

Έρευνες  
Μελέτες

Ιούλιος 2023

# Στεγαστική κρίση και στεγαστική πολιτική: προκλήσεις και προοπτικές



Έτος Ίδρυσης 2006

**ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ**

Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων  
ΓΣΕΒΕΕ

imegseevee.gr

Νίκος Κουραχάνης





Έτος Ίδρυσης 2006

**ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ**

Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων  
ΓΣΕΒΕΕ

# Στεγαστική κρίση και στεγαστική πολιτική: προκλήσεις και προοπτικές

IME ΓΣΕΒΕΕ

Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων

Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας

Αριστοτέλους 46, 104 33 Αθήνα

Τηλ: 210 8846852, Φαξ: 210 884653

Email: info@imegsevee.gr

www.imegsevee.gr

Τίτλος: «Στεγαστική κρίση και στεγαστική πολιτική: προκλήσεις και προοπτικές»

Τύπος δημοσίευσης: Έρευνες – Μελέτες ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ

Χρονολογία δημοσίευσης: Ιούλιος 2023

Συγγραφέας: Νίκος Κουραχάνης, Επίκουρος Καθηγητής Κοινωνικής Πολιτικής και Στέγασης, Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Επιμέλεια έκδοσης: Δέσποινα Βαλάση

Σχεδιασμός εξωφύλλου: The Birthdays Design

Σελιδοποίηση: Ιωάννα Καλουμένου

Βιβλιογραφική αναφορά:

Κουραχάνης, Ν. (2023), *Στεγαστική κρίση και στεγαστική πολιτική: προκλήσεις και προοπτικές*, Αθήνα: ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ

ISBN: 978-618-5653-37-8

.....  
Οι γνώμες που διατυπώνονται και τα επιχειρήματα που χρησιμοποιούνται στην παρούσα μελέτη δεσμεύουν μόνο τους συντάκτες τους και δεν αντικατοπτρίζουν κατ' ανάγκη τις επίσημες απόψεις του ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ και της ΓΣΕΒΕΕ.

Η παρούσα μελέτη εκπονήθηκε στο πλαίσιο του έργου «Θεσμική, ερευνητική και επιχειρησιακή ενδυνάμωση της ΓΣΕΒΕΕ» με κωδικό ΟΠΣ 5001290. Το έργο συγχρηματοδοτείται από την Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση 2014-2020».



Επιχειρησιακό Πρόγραμμα  
Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού,  
Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση  
Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



## Βιογραφικό συγγραφέα

### Νίκος Κουραχάνης

Ο Νίκος Κουραχάνης (Αθήνα, 1987) είναι Επίκουρος Καθηγητής Κοινωνικής Πολιτικής και Στέγασης στο Πάντειο Πανεπιστήμιο. Τα ερευνητικά του ενδιαφέροντα εστιάζονται στην έννοια της κοινωνικής ιδιότητας του πολίτη και σε πολιτικές κοινωνικής ενσωμάτωσης ευάλωτων ομάδων όπως οι άστεγοι, οι μετανάστες και οι πρόσφυγες. Είναι συγγραφέας των βιβλίων *Άστεγοι και Κοινωνικός Αποκλεισμός στην Ελλάδα της Κρίσης* (2017, Τόπος), *Κοινωνικές Πολιτικές Στέγασης* (2017, Παπαζήση), *Πολιτικές Στέγασης Προσφύγων* (2019, Τόπος), *Κατοικία και Κοινωνία* (Επιμ., 2019, Διόνικος), *Citizenship and Social Policy* (2020, Palgrave Macmillan), *Κοινωνική Πολιτική, Αυταρχικός Νεοφιλελευθερισμός και Πανδημία* (Επιμ., 2021, Τόπος), *Όψεις Εργασιακής Ενσωμάτωσης των Προσφύγων* (2022, Τόπος). Μελέτες του έχουν δημοσιευθεί σε διεθνή και εγχώρια επιστημονικά περιοδικά. Έχει συνεργαστεί ως ερευνητής με ποικίλους ευρωπαϊκούς και εγχώριους ερευνητικούς φορείς. Την περίοδο 2014–18 διετέλεσε Γραμματέας του Δ.Σ. της Επιστημονικής Εταιρείας Κοινωνικής Πολιτικής.

<https://socialpolicy.panteion.gr/people/nkourachanis>



## Ευχαριστίες

Αυτή η μελέτη δεν θα είχε ενσαρκωθεί δίχως την αρωγή του κ. Χρίστου Παπαθεοδώρου, Καθηγητή στο Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής και Αντιπρύτανη Οικονομικών, Προγραμματισμού και Ανάπτυξης του Παντείου Πανεπιστημίου, καθώς και της κ. Δέσποινας Βαλάση, Επιστημονικό Στέλεχος στο ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλονται στην κ. Τόνια Κατερίνη, μέλος της Ενωτικής Πρωτοβουλίας κατά των Πλειστηριασμών, και στον κ. Ανδρέα Κορνηλάκη, απόφοιτο του ΠΜΣ «Ανάλυση και Εφαρμογή Κοινωνικής Πολιτικής» του Παντείου Πανεπιστημίου, για τις συζητήσεις μας επάνω στο ζήτημα υπεράσπισης της λαϊκής κατοικίας, καθώς και στον κ. Ανδρέα Βελωνά, Υποψήφιο Διδάκτωρ στο Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής του Παντείου Πανεπιστημίου, για την υποστηρικτική συμβολή του στην τεχνική επεξεργασία του κειμένου.

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Με την παρούσα μελέτη επιδιώκεται η συνολική κατανόηση των παραγόντων που συμβάλλουν στη διαμόρφωση του τρέχοντος περιβάλλοντος στεγαστικής κρίσης στην Ελλάδα και η διατύπωση μιας κριτικής αποτίμησης των υφιστάμενων παρεμβάσεων της στεγαστικής πολιτικής. Αφετηριακό επιχείρημα είναι ότι τα στιγμιότυπα των αλυσιδωτών κρίσεων της τελευταίας δεκαπενταετίας και οι πολιτικές διαχείρισης τους επιφέρουν, ευρύτερα, την όξυνση των κοινωνικών ανισοτήτων. Το πεδίο της στέγασης αποτελεί ενδεικτική περίπτωση μελέτης. Με όρους στεγαστικών πόρων επιχειρείται μια συστηματική διαδικασία ανεστραμμένης αναδιανομής από τα χαμηλότερα και μικρομεσαία κοινωνικά στρώματα προς τα ανώτερα. Το πλαίσιο διαχείρισης των υφιστάμενων προκλήσεων στεγαστικής επισφάλειας, όπως η άνοδος των ενοικίων, τα κόκκινα δάνεια και η απελευθέρωση των πλειστηριασμών, τα φαινόμενα ενεργειακής φτώχειας και η ιδιωτικοποίηση της αγοράς ενέργειας, καθώς και τα παραγόμενα τοπία ανθρωπιστικής κρίσης (αστεγία και προσφυγικό) οδηγεί σε υπέρμετρη επιδείνωση των συνθηκών στεγαστικής διαβίωσης. Φαινόμενο σύμφυτο με τις αξίες και τους προσανατολισμούς της νεοφιλελεύθερης στεγαστικής πολιτικής. Έπειτα από την ακτινογραφία των μονοπατιών προς τη στεγαστική κρίση στην Ελλάδα και την αποτύπωση των σύγχρονων προκλήσεων στεγαστικής επισφάλειας, επιδιώκεται η σκιαγράφηση ενός σχεδίου προοπτικών των κοινωνικών πολιτικών στέγασης με διττό γνώμονα: αφενός την εξάλειψη της διαβίωσης στον δρόμο και, αφετέρου, την καθολική διασφάλιση οικονομικά προσιτής κατοικίας ως αναφαίρετο και καθολικό ανθρώπινο δικαίωμα.

**Λέξεις – κλειδιά:** στεγαστική πολιτική, κοινωνική πολιτική, στεγαστική επισφάλεια, βραχυχρόνιες μισθώσεις airbnb, κόκκινα δάνεια, ενεργειακή φτώχεια, αστεγία, προσφυγικό





**Στεγαστική κρίση  
και στεγαστική  
πολιτική:  
προκλήσεις και  
προοπτικές**

# Περιεχόμενα

1. Αξίες και προσανατολισμοί της στεγαστικής πολιτικής στο νεοφιλελεύθερο κράτος ευημερίας	15
<b>Μέρος I: Η στεγαστική πολιτική στην Ελλάδα και τα μονοπάτια προς τη στεγαστική κρίση</b>	
2. Η εξέλιξη της στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα μέχρι την οικονομική κρίση	31
3. Περιγραφική ανάλυση των τάσεων στεγαστικής κρίσης στην Ελλάδα	41
<b>Μέρος II: Προκλήσεις της στεγαστικής κρίσης στην Ελλάδα</b>	
4. Οι επιπτώσεις των πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης στην αγορά ενοικίων	65
5. Τα κόκκινα δάνεια και ο «πτωχευτικός» νόμος (ν. 4738/2020)	75
6. Η όξυνση των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας και η ιδιωτικοποίηση της Δ.Ε.Η.	89
7. Η υπολειμματική στεγαστική πολιτική ως συνιστώσα της ανθρωπιστικής κρίσης: αστεγία και προσφυγικό	103
<b>Μέρος III: Προοπτικές της στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα</b>	
8. Τα βασικά σημεία του ν. 5006/2022 «Σπίτι μου»	121
9. Συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής	137
Βιβλιογραφία	159

## Λίστα γραφημάτων

Γράφημα 1: Ποσοστό κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2020)	43
Γράφημα 2: Ποσοστό ανεργίας σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2022)	44
Γράφημα 3: Ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2022)	45
Γράφημα 4: Ποσοστό στεγαστικής υπερπληρότητας του γενικού πληθυσμού σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2021)	46
Γράφημα 5: Ποσοστό στεγαστικής υπερπληρότητας των φτωχών νοικοκυριών σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2021)	47
Γράφημα 6: Ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης του γενικού πληθυσμού σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2019)	49
Γράφημα 7: Ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης σε αστικές ή αγροτικές περιοχές της ΕΕ-27 (2021)	49
Γράφημα 8: Ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης στην ΕΕ-27 (2020)	50
Γράφημα 9: Ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης φτωχών νοικοκυριών σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2019)	51
Γράφημα 10: Ποσοστό στεγαστικής αποστέρησης των φτωχών νοικοκυριών σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2020)	53
Γράφημα 11: Ποσοστό νοικοκυριών που δυσκολεύεται στην αποπληρωμή δόσεων στεγαστικού δανείου, ενοικίου ή λογαριασμών κοινής ωφέλειας (2010–2021)	53
Γράφημα 12: Ποσοστό φτωχών νοικοκυριών που δυσκολεύεται στην αποπληρωμή δόσεων στεγαστικού δανείου, ενοικίου ή λογαριασμών κοινής ωφέλειας (2010–2021)	54
Γράφημα 13: Δαπάνες για κοινωνική κατοικία σε εκατομμύρια ευρώ σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2020)	55
Γράφημα 14: Ποσοστό νοικοκυριών που βιώνουν ενεργειακή φτώχεια (2017–2019)	56

Γράφημα 15: Τρέχοντες παράγοντες πληθωρισμού στην Ευρώπη (Απρίλιος, 2022)	57
Γράφημα 16: Μεταβολή του δείκτη τιμών κατοικίας στα ελληνικά αστικά κέντρα	58
Γράφημα 17: Ετήσιες μεταβολές του δείκτη παραγωγής στις κατασκευές (2018–2022)	59
Γράφημα 18: Ποσοστό στέγασης με καθεστώς μακροχρόνιας ενοικίασης σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2010–2020)	66
Γράφημα 19: Αφίξεις στην Ελλάδα σε Εκατομμύρια Επισκεπτών (2010–2022)	68
Γράφημα 20: Αίρnbη καταχωρήσεις στο κέντρο της Αθήνας (2023)	69
Γράφημα 21: Μη εξυπηρετούμενα στεγαστικά δάνεια ως ποσοστό του Α.Ε.Π. (2010–2020)	80
Γράφημα 22: Καθυστερήσεις στην αποπληρωμή λογαριασμών ενέργειας σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2010–2021)	93
Γράφημα 23: Μεγαλύτερες αυξήσεις του δείκτη τιμών καταναλωτή (Ιούνιος, 2022)	97

## Λίστα πινάκων

Πίνακας 1: Ποσοστό του πληθυσμού με επιβάρυνση από το κόστος στέγασης κατά φύλο, ομάδες ηλικιών και με διάκριση σε φτωχό και μη φτωχό πληθυσμό (2021)	60
Πίνακας 2: Μέση ετήσια εκατοστιαία μεταβολή τιμών ενοικίασης ανά έτος (1994–2021)	71
Πίνακας 3: Ποσό επιδόματος στέγασης / τύπο νοικοκυριού	72
Πίνακας 4: Κόστος δημοσιονομικής στήριξης των νοικοκυριών και επιχειρήσεων στην Ελλάδα (Σεπτέμβριος 2021 – Φεβρουάριος 2023)	99
Πίνακας 5: Επιτόκια τραπεζών για χορήγηση στεγαστικού δανείου «Σπίτι μου»	125





1

**Αξίες και  
προσανατολισμοί της  
στεγαστικής πολιτικής  
στο νεοφιλελεύθερο  
κράτος ευημερίας**

## 1.1. Οι επιπτώσεις των μετασχηματισμών των ιστορικών μορφών του κράτους ευημερίας στις αξίες της στεγαστικής πολιτικής

Πιάνοντας το νήμα από προγενέστερες εργασίες (Κουραχάνης, 2019α; Kourachanis, 2020) οι αναδιαρθρώσεις στις ιστορικές μορφές του κράτους ευημερίας δεν αφήνουν ανεπηρέαστες τις στοχεύσεις, τη διάταξη και τη μορφολογία των στεγαστικών υπηρεσιών. Πρόκειται για μια σειρά οικονομικών και κοινωνικών μετασχηματισμών που επηρεάζονται από τις δομικές μετατοπίσεις των κυρίαρχων προσανατολισμών του καπιταλιστικού κράτους (Gough, 1979). Στην επιστημονική βιβλιογραφία της κοινωνικής πολιτικής η δημοφιλέστερη διάκριση ανάμεσα σε ιστορικές μορφές του κράτους ευημερίας διεξάγεται μεταξύ του Κεϋνσιανού και του Νεοφιλελεύθερου (Taylor-Gooby, 1994; Esping-Andersen, 1999; Hemerijck, 2011; Moreno, 2016; Γράβαρης, 1997; Κωτσονόπουλος, 2016; Γράβαρης, 2018, Σακελλαρόπουλος, 2018).

Το Κεϋνσιανό κράτος ευημερίας που αναπτύχθηκε στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης κατά τη μεταπολεμική τριακονταετία έθεσε στο επίκεντρο συγκεκριμένες αξίες και προσανατολισμούς, όπως: τη σύνδεση της ιδιότητας του πολίτη με την κοινωνική τάξη (Marshall, 1950), τη διαδικασία από-εμπορευματοποίησης (de-commodification) της κοινωνικής πολιτικής (Esping-Andersen, 1990), την ανάληψη της συλλογικής ευθύνης για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων μέσα από την κρατική παρέμβαση (Mishra, 1984), την ανάδειξη του αξιακού προτάγματος της κοινωνικής συνοχής (Titmuss, 1974).

Σε αυτό το ευρύτερο περιβάλλον η στεγαστική πολιτική κλήθηκε να ενσαρκώσει το όραμα της αξιοπρεπούς διαβίωσης μέσω της διασφάλισης της καθολικότητας της πρόσβασης σε οικονομικά προσιτή κατοικία (affordable housing). Η αναγκαιότητα ανοικοδόμησης της κατεστραμμένης από τους πολέμους Ευρώπης και τα αυξημένα στεγαστικά αιτήματα λόγω έντασης των διαδικασιών εκβιομηχάνισης και εξαστισμού, όπως και η αναγκαιότητα διασφάλισης της κοινωνικής αναπαραγωγής του βιομηχανικού εργατικού δυναμικού, ήταν ορισμένα μόνο από τα πολλά αίτια που οδήγησαν στην ανάπτυξη πολιτικών κοινωνικής κατοικίας. Η δημιουργία κρατικών οργανισμών για την παραγωγή στεγαστικού αποθέματος ενσάρκωσε την κοινωνική κατοικία ως μια προληπτική παρέμβαση της κοινωνικής πολιτικής για την προστασία των εργατικών στρωμάτων από την ακραία κοινωνική και στεγαστική περιθωριοποίηση (Scanlon et al., 2014).

Η κρίση του Κεϋνσιανού κράτους ευημερίας στα μέσα της δεκαετίας του 1970 και η επικράτηση του νεοφιλελεύθερου επέφεραν νευραλγικές αναδιαρθρώσεις στις αξίες και τους προσανατολισμούς της κοινωνικής πολιτικής με κυριότερα σημεία: την αντικατάσταση του πρίσματος ανάγνωσης των ταξικών ανισοτήτων από τις κοινωνικές ταυτότητες (Turner, 2001) την έμφαση προς τη διαχείριση των νέων κοινωνικών κινδύνων της μετα-βιομηχανικής κοινωνίας (Taylor-Gooby, 2004), τη



διαδικασία ανα-εμπορευματοποίησης (re-commodification) (Pierson, 2001) και «ΜΚΟ-ποίησης» (NGOsation) της κοινωνικής πολιτικής μέσω του θεωρητικού αφηγήματος του προνοιακού πλουραλισμού (welfare pluralism) (Giddens, 1998; Johnson, 2014), καθώς και τη μετατόπιση του δημόσιου ενδιαφέροντος από τις συλλογικές ευθύνες του κράτους στην ατομική ευθύνη των πολιτών (Lister, 2011) θέτοντας ως νέο αξιακό πρόταγμα τη διαχείριση της ακραίας φτώχειας (Levitas, 1996).

Η μετάβαση από το Κεϋνσιανό στο Νεοφιλελεύθερο κράτος ευημερίας επεφύλασσε κατακλυσμαίες αλλαγές στις αξίες και τους προσανατολισμούς της στεγαστικής πολιτικής. Η νεοφιλελεύθερη προσέγγιση υποστήριζε ότι οι κρατικές παρεμβάσεις στη στέγαση δεν είχαν καταφέρει να διασφαλίσουν ποιοτικές στεγαστικές υποδομές, ιδιαίτερα για τα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα. Αντιθέτως, η απελευθέρωση της αγοράς ακινήτων θα δημιουργούσε συνθήκες ικανές για αποτελεσματικότερη κατανομή κατοικιών σε όλες τις κοινωνικές ομάδες, ακόμα και στις ευάλωτες (Sandhu, 2004). Η ρητορική νομιμοποίησης αυτών των αλλαγών υποστήριζε ότι η μεταρρύθμιση της από-εμπορευματοποιημένης, αλλά γραφειοκρατικά υδροκέφαλής, κοινωνικής κατοικίας προς μια αγοραία και επιχειρηματικά προσανατολισμένη λογική θα κατέληγε στην εκπλήρωση αυτού του σκοπού (Murphy, 2019).

Το Νεοφιλελεύθερο κράτος ευημερίας επικεντρώθηκε σε διαδικασίες ιδιωτικοποίησης, εμπορευματοποίησης, χρηματιστικοποίησης και εξατομίκευσης των στεγαστικών πρακτικών (Clapham, 2019). Εμβληματική περίπτωση μελέτης αυτών των διαρθρωτικών αλλαγών αποτελεί το 'Right to Buy' που εφαρμόστηκε από τη διακυβέρνηση της Margaret Thatcher (1979–1990) (Atkinson and Durden, 1990). Το 'Right to Buy' συμπύκνωσε όλους τους ανωτέρω μετασχηματισμούς του Νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας στη στεγαστική πολιτική (εμπορευματοποίηση, ατομική ευθύνη, διευρυμένη εμπλοκή του χρηματοπιστωτικού τομέα στην παροχή στεγαστικών δανείων, επικέντρωση στη διαχείριση της ακραίας φτώχειας) (Hodkinson et al., 2013).

Συνέπεια αυτής της ασκούμενης πολιτικής ήταν η ιδιωτικοποίηση και εμπορευματοποίηση του αποθέματος κοινωνικής κατοικίας (Murie, 2013), η πρόκριση της ιδιοκατοίκησης μέσω των στεγαστικών δανείων από το χρηματοπιστωτικό σύστημα (Rolnik, 2013) και η διαμόρφωση ενός φάσματος υπηρεσιών αστέγων για όσους δεν μπορούν να εξασφαλίσουν κατοικία με τις δικές τους δυνάμεις (Forrest and Murie, 1988). Πρόκειται για μια αντίληψη ευθέως συναρμοσμένη με το ευρύτερο δομικό πρόταγμα της διαχείρισης της ακραίας φτώχειας, αντί της διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής (Κουραχάνης, 2019α). Η Θατσερική πρακτική ιδιωτικοποίησης του θεσμού της κοινωνικής κατοικίας επέδρασε στην υιοθέτηση αντίστοιχων πρακτικών και από άλλες ανεπτυγμένες οικονομίες (ενδεικτικά Linneman and Megbolugbe, 1994· Redmond, 2001).

Μια αξιοσημείωτη παρατήρηση είναι επομένως ότι η κρίση στην κοινωνική πολιτική προϋπάρχει της οικονομικής κρίσης του 2008 (Papatheodorou, 2014). Πρόκειται για

μια κανονικοποιημένη και διαρκή κρίση κοινωνικής μέριμνας, σχεδόν μισού αιώνα, η οποία φαίνεται να αποτελεί υπαρξιακό στοιχείο του πολιτικού προγράμματος του νεοφιλελευθερισμού. Παρατηρείται, ωστόσο, ότι η Μεγάλη Ύφεση που ξέσπασε πριν δεκαπέντε έτη εγκαινίασε ένα νέο πλέγμα πολλαπλών εκφάνσεων κρίσης (Polycrisis) (Zeitlin et al., 2019). Σε αυτό το περιβάλλον παρατηρείται συχνότερα η δημιουργία συνθηκών έκτακτης ανάγκης που ενδυναμώνουν τις τάσεις εμπορευματοποίησης της νεοφιλελεύθερης<sup>1</sup> κοινωνικής πολιτικής.

Η χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 και οι επακόλουθες οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές αναταραχές συνδέονται ευθέως με τις αποτυχίες της στεγαστικής πολιτικής στη Βόρεια Αμερική και την Ευρώπη (Murie, 2013). Η ενθάρρυνση της ιδιοκατοίκησης και της ευημερίας που βασίζεται στην ιδιωτική περιουσία, ενώ ταυτόχρονα απέτυχε να ρυθμίσει τα υψηλού κινδύνου δάνεια, δημιούργησε αφενός μια μη βιώσιμη έκρηξη στην αγορά ακινήτων, όσο και μια τοξική φούσκα σε χρηματοοικονομικά μέσα που είχαν τις κατοικίες ως ενυπόθηκα δάνεια. Μετά το 2008 τα συστήματα κατοικίας είναι ευάλωτα σε παγκόσμια κλίμακα, θέτοντας υπό διαρκή απειλή την αναπαραγωγή της οικονομικής και κοινωνικής ζωής (Fields and Hodkinson, 2018).

Αυτή η συνθήκη κατεπείγοντος νομιμοποιεί, όλο και συχνότερα, την υιοθέτηση βιοπολιτικών πρακτικών και τη λήψη μέτρων αυταρχικής διακυβέρνησης (Jordan, 2019). Σε αυτή τη γενικευμένα κρισιακή συγκυρία φαίνεται ότι για τις κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις οι ζωές των ακραία φτωχών ομάδων έχουν μικρότερη σημασία. Ο ισχυρισμός αυτός αναδεικνύεται από το ξέσπασμα αλυσιδωτών κρίσεων που επιδέχθηκαν μιας διαχείρισης με τα προαναφερθέντα χαρακτηριστικά και επιφέρουν επώδυνες επιπτώσεις στους πιο αδύναμους. Ορόσημα σε αυτή τη βεντάλια κρίσεων μπορούν να θεωρηθούν η κρίση υποδοχής των προσφύγων από το 2015 (De Genova, 2017), η οποία εμπλούτισε τα φαινόμενα της προϋπάρχουσας ανθρωπιστικής κρίσης (βλ. παρακάτω), η αυταρχική διαχείριση της πανδημικής κρίσης Covid-19 με την απώλεια χιλιάδων ζώων που δεν μπορούσαν να αυτόπροστατευθούν (Bourgeron, 2021) και η υφιστάμενη στεγαστική και ενεργειακή κρίση που συνυφαίνονται με όξυνση των φαινομένων στεγαστικού αποκλεισμού/αστεγίας και ενεργειακής φτώχειας (Siksnelyte-Butkiene, 2022).

Το ξέσπασμα της πανδημίας Covid-19 ήρθε να διασταυρωθεί αρνητικά με τη δεκαετή οικονομική ύφεση που παρήγαγε γενικευμένες όψεις κοινωνικής επισφάλειας. Αυτή η υγειονομική συγκυρία έθεσε, εκ νέου, σε δοκιμασία τις αγορές και τις κοινωνίες σε

---

<sup>1</sup> Από άλλους μελετητές (π.χ. Mavroudeas, 2021) υποστηρίζεται ότι η τελευταία δεκαπενταετία σηματοδοτεί την ανάπτυξη μιας συντηρητικής πολιτικής νέο-κεϋνσιανής υφής κρατικού οικονομικού παρεμβατισμού (αποκαλούμενη απλουστευτικά ως «Δεξιός Κεϋνσιανισμός») που πυροδοτείται από την οικονομική και υγειονομική κρίση. Ωστόσο, ένα τέτοιο επιχείρημα έχει περιορισμένα εμφανιστεί στον επιστημονικό διάλογο της κοινωνικής πολιτικής μέχρι σήμερα.

όλες τις χώρες του κόσμου (Πετμεζίδου, 2021). Παράλληλα, σε πολλές περιπτώσεις, η υγειονομική κρίση αξιοποιήθηκε ως όχημα εμβάθυνσης της ατομικής ευθύνης για την περαιτέρω εμπορευματοποίηση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Η πρακτική αυτή, συχνά, μεθοδεύτηκε με την υιοθέτηση αυταρχικών πρακτικών για την προώθηση αυτών των κοινωνικών απορρυθμίσεων (Bourgeron, 2021).

Ενδεικτική περίπτωση μελέτης σε αυτή την προβληματική είναι η Ελλάδα. Μέσα σε συνθήκες πανδημίας και στεγαστικού εγκλεισμού προωθήθηκαν σημαντικές κοινωνικές αποδιαρθρώσεις με χαρακτηριστικά αυταρχικού νεοφιλελευθερισμού, όπως η ιδιωτικοποίηση του πυλώνα της επικουρικής ασφάλισης, η κατάργηση της οκτάωρης εργασίας και η περαιτέρω ελαστικοποίηση των εργασιακών σχέσεων, η θεσμοθέτηση της πανεπιστημιακής αστυνομίας, η ψήφιση και εφαρμογή του «Πτωχευτικού Νόμου» που αίρει οποιοδήποτε πλαίσιο προστασίας από τους πλειστηριασμούς κύριας κατοικίας (Καψάλης, Κουμαριανός και Κουραχάνης, 2021).

Το μοντέλο κοινωνικής και υγειονομικής διαχείρισης της Covid-19 που προκρίθηκε διεθνώς έθεσε την πρόσβαση στην κατοικία ως θεμελιώδη προϋπόθεση για την αυτό-προστασία των πολιτών (Rogers and Power, 2020). Με άλλα λόγια, οι νεοφιλελεύθερες κυβερνήσεις δήλωσαν για πρώτη, ίσως, φορά τόσο ρητά ότι δεν είναι διατεθειμένες να ασχοληθούν με όσους πολίτες δεν μπορούν να προστατευθούν από μόνοι τους, εφόσον δεν διαθέτουν κατοικία (Silva and Smith, 2020; Kourachanis, 2021).

Ιδιαίτερα για ακραίες μορφές στεγαστικών ανισοτήτων, όπως οι άστεγοι που ζουν στον δρόμο, το συγκεκριμένο μοντέλο διαχείρισης της πανδημικής κρίσης με επίκεντρο τα μέτρα στεγαστικής αυτοπροστασίας και κοινωνικής αποστασιοποίησης τους εξέθεσε σε μεγαλύτερο κίνδυνο. Αυτό οφείλεται τόσο στην έλλειψη επαρκών μέτρων στεγαστικής και υγειονομικής προστασίας, όσο και στην αδυναμία τήρησης κοινωνικών αποστάσεων (Tsai and Wilson, 2020; Perri et al., 2020). Αναμενόμενα, από παρόμοιους κινδύνους απειλήθηκαν οι αιτούντες άσυλο, οι πρόσφυγες και οι οικονομικοί μετανάστες, οι Ρομά, τα άτομα με ψυχικά νοσήματα, οι χρήστες εξαρτησιογόνων ουσιών (Im and George, 2022; Lewis et al., 2022; Surona, 2022), όπως και πολλές άλλες ευάλωτες ομάδες που έχουν τεθεί στο προνοιακό περιθώριο, εξαιτίας της υπολειμματικότητας των κοινωνικών δράσεων. Πρόκειται για ακραία φτωχές ομάδες οι οποίες, κατά κύριο λόγο, φιλοξενούνται σε συνθήκες στεγαστικής υπερπληρότητας και κοινωνικής εξαθλίωσης με παντελή έλλειψη υγειονομικής φροντίδας.

Ωστόσο, ο συγκεκριμένος τρόπος διαχείρισης της πανδημίας, αναμενόμενα, αποδείχθηκε ανισότιμος και για όσους ακόμη διέθεταν στέγαση. Η καραντίνα και η επιβολή του καταναγκαστικού εγκλεισμού επέφεραν δυναμικές αλλαγές στις καθημερινές συνήθειες, στους ρυθμούς και τις διαπροσωπικές σχέσεις της οικιακής συμβίωσης. Σε μια περίοδο οικονομικής ύφεσης, ψυχικής καταπίεσης και απαγορεύσεων κυκλοφορίας τα φαινόμενα ενδο-οικογενειακής βίας ή στεγαστικής

υπερπληρότητας αυξήθηκαν, καθιστώντας την κατοικία μια όχι απαραίτητα ασφαλή συνθήκη προστασίας (Rogers and Power, 2020). Παράλληλα, πολλοί άνθρωποι που υπέστησαν απώλεια εισοδήματος ήταν αναμενόμενο να αδυνατούν να ανταπεξέλθουν στην εξυπηρέτηση των στεγαστικών τους δαπανών (Judge, 2020; Goodman and Magder, 2020). Οι συνθήκες αυτές, συνολικά, ενέτειναν διαχρονικά ελλείμματα και ανεπάρκειες των συστημάτων στέγασης παγκοσμίως.

Γίνεται, λοιπόν, αντιληπτό ότι κατά τις φάσεις ανάπτυξης του νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας οι αξίες του κέρδους και της οικονομικής ανάπτυξης προτεραιοποιούνται εις βάρος της κάλυψης των ανθρωπίνων αναγκών. Η αυξανόμενη αξιοποίηση της κατοικίας ως επενδυτικού προϊόντος και εμπορεύματος στις παγκόσμιες αγορές, η εξιδανίκευση της ιδιωτικής κατοικίας για όσους έχουν την οικονομική δυνατότητα να την εξασφαλίσουν και η όξυνση των φαινομένων αστεγίας και στεγαστικής επισφάλειας ως προϊόντα ατομικής ευθύνης αποτελούν νευραλγικές συνιστώσες στις νέες αξίες και προσανατολισμούς της στεγαστικής πολιτικής (Jacobs, 2019). Αυτή η νεοφιλελεύθερη φιλοσοφία διαχείρισης της πρόσβασης στη στέγη επιφέρει νέες μορφές κοινωνικού αποκλεισμού και κοινωνικο-χωρικών διαχωρισμών σε παγκόσμια κλίμακα και ανεξαρτήτως των πολιτικών, θεσμικών και στεγαστικών συνθηκών και ιδιαιτεροτήτων κάθε ξεχωριστής περίπτωσης μελέτης (Beswick et al., 2019).

Η δυσανάλογα μεγάλη αύξηση του κόστους στέγασης σε σχέση με τους μισθούς των πολιτών σε πόλεις του ανεπτυγμένου και του αναπτυσσόμενου κόσμου έχει καταστήσει τις αστικές συνθήκες κατοίκησης ιδιαίτερος ρευστές. Ειδικά τα νοικοκυριά με χαμηλά εισοδήματα και οι ενοικιαστές ακινήτων φαίνεται να ωθούνται σε γεωγραφικό εκτοπισμό από περιοχές των οποίων η αξία αναβαθμίζεται (Wetzstein, 2017). Σημαντικό ρόλο σε αυτές τις διαδικασίες, όπως θα αναφερθεί παρακάτω, διαδραματίζουν οι διαδικασίες του εξευγενισμού και της τουριστικοποίησης. Στη βάση αυτών των ευρύτερων και οριζόντιων προβληματισμών, στην επόμενη ενότητα επιδιώκεται η αποτύπωση των σημαντικότερων συνιστωσών που ευνοούν τα φαινόμενα στεγαστικής επισφάλειας και απορρέουν από τις σύγχρονες αξίες και προσανατολισμούς της στεγαστικής πολιτικής στο πλαίσιο του νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας.

## **1.2. Σύγχρονες προκλήσεις στη στεγαστική επισφάλεια**

### **1.2.1. Οι πρακτικές βραχυχρόνιας μίσθωσης**

Η διάδοση και ανάπτυξη των πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης έχει προξενήσει επιθετικότερες μορφές εμπορευματοποίησης της κατοικίας κατά την τελευταία δεκαετία. Η οικονομοκεντρικού τύπου διαδικασία εξευγενισμού των πόλεων (gentrification) αναβαθμίζει την εικόνα, αλλά και την αξία, ολόκληρων περιοχών με

---

συνέπεια τα πιο αδύναμα κοινωνικά στρώματα να εξωθούνται στα μονοπάτια του γεωγραφικού και κοινωνικού εκτοπισμού (Shaw, 2008). Οι διαδικασίες εξευγενισμού τροφοδοτούνται τόσο από τη δυνητική κερδοφορία του κατασκευαστικού και του μεσιτικού κεφαλαίου, όσο και από τη γρήγορη αύξηση της ζήτησης κατοικίας σε αναδιαμορφωμένες αστικές περιοχές που βρίσκονται στο εσωτερικό των αστικών κέντρων (Μαλούτας, 2018).

Σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν, εν προκειμένω, ειδικές εκφάνσεις των πρακτικών εξευγενισμού, όπως αυτή της τουριστικοποίησης (touristification). Η έννοια της τουριστικοποίησης αναφέρεται στις διαδικασίες μέσω των οποίων ένας τόπος μετασχηματίζεται σε αντικείμενο τουριστικής κατανάλωσης (Ojeda and Kieffer, 2020). Όχι σπάνια, κατά τα τελευταία έτη, τα φαινόμενα υπερ-τουρισμού, δηλαδή η εξάντληση των δυνατοτήτων ενός τόπου να ανταποκριθεί στο υπέρμετρο φορτίο επισκεπτών-τουριστών, επιφέρουν απότομες και έντονες αλλαγές στον χαρακτήρα των μητροπολιτικών κέντρων και παραδοσιακών προορισμών που μετατρέπονται σε αστικά και τουριστικά θέρετρα (Koens et al., 2018). Ιδιαίτερα η άνθιση πρακτικών αστικού τουρισμού τη σύγχρονη εποχή προκαλεί σημαντικές πιέσεις στη διατήρηση οικονομικά προσιτής κατοικίας των χαμηλότερων κοινωνικών στρωμάτων των πόλεων (Segu, 2018).

Η εντατικοποίηση των διαδικασιών τουριστικοποίησης πυροδοτήθηκε από τη διάδοση των πλατφορμών βραχυχρόνιας μίσθωσης, τύπου Airbnb. Παρότι στα τέλη του 2000 ξεκίνησαν ως μια εκδοχή της οικονομίας του διαμοιρασμού, δηλαδή ως μια μορφή ανταλλακτικής και αλληλέγγυας πρακτικής, τα τελευταία χρόνια εξελίσσονται σε μια σημαντική συνιστώσα κερδοφορίας της οικονομίας της πλατφόρμας (Oscam, 2020). Η ανάπτυξη πλατφορμών βραχυχρόνιας μίσθωσης, με την αξιοποίηση εργαλείων των νέων τεχνολογιών, αναπροσδιορίζουν το πλαίσιο της κατοικίας ως καταναλωτικού προϊόντος. Το φαινόμενο αυτό έχει συγκεντρώσει έντονες επιφυλάξεις και επικρίσεις. Οι επιπτώσεις της διάδοσης της βραχυχρόνιας μίσθωσης είναι πολυσύνθετες (χωρικές, οικονομικές, τουριστικές, πολιτισμικές) (ενδεικτικά Guttentag, 2019; Lima, 2019; Shabrina et al., 2022).

Το κυριότερο ωστόσο σημείο κριτικής είναι ότι η επέκταση των πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης οδηγούν σε αύξηση των τιμών ενοικίων στην αγορά ακινήτων. Αυτό οφείλεται στη μετατροπή πολλών διαμερισμάτων που προσφέρονταν για μόνιμη διαμονή σε βραχυχρόνιες μισθώσεις. Το φαινόμενο αυτό έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του προσφερόμενου οικιστικού αποθέματος για μακροχρόνια κατοίκηση διαμορφώνοντας ένα τοπίο αυξανόμενης ζήτησης, με συνέπεια να σημειώνεται σημαντική άνοδος των τιμών ενοικίων (Barron et al., 2022). Επακόλουθο της αύξησης των τιμών ενοικίων είναι τα πιο αδύναμα κοινωνικά στρώματα να μη μπορούν να ανταπεξέλθουν στις νέες απαιτήσεις για διατήρηση οικονομικά προσιτής κατοικίας και να αναγκάζονται σε εκτοπισμό (Sans and Quagliari, 2016).

Από τη συστηματική διόγκωση της παρουσίας των πλατφορμών και πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης φαίνεται να επωφελούνται οι μεγάλοι οικονομικοί παίκτες (κτηματομεσιτικές εταιρείες και funds, κατασκευαστικοί όμιλοι, αλυσίδες παροχής υπηρεσιών, κ.α.). Ταυτόχρονα, από την επέκταση αυτής της πρακτικής φαίνεται να πλήττονται νοικοκυριά που δυσκολεύονται να διατηρήσουν οικονομικά προσιτή κατοικία (ανειδίκευτοι και νέοι εργαζόμενοι, φοιτητές, μετανάστες και εν γένει τα μικρά και μεσαία κοινωνικά στρώματα). Πρόκειται επομένως για μια έμμεση διαδικασία ανεστραμμένης αναδιανομής του πλούτου που εντείνει ταυτόχρονα την εμπορευματοποίηση της κατοικίας και τα φαινόμενα στεγαστικής επισφάλειας.

### 1.2.2. Οι πρακτικές χρηματοπιστωτικοποίησης της κατοικίας

Μια αυξανόμενη πρόκληση στο πεδίο της στεγαστικής πολιτικής αποτελεί το ζήτημα της χρηματοπιστωτικοποίησης της κατοικίας (financialization of housing). Ως χρηματοπιστωτικοποίηση νοείται το μοντέλο συσσώρευσης στο οποίο η κερδοφορία επιτυγχάνεται όλο και περισσότερο μέσω των χρηματοπιστωτικών διαύλων και όχι τόσο μέσω του εμπορίου ή της πρωτογενούς παραγωγής. Σε αυτή την πτυχή του καπιταλισμού στο επίκεντρο βρίσκεται το χρηματικό κεφάλαιο, το οποίο μέσα από τη θέπιση υπερβολικών επιτοκίων παράγει μεγάλα κέρδη σε σύντομες χρονικές περιόδους (Arrighi, 1994).

Στην ειδικότερη εκδοχή της η χρηματοπιστωτικοποίηση της κατοικίας σχετίζεται με την εκμετάλλευση της ως ενός ακόμη επενδυτικού προϊόντος. Με άλλα λόγια, η κατοικία προσεγγίζεται ως ένα είδος κεφαλαίου που παράγει αξία και αποφέρει κέρδη (Ball, 1983; Pugh, 1986). Όπως επισημαίνει η Alexandri (2022): η διαδικασία αυτή έχει να κάνει περισσότερο με τις δυναμικές που διακρίνουν την κατοικία ως είδος κεφαλαίου. Το κεφάλαιο αναφέρεται σε περιουσιακά στοιχεία ως παραγωγικός συντελεστής, αλλά εξίσου και σε χρηματοοικονομικά μεγέθη (μετοχές, ομόλογα) που στοχεύουν στην αύξηση του αρχικού κεφαλαίου κίνησης. Για παράδειγμα, όταν μια εταιρεία εκδίδει μετοχές και τις πουλάει στο χρηματιστήριο, αυξάνει το κεφάλαιό της, αλλά όχι απαραίτητα τα χρηματικά διαθέσιμα δημιουργώντας τη μελλοντική υποχρέωση να αποδώσει το κεφάλαιο που δανείστηκε σήμερα με κάποιον τόκο που υπολογίστηκε ως μελλοντική απόδοση (Alexandri, 2022).

Παρότι η έννοια της χρηματοπιστωτικοποίησης της κατοικίας αναδείχθηκε εντονότερα στον δημόσιο και επιστημονικό διάλογο με το ξέσπασμα της φούσκας στεγαστικών δανείων και την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση στα τέλη της δεκαετίας του 2000, η εμφάνισή της εντοπίζεται ορισμένες δεκαετίες προηγουμένως. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η εδραίωση της κουλτούρας της ιδιοκατοίκησης αποτέλεσε συστατικό στοιχείο του Νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας. Για τα μικρομεσαία κοινωνικά στρώματα η επίτευξη αυτού του στόχου συνυφάνθηκε έντονα με τη χορήγηση στεγαστικών δανείων (Ronald, 2008).

Μέχρι τη δεκαετία του 1980, τα στεγαστικά δάνεια, συνήθως, χορηγούνταν από

ένα εύρος τοπικών ιδρυμάτων και οργανισμών που υπηρετούσαν στόχους δημοσίου συμφέροντος. Με την επικράτηση του νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας η φυσιογνωμία των αγορών ενυπόθηκων δανείων μεταβλήθηκε. Από αγορές που διευκόλυναν την απόκτηση ιδιόκτητων κατοικιών μετεξελίχθηκαν σε μία από τις πολλές χρηματοπιστωτικές αγορές με γνώμονα τη μεγιστοποίηση του οικονομικού κέρδους των τραπεζιτών και των επενδυτών. Η εξέλιξη αυτή οδήγησε σε μεταβολή της φύσης των ενυπόθηκων δανείων, καθώς και των κοινωνικών κινδύνων που υποκρύπτονται μέσα από τη λήψη ενός στεγαστικού δανείου (Aalbers, 2016).

Η μέθοδος του τραπεζικού δανεισμού έδωσε μεγάλη εξουσία στα χέρια των τραπεζών, με αποτέλεσμα να έχουν αποκτήσει εξουσιαστική ισχύ εις βάρος των δανειοληπτών με μια πληθώρα διαφορετικών μέσων. Μια σημαντική επίπτωση αυτών των εξελίξεων είναι, λοιπόν, ότι το σχέδιο ζωής ολοένα και περισσότερων νοικοκυριών βρίσκεται εξαρτημένο από το στεγαστικό τους δάνειο. Αυτή η σχέση δανειστή-δανειζόμενου εντείνει τους μηχανισμούς κυριαρχίας και εκμετάλλευσης (Lazzarato, 2012). Πρόκειται για μια εξουσιαστική σχέση που δεν αρκείται μόνο στην οικονομική εξάρτηση των νοικοκυριών, αλλά, αντίθετα, επικαθορίζει τις πρακτικές της καθημερινής ζωής μέσα σε ένα παγκοσμιοποιημένο καπιταλιστικό περιβάλλον (Garcia-Lamarca and Kaika, 2016).

Η πρόκριση των στεγαστικών δανείων ως κύρια πρακτική πρόσβασης στην ιδιοκατοίκηση είχε τουλάχιστον τρεις αρνητικές επιπτώσεις. Πρώτον, οδήγησε σε υπερχρέωση ένα μεγάλο κομμάτι των νοικοκυριών, τα οποία δεν είχαν την ικανότητα να εξυπηρετήσουν το δάνειό τους. Δεύτερον, λόγω της μεγάλης ζήτησης για κατοικία οι τιμές των ακινήτων γνώρισαν αξιοσημείωτη αύξηση. Απόρροια αυτού, ήταν οι αντικειμενικές αξίες τους να καθίστανται δυσπρόσιτες για απόκτησή τους, δίχως τη χορήγηση στεγαστικού δανείου. Τρίτον, η αγορά στεγαστικών δανείων κατέστη ένα μέσο κοινωνικού και στεγαστικού διαχωρισμού, αναλόγως του ύψους του χορηγούμενου δανείου από τις τράπεζες (Aalbers, 2016). Παράλληλα, με την ελευθερία κινήσεων ή ακόμα και την απουσία ελέγχου που έχει παρασχεθεί σε επενδυτικά ταμεία και κεφαλαιακές εταιρείες σε πολλά κράτη παγκοσμίως, παρατηρείται η αύξηση της επιθετικότητας τους στην υφαρπαγή κατοικίας. Κάτι που θα εντοπιστεί και στην ελληνική περίπτωση σε επόμενο κεφάλαιο.

### **1.2.3. Η απελευθέρωση των αγορών ενέργειας και τα φαινόμενα ενεργειακής φτώχειας**

Η πρόσβαση στην ενέργεια συνιστά μια πολύ σημαντική και ουσιαστική προϋπόθεση για τη διασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών κατοίκησης. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η κάλυψη μιας σειράς ανθρωπίνων και οικιακών αναγκών είναι εξαρτημένη από την κατανάλωση ενέργειας (φωτισμός, μαγείρεμα, ατομική υγιεινή, κλιματισμός, θέρμανση, διαδίκτυο και χρήση υπολογιστή, κ.α.) (Middlemish, 2022). Μέσα από ποικίλους ορισμούς προκύπτει ότι ενεργειακά φτωχά θεωρούνται τα νοικοκυριά



που οι δαπάνες τους ξεπερνούν το 10% του εισοδήματός τους για ανάγκες θέρμανσης (Boardman, 1991) ή άλλες βασικές λειτουργίες.

Το ενεργειακό ζήτημα συνέπεσε και αλληλεπίδρασε με τις δύο μεγάλες κρίσεις των τελευταίων πέντε δεκαετιών. Αφενός, η πετρελαϊκή κρίση της δεκαετίας του 1970, μαζί με άλλες παραμέτρους, πυροδότησε τις διαδικασίες μετάβασης από το Κεϋνσιανό στο Νεοφιλελεύθερο κράτος ευημερίας. Δεν είναι τυχαίο ότι οι πρώτες αναφορές στην προβληματική της ενεργειακής φτώχειας εντοπίζονται εντός εκείνης της περιόδου (Boustead and Hancock, 1979). Αφετέρου, η Μεγάλη Ύφεση του 2008 διασταυρώθηκε με κομβικές εξελίξεις που οδήγησαν στην κατεύθυνση απελευθέρωσης του τομέα ενέργειας. Οι αρνητικές συνέπειες της απελευθέρωσης της ενέργειας για τα ευάλωτα νοικοκυριά είναι εκείνες που ανάγκασαν την Ευρωπαϊκή Ένωση να συμπεριλάβει τα φαινόμενα ενεργειακής φτώχειας στην ατζέντα των κοινωνικών πολιτικών της (Buzaronski et al., 2012), όπως και τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου Ενεργειακής Φτώχειας.

Η ένταση των διαδικασιών ιδιωτικοποίησης της ενέργειας επέφερε περιορισμούς στη δυνατότητα κατανάλωσης ενέργειας από τα πιο φτωχά νοικοκυριά. Το γεγονός αυτό είχε ως συνέπεια την ανάδυση των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας, αρχικά στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και των Βαλκανίων, κατόπιν της μετάβασής τους από το Σοσιαλιστικό στο Καπιταλιστικό καθεστώς. Η όξυνση των κοινωνικών ανισοτήτων εξαιτίας των πολιτικών λιτότητας που υιοθετήθηκαν για τη διαχείριση των επιπτώσεων της Μεγάλης Ύφεσης του 2008 είχε ως αποτέλεσμα τη διεύρυνση των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας και στις χώρες της Νότιας Ευρώπης (Βαταβάλη και Χατζηκωνσταντίνου, 2018).

Οι επιπτώσεις της πανδημίας Covid-19 και του πολέμου στην Ουκρανία εγκαινίασαν μια νέα φάση επιδείνωσης του ενεργειακού ζητήματος, καθώς πολλές ευρωπαϊκές χώρες είναι εξαρτημένες από την εισαγόμενη Ρωσική ενέργεια. Συνολικά, προκύπτουν δυσκολίες στον ενεργειακό ανεφοδιασμό, με αποτέλεσμα να παρατηρούνται αυξήσεις στις τιμές ενέργειας και μεγάλη επιβάρυνση των λογαριασμών για τους οικιακούς καταναλωτές. Οι εξελίξεις αυτές επηρεάζουν την οικονομική σταθερότητα των νοικοκυριών, ιδιαίτερα των πιο φτωχών, καθώς αυξάνεται το ποσοστό του εισοδήματός που πρέπει να δαπανήσουν για την κάλυψη των ενεργειακών δαπανών τους (Siksnelyte-Butkiene, 2022).

#### **1.2.4. Η εξάντληση των νεοφιλελεύθερων κοινωνικών πολιτικών σε στεγαστικές υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης**

Μια θεμελιώδης συνέπεια της επικράτησης του Νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας ήταν η μετατόπιση των αξιακών προσανατολισμών της κοινωνικής πολιτικής από τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής προς δράσεις που εξαντλούνται στη διαχείριση της ακραίας φτώχειας (Gough, 1980; Levitas, 1996). Πρόκειται για ένα πλαίσιο κοινωνικών παροχών χαμηλής ποιότητας που αποσκοπεί



---

στην οριακή κάλυψη των απολύτως βασικών αναγκών των κοινωνικά εξαθλιωμένων πληθυσμών. Με όρους στεγαστικών υπηρεσιών αυτή η εξέλιξη μεταφράστηκε στην απομάκρυνση από κοινωνικές πολιτικές πρόληψης, όπως οι πολιτικές κοινωνικής κατοικίας των κρατικών στεγαστικών οργανισμών, και τη συστηματοποίηση των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης με επίκεντρο τις δομές αστέγων, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό εκπληρώνονται από την κοινωνία των πολιτών (Forrest and Murie, 1988).

Απλούστερα, ο αξιακός προσανατολισμός στη διαχείριση της ακραίας φτώχειας καταλήγει στη διαμόρφωση στεγαστικών υπηρεσιών που ούτε προλαμβάνουν, ούτε αντιμετωπίζουν τα στεγαστικά προβλήματα. Αντιθέτως, αυτό που παρατηρείται είναι η εξάντληση τους σε κοινωνικές δράσεις που υποβοηθούν μερικώς τη διαβίωση των αστέγων στον δρόμο ή σε στεγαστικές δομές από τις οποίες δεν διασφαλίζεται η ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Δύο σύγχρονες ενδεικτικές περιπτώσεις μελέτης της παγίωσης ενός συστήματος υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης είναι οι κυρίαρχες προσεγγίσεις για τη στεγαστική διαχείριση των αστέγων και των προσφύγων. Οι στεγαστικές υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης δεσπάζουν ως πνεύμα παρέμβασης και για τις δύο αυτές ακραία φτωχές ομάδες.

Σε επίπεδο στεγαστικής μέριμνας για τους άστεγους, η προσέγγιση με προτεραιότητα στη στέγαση (housing first approach)<sup>2</sup>, έχει αναδειχθεί τις τελευταίες δεκαετίες ως κοινωνικά και οικονομικά προσφορότερη, αντί της παραδοσιακής προσέγγισης της κλιμακωτής μετάβασης (staircase of transition approach)<sup>3</sup>. Εντούτοις, οι υπηρεσίες κλιμακωτής μετάβασης εξακολουθούν να δεσπάζουν ως στεγαστικές πρακτικές επιμηκύνοντας τον χρόνο παραμονής των αστέγων στον δρόμο, επιβαρύνοντας την κοινωνική τους κατάσταση και επιβραδύνοντας οποιαδήποτε προοπτική στεγαστικής και κοινωνικής τους ένταξης (O'Shaughnessy et al, 2020).

Η επικέντρωση σε προσωρινές λύσεις και βραχυπρόθεσμες παρεμβάσεις αποτελούν τον κανόνα των υφιστάμενων στεγαστικών πολιτικών. Η αποσπασματική

---

2 Η προσέγγιση με προτεραιότητα στη στέγαση υποστηρίζει ότι η στέγαση σε αξιοπρεπείς συνθήκες κατοίκησης πρέπει να προηγείται, να παρέχεται άνευ όρων ως ανθρώπινο δικαίωμα και να συνδυάζεται με εξατομικευμένες δράσεις κοινωνικής υποστήριξης, Μερικά από τα πλεονεκτήματά της είναι η παροχή μόνιμης αυτόνομης στέγασης, η αποκέντρωση της παροχής υπηρεσιών, η ομαλοποίηση των στεγαστικών και κοινωνικών συνθηκών καθώς και η εξατομικευμένη υποστήριξη των αστέγων (Busch-Geertsema, 2013).

3 Η προσέγγιση της κλιμακωτής μετάβασης είναι μια παραδοσιακή μορφή στεγαστικής επανένταξης. Βασική της φιλοσοφία είναι η προτεραιότητα στη θεραπεία. Οι άστεγοι πρέπει να είναι «στεγαστικά έτοιμοι» για να μεταβούν σε αυτόνομη κατοικία. Βασική προϋπόθεση για να συμβεί αυτό είναι να έχουν προηγουμένως επιλύσει, με την υποστήριξη των κοινωνικών υπηρεσιών, τα προβλήματα που τους οδήγησαν στην απώλεια στέγης (ενδεικτικά για μια κριτική προσέγγιση Ridgway and Zirple, 1990). Η βασική φιλοσοφία της είναι ότι διαφορετικά επίπεδα προοδευτικού ελέγχου και αυτονομίας (όπως για παράδειγμα ήπιων απαιτήσεων πρόσβασης υπνωτήρια, προσωρινή φιλοξενία ή εξειδικευμένες δομές φιλοξενίας για κοινωνικές ομάδες) δημιουργούνται σαν μια σκάλα που, μεταβατικά, οδηγούν στο στάδιο της μόνιμης στέγασης (Busch-Geertsema, 2013).

διαχείριση των αποκλεισμένων πληθυσμών με δημόσια ορατότητα αντικαταστάθηκε από μια σειρά πειραματισμών και πιλοτικών προγραμμάτων (Aragoglou and Gounis, 2017). Αυτοί οι ιδιότυποι όμως πειραματισμοί εκθέτουν τους αστέγους σε ένα μηχανισμό εκκρεμότητας. Διατηρούνται με άλλα λόγια εγκλωβισμένοι στο καθεστώς της κοινωνικής κατάστασης που έχουν περιέλθει (Hopper and Baumohl, 1994). Παράλληλα, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης επικεντρώνονται, κατά βάση, σε κοινωνικές παροχές σε είδος. Πρόκειται κατά κύριο λόγο για δράσεις βασικής υλικής συνδρομής που καλύπτουν ανυπέβλητες ανθρώπινες ανάγκες των ακραία φτωχών πληθυσμών. Τα κοινωνικά συστήματα και, ευρύτερα, η παροχή ειδών πρώτης ανάγκης επανεμφανίζονται ως θεμελιώδεις μορφές κοινωνικής μέριμνας (Gritter, 2015). Δεδομένων αυτών, αν όλες αυτές οι μορφές στεγαστικής αρωγής των ατόμων που πλήττονται από έλλειψη στέγης ακούγονται αποτροπιαστικές, οι δράσεις στεγαστικής διαχείρισης των προσφύγων εκπληρώνονται με παρόμοιο τρόπο, με πιο έντονα, ωστόσο, βιοπολιτικά και θανατοπολιτικά χαρακτηριστικά.

Ιδιαίτερα μετά την κοινή δήλωση ΕΕ-Τουρκίας το 2016, ο διαχρονικά αποτρεπτικός χαρακτήρας της μεταναστευτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης απέβη ακόμα κυνικότερος (Mulken, 2017). Η εξωτερικοποίηση των διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης των αιτούντων άσυλο, καθώς και η διαμόρφωση του Ευρωπαϊκού νότου ως ένα εσωτερικό φίλτρο αποτροπής των προσφυγικών ροών συνυφαίνονται με συνθήκες στέγασης που παραβιάζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα (Davitti, 2018; Valenta et al., 2019; Casaglia and Pacciardi, 2022).

Η σμίλευση ενός πλαισίου διαχείρισης του προσφυγικού με στεγαστικό επίκεντρο τα hotspots και τους καταυλισμούς επικουρεί την απαξίωση της ανθρώπινης ζωής. Οι καταυλισμοί στέγασης προσφύγων επιτελούν πρακτικές με χαρακτηριστικά βιοπολιτικής. Η διαμόρφωση μαζικών χώρων στέγασης σε ακατάλληλες συνθήκες διαμονής και αποκομμένους από τον αστικό ιστό διαμορφώνουν ζωές που οδηγούνται σε απογύμνωση από οτιδήποτε νοείται ως αξιοβίωτο. Η πολιτική διαχείριση του προσφυγικού με επίκεντρο τα hotspot καθιστά έκδηλους τους ρατσιστικούς και απάνθρωπους τρόπους μεταχείρισης τους (Dhesi et al., 2018). Οι Davies et al. (2017), επισημαίνουν ότι μια από τις σημαντικότερες συνέπειες της παγκόσμιας αύξησης των προσφυγικών ροών ήταν η εγκατάλειψη των εκτοπισμένων πληθυσμών σε αυτοσχέδιους καταυλισμούς μέσα στην ΕΕ. Με τον τρόπο αυτό, τα κράτη μέλη αποκλείουν ανθρώπους από την πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες.

Η επικράτηση ενός φάσματος στεγαστικών υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης συμπορεύεται με την ανακατεύθυνση της κοινωνικής πολιτικής προς τη διαχείριση της ακραίας φτώχειας. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τα παραπάνω ενδεικτικά παραδείγματα πρόκειται για μια φιλοσοφία διαχείρισης των ακραίων στεγαστικών ανισοτήτων που δεν διασφαλίζει ούτε τη στεγαστική, ούτε την κοινωνική αξιοπρέπεια. Γεγονός, εύλογο, εφόσον οι επιδιώξεις του Νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας απάδουν από αυτούς τους αξιακούς προσανατολισμούς.

### 1.2.5. Οι προσανατολισμοί της στεγαστικής πολιτικής στο πλαίσιο του νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας στην Ελλάδα

Παρότι οι προσανατολισμοί της στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα διέπονταν από έντονες αποκλίσεις συγκριτικά με το μεταπολεμικό Κεϋνσιανό κράτος ευημερίας των χωρών της Δυτικής Ευρώπης, κατά τις τελευταίες τρεις δεκαετίες παρατηρείται μια διαδικασία σύγκλισης προς τα κάτω (*race to the bottom*). Η απουσία πολιτικών κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα κατά τις μεταπολεμικές δεκαετίες οδήγησε σε ιδιόμορφους τρόπους κάλυψης των στεγαστικών αναγκών. Δημοφιλέστεροι τρόποι κατοίκησης ήταν οι πρακτικές λαϊκής αυτοστέγασης και ο θεσμός της αντιπαροχής (Maloutas et al., 2020). Με τέτοιου τύπου πρακτικές επιχειρήθηκε από τη δημόσια πολιτική η κάλυψη, μέσω της ιδιοκατοίκησης – συχνά σε επισφαλείς στεγαστικές συνθήκες, πλατιών κοινωνικών στρωμάτων με έντονα οικονομικά οφέλη για τους κατασκευαστές ακινήτων και τους εργολάβους.

Από τη δεκαετία του 1990 και έπειτα παρατηρούνται τάσεις σύγκλισης των προσανατολισμών της στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα με τις κατευθύνσεις του νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας (Aragoglou and Gounis, 2017). Κάτι που θα εξελιχθεί με απότομη και εντεινόμενη τάση από τις απαρχές της μνημονιακής περιόδου και έπειτα. Αφενός, η κλιμακωτή πρόκριση των στεγαστικών δανείων από τις τράπεζες για τα μικρομεσαία κοινωνικά στρώματα διαμόρφωσαν μια νέα δίοδο πρόσβασης στην ιδιοκατοίκηση (Alexandri, 2022) με εξόχως σημαντικά οικονομικά οφέλη για τους τραπεζίτες. Αφετέρου, την ίδια περίοδο, η εμφάνιση ακραία φτωχών πληθυσμιακών ομάδων, που στερούνταν το υποκατάστατο της οικογενειακής προστασίας, όπως οι οικονομικοί μετανάστες και οι πρόσφυγες, έτυχαν μιας κατακερματισμένης και ισχνής κοινωνικής και στεγαστικής αρωγής έκτακτης ανάγκης από τις πρωτοεμφανιζόμενες στην ελληνική κοινωνία μη κυβερνητικές οργανώσεις (Aragoglou, 2004).

Η οικονομική κρίση και οι πολιτικές λιτότητας που υιοθετήθηκαν για τη διαχείριση της είχαν σφοδρό αρνητικό αντίκτυπο στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας. Τη στιγμή που τα κοινωνικά προβλήματα οξύνθηκαν, οι κοινωνικές πολιτικές γνώρισαν απότομες και έντονες περικοπές γενικεύοντας τα φαινόμενα κοινωνικής επισφάλειας και επικεντρωνόμενες σε μια υπολειμματική διαχείριση της ακραίας φτώχειας (Δημουλάς και Κουζής, 2018).

Το πλαίσιο ευρύτερης υπολειμματικοποίησης της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα και η εμβάθυνση σε μια νεοφιλελεύθερη τροχιά δεν θα μπορούσε να αφήσει ανεπηρέαστους τους προσανατολισμούς της στεγαστικής πολιτικής. Με ένα πανομοιότυπο πνεύμα με όσα αναλύθηκαν παραπάνω για το διεθνές περιβάλλον, η στεγαστική πολιτική υιοθέτησε εντατικότερα και βαθύτερα ένα νεοφιλελεύθερο μονοπάτι (Κουραχάνης, 2017), το οποίο συχνά εμπλουτίστηκε με αυταρχικές πρακτικές (Καψάλης, Κουμαριανός και Κουραχάνης, 2021).

Οι ισχυρισμοί αυτοί επαληθεύονται από σημαντικούς μεσο-σταθμούς που θα αναλυθούν ως αυτόνομες ενότητες σε αυτή τη μελέτη: συστηματοποίηση των υπηρεσιών αστέγων για τους «νέο-άστεγους» και τους πρόσφυγες διαμορφώνοντας τοπία ανθρωπιστικής κρίσης, ανεξέλεγκτη εμπορευματοποίηση της κατοικίας (βλ. βραχυχρόνιες μισθώσεις) στο πλαίσιο του υπερτουρισμού με συνέπεια την ανησυχητική άνοδο των ενοικίων, αυστηροποίηση και, εν τέλει, κατάργηση του πλαισίου προστασίας της κύριας κατοικίας από πλειστηριασμούς κόκκινων δανείων και πώληση αυτών σε Funds στο εξωτερικό (βλ. Σχέδιο Ηρακλής, «Πτωχευτικός Νόμος»), απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας και δημιουργία του χρηματιστηρίου ενέργειας επιφέροντας όξυνση της ολιγοπωλιακής κερδοσκοπίας και των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας.

Αυτή είναι η επιχειρηματολογία που θα επιδιωχθεί να αναπτυχθεί στο κυρίως σώμα αυτής της μελέτης. Κύριος σκοπός είναι η τοποθέτηση των μονοπατιών προς τη στεγαστική κρίση και των προκλήσεων της στεγαστικής πολιτικής στην ελληνική περίπτωση σε αυτό το ευρύτερο περίγραμμα. Ένα περίγραμμα που απορρέει από τις συνέπειες της εμβάθυνσης του νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας στην Ελλάδα μέσα από τις πολιτικές λιτότητας, την εμπορευματοποίηση της κοινωνικής πολιτικής, καθώς και τη διαχείριση της ακραίας φτώχειας, αντί της ανάπτυξης αναδιανεμητικών πολιτικών αντιμετώπισής της με γνώμονα τη διασφάλιση της καθολικότητας της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Οι προοπτικές αναχαίτησης όλων αυτών των προκλήσεων δύναται να επέλθουν μέσα από ένα ριζικό μετασχηματισμό των στεγαστικών πολιτικών που διατυπώνεται στο τελευταίο μέρος του βιβλίου.

## Μέρος Ι

Η στεγαστική πολιτική στην  
Ελλάδα και τα μονοπάτια προς  
τη στεγαστική κρίση



# 2

Η εξέλιξη της  
στεγαστικής  
πολιτικής στην  
Ελλάδα μέχρι την  
οικονομική κρίση

Η εξέλιξη των κοινωνικών πολιτικών στέγασης στην Ελλάδα παρουσίασε αρκετές ιδιομορφίες (Μαλούτας και Οικονόμου, 1988), όπως αυτό συνέβη ευρύτερα σε πολλά πεδία κοινωνικής πολιτικής, συγκριτικά με τη μεταπολεμική οικοδόμηση του κράτους ευημερίας στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης (Πετμεζίδου, 1992; Γετίμης και Γράβαρης, 1993; Βενιέρης και Παπαθεοδώρου, 2003; Petmesidou and Mossialos, 2006; Δημουλάς και Κουζής, 2018). Μέσα από την αναζοπύρωση της συγκριτικής έρευνας στην κοινωνική πολιτική, που προκλήθηκε από τη μελέτη του Esping-Andersen (1990), ένα εκτενές σώμα της επιστημονικής βιβλιογραφίας κατά τη δεκαετία του 1990 επικεντρώθηκε στη μελέτη του Νοτιο-ευρωπαϊκού τύπου κοινωνικής προστασίας (Leibfried, 1992; Castles, 1993; van Kersbergen, 1995; Ferrera, 1996).

Σύμφωνα με την πιο επιδραστική μελέτη, αυτή του Maurizio Ferrera (1996), το κράτος ευημερίας στις χώρες της Νότιας Ευρώπης αναπτύχθηκε με αξιοσημείωτη χρονική υστέρηση, σημαντικές στρεβλώσεις και αποκλίσεις από το μεταπολεμικό Δυτικό πρότυπο. Πολλές από τις κρατικές ανεπάρκειες στο κοινωνικό πεδίο υποκαταστάθηκαν από τον θεσμό της οικογένειας. Η υπέρμετρη επιβάρυνση της οικογένειας οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην υπολειμματική οικογενειακή και στεγαστική πολιτική που υφίσταται στα Νότιο-ευρωπαϊκά κράτη ευημερίας (Ferrera, 1996). Συνθήκη που εξελίσσεται επί τα χείρω την τελευταία δεκαετία εν μέσω πολιτικών λιτότητας και κρίσης του οικογενειοκεντρικού τύπου κοινωνικής προστασίας (*familistic welfare capitalism*) (Papadopoulos and Roumpakis, 2013).

Στο εύρος αυτής της προβληματικής εντάσσεται και η διάσταση των πρακτικών κάλυψης των στεγαστικών αναγκών στις χώρες της Νότιας Ευρώπης (Allen et al., 2004). Ο ρόλος της οικογένειας είναι καταλυτικός στη στεγαστική προστασία των Μεσογειακών χωρών, καθώς οι εκτεταμένοι δεσμοί οικογενειακής αλληλεγγύης δημιουργούν ένα είδος ευθύνης για τη στεγαστική προστασία των μελών τους (Allen 2006).

Εξαιτίας της υπολειμματικής παρουσίας του κράτους στην κάλυψη των στεγαστικών αναγκών παρατηρούνται εκτεταμένα φαινόμενα ιδιοκατοίκησης (Castles and Ferrera 1996). Στη διεθνή επιστημονική βιβλιογραφία έχει υποστηριχθεί ότι σε χώρες με υπολειμματική στεγαστική παρέμβαση, η ιδιοκατοίκηση είναι ο ασφαλέστερος τρόπος στεγαστικής προστασίας (Kemenuy 1995). Στον Ευρωπαϊκό Νότο, η απόκτηση ιδιόκτητης κατοικίας από τα φτωχά νοικοκυριά επιχειρήθηκε με ιδιόμορφους τρόπους. Αυτό συνέβη εκτεταμένα με πρακτικές αυτοστέγασης, ενίοτε με τη σιωπηρή ανοχή της δημόσιας πολιτικής. Ωστόσο, όσα φτωχά νοικοκυριά δεν κατάφεραν να αποκτήσουν το δικό τους σπίτι βρίσκονταν υπό τον διαρκή κίνδυνο της στεγαστικής επισφάλειας (Ferrera and Castles, 1996).

Τα φαινόμενα αυτά εντάθηκαν στη Νότιο-ευρωπαϊκή επικράτεια από τη δεκαετία



---

του 1990. Η εισαγωγή ήπιων νεοφιλελεύθερων μεταρρυθμίσεων<sup>4</sup> και οι σημαντικοί κοινωνικοοικονομικοί μετασχηματισμοί οδήγησαν σε νέες μορφές φτώχειας με δημόσια ορατότητα, όπως οι οικονομικοί μετανάστες ή οι άστεγοι (Arapoglou and Gounis 2017). Η κοινωνική υποστήριξη προς κοινωνικά περιθωριοποιημένες ομάδες προερχόταν κυρίως από τη δραστηριοποίηση φιλανθρωπικών και εκκλησιαστικών φορέων, καθώς και των δράσεων των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών μεταγενέστερα, εξαιτίας της υπολειμματικής κοινωνικής παρέμβασης του κράτους (Arapoglou 2004).

Η μεταπολεμική ανάπτυξη της στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα αποτελεί μια χαρακτηριστική περίπτωση μελέτης της ανωτέρω προβληματικής. Αυτή η χρονική περίοδος αναδείχθηκε σε ορόσημο για τη διαμόρφωση των ελληνικών αστικών κέντρων με προεξάρχον αυτό της Αθήνας. Ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος είχε ως συνέπεια την καταστροφή περίπου του 30% του οικιστικού αποθέματος και, επιπροσθέτως ένα μεγάλο μέρος των υπόλοιπων κατοικιών είχε υποστεί σοβαρές ζημιές (Οικονόμου, 1988). Σε αυτά οφείλουν να προσμετρηθούν οι επιπτώσεις του εμφυλίου πολέμου που όξυναν ακόμα περισσότερο το στεγαστικό ζήτημα. Συνδυαστικά με τα κύματα εσωτερικής μετανάστευσης και αστικοποίησης που θα ακολουθούσαν, διαμορφώθηκε η αναγκαιότητα μαζικής παραγωγής κατοικιών. Συνεπώς, κατά τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες σημειώνονται ριζικοί στεγαστικοί, πολεοδομικοί και αστικοί μετασχηματισμοί (Εμμανουήλ, 2006). Ενδεικτικά, ο πληθυσμός της πρωτεύουσας της χώρας υπερδιπλασιάστηκε, καθώς από 1.500.000 εκατομμύριο κατοίκους που διέθετε το 1951, έφτασε τα 3.500.000 εκατομμύρια το 1981 (Μαλούτας και Σπυρέλλης, 2015).

Σε αυτή την κοινωνικοοικονομική συγκυρία το κράτος επέλεξε τη διαμόρφωση μιας υπολειμματικής στεγαστικής πολιτικής προκρίνοντας δύο διακριτές μορφές κάλυψης των στεγαστικών αναγκών: πρώτον, τις πρακτικές αυτόστεγάσης και, δεύτερον, τη μέθοδο της αντιπαροχής για την ανέγερση πολυκατοικιών (Μαλούτας et al., 2020). Πρόκειται για δύο τρόπους αστικής ανάπτυξης που ενθάρρυναν τη διευρυμένη δραστηριοποίηση του ιδιωτικού κατασκευαστικού τομέα (Οικονόμου, 1988).

Η επιλογή μιας φιλοσοφίας μη παρέμβασης του κράτους επηρεάστηκε έντονα από την αμερικανική αντίληψη για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών. Ο ρόλος της Αμερικανικής Βοήθειας για τη στεγαστική αποκατάσταση στην Ελλάδα υπήρξε

---

4 Η δεκαετία του 1990 θεωρείται από πολλούς μελετητές (Papatheodorou, 2014; Arapoglou and Gounis, 2017; Δημουλάς και Κουζής, 2018; Καψάλης κ.α., 2021) ορόσημο για τη στροφή του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας προς μια νεοφιλελεύθερη κατεύθυνση. Θεμελιώδεις περικοπές στο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, εντατικοποίηση των ευέλικτων μορφών εργασιακών σχέσεων, ιδιωτικοποίηση δημοσίων υποδομών και ο σταδιακός ενστερνισμός του αξιακού προσανατολισμού της κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της σύγκλισης μαζί της μπορούν να θεωρηθούν ως ισχυρές ενδείξεις για αυτή τη στροφή.

αξιοσημείωτος. Περίπου το 30% των δημοσίων επενδύσεων την περίοδο 1948-1950, η οποία πήγαζε από το Σχέδιο Μάρσαλ, διοχετεύθηκε σε στεγαστικές παρεμβάσεις. Ωστόσο, μέχρι τη δεκαετία του 1980, μόλις το 1.7% του συνολικού στεγαστικού αποθέματος κατασκευάστηκε από τον δημόσιο τομέα (Κοτζαμάνης και Μαλούτας, 1985).

Σ' ένα πλαίσιο πολεοδομικής ανάπτυξης και αστικοποίησης, το κράτος υποστήριξε τις πρακτικές του ιδιωτικού τομέα στον κλάδο των κατασκευών. Γεγονός το οποίο έγινε αντιληπτό σε φαινόμενα όπως η ανοχή της δωρεάν ιδιοποίησης κοινωνικού και φυσικού κεφαλαίου, η φορολογική υποστήριξη και μια φιλελεύθερη πολιτική ενοικίου και γης. Κοινός παρονομαστής αυτών των διαστάσεων ήταν ότι συνέβαλλαν στην αύξηση των περιθωρίων κέρδους των οικοδομικών κεφαλαίων (Οικονόμου 1988). Η ανάπτυξη αυτή αφέθηκε ανεξέλεγκτη και χωρίς κανένα πλαίσιο ρύθμισης, με αποτέλεσμα συνηθισμένοι τρόποι δόμησης / επέκτασης να είναι αυτοί της λαϊκής αυτοστέγασης, συχνά με πρακτικές αυθαίρετης δόμησης ή της αντιπαροχής (Μαλούτας, 1988).

Σχετικά με τη λογική και την πρακτική της λαϊκής αυτοστέγασης ιδιαίτερα διαφωτιστική μπορεί να θεωρηθεί η μελέτη της Κάλφα (2019). Για την εκπλήρωσή της παρέχονταν χρηματικό ποσό και οικοδομικά υλικά, ώστε οι κάτοικοι να επισκευάσουν οι ίδιοι τις κατοικίες τους. Η Αμερικανική Αποστολή Βοήθειας στην Ελλάδα μεριμνούσε και για έναν ευκρινή τρόπο κάλυψης των στεγαστικών αναγκών με την άμεση εμπλοκή των ωφελούμενων σε αυτή τη δράση. Από τα μέσα του 1947 μέχρι τις αρχές του 1951 περίπου 142.000 ελληνικές οικογένειες υποστηρίχθηκαν από την Αμερικανική Βοήθεια στην προσπάθειά τους να αποκτήσουν τη δική τους κατοικία. Παράλληλα, η Αμερικανική Βοήθεια για τη στέγαση παρέιχε οικοδομικά υλικά σε πολλά χωριά της επαρχίας για την ανοικοδόμηση των σπιτιών τους. Η λογική της αυτοστέγασης δεν αποδείχθηκε οικονομικότερη από την παράδοση έτοιμων κατοικιών μέσα από οργανισμούς στεγαστικής πολιτικής. Αντιθέτως, φαίνεται περισσότερο να αποσκοπούσε στην καλλιέργεια ενός νέου ήθους αυτοβοήθειας το οποίο ήταν σύμφυτο με τις αμερικανικές αρχές της ελευθερίας και του ατομισμού (Κάλφα, 2019). Παράλληλα, η πρακτική της αυτοστέγασης διαιωνίστηκε κατά τις επόμενες δεκαετίες, κυρίως από τα χαμηλά κοινωνικά στρώματα, με τη σιωπηρή ανοχή της δημόσιας πολιτικής. Σημαντικό κομμάτι της εργατικής τάξης ανέπτυξε πρακτικές αυτοστέγασης με καταπατήσεις γης ή την αυθαίρετη κατασκευή ακινήτων (Μαλούτας, 1990).

Κομβικό για την αστική ανάπτυξη των πόλεων υπήρξε το σύστημα της αντιπαροχής. Σύμφωνα με τους Μαλούτα και Σπυρέλλη (2015): «Η αντιπαροχή συνίσταται στη συμφωνία μεταξύ ενός οικοπεδούχου και ενός κατασκευαστή για την ανέγερση κτιρίου και την κατανομή μεταξύ τους της κυριότητας των διαμερισμάτων ή/και γραφείων και καταστημάτων που προκύπτουν από τη διαδικασία, με βάση κάποιο αρχικό συμβόλαιο που αποτυπώνει τη συμμετοχή της κάθε πλευράς στη σχετική επένδυση». Η πρακτική αυτή γνώρισε τεράστια απήχηση, καθώς εξυπηρετούσε τη

μαζική και οικονομική στέγαση, ταίριαζε με την κουλτούρα της μικρο-ιδιοκτησίας και πριμοδοτήθηκε από ευνοϊκή φορολογική πολιτική που οδηγούσε σε χαμηλό κόστος παραγωγής πολυκατοικιών (Μαλούτας και Σπυρέλλης, 2015; Μαλούτας, 2021).

Οι κατασκευές, κατά τις δεκαετίες 1950–1970, διπλασίασαν το ποσοστό τους στο ΑΕΠ αντιπροσωπεύοντας σχεδόν το 1/3 του συνόλου της βιομηχανικής παραγωγής και το 1/2 της μεταποιητικής παραγωγής. Ο οικοδομικός τομέας αντιπροσώπευε το συντριπτικά μεγαλύτερο ποσοστό της συνολικής αξίας των κατασκευών και κυμαινόταν από 65% έως 75% κατά την περίοδο 1951–1979 (Αντωνοπούλου, 1991). Μέσα από την αντιπαροχή επιδιώχθηκε η ενθάρρυνση απόκτησης κατοικίας για όσους πολίτες δεν επιχείρησαν αυτοστέγαση και συνέκλιναν με τα μεσαία κοινωνικά στρώματα. Με το σύστημα αντιπαροχής την περίοδο 1950–1970 κατασκευάστηκαν στην Αθήνα 34.000 πολυκατοικίες τη στιγμή που το 1950 διέθετε μόλις 1.000 (Maloutas et al., 2020).

Η αξιοσημείωτη πριμοδότηση της δραστηριοποίησης του ιδιωτικού τομέα κατασκευών στην Ελλάδα εξυπηρετήθηκε και από μια παραγκωνισμένη κοινωνική πολιτική κατοικίας. Κατά τη μεταπολεμική περίοδο ο κρατικός μηχανισμός ανέπτυξε, πολύ περιορισμένα, ορισμένους άξονες στεγαστικής υποστήριξης (Οικονόμου, 1988). Ως τέτοιοι θα μπορούσαν να εκληφθούν η ίδρυση και λειτουργία του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (Ο.Ε.Κ.) (1954–2012) ή τα Προγράμματα Λαϊκής Κατοικίας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας που ξεκίνησαν το 1964. Η λειτουργία του πρώτου απευθυνόταν, στην πλειοψηφία των δράσεων του, σε ανταποδοτικού τύπου στεγαστικές παροχές, δηλαδή σε παροχές μονάχα για εργαζόμενους και όχι για το σύνολο του πληθυσμού. Ενώ το δεύτερο, του οποίου η λειτουργία απευθυνόταν προς τα ασθενέστερα κοινωνικά στρώματα, αν και αρχικά φάνηκε να έχει ορισμένες επιδράσεις, στη συνέχεια ατόνησε και περιορίστηκε σε έναν υποστηρικτικό ρόλο σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης. Άλλες έμμεσες ή άμεσες πολιτικές στεγαστικής υποστήριξης εξαντλήθηκαν, ολοκληρωτικά σχεδόν, σε πρακτικές που αφορούσαν μικρής έκτασης φοροαπαλλαγές για την απόκτηση πρώτης κατοικίας, περιορισμένες επιδοτήσεις ενοικίου και ορισμένα στεγαστικά προγράμματα από τον ΟΕΚ. Ακόμη, υπήρξαν παρεμβάσεις με χαρακτηριστικά έκτακτης ανάγκης για φαινόμενα φυσικών καταστροφών (θεομηνίες, σεισμοί, κλπ). Δεν σημειώθηκε ουσιαστική υποστήριξη στους ενοικιαστές ακινήτων, σε πολιτικές πρόληψης της απώλειας στέγης ή στην προστασία των υπερχρεωμένων νοικοκυριών (Εμμανουήλ, 2006).

Στα μέσα της δεκαετίας του 1980 παρατηρήθηκαν ορισμένες βραχύβιες και θνησιγενείς απόπειρες επιδοτήσεων επιτοκίων για τα δάνεια απόκτησης κύριας κατοικίας και χρηματικών επιδοτήσεων ενοικίου μέσω της φορολογίας. Επρόκειτο για παρεμβάσεις που δεν άφησαν κάποιο αξιοσημείωτο κοινωνικό αποτύπωμα. Αντιθέτως, η στεγαστική αναπαραγωγή της ελληνικής κοινωνίας εξακολούθησε να βασίζεται στα παραδοσιακά πρότυπα της διαγενεακής μεταβίβασης της

κατοικίας και των άτυπων πρακτικών συμπληρωματικής ενίσχυσης εισοδήματος και περιουσιακών στοιχείων (Emmanuel, 1990).

Από τη δεκαετία του 1990 παρατηρείται η μεταστροφή του ελληνικού κράτους ευημερίας προς ένα νεοφιλελεύθερο πρότυπο στεγαστικής λειτουργίας. Η τελευταία παρακινείται από την ισχυρή πρόσδεση της Ελλάδας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της εισόδου της στην Οικονομική Νομισματική Ένωση (Ο.Ν.Ε.) (Φερώνας, 2013). Σε αυτό το πλαίσιο επηρεάζεται και ο τρόπος απόκτησης ιδιόκτητης κατοικίας με τη στροφή προς τα στεγαστικά δάνεια από τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Πρόκειται για ένα εμβληματικό φαινόμενο της νεοφιλελεύθερης στροφής στη Στεγαστική Πολιτική των χωρών της Δυτικής Ευρώπης που συνέβη σχεδόν μια δεκαετία νωρίτερα (Hodkinson et al., 2013).

Εξελίξεις όπως οι παραπάνω, αλλά και άλλες όπως η μεγάλη μείωση των επιτοκίων δανεισμού που αναφέρονται σε επόμενη ενότητα, οδήγησαν κατά τη δεκαετία του 1990 στην απελευθέρωση των στεγαστικών δανείων. Η μεγάλη ζήτηση ακινήτων με χορήγηση των στεγαστικών δανείων οδήγησε σε αύξηση των τιμών στην αγορά ακινήτων, μειώνοντας τις δυνατότητες πρόσβασης σε οικονομικά προσιτή κατοικία τα πιο ευάλωτα νοικοκυριά (Emmanuel, 2014; Maloutas et al., 2020).

Παρόλα αυτά, αφορά σε μια χρονική συγκυρία, όπου στην ελληνική κοινωνία εμφανίζονται πληθυσμιακές ομάδες με ανάγκες στέγασης που δεν έχουν τη δυνατότητα απόλαυσης του υποκατάστατου της οικογενειακής προστασίας. Τέτοιες είναι οι πρόσφυγες του Πόντου, οι πολιτικοί πρόσφυγες από αφρικανικές και ασιατικές χώρες και οι οικονομικοί μετανάστες από τα Βαλκάνια και την Ανατολική Ευρώπη (Κουραχάνης, 2017). Για αυτούς τους πληθυσμούς το ελληνικό κράτος κινήθηκε μεταξύ επιλεκτικότητας και αποχής από τη στεγαστική και κοινωνική υποστήριξη τους, με συνέπεια να κατακερματίζεται ακόμα περισσότερο το προϋπάρχον περιορισμένο και αποσπασματικό περιβάλλον στεγαστικών υπηρεσιών.

Επιμέρους ομάδες πολιτικών προσφύγων που εγκαταστάθηκαν εκείνη την περίοδο στην Ελλάδα προέρχονταν από την Τουρκία, το Ιράν, το Ιράκ, την Συρία, την Σομαλία, το Σουδάν, τη Σρι Λάνκα, καθώς και την πρώην Γιουγκοσλαβία και τέθηκαν υπό την αιγίδα της Ύπατης Αρμοστείας για τους Πρόσφυγες. Την ίδια χρονική περίοδο οι κυριότεροι χώροι διαμονής των μεταναστών δίχως επίσημα έγγραφα στην Αθήνα ήταν εγκαταλειμμένα ξενοδοχεία, τα οποία παλαιότερα είχαν κριθεί ακατάλληλα προς λειτουργία (Ψημμένος, 1995). Για τη διαχείριση των νέο-αναδυόμενων δημόσια ορατών στεγαστικών προβλημάτων υπήρξε μια αποσπασματική θεμελίωση στεγαστικών υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης από τις πρωτοεμφανιζόμενες Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, ενώ ο ρόλος της εκκλησιαστικής υποστήριξης παρέμεινε ενεργός για τους άπορους (Αγαρογλου, 2002). Πρόκειται ίσως για μια απτή αντανάκλαση των υπολειμματικών κοινωνικών πολιτικών στέγασης στην Ελλάδα, συμπορευόμενων με το ευρύτερο πνεύμα

«ΜΚΟποίησης» της κοινωνικής πολιτικής για τη διαχείριση της ακραίας φτώχειας (Κουραχάνης, 2017).

Το πνεύμα επιλεκτικότητας των κοινωνικών πολιτικών στέγασης αφορούσε περισσότερο το ειδικό καθεστώς μεταχείρισης των προσφύγων από τον Πόντο. Τα κύματα εισροών Ποντίων από την πρώην Σοβιετική Ένωση προς την ελληνική επικράτεια αυξήθηκαν σημαντικά στις αρχές της δεκαετίας του 1990 (Κασιμάτη 1992). Με την αύξηση των εισροών η τότε ελληνική κυβέρνηση έθεσε σε υλοποίηση ένα σχέδιο στεγαστικής αποκατάστασης των Προσφύγων. Μέσω της συνεργασίας του Υπουργείου Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Δημοσίων Έργων και της Αγροτικής Τράπεζας μοιράστηκαν 324 νεόδμητες κατοικίες σε Ξάνθη και Κομοτηνή που κατασκευάστηκαν από την ΕΚΤΕΝΕΠΟΛ. Οι κατοικίες αυτές δόθηκαν με άτοκα δάνεια, τα οποία κατά 35% χρηματοδότησε το ελληνικό κράτος (Sapounakis 1995).

Παράλληλα, το 1990 το ελληνικό κράτος προχώρησε στη σύσταση του Εθνικού Ιδρύματος Υποδοχής και Αποκατάστασης Απόδημων και Παλιννοστούντων Ομογενών Ελλήνων (ΕΙΥΑΑΠΟΕ). Το ΕΙΥΑΑΠΟΕ ήταν φορέας εποπτευόμενος από το Υπουργείο Εξωτερικών με σκοπό την υποδοχή και τη στεγαστική και κοινωνική ενσωμάτωση των Ποντίων. Το ελληνικό κράτος ενθάρρυνε την εγκατάστασή τους στις περιοχές της Ανατολικής Μακεδονίας και της Θράκης (Sapounakis 1997). Για την εκπλήρωση αυτού του σχεδίου διαμορφώθηκαν δύο τύποι στεγαστικής υποστήριξης: ο πρώτος ήταν ένα πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου. Το ΕΙΥΑΑΠΟΕ προσέφερε επιδότηση ενοικίου σε οικογένειες για την ενοικίαση ακινήτων κατά την διαδικασία εγκατάστασης σε ιδιωτική κατοικία. Το ποσοστό της επιδότησης θα μειωνόταν σταδιακά μέχρι τη στιγμή που η οικογένεια θα ήταν σε θέση να καλύπτει μόνη τις στεγαστικές της δαπάνες. Η δεύτερη επιλογή ήταν η κατασκευή από το ΕΙΥΑΑΠΟΕ σε συνεργασία με ειδικές κατασκευαστικές εταιρείες κατοικιών, οι οποίες θα προσφέρονταν στις οικογένειες των ομογενών με ευνοϊκούς όρους αποπληρωμής (Sapounakis 1997; Κουραχάνης, 2017).

Στις αρχές της νέας χιλιετίας το πλαίσιο του εξευρωπαϊσμού της κοινωνικής πολιτικής δεσπόζει στην εγχώρια ατζέντα και προωθείται στο πλαίσιο της σύγκλισης με την ΕΕ, καθώς και από το γεγονός της διοργάνωσης των Ολυμπιακών Αγώνων «Αθήνα 2004». Εντός αυτής της συγκυρίας θεμελιώνονται στεγαστικά προγράμματα και υπηρεσίες για ευάλωτες ομάδες των οποίων η στεγαστική προστασία υποστηρίζεται από την ευρωπαϊκή ατζέντα και τα κοινοτικά συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα (ξενώνες φιλοξενίας κακοποιημένων γυναικών, στεγαστικά δάνεια σε Ρομά). Δυστυχώς, η απουσία συνολικού σχεδίου και πολιτικής βούλησης δεν οδήγησαν σε πραγματικές μεταρρυθμίσεις, όπως συνέβη και σε πολλούς άλλους τομείς της κοινωνικής πολιτικής (Κουραχάνης, 2017).

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 η στεγαστική πολιτική στην Ελλάδα εισέρχεται στον κυκλώνα των στεγαστικών δανείων από τις τράπεζες. Όπως θα

αναφερθεί σε επόμενη ενότητα, από το 1998 παρατηρήθηκε ραγδαία άνοδος της στεγαστικής πίστης και σημαντική μείωση των επιτοκίων. Η αναβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας της Ελλάδας, έπειτα από την είσοδό της στην Ευρωζώνη, οδήγησε σε εξίσωση των επιτοκίων με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (5%), γεγονός που σηματοδότησε μεγάλη απελευθέρωση του τραπεζικού δανεισμού (Alexandri, 2022).

Αυτές οι εξελίξεις οδήγησαν σε αύξηση της χορήγησης στεγαστικών δανείων και, ταυτόχρονα, της ζήτησης για κατοικία με αποτέλεσμα την αξιοσημείωτη άνοδο των τιμών στην αγορά ακινήτων. Ενδεικτικό είναι ότι κατά τη δεκαετία 1999–2009 τα στεγαστικά δάνεια αυξήθηκαν από 5.8% σε 33.9% του Α.Ε.Π. (Σιατίτσα, 2019). Στο τέλος του 2008 τα στεγαστικά δάνεια αποτελούσαν το μεγαλύτερο μέρος του τραπεζικού δανεισμού των νοικοκυριών, ανοίγοντας ένα νέο κεφάλαιο προκλήσεων για το στεγαστικό τοπίο της χώρας μας.

## Συμπεράσματα

Η κοινωνική πολιτική στέγασης στην Ελλάδα παρέμεινε στο περιθώριο του ελληνικού κράτους ευημερίας, ανεξαρτήτως των διακυμάνσεων του μεταξύ γενναιοδωρίας και λιτότητας. Φαινόμενο που παρατηρείται ευρύτερα στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου και αποτελεί ένα χαρακτηριστικό γνώρισμα του τύπου κοινωνικής προστασίας που έχει διαμορφώσει. Η οικογένεια αποτέλεσε το πολυτιμότερο υποκατάστατο της κρατικής απουσίας. Ταυτόχρονα, διαμόρφωσε μια ισχυρή πλειοψηφία ποσοστών ιδιοκατοίκησης, ως ένα πρόσφορο μέσο προστασίας των νοικοκυριών από τους στεγαστικούς και κοινωνικούς κινδύνους.

Στο πεδίο της στεγαστικής πολιτικής το ελληνικό κράτος επέλεξε τη διαμόρφωση ενός επαναλαμβανόμενου μοτίβου, όπου οι τρόποι κάλυψης των στεγαστικών αναγκών θα συμπορεύονταν με εξόχως επικερδείς συνθήκες τόσο του κατασκευαστικού, όσο και του χρηματοπιστωτικού τομέα. Σε αυτό το μοτίβο, ισχνές και κατακερματισμένες παρεμβάσεις της κοινωνικής πρόνοιας, με μια κουλτούρα έκτακτης ανάγκης, θα επιχειρούσαν να επιδείξουν ένα ψευδεπίγραφο κοινωνικό ενδιαφέρον για πληθυσμιακές ομάδες που πλήττονταν από ακραίες στεγαστικές ανισότητες και εξαθλίωση. Επρόκειτο για μια φιλοσοφία στεγαστικής πολιτικής που στερήθηκε δικλείδων διαμόρφωσης ενός ελάχιστου πλαισίου στεγαστικής ασφάλειας για τους πιο αδύναμους, οποιασδήποτε σταθερής και επαρκούς μορφής επιδότησης ενοικίου και παραγωγής αποθέματος κοινωνικής κατοικίας από οργανισμούς στέγασης για τα χαμηλά και μικρομεσαία κοινωνικά στρώματα.

Το σχέδιο της μεταπολεμικής αστικής ανάπτυξης βασίστηκε στους άξονες της ατομικής ευθύνης για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών, παράλληλα με την κρατική συναίνεση στην άμετρη δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα ακινήτων. Οι πρακτικές της αυτοστέγασης και της αντιπαροχής ήταν οι δύο θεμελιώδεις πυλώνες της στεγαστικής πολιτικής της μεταπολεμικής περιόδου. Πρόκειται για μια ιδιόμορφη στεγαστική στρατηγική όπου επέτρεψε τη μαζική παραγωγή οικιστικού αποθέματος

---

και τη διευρυμένη απόκτηση λαϊκής κατοικίας, συχνά με τη σιωπηρή ανοχή της δημόσιας πολιτικής σε φαινόμενα καταπατήσεων και αυθαίρετης δόμησης. Με αυτή την πρακτική το ελληνικό κράτος κατάφερε να διασφαλίσει υψηλά περιθώρια κέρδους στον κατασκευαστικό τομέα και κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των μικρομεσαίων στρωμάτων. Η συνύπαρξη ιδιοκατοίκησης και ανεπαρκών συνθηκών στέγασης εντοπιζόταν στα κατώτερα κοινωνικά στρώματα, ιδιαίτερα σε εκείνα που επέτυχαν την πρόσβαση σε στέγη με αυτοσχέδιους τρόπους.

Η δεκαετία του 1990 σηματοδότησε, εκτενέστερα, μια στροφή στην εγχώρια κοινωνική πολιτική η οποία δρομολογήθηκε στις ράγες της νεοφιλελεύθερης διακυβέρνησης. Τα εγχειρήματα σύγκλισης με τα πρότυπα και τις διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης διάνοιξαν, εν πολλοίς, και τον δρόμο προς την απελευθέρωση των στεγαστικών δανείων με εμπλοκή του χρηματοπιστωτικού τομέα. Παράλληλα, τα φαινόμενα στεγαστικής επισφάλειας διευρύνθηκαν, κυρίως με την αθρόα είσοδο μεταναστευτικών πληθυσμών. Κοινωνικών ομάδων, δηλαδή, που δεν είχαν τη δυνατότητα αξιοποίησης του υποκατάστατου της οικογενειακής προστασίας, όπως μέχρι πρότινος συνέβαινε στην ελληνική κοινωνία. Οι νέες τάσεις απόκτησης ιδιόκτητης κατοικίας ευνόησαν την κερδοφορία του τραπεζικού τομέα, πέρα από τον κατασκευαστικό, με το κράτος να εξακολουθεί να εκτελεί καθήκοντα νυχτοφύλακα. Η αποσπασματική και αποκρατικοποιημένη κουλτούρα διαχείρισης της ακραίας στεγαστικής εξαθλίωσης και της διαβίωσης στον δρόμο που ενσάρκώθηκε εκείνη την περίοδο και επεκτάθηκε στη νέα χιλιετία, αναμενόταν να αποτελέσει τον προπομπό για τη συστηματοποίηση των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης στη δεκαετία των κρίσεων που θα ακολουθούσε.





# 3

Περιγραφική  
ανάλυση των τάσεων  
στεγαστικής κρίσης  
στην Ελλάδα

Όπως έχει αναλυθεί σε προηγούμενες εργασίες (Κουραχάνης, 2017; Κουραχάνης, 2019α) οι πολιτικές λιτότητας που υιοθετήθηκαν για τη διαχείριση της δημοσιονομικής κρίσης επέφεραν ένα διπλά αρνητικό αντίκτυπο στην ελληνική κοινωνία. Η όξυνση των κοινωνικών προβλημάτων συμπορεύθηκε με βίαιες περικοπές στο σύστημα κοινωνικής προστασίας γενικεύοντας φαινόμενα κοινωνικής επισφάλειας (Δημουλάς και Κουζής, 2018). Οι πολύμορφες κρίσεις που διαδέχθηκαν την οικονομική, όπως η κρίση υποδοχής των προσφύγων (Κουραχάνης, 2019β; Χριστόπουλος, 2020) ή η πανδημική κρίση (Καψάλης, Κουμαριανός και Κουραχάνης 2021), έτυχαν πανομοιότυπης διαχείρισης. Επαναλαμβανόμενη κατάληξη ήταν η εμπάθυνση του σχεδίου συρρίκνωσης των κοινωνικών πολιτικών του κράτους συντελώντας στη διαιώνιση και αναπαραγωγή των κοινωνικών ανισοτήτων.

Τα τελευταία χρόνια η στεγαστική επισφάλεια γίνεται έντονα αντιληπτή στην ελληνική κοινωνία ως μια ακόμα μορφή κρίσης. Πρόκειται για ένα φαινόμενο του οποίου τα βασικά αίτια απορρέουν από την προαναφερθείσα φιλοσοφία διακυβέρνησης, αλλά, και από επιμέρους εξελίξεις που επηρεάζουν αρνητικά τη δυνατότητα διατήρησης οικονομικά προσιτής κατοικίας (Σιατίτσα, 2019; Maloutas et al., 2020). Σε αυτό το κεφάλαιο επιχειρείται η σκιαγράφηση ορισμένων από αυτές τις διαστάσεις μέσα από την περιγραφική ανάλυση παραμέτρων που επηρεάζουν έμμεσα και άμεσα την όξυνση των στεγαστικών ανισοτήτων. Αυτό θα επιχειρηθεί με τον σχολιασμό ορισμένων ποσοτικών δεικτών που αντλούνται από ευρωπαϊκές και εγχώριες βάσεις δεδομένων (Eurostat, Housing Europe, ΕΛ.ΣΤΑΤ., Τράπεζα της Ελλάδος).

Επίκεντρο είναι η αποτύπωση των δομικών παραγόντων που επηρεάζουν τη διακύμανση των φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας. Τέτοιου τύπου παράγοντες είναι οι απότομες μεταβολές σε φαινόμενα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, στα ποσοστά ανεργίας, στις μεταβολές των τιμών στην αγορά ακινήτων, στα φαινόμενα στεγαστικής και κοινωνικής στέρησης, κ.α. (Edgar, 2009). Πρόκειται για διαστάσεις που οδηγούν σε θεμελιώδεις μεταβολές των δυνατοτήτων πρόσβασης των νοικοκυριών σε αξιοπρεπή στέγαση.

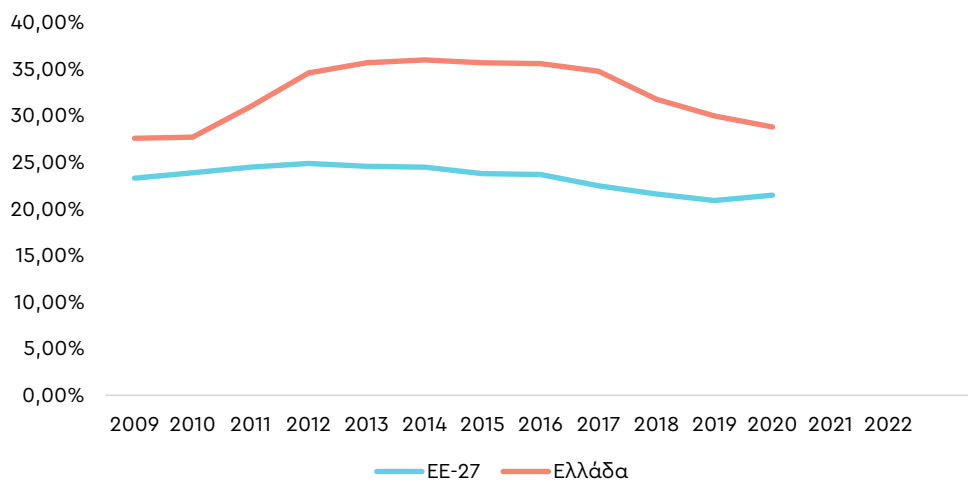
Παρακάτω παρατίθενται δύο γραφήματα που αποτυπώνουν το ποσοστό κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού<sup>5</sup> σε ΕΕ-27 και Ελλάδα. Ο δείκτης αυτός αντιστοιχεί στο άθροισμα των ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας μετά από κοινωνικές μεταβιβάσεις, έχουν σοβαρές υλικές και κοινωνικές στερήσεις ή ζουν σε νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας. Το ποσοστό κινδύνου φτώχειας είναι το κομμάτι εκείνο των ατόμων με ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα κάτω από το όριο του κινδύνου φτώχειας, το οποίο ορίζεται στο 60% του εθνικού διάμεσου εισοδήματος μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις. Ο ρυθμός υλικής και κοινωνικής αποστέρησης αντιστοιχεί

---

5 [https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/sdg\\_01\\_10\\_esmsip2.htm](https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/sdg_01_10_esmsip2.htm)

στο άθροισμα των ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας μετά από κοινωνικές μεταβιβάσεις, έχουν σοβαρές υλικές και κοινωνικές στερήσεις ή ζουν σε νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας (Eurostat, 2023).

**Γράφημα 1:** Ποσοστό κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2020)

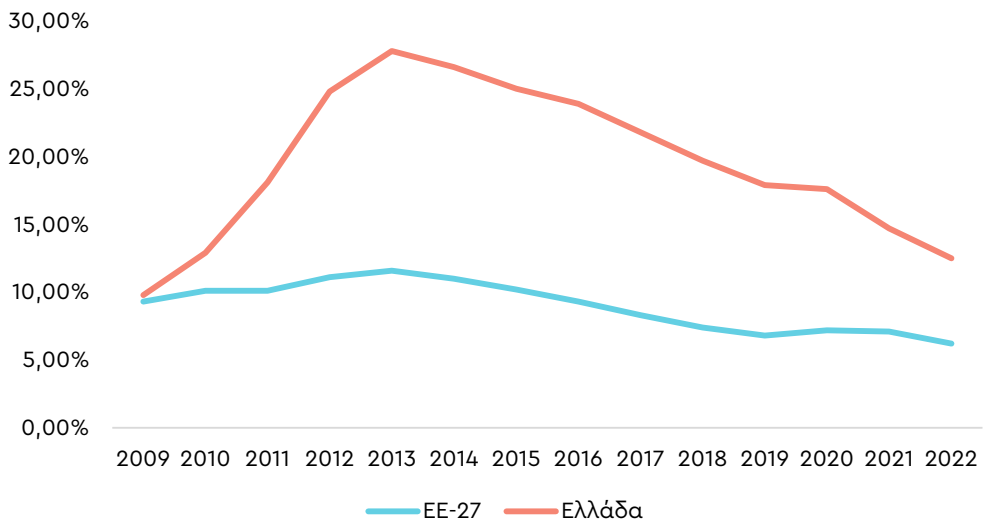


Πηγή: Eurostat 2023

Στο γράφημα 1 παρατίθεται η διακύμανση του ποσοστού κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού συγκριτικά στην Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 χωρών και στην Ελλάδα (κατά τα έτη 2020 και 2021 δεν υφίστανται διαθέσιμα δεδομένα και για τις 27 χώρες, πιθανώς λόγω της πανδημίας Covid-19). Όπως φαίνεται από την απεικόνιση, παρά τη σχετική εγγύτητα των ποσοστών κατά την εκκίνηση της οικονομικής κρίσης (κατά το 2009 η ΕΕ-27 είναι στο 23.3% και η χώρα μας στο 27.6%) η Ελλάδα εμφανίζει υψηλότερα ποσοστά κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού από τον μέσο όρο της ΕΕ-27. Ωστόσο, οι μνημονιακές πολιτικές οδήγησαν σε μεγάλη απόκλιση της Ελλάδας από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (ενδεικτικά, κατά το έτος 2014 η ΕΕ-27 έχει ποσοστό 24.4% και η Ελλάδα 36%). Συγκεκριμένα, αφορά μία χρονική περίοδο όπου ο ένας στους τρεις Έλληνες πολίτες αντιμετωπίζει τον κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού. Από το 2015 ξεκινάει μια σταθερή, αλλά αργή, μείωση αυτής της απόκλισης. Μάλιστα, παρά την ελαφρά μείωση στο τέλος αυτής της χρονικής περιόδου (από 32.4% το 2015 σε 28.3% το 2021), η απόκλιση φαίνεται να εμφανίζει εμμένουσα ανθεκτικότητα που εκτείνεται σχεδόν σε υποδιπλάσιο ποσοστό από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (23.9% στην ΕΕ-27 και 32.4% στην Ελλάδα κατά το έτος 2015 και 21.1% στην ΕΕ-27 και 29% στην Ελλάδα κατά το έτος 2019 αντίστοιχα).

Στο γράφημα 2 σχολιάζονται τα ποσοστά ανεργίας σε ΕΕ-27 και Ελλάδα κατά τη χρονική περίοδο 2009–2022. Τα ποσοστά ανεργίας είναι ο αριθμός των ανέργων ως ποσοστό του εργατικού δυναμικού (Eurostat, 2023). Αποτελούν μια δομική παράμετρο που ευνοεί την αδυναμία διατήρησης οικονομικά προσιτής κατοικίας (ιδιαίτερα στην περίπτωση της ενοικιαζόμενης κατοικίας), λόγω της έλλειψης εισοδήματος (Edgar, 2009). Το 2009 είναι η δεύτερη χρονιά της παγκόσμιας οικονομικής ύφεσης, καθώς και η χρονιά πριν τη θεσμοθέτηση των μνημονιακών πολιτικών στο εγχώριο περιβάλλον. Πρόκειται για μια χρονική περίοδο που η αύξηση των ποσοστών ανεργίας στην Ελλάδα συμπορεύτηκε με την αποδιάθρωση των εργασιακών σχέσεων (Κουζής, 2022).

**Γράφημα 2:** Ποσοστά ανεργίας σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2022)



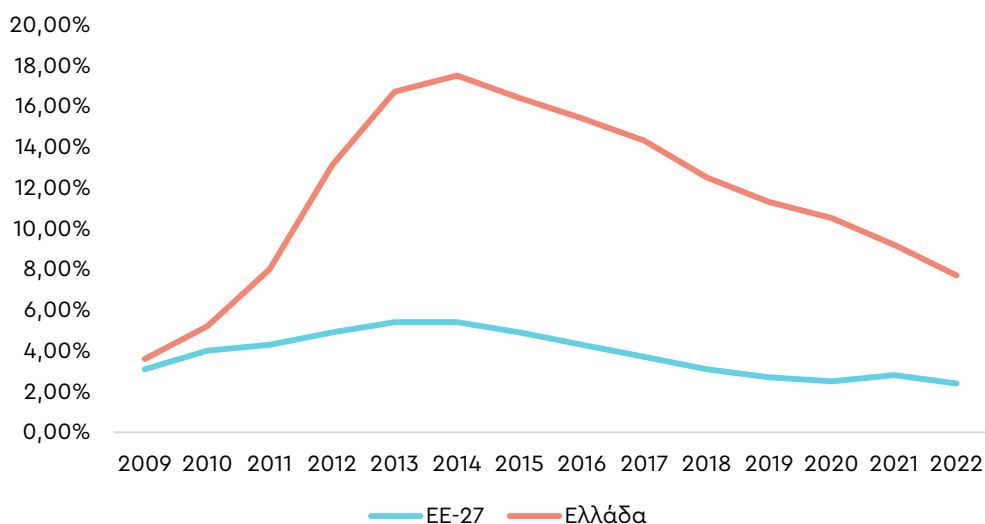
Πηγή: Eurostat 2023

Το γράφημα 2 αποτυπώνει τις σφοδρές επιπτώσεις των μνημονιακών πολιτικών στην εκτόξευση των ποσοστών ανεργίας στην Ελλάδα, συγκριτικά με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Πριν την επιβολή των μνημονιακών πολιτικών τα ποσοστά ανεργίας στην Ελλάδα φαίνεται να βρίσκονται κοντά με αυτά της ΕΕ-27 (κατά το έτος 2009 9.3% η ΕΕ-27 και 9.8% η Ελλάδα). Από το επόμενο έτος και μέχρι το 2015 τα ποσοστά ανεργίας στην Ελλάδα γνωρίζουν ανεξέλεγκτη αύξηση (ενδεικτικά, κατά το έτος 2013 στην ΕΕ-27 τα ποσοστά ανεργίας είναι στο 11.6% και στην Ελλάδα στο 27.8%). Η ψαλίδα φαίνεται να μειώνεται σταδιακά και σταθερά από το 2015 και έπειτα καταλήγοντας ωστόσο σε διπλάσια ποσοστά ανεργίας από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (κατά το 2022 τα ποσοστά αυτά είναι 6.1% για την ΕΕ-27 και 12.5% για την

Ελλάδα αντίστοιχα). Μάλιστα, η Ελλάδα κατά το έτος 2022 εμφανίζει τη δεύτερη χειρότερη επίδοση στην ΕΕ-27 με πρώτη την Ισπανία με ελαφρώς μεγαλύτερο ποσοστό, 12.9%. Την τρίτη χειρότερη επίδοση κατέχει η Ιταλία με 8.1% που αποτελεί αξιοσημείωτη διαφορά (Eurostat, 2023).

Στο γράφημα 3 περιγράφονται τα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας στον μέσο όρο της ΕΕ-27 και στην Ελλάδα κατά την ίδια περίοδο. Τα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας αναφέρονται στον αριθμό των ατόμων που είναι άνεργα και αναζητούν εργασία για χρονικό διάστημα άνω των δώδεκα μηνών. Αυτή η παράμετρος παρουσιάζει ακόμα μεγαλύτερη συνάφεια με τον κίνδυνο εκδήλωσης φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας ή έλλειψης στέγης, δεδομένου του σημαντικού χρονικού διαστήματος που υφίσταται έλλειψη σταθερού εισοδήματος από την ύπαρξη απασχόλησης.

**Γράφημα 3:** Ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2022)



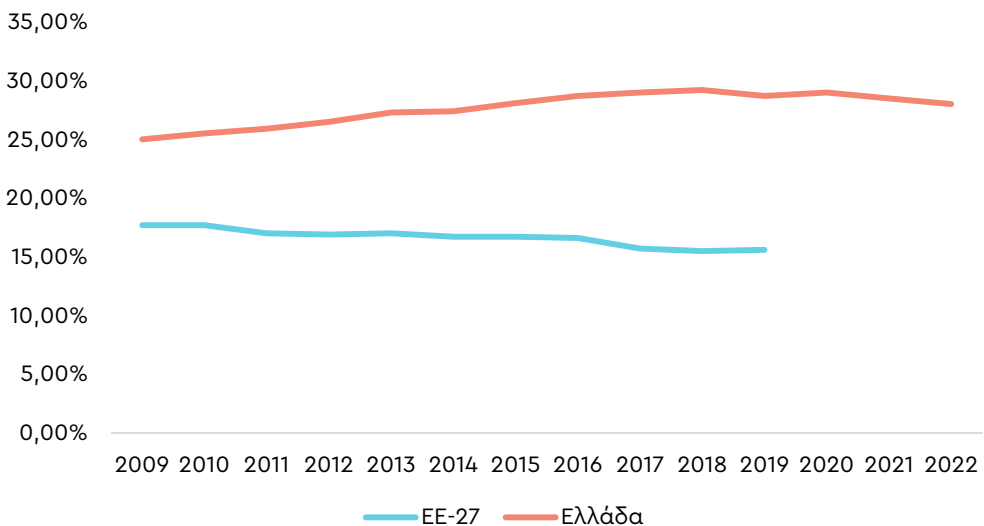
Πηγή: Eurostat 2023

Το γράφημα αποτυπώνει με μια πιο ειδική εκδοχή μια πανομοιότυπη τάση στην επιδείνωση των ποσοστών ανεργίας στην Ελλάδα, αλλά, με μια πιο έντονη εκδοχή καθώς αναφέρεται στην ύπαρξη ανεργίας για τουλάχιστον ένα έτος. Τα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας στην Ελλάδα μεγεθύνονται ανεξέλεγκτα κατά την περίοδο 2010–2015 (από 3.10 το 2009 φτάνουν το 18% το 2014). Δεν είναι, μάλιστα, τυχαίο ότι στην επιστημονική βιβλιογραφία η ορατή αύξηση των φαινομένων έλλειψης στέγης συσχετίστηκε στενά με την παράμετρο της μακροχρόνιας έλλειψης εισοδήματος και απασχόλησης (Κουραχάνης, 2016). Η άμβλυση που παρατηρείται από το 2015

και έπειτα δεν οδεύει σε ένα πλαίσιο συγκλίσεων με την ΕΕ-27. Ενδεικτικά, κατά το έτος 2022 το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας στην ΕΕ-27 είναι στο 2.4% και στην Ελλάδα στο 7.7%, είναι, δηλαδή, παραπάνω από τριπλάσιο. Το πλέον εντυπωσιακό, ωστόσο, είναι ότι η Ελλάδα διαθέτει με μεγάλη διαφορά τα υψηλότερα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας εντός ΕΕ-27. Ακολουθούν με σημαντική διαφορά η Ισπανία με 5%, η Ιταλία με 4.6% και η Σλοβακία με 4.1%. Παράλληλα, όλες οι υπόλοιπες χώρες κινούνται σε ποσοστά μικρότερα του 3% (Eurostat, 2023).

Τα γραφήματα 4 και 5 αναφέρονται στο ποσοστό των ατόμων που ζει σε συνθήκες στεγαστικής υπερπληρότητας<sup>6</sup> στην Ελλάδα στο σύνολο του πληθυσμού αλλά και στο σύνολο των νοικοκυριών που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας. Η συνθήκη της στεγαστικής υπερπληρότητας συνυφαίνεται με φαινόμενα στεγαστικής επισφάλειας, καθώς τα άτομα που βιώνουν αυτές τις συνθήκες εμποδίζονται να απολαύσουν την ιδιωτικότητά τους ή να αναπτύξουν ανεπηρέαστα κοινωνικές και διαπροσωπικές συναστροφές με άτομα εκτός του νοικοκυριού (Edgar, 2009).

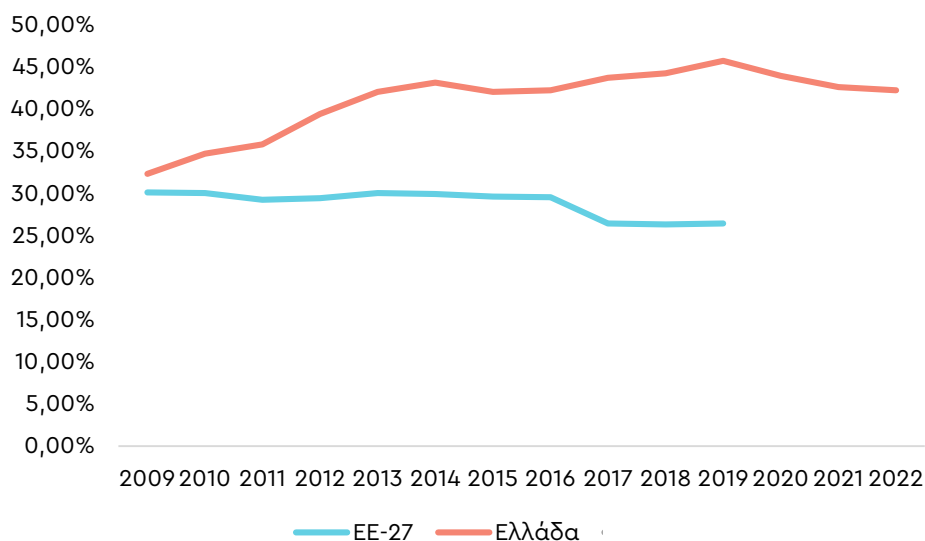
**Γράφημα 4:** Ποσοστό στεγαστικής υπερπληρότητας του γενικού πληθυσμού σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2021)



Πηγή: Eurostat 2023

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding\\_rate#:~:text=The%20overcrowding%20rate%20is%20defined,living%20in%20an%20overcrowded%20household.](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Overcrowding_rate#:~:text=The%20overcrowding%20rate%20is%20defined,living%20in%20an%20overcrowded%20household.)

**Γράφημα 5:** Ποσοστό στεγαστικής υπερπληρότητας των φτωχών νοικοκυριών σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2021)



Πηγή: Eurostat 2023

Τα γραφήματα 4 και 5 επιδιώκουν να αποτυπώσουν τη διακύμανση της σχέσης των ποσοστών υπερπληρότητας του γενικού πληθυσμού και του πληθυσμού των φτωχών νοικοκυριών στην ΕΕ-27 και την Ελλάδα κατά την περίοδο 2009–2021. Παρότι αποτυπώνεται μια πανομοιότυπη διακύμανση με διαφορετικά, βεβαίως, επίπεδα μεγεθών, εδώ μπορούν να διατυπωθούν ορισμένες πρώτες ερμηνευτικές παρατηρήσεις. Καταρχάς, γίνεται αντιληπτό ότι τα ποσοστά στεγαστικής υπερπληρότητας στην Ελλάδα είναι σαφώς μεγαλύτερα στον γενικό πληθυσμό της Ελλάδας (23.2% κατά το 2009, εν αντιθέσει με το 15.3% της ΕΕ-27). Αυτή η διαπίστωση μπορεί να αποδοθεί στον οικογενειοκεντρικό χαρακτήρα των χωρών της Νότιας Ευρώπης (Ferrera, 1996; Papadopoulos and Roumpakis, 2013). Γεγονός που αντανακλάται και στη συγκατοίκηση για ένα μεγάλο μέρος της ζωής των ατόμων με τη διευρυμένη μορφή της οικογένειας (Allen et al., 2004). Παρ' όλα αυτά, φαίνεται ότι στην περίπτωση των φτωχών νοικοκυριών υπάρχει σύγκλιση μεταξύ της ΕΕ-27 (30.1%) και της Ελλάδας (32.3%) κατά το έτος 2009. Με τον τρόπο αυτό αναδεικνύεται η ισχυρή σχέση μεταξύ φτώχειας και στεγαστικής υπερπληρότητας.

Ακόμη, και στη διάσταση της στεγαστικής υπερπληρότητας φαίνεται ότι οι μνημονιακές πολιτικές οδηγούν σε μεγαλύτερη επιδείνωση της θέσης της Ελλάδας, συγκριτικά με την ΕΕ-27. Ειδικότερα, τα ποσοστά στεγαστικής υπερπληρότητας του γενικού πληθυσμού κατά το 2016 είναι στο 25% για την Ελλάδα και στο 13.9% για την ΕΕ-27. Αντίστοιχα, για την περίπτωση των φτωχών νοικοκυριών τα ίδια ποσοστά κατά το έτος 2014 ανέρχονται στο 43% για την Ελλάδα και στο 29.9% για την ΕΕ-27.

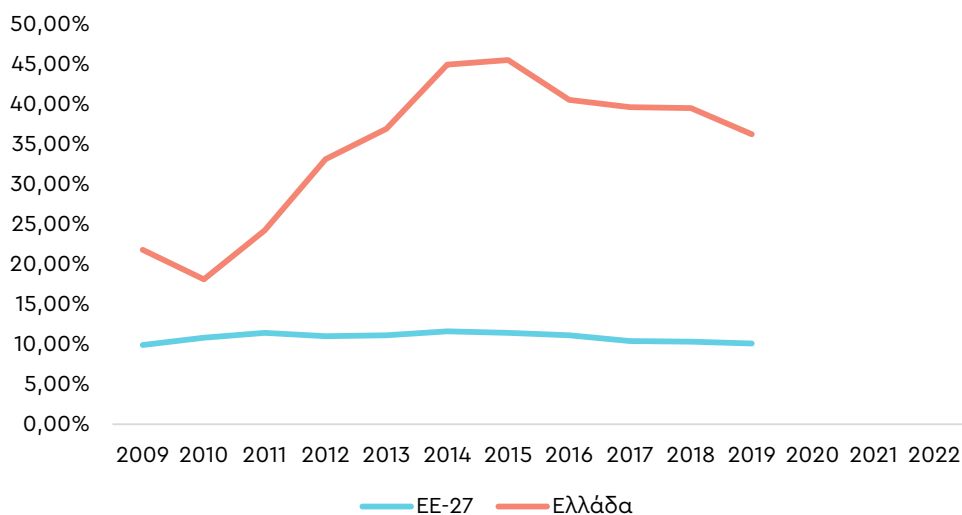
Ωστόσο, το πιο εντυπωσιακό εύρημα από την περιγραφική ανάλυση είναι ότι σε αυτή τη διάσταση, σε αντίθεση με τους δείκτες ποσοστού κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού, ανεργίας και μακροχρόνιας ανεργίας, τα δεδομένα συνεχίζουν να οξύνονται και μετά το 2015. Στους παραπάνω δείκτες, παρά τη σημαντική κοινωνική υστέρηση της Ελλάδας, παρατηρούνταν μια ελαφρά κάμψη από το 2015 και έπειτα. Στην περίπτωση των ποσοστών στεγαστικής υπερπληρότητας η επιδείνωση των ποσοστών εξακολουθεί να αναπτύσσεται και μετά το 2015 φτάνοντας μέχρι σήμερα. Όπως θα αναφερθεί αργότερα, το γεγονός αυτό οφείλεται στις επιμέρους δομικές παραμέτρους που ωθούν στην όξυνση των μορφών στεγαστικής επισφάλειας, όπως η επιστροφή στο πατρικό σπίτι<sup>7</sup> (Siatitsa, 2021), οι επιπτώσεις στην άνοδο των τιμών των ενοικίων εξαιτίας της επέκτασης των βραχυχρόνιων μισθώσεων (Balampranidis et al., 2019), καθώς και οι εν γένει πιέσεις που οδηγούν σε συγκατοίκηση σε συνθήκες υπερπληρότητας (Κουραχάνης, 2019α). Τα γαφήματα 6, 7, 8 και 9 αναφέρονται στο ποσοστό επιβάρυνσης του κόστους στέγασης στην ΕΕ-27 και την Ελλάδα την περίοδο 2009–2021. Το ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης ορίζεται ως το ποσοστό του πληθυσμού όπου οι συνολικές στεγαστικές δαπάνες ξεπερνούν το 40% του συνολικού εισοδήματος του (Eurostat, 2023). Για την ολόπλευρη ανάδειξη αυτού του ζητήματος παρατίθενται και πάλι οι διακυμάνσεις μεταξύ γενικού πληθυσμού και φτωχών νοικοκυριών.

---

7 Τα συναφή στοιχεία (Eurostat, 2023) φανερώνουν ότι η παραμονή των νέων 18–34 ετών στο πατρικό σπίτι στην Ελλάδα έχει αυξηθεί κατά 10% μέσα στη δεκαετία των κρίσεων (από 50.6% το 2010 ανήλθε στο 60.7% κατά το έτος 2021). Τα αντίστοιχα ποσοστά στην ΕΕ-27 ξεκινούν από 29% το 2010 και φτάνουν στο 30.5% το 2021.



**Γράφημα 6:** Ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης του γενικού πληθυσμού σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2019)



Πηγή: Eurostat 2023

**Γράφημα 7:** Housing cost overburden: cities or rural area, 2021 (in %)

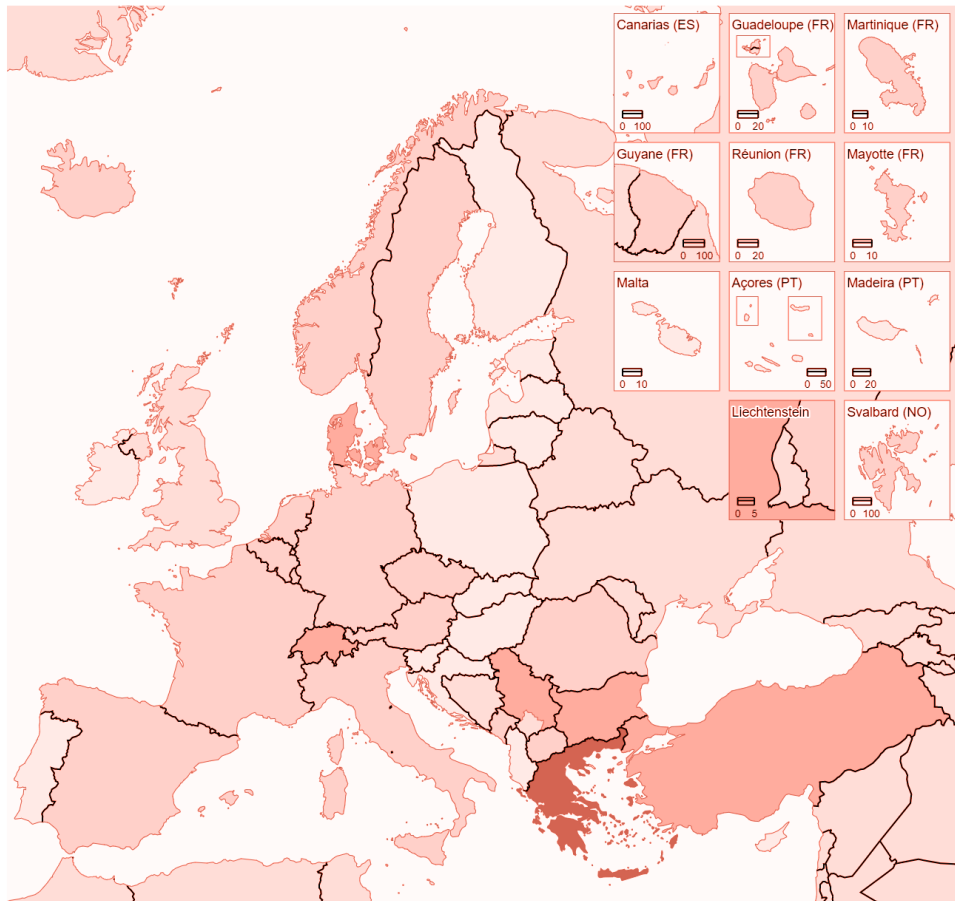


Πηγή: Eurostat 2022

## Γράφημα 8: Housing cost overburden: cities or rural area, 2021 (in %)

### Housing cost overburden rate, 2020

(%)



in %

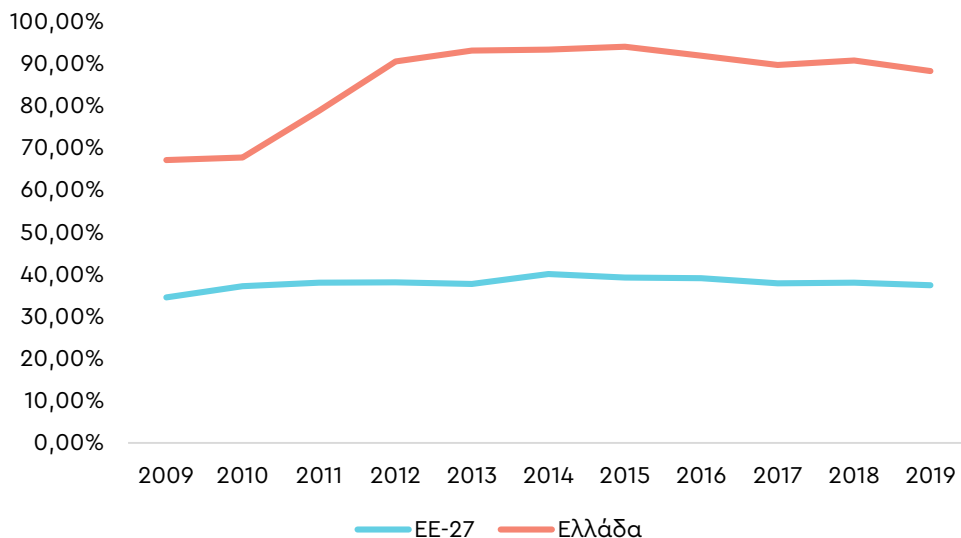
EU = 7.8

- < 5.0
- 5.0 – < 10.0
- 10.0 – < 20.0
- >= 20.0
- Data not available

Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat

Cartography: Eurostat – IMAGE, 06/2022

**Γράφημα 9:** Ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης φτωχών νοικοκυριών σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2019)



Πηγή: Eurostat 2023

Από την παράθεση των παραπάνω γραφημάτων διαπιστώνεται η εξαιρετική επιδείνωση του δείκτη στεγαστικής επιβάρυνσης στην Ελλάδα κατά τη δεκαετία 2010–2020. Δεν είναι τυχαίο ότι η Ελλάδα κατά το έτος 2021 εμφανίζει το μεγαλύτερο κόστος στεγαστικής επιβάρυνσης από όλες τις υπό εξέταση χώρες. Το φαινόμενο αυτό γίνεται πολύ εντονότερο στα αστικά κέντρα με την Ελλάδα να εμφανίζει ποσοστό 32.4%, ενώ με μεγάλη διαφορά ακολουθούν χώρες της ΕΕ όπως η Δανία με ποσοστό 21.9% και η Ολλανδία με ποσοστό 15.3%.

Πιο συγκεκριμένα, σε επίπεδο γενικού πληθυσμού, κατά την έναρξη της κρίσης το ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης στην Ελλάδα ήταν διπλάσιο από εκείνο της ΕΕ-27 (21.80% έναντι 9.9% αντίστοιχα). Αυτό μπορεί να αποδοθεί πιθανώς στον διαχρονικά υπολειμματικό χαρακτήρα της στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα (Μαλούτας και Οικονόμου, 1988; Εμμανουήλ; 2006; Αραρογλου and Gounis, 2017; Μαλούτας, 2018). Ωστόσο, οι συνέπειες των μνημονίων επιφέρουν εκτράχυνση του ποσοστού στεγαστικής επιβάρυνσης του γενικού πληθυσμού. Μάλιστα, κατά το έτος 2015 το ποσοστό αγγίζει το 45.5% (το αντίστοιχο στην ΕΕ-27 είναι στο 11.40%). Δηλαδή, το ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης για το σύνολο του πληθυσμού στην Ελλάδα είναι τετραπλάσιο συγκριτικά με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

Παράλληλα, το ποσοστό αυτό σηματοδοτεί ότι περίπου το ένα στα δύο νοικοκυριά στην Ελλάδα δαπανούν για στέγαση παραπάνω από το 40% του εισοδήματος του (Eurostat, 2023). Η σχετική μείωση του ποσοστού αυτού στο 36.2% μέχρι το ξέσπασμα της πανδημίας δεν φαίνεται να οδηγεί σε μια ριζικά διαφοροποιημένη κατεύθυνση. Αντίθετα, η δημοσίευση των στοιχείων της μετα-πανδημικής συγκυρίας πιθανολογείται ότι θα αναδείξουν νέα φάση έντασης του φαινομένου.

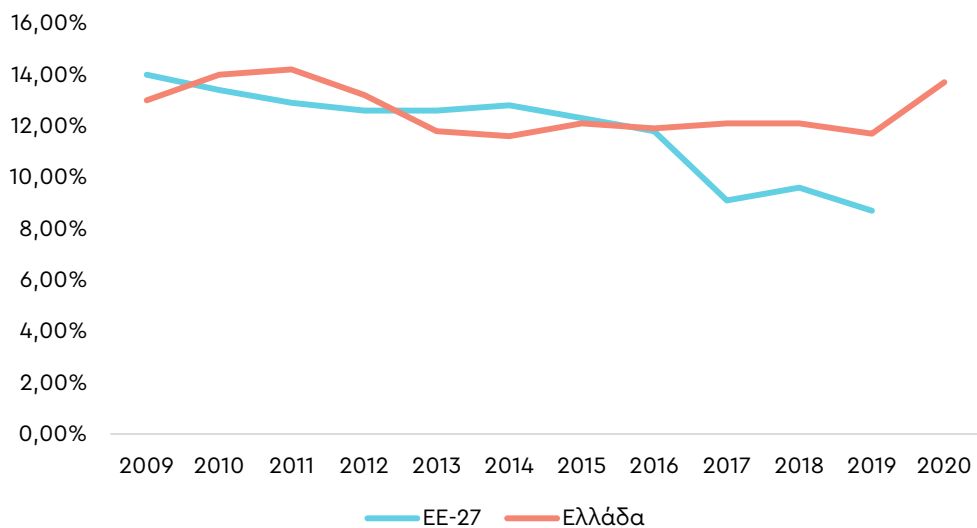
Όσον αφορά στο ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης για τα φτωχά νοικοκυριά διαφαίνεται ζοφερό. Κατά την περίοδο έναρξης της οικονομικής κρίσης οι στεγαστικές δαπάνες επιβάρυναν, ήδη, σημαντικά τα φτωχά νοικοκυριά στην Ελλάδα (67.1% έναντι 34.5% στην ΕΕ-27). Η συνθήκη της δημοσιονομικής λιτότητας σηματοδοτεί γενίκευση της στεγαστικής επισφάλειας, καθώς κατά το έτος 2015 οι δαπάνες για στέγαση υπερβαίνουν το 40% του διαθέσιμου εισοδήματος για το 94% των φτωχών νοικοκυριών. Με απλά λόγια, σχεδόν όλα τα φτωχά νοικοκυριά ξοδεύουν το μισό τους εισόδημα για ανάγκες στέγασης. Το ποσοστό αυτό παρουσιάζει ήπια μείωση μέχρι το ξέσπασμα της πανδημίας. Αυτό παρατηρείται από το 2016, όταν ξεκινάει η χορήγηση μιας δέσμης μέτρων για τη διαχείριση της ανθρωπιστικής κρίσης, μεταξύ των οποίων και το επίδομα στέγασης (Κουραχάνης, 2017). Ωστόσο, η κοινωνική επίδραση αυτών των μέτρων μέχρι και το ξέσπασμα της πανδημίας δεν φαίνεται να επιφέρει αξιοσημείωτες αλλαγές.

Στο γράφημα 10 παρατίθενται τα ποσοστά στεγαστικής αποστέρησης των φτωχών νοικοκυριών σε ΕΕ-27 και Ελλάδα. Ο δείκτης αυτός αναφέρεται στο ποσοστό των ατόμων επί του συνολικού πληθυσμού των φτωχών νοικοκυριών που στερούνται θεμελιώδεις στεγαστικές ανάγκες. Ως στεγαστική αποστέρηση ορίζεται η συνθήκη εκείνη όπου τα άτομα αντιμετωπίζουν ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα στεγαστικά προβλήματα: πρώτον, διαρροή στέγης, υγρασία, ακατάλληλο πάτωμα ή ενεργειακά ανεπαρκή κουφώματα. Δεύτερον, πολύ σκοτεινό διαμέρισμα. Τρίτον, δεν υφίσταται αυτόνομος χώρος για μπάνιο ή ντους. Τέταρτον, δεν υπάρχει εσωτερική τουαλέτα για αποκλειστική χρήση του νοικοκυριού (Eurostat, 2023).

Παρότι αυτό είναι το πρώτο από τα γραφήματα στο οποίο η Ελλάδα ξεκινάει με ελαφρώς καλύτερες επιδόσεις από τον μέσο όρο της ΕΕ-27, πριν το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης, εν τέλει μέσα στη δεκαετία 2010-2020 καταλήγει να εμφανίζει και σε αυτή τη διάσταση επιδόσεις κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Αναλυτικότερα, η Ελλάδα ξεκινάει με 13% κατά το έτος 2009, ενώ η ΕΕ-27 διέθετε ποσοστό 14%. Ωστόσο, η χώρα μας καταλήγει το έτος 2020 να έχει ποσοστά 13,7% σε αντίθεση με το, κατά πέντε ποσοστιαίες μονάδες χαμηλότερο, 8,7% της ΕΕ-27.

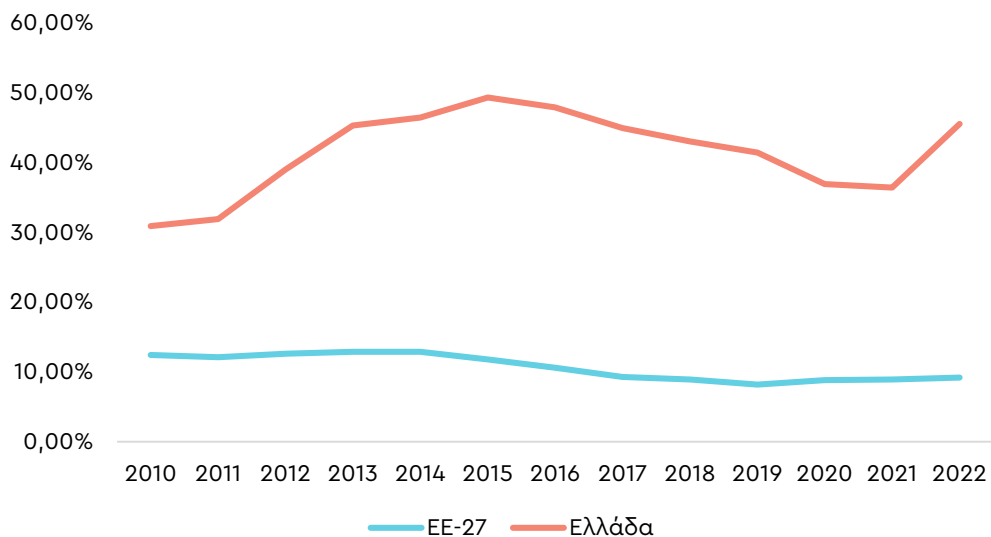
Στο γράφημα 11 αναφέρεται στο ποσοστό των νοικοκυριών που δυσκολεύεται στην αποπληρωμή στεγαστικού δανείου, ενοικίου ή λογαριασμών κοινής ωφέλειας. Πρόκειται για διαστάσεις που καθιστούν τη διαβίωση των νοικοκυριών σε επισφαλείς συνθήκες στέγασης και αποτελούν μια ιδιαίτερα σημαντική ένδειξη για την ικανότητα διατήρησης οικονομικά προσιτής κατοικίας.

**Γράφημα 10:** Ποσοστό στεγαστικής αποστέρησης των φτωχών νοικοκυριών σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2020)



Πηγή: Eurostat 2023

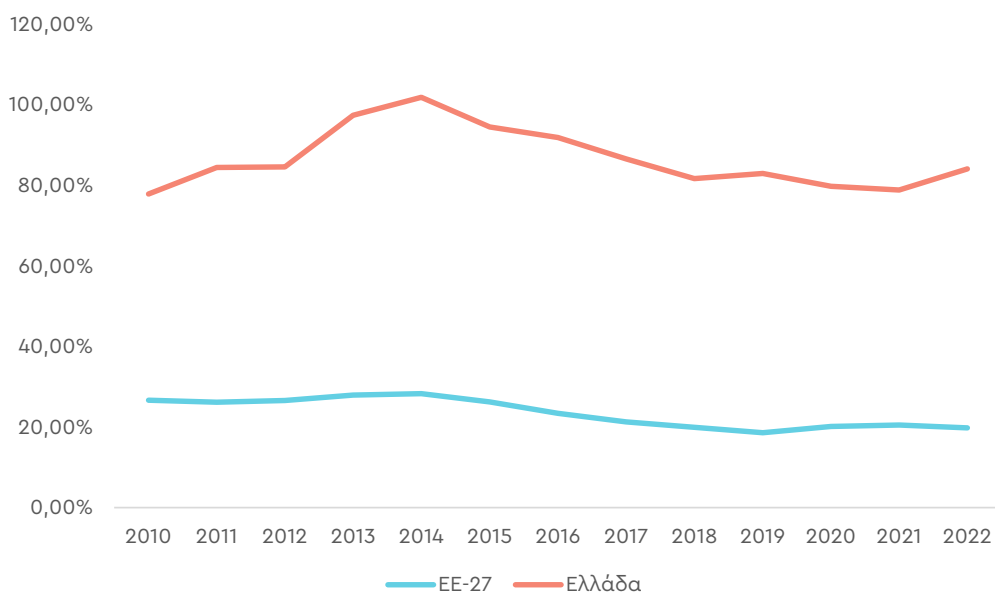
**Γράφημα 11:** Ποσοστό νοικοκυριών που δυσκολεύεται στην αποπληρωμή δόσεων στεγαστικού δανείου, ενοικίου ή λογαριασμού κοινής ωφέλειας (2010–2022)



Πηγή: Eurostat 2023

Από τη διακύμανση των ποσοστών στο γράφημα 11 αναδεικνύεται ότι στην Ελλάδα από την αρχή της οικονομικής κρίσης υφίσταται σημαντική δυσκολία των νοικοκυριών για την έγκαιρη αποπληρωμή δόσεων στεγαστικού δανείου, ενοικίων και λογαριασμών κοινής ωφέλειας. Η απόκλιση ξεκινάει τριπλάσια (το ποσοστό στην Ελλάδα είναι 30.9% τη στιγμή που στην ΕΕ-27 είναι 12.4% κατά το έτος 2010) φτάνει σχεδόν πενταπλάσια (κατά το έτος 2015 το ποσοστό στην Ελλάδα είναι 49.3%, ενώ στην ΕΕ-27 βρίσκεται στο 11.8%) και καταλήγει σε παρόμοια επίπεδα κατά το έτος 2022.

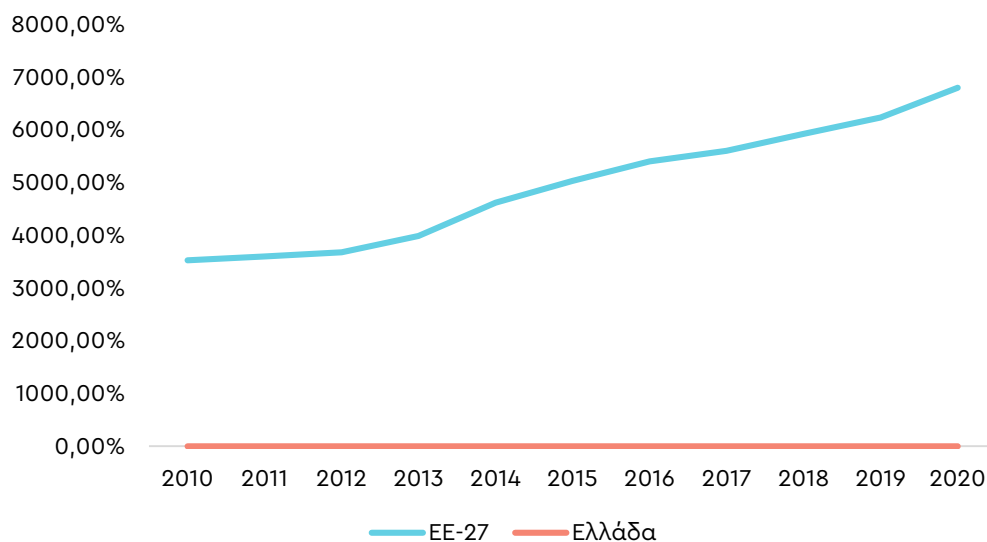
**Γράφημα 12:** Ποσοστό φτωχών νοικοκυριών (%) που δυσκολεύεται στην αποπληρωμή δόσεων στεγαστικού δανείου, ενοικίου ή λογαριασμού κοινής ωφέλειας (2010-2022)



Πηγή: Eurostat 2023

Η εικόνα αποκτά χαρακτηριστικά ζοφερότητας, αν εξεταστεί μεμονωμένα το ποσοστό των φτωχών νοικοκυριών που δυσκολεύονται στην αποπληρωμή δόσεων στεγαστικού δανείου, ενοικίου ή λογαριασμών κοινής ωφέλειας (γράφημα 12). Η ελληνική περίπτωση κυμαίνεται σε παραπάνω από διπλάσια και οριακά χαμηλότερα από τετραπλάσια ποσοστά συγκριτικά με την ΕΕ-27 στην υπό εξέταση δεκαετία. Πιο συγκεκριμένα, ήδη από τις αρχές της οικονομικής κρίσης το ένα στα δύο νοικοκυριά στην Ελλάδα (51.2%) δυσκολεύεται να ανταποκριθεί στις οικονομικές υποχρεώσεις της στέγασής του. Η αντίστοιχη αναλογία στην ΕΕ-27 είναι περίπου ένα στα τέσσερα, με ποσοστό 26.7% κατά το έτος 2010. Η χειρότερη διακύμανση της σχέσης εντοπίζεται κατά το έτος 2014, όπου το σχετικό ποσοστό αγγίζει για την Ελλάδα το 73.6% (σχεδόν τα τρία στα τέσσερα φτωχά νοικοκυριά), όταν στην ΕΕ-27 είναι στο 28.3% (δηλαδή λίγο λιγότερο από το ένα στα τρία). Η αναλογία κλείνει και πάλι σε τριπλάσια μεγέθη με την Ελλάδα, κατά το 2022, να παρουσιάζει ποσοστά της τάξης του 64.3% με την ΕΕ-27 να βρίσκεται στο 19.8%.

**Γράφημα 13:** Δαπάνες για κοινωνική κατοικία σε εκατομμύρια ευρώ σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2009–2020)



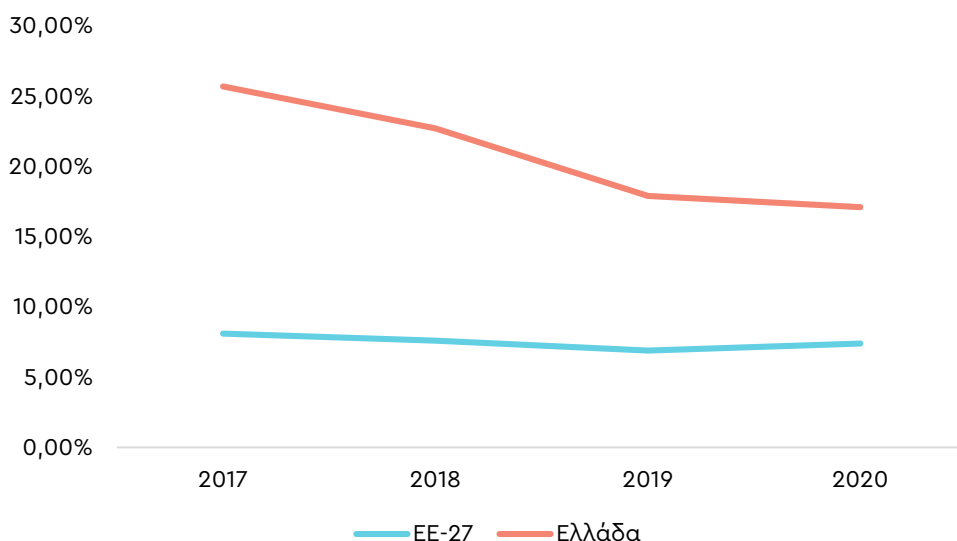
Πηγή: Eurostat 2023

Το γράφημα 13 αναφέρεται στις δαπάνες για κοινωνική κατοικία στην ΕΕ-27 και την Ελλάδα για το διάστημα 2009–2022 σε απόλυτες τιμές εκατομμυρίων ευρώ. Στο γράφημα αποτυπώνεται η ανυπαρξία των πολιτικών κοινωνικής κατοικίας στη χώρα μας, ιδιαίτερα σε μια περίοδο όπου οι μνημονιακές απορρυθμίσεις οδήγησαν στην κατάργηση του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (Ο.Ε.Κ.) και εκμηδένισαν

το οποιοδήποτε υπολειμματικό φάσμα στεγαστικής υποστήριξης προϋπήρχε (Παπαδοπούλου και Κουραχάνης, 2017). Εξίσου, παρατηρείται ότι ενώ στην Ελλάδα στη δεκαετία του 2010 συνεχίζεται η ανυπαρξία δαπανών κοινωνικής κατοικίας, στην ΕΕ-27 υφίσταται μια ανοδική τάση, τουλάχιστον σε επίπεδο απόλυτων αριθμών.

Στο γράφημα 14 παρατίθενται διαστάσεις που αφορούν στο φαινόμενο της ενεργειακής φτώχειας στην ΕΕ-27 και την Ελλάδα. Η ενεργειακή φτώχεια ορίζεται ως η συνθήκη κατά την οποία τα νοικοκυριά βιώνουν αποκλεισμό από την πρόσβαση και κατανάλωση βασικών ενεργειακών πηγών και προϊόντων, όπως το ρεύμα ή απόκτηση και χρήση προϊόντων θέρμανσης ή κλιματισμού, κ.α.

**Γράφημα 14:** Ποσοστό νοικοκυριών (%) που βιώνουν ενεργειακή φτώχεια σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2017–2020)



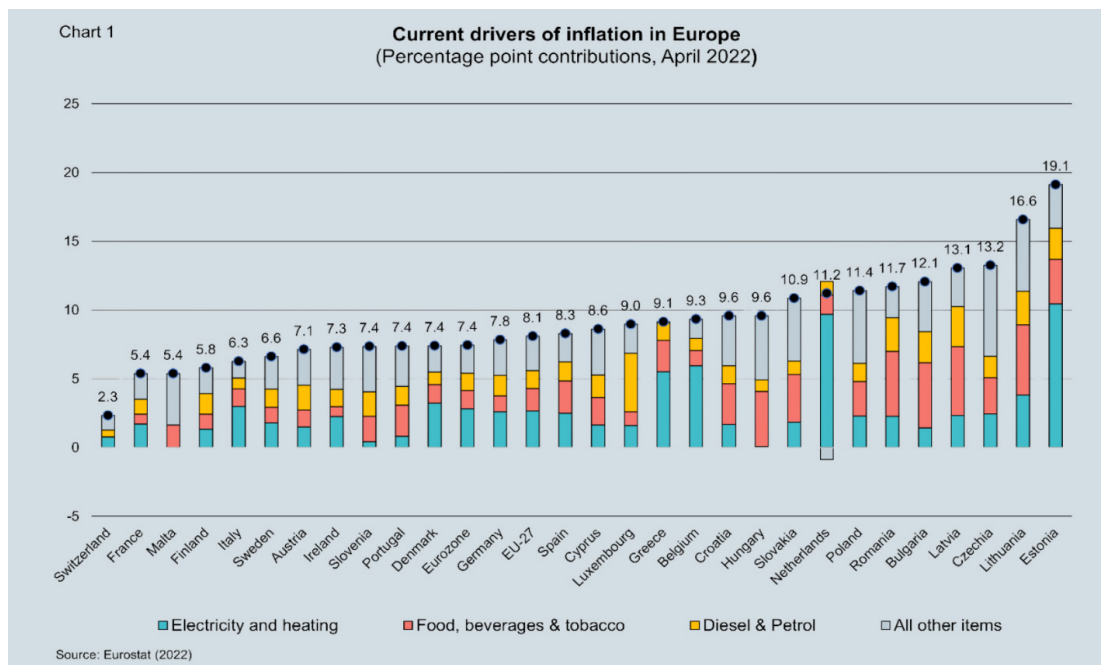
Πηγή: Eurostat 2023

Η Ελλάδα και στον πίνακα 14 παρουσιάζει εμφανώς χειρότερες επιδόσεις από την ΕΕ-27. Με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία εμφανίζει τριπλάσια ποσοστά το έτος 2017 (Ελλάδα 25.7% και ΕΕ-27 8.1%) και καταλήγει με ποσοστά μακράν πιο κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο το 2020 (Ελλάδα 17.1% και ΕΕ-27 7.4%). Αξίζει να επισημανθούν δύο ακόμα σημαντικές παρατηρήσεις. Πρώτον, η Ελλάδα παρουσιάζει μια από τις χειρότερες επιδόσεις κατά το 2020 περνώντας μόνο τη Βουλγαρία (27.5%), τη Λιθουανία (23.1%), την Κύπρο (20.9%) και σχεδόν ισοβαθμώντας με την Πορτογαλία (17.5%). Δεύτερον, τα διαθέσιμα προς σύγκριση δεδομένα είναι προγενέστερα του κύματος ενεργειακής κρίσης από το οποίο η Ελλάδα πλήττεται σφοδρά.



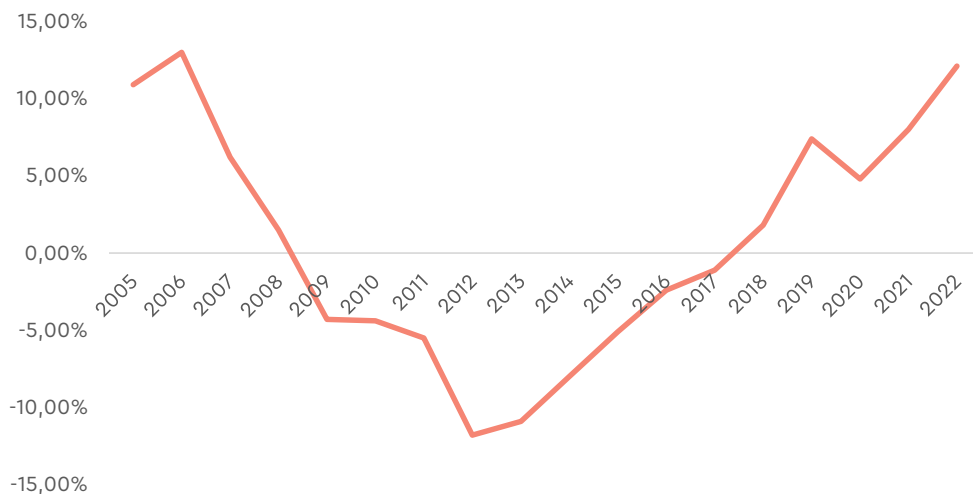
Ταυτόχρονα, η Ελλάδα φαίνεται να βρίσκεται πάνω από τον μέσο όρο και να καταλαμβάνει ιδιαίτερα υψηλή θέση και στα επίπεδα αύξησης του πληθωρισμού και επιδείνωσης του κόστους διαβίωσης. Ευρύτερα από τις αρχές του 2021 το κύμα πληθωρισμού διογκώνεται σε επίπεδο ευρωπαϊκών χωρών από 0.3% τον Δεκέμβριο του 2020 σε 8.1% τον Απρίλιο του 2022 (γράφημα 15). Αύξηση που αποτελεί ρεκόρ από το 1997, ενώ είναι αρκετά πιθανό να καταγραφούν και μεγαλύτερες αυξήσεις. Οι σημαντικότερες διαστάσεις της πληθωριστικής αύξησης φαίνεται να αντικατοπτρίζονται στον ηλεκτρισμό και τη θέρμανση, τα τρόφιμα, τα ποτά και τον καπνό, καθώς και στο πετρέλαιο (Housing Europe, 2022).

### Γράφημα 15: Current drivers of inflation in Europe



Πηγή: Housing Europe (2022)

Το γράφημα 16 αναφέρεται στη μεταβολή του δείκτη τιμών κατοικίας για τα ελληνικά αστικά κέντρα κατά την περίοδο 2005–2022. Ο δείκτης αυτός φανερώνει τη διακύμανση των τιμών στην αγορά ακινήτων στις ελληνικές πόλεις τόσο πριν, όσο και κατά τη διάρκεια των πολλαπλών κρίσεων που έχουν σημειωθεί στην ελληνική κοινωνία τις δύο τελευταίες δεκαετίες.

**Γράφημα 16:** Μεταβολή % του δείκτη τιμών κατοικίας στα ελληνικά αστικά κέντρα

Πηγή: Τράπεζα της Ελλάδος (2023)

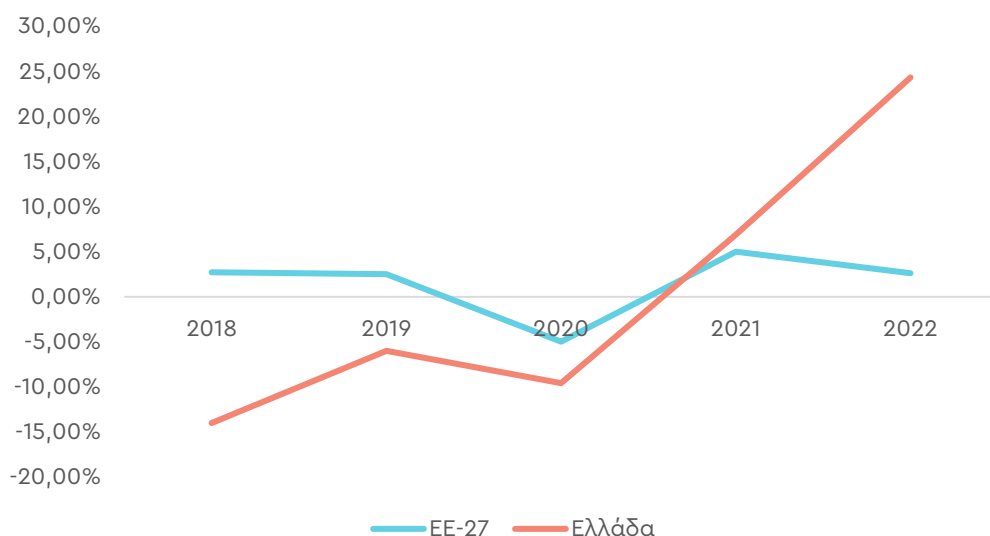
Σύμφωνα με τη διακύμανση που παρατίθεται στον πίνακα 16 προκύπτει ότι οι τιμές κατοικίας στα ελληνικά αστικά κέντρα πλήττονται σοβαρά από την οικονομική κρίση και τις μνημονιακές πολιτικές. Από το έτος 2009 και μετά παρουσιάζουν απότομη και ανεξέλεγκτη αρνητική μεταβολή φτάνοντας στο ναδίρ κατά το έτος 2013. Οι σημαντικές αλλαγές που συμβαίνουν στην ελληνική αγορά ακινήτων από το 2017 και μετά, κυρίως μέσω της ευρείας διάδοσης των πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης – όπως θα αναλυθεί στη σχετική ενότητα παρακάτω – έχουν ως συνέπεια τη δυναμική και αυξητική μεταβολή του δείκτη τιμών κατοικίας. Αυτή η δυναμική επιβραδύνεται, λόγω της πανδημίας, ωστόσο από το 2021 φαίνεται να διαθέτει ακόμα μεγαλύτερη ώθηση. Το ποσοστό της μεταβολής του δείκτη τιμών κατοικίας στα ελληνικά αστικά κέντρα κατά το έτος 2022 άγγιξε το 11,5% (Τράπεζα της Ελλάδος, 2023).

Η αναζοπύρωση της ζήτησης για κατοικία την τελευταία τετραετία επαληθεύεται και από τις ετήσιες μεταβολές % του δείκτη παραγωγής στις κατασκευές. Στο παρακάτω γράφημα επιδιώκεται η αποτύπωση αυτών των μεταβολών τόσο σε επίπεδο ΕΕ-27, όσο και για την ελληνική περίπτωση.

Από τη διακύμανση των ετησίων μεταβολών (%) του δείκτη παραγωγής στις κατασκευές (γράφημα 17) κατά την τελευταία τετραετία αποτυπώνονται η αναθέρμανση της οικοδομικής δραστηριότητας στην Ελλάδα. Ήδη, από το έτος 2019 παρατηρείται μια έντονη ανάκαμψη της παραγωγικής δραστηριότητας στις

κατασκευές, η οποία ανακόπτεται σε πανευρωπαϊκή κλίμακα το 2020, εικάζοντας εξαιτίας των συνεπειών της πανδημίας Covid-19. Η Ελλάδα από το έτος 2021 εμφανίζει εντυπωσιακή ανάκαμψη. Γεγονός που επιβεβαιώνει τη μεγάλη ζήτηση οικιστικού αποθέματος.

**Γράφημα 17:** Ετήσιες μεταβολές (%) του δείκτη παραγωγής στις κατασκευές (2018-2022)



Πηγή: ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2023)

Ο πίνακας 1 αναφέρεται στο ποσοστό (%) του πληθυσμού με επιβάρυνση από το κόστος στέγασης κατά φύλο, ηλικιακές ομάδες και με διάκριση σε φτωχό και μη φτωχό πληθυσμό στην Ελλάδα κατά το έτος 2021. Η ταξινόμηση και παράθεση των στοιχείων αναδεικνύει, καταρχάς, ότι το ένα στα τρία νοικοκυριά του γενικού πληθυσμού και τα τρία στα τέσσερα φτωχά νοικοκυριά βιώνουν σημαντική επιβάρυνση της διαβίωσής τους, λόγω του κόστους στέγασης. Η επιβάρυνση αυτή είναι ελαφρώς μεγαλύτερη για τις γυναίκες και στις δύο εισοδηματικές κατηγορίες. Παράλληλα, με ήπιες διακυμάνσεις η ίδια αναλογία προκύπτει σε επίπεδο ηλικιακών κατηγοριών.

**Πίνακας 1:** Ποσοστό (%) του πληθυσμού με επιβάρυνση από το κόστος στέγασης κατά φύλο, ομάδες ηλικιών και με διάκριση σε φτωχό και μη φτωχό πληθυσμό: 2021

Ομάδες ηλικιών	Πληθυσμός	Σύνολο	Άνδρες	Γυναίκες
Σύνολο	Σύνολο	28,8	28,1	29,5
	Μη φτωχός	17,1	16,5	17,7
	Φτωχός	76,7	76,1	77,2
0-17	Σύνολο	35,7	-	-
	Μη φτωχός	23,3	-	-
	Φτωχός	75,7	-	-
18-64	Σύνολο	30,4	30,3	30,5
	Μη φτωχός	18,1	17,8	18,4
	Φτωχός	77,5	77,5	77,5
65+	Σύνολο	19,3	14,0	23,5
	Μη φτωχός	10,6	7,0	13,7
	Φτωχός	74,5	70,7	76,7

Πηγή: ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2022)

## Συμπεράσματα

Από την περιγραφική ανάλυση που προηγήθηκε μπορούν να διαφανούν ορισμένες σημαντικές ενδείξεις για τη διακύμανση των φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας σε όλο το μήκος και πλάτος της τελευταίας δεκαετίας. Η Ελλάδα εισέρχεται στην οικονομική κρίση και τις πολιτικές λιτότητας με, ήδη, σημαντική υστέρηση σε επίπεδο επαρκούς κάλυψης των στεγαστικών αναγκών συγκριτικά με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Αυτό μπορεί να παρατηρηθεί από ευρύτερες δομικές παραμέτρους πρόκλησης στεγαστικών ανισοτήτων, όπως ο κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, τα ποσοστά ανεργίας και μακροχρόνιας ανεργίας. Εντοπίζεται ωστόσο και από ειδικές πτυχές, όπως τα φαινόμενα στεγαστικής υπερπληρότητας, ο δείκτης στεγαστικής επιβάρυνσης, η δυσκολία αποπληρωμής στεγαστικών δαπανών, κ.α. Σε όλες αυτές τις διαστάσεις η Ελλάδα υπολείπεται του ευρωπαϊκού μέσου όρου και πριν το 2010, για λόγους που έχουν αναλυθεί σε προηγούμενη ενότητα.

Οι πολιτικές λιτότητας που επιβλήθηκαν από τα μνημόνια οδήγησαν στην ανεξέλεγκτη όξυνση όλων των παραπάνω παραμέτρων δημιουργώντας μια συνθήκη φτωχοποίησης της ελληνικής κοινωνίας. Αυτός ο ισχυρισμός τεκμηριώνεται από την εκρηκτική επιδείνωση όλων, σχεδόν, των πινάκων που παρατέθηκαν. Ενδεικτικά, τα ποσοστά κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού από 27.6% το 2009 ανήλθαν στο 36% το 2014. Τα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας από 3.10% το 2009 έφτασαν στο 18% το 2014. Πρόκειται για πολύ σοβαρές μακροσκοπικές μεταβολές που επηρεάζουν την ελληνική κοινωνία σημαντικά. Δεν είναι τυχαίο ότι την ίδια χρονική περίοδο αναδύεται στον δημόσιο λόγο η έννοια των «νέο-αστέγων» (Kourachanis, 2015).

Την ίδια περίοδο αναφοράς, διαπιστώνεται ότι γνωρίζουν σημαντική αύξηση παράμετροι που σχετίζονται ευθέως με όψεις της στεγαστικής επισφάλειας. Διαστάσεις που προϋπήρχαν, λόγω των ιδιαίτερων πρακτικών κατοίκησης στα Νοτιο-ευρωπαϊκά κράτη ευημερίας, όπως τα φαινόμενα στεγαστικής υπερπληρότητας, στα χρόνια των κρίσεων γνωρίζουν ιδιαίτερη όξυνση πλήττοντας περισσότερο τα φτωχά νοικοκυριά. Ενδεικτικά, το σχετικό ποσοστό για την Ελλάδα κατά το έτος 2014 ανέρχεται στο 43%, δηλαδή σχεδόν ένα στα δύο φτωχά νοικοκυριά ζει χώρο με περιορισμένη ιδιωτικότητα και στεγαστική αυτονομία.

Η πιο ανησυχητική, ωστόσο, εξέλιξη είναι η τάση επιδείνωσης του δείκτη στεγαστικής επιβάρυνσης, ο οποίος ορίζεται ως το ποσοστό του πληθυσμού του οποίου οι συνολικές στεγαστικές δαπάνες ξεπερνούν το 40% του συνολικού εισοδήματός του. Ήδη, πριν την οικονομική κρίση, η Ελλάδα διέθετε διπλάσια ποσοστά στεγαστικής επιβάρυνσης, συγκριτικά με την ΕΕ-27. Η διαδικασία μνημονιακής φτωχοποίησης της ελληνικής κοινωνίας οδηγεί σε σημαντική επιδείνωση του ποσοστού στεγαστικής επιβάρυνσης. Κατά το έτος 2015 το ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης αγγίζει το 45.5% του γενικού πληθυσμού, τη στιγμή που

στον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ το αντίστοιχο ποσοστό είναι 11.4%. Είναι δηλαδή τετραπλάσιο. Ταυτόχρονα, το ποσοστό αυτό σηματοδοτεί ότι περίπου το ένα στα δύο νοικοκυριά στην Ελλάδα δαπανά για στέγαση παραπάνω από το 40% του εισοδήματός του. Η πιο δραματική έκφραση αυτού του δείκτη αφορά στην πτυχή των φτωχών νοικοκυριών, το οποίο ήταν επίσης υψηλό πριν το 2010 (67.1% έναντι 34.5% στην ΕΕ-27). Κατά το έτος 2015 το 94% των φτωχών νοικοκυριών επιβαρύνεται με πάνω από 40% του εισοδήματός του για εξυπηρέτηση στεγαστικών δαπανών.

Από το 2015 και έπειτα οι κοινωνικοί δείκτες φαίνεται να κυμαίνονται σε σχετικά ηπιότερα ποσοστά, παγιώνοντας ωστόσο μια σοβαρή απόκλιση της Ελλάδας από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Ιδιαιτερότητα σε αυτή τη διακύμανση φαίνεται να αποτελεί η παράμετρος της στέγασης, η οποία διατηρεί μια εντεινόμενη συνθήκη στεγαστικής ανισότητας. Απλούστερα, ενώ μετά το 2015 παρατηρείται μια σχετική μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων συγκριτικά με την ΕΕ-27, στην περίπτωση των στεγαστικών ανισοτήτων δεν φαίνεται να υφίσταται ακριβώς η ίδια τάση. Αντιθέτως, φαίνεται ότι παγιώνεται μια συνθήκη γενικευμένης στεγαστικής επισφάλειας που δεν θέτει σε κίνδυνο την ασφαλή διαβίωση μόνο των ακραία φτωχών νοικοκυριών, όπως συνέβη στην πρώτη πενταετία των μνημονιακών πολιτικών. Γενεσιουργά αίτια για την πρόκληση αυτής της συνθήκης στεγαστικής ρευστότητας είναι πρόσφατες εξελίξεις, όπως το Airbnb και ο υπερτουρισμός, η ενεργειακή κρίση και τα κόκκινα δάνεια, αλλά κυρίως η διαχείρισή τους από την κοινωνική πολιτική όπως θα παρατεθεί σε επόμενη ενότητα.

Ειδικότερα, τα ποσοστά στεγαστικής επιβάρυνσης γνωρίζουν αξιοσημείωτη ανθεκτικότητα και επιδείνωση στην ελληνική κοινωνία και μετά το 2015, λόγω των προαναφερθεισών εξελίξεων. Κατά το έτος 2021, όπου είναι διαθέσιμα τα πιο πρόσφατα δημοσιευμένα στοιχεία, η Ελλάδα διαθέτει, μακράν, το μεγαλύτερο ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης με έμφαση στον αστικό χώρο. Η χώρα μας βρίσκεται στην πρώτη θέση πανευρωπαϊκά με ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης 32.4%, ενώ με μεγάλη διαφορά ακολουθούν χώρες της ΕΕ όπως η Δανία με ποσοστό 21.9% και η Ολλανδία με ποσοστό 15.3%. Το ποσοστό των νοικοκυριών που βρίσκεται σε δυσκολία αποπληρωμής των στεγαστικών του υποχρεώσεων εξακολουθεί να κινείται σε τριπλάσια επίπεδα από τον μέσο όρο της ΕΕ, ενώ φαίνεται η αναλογία αυτή να αφορά τα τρία στα πέντε φτωχά νοικοκυριά. Οι δομικές πιέσεις εντείνονται από την ορατή αύξηση της ζήτησης για κατοικία, όπως αυτό φαίνεται να αντικατοπτρίζεται στον δείκτη τιμών κατοικίας αλλά και στις ετήσιες μεταβολές του δείκτη παραγωγής κατασκευών.

Από αυτή την πανοραμική ανάλυση προκύπτει η συνολική επιδείνωση των έμμεσων και των άμεσων δομικών παραμέτρων που αποτελούν βαρύνουσες μεταβλητές για τη διακύμανση των φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας. Στην επόμενη ενότητα ακολουθεί εμβάθυνση σε συνιστώσες της στεγαστικής κρίσης με σκοπό την καλύτερη κατανόηση των αιτιών διαμόρφωσης του σημερινού στεγαστικού τοπίου.

## Μέρος II

Προκλήσεις της στεγαστικής  
κρίσης στην Ελλάδα



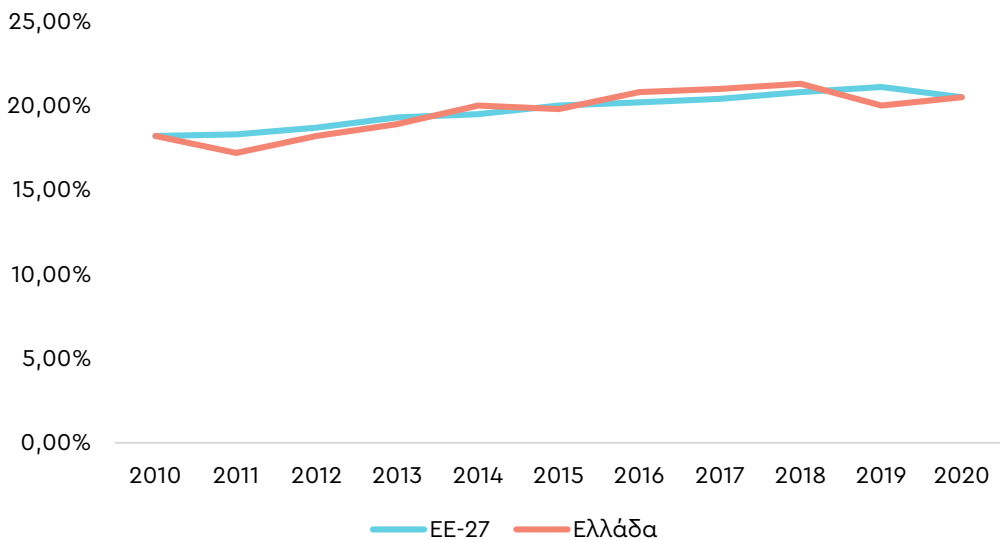


# 4

Οι επιπτώσεις  
των πρακτικών  
βραχυχρόνιας  
μίσθωσης στην  
αγορά ενοικίων

Η διάδοση των πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης έχει επιφέρει σημαντικά αρνητικό αντίκτυπο στις δυνατότητες διατήρησης οικονομικά προσιτής κατοικίας για μακροχρόνια κατοίκηση. Παρότι στα τέλη του 2000 ξεκίνησε ως μια εκδοχή της οικονομίας του διαμοιρασμού, δηλαδή ως μια μορφή ανταλλακτικής και αλληλέγγυας πρακτικής, τα τελευταία χρόνια εξελίσσεται σε μια σημαντική συνιστώσα κερδοφορίας της οικονομίας της πλατφόρμας (Oscam, 2020). Οι επιπτώσεις της διάδοσης της βραχυχρόνιας μίσθωσης είναι πολυσύνθετες (χωρικές, οικονομικές, τουριστικές, πολιτισμικές) (ενδεικτικά Guttentag, 2019; Lima, 2019; Shabrina et al., 2022). Εντούτοις, η παρούσα ενότητα θα επικεντρωθεί αμιγώς στις συνέπειες των βραχυχρόνιων μισθώσεων στην πρόσβαση σε οικονομικά προσιτή κατοικία με σκοπό τη μακροχρόνια κατοίκηση.

**Γράφημα 18:** Ποσοστό στέγασης με καθεστώς μακροχρόνιας ενοικίασης σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2010-2020)



Πηγή: Eurostat (2023)

Η ενοικιαζόμενη κατοικία διαχρονικά αποτελεί ένα μειωθητικό ποσοστό στην κατανομή των μορφών κατοίκησης στην Ελλάδα (20,5% κατά το έτος 2020). Στο γράφημα 18 αναλύεται η διακύμανση αυτού του ποσοστού στην ΕΕ-27 και την Ελλάδα κατά τη δεκαετία 2010-2020. Από την παρουσίασή της προκύπτει ότι τα ποσοστά κατοίκησης στην Ελλάδα με μακροχρόνια ενοικίαση είναι πανομοιότυπα με εκείνα της ΕΕ-27. Ωστόσο, είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι στα αστικά κέντρα το ποσοστό αυτό, συχνά, εμφανίζεται διπλάσιο. Για παράδειγμα, στον Δήμο Αθηναίων κατά την

απογραφή πληθυσμού του 2011, το 38% των νοικοκυριών κατοικούσε σε ενοίκιο ενώ σε ορισμένες περιοχές το ποσοστό φτάνει και το 50% (Σιατίτσα κ.α., 2022). Πρόκειται για περιοχές όπου η βραχυχρόνια μίσθωση αναπτύσσεται έντονα κατά τα τελευταία έτη (Αθανασίου και Κώτση, 2018). Είναι λοιπόν πιθανό τα νοικοκυριά που ζουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία στα αστικά κέντρα να βιώνουν όξυνση των δαπανών κατοίκησης τους, εξαιτίας της ανάπτυξης της βραχυχρόνιας μίσθωσης.

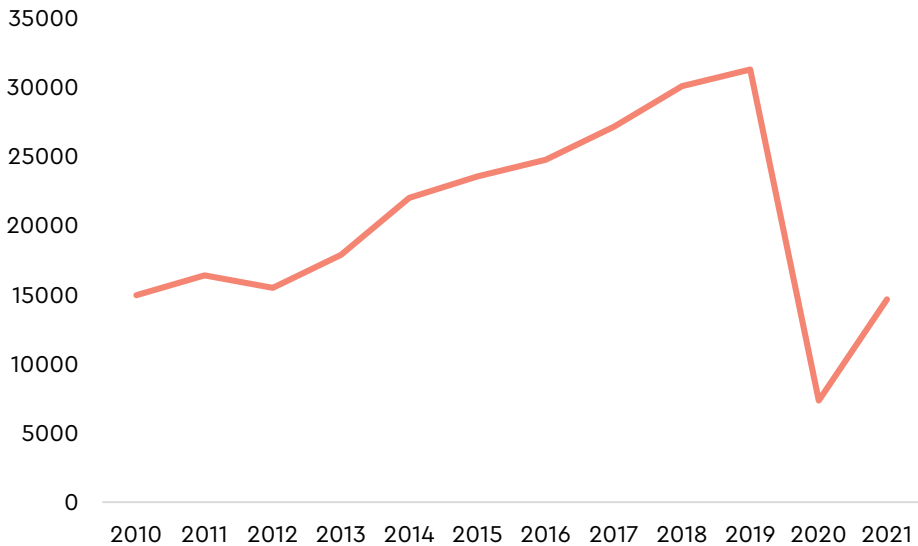
Όπως έχει ήδη αναλυθεί (Μπαλαμπανίδης κ.α., 2019) η ανάπτυξη των πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης στην Ελλάδα, και σε άλλες χώρες, έχει επιφέρει σημαντικές αυξήσεις στην αγορά ενοικίων και την αγορά ακινήτων εν γένει. Αυτό οφείλεται στη μετατροπή πολλών διαμερισμάτων που προσφέρονταν για μόνιμη διαμονή σε βραχυχρόνιες μισθώσεις. Το φαινόμενο αυτό έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του προσφερόμενου οικιστικού αποθέματος για μακροχρόνια κατοίκηση διαμορφώνοντας ένα τοπίο αυξανόμενης ζήτησης, με συνέπεια να σημειώνεται άνοδος των τιμών ενοικίων (Barron et al., 2022). Μέσα αυτή την πραγματικότητα επισυμβαίνουν αρνητικές εξελίξεις, καταρχάς, για τους πιο αδύναμους οικονομικά ενοικιαστές ακινήτων, καθώς δεν μπορούν να εξακολουθήσουν να εξυπηρετούν τις νέες οικονομικές απαιτήσεις της κατοικίας τους.

Με τον τρόπο αυτό το αγαθό της κατοικίας διέπεται από μια συνθήκη ακραίας εμπορευματοποίησης, η οποία διασταυρώνεται και αλληλεπιδρά με τις διαδικασίες υπερ-τουρισμού (Pettas et al., 2021; Κομνηνού και Γουργιώτης, 2023; Μητροπούλου, 2019) ή και του νεοφώτιστου φαινομένου των ψηφιακών νομάδων μέσα από το αυξανόμενο έδαφος που κερδίζει η πρακτική της τηλεργασίας. Ενδεικτικά, σχετικά με την πτυχή της υπέρμετρης τουριστικής ανάπτυξης, η Ελλάδα το 2010 υποδέχθηκε 15.007.490 επισκέπτες ενώ οι αφίξεις το 2019, τη χρονιά πριν από το ξέσπασμα της πανδημίας, άγγιξαν τα 31.348.377 (World Tourism Organization, 2023<sup>8</sup>). Η πανδημία ανέκοψε προσωρινά το κύμα αυξήσεων του τουρισμού, το οποίο ωστόσο μετα-πανδημικά φαίνεται να ανακάμπτει<sup>9</sup>. Σχετικά με τους ψηφιακούς νομάδες, αντιπροσωπευτικός της ανάδυσης του φαινομένου είναι ο Ν. 4825/2021 όπου θέτει το πλαίσιο εθνικής θεώρησης εισόδου στη χώρα ως ψηφιακού νομάδος. Η παρουσία των ψηφιακών νομάδων είναι πιθανό να διευρυνθεί τα επόμενα χρόνια σε μια χώρα της Νότιας Ευρώπης που είναι ελκυστική ως τόπος διαμονής, λόγω του εύκρατου κλίματος (Παπατζανή και Μπαλαμπανίδης, 2022).

---

8 [https://www.unwto.org/tourism-data/global-and-regional-tourism-performance?fbclid=IwAR0jnSkU3CANq9qUDEkTKkYcz3PBP\\_yoAaWWkcxlNKASTse6k-F8mdGxqw](https://www.unwto.org/tourism-data/global-and-regional-tourism-performance?fbclid=IwAR0jnSkU3CANq9qUDEkTKkYcz3PBP_yoAaWWkcxlNKASTse6k-F8mdGxqw)  
9 <https://www.kathimerini.gr/economy/562323841/rekor-gia-ton-toyrismo-deichnoyn-oi-kratiseis/>

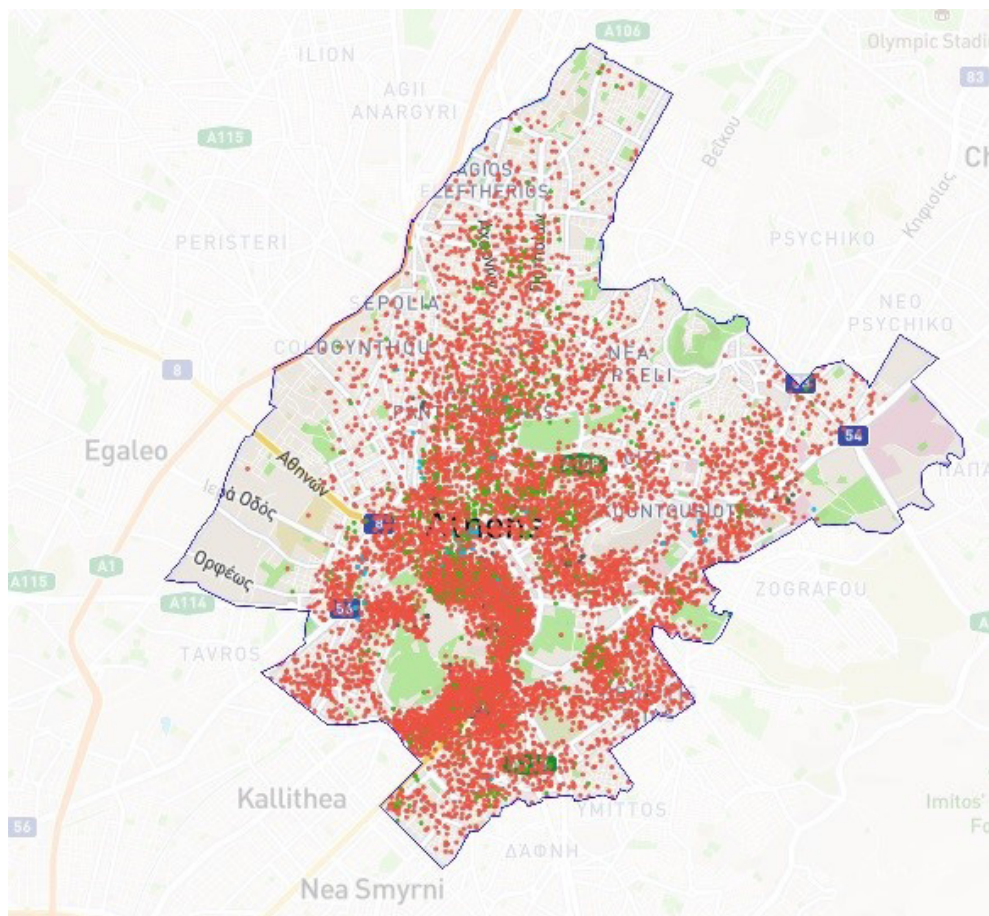
Γράφημα 19: Αφίξεις στην Ελλάδα σε Εκατομμύρια Επισκεπτών



Πηγή: World Tourism Organization (2023)

Η διάδοση των πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης, λοιπόν, ενθαρρύνεται σημαντικά από το φαινόμενο του υπερ-τουρισμού της τελευταίας δεκαετίας αλλά και της εμμένουσας υπολειμματικής στεγαστικής πολιτικής (Κουραχάνης, 2019α). Μάλιστα, στη χώρα μας η πρακτική των βραχυχρόνιων μισθώσεων εμφανίζεται και εξαπλώνεται εντός μια συγκυρίας επάλληλων κρίσεων, με αφετηρία την οικονομική, με τον τρόπο διαχείρισής τους να συμβάλλει καταλυτικά στη διαμόρφωση ενός τοπίου στεγαστικής κρίσης (Καψάλης κ.α., 2021).

Γράφημα 20: Airbnb Καταχωρήσεις στο Κέντρο της Αθήνας (2023)



Πηγή: Inside Airbnb Πρόσβαση: 20 Απριλίου 2023

Παρότι η ανάπτυξη των βραχυχρόνιων μισθώσεων θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μια «ανάσα» σε μια φτωχοποιημένη από τις πολιτικές λιτότητας χώρα, στην πραγματικότητα από συναφείς αναλύσεις προκύπτει ότι από τις πρώτες επωφελούνται, κυρίως, μεγάλοι οικονομικοί κολοσσοί. Η ένταση της τουριστικής ανάπτυξης κατά την περασμένη δεκαετία και η αναβάθμιση των υπηρεσιών αστικού τουρισμού προσέελκυσε το ενδιαφέρον μεγάλων επιχειρηματικών

αριθμός που μαζί με τις αιτήσεις ανανέωσης αυξάνεται σε 5.547. Μετά τις 30 Απριλίου, θα επιβληθεί όριο 500.000 ευρώ στον κεντρικό, νότιο και βόρειο τομέα της Αττικής, όπως επίσης και σε Μύκονο, Σαντορίνη και στον δήμο της Θεσσαλονίκης (Οικονομικός Ταχυδρόμος, 2023).

Ενδεικτική, είναι η διαδικασία αλλαγής της φυσιογνωμίας της περιοχής των Εξαρχείων στο κέντρο της Αθήνας. Όπως επισημαίνει ο Λιάλιος (2021): «Οι αγορές ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων από αλλοδαπούς αντιπροσώπευαν αρχικά ένα πολύ μικρό ποσοστό των συνολικών αγορών από φυσικά πρόσωπα το 2009–2013 (ενδεικτικά, το 2009: 5,2%). Από το 2014 όμως άρχισαν να αντιπροσωπεύουν ολοένα και πιο σημαντικό κομμάτι. Ξεκινούν από 16,4% το 2014, ανεβαίνουν στο 21,3% το 2015, 17,2% το 2016 και 24,9% το 2017. Αίφνης το 2018 ανεβαίνουν στο 42,5% των αγορών από φυσικά πρόσωπα. Είναι εντυπωσιακό ότι το 2018 οι αγορές ακινήτων από αλλοδαπούς (φυσικά πρόσωπα) αντιπροσωπεύουν 34,7% του συνόλου των αγορών εκείνης της χρονιάς (από φυσικά πρόσωπα ή εταιρείες) και το 42% των αγορών από αλλοδαπούς καθ' όλη την δεκαετία της οικονομικής κρίσης».

Οι παραπάνω εξελίξεις, όπως και οι όψεις χρηματιστικοποίησης της κατοικίας που αναλύονται σε άλλη ενότητα της παρούσας μελέτης, συνιστούν ιδιαίτερες συνιστώσες επιδείνωσης των τιμών στην αγορά ακινήτων. Η αγορά ενοικίων στην Ελλάδα κατά την τελευταία πενταετία γνωρίζει σημαντική αύξηση σε περιοχές του κέντρου της Αθήνας η οποία αγγίζει το 30%, αλλά, αξιοσημείωτη είναι και η αύξηση σε επαρχιακές πόλεις η οποία σε ορισμένες περιπτώσεις φθάνει το 15% (Γούναρη, 2023<sup>12</sup>).

Σύμφωνα με αφιέρωμα του insider.gr<sup>13</sup> οι τιμές των ενοικίων στην Ελλάδα αυξήθηκαν κατά 75% την περίοδο 1994 – 2005, εν συνεχεία καταγράφηκε άνοδος 8% το 2006, άνοδος πάνω από 15% την περίοδο 2007 – 2011. Στο χρονικό διάστημα 2012–2017 (εν μέσω κρίσης) οι τιμές υποχώρησαν κατά περίπου 25%, ενώ το 2018 καταγράφηκε άνοδος 8,4%. Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται ετήσια αύξηση κατά 10% το 2019, κατά 5,8% – 6,7% το 2020, ενώ η πρόβλεψη για το 2021 φανέρωνε νέα αύξηση κατά 3%-7%. Όσον αφορά το κέντρο της Αθήνας, όπου καταγράφονται και οι μεγαλύτερες αυξήσεις, οι τιμές ενοικίασης έχουν αυξηθεί κατά 20%-30% κατά μέσον όρο την τελευταία τριετία, ενώ στις περιοχές εκτός του κέντρου η αντίστοιχη άνοδος εκτιμάται ότι κινήθηκε περίξ του 10%- 15% (Παπακωνσταντίνου, 2022).

12 <https://www.ot.gr/2023/04/20/oikonomia/akinita/fotia-ta-enoikia-rokanizoun-to-35-ton-eisodimaton/>

13 <https://www.insider.gr/real-estate/217155/akinita-ton-aniforo-ehoy-n-parei-ta-enoikia-ayxisi-30-kata-meso-oro-se-mia-3etia>

Πίνακας 2: Μέση ετήσια εκατοστιαία μεταβολή τιμών ενοικίασης/Έτος

Έτος	Μέση ετήσια εκατοστιαία μεταβολή τιμών ενοικίασης
1994–2005	75%
2006	8%
2007–2011	15,20%
2012–2017	-25,5%
2018	8,4%
2019	10%
2020	5,8%-6,7%
2021	3%-7%

Πηγή/επεξεργασία: ΕΣΥΕ/Πανελλαδικό Δίκτυο E-Real Estates, \*Πρόβλεψη

Πηγή: insider.gr (2023) διαθέσιμο στο: <https://www.insider.gr/real-estate/217155/akinita-ton-aniforo-ehoy-n-parei-ta-enoikia-ayxisi-30-kata-meso-oro-se-mia-3etia>

Η συνθήκη της στεγαστικής επισφάλειας στην αγορά ενοικίων στην Ελλάδα ενδυναμώνεται από την έλλειψη κοινωνικού ενοικιαζόμενου τομέα (οικιστικό απόθεμα δημόσιου ή μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα που να διατίθεται με χαμηλό ενοίκιο) (Σιατίτσα κ.α., 2022). Οι δράσεις στεγαστικής υποστήριξης των ενοικιαστών είναι εξαιρετικά αποδυναμωμένες σε μια περίοδο απειλητικής ανόδου των τιμών στην αγορά ενοικίων (Κουραχάνης, 2019α).

Οι τάσεις όξυνσης της στεγαστικής επισφάλειας των ενοικιαστών υποδηλώνονται και από την τροποποίηση του επιδόματος στέγασης που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 4500 στις 29 Σεπτεμβρίου 2021. Σύμφωνα με αυτό, οι ωφελούμενοι του επιδόματος στέγασης ορίζονται στη βάση εισοδηματικών και περιουσιακών κριτηρίων, καθώς και κριτηρίων διαμονής και δικαιούνται το επίδομα για χρονική διάρκεια 12 μηνών. Πιο συγκεκριμένα, σχετικά με τα εισοδηματικά κριτήρια, το συνολικό εισόδημα του νοικοκυριού δεν μπορεί να υπερβαίνει τις 7.000 ευρώ για μονοπρόσωπο νοικοκυριό, προσαυξανόμενο κατά 3.500 ευρώ για κάθε μέλος του νοικοκυριού. Σε περιπτώσεις

μονογονεϊκής οικογένειας ή νοικοκυριού με απροστάτευτο τέκνο ορίζεται επιπλέον προσαύξηση 3.500 ευρώ για το πρώτο ανήλικο μέλος ή για κάθε απροστάτευτο τέκνο αντίστοιχα. Το συνολικό εισόδημα δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 21.000 ευρώ ετησίως, ανεξαρτήτως της σύνθεσης του νοικοκυριού.

Σχετικά με τα περιουσιακά κριτήρια, σε περίπτωση κατοχής ακίνητης περιουσίας η συνολική φορολογητέα αξία της δεν μπορεί να υπερβαίνει στο σύνολο της το ποσό των 120.000 ευρώ για το μονοπρόσωπο νοικοκυριό, προσαυξανόμενη κατά 15.000 ευρώ για κάθε πρόσθετο μέλος και έως του ποσού των 180.000 ευρώ. Σε περίπτωση περιουσιακών τεκμηρίων τα όρια τίθενται στη βάση υπολογισμού μαθηματικού τύπου. Τέλος, σχετικά με τα κριτήρια διαμονής, ο δικαιούχος του επιδόματος πρέπει να διαμένει νόμιμα και μόνιμα στην ελληνική επικράτεια κατά τα τελευταία πέντε έτη πριν από την υποβολή της αίτησης.

Οι ωφελούμενοι που πληρούν τα παραπάνω κριτήρια δικαιούνται να λάβουν επίδομα στέγασης, το ύψος του οποίου ορίζεται σε 70 ευρώ τον μήνα για μονοπρόσωπο νοικοκυριό και 35 ευρώ τον μήνα για κάθε επιπλέον μέλος. Στις περιπτώσεις μονογονεϊκής οικογένειας ή νοικοκυριών με απροστάτευτα τέκνα χορηγείται επιπλέον προσαύξηση 35 ευρώ το μήνα. Ως ανώτατο όριο του Επιδόματος Στέγασης ορίζονται τα 210 ευρώ μηνιαίως, ανεξαρτήτως της σύνθεσης του νοικοκυριού.

**Πίνακας 3:** Ποσό Επιδόματος Στέγασης / Τύπο Νοικοκυριού

Σύνθεση νοικοκυριού	Ύψος επιδόματος
Μονοπρόσωπο	70€
Νοικοκυριό αποτελούμενο από δύο μέλη	105€
Νοικοκυριό αποτελούμενο από τρία μέλη ή μονογονεϊκή οικογένεια με ένα ανήλικο μέλος	140€
Νοικοκυριό αποτελούμενο από τέσσερα μέλη ή μονογονεϊκή οικογένεια με δύο ανήλικα μέλη	175€
Νοικοκυριό αποτελούμενο από πέντε μέλη και πάνω ή μονογονεϊκή οικογένεια με τρία ανήλικα μέλη και πάνω	210€



Η χορήγηση του επιδόματος στέγασης εξακολουθεί να διέπεται από σημαντική ανεπάρκεια για τη διατήρηση οικονομικά προσιτής κατοικίας και μετά τις πρόσφατες τροποποιήσεις, δεδομένου ότι οι τάσεις αύξησης των τιμών στην αγορά ενοικίων και ενέργειας είναι σαφώς εντονότερες. Τα εισοδηματικά όρια κινούνται σε εξαιρετικά χαμηλά επίπεδα, όπως και το ύψος του επιδόματος. Για παράδειγμα, ένα μονοπρόσωπο νοικοκυριό θα πρέπει να διαθέτει ανώτατο μηνιαίο εισόδημα 583,30 ευρώ, ώστε να μπορεί να λάβει επίδομα στεγαστικής ενίσχυσης 70 ευρώ. Εμφατικότερα, ένα νοικοκυριό με εισόδημα 600 ευρώ θεωρείται ότι μπορεί να καλύψει αυτόνομα τις στεγαστικές του δαπάνες, παρότι ενδεικτικά ένα ισόγειο διαμέρισμα 44 τ.μ. έτους κατασκευής 1966 στην Κυψέλη διαθέτει τιμή μηνιαίας μίσθωσης τα 350 ευρώ<sup>14</sup>.

## Συμπεράσματα

Ο τομέας ενοικιαζόμενης κατοικίας στην Ελλάδα υπήρξε διαχρονικά μειοψηφικός, εξαιτίας του επιτεύγματος υψηλών ποσοστών ιδιοκατοίκησης με τρόπους που αναλύθηκαν σε προηγούμενη ενότητα. Ωστόσο, η κατοίκηση μέσω μακροχρόνιας μίσθωσης ακινήτου είναι περισσότερο διευρυμένη στα αστικά κέντρα. Οι ενοικιαστές αυτών των περιοχών αντιμετωπίζουν σημαντικές πιέσεις στη διατήρηση οικονομικά προσιτής κατοικίας κατά τα τελευταία έτη.

Η αιτία αυτού του φαινομένου αποδίδεται στη συμπίεση των τάσεων ακραίας εμπορευματοποίησης της κατοικίας με την υπολειμματική στεγαστική πολιτική. Τα φαινόμενα υπερτουρισμού και η διάδοση των πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης, όπως και το χαμηλό κόστος απόκτησης Golden Visa για σχεδόν μια δεκαετία, είχαν ως συνέπεια τη σημαντική άνοδο των ενοικίων. Ιδιαίτερα στα μεγάλα αστικά κέντρα και τα τουριστικά θέρετρα η μεγάλη άνοδος των τιμών ενοικίων δημιουργεί σημαντικές πιέσεις στη διατήρηση οικονομικά προσιτής κατοικίας, ιδιαίτερα για τα οικονομικά ασθενέστερα νοικοκυριά, παράγοντας διευρυμένα φαινόμενα στεγαστικής επισφάλειας. Οι απαντήσεις της κοινωνικής πολιτικής, κυρίως μέσω της χορήγησης επιδόματος ενοικίου, είναι αναντίστοιχες των σημερινών μεγεθών του προβλήματος.



5

Τα κόκκινα δάνεια  
και ο «πτωχευτικός»  
νόμος (ν. 4738/2020)

## 5.1 Τα μεθοδικά βήματα προς την άρση της προστασίας της κύριας κατοικίας από πλειστηριασμούς

Σε αυτή την ενότητα θα επιχειρηθεί η ανάλυση των επιπτώσεων της διόγκωσης των μη εξυπηρετούμενων στεγαστικών δανείων στην κερδοσκοπική υφανταγή κατοικίας στην Ελλάδα. Ιδιαίτερο σημείο της ανάλυσης αποτελεί η ψήφιση του Ν. 4738/2020 (γνωστού ως «Πτωχευτικός Νόμος»), ο οποίος αίρει, πλέον, το πλαίσιο προστασίας της κύριας κατοικίας για πλειστηριασμούς ακινήτων από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα και τα Funds.

Σε αντίθεση με πολλές χώρες της δυτικής Ευρώπης, ο χρηματοπιστωτικός τομέας στην Ελλάδα δεν είχε έντονη ανάμιξη στην απόκτηση ιδιόκτητης στέγης από τα νοικοκυριά μέχρι τα μέσα, περίπου, της δεκαετίας του 1990. Η Ελλάδα δεν διέθετε αυξημένη πιστοληπτική ικανότητα και τα τραπεζικά ιδρύματα χορηγούσαν στεγαστικά δάνεια με υψηλά επιτόκια (της τάξης του 25%), οπότε η απόκτηση της κατοικίας μέσα από τον τραπεζικό δανεισμό δεν ήταν εφικτή για τα μεσαία και χαμηλά κοινωνικά στρώματα (Alexandri, 2022).

Η κατάσταση αυτή μεταβλήθηκε καταρχάς με την προσαρμογή του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Επιτροπής το 1992. Με τον Ν. 2076/1992 δόθηκε η δυνατότητα δαπάνης για στεγαστικά δάνεια για τις εμπορικές τράπεζες πυροδοτώντας μια ανταγωνιστική διαδικασία (Μαργαρίτης, 2022). Από το 1998 παρατηρήθηκε ραγδαία άνοδος της στεγαστικής πίστης και σημαντική μείωση των επιτοκίων κατά τη διετία 2000–2001 με σκοπό να διεκδικήσουν όσο το δυνατό μεγαλύτερο μερίδιο στην τραπεζική αγορά ακόμη και από τις τράπεζες της Ευρωζώνης (Real Finance, 2017). Η αναβάθμιση της πιστοληπτικής ικανότητας της Ελλάδας, έπειτα από την είσοδό της στην Ευρωζώνη, οδήγησε σε εξίσωση των επιτοκίων με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (5%), γεγονός που σηματοδότησε μεγάλη απελευθέρωση του τραπεζικού δανεισμού (Αλεξανδρή, 2022).

Αυτές οι εξελίξεις οδήγησαν σε αύξηση της χορήγησης στεγαστικών δανείων και, ταυτόχρονα, της ζήτησης για κατοικία με αποτέλεσμα την αξιοσημείωτη άνοδο των τιμών στην αγορά ακινήτων. Ενδεικτικό είναι ότι κατά τη δεκαετία 1999–2009 τα στεγαστικά δάνεια αυξήθηκαν από 5.8% σε 33.9% του Α.Ε.Π. (Σιατίτσα, 2019). Κατά τη δεκαετία 1993–2007 οι πραγματικές τιμές των κατοικιών υπερδιπλασιάστηκαν (σωρευτική αύξηση 105,3%), αυξανόμενες με μέσο ετήσιο ρυθμό 4,9% (Συμιγιάννης και Χονδρογιάννης, 2009).

Στο τέλος του 2008 τα στεγαστικά δάνεια αποτελούσαν τα 2/3 του συνολικού τραπεζικού δανεισμού των νοικοκυριών (Μαργαρίτης, 2022). Οι τράπεζες χορηγούσαν δάνεια χωρίς να προχωρούν σε εξονυχιστικό έλεγχο της ικανότητας του δανειολήπτη για την ομαλή εξυπηρέτησή τους. Η αλλαγή του οικονομικού κύκλου το 2008 βρήκε τις επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά, εν μέσω οικονομικής ύφεσης και εισοδηματικής συρρίκνωσης, απροετοίμαστα στην ανταπόκριση των δανειακών τους υποχρεώσεων (Φινδάνης, 2019).

Η Μεγάλη Ύφεση του 2008 διασταυρώνεται με τα σημαντικά δημοσιονομικά ελλείματα του ελληνικού κράτους οδηγώντας στην επιβολή μνημονιακών πολιτικών και την επιδείνωση του βιοτικού επιπέδου σημαντικού μέρους των ελληνικών νοικοκυριών (Παπαθεοδώρου, 2018). Μέσα σε αυτή τη λαίλαπα κοινωνικών απορρυθμίσεων, λαμβάνονται μέτρα υπερφορολόγησης της ιδιόκτητης κατοικίας που παράγουν πρόσθετες, στις ήδη υφιστάμενες, πιέσεις των στεγαστικών δαπανών. Με τον Ν.4021/2011 επιβλήθηκε το Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών (ΕΕΤΗΔΕ), το οποίο επιβάρυνε τις δομημένες επιφάνειες, χωρίς αφορολόγητο όριο. Το ΕΕΤΗΔΕ αντικαταστάθηκε με το Ν.4152/2013 από το Έκτακτο Ειδικός Τέλος Ακινήτων (ΕΕΤΑ) το οποίο αντικαταστάθηκε λίγο αργότερα με το Ν.4223/2013 από τον Ενιαίο Φόρο Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝΦΙΑ), ο οποίος, με τροποποιήσεις, ισχύει μέχρι σήμερα.

Η έγκαιρη διάγνωση των συνεπειών που θα επέφερε στο τραπεζικό σύστημα η μαζική αδυναμία των οφειλετών για την εξυπηρέτηση των δανειακών τους υποχρεώσεων οδήγησε στη δημιουργία ενός πτωχευτικού κώδικα, ευρύτερα γνωστού στον δημόσιο λόγο ως «Νόμο Κατσέλη» (Ν. 3869/2010). Ο Νόμος Κατσέλη ξεκίνησε να εφαρμόζεται τον Ιούλιο του 2010 αποσκοπώντας στη ρύθμιση οφειλών φυσικών προσώπων, έπειτα από τον έλεγχο της αποδεδειγμένης αδυναμίας εξυπηρέτησής τους. Στο πλαίσιο της ρύθμισης οφειλών συμπεριλαμβάνονταν όλοι οι τύποι στεγαστικών δανείων. Η πλέον ευεργετική διάταξη του Ν. 3869/2010 ήταν η εξαίρεση της πρώτης κατοικίας του δανειολήπτη από τη ρευστοποίηση της περιουσίας του. Στη βάση της ρύθμισης χρεών ήταν εφικτή η διασφάλιση χαμηλότερης δόσης αποπληρωμής του στεγαστικού δανείου, η μείωση ή η πλήρης εξάλειψη του επιτοκίου, η πλήρης ή συνολική διαγραφή χρεών (όταν συντρέχουν μακροχρόνια ανεργία ή προβλήματα υγείας ή άλλα σοβαρά προβλήματα που καθιστούν αδύνατη την εξυπηρέτηση του χρέους), καθώς και η επιμήκυνση των ετών αποπληρωμής των χρεών (από τέσσερα έως είκοσι έτη).

Ο Νόμος Κατσέλη αποτέλεσε έναν πολύτιμο κυματοθραύστη ενώπιον του κινδύνου μαζικών πλειστηριασμών κύριας κατοικίας και της δημιουργίας ενός ανεξέλεγκτου φαινομένου νέο-αστέγων, το οποίο ήδη γνώρισε αξιοσημείωτη έξαρση κατά τη μνημονιακή περίοδο (Παπαδοπούλου και Κουραχάνης, 2017; Σιατίτσα, 2019). Ωστόσο, στον μέχρι σήμερα επιστημονικό διάλογο έχουν περιορισμένα διατυπωθεί βαθύτερα κίνητρα αυτής της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Αυτά δεν ήταν άλλα από τη διασφάλιση της λειτουργικής ταμειακής ρευστότητας των τραπεζών, μέσω της διαδικασίας διαπραγμάτευσης του χρέους, έτσι ώστε να μην αυξάνεται το μέγεθος των κόκκινων δανείων. Η προοπτική του εξωδικαστικού συμβιβασμού υπήρξε ελκυστικότερη, εφόσον το χρέος μπορούσε να απεικονίζεται λογιστικά εξυπηρετούμενο, διατηρώντας την αξία των προβλέψεων σε χαμηλά επίπεδα (Alexandri, 2022).

Παράλληλα, όπως ήδη αναφέρθηκε σε άλλη ενότητα, οι τιμές στην αγορά ακινήτων γνώρισαν τεράστια πτώση την περίοδο της μεγάλης ύφεσης. Συγκεκριμένα, ο

ετήσιος ρυθμός του δείκτη τιμών κατοικίας από +13% που ήταν το 2006 κατέληξε στο -11,8% το 2012 και στο -10,9% το 2013 (Τράπεζα της Ελλάδος, 2023). Η προοπτική διενέργειας μαζικών πλειστηριασμών στην ίδια χρονική περίοδο λιτότητας, πέρα από το κυοφορούμενο περιβάλλον ανθρωπιστικής κρίσης, θα σήμαινε και ακόμα μεγαλύτερη πτώση των τιμών και, μάλιστα, με διαπιστωμένη την οικονομική αδυναμία μεγάλου μέρους του πληθυσμού για αγοραπωλησίες κατοικιών.

Τα παραπάνω στοιχεία εξηγούν, σε μεγάλο βαθμό, γιατί οι ελληνικές κυβερνήσεις επέμεναν σθεναρά απέναντι στην Τρόικα στην απαγόρευση πλειστηριασμών, κάτι που δεν συνέβη σε πολλές άλλες όψεις των μνημονιακών αποδιαρθρώσεων της κοινωνικής πολιτικής, όπως στις συντάξεις, στα προνοιακά επιδόματα και σε πολλούς άλλους τομείς (Δημουλάς και Κουζής, 2018). Όπως επισημαίνει η Αλεξανδρή (2022): «ο φόβος κατάρρευσης του τραπεζικού συστήματος εξηγεί και το γεγονός ότι όλες οι κυβερνήσεις μέχρι το 2019 αντιστάθηκαν σε οποιαδήποτε τιτλοποίηση των κόκκινων δανείων και επέμεναν στη διατήρηση του νόμου Κατσέλη (παρά τη συνεχή συρρίκνωση των κριτηρίων προστασίας πρώτης κατοικίας), παρά τις πιέσεις από τους Θεσμούς. Άλλωστε οι προσφορές που γίνονται από funds για την εξαγορά «κόκκινων» δανείων ήταν εξαιρετικά χαμηλές, σε σημείο που θα ανάγκαζαν τις τράπεζες να εγγράψουν μεγαλύτερες προβλέψεις, σενάριο δυσάρεστο σε κυβερνώντες και τραπεζικά στελέχη. Μέχρι λοιπόν και τα τέλη της δεκαετίας του 2010 η προστασία της κύριας κατοικίας οφείλεται σημαντικά στο γεγονός ότι οι πλειστηριασμοί και οι τιτλοποιήσεις θα έπλητταν τη βιωσιμότητα των πιστωτικών ιδρυμάτων, πέραν της κοινωνικής κατακραυγής και ενδεχόμενων πολιτικών τριγμών» (Αλεξανδρή, 2022).

Μπορεί οι μνημονιακές κυβερνήσεις να επέδειξαν ανθεκτικότητα στη μη κατάργηση του «Νόμου Κατσέλη», ωστόσο οι πιέσεις από τους δανειστές επέφεραν διαδοχικά εγχειρήματα αυστηροποίησής του. Το 2015 με δύο νομοθετικές απόπειρες (Αύγουστο και Νοέμβριο) οι εύλογες δαπάνες διαβίωσης (όπως τα έξοδα υγείας, σίτισης, στέγασης, εκπαίδευσης, θέρμανσης), καθίστανται καθοριστικές παράμετροι για την υπαγωγή στο πλαίσιο προστασίας του νόμου και για τον καθορισμό της μηνιαίας δόσης αποπληρωμής των οφειλών. Την ίδια περίοδο θεσμοθετείται ο νέος Κώδικας δεοντολογίας τραπεζών με την υιοθέτηση των όρων «συνεργάσιμος δανειολήπτης» και «κόστος αξιοπρεπούς διαβίωσης». Ιδιαίτερα η έννοια της «αξιοπρεπούς διαβίωσης», η οποία μέσω του κώδικα δεοντολογίας των τραπεζών αξιοποιήθηκε ως εργαλείο καθορισμού του ποσοστού του εισοδήματος που μπορεί να διατίθεται για τις οφειλές, στην πραγματικότητα αποτέλεσε απόλυτη στρέβλωση της έννοιας της αξιοπρέπειας (Κατερίνη, 2019).

Ταυτόχρονα, με αυτές τις πρωτοβουλίες τροποποιείται ο κώδικας πολιτικής δικονομίας με πλήθος διατάξεων εις βάρος των δανειοληπτών. Μερικές από αυτές ήταν η μείωση του αριθμού των αναστολών και ανακοπών, η μείωση των προθεσμιών, η μετατροπή της αντικειμενικής αξίας πλειστηριασμού σε εμπορική, κ.α. (Ν. 4335/2015). Τον Νοέμβριο του 2015 τροποποιείται ο νόμος Κατσέλη με τον

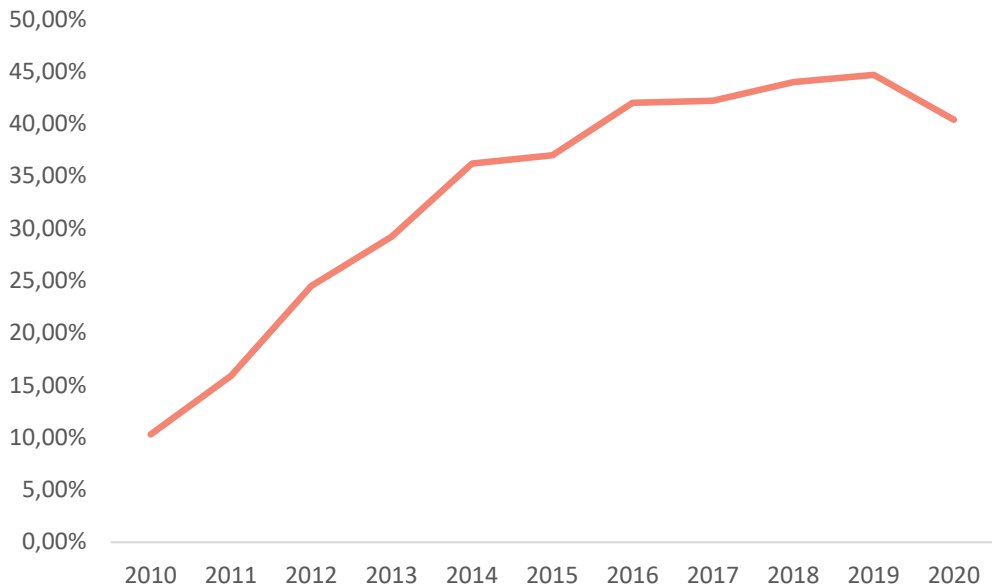
Ν. 4336/2015 με αποκλεισμό κατηγοριών οφειλετών και αυστηροποίηση κριτηρίων (Κατερίνη, 2019).

Λίγο αργότερα, με τον Ν.4389/2016, επετράπη η πώληση κόκκινων δανείων από τις τράπεζες σε Funds. Με την υπ. αριθμ. 41756 οικ./2017 θεσμοθετήθηκε η διαδικασία ηλεκτρονικών πλειστηριασμών με την πραγματοποίηση τους μέσω των ηλεκτρονικών συστημάτων πλειστηριασμών («ΗΛ.ΣΥ.ΠΛΕΙΣ.»), με σκοπό την αποφυγή παρεμπόδισης της υπαρπαγής ακινήτων από το κίνημα κατά των πλειστηριασμών. Ενώ, με τροπολογία του υπουργείου Δικαιοσύνης, ορίστηκε ως ιδιώνυμο αδίκημα η παρεμπόδιση στη διαδικασία διενέργειας πλειστηριασμών. Πιο συγκριμένα, προβλέφθηκε ποινή φυλάκισης τριών ή έξι μηνών κατ' ελάχιστο όριο και αυτεπάγγελτες διώξεις σε όποιον προξενούσε «απλή σωματική βλάβη ή απειλεί με βία ή άλλη παράνομη πράξη ή παράλειψη, υπάλληλο πλειστηριασμού».

Η νέα αποδυνάμωση επήλθε με τον Ν. 4549/2018, καθώς οδήγησε σε ακόμα μεγαλύτερη αυστηροποίηση του πλαισίου προστασίας και περιορισμό του εύρους ωφελομένων πολιτών. Το νέο θεσμικό πλαίσιο οδηγούσε τους οφειλέτες στην απευθείας διαπραγμάτευση του χρέους τους με τις τράπεζες, μετά την ακύρωση της αίτησης για υπαγωγή τους στον «Νόμο Κατσέλη». Αυτό το νέο περιβάλλον διαμόρφωσε ένα συνδυασμό εισοδηματικών κριτηρίων αλλά και αντικειμενικής αξίας του ακινήτου. Δημιουργούνταν, έτσι, δύο ξεχωριστές κατηγορίες δανειοληπτών των οποίων τα εισοδηματικά κριτήρια ορίζονταν ως εξής: 20.639 ετήσιο οικογενειακό εισόδημα και αντικειμενική αξία κύριας κατοικίας μέχρι 220.000 ευρώ (πρώτη κατηγορία) και 35.086 ευρώ οικογενειακό εισόδημα και αντικειμενική αξία κατοικίας μέχρι 280.000 ευρώ (δεύτερη κατηγορία). Και για τις δύο περιπτώσεις βασική προϋπόθεση ήταν ο δανειολήπτης να χαρακτηρίζεται ως «συνεργάσιμος» από την Τράπεζα (Σαπουνάκης και Κομνηνού, 2019).

Σε παράλληλο χρόνο, η ενίσχυση του τουριστικού προσανατολισμού της χώρας και η διάδοση της πρακτικής των βραχυχρόνιων μισθώσεων, όπως και η θεσμοθέτηση του προγράμματος της Golden Visa, έτσι όπως επεξηγήθηκαν σε άλλη ενότητα, είχαν ως αποτέλεσμα την προσέλκυση του ενδιαφέροντος ξένων επενδυτών για την εκμετάλλευση της ελληνικής αγοράς ακινήτων (Σιατίτσα, 2019). Παρατηρείται η δραστηριοποίηση των Family Funds που αγοράζουν μαζικά κτίρια με σκοπό την επιχειρηματική αξιοποίησή τους στη βιομηχανία του τουρισμού. Έτσι, η αυξανόμενη ζήτηση των ακινήτων αναδεικνύεται σε ευκαιρία για τις τράπεζες να πουλήσουν υποθηκευμένο κτιριακό απόθεμα που επιβαρύνει τους προϋπολογισμούς τους, χωρίς να εγγράψουν ζημιές ή προβλέψεις, αλλά κέρδη. Παράλληλα, οι τράπεζες είναι υποχρεωμένες από τη συνθήκη της Βασιλείας III να μειώσουν την έκθεσή τους στα «κόκκινα» δάνεια μέχρι το τέλος το 2021 (Αλεξανδρή, 2022). Οι παραπάνω εξελίξεις συντελούνται σε μια περίοδο όπου τα «κόκκινα δάνεια» γνωρίζουν ανεξέλεγκτη αύξηση κατά την περίοδο των μνημονιακών πολιτικών.

**Γράφημα 21:** Μη εξυπηρετούμενα στεγαστικά δάνεια ως ποσοστό του ΑΕΠ (2010-2020)



**Πηγή:** Τράπεζα της Ελλάδος (2023)

Τα μη εξυπηρετούμενα στεγαστικά δάνεια ως ποσοστό του Α.Ε.Π. αποτυπώνονται κατά το 2010 στο 10.3%, ενώ κατά το έτος 2019 φτάνουν στο 44.7%. Σύμφωνα με την Έκθεση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας της Τράπεζας της Ελλάδος (2019), τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια ανέρχονταν στο τέλος Ιουνίου 2019 σε 75,4 δισ. Ευρώ. Σε αυτή την οικονομική και κοινωνικοπολιτική συγκυρία με τον Ν. 4649/2019 αποφασίζεται η θεσμοθέτηση του προγράμματος «Ηρακλής», ενός προγράμματος τιτλοποίησης στεγαστικών δανείων.

Μέσα από το σχέδιο Ηρακλής προωθήθηκε η μείωση των κόκκινων δανείων από τους ισολογισμούς των τραπεζών. Ουσιαστικά, οι τράπεζες μετατρέπουν τα κόκκινα δάνειά τους σε τίτλους, τους οποίους ένας ειδικός φορέας για το σκοπό αυτό πουλάει σε επενδυτές. Στόχος είναι η προσέλκυση μεγάλου πλήθους επενδυτών και η στήριξη των τραπεζών στις συνεχιζόμενες προσπάθειές τους να μειώσουν το ύψος των μη εξυπηρετούμενων δανείων στους ισολογισμούς τους (Οικονομικός



---

Ταχυδρόμος, 2021<sup>15</sup>). Κάτι που, ήδη, παρατηρήθηκε από το 2020 και έπειτα (τα μη εξυπηρετούμενα στεγαστικά δάνεια ως ποσοστό του Α.Ε.Π. μειώθηκαν στο 31.1% το 2022).

Αναλυτικότερα, με το πρόγραμμα «Ηρακλής» παρέχεται κρατική εγγύηση σε ομολογίες υψηλής εξοφλητικής προτεραιότητας (senior bonds) τιτλοποιημένων δανείων. Οι τράπεζες μεταβιβάζουν δάνεια μέσω τιτλοποίησης σε ένα όχημα ειδικού σκοπού (Special Purpose Vehicle – SPV). Αυτό εκδίδει ομολογίες υψηλής (senior), μεσαίας (mezzanine) και χαμηλής (junior) εξοφλητικής προτεραιότητας. Η διαχείριση των τιτλοποιημένων δανείων ανατίθεται σε ανεξάρτητη από την τράπεζα εταιρεία διαχείρισης απαιτήσεων (Servicer). Μόλις πωληθεί σε θετική αξία το 50+1% των junior ομολογιών και επαρκές ποσοστό των mezzanine σε ιδιώτες επενδυτές, επέρχεται η λεγόμενη λογιστική απο-αναγνώριση, δηλαδή τα δάνεια που τιτλοποιήθηκαν φεύγουν οριστικά από τον ισολογισμό της τράπεζας κι έτσι επέρχεται η μείωση των κόκκινων δανείων. Η διαχείριση των τιτλοποιημένων δανείων που έχουν μεταβιβαστεί από τις τράπεζες στον «Ηρακλή» μέσω SPVs γίνεται από ανεξάρτητους servicers, οι οποίοι αμείβονται μέσω των ανακτήσεων που επιτυγχάνουν, δηλαδή από την είσπραξη των οφειλών (Υπουργείο Οικονομικών, 2019<sup>16</sup>).

Με τον τρόπο αυτό, επομένως, τα μη εξυπηρετούμενα δάνεια καταλήγουν να τιτλοποιούνται σε εταιρεία ειδικού σκοπού στην Ιρλανδία (SPV) και στη συνέχεια μεταπωλούνται σε ξένους επενδυτές. Ταυτόχρονα, οι εισπρακτικές εταιρείες (servicers) πιέζουν τους οφειλέτες να προχωρήσουν σε εξυπηρέτηση του χρέους τους. Αξιοσημείωτη είναι η παρατήρηση ότι πολλές φορές τα πρόσωπα των funds και των servicers ταυτίζονται (Alexandri, 2022).

Η πλήρης απόσυρση του πλαισίου προστασίας της κύριας κατοικίας για τους υπερχρεωμένους δανειολήπτες επήλθε μέσα στην περίοδο της πανδημίας. Τη στιγμή, δηλαδή, όπου η κρατική πολιτική επέβαλε τη στεγαστική αυτοπροστασία ως κυρίαρχη συνταγή διαχείρισης της πανδημίας Covid-19 (Καψάλης, Κουμαριανός και Κουραχάνης, 2021), ταυτόχρονα κατέστησε τον «Πτωχευτικό Νόμο» ως το νέο εργαλείο διαχείρισης των μη εξυπηρετούμενων δανείων (Παπαδοπούλου και Κουραχάνης, 2021). Η ανάλυση του περιεχομένου του Ν.4738/2020 επιχειρείται αυτόνομα στην ενότητα που ακολουθεί.

---

15 <https://www.ot.gr/2021/04/14/academia/ti-einai-to-sxedio-iraklis/>

16 <https://www.minfin.gr/-/programma-erakles-eroteseis-kai-apanteseis?inheritRedirect=true>

## 5.2. Ο πτωχευτικός νόμος (ν. 4738/2020) Και η άρση της προστασίας της κύριας κατοικίας από τους πλειστηριασμούς

Η ψήφιση του Ν. 4738/2020 «Ρύθμιση οφειλών και παροχή δεύτερης ευκαιρίας και άλλες διατάξεις» («Πτωχευτικός Νόμος») διενεργήθηκε τον Οκτώβριο του 2020 μέσα σε συνθήκες πανδημίας και μέτρων περιορισμού των μετακινήσεων των πολιτών. Ο «Πτωχευτικός Νόμος» αποτελεί μια απόπειρα κωδικοποίησης όλων των διαδικασιών που στοχεύουν στην πρόληψη της αφερεγγυότητας ή στην αντιμετώπισή της. Η ψήφιση του προήλθε από τις απαιτήσεις ενσωμάτωσης της Κοινοτικής Οδηγίας 1023/2019<sup>17</sup> στην εγχώρια νομοθεσία.

Κύριο αντικείμενο του «Πτωχευτικού Νόμου» είναι η ενασχόλησή του με τα «κόκκινα δάνεια» με άξονες τη ρύθμιση της υφιστάμενης κατάστασης αλλά και τη δημιουργία ενός πλαισίου αποτροπής στην εμφάνιση νέων κόκκινων δανείων. Βασική φιλοσοφία του Ν. 4738/2020 είναι η διαμόρφωση ενιαίων διαδικασιών πτώχευσης ως οχήματος απαλλαγής των νομικών και φυσικών προσώπων από μη εξυπηρετούμενα χρέη.

Με βάση την παράγραφο 4 του άρθρου 86 προβλέπεται η «αυτοδίκαιη άρση κάθε υφιστάμενου μέτρου προστασίας των περιουσιακών στοιχείων του οφειλέτη». Μέσα από αυτές τις διαδικασίες προωθείται η πλήρης εκχώρηση των περιουσιακών στοιχείων των υπερχρεωμένων προσώπων για την εκποίηση τους από τους πιστωτές με αντάλλαγμα την απαλλαγή από χρέη. Τίθεται, δηλαδή, βασική προϋπόθεση για τη διευθέτηση των μη εξυπηρετούμενων χρεών η ολική κατάσχεση της περιουσίας των οφειλετών. Αυτό, λοιπόν, το οποίο γλαφυρά ονομάζεται ως «δεύτερη ευκαιρία» στον τίτλο του υπό εξέταση νόμου δεν αποτελεί κάποια μορφή προστασίας των βασικών πόρων διαβίωσης των οφειλετών με την παράλληλη διαμόρφωση βιώσιμων λύσεων αποπληρωμής των χρεών τους, αλλά, η ολοκληρωτική εκποίηση οποιουδήποτε περιουσιακού στοιχείου τους προκειμένου να απαλλαγούν από αυτά.

Κριτήριο γι' αυτή τη συνθήκη, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 77, είναι η αδυναμία του οφειλέτη: «να καταβάλει ληξιπρόθεσμες χρηματικές υποχρεώσεις του προς το Δημόσιο, τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης ή πιστωτικά ή χρηματοδοτικά ιδρύματα, σε ύψος τουλάχιστον 40% των συνολικών του ληξιπρόθεσμων υποχρεώσεων του για περίοδο τουλάχιστον έξι (6) μηνών, εφόσον η μη εξυπηρετούμενη υποχρέωσή του υπερβαίνει το ποσό των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ». Μέσω του «πτωχευτικού νόμου» εκχωρείται, επομένως, η

---

<sup>17</sup> Στην εν λόγω Οδηγία επισημαίνεται ότι τα κράτη-μέλη μπορούν να ορίσουν διαδικασίες διευθέτησης του χρέους νομικών ή φυσικών προσώπων που έχουν χαρακτηριστεί αφερεγγυα. Ωστόσο, στο άρθρο 23 της ίδιας Οδηγίας αναφέρεται ρητά ότι υπάρχει δυνατότητα θέσπισης μέτρων προστασίας της κύριας κατοικίας από τα κράτη μέλη. Γεγονός που δεν υιοθετείται στον πρόσφατο «Πτωχευτικό Νόμο».

δυνατότητα σε κάθε πιστωτή να αιτηθεί την πτώχευση υπερχρεωμένων νομικών ή φυσικών προσώπων, εφόσον διαθέτουν μη εξυπηρετούμενα χρέη άνω των 30.000 ευρώ εκ των οποίων το 40% δεν έχει εξυπηρετηθεί κατά το τελευταίο εξάμηνο. Επομένως, μέσα σε μια περίοδο υγειονομικής κρίσης, ύφεσης της οικονομίας και, κατά προέκταση, σημαντικής απώλειας των εισοδημάτων των νοικοκυριών, θεσμοθετείται η δυνατότητα οποιουδήποτε φορέα (είτε πρόκειται για τράπεζα, είτε για δημόσιο ή άλλο φορέα) εκκίνησης διαδικασιών πτώχευσης ενός οφειλέτη.

Σύμφωνα με το άρθρο 92, η πτωχευτική περιουσία περιλαμβάνει το σύνολο της περιουσίας που ανήκει στον οφειλέτη κατά την κήρυξη της πτώχευσης, οπουδήποτε και αν βρίσκεται. Στην πτωχευτική περιουσία συμπεριλαμβάνεται και μέρος του ετησίου εισοδήματός του, με την αφαίρεση των φόρων και των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης που υπερβαίνει το ποσό των ετήσιων εύλογων δαπανών διαβίωσης ή του δωδεκαπλάσιου του ακατάσχετου, όποιο είναι υψηλότερο εκ των δύο. Το ετήσιο εισόδημα του οφειλέτη εξαιρείται από την πτωχευτική περιουσία, όταν σε αυτή διαπιστώνεται η ύπαρξη κύριας κατοικίας του οφειλέτη ή/και άλλα πάγια περιουσιακά του στοιχεία που υπερβαίνουν σε αξία το δέκα τοις εκατό των συνολικών του υποχρεώσεων και η ελάχιστη αξία τους δεν υπολείπεται των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ. Γίνεται, επομένως, αντιληπτό ότι σε περιπτώσεις που δεν υφίσταται η ύπαρξη κύριας κατοικίας προς εκποίηση, τότε προς αυτό τον σκοπό θα δεσμευθεί μέρος των ετήσιων εισοδημάτων των οφειλετών.

Σε αυτό το σημείο, είναι αξιοσημείωτη η έλλειψη θεσμικής δυνατότητας του οφειλέτη να αιτηθεί την εξαίρεση της κύριας κατοικίας του από την εν λόγω διαδικασία. Απλούστερα, η κύρια κατοικία των υπερχρεωμένων δανειοληπτών δεν εξαιρείται από τις διαδικασίες εκποίησης της περιουσίας τους. Επιπλέον, μια σειρά άρθρων του «Πτωχευτικού Νόμου» (31-64) εκχωρεί μεγάλες αρμοδιότητες σχετικά με τους κανόνες διαδικασιών πτώχευσης στους πιστωτές, όπως ο ορισμός του διεκπεραιωτή της διαδικασίας πτώχευσης και το εν γένει πλαίσιο εξωδικαστικής ρύθμισης.

Η μη προστασία της κύριας κατοικίας αφήνει έκθετο ένα πλατύ μέρος μεσαίων και κατώτερων κοινωνικών στρωμάτων στον κίνδυνο της στεγαστικής επισφάλειας ή ακόμα και της αστεγίας. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι, εφόσον οποιοδήποτε περιουσιακό στοιχείο τους θα έχει εκποιηθεί για την αποπληρωμή του χρέους τους, διαφαίνεται αρκετά πιθανό ένα σημαντικό κομμάτι χαμηλόμισθων, μικρών επιχειρηματιών και αυτοαπασχολούμενων που τα εισοδήματά τους είναι οριακά λίγο παραπάνω από συνθήκες ακραίας φτώχειας δεν θα έχουν τη δυνατότητα ανταπόκρισης στις απαιτήσεις διατήρησης οικονομικά προσιτής κατοικίας.

Η μόνη περίπτωση ειδικής πρόνοιας σε υπερχρεωμένους οφειλέτες εντοπίζεται στο άρθρο 166 του «Πτωχευτικού Νόμου», ο οποίος προχωρά στην περιγραφή και στις ξεχωριστές παροχές για όσους οφειλέτες χαρακτηρίζονται ευάλωτοι. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσονται: α) άγαμοι οφειλέτες που διαθέτουν ετήσιο εισόδημα

μέχρι 7.000 ευρώ και αντικειμενική αξία κατοικίας μέχρι 120.000 ευρώ, β) έγγαμοι οφειλέτες έχουν ετήσιο εισόδημα 10.500 ευρώ και αντικειμενική αξία κατοικίας 135.000 ευρώ, γ) τριμελείς οικογένειες με ετήσιο εισόδημα 14.000 ευρώ και αντικειμενική αξία κατοικίας 150.000 ευρώ, δ) τετραμελείς οικογένειες με ετήσιο εισόδημα 17.500 ευρώ και αντικειμενική αξία κατοικίας 165.000 ευρώ. Γίνεται αντιληπτό ότι τα κριτήρια που τίθενται για τον χαρακτηρισμό των οφειλετών ως ευάλωτων κατηγοριών αφορούν αποκλειστικά περιπτώσεις που βρίσκονται σε κατάσταση ακραίας φτώχειας.

Στις περιπτώσεις ευάλωτων οφειλετών, σύμφωνα με το άρθρο 218, παραχωρείται από το Δημόσιο η άσκηση των καθηκόντων και αρμοδιοτήτων των διαδικασιών πτώχευσης στον «φορέα απόκτησης και επαναμίσθωσης». Ο φορέας αυτός είναι νομικό πρόσωπο του ιδιωτικού τομέα. Ο φορέας απόκτησης και επαναμίσθωσης αναλαμβάνει την υποχρέωση απόκτησης κύριας κατοικίας ευάλωτου οφειλέτη, τη μίσθωσή του σε αυτόν, και τη μεταβίβασή του σε αυτόν. Με βάση το άρθρο 218 επομένως ο «Πτωχευτικός Νόμος» παραχωρεί απόλυτη εξουσία διαχείρισης της κύριας κατοικίας των ευάλωτων οφειλετών σε φορείς της αγοράς, δηλαδή πρωτίστως στις τράπεζες.

Στο επόμενο άρθρο (άρθρο 219) περιγράφεται το ειδικό πλαίσιο μεταβίβασης της κύριας κατοικίας στον φορέα απόκτησης και επαναμίσθωσης. Εκεί αναφέρεται ότι σε περίπτωση που ο ευάλωτος οφειλέτης κηρυχθεί σε διαδικασία πτώχευσης, τότε μπορεί να υποβάλει αίτημα μεταβίβασης ή μίσθωσης της κύριας κατοικίας του σε φορέα απόκτησης και επαναμίσθωσης. Επομένως, εφόσον ο ευάλωτος οφειλέτης έχει βρεθεί σε κατάσταση πτώχευσης, δηλαδή έχει ρευστοποιήσει το σύνολο της περιουσίας του, τότε έχει την υποχρέωση μεταβίβασης της κύριας κατοικίας του στον Φορέα και στη συνέχεια την επιλογή να παραμείνει στο κατασχεμένο σπίτι του ως ενοικιαστής. Στη συνέχεια, στο ίδιο άρθρο, αναφέρεται ότι το τίμημα για τη μεταβίβαση του ακινήτου στο φορέα αποδίδεται από τον φορέα στον σύνδικο για τη διανομή στους πιστωτές. Το τίμημα μεταβίβασης ισούται προς την εμπορική αξία του ιδιοκτησιακού δικαιώματος του οφειλέτη επί της κύριας κατοικίας σύμφωνα με την εκτίμηση πιστοποιημένου εκτιμητή. Με απλά λόγια, το τίμημα μεταβίβασης του ακινήτου δεν ορίζεται από το κράτος αλλά από τους ίδιους τους φορείς του ιδιωτικού τομέα στους οποίους έχει ανατεθεί από τον πιστωτή.

Στην περίπτωση που ο ευάλωτος οφειλέτης επιθυμεί να προχωρήσει σε επαναμίσθωση της κατοικίας, η οποία του κατασχέθηκε από τον πιστωτή, τότε αυτό μπορεί να το πράξει για μέγιστη χρονική διάρκεια μίσθωσης τα δώδεκα έτη. Ωστόσο η σύμβαση μίσθωσης μπορεί να καταγγελθεί, εφόσον ο μισθωτής δεν έχει καταβάλει τρία κατά σειρά μηνιαία ενοίκια, και να διενεργηθεί έξωση. Στην περίπτωση που ο μισθωτής φανεί συνεπής ως προς τις οικονομικές υποχρεώσεις του κατά τη διάρκεια της μίσθωσης, τότε του παραχωρείται δικαίωμα επανα-απόκτησης της κατοικίας του μέσω εκ νέου αγοράς αυτής, χωρίς σε αυτή την περίπτωση να αφαιρείται από το ύψος της τιμής πώλησης το ποσό που καταβλήθηκε ως ενοίκιο.

---

Για την υποστήριξη της δυνατότητας μίσθωσης του κατασχεθέντος ακινήτου από τον ευάλωτο οφειλέτη, στο άρθρο 223 αναφέρεται η δυνατότητα ενεργοποίησης του στεγαστικού επιδόματος που προβλεπόταν στον νόμο του 2017. Δηλαδή, το ύψος του στεγαστικού επιδόματος ορίζεται στα εβδομήντα ευρώ για μονοπρόσωπο νοικοκυριό, στα εκατόν πέντε ευρώ για έγγαμο νοικοκυριό, εκατόν σαράντα ευρώ για τριμελή οικογένεια, εκατόν εβδομήντα πέντε ευρώ για τετραμελή οικογένεια και διακόσια δέκα ευρώ για πενταμελή οικογένεια.

Από στοιχεία που παραχωρήθηκαν από την Ενωτική Πρωτοβουλία κατά των Πλειστηριασμών<sup>18</sup> φαίνεται ότι από τη θεμελίωση των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών το 2017 και μέχρι σήμερα έχουν προωθηθεί 175.893 πλειστηριασμοί. Από αυτούς έχουν διενεργηθεί οι 112.004. Δηλαδή το 63% των μη εξυπηρετούμενων δανείων δεν κατάφερε να έρθει σε διακανονισμό με τις τράπεζες και το ακίνητο των οφειλετών κατασχέθηκε. Έχει ιδιαίτερη σημασία ότι το σύνολο των πλειστηριασμών σε αυτή τη χρονική περίοδο και μέχρι το τέλος του 2022 ήταν 103.325. Κάτι που σημαίνει ότι κατά μέσο όρο καταχωρούνταν στο σύστημα 20.000-25.000 ακίνητα ετησίως. Με την πλήρη εφαρμογή του «Πτωχευτικού Νόμου» κατά το τελευταίο έτος στο σύστημα καταχωρήθηκαν 72.000. Από αυτά τα στοιχεία συνάγεται πιθανώς ότι ο «Πτωχευτικός Νόμος» οδηγεί σε τριπλασιασμό των διενεργούμενων πλειστηριασμών.

Τέλος, ένα ενδιαφέρον για σχολιασμό σημείο είναι ότι οι αξίες πολλών από τα εκποιούμενα ακίνητα είναι ιδιαίτερα χαμηλές. Αυτό σημαίνει ότι πρόκειται για μικρομεσαία νοικοκυριά. Ενδεικτικά, κατά τον μήνα Απρίλιο στον Δήμο Αθηναίων κατακυρώθηκαν πενήντα οκτώ πλειστηριασμοί. Από αυτούς οι πενήντα είχαν αξία ακινήτου κάτω από 150.000 ευρώ, ενώ μόνο τρία πάνω από 200.000 ευρώ. Ακόμη, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι κατά το τελευταίο διάστημα έχουν ανασταλεί δεκάδες πλειστηριασμοί από το κίνημα ενάντια στους πλειστηριασμούς. Αυτό υποδηλώνει ότι σε πολλά ακίνητα που δρομολογούνται για πλειστηριασμό υπάρχει η δυνατότητα διακανονισμού για την αποτροπή της κατάσχεσης (Ενωτική Πρωτοβουλία κατά των Πλειστηριασμών, 2023).

Είναι σημαντικό, τέλος, να αναφερθεί ότι με την υπ' αριθμ. 1/2023 απόφασή της, η ολομέλεια του Αρείου Πάγου αποφάνθηκε ότι κατά την παράλληλη και συνδυαστική εφαρμογή των Ν. 4354/2015 και Ν. 3156/2003, οι Εταιρείες Διαχείρισης Απαιτήσεων από Δάνεια και Πιστώσεις (Ε.Δ.Α.Δ.Π) έχουν την κατ' εξαίρεση νομιμοποίηση του άρθρου 2 παρ. 4 του Ν. 4354/2015, προς άσκηση κάθε ένδικου βοηθήματος και κάθε άλλης δικαστικής ενέργειας προς είσπραξη των υπό διαχείριση απαιτήσεων, ανεξάρτητα από το ειδικότερο νομικό πλαίσιο, με βάση το οποίο συντελείται η μεταβίβαση των υπό διαχείριση απαιτήσεων, δηλαδή ακόμη

---

18 <https://noauctionsgr.blogspot.com/>

και όταν η μεταβίβαση των απαιτήσεων και η ανάθεση της διαχείρισής τους στις εν λόγω εταιρείες συντελείται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 3156/2003 για την τιτλοποίηση των απαιτήσεων. Απλούστερα, η Ολομέλεια του Αρείου Πάγου αποφάνθηκε ότι οι διαχειριστές των funds που εδρεύουν στην Ελλάδα μπορούν να ενεργούν δικαστικές πράξεις ως διάδικοι και να προβαίνουν σε πλειστηριασμούς με τη δική τους επωνυμία και όχι ως πληρεξούσιοι των funds.

## Συμπεράσματα

Η διευρυμένη εμπλοκή του χρηματοπιστωτικού συστήματος στη χορήγηση στεγαστικών δανείων ενθαρρύνθηκε από τις ελληνικές κυβερνήσεις και την Ευρωπαϊκή Ένωση από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Η άμετρη αύξηση των στεγαστικών δανείων ως ποσοστό του Α.Ε.Π. κατά τη δεκαετία του 2000 οδήγησε σε ανεξέλεγκτα μεγέθη οφειλών για τα δεδομένα της ελληνικής οικονομίας, τα οποία διασταυρώθηκαν με τα δημοσιονομικά αδιέξοδα του ελληνικού κράτους κατά το τέλος της.

Η θεσμοθέτηση του «Νόμου Κατσέλη» πρόλαβε τη διάχυση των φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας προς τους ιδιοκτήτες ακινήτων που δυσκολεύονται να ανταπεξέλθουν στις δανειακές τους υποχρεώσεις. Κυρίως, όμως, διασφάλιζε την εμφάνιση ταμειακής ρευστότητας για την εξυπηρέτηση κόκκινων δανείων, γεγονός που θα προξενούσε ευρύτερα πλήγματα στη βιωσιμότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Ταυτόχρονα, η προοπτική μαζικών πλειστηριασμών θα δημιουργούσε νέα ρήγματα στην, ήδη, αξιοσημείωτα φθίνουσα πορεία της αγοράς ακινήτων. Αυτές ήταν ορισμένες από τις βασικές ερμηνείες της αντίστασης των ελληνικών κυβερνήσεων στις αλληπάλληλες πιέσεις της Τρόικας για την κατάργησή του, εν αντιθέσει με τη συναίνεσή τους στην καταρράκωση πολλών όψεων του συστήματος κοινωνικής προστασίας στα χρόνια της μνημονιακής λιτότητας.

Οι πιέσεις αυτές είχαν αντίκρισμα στις διαδοχικές αυστηροποιήσεις και, εν τέλει, την κατάργηση του «Νόμου Κατσέλη». Παράλληλα, μια σειρά ενεργειών, όπως η θεσμοθέτηση ηλεκτρονικών πλειστηριασμών, ελήφθησαν με καταφανή τρόπο την εξυπηρέτηση των συμφερόντων των τραπεζιτών εις βάρος των κοινωνικών αντιστάσεων που πρόβαλλαν τα κοινωνικά κινήματα υπεράσπισης του δικαιώματος στη στέγη.

Όλες αυτές οι εξελίξεις συντελούνται παράλληλα με την τάση υπερτουριστικοποίησης αστικών και παραθεριστικών προορισμών, γεγονός που εντείνεται με τη διάδοση των πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης. Η αυξανόμενη ζήτηση κατοικιών για την τουριστική αξιοποίηση τους προσέλκυσε το ενδιαφέρον μεγάλων ξένων επενδυτών, επωφελούμενοι και από το χαμηλό αντίτιμο της Golden Visa. Όλες αυτές οι εξελίξεις παρακολούθηθηκαν με μεγάλο ενδιαφέρον από τις ελληνικές τράπεζες, οι οποίες βρήκαν την κατάλληλη ευκαιρία για μεταβίβαση

---

των κόκκινων δανείων σε μεγάλα Funds, διασφαλίζοντας την επιζητούμενη μείωσή τους.

Από το 2016 οι ελληνικές κυβερνήσεις επιχείρησαν μεθοδικά τη διευκόλυνση πώλησης κόκκινων δανείων των τραπεζών σε funds (2016), τη σημαντική αποδυνάμωση και εν τέλει κατάργηση του «Νόμου Κατσέλη» (2015–2020), την τιτλοποίηση και μεταπώληση των κόκκινων δανείων σε ξένους επενδυτές μέσω του προγράμματος «Ηρακλής» (2019). Σημείο καμψής σε όλη αυτή την περίοδο είναι η ψήφιση, εν μέσω πανδημίας και καταναγκαστικού στεγαστικού εγκλεισμού, του «Πτωχευτικού Νόμου» (2020) που, πλέον, αφήνει απροστάτευτο από την υφανπαγή της κύριας κατοικίας τους το σύνολο των νοικοκυριών που, αποδεδειγμένα, δεν έχουν τη δυνατότητα εξυπηρέτησης του δανείου τους. Τόσο από τα ανησυχητικά δεδομένα γύρω από τη διακύμανση των πλειστηριασμών από το 2021 και έπειτα, όσο και από τις ευρύτερες δομικές πιέσεις που αναλύονται σε άλλες ενότητες, καταδεικνύεται ότι ο πολλαπλασιασμός των φαινομένων υφανπαγής κατοικίας υπερχρεωμένων νοικοκυριών είναι προ των πυλών.





# 6

Η όξυνση των  
φαινομένων  
ενεργειακής  
φτώχειας και η  
ιδιωτικοποίηση  
της Δ.Ε.Η.

## 6.1 Η όξυνση φαινομένων ενεργειακής φτώχειας κατά τη δεκαετία των κρίσεων και των πολιτικών λιτότητας

Κατά τη μεταπολεμική ανάπτυξη της κατοικίας στην Ελλάδα το ζήτημα της οικιακής κατανάλωσης ενέργειας βρισκόταν στο περιθώριο του επιστημονικού διαλόγου. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι στο επίκεντρο βρέθηκαν περισσότερο θεμελιώδη ζητήματα, όπως η κάλυψη των στεγαστικών αναγκών (Μαλούτας και Οικονόμου, 1988). Παρ' όλα αυτά οι χαμηλές κτιριακές προδιαγραφές του παραγόμενου οικιστικού αποθέματος είχαν ως συνέπεια τη χαμηλή ενεργειακή απόδοση των σπιτιών (Chatzikonstantinou and Vatavali, 2020). Η σύνδεση της παραγωγής κατοικιών με τα μαζικά στεγαστικά δάνεια από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 (Συμιγιάννης και Χονδρογιάννης, 2009), όπως αναφέρθηκε σε άλλη ενότητα, είχε ως επακόλουθο την ενεργειακή αναβάθμιση των νεόδμητων κατοικιών (Βαταβάλη και Χατζηκωνσταντίνου, 2019).

Η κρίση του 2008 και οι πολιτικές λιτότητας που υιοθετήθηκαν επέφεραν την όξυνση των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας στην ελληνική κοινωνία (Santamouris et al., 2014). Με όρους ενεργειακών συνθηκών, η ευρύτερη συμπόρευση της επιδείνωσης των κοινωνικών ανισοτήτων με την αποδιάρθρωση των κοινωνικών πολιτικών, οδήγησε στην αρνητική διασταύρωση της συρρίκνωσης των εισοδημάτων, των αυξημένων ενεργειακών αναγκών, λόγω κακών κτηριακών προδιαγραφών, και των αυξημένων τιμών ενέργειας (Γυφτοπούλου κ.α., 2022).

Η μείωση ή η ολοκληρωτική εξάλειψη των εισοδημάτων, σε συνδυασμό με την υπερφολόγηση της κατοικίας, οδήγησαν πολλά νοικοκυριά σε αδυναμία ή δυσκολία εξυπηρέτησης των ενεργειακών τους αναγκών. Με βάση τα κυριότερα ερευνητικά εγχειρήματα<sup>19</sup> (Βαταβάλη και Χατζηκωνσταντίνου, 2018), κατά την περίοδο των μνημονιακών πολιτικών αναδεικνύονται σημαντικά φαινόμενα ενεργειακής φτώχειας, όπως: πρώτον, η αδυναμία επαρκούς θέρμανσης και η εξώθηση πολλών νοικοκυριών στην αναζήτηση εναλλακτικών και ιδιόμορφων τρόπων θέρμανσης. Δεύτερον, η αδυναμία αποπληρωμής λογαριασμών ηλεκτρικού ρεύματος, με συνέπεια την αύξηση των νοικοκυριών που ζουν σε σπίτι χωρίς ρεύμα. Τρίτον, η διακοπή λειτουργίας του κεντρικού συστήματος θέρμανσης στις πολυκατοικίες, λόγω της αδυναμίας εξυπηρέτησης του ύψους των δαπανών για πετρέλαιο θέρμανσης. Σε αυτό το πλαίσιο η δυνατότητα κατανάλωση ενέργειας γνώρισε

---

<sup>19</sup> Σε παρόμοιες διαπιστώσεις καταλήγουν και ερευνητικά εγχειρήματα που μελετούν διαστάσεις ενεργειακής φτώχειας στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (βλ. Βατικιώτης, 2019). Σύμφωνα με αυτά: «αιτία της εμφάνισης και της επιδείνωσης της ενεργειακής φτώχειας είναι η άνοδος των τιμών του ηλεκτρικού ρεύματος (κατά 28% για τις μεσαίου μεγέθους βιομηχανίες και 177% για τα νοικοκυριά από το 2006 ως το 2017) και η πτώση των εσόδων των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Ως αποτέλεσμα, το 15% των ΜμΕ έχουν καθυστερημένες οφειλές σε λογαριασμούς ενέργειας (ΔΕΗ, φυσικό αέριο, κ.α.) (Βατικιώτης, 2019).

αξιοσημείωτη συρρίκνωση από το 2009. Κάτι που γίνεται κυρίως αντιληπτό στις πτυχές κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας και πετρελαίου θέρμανσης, καθώς σημαντικό μέρος των νοικοκυριών βίωσε συνθήκες κοινωνικής και οικονομικής επισφάλειας (Βαταβάλη και Χατζηκωνσταντίνου, 2018).

Ταυτόχρονα, στο πλαίσιο όξυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων κατά τη μνημονιακή περίοδο, ελήφθησαν σημαντικά μέτρα υπεροφολόγησης της κατοικίας. Τα μέτρα αυτά, συχνά, υλοποιήθηκαν μέσα από φορολογικές επιβαρύνσεις στους λογαριασμούς ρεύματος. Κατά το 2011, με τον Ν. 4021, θεσπίστηκε το «Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Χώρων» (ΕΕΤΗΔΕ), γνωστό στον δημόσιο λόγο και ως «Χαράτσι της Δ.Ε.Η.». Ο φόρος αυτός επιβλήθηκε στους λογαριασμούς ηλεκτρικού ρεύματος. Παρότι διέθετε έκτακτο χαρακτήρα, τελικώς, παρεμένει ακόμα, από το 2013 μέχρι και σήμερα, με τη μορφή του Ενιαίου Φόρου Ιδιοκτησίας Ακινήτων (ΕΝ.Φ.Ι.Α). Πρόκειται για ένα φόρο που υπήρξε καρπός της μνημονιακής διακυβέρνησης αποσκοπώντας στη φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας.

Από τις αρχές του 2011 ξεκίνησε να εφαρμόζεται ο θεσμός της ενεργειακής επιθεώρησης των κτιρίων και της έκδοσης Πιστοποιητικού Ενεργειακής Απόδοσης (ΠΕΑ). Επρόκειτο για ένα πιστοποιητικό ενεργειακής κατάταξης ενός κτιρίου ή κτιριακής μονάδας ώστε να επιτρέπει στους ιδιοκτήτες ή στους ενοικιαστές να συγκρίνουν και να αξιολογούν την ενεργειακή απόδοσή του. Από τα μέχρι σήμερα δεδομένα προκύπτει ότι τα εκδοθέντα ΠΕΑ αφορούν κυρίως κτίρια που κατασκευάστηκαν μέχρι το έτος 2009, ενώ το 88,3% αφορά κτίρια (κυρίως διαμερίσματα) προς μίσθωση ή/και πώληση. Το συντριπτικό ποσοστό αυτών των κτιρίων (66,63%) κατατάσσεται στις κατώτερες ενεργειακές κατηγορίες E-H, ενώ το μεγαλύτερο ποσοστό ενέργειας καταναλώνεται κυρίως για την κάλυψη αναγκών σε θέρμανση (Καφετζής, 2022).

Σε αυτή τη δεκαετία υλοποιήθηκε από το 2011 σε διαδοχικές φάσεις και με μικρές παραλλαγές στην ονομασία και τη μορφολογία του το συγχρηματοδοτούμενο ευρωπαϊκό πρόγραμμα «Εξ οικονομώ κατ' οίκον». Πρόκειται για ένα πρόγραμμα ενεργειακής αναβάθμισης των ακινήτων που με εισοδηματικά κριτήρια και αυξομειώσεις επιδοτεί ένα σημαντικό μέρος του κόστους για την ενεργειακή αναβάθμιση των κατοικιών. Ενδεικτικά, ορισμένα από τα σημεία ενεργειακής αναβάθμισης που επιχειρεί είναι μόνωση του κελύφους του κτιρίου και αντικατάσταση των συστημάτων θέρμανσης, αλλαγή παλιών ξύλινων κουφωμάτων με καινούργιου τύπου και αντικατάσταση των μονών τζαμιών με διπλά καθώς επίσης και τοποθέτηση τέντας ή άλλου συστήματος σκίασης. Παρά τα πολλαπλά οφέλη που θα μπορούσε να επιφέρει το πρόγραμμα, αξιοσημείωτη κριτική έχει ασκηθεί στα εμπόδια που επιφέρουν η υψηλή γραφειοκρατία, τους φραγμούς που τίθενται από τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα στην ωφέλεια ευάλωτων νοικοκυριών από αυτό, λόγω της χαμηλής πιστοληπτικής τους ικανότητας, καθώς και στην πολύπλοκη διαδικασία συμμετοχής ολόκληρων των πολυκατοικιών σε αυτό, παρότι

ένα τέτοιο γεγονός θα επέφερε πολλαπλά ενεργειακά οφέλη (Κοροβέση, 2019).

Η ανάδυση των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας διαπιστώνεται, έμμεσα, και από θεσμικές παρεμβάσεις που στοχεύουν στον μετριασμό των κοινωνικών επιπτώσεων των μνημονιακών πολιτικών. Την περίοδο αυτή θεσμοθετούνται δράσεις, όπως το κοινωνικό οικιακό τιμολόγιο της Δ.Ε.Η. ή το επίδομα θέρμανσης. Σχετικά με το κοινωνικό οικιακό τιμολόγιο, είναι ένα ειδικό τιμολόγιο ηλεκτρικής ενέργειας και παρέχει μειωμένη τιμή ρεύματος για οικιακή χρήση σε ευπαθείς ομάδες καταναλωτών. Η εφαρμογή του ξεκίνησε το 2011 και παρέχεται για την προστασία των ατόμων χαμηλού εισοδήματος και ευάλωτους πολίτες<sup>20</sup>. Ενώ, το επίδομα θέρμανσης απευθύνεται σε νοικοκυριά στη βάση εισοδηματικών, περιουσιακών και γεωγραφικών κριτηρίων που χρησιμοποιούν πετρέλαιο θέρμανσης ή φυσικό αέριο ή υγραέριο ή καυσόξυλα και πέλλετ για τη θέρμανση της κύριας κατοικίας. Στις παραπάνω κοινωνικές παροχές δεν φαίνεται να λαμβάνεται υπόψιν η δυσκολία ή οι διαφοροποιήσεις των νοικοκυριών στην εξασφάλιση επαρκούς θερμότητας. Επομένως, τα μέτρα αυτά είχαν περισσότερο τον χαρακτήρα μιας αποσπασματικής εισοδηματικής ενίσχυσης νοικοκυριών που πλήττονται ή απειλούνται από ενεργειακή φτώχεια, παρά μια κατεύθυνση διασφάλισης της κάλυψης μακροπρόθεσμων ενεργειακών αναγκών (Βαταβάλη και Χατζηκωνσταντίνου, 2019).

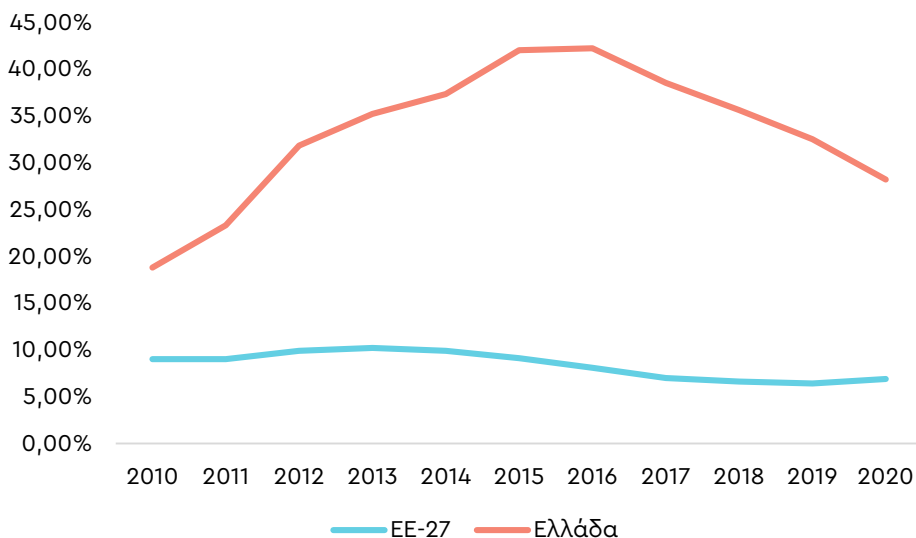
Ακόμη, πρόσφατο ερευνητικό εγχείρημα για την αποτύπωση της σχέσης κατανάλωσης ενέργειας και κατοικίας αναδεικνύει ότι η πλειοψηφία των νοικοκυριών δεν επωφελείται από προγράμματα ενεργειακής υποστήριξης. Πιο συγκεκριμένα, κατά την τελευταία διετία επτά στα δέκα νοικοκυριά δεν είχαν αξιοποιήσει κανένα πρόγραμμα ενεργειακής υποστήριξης. Ενώ, το 15% των ερωτώμενων είχε επωφεληθεί από το κοινωνικό τιμολόγιο της Δ.Ε.Η., το 12% από το επίδομα του πετρελαίου θέρμανσης και, μόλις, το 3% από το πρόγραμμα Εξοικονομώ (Βαταβάλη κ.α. 2022).

Ενδεικτική των δυσμενών συνθηκών που επέφεραν οι πολιτικές λιτότητας στην εξασφάλιση ενεργειακής επάρκειας είναι ότι κινηματικές πρωτοβουλίες ξεκινούν να εφαρμόζουν πρακτικές επανασύνδεσης του ρεύματος σε νοικοκυριά που αντιμετώπιζαν δυσκολίες στην αποπληρωμή των λογαριασμών ρεύματος. Πρόκειται για πρωτοβουλίες στο πλαίσιο του ευρύτερου εγχειρήματος κινηματικής προστασίας της λαϊκής κατοικίας (Κατερίνη, 2019).

---

20 <https://www.gov.gr/sdg/consumer-rights/connection-to-utilities/electricity/social-residential-tariff/>

**Γράφημα 22:** Καθυστερήσεις στην αποπληρωμή λογαριασμών ενέργειας σε ΕΕ-27 και Ελλάδα (2010–2021)



Πηγή: Eurostat (2023)

Στο γράφημα 22 αποτυπώνεται το ποσοστό (%) των νοικοκυριών που δυσκολεύεται να αποπληρώσει έγκαιρα τους λογαριασμούς ενέργειας σε ΕΕ-27 και Ελλάδα κατά την περίοδο 2010–2021. Από τη διακύμανση προκύπτει αφενός ότι η Ελλάδα εμφάνιζε διπλάσια ποσοστά από τον μέσο όρο της ΕΕ-27 και πριν την έναρξη των μνημονιακών πολιτικών, καθώς επίσης και η σοβαρή επιδείνωση της δυνατότητας αποπληρωμής λογαριασμών ενέργειας κατά την περασμένη δεκαετία συνολικά. Ειδικότερα, τα ποσοστά για την Ελλάδα από 19.8% που ήταν κατά το 2010 εκτοξεύθηκαν στο 42.2% κατά το 2016. Επίσης, κατά το έτος 2021 το ποσοστό στη χώρα μας φαίνεται να είναι σχεδόν πενταπλάσιο (26.3%) συγκριτικά με τον μέσο όρο της ΕΕ-27 (6.4%).

## 6.2 Η επιτάχυνση ιδιωτικοποίησης της Δ.Ε.Η. μέσα στη δεκαετία της μνημονιακής λιτότητας

Και ενώ η περίοδος των μνημονιακών πολιτικών αποτέλεσε μια συγκυρία εντονότερης ανάδυσης των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας, την ίδια χρονική στιγμή επιταχύνθηκε η ιδιωτικοποίηση της Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (Δ.Ε.Η.). Πρόκειται για μια κατεύθυνση που προϋπήρχε της μνημονιακής περιόδου, όπως και σε πολλά άλλα δημόσια αγαθά. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 επιδιώχθηκε η αντικατάσταση του υποδείγματος της δημόσιας κοινωφελούς επιχείρησης προς μια λογική αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας με χαρακτηριστικά ελεύθερου ανταγωνισμού. Κάτι που προωθήθηκε έντονα από τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>21</sup>.

Από τις απαρχές των μνημονιακών πολιτικών, η Τρόικα επέμενε στην ιδιωτικοποίηση της Δ.Ε.Η., προκειμένου να υπάρχουν μεγαλύτερα περιθώρια κερδοφορίας των ιδιωτικών παρόχων ηλεκτρικής ενέργειας. Με τον Ν. 4001/2011 ξεκίνησε το σχέδιο από-καθετοποίησης της Δ.Ε.Η. αποκόπτοντας από αυτή τους τομείς της μεταφοράς και της διανομής ηλεκτρικού ρεύματος. Έτσι, κατά το 2012, η ΔΕΗ τεμαχίστηκε σε επιμέρους κομμάτια. Οι θυγατρικές που συστάθηκαν ήταν ο ΑΔΜΗΕ (μεταφορά ηλεκτρικής ενέργειας) και η ΔΕΔΔΗΕ (διανομή ηλεκτρικής ενέργειας). Επακόλουθα, η μετέπειτα διαδικασία ιδιωτικοποίησής τους υπήρξε ευκολότερη. Το γεγονός αυτό επαληθεύτηκε τρία χρόνια αργότερα, καθώς ο Ν. 4237/2014 προσέφερε τη δυνατότητα πώλησης του 66% του ΑΔΜΗΕ σε ιδιώτες, επιβεβαιώνοντας πλήρως ότι το σπάσιμο της ΔΕΗ σε κομμάτια συνέβη για την προώθηση της ιδιωτικοποίησής της (Μανταλόβας, 2014).

Επίσης, με τον Ν.4092/2012 καταργήθηκε η πρόβλεψη ότι το ποσοστό του Ελληνικού Δημοσίου στο μετοχικό κεφάλαιο της ΔΕΗ δεν μπορούσε να περιοριστεί κάτω από το 51%, μετά από κάθε αύξηση μετοχικού κεφαλαίου (Στερνίου, 2022). Ταυτόχρονα, έτυχε προεργασίας και προώθησης το σχέδιο της «Μικρής Δ.Ε.Η.», σύμφωνα με το οποίο το 30% από κάθε δραστηριότητα της Δ.Ε.Η. θα εκχωρούνταν για ιδιωτικοποίηση. Η ακύρωση της υλοποίησης του σχεδίου της «Μικρής Δ.Ε.Η.» επήλθε με την πτώση της Κυβέρνησης Σαμαρά και τη διεξαγωγή εθνικών εκλογών. Εντούτοις, στο πλαίσιο του τρίτου μνημονίου, η Κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝ.ΕΛ. οδηγήθηκε σε διαπραγματεύσεις με τους Θεσμούς που θα κατέληγαν, τελικά, στη συμφωνία για συρρίκνωση του δημόσιου χαρακτήρα της Δ.Ε.Η.

Όπως επισημαίνεται από τους Βέττα κ.α. (2022): «Με τον Ν.4389/2016, και με στόχο τη μείωση του μεριδίου της Δ.Ε.Η. στην προμήθεια από 95% το 2015 σε κάτω από 50% το 2019, θεσπίστηκαν δημοπρασίες πώλησης προθεσμιακών προϊόντων

---

21 Ενδεικτικές είναι οι Κοινοτικές Οδηγίες 2001/77/ΕΚ, 2003/54/ΕΚ, 2009/72

με φυσική παράδοση και ρυθμιστικά καθοριζόμενη τιμή εκκίνησης (τύπου NOME, "Nouvelle Organisation du Marché de l'Electricité") από τη ΔΕΗ σε επιλέξιμους προμηθευτές. Η λύση των δημοπρασιών NOME επιλέχθηκε ως εναλλακτική της διάσπασης του χαρτοφυλακίου μονάδων παραγωγής και πελατών της Δ.Ε.Η. σε δύο ανταγωνιστικές εταιρείες («Μεγάλη και Μικρή Δ.Ε.Η.»). Ο νόμος υποχρέωσε τη Δ.Ε.Η. να διαθέτει συγκεκριμένο και αυξανόμενο ποσοστό της ετήσιας παραγωγής μέσω NOME (από 8% το 2016 σε 22% το 2019). Η κατώτατη τιμή εκκίνησης τέθηκε ίση με το σταθμισμένο μεταβλητό κόστος των λιγνιτικών και υδροηλεκτρικών μονάδων της Δ.Ε.Η. Οι δημοπρασίες NOME αποτέλεσαν έναν από τους βασικούς παράγοντες που οδήγησαν τη Δ.Ε.Η. στην καταγραφή σημαντικών χρηματοοικονομικών ζημιών κατά το 2018-2019 και σε συνδυασμό με την αδυναμία είσπραξης σημαντικού όγκου ληξιπρόθεσμων οφειλών από τους πελάτες της περιόρισαν σημαντικά τη ρευστότητα και τις προοπτικές για τη μεγαλύτερη εταιρεία ενέργειας της χώρας. Οι δημοπρασίες τύπου NOME καταργήθηκαν τον Οκτώβριο του 2019». Οι τάσεις συρρίκνωσης ενδυναμώθηκαν με παρόμοια φιλοσοφία και από τον Ν.4533/2018 για την ιδιωτικοποίηση των λιγνιτικών μονάδων, των οποίων όμως οι δύο διαγωνισμοί απέβησαν άγονοι το 2019 (Βέττας, κ.α. 2021).

Επιπρόσθετα με τους Ν.4425/2016 και τον τροποποιητικό Ν.4512/2018, θεσπίστηκαν τέσσερις αγορές ενέργειας: 1) Ενεργειακή Χρηματοπιστωτική Αγορά, 2) Αγορά Επόμενης Ημέρας, 3) Ενδοημερήσια Αγορά και 4) Αγορές Ισχύος και Ενέργειας Εξισορρόπησης. Η πρώτη εξ αυτών λειτούργησε τον Μάρτιο του 2020 και οι υπόλοιπες τρεις βραχυπρόθεσμες αγορές ηλεκτρικής ενέργειας, λειτουργούν πλέον από την 1η Νοεμβρίου 2020 (ΡΑΕ, 2022). Με τον Ν. 4512/2018 ιδρύθηκε το «Ελληνικό Χρηματιστήριο Ενέργειας». Με αυτή την πρωτοβουλία οι πρακτικές απελευθέρωσης και εμπορευματοποίησης του αγαθού της ηλεκτρικής ενέργειας πέρασαν σε άλλο επίπεδο, καθώς πλέον η τελευταία αποτελεί ένα προϊόν χρηματιστηριακής απόδοσης.

Τον Αύγουστο του 2021 ξεκίνησε η εφαρμογή της «Ρήτρας Αναπροσαρμογής Χρεώσεων Προμήθειας Ηλεκτρικής Ενέργειας». Πρόκειται για μια διαδικασία που δίνει το δικαίωμα στους παρόχους να αλλάζουν το κόστος πώλησης της κιλοβατώρας ανάλογα με το κόστος παραγωγής της ηλεκτρικής ενέργειας και τις διεθνείς τιμές, οι οποίες και παρουσιάζουν έντονες διακυμάνσεις. Είναι λοιπόν ένας μηχανισμός που αντανάκλα τις διακυμάνσεις του κόστους προμήθειας ηλεκτρικής ενέργειας<sup>22</sup>. Με τον τρόπο αυτό διαμορφώνεται ένα χρηματιστήριο ενέργειας, καθώς η βασική χρέωση κάποιου ποσού ανά κιλοβατώρα, η οποία έχει υποδειχθεί από τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, συναρτάται κατά κύριο λόγο από την «Τιμή Εκκαθάρισης Αγοράς της Επόμενης Μέρας», δηλαδή το ποσό που κλείνει

22 <https://www.naftemporiki.gr/finance/1324842/ritra-anaprosarmogis-ti-einai-kai-pos-ypologizetai/>

η χρηματιστηριακή τιμή κάθε MWh για τις παραγγελίες της προηγούμενης ημέρας (Μαργαρίτης, 2022). Μάλιστα, αυτή η δομή λειτουργίας ευθύνεται για πολλές στρεβλώσεις. Το σημαντικότερο είναι ότι η μέση τιμή ηλεκτρικής ενέργειας για μία ημέρα καθορίζεται από την Οριακή Τιμή Συστήματος, η οποία είναι η ακριβότερη προσφορά από την ακριβότερη ηλεκτροπαραγωγική μονάδα (Σιώζιου, 2022).

Τον Σεπτέμβριο του 2021 το δημόσιο παραχώρησε την πλειοψηφία των μετοχών του στη Δ.Ε.Η σε ιδιώτες. Πρόκειται για μια εξέλιξη που δρομολογήθηκε μέσω της αύξησης του μετοχικού της κεφαλαίου. Έτσι, το μετοχικό κεφάλαιο που κατέχει το δημόσιο περιορίζεται σε μόλις 34%, καθώς το 17% που κατείχε το ΤΑΙΠΕΔ πωλήθηκε σε ιδιωτικά Funds<sup>23</sup>. Είναι εντυπωσιακό, από κάθε άποψη, ότι μια συγκυρία ενεργειακής κρίσης συμπορεύεται με την ιδιωτικοποίηση της Δ.Ε.Η.

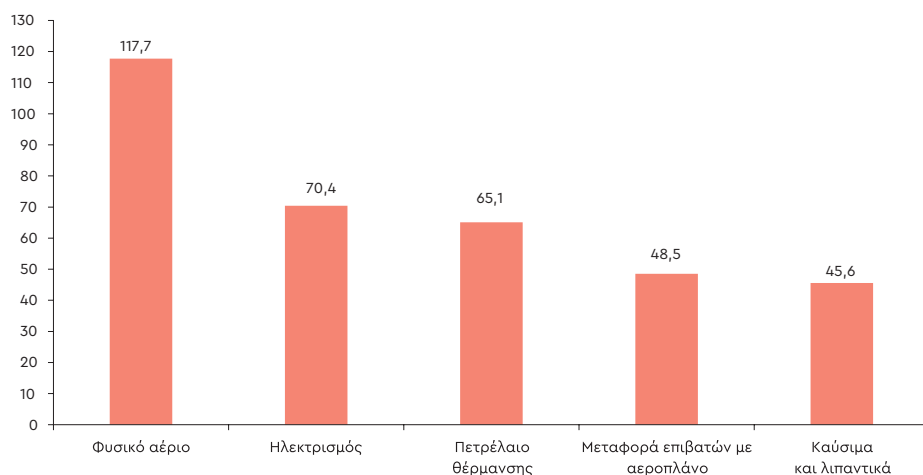
Τα εγχειρήματα ιδιωτικοποίησης της Δ.Ε.Η. και της διαμόρφωσης του Χρηματιστηρίου Ενέργειας έρχονται, λοιπόν, να διασταυρωθούν χρονικά με την ενεργειακή κρίση των τελευταίων ετών, λόγω της αύξησης των τιμών φυσικού αερίου, πετρελαίου θέρμανσης και ηλεκτρικού ρεύματος, σε συνδυασμό με την πληθωριστική κρίση (Γυφτοπούλου κ.α., 2022). Το φθινόπωρο του 2021, οι τιμές φυσικού αερίου στην Ευρώπη αυξήθηκαν σε πρωτοφανή επίπεδα, σημειώνοντας τον Οκτώβριο αύξηση έως και 400% σε σχέση με τον Απρίλιο του ίδιου έτους και συμπαρασύροντας τις τιμές της ηλεκτρικής ενέργειας (Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, 2022). Όπως προκύπτει από τα σχετικά δεδομένα, τα κύματα ανατιμήσεων των ετών 2021 και 2022 επέφεραν αυξήσεις στον τομέα της ενέργειας που, οπωσδήποτε, ένας διευρυμένος αριθμός νοικοκυριών δεν μπορεί να ανταποκριθεί στην αποπληρωμή τους.

---

23 [https://www.avgi.gr/oikonomia/400073\\_esbise-origistika-d](https://www.avgi.gr/oikonomia/400073_esbise-origistika-d)



**Γράφημα 23:** Μεγαλύτερες Αυξήσεις του Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (%) (Ιούνιος 2022)



Πηγή: ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2022)<sup>24</sup>

Στο γράφημα 23 παρουσιάζονται οι μεγαλύτερες αυξήσεις του δείκτη τιμών καταναλωτή (%) στα μέσα του 2022. Με βάση τον πίνακα γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι η πληθωριστική κρίση έχει έντονο αντίκτυπο στην αγορά ενέργειας, καθώς το φυσικό αέριο (+117,7%), ο ηλεκτρισμός (+70,4%) και το πετρέλαιο θέρμανσης (65,1%) είναι τα προϊόντα που έχουν λάβει τις μεγαλύτερες αυξήσεις. Αυτή η τάση επαληθεύεται και από την έρευνα των Βαταβάλη κ.α. (2022). Από αυτή προκύπτει ότι η πρόσφατη αύξηση των τιμών στην αγορά ενέργειας έχει επηρεάσει πολύ τις συνήθειες των νοικοκυριών σε ποσοστό 64%. Ενώ, η μέση αύξηση των εκκαθαριστικών λογαριασμών του χειμώνα του 2022 συγκριτικά με τα αντίστοιχα μεγέθη του χειμώνα του 2021 αγγίζει το 42% (Βαταβάλη κ.α., 2022).

Με τους ανωτέρω ισχυρισμούς φαίνεται να συμφωνούν και τα πορίσματα της ανάλυσης των Θεοδωροπούλου και Πιέρρου (2023). Όπως επισημαίνουν: «ο πληθωρισμός στην ενέργεια ήταν το βασικότερο αίτιο που οδήγησε στην αύξηση του πληθωρισμού στην Ελλάδα μέχρι το 3ο τρίμηνο του 2022. Ως κύριες αιτίες του φαινομένου αυτού εμφανίζονται: το υψηλό κόστος διανομής του φυσικού αερίου

<sup>24</sup> <https://www.forin.gr/files/140044?inline=1>

(συνέπεια της υψηλής συγκέντρωσης της αγοράς) και οι επιπτώσεις που αυτό έχει στο κόστος της ηλεκτρικής ενέργειας, καθώς και οι αυξημένοι έμμεσοι φόροι στην ενέργεια».

Η κερδοσκοπία των εταιρειών ηλεκτρικής ενέργειας αποτυπώνονται στο πόρισμα της ΡΑΕ τον Μάιο του 2022. Σύμφωνα με αυτό, το αυξημένο μεικτό περιθώριο κέρδους που αποκόμισαν οι εταιρίες ενέργειας από τα κυμαινόμενα τιμολόγια ρεύματος τα οποία έστειλαν στους καταναλωτές και βρήκε πως το συνολικό ποσό ανέρχεται σε 927,54 εκατομμύρια ευρώ. Από αυτά πρέπει να αφαιρεθούν 335,99 εκατομμύρια ευρώ που αντιστοιχούν στις εκπτώσεις που έδωσε η ΔΕΗ προς τους πελάτες της<sup>25</sup>. Ωστόσο, η σχετική απόφαση του Πολυμελούς Πρωτοδικείου Αθηνών σε αγωγές που είχαν κατατεθεί εις βάρος της ΔΕΗ από καταναλωτικές οργανώσεις, Δικηγορικούς Συλλόγους, ομοσπονδίες επαγγελματιών και καταναλωτές, ζητώντας την ακύρωση της ρήτηρας αναπροσαρμογής στα τιμολόγια ρεύματος, έκρινε ότι είναι νόμιμη<sup>26</sup>.

Ενώπιον της ενεργειακής κρίσης η κυβέρνηση έλαβε αρκετές πρωτοβουλίες για τη διαχείρισή της. Σύμφωνα με εκτιμήσεις συναφών μελετών (Θεοδωροπούλου και Πιέρρος, 2023) στην ελληνική περίπτωση για τον μετριασμό των επιπτώσεων της ενεργειακής κρίσης δόθηκε το τέταρτο μεγαλύτερο ποσοστό του Α.Ε.Π. μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε.. Οι δαπάνες αυτές διοχετεύθηκαν κυρίως στην επιδότηση της τιμής του ηλεκτρικού ρεύματος για την κύρια κατοικία οικιακών χρηστών, ενώ σταδιακά επεκτάθηκε σε φοιτητές και δευτερεύουσες κατοικίες. Οι δικαιούχοι κοινωνικού τιμολογίου έλαβαν πρόσθετες ευνοϊκές ρυθμίσεις. Παράλληλα, υπήρξε μέριμνα επιδότησης της τιμής του φυσικού αερίου για οικιακούς χρήστες, η οποία συμπληρώθηκε με εκπτώσεις τιμών και αναστολές πληρωμής τελών και χορήγησης επιδομάτων (pass). Επιπρόσθετα, από τον Αύγουστο του 2022 τέθηκε σε εφαρμογή νομοθεσία που καταργεί τη ρήτρα αναπροσαρμογής από συμβόλαια ηλεκτρικής ενέργειας με κυμαινόμενη τιμή, υποχρεώνοντας τις εταιρείες ηλεκτρικής ενέργειας να δημοσιοποιούν τις τιμές χρέωσής τους ένα μήνα νωρίτερα. Στο ίδιο πλαίσιο, δόθηκε στους καταναλωτές η δυνατότητα αλλαγής εταιρειών ενέργειας για την πώση των τιμών μέσω της τόνωσης του ανταγωνισμού. Τέλος, από τον Ιούλιο

25 <https://www.ertnews.gr/eidiseis/ellada/politiki/to-porisma-tis-rae-gia-to-reyma-sto-stochastro-ta-yperkerdi-ton-etaireion-video/>  
26 <https://www.kathimerini.gr/economy/562348408/nomimi-i-ritra-anaprosarmogis/#:~:text=%CE%A3%CF%84%CE%B7%CE%BD%20%CE%B1%CF%80%CF%8C%CF%86%CE%B1%CF%83%CE%B7%20%CF%83%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CE%B9%CF%8E%CE%BD%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%B9%20%CF%8C%CF%84%CE%B9%20%2%AB%CE%B7,%CF%80%CF%81%CE%B1%CE%BA%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%20%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD%20%CE%B1%CE%B3%CE%BF%CF%81%CE%AC%20%CE%B7%CE%BB%CE%B5%CE%BA%CF%84%CF%81%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82%20%CE%B5%CE%BD%CE%AD%CF%81%CE%B3%CE%B5%CE%B9%CE%B1%CF%82%20%CE%BB>

του 2022 θεσπίστηκε ένας μηχανισμός ανάκτησης των έκτακτων εσόδων των παραγωγών ηλεκτρικής ενέργειας θεσπίζοντας πλαφόν στα κέρδη τους στη βάση του πραγματικού λειτουργικού τους κόστους (Θεοδωροπούλου και Πιέρρος, 2023).

**Πίνακας 4:** Κόστος Δημοσιονομικής Στήριξης των Νοικοκυριών και Επιχειρήσεων στην Ελλάδα (Σεπτέμβριος 2021-Φεβρουάριος 2023)

Μέτρα	Κόστος (σε εκατομμύρια ευρώ)	Περίοδος εφαρμογής
Πακέτα Σεπτεμβρίου-Δεκεμβρίου 2021: επιδοτήσεις τιμών ρεύματος και φυσικού αερίου, επιδοτήσεις εισοδήματος	1300	Σεπτέμβριος '21
Ιανουάριος 2022: επιδοτήσεις τιμών ρεύματος και φυσικού αερίου (για νοικοκυριά κι επιχειρήσεις)	395	Ιανουάριος '22
Φεβρουάριος 2022: επιδοτήσεις τιμών ρεύματος και φυσικού αερίου (για νοικοκυριά κι επιχειρήσεις)	350	Φεβρουάριος '22
Μάρτιος-Απρίλιος 2022: επιδοτήσεις τιμών, μέτρα εισοδηματικής στήριξης για τους ευάλωτους, επιδοτήσεις τιμών καυσίμων, επιδοτήσεις εισοδήματος για την κατανάλωση καυσίμων	1100	Μάρτιος-Απρίλιος '22
Απρίλιος 2022: πρόσθετες επιδοτήσεις φυσικού αερίου και εκπτώσεις κόστους	88,74	Απρίλιος '22
Απρίλιος-Ιούνιος 2022: Fuel Pass	130	Απρίλιος-Ιούνιος '22
Μάιος-Ιούνιος 2022: επιδοτήσεις τιμών ρεύματος και φυσικού αερίου (για νοικοκυριά κι επιχειρήσεις)	1100	Μάιος-Ιούνιος '22
Ιούνιος 2022: Power Pass	295,6	Δεκέμβριος '21-Μάιος '22
Ιούλιος 2022: επιδοτήσεις τιμών ρεύματος και φυσικού αερίου (για νοικοκυριά κι επιχειρήσεις)	722	Ιούλιος '22
Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2022: Fuel Pass 2	200	Ιούλιος-Σεπτέμβριος '22

Αύγουστος 2022: επιδοτήσεις τιμών ρεύματος και φυσικού αερίου (για νοικοκυριά κι επιχειρήσεις)	1136	Αύγουστος '22
Σεπτέμβριος 2022: επιδοτήσεις τιμών ρεύματος και φυσικού αερίου (για νοικοκυριά κι επιχειρήσεις)	1900	Σεπτέμβριος '22
Οκτώβριος 2022: επιδοτήσεις τιμών ρεύματος και φυσικού αερίου (για νοικοκυριά κι επιχειρήσεις)	1100	Οκτώβριος '22
Σύνολο	9817,34	5,4% του ΑΕΠ

Επεξεργασία των συγγραφέων με βάση τις κυβερνητικές ανακοινώσεις

Πηγή: Θεοδωροπούλου και Πιέρρος (2023)

Από τα παραπάνω στοιχεία συνάγεται ότι οι κυβερνητικές πρωτοβουλίες για τη διαχείριση της ενεργειακής κρίσης υπήρξαν ιδιαίτερα διευρυμένες. Ωστόσο, η φιλοσοφία εφαρμογής τους κατά το μεγαλύτερο χρονικό διάστημα μέχρι σήμερα δεν συνδέθηκε με τη θεσμοθέτηση κάποιου πλαφόν στην κερδοφορία των ιδιωτικών παρόχων ηλεκτρικής. Αντιθέτως, το αποτέλεσμα των κρατικών πρωτοβουλιών ανέδειξε μια διαδικασία ανεστραμμένης αναδιανομής εσόδων από τα δημόσια ταμεία προς τους ιδιωτικούς παρόχους, μέσω των κρατικών επιδοτήσεων των τιμών ηλεκτρικής ενέργειας. Οι επιδοτήσεις αυτές κινήθηκαν σε μεγάλο βαθμό άκριτα, δίχως να λαμβάνονται ιδιαίτερα υπόψιν εισοδηματικά κριτήρια. Δεν υπήρξε ιδιαίτερα στοχευμένη πολιτική προς τα ευάλωτα νοικοκυριά, τα οποία είναι εκείνα που κινδυνεύουν περισσότερο από φαινόμενα ενεργειακής φτώχειας. Μάλιστα, η απουσία ειδικού πλαφόν ανά διαφορετική μονάδα παραγωγής (υδροηλεκτρική, φωτοβολταϊκή ενέργεια και φυσικό αέριο) είχε σαν κατάληξη τη διαμόρφωση σημαντικών φαινομένων αισχροκέρδεια, μέσω του Χρηματιστηρίου Ενέργειας το οποίο καθόρισε ενιαία το ύψος των τιμών για όλους τους παρόχους σε κερδοσκοπικά επίπεδα. Τέλος, αυτή η μορφή οικονομικής επιδότησης δεν συνδέθηκε με κάποιο ιδιαίτερο κίνητρο για μείωση της κατανάλωσης ηλεκτρικής ενέργειας.

## Συμπεράσματα

Μεγαλύτερες ανισότητες στην επαρκή πρόσβαση στην ενέργεια στην Ελλάδα, συγκριτικά με την ΕΕ-27, προϋπάρχουν της δεκαετίας των κρίσεων και οξύνονται κατά τη διάρκειά της. Στην περίοδο της υπερδεκαετούς ύφεσης διαπιστώνεται ένα

μίγμα επιδείνωσης των ενεργειακών ανισοτήτων. Η συρρίκνωση των εισοδημάτων, λόγω των πολιτικών λιτότητας, διασταυρώνεται με την εισαγωγή φορολογικών επιβαρύνσεων, μέσω των λογαριασμών του ηλεκτρικού ρεύματος, τα συστηματικά εγχειρήματα ιδιωτικοποίησης της ενέργειας και την υφιστάμενη ενεργειακή κρίση. Πρόκειται για έναν ακόμα κρίκο στην αλυσίδα των επάλληλων κρίσεων της περιόδου 2010-2023 που θέτει νέες απειλές στη διασφάλιση αξιοπρεπούς στεγαστικής διαβίωσης.

Η εντεινόμενη ανάδυση φαινομένων ενεργειακής φτώχειας κατά την περίοδο των μνημονιακών πολιτικών συνιστά μια επιμέρους όψη της συνθήκης ανθρωπιστικής κρίσης και γενικευμένης φτωχοποίησης που βιώνει η ελληνική κοινωνία. Τα φαινόμενα αυτά εκδηλώνονται είτε με την επιλογή θέρμανσης με εναλλακτικούς (συχνά επίφοβους και επιβλαβείς) τρόπους θέρμανσης, είτε με τη δυσκολία ανταπόκρισης στις ενεργειακές δαπάνες, είτε με την ολοκληρωτική διακοπή των κεντρικών συστημάτων θέρμανσης, λόγω του υψηλού ενεργειακού κόστους.

Οι δράσεις για τη διαχείριση του ενεργειακού ζητήματος περισσότερο κινούνται κατακερματισμένα σε μια λογική ισχνής εισοδηματική υποστήριξης των ακραία φτωχών νοικοκυριών, παρά προς μια κατεύθυνση διασφάλισης μιας μακροπρόθεσμης στρατηγικής ενεργειακής δικαιοσύνης. Η διεύρυνση των νοικοκυριών χωρίς ρεύμα αποτελεί ένα χαρακτηριστικό στιγμιότυπο αυτής της συγκυρίας.

Μέσα σε αυτό το δεινό κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον και, παράλληλα, με την όξυνση των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας, οι πολιτικές των μνημονίων επεδίωξαν μεθοδικά και επίμονα την ιδιωτικοποίηση και εμπορευματοποίηση της Δ.Ε.Η. Αρχικά με τον κατατεμαχισμό και την πώληση μέρους των κομματιών μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικού ρεύματος την περίοδο 2012-2014 σε ιδιώτες και στη συνέχεια με τη μείωση του μετοχικού ποσοστού του δημοσίου (2015-2019). Η θέσπιση της αγοράς ενέργειας και η ίδρυση του Χρηματιστηρίου Ενέργειας το 2018 προλείαναν το έδαφος για την κερδοσκοπική εκμετάλλευση ενός αγαθού κοινής ωφέλειας.

Η ρήτρα αναπροσαρμογής και η εκχώρηση του πλειοψηφικού πακέτου των μετοχών της Δ.Ε.Η. σε ιδιώτες το 2021 συντελέστηκαν σε χρόνο παράλληλο με τη διεθνή ενεργειακή κρίση. Η καταστρατήγηση του δημόσιου χαρακτήρα της Δ.Ε.Η. προωθήθηκε εν μέσω όξυνσης των ενεργειακών και πληθωριστικών πιέσεων. Η ξέφρενη άνοδος των τιμών στον τομέα της ενέργειας μεθοδεύτηκε από τις κυβερνητικές πολιτικές. Η απουσία θέσπισης πλαφόν στις ανώτατες τιμές κερδοφορίας για το μεγαλύτερο χρονικό διάστημα της ενεργειακής κρίσης, καθώς και η διαμόρφωση υψηλών τιμών από το Χρηματιστήριο Ενέργειας, πλαισιώθηκε από τις κρατικές επιδοτήσεις από τις οποίες ευνοήθηκε η κερδοσκοπία των ιδιωτικών παρόχων ενέργειας. Η διόγκωση των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας συμπορεύτηκε με τη διόγκωση φαινομένων ολιγοπωλιακής αισχροκέρδειας.



7

Η υπολειμματική  
στεγαστική πολιτική  
ως συνιστώσα της  
ανθρωπιστικής  
κρίσης: αστεγία και  
προσφυγικό

Από τις πιο επώδυνες όψεις του μετά του 2010 κοινωνικού τοπίου ήταν η διασταύρωση της γενικευμένης φτωχοποίησης με τις υπολειμματικές στεγαστικές πολιτικές (Κουραχάνης, 2017). Ο υπολειμματικός χαρακτήρας της στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα προϋπήρχε της οικονομικής κρίσης (Maloutas et al., 2020). Σε αυτό το περιβάλλον υφίστατο ένα κατακερματισμένο και ισχνό πλαίσιο υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης με έντονα τα στοιχεία της φιλανθρωπίας και του κοινωνικού ελέγχου (Αραρογλου, 2004). Η συμπόρευση της όξυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων με την αποδιάρθρωση των κοινωνικών πολιτικών (Δημουλάς και Κουζής, 2018) επιφέρει σοβαρό αρνητικό κοινωνικό αντίκτυπο τόσο στα στεγαστικά προβλήματα, όσο και στις κοινωνικές πολιτικές στέγασης (Αραρογλου and Γουνίς, 2017; Κουραχάνης, 2018). Η διασταύρωση της γενικευμένης κοινωνικής επισφάλειας με την υπολειμματική στεγαστική πολιτική παρήγαγε τοπία ανθρωπιστικής κρίσης.

Οι δομικές αναδιαρθρώσεις της φυσιογνωμίας του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας κατά τη μνημονιακή περίοδο εδραίωσαν μια μορφολογία στεγαστικής μέριμνας συγκεκριμένων στόχων και προσανατολισμών. Αυτό που κυρίως παρατηρείται είναι η συστηματοποίηση ενός φάσματος υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης τόσο για τους άστεγους (Kourachanis, 2015; Αραρογλου and Γουνίς, 2017; Σιατίτσα, 2019), όσο και για τους πρόσφυγες (Κουραχάνης, 2019; Papatzani et al., 2022; Parsanoglou, 2022). Πρόκειται για υπηρεσίες που απευθύνονται σε ακραία φτωχές ομάδες και αποσκοπούν στη μερική υποβοήθηση της αποτροπής μιας συνθήκης μαζικών θανάτων. Δράσεις όπως η προσωρινή διανυκτέρευση σε υπνωτήρια ή σε στρατόπεδα συγκέντρωσης ή μια κακής ποιότητας σίτιση ή η παροχή κλινοσκεπασμάτων για τη διαχείριση της εξαθλίωσης που επιφέρει η διανυκτέρευση στον δρόμο παρέχονται περισσότερο συστηματικά κατά τη μνημονιακή περίοδο, συγκριτικά με το παρελθόν (Kourachanis, 2022).

Κοινό χαρακτηριστικό και για τις δύο περιπτώσεις μελέτης είναι ο κυνικός τρόπος θεμελίωσης αυτών των υπηρεσιών. Στην περίπτωση των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης για τους άστεγους, πρόκειται για υπηρεσίες που δημιουργούνται στο πλαίσιο νομοθέτησης των μνημονιακών πολιτικών. Απλούστερα, η Τρόικα και οι ελληνικές κυβερνήσεις είχαν επίγνωση ότι τα μέτρα που θεσμοθετούνταν στην οικονομική και κοινωνική πολιτική θα γεννούσαν τοπία ανθρωπιστικής κρίσης. Στην περίπτωση του προσφυγικού διαπιστώνεται ένα πανομοιότυπο πνεύμα των υπηρεσιών που θεμελιώθηκαν για τους άστεγους, με μια όμως περισσότερο αντικοινωνική λογική. Τα υπερπλήρη από πληθυσμό και εξαθλίωση στρατόπεδα συγκέντρωσης προσφύγων στα νησιά και στην ενδοχώρα (υπό τον τίτλο «δομές φιλοξενίας») προξένησαν θεμελιώδεις παραβιάσεις στα ανθρώπινα δικαιώματα. Αυτά τα συμβάντα εκτυλίχθηκαν εντός μιας ευρωπαϊκής χώρας. Μάλιστα, αυτές οι παραβιάσεις συντελέστηκαν με τις κατευθύνσεις και τη σιωπηρή ανοχή (αν όχι ενθάρρυνση) της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δημητριάδη και Μαλαμίδης, 2022). Η τελευταία επέβαλε τη μετατροπή του ελληνικού κράτους σε τόπο εγκλωβισμού όσων αιτούντων άσυλο κατάφεραν να επιζήσουν από τον πόλεμο, από τις τριτοκοσμικές



συνθήκες στην Τουρκία, καθώς και από τα κύματα του Αιγαίου (Κουραχάνης, 2019; Χριστόπουλος, 2020).

Και στις δύο μελέτες περίπτωσης η κουλτούρα στεγαστικής διακυβέρνησης δεν αποσκοπεί ούτε στην πρόληψη, ούτε στη διαχείριση της αστεγίας. Αντιθέτως, η διάταξη των στεγαστικών υπηρεσιών εξαντλείται στην οριακή διαχείριση της επιβίωσης. Πρόκειται για υπηρεσίες οι οποίες αναπαράγουν την κατάσταση της ακραίας φτώχειας και, συνηθέστερα, εγκλωβίζουν τους πληθυσμούς αυτούς σε μια επώδυνη και μη αξιόβια κοινωνική συνθήκη.

## 7.1 Πολιτικές για τη διαχείριση της αστεγίας

Στις δράσεις κοινωνικής υποστήριξης των αστέγων υποδηλώνεται ευκρινώς μια κουλτούρα έκτακτης ανάγκης. Τα όποια μέτρα κοινωνικής πολιτικής είχαν ξεκάθαρα ανακουφιστικό χαρακτήρα: η επικράτηση μιας «ΜΚΟποιημένης» λογικής, οι φιλανθρωπικές χορηγίες και οι πρακτικές εταιρικής κοινωνικής ευθύνης, η θεσμική αναγνώριση των αστέγων, οι κοινωνικές δομές άμεσης αντιμετώπισης της φτώχειας, το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (ΤΕΒΑ) και το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα είναι ορισμένα από τα μέτρα που ελήφθησαν (Kourachanis, 2015). Μέτρα, των οποίων η κοινωνική υποστήριξη κινείται κάτω από τη γραμμή της φτώχειας. Σημείο ενθάρρυνσης αποτελεί η ανάδυση προγραμμάτων που συνδυάζουν την πρόσβαση σε αυτόνομη κατοικία με δράσεις εργασιακής ένταξης, όπως το Πρόγραμμα «Στέγη και Εργασία». Πρόκειται όμως για πρωτοβουλίες με μειοψηφική παρουσία που, περισσότερο, νομιμοποιούν την επίδειξη κοινωνικού ενδιαφέροντος, παρά επιτυγχάνουν μια ριζική αλλαγή πλεύσης των κοινωνικών πολιτικών στέγασης (Kourachanis, 2017).

Ένα από τα ευρύτερα βασικότερα χαρακτηριστικά της κρίσης στην ελληνική κοινωνία ήταν η υποκατάσταση της συρρικνούμενης κρατικής κοινωνικής πολιτικής από την κοινωνία των πολιτών και τις ιδιωτικές επιχειρήσεις. Κατά την περίοδο της οικονομικής ύφεσης ξεπηδούν πολυάριθμες ΜΚΟ αλλά και συλλογικές πρωτοβουλίες πολιτών από τα κάτω που επιδιώκουν την ανάπτυξη δράσεων κοινωνικής αλληλεγγύης (Σωτηρόπουλος, 2017). Παράλληλα, και οι δράσεις εταιρικής κοινωνικής ευθύνης εμφανίζουν σημαντική αύξηση μέσα στην κρίση. Η χρηματοδότηση κοινωφελών ιδρυμάτων προς ΜΚΟ για ανάπτυξη δράσεων ανθρωπιστικού τύπου σηματοδοτεί την όξυνση των φαινομένων ακραίας φτώχειας, λόγω των μνημονίων (Kourachanis, 2015).

Σε θεσμικό επίπεδο, τον Μάρτιο του 2012 στο πλαίσιο του εφαρμοστικού νόμου του δευτέρου μνημονίου τα Υπουργεία Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, καθώς και Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης προχώρησαν στη θεσμική αναγνώριση των αστέγων ως Ευπαθούς Κοινωνικά Ομάδας (Άρθρο 29, Ν. 4052/2012). Η νομική αναγνώριση των αστέγων συνοδεύθηκε από τον ορισμό του ποιος θεωρείται

άστεγος. Με βάση τον ορισμό που υιοθετήθηκε: «1. Αναγνωρίζονται οι άστεγοι ως ευπαθής κοινωνική ομάδα, στην οποία παρέχεται κοινωνική προστασία. Ως άστεγοι ορίζονται όλα τα άτομα που διαμένουν νόμιμα στη χώρα, τα οποία στερούνται πρόσβασης ή έχουν επισφαλή πρόσβαση σε επαρκή ιδιόκτητη, ενοικιαζόμενη ή παραχωρημένη κατοικία που πληροί τις αναγκαίες τεχνικές προδιαγραφές και διαθέτει τις βασικές υπηρεσίες ύδρευσης και ηλεκτροδότησης. 2. Στους αστέγους περιλαμβάνονται ιδίως αυτοί που διαβιούν στο δρόμο, σε ξενώνες, αυτοί που φιλοξενούνται από ανάγκη προσωρινά σε ιδρύματα ή άλλες κλειστές δομές, καθώς και αυτοί που διαβιούν σε ακατάλληλα καταλύματα. 3. Με απόφαση του Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και του εκάστοτε συναρμόδιου Υπουργού που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ρυθμίζονται τα ειδικότερα θέματα εφαρμογής της παρούσας, ιδίως το περιεχόμενο, η έκταση και ο χρόνος παροχής κοινωνικής προστασίας, καθώς και η διαδικασία και οι φορείς υλοποίησης της καταγραφής των αστέγων».

Στα θετικά σημεία πιστώνεται η υιοθέτηση ενός διευρυμένου ορισμού στα πρότυπα της τυπολογίας ETHOS της FEANTSA (2006). Ωστόσο, η προτεραιοποίηση και το περιεχόμενο των δράσεων στεγαστικής υποστήριξης που θα λαμβάνονταν την επόμενη δεκαετία από την πολιτική ηγεσία θα καθιστούσε αυτή τη διευρυμένη προσέγγιση κενή νοήματος. Το κέντρο βάρους, σχεδόν, εξαντλήθηκε στη διαμόρφωση υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Μοναδική εξαίρεση σε αυτό τον ισχυρισμό μπορεί να θεωρηθεί το πρόγραμμα «Στέγαση και Εργασία» το οποίο ξεκίνησε με αρχική ονομασία «Στέγαση και Επανάταξη».

Η συστηματοποίηση των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης επήλθε το 2012 με τη θεμελίωση των κοινωνικών δομών άμεσης αντιμετώπισης της φτώχειας, στο πλαίσιο του εφαρμοστικού νόμου του δεύτερου μνημονίου. Τα υπνωτήρια, τα κοινωνικά συσσίτια και τα ανοικτά κέντρα ημέρας αστέγων αποτελούν κοινωνικές δομές που εντάσσονται σε αυτό το πλέγμα και ξεκινούν τη λειτουργία τους εκείνη την περίοδο. Πρόκειται για μια έμμεση παραδοχή των ισχυρισμών εφαρμογής μιας διαχειριστικής λογικής στην εκδοχή των πιο ακραίων στεγαστικών ανισοτήτων.

Σε παρόμοιο πνεύμα θεμελιώθηκε, το 2014, η πρωτοβουλία υλικής συνδρομής μέσα από το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους Άπορους (Τ.Ε.Β.Α.). Το ΤΕΒΑ αποσκοπούσε στην παροχή τροφίμων, στην αντιμετώπιση βασικών υλικών στερήσεων και στην ανάπτυξη συνοδευτικών μέτρων. Ειδικότερα, σχετικά με τον άξονα των τροφίμων η διανομή παρέχεται σε πακέτα τροφίμων ή ως έτοιμα γεύματα μέσω συσσιτίων. Η ειδική ομάδα στόχος για τα τρόφιμα είναι άπορα άτομα και κυρίως οικογένειες απόρων με παιδιά (με ιδιαίτερη έμφαση σε μονογονεϊκές/πολυμελείς οικογένειες), καθώς και οι άστεγοι.

Το Πρόγραμμα «Στέγαση και Εργασία για τους Άστεγους» ξεκίνησε την πιλοτική λειτουργία του το 2015 με αρχική ονομασία «Στέγαση και Επανάταξη» και λειτούργησε σε τακτική βάση από το 2017. Αποτελεί ένα πρόγραμμα στεγαστικής

και κοινωνικής παρέμβασης για την επανένταξη ατόμων και οικογενειών που διαμένουν σε ξενώνες αστέγων, στο δρόμο ή σε ακατάλληλα καταλύματα. Το πρόγραμμα προβλέπει την επιδότηση ενοικίου για διάστημα έως και 18 μήνες, την κάλυψη βασικών δαπανών για οικοσκευή και υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, καθώς και την επιδότηση απασχόλησης για διάστημα έως και 12 μήνες. Παράλληλα, παρέχει ψυχοκοινωνική στήριξη στους ωφελούμενους με στόχο την ενδυνάμωση και κινητοποίησή τους, ώστε να αναλάβουν σταδιακά την ευθύνη επίλυσης των προβλημάτων της καθημερινότητας και να επανενταχθούν ομαλά στον κοινωνικό ιστό. Στην παρούσα φάση το «Στέγαση και Εργασία για τους Άστεγους» φιλοξενεί περίπου 400 νοικοκυριά (Kourachanis, 2022a).

Οι θεσμικές πρωτοβουλίες που ελήφθησαν την περίοδο 2015–16 για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης αφορούσαν, εύλογα, και το ζήτημα της έλλειψης στέγης. Μέτρα όπως η πρόσβαση σε βασικά είδη διαβίωσης, σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη ή η θεμελίωση δομών για την αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων, καθώς και περιορισμένες παρεμβάσεις για την πρόληψη της απώλειας στέγης είναι ορισμένοι από τους θεσμικούς άξονες αντιμετώπισης της ανθρωπιστικής κρίσης.

Μια πρώτη διάσταση των μέτρων που ελήφθησαν ήταν η προσπάθεια βελτίωσης της πρόσβασης σε βασικά είδη διαβίωσης για τους ακραία φτωχούς. Με το άρθρο 3 του Ν. 4320/2015 για το πρόγραμμα επιδότησης σίτισης, η κυβέρνηση κινούνταν προς αυτή την κατεύθυνση υλοποιώντας το με τη μορφή κουπονιών σίτισης. Το πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου, όπως η τροποποιημένη και επικαιροποιημένη εκδοχή του περιγράφεται σε άλλη ενότητα, είναι η πιο συναφής δράση στο πλαίσιο αντιμετώπισης της ανθρωπιστικής κρίσης που σχετίζεται με το πρόβλημα απώλειας στέγης. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του Ν. 4320/2015, η κυβέρνηση προχώρησε σε χορήγηση επιδόματος ενοικίου κατ' ανώτατο όριο σε 30.000 άτομα και οικογένειες που βρίσκονταν σε συνθήκες ακραίας φτώχειας. Τέλος, με τον Ν. 4368/2016 θεσπίστηκε το δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης σε όλες τις δημόσιες δομές υγείας για την παροχή νοσηλευτικής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης σε ανασφάλιστους και σε ευάλωτες κοινωνικές ομάδες.

Χαρακτηριστική ως προς τη φυσιогνωμία και τον προσανατολισμό των κοινωνικών πολιτικών προς τη διαχείριση της ακραίας φτώχειας είναι η θεμελίωση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (Δημουλάς, 2017). Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα θεσμοθετήθηκε το 2012, στο πλαίσιο του μεσοπρόθεσμου προγράμματος του δεύτερου μνημονίου (Ν. 4093/2012), και ξεκίνησε την πιλοτική του εφαρμογή στην Ελλάδα σε δύο χρονικές περιόδους (2014–15 και 2016) με προϋπολογισμό 20 εκατομμύρια ευρώ. Η γενίκευσή του σε όλη την Ελληνική επικράτεια υιοθετήθηκε με το τρίτο μνημόνιο τον Σεπτέμβριο του 2015 (άρθρο 22 του Ν.4387/2015) και ξεκίνησε να εφαρμόζεται από το 2017 με προϋπολογισμό για το έτος εκείνο τα 860 εκατομμύρια ευρώ. Στη σημερινή του μορφή διαθέτει τρεις πυλώνες: α) την εισοδηματική ενίσχυση, β) τη διασύνδεση με υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης, γ) τη

διασύνδεση με υπηρεσίες ενεργοποίησης που στοχεύουν στην εργασιακή ένταξη<sup>27</sup>.

Από τα περιορισμένα, μέχρι τώρα, ερευνητικά εγχειρήματα προκύπτει η ισχυρή κοινωνική επίδραση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος στην αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας. Το στατικό επίδομα του πρώτου πυλώνα, μέσα σε μια επί τα χείρω στεγαστική και πληθωριστική κρίση, δεν επιτυγχάνει παρά μια ασθενική υποστήριξη στην οριακή επιβίωση των ωφελούμενων. Οι δράσεις κοινωνικής ενεργοποίησης του δεύτερου πυλώνα είναι κατακερματισμένες και ανεπαρκείς. Οι δράσεις εργασιακής ένταξης του τρίτου πυλώνα, ουσιαστικά, δεν έχουν ακόμα λειτουργήσει (Lalioi et. al., 2019; Sakellaropoulos et al., 2019).

Το 2018 πραγματοποιήθηκε πιλοτική καταγραφή αστέγων που διαβίωσαν είτε στον δρόμο, είτε σε κοινωνικές δομές (ξενώνες, υπνωτήρια) και υποστηριζόμενα διαμερίσματα σε επτά Δήμους πανελλαδικά (Δημουλάς κ.α., 2019). Σκοπός της πιλοτικής καταγραφής ήταν η διαμόρφωση εργαλείων και μέσω παρέμβασης για την παρακολούθηση της διακύμανσης των μεγεθών έλλειψης στέγης με στόχο την τακτική παρακολούθηση τους ανά συγκεκριμένη χρονική περίοδο. Τελικώς, μέχρι και σήμερα (μέσα 2023) επόμενο εγχείρημα καταγραφής δεν πραγματοποιήθηκε ποτέ.

Το ξέσπασμα της πανδημίας Covid-19 αναβάθμισε περαιτέρω τη σημασία της κατοικίας για τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης. Το κυρίαρχο κυβερνητικό σύνθημα «Μένουμε Σπίτι», ουσιαστικά πρόβαλε ως αυτονόητο ότι η υγειονομική προφύλαξη των πολιτών προϋποθέτει διασφαλισμένη στεγαστική (αυτό)προστασία (Κουραχάνης, 2020). Με άλλα λόγια, για πρώτη φορά διατυπωνόταν τόσο ρητά από τις κυβερνητικές πολιτικές ότι η προστασία ομάδων που δεν διαθέτουν σπίτι είναι εκτός της ατζέντας τους. Οδηγώντας ορισμένες φορές σε τραγελαφικές αστυνομικές πρακτικές, όπως η επιβολή προστίμου σε αστέγους για άσκοπη μετακίνηση<sup>28</sup>.

Ορισμένες από τις ελάχιστες πρωτοβουλίες της πανδημικής περιόδου ελήφθησαν σε τοπικό επίπεδο, δίχως να απαγκιστρώνονται από αναποτελεσματικές και απαρχαιωμένες πρακτικές στεγαστικής μέριμνας. Η λειτουργία του Πολυδύναμου Κέντρου Αστέγων του Δήμου Αθηναίων ξεκίνησε μέσα στην πανδημία Covid-19

27 <https://opeka.gr/elachisto-engyimeno-eisodima-kea/plirofories/#:~:text=%CE%A4%CE%BF%20%CE%95%CE%BB%CE%AC%CF%87%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%BF%20%CE%95%CE%B3%CE%B3%CF%85%CE%B7%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%BF%20%CE%95%CE%B9%CF%83%CF%8C%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%B1%20%CE%B5%CE%AF%CE%BD%CE%B1%CE%B9,%CF%84%CE%B7%CE%BD%20%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%86%CF%85%CE%B3%CE%AE%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CF%89%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%8D%20%CE%B1%CF%80%CE%BF%CE%BA%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%BF%CF%8D.>

28 [https://www.efsyn.gr/ellada/koinonia/237859\\_edosan-prostima-se-astegoys-gia-askopi-metakinisi-sti-thessaloniki](https://www.efsyn.gr/ellada/koinonia/237859_edosan-prostima-se-astegoys-gia-askopi-metakinisi-sti-thessaloniki)

συγκεντρώνοντας υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και μεταβατικής φιλοξενίας, όπως το κέντρο ημέρας, το υπνωτήριο και τον ξενώνα φιλοξενίας αστέγων. Το Πολυδύναμο Κέντρο Αστέγων του Δήμου Αθηναίων, είναι μία δομή διαρκούς λειτουργίας. Αποτελείται από πενήντα τέσσερα διαμερίσματα, καθένα από το οποίο περιλαμβάνει κατά μέσο όρο 3 υπνοδωμάτια με τηλεόραση, καλοριφέρ, ανεμιστήρα οροφής, κουζίνα και μπάνιο. Η δομή έχει δυνατότητα φιλοξενίας συνολικά 400 ατόμων και απαρτίζεται από Υπνωτήριο, Ξενώνα και Κέντρο Ημέρας. Στους φιλοξενούμενους του Πολυδύναμου Κέντρου Αστέγων παρέχονται, εκτός από διαμονή, σίτιση, ψυχολογική υποστήριξη, καθώς και ιατρική παρακολούθηση (Κουραχάνης κ.α. 2022).

Παράλληλα, κατά την περίοδο της πανδημίας Covid-19 ο Δήμος Αθηναίων και το ΚΥΑΔΑ σε σύμπραξη με τον ΟΚΑΝΑ και το ΚΕΘΕΑ προχώρησαν στην υλοποίηση ενός ξενώνα προσωρινής και μεταβατικής φιλοξενίας για άστεγους/ες χρήστες/τριες ουσιών υπό την επωνυμία ΙΟΝΙΣ που στη συνέχεια μετονομάστηκε -αλλάζοντας κτιριακή δομή- σε "My Athens Hotel". Η πρωτοβουλία αυτή ελήφθη στο πλαίσιο της προστασίας ευάλωτων ομάδων που πλήττονται από έλλειψη στέγης μέσα στο περιβάλλον της υγειονομικής κρίσης που επέφερε η εξάπλωση του νέου κορωνοϊού (Κουραχάνης κ.α., 2022).

Η λειτουργία του Πολυδύναμου Κέντρου Αστέγων, όπως και του Ξενώνα Άστεγων Χρηστών My Athens Hotel, έρχονται να διευρύνουν αυτή τη φιλοσοφία με πρακτικές μεταβατικής φιλοξενίας. Αφορά σε κοινωνικές δράσεις που επιτυγχάνουν τη βραχυπρόθεσμη στεγαστική προστασία όσων ωφελούμενων ζουν ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε συνθήκες αστεγίας. Πρόκειται όμως για την επανάληψη στεγαστικών πρακτικών που δεν επιτυγχάνουν κοινωνική αποτελεσματικότητα. Αντιθέτως, παράγουν διευρυμένα φαινόμενα ιδρυματοποίησης και κοινωνικής αδρανοποίησης των ωφελούμενων ευθέως αναλόγως με την επιμήκυνση του χρόνου φιλοξενίας τους και την ανεπαρκή διασύνδεσή τους με πρόσθετες υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης των τοπικών και κεντρικών φορέων κοινωνικής πολιτικής.

## 7.2 Πολιτικές για τη διαχείριση του προσφυγικού

Η Ελλάδα για πολλές δεκαετίες αποτελούσε μια χώρα διέλευσης προσφύγων. Οποιοσδήποτε στεγαστικές και κοινωνικές δράσεις διέθεταν βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα και αποσκοπούσαν στη διευκόλυνση των προσφυγικών πληθυσμών να συνεχίσουν το ταξίδι για τις χώρες προορισμού τους (Σπυροπούλου και Χριστόπουλος, 2016). Μετά τη συμφωνία ΕΕ-Τουρκίας η ελληνική κυβέρνηση αναγκάστηκε, μέσα σε επείγουσες και εκβιαστικές συνθήκες, να προβεί σε τροποποιήσεις στο θεσμικό πλαίσιο του ασύλου. Μια από τις πρώτες ενέργειες ήταν η διεύρυνση του ρόλου της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης (ΥΠΥΤ) (Άρθρο 26, Ν. 4375/2016) με σκοπό τη θεμελίωση διαδικασιών υποδοχής και ταυτοποίησης των εισερχόμενων. Στο πλαίσιο αυτό η ΥΠΥΤ είναι αρμόδια για τη δημιουργία και

τη λειτουργία Δομών Προσωρινής Υποδοχής και Ταυτοποίησης (hotspot) και Δομών Προσωρινής Φιλοξενίας (καταυλισμοί) (άρθρο 8, Ν. 4375/2016).

Ο Ν. 4540/2018 επεδίωξε να προσαρμόσει στην ελληνική νομοθεσία τις διατάξεις της Οδηγίας 2013/33/ΕΕ, σχετικά με τις απαιτήσεις για την υποδοχή των αιτούντων άσυλο. Στο άρθρο 18, ενσωματώνονται οι διατάξεις σχετικά με την παροχή στεγαστικής φιλοξενίας σε είδος. Η στέγαση σε είδος μπορεί να προσφέρεται με τρεις διαφορετικούς τρόπους: πρώτον, με διαμονή σε χώρο που χρησιμοποιείται προς τον σκοπό της στέγασης των αιτούντων κατά τη διάρκεια της εξέτασης αίτησης διεθνούς προστασίας που ασκείται στα σύνορα ή σε ζώνες διέλευσης. Δεύτερον, με τη στέγαση σε είδος σε κέντρα φιλοξενίας. Τα κέντρα αυτά μπορεί να λειτουργούν σε δημόσια ή ιδιωτικά κτίρια κατάλληλα διαμορφωμένα, υπό τη διαχείριση δημόσιων ή ιδιωτικών μη κερδοσκοπικών φορέων ή διεθνών οργανισμών. Τρίτον, η στέγαση μπορεί να προσφέρεται με τη μορφή ιδιωτικών κατοικιών, ξενοδοχείων που μισθώνονται στο πλαίσιο στεγαστικών προγραμμάτων για αιτούντες άσυλο και υλοποιούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς μη κερδοσκοπικούς φορείς ή διεθνείς οργανισμούς (άρθρα 21, 22 και 23).

Η προσαρμογή της κοινοτικής οδηγίας 2013/33/ΕΕ στην εγχώρια νομοθεσία είχε οδηγήσει μέχρι το 2022 στη δημιουργία τριών διαφορετικών μορφών στέγασης και κοινωνικής υποστήριξης: πρώτον, στη φιλοξενία αιτούντων άσυλο στα hotspots και τους καταυλισμούς (και μετέπειτα στα κλειστά κέντρα κράτησης). Δεύτερον, στη φιλοξενία ευάλωτων αιτούντων άσυλο σε κοινωνικά διαμερίσματα (πρόγραμμα ESTIA το οποίο τερματίστηκε στο τέλος του 2022). Τρίτον, σε επιδότηση ενοικίου και σε δράσεις κοινωνικής ενδυνάμωσης για τους αναγνωρισμένους πρόσφυγες (πρόγραμμα HELIOS) (Κουραχάνης, 2019). Το περιεχόμενο αυτών των τριών μορφών στέγασης παρουσιάζεται στη συνέχεια.

### 7.2.1 στέγαση αιτούντων άσυλο σε καταυλισμούς και κέντρα κράτησης

Το κέντρο βάρους της στεγαστικής και κοινωνικής μέριμνας του ελληνικού κράτους για τους αιτούντες άσυλο επικεντρώνεται στη στεγαστική φιλοξενία σε μαζικούς χώρους στέγασης που δεν διασφαλίζουν την τήρηση συνθηκών στεγαστικής και υγειονομικής επάρκειας. Μέσα από διαπιστώσεις από έρευνα πεδίου (Kourachanis, 2018a και Kourachanis, 2022) προκύπτει ότι οι συνθήκες στα κέντρα υποδοχής και ταυτοποίησης (ΚΥΤ) είναι στεγαστικά και υγειονομικά ακατάλληλες.

Αυτό εκφράζεται καταρχάς με το φαινόμενο της υπερπληρότητας (overcrowding), δηλαδή της διαμονής πολλών ατόμων σε οικήματα λίγων τετραγωνικών μέτρων ή της διαμονής τους στην ύπαιθρο. Αρκετοί άνθρωποι αναγκάστηκαν για μεγάλο χρονικό διάστημα, και κάτω από ακατάλληλες καιρικές συνθήκες, να διαμείνουν σε σκηνές πλησίον των ΚΥΤ αναμένοντας μια θέση στέγασης σε αυτά. Ένα δεύτερο ζήτημα που αναδείχθηκε είναι οι κακές υγειονομικές συνθήκες που επικρατούν

σε αυτά. Μια τρίτη παράμετρος είναι ότι αυτές οι κατασκευές δεν πληρούν τις προδιαγραφές επαρκών συνθηκών διαμονής σε κατοικία. Με άλλα λόγια, είναι κατασκευές ακατάλληλες για μέσο-μακροπρόθεσμη κατοίκηση. Μια τελευταία σημαντική διάσταση είναι η έλλειψη εξειδικευμένων δομών κοινωνικής φροντίδας (Kourachanis, 2018a).

Οι συνθήκες στεγαστικής διαβίωσης στους καταυλισμούς της ενδοχώρας χαρακτηρίστηκαν επίσης από σοβαρές ανεπάρκειες και στεγαστική υπερπληρότητα, ιδιαίτερα στα αστικά κέντρα. Πρόκειται για στεγαστικές πρακτικές που δεν είναι σε θέση να καλύψουν τις βασικές ανθρώπινες ανάγκες. Επιπρόσθετα, αντιμετωπίζουν προβλήματα νομικής υπόστασης και δυνατότητας ελέγχου τους (Council of Europe, 2018). Οι δυσμενείς στεγαστικές συνθήκες, κατά κύριο λόγο, αποδίδονται στην απουσία κεντρικού σχεδιασμού και συντονισμού των εμπλεκόμενων φορέων και υπηρεσιών. Η κυριότερη διάσταση που αναδεικνύεται και για την περίπτωση των καταυλισμών είναι η διαμονή σε ακατάλληλα καταλύματα. Μάλιστα, η κατάσταση αυτή διαιωνίζεται και επεκτείνεται για μεγάλα χρονικά διαστήματα. Η ακαταλληλότητά τους συνυφίνεται με την κακής ποιότητας υλικοτεχνική υποδομή, τις δυσμενείς υγειονομικές συνθήκες ή ακόμη και με διαμονή σε σκηνές. Τα φαινόμενα αυτά παρατηρούνται επιπρόσθετα και σε περιόδους ακραίων καιρικών φαινομένων τόσο τον χειμώνα, όσο και το καλοκαίρι. Σοβαρό πρόβλημα εξακολουθεί να είναι η έλλειψη ασφαλούς διαμονής σε αυτούς τους χώρους (Amnesty International, 2018).

Με την ανάληψη διακυβέρνησης από την παράταξη της Νέας Δημοκρατίας παρατηρείται μεγαλύτερη σκλήρυνση της κατασταλτικής πολιτικής στο προσφυγικό, καθώς δημιουργούνται Κλειστές Ελεγχόμενες Δομές (ΚΕΔ), οι οποίες αποτελούν περιφερειακές υπηρεσίες της Υπηρεσίας Υποδοχής και Ταυτοποίησης. Εντός των ΚΕΔ δύναται να λειτουργεί Κέντρο Υποδοχής και Ταυτοποίησης, δομή προσωρινής υποδοχής καθώς και διακριτοί χώροι για την παραμονή υπηκόων τρίτων χωρών ή ανιθαγενών<sup>29</sup>.

Ο προϋπολογισμός κατασκευής των ΚΕΔ ανήλθε σε περίπου 39,36 εκατομμύρια ευρώ με χρηματοδότηση 100% από την Ευρωπαϊκή Ένωση- Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης στο πλαίσιο της επείγουσας βοήθειας. Για τις δύο Δομές, έχει προβλεφθεί η εγκατάσταση Κλειστού Συστήματος Παρακολούθησης (CCTV), το οποίο χρησιμοποιεί «έξυπνο» λογισμικό με σκοπό να προειδοποιεί εγκαίρως για τυχόν έκτακτα συμβάντα, ενώ έχει τη δυνατότητα να δίνει ειδοποιήσεις και εικόνα στο Τοπικό Κέντρο Συμβάντων, στο Κέντρο Ελέγχου στην Αθήνα και στα Κέντρα Ελέγχου λοιπών εμπλεκόμενων φορέων όπως η Ελληνική Αστυνομία. Επίσης, υπάρχει διπλή περιφραγή τύπου NATO, καθώς και τουρνικέ με

29 <https://migration.gov.gr/ris/perifereiakes-monades/kyt-domes/>



καρτανανγώστες, με χρήση δακτυλικού αποτυπώματος. Αξιοσημείωτο είναι ότι τα ΚΕΔ θεμελιώθηκαν εν μέσω της πανδημίας Covid-19. Δηλαδή, σε μια περίοδο όπου υπήρχε η αναγκαιότητα τήρησης αποστάσεων, η κυβέρνηση θεμελίωσε χώρους υπερσυνωστισμού σε μικρούς οικίσκους, περικλειστούς και περιφραγμένους. Οι χώροι αυτοί περισσότερο αποτελούν κλειστές δομές κράτησης, παρά φιλοξενίας (Kourachanis et al., 2022).

Τον Μάιο του 2023 δημοσιεύθηκε η επιτόπια έρευνα του Refugee Support Aegean (R.S.A.) για τις συνθήκες διαβίωσης των φιλοξενούμενων στα Κ.Ε.Δ. Σύμφωνα με την έρευνα: «Η ζωή στις προσφυγικές δομές στα νησιά του Αιγαίου χαρακτηρίζεται από σκληρή επιτήρηση, έλεγχο και καταστολή, μέσα σε συνθήκες απομόνωσης, μακριά από τον αστικό ιστό· οι δομές αυτές προσομοιάζουν με φυλακές. Τα μέτρα που έχουν επιβληθεί προσομοιάζουν με φυλακές υψίστης ασφαλείας. Τα παιδιά που διαμένουν τουλάχιστον στις δομές Σάμου και Λέρου υποβάλλονται σε έλεγχο ασφαλείας ακόμη κι όταν επιστρέφουν από το σχολείο. Οι συνθήκες αυτές, σε συνδυασμό με τραυματικές εμπειρίες των προσφύγων κατά την είσοδό τους στα σύνορα, έχουν επιβαρύνει σημαντικά τη σωματική και ψυχολογική κατάσταση των ανθρώπων και παραβιάζουν θεμελιώδη δικαιώματα όσων μένουν εκεί αλλά και των εργαζομένων σε αυτά (όπως καταγγέλλουν και σωματεία εργαζομένων, με πιο πρόσφατη την περίπτωση των εργαζόμενων στη Λέρο). Σε πολλές περιπτώσεις, οι διαμένοντες υφίστανται περιορισμό της ελευθερίας τους και μέσα στη δομή. Σε όλες τις δομές καταγράφεται σημαντική μείωση του προσωπικού και αποχώρηση οργανώσεων που εργάζονταν προηγουμένως στο πεδίο, βασικά εξαιτίας των αυστηρών προϋποθέσεων για την εγγραφή τους στο Μητρώο ΜΚΟ του Υπουργείου Μετανάστευσης και Ασύλου, με σοβαρές επιπτώσεις στην παροχή αναγκών υπηρεσιών (νομικές υπηρεσίες, έρευνα και διάσωση, ιατρικές υπηρεσίες, παροχή ειδών πρώτης ανάγκης). Επιπλέον, υπάρχουν παντού σοβαρές ελλείψεις σε ιατρικό προσωπικό και ψυχοκοινωνική στήριξη, όπως και στην παροχή διερμηνείας. Ενδεικτικά, στις τρεις από τις πέντε δομές (Χίο, Σάμο και Κω), δεν υπάρχει γιατρός μέσα στη δομή. Αυτό συνεπάγεται σοβαρές ανεπάρκειες στην παροχή της αναγκαίας ιατροφαρμακευτικής υποστήριξης (ειδικά σε συνδυασμό με την υποστελέχωση των τοπικών νοσοκομείων), αλλά και στις διαδικασίες ασύλου, την τεκμηρίωση και παρακολούθηση της ευαλωτότητας και ελλείμματα στην υποστήριξη και παραπομπή των ευάλωτων περιπτώσεων» (Refugee Support Aegean, 2023).

Τέλος, πλήθος δομών κυρίως στην ενδοχώρα έκλεισαν. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του προγράμματος FILOXENIA που υλοποιούνταν από το Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης (ΔΟΜ) αλλά και Ανοιχτών Δομών Φιλοξενίας που στέγαζαν χιλιάδες πρόσφυγες και αιτούντες άσυλο, όπως αυτή του Λαυρίου και του Σκαρραμαγκά. Η τελευταία έκλεισε κατόπιν πώλησης της Προβλήτας 4 όπου εδράζονταν σε επενδυτική εταιρία κινεζικών συμφερόντων. Εντός του περασμένου έτους έκλεισε και η δομή του Ελαιώνα. Ο Ελαιώνας αποτελούσε τη μεγαλύτερη δομή ανοιχτής φιλοξενίας τα τελευταία έξι χρόνια. Συνολικά από την Άνοιξη του



2020 μέχρι και το τέλος του 2021 οι δομές φιλοξενίας μειώθηκαν από τις 127 σε 36 (Kourachanis et al., 2022).

### 7.2.2 Τα κοινωνικά διαμερίσματα του ESTIA για ευάλωτους αιτούντες άσυλο (2015–2022)

Το ESTIA (Emergency Support to Integration and Accommodation) αποτέλεσε ένα πρόγραμμα στέγασης και κοινωνικής υποστήριξης ευάλωτων αιτούντων άσυλο σε κοινωνικά διαμερίσματα. Δημιουργήθηκε με την επιτελική διαχείριση της Ύπατης Αρμοστείας και τη χρηματοδότηση της ΕΕ σε συνεργασία με τις ελληνικές κρατικές αρχές, την τοπική αυτοδιοίκηση και τις ΜΚΟ. Στην αρχική του μορφή, η οποία ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2015, είχε την ονομασία 'Accommodation and Relocation Programme'. Πρωταρχικός στόχος ήταν η στέγαση των υποψήφιων προς μετεγκατάσταση ή οικογενειακή επανένωση σε άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και οι αιτούντες άσυλο με αυξημένη ευάλωτοτητα. Από το 2017, το πρόγραμμα μετεξελίχθηκε σε ESTIA. Οι ωφελούμενοι της παρέμβασης διευρύνθηκαν σε αιτούντες άσυλο, με προτεραιότητα στους πιο ευάλωτους, σε αναγνωρισμένους πρόσφυγες και σε υποψήφιους για οικογενειακή επανένωση και μετεγκατάσταση σε άλλα κράτη της Ε.Ε.

Επιδίωξη του ESTIA ήταν η διασφάλιση επαρκών συνθηκών στεγαστικής διαβίωσης και κοινωνικής υποστήριξης για τους ωφελούμενούς του, μέσω της μετακίνησής τους από τους καταυλισμούς σε κοινωνικά διαμερίσματα. Σύμφωνα με τον σχετικό ενημερωτικό οδηγό προς τις τοπικές αρχές που εξέδωσε η Ύπατη Αρμοστεία (UNHCR, 2018b: 2–4), πέρα από την επιδότηση της στέγασης, στο πρόγραμμα συμπεριλαμβάνονταν ένα φάσμα συνοδευτικών υπηρεσιών για την εκπλήρωση των διατάξεων της κοινοτικής οδηγίας για τις «επαρκείς συνθήκες υποδοχής».

Στις παροχές αυτές συγκαταλεγόταν οικονομικό βοήθημα (cash assistance), το οποίο αποσκοπούσε στην κάλυψη των βασικών βιοτικών αναγκών των ωφελούμενων. Σε συνεργασία με την ελληνική κυβέρνηση, το ύψος του υπολογίστηκε να είναι ανάλογο με το ύψος του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Η διακύμανσή του εκτεινόταν από 150 μέχρι 550 ευρώ αναλόγως με τον αριθμό των μελών της κάθε οικογένειας. Η λειτουργία του ESTIA πλαισιώθηκε από υπηρεσίες ψυχοκοινωνικής υποστήριξης και διαδικασίες παραπομπής σε κοινωνικές υπηρεσίες. Εταίροι στο σκέλος υλοποίησης του ESTIA ορίστηκαν Δήμοι και ΜΚΟ.

Από έρευνα πεδίου γύρω από το πλαίσιο του σχεδιασμού και της εφαρμογής του προγράμματος ESTIA (Kourachanis, 2018b) προέκυψαν χρήσιμα ευρήματα. Η φάση σχεδιασμού αναδείκνυε τις συνθήκες έκτακτης ανάγκης, κατά τις οποίες διαμορφώθηκε το πρόγραμμα, αλλά και την ανεπαρκή σύνδεση της στέγασης με δράσεις κοινωνικής ενσωμάτωσης. Εν γένει, η διασύνδεσή του με τις υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας του ελληνικού κράτους δεν κρίθηκε ικανοποιητική. Αντίθετα,

προσέκρουσε στις ευρύτερες παθογένειες και αδυναμίες του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας. Το κομμάτι υλοποίησης υπογράμμισε την αναγκαιότητα προσφυγής σε πρωτοβουλίες πρόσθετης υποστήριξης από τους φορείς υλοποίησης, όπως την ανάπτυξη κοινωνικών δράσεων για τους ωφελούμενους, την εργασιακή εξουθένωση των εργαζομένων, τα κριτήρια επιλογής των ωφελούμενων, καθώς και τον υπερπληθυσμό του προγράμματος λόγω της απουσίας ικανοποιητικού αριθμού εκρών (στρατηγική εξόδου) (Kourachanis, 2018b).

Από το 2020 το ESTIA πέρασε στην ευθύνη του ελληνικού κράτους και δύο χρόνια αργότερα η λειτουργία του τερματίστηκε. Πιο συγκεκριμένα, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες (Υ.Α.) υπέγραψαν τον Ιούλιο του 2020 συμφωνία χρηματοδότησης για την υλοποίηση του προγράμματος στέγασης αιτούντων άσυλο ESTIA II. Η Συμφωνία είχε ορίζοντα τη μετάβαση μέσα στο 2020 του σκέλους της στέγασης του προγράμματος ESTIA από την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους πρόσφυγες προς το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. Αφετηρία θα ήταν η μεταβίβαση της διαχείρισης 12.000 θέσεων στέγασης - σχεδόν το ήμισυ όλου του προγράμματος - την 1η Σεπτεμβρίου 2020, όπως και έγινε. Τον Νοέμβριο του 2020 εγκρίθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η χρηματοδότηση του προγράμματος «ESTIA 2021: Στεγαστικό Πρόγραμμα για Αιτούντες Διεθνή Προστασία», το οποίο θα διαχειριζόταν πλήρως το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου. Ως το τέλος του 2021, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, υλοποίησε το Πρόγραμμα Στέγασης μέσω 25 συμπράξεων, με έντεκα ελληνικές και διεθνείς Μ.Κ.Ο. και δέκα τέσσερις Δήμους.

Όπως αναφέρεται στην έρευνα των Kourachanis et al. (2022), η κριτική στη νέα φάση λειτουργίας του ESTIA επικεντρωνόταν κυρίως σε προβλήματα όπως οι καθυστερήσεις στις πληρωμές (εργαζομένων και ιδιοκτητών διαμερισμάτων) και άλλα ζητήματα διαχειριστικής φύσεως. Οι δαπάνες είχαν αποτιμηθεί πολύ χαμηλότερα από το πραγματικό κόστος των στεγαστικών απαιτήσεων. Το γεγονός αυτό, οδήγησε τους φορείς υλοποίησης σε μείωση προσωπικού ή/και μισθολογικού κόστους, μείωση ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών, αλλά και οικονομικές ζημιές.

Άλλα προβλήματα που αναφέρθηκαν από τους φορείς υλοποίησης ήταν τα εξής: Πρώτον, δεν είχαν λάβει σαφείς οδηγίες για την συμπλήρωση της ψηφιακής πλατφόρμας στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα (ΟΠΣ), ούτε και για τη συγκέντρωση των απαιτούμενων δικαιολογητικών. Αποτέλεσμα ήταν να μη μπορεί να ολοκληρωθεί η διαδικασία υποβολής της αίτησης χρηματοδότησης. Δεύτερον, δεν είχαν δοθεί, αν και τις είχαν επανειλημμένως ζητήσει, κατευθύνσεις σχετικά με τα παραδοτέα του Προγράμματος (οικονομικές καταστάσεις και προσδιορισμός ακριβούς φυσικού αντικείμενου). Τρίτον, δεν είχε γίνει καμία εκπαίδευση αναφορικά με τον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας του Προγράμματος, το πλαίσιο διαχείρισης των υπερκαταναλώσεων ή ζημιών, τη διαχείριση των προπληρωμένων καρτών, αλλά και το σοβαρό πρόβλημα του τρόπου απομάκρυνσης των μη συμμορφούμενων

ωφελούμενων. Τέταρτον, οι Δήμοι ανησυχούν ιδιαίτερα για τις ήδη δημιουργημένες οικονομικές υποχρεώσεις προς τους δημότες τους (ιδιοκτήτες και προμηθευτές), καθώς και προς τους εργαζόμενους, αφού αδυνατούν να τις εξοφλήσουν λόγω της καθυστέρησης στην υπογραφή των συμβάσεων χρηματοδότησης και στην άμεση εκταμίευση της προκαταβολής (Kourachanis et al., 2022).

### **7.2.3 Το Πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου HELIOS για αναγνωρισμένους πρόσφυγες**

Το HELIOS αποτέλεσε την πιο πρόσφατη παρέμβαση στεγαστικής υποστήριξης στο προσφυγικό. Πρόκειται για ένα πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου για αναγνωρισμένους πρόσφυγες, το οποίο υλοποιείται από τον Διεθνή Οργανισμό Μετανάστευσης και τους εταίρους του με την υποστήριξη της ελληνικής κυβέρνησης και τη χρηματοδότηση από τη Γενική Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη Μετανάστευση και τις Εσωτερικές Υποθέσεις. Σύμφωνα με το εγχειρίδιο κανονισμών του HELIOS (IOM, 2019) τέθηκαν τρία κριτήρια επιλεξιμότητας των ωφελούμενων: πρώτον, να είναι αναγνωρισμένοι πρόσφυγες ή δικαιούχοι του καθεστώτος επικουρικής προστασίας. Δεύτερον, να έχουν αναγνωριστεί ως τέτοιοι μετά την 01/01/2018. Τρίτον, να είναι επίσημα εγγεγραμμένοι και να διαμένουν σε μια ανοικτή δομή υποδοχής και ταυτοποίησης ή σε ξενοδοχείο του προγράμματος FILOXENIA του IOM ή στο πρόγραμμα ESTIA.

Ο βασικός σκοπός του HELIOS εμπεριέχει δύο σκέλη: πρώτον την ανάπτυξη δράσεων υποστήριξης της αυτόνομης διαβίωσης. Δεύτερον, την παροχή επιδότησης ενοικίου. Οι ωφελούμενοι του HELIOS λαμβάνουν ενημέρωση, βοήθεια και οικονομική υποστήριξη προκειμένου να αναβαθμίσουν τις δεξιότητες αυτόνομης διαβίωσής τους. Ειδικότερα υπάρχει υποστήριξη στην ανεύρεση διαμερίσματος προς ενοικίαση το οποίο όμως μισθώνεται στο όνομα των ωφελούμενων. Η διάρκεια ενοικίασης του διαμερίσματος θα πρέπει να είναι τουλάχιστον έξι μήνες και το μέγιστο δώδεκα μήνες. Με την επίσημη ενοικίαση του διαμερίσματος οι ωφελούμενοι λαμβάνουν ένα εφάπαξ οικονομικό βοήθημα σε τραπεζικό λογαριασμό. Το ύψος του εφάπαξ οικονομικού βοηθήματος ποικίλει από 440 ευρώ για ένα άτομο έως 1.490 ευρώ για νοικοκυριά των έξι ατόμων και πάνω. Παράλληλα με το εφάπαξ οικονομικό βοήθημα προσφέρεται και επιδότηση ενοικίου η οποία κυμαίνεται από 162 ευρώ τον μήνα για ένα άτομο μέχρι 630 ευρώ τον μήνα για νοικοκυριό με έξι άτομα και πάνω.

Παράλληλα με την οικονομική ενίσχυση του HELIOS έχουν σχεδιαστεί να προσφερθούν και υποχρεωτικά σεμινάρια ενσωμάτωσης διάρκειας έξι μηνών. Τα σεμινάρια αυτά θα διαμοιραστούν σε 280 ώρες εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας και σε 80 ώρες soft skill modules (cultural orientation, life skills, job readiness). Επιπρόσθετα, οι ωφελούμενοι του HELIOS αναμένεται να μπορούν να κάνουν χρήση υπηρεσιών επαγγελματικού προσανατολισμού και άλλων ζητημάτων που άπτονται

της δυνατότητάς τους να είναι απασχολήσιμοι. Τέλος, κοινωνικοί λειτουργοί και διερμηνείς θα αξιοποιηθούν για την παρακολούθηση της διαδικασίας κοινωνικής ενσωμάτωσης των ωφελούμενων του HELIOS και για την προσφορά ψυχοκοινωνικής υποστήριξης όποτε αυτό κριθεί απαραίτητο (IOM, 2019).

Από ευρήματα έρευνας πεδίου (Kourachanis, 2022b) υποστηρίζεται ότι το HELIOS δεν συμβάλει ουσιαστικά στην κοινωνική ενσωμάτωση των προσφύγων. Αυτό οφείλεται σε αιτίες που σχετίζονται με τη φιλοσοφία του προγράμματος, τη βούληση των ωφελούμενων του, αλλά και σε (ηθελημένες ή μη) ανεπάρκειες σχεδιασμού και υλοποίησης των επιμέρους δράσεών του.

Καταρχάς το HELIOS σχεδιάστηκε ως ένα πρόγραμμα βραχυπρόθεσμης διάρκειας βασισμένο σε μια φιλοσοφία που δίνει έμφαση στην ατομική ευθύνη. Προϋπόθεση του προγράμματος είναι οι ωφελούμενοι να διεκπεραιώνουν μόνοι τους τις απαραίτητες διοικητικές διαδικασίες, δίχως να έχουν λάβει αντίστοιχες δράσεις ενδυνάμωσης από τα προγράμματα υποδοχής (όπως το ESTIA ή ακόμα περισσότερο η διαμονή σε καταυλισμούς) και, κυρίως, δίχως να έχουν διδαχθεί την ελληνική γλώσσα. Το γεγονός αυτό, συνδυαστικά με τον περιορισμένο χρόνο διάρκειάς του (συνήθως έξι μήνες), αποδυναμώνει οποιαδήποτε ευεργετική επίδραση.

Η προοπτική κοινωνικής ένταξης δυσχεραίνεται σημαντικά και από την απροθυμία των προσφύγων να μείνουν μόνιμα στην Ελλάδα. Η Ελλάδα αποτελεί για τους πρόσφυγες μια χώρα διέλευσης, με σκοπό να εγκατασταθούν σε ευρωπαϊκά κράτη με καλύτερα επίπεδα ανάπτυξης. Επομένως οι ίδιοι οι πρόσφυγες, σε μεγάλο βαθμό, δεν έχουν το ενδιαφέρον να συμμετέχουν σε ένα πρόγραμμα κοινωνικής ένταξης, παρά μόνο για να επωφεληθούν προσωρινά από τις κοινωνικές παροχές του. Αυτή η συνθήκη οδηγεί σε μια διεκπεραιωτική συμμετοχή στις δράσεις του HELIOS με συνέπεια τα οφέλη της κοινωνικής υποστήριξης να ατονούν.

Οι παραπάνω δύο διαστάσεις αλληλοεπιδρούν αρνητικά με τις ολοφάνερες κοινωνικές ανεπάρκειες των επιμέρους πυλώνων του HELIOS. Το ύψος του επιδόματος ενοικίου είναι εξαιρετικά χαμηλό, ιδιαίτερα σε μια περίοδο μεγάλης αύξησης των τιμών ενοικίων στην ελληνική αγορά ακινήτων, με αποτέλεσμα οι ωφελούμενοι να εγκαθίστανται σε διαμερίσματα με κακές συνθήκες στέγασης, αναγκαστική συγκατοίκηση και στεγαστική υπερπληρότητα. Η επιλογή απουσίας οργανωμένης αρωγής στην ανεύρεση σπιτιού από τον σχεδιασμό του HELIOS, τους αναγκάζει να αναζητούν διαμερίσματα μέσω των μεταναστευτικών δικτύων, τα οποία άλλωστε παραμένουν ο βασικός μηχανισμός άτυπης αλληλεγγύης και υποστήριξής τους. Η ανεπάρκεια του επιδόματος στέγασης αναδεικνύεται και από το γεγονός ότι μετά από τη λήξη του πολλοί πρόσφυγες φιλοξενούνται άτυπα σε σπίτια ομοεθνών τους ή επιστρέφουν στους καταυλισμούς όπου διέμεναν ή καταφέρνουν να μετακινηθούν σε άλλη ευρωπαϊκή χώρα.

Ο πυλώνας εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας αποτελεί την πιο ωφέλιμη πτυχή του HELIOS. Πρόκειται για την πρώτη οργανωμένη δράση εκμάθησης ελληνικών

σε ενήλικους πρόσφυγες και μπορεί να προωθήσει ουσιαστικά το εγχείρημα της κοινωνικής ένταξης. Ωστόσο, η πρόθεση των προσφύγων να μη μείνουν μόνιμα στην Ελλάδα, εύλογα, τους καθιστά απρόθυμους στην παρακολούθηση των μαθημάτων.

Τέλος, ο πυλώνας της απασχολησιμότητας φαίνεται να μην είναι συγχρονισμένος με τις πραγματικές ανάγκες των προσφύγων και με την πραγματικότητα της ελληνικής αγοράς εργασίας. Δεν υφίσταται καμία οργανωμένη μέριμνα για τη σύνδεση των δεξιοτήτων τους με τις επαγγελματικές προοπτικές τους στην Ελλάδα. Αντιθέτως, τα περιορισμένα μέσα εργασιακής συμβουλευτικής, όπως η εξάντληση των δράσεων στην εκμάθηση σύνταξης βιογραφικού σημειώματος ή προετοιμασίας για συνέντευξη για θέσεις εργασίας, μπορούν να επιφέρουν ελάχιστο κοινωνικό αντίκτυπο. Εξαιτίας των δομικών ανεπαρειών του πυλώνα της απασχολησιμότητας η συντριπτική πλειοψηφία των προσφύγων καταλήγει να διοχετεύεται σε ανειδίκευτες, κακά αμειβόμενες, ανασφάλιστες και επισφαλείς θέσεις εργασίας σε τομείς της ελληνικής οικονομίας που απασχολούν φθηνό εργατικό δυναμικό, όπως η εστίαση, ο τουρισμός, οι αγροτικές εργασίες και οι υπηρεσίες προσωπικής κοινωνικής φροντίδας.

Συμπερασματικά, παρότι το HELIOS σε διακηρυκτικό επίπεδο παρουσιάζεται ως ένα πρόγραμμα κοινωνικής ένταξης, στην πραγματικότητα φαίνεται να συμβάλει στην προνοιακή περιθωριοποίηση των προσφύγων ακολουθώντας τα μονοπάτια προγενέστερων παρεμβάσεων (όπως η φιλοξενία σε καταυλισμούς και το πρόγραμμα ESTIA). Αποτελεί, επομένως, ακόμα μια παρέμβαση που συνυφάινεται πλήρως με τον αποτρεπτικό χαρακτήρα της μεταναστευτικής πολιτικής της ΕΕ. Η ανεπάρκεια των κοινωνικών παροχών του HELIOS αναγκάζει τους πρόσφυγες να καταφεύγουν σε υποστήριξη από τα μεταναστευτικά δίκτυα ή να διοχετεύονται στα κανάλια της αδήλωτης εργασίας, ώσπου να καταφέρουν να μεταναστεύσουν στη χώρα της Ευρώπης που επιθυμούν να εγκατασταθούν. Πρόκειται επομένως για ένα πρόγραμμα που κυρίως αποσκοπεί στην επιμήκυνση της παραμονής των προσφύγων σε μια χώρα διέλευσης, όπως η Ελλάδα, παρά στην κοινωνική ένταξη τους σε αυτή (Kourachanis, 2022b).

## Συμπεράσματα

Από τις περιπτώσεις μελέτης της αστεγίας και του προσφυγικού αναδεικνύονται οι όψεις κοινωνικής φρικαλεότητας που δύναται να οδηγήσει ο συνδυασμός των πολιτικών λιτότητας και υπολειμματικής στεγαστικής πολιτικής. Η συστηματοποίηση μιας κουλτούρας υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης θεμελιώθηκε στα χρόνια της ανθρωπιστικής κρίσης μέσα σε μια περίοδο όξυνσης των δομικών παραγόντων στεγαστικής επισφάλειας. Η αναπαραγωγή της διαιωνίζεται σε ένα πλαίσιο νέων φάσεων επιδείνωσης του βιοτικού επιπέδου.

Στην περίπτωση των αστέγων, η καταφανής αδράνεια των τελευταίων ετών

διαδέχεται τις ισχνές κοινωνικές δράσεις των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης της μνημονιακής εποχής και συμπορεύεται με ένα περιβάλλον στεγαστικής κρίσης. Στην περίπτωση των προσφύγων, οι δράσεις καταστολής και στρατοπεδικού εγκλεισμού εντείνονται σε ένα ευρύτερο κλίμα αυταρχικής διακυβέρνησης που πλαισίωσε τη διαχείριση της πανδημίας. Κοινό χαρακτηριστικό και των δύο περιπτώσεων μελέτης είναι ότι σε μια συγκυρία γενίκευσης των στεγαστικών προβλημάτων, φαίνεται ότι αυτές τίθενται ολοκληρωτικά εκτός ημερήσιας διάταξης της κοινωνικής πολιτικής.

## Μέρος III

Προοπτικές της στεγαστικής  
πολιτικής στην Ελλάδα





8

Τα βασικά σημεία  
του ν. 5006/2022  
«Σπίτι μου»

Τον Δεκέμβριο του 2022 η κυβέρνηση προχώρησε στην ψήφιση του Ν. 5006/2022 με τίτλο: «Σπίτι μου - στεγαστική πολιτική για τους νέους, αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας για κοινωνική κατοικία, στεγαστική αποκατάσταση πυρόπληκτων στην περιοχή Μάτι και άλλες διατάξεις». Θεμελιώδης στόχευση του συγκεκριμένου νόμου είναι, αφενός, η καθιέρωση μορφών στεγαστικής συνδρομής για νέους ηλικίας 25-39 ετών και, αφετέρου, η διευκόλυνση της αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας προς τον σκοπό της κοινωνικής κατοικίας. Παράπλευρα στις διατάξεις του νόμου προβλέπονται στοχευμένες δράσεις στεγαστικής μέριμνας για τους πυρόπληκτους στο Μάτι Αττικής και άλλες διατάξεις για τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης, οι οποίες όμως εκφεύγουν της προβληματικής της παρούσας ανάλυσης, λόγω του ειδικού χαρακτήρα τους. Σύμφωνα με Δελτίο Τύπου<sup>30</sup> που εξέδωσε το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων την 1η Απριλίου 2023, το σύνολο των στεγαστικών παρεμβάσεων των τελευταίων και των επικείμενων ετών περιλαμβάνουν δράσεις συνολικού ύψους 1,75 δισεκ. ευρώ από τα οποία εκτιμάται ότι θα ωφεληθούν περίπου 137.000 δικαιούχοι.

Σχετικά με την πρώτη διάσταση, η ανάπτυξη δράσεων στεγαστικής μέριμνας αναμένεται να επιδιωχθεί με τέσσερις τρόπους: πρώτον, με τη χορήγηση χαμηλότοκων ή άτοκων στεγαστικών δανείων. Δεύτερον, με τη σύμπραξη με τον ιδιωτικό τομέα στην αξιοποίηση ακινήτων του δημόσιου τομέα για τη διάθεσή τους ως κατοικιών έναντι ελεγχόμενου μισθώματος. Τρίτον, με την αξιοποίηση ακινήτων, τα οποία έχουν ήδη χρησιμοποιηθεί για στέγαση αιτούντων διεθνή προστασία στο πλαίσιο του προγράμματος ESTIA. Τέλος, με την αύξηση του διαθέσιμου κτιριακού αποθέματος με την επιδότηση της επισκευής κενών οικιών και διαμερισμάτων που θα διατεθούν για κατοικία. Σχετικά με τη δεύτερη διάσταση, θα επιδιωχθεί με τους εξής τρόπους: πρώτον, με τη διενέργεια πολεοδομικών ρυθμίσεων. Δεύτερον, μέσω της ανάκλησης παραχωρήσεων που έχουν γίνει για δημόσιο σκοπό. Τρίτον, με επίσηψη της εκκαθάρισης ιδιοκτησιακών εκκρεμοτήτων του Δημοσίου σε περιπτώσεις επέκτασης του σχεδίου πόλεως.

Η απτή αντανάκλαση των κατευθύνσεων και των δράσεων που εμπεριέχονται στο νομοσχέδιο είναι η θέσπιση του προγράμματος «Σπίτι μου» για τη χορήγηση χαμηλότοκων ή άτοκων δανείων σε νέους, η διενέργεια δημοσίων και ιδιωτικών συμπράξεων μέσω του ορισμού της έννοιας της κοινωνικής αντιπαροχής, η θέσπιση του προγράμματος «Κάλυψη» που αποτελεί μετεξέλιξη του προγράμματος «ESTIA», η δημιουργία του προγράμματος «Ανακαινίζω-Νοικιάζω» για την ανακαίνιση ή επισκευή ιδιωτικών κατοικιών για σκοπούς κοινωνικής κατοικίας, καθώς και η διατύπωση ενός νέου πλαισίου πολεοδομικών και άλλων ρυθμίσεων για τη βέλτιστη αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας. Οι επιμέρους πτυχές αυτών των δύο διαστάσεων που εμπεριέχονται στον Ν. 5006/2022 αναλύονται στη συνέχεια.

30 <https://www.capital.gr/oikonomia/3707686/up-ergasias-24-erotiseis-apantiseis-gia-to-programma-xorigisis-xamilotokon-stegastikon-daneion-se-neous-kai-nea-zeugaria/>

## 8.1 Οι δράσεις στεγαστικής μέριμνας του ν. 5006/2022

### 8.1.1 Το πρόγραμμα «Σπίτι μου»

Με τη θέσπιση του προγράμματος «Σπίτι μου» προβλέπεται η παροχή χαμηλότοκων ή άτοκων στεγαστικών δανείων με σκοπό την απόκτηση πρώτης κατοικίας. Ομάδα στόχος της στεγαστικής παρέμβασης είναι άτομα ηλικίας 25-39 ετών ή σύζυγοι ή πρόσωπα που συνδέονται με σύμφωνο συμβίωσης, εφόσον ο ένας εκ των δύο εντάσσεται στα προαναφερθέντα ηλικιακά όρια. Για τη δυνατότητα ένταξης τους στο πρόγραμμα τίθενται δύο θεμελιώδεις προϋποθέσεις: πρώτον, να διαθέτουν συνολικό ετήσιο εισόδημα από δέκα χιλιάδες (10.000) ευρώ έως το ποσό που αντιστοιχεί, ανάλογα με την οικογενειακή τους κατάσταση, στο εισοδηματικό κριτήριο που ορίζεται για τη λήψη επιδόματος θέρμανσης (έως 16.000 ευρώ για τους άγαμους, 24.000 ευρώ για ζευγάρια με την προσαύξηση 3.000 ευρώ για κάθε παιδί και 27.000 ευρώ για μονογονεϊκές οικογένειες με προσαύξηση 3.000 ευρώ για κάθε παιδί κατά το εισοδηματικό έτος 2023).

Δεύτερον, να μη διαθέτουν ακίνητο κατάλληλο για τη στέγαση τους. Τα κατάλληλα για κατοικία ακίνητα περιλαμβάνουν όσα, στην περίπτωση άγαμου και άτεκνου δικαιούχου, έχουν μέγεθος άνω των 50 τ.μ., ενώ για τους υπόλοιπους το μέγεθος αυξάνεται κατά 10 τ.μ. ανά μέλος της οικογένειας (συμπεριλαμβανομένων και κυοφορούμενων τέκνων κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης) (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2023).

Με την ΚΥΑ που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 1180 την 1η Μαρτίου 2023 επιχειρήθηκε η ρύθμιση των ειδικότερων θεμάτων σχετικά με τη λειτουργία του προγράμματος δανείων «Σπίτι μου». Σύμφωνα με αυτή, στο Πρόγραμμα συμπράττουν τρεις επιμέρους εταίροι: πρώτον, η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (Δ.ΥΠ.Α.), δεύτερον οι ιδιωτικές τράπεζες που λειτουργούν στην Ελλάδα κατόπιν θετικής ανταπόκρισης στη δημοσίευση σχετικής πρόσκλησης, τρίτον η Ελληνική Αναπτυξιακή Τράπεζα (Ε.Α.Τ.), η οποία αναλαμβάνει εκτελεστικά καθήκοντα διαχειριστή του Προγράμματος. Για τον συντονισμό της υλοποίησης και για την επίτευξη των στόχων του Προγράμματος, συστήνεται Επενδυτική Επιτροπή, η οποία αποτελείται από τρία μέλη: πρώτον, τον Διοικητή της Δ.ΥΠ.Α. Δεύτερον, τον Προϊστάμενο Γενικής Διεύθυνσης Υποστήριξης και Ψηφιακής Διακυβέρνησης της Δ.ΥΠ.Α. Τρίτον, το μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.ΥΠ.Α. που διατελεί εκπρόσωπος του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Στις συνεδριάσεις της Επενδυτικής Επιτροπής συμμετέχουν έως δύο εκπρόσωποι της Ε.Α.Τ. ως εισηγητές και παρατηρητές, χωρίς δικαίωμα ψήφου. Επίσης, δύνανται να συμμετέχουν ως παρατηρητές, χωρίς δικαίωμα ψήφου ένας εκπρόσωπος της Ένωσης Συνεταιριστικών Τραπεζών Ελλάδας και ένας εκπρόσωπος της Ελληνικής Ένωσης Τραπεζών. Τη γραμματεία της Επενδυτικής Επιτροπής αναλαμβάνει η Ε.Α.Τ.

Ο συνολικός προϋπολογισμός ανέρχεται σε 500 εκατ. ευρώ (με πρόβλεψη για διπλασιασμό σε περίπτωση εξάντλησης των πόρων) προερχόμενος από τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (Δ.ΥΠ.Α.) που καταβάλλει 375 εκατ., για την χρηματοδότηση του 75% του κεφαλαίου των δανείων και τις εμπορικές τράπεζες που συνεισφέρουν 125 εκ. ευρώ για τη χρηματοδότηση του υπόλοιπου 25%. Επιπρόσθετα, θα υπάρξει πρόσθετο ποσό από τη Δ.ΥΠ.Α. για την κάλυψη των επιδοτούμενων τόκων και διαχειριστικών αμοιβών. Με μέσο όρο δανείου ύψους 100.000 ευρώ, ο προϋπολογισμός καλύπτει 5.000 δάνεια που σημαίνει ότι οι ωφελοούμενοι, με την εκτίμηση ότι σε κάθε σπίτι θα στεγαστούν κατά μέσο όρο 2 άτομα θα είναι 10.000 (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2023).

Η σύναψη της δανειακής σύμβασης διέπεται από τους παρακάτω όρους: η υποψήφια προς αγορά κατοικία να έχει ανώτατο όριο τιμής πώλησης τις 200.000 ευρώ. Το ακίνητο δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερο από 150 τ.μ. και γεωγραφικά θα πρέπει να βρίσκεται εντός οικιστικής περιοχής και να διαθέτει παλαιότητα τουλάχιστον 15 ετών. Το ύψος του χορηγούμενου δανείου δεν μπορεί να υπερβαίνει, σε επίπεδο ύψους ποσού τις 150.000 ευρώ και σε επίπεδο χρόνου αποπληρωμής τα 30 έτη. Παράλληλα, το δάνειο δεν μπορεί να καλύπτει παραπάνω από το 90% του συνολικού ποσού της αξίας του ακινήτου, ενώ το υπόλοιπο ποσοστό καλύπτεται με επιβάρυνση των ωφελοούμενων του προγράμματος.

Από αυτό το 90% του συνολικού ποσού αγοράς, η χρηματοδότηση του κατά 75% καλύπτεται άτοκα από τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης με ανώτατο όριο προϋπολογισμού τα 375.000.000 ευρώ. Το υπολειπόμενο δάνειο (15%) χορηγείται από ιδιωτικό τραπεζικό ίδρυμα της χώρας. Για τις περιπτώσεις τριτέκνων και πολυτέκνων το ποσοστό της χρηματοδότησης άτοκου δανείου από τη Δ.ΥΠ.Α. φτάνει στο 90%. Σε κάθε τραπεζικό ίδρυμα που συμμετέχει στο Πρόγραμμα τηρείται έντοκος Λογαριασμός Κεφαλαίων, στον οποίο θα καταβάλλονται τα ποσά συγχρηματοδότησης των δανειακών συμβάσεων εκ μέρους του Προγράμματος. Η μονομερής αλλαγή της ανώτατης τιμής περιθωρίου επιτοκίου προς τα πάνω δεν είναι επιτρεπτή.

Οι αιτήσεις των υποψηφίων αξιολογούνται από τα τραπεζικά ιδρύματα από τα οποία κρίνεται η πιστοληπτική ικανότητά τους. Παράλληλα, τους δίνεται η διακριτική ευχέρεια, εφόσον το θεωρήσουν απαραίτητο, να ζητήσουν πρόσθετα δικαιολογητικά απ' όσα αναγράφονται στο ΦΕΚ 1180-1/3/2023. Τα έξοδα νομικού και τεχνικού ελέγχου για την αγορά του βαρύνουν τον δανειολήπτη. Λοιπά έξοδα που σχετίζονται με την εγγραφή του βάρους επί του ακινήτου όπως, δαπάνη για την έκδοση της δικαστικής απόφασης εγγραφής προσημείωσης υποθήκης επί ακινήτου, τέλος για την εγγραφή της προσημείωσης υποθήκης, έξοδα για την υποβολή αίτησης έκδοσης πιστοποιητικών, την περίληψη της δικαστικής απόφασης και την έκδοση των πιστοποιητικών, έξοδα για τη δήλωση των δικαιωμάτων προσημείωσης, εφόσον λειτουργεί Κτηματολογικό Γραφείο, έξοδα άρσης προσημείωσης, θα καταβάλλονται από τον δανειολήπτη.

Πίνακας 5: Τιμές Επιτοκίων / Πιστωτικό Ίδρυμα του Προγράμματος «Σπίτι μου»

α/α	Πιστωτικό Ίδρυμα	Σταθερό επιτόκιο	Κυμαινόμενο επιτόκιο	
			Επιτόκιο βάσης	Εύρος (%)
1	Alpha Bank		Euribor 3μήνου	2,20%
2	Attica Bank		Euribor 3μήνου	2,9%-4%
3	Eurobank		Euribor 3μήνου	1%-4%
4	Εθνική		Euribor 3μήνου	2%-2,5%
5	Παγκρήτια		Euribor 3μήνου	1,5%-2%
6	Συνεταιριστική Τράπεζα Ηπείρου		Euribor 3μήνου	2%-3,5%
7	Συνεταιριστική Τράπεζα Θεσσαλίας		Euribor μηνός	2%-4%
8	Συνεταιριστική Τράπεζα Καρδίτσας	5,00%	-	-
9	Συνεταιριστική Τράπεζα Χανίων		Euribor 3μήνου	1,5%-4,9%
10	Τράπεζα Πειραιώς		Euribor μηνός	2,50%

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (2023)

Σε περίπτωση αδυναμίας των δανειοληπτών να ανταποκριθούν στην αποπληρωμή του δανείου τους, το τραπεζικό ίδρυμα έχει το δικαίωμα έπειτα από 90 ημέρες να καταγγείλει τη δανειακή σύμβαση και να προβεί στην είσπραξη του συνολικού ποσού δανειοδότησης. Ο δανειολήπτης μπορεί να προβεί σε ρύθμιση της οφειλής του, ακολουθώντας την πολιτική του τραπεζικού ιδρύματος, υπό την προϋπόθεση ότι η ρύθμιση δεν συνεπάγεται οποιαδήποτε επαύξηση ποσοτικά ή χρονικά της χρηματοδοτικής ευθύνης και απαίτησης του Προγράμματος.

Σε πρακτικό επίπεδο, για δάνειο ύψους 100.000 ευρώ με διάρκεια αποπληρωμής 30 χρόνια και επιτόκιο 5,8% η μηνιαία δόση διαμορφώνεται κανονικά στα 587,52 ευρώ ενώ με την επιδότηση μειώνεται στα 342,87 ευρώ (όφελος είναι 244,65 ευρώ τον μήνα ή 2.935 ευρώ το χρόνο) και για τρίτεκνους – πολύτεκνους) η δόση

περιορίζεται στα 277,78 ευρώ, (όφελος 309,74 ευρώ το μήνα ή 3.716,88 ευρώ το χρόνο). Αντίστοιχα για το ίδιο δάνειο με μικρότερη περίοδο αποπληρωμής (20 χρόνια) η μηνιαία δόση από 705,63 ευρώ περιορίζεται στα 480,39 ευρώ (όφελος 225,24 ευρώ ή 2.702 ευρώ το χρόνο και για τρίτεκνους – πολύτεκνους η δόση μειώνεται στα 416,67 ευρώ (όφελος 288,96 ευρώ ή 3.467,52 ευρώ το χρόνο) (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2023).

### 8.1.2 Το πρόγραμμα «Κοινωνική Αντιπαροχή»

Στον Ν. 5006/2022 η έννοια της κοινωνικής αντιπαροχής ορίζεται ως η σύμβαση με αντικείμενο τη σύμπραξη φορέων της Γενικής Κυβέρνησης με ιδιώτες αναδόχους. Στο πλαίσιο αυτής της σύμπραξης ο ανάδοχος ανεγείρει, με δικές του δαπάνες, κτίριο επί αδόμετου ακινήτου του φορέα και το αντάλλαγμα του συνίσταται στην εκμετάλλευση για ορισμένο χρονικό διάστημα του ακινήτου με την παράλληλη υποχρέωσή του να εκμισθώνει μέρος αυτού σε δικαιούχους έναντι προκαθορισμένου μισθώματος. Μετά από το πέρας του χρόνου εκμετάλλευσης, ο ανάδοχος υποχρεούται να παραδώσει το ακίνητο στον ιδιοκτήτη φορέα. Η κοινωνική αντιπαροχή δύναται να αφορά και υφιστάμενα κτίρια, των οποίων οι δαπάνες μετατροπής επιβαρύνουν τον ανάδοχο.

Οι ωφελούμενοι της δράσης επιλέγονται από τον φορέα του οποίου είναι ιδιοκτήτης του ακινήτου με βάση αντικειμενικά κοινωνικά κριτήρια, και ιδίως το εισόδημα, την οικογενειακή τους κατάσταση και την ηλικία των τέκνων των δικαιούχων. Παράλληλα, οι ωφελούμενοι διαθέτουν την προοπτική εξαγοράς του παραχωρημένου διαμερίσματος από τους δικαιούχους. Η μέγιστη χρονική διάρκεια εκμετάλλευσης του ακινήτου από τον ανάδοχο προσδιορίζεται στη σχετική πρόσκληση μετά από μελέτη, η οποία τεκμηριώνει τον χρόνο που απαιτείται για την ανάκτηση των δαπανών κατασκευής και το εύλογο εργολαβικό κέρδος. Το ποσοστό των οριζόντιων ιδιοκτησιών που εκμισθώνονται προς ωφελούμενους αντιστοιχεί σε ποσοστό μεταξύ τριάντα τοις εκατό (30%) και εξήντα τοις εκατό (60%) του συνόλου της συνιδιοκτησίας.

Η επιλογή των ανάδοχου για την εκμετάλλευση του ακινήτου βασίζεται σε τρία κριτήρια: πρώτον, στον βραχύτερο χρόνο εκμετάλλευσης του ακινήτου. Δεύτερον, στη δυνατότητα εκμίσθωσης του μεγαλύτερου δυνατού αριθμού διαμερισμάτων προς ωφελούμενους. Τρίτον, στο ύψος του ενοικίου που θα διατίθενται τα διαμερίσματα για τους ωφελούμενους.

### 8.1.3 Το πρόγραμμα «Κάλυψη»

Μέσα από τη θέσπιση του Προγράμματος «Κάλυψη» επιδιώκεται η αξιοποίηση μέρους του στεγαστικού αποθέματος το οποίο είχε παρασχεθεί σε ωφελούμενους του Προγράμματος ESTIA. Το ESTIA αποτελούσε πρόγραμμα στέγασης ευάλωτων

αιτούντων άσυλο σε κοινωνικά διαμερίσματα και τερματίστηκε από την ελληνική κυβέρνηση στο τέλος του 2022. Σύμφωνα με την ΚΥΑ που εκδόθηκε στο ΦΕΚ 1315 της 7ης Μαρτίου 2023, οι ειδικοί στόχοι του προγράμματος είναι δύο: πρώτον, η άμεση ενίσχυση νέων ώστε να ανταποκριθούν στο κόστος μίσθωσης της α' κατοικίας τους. Δεύτερον, η αντιμετώπιση της επισφάλειας στέγασης για τους πλέον ευάλωτους εξ' αυτών που έχουν χάσει ή κινδυνεύουν να χάσουν την κατοικία τους. Για την υλοποίηση του προγράμματος το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων συμπράττει με Δήμους που προηγουμένως είχαν εμπλακεί στην υλοποίηση του ΕΣΤΙΑ.

Το πρόγραμμα επιδοτεί τη μίσθωση κατοικίας για τρία χρόνια σε μέγιστο ποσό ενοικίου αντίστοιχο με αυτό του προγενέστερου προγράμματος ΕΣΤΙΑ. Η χρηματοδότηση της δράσης καλύπτεται από τον προϋπολογισμό της Δ.ΥΠ.Α. και προκηρύσσεται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Ο προϋπολογισμός του προγράμματος ανέρχεται σε ποσό ύψους 21.500.000 ευρώ σε ορίζοντα τριετίας και τη διαχείριση του αναλαμβάνει ο ΟΠΕΚΑ.

Ως επιλέξιμες δαπάνες του προγράμματος ορίζονται: πρώτον, οι δαπάνες μίσθωσης των κατοικιών για τρία έτη. Δεύτερον, οι δαπάνες για την επισκευή φθωρών που διαπιστώνονται στα ακίνητα κατά τη διάρκεια της μίσθωσης και με τη λήξη αυτής. Κατά την διάρκεια της μίσθωσης είναι επιλέξιμο ποσό ύψους έως πεντακοσίων ευρώ (€500) ανά κατοικία για φθορές που προκύπτουν κατά τη χρήση του ακινήτου και τεκμηριώνονται με την προσκόμιση των σχετικών παραστατικών δαπανών και εξόφλησης αυτών. Τρίτον, οι δαπάνες προσωπικού των συμπραττόντων φορέων που θα αναλάβει την υλοποίηση του προγράμματος έως του συνολικού ποσού των χιλίων εβδοκοσίων ευρώ (€1.700) μηνιαίως, συναρτήσει του αριθμού των ωφελούμενων, για κάθε υπάλληλο πλήρους απασχόλησης για το διάστημα των τριών ετών υλοποίησης του προγράμματος. Τέταρτον, κόστη για την κάλυψη δαπανών μετακόμισης του νοικοκυριού (μεταφοράς οικοσκευής, μεταφοράς λογαριασμών ΔΕΚΟ) έως του ποσού των χιλίων ευρώ (€1.000) ανά νοικοκυριό. Πέμπτο, διαχειριστικά κόστη έως του ποσού 3% επί των δαπανών των κατηγοριών δύο πρώτων κατηγοριών.

Ως ωφελούμενοι του προγράμματος ορίζονται άτομα ηλικίας είκοσι πέντε (25) έως τριάντα εννέα (39) ετών τα οποία είναι ωφελούμενοι του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Σε περίπτωση νοικοκυριού άνω του ενός ατόμου, τότε θα πρέπει όλα τα ενήλικα μέλη του να είναι ωφελούμενοι του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Τα κριτήρια επιλογής βασίζονται σε χαρακτηριστικά κοινωνικής ευαλωτότητας του ωφελούμενου νοικοκυριού στα οποία έχει προκαθοριστεί συγκεκριμένη μοριοδότηση που υπολογίζεται αθροιστικά. Με την έκδοση των αποτελεσμάτων τα νοικοκυριά κατατάσσονται σε σειρά προτεραιότητας δηλώνοντας προτίμηση σε μέχρι τρία ακίνητα από τη λίστα διαθέσιμων ακινήτων του Δήμου. Τα στοιχεία για τον έλεγχο των προϋποθέσεων αντλούνται από την ψηφιακή πλατφόρμα του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και αποστέλλονται στους Δήμους από τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

### 8.1.4 Το πρόγραμμα «Ανακαινίζω-Νοικιάζω»

Μέσα από τη δημιουργία του προγράμματος «Ανακαινίζω-Νοικιάζω» επιδοτείται η επισκευή κατοικιών με σκοπό τη διάθεσή τους για εκμίσθωση και στο οποίο συμμετέχουν ιδιοκτήτες με χρήση κατοικίας για ένα ακίνητό τους, το οποίο δεν αποτελεί πρώτη κατοικία. Η έκταση του ακινήτου μπορεί να είναι μέχρι 100 τ.μ. και να βρίσκεται εντός οικιστικής περιοχής. Οι ιδιοκτήτες που μπορούν να εκδηλώσουν ενδιαφέρον πρέπει να διαθέτουν ετήσιο εισόδημα μέχρι 40.000 ευρώ και ακίνητη περιουσία μέχρι 300.000 ευρώ και να μην έχουν ενταχθεί σε προγράμματα επιδοτούμενης ενεργειακής εξοικονόμησης για οποιοδήποτε ακίνητό τους. Η επιδότηση του προγράμματος ανέρχεται στο 40% των συνολικών δαπανών ανακαίνισης με μέγιστο ύψος επιδότησης τις 10.000 ευρώ. Η ελάχιστη χρονική διάρκεια εκμίσθωσης του ακινήτου τους είναι τα τρία έτη. Η συνολική δαπάνη του προγράμματος «Ανακαινίζω – Νοικιάζω» δεν υπερβαίνει τα πενήντα εκατομμύρια (50.000.000) ευρώ και βαραίνει το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (Π.Δ.Ε.). Πέρα από αυτές τις γενικές αναφορές του Ν. 5006/2022, δεν έχουν υπάρξει εξειδικεύσεις για το πλαίσιο έναρξης του προγράμματος.

## 8.2 Κριτικοί προβληματισμοί με αφορμή τον ν. 5006/2022

Ο νόμος 5006/2022 έρχεται με σημαντική χρονική καθυστέρηση να αναγνωρίσει το υφιστάμενο περιβάλλον της στεγαστικής κρίσης των τελευταίων ετών. Κεντρικοί βραχίονες αυτής της νομοθετικής πρωτοβουλίας αποτελούν επιμέρους στεγαστικά προγράμματα, όπως το «Σπίτι μου», η κοινωνική αντιπαροχή, το πρόγραμμα «Κάλυψη» και το πρόγραμμα «Ανακαινίζω-Νοικιάζω».

Σε πρώτη ανάγνωση, η ενεργοποίηση της στεγαστικής πολιτικής αποτελεί μια απαραίτητη αναγκαιότητα στην παρούσα συγκυρία. Υπό αυτή την έννοια, μια πρωτοβουλία για τη διαχείριση των στεγαστικών ανισοτήτων ηχεί καταρχάς θετικά. Προδιαγράφεται, ωστόσο, μια σειρά αποσπασματικών παρεμβάσεων που εντείνουν τον κατακερματισμό της στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα και δεν διαφοροποιούν τον υπολειμματικό χαρακτήρα της.

Παρότι το Δελτίο Τύπου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (2023) κάνει λόγο για 136.930 ωφελούμενους, στην πραγματικότητα άμεσα αναμένεται να ωφεληθούν μόλις 12.500 (προγράμματα «Σπίτι μου» και «Κάλυψη») άτομα. Ενώ στους συνολικούς ωφελούμενους προσμετρώνται ακόμα και οι φοιτητές που λαμβάνουν το επίδομα στέγασης (50.000) ή οι ωφελούμενοι του «Εξοικονομώ-Ανακαινίζω» (40.000). Επιπρόσθετα, ένα άλλο σημαντικό μέρος είναι εξαγγελίες που αναμένεται να εκπληρωθούν μέχρι το 2027 (8.150 θέσεις για ανέγερση νέων φοιτητικών εστιών).

Στην πραγματικότητα, ο Ν. 5006/2022 θέτει στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος



τα στεγαστικά δάνεια (πρόγραμμα «Σπίτι μου») και τη δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα κατασκευών (κοινωνική αντιπαροχή και πρόγραμμα «Ανακαινίζω-Νοικιάζω»). Εναποθέτει δε ένα πολύ μικρό μέρος στεγαστικού αποθέματος για σκοπούς κοινωνικής κατοικίας (1.000 διαμερίσματα για το πρόγραμμα «Κάλυψη» για ωφελούμενους του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος και κατασκευή 100 διαμερισμάτων για πιλοτικό πρόγραμμα κοινωνικής κατοικίας από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας για τη διαχείριση της ακραίας φτώχειας.

Δεν καλύπτονται με την παρούσα βεντάλια στεγαστικών δράσεων, τουλάχιστον σε βραχυχρόνιο ή μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, τα χαμηλά κοινωνικά στρώματα που δεν έχουν φτάσει ακόμα σε κατάσταση ακραίας φτώχειας. Πρόκειται για πληθυσμιακές ομάδες των οποίων το βιοτικό επίπεδο είναι ανώτερο από την πλήρη ένδεια, αλλά, κατώτερο από τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τη λήψη στεγαστικού δανείου. Επομένως, τα κοινωνικά στρώματα που φαίνεται να πλήττονται περισσότερο από τη στεγαστική κρίση δεν είναι αποδέκτες των στεγαστικών δράσεων του Ν. 5006/2022, τουλάχιστον σε άμεσο χρονικό ορίζοντα.

Ταυτόχρονα, με τον Ν. 5006/2022 δεν υφίσταται κάποιο στρατηγικό όραμα για τη στεγαστική πολιτική. Το φάσμα των τεσσάρων στεγαστικών προγραμμάτων στηρίζεται περισσότερο στον ιδιωτικό τραπεζικό και κατασκευαστικό τομέα, παρά στη θεμελίωση ενός συγκροτημένου πλέγματος παρεμβάσεων που να διασφαλίζει τη συνοχή των κοινωνικών πολιτικών στέγασης. Ο νόμος δεν υιοθετεί μια ολιστική στρατηγική αντιμετώπισης της στεγαστικής επισφάλειας προνοώντας για παρεμβάσεις σε όλα τα στάδια έλλειψης στέγης και στεγαστικού αποκλεισμού (πρόληψη, επείγουσα διαχείριση, μεταβατική φιλοξενία, στεγαστική και κοινωνική ένταξη), αν και αυτή έχει εκπονηθεί από το στελεχιακό δυναμικό του Τμήματος Κοινωνικών Πολιτικών Στέγης του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων από το 2013.

Επιπρόσθετα, η πλειοψηφία των στεγαστικών δράσεων προορίζεται να τύχει διαχείρισης από τη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης, έναν φορέα ο οποίος δεν διαθέτει ούτε τεχνογνωσία, ούτε θεματική συνάφεια, ούτε επαρκές στελεχιακό δυναμικό για έναν τέτοιο σκοπό. Για μια ουσιαστική εκπόνηση στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα θα ήταν από κάθε άποψη προσφορότερη η δημιουργία ενός ειδικού στεγαστικού οργανισμού, κατάλληλου για τη διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης, βιώσιμης και αποτελεσματικής στεγαστικής πολιτικής. Παρακάτω αναφέρονται ορισμένοι επιμέρους, εξειδικευμένοι, κριτικοί προβληματισμοί για κάθε μια από τις τέσσερις δράσεις στεγαστικής μέριμνας.

### 8.2.1 Το πρόγραμμα «Σπίτι μου»

Παρά της θετικής υποδοχής που έτυχε το πρόγραμμα «Σπίτι μου» από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, στην πραγματικότητα δεν φαίνεται να αποτελεί ένα στεγαστικό μέτρο που μπορεί να μεταβάλει ουσιαστικά τη δυσοίωση στεγαστική

πραγματικότητα. Μια πραγματολογική ανάλυση του ζητήματος αναδεικνύει ότι, με βάση τον προϋπολογισμό του προγράμματος, αναφέρεται ως εφικτή η στεγαστική αποκατάσταση 10.000 ωφελούμενων. Ο πληθυσμός της ομάδας στόχος (νέοι ηλικίας 25–39 ετών) υπολογίζεται στα 1.843.818 σύμφωνα με στοιχεία του Ιανουαρίου του 2021<sup>31</sup>.

Πέρα από την ανεπάρκειά της σε επίπεδο εύρους κάλυψης της ομάδας στόχος είναι σημαντικό να τεθεί υπό επεξεργασία και το είδος της παρέμβασης. Η διαδικασία απόκτησης κατοικίας μέσω δανειοδότησης είναι πιθανό να οδηγήσει σε νέα κύματα κόκκινων δανείων. Άλλωστε, η σημερινή κατάσταση με τα κόκκινα δάνεια είναι αποτέλεσμα ενός συστήματος απόκτησης κατοικίας που βασίστηκε στα τραπεζικά δάνεια (Alexandri, 2022). Η μορφή ιδιοκατοίκησης μέσω τραπεζικών δανείων, έστω χαμηλότοκων, δεν φαίνεται να αποτελεί μια βιώσιμη λύση στο στεγαστικό ζήτημα, δεδομένης της αλγεινής εμπειρίας της δεκαετίας 2000–2010, ιδιαίτερα όταν αυτή διεξάγεται σε μια συγκυρία ανόδου των τιμών στην αγορά ακινήτων. Αντιθέτως, η προώθηση μιας φιλοσοφίας παρέμβασης με αυτά τα χαρακτηριστικά αναμένεται να ευνοήσει μια εκ νέου φάση ανόδου των τιμών.

Επιπρόσθετα, τα ηλικιακά και εισοδηματικά κριτήρια που τίθενται στο Πρόγραμμα «Σπίτι μου» συνυφαίνονται με μια σειρά αποκλεισμών. Αφενός, ηλικιακές ομάδες, άνω των 39 ετών, δεν έχουν τη δυνατότητα να αιτηθούν την ένταξη τους στο πρόγραμμα, παρότι είναι πιθανό να μη διαθέτουν την ικανότητα ανταπόκρισης στις τρέχουσες στεγαστικές δαπάνες. Αφετέρου, η πλειοψηφία των ατόμων που έχουν μεγαλύτερη ανάγκη από στεγαστική πολιτική, δηλαδή τα φτωχά νοικοκυριά που έχουν ετήσιο εισόδημα κάτω των 10.000 ευρώ, δεν εμπίπτει στη στόχευση αυτής της παρέμβασης. Ενδεικτικά, σύμφωνα με την ηλικιακή κατηγοριοποίηση της ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2023β), το 77.5% των φτωχών νοικοκυριών επιβαρύνεται από το κόστος στέγασης<sup>32</sup>.

Το κεντρικότερο σημείο κριτικής στη διάσταση του προγράμματος «Σπίτι μου» είναι ότι πρόκειται για μια στεγαστική πρωτοβουλία που προϋποθέτει επάρκεια και σταθερότητα εισοδήματος σε ορίζοντα τριακονταετίας και, μάλιστα, για μια ηλικιακή κατηγορία η οποία έχει κοινωνικοποιηθεί και σταδιοδρομήσει σε συνθήκες εργασιακής επισφάλειας, εισοδηματικής αστάθειας και χαμηλών αμοιβών

---

31 <https://www.tanea.gr/2021/12/30/greece/elstat-sta-10-678-632-o-monimos-plithysmos-tis-elladas-tin-i-ianouariou-2021/>

32 [https://www.statistics.gr/el/statistics?p\\_p\\_id=documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4lN&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=4&p\\_p\\_col\\_pos=1&\\_documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4lN\\_javax.faces.resource=document&\\_documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4lN\\_in=downloadResources&\\_documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4lN\\_documentID=488236&\\_documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4lN\\_locale=el](https://www.statistics.gr/el/statistics?p_p_id=documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4lN&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&p_p_col_pos=1&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4lN_javax.faces.resource=document&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4lN_in=downloadResources&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4lN_documentID=488236&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4lN_locale=el)

(Ιωαννίδης, 2023). Ενδεικτικά, σύμφωνα με την έρευνα εργατικού δυναμικού της ΕΛ.ΣΤΑΤ.<sup>33</sup> κατά το Δ' τρίμηνο του 2022 η ανεργία των νέων κυμαινόταν στα ποσοστά 22.9% για την ηλικιακή συστάδα 25–29 ετών και 11.4% για την ηλικιακή συστάδα 30–45 ετών (ΕΛ.ΣΤΑΤ., 2023). Παράλληλα, σύμφωνα με την ηλικιακή ταξινόμηση της Eurostat<sup>34</sup> η υποαπασχόληση ή η μερική απασχόληση των νέων ηλικίας 15–29 ετών κατά το 2022 στην Ελλάδα άγγιξε το 7.3% τη στιγμή που ο μέσος όρος της ΕΕ-27 βρισκόταν στο 4.8% (Eurostat, 2023). Πρόκειται για διαστάσεις που αποδυναμώνουν την προοπτική δέσμευσης ενός σημαντικού μέρους του κατακερματισμένου εισοδήματός τους επί τρεις δεκαετίες για σκοπούς εξυπηρέτησης στεγαστικού δανείου.

Τέλος, η προοπτική καταβολής του 10% του ποσού απόκτησης του ακινήτου από τους ίδιους τους δανειολήπτες, παρότι αποτελεί μια ευνοϊκότερη παράμετρο από το σύνθηρες ζητούμενο ποσό του 20%, παράγει πρόσθετους αντικειμενικούς περιορισμούς. Η δυνατότητα απευθείας καταβολής ενός ποσού 10.000 ή 15.000 ευρώ, για παράδειγμα, για απόκτηση ενός ακινήτου αξίας 100.000 ή 150.000 ευρώ δεν είναι καθόλου δεδομένη ή αυτονόητη για ανθρώπους και νοικοκυριά που δυσκολεύονται να εξυπηρετήσουν τις στεγαστικές τους δαπάνες. Εξίσου, το κυμαινόμενο επιτόκιο από το 15% του τραπεζικού δανεισμού είναι πιθανό να οδηγήσει σε αυξήσεις στη μηνιαία δόση αποπληρωμής του.

### 8.2.2 Κοινωνική αντιπαροχή

Παρά τη νομοθετική πρωτοβουλία, το μέτρο της κοινωνικής αντιπαροχής δεν έχει εξειδικευθεί μέχρι τώρα με κοινή υπουργική απόφαση και είναι ασαφές χρονικά πότε αναμένεται να ξεκινήσει η υλοποίησή του. Εν γένει, οι αναφορές μέσα στον Ν. 5006/2022 διαθέτουν γενικόλογο χαρακτήρα και, δύσκολα, μπορούν να εξαχθούν σαφείς κριτικοί προβληματισμοί στην παρούσα συγκυρία. Ωστόσο, από το ευρύτερο πνεύμα της παρέμβασης μπορούν να προκύψουν ορισμένοι αφετηριακοί σχολιασμοί.

Καταρχάς, πρόκειται για μια πρωτοβουλία όπου το κράτος παραχωρεί δημόσια

33 [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI\\_PT\\_A\\_\\_custom\\_5774019/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI_PT_A__custom_5774019/default/table?lang=en)

[https://www.statistics.gr/el/statistics?p\\_p\\_id=documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4IN&p\\_p\\_lifecycle=2&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_cacheability=cacheLevelPage&p\\_p\\_col\\_id=column-2&p\\_p\\_col\\_count=4&p\\_p\\_col\\_pos=1&\\_documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4IN\\_javax.faces.resource=document&\\_documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4IN\\_in=downloadResources&\\_documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4IN\\_documentID=492730&\\_documents\\_WAR\\_publicationsportlet\\_INSTANCE\\_qDQ8fBKKo4IN\\_locale=el](https://www.statistics.gr/el/statistics?p_p_id=documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN&p_p_lifecycle=2&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=4&p_p_col_pos=1&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_javax.faces.resource=document&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_in=downloadResources&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_documentID=492730&_documents_WAR_publicationsportlet_INSTANCE_qDQ8fBKKo4IN_locale=el)

34 [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI\\_PT\\_A\\_\\_custom\\_5774019/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSI_PT_A__custom_5774019/default/table?lang=en)

περιουσία σε ιδιώτες για απροσδιόριστο, προς το παρόν, χρονικό διάστημα, εφόσον αυτό θα προσδιορίζεται στη σχετική πρόσκληση. Η παραχώρηση κρατικών υποδομών για αξιοποίηση από τον ιδιωτικό τομέα αποτελεί ένα φαινόμενο το οποίο συναντάται ευρύτερα τις τελευταίες δεκαετίες στο πλαίσιο του νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας (Hodkinson et al., 2013). Ωστόσο, αυτή η πρακτική δεν φαίνεται να καθίσταται αποτελεσματική ως προς τη διαχείριση των κοινωνικών προβλημάτων. Αντίθετα, φαίνεται να αποφέρει αξιοσημείωτη κερδοφορία στον ιδιωτικό τομέα μέσα από την εκμετάλλευση των δημοσίων υποδομών. Η εναπόθεση της ευθύνης της στεγαστικής πολιτικής σε ιδιώτες, όπως έδειξε η μεταπολεμική εξελικτική διαδρομή της, δεν συνέβαλε σε επαρκή αντιμετώπιση των στεγαστικών προβλημάτων (Μαλούτας και Οικονόμου, 1988; Εμμανουήλ, 2006). Το ίδιο διαφαίνεται ότι θα συμβεί και στη σύγχρονη πραγματικότητα της στεγαστικής κρίσης.

Ένα δεύτερο σημείο κριτικής είναι ότι με βάση τη διατύπωση του συγκεκριμένου νόμου ουσιαστικά η έννοια της αντιπαροχής δεν υφίσταται. Το κράτος παραχωρεί δημόσια γη σε ιδιώτες για την κατασκευή πολυκατοικιών και δεν λαμβάνει ως αντάλλαγμα ορισμένα διαμερίσματα από τα οποία θα έχει έσοδα το ίδιο. Αντιθέτως, τα έσοδα από την ενοικίαση μέρους του παραγόμενου στεγαστικού αποθέματος για σκοπούς κοινωνικής κατοικίας θα αποτελέσουν και αυτά έσοδα των εργαλάβων. Επιπλέον, το ύψος του ενοικίου για τα κοινωνικά διαμερίσματα διέπεται από ασάφεια και απροσδιοριστία. Επομένως, πρόκειται για μια στεγαστική παρέμβαση όπου ιδιωτικοποιούνται κρατικές εκτάσεις με αντάλλαγμα την ενοικίαση σε χαμηλότερη τιμή ενός ορισμένου κομματιού των διαμερισμάτων που θα οικοδομηθούν, δίχως προς ώρας να είναι ευκρινείς οι όροι και οι προϋποθέσεις για κάτι τέτοιο.

Ταυτόχρονα, τα κριτήρια επιλογής των εργολάβων στους οποίους θα ανατεθεί η ανέγερση των πολυκατοικιών επαφίονται στους φορείς των οποίων ανήκουν οι εκτάσεις. Η απουσία ενός ενιαίου φάσματος κριτηρίων, αναμενόμενα, θα οδηγήσει σε αποκλίσεις και κατακερματισμούς ως προς το πλαίσιο και τις διαδικασίες επιλογής των εργολάβων. Επίσης, πρόκειται για ένα καθεστώς που αποδυναμώνει τους κανόνες διαφάνειας και λογοδοσίας. Είναι προφανές ότι από το περιεχόμενο αυτής της παρέμβασης ευνοούνται πρωτίστως οι εργολάβοι που θα επενδύσουν στην εκμετάλλευση ακινήτων δίχως να προσφέρουν κανένα αντίτιμο στο κράτος το οποίο παραχωρεί σε αυτούς κομμάτι της περιουσίας του.

### 8.2.3 Το πρόγραμμα «Κάλυψη»

Το πρόγραμμα «Κάλυψη» βασίζεται σε μέρος του οικιστικού αποθέματος που διαμορφώθηκε από το πρόγραμμα ESTIA, το οποίο έλαβε αυτή τη μορφή από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες το 2017 με χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση και υλοποιήθηκε με ποικίλα σχήματα από Δήμους και ΜΚΟ

μέχρι το 2022. Κατά την τελευταία διετία λειτουργίας του η διαχείριση του είχε μεταβιβαστεί στο ελληνικό κράτος. Το πρόγραμμα ESTIA στόχευε στη φιλοξενία ευάλωτων αιτούντων άσυλο στο πλαίσιο των πολιτικών υποδοχής του ελληνικού κράτους.

Μια θεμελιώδης κριτική που είχε ασκηθεί στο πλαίσιο σχεδιασμού και υλοποίησης του προγράμματος ESTIA ήταν απουσία πλαισίωσής του με υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης. Επρόκειτο για μια κοινωνική παρέμβαση η οποία προσέφερε καλύτερες, συγκριτικά με τους καταυλισμούς, συνθήκες στέγασης. Ωστόσο, η έλλειψη παρεμβάσεων κοινωνικής ένταξης δημιουργούσε ένα πρόγραμμα με αυξανόμενες εισροές και μηδαμινές εκροές. Αποτέλεσμα αυτής της συνθήκης ήταν σε ένα χρονικό σημείο το πρόγραμμα να έχει φτάσει να διαθέτει 27.000 θέσεις στέγασης (Κουραχάνης, 2019).

Λίγο μετά το κλείσιμο του ESTIA, τον Δεκέμβριο του 2022, το νεοσύστατο πρόγραμμα «Κάλυψη» έρχεται ως μια νέα εκδοχή προγράμματος κοινωνικής κατοικίας. Πρόκειται για μια παρέμβαση που συγκεντρώνει τουλάχιστον τρία σημαντικά σημεία κριτικής: πρώτον, τη θεμελίωση συνθηκών κοινωνικών αυτοματισμών. Δεύτερον, τον κατακερματισμό που επιφέρει σε ένα ήδη υπολειμματικό και μη συνεκτικό πλαίσιο προγραμμάτων στέγασης. Τρίτον, την ανεπάρκειά του τόσο σε επίπεδο θέσεων στέγασης, όσο και σε επίπεδο κοινωνικής επίδρασης.

Σχετικά με το πρώτο σημείο, συμβολικά αποτελεί ένα πρόγραμμα που θεμελιώνει στοιχεία κοινωνικών αυτοματισμών. Το «Κάλυψη» θα αξιοποιήσει ένα μικρό μέρος του στεγαστικού αποθέματος του ESTIA, ενός προγράμματος δηλαδή στέγασης ευάλωτων αιτούντων άσυλο, προκειμένου να στεγάσει νέους 25-39 ετών ωφελούμενους του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Σε επίπεδο συμβολισμών φανερώνονται στοιχεία μεροληψίας στη διαχείριση της ακραίας φτώχειας. Το κλείσιμο του ESTIA οδήγησε σε συνθήκες έλλειψης στέγης και στεγαστικής επισφάλειας ευάλωτους αιτούντες άσυλο. Πολλοί από αυτούς επέστρεψαν σε ένα καθεστώς παράτυπης διαμονής πίσω στους καταυλισμούς, ενώ άλλοι ενδεχομένως κατέληξαν σε καταστάσεις έλλειψης στέγης ή ακατάλληλης στέγασης. Η επιλογή εξώσεων αιτούντων άσυλο και η εκ νέου δημιουργία ενός προγράμματος για τη στέγαση μιας άλλης πληθυσμιακής ομάδας υποδηλώνει ότι οι ασκούμενες πολιτικές δεν προσεγγίζουν τη στέγαση ως ένα αναφαίρετο και καθολικό ανθρώπινο δικαίωμα. Αντίθετα, φαίνεται να προτεραιοποιείται η στέγαση μιας ακραία φτωχής ομάδας, έναντι άλλης, στη βάση φυλετικών και εθνοτικών διακρίσεων.

Σχετικά με το δεύτερο σημείο, από το 2015 η λειτουργία του προγράμματος «Στέγη και Εργασία» αποτελεί μια από τις ελάχιστες παρεμβάσεις για την πρόληψη ή την αντιμετώπιση της στεγαστικής επισφάλειας στην Ελλάδα. Η λειτουργία του προγράμματος έχει αξιολογηθεί θετικά (Δημουλάς, κ.α. 2019), καθώς εμπεριέχει στοιχεία καινοτομίας. Ορισμένα από αυτά είναι ο συνδυασμός της παροχής

αυτόνομης στεγαστικής διαβίωσης σε συνδυασμό με την επιδότηση θέσεων εργασίας ορισμένου χρόνου. Το πρόγραμμα διαθέτει ιδιαίτερα περιορισμένη εμβέλεια, καθώς περιλαμβάνει τη φιλοξενία μόλις περίπου 400 νοικοκυριών (Kourachanis, 2022a).

Η ενδυνάμωση του «Στέγαση και Εργασία», αντί της δημιουργίας του «Κάλυψη», θα οδηγούσε σε μεγέθυνση της υπόστασης ενός δοκιμασμένου και με οκταετή πορεία υλοποίησης προγράμματος. Επιπρόσθετα, θα συνδύαζε τη στεγαστική φιλοξενία με την επιδότηση θέσεων εργασίας. Γεγονός που θα μπορούσε να πυροδοτήσει την ενεργοποίηση και την κοινωνική χειραφέτηση των ωφελούμενων του προγράμματος. Κάτι που αποτελεί μια θεμελιώδη διακηρυκτική επιδίωξη και του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Η ύπαρξη δύο διαφορετικών και μικρής υπόστασης στεγαστικών προγραμμάτων εντείνει τον κατακερματισμό της στεγαστικής πολιτικής και γεννά εύλογες απορίες.

Σχετικά με το τελευταίο σημείο, σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat (2023) στην Ελλάδα βιώνουν ακραία φτώχεια περίπου 830.000 άτομα. Η διαμόρφωση ενός προγράμματος στέγασης 2.500 ωφελούμενων αποτελεί μια ευπρόσδεκτη εξέλιξη, ωστόσο γίνεται αντιληπτό ότι δεν μπορεί να επιφέρει καταλυτική επίδραση στην εν γένει κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των ακραία φτωχών ομάδων που πλήττονται από στεγαστική επισφάλεια ή αστεγία. Η δεύτερη διάσταση σχετίζεται με την κοινωνική επίδραση του προγράμματος, καθώς πέρα από τον πυλώνα της στέγασης δεν φαίνεται να συνοδεύεται από υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης. Ο ισχυρισμός αυτός είναι ιδιαίτερα βάσιμος, όταν από άλλα ερευνητικά εγχειρήματα γύρω από τον κοινωνικό αντίκτυπο του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος (Lalioti et al., 2019; Sakellaropoulos et al., 2019) προκύπτει ότι ο δεύτερος πυλώνας (κοινωνική ενεργοποίηση) και ο τρίτος πυλώνας (ένταξη στην αγορά εργασίας) είτε υπολειπονται, είτε δεν λειτουργούν καθόλου. Η παροχή στέγασης, μέσα από το «Κάλυψη», αποτελεί μια απαραίτητη αλλά ανεπαρκή προϋπόθεση κοινωνικής ενσωμάτωσης, εφόσον αυτή η πρωτοβουλία δεν πλαισιώνεται από εξατομικευμένες δράσεις κοινωνικής υποστήριξης με ενταξιακό προσανατολισμό.

#### 8.2.4 Το πρόγραμμα «Ανακαινίζω-Νοικιάζω»

Το Πρόγραμμα «Ανακαινίζω-Νοικιάζω», όπως και αυτό της κοινωνικής αντιπαροχής, δεν έχουν ακόμα τύχει εξειδίκευσης μέσα από την έκδοση Κοινής Υπουργικής Απόφασης. Παρ' όλα αυτά μπορούν να τύχουν σχολιασμού διάφορες διαστάσεις του μέσα από τα όσα αναφέρονται στον Ν. 5006/2022. Μια πρώτη παρατήρηση σχετίζεται με τα πολλαπλά τιθέμενα φίλτρα. Ένα από αυτά είναι η προϋπόθεση ο ωφελούμενος να μην έχει λάβει άλλη επιδότηση για ανακαίνιση διαμερίσματος από άλλο πρόγραμμα χρηματοδότησης κατά την τελευταία πενταετία.

Ένα δεύτερο σημείο προβληματισμού είναι ο χαμηλός προϋπολογισμός του συγκεκριμένου προγράμματος, ο οποίος ανέρχεται στα 50 εκ. ευρώ, ενώ το ύψος

της επιδότησης δεν θα ξεπερνά το 40% με μέγιστο προϋπολογισμό ανακαίνισης ανά διαμέρισμα τα 10.000 ευρώ. Επομένως, η αναλογία που καταλήγει είναι επιδότηση περίπου 4.000 ευρώ μικτά ανά διαμέρισμα, ενώ το υπόλοιπο 60% της ανακαίνισης πρέπει να καλυφθεί με επιβάρυνση των ιδιοκτητών και δέσμευση ενοικίασης του για τρία χρόνια. Γίνεται, λοιπόν, αντιληπτό ότι με την υφιστάμενη διάταξη του το πρόγραμμα «Ανακαινίζω-Νοικιάζω», μάλλον, δεν παρέχει επαρκή κίνητρα για την εξυπηρέτηση ενός τέτοιου σκοπού.





# 9

## Συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής

## 9.1 Συμπεράσματα

Η εποχή που εγκαινιάζεται από το 2008 αποτελεί μια περίοδο εντεινόμενων κοινωνικών απορρυθμίσεων. Η κατάληξη αυτή επέρχεται μέσα από ένα επαναλαμβανόμενο μοτίβο ξεσπάσματος κρίσεων που συνδυάζονται με ένα αντικοινωνικό πρόσημο διαχείρισής τους. Σε μεγάλο βαθμό, οι ίδιες οι κρίσεις αξιοποιούνται ως αφορμή για την προώθηση κοινωνικών αναδιαρθρώσεων που υπηρετούν μια διαδικασία ανεστραμμένης διανομής με αποτέλεσμα την εξασθένηση του βιοτικού επιπέδου μεγάλου σώματος της κοινωνίας.

Κάτι τέτοιο τεκμηριώνεται με την εξέταση των διαφορετικών στιγμιότυπων κρίσης των τελευταίων δεκαπέντε ετών: μέσα από την επιβολή των μνημονίων ως απάντηση στην οικονομική κρίση, την ανάπτυξη βιοπολιτικών και θανατοπολιτικών πρακτικών για τη μεταχείριση των προσφύγων, την αυταρχική και αστυνομοκεντρική διαχείριση της πανδημίας, τον εκτοπισμό από την επίσημη ατζέντα της κοινωνικής πολιτικής όσων ευάλωτων ομάδων δεν μπορούν να τα καταφέρουν από μόνες τους. Τα παραδείγματα είναι πολλά. Η όξυνση των κοινωνικών ανισοτήτων συμπορεύεται με την ελαχιστοποίηση της αναδιανεμητικής ισχύος των κοινωνικών πολιτικών. Πρόκειται για μια διαδικασία εμβάθυνσης του νεοφιλελεύθερου πολιτικού προγράμματος.

Με όρους στεγαστικής κρίσης, ο ισχυρισμός περί ανεστραμμένης αναδιανομής των στεγαστικών πόρων θεμελιώνεται, τουλάχιστον, από την ανάδυση τεσσάρων προκλήσεων: (α) την αδυναμία διασφάλισης οικονομικά προσιτής κατοικίας για μεγάλο μέρος των φτωχών νοικοκυριών, λόγω της ανόδου των τιμών στην αγορά ενοικίων που αποδίδεται στη επέκταση της αγοράς βραχυχρόνιων μισθώσεων με άμεσα ωφελημένους τους μεγαλοϊδιοκτήτες και τα funds. (β) Την αδυναμία προστασίας της κύριας κατοικίας υπερχρεωμένων νοικοκυριών με κόκκινα δάνεια, μετά τη θεσμοθέτηση του «Πτωχευτικού Νόμου», ευνοώντας τις προοπτικές κερδοφορίας των τραπεζών και των Funds. (γ) Την όξυνση των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας και την υπέρμετρη επιβάρυνση των οικονομικών προϋπολογισμών των μικρομεσαίων και φτωχών νοικοκυριών εις όφελος του ολιγοπωλιακού χρηματιστηρίου ενέργειας που ανοιχτά χρηματοδοτεί τα κέρδη των ολίγων από το εισόδημα των πολλών καθορίζοντας τις τιμές με τη λεγόμενη Οριακή Τιμή Συστήματος (ΟΤΣ) της τελευταίας MWh και με τη νέα επιβάρυνση που δημιουργούν οι συνεχείς αυξήσεις των επιτοκίων των (στεγαστικών και όχι μόνο) δανείων, μεταφέροντας το κόστος στους δανειολήπτες και προστατεύοντας το χρηματοπιστωτικό κεφάλαιο. (δ) Τέλος, τις στεγαστικές υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης που οδηγούν στον εγκλωβισμό και την κοινωνική αναπαραγωγή μιας συνθήκης εξαθλίωσης για τους ακραία φτωχούς. Η διαδικασία ανεστραμμένης αναδιανομής στη στεγαστική πολιτική είναι, λοιπόν, μια επιμέρους όψη ενός ευρύτερου περιβάλλοντος όξυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων.

Η στεγαστική κρίση απορρέει και τροφοδοτείται από τη διαδικασία υπολειμματικοποίησης της κοινωνικής πολιτικής. Η συγκυρία των πολλαπλών

και επάλληλων κρίσεων αυτής της χρονικής περιόδου αναδεικνύει εντονότερα τη σημασία της πρόσβασης σε αξιοπρεπή και ασφαλή κατοικία και, εξίσου, τα δυσθεώρητα και διαχρονικά κενά των κοινωνικών πολιτικών στέγασης. Η όξυνση των στεγαστικών ανισοτήτων δεν αναχαιτίζεται με το υφιστάμενο φάσμα παρεμβάσεων. Σε μεγάλο βαθμό, ο στεγαστικός αποκλεισμός ενθαρρύνεται από τις κρατικές πρωτοβουλίες της συγκεκριμένης περιόδου. Γεγονός το οποίο θα τεκμηριωθεί παρακάτω στη βάση των επιμέρους αναλύσεων που προηγήθηκαν.

Η στεγαστική πολιτική βρισκόταν διαχρονικά στο περιθώριο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα, προκρίνοντας την άμετρη δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα κατασκευών και του χρηματοπιστωτικού τομέα. Η επιλογή της δημόσιας πολιτικής για την προώθηση των πρακτικών λαϊκής αυτοστέγασης και αντιπαροχής, σε αντίθεση με τις πολιτικές κοινωνικής κατοικίας που αναπτύχθηκαν στη Δυτική Ευρώπη την ίδια περίοδο, διασφάλισε μεγάλα ποσοστά ιδιοκατοίκησης, αλλά, οδήγησε σε αξιοσημείωτα φαινόμενα στεγαστικής επισφάλειας, κυρίως για τα πιο φτωχά νοικοκυριά.

Η προώθηση της ιδιοκατοίκησης μέσα από τα στεγαστικά δάνεια από τις τράπεζες ενθαρρύνθηκε από τα μέσα του 1990 από το ελληνικό κράτος και την Ευρωπαϊκή Ένωση, ωθώντας σε σύγκλιση με το νεοφιλελεύθερο υπόδειγμα στεγαστικής πολιτικής. Περίπου μια δεκαετία αργότερα θα φανερωνόταν το αδιέξοδο και μη βιώσιμο μονοπάτι των στεγαστικών δανείων για ένα αξιοσημείωτο κομμάτι δανειοληπτών. Ταυτόχρονα, τα πρόσωπα του στεγαστικού αποκλεισμού ενισχύθηκαν μέσα από τις αθρόες αφίξεις πληθυσμιακών ομάδων που δεν απολάμβαναν την οικογενειακή προστασία ως υποκατάστατο της απουσίας στεγαστικής πολιτικής. Επρόκειτο για τους οικονομικούς μετανάστες και τους πρόσφυγες, οι οποίοι έγιναν αποδέκτες ενός ισχυρού και κατακερματισμένου φάσματος στεγαστικών υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης προερχόμενο από τις πρωτοεμφανιζόμενες μη κυβερνητικές οργανώσεις.

Επομένως, κατά τη δεκαετία του 1990, η Ελλάδα υιοθέτησε τη δομική στροφή προς τη νεοφιλελεύθερη στεγαστική πολιτική που είχε σημειωθεί στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης περίπου μια δεκαετία πριν: απόκτηση κατοικίας μέσω στεγαστικών δανείων για τα μικρομεσαία κοινωνικά στρώματα και υπηρεσίες αστέγων για τους ακραία φτωχούς. Επιπροσθέτως, όπως αναδείχθηκε από την περιγραφική ανάλυση, παρά τα υψηλά ποσοστά ιδιοκατοίκησης, η Ελλάδα και πριν τις κρίσεις υστερούσε σημαντικά από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο σε επίπεδο κάλυψης των στεγαστικών αναγκών.

Η οικονομική κρίση και οι πολιτικές διαχείρισής της επέφεραν γενικευμένη φτωχοποίηση στην ελληνική κοινωνία, καθώς επίσης και στιγμιότυπα ανθρωπιστικής κρίσης. Εν μέσω οξυνόμενης ανεργίας και κοινωνικής περιθωριοποίησης τα νοικοκυριά που δυσκολεύονταν να ανταποκριθούν στην αποπληρωμή των στεγαστικών τους υποχρεώσεων γνώρισαν απότομη αύξηση. Εκείνη η εποχή

ήταν περισσότερο επώδυνη για τους ενοικιαστές ακινήτων και, ιδιαίτερα, για τα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα. Για τους ιδιοκτήτες κατοικιών προμηνυόταν ένα ασφαλέστερο πλαίσιο στεγαστικής προστασίας.

Κατά τη χρονική συγκυρία 2010–15 το φαινόμενο των «νέο-αστέγων» αποκτά δημόσια ορατότητα, διανυκτερεύοντας έξω από τα πολλά πτωχευμένα εμπορικά καταστήματα. Αντί της ανάπτυξης κοινωνικών πολιτικών αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης, το ελληνικό κράτος επέλεξε τη συστηματοποίηση των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης που υιοθέτησε κατά τις δεκαετίες του 1990 και του 2000 για κοινωνικά αποκλεισμένες ομάδες. Το πλέον εντυπωσιακό, είναι ότι δομές όπως τα υπνωτήρια ή τα ανοικτά κέντρα ημερήσιας υποδοχής αστέγων θεσμοθετήθηκαν στο πλαίσιο των μνημονιακών επιταγών. Ουσιαστικά, οι ίδιες οι μνημονιακές πολιτικές είχαν συνείδηση ότι η εφαρμογή τους θα επιφέρει φαινόμενα ακραίας κοινωνικής περιθωριοποίησης.

Σε αντίθεση με την απουσία προληπτικών πολιτικών προστασίας της κατοικίας για τους ενοικιαστές ακινήτων, η θεσμοθέτηση του «Νόμου Κατσέλη» προσέφερε μια ασπίδα στα υπερχρεωμένα νοικοκυριά με ενυπόθηκα δάνεια. Εν μέσω πτώσης της αξίας των τιμών ακινήτων και κινδύνων που ελλόχευε το κοκκίνισμα των δανείων για τις ίδιες τις τράπεζες, ο «Νόμος Κατσέλη» αποσόβησε τη μεγαλύτερη διεύρυνση των φαινομένων έλλειψης στέγης.

Ωστόσο, η επιδείνωση του δείκτη στεγαστικής επιβάρυνσης των νοικοκυριών εξακολούθησε να υφίσταται και μετά τα μέσα της δεκαετίας του 2010, όπου οι κοινωνικές ανισότητες γνώρισαν μια ήπια κάμψη. Σύμφωνα με τα στοιχεία που παρατέθηκαν, κατά το έτος 2021, η Ελλάδα διέθετε, μακράν, το μεγαλύτερο ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης, καταλαμβάνοντας την πρώτη θέση πανευρωπαϊκά με ποσοστό 32.4%. Ακολουθούσαν με μεγάλη διαφορά χώρες όπως η Δανία με ποσοστό 21.9% και η Ολλανδία με ποσοστό 15.3%. Η ανθεκτικότητα των υψηλών ποσοστών του δείκτη στεγαστικής επιβάρυνσης αποδίδεται, όπως υποστηρίχθηκε, στις σύγχρονες προκλήσεις της στεγαστικής επισφάλειας, όπως ο υπερτουρισμός και οι βραχυχρόνιες μισθώσεις, τα κόκκινα δάνεια, η απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, η δημιουργία τοπίων ανθρωπιστικής κρίσης από τις ίδιες τις ασκούμενες κοινωνικές πολιτικές, αλλά και από την ευρύτερη υπερδεκαετή συγκυρία μείωσης των εισοδημάτων και ελαστικοποίησης των εργασιακών σχέσεων.

Παρότι η κατοίκηση σε ενοικιαζόμενη κατοικία διαθέτει μειοψηφικά χαρακτηριστικά στην Ελλάδα, η σημαντική άνοδος των τιμών ενοικίων τα τελευταία χρόνια παράγει σοβαρά φαινόμενα στεγαστικής επισφάλειας. Μάλιστα, το αυξημένο ποσοστό κατοίκησης με ενοίκιο είναι αρκετά υψηλότερο στα αστικά κέντρα, στις περιοχές δηλαδή που οι αυξήσεις των ενοικίων είναι μεγαλύτερη. Η άνοδος των ενοικίων οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην αναβάθμιση της σημασίας της τουριστικής βιομηχανίας. Η διαμόρφωση τουριστικοποιημένων περιοχών εντάθηκε μέσα από τη διάδοση πρακτικών βραχυχρόνιας μίσθωσης, τύπου Airbnb.

Η υπολειμματική στεγαστική πολιτική και η επιλογή μη ρύθμισης της συγκεκριμένης αγοράς από τη δημόσια πολιτική έχει οδηγήσει τα ενοίκια σε ανεξέλεγκτες αυξήσεις τιμών.

Παράλληλα, το χαμηλό κόστος απόκτησης Golden Visa στην Ελλάδα για σχεδόν μια δεκαετία (από το 2014 μέχρι τον Απρίλιο του 2023) προσέλκυσε πολλούς ξένους επενδυτές οι οποίοι απέκτησαν σημαντικό μερίδιο των αγοραπωλησιών ακινήτων. Εν συνεχεία, αξιολογούμενο απόθεμα αυτών των κτιρίων διοχετεύθηκε στην αγορά βραχυχρόνιων μισθώσεων. Άμεσα ωφελημένοι από τις παραπάνω εξελίξεις είναι οι μεγαλοϊδιοκτήτες κατοικιών και τα Funds, οι κτηματομεσιτικές εταιρείες και οι αλυσίδες διαχείρισης και παροχής υπηρεσιών. Αυτοί οι παίκτες επωφελούνται μεγάλων οικονομικών κερδών από τις βραχυχρόνιες μισθώσεις, εις βάρος των οικονομικά αδύναμων κοινωνικών στρωμάτων που δυσκολεύονται να διατηρήσουν οικονομικά προσιτή κατοικία στα μεγάλα αστικά κέντρα ή τα τουριστικά θέρετρα.

Οι δομικές προκλήσεις στην εμφάνιση φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας εντείνονται ακόμα περισσότερο από το πλαίσιο διαχείρισης των κόκκινων δανείων. Η άμετρη χορήγηση στεγαστικών δανείων κατά τη δεκαετία του 2000 διασταυρώθηκε με την οικονομική κρίση οδηγώντας πολλά νοικοκυριά σε αδυναμία ανταπόκρισης στην αποπληρωμή των δανειακών τους υποχρεώσεων. Η θέσπιση του «Νόμου Κατσέλη» προστάτευσε για ορισμένα έτη τα νοικοκυριά που αποδεδειγμένα δεν ήταν σε θέση να αποπληρώσουν τις δανειακές τους υποχρεώσεις. Ωστόσο, η άνοδος της αξίας της αγοράς ακινήτων από τα μέσα της δεκαετίας του 2010 αποδυνάμωσε και, εν τέλει, κατήργησε αυτό το πλαίσιο προστασίας. Καταρχάς, υπήρξε σημαντική αυστηροποίησή του θέτοντας το δίκτυο προστασίας υπερχρεωμένων δανειοληπτών στα όρια της ακραίας φτώχειας και στη συνέχεια καταργήθηκε πλήρως με την ψήφιση του «Πτωχευτικού Νόμου» το 2020, εν μέσω πανδημίας και στεγαστικού εγκλεισμού.

Σε παράλληλο χρόνο, η νομοθέτηση της εισόδου των Funds στην Ελλάδα το 2016, η θεσμοθέτηση των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών για την κάμψη των κοινωνικών αντιστάσεων το 2017 και η δυνατότητα μεταφοράς των κόκκινων δανείων στο εξωτερικό με το «Σχέδιο Ηρακλής» το 2019, παρείχαν τη δυνατότητα σε ξένους και εγχώριους επενδυτές να αναπτύξουν κερδοσκοπικές πρακτικές υφαρπαγής της λαϊκής κατοικίας και της μικροϊδιοκτησίας. Η πρόσφατη απόφαση του Αρείου Πάγου γύρω από τη νομιμότητα εκπόνησης πλειστηριασμών από τα Funds με έδρα την Ελλάδα, σύμφωνα με εκτιμήσεις, θέτει προ των πυλών τον πλειστηριασμό 700.000 ακινήτων.

Οι προκλήσεις στην εμφάνιση φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας διευρύνονται και από την παράμετρο της ενεργειακής κρίσης, η οποία συμβαδίζει με τις διαδικασίες ιδιωτικοποίησης της ΔΕΗ. Από τις απαρχές της μνημονιακής περιόδου οι πολιτικές λιτότητας συμπορεύτηκαν με την εισαγωγή φορολογικών βαρών στους λογαριασμούς του ηλεκτρικού ρεύματος και με τα εγχειρήματα

ιδιωτικοποίησης μέρους της ΔΕΗ. Η τάση ιδιωτικοποίησης διευρύνθηκε τα επόμενα χρόνια, ενώ με τα νομοθετικά εγχειρήματα του 2016 και του 2018 θεσμοθετήθηκαν οι αγορές ενέργειας και το χρηματιστήριο ενέργειας.

Το 2021 θεσπίστηκε η ρήτρα αναπροσαρμογής και ολοκληρώθηκε η ιδιωτικοποίηση της ΔΕΗ με την παραχώρηση του πλειοψηφικού πακέτου μετοχών της σε ιδιώτες. Αυτές οι πολιτικές αποφάσεις ελήφθησαν εντός ενός διεθνούς περιβάλλοντος ενεργειακής κρίσης. Η μη θέσπιση πλαφόν στις ανώτατες τιμές κερδοφορίας για το μεγαλύτερο χρονικό διάστημα της ενεργειακής κρίσης, καθώς και η διαμόρφωση υψηλών τιμών από το Χρηματιστήριο Ενέργειας, πλαισιώθηκε από τις κρατικές επιδοτήσεις από τις οποίες ευνοήθηκε η κερδοσκοπία των ιδιωτικών παρόχων ενέργειας. Η διόγκωση των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας συμπορεύτηκε με τη διόγκωση φαινομένων ολιγοπωλιακής αισχροκέρδειας.

Η πιο επώδυνη όψη της στεγαστικής κρίσης συμπυκνώνεται στο πλαίσιο διαχείρισης των φαινομένων έλλειψης στέγης. Η αστεγία και το προσφυγικό είναι δύο ζητήματα που οξύνθηκαν δυσβάστακτα, εξαιτίας των πολιτικών διαχείρισης τους. Η επικέντρωση σε στεγαστικές υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης δεν προλαμβάνει, ούτε αντιμετωπίζει τον κίνδυνο της αστεγίας. Αντιθέτως, η υφιστάμενη διάταξη αυτών των υπηρεσιών επιμηκύνει τον χρόνο διαβίωσης στον δρόμο και αποδυναμώνει τις προοπτικές στεγαστικής επανένταξης. Η συστηματικοποίηση των στεγαστικών υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης κατά την περίοδο των μνημονιακών πολιτικών ενδυναμώνει, από μια άλλη οπτική γωνία, την εμβάθυνση στη νεοφιλελεύθερη κατεύθυνση των στεγαστικών πολιτικών που εξαντλούνται στη διαχείριση της ακραίας φτώχειας.

Η παραδοχή αυτή καθίσταται περισσότερο αποκαρδιωτική διαπιστώνοντας την υιοθέτηση μιας πανομοιότυπης φιλοσοφίας στεγαστικών υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης στο πλαίσιο υποδοχής των προσφύγων, με μεγαλύτερη ωστόσο δόση κυνισμού. Τα κέντρα κράτησης προσφύγων αποτέλεσαν την κυρίαρχη μορφή στεγαστικής πολιτικής στη χώρα μας από το 2015 και μετά. Αυτή η μορφή διαχείρισης διεύρυνε τα φαινόμενα ανθρωπιστικής κρίσης καθιστώντας το ελληνικό κράτος σε εργολάβο των βιοπολιτικών και θανατοπολιτικών πρακτικών της ΕΕ στη διαχείριση του προσφυγικού. Η μετεξέλιξή τους σε κλειστές ελεγχόμενες δομές σε συνδυασμό με την ένταση των αυταρχικών πρακτικών εις βάρος των προσφύγων θέτουν σοβαρές επιφυλάξεις για την τήρηση του διεθνούς και ανθρωπιστικού δικαίου.

Η αποτύπωση όλων των παραπάνω προκλήσεων γίνεται ακόμα πιο ανησυχητική, εξαιτίας των κοινωνικών ανεπαρειών που εντοπίζονται στο νομοθετικό εγχείρημα «Σπίτι μου» που ψηφίστηκε στα τέλη του 2022. Αποτελεί μια καθυστερημένη ενεργοποίηση της στεγαστικής πολιτικής, έπειτα από δεκατρία χρόνια έντασης των φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας και αστεγίας, η οποία δεν προμηνύεται ουσιαστικών βελτιώσεων των στεγαστικών συνθηκών της πλειοψηφίας των νοικοκυριών που πλήττονται από στεγαστικό αποκλεισμό.

Πρόκειται για ένα πλέγμα στεγαστικών παρεμβάσεων δίχως στρατηγικό όραμα, έντονα εξαγγελτική διάθεση χωρίς άμεσο ορίζοντα εκπλήρωσής της, τη στιγμή που ένα περιβάλλον στεγαστικής κρίσης εξελίσσεται σε ενεστώτα χρόνο. Από την ανάλυση των διατάξεων του νόμου καθίσταται προφανές ότι άμεσα ωφελημένοι είναι οι τράπεζες (στεγαστικά δάνεια) και οι κατασκευαστικές εταιρείες («Κοινωνική Αντιπαροχή», «Ανακαινίζω-Νοικιάζω»). Το φάσμα των τεσσάρων στεγαστικών προγραμμάτων στηρίζεται περισσότερο στον ιδιωτικό τραπεζικό και κατασκευαστικό τομέα, παρά στη θεμελίωση ενός συγκροτημένου πλέγματος παρεμβάσεων που να διασφαλίζει τη συνοχή των κοινωνικών πολιτικών στέγασης. Πρόκειται επομένως για μια πρωτοβουλία στεγαστικής πολιτικής στο ίδιο αδιέξοδο μοτίβο όπου κινήθηκε η μεταπολεμική και σύγχρονη εξελικτική διαδρομή της, αφήνοντας μεγάλα περιθώρια κερδοφορίας στον χρηματοπιστωτικό και κατασκευαστικό τομέα.

Σημείο αιχμής της στεγαστικής παρέμβασης είναι, και πάλι, τα στεγαστικά δάνεια από τις τράπεζες. Παρότι η εμπειρία της άμετρης εμπλοκής του χρηματοπιστωτικού τομέα στην απόκτηση ιδιόκτητης κατοικίας είναι αλγεινή από τη δεκαετία του 2000, συμβάλλοντας σημαντικά στη διαμόρφωση κόκκινων δανείων, οι προοπτικές ουσιαστικής συμβολής τους στην αντιμετώπιση της στεγαστικής κρίσης είναι παραπάνω από αμφίβολη. Αντιθέτως, στον δημόσιο λόγο ήδη διατυπώνονται ζητήματα υπερτίμησης παλαιών κατοικιών και ευρύτερα νέας ανόδου των τιμών στην αγορά ακινήτων, εξαιτίας αυτού του προγράμματος στεγαστικών δανείων.

Επιπρόσθετα, η ομάδα στόχος της χορήγησης των στεγαστικών δανείων, παρότι πλήττεται από στεγαστική επισφάλεια, δεν αποτελεί την πρώτη προτεραιότητα των κοινωνικών ομάδων που χρήζουν στεγαστικής παρέμβασης. Πρόκειται για αποδέκτες που διαθέτουν μηνιαίο εισόδημα τουλάχιστον χιλίων ευρώ. Ωστόσο, τα νοικοκυριά που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη στεγαστικής μέριμνας είναι τα νοικοκυριά με μηνιαίο εισόδημα χαμηλότερο από αυτό των χιλίων ευρώ. Αποκλείονται, δηλαδή, άτομα τα οποία αντιμετωπίζουν το μεγαλύτερο πρόβλημα διατήρησης οικονομικά προσιτής κατοικίας.

Ταυτόχρονα, η λήψη τριακονταετούς στεγαστικού δανείου προϋποθέτει μακροχρόνια εισοδηματική και κοινωνική σταθερότητα. Αυτή η προϋπόθεση είναι εξαιρετικά αμφίβολη για μια ηλικιακή ομάδα (25-39 ετών) που πλήττεται από έντονα φαινόμενα εργασιακής επισφάλειας, ελαστικών εργασιακών σχέσεων και κατακερματισμένης εργασιακής συνθήκης. Τέλος, η ανάθεση εκπλήρωσης ενός στεγαστικού προγράμματος στη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης, δηλαδή έναν οργανισμό που δεν διαθέτει ούτε τεχνογνωσία, ούτε υποδομές, ούτε καταρτισμένο ανθρώπινο δυναμικό για την χάραξη και εφαρμογή στεγαστικής πολιτικής γεννά πολλούς προβληματισμούς για τον στέρεο και ώριμο σχεδιασμό αυτής της παρέμβασης.

Αντίστοιχοι προβληματισμοί γεννώνται και από τη θεσμοθέτηση του

προγράμματος «Κοινωνική Αντιπαροχή», καθώς μέχρι σήμερα, επτά μήνες μετά, το μέτρο δεν έχει εξειδικευθεί με κοινή υπουργική απόφαση και είναι ασαφές χρονικά πότε αναμένεται να ξεκινήσει η υλοποίηση του. Πρόκειται για μια πρωτοβουλία όπου το κράτος παραχωρεί δημόσια περιουσία σε ιδιώτες για απροσδιόριστο, προς το παρόν, χρονικό διάστημα, εφόσον αυτό θα προσδιορίζεται στις σχετικές επιμέρους προσκλήσεις. Η παραχώρηση κρατικών υποδομών για την αξιοποίησή τους από ιδιώτες αποτελεί ένα φαινόμενο το οποίο συναντάται ευρύτερα τις τελευταίες δεκαετίες στο πλαίσιο του Νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας.

Επιπρόσθετα, η έννοια της αντιπαροχής, ουσιαστικά, δεν υφίσταται στη συγκεκριμένη στεγαστική δράση. Το κράτος παραχωρεί δημόσια γη σε ιδιώτες για την κατασκευή πολυκατοικιών, δίχως να λαμβάνει ως αντάλλαγμα ορισμένα διαμερίσματα ως ιδιοκτησία του, ούτε θα έχει έσοδα το ίδιο από αυτά. Εν αντιθέσει, τα έσοδα από την ενοικίαση μέρους του παραγόμενου στεγαστικού αποθέματος για σκοπούς κοινωνικής κατοικίας θα διοχετευθούν και εκείνα στους εργολάβους, οι οποίοι θα εκμεταλλεύονται τα συγκεκριμένα οικιστικά αποθέματα για χρόνο, μέχρι σήμερα, απροσδιόριστο.

Το Πρόγραμμα «Κάλυψη» εισήχθη ως μια στεγαστική πρωτοβουλία για τη διαχείριση της ακραίας φτώχειας, βασιζόμενο σε ένα πολύ μικρό μέρος του στεγαστικού αποθέματος που προέκυψε από τον τερματισμό του προγράμματος "ESTIA". Πρόκειται για μια παρέμβαση που συγκεντρώνει τουλάχιστον τρία σημαντικά σημεία κριτικής: πρώτον, τη θεμελίωση συνθηκών κοινωνικών αυτοματισμών. Σε συμβολικό επίπεδο φαίνεται να φαίνεται να προτεραιοποιείται η στέγαση μιας ακραία φτωχής ομάδας (ωφελούμενοι του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος), έναντι άλλης (αιτούντες άσυλο), στη βάση φυλετικών και εθνοτικών διακρίσεων και μάλιστα για θέσεις στέγασης καταφανώς λιγότερων από το προϋπάρχον στεγαστικό πρόγραμμα. Ταυτόχρονα, με αυτό το πλαίσιο διαχείρισης φαίνεται να καταστρέφεται η ισχυρή τεχνογνωσία στη διαχείριση προγραμμάτων στέγασης που συνεισέφερε το ESTIA κάτω από τη διαχείριση και την καθοδήγηση ενός διεθνούς οργανισμού (UNHCR) που ενδυνάμωσε τις συναφείς ικανότητες των εταίρων του.

Δεύτερο σημείο κριτικής είναι ότι επιτείνει τον κατακερματισμό σε ένα ήδη υπολειμματικό και μη συνεκτικό πλαίσιο προγραμμάτων στέγασης. Η λειτουργία του προγράμματος «Στέγη και Εργασία για τους άστεγους» αποτελεί μια από τις ελάχιστες παρεμβάσεις για την πρόληψη ή την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα. Η λειτουργία του προγράμματος έχει αξιολογηθεί θετικά, καθώς εμπεριέχει στοιχεία καινοτομίας. Ορισμένα από αυτά είναι ο συνδυασμός της παροχής αυτόνομης στεγαστικής διαβίωσης σε συνδυασμό με την επιδότηση ορισμένου χρόνου θέσεων εργασίας. Η ενδυνάμωση και στήριξη του «Στέγαση και Εργασία», αντί της δημιουργίας του «Κάλυψη», δηλαδή ενός πρόσθετου προγράμματος με παρεμφερείς παροχές, θα οδηγούσε σε μεγέθυνση της υπόστασης ενός δοκιμασμένου και με οκταετή πορεία υλοποίησης προγράμματος. Επιπρόσθετα, θα συνδύαζε τη στεγαστική φιλοξενία με την επιδότηση θέσεων



εργασίας. Γεγονός που θα μπορούσε να πυροδοτήσει την ενεργοποίηση και την κοινωνική χειραφέτηση των ωφελούμενων του προγράμματος και την προοπτική αξιοσημείωτου αριθμού εκρών.

Το τρίτο σημείο κριτικής, αφορά στη συνολική ανεπάρκεια του «Κάλυψη» με την υφιστάμενη μορφή, τόσο σε επίπεδο θέσεων στέγασης, όσο και σε επίπεδο κοινωνικής επίδρασης. Αυτός ο ισχυρισμός είναι βάσιμος, δεδομένου ότι το μέτρο του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, μέρος των ωφελούμενων του οποίου θα υπαχθεί στο «Κάλυψη», με βάση τα υφιστάμενα ερευνητικά ευρήματα, δεν συνεισφέρει ουσιαστικά στην αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας. Αντίθετα, φαίνεται να συμβάλλει οριακά στη μερική υποβοήθηση των ωφελούμενων του να διασφαλίσουν τα απολύτως απαραίτητα για την επιβίωσή τους.

Τέλος, για το πρόγραμμα «Ανακαινίζω-Νοικιάζω» έχουν υπάρξει ελάχιστες ενέργειες εξειδίκευσης του έως σήμερα. Μέχρι πρόσφατα δεν είχαν θεσπιστεί οι απαραίτητες πρωτοβουλίες εφαρμογής του. Ταυτόχρονα, τα τιθέμενα φίλτρα αποκλείουν ένα μεγάλο μέρος της ομάδας στόχος για συμμετοχή της και, κυρίως, το ιδιαίτερα χαμηλό ύψος του προϋπολογισμού προδιαγράφει την ισχνή κοινωνική συνεισφορά που αναμένεται να έχει, όταν και αν υλοποιηθεί.

Οι παραπάνω στεγαστικές παρεμβάσεις φαίνεται να έρχονται με τουλάχιστον δεκατρία χρόνια καθυστέρηση, τη στιγμή που οι υφιστάμενες προκλήσεις των όψεων στεγαστικής επισφάλειας τις υπερβαίνουν έχοντας διαμορφώσει ένα τρέχον περιβάλλον στεγαστικής κρίσης. Η σκιαγράφηση ευοίωνων προοπτικών για τη στεγαστική πολιτική ως νευραλγική συνιστώσα της κοινωνικής πολιτικής δύναται να επέλθει μόνο μέσα από την υιοθέτηση ενός ριζοσπαστικού σχεδίου μεταρρυθμίσεων. Σχέδιο μεταρρυθμίσεων που θα θεμελιώνεται στη διασφάλιση της καθολικότητας της πρόσβασης στη στέγη ως αναφαίρετο ανθρώπινο δικαίωμα και, παράλληλα, στη ριζική εξάλειψη των μορφών διαβίωσης στον δρόμο.

## **9.2 Προτάσεις πολιτικής για μια στεγαστική πολιτική ως νευραλγική συνιστώσα της κοινωνικής πολιτικής**

Το παρακάτω πλέγμα προτάσεων πολιτικής κινείται σε μια εκ διαμέτρου αντίθετη κατεύθυνση από το υφιστάμενο υπολειμματικό πλαίσιο παρεμβάσεων στεγαστικής πολιτικής, το οποίο εν πολλοίς αποτελεί γενεσιουργό αιτία των διογκωμένων φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας. Στον πυρήνα της δέσμης προτάσεων που ακολουθεί βρίσκεται η προσέγγιση της στεγαστικής πολιτικής ως μια φαρέτρα στο οπλοστάσιο των ακαδημαϊκών αξιών και αρχών της κοινωνικής πολιτικής.

Σύμφωνα με ένα πνεύμα όπως αυτό, ο στόχος είναι διττός: αφενός η διασφάλιση της καθολικότητας της πρόσβασης σε αξιοπρεπείς συνθήκες στέγασης. Αφετέρου, η διαμόρφωση ενός περιβάλλοντος που να ευνοεί τη βελτίωση των συνθηκών

στεγαστικής ευημερίας. Σε πρακτικό επίπεδο, αυτή η στόχευση μεταφράζεται σε ριζική εξάλειψη της αστεγίας και σε ουσιαστική θωράκιση από των πολιτών από τους κινδύνους στεγαστικής επισφάλειας. Αδιαπραγμάτευτη αφετηρία για την εκπλήρωση των παραπάνω αξόνων είναι η εδραίωση της πρόσβασης στη στέγη ως ένα αναφαίρετο ανθρώπινο δικαίωμα. Ως ένα καθολικό δικαίωμα το οποίο θα διασφαλίζεται για όλους τους ανθρώπους, ανεξαρτήτως κριτηρίων και προϋποθέσεων. Το μέσο για τη σύγκλιση με έναν τέτοιο ορίζοντα περιγράφεται στους ακόλουθους άξονες.

### **9.2.1 Σύσταση ειδικού χαρτοφυλακίου σε κεντρικό επίπεδο: δημιουργία Υπουργείου Στεγαστικής Πολιτικής**

Η κατάργηση του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (Ο.Ε.Κ.) το 2012, στο πλαίσιο των μνημονιακών επιταγών, είχε ως συνέπεια την πλήρη έλλειψη ενός φορέα άσκησης στοχευμένων στεγαστικών παρεμβάσεων. Επιπλέον, η μεταφορά περιορισμένων αρμοδιοτήτων στεγαστικής μέριμνας στη Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (Δ.ΥΠ.Α.) είναι από κάθε άποψη προβληματική, καθώς δεν διαθέτει ούτε τη θεματική συνάφεια, ούτε τις υποδομές, ούτε την απαιτούμενη τεχνογνωσία για την άσκηση στεγαστικής πολιτικής. Η άνω των δέκα ετών απουσία φορέα για ανάπτυξη στοχευμένων στεγαστικών παρεμβάσεων έρχεται να συνδυαστεί με τη διαμόρφωση ενός περιβάλλοντος στεγαστικής κρίσης. Σε αυτή τη δυσμενή συγκυρία απαιτούνται πολιτικές πρωτοβουλίες ευθέως ανάλογες των μεγεθών του κοινωνικού προβλήματος.

Επομένως, η σύσταση ενός Υπουργείου Στεγαστικής Πολιτικής αποτελεί μια αναγκαία προϋπόθεση για την οργάνωση και προώθηση δράσεων αντιμετώπισης των στεγαστικών προβλημάτων συνολικά. Μια ολιστική παρέμβαση στις στεγαστικές ανισότητες είναι απαραίτητη, δεδομένου ότι τα φαινόμενα στεγαστικού αποκλεισμού είναι εξόχως δυναμικά και ποικιλόμορφα. Παρακάτω τίθενται ορισμένες κομβικές δράσεις που είναι απαραίτητο να θεσμοθετηθούν υπό τη σκέπη ενός Υπουργείου Στεγαστικής Πολιτικής.

### **9.2.2 Θεμελιώδης προτεραιότητα η αύξηση της προσφοράς στέγης: δημιουργία Τράπεζας Κοινωνικής Κατοικίας**

Η κυρίαρχη επιδοματική πολιτική, μέσω κουπονιών (pass), υπήρξε ιδιαίτερα διαδεδομένη στο πλαίσιο διαχείρισης της πληθωριστικής και ενεργειακής κρίσης. Πρόκειται, ωστόσο, για ένα μέτρο που συμβάλλει σε μια διαδικασία ανεστραμμένης αναδιανομής, καθώς αντί να ανακόπτεται το κύμα ακρίβειας τροφοδοτείται από δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού. Κοινώς, το κράτος επιδοτεί, μέσω των πολιτών, τις μεγάλες επιχειρήσεις.

Θεμελιώδης προτεραιότητα για την πτώση των τιμών στην αγορά ακινήτων

είναι η πρόκληση αύξησης της προσφοράς στέγης. Εκτελεστικός βραχίονας για τη συγκροτημένη και αποτελεσματική επίτευξη αυτού του σκοπού είναι η δημιουργία τράπεζας κοινωνικής κατοικίας. Μέσω της τράπεζας κοινωνικής κατοικίας μπορεί να επιτευχθεί μια συνεκτική συγκέντρωση του διαθέσιμου στεγαστικού αποθέματος της κρατικής περιουσίας και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καθώς και συμπλήρωσή του με συνεισφορά του ιδιωτικού και συνεταιριστικού τομέα, κατόπιν παροχής κινήτρων.

- Αξιοποίηση Κρατικής Περιουσίας για την Τράπεζα Κοινωνικής Κατοικίας:

Καταγραφή και χαρτογράφηση του υφιστάμενου αποθέματος ακίνητης περιουσίας του κράτους και φορέων του ευρύτερο δημόσιου τομέα (π.χ. ασφαλιστικά ταμεία, κοινωφελείς επιχειρήσεις, αποποιήσεις ιδιοκτησίας, κ.α.) το οποίο είναι κενό και μπορεί να επαναχρησιμοποιηθεί, κατόπιν κατάλληλων μετατροπών, για σκοπούς κοινωνικής κατοικίας.

- Αξιοποίηση Ιδιωτικών Κτιρίων για την Τράπεζα Κοινωνικής Κατοικίας:

Παροχή κινήτρων σε μικροϊδιοκτήτες για την παραχώρηση κενών κτιρίων στην τράπεζα κοινωνικής κατοικίας με πενταετή ή δεκαετή ορίζοντα. Τα κίνητρα αυτά θα κινούνται στη σφαίρα φοροελαφρύνσεων και ανακαίνισης των κτιρίων (ελάφρυνση φορολογικής κλίμακας μέσω της παραχώρησης κενών κτιρίων, μεγαλύτερη φορολόγηση κλειστών κτιρίων, απαλλοτρίωση εγκαταλειμμένων κτιρίων, προγράμματα ενεργειακής αναβάθμισης, ασφαλιστική κάλυψη κατοικίας, κ.α.). Σε αυτή την προοπτική ένα συγκροτημένο πρόγραμμα στεγαστικής πολιτικής στον αγροτικό χώρο θα μπορούσε επίσης να προσφέρει εργαλεία παρεμβάσεων για την αξιοποίηση κλειστών κτιρίων σε επαρχιακές περιοχές που κινδυνεύουν από πληθυσμιακή αποψίλωση. Αυτή η προοπτική θα ήταν θεμιτό να συνδυαστεί και με μια αναπτυξιακή διάσταση της αγροτικής πολιτικής και της παραγωγικής ανασυγκρότησης.

- Παραγωγή Νέου Οικιστικού Αποθέματος από το Υπουργείο Στεγαστικής Πολιτικής για την Τροφοδότηση της Τράπεζας Κοινωνικής Κατοικίας:

Η αύξηση της προσφοράς στέγης, πέρα από την αξιοποίηση του υφιστάμενου στεγαστικού αποθέματος, μπορεί να επέλθει και μέσα από τον σχεδιασμό προγράμματος κατασκευής κοινωνικών κατοικιών σε εκτάσεις του δημοσίου. Ενδεικτικά εργαλεία χρηματοδότησης αυτής της παρέμβασης θα μπορούσαν να είναι το απόθεμα των εισφορών υπέρ Ο.Ε.Κ., καθώς και ο προϋπολογισμός του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας.

- Ενίσχυση θεσμικού περιβάλλοντος και εργαλείων παραγωγής συνεταιριστικής κατοικίας

Η ενίσχυση του θεσμικού περιβάλλοντος και των εργαλείων για την ενθάρρυνση

παραγωγής συνεταιριστικής κατοικίας θα μπορούσε να αποτελέσει ένα νέο και καινοτόμο κεφάλαιο στο πλαίσιο των στεγαστικών πολιτικών στην Ελλάδα. Κάτι τέτοιο, θα ήταν εφικτό να επιτευχθεί μέσω της παραχώρησης δημόσιας γης, μέσω της χορήγησης άτοκων στεγαστικών δανείων από το κράτος με μακροπρόθεσμο ορίζοντα αποπληρωμής τους, με τη δημιουργία ηθικών τραπεζών και με απαλλαγές από τη φορολογία, δεδομένου ότι εξυπηρετεί σκοπούς μαζικής στέγασης.

### **9.2.3 Ανάπτυξη αποτελεσματικών και βιώσιμων στεγαστικών πολιτικών βασισμένων σε στοιχεία: δημιουργία Παρατηρητηρίου Στεγαστικών Ανισοτήτων**

Η συλλογή και επικαιροποίηση στοιχείων για τα φαινόμενα στεγαστικής επισφάλειας και ασεγίας σε τακτική βάση αποτελεί μια απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη αποτελεσματικών και βιώσιμων στεγαστικών πολιτικών που να μεγιστοποιούν το όφελος των κοινωνικών δαπανών. Διαχρονικά, το ελληνικό κράτος στερείται συγκεντρωτικών στοιχείων για τις στεγαστικές ανισότητες, ακραίων και μη. Η θεμελίωση ενός Παρατηρητηρίου Στεγαστικών Ανισοτήτων θα επιφέρει τη συλλογή και οργάνωση στοιχείων που θα υποδεικνύουν τις, ανά περιόδους, ειδικές όψεις στεγαστικών προβλημάτων που χρήζουν κοινωνικής διευθέτησης. Πιο συγκεκριμένα, το Παρατηρητήριο Στεγαστικών Ανισοτήτων θα καταπιάνεται με τα ακόλουθα πεδία:

**Καταγραφή Αιτούντων Στέγη:** Η τακτική εισροή και καταγραφή στοιχείων για όσους βρίσκονται σε αναζήτηση κατοικίας αποτελεί μια ολιστική προσέγγιση της τεκμηρίωσης των ποιοτικών και ποσοτικών μεγεθών των φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας. Ο μέχρι σήμερα δημόσιος και επιστημονικός διάλογος στη χώρα μας περιστρέφεται γύρω από το ζήτημα της καταγραφής των αστέγων. Αυτός ο διάλογος είναι περιοριστικός καθώς εξαντλείται στην καταγραφή των πιο ακραίων μορφών στεγαστικής ανισότητας. Η υπέρβαση των τιθέμενων περιορισμών μπορεί να επιτευχθεί με τη θεμελίωση ενός συστήματος καταγραφής όσων βρίσκονται σε ανεπιτυχή διαδικασία κάλυψης των στεγαστικών αναγκών τους με αξιοπρεπή και ασφαλή τρόπο. Μια διαδικασία με αυτά τα χαρακτηριστικά, που θα απαντάει στο «πόσοι και γιατί», μπορεί να αποτελέσει την πυξίδα ανάπτυξης βιώσιμων και αποτελεσματικών στεγαστικών πολιτικών.

**Καταγραφή Διακυμάνσεων των Τιμών στην Αγορά Ενοικίων:** Μια δεύτερη δράση του Παρατηρητηρίου Στεγαστικών Ανισοτήτων θα είναι η παρακολούθηση των τιμών στην αγορά ενοικίων ανά γεωγραφική ζώνη. Η εικόνα αυτή θα διευκολύνει τη διαμόρφωση του ύψους και των κριτηρίων για την απόδοση επιδόματος ενοικίου ή για τη λήψη μέτρων περιορισμού του ύψους των ενοικίων.

**Καταγραφή Διακυμάνσεων των Βραχυχρόνιων Μισθώσεων:** Σε παρόμοια λογική το Παρατηρητήριο Στεγαστικών Ανισοτήτων θα έχει αρμοδιότητες παρακολούθησης της κινητικότητας των βραχυχρόνιων μισθώσεων, ώστε να τίθενται ρυθμιστικές παρεμβάσεις με γνώμονα την προστασία των τιμών ενοικίων

των μακροχρόνιων μισθώσεων, καθώς και των ευρύτερων κοινωνικοχωρικών και πολιτισμικών χαρακτηριστικών των γειτονιών.

**Καταγραφή των Διακυμάνσεων των Πλειστηριασμών:** Μια ακόμη αρμοδιότητα του Παρατηρητηρίου Στεγαστικών Ανισοτήτων θα είναι η καταγραφή των διενεργούμενων πλειστηριασμών, με γνώμονα την αποτύπωση των χαρακτηριστικών και της αξίας των ακινήτων που εκποιούνται από τις τράπεζες και τα Funds.

**Καταγραφή Διακυμάνσεων των Φαινομένων Ενεργειακής Φτώχειας:** Τα φαινόμενα ενεργειακής φτώχειας αναδύθηκαν εντονότερα στην ελληνική κοινωνία, τόσο κατά την περίοδο των μνημονιακών πολιτικών, όσο και κατά την τρέχουσα συγκυρία ενεργειακής κρίσης. Η τεκμηριωμένη αποτύπωση των διακυμάνσεων των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας θα προσανατολίσει ορθότερα και αποτελεσματικότερα τις κοινωνικές παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση τους.

**Καταγραφή Αστέγων και Στερούμενων Κατοικίας:** Η συστηματική καταγραφή των φαινομένων έλλειψης στέγης, επεκτεινόμενη στο σύνολο των πληθυσμιακών ομάδων που ζουν εκτός κατοικίας (π.χ. αιτούντες άσυλο και Ρομά) θα αποτελέσει μια πρόσθετη, ειδική δράση, με γνώμονα τη μελέτη των διακυμάνσεων του φαινομένου, καθώς και την ανάπτυξη στοχευμένων κοινωνικών πολιτικών στέγασης, προσαρμοσμένων στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτών των ευάλωτων ομάδων.

#### **9.2.4 Επιτελικός μηχανισμός διακυβέρνησης των στεγαστικών πολιτικών: μηχανισμός διαχείρισης στεγαστικών αιτημάτων με διακλαδώσεις κεντρικού και τοπικού Επιπέδου**

Κατά την περίοδο 2016–2018 η Γενική Γραμματεία Κοινωνικής Αλληλεγγύης, σε συνεργασία με το Πάντειο Πανεπιστήμιο, είχαν προχωρήσει στην υλοποίηση του συγχρηματοδοτούμενου με κοινοτικούς πόρους έργου: «Δημιουργία Εργαλείων και Ορισμός Διαδικασιών για την Καταγραφή των Αστέγων». Στο πλαίσιο αυτού του έργου είχε δημιουργηθεί ένας μηχανισμός διαχείρισης στεγαστικών αιτημάτων για τους αστέγους, με στόχο την ανεύρεση και παραπομπή τους σε διαθέσιμες θέσεις στέγασης κοινωνικών δομών. Παρότι, ο μηχανισμός εξακολουθεί να υφίσταται<sup>35</sup> φανερώνει συμπτώματα υπολειτουργίας. Ο μηχανισμός διαχείρισης στεγαστικών αιτημάτων είναι αναγκαίο να ενδυναμωθεί διαμορφώνοντας μια λειτουργική γέφυρα επικοινωνίας μεταξύ κεντρικού και τοπικού επιπέδου. Σε αυτή την προοπτική πρώτο σημείο καταγραφής του συνόλου των αιτούντων στέγη θα είναι οι κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων, οι οποίοι θα διοχετεύουν το αίτημα για παραπομπή σε διαθέσιμη κοινωνική κατοικία με κριτήριο την εξατομικευμένη κάλυψη των στεγαστικών αναγκών του αιτούντος.

35 <https://astegoi.gov.gr/referral/Home/Contact>

## Ο Ρόλος των Δήμων ως Κυματοθραύστης των Φαινομένων Έλλειψης Στέγης και Στεγαστικού Αποκλεισμού

Πέρα από τη συμβολή τους στον μηχανισμό διαχείρισης των στεγαστικών αιτημάτων, οι Δήμοι έχουν τις προοπτικές να επιτελέσουν ευρύτερα καταλυτικό ρόλο στην αντιμετώπιση των στεγαστικών ανισοτήτων. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι αποτελούν εκείνο το επίπεδο διακυβέρνησης που μπορεί να επιτύχει διαστάσεις αμεσότητας, εξατομίκευσης και κατάλληλης προσαρμογής των εφαρμοζόμενων στεγαστικών πολιτικών. Οι Δήμοι μπορούν να προχωρήσουν στην άμεση συλλογή αρτιότερων, πληρέστερων και εγκυρότερων πληροφοριών αναφορικά με τη διακύμανση των στεγαστικών προβλημάτων, την καταγραφή και τον εντοπισμό διαθέσιμων κενών διαμερισμάτων ή κτιρίων και, ευρύτερα, των θεμάτων που άπτονται της καθημερινότητας των στεγαστικών συνθηκών.

Παράλληλα, είναι σημαντικό να κεφαλαιοποιηθεί από τους Δήμους η τεχνογνωσία που αναπτύχθηκε μέσα από την εφαρμογή του προγράμματος ESTIA που αποσκοπούσε στη στέγαση ευάλωτων αιτούντων άσυλο. Τα εργαλεία και τα πρωτόκολλα που παρήχθησαν από την Ύπατη Αρμοστεία του Ο.Η.Ε. για τους Πρόσφυγες αποτιμώνται ως μια καλή πρακτική η οποία πρέπει να προτυποποιηθεί και να διαχυθεί στους Δήμους όλη της χώρας για τη διαμόρφωση πολιτικών κοινωνικής κατοικίας. Το Δίκτυο Πόλεων, το οποίο είχε επίσης ενεργό συμμετοχή με καινοτόμα εργαλεία διαβούλευσης στη διαχείριση του προσφυγικού θα μπορούσε να αποτελέσει το όχημα συντονισμού για τη μεθόδευση αυτών των σκοπών.

### 9.2.5 Αναδιαπραγμάτευση του προϋπολογισμού που θα (ανα)κατανεμηθεί για πολιτικές κοινωνικής κατοικίας από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Σε αντίθεση με άλλες χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου που βιώνουν αντίστοιχα φαινόμενα στεγαστικής κρίσης, ο προϋπολογισμός που έχει δεσμεύσει το ελληνικό κράτος για σκοπούς κοινωνικής κατοικίας είναι εξόφθαλμα αναντίστοιχος των τρεχουσών στεγαστικών προβλημάτων. Ενδεικτικά, η Πορτογαλία, μια χώρα της Νότιας Ευρώπης που διαθέτει αντίστοιχα μεγέθη και χαρακτηριστικά με την Ελλάδα, έχει εντάξει για στεγαστικές δράσεις έναν προϋπολογισμό 2.7 δισεκατομμυρίων ευρώ. Παρομοίως, η Ισπανία και η Ιταλία έχουν εντάξει προϋπολογισμό για σκοπούς στέγασης 1 δισεκατομμύριο ευρώ η κάθε μια αντίστοιχα.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, ο προϋπολογισμός για την κατοικία ανέρχεται σε μόλις 1.3 εκατομμύρια ευρώ για διαμόρφωση πιλοτικών προγραμμάτων κοινωνικής κατοικίας. Μάλιστα, έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον ότι σε επίπεδο πολιτικών προτεραιοτήτων χρονικά ιεραρχήθηκε πρώτα η υλοποίηση του «Κάλυψη» (ενός προγράμματος γενικευμένης και τακτικής λειτουργίας κοινωνικών διαμερισμάτων) και, στη συνέχεια, έπεται η διαμόρφωση ενός πιλοτικού προγράμματος κοινωνικής κατοικίας. Υπό αυτή την έννοια η πιλοτική εφαρμογή χάνει κάθε νόημα κοινωνικής

χρησιμότητας. Πρόκειται για μια καταφανώς και συνολικά λανθασμένη πολιτική απόφαση, η οποία βρίσκεται μακριά από το τρέχον τοπίο στεγαστικής επισφάλειας. Πρόκειται για μια χαμένη ευκαιρία που στερεί τις κοινωνικές πολιτικές στέγασης από ένα πολύτιμο χρηματοδοτικό και αναπτυξιακό εργαλείο. Η ριζική αναπροσαρμογή του προϋπολογισμού για σκοπούς κοινωνικής κατοικίας σε μεγέθη αντίστοιχα με τις υπόλοιπες χώρες της Νότιας Ευρώπης είναι μονόδρομος.

### 9.2.6 Προοδευτική φορολόγηση του ΕΝΦΙΑ με απαλλαγή για τα κατώτερα κοινωνικά στρώματα

Ο ΕΝΦΙΑ θεσπίστηκε κατά την περίοδο των μνημονιακών πολιτικών ως μια έκτακτη φορολογική επιβάρυνση, η οποία θα διέθετε βραχυχρόνιο ορίζοντα. Τελικώς, κατέληξε ένα μόνιμο μέτρο φορολόγησης της ακίνητης περιουσίας. Είναι απαραίτητο η κλίμακα φορολόγησης του να λάβει πιο προοδευτικά χαρακτηριστικά οδηγώντας σε απαλλαγή από τα φορολογικά βάρη νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα και χαμηλή αντικειμενική αξία κύριας κατοικίας (ενδεικτικά ετήσιο εισόδημα 12.000 ευρώ και αντικειμενική αξία ακινήτου έως 200.000 ευρώ) και να οριστεί μεγαλύτερη φορολόγηση στα ανώτερα εισοδηματικά και περιουσιακά κλιμάκια.

## 9.3 Ειδικόι τομείς παρεμβάσεων του Υπουργείου Στεγαστικής Πολιτικής

### 9.3.1 Παρεμβάσεις στην αγορά μακροχρόνιων μισθώσεων ακινήτων

**Επιδότηση Ενοικίου: Αναπροσαρμογή κριτηρίων με γνώμονα την κάλυψη της διαφοράς των νοικοκυριών που επιβαρύνονται άνω του 40% του Δείκτη Στεγαστικής Επιβάρυνσης**

Στο υφιστάμενο πλαίσιο συλλογής στοιχείων σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο δείκτης στεγαστικής επιβάρυνσης αναφέρεται στα νοικοκυριά των οποίων οι στεγαστικές δαπάνες βαραίνουν άνω του 40% του συνολικού εισοδήματός τους. Οι δαπάνες για ενοίκιο είναι η πιο επιβαρυντική συνιστώσα των στεγαστικών δαπανών στην περίπτωση των μισθώσεων ακινήτων. Η σημερινή λογική χορήγησης επίδοματος ενοικίου στα όρια της ακραίας φτώχειας είναι αναντίστοιχη με το γενικευμένο πλαίσιο στεγαστικής επισφάλειας που εκτείνεται ακόμα και στα μεσαία κοινωνικά στρώματα. Στη βάση αυτού του δείκτη το επίδομα ενοικίου θα πρέπει να αναπροσαρμοστεί, ώστε να υφίσταται επιδότηση για την κάλυψη του άνω του 40% υπόλοιπου ποσού ανεξαρτήτως εισοδηματικών ορίων. Για παράδειγμα, αν ένας εργαζόμενος με μηνιαίο εισόδημα 1.000 ευρώ ενοικιάζει ένα διαμέρισμα 50 τ.μ. με τιμή ενοικίου 450 ευρώ τον μήνα, τότε θα δικαιούται μηνιαίο επίδομα ενοικίου 50 ευρώ, ώστε η επιβάρυνση του από στεγαστικές δαπάνες να πέφτει κάτω από το 40% του συνολικού εισοδήματός του.



### **Απαγόρευση εξώσεων ενοικιαστών που αποδεδειγμένα δεν διαθέτουν εναλλακτική στεγαστική προοπτική μέχρι την προσφορά θέσης στέγασης σε κοινωνική κατοικία**

Η υπηρετήση του στόχου ριζικής εξάλειψης των φαινομένων διαβίωσης στον δρόμο συνυφαίνεται με ένα θωρακισμένο πλαίσιο προστασίας ενάντια στις εξώσεις. Στη βάση κοινωνικών, εισοδηματικών και περιουσιακών κριτηρίων είναι σημαντική η θεσμοθέτηση της απαγόρευσης των εξώσεων για άτομα και νοικοκυριά τα οποία αποδεδειγμένα δεν διαθέτουν εναλλακτική επιλογή αξιοπρεπούς στέγασης με εγγυητή το κράτος. Σε αυτή την περίπτωση, το κράτος οφείλει να καλύπτει το κόστος των στεγαστικών δαπανών μέχρι να είναι ικανό να προσφέρει θέση στέγασης σε κοινωνική κατοικία.

### **Θεμελίωση διαδικασιών κοινωνικού διαλόγου για τη θέσπιση ανώτατων τιμών της αγοράς ενοικίων ανά γεωγραφική ζώνη**

Η μέχρι σήμερα ασθενική έως ανύπαρκτη συλλογική εκπροσώπηση των ενοικιαστών στην Ελλάδα έχει αφήσει πολλά κενά στην προστασία της ενοικιαζόμενης κατοικίας. Σε μια περίοδο ανησυχητικής ανόδου των τιμών στην αγορά ενοικίων προτείνεται η θεμελίωση κοινωνικού διαλόγου με την τριμερή εκπροσώπηση της Πανελληνίας Ομοσπονδίας Ιδιοκτητών Ακινήτων, της σύστασης ανάλογης Πανελληνίας Ομοσπονδίας Ενοικιαστών Ακινήτων και του Υπουργείου Στεγαστικής Πολιτικής. Αντικείμενο του κοινωνικού διαλόγου θα είναι η θέσπιση ανώτατων τιμών ενοικίασης ακινήτων ανά γεωγραφική ζώνη στη βάση συγκεκριμένων κοινωνικών και οικονομικών κριτηρίων.

### **Παρεμβάσεις στην Αγορά Βραχυχρόνιων Μισθώσεων Ακινήτων**

#### **Θέσπιση ανώτατου ορίου διάθεσης ακινήτων για βραχυχρόνιες μισθώσεις ανά γεωγραφική ζώνη**

Η θεσμοθέτηση του κοινωνικού διαλόγου για ζητήματα διαπραγμάτευσης στην αγορά ακινήτων θα έχει ως καθήκον και τη θέσπιση του ανώτατου ορίου διάθεσης ακινήτων για βραχυχρόνιες μισθώσεις ανά γεωγραφική ζώνη. Γνώμονας για τη θέσπιση αυτού του ορίου θα είναι η προστασία των προοπτικών διατήρησης οικονομικά προσιτής κατοικίας και των πολιτιστικών και ανθρωπογεωγραφικών χαρακτηριστικών κάθε γεωγραφικής ζώνης.

#### **Νομοθετική απαγόρευση της δραστηριοποίησης νομικών προσώπων στην αγορά βραχυχρόνιων μισθώσεων. Θέσπιση ανώτατου ορίου διάθεσης ακινήτων για βραχυχρόνια μίσθωση από φυσικά πρόσωπα**

Για μια ριζική επαναφορά της βιωσιμότητας στην αγορά ενοικίων είναι απαραίτητη η απαγόρευση της δραστηριοποίησης νομικών προσώπων στην αγορά βραχυχρόνιων μισθώσεων. Με τον τρόπο αυτό θα τεθεί ένας σημαντικός φραγμός στη δραστηριοποίηση των μεγάλων παικτών (Funds, κτηματομεσιτικές εταιρείες



διαχείρισης). Παράλληλα, με αυτή την ενέργεια είναι σημαντική η θέσπιση του ανώτατου ορίου διάθεσης ακινήτων για βραχυχρόνιες μισθώσεις σε μέγιστο αριθμό δύο διαμερισμάτων. Με τον τρόπο αυτό, ανακόπτεται η δραστηριοποίηση των μεγαλοϊδιοκτητών ακινήτων στην αγορά βραχυχρόνιων μισθώσεων και ευνοείται η περιορισμένη κερδοφορία των μικροϊδιοκτητών που λαμβάνουν συμπληρωματική τόνωση του εισοδήματός τους.

### **Χαρακτηρισμός των βραχυχρόνιων μισθώσεων ως τουριστικές επιχειρήσεις**

Μια ακόμα σημαντική ρύθμιση είναι ο χαρακτηρισμός των περιπτώσεων που διαθέτουν ολόκληρο το διαμέρισμα για βραχυχρόνιες μισθώσεις ως τουριστική επιχείρηση. Με τον τρόπο αυτό τα έσοδα των βραχυχρόνιων μισθώσεων θα φορολογούνται σε καθεστώς ανάλογο με τις τουριστικές επιχειρήσεις και, παράλληλα, θα συμμορφώνονται με το πλαίσιο των κτιριακών και υγειονομικών προδιαγραφών. Οι περιπτώσεις κύριας κατοικίας της οποίας διατίθενται δωμάτια του διαμερίσματος για βραχυχρόνια μίσθωση μπορεί να εξακολουθήσει να λειτουργεί με το υφιστάμενο καθεστώς, καθώς είναι προφανές ότι συντελείται από νοικοκυριά με χαμηλά και μεσαία εισοδήματα.

### **Κατάργηση προγράμματος Golden Visa και θέσπιση ειδικού προσαυξημένου καθεστώτος φορολόγησης για την εκμετάλλευση ακινήτων**

Όπως αναφέρθηκε στο κυρίως σώμα της μελέτης, η Ελλάδα από το 2014 μέχρι το τέλος Απριλίου 2023 διέθετε ένα από τα χαμηλότερα όρια του προγράμματος για την απόκτηση Golden Visa σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, το οποίο ανερχόταν στις 250.000 ευρώ. Ο διπλασιασμός του στις 500.000 ευρώ από τον Μάιο του 2023 είναι μια ευπρόσδεκτη εξέλιξη, η οποία όμως συνέβη έπειτα από μια δεκαετία. Στη δεκαετία αυτή ένα πολύ σημαντικό μέρος των αγοραπωλησιών ακινήτων έχει αποκτηθεί από ξένους επενδυτές. Αξιοσημείωτο κομμάτι αυτού του οικιστικού αποθέματος έχει διοχετευθεί στην αγορά βραχυχρόνιων μισθώσεων αποκομίζοντας μεγάλα οικονομικά οφέλη. Η κατάργηση του προγράμματος Golden Visa θα ανακόψει μια κρίσιμη δεξαμενή πρόκλησης πιέσεων στον τομέα της κατοικίας. Παράλληλα, η θέσπιση ειδικών προσαυξημένων φορολογικών τελών στους κατόχους Golden Visa οι οποίοι έχουν έσοδα από την αγορά βραχυχρόνιων μισθώσεων είναι μια εύλογη πρακτική, η οποία μπορεί να επιφέρει σημαντικές χρηματοδοτικές πηγές για δράσεις στεγαστικής πολιτικής.

### **9.3.2 Παρεμβάσεις για την προστασία της κύριας κατοικίας από πλειστηριασμούς**

**Κατάργηση του «Πτωχευτικού Νόμου» και θέσπιση οριζόντιας προστασίας της κύριας κατοικίας σε περιπτώσεις αποδεδειγμένης αδυναμίας εξυπηρέτησης των δανειακών υποχρεώσεων με διαδικασία εξωδικαστικού συμβιβασμού και κουρέματος του χρέους**

Η διαμόρφωση ενός πλαισίου οριζόντιας προστασίας της κύριας κατοικίας για τα νοικοκυριά που έχουν αποδεδειγμένη αδυναμία εξυπηρέτησης των δανειακών τους υποχρεώσεων είναι μια θεμελιώδης προϋπόθεση για τη λειτουργία της αστικής δημοκρατίας σε συνθήκες πολιτισμένης διαβίωσης. Για την εξυπηρέτηση αυτού του σκοπού απαραίτητη είναι η κατάργηση του «Πτωχευτικού Νόμου», ο οποίος οδήγησε στην άρση οποιουδήποτε πλαισίου προστασίας της κύριας κατοικίας. Παράλληλα, η θεσμοθέτηση της οριζόντιας προστασίας της κύριας κατοικίας στη βάση κριτηρίων που να συνυπολογίζουν εισοδηματικά όρια, αντικειμενική αξία ακινήτου και ύψος δανειακής οφειλής με γνώμονα την αξιοπρεπή διαβίωση. Στο πλαίσιο αυτό, απαραίτητος είναι ο εξωδικαστικός συμβιβασμός για την καταβολή βιώσιμων δόσεων δανείου με το παράλληλο κούρεμα του χρέους.

### **Κατάργηση του «Σχεδίου Ηρακλής» και Δημιουργία Δημόσιου Φορέα Διαχείρισης Κόκκινων Δανείων**

Η κερδοσκοπική επιθετικότητα των Funds εντάθηκε ακόμα περισσότερο, έπειτα από τη θεσμοθέτηση του «Σχεδίου Ηρακλής». Η κατάργηση του θα θέσει σε ένα περισσότερο ελεγχόμενο πλαίσιο την οικονομική δραστηριότητα των Funds. Παράλληλα, είναι απαραίτητο για τις περιπτώσεις της κύριας κατοικίας τα υπερχρεωμένα νοικοκυριά να έχουν προτεραιότητα για την εξαγορά του κόκκινου δανείου τους. Η θεσμοθέτηση ενός δημόσιου φορέα διαχείρισης των κόκκινων δανείων θα επιφέρει ουσιαστική αντιμετώπιση της κερδοσκοπικής συμπεριφοράς τραπεζών και Funds και, παράλληλα, θα δημιουργήσει βιώσιμες συνθήκες όρων αποπληρωμής και εξυπηρέτησής τους για τους υπερχρεωμένους οφειλότες.

### **Θεσμοθέτηση διαδικασιών κοινωνικού διαλόγου στις διαδικασίες διαπραγμάτευσης και κουρέματος των κόκκινων δανείων**

Σε παρόμοιο πνεύμα με τη θεσμοθέτηση διαδικασιών κοινωνικού διαλόγου για τη διαμόρφωση των ανώτατων τιμών ενοικίων ανά γεωγραφική ζώνη, προτείνεται η θεσμοθέτηση τριμερούς διαπραγμάτευσης για τον καθορισμό ανώτατων ορίων δόσεων αποπληρωμής για τα κόκκινα δάνεια που αφορούν την κύρια κατοικία. Η τριμερής διαπραγμάτευση θα απαρτίζεται από εκπρόσωπο της τράπεζας, εκπρόσωπο οργανώσεων προστασίας της κατοικίας και από εκπρόσωπο του Υπουργείου Στεγαστικής Πολιτικής. Το ανώτατο όριο θα μπορούσε να υπολογίζεται στη βάση εισοδηματικών κριτηρίων, αντικειμενικής αξίας του ακινήτου και του ύψους της δανειακής οφειλής.

### **9.3.3 Παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας**

#### **Επανάκτηση του πλειοψηφικού πακέτο μετοχών της ΔΕΗ από το κράτος**

Η άμεση επανακρατικοποίηση της Δ.Ε.Η. αποτελεί μια αναγκαία προϋπόθεση για τον επαναπροσδιορισμό του ηλεκτρικού ρεύματος ως κοινωνικό αγαθό. Η υφιστάμενη

ενεργειακή κρίση και οι ασκούμενες πολιτικές εκτίναξαν τις τιμές του ρεύματος και μόνο ο κρατικός έλεγχος μπορεί να καταστήσει την κατανάλωση ενέργειας βιώσιμη για τα μικρομεσαία και φτωχά νοικοκυριά.

### **Κατάργηση του Χρηματιστηρίου Ενέργειας**

Η θεσμοθέτηση του χρηματιστηρίου ενέργειας εισήγαγε ένα καθεστώς ολιγοπωλιακής κερδοσκοπίας που συνέβαλλε σημαντικά στην εκτόξευση των τιμών ενέργειας στο εγχώριο περιβάλλον. Η κατάργηση του χρηματιστηρίου ενέργειας και η άμεση θέσπιση ανώτατης τιμής χονδρικής πώλησης ανά μονάδα παραγωγής είναι δύο απολύτως αναγκαίες θεσμικές πρωτοβουλίες που θα οδηγήσουν στην επαναφορά της αγοράς ενέργειας σε μια κοινωνικά βιώσιμη συνθήκη.

### **Κάλυψη ενεργειακού κόστους για νοικοκυριά που οι ενεργειακές δαπάνες επιβαρύνουν παραπάνω από 10% το διαθέσιμο εισόδημα τους**

Η ευθυγράμμιση των επιδομάτων ενέργειας με τα όρια που τίθενται στον ορισμό των φαινομένων ενεργειακής φτώχειας θα οδηγήσει σε ουσιαστικές παρεμβάσεις για την υποστήριξη της ενεργειακής κατανάλωσης των φτωχών νοικοκυριών. Επάνω σε αυτή τη λογική είναι θεμιτή η κρατική επιδότηση των ενεργειακών δαπανών για την κάλυψη του υπόλοιπου κόστους σε όσα νοικοκυριά επιβαρύνονται άνω του 10% του διαθέσιμου εισοδήματος τους για ενεργειακές δαπάνες. Για παράδειγμα, ένα μονοπρόσωπο νοικοκυριό που έχει μηνιαίο εισόδημα 1.000 και ενεργειακές δαπάνες 150 ευρώ τον μήνα, θα λαμβάνει επιδότηση ενέργειας 50 ευρώ τον μήνα.

### **Βελτίωση της προσβασιμότητας του προγράμματος «Εξ' Οικονομώ» για τα φτωχά νοικοκυριά**

Το πρόγραμμα «Εξ' Οικονομώ» αφορά την επιδότηση παρεμβάσεων ενεργειακής αναβάθμισης των κτιρίων. Έχει σχολιαστεί ως μια θετική πρωτοβουλία που μπορεί να επιφέρει σημαντικές αλλαγές στον ενεργειακό μετασχηματισμό των κατοικιών. Ωστόσο, ταυτόχρονα έχουν αναφερθεί αρκετά εμπόδια στην ένταξη των φτωχών νοικοκυριών στο πρόγραμμα στο πλαίσιο της ενεργειακής αναβάθμισης των διαμερισμάτων τους. Με γνώμονα την καλύτερη δυνατή ενεργειακή θωράκιση η επιδότηση του «Εξ' Οικονομώ» θα μπορούσε να εκτείνεται στο 100% για την ενεργειακή αναβάθμιση των κατοικιών φτωχών νοικοκυριών. Τα κριτήρια για μια τέτοια παρέμβαση θα μπορούσαν να είναι εισοδηματικά και περιουσιακά, καθώς και με βάση την αντικειμενική αξία και την παλαιότητα των ακινήτων.

### **9.3.4 Παρεμβάσεις για την εξάλειψη των τοπίων ανθρωπιστικής κρίσης**

**Ριζικός Μετασχηματισμός των Προτεραιοτήτων των Κοινωνικών Πολιτικών Στέγασης: Μετάβαση του Κέντρου Βάρους από τις Στεγαστικές Υπηρεσίες Έκτακτης Ανάγκης προς τις Πολιτικές Πρόληψης της Απώλειας Στέγης**

Η σημερινή μορφολογία των κοινωνικών πολιτικών στέγασης φανερώνει την κυριαρχία των στεγαστικών υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Πρόκειται για υπηρεσίες που ούτε προλαμβάνουν, ούτε αντιμετωπίζουν τα φαινόμενα έλλειψης στέγης. Στη συνήθη εκδοχή τους προσφέρουν μια μερική και οριακή υποστήριξη στην κάλυψη των απολύτως βασικών ανθρωπίνων αναγκών (σίτιση, υλική συνδρομή, προσωρινή διανυκτέρευση) που οδηγεί στην αναπαραγωγή και τον εγκλωβισμό των αστέγων στην υφιστάμενη κοινωνική τους κατάσταση. Στο πλαίσιο του στόχου ριζικής εξάλειψης της διαβίωσης στον δρόμο είναι απαραίτητος ο αναπροσανατολισμός των προτεραιοτήτων των κοινωνικών πολιτικών στέγασης. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί μέσα από τη θέσπιση των πολιτικών κοινωνικής κατοικίας και τη θεσμική ενδυνάμωση του πλαισίου προστασίας των εξώσεων και των πλειστηριασμών, προκειμένου να υπάρξει αισθητή θωράκιση της στέγασης ως ανθρώπινο δικαίωμα. Είναι απαραίτητο να σημειωθεί ότι αποδέκτες αυτών των στεγαστικών παρεμβάσεων θα είναι όσες πληθυσμιακές ομάδες πλήττονται από φαινόμενα έλλειψης στέγης συνολικά (άστεγοι, αιτούντες άσυλο και πρόσφυγες, οικονομικοί μετανάστες, Ρομά, χρήστες εξαρτησιογόνων ουσιών, άτομα με ψυχικά νοσήματα, άτομα με αναπηρία, ασυνόδευτα ανήλικα, μοναχικοί ηλικιωμένοι, ΛΟΑΤΚΙ, κ.α.)

### **Εφαρμογή του από το 2013 εκπονημένου εθνικού σχεδίου δράσης για την αντιμετώπιση του προβλήματος έλλειψης στέγης**

Με την προτεραιοποίηση των πολιτικών κοινωνικής κατοικίας και της θεσμικής προστασίας της κύριας κατοικίας δεν υπονοείται ότι τα υπόλοιπα κομμάτια των κοινωνικών πολιτικών στέγασης δεν διαθέτουν κοινωνική χρησιμότητα. Αντιθέτως, είναι πολύ σημαντικό να τεθούν σε μια διάταξη που να τους προσφέρεται η δυνατότητα να συνεισφέρουν αναλόγως του κοινωνικού τους ρόλου. Μια τέτοια συνεκτική διασύνδεση επιχειρήθηκε το 2013 με το εθνικό σχέδιο δράσης για την αντιμετώπιση του προβλήματος έλλειψης στέγης από τα στελέχη του τότε Τμήματος Προστασίας Ευπαθών Ομάδων, της Διεύθυνσης Κοινωνικής Αντίληψης και Αλληλεγγύης, της Γενικής Διεύθυνσης Πρόνοιας του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, το οποίο ουδέποτε τέθηκε σε πολιτική εφαρμογή. Έχοντας, λοιπόν, ως προμετωπίδα τις στεγαστικές υπηρεσίες πρόληψης της αστεγίας, οι υπόλοιπες κοινωνικές πολιτικές στέγασης μπορούν να προσανατολιστούν στην υπηρέτηση αυτού του στρατηγικού προσανατολισμού.

Ειδικότερα, οι στεγαστικές υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης οφείλουν να προσφέρουν με γρήγορα αντανακλαστικά την επαρκή κάλυψη των βασικών αναγκών των αστέγων. Παράλληλα, θα πρέπει να διασυνδέονται μέσω του μηχανισμού διαχείρισης στεγαστικών αιτημάτων άμεσα και οργανικά με τις δομές μεταβατικής φιλοξενίας. Πρέπει οι πολιτικές έκτακτης ανάγκης, με άλλα λόγια, να πάψουν να είναι το επίκεντρο των κοινωνικών πολιτικών στέγασης, αλλά να αποτελούν ένα επαρκές ύστατο δίκτυο ασφάλειας για όσους δεν καταφέρνουν να προστατευθούν από τις προληπτικές πολιτικές, οι οποίες, όπως αναφέρθηκε, χρήζουν διεύρυνσης.

Οι πολιτικές μεταβατικής φιλοξενίας, με τη σειρά τους, πρέπει να συνδεθούν συνεκτικά με τις πολιτικές κοινωνικής κατοικίας και κοινωνικής ένταξης. Οι πολιτικές μεταβατικής φιλοξενίας μπορούν να θεωρηθούν ως ένα πρώτο βήμα κοινωνικής επανένταξης, ωστόσο αν δεν συνοδευθούν από άλλα ενταξιακά μέτρα, όπως οι πολιτικές κατάρτισης, απασχόλησης, εξατομικευμένης προσέγγισης των κοινωνικών προβλημάτων κάθε αστέγου, κινδυνεύουν να καταλήξουν σε πολιτικές ιδρυματοποίησης, όπως συνηθέστερα συμβαίνει με τους ξενώνες αστέγων.

Τέλος, η ανάπτυξη εξατομικευμένων δράσεων κοινωνικής ενδυνάμωσης σε πληθυσμιακές ομάδες με ετερόκλητα χαρακτηριστικά και αίτια απώλειας στέγης αποτελεί μια εξίσου σημαντική προϋπόθεση για τη διαμόρφωση αποτελεσματικών πολιτικών στεγαστικής και κοινωνικής ένταξης. Επομένως, η τόνωση του ρόλου της κοινωνικής εργασίας και της κοινωνικής πολιτικής εν γένει καθίσταται νευραλγική για μια ριζική αλλαγή της υφιστάμενης διάταξης των κοινωνικών πολιτικών στέγασης.

Πριν την προκήρυξη των εθνικών εκλογών του Μαΐου 2023 ένα σχέδιο με τίτλο: «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Αντιμετώπιση της Αστεγίας 2023» εκπονήθηκε, παρότι το προηγούμενο δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Η τύχη του νέου σχεδίου είναι προς το παρόν παρόμοια, καθώς ουδέποτε τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση, ώστε να δρομολογηθεί η εφαρμογή του.

### **Διοχέτευση των Προγραμμάτων «Στέγαση και Εργασία για τους Άστεγους» και «Κάλυψη» στην Τράπεζα Κοινωνικής Κατοικίας του Υπουργείου Στεγαστικής Πολιτικής**

Όπως αναφέρθηκε στο κυρίως σώμα του κειμένου, η διαμόρφωση του προγράμματος «Κάλυψη», αντί της περαιτέρω ενδυνάμωσης του προγράμματος «Στέγαση και Εργασία για τους Άστεγους», γεννά πολλά ερωτηματικά και εύλογες απορίες για το αν υπάρχει στρατηγικός προσανατολισμός στις ασκούμενες κοινωνικές πολιτικές στέγασης. Ο προβληματισμός αυτός ανακύπτει από το γεγονός ότι, αντί να ενδυναμωθεί ένα υφιστάμενο πρόγραμμα επιδότησης κατοικίας που συνδυάζεται με καινοτόμα εργαλεία παρέμβασης, όπως η προώθηση της απασχόλησης, επιλέγεται η εξαγγελία ενός πρόσθετου προγράμματος στέγασης με λιγότερα εργαλεία κοινωνικής παρέμβασης απ' ό,τι το υφιστάμενο. Στη βάση της προοπτικής δημιουργίας μιας τράπεζας κοινωνικής κατοικίας, αμφότερα τα δύο προγράμματα θα μπορούσαν να διοχετευθούν σε αυτή ως αξιοποίηση της στεγαστικού αποθέματος του ιδιωτικού τομέα ακινήτων.



# Βιβλιογραφία





## Ελληνόγλωσση

- Αθανασίου, Ε. και Κώτση, Α. (2018), «Εξελιξείς στη Βραχυχρόνια Μίσθωση Ακινήτων στην Ελλάδα», ΚΕΠΕ, Οικονομικές Εξελιξείς, 37: σ. 56–61.
- Αλεξανδρή, Γ. (2022), «Χρηματοπιστικοποίηση της Κατοικίας. Τι είναι και γιατί μας αφορά», διαθέσιμο στο: [https://eteron.org/chrimatistikopoiisi-tis-katoikias/#:~:text=%CE%97%20%CF%87%CF%81%CE%B7%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%AF%CE%B7%CF%83%CE%B7%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%AF%CE%B1%CF%82%20\(housing,%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD%20%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CF%87%CF%81%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82.](https://eteron.org/chrimatistikopoiisi-tis-katoikias/#:~:text=%CE%97%20%CF%87%CF%81%CE%B7%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%AF%CE%B7%CF%83%CE%B7%20%CF%84%CE%B7%CF%82%20%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%AF%CE%B1%CF%82%20(housing,%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD%20%CE%AD%CE%BD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%CE%B1%20%CF%84%CE%BF%CF%85%20%CF%87%CF%81%CE%AE%CE%BC%CE%B1%CF%84%CE%BF%CF%82.)
- Βαταβάλη, Φ. και Χατζηκωνσταντίνου, Ε. (2018), Γεωγραφίες της Ενεργειακής Φτώχειας στην Αθήνα της Κρίσης. Τρία Κείμενα και Έξι Ιστορίες Πολυκατοικιών, Αθήνα: Angelus Novus.
- Βαταβάλη, Φ. και Χατζηκωνσταντίνου, Ε. (2019), «Κατοικία και Πρόσβαση στην Ενέργεια: Νέα Φαινόμενα και Απαντήσεις σε ένα Μεταβαλλόμενο Τοπίο», στο Κουραχάνης, Ν. (Επιμ.), Κατοικία και Κοινωνία. Προβλήματα, Πολιτικές και Κινήματα, Αθήνα: Διόνικος.
- Βαταβάλη, Φ., Κατσουλάκος, Ν. και Χατζηκωνσταντίνου, Ε. (2022), «Προβλήματα, Πρακτικές και Αντιλήψεις σε Σχέση με την Κατανάλωση Ενέργειας στην Κατοικία», Αθήνα: Ινστιτούτο Νίκος Πουλαντζάς.
- Βατικιώτης, Λ. (2019), «Ενεργειακή Φτώχεια στις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις», Ερευνητικό Κείμενο, Αθήνα: ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ.
- Βενιέρης, Δ. και Παπαθεοδώρου, Χ. (Επιμ.) (2003), Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και Προοπτικές, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Βέττας, Ν., Danchev, S., Μανιάτης, Γ., Παρατσιώκας, Ν. και Βαλάσκας, Κ. (2021), «Ο Τομέας της Ενέργειας στην Ελλάδα: Τάσεις, Προκλήσεις και Προοπτικές», ΙΟΒΕ-Διανέοσις, διαθέσιμο στο: <https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2021/07/Energy-VERSION-30.06.2021.pdf>
- Γετίμης, Π. και Γράβαρης, Δ. (Επιμ.), Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική. Η Σύγχρονη Προβληματική, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Γούναρη, Ξ. (2023), «Ακίνητα: Ακριβή υπόθεση η στέγαση – Τα ενοίκια «ροκανίζουν» το 35% των εισοδημάτων», Οικονομικός Ταχυδρόμος, 20/04/2023, διαθέσιμο στο: <https://www.ot.gr/2023/04/20/oikonomia/akinita/fotia-ta-enoikia-rokanizoun-to-35-ton-eisodimatou/>
- Γράβαρης, Δ. (1997), Κρίση του Κοινωνικού Κράτους και Νεωτερικότητα, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.

- Γράβαρης, Δ. (2018), «Δύο Ιστορικές Μορφές του Κοινωνικού Κράτους», στο Σακελλαρόπουλος, Θ., Οικονόμου, Χ., Σκαμνάκης, Χ. και Αγγελάκη, Μ. (Επιμ.), Κοινωνική Πολιτική, Αθήνα: Διόνικος.
- Γυφτοπούλου, Σ., Μπαλαμπανίδης, Δ., Παπατζανή, Ε. και Σιατίτσα, Δ. (2022), «Βραχυχρόνιες Μισθώσεις», διαθέσιμο στο: <https://stegasi360.eteron.org/vrachychronies-misthoseis/>
- Δημητριάδη, Α. και Μαλαμίδης, Χ. (Επιμ.) (2022), *Ευρωπαϊκές Αξίες και Προσφυγική «Κρίση». Η Περίπτωση της Ελλάδας*, Αθήνα: Νήσος.
- Δημουλάς, Κ. (2017), «Η Εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης στην Ελλάδα», *Κοινωνική Πολιτική*, 7: σ. 7-24.
- Δημουλάς, Κ. και Κουζής, Γ. (Επιμ.) (2018), *Κρίση και Κοινωνική Πολιτική. Αδιέξοδα και Λύσεις*, Αθήνα: Τόπος.
- Δημουλάς, Κ., Κουραχάνης, Ν. και Καζάνη, Α. (2019), «Το Πρόγραμμα Στέγαση και Επανάταξη: Αποτελέσματα της Επίσημης Αξιολόγησης», στο Κουραχάνης, Ν. (Επιμ.), *Κατοικία και Κοινωνία. Προβλήματα, Πολιτικές και Κινήματα*, Αθήνα: Διόνικος.
- ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2022), «Δελτίο Τύπου. Υλική και Κοινωνική Στέρηση και Συνθήκες Διαβίωσης. Έρευνα Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών: Έτος 2021 (Περίοδος αναφοράς εισοδήματος: Έτος 2020)», Πειραιάς.
- ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2023), «Ελλάς με Αριθμούς. Ιανουάριος-Μάρτιος 2023», Πειραιάς.
- ΕΛ.ΣΤΑΤ. (2023), «Έρευνα Εργατικού Δυναμικού: Δ' τρίμηνο 2022», Πειραιάς.
- Εμμανουήλ, Δ. (2006), «Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 120: 3-35.
- Ενωτική Πρωτοβουλία κατά των Πλειστηριασμών (2023), «Συγκεντρωτικά Στοιχεία γύρω από τη Διενέργεια Ηλεκτρονικών Πλειστηριασμών 2017-2023», Αθήνα.
- Θεοδωροπούλου, Σ. και Πιέρρος, Χ. (2023), «Πληθωρισμός και Αντιπληθωριστικές Πολιτικές: Η περίπτωση της Ελλάδας», διαθέσιμο στο: <https://eteron.org/plithorismos-kai-antiplithoristikikes-politikes/>
- Ιωαννίδης, Α. (2023), *Απασχόληση και ανεργία των νέων στην Ελλάδα: υφιστάμενη κατάσταση και προοπτικές*, Αθήνα: ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ.
- Κάλφα, Κ. (2019), *Αυτοστέγαση Τώρα! Η Αθέατη Πλευρά της Αμερικανικής Βοήθειας στην Ελλάδα*, Αθήνα: FUTURA.
- Κασμάτη, Κ. (1992), *Πόντιοι Μετανάστες από την Σοβιετική Ένωση: Κοινωνική και Οικονομική τους Ένταξη*, Αθήνα: Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού.
- Κατερίνη, Τ. (2019), «Το Κίνημα κατά των Πλειστηριασμών Κατοικίας» στο Κουραχάνης, Ν. (Επιμ.), *Κατοικία και Κοινωνία. Προβλήματα, Πολιτικές και Κινήματα*, Αθήνα: Διόνικος.

- Κατερίνη, Τ. και Κουραχάνης, Ν. (2020), «Πολιτικές Στέγασης και Κοινωνικής Πρόνοιας στη Διακυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ», στο Λάσκος, Χ. και Παπαδάτος, Δ. (Επιμ.) (2020), Ο ΣΥΡΙΖΑ στην Κυβέρνηση. Η Αριστερά;, Αθήνα: Τόπος.
- Καφετζής, Α. (2022), «Ενεργειακή Φτώχεια, Στέγαση και Εργαλεία Πολιτικής: Αναπαράγοντας τις Ανισότητες», διαθέσιμο στο: <https://eteron.org/energeiakiftocheia-stegasi-kai-ergaleia-politikis-anaparagontas-tis-anisotites/>
- Καψάλης, Α., Κουμαριανός, Β. και Κουραχάνης, Ν. (Επιμ.) (2021), *Κοινωνική Πολιτική, Αυταρχικός Νεοφιλελευθερισμός και Πανδημία*, Αθήνα: Τόπος.
- Κομνηνού, Ε. και Γουργιώτης, Α. (2023), «Η Εργαλειοθήκη του Υπερτουρισμού», στο Γεμενετζή, Γ., Νιαβής, Σ. και Τασοπούλου, Α. (Επιμ.), Χωρικός και Αναπτυξιακός Σχεδιασμός: Προκλήσεις και Ευκαιρίες, Πρακτικά 6ου Πανελληνίου Συνεδρίου Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Βόλος: Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας.
- Κοροβέση, Α. (2019), «Εξελίξεις σε Ευρωπαϊκό και Εθνικό Επίπεδο σχετικά με την Ενεργειακή Φτώχεια», στο Μεταξά, Κ. (Επιμ.), Ενεργειακή Φτώχεια στην Ελλάδα. Πολιτικές Εξελίξεις και Προτάσεις Κοινωνικής Καινοτομίας για την Αντιμετώπιση της, Θεσσαλονίκη: Ίδρυμα Χαϊνριχ Μπελ. Διαθέσιμο στο: [https://gr.boell.org/sites/default/files/2020-12/BOLL\\_POVERTY2\\_WEB.pdf](https://gr.boell.org/sites/default/files/2020-12/BOLL_POVERTY2_WEB.pdf)
- Κοτζαμάνης, Β. και Μαλούτας, Θ. (1985), «Η Κρατική Παρέμβαση στον Τομέα της Εργατικής-Λαϊκής Κατοικίας: οι Παράγοντες Διαμόρφωσης του Χαρακτήρα της στη Μεταπολεμική Ελλάδα», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 56: σ. 129-154.
- Κουζής, Γ. (2022), *Η Μεγάλη Εργασιακή Απορρύθμιση*, Αθήνα: Τόπος.
- Κουραχάνης Ν. (2016), «Ποιοτική Διερεύνηση των Αιτίων Απώλειας Στέγης σε Πληθυσμό Αστέγων Παραγωγικής Ηλικίας στην Αθήνα», *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*, 17(66): σ. 88-111.
- Κουραχάνης Ν. (2017), *Κοινωνικές Πολιτικές Στέγασης. Η Ελληνική Υπολειμματική Προσέγγιση*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Κουραχάνης Ν. (2018), «Κοινωνικές Πολιτικές Στέγης στην Ελλάδα της Κρίσης» στο Κουζής Γ. και Δημουλάς Κ. (Επιμ.), *Κρίση και Κοινωνική Πολιτική. Αδιέξοδα και Λύσεις*, Αθήνα: Τόπος.
- Κουραχάνης, Ν. (2019), *Πολιτικές Στέγασης Προσφύγων. Προς την Κοινωνική Ενσωμάτωση ή την Προνοιακή Εξάρτηση;*, Αθήνα: Τόπος.
- Κουραχάνης, Ν. (2020), «Τι Σημαίνει "Μένουμε Σπίτι" για Όσους Δεν Έχουν;», στο Διεθνής Αμνηστία (Επιμ.), *Αγώνας σε Καιρούς Αβεβαιότητας. Ανθρώπινα Δικαιώματα και Πανδημία*, διαθέσιμο στο: <https://www.amnesty.gr/ebooks/23351/agonas-se-kairoys-avevaiotitas-anthropina-dikaiomata-pandimia>
- Κουραχάνης, Ν. (2022), «Μελέτη Αποτίμησης της Υφιστάμενης Κατάστασης των Αστέγων από την Πλευρά των Ωφελούμενων και των Επαγγελματιών που

- Προσφέρουν Υπηρεσίες στο Συγκεκριμένο Πληθυσμό στον Δήμο Αθηναίων. Π2: Τελικό Παραδοτέο», Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Κουραχάνης, Ν. (Επιμ.) (2019), Κατοικία και Κοινωνία. Προβλήματα, Πολιτικές και Κινήματα, Αθήνα: Διόνικος.
- Κωτσονόπουλος, Λ. (2016), Η Χαμένη Συναίνεση. Κοινωνικό Κράτος, Καπιταλισμός και Δημοκρατία, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα.
- Λιάλιος, Γ. (2021), «Μεταλλαγές στην Ιδιοκτησία Ακινήτων στο Κέντρο της Αθήνας τη Δεκαετία της Οικονομικής Κρίσης (2009–2018). Η Περίπτωση των Εξαρχείων», Κοινωνικός Άτλαντας της Αθήνας, διαθέσιμο στο: <https://www.athenssocialatlas.gr/%CE%AC%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF/%CE%BC%CE%B5%CF%84%CE%B1%CE%BB%CE%BB%CE%B1%CE%B3%CE%AD%CF%82-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B9%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%BA%CF%84%CE%B7%CF%83%CE%AF%CE%B1-%CE%B1%CE%BA%CE%B9%CE%BD%CE%AE%CF%84%CF%89%CE%BD/>
- Μαλούτας, Θ. (1988), «Χωρική Δομή και Κοινωνική Διαδικασία στην (Υπ)ανάπτυξη του Ελληνικού Κράτους Πρόνοιας», στο Μαλούτας, Θ. και Οικονόμου, Δ. (Επιμ.), Προβλήματα Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και Τομεακές Προσεγγίσεις, Αθήνα: Εξάντας.
- Μαλούτας, Θ. (1990), Αθήνα, Κατοικία και Οικογένεια. Ανάλυση των Μεταπολεμικών Πρακτικών Στέγασης, Αθήνα: Εξάντας.
- Μαλούτας, Θ. (2018), *Η Κοινωνική Γεωγραφία της Αθήνας*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Μαλούτας, Θ. (2021), «Η Αντιπαροχή», στο Γεωργακόπουλος, Θ. (Επιμ.), *10 Μεταρρυθμίσεις που Άλλαξαν την Ελλάδα*, Αθήνα: Διανέοσις.
- Μαλούτας, Θ. και Οικονόμου, Δ. (Επιμ.) (1988), Προβλήματα Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και Τομεακές Προσεγγίσεις, Αθήνα: Εξάντας.
- Μαλούτας, Θ. και Σπυρέλλης, Σ.Σ. (2015), «Η Πολυκατοικία της Αντιπαροχής και ο Κάθετος Κοινωνικός Διαχωρισμός», Κοινωνικός Άτλαντας της Αθήνας, διαθέσιμο στο: <https://www.athenssocialatlas.gr/%CE%AC%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF/%CE%BA%CE%AC%CE%B8%CE%B5%CF%84%CE%BF%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CF%87%CF%89%CF%81%CE%B9%CF%83%CE%BC%CF%8C%CF%82/>
- Μανταλόβας, Χ. (2014), «Σταθμοί στην Πορεία Απελευθέρωσης της Αγοράς Ενέργειας», Εφημερίδα Ο Ριζοσπάστης, διαθέσιμο στο: <https://www.rizospastis.gr/story.do?id=8011310>
- Μαργαρίτης, Α. (2022), «Πως η Απουσία Στεγαστικής Πολιτικής Οδήγησε την Ελλάδα σε Στεγαστική Κρίση», Όμιλος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων, διαθέσιμο στο: <https://odeth.eu/%CF%80%CF%89%CF%82-%CE%B7-%CE%B1%CF%80%CE%BF%CF%85%CF%83%CE%AF%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%B5%CE%B3%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%BF/>

- Μαργαρίτης, Δ. (2022), «Τι είναι Τελικά η Ρήτρα Αναπροσαρμογής;», διαθέσιμο στο: [https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/eyaggelos\\_margaritis/ti-einai-telika-iritra-anaprosarmogis](https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/eyaggelos_margaritis/ti-einai-telika-iritra-anaprosarmogis)
- Μητροπούλου, Α. (2019), «Airbnb και Πλατφόρμες Ενοικίασης Κατοικιών: Ποια η σχέση τους με το φαινόμενο του «υπερτουρισμού» και της «τουριστοφοβίας»;», Σύγχρονα Θέματα, 143-144
- Μπαλαμπανίδης, Δ. και Παπατζανή, Ε. (2022), «Το Airbnb και το Μέλλον της Στέγασης στην Ελλάδα», διαθέσιμο στο: <https://eteron.org/to-airbnb-kai-to-mellon-tis-stegasis-stin-ellada/>
- Μπαλαμπανίδης, Δ., Πέττας, Δ. και Παπατζανή, Ε. (2019), Το *Airbnb* στην Πόλη. Ευκαιρία ή Απειλή; Αθήνα: Πόλις.
- Οικονομικός Ταχυδρόμος (2021), «Τι είναι το Σχέδιο Ηρακλής», διαθέσιμο στο: <https://www.ot.gr/2021/04/14/academia/ti-einai-to-sxedio-iraklis/>
- Οικονόμου, Δ. (1988), «Σύστημα Γης και Κατοικίας στη Μεταπολεμική Ελλάδα», στο Μαλούτας Θ. και Οικονόμου, Δ. (Επιμ.), Προβλήματα Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και Τομεακές Προσεγγίσεις, Αθήνα: Εξάντας.
- Παπαδοπούλου Δ. και Κουραχάνης Ν. (2017), Άστεγοι και Κοινωνικός Αποκλεισμός στην Ελλάδα της Κρίσης, Αθήνα: Τόπος.
- Παπαθεοδώρου, Χ. (2018), «Φτώχεια και Λιτότητα στην Ελλάδα της Κρίσης: Η Ενδυνάμωση του Νεοφιλελευθερισμού και η Συρρίκνωση του Συστήματος Κοινωνικής Προστασίας», στο Δημουλάς, Κ. και Κουζής, Γ. (Επιμ.), Κρίση και Κοινωνική Πολιτική. Αδιέξοδα και Λύσεις, Αθήνα: Τόπος.
- Παπακωνσταντίνου, Γ. (2022), «Ακίνητα: Τον Ανήφορο έχουν Πάρει τα Ενοίκια – Αύξηση 30% κατά Μέσο Όρο σε μια Τριετία», διαθέσιμο στο: <https://www.insider.gr/real-estate/217155/akinita-ton-aniforo-ehoyg-n-parei-ta-enoikia-ayxisi-30-kata-meso-oro-se-mia-3etia>
- Πετμεζίδου, Μ. (2021), «Η Πανδημία και το Μέλλον του Κοινωνικού Κράτους», στο Κονδύλης, Η. και Μπένος, Α. (Επιμ.), Πανδημία COVID-19 και οι Σύγχρονες Απειλές στη Δημόσια Υγεία, Αθήνα: Τόπος.
- Πετμεζίδου-Τσουλουβή, Μ. (1992), Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνική Πολιτική, Αθήνα: Εξάντας.
- Πετρίδη, Κ. (2022), «Ακτινογραφώντας το Ελληνικό Πρόγραμμα Golden Visa», διαθέσιμο στο: <https://eteron.org/programma-golden-visa/>
- Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ) (2022), «Ενημερωτικό Σημείωμα για την Κερδοφορία των Καθετοποιημένων Εταιριών στις Αγορές Ηλεκτρικής Ενέργειας και Φυσικού Αερίου», διαθέσιμο στο: <https://www.rae.gr/wp-content/uploads/2022/05/%CE%95%CE%9D%CE%97%CE%9C%CE%95%CE%A1%CE%A9%CE%A4%CE%99%CE>

E%9A%CE%9F-%CE%A3%CE%97%CE%9C%CE%95%CE%99%CE%A9%CE%9C%CE%91-%CE%93%CE%99%CE%91-%CE%A4%CE%97%CE%9D-%CE%9A%CE%95%CE%A1%CE%94%CE%9F%CE%A6%CE%9F%CE%A1%CE%99%CE%91-%CE%9A%CE%91%CE%98%CE%95%CE%A4%CE%9F%CE%A0%CE%9F%CE%99%CE%97%CE%9C%CE%95%CE%9D%CE%A9%CE%9D-%CE%95%CE%A4%CE%91%CE%99%CE%A1%CE%95%CE%99%CE%8F%CE%9D-%CE%97%CE%9B.%CE%95%CE%9D-%CE%9A%CE%91%CE%99-%CE%A6%CE%A5%CE%A3%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5-%CE%91%CE%95%CE%A1%CE%99%CE%9F%CE%A5.pdf

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2018), «Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική σε Ιστορική Προοπτική», στο Σακελλαρόπουλος, Θ., Οικονόμου, Χ., Σκαμνάκης, Χ. και Αγγελάκη, Μ. (Επιμ.), Κοινωνική Πολιτική, Αθήνα: Διόνικος.

Σιατίτσα, Δ. (2019), *Που Ζεις; Κατοικία στην Ελλάδα: Επιπτώσεις της Λιτότητας και Προοπτικές*, Αθήνα: Ίδρυμα Rosa Luxemburg.

Σιατίτσα, Δ., Γυφτοπούλου Στ., Μπαλαμπανίδης Δ. και Παπατζανή, Ε. (2022) «Κείμενο πολιτικής: Για το Δικαίωμα στην Οικονομικά Προσιτή Ενοικιαζόμενη Κατοικία», Αθήνα: Eteron. Διαθέσιμο στο: [https://eteron.org/wp-content/uploads/2022/06/Enoikia\\_ETERON\\_Policy\\_Paper\\_28\\_6\\_2022.pdf](https://eteron.org/wp-content/uploads/2022/06/Enoikia_ETERON_Policy_Paper_28_6_2022.pdf)

Σιώζιου, Ι. (2022), «Τι Φταίει για το Πανάκριβο Ρεύμα; Ο ρόλος του Χρηματιστηρίου Ενέργειας», διαθέσιμο στο: <https://www.sofokleousin.gr/ti-ftaiei-gia-to-panakrivo-reyma-o-rolos-tou-xrimatistiriou-energ>

Σπυροπούλου, Γ. και Χριστόπουλος, Δ. (2016), Προσφυγικό. «Θα τα Κατεφέρουμε»; Αθήνα: Παπαζήση.

Στεργίου, Δ. (2022), «Όλα τα «Κουφά» με το... «Μείζον Εθνικό Θέμα» της... «Επανακρατικοποίησης» της ΔΕΗ!», Οικονομικός Ταχυδρόμος, διαθέσιμο στο: <https://www.ot.gr/2022/09/20/apopseis/ola-ta-koufa-me-to-meizon-ethniko-thema-tis-epanakratikopoiisis-tis-dei/>

Συμιγιάννης, Γ. και Χονδρογιάννης, Γ. (2009), «Τιμές Κατοικιών: Η Πρόσφατη Ελληνική Εμπειρία», στο Τράπεζα της Ελλάδος (2009), Αγορές Ακινήτων: Εξελίξεις και Προοπτικές, Ομιλίες Ημερίδας 29ης Απριλίου 2009, Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.

Τράπεζα της Ελλάδος (2023), «Δείκτες Τιμών Οικιστικών και Επαγγελματικών Ακινήτων και Άλλοι Βραχυχρόνιοι Δείκτες», Αθήνα.

Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (2023), «24 Ερωτήσεις-Απαντήσεις για το Πρόγραμμα Χορήγησης Χαμηλότοκων Στεγαστικών Δανείων σε Νέους και Νέα Ζευγάρια», Δελτίο Τύπου, 1/4/2023, Αθήνα.

Υπουργείο Οικονομικών (2019), «Πρόγραμμα Ηρακλής. Ερωτήσεις και Απαντήσεις», Δελτίο Τύπου, διαθέσιμο στο: <https://www.minfin.gr/-/programma-erakles-eroteseis-kai-apanteseis?inheritRedirect=true>

- ΦΕΚ 1180/2023 (2023), «Καθορισμός Ειδικότερων Θεμάτων Σχετικών με τη Λειτουργία του Προγράμματος «Σπίτι μου» του Κεφαλαίου Α' του Μέρους Β' του ν. 5006/2022 (Α' 239)», Αθήνα.
- ΦΕΚ 1315/2023 (2023), «Καθορισμός των Όρων και των Προϋποθέσεων Υλοποίησης του Προγράμματος Στεγαστικής Συνδρομής «ΚΑΛΥΨΗ», Αθήνα.
- ΦΕΚ 239/2022 (2022), «Ν. 5006/2022. Σπίτι μου – Στεγαστική Πολιτική για τους Νέους, Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας για Κοινωνική Κατοικία, Στεγαστική Αποκατάσταση Πυρόπληκτων στην περιοχή «Μάτι» και άλλες Διατάξεις», Αθήνα.
- ΦΕΚ 4500/2021 (2021), «Αντικατάσταση της υπό στοιχεία Δ13 οικ. 10747/256/6.3.2019 Κοινής Υπουργικής Απόφασης «Καθορισμός Όρων και Προϋποθέσεων για την Εφαρμογή Προγράμματος Επιδόματος Στέγασης» (Β' 792).», Αθήνα.
- ΦΕΚ 4500/2021 (2021), «Αντικατάσταση της υπό Στοιχεία Δ13 οικ. 10747/ 256/6.3.2019 Κοινής Υπουργικής Απόφασης «Καθορισμός Όρων και Προϋποθέσεων για την Εφαρμογή Προγράμματος Επιδόματος Στέγασης» (Β' 792)» Αθήνα.
- Φερώνας Α. (2013), Ο Εξευρωπαϊσμός της Κοινωνικής Πολιτικής. Θεωρητικό Πλαίσιο, Μεθοδολογικά Προβλήματα και η Ελληνική Εμπειρία, Αθήνα: Διόνικος.
- Φινδάνης, Δ. (2019), «Ιστορική Εξέλιξη των Μη Εξυπηρετούμενων Δανείων και Τρόποι Αντιμετώπισης τους», Διπλωματική Εργασία, Τμήμα Λογιστικής και Χρηματοοικονομικής, Θεσσαλονίκη: Πανεπιστήμιο Μακεδονίας.
- Χριστόπουλος, Δ. (2020), *Αν το Προσφυγικό ήταν Πρόβλημα θα είχε Λύση*, Αθήνα: Πόλις.
- Ψημμένος, Ι. (1995), Μετανάστευση από τα Βαλκάνια. Κοινωνικός Αποκλεισμός στην Αθήνα, Αθήνα: Παπαζήση.
- Real Finance (2017), «Τα Στεγαστικά Δάνεια στην Ελλάδα», διαθέσιμο στο: <https://realfinance.gr/%CF%84%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%B5%CE%B3%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CE%B4%CE%AC%CE%BD%CE%B5%CE%B9%CE%B1-%CF%83%CF%84%CE%B7%CE%BD-%CE%B5-%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%B1/>
- Refugee Support Aegean (2023), "Τι Συμβαίνει Σήμερα στις Προσφυγικές Δομές στα Νησιά του Αιγαίου", διαθέσιμο στο: <https://rsaegean.org/el/ked-nisia-aigaiou/>



## Ξενόγλωσση

- Aalbers, M. (Ed.) (2016), *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*, Abingdon: Routledge.
- Alexandri, G. (2022), "Housing financialisation a la Griega", *Geoforum*, 136: pp. 68–79.
- Allen, J. (2006), "Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe", *European Journal in Housing Policy*, 6(3): 251–277.
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., Padovani, L. (2004), *Housing and Welfare in Southern Europe*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Amnesty International (2018), "Amnesty International Report 2017–18", London.
- Arapoglou, V. (2002), "Social and Spatial Dimensions of Homelessness in Athens: Welfare Networks and Practices of Care Professionals", Unpublished Ph.D. Thesis, London School of Economics.
- Arapoglou, V. (2004). "The Governance of Homelessness in Greece: Discourse and Power in the Study of Philanthropic Networks", *Critical Social Policy*, 24(1): pp.102–126.
- Arapoglou, V. and Gounis, K. (2017), *Contested Landscapes of Poverty and Homelessness in Southern Europe. Reflections from Athens*, London: Palgrave Macmillan.
- Arrighi, G. (1994), *The Long Twentieth Century: Money, Power, and the Origins of our Times*, London: Verso.
- Atkinson R. and Durden, P. (1990), "Housing Policy in the Thatcher Years", in Savage S.P. and Robins L. (Eds.), *Public Policy under Thatcher*, London: Palgrave.
- Balampanidis, D., Maloutas, T., Papatzani, E. and Pettas, D. (2021), "Informal Urban Regeneration as a Way out of the Crisis? Airbnb in Athens and its Effects on Space and Society", *Urban Research & Practice*, 14(3): pp. 223–242.
- Ball, M. (1983), *Housing Policy and Economic Power. The Political Economy of Owner Occupation*, London and New York: Methuen.
- Barron, K., Kung, E. and Proserpio, D. (2022), "The Effect of Home-Sharing on House Prices and Rents: Evidence from Airbnb", *Marketing Science*, 40(1): pp. 23–47.
- Beswick, J., Milan, W. and Olivera, P. (2019), "Access to Housing in the Neoliberal Era: a New Comparativist Analysis of the Neoliberalisation of Access to Housing in Santiago and London", *International Journal of Housing Policy*, <https://doi.org/10.1080/19491247.2018.1501256>
- Boardman, B. (1991), "Fuel Poverty is Different", *Policy Studies*, 12(4): pp. 30–41.
- Bourgeron, T. (2021), "'Let the Virus Spread'. A Doctrine of Pandemic Management for



- the Libertarian-Authoritarian Capital Accumulation Regime", *Organization*, 29(3): <https://doi.org/10.1177/1350508421995741>
- Boustead, I. and Hancock, G. F. (1979), *Handbook of Industrial Energy Analysis*, United Kingdom: E. Horwood.
- Buzarovksi, S., Petrova, S. and Sarlamov, R. (2012), "Energy Poverty Policies in the EU: A Critical Perspective", *Energy Policy*, 49: pp. 76–82.
- Casaglia, A. and Pacciardi, A. (2022), "A Close Look at the EU–Turkey Deal: The Language of Border Externalization", *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(8): pp. 1659–1676.
- Castles, F. (1993), "Social Security in the Southern Europe: A Comparative Overview", Discussion Paper, Bielefeld, Germany.
- Castles, F. and Ferrera, M. (1996), "Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different?", *South European Society and Politics*, 1(2):163–185.
- Chatzikonstantinou, E. and Vatavali, F. (2020), "Housing Production and Energy Use in Greece. Insights from History and New Social Challenges", *Journal of Architectural and Urban Planning Theory*, 3–4: pp. 6–17.
- Clapham, D. (2019). *Remaking housing policy: An International Study*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Clarke, J., Newman, J., Smith, N., Vidler, E. and Westmarland, L. (2007), *Creating Citizen-Consumers: Changing Publics and Changing Public Services*, London: Sage.
- Council of Europe (2018), "Report of the Commissioner for Human Rights of the Council Of Europe Dunja Mijatović following her Visit to Greece from 25 to 29 June 2018", Strasbourg.
- Davies, T., Isakjee, A. and Dhesi, S. (2017), "Violent Inaction: The Necropolitical Experience of Refugees in Europe", *Antipode*, 49(5): pp. 1263–1284.
- Davitti, D. (2018), "Biopolitical Borders and the State of Exception in the European Migration 'Crisis'", *European Journal of International Law*, 29(4): pp. 1173–1196.
- De Genova, N. (2017), "Introduction: The Borders of "Europe" and the European Question", in De Genova, N. (Ed.), *The Borders of "Europe". Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*, Durham and London: Duke University Press.
- Dhesi, S., Isakjee, A. and Davies, T. (2018), "Public Health in the Calais Refugee Camp: Environment, Health and Exclusion", *Critical Public Health*, 28(2): pp. 140–152.
- Edgar B. (2009), *European Review of Statistics on Homelessness*, Brussels: European Observatory on Homelessness, FEANTSA.
- Emmanuel, D. (1990), "Trends in Housing Markets and Finance and Subsidy Systems in

- the 1980s: the Case of Greece", *Urban Studies*, 27(6): pp. 931–949.
- Emmanuel, D. (2014), "The Greek System of Home Ownership and the Post-2008 Crisis in Athens", *Région et Développement*, 39: pp. 167–182.
- Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M. (1996) "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17–37.
- Fields, D. and Hodkinson, S. (2018), "Housing Policy in Crisis: An International Perspective", *Housing Policy Debate*, 28(1): pp. 1–5.
- Forrest, R. and Murie, A. (1988), *Selling the Welfare State. The Privatisation of Public Housing*, London: Routledge.
- Garcia-Lamarca, M. and Kaika, M. (2016), "Mortgaged lives': the Biopolitics of Debt and Housing Financialisation", *Transactions*, 41: pp. 313–327.
- Giddens, A. (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Goodman, L. and Magder, D. (2020), "Avoiding a COVID-19 Disaster for Renters and the Housing Market", Report, Urban Institute. [https://www.urban.org/sites/default/files/publication/102013/avoiding-a-covid-19-disaster-for-renters-and-the-housing-market\\_1.pdf](https://www.urban.org/sites/default/files/publication/102013/avoiding-a-covid-19-disaster-for-renters-and-the-housing-market_1.pdf)
- Gough I. (1979), *The Political Economy of the Welfare State*, London: Palgrave MacMillan.
- Gough, I. (1980), "Thatcherism and the Welfare State: Britain is Experiencing the most Far-Reaching Experiment in 'New Right' Politics in the Western World", *Marxism Today*, pp. 7–12, available at: <http://eprints.lse.ac.uk/66525/1/Binder1.pdf>
- Gritter M. (2015), *The Policy and Politics of Food Stamps and SNAP*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Guttentag, D. (2019), "Progress on Airbnb: a Literature Review", *Journal of Hospitality and Tourism Technology*, 10(4): pp. 814–844.
- Hemerijck, A. (2011), "Two or Three waves of Welfare State Transformation?", in Morel, N., Palier, B. and Palme, J. (Eds.), *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and challenges*, Bristol: Bristol University Press.
- Hodkinson, S., Watt, P. and Mooney, G., (2013). "Introduction: Neoliberal Housing Policy – Time for a Critical Reappraisal", *Critical Social Policy*, 33(1), pp. 3–16.

- 
- Hopper, K. and Baumohl, J. (1994), "Held in Abeyance: Rethinking Homelessness and Advocacy", *The American Behavioral Scientist*, 37(4): pp. 522–552.
- Housing Europe (2022), "The State of Housing in Europe 2022", Brussels.
- Im, H. and George, N. (2022), "Impacts of COVID-19 on Refugee Service Provision and Community Support: A Rapid Assessment during the Pandemic", *Social Work in Public Health*, 37(1): pp. 84–103.
- IOM (2021), "HELIOS. Project Regulations Handbook", Athens.
- Jacobs, K. (2019), *Neoliberal Housing Policy. An International Perspective*, New York: Routledge.
- Johnson, N. (Ed.) (2014), *Mixed Economies of Welfare: A Comparative Perspective*, London: Routledge.
- Jordan, B. (2019), "Authoritarianism and Social Policy", *Social Policy and Society*, DOI:10.1017/S1474746419000411
- Judge, L. (2020), "Coping with housing costs during the coronavirus crisis", Resolution Foundation. <https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads/2020/05/Coping-with-housing-costs-during-the-coronavirus-crisis.pdf>
- Kemeny J. (1995), *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London: Routledge.
- Koens, K., Postma, A., Papp, B., (2018), "Is Overtourism Overused? Understanding the Impact of Tourism in a City Context", *Sustain*. 10: pp. 1–15. <https://doi.org/10.3390/su10124384>
- Kourachanis N. (2015), "Confronting Homelessness in Greece during the Economic Crisis", *Social Cohesion and Development*, 10(2): pp. 113–129.
- Kourachanis N. (2017), "Homelessness Policies in Crisis Greece: The Case of Housing and Reintegration Program", *European Journal of Homelessness*, 11(1): pp. 59–80.
- Kourachanis, N. (2018a), "Asylum Seekers, Hotspot Approach and Anti-Social Policy Responses in Greece (2015–17)", *Journal of International Migration and Integration*, 19(4): pp. 1153–1167.
- Kourachanis, N. (2018b), "From Camps to Social Integration? Social Housing Interventions for Asylum Seekers in Greece", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 39(3/4): pp. 221–234.
- Kourachanis, N. (2021), "Introduction: Housing and Social Policy in a Landscape of Multiple Crises", *Journal of the Hellenic Social Policy Association*, Guest Editor, 14: pp. 5–13.

- Kourachanis, N. (2022a), "Housing as a Base for Welfare in Greece: The Staircase of Transition and Housing First Schemes", *International Journal of Housing Policy*, 22(2): pp. 1–21. <https://doi.org/10.1080/19491247.2022.2089082>
- Kourachanis, N. (2022b), "Implementing Refugee Integration Policies in a Transit Country: The HELIOS Project in Greece", *European Journal of Homelessness*, 16(1): pp. 273–292.
- Kourachanis, N., Dimitropoulou, M. and Karlaganis, P. (2022), "Housing Conditions of Refugees and Asylum Seekers: Overview of Policies and Measures", WP3 (ELIDEK), Panteion University.
- Lalioti, V., Kourachanis, N. and Skamnakis, C. (2019), "Through the Eyes of Beneficiaries: The Greek 'Social Solidarity Income' (SSI) Experience", *Journal Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 3/2019: pp. 1–19.
- Lazzarato, M. (2012), *The Making of the Indebted Man. An Essay on the Neoliberal Condition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Leibfried S. (1992) "Towards a European Welfare State", in Ferge S. Kolberg J. (Eds.), *Social Policy in a Changing Europe*, Boulder: Westview Press.
- Levitas, R. (1996), "The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimian Hegemony", *Critical Social Policy*, 16(2): pp. 5–20.
- Lewis, K., Lewis, C., Roberts, A., Richards, N., Evison, C., Pearce, H., Jones, I. (2022), "The effect of the COVID-19 pandemic on mental health in individuals with pre-existing mental illness", *BJPsych Open*, 8(2), E59. doi:10.1192/bjo.2022.25
- Lima, V. (2019), "Towards an Understanding of the Regional Impact of Airbnb in Ireland", *Regional Studies*, 6(1): pp. 78–91.
- Linneman, P. and Megbolugbe, I. (1994), "Privatisation and Housing Policy", *Urban Studies*, 31(4–5): pp. 635–651.
- Lister, R. (2011), "The Age of Responsibility: Social Policy and Citizenship in the Early 21st Century", *Social Policy Review*, 23: pp.63–84.
- Maloutas, T., Siatitsa, D. and Balampanidis, D. (2020), "Access to Housing and Social Inclusion in a Post-Crisis Era: Contextualizing Recent Trends in the City of Athens", *Social Inclusion*, 8(3): pp. 5–15.
- Marshall, T.H. (1950), *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mavroudeas, S. (2021), "The Economic and Political Consequences of the COVID-19 Pandemic", *International Critical Thought*, 10(4): pp. 559–565.
- Middlemish, L. (2022), "Who is Vulnerable to Energy Poverty in the Global North, and What is their Experience?", *WIREs Energy and Environment*, 11(6): <https://doi.org/10.1002/wene.455>

- 
- Mishra, R. (1984), *The Welfare State in Crisis*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Moreno, L. (2016), "Post-crisis and the Bronze Age of Welfare in Europe", Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC, Working Paper, Madrid.
- Mulkens, S. (2017), "The Dehumanization of Refugees: A Framework. An Analysis of how Dehumanization Affects the Lives of Refugees in Two Different Refugee Camps/Centers", RMA Thesis, Utrecht: Utrecht University.
- Murie, A. (2013), "Public Housing in Europe and North America" in Chen, J., Stephens, M. and Man, Y. (Eds.), *The Future of Public Housing*, Berlin: Springer.
- Murphy, L. (2019), "Neoliberal Social Housing Policies, Market Logics and Social Rented Housing Reforms in New Zealand", *International Journal of Housing Policy*, <https://doi.org/10.1080/19491247.2019.1638134>
- Ojeda, A. and Kieffer, M. (2020), "Touristification. Empty Concept or Element of Analysis in Tourism Geography?", *Geoforum*, 115: pp. 143–145.
- Oskam, J.A. (2020), "Commodification of the 'Local' in Urban Tourism: The Airbnb Contradiction", Oskam, J.A. (Ed.) *The Overtourism Debate*, Emerald Publishing Limited, Bingley, pp. 151–170. <https://doi.org/10.1108/978-1-83867-487-820201011>
- Papadopoulos, T., Roumpakis, A. (2013) "Familistic Welfare Capitalism in Crisis: Social Reproduction and Anti-social Policy in Greece", *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(3):204–224.
- Papatheodorou, C. (2014), "Economic Crisis, Poverty and Deprivation in Greece. The Impact of Neoliberal Remedies", in Mavroudeas, S. (Ed.), *Greek Capitalism in Crisis: Marxist Analyses*, London: Routledge.
- Papatzani, E., Psalidaki, T., Kandyli, G. and Micha, I. (2022), "Multiple Geographies of Precarity: Accommodation Policies for Asylum Seekers in Metropolitan Athens, Greece", *European Urban and Regional Studies*, 29(4): pp. 189–203.
- Parsanoglou, D. (2022), "Crisis upon crisis: Theoretical and political reflections on Greece's response to the 'refugee crisis'", in Kousis, M., Chatzidaki, A. and Kafetsios, K. (Ed.), *Challenging Mobilities in and to the EU during Times of Crises. The Case of Greece*, London: Springer.
- Perri, M., Dosani, N. and Hwang S.W. (2020), "COVID-19 and People Experiencing Homelessness: Challenges and Mitigation Strategies", *CMAJ*, 92(26): pp.716–719. DOI: <https://doi.org/10.1503/cmaj.200834>
- Petmesidou, M. and Mossialos, E. (Eds) (2006), *Social Policy Developments in Greece*, London: Routledge.
- Pettas, D., Avdikos, V., Iliopoulou, E., and Karavasili, I. (2021), "Insurrection is not a Spectacle: Experiencing and Contesting Touristification in Exarcheia, Athens",

- Urban Geography*, 43(7): pp. 1–23.
- Pugh, C. (1986), "Housing Theory and Policy", *International Journal of Social Economics*, 13(4/5): pp. 3–104.
- Redmond, D. (2001), "Social Housing in Ireland: Under a New Management?", *European Journal of Housing Policy*, 1(2): pp. 291–306.
- Rogers, D. and Power, E. (2020) "Housing Policy and the COVID-19 Pandemic: The Importance of Housing Research during this Health Emergency", *International Journal of Housing Policy*, 20(2): pp.177–183, DOI: 10.1080/19491247.2020.1756599
- Rolnik, R. (2013), "Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights", *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3): pp. 1058–1066.
- Ronald, R. (2008), *The Ideology of Home Ownership: Homeowner Societies and the Role of Housing*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sakellaropoulos, Th., Lalioti, V. and Kourachanis, N. (2019), "The Social Impact of the 'Social Solidarity Income' in Greece: A Qualitative Interpretation", *Social Cohesion & Development*, 13(2): pp. 5–20.
- Sandhu, K. and Korzeniewsky, S. (2004), "The Impact of Neo-liberal Ideology on Housing Policy and Practice", *ITPI Journal*, 1(4): pp. 1–7.
- Sans, A. and Quagliari, A. (2016), "Unravelling Airbnb: Urban Perspectives of Barcelona", in Russo, P.A. and Richards, G. (Eds.), *Reinventing the Local in Tourism: Producing, Consuming and Negotiating Place*, New York: Channel View Publications.
- Santamouris, M., Alevizos, S., Aslanoglou, L., Mantzios, D., Milonas, P., Sarelli, E., Karatasou, S., Cartalis, K. and Paravantis, J.A., (2014). "Freezing the Poor – Indoor Environmental Quality in Low and Very Low-Income Households during the Winter Period in Athens", *Energy and Buildings*, 70: pp. 61–70.
- Sapounakis A. (1995), "Social and Legal Context of Insecurity of Tenure", unpublished report for the European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Athens.
- Sapounakis A. (1997), "Innovative Services for the Homeless in the Greek Context", unpublished report for the European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Athens.
- Scanlon, K., Fernandez Arrigoitia, M. and Whitehead, C. (2015), "Social Housing in Europe", *European Policy Analysis*, 17: pp. 1–12.
- Segu, M. (2018), "Do Short-Term Rent Platforms Affect Rents? Evidence from Airbnb in Barcelona", MPRA Paper, available at: <https://mprapaper.ub.uni-muenchen.de/84369/>
- Shabrina, Z., Arcaute, E. and Batty, M. (2022), "Airbnb and its Potential Impact on the London Housing Market", *Urban Studies*, 59(1): pp. 197–221.

- 
- Shaw, K. (2008), "Gentrification: What It Is, Why It Is, and What Can Be Done about It", *Geography Compass*, 2(5): pp. 1697–1728.
- Siatitsa, D. (2021), "Youth Housing in a Context of Socio-economic Insecurity: The Case of Greece", *Koinoniki Politiki. Journal of the Hellenic Social Policy Association*, 14: pp. 149–163.
- Siksnyte-Butkiene, I. (2022), "Combating Energy Poverty in the Face of the COVID-19 Pandemic and the Global Economic Uncertainty", *Energies*, 15(10): 3649; <https://doi.org/10.3390/en15103649>
- Silva, D.S., and Smith, M.J. (2020) "Social Distancing, Social Justice, and Risk during the COVID-19 Pandemic", *Canadian Journal of Public Health*, 111(4): pp.459–461. <https://doi.org/10.17269/s41997-020-00354-x>
- Surova, S. (2022), "Securitization and Militarized Quarantine of Roma Settlements during the First Wave of Covid-19 Pandemic in Slovakia", *Citizenship Studies*, 26(8): pp. 1032–1062.
- Taylor-Gooby, P. (1994), "Postmodernism and Social Policy: A Great Leap Backwards?", *Journal of Social Policy*, 23(3): pp.385–404.
- Taylor-Gooby, P. (2004), "The Impact of New Social Risks on Welfare States", in Taylor-Gooby, P. (Ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Titmuss, R. (1974), *Social Policy. An introduction*, London: Allen and Unwin.
- Tsai, J., and Wilson, M. (2020), "COVID-19: a Potential Public Health Problem for Homeless Populations". *The Lancet Public Health*, [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(20\)30053-0](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(20)30053-0).
- Valenta, M., Nyamwathi Lønning, M., Jacobsen, J. and Župarić-Ilić, D. (2019), "European Asylum Policies and the Stranded Asylum Seekers in Southeastern Europe", *Journal of Refugee Studies*, fey063, <https://doi.org/10.1093/jrs/fey063>
- Van Kersbergen K. (1995), *Social Capitalism*, London: Routledge.
- Wetzstein, S. (2017). "The Global Urban Housing Affordability Crisis". *Urban Studies*, 54(4): pp. 3159–3177.
- Zeitlin, J., Nicoli, F. and Laffan, B. (2019), "Introduction: The European Union beyond the Polycrisis? Integration and Politicization in an Age of Shifting Cleavages", *Journal of European Public Policy*, 26(7): pp. 963–976.













Έτος Ίδρυσης 2006

**ΙΜΕ ΓΣΕΒΕΕ**

Ινστιτούτο Μικρών Επιχειρήσεων  
ΓΣΕΒΕΕ

imegsevee.gr

Η παρούσα μελέτη εκπονήθηκε στο πλαίσιο του έργου «Θεσμική, ερευνητική και επιχειρησιακή ενδυνάμωση της ΓΣΕΒΕΕ» με κωδικό ΟΠΣ 5001290. Το έργο συγχρηματοδοτείται από την Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού Εκπαίδευση και Δία Βίου Μάθηση 2014–2020».

#### Αθήνα

Αριστοτέλους 46, 104 33  
210-8846852  
info@imegsevee.gr

#### Θεσσαλονίκη

Κωλέττη 24, 54627  
2310-545967, 2310-517843  
thessaloniki@imegsevee.gr

#### Πάτρα

Πανεπιστημίου 170, 264 43  
2610-438557  
patra@imegsevee.gr

#### Ηράκλειο

Βασιλείου Πατρικίου 11, 71409  
2810-361040, 2810-361080  
iraklio@imegsevee.gr

#### Λάρισα

Καστοριάς 2α, 41335  
2410-579876-7  
larisa@imegsevee.gr

#### Ιωάννινα

Σταύρου Νιάρχου 94, 45500  
26510-44727  
ioannina@imegsevee.gr



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

**Επιχειρησιακό Πρόγραμμα  
Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού,  
Εκπαίδευση και Διά Βίου Μάθηση**

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



Ευρώπη - Ίσως • Αλλαγή

ISBN : 978-618-5653-37-8