

# Διπλωματική Εργασία

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

ΣΧΟΛΗ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΧΩΡΟΤΑΞΙΑΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ  
ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΟΝΤΕΣ ΚΑΘΗΓΗΤΕΣ: ΚΟΤΙΟΣ Α.  
ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ Δ.

ΘΕΜΑ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ  
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ  
ΣΤΟΝ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΑΣΤΙΚΟ ΧΩΡΟ

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ: ΚΕΦΑΛΑ ΝΑΝΤΙΑ

ΒΟΛΟΣ, ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 1998

*Στη μητέρα μου*



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ  
ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗΣ & ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗΣ  
ΕΙΔΙΚΗ ΣΥΛΛΟΓΗ «ΓΚΡΙΖΑ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ»**

Αριθ. Εισ.: 1772/1

Ημερ. Εισ.: 16-07-1998

Δωρεά: Συγγραφέας

Ταξιθετικός Κωδικός: ΠΤ - ΜΧΠΠΑ

1998

ΚΕΦ



## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΠΡΟΛΟΓΟΣ</b> .....	<b>1</b>
-----------------------	----------

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

#### ΓΕΝΙΚΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΗΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

<b>1.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	<b>3</b>
<b>1.2. ΕΓΓΕΙΟΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ, Η ΕΝΤΑΞΗ ΤΟΥ ΣΤΙΣ ΧΩΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ</b> .....	<b>4</b>
<b>1.3. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΗΣ</b> .....	<b>8</b>
1.3.1. Περιεχόμενο, Μέσα και Γενικοί Στόχοι της Πολιτικής Γης .....	8
1.3.2. Η Πολιτική Γης στο Πλαίσιο της Συνολικής Χωρικής Πολιτικής .....	10
1.3.3. Κεντρικά Θέματα της Πολιτικής Γης .....	11
<b>1.4. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ</b> .....	<b>16</b>
1.4.1. Διαστάσεις της Κατοικίας .....	16
1.4.2. Περιεχόμενο, Μέσα και Στόχοι της Πολιτικής Κατοικίας .....	18
1.4.3. Διεθνείς Εξελίξεις στη Στεγαστική Πολιτική, από τα Τέλη του 19 <sup>ου</sup> Αιώνα Μέχρι και τα Μέσα της Δεκαετίας του '70 .....	20
1.4.4. Μοντέλα Στεγαστικής Πολιτικής στις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τα Μέσα της Δεκαετίας του '70 έως Σήμερα .....	23
<b>1.5. ΣΥΝΔΕΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΣΤΟΝ ΑΣΤΙΚΟ ΧΩΡΟ</b> .....	<b>27</b>

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

#### Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

<b>2.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	<b>30</b>
<b>2.2. ΒΑΣΙΚΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΗΣ</b> .....	<b>36</b>
2.2.1. Απόκτηση Γης από τους Δήμους .....	36
2.2.1.1. Αναγκαστική απαλλοτρίωση .....	36
2.2.1.2. Αυτοαποζημίωση λόγω ρυμοτομίας .....	41
2.2.1.3. Δικαίωμα προτίμησης .....	43
2.2.1.4. Ελεύθερη συναλλαγή .....	45
2.2.1.5. Εισφορά σε γη .....	46
2.2.2. Έλεγχος της Ιδιωτικής Διαχείρισης της Μεγάλης Ιδιοκτησίας .....	50
2.2.3. Έλεγχος των Τιμών Γης .....	52
2.2.4. Διαχείριση της Αστικής Υπεραξίας .....	54
2.2.4.1. Φορολόγηση της έγγειας υπεραξίας .....	54
2.2.4.2. Εισφορά σε γη .....	55
2.2.4.3. Εισφορά σε χρήμα .....	55
2.2.4.4. Κοινωνικός συντελεστής .....	57
2.2.5. Ανταλλαγή Γης .....	60
2.2.5.1. Αστικός αναδασμός .....	60
2.2.5.2. Μεταφορά του Συντελεστή Δόμησης .....	63
2.2.6. Κανονιστικός Έλεγχος της Οικονομικής Αξιοποίησης της Γης .....	67
<b>2.3. ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΓΗΣ (ΦΟΡΟΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ)</b> .....	<b>69</b>
2.3.1. Γενικά για τους Φόρους Ακίνητης Περιουσίας .....	69

2.3.2. Ετήσιοι Επαναλαμβανόμενοι Φόροι .....	71
2.3.2.1. Φόρος εισοδήματος από ακίνητα .....	71
2.3.2.2. Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.) .....	72
2.3.2.3. Φόρος ακάλυπτων χώρων .....	75
2.3.2.4. Φόροι Τοπικής Αυτοδιοίκησης επί ακινήτων .....	76
2.3.3. Περιστασιακοί και Ανταποδοτικοί Φόροι .....	78
2.3.3.1. Φόρος μεταβίβασης ακινήτων .....	78
2.3.3.2. Φόρος κληρονομιών .....	80
2.3.3.3. Φόρος δωρεών .....	83
2.3.3.4. Φόρος υπεραξίας ακινήτων .....	84
2.3.3.5. Ανταποδοτικοί φόροι βελτίωσης .....	86
2.3.3.6. Κόστος οικοδομικών αδειών .....	86
2.3.3.7. Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) .....	87

### ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

#### Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	89
3.2. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ .....	93
3.3. ΒΑΣΙΚΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ .....	101
3.3.1. Διατήρηση και Βελτίωση του Υφιστάμενου Αποθέματος Κατοικιών .....	101
3.3.1.1. Η γενική υποχρέωση συντηρήσεως των κτιρίων .....	103
3.3.1.2. Το ειδικό καθεστώς των διατηρητέων κτιρίων .....	104
3.3.1.3. Παροχή ενισχύσεων από το Κράτος στους ιδιώτες για την βελτίωση και την διατήρηση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών .....	106
i) Αναπλάσεις προβληματικών περιοχών με παλιό οικιστικό απόθεμα από τη ΔΕΠΟΣ .....	106
ii) Δάνεια για την βελτίωση και την διατήρηση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών από τα πιστωτικά ιδρύματα της χώρας .....	109
iii) Δάνεια Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας για την επισκευή και την αποπεράτωση υφιστάμενων κατοικιών .....	110
iv) Δάνεια για την επέκταση, την αποπεράτωση, την επισκευή και την βελτίωση κατοικιών από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων .....	112
3.3.1.4. Παροχή ενισχύσεων από το Κράτος στους ιδιώτες για την αποκατάσταση παραδοσιακών και διατηρητέων κτιρίων .....	113
3.3.2. Αύξηση του Υφιστάμενου Στεγαστικού Αποθέματος .....	115
3.3.2.1. Πολεοδομικές ρυθμίσεις .....	117
3.3.2.2. Κατασκευή και παροχή κατοικιών από το Κράτος .....	119
3.3.2.3. Ενίσχυση κατασκευαστικών επιχειρήσεων από το Κράτος .....	122
3.3.2.4. Παροχή ενισχύσεων από το Κράτος στους ιδιώτες για την αγορά και την κατασκευή νέων κατοικιών .....	123
i) Στεγαστικά δάνεια για την αγορά και την ανέγερση πρώτης κύριας κατοικίας με επιδοτούμενο επιτόκιο από το Δημόσιο .....	124
ii) Δάνεια Στεγαστικού Ταμειυτηρίου για την αγορά και την ανέγερση κατοικιών .....	126
iii) Στεγαστικά δάνεια με διαπραγματεύσιμο επιτόκιο για την αγορά και την ανέγερση κατοικιών .....	128
iv) Στεγαστικά δάνεια Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας για την αγορά και την ανέγερση κατοικιών .....	132
v) Στεγαστικά δάνεια για την αγορά και την ανέγερση κατοικιών από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων .....	133
3.3.3. Πολιτική Ενοικίων .....	135
3.3.3.1. Η πολιτική ενοικίων στην Ελλάδα κατά τη μεταπολεμική περίοδο .....	135
3.3.3.2. Μέτρα ενίσχυσης και προστασίας των ενοικιαστών .....	139
i) Επιδότηση ενοικίου .....	140



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

<b>4.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	142
<b>4.2. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΗΣ</b> .....	145
4.2.1. Αναγκαστική Απαλλοτρίωση.....	145
4.2.2. Λοιποί Μηχανισμοί Απόκτησης Γης.....	150
4.2.3. Μηχανισμοί Ελέγχου Τιμών Γης και Συλλογής της Υπεραξίας.....	153
4.2.4. Μηχανισμοί Ανταλλαγής Γης.....	155
4.2.5. Ετήσιοι Επαναλαμβανόμενοι Φόροι.....	158
4.2.5.1. Φόρος εισοδήματος από ακίνητα.....	158
4.2.5.2. Φόρος Ακίνητης Περιουσίας.....	158
4.2.5.3. Φόρος κάλυπτων χώρων.....	161
4.2.6. Περιστασιακοί και Ανταποδοτικοί Φόροι.....	162
4.2.6.1. Φόρος μεταβίβασης ακινήτων.....	162
4.2.6.2. Φόρος κληρονομιών και δωρεών.....	166
4.2.6.3. Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.).....	171
<b>4.3. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ</b> .....	173
4.3.1. Διατήρηση και Βελτίωση του Υφιστάμενου Αποθέματος Κατοικιών.....	173
4.3.2. Αύξηση του Υφιστάμενου Στεγαστικού Αποθέματος.....	182
4.3.3. Πολιτική Ενοικίων.....	189
4.3.4. Στεγαστική Πίστη και Πολιτική Κατοικίας.....	196

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

<b>5.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	210
<b>5.2. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΗΣ</b> .....	211
5.2.1. Μηχανισμοί Απόκτησης Γης από τους Δήμους.....	211
5.2.2. Μηχανισμοί Ελέγχου Τιμών Γης και Συλλογής της Υπεραξίας.....	215
5.2.3. Μηχανισμοί Ανταλλαγής Γης.....	216
5.2.4. Ετήσιοι Επαναλαμβανόμενοι Φόροι.....	218
5.2.4.1. Φόρος εισοδήματος από ακίνητα.....	218
5.2.4.2. Φόρος (Μεγάλης) Ακίνητης Περιουσίας.....	219
5.2.4.2. Φόρος κάλυπτων χώρων.....	221
5.2.5. Περιστασιακοί και Ανταποδοτικοί Φόροι.....	222
5.2.5.1. Φόρος μεταβίβασης ακινήτων.....	222
5.2.5.2. Φόρος κληρονομιών και δωρεών.....	223
5.2.5.3. Φόρος προστιθέμενης αξίας.....	225
5.2.6. Κατευθύνσεις Αναμόρφωσης της Πολιτικής Γης για την Υποστήριξη της Πολιτικής Κατοικίας.....	227
<b>5.3. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ</b> .....	231
5.3.1. Διατήρηση και Βελτίωση του Υφιστάμενου Αποθέματος Κατοικιών.....	231
5.3.2. Αύξηση του Υφιστάμενου Στεγαστικού Αποθέματος.....	234
5.3.3. Πολιτική Ενοικίων.....	237
5.3.4. Στεγαστική Πίστη και Πολιτική Κατοικίας.....	240
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</b> .....	246

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΙΝΑΚΩΝ

[Ο πρώτος αριθμός αναφέρεται στο κεφάλαιο,  
ο δεύτερος στον αύξοντα αριθμό του πίνακα]

Πίνακας 2.1.: Όρια φορολογικών συντελεστών και εκπτώσεις από το φόρο κληρονομιών στην Ελλάδα κατά το έτος 1994.....	82
Πίνακας 2.2.: Η κλίμακα φορολογίας κληρονομιών, δωρεών και γονικών παροχών που ίσχυε στην Ελλάδα το 1994 για μεταβιβάσεις περιουσίας μεταξύ συγγενών Α' Βαθμού.....	82
Πίνακας 4.1.: Η απόδοση του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.) κατά έτος στη περίοδο 1975-1980	160
Πίνακας 4.2.: Η απόδοση του φόρου μεταβίβασης ακινήτων κατά έτος στην περίοδο 1970-1994.....	163
Πίνακας 4.3.: Πραγματοποιηθείσες μεταβιβάσεις ακινήτων, βάσει δηλώσεων, κατά κατηγορίες αυτών. Ημερολογιακά έτη 1985-1994.....	164
Πίνακας 4.4.: Ποσοστό συμμετοχής μεταβιβάσεων κατηγοριών ακινήτων στις συνολικές μεταβιβάσεις ακινήτων- ποσοστό συμμετοχής εσόδων φορολογίας κατηγοριών ακινήτων στα συνολικά έσοδα από τη φορολογία μεταβίβασης ακινήτων-ποσοστό συμμετοχής εσόδων φορολογίας μεταβίβασης ακινήτων στα συνολικά έσοδα φορολογίας του Κράτους. Έτη 1985-1994.....	164
Πίνακας 4.5.: Έσοδα του φόρου κληρονομιών, δωρεών και προικίων κατά έτος στο διάστημα 1954/55 -1994.....	169
Πίνακας 4.6.: Έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού από την επιβολή του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας στις επιχειρήσεις κατασκευής ακινήτων και τεχνικών έργων. Οικονομικά έτη 1987 μέχρι και 1992.....	172
Πίνακας 4.7.: Συχνότητα έλλειψης των βασικών εξυπηρετήσεων το 1987/88.....	176
Πίνακας 4.8.: Συνήθεις δείκτες πυκνότητας το 1987/88.....	176
Πίνακας 4.9.: Συχνότητα εμφάνισης ελλείψεων εξυπηρετήσεων και χώρου.....	176
Πίνακας 4.10.: Κατανομή του στεγαστικού προβλήματος.....	178
Πίνακας 4.11.: Στεγαστικά προβλήματα κατά βαθμό αστικότητας.....	179
Πίνακας 4.12.: Μεταβολή στεγαστικών συνθηκών χώρου στην περίοδο 1981/82-1993/94.....	180
Πίνακας 4.13.: Τρόπος απόκτησης κατοικίας μέχρι και το 1980 (ανηγμένα μεγέθη).....	183
Πίνακας 4.14.: Τρόπος απόκτησης κατοικίας μετά το 1980 (ανηγμένα μεγέθη).....	183
Πίνακας 4.15.: Τρόπος απόκτησης οικοπέδου (ανηγμένα μεγέθη).....	185
Πίνακας 4.16.: Τρόπος χρηματοδότησης κατοικίας (ανηγμένα μεγέθη).....	186
Πίνακας 4.17.: Ποσοστά κάλυψης της “ενεργού ζήτησης” ιδιόκτητης στέγης από τον ΟΕΚ στο διάστημα 1982-1987.....	187
Πίνακας 4.18.: Καθεστώς ενοίκησης στις αστικές, ημιαστικές και αγροτικές περιοχές της χώρας στα έτη 1987-1988.....	190
Πίνακας 4.19.: Εξέλιξη του καθεστώτος ενοίκησης στις αστικές, ημιαστικές και αγροτικές περιοχές της χώρας (Συχνότητα εμφάνισης 1974-1987/1988).....	191
Πίνακας 4.20.: Εξέλιξη βασικών δεικτών στέγασης στην περίοδο 1974-1988.....	192



Πίνακας 4.21.: Εξέλιξη Δείκτη Τιμών Μισθωμάτων και Δείκτη Τιμών Καταναλωτή στην τριετία 1991-1993. ....	193
Πίνακας 4.22.: Εξέλιξη του ποσοστού συμμετοχής της δαπάνης για ενοίκιο στις συνολικές δαπάνες κατανάλωσης των ενοικιαστών στο διάστημα 1987/88-1993/94. ....	194
Πίνακας 4.23.: Εξέλιξη του καθεστώτος ενοίκησης στην περίοδο 1988-1994. ....	195
Πίνακας 4.24.: Δημόσια στεγαστικά οικοδομικά δάνεια κατά φορέα στο διάστημα 1985-1993. ....	198
Πίνακας 4.25.: Ποσοστιαία συμμετοχή των τραπεζικών ιδρυμάτων και των κρατικών στεγαστικών φορέων στο σύνολο των νέων στεγαστικών δανείων στο διάστημα 1985-1993. ....	200
Πίνακας 4.26.: Δημόσια στεγαστικά οικοδομικά δάνεια κατά σκοπό δανείων. Έτη 1985-1993. ....	202
Πίνακας 4.27.: Ηλικιακή κατανομή αποθέματος κατοικούμενων κανονικών κατοικιών το 1991. ....	203
Πίνακας 4.28.: Αριθμός, και αξία νέων κατοικιών* κατασκευαζόμενων από δημόσιους φορείς στο σύνολο της χώρας. Έτη 1983-1993. Στοιχεία έναρξης (ΕΕ) και λήξης (ΛΕ) εργασιών. ....	205
Πίνακας 4.29.: Κατοικίες ανεγερθείσες μέσω εργολαβιών από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας κατά κατηγορία δικαιούχων και στην περίοδο 1960-1983. ....	206
Πίνακας 4.30.: Στεγαστική δραστηριότητα ΑΟΟΑ στο διάστημα 1951-1984. ....	207
Πίνακας 4.31.: Κατασκευαστικό πρόγραμμα ΟΕΚ. Έτη 1954-1996. ....	208
Πίνακας 4.32.: Έτοιμα αγορασθέντα διαμερίσματα από τον ΟΕΚ. Έτη 1983-1996. ....	176
Πίνακας 4.33.: Πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου. Έτη 1989-1996. ....	209

## ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

[Ο πρώτος αριθμός αναφέρεται στο κεφάλαιο, ο δεύτερος στον αύξοντα αριθμό του διαγράμματος]

Διάγραμμα 1.1.: Σχέση των συνιστωσών χωρικής πολιτικής με τον έγγειο παράγοντα και την αγορά γης. ....	7
Διάγραμμα 4.1: Εξέλιξη του ποσοστού συμμετοχής των εσόδων του φόρου μεταβίβασης ακινήτων στα συνολικά φορολογικά έσοδα στα έτη 1970-1994. ....	165
Διάγραμμα 4.2: Εξέλιξη των εσόδων του φόρου μεταβίβασης ακινήτων στα έτη 1970-1994. ....	165
Διάγραμμα 4.3: Ποσοστό μεταβιβάσεων οικοπέδων, οικοδομών, διαμερισμάτων και αγροκτημάτων στη συνολική μεταβιβασθείσα ακίνητη περιουσία στα έτη 1985-1994. ....	165
Διάγραμμα 4.4: Ποσοστό εσόδων φορολογίας μεταβίβασης οικοπέδων, οικοδομών, διαμερισμάτων και αγροκτημάτων στα συνολικά έσοδα του φόρου μεταβίβασης ακινήτων στα έτη 1985-1994. ....	165
Διάγραμμα 4.5: Εξέλιξη των ποσοστών συμμετοχής του φόρου κληρονομιών και των φόρων δωρεών και προικίων στα συνολικά έσοδα από τις τρεις φορολογίες στο διάστημα 1954-1994. ....	170
Διάγραμμα 4.6: Εξέλιξη του ποσοστού συμμετοχής των εσόδων των φόρων κληρονομιών, δωρεών και προικίων στα συνολικά φορολογικά έσοδα στα έτη 1970-1994. ....	170
Διάγραμμα 4.7.: Εξέλιξη του ποσοστού συμμετοχής των εσόδων Φ.Π.Α. από οικοδομικές επιχειρήσεις	

στα συνολικά κρατικά έσοδα από Φ.Π.Α. και στα συνολικά κρατικά φορολογικά έσοδα - εξέλιξη του ποσοστού συμμετοχής των συνολικών εσόδων από Φ.Π.Α. στα συνολικά κρατικά φορολογικά έσοδα. Οικονομικά έτη 1987-1992. ....	172
Διάγραμμα 4.8.: Εξέλιξη του αριθμού των δημόσιων οικοδομικών στεγαστικών δανείων βάσει του σκοπού για τον οποίο χορηγήθηκαν στα έτη 1985-1993. ....	202
Διάγραμμα 4.9.: Εξέλιξη του αριθμού των κατασκευαζόμενων από το Δημόσιο κατοικιών στα έτη 1983-1993. ....	205



## ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα μελέτη, η οποία έχει ως αντικείμενο την εξέταση, από θεσμικής και οικονομικής απόψεως, της πολιτικής γης και της πολιτικής κατοικίας στον ελληνικό αστικό χώρο, πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της ανάθεσης διπλωματικής εργασίας από το Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης και με βασικούς επιβλέποντες καθηγητές τους: Οικονόμου Δημήτρη και Κότιο Άγγελο.

Η επιλογή του συγκεκριμένου θέματος ως αντικείμενο διπλωματικής εργασίας σε ένα Τμήμα που εξειδικεύεται σε ζητήματα χωροταξίας και περιφερειακής ανάπτυξης, νομιμοποιείται από τον ιδιαίτερο τρόπο με τον οποίο συνδέονται οι δύο εξεταζόμενες πολιτικές με την χωροταξική αλλά και την πολεοδομική πολιτική, δηλαδή, τις δύο διαδικασίες παρέμβασης στην οργάνωση του χώρου. Ειδικότερα, η σύνδεση της πολιτικής γης με την χωροταξική πολιτική έχει ως αφετηρία το γεγονός ότι, λόγω της πολυπλοκότητας του αντικείμενου της τελευταίας, μπορεί αυτή να αναλυθεί σε ένα σύνολο επιμέρους πολιτικών, που αναφέρονται σε ιδιαίτερα στοιχεία του χωροταξικού επιπέδου και παρουσιάζουν μία σχετική αυτονομία. Η πολιτική γης αποτελεί μια από τις επιμέρους συνιστώσες της χωροταξικής πολιτικής, λόγω της επιρροής που ασκεί στη μορφή ανάπτυξης του χώρου μέσω των παρεμβάσεών της, οι οποίες στοχεύουν κυρίως στην ποσοτική (αλλά και στην ποιοτική) αξιοποίηση της έγγειας ιδιοκτησίας. Η πολιτική κατοικίας από την άλλη πλευρά, αν και δεν εντάσσεται στις επιμέρους συνιστώσες της χωροταξικής πολιτικής, υπό την προϋπόθεση της σωστής εφαρμογής της, λειτουργεί συμπληρωματικά ως προς την προηγούμενη, διότι έτσι καθίσταται τελικά εφικτή η ανάπτυξη ενός ορθολογιστικού και βιώσιμου οικιστικού πλέγματος. Όσον αφορά δε την συσχέτιση των δύο εξεταζόμενων πολιτικών με την πολεοδομική πολιτική, αυτή απορρέει αφενός από το γεγονός ότι η προαναφερόμενη συνιστά το δεύτερο τρόπο παρέμβασης στην οργάνωση του χώρου και αφετέρου από την εστίασή της στον αστικό χώρο.

Αξίζει να σημειωθεί εδώ, ότι η συγκεκριμένη μελέτη αποτελεί ουσιαστικά μία σφαιρική προσέγγιση των μηχανισμών θεσμικής και οικονομικής φύσεως, που χρησιμοποιούνται σήμερα στην Ελλάδα για την άσκηση της πολιτικής γης και της πολιτικής κατοικίας στον αστικό χώρο, και σε καμία περίπτωση δε διεκδικεί την πλήρη κάλυψη ή την εξέταση όλων των σχετικών ζητημάτων. Βεβαίως, μία τέτοια διερεύνηση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί στα πλαίσια μιας διπλωματικής εργασίας και εκτιμάται ότι θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο ειδικής και ξεχωριστής μελέτης. Μάλιστα, αυτό

σήμερα κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικό διότι τα προβλήματα, που έχουν δημιουργηθεί στα αστικά κέντρα από την έλλειψη εφαρμογής ή τη μη σωστή άσκηση των δύο πολιτικών αναφοράς μέχρι στιγμής, και ιδίως αυτά που έχουν να κάνουν με την ποιότητα του περιβάλλοντος, έχουν ενταθεί.

Όσον αφορά τη δομή της μελέτης, αυτή ολοκληρώνεται σε πέντε κεφάλαια. Στο **πρώτο κεφάλαιο** γίνεται θεωρητική προσέγγιση των στόχων, του περιεχομένου και των μέσων της πολιτικής γης και της πολιτικής κατοικίας. Στη συνέχεια, **στο δεύτερο κεφάλαιο**, εξετάζεται η θεσμική διάσταση των μηχανισμών εφαρμογής της πολιτικής γης, κατά βασικό άξονα αυτής. Επιπλέον, γίνεται αναφορά στη νομική ρύθμιση των κυριότερων από τους φόρους που επιβαρύνουν την ακίνητη περιουσία, λόγω της επιρροής που ασκούν αυτοί αφενός στον τρόπο χρησιμοποίησης της γης και αφετέρου στη διαμόρφωση των τιμών της. Το **τρίτο κεφάλαιο** αναφέρεται στη θεσμική διάσταση της πολιτικής κατοικίας. Ειδικότερα, στον τομέα της κατοικίας έχουν εντοπιστεί τρεις βασικοί άξονες κρατικής παρέμβασης, ως προς τους οποίους περιγράφεται η μορφή και η ένταση της κρατικής παρέμβασης αλλά και οι ενισχύσεις, που παρέχονται στα πλαίσια αυτών, στα νοικοκυριά για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων. Στο **τέταρτο κεφάλαιο** αξιολογούνται η πολιτική γης και η πολιτική κατοικίας βάσει του μέχρι σήμερα τρόπου εφαρμογής τους, προκειμένου να διαπιστωθεί αφενός ο βαθμός ανταπόκρισής τους στους εξ' αρχής τιθέμενους στόχους και αφετέρου η συμβολή τους στην βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στα ελληνικά αστικά κέντρα. Τέλος, στο **πέμπτο κεφάλαιο** καταγράφονται συνοπτικά τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την αξιολόγηση των μηχανισμών άσκησης της πολιτικής γης και της πολιτικής κατοικίας, ενώ παράλληλα επισημαίνονται και ορισμένες γενικές κατευθύνσεις αναμόρφωσης των δύο εξεταζόμενων πολιτικών για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή τους στο μέλλον.

Στο σημείο αυτό θα ήθελα να ευχαριστήσω τους δύο επιβλέποντες καθηγητές μου για το μεγάλο ενδιαφέρον με το οποίο παρακολούθησαν όλα τα στάδια της διπλωματικής μου εργασίας καθώς και για την πολύπλευρη συμπαράστασή τους και τις πολύτιμες υποδείξεις τους. Επίσης, ευχαριστίες οφείλω και στην οικογένειά μου για την υποστήριξη και τη συμπαράστασή της σε όλη τη διάρκεια των σπουδών μου, και ιδιαίτερα κατά την συγγραφή αυτής της μελέτης.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

### ΓΕΝΙΚΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΗΣ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

#### 1.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται μία γενική αναφορά στους στόχους, τα μέσα και το περιεχόμενο της πολιτικής γης και της πολιτικής κατοικίας. Παράλληλα, λόγω του ιδιαίτερου τρόπου με τον οποίο υπεισέρχεται ο έγγειος παράγοντας στην οργάνωση του χώρου, επηρεάζοντας έτσι τις δύο εξεταζόμενες πολιτικές, παρουσιάζεται και η ένταξη του στις χωρικές πολιτικές καθώς και τα κυριότερα χαρακτηριστικά αυτής.

Ειδικότερα στα πλαίσια της παρακάτω ανάλυσης, όσον αφορά την πολιτική γης, πέραν των γενικών στόχων και των μέσων της, εξετάζεται και η σχέση της με τις υπόλοιπες συνιστώσες της χωρικής πολιτικής καθώς και τα κεντρικά θέματα της προβληματικής της. Για την πολιτική κατοικίας, κρίθηκε κατ' αρχήν απαραίτητη η καταγραφή των διαστάσεων της κατοικίας προκειμένου κατ' αυτόν τον τρόπο να διαπιστωθεί η σπουδαιότητα των κρατικών παρεμβάσεων στο συγκεκριμένο πεδίο. Στη συνέχεια ακολουθεί η παρουσίαση των διεθνών εξελίξεων στην στεγαστική πολιτική από τα τέλη του 19ου αιώνα μέχρι και τα μέσα της δεκαετίας του '70, ενώ η ανάλυσή της ολοκληρώνεται με την εξέταση των μοντέλων στεγαστικής πολιτικής στις χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από τα μέσα της δεκαετίας του '70 έως σήμερα.

Τέλος, η μελέτη αυτή χρησιμοποιώντας ως χώρο αναφοράς τις αστικές περιοχές για την εξέταση της πολιτικής γης και της πολιτικής κατοικίας, κατέστησε αναγκαία και την παρουσίαση του τρόπου σύνδεσης των δύο πολιτικών στον συγκεκριμένο χώρο, η οποία γίνεται στην τελευταία ενότητα αυτού του κεφαλαίου.

## 1.2. ΕΓΓΕΙΟΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ: Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΤΗΝ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΧΩΡΟΥ, Η ΕΝΤΑΞΗ ΤΟΥ ΣΤΙΣ ΧΩΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΒΑΣΙΚΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΟΥ

Η αναπόσπαστη σύνδεση της γης με τις έννοιες: α) της απόστασης, και β) της φυσικής διαφοροποίησης, μεταξύ των διάφορων περιοχών, που αποτελούν τους δύο κύριους προσδιοριστικούς παράγοντες του χώρου, θεωρούμενου ως διάσταση των κοινωνικών φαινομένων (Massey, 1984, σ. 53), αιτιολογεί την κεντρική θέση του έγγειου παράγοντα στην οργάνωση του χώρου. Ο τρόπος με τον οποίο η γη υπεισέρχεται στην χωρική οργάνωση διαφέρει ανάλογα με την γεωγραφική κλίμακα και είναι αμεσότερος στο τοπικό επίπεδο. Πράγματι, στο επίπεδο αυτό, η γη λαμβανόμενη ως συγκεκριμένο τμήμα του εδάφους (δηλαδή γεωγραφικά και ιδιοκτησιακά προσδιορισμένη) συνιστά το φυσικό υπόβαθρο της διαδικασίας χωροθέτησης, ενώ στις μεγαλύτερες γεωγραφικές κλίμακες υπεισέρχεται με άλλους τρόπους, αναλαμβάνοντας το ρόλο π.χ. του υπόβαθρου μέτρησης της απόστασης ή του υποδοχέα της χωρικής ολοκλήρωσης των παραγωγικών δραστηριοτήτων κ.α. (Οικονόμου, 1996, σ. 1).

Στο τοπικό επίπεδο, άμεση συνέπεια του χαρακτήρα της εμπλοκής της γης στην οργάνωση του χώρου (ως συγκεκριμένο, γεωγραφικά και ιδιοκτησιακά, τμήμα του εδάφους) είναι η ύπαρξη δύο βασικών παραμέτρων που τη προσδιορίζουν: η χρήση της γης και το δίπολο ιδιοκτησιακό καθεστώς/τιμή της γης. Καθεμιά από τις παραμέτρους αυτές, συνιστά πεδίο άσκησης χωρικής πολιτικής στην αγορά γης, και συγκεκριμένα στην πρώτη περίπτωση, της πολιτικής χρήσεων γης, και στη δεύτερη, της πολιτικής γης. Οι δύο αυτές πολιτικές, οι οποίες δεν συμπίπτουν αλλά είναι παράλληλες, διατηρούν, όπως είναι προφανές, στενή σχέση μεταξύ τους (Οικονόμου, 1996, σ. 1,2).

Στα πλαίσια της μελέτης αυτής, η οποία επικεντρώνεται στην εξέταση, από θεσμικής και οικονομικής πλευράς, της πολιτικής γης και της πολιτικής κατοικίας, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η περιγραφή των δύο βασικών χαρακτηριστικών του έγγειου παράγοντα, που προσδιορίζουν και το πεδίο άσκησης της πρώτης: του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και των τιμών γης.

Το ιδιοκτησιακό καθεστώς, δηλαδή η άρθρωση ιδιοκτησιακών σχέσεων επί της γης, συνιστά το αποτέλεσμα της διπλής ιδιότητας του εδάφους, να είναι ταυτόχρονα σπάνιο και πολλαπλά χρήσιμο. Η ύπαρξη των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων με τη σειρά της, βρίσκεται στη βάση και αποτελεί προϋπόθεση της λειτουργίας της αγοράς γης, η



οποία εξασφαλίζει την πρόσβαση σε συγκεκριμένες θέσεις στο χώρο μέσω του προσδιορισμού μιας τιμής για κάθε σημείο του εδάφους, ανάλογα με τον βαθμό καταλληλότητάς του για τις διάφορες δραστηριότητες (Οικονόμου, 1996, σ. 2).

Στη θεωρία, η αγορά γης τείνει να αντιμετωπίζεται ως ο συγκριτικά πιο αποτελεσματικός μηχανισμός κατανομής του εδάφους μεταξύ των διάφορων δραστηριοτήτων. Βασικό επιχείρημα των υποστηρικτών της άποψης αυτής<sup>1</sup>, είναι η παραδοχή ότι ο μηχανισμός της γαιοπροσόδου καταλήγει στην κατάληψη κάθε συγκεκριμένης θέσης του χώρου από την δραστηριότητα αυτή, η οποία λόγω της προσδοκώμενης λειτουργίας της με το μεγαλύτερο κέρδος στο εν λόγω σημείο, είναι και ο πλειοδότης. Η υπόθεση αυτή, αθροιστικά οδηγεί, όπως είναι προφανές, στην βέλτιστη συνολική χωρική δομή, στα πλαίσια της οποίας η παραγωγικότητα καθεμιάς και όλων μαζί των εγκατεστημένων δραστηριοτήτων είναι η μέγιστη δυνατή (Οικονόμου, 1996, σ. 2).

Βεβαίως, το προαναφερόμενο θεωρητικό σχήμα, στην πραγματικότητα, δεν τυγχάνει πλήρους εφαρμογής, λόγω αφενός των γενικής φύσεως ατελειών της αγοράς και αφετέρου δύο ειδικών χαρακτηριστικών της γης. Το πρώτο, προκύπτει από τον χαρακτήρα της ως εμπόρευμα και αφορά την περιορισμένη ελαστικότητά της ως προς τη ζήτηση. Πράγματι, το γεγονός ότι το έδαφος είναι πολλαπλά χρήσιμο και ταυτόχρονα σπάνιο συνεπάγεται τη δημιουργία ανισορροπιών στην προσφορά και τη ζήτηση, με αποτέλεσμα την εμφάνιση συχνά μονοπωλιακών φαινομένων, που παρεμποδίζουν την ομαλή λειτουργία της αγοράς. Το δεύτερο πρόβλημα συνδέεται με τα “δημόσια αγαθά”, που ορίζονται ως τα αγαθά αυτά, τα οποία δεν μπορούν να διατεθούν και να διανεμηθούν από τις ιδιωτικές αγορές, λόγω της αδυναμίας των τελευταίων να παρεμποδίσουν την κατανάλωσή τους χωρίς αντίτιμο. Οι παρενέργειές τους στην ομαλή λειτουργία της αγοράς γης ωστόσο, προέρχονται από μία ειδική υποκατηγορία αυτών, τα “μερικώς δημόσια αγαθά”, που αποκτούν τη σχετική ιδιότητα από τρεις κυρίως γεωγραφικούς παράγοντες:

- α) Την ύπαρξη χωρικών ορίων στην αρμοδιότητα των φορέων της διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η χωρική οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των προηγούμενων φορέων καθιστά τη δυνατότητα κατανάλωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών τους συνάρτηση του τόπου εγκατάστασης του τελικού χρήστη.

<sup>1</sup> Η υπόθεση αυτή βρίσκεται στη βάση των φιλελεύθερων θεωριών για την αγορά γης (Newell 1977, Lipsey 1989) και ορισμένων μαρξιστικών προσεγγίσεων (Οικονόμου, 1996, σ. 2).

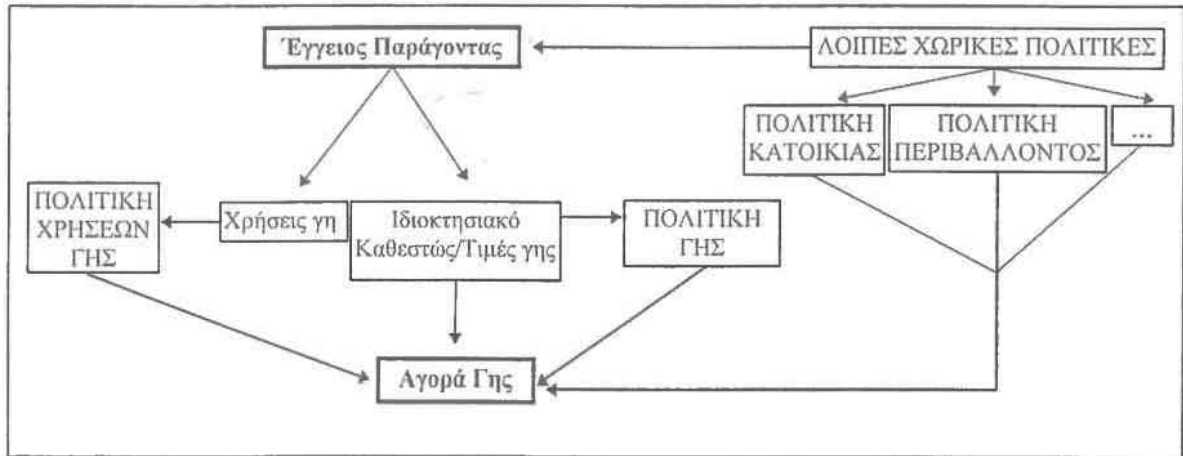
- β) Το φαινόμενο της φθίνουσας απόδοσης συναρτήσει της απόδοσης. Αυτό συνεπάγεται την αδυναμία κατανάλωσης κάποιων δημόσιων αγαθών μετά την υπέρβαση κάποιου συγκεκριμένου ορίου απόστασης, χρόνου ή ακόμη και προσπάθειας.
- γ) Την δημιουργία “εξωτερικών οικονομιών”. Η εμφάνιση θετικών ή αρνητικών επιδράσεων στις περιοχές γειτονικά του τόπου εγκατάστασης της αιτίας που τις προκαλεί, έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση ή την μείωση των τιμών γης στις περιοχές αυτές.

Οι παράγοντες αυτοί, λόγω ακριβώς της γεωγραφικής τους προέλευσης, επηρεάζουν θετικά ή αρνητικά τις τιμές των διάφορων τμημάτων του εδάφους, παρεμβαίνοντας έτσι στην διαδικασία προσδιορισμού τους μέσω της αγοράς γης (Οικονόμου, 1996, σ. 3).

Αξίζει να σημειωθεί πάντως, ότι τα προβλήματα αυτά, δεν καταλήγουν στην απόρριψη της αγοράς γης ως τον καλύτερο μηχανισμό κατανομής του εδάφους μεταξύ των δραστηριοτήτων. Αντιθέτως μάλιστα, τόσο στην Ελλάδα και τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, όσο και στο σύνολο του διεθνούς χώρου, η αγορά γης αποτελεί τον βασικό μηχανισμό πρόσβασης στο χώρο των δραστηριοτήτων. Κι αυτό, γιατί η εμπειρία έχει δείξει ότι η αντικατάστασή της με διαδικασίες άλλου τύπου, όπως π.χ. κεντρικός προγραμματισμός, οδηγεί στην εμφάνιση σοβαρότερων ακόμη προβλημάτων. Παρόλα αυτά όμως, ο κεντρικός ρόλος του έγγειου παράγοντα στην χωρική οργάνωση αφενός και τα προβλήματα που απορρέουν από τις ατέλειες της αγοράς γης αφετέρου, καθιστούν την τελευταία ένα από τα κύρια πεδία άσκησης χωρικής πολιτικής (Οικονόμου, 1996, σ. 3).

Όπως διαπιστώθηκε, η γη βρίσκεται στην αφετηρία της πολιτικής γης, εφόσον ο συνδυασμός των δύο θεμελιωδών χαρακτηριστικών της, του ιδιοκτησιακού καθεστώτος και των τιμών γης, είναι και αυτός που προσδιορίζει το πεδίο άσκησης της. Στην πολιτική κατοικίας όμως, ο έγγειος παράγοντας υπεισέρχεται ως απαραίτητη και “ειδική” προϋπόθεση, αποτελώντας περισσότερο βασική παράμετρο του όλου προβλήματος που προσπαθεί να επιλύσει. Πράγματι, αν ο στόχος της τελευταίας είναι ο ποιοτικός και ποσοτικός εφοδιασμού του πληθυσμού με κατοικήσιμο χώρο, για την υλοποίησή του απαιτείται κατ’ αρχάς η εξεύρεση κατάλληλων πολεοδομικών προδιαγραφών και προσιτής τιμής οικοπέδων. Και η πολιτική κατοικίας δηλαδή, αποτελεί μία συνιστώσα της χωρικής πολιτικής στην αγορά γης, η οποία αν και δεν απορρέει άμεσα από τα βασικά χαρακτηριστικά της εμπλοκής του έγγειου παράγοντα στην οργάνωση του χώρου στο τοπικό επίπεδο, ωστόσο εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τον ίδιο. Οι σχέσεις που περιγράφηκαν προηγουμένως παρουσιάζονται αναλυτικά στο Διάγραμμα 1.1.

Διάγραμμα 1.1.: Σχέση των συνιστωσών χωρικής πολιτικής με τον έγγειο παράγοντα και την αγορά γης.



### 1.3. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΗΣ

#### 1.3.1. Περιεχόμενο, Μέσα και Γενικοί Στόχοι της Πολιτικής Γης

Ο όρος “πολιτική γης” παραπέμπει στο σύνολο των στοχευμένων κρατικών παρεμβάσεων που αφορούν την αξιοποίηση της έγγειας ιδιοκτησίας, από ποιοτική και κυρίως ποσοτική, άποψη (Franz, 1988). Το πλαίσιο λειτουργίας της, περιλαμβάνει μέτρα εφαρμογής και υλοποίησης πολεοδομικών και χωροταξικών πολιτικών και σχεδίων, τα οποία σχετίζονται άμεσα με τον έγγειο παράγοντα ως εμπόρευμα (Οικονόμου, 1996, σ. 4). Κατά συνέπεια ο τρόπος άσκησής της επηρεάζει την αξιοποίηση της έγγειας ιδιοκτησίας και αθροιστικά τη μορφή της ανάπτυξης, τόσο του αστικού όσο και του εξωαστικού/αγροτικού χώρου.

Οι κρατικές παρεμβάσεις στα πλαίσια της πολιτικής γης ειδικότερα, αφορούν: α) το ιδιοκτησιακό καθεστώς, β) τους όρους δόμησης και γ) την αγορά γης. Οι παρεμβάσεις στο ιδιοκτησιακό καθεστώς, συνδέονται με το πρόσωπο του ιδιοκτήτη καθώς και τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την ιδιοκτησία, όπως αυτά ορίζονται από το Σύνταγμα. Αλλαγές στο πρόσωπο του ιδιοκτήτη νομιμοποιούνται μόνο χάριν δημόσιας ωφέλειας και τα διεθνώς συνήθη εργαλεία είναι η απαλλοτρίωση και το δικαίωμα προτίμησης (Οικονόμου, 1996, σ. 33).

Οι όροι δόμησης, αποτελούν ουσιαστικά παραμέτρους που προσδιορίζουν την επιτρεπόμενη, σε κάθε σημείο του χώρου, οικοδόμηση, και επομένως, η οποιαδήποτε τροποποίησή τους αποσκοπεί στην ρύθμιση της έντασης της χρήσης του εδάφους. Μέσω των συγκεκριμένων μέτρων δηλαδή, η πολιτική γης λειτουργεί συμπληρωματικά ως προς την άλλη κύρια συνιστώσα της χωρικής πολιτικής στην αγορά γης, την πολιτική χρήσεων γης. Πράγματι, αν οι χρήσεις γης ελέγχονται από ποιοτικής απόψεως από την τελευταία, η πολιτική γης, μέσω των συγκεκριμένων μέτρων, αποσκοπεί στην διευθέτησή τους από ποσοτικής πλευράς (Οικονόμου, 1996, σ. 34).

Η τρίτη κατηγορία παρεμβάσεων αφορά την αγορά γης και στοχεύει στην ρύθμιση και τον έλεγχο των τιμών του εδάφους. Τα μέτρα προς την κατεύθυνση αυτή συνίστανται συνήθως σε: α) επιβολή φορολογίας στην ακίνητη περιουσία και β) προσδιορισμό των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων (Οικονόμου, 1996, σ. 34).

Γενικά, η πολιτική γης, ανάλογα με τον χαρακτήρα των μέτρων που χρησιμοποιούνται στα πλαίσια των προαναφερόμενων παρεμβάσεων, διακρίνεται σε



ενεργό και κανονιστική. Ενεργός (ή παρεμβατική) πολιτική γης ορίζεται εκείνη, η οποία στο όνομα της εξασφάλισης των συμφερόντων του κοινωνικού συνόλου, παρεμβαίνει ριζικά στην ιδιοκτησία γης προκαλώντας έτσι αλλαγές στο ιδιοκτησιακό καθεστώς. Αντίθετα, στα πλαίσια της κανονιστικής πολιτικής γης επιδιώκεται η επίτευξη ισορροπίας μεταξύ δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και κοινωνικών συμφερόντων. Η συνήθης τακτική στην περίπτωση αυτή, συνίσταται σε επιβολή νομικών όρων (κανόνων), ενώ αποφεύγεται, κατά κανόνα, η δημιουργία μεταβολών στο ιδιοκτησιακό καθεστώς (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/2).

Ωστόσο, κάποια μέτρα εφαρμογής της πολιτικής γης, που χρησιμοποιούνται σήμερα και στη χώρα μας, ενώ αποτελούσαν ανέκαθεν τα κατ' εξοχήν εργαλεία της πολεοδομικής τακτικής άλλων ευρωπαϊκών χωρών, όπως π.χ. η εισφορά σε γη, η μεταφορά του συντελεστή δόμησης κ.α., στοιχειοθετούν στρατηγικές, οι οποίες δεν μπορούν να ενταχθούν σε καμία από τις κατηγορίες της πολιτικής γης που περιγράφηκαν παραπάνω. Οι στρατηγικές αυτές διαμορφώνουν μία ενδιάμεση κατηγορία, την ημιενεργό πολιτική γης (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/2).

Τέλος, αναφορικά με τις αρχές που διέπουν κάθε πολιτική γης, αυτές, σε ένα υψηλό επίπεδο αφαίρεσης, είναι οι εξής:

1) Η προώθηση της ισότητας μεταξύ των πολιτών.

Στα πλαίσια της πολιτικής γης, η μέριμνα για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική, εφόσον κάθε επιμέρους παρέμβασή της επιδρά στη διαμόρφωση της γαιοπροσόδου καθώς και στον τρόπο με τον οποίο κατανέμεται η ίδια μεταξύ των ατόμων και των κοινωνικών ομάδων γενικότερα.

2) Η αποδοτικότητα των παρεμβάσεων.

Το γεγονός ότι η πολιτική γης αποτελεί μία από τις συνιστώσες της χωρικής πολιτικής η οποία βρίσκεται σε αλληλεξάρτηση με τις υπόλοιπες συνιστώσες της τελευταίας, καθιστά την μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας των παρεμβάσεων της απαραίτητη προϋπόθεση για την ολοκλήρωση συνολικά των χωρικών παρεμβάσεων στην αγορά γης. Παράλληλα, η επιδίωξη για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου ενισχύεται και από την χρηματοοικονομική και δημοσιονομική διάσταση ορισμένων μέτρων που χρησιμοποιούνται στα πλαίσιά της όπως π.χ. οι φόροι επί της ακίνητης περιουσίας.

3) Η χωρική και περιβαλλοντική αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων.

Ο στόχος αυτός αφορά την ελαχιστοποίηση των αρνητικών επιδράσεων των μέτρων της πολιτικής γης, τόσο στην οργάνωση και στη λειτουργία του χώρου, όσο και στο περιβάλλον (Οικονόμου, 1996, σ. 5).

### 1.3.2. Η Πολιτική Γης στο Πλαίσιο της Συνολικής Χωρικής Πολιτικής

Όπως αναφέρθηκε και στην ενότητα 1.2., ο έγγειος παράγοντας, μέσω του διπόλου ιδιοκτησιακό καθεστώς/τιμές γης, που αποτελεί βασική προσδιοριστική παράμετρο του χαρακτήρα της εμπλοκής του στην χωρική οργάνωση στο τοπικό επίπεδο, βρίσκεται στην αφετηρία της πολιτικής γης. Παράλληλα, το γεγονός ότι ο ίδιος αποτελεί κόμβο άρθρωσης ενός συνόλου διαστάσεων της κοινωνικής οργάνωσης, αναγκάζει την πολιτική γης να λειτουργεί σε ένα ευρύ πλαίσιο παραμέτρων, που σχετίζονται με τον χαρακτήρα με τον οποίο υπεισέρχεται η γη στις διάφορες μορφές κοινωνικής οργάνωσης, και οι οποίες είναι: α) οικονομικές (ρόλος της γης ως παράγοντα παραγωγής, δημοσιονομικά θέματα), β) πολιτικές (ρόλος της έγγειας ιδιοκτησίας ως παράγοντα συγκρότησης κοινωνικών τάξεων), γ) νομικές (ρύθμιση των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας) και δ) χωρικές (Οικονόμου, 1996, σ. 4).

Συνέπεια όλων των προαναφερόμενων είναι η απόδοση στην πολιτική γης ενός ενδιάμεσου χαρακτήρα σε σχέση με τις υπόλοιπες συνιστώσες της χωρικής πολιτικής. Πράγματι, ορισμένα μέτρα πολιτικής γης είναι δυνατόν να έχουν επιπτώσεις και σε άλλα πεδία χωρικής πολιτικής, όπως π.χ. η ενεργός παρέμβαση στο ιδιοκτησιακό καθεστώς, που επηρεάζει συνήθως τη ζήτηση των διάφορων κατηγοριών χρήσεων γης στις γειτονικές περιοχές, ανάλογα με το σκοπό για τον οποίο γίνεται αυτή. Βεβαίως, η ροή των επιδράσεων ενδέχεται να είναι και αντίρροπη της προηγούμενης. Δηλαδή, μέτρα εφαρμογής άλλων χωρικών ή ακόμη και α-χωρικών πολιτικών συμβαίνει να επιδρούν στο πεδίο της πολιτικής γης. Για την περίπτωση αυτή μπορεί ενδεικτικά να αναφερθεί η επιρροή της παρότρυνσης/ενίσχυσης ή της απαγόρευσης εγκατάστασης ορισμένων χρήσεων γης στην προσφορά και τη ζήτηση ή ακόμη και οι συνέπειες της επιβολής φορολογίας στην ακίνητη περιουσία στην κίνηση της αγοράς γης. Είναι χαρακτηριστικό δε, ότι ο ενδιάμεσος χαρακτήρας της πολιτικής γης επεκτείνεται και στους στόχους που προωθούνται μέσω αυτής. Αυτό σημαίνει ότι, σε πολλές περιπτώσεις, οι στόχοι της προσδιορίζονται, όχι καθαρά ενδογενώς, αλλά από ευρύτερους χωρικούς καθώς και α-χωρικούς στόχους. Άλλωστε, η διασύνδεση των στόχων της πολιτικής γης με αυτούς άλλων συνιστωσών της χωρικής πολιτικής διαπιστώνεται και από το περιεχόμενο των δύο

πρώτων γενικών στόχων της πολιτικής γης, που περιγράφηκαν στην προηγούμενη ενότητα (Οικονόμου, 1996, σ. 4).

Το βασικό αυτό χαρακτηριστικό της πολιτικής γης σε σχέση με τις άλλες συνιστώσες της χωρικής πολιτικής, έχει οδηγήσει συχνά στην αντιμετώπισή της ως μηχανισμός εφαρμογής άλλων πολιτικών και στην αναγωγή της ανάλυσής της σε εξέταση των μέτρων και των εργαλείων πολιτικής γης. Ωστόσο, υπάρχει μία σειρά θεμάτων, που εντάσσεται καθαρά στην προβληματική της και τα οποία δεν μπορούν να ειπωθούν υπό το πρίσμα ή να αντιμετωπισθούν στα πλαίσια άλλων χωρικών πολιτικών. Τα θέματα αυτά αναλύονται στην ενότητα που ακολουθεί.

### 1.3.3. Κεντρικά Θέματα της Πολιτικής Γης

Στο επίπεδο της στρατηγικής της πολιτικής γης, δηλαδή σ' αυτό που βρίσκεται μεταξύ του επιπέδου ορισμού των στόχων της και του επιπέδου της εφαρμογής/υλοποίησής της, επισημαίνονται ορισμένα κεντρικά θέματα, τα οποία είναι και αυτά που προσδιορίζουν την βασική προβληματική κάθε πολιτικής γης, καθιστώντας έτσι αναγκαία την αντιμετώπισή της ίδιας ως ξεχωριστή συνιστώσα της χωρικής πολιτικής και όχι ως μηχανισμό εφαρμογής άλλων συνιστωσών της. Αντικείμενο της ενότητας αυτής αποτελεί η εξέταση των θεμάτων αυτών.

Το πρώτο κεντρικό θέμα σχετίζεται με τον θεμελιώδη ρόλο των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Αν στην αφετηρία της πολιτικής γης βρίσκεται το μοναδιαίο τμήμα του εδάφους, που είναι γεωγραφικά και ιδιοκτησιακά προσδιορισμένο και συνοδεύεται από μία σειρά υποχρεώσεων και δικαιωμάτων, που ορίζονται συνήθως από το Σύνταγμα, στην προβληματική της πολιτικής γης εμπίπτουν δύο όψεις του συγκεκριμένου θέματος: α) η ύπαρξη ή μη της ιδιωτικής ιδιοκτησίας και β) η έκταση των έγγειων δικαιωμάτων.

Η πρώτη όψη του θέματος, δηλαδή η ύπαρξη ή μη της ιδιωτικής ιδιοκτησίας, έχει να κάνει με τον χαρακτήρα του βασικού μηχανισμού πρόσβασης των δραστηριοτήτων στο χώρο. Όπως προαναφέρθηκε, η ύπαρξή της βρίσκεται στη βάση και αποτελεί προϋπόθεση της λειτουργίας της αγοράς γης, ενώ η ελεύθερη ή η συλλογική χρήση του εδάφους συνδέεται με τον εναλλακτικό μηχανισμό κατανομής της γης μεταξύ των δραστηριοτήτων, τους μη αγοραίους μηχανισμούς κοινωνικού ελέγχου της γης. Ιστορικά, έχουν υπάρξει και οι δύο εκδοχές και η επιλογή του ενός από τους δύο στηριζόταν στα χαρακτηριστικά του κοινωνικο-οικονομικού συστήματος. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η πολιτική γης ξεκινά από το σημείο εκείνο στο οποίο έχει γίνει η βασική επιλογή υπέρ της

αγοράς γης. Άλλωστε ο συγκεκριμένος μηχανισμός είναι και αυτός που εξασφαλίζει την πρόσβαση των δραστηριοτήτων στο χώρο, τόσο στην Ελλάδα και τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όσο και στο σύνολο του διεθνούς χώρου (Οικονόμου, 1996, σ. 6).

Βεβαίως, η λειτουργία της αγοράς γης δεν προϋποθέτει αποκλειστικά τον ιδιωτικό χαρακτήρα της ιδιοκτησίας, αλλά την ιδιοκτησία αυτή καθαυτή. Δηλαδή, ένα σύστημα στα πλαίσια του οποίου, η γη ανήκει κατά το μεγαλύτερο μέρος στο Δημόσιο και η χρήση του από τους ιδιώτες εξασφαλίζεται μέσω της μακροχρόνιας μίσθωσης (όπως π.χ. συμβαίνει στη Μ. Βρετανία) δεν είναι ασύμβατο προς τη λειτουργία της αγοράς γης. Παρ' όλα αυτά ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις συναντάται συνύπαρξη της ιδιωτικής και της δημόσιας ιδιοκτησίας στη γη, στην οποία συνήθως υπερτερεί η πρώτη, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η ποσοστιαία σχέση μεταξύ τους παραμένει σταθερή ανά τις χώρες. Ο κυριότερος λόγος της ποσοστιαίας υπεροχής της ιδιωτικής ιδιοκτησίας εντοπίζεται στο γεγονός ότι, από τη στιγμή που η δημόσια γη αρχίζει να αποτελεί υψηλό βάρος στο συνολικό έγγειο απόθεμα, δημιουργούνται προβλήματα διαχείρισής της, τα οποία είναι κατ' αρχήν τεχνικά (καθίσταται απαραίτητη η λειτουργία ενός μεγάλου μεγέθους, δημόσιου φορέα για την διαχείριση των συναλλαγών και τη συγκέντρωση του όγκου των απαραίτητων πληροφοριών) αλλά και πολιτικά (δημιουργία πελατειακών σχέσεων και γενικότερα αδυναμία λειτουργίας με κριτήρια καθαρά οικονομικού ορθολογισμού) (Οικονόμου, 1996, σ. 7).

Σε σχέση με την μορφή της έγγειας ιδιοκτησίας, και ιδίως της ιδιωτικής ιδιοκτησίας, ιδιαίτερη σημασία αποκτά και η εξέταση των δύο διαρθρωτικών χαρακτηριστικών της: του μεγέθους της και των χαρακτηριστικών του στρώματος των κατόχων της. Όσον αφορά το μέγεθος της ιδιωτικής ιδιοκτησίας, αυτό, όπως είναι φυσικό κινείται σε ένα ευρύ φάσμα και προσδιορίζεται από παράγοντες όπως η γεωγραφική θέση, η κυρίαρχη χρήση γης κ.α. Παρ' όλα αυτά ωστόσο, είναι προφανές ότι, ένα σύστημα βασισμένο στη μεγάλη ιδιοκτησία έχει διαφορετικές επιπτώσεις: α) στη διάρθρωση του γεωργικού τομέα, β) στον ρυθμό οικιστικής ανάπτυξης και αστικοποίησης, γ) στο μέγεθος των χωροθετούμενων παραγωγικών μονάδων, δ) στην ταχύτητα κίνησης στην αγοράς γης και ε) στο ποσοστό των ιδιοκτητών γης στο κοινωνικό σύνολο και στο εκλογικό σώμα, απ' ότι ένα σύστημα που βασίζεται στη μικροϊδιοκτησία (Οικονόμου, 1996, σ. 7,8).

Το δεύτερο διαρθρωτικό χαρακτηριστικό της ιδιωτικής έγγειας ιδιοκτησίας, τα χαρακτηριστικά του στρώματος των κατόχων γης, αντλεί τη σπουδαιότητά του από την



συσχέτισή του με το κοινωνικό βάρος των συγκεκριμένων στρωμάτων και προκύπτει από την μορφή της δομής της έγγειας ιδιοκτησίας. Πράγματι, το γεγονός ότι τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα βρίσκονται στη βάση της συγκρότησης κοινωνικών στρωμάτων, καθιστά το μέγεθος των τελευταίων προσδιοριστικό παράγοντα της δυνατότητας παρέμβασής τους στην πολιτική σφαίρα και στην διαδικασία της λήψης των αποφάσεων. Η δε δυνατότητα αυτή παρουσιάζεται, όπως είναι αναμενόμενο, αυξημένη στα συστήματα που κυριαρχεί η μικροϊδιοκτησία, η οποία επιτρέπει τη μεγαλύτερη δυνατή ποσοστιαία συμμετοχή των γαιοκτημόνων στο κοινωνικό αλλά και στο εκλογικό σώμα (Οικονόμου, 1996, σ. 8 και επ.).

Αναφορικά με την άλλη όψη του υπό εξέταση θέματος, την έκταση των έγγειων δικαιωμάτων, πρέπει να σημειωθεί ότι, στα πλαίσια κάθε πολιτικής γης προβλέπεται ένας συμβιβασμός μεταξύ αυτής και της δημόσιας ρύθμισής της. Βασικό ερώτημα εδώ αποτελεί το κατά πόσον το δικαίωμα της ιδιοκτησίας εμπεριέχει το δικαίωμα της οικοδόμησης. Έχει επικρατήσει η ένταση της οικοδόμησης να προσδιορίζεται από το Δημόσιο. Ωστόσο, οι μορφές που ταιρνει η συγκεκριμένη ρύθμιση διαφέρει ανά τις χώρες. Έτσι, είναι χαρακτηριστικό ότι στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες το Δημόσιο μπορεί να επεμβαίνει και να απαγορεύει πλήρως την οικοδόμηση, ενώ σε ορισμένες άλλες περιπτώσεις χωρών, όπως π.χ. στη Γαλλία και στην Ιταλία, οι προσπάθειες του Δημοσίου επικεντρώνονται στην αποδέσμευση του δικαιώματος οικοδόμησης από το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (Οικονόμου, 1996, σ. 8).

Το δεύτερο κεντρικό θέμα της προβληματικής της πολιτικής γης αφορά τον χειρισμό του ζητήματος των αλλαγών των τιμών γης, που δεν συνδέονται με προσωπικές ενέργειες ή επενδύσεις των ιδιοκτητών της γης, αλλά συνιστούν το αποτέλεσμα τριών εξωγενών παραγόντων, και ειδικότερα: α) των δημόσιων επενδύσεων π.χ. σε τεχνική υποδομή ή σε κοινωνικό εξοπλισμό, β) ορισμένων θεσμικών ρυθμίσεων με σημαντική επιρροή στην έκταση των εγγείων δικαιωμάτων και κατά συνέπεια στη δυνατότητα εκμετάλλευσης των ακινήτων, όπως π.χ. αύξηση του Συντελεστή Δόμησης και γ) της γενικότερης οικονομικής ανάπτυξης, η οποία επιδρά στην ζήτηση και κατ' επέκταση στις τιμές της γης (Οικονόμου, 1996, σ. 9).

Στα πλαίσια κάθε πολιτικής γης, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η ανάκτηση από το Δημόσιο και το κοινωνικό σύνολο της παραπάνω αξίας της γης, που προέρχεται από τους προηγούμενους παράγοντες, της λεγόμενης έγγειας υπεραξίας. Μεταξύ των χωρών,

διαφορές στις χρησιμοποιούμενες παρεμβάσεις παρουσιάζονται ως προς το αν οι προσπάθειες επικεντρώνονται στην ανάκτηση της έγγειας υπεραξίας και από τις τρεις πηγές, ως προς το ποσοστό της υπερτίμησης που ανακτάται καθώς και ως προς τα συγκεκριμένα εργαλεία, που χρησιμοποιούνται για την υλοποίηση του συγκεκριμένου στόχου. Χαρακτηριστικό είναι εδώ, ότι ενώ λαμβάνεται ιδιαίτερη μέριμνα για την ανάκτηση της εξωγενούς υπερτίμησης (ασχέτως με το αν αυτή επιτυγχάνεται τελικά ή όχι), οι περιπτώσεις μείωσης της τιμής ή της αξίας χρήσης της γης από εξωγενείς παράγοντες, δεν τυγχάνουν ανάλογης αντιμετώπισης. Πράγματι, μόνο στη Γερμανία η προβληματική της πολιτικής γης περιλαμβάνει και το δικαίωμα αποζημίωσης του ιδιοκτήτη στις περιπτώσεις αυτές κατά τις οποίες μειώνεται η αξία του ακινήτου του από παράγοντες που δεν σχετίζονται με προσωπικές του ενέργειες<sup>2</sup> (Οικονόμου, 1996, σ. 9).

Το τρίτο και τελευταίο κεντρικό θέμα της πολιτικής γης αναφέρεται στην εξασφάλιση επαρκούς προσφοράς γης, αφενός για την εφαρμογή των χωροταξικών και των πολεοδομικών σχεδίων και αφετέρου για την κάλυψη των ιδιωτικών αναγκών χωροθέτησης. Το πρώτο σκέλος του ζητήματος είναι και αυτό που προσδιορίζει τη διασύνδεση της πολιτικής γης με την πολεοδομική πολιτική, ενώ ως προς το δεύτερο σκέλος του ζητήματος, βασική επιδίωξη της πολιτικής γης αποτελεί η ύπαρξη της αναγκαίας γης στην κατάλληλη θέση, χρονική στιγμή και τιμή για τις διάφορες οικονομικές δραστηριότητες και την κατοικία. Σημαντική από την άποψη αυτή, κρίνεται και η επιλογή του τρόπου ανάπτυξης της αγροτικής γης (Οικονόμου, 1996, σ. 10).

Η χωροθέτηση των οικονομικών δραστηριοτήτων, γενικά, εμπίπτει στο πεδίο της πολιτικής χρήσεων γης. Ωστόσο παρεμβάσεις της πολιτικής γης, που μπορούν να διευκολύνουν την διαδικασία της εγκατάστασής τους σε κάποια συγκεκριμένη θέση, μέσω της διαμόρφωσης της τιμής της γης σε μη απαγορευτικά επίπεδα, έχουν να κάνουν με την προηγούμενη εξασφάλιση χώρου για την υποδοχή της απαραίτητης υποδομής ή την επιβολή κατάλληλων μορφών ελέγχου των ενοικίων κατά τη διάρκεια της λειτουργίας τους.

Στη δεύτερη περίπτωση, οι διεθνώς αυξημένες στεγαστικές ανάγκες της μεταπολεμικής περιόδου, είχαν ως συνέπεια την διεξαγωγή προγραμμάτων κοινωνικής κατοικίας μεγάλης κλίμακας, με τις ανάλογες απαιτήσεις σε γη για την υποδοχή τους. Αυτό με τη σειρά του, σε πολλές περιπτώσεις χωρών, κατέστησε απαραίτητη την

<sup>2</sup> Και σε κάποια περίοδο και στη Μ. Βρετανία (Οικονόμου, 1996, σ. 9).

εφαρμογή παρεμβατικής πολιτικής γης προκειμένου να εξασφαλιστούν έτσι οι αναγκαίες εκτάσεις (Οικονόμου, 1996, σ. 10). Γενικότερα πάντως, μπορεί να υποστηριχτεί ότι η πολιτική γης, ως προς την κατοικία, πέραν της εξασφάλισης της απαραίτητης γης για την εγκατάστασή της, συμβάλλει και στη διαμόρφωση των συνθηκών ύπαρξής της, μέσω π.χ. των μέτρων της που αποσκοπούν στην απόκτηση των απαραίτητων κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων.

Τέλος, η τρίτη περίπτωση αναφέρεται κυρίως στον εξωαστικό/αγροτικό χώρο και αφορά την προτεραιότητα που δίνεται στον τρόπο ανάπτυξής του. Οι παρεμβάσεις της πολιτικής γης για την διαμόρφωση των τιμών της γης στον εξωαστικό χώρο αρχίζουν από τη στιγμή που έχει γίνει η επιλογή μεταξύ της εντατικής χρήσης της υφιστάμενης οικοδομήσιμης γης (προτεραιότητα στην ανάπτυξη της αγροτικής γης) και της εκτατικής επέκτασής της και στην ύπαιθρο (προτεραιότητα στην οικιστική ανάπτυξη με συνέπεια την γρήγορη μείωση της αγροτικής γης) (Οικονόμου, 1996, σ. 11).

## 1.4. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

### 1.4.1. Διαστάσεις της Κατοικίας

Η πρόσβαση στην κατοικία αποτελούσε ανέκαθεν πρωταρχική επιδίωξη των νοικοκυριών. Η ιδιαίτερη σημασία που αποδίδεται στην εξασφάλισή της, οφείλεται κατ' αρχήν στο γεγονός ότι μέσω αυτής ικανοποιούνται βασικές ανάγκες του ατόμου, οι οποίες συνίστανται σε:

- βιολογικές ανάγκες, αυτές δηλαδή που σχετίζονται με τη φυσιολογία και την υγιεινή των ανθρώπων,
- ψυχολογικές ανάγκες, όπως π.χ. η ανάγκη για ασφάλεια από τις καιρικές και κλιματικές συνθήκες, η ανάγκη για απομόνωση κ.α.,
- ανάγκες για διάθεση μέρους του ελεύθερου χώρου, και
- ορισμένες κοινωνικές ανάγκες, οι οποίες αναφέρονται κυρίως στο επίπεδο της οικογένειας (Αραβαντινός, 1990, σ. 323).

Μία άλλη διάσταση της κατοικίας συνδέεται με την αντιμετώπισή της ως σύμβολο κοινωνική ανέλιξης. Η συγκεκριμένη λειτουργία της κατοικίας, τουλάχιστον στην περίπτωση της Ελλάδας, υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική κατά την περίοδο της έξαρσης της εσωτερικής μετανάστευσης προς τα μεγαλύτερα αστικά κέντρα. Πράγματι, για τα νοικοκυριά που εγκαθίσταντο στις πόλεις στην περίοδο εκείνη, η πρόσβαση στη στέγη ισοδυναμούσε με κοινωνική ένταξη και κοινωνική ανέλιξη.

Παράλληλα, στην κατοικία αποδίδονται και ορισμένες λιγότερο προφανείς διαστάσεις, οι οποίες σχετίζονται με τον ρόλο της σε μία σειρά από κρίσιμες κοινωνικές διαδικασίες, και ειδικότερα, στην αναπαραγωγή της εργασιακής δύναμης, στη ρύθμιση της συσσώρευσης και στην λειτουργία της νομιμοποίησης. Μάλιστα, αξίζει να αναφερθεί εδώ ότι, οι συγκεκριμένες ιδιότητες, αποτελούν την βάση των επικρατέστερων ερμηνευτικών θεωριών της κρατικής παρέμβασης στον τομέα της στέγασης (Οικονόμου, 1992, σ. 5).

Στην αναπαραγωγή της εργασιακής δύναμης, η κατοικία, υπεισέρχεται με δύο τρόπους: κατ' αρχήν άμεσα, συνιστώντας η ίδια απ' ευθείας πεδίο αναπαραγωγής μιας σειράς κοινωνικών στρωμάτων που συνδέονται με την οικοδομήσιμη γη, την κατασκευή και την κυκλοφορία του τελικού προϊόντος (Οικονόμου, 1987, σ. 82), και κατά δεύτερο λόγο, έμμεσα, μέσω της συμμετοχής του κόστους στέγασης στη διαμόρφωση του ύψους των μισθών. Πράγματι, οι δαπάνες στέγασης, σε μηνιαία βάση, ενσωματώνονται στο



μισθό των εργαζομένων και κατά συνέπεια μία ενδεχόμενη αύξησή τους (λόγω των αυξανόμενων απαιτήσεων λειτουργικότητας και ποιότητας της κατοικίας που επιδρούν αρχικά στο κόστος εργασίας και στη συνέχεια στο συνολικό κόστος της κατοικίας) ασκεί πρωτίστως πιέσεις στο ιδιωτικό ποσοστό κέρδους και δευτερευόντως στην συσσώρευση (Οικονόμου, 1992, σ. 5).

Όσον αφορά το ρόλο της κατοικίας στη διαδικασία της ρύθμισης της συσσώρευσης, αυτός, συνδέεται με την θέση που κατέχει η ίδια στις βασικές επιλογές των νοικοκυριών και εξαρτάται από τον τρόπο χρηματοδότησής της. Όπως προαναφέρθηκε, η πρόσβαση στη στέγη, για διάφορους λόγους, αποτελεί πρώτιστη και διαχρονικά σταθερή επιδίωξη των νοικοκυριών. Στην περίπτωση που ο στεγαστικός τομέας αποκλείεται από το τραπεζικό κεφάλαιο και κάθε επένδυση σ' αυτόν πρέπει, κατά συνέπεια, να στηριχτεί στην συνδρομή οικογενειακών πόρων, είναι προφανές ότι, δημιουργούνται όλες οι προϋποθέσεις για την αύξηση της ροπής των νοικοκυριών προς αποταμίευση μέρους του τρέχοντος εισοδήματός τους για μελλοντική χρήση. Βεβαίως, στο ενδιάμεσο διάστημα αυξάνεται και η συνολική αποταμίευση ως ποσοστό του Α.Ε.Π. (Μαλούτας, Οικονόμου, 1988, σ. 76).

Από την άλλη πλευρά, όταν η κύρια πηγή χρηματοδότησης της πρόσβασης στην κατοικία είναι το πιστωτικό σύστημα, για την οικονομική πολιτική ιδιαίτερη σημασία αποκτά η δυνατότητα χρήσης της οικοδομής ως αντικυκλικού μηχανισμού. Η συγκεκριμένη ιδιότητα της οικοδομικής δραστηριότητας συνδέεται με το γεγονός ότι οι κυκλικές διακυμάνσεις της είναι σχεδόν μονίμως αντίθετες αυτών της εθνικής οικονομίας και εξαρτάται από το ύψος των επιτοκίων. Ειδικότερα, σε περιόδους επέκτασης, η διαμόρφωση των επιτοκίων σε υψηλά επίπεδα καθιστά τις πιστώσεις στον τομέα της στέγασης πιο ακριβές, με συνέπεια την μείωση της ζήτησής τους, ενώ αντίθετα, σε περιόδους ύφεσης, το χαμηλό ύψος των επιτοκίων διευκολύνει την απορρόφηση αυξημένων πιστώσεων από την οικοδομή. Στην δεύτερη περίπτωση, σημαντικό ρόλο κατέχουν και οι πολλαπλές διασυνδέσεις της οικοδομικής δραστηριότητας με το υπόλοιπο οικονομικό σύστημα. Οι διασυνδέσεις αυτές αναφέρονται στις διακλαδικές σχέσεις της προαναφερόμενης, που έχουν ως αποτέλεσμα την μεγέθυνση της παραγωγικής δομής και τη διεύρυνση της εσωτερικής αγοράς, αλλά και στη δημιουργία θέσεων εργασίας στον ίδιο τον κλάδο, λόγω του ότι οι κατασκευές αποτελούν δραστηριότητα εντάσεως εργασίας (Οικονόμου, 1992, σ. 7).

Διαπιστώνεται λοιπόν ότι σε κάθε περίπτωση, η οικοδόμηση, δια των δύο χαρακτηριστικών της, της αντικυκλικής χρήσης της και των πολλαπλασιαστικών επιδράσεών της στο σύνολο της οικονομίας, έχει άμεσες αναπτυξιακές επιπτώσεις. Κατά συνέπεια ο τρόπος χρησιμοποίησής της εξαρτάται από τις βασικές κρατικές επιλογές όσον αφορά το είδος και το επίπεδο της ανάπτυξης που επιδιώκεται (Οικονόμου, 1992, σ. 7).

Τέλος, η νομιμοποιητική λειτουργία της κατοικίας συνδέεται με την ανάγκη κάθε πολιτικού συστήματος να εξασφαλίζει μία ελάχιστη κοινωνική συναίνεση. Η ανάληψη από το Κράτος μιας στεγαστικής πολιτικής με σαφή αναδιανεμητικό χαρακτήρα, κατ' αρχήν διευκολύνει την πρόσβαση στη στέγαση ακόμη και των ασθενέστερων εισοδηματικών στρωμάτων και κατά δεύτερο λόγο συμβάλλει στην αναπαραγωγή της εργασιακής δύναμης. Ο συνδυασμός των δύο αυτών στοιχείων, λόγω της θέσης τους στις προτεραιότητες των νοικοκυριών, κινητοποιεί ένα ισχυρό δυναμικό συναίνεσης, καθοριστικής σημασίας για την νομιμοποίηση του πολιτικού συστήματος (Οικονόμου, 1992, σ. 6).

#### **1.4.2. Περιεχόμενο, Μέσα και Στόχοι της Πολιτικής Κατοικίας**

Γενικά, η πολιτική κατοικίας ορίζεται ως το σύνολο των κρατικών παρεμβάσεων που αποσκοπούν στον ποιοτικό και ποσοτικό εφοδιασμό του πληθυσμού με κατοικήσιμο χώρο (Degner, 1988). Ωστόσο, είναι χαρακτηριστικό ότι, στα πλαίσια της συγκεκριμένης πολιτικής, τόσο οι στόχοι όσο και οι επιμέρους παρεμβάσεις διαφοροποιούνται και παρουσιάζουν μία εξειδίκευση όσον αφορά τον τρόπο παραγωγής της κατοικίας, τον τρόπο προσφοράς της καθώς και τη ρύθμιση της τελικής ζήτησής της.

Η παραγωγή της κατοικίας διενεργείται από κατασκευαστικές/οικοδομικές επιχειρήσεις, από ιδιώτες στα πλαίσια παραδοσιακών οικογενειακών δομών ή ακόμη και από το ίδιο το Κράτος, όταν ακολουθείται μία πολιτική κοινωνικής κατοικίας, μέσω των στεγαστικών προγραμμάτων, που υλοποιούνται συνήθως με εργολαβικές αναθέσεις στις κατασκευαστικές επιχειρήσεις. Και στις τρεις περιπτώσεις, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η εξασφάλιση των όρων εκείνων που διευκολύνουν τους εμπλεκόμενους παράγοντες στην διεξαγωγή του έργου τους, τόσο από ποσοτικής όσο και από ποιοτικής απόψεως, όπως π.χ. η ύπαρξη επαρκούς προσφοράς κατάλληλης γης για κατοικία, οι πολεοδομικές ρυθμίσεις, οι ευνοϊκοί όροι δανειοδότησης για την αγορά των οικοπέδων και την κατασκευή των κατοικιών, η ύπαρξη χρηματικών πόρων σε επίπεδο προϋπολογισμού,

όταν η παραγωγή κατοικίας διενεργείται από το Κράτος, η κατάλληλη τεχνολογική εξειδίκευση του εργατικού δυναμικού κ.α. Πρόκειται, όπως είναι προφανές, για θέματα που βρίσκονται στη βάση της διασύνδεσης της πολιτικής κατοικίας με άλλες συνιστώσες της χωρικής πολιτικής (π.χ. πολιτική γης, πολεοδομική πολιτική κ.α.) ή ακόμη και με α-χωρικές πολιτικές (οικονομική πολιτική κ.α.). Κατά συνέπεια στο επίπεδο της παραγωγής της κατοικίας, οι στόχοι αλλά και οι παρεμβάσεις της πολιτικής κατοικίας προσδιορίζονται και βρίσκονται σε έντονη αλληλεξάρτηση με τους στόχους και τις παρεμβάσεις άλλων χωρικών και α-χωρικών πολιτικών.

Ο τρόπος προσφοράς της κατοικίας σχετίζεται έντονα με το κόστος της ίδιας, όπως αυτό διαμορφώνεται από τις συνθήκες που επικρατούν στο προηγούμενο επίπεδο, και συνδέεται με την αναδιανεμητική λειτουργία της πολιτικής κατοικίας. Στο επίπεδο αυτό, η διευκόλυνση της απόκτησης κατοικίας από τα νοικοκυριά χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων, που δεν είναι σε θέση να καλύψουν αυτοδύναμα τις στεγαστικές τους ανάγκες, αποτελεί βασικό στόχο και κύριο άξονα των παρεμβάσεων της συγκεκριμένης πολιτικής. Ειδικότερα, τα θέματα που αντιμετωπίζονται εδώ, αφορούν τον καθορισμό της δυνατότητας πρόσβασης των διάφορων εισοδηματικών και κοινωνικών τάξεων στην απόκτηση έτοιμης κατοικίας, στα χορηγούμενα δάνεια από τα τραπεζικά ιδρύματα και τους στεγαστικούς φορείς, στις προσφερόμενες επιδοτήσεις της κατοικίας κ.α. Αντικείμενο παρέμβασης, στο πεδίο αναφοράς, αποτελεί και ο τομέας του ενοικίου. Αν και σε ορισμένες περιπτώσεις, ο βασικός λόγος της επιλογής του συγκεκριμένου τρόπου ενοίκησης εντοπίζεται στο γεγονός ότι μειώνεται η απόσταση μεταξύ τόπου κατοικίας και τόπου εργασίας, ωστόσο είναι γενικά αποδεκτό ότι, για τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος αποτελεί την πιο φθηνή εναλλακτική λύση ενοίκησης. Από αυτή την άποψη, παρεμβάσεις της πολιτικής κατοικίας με θετικές επιδράσεις στην δυνατότητα πρόσβασης στην ενοικιαζόμενη κατοικία έχουν να κάνουν με την επιδότηση ενοικίου και την άσκηση ελέγχου στο ύψος των μισθωμάτων.

Αν η απόκτηση κατοικίας αποτελεί πρωταρχική και διαχρονικά σταθερή επιδίωξη των νοικοκυριών, λόγω της ιδιαίτερης σημασίας της στην εκπλήρωση βασικών αναγκών των ατόμων αλλά και της συμβολικής φόρτισής της, στόχος της πολιτικής κατοικίας, στα πλαίσια της ρύθμισης της ζήτησής της, είναι η αύξηση της τελευταίας, με την επίσπευση της πρόσβασης των νοικοκυριών στη στέγαση, μέσω της κατάλληλης διαμόρφωσης των όρων παροχής της ή των δυνατοτήτων απόκτησής της. Ειδικότερα, στο συγκεκριμένο επίπεδο, οι παρεμβάσεις της πολιτικής κατοικίας προσανατολίζονται στην προσαρμογή

των όρων δανειοδότησης αφενός στο στάδιο του νοικοκυριού στον κύκλο ζωής του και αφετέρου στις οικονομικές του συνθήκες, ανάλογα με την εισοδηματική και την κοινωνική τάξη στην οποία ανήκει. Επίσης, σημαντική στο ίδιο πεδίο είναι και η συμβολή της φορολόγησης της ακίνητης περιουσίας. Πράγματι, σε κάποιες περιπτώσεις, η φορολόγηση, είναι δυνατόν να μεταθέσει χρονικά την συγκεκριμένη απόφαση του νοικοκυριού, ενώ σε ορισμένες άλλες, οδηγεί στην εναλλακτική τοποθέτηση των αποταμιεύσεων.

Τέλος, σε αναλογία προς την πολιτική γης, οι τρεις αρχές που θα πρέπει να διέπουν κάθε πολιτική κατοικίας, είναι οι εξής:

1) Η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων.

Στα πλαίσια της πολιτικής κατοικίας επιδιώκεται η επένδυση, τόσο των ιδιωτικών κεφαλαίων όσο και των δημόσιων πόρων, στον τομέα της στέγασης να καταλήγει στα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα.

2) Η ανταπόκριση στις ανάγκες του πληθυσμού συνολικά.

Ο εφοδιασμός του πληθυσμού με κατοικήσιμο χώρο αποτελεί βασικό στόχο των παρεμβάσεων της πολιτικής κατοικίας. Ιδιαίτερη σημασία όμως αποκτά στην περίπτωση των χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων, για τα οποία επιδιώκεται η στέγασή τους αφενός σε κάποια ελάχιστα αποδεκτά ποιοτικά επίπεδα και αφετέρου σε μία λογική τιμή.

3) Η ελαχιστοποίηση των αρνητικών επιδράσεων στο περιβάλλον.

Ο στόχος αυτός αφορά την ελαχιστοποίηση των αρνητικών επιδράσεων των παρεμβάσεων στον τομέα της κατοικίας τόσο στο φυσικό όσο και στο αστικό περιβάλλον (World Bank, 1995, p. 113).

#### **1.4.3. Διεθνείς Εξελίξεις στη Στεγαστική Πολιτική, από τα Τέλη του 19<sup>ου</sup> Αιώνα Μέχρι και τα Μέσα της Δεκαετίας του '70**

Τα στεγαστικά προβλήματα, από τα τέλη κιόλας του 19<sup>ου</sup> αιώνα, αποτέλεσαν μία από τις κυριότερες αιτίες εμπλοκής του Κράτους στα χωρικά ζητήματα. Γενικά, στις περισσότερες σήμερα ανεπτυγμένες χώρες, η κρατική παρέμβαση στον τομέα της στέγασης έχει ακολουθήσει μία σταθερή πορεία, η οποία συνίσταται αρχικά σε ρύθμιση της λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα και στη συνέχεια, και ιδίως μετά τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο, σε άμεση ανάληψη της κατασκευής κατοικιών από το Δημόσιο (Οικονόμου,

1992, σ. 1).

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στις διεθνείς εξελίξεις στην εφαρμογή της πολιτικής κατοικίας κατά τις τρεις πρώτες δεκαετίες της μεταπολεμικής περιόδου. Στο εν λόγω διάστημα, η ένταση των προβλημάτων στον τομέα της στέγασης, ιδίως στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, καθιστούσε επιτακτική την ανάγκη άσκησης μιας ενεργούς πολιτικής κατοικίας από το Κράτος. Η ανταπόκριση στο συγκεκριμένο αίτημα διευκολύνθηκε από την παράλληλη ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, το οποίο περιέλαβε στις κύριες συνιστώσες του και την κατοικία.

Όσον αφορά το κράτος πρόνοιας ειδικότερα, αυτό, ορίζεται ως το σύνολο των κοινωνικών διαδικασιών που διευκολύνουν την κοινωνική αναπαραγωγή, και που διαμορφώνουν ταυτόχρονα την φυσιογνωμία της τελευταίας. Οι διαδικασίες αυτές αφορούν, το συνηθέστερο, ευρείες, ποιοτικά και ποσοτικά, δημόσιες παροχές προς το σύνολο ή τμήματα του κοινωνικού σώματος, που στοχεύουν στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης. Η ανάπτυξή του στην πρώτη μεταπολεμική περίοδο, συνδέθηκε με την αντιμετώπιση των προπολεμικών κρίσεων υποκατανάλωσης, οι οποίες επιδρούσαν αρνητικά στην αναπαραγωγή των μισθωτών αλλά και των οικονομικών μονάδων, και αποτέλεσε συστατικό στοιχείο της ανάπτυξης του φορντισμού, ως κυρίαρχο καθεστώσ συσσώρευσης στις αναπτυγμένες βιομηχανικές χώρες<sup>3</sup> (Μαλούτας, Οικονόμου, 1988, σ. 13-14).

Στην περίοδο λοιπόν μέχρι και τα μέσα της δεκαετίας του '70, στα πλαίσια του κράτους πρόνοιας, μέσω της εφαρμογής, ιδίως από τις χώρες που ξεπερνούσαν ένα ελάχιστο κατώφλι ανάπτυξης, μιας κοινωνικής πολιτικής κατοικίας, της οποίας βασικός άξονας υπήρξε η ισχυρή επιδότηση της στέγης, η κρατική παρέμβαση στο συγκεκριμένο πεδίο διευρύνθηκε, ενώ οι μορφές που πήρε μπορούν γενικά να ομαδοποιηθούν στις εξής κατηγορίες: α) έμμεσες μορφές παρέμβασης, μέσω παράλληλων πολιτικών (π.χ. πολιτική γης κ.α.), β) κανονιστικές ρυθμίσεις (π.χ. πολεοδομικοί κανόνες για την οικοδόμηση των κτισμάτων, έλεγχος ενοικίων κ.α.), γ) ενίσχυση του ιδιωτικού τομέα στο επίπεδο της παραγωγής (ιδιώτες κατασκευαστές και οικοδομικές επιχειρήσεις) και της κατανάλωσης

<sup>3</sup> Ο όρος “φορντισμός”, βάσει της ανάλυσης από τη Γαλλική Σχολή της θεωρίας της ρύθμισης του μοντέλου ανάπτυξης, που χαρακτηρίζει τις αναπτυγμένες καπιταλιστικές χώρες στο μεγαλύτερο διάστημα της μεταπολεμικής περιόδου, αναφέρεται σε ένα σύμπλεγμα τριών στοιχείων: α) ενός τρόπου οργάνωσης της εργασίας που στηρίζεται στον ταιλορισμό και την εκμηχάνιση, β) ενός εντατικού καθεστώσ συσσώρευσης που χαρακτηρίζεται από τη μακροοικονομική ισορροπία μεταξύ των τμημάτων παραγωγής μέσωσ παραγωγής και παραγωγής μέσωσ κατανάλωσης και γ) ενός τρόπου οικονομικής ρύθμισης με κύρια



(τελικοί χρήστες, αγοραστές ή ενοικιαστές) και δ) άμεση κατασκευαστική δραστηριότητα του Δημοσίου (Οικονόμου, 1992, σ. 1-16).

Από τα μέσα της δεκαετίας του '70 ωστόσο, το κράτος πρόνοιας εισήλθε σε μία περίοδο μακροχρόνιας παρακμής ή καλύτερα σε μία περίοδο προσαρμογής, λόγω της γενικότερης οικονομικής κρίσης, που κατέστησε αναγκαία την μείωση των διατιθέμενων στις παροχές του κράτους πρόνοιας πόρων, με σκοπό τη διαφορετική χρήση τους. Μεταξύ των τομεακών παροχών, η κατοικία υπέστη τις μεγαλύτερες περικοπές. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στη Μ. Βρετανία, η κατοικία αποτέλεσε τον τομέα του κράτους πρόνοιας που δέχτηκε τις μεγαλύτερες συρρικνωτικές επιπτώσεις της παραπάνω διαδικασίας, όπου το ποσοστό μείωσης των διατιθέμενων δημόσιων πόρων μειώθηκε κάτι παραπάνω από το 50% (Οικονόμου, 1992, σ. 8).

Οι τρεις λόγοι, που συνέβαλλαν στην ανάδειξη του τομέα της κατοικίας ως το πεδίο που θα μπορούσε να δεχτεί τις σημαντικότερες και τις μεγαλύτερες επιπτώσεις της συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας, είναι οι εξής:

- Η εντονότερη σύνδεση της κατοικίας με το φορντιστικό μοντέλο.

Το γεγονός ότι η κατοικία είχε συνδεθεί περισσότερο από κάθε άλλη συνιστώσα του κράτους πρόνοιας με την κενυσιανή μακροοικονομική πολιτική, είχε ως αποτέλεσμα, η αλλαγή του τρόπου οικονομικής ρύθμισης, που προέκυψε με το πέρασμα από το φορντισμό στα σημερινά ευέλικτα καθεστώτα συσσώρευσης, να καταστήσει παρωχημένη την αντικυκλική χρήση της οικοδομής (Οικονόμου, 1992, σ. 8).

- Η εξασφάλιση του μικρότερου δυνατού κόστους στο πολιτικό επίπεδο.

Η ύπαρξη μηχανισμών, που μπορούν σε κάποιο βαθμό να αντισταθμίσουν την μείωση της κρατικής παρέμβασης στον τομέα της στέγασης, καθιστούν την περικοπή των παροχών στην ίδια, πολιτικά, λιγότερο επικίνδυνη. Στους μηχανισμούς αυτούς εντάσσεται κατ' αρχήν η οικογένεια καθώς και κάποια άλλα κυκλώματα αλληλοβοήθειας, τα οποία φαίνονται να οργανώνονται ακόμη και στις ανεπτυγμένες χώρες. Επίσης, η ύπαρξη, κατά κανόνα, ενός αποθέματος αχρησιμοποίητων ή υποχρησιμοποιούμενων κατοικιών σε συνδυασμό με την ανεκτικότητα απέναντι στη μείωση, μέχρι κάποιων ορίων, των δεικτών στεγαστικών συνθηκών, συνήθως έχουν ως αποτέλεσμα την χρονική μετάθεση της εμφάνισης των συνεπειών της μείωσης των παροχών. Επιπλέον, από τη στιγμή που αυτές θα γίνουν αισθητές, οι αντιδράσεις είναι

---

στοιχεία τις κενυσιανές πολιτικές και τους μηχανισμούς του κράτους πρόνοιας (Μαλούτας, Οικονόμου, 1988, σ. 67-68).

μικρότερης έντασης από τις αντίστοιχες σε περικοπές άλλων τομέων του κράτους πρόνοιας, όπως π.χ. στην υγεία (Οικονόμου, 1992, σ. 8-9).

- Η ταυτόχρονη λειτουργία ενός σημαντικού ιδιωτικού τομέα στον τομέα της στέγασης. Ανέκαθεν, ακόμη και στην περίοδο ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας, στον τομέα της στέγασης, πέραν του δημόσιου τομέα, λειτουργούσε συμπληρωματικά ή παράλληλα και ένας σημαντικός ιδιωτικός τομέας. Στις συνθήκες αυτής της περιόδου, ο ίδιος σε συνδυασμό με τους μηχανισμούς της προηγούμενης κατηγορίας, αναμένεται να καλύψει κάποιο μέρος του κενού, που αφήνει η απόσυρση του κράτους από το συγκεκριμένο πεδίο (Οικονόμου, 1992, σ. 9).

Οι προαναφερόμενες εξελίξεις, όπως είναι φυσικό, επηρέασαν τις μέχρι τότε εφαρμοζόμενες στεγαστικές πολιτικές. Ειδικότερα, ο τρόπος με τον οποίο οι αλλαγές αυτές εκφράστηκαν στις πολιτικές κατοικίας, που εφαρμόζονται από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και έπειτα, στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, περιγράφεται στην επόμενη ενότητα.

#### **1.4.4. Μοντέλα Στεγαστικής Πολιτικής στις Χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τα Μέσα της Δεκαετίας του '70 έως Σήμερα**

Όπως προαναφέρθηκε, το κράτος πρόνοιας, από τα μέσα της δεκαετίας του '70, εισήλθε, σε παγκόσμια κλίμακα, σε μία περίοδο κρίσης. Η παρέλευση περίπου μιας εικοσαετίας από τότε, επιτρέπει την ανασκόπηση των βασικών χαρακτηριστικών των διάφορων μορφών στεγαστικής πολιτικής, που εφαρμόζονται στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο συγκεκριμένο διάστημα, και την κατηγοριοποίηση των τελευταίων σε σχέση με αυτά. Αν και οι πολιτικές κατοικίας στις χώρες μέλη της Ε.Ε. διαφέρουν ως προς τους στόχους, τα μέσα καθώς και τις γενικότερες συνθήκες λειτουργίας του στεγαστικού τομέα, ωστόσο, τα τρία κύρια μοντέλα ως προς τα οποία φαίνονται να προσανατολίζονται περισσότερο, είναι τα εξής:

- Συγκεντρωτικό μοντέλο.

Το κύριο χαρακτηριστικό του συγκεντρωτικού μοντέλου είναι ο κεντρικός προσδιορισμός των βασικών αξόνων της στεγαστικής πολιτικής και η ανάθεση, σε γεωγραφικά ενδιάμεσους φορείς, περιορισμένων αρμοδιοτήτων, που εντοπίζονται κυρίως στο πεδίο της εφαρμογής. Το μοντέλο αυτό συναντάται στις περισσότερες μικρές χώρες μέλη της Ε.Ε., χωρίς βεβαίως αυτό να σημαίνει ότι η έκταση ή καλύτερα το μέγεθος αποτελεί και το βασικό κριτήριο της χρησιμοποίησής του. Έτσι,

το μοντέλο αυτό εφαρμόζεται σήμερα στην Πορτογαλία, στο Λουξεμβούργο, στην Ελλάδα αλλά και στη Γαλλία (Οικονόμου, 1992, σ. 9-10).

– Ημι-αποκεντρωμένο μοντέλο.

Το ημι-αποκεντρωμένο μοντέλο συναντάται σε δύο παραλλαγές. Η πρώτη, η οποία εφαρμόζεται στη Γερμανία, στην Ισπανία και στην Ιταλία, χαρακτηρίζεται από τον καταμερισμό των στεγαστικών αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικού Κράτους και περιφερειών. Ειδικότερα, στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι περιφέρειες διατηρούν μία σχετική αυτονομία σε θέματα πολιτικά, διοικητικά, προϋπολογισμού και φορολογικά, ενώ η ανάμιξη της Κεντρικής Διοίκησης αποσκοπεί στην εξασφάλιση της συνεκτικότητας μεταξύ των επιμέρους παρεμβάσεων στο πεδίο της κατοικίας (Οικονόμου, 1992, σ. 9-10).

Η δεύτερη παραλλαγή συναντάται στην Ολλανδία και στη Δανία και συνίσταται σε καταμερισμό των σχετικών με τη στέγαση αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικού Κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, εδώ η πολιτική κατοικίας προσδιορίζεται σε σχέση με τις ανάγκες στο τοπικό επίπεδο και υπεύθυνοι για τον σχεδιασμό της αλλά και την εφαρμογή της είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι φέρουν ταυτόχρονα και την ευθύνη του κόστους της (Οικονόμου, 1992, σ. 9-10).

– Αποκεντρωμένο μοντέλο.

Στα πλαίσια του αποκεντρωμένου μοντέλου, την ευθύνη για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της στεγαστικής πολιτικής φέρουν αποκλειστικά οι περιφέρειες, ενώ το Κράτος διατηρεί μικρές μόνο αρμοδιότητες και κυρίως σε ζητήματα που αφορούν τη φορολογία και τη στεγαστική νομοθεσία (Οικονόμου, 1992, σ. 9-10).

Η μόνη χώρα μέλος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, στην οποία εφαρμόζεται σήμερα το συγκεκριμένο μοντέλο, είναι το Βέλγιο. Βεβαίως, αυτό, θα πρέπει να ειπωθεί ότι, δεν είναι τυχαίο και συνδέεται με τις πολιτικές και γλωσσικές διαφοροποιήσεις στο εσωτερικό του κράτους, που έχουν σαν αποτέλεσμα την αυτόνομη λειτουργία τριών περιφερειών εντός των ορίων του (Οικονόμου, 1992, σ. 9-10).

Παράλληλα, από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και έπειτα, στα πλαίσια της γενικότερης οικονομικής κρίσης, που κατέστησε απαραίτητη την δημοσιονομική αναδιάρθρωση, τη μείωση των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού και κυρίως τη χαλάρωση της φορολογίας, ο χαρακτήρας της εμπλοκής του Δημοσίου στον τομέα της στέγασης διαφοροποιήθηκε. Πραγματικά, στο εν λόγω διάστημα, τη λογική των εφαρμοζόμενων πολιτικών κατοικίας διαπερνούν τρεις κεντρικοί άξονες, ως προς τους

οποίους συγκλίνουν οι κρατικές παρεμβάσεις σε όλες τις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που είναι οι εξής:

1. Αλλαγή στη γενική προσέγγιση της στεγαστικής πολιτικής.

Η δεκαετία του '80, στον τομέα της στέγασης, σήμανε το τέλος της ισχυρής κρατικής επιδότησης και την ανάδυση μιας νέας τάσης, στα πλαίσια της οποίας, κύρια επιδίωξη αποτελεί η μείωση, τουλάχιστον στο επίπεδο του προϋπολογισμού της κεντρικής Κυβέρνησης, των διατιθέμενων χρηματικών πόρων στην κατοικία. Η επιδίωξη αυτή εκφράστηκε με την αποδέσμευση από την πολιτική κοινωνικής κατοικίας και την ανάληψη μέτρων για την ενίσχυση της απόκτησης ιδιόκτητης στέγης, όπως π.χ. ευνοϊκοί όροι δανειοδότησης, φορολογικές απαλλαγές κ.α. (Οικονόμου, 1992, σ. 15-16)

2. Αναπροσανατολισμός της πολιτικής στεγαστικών ενισχύσεων.

Στο διάστημα αναφοράς, ένας άλλος κοινός τόπος των διάφορων στεγαστικών πολιτικών των χωρών της Ε.Κ., είναι ο προσανατολισμός των χορηγούμενων κρατικών ενισχύσεων προς τις λιγότερο ευνοημένες ομάδες. Η εξέλιξη αυτή ωστόσο, δεν μπορεί να συνδεθεί με μία διάθεση για ενίσχυση της αναδιανεμητικής λειτουργίας της πολιτικής κατοικίας, όπως κατ' αρχήν φαίνεται, διότι συνδυάζεται με την μείωση των διατιθέμενων κρατικών πόρων στη στέγη. Ουσιαστικά πρόκειται για μία τακτική που αναλαμβάνεται προκειμένου να αντιμετωπιστούν ορισμένες δυσλειτουργίες της αγοράς π.χ. κοινωνικός αποκλεισμός, οι οποίες στην εν λόγω περίοδο εντάθηκαν με διάφορους τρόπους (μισθολογικές ανισότητες κ.α.).

Είναι χαρακτηριστικό δε ότι ο αναπροσανατολισμός των ενισχύσεων προς τις περιθωριακές ομάδες αφενός και η μείωση των κρατικών πόρων που διατίθενται συνολικά στη κατοικία αφετέρου, αποτελούν τις δύο βασικές εξελίξεις μέσω των οποίων εκφράζεται η ριζική αλλαγή του χαρακτήρα της στεγαστικής πολιτικής στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Οικονόμου, 1992, σ. 17).

3. Η προτεραιότητα στην προώθηση της ιδιοκατοίκησης

Η προώθηση της ιδιοκατοίκησης αποτελεί το στοιχείο ως προς το οποίο παρουσιάζουν την μεγαλύτερη σύγκλιση οι στεγαστικές πολιτικές των περισσότερων χωρών της Ε.Ε. Όπως είναι προφανές, η εξέλιξη αυτή συνδέεται και απορρέει από την αλλαγή του χαρακτήρα των εφαρμοζόμενων στεγαστικών πολιτικών (Οικονόμου, 1992, σ. 15-17).

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι, παράλληλα με τις προαναφερόμενες εξελίξεις, μία πρόσφατη τάση στον τομέα της στέγασης στις περισσότερες χώρες της Ε.Κ. αφορά

την αποκέντρωση των στεγαστικών αρμοδιοτήτων και την ενίσχυση του ρόλου των τοπικών αρχών στο συγκεκριμένο πεδίο. Κατ' αυτόν τον τρόπο αναμένεται να επιτευχθεί η μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας των παρεμβάσεων στον τομέα της στέγασης, μέσω της προσαρμογής τους στις ανάγκες στο τοπικό επίπεδο, αλλά και η μεταφορά ενός μέρους του κόστους, που συνεπάγονται αυτές για τον κρατικό προϋπολογισμό, στους τοπικούς και περιφερειακούς προϋπολογισμούς (Οικονόμου, 1992, σ. 10).



## 1.5. ΣΥΝΔΕΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΗΣ ΜΕ ΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΣΤΟΝ ΑΣΤΙΚΟ ΧΩΡΟ

Στον αστικό χώρο, η σύνδεση της πολιτικής γης με την πολιτική κατοικίας απορρέει από τον ιδιαίτερο τρόπο με τον οποίο υπεισέρχεται η γη, και ειδικότερα η οικοδομήσιμη γη, στην παραγωγή της κατοικίας. Είναι γεγονός ότι το έδαφος εμπλέκεται στην εν λόγω διαδικασία, όχι απλά ως ένας από τους βασικούς συντελεστές, αλλά ως “ειδική προϋπόθεση”. Η χρησιμοποίηση του συγκεκριμένου χαρακτηρισμού, τεκμηριώνεται στη βάση των εξής παραδοχών:

- Το κεφάλαιο, που επενδύεται στην παραγωγή κατοικίας, δεν είναι σε θέση να ελέγξει έναν από τους βασικούς όρους της διευρυμένης αναπαραγωγής του, το έδαφος.
- Η δυνητική μεσολάβηση της έγγειας αστικής ιδιοκτησίας μεταξύ των κατασκευαστών και των τελικών χρηστών, διαταράσσει τις διαδικασίες παραγωγής και κατανάλωσης της κατοικίας. Πράγματι, στις περιπτώσεις που ο ιδιοκτήτης της οικοδομήσιμης έκτασης δεν ταυτίζεται με τον τελικό χρήστη, οι απαιτήσεις της παραγωγής κατοικίας υποτάσσονται στον χρονικό προγραμματισμό των αγορών και των πωλήσεων.
- Η αγορά του αστικού εδάφους ισοδυναμεί με αγορά του δικαιώματος οικοδόμησης, αλλά κατά καιρούς η προσφορά οικοπέδων είναι περιορισμένη.
- Ο συνδυασμός των τριών προαναφερόμενων παραγόντων καθιστά απαραίτητη τη δραστηριοποίηση των κατασκευαστών στις κατευθύνσεις: α) της εξεύρεσης κατάλληλης οικοδομήσιμης γης, και β) της εξασφάλισης ότι η τιμή αγοράς της επιτρέπει την ιδιοποίηση, αφενός του μέσου ποσοστού κέρδους επί του κεφαλαίου που θα επενδυθεί στην παραγωγή της κατοικίας και αφετέρου μέρους της “υπεραξίας γης” (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 46-47).

Όπως διαπιστώνεται, το πρόβλημα της παραγωγής κατοικίας σε σχέση με τον έγγειο παράγοντα, συνίσταται τελικά στη διαθεσιμότητα οικοδομήσιμης γης και στην τιμή απόκτησής της. Τα θέματα αυτά σχετίζονται άμεσα με τις παραμέτρους ιδιοκτησιακό καθεστώς και τιμή γης που, όπως προαναφέρθηκε, προσδιορίζουν το πεδίο εφαρμογής της πολιτικής γης.

Όσον αφορά την τιμή της γης ειδικότερα, αυτή, σε συνδυασμό με την υψηλή φορολογία που επιβάλλεται στο κεφάλαιο που επενδύεται στην παραγωγή κατοικίας, υποστηρίζεται ότι αποτελεί τον κυριότερο παράγοντα ανόδου του συνολικού κόστους κατοικίας. Η συγκεκριμένη άποψη τείνει να κυριαρχεί σε διεθνές επίπεδο και μάλιστα

είναι χαρακτηριστικό ότι υπήρξε ευρύτατα διαδεδομένη και σε παλαιότερες εποχές (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 48).

Ο συσχετισμός της αύξησης του κόστους της κατοικίας με τον έγγειο παράγοντα ενισχύεται και από τον ρόλο του φαινομένου της “κερδοσκοπίας στη γη” στη διαθεσιμότητα οικοδομήσιμου εδάφους. Ειδικότερα, το συγκεκριμένο φαινόμενο αναφέρεται στις τεχνητές ελλείψεις και στις αναταραχές στην αγορά των αστικών γηπέδων, οι οποίες δημιουργούνται από ιδιοκτήτες/κερδοσκόπους, που δεν προσφέρουν τα οικοπέδά τους προς πώληση, αποβλέποντας σε μία μελλοντική επαύξηση των τιμών τους. Στις περιπτώσεις αυτές καθίσταται απαραίτητη η κρατική παρέμβαση στα πλαίσια της πολιτικής γης και στο πεδίο της αγοράς γης, προκειμένου αφενός να συγκρατηθούν οι τιμές των οικοπέδων και αφετέρου να περιοριστεί, από την πλευρά των ιδιοκτητών, η ιδιοποίηση της κοινωνικά παραγόμενης υπεραξίας<sup>4</sup>. Τα μέτρα, που χρησιμοποιούνται συνήθως, είναι στην πλειοψηφία τους φορολογικά. Χαρακτηριστικό είναι δε ότι σε καμία περίπτωση δεν στάθηκε δυνατή η συγκρότηση, μέσω αυτών, ενός μηχανισμού γενικής ρύθμισης τέτοιων καταστάσεων, με αποτέλεσμα το όλο ζήτημα να αντιμετωπίζεται μέσω αποσπασματικών μέτρων και κατά επιλεγμένη περιοχή. Άλλωστε, εδώ υπεισέρχεται και ο παράγοντας της νομιμοποιητικής λειτουργίας των κρατικών παρεμβάσεων. Εφόσον η κοινωνική συναίνεση επιτυγχάνεται μέσω της νομικής κατοχύρωσης και της εξασφάλισης των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων, μία ριζική αντιμετώπιση της ανόδου των τιμών γης, αναλόγως βέβαια και της δομής της έγγειας ιδιοκτησίας, έχει και τις σχετικές πολιτικές συνέπειες (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 48-50).

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι, αν οι παρεμβάσεις στα πλαίσια της πολιτικής γης επικεντρώνονται στην αντιμετώπιση του φαινομένου της “κερδοσκοπίας στη γη” προκειμένου η συμβολή της τιμής της γης στο συνολικό κόστος παραγωγής της κατοικίας να μην ξεπερνά κάποια εύλογα όρια, για την εξασφάλιση της επαρκούς προσφοράς οικοδομήσιμης γης, οι ίδιες, προσανατολίζονται στην αντιμετώπιση συνολικά του “έγγειου εμποδίου”. Το “έγγειο εμπόδιο” συνδέεται με την ύπαρξη του μονοπωλίου των ιδιοκτητών οικοπέδων στη γη και συνίσταται στην δυνατότητά τους να αποδεχτούν ή να αρνηθούν την πώληση του δικαιώματος οικοδόμησης επί του οικοπέδου τους έναντι χρηματικού ανταλλάγματος. Στις περιπτώσεις αυτές, χρησιμοποιούνται κυρίως θεσμικού

<sup>4</sup> Η έγγειος υπεραξία ενός αστικού οικοπέδου ισούται με τη διαφορά μεταξύ της τιμής κτίσης του και της τιμής διάθεσής του, όπου η τιμή διάθεσης προσδιορίζεται από την τελική χρήση του οικοπέδου. Είναι προφανές ότι σε περιπτώσεις μη ανάληψης πρωτοβουλίας από το Κράτος, τις αυξήσεις αυτές τις καρπώνονται οι ιδιοκτήτες (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 57).

χαρακτήρα μέτρα, μεταξύ των οποίων το πλέον παρεμβατικό είναι η απαλλοτρίωση. Τα συγκεκριμένα μέτρα αν και δεν είναι καθαρά οικονομικής φύσεως, ωστόσο έχουν και οικονομικές συνέπειες (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 54-55).

Τέλος, ορισμένες παρεμβάσεις της πολιτικής γης επηρεάζουν έμμεσα την κατοικία, μέσω της διαμόρφωσης των γενικότερων συνθηκών λειτουργίας της. Πρόκειται για τα μέτρα αυτά που αναλαμβάνονται από το Κράτος για την εξασφάλιση των απαραίτητων κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, αλλά και τις παρεμβάσεις στο πεδίο των όρων δόμησης, που επιδρούν τόσο στο σχήμα των οικοπέδων όσο και στην δυνατότητα της οικοδομικής εκμετάλλευσής τους (π.χ. αστικός αναδασμός, μεταφορά του Συντελεστή Δόμησης κ.α.). Από την άποψη αυτή δηλαδή, η πολιτική γης συμβάλλει στην διαμόρφωση της ποιότητας του περιβάλλοντος της κατοικίας.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

### Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

#### 2.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην Ελλάδα, οι βασικοί άξονες που στοιχειοθετούν τη στρατηγική της πολιτικής γης είναι: α) η απόκτηση γης από τους Δήμους, β) ο έλεγχος της ιδιωτικής διαχείρισης της μεγάλης ιδιοκτησίας, γ) ο έλεγχος των τιμών γης, δ) η διαχείριση της αστικής υπεραξίας, ε) η ανταλλαγή γης, και στ) ο κανονιστικός έλεγχος της οικονομικής αξιοποίησης της γης. Στις παρακάτω ενότητες παρουσιάζεται η θεσμική διάσταση των μηχανισμών που χρησιμοποιούνται στα πλαίσια αυτών, προκειμένου σε επόμενο κεφάλαιο (Κεφάλαιο 4) να διαπιστωθεί η συμβολή της μέχρι σήμερα εφαρμογής τους στην επίτευξη των στόχων της κρατικής πολιτικής γης.

Η συγκεκριμένη ανάλυση ολοκληρώνεται σε δύο μέρη. Στο πρώτο μέρος εξετάζονται, κατά βασικό άξονα, οι χωροταξικοί και πολεοδομικοί μηχανισμοί εφαρμογής της πολιτικής γης, οι οποίοι αφορούν τις απ' ευθείας παρεμβάσεις στην ιδιοκτησία γης, στα φυσικά χαρακτηριστικά της και στα απορρέοντα από αυτή δικαιώματα εκμετάλλευσης. Για τους συγκεκριμένους μηχανισμούς πρέπει να ειπωθεί εξ' αρχής ότι είναι περισσότερο πολεοδομικοί παρά χωροταξικοί. Πράγματι, το θεσμικό πλαίσιο στις περισσότερες περιπτώσεις προβλέπει τη χρησιμοποίησή τους στις περιοχές εντός του Σχεδίου Πόλεως. Ελάχιστοι είναι οι μηχανισμοί που μπορούν να χρησιμοποιηθούν, και πολύ περισσότερο χρησιμοποιούνται στην πράξη, για την υλοποίηση στόχων της πολιτικής γης στον εξωαστικό χώρο.

Επιπλέον, η εξέταση των εργαλείων αυτών στα πλαίσια κάποιου άξονα της πολιτικής γης, δεν αποκλείει τη χρησιμοποίησή τους για την εξυπηρέτηση και άλλων στόχων της ίδιας. Είναι δυνατόν δηλαδή, κάποιοι μηχανισμοί να έχουν θεσπιστεί κατ' αρχήν για την επίτευξη ενός συγκεκριμένου σκοπού, αλλά παράλληλα, μέσω της εφαρμογής τους, να επιτυγχάνεται εμμέσως η υλοποίηση και άλλων στόχων της πολιτικής γης. Χαρακτηριστικά εδώ μπορεί να αναφερθεί ο θεσμός της εισφοράς σε γη, η οποία αν και αρχικά εισήχθη για την εξασφάλιση των απαραίτητων κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων με συνεισφορά των ίδιων των ιδιοκτησιών, στην πράξη λειτουργεί και ως εργαλείο συλλογής της υπεραξίας που αποκτούν τα ακίνητα από έργα και παρεμβάσεις του Δημοσίου.

Στο δεύτερο μέρος παρουσιάζεται η φορολογία που επιβαρύνει την ακίνητη περιουσία. Αυτή συνδέεται με την πολιτική γης έμμεσα, μέσω της συμβολής της στον τρόπο χρησιμοποίησης της γης και κυρίως στη διαμόρφωση των τιμών της. Η ανάλυση εδώ περιλαμβάνει κυρίως τη νομική ρύθμιση των φόρων, η οποία θα αποτελέσει τη βάση για την αξιολόγησή τους στο κεφάλαιο 4.

Τέλος, στα πλαίσια της εισαγωγής κρίθηκε απαραίτητη και η συνοπτική παρουσίαση των βασικών χαρακτηριστικών της πολιτικής γης στην μεταπολεμική περίοδο, καθώς και των φορέων καταγραφής/διαχείρισης της δημόσιας γης και χρηματοδότησης της πολιτικής γης σήμερα στην Ελλάδα.

Σε όλη τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου τα δύο βασικά χαρακτηριστικά της πολιτικής γης είναι: α) η υποστήριξη της μικρής ιδιοκτησίας, και β) η συνεχής αύξηση του αποθέματος οικοδομήσιμου εδάφους, η οποία συνέβαλε καθοριστικά στην επίλυση προβλημάτων εγγενών στον στεγαστικό τομέα. Όσον αφορά την εύνοια στην έγγεια ιδιοκτησία, αυτή πρέπει να ειπωθεί ότι αποτελεί γενικότερο και κεντρικό χαρακτηριστικό των χωρικών πολιτικών στην Ελλάδα. Ο δε μεγάλος κατακερματισμός της, δηλαδή το εξαιρετικά υψηλό ποσοστό των ιδιοκτητών γης ως προς το σύνολο του πληθυσμού, σε συνδυασμό με την ευρεία κοινωνική διασπορά τους, έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη η παρέμβαση για την αξιοποίησή της. Επιπλέον, αυτού του είδους τα εγχειρήματα δυσκολεύει και η διαπλοκή των ιδιοκτητών γης με το πελατειακό πολιτικό σύστημα καθώς και η ύπαρξη διαμορφωμένων, πλέον, καταστάσεων και “κεκτημένων” (Αναιρούση, Οικονόμου, 1997, σ. 2).

Η συνεχής αύξηση του αποθέματος οικοδομήσιμου εδάφους από την άλλη πλευρά, επιτεύχθηκε κυρίως μέσω θεσμικών μηχανισμών, και ειδικότερα, μέσω των επεκτάσεων των Σχεδίων Πόλεως, των αυξήσεων των συντελεστών δόμησης και της ανοχής/διευκόλυνσης της (παράνομης) οικοπεδοποίησης της περιστατικής γης. Έχοντας δε ως αποτέλεσμα την τελική αύξηση της προσφοράς οικοπέδων στην κτηματαγορά, αποτελεί το κομβικό σημείο σύνδεσης των συστημάτων γης και κατοικίας, διότι κατ’ αυτόν τον τρόπο κατέστη δυνατή η αντιμετώπιση αφενός του “εγγείου εμποδίου” και αφετέρου της τάσης αύξησης των τιμών γης σε πραγματικούς όρους, προς διευκόλυνση της πολιτικής κατοικίας στο ίδιο διάστημα. Χαρακτηριστικό είναι επίσης ότι ο μηχανισμός του συνδυασμού της αύξησης του αποθέματος οικοδομήσιμης γης και της υποστήριξης της μικρής ιδιοκτησίας λειτούργησε κυρίως στις περιφερειακές ζώνες της λαϊκής μικροοικοδόμησης, ενώ στις ήδη οικοδομημένες περιοχές, για την ενεργή



επανένταξη των εκτάσεων στην αγορά γης χρησιμοποιήθηκε το θεσμικό πλαίσιο της αντιπαροχής. Η αντιπαροχή υπήρξε τρόπος αύξησης του αποθέματος οικοδομήσιμου εδάφους, όχι μέσω της αύξησης της προσφοράς, αλλά μέσω της επιτάχυνσης της κυκλοφορίας του υπάρχοντος αποθέματος. Σε κάθε περίπτωση πάντως, το τελικό αποτέλεσμα ήταν η προσφορά οικοδομήσιμης γης και κατ' επέκταση και η προσφορά κατοικίας να είναι ελαστική, τουλάχιστον μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '70 (Μαλούτας, Οικονόμου, 1988, σ. 62-63).

Όσον αφορά τους φορείς καταγραφής/διαχείρισης της δημόσιας γης και χρηματοδότησης της πολιτικής γης, αυτοί σήμερα στην Ελλάδα είναι: α) ο Οργανισμός Κτηματολογίου και Χαρτογραφήσεων Ελλάδας (ΟΚΧΕ), β) η Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου (ΚΕΔ) και γ) το Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ.).

Για την εφαρμογή των μηχανισμών της πολιτικής γης, βασική προϋπόθεση, όπως θα διαπιστωθεί και παρακάτω, αποτελεί η σύνταξη εθνικού κτηματολογίου στο οποίο καταχωρούνται η κυριότητα και τα περιορισμένα εμπράγματα δικαιώματα επί των ακινήτων καθώς και ορισμένα άλλα δικαιώματα, που ορίζονται από ειδικούς νόμους και συνίστανται κυρίως στην μεταλλειοκτησία και στο δικαίωμα προτίμησης του Δημοσίου σε ακίνητα εντός Ζ.Ο.Ε. Την σύνταξη, την τήρηση και την ενημέρωση του ενιαίου αποδεικτικού κτηματολογίου της χώρας, τη γεωδαιτική κάλυψη και χαρτογράφηση της χώρας, την απογραφή και την χαρτογράφηση των φυσικών διαθέσιμων της γης και τη δημιουργία τράπεζας στοιχείων γης και περιβάλλοντος, ανέλαβε ο Οργανισμός Κτηματολογίου και Χαρτογραφήσεων Ελλάδας, που ιδρύθηκε το 1986 με το Ν. 1647 και αποτελεί Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι πόροι του φορέα προέρχονται από την τακτική ετήσια επιχορήγηση που εγγράφεται στον προϋπολογισμό του ΥΠΕΧΩΔΕ, την έκτακτη ετήσια επιχορήγηση από τον προϋπολογισμό των δημόσιων επενδύσεων, τις επιχορηγήσεις από ελληνικούς και ξένους οργανισμούς, και τις δωρεές ή κληρονομίες και τις προσόδους από την εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων του Οργανισμού (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/27).

Η ίδρυση της Κτηματικής Εταιρείας του Δημοσίου με το Ν. 973/1979 συνιστά το αποτέλεσμα της ανάγκης ύπαρξης ενός φορέα που θα ασχολείται αποκλειστικά με θέματα διαχείρισης της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου. Ειδικότερα, η ΚΕΔ σήμερα αποτελεί Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου και είναι αρμόδια για τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών, που όμως δεν περιλαμβάνει τα κοινόχρηστα

ακίνητα τα οποία είναι εκτός συναλλαγής και διέπονται από ιδιαίτερο νομικό καθεστώς. Λόγω δε της σημαντικής απόδοσης σε έσοδα που μπορεί να έχει αυτή για τον κρατικό προϋπολογισμό, με την προϋπόθεση βεβαίως της ορθολογικής αξιοποίησής της, οι υποχρεώσεις της ΚΕΔ, βάσει του ιδρυτικού της νόμου, συνίστανται σε:

1. Αναζήτηση, διαπίστωση, καταγραφή και κτηματογράφηση όλων των ακινήτων του Δημοσίου, ανεξαρτήτως του φορέα στον οποίο υπάγονται. Σημειώνεται ότι η κτηματογράφηση των ακινήτων δεν συνιστά την μεταβίβαση της κυριότητάς τους στην ΚΕΔ.
2. Διαχείριση και αξιοποίηση των κτημάτων του Δημοσίου που δεν έχουν καταγραφεί ή που παραμένουν άγνωστα και των οποίων η νομική διεκδίκηση καθυστερεί. Για τα συγκεκριμένα κτήματα ορίζεται ότι η διαχείρισή τους από το φορέα μπορεί να περιλαμβάνει και την έννοια της διάθεσης.
3. Επιλογή κατάλληλων ακινήτων του Δημοσίου που θα χρησιμοποιηθούν για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των δημόσιων πολιτικών ή στρατιωτικών υπηρεσιών.
4. Εκπόνηση μελετών και εφαρμογή προγραμμάτων στέγασης δημόσιων υπηρεσιών σε συνεργασία με τους αρμόδιους φορείς.
5. Δημιουργία αποθεμάτων γης, μέσω της πώλησης ή της ανταλλαγής ακινήτων με άλλα πιο πρόσφορα, και διάθεσή τους στους δημόσιους φορείς για την εγκατάσταση έργων υποδομής, την παροχή κοινωνικής φύσεως λειτουργιών, την εφαρμογή σχεδίων και προγραμμάτων περιφερειακής, χωροταξικής και οικιστικής πολιτικής, και την ενεργό προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος καθώς και των φυσικών πόρων.
6. Παρέμβαση στην αγορά ακινήτων με σκοπό τον επηρεασμό της κτηματαγοράς.

(ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/28-29).

Όσον αφορά τα έσοδα της ΚΕΔ, αυτά, είναι δυνατόν να προέρχονται από δικούς της πόρους ή από πόρους του Δημοσίου. Γενικά, η πορεία των διαχειριστικών της εσόδων στο διάστημα 1990-1994 ήταν αύξουσα, αν και ο ρυθμός αύξησής τους παρουσίασε μείωση στα δύο τελευταία χρόνια της περιόδου (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/28-29).

Σήμερα, σύμφωνα με τα στοιχεία του 1991 της ΚΕΔ, η καταγραμμένη περιουσία του Υπουργείου Οικονομικών ανέρχεται σε 35.000 περίπου ακίνητα, συνολικής έκτασης 1.700.000 στρεμμάτων. Επίσης, είναι καταγραμμένα 25.108 ακίνητα Δημόσιας Ανταλλάξιμης Περιουσίας καθώς και 6.000 ακίνητα περίπου στα Δωδεκάνησα.

Χαρακτηριστικό είναι πάντως ότι μέχρι στιγμής δεν υπάρχουν αξιόπιστα οικονομικά στοιχεία εκτίμησης της Δημόσιας Περιουσίας (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/28-29).

Τέλος, το Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων, το οποίο αποτελεί Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου που τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, ιδρύθηκε με το Ν.Δ/γμα 1262/1972 “Περί Ρυθμιστικών Σχεδίων αστικών περιοχών”. Στους σκοπούς της λειτουργίας του εντάσσονται:

1. Η απ’ ευθείας χρηματοδότηση της εφαρμογής ρυθμιστικών και πολεοδομικών σχεδίων σε όλη τη χώρα καθώς και η επιδότηση ή δανειοδότηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου ή των οργανισμών κοινής ωφέλειας για εκτελέσεις έργων που εξυπηρετούν την εφαρμογή των σχεδίων. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις αναλαμβάνεται επίσης και η απ’ ευθείας χρηματοδότηση της εκπόνησης πολεοδομικών και ρυμοτομικών σχεδίων.
2. Η εξασφάλιση των απαραίτητων εκτάσεων για τις μελλοντικές ανάγκες των προηγούμενων έργων καθώς και αυτών που θα απαιτηθούν για την εφαρμογή των Ρυθμιστικών Σχεδίων.
3. Η επιδότηση, η δανειοδότηση και η χρηματοδότηση της ΔΕΠΟΣ και των Ο.Τ.Α. για την εκτέλεση οικιστικών και στεγαστικών προγραμμάτων καθώς και έργων ανάπλασης σε υποβαθμισμένες περιοχές αυθαιρέτων που εντάσσονται στο Σχέδιο Πόλεως.
4. Η εξασφάλιση με αγορά ή απαλλοτρίωση της αναγκαίας γης για την εφαρμογή Ρυμοτομικών Σχεδίων ή στεγαστικών και οικιστικών προγραμμάτων.
5. Η εκπόνηση και η πραγματοποίηση χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων αρμοδιότητας του ΥΧΟΠ, περιλαμβανομένης και της διάθεσης παντός είδους οργάνων, μηχανημάτων, υλικών ή μεταφορικών μέσων στις αρμόδιες υπηρεσίες.
6. Η επιχορήγηση ή δανειοδότηση της Ανώνυμης Εταιρείας “Ανάπλαση και διαχείριση περιοχής Ελαιώνα Αττικής” για την εκτέλεση των έργων που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές της.

(ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/29-30).

Για τους πόρους του φορέα, το άρθρο 19 παρ.3 του Ν.Δ/γατος 1262/1972 ορίζει ότι είναι δυνατόν να προέρχονται από κρατικές επιχορηγήσεις, από δάνεια ή ομολογιακά δάνεια καθώς και από έσοδα από την εκμετάλλευση της περιουσίας του Ταμείου ή από τα τέλη που επιβάλλονται στη γη και τα κτίσματα. Στη συνέχεια, πολεοδομικοί νόμοι που θεσπίστηκαν μεταγενέστερα, επέβαλλαν την διάθεση στον συγκεκριμένο φορέα των εσόδων που προέρχονται από τις διάφορες επιβαρύνσεις που προβλέπουν για τους

ιδιώτες, και συγκεκριμένα: α) των εσόδων από την εισφορά των παρόδων ιδιοκτητών για τη διάνοιξη εθνικών οδών, β) των εσόδων από την επιβολή προστίμου για πολεοδομικές παρεμβάσεις, γ) των εσόδων από την εισφορά για την δημιουργία χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων, δ) των εσόδων από την εισφορά για την ένταξη των ακινήτων στο Σχέδιο Πόλεως κατά τις διατάξεις του Ν. 1337/1983, ε) των εσόδων από τις εισφορές από την κατεδάφιση αυθαιρέτων κτισμάτων, στ) των εσόδων από πρόστιμα και καταλογισμούς δαπανών “Λογαριασμός Γαλάζιο Ταμείο” και ζ) των εσόδων από πρόστιμα “Λογαριασμός Πράσινο Ταμείο” (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/29-30).

Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι, σήμερα το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων του Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ. προέρχεται από τον ειδικό φόρο κατανάλωσης των πετρελαιοειδών προϊόντων, όπως αυτός τροποποιήθηκε με το Ν. 1957/1991. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι το 1996 το 65,63% των εσόδων του Ταμείου προήλθε από τον ειδικό φόρο κατανάλωσης βενζίνης, πράγμα που καθιστά προφανή την σημασία του συγκεκριμένου φόρου για την δραστηριοποίηση και την εκπλήρωση των στόχων του εξεταζόμενου φορέα (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/29-30).

## 2.2. ΒΑΣΙΚΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΗΣ

### 2.2.1. Απόκτηση Γης από τους Δήμους

Η εξασφάλιση επαρκούς προσφοράς γης για τις διάφορες χρήσεις αποτελεί σημαντικό άξονα της πολιτικής γης και συνιστά το σημείο άρθρωσης αυτής με την πολεοδομική πολιτική. Συγκεκριμένα, στα πλαίσια της πολιτικής γης επιδιώκεται αφενός, η εξασφάλιση των αναγκαίων χώρων για την εφαρμογή των χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων (δημόσιες εκτάσεις για υποδομές και κοινωνικό εξοπλισμό) και αφετέρου, η ύπαρξη διαθέσιμης και κατάλληλης γης στην κατάλληλη θέση και χρονική στιγμή για την κάλυψη των ιδιωτικών αναγκών χωροθέτησης (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 1/10).

Τα προαναφερθέντα συνιστούν λόγους και στόχους παρέμβασης του Δημοσίου στον έγγειο παράγοντα. Ειδικότερα, η θεσμική διάσταση των εργαλείων που χρησιμοποιούνται για την απόκτηση της αναγκαίας γης για τις διάφορες χρήσεις παρουσιάζεται στις επόμενες ενότητες.

#### 2.2.1.1. Αναγκαστική απαλλοτρίωση

Η αναγκαστική απαλλοτρίωση, δηλαδή η αφαίρεση της ιδιοκτησίας με διοικητική πράξη, λόγω δημόσιας ωφέλειας και κατόπιν καταβολής πλήρους αποζημίωσης, μαζί με το δικαίωμα προτίμησης, αποτελούν τους δύο πιο έντονα παρεμβατικούς μηχανισμούς του Δημοσίου για την απόκτηση γης.

Γενικά, η αποτελεσματικότητα της απαλλοτρίωσης ως εργαλείο/μέσο της πολιτικής γης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το θεσμικό πλαίσιο που τη διέπει. Η συνταγματική κατοχύρωση της ιδιοκτησίας σε συνδυασμό με τη ταυτόχρονη ύπαρξη αυστηρών διατάξεων ως προς τη στέρηση αυτής, έχουν ως αποτέλεσμα, η απαλλοτρίωση να αποτελεί μία χρονοβόρα διαδικασία, η οποία συνεπάγεται υψηλό κόστος για το Δημόσιο. Καθίσταται λοιπόν προφανές ότι, για την επιτυχή εφαρμογή του μέτρου απαιτείται μία συνεχής αναπροσαρμογή του θεσμικού πλαισίου από το οποίο ρυθμίζεται, έτσι ώστε να ανταποκρίνεται, κατά το δυνατόν περισσότερο, στους στόχους της κρατικής πολιτικής (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 63).

Στις επόμενες παραγράφους της ενότητας αυτής θα επιχειρηθεί μία σύντομη αναφορά στις νομικές ρυθμίσεις που κατά καιρούς επιβλήθηκαν στην διαδικασία της



απαλλοτριώσης στην Ελλάδα, προκειμένου να διαπιστωθούν στο κεφάλαιο 4, οι δυνατότητες που παρέχει η ίδια για την υλοποίηση στόχων της πολιτικής γης. Ειδικότερα, τα θέματα που θα εξετασθούν είναι: οι προϋποθέσεις κήρυξης της απαλλοτριώσης, το πρόσωπο υπέρ του οποίου επιτρέπεται η κήρυξή της, ο προσδιορισμός της αποζημίωσης, ο χρόνος συντέλεσης της απαλλοτριώσης και τέλος οι περιπτώσεις άρσης αυτής.

Οι βασικές αρχές και κατευθύνσεις της αναγκαστικής απαλλοτριώσης ακινήτων παρέχονται από το άρθρο 17 παρ. 2 του Συντάγματος, βάσει του οποίου, η προαναφερθείσα επιτρέπεται μόνο όταν: α) συντρέχουν λόγοι δημόσιας ωφέλειας, β) η δημόσια ωφέλεια προβλέπεται και καθορίζεται με νόμο, και γ) έχει προηγηθεί πλήρης αποζημίωση, η οποία προσδιορίζεται από τα πολιτικά δικαστήρια (Χριστοφιλόπουλος, 1993, σ. 33).

Όσον αφορά την έννοια της “δημόσιας ωφέλειας”, αυτή προσδιορίζεται πάντα σε σχέση με τις κρατούσες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές αντιλήψεις της δεδομένης κοινωνίας και καθορίζεται με νόμο. Είναι χαρακτηριστικό ότι παλαιότερα, και μέχρι το 1911, χρησιμοποιήθηκαν, αντί της “δημόσιας ωφέλειας”, όροι όπως το “δημόσιον όφελος” (Σύνταγμα της Τροιζήνας) ή ακόμη και η “δημοσία ανάγκη” (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 64). Σήμερα παρατηρείται μία τάση για διεύρυνση του εννοιολογικού περιεχομένου της, από την άποψη ότι δεν θεωρείται ασυμβίβαστη προς την εξασφάλιση της δημόσιας ωφέλειας και η ταυτόχρονη ύπαρξη ιδιωτικών συμφερόντων (π.χ. απαλλοτρίωση για την κατασκευή συγκροτήματος κοινωνικής κατοικίας), ενώ παράλληλα, αναγνωρίζεται ότι, ορισμένες λειτουργίες, οι οποίες ασκούνται από ιδιώτες, είναι δυνατόν να εμπεριέχουν και δημόσιο συμφέρον (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 1/13).

Γενικά, ο θεσμός της αναγκαστικής απαλλοτριώσης, ρυθμίζεται από το Ν.Δ/γμα 797/1971 “περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων”, όπως τροποποιήθηκε από τα Ν.Δ/γματα 280/1974, 395/1974 και 446/1974 και τους Νόμους 212/1975, 469/1976 και 1892/1990. Ειδικά, η αναγκαστική απαλλοτρίωση για την εφαρμογή Σχεδίων Πόλεων ρυθμίζεται από το Ν.Δ/γμα του 1923, το οποίο περιλαμβάνει κεφάλαιο με τίτλο “Απαλλοτριώσεις ακινήτων προς εφαρμογήν των εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων, κωμών κ.λπ. και εξασφάλισιν της κανονικής αυτών αναπτύξεως και επεκτάσεως” (άρθρα 30-41). Το διάταγμα αυτό, για την αναγκαστική απαλλοτρίωση για την εφαρμογή Σχεδίου Πόλεως, περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις κυρίως αναφορικά με την κήρυξή της και τη διαδικασία προσδιορισμού της αποζημίωσης, οι οποίες κατισχύουν των γενικών

διατάξεων του Ν.Δ/γματος 797/1971. Ωστόσο, για θέματα που δεν ρυθμίζονται από τις ειδικές διατάξεις τους Ν.Δ/γματος του 1923, εφαρμογή έχουν οι γενικές περί απαλλοτριώσεων διατάξεις του Ν.Δ/γματος 797/1971 (Χριστοφιλόπουλος, 1993, σ. 34-35).

Όπως προαναφέρθηκε, η “δημόσια ωφέλεια” καθορίζεται βάσει νόμου. Ειδικότερα, ο νόμος ορίζει αφηρημένα τους σκοπούς που θεωρεί ότι εξυπηρετούν δημόσια ωφέλεια και επιτρέπουν κατά συνέπεια την κήρυξη της απαλλοτρίωσης. Ωστόσο, το πότε εξυπηρετούνται, μέσω των προτεινόμενων αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, οι προβλεπόμενοι σκοποί, το κρίνει η Διοίκηση, η οποία στη συνέχεια δια πράξεώς της (η οποία περιλαμβάνει και τη σχετική αιτιολογία) κηρύσσει την έναρξη της διαδικασίας (Χριστοφιλόπουλος, 1993, σ. 33).

Αξίζει εδώ να ειπωθεί ότι, η σκοπιμότητα της κήρυξης της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης (δηλαδή η νομιμότητα της απόφασης για την απαλλοτρίωση) δεν ελέγχεται δικαστικά από το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ), αλλά από τα τακτικά δικαστήρια, τα οποία όμως δεν έχουν το δικαίωμα ακύρωσης της διαδικασίας (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 65).

Όσον αφορά το πρόσωπο υπέρ του οποίου επιτρέπεται η κήρυξη της απαλλοτρίωσης, το ελληνικό δίκαιο μέχρι και τη θέσπιση του Ν. 947/1979 “Περί οικιστικών περιοχών”, προέβλεπε μόνο το Δημόσιο. Μετά την θέσπιση του Ν. 947/1979 η απαλλοτρίωση μπορεί να κηρυχτεί και υπέρ δημόσιου οργανισμού ή επιχείρησης πολεοδομίας, αναγκαστικού οικοδομικού συνεταιρισμού ή ανάδοχου φορέα έργων Ενεργού Πολεοδομίας. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 22 του Ν. 947/1979, σε μία περιοχή η οποία χαρακτηρίζεται με Π.Δ/γμα ως οικιστική, είναι δυνατή η αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτων που περιλαμβάνονται σ’ αυτή, προκειμένου να δημιουργηθούν: 1) κοινόχρηστοι χώροι, 2) χώροι για την εγκατάσταση δημόσιων ή κοινωφελών σκοπών, 3) οικοδομήσιμοι χώροι, 4) χώροι για την οικοδόμηση σε Ζώνη Ενεργού Πολεοδομίας (Ζ.Ε.Π.) και 5) απόθεμα γης για την ικανοποίηση αναγκών του μέλλοντος (Τράπεζα Γης). Η πρόβλεψη της εφαρμογής του συγκεκριμένου μηχανισμού για την δημιουργία αποθέματος γης είναι ιδιαίτερα σημαντική, από την άποψη ότι έτσι καθίσταται δυνατή η απόκτηση μεγάλων εκτάσεων, που θα χρησιμοποιηθούν αργότερα για κοινωφελείς σκοπούς, για την οικοδόμηση βάσει προγραμμάτων στέγασης καθώς και για την παραχώρηση ιδιοκτησιών σε πρόσωπα που χρειάζονται ιδιαίτερη μέριμνα (Αραβαντινός, 1990, σ. 139).

Σύμφωνα με το άρθρο 17 του Συντάγματος, η αποζημίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη πρέπει να είναι πλήρης. Η επικρατέστερη ερμηνεία του παραπάνω όρου αναφέρεται στην καταβολή στον ιδιοκτήτη, που ζημιώνεται από την εφαρμογή της απαλλοτριώσης, ποσού τέτοιου με το οποίο να μπορεί να αντικαταστήσει το απαλλοτριούμενο ακίνητο με άλλο ίσης αξίας (Χριστοφιλόπουλος, 1993, σ. 33-34).

Επίσης, βάσει του Ν.Δ/γματος 797/1971, για τις συνήθεις απαλλοτριώσεις, προβλέπεται αποκατάσταση της ζημιάς του θιγόμενου ιδιοκτήτη με καταβολή και μόνο χρηματικής αποζημίωσης, της οποίας ο προσδιορισμός γίνεται είτε προσωρινά από το μονομελές πρωτοδικείο και κατόπιν οριστικά από το Εφετείο, είτε κατ' ευθείαν οριστικά από το Εφετείο. Είναι χαρακτηριστικό δε, ότι η αποζημίωση σ' αυτές τις περιπτώσεις περιλαμβάνει μόνο την αξία του ακινήτου. Ωστόσο, στις απαλλοτριώσεις για την εφαρμογή Σχεδίων Πόλεως, προβλέπεται εκτός από χρηματική αποζημίωση και αποζημίωση σε είδος και συγκεκριμένα σε ακίνητο περιουσιακό στοιχείο. Αυτού του είδους η αποζημίωση ορίζεται ότι είναι δυνατή, υπό την προϋπόθεση έκδοσης ειδικού νόμου, ο οποίος θα καθορίζει τους όρους που πρέπει να πληρούνται στις περιπτώσεις αυτές των απαλλοτριώσεων<sup>5</sup>. Όσον αφορά δε την χρηματική αποζημίωση, σε αντίθεση με αυτή που ορίζεται στις συνήθεις απαλλοτριώσεις, δεν περιλαμβάνει μόνο την αξία του ρυμοτομούμενου ακινήτου, αλλά προβλέπεται και αποκατάσταση κάθε ζημιάς που απορρέει από την ρυμοτομία και στα υπόλοιπα, εκτός των ρυμοτομούμενων, ακίνητα. Υπεύθυνος για να κρίνει την ύπαρξη ζημιών από την εφαρμογή της ρυμοτομίας στα υπόλοιπα ακίνητα, καθώς και την έκταση αυτών, ορίζεται ο αρμόδιος δικαστής (Χριστοφιλόπουλος, 1993, σ. 217-218).

Κατά τους ορισμούς του άρθρου 7 του Ν.Δ/γματος 797/1971, η συντέλεση της αναγκαστικής απαλλοτριώσης επέρχεται με την καταβολή της πλήρους αποζημίωσης στον δικαιούχο, όπως αυτή έχει οριστεί από το δικαστήριο, ή με την κατάθεσή της στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (Τ.Π.Δ.) ή αν υπόχρεος καταβολής είναι το Δημόσιο, με την έκδοση χρηματικού εντάλματος πληρωμής. Μόνο μετά την καταβολή της πλήρους αποζημίωσης είναι επιτρεπτή κατά το Σύνταγμα (άρθρο 17 παρ. 2) η οριστική αφαίρεση της ιδιοκτησίας και η μετατροπή της ιδιωτικής εκτάσεως σε κοινόχρηστο ή κοινωφελή χώρο (Σκουρής, 1991, σ. 149).

<sup>5</sup> Στα πλαίσια του Ν. 947/1979 γίνεται επίσης αναφορά στην αποζημίωση σε αντάλλαγμα, χωρίς όμως να περιέχονται ειδικές διατάξεις για την ρύθμιση της διαδικασίας. Αντίθετα, το Ν.Δ/γμα 1003/1971 "περί ενεργού πολεοδομίας", που καταργήθηκε από το Ν. 947/1979, περιελάμβανε ειδικές διατάξεις σχετικά με τους όρους και τις προϋποθέσεις της αποζημίωσης σε αντάλλαγμα (Χριστοφιλόπουλος, 1993, σ. 219-220).

Όσον αφορά την άρση της απαλλοτριώσης, αυτή, σύμφωνα με το άρθρο 17 παρ. 4 του Συντάγματος, γίνεται αυτοδίκαια εάν η δικαστικά προσδιοριζόμενη αποζημίωση δεν καταβληθεί στο δικαιούχο εντός δεκαοχτώ μηνών από την ημέρα δημοσίευσης της δικαστικής απόφασης. Η ίδια διάταξη επαναλαμβάνεται και στην παράγραφο 1 του άρθρου 11 του Ν.Δ/γματος 797/1971, η οποία όμως ορίζει την ενέργεια αυτή ως “αυτοδίκαιη ανάκληση”. Το Ν.Δ/γμα 797/1971 (άρθρο 11, παρ. 2), πέραν της προαναφερόμενης περίπτωσης, προέβλεπε αρχικά την εφαρμογή της αυτοδίκαιης ανάκλησης της απαλλοτριώσης και όταν μετά την πάροδο, τριετίας για τις κοινές απαλλοτριώσεις και οκταετίας για τις απαλλοτριώσεις για την εφαρμογή Σχεδίων Πόλεως, από την ημερομηνία κήρυξης, δεν είχε εκδοθεί δικαστική απόφαση που να καθορίζει την προσωρινή ή οριστική αποζημίωση ή αν η αποζημίωση αυτή δεν είχε οριστεί εξώδικα. Στη συνέχεια το άρθρο 11 παρ. 2 του Ν.Δ/γματος 797/1971 αντικαταστάθηκε από το άρθρο 36 παρ. 1 του Ν. 1337/1983. Βάσει της νέας αυτής διάταξης, διατηρείται η προθεσμία της οκταετίας από την ημερομηνία κήρυξης για τις απαλλοτριώσεις που έχουν σκοπό την συντήρηση ή ανεύρεση αρχαιοτήτων, ενώ καταργείται για αυτές που γίνονται για την εφαρμογή των Σχεδίων Πόλεως γενικά. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι η δεύτερη περίπτωση αυτοδίκαιης ανάκλησης της απαλλοτριώσης του Ν.Δ/γματος 797/1971, στην οποία αναφέρεται και η νέα ρύθμιση του Ν. 1337/1983, εφαρμόζεται μόνο για τις απαλλοτριώσεις που κηρύχθηκαν μετά την έναρξη ισχύος του πρώτου. Επίσης, αξίζει να ειπωθεί ότι το ΣτΕ με μία σειρά αποφάσεών του, μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975, έχει δεχτεί ότι η ρύθμιση του άρθρου 36 του Ν. 1337/1983 αντιτίθεται στη συνταγματική προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας (Σκουρής, 1991, σ. 149-151).

Η άρση των απαλλοτριώσεων, που κηρύχθηκαν πριν την ισχύ του Ν.Δ/γματος 797/1971, γίνεται βάσει του Α.Ν. 1731/1939. Σύμφωνα με το νόμο αυτό, οι απαλλοτριώσεις, πλην αυτών για την εφαρμογή Σχεδίων Πόλεως, αίρονται αυτοδίκαια όταν μετά την πάροδο πέντε χρόνων από την κήρυξή τους δεν συντελούνται με την καταβολή ή παρακατάθεση στο Τ.Π.Δ. της σχετικής αποζημίωσης. Για τις απαλλοτριώσεις για την εφαρμογή Σχεδίων Πόλεως, επειδή η έλλειψη χρονικού περιορισμού για τον δικαστικό προσδιορισμό της αποζημίωσης είναι δυνατόν να καταστήσει την ιδιοκτησία δεσμευμένη για πολλές δεκαετίες, κρίθηκε ότι η ρύθμιση του Α.Ν. 1731/1939 αντιτίθεται στις διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος περί προστασίας της ιδιοκτησίας. Κατόπιν τούτου, για τις περιπτώσεις αυτές, η ανάκληση της

απαλλοτριώσης δεν είναι αυτοδίκαιη, αλλά προκύπτει υποχρέωση της Διοίκησης να άρει την αναγκαστική απαλλοτριώση (Χριστοφιλόπουλος, 1993, σ. 52-54).

Τέλος, ιδιαίτερη αναφορά κρίθηκε ότι θα πρέπει να γίνει στις σχετικές με την απαλλοτριώση διατάξεις του νέου Οικιστικού Νόμου. Στα πλαίσια του νόμου αυτού, η χρήση του συγκεκριμένου μηχανισμού προβλέπεται στις περιπτώσεις: α) της ανάπλασης περιοχών και β) της πολεοδομικής αναμόρφωσης προβληματικών περιοχών εντός εγκεκριμένων Σχεδίων Πόλεως ή εντός οικισμών προ του 1923<sup>6</sup>. Αξίζει να ειπωθεί εδώ ότι, γενικά, όλες οι επεμβάσεις για την ανάπλαση περιοχών έχουν ιδιαίτερη σημασία για την κατοικία, διότι είναι δυνατόν να διενεργούνται και για την κάλυψη στεγαστικών αναγκών, προσδίδοντας έτσι στην εν λόγω διαδικασία τον χαρακτήρα. “Κοινωνικού Στεγαστικού Έργου Ανάπλασης” (Κ.Σ.Ε.Α.) (“Ενημερωτικό Δελτίο” ΤΕΕ, 30.6.1997, σ. 52-66).

Και στις δύο προαναφερόμενες περιπτώσεις, ο νέος Οικιστικός Νόμος προβλέπει ειδικούς μηχανισμούς για την χρηματοδότηση της απαλλοτριώσης, γεγονός που επιτρέπει την αυτονόμησή της από τον κρατικό προϋπολογισμό. Πράγματι, στις προβληματικές περιοχές και για τους κοινόχρηστους χώρους μόνο, επιβάλλεται εφάπαξ ειδική εισφορά στους κύριους ή νομείς όλων των ακινήτων της σχετικής πολεοδομικής ενότητας, ενώ για τις περιοχές αναπλάσεων η ύπαρξη των απαραίτητων δημόσιων πόρων εξασφαλίζεται κυρίως μέσω της διάθεσης τουλάχιστον του 30% των ετήσιων εσόδων του Ειδικού Ταμείου Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (Ε.Τ.Ε.Ρ.Π.Σ.) για τα συγκεκριμένα προγράμματα (από το ποσοστό αυτό το μεγαλύτερο μέρος διατίθεται σε Κ.Σ.Ε.Α.) (“Ενημερωτικό Δελτίο” ΤΕΕ, 30.6.1997, σ. 52-70).

### 2.2.1.2. Αυτοαποζημίωση λόγω ρυμοτομίας

Μέχρι το 1979, τα βασικά εργαλεία απόκτησης γης από τους Δήμους ή το Κράτος στην Ελλάδα ήταν: α) η απαλλοτριώση και β) η αυτοαποζημίωση λόγω ρυμοτομίας. Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την αναγκαστική απαλλοτριώση εξετάστηκε στην προηγούμενη ενότητα. Στα πλαίσια την ενότητας αυτής, προκειμένου να περιγραφεί ο

<sup>6</sup> Ως πολεοδομικά προβληματικές ορίζονται οι περιοχές αυτές, οι οποίες χαρακτηρίζονται από μεγάλες κτιριακές πυκνότητες ή μεγάλες ελλείψεις κοινόχρηστων εκτάσεων και χώρων για κοινωφελείς εγκαταστάσεις. Επίσης, στην κατηγορία αυτή συγκαταλέγονται και οι περιοχές που έχουν ενταχθεί στο σχέδιο με τις διατάξεις του Ν.Δ/γματος της 17.7.1923 και μέχρι τη δημοσίευση του νέου Οικιστικού Νόμου δεν έχουν εφαρμοστεί στο μεγαλύτερο μέρος τους (Τεχνικά Χρονικά, 30.6.1997, σ. 66).



μηχανισμός της αυτοαποζημίωσης, θα γίνει αναφορά στους υπόχρεους αποζημίωσης στην απαλλοτρίωση λόγω ρυμοτομίας.

Γενικά, στην απαλλοτρίωση λόγω ρυμοτομίας οι υπόχρεοι αποζημίωσης για τη δημιουργία των κοινόχρηστων εκτάσεων καθορίζονται από το άρθρο 6 του Ν.5269/1931. Κατά τη γενική ρήτρα της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού, αποζημίωση υποχρεούνται να καταβάλλουν οι ωφελούμενοι παρόδιοι ιδιοκτήτες και ο οικείος Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.). Ως ωφελούμενοι παρόδιοι ιδιοκτήτες λαμβάνονται αυτοί των οποίων το ακίνητο έχει ή αποκτά πρόσωπο επί οδού ή άλλου κοινόχρηστου χώρου. Η οφειλόμενη δε αποζημίωση, υπολογίζεται για τη διάνοιξη οδών πλάτους μέχρι 30 μ., ενώ ταυτόχρονα ορίζεται ότι η υποχρέωση των παρόδιων ιδιοκτητών της ίδιας πλευράς της οδού δεν πρέπει να υπερβαίνει την αποζημίωση λωρίδας 15 μ. Για την δημιουργία άλλων κοινόχρηστων χώρων, πλην δρόμων, για τους παρόδιους ιδιοκτήτες η προηγούμενη υποχρέωση ανάγεται σε επιφάνεια ζώνης οικοπέδου πλάτους 20 μ. Ωστόσο, εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι, σε καμία περίπτωση η υποχρέωση προς αποζημίωση δεν μπορεί να υπερβαίνει το μισό του εμβαδού του οικοπέδου που απομένει μετά τη ρυμοτομία ή την τακτοποίηση. Επίσης, όταν ο κοινόχρηστος χώρος καταλαμβάνει έκταση, η οποία ξεπερνά τα προαναφερόμενα όρια, τότε η αποζημίωση για την επιπλέον έκταση βαρύνει τους Ο.Τ.Α. (Σκουρής, 1991, σ. 163-164).

Κατά τον προσδιορισμό των υπόχρεων αποζημίωσης, το εδαφικό τμήμα για το οποίο καλούνται να καταβάλλουν αποζημίωση οι παρόδιοι ιδιοκτήτες ενδέχεται να βρίσκεται στην κυριότητά τους. Δηλαδή, οι υπόχρεοι αποζημίωσης να αποτελούν ταυτόχρονα και δικαιούχους αποζημίωσης. Σ' αυτές τις περιπτώσεις γίνεται αυτούσιος συμψηφισμός υποχρέωσης και δικαιώματος, δηλαδή κατά τετραγωνικά μέτρα, και ουσιαστικά ο ωφελούμενος ιδιοκτήτης "αποζημιώνει" τον εαυτό του (Χριστοφιλόπουλος, 1993, σ. 195-196).

Η προηγούμενη περίπτωση, η οποία καλείται αυτοαποζημίωση, και η απαλλοτρίωση αποτέλεσαν, όπως προαναφέρθηκε, τους δύο κύριους μηχανισμούς απόκτησης γης από το Δημόσιο για κοινόχρηστους χώρους στην Ελλάδα μέχρι και το 1979, οπότε και εισήχθη για πρώτη φορά το ημιενεργό εργαλείο της υποχρεωτικής εισφοράς σε γη με το Ν. 947. Ο θεσμός αυτός, όπως συμπληρώθηκε αργότερα με το Ν. 1337/1983, επιβάλλοντας την υποχρεωτική συμμετοχή των ιδιοκτησιών στην εξασφάλιση εκτάσεων για τους κοινόχρηστους και τους κοινωφελείς χώρους του σχεδίου, είχε σαν αποτέλεσμα την κατάργηση της αυτοαποζημίωσης.

### 2.2.1.3. Δικαίωμα προτίμησης

Το δεύτερο ιδιαίτερα παρεμβατικό μέσο, που το Δημόσιο έχει στη διάθεσή του, για την απόκτηση των απαραίτητων εκτάσεων για τους κοινόχρηστους χώρους και τις κοινωφελείς εγκαταστάσεις, είναι το δικαίωμα προτίμησης.

Το δικαίωμα προτίμησης, δηλαδή το δικαίωμα του Δημοσίου, επί ίσοις όροις (με την ίδια προσφορά τιμής), να προτιμάται κατά τις αγοραπωλησίες ακινήτων μεταξύ ιδιωτών, έναντι παντός τρίτου ενδιαφερομένου, ρυθμίζεται γενικά από το άρθρο 55 του Ν. 947/1979. Κατά τις διατάξεις του άρθρου αυτού, το Δημόσιο μπορεί να χρησιμοποιεί τον συγκεκριμένο μηχανισμό σε οικιστικές περιοχές, οι οποίες όπου και αν βρίσκονται περιλαμβάνουν Ζώνη Ενεργού Πολεοδομίας ή ακόμη και σε οικιστικές περιοχές που περιλαμβάνονται σε πίνακες νομών που καταρτίζονται με Προεδρικό Διάταγμα<sup>7</sup>, για μία δεκαετία από τη δημοσίευση του σχετικού Προεδρικού Διατάγματος με το οποίο χαρακτηρίζονται ως οικιστικές. Στις περιπτώσεις αυτές, οι ιδιοκτήτες ακινήτων που επιθυμούν να μεταβιβάσουν σε τρίτους το ακίνητό τους, είναι υποχρεωτικό να ανακοινώνουν τις προθέσεις τους στους αρμόδιους φορείς άσκησης του δικαιώματος προτίμησης, προκειμένου αυτοί, μέσα σε ορισμένη προθεσμία, να αποφασίσουν για την χρησιμοποίησή του ή όχι (Αραβαντινός, 1990, σ. 139-140).

Στη συνέχεια και με το Ν. 1337/1983 τα όρια εφαρμογής του δικαιώματος προτίμησης επεκτάθηκαν. Πράγματι, βάσει του Νόμου αυτού, εκτός των προαναφερόμενων περιπτώσεων, το δικαίωμα προτίμησης μπορεί να εφαρμόζεται και: α) στις περιοχές επεκτάσεων ή εντάξεων σχεδίων πόλεων (άρθρο 5 παρ. 4), β) στις Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης (Ζ.Ε.Ε.) (άρθρο 11 παρ. 3), γ) στις περιοχές εντός εγκεκριμένου Σχεδίου Πόλεως που υπάγονται στις διατάξεις του Νόμου αυτού λόγω του ότι είναι πολεοδομικά προβληματικές και απαιτούν αναμόρφωση (άρθρο 13 παρ. 4), δ) στις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) (άρθρο 29 παρ. 3) και ε) σε διατηρητέα κτίρια. Επίσης, στο άρθρο 5 παρ. 4 του ίδιου Νόμου, ορίζεται ότι για τις περιπτώσεις αυτές, παράλληλα με το Δημόσιο, το δικαίωμα προτίμησης έχει και οι οικείοι Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος επιτρέπεται να το ασκεί και για λογαριασμό Δημοτικής ή Κοινοτικής Επιχείρησης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, παρέχεται η δυνατότητα στους Δήμους και τις Κοινότητες να αποκτούν τις απαραίτητες εκτάσεις για κοινόχρηστους χώρους,

<sup>7</sup> Παλαιότερα, η εφαρμογή του δικαιώματος προτίμησης ρυθμιζόταν στα πλαίσια του Ν.Δ/γματος 1003/71. Σύμφωνα μ' αυτό, το Δημόσιο μπορούσε να ασκήσει το δικαίωμα προτίμησης μόνο σε Ζώνες Ενεργού Πολεοδομίας (Αραβαντινός, 1990, σ. 140).

κοινωνοφελείς εγκαταστάσεις και άλλους οικιστικούς στόχους, χωρίς να χρειάζεται να καταφύγουν στην χρονοβόρα διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης (Αραβαντινός, 1990, σ. 139-140).

Ο νέος Οικιστικός Νόμος, που ψηφίστηκε πρόσφατα, προβλέπει τη δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος προτίμησης, κατά τη διαδικασία του άρθρου 55 του Ν. 947/1979, στις περιπτώσεις: α) της ανάπλασης περιοχών και β) της πολεοδομικής αναμόρφωσης προβληματικών περιοχών εγκεκριμένων Σχεδίων Πόλεως ή οικισμών προ του 1923. Στις περιοχές ανάπλασης, καθορίζονται οι ζώνες και οι κατηγορίες ακινήτων, στις οποίες μπορεί να γίνει η εφαρμογή του μέτρου υπέρ του αρμόδιου φορέα για το διάστημα έως και την ολοκλήρωση του προγράμματος, που όμως δεν πρέπει να υπερβαίνει τα δέκα έτη από την έκδοση της σχετικής πράξης. Για δε τις προβληματικές περιοχές πολεοδομικής επέμβασης, χαρακτηριστικό είναι ότι, με απόφαση του Νομάρχη, μπορεί να επιβάλλεται, για μία τριετία από την στιγμή της έγκρισης της πολεοδομικής μελέτης, αναστολή στη χορήγηση των οικοδομικών αδειών και στις οικοδομικές εργασίες σε νέες οικοδομές ή σε προσθήκες κατ' επέκταση σε υφιστάμενα κτίρια ("Ενημερωτικό Δελτίο" ΤΕΕ, 30.6.1997, σ. 57-66).

Το δικαίωμα προτίμησης, αν και καταλήγει στην απόκτηση εκτάσεων από το Δημόσιο και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως και η αναγκαστική απαλλοτρίωση, ωστόσο, δεν μπορεί να συγκριθεί μ' αυτή. Πράγματι, η αναγκαστική απαλλοτρίωση, για λόγους δημόσιας ωφέλειας και κατόπιν πλήρους αποζημίωσης, συντελείται χωρίς τη συγκατάθεση του ιδιοκτήτη, ενώ το δικαίωμα προτίμησης εφαρμόζεται μετά την ελεύθερη απόφαση του ίδιου για τη μεταβίβαση του ακινήτου του. Κατά συνέπεια, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι, ο πρώτος μηχανισμός συνεπάγεται την αναγκαστική στέρηση της ιδιοκτησίας ενώ ο δεύτερος, την αναγκαστική αντικατάσταση του αγοραστή του ακινήτου (Σκουρή, 1991, σ. 93).

Σ' αυτό το σημείο πρέπει να αναφερθεί ότι, η συγκεκριμένη παρέμβαση του Δημοσίου θίγει μόνο τον αγοραστή, όταν η απόκτηση των ακινήτων γίνεται στην τιμή που ορίζεται από τον κύριο αυτών (πωλητή). Σε μερικές χώρες όμως (π.χ. Γαλλία, Γερμανία, Αυστρία κ.α.), που το Δημόσιο έχει τη δυνατότητα να επιβάλει χαμηλότερη τιμή από αυτή του πωλητή, είναι προφανές ότι, εκτός του αγοραστή, θίγεται και ο πωλητής (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 1/14).

Γενικά, το δικαίωμα προτίμησης, μπορεί να υποστηριχτεί ότι, αποτελεί μηχανισμό με πολλαπλές επιπτώσεις. Πράγματι, η χρησιμοποίησή του, αφενός επιτρέπει τον έλεγχο

των αλλαγών ιδιοκτησίας, οι οποίες είναι δυνατόν να αποβούν επικίνδυνες για την υλοποίηση των πολεοδομικών στόχων και αφετέρου, όταν γίνεται σε χαμηλότερη τιμή από αυτή που ορίζει ο πωλητής, δρα μειωτικά στην αύξηση των τιμών γης. Βεβαίως στην τελευταία περίπτωση ενδέχεται να λειτουργεί και ανασταλτικά για την διενέργεια πράξεων μεταβίβασης ακινήτων, ενισχύοντας έτσι το φαινόμενο της “κερδοσκοπίας στη γη” (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 1/14).

#### 2.2.1.4. Ελεύθερη συναλλαγή

Οι δημόσιες αρχές έχουν τη δυνατότητα να αποκτούν συγκεκριμένα γήπεδα, τα οποία είναι απαραίτητα για την εφαρμογή διάφορων χωρικών πολιτικών, και μέσω των διαδικασιών της ελεύθερης αγοράς. Αν και σε ορισμένες χώρες, όπως π.χ. στον Καναδά, λαμβάνονται μέτρα για την ενίσχυση της διαπραγματευτικής θέσης του Δημοσίου στην ελεύθερη αγορά, στην Ελλάδα, ανάλογες κινήσεις δεν έχουν γίνει και η συνήθης τακτική συνίσταται στη χρησιμοποίηση περισσότερο επεμβατικών μηχανισμών για τους ίδιους λόγους (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 1/13).

Επιπλέον, στην Ελλάδα, οι διάφοροι νόμοι που θεσπίστηκαν κατά καιρούς για την διευκόλυνση της εφαρμογής των Σχεδίων Πόλεως, στις διατάξεις τους τις σχετικές με την απόκτηση γης για κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους, περιλαμβάνουν συνήθως όλους τους άλλους μηχανισμούς, που αναλύονται στα πλαίσια αυτού του κεφαλαίου, εκτός της ελεύθερης συναλλαγής. Η μόνη περίπτωση κατά την οποία προβλέπεται η χρησιμοποίηση του συγκεκριμένου μέτρου είναι στα πλαίσια του Ν. 947/1979 για την ενεργοποίηση Ζώνης Ενεργού Πολεοδομίας. Πράγματι, βάσει των ρυθμίσεων αυτού του νόμου, ορίζεται ότι για μεμονωμένα ακίνητα, τα οποία κρίνονται απαραίτητα για την ενεργοποίηση Ζ.Ε.Π., το Δημόσιο έχει τη δυνατότητα διαπραγμάτευσης με τους ιδιοκτήτες τους. Στις περιπτώσεις αυτές το Δημόσιο συναλλάσσεται σαν απλός πολίτης, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η ταχεία απόκτηση των ακινήτων. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι, βάσει του άρθρου 33 του Ν. 947/1979, απαιτείται σε κάθε περίπτωση και πριν την κατάρτιση του πωλητηρίου συμβολαίου, η γνωμοδότηση της Επιτροπής για το αν το συμφωνηθέν τίμημα της αγοράς είναι αφενός εύλογο και αφετέρου συμφέρον για το Δημόσιο (Αραβαντινός, 1990, σ. 140).

Πρόσφατα, ο νέος Οικιστικός Νόμος παρέχει τη δυνατότητα εφαρμογής της ελεύθερης διαπραγμάτευσης και στις περιοχές αναπλάσεων. Στις συγκεκριμένες

περιπτώσεις, οι αρμόδιοι φορείς<sup>8</sup> μπορούν να αποκτήσουν την κυριότητα σημαντικών ακινήτων, μέσω της ανταλλαγής τους με ίσης αξίας οικοπέδο, κτίριο ή διαμέρισμα εντός ή εκτός της περιοχής ανάπτυξης. Είναι χαρακτηριστικό δε ότι για την ανταλλαγή μπορούν να χρησιμοποιηθούν και δημοτικές εκτάσεις γης στις περιοχές επέκτασης του Δήμου ή της Κοινότητας ("Ενημερωτικό Δελτίο" ΤΕΕ, 30.6.1997, σ. 58).

#### 2.2.1.5. Εισφορά σε γη

Τα σοβαρά προβλήματα στην εφαρμογή των Σχεδίων Πόλεως μέσω της απαλλοτριώσεως, υπήρξαν η αφορμή για την εισαγωγή ενός νέου μηχανισμού απόκτησης γης από τους Δήμους, της εισφοράς σε γη. Γενικά με τον όρο "εισφορά σε γη" νοείται η υποχρέωση όλων των ιδιοκτησιών μιας περιοχής, που εντάσσεται στο Σχέδιο Πόλης, να συμμετέχουν στη δημιουργία των κοινόχρηστων και των κοινωφελών χώρων με τμήμα της έκτασής τους (Οικονόμου, 1994, σ. 6).

Στην Ελλάδα, η πρώτη προσπάθεια για την εισαγωγή του συγκεκριμένου θεσμού έγινε με το Ν. 947/1979<sup>9</sup>. Στα πλαίσια του νόμου αυτού και για την εξασφάλιση εκτάσεων αποκλειστικά για κοινόχρηστους χώρους, το ύψος της εισφοράς ορίζεται σε ποσοστό 40% του εμβαδού κάθε ιδιοκτησίας που βρίσκεται σε περιοχή, η οποία εντάσσεται στο Σχέδιο Πόλεως μέσω Ζώνης Κανονιστικών Όρων Δόμησης (Ζ.Κ.Ο.Δ.). Για δε τις ιδιοκτησίες που βρίσκονται σε περιοχή της οποίας η ένταξη στο Σχέδιο Πόλεως γίνεται μέσω Ζ.Ε.Π. ή Ζώνης Αστικού Αναδασμού (Ζ.Α.Α.), το ποσοστό της εισφοράς ορίζεται σε 30% του εμβαδού τους. Αυτή η διαφοροποίηση στα ποσοστά εισφοράς ανάλογα με τον τρόπο ένταξης της περιοχής οφείλεται στην διαφορά του προγραμματισμού και της εκτέλεσης των έργων καθώς και στην αμεσότητα της παραχώρησης της εισφοράς, η οποία για τις δύο τελευταίες ζώνες επιτρέπει τη γρήγορη και πλήρη διαμόρφωση των κοινόχρηστων χώρων (Αραβαντινός, 1990, σ. 127).

<sup>8</sup> Η διαδικασία ανάπτυξης μιας ορισμένης περιοχής γίνεται με πρωτοβουλία των εξής φορέων:

- Του οικείου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας.
- Του οικείου συμβουλίου της περιοχής
- Της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης
- Του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
- Της ΔΕΠΟΣ
- Του οικοδομικού Συνεταιρισμού προκειμένου για την έκτασή του

("Ενημερωτικό Δελτίο" ΤΕΕ, 30.6.1997, σ. 54).

<sup>9</sup> Βάσει του Ν.Δ/γματος της 17-7-1923, κατά τις διαδοχικές εντάξεις περιοχών στο Σχέδιο Πόλεως, όταν η σύνταξη και η προώθηση του Σχεδίου προς έγκριση γινόταν με πρωτοβουλία του ιδιώτη, ήταν υποχρεωτική η μεταβίβαση των κοινόχρηστων επιφανειών στο Δήμο ή την Κοινότητα. Βέβαια αυτό στις περισσότερες



Τα προαναφερόμενα ποσοστά εισφοράς σε γη εκχωρούνται μόνο όταν στις περιοχές, που πρόκειται να χαρακτηριστούν οικιστικές βάσει του Ν. 947/1979, δεν υπάρχουν διαθέσιμοι κοινόχρηστοι χώροι. Στην αντίθετη περίπτωση (όταν δηλαδή στην οικιστική περιοχή προϋπάρχουν κοινόχρηστοι χώροι), από τα οφειλόμενα ποσοστά εισφοράς σε γη αφαιρείται το ποσοστό εκείνο που αντιπροσωπεύεται από τους ήδη υφιστάμενους κοινόχρηστους χώρους (Αραβαντινός, 1990, σ. 127).

Επίσης, εδώ πρέπει να αναφερθεί ότι το οριζόμενο από το νόμο ποσοστό εισφοράς σε γη (30% και 40% κατά περίπτωση) δεν αντιπροσωπεύει το πολεοδομικά αναγκαίο ποσοστό, αλλά τη μέγιστη δυνατή συμμετοχή των ιδιωτών στη δημιουργία των κοινόχρηστων χώρων. Το υπόλοιπο ποσοστό (δηλαδή μέχρι και το πολεοδομικώς αναγκαίο), όπως και οι απαραίτητες εκτάσεις για την εγκατάσταση κοινωφελών κτιρίων, προβλέπεται ότι θα εξασφαλιστούν από το Κράτος μέσω άλλων μηχανισμών (Αραβαντινός, 1990, σ. 127-128).

Οι αντιδράσεις των ιδιοκτητών στις παραπάνω ρυθμίσεις οδήγησαν στην αδρανοποίηση του Ν. 947/1979 και τη μη εφαρμογή του. Ωστόσο, το 1983 με το Ν. 1337 έγιναν σημαντικές τροποποιήσεις στο θεσμό της εισφοράς σε γη. Κατ' αρχήν στα πλαίσια του Ν. 1337/1983 γίνεται διάκριση ανάμεσα σε πυκνοδομημένες και αραιοδομημένες περιοχές<sup>10</sup>. Ειδικότερα, βάσει του άρθρου 8 του Ν. 1337/1983 ορίζεται ότι, οι ιδιοκτησίες εμβαδού μέχρι 500 τ.μ., που βρίσκονται σε πυκνοδομημένες ζώνες στις οποίες επεκτείνεται το πολεοδομικό σχέδιο, υποχρεούνται να συνεισφέρουν γη για τη δημιουργία των κοινόχρηστων χώρων σύμφωνα με τους όρους των άρθρων 32-39 του Ν.Δ/γματος της 17-7-1923 "περί σχεδίων πόλεως κ.λπ.", του άρθρου 6 του Ν. 5269/1931 και των εκτελεστικών τους διαταγμάτων, όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν σήμερα. Δηλαδή στις πυκνοδομημένες ζώνες εφαρμόζεται κυρίως η διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτριώσης λόγω ρυμοτομίας, όπως ισχύει για την εφαρμογή των Σχεδίων Πόλεων του Ν.Δ/γματος της 17-7-1923. Για τις ίδιες περιοχές ωστόσο, και για τις ιδιοκτησίες εμβαδού μεγαλύτερου των 500 τ.μ. ορίζεται ότι εφαρμόζονται συμπληρωματικά και οι

---

περιπτώσεις δεν εφαρμόστηκε, ενώ πρέπει να ειπωθεί ότι το μέγεθος των εισφορών δεν ήταν θεσμοθετημένο (Αραβαντινός, 1990, σ. 141).

<sup>10</sup> Τα κριτήρια χαρακτηρισμού των πυκνοδομημένων περιοχών καθορίζονται με το Π.Δ/γμα της 5/24-8-1983 (ΦΕΚ Δ'409). Κατά το άρθρο 1, παρ. 1 αυτού του Π.Δ/γματος, μία περιοχή χαρακτηρίζεται πυκνοδομημένη όταν: α) τουλάχιστον το 50% των ιδιοκτησιών είναι δομημένες, β) τουλάχιστον το 70% των κτιρίων των δομημένων ιδιοκτησιών είναι κτίρια κύριας κατοικίας και γ) υπάρχουν τουλάχιστον 50 κτίρια με ελάχιστο εμβαδόν 40 τ.μ. το καθένα (Σκουρή, 1991, σ. 171, υποσ. 11).

σχετικές με την εισφορά σε γη διατάξεις αυτού του νόμου, για το επιπλέον των 500 τ.μ. τμήμα της ιδιοκτησίας (Σκουρής, 1991, σ. 171-172).

Επίσης, βάσει του άρθρου 8 παρ. 3 του Ν. 1337/1983, για τις ιδιοκτησίες σε αραιοδομημένες ή αδόμητες ζώνες, στις οποίες επεκτείνεται το Σχέδιο Πόλεως, η προβλεπόμενη εισφορά σε γη αφορά τη δημιουργία των απαραίτητων κοινόχρηστων αλλά και των κοινωφελών χώρων (σε αντίθεση με τον Ν. 947/1979, του οποίου οι διατάξεις αφορούσαν αποκλειστικά τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων) και αποτελείται από ποσοστό εμβαδού κάθε ιδιοκτησίας πριν από την πολεοδόμησή της (ο υπολογισμός της βασίζεται στην έκταση της ιδιοκτησίας στις 10.3.1982) (Σκουρής, 1991, σ. 172).

Ειδικότερα, για τον προσδιορισμό της εισφοράς σε γη εισάγεται η έννοια της κλιμάκωσης του ποσοστού της εισφοράς ανάλογα με το μέγεθος της ιδιοκτησίας. Το ποσοστό αυτό μπορεί να κυμαίνεται από 10% για τις πολύ μικρές ιδιοκτησίες μέχρι και 50-60% για τις πολύ μεγάλες<sup>11</sup>. Ως βάση υπολογισμού δεν λαμβάνεται η μεμονωμένη ιδιοκτησία αλλά το άθροισμα των ιδιοκτησιών ενός και τους αυτού προσώπου, οι οποίες περιλαμβάνονται στα όρια της υπό ένταξη περιοχής. Στις περιπτώσεις δε συνιδιοκτησίας, τα ποσοστά εφαρμόζονται στο εμβαδόν που αντιστοιχεί στο μερίδιο κάθε συνιδιοκτήτη κατά την ημέρα 10.3.1982 (Σκουρής, 1991, σ. 172).

Κατά τις διατάξεις του άρθρου 8, τα εδαφικά τμήματα που προέρχονται από εισφορά γης, διατίθενται κατά σειρά προτεραιότητας ως εξής: α) για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων εντός της ίδιας πολεοδομικής ενότητας, β) για την παραχώρηση οικοπέδων σε ιδιοκτήτες της ίδιας πολεοδομικής ενότητας, των οποίων τα οικοπέδα ρυμοτομούνται εξ' ολοκλήρου ή κατά μεγάλο ποσοστό, γ) για κοινωφελείς χώρους και σκοπούς της ίδιας πολεοδομικής ενότητας, και δ) αφενός για τη δημιουργία κοινόχρηστων και κοινωφελών εκτάσεων της ευρύτερης περιοχής και αφετέρου για την παραχώρηση οικοπέδων σε ιδιοκτήτες άλλων πολεοδομικών ενοτήτων, εντός των ορίων του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Γ.Π.Σ.), των οποίων τα οικοπέδα ρυμοτομούνται εξ' ολοκλήρου ή σε σημαντικό βαθμό. Αξίζει εδώ να αναφερθεί ότι ο νέος νόμος, σε

<sup>11</sup> Ειδικότερα η κλιμάκωση των ποσοστών εισφοράς σε γη κατά το Ν. 1337/1983 έχει ως εξής :

1. Για το τμήμα της ιδιοκτησίας μέχρι 250 τ.μ., ποσοστό 10%.
2. Για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 250 τ.μ. μέχρι 500 τ.μ., ποσοστό 20%.
3. Για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 500 τ.μ. μέχρι 1.000 τ.μ., ποσοστό 30%.
4. Για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 1.000 τ.μ. μέχρι 2.000 τ.μ., ποσοστό 40%.
5. Με την επιφύλαξη της περίπτωσης (6), για τμήμα ιδιοκτησίας πάνω από 2.000 τ.μ., ποσοστό 50%.
6. Για αυτοτελείς ιδιοκτησίες μεγαλύτερες των 10.000 τ.μ. που ανήκουν σε ένα ιδιοκτήτη, για το τμήμα τους πάνω από 10.000 τ.μ., ποσοστό 60%.

αντίθεση προς το Ν. 947/1979, ορίζει ότι οι ήδη υπάρχοντες κοινόχρηστοι χώροι δεν λαμβάνονται υπόψη κατά τον υπολογισμό των εισφορών σε γη.

Τέλος, την υποχρέωση εισφοράς σε γη, κατά τις σχετικές διατάξεις του Ν. 1337/1983, προβλέπει και ο νέος Οικιστικός Νόμος, για τις ιδιοκτησίες αυτές που βρίσκονται σε: α) προβληματικές περιοχές πολεοδομικής αναμόρφωσης εντός εγκεκριμένων Σχεδίων Πόλεως ή οικισμών προ του 1923, και β) πολεοδομούμενες για πρώτη φορά περιοχές. Στην πρώτη περίπτωση και για τις εντός εγκεκριμένου Σχεδίου Πόλεως περιοχές, από την οφειλόμενη εισφορά της ιδιοκτησίας αφαιρείται το ποσοστό, που έχει ήδη παραχωρηθεί, και αποδίδεται η διαφορά. Αν το σύνολο των επιβαρύνσεων ισούται ή ξεπερνά την προβλεπόμενη υποχρέωση, η ιδιοκτησία θεωρείται ότι έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της. Για τις δε περιοχές εντός οικισμού προ του 1923, από την συνολικά οφειλόμενη εισφορά σε γη, όπως αυτή προκύπτει από τις διατάξεις του Ν. 1337/1983, αφαιρείται το εμβαδόν των υφιστάμενων κοινόχρηστων χώρων και η διαφορά επιμερίζεται στις ιδιοκτησίες κατά τον τρόπο που υποδεικνύει ο ίδιος νόμος. Στη δεύτερη περίπτωση, οι υποχρεώσεις σε εισφορά σε γη προσδιορίζονται από τις σχετικές διατάξεις του Ν. 1337/1983. Ειδικά για τις περιοχές που περιλαμβάνονται σε Ζ.Ε.Π. και πολεοδομούνται, ορίζεται ότι το ποσοστό των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων δεν μπορεί να είναι μικρότερο του 35% της συνολικής έκτασης ("Ενημερωτικό Δελτίο" ΤΕΕ, 30.6.1997, σ. 66-77).

## 2.2.2. Έλεγχος της Ιδιωτικής Διαχείρισης της Μεγάλης Ιδιοκτησίας

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η υλοποίηση στόχων του φυσικού και στρατηγικού σχεδιασμού παρεμποδίζεται λόγω του τρόπου διαχείρισης της μεγάλης ιδιωτικής ιδιοκτησίας. Παλαιοί κληρονομικοί ιδιοκτήτες καθώς και νέοι, που αγοράζουν μεγάλες εκτάσεις γης για λόγους επιχειρηματικούς, στεγαστικούς ή ακόμη και απλά κερδοσκοπικούς, είναι δυνατόν να διαμορφώνουν δυνάμεις πίεσης που να αντιστρατεύονται γενικά στο σχεδιασμό. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στην Ελλάδα αποτελεί η αγορά της αγροτικής γης, από μεγάλες επιχειρήσεις, στην περιοχή των Σπάτων, η διαχείριση της οποίας, το περισσότερο πιθανό είναι να μην ακολουθήσει το κρατικό σχέδιο χρήσεων γης (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/5).

Ο έλεγχος της ιδιωτικής διαχείρισης της μεγάλης ιδιοκτησίας μπορεί να έχει ενεργό μορφή μόνο στις περιπτώσεις εκείνες των χωρών, στις οποίες ασκείται πολιτική δημοτικοποίησης της γης μέσω της μακροχρόνιας μίσθωσης. Όταν όμως η παραγωγή της κατοικίας επαφίεται στον ιδιωτικό τομέα, τότε χρησιμοποιούνται κυρίως κανονιστικοί μηχανισμοί, που η αποτελεσματικότητά τους εξαρτάται, σε μεγάλο βαθμό, από τη μορφή τους καθώς και από το πόσο “ισχυροί” είναι αυτοί (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/5).

Στην Ελλάδα, η παλαιά μεγάλη κληρονομική ιδιοκτησία, όπως θα αναφερθεί και αργότερα στα πλαίσια της εξέτασης της πολιτικής κατοικίας, λειτούργησε κατά την περίοδο της πολιτικής αστικοποίησης ως αγορά γης για τα αυθαίρετα πρώτης κατοικίας, μέσω της κατάτμησης. Όσον αφορά δε τους νέους ιδιοκτήτες μεγάλων εκτάσεων γης, αυτοί στην πλειοψηφία τους είναι κεφαλαιούχοι, επιχειρήσεις και οικοδομικοί συνεταιρισμοί, που αγοράζουν ή διατηρούν στην κατοχή τους μεγάλες εκτάσεις γης στον εξωαστικό χώρο και κυρίως σε περιοχές μεγάλων έργων ή αξιόλογων τουριστικών πόρων, με κερδοσκοπικές διαθέσεις. Οι τελευταίοι, δραστηριοποιούνται και εντός Σχεδίου, λειτουργώντας κυρίως ως φορείς παροχής οικοπέδων με υποτυπώδεις κοινωνικούς χώρους, παρά τη δυνατότητα επιλογής, που τους παρείχε η πολιτεία, ανάμεσα στην διανομή οικοπέδων και στην παραγωγή κατοικίας (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/6).

Το Κράτος για τον έλεγχο της διαχείρισης της μεγάλης ιδιωτικής ιδιοκτησίας χρησιμοποιεί αποκλειστικά κανονιστικούς μηχανισμούς. Συγκεκριμένα, εφαρμόζονται κανονιστικοί έλεγχοι χρήσεων γης και όρων δόμησης, μέσω του “ελέγχου των σημειακών χωροθετήσεων”, που χαρακτηρίζεται για την αναποτελεσματικότητά του, τη στιγμή που η κύρωση σχεδίων χρήσεων γης μέσω θεσμοθετημένων εργαλείων, όπως οι Ζ.Ο.Ε., θα

μπορούσε να συμβάλει περισσότερο στην ικανοποίηση του στόχου αυτού (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/6).



### 2.2.3. Έλεγχος των Τιμών Γης

Το βασικότερο από τα προβλήματα που αντιμετωπίζει το Δημόσιο στην προσπάθειά του για την απόκτηση των απαραίτητων εκτάσεων προκειμένου να εξασφαλιστεί η εφαρμογή των χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων, είναι η επιδίωξη (και κατόπιν τούτου η προσμονή) των ιδιοκτητών γης για αύξηση των τιμών των ακινήτων τους, μέσω της κάρπωσης της υπεραξίας αστικοποίησης - διαδεδομένο φαινόμενο “κερδοσκοπίας στη γη” (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/7).

Στις χώρες στις οποίες η απόκτηση μεγάλων εκτάσεων γης από τους Δήμους έγινε πριν την πολεοδόμηση, ο έλεγχος στις τιμές γης και κατά συνέπεια και η δημοτικοποίηση της υπεραξίας αστικοποίησης, ασκήθηκε με τη χρησιμοποίηση ενεργών εργαλείων. Πράγματι, σε ορισμένες περιπτώσεις χωρών, όπως π.χ. στη Γαλλία, ο έλεγχος των τιμών γης επιτεύχθη με υποχρεωτική αγορά εκτάσεων στην αρχική τιμή, μέσω του δικαιώματος προτίμησης, ενώ σε άλλες μέσω φιλικής διαπραγμάτευσης και παράλληλης απειλής για εφαρμογή απαλλοτριώσεως στην αρχική τιμή- π.χ. Ολλανδία (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/7).

Στην Ελλάδα, γενικά, θετικά εργαλεία ελέγχου των τιμών γης ούτε θεσμοθετήθηκαν ούτε και εφαρμόστηκαν. Μάλιστα, σε σχέση με την πολιτική κατοικίας, ο έλεγχος των τιμών γης, που θεωρητικά αποτελεί έναν από τους βασικούς άξονες της πολιτικής γης, δεν λειτούργησε ικανοποιητικά, από την άποψη ότι ανάμεσα στους στόχους της πολιτείας ποτέ δεν συγκαταλέγη η δημοτική διαχείριση της γης για κατοικία (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/15).

Ο έλεγχος των τιμών γης λειτούργησε ως μηχανισμός υποστήριξης της πολιτικής κατοικίας μόνο κατά την περίοδο της πολιτικής αστικοποίησης (1950-1970). Στο διάστημα αναφοράς, το συγκεκριμένο μέτρο ασκήθηκε άτυπα, μέσω της πολιτικής για τα αυθαίρετα. Μέσω ενός είδους αντιπολιτικής γης, που στηριζόταν στο ακριβώς αντίθετο του σχεδιασμού, στο μη σχεδιασμό, με τη μη ένταξη των περιαστικών περιοχών στο σχέδιο, επιδιώχθηκε η διατήρηση των τιμών γης σε χαμηλά επίπεδα, προκειμένου έτσι η κληρονομική ιδιοκτησία, μέσω της κατάτμησης, να λειτουργήσει ως μαζική αγορά μικροοικοπέδων. Ο τρόπος αυτός επίτευξης χαμηλών τιμών γης, σε συνδυασμό με την αυτοστέγαση (νόμιμη ή παράνομη) αποτελούσαν, τουλάχιστον για την περίοδο αναφοράς, τον βασικό τρόπο παραγωγής κατοικίας για τα στρώματα εκείνα, τα οποία παρά την μεγάλη ενεργό ζήτηση που παρουσίαζαν, δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στο κόστος πρόσβασης στην αγορά ιδιόκτητης στέγης (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/9).

Αν και στη διάρκεια των τελευταίων είκοσι περίπου χρόνων οι ρυθμοί αστικοποίησης και επέκτασης των μεγάλων αστικών κέντρων για πρώτη κατοικία στην Ελλάδα εξακολουθούν να είναι πολύ χαμηλοί, ωστόσο, αυτή η τακτική είναι αμφισβητήσιμο αν εφαρμόζεται προς υποστήριξη της πολιτικής κατοικίας. Πράγματι, ο περιορισμός των επεκτάσεων των Σχεδίων Πόλεως για πρώτη κατοικία, σε συνδυασμό με την καθιερωμένη πλέον πολεοδομική πολιτική υψηλών πυκνοτήτων και άρα υψηλής εκμετάλλευσης της γης, έχει ως αποτέλεσμα την διαμόρφωση του κόστους της γης σε υψηλά επίπεδα στη χώρα μας. Το σίγουρο πάντως είναι ότι μέσω αυτής της τακτικής, ο αριθμός των μικροϊδιοκτητών γης, που ωφελείται στις περιπτώσεις αυτές από την αστική ανάπτυξη, περιορίστηκε σημαντικά (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 308).

Σήμερα, ο έλεγχος των τιμών γης στην Ελλάδα τείνει να λαμβάνει τη μορφή του ελέγχου των ενοικίων στον τομέα της κατοικίας. Συνήθως, αν και η αρχική πρόθεση είναι οι έλεγχοι αυτοί να ασκηθούν προσωρινά, δηλαδή για περιορισμένο χρονικό διάστημα, διάφορες ακαμψίες, που δημιουργούνται κατά τη διάρκεια επιβολής τους, καθιστούν αισθητή την παρουσία τους στον τομέα της κατοικίας, ακόμη και μετά την κατάργησή τους (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 1/20). Οι ακαμψίες αυτές συνίστανται ουσιαστικά στην αύξηση των μισθωμάτων, λόγω της λειτουργίας φαινομένων παραοικονομίας και μαύρης αγοράς, καθώς και στη μείωση της απόδοσης των ενοικιαζόμενων κατοικιών, η οποία αφενός λειτουργεί ανασταλτικά στην κατασκευαστική δραστηριότητα και αφετέρου έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ποιότητα του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών. Περισσότερες λεπτομέρειες για τον τρόπο εφαρμογής ελέγχων στην εξέλιξη του ύψους των μισθωμάτων στη χώρα μας, καθώς και για τις γενικότερες συνέπειες αυτών στον τομέα της κατοικίας, παρατίθενται στην ενότητα 3.3.3.

#### 2.2.4. Διαχείριση της Αστικής Υπεραξίας

Στους βασικούς άξονες της πολιτικής γης εντάσσεται, όπως προαναφέρθηκε, και η διαχείριση του ζητήματος των αλλαγών των τιμών γης, οι οποίες δεν συνιστούν το αποτέλεσμα ενεργειών ή επενδύσεων των ιδιοκτητών της, αλλά αποδίδονται στις εξής εξωγενείς πηγές: α) δημόσιες επενδύσεις σε τεχνική υποδομή και σε κοινωνικό εξοπλισμό, β) ορισμένες θεσμικές ρυθμίσεις που επιδρούν στα έγγεια δικαιώματα, όπως π.χ. η αύξηση του συντελεστή δόμησης και γ) γενικότερη οικονομική ανάπτυξη που συντελεί στην αύξηση της ζήτησης γης και κατά συνέπεια και στην αύξηση των τιμών της.

Για τις προαναφερόμενες περιπτώσεις αύξησης της αξίας των ακινήτων, στόχος της πολιτικής γης είναι η ανάκτηση από το Δημόσιο και το κοινωνικό σύνολο της εξωγενούς υπερτίμησης, δηλαδή της έγγειας υπεραξίας. Στις παρακάτω ενότητες παρουσιάζεται το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τους μηχανισμούς που χρησιμοποιούνται στην Ελλάδα προς την κατεύθυνση αυτή.

##### 2.2.4.1. Φορολόγηση της έγγειας υπεραξίας

Γενικά, η φορολόγηση της έγγειας υπεραξίας, παρουσιάζει εγγενώς μια λογική πολιτικής γης, εφόσον η εισαγωγή της στηρίζεται στην λογική υπόθεση ότι οι τοποθετήσεις σε γη, κατά κανόνα, επιφέρουν ένα κέρδος (έγγεια υπεραξία), από το οποίο είναι δικαιότερο να επωφελείται και το κοινωνικό σύνολο, παρά να οδηγεί αποκλειστικά σε πλουτισμό των ιδιοκτητών της. Στη βάση αυτή, οι συγκεκριμένοι φόροι χρησιμοποιούνται ως μηχανισμοί για την επιστροφή στο κοινωνικό σύνολο, μέρους της γαιοπροσόδου, που παράγεται από τη δημόσια ή τη συνολική ιδιωτική δραστηριότητα (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 1/17).

Η φορολόγηση της έγγειας υπεραξίας είναι δυνατόν να συνδέεται περισσότερο άμεσα με τον χωρικό σχεδιασμό σε δύο περιπτώσεις. Κατ' αρχήν, όταν η επιβολή της έχει ως αποτέλεσμα την ενθάρρυνση ή αποθάρρυνση συγκεκριμένων χρήσεων του εδάφους, τότε καθίσταται δυνατή η χρησιμοποίησή της ακόμα και στα πλαίσια της εφαρμογής της πολιτικής και των σχεδίων χρήσεων γης. Επιπλέον, μπορεί να γίνει χρήση των συγκεκριμένων φόρων προκειμένου να αποθαρρυνθεί το φαινόμενο της “κερδοσκοπίας στη γη” καθώς και για την συμμετοχή των ιδιοκτησιών, που επωφελούνται από έργα του

Δημοσίου, στο κόστος κατασκευής αυτών, είτε μέσω της εισφοράς σε γη είτε με καταβολή ορισμένου χρηματικού ποσού (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 1/17).

Ειδικότερα, τα είδη των φόρων στην έγγεια υπεραξία που εφαρμόστηκαν κατά καιρούς στην Ελλάδα καθώς και αυτά που εφαρμόζονται σήμερα, παρουσιάζονται στη συνέχεια αυτού του κεφαλαίου, στα πλαίσια της εξέτασης της φορολογίας γης. Ενδεικτικά, μπορεί να αναφερθούν οι ανταποδοτικοί φόροι βελτίωσης, το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (Τ.Α.Π.) κ.α.

#### **2.2.4.2. Εισφορά σε γη**

Η εισφορά σε γη, στα πλαίσια της πολιτικής γης, χρησιμοποιείται όχι μόνο για την απόκτηση των απαραίτητων εκτάσεων για την εξασφάλιση των κοινόχρηστων και των κοινωφελών χώρων, αλλά και ως μηχανισμός συλλογής της έγγειας υπεραξίας.

Πράγματι, οι ιδιοκτήτες των ακινήτων, των οποίων η αξία αυξάνεται λόγω της διενέργειας πολεοδομικών παρεμβάσεων ή μεμονωμένων δημόσιων έργων, υποχρεούνται να παραχωρήσουν, δωρεάν, τμήμα της ιδιοκτησίας τους στο Δημόσιο. Η εισφορά σε γη δηλαδή, αντισταθμίζει την προκύπτουσα υπερτίμηση, μέσω της επιστροφής στο κοινωνικό σύνολο μέρους της υπεραξίας των ακινήτων. Θα μπορούσε, κατόπιν τούτου, να υποστηριχτεί ότι το εργαλείο αυτό βρίσκεται στη διασταύρωση των προσπαθειών ανάκτησης της έγγειας υπεραξίας και της αυξανόμενης τάσης για ολοκληρωμένες πολεοδομικές παρεμβάσεις από δημόσιους φορείς (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 1/13).

#### **2.2.4.3. Εισφορά σε χρήμα**

Η εισφορά σε χρήμα, όπως άλλωστε και η εισφορά σε γη που εξετάστηκε προηγουμένα, εντάσσεται στα ημιενεργά εργαλεία της πολιτικής γης, τα οποία χρησιμοποιούνται για την συλλογή της αστικής υπεραξίας. Ειδικότερα, μέσω της απόδοσης στο Δήμο ενός χρηματικού ποσού για την κατασκευή των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων, επιδιώκεται η συμμετοχή των ιδιοκτησιών, που σε τελική ανάλυση επωφελούνται από τα έργα αυτά, στο κόστος δημιουργίας τους.

Για πρώτη φορά, ο θεσμός της εισφοράς σε χρήμα προβλέπεται στα πλαίσια του Ν. 947/1979. Κατά τις διατάξεις του νόμου αυτού, οι ιδιοκτήτες ακινήτων σε μία οικιστική περιοχή, εκτός από εισφορά σε γη, είναι υποχρεωμένοι να καταβάλλουν και εισφορά σε χρήμα, προκειμένου να κατασκευαστούν εκείνα τα έργα τα οποία κρίνονται

απαραίτητα για την εύρυθμη λειτουργία του οικισμού, όπως π.χ. τα έργα οδοποιίας, τα αποχετευτικά έργα, το δίκτυο παροχών, το δίκτυο μαζικής μεταφοράς κ.α. (Αραβαντινός, 1990, σ. 128).

Το ύψος της εισφοράς σε χρήμα, υπολογίζεται κατά τη στιγμή της οικοδομικής αξιοποίησης των ιδιοκτησιών, με βάση την οικοπεδική τους αξία και κατόπιν αφαίρεσης της υποχρεωτικής εισφοράς σε γη. Αξίζει να σημειωθεί επίσης, ότι η συγκεκριμένη υποχρέωση διαφοροποιείται ανάλογα με την επιλογή του τρόπου ανάπτυξης της οικιστικής περιοχής. Έτσι, αν η περιοχή αναπτύσσεται με επεμβατική πολεοδομία (Ζ.Ε.Π., Ζ.Α.Α.), οι ιδιοκτήτες ακινήτων οφείλουν εισφορά, που ανέρχεται στο 10% της οικοπεδικής τους αξίας, ενώ στην περίπτωση της κανονιστικής πολεοδομίας (Ζ.Κ.Ο.Δ.), το ποσοστό αυτό αυξάνεται σε 15%. Χαρακτηριστική είναι δε η μείωση των προαναφερόμενων ποσοστών στο μισό, όταν πρόκειται για υπό ανάπτυξη περιοχές, ήδη ενταγμένες σε εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο (Αραβαντινός, 1990, σ. 128).

Ωστόσο, για την εισφορά σε χρήμα στις περιοχές ένταξης ή επέκτασης του Ν. 1337/1983, που αναπτύσσονται με Ενεργό Πολεοδομία ή Αστικό Αναδασμό κατά τον Ν. 947/1979, ορίστηκε ότι ισχύ έχουν οι διατάξεις του νέου νόμου. Βάσει του Ν. 1337/1983, η εισφορά βαρύνει αδιακρίτως τις ιδιοκτησίες που βρίσκονται σε πυκνοδομημένες, αραιοδομημένες ή αδόμητες ζώνες (σε αντίθεση με την εισφορά σε γη) και υπολογίζεται κατά το άρθρο 10 του Ν. 1221/1981 “Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως του Ν. 960/1979 κ.λπ.”. Ειδικότερα, προβλέπεται κλιμάκωση της εισφοράς σε χρήμα ανάλογα με την επιφάνεια του ακινήτου. Το οφειλόμενο ποσό, που υπολογίζεται στο σύνολο των ιδιοκτησιών του ίδιου προσώπου στις περιοχές αναφοράς, μπορεί να κυμαίνεται από 1% έως και 25% της αξίας του οικοπέδου<sup>12</sup>. Όσον αφορά δε την αξία του οικοπέδου, αυτή προσδιορίζεται βάσει κριτηρίων που ορίζονται από το Π.Δ/γμα 5/1986 (Σκουρής, 1991, σ. 172-173).

Χαρακτηριστικό είναι ότι, τόσο ο Ν. 1337/1983 όσο και ο Ν. 947/1979, για τις περιπτώσεις εκείνες των ιδιοκτητών ακινήτων που δεν είναι σε θέση ή δεν επιθυμούν να αποδώσουν την οφειλόμενη χρηματική εισφορά, παρέχουν την ευχέρεια αντί της καταβολής σε χρήμα, της παραχώρησης γης ίσης αξίας (Σκουρής, 1991, σ. 173).

<sup>12</sup> Η εισφορά σε χρήμα, βάσει του Ν. 1221/1981, επιβάλλεται ως εξής:

1. Για το τμήμα της ιδιοκτησίας μέχρι και 200 τ.μ., 1% της αξίας της.
2. Για το τμήμα της ιδιοκτησίας πάνω από 200 τ.μ. μέχρι και 1.000 τ.μ., 15% της αξίας της.
3. Για το τμήμα της ιδιοκτησίας πάνω από 1.000 τ.μ. μέχρι και 5.000 τ.μ., 20% της αξίας της.
4. Για το τμήμα της ιδιοκτησίας πάνω από 5.000 τ.μ., 25% της αξίας της (Αραβαντινός, 1990, σ. 131)



Όσον αφορά την διάθεση των εσόδων από την εισφορά σε χρήμα, οι διατάξεις του άρθρου 9 παρ. 4 του Ν. 1337/1983, όπως συμπληρώθηκαν με τον Ν. 1772/1988, ορίζουν την αποκλειστική χρησιμοποίησή τους από τους οικείους Ο.Τ.Α. για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων. Κάθε διάθεση του ποσού της εισφοράς για άλλο σκοπό είναι αυτοδικαίως άκυρη (Σκουρής, 1991, σ. 173).

Τέλος, σημειώνεται ότι, πρόσφατα, με την ψήφιση του νέου Οικιστικού Νόμου, η υποχρέωση εισφοράς σε χρήμα των ιδιοκτητών ακινήτων, που περιλαμβάνονται σε πολεοδομούμενες, για πρώτη φορά, περιοχές, διαφοροποιήθηκε<sup>13</sup>. Μία πρώτη εκτίμηση είναι ότι, βάσει της προβλεπόμενης κλιμάκωσης, διαφαίνεται μία διάθεση για μεγαλύτερη συμμετοχή των ιδιοκτητών γης στη χρηματοδότηση των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων ("Ενημερωτικό Δελτίο" ΤΕΕ, 30.6.1997, σ. 76).

#### 2.2.4.4. Κοινωνικός συντελεστής

Ο κοινωνικός συντελεστής αποτελεί έναν άλλο ημιενεργό μηχανισμό της πολιτικής γης, του οποίου η θέσπιση εντάσσεται στα πλαίσια της γενικότερης προσπάθειας για ανάκτηση της υπεραξίας.

Για πρώτη φορά ο κοινωνικός συντελεστής υπεισέρχεται στην ελληνική νομοθεσία με το Ν. 1337/1983. Βάσει του άρθρου 6 παρ. 6 του νόμου αυτού, αναγνωρίζεται ως δικαίωμα της ιδιοκτησίας ο συντελεστής δόμησης 0,8<sup>14</sup>. Παράλληλα, προβλέπεται η δυνατότητα καθορισμού και δεύτερου συντελεστή, μεγαλύτερου του 0,8, για εκείνα τα εδαφικά τμήματα των περιοχών επεκτάσεων, τα οποία προορίζονται για στεγαστικά προγράμματα ή προγράμματα κοινής ωφέλειας ή ακόμη προσφέρονται πολεοδομικά για τη μεταφορά συντελεστή δόμησης. Ο δεύτερος αυτός συντελεστής είναι

<sup>13</sup> Η εισφορά σε χρήμα, βάσει του νέου Οικιστικού Νόμου, επιβάλλεται ως εξής:

- Για τμήμα ιδιοκτησίας εμβαδού μέχρι και 500 τ.μ., ποσοστό 10% της αξίας των ακινήτων.
- Για τμήμα ιδιοκτησίας εμβαδού πάνω από 500 τ.μ. μέχρι και 1.000 τ.μ., ποσοστό 15% της αξίας των ακινήτων.
- Για τμήμα ιδιοκτησίας εμβαδού πάνω από 1.000 τ.μ. μέχρι και 10.000 τ.μ., ποσοστό 20% της αξίας των ακινήτων.
- Για τμήμα ιδιοκτησίας εμβαδού πάνω από 10.000 τ.μ., ποσοστό 25% της αξίας των ακινήτων.

("Ενημερωτικό Δελτίο" ΤΕΕ, 30.6.1997., σ. 76)

<sup>14</sup> Το άρθρο 6 παρ. 6 του Ν. 1337/1983 συμπληρώθηκε αργότερα με το άρθρο 8 παρ. 2 του Ν. 1512/1985, σύμφωνα με το οποίο, σε ορισμένες περιοχές με μεγάλη κατάτμηση και για οικοπέδα με μικρό εμβαδόν (κάτω των 150 τ.μ.) επιτρέπεται ο ορισμός συντελεστή δόμησης μεγαλύτερου του 0,8, εφόσον η συνολική επιφάνεια των ορόφων δεν υπερβαίνει τα 120 τ.μ. Η εξαίρεση αυτή αφορά μόνο τα οικοπέδα τα οποία έχουν προκύψει από κατάτμηση μέχρι την 10-3-1982 και αφού έχει προηγουμένως αφαιρεθεί από αυτά το εμβαδόν της οφειλόμενης εισφοράς σε γη (Σκουρής, 1991, σ. 184, υποσ. 18).

δυνατόν να είναι μεγαλύτερος του 0,8, αλλά δεν μπορεί να ξεπερνά το 2,4 (Σκουρής, 1991, σ. 184-185).

Είναι χαρακτηριστικό ότι ο προαναφερόμενος αυξημένος συντελεστής, ο οποίος βάσει του Π.Δ/γματος 23.9/7.11.1985 αποκαλείται “κοινωνικός συντελεστής”, δεν ανήκει αποκλειστικά στους ιδιοκτήτες των ακινήτων, αλλά υφίσταται κατά κύριο λόγο υπέρ του οικείου Ο.Τ.Α. ή άλλου δημόσιου φορέα. Πράγματι, κατά τις διατάξεις του προηγούμενου Π.Δ/γματος, οι ιδιοκτήτες των ακινήτων είναι υποχρεωμένοι να εκχωρήσουν στον Ο.Τ.Α. ή στον αρμόδιο φορέα για την εκτέλεση των στεγαστικών ή των προγραμμάτων κοινής ωφέλειας, ποσοστό από 60% έως και 80% της διαφοράς μεταξύ του βασικού και του κοινωνικού συντελεστή της περιοχής. Δηλαδή, οι ίδιοι καρπώνονται ένα ποσοστό από 20% έως και 40% της διαφοράς αυτής. Το σημείο αυτό της άνισης κατανομής του αυξημένου συντελεστή δόμησης μεταξύ του δημόσιου φορέα και του ιδιοκτήτη του οικοπέδου, πρέπει να ειπωθεί ότι, αποτελεί σήμερα βασική ένσταση σχετικά με τον συγκεκριμένο μηχανισμό (Σκουρής, 1991, σ. 185).

Όσον αφορά τη διαδικασία της εκχώρησης, αυτή πραγματοποιείται με σύμβαση και είναι δυνατόν να οδηγεί στη σύσταση οριζόντιας ιδιοκτησίας κατ’ ορόφους, στη σύσταση διηρημένης ιδιοκτησίας κατά την έννοια του άρθρου 1 παρ. 1 του Ν.Δ/γματος 1024/1971, στη διανομή οικοπέδου, στη μεταβίβαση κτίσματος ή ακόμη και στη μεταβίβαση ολόκληρου οικοπέδου με αντιπαροχή (Σκουρής, 1991, σ. 185).

Επίσης, στα πλαίσια του Ν. 1337/1983 αναφέρονται δύο εξειδικευμένες περιπτώσεις περιοχών, στις οποίες ο καθορισμός δεύτερου μεγαλύτερου συντελεστή δεν μπορεί να ξεπερνά το 1,6 ή το 1,2 αντίστοιχα. Πρόκειται για περιοχές στις οποίες οι χρήσεις γης προβλέπονται βάσει Προεδρικών Διαταγμάτων και συγκεκριμένα στην πρώτη περίπτωση, με το Π.Δ/γμα της 23.2./6.3.1987 “Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης” (ΦΕΚ 166 Δ’) και στη δεύτερη, με το Π.Δ/γμα 81/1980 “Περί ειδικών χρήσεων γης και ανωτάτων μεγεθών επιτρεπόμενης εκμετάλλευσης οικοδομήσιμων χώρων” (ΦΕΚ 27 Α).

Στην περίοδο 1983-1989, στα πλαίσια της Επιχείρησης Πολεοδομικής Ανασυγκρότησης (Ε.Π.Α.), επιχειρήθηκε από ορισμένους μελετητές η εφαρμογή του εργαλείου του κοινωνικού συντελεστή. Ωστόσο η προσπάθεια αυτή προσέκρουσε σε σοβαρά εμπόδια, τα οποία συνίσταντο σε αντιδράσεις του νομικού κατεστημένου και των ιδιοκτητών γης καθώς και στη γενικότερη αδυναμία και απροθυμία πειραματισμού (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/7 και επ.).

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι, ο νέος Οικιστικός Νόμος, που ψηφίστηκε πρόσφατα, προβλέπει τη δυνατότητα καθορισμού αυξημένου συντελεστή δόμησης στις περιοχές ανάπλασης εγκεκριμένων Σχεδίων Πόλεων ή οριοθετημένων οικισμών, καθώς και σ' αυτές που πολεοδομούνται κατά τις διατάξεις του Ν. 1337/1983 και προορίζονται για στεγαστικά προγράμματα ή προγράμματα κοινής ωφελείας. Ειδικότερα, στις ζώνες απακατάστασης και ανανέωσης του κτιριακού πλούτου και στις ζώνες αναβάθμισης, ανάδειξης και ενοποίησης των ελεύθερων χώρων των περιοχών ανάπλασης, ορίζεται ότι, για συγκεκριμένα κτίρια, ο συντελεστής δόμησης μπορεί να είναι μεγαλύτερος του ισχύοντος στην περιοχή, αλλά δεν πρέπει να τον υπερβαίνει περισσότερο από 0,2, ούτε να προσαυξάνει τον συνολικό συντελεστή του ακινήτου πέραν του 2,0. Το ίδιο μπορεί να ισχύει και σε ακίνητα εκτός των ορίων των περιοχών ανάπλασης και εντός του εγκεκριμένου Σχεδίου Πόλεως του ίδιου του Ο.Τ.Α., μόνο για την εξασφάλιση των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, που προβλέπονται από την Πολεοδομική Μελέτη ανάπλασης της περιοχής και δεν έχουν αποζημιωθεί οι ιδιοκτήτες τους από τον Ο.Τ.Α. Είναι χαρακτηριστικό δε ότι απαγορεύεται η έγκριση αυξημένου συντελεστή δόμησης πέραν εκείνου, που αντιστοιχεί στις απαιτούμενες δαπάνες για την εξασφάλιση των συγκεκριμένων χώρων. Στη δεύτερη περίπτωση, ο συγκεκριμένος νόμος ορίζει ότι ο αυξημένος Σ.Δ. δεν μπορεί να υπερβαίνει το 2,0 και παρέχεται στους ιδιοκτήτες των ακινήτων μόνο κατόπιν της εκχώρησης στο Δημόσιο, τους Ο.Τ.Α. ή τους αρμόδιους φορείς, μέρους της επιπλέον ωφέλειας που προκύπτει από την διαφορά των δύο συντελεστών δόμησης ("Ενημερωτικό Δελτίο" ΤΕΕ, 30.6.1997, σ. 58-72).

Αξίζει να σημειωθεί ακόμη ότι, στις περιοχές ανάπλασης, το δικαίωμα υλοποίησης του αυξημένου Σ.Δ. υφίσταται μόνο μετά την καταβολή ενός συγκεκριμένου χρηματικού ποσού από τον ιδιοκτήτη του ακινήτου στον οικείο Δήμο ή την Κοινότητα, το οποίο κατατίθεται εφάπαξ στο Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και σε διάστημα ενός έτους από την έκδοση της οικείας εγκριτικής πράξης του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Το ποσό αυτό διατίθεται στον φορέα ανάπλασης για την απόκτηση των κοινόχρηστων και των κοινωφελών χώρων, ενώ στην περίπτωση μη ολικής απορρόφησής του, το υπόλοιπο επιστρέφεται στον Δήμο ή την Κοινότητα και χρησιμοποιείται για απαλλοτριώσεις ή για εκτέλεση έργων κοινωνικής υποδομής, κατά προτεραιότητα εντός της ίδιας πολεοδομικής ενότητας της περιοχής ανάπλασης. Γενικά το δικαίωμα χορήγησης αυξημένου Σ.Δ. παύει να ισχύει μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος ανάπλασης ("Ενημερωτικό Δελτίο" ΤΕΕ, 30.6.1997, σ. 58-59).

### 2.2.5. Ανταλλαγή Γης

Οι μηχανισμοί ανταλλαγής γης είναι μηχανισμοί ημιενεργού πολιτικής γης, οι οποίοι χαρακτηρίζουν τις τεχνικές πολεοδόμησης ορισμένων χωρών της Μεσογείου (Γαλλία, Ισπανία). Στην Ελλάδα εισήχθησαν, λόγω των σημαντικών προβλημάτων που δημιουργήθηκαν στις αστικές περιοχές από την απουσία σχεδιασμού και άσκησης κρατικής πολιτικής γης (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/8).

Τα κύρια εργαλεία αυτού του άξονα της πολιτικής γης είναι: α) ο αστικός αναδασμός και β) η μεταφορά του συντελεστή δόμησης. Η εισαγωγή τους από τις χώρες της Μεσογείου, οι οποίες χαρακτηρίζονται από παρόμοιο ιδιοκτησιακό καθεστώς, χωρίς αυθαίρετα βέβαια, δεν αποσκοπεί στην αλλαγή του τρόπου παραγωγής κατοικίας. Ο κυριότερος λόγος της χρησιμοποίησής τους και στη χώρα μας είναι, κατ' αρχήν, η εξασφάλιση των απαραίτητων εκτάσεων για τους κοινόχρηστους χώρους και τις κοινωφελείς εγκαταστάσεις στις θέσεις και στις ποσότητες που απαιτεί ο φυσικός σχεδιασμός με τη συμμετοχή των ίδιων των ιδιοκτησιών. Επιπλέον, μέσω της εφαρμογής τους, επιτυγχάνεται η προσαρμογή του ιδιοκτησιακού καθεστώτος στα σχήματα του πολεοδομικού σχεδιασμού καθώς και κάποια μορφή ελέγχου των χρήσεων γης (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/8).

Στις ενότητες που ακολουθούν γίνεται μία περιγραφή του θεσμικού πλαισίου που διέπει του δύο κύριους μηχανισμούς ανταλλαγής γης στην Ελλάδα.

#### 2.2.5.1. Αστικός αναδασμός

Μέχρι και την ψήφιση του Ν.Δ/γματος της 17-7-1923, ο θεσμός του αναδασμού στην Ελλάδα, έβρισκε εφαρμογή μόνο στον αγροτικό χώρο. Η χρησιμοποίησή του, η οποία, ως γνωστόν, στόχευε στην βελτίωση των συνθηκών της γεωργικής εκμετάλλευσης και στην αύξηση της παραγωγικότητας της γης, γινόταν προκειμένου να καταστεί ο γεωργικός κλήρος ικανοποιητικός ως προς το σχήμα, το μέγεθος, την προσπελασιμότητα και τα λοιπά χαρακτηριστικά του.

Για πρώτη φορά η έννοια του αστικού αναδασμού υπεισέρχεται στην ελληνική νομοθεσία με το Ν.Δ/γμα της 17-7-1923. Στα πλαίσια του διατάγματος αυτού, ο ίδιος, δεν προβλεπόταν ως τρόπος ανάπτυξης μιας περιοχής, αλλά σαν ένα μέσο για την αντιμετώπιση έκτακτων περιπτώσεων, όπως για παράδειγμα την καταστροφή οικισμού λόγω πυρκαϊάς, σεισμού κ.α. Επιπλέον, το Ν.Δ/γμα της 17-7-1923 (άρθρα 49-52), όπως

τροποποιήθηκε με το Ν.Δ/γμα 2953/54, αντιμετώπιζε τον αστικό αναδασμό ως ομαδική τακτοποίηση ακινήτων σε τμήμα “Σχεδίου Πόλεως” με τη βοήθεια κτηματικής ομάδας (Αραβαντινός, 1990, σ. 271-273).

Αργότερα, το Σύνταγμα του 1975 με το άρθρο 24 παρ. 4 εισάγει τον θεσμό του αστικού αναδασμού, τον οποίο προσδιορίζει ως μία από τις μορφές πραγματοποίησης της ενεργού πολεοδομίας. Επίσης, με την παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου επεκτείνει τη δυνατότητα εφαρμογής του μέτρου και στις περιπτώσεις αναμόρφωσης ήδη αναγνωρισμένων οικιστικών περιοχών. Το Σύνταγμα δηλαδή, με τις προαναφερόμενες διατάξεις δημιουργεί τις προϋποθέσεις αφενός, για την διαμόρφωση και την αξιοποίηση νέων οικιστικών περιοχών και αφετέρου, για την πολεοδομική αναμόρφωση των υφιστάμενων (Σκουρής, 1991, σ. 35-37).

Στη συνέχεια, με το Ν. 947/1979 “περί οικιστικών περιοχών” (άρθρα 35-50) ο αστικός αναδασμός αντιμετωπίζεται ως ένας από τους δύο επεμβατικούς τρόπους ανάπτυξης ή ανάπλασης μιας οικιστικής περιοχής<sup>15</sup>. Στα πλαίσια του νόμου αυτού, ο συγκεκριμένος μηχανισμός ορίζεται σε σχέση με το Σύνταγμα του 1975 και χρησιμοποιεί στοιχεία από την αντίστοιχη γαλλική πολεοδομική νομοθεσία (Remembrement urbain). Η εφαρμογή του αστικού αναδασμού δεν περιορίζεται ανάμεσα σε δύο οικόπεδα, αλλά μπορεί να αφορά και περισσότερες ιδιοκτησίες, για τις οποίες μάλιστα έχει και τη δυνατότητα μετάθεσής τους, ενώ για την ικανοποίηση πολεοδομικών στόχων που τίθενται στα πλαίσια του Ν. 947/1979, επιτρέπεται η χρησιμοποίησή του και στους κοινόχρηστους χώρους γύρω ή ανάμεσα από τις ιδιοκτησίες αυτές. Κατ’ αυτόν τον τρόπο καθίσταται δυνατή η κάλυψη αναγκών, οι οποίες προηγούμενα αντιμετωπιζόταν μόνο μέσω της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης (Αραβαντινός, 1990, σ. 273).

Σύμφωνα με το σχετικό ορισμό, ο αστικός αναδασμός σε μία οικιστική περιοχή είναι το σύνολο των διαδικασιών, που αποσκοπούν στην πολεοδομική ενεργοποίησή της, μέσω της συνεισφοράς όλων των ιδιοκτητών για τη δημιουργία ή τη διαμόρφωση και την επαναπαραχώρηση στους ίδιους, οικοδομήσιμων οικοπέδων, που όμως θα ανταποκρίνονται στις χρήσεις που προβλέπονται στη ζώνη. Είναι προφανές ότι κατ’ αυτόν τον τρόπο είναι δυνατόν τα ακίνητα, μετά τη διαμόρφωση, να προκύψουν σε νέες θέσεις και με νέο σχήμα. Ωστόσο αυτά, δεν μπορεί, κατά τον νόμο πάντα, να είναι μικρότερης αξίας από τα αρχικά που συνεισφέρονται, μετά την αφαίρεση της

<sup>15</sup> Ο δεύτερος επεμβατικός τρόπος ανάπτυξης ή ανάπλασης μιας οικιστικής περιοχής που προβλέπεται από το Ν. 947/1979 είναι η ενεργός πολεοδομία.



υποχρεωτικής εισφοράς σε γη για την δημιουργία των κοινόχρηστων χώρων (Αραβαντινός, 1990, σ. 273).

Όσον αφορά δε τον φορέα του αστικού αναδασμού, αυτός, βάσει των άρθρων 38-41 του Ν. 947/1979, μπορεί να είναι είτε το Δημόσιο ή και κάθε εξαρτημένος σ' αυτό οργανισμός, όπως π.χ. η ΔΕΠΟΣ, είτε ακόμη και αναγκαστικός οικοδομικός συνεταιρισμός, που αποτελείται από τους ιδιοκτήτες της ζώνης (Αραβαντινός, 1990, σ. 273).

Πρέπει εδώ να αναφερθεί ότι ο αναδασμός θεσμοθετήθηκε αρχικά ως συναινετικός “αστικός αναδασμός” του Ν. 947/1979, αλλά δεν εφαρμόστηκε ποτέ σ' αυτή τη μορφή. Στην πράξη εφαρμόστηκε, βάσει του άρθρου 12 του ίδιου νόμου, ως υποχρεωτικός αναδασμός, στα πλαίσια του οποίου ήταν επιτρεπτές οι μετακινήσεις μόνο των ρυμοτομούμενων τμημάτων των ιδιοκτησιών. Τις διατάξεις αυτές του άρθρου 12 συμπλήρωσε αργότερα το άρθρο 5 του Ν. 1512/1985, που επέτρεψε τις μετακινήσεις και των μη ρυμοτομούμενων τμημάτων (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/16).

Τέλος, το άρθρο 10 του Ν. 1337/1983 ορίζει ότι στις περιοχές επέκτασης των πολεοδομικών σχεδίων είναι δυνατόν να περιλαμβάνονται Ζώνες Αστικού Αναδασμού, για τις οποίες προβλέπει την διατήρηση των διατάξεων των άρθρων 35-50 του Ν. 947/1979. Μία τροποποίηση που περιλαμβάνει το προηγούμενο άρθρο αφορά τους φορείς του αστικού αναδασμού. Συγκεκριμένα, βάσει του άρθρου 10 παρ. 2 του Ν. 1337/1983, η κίνηση της διαδικασίας για τον καθορισμό μιας περιοχής ως Ζ.Α.Α. μπορεί να γίνει: α) από τον Υπουργό Χωροταξίας Οικισμού και Περιβάλλοντος, β) μετά από πρόταση οικείου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή δημοτικής επιχείρησης, γ) από τη ΔΕΠΟΣ ή άλλη εταιρεία μικτής οικονομίας ή ακόμη και δ) μετά από αίτηση νομικού προσώπου δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, που συνοδεύεται με δήλωση της πλειοψηφίας των ιδιοκτητών της περιοχής (των οποίων οι ιδιοκτησίες πρέπει να καταλαμβάνουν τα 3/4 της συνολικής έκτασης της περιοχής) ότι συμφωνούν για τον χαρακτηρισμό της περιοχής ως Ζ.Α.Α. Τα προηγούμενα καθιστούν προφανή την πρόθεση του νομοθέτη για διευκόλυνση της ίδρυσης, ελεγχόμενων από το Δημόσιο, εταιρειών, που μπορούν να αναλάβουν τη διενέργεια αστικού αναδασμού<sup>16</sup> (Σκουρής, 1991, σ. 175).

<sup>16</sup> Παράλληλα με τις διατάξεις για τη διευκόλυνση της ίδρυσης εταιρειών που μπορούν να αναλάβουν τη διενέργεια αστικού αναδασμού, το άρθρο 10 παρ. 5, σε μία προσπάθεια διευκόλυνσης της εφαρμογής των άρθρων 35-50 του Ν. 947/1979, επιτρέπει σε ορισμένες περιπτώσεις και την μη πρότερη έκδοση των Π.Δ/γμάτων και των άλλων κανονιστικών αποφάσεων που προέβλεπε ο νόμος “περί οικιστικών περιοχών”.

Είναι σημαντικό εδώ να ειπωθεί ότι η νομολογία του ΣτΕ αντιτίθεται στην τυπική διατήρηση της ισχύος βασικών τμημάτων του Ν. 947/1979 και μετά την ψήφιση του Ν. 1337/1983. Πράγματι, στην απόφαση 2149/1986 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου υποστηρίζεται ότι ο θεσμός του αστικού αναδασμού είναι “βαθεία παρεμβατικός” και κατά συνέπεια, η κατάρτιση της ειδικής πολεοδομικής μελέτης απαιτεί την ύπαρξη πλήρους διαδικαστικού συστήματος προκειμένου να προστατευτούν τα δικαιώματα της ιδιοκτησίας αλλά και το περιβάλλον, που όμως δεν προβλέπεται στα πλαίσια του Ν. 947/1979. Παρατηρείται δηλαδή μία αντίφαση ανάμεσα στη διάθεση του νομοθέτη στο Ν. 1337/1983 για διατήρηση σε ισχύ αυτού του τρόπου οικιστικής ανάπτυξης από τη μία πλευρά και της στάσης του ΣτΕ από την άλλη, το οποίο, με την προηγούμενη απόφαση, ουσιαστικά καταδικάζει σε αδράνεια τον αστικό αναδασμό (Σκουρής, 1991, σ. 170).

#### **2.2.5.2. Μεταφορά του Συντελεστή Δόμησης**

Ο θεσμός της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης αποτελεί ένα από τα κυριότερα εργαλεία εφαρμογής της πολεοδομικής πολιτικής στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη. Με τον όρο “μεταφορά του συντελεστή δόμησης” νοείται η δυνατότητα, βάσει νόμου, του ιδιοκτήτη να μεταφέρει το δικαίωμα δόμησης επί τμήματος ή του συνόλου του ακινήτου του σε άλλο μέρος του ακινήτου του ή ακόμη και σε άλλο ακίνητο (Αραβαντινός, 1990, σ. 135,141).

Εξουσιοδοτικό πλαίσιο για την εισαγωγή του θεσμού της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης αποτέλεσε το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου αυτού, για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ο νομοθέτης έχει τη δυνατότητα να καθορίζει περιοριστικά μέτρα στην ιδιοκτησία, όπως και ειδικό τρόπο και είδος αποζημίωσης των ιδιοκτητών. Μάλιστα, ο τρόπος καθώς και το είδος της αποζημίωσης μπορεί να προσδιορίζονται διαφορετικά απ’ ότι στη διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 3/4).

Γενικά, η μεταφορά του συντελεστή δόμησης ρυθμίζεται από τις διατάξεις του άρθρου 2 του Ν. 880/1979, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 2300/1995. Στα πλαίσια του νόμου 880/1979 ορίζεται ότι η εφαρμογή του μέτρου, η οποία σημειωτέον δεν πρέπει να στερεί από τους ιδιοκτήτες τα πλεονεκτήματα που τους παρέχει ο συντελεστής δόμησης του ακινήτου τους, αποσκοπεί στην ικανοποίηση αρχιτεκτονικών και πολεοδομικών στόχων. Ειδικότερα, προβλέπεται η χρησιμοποίηση αυτού του μηχανισμού ανταλλαγής

γης προκειμένου να ικανοποιηθούν συγκεκριμένες ανάγκες της πόλης και ανταποκρίνεται: α) σε αρχιτεκτονικές και πολεοδομικές προδιαγραφές (π.χ. ακίνητα διατηρητέα, οικόπεδα ακανόνιστου σχήματος, περιοχές που απαιτούν πολεοδομική εξυγίανση, κ.α.), β) στις απαιτήσεις κοινωνικού εξοπλισμού ενός οικισμού και γ) στην ανάγκη προστασίας μερικών περιοχών λόγω της ποιότητας του τοπίου τους (Σκουρής, 1991, σ. 179).

Η ισχύς του Ν. 880/1979 στις περιπτώσεις των διατηρητέων κτιρίων που δεν εξαντλούν τον συντελεστή του οικοπέδου στο οποίο βρίσκονται<sup>17</sup> (άρθρο 2 παρ.1), αποσκοπεί στο να καταστήσει τη μεταφορά του συντελεστή δόμησης ισχυρό κίνητρο για τους ιδιοκτήτες των παραδοσιακών κτισμάτων ώστε, αφενός να μην αποφεύγουν με κάθε τρόπο τον χαρακτηρισμό της ιδιοκτησίας τους και αφετέρου να μην επιδιώκουν με κάθε μέσο τον αποχαρακτηρισμό της. Πράγματι, εφόσον μέσω του συγκεκριμένου μηχανισμού, δίνεται στους ίδιους η δυνατότητα να εκμεταλλευτούν πλήρως τον συντελεστή δόμησης του οικοπέδου τους, η ζημία που υφίστανται από τον χαρακτηρισμό του κτιρίου τους ως διατηρητέο ελαττώνεται σε σημαντικό βαθμό (Σκουρής, 1991, σ. 179-180).

Επίσης, το άρθρο 2 παρ. 7 του Ν. 880/1979 προβλέπει τη χρησιμοποίηση του μέσου και σε όσα ακίνητα βρίσκονται σε “πολεοδομικώς ενδιαφέροντα” σημεία της πόλης ή του οικισμού καθώς και σε ρυμοτομούμενα τμήματα οικοπέδων, για τα οποία οι ιδιοκτήτες τους δικαιούνται να ζητήσουν αποζημίωση.

Τα ακίνητα που βρίσκονται σε “πολεοδομικώς ενδιαφέροντα” σημεία της πόλης ή του οικισμού, λαμβανομένης υπόψη της εφαρμογής του συγκεκριμένου μέτρου προκειμένου να διευκολυνθεί/επιταχυνθεί η εκτέλεση των Σχεδίων Πόλεως, πρέπει μάλλον να αφορούν τα οικόπεδα, τα οποία, βάσει του Σχεδίου, προορίζονται για κοινόχρηστοι χώροι ή για την εγκατάσταση κοινωφελών κτιρίων. Κατ’ αυτόν τον τρόπο ουσιαστικά η μεταφορά του συντελεστή δόμησης συνδέεται με τον θεσμό της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, η οποία εφαρμόζεται κατά κόρον στις περιπτώσεις αυτές. Δηλαδή, ο μηχανισμός αυτός μπορεί να χρησιμοποιηθεί αντί της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης για την εξυπηρέτηση των ίδιων στόχων. Βέβαια, εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι εάν ο νομοθέτης, ως “πολεοδομικά ενδιαφέροντα” σημεία εννοούσε τα

<sup>17</sup> Αν οι ιδιοκτήτες των διατηρητέων κτιρίων δεν επιθυμούν την διατήρηση της κυριότητας επ’ αυτών, μπορούν να μεταφέρουν ακόμη και τη δομήσιμη επιφάνεια των κτιρίων, οπότε παραιτούνται της κυριότητας, η οποία μεταβιβάζεται κατ’ αυτόν τον τρόπο αυτομάτως στον δημόσιο ή τον οικείο Ο.Τ.Α. (Αραβαντινός, 1990, σ. 135).

οικόπεδα που προορίζονται για κοινόχρηστοι χώροι ή για την εγκατάσταση κοινωφελών κτιρίων και μόνο, το πιο πιθανό θα ήταν να το όριζε με σαφήνεια. Κατά συνέπεια ο όρος “πολεοδομικώς ενδιαφέροντα” θα πρέπει να δέχεται μία διευρυμένη ερμηνεία και κατόπιν τούτου, επιβάλλεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση να εξετάζεται αν το οικόπεδο εμφανίζει πολεοδομικό ενδιαφέρον και από άλλες απόψεις, και όχι μόνο από τις προαναφερόμενες (Σκουρής, 1991, σ. 180-181).

Για την προηγούμενη περίπτωση ακινήτων, η μεταφορά του συντελεστή δόμησης, όπως διαπιστώθηκε, υποκαθιστά την αναγκαστική απαλλοτρίωση. Ωστόσο για τη δεύτερη περίπτωση ακινήτων του άρθρου 2 παρ. 7 του Ν. 880/1979, ο μηχανισμός αυτός ουσιαστικά διασφαλίζει τη συντέλεση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, εφόσον απαλλάσσει τη Διοίκηση από την υποχρέωση καταβολής πλήρους αποζημίωσης στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το ρυμοτομούμενο τμήμα είναι μεγαλύτερο από αυτό που ο ιδιοκτήτης οφείλει να παραχωρήσει (Σκουρής, 1991, σ. 181-182).

Πρόσφατα, ο νέος Οικιστικός Νόμος επέκτεινε την εφαρμογή του συγκεκριμένου μέτρου και στις περιοχές των αναπλάσεων. Ειδικότερα, στα αδόμετα οικόπεδα, στα οποία, βάσει της Πολεοδομικής Μελέτης, καθορίζεται χρήση υπαίθριου κινηματογράφου, υπαίθριων χώρων πολιτιστικών εκδηλώσεων ή υπαίθριου χώρου στάθμευσης, είναι δυνατόν, χωρίς να μεταβάλλεται το καθεστώς κυριότητας, να χορηγείται στους ιδιοκτήτες το δικαίωμα μεταφοράς του συντελεστή δόμησης. Τα δικαιώματα χρήσης που καρπούνται οι ιδιοκτήτες προσδιορίζονται θεωρώντας ως δεδομένη την ύπαρξη ισογείου ορόφου και η μεταφορά χορηγείται για τον εναπομείναντα Σ.Δ. Σε περίπτωση δε που μεταβάλλεται η χρήση του οικοπέδου με τροποποίηση της Π.Μ., τα δικαιώματα δόμησης περιορίζονται στο ποσοστό του Σ.Δ. για το οποίο δεν έχει πραγματοποιηθεί η μεταφορά (“Ενημερωτικό Δελτίο” ΤΕΕ, 30.6.1997, σ. 59).

Εδώ πρέπει να αναφερθεί ότι ο Ν. 880/1979 προκειμένου να πείσει τους ιδιοκτήτες να προβούν στη χρησιμοποίηση του μέτρου παρέχει ορισμένα κίνητρα. Το ισχυρότερο από αυτά αναφέρεται στο άρθρο 2 παρ. 2 και ορίζει ότι, με Π.Δ/γμα είναι δυνατός ο μετασχηματισμός του μεταφερόμενου συντελεστή δόμησης σε πρόσθετο εμβαδόν δομήσιμης επιφάνειας στο οικόπεδο υποδοχής του (μέχρι 10% της αρχικής δομήσιμης επιφάνειας)<sup>18</sup>. Κατ’ αυτόν τον τρόπο δηλαδή, για τους ιδιοκτήτες αυξάνεται η

<sup>18</sup> Για τον σκοπό αυτό εκδόθηκε το Π.Δ/γμα 470/1979 “Περί του μετασχηματισμού των συντελεστών δομήσεως εις εμβαδά κατά την εφαρμογήν του Ν. 880/1979”. Στη συνέχεια το διάταγμα αυτό τροποποιήθηκε αρχικά με το Π.Δ/γμα της 19-6-1987 (ΦΕΚ Δ’ 592) και κατόπιν με το Π.Δ/γμα της 4/10-4-1990 (ΦΕΚ Δ’ 215) (Σκουρής, 1991, σ. 182, υποσ. 13).

συνολική δομήσιμη επιφάνεια στο τελικό οικόπεδο κατά το 10% της αρχικής (Σκουρής, 1991, σ. 182).

Επίσης, κίνητρο μπορεί να θεωρηθεί και η δυνατότητα που παρέχει το Ν. 880/1979 να μεταφέρουν το συντελεστή δόμησης και οι ιδιοκτήτες που δεν διαθέτουν άλλη ακίνητη περιουσία. Γι' αυτούς υρίζεται ότι, εφόσον το ακίνητό τους βρίσκεται σε περιοχές που έχουν χαρακτηριστεί ζώνες αγοράς συντελεστή δόμησης, κατά τους όρους του άρθρου 2 παρ. 1 του Ν. 880/1979, μπορούν να μεταβιβάσουν το δικαίωμα δόμησης σε τρίτους (Σκουρής, 1991, σ. 182).

Ακόμη, το άρθρο 2 παρ. 4 ορίζει ότι, προκειμένου να προωθηθεί η εφαρμογή του θεσμού της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης, η όλη διαδικασία δεν επιβαρύνεται με φόρους, τέλη ή άλλες κρατήσεις (Σκουρής, 1991, σ. 183).

Στα πλαίσια της εξέτασης αυτού του μηχανισμού ανταλλαγής γης κρίνεται, τέλος, απαραίτητη και η παρουσίαση της διαδικασίας της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης. Γενικά, η εν λόγω διαδικασία διέπεται από το Π.Δ/γμα 510/1979 "Περί ρυθμίσεως θεμάτων μεταφοράς συντελεστού δομήσεως κατά το Ν. 880/1979", όπως τροποποιήθηκε αρχικά με το Π.Δ/γμα 367/1987 και στη συνέχεια με το Π.Δ/γμα της 4/10-4-1990 (ΦΕΚ Δ'215). Σύμφωνα με τα Π.Δ/γματα αυτά, η διαδικασία κινείται με πρωτοβουλία και κατόπιν αίτησης του ιδιοκτήτη του βαρυνόμενου ακινήτου προς το ΥΠΕΧΩΔΕ. Η έγκριση της μεταφοράς, βάσει του άρθρου 2 παρ. 1,7 του Ν. 880/1979, απαιτεί για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση την έκδοση Π.Δ/γματος ατομικού χαρακτήρα. Κατόπιν της εγκριτικής πράξης εκδίδεται ειδικός τίτλος δικαιώματος μεταφοράς του συντελεστή δόμησης στο όνομα του ιδιοκτήτη του βαρυνόμενου ακινήτου. Ο τίτλος αυτός είναι διαιρετός, μπορεί να μεταβιβάζεται και έχει αυτοτελή αξία για τις περιπτώσεις των δικαιούχων που δεν έχουν άλλη ακίνητη περιουσία και απλώς επιθυμούν την απόκτηση του δικαιώματος μεταφοράς. Τελικά, η όλη διαδικασία ολοκληρώνεται με την πραγματοποίηση της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης στο ωφελούμενο ακίνητο κατά τα άρθρα 13 και 14 του Π.Δ/γματος 510/1979. Σημειώνεται ότι η έγκριση και η πραγματοποίηση της μεταφοράς γίνονται ταυτόχρονα στις περιπτώσεις που ο συντελεστής μεταφέρεται σε άλλη θέση του ίδιου ακινήτου ή όταν, τόσο το αρχικό οικόπεδο όσο και το τελικό, είναι από την αρχή γνωστά και συγκεκριμένα (Σκουρής, 1991, σ. 183).



## 2.2.6. Κανονιστικός Έλεγχος της Οικονομικής Αξιοποίησης της Γης

Στην Ελλάδα, οι δύο κύριοι μηχανισμοί εφαρμογής κανονιστικού ελέγχου στην οικονομική αξιοποίηση της γης είναι: α) ο έλεγχος των όρων δόμησης και β) ο έλεγχος των χρήσεων γης.

Ο έλεγχος των όρων δόμησης, με τον οποίο η πολεοδομική πολιτική αλλά και η πολιτική γης είναι εξοικειωμένες από το 1923 ακόμη, ασκείται στην ογκομετρία και στην πυκνότητα δόμησης των ιδιοκτησιών, μέσω του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (Γ.Ο.Κ.) και των πολεοδομικών διαταγμάτων. Ειδικότερα, η δόμηση, βάσει της άδειας οικοδόμησης, ελέγχεται ως προς την αρτιότητα, τον συντελεστή δόμησης ή άλλοτε “συντελεστή εκμετάλλευσης”, το ποσοστό κάλυψης, το ύψος και τον αριθμό των ορόφων, και τη θέση της οικοδομής στο οικόπεδο. Στο μεγαλύτερο μέρος της μεταπολεμικής περιόδου, η ευνοϊκή ρύθμιση πολλών από τους προηγούμενους όρους (π.χ. μικρή αρτιότητα, υψηλοί συντελεστές δόμησης), προκειμένου να διευκολυνθεί η παραγωγή της κατοικίας, είχε ως αποτέλεσμα την ταχύρυθμη, αλλά ταυτόχρονα ανεξέλεγκτη, κατά κάποιο τρόπο, πολεοδομική και οικοδομική ανάπτυξη των αστικών κέντρων (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/16-17).

Για τη σύνταξη σχεδίων χρήσεων γης στα πλαίσια του πολεοδομικού σχεδιασμού, που αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση της αποτελεσματικής εφαρμογής ελέγχων χρήσεων γης στον αστικό χώρο, στην Ελλάδα δεν υπάρχει συστηματική νομοθετική πρόβλεψη. Αν και κατά καιρούς υπήρξαν νομοθετήματα σχετικά με διάφορες κατηγορίες αστικών χρήσεων, σκοπός τους δεν ήταν η επιβολή αυτών στο χώρο, αλλά ο έλεγχος του τρόπου οικοδόμησης μέσα από ειδικούς κανονισμούς. Εξαίρεση μπορεί να ειπωθεί ότι αποτελεί το Π.Δ/γμα 81/1980 (ΦΕΚ 27Α, 29.1.1980) “Περί ειδικών χρήσεων γης και ανωτάτων μεγεθών επιτρεπόμενης εκμετάλλευσης οικοδομήσιμων χώρων”, που συντάχτηκε κατ’ εφαρμογήν του Ν. 947/1979. Με το διάταγμα αυτό, σε μία προσπάθεια να τεθεί φραγμός στην υπερεκμετάλλευση του χώρου και να δοθεί η δυνατότητα στη διοίκηση για έλεγχο των χρήσεων, βάσει προηγούμενου σχεδιασμού τους, θεσμοθετήθηκαν έξι κατηγορίες αστικών χρήσεων (ειδικές χρήσεις γης) και ανώτατα όρια συντελεστών δόμησης κατά κατηγορία αυτών (Αραβαντινός, 1990, σ. 173).

Σήμερα, ο έλεγχος των χρήσεων γης, αν και έχει θεσμοθετηθεί ως κατάταξη χρήσεων γης (ΦΕΚ 166Δ/87), ωστόσο δεν έχει υλοποιηθεί σε σημαντική κλίμακα, υπό τη μορφή συγκεκριμένων διαταγμάτων. Η δε συνήθης τακτική συνίσταται σε εφαρμογή της

διαδικασίας των “σημειακών χωροθετήσεων”, που γίνεται χωρίς αντικειμενικά κριτήρια (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/17).

## 2.3. ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΓΗΣ (ΦΟΡΟΙ ΑΚΙΝΗΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ)

### 2.3.1. Γενικά για τους Φόρους Ακίνητης Περιουσίας

Στα πλαίσια της παρουσίασης των εργαλείων εφαρμογής της πολιτικής γης στην Ελλάδα, κρίνεται σκόπιμη και η εξέταση των φορολογικών επιβαρύνσεων της ιδιοκτησίας ακινήτων, λόγω του ότι αυτές επηρεάζουν την αξία της γης και τις διεργασίες μεταβίβασής της, ενώ παράλληλα μπορούν να χρησιμοποιηθούν και για την άσκηση της πολιτικής κατοικίας. Είναι χαρακτηριστικό, ότι στη χώρα μας επιβάλλονται φόροι, όχι αποκλειστικά στη γη, αλλά στο συνδυασμό γης και κτισμάτων, πράγμα που οφείλεται κυρίως στον τρόπο με τον οποίο διαμορφώθηκε ιστορικά το φορολογικό σύστημα.

Πράγματι, η εισαγωγή της φορολογίας εισοδήματος και η αναγωγή της στην κύρια πηγή κρατικών εσόδων καθυστέρησε σημαντικά στην Ελλάδα, με αποτέλεσμα να καταστεί αναγκαία η εξεύρεση άλλων πηγών εσόδων, προκειμένου να καλυφθούν οι αυξανόμενες δημόσιες δαπάνες. Η λύση της φορολόγησης αποκλειστικά της γης αποδείχτηκε αρκετά δύσκολη και κατόπιν τούτου, όχι η καλύτερη για την εξυπηρέτηση του προαναφερόμενου στόχου. Ο σημαντικότερος λόγος για την απόρριψη της συγκεκριμένης ιδέας ήταν η ευρέως διανεμημένη ιδιοκτησία της γης στη χώρα μας καθώς και το επαγόμενο υψηλό πολιτικό κόστος για την Κυβέρνηση, που θα προέβαινε σε ένα τέτοιο είδος φορολογίας, από την αντίδραση των θιγόμενων ιδιοκτητών.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας συνολικά, θεωρήθηκε η καλύτερη λύση για την αύξηση των κρατικών εσόδων. Τα πλεονεκτήματα, που παρουσιάζει η συγκεκριμένη μορφή φορολογίας, είναι και πολλά σε αριθμό και μεγάλης σημασίας. Κατ' αρχήν, η παράλληλη εφαρμογή του φόρου ακίνητης περιουσίας με τον φόρο εισοδήματος εξασφαλίζει την ικανοποίηση τόσο της οριζόντιας όσο και της κάθετης κοινωνικής δικαιοσύνης. Επιπλέον, το γεγονός ότι τα ακίνητα αποτελούν μία πρόσθετη και ανεξάρτητη πηγή φορολογίας, με περιορισμένη γενικά δυνατότητα απόκρυψης στοιχείων, αποτελεί ένα δεύτερο σημαντικό πλεονέκτημα. Ακόμη, η άμεση απόδοση του φόρου περιουσίας καθώς και η έμμεση, λόγω της μείωσης της φοροδιαφυγής στη φορολογία εισοδήματος, συνιστά ένα σημαντικό επιχείρημα υπέρ της επιβολής του. Τέλος, η ανταποδοτική φύση ορισμένων μορφών αυτού του είδους της φορολογίας, όπως π.χ. του φόρου στην κατοχή ακινήτων, ανταποκρίνεται στην επιθυμία, που εκφράζεται γενικότερα, για την επιστροφή στο κοινωνικό σύνολο της επιπλέον αξίας,

που αποκτούν τα ακίνητα, λόγω παρεμβάσεων του δημοσίου, που καμία σχέση δεν έχουν με δραστηριότητες των ιδιοκτητών τους για την επίτευξή της.

Στις επόμενες ενότητες επιχειρείται μία παρουσίαση της διαχρονικής εξέλιξης των κυριότερων ρυθμίσεων στις υπάρχουσες μορφές φορολογίας επί της ακίνητης περιουσίας, προκειμένου στο κεφάλαιο 4 να διαπιστωθούν τα αποτελέσματα της εφαρμογής τους και ο βαθμός εκπλήρωσης των στόχων για τους οποίους εισήχθησαν.

Τέλος, όσον αφορά τη διάρθρωση της δομής της ανάλυσης, αυτή, διαμορφώθηκε στη βάση υπολογισμού των φόρων περιουσίας. Έτσι, οι διάφοροι φόροι επί της ακίνητης περιουσίας εξετάζονται στα πλαίσια δύο διακριτών κατηγοριών: α) των ετήσιων επαναλαμβανόμενων φόρων, και β) των περιστασιακών και ανταποδοτικών φόρων.

## 2.3.2. Ετήσιοι Επαναλαμβανόμενοι Φόροι

### 2.3.2.1. Φόρος εισοδήματος από ακίνητα

Ο φόρος εισοδήματος από ακίνητα αποτελεί τον κυριότερο όλων των φόρων, που επιβάλλονται στην ακίνητη περιουσία. Η φορολογία αυτή, βάσει του Ν. 2238/1994, εφαρμόζεται κατ' αρχήν στο προϊόν από την εκμετάλλευση κτιρίων και γαιών. Ειδικότερα, επιβάλλεται στο πραγματικό εισόδημα από ενοικίαση, στο τεκμαρτό εισόδημα από ιδιοκατοίκηση, ιδιοχρησία ή δωρεάν παραχώρηση, ενώ εφαρμογή βρίσκει και στην περίπτωση των κενών κτιρίων. Είναι χαρακτηριστικό δε, ότι το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων του φόρου αυτού προέρχεται από τα κτίσματα, και ιδιαίτερα από τις κατοικίες και τα διαμερίσματα, παρά από τη γη.

Όσον αφορά την εκμίσθωση ακινήτων (οικοδομών και γαιών), το εισόδημα που αποκτά ο εκμισθωτής υποβάλλεται σε φόρο με συντελεστές φορολογίας που προβλέπονται από τη κλίμακα φόρου και οι οποίοι κυμαίνονται από 5% έως 45%. Για τις οικοδομές, ως ακαθάριστο εισόδημα από εκμίσθωση λαμβάνεται το μίσθωμα που έχει συμφωνηθεί, ενώ για τις γαίες, αυτό καθορίζεται βάσει του αντικειμενικού συστήματος προσδιορισμού του πραγματικού και τεκμαρτού (από δωρεάν παραχώρηση προς τρίτο) γεωργικού εισοδήματος (Βήμα, 16.3.1997, σ. 37-39).

Το ακαθάριστο εισόδημα για τις οικοδομές αποτελείται, εκτός από το πραγματικό εισόδημα από εκμίσθωση, και από το τεκμαρτό εισόδημα από ιδιοκατοίκηση, ιδιοχρησία ή δωρεάν παραχώρηση. Το τελευταίο, για κατοικίες που βρίσκονται σε περιοχές, όπου ισχύει το Σύστημα Αντικειμενικών Αξιών (Σ.Α.Α.), υπολογίζεται βάσει της τιμής ζώνης, η οποία πολλαπλασιάζεται με την επιφάνεια της κατοικίας και τους συντελεστές: α) επιφάνειας, β) ορόφου, γ) πρόσοψης και δ) παλαιότητας (Οικονομικός Ταχυδρόμος, 6.2.1997, σ. 49). Το ετήσιο ακαθάριστο εισόδημα από οικοδομές υποβάλλεται σε φόρο, αφού αφαιρεθούν από αυτό ορισμένες δαπάνες, όπως π.χ. ασφάλιστρα, για έξοδα επισκευής και συντήρησης, φόροι, τέλη και δικαιώματα υπέρ του Δημοσίου ή τρίτων κ.α. και σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί να είναι ανώτερο του 5% ούτε μικρότερο του 3,5% της αξίας του ακινήτου, που προσδιορίζεται με το σύστημα των αντικειμενικών αξιών. Για τις περιοχές δε, που δεν ισχύει το αντικειμενικό σύστημα, αυτό, δεν μπορεί να είναι ανώτερο από το 4% της πραγματικής αξίας της οικοδομής κατά τον χρόνο της φορολογίας (Βήμα, 16.3.1997, σ. 40).



Ο νόμος, απαλλάσσει από το φόρο, το τεκμαρτό εισόδημα από το κτίσμα, το οποίο αποτελεί κύρια κατοικία του φορολογούμενου και είναι εμβαδού έως και 150 τ.μ. Για περιπτώσεις κύριας κατοικίας, εμβαδού μεγαλύτερου των 150 τ.μ., το τεκμαρτό εισόδημα που αναλογεί στο εμβαδόν άνω των 150 τ.μ. φορολογείται με συντελεστή 3,5%. Αν όμως, η επιφάνεια της κύριας κατοικίας είναι μικρότερη των 150 τ.μ., τότε η διαφορά έως τα 150 τ.μ. λαμβάνεται υπόψη για την απαλλαγή μιας μόνο ιδιοκατοικούμενης δευτερεύουσας κατοικίας (Βήμα, 16.3.1997, σ. 40).

Τέλος, το τεκμαρτό εισόδημα από τις εξοχικές κατοικίες προκύπτει από το τεκμαρτό μίσθωμα για τρεις μήνες του έτους, ενώ για τον υπολογισμό του, η αξία της οικοδομής προσδιορίζεται ανά τρία χρόνια, με έτος βάση το οικονομικό έτος 1992, δηλαδή πρώτη τριετία 1991-1993, δεύτερη 1994-1996 κ.ο.κ. (Βήμα, 16.3.1997, σ. 40).

### **2.3.2.2. Φόρος Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.)**

Ο φόρος ακίνητης περιουσίας (Φ.Α.Π.) είναι ουσιαστικά συμπληρωματικός του φόρου εισοδήματος από ακίνητα και η εφαρμογή του στοχεύει σε μία τέτοια κατανομή του φορολογικού βάρους, η οποία θα προσαρμόζεται καλύτερα στη φοροδοτική ικανότητα των πολιτών. Πραγματικά, όσον αφορά το αντικείμενο φορολόγησης, ο Φ.Α.Π. είναι ουδέτερος ως προς το φόρο που εξετάστηκε στην προηγούμενη ενότητα, διότι επιβαρύνει τα ακίνητα ανεξάρτητα από το αν αποφέρουν εισόδημα ή όχι, ενώ ο φόρος εισοδήματος από ακίνητα επικεντρώνεται στα πρώτα. Επιπλέον, η σημασία του Φ.Α.Π. ως ελεγκτικού φόρου είναι διπλή. Κατ' αρχήν, ο έλεγχος των ακινήτων, τα οποία γενικά αποτελούν μία βασική τοποθέτηση χρημάτων για όλους τους φορολογούμενους, συμβάλλει στη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με την διαχρονική εξέλιξη των εισοδημάτων από άλλες πηγές. Το σημαντικότερο δε είναι ότι, μέσω της καταγραφής της ακίνητης περιουσίας των πολιτών, αποτρέπεται η δυνατότητα φοροαποφυγής από το φόρο εισοδήματος (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 51-52).

Η πρώτη συστηματική φορολογία κατοχής ακινήτων στην Ελλάδα υιοθετήθηκε το έτος 1975 με το Ν. 11. Ο φόρος αυτός δεν λειτούργησε ικανοποιητικά, λόγω της ανάθεσης της αποτίμησης των ακινήτων σε πενταμελείς και τριμελείς επιτροπές. Στη συνέχεια και με σκοπό την αντιμετώπιση της προαναφερθείσας αδυναμίας, θεσπίστηκε ο Ν. 542/1977, σύμφωνα με τον οποίο τη συγκεκριμένη εργασία θα διεξήγαγαν οικονομικοί έφοροι. Αυτοί, για την εκτίμηση της αξίας των ακινήτων θα

χρησιμοποιούσαν τις διατάξεις τις σχετικές με τη φορολογία μεταβίβασης ακινήτων, κληρονομιών κ.α. Τα συνεχιζόμενα προβλήματα στην αποτίμηση των ακινήτων καθώς και οι αντιδράσεις των ενδιαφερομένων, οδήγησαν το θεσμό, το 1981, στο ίδιο αποτέλεσμα με τον προηγούμενο (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 69-82).

Η τότε Κυβέρνηση εισήγαγε και πάλι το φόρο ακίνητης περιουσίας το 1982 με το Ν. 1249/1982 σχετικά με “διαρρυθμίσεις στην άμεση και έμμεση φορολογία, μισθολογικά θέματα και άλλες διατάξεις”. Η αναγκαιότητα της επιβολής τους, βάσει της συζήτησης στη Βουλή κατά την ψήφισή του, αποδόθηκε στην εξυπηρέτηση δημοσιονομικών στόχων, στην ανάγκη να αναχαιτισθεί η τάση για επενδύσεις σε ακίνητα καθώς και στο να φορολογηθεί η μεγάλη ακίνητη περιουσία (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 78). Η ύπαρξη πολλών προβλημάτων κατά την εφαρμογή του, όπως και η μη αξιολογη απόδοσή του, είχαν ως αποτέλεσμα την κατάργησή του ξανά, το 1992. Πρόσφατα, με την ψήφιση του Ν. 2459/1997, ο Φ.Α.Π. επανήλθε στο προσκήνιο με άλλη μορφή και με ευνοϊκότερες προϋποθέσεις, σύμφωνα με επίσημες εκτιμήσεις, ως Φόρος Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Μ.Α.Π.). Στις επόμενες παραγράφους θα παρουσιαστούν συνοπτικά οι κυριότερες των διατάξεων του νόμου, που ισχύουν σήμερα για την καταβολή του φόρου.

Κατ’ αρχήν ο Φ.Μ.Α.Π. επιβάλλεται στη συνολική αξία της ακίνητης περιουσίας των φυσικών και νομικών προσώπων, που βρίσκεται στην Ελλάδα, καθώς επίσης και στα εμπράγματα δικαιώματα πάνω στην περιουσία αυτή, με εξαίρεση την υποθήκη. Ως βάση υπολογισμού του φόρου χρησιμοποιείται η αξία των ακινήτων και των εμπράγματων δικαιωμάτων την 1η Ιανουαρίου κάθε έτους, η οποία προσδιορίζεται αντικειμενικά. Ειδικότερα, αυτή, αν το ακίνητο βρίσκεται σε περιοχή όπου ισχύει το σύστημα αντικειμενικών αξιών, προσδιορίζεται βάσει της τιμής ζώνης, του εμβαδού και άλλων παραμέτρων που αυξομειώνουν την τιμή του. Στις περιπτώσεις όμως κτισμάτων και αγροτεμαχίων, που βρίσκονται σε περιοχές εκτός του αντικειμενικού συστήματος, η αξία προσδιορίζεται με τη χρησιμοποίηση συγκριτικών στοιχείων (Βήμα, 16.3.1997, σ. 44). Ειδικά για την εξεύρεση της φορολογητέας αξίας των κτισμάτων, λαμβάνεται ως βάση η τιμή εκκίνησης, η οποία καθορίζεται κατά περιοχές και χωριστά για τη μονοκατοικία, την επαγγελματική στέγη και την κατοικία ή το διαμέρισμα και ενιαία για όλες τις υπόλοιπες κατηγορίες κτιρίων. Στη συνέχεια αυτή προσαυξάνεται με την εφαρμογή των συντελεστών μεγέθους, τρόπου κατασκευής και εξοπλισμού, αποπεράτωσης, παλαιότητας και ειδικών συνθηκών (Φοροτεχνικός Σύμβουλος Επιχειρήσεων,

Φεβρουάριος 1997, σ. 243-247). Στις συγκεκριμένες περιοχές, για τον προσδιορισμό της φορολογητέας αξίας των οικοπέδων, των αγροτεμαχίων και των αγρών χρησιμοποιείται η μέση τιμή γης ανά τ.μ., όπως αυτή εκτιμάται από τον οικείο Δήμο ή την Κοινότητα για συγκεκριμένες κατηγορίες ακινήτων (Φοροτεχνικός Σύμβουλος Επιχειρήσεων, Μάρτιος 1997, σ. 422).

Το ελάχιστο αφορολόγητο όριο που δικαιολογείται βάσει του νόμου, ανέρχεται σε 60 εκατομμύρια δρχ. για τα φυσικά και νομικά πρόσωπα και σε 120 εκατομμύρια δρχ. για τους έγγαμους. Για τους τελευταίους, το ελάχιστο αυτό αφορολόγητο όριο προσαυξάνεται κατά 15 εκατομμύρια δρχ. για κάθε ανήλικο παιδί. Επίσης, από τη συνολική αξία της ακίνητης περιουσίας αφαιρούνται τα χρέη, που δημιουργήθηκαν από την εγγραφή υποθήκης ή α' προσημείωσης υποθήκης για τη λήψη δανείου, που αποδεδειγμένα χρησιμοποιήθηκε για την ανέγερση, την επέκταση ή την επισκευή των κτισμάτων. Πέραν των προαναφερόμενων ορίων και μετά την αφαίρεση των χρεών υποθήκης, η ακίνητη περιουσία φορολογείται για τα νομικά πρόσωπα με συντελεστή 0,7%<sup>19</sup> και για τα φυσικά πρόσωπα βάσει της ακόλουθης κλίμακας (Βήμα, 16.3.1997, σ. 45)

ΚΛΙΜΑΚΙΟ	ΦΟΡΟΛΟΓΙΚΟΙ ΣΥΝΤΕΛΕΣΤΕΣ ΚΑΤΑ ΚΛΙΜΑΚΙΟ %	ΠΟΣΟ ΦΟΡΟΥ ΚΑΤΑ ΚΛΙΜΑΚΙΟ	ΣΥΝΟΛΟ ΦΟΡΟΛΟΓΗΤΕΑΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΦΟΡΟΥ
50.000.000	0,3	150.000	50.000.000	150.000
50.000.000	0,4	200.000	100.000.000	350.000
50.000.000	0,5	250.000	150.000.000	600.000
100.000.000	0,6	600.000	250.000.000	1.200.000
100.000.000	0,7	700.000	350.000.000	1.900.000
<b>ΥΠΕΡΒΑΛΛΟΝ</b>	0,8			

Πηγή: Εφημερίδα "Το Βήμα", ένθετο: "Τα ακίνητα και τα μυστικά τους", 16.3.1997, σ. 45.

Παράλληλα, ο νόμος 2459/1997 προβλέπει και την επιβολή πρόσθετων φόρων στις περιπτώσεις υποβολής εκπρόθεσμης δήλωσης, ανακριβούς δήλωσης ή παράλειψης υποβολής δήλωσης.

Αναφορικά με την διάθεση του προϊόντος του Φ.Α.Π., αυτό, βάσει των διατάξεων του Ν. 1249/1982, αποδίδεται στους Δήμους και τις Κοινότητες για την κάλυψη των δαπανών τους, κατόπιν απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών και του Υπουργού

<sup>19</sup> Ειδικά για τα ημεδαπά και αλλοδαπά νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, καθώς και για τα ημεδαπά κοινωφελή ιδρύματα, η φορολόγηση της ακίνητης περιουσίας (αυτή που απομένει μετά την αφαίρεση του ελάχιστου αφορολόγητου ποσού) γίνεται με πάγιο συντελεστή φόρου 0,35% (Βήμα, 16.3.1997, σ. 45).

Οικονομικών και μετά από γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 87).

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι, από το 1993 έως ακόμη και σήμερα, τα ακίνητα επιβαρύνει και το Τέλος Ακίνητης Περιουσίας (Τ.Α.Π.), το οποίο επιβλήθηκε εις αντικατάσταση του παλαιού Φ.Α.Π., που είχε καταργηθεί την αμέσως προηγούμενη χρονιά. Ειδικότερα, το Τ.Α.Π. ορίζει ποσοστά φόρου επί της αντικειμενικής αξίας των ακινήτων, που κυμαίνονται από 0,25 έως και 0,35 τις χιλιάδες, και τα οποία καθορίζονται με απόφαση της εκάστοτε δημοτικής αρχής (ΤΕΕ, 1993, σ. 18).

### 2.3.2.3. Φόρος ακάλυπτων χώρων

Ο φόρος ακάλυπτων χώρων αποτελεί τον μοναδικό δημοτικό φόρο που επιβάλλεται αποκλειστικά στην ακάλυπτη γη. Το γεγονός ακριβώς ότι εφαρμόζεται σε μη χρησιμοποιούμενη (κενή ή ακάλυπτη) γη, τον εντάσσει σ' αυτές τις μορφές των φόρων, που αφενός δύνανται να επισπεύδουν την αξιοποίησή της και αφετέρου αποθαρρύνουν το φαινόμενο της “κερδοσκοπίας”. Πραγματικά, η δυνατότητα που παρέχεται στους ιδιοκτήτες ακάλυπτων οικοπέδων να αποφύγουν την καταβολή του φόρου, μέσω της αξιοποίησης αυτών, λειτουργεί ουσιαστικά ως κίνητρο για την παραγωγική χρήση της γης (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/9-11).

Γενικά, αυτό το είδος της φορολογίας ρυθμίζεται από το Β.Δ. της 24.9.1958, όπως τροποποιήθηκε με το Ν. 703/1970, το Ν.127/1975 και το Ν.1080/1980. Κατά τις διατάξεις των νόμων αυτών, ο φόρος ακάλυπτων χώρων εφαρμόζεται μόνο σε αστικά κέντρα με πληθυσμό άνω των 20.000 κατοίκων. Ειδικότερα, επιβάλλεται στα άρτια, οικοδομήσιμα και κενά οικοπέδα καθώς και σ' αυτά στα οποία υπάρχει κτίσμα, εφόσον η αξία του τελευταίου δεν ξεπερνά το 1/5 της αξίας του οικοπέδου. Ο συντελεστής φορολογίας ανέρχεται σε 3% επί της τρέχουσας τιμής του οικοπέδου, όπως αυτή υπολογίζεται από Επιτροπή Εκτίμησης στην αρχή κάθε χρόνου, ενώ για κάθε φορολογούμενο προβλέπεται από το νόμο η έκπτωση ενός αφορολόγητου ποσού, ύψους 400.000 δρχ. (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 92-93).

Ο φόρος ακάλυπτων χώρων αποτελεί, όπως αναφέρεται και στην αρχή αυτής της ενότητας, έσοδο των Δήμων, όπου γίνεται και η υποβολή των σχετικών δηλώσεων καθώς και η πληρωμή του φόρου. Μέχρι τη στιγμή της αύξησης των προστίμων εκπροθεσμίας και αναληθείας, ένα μεγάλο ποσοστό υπόχρεων φόρου δεν προέβαιναν στη σχετική

δήλωση. Ωστόσο, μετά την επιβολή προστίμου εκπροθεσμίας, που κυμαίνεται από 5% έως και 50% επί του ύψους του εφαρμοζόμενου φόρου αναλόγως της καθυστέρησης και την επιβολή του προστίμου αναληθείας, το οποίο ανέρχεται σε ποσοστό 100% επί του καταβλητέου ποσού, οι περισσότεροι ιδιοκτήτες αναγκάστηκαν να προβούν στη σχετική δήλωση και να καταβάλλουν το ποσό του φόρου που τους αναλογούσε (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 93).

Όσον αφορά τέλος τον τρόπο χρησιμοποίησης των εσόδων του φόρου από τους Δήμους, δηλαδή αν διατίθενται για την κάλυψη τρεχουσών αναγκών τους ή προκειμένου να εξυπηρετηθούν στόχοι της πολιτικής γης, είναι χαρακτηριστικό ότι στα πλαίσια του Ν. 127/1975 (άρθρο 1 παρ.10) ορίζεται η αποκλειστική χρησιμοποίηση του προϊόντος του φόρου για έργα και απαλλοτριώσεις προς εφαρμογή των εγκεκριμένων Σχεδίων Πόλεως. Δηλαδή, βάσει του νόμου αυτού, η διάθεση του προϊόντος του φόρου ακάλυπτων χώρων από τους Δήμους είναι δεσμευτική και αφορά την εξυπηρέτηση στόχων της πολιτικής γης (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 94).

#### **2.3.2.4. Φόροι Τοπικής Αυτοδιοίκησης επί ακινήτων**

Στην κατηγορία των ετήσιων επαναλαμβανόμενων φόρων μπορεί, τέλος, να συμπεριληφθεί και μία σειρά άλλων φόρων, των οποίων η απόδοση αποτελεί σημαντική πηγή εσόδων για τους Δήμους και τις Κοινότητες. Αυτό το είδος της φορολογίας, που υπολογίζεται με βάση κυρίως τον όγκο ή την έκταση των ακινήτων, επιβραδύνει την παραγωγική χρήση και την αξιοποίηση της γης, εφόσον επιβάλλει την πληρωμή δεδομένου ποσού στις περιπτώσεις αυτές (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/ 9,11).

Όσον αφορά τους αστικούς οικισμούς ειδικότερα, οι συγκεκριμένοι φόροι καταβάλλονται ανάλογα με την έκταση, τον όγκο και τη χρήση του ακινήτου, ως ανταποδοτικά τέλη για την παροχή από τον Δήμο υπηρεσιών φωτισμού, ύδρευσης και καθαριότητας. Είναι χαρακτηριστικό δε ότι η πληρωμή τους είναι υποχρεωτική ακόμη και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι ιδιοκτήτες δεν κάνουν χρήση των προαναφερόμενων υπηρεσιών ή οι υπηρεσίες αυτές δεν παρέχονται από τις δημοτικές αρχές (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/11).

Οι αρνητικές συνέπειες των φόρων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επί των ακινήτων στην εύρυθμη λειτουργία της οικονομίας, σήμερα, είναι γενικώς αποδεκτές. Αν το είδος αυτό της φορολογίας χρησιμοποιείται ακόμη, αυτό, οφείλεται στη σημαντική συμβολή



του στους δημοτικούς και κοινοτικούς προϋπολογισμούς. Κατά συνέπεια αν υπήρχε κάποιος τρόπος, ώστε τα έσοδα αυτά των Δήμων και των Κοινοτήτων να εξασφαλίζονται από άλλες πηγές, οι συγκεκριμένοι φόροι είναι σίγουρο ότι θα καταργούνταν (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/11).

### 2.3.3. Περιστασιακοί και Ανταποδοτικοί Φόροι

#### 2.3.3.1. Φόρος μεταβίβασης ακινήτων

Η Ελλάδα περιλαμβάνεται στις τέσσερις χώρες του ΟΟΣΑ, στις οποίες εφαρμόζεται αυτό το είδος της φορολογίας<sup>20</sup>. Σήμερα, ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων αποτελεί τον σημαντικότερο των φόρων κεφαλαίου, που βαρύνουν τα ακίνητα. Αφετηρία επιβολής του αποτελεί ο νόμος ΑΧΚΕ' της 30ης Δεκεμβρίου του 1887, ενώ για πρώτη φορά αυτός εφαρμόστηκε στην Ελλάδα με το Ν. 4225/1929. Δημοσιονομικά, η αναγκαιότητα της εισαγωγής του βασίστηκε στο επιχείρημα ότι η καταβολή τιμήματος για την αγορά ακινήτου αποτελεί ένδειξη ύπαρξης πρόσθετης φοροδοτικής ικανότητας του αγοραστή (Βήμα, 16.3.1997, σ. 41).

Γενικά, ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων διέπεται από τον Α.Ν.1521/1950, που κυρώθηκε με τον Ν. 1587/1950, και ο οποίος στη διαδρομή της ισχύος του υπέστη πολλές τροποποιήσεις και συμπληρώσεις. Βάσει των διατάξεων του Νόμου 1521/1950 ορίζεται ότι, ο συγκεκριμένος φόρος επιβάλλεται στην αξία κάθε μεταβιβαζόμενου ακινήτου ή εμπράγματος δικαιώματος επί ακινήτου και πλοίου με ελληνική σημαία, εφόσον οι μεταβιβάσεις αυτές γίνονται έναντι ανταλλάγματος (Βήμα, 16.3.1997, σ. 41). Ως μεταβίβαση ακινήτου ή εμπράγματος δικαιώματος εξάλλου θεωρείται: α) η απαλλοτρίωση της πλήρους ή ψιλής κυριότητας, β) η σύσταση επικαρπίας, οίκησης ή άλλης δουλείας, γ) η μεταβίβαση ακίνητης περιουσίας στα μέλη ομόρρυθμης ή ετερόρρυθμης εταιρείας κατά τη διάλυσή της, δ) η παραίτηση από την κυριότητα, ε) η απαλλοτρίωση ακινήτων για δημόσια ωφέλεια, στ) η εναλλαγή προίκας που έχει ως αντικείμενο ακίνητο ή πλοίο και ζ) η διανομή ακινήτων κ.τ.λ. μεταξύ των συγκυριών του (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 165).

Μετά την εφαρμογή του Ν. 1249/1982, η φορολογητέα αξία των ακινήτων καθορίζεται βάσει του Συστήματος Αντικειμενικών Αξιών, που εισήχθη με το νόμο αυτό. Όμως, για τον προσδιορισμό της αξίας των ακινήτων, που βρίσκονται σε περιοχές εκτός του αντικειμενικού συστήματος, λαμβάνονται υπόψη και συνεκτιμώνται τα στοιχεία από μεταβιβάσεις παρόμοιων περιουσιακών στοιχείων, από εκτιμήσεις που έγιναν για την

<sup>20</sup> Οι άλλες τρεις χώρες στις οποίες εφαρμόζεται ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων είναι ο Καναδάς, η Πορτογαλία και η Μεγάλη Βρετανία (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 1/16).

Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι, στις χώρες στις οποίες δεν εφαρμόζεται ο συγκεκριμένος φόρος, στις μεταβιβάσεις ακινήτων επιβάλλονται άλλες μορφές φορολογίας και ιδιαίτερα ο Φ.Π.Α.

επιβολή φόρου κληρονομιών, δωρεών και προικών καθώς και από άλλες εκτιμήσεις. Όσον αφορά δε τους συντελεστές επιβολής του φόρου, αυτοί ισχύουν από τις 14.10.1980 και ανέρχονται σε ποσοστό 9% για αξία έως τέσσερα εκατομμύρια δραχμές και σε ποσοστό 11% για αξία άνω των τεσσάρων εκατομμυρίων. Οι συντελεστές αυτοί προσαυξάνονται κατά 2% για μεταβιβαζόμενα ακίνητα, που βρίσκονται σε περιοχές, στις οποίες λειτουργεί ή έχει συσταθεί Πυροσβεστική Υπηρεσία. Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι, στις περιπτώσεις ανακριβούς δήλωσης, παράλειψης υποβολής δήλωσης και εκπρόθεσμης δήλωσης, εκτός των πρόσθετων φόρων, επιβάλλονται παράλληλα και πρόστιμα (Βήμα, 16.3.1997, σ. 42).

Σχετικά με τις μεταβιβάσεις ακινήτων που αφορούν την απόκτηση πρώτης κατοικίας, μέχρι και το 1980, απαλλασσόταν της καταβολής του φόρου ορισμένες μόνο κατηγορίες εργαζομένων, όπως οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι υπάλληλοι οργανισμών κ.λπ. Με τον Ν. 1078/1980 όμως, απαλλαγή παρέχεται κατόπιν εκπλήρωσης συγκεκριμένων προϋποθέσεων και για την αγορά οικίας, διαμερίσματος και οικοπέδου. Συγκεκριμένα, οι απαλλαγές αυτές στους άγαμους ανέρχονται μέχρι και ποσό αξίας 15 εκατομμυρίων για αγορά οικίας και διαμερίσματος και μέχρι ποσό 7 εκατομμυρίων για αγορά οικοπέδου. Για τους έγγαμους, στην πρώτη περίπτωση παρέχεται απαλλαγή μέχρι ποσό αξίας 24 εκατομμυρίων (για κάθε παιδί προσαύξηση κατά 5 εκατ.) και στη δεύτερη, μέχρι ποσό 13 εκατομμυρίων (για κάθε παιδί προσαυξάνεται κατά 1,7 εκατ. δρχ.). Χαρακτηριστικό είναι δε ότι το σχετικό δικαίωμα παρέχεται από το νόμο μία φορά μόνο, ενώ προβλέπεται η χορήγησή του για ακόμη μία φορά σε ειδικές περιπτώσεις (Βήμα, 16.3.1997, σ. 43).

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι, βάσει του νέου νόμου 2459/1997 (άρθρο 32) απαγορεύεται η σύνταξη συμβολαιογραφικού εγγράφου, με το οποίο μεταβιβάζεται με αντάλλαγμα ή με χαριστική αιτία η κυριότητα ενός ακινήτου, ή μεταβιβάζονται ή δημιουργούνται εμπράγματα δικαιώματα σε ακίνητο, αν σ' αυτό δεν επισυναφθεί πιστοποιητικό του αρμόδιου Προϊστάμενου Δ.Ο.Υ., που να βεβαιώνει ότι ο αρχικός ιδιοκτήτης υπέβαλε δήλωση για την ακίνητη περιουσία του και ότι κατέβαλε τον φόρο που του αναλογούσε. Η ρύθμιση αυτή, η οποία είναι εξασφαλιστική των συμφερόντων του Δημοσίου, εντάσσεται στη γενικότερη προσπάθεια καταγραφής ολόκληρης της ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα, που άρχισε τον τελευταίο χρόνο (Οικονομικός Ταχυδρόμος, 8.5.1997, σ. 42).

### 2.3.3.2. Φόρος κληρονομιών

Η φορολογία κληρονομιών είναι γνωστή και εφαρμόζεται σήμερα σχεδόν σε όλες τις χώρες του κόσμου. Η ευρεία διάδοσή της οφείλεται στο ότι δικαιολογητική της βάση αποτελεί η θεώρηση της περιουσίας, που προέρχεται από κληρονομιά, ως πρόσθετη αγοραστική δύναμη, η οποία γενικά αυξάνει την φοροδοτική ικανότητα των κληρονόμων. Η αγοραστική αυτή δύναμη, αποτελώντας στην πραγματικότητα εισόδημα, θα έπρεπε κανονικά να υποβάλλεται στη φορολογία εισοδήματος. Η ειδική φύση όμως της συγκεκριμένης μορφής εισοδήματος και πολύ περισσότερο η έλλειψη περιοδικότητας, επιβάλλουν την ξεχωριστή φορολόγησή της. Επιπλέον, ο φόρος αυτός, έχοντας στη βάση του περιουσιακά στοιχεία, αντιμετωπίζεται σήμερα ως φόρος περιουσίας (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 129).

Στην Ελλάδα, η φορολογία κληρονομιών επιβάλλεται πάνω στην αξία της περιουσίας που αποκτάται από κληρονομιά, κληροδοσία ή νέμηση, από σύμβαση ασφάλισης ζωής του κληρονομούμενου, όταν στο συμβόλαιο δεν ορίζονται οι δικαιούχοι<sup>21</sup>, καθώς και από αυτασφάλιση του ίδιου, εφόσον αυτή δεν προβλέπεται από το νόμο. Ειδικότερα, αντικείμενο του φόρου αποτελεί η κινητή και η ακίνητη περιουσία, που βρίσκεται στην Ελλάδα και ανεξάρτητα από το αν ανήκει σε ημεδαπούς ή αλλοδαπούς και μόνο η κινητή περιουσία των Ελλήνων υπηκόων ή ξένων με μόνιμη κατοικία στο εσωτερικό της χώρας, που βρίσκεται στο εξωτερικό (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 148).

Ως βάση του φόρου χρησιμοποιείται αποκλειστικά η κληρονομική μερίδα κάθε κληρονόμου ή κληροδόχου. Σ' αυτή συνυπολογίζονται και όλες οι προηγούμενες μεταβιβάσεις περιουσίας από τον κληρονομούμενο ή κληροδότη στους κληρονόμους ή κληροδόχους, π.χ. δωρεά ή προίκα, προκειμένου να αποτρέπεται η δυνατότητα φοροαποφυγής με διαδοχικές μεταβιβάσεις περιουσίας (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 148). Συγκεκριμένα, στην καθαρή αξία της κληρονομικής μερίδας<sup>22</sup> προστίθενται όλες οι τυχόν δωρεές που αφορούν τα ίδια πρόσωπα και υπολογίζεται ο φόρος επί του συνόλου της αξίας, ενώ ακολούθως αφαιρούνται τα ποσά, που έχουν πληρωθεί προηγούμενα, στις επιμέρους δωρεές (Γεωργακόπουλος, Πατσουράτης, 1994, σ. 254).

<sup>21</sup> Στις περιπτώσεις που στο ασφαλιστήριο συμβόλαιο ορίζονται οι δικαιούχοι, τα ποσά που περιέρχονται σ' αυτούς υποβάλλονται στη φορολογία δωρεών (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 148, υποσ. 1).

<sup>22</sup> Η καθαρή αξία της κληρονομικής μερίδας προκύπτει μετά την αφαίρεση: α) των χρεών και βαρών της κληρονομιάς, β) των ελάχιστων αφορολόγητων ποσών, τα οποία διαφοροποιούνται ανάλογα με τον βαθμό συγγένειας μεταξύ των κληρονόμων και του κληρονομούμενου και γ) των ειδικών εκπτώσεων που αναγνωρίζονται μόνο για τις περιπτώσεις αναπήρων, θυμάτων πολέμου και γεωργών (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 152).

Υποκείμενο του φόρου κληρονομιάς είναι οι δικαιούχος της περιουσίας ή στην περίπτωση ύπαρξης πολλών κληρονόμων, ο καθένας από αυτούς, ανάλογα με την αξία του μεριδίου της περιουσίας που αποκτά. Χαρακτηριστικό είναι ότι ο νόμος δεν κάνει διάκριση μεταξύ φυσικών και νομικών προσώπων, ενώ στην περίπτωση της οικογένειας ορίζει την ξεχωριστή φορολόγηση κάθε μέλους, ανάλογα με την αξία της κληρονομικής του μερίδας. Απαλλαγές προβλέπονται μόνο για το Δημόσιο, με την πλατιά έννοια του όρου, τα νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, τους αλλοδαπούς με την προϋπόθεση ότι ισχύει η αρχή της αμοιβαιότητας και για την κινητή περιουσία των Ελλήνων υπηκόων, που είναι εγκατεστημένοι στο εξωτερικό, για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των δέκα χρόνων (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 149,153).

Όσον αφορά την αξία της κληρονομικής μερίδας, αυτή υπολογίζεται βάσει της αγοραίας αξίας των περιουσιακών στοιχείων κατά την χρονική στιγμή-γένεσης της φορολογικής υποχρέωσης<sup>25</sup>. Ειδικότερα για τα ακίνητα, ο υπολογισμός της αγοραίας αξίας γινόταν παλαιότερα κυρίως στη βάση στοιχείων από μεταβιβάσεις ομοειδών ακινήτων. Μετά την ψήφιση του Ν. 1249/1982 όμως, ο τρόπος καθορισμού της αξίας των ακινήτων άλλαξε και συνίσταται στη χρησιμοποίηση των αντικειμενικών αξιών (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 149-150).

Σχετικά με τους συντελεστές φορολόγησης, αυτοί, όπως άλλωστε συμβαίνει και σε όλες τις περιπτώσεις των χωρών στις οποίες εφαρμόζεται η συγκεκριμένη μορφή φορολογίας, είναι προοδευτικοί. Επιπλέον, διαφοροποιούνται ανάλογα με το μέγεθος της κληρονομικής μερίδας ή κληροδοσίας, αλλά και με το βαθμό συγγένειας μεταξύ των κληρονόμων και του κληρονομούμενου. Ειδικότερα, όπως φαίνεται και στον Πίνακα 2.1, στην Ελλάδα το έτος 1994 αναγνωριζόταν πέντε κατηγορίες φορολογουμένων, καθεμιά από τις οποίες επιβαρυνόταν με διαφορετική κλίμακα φορολογίας. Ο Πίνακας 2.2 παρουσιάζει όλη την κλίμακα φορολογίας κληρονομιών, που ίσχυε το 1994, για μεταβιβάσεις περιουσίας μεταξύ συγγενών πρώτου βαθμού.

<sup>25</sup> Ο Νόμος προβλέπει ρητά τη γένεση της φορολογικής υποχρέωσης κατά το χρόνο θανάτου του κληρονομούμενου. Ωστόσο, βάσει του νόμου, σε ορισμένες περιπτώσεις είναι δυνατή η μετάθεση της συγκεκριμένης υποχρέωσης σε μεταγενέστερο χρόνο. Η μετάθεση αυτή μπορεί να γίνει είτε αυτοδίκαια είτε ύστερα από τη σχετική απόφαση του οικονομικού εφόρου (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 149).



Πίνακας 2.1.: Όρια φορολογικών συντελεστών και εκπτώσεις από το φόρο κληρονομιών στην Ελλάδα κατά το έτος 1994

Κατηγορία υποκειμένων στο φόρο	Ελάχιστος Φορ/κος Συντελεστής	Μέγιστος Φορ/κος Συντελεστής	Μειώσεις Φόρου
1. Σύζυγος και παιδιά	6,0	27,0	80.000
2. Ανιόντες οποιουδήποτε βαθμού, κατιόντες δεύτερου και επόμενων βαθμών, αναγνωρισμένοι	7,0	29,0	60.000
3. Αδέλφια	12,0	50,0	40.000
4. Συγγενείς εξ αίματος τρίτου βαθμού εκ πλαγίου, πατριοί και μητρικές, παιδιά από προηγούμενο γάμο	16,0	61,0	30.000
5. Λοιποί	19,0	72,0	20.000

Πηγή: Γεωργακόπουλος, Πατσουράτης, 1994, σ. 255.

Πίνακας 2.2.: Η κλίμακα φορολογίας κληρονομιών, δωρεών και γονικών παροχών που ίσχυε στην Ελλάδα το 1994 για μεταβιβάσεις περιουσίας μεταξύ συγγενών Α' Βαθμού.

Κλιμάκιο	Φορολογικοί συντελεστές κατά κλιμάκιο	Ποσό φόρου κατά κλιμάκιο	Σύνολο κληρονομικής μερίδας ή κληροδοσία	Ποσό φόρου στο σύνολο της κληρονομικής μερίδας ή κληροδοσίας
δρχ.	%	%	%	%
100.000	6	6.000	100.000	6.000
100.000	7	7.000	200.000	13.000
150.000	8	12.000	350.000	25.000
180.000	9	16.200	530.000	41.200
200.000	10	20.000	730.000	61.200
220.000	11	24.200	950.000	85.400
250.000	12	30.000	1.200.000	115.400
300.000	13	39.000	1.500.000	154.400
350.000	14	49.000	1.850.000	203.400
400.000	15	60.000	2.250.000	263.400
450.000	16	72.000	2.700.000	335.400
500.000	17	85.000	3.200.000	420.400
600.000	18	108.000	3.800.000	528.400
780.000	19	148.200	4.580.000	676.600
950.000	20	190.000	5.530.000	866.600
1.200.000	22	264.000	6.730.000	1.130.600
1.500.000	24	360.000	8.230.000	1.490.600
1.800.000	26	468.000	10.030.000	1.958.600
Υπερβάλλον	27			

Πηγή: Γεωργακόπουλος, Πατσουράτης, 1994, σ. 256.

Τέλος, όπως προαναφέρθηκε, από το ποσό του φόρου που προκύπτει μετά την εφαρμογή των παραπάνω συντελεστών, αφαιρείται ο φόρος που πληρώθηκε σε προηγούμενες μεταβιβάσεις μεταξύ των ίδιων προσώπων. Επιπλέον, ο Νόμος αναγνωρίζει και ορισμένες άλλες εκπτώσεις ως ελάχιστα αφορολόγητα ποσά, οι οποίες

διαφέρουν ανά κατηγορία υποκειμένων στο φόρο και το 1994 είχαν όπως φαίνεται στον Πίνακα 2.1 (Γεωργακόπουλος, Πατσουράτης, 1994, σ. 255).

### **2.3.3.3. Φόρος δωρεών**

Ο φόρος δωρεών, όπως και ο φόρος κληρονομιών, είναι ευρύτατα διαδεδομένος και εφαρμόζεται στις περισσότερες χώρες του κόσμου. Στην Ελλάδα, ιδιαίτερης σημασίας ζήτημα αποτελεί η πλήρης εναρμόνιση των όρων επιβολής του με αυτούς της φορολογίας κληρονομιών. Πράγματι, η φοροαποφυγή στην τελευταία είναι δυνατόν να πάρει σημαντικές διαστάσεις, αν οι δωρεές δεν υποβάλλονται σε φόρο ή αν υποβάλλονται μεν, αλλά με μικρότερους συντελεστές. Στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, οι ιδιώτες μεταβιβάζοντας την περιουσία τους με διαδοχικές δωρεές θα μπορούσαν να επιτύχουν ή τη μη φορολόγησή τους ή την τελική επιβάρυνσή τους με ένα σχετικά χαμηλό ποσό, λόγω της πλασματικής κατάτμησης της περιουσίας τους (Γεωργακόπουλος, Πατσουράτης, 1994, σ. 253-254).

Η πλήρης εναρμόνιση μεταξύ των δύο φορολογιών επιτυγχάνεται με τον συνυπολογισμό στην αξία κάθε κληρονομιάς ή νέας δωρεάς και αυτής προηγούμενων δωρεών μεταξύ των δύο προσώπων. Με την επιβολή του φόρου στη συνολική, κάθε φορά, αξία της μεταβιβαζόμενης περιουσίας και την αφαίρεση των ποσών αυτών, που έχουν πληρωθεί παλαιότερα, καθίσταται αδιάφορο πλέον αν η περιουσία μεταβιβάζεται τμηματικά και διαδοχικά ή συνολικά (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 134).

Γενικά για τη φορολόγηση των δωρεών εφαρμόζονται οι ίδιες ή ανάλογες διατάξεις με αυτές που ισχύουν και στην περίπτωση φορολόγησης της κληρονομιάς. Συγκεκριμένα, οι ομοιότητες στους όρους επιβολής των δύο φόρων αφορούν τον προσδιορισμό της αξίας της περιουσίας, τις εκπτώσεις και τις απαλλαγές που αναγνωρίζονται, όπως και τις εφαρμοζόμενες κλίμακες φορολόγησης. Διαφοροποιήσεις εμφανίζονται μόνο στις ειδικές διατάξεις σχετικά με τη βάση του φόρου, τον χρόνο της γένεσης της φορολογικής υποχρέωσης και τις συνέπειες στις περιπτώσεις ανάκλησης ή ακύρωσης της δωρεάς (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 154-155).

Ως βάση του συγκεκριμένου φόρου χρησιμοποιείται η αξία της περιουσίας που μεταβιβάζεται λόγω δωρεάς. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται δωρεές που γίνονται κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα (Α.Κ.) και κάθε μορφής παροχή, παραχώρηση ή μεταβίβαση οποιουδήποτε περιουσιακού στοιχείου χωρίς αντάλλαγμα, ακόμη και αν δεν έχει καταρτιστεί επίσημο έγγραφο που να κυρώνει τη σχετική πράξη. Παράλληλα, βάσει

του Νόμου, ορισμένες ενέργειες είναι δυνατόν κατ' εξαίρεση να εξομοιώνονται με δωρεές και κατόπιν τούτου να πρέπει να υποβληθούν στο φόρο. Εντύπωση δε, προκαλεί το γεγονός ότι, παρέχεται η δυνατότητα στους οικονομικούς εφόρους να προχωρούν σε μερικό ή ολικό χαρακτηρισμό συγκεκριμένων πράξεων μεταβίβασης ως δωρεές. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούν, ως επί το πλείστον παραχωρήσεις περιουσίας, οι οποίες παρουσιάζονται εικονικά ως μεταβιβάσεις με αντάλλαγμα, αλλά υποκρύπτουν στην πραγματικότητα δωρεά (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 155).

Η υποχρέωση των δωρεοδόχων για την υποβολή τους στο φόρο δημιουργείται κατά το χρόνο που συντάσσεται το έγγραφο της δωρεάς. Αν όμως το σχετικό έγγραφο δεν συνταχθεί ή προηγηθεί η παράδοση του αντικειμένου της δωρεάς, η προηγούμενη υποχρέωση μετατίθεται στο χρόνο παράδοσης. Βεβαίως, όπως και στην περίπτωση της κληρονομιάς, προβλέπεται από το νόμο για ορισμένες περιπτώσεις η μετάθεση της καταβολής του φόρου στο μέλλον, η οποία ορίζεται ότι μπορεί να γίνει είτε αυτοδίκαια, είτε κατόπιν της απόφασης του οικονομικού εφόρου (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 155).

Τέλος, οι διατάξεις που αφορούν την ακύρωση ή την ανάκληση της δωρεάς διαφοροποιούνται ανάλογα με το αν αυτή επιβάλλεται βάσει νόμου ή συνιστά το προϊόν συμφωνίας μεταξύ των συμβαλλόμενων. Στην πρώτη περίπτωση, αναγνωρίζεται η υποχρέωση καταβολής φόρου για δωρεά επικαρπίας και για το διάστημα που μεσολαβεί από την παράδοση των δωρηθέντων μέχρι και τον χαρακτηρισμό της σχετικής απόφασης ως τελεσίδικη. Αν δε, επιβάλλεται η επιστροφή των δωρηθέντων στην τελική τους μορφή, ο φόρος που έχει πληρωθεί προηγούμενα επιστρέφεται εξ' ολοκλήρου. Στη δεύτερη περίπτωση, όχι μόνο δεν προβλέπεται η επιστροφή του φόρου, αλλά είναι δυνατόν να επιβληθεί και νέος, λόγω της αντιμετώπισης της επιστροφής ως νέα δωρεά (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 156).

#### **2.3.3.4. Φόρος υπεραξίας ακινήτων**

Γενικά, την εισαγωγή ενός φόρου συλλογής της υπεραξίας επιβάλλει η ανάγκη ύπαρξης ενός μηχανισμού, μέσω του οποίου θα επιτυγχάνεται περιορισμός της ιδιοποίησης των ανατιμήσεων των ακινήτων, που συνιστούν το αποτέλεσμα της γενικότερης οικονομικής ανάπτυξης, από τους ιδιοκτήτες τους. Στην Ελλάδα, ο φόρος υπεραξίας των ακινήτων εφαρμόστηκε για πρώτη φορά το 1919. Μετά από δέκα χρόνια ισχύος του, καταργήθηκε, για να ξαναγίνει προσπάθεια επιβολής του το 1965. Ωστόσο, και αυτή η προσπάθεια απέτυχε, με αποτέλεσμα την κατάργησή του το 1967. Για

τελευταία φορά, η φορολογία “αυτομάτου υπερτιμήματος των μεταβιβαζόμενων ακινήτων” εφαρμόστηκε στη χώρα μας το 1990 με τον Ν. 1882 (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/14).

Σύμφωνα με τον Νόμο 1882/1990, ο συγκεκριμένος φόρος υπολογιζόταν στη βάση της διαφοράς μεταξύ της τιμής αγοράς και της τιμής πώλησης του ακινήτου και επιβάρυνε τον πωλητή. Ως τιμή κτίσης λαμβανόταν η αντικειμενική αξία του ακινήτου κατά τη στιγμή της απόκτησής του, προσαυξημένη με τον ετήσιο πληθωρισμό των χρόνων, που μεσολαμβάνουν μέχρι και την πώλησή του, ενώ ως τιμή πώλησης οριζόταν η τιμή στην οποία διέθετε ο αρχικός ιδιοκτήτης το ακίνητό του και που σε καμία περίπτωση δεν μπορούσε να είναι μικρότερη από την αντικειμενική του αξία. Όσον αφορά δε υπολογισμό της τελευταίας, αυτός, γινόταν είτε βάσει του Συστήματος Αντικειμενικών Αξιών, αν η απόκτηση του ακινήτου είχε γίνει μετά την 1η Ιανουαρίου του 1985, είτε βάσει της τιμής που καθοριζόταν από τον Έφορο, στην περίπτωση που η απόκτησή του είχε γίνει πριν την προαναφερόμενη ημερομηνία. Είναι χαρακτηριστικό επίσης ότι στην τιμή κτίσης συνυπολογιζόταν και ο φόρος μεταβίβασης (ΤΕΕ, 1993, σ. 20).

Οι φορολογικοί συντελεστές με τους οποίους επιβαλλόταν ο φόρος υπεραξίας των ακινήτων διέφεραν ανάλογα με το διάστημα που είχε μεσολαβήσει από τη στιγμή κτίσης έως και τη στιγμή πώλησης του ακινήτου και είχαν ως εξής:

- 25% της διαφοράς μεταξύ της τιμής κτίσης και της τιμής πώλησης, αν η πώληση γινόταν σε μία πενταετία από την αγορά,
- 20% της διαφοράς μεταξύ της τιμής κτίσης και της τιμής πώλησης, αν η πώληση γινόταν μετά την παρέλευση 6-10 χρόνων από την αγορά,
- 15% της διαφοράς μεταξύ της τιμής κτίσης και της τιμής πώλησης, αν η πώληση γινόταν μετά την παρέλευση 11-20 χρόνων από την αγορά και
- 10% της διαφοράς μεταξύ της τιμής κτίσης και της τιμής πώλησης, αν η πώληση γινόταν μετά την παρέλευση 20 και περισσότερο χρόνων από την αγορά (ΤΕΕ, 1993, σ. 20).

Ο συγκεκριμένος φόρος καταργήθηκε πρόσφατα, στις 1.1.1996. Έτσι, σήμερα, παρόλο που έχει αναγνωρισθεί η ανάγκη για θεσμοθέτηση μηχανισμών προκειμένου να επιστραφεί στο κοινωνικό σύνολο η γαιοπρόσοδος, που παράγεται από τη δημόσια ή τη συνολική ιδιωτική δραστηριότητα, η φορολόγηση της υπεραξίας ισχύει μόνο για μικρές επιχειρήσεις, οι οποίες πωλούν ακίνητα ή αναπροσαρμόζουν την αξία των ακινήτων τους (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/14).

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι, η προαναφερόμενη εξέλιξη του φόρου υπεραξίας των ακινήτων, οφείλεται κυρίως στις έντονες αντιδράσεις των φορολογουμένων κατά την εφαρμογή του. Προκαλεί, ωστόσο, έκπληξη αυτή η στάση, διότι το συγκεκριμένο είδος φορολογίας ανταποκρίνεται περισσότερο από οποιοδήποτε άλλο φόρο στην αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/14).

#### **2.3.3.5. Ανταποδοτικοί φόροι βελτίωσης**

Οι ανταποδοτικοί φόροι βελτίωσης, θα μπορούσαν να ενταχθούν στους μηχανισμούς συλλογής της υπεραξίας, εφόσον στηρίζονται στην αρχή ότι, οι ιδιοκτήτες ακινήτων, που επωφελούνται από δράσεις του Δημοσίου, οφείλουν να συνεισφέρουν στο κόστος αυτών. Πράγματι, η καταβολή των συγκεκριμένων φόρων στους Δήμους ή τις Κοινότητες δικαιολογείται στη βάση της ανατίμησης των ακινήτων, λόγω της διενέργειας έργων από το Δημόσιο ή της τροποποίησης του Σχεδίου Πόλεως (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/14).

Στην Ελλάδα αυτού του είδους η φορολογία εισήχθη για πρώτη φορά το 1958 και καταργήθηκε το 1989. Έκτοτε, έχουν γίνει αρκετές προσπάθειες για την επιβολή ανάλογων φόρων προκειμένου οι ιδιοκτήτες να συνεισφέρουν κατ' αυτόν τον τρόπο στη διάνοξη και τη βελτίωση του οδικού δικτύου ή ακόμη και στις δαπάνες εκτέλεσης των πολεοδομικών έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/14).

#### **2.3.3.6. Κόστος οικοδομικών αδειών**

Ένα άλλο είδος περιστασιακής φορολογίας επί των ακινήτων, μπορεί να ειπωθεί ότι, αποτελούν διάφοροι φόροι, κρατήσεις, τέλη και χαρτόσημα, που καταβάλλονται κατά την έκδοση της οικοδομικής άδειας. Για τον προσδιορισμό τους χρησιμοποιείται ένα συμβατικό κόστος κατασκευής, πολύ χαμηλότερο από το πραγματικό, το οποίο υπολογίζεται στη βάση της εφαρμογής ειδικών συντελεστών επί της αντικειμενικής αξίας της μονάδας επιφανείας στην περιοχή της οικοδομής (ΤΕΕ, 1993, σ. 23).

Ειδικότερα, το κόστος έκδοσης μιας οικοδομικής άδειας περιλαμβάνει, πέραν της νόμιμης αμοιβής του μηχανικού για την εκπόνηση των αρχιτεκτονικών, στατικών και μηχανολογικών μελετών, καθώς και για την επίβλεψη κατά την κατασκευή του κτιρίου, και τα εξής τέλη και εισφορές (ποσοστά 1993):



- Κράτηση ΚΗ' ψηφίσματος, η οποία ανέρχεται σε 2% επί του προϋπολογισμού του μελετούμενου έργου.
  - Κράτηση υπέρ του ΤΕΕ, που ανέρχεται σε 0,25% επί του προϋπολογισμού του έργου.
  - Κράτηση υπέρ του Τ.Σ.Μ.Ε.Δ.Ε., που ανέρχεται σε 1,5% επί του προϋπολογισμού του έργου.
  - Κράτηση υπέρ του Δήμου ή της Κοινότητας στην οποία εκτελείται το έργο και που ανέρχεται σε 0,5% επί του προϋπολογισμού του, μετά την αφαίρεση των πρώτων 100.000 δρχ.
  - Παράβολο, χαρτόσημο κ.λπ.
- (ΤΕΕ, 1993, σ. 22-23).

Πρόσφατα, σε ένα άρθρο στην εφημερίδα "Το Βήμα" που δημοσιεύτηκε στις 16.3.1997, αναφέρεται ότι το κόστος έκδοσης της οικοδομικής άδειας στην Ελλάδα είναι, κατά κανόνα, χαμηλότερο από το 4% του συνολικού κόστους της οικοδομής, όταν σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες κυμαίνεται από 8% έως 10% (Βήμα, 16.3.1997, σ. 27). Παρόλα αυτά όμως, το γεγονός ότι αποτελεί ένα κόστος για αυτούς που παίρνουν την απόφαση να οικοδομήσουν, έστω και μικρό, δεν παύει να ισχύει, και κατόπιν τούτου μπορεί να υποστηριχτεί ότι η ύπαρξή του γενικά λειτουργεί ως αντικίνητρο για την κατασκευαστική δραστηριότητα (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/14).

### 2.3.3.7. Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)

Ο φόρος προστιθέμενης αξίας, που υιοθετήθηκε στη χώρα μας στις 1/1/1987, επρόκειτο να αντικαταστήσει τον φόρο μεταβίβασης ακινήτων στις περιπτώσεις των καινούργιων κτισμάτων που διατίθενται αποκλειστικά από τις οικοδομικές επιχειρήσεις. Ειδικότερα, στα πλαίσια του νομοσχεδίου που ρυθμίζει τον Φ.Π.Α. ορίζεται ότι, η παράδοση καινούργιων κατασκευών, η μεταβίβαση μόνο της ψιλής κυριότητας ή της επικαρπίας των κτισμάτων και των οικοπέδων, καθώς και κάθε εργασία εκσκαφής, διασκευής, συντήρησης κ.α. ακινήτων, θα υποβάλλονται στη πληρωμή του φόρου (Γεωργακόπουλος, Πατσουράτης, 1994, σ. 277-278).

Ο συγκεκριμένος φόρος, παρά το γεγονός ότι νομοθετήθηκε από το 1987, δεν έχει επιβληθεί ακόμη στις αγραπωλησίες των ακινήτων και η εφαρμογή του συνεχώς αναστέλλεται<sup>24</sup>. Σήμερα δε το Κράτος εισπράττει τον Φ.Π.Α. σε όλα τα τιμολόγια, που

<sup>24</sup> Τελευταία δόθηκε αναστολή έως το έτος 2000 (Βήμα, 16.3.1997, σ. 27).

εκδίδονται κατά την κατασκευή της οικοδομής, από τα υλικά μέχρι και τους υποεργολάβους (Βήμα, 16.3.1997, σ. 27).

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### Η ΘΕΣΜΙΚΗ ΔΙΑΣΤΑΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

#### 3.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Οι τρεις βασικοί άξονες της κρατικής πολιτικής κατοικίας στην Ελλάδα είναι: α) η διατήρηση και η βελτίωση της ποιότητας του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών, β) η αύξηση του στεγαστικού αποθέματος με την κατασκευή νέων κατοικιών και γ) η ενίσχυση και η προστασία των ενοικιαστών. Τα μέτρα, που χρησιμοποιούνται στα πλαίσια αυτών των αξόνων, συνίστανται σε θεσμικές ρυθμίσεις, κρατικές ενισχύσεις και φορολογικές ελαφρύνσεις, ενώ η διαμόρφωσή τους επιδιώκεται να είναι τέτοια, ώστε να είναι εφικτή η στέγαση σε κάποια ελάχιστα αποδεκτά επίπεδα όλων των ιδιωτικών νοικοκυριών, ανεξαρτήτως κοινωνικού στρώματος. Μάλιστα θεωρητικά, οι προαναφερόμενοι μηχανισμοί στοχεύουν κυρίως στην κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των χαμηλών εισοδηματικών ομάδων, οι οποίες παρουσιάζουν, κατά κανόνα, μεγαλύτερη συχνότητα στην εμφάνιση τέτοιου είδους προβλημάτων. Όμως στην πράξη, όπως θα διαπιστωθεί και παρακάτω, ευνοούνται συγκεκριμένες κοινωνικές τάξεις με σχετικά μεγαλύτερες οικονομικές δυνατότητες.

Στο κεφάλαιο αυτό, εξετάζεται κατ' αρχήν η δομή και η εξέλιξη του μεταπολεμικού συστήματος παραγωγής κατοικίας στην Ελλάδα. Στη συνέχεια έπεται η παρουσίαση, κατά βασικό άξονα, των κυριότερων από τα μέτρα πολιτικής κατοικίας, που χρησιμοποιούνται σήμερα στη χώρα μας, προκειμένου να διαπιστωθεί η συνολική δραστηριοποίηση του Κράτους ανά επιθυμητή κατεύθυνση. Ειδικά για τον τομέα ενοικίων, γίνεται αναφορά και στον τρόπο εξέλιξής του κατά τη μεταπολεμική περίοδο, έτσι ώστε να ειδωθεί η συνολική αντιμετώπιση του συγκεκριμένου είδους ενοίκησης από το Κράτος.

Σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις, πρέπει να ειπωθεί ότι, αυτές, αφορούν κυρίως τη χορήγηση δανείων από το σύστημα στεγαστικής πίστης. Κρίθηκε λοιπόν σκόπιμη η παρουσίαση, από την εισαγωγή ακόμη, ορισμένων από τα κύρια διαρθρωτικά χαρακτηριστικά του συστήματος αυτού. Κατ' αρχήν, το σύστημα στεγαστικής πίστης στην Ελλάδα περιλαμβάνει αφενός τα πιστωτικά ιδρύματα, που αντλούν πόρους από τις καταθέσεις και αφετέρου τους στεγαστικούς φορείς, των οποίων τα έσοδα προέρχονται

από άλλες πηγές, που περιλαμβάνουν τον κρατικό προϋπολογισμό και τις εισφορές των δικαιούχων και των εργοδοτών τους. Στην πρώτη κατηγορία κατατάσσονται η Εθνική Κτηματική Τράπεζα (ΕΚΤΕ), η Εθνική Στεγαστική Τράπεζα (ΕΣΤΕ), η Αγροτική Τράπεζα (ΑΤΕ), το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο (ΤΤ) και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων (ΤΠΔ). Στη δεύτερη υπάγονται οι φορείς αυτοί, των οποίων η δραστηριότητα στοχεύει στην παροχή ή στη διευκόλυνση απόκτησης στέγης από συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες. Σήμερα στην Ελλάδα στον τομέα αυτό ενεργοποιούνται ο Αυτόνομος Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΑΟΕΚ ή ΟΕΚ<sup>25</sup>), ο Αυτόνομος Οικοδομικός Οργανισμός Αξιωματικών (ΑΟΟΑ), η Λαϊκή Κατοικία του Υπουργείου Κοινωνικών Υπηρεσιών (ΛΚ) και η Δημόσια Επιχείρηση Πολεοδομίας, Οικισμού και Στεγάσεως (ΔΕΠΟΣ) (Οικονόμου, 1987, σ. 98-99).

Με βάση τον προηγούμενο ορισμό των στεγαστικών φορέων, ουσιαστικά δεν ενδιαφέρει αν η πολιτική τους υλοποιείται μέσω της κατασκευής κατοικιών ή της χορήγησης δανείων. Παρ' όλα αυτά, μία αξιολόγηση της μέχρι σήμερα δραστηριοποίησής τους καταλήγει στην κυριαρχία της δανειοδότησης έναντι της παροχής έτοιμων κατοικιών. Επιπλέον, όσον αφορά τα πιστωτικά ιδρύματα της χώρας, αυτά, τουλάχιστον μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του '80, παρουσίαζαν μία έντονη μονομέρεια, η οποία συνίσταντο στην ειδίκευσή τους στη συλλογή καταθέσεων. Πράγματι, στο διάστημα αναφοράς ήταν χαρακτηριστική η έλλειψη εμπλοκής τραπεζών επενδύσεων, ασφαλιστικών οργανισμών ή ιδρυμάτων συνεταιριστικού χαρακτήρα στην πιστοδότηση της κατοικίας (Οικονόμου, 1987, σ. 99). Αξίζει να αναφερθεί όμως, ότι στα χρόνια που ακολούθησαν η κατάσταση αυτή διαφοροποιήθηκε σημαντικά.

Γενικά, προνομιακή πρόσβαση στο σύστημα των στεγαστικών ενισχύσεων έχουν οι δημόσιοι υπάλληλοι και οι υπάλληλοι των ΝΠΔΔ (ΤΠΔ, ΤΤ), οι τραπεζικοί και οι στρατιωτικοί (ΑΟΟΑ). Οι μισθωτοί υπάλληλοι του ιδιωτικού τομέα υπάγονται στον ΑΟΕΚ, αλλά η κάλυψή τους, με βάση το ποσοστό χορηγήσεων του Οργανισμού στους ίδιους σε σχέση με τις υπόλοιπες κατηγορίες, είναι περιορισμένη. Τέλος, ιδιαίτερα μικρή συμμετοχή στο σύστημα των στεγαστικών δανείων παρουσιάζουν οι αγρότες (ΑΤΕ), οι αυτοαπασχολούμενοι της πόλης και οι εργοδότες. Διαπιστώνεται λοιπόν ένας σαφής προσανατολισμός του συστήματος στους δημοσιοϋπαλλήλους και τα μεσαία ή ανώτερα

<sup>25</sup> Πρόσφατα δε, με το Ν. 2116/1993, Οργανισμός Στεγαστικής Αποκατάστασης Εργαζομένων (ΟΣΑΕ)

εισοδηματικά στρώματα. Στις συνθήκες αυτές δημιουργείται μία διπλή ανισοκατανομή στις ευκαιρίες δανειοδότησης:

- διαταξικά, αποκλείονται εκ των πραγμάτων ή συμμετέχουν σε πολύ μικρό βαθμό, κοινωνικές τάξεις και στρώματα με ιδιαίτερα χαμηλό εισόδημα και
- ενδοταξικά, καλύπτονται ανεπαρκώς οι περιπτώσεις με αυξημένες ανάγκες, όπως είναι για παράδειγμα τα πολυμελή νοικοκυριά (Οικονόμου, 1987, σ. 105).

Εξάλλου, προς τη συγκεκριμένη κατεύθυνση φαίνεται να λειτουργεί θετικά και ο πραγματικά μεγάλος αριθμός των στεγαστικών φορέων, ο οποίος πρέπει να ειπωθεί ότι δεν αποτελεί δυσλειτουργικό χαρακτηριστικό του συστήματος στεγαστικής πίστης. Αντιθέτως μάλιστα, ο κατακερματισμός τους όπως και η εξειδίκευσή τους αφενός επιτρέπουν την επιλεκτικότητα του συστήματος και αφετέρου διευκολύνουν την αποδοχή της κοινωνικής ανισοκατανομής των διατιθέμενων πόρων. Άλλωστε, στην περίπτωση της ΔΕΠΟΣ, η ουσιαστική περιθωριοποίησή της ως φορέας στεγαστικής παρέμβασης πρέπει να οφείλεται, μεταξύ άλλων, και στον τρόπο προσδιορισμού των δικαιούχων της. Απευθυνόμενη στο σύνολο των νοικοκυριών χαμηλού και μεσαίου εισοδήματος, ήρθε, ουσιαστικά, σε αντίθεση με τον κοινωνικά επιλεκτικό χαρακτήρα της πολιτικής ενισχύσεων (Οικονόμου, 1987, σ. 110).

Στο κεφάλαιο αυτό, σε σχέση με τις προαναφερόμενες ενισχύσεις εξετάζονται οι βασικότεροι των όρων χορήγησής τους, κατά άξονα της πολιτικής κατοικίας. Όσον αφορά τους στεγαστικούς φορείς, επιλέχθηκε, λόγω του μεγάλου αριθμού τους, να παρουσιαστούν εκείνοι μόνο, των οποίων οι παρεμβάσεις εντάσσονται στα πλαίσια άσκησης της κοινωνικής πολιτικής στον τομέα της στέγασης, δηλαδή έχουν ως στόχο την παροχή ή την διευκόλυνση απόκτησης στέγης από ομάδες ατόμων που καθορίζονται με κοινωνικά κριτήρια. Ως τέτοιοι χαρακτηρίζονται ο ΑΟΕΚ, ο ΑΟΟΑ, το ΤΠΔ και η ΔΕΠΟΣ. Η εξέτασή τους δεν θα είναι εκτενής και θα γίνει στα πλαίσια των ενισχύσεων που παρέχουν. Μερική αξιολόγηση του έργου τους, και κυρίως του έργου του ΟΕΚ, αναμένεται να επιτευχθεί στο επόμενο κεφάλαιο, μέσω της παράθεσης στοιχείων για τα δάνεια που χορηγήθηκαν από τους ίδιους και τον βαθμό ανταπόκρισής τους στα είδη των αναγκών που κλήθηκαν να καλύψουν.

Τέλος, όσον αφορά την ειδική κατηγορία των δανείων με διαπραγματεύσιμο επιτόκιο, αναφέρεται ότι, επειδή χορηγούνται από ένα μεγάλο αριθμό τραπεζικών ιδρυμάτων, επιλέχθηκε να παρουσιαστούν συνοπτικά σε ένα πίνακα, ανάλογα με τους σκοπούς που εξυπηρετούν και τον φορέα από τον οποίο χορηγούνται, και να μην



εξεταστούν ξεχωριστά. Εξαιρέση θα αποτελέσουν τα δάνεια με διαπραγματεύσιμο επιτόκιο, που χορηγούνται από την ΕΚΤΕ, για την αποκατάσταση παραδοσιακών και διατηρητέων κτιρίων, λόγω αφενός της μοναδικότητάς τους στον συγκεκριμένο άξονα και αφετέρου της ιδιαίτερης σημασίας τους για την διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας.

### 3.2. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΠΑΡΑΓΩΓΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΣΤΗ ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΕΛΛΑΔΑ

Παρά το γεγονός ότι οι κρατικές παρεμβάσεις στα πλαίσια της άσκησης της πολιτικής κατοικίας δεν είναι ανεξάρτητες μεταξύ τους, ωστόσο, η ίδια γενικά δεν μπορεί να ειπωθεί ότι αποτελεί ένα συνεκτικό σώμα παρεμβάσεων. Αυτό τεκμηριώνεται τόσο διαχρονικά όσο και συγχρονικά. Πράγματι, διαχρονικά, το μεγάλο διάστημα της εξεταζόμενης περιόδου δικαιολογεί την πιθανότητα μετατόπισης του κέντρου βάρους των κρατικών παρεμβάσεων στον τομέα της κατοικίας. Επιπλέον, αν το θέμα ειδωθεί συγχρονικά, οι παρατηρούμενες αντιφάσεις μεταξύ των διαφόρων μορφών παρέμβασης του Κράτους, είναι δυνατόν να οφείλονται στην μη συμβατότητα των κύριων στόχων της κρατικής δραστηριότητας, στην πολλαπλότητα των κοινωνικών διαδικασιών με τις οποίες πραγματοποιείται η παραγωγή και η κατανάλωση κατοικίας ή ακόμη και στο ότι οι κεντρικές παρεμβάσεις πρέπει αφενός ταυτόχρονα και αφετέρου ιεραρχημένα να ανταποκρίνονται σε όλες τις πτυχές του στεγαστικού ζητήματος (π.χ. η κατοικία ως εμπόρευμα, η κατοικία ως τμήμα της αναγκαίας κατανάλωσης, διασύνδεση της στέγασης με την αναπαραγωγή των κοινωνικών σχέσεων κ.α.) (Οικονόμου, 1987, σ. 59).

Η ιστορική αναδρομή της ελληνικής μεταπολεμικής στεγαστικής πολιτικής, που επιχειρείται στα πλαίσια αυτής της ενότητας, ολοκληρώνεται σε τρεις φάσεις. Κατά το μεγαλύτερο μέρος της μεταπολεμικής περιόδου, και συγκεκριμένα κατά το διάστημα των δύο πρώτων εξεταζόμενων φάσεων, παρατηρείται σημαντική ανάπτυξη της δραστηριότητας της οικοδόμησης. Από τις αρχές, ωστόσο, της δεκαετίας του '70, η ίδια εισέρχεται σε μία κατάσταση χρόνιας κρίσης, η οποία από το 1980 και έπειτα χαρακτηρίζεται από πολλούς μη αναστρέψιμη. Οι ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούσαν/επικρατούν στον τομέα της κατοικίας σε κάθε μία από τις τρεις φάσεις της μεταπολεμικής περιόδου περιγράφονται αναλυτικά στις επόμενες παραγράφους.

#### A) 1950-1968

Κατά τις δύο πρώτες δεκαετίες της μεταπολεμικής περιόδου, στην Ελλάδα παρατηρείται σημαντική ανάπτυξη της δραστηριότητας κατασκευής κατοικιών. Σημαντική προς την κατεύθυνση αυτή υπήρξε η συμβολή των εξής παραγόντων:

##### 1. Οι αυξημένες στεγαστικές ανάγκες της μεταπολεμικής περιόδου.

Μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, περίπου το 30% του στεγαστικού αποθέματος είχε καταστραφεί, ενώ παράλληλα ένα σημαντικό μέρος του

εναπομείναντος, εμφάνιζε σοβαρές ζημιές. Στη συνέχεια, ο εμφύλιος πόλεμος με τις καταστροφές που δημιούργησε, αλλά πολύ περισσότερο, με τις πληθυσμιακές ανακατατάξεις που προκάλεσε, επιδείνωσε το ήδη έντονο πρόβλημα. Τέλος, η εσωτερική μετανάστευση προς τα μεγαλύτερα αστικά κέντρα, που ακολούθησε, διεύρυνε ακόμη περισσότερο τις ανάγκες για στέγαση.

2. Οι ευνοϊκές συνθήκες στο επίπεδο της χρηματοδότησης και της ενεργού ζήτησης.
3. Η ευνοϊκή εξέλιξη του συνολικού διαθέσιμου ιδιωτικού εισοδήματος.
4. Το σχετικά χαμηλό κόστος παραγωγής

(Οικονόμου, 1987, σ. 61).

Είναι χαρακτηριστικό ότι στην Ελλάδα, σε αντίθεση προς τις δυτικοευρωπαϊκές χώρες, η παραγωγή κατοικίας αποτέλεσε, σχεδόν αποκλειστικά, έργο του ιδιωτικού τομέα. Πράγματι, η άμεση κατασκευαστική δραστηριότητα του Δημοσίου, με εξαίρεση την τριετία 1948-1950, υπήρξε περιθωριακή και φθίνουσα. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, λαμβανομένης υπόψη αποκλειστικά της νόμιμης δόμησης, μόνο το 1,7% των νέων κατοικιών της μεταπολεμικής περιόδου, κατασκευάστηκε από δημόσιους φορείς (Οικονόμου, 1987, σ. 61-62).

Σχετικά με την κατασκευαστική δραστηριότητα του ιδιωτικού τομέα, αυτή, ενεργοποιείται στα πλαίσια δύο διακριτών υποσυστημάτων. Στο πρώτο υποσύστημα, ο ιδιωτικός τομέας παράγει για την “απρόσωπη” αγορά, ενώ στο δεύτερο, κατασκευάζει κατόπιν παραγγελίας συγκεκριμένου πελάτη<sup>26</sup>. Και στις δύο περιπτώσεις, η κατασκευή γίνεται από επιχειρήσεις (συνεργεία), οι οποίες χαρακτηρίζονται από χαμηλό τεχνολογικό επίπεδο, μικρή συγκέντρωση κεφαλαίου και βιοτεχνικές ή απλές εμπορευματικές δομές. Συνηθίζεται δε, τα ίδια συνεργεία να δραστηριοποιούνται χωρίς διάκριση ανάμεσα στα δύο υποσυστήματα, υπακούοντας περισσότερο στον παράγοντα “συγκυρία” (Οικονόμου, 1987, σ. 62).

Η προαναφερόμενη διάκριση, αν συνδέεται με την κυκλοφορία του προϊόντος, αυτό οφείλεται στον διαφορετικό τρόπο με τον οποίο οι μορφές κεφαλαίου, που ελέγχουν “απ’ έξω” την παραγωγή κατοικίας και διαχειρίζονται τη συνολική διαδικασία αξιοποίησης (“εργολαβικά” κεφάλαια), αρθρώνονται με τους υπόλοιπους φορείς

<sup>26</sup> Σημειώνεται ότι στην παραγωγή για την αγορά, η διάδοση της προπώλησης στα ενδιάμεσα στάδια της κατασκευής, ήταν ευρεία, με συνέπεια ο απρόσωπος χαρακτήρας της αγοράς να αναιρείται σε μεγάλο βαθμό. Από την άλλη, η παραγωγή κατόπιν παραγγελίας, δεν συνδεόταν κατ’ ανάγκη με την απόκτηση κατοικίας για ιδιοκατοίκηση. Σε πολλές περιπτώσεις, αυτή ήταν δυνατόν να αφορά και την κατασκευή

λειτουργιών στο σύστημα παραγωγής και κυκλοφορίας της κατοικίας, και συγκεκριμένα, τα κατασκευαστικά συνεργεία, τους ιδιοκτήτες γης και τους ιδιοκτήτες του τελικού προϊόντος. Στο πρώτο, λοιπόν, υποσύστημα τα “εργολαβικά” κεφάλαια είναι συνήθως αυτόνομα και κυρίαρχα, ενώ στο δεύτερο τείνουν μαζί με τον ιδιοκτήτη της γης να ενοποιούνται στον τελικό ιδιοκτήτη (Οικονόμου, 1987, σ. 63).

Τα κυριότερα προβλήματα στην διαδικασία παραγωγής κατοικίας ήταν: α) ο έγγειος παράγοντας και β) η χρηματοδότησή της. Όσον αφορά το “έγγειο εμπόδιο”, αυτό συνίσταται στην δυνατότητα των ιδιοκτητών γης να αρνηθούν τη διοχέτευση των ακινήτων τους στην αγορά, και η αντιμετώπισή του στη μεταπολεμική περίοδο στηρίχτηκε στην αύξηση του αποθέματος και στη μικρή ιδιοκτησία. Σημαντική προς την κατεύθυνση αυτή υπήρξε και η άσκηση από το Κράτος μιας εξαιρετικά συστηματικής και συνεπούς πολιτικής γης, κύριοι άξονες της οποίας, ήταν: α) η συνεχής αύξηση της οριζόντιας και κατακόρυφης γης προς οικοδόμηση και β) η επίδειξη ανοχής στον παράνομο κατακερματισμό της γαιοκτησίας (Οικονόμου, 1987, σ. 64,66). Αξίζει να σημειωθεί ωστόσο ότι οι παρεμβάσεις στον πρώτο άξονα έχουν τη μορφή περισσότερο θεσμικών μηχανισμών και δεν συνιστούν ενεργητική μορφή παρέμβασης από την πλευρά του Κράτους για την παραγωγή οικοδομήσιμου εδάφους. Κατ’ αυτόν τον τρόπο έγινε δυνατή αφενός η αύξηση του αποθέματος οικοδομήσιμου εδάφους και κατά συνέπεια της προσφοράς στην κτηματαγορά και αφετέρου η αντιμετώπιση της τάσης αύξησης των τιμών γης σε πραγματικούς όρους (Μαλούτας, Οικονόμου, 1988, σ. 62-63).

Γενικά, στην Ελλάδα η οικοδόμηση, στο διάστημα από το 1955 έως και τα τέλη της δεκαετίας του ’70, δεν αντιμετώπισε πρόβλημα χρηματοδότησης. Είναι χαρακτηριστικό δε, ότι αυτή βασίστηκε αποκλειστικά στην αυτόνομη άντληση ιδιωτικών πόρων από την αγορά και όχι στην πρακτική των επιδοτούμενων στεγαστικών πιστώσεων ή στην προσφυγή σε “κοινό” τραπεζικό δανεισμό (Μαλούτας, Οικονόμου, 1988, σ. 60-61). Ειδικότερα, η επάρκεια ρευστότητας στην περίπτωση της κατασκευής για την αγορά, εξασφαλίστηκε μέσω των μεθόδων της προπώλησης και της αντιπαροχής, ενώ όσον αφορά το ύψος της ενεργού ζήτησης, αυτό, τουλάχιστον στην Ελλάδα, δεν φαίνεται να υπήρξε περιοριστικός παράγοντας της παραγωγής της κατοικίας, κυρίως λόγω των εξής παραγόντων:

---

κατοικιών με σκοπό την κυκλοφορία τους στην αγορά, είτε προς πώληση, είτε προς ενοικίαση (Οικονόμου, 1987, σ. 62).

- Χαμηλό κόστος παραγωγής.

Πράγματι, το κόστος παραγωγής κυμαινόταν σε χαμηλά επίπεδα με μόνη ίσως εξαίρεση το κόστος της αμοιβής της εργασίας, το οποίο ήταν συνήθως υψηλότερο απ' ό,τι σε άλλους τομείς, π.χ. στη βιομηχανία. Σημαντικό ρόλο σ' αυτό έπαιξε η άρση του "έγγειου εμποδίου", η χαμηλή ποιότητα των κατασκευών και κυρίως η δωρεάν κατανάλωση κοινωνικού και φυσικού κεφαλαίου (παράνομη ή δωρεάν αμμοληψία, κατάληψη κοινόχρηστων χώρων από τα εργοτάξια κ.α.).

Το αποτέλεσμα της διαμόρφωσης του κόστους παραγωγής σε χαμηλά επίπεδα ήταν η ενεργός ζήτηση για κατοικία, κυρίως στις δύο πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, να αυξάνεται, καθώς ο δείκτης κόστους κατασκευής κατοικίας, στο ίδιο διάστημα, εξελισσόταν με ρυθμούς που δεν ξεπερνούσαν ή ήταν μικρότεροι αυτών του γενικού δείκτη τιμών.

- Η ύπαρξη διαθέσιμων για την υποστήριξη της ζήτησης.

Στο υπό εξέταση διάστημα παρατηρείται αύξηση της ατομικής κατανάλωσης, η οποία, εν μέρει, οφείλεται στην αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος από την απασχόληση. Πέραν αυτού όμως, οι καταναλωτικές δαπάνες αυξήθηκαν, και μάλιστα σε μεγαλύτερο βαθμό, από παράγοντες άσχετους προς το εισόδημα από εργασία. Τέτοιοι ήταν: α) οι εξωτερικές μεταβιβάσεις, β) οι πόροι από την ρευστοποίηση οικογενειακών διαθέσιμων και γ) τα μικρά και μεσαία κεφάλαια της κατοχής και της πρώτης μεταπολεμικής περιόδου.

Αξίζει επίσης να αναφερθεί εδώ ότι, η οικοδόμηση, λειτουργώντας ως πηγή αύξησης του εισοδήματος για ένα μεγάλο τμήμα του πληθυσμού, κατά κάποιο τρόπο αυτοτροφοδοτήθηκε, λόγω των πολλαπλασιαστικών της φαινομένων. Δηλαδή, ένα σημαντικό μέρος του εισοδήματος των προαναφερόμενων στρωμάτων διοχετευόταν στην κατοικία, όχι μόνο για την κάλυψη στεγαστικών αναγκών αυτό καθ' αυτό, αλλά και λόγω του συμβολικού χαρακτήρα της ίδιας (Οικονόμου, 1987, σ. 64-68).

Πέραν των αυξημένων αναγκών της μεταπολεμικής περιόδου, οι λόγοι για τους οποίους οι παραπάνω πόροι στράφηκαν στην παραγωγή κατοικίας (με σαφή προτίμηση στην ιδιοκατοίκηση) και δεν χρησιμοποιήθηκαν για τη στήριξη άλλων μορφών επένδυσης ήταν οι εξής:

- Τα ειδικά πλεονεκτήματα των επενδύσεων σε ακίνητα.

Είναι διεθνώς αποδεκτό ότι οι επενδύσεις σε ακίνητα δεν αποβλέπουν σε υψηλές αποδόσεις, διότι παρέχουν ειδικά πλεονεκτήματα, όπως η ανθεκτικότητα στον



πληθωρισμό και το μειωμένο ρίσκο, που αντισταθμίζουν τις, συγκριτικά με άλλες επενδύσεις, χαμηλότερες αποδόσεις. Ειδικά δε στις περιπτώσεις που υπάρχουν πληθωριστικές προσδοκίες, όπως στην μεταπολεμική περίοδο, τα ακίνητα αποτελούν την ασφαλέστερη τοποθέτηση των αποταμιεύσεων.

- Οι συνθήκες της εποχής.

Στην υπό εξέταση περίοδο, λόγω των γεγονότων που είχαν προηγηθεί, επικρατούσε ένα κλίμα αβεβαιότητας, που καθιστούσε τις επενδύσεις σε ακίνητα ως τη μόνη “σίγουρη” εναλλακτική τοποθέτηση πόρων, μετά την αποθησαύριση χρυσών λιρών. Η δυνατότητα δε των ακινήτων να χρησιμοποιηθούν και ως πηγή αύξησης του εισοδήματος αλλά και της αξίας της περιουσίας των νοικοκυριών, λόγω της αύξησης των τιμών της, καθιστούσε την επένδυση σ’ αυτά, ακόμη περισσότερο ελκυστική επιλογή.

- Το μικρό μέγεθος των διαθέσιμων πόρων και η απουσία εναλλακτικών δυνατοτήτων τοποθετήσεων (π.χ. κεφαλαιαγορά) για τους μικρούς επενδυτές.
- Η έλλειψη άλλων ασφαλιστικών μηχανισμών.

Η έλλειψη άλλων ασφαλιστικών μηχανισμών, όπως π.χ. κοινωνικές ασφαλίσεις, κράτος πρόνοιας κ.α., είχε ως συνέπεια την αντιμετώπιση της κατοικίας (και κυρίως της ιδιόκτητης) από τα άτομα, αλλά και τις οικογένειες συνολικά, ως ασφαλιστικό μηχανισμό απέναντι σε απρόοπτες και αβέβαιες καταστάσεις. Μάλιστα η συμβολή της θεώρησης αυτής στη χρηματοδότηση της απόκτησης κατοικίας από ευρύτερους οικογενειακούς πόρους, υπήρξε καταλυτική.

- Η συμβολική φόρτιση της κατοικίας.

Η πρόσβαση στην ιδιοκτησία κατοικίας για τα άτομα, πέραν των προαναφερόμενων, λειτουργούσε και εξακολουθεί να λειτουργεί, ως σύμβολο κοινωνικής ανέλιξης και επιτυχίας, πράγμα που συμβάλλει στη διοχέτευση σημαντικού μέρους του εισοδήματός τους για την απόκτησή της (Οικονόμου, 1987, σ. 68-69).

Όπως προαναφέρθηκε οι διαθέσιμοι πόροι για την απόκτηση κατοικίας αφορούσαν περισσότερο την ιδιόκτητη κατοικία και όχι την κατοικία προς ενοικίαση. Η τελευταία, χαρακτηριζόμενη από πολύ μικρή συγκέντρωση και μεγάλη κοινωνική διασπορά, αποτελούσε λύση ανάγκης για τα μικρά και μεσαία, κυρίως, εισοδηματικά στρώματα. Επιπλέον, για τα στρώματα αυτά, τα περιθώρια κέρδους από τέτοιες επενδύσεις, ήταν πολύ μικρά, λόγω αφενός της ειδικής πρόσθετης φορολογίας στα

ακίνητα και αφετέρου, λόγω της μη ύπαρξης δυνατότητας διαμόρφωσης μονοπωλιακών καταστάσεων, εξαιτίας της έλλειψης στενοτήτων στην αγορά στέγης (Οικονόμου, 1987, σ. 69-70).

Όσον αφορά την παραγωγή κατοικίας κατόπιν παραγγελίας, πρέπει να ειπωθεί ότι, αυτή στις περισσότερες περιπτώσεις (και ιδίως όταν προερχόταν από τα ανώτερα εισοδηματικά στρώματα) χρησιμοποίησε ανάλογους μηχανισμούς χρηματοδότησης με αυτούς της παραγωγής κατοικίας για την απρόσωπη αγορά. Ενδιαφέρον εδώ παρουσιάζει ο τρόπος απόκτησης κατοικίας από τα στρώματα και τις κατηγορίες πληθυσμού, που παρά την μεγάλη ενεργό ζήτηση που παρουσίαζαν, δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στο κόστος πρόσβασης στην αγορά ιδιόκτητης στέγης (Οικονόμου, 1987, σ. 70).

Όπως ήταν αναμενόμενο, ένα μέρος της ζήτησης αυτής στράφηκε στην ενοικίαση, από τη στιγμή μάλιστα που το ύψος των ενοικίων δεν καθιστούσε απαγορευτική αυτή τη μορφή στέγασης. Η υπόλοιπη ζήτηση στράφηκε στην απόκτηση ιδιόκτητης κατοικίας, η οποία εξασφαλίστηκε μέσω κυρίως της αυτοστέγασης, νόμιμης ή παράνομης (“λαϊκή αυτοστέγαση”). Το κόστος παραγωγής κατοικίας για αυτά τα στρώματα, διαμορφώθηκε σε ακόμη χαμηλότερα επίπεδα απ’ ό,τι στις δύο προαναφερόμενες περιπτώσεις. Αυτό επιτεύχθη μέσω της εκμετάλλευσης των παραπάνω ευνοϊκών συνθηκών στη χρηματοδότηση και στο κόστος παραγωγής και συμπληρωματικά μέσω: α) του μειωμένου κόστους γης (περιαστική κατάτμηση και χαμηλές τιμές γης στις περιφερειακές, λαϊκές και υποεξοπλισμένες περιοχές), β) του περιορισμού ή ακόμη και της κατάργησης του εργολαβικού κεφαλαίου, γ) των λιγότερο εκχρηματισμένων μορφών δαπάνης (προσωπική εργασία, αλληλοβοήθεια κ.α.) και δ) της σταδιακής αποπεράτωσης κατασκευής της κατοικίας. Πρέπει ωστόσο να αναφερθεί ότι, οι συνθήκες στέγασης αυτών των στρωμάτων και κατηγοριών του πληθυσμού ήταν συγκριτικά δυσμενέστερες αυτών άλλων στρωμάτων, των οποίων η στέγαση πραγματοποιήθηκε με τα δύο συστήματα που περιγράφηκαν αρχικά (Οικονόμου, 1987, σ. 70-71).

## B) 1968-1973

Κατά τις δύο πρώτες δεκαετίες της μεταπολεμικής περιόδου, το σύστημα παραγωγής κατοικίας, που περιγράφηκε παραπάνω, λειτουργούσε ομαλά, καλύπτοντας τις υπάρχουσες έντονες στεγαστικές ανάγκες. Ωστόσο, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '60, άρχισαν να εμφανίζονται τα πρώτα συμπτώματα κορεσμού και ανυπαρξίας

κεφαλαίων κίνησης στην αγορά κατοικίας (Μπαχαροπούλου, Παπασταματίου, 1977, σ. 99).

Στην περίοδο αυτή, η οποία χαρακτηρίζεται από γενικότερη οικονομική κρίση, επιχειρείται να δοθεί νέα ώθηση στην οικοδόμηση με δύο μέσα. Συγκεκριμένα, προκειμένου να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της ύπαρξης κεφαλαίων κίνησης, χρησιμοποιούνται δάνεια από τα Ταχυδρομικά Ταμειυτήρια και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, προς αντικατάσταση των σπανίων πλέον ιδιωτικών κεφαλαίων. Επιπρόσθετα, για την εξασφάλιση νέου οικοδομήσιμου χώρου διενεργείται, για ακόμη μία φορά, αύξηση των όρων δόμησης κατά περιοχή. Χαρακτηριστικό γνώρισμα δε της συγκεκριμένης περιόδου είναι η μεταφορά της επιχειρηματικής δραστηριότητας από το κορεσμένο κέντρο της πρωτεύουσας στην προαστιακή ζώνη αλλά και στην επαρχία (Μπαχαροπούλου, Παπασταματίου, 1977, σ. 100).

### Γ) 1973-σήμερα

Από το 1973 και μετά, η παραγωγή κατοικίας εισήλθε σε μία περίοδο κρίσης. Πρώτη ένδειξη της κρίσης αυτής αποτέλεσε η απότομη ύφεση του κλάδου κατασκευής κατοικιών το 1974, η οποία οφειλόταν σε μία σειρά μέτρων, με σημαντικότερο την ξαφνική μείωση των στεγαστικών δανείων, που στο μεταξύ, είχαν μετατραπεί σε αξιόλογη πηγή χρηματοδότησης της παραγωγής κατοικίας (Οικονόμου, 1987, σ. 72-73).

Στη συνέχεια ακολουθεί βελτίωση των ρυθμών ανάπτυξης, αλλά μόνο κατά την τριετία 1978-1980 αυτοί επανέρχονται στα προ της κρίσης του 1974 επίπεδα. Από το 1980 και μετά ωστόσο, ο κλάδος κατασκευής κατοικιών έχει εισέλθει σε μία κατάσταση επιδείνωσης και χρόνιας κρίσης, η οποία από πολλούς θεωρείται ως μη αντιστρέψιμη. Χαρακτηριστική είναι η συνεχής κατακόρυφη πτώση των επενδύσεων σε κατοικία και του όγκου των νέων οικοδομών στην περίοδο αναφοράς (Οικονόμου, 1987, σ. 72).

Η παρατεινόμενη κρίση του κλάδου κατασκευής κατοικιών από το 1980 και μετά πρέπει να αποδοθεί στην ανατροπή των ευνοϊκών συνθηκών, που επικρατούσαν κατά τις δύο πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες. Συγκεκριμένα, αυτή, οφείλεται εν μέρει σε εσωτερικούς μετασχηματισμούς στον ίδιο τον κλάδο και πολύ περισσότερο σε εξωγενείς παράγοντες. Αναφορικά με τους πρώτους, από το 1968 και μετά, η παραγωγή κατοικίας στηρίχτηκε για τη χρηματοδότησή της στο πιστωτικό σύστημα, ενώ παράλληλα παρατηρείται μία σαφής επικράτηση της παραγωγής για την απρόσωπη αγορά έναντι της κατασκευής κατά παραγγελία, η οποία, πρέπει να ειπωθεί ότι, μέχρι και τις αρχές του '70

ξεπερνούσε ποσοστιαία την πρώτη. Επίσης, από το '70 και έπειτα, το κόστος παραγωγής ακολουθεί μία συνεχή ανοδική πορεία, γεγονός που αντανακλά αφενός τις προσπάθειες για ένταξη σ' αυτό, τουλάχιστον ενός μέρους, του μέχρι τότε, δωρεάν κοινωνικού και φυσικού κεφαλαίου και αφετέρου τις ανοδικές τάσεις των περισσότερων από τους συντελεστές του: αμοιβή εργασίας, τιμές γης, τιμές οικοδομικών υλικών κ.α. (Οικονόμου, 1987, σ. 73).

Ο κυριότερος των εξωγενών παραγόντων, που συνέβαλε στη διαμόρφωση αυτής της κατάστασης στην παραγωγή κατοικίας, τουλάχιστον μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '80, ήταν η διεθνής οικονομική ύφεση, που κατά μεγάλο μέρος συνέστησε το αποτέλεσμα της πετρελαϊκής κρίσης το 1973-1974. Ταυτόχρονα, στην υπό εξέταση περίοδο παρατηρείται επιβράδυνση του ρυθμού αύξησης του Α.Ε.Π. και των πραγματικών εισοδημάτων σε σχέση με τους αντίστοιχους των δύο πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών. Η βραδύτερη αύξηση των ιδιωτικών εισοδημάτων σε συνδυασμό με την αύξηση του κόστους κατασκευής είχε ως συνέπεια την μείωση της ενεργού ζήτησης, η οποία επηρέασε αρχικά την αγορά ιδιόκτητης στέγης και στη συνέχεια και την αγορά κατοικιών προς ενοικίαση. Προς την κατεύθυνση αυτή εξάλλου, ειδικά για τις ενοικιαζόμενες κατοικίες, συνέβαλε και η έναρξη διοικητικών ελέγχων στα μισθώματα, από το 1978 και έπειτα (Οικονόμου, 1987, σ. 74).

Αποτέλεσμα όλων των προαναφερόμενων ήταν η επένδυση σε κατοικία να χάσει την προνομιακή θέση, που κατείχε παλαιότερα, και οι καταθέσεις με προθεσμία καθώς και η φυγάδευση κεφαλαίων στο εξωτερικό, να καθίστανται περισσότερο ελκυστικές εναλλακτικές τοποθετήσεις των αποταμιεύσεων, λόγω των υψηλότερων αποδόσεών τους. Το προηγούμενο, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι, κατά το ίδιο διάστημα, γίνεται επαναξιολόγηση της άμεσης κατανάλωσης εις βάρος της μελλοντικής (άρα και της αποταμίευσης) μείωσε ακόμη περισσότερο την αποδοτικότητα της οικοδομής (Οικονόμου, 1987, σ. 75).

### 3.3. ΒΑΣΙΚΟΙ ΑΞΟΝΕΣ ΚΑΙ ΜΕΣΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

#### 3.3.1. Διατήρηση και Βελτίωση του Υφιστάμενου Αποθέματος Κατοικιών

Η διατήρηση και η βελτίωση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών αποτελεί σήμερα έναν από τους κύριους άξονες της κρατικής πολιτικής κατοικίας στις χώρες της Δυτικής και Ανατολικής Ευρώπης. Στη χώρα μας, παρά το γεγονός ότι έχει διαπιστωθεί η σπουδαιότητά της και η αναγκαιότητά της<sup>27</sup>, άμεσες κρατικές παρεμβάσεις προς την κατεύθυνση αυτή, δεν έχουν σημειωθεί. Με δεδομένο δε ότι η ποιότητα της κατοικίας μαζί με το κόστος, αποτελούν τα δύο κλασσικά πεδία άσκησης κρατικής στεγαστικής πολιτικής, μπορεί να ειπωθεί ότι, η έλλειψη αυτή συνιστά βασικό χαρακτηριστικό της στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 115-123).

Γενικά, η διατήρηση και η βελτίωση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών εξαρτάται άμεσα από τον αποσαφηνισμό της έννοιας “ποιότητα κατοικίας”. Ο όρος αυτός παραπέμπει σε αντικειμενικώς προσδιορίσιμα χαρακτηριστικά της κατοικίας καθώς και σε υποκειμενικά κριτήρια αξιολόγησης και εξελίσσεται επηρεαζόμενος από μία σειρά παραγόντων, που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και έχουν να κάνουν αφενός με το Κράτος και αφετέρου με τους χρήστες. Είναι ωστόσο χαρακτηριστική η διαφοροποίηση του περιεχομένου του συγκεκριμένου όρου για τους χρήστες και το Κράτος. Πράγματι, οι χρήστες αντιλαμβάνονται την “ποιότητα κατοικίας” ανάλογα με το κοινωνικό στρώμα στο οποίο ανήκουν και προσανατολίζονται, με βάση αυτό το κριτήριο, σε μία διαβάθμιση ενός συγκεκριμένου προτύπου κατοικίας. Αντίθετα, για το Κράτος ο προσδιορισμός αυτός είναι ιδιαίτερα δύσκολος, από τη στιγμή που συνεπάγεται μεταξύ άλλων, τη θεσμοθέτηση της διαδικασίας, την επεξεργασία κατάλληλων συστημάτων οικονομικής ενίσχυσης και τον καθορισμό ποιοτικών προτύπων, που αφενός ανταποκρίνονται στις ανάγκες των νοικοκυριών και αφετέρου δεν ξεπερνούν ένα ορισμένο όριο, πέρα από το οποίο η βελτίωση καθίσταται αντιοικονομική για το ίδιο (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 113-114,117).

<sup>27</sup> Στη δεκαετία του 1960, το ΚΕΠΕ, στους βασικούς στόχους της μακροχρόνιας οικιστικής πολιτικής περιλαμβάνει και τη βελτίωση των συνθηκών κατοίκησης των κατώτερων εισοδηματικών τάξεων του πληθυσμού, τόσο στις αστικές όσο και στις αγροτικές περιοχές (ΚΕΠΕ, Οικισμός, Αθήνα, 1966, σ. 73). Στη δεκαετία του 1970, το πρόβλημα της κατοικίας θεωρείται κυρίως ποιότητας και δευτερευόντως ποσοτικού ελλείμματος (ΚΕΠΕ, Κατοικία, Αθήνα, 1976, σ. 55). Ακόμη στο Πρόγραμμα Οικονομικής και Κοινωνικής Ανάπτυξης 1983-1987, επισημαίνεται η ανάγκη βελτίωσης του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 115-116). Έγelos, πρόσφατα, το ΥΠΕΧΩΔΕ, στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης



Αξίζει να σημειωθεί επίσης ότι, σε σχέση με τη βελτίωση της ποιότητας του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών και του κόστους που συνεπάγεται αυτή, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η συστηματική συντήρηση της κατοικίας. Πράγματι, σήμερα έχει αναγνωρισθεί ότι η μη εξάλειψη μικρών ζημιών, που εμφανίζονται αρχικά στα κτίρια, έχει ως συνέπεια την επιδείνωση της κατάστασης μακροπρόθεσμα, η οποία στις περισσότερες περιπτώσεις απαιτεί υψηλό κόστος για την επιδιόρθωσή της. Κατόπιν τούτου, η συστηματική συντήρηση των κτιρίων αναδεικνύεται ως ο ασφαλέστερος τρόπος για τη διατήρηση της ποιότητας της κατοικίας σε κάποια αποδεκτά επίπεδα και την αποφυγή βελτιώσεων υψηλού κόστους (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 122).

Με δεδομένη λοιπόν την ανυπαρξία άμεσων κρατικών παρεμβάσεων για την ποιότητα της κατοικίας στην Ελλάδα, στις παρακάτω ενότητες θα επιχειρηθεί η εξέταση αρχικά των νομικών ρυθμίσεων, που ορίζουν γενικά την υποχρέωση των ιδιοκτητών ακινήτων για τη συντήρηση και την αναπαλαίωση αυτών, και στη συνέχεια των χορηγούμενων δανείων από τα πιστωτικά ιδρύματα και τους στεγαστικούς φορείς, που λειτουργούν υπό την αιγίδα του Κράτους, προς την κατεύθυνση αυτή. Στα πλαίσια δε των κρατικών ενισχύσεων που παρέχονται για τη διατήρηση και την βελτίωση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών, πέραν των δανείων, εξετάζονται και τα προγράμματα που διεξάγονται από τη ΔΕΠΟΣ και αποσκοπούν στην επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου.

Ειδικότερα, οι ρυθμίσεις, που αφορούν τη διατήρηση των παραδοσιακών κτιρίων, και οι κρατικές ενισχύσεις, που παρέχονται στους ιδιώτες για την διευκόλυνσή τους στην εκπλήρωση των εν λόγω υποχρεώσεων, κρίθηκε ότι θα πρέπει να αποτελέσουν ξεχωριστούς επιμέρους άξονες της συγκεκριμένης ανάλυσης, λόγω της ιδιαίτερης σημασίας τους για τη διατήρηση της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας.

Σημειώνεται τέλος, ότι τα δάνεια που χορηγούνται από τα πιστωτικά ιδρύματα της χώρας, παρουσιάζονται συνολικά και η εξέτασή τους δεν είναι εκτενής, όπως στην περίπτωση των παρεχόμενων δανείων από τους στεγαστικούς φορείς, λόγω της ομοιότητας των όρων παροχής τους με αυτούς των δανείων για την αγορά και την ανέγερση κατοικιών από τα ίδια ιδρύματα.

---

για την πενταετία 1996-2000 που κατήρτισε, βασικό στόχο θέτει την εξασφάλιση επαρκούς κατοικίας για όλους και τη δημιουργία ασφαλών υγιεινών, ισόνομων και αειφόρων πόλεων (Βήμα, 16.3.1997, σ. 26).

### 3.3.1.1. Η γενική υποχρέωση συντηρήσεως των κτιρίων

Όπως προαναφέρθηκε, σε σχέση με τη βελτίωση της ποιότητας της κατοικίας και το κόστος που συνιστά αυτή, ιδιαίτερη σημασία αποκτά η συντήρηση των κτισμάτων. Στην Ελλάδα, το θέμα της συντήρησης της κατοικίας υπεισέρχεται στη νομοθεσία με τη μορφή της γενικής υποχρέωσης των ιδιωτών, προκειμένου να μη θίγεται έτσι το φυσικό, το πολιτιστικό και το πολεοδομικό περιβάλλον και να μην υποβαθμίζεται η ποιότητα ζωής στην ευρύτερη περιοχή.

Ειδικότερα, η γενική υποχρέωση για τη συντήρηση των κτιρίων θεσπίστηκε με το άρθρο 1 του Ν. 1512/1985. Στο εδάφιο α' παρ.1 ορίζεται ότι οι κύριοι, οι επικαρπωτές και οι νομείς κτιρίων οφείλουν να διατηρούν τα κτίσματα σε τέτοια κατάσταση, ώστε να μην προκαλούν κινδύνους στους ανθρώπους, στα ξένα πράγματα ή στην δημόσια υγεία, να μην προσβάλλουν το φυσικό, πολεοδομικό και πολιτιστικό περιβάλλον και να μην υποβαθμίζουν την ποιότητα ζωής στην περιοχή που βρίσκονται. Οι λεπτομέρειες για τον τρόπο διεξαγωγής των απαραίτητων εργασιών, προς εκπλήρωση της παραπάνω υποχρέωσης, καθορίζονται με Π.Δ/γμα, στο οποίο είναι ακόμα δυνατή η πρόβλεψη κάλυψης των δαπανών με παραχώρηση της οικονομικής εκμετάλλευσης των κτισμάτων στο Δημόσιο ή στον οικείο Ο.Τ.Α. Επίσης, στα πλαίσια του Ν. 1512/1985 ορίζεται ότι, στις περιπτώσεις μη εκπλήρωσης της υποχρέωσης συντήρησης των κτισμάτων από τους ιδιώτες, το Δημόσιο ή ο οικείος Ο.Τ.Α. αποκτά το δικαίωμα εκτέλεσης των απαραίτητων εργασιών, καταλογίζοντας το κόστος αυτών στους υπόχρεους (Σκουρής, 1991, σ. 196).

Γενικά, η επιβολή της συντήρησης των κτισμάτων μέσω νόμου κρίνεται θετικά. Ορισμένες επιφυλάξεις, που έχουν διατυπωθεί κατά καιρούς, αφορούν την ασάφεια των σκοπών για τους οποίους εισάγεται αυτή η υποχρέωση. Πράγματι, τόσο η διατήρηση του φυσικού, πολεοδομικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, όσο και η μέριμνα για την μη υποβάθμιση της ποιότητας ζωής στην περιοχή που βρίσκονται τα ακίνητα, αποτελούν όρους που επιδέχονται πολλές ερμηνείες, και το κυριότερο, αφήνουν μεγάλα περιθώρια στο Κράτος και τους Ο.Τ.Α. για παρεμβάσεις εις βάρος των ιδιωτών (Σκουρής, 1991, σ. 196).

Τέλος, η δυνατότητα κάλυψης των δαπανών των εργασιών επισκευής/συντήρησης μέσω της παραχώρησης της οικονομικής εκμετάλλευσης των κτιρίων στο Δημόσιο ή στους οικείους Ο.Τ.Α., πρέπει να ειπωθεί ότι, δημιουργεί προβλήματα συμβιβαστού με τη συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας (Σκουρής, 1991, σ. 196-197).

### 3.3.1.2. Το ειδικό καθεστώς των διατηρητέων κτιρίων

Το πρόβλημα των διατηρητέων κτιρίων, όπως άλλωστε και αυτό των παραδοσιακών οικισμών, συνδέεται άμεσα με την έκταση της συνταγματικής προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος (άρθρο 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος), με την επάρκεια της νομοθεσίας για τη ρύθμιση των σχετικών θεμάτων, με την ευαισθησία που έχει επιδείξει η νομολογία του ΣτΕ καθώς και με την ύπαρξη και την παράλληλη λειτουργία πολλών αρμόδιων φορέων (Σκουρής, 1991, σ. 206).

Γενικά, διατηρητέο μπορεί να χαρακτηριστεί ένα κτίριο ή ακόμη και τμήμα αυτού, όταν παρουσιάζει ιδιαίτερη ιστορική, λαογραφική, πολεοδομική, αρχιτεκτονική ή και αισθητική αξία. Τα κτίσματα αποκτούν τη σχετική ιδιότητα βάσει του άρθρου 4 παρ. 2 του Γ.Ο.Κ. και με απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, που εκδίδεται μετά από αιτιολογημένη πρόταση της αρμόδιας υπηρεσίας. Επίσης, με το άρθρο 28 παρ. 4 του Γ.Ο.Κ., στο οποίο επισημαίνεται ότι μένουν άθικτες ειδικές διατάξεις για την προστασία των αρχαιολογικών χώρων, οικισμών και μεμονωμένων κτιρίων, που έχουν θεσπιστεί μεταξύ άλλων, για τη διατήρηση της πολιτιστικής και ιστορικής κληρονομιάς, ο χαρακτηρισμός ενός κτιρίου ως διατηρητέο μπορεί να γίνει και βάσει των νόμων 5351/1932 “Περί αρχαιοτήτων” και 1469/1950 “Περί προστασίας ειδικής κατηγορίας οικοδομημάτων και έργων τέχνης μεταγενέστερων του 1830” (Σκουρής, 1991, σ. 208-209).

Κοινό χαρακτηριστικό όλων των προαναφερόμενων νομοθετημάτων είναι ότι μέσω των ειδικών όρων προστασίας, δόμησης και χρήσεως που προβλέπουν για τα εν λόγω ακίνητα, συνεπάγονται σοβαρούς περιορισμούς στη χρήση και στην εκμετάλλευση αυτών για τους ιδιοκτήτες τους. Κατόπιν τούτου, είναι προφανές ότι, οι κάτοχοι διατηρητέων κτισμάτων δεν μπορούν να αξιοποιήσουν πλήρως την ακίνητη περιουσία τους (Σκουρής, 1991, σ. 209).

Στο παρελθόν, και παρά την ύπαρξη αυστηρών δεσμεύσεων, παρατηρήθηκε καταστρατήγηση των σχετικών διατάξεων, γεγονός, που είχε ως αποτέλεσμα την θέσπιση μιας σειράς πολεοδομικών μέτρων προκειμένου να διασωθούν τα διατηρητέα κτίρια και να αποφευχθεί η κατεδάφισή τους από τους ιδιοκτήτες τους (Σκουρής, 1991, σ. 209).

Ένα πρώτο μέτρο προς την κατεύθυνση αυτή, αποτελεί ο θεσμός της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης, που προβλέπεται από τον Ν. 880/1979. Το συγκεκριμένο μέτρο, όπως άλλωστε έχει αναλυθεί και στα πλαίσια της εξέτασης των μηχανισμών της πολιτικής γης (ενότητα 2.2.5.2), επιτρέπει στους ιδιοκτήτες των διατηρητέων κτιρίων τη

μεταφορά του δικαιώματος οικοδόμησης επί τμήματος ή του συνόλου του ακινήτου τους σε άλλο μέρος του ίδιου ακινήτου ή ακόμη και σε άλλο ακίνητο της κατοχής τους. Το δικαίωμα δε αυτό, χορηγείται κατόπιν δέσμευσης των ιδιοκτητών για τη συντήρηση και την διατήρηση των εν λόγω κτισμάτων. Κατ' αυτόν τον τρόπο μετριάζεται η οικονομική ζημία που υφίστανται οι ιδιοκτήτες των διατηρητέων κτιρίων, εφόσον αυτοί διατηρούν τη δυνατότητα για την πλήρη εκμετάλλευση του συντελεστή δόμησης του βαρυνόμενου οικοπέδου τους (Σκουρής, 1991, σ. 209).

Παράλληλα, βελτίωση της κατάστασης προσπαθεί να επιφέρει και ο οικιστικός νόμος (Ν. 1337/1983) με το άρθρο 32 που φέρει τον τίτλο “Απαλλοτριώσεις και διαμορφώσεις των παραδοσιακών κτιρίων”. Ειδικότερα, με την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού, για τα κτίρια που χαρακτηρίζονται διατηρητέα βάσει του άρθρου 4 παρ. 2 του Γ.Ο.Κ., καθίσταται δυνατή η απαλλοτρίωσή τους κατά τις κείμενες διατάξεις, χάριν δημόσιας ωφέλειας. Επιπλέον, βάσει της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου, οι ιδιοκτήτες και οι νομείς των συγκεκριμένων κτιρίων οφείλουν να διατηρούν τα αρχιτεκτονικά, καλλιτεχνικά και στατικά στοιχεία τους και σε οποιαδήποτε περίπτωση καταστροφής τους, έχουν υποχρέωση να τα ανακατασκευάζουν κατά τις υποδείξεις της αρμόδιας Επιτροπής Ενάσκησης Αρχιτεκτονικού Ελέγχου. Στις περιπτώσεις δε που οι ιδιοκτήτες ή οι νομείς παραλείπουν αυτή την υποχρέωση, παρέχεται το δικαίωμα στο Δημόσιο ή στον οικείο Ο.Τ.Α. να εκτελεί τις απαραίτητες εργασίες καταλογίζοντας τη σχετική δαπάνη στους πρώτους (Σκουρής, 1991, σ. 209).

Όπως ήταν αναμενόμενο, οι σοβαρές δεσμεύσεις, που προβλέπει το άρθρο 32 του Ν. 1337/1983 για την ιδιοκτησία, απασχόλησαν τη νομολογία του ΣτΕ. Ειδικότερα, ως προς τις διατάξεις του συγκεκριμένου άρθρου, η Ολομέλεια με την Απόφαση 1097/1987 θεωρεί την υποχρέωση της αποκατάστασης των μνημείων στην αρχική τους μορφή σύμφυτη με την έννοια της κρατικής προστασίας των μνημείων και των λοιπών στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς. Επιπλέον, όσον αφορά το κόστος επισκευών ή ανακατασκευών, αυτό, βάσει της ίδιας Απόφασης, πρέπει να βαρύνει τον ιδιοκτήτη ή τον νομέα του ακινήτου μόνο εφόσον δεν υπερβαίνει ένα εύλογο όριο, το οποίο προσδιορίζεται από δικαστή. Αν η εκπλήρωση όμως των επαγόμενων υποχρεώσεων από τον χαρακτηρισμό του ακινήτου ως διατηρητέο, συνεπάγεται κόστος που ξεπερνά το συγκεκριμένο εύλογο όριο, τότε ο ιδιοκτήτης ή ο νομέας του ακινήτου αντλεί απ' ευθείας, από το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος, αξίωση για συμμετοχή του Δημοσίου

ή του οικείου Ο.Τ.Α. στα έξοδα, διότι η διατήρηση αναλλοίωτης της πολιτιστικής κληρονομιάς αφορά άμεσα το κοινωνικό σύνολο (Σκουρής, 1991, σ. 210).

### **3.3.1.3. Παροχή ενισχύσεων από το Κράτος στους ιδιώτες για την βελτίωση και την διατήρηση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών**

Στην Ελλάδα, όπως προαναφέρθηκε, άμεσες κρατικές παρεμβάσεις για την βελτίωση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών δεν έχουν σημειωθεί. Σήμερα, η δραστηριοποίηση του Κράτους προς την κατεύθυνση αυτή εξαντλείται στην εκπόνηση κάποιων έργων ανάπλασης από τη ΔΕΠΟΣ σε προβληματικές περιοχές με παλιό οικιστικό απόθεμα και στην παροχή ορισμένων μορφών δανείων μεγάλης διάρκειας με χαμηλό γενικά επιτόκιο και ευνοϊκούς όρους χορήγησης από τα πιστωτικά ιδρύματα της χώρας και τους στεγαστικούς φορείς, οι οποίοι, κατά κανόνα, απευθύνονται στην ικανοποίηση αυτού του είδους των στεγαστικών αναγκών από χαμηλότερες εισοδηματικές τάξεις. Τα έργα ανάπλασης της ΔΕΠΟΣ και τα δάνεια, που χορηγούνται σήμερα, για την βελτίωση της ποιότητας της κατοικίας παρουσιάζονται αναλυτικά στις παρακάτω ενότητες.

#### ***ι) Αναπλάσεις προβληματικών περιοχών με παλιό οικιστικό απόθεμα από τη ΔΕΠΟΣ***

Στα μέσα της δεκαετίας του '70, απόρροια του γενικότερου αιτήματος για την αναδιάρθρωση των υφιστάμενων στεγαστικών φορέων και τη δημιουργία ενός νέου ενιαίου φορέα, ήταν η ίδρυση της ΔΕΠΟΣ. Συγκεκριμένα, η ΔΕΠΟΣ ιδρύθηκε με το Νόμο 446/1977 σε εφαρμογή του άρθρου 21 παρ. 4 του Συντάγματος του 1975, που προβλέπει ότι "Η απόκτησις κατοικίας υπό των στερουμένων ταύτης ή ανεπαρκώς στεγαζομένων αποτελεί αντικείμενον ειδικής φροντίδος του Κράτους", και συγκροτήθηκε σε Οργανισμό το 1977 (ΔΕΠΟΣ, 1987, σ. 1). Γενικά, η δραστηριότητά της προβλεπόταν ότι θα αφορούσε την οργανωμένη κατασκευή και την προσφορά, σε προσιτές τιμές, κατοικιών ικανοποιητικής στάθμης, ενώ αποδέκτες της ορίστηκαν τα νοικοκυριά μικρού και μεσαίου εισοδήματος όλων των αγροτικών και αστικών περιοχών της χώρας. Επιπλέον, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της εντάχθηκε και η εκπόνηση μελετών και ερευνών πάσης φύσεως σχετικά με οικιστικά θέματα (Αραβαντινός, 1990, σ. 330).

Στόχος του Κράτους με τον Νόμο 446 ήταν η προώθηση της οργανωμένης οικιστικής ανάπτυξης και ανάπλασης και η συστηματική διασύνδεση του πολεοδομικού



και χωροταξικού προγραμματισμού με την παραγωγή και τη διανομή της κατοικίας. Στη συνέχεια, ο Ν. 947/1979 διεύρυνε τους στόχους και το αντικείμενο της ΔΕΠΟΣ προσδίδοντας στην ίδια ευθύνες, όπως η πολεοδομική οργάνωση και ο πολεοδομικός εξοπλισμός νέων οικιστικών περιοχών, η εκτέλεση μελετών και ερευνών για το οικιστικό σύστημα κ.α. Γενικά, οι ευθύνες αυτές, όπως κωδικοποιήθηκαν στα Π.Δ/γμματα 811/1980 και 12/1981, αποσκοπούσαν στην αύξηση της συμβολής του Οργανισμού στην διαμόρφωση της οικιστικής πολιτικής, η οποία προβλεπόταν ότι μπορούσε να επιτευχθεί μέσω αρμόδιων εισηγήσεων και της ανάλογης υποστήριξης από το επιβλέπον Υπουργείο Χωροταξίας. Τέλος, ο Ν. 1337/1983, παράλληλα με την γενικότερη αναμόρφωση του συστήματος οικιστικού σχεδιασμού και προγραμματισμού που επέφερε, κωδικοποίησε και ενίσχυσε τον ήδη διευρυμένο ρόλο της ΔΕΠΟΣ. Πράγματι, ο οικιστικός νόμος ορίζει την ίδια και την Τοπική Αυτοδιοίκηση ως τους βασικούς και τους κατά κανόνα αποκλειστικούς φορείς προώθησης ή/και υλοποίησης της οργανωμένης οικιστικής ανάπτυξης και αναμόρφωσης των περιοχών κατοικίας. Έτσι, η ΔΕΠΟΣ σε συνεργασία με τους τοπικούς φορείς ανέλαβε σημαντικές νέες αρμοδιότητες στρατηγικού προγραμματισμού, εποπτείας και προώθησης σε ένα αρκετά ευρύ πεδίο, τόσο δραστηριοτήτων όσο και αποκεντρωμένων φορέων, στον τομέα της κατοικίας και της οικιστικής ανάπτυξης (ΔΕΠΟΣ, 1987, σ. 1).

Ειδικότερα σήμερα, οι δραστηριότητές της καλύπτουν ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα, το οποίο περιλαμβάνει: αρχιτεκτονικές, τεχνικές, πολεοδομικές και χωροταξικές μελέτες, μελέτες ανάπτυξης και προγραμματισμού, έρευνες και μελέτες πολιτικής, άμεση διαχείριση και υλοποίηση οικιστικών έργων και οικονομική αξιοποίηση του προϊόντος και σχεδιασμό, επίβλεψη και υλοποίηση κατασκευαστικών έργων. Ταυτόχρονα, η ΔΕΠΟΣ έχει τη δυνατότητα, στα πλαίσια των οικιστικών της έργων, να αναπτύξει και λειτουργίες παροχής επιχορηγήσεων σε φορείς ή άτομα, στεγαστικών δανείων καθώς και κοινωνικών επιδοτήσεων κατοικίας. Είναι χαρακτηριστικό δε ότι, επειδή η ίδια δεν αποτελεί από τη φύση της πιστωτικό φορέα, για τις προαναφερόμενες λειτουργίες συνεργάζεται με ειδικούς πιστωτικούς φορείς καθώς και φορείς της Δημόσιας Διοίκησης (ΔΕΠΟΣ, 1987, σ. 2).

Τέλος, σχετικά με τον νομικό χαρακτήρα της ΔΕΠΟΣ, αναφέρεται ότι η ίδια συνιστά Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) και αποτελεί Δημόσια Επιχείρηση, που ανήκει αποκλειστικά στο Ελληνικό Δημόσιο. Επιπλέον, οι πόροι της, κατά το νομικό πλαίσιο, προέρχονται από το προϊόν των δραστηριοτήτων της και από επιχορηγήσεις ή

άλλες μεταβιβάσεις περιουσιακών στοιχείων από το Δημόσιο (σε χρήμα ή σε ακίνητα), ενώ παράλληλα, προβλέπεται η δυνατότητα συμπλήρωσης της χρηματοδότησής της με δάνεια από το πιστωτικό σύστημα και με την έκδοση ομολόγων ή ομολογιακών δανείων. Ωστόσο, η συμβολή των τελευταίων στους συνολικούς της πόρους είναι γενικά περιορισμένη λόγω, αφενός της συνήθους έλλειψης σημαντικών αρχικών κεφαλαίων, και αφετέρου του έντονου κοινωνικού χαρακτήρα του Οργανισμού, που δεν επιτρέπει την γρήγορη συσσώρευση κεφαλαίων με κερδοσκοπικές επιχειρηματικές δραστηριότητες (ΔΕΠΟΣ, 1987, σ. 2).

Στην κατεύθυνση της διατήρησης και της βελτίωσης του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών, η ΔΕΠΟΣ δραστηριοποιείται με την διεξαγωγή προγραμμάτων ανάπλασης σε προβληματικές περιοχές με παλιό οικιστικό απόθεμα. Ως γνωστόν, στις ελληνικές πόλεις, η ανοικοδόμηση των περιοχών με παλιές κατοικίες έχει πραγματοποιηθεί κυρίως από τον ιδιωτικό τομέα, με την κατασκευή μέσου και μικρού μεγέθους πολυκατοικιών. Από την εν λόγω διαδικασία συνήθως έχουν εξαιρεθεί ζώνες, στις οποίες τεχνικοί και ιδιοκτησιακοί λόγοι απέτρεψαν την δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα, ή ακόμη και περιοχές, όπου το εισόδημα και τα χαρακτηριστικά του πληθυσμού και των κατοικιών, δεν επέτρεψαν την ουσιαστική βελτίωση του οικιστικού αποθέματος. Οι συγκεκριμένες περιοχές, οι οποίες αποτελούν γειτονιές, που αναπτύχθηκαν με προγράμματα προσφυγικής κατοικίας στο διάστημα του μεσοπολέμου και των δύο πρώτων μεταπολεμικών δεκαετιών, θεωρούνται “προβληματικές” από την άποψη ότι παρουσιάζουν σημαντικά προβλήματα στις συνθήκες στέγασης και στην ποιότητα των κτιρίων. Τα προβλήματα αυτά σε συνδυασμό με την αδυναμία αντιμετώπισής τους με την ανάληψη ιδιωτικής πρωτοβουλίας καθιστούν τις προσφυγικές γειτονιές, πεδίο εκπόνησης προγραμμάτων ανάπλασης από τη ΔΕΠΟΣ (ΔΕΠΟΣ, 1987, σ. 8).

Τα έργα ανάπλασης του συγκεκριμένου φορέα εμφανίζουν μεγάλη ποικιλία τύπου και μεγέθους. Πράγματι, είναι δυνατόν να αφορούν ολόκληρους συνοικισμούς ή ακόμη και περιορισμένου μεγέθους συγκροτήματα παλαιών πολυκατοικιών. Έτσι, στην πρώτη περίπτωση, προγράμματα ανάπλασης έχουν εφαρμοστεί στην Καισαριανή, στη Θήβα και στη Νίκαια, ενώ στη δεύτερη, σε συγκροτήματα αποκλειστικά στην Αθήνα, και συγκεκριμένα, στον Ταύρο, στην Νέα Φιλαδέλφεια και στα Κουντουριώτικα της Λεωφόρου Αλεξάνδρας. Εδώ, θα μπορούσε να συμπεριληφθεί και το πρόγραμμα στον

προσφυγικό συνοικισμό Λεβαντή στη Θεσσαλονίκη, που όμως δεν προχώρησε σε εφαρμογή (ΔΕΠΟΣ, 1987, σ. 8).

Βασικός στόχος των εν λόγω προγραμμάτων είναι η πλήρης επανεγκατάσταση των οικιστών στις περιοχές παρέμβασης, σε κτίρια, με σαφώς βελτιωμένη ποιότητα και καλύτερους δείκτες στέγασης. Τα κυριότερα προβλήματα, που συναντώνται εδώ, σχετίζονται με το γεγονός ότι στην χώρα μας οι κατοικίες ανήκουν στους ίδιους τους οικιστές και όχι σε απόντες ιδιοκτήτες ή στο Δημόσιο. Έτσι, αφενός τα έργα ανάπλασης καθίστανται ιδιαίτερα δαπανηρά και αφετέρου για την οργάνωσή τους και πολύ περισσότερο για την εφαρμογή τους απαιτείται η συναίνεση των κατοίκων, συχνά δε, και των συγγενών τους (ΔΕΠΟΣ, 1987, σ. 8).

***ii) Δάνεια για την βελτίωση και την διατήρηση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών από τα πιστωτικά ιδρύματα της χώρας.***

Στην Ελλάδα σήμερα, στην κατεύθυνση της διατήρησης και της βελτίωσης του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών δραστηριοποιούνται, εκτός των κρατικών στεγαστικών φορέων, και τα πιστωτικά ιδρύματα. Πράγματι, μέσω αυτών παρέχονται δάνεια για τη βελτίωση της ποιότητας της κατοικίας, μεγάλης διάρκειας, με ευνοϊκούς όρους και χαμηλά επιτόκια. Στη συνέχεια, όπως προαναφέρθηκε, θα γίνει μία παρουσίαση των μορφών των δανείων που παρέχονται από το τραπεζικό σύστημα της χώρας και των σκοπών που εξυπηρετούν. Περισσότερες λεπτομέρειες για τον τρόπο παροχής τους θα παρατεθούν στις ενότητες που αφορούν ίδιων όρων δάνεια των οργανισμών, αλλά για την αγορά και την ανέγερση νέας κατοικίας.

Δάνεια με επιδοτούμενο επιτόκιο από το Ελληνικό Δημόσιο για την αποπεράτωση και την επέκταση ανεπαρκούς πρώτης κύριας κατοικίας, χορηγούν σήμερα η Εθνική Κτηματική Τράπεζα, η Εθνική Στεγαστική Τράπεζα και η Aspis Bank (AB). Βασικά κριτήρια για την παροχή αυτού του είδους της στεγαστικής βοήθειας αποτελούν η οικογενειακή κατάσταση και το δηλωθέν οικογενειακό εισόδημα των δανειοληπτών (Καθημερινή, 9.3.1997).

Επίσης, μέσω του ειδικού μηχανισμού του Στεγαστικού Ταμειυτηρίου, που αξιοποιείται από τα ίδια τραπεζικά ιδρύματα (ΕΚΤΕ, ΕΣΤΕ, ΑΒ), είναι δυνατή η χορήγηση δανείων, εκτός των προαναφερόμενων σκοπών, και για την επισκευή υπάρχοντων κατοικιών. Δικαιούχοι αυτών των δανείων είναι φυσικά μόνο πρόσωπα, τα

οποία αποκτούν το σχετικό δικαίωμα κατόπιν ειδικής διαδικασίας, που περιγράφεται στα πλαίσια της εξέτασης των δανείων για την αγορά και την ανέγερση κατοικίας από τον ίδιο μηχανισμό.

Τέλος, όσον αφορά τα ελεύθερα διαπραγματεύσιμα στεγαστικά δάνεια, αυτών η λήψη είναι δυνατή για όλους τους επιμέρους λόγους της διατήρησης και βελτίωσης του υπάρχοντος αποθέματος κατοικιών (επέκταση, αποπεράτωση, ανακαίνιση, επισκευή, αναπαλαίωση, συντήρηση) από τις τράπεζες ΕΚΤΕ, ΕΣΤΕ, ALPHA ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΙΣΤΕΩΣ, ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ, ΙΟΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ, ASPIS BANK, EUROBANK, ΧΙΟΣ BANK και INTERBANK. Ειδικότερα, τα προγράμματα και οι μορφές των ελεύθερα διαπραγματεύσιμων στεγαστικών δανείων, που χορηγούνται σήμερα από τις προαναφερόμενες τράπεζες, παρουσιάζονται στον Πίνακα 3.1.

### ***iii) Δάνεια Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας για την επισκευή και την αποπεράτωση υφιστάμενων κατοικιών***

Ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας συμπεριλαμβάνεται σ' αυτούς τους στεγαστικούς φορείς, των οποίων η παρέμβαση αφορά την άσκηση κοινωνικής πολιτικής στον τομέα της στέγασης. Στα πλαίσια του συγκεκριμένου φορέα, χορηγούνται στεγαστικά δάνεια για την διευκόλυνση της απόκτησης στέγης από εργατοϋπαλλήλους και συνταξιούχους, που διαθέτουν σχετικά χαμηλότερο εισόδημα και δεν μπορούν, κατόπιν τούτου, να καταφύγουν σε δανεισμό από τις εμπορικές τράπεζες. Ειδικότερα, δικαιούχοι στεγαστικής αρωγής ορίζονται:

- α) όλοι οι εργατοϋπάλληλοι που συνδέονται με τους εργοδότες τους με σχέση εξαρτημένης εργασίας ιδιωτικού δικαίου και καταβάλλουν εισφορά υπέρ ΟΕΚ ως ασφαλισμένοι σε οποιονδήποτε Οργανισμό κύριας ασφάλειας μισθωτών,
- β) οι υπάλληλοι Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου,
- γ) οι υπάλληλοι του ευρύτερου Δημόσιου Τομέα (ΔΕΗ, ΟΤΕ κ.α.), και
- δ) οι συνταξιούχοι των παραπάνω κατηγοριών (ΟΕΚ, 1997).

Αρχικά, τα βασικά κριτήρια για τον προσδιορισμό των κατηγοριών δικαιούχων ήταν ο αριθμός των ημερομισθίων και η οικογενειακή κατάσταση. Ωστόσο, από το 1983 και μετά, πέραν των προαναφερόμενων, τα οποία πρέπει να σημειωθεί ότι εξακολουθούν να αποτελούν τα καθοριστικά κριτήρια, λαμβάνονται υπόψη και το οικογενειακό

εισόδημα καθώς και η ένταξη σε ορισμένες ειδικές κοινωνικές κατηγορίες, όπως τα νέα ζευγάρια ή οι ανύπανδροι με παιδιά (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 24).

Σε γενικές γραμμές, ο προσδιορισμός των δικαιούχων μπορεί να υποστηριχτεί ότι είναι συνεπής ως προς τις πηγές χρηματοδότησης του φορέα, οι οποίες συνίστανται σε εισφορές των εργαζομένων στα ταμεία ασφάλισης (και κυρίως του ΙΚΑ), σε εισφορές των εργοδοτών και σε μία καθαρά συμβολική κρατική επιχορήγηση (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 25).

Εμπειρικές έρευνες έχουν δείξει ότι ο ρόλος των κύριων παροχών του ΟΕΚ (επιδοτούμενα δάνεια και επιδοτούμενες παροχές έτοιμης κατοικίας) είναι στατιστικά περιορισμένος και παρουσιάζει μικρή “εστίαση” στις φτωχότερες ομάδες με, κατά κανόνα, μεγαλύτερες ανάγκες ενίσχυσης, λόγω της μη πρόβλεψης κλιμάκωσής τους σε συνάρτηση με κάποια εισοδηματική κλίμακα. Πράγματι, έχει καθιερωθεί οι δικαιούχοι, που συμμετέχουν στην χρηματοδότηση του Οργανισμού, μέσω των εισφορών στα ταμεία, να έχουν όμοια δικαιώματα, πλην εξαιρετικών περιπτώσεων (πολύτεκνοι, ανάπηροι), και κατόπιν τούτου επιβάλλεται να απολαμβάνουν όμοιες παροχές, οι οποίες μοιράζονται είτε με κλήρωση είτε με λίστα αναμονής (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 306).

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι ο συγκεκριμένος φορέας, εμφανίζοντας όλα τα χαρακτηριστικά ενός, μεγάλης κλίμακας, αυτοχρηματοδοτούμενου συνεταιρισμού της εργατοϋπαλληλικής τάξης, τείνει να αντιμετωπίζεται σήμερα από το Κράτος, ως ο αποκλειστικός φορέας κοινωνικής πολιτικής κατοικίας. Η θεώρηση αυτή, γενικά, προκαλεί δυσκολίες στη διεξαγωγή του έργου του και καθιστά ευρύτατα αποδεκτή την εκφρασμένη πλέον άποψη περί αναμόρφωσης της λογικής των προγραμμάτων του (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 306).

Όσον αφορά τώρα τα στεγαστικά δάνεια που χορηγούνται από τον συγκεκριμένο στεγαστικό φορέα για την επισκευή του υπάρχοντος αποθέματος κατοικιών, τα οποία και ενδιαφέρουν ουσιαστικά εδώ, αυτών το ύψος όπως και το επιτόκιο εξαρτάται από τον αριθμό των προστατευόμενων παιδιών. Η χορήγησή τους αναλυτικά γίνεται με τον τρόπο που υποδεικνύει ο πίνακας που ακολουθεί.

ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΣ	ΠΟΣΟ ΔΑΝΕΙΟΥ	ΕΠΙΤΟΚΙΟ
Άγαμος - Έγγαμος - Έγγαμος με 1 παιδί	2.000.000	5%
Έγγαμος με 2 και 3 παιδιά	2.500.000	3%
Έγγαμος με 4 παιδιά και άνω	3.000.000	1%

Πηγή: ΟΕΚ, 1997.



Βασική προϋπόθεση για την παροχή αυτού του είδους της στεγαστικής αρωγής είναι η προ εικοσαετίας έκδοση της οικοδομικής άδειας του κτίσματος που πρόκειται να επισκευαστεί. Αναφορικά, τέλος, με την εξόφληση των στεγαστικών δανείων του ΟΕΚ για την επισκευή της κατοικίας, αυτή ορίζεται ότι είναι δυνατόν να ολοκληρωθεί σε δεκαπέντε χρόνια (ΟΕΚ, 1997).

Παράλληλα, ο ΟΕΚ για την διατήρηση και την βελτίωση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών παρέχει και στεγαστικά δάνεια μεγάλης διάρκειας (20 χρόνια) για την αποπεράτωση υπαρχόντων κατοικιών. Αυτών το ύψος καθώς και το επιτόκιο, με το οποίο βαρύνονται, εξαρτώνται πάλι από τον αριθμό των προστατευόμενων μελών και χορηγούνται με τον τρόπο που υποδεικνύει ο παρακάτω πίνακας.

ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΣ	ΠΟΣΟ ΔΑΝΕΙΟΥ	ΕΠΙΤΟΚΙΟ
Άγαμος - Έγγαμος χωρίς παιδί	3.000.000	5%
Έγγαμος με 1 παιδί	3.500.000	4%
Έγγαμος με 2 παιδιά	4.000.000	2%
Έγγαμος με 3 παιδιά	4.500.000	2%
Έγγαμος με 4 παιδιά και άνω	6.000.000	1%

Πηγή: ΟΕΚ, 1997.

*iv) Δάνεια για την επέκταση, την αποπεράτωση, την επισκευή και την βελτίωση κατοικιών από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων*

Το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων ιδρύθηκε με το Ν. 1608/1919 και λειτουργεί ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) υπό την εποπτεία του Υπουργού των Οικονομικών. Στα πλαίσια του συγκεκριμένου φορέα, οι δικαιούχοι στεγαστικής αρωγής προσδιορίζονται βάσει κοινωνικών κριτηρίων και ενισχύονται κατόπιν πλήρωσης ορισμένων προϋποθέσεων. Ειδικότερα, στεγαστικά δάνεια χορηγούνται σε δημόσιους υπαλλήλους, εν ενεργεία ή συνταξιούχους, που: α) έχουν συμπληρώσει κάποια χρόνια μόνιμης υπηρεσίας (2 για τους έγγαμους και 5 για τους άγαμους), β) δεν έχουν δικαίωμα κυριότητας ή ισοβίου επικαρπίας ή οικήσεως σε άλλες οικίες ή διαμερίσματα σε πόλη της Ελλάδας άνω των 5.000 κατοίκων και γ) δεν έχουν πάρει άλλο δάνειο, είτε από το ΤΠΔ είτε από τα ΤΤ. Χαρακτηριστικό είναι επίσης ότι η δραστηριότητά του είναι αποκλειστικά δανειοδοτική και όχι και κατασκευαστική (Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, 1997, σ. 35).

Όσον αφορά τη δραστηριοποίησή του στη διατήρηση και τη βελτίωση της ποιότητας του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών, αυτή, συνίσταται σε χορήγηση

δανείων για την αποπεράτωση ημιτελούς κατοικίας και την επέκταση υπάρχουσας, μέχρι το εμβαδόν των 120 τ.μ. Επιπλέον, μέσω του ΤΠΔ είναι δυνατή η δανειοδότηση προκειμένου να επισκευαστούν και να βελτιωθούν κατοικίες αποκλειστικά σε παραμεθόριες περιοχές (ΤΠΔ, 1997, σ. 34).

Οι ειδικοί όροι χορήγησης των συγκεκριμένων δανείων, λόγω της ομοιότητάς τους με αυτούς των δανείων για την αγορά και την κατασκευή νέων κατοικιών από τον ίδιο φορέα, παρουσιάζονται αναλυτικά στην ενότητα που εξετάζονται οι τελευταίες μορφές των δανείων.

#### **3.3.1.4. Παροχή ενισχύσεων από το Κράτος στους ιδιώτες για την αποκατάσταση παραδοσιακών και διατηρητέων κτιρίων**

Όπως προαναφέρθηκε στην ενότητα 3.3.1.2., οι ιδιοκτήτες και οι νομείς διατηρητέων κτιρίων, κατά το Ν. 1337/1983, οφείλουν να διατηρούν τα αρχιτεκτονικά, καλλιτεχνικά και στατικά στοιχεία των εν λόγω κτισμάτων και δεσμεύονται για την ανακατασκευή τους σε οποιαδήποτε περίπτωση καταστροφής τους. Επιπλέον, όσον αφορά το κόστος της ανακατασκευής, αυτό, κατόπιν της σχετικής απόφασης του ΣτΕ, βαρύνει τους ιδιοκτήτες μέχρι ενός ορίου, που καθορίζεται από δικαστήριο, ενώ το υπόλοιπο καλύπτεται με τη συμμετοχή του Δημοσίου ή του οικείου Ο.Τ.Α.

Στις ενισχύσεις που παρέχει το Κράτος για την διευκόλυνση των ιδιοκτητών στην εκπλήρωση της προαναφερόμενης υποχρέωσης, περιλαμβάνονται κυρίως δάνεια μεγάλης διάρκειας, που χορηγούνται με ευνοϊκούς όρους από τα πιστωτικά ιδρύματα της χώρας. Σήμερα στην Ελλάδα, προς αυτή την κατεύθυνση δραστηριοποιείται μόνο η Κτηματική Τράπεζα, η οποία χορηγεί δάνεια με διαπραγματεύσιμο επιτόκιο, ειδικά για την αποκατάσταση παραδοσιακών και διατηρητέων κτιρίων (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 33).

Ειδικότερα, η συγκεκριμένη μορφή δανείων παρέχεται για χρονικό διάστημα μέχρι και 25 χρόνια και επιβαρύνεται με σταθερό επιτόκιο, το οποίο ανέρχεται σε 16%. Επιπλέον, για ποσό ύψους μέχρι και 20.000.000 δρχ. το επιτόκιο επιδοτείται από το Ελληνικό Δημόσιο σε ποσοστό 30%. Αν δε το ακίνητο βρίσκεται σε παραμεθόριο περιοχή, η προηγούμενη επιδότηση ανέρχεται στο 50% του επιτοκίου. Το τελικό επιτόκιο διαμορφώνεται έτσι σε χαμηλά επίπεδα, και συγκεκριμένα, στο 8% για τις παραμεθόριες περιοχές και στο 11,25% για τις υπόλοιπες (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 33).

Αξίζει να σημειωθεί ακόμη ότι, σύμφωνα με το Ν. 1892/1990 “για την παροχή επενδυτικών κινήτρων”, είναι δυνατόν να επιχορηγηθούν οι δαπάνες επισκευής,

ανακαίνισης και μετατροπής διατηρητέων παραδοσιακών οικιών ή κτιρίων σε ξενώνες ή ξενοδοχειακές μονάδες, ανεξάρτητα από το εάν βρίσκονται εντός ή εκτός οικισμών που χαρακτηρίζονται παραδοσιακοί ή διατηρητέοι.

Τέλος, στα πλαίσια των κρατικών ενισχύσεων για την αποκατάσταση των παραδοσιακών και των διατηρητέων κτιρίων μπορούν να συμπεριληφθούν και τα έργα οικιστικής αναβάθμισης και περιβαλλοντικών βελτιώσεων, που διεξάγει η ΔΕΠΟΣ, στα ιστορικά κέντρα των πόλεων, σε διατηρητέους οικισμούς και σε παλιές γειτονιές με αξιόλογο και συχνά διατηρητέο κτιριακό απόθεμα. Η ένταξη των συγκεκριμένων έργων σ' αυτή την κατηγορία τεκμηριώνεται στη βάση του προγραμματισμού τους και της χρηματοδότησής τους από το ΥΠΕΧΩΔΕ. Ειδικότερα, η ΔΕΠΟΣ στις περιπτώσεις αυτές λειτουργεί σε μεγάλο βαθμό ως μελετητικός και κατασκευαστικός φορέας του Δημοσίου για λογαριασμό του εποπτεύοντος Υπουργείου και εκπονεί προγράμματα: α) πεζοδρομήσεων και βελτίωσης της τεχνικής υποδομής και του πολεοδομικού εξοπλισμού των περιοχών επέμβασης και β) κατασκευών και βελτίωσης της ποιότητας ενός αριθμού κτιρίων του Δημοσίου. Παράλληλα, για τα κτίσματα που ανήκουν σε ιδιώτες και προκειμένου να διευκολυνθούν οι ίδιοι στην κάλυψη των δαπανών των απαραίτητων εργασιών συντήρησης και ανακαίνισης, προβλέπεται η διαμόρφωση ενός συστήματος ευνοϊκών δανείων και επιχορηγήσεων (ΔΕΠΟΣ, 1987, σ. 9).

Μέχρι σήμερα τέτοια προγράμματα έχουν υλοποιηθεί στην Αθήνα στις περιοχές της Πλάκας, του Μεταξουργείου, του Θησείου και των Εξαρχείων και στην Θεσσαλονίκη στην περιοχή της Άνω Πόλης (ΔΕΠΟΣ, 1987, σ. 9).

### 3.3.2. Αύξηση του Υφιστάμενου Στεγαστικού Αποθέματος

Η αύξηση του υφιστάμενου στεγαστικού αποθέματος<sup>28</sup>, που επιτυγχάνεται με την κατασκευή νέων κατοικιών από το Κράτος ή τους ιδιώτες, αποτελεί τον δεύτερο βασικό άξονα της πολιτικής κατοικίας. Στις ελληνικές συνθήκες, η κατασκευαστική δραστηριότητα του Δημοσίου, η οποία εκφράζεται μέσα από την ενεργοποίηση των κρατικών στεγαστικών φορέων, στοχεύει στην απόδοση έτοιμων κατοικιών σε συγκεκριμένα κοινωνικά στρώματα, που λόγω του χαμηλού εισοδήματός τους αδυνατούν να καλύψουν αυτοδύναμα τις στεγαστικές τους ανάγκες, και γενικά κρίνεται ανεπαρκής. Για τους ιδιώτες, η οικοδόμηση είναι συνάρτηση μιας σειράς παραγόντων, μεταξύ των οποίων, οι κυριότεροι αφορούν την δυνατότητα εξεύρεσης κατάλληλων και οικονομικά προσιτών οικοπέδων, το στάδιο του νοικοκυριού στον κύκλο ζωής του και τους όρους δανειοδότησης.

Παλαιότερα, η ακολουθούμενη τακτική της παράνομης κατάτμησης και της θεσμοθέτησης υψηλών συντελεστών εκμετάλλευσης της γης, σε συνδυασμό με την στάση ανοχής ή ακόμα και υποστήριξης της Διοίκησης απέναντι σ' αυτά τα θέματα, είχε συμβάλλει στην μείωση του κόστους της γης στο συνολικό κόστος παραγωγής της κατοικίας. Σήμερα όμως, η δυνατότητα εξεύρεσης αφενός κατάλληλου και αφετέρου οικονομικά προσιτού οικοπέδου εμφανίζεται αρκετά περιορισμένη, τουλάχιστον στα αστικά κέντρα, λόγω της υιοθέτησης αυστηρότερων πολεοδομικών μέτρων. Παρ' όλα αυτά, το γεγονός ότι η οικοδόμηση πραγματοποιείται από το μεγαλύτερο μέρος του πληθυσμού πολύ αργότερα από την απόκτηση του οικοπέδου, περιορίζει κάπως τη σημασία του παράγοντα αυτού, και καθιστά δυνατή τη κατασκευή νέων κατοικιών ακόμη και από τα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 84).

Το στάδιο του νοικοκυριού στον κύκλο ζωής του, που εκφράζεται από την ηλικία του αρχηγού, επηρεάζει την απόφαση για οικοδόμηση, μέσω της σύνδεσής του με την

<sup>28</sup> Σημειώνεται ότι, η κατασκευή νέων κατοικιών, στις συνθήκες που ισχύουν σήμερα στη χώρα μας, δεν αποδίδεται εύστοχα από τον όρο "αύξηση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών". Πράγματι, ο όρος αυτός παραπέμπει αφενός σε αύξηση των μονάδων κατοικίας και αφετέρου σε αύξηση της επιφάνειας του συνολικού κατοικήσιμου χώρου. Παλαιότερα, η τακτική της συνεχούς αύξησης των συντελεστών εκμετάλλευσης της γης λειτουργούσε ως κίνητρο για την ανέγερση νέων κατοικιών (αύξηση του συνολικού αριθμού των κατοικιών), ενώ παράλληλα, μέσω της μεγάλης δυνατότητας οικοδομικής εκμετάλλευσης των οικοπέδων που παρείχε, οδηγούσε τελικά στην αύξηση της συνολικής κατοικήσιμης επιφάνειας. Σήμερα όμως, η προαναφερόμενη κατάσταση έχει αλλάξει. Η γενικότερα εκφρασμένη επιθυμία για σταθεροποίηση ή ακόμη και μείωση των συντελεστών εκμετάλλευσης της γης στα αστικά κέντρα και οι προσπάθειες, που καταβάλλονται προς την εν λόγω κατεύθυνση, έχουν ως αποτέλεσμα τη μείωση της επιφάνειας του συνολικού κατοικήσιμου χώρου. Εξάλλου σήμερα, στις περισσότερες περιπτώσεις οι νέες κατοικίες

θέση των απασχολουμένων μελών του στην αγορά εργασίας και κατ' επέκταση την αποταμιευτική και δανειοληπτική ικανότητά τους. Συνήθως, η δυνατότητα των νοικοκυριών να ανταποκριθούν στις δανειακές τους υποχρεώσεις είναι μικρή στην αρχή του κύκλου ζωής τους και αυξάνεται στη συνέχεια καθώς βελτιώνεται η οικονομική τους κατάσταση. Έτσι, η διαπίστωση που γίνεται στα πλαίσια της έρευνας της ΔΕΠΟΣ με τίτλο "Η Στέγαση των Χαμηλών Εισοδημάτων στην Ελλάδα", σχετικά με την επικράτηση της κατασκευής σε ιδιόκτητο οικόπεδο στα νοικοκυριά με αρχηγό ηλικίας 25-55 χρόνων, μπορεί να αποδοθεί στις διευρυμένες οικονομικές δυνατότητες αυτών (ύπαρξη αποταμιεύσεων) και κατόπιν τούτου στην αυξημένη πιστοληπτική ικανότητά τους, στις συγκεκριμένες φάσεις του κύκλου ζωής τους (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 72).

Τέλος, όσον αφορά τους όρους δανειοδότησης, αυτοί, προσδιορίζοντας ουσιαστικά το ποσοστό επιβάρυνσης του οικογενειακού προϋπολογισμού με τις δαπάνες στέγασης, συμβάλλουν καθοριστικά στην απόφαση των νοικοκυριών για τη χρησιμοποίηση του συγκεκριμένου είδους ενίσχυσης, προκειμένου να διευκολυνθούν στην απόκτηση της κατοικίας τους. Στην Ελλάδα, μέχρι και το 1995 τα επιτόκια των δανείων κυμαινόταν από 21% έως και 26%, με αποτέλεσμα αυτοί που προέβαιναν στη λήψη δανείου να είναι κυρίως άτομα υψηλών εισοδηματικών στρωμάτων (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 6). Επιπλέον, υπό τις ισχύουσες τότε συνθήκες, οι καταθέσεις με προθεσμία αποτελούσαν την πιο συμφέρουσα τοποθέτηση των αποταμιεύσεων. Μετά το 1995 όμως, όταν για πρώτη φορά εισάγονται στην αγορά σχετικά φθηνά στεγαστικά δάνεια για την αγορά και την κατασκευή κατοικίας και οι αποδόσεις των κρατικών τίτλων και των καταθέσεων έχουν πέσει ακόμη και κάτω από το 10%, η επένδυση σε κατοικία άρχισε να γίνεται ελκυστική για ένα μεγάλο αριθμό νοικοκυριών. Αυτό τεκμηριώνεται και από το γεγονός ότι οι ιδιωτικές επενδύσεις σε κατοικίες το 1996 παρουσίασαν σημαντική ανάκαμψη (18%) μετά από μία συνεχή πτώση την τελευταία πενταετία.<sup>29</sup> Μάλιστα, η επιβάρυνση των δανείων με επιτόκια που κυμαίνονται από 12% έως και 16%, ο μεγάλος χρόνος αποπληρωμής τους και κυρίως η έκπτωση των τόκων τους από το φορολογητέο εισόδημα των δανειοδοτούμενων, αναμένεται να αποτελέσουν τους σημαντικότερους παράγοντες διαφοροποίησης του υφιστάμενου τρόπου χρηματοδότησης της κατοικίας, ο οποίος συνίσταται κυρίως στην χρησιμοποίηση προσωπικών ή οικογενειακών αποταμιεύσεων (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 6).

---

κατασκευάζονται, όχι σε κενά οικόπεδα, αλλά εις αντικατάστασιν παλαιότερων κτισμάτων, που δεν μπορούν πλέον να χρησιμοποιηθούν για την ικανοποίηση των στεγαστικών αναγκών των νοικοκυριών.



Στις ενότητες που ακολουθούν, περιγράφονται αρχικά οι πολεοδομικές ρυθμίσεις και ο βαθμός συμβολής τους στην διευκόλυνση της οικοδόμησης. Στη συνέχεια, εξετάζεται η κρατική δραστηριότητα στην συγκεκριμένη κατεύθυνση καθώς και τα είδη των ενισχύσεων που παρέχονται στις οικοδομικές επιχειρήσεις και στους ιδιώτες για την αγορά και την κατασκευή νέας κατοικίας.

### 3.3.2.1. Πολεοδομικές ρυθμίσεις

Στην Ελλάδα, η κρατική πολιτική αφενός και το θεσμικό πλαίσιο αφετέρου και κυρίως υπήρξαν οι δύο παράγοντες που ευνόησαν σε σημαντικό βαθμό την ανάπτυξη του κλάδου κατασκευής κατοικιών μεταπολεμικά. Πράγματι, όσον αφορά την αντιμετώπιση του κλάδου από το Κράτος, αυτή, στην εν λόγω περίοδο δεν υπήρξε σχεδόν ποτέ αρνητική. Αντιθέτως μάλιστα, κατά διαστήματα το Κράτος ενθάρρυνε σημαντικά την ιδιωτική οικοδόμηση. Χαρακτηριστικά εδώ μπορεί να αναφερθεί η άμεση κατασκευαστική δραστηριότητα του Δημοσίου στην τριετία 1948-1951 και το ΚΗ΄ ψήφισμα, που μέσω των απαλλαγών από τη φορολογία που προέβλεπε για διάφορες κατηγορίες εισοδημάτων από ακίνητα, συνέβαλε καθοριστικά στην αύξηση της κατασκευής κατοικιών στην δεκαετία του '50 (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 147-148).

Αναφορικά με το θεσμικό πλαίσιο, προκειμένου να διαπιστωθεί ο ενθαρρυντικός ρόλος του στην ανάπτυξη του κλάδου, κρίνεται σκόπιμη η σύντομη παρουσίαση της εξέλιξης ορισμένων από τις κυριότερες πολεοδομικές ρυθμίσεις που περιελάμβανε. Κατ' αρχήν, η ψήφιση του Ν.Δ/γματος της 17.7.1923 "Περί Σχεδίων Πόλεων, Κωμών και Συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών", που αποτέλεσε το κύριο νομοθετικό πλαίσιο του πολεοδομικού σχεδιασμού για μισό περίπου αιώνα, σηματοδότησε την έναρξη άσκησης κρατικού ελέγχου στην εκμετάλλευση της γης από τους ιδιοκτήτες της. Ωστόσο, ο έλεγχος αυτός, πρέπει να ειπωθεί ότι, είναι περισσότερο ποσοτικός, δηλαδή αφορά το οικοδομικό μέγεθος και το σχήμα του οικοδομικού όγκου, ενώ θέματα, όπως η λειτουργική και οργανική συσχέτιση των οικοδομημάτων με τις χρήσεις και τις δραστηριότητες του αστικού χώρου, είναι εκτός του πεδίου του (Αραβαντινός, 1990, σ. 113).

Μετά το τέλος του πολέμου, οι πιέσεις που δημιουργήθηκαν για αύξηση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών από την πληθυσμιακή συγκέντρωση στα μεγάλα

<sup>29</sup> ΤΠΔ, 1997, σ. 11.

αστικά κέντρα της χώρας (πολική αστικοποίηση), εκτονώθηκαν μέσω της ψήφισης του Γ.Ο.Κ. του 1955, ο οποίος έδωσε την λύση, με την καθιέρωση υψηλών συντελεστών δόμησης εντός των Σχεδίων Πόλεως. Επιπλέον, στον εξωαστικό χώρο, που χρησιμοποιήθηκε κυρίως για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων, μία σειρά νόμων, διαταγμάτων και εγκυκλίων επέτρεψε ουσιαστικά, μέσω του παραθύρου του “αγροτεμαχίου”, την νόμιμη οικοπεδοποίηση σε παράνομα πλαίσια, όλης της αγροτικής γης γύρω από τις βιομηχανικές συγκεντρώσεις των μεγάλων αστικών κέντρων (Μπαχαροπούλου, Παπασταματίου, 1977, σ. 98).

Στα μέσα της δεκαετία του '60, όταν δηλαδή εμφανίζονται τα πρώτα συμπτώματα κορεσμού στην αγορά κατοικίας, στην προσπάθεια αναθέρμανσης της οικονομίας, πέραν της δυνατότητας δανειοδότησης από το ΤΠΔ και τα ΤΤ, εντάσσεται και η νέα αύξηση των όρων δόμησης. Συγκεκριμένα, το 1968 τέθηκε σε ισχύ ο Α.Ν. 395, ο οποίος σε συνδυασμό με μία σειρά Β.Δ., συνέβαλε αφενός στην αύξηση των όρων δόμησης στο λεκανοπέδιο της Αθήνας και σε όλη την ελληνική επαρχία και αφετέρου στη μεταφορά της κατασκευαστικής δραστηριότητας από το κορεσμένο κέντρο των αστικών κέντρων στα προάστια και τις επαρχιακές πόλεις (Μπαχαροπούλου, Παπασταματίου, 1977, σ. 100).

Μετά τη μεταπολίτευση, η επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης στα ελληνικά αστικά κέντρα και η διαφαινόμενη τάση για επέκταση των προβλημάτων αυτών και στην επαρχία με την εκβιομηχάνιση και την τουριστική ανάπτυξη, κατέστησε απαραίτητη την αναθεώρηση της μέχρι τότε ακολουθούμενης πολεοδομικής πολιτικής. Έτσι, στη διετία 1978-1979, στα πλαίσια της γενικότερης προσπάθειας για τη δημιουργία ενός συνολικού πλαισίου για το σχεδιασμό του χώρου, με πρωτοβουλία της Υπηρεσίας Οικισμού του Υπουργείου Δημόσιων Έργων διενεργείται μείωση των συντελεστών δόμησης, ενώ παράλληλα με το Ν. 880/1979 ορίζεται μέγιστος συντελεστής δόμησης ανά την Ελλάδα η τιμή 2,4 (Αραβαντινός, 1990, σ. 208-209).

Δυστυχώς η προαναφερόμενη αλλαγή της κρατικής στάσης στην αντιμετώπιση της οικιστικής ανάπτυξης ανακόπηκε τον Μάιο του 1981. Οι κυριότερες αιτίες πρέπει να αναζητηθούν στο γεγονός ότι θίχτηκε το πλέγμα αυτό των συμφερόντων (οικονομικών και πολιτικών) που συνδέεται με τον κυρίαρχο τρόπο παραγωγής και λειτουργίας του αστικού χώρου. Είναι χαρακτηριστικό δε ότι για πολλούς το τέλος της δεκαετίας του '70 αποτελεί καμπή στην οικιστική και πολεοδομική πολιτική της μεταπολεμικής περιόδου (Αραβαντινός, 1990, σ. 290-291).

Κατόπιν των εξελίξεων αυτών, το 1985 ψηφίστηκε ο νέος Γ.Ο.Κ., προς αντικατάσταση αυτού του 1973. Σε μία περίοδο που είχε γίνει συνειδητή η αναγκαιότητα για μείωση του συντελεστή δόμησης και θα περίμενε κανείς να υλοποιηθεί αυτή, τουλάχιστον στους τομείς των πόλεων με ιδιαίτερα υψηλό Σ.Δ., οι διατάξεις του νέου Γ.Ο.Κ. επιτρέπουν ουσιαστικά την προσαύξησή του (Αραβαντινός, 1990, σ. 220).

Γενικά, οι προαναφερόμενες πολεοδομικές ρυθμίσεις, οι οποίες είναι προφανές ότι δεν καλύπτουν όλο το ιστορικό της εξέλιξης της πολεοδομικής νομοθεσίας, σε συνδυασμό με την ανοχή της Διοίκησης απέναντι σ' αυτές, δημιουργούσαν ένα ιδιαίτερα ευνοϊκό πλαίσιο για την ανάπτυξη του κλάδου κατασκευής κατοικιών στην μεταπολεμική περίοδο. Αν ο συγκεκριμένος κλάδος εμφανίζει στη συνέχεια πτώση, αυτή, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αποδοθεί στην ύπαρξη περιοριστικών μέτρων, αλλά θα πρέπει να ειπωθεί περισσότερο ως θέμα καθαρά οικοδομικού κύκλου (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 147-148).

### 3.3.2.2. Κατασκευή και παροχή κατοικιών από το Κράτος

Γενικά, η κατασκευή κατοικιών από το Κράτος και η απόδοσή τους σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες με χαμηλό κατά κανόνα εισόδημα, αποτελεί παρέμβαση στα πλαίσια μιας πολιτικής κοινωνικής κατοικίας. Στην Ελλάδα αυτού του είδους η αντιμετώπιση της κατοικίας υπήρξε και εξακολουθεί να είναι σχεδόν ανύπαρκτη, εφόσον ο μοναδικός από τους στεγαστικούς φορείς, που θα μπορούσε να ειπωθεί ότι, δραστηριοποιείται σ' αυτή την κατεύθυνση, είναι ο ΟΕΚ. Και πάλι ωστόσο, αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι το μεγαλύτερο μέρος των πόρων του συγκεκριμένου Οργανισμού προέρχεται από τις εισφορές των εργαζομένων και όχι από τις κρατικές επιχορηγήσεις, ο χαρακτηρισμός του ίδιου ως φορέα πολιτικής κοινωνικής κατοικίας, αποδεικνύεται λανθασμένος (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 42-44).

Η κατασκευαστική δραστηριότητα του Δημοσίου, η οποία εκφράζεται μέσα από την ενεργοποίηση των κρατικών στεγαστικών φορέων, όπως προαναφέρθηκε, ήταν και παραμένει περιορισμένη. Παλαιότερα, η κατασκευή και παροχή ετοιμών κατοικιών γινόταν από τρεις φορείς, και συγκεκριμένα, από τον Αυτόνομο Οικοδομικό Οργανισμό Αξιοματικών, το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας (στεγαστικά προγράμματα "Πρόσφυγες", "Θεομηνιόπληκτοι", "Λαϊκή Κατοικία") και τον Αυτόνομο Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 33).

Όσον αφορά τον ΑΟΟΑ, αυτός, δεν απευθυνόταν αποκλειστικά σε νοικοκυριά που στερούνταν ιδιόκτητης στέγης και κατόπιν τούτου η κατασκευαστική του δραστηριότητα δεν υπήρξε σημαντική σε σχέση με τους υπόλοιπους φορείς<sup>30</sup>. Πράγματι, δικαιούχοι στεγαστικής αρωγής από τον ΑΟΟΑ οριζόταν εκείνοι, οι οποίοι διέθεταν κατοικία επιφάνειας μέχρι και 80 τ.μ. και αξίας κάτω των 150.000 δρχ. (τιμή 1951), αναγάγοντας έτσι την δράση του συγκεκριμένου φορέα στην βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών των δανειοληπτών περισσότερο. Είναι χαρακτηριστικό δε ότι στη δραστηριότητά του κυριάρχησε η παροχή κατοικίας μόνο κατά την περίοδο 1951-1971 και κυρίως στην περιοχή της πρωτεύουσας, ενώ στη συνέχεια αυτή στράφηκε στη δανειοδότηση (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 27,30,38).

Το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας αποτελεί τον δεύτερο κρατικό στεγαστικό φορέα που θεωρητικά εξακολουθεί να δραστηριοποιείται στην παροχή έτοιμης κατοικίας. Τα προγράμματά του, μπορεί να υποστηριχτεί ότι, αποτελούν μία κατ' εξαίρεση παρέμβαση στον τομέα της στέγασης, εφόσον για τον καθορισμό των δικαιούχων χρησιμοποιούν κριτήρια, που αναφέρονται σε άκρως προβληματικές στεγαστικές συνθήκες και σε κοινωνικοοικονομικά χαρακτηριστικά, που υποδηλώνουν υποβαθμισμένες συνθήκες διαβίωσης. Όσον αφορά δε τον βαθμό υλοποίησής τους, αυτός, στα πλαίσια της έρευνας "Κατοικία και Οικοδομικές Επιχειρήσεις στην Ελλάδα" διαπιστώθηκε ότι ήταν ικανοποιητικός. Ωστόσο, στην ίδια έρευνα διατυπώνονται ορισμένες επιφυλάξεις αναφορικά με την εξυπηρέτηση των στόχων, που είχαν τεθεί αρχικά, από τις προαναφερόμενες υλοποιήσεις και ιδίως μετά τον περιορισμό του προγράμματος "Λαϊκή Κατοικία" σε συγκεκριμένους χώρους παραμεθόριων περιοχών και σε δικαιούχους που διαμένουν σε στέγαστρα ακατάλληλα για κατοικία (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 23,26,30). Σήμερα, αν και είναι γενικώς αποδεκτό ότι ο συγκεκριμένος φορέας υιοθετεί περισσότερο κοινωνικά κριτήρια για τον προσδιορισμό των δικαιούχων του από τον ΟΕΚ (42% των νοικοκυριών, που τους έχει παραχωρηθεί κατοικία από το ΥΥΠ, ανήκουν σε χαμηλά εισοδήματα, έναντι 27% του ΟΕΚ), η σημασία της πολιτικής του στον τομέα της παροχής κατοικίας τείνει να είναι μόνο

<sup>30</sup> Σε μία κατάταξη των στεγαστικών φορέων (περιλαμβανομένου και του ΤΠΔ) ανάλογα με τον αριθμό των αιτήσεων για στεγαστική αρωγή και τον βαθμό ικανοποίησής τους μέχρι και το έτος 1985, που επιχειρείται στα πλαίσια της μελέτης "Κρατική Στεγαστική Πολιτική", είναι χαρακτηριστικό ότι ο ΑΟΟΑ εμφανίζει πολύ χαμηλές επιδόσεις και κατατάσσεται τρίτος στη σειρά, αμέσως πριν το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 31-32).

ιστορική, αφού δεν έχει ουσιαστικά πλέον προγράμματα κατοικίας (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 82).

Στο σύνολο των νοικοκυριών της χώρας, το ποσοστό που αποκτά κατοικία σήμερα με παραχώρηση από στεγαστικό φορέα ανέρχεται σε 3,54% και αφορά κυρίως, όπως άλλωστε ήταν αναμενόμενο, τα χαμηλού εισοδήματος στρώματα (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 82). Οι κατοικίες αυτές προσφέρονται σχεδόν εξ' ολοκλήρου από τον ΟΕΚ, στους οποίους τα προγράμματα, πέραν των επιδοτούμενων δανείων, περιλαμβάνονται και οι επιδοτούμενες παροχές έτοιμης κατοικίας.

Ειδικότερα, τα συγκεκριμένα προγράμματα αρχικά προέβλεπαν την κλήρωση έτοιμων κατοικιών για δικαιούχους με ιδιαίτερα χαμηλά εισοδήματα που δεν είχαν, κατόπιν τούτου, την δυνατότητα εξόφλησης των απαιτούμενων, στις περιπτώσεις σύναψης δανειακής σύμβασης, τοκοχρεολυτικών δόσεων. Στη συνέχεια, και για λόγους διαφάνειας και αποτελεσματικότητας στην εφαρμογή των προγραμμάτων αυτών, αποφασίστηκε η θέσπιση συστήματος μοριοθέτησης για την χορήγηση έτοιμης κατοικίας. Κατά το νέο σύστημα, ο συνδυασμός του ετήσιου οικογενειακού εισοδήματος και του αριθμού των ημερομισθίων είναι αυτός που προσδιορίζει τη σειρά προτεραιότητας των δικαιούχων στην υλοποίηση του σχετικού αιτήματος από τον ΟΕΚ. Χαρακτηριστικό είναι επίσης, ότι μέσω του νέου συστήματος ικανοποιείται πρωτίστως το αίτημα για παροχή έτοιμης κατοικίας από δικαιούχους που προστατεύουν τρία παιδιά. Σήμερα, αυτοί συμμετέχουν στην κατανομή του 40% των χορηγούμενων κατοικιών από τον συγκεκριμένο φορέα (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 40).

Παράλληλα, ειδικά για τους χαμηλόμισθους προβλέπεται η δυνατότητα απόκτησης κατοικίας μέσω ενός ειδικού προγράμματος ενοικιαζόμενης κατοικίας που λειτουργεί στα πλαίσια του ΟΕΚ. Συγκεκριμένα, οι δικαιούχοι του προγράμματος αυτού νοικιάζουν σπίτι που ανήκει στην ιδιοκτησία του ΟΕΚ για 25 χρόνια, με μηνιαίο μίσθωμα που δεν ξεπερνά το 1/500 της αξίας του ακινήτου. Το ύψος του ενοικίου αυξάνεται κατά 5% το χρόνο και μετά το τέλος της 25ετίας η κατοικία περιέρχεται στην πλήρη κυριότητα των δικαιούχων (ΤΕΕ, 1993, σ. 78). Σήμερα η έκταση του συγκεκριμένου προγράμματος είναι πολύ περιορισμένη λόγω ακριβώς του μικρού αριθμού των διαθέσιμων κατοικιών του ΟΕΚ (ΟΕΚ, 1997).

Τέλος, στα πλαίσια της κατασκευής και της παροχής νέων κατοικιών από το Κράτος, ειδική αναφορά κρίνεται ότι θα πρέπει να γίνει στο έργο της ΔΕΠΟΣ. Ο Οργανισμός αυτός, έχοντας αναλάβει τη συμπλήρωση του συστήματος κοινωνικής



κατοικίας και οικιστικής ανάπτυξης, προωθεί προγράμματα νέων οικιστικών αναπτύξεων στην περιφέρεια των πόλεων, σε συνεργασία με τους τοπικούς φορείς. Στόχος των συγκεκριμένων παρεμβάσεων είναι η οργανωμένη παραγωγή νέων κατοικιών και εξοπλισμένης γης (οικόπεδα με υποδομή), που θα διατεθούν με ευνοϊκούς όρους σε νοικοκυριά μικρών αλλά και μεσαίων εισοδημάτων. Μέχρι στιγμής, στην κατηγορία αυτή εντάσσονται το πολύ σημαντικό πρόγραμμα οικιστικής επέκτασης στην Καλαμίτσα της Καβάλας, το οποίο σήμερα βρίσκεται υπό εξέλιξη, και τα μικρότερης έκτασης προγράμματα, στο Κομπίτσι της Κέρκυρας και στην Πολίχνη της Θεσσαλονίκης (ΔΕΠΟΣ, 1987, σ. 3-8).

Όπως και στην περίπτωση των αναπλάσεων προβληματικών περιοχών με παλιό οικιστικό απόθεμα, τα σημαντικότερα προβλήματα που συναντώνται εδώ σχετίζονται με τον υψηλό κατακερματισμό της γης στην περιφέρεια των πόλεων. Πράγματι, το γεγονός ότι η γη στις περιοχές παρέμβασης ανήκει στο μεγαλύτερο μέρος της σε μικροϊδιοκτήτες χαμηλών και μεσαίων εισοδημάτων και σε διάσπαρτους αυθαίρετους οικιστές δημιουργεί δυσκολίες στην συγκέντρωση, στην οικονομική διαχείριση και στην πολεοδόμηση της γης από το συγκεκριμένο κοινωνικό φορέα, αφού η εφαρμογή του μηχανισμού της απαλλοτρίωσης προκαλεί έντονες αντιδράσεις. Συνέπεια αυτού είναι συνήθως τα έργα νέων οικιστικών αναπτύξεων να προχωρούν στις περιοχές στις οποίες υπάρχει κρατική ή δημοτική γη ή ιδιοκτησία συνεταιρισμών (περιπτώσεις Καλαμίτσας Καβάλας και Κομπίτσι Κέρκυρας) (ΔΕΠΟΣ, 1987, σ. 9).

### 3.3.2.3. Ενίσχυση κατασκευαστικών επιχειρήσεων από το Κράτος

Στα πλαίσια του εφοδιασμού του πληθυσμού με κατοικήσιμο χώρο, σημαντική κρίνεται και η ενίσχυση των κατασκευαστικών επιχειρήσεων από το Κράτος. Η παρέμβαση αυτή, η οποία έχει χρησιμοποιηθεί εκτενέστατα σε άλλες χώρες, στην Ελλάδα είναι περιορισμένη.

Γενικά στη χώρα μας, το σύστημα χορήγησης δανείων στον τομέα της κατοικίας χαρακτηρίζεται από έντονη μονομέρεια. Η μονομέρεια αυτή έγκειται κατ' αρχήν στον σχεδόν ολοκληρωτικό προσανατολισμό της χρηματοδότησης στην τελική κατανάλωση. Επιπλέον, αναφορικά με την τελευταία, το σύστημα φαίνεται να υποστηρίζει περισσότερο την απόκτηση ιδιόκτητης στέγης από τα νοικοκυριά, ενώ η ενίσχυση άλλων μορφών ενοίκησης είναι σαφώς έξω από την λογική του (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 188).

Στις συνθήκες αυτές, χαρακτηριστική είναι και η περιορισμένη συμβολή της τραπεζικής χρηματοδότησης στην ενίσχυση των οικοδομικών επιχειρήσεων. Πράγματι, αν και δεν απαγορεύεται πλέον, όπως παλαιότερα, η χρηματοδότησή τους από το πιστωτικό σύστημα, ωστόσο οι όροι δανεισμού είναι τέτοιοι, που καθιστούν μη συμφέρουσα την προσφυγή τους σε τραπεζικό δάνειο (Βήμα, 16.3.1997, σ. 26). Γενικά, άμεση παροχή πιστώσεων προς τις οικοδομικές επιχειρήσεις γίνεται μόνο στα πλαίσια της παροχής έτοιμων κατοικιών από το Δημόσιο, η οποία, όπως έχει διαπιστωθεί, ήταν και εξακολουθεί να είναι περιορισμένη. Έτσι, ενίσχυση των οικοδομικών επιχειρήσεων από το Κράτος έχει πραγματοποιηθεί μέχρι στιγμής στα πλαίσια κατασκευαστικών προγραμμάτων του Δημοσίου, που υλοποιούνται με εργολαβικές αναθέσεις σε ιδιώτες κατασκευαστές (ΟΕΚ, ΕΚ1 ΕΝΕΠΟΛ), ενώ άμεση προώθηση κεφαλαίου στις πρώτες θα μπορούσε να θεωρηθεί και το πρόγραμμα αγοράς ημιτελών διαμερισμάτων του ΟΕΚ (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 188).

#### **3.3.2.4. Παροχή ενισχύσεων από το Κράτος στους ιδιώτες για την αγορά και την κατασκευή νέων κατοικιών**

Στην Ελλάδα, οι επιδοτήσεις που προσφέρονται μέσω του φορολογικού συστήματος αφενός, και τα στεγαστικά δάνεια από τα πιστωτικά ιδρύματα και τους στεγαστικούς φορείς αφετέρου, εξαντλούν σήμερα τις παρεχόμενες κρατικές ενισχύσεις για την διευκόλυνση των ιδιωτών στην απόκτηση της κατοικίας τους.

Οι φορολογικές επιδοτήσεις ειδικότερα, αφορούν την έκπτωση από το φορολογητέο εισόδημα: α) του τεκμαρτού ενοικίου από την χρήση κτίσματος, που αποτελεί την κύρια κατοικία των φορολογουμένων και είναι εμβαδού έως και 150 τ.μ., β) των δαπανών οποιασδήποτε μορφής αγοράς ακινήτου σαν “πρώτη κατοικία”, εμβαδού μέχρι 120 τ.μ. και γ) των τόκων των στεγαστικών δανείων που λαμβάνονται από τις τράπεζες, το ΤΠΔ και τα ΤΓ για την αγορά ή την κατασκευή πρώτης κατοικίας και των χρεών προς το Δημόσιο (υποθήκη, α’ προσημείωση υποθήκης) (Οικονομικός Ταχυδρόμος, 6.2.1997, 13.2.1997). Επίσης, μία άλλη μορφή στεγαστικής ενίσχυσης, που αποτελεί μέρος της γενικότερης φορολογικής πολιτικής και έχει ιδιαίτερη σημασία για τα οικονομικά της κατοικίας, είναι και οι μειωμένες τιμές του Συστήματος Αντικειμενικών Αξιών. Η σκόπιμη διαμόρφωση των τιμών μονάδας του Σ.Α.Α. σε επίπεδα χαμηλότερα από αυτά της πραγματικής κτηματαγοράς, σε συνδυασμό με την πρόσθετη απόκλιση που δημιουργείται λόγω της συνήθους παρέλευσης περίπου δύο χρόνων μέχρι την

αναπροσαρμογή τους, έχει ως αποτέλεσμα η επίσημη αξία τους τελικά να υπολείπεται των πραγματικών κατά 50-60%. Η διάσταση αυτή μεταξύ πραγματικών και επίσημων τιμών μονάδας Σ.Α.Α. αν και στοχεύει στην ενίσχυση της αγοράς κατοικίας και ιδιαίτερα για τα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα, ωστόσο στην περίπτωση της μεταβίβασης ακινήτων φαίνεται κατ' αρχήν να επωφελεί περισσότερο τα ανώτερα εισοδηματικά στρώματα (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 247).

Πρόσφατα, το Υπουργείο Οικονομικών έδωσε στη δημοσιότητα τις νέες αντικειμενικές αξίες των ακινήτων που θα ισχύσουν από 1ης Ιανουαρίου του 1998. Οι αυξήσεις που δόθηκαν στις αντικειμενικές αξίες φθάνουν ως και το 54% σε σχέση με τις τιμές που ορίστηκαν τον Οκτώβριο του 1995 (Βήμα, 28.12.1997). Τα αποτελέσματα των αυξήσεων αυτών για τους φόρους που εξετάζονται στα πλαίσια της συγκεκριμένης μελέτης εκτιμώνται στο κεφάλαιο 5.

Η δεύτερη μορφή κρατικής στεγαστικής ενίσχυσης αφορά, όπως προαναφέρθηκε, την χορήγηση δανείων από τα πιστωτικά ιδρύματα και τους στεγαστικούς φορείς. Κατά την τελευταία διετία, τα μειωμένα επιτόκια με τα οποία βαρύνονται τα συγκεκριμένα δάνεια και ο προβλεπόμενος μεγάλος χρόνος εξόφλησής τους θεωρείται ότι συνέβαλλαν αρκετά στην διευκόλυνση των νοικοκυριών στην αγορά και στην κατασκευή της κατοικίας τους (Καθημερινή, 9.3.1997). Οι όροι χορήγησης των δανείων αυτών εξετάζεται αναλυτικά στις επόμενες ενότητες.

#### ***ι) Στεγαστικά δάνεια για την αγορά και την ανέγερση πρώτης κύριας κατοικίας με επιδοτούμενο επιτόκιο από το Δημόσιο***

Τα επιδοτούμενα δάνεια χορηγούνται, πέραν των περιπτώσεων για την αποπεράτωση και την επέκταση υφιστάμενων κατοικιών, και για την αγορά, πρώτης κύριας κατοικίας καθώς και για την κατασκευή πρώτης κατοικίας σε ιδιόκτητο οικόπεδο. Στην Ελλάδα τέτοιου είδους δάνεια χορηγούνται σήμερα από την ΕΚΤΕ, την ΕΣΤΕ και ΑΒ και το ύψος τους προσδιορίζεται σε σχέση με την οικογενειακή κατάσταση και το δηλωθέν οικογενειακό εισόδημα των δανειοληπτών (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 10).

Δικαιούχοι των επιδοτούμενων δανείων είναι όλα τα φυσικά πρόσωπα που είναι μόνιμα ή κύρια εγκατεστημένα στην Ελλάδα εφόσον πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις. Οι κυριότερες αυτών αφορούν τη μη χορήγηση επιδοτούμενων στεγαστικών δανείων στις περιπτώσεις που: α) υπάρχει ήδη δικαίωμα πλήρους κυριότητας, επικαρπίας, οικήσεως ή

νομής σε άλλο διαμέρισμα ή αστικό οικοδόμημα, που καλύπτει τις στεγαστικές ανάγκες<sup>31</sup> και βρίσκεται σε οικισμό άνω των τριών χιλιάδων κατοίκων ή σε περιοχή, που χαρακτηρίζεται, βάσει νόμου, τουριστική, β) η εμπορική και αντικειμενική αξία της κατοικίας, που πρόκειται να αγοραστεί ή να κτιστεί, ξεπερνά κάποια όρια, τα οποία έχουν προσδιοριστεί βάσει της οικογενειακής κατάστασης των δικαιούχων και κυμαίνονται από 28.000.000 δρχ. έως 38.000.000 δρχ. και γ) το συνολικό ετήσιο δηλωθέν οικογενειακό εισόδημα ξεπερνά κάποια ανώτατα όρια, που προσδιορίζονται βάσει πάλι της οικογενειακής κατάστασης και κυμαίνονται από 4.000.000 δρχ. έως 11.500.000 δρχ. (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 10-11).

Για την ασφάλεια του δανείου επιβάλλεται η εγγραφή α' υποθήκης ή α' προσημείωσης υποθήκης σε ακίνητο, που ανήκει κατά πλήρη κυριότητα στον δανειολήπτη ή σε τρίτο. Το ακίνητο αυτό πρέπει να έχει ανεγερθεί νόμιμα, βάσει άδειας της Αρμόδιας Αρχής και να μην πρόκειται να απαλλοτριωθεί ή να ρυμοτομηθεί. Όσον αφορά δε την αξία του, αυτή προσδιορίζεται από την Τεχνική Υπηρεσία της Τράπεζας (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 11).

Το ύψος του δανείου είναι δυνατόν να φθάσει το 75% της εμπορικής αξίας του υποθηκευμένου ακινήτου, όταν χορηγείται από την ΕΚΤΕ ή την ΕΣΤΕ και το 65% αυτής όταν χορηγείται από την ΑΒ. Στην πρώτη περίπτωση (όταν δηλαδή τα στεγαστικά δάνεια χορηγούνται από την ΕΚΤΕ ή την ΕΣΤΕ) η αποπληρωμή του δανείου μπορεί να γίνει σε διάστημα από 6 μέχρι και 20 χρόνια, ενώ στη δεύτερη από 10 έως και 25 χρόνια. Το επιτόκιο όμως των στεγαστικών δανείων μπορεί να επιδοτείται από το Ελληνικό Δημόσιο μόνο για χρονικό διάστημα ίσο με το 1/2 της συνολικής διάρκειας των δανείων και μέχρι 8 έτη κατά ανώτατο όριο. Η εξόφληση δε του δανείου γίνεται τοκοχρεολυτικά με ισόποσες τριμηνιαίες δόσεις (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 11,13).

Όσον αφορά το επιτόκιο ειδικότερα, αυτό, μπορεί να είναι σταθερό, δηλαδή να παραμένει αμετάβλητο μέχρι την εξόφληση του δανείου, ή κυμαινόμενο, δηλαδή να μειώνεται ή να αυξάνεται κατά τη διάρκεια της αποπληρωμής του δανείου, ανάλογα με την εξέλιξη των τρεχόντων επιτοκίων χορηγήσεων της τράπεζας. Για την τελευταία περίπτωση, σημειώνεται ότι το επιτόκιο παραμένει αμετάβλητο μόνο κατά τον πρώτο χρόνο από την υπογραφή της δανειστικής σύμβασης. Μετά την επιδότηση πάντως, είναι

<sup>31</sup> Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 14 του Ν. 1882/1990, οι στεγαστικές ανάγκες ενός άγαμου ατόμου καλύπτονται με κτίσμα εμβαδού 35 τ.μ. Για τους έγγαμους, βάσει του ίδιου άρθρου, το απαραίτητο εμβαδόν κατοικίας για την κάλυψη των προαναφερόμενων αναγκών ανέρχεται σε 70 τ.μ. και σε 15 τ.μ. για κάθε παιδί (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 10,27).

χαρακτηριστικό ότι το τελικό επιτόκιο (σταθερό και κυμαινόμενο) διαμορφώνεται σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα και κυμαίνεται για τα δάνεια σταθερού επιτοκίου από 8,25% έως 11,75% και για τα δάνεια κυμαινόμενου επιτοκίου, από 9% έως 13% (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 11-12).

Τέλος, τα έξοδα του δανείου τα οποία συνίστανται σε: α) έξοδα της Τράπεζας για το νομικό έλεγχο των τίτλων ιδιοκτησίας και την εκτίμηση του υποθηκευόμενου ακινήτου μετά την υποβολή της αίτησης, β) έξοδα της δανειστικής σύμβασης, γ) έξοδα εγγραφής υποθήκης ή προσημείωσης υποθήκης και δ) έξοδα πυρασφάλειας, βαρύνουν τον δανειολήπτη. Παράλληλα, στα πλαίσια του δανείου ορίζεται η υποχρέωση καταβολής τόκων υπερημερίας στις περιπτώσεις καθυστέρησης της καταβολής της δόσης, όπως και κυρώσεις σε περιπτώσεις ανακριβούς δήλωσης ή στοιχείων από τους δικαιούχους (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 13). Για τα θέματα αυτά όμως δεν θα παρατεθούν περαιτέρω λεπτομέρειες, εφόσον μία τόσο εξειδικευμένη ανάλυση κρίνεται ότι δεν είναι σκόπιμη στα πλαίσια της μελέτης αυτής.

#### *ii) Δάνεια Στεγαστικού Ταμειυτηρίου για την αγορά και την ανέγερση κατοικιών*

Ο θεσμός του Στεγαστικού Ταμειυτηρίου αξιοποιείται από την ΕΚΤΕ, την ΕΣΤΕ και την ΑΒ. Τα επιδοτούμενα δάνεια, που χορηγούνται μέσω του συγκεκριμένου μηχανισμού, αφορούν την αγορά και την ανέγερση νέας κατοικίας καθώς και την αγορά οικοπέδου, με την προϋπόθεση ότι θα προχωρήσει σε αυτό αργότερα ανέγερση κατοικίας (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 26).

Δικαιούχοι των δανείων του Στεγαστικού Ταμειυτηρίου είναι μόνο φυσικά πρόσωπα, τα οποία αποκτούν το σχετικό δικαίωμα κατόπιν της κατάθεσης ενός ποσού και της παρέλευσης τουλάχιστον δύο χρόνων από αυτή. Το δε ύψος του δανείου, δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερο από αυτό της κατάθεσης, όπως έχει διαμορφωθεί με την πάροδο των χρόνων (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 26).

Λόγω της σύνδεσης των καταθέσεων με το τελικό ποσό με το οποίο δανειοδοτούνται οι δικαιούχοι, κρίνεται σκόπιμη η παρουσίαση περισσότερων λεπτομερειών για τις πρώτες. Κατ' αρχήν, οι καταθέσεις πρέπει να είναι μηνιαίες και να πραγματοποιούνται κατά τρόπο τέτοιο, ώστε το διαμορφούμενο ποσό κάθε εξαμήνου να είναι περίπου ίδιου ύψους. Βεβαίως είναι δυνατή και η εξ' αρχής κατάθεση ολόκληρου του ποσού. Σημειώνεται εδώ ότι, καταθέσεις υψηλών ποσών, δυσανάλογων των



τακτικών, που διενεργούνται στο τέλος της προθεσμίας των δύο χρόνων, δεν λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό του ύψους του δανείου. Επίσης, οι τόκοι των καταθέσεων, εφόσον δεν αναλαμβάνονται, ανατοκίζονται ανά εξάμηνο και εκπίπτουν της φορολογίας μόνο υπό την προϋπόθεση ότι χρησιμοποιούνται αποκλειστικά για την εξασφάλιση στεγαστικών δανείων. Όσον αφορά δε τις αναλήψεις, αυτές είναι ελεύθερες, στο μέτρο που δεν ξεπερνούν το 25% των καταθέσεων, ενώ η υπέρβαση αυτού του ορίου ισοδυναμεί με απώλεια του δικαιώματος για ανάληψη στεγαστικού δανείου. Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι το δικαίωμα δανειοδότησης από το Στεγαστικό Ταμειυτήριο διατηρείται για διάστημα ενός χρόνου μετά την ανάληψη του συνόλου ή άνω του 75% των καταθέσεων, εφόσον έχει συμπληρωθεί διετία μέχρι τη στιγμή της ανάληψης (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 26).

Για την εξασφάλιση του δανείου, όπως και στην περίπτωση των προηγούμενων επιδοτούμενων στεγαστικών δανείων, επιβάλλεται η εγγραφή α' υποθήκης ή α' προσημείωσης υποθήκης σε ακίνητο, το οποίο έχει ανεγερθεί νόμιμα βάσει άδειας της Αρμόδιας Αρχής, δεν υπόκειται σε απαλλοτρίωση ή ρυμοτόμηση και ανήκει κατά πλήρη κυριότητα στον δανειολήπτη ή σε τρίτο. Την ευθύνη για τον προσδιορισμό της αγοραίας αξίας του, έχει η Τεχνική Υπηρεσία της Τράπεζας (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 28).

Όσον αφορά το ύψος του δανείου, αυτό προσδιορίζεται, όπως προαναφέρθηκε, σε σχέση με το ύψος των καταθέσεων και των τόκων. Ειδικότερα, ως δάνειο χορηγείται το 100% της κατάθεσης κατόπιν της παρέλευσης δύο χρόνων, το 125% αυτής, μετά την πάροδο τριών χρόνων και το 150% αυτής, μετά την πάροδο τεσσάρων χρόνων. Ανώτατο πάντως ύψος χορηγούμενου δανείου από το Στεγαστικό Ταμειυτήριο είναι το ποσό των 15.000.000 δρχ. Παράλληλα, το παρεχόμενο δάνειο δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση να ξεπερνά το 75% της αγοραίας αξίας του υποθηκευόμενου ακινήτου (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 26).

Το επιτόκιο, που βαρύνει τα δάνεια που χορηγούνται μέσω του συγκεκριμένου μηχανισμού, μπορεί να είναι είτε σταθερό, είτε κυμαινόμενο και διαφέρει ανάλογα με την Τράπεζα από την οποία γίνεται η δανειοληψία. Ειδικότερα, η ΕΚΤΕ παρέχει δάνεια με σταθερό επιτόκιο 13% και κυμαινόμενο 14%, ενώ η ΕΣΤΕ με σταθερό επιτόκιο 13,25% και κυμαινόμενο 14,25%. Η ΑΒ χορηγεί δάνεια με σταθερό επιτόκιο μόνο, το οποίο ανέρχεται σε 14%. Όσον αφορά δε το επιτόκιο που προσφέρεται στις καταθέσεις του Στεγαστικού Ταμειυτηρίου, αυτό, διαφέρει πάλι ανάλογα με την Τράπεζα από την οποία

λαμβάνεται το δάνειο και συγκεκριμένα για την ΕΚΤΕ και την ΕΣΤΕ είναι 10%, ενώ για την ΑΒ 10,25% (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 26).

Το προηγούμενο επιτόκιο επιβάρυνσης των χορηγούμενων δανείων από το Στεγαστικό Ταμειτήριο, επιδοτείται από το Ελληνικό Δημόσιο, βάσει του ΦΕΚ 491/Β/8.7.1991, μόνο εφόσον οι δικαιούχοι πληρούν κάποιες επιπλέον προϋποθέσεις. Οι κυριότερες αυτών αφορούν τη μη επιδότηση του επιτοκίου στις περιπτώσεις που: α) η δανειοδότηση δεν έχει σκοπό την απόκτηση πρώτης κύριας κατοικίας και β) υπάρχει ήδη δικαίωμα πλήρους κυριότητας, επικαρπίας, οικήσεως ή νομής σε άλλο διαμέρισμα ή αστικό οικοδόμημα που καλύπτει τις στεγαστικές ανάγκες σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 14 του Ν. 1882/1990. Στις περιπτώσεις που δεν συντρέχουν οι προηγούμενοι παράγοντες, το επιτόκιο επιδοτείται από το Ελληνικό Δημόσιο με κύρια κριτήρια την περιοχή, που βρίσκεται το ακίνητο, και την οικογενειακή κατάσταση των αιτούντων (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 27). Στον πίνακα που ακολουθεί, παρουσιάζεται η παρεχόμενη επιδότηση επιτοκίου στα δάνεια του Στεγαστικού Ταμειτηρίου, ανάλογα με τα προαναφερόμενα κριτήρια.

ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΑΚΗ ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ	ΠΕΡΙΟΧΗ			
	Α	Β	Γ	Δ
Άγαμος	3,50%	4,50%	5,00%	6,00%
Έγγαμος	4,00%	5,00%	5,50%	6,50%
Έγγαμος με 1 παιδί	5,50%	6,50%	7,00%	8,00%
Έγγαμος με 2 παιδιά	6,00%	7,00%	7,50%	8,50%
Έγγαμος με 3 παιδιά	6,50%	7,50%	8,00%	9,00%
Έγγαμος με 4 παιδιά και άνω	8,00%	9,00%	9,50%	10,50%

Πηγή: Εφημερίδα "Η Καθημερινή", ένθετο: "Οδηγός Στεγαστικών Δανείων", 9.3.1997, σ. 27.

Τέλος, όσον αφορά την διάρκεια εξυπηρέτησης των δανείων, που χορηγούνται από το Στεγαστικό Ταμειτήριο, αυτή, ανέρχεται σε 15 χρόνια (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 27).

### *iii) Στεγαστικά δάνεια με διαπραγματεύσιμο επιτόκιο για την αγορά και την ανέγερση κατοικιών*

Στην Ελλάδα σήμερα, ελεύθερα διαπραγματεύσιμα στεγαστικά δάνεια χορηγούνται από όλες σχεδόν τις εμπορικές και στεγαστικές τράπεζες. Αυτού του είδους τα δάνεια αφορούν την αγορά και την ανέγερση πρώτης αλλά και δεύτερης κατοικίας, ενώ είναι δυνατόν να παρέχονται και για την αγορά οικοπέδων με σκοπό την ανέγερση

κτισμάτων επί αυτών, που προορίζονται για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των αιτούντων (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 32).

Ο ανταγωνισμός, που επικρατεί στο τραπεζικό σύστημα, έχει οδηγήσει τις τράπεζες τελευταία στη δημιουργία πολλών νέων στεγαστικών προϊόντων με ελκυστικά επιτόκια και ευνοϊκούς όρους δανειοδότησης. Πράγματι, ο δανειζόμενος είναι σε θέση να επιλέξει μεταξύ πολλών και ποικίλων κατηγοριών δανείων, όπως π.χ. στεγαστικά δάνεια με σταθερό ή κυμαινόμενο επιτόκιο, δάνεια χαμηλής εκκίνησης κ.α. (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 32).

Τα επιτόκια που επιβάλλονται στα εν λόγω δάνεια, εξαιτίας του τραπεζικού ανταγωνισμού, διαμορφώνονται σε αρκετά χαμηλά επίπεδα. Αξίζει όμως να σημειωθεί ότι, αυτά, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να είναι χαμηλότερα των επιτοκίων που βαρύνουν τα επιδοτούμενα από το Δημόσιο δάνεια πρώτης κατοικίας. Αυτό άλλωστε είναι αναμενόμενο, από τη στιγμή που τα ελεύθερα διαπραγματεύσιμα δάνεια απευθύνονται σε άτομα με κατά κανόνα υψηλό εισόδημα, τα οποία, κατόπιν τούτου, δεν μπορούν να αξιώσουν την παροχή δανείου από τα προαναφερόμενα ειδικά δανειακά προγράμματα (επιδοτούμενα, ΟΕΚ). Χαρακτηριστική είναι τέλος, η επιβάρυνση του επιτοκίου των συγκεκριμένων δανείων με τον Ειδικό Φόρο Τραπεζικών Εργασιών (Ε.Φ.Τ.Ε.) και την εισφορά 1% του Ν. 128<sup>32</sup> (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 32).

Η εξέταση των ελεύθερα διαπραγματεύσιμων στεγαστικών δανείων δεν θα προχωρήσει περισσότερο, λόγω ακριβώς της πληθώρας των κατηγοριών τους και των διαφορετικών ειδικών όρων με τους οποίους παρέχονται. Ενδεικτικά μόνο στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται τα χορηγούμενα, ανά τράπεζα, δάνεια αυτής της μορφής και ο σκοπός που εξυπηρετείται μέσω αυτών.

<sup>32</sup> Τα δάνεια που χορηγούνται αποκλειστικά από τις στεγαστικές τράπεζες δεν επιβαρύνονται με την εισφορά του Ν. 128 (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 32).

Πίνακας 3.1.: Στεγαστικά δάνεια με διαπραγματεύσιμο επιτόκιο κατά φορέα και σκοπό χορήγησης.

ΔΑΝΕΙΑ ΜΕ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΙΜΟ ΕΠΙΤΟΚΙΟ ΑΝΑ ΤΡΑΠΕΖΑ	ΣΚΟΠΟΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΩΝ ΔΑΝΕΙΩΝ ΜΕ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΙΜΟ ΕΠΙΤΟΚΙΟ									
	Αγορά κατοικίας	Ανάγερση κατοικίας	Αγορά οικοπέδου για ανέγερση κατοικίας	Επισκευή κατοικίας	Αποπεράτωση κατοικίας	Ελέκταση κατοικίας	Ανακαίνιση κατοικίας	Αναπαλαίωση κτισμάτων	Ειδικά για τη συντήρηση και τη βελτίωση των κατοικιών	Ειδικά για την αγορά ημιτελούς κατοικίας, διαμερίσματος ή στα σχέδια
<b>ΚΤΗΜΑΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ</b>										
Στεγαστικό δάνειο "ΕΚΤΕ ΣΤΕΓΗ Ι"	✓	✓	✓	✓						
Δάνεια διαπραγματεύσιμου επιτοκίου	✓	✓	✓	✓						
Δάνεια διαπραγματεύσιμου χαμηλού επιτοκίου	✓	✓	✓	✓	✓	✓				
Δάνεια χαμηλής δόσης εκκίνησης	✓	✓	✓	✓						
Δάνεια για αποκατάσταση παραδοσιακών-διατηρητέων							✓			
<b>ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ</b>										
Δάνεια με διαπραγματεύσιμο επιτόκιο	✓	✓			✓					
<b>ΑΙΡΗΝΑ ΤΡΑΠΕΖΑ ΠΙΣΤΕΩΣ</b>										
Στεγαστικά δάνεια ALPHA 800	✓*	✓*	✓*	✓		✓				
Δάνεια κατοικίας με κυμαινόμενο επιτόκιο				✓*		✓*	✓*			
<b>ΕΜΠΟΡΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ</b>										
Στεγαστικά δάνεια με κυμαινόμενο επιτόκιο	✓	✓		✓	✓					
Στεγαστικά δάνεια με επιτόκιο χαμηλής εκκίνησης	✓	✓			✓	✓				
Στεγαστικά δάνεια σταθερού επιτοκίου	✓	✓			✓	✓				
Στεγαστικά δάνεια χωρίς έλεγχο εισοδήματος	✓	✓			✓	✓				
<b>ΙΟΝΙΚΗ ΤΡΑΠΕΖΑ</b>										
Δάνεια με διαπραγματεύσιμο επιτόκιο	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓
<b>ASPIS BANK</b>										
Στεγαστικά δάνεια ASPIS BANK	✓									
15ετή δάνεια σταθερού επιτοκίου για τα πρώτα 5 έτη	✓									
15ετή δάνεια σταθερού επιτοκίου για τα πρώτα 4 έτη	✓									

Πίνακας 3.1. (συνέχεια): Στεγαστικά δάνεια με διαπραγματεύσιμο επιτόκιο κατά φορέα και σκοπό χορήγησης.

ΔΑΝΕΙΑ ΜΕ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΙΜΟ ΕΠΙΤΟΚΙΟ ΑΝΑ ΤΡΑΠΕΖΑ	ΣΚΟΠΟΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΤΩΝ ΣΤΕΓΑΣΤΙΚΩΝ ΔΑΝΕΙΩΝ ΜΕ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΙΜΟ ΕΠΙΤΟΚΙΟ									
	Αγορά κατοικίας	Ανέγερση κατοικίας	Αγορά οικοπέδου για ανέγερση κατοικίας	Επισκευή κατοικίας	Διαπερατώση κατοικίας	Ελέκταση κατοικίας	Ανακαίνιση κατοικίας	Αγαλαλάωση κτισμάτων	Ειδικά για τη συντήρηση και τη βελτίωση των κατοικιών	Ειδικά για την αγορά ημιτελούς κατοικίας, διαμερίσματος ή σταθμά
Δάνεια χαμηλής εκκίνησης	✓									
<b>EUROBANK</b>										
Ευгодάνειο Κατοικίας σταθερού επιτοκίου για τα πρώτα 5 έτη	✓*	✓*	✓*							
Ευгодάνειο Κατοικίας σταθερού επιτοκίου για τα πρώτα 2,5 έτη	✓*	✓*	✓*							
Ευгодάνειο Κατοικίας μεταβλητού επιτοκίου	✓*	✓*	✓*							
Ευгодάνειο Κατοικίας χαμηλής εκκίνησης	✓*	✓*	✓*							
Ευгодάνειο Επισκευής σταθερού επιτοκίου για τα πρώτα 5 έτη				✓*			✓*			
Ευгодάνειο Επισκευής σταθερού επιτοκίου για τα πρώτα 2,5 έτη				✓*			✓*			
Ευгодάνειο Επισκευής μεταβλητού επιτοκίου				✓*			✓*			
Ευгодάνειο Επισκευής χαμηλής εκκίνησης				✓*			✓*			
<b>ΧΙΟΣ BANK</b>										
ΧΙΟΣ ΣΤΕΓΗ	✓*	✓*	✓*				✓*			
<b>INTERBANK</b>										
Δάνειο με κυμαινόμενο επιτόκιο	✓		✓	✓	✓					
Δάνειο με σταθερό επιτόκιο	✓		✓	✓	✓					
Δάνεια σταθερής περιόδου για 1 χρόνο	✓		✓	✓	✓					
Δάνεια σταθερής περιόδου για 2,5 χρόνια	✓		✓	✓	✓					
Δάνεια σταθερής περιόδου για 4 χρόνια	✓		✓	✓	✓					
Δάνεια χαμηλής εκκίνησης για 3 χρόνια	✓		✓	✓	✓					
Δάνεια χαμηλής εκκίνησης για 5 χρόνια	✓		✓	✓	✓					

Σημείωση: η ύπαρξη αστερίσκου υποδηλώνει τη χορήγηση των δανείων και για δεύτερη κατοικία.

ΠΗΓΗ: Εφημερίδα "Η Καθημερινή", ένθετο "Οδηγός Στεγαστικών Δανείων", 9.3.1997.



**iv) Στεγαστικά δάνεια Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας για την αγορά και την ανέγερση κατοικιών**

Όπως προαναφέρθηκε, τα στεγαστικά δάνεια του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας απευθύνονται σε συγκεκριμένες κοινωνικοοικονομικές κατηγορίες, που δεν μπορούν, κατά κανόνα, να καταφύγουν σε δανεισμό από τις εμπορικές τράπεζες, λόγω του χαμηλού εισοδήματός τους.

Ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας, πέραν των δανείων για την επισκευή του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών, χορηγεί και δάνεια για την αγορά ή την ανέγερση νέας κατοικίας, βάσει του ετήσιου οικογενειακού εισοδήματος των δικαιούχων. Ειδικότερα, με κριτήριο το ετήσιο καθαρό εισόδημα, οι τελευταίοι κατατάσσονται σε προγράμματα, που λειτουργούν στα πλαίσια του συγκεκριμένου στεγαστικού φορέα, και τα οποία είναι:

**α) Το πρόγραμμα Ειδικού Στεγαστικού Ανακυκλούμενου Κεφαλαίου (Ε.Σ.Α.Κ.)**

Το πρόγραμμα Ε.Σ.Α.Κ., που λειτουργεί από το 1990, χορηγεί δάνεια από στεγαστικά κεφάλαια του ΟΕΚ σε δικαιούχους με πολύ χαμηλό εισόδημα. Συγκεκριμένα, τα δάνεια του προγράμματος Ε.Σ.Α.Κ. απευθύνονται σε άγαμους, έγγαμους και έγγαμους που προστατεύουν μέχρι και δύο παιδιά με ετήσιο καθαρό οικογενειακό εισόδημα που κυμαίνεται από 2.200.000 δρχ. έως 3.500.000 δρχ. και σε έγγαμους που προστατεύουν τρία παιδιά και έχουν εισόδημα μέχρι και 4.000.000 δρχ. (ΟΕΚ, 1997).

Το ποσό του δανείου καθώς και το επιτόκιο, που επιβάλλεται σ' αυτό, εξαρτώνται από τον αριθμό των προστατευόμενων παιδιών και χορηγούνται κατά τον τρόπο που υποδεικνύει ο παρακάτω πίνακας.

ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΣ	ΠΟΣΟ ΔΑΝΕΙΟΥ	ΕΠΙΤΟΚΙΟ
Άγαμος-Έγγαμος χωρίς παιδιά	7.000.000	8%
Έγγαμος με 1 παιδί	8.500.000	6%
Έγγαμος με 2 παιδιά	10.000.000	4%
Έγγαμος με 3 παιδιά	12.000.000	2%

Πηγή: Εφημερίδα "Η Καθημερινή", ένθετο "Οδηγός Στεγαστικών Δανείων", 9.3.1997, σ. 21.

Για τους δικαιούχους που έχουν υπό την προστασία τους μέλος με μόνιμη αναπηρία ποσοστού άνω του 67% ορίζεται ότι κατατάσσονται στην αμέσως επόμενη κατηγορία δανειοδότησης του παραπάνω πίνακα (ΟΕΚ, 1997).

Τέλος, σημειώνεται ότι ο χρόνος αποπληρωμής των συγκεκριμένων δανείων μπορεί να φθάσει μέχρι και τα 25 έτη (ΟΕΚ, 1997).

*β) Το πρόγραμμα “Επιδότησης Επιτοκίου”*

Οι δικαιούχοι με ετήσιο καθαρό οικογενειακό εισόδημα που υπερβαίνει τα καθοριζόμενα όρια εισοδήματος της προηγούμενης περίπτωσης, εντάσσονται στο πρόγραμμα “Επιδότησης Επιτοκίου” από στεγαστικά κεφάλαια των τραπεζών, το οποίο άρχισε να λειτουργεί το 1994.

Για τον προσδιορισμό του ύψους του δανείου χρησιμοποιείται ειδική διαδικασία. Ειδικότερα, στα δάνεια με κυμαινόμενο επιτόκιο, τα πρώτα τέσσερα εκατομμύρια του εισοδήματος πολλαπλασιάζονται με συντελεστή 2,941005 και το υπόλοιπο, μέχρι και το ποσό των 11.500.000 δρχ., με συντελεστή 1,764602. Στη συνέχεια τα δύο γινόμενα προστίθενται και προσδιορίζεται το ύψος του δανείου, που πρέπει να χορηγηθεί, το οποίο όμως δεν πρέπει να υπερβαίνει το 75% της εμπορικής αξίας του ακινήτου που πρόκειται να αγοραστεί ή να κτιστεί. Το επιτόκιο, που επιβάλλεται στο χορηγούμενο δάνειο, εκτός από κυμαινόμενο μπορεί να είναι και σταθερό, και σε κάθε περίπτωση, το ύψος του εξαρτάται από την σύνθεση της οικογένειας (ΟΕΚ, 1997).

Τα στεγαστικά δάνεια, που χορηγούνται σ’ αυτές τις περιπτώσεις από το ΟΕΚ, είναι διπλοεπιδοτούμενα και καταλήγουν κατ’ αυτόν τον τρόπο στην τελική διαμόρφωση των επιτοκίων σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα. Πράγματι, στα πλαίσια του συγκεκριμένου προγράμματος, το επιτόκιο των δανείων επιδοτείται από το Ελληνικό Δημόσιο για 7,5 χρόνια και παράλληλα και επιπλέον και από τον ΟΕΚ για εννέα χρόνια (δηλαδή για 1,5 χρόνο παραπάνω από το Δημόσιο). Όσον αφορά δε το ποσό της επιδότησης του ΟΕΚ, αυτό κυμαίνεται από 21% έως 27% επί του εκάστοτε ισχύοντος επιτοκίου των τραπεζών (ΟΕΚ, 1997).

Το διάστημα εξόφλησης των δανείων, τέλος, αν και είναι σχετικά μεγάλο (15 χρόνια), ωστόσο είναι μικρότερο από αυτό που ορίζεται για τα δάνεια του προγράμματος Ε.Σ.Α.Κ. (ΟΕΚ, 1997).

*ν) Στεγαστικά δάνεια για την αγορά και την ανέγερση κατοικιών από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων*

Στεγαστικά δάνεια για την αγορά και την ανέγερση πρώτης κατοικίας, εμβαδού μέχρι και 120 τ.μ., καθώς και για την αγορά οικοπέδου και την ανέγερση κατοικίας επ’

αυτού, χορηγεί και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων<sup>33</sup>. Το ύψος των συγκεκριμένων δανείων, που έχουν μεγάλη διάρκεια (30 χρόνια), καθορίζεται κάθε φορά από το Δ.Σ. του Ταμείου και σήμερα ανέρχεται σε ποσό: α) 10.000.000 δρχ. για ένα δικαιούχο υπάλληλο, β) 15.000.000 δρχ. για ζευγάρι δικαιούχων και γ) 20.000.000 δρχ. για ζευγάρι δικαιούχων υπαλλήλων σε παραμεθόριες περιοχές. Το επιτόκιο με το οποίο βαρύνονται δε, διαμορφώνεται σε χαμηλά επίπεδα και κυμαίνεται σήμερα από 8% έως και 10%, ανάλογα με την περιοχή στην οποία βρίσκεται το ακίνητο (Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, 1997, σ. 34-36).

Επιπλέον, για την ασφάλεια του δανείου επιβάλλεται η εκχώρηση, από τις μηνιαίες αποδοχές των υπαλλήλων, του ποσού της τοκοχρεολυτικής δόσης, καθώς και η εγγραφή πρώτης υποθήκης επί του ακινήτου, που αποκτάται από τον δανειζόμενο<sup>34</sup> (Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, 1997, σ. 36).

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι, οι δανειολήπτες επιβαρύνονται και με κάποια επιπλέον έξοδα του δανείου, τα οποία συνίστανται σε: α) αμοιβή μηχανικού για την σύνταξη της έκθεσης εκτίμησης, β) έξοδα συγκέντρωσης των τίτλων ιδιοκτησίας, γ) συμβολαιογραφικά έξοδα για την κατάρτιση του δανειστικού συμβολαίου και την εγγραφή υποθήκης, δ) έξοδα ελέγχου των τίτλων από τον φορέα και ε) αμοιβή του υποθηκοφύλακα για την εγγραφή της υποθήκης (Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων, 1997, σ. 8).

<sup>33</sup> Στις περιπτώσεις χορήγησης δανείων για την αγορά οικοπέδου και την ανέγερση επ' αυτού κατοικίας, για την αγορά του οικοπέδου ειδικά, μπορεί να χρησιμοποιηθεί μόνο το 1/4 του ποσού του δανείου. Το υπόλοιπο πρέπει να διατεθεί για την ανέγερση κατοικίας (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 47).

<sup>34</sup> Κατά περίπτωση, και δεύτερης υποθήκης επί του ακινήτου που αποκτά ο δανειολήπτης (Καθημερινή, 9.3.1997, σ. 47-48).

### 3.3.3. Πολιτική Ενοικίων

#### 3.3.3.1. Η πολιτική ενοικίων στην Ελλάδα κατά τη μεταπολεμική περίοδο

Στην Ελλάδα, η πολιτική ενοικίων, κατά το μεγαλύτερο μέρος της μεταπολεμικής περιόδου, χαρακτηρίζεται από την αποφυγή κρατικών ρυθμίσεων και παρεμβάσεων στην διαμόρφωση του ύψους των μισθωμάτων. Διοικητικός έλεγχος στα μισθώματα των ενοικιαζόμενων κατοικιών ασκήθηκε σε δύο περιπτώσεις: α) στην αμέσως μεταπολεμική εποχή και β) στο διάστημα από το 1978 έως και το 1988-1989 (Οικονόμου, 1987, σ. 112).

Στην περίοδο αμέσως μετά την απελευθέρωση, η επιβολή του ενοικιοστασίου με τον Α.Ν. 225/1945, χρησιμοποιήθηκε προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι έντονες στεγαστικές ανάγκες της εποχής. Βασικό χαρακτηριστικό του ενοικιοστασίου ήταν ότι αφορούσε μόνο τις κατοικίες, που είχαν μισθωθεί πριν τον Ιανουάριο του 1945, ενώ το ενοίκιο των νέων κατοικιών δεν επηρεαζόταν από την εφαρμογή του μέτρου. Κατ' αυτόν τον τρόπο κατέστη δυνατή η αποφυγή κερδοσκοπικών ανατιμήσεων στα παλιά μισθώματα, που θα μπορούσε να δημιουργηθούν σε διαφορετική περίπτωση, λόγω της ανισορροπίας προσφοράς και ζήτησης στην αγορά κατοικίας. Παράλληλα όμως, η επιβολή του ενοικιοστασίου, σε συνδυασμό με την ύπαρξη στενοτήτων στην αγορά, είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση των μισθωμάτων στις νέες κατοικίες. Συνέπεια όλων των προηγούμενων ήταν η επιτάχυνση της ανανέωσης του υπάρχοντος στεγαστικού αποθέματος, και κατόπιν αυτού, η ανάπτυξη της οικοδομικής δραστηριότητας. Πράγματι, στις συνθήκες της περιόδου αυτής, η κατεδάφιση των παλαιών κτισμάτων και η ανέγερση νέων, με σκοπό την επίτευξη ελεύθερου μισθώματος, λειτουργούσε ως ισχυρό κίνητρο προς την κατεύθυνση αυτή (Οικονόμου, 1987, σ. 113).

Στη συνέχεια και μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '70, ακολουθήθηκε μία φιλελεύθερη πολιτική με κύριο χαρακτηριστικό την διαμόρφωση των μισθωμάτων χωρίς διοικητικές παρεμβάσεις. Στο διάστημα αναφοράς, οι αποδόσεις των επενδύσεων σε ενοικιαζόμενες κατοικίες ήταν ικανοποιητικές, ενώ παράλληλα και έμμεσα ενισχύθηκε και η αγορά ιδιόκτητων κατοικιών. Πράγματι, η ανάθεση του καθορισμού του ύψους των ενοικίων στις δυνάμεις της αγοράς, λειτούργησε μειωτικά στην διαφορά μεταξύ του τεκμαρτού κόστους της ιδιοκατοίκησης και του ενοικίου ισοδύναμης κατοικίας, προσδιορίζοντας έτσι το σημείο ισορροπίας ανάμεσά τους σε μία τέτοια θέση, που καθιστούσε ελκυστική και την πρώτη. Ταυτόχρονα, μέσω της αύξησης της ζήτησης κατοικίας, είτε για ενοικίαση είτε για ιδιοκατοίκηση, η πολιτική ελεύθερης διαμόρφωσης

των ενοικίων τροφοδοτούσε και την ανάπτυξη του κλάδου κατασκευής κατοικιών. Η τελευταία, σε συνδυασμό με το γενικότερο ευνοϊκό κλίμα της εποχής, το οποίο όπως προαναφέρθηκε στην ενότητα 3.2., χαρακτηριζόταν από την καθήλωση του κόστους κατασκευής σε χαμηλά επίπεδα, την αύξηση των ιδιωτικών εισοδημάτων και την διαθεσιμότητα χρηματοδοτικών πόρων, κατέστησε δυνατή την αύξηση της προσφοράς και την αποφυγή, αφενός στενοτήτων στην αγορά και αφετέρου του υπερβολικού κόστους στέγασης (Οικονόμου, 1987, σ. 113-114).

Η ακολουθούμενη τακτική της ελεύθερης διαμόρφωσης των μισθωμάτων ανακόπηκε τον Αύγουστο του 1978. Αν η επιβολή ενοικιοστασίου, στην περίοδο αμέσως μετά την απελευθέρωση, υπήρξε η απάντηση σε μία κατάσταση “έκτακτης ανάγκης”, η έναρξη διοικητικών ελέγχων στην διαμόρφωση του ύψους των ενοικίων το 1978, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να ενταχθεί στην ίδια λογική. Πράγματι, η εξέλιξη του ποσοστού των κενών κατοικιών, που αποτελεί τον καταλληλότερο δείκτη διεθνώς για την εξαγωγή συμπερασμάτων όσον αφορά τον βαθμό χρήσης του υπάρχοντος αποθέματος κατοικιών και κατ’ επέκταση την ύπαρξη ανισορροπιών στην αγορά (1951: 8,8%, 1961: 14,6%, 1971: 18,5, 1975: 22%)<sup>35</sup>, δεν αιτιολογεί την απόφαση αυτή της διοίκησης. Επιπλέον, η ερμηνεία της εφαρμογής των συγκεκριμένων μέτρων δεν μπορεί να αναζητηθεί σε μία προσπάθεια, από την πλευρά του Κράτους, για αποτροπή μονοπωλιακών κερδών, εφόσον η ιδιοκτησία ενοικιαζόμενων κατοικιών στην Ελλάδα, ως γνωστόν, χαρακτηρίζεται αφενός από έντονο κατακερματισμό και αφετέρου από την “δημοκρατική” δομή της, δηλαδή από την διάχυσή της σε όλα τα κυρίαρχα κοινωνικά στρώματα (Οικονόμου, 1987, σ. 114-116).

Αν, κατόπιν των προαναφερόμενων, η επιβολή των διοικητικών ελέγχων στα μισθώματα των ενοικιαζόμενων κατοικιών το 1978, παραμένει ανεξήγητη, οι επιπτώσεις τους στην αγορά κατοικίας μπορούν να κατανοηθούν μέσα από τη συσχέτιση του ρυθμού εξέλιξης των αυξήσεων των μισθωμάτων με αυτούς του πληθωρισμού. Το γεγονός ότι οι αυξήσεις στα ενοίκια εξελισσόταν προηγούμενα και εξακολούθησαν, μέσω του εφαρμοζόμενου ελέγχου, να εξελίσσονται με μέσο ετήσιο ρυθμό χαμηλότερο από αυτόν του πληθωρισμού, συνέβαλε καθοριστικά στην ταχύτατη απαξίωση των κεφαλαίων, που επενδύονταν σε κατοικίες. Οι αρνητικές επιπτώσεις της τελευταίας, εμφανίστηκαν κατ’ αρχήν στην οικοδομική δραστηριότητα, ενώ για τα ενοίκια ετεροχρονίστηκαν, λόγω της ύπαρξης ενός σημαντικού πλεονασματικού αποθέματος κατοικιών. Τελικά όμως η



εμφάνιση αυτών και στα ενοίκια ήταν καθαρά θέμα χρόνου, αφού το καλοκαίρι του 1985 παρατηρήθηκε “έκρηξη” στα μισθώματα (Οικονόμου, 1987, σ. 117-118).

Εξάλλου, η γρήγορη αύξηση του γενικού πληθωρισμού και οι εντεινόμενες πιέσεις για αύξηση των αμοιβών εργασίας, φαίνεται να ερμηνεύουν και την έναρξη των διοικητικών ελέγχων στα ενοίκια. Ο τομέας της κατοικίας δηλαδή, λόγω της συμβολής του στη διαμόρφωση του ύψους των μισθών, χρησιμοποιήθηκε για ακόμη μία φορά για την εξυπηρέτηση γενικότερων οικονομικών στόχων. Με το συγκεκριμένο μέτρο επιτυγχάνονταν επιβράδυνση της εξέλιξης του γενικού πληθωρισμού, αφού μειωνόταν κατ’ αυτόν τον τρόπο μία από τις βασικές συνιστώσες του, οι στεγαστικές δαπάνες. Αυτές επιλέχτηκαν λόγω των δύο βασικών χαρακτηριστικών τους: α) της υψηλής συμμετοχής τους στους οικογενειακούς προϋπολογισμούς και β) του σημαντικού ρόλου τους στη διαμόρφωση των μισθών (Οικονόμου, 1987, σ. 118-119).

Γενικά, ο έλεγχος των ενοικίων, πέραν των επιπτώσεών του στην κατασκευαστική δραστηριότητα, επέφερε αλλαγές και στη σχέση ανάμεσα στους ιδιοκτήτες και τους ενοικιαστές. Η σχέση αυτή, γενικά, τοποθετείται στη σφαίρα της ανταλλαγής και δεν μπορεί κατ’ αρχήν να έχει χαρακτήρα εκμετάλλευσης. Είναι γεγονός ότι, εκμετάλλευση των ενοικιαστών από τους ιδιοκτήτες σε περιόδους ελέγχου των μισθωμάτων δεν υφίσταται, εφόσον αυτά διαμορφώνονται σε χαμηλά επίπεδα. Στην περίπτωση όμως που οι ενοικιαστές είναι μισθωτοί, το προαναφερόμενο δεν ισχύει, αφού η μείωση των στεγαστικών δαπανών, που αποτελούν καθοριστικό παράγοντα για τη διαμόρφωση των μισθών τους, συνεπάγεται και αντίστοιχη μείωση στο ύψος των τελευταίων. Επιπλέον και μακροπρόθεσμα, για τους ίδιους, ο έλεγχος στα ενοίκια έχει δύο ακόμη αρνητικές συνέπειες: α) δημιουργούνται φαινόμενα παραοικονομίας και μαύρης αγοράς, που διαμορφώνουν τα μισθώματα σε επίπεδα ανώτερα αυτών, στα οποία θα κατέληγε η ελεύθερη αγορά και β) η μείωση της απόδοσης των επενδύσεων σε κατοικίες προς ενοικίαση λειτουργεί ανασταλτικά στην κατασκευαστική δραστηριότητα και έχει αρνητικές συνέπειες στην ποιότητα του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών. Το τελευταίο δικαιολογείται βάσει της επιδίωξης των ιδιοκτητών ενοικιαζόμενων κατοικιών, για αντιστάθμιση της μείωσης της απόδοσης των ακινήτων τους, που συντελείται με τους εφαρμοζόμενους ελέγχους, μέσω της εντατικότερης χρήσης του ήδη επενδεδυμένου κεφαλαίου (Οικονόμου, 1987, σ. 119-121).

<sup>35</sup> Οικονόμου, 1987, σ. 116.

Πρέπει ακόμη να αναφερθεί ότι, μέσω της επιβολής διοικητικών ελέγχων στα μισθώματα των ενοικιαζόμενων κατοικιών και των αρνητικών συνεπειών της τελευταίας στην κατασκευαστική δραστηριότητα, η στεγαστική πολιτική ήρθε για πρώτη φορά σε αντίθεση με τον ρόλο της στην ανασυγκρότηση των ιδιωτικών μεσοστρωμάτων. Αυτό υπήρξε το αποτέλεσμα δύο παράλληλων διαδικασιών μετασχηματισμού της ελληνικής κοινωνίας. Κατ' αρχήν, τα μεσαία στρώματα που αναπτύχθηκαν με άξονα την οικοδομική δραστηριότητα, είχαν ήδη αρχίσει να χάνουν έδαφος (πριν ακόμα από το 1974), προς όφελος νέων μεσοστρωμάτων, με άξονα αναπαραγωγής το Κράτος. Επιπλέον, η αυξανόμενη δυσκολία πρόσβασης στην ιδιοκτησία κατοικίας και η εμφάνιση νέων μορφών κοινωνικής εξασφάλισης είχαν ως συνέπεια την απώλεια του "αυτασφαλιστικού" χαρακτήρα της πρώτης. Το αποτέλεσμα των δύο προηγούμενων διαδικασιών ήταν η ανάπτυξη των κρατικοδίαιτων στρωμάτων, στα οποία ενσωματωνόταν τα παλαιά "οικοδομικά" στρώματα ανάλογα με την δυνατότητα προσαρμογής τους στις νέες συνθήκες της εποχής (Οικονόμου, 1987, σ. 122).

Έτσι, άρχισε από το 1987 ακόμα να γίνεται αντιληπτό ότι η επιβολή διοικητικών μέτρων για τον έλεγχο της εξέλιξης του ύψους των μισθωμάτων, μπορεί να έχει θετικά αποτελέσματα μόνο βραχυπρόθεσμα, διότι μακροπρόθεσμα, συντελεί αφενός στη μείωση της προσφοράς νέων κατοικιών και κατ' επέκταση στην επιδείνωση της ποιότητας του υπάρχοντος στεγαστικού αποθέματος και αφετέρου και κυρίως, στην αύξηση του κόστους στέγασης. Επιπλέον, όπως έχει αναφερθεί και στην ενότητα της ιστορικής εξέλιξης της κατοικίας, το σύστημα παραγωγής της κατοικίας είχε εισέλθει από το 1980 και μετά, σε μία περίοδο κρίσης, και οι αρνητικές εξελίξεις της πολιτικής ενοικίων δεν αποτελούσαν παρά μία μόνο από τις παραμέτρους του όλου προβλήματος. Κατόπιν όλων αυτών είχε γίνει προφανές ότι, τα μισθώματα, αλλά και γενικότερα το κόστος στέγασης, δεν μπορούσαν να διαμορφωθούν στα, προ του 1978, χαμηλά επίπεδα. Αντιθέτως, εκτιμήσεις της εποχής κατέληγαν σε άνοδο του "κατωφλίου" αυτοδύναμης κάλυψης των στεγαστικών δαπανών και διεύρυνση του μέρους της ζήτησης, που δεν θα μπορούσε να ανταποκριθεί στο κόστος της στέγασης. Στις συνθήκες αυτές, αν η εφαρμογή μιας φιλελεύθερης πολιτικής στον τομέα των ενοικίων δεν μπορούσε να βελτιώσει την κατάσταση, η επιβολή ελέγχου στα μισθώματα ήταν σίγουρο ότι θα οδηγούσε στην επιδείνωσή της (Οικονόμου, 1987, σ. 123-124).

Από το 1988 και έπειτα, στον τομέα του ενοικίου ακολουθείται μία τακτική απελευθέρωσης των μισθωμάτων. Αρχικά τέθηκαν εκτός ελέγχου οι κατοικίες μεγάλης

επιφάνειας και στη συνέχεια, με νομοθετικές διατάξεις το 1990, το 1991 και το 1993 ακολούθησε η σταδιακή απελευθέρωση και άλλων μισθώσεων. Το 1994 αποφασίστηκε η βραδύτερη εφαρμογή της συγκεκριμένης διαδικασίας, ενώ η προστασία των ενοικιαστών ορίστηκε ότι θα παύσει να ισχύει και επισήμως από την 1η Ιανουαρίου του 1997. Ειδικότερα, για τις περιπτώσεις ενοικίασης κατοικιών: α) εμβαδού μικρότερου των 90 τ.μ. και διάρκειας κάτω των εννέα ετών και β) εμβαδού άνω των 90 τ.μ. και διάρκειας κάτω των πέντε χρόνων, προβλέπεται αύξηση του μισθώματος κατά ποσοστό 4% επί του καταβαλλόμενου. Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι, σχετικά με την αυστηρή και την πλήρη τήρηση της προβλεπόμενης διαδικασίας της απελευθέρωσης των μισθωμάτων διατυπώνονται ορισμένες επιφυλάξεις, λόγω κυρίως του ιστορικού της κρατικής πολιτικής στον τομέα του ενοικίου μέχρι σήμερα (IOBE, 1997, σ. 54-55).

Στο διάστημα 1988-1994, η σημαντικότερη αλλαγή στις συνθήκες στέγασης ήταν η πρωτοφανής, για τα ελληνικά δεδομένα, ταχύτατη αύξηση των μισθωμάτων σε σχέση με το γενικό πληθωρισμό, όπως άλλωστε είχε προοιωνισθεί. Αυτή, σε συνδυασμό με τον σχετικά ανελαστικό χαρακτήρα των πραγματικών στεγαστικών δαπανών, είχε δραματικές συνέπειες στην διαμόρφωση της επιβάρυνσης των εισοδημάτων λόγω ενοικίου. Αποτέλεσμα όλων αυτών ήταν η δημιουργία ενός νέου τοπίου στην αγορά ενοικιαζόμενης κατοικίας, με κύριο χαρακτηριστικό την αντιμετώπιση μιας επιβάρυνσης του εισοδήματος των νοικοκυριών, λόγω του ύψους των μισθωμάτων, της τάξης του 30%, ως εύλογη και κανονική (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 373-374).

Τέλος, όσον αφορά την επίδραση της αύξησης του κόστους ενοικίασης στις πραγματικές συνθήκες κατοικίας των ενοικιαστών, γι αυτές, πρέπει να ειπωθεί ότι είναι χωρίς ακόμη για την εξαγωγή συμπερασμάτων, εφόσον γενικά παρατηρείται μία χρονική υστέρηση της προσαρμογής της αγοράς κατοικίας σε αλλαγές τιμών. Παρ' όλα αυτά, στο επόμενο κεφάλαιο, θα επιχειρηθεί μία αξιολόγηση των στοιχείων του 1994, αν και αυτά, όπως προαναφέρθηκε, δεν αντικατοπτρίζουν τις πραγματικές επιπτώσεις στις στεγαστικές συνθήκες (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 375).

### **3.3.3.2. Μέτρα ενίσχυσης και προστασίας των ενοικιαστών**

Στα πλαίσια της εφαρμογής της πολιτικής ενοικίων, ιδιαίτερης σημασίας ζήτημα αποτελεί η λήψη μέτρων για την επιδότηση των ενοικιαστών. Στην Ελλάδα, αν και η αναγκαιότητα της παροχής επιδοτήσεων στο συγκεκριμένο είδος στέγασης έχει αναγνωριστεί και επίσημα, ωστόσο η λογική αυτή δεν φαίνεται να διαπερνά το σύστημα

χορήγησης ενισχύσεων στον τομέα της κατοικίας. Χαρακτηριστική είναι μάλιστα και η έλλειψη της εν λόγω προβληματικής ακόμη και από τους άμεσα ενδιαφερόμενους, δηλαδή τους ενοικιαστές.

Στην ενότητα που ακολουθεί περιγράφονται οι κυριότερες των κατά καιρούς κρατικών ρυθμίσεων σχετικά με την επιδότηση ενοικίου.

### *ι) Επιδότηση ενοικίου*

Είναι γεγονός ότι στην Ελλάδα, οι φορολογικές απαλλαγές και οι επιδοτήσεις αφορούν κυρίως την ιδιοκατοίκηση και παρέχονται για την διευκόλυνση απόκτησης πρώτης κατοικίας από άτομα, τα οποία δεν διαθέτουν άλλη ακίνητη περιουσία. Γενικά, τόσο η κρατική πολιτική, όσο και η ελληνική κοινή γνώμη, δεν φαίνεται να έχουν επηρεαστεί από τις γενικότερες διεθνείς αλλαγές στη φιλοσοφία της στεγαστικής πολιτικής, που τείνουν να περιλαμβάνουν και τη λογική της ενίσχυσης και των άλλων, πλην της ιδιοκατοίκησης, μορφών ενοίκησης (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 301).

Στη χώρα μας, η ανάγκη άμεσης ενίσχυσης των ενοικιαστών αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά επίσημα το 1988. Η διάθεση για αλλαγή της στάσης του Κράτους απέναντι στη συγκεκριμένη κατηγορία ενοικιστών εκφράστηκε με την εισαγωγή φορολογικών επιδοτήσεων (tax credits) το 1989 (Ν. 1849). Οι επιδοτήσεις αυτές, αφορούσαν μισθωτούς και συνταξιούχους και η παροχή τους συνδέθηκε περισσότερο με την εξυπηρέτηση πολιτικών στόχων, παρά με την αναγνώριση της αρχής της ισόνομης και ουδέτερης μεταχείρισης των δύο βασικών μορφών στέγασης (ιδιοκατοίκηση και ενοικίαση). Οι φορολογικές επιδοτήσεις ίσχυσαν για τρία περίπου χρόνια και καταργήθηκαν το 1992. Έκτοτε δεν υπήρξε καμία ένδειξη ενδιαφέροντος για την επαναφορά τους (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 246,301, υποσ. 2,13 αντίστοιχα).

Στο ίδιο διάστημα (1988-1989) θεσπίστηκαν και οι επιδοτήσεις ενοικίου από τον ΟΕΚ. Το συγκεκριμένο πρόγραμμα, το οποίο άρχισε να λειτουργεί ουσιαστικά από το 1991, σε συνδυασμό με τα επιδόματα ενοικίου, που προσφέρονται σε ένα μικρό αριθμό νοικοκυριών άπορων ηλικιωμένων από το Υπουργείο Πρόνοιας, αποτελούν σήμερα τις μοναδικές κρατικές ενισχύσεις στον τομέα του ενοικίου (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 246,301, υποσ. 2,13 αντίστοιχα).

Όσον αφορά ειδικότερα το πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου του ΟΕΚ, αυτό για τον προσδιορισμό των δικαιούχων του χρησιμοποιεί σχετικά αυστηρά κριτήρια, εφόσον

το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο εισοδήματος το 1995 ήταν της τάξης των 2 έως 2,2 εκατομμυρίων δραχμών και προσαυξανόταν κατά 250.000 δρχ. για κάθε παιδί (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 265, υποσ. 8). Επιπλέον, οι δικαιούχοι ορίζεται ότι δεν πρέπει να διαθέτουν άλλα περιουσιακά στοιχεία στην Ελλάδα, ικανά να τους εξασφαλίσουν οικογενειακή στέγαση, να μην έχουν δανειοδοτηθεί από τον ΟΕΚ ή το Υπουργείο Κοινωνικών Ασφαλίσεων και να έχουν συμπληρώσει έναν ορισμένο αριθμό ημερών εργασίας, που διαφέρει ανά κατηγορία δικαιούχων. Είναι χαρακτηριστικό δε ότι στην ικανοποίηση του σχετικού αιτήματος προτεραιότητα διατηρούν τα νέα ζευγάρια, που έχουν τελέσει το γάμο τους μέσα στα δύο ημερολογιακά έτη πριν την 15/5/97 (σύζυγοι μέχρι 35 ετών), καθώς και τα ζευγάρια των ηλικιωμένων (ο ένας εκ των δύο συζύγων τουλάχιστον άνω των 60 χρόνων) (ΟΕΚ, 1997).

Γενικά, οι βασικοί όροι χορήγησης της συγκεκριμένης μορφής ενίσχυσης από τον ΟΕΚ κατ' αρχήν επιτρέπουν την εστίαση των επιδοτήσεων ενοικίου στα χαμηλά εισοδήματα. Κάποιες επιφυλάξεις, που διατυπώνονται, αφορούν την έμφαση που δίνεται στα νέα ζευγάρια ενοικιαστών, τα οποία, κατά κανόνα, έχουν την ικανότητα να καλύψουν την δαπάνη μισθώματος (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 265, υποσ. 8).



## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

#### 4.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στα κεφάλαια 2 και 3 παρουσιάστηκαν τα βασικά εργαλεία άσκησης της πολιτικής γης και της πολιτικής κατοικίας στην Ελλάδα. Στο κεφάλαιο αυτό, η επιχειρούμενη αξιολόγηση του, μέχρι σήμερα, τρόπου εφαρμογής τους επικεντρώνεται στη διερεύνηση του βαθμού συμβολής τους στην επίτευξη των στόχων της κρατικής πολιτικής γης και της κρατικής στεγαστικής πολιτικής αντίστοιχα.

Όσον αφορά την πολιτική γης ειδικότερα, στις επόμενες ενότητες, αξιολογείται το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τους μηχανισμούς της, προκειμένου να διαπιστωθεί κατ' αρχήν ο δυνητικός βαθμός συμβολής του στην επίτευξη των στόχων της. Αυτό κρίνεται αναγκαίο, εφόσον η σωστή νομική ρύθμισή τους, αν και σημαντική, αποτελεί μία μόνο από τις προσδιοριστικές παραμέτρους της επιτυχούς εφαρμογής τους.

Πράγματι, στις ελληνικές συνθήκες, η επίτευξη των εξ' αρχής τιθέμενων στόχων της πολιτικής γης είναι συνάρτηση μιας σειράς παραγόντων, μεταξύ των οποίων, οι κυριότεροι, εκτός από την σωστή θεσμική διεύθυνση των μηχανισμών της, σχετίζονται με τον χρόνο εισαγωγής των τελευταίων καθώς και με την διαθεσιμότητα δημόσιων πόρων. Το γεγονός ότι στη μεταπολεμική περίοδο, και ιδίως στις δύο πρώτες δεκαετίες, δόθηκε προτεραιότητα στην κάλυψη των αυξημένων στεγαστικών αναγκών, σε συνδυασμό με την έλλειψη κρατικών παρεμβάσεων για την διευκόλυνσή της και την σωστή ανάπτυξη της οικοδόμησης, όπως και τους γενικότερους χαλαρούς πολεοδομικούς όρους της εποχής, είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία σημαντικών κοινωνικών, λειτουργικών και περιβαλλοντικών προβλημάτων στα αστικά κέντρα. Η θεσμοθέτηση ημιενεργών μηχανισμών πολιτικής γης (εισφορές σε γη, αστικός αναδασμός, κοινωνικός συντελεστής, μεταφορά συντελεστή) για την αντιμετώπιση των προηγούμενων καταστάσεων, αν και θετική, δεν ήταν δυνατόν να επιφέρει αποτελέσματα ανάλογα με αυτά σε άλλες χώρες, στις οποίες αποτελούσαν ανέκαθεν τα κατ' εξοχήν εργαλεία της πολεοδομικής τους τακτικής, εφόσον καλούνταν να εφαρμοστούν σε ήδη διαμορφωμένες καταστάσεις.

Επιπλέον στην Ελλάδα, η υλοποίηση των Σχεδίων Πόλεων, μέσω μηχανισμών, άμεσα εξαρτημένων από τον κρατικό προϋπολογισμό (π.χ. απαλλοτρίωση, δικαίωμα προτίμησης), προσέκρουε πάντα στην ανυπαρξία των απαιτούμενων δημοτικών πόρων. Η συμβολή του συγκεκριμένου παράγοντα υπήρξε, σε πολλές περιπτώσεις, καθοριστική για την κατάργηση απαλλοτριωτέων χώρων των Σχεδίων Πόλεων, αλλά και γενικότερα στον μικρό, ακόμη και σήμερα, βαθμό πραγματοποίησής τους.

Έτσι, στα πλαίσια της ανάλυσης αυτή, η εφαρμογή των μηχανισμών πολιτικής γης και τα αποτελέσματά τους εξετάζονται σε σχέση με τα προαναφερθέντα θέματα. Επίσης, παρουσιάζονται και οι επιδράσεις τους στον τομέα της κατοικίας, λόγω της ιδιαίτερης συμβολής τους στο κόστος παραγωγής αυτής, αλλά και στη διαμόρφωση των πολεοδομικών και περιβαλλοντικών όρων ύπαρξής της.

Σημειώνεται ότι στα πλαίσια της συγκεκριμένης ανάλυσης, αξιολογούνται αρχικά οι πολεοδομικοί και χωροταξικοί μηχανισμοί πολιτικής γης και στη συνέχεια οι σημαντικότεροι των φόρων, που επιβάλλονται σήμερα στην ακίνητη περιουσία. Η άσκηση κριτικής γίνεται κατά βασικό άξονα της πολιτικής γης, με μόνη εξαίρεση τα εργαλεία απόκτησης γης από τους Δήμους, των οποίων η εξέταση, λόγω της πολυπλοκότητας που παρουσιάζει η διαδικασία της απαλλοτρίωσης, ολοκληρώνεται σε δύο ενότητες. Επίσης, η αξιολόγηση των μηχανισμών συλλογής της υπεραξίας και ελέγχου των τιμών γης γίνεται ταυτόχρονα, εφόσον αφενός εργαλεία για την επίτευξη της τελευταίας δεν έχουν θεσπιστεί ποτέ στη χώρα μας και αφετέρου όλες οι προσπάθειες κατά την τελευταία εικοσαετία επικεντρώνονται στην ανάκτηση της υπεραξίας, που αποκτούν τα ακίνητα από πολεοδομικές παρεμβάσεις και δημόσια έργα στις περιοχές που βρίσκονται.

Όσον αφορά την πολιτική κατοικίας, η διερεύνηση του βαθμού συμβολής των χρησιμοποιούμενων μέτρων στην επίτευξη των στόχων της, γίνεται πάλι κατά βασικό άξονα. Επιπλέον, προκειμένου να διαπιστωθεί ο κοινωνικός χαρακτήρας της, τα στοιχεία που χρησιμοποιούνται για την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της, αναφέρονται και στα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, και σε ορισμένες περιπτώσεις, και στα φτωχά νοικοκυριά. Τα πρώτα, στα πλαίσια της έρευνας της ΔΕΠΟΣ με τίτλο “Η Στέγαση των Χαμηλών Εισοδημάτων στην Ελλάδα”, ορίζονται ως τα νοικοκυριά των οποίων η ισοδύναμη κατανάλωση (κατανάλωση του νοικοκυριού ανά ισοδύναμο ενήλικα) είναι χαμηλότερη από το 55% της μέσης ισοδύναμης κατανάλωσης των νοικοκυριών των δώδεκα χωρών της Ε.Ε., ενώ στα δεύτερα συμπεριλαμβάνονται

αυτά που ανήκουν στο κατώτερο 10-15% της εισοδηματικής κλίμακας. Οι συγκεκριμένοι ορισμοί, αν και διαφέρουν από αυτούς που χρησιμοποιούνται συνήθως, υιοθετήθηκαν προκειμένου να υπάρχει συμφωνία με τα στοιχεία που αναφέρονται στα ίδια, και τα οποία, πρέπει να αναφερθεί ότι, αντλήθηκαν σχεδόν αποκλειστικά από την συγκεκριμένη έρευνα.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι στα πλαίσια της αξιολόγησης της πολιτικής κατοικίας κατά βασικό άξονα, η δραστηριότητα των εμπλεκόμενων φορέων εξετάζεται ως προς τα αποτελέσματά της για τους τελικούς χρήστες. Το ακριβές περιεχόμενο και η ένταση αυτής παρουσιάζεται στο βαθμό του δυνατού, σε ειδική ενότητα στο τέλος αυτού του κεφαλαίου, βάσει στοιχείων που συγκεντρώθηκαν κυρίως από το ετήσιο έντυπο της ΕΣΥΕ “Στατιστική Οικοδομικής Δραστηριότητας”. Επιπλέον, σημειώνεται ότι η αξιολόγηση των φορέων δεν αναφέρεται στη ΔΕΠΟΣ, λόγω κυρίως του, κατά γενική ομολογία, περιορισμένου ρόλου της σε ποσοτικούς όρους, τόσο στο επίπεδο των κατασκευών όσο και σ’ αυτό των οικονομικών παροχών, γεγονός, που σύμφωνα με την άποψη πολλών ειδικών, οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στον τρόπο προσδιορισμού των δικαιούχων της (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 45).

## 4.2. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΗΣ

### 4.2.1. Αναγκαστική Απαλλοτρίωση

Είναι γενικά παραδεκτό ότι, η αναγκαστική απαλλοτρίωση, λόγω της στέρησης της ιδιοκτησίας που συνεπάγεται, αποτελεί το επαχθέστερο για τον πολίτη, μέσο της πολιτείας για την άρση του έγγειου εμποδίου. Ωστόσο, σήμερα, η ίδια συνιστά τον κυριότερο μηχανισμό που το Δημόσιο έχει στη διάθεσή του για την απόκτηση γης σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στην Ελλάδα ειδικότερα, η εξέχουσα θέση της ανάμεσα στους μηχανισμούς απόκτησης γης οφείλεται κατά μεγάλο μέρος στο γεγονός ότι χρησιμοποιείται πολύ συχνά προκειμένου να εκτελεστούν οι επιμέρους προβλέψεις των πολεοδομικών σχεδίων (Σκουρής, 1991, σ. 146).

Το νομικό πλαίσιο που διέπει την απαλλοτρίωση στην Ελλάδα (όπως περιγράφεται στην ενότητα 2.2.1.1.), μπορεί να ειπωθεί ότι είναι αρκετά ελαστικό, και σε σύγκριση με άλλες χώρες, παρέχει περισσότερες και μεγαλύτερες δυνατότητες στη Διοίκηση για την ευρεία χρησιμοποίησή του για την απόκτηση δημόσιας γης. Μία σύντομη τεκμηρίωση του προαναφερθέντος θα επιχειρηθεί στις επόμενες παραγράφους.

Κατ' αρχήν, όπως διαπιστώθηκε, το ελληνικό δίκαιο δεν είναι περιοριστικό ως προς το πρόσωπο υπέρ του οποίου μπορεί να κηρυχτεί η απαλλοτρίωση. Επιτρέπεται δηλαδή, πέραν του Δημοσίου, και η κήρυξη της απαλλοτρίωσης υπέρ ιδιωτών, υπό την προϋπόθεση βέβαια “δημόσιας ωφέλειας”. Έτσι, βάσει νόμων, καθίσταται δυνατή η εφαρμογή του εργαλείου αυτού για τη δημιουργία, την ανάπτυξη και την επέκταση της βιομηχανίας καθώς επίσης και την ανέγερση ξενοδοχείων. Όσον αφορά δε τον τομέα της κατοικίας, μέχρι πρόσφατα, η εφαρμογή της διαδικασίας της απαλλοτρίωσης για στεγαστικούς σκοπούς ήταν δυνατή μόνο για περιορισμένες και ειδικές κατηγορίες. Ωστόσο, πρέπει να σημειωθεί ότι, και σ' αυτή την περίπτωση το ελληνικό δίκαιο, σε σύγκριση με αυτό άλλων χωρών, είναι περισσότερο ελαστικό (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 67).

Εκτός από τις περιπτώσεις και το πρόσωπο υπέρ του οποίου επιτρέπεται η εφαρμογή της απαλλοτρίωσης, το ελληνικό δίκαιο φαίνεται να πλεονεκτεί άλλων σημαντικά και ως προς τις ειδικές διατάξεις, τις σχετικές με την επίτευξη της διαδικασίας. Πράγματι, το γεγονός ότι η απαλλοτρίωση συνιστά γενικά μία χρονοβόρα διαδικασία περιορίζει τις δυνατότητες εφαρμογής της στα πλαίσια μιας κρατικής

πολιτικής γης. Και ενώ σε άλλες χώρες οι οποιοσδήποτε μεταρρυθμίσεις του εδαφικού δικαίου αποβλέπουν στην συντόμευση αυτής, μέσω της εφαρμογής της κατεπείγουσας διαδικασίας, στην Ελλάδα, ο χαρακτηρισμός του κατεπείγοντος επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, η οποία όμως δεν είναι υποχρεωμένη να προβεί και σε αιτιολόγηση του χαρακτηρισμού (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 68-69).

Τέλος, το ελληνικό δίκαιο θα μπορούσε να ειπωθεί ότι περιλαμβάνει ευνοϊκές διατάξεις και όσον αφορά την άρση/ανάκληση της απαλλοτρίωσης. Ειδικά στις ρυθμίσεις τις σχετικές με τις απαλλοτριώσεις προς εφαρμογή των Σχεδίων Πόλεως, είτε αυτές έχουν κηρυχθεί πριν το Ν.Δ/γμα 797/1971, είτε κατόπιν αυτού, είναι φανερό η επιθυμία του νομοθέτη να διευκολύνει με κάθε τρόπο την εκτέλεση των Σχεδίων Πόλεως. Πράγματι, η κατάργηση της προθεσμίας των οκτώ χρόνων από την ημερομηνία κήρυξης (Ν. 1337/1983) για τις απαλλοτριώσεις, που κηρύχθηκαν μετά την ισχύ του Ν.Δ/γματος 797/1971, και η προκύπτουσα υποχρέωση της Διοίκησης, μετά την παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος και κατόπιν αίτησης του θιγόμενου ιδιοκτήτη, για την άρση αυτών, που κηρύχθηκαν πριν την ισχύ του προηγούμενου διατάγματος, τεκμηριώνει την προαναφερθείσα θέση. Επιπλέον, στη δεύτερη περίπτωση, η συνήθης πρακτική της Διοίκησης να ρυθμίζει εκ νέου το θέμα της έγκρισης του Σχεδίου Πόλεως, επανεπιβάλλοντας την αναγκαστική απαλλοτρίωση του ίδιου χώρου και καθιστώντας τον έτσι δεσμευμένο για ακόμη μεγαλύτερο διάστημα, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το νομικό πλαίσιο, εκτός των πολλών δυνατοτήτων που παρέχει στη Διοίκηση για την εφαρμογή του συγκεκριμένου μηχανισμού, είναι και ιδιαίτερα ευνοϊκό και ως προς την ανάκληση των προβλεπόμενων απαλλοτριώσεων.

Ο τρόπος προσδιορισμού της αποζημίωσης αποτελεί κεντρικής σημασίας ζήτημα στην εφαρμογή του μηχανισμού της απαλλοτρίωσης στα πλαίσια της κρατικής πολιτικής γης και συνιστά ίσως το μοναδικό σημείο ως προς το οποίο το ελληνικό δίκαιο προβλέπει αυστηρότερες διατάξεις σε σύγκριση με αυτό άλλων χωρών.

Όπως προαναφέρθηκε, το Σύνταγμα επιτρέπει την εφαρμογή της απαλλοτρίωσης μόνο χάριν δημόσιας ωφέλειας και κατόπιν πλήρους αποζημίωσης. Ως πλήρης αποζημίωση ορίζεται το ποσό αυτό, το οποίο επιτρέπει στον θιγόμενο ιδιοκτήτη να αντικαταστήσει το απαλλοτριούμενο ακίνητο με άλλο ίσης αξίας. Στα πλαίσια αυτά, το Ν.Δ/γμα 797/1971 επιτρέπει για τις κοινές απαλλοτριώσεις την καταβολή μόνο χρηματικής αποζημίωσης, που περιλαμβάνει αποκλειστικά την αξία του ακινήτου. Συνέπεια αυτού είναι στις περισσότερες περιπτώσεις να ζημιώνεται οικονομικά ο



ιδιοκτήτης, εφόσον είναι δυνατόν να υφίσταται και άλλου είδους ζημίες, όπως π.χ. μείωση της αξίας του υπόλοιπου ακινήτου ή πιθανή υποχρέωση για μεταφορά και μετεγκατάσταση εργοστασίου κ.α. Επιπλέον, η αποζημίωση υπολογίζεται στην αξία του προς απαλλοτρίωση ακινήτου κατά την ημέρα δημοσίευσης της σχετικής πράξης. Κατά συνέπεια, πέραν του ότι στην αξία του ακινήτου δεν υπολογίζονται άλλες μορφές ζημιών που πιθανόν να αντιμετωπίζει ο ιδιοκτήτης, οποιαδήποτε ανατίμηση ή υποτίμηση του ακινήτου δεν λαμβάνεται υπόψη κατά τον προσδιορισμό της αποζημίωσης. Τέτοια υποτίμηση ή ανατίμηση είναι δυνατόν να επέρχεται στην αξία του ακινήτου λόγω της δημοσίευσης της πράξης απαλλοτρίωσης, της εξαγγελίας της απαλλοτρίωσης, του έργου για το οποίο κηρύχθηκε η απαλλοτρίωση ή ακόμη και λόγω ενεργειών του ίδιου του ιδιοκτήτη κατά το διάστημα από τη δημοσίευση της πράξης απαλλοτρίωσης μέχρι και την αίτηση για προσδιορισμό της αποζημίωσης<sup>36</sup> (Χριστοφιλόπουλος, 1993, σ. 217-218).

Αυτό που προκύπτει λοιπόν από την προηγούμενη ανάλυση σχετικά με την χρηματική αποζημίωση στις απαλλοτριώσεις είναι ότι, παρά το γεγονός ότι το Σύνταγμα προκειμένου να προστατέψει τα δικαιώματα της ιδιοκτησίας, θέτει ως όρο για την αφαίρεσή της την καταβολή πλήρους αποζημίωσης, στην πράξη, επιβάλλονται όλο και περισσότερο λεπτομερειακές διατάξεις, που αποσκοπούν στη μείωση αυτής. Επιπλέον, η αποζημίωση σε είδος για τις απαλλοτριώσεις προς εφαρμογή των Σχεδίων Πόλεως, δεν είναι σε θέση να λειτουργήσει, εφόσον δεν έχει εκδοθεί ακόμη ο ειδικός αυτός νόμος, που θα ρυθμίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις, που πρέπει να πληρούνται στις συγκεκριμένες περιπτώσεις (Χριστοφιλόπουλος, 1993, σ. 219).

Γενικά λοιπόν, το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την απαλλοτρίωση επιτρέπει στη Διοίκηση την χρησιμοποίησή της και μάλιστα σε ευρεία έκταση.

Στην Ελλάδα, η απαλλοτρίωση εφαρμόστηκε περισσότερο στα πλαίσια εγκεκριμένων φυσικών πολεοδομικών σχεδίων για τον κοινωνικό εξοπλισμό των αστικών κέντρων, παρά για την υποστήριξη της παραγωγής κατοικίας, εφόσον αυτή, όπως αναφέρεται και αλλού, αντιμετωπίστηκε μέσω της αυτοστέγασης και των μικρών επιχειρήσεων. Μάλιστα, η εμφάνιση σημαντικών προβλημάτων κατά την εφαρμογή των

<sup>36</sup> Από την κήρυξη και μέχρι τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης, οι ιδιοκτήτες του ρυμοτομούμενου ακινήτου, βάσει του Ν. 5269/1931, είχε το δικαίωμα να ζητήσει την έκδοση οικοδομικής άδειας για ανέγερση οικοδομής πάνω στο ακίνητό του. Αν σε διάστημα δέκα μηνών από την υποβολή της αίτησης, δεν γινόταν οι απαραίτητες ενέργειες για τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης, έπρεπε να χορηγηθεί αμέσως η άδεια.

πολεοδομικών σχεδίων μέσω αυτής, κατέστησε υποχρεωτική την υιοθέτηση ημιενεργών μηχανισμών από τις χώρες της Δυτικής Μεσογείου για την εξασφάλιση των απαραίτητων κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων.

Το κυριότερο πρόβλημα, στο οποίο προσέκρουσε η εφαρμογή της απαλλοτρίωσης, ήταν και εξακολουθεί να είναι, η έλλειψη των απαιτούμενων δημοτικών πόρων και οι υψηλές τιμές γης. Οι παράγοντες αυτοί, σε πολλές περιπτώσεις παλαιότερα, είχαν ως αποτέλεσμα την κατάργηση των πλατειών και των λοιπών απαλλοτριωτέων χώρων του Σχεδίου, αφού η πολιτεία παρείχε τη δυνατότητα στους πολίτες να απαιτούν την έκδοση οικοδομικής άδειας κατόπιν της παρέλευσης δέκα μηνών από την υποβολή της αίτησης, όταν στο διάστημα αυτό δεν είχε συντελεστεί η απαλλοτρίωση (Ν. 5269/1931). Στις συνθήκες αυτές και με δεδομένο ότι η απαλλοτρίωση συνιστά γενικά μία χρονοβόρα διαδικασία, η συνολική και ταυτόχρονη εφαρμογή των Σχεδίων Πόλεως δεν ήταν δυνατή. Είναι χαρακτηριστικό έτσι ότι ορισμένα Σχέδια Πόλεως, που είναι δυνατόν να έχουν θεσμοθετηθεί ακόμη και προπολεμικά, έχουν ένα ποσοστό πραγματοποίησης της τάξης του 50%. Πρόσφατα, γίνεται προσπάθεια να αντιμετωπιστεί η συγκεκριμένη κατάσταση μέσω των σχετικών διατάξεων του νέου Οικιστικού Νόμου. Κοινόχρηστοι χώροι παλαιών εγκεκριμένων Σχεδίων Πόλεως ή οικισμών προ του 1923, που αποτελούν σημαντικά λειτουργικά στοιχεία της πόλης ή της πολεοδομικής ενότητας, μπορούν πλέον να εξασφαλιστούν με απαλλοτρίωση, τουλάχιστον θεωρητικά, εφόσον προβλέπεται ειδικός μηχανισμός για την αποζημίωση των θιγόμενων ιδιοκτητών.

Τέλος, αν στον τομέα της κατοικίας ο μηχανισμός αυτός δεν χρησιμοποιείται στην έκταση που θα περίμενε κανείς, βάσει των ευνοϊκών διατάξεων που τον ρυθμίζουν, αυτό οφείλεται στην ιδιαίτερα περιορισμένη κρατική παρέμβαση στον στεγαστικό τομέα υπό την μορφή κατασκευής κατοικιών και στην γενικότερη έλλειψη μέτρων για την απόκτηση γης και την μεταβίβασή της στους στεγαστικούς φορείς ή τους οικιστές<sup>37</sup>. Μάλιστα, η χρηματοδότηση, η οποία συνιστά βασικό πρόβλημα κατά την εφαρμογή της απαλλοτρίωσης, λόγω της συνήθως έλλειψης δημοτικών πόρων, στον τομέα της κατοικίας, δεν φαίνεται να υπήρξε καθοριστική εφόσον, αφενός κατά το μεγαλύτερο μέρος αυτός στηρίχτηκε σε ίδια κεφάλαια και αφετέρου, εξέλειπε γενικά η λογική της

---

Σημειώνεται ότι μετά την ισχύ του Ν. 1337/1983 οι διατάξεις του Ν. 5269/1931 δεν εφαρμόζονται για ανεγέρσεις ή προσθήκες σε ρυμοτομούμενα ακίνητα, αλλά μόνο για επισκευές σε υφιστάμενες κατασκευές (Αραβαντινός, 1990, σ. 124).

<sup>37</sup> Είναι χαρακτηριστικό ότι η απαλλοτρίωση γης για λαϊκή κατοικία περιορίστηκε στα προγράμματα του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας. Ωστόσο και στις περιπτώσεις αυτές, το συγκεκριμένο μέτρο δεν εφαρμόστηκε σε σημαντική έκταση (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/13).

χάραξης αυτής της πολιτικής με άξονα την απαλλοτρίωση. Βεβαίως ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα, αναμένονται ακόμη τα αποτελέσματα της εφαρμογής του νέου Οικιστικού Νόμου, και ιδιαίτερα στην περίπτωση των “Κοινωνικών Στεγαστικών Έργων Ανάπλασης”.

#### 4.2.2. Λοιποί Μηχανισμοί Απόκτησης Γης

Όπως προαναφέρθηκε, για την εξασφάλιση δημόσιας γης, εκτός από την απαλλοτρίωση, είναι δυνατόν να εφαρμόζεται: α) ο μηχανισμός της αυτοαποζημίωσης λόγω ρυμοτομίας, β) το δικαίωμα προτίμησης, γ) η ελεύθερη συναλλαγή ή ακόμη και δ) η εισφορά σε γη. Σήμερα, η εισφορά σε γη αποτελεί το μέσο αυτό, το οποίο, παρά τις τεχνικές ανεπάρκειες που παρουσιάζει, χρησιμοποιείται στη μεγαλύτερη έκταση για την εξυπηρέτηση του συγκεκριμένου στόχου.

Μέχρι και το 1979, τα κύρια εργαλεία απόκτησης γης από τους Δήμους και το Κράτος στην Ελλάδα, ήταν η αναγκαστική απαλλοτρίωση και η αυτοαποζημίωση λόγω ρυμοτομίας. Μετά το 1979, κατά την περίοδο δηλαδή που καταβάλλεται προσπάθεια για τον εκσυγχρονισμό της πολεοδομίας, λόγω των έντονων κοινωνικών, λειτουργικών και περιβαλλοντικών προβλημάτων, που στο μεταξύ είχαν δημιουργηθεί στα αστικά κέντρα, η εισαγωγή του θεσμού της εισφοράς σε γη είχε ως αποτέλεσμα, η χρήση της αυτοαποζημίωσης να περιοριστεί σε σημαντικό βαθμό.

Όσον αφορά τον δεύτερο παρεμβατικό μηχανισμό του Δημοσίου για την απόκτηση γης, δηλαδή το δικαίωμα προτίμησης, αυτός σήμερα δεν χρησιμοποιείται στο βαθμό που χρησιμοποιείται η αναγκαστική απαλλοτρίωση. Ο κυριότερος λόγος γι αυτό είναι ότι για την εφαρμογή του, απαιτείται ετοιμότητα καταβολής του ποσού που συμφωνήθηκε στα πλαίσια της σχεδιαζόμενης αγοραπωλησίας. Βάσει των διατάξεων του νέου Οικιστικού Νόμου, στις περιοχές ανάπλασης, το συγκεκριμένο πρόβλημα φαίνεται να επιλύεται. Το ίδιο όμως δεν μπορεί να υποστηριχτεί και για τις προβληματικές περιοχές πολεοδομικής παρέμβασης, διότι ο ειδικός μηχανισμός αντιμετώπισης της έλλειψης των δημόσιων πόρων προβλέπεται αποκλειστικά για την εφαρμογή της απαλλοτρίωσης. Ωστόσο, πρέπει να αναφερθεί ότι ο ίδιος, αποτελεί το κυριότερο εργαλείο απόκτησης των απαραίτητων εκτάσεων για το σχηματισμό Τράπεζας Γης, της οποίας η αναγκαιότητα έχει επισημανθεί στα πλαίσια της ανάλυσης του θεσμικού πλαισίου της απαλλοτρίωσης.

Επίσης, η ελεύθερη συναλλαγή, δεν μπορεί να υποστηριχτεί ότι αποτελεί εργαλείο με σημαντική αποτελεσματικότητα ως προς την απόκτηση δημόσιας γης, από την άποψη ότι αφενός δεν έχει γίνει πρόβλεψη της χρησιμοποίησής του στα πλαίσια των διάφορων νόμων που θεσπίστηκαν για την διευκόλυνση της εφαρμογής των Σχεδίων Πόλεως και αφετέρου, ακόμη και στις περιπτώσεις στις οποίες προβλέπεται, δεν έχουν ληφθεί μέτρα για την ενίσχυση της διαπραγματευτικής θέσης του Δημοσίου στην ελεύθερη αγορά.

Η εισαγωγή, τέλος, του ημιενεργού μηχανισμού της εισφοράς σε γη το 1979 στην Ελλάδα, αφενός επέτρεψε την αυτονόμηση των έργων από τον κρατικό προϋπολογισμό στις οικιστικές περιοχές και αφετέρου, επέφερε την εξάλειψη μιας σημαντικής πηγής ανισοτήτων στο χώρο. Πράγματι, μέχρι τότε, η συνήθης πρακτική ήταν να εξοπλίζονται πρώτα και καλύτερα οι περιοχές των οποίων οι κάτοικοι διέθεταν πολιτική ισχύ και επηρέαζαν κατ' αυτόν τον τρόπο τις αποφάσεις της Διοίκησης, ενώ σ' αυτές που διέμεναν ασθενέστερα κοινωνικά στρώματα, η κατάσταση ήταν σαφώς πιο άσχημη. Καθιερώνοντας την εισφορά σε γη υποχρεωτική σε όλες τις περιοχές που εντάσσονται στο Σχέδιο Πόλης είναι φανερό ότι καταστάσεις, όπως η προαναφερόμενη, μπορούν να αποφευχθούν.

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο Ν. 947/1979 δεν εφαρμόστηκε ποτέ στην πράξη, λόγω των αντιδράσεων του κοινωνικού συνόλου κυρίως στις αυστηρές ρυθμίσεις του σχετικά με την εισφορά σε γη και χρήμα. Όμως και το σύστημα εισφορών που εισήχθη με το Ν. 1337/1983 χαρακτηρίζεται από ορισμένες ανεπάρκειες. Κατ' αρχήν η προβλεπόμενη κλιμάκωση του ποσοστού της εισφοράς βάσει τους μεγέθους της ιδιοκτησίας στηρίζεται στο επιχείρημα ότι κατ' αυτόν τον τρόπο ο θεσμός καθίσταται κοινωνικά δικαιότερος. Υποστηρίζεται δηλαδή ότι έτσι επιτυγχάνεται μείωση της επιβάρυνσης των ιδιοκτητών μικρότερων οικοπέδων, για τους οποίους γίνεται δεκτό ότι ανήκουν κατά τεκμήριο σε χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα. Είναι προφανές ότι η παραδοχή αυτή παραβλέπει την ύπαρξη άλλων παραγόντων, ο συνυπολογισμός των οποίων είναι δυνατόν να επαναπροσδιορίσει τη θέση των ιδιοκτητών μικρών οικοπέδων στην κοινωνική ιεραρχία, όπως π.χ. η διαφοροποίηση των τιμών γης μεταξύ διαφορετικών περιοχών κ.α.

Το σημαντικότερο όμως πρόβλημα, που προκύπτει από την εφαρμογή του νέου συστήματος εισφορών σε γη του Ν. 1337/1983, είναι ότι τελικά διαμορφώνεται τόσο μικρότερη συνολική γη για κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους, όσο μικρότερο είναι το μέσο μέγεθος των οικοπέδων της περιοχής. Μάλιστα, σε περιοχές μικρών γενικά οικοπέδων, αποδεικνύεται ότι ο νέος νόμος εξασφαλίζει μικρότερη συνολική δημόσια γη, τόσο σε σχέση με το Ν.Δ/γμα της 17-7-1923, όσο και με το Ν. 947/1979. Και όλα αυτά συμβαίνουν τη στιγμή που, ως γνωστόν, στις εν λόγω περιοχές, η σωστή πολεοδόμηση απαιτεί την ύπαρξη κατά το δυνατόν μεγαλύτερου ποσοστού κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, λόγω αφενός του ότι το δίκτυο των δρόμων είναι αναγκαστικά



πυκνότερο και αφετέρου λόγω του ότι οι περιοχές αυτές χαρακτηρίζονται από υψηλές πληθυσμιακές πυκνότητες.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι, γενικά στις περιοχές που χαρακτηρίζονται από έντονο κατακερματισμό της έγγειας ιδιοκτησίας, η εφαρμογή της διαδικασίας του Ν. 1337/1983 οδηγεί σε ανεπαρκή γη για δημόσιους χώρους, με αποτέλεσμα να εμφανίζονται και πάλι φαινόμενα μη πλήρους εφαρμογής των Σχεδίων.

Εκτός αυτού όμως, η μικρή έως ανύπαρκτη αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου μηχανισμού στην Ελλάδα οφείλεται στο γεγονός ότι αυτός εφαρμόστηκε κυρίως στις αδόμητες επεκτάσεις των Σχεδίων Πόλεως. Πράγματι, οι δομημένες ιδιοκτησίες του αστικού ιστού δεν έχουν τη δυνατότητα ούτε εισφοράς σε γη, ούτε όμως και να μετακινηθούν, όπως θα διαπιστωθεί σε άλλη ενότητα αυτού του κεφαλαίου. Στις συνθήκες αυτές, τίθεται υπό αμφισβήτηση η επιτυχία της προσπάθειας επιβολής εισφορών γης και στις ιδιοκτησίες σε προβληματικές περιοχές εντός εγκεκριμένων Σχεδίων Πόλεως ή οικισμών προ του 1923, που αναλαμβάνεται στα πλαίσια του νέου Οικιστικού Νόμου.

Σε γενικές γραμμές πάντως, κρίνοντας από τα αποτελέσματα της μέχρι σήμερα εφαρμογής του συγκεκριμένου μέτρου, διαπιστώνεται ότι η κατάσταση στον αστικό ιστό παραμένει αμετάβλητη, ενώ στις περιοχές επεκτάσεων οι κοινόχρηστοι χώροι τελικά διαμορφώνονται, όχι στις θέσεις που επιβάλλουν κοινωνικοί, λειτουργικοί και περιβαλλοντικοί στόχοι του σχεδιασμού, αλλά εκεί όπου υπάρχουν μεγάλες ιδιοκτησίες και μπορούν κατά συνέπεια να αποδώσουν σημαντικές εισφορές σε γη.

### 4.2.3. Μηχανισμοί Ελέγχου Τιμών Γης και Συλλογής της Υπεραξίας

Στην Ελλάδα, θετικά εργαλεία ελέγχου τιμών γης ούτε θεσπίστηκαν ούτε και εφαρμόστηκαν. Όπως έχει αναφερθεί και στην ανάλυση της θεσμικής διάστασης των μηχανισμών της πολιτικής γης, έλεγχος στις τιμές γης ασκήθηκε άτυπα μόνο κατά την περίοδο της πολιτικής αστικοποίησης, μέσω της μη ένταξης των περιαστικών περιοχών στο Σχέδιο Πόλεως, προκειμένου να διατηρηθούν έτσι οι τιμές σε χαμηλά επίπεδα. Κατόπιν τούτου διαπιστώνεται ότι στη χώρα μας ποτέ δεν ασκήθηκε ενεργός πολιτική γης στην κατεύθυνση της υποστήριξης μιας ενεργού πολιτικής κατοικίας.

Από την άλλη πλευρά, η εμφάνιση σημαντικών κοινωνικών, λειτουργικών και περιβαλλοντικών προβλημάτων στα αστικά κέντρα κατέστησε απαραίτητη την εισαγωγή ημιενεργών μηχανισμών από τις χώρες της Δυτικής Μεσογείου, προκειμένου αφενός να εξασφαλιστούν οι χώροι κοινωνικής υποδομής με τη συμμετοχή των ίδιων των ιδιοκτησιών και αφετέρου να επιστραφεί στο κοινωνικό σύνολο μέρος της υπεραξίας, που αποκτούν αυτές, από την διενέργεια πολεοδομικών παρεμβάσεων και μεμονωμένων δημόσιων έργων. Έτσι, η συλλογή της υπεραξίας στη χώρα μας σήμερα επιχειρείται με την χρήση εισφορών σε γη και χρήμα, με την κοινωνική χρήση του συντελεστή δόμησης καθώς και με την εφαρμογή του φόρου υπεραξίας στα ακίνητα.

Όσον αφορά τους μηχανισμούς της εισφοράς σε γη και σε χρήμα, αυτοί μπορεί να ειπωθεί ότι λειτουργούν ως μέτρα κοινωνικής δικαιοσύνης, αφού περιορίζουν την δυνατότητα για κερδοσκοπία, η οποία γενικά ευνοεί ένα περιορισμένο αριθμό ιδιοκτητών και επιβαρύνει το κοινωνικό σύνολο. Είναι γεγονός ότι με τη συγκεκριμένη ρύθμιση του Ν. 947/1979, η υπεραξία που καρπώνονται τελικά οι ιδιοκτήτες ακινήτων από την ένταξη περιοχών στο Σχέδιο Πόλεως μειώνεται, εφόσον υποχρεώνονται να συμβάλουν με μέρος της ιδιοκτησίας τους και την καταβολή ενός συγκεκριμένου ποσού στο κόστος για τη μετατροπή της αγροτικής γης σε αστική.

Επιπλέον, όσον αφορά τον κοινωνικό συντελεστή, η εισαγωγή του με το Ν. 1337/1983, στηρίχτηκε στην παραδοχή ότι ο πρόσθετος συντελεστής που μπορεί να δικαιολογεί η διαφορεική θέση του ακινήτου μέσα στο αστικό περίγραμμα, αποτελεί δημόσιο αγαθό που μπορεί να παρέχεται στην ιδιοκτησία μόνο κατόπιν καταβολής ισόποσων ανταλλαγμάτων. Παρά την επιτυχία όμως, που έχει σημειώσει η εφαρμογή του θεσμού αυτού σε άλλες χώρες (Γαλλία, Ισπανία), στην Ελλάδα δεν συνέβη το ίδιο, καθώς θεσμοθετήθηκε αλλά δεν εφαρμόστηκε, λόγω κυρίως των αντιδράσεων του νομικού κατεστημένου και της γενικότερης απροθυμίας πειραματισμού (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ.

4/7). Βεβαίως αναμένονται ακόμη τα αποτελέσματα από την εφαρμογή του συγκεκριμένου μέτρου κατά τις διατάξεις του νέου Οικιστικού Νόμου.

Όσον αφορά τέλος τον φόρο υπεραξίας που επιβάλλεται στα ακίνητα, αυτός, όπως θα διαπιστωθεί και στα πλαίσια της εξέτασης της φορολογίας στην ακίνητη περιουσία, αν και ανταποκρίνεται περισσότερο από οποιοδήποτε άλλο φόρο στην αρχή της κοινωνικής δικαιοσύνης, δεν έχει εφαρμοστεί με ιδιαίτερη επιτυχία στην Ελλάδα, λόγω κυρίως των έντονων αντιδράσεων των φορολογουμένων κατά την διάρκεια της επιβολής του.

#### 4.2.4. Μηχανισμοί Ανταλλαγής Γης

Οι δύο κύριοι μηχανισμοί ανταλλαγής γης, δηλαδή ο αστικός αναδασμός και η μεταφορά του συντελεστή δόμησης, θεσμοθετήθηκαν στην Ελλάδα το 1979. Εισαγόμενοι από χώρες της Δυτικής Μεσογείου, που χαρακτηρίζονται από παρόμοιο ιδιοκτησιακό καθεστώς με αυτό της Ελλάδας (χωρίς αυθαίρετα), χρησιμοποιήθηκαν για την εφ' άπαξ τακτοποίηση των ιδιοκτησιών και των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων του Σχεδίου, που αποκτούνται από το Δημόσιο μέσω των εισφορών γης. Αντικατέστησαν δηλαδή την παλαιότερη, κατά περίπτωση, απόκτηση γης και τακτοποίηση μέσω των επί μέρους απαλλοτριώσεων και των πράξεων αναλογισμού (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 4/15).

Όσον αφορά τον αστικό αναδασμό ειδικότερα, πρέπει να ειπωθεί ότι, η θέσπισή του ενίσχυσε τις δυνατότητες για την υλοποίηση σημαντικών βελτιώσεων στις αστικές περιοχές. Πράγματι, η επέμβαση με αστικό αναδασμό είναι δυνατό να δώσει μία εντελώς νέα δομή στο χώρο, διαμορφώνοντας ένα καινούργιο πλέγμα ελεύθερων και κοινόχρηστων χώρων και ένα ικανοποιητικό οδικό δίκτυο. Επιπλέον, τα οικόπεδα της περιοχής επέμβασης, μέσω της εφαρμογής του μέτρου αυτού, αποκτούν ένα σχήμα πιο λειτουργικό, το οποίο σε τελική ανάλυση επιτρέπει τη μέγιστη δυνατή οικοδομική εκμετάλλευσή τους και εξασφαλίζει τις απαραίτητες προσβάσεις.

Όμως για την αποτελεσματική εφαρμογή του μηχανισμού, θα πρέπει οι δεσμεύσεις από κτίρια και άλλες εγκαταστάσεις να είναι οι λιγότερες δυνατές. Αυτό σημαίνει ότι μόνο σε αραιοδομημένες ή ακόμη καλύτερα σε αδόμητες περιοχές είναι δυνατή η επιτυχής εφαρμογή του, διότι στις περιοχές αυτές, είναι πιο εύκολο να πειστούν οι ιδιοκτήτες να ανταλλάξουν τα οικόπεδά τους με άλλα, και μάλιστα μικρότερης αξίας, λόγω της υποχρεωτικής εισφοράς σε γη. Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι, το ίδιο μπορεί να συμβεί και με τα οικόπεδα στα οποία υπάρχουν κτίσματα παλιά ή χωρίς αξία ή ακόμη και όταν η οικοδομική εκμετάλλευση σ' αυτά είναι μικρότερη από την επιτρεπόμενη.

Στην Ελλάδα, ο αστικός αναδασμός δεν έχει εφαρμοστεί πουθενά βάσει του πλαισίου της Ζώνης Αστικού Αναδασμού, ενώ παράλληλα, οι τοπικοί αναδασμοί που εφαρμόζονται στα πλαίσια Ζωνών Κανονιστικών Όρων Δόμησης δεν καταλήγουν στα επιθυμητά αποτελέσματα. Πράγματι, στην τελευταία περίπτωση οι μετακινήσεις επιβάλλεται, εκ των πραγμάτων, να είναι μικρής εμβέλειας, γεγονός που έχει συνήθως ως συνέπεια την τελική χωροθέτηση των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, όχι στις θέσεις που επιβάλλουν οι κοινωνικοί, οι λειτουργικοί και οι περιβαλλοντικοί στόχοι του

σχεδίου, αλλά εκεί όπου είναι δυνατή η μεγαλύτερη εισφορά σε γη, δηλαδή στις περιοχές που υπάρχουν μεγάλες ιδιοκτησίες. Το πρόβλημα δε της δημιουργίας μη ικανοποιητικών δημόσιων χώρων γίνεται ακόμη πιο έντονο στις περιοχές, στις οποίες εφαρμογή έχουν οι διατάξεις του Ν. 1337/1983, λόγω του ότι η κλιμάκωση των εισφορών σε γη ανάλογα με το μέγεθος της ιδιοκτησίας οδηγεί σε μικρότερη συνολική γη για κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους, τόσο συγκριτικά με το Ν. 947/1979, όσο και με το Ν.Δ/γμα της 17-7-1923.

Όσον αφορά τον δεύτερο μηχανισμό ανταλλαγής γης, τη μεταφορά του συντελεστή δόμησης, αυτός θα πρέπει να ειπωθεί ότι, γενικά αποτελεί ένα σημαντικό διαχειριστικό εργαλείο για την τακτοποίηση των δικαιωμάτων δόμησης των ιδιοκτητών, των οποίων η χρήση του ακινήτου τους δεσμεύεται για πολεοδομικούς ή χωροταξικούς σκοπούς ή ακόμη και για την απόκτηση δημόσιας γης στις θέσεις που απαιτείται. Επίσης, μέσω της μεταφοράς του δικαιώματος δόμησης από οικόπεδα που τελούν υπό απαλλοτρίωση σε άλλα, λειτουργεί έμμεσα και ως συμπληρωματικό εργαλείο για την απόκτηση κοινωνικής ή προστατευτέας γης (και κτισμάτων). Πράγματι, όπως διαπιστώθηκε στο κεφάλαιο 2, ο μηχανισμός αυτός σε ορισμένες περιπτώσεις βοηθά στη συντέλεση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, ενώ σε ορισμένες άλλες, είναι δυνατόν ακόμη και να την υποκαθιστά.

Ως προς την εφαρμογή του θεσμού παρατηρείται ότι, μολονότι αυτός υφίσταται από το 1979, ωστόσο, δεν έχει αποδώσει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Κατά μεγάλο μέρος αυτό οφείλεται στην διστακτική στάση που κράτησαν οι ιδιοκτήτες απέναντι στα πλεονεκτήματα του Ν. 880/1979. Εδώ πρέπει να αναφερθεί και η τακτική της Διοίκησης πολλές φορές να εμμένει στη χρησιμοποίηση ήδη δοκιμασμένων μηχανισμών, όπως η αναγκαστική απαλλοτρίωση, παρά να εκμεταλλεύεται τις νέες δυνατότητες που της παρέχει η νομοθεσία (Σκουρής, 1991, σ. 183-184).

Επιπλέον, το γεγονός ότι η έγκριση της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης απαιτεί την έκδοση Π.Δ/γματος ατομικού χαρακτήρα για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, είναι δυνατόν να συνιστά έναν από τους λόγους στους οποίους οφείλεται η περιορισμένη διάδοση του μηχανισμού (Σκουρής, 1991, σ. 184). Αξίζει εδώ να σημειωθεί ότι στο διάστημα 1990-1993 παρατηρήθηκε αύξηση των περιπτώσεων έγκρισης της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης, εξέλιξη, που ερμηνεύεται στη βάση της στήριξης του θεσμού σε σύμπραξη ανάμεσα στη Διοίκηση και στους ιδιώτες.



Τέλος, η περιορισμένη, μέχρι σήμερα, έκταση εφαρμογής της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης στα ελληνικά αστικά κέντρα, πρέπει να αποδοθεί κυρίως στο γεγονός ότι παράλληλα με το νόμο, που προβλέπει την διεξαγωγή της συγκεκριμένης διαδικασίας, δεν θεσμοθετήθηκαν και κριτήρια για τις περιοχές υποδοχής του συντελεστή. Αυτό είχε σαν συνέπεια από τη μία πλευρά να εκπληρώνονται οι επιδιωκόμενοι στόχοι στις περιοχές προέλευσης του συντελεστή, ενώ από την άλλη, στις περιπτώσεις περιοχών υποδοχής με ήδη βεβαρημένες πολεοδομικές συνθήκες, να επιδεινώνεται η κατάσταση ακόμη περισσότερο. Μάλιστα, είναι χαρακτηριστικό ότι το συγκεκριμένο ζήτημα αποτέλεσε και τη βάση της αρνητικής στάσης που κράτησε το ΣτΕ απέναντι σ' αυτό το μηχανισμό ανταλλαγής γης, το οποίο έκρινε αντισυνταγματική τη μεταφορά του συντελεστή δόμησης, τόσο βάσει των διατάξεων του Ν. 880/1979 (Μάρτιος 1994), όσο και κατά τις διατάξεις του Ν. 2300/1995 (1996) (ΙΟΒΕ, 1997, σ. 53).

## 4.2.5. Ετήσιοι Επαναλαμβανόμενοι Φόροι

### 4.2.5.1. Φόρος εισοδήματος από ακίνητα

Γενικά, ο φόρος εισοδήματος από ακίνητα παρέχει σημαντικά έσοδα στον κρατικό προϋπολογισμό και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Πέραν τούτου όμως, είναι γεγονός ότι η εφαρμογή του συμβάλλει ιδιαίτερα στην επιπλέον επιβάρυνση των ακινήτων, η οποία, κατά γενική ομολογία, είναι μεγαλύτερη απ' ό τι στις άλλες πηγές εισοδημάτων.

Πράγματι, η δυσμενέστερη φορολογική μεταχείρισή τους, τεκμηριώνεται βάσει, κατ' αρχήν, του γεγονότος ότι ο συγκεκριμένος φόρος επιβάλλεται όχι μόνο στο πραγματοποιούμενο, αλλά και στο τεκμαιρόμενο εισόδημα από ιδιοχρησία και επεκτείνεται μάλιστα και στα κενά κτίρια. Επιπλέον, στην περίπτωση των ακινήτων είναι γενικά δυσκολότερη η διαφυγή του φόρου, η οποία γίνεται στην πράξη με την απόκρυψη ή την ανακριβή δήλωση εισοδημάτων. Τέλος, τα ακίνητα δεν επιβαρύνει μόνο ο συγκεκριμένος φόρος. Αντίθετα, σ' αυτά εφαρμόζονται επιπρόσθετα τέλη και φόροι, που ενισχύουν τη συνολική φορολογική τους επιβάρυνση. Εδώ μπορεί να αναφερθεί χαρακτηριστικά η επιβολή από την πολιτεία του λεγόμενου συμπληρωματικού φόρου, ο οποίος εφαρμόζεται με ποσοστό 3% στο ακαθάριστο εισόδημα από ακίνητα και για τις περιπτώσεις εκμίσθωσης, ιδιοκατοίκησης ή ακόμη και ιδιοχρησιμοποίησης.

Οι προαναφερόμενοι παράγοντες συντελούν τελικά στην αρνητική επίδραση του φόρου εισοδήματος από ακίνητα στην οικοδομική δραστηριότητα. Επιπλέον, η σε γενικές γραμμές δυσμενέστερη φορολογική μεταχείριση των ακινήτων αντιτίθεται στους στόχους της πολιτικής κατοικίας, λόγω της αύξησης που επιφέρει στις τιμές αυτών, ενώ παράλληλα, έχει ως αποτέλεσμα την στρέβλωση της κατανομής των παραγωγικών πόρων μεταξύ των διαφορετικών οικονομικών δραστηριοτήτων.

### 4.2.5.2. Φόρος Ακίνητης Περιουσίας

Ο φόρος ακίνητης περιουσίας ή φόρος μεγάλης ακίνητης περιουσίας, όπως είναι επίσημα γνωστός, αποτελεί σήμερα έναν από τους πλέον επαχθείς φόρους, που βαρύνουν τα ακίνητα. Μάλιστα, κατά τον τελευταίο χρόνο (1996), τα προβλήματα που δημιουργήθηκαν κατά την συμπλήρωση του εντύπου Ε9 από τους φορολογουμένους για την δήλωση των ακινήτων που βρίσκονται στη κατοχή τους, ενέτειναν την αντίδραση των πολιτών απέναντί του. Βεβαίως, πρέπει να ειπωθεί ότι, η προσπάθεια αυτή της

καταγραφής του συνόλου της ακίνητης περιουσίας στην Ελλάδα, γενικότερα κρίνεται θετικά, τη στιγμή μάλιστα, που στην πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών η συγκεκριμένη διαδικασία έχει ολοκληρωθεί.

Το κύριο χαρακτηριστικό του Φ.Μ.Α.Π., όπως εφαρμόζεται σήμερα στη χώρα μας, είναι το γεγονός ότι δεν θίγει την έγγειο ιδιοκτησία στο σύνολό της. Πράγματι, το αφορολόγητο όριο (60 εκατομμύρια δρχ. για τα φυσικά και νομικά πρόσωπα και 120 εκατομμύρια δρχ. για τους έγγαμους) είναι αρκετά υψηλό, ώστε ουσιαστικά να εξαιρείται της υποχρέωσης καταβολής του, περίπου το σύνολο της μικρής ιδιοκτησίας και μέρος της μεσαίας. Αυτό όμως, πρέπει να τονισθεί ότι, αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την επιβολή φόρου αυτής της μορφής, με κάποια σημασία. Εξάλλου, είναι χαρακτηριστική η αποτυχία, που έχει σημειωθεί σε άλλες χώρες στην εφαρμογή της συγκεκριμένης φορολογίας, λόγω ακριβώς του ότι οι σχετικές μεταρρυθμίσεις στόχευαν στην επιβάρυνση της ιδιοκτησίας στο σύνολό της (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 84).

Όπως προαναφέρθηκε, η επανεπιβολή του Φ.Α.Π. το 1982, αιτιολογήθηκε αποκλειστικώς στη βάση της εξυπηρέτησης δημοσιονομικών στόχων και προκειμένου να επιτευχθεί η “δικαιότερη κατανομή του εισοδήματος και του πλούτου”<sup>38</sup>. Αυτό σημαίνει ότι η εισαγωγή του δεν συνδυάστηκε με την επίτευξη στόχων της κρατικής πολιτικής γης ή την αντιμετώπιση προβλημάτων του αστικού χώρου. Και αυτό τη στιγμή, που σε όλες τις περιπτώσεις των χωρών που εφαρμόστηκε ανάλογος φόρος, η επιβολή του αποσκοπούσε στη συλλογή της υπεραξίας, που αποκτούσαν τα ακίνητα από δημόσιες επενδύσεις σε έργα κοινωνικής και τεχνικής υποδομής. Κατόπιν αυτού προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι στην Ελλάδα δεν υπήρξε πρόβλεψη για συσχετισμό των εισπραττόμενων εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την χρηματοδότηση παρεμβάσεων πολιτικής γης, και μάλιστα σε μία εποχή που έχει γίνει συνειδητή η αναγκαιότητα αφενός, τέτοιου είδους κρατικών ρυθμίσεων και αφετέρου, της εξασφάλισης των απαιτούμενων πόρων για τη δημιουργία αποθέματος γης.

Συμπεραίνεται λοιπόν, ότι αν και ως προς τη μορφή του ο φόρος ακίνητης περιουσίας, μπορεί και πρέπει να ενταχθεί στα εργαλεία άσκησης της κρατικής πολιτικής γης, ωστόσο, με βάση την ισχύουσα νομοθεσία και τους σκοπούς για την εξυπηρέτηση

<sup>38</sup> Στην σελίδα I της εισηγητικής έκθεσης στο σχέδιο νόμου “διαρρυθμίσεις στην άμεση και έμμεση φορολογία, μισθολογικά θέματα και άλλες διατάξεις” διατυπώνεται ότι “Η εισαγωγή νέων φόρων (Φόρος Ακίνητης Περιουσίας και ο φόρος στην υπεραξία των αναπροσαρμοσμένων παγίων στοιχείων των επιχειρήσεων που τηρούν βιβλία Δ' κατηγορίας καθώς και άλλες φορολογικές ρυθμίσεις (...) σκοπό έχουν να βοηθήσουν στην επίτευξη του στόχου της δικαιότερης κατανομής του εισοδήματος και του πλούτου” (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 89, υποσ. 2).

των οποίων εισήχθη, δεν μπορεί να υποστηριχτεί ότι αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση στόχων της πολιτικής γης.

Όσον αφορά τώρα την επίδραση του φόρου ακίνητης περιουσίας στην οικοδομική δραστηριότητα, οι γνώμες δίστανται. Κατ' αρχήν, στη συζήτηση στη Βουλή κατά την ψήφιση του νόμου 1249/1982, υποστηρίχτηκε ότι η εφαρμογή του συγκεκριμένου φόρου θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις στην οικοδομική δραστηριότητα, η οποία ήδη χαρακτηριζόταν από ύφεση, και λόγω της σύνδεσης αυτής με άλλους τομείς της οικονομίας, θα επιδρούσε αρνητικά και στη γενικότερη λειτουργία της οικονομίας (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 79). Ωστόσο, επειδή ο φόρος γενικά δεν πλήττει το σύνολο της ιδιοκτησίας, αλλά τη μεγάλη ιδιοκτησία, τίθεται υπό αμφισβήτηση η ισχύς του προηγούμενου επιχειρήματος.

Αυτό που είναι περισσότερο βέβαιο είναι ότι ο Φ.Α.Π. αποθαρρύνει τις επενδύσεις σε ακίνητα, ιδιαίτερα δε στα μεγάλης αξίας, και ενθαρρύνει την τοποθέτηση των αποταμιεύσεων σε άλλες χρήσεις. Πράγματι, οι φορολογούμενοι έχουν τη δυνατότητα να μην καταβάλλουν το φόρο, μέσω της αποφυγής επενδύσεων σε ακίνητα και της εναλλακτικής τοποθέτησης των οικονομιών τους.

Σχετικά, με την απόδοσή του, αυτή, κατά την περίοδο ισχύος του Ν. 11/1975, λόγω κυρίως των υψηλών αφορολόγητων που αναγνωριζόταν<sup>39</sup> καθώς και της ανεπιτυχούς αντιμετώπισης του θέματος της βεβαίωσης και εισπραξης των εσόδων, ήταν χαμηλή. Ενδεικτικά παρουσιάζονται στον πίνακα που ακολουθεί τα προϋπολογιζόμενα, τα βεβαιούμενα και τα εισπραττόμενα έσοδα από την εφαρμογή του Φ.Α.Π. για κάθε έτος στην περίοδο 1975-1980.

Πίνακας 4.1.: Η απόδοση του Φόρου Ακίνητης Περιουσίας (Φ.Α.Π.) κατά έτος στη περίοδο 1975-1980

Έτος	Ποσά σε εκατομμύρια δραχμές			Εισπραθέντα έσοδα ως ποσοστά στα	
	Προϋπολογισθέντα	Βεβαιωθέντα	Εισπραθέντα	Προϋπολογισθέντα έσοδα	Συνολικά έσοδα
1975	1.000	388,8	359,4	35,9	0,33
1976	1.000	409,4	387,2	38,7	0,26
1977	1.200	565,6	502,7	41,9	0,29
1978	2.000	683,4	621,4	31,1	0,30
1979	1.000	774,0	709,7	70,9	0,27
1980	1.000	884,0	795,6	88,4	0,27

Πηγή: ΚΕΠΕ, 1985, σ. 83.

<sup>39</sup> Ο Ν. 11/1975 προέβλεπε ένα ελάχιστο αφορολόγητο όριο το οποίο ανερχόταν σε δέκα εκατομμύρια δραχμές (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 79).

Από τον Πίνακα 4.1 συνάγεται ότι τα εισπραττόμενα έσοδα, στις περισσότερες περιπτώσεις, ήταν λιγότερα του 50% των προϋπολογιζόμενων, ενώ ταυτόχρονα αποτελούσαν ένα ασήμαντο ποσοστό των συνολικών εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού. Κατά συνέπεια ο φόρος ακίνητης περιουσίας, όπως είχε ρυθμιστεί από τους νόμους 11/1975 και 542/1977, δεν μπορούσε να αποτελέσει σημαντικό όργανο κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής, γεγονός που συντέλεσε καθοριστικά στην λήψη της απόφασης για την κατάργησή του το 1981 (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 82).

#### 4.2.5.3. Φόρος ακάλυπτων χώρων

Η μέχρι σήμερα εφαρμογή του φόρου ακάλυπτων χώρων στα αστικά κέντρα, γενικά, εκτιμάται ότι δεν έχει επιτρέψει την ανάπτυξη της γης στο βαθμό, που αρχικά αναμενόταν. Επιπλέον, η επιβολή του στις πυκνοδομημένες περιοχές, στις οποίες όχι φόροι, αλλά θεσμοθέτηση κινήτρων για την διατήρηση των ακάλυπτων οικοπέδων απαιτείται, είναι προφανές ότι οδηγεί στο ακριβώς αντίθετο των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων. Σήμερα, οι προτάσεις που διατυπώνονται προκειμένου το συγκεκριμένο είδος φορολογίας να συμβάλλει αφενός στην αύξηση των εσόδων των Δήμων και αφετέρου στον έλεγχο των χρήσεων γης και την οικονομική ανάπτυξη, αφορούν την αναμόρφωση του διοικητικού και νομοθετικού πλαισίου, από το οποίο ρυθμίζεται (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/11).

Σχετικά με την απόδοσή του, αυτή αναμένεται να είναι τόσο μεγαλύτερη, όσο μεγαλύτερη έκταση καταλαμβάνουν οι ακάλυπτοι χώροι στο Δήμο. Η συμβολή του, ωστόσο, στους δημοτικούς προϋπολογισμούς δεν είναι σημαντική λόγω αφενός, του χαμηλού συντελεστή φορολόγησης με τον οποίο επιβάλλεται και αφετέρου, και κυρίως, λόγω των διοικητικών αδυναμιών. Πράγματι, στις περισσότερες περιπτώσεις οι αρμόδιες υπηρεσίες των Δήμων δεν είναι σε θέση να ελέγξουν το αληθές των υποβληθέντων δηλώσεων, στις οποίες η γενικότερη τάση των ιδιοκτητών είναι η υποτίμηση της έκτασης του οικοπέδου και η υπερτίμηση της αξίας του κτίσματος. Επιπλέον, στα πλαίσια των νόμων, που ρυθμίζουν τον φόρο ακάλυπτων χώρων, προβλέπεται ένα πλήθος εξαιρέσεων, που μεταξύ άλλων, αφορούν αγροτικές, κτηνοτροφικές και βιομηχανικές εγκαταστάσεις, χώρους στάθμευσης αυτοκινήτων καθώς και χώρους αθλητισμού ή αναψυχής και οι οποίες μειώνουν ακόμη περισσότερο την απόδοσή του (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/11).



## 4.2.6. Περιστασιακοί και Ανταποδοτικοί Φόροι

### 4.2.6.1. Φόρος μεταβίβασης ακινήτων

Ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων, θεωρείται σήμερα ο επαχθέστερος των φόρων που περιλαμβάνει το φορολογικό σύστημα της χώρας, λόγω της αποτυχίας του, τόσο από την άποψη της κοινωνικής δικαιοσύνης, όσο και από αυτήν της οικονομικής πολιτικής. Από την άποψη της κοινωνικής δικαιοσύνης, ο συγκεκριμένος φόρος δεν ανταποκρίνεται στις αρχές της οριζόντιας και της κάθετης φορολογικής ισότητας, αφού καλύπτει συναλλαγές, οι οποίες δεν μπορούν να αποδείξουν στην ουσία την αύξηση της φοροδοτικής ικανότητας των φορολογουμένων. Επιπλέον, εφαρμόζεται μόνο στις περιπτώσεις μεταβίβασης των ακινήτων και όχι στο σύνολο της ακίνητης περιουσίας, πράγμα που τον καθιστά ακόμη περισσότερο άδικο. Εξάλλου, το επιχείρημα στο οποίο στηρίχτηκε η τεκμηρίωση της αναγκαιότητας της εισαγωγής του, δηλαδή η ύπαρξη πρόσθετης φοροδοτικής ικανότητας λόγω της κάρπωσης της υπεραξίας, δεν φαίνεται να βρίσκει εφαρμογή, εφόσον δεν γίνεται σύνδεση του φόρου με τη διαφορά μεταξύ της τιμής κτήσης και της τιμής διάθεσης του ακινήτου. Άλλωστε, είναι γνωστό ότι στην πράξη συνήθως ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων επιβαρύνει τον αγοραστή ο οποίος, σε αντίθεση με τον πωλητή, δεν καρπώνεται καμία υπεραξία (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 169).

Από την άποψη της οικονομικής πολιτικής τώρα, ο φόρος μεταβίβασης εμφανίζει δύο σημαντικά μειονεκτήματα. Κατ' αρχήν, αποθαρρύνοντας τις συναλλαγές ακινήτων, παρεμποδίζει την ορθολογική κατανομή των πόρων της οικονομίας. Επιπλέον, οι φορολογούμενοι, λόγω της επιβολής του, δεν μπορούν να προσαρμόζουν το μέγεθος των ιδιοκατοικούμενων ακινήτων τους στις μεταβολές των οικονομικών και οικογενειακών συνθηκών τους. Το δεύτερο μειονέκτημα αφορά την πιθανή αρνητική επίδραση του φόρου μεταβίβασης ακινήτων στην κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής, και ιδιαίτερα της εργασίας. Πράγματι, η αλλαγή κατοικίας και η αναγκαστική μετατροπή του κατεχόμενου ακινήτου σε νέο, με την επιβολή του συγκεκριμένου φόρου καθίσταται μία σοβαρή επιβάρυνση για τον μετακινούμενο, με αποτέλεσμα αυτός να μην προβαίνει εύκολα στην υλοποίηση μιας τέτοιας απόφασης (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 170).

Πέραν, ωστόσο, των προαναφερόμενων μειονεκτημάτων, ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων εμφανίζει ένα σημαντικό πλεονέκτημα από άποψη εσόδων. Εκτός από την καθαυτό αποδόσή του, ο ίδιος αποτελεί και ελεγκτικό φόρο της φορολογίας

κληρονομιών, μέσω της παρεμπόδισης της φοροαποφυγής στην οποία συμβάλλει και που, σε αντίθετη περίπτωση, θα μπορούσε να επιτευχθεί με την παρουσίαση εικονικών πωλήσεων ακινήτων από τους φορολογούμενους.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι ο συγκεκριμένος φόρος επιβαρύνοντας τα ακίνητα, (γη και οικοδομές), μπορεί να συμπεριληφθεί στα μέτρα κρατικής παρέμβασης στην αγορά ακινήτων. Ο τρόπος, όμως, με τον οποίο επιβάλλεται καθώς και η διάθεση του προϊόντος του για την αύξηση των εσόδων του Κράτους, δεν επιτρέπουν την χρησιμοποίησή του για την υλοποίηση στόχων της κρατικής πολιτικής γης ή της πολιτικής κατοικίας. Ωστόσο, εξετάζοντας την αποτελεσματικότητα του φόρου από την πλευρά εξυπηρέτησης καθαρά δημοσιονομικών στόχων, προκύπτει ότι η απόδοσή του, λόγω κυρίως των υψηλών συντελεστών με τους οποίους επιβάλλεται, είναι αρκετά σημαντική. Ενδεικτικά, παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα η απόδοση του φόρου μεταβίβασης, κατά έτος, στο διάστημα 1970-1994.

Πίνακας 4.2.: Η απόδοση του φόρου μεταβίβασης ακινήτων κατά έτος στην περίοδο 1970-1994.

Έτος	Φορολογητέα αξία και έσοδα από το φόρο			Ποσοστό στα συνολικά φορολογικά έσοδα
	Φορολογητέα αξία (εκατ. δρχ.)	Φορολογικά έσοδα (εκατ. δρχ.)	%	
1970	20.440	1.668	8,2	3,6
1971	26.054	2.082	8,0	4,0
1972	38.439	2.607	6,8	4,5
1973	42.003	2.986	7,1	4,1
1974	32.079	2.097	6,5	2,4
1975	44.763	2.816	6,3	2,6
1976	59.683	3.941	6,6	2,7
1977	79.319	5.505	6,9	3,2
1978	89.918	5.798	6,4	2,8
1979	122.266	7.344	6,0	2,8
1980	-	9.000	-	3,0
1981	-	8.752	-	2,3
1982	-	-	-	-
1983	-	-	-	-
1984	-	-	-	-
1985	-	14.394,7	-	1,42
1986	-	19.032,3	-	1,42
1987	-	18.660,3	-	1,18
1988	-	27.434,7	-	1,56
1989	-	40.775,7	-	2,10
1990	-	-	-	-
1991	-	33.237,0	-	0,99
1992	-	51.892,6	-	1,28
1993	-	54.788,1	-	1,22
1994	-	59.376,9	-	1,14

Πηγή: ΚΕΠΕ, 1985, σ. 172. ΕΣΥΕ, Στατιστική Δημόσιων Οικονομικών 1988/1989 και 1994.

Πίνακας 4.3.: Πραγματοποιηθείσες μεταβιβάσεις ακινήτων, βάσει δηλώσεων, κατά κατηγορίες αυτών. Ημερολογιακά έτη 1985-1994

Έτος	Οικόπεδα			Οικοδομές			Διαμερίσματα			Αγροκτήματα			Σύνολο		
	Αριθμός	Αξία	Φόρος	Αριθμός	Αξία	Φόρος	Αριθμός	Αξία	Φόρος	Αριθμός	Αξία	Φόρος	Αριθμός	Αξία	Φόρος
1985	65248	50829,3	3342,8	15961	34431,7	2111,7	64092	122954,9	6196,2	97021	46153,5	2744,0	242322	253369,3	14394,7
1986	72402	71156,5	4856,6	18129	46457,3	2941,0	71207	150335,4	7524,4	113193	65758,0	3710,2	274931	333707,2	19032,3
1987	68043	69819,3	4386,0	17861	56055,4	3379,0	53583	140473,5	6809,3	111754	77179,1	4085,9	251241	343527,3	18660,3
1988	78618	93585,1	5505,3	19887	78079,6	5161,3	62755	215801,7	10777,8	131530	104105,8	5990,3	292790	491572,2	27434,7
1989	95322	145480,7	8861,5	21421	108265,8	7309,3	76693	323118,4	16655,6	156555	138562,9	7249,3	349991	715427,9	40775,7
1990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1991	58881	113609,6	7353,5	12245	76332,9	4603,0	43833	262056,8	14779,7	97810	117216,8	6501,6	212769	569216,0	33237,0
1992	71129	183925,4	11964,8	15683	125059,1	7723,6	59887	403435,5	23523,3	109324	151386,7	8680,9	256023	863806,7	51892,6
1993	68424	189438,1	11967,6	15281	117048,0	9454,3	61421	453932,9	23951,0	91572	151339,5	9415,2	226698	911758,5	54788,1
1994	74307	224971,9	14255,6	16572	156972,6	9250,3	65984	474275,5	25886,2	92380	191750,1	9984,8	249243	1047970,0	59376,9

Αξία και φόρος σε εκατομμύρια δραχμές

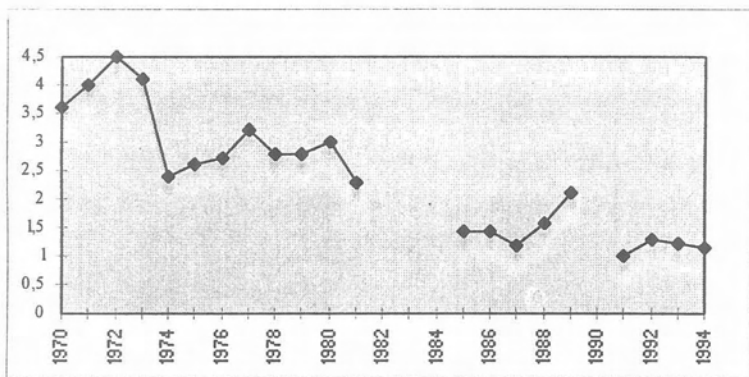
Πηγή: ΕΣΥΕ, Στατιστική Δημόσιων Οικονομικών 1988/1989 και 1994

Πίνακας 4.4.: Ποσοστό συμμετοχής μεταβιβάσεων κατηγοριών ακινήτων στις συνολικές μεταβιβάσεις ακινήτων- ποσοστό συμμετοχής εσόδων φορολογίας κατηγοριών ακινήτων στα συνολικά έσοδα από τη φορολογία μεταβίβασης ακινήτων-ποσοστό συμμετοχής εσόδων φορολογίας μεταβίβασης ακινήτων στα συνολικά έσοδα φορολογίας του Κράτους. Έτη 1985-1994

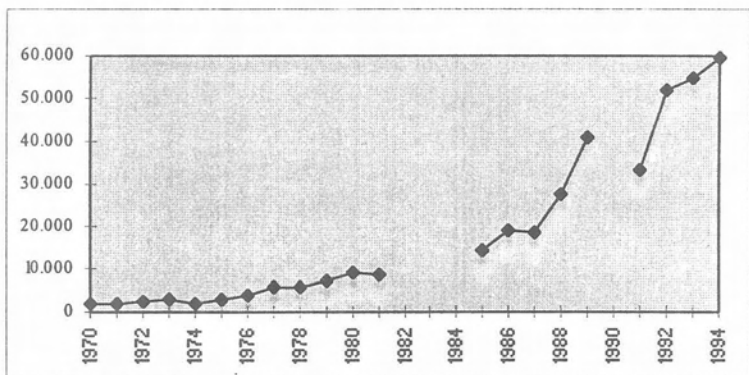
Έτος	Ποσοστό συμμετοχής μεταβιβάσεων οικοπέδων στις συνολικές μεταβιβάσεις ακινήτων ως προς		Ποσοστό συμμετοχής μεταβιβάσεων οικοδομών στις συνολικές μεταβιβάσεις ακινήτων ως προς		Ποσοστό συμμετοχής μεταβιβάσεων διαμερισμάτων στις συνολικές μεταβιβάσεις ακινήτων ως προς		Ποσοστό συμμετοχής μεταβιβάσεων αγροκτημάτων στις συνολικές μεταβιβάσεις ακινήτων ως προς		Ποσοστό συμμετοχής εσόδων φορολογίας μεταβίβασης ακινήτων στα συνολικά φορολογικά έσοδα του Κράτους
	Αριθμός	Φόρος	Αριθμός	Φόρος	Αριθμός	Φόρος	Αριθμός	Φόρος	
1985	26,93	23,22	6,59	14,67	26,45	43,05	40,04	19,06	1,42
1986	26,33	25,52	6,59	15,45	25,90	39,53	41,17	19,49	1,42
1987	27,08	23,50	7,11	18,11	21,33	36,49	44,48	21,90	1,18
1988	26,85	20,07	6,79	18,81	21,43	39,29	44,92	21,83	1,56
1989	27,24	21,73	6,12	17,93	21,91	40,85	44,73	17,78	2,10
1990	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1991	27,67	22,12	5,76	13,85	20,60	44,47	45,97	19,56	0,99
1992	27,78	23,06	6,13	14,88	23,39	45,33	42,70	16,73	1,28
1993	28,91	21,84	6,46	17,26	25,95	43,72	38,69	17,18	1,22
1994	29,81	24,01	6,65	15,58	26,47	43,60	37,06	16,82	1,14

Πηγή: ΕΣΥΕ, Στατιστική Δημόσιων Οικονομικών 1988/1989 και 1994

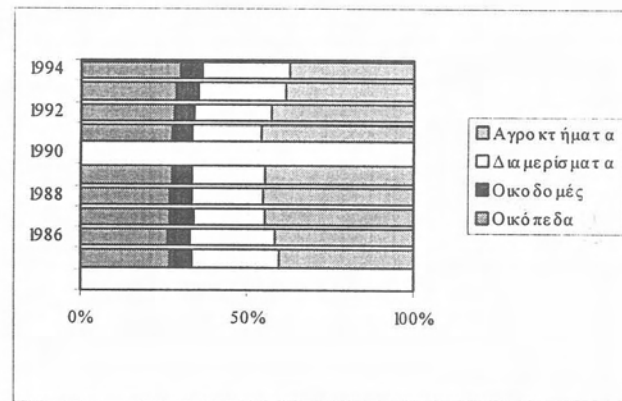
Διάγραμμα 4.1: Εξέλιξη του ποσοστού συμμετοχής των εσόδων του φόρου μεταβίβασης ακινήτων στα συνολικά φορολογικά έσοδα στα έτη 1970-1994.



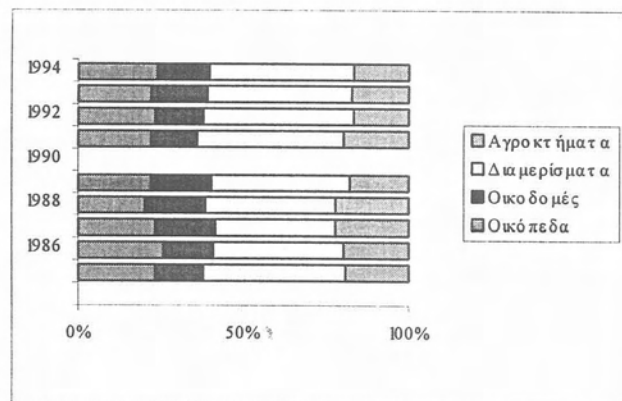
Διάγραμμα 4.2: Εξέλιξη των εσόδων του φόρου μεταβίβασης ακινήτων στα έτη 1970-1994.



Διάγραμμα 4.3: Ποσοστό μεταβιβάσεων οικοπέδων, οικοδομών, διαμερισμάτων και αγροκτημάτων στη συνολική μεταβιβασθείσα ακίνητη περιουσία στα έτη 1985-1994.



Διάγραμμα 4.4: Ποσοστό εσόδων φορολογίας μεταβίβασης οικοπέδων, οικοδομών, διαμερισμάτων και αγροκτημάτων στα συνολικά έσοδα του φόρου μεταβίβασης ακινήτων στα έτη 1985-1994.



Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 4.2, σε όλο το διάστημα αναφοράς, η απόδοση του φόρου μεταβίβασης ακινήτων κυμαίνεται σε υψηλά επίπεδα, ενώ παράλληλα, σημαντικό είναι και το ποσοστό συμμετοχής του στα συνολικά φορολογικά έσοδα. Όσον αφορά τα έσοδα του φόρου ειδικότερα, αυτά, στην περίοδο 1970-1994 αυξάνονται συνεχώς, με μόνη εξαίρεση το έτος 1990, στο οποίο μάλλον μειώνονται σε σχέση με την προηγούμενη χρονιά. Επίσης, η συμμετοχή αυτών στα συνολικά φορολογικά έσοδα του Κράτους αν και σε όλο το υπό εξέταση διάστημα παραμένει υψηλή, εμφανίζεται σημαντικότερη στα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του '70. Χαρακτηριστικό είναι τέλος ότι σε όλη την περίοδο αναφοράς, περίπου το 60% των εσόδων του συγκεκριμένου φόρου προέρχεται από μεταβιβάσεις οικοδομών και διαμερισμάτων, ενώ το υπόλοιπο 40%, από μεταβιβάσεις οικοπέδων και αγροκτημάτων.

#### 4.2.6.2. Φόρος κληρονομιών και δωρεών

Συνολικά, το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη φορολογία κληρονομιών και δωρεών κρίνεται αρκετά ικανοποιητικό. Κατ' αρχήν η χρησιμοποίηση της αξίας της κληρονομικής μερίδας ή του μεριδίου της δωρεάς ως βάση των φόρων, εμφανίζει τρία σημαντικά πλεονεκτήματα έναντι της δεύτερης δυνατότητας, που συνίσταται στη χρησιμοποίηση της συνολικής αξίας της καταλειπόμενης περιουσίας του κληρονομούμενου ή του δωρητή. Πρώτον, καθίσταται δυνατή η καλύτερη προσαρμογή των δύο φορολογιών στις αρχές της φοροδοτικής ικανότητας, μέσω του προσδιορισμού της επιβάρυνσης ανάλογα με το μέγεθος της μεταβιβαζόμενης περιουσίας. Δεύτερον, η διαφοροποίηση των εκπτώσεων του φόρου καθώς και της φορολογικής κλίμακας, ανάλογα με τις προσωπικές συνθήκες και ιδιαίτερα το βαθμό συγγένειας μεταξύ των συμβαλλόμενων, επιτρέπει τελικά την διαμόρφωση της επιβάρυνσης με τρόπο που να ανταποκρίνεται στις ατομικές συνθήκες των αποδεκτών. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό, από την άποψη ότι στις περισσότερες περιπτώσεις, η απόκτηση περιουσίας από στενούς συγγενείς δεν συνεπάγεται αυτομάτως και την αύξηση της φοροδοτικής τους ικανότητας, εφόσον είναι δυνατόν αυτοί να μπορούσαν να απολαμβάνουν την περιουσία και προηγούμενα και απλά να περιήλθε στην κατοχή τους και τυπικά με τις συγκεκριμένες πράξεις. Επιπλέον, όσο στενότερος είναι ο βαθμός συγγένειας, τόσο μεγαλύτερες είναι οι πιθανότητες οι κληρονόμοι ή δωρεοδόχοι να έχουν συμβάλει στην διαμόρφωσή της, ενώ ενδέχεται παράλληλα η απώλεια του στενού συγγενή να σημαίνει για τους τελευταίους και την απώλεια μιας πηγής εισοδήματος ή προστασίας. Τρίτον, η εφαρμογή φορολογίας



στην αξία του μεριδίου της μεταβιβαζόμενης περιουσίας που αναλογεί σε κάθε δικαιούχο, καθιστά τους συγκεκριμένους φόρους ως πλέον αποδοτικά μέσα για τη μείωση της ανισότητας στην κατανομή του εισοδήματος και του πλούτου (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 137-138, 157).

Εύστοχος μπορεί να χαρακτηριστεί και ο τρόπος αντιμετώπισης της φορολόγησης των δωρεών από το νόμο. Επιβάλλοντας τον συνυπολογισμό της αξίας προηγούμενων δωρεών μεταξύ των ιδίων προσώπων σ' αυτή κάθε νέας δωρεάς καθώς και σ' αυτή της κληρονομούμενης περιουσίας, αποτρέπει τη δυνατότητα φοροαποφυγής, που θα μπορούσε να πάρει μεγάλη έκταση στην περίπτωση της κληρονομιάς (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 158).

Επίσης, οι φόροι κληρονομιών και δωρεών ανταποκρίνονται στις βασικές αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης και ιδιαίτερα στην αρχή της κάθετης ισότητας. Πράγματι, μέσω των υψηλών συντελεστών επιβολής τους, περιορίζονται οι ανισότητες στη διανομή του πλούτου με δύο τρόπους: α) μειώνεται η αξία της μεταβιβαζόμενης περιουσίας με αυξανόμενο ρυθμό και β) δημιουργείται ένα κίνητρο για διανομή της περιουσίας σε μεγαλύτερο αριθμό ατόμων. Επιπλέον, η μεγαλύτερη σημασία που αποδίδεται στην κατοχή πλούτου, παρά στον τρόπο διάθεσής της μετά θάνατον, φαίνεται να αποτελεί σημαντικό κίνητρο για την αύξηση της αποταμίευσης και της εργασίας. Προς την κατεύθυνση αυτή άλλωστε, πολλές φορές λειτουργεί και η επιθυμία ορισμένων ατόμων για μεταβίβαση συγκεκριμένης αξίας περιουσίας στους κληρονόμους τους, με αποτέλεσμα να εντείνουν τόσο την αποταμιευτική τους δραστηριότητα όσο και την εργασία τους. Η έκταση των αρνητικών οικονομικών επιδράσεων, που είναι δυνατόν να προέρχονται από την αντίθετη, σε σχέση με την προηγούμενη, αντίδραση λόγω της επιβολής του φόρου, θεωρείται ότι δεν είναι σημαντική (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 130-131).

Ένα τελευταίο πλεονέκτημα των δύο φόρων αφορά την σχετικά περιορισμένη περιοδικότητά τους καθώς και την υψηλή απόδοσή τους σε έσοδα. Είναι γεγονός ότι ο μικρός αριθμός των συγκεκριμένων περιπτώσεων ανά έτος, σε συνδυασμό με τους υψηλούς φορολογικούς συντελεστές με τους οποίους επιβάλλονται, έχει ως αποτέλεσμα, τόσο το κοινωνικό όσο και το δημοσιονομικό κόστος των φόρων αυτών να είναι χαμηλό (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 131).

Σε σχέση πάντως με τη φορολογία κληρονομιών, σημαντικές αντιρρήσεις εκφράζονται όσον αφορά τον συνυπολογισμό στη βάση της αποκλειστικά της κινητής περιουσίας των Ελλήνων υπηκόων που βρίσκεται στο εξωτερικό και μόνο αν ο χρόνος

της εγκατάστασής τους εκεί δεν ξεπερνά το διάστημα των δέκα χρόνων. Δεδομένου ότι η συγκεκριμένη φορολογία απευθύνεται σε άτομα, τα οποία απέκτησαν πρόσθετη περιουσία, λόγω κληρονομιάς και κατά συνέπεια έχουν αυξημένη φοροδοτική ικανότητα, θα έπρεπε κανονικά να ήταν αδιάφορο αν η τελευταία προέρχεται από ακίνητα ή κινητά περιουσιακά στοιχεία. Πολύ περισσότερο δε, η επιπλέον φοροδοτική ικανότητα των κληρονόμων δεν θα έπρεπε να συσχετίζεται με τον χρόνο διαμονής του κληρονομούμενου στο εξωτερικό. Επιπλέον, η ειδική μεταχείριση, που προβλέπεται από το νόμο για τις περιπτώσεις αυτές των κληρονομούμενων, είναι δυνατόν να αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα εισροής κεφαλαίων για επενδύσεις σε ακίνητα από ομογενείς ή ακόμη και να οδηγήσει σε παράνομη διαρροή συναλλάγματος στο εξωτερικό (ΚΕΠΕ, 1985, σ. 159-160).

Γενικά, οι φορολογίες κληρονομιών, δωρεών και προικών, που δεν έχει εξεταστεί στα πλαίσια της μελέτης αυτής, αποφέρει στη χώρα μας ένα σημαντικό μέγεθος εσόδων. Στον Πίνακα 4.5 παρουσιάζεται η εξέλιξη της απόδοσής τους στο διάστημα 1954/55-1994.

Από τα στοιχεία του Πίνακα 4.5 προκύπτει ότι η συμβολή των φόρων κληρονομιών, δωρεών και προικών στα συνολικά έσοδα του Κράτους, ενώ μέχρι και το 1981 κινούνταν σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα, στο διάστημα 1985-1992 μειώθηκε σημαντικά. Στη συνέχεια και κατά τη διάρκεια των δύο επόμενων χρόνων, η ίδια ακολουθεί μία συνεχή αυξητική πορεία και επανέρχεται περίπου στα προ του '85 επίπεδα. Επιπλέον, στην εξεταζόμενη περίοδο, και ιδίως μετά το 1991, παρατηρείται μείωση της συμμετοχής του φόρου κληρονομιών στα συνολικά έσοδα από τις συγκεκριμένες φορολογίες. Δεδομένου δε ότι οι φορολογικές κλίμακες συμπίπτουν, το γεγονός αυτό θα πρέπει να ερμηνευτεί στη βάση της διαχρονικής αύξησης του ποσοστού των ατόμων στην Ελλάδα, που προτιμούν να μεταβιβάσουν την περιουσία τους στην διάρκεια της ζωής τους με τη μορφή δωρεών και προικών.

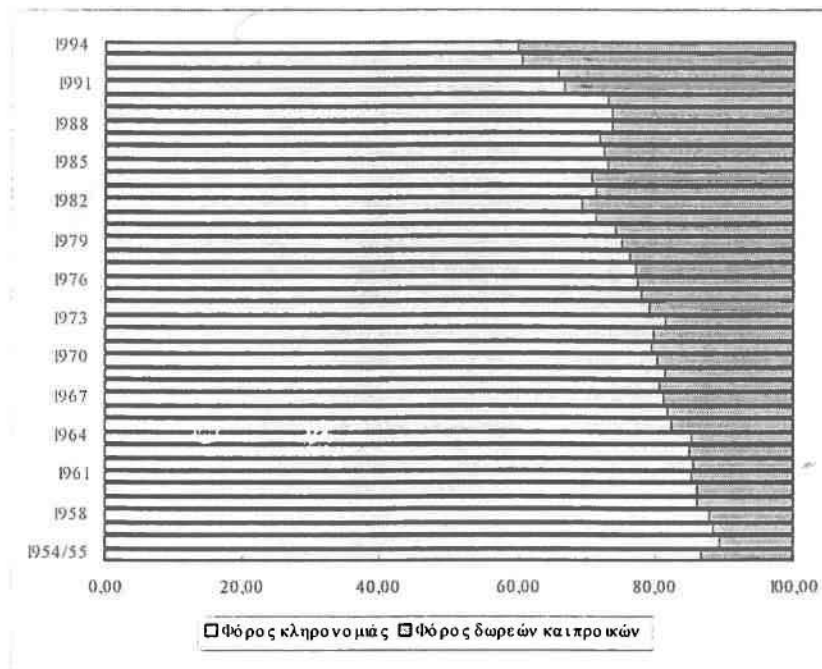
Πίνακας 4.5.: Έσοδα του φόρου κληρονομιών, δωρεών και προικών κατά έτος στο διάστημα 1954/55-1994.

Έτος	Απόδοση φόρου κληρονομιάς		Απόδοση φόρων δωρεών και προίκας		Σύνολο	
	Εκατ. δραχ.	%	Εκατ. δραχ.	%	Εκατ. δραχ.	% στα συν. κερ. Φορολ. έσοδα
1954/55	119,174	86,84	18,064	13,16	137,238	-
1955/56 <sup>(1)</sup>	249,191	89,41	29,500	10,59	278,691	-
1957	163,608	88,45	21,354	11,55	184,962	-
1958	160,340	87,88	22,110	12,12	182,450	-
1959	138,743	86,12	22,358	13,88	161,101	-
1960	157,651	86,08	25,489	13,92	183,140	-
1961	163,590	85,37	28,026	14,63	191,616	-
1962	185,871	85,50	31,527	14,50	217,398	-
1963	217,541	84,99	38,421	15,01	255,962	-
1964	278,344	85,20	48,335	14,80	326,679	-
1965	290,646	82,42	61,989	17,58	352,635	-
1966	339,157	81,83	75,294	18,17	414,451	-
1967	408,498	81,35	93,666	18,65	502,164	-
1968	555,255	80,58	133,808	19,42	689,063	-
1969	664,562	81,54	150,419	18,46	814,981	-
1970	776,722	80,45	188,751	19,55	965,473	2,1
1971	996,513	79,58	255,683	20,42	1.252,196	2,4
1972	1.180,444	79,90	297,049	20,10	1.477,493	2,5
1973	1.151,680	81,64	258,955	18,36	1.410,635	1,9
1974	1.063,881	79,23	278,839	20,77	1.342,720	1,5
1975	1.346,949	77,96	380,881	22,04	1.727,830	1,6
1976	1.953,362	77,39	570,542	22,61	2.523,904	1,7
1977	2.518,798	77,09	748,694	22,91	3.267,492	1,9
1978	3.123,219	76,37	966,442	23,63	4.089,661	2
1979	3.911,685	74,96	1.306,514	25,04	5.218,199	2
1980	4.374,171	74,14	1.525,489	25,86	5.899,660	2
1981	5.414,487	71,26	2.183,284	28,74	7.597,771	2
1982	6.473,323	69,17	2.884,666	30,83	9.357,989	-
1983	8.304,167	71,32	3.339,582	28,68	11.643,749	-
1984	9.198,893	70,69	3.813,761	29,31	13.012,654	-
1985	7.844,358	73,06	2.892,291	26,94	10.736,649	1,06
1986	6.626,414	72,32	2.535,861	27,68	9.162,275	0,68
1987	5.629,616	71,92	2.198,329	28,08	7.827,945	0,50
1988	5.598,079	73,51	2.017,596	26,49	7.615,675	0,43
1989	5.076,158	73,61	1.820,252	26,39	6.896,410	0,36
1990	4.676,953	72,88	1.740,203	27,12	6.417,156	0,24
1991	4.144,805	66,71	2.068,422	33,29	6.213,227	0,19
1992	4.983,141	65,81	2.588,929	34,19	7.572,070	0,19
1993	3.936,936	60,39	2.518,580	39,61	6.455,516	1,45
1994	4.553,798	59,72	3.076,698	40,28	7.630,496	1,47

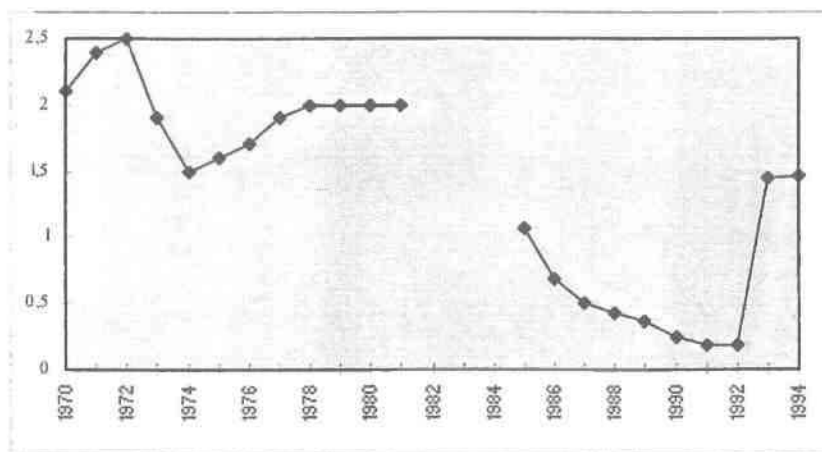
<sup>(1)</sup>18 μήνες

Πηγή: ΕΣΥΕ, Στατιστική Δημόσιων Οικονομικών 1988/1989 και 1994

Διάγραμμα 4.5: Εξέλιξη των ποσοστών συμμετοχής του φόρου κληρονομιών και των φόρων δωρεών και προικών στα συνολικά έσοδα από τις τρεις φορολογίες στο διάστημα 1954-1994.



Διάγραμμα 4.6: Εξέλιξη του ποσοστού συμμετοχής των εσόδων των φόρων κληρονομιών, δωρεών και προικών στα συνολικά φορολογικά έσοδα στα έτη 1970-1994.



#### 4.2.6.3. Φόρος Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.)

Όπως προαναφέρθηκε, ο Φ.Π.Α. προβλέπεται να αντικαταστήσει τον φόρο μεταβίβασης ακινήτων στις περιπτώσεις των καινούργιων κτισμάτων, που πωλούνται αποκλειστικά από τις οικοδομικές επιχειρήσεις. Η συγκεκριμένη ρύθμιση αλλά και ο τρόπος που εφαρμόζεται σήμερα ο φόρος αυτός θέτουν ορισμένα σημαντικά ζητήματα.

Το γεγονός ότι, σήμερα, η εφαρμογή του Φ.Π.Α. σταματά με το τέλος της κατασκευής και δεν επεκτείνεται και στην πώληση του προϊόντος, επιδρά κατ' αρχήν αρνητικά στις τιμές πώλησης των διαμερισμάτων και των καταστημάτων από τους κατασκευαστές και τις οικοδομικές επιχειρήσεις, εφόσον οι ίδιοι στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, προσπαθούν να διαμορφώσουν έτσι το ύψος της τιμής, ώστε να αντισταθμίζεται η απώλεια που υφίστανται από την μη είσπραξη των αντίστοιχων επιστροφών του φόρου. Επιπλέον, αν ο Φ.Π.Α. εφαρμοστεί στις πωλήσεις των νέων οικοδομών, λόγω της μερικής ή ολικής αντικατάστασης του φόρου μεταβίβασης που θα επιφέρει αναγκαστικά, θα δημιουργηθεί πρόβλημα με τις απαλλαγές, που προβλέπονται στα πλαίσια του τελευταίου, για μεγάλες κατηγορίες στεγαζομένων που αποκτούν πρώτη κατοικία. Στην περίπτωση αυτή δηλαδή, καθίσταται απαραίτητη η εισαγωγή νέων επιδοτήσεων προκειμένου η επιβολή του Φ.Π.Α. να μην αυξήσει την επιβάρυνση μιας μεγάλης κατηγορίας νοικοκυριών σε σημαντικό βαθμό (ΤΕΕ, 1993, σ. 22).

Επίσης, ζήτημα δημιουργείται και με την πρόβλεψη υποβολής στον Φ.Π.Α. των νέων κτισμάτων που πωλούνται αποκλειστικά από τις οικοδομικές επιχειρήσεις και όχι και από τους ιδιώτες, οι οποίοι δεν είναι κατ' επάγγελμα κατασκευαστές. Στο βαθμό που η καταβολή του φόρου αποτελεί αντικίνητρο για την δραστηριοποίηση των πρώτων, ο Φ.Π.Α. είναι δυνατόν να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην οικοδομική δραστηριότητα, και κατόπιν τούτου, να συμβάλλει έμμεσα και στη διατήρηση των τιμών γης σε χαμηλά επίπεδα (ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996, σ. 6/15).

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί ότι, αν η εφαρμογή του Φ.Π.Α. αναστέλλεται συνεχώς αυτό συνδέεται σε σημαντικό βαθμό με το γεγονός ότι, λόγω της μερικής αντικατάστασης του φόρου μεταβίβασης, που θα επιφέρει, θα προκαλέσει μείωση στα έσοδα του Κράτους. Επιπλέον, το Κράτος σήμερα εισπράττει τον συγκεκριμένο φόρο σε όλα τα τιμολόγια, που εκδίδονται κατά την κατασκευή της οικοδομής, από τα υλικά μέχρι και τους υποεργολάβους. Με την εφαρμογή του Φ.Π.Α. όμως, ο εργολάβος θα πληρώνει τον φόρο αυτό για το σύνολο του κτιρίου και θα του επιστρέφονται οι επιμέρους



καταβολές, με αποτέλεσμα στα κρατικά ταμεία τελικά να μένει το 30% του 18% (Βήμα, 16.3.1997, σ. 27).

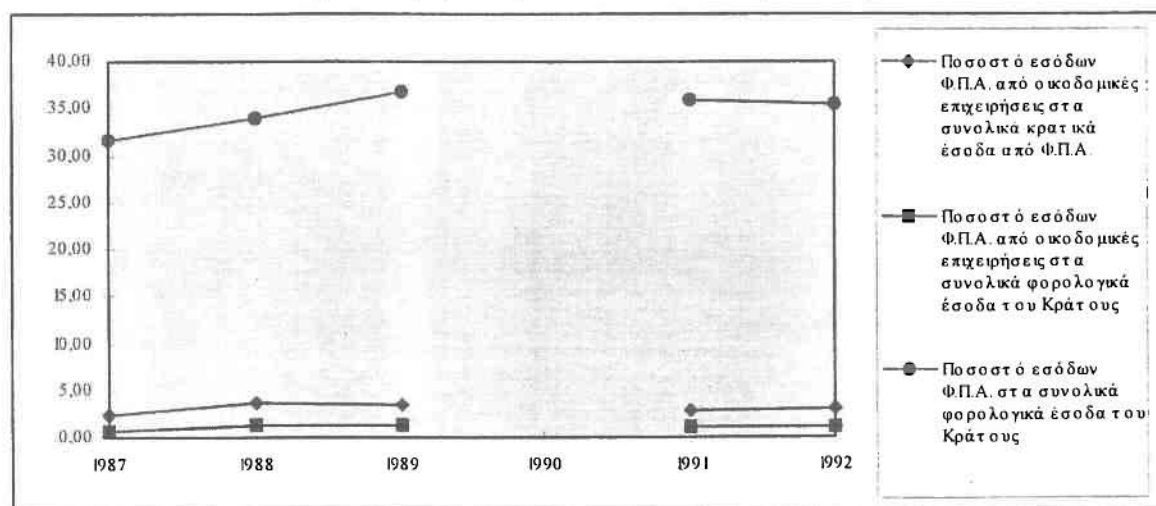
Ενδεικτικά, στον πίνακα που ακολουθεί, παρουσιάζονται τα έσοδα από την εφαρμογή του Φ.Π.Α στις επιχειρήσεις κατασκευής ακινήτων και τεχνικών έργων, κατά έτος, στο διάστημα 1987-1992.

Πίνακας 4.6.: Έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού από την επιβολή του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας στις επιχειρήσεις κατασκευής ακινήτων και τεχνικών έργων. Οικονομικά έτη 1987 μέχρι και 1992.

Έτος	Έσοδα από επιχ. κατ. ακινήτων & τεχνικών έργων	% στα κρατικά έσοδα από τον Φ.Π.Α.	% στα συνολικά φορολογ. έσοδα του Κράτους	Κρατικά έσοδα από το Φ.Π.Α.	% στα συνολικά φορολογ. έσοδα του Κράτους	Φορολογικά έσοδα Κράτους
1987	11.592,20	2,32	0,74	498.671,30	31,65	1.575.824
1988	22.081,30	3,69	1,25	599.016,50	34,03	1.760.222
1989	25.343,80	3,55	1,31	714.272,70	36,84	1.938.836
1990	-	-	-	-	-	-
1991	32.892,50	2,73	0,98	1.206.232,10	35,97	3.353.490
1992	44.344,40	3,08	1,09	1.439.331,70	35,42	4.063.932

Πηγή: ΕΣΥΕ, Στατιστική Δημόσιων Οικονομικών 1988/1989 και 1994

Διάγραμμα 4.7.: Εξέλιξη του ποσοστού συμμετοχής των εσόδων Φ.Π.Α. από οικοδομικές επιχειρήσεις στα συνολικά κρατικά έσοδα από Φ.Π.Α. και στα συνολικά κρατικά φορολογικά έσοδα - εξέλιξη του ποσοστού συμμετοχής των συνολικών εσόδων από Φ.Π.Α. στα συνολικά κρατικά φορολογικά έσοδα. Οικονομικά έτη 1987-1992.



### 4.3. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

#### 4.3.1. Διατήρηση και Βελτίωση του Υφιστάμενου Αποθέματος Κατοικιών

Η βελτίωση της ποιότητας του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών και η διατήρησή της σε κάποια αποδεκτά επίπεδα, αποτελεί μία από τις βασικές συνιστώσες της κρατικής στεγαστικής πολιτικής, η οποία αν και έχει τύχει της επίσημης αναγνώρισης στην Ελλάδα, ωστόσο δεν μπορεί να υποστηριχτεί ότι αντιμετωπίστηκε ή αντιμετωπίζεται αναλόγως. Είναι πράγματι χαρακτηριστικό ότι άμεσες κρατικές παρεμβάσεις προς την εν λόγω κατεύθυνση δεν έχουν σημειωθεί, παρά το γεγονός ότι η εφαρμογή της πολιτικής αυτής παρουσιάζει το πλεονέκτημα ότι δεν καθίσταται αναγκαία η εξεύρεση και η αγορά οικοδομήσιμων οικοπέδων, με τις ανάλογες αυξητικές επιπτώσεις στο κόστος παραγωγής της κατοικίας. Επιπλέον, στις σημερινές συνθήκες, οι παρεχόμενες ενισχύσεις από τα τραπεζικά ιδρύματα και τους κρατικούς στεγαστικούς φορείς (με εξαίρεση ίσως τον ΟΕΚ) προσανατολίζονται κυρίως στα νοικοκυριά μεσαίων και υψηλών εισοδημάτων και όχι σ' αυτά με τις μικρότερες οικονομικές δυνατότητες, που αντιμετωπίζουν κατά κανόνα τα συγκεκριμένα προβλήματα και μάλιστα σε έντονο βαθμό.

Στα πλαίσια της αξιολόγησης της πολιτικής κατοικίας και αναφορικά με την επίτευξη στόχων σχετικά με την διατήρηση και τη βελτίωση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών, ιδιαίτερης σημασίας ζήτημα αποτελεί ο βαθμός συμβολής των νομικών ρυθμίσεων και των ενισχύσεων από τα πιστωτικά ιδρύματα και τους κρατικούς στεγαστικούς φορείς στη βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών των νοικοκυριών της χώρας. Η εξαγωγή συμπερασμάτων στην κατεύθυνση αυτή είναι δυνατή μόνο μετά τον προσδιορισμό σταθεροτύπων για τις ελάχιστες αποδεκτές συνθήκες στέγασης. Τα σταθερότυπα αυτά, γενικά, οριοθετούν τη γραμμή κάτω από την οποία οι στεγαστικές συνθήκες θεωρούνται προβληματικές και θα πρέπει, κατόπιν τούτου, να προσδιορίζονται με τέτοιο τρόπο ώστε αφενός να αντανakλούν το επίπεδο της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης της χώρας σε μία δεδομένη χρονική περίοδο και αφετέρου να εναρμονίζονται με τους στόχους και τις δυνατότητες της οικονομίας και της αγοράς. Βεβαίως, πρέπει να ειπωθεί εδώ ότι, βασικό στόχο στην όλη διαδικασία, πέραν των προαναφερόμενων, αποτελεί και η συγκέντρωση το δυνατόν ευρύτερης κοινωνικής αποδοχής (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 89).

Στις ελληνικές συνθήκες, λόγω της ανυπαρξίας ενιαίας πολιτικής κατοικίας, το προηγούμενο ζήτημα παραμένει ανοικτό. Πράγματι, δεν έχουν ποτέ ουσιαστικά διαμορφωθεί επίσημα, ή ακόμη και ανεπίσημα, γενικώς αποδεκτά σταθερότυπα για τις ελάχιστες στεγαστικές συνθήκες. Η συνήθης τακτική των Δημόσιων φορέων κατοικίας, μέχρι τώρα, συνίσταται στη χρησιμοποίηση σταθεροτύπων, που έχουν τη μορφή περισσότερο παραμέτρων προγραμματισμού, δηλαδή επιδιωκόμενων μεγεθών, παρά την έννοια των ελάχιστων αποδεκτών συνθηκών στέγασης (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 89-90). Στα πλαίσια αυτά, η παρουσίαση των εξελίξεων στην ποιότητα της κατοικίας θα βασιστεί σε στοιχεία από την έρευνα της ΔΕΠΟΣ με θέμα “Η Στέγαση των Χαμηλών Εισοδημάτων στην Ελλάδα” που ολοκληρώθηκε το 1996.

Πριν ωστόσο προβούμε στην παρουσίαση των εξελίξεων στις στεγαστικές συνθήκες των νοικοκυριών, κρίνεται σκόπιμη μία σύντομη αναφορά στις βασικές παραδοχές της έρευνας. Κατ’ αρχήν η συγκεκριμένη μελέτη βασίζεται αποκλειστικά στις Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών (Ε.Ο.Π.) 1987/1988 της ΕΣΥΕ, οι οποίες αφορούν το τελευταίο τρίμηνο του πρώτου έτους αναφοράς (1987) και τα τρία πρώτα τρίμηνα του δεύτερου έτους (1988) (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 92). Τα σταθερότυπα που επιλέχθηκαν, αν και θεωρητικά θα έπρεπε να καλύπτουν τις τρεις βασικές όψεις της κατοικίας ως “κέλυφος”: α) την ποιότητα (δομική και μικροπεριβάλλοντος, όπως αερισμός, φωτισμός κ.λπ.), β) τις λειτουργικές εξυπηρετήσεις (βασικός εξοπλισμός και σύνδεση με δίκτυα) και γ) την πυκνότητα κατοίκησης (επάρκεια χώρου ανάλογα με το νοικοκυριό), στην έρευνα καλύπτουν μόνο τις δύο τελευταίες. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι στην Ελλάδα αφενός δεν υπάρχουν στοιχεία για το σύνολο του πληθυσμού όσον αφορά την ποιότητα των κατοικιών και αφετέρου δεν έχουν γίνει ποτέ μελέτες σχετικά με τον τρόπο αντικειμενικού καθορισμού της τεχνικής και μικροπεριβαλλοντικής ποιότητας (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 285).

Ειδικότερα, για τις λειτουργικές εξυπηρετήσεις χρησιμοποιήθηκαν επτά δείκτες που αναφέρονται στη σύνδεση των κατοικιών με βασικά δίκτυα (ύδρευσης, αποχέτευσης και ηλεκτρισμού), στην ύπαρξη κουζίνας και χώρων υγιεινής μέσα στο σπίτι και τέλος στο είδος της θέρμανσης. Για την διαπίστωση δε προβλημάτων επάρκειας χώρου, προσδιορίστηκαν αρχικά οι ανάγκες σε χωριστά δωμάτια και στη συνέχεια οι ανάγκες χώρου (επιφάνειας) γι αυτά. Ο υπολογισμός των πρώτων, έγινε κατόπιν της υιοθέτησης ενός γνωστού ευρωπαϊκού ελάχιστου σταθερότυπου, συνεπώς προς τις συνήθειες και τις αξίες της ελληνικής κοινωνίας, που βασίζεται στην ανάγκη ιδιωτικότητας κάθε ζευγαριού

ή άγαμου ενήλικου, την ανάγκη χωριστών χώρων για τα παιδιά άνω των 13 με διαφορετικό φύλο, την ανάγκη ενός δωματίου ανά δύο μικρότερα παιδιά ή παιδιά άνω των 13 ίδιου φύλου και τέλος την ανάγκη ύπαρξης ενός ξεχωριστού κοινού χώρου επικοινωνίας και κοινωνικής ζωής. Ο απαραίτητος χώρος για τα προηγούμενα δωμάτια προέκυψε από μία απλή ποσοτική σχέση, που έλαβε υπ' όψιν τους ελάχιστους λειτουργικούς απαραίτητους χώρους και τα μέσα μεγέθη δωματίων και χώρων κυκλοφορίας, υγιεινής και μαγειρέματος στις ελληνικές συνθήκες της δεκαετίας του 1980 (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 285-286).

Την ύπαρξη προβλημάτων στις συνθήκες στέγασης θεωρείται ότι υποδηλώνει είτε η απουσία τουλάχιστον μιας από τις βασικές εξυπηρετήσεις, είτε η αρνητική διαφορά της διαθέσιμης από την ελάχιστη αναγκαία επιφάνεια. Ιδιαίτερα έντονο πρόβλημα δημιουργείται όταν λείπουν τρεις από τους επτά δείκτες λειτουργικών εξυπηρετήσεων ή όταν ο διαθέσιμος χώρος υπολείπεται του αναγκαίου, περισσότερο των 10 τ.μ. ανά απαραίτητο υπνοδωμάτιο (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 286).

Με αυτές λοιπόν τις παραδοχές, η συχνότητα έλλειψης των επτά βασικών λειτουργικών εξυπηρετήσεων στο σύνολο των νοικοκυριών της χώρας, βάσει των Ε.Ο.Π. 1987/1988 της ΕΣΥΕ, παρουσιάζεται στον Πίνακα 4.7. Όσον αφορά την μέτρηση και την αξιολόγηση της πυκνότητας κατοίκησης, αυτή, πρέπει να ειπωθεί ότι, επισήμως συνηθίζεται να γίνεται στη βάση της συσχέτισης των δωματίων ή του συνολικού εμβαδού της κατοικίας με τον αριθμό των μελών των νοικοκυριών. Οι συγκεκριμένοι δείκτες, αν και χρησιμοποιούνται ευρύτατα, θέτουν μία σειρά από προβλήματα, το κυριότερο εκ των οποίων αφορά το γεγονός ότι δεν λαμβάνουν υπ' όψιν τις πραγματικές συνθήκες χρήσης των χώρων της κατοικίας. Πράγματι, η πυκνοκατοίκηση δεν μπορεί να αξιολογηθεί πλήρως, παρά μόνο σε σχέση με τις προηγούμενες. Είναι δηλαδή απαραίτητο στους βασικούς παράγοντες αξιολόγησης να περιλαμβάνεται π.χ. η ύπαρξη των κύριων και βοηθητικών χώρων σε σχέση με τον τύπο του νοικοκυριού ή ο βαθμός κάλυψης των βασικών αναγκών των μελών από τη χρήση των δωματίων κ.α., πράγμα που δεν επιτυγχάνεται με την απλή σχέση “τετραγωνικά ανά άτομο” ή “δωμάτια ανά άτομο” (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 97). Τα προβλήματα αυτά καλύπτονται με τους δείκτες που προτείνονται στα πλαίσια της έρευνας. Παρ' όλα αυτά, λόγω της ευρείας χρησιμοποίησής τους κρίθηκε απαραίτητη η παρουσίασή τους στον Πίνακα 4.8.

Πίνακας 4.7.: Συχνότητα έλλειψης των βασικών εξυπηρετήσεων το 1987/88.

Ποσοστό νοικοκυριών χωρίς	
Επαρκή θέρμανση	59.0
Επαρκή μέσα μαγειρέματος	34.6
Εγκατάσταση ζεστού νερού	16.3
Λουτρό ή Ντους	15.6
W.C. μέσα στην κατοικία	14.7
Κουζίνα μέσα στην κατοικία	3.3
Εγκατάσταση ύδρευσης	2.4

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 94.

Πίνακας 4.8.: Συνήθεις δείκτες πυκνότητας το 1987/88.

Μέλη	Μέσος αρ. δωματίων	Άτομα/ δωμάτιο	Μέσο μέγεθος κατοικίας (τ.μ.)	Εμβαδόν/ άτομο (τ.μ.)
1	2.9	0.4	61.0	61.0
2	3.4	0.6	71.8	35.9
3	3.8	0.8	82.3	27.4
4	4.0	1.0	87.3	21.8
5	4.3	1.2	92.5	18.5
6	4.5	1.3	96.5	16.1
7+	4.7	1.6	92.2	12.3
Σύνολο	3.7	0.8	79.7	25.8

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 99.

Στα πλαίσια της έρευνας της ΔΕΠΟΣ, όπου η κάλυψη των προαναφερόμενων προβλημάτων επιτυγχάνεται μέσω της κατάλληλης διαμόρφωσης των χρησιμοποιούμενων δεικτών, στα 6.489 νοικοκυριά του δείγματος της ΕΣΥΕ, η συχνότητα εμφάνισης ελλείψεων εξυπηρετήσεων και χώρου ανά κατηγορία εισοδήματος είναι αυτή που παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα. Σημειώνεται ότι τα ποσοστά των νοικοκυριών με ελλείψεις εξυπηρετήσεων (Ε ή Χ) προκύπτουν με αφαίρεση της τρίτης σειράς των ποσοστών από το άθροισμα των δύο πρώτων.

Πίνακας 4.9.: Συχνότητα εμφάνισης ελλείψεων εξυπηρετήσεων και χώρου.

	Όλες οι κατηγορίες εισοδημάτων	Μη χαμηλά εισοδήματα	Χαμηλά εισοδήματα	Πολύ χαμηλά εισοδήματα
Αριθμός νοικοκυριών	6489	4212	2277	906
<b>Α. Ποσοστά νοικοκυριών με ελλείψεις :</b>				
Εξυπηρετήσεων (Ε)	63.1	52.4	83.0	91.2
Χώρου (Χ)	35.4	29.4	46.4	49.9
Ε και Χ	25.0	17.6	38.7	45.7
Ε ή Χ	73.4	64.1	90.7	95.4
<b>Β. Ποσοστά νοικοκυριών με έντονες ελλείψεις :</b>				
Εξυπηρετήσεων (ΕΕ)	19.5	9.5	37.8	53.3
Χώρου (ΕΧ)	10.0	7.0	15.5	19.4
ΕΕ και ΕΧ	3.9	1.4	8.6	13.1
ΕΕ ή ΕΧ	25.5	15.2	44.6	59.2

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 109.

Από τα στοιχεία του Πίνακα 4.9 προκύπτει ότι, στο 63,1% του συνόλου των νοικοκυριών της χώρας παρουσιάζεται έλλειψη τουλάχιστον μιας από τις βασικές λειτουργικές εξυπηρετήσεις, στο 35,4 εμφανίζονται προβλήματα χώρου, ενώ στο 73,4%, τα προβλήματα στις συνθήκες στέγασης είναι είτε εξυπηρετήσεων, είτε χώρου. Οι συχνότητες αυτές είναι ιδιαίτερα υψηλές, ενώ εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι ένα στα



τέσσερα νοικοκυριά εμφανίζει ταυτόχρονη έλλειψη εξυπηρετήσεων και χώρου, πράγμα που υποδηλώνει μία σαφώς προβληματική στεγαστική κατάσταση.

Επιπλέον, ο αριθμός των νοικοκυριών, που εμφανίζει έντονα τα προηγούμενα προβλήματα, είναι σημαντικά μικρότερος. Πράγματι, έντονες ελλείψεις βασικών εξυπηρετήσεων αντιμετωπίζει ένα στα πέντε νοικοκυριά, ελλείψεις χώρου ένα στα δέκα, ενώ κάποια από τις δύο εμφανίζεται μόνο στο 1/4 των νοικοκυριών (25,5%). Βεβαίως, πρέπει να ειπωθεί εδώ ότι τα ποσοστά αυτά, αν και χαμηλότερα, είναι ιδιαίτερα σημαντικά αν ειδωθούν από τη σκοπιά της μη δυνατότητας προσέγγισης ακόμη και των στοιχειωδών συνθηκών στέγασης. Ενθαρρυντικό κρίνεται πάντως το γεγονός ότι τα νοικοκυριά αυτά που διαβιούν σε ιδιαίτερα άσχημες συνθήκες κατοίκησης (ταυτόχρονες ελλείψεις χώρου και εξυπηρετήσεων) είναι πολύ λίγα και αντιπροσωπεύουν μόνο το 4% του συνόλου.

Συμπερασματικά, από τα παραπάνω διαπιστώνεται ότι τα 3/4 των νοικοκυριών της χώρας (73%) αντιμετωπίζουν κάποιο στεγαστικό πρόβλημα, διαβιούν δηλαδή σε συνθήκες, που υπολείπονται σε μικρό ή μεγάλο βαθμό από τις ελάχιστες αποδεκτές συνθήκες στέγασης, κατά τα κριτήρια της έρευνας. Επιπλέον, τα επίπεδα αυτά δεν προσεγγίζονται από ένα σημαντικό ποσοστό των νοικοκυριών, που ανέρχεται σε 25,5%. Οι διαπιστώσεις αυτές συνηγορούν τελικά στο ότι, παρά την κρατούσα άποψη, υπάρχουν σοβαρά προβλήματα στις στεγαστικές συνθήκες, τα οποία μάλιστα είναι πρωτίστως βασικών εξυπηρετήσεων και δευτερευόντως χώρου.

Προκειμένου να αποτιμηθεί η διασπορά του στεγαστικού προβλήματος παρουσιάζεται η σχετική συγκέντρωσή του και η κατανομή του στα νοικοκυριά χαμηλού και μη χαμηλού εισοδήματος. Τα αντίστοιχα ποσοστά εμφανίζονται στον πίνακα που ακολουθεί.

Πίνακας 4.10.: Κατανομή του στεγαστικού προβλήματος.

	Όλες οι κατηγορίες εισοδημάτων	Μη χαμηλά εισοδήματα	Χαμηλά εισοδήματα	Πολύ χαμηλά εισοδήματα
Κατανομή νοικοκυριών	6489	64.9	35.1	14.0
<b>A. Ελλείψεις :</b>				
Εξυπηρετήσεων (E)	4095	53.8	46.2	20.2
Χώρου (X)	2295	53.9	46.1	19.7
E και X	1625	45.7	54.3	25.5
E ή X	4765	56.7	43.3	18.1
<b>B. Έντονες ελλείψεις :</b>				
Εξυπηρετήσεων (EE)	1263	31.8	68.2	38.2
Χώρου (EX)	647	45.3	54.7	27.2
EE και EX	255	23.1	76.9	46.7
EE ή EX	1655	38.7	61.3	32.4

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 111.

Κατά τα στοιχεία του παραπάνω πίνακα, τα χαμηλά εισοδήματα συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο μέρος του στεγαστικού προβλήματος. Τα νοικοκυριά αυτά, τα οποία αποτελούν το 35% του συνόλου, συγκεντρώνουν περίπου το μισό του όλου στεγαστικού προβλήματος, όταν εξετάζονται οι ελάχιστα αποδεκτές συνθήκες στέγασης, και το 60%-70% αυτού, όταν λαμβάνονται υπ' όψιν οι έντονες ελλείψεις. Ωστόσο, υψηλή συμμετοχή παρουσιάζουν και τα νοικοκυριά μεσαίων και υψηλών εισοδημάτων. Ουσιαστικά, δεν μπορεί να υποστηριχτεί ότι, σε σχέση με το στεγαστικό πρόβλημα, καταγράφεται κάποια πώλωση ανάμεσα στα χαμηλά και μη χαμηλά εισοδήματα. Αυτό που φαίνεται να ισχύει περισσότερο, είναι μία έντονη μεν, αλλά ομαλή κλιμάκωση της εμφάνισης προβλημάτων στις συνθήκες στέγασης κατά μήκος όλης της εισοδηματικής κλίμακας.

Η προαναφερόμενη κλιμάκωση του στεγαστικού προβλήματος επηρεάζεται, εκτός από το εισόδημα, και από μία σειρά γεωγραφικών και κοινωνικών παραμέτρων, οι σημαντικότερες των οποίων αφορούν την αστικότητα, το καθεστώς ενοίκησης, το μέγεθος του νοικοκυριού, το στάδιο του νοικοκυριού στον κύκλο ζωής του, το επίπεδο εκπαίδευσης καθώς και το επάγγελμα του αρχηγού του νοικοκυριού. Από τους παράγοντες αυτούς, λόγω της επικέντρωσης της εξέτασης της πολιτικής κατοικίας στον αστικό χώρο, κρίνεται αναγκαία η παρουσίαση του βαθμού συμβολής της αστικότητας στην διαμόρφωση της κατανομής του στεγαστικού προβλήματος.

Τα στεγαστικά προβλήματα κατά βαθμό αστικότητας παρουσιάζονται στον Πίνακα 4.11. Γενικά, έντονο πρόβλημα σε όρους βασικών εξυπηρετήσεων θεωρείται ότι υπάρχει όταν ο μέσος όρος του συνολικού δείκτη λειτουργικής ανεπάρκειας (άθροισμα των επτά επιμέρους δεικτών) ξεπερνά την τιμή 2,3 (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 106), ενώ την ύπαρξη ελλείμματος χώρου υποδεικνύουν τιμές του δείκτη επάρκειας χώρου (μέση τιμή

του λόγου του διαθέσιμου χώρου ανά νοικοκυριό προς τον ελάχιστο απαιτούμενο) μικρότερες της μονάδας (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 114)

Πίνακας 4.11.: Στεγαστικά προβλήματα κατά βαθμό αστικότητας.

	Όλες οι κατηγορίες εισοδημάτων	Μη χαμηλά εισοδήματα	Χαμηλά εισοδήματα	Πολύ χαμηλά εισοδήματα
<b>A. Λειτουργική ανεπάρκεια: (μέσος όρος ελλείψεων)</b>				
Σύνολο χώρας	1.5	1.0	2.4	3.1
Αστικές περιοχές	0.8	0.5	1.4	2.1
Ημιαστικές περιοχές	2.7	2.1	3.3	3.8
<b>B. Επάρκεια χώρου (διαθέσιμος προς ελάχιστο απαιτούμενος χώρος):</b>				
Σύνολο χώρας	1.12	1.19	1.00	0.95
Αστικές περιοχές	1.13	1.18	0.97	0.91
Ημιαστικές περιοχές	1.12	1.20	1.04	0.98

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 115.

Βάσει των στοιχείων του Πίνακα 4.11, ο μέσος όρος λειτουργικών ελλείψεων είναι μεγαλύτερος στην περίπτωση των μη αστικών νοικοκυριών, για όλες τις εισοδηματικές κατηγορίες. Αυτό σημαίνει ότι η ύπαρξη υποβαθμισμένων στεγαστικών συνθηκών, λόγω έλλειψης βασικών λειτουργιών εξυπηρέτησης, είναι συνυφασμένη σε μεγάλο βαθμό με τις μη αστικές περιοχές. Το γεγονός αυτό, πέραν των διαφορών στο επίπεδο της οικονομικής ανάπτυξης και στις συνθήκες παραγωγής κατοικιών, πρέπει να αποδοθεί και σε κοινωνικές και πολιτιστικές διαφορές μεταξύ των αστικών και των ημιαστικών περιοχών. Πράγματι, το είδος της θέρμανσης για παράδειγμα, που αποτελεί βασικό δείκτη για την εξαγωγή συμπερασμάτων όσον αφορά την ύπαρξη στεγαστικών προβλημάτων στα πλαίσια αυτής της μελέτης, για τις ημιαστικές περιοχές κρίνεται ιδιαίτερα αυστηρό, εφόσον στην συγκεκριμένη περίπτωση συνιστούν γενικά ακριβή λύση για τα νοικοκυριά.

Αναφορικά με τα προβλήματα χώρου, αυτά, μεταξύ των δύο εξεταζόμενων περιοχών, δεν φαίνεται να παρουσιάζουν σημαντική διαφοροποίηση. Επιπλέον, για το σύνολο των νοικοκυριών της χώρας, τόσο στις αστικές όσο και στις μη αστικές περιοχές, καθώς και για τα νοικοκυριά μεσαίου και υψηλού εισοδήματος, διαπιστώνεται πλεόνασμα χώρου, που κυμαίνεται από 10%-20%. Τέλος, οριακή επάρκεια χώρου παρουσιάζουν και τα χαμηλά εισοδήματα, με μία μικρή μόνο διαφοροποίηση εις βάρος των αστικών νοικοκυριών, η οποία όμως γενικά δεν θεωρείται σημαντική.

Στα αστικά κέντρα χαρακτηριστική είναι επίσης και η επίδραση του καθεστώτος ενοίκησης, στην ποιότητα της κατοικίας. Γενικά, η σύνδεση της ιδιοκατοίκησης με την αίσθηση ασφάλειας και την μονιμότητα εγκατάστασης επηρεάζει θετικά τα νοικοκυριά

στην προσπάθεια για βελτίωση των συνθηκών στέγασής τους. Αντίθετα, για τους ενοικιαστές, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσής τους σχετίζεται κυρίως με την αλλαγή του τόπου διαμονής τους. Όσον αφορά, πάντως, την εμφάνιση ελλείψεων λειτουργικών εξυπηρετήσεων και χώρου στα δύο καθεστάτα ενοίκησης, βάσει των στοιχείων της συγκεκριμένης έρευνας της ΔΕΠΟΣ συνάγεται ότι οι πρώτες είναι περισσότερο έντονες στην περίπτωση της ιδιοκατοίκησης, ενώ οι δεύτερες φαίνεται να αφορούν κατά το μεγαλύτερο ποσοστό τις ενοικιαζόμενες κατοικίες (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 116-117).

Στη συνέχεια, προκειμένου να διαπιστωθούν οι εξελίξεις στην ποιότητα κατοικίας σε όρους χώρου, στην περίοδο 1981-1994, παρουσιάζονται στον Πίνακα 4.12 οι μεταβολές στους επίσημους δείκτες στεγαστικών συνθηκών στο εν λόγω διάστημα, για το σύνολο των νοικοκυριών της χώρας. Σημειώνεται εδώ ότι ανάλογα στοιχεία για την μεταβολή των στεγαστικών συνθηκών ως προς τις λειτουργικές εξυπηρετήσεις δεν υπάρχουν.

Πίνακας 4.12.: Μεταβολή στεγαστικών συνθηκών χώρου στην περίοδο 1981/82-1993/94.

Σύνολο Νοικοκυριών	1981/1982	1987/1988	1993/1994
Μέσος αριθμός μελών	3.29	3.09	2.94
Μέσος αριθμός δωματίων	3.52	3.71	3.66
Μέση επιφάνεια κατοικίας	76.01	79.65	82.7
Δωμάτια ανά άτομο	1.070	1.201	1.31
Μέση επιφάνεια κατοικίας ανά μέλος	23.12	25.80	28.1

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 206,371.

Κατ' αρχήν, στο διάστημα 1981/82-1987/88 διαπιστώνεται μία μείωση του μέσου μεγέθους των νοικοκυριών, σε συνδυασμό με μία μικρή αύξηση της μέσης επιφάνειας και του μέσου αριθμού των δωματίων της κατοικίας. Το γεγονός αυτό, έχει ως αποτέλεσμα, τη βελτίωση των συνθηκών στέγασης σε όρους χώρου, η οποία είναι περισσότερο αισθητή στις περιπτώσεις των δεικτών “δωμάτια ανά άτομο” και “μέση επιφάνεια κατοικίας ανά μέλος”.

Στην δεύτερη περίοδο (1987/88-1993/94), το μέσο μέγεθος των νοικοκυριών μειώνεται περισσότερο, ενώ παράλληλα το μέγεθος της κατοικίας παρουσιάζει μία επιπλέον αύξηση. Η συναγόμενη βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών ωστόσο, είναι χαρακτηριστικό ότι εξακολουθεί να αφορά την μέση επιφάνεια κατοικίας ανά άτομο, όχι όμως και τον μέσο αριθμό των δωματίων, ο οποίος στο συγκεκριμένο διάστημα παρουσιάζει μία οριακή μείωση.

Σχετικά με τον ρόλο και τις επιπτώσεις του συστήματος στεγαστικών δανείων στην διαμόρφωση των παραπάνω συνθηκών στην ποιότητα της κατοικίας, κατά τις εκτιμήσεις της ΔΕΠΟΣ, βάσει στοιχείων έρευνας που υλοποίησε το 1988/1989, ήταν και εξακολουθούν να είναι, σε μεγάλο βαθμό ακόμη και σήμερα, περιορισμένης σημασίας. Προς τεκμηρίωση της συγκεκριμένης άποψης μπορούν να χρησιμοποιηθούν τα χαμηλά ποσοστά στεγαστικής δανειοληψίας, τόσο από τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, όσο και από το σύνολο των νοικοκυριών της χώρας, τα οποία ανέρχονται σε 12,0% και 15,0% αντίστοιχα. Άλλωστε και τα δάνεια που παρέχονται από τον ΟΕΚ για επισκευές και συμπληρώσεις, των οποίων ο μέσος ετήσιος αριθμός τους ανερχόταν περίπου σε 3.300 στο διάστημα 1982-1990 και σε 4.000 στα έτη 1990-1991 και 1994, γενικά κρίνονται ανεπαρκή<sup>40</sup>. Επιπλέον, είναι χαρακτηριστικό ότι τα διαθέσιμα στοιχεία δεν μαρτυρούν σημαντικές διαφορές στις στεγαστικές συνθήκες, μεταξύ των νοικοκυριών, που έχουν καταφύγει σε δανεισμό, και αυτών, που δεν έχουν προβεί σε ανάλογη ενέργεια (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 199).

Τέλος, όσον αφορά την συμβολή των νομικών ρυθμίσεων στο συγκεκριμένο πεδίο, αυτή, λόγω της φύσης της και μόνο, δεν αναμενόταν να είναι σημαντική. Πράγματι, εκτός των διατηρητέων κτισμάτων, για τα υπόλοιπα κτίρια ο ορισμός από το νόμο μιας γενικής υποχρέωσης για τη συντήρησή τους και μάλιστα για λόγους που επιδέχονται ευρεία ερμηνεία, αφήνει περιθώρια στους ιδιοκτήτες τους για την παράλειψή της. Άλλωστε, προς διευκόλυνση της προηγούμενης κατάστασης θα μπορούσε να ειπωθεί ότι λειτουργεί και η πλήρης απουσία μηχανισμών ελέγχου της υφιστάμενης ποιότητας του αποθέματος των κατοικιών (Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 126-127).

---

<sup>40</sup> ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 261.



#### 4.3.2. Αύξηση του Υφιστάμενου Στεγαστικού Αποθέματος

Στα πλαίσια της παρουσίασης της δραστηριοποίησης της ελληνικής κρατικής στεγαστικής πολιτικής στον τομέα της ανανέωσης του υφιστάμενου στεγαστικού αποθέματος, εξετάστηκαν: α) οι πολεοδομικές ρυθμίσεις για την διευκόλυνση της οικοδόμησης, β) η άμεση κατασκευή κατοικιών από το Κράτος και η παροχή τους στους ιδιώτες, γ) η χρηματοδότηση των κατασκευαστικών επιχειρήσεων και δ) η παροχή ενισχύσεων στους ιδιώτες για την αγορά και την κατασκευή νέων κατοικιών. Σχετικά με τις πολεοδομικές ρυθμίσεις, αυτές, αποδείχτηκε ότι δεν υπήρξαν περιοριστικές στην ανάπτυξη του κλάδου κατασκευής κατοικιών. Επιπλέον, τόσο η άμεση κατασκευαστική δραστηριότητα του Δημοσίου, όσο και η ενίσχυση των οικοδομικών επιχειρήσεων διαπιστώθηκε ότι σήμερα είναι ιδιαίτερα περιορισμένες. Απομένει λοιπόν σ' αυτή την ενότητα να εξεταστεί ο βαθμός διευκόλυνσης των ιδιωτών στην απόκτηση της στέγης τους από τις παρεχόμενες κρατικές ενισχύσεις, οι οποίες συνίστανται ουσιαστικά στα επιδοτούμενα δάνεια, που χορηγούνται από τα πιστωτικά ιδρύματα της χώρας και τους στεγαστικούς φορείς. Πριν ωστόσο προβούμε σε μία τέτοια αξιολόγηση, κρίνεται απαραίτητη η παρουσίαση ορισμένων πληροφοριών σχετικά με τους τρόπους απόκτησης στέγης από τα αστικά νοικοκυριά καθώς και τους τρόπους χρηματοδότησής της. Τα συμπεράσματα αυτά, βασίζονται στην επεξεργασία στοιχείων δειγματοληπτικής έρευνας, που πραγματοποίησε η ΔΕΠΟΣ/ICAP το 1988/89, σε σύνολο 11.032 νοικοκυριών στα αστικά κέντρα της χώρας με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων.

Ο τρόπος απόκτησης στέγης, σε ανηγμένα μεγέθη, για το σύνολο των αστικών νοικοκυριών καθώς και για τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, παρουσιάζεται στους Πίνακες 4.13 και 4.14. Μία πρώτη παρατήρηση αφορά την επικράτηση της αγοράς έτοιμης κατοικίας και της οικοδόμησης σε ιδιόκτητο οικόπεδο και στις δύο κατηγορίες νοικοκυριών. Ειδικότερα, για το σύνολο των νοικοκυριών, η αγορά έτοιμης κατοικίας παρουσιάζει μεγαλύτερη συχνότητα στα Πολεοδομικά Συγκροτήματα Αθήνας και Θεσσαλονίκης, ενώ χάνει σε σημασία στην περίπτωση των υπόλοιπων αστικών κέντρων, στα οποία επικρατεί κατά κανόνα η οικοδόμηση. Η τελευταία άλλωστε, φαίνεται να αποτελεί τον κυριότερο τρόπο απόκτησης στέγης για τα χαμηλού εισοδήματος νοικοκυριά, με εξαίρεση το Π.Σ. Θεσσαλονίκης, στο οποίο σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο παρατηρείται κυριαρχία της αγοράς έτοιμης κατοικίας. Γενικά, η διαφοροποίηση αυτή στον τρόπο απόκτησης στέγης μεταξύ του συνόλου των νοικοκυριών και αυτών με

χαμηλό εισόδημα, προσδιορίζει και το μέτρο πρόσβασης των δεύτερων στην ιδιοκατοίκηση μέσω της αυτοστέγασης (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 81).

Πίνακας 4.13.: Τρόπος απόκτησης κατοικίας μέχρι και το 1980 (αηγημένα μεγέθη).

Δρ. Νοικοκυριών	Νοικοκυριά Χαμηλών Εισοδημάτων				Σύνολο Νοικοκυριών			
	Τρόπος Απόκτησης	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.	Σύνολο	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.
Αγορά	52057	15422	4446	71925	292737	98639	23490	414865
Οικοδόμηση	62729	12745	13931	89405	258758	45732	58687	363177
Αντιπαροχή		2892	148	7614	34196	22277	2445	58918
Παραχώρηση ΟΕΚ	4574	321	889	5349	16554	964	2445	19963
Παραχώρηση ΥΥΠ	4138	1285	296	7898	15465	2678	519	18661
Κληρονομιά	6316	2249	2890	13198	38770	6426	7484	52680
Γονική παροχή	8059	4177	5483	36015	117400	20670	23786	161856
Άλλο			74	74	653		74	728
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>26355</b>	<b>39092</b>	<b>28158</b>	<b>231478</b>	<b>774532</b>	<b>774532</b>	<b>197385</b>	<b>118930</b>
Ποσοστό Νοικοκυριών	Νοικοκυριά Χαμηλών Εισοδημάτων				Σύνολο Νοικοκυριών			
Τρόπος Απόκτησης	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.	Σύνολο	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.	Σύνολο
Αγορά	31.70	39.45	15.79	31.07	37.80	49.97	19.75	38.03
Οικοδόμηση	38.20	32.60	49.47	38.62	33.41	23.17	49.35	33.29
Αντιπαροχή	2.79	7.40	0.53	3.29	4.42	11.29	2.06	5.40
Παραχώρηση ΟΕΚ	2.52	0.82	3.16	2.31	2.14	0.49	2.06	1.83
Παραχώρηση ΥΥΠ	3.85	3.29	1.05	3.41	2.00	1.36	0.44	1.71
Κληρονομιά	4.91	5.75	10.26	5.70	5.01	3.26	6.29	4.83
Γονική παροχή	16.05	10.68	19.47	15.56	15.16	10.47	20.00	14.84
Άλλο			0.26	0.03	0.008		0.06	0.07
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 334.

Πίνακας 4.14.: Τρόπος απόκτησης κατοικίας μετά το 1980 (αηγημένα μεγέθη).

Δρ. Νοικοκυριών	Νοικοκυριά Χαμηλών Εισοδημάτων				Σύνολο Νοικοκυριών			
	Τρόπος Απόκτησης	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.	Σύνολο	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.
Αγορά	21128	6212	1482	28822	129815	41983	10347	182172
Οικοδόμηση	9366	1821	2742	13929	40077	8675	14301	63053
Αντιπαροχή	1960	1392		3352	10861	9746	1408	22045
Παραχώρηση ΟΕΚ	2178	107	815	3100	9366	214	2075	11655
Παραχώρηση ΥΥΠ	218			218	871	107		978
Κληρονομιά	2396	214	445	3055	12851	1714	1334	15898
Γονική παροχή	5881	1285	1186	8352	37028	7711	7484	52223
Άλλο								
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>43126</b>	<b>11031</b>	<b>6669</b>	<b>60827</b>	<b>240898</b>	<b>70151</b>	<b>36976</b>	<b>348024</b>
Ποσοστό Νοικοκυριών	Νοικοκυριά Χαμηλών Εισοδημάτων				Σύνολο Νοικοκυριών			
Τρόπος Απόκτησης	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.	Σύνολο	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.	Σύνολο
Αγορά	48.99	56.31	22.22	47.38	53.89	59.85	28.06	52.34
Οικοδόμηση	21.70	16.50	41.11	22.90	16.64	12.37	38.68	18.12
Αντιπαροχή	4.55	12.62		5.51	4.52	13.89	3.81	6.33
Παραχώρηση ΟΕΚ	5.05	0.97	12.22	5.10	3.89	0.31	5.61	3.35
Παραχώρηση ΥΥΠ	0.51			0.36	0.36	0.15		0.28
Κληρονομιά	5.56	1.94	6.67	5.02	5.33	2.44	3.61	4.57
Γονική παροχή	13.64	11.65	17.78	13.73	15.37	10.99	20.24	15.01
Άλλο								
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 335.

Μετά την αγορά έτοιμης κατοικίας και την οικοδόμηση σε ιδιόκτητο οικόπεδο, συχνότερο τρόπο απόκτηση στέγης για τα αστικά νοικοκυριά αποτελεί η γονική παροχή (ποσοστό 15%). Λαμβανομένης δε υπόψιν και της κληρονομικής μεταβίβασης, η οποία από το 1980 και έπειτα ανέρχεται σε ποσοστό της τάξης του 5%, προκύπτει ότι περίπου το 1/5 των ιδιοκατοίκων στα αστικά κέντρα έχουν αποκτήσει την κατοικία τους μέσω οικογενειακής μεταβίβασης.

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι, βάσει των δημογραφικών τάσεων στην χώρα μας, μελλοντικά, αναμένεται ένας όλο και μεγαλύτερος αριθμός νοικοκυριών να αποκτά την κατοικία του με κληρονομιά ή γονική παροχή. Η εξέλιξη αυτή τεκμηριώνεται στη βάση της ελάχιστης αύξησης του πληθυσμού και των νοικοκυριών, σύμφωνα με την απογραφή του 1991, και της παράλληλης πρόβλεψης για συνεχή μείωση του ελληνικού πληθυσμού μεταξύ 1991 και 2021 (ΙΥΒΕ, 1997, σ. 58-59).

Αναφορικά με την παραχώρηση έτοιμης κατοικίας από τους στεγαστικούς φορείς, αυτή διαπιστώνεται ότι είναι γενικά περιορισμένη και εμφανίζει σχετικά μεγαλύτερη συχνότητα στα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος. Επιπλέον, μετά το 1980 παρατηρείται μία απότομη μείωση της κατασκευαστικής δραστηριότητας του Υπουργείου Πρόνοιας, η οποία οφείλεται στον περιορισμό του προγράμματος “Λαϊκή Κατοικία” στις παραμεθόριες περιοχές.

Τέλος, ένας μικρός αριθμός, τόσο του συνόλου των νοικοκυριών, όσο και των νοικοκυριών χαμηλού εισοδήματος, έχει αποκτήσει την κατοικία του μέσω της αντιπαροχής, που συνήθως εφαρμόζεται στα περισσότερα εκμεταλλεύσιμα τμήματα των πόλεων. Μάλιστα στη δεύτερη κατηγορία, η συχνότητα εμφάνισης της αντιπαροχής ως τρόπος απόκτησης στέγης είναι μικρότερη σε σχέση με την πρώτη. Για τα νοικοκυριά αυτά εξάλλου, η σημασία του συγκεκριμένου μηχανισμού είναι μεγάλη, από την άποψη ότι συνήθως η εφαρμογή της συνεπάγεται την έξοδό τους από τα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 82).

Η επικράτηση της αγοράς έτοιμης κατοικίας στα δύο μητροπολιτικά κέντρα της χώρας, μπορεί να ερμηνευτεί στη βάση της περιορισμένης πλέον δυνατότητας εξεύρεσης κατάλληλων και οικονομικά προσιτών οικοπέδων σ' αυτά. Γενικά πάντως, το γεγονός ότι συνήθως μεσολαβεί ένα σχετικά μεγάλο χρονικό διάστημα από τη στιγμή της απόκτησης του οικοπέδου μέχρι και τη στιγμή της οικοδόμησης, έχει ως συνέπεια, οι επιπτώσεις της προαναφερόμενης εξέλιξης να μην γίνονται πλήρως αισθητές (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 84). Ο πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει, σε ανηγμένα μεγέθη, τους σημαντικότερους

τρόπους απόκτησης οικοπέδου για το σύνολο των νοικοκυριών της χώρας καθώς και για αυτά που ανήκουν στα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα.

Πίνακας 4.15.: Τρόπος απόκτησης οικοπέδου (αηηγμένα μεγέθη).

Αρ. Νοικοκυριών	Νοικοκυριά Χαμηλών Εισοδημάτων				Σύνολο Νοικοκυριών			
	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.	Σύνολο	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.	Σύνολο
Αγορά	43780	7283	7706	58769	172070	23348	33567	228985
Αγορά από συνεταιρισμό	653	107	74	835	2396	214	74	2684
Κληρονομιά	3267	2249	1852	7369	25266	8568	8003	41837
Γονική παροχή	13722	2570	3557	19849	53581	11031	15339	79951
Άλλο	1307	536	741	2583	5445	2570	1704	9720
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>43126</b>	<b>11031</b>	<b>6669</b>	<b>60827</b>	<b>240898</b>	<b>70151</b>	<b>36976</b>	<b>348024</b>
Ποσοστό Νοικοκυριών	Νοικοκυριά Χαμηλών Εισοδημάτων				Σύνολο Νοικοκυριών			
	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.	Σύνολο	Π.Σ.Π.	Π.Σ.Θ.	Λοιπά Α.Κ.	Σύνολο
Αγορά	69.79	57.14	55.32	65.73	66.50	51.05	57.20	63.05
Αγορά από συνεταιρισμό	1.04	0.84	0.53	0.93	0.93	0.47	0.13	0.74
Κληρονομιά	5.21	17.65	13.30	8.24	9.76	18.74	13.64	11.52
Γονική παροχή	21.88	20.17	25.53	22.20	20.71	24.12	26.14	22.01
Άλλο	2.08	4.20	5.32	2.89	2.10	5.62	2.90	2.68
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 336.

Όπως διαπιστώνεται και από τα στοιχεία του πίνακα, ο συχνότερος τρόπος απόκτησης οικοπέδου σε όλες τις κατηγορίες των αστικών νοικοκυριών είναι η αγορά, ενώ, αν και μικρότερη, σημαντική είναι και η συμβολή της γονικής παροχής σε συνδυασμό με την κληρονομική μεταβίβαση, προς τη συγκεκριμένη κατεύθυνση. Εδώ πρέπει να αναφερθεί ότι, η αγορά του οικοπέδου στις περισσότερες περιπτώσεις γίνεται πολύ νωρίτερα της οικοδόμησης. Πράγματι, στο Π.Σ.Π., στο 86% των ιδιοκατοικούντων μέσω αυτοστέγασης, η απόκτηση του οικοπέδου έχει γίνει πριν το 1970, ενώ το 54% αυτών έχει αποκτηθεί μέχρι και το 1960 (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 84). Με βάση αυτή την παραδοχή εξάλλου, μπορεί να ερμηνευτεί και η συνεχιζόμενη δυνατότητα των νοικοκυριών χαμηλού εισοδήματος να αποκτούν την κατοικία τους μέσω της οικοδόμησης στα υπόλοιπα αστικά κέντρα.

Σχετικά με τον τρόπο χρηματοδότησης της απόκτησης κατοικίας, βάσει του Πίνακα 4.16, προκύπτει ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των νοικοκυριών καταφεύγει στην χρησιμοποίηση προσωπικών αποταμιεύσεων (το 84% αυτών έχει χρησιμοποιήσει το συγκεκριμένο τρόπο αποκλειστικά ή σε συνδυασμό με κάποιον άλλο). Η χρήση στεγαστικών δανείων έρχεται δεύτερη στην προτίμηση των νοικοκυριών με ποσοστό 21%, ενώ ακολουθούν η πώληση άλλων ακινήτων (10%) και η οικονομική ενίσχυση από τρίτους (8,7%).



Πίνακας 4.16.: Τρόπος χρηματοδότησης κατοικίας (ανηγμένα μεγέθη).

Αρ. Νοικοκυριών	Νοικοκυριών Χαμηλών Εισοδημάτων				Σύνολο Νοικοκυριών			
	Αγορά		Οικοδόμηση		Αγορά		Οικοδόμηση	
Προσωπικές αποταμιεύσεις	41782	58.15	62306	69.69	225293	54.37	250027	68.86
Πώληση ακινήτου	3947	5.49	2141	2.39	21393	5.16	8102	2.23
Δάνειο	5653	7.87	3783	4.23	38122	9.20	21311	5.87
Οικ. Ενίσχυση τρίτων	3449	4.80	1891	2.12	14431	3.48	7248	2.00
Άλλος τρόπος	543	0.76	728	0.81	1702	0.41	2504	0.69
Συνδυασμοί τρόπων	16476	22.93	18557	20.76	113414	27.37	73880	20.35
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>71850</b>	<b>100.00</b>	<b>89406</b>	<b>100.00</b>	<b>414355</b>	<b>100.00</b>	<b>363072</b>	<b>100.00</b>
<b>Χρήση τρόπου χρηματοδότησης ανεξαρτήτως συνδυασμών</b>								
Προσωπικές αποταμιεύσεις	57605	80.17	80135	89.63	332002	80.13	321288	88.49
Πώληση ακινήτου	8795	12.24	6660	7.45	52120	12.58	26249	7.23
Δάνειο	13732	19.11	12287	13.74	104466	25.21	59830	16.48
Οικ. ενίσχυση τρίτων	7540	10.49	7647	8.55	39875	9.62	27473	7.57
Άλλος τρόπος	761	1.06	2184	2.44	4744	1.14	7923	2.18
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>71850</b>		<b>89406</b>		<b>414355</b>		<b>363072</b>	

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 337.

Μία πρώτη παρατήρηση, που μπορεί να γίνει επί του στεγαστικού δανεισμού, αφορά τη συνολικά μικρή συμβολή του στην χρηματοδότηση της κατοικίας. Επιπλέον, η συμβολή αυτή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του παραπάνω πίνακα, είναι ακόμη μικρότερη στην περίπτωση των νοικοκυριών χαμηλών εισοδημάτων. Επιβεβαιώνεται δηλαδή, για ακόμη μία φορά, ο προσανατολισμός της χορήγησης των δανείων στα μεσαία και υψηλά εισοδηματικά στρώματα και κατόπιν τούτου η γενικότερη έλλειψη αναδιανεμητικής λειτουργίας του συστήματος. Αξίζει να ειπωθεί όμως εδώ ότι, ένα σχετικά χαμηλότερο ποσοστό δανειοληψίας από τα νοικοκυριά χαμηλών εισοδημάτων θα πρέπει γενικά να είναι αναμενόμενο, από τη στιγμή που αυτά παρουσιάζουν αφενός μικρή ζήτηση για στεγαστικά δάνεια και αφετέρου περιορισμένα εχέγγυα πιστοληπτικής ικανότητας. Εξάλλου, σε ένα βαθμό η παρατηρούμενη κοινωνική ανισομέρεια εξισορροπείται από τα κρατικά προγράμματα στεγαστικών δανείων, που λειτουργούν με κοινωνικά κριτήρια (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 199). Τέλος, χαρακτηριστική είναι και η χρησιμοποίηση των δανείων περισσότερο για την αγορά έτοιμης κατοικίας παρά για την αυτοστέγαση, στην οποία όλοι οι άλλοι τρόποι, πλην των προσωπικών αποταμιεύσεων, εμφανίζονται σε ασήμαντα ποσοστά.

Όσον αφορά ειδικότερα τα προγράμματα δανειοδότησης του ΟΕΚ, που αποτελεί και τον μοναδικό φορέα υλοποίησης κοινωνικής στεγαστικής πολιτικής στις ελληνικές συνθήκες, αυτά στην περίοδο 1982-1994 παρουσιάζουν μία σταθερή εξέλιξη σε ποσοτικούς όρους. Ειδικότερα, ο μέσος ετήσιος αριθμός δανείων για την κατασκευή και



την αγορά νέας κατοικίας ήταν 5.800 στο διάστημα 1982-1990 και 4.000 στα έτη 1990-1991 και το 1994<sup>41</sup>. Βάσει δε των στοιχείων της έρευνας ΔΕΠΟΣ/ICAP το 1988/89 και της Ε.Ο.Π. 1987/88, εκτιμάται ότι με τα δάνεια που χορηγούνταν ετησίως στο διάστημα 1982-1990, ήταν δυνατή η κάλυψη του 15% της ενεργού ζήτησης των δικαιούχων των εργατοϋπαλληλικών στρωμάτων, που υπολογίζεται ότι ανερχόταν τότε περίπου σε 25.000 μονάδες ετησίως (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 261-262).

Προκειμένου να διαπιστωθεί η κοινωνική κατανομή των παρεχόμενων, από τον ΟΕΚ, ενισχύσεων, στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται τα ποσοστά κάλυψης της ζήτησης των σχετικών κατηγοριών νοικοκυριών για την περίοδο 1982-1987. Τα στοιχεία αυτά έχουν προκύψει από την έρευνα της ΔΕΠΟΣ/ICAP το 1988/89 και αφορούν τους μετακινηθέντες κατά την τελευταία δεκαετία από ενοικιαζόμενη σε ιδιόκτητη κατοικία. Η χρησιμοποίηση αυτής της μονάδας αναφοράς ενδείκνυται διότι ορίζεται έτσι μία ομάδα “ενεργού ζήτησης” ιδιόκτητης στέγης, η οποία είναι άμεσα σχετική με τα προγράμματα του ΟΕΚ (δάνεια αγοράς και κατασκευής νέας κατοικίας καθώς και παροχή έτοιμης κατοικίας). Επιπλέον, το γεγονός ότι η δραστηριότητα του ΟΕΚ στην περίοδο 1982-1990 (με εξαίρεση τα έτη 1988-1989 στα οποία σημειώθηκε σημαντική αύξηση στις στεγαστικές πιστώσεις) ήταν παραπλήσια με αυτή στα έτη 1982-1987, επιτρέπει την εξαγωγή συμπερασμάτων για τη δραστηριότητα του φορέα κατά την περίοδο 1982-1990, κάνοντας τη παραδοχή ότι ο μέσος ετήσιος αριθμός των δανείων σ’ αυτή, είναι μεγαλύτερος κατά 10% από τον μέσο ετήσιο αριθμό των δανείων της προηγούμενης περιόδου.

Πίνακας 4.17.: Ποσοστά κάλυψης της “ενεργού ζήτησης” ιδιόκτητης στέγης από τον ΟΕΚ στο διάστημα 1982-1987.

Μετακινούμενοι 1982-1987 από ενοίκιο προς ιδιοκατοίκηση	Δάνεια ΟΕΚ	Κατοικίες ΟΕΚ
Μη χαμηλά εισοδήματα	5.6%	4.4%
Χαμηλά εισοδήματα	6.9%	8.0%
Ειδικευμένοι εργάτες - τεχνίτες κ.λπ.	7.3%	7.4%
Ανειδίκευτοι εργάτες	12.4%	12.5%
Συνταξιούχοι των ανωτέρω	5.0%	8.0%
Λοιπές επαγγελματικές ομάδες	3.8%	2.0%
<b>Σύνολο κατηγορίας</b>	<b>5.7%</b>	<b>4.9%</b>

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 264.

<sup>41</sup> Στο διάστημα 1991-1993 τα δανειακά προγράμματα του ΟΕΚ αντιμετώπισαν σοβαρούς περιορισμούς, λόγω της αναδιοργάνωσης του φορέα σύμφωνα με το νέο θεσμικό πλαίσιο και της αναπροσαρμογής των σχέσεων του με την ΕΚΤΕ (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 261).

Από τον παραπάνω πίνακα προκύπτει ότι τα δάνεια και οι κατοικίες του ΟΕΚ παρουσιάζουν κάποια προοδευτική κοινωνική διαστρωμάτωση. Πράγματι, το ποσοστό κάλυψης που επιτυγχάνουν είναι αυξημένο για τα χαμηλά εισοδήματα και τα εργατικά στρώματα καθώς και για τους συνταξιούχους αυτών. Ωστόσο, συνολικά ο βαθμός εστίασης του συγκεκριμένου είδους των ενισχύσεων στα χαμηλά εισοδήματα είναι πολύ μικρός, εφόσον το γενικό ποσοστό κάλυψής τους ανέρχεται σε 6,9% και διαφοροποιείται ελάχιστα από αυτό των χαμηλών εισοδημάτων (5,6%).

Συμπερασματικά, λοιπόν μπορεί να ειπωθεί ότι το υπάρχον σύστημα δανειοδότησης με τις αδυναμίες του και την έλλειψη αναδιανεμητικής λειτουργίας από την οποία χαρακτηρίζεται, γενικά συμβάλλει κατά ένα μικρό μόνο μέρος στην διευκόλυνση της απόκτησης στέγης από το σύνολο των νοικοκυριών της χώρας. Επιπλέον, στις περιπτώσεις των χαμηλών εισοδημάτων η συμβολή του είναι ακόμη μικρότερη, ενώ το κενό που δημιουργείται έτσι για τα στρώματα αυτά, δεν καλύπτεται ικανοποιητικά από τον ΟΕΚ, που αποτελεί σήμερα τον μοναδικό φορέα άσκησης πολιτικής κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα.

### 4.3.3. Πολιτική Ενοικίων

Στα πλαίσια της αξιολόγησης του τρόπου εφαρμογής της πολιτικής ενοικίων στην Ελλάδα, ιδιαίτερη σημασία αποκτά ο βαθμός προσανατολισμού της απόφασης των νοικοκυριών στην επιλογή της κάλυψης των στεγαστικών τους αναγκών με ενοικιαζόμενη κατοικία. Ωστόσο, πρέπει εξ' αρχής να τονιστεί ότι η επιλογή μεταξύ ιδιόκτητης και ενοικιαζόμενης κατοικίας, τουλάχιστον στη χώρα μας, δεν εξαρτάται αποκλειστικά από τον τρόπο άσκησης της κρατικής στεγαστικής πολιτικής. Είναι γεγονός ότι, στην Ελλάδα εμφανίζεται μία σημαντική ιδιοτυπία όσον αφορά το καθεστώς ενοίκησης, η οποία συνίσταται σε μία επικράτηση της ιδιοκατοίκησης, λόγω της γενικότερης και ευρύτερα διαδεδομένης, ανά τα κοινωνικά στρώματα, αντιμετώπισής της ως εξ' ορισμού πλεονεκτικό καθεστώς στέγασης.

Γενικά, ο βαθμός πρόσβασης στην ιδιόκτητη κατοικία συνδέεται άμεσα με τους όρους παραγωγής και διάθεσης αυτής. Στην Ελλάδα, η χρησιμοποίηση εναλλακτικών τρόπων για την απόκτηση ιδιόκτητης κατοικίας (αυτοστέγαση, νόμιμη και παράνομη) είχε ως αποτέλεσμα την τελική διαμόρφωση του καθεστώτος ενοίκησης, ανάλογα με την μετακίνηση του αγροτικού πληθυσμού στα αστικά κέντρα. Πράγματι, η τελευταία οδηγούσε συνήθως στην ανάπτυξη αγορών κατοικίας προς ενοικίαση στα αστικά κέντρα, οι οποίες όμως, πρέπει να ειπωθεί ότι, δεν απορροφούσαν παρά ένα μέρος της πλεονάζουσας ζήτησης. Έτσι, είναι χαρακτηριστικό ότι μέχρι και το 1974, παρά το γεγονός ότι είχε προηγηθεί μία σημαντική αύξηση του αστικού πληθυσμού και της κατασκευαστικής δραστηριότητας, παράγοντες, που θα μπορούσαν να δικαιολογήσουν ανατροπή των σχέσεων ιδιοποίησης της κατοικίας, το ποσοστό της ιδιοκατοίκησης στις αστικές περιοχές μειώθηκε μόνο κατά 7 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με αυτό του 1954, παραμένοντας πάντα σε υψηλά επίπεδα (1957: 67%, 1974: 60%, συμπεριλαμβανομένης και της δωρεάν παραχώρησης)<sup>42</sup> (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 68).

Επιπλέον, το υψηλό αυτό ποσοστό ιδιοκατοίκησης συνοδεύεται και από ευρεία κοινωνική διασπορά. Όπως διαπιστώνεται και από τον πίνακα που ακολουθεί, στα χαμηλά εισοδήματα η ιδιοκατοίκηση επικρατεί των άλλων μορφών στέγασης, και μάλιστα σε ποσοστό μεγαλύτερο από αυτό του συνόλου των νοικοκυριών.

<sup>42</sup> ΕΣΥΕ, Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών.

Πίνακας 4.18.: Καθεστώς ενοίκησης στις αστικές, ημιαστικές και αγροτικές περιοχές της χώρας στα έτη 1987-1988.

Καθεστώς Ενοίκησης	Νοικοκυριά Χαμηλού Εισοδήματος		Σύνολο Νοικοκυριών	
	Αριθμός	%	Αριθμός	%
Ιδιοκατοίκηση	669	60.22	2641	62.96
Ενοικίαση	388	34.92	1337	31.87
Άλλο	54	4.86	217	5.17
<b>Αστικές Περιοχές</b>	<b>1111</b>	<b>100.00</b>	<b>4195</b>	<b>100.00</b>
Ιδιοκατοίκηση	218	83.21	510	78.10
Ενοικίαση	37	14.12	111	17.00
Άλλο	7	2.67	32	4.90
<b>Ημιαστικές Περιοχές</b>	<b>262</b>	<b>100.00</b>	<b>653</b>	<b>100.00</b>
Ιδιοκατοίκηση	849	93.92	1534	93.48
Ενοικίαση	28	3.10	56	3.41
Άλλο	27	2.99	51	3.11
<b>Αγροτικές Περιοχές</b>	<b>904</b>	<b>100.00</b>	<b>1641</b>	<b>100.00</b>
Ιδιοκατοίκηση	1746	76.24	4685	72.20
Ενοικίαση	453	19.89	1504	23.18
Άλλο	88	3.86	300	4.62
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>2277</b>	<b>100.00</b>	<b>6489</b>	<b>100.00</b>

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 69.

Η ανάδειξη ενός χαμηλότερου ποσοστού νοικοκυριών χαμηλού εισοδήματος που καταφεύγει στην ενοικιαζόμενη κατοικία σε σχέση με αυτό του συνόλου (19,89% έναντι 23,18%), μπορεί να ερμηνευτεί στη βάση της μεγαλύτερης συχνότητας εμφάνισης των συγκεκριμένων στρωμάτων στους αγροτικούς και ημιαστικούς οικισμούς (40% του συνόλου των νοικοκυριών χαμηλού εισοδήματος). Πράγματι, στις περιοχές αυτές το καθεστώς ιδιοκατοίκησης είναι κατά κανόνα το επικρατέστερο και η ενοικίαση συνδέεται, κατά κύριο λόγο, με την προσωρινή ή με την πρόσφατη εγκατάσταση των νοικοκυριών σ' αυτές (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 70).

Στα αστικά κέντρα ωστόσο, η προηγούμενη κατάσταση αντιστρέφεται. Συγκεκριμένα, στις εν λόγω περιοχές επικρατεί πάλι η ιδιοκατοίκηση αλλά η πρόσβαση των χαμηλότερων εισοδημάτων σ' αυτή είναι μικρότερη συγκριτικά με την αντίστοιχη στις ημιαστικές και αγροτικές περιοχές. Στα αστικά κέντρα δηλαδή, το ύψος του εισοδήματος φαίνεται να έχει μία ασθενή μεν, αλλά αρνητική επίδραση στη δυνατότητα πρόσβασης στην ιδιόκτητη κατοικία (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 70).

Μία γενική θεώρηση της εξέλιξης του καθεστώτος ενοίκησης για το σύνολο των νοικοκυριών της χώρας κατά την περίοδο από το 1981/1982 έως και το έτος 1987/88, καταλήγει σε ελάχιστη αύξηση του ποσοστού ιδιοκατοίκησης, μικρή μείωση του ποσοστού ενοικίασης και σημαντική αύξηση του ποσοστού της δωρεάν παραχώρησης

κατοικίας. Οι εξελίξεις αυτές δε, όπως άλλωστε φαίνεται και στον Πίνακα 4.19, είναι κάπως δυσμενέστερες για τα φτωχά νοικοκυριά.

Πίνακας 4.19.: Εξέλιξη του καθεστώτος ενοίκησης στις αστικές, ημιαστικές και αγροτικές περιοχές της χώρας (Συχνότητα εμφάνισης 1974-1987/1988).

Καθεστώς Ενοίκησης	Φτωχά Νοικοκυριά			Σύνολο Νοικοκυριών		
	1974 (*)	1981/1982	1987/1988	1974 (*)	1981/1982	1987/1988
Ιδιοκατοίκηση	50.40	50.46	53.54	56.45	57.00	60.55
Ενοικίαση	49.60	42.05	42.78	43.54	39.48	33.48
Δωρεάν Παραχώρηση		7.47	3.68		3.01	5.97
<b>Π.Σ.Π.</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
Ιδιοκατοίκηση	71.60	65.30	66.67	64.79	64.74	65.91
Ενοικίαση	28.40	30.70	27.57	35.20	32.49	29.90
Δωρεάν Παραχώρηση		4.42	5.76		2.75	4.19
<b>Λοιπές αστικές περιοχές</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
Ιδιοκατοίκηση	90.00	90.74	82.29	79.92	83.19	78.10
Ενοικίαση	10.00	7.40	14.58	20.07	14.26	17.00
Δωρεάν Παραχώρηση		1.85	3.12		2.54	4.90
<b>Ημιαστικές περιοχές</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
Ιδιοκατοίκηση	97.60	93.02	93.35	95.80	93.20	93.48
Ενοικίαση	2.40	3.14	3.32	4.20	4.29	3.41
Δωρεάν Παραχώρηση		3.83	3.32		2.49	3.11
<b>Αγροτικές Περιοχές</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>
Ιδιοκατοίκηση	84.51	78.84	76.96	73.14	71.98	72.20
Ενοικίαση	15.49	16.81	19.07	26.86	25.26	23.18
Δωρεάν Παραχώρηση		4.34	3.97		2.75	4.62
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

(\*) Για το 1974 η δωρεάν παραχώρηση περιλαμβάνεται στην ιδιοκατοίκηση  
Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 71.

Αξίζει εδώ να σταθούμε στις εξελίξεις του καθεστώτος ενοίκησης στο Π.Σ.Π. Για τα φτωχά νοικοκυριά, η παρατηρούμενη μείωση της δωρεάν παραχώρησης κατοικίας τροφοδότησε την ιδιοκατοίκηση, ενώ άφησε ανέπαφη την ενοικίαση. Το ίδιο όμως δεν συμβαίνει και με τα υπόλοιπα νοικοκυριά. Όπως προκύπτει από τις δύο τελευταίες στήλες του παραπάνω πίνακα, η ιδιοκατοίκηση και η δωρεάν παραχώρηση αυξήθηκαν στην περίοδο αναφοράς εις βάρος της ενοικίασης. Αυτό σημαίνει ότι η δυνατότητα πρόσβασης στην ιδιοκατοίκηση αυξήθηκε μόνο για τα μη φτωχά νοικοκυριά, γεγονός που θέτει σε αμφισβήτηση την παραδοχή ότι η ιδιόκτητη κατοικία είναι προσιτή σε όλα τα εισοδήματα (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 71-72).

Για την κατανόηση των προαναφερόμενων εξελίξεων στη συγκεκριμένη περίοδο, είναι απαραίτητη η εξέταση των γενικών τάσεων στην οικονομία και την αγορά κατοικίας. Στον Πίνακα 4.20 παρουσιάζονται οι ετήσιοι ρυθμοί μεταβολής των πραγματικών μεγεθών συνολικής κατανάλωσης και δαπάνης για ενοίκιο, βάσει των



Ε.Ο.Π. 1981/1982 και 1987/1988 της ΕΣΥΕ. Τα μεγέθη αυτά δηλαδή, έχουν προκύψει μετά από αποπληθωρισμό με τους δείκτες τιμών καταναλωτή και μισθωμάτων αντίστοιχα. Έτσι, οι μεταβολές των ενοικίων πρέπει να εκφράζουν τις πραγματικές μεταβολές, τόσο στο μέγεθος, όσο και στην αξία των κατοικιών. Στον πίνακα επίσης, εμφανίζονται και οι ετήσιες μεταβολές στις τιμές καταναλωτή (δηλαδή στο γενικό πληθωρισμό) και μισθωμάτων για τις αντίστοιχες περιόδους.

Πίνακας 4.20.: Εξέλιξη βασικών δεικτών στέγασης στην περίοδο 1974-1988.

Σύνολο Νοικοκυριών Χώρας	Μέση Ετήσια Μεταβολή (πραγματικά μεγέθη)	
	1974-1981/82	1981/82-1987/88
Αριθμός Μελών	-0,48%	-1,09%
Επίπεδο Κατανάλωσης	5,30%	0,47%
Επίπεδο Κατανάλωσης Κατά Άτομο	5,80%	1,58%
Τεκμαρτό Ενοίκιο	8,55%	6,82%
Καταβαλλόμενο Ενοίκιο	7,49%	1,14%
Μέσο Ενοίκιο	8,18%	5,42%
% Ενοικιαστών	-0,81%	-1,43%
Δείκτης Τιμών Καταναλωτού	17,30%	19,03%
Δείκτης Τιμών Μισθωμάτων	13,46%	15,63%

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 204.

Ένα πρώτο συμπέρασμα που προκύπτει από τα στοιχεία του πίνακα αφορά την εμφάνιση μιας σοβαρής μείωσης στο επίπεδο κατανάλωσης των νοικοκυριών στη δεκαετία του 1980, σε σύγκριση με αυτό των προηγούμενων χρόνων. Η εξέλιξη αυτή, όπως άλλωστε και η μείωση του επιπέδου κατανάλωσης κατά άτομο, μπορεί να αποδοθεί αφενός στη δημογραφική ύφεση και αφετέρου στην ανεξήγητη για τις οικονομικές συνθήκες της εποχής, αύξηση του σχηματισμού νοικοκυριών μικρού μεγέθους και κυρίως από ηλικιωμένα άτομα (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 203).

Παράλληλα, στη δεκαετία του 1980, οι ετήσιοι ρυθμοί του πληθωρισμού ήταν υψηλοί, με μέσο ποσοστό 19,03% έναντι 17,3% στο προηγούμενο διάστημα. Οι αυξήσεις στα μισθώματα αντιθέτως, ήταν αφενός μικρότερες και αφετέρου σημαντικά χαμηλότερες από τις αυξήσεις του πληθωρισμού και στις δύο περιπτώσεις. Μάλιστα η διαφορά αυτή είναι ελαφρώς μικρότερη στην περίοδο 1981-1988 (3,4% έναντι 3,84% στην περίοδο 1974-1981) κατά την διάρκεια της οποίας επιβάλλονται και οι διοικητικοί έλεγχοι στο ύψος των ενοικίων (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 203-204).

Αυτό που συνάγεται από τα προαναφερόμενα είναι ότι, στις αστικές περιοχές, για το διάστημα αναφοράς, το ποσοστό της δαπάνης για ενοίκιο στη συνολική οικογενειακή κατανάλωση τείνει να παραμένει σταθερό (περίπου ίσο με 14%). Το γεγονός αυτό, σε

συνδυασμό με την σημαντική πτώση των μισθωμάτων σε σχέση με τον γενικό πληθωρισμό, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι στην εν λόγω περίοδο αυξάνεται η πραγματική μέση καταναλωτική αξία των “στεγαστικών υπηρεσιών”, δηλαδή του μεγέθους, της ποιότητας και του εξοπλισμού των κατοικιών.

Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι, όσον αφορά την ετήσια αύξηση του τεκμαρτού ενοικίου, που αφορά τους ιδιοκατοικούντες (6,82% στην περίοδο 1981-1988 έναντι 8,55% στο διάστημα 1974-1981), οι εκπονητές της έρευνας της ΔΕΠΟΣ για τις στεγαστικές συνθήκες των χαμηλών εισοδημάτων στην Ελλάδα, διατηρούν κάποιες επιφυλάξεις, λόγω της υψηλής διαφοράς τους, ιδίως στην δεύτερη περίοδο, από την ετήσια βελτίωση των πραγματικών μισθωμάτων. Αυτές αποδίδονται κυρίως σε αναπόφευκτα λάθη κατά την διεξαγωγή των ερευνών της ΕΣΥΕ, λόγω της χρησιμοποίησης για τον υπολογισμό τους, εκτιμήσεων από τους ίδιους τους ιδιοκτήτες. Ωστόσο, στον τομέα των ενοικίων, στρεβλώσεις αυτού του είδους αποφεύγονται, διότι οι έρευνες αυτές διαπιστώνουν τις μεταβολές των πραγματικά καταβαλλόμενων μισθωμάτων.

Μετά το 1988, όταν δηλαδή αρχίζουν σταδιακά να απελευθερώνονται τα μισθώματα στην κατοικία, η κυριότερη αλλαγή στις συνθήκες στέγασης, όπως άλλωστε έχει αναφερθεί και στο μέρος της εξέτασης της πολιτικής ενοικίων στην Ελλάδα, ήταν η σημαντική αύξηση των δαπανών ενοικίου στην τριετία 1991-1993. Σε αντίθεση με τις προαναφερόμενες τάσεις στην αγορά ενοικίων, στην τριετία αυτή, ο δείκτης τιμών μισθωμάτων αυξήθηκε συνολικά κατά 30,8 ποσοστιαίες μονάδες περισσότερο από το γενικό δείκτη τιμών καταναλωτή. Ειδικότερα οι τιμές των δύο δεικτών εξελίσσονται στο διάστημα αναφοράς όπως φαίνεται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 4.21.: Εξέλιξη Δείκτη Τιμών Μισθωμάτων και Δείκτη Τιμών Καταναλωτή στην τριετία 1991-1993.

Έτος	Δείκτης Τιμών Καταναλωτή	Δείκτης Τιμών Μισθωμάτων
1991	18,9%	20,0%
1992	15,8%	9,5%
1993	14,4%	12,6%
1991-1993 (ανάτοκ)	57,5%	88,3%

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 374.

Η μεγάλη αύξηση των δαπανών ενοικίου σε ένα, κατά γενική ομολογία, ιδιαίτερα μικρό χρονικό διάστημα, σε συνδυασμό με την ανελαστικότητα των πραγματικών στεγαστικών δαπανών, είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση της επιβάρυνσης λόγω ενοικίου.

Πράγματι, όπως φαίνεται και στον πίνακα που ακολουθεί, η αύξηση του μεριδίου της δαπάνης για ενοίκιο στη συνολική κατανάλωση των ενοικιαστών υπολογίστηκε, για το σύνολο των νοικοκυριών της χώρας, σε περισσότερο από πέντε ποσοστιαίες μονάδες για το διάστημα από το 1988 έως και το 1994. Βεβαίως, η αύξηση αυτή είναι μεγαλύτερη για τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος και γίνεται ακόμη περισσότερο δραματική στο Π.Σ. Πρωτεύουσας και τις αστικές περιοχές γενικότερα.

Πίνακας 4.22.: Εξέλιξη του ποσοστού συμμετοχής της δαπάνης για ενοίκιο στις συνολικές δαπάνες κατανάλωσης των ενοικιαστών στο διάστημα 1987/88-1993/94 .

	1987/1988	1993/1994	Διαφορά
Σύνολο Χώρας	13,7	18,9	+5,2
Αστικές Περιοχές	14,0	19,4	+5,4
Π.Σ. Πρωτεύουσας	14,2	20,2	+5,4
Νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος στο σύνολο της χώρας	18,9	24,9	+6,0
Νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος αστικών περιοχών	19,6	25,9	+6,3
Νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος Π.Σ.Π.	20,5	27,1	+6,6

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 374.

Παράλληλα κατά το ίδιο διάστημα, στο καθεστώς ενοίκησης, βάσει των στοιχείων της απογραφής του 1991, εξακολουθεί να παρουσιάζεται μία σαφής επικράτηση της ιδιοκατοίκησης (Πίνακας 4.23). Όσον αφορά όμως το ποσοστό των ενοικιαστών, αυτό εμφανίζει μία επιπλέον μείωση από αυτή της προηγούμενης περιόδου 1981/1982-1987/1988, τόσο στο Π.Σ. Πρωτεύουσας όσο και στο σύνολο της χώρας. Η μείωση αυτή των ενοικιαστών, η οποία είναι μεγαλύτερη στην περίπτωση του Π.Σ.Π. και αφορά το σύνολο των νοικοκυριών και ιδιαίτερα τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, θα μπορούσε να αποδοθεί, πέραν των άλλων, και στη σημαντική αύξηση των μισθωμάτων. Βέβαια πρέπει να υπογραμμισθεί εδώ και η σημαντική επιρροή που ασκούν προς αυτή την κατεύθυνση, δημογραφικοί παράγοντες, όπως η ηλικιακή δομή και οι μετακινήσεις του πληθυσμού. Οπωσδήποτε όμως η εξέλιξη αυτή αφενός δεν συνδέεται με βελτίωση των ευκαιριών πρόσβασης στην ιδιοκατοίκηση και αφετέρου δεν είναι ανεξάρτητη από την αύξηση των μισθωμάτων στην εν λόγω περίοδο, οι οποίες μάλιστα ενδέχεται και να υποκινούν σε κάποιο βαθμό τις προαναφερόμενες δημογραφικές εξελίξεις (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 371).

Είναι χαρακτηριστικό ότι στις ισχύουσες, μετά το 1991, συνθήκες στον τομέα του ενοικίου, επιβαρύνσεις της τάξης του 30% για ενοίκιο, ακούγονται “κανονικές” και εύλογες (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 374). Επιπλέον, συγκριτικά με το 1988, το ποσοστό των

ενοικιαστών στις αστικές περιοχές με μερίδιο της επιβάρυνσης για ενοίκιο μεγαλύτερο του 30% στις συνολικές δαπάνες διαβίωσης, αυξήθηκε (16,7% το 1994 έναντι 5,5% το 1988). Κατόπιν αυτών των παρατηρήσεων είναι λογικό η προαναφερόμενη μείωση του ποσοστού των ενοικιαστών να αιτιολογείται εν μέρει στη βάση της αύξησης των μισθωμάτων.

Πίνακας 4.23.: Εξέλιξη του καθεστώτος ενοίκησης στην περίοδο 1988-1994.

Σύνολο χώρας	Σύνολο Νοικοκυριών		Χαμηλά Εισοδήματα	
	1988	1994	1988	1994
Ιδιοκάτοικοι	72,2	75,8	76,2	77,1
Ενοικιαστές	23,2	21,3	19,9	19,4
Δωρεάν κ.λπ.	4,6	2,9	3,9	3,5
<b>Π.Σ Πρωτεύουσας</b>				
Ενοικιαστές	33,5	31,0	41,8	37,8

Πηγή: ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 370.

Σχετικά με τις συνέπειες της αύξησης των ενοικίων στις συνθήκες κατοικίας των ενοικιαστών, αυτές, πρέπει κατ' αρχήν να σημειωθεί ότι λόγω της ολοκλήρωσης της τελευταίας Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών της ΕΣΥΕ το 1994, δηλαδή μία χρονική στιγμή πολύ κοντά στην τριετία 1991-1993, δεν είναι δυνατόν να παρουσιάζονται στην πραγματική τους διάσταση στα στοιχεία αυτά. Παρ' όλα αυτά όμως μία πρώτη αξιολόγηση των σχετικών πληροφοριών καταλήγει σε ελαφρά υποβάθμιση της σχετικής θέσης των ενοικιαστών σε σχέση με τον τομέα της ιδιοκατοίκησης. Πράγματι, ο λόγος των διαθέσιμων προς τα αναγκαία δωμάτια για τους πρώτους το 1988 ήταν κατά 16,3% χαμηλότερος από αυτόν στους δεύτερους, ενώ η διαφορά αυτή αυξήθηκε το 1994 σε 18,3%. Βεβαίως, δεν μπορεί να εκτιμηθεί αν αυτή η επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης συνιστά το αποτέλεσμα της αύξησης των μισθωμάτων ή της γενικής μείωσης των πραγματικών μεγεθών κατανάλωσης (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 375).

Τέλος, όσον αφορά τα επιδόματα ενοικίου από τον ΟΕΚ, που αποτελούν σήμερα και τη μοναδική μορφή κοινωνικής ενίσχυσης στον τομέα του ενοικίου, αυτών το μέσο μηνιαίο ύψος διαμορφώθηκε σε 15.000 δρχ. το 1993 και σε 16.650 δρχ. το 1994 (ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 262). Επιπλέον, το 1994 που αποτελεί και το έτος πλήρους ανάπτυξης του προγράμματος, βάσει της εκτίμησης των νοικοκυριών μισθωτών και συνταξιούχων ενοικιαστών χαμηλού εισοδήματος σε 350.000 περίπου μονάδες<sup>43</sup>, το ποσοστό κάλυψης της ζήτησης για επιδότηση ενοικίου ήταν της τάξης του 8,5-9%.

<sup>43</sup> ΔΕΠΟΣ, 1996, σ. 263. Εκτίμηση στα πλαίσια της έρευνας "Η Στέγαση των Χαμηλών Εισοδημάτων στην Ελλάδα"

#### 4.3.4. Στεγαστική Πίστη και Πολιτική Κατοικίας

Στην ενότητα αυτή διερευνάται, μέσω της παράθεσης στατιστικών στοιχείων, η δραστηριοποίηση των τραπεζικών ιδρυμάτων και των κρατικών στεγαστικών φορέων στον χώρο της κατοικίας, σε σχέση τόσο με την βελτίωση και την ανανέωση του υφιστάμενου στεγαστικού αποθέματος όσο και με την ενίσχυση του τομέα του ενοικίου. Τα χρησιμοποιούμενα στοιχεία, τα οποία συγκεντρώθηκαν κυρίως από το ετήσιο έντυπο της ΕΣΥΕ “Στατιστική Οικοδομικής Δραστηριότητας”, καλύπτουν την περίοδο 1985-1993 και αναφέρονται στο σύνολο της χώρας.

Στον Πίνακα 4.24 παρουσιάζεται κατά δημόσιο φορέα ο αριθμός και το συνολικό ποσό των χορηγούμενων στεγαστικών οικοδομικών δανείων<sup>44</sup> στα έτη 1985-1993. Προκειμένου να διαπιστωθεί η συνολική δανειοδοτική δραστηριότητα του Δημοσίου στον τομέα της κατοικίας, τα στοιχεία δεν περιορίζονται στους εξεταζόμενους, στα πλαίσια αυτής της μελέτης, στεγαστικούς φορείς, αλλά αφορούν και τους υπόλοιπους φορείς, που λόγω της μικρότερης έντασης της εμπλοκής τους στο συγκεκριμένο πεδίο επιλέχθηκε να μην παρουσιαστούν διεξοδικά εδώ.

Η λήψη στεγαστικού δανείου για την χρηματοδότηση της κατοικίας, όπως διαπιστώθηκε στην ενότητα 4.3.2., έρχεται δεύτερη στην προτίμηση των νοικοκυριών, μετά την χρησιμοποίηση προσωπικών αποταμιεύσεων. Το ποσοστό συμμετοχής όλων των τραπεζικών ιδρυμάτων και των κρατικών στεγαστικών φορέων στον στεγαστικό δανεισμό στην περίοδο 1985-1993 παρουσιάζεται κατά έτος στον Πίνακα 4.25. Σε όλο το διάστημα αναφοράς, οι κρατικές τράπεζες, και κυρίως η Κτηματική, χορηγούν το μεγαλύτερο ποσοστό του συνολικού ποσού των εγκρινόμενων δανείων. Ειδικότερα, ο ρόλος τους εντείνεται μετά το 1988, γεγονός που αποδίδεται στις σημαντικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στο επίπεδο της κρατικής πολιτικής και οι οποίες συνίστανται σε: α) θέσπιση επιδοτήσεων επιτοκίου για την αγορά πρώτης κατοικίας και β) αύξηση του ανώτατου ορίου στη σχέση μεταξύ δανείου και αξίας της αποκτώμενης κατοικίας σε 75% αντί του μέχρι τότε 50%. Επιπλέον, η μείωση της δανειοδοτικής τους δραστηριότητας στα έτη μετά το 1989-1990 οφείλεται στην είσοδο των εμπορικών τραπεζών στον χώρο της στεγαστικής πίστης. Αν και η ύπαρξη των επιδοτήσεων για πρώτη κατοικία διοχετεύει αναπόφευκτα ένα μεγάλο μέρος της ζήτησης για στεγαστικά δάνεια στις κρατικές τράπεζες, ωστόσο η είσοδος στην αγορά των

<sup>44</sup> Για τα οποία υπογράφηκε δανειστικό συμβόλαιο ή άλλο συστατικό, του δανείου, έγγραφο.



εμπορικών τραπεζών δημιούργησε συνθήκες ανταγωνισμού, που με τη σειρά τους βελτίωσαν και αναμένεται να βελτιώσουν περαιτέρω τους όρους παροχής των στεγαστικών δανείων (ΤΕΕ, 1993, σ. 63). Ειδικά δε για την Κτηματική Τράπεζα, ο περιορισμός της δραστηριότητάς της στον χώρο του στεγαστικού δανεισμού οφείλεται και στην παύση της συνεργασίας της με τον ΟΕΚ το 1990, ο οποίος στη συνέχεια άρχισε επί νέας βάσεως συνεργασία με την Στεγαστική Τράπεζα. Σημειώνεται ότι η συνεργασία του ΟΕΚ με την Κτηματική Τράπεζα ξανάρχισε το 1994 (ΙΟΒΕ, 1997, σ. 98-99).

Στο ίδιο διάστημα, τη μεγαλύτερη δραστηριότητα στον χώρο του στεγαστικού δανεισμού από τους κρατικούς στεγαστικούς φορείς εμφανίζουν το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας. Χαρακτηριστικό είναι δε ότι μετά την είσοδο των εμπορικών τραπεζών στον χώρο της στεγαστικής πίστης και τις συνθήκες ανταγωνισμού που δημιούργησαν στο συγκεκριμένο πεδίο, ο ρόλος του ΤΠΔ μέχρι και το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου εντείνεται συνεχώς και σημαντικά, προσδιορίζοντας έτσι και τον βαθμό πρόσβασης των δημόσιων υπαλλήλων, που αποτελούν και τους δικαιούχους του, στον στεγαστικό δανεισμό. Επιπλέον, η μείωση της δανειοδοτικής δραστηριότητας του ΟΕΚ από το 1990 έως και το 1993 οφείλεται στο γεγονός ότι στο εν λόγω διάστημα αναπροσαρμόζονται οι σχέσεις του με την Κτηματική Τράπεζα, ενώ αξίζει να αναφερθεί ότι στα επόμενα, μετά το 1994, χρόνια η ίδια επανέρχεται (αν δεν ξεπερνά) στα προηγούμενα επίπεδα. Αντιθέτως, ο ρόλος του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, και πολύ περισσότερο του Αυτόνομου Οικοδομικού Οργανισμού Αξιοματικών, στο συγκεκριμένο πεδίο, εμφανίζεται ιδιαίτερα περιορισμένος και σταματά να υφίσταται, στην μεν πρώτη περίπτωση από το 1990, ενώ στο δεύτερη, από πιο νωρίς ακόμη, από το 1986.

Ειδικά τα δάνεια που έχει χορηγήσει ο ΟΕΚ μέχρι στιγμής στους δικαιούχους του, βάσει στοιχείων του ίδιου, για την αγορά ή την κατασκευή νέας κατοικίας καθώς και για την αποπεράτωση, την επισκευή ή και την επέκταση υφιστάμενης, παρουσιάζονται αναλυτικά στο Παράρτημα. Παράλληλα, στο Παράρτημα παρατίθενται και στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των κατοικιών, που κατασκευάστηκαν μέσω δανείων αυτοστεγάσης από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, κατά κατηγορία δικαιούχων στο διάστημα 1960-1983.

Πίνακας 4.24.: Δημόσια στεγαστικά οικοδομικά δάνεια κατά φορέα στο διάστημα 1985-1993.

ΦΟΡΕΙΣ ΔΑΝΕΙΩΝ	1985		1986		1987		1988	
	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό
<b>1. ΔΗΜΟΣΙΟ</b>								
Νομαρχιακό Ταμείο	2	1400						
Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας	2153	1678080	645	503321	2337	908288	1129	650815
Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο	3477	6481880	1323	2912880	1449	3464730	1551	4152350
Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων	2729	4706620	1272	2088725	965	1283875	2370	4245100
<b>Σύνολο</b>	<b>8361</b>	<b>12867980</b>	<b>3240</b>	<b>5504926</b>	<b>4751</b>	<b>5656893</b>	<b>5050</b>	<b>9048265</b>
<b>2. ΤΡΑΠΕΖΕΣ</b>								
Αγροτική Τράπεζα	17440	16039530	927	1030447	1485	1046557	9333	10897300
Δωρική Τράπεζα								
Κτηματική Τράπεζα	10312	15902805	13645	24234811	10071	22170034	12753	35333906
Τράπεζα Ελλάδας	123	232740	41	94600	182	517670	131	368740
Εθνική Τράπεζα	598	1027386	444	688941	2371	1906456	1478	1639179
Εμπορική Τράπεζα	379	464471	606	1434368	2362	1567687	1104	2094417
Ιονική και Λαϊκή Τράπεζα της Ελλάδας Α.Ε.	10	16800	44	54498	15	37000	31	87750
Τράπεζα Επενδύσεων	3	8000	2	5000	2	6000	5	12000
Τράπεζα Πίστωσης	42	77386	102	252239	73	230549	55	187600
ΕΤΕΒΑ	37	157480	4	11000	4	10238	4	12000
ΕΤΒΑ	44	77360	14	39100	30	58500	17	33900
Τράπεζα Αττικής	4	7200	11	20800	20	45600	22	70000
Τράπεζα Αθηνών								
Τράπεζα Εργασίας	22	48436	33	69202	58	142993	72	194152
Τράπεζα Πειραιώς	4	4500	11	20300	19	17850	12	12900
Εθνική Στεγαστική Τράπεζα	808	1207227	545	1024980	638	1694845	1033	3638951
Τράπεζα Κύπρου								
Τράπεζα Κρήτης			4	17500	8	28500	4	56000
Τράπεζα Χίου								
Τράπεζα Επαγγελματικής Πίστωσης	10	21556	22	45506	25	40338	26	71601
Τράπεζα Κεντρικής Ελλάδας	2	2100	33	196500	13	22500	7	16700
Τράπεζα Μακεδονίας και Θράκης	3	8374	31	93956	61	175541	50	125370
Γενική Τράπεζα Ελλάδας	14	36332	4	12000	2	13500	38	108550
Ασπίς Στεγαστική Τράπεζα Α.Ε.								
Σύνολο ξένων τραπεζών	55	108392	42	92020	101	269669	135	488335
<b>Σύνολο</b>	<b>29910</b>	<b>35448075</b>	<b>16565</b>	<b>29437768</b>	<b>17540</b>	<b>30002027</b>	<b>26310</b>	<b>55449351</b>
<b>3. ΛΟΙΠΟΙ ΦΟΡΕΙΣ</b>								
ΑΟΕΚ	4191	9627522	1951	3652825	8135	8982891	12358	17129076
ΑΟΟΑ	26	55950	2	2400				
<b>Σύνολο</b>	<b>4217</b>	<b>9683472</b>	<b>1953</b>	<b>3655225</b>	<b>8135</b>	<b>8982891</b>	<b>12358</b>	<b>17129076</b>
<b>ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>42488</b>	<b>57999527</b>	<b>21758</b>	<b>38597919</b>	<b>30426</b>	<b>44641811</b>	<b>43718</b>	<b>81626692</b>

\* Ποσά σε χιλιάδες δραχμές

Πηγή: ΕΣΥΕ, Στατιστική Οικοδομικής Δραστηριότητας 1985-1993.

Πίνακας 4.24. (συνέχεια): Δημόσια στεγαστικά οικοδομικά δάνεια κατά φορέα στο διάστημα 1985-1993.

ΦΟΡΕΑΣ	1989		1990		1991		1992		1993	
	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό
<b>1. ΞΗΜΟΣΙΟ</b>										
Νομαρχιακό Ταμείο										
Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας	268	701006	265	822256						
Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο	1891	4925950	1875	5156707	1969	5712441	826	2403264	157	454150
Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων	2120	4799180	2039	4410840	2891	7205265	3901	11261196	5594	23529290
<b>Σύνολο</b>	<b>4279</b>	<b>10426136</b>	<b>4179</b>	<b>10389803</b>	<b>4860</b>	<b>12917706</b>	<b>4727</b>	<b>13664460</b>	<b>5751</b>	<b>23983440</b>
<b>2. ΤΡΑΠΕΖΕΣ</b>										
Αγροτική Τράπεζα	9701	11231106	4561	6408398	4062	6542368	3971	8088530	2315	4019348
Δωρική Τράπεζα					2	13600	3	39500	2	205873
Κτηματική Τράπεζα	27324	98191429	10627	40471686	9769	38580789	9908	45085365	9594	47205374
Τράπεζα Ελλάδας	133	565950	63	269590	184	881710	198	990620	166	1825730
Εθνική Τράπεζα	1624	4875624	1845	5023621	1316	3708738	400	1005198	265	1288165
Εμπορική Τράπεζα	869	2373961	1213	4323709	1104	3791001	1046	4057025	1470	6352967
Ιονική και Λαϊκή Τράπεζα της Ελλάδας Α.Ε.	39	153249	43	449770	58	294086	32	190700	32	211950
Τράπεζα Επενδύσεων	5	15000								
Τράπεζα Πίστωσης	157	786900	322	1558447	332	1952050	579	4194316	370	2675940
ΕΤΕΒΑ	5	20423	4	20000	4	20000	7	32000	5	25000
ΕΤΒΑ	28	67000	36	104800	59	111040	86	246460	105	306800
Τράπεζα Αττικής	16	58200	12	36250	13	43900	50	261000	43	285050
Τράπεζα Αθηνών									11	29415
Τράπεζα Εργασίας	104	360943	70	309383	39	220676	70	278328	51	289759
Τράπεζα Πειραιώς	7	17000	8	21350	6	11000	10	113000	7	68600
Εθνική Στεγαστική Τράπεζα	2043	7717734	830	3461941	1025	4943558	1762	9784074	3006	18036935
Τράπεζα Κύπρου					4	35000	12	49400	13	113350
Τράπεζα Κρήτης										
Τράπεζα Χίου					165	949358	419	2358973	689	3922866
Τράπεζα Επαγγελματικής Πίστωσης	17	34162	24	84393	28	54007	23	50000		
Τράπεζα Κεντρικής Ελλάδας	12	28200	22	59500	23	67699	20	40000	41	98000
Τράπεζα Μακεδονίας και Θράκης	45	139973	81	293086	56	261346	48	254642	43	254271
Γενική Τράπεζα Ελλάδας	34	104050	42	97549	55	461640	78	335910	70	296550
Ασπίς Στεγαστική Τράπεζα Α.Ε.							4	45500	347	3108299
Σύνολο ξένων τραπεζών	260	1359298	468	2499112	283	470959	217	1282877	124	901050
<b>Σύνολο</b>	<b>42423</b>	<b>128100202</b>	<b>20271</b>	<b>65492585</b>	<b>18587</b>	<b>63414525</b>	<b>18943</b>	<b>78783418</b>	<b>18769</b>	<b>91521292</b>
<b>3. ΛΟΙΠΟΙ ΦΟΡΕΙΣ</b>										
ΑΟΕΚ	15351	30596421	5856	11229835	2167	4568068	2537	4505713	2969	5277049
ΑΟΟΑ										
<b>Σύνολο</b>	<b>15351</b>	<b>30596421</b>	<b>5856</b>	<b>11229835</b>	<b>2167</b>	<b>4568068</b>	<b>2537</b>	<b>4505713</b>	<b>2969</b>	<b>5277049</b>
<b>ΓΕΝΙΚΟ ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>62053</b>	<b>169122759</b>	<b>30306</b>	<b>87112223</b>	<b>25614</b>	<b>80911799</b>	<b>26907</b>	<b>96953591</b>	<b>27489</b>	<b>12078178</b>

\* Ποσά σε χιλιάδες δραχμές

Πηγή: ΕΣΥΕ. Στατιστική Οικοδομικής Δραστηριότητας 1985-1993.

Πίνακας 4.25.: Ποσοστιαία συμμετοχή των τραπεζικών ιδρυμάτων και των κρατικών στεγαστικών φορέων στο σύνολο των νέων στεγαστικών δανείων στο διάστημα 1985-1993.

ΦΟΡΕΙΣ ΔΑΝΕΙΩΝ	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993	
	Αριθμός %	Ποσό %	Αριθμός %	Ποσό %	Αριθμός %	Ποσό %	Αριθμός %	Ποσό %	Αριθμός %	Ποσό %	Αριθμός %	Ποσό %	Αριθμός %	Ποσό %	Αριθμός %	Ποσό %	Αριθμός %	Ποσό %
<b>1. ΔΗΜΟΣΙΟ</b>																		
Νομαρχιακό Ταμείο	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας	5.1	2,9	3,0	1,3	7.7	2,0	2,6	0,8	0,4	0,4	0,9	0,9	0	0	0	0	0	0
Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο	8.2	11,2	6,1	7,5	4,8	7,8	3,5	5,1	3,0	2,9	6,2	5,9	7,7	7,1	3,2	2,5	0,6	0,4
Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων	6,4	8,1	5,8	5,4	3,2	2,9	5,4	5,2	3,4	2,8	6,7	5,1	11,3	8,9	14,9	11,6	20,3	19,5
<b>2. ΤΡΑΠΕΖΕΣ</b>																		
Αγροτική Τράπεζα	41,0	27,7	4,3	2,7	4,9	2,3	21,3	13,4	15,6	6,6	15,0	7,4	15,9	8,1	15,2	8,3	8,4	3,3
Δωρική Τράπεζα	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2
Κτηματική Τράπεζα	24,3	27,4	62,7	62,8	33,1	49,7	29,2	43,3	44,0	58,1	35,1	46,5	38,1	47,7	37,8	46,5	34,9	39,1
Τράπεζα Ελλάδας	0,3	0,4	0,2	0,2	0,6	1,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,2	0,3	0,7	1,1	0,8	1,0	0,6	1,5
Εθνική Τράπεζα	1,4	1,8	2,0	1,8	7,8	4,3	3,4	2,0	2,6	2,9	6,1	5,8	5,1	4,6	1,5	1,0	1,0	1,1
Εμπορική Τράπεζα	0,9	0,8	2,8	3,7	7,8	3,5	2,5	2,6	1,4	1,4	4,0	5,0	4,3	4,7	4,0	4,2	5,3	5,3
Ιονική και Λαϊκή Τράπεζα της Ελλάδας Α.Ε.	0	0	0,2	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5	0,2	0,4	0,1	0,2	0,1	0,2
Τράπεζα Επενδύσεων	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Τράπεζα Πίστωσης	0,1	0,1	0,5	0,7	0,2	0,5	0,1	0,2	0,3	0,5	1,1	1,8	1,3	2,4	2,2	4,3	1,3	2,2
ΕΤΕΒΑ	0,1	0,3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ΕΤΒΑ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3	0,3	0,4	0,3
Τράπεζα Αττικής	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,2
Τράπεζα Αθηνών	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Τράπεζα Εργασίας	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,4	0,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2
Τράπεζα Πειραιώς	0	0	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0	0,1
Εθνική Στεγαστική Τράπεζα	1,9	2,1	2,5	2,7	2,1	3,8	2,4	4,5	3,3	4,6	2,7	4,0	4,0	6,1	6,7	10,1	10,9	14,9
Τράπεζα Κύπρου	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0,1
Τράπεζα Κρήτης	0	0	0	0	0	0,1	0	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Τράπεζα Χίου	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,6	1,2	1,6	2,4	2,5	3,2
Τράπεζα Επαγγελματικής Πίστωσης	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0
Τράπεζα Κεντρικής Ελλάδας	0	0	0,2	0,5	0	0,1	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0,1	0,1
Τράπεζα Μακεδονίας και Θράκης	0	0	0,1	0,2	0,2	0,4	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2
Γενική Τράπεζα Ελλάδας	0	0,1	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,6	0,3	0,3	0,3	0,2
Ασπίς Στεγαστική Τράπεζα Α.Ε.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,3	2,6
Σύνολο ξένων τραπεζών	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,6	0,3	0,6	0,4	0,8	1,5	2,9	1,1	0,6	0,8	1,3	0,5	0,7
<b>3 ΛΟΙΠΟΙ ΦΟΡΕΙΣ</b>																		
ΑΟΕΚ	9,9	16,6	9,0	9,5	26,7	20,1	28,3	21,0	24,7	18,1	19,3	12,9	8,5	5,6	9,7	4,6	10,8	4,4
ΑΟΟΑ	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Πηγή: ΕΣΥΕ, Στατιστική Οικοδομικής Δραστηριότητας 1985-1993.



Στον πίνακα που ακολουθεί, τα στεγαστικά οικοδομικά δάνεια, που χορηγήθηκαν από τους δημόσιους φορείς στο διάστημα 1985-1993, κατανέμονται βάσει του σκοπού για τον οποίο συνομολογήθηκαν. Όπως προκύπτει από το Διάγραμμα 4.8, στην εν λόγω περίοδο, το μεγαλύτερο ποσοστό των παρεχόμενων στεγαστικών δανείων αφορούσε την αγορά κατοικίας. Δεύτερος σημαντικότερος λόγος ανάληψης στεγαστικού δανείου αναδεικνύεται η αποπεράτωση υπάρχουσας κατοικίας, ενώ ακολουθούν η ανέγερση νέας κατοικίας και η επισκευή και η επέκταση υφιστάμενου κτίσματος, που χρησιμοποιείται για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των δανειοληπτών.

Όπως έχει και αλλού αναφερθεί η επενδύσεις στην κατοικία εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τις μεταβολές του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών. Κατά συνέπεια, η εξέλιξη αυτή στα ποσοστά δανειοληψίας θα πρέπει να ειδωθεί σε σχέση με την εξέλιξη του διαθέσιμου εισοδήματος.

Στο διάστημα 1985-1987 το διαθέσιμο εισόδημα παρουσίασε μικρή αύξηση ή και στασιμότητα σαν αποτέλεσμα των πολύ χαμηλών αυξήσεων του Α.Ε.Π. και της περιοριστικής οικονομικής πολιτικής της περιόδου 1986-1987. Αντιθέτως, στα έτη 1988-1989 η σημαντική αύξηση του Α.Ε.Π., η μείωση της φορολογίας, αλλά και η αύξηση των αποδοχών σε μεγάλες κατηγορίες απασχολούμενων, οδήγησαν σε αύξηση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών, που μεταφράστηκε σε μεγαλύτερο ποσοστό επενδύσεων στην κατοικία. Παράλληλα, προς τη συγκεκριμένη κατεύθυνση συνέβαλλε καθοριστικά και η απόφαση της Τράπεζας της Ελλάδας (ΤΕ) να αυξήσει σημαντικά τις πιστώσεις για στεγαστικά δάνεια καθώς και η θέσπιση επιδοτήσεων επιτοκίου για την αγορά πρώτης κατοικίας το 1988. Από το 1990 όμως και μέχρι και το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου, η νέα περιοριστική οικονομική πολιτική, που εγκαινιάστηκε μετά τις εκλογές του 1990, σε συνδυασμό με τις ελάχιστες αυξήσεις ή ακόμη και τις μειώσεις του Α.Ε.Π. είχαν ως αποτέλεσμα την μείωση του εισοδήματος των νοικοκυριών και κατ' επέκταση τον περιορισμό των επενδύσεων στην κατοικία (ΤΕΕ, 1993, σ. 56-62).



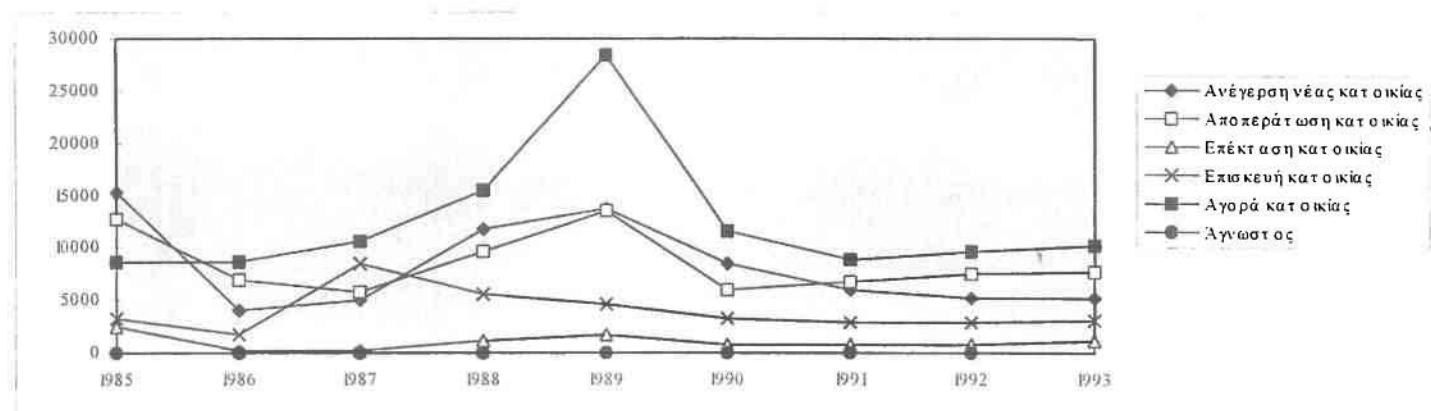
Πίνακας 4.26.: Δημόσια στεγαστικά οικοδομικά δάνεια κατά σκοπό δανείων. Έτη 1985-1993.

Συνομολογη- θέντα Δάνεια	1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993	
	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό	Αριθμός	Ποσό
<b>Σκοπός</b>																		
Ανέγερση νέας κατοικίας	15351	23515778	4090	7140506	5061	8843897	11773	22778149	13687	36904054	8453	25902192	6030	21265150	5177	21661727	5307	27161383
Αποπεράτωση κατοικίας	12779	11660437	6887	12202983	5839	11499085	9774	19288484	13559	33498353	6034	15454722	6804	20031802	7616	24210541	7760	28493875
Επέκταση κατοικίας	2481	1766055	274	413732	249	368044	1108	1330434	1689	2174394	864	1324573	856	1559809	792	1630209	1186	2893766
Επισκευή κατοικίας	3217	1516270	1746	2547398	8508	4151010	5528	4453087	4588	7724568	3338	5468112	2938	4636393	2980	5924963	3060	6765641
Αγορά κατοικίας	8653	19533317	8760	16293286	10739	19703110	15501	33610226	28491	88387360	11605	38880186	8980	34327295	9601	43279661	10176	55467116
Άγνωστος	7	7670	1	14	30	76665	43	190212	39	434030	12	82438	6	79850	41	246490		
<b>Σύνολο</b>	<b>42488</b>	<b>57999527</b>	<b>21758</b>	<b>38597919</b>	<b>30426</b>	<b>44641811</b>	<b>43727</b>	<b>81650592</b>	<b>62053</b>	<b>169122759</b>	<b>30306</b>	<b>87112223</b>	<b>25614</b>	<b>81900299</b>	<b>26207</b>	<b>96953591</b>	<b>27489</b>	<b>120781781</b>

\* Ποσά σε χιλιάδες δραχμές.

Πηγή: ΕΣΥΕ. Στατιστική Οικοδομικής Δραστηριότητας 1985-1993.

Διάγραμμα 4.8.: Εξέλιξη του αριθμού των δημοσίων οικοδομικών στεγαστικών δανείων βάσει του σκοπού για τον οποίο χορηγήθηκαν στα έτη 1985-1993.



Όπως έχει αναφερθεί και στην ενότητα 3.3.2, από το 1995 και έπειτα η ζήτηση στεγαστικών δανείων εμφανίζεται αυξημένη σε σχέση με τα προηγούμενα έτη, γεγονός που αποδίδεται αφενός στην εισαγωγή στην αγορά σχετικά φθηνών στεγαστικών δανείων για την αγορά και την κατασκευή νέων κατοικιών και αφετέρου στη μείωση της απόδοσης των κρατικών τίτλων και των καταθέσεων. Μελλοντικά αναμένεται αύξηση του στεγαστικού δανεισμού, η οποία εκτιμάται ότι θα αφορά πρωτίστως την επισκευή και την ανακαίνιση υφιστάμενων κατοικιών και δευτερευόντως την ανέγερση ή την αγορά νέων. Ειδικότερα, στη μεγαλύτερη ζήτηση στεγαστικών δανείων προβλέπεται ότι θα συμβάλλουν, πέραν των προαναφερόμενων, και οι εξής παράγοντες:

- Η είσοδος πολλών οικονομικών προσφύγων από βαλκανικές χώρες και πρώην σοβιετικές δημοκρατίες στην Ελλάδα θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της ζήτησης ενοικιαζόμενης κατοικίας και κατ' επέκταση την αύξηση της ζήτησης δανείων για την επισκευή υπαρχόντων κενών κατοικιών, αλλά και για την κατασκευή ή και την αγορά νέων, με σκοπό την χρησιμοποίησή τους για το συγκεκριμένο λόγο (IOBE, 1997, σ. 57).
- Βάσει της ηλικιακής κατανομής του ελληνικού στεγαστικού αποθέματος (Πίνακας 4.27), το 53% των κατοικιών έχει κατασκευαστεί στην περίοδο 1919-1970 (απογραφή 1991). Το γεγονός ότι το όριο ζωής μιας τυπικής κατοικίας είναι περίπου 30 χρόνια και μετά την πάροδο αυτών τα κτίσματα χρήζουν μικρών ή μεγάλων επισκευών, ενισχύει την εκτίμηση περί μελλοντικής αύξησης της ζήτησης δανείων για την επισκευή και την ανακαίνιση της κατοικίας (IOBE, 1997, σ. 25).
- Η αυξανόμενη ζήτηση δεύτερης κατοικίας αναμένεται να οδηγήσει σε αύξηση της ζήτησης στεγαστικών δανείων τόσο για την αγορά και την κατασκευή αυτών όσο και για την επισκευή και την ανακαίνιση "κενών/ερειπωμένων" κατοικιών, που προσφέρονται για την κάλυψη των συγκεκριμένων αναγκών (IOBE, 1997, σ. 34).

Πίνακας 4.27.: Ηλικιακή κατανομή αποθέματος κατοικούμενων κανονικών κατοικιών το 1991.

Κατοικίες κτισμένες	Σύνολο κατοικιών
Προ 1919	121.065
1919-1945	243.923
1946-1960	479.639
1961-1970	838.615
1971-1980	942.859
1981-1985	356.106
1986+	184.945
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>3.167.152</b>

Πηγή: IOBE, 1997, σ. 30.

Στα πλαίσια μιας κοινωνικής πολιτικής κατοικίας, της οποίας η ανάπτυξη στο μέλλον θεωρείται κρίσιμης σημασίας, ως βασική προϋπόθεση για την ανταπόκριση της στεγαστικής πίστης στην αυξημένη ζήτηση στεγαστικών δανείων εκτιμάται η δημιουργία ενός συστήματος επιδοτήσεων δύο στρωμάτων. Το πρώτο στρώμα, θα πρέπει να περιλαμβάνει επιδοτήσεις γενικής φύσεως για όλους τους δανειολήπτες, ανεξαρτήτως της επαγγελματικής τους ιδιότητας και του ιδρύματος που χορηγεί τα δάνεια, και βάσει

αποκλειστικά του εισοδήματός τους και της περιουσίας τους. Το δεύτερο στρώμα επιδοτήσεων θα προσανατολίζεται σε οικονομικά αδύναμες κατηγορίες του πληθυσμού (στο μεγαλύτερο ποσοστό σήμερα δικαιούχοι του ΟΕΚ) και θα περιλαμβάνει ιδιαίτερες ή επιπρόσθετες επιδοτήσεις, τις οποίες θα παρέχει με μοναδικά κριτήρια το ύψος του εισοδήματος, το ύψος της περιουσίας και την οικογενειακή κατάσταση των δανειοληπτών. Η συνδεδεμένη με το δεύτερο στρώμα στεγαστική πίστη δηλαδή, είναι και αυτή που θα συνιστά την κατ' εξοχήν "κοινωνική" στεγαστική πίστη. Για την άσκηση εργασιών στην ίδια δε, προτείνεται ο διαχωρισμός μεταξύ "εμπορικών" και "κοινωνικών" δραστηριοτήτων, μέσω της δημιουργίας ενός ενιαίου και αποκλειστικού φορέα "κοινωνικής" στεγαστικής πίστης, μη ανταγωνιστικού προς το υπόλοιπο τραπεζικό σύστημα. Τον ρόλο αυτό εκτιμάται ότι θα μπορούσε να αναλάβει ο ΟΕΚ, ο οποίος στις σημερινές συνθήκες αποτελεί και τον μοναδικό φορέα άσκησης κοινωνικής πολιτικής κατοικίας στην Ελλάδα (IOBE, 1997, σ. 202-203).

Στα πλαίσια της δημόσιας οικοδομικής δραστηριότητας, η κατασκευή προσθηκών σε υφιστάμενες κατοικίες και η ανέγερση νέων κτισμάτων για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των νοικοκυριών στο διάστημα 1983-1993, βάσει των στοιχείων της "Στατιστικής Οικοδομικής Δραστηριότητας", εξελίχθηκε όπως φαίνεται στον Πίνακα 4.28. Συγκεκριμένα, τα στοιχεία αφορούν τον αριθμό και την αξία των νέων κατοικιών (συμπεριλαμβανομένων και των προσθηκών σε υφιστάμενες κατοικίες) που κατασκευάστηκαν από Δημόσιους φορείς στο σύνολο της χώρας στην εν λόγω περίοδο και παρουσιάζονται τόσο κατά την στιγμή της έναρξης των εργασιών, όσο και κατά τη στιγμή της λήξης αυτών. Ως έναρξη εργασιών λαμβάνεται η ημερομηνία υπογραφής του εργολαβικού συμφωνητικού μεταξύ φορέα και εργολάβου (αν καθυστερεί η υπογραφή, η ημερομηνία εγκατάστασης του εργολάβου), ενώ στιγμή λήξης των εργασιών είναι η ημερομηνία υπογραφής του πρωτοκόλλου παραλαβής της οικοδομής (αν καθυστερεί αυτή, η ημερομηνία που η οικοδομή είναι έτοιμη να χρησιμοποιηθεί). Επιπλέον, η αξία της οικοδομής στο δελτίο έναρξης των εργασιών είναι αυτή στην οποία κατακυρώθηκε το έργο στον τελευταίο μειοδότη (εργολάβου), δηλαδή η αξία της οικοδομής μετά της εκπτώσεις που παραχωρεί ο εργολάβος, ενώ στο δελτίο λήξης αφορά την τιμή που διαμορφώθηκε τελικά για το συγκεκριμένο έργο.

Πίνακας 4.28.: Αριθμός, και αξία νέων κατοικιών\* κατασκευαζόμενων από δημόσιους φορείς στο σύνολο της χώρας. Έτη 1983-1993. Στοιχεία έναρξης (ΕΕ) και λήξης (ΛΕ) εργασιών.

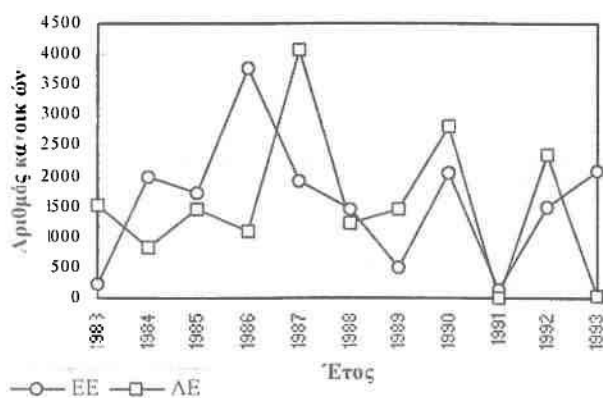
Έτος	Αριθ. κατοικιών (ΕΕ)	Αριθ. κατοικιών (ΛΕ)	Αξία κατοικιών (ΕΕ)	Αξία κατοικιών (ΛΕ)
1983	242	1532	5027820	3375264
1984	2000	831	5372568	2283704
1985	1734	1464	4146502	3644051
1986	3784	1100	5763867	3173195
1987	1928	4062	6858535	7142683
1988	1446	1229	5089664	5223059
1989	501	1465	3468021	6832378
1990	2043	2798	15532900	20939823
1991	137	15	2443538	845000
1992	1492	2358	11263843	18391016
1993	2096	21	12020459	365401
<b>Σύνολο</b>	<b>17403</b>	<b>16875</b>	<b>76987717</b>	<b>72215574</b>

\* Περιλαμβάνονται και οι προσθήκες σε υπάρχουσες κατοικίες

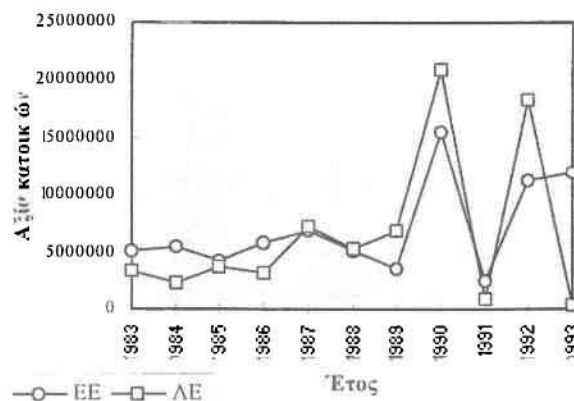
\*\* Αξία σε χιλιάδες δραχμές.

Πηγή: ΕΣΥΕ, Στατιστική Οικοδομικής Δραστηριότητας 1985-1993

Διάγραμμα 4.9.: Εξέλιξη του αριθμού των κατασκευαζόμενων από το Δημόσιο κατοικιών στα έτη 1983-1993.



Διάγραμμα 4.10.: Εξέλιξη της αξίας των κατασκευαζόμενων από το Δημόσιο κατοικιών στα έτη 1983-1993.



Όπως διαπιστώνεται από τον Πίνακα 4.28, η κατασκευαστική δραστηριότητα του Δημοσίου εμφανίζει σημαντικές ετήσιες διακυμάνσεις στο διάστημα αναφοράς. Επιπλέον, οι περισσότερες εργολαβίες για κατασκευή προσθηκών και νέων κατοικιών ανατέθηκαν το 1986, ενώ ο μεγαλύτερος αριθμός παραλαβών υπογράφηκε το 1987. Είναι χαρακτηριστικό δε ότι έκτοτε (1986 και 1987 αντίστοιχα) τόσο οι αναθέσεις όσο και οι παραλαβές κυμαίνονται σε χαμηλότερα επίπεδα. Αναφορικά με την αξία των προσθηκών και των νέων κατοικιών που κατασκευάζονται από το Δημόσιο, αυτή, στα πρώτα τέσσερα χρόνια διαμορφώθηκε τελικά σε επίπεδα χαμηλότερα αυτών που είχαν προσδιοριστεί εξ' αρχής από

τους εργολάβους. Στη συνέχεια όμως και κατά τη διάρκεια της επόμενης πενταετίας, η προηγούμενη κατάσταση αντιστράφηκε. Πράγματι, στην εν λόγω περίοδο, το κόστος των ανεγειρόμενων από το Δημόσιο κατοικιών ξεπέρασε σε κάθε έτος την αξία που είχε εκτιμηθεί αρχικά.

Από τους κρατικούς στεγαστικούς φορείς, σήμερα στο συγκεκριμένο πεδίο ενεργή παρέμβαση έχει μόνο ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας. Ειδικότερα, ο ΟΕΚ, στα πλαίσια του προγράμματος έτοιμης κατοικίας, παραχωρεί σε δικαιούχους του στέγη είτε σε κατοικίες κατασκευής του σε οικισμούς οργανωμένης δόμησης που σχεδιάζει και ανεγείρει ο ίδιος, είτε σε διαμερίσματα που αγοράζει από την ελεύθερη αγορά. Παρ' όλα αυτά, παρακάτω παρουσιάζεται και ο αριθμός των κατοικιών που κατασκευάστηκαν με εργολαβικές αναθέσεις παλαιότερα από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας καθώς και η στεγαστική δραστηριότητα του Αυτόνομου Οικοδομικού Οργανισμού Αξιωματικών στο διάστημα 1951-1984 (Πίνακες 4.29 και 4.30 αντίστοιχα).

Πίνακας 4.29.: Κατοικίες ανεγερθείσες μέσω εργολαβιών από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας κατά κατηγορία δικαιούχων και στην περίοδο 1960-1983.

Έτος	Θεομηνιόπληκτοι	Αστοί Πρόσφυγες	Λαϊκή Κατοικία	Πρόσφυγες ΟΗΕ	Σύνολο
1960	-	-	-	210	210
1961	-	-	-	347	347
1962	-	590	-	57	647
1963	-	1517	-	353	1870
1964	-	960	40	168	1168
1965	-	424	97	203	724
1966	-	277	-	1	278
1967	-	481	5	16	502
1968	187	34	-	158	379
1969	455	1111	359	13	1938
1970	218	1043	35	25	1321
1971	430	603	88	-	1121
1972	200	1402	228	-	1830
1973	1936	550	193	10	2689
1974	343	333	286	8	970
1975	80	-	82	18	180
1976	674	-	206	-	880
1977	196	-	204	-	400
1978	510	-	-	-	510
1979	-	25	83	-	108
1980	178	-	-	-	178
1981	-	-	-	-	-
1982	-	-	-	-	-
1983	137	56	34	-	227
<b>Σύνολο</b>	<b>5544</b>	<b>9406</b>	<b>1940</b>	<b>1587</b>	<b>18477</b>

Πηγή: Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 205, παράρτημα.



Πίνακας 4.30.: Στεγαστική δραστηριότητα ΑΟΟΑ στο διάστημα 1951-1984.

Έτος	Αθήνα			Θεσσαλονίκη			Επαρχία	
	Μονοκατοικία	Οικόπεδο	Διαμέρισμα	Μονοκατοικία	Οικόπεδο	Διαμέρισμα	Οικόπεδο	Διαμέρισμα
1951-60	1034	389	171	64	-	-	7	-
1962	7	25	-	-	-	-	-	-
1963	129	148	42	19	43	-	12	-
1964	42	20	15	-	11	-	-	-
1965	25	10	39	-	-	-	-	-
1966-71	197	360	288	-	-	31	-	8
1972-77	-	-	-	-	-	67	-	15
1978	-	-	258	-	-	13	-	77
1980	-	-	587	-	-	-	-	-
1981-84	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Σύνολο</b>	<b>1434</b>	<b>952</b>	<b>1400</b>	<b>83</b>	<b>54</b>	<b>111</b>	<b>19</b>	<b>100</b>

Πηγή: Κουβέλη, Οικονόμου, 1985, σ. 214, παράρτημα.

Όπως έχει προαναφερθεί, η κατασκευή κατοικιών από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας αποσκοπούσε στην κάλυψη των στεγαστικών αναγκών από άτομα με ιδιαίτερα προβληματικές συνθήκες διαβίωσης. Σχετικά με τον βαθμό ανταπόκρισης του στην εξυπηρέτηση των εξ' αρχής τιθέμενων στόχων διατυπώνονται επιφυλάξεις, ενώ σήμερα η σημασία της πολιτικής του στον τομέα αυτό τείνει να είναι μόνο ιστορική, εφόσον ουσιαστικά δεν διαθέτει πλέον προγράμματα κατοικίας. Επιπλέον, η παρέμβαση του ΑΟΟΑ στο συγκεκριμένο πεδίο, αφενός δεν αφορούσε αποκλειστικά τα άτομα που στερούνταν ιδιόκτητης στέγης και αφετέρου επικεντρώθηκε στην περιοχή της πρωτεύουσας. Είναι χαρακτηριστικό δε ότι η κατασκευή και η παροχή έτοιμων κατοικιών στους δικαιούχους του κυριάρχησε στην δραστηριότητά του μόνο κατά την περίοδο 1951-1971.

Στους Πίνακες 4.31 και 4.32 παρουσιάζονται οι κατοικίες που κατασκευάστηκαν από τον ΟΕΚ και κληρώθηκαν σε δικαιούχους του στο διάστημα 1954-1996 και τα διαμερίσματα που αγοράστηκαν από την ελεύθερη αγορά για τον ίδιο σκοπό στα έτη 1983-1996, αντίστοιχα.

Πίνακας 4.31.: Κατασκευαστικό πρόγραμμα ΟΕΚ. Έτη 1954-1996.

Έτος	Κληρώσεις κατοικιών	Έτος	Κληρώσεις κατοικιών
1954	-	1976	343
1955	-	1977	111
1956	200	1978	214
1957	503	1979	384
1958	1358	1980	219
1959	847	1981	865
1960	2240	1982	646
1961	202	1983	957
1962	247	1984	1897
1963	240	1985	1144
1964	71	1986	3267
1965	636	1987	2092
1966	1218	1988	1333
1967	1434	1989	1629
1968	1524	1990	1202
1969	47	1991	2184
1970	423	1992	1034
1971	1891	1993	1003
1972	650	1994	1252
1973	845	1995	1808
1974	-	1996	436
1975	187	<b>Σύνολο</b>	<b>38783</b>

Πηγή: ΟΕΚ, Διεύθυνση Στεγαστικής Συδρομής.

Πίνακας 4.32.: Έτοιμα αγορασθέντα διαμερίσματα από τον ΟΕΚ. Έτη 1983-1996.

Έτος	Αριθμός διαμερισμάτων	Εκταμειυθέντα ποσά (εκ δρχ.)
1983	169	220,0
1984	187	454,9
1985	191	449,8
1986	35	371,9
1987	98	456,4
1988	284	2172,0
1989	331	2306,3
1990	267	2627,8
1991	149	3253,5
1992	20	3651,2
1993	28	639,0
1994	80	1700,0
1995	58	960,7
1996	41	765,3
<b>Συνολικά</b>	<b>1938</b>	<b>20028,8</b>

Πηγή: ΟΕΚ, Διεύθυνση Στεγαστικής Συδρομής.

Όπως διαπιστώνεται από τα στοιχεία του Πίνακα 4.31, το πρόγραμμα έτοιμης κατοικίας του ΟΕΚ παρουσιάζει σημαντικές ετήσιες διακυμάνσεις σε ποσοτικούς όρους. Επιπλέον, οι κατοικίες που παρέχονται στους δικαιούχους του φορέα είναι περισσότερο κατασκευής του ιδίου, παρά διαμερίσματα που αγοράζονται από την ελεύθερη αγορά. Πράγματι, ο αριθμός των τελευταίων, είναι περιορισμένος και πολύ μικρότερος των κατασκευαζόμενων από τον ΟΕΚ κατοικιών, σε όλη τη διάρκεια του εξεταζόμενου διαστήματος.

Μέχρι και το 1980, οι κατοικίες που παραχωρήθηκαν από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και τον ΟΕΚ μαζί, βάσει έρευνας που πραγματοποίησε η ΔΕΠΟΣ/ICAP το 1988/89 στις αστικές περιοχές της χώρας με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων, εξασφάλισαν στέγη στο 3,54% του συνόλου των αστικών νοικοκυριών (5,71% των νοικοκυριών αυτών ανήκαν στα χαμηλοεισοδηματικά στρώματα). Στη συνέχεια, η κατασκευαστική δραστηριότητα του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας περιορίζεται σημαντικά, ενώ ο ΟΕΚ, μέσω του σχετικού προγράμματός του παρέχει το συγκεκριμένο είδος στεγαστικής αρωγής στο 3,35% του συνόλου των νοικοκυριών και στο 5,10% αυτών

με χαμηλό εισόδημα (Πίνακες 4.13 και 4.14). Σε γενικές γραμμές πάντως, τόσο η δραστηριότητα και των δύο φορέων μαζί μέχρι και το 1980, όσο και αυτή του ΟΕΚ από το 1980 και μετά, στο εν λόγω πεδίο, αναλόγως της υπάρχουσας ζήτησης, κρίνεται μη ικανοποιητική.

Στο μέλλον, η κατασκευαστική δραστηριότητα του ΟΕΚ προτείνεται να συνδεθεί με το σύστημα στεγαστικής πίστης, έτσι ώστε να βελτιωθεί η ανακύκλιση των κεφαλαίων του. Ειδικότερα, προτείνεται οι στεγαζόμενοι σε κατοικίες που έχουν κατασκευαστεί από το Κράτος να καταφεύγουν σε στεγαστικό δανεισμό προκειμένου να τις αγοράσουν ή να τις ενοικιάζουν στο διηνεκές, διατηρώντας παράλληλα περιορισμένα δικαιώματα επ' αυτών, αλλά περισσότερα από αυτά που θα είχαν στην περίπτωση που οι ιδιοκτήτες ήταν ιδιώτες. Η προοπτική αυτή έχει ως αποτέλεσμα αφενός τη δημιουργία ενός νέου τύπου ενοίκησης και αφετέρου την, κατά κάποιο τρόπο, επιβολή ελέγχου στο κόστος απόκτησης των οικοπέδων και στο κόστος κατασκευής κατοικιών (IOBE, 1997, σ. 198-203).

Τέλος, στον τομέα του ενοικίου, την μοναδική μορφή κοινωνικής ενίσχυσης σήμερα, όπως έχει προαναφερθεί, αποτελούν τα επιδόματα ενοικίου, που παρέχονται από τον ΟΕΚ. Αυτά, βάσει του Πίνακα 4.33, χορηγήθηκαν σε 7.341 νοικοκυριά το 1991, έτος που ουσιαστικά άρχισε να λειτουργεί το συγκεκριμένο πρόγραμμα, ενώ το 1994 (έτος πλήρους ανάπτυξης του προγράμματος) κάλυψαν αυτού του είδους τις στεγαστικές ανάγκες περίπου 30.000 νοικοκυριών. Συνολικά μέχρι σήμερα ο αριθμός των εξυπηρετηθέντων νοικοκυριών ανέρχεται σε 133.865.

Πίνακας 4.33.: Πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου. Έτη 1989-1996.

Έτη	Αριθμός επιδοτούμενων νοικοκυριών	Εκταμειυθέντα ποσά (σε εκ. δρχ.)	Αρχικός προϋπολογισμός (σε εκ. δρχ)
1989	3631	482,0	520,0
1990	3877	1000,0	1200,0
1991	7341	1498,0	2200,0
1992	10825	2645,2	3000,0
1993	18398	3961,0	4250,0
1994	29777	7021,9	9415(*)
1995	28079	7106,3	12000,0
1996	31937	6708,0	
<b>Σύνολο</b>	<b>133865</b>	<b>30422,4</b>	<b>32586</b>

Αρχικό ποσό 4550 εκ. δρχ.. Κατά τη διάρκεια του έτους προσετέθησαν 4865 εκ. δρχ.  
Πηγή: ΟΕΚ, Διεύθυνση Στεγαστικής Συνδρομής.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

### ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

#### 5.1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο κεφάλαιο αυτό καταγράφονται συνοπτικά τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την αξιολόγηση των μηχανισμών άσκησης της πολιτικής γης και της πολιτικής κατοικίας σήμερα στην Ελλάδα. Παράλληλα, επισημαίνονται ορισμένες γενικές κατευθύνσεις αναμόρφωσης των δύο πολιτικών για την αποτελεσματικότερη εφαρμογή τους στο μέλλον.

Όσον αφορά την πολιτική γης ειδικότερα, τα συμπεράσματα που παρουσιάζονται παρακάτω για τους χωροταξικούς και πολεοδομικούς μηχανισμούς εφαρμογής της, αναφέρονται: α) στη δυνατότητα χρησιμοποίησής τους για την εξυπηρέτηση των στόχων της πολιτικής γης, βάσει της θεσμικής τους ρύθμισης, β) σε γενικές εκτιμήσεις για τον τρόπο και την έκταση της εφαρμογής τους μέχρι σήμερα στα αστικά κέντρα, και όπου είναι δυνατόν και σε σχέση με την κατοικία, και γ) στις δυνατότητες χρησιμοποίησής τους στο μέλλον, βάσει των διατάξεων του Νέου Οικιστικού Νόμου. Επιπλέον, οι διαπιστώσεις για τους φόρους αφορούν την συμβολή τους στη συνολική φορολογική επιβάρυνση των ακινήτων, την επίδρασή τους στην οικοδομική δραστηριότητα, την αποτελεσματικότητά τους ως εργαλεία άσκησης της πολιτικής γης, την επιτυχημένη ή αποτυχημένη θεσμική ρύθμισή τους και την απόδοσή τους, όπου ήταν δυνατή η εύρεση στοιχείων για αυτή. Παράλληλα, παρουσιάζεται και η επίδραση που αναμένεται να έχουν οι νέες αυξημένες αντικειμενικές τιμές, που δημοσιεύτηκαν πρόσφατα, στους εξεταζόμενους φόρους και κατ' επέκταση στα υπαγόμενα, στην πληρωμή αυτών, νοικοκυριά.

Τέλος, τα συμπεράσματα, που προκύπτουν από την αξιολόγηση της πολιτικής κατοικίας κατά βασικό άξονα, αναφέρονται κυρίως στα αποτελέσματά της για τα νοικοκυριά, ενώ η έκταση και η ένταση της δραστηριοποίησης των πιστωτικών ιδρυμάτων και των κρατικών στεγαστικών φορέων διαπιστώνονται στη συνέχεια, στα πλαίσια της ενότητας στεγαστική πίστη και πολιτική κατοικίας.

## 5.2. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΗΣ

Όπως έχει προαναφερθεί, ένα από τα βασικά πεδία κρατικής παρέμβασης στα πλαίσια κάθε πολιτικής γης είναι οι όροι δόμησης. Τα συμπεράσματα, που καταγράφονται στις παρακάτω ενότητες, σχετικά με τους μηχανισμούς εφαρμογής της πολιτικής γης στην Ελλάδα, δεν αναφέρονται σ' αυτούς, γεγονός που κατέστησε αναγκαία την σύντομη παρουσίαση, στο σημείο αυτό, των κυριότερων εξελίξεων στον τρόπο ρύθμισής τους.

Γενικά, οι όροι δόμησης αποτελούν παραμέτρους, που προσδιορίζουν την επιτρεπόμενη, σε κάθε σημείο, οικοδόμηση, και κατά συνέπεια η οποιαδήποτε τροποποίησή τους αποσκοπεί στη ρύθμιση της έντασης της χρήσης του εδάφους. Μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του '80, η τακτική της συνεχούς αύξησής τους είχε ως αποτέλεσμα την επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης στα αστικά κέντρα, και ιδιαίτερα στα δύο μητροπολιτικά κέντρα της χώρας, γεγονός που επέβαλε την αναθεώρηση της μέχρι τότε ακολουθούμενης πολεοδομικής πολιτικής. Πράγματι, από τα τέλη της δεκαετίας του '80 καταβάλλεται προσπάθεια για την μείωση των όρων δόμησης, ιδιαίτερα δε του συντελεστή δόμησης, και τουλάχιστον στις περιοχές αυτές με ήδη βεβαρημένες πολεοδομικές συνθήκες, ενώ προσαύξησή τους διενεργείται εκεί όπου οι ισχύουσες συνθήκες το επιτρέπουν. Είναι γεγονός πάντως ότι, σε γενικές γραμμές, οι όροι δόμησης τείνουν σήμερα να σταθεροποιηθούν.

### 5.2.1. Μηχανισμοί Απόκτησης Γης από τους Δήμους

Στην Ελλάδα, μέχρι και το 1979, τα δύο κύρια εργαλεία απόκτησης γης από τους Δήμους ήταν η αναγκαστική απαλλοτρίωση και η αυτοαποζημίωση λόγω ρυμοτομίας. Σ' αυτά, από το 1979 και έπειτα, με το Ν. 947, προστέθηκε το δικαίωμα προτίμησης, η ελεύθερη συναλλαγή και η εισφορά σε γη. Η αξιολόγηση των μηχανισμών αυτών ως προς τις δυνατότητες χρησιμοποίησής τους, βάσει του θεσμικού τους πλαισίου, και ως προς τον μέχρι σήμερα τρόπο εφαρμογής τους για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων, κατέληξε στα εξής συμπεράσματα:

#### *Αναγκαστική απαλλοτρίωση.*

- Γενικά, η αναγκαστική απαλλοτρίωση αποτελεί το επαχθέστερο, για τον πολίτη, μέσο της πολιτείας για την άρση του έγγειου εμποδίου. Παρ' όλα αυτά, σήμερα, η ίδια συνιστά τον κυριότερο μηχανισμό απόκτησης δημόσιας γης σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μάλιστα στη χώρα μας, η εξέχουσα θέση της ανάμεσα στα εργαλεία απόκτησης γης οφείλεται στην ευρύτατη χρησιμοποίησή της για την εκτέλεση των επιμέρους προβλέψεων των πολεοδομικών σχεδίων.



- Στην Ελλάδα, το θεσμικό πλαίσιο της απαλλοτρίωσης είναι αρκετά ελαστικό και παρέχει μεγάλες δυνατότητες στην Διοίκηση για την ευρεία χρησιμοποίησή της. Πράγματι, σε σύγκριση με αυτό άλλων χωρών, το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο περιλαμβάνει ευνοϊκές ρυθμίσεις όσον αφορά τις περιπτώσεις και το πρόσωπο υπέρ του οποίου επιτρέπεται η εφαρμογή της απαλλοτρίωσης, τις περιπτώσεις επίστευσης της συγκεκριμένης διαδικασίας καθώς και τις περιπτώσεις άρσης/ανάκλησης αυτής, (και ιδιαίτερα όταν πρόκειται για την εφαρμογή Σχεδίων Πόλεως). Αυστηρότερες διατάξεις προβλέπονται μόνο ως προς τον τρόπο προσδιορισμού της αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη. Ειδικότερα, για τις κοινές απαλλοτριώσεις ορίζεται η υποχρέωση καταβολής μόνο χρηματικής αποζημίωσης στους θιγόμενους ιδιοκτήτες, στην οποία περιλαμβάνεται αποκλειστικά η αξία του ακινήτου κατά την ημέρα της δημοσίευσης της πράξης της απαλλοτρίωσης, ενώ δεν συνυπολογίζονται άλλες μορφές ζημιών, όπως π.χ. το πιθανό κόστος μεταφοράς και μετεγκατάστασης εργοστασίου, η υποτίμηση (ή και η ανατίμηση) της αξίας του ακινήτου λόγω της δημοσίευσης της πράξης απαλλοτρίωσης, του έργου για το οποίο κηρύχτηκε αυτή κ.α. Επιπλέον, η αποζημίωση σε είδος δεν μπορεί να λειτουργήσει, εφόσον δεν έχει εκδοθεί ακόμη ο ειδικός αυτός νόμος που θα ρυθμίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται στις συγκεκριμένες περιπτώσεις.
- Η απαλλοτρίωση, ως μηχανισμός απόκτησης γης από τους Δήμους, χρησιμοποιήθηκε στην Ελλάδα κυρίως στα πλαίσια εγκεκριμένων φυσικών πολεοδομικών σχεδίων για τον κοινωνικό εξοπλισμό και την τεχνική (και ιδίως τη μεταφορική) υποδομή των αστικών κέντρων. Ανέκαθεν, το σημαντικότερο πρόβλημα στο οποίο προσέκρουε η εφαρμογή της ήταν η έλλειψη των απαιτούμενων δημοτικών πόρων και οι υψηλές τιμές γης. Παλαιότερα, οι παράγοντες αυτοί, σε πολλές περιπτώσεις, είχαν ως αποτέλεσμα την κατάργηση των πλατειών και των λοιπών απαλλοτριωτέων χώρων. Πρόσφατα, ο νέος Οικιστικός Νόμος παρέχει την δυνατότητα εξασφάλισης με απαλλοτρίωση κοινόχρηστων χώρων παλαιών εγκεκριμένων Σχεδίων Πόλεως ή οικισμών προ του 1923, μέσω της πρόβλεψης ενός ειδικού μηχανισμού για την αποζημίωση των θιγόμενων ιδιοκτητών. Βεβαίως, η αποτελεσματικότητα του μηχανισμού αυτού αναμένεται να διαπιστωθεί στο μέλλον.
- Η περιορισμένη χρησιμοποίηση της απαλλοτρίωσης στον τομέα της κατοικίας οφείλεται αφενός στην μικρής έκτασης κρατική παρέμβαση στον στεγαστικό τομέα υπό την μορφή κατασκευής κατοικιών και αφετέρου στην γενικότερη έλλειψη μέτρων

για την απόκτηση γης και την μεταβίβασή της στους στεγαστικούς φορείς ή τους οικιστές. Και στην περίπτωση αυτή πάντως, αναμένονται τα αποτελέσματα της εφαρμογής του συγκεκριμένου μηχανισμού στα πλαίσια των "Κοινωνικών Στεγαστικών Έργων Ανάπλασης", που προβλέπεται από τον νέο Οικιστικό Νόμο.

*Αυτοαποζημίωση λόγω ρυμοτομίας.*

- Η αυτοαποζημίωση λόγω ρυμοτομίας αποτελούσε μέχρι και το 1979 τον έναν από τους δύο βασικούς μηχανισμούς απόκτησης γης από τους Δήμους. Μετά την θέσπιση του Ν. 947/1979 όμως, η εισαγωγή του ημενεργού εργαλείου της εισφοράς σε γη είχε ως αποτέλεσμα η χρήση της αυτοαποζημίωσης να περιοριστεί σε σημαντικό βαθμό.

*Δικαίωμα προτίμησης.*

- Το δικαίωμα προτίμησης, που εισήχθη με το Ν. 947/1979 και επεκτάθηκε με το Ν. 1337/1983, αποτελεί τον δεύτερο παρεμβατικό μηχανισμό του Δημοσίου για την απόκτηση γης. Σήμερα, το συγκεκριμένο εργαλείο δεν χρησιμοποιείται σχεδόν καθόλου, λόγω κυρίως του ότι για την εφαρμογή του απαιτείται ετοιμότητα καταβολής του ποσού που συμφωνήθηκε στα πλαίσια της σχεδιαζόμενης αγοραπωλησίας. Ωστόσο το δικαίωμα προτίμησης, τουλάχιστον θεωρητικά, αποτελεί τον κυριότερο μηχανισμό απόκτησης των απαραίτητων εκτάσεων για τον σχηματισμό Τράπεζας Γης.
- Στα πλαίσια του νέου Οικιστικού Νόμου, το πρόβλημα της έγκαιρης διαθεσιμότητας των απαιτούμενων πόρων για την άσκηση του δικαιώματος προτίμησης αντιμετωπίζεται μόνο στην περίπτωση των περιοχών αναλάσεων και όχι και σ' αυτή των προβληματικών περιοχών πολεοδομικής παρέμβασης.

*Ελεύθερη συναλλαγή.*

- Η ελεύθερη συναλλαγή δεν αποτελεί μηχανισμό με σημαντική αποτελεσματικότητα ως προς την απόκτηση δημόσιας γης λόγω: α) της συνήθους μη πρόβλεψης της χρησιμοποίησής του στα πλαίσια των διάφορων νόμων που θεσπίστηκαν για την διευκόλυνση της εφαρμογής των Σχεδίων Πόλεως και β) της μη λήψης μέτρων, στις περιπτώσεις που προβλέπεται η εφαρμογή του, για την ενίσχυση της διαπραγματευτικής θέσης του Δημοσίου.

*Εισφορά σε γη.*

- Η εισαγωγή του θεσμού της εισφοράς σε γη το 1979 με τον Ν. 947 αφενός επέτρεψε την αυτονόμηση των έργων από τον κρατικό προϋπολογισμό και αφετέρου επέφερε την εξάλειψη μιας σημαντικής πηγής ανισοτήτων στο χώρο.
- Το σύστημα εισφορών σε γη, όπως διαμορφώθηκε το 1983 με τον Ν. 1337, χαρακτηρίζεται από ορισμένες ανεπάρκειες. Κατ' αρχήν η κλιμάκωση του ποσοστού της εισφοράς βάσει του μεγέθους της ιδιοκτησίας, που στηρίζεται στην παραδοχή ότι έτσι ο θεσμός καθίσταται κοινωνικά δικαιότερος, λόγω της μικρότερης επιβάρυνσης που ορίζει για τους ιδιοκτήτες μικρών οικοπέδων, αποδεικνύεται μη εύστοχη, εφόσον συμβαίνει άλλοι παράγοντες να επαναπροσδιορίζουν την θέση των συγκεκριμένων ιδιοκτητών στην κοινωνική ιεραρχία. Επιπλέον, η συνολική γη που εξασφαλίζεται για κοινόχρηστους και κοινωφελείς χώρους, βάσει των εισφορών σε γη του Ν. 1337/1983, είναι τόσο μικρότερη, όσο μικρότερο είναι το μέσο μέγεθος των οικοπέδων της περιοχής. Μάλιστα σε περιοχές που χαρακτηρίζονται από έντονο κατακερματισμό της έγγειας ιδιοκτησίας, αποδεικνύεται ότι ο νέος νόμος εξασφαλίζει μικρότερη συνολικά δημόσια γη, τόσο σε σχέση με το Ν.Δ/γμα της 17-7-1923, όσο και με τον Ν. 947/1979.
- Πέραν των προαναφερόμενων, η περιορισμένη αποτελεσματικότητα του μηχανισμού των εισφορών σε γη οφείλεται στο γεγονός ότι αυτός εφαρμόστηκε κυρίως στις αδόμητες επεκτάσεις των Σχεδίων Πόλεως. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα αφενός η κατάσταση στον αστικό ιστό να παραμένει αμετάβλητη και αφετέρου στις περιοχές επεκτάσεων, οι κοινόχρηστοι χώροι τελικά να διαμορφώνονται στις θέσεις όπου υπάρχουν μεγάλες ιδιοκτησίες, λόγω του ότι αυτές μπορούν να αποδώσουν μεγάλες εισφορές, και όχι εκεί που επιβάλλουν οι κοινωνικοί, οι λειτουργικοί και οι περιβαλλοντικοί στόχοι του σχεδιασμού. Στις συνθήκες αυτές δε, τίθεται υπό αμφισβήτηση η επιτυχία της προσπάθειας επιβολής εισφορών γης και στις ιδιοκτησίες σε προβληματικές περιοχές εντός εγκεκριμένων Σχεδίων Πόλεως ή οικισμών προ του 1923, που αναλαμβάνεται στα πλαίσια του νέου Οικιστικού Νόμου.

### 5.2.2. Μηχανισμοί Ελέγχου Τιμών Γης και Συλλογής της Υπεραξίας

Γενικά, στην Ελλάδα, θετικά εργαλεία για την άσκηση ελέγχου στις τιμές γης ούτε θεσμοθετήθηκαν αλλά ούτε και εφαρμόστηκαν. Η αξιολόγηση δε των μηχανισμών συλλογής της υπεραξίας, δηλαδή των εισφορών σε γη και χρήμα, του κοινωνικού συντελεστή και του φόρου υπεραξίας των ακινήτων, κατέληξε στα εξής συμπεράσματα:

#### *Εισφορές σε γη και χρήμα.*

- Με την εισαγωγή τους το 1979, περιορίστηκε η υπεραξία που καρπώνονται τελικά οι ιδιοκτήτες ακινήτων που εντάσσονται στο Σχέδιο Πόλεως, εφόσον αυτοί υποχρεώνονται να συμβάλουν με μέρος της ιδιοκτησίας τους και την καταβολή ενός συγκεκριμένου ποσού στο κόστος για τη μετατροπή της αγροτικής γης σε αστική.

#### *Κοινωνικός Συντελεστής.*

- Η εισαγωγή του θεσμού του Κοινωνικού Συντελεστή στην Ελλάδα στηρίχτηκε στην παραδοχή ότι ο πρόσθετος συντελεστής που ενδέχεται να δικαιολογεί η διαφορεική θέση ενός ακινήτου στο αστικό περίγραμμα αποτελεί ουσιαστικά δημόσιο αγαθό και θα πρέπει να παρέχεται στην ιδιοκτησία μόνο κατόπιν καταβολής ισόποσων ανταλλαγμάτων.
- Η περιορισμένη έκταση της εφαρμογής του Κοινωνικού Συντελεστή στην Ελλάδα οφείλεται αφενός σε αντιδράσεις του νομικού κατεστημένου και αφετέρου στην γενικότερη απροθυμία πειραματισμού.

#### *Φόρος υπεραξίας των ακινήτων*

- Ο φόρος υπεραξίας των ακινήτων, δεν έχει εφαρμοστεί με ιδιαίτερη επιτυχία στην Ελλάδα, λόγω κυρίως των έντονων αντιδράσεων των φορολογουμένων κατά τη διάρκεια της επιβολής του.

### 5.2.3. Μηχανισμοί Ανταλλαγής Γης

Στους μηχανισμούς ανταλλαγής γης εντάσσονται ο αστικός αναδασμός και η μεταφορά του συντελεστή δόμησης. Τα εργαλεία αυτά, τα οποία θεσμοθετήθηκαν στην Ελλάδα το 1979, εισήχθησαν από χώρες της Δυτικής Μεσογείου προκειμένου να χρησιμοποιηθούν για την εφ' άπαξ τακτοποίηση των ιδιοκτησιών και των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων του Σχεδίου, που αποκτώνται από το Δημόσιο μέσω των εισφορών σε γη. Τα συμπεράσματα, που προέκυψαν από την αξιολόγηση του θεσμικού τους πλαισίου και του μέχρι σήμερα τρόπου εφαρμογής τους στη χώρα μας, συνοψίζονται στα εξής:

#### *Αστικός αναδασμός*

- Γενικά, ο αστικός αναδασμός επιτρέπει την υλοποίηση σημαντικών βελτιώσεων στις αστικές περιοχές. Πράγματι, μέσω της εφαρμογής του, ο χώρος αποκτά μία νέα δομή αφού διαμορφώνεται ένα καινούργιο πλέγμα ελεύθερων και κοινόχρηστων χώρων και ένα ικανοποιητικό οδικό δίκτυο. Παράλληλα, οι ιδιοκτησίες αποκτούν ένα σχήμα πιο λειτουργικό, το οποίο αφενός επιτρέπει την μέγιστη δυνατή οικοδομική εκμετάλλευσή τους και αφετέρου εξασφαλίζει τις απαραίτητες προσβάσεις.
- Για την αποτελεσματική και την επιτυχή εφαρμογή του αστικού αναδασμού, βασική προϋπόθεση αναδεικνύεται η ύπαρξη το δυνατόν λιγότερων δεσμεύσεων από κτίρια και άλλες εγκαταστάσεις. Αυτό καθίσταται αναγκαίο προκειμένου να πειστούν οι ιδιοκτήτες της περιοχής επέμβασης να ανταλλάξουν τα οικοπέδά τους με άλλα, και μάλιστα μικρότερης αξίας, λόγω της υποχρεωτικής εισφοράς σε γη. Κατά συνέπεια η αποτελεσματικότητα του συγκεκριμένου μηχανισμού μεγιστοποιείται όταν εφαρμόζεται σε αραιοδομημένες, ή ακόμη καλύτερα, σε αδόμητες περιοχές του Σχεδίου.
- Στην Ελλάδα, ο αστικός αναδασμός δεν έχει εφαρμοστεί πουθενά βάσει του πλαισίου της Ζώνης Αστικού Αναδασμού. Σ' αυτό άλλωστε συνέβαλλε καθοριστικά και η Απόφαση 2149/1986 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου του ΣτΕ, που ουσιαστικά καταδίκασε σε αδράνεια τον συγκεκριμένο μηχανισμό. Επιπλέον, οι τοπικοί αναδασμοί, που εφαρμόζονται στα πλαίσια Ζωνών Κανονιστικών Όρων Δόμησης, καταλήγουν συνήθως στην χωροθέτηση των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων στις θέσεις όπου είναι δυνατή η μεγαλύτερη εισφορά σε γη, δηλαδή στις περιοχές με μεγάλες ιδιοκτησίες, λόγω της αναγκαστικής μικρής εμβέλειας των μετακινήσεων στις



περιπτώσεις αυτές. Το δε πρόβλημα της δημιουργίας μη ικανοποιητικών δημόσιων χώρων γίνεται πιο έντονο για τις περιοχές αυτές που εφαρμογή έχουν οι διατάξεις του Ν. 1337/1983 όσον αφορά την εισφορά σε γη.

#### *Μεταφορά του Συντελεστή Δόμησης.*

- Γενικά, ο μηχανισμός της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης αποτελεί σημαντικό διαχειριστικό εργαλείο για την τακτοποίηση των δικαιωμάτων δόμησης στις ιδιοκτησίες που δεσμεύονται για πολεοδομικούς ή χωροταξικούς σκοπούς ή ακόμη και για την απόκτηση δημόσιας γης στις θέσεις που απαιτείται, ενώ παράλληλα λειτουργεί έμμεσα και ως συμπληρωματικό εργαλείο για την απόκτηση κοινωνικής ή προστατευτέας γης.
- Στην Ελλάδα, η μεταφορά του συντελεστή δόμησης δεν έχει αποδώσει τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Οι κυριότεροι λόγοι που συντέλεσαν σ' αυτό ήταν: α) η διστακτική στάση που κράτησαν οι ιδιοκτήτες ακινήτων απέναντι στα πλεονεκτήματα του Ν. 880/1979 και β) η απαίτηση έκδοσης Π.Δ/γματος ατομικού χαρακτήρα σε κάθε περίπτωση έγκρισης της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης. Πέραν των προαναφερόμενων όμως, η περιορισμένη εφαρμογή του μηχανισμού στα αστικά κέντρα συνδέεται κυρίως με το γεγονός ότι παράλληλα με το νόμο, που προβλέπει την διεξαγωγή της συγκεκριμένης διαδικασίας, δεν θεσμοθετήθηκαν και κριτήρια για τις περιοχές υποδοχής του συντελεστή. Έτσι ενώ εκπληρωνόταν οι επιδιωκόμενοι στόχοι στις περιοχές προέλευσης του συντελεστή, στις περιοχές υποδοχής, και ιδίως σ' αυτές με ήδη βεβαρημένες πολεοδομικές συνθήκες, η κατάσταση επιδειωνόταν. Άλλωστε, το συγκεκριμένο πρόβλημα είναι και αυτό που προκάλεσε την παρέμβαση του ΣτΕ, το οποίο με Αποφάσεις του το 1994 και το 1996 αντίστοιχα, έκρινε αντισυνταγματική την μεταφορά του συντελεστή δόμησης, τόσο βάσει των διατάξεων του νόμου 880/1979 όσο και κατά το Ν. 2300/1995. Κατόπιν αυτών, ο μηχανισμός της μεταφοράς του συντελεστή τείνει σήμερα να καταλήξει σε πλήρη ματαίωση.

## 5.2.4. Ετήσιοι Επαναλαμβανόμενοι Φόροι

### 5.2.4.1. Φόρος εισοδήματος από ακίνητα

Στο κεφάλαιο 4, ο φόρος εισοδήματος από ακίνητα αξιολογήθηκε βάσει αφενός της συμβολής του στη συνολική φορολογική επιβάρυνση των ακινήτων και αφετέρου της επίδρασής του στην οικοδομική δραστηριότητα. Τα συμπεράσματα που προέκυψαν παρουσιάζονται παρακάτω. Στην συνέχεια εκτιμώνται και οι επιδράσεις των νέων αντικειμενικών αξιών, που αναμένεται να ισχύσουν από την 1η Ιανουαρίου του 1998, στο συγκεκριμένο είδος της φορολογίας.

*Συμβολή του φόρου εισοδήματος από ακίνητα στην συνολική φορολογική επιβάρυνση των ακινήτων.*

- Ο φόρος εισοδήματος από ακίνητα, αν και παρέχει σημαντικά έσοδα στον κρατικό προϋπολογισμό και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, είναι γεγονός ότι συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην δυσμενέστερη φορολογική μεταχείριση των ακινήτων.
- Οι λόγοι που τεκμηριώνουν την προηγούμενη θέση είναι: α) η επιβολή του φόρου εισοδήματος από ακίνητα στο πραγματοποιούμενο αλλά και στο τεκμαιρόμενο, από ιδιοχρησία, εισόδημα και η επέκτασή του ακόμη και στα κενά κτίρια και β) η γενικά περιορισμένη δυνατότητα, στην περίπτωση των ακινήτων, διαφυγής του φόρου, μέσω της απόκρυψης ή της ανακριβούς δήλωσης των εισοδημάτων.

*Επίδραση του φόρου εισοδήματος από ακίνητα στην οικοδομική δραστηριότητα.*

- Γενικά, ο φόρος εισοδήματος από ακίνητα επιδρά αρνητικά στην οικοδομική δραστηριότητα, λόγω ακριβώς της μεγάλης συμβολής του στην συνολική φορολογική επιβάρυνση των ακινήτων.
- Η δυσμενέστερη φορολογική μεταχείριση των ακινήτων συντελεί τελικά στην στρέβλωση της κατανομής των παραγωγικών πόρων μεταξύ των διαφορετικών οικονομικών δραστηριοτήτων.

*Επίδραση των νέων αντικειμενικών αξιών στον φόρο εισοδήματος από ακίνητα.*

- Η αύξηση των αντικειμενικών αξιών αναμένεται να επηρεάσει μόνο το ύψος του υποκείμενου σε φόρο τεκμαρτού εισοδήματος (δηλαδή αυτό που αντιστοιχεί στο επιπλέον των 150 τ.μ. εμβαδόν πρώτης κατοικίας). Ωστόσο, δεν θα έχει άμεση

επίπτωση στον φόρο εισοδήματος από ακίνητα, εφόσον η αξία των ιδιοκατοικουμένων κατοικιών αναπροσαρμόζεται κάθε τρία χρόνια με έτος βάση το 1992. Δηλαδή, η αύξηση των αντικειμενικών αξιών θα επηρεάσει ορισμένες μόνο κατοικίες και ανάλογα με τον πρώτο χρόνο ιδιοκατοίκησης τους.

#### 5.2.4.2. Φόρος (Μεγάλης) Ακίνητης Περιουσίας

Στα πλαίσια της αξιολόγησης της πολιτικής γης, ο φόρος (μεγάλης) ακίνητης περιουσίας εξετάζεται ως προς την συμβολή του στη συνολική φορολογική επιβάρυνση των ακινήτων, την αποτελεσματικότητά του ως εργαλείο άσκησης της συγκεκριμένης πολιτικής, την επίδρασή του στην οικοδομική δραστηριότητα και τέλος ως προς την απόδοσή του στην περίοδο 1975-1980, στην οποία αναφέρονται τα διαθέσιμα στοιχεία. Τα συμπεράσματα που προέκυψαν ανά εξεταζόμενο θέμα συνοψίζονται στα εξής:

*Συμβολή του φόρου μεγάλης ακίνητης περιουσίας στην συνολική φορολογική επιβάρυνση των ακινήτων.*

- Ο Φ.Μ.Α.Π., όπως είναι επίσημα γνωστός σήμερα στη χώρα μας, δεν θίγει την έγγαιο ιδιοκτησία στο σύνολό της. Πράγματι, το αφορολόγητο όριο (60 εκατομμύρια δρχ. για τα φυσικά και νομικά πρόσωπα και 120 εκατομμύρια δρχ. για τους έγγαμους) είναι αρκετά υψηλό ώστε ουσιαστικά να εξαιρείται της καταβολής του περίπου το σύνολο της μικρής ιδιοκτησίας και μέρος της μεσαίας.
- Η επιβολή της συγκεκριμένης φορολογίας αποκλειστικά στην μεγάλη ιδιοκτησία έχει αποδειχτεί βασική προϋπόθεση της επιτυχούς εφαρμογής της. Είναι χαρακτηριστική η αποτυχία άλλων χωρών στην επιβολή αυτής της φορολογίας λόγω, ακριβώς της προσπάθειας να επιβαρυνθεί η ιδιοκτησία στο σύνολό της.

*Ο φόρος ακίνητης περιουσίας ως εργαλείο άσκησης της πολιτικής γης.*

- Ως προς τη μορφή του, ο Φ.Α.Π. εντάσσεται στα εργαλεία άσκησης της κρατικής πολιτικής γης. Ωστόσο, βάσει της νομοθεσίας από την οποία ρυθμίζεται, δεν μπορεί να υποστηριχτεί ότι αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση στόχων της συγκεκριμένης πολιτικής.
- Ο κυριότερος λόγος που συνηγορεί στην προαναφερόμενη θέση είναι το γεγονός ότι η προβλεπόμενη από το νόμο απόδοση του προϊόντος του φόρου στους Δήμους και τις Κοινότητες δεν συνδέθηκε με την χρησιμοποίησή του για την αντιμετώπιση προβλημάτων του αστικού χώρου. Πράγματι, στην Ελλάδα δεν υπάρχει συσχέτιση των

εισπραττόμενων, από τον Φ.Α.Π., εσόδων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με την χρηματοδότηση παρεμβάσεων πολιτικής γης.

*Επίδραση του φόρου ακίνητης περιουσίας στην οικοδομική δραστηριότητα.*

- Ο Φ.Α.Π. ως μορφή φορολογίας συμβάλλει στην επιπλέον φορολογική επιβάρυνση των ακινήτων, και κατόπιν τούτου η επίδρασή του στην οικοδομική δραστηριότητα είναι κατ' αρχήν αρνητική. Ωστόσο, το γεγονός ότι η επιβολή του δεν αφορά την ιδιοκτησία στο σύνολό της, αλλά περιορίζεται στην μεγάλη ιδιοκτησία κυρίως, μετριάξει την ένταση των αρνητικών αποτελεσμάτων του στην οικοδόμηση.

*Απόδοση του φόρου ακίνητης περιουσίας στο διάστημα 1975-1980.*

- Στο διάστημα αναφοράς, τα εισπραττόμενα έσοδα από τον Φ.Α.Π. ήταν στις περισσότερες περιπτώσεις λιγότερα του 50% των προϋπολογιζόμενων, ενώ ταυτόχρονα αποτελούσαν ένα ασήμαντο ποσοστό των συνολικών εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού.

Οι επιδράσεις των αυξήσεων των αντικειμενικών αξιών, που εξαγγέλθηκαν πρόσφατα, στον φόρο ακίνητης περιουσίας αλλά και στο Τ.Α.Π., που ισχύει ακόμη σήμερα, αναμένεται να είναι οι εξής:

- Ο φόρος μεγάλης ακίνητης περιουσίας το 1998 θα γίνει πιο "βαρύς". Αυτό σημαίνει ότι όσοι έχουν υπαχθεί στο συγκεκριμένο είδος φορολογίας θα πληρώσουν τον επόμενο χρόνο περισσότερο φόρο, λόγω της χρησιμοποίησης των αντικειμενικών αξιών των ακινήτων ως βάση για τον υπολογισμό του. Παράλληλα, η αύξηση των αντικειμενικών αξιών, αναμένεται να επιφέρει και σημαντική επέκταση της φορολογικής βάσης, γεγονός που θα έχει ως συνέπεια την υπαγωγή στο φόρο και ατόμων που δεν είχαν υπαχθεί μέχρι στιγμής (προσπάθεια ένταξης στην πληρωμή του φόρου μεγαλύτερου μέρους της μεσαίας ιδιοκτησίας).
- Οι αυξήσεις στις αντικειμενικές αξίες των ακινήτων αναμένεται να προκαλέσουν αύξηση στο ύψος του καταβαλλόμενου Τ.Α.Π., λόγω της στήριξης του υπολογισμού του σ' αυτές.

#### 5.2.4.2. Φόρος ακάλυπτων χώρων

Στο κεφάλαιο 4, ο φόρος ακάλυπτων χώρων εξετάστηκε ως προς την αποτελεσματικότητά του ως εργαλείο άσκησης της πολιτικής γης και ως προς την απόδοσή του. Η αξιολόγηση της συμμετοχής του προϊόντος του στα συνολικά έσοδα των Δήμων γίνεται βάσει γενικών εκτιμήσεων, που προκύπτουν κυρίως από την νομική ρύθμιση της επιβολής του στα αστικά κέντρα, και δεν στηρίζεται σε αναλυτικά στοιχεία. Τα συμπεράσματα που προέκυψαν είναι τα εξής:

*Ο φόρος ακάλυπτων χώρων ως εργαλείο άσκησης της πολιτικής γης.*

- Ο φόρος ακάλυπτων χώρων, βάσει της επιβολής από το νόμο της διάθεσης του προϊόντος του αποκλειστικά για έργα και απαλλοτριώσεις προς εφαρμογή των εγκεκριμένων Σχεδίων Πόλεως, αποτελεί κατ' εξοχήν εργαλείο άσκησης πολιτικής γης.
- Η αποτελεσματικότητά του στα πλαίσια της άσκησης της πολιτικής γης εμφανίζεται περιορισμένη. Πράγματι, μέχρι στιγμής εκτιμάται ότι δεν έχει επιτρέψει την ανάπτυξη της γης στον βαθμό που αρχικά αναμενόταν, ενώ στις πυκνοκατοικημένες περιοχές έχει συμβάλει ουσιαστικά στην επιδείνωση της κατάστασης.

*Η απόδοση του φόρου ακάλυπτων χώρων.*

- Η απόδοση του φόρου ακάλυπτων χώρων δεν είναι σημαντική αφενός λόγω του ιδιαίτερα χαμηλού συντελεστή με τον οποίο επιβάλλεται το συγκεκριμένο είδος της φορολογίας και αφετέρου και κυρίως λόγω διοικητικών αδυναμιών.



## 5.2.5. Περιστασιακοί και Ανταποδοτικοί Φόροι

### 5.2.5.1. Φόρος μεταβίβασης ακινήτων

Στο προηγούμενο κεφάλαιο ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων αξιολογήθηκε κατ' αρχήν από την άποψη της κοινωνικής δικαιοσύνης και της οικονομικής πολιτικής. Στη συνέχεια τα θέματα που εξετάστηκαν ήταν η απόδοσή του στο διάστημα 1970-1994 και η αποτελεσματικότητά του ως εργαλείο άσκησης της πολιτικής γης στην Ελλάδα. Τα συμπεράσματα που προέκυψαν είναι τα εξής:

*Ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων από την άποψη της κοινωνικής δικαιοσύνης και της οικονομικής πολιτικής.*

- Από την άποψη της κοινωνικής δικαιοσύνης, ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων δεν ανταποκρίνεται στις αρχές της οριζόντιας και της κάθετης φορολογικής ισότητας. Ο κυριότερος λόγος που συνηγορεί στην θέση αυτή είναι το γεγονός ότι επιβάλλεται στις συναλλαγές ακινήτων, οι οποίες όμως δεν αποδεικνύουν κατ' ανάγκη την ύπαρξη πρόσθετης φοροδοτικής ικανότητας των αγοραστών. Επιπλέον, η άποψη αυτή ενισχύεται και από την εφαρμογή του αποκλειστικά στις μεταβιβάσεις ακινήτων και όχι στο σύνολο της ακίνητης περιουσίας.
- Από οικονομικής πλευράς, ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων εμφανίζει δύο σημαντικά μειονεκτήματα:
  - α) Αποθαρρύνοντας τις συναλλαγές ακινήτων, παρεμποδίζει την ορθολογική κατανομή των πόρων της οικονομίας και περιορίζει τη δυνατότητα προσαρμογής του μεγέθους των ιδιοκατοικούμενων ακινήτων των φορολογουμένων στις μεταβολές των οικονομικών και οικογενειακών συνθηκών τους. Αυτό με τη σειρά του έχει ως αποτέλεσμα τα νοικοκυριά να επιδιώκουν την προσαρμογή του μεγέθους της κατοικίας τους στις μελλοντικές τους (αυξημένες το πιθανότερο) ανάγκες, προκαλώντας έτσι μετατόπιση της ζήτησης νέων κατοικιών “προς τα εμπρός”. Σε πολλές περιπτώσεις δε, η προαναφερόμενη τάση είναι δυνατόν να υποκινεί και νέα οικοδόμηση.
  - β) Επιδρά αρνητικά στην κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής και ιδιαίτερα στην κινητικότητα της εργασίας, λόγω της επιβολής του, στην αναγκαστική για τους φορολογούμενους στις περιπτώσεις αυτές, αλλαγή της κατοικίας τους.

*Η απόδοση του φόρου μεταβίβασης ακινήτων στο διάστημα 1970-1994.*

- Οι υψηλοί συντελεστές με τους οποίους επιβάλλεται ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων, αν και είναι αυτοί που στηρίζουν την απέχθεια των φορολογουμένων απέναντί του και την γενικότερα εκφρασμένη απαίτηση για την αναπροσαρμογή του, ευθύνονται για την αυξημένη απόδοσή του σε όλο το διάστημα αναφοράς. Πράγματι, τα έσοδα του φόρου, τόσο σε απόλυτα νούμερα όσο και ως ποσοστό στα συνολικά φορολογικά έσοδα του Κράτους, κυμαίνονται σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο. Μάλιστα είναι χαρακτηριστικό ότι το μεγαλύτερο μέρος αυτών (περίπου 60%) προέρχεται από τις μεταβιβάσεις κτισμάτων.

*Ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων ως εργαλείο άσκησης της πολιτικής γης.*

- Ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων, αν και αποτελεί μέτρο κρατικής παρέμβασης στην αγορά των ακινήτων μέσω της επιβολής του στην γη και τα κτίσματα, λόγω της μη σύνδεσης της χρησιμοποίησης των εσόδων του με την αντιμετώπιση προβλημάτων του αστικού χώρου, δεν μπορεί να ενταχθεί στα εργαλεία άσκησης της πολιτικής γης.

Οι νέες αυξημένες αντικειμενικές αξίες, που θα ισχύσουν από τις αρχές του 1998, αναμένεται να επηρεάσουν τον φόρο μεταβίβασης ακινήτων με τον εξής τρόπο:

- Ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων θα επηρεαστεί από την αύξηση των αντικειμενικών αξιών, λόγω της στήριξης του υπολογισμού της αξίας των μεταβιβασθέντων ακινήτων σ' αυτές. Ειδικότερα, η αύξηση της φορολογικής επιβάρυνσης θα είναι ίση με την αύξηση των τιμών ζώνης. Όσον αφορά δε την αγορά πρώτης κατοικίας ειδικά, αυτή, θα υποστεί τις επιπτώσεις της συγκεκριμένης εξέλιξης μόνο στις περιπτώσεις που το κτίσμα είναι εμβαδού μεγαλύτερου των 120 τ.μ.

#### **5.2.5.2. Φόρος κληρονομιών και δωρεών**

Στο κεφάλαιο 4, οι φόροι κληρονομιών και δωρεών αξιολογήθηκαν αρχικά από θεσμικής πλευράς και στη συνέχεια από την άποψη της κοινωνικής δικαιοσύνης και της απόδοσής τους στο διάστημα 1954-1994 (συμπεριλαμβανομένης και της φορολογίας προικών). Τα συμπεράσματα που προέκυψαν ανά εξεταζόμενο θέμα συνοψίζονται στα εξής:

*Θεσμική ρύθμιση των φόρων κληρονομιών και δωρεών.*

- Συνολικά, το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τις φορολογίες κληρονομιών και δωρεών κρίνεται ικανοποιητικό.
- Οι κυριότεροι παράγοντες που στηρίζουν την προηγούμενη θέση είναι: α) η χρησιμοποίηση της κληρονομικής μερίδας ή του μεριδίου της δωρεάς ανάλογα, ως βάση για τον υπολογισμό των φόρων και β) ο τρόπος αντιμετώπισης της φορολόγησης των δωρεών από το νόμο, που επιτρέπει την πλήρη εναρμόνιση των όρων επιβολής της με αυτούς της φορολογίας κληρονομιών, ελαχιστοποιώντας έτσι την δυνατότητα φοροαποφυγής από την τελευταία.
- Στην φορολογία κληρονομιών, η εξαίρεση από την υπαγωγή στο φόρο της ακίνητης περιουσίας, που βρίσκεται στο εξωτερικό, των Ελλήνων υπηκόων που είναι εγκατεστημένοι εκεί για διάστημα μικρότερο των δέκα χρόνων, θεωρείται βασικό μειονέκτημα.

*Οι φόροι κληρονομιών και δωρεών από την άποψη της κοινωνικής δικαιοσύνης.*

- Οι φόροι κληρονομιών και δωρεών ανταποκρίνονται στις βασικές αρχές της κοινωνικής δικαιοσύνης και ιδιαίτερα στην αρχή της κάθετης ισότητας. Πράγματι, μέσω των υψηλών συντελεστών με τους οποίους επιβάλλονται οι συγκεκριμένες φορολογίες επιτυγχάνεται η μείωση, με αυξανόμενο ρυθμό, της αξίας της μεταβιβαζόμενης περιουσίας, ενώ παράλληλα, δημιουργείται και ένα κίνητρο για τη διανομή της περιουσίας σε μεγαλύτερο αριθμό ατόμων. Χαρακτηριστικό είναι δε ότι ο τρόπος εφαρμογής τους δεν επηρεάζει αρνητικά την αποταμίευση και την εργασία, αλλά μάλλον τις ενθαρρύνει.

*Οι φόροι κληρονομιών, δωρεών και προικιών από δημοσιονομικής πλευράς.*

- Η περιορισμένη περιοδικότητα των φόρων κληρονομιών και δωρεών (και προικιών) σε συνδυασμό με την υψηλή απόδοσή τους σε έσοδα έχει ως αποτέλεσμα το δημοσιονομικό τους κόστος (αλλά και το κοινωνικό) να είναι χαμηλό.
- Η συμβολή των φόρων κληρονομιών, δωρεών και προικιών στα συνολικά φορολογικά έσοδα του Κράτους παρουσιάζεται αυξημένη μέχρι και το 1981, ενώ στα έτη 1985-1992 μειώνεται σημαντικά. Στα επόμενα δύο χρόνια όμως, η ίδια επανέρχεται περίπου στα προ του '85 επίπεδα.
- Σε όλο το διάστημα αναφοράς, και ιδιαίτερα μετά το 1991, η συμμετοχή του φόρου κληρονομιών στα συνολικά έσοδα των εξεταζόμενων φορολογιών παρουσιάζει

μείωση. Αυτό ερμηνεύεται στη βάση της διαχρονικής αύξησης του ποσοστού των ατόμων στην Ελλάδα, που προτιμούν να μεταβιβάσουν την περιουσία τους στην διάρκεια της ζωής τους με τη μορφή δωρεών και προικών.

Σχετικά με την επίδραση των νέων αυξημένων αντικειμενικών αξιών στις φορολογίες κληρονομιών και δωρεών, που θα ισχύσουν από τον επόμενο χρόνο, αυτή, αναμένεται να είναι αυξητική, λόγω του προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων βάσει των αντικειμενικών αξιών.

### 5.2.5.3. Φόρος προστιθέμενης αξίας

Ο φόρος προστιθέμενης αξίας στα πλαίσια της συγκεκριμένης μελέτης εξετάστηκε ως προς τον τρόπο που επιβάλλεται σήμερα στην Ελλάδα καθώς και ως προς τα ζητήματα που θα προκύψουν από τους προβλεπόμενους όρους εφαρμογής του στο μέλλον. Ειδικότερα, οι διαπιστώσεις της αξιολόγησης αυτού του είδους της περιστασιακής φορολογίας είναι οι εξής:

#### *Εφαρμογή του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας σήμερα στην Ελλάδα.*

- Η εφαρμογή του Φ.Π.Α. μόνο κατά την κατασκευή των κτισμάτων και όχι και στην πώληση του προϊόντος, επιδρά αρνητικά στις τιμές πώλησης των διαμερισμάτων και των καταστημάτων από τους κατασκευαστές και τις οικοδομικές επιχειρήσεις.
- Η αρνητική επίδραση του Φ.Π.Α. στην τιμή πώλησης των κτισμάτων οφείλεται στην προσπάθεια των κατασκευαστών και των οικοδομικών επιχειρήσεων να διαμορφώσουν το ύψος της κατά τρόπο που να αντισταθμίζεται η απώλεια που υφίστανται από την μη είσπραξη των αντίστοιχων επιστροφών του φόρου.

#### *Εφαρμογή του Φόρου Προστιθέμενης Αξίας στο μέλλον.*

- Στο μέλλον, η εφαρμογή του Φ.Π.Α. αποκλειστικά στα κτίσματα που πωλούνται από τις οικοδομικές επιχειρήσεις και όχι και σ' αυτά που θα διατίθενται στην αγορά από τους ιδιώτες κατασκευαστές, αναμένεται να λειτουργήσει ανασταλτικά για την δραστηριοποίηση των πρώτων στο συγκεκριμένο πεδίο. Επιπλέον, έμμεσα θα συμβάλλει και στην διατήρηση των τιμών γης σε χαμηλά επίπεδα.
- Ο τρόπος με τον οποίο θα εφαρμόζεται ο Φ.Π.Α. στο μέλλον, όπως προβλέπεται από το νόμο, αναμένεται να προκαλέσει μείωση στα έσοδα του Κράτους για δύο λόγους:  
α) λόγω της μερικής αντικατάστασης του φόρου μεταβίβασης που θα επιφέρει, του

οποίου η συμβολή στα κρατικά έσοδα διαπιστώθηκε ότι είναι ιδιαίτερα σημαντική και β) λόγω της επιβολής της πληρωμής του φόρου για το σύνολο του κτιρίου και όχι σε όλα τα στάδια της κατασκευής των οικοδομών, όπως ισχύει σήμερα.

- Σε σχέση με την μερική ή ολική αντικατάσταση του φόρου μεταβίβασης από τον Φ.Π.Α., ζήτημα αναμένεται να δημιουργηθεί και σχετικά με τις απαλλαγές που προβλέπονται στα πλαίσια του πρώτου για μεγάλες κατηγορίες στεγαζομένων που αποκτούν πρώτη κατοικία. Το πιθανότερο είναι να χρειαστεί να εισαχθούν νέες επιδοτήσεις προκειμένου η επιβολή του Φ.Π.Α. να μην αυξήσει την επιβάρυνση μιας μεγάλης κατηγορίας νοικοκυριών σε σημαντικό βαθμό.



### 5.2.6. Κατευθύνσεις Αναμόρφωσης της Πολιτικής Γης για την Υποστήριξη της Πολιτικής Κατοικίας

Όπως έχει αναφερθεί και αλλού, σε σχέση με τον έγγειο παράγοντα, το πρόβλημα της παραγωγής κατοικίας συνίσταται αφενός στη διαθεσιμότητα οικοδομήσιμης γης και αφετέρου στο κόστος απόκτησής της. Ειδικότερα, όσον αφορά την ύπαρξη οικοπέδων κατάλληλων πολεοδομικών προδιαγραφών και τιμής, αυτή, στις αστικές περιοχές, και ιδιαίτερα στα δύο μητροπολιτικά κέντρα της χώρας, εμφανίζεται τελευταία περιορισμένη, γεγονός που καθιστά την αγορά κατοικίας τον συνηθέστερο τρόπο εξασφάλισης στέγης από το μεγαλύτερο ποσοστό των αστικών νοικοκυριών.

Στα πλαίσια της πολιτικής γης, παρέμβαση με σκοπό την αύξηση του υφιστάμενου οικοδομήσιμου εδάφους, που θα εξυπηρετούσε παράλληλα και στόχους μιας κοινωνικής πολιτικής κατοικίας, θα μπορούσε να είναι η ένταξη στο Σχέδιο Πόλεως μέρους της δημόσιας γης στην περιφέρεια των αστικών κέντρων που σήμερα χαρακτηρίζεται ως δασική, χωρίς όμως στην πραγματικότητα να είναι, και η απόδοσή της σε χαμηλότερη τιμή σε οικιστές, ιδιαίτερα δε σ' αυτούς που ανήκουν στα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα, για την κάλυψη των στεγαστικών τους αναγκών. Η συγκεκριμένη ενέργεια, είναι προφανές ότι θα συνεισφέρει ταυτόχρονα και στην αύξηση των εσόδων του Κράτους. Επιπλέον, στην ίδια κατεύθυνση θα μπορούσε να λειτουργήσει και η ένταξη στο Σχέδιο Πόλεως περιοχών αυθαίρετης δόμησης, που βρίσκονται στις παρυφές των αστικών κέντρων, με την προϋπόθεση ότι θα ληφθεί μέριμνα για την αυστηρή τήρηση των χωροταξικών και των πολεοδομικών κανονισμών που ισχύουν στις εκτός Σχεδίου περιοχές, προκειμένου και οι επιπτώσεις στο περιβάλλον από τη δόμηση σ' αυτές να ελαχιστοποιηθούν, αλλά και να αποθαρρυνθεί (αν όχι να εξαλειφτεί) το φαινόμενο της αυθαίρετης δόμησης στο μέλλον. Μία τέτοια ενέργεια από την πλευρά του Κράτους, πέραν της αύξησης της γης προς οικοδόμηση που θα επιφέρει, θα έχει ως αποτέλεσμα και την επέκταση, σε κάποιο βαθμό, της ζήτησης για στεγαστικά δάνεια, λόγω της προσφυγής των ιδιοκτητών σ' αυτά για την διενέργεια πρόσθετων νόμιμων οικοδομικών εργασιών στα υφιστάμενα κτίσματα.

Για την εξασφάλιση στέγης ιδίως στα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα, σημαντική κρίνεται και η απόκτηση μεγάλων εκτάσεων με στόχο την δημιουργία Τραπεζών Γης, λόγω της πρόβλεψης της χρησιμοποίησής τους, μεταξύ άλλων, και για την οικοδόμηση βάσει προγραμμάτων στέγασης. Για την εφαρμογή της απαλλοτριώσης στα πλαίσια της προσπάθειας για δημιουργία Τράπεζας Γης στις αγροτικές περιοχές, προτείνεται ο

υπολογισμός της αποζημίωσης των θιγόμενων ιδιοκτητών στην προ της αναπτύξεως αξία της γης, με βάση ένα πολλαπλάσιο του μέσου όρου των εισοδημάτων τους σε μία σειρά ετών από τις συγκεκριμένες γαίες. Κατ' αυτόν τον τρόπο οι αγρότες θα αναγκάζονται να εμφανίζουν τα πραγματικά εισοδήματα στις φορολογικές τους δηλώσεις (αν δηλώνουν περισσότερα θα φορολογούνται περισσότερο, ενώ αν δηλώνουν λιγότερα θα λαμβάνουν μικρότερη αποζημίωση), ενώ παράλληλα το ύψος της προσδιοριζόμενης αποζημίωσης για τους θιγόμενους ιδιοκτήτες θα ανταποκρίνεται στην αξία του ακινήτου τους.

Σχετικά με την αναμόρφωση των φόρων που εξετάστηκαν στα πλαίσια της πολιτικής γης, εκ των οποίων, μερικών η ρύθμιση επηρεάζει και τα οικονομικά της κατοικίας, αυτή, εκτιμάται ότι θα πρέπει να περιλάβει τα εξής μέτρα:

- *Κατάργηση του υπολογισμού του τεκμαρτού εισοδήματος από ιδιοκατοίκηση πρώτης κατοικίας στον φόρο εισοδήματος από ακίνητα.*

Γενικά, η φορολόγηση του τεκμαρτού εισοδήματος από ιδιοκατοίκηση κρίνεται άδικη και πολύ περισσότερο η υπαγωγή σ' αυτή ενός μεγαλύτερου αριθμού πολιτών μετά το οικονομικό έτος 1997 μέσω της μείωσης του αφορολόγητου ορίου από 200 τ.μ. σε 150 τ.μ. (IOBE, 1997, σ. 73 και 206).

- *Αναμόρφωση του φόρου ακίνητης περιουσίας.*

Η πρόταση για την αναμόρφωση του φόρου ακίνητης περιουσίας στηρίζεται στο γεγονός ότι αυτός απαιτεί την καταβολή χρηματικής πληρωμής για την κατοχή περιουσιακών στοιχείων, η οποία όμως ενδέχεται αφενός να μην συνεπάγεται την ύπαρξη υψηλού ατομικού εισοδήματος ή ανάλογων χρηματικών διαθεσίμων και αφετέρου να μην αποφέρει χρηματικό εισόδημα στους φορολογούμενους. Επιπλέον, σήμερα η εφαρμογή του ως Φόρος Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας συνδυάζεται με την παράλληλη επιβολή του Τ.Α.Π., που είχε εισαχθεί εις αντικατάστασιν του παλαιότερου Φ.Α.Π.

- *Μείωση του φόρου μεταβίβασης ακινήτων.*

Όπως διαπιστώθηκε προηγουμένα, στη σημερινή του μορφή ο φόρος μεταβίβασης ακινήτων αφενός δεν ανταποκρίνεται στις αρχές της οριζόντιας και της κάθετης φορολογικής ισότητας και αφετέρου από οικονομικής απόψεως επιδρά αρνητικά στην κινητικότητα της εργασίας και συντελεί τελικά στην παρεμπόδιση της ορθολογικής κατανομής των πόρων της οικονομίας. Παράλληλα, η μη σύνδεση των εσόδων του με την αντιμετώπιση προβλημάτων του αστικού χώρου περιορίζει και τη σημασία του ως εργαλείο άσκησης της πολιτικής γης. Κατόπιν αυτών, και για την τουλάχιστον μη

αρνητική επίδρασή του στα οικονομικά της κατοικίας εκτιμάται ότι απαιτείται μείωση των συντελεστών με τους οποίους επιβάλλεται. Παράλληλα, μέσω της ενθάρρυνσης των συναλλαγών που θα επιφέρει μία τέτοια εξέλιξη, η χρήση της γης αλλά και των ακινήτων αναμένεται να γίνει πιο αποδοτική.

- *Μείωση του φόρου κληρονομιών.*

Οι υψηλοί, με διεθνή κριτήρια, συντελεστές με τους οποίους επιβάλλεται η φορολογία κληρονομιών σήμερα στην Ελλάδα, έχουν συνήθως ως αποτέλεσμα τη μερική απαλλοτρίωση περιουσίας για λόγους καθαρά εισπρακτικούς, και μάλιστα τη στιγμή που η απλή κατοχή της κληρονομούμενης περιουσίας δεν αποδεικνύει την ύπαρξη πρόσθετης φοροδοτικής ικανότητας. Η γενικότερη απαίτηση για την αναμόρφωσή της βασίζεται στο γεγονός ότι η εφαρμογή της στην περίπτωση της κατοικίας αντιβαίνει στον ιδιαίτερο χαρακτήρα της τελευταίας στην Ελλάδα ως πρωτίστως καταναλωτικό και οικογενειακό αγαθό (IOBE, 1997, σ. 206). Μάλιστα η μείωση των συντελεστών επιβολής της καθίσταται επιτακτική εφόσον τόσο οι δημογραφικές τάσεις όσο και η ύπαρξη ενός μεγάλου αποθέματος κατοικιών υποδηλώνουν μελλοντική αύξηση του αριθμού των σχετικών πράξεων.

- *Επαναφορά του φόρου υπεραξίας των ακινήτων.*

Ο φόρος υπεραξίας των ακινήτων, που ενέχει εγγενώς τη λογική της επιστροφής στο κοινωνικό σύνολο μέρους της παραγόμενης έγγειας υπεραξίας από την δημόσια ή τη συνολική ιδιωτική δραστηριότητα, εκτιμάται ότι θα πρέπει να επανεισαχθεί. Προκειμένου δε να αποφευχθεί η ασύμμετρη φορολογική μεταχείριση των διάφορων τύπων επένδυσης, προτείνεται η παράλληλη φορολόγηση και της υπεραξίας των μετοχών (IOBE, 1997, σ. 206).

- *Ισχύς του Φ.Π.Α. κατά τις προβλεπόμενες διατάξεις του νομοσχεδίου που τον ρυθμίζει.*

Σήμερα, ο Φ.Π.Α., επιβαλλόμενος σε όλα τα στάδια της κατασκευής των οικοδομών, συμμετέχει με ένα αρκετά σημαντικό ποσοστό στο συνολικό κόστος κατασκευής, ενώ παράλληλα, συμβάλλει και στην αύξηση των τιμών πώλησης των διαμερισμάτων και των καταστημάτων από τους κατασκευαστές και τις οικοδομικές επιχειρήσεις. Κατά συνέπεια απαιτείται η θέση σε ισχύ των κανόνων που προβλέπονται από το νομοσχέδιο που τον ρυθμίζει για την εφαρμογή του, ενώ παράλληλα, στο βαθμό που θα επιφέρει και αντικατάσταση του φόρου μεταβίβασης θα χρειαστεί να ληφθεί και ιδιαίτερη μέριμνα για τις απαλλαγές που προβλέπονται σήμερα στα πλαίσια του

συγκεκριμένου φόρου για διάφορες κατηγορίες στεγαζομένων όσον αφορά την απόκτηση πρώτης κατοικίας.

### 5.3. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

#### 5.3.1. Διατήρηση και Βελτίωση του Υφιστάμενου Αποθέματος Κατοικιών

Στα πλαίσια της μελέτης αυτής, τη βάση για την αξιολόγηση της πολιτικής κατοικίας στην κατεύθυνση της διατήρησης και της βελτίωσης του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών, αποτέλεσαν οι εξελίξεις στις στεγαστικές συνθήκες των νοικοκυριών της χώρας. Το γεγονός ότι οι σχετικές νομικές ρυθμίσεις και οι παρεχόμενες ενισχύσεις από τα πιστωτικά ιδρύματα και τους κρατικούς στεγαστικούς φορείς, αναλόγως της διευθέτησής τους, επιδρούν σε μικρό ή μεγάλο βαθμό στην βελτίωση της ποιότητας της κατοικίας, θεωρήθηκε ότι νομιμοποιεί τη συγκεκριμένη επιλογή. Ειδικότερα, σε σχέση με τις στεγαστικές συνθήκες εξετάστηκαν τα εξής θέματα: α) η συχνότητα εμφάνισης ελλείψεων λειτουργικών εξυπηρετήσεων και χώρου στο σύνολο των νοικοκυριών της χώρας, β) η σχετική συγκέντρωση και η κατανομή αυτών στα νοικοκυριά χαμηλού και μη χαμηλού εισοδήματος (διασπορά στεγαστικού προβλήματος), γ) η συμβολή της αστικότητας στην κλιμάκωση του στεγαστικού προβλήματος, δ) η συμβολή του καθεστώτος ενοίκησης στην κλιμάκωση του στεγαστικού προβλήματος στα αστικά κέντρα και ε) η συμβολή του συστήματος στεγαστικών δανείων και των νομικών ρυθμίσεων στην διαμόρφωση των στεγαστικών συνθηκών. Τα συμπεράσματα που προέκυψαν, βάσει της έρευνας της ΔΕΠΟΣ με θέμα “Η στέγαση των χαμηλών εισοδημάτων στην Ελλάδα”, μπορούν να συνοψιστούν στα εξής:

*Συχνότητα εμφάνισης ελλείψεων λειτουργικών εξυπηρετήσεων και χώρου στο σύνολο των νοικοκυριών της χώρας.*

- Σε όρους χώρου, οι στεγαστικές συνθήκες των νοικοκυριών της χώρας, σύμφωνα με την εξέλιξη των επίσημων δεικτών εκτίμησης των στεγαστικών συνθηκών και αν παραβλεφθεί η περιβαλλοντική διάστασή τους, κρίνονται σε γενικές γραμμές ικανοποιητικές.
- Παρά την κρατούσα άποψη ωστόσο, η έρευνα της ΔΕΠΟΣ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν σημαντικά προβλήματα στις στεγαστικές συνθήκες, τα οποία μάλιστα είναι πρωτίστως βασικών εξυπηρετήσεων και δευτερευόντως χώρου. Ειδικότερα, τα 3/4 (73%) των νοικοκυριών της χώρας διαπιστώθηκε ότι διαβιούν σε συνθήκες, που υπολείπονται σε μικρό ή μεγάλο βαθμό των ελάχιστων αποδεκτών συνθηκών στέγασης, κατά τα σταθερότυπα της έρευνας, ενώ είναι χαρακτηριστικό ότι το



συγκεκριμένο επίπεδο δεν προσεγγίζεται από ένα σημαντικό ποσοστό νοικοκυριών, που ανέρχεται σε 25,5%.

#### *Διασπορά του στεγαστικού προβλήματος.*

- Τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος, που αποτελούν το 35% του συνόλου των νοικοκυριών της χώρας, συγκεντρώνουν, το μεγαλύτερο μέρος του στεγαστικού προβλήματος. Πράγματι, τα νοικοκυριά αυτά, όταν εξετάζονται οι ελάχιστα αποδεκτές συνθήκες στέγασης, συγκεντρώνουν περίπου το μισό του όλου στεγαστικού προβλήματος, και το 60-70% αυτού, στην περίπτωση που λαμβάνονται υπ' όψιν μόνο οι έντονες ελλείψεις.
- Γενικά, δεν μπορεί να υποστηριχτεί ότι σε σχέση με το στεγαστικό πρόβλημα καταγράφεται μία πόλωση ανάμεσα στα χαμηλά και μη χαμηλά εισοδήματα. Αντιθέτως, τα προβλήματα στις συνθήκες στέγασης εμφανίζουν μία έντονη, αλλά ταυτόχρονα, ομαλή κλιμάκωση κατά μήκος όλης της εισοδηματικής κλίμακας.

#### *Συμβολή της αστικότητας στην κλιμάκωση του στεγαστικού προβλήματος.*

- Υποβαθμισμένες συνθήκες στέγασης, λόγω έλλειψης βασικών λειτουργιών εξυπηρέτησης, συναντώνται κυρίως στις μη αστικές περιοχές. Το γεγονός αυτό οφείλεται αφενός στις διαφορές στο επίπεδο της οικονομικής ανάπτυξης και στις συνθήκες παραγωγής κατοικιών μεταξύ των αστικών και των ημιαστικών περιοχών και αφετέρου και κυρίως στις κοινωνικές και πολιτιστικές διαφορές μεταξύ αυτών. Πράγματι, ορισμένοι από τους δείκτες, που χρησιμοποιούνται στα πλαίσια της συγκεκριμένης έρευνας, όπως π.χ. το είδος της θέρμανσης, είναι δυνατόν για τα νοικοκυριά των ημιαστικών περιοχών να είναι ιδιαίτερα αυστηροί, εφόσον συνιστούν γενικά μία ακριβή λύση για τα ίδια.
- Για το σύνολο των νοικοκυριών, αλλά και για τα νοικοκυριά μεσαίου και υψηλού εισοδήματος, παρατηρείται πλεόνασμα χώρου, που κυμαίνεται από 10%-20%, τόσο στις αστικές όσο και στις ημιαστικές περιοχές. Επιπλέον, τα νοικοκυριά χαμηλών εισοδημάτων παρουσιάζουν οριακή επάρκεια χώρου με μία μικρή μόνο διαφοροποίηση εις βάρος των αστικών νοικοκυριών, η οποία όμως δεν κρίνεται σημαντική.

*Συμβολή του καθεστώτος ενοίκησης στην κλιμάκωση του στεγαστικού προβλήματος στα αστικά κέντρα.*

- Οι ελλείψεις λειτουργικών εξυπηρετήσεων είναι περισσότερο έντονες στην περίπτωση της ιδιοκατοίκησης, ενώ προβλήματα χώρου παρουσιάζονται συχνότερα στο εναλλακτικό καθεστώς ενοίκησης, την ενοικιαζόμενη κατοικία.

*Συμβολή του συστήματος στεγαστικών δανείων και των νομικών ρυθμίσεων στην διαμόρφωση των στεγαστικών συνθηκών.*

- Ο ρόλος του συστήματος στεγαστικών δανείων στην βελτίωση της ποιότητας της κατοικίας, βάσει έρευνας που υλοποίησε η ΔΕΠΟΣ το 1988/1989, είναι σε γενικές γραμμές περιορισμένος. Προς τεκμηρίωση αυτής της άποψης μπορούν να χρησιμοποιηθούν τα χαμηλά ποσοστά δανειοληψίας τόσο από τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος όσο και από το σύνολο των νοικοκυριών της χώρας. Εξάλλου, τα διαθέσιμα στοιχεία δεν μαρτυρούν σημαντικές διαφορές στις στεγαστικές συνθήκες μεταξύ των νοικοκυριών που έχουν καταφύγει σε δανεισμό και αυτών που δεν έχουν προβεί σε ανάλογη ενέργεια.
- Η συμβολή των νομικών ρυθμίσεων στο συγκεκριμένο πεδίο, λόγω κυρίως της φύσης τους, δεν είναι σημαντική. Πράγματι, αν εξαιρεθούν τα διατηρητέα κτίσματα, για τα υπόλοιπα κτίρια, ο ορισμός από τον νόμο μιας γενικής υποχρέωσης των ιδιοκτητών για την συντήρησή τους και μάλιστα για λόγους που επιδέχονται ευρεία ερμηνεία, επιτρέπει ουσιαστικά την παράλειψή της.

### 5.3.2. Αύξηση του Υφιστάμενου Στεγαστικού Αποθέματος

Η αξιολόγηση της πολιτικής κατοικίας όσον αφορά την αύξηση του υφιστάμενου αποθέματος κατοικιών επικεντρώθηκε στην διερεύνηση του βαθμού διευκόλυνσης των ιδιωτών στην απόκτηση της στέγης τους από τις παρεχόμενες κρατικές ενισχύσεις. Σχετικά θέματα που εξετάστηκαν εδώ ήταν: α) ο τρόπος απόκτησης στέγης από τα αστικά νοικοκυριά και ειδικά από αυτά με χαμηλό εισόδημα, β) ο τρόπος απόκτησης οικοπέδου από τα αστικά νοικοκυριά και ειδικά από αυτά με χαμηλό εισόδημα, γ) ο τρόπος χρηματοδότησης της κατοικίας και δ) τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας στην συγκεκριμένη κατεύθυνση. Η ειδική αναφορά στη δραστηριότητα του ΟΕΚ κρίθηκε απαραίτητη, διότι ο ίδιος αποτελεί τον μοναδικό φορέα υλοποίησης κοινωνικής στεγαστικής πολιτικής στις ελληνικές συνθήκες. Τα στοιχεία, που χρησιμοποιήθηκαν, προέρχονται από δειγματοληπτική έρευνα που πραγματοποίησε η ΔΕΠΟΣ/ICAP το 1988/89 σε 11.032 νοικοκυριά αστικών κέντρων με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων. Ειδικότερα, τα συμπεράσματα που προέκυψαν είναι τα εξής:

#### *Τρόπος απόκτησης στέγης.*

- Στα αστικά κέντρα, μεταξύ των οχτώ διαφορετικών τρόπων απόκτησης στέγης που διακρίνονται στα πλαίσια της συγκεκριμένης έρευνας, επικρατεί η αγορά έτοιμης κατοικίας και η οικοδόμηση σε ιδιόκτητο οικόπεδο. Ακολουθεί η γονική παροχή, η οποία σε συνδυασμό με την κληρονομική μεταβίβαση, διαπιστώνεται ότι έχουν εξασφαλίσει την στέγη στο 20% των ιδιοκατοικούντων των αστικών κέντρων. Η παραχώρηση έτοιμης κατοικίας από στεγαστικούς φορείς αφορά κυρίως τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος και γενικά εμφανίζεται περιορισμένη (και ιδίως μετά τον περιορισμό του προγράμματος “Λαϊκή Κατοικία” του Υπουργείου Πρόνοιας στις παραμεθόριες περιοχές). Τέλος, ένας μικρός μόνο αριθμός τόσο του συνόλου των αστικών νοικοκυριών όσο και αυτών με χαμηλό εισόδημα έχει αποκτήσει την κατοικία του με αντιπαροχή.
- Ειδικά η σημασία της οικογενειακής μεταβίβασης ως τρόπος απόκτησης στέγης για τα νοικοκυριά αναμένεται να αυξηθεί μελλοντικά, λόγω κυρίως των δημογραφικών τάσεων.
- Για το σύνολο των αστικών νοικοκυριών, η αγορά έτοιμης κατοικίας επικρατεί μόνο στην περίπτωση των δύο μητροπολιτικών κέντρων της χώρας, ενώ στα υπόλοιπα

αστικά κέντρα η οικοδόμηση σε ιδιόκτητο οικόπεδο αποτελεί το συνηθέστερο τρόπο απόκτησης στέγης. Ειδικότερα, η επικράτηση της αγοράς έτοιμης κατοικίας στο Π.Σ.Π. και στο Π.Σ.Θ. ερμηνεύεται στη βάση της περιορισμένης πλέον δυνατότητας εξεύρεσης κατάλληλων και οικονομικά προσιτών οικοπέδων.

- Τα αστικά νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος αποκτούν τη στέγη τους κυρίως με οικοδόμηση σε ιδιόκτητο οικόπεδο. Εξάιρεση αποτελεί το Π.Σ. Θεσσαλονίκης στο οποίο, σε όλη την εξεταζόμενη περίοδο, παρατηρείται κυριαρχία της αγοράς έτοιμης κατοικίας.

#### *Τρόπος απόκτησης οικοπέδου.*

- Για όλες τις κατηγορίες αστικών νοικοκυριών (χαμηλών αλλά και μεσαίων και υψηλών εισοδημάτων), τον σημαντικότερο τρόπο απόκτησης οικοπέδου συνιστά η αγορά, ενώ ακολουθεί η γονική παροχή σε συνδυασμό με την κληρονομική μεταβίβαση (οικογενειακή μεταβίβαση).
- Στις περισσότερες περιπτώσεις η αγορά του οικοπέδου γίνεται πολύ νωρίτερα της οικοδόμησης. Η μεσολάβηση ενός σχετικά μεγάλου χρονικού διαστήματος από την αγορά του οικοπέδου έως και την οικοδόμηση φαίνεται να ερμηνεύει και την συνεχιζόμενη δυνατότητα των νοικοκυριών χαμηλού εισοδήματος να αποκτούν την κατοικία τους μέσω της αυτοστέγασης στα υπόλοιπα, πλην των μητροπολιτικών, αστικά κέντρα.

#### *Τρόπος χρηματοδότησης της κατοικίας.*

- Μεταξύ πέντε διαφορετικών τρόπων χρηματοδότησης της κατοικίας, το μεγαλύτερο ποσοστό των αστικών νοικοκυριών επιλέγει την χρησιμοποίηση προσωπικών αποταμιεύσεων για το συγκεκριμένο σκοπό (το 84% αυτών έχει χρησιμοποιήσει αυτό τον τρόπο αποκλειστικά ή σε συνδυασμό με κάποιον άλλο). Δεύτερη στην προτίμηση των νοικοκυριών έρχεται η χρήση στεγαστικών δανείων (21%), ενώ ακολουθούν η πώληση άλλων ακινήτων (10%) και η οικονομική ενίσχυση από τρίτους (8,7%).
- Τα στεγαστικά δάνεια χρησιμοποιούνται τόσο από το σύνολο των αστικών νοικοκυριών όσο και από αυτά με χαμηλό εισόδημα πρωτίστως για την αγορά νέας κατοικίας και δευτερευόντως για την αυτοστέγαση, η οποία χρηματοδοτείται κυρίως από ίδια διαθέσιμα.
- Γενικά, η συμβολή του στεγαστικού δανεισμού στην χρηματοδότηση της κατοικίας είναι περιορισμένη και εμφανίζεται ακόμη μικρότερη στην περίπτωση των

νοικοκυριών χαμηλού εισοδήματος. Επιβεβαιώνεται έτσι ο προσανατολισμός της στεγαστικής πίστης στα μεσαία και υψηλά εισοδήματα και η έλλειψη αναδιανεμητικής λειτουργίας του συστήματος. Αξίζει να σημειωθεί όμως ότι μέρος της παρατηρούμενης κοινωνικής ανισομέρειας εξισορροπείται από τα κρατικά προγράμματα στεγαστικών δανείων, που λειτουργούν με κοινωνικά κριτήρια.

*Αποτελέσματα των παρεμβάσεων του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας στο πεδίο της ανανέωσης του υφιστάμενου στεγαστικού αποθέματος.*

- Στο διάστημα 1982-1990, με τα δάνεια που χορηγούσε ετησίως ο ΟΕΚ για την αγορά και την κατασκευή νέας κατοικίας ήταν δυνατή η κάλυψη μόνο του 15% της ενεργού ζήτησης των δικαιούχων του, η οποία υπολογίζεται ότι ανερχόταν τότε σε 25.000 μονάδες κατ' έτος.
- Στο ίδιο διάστημα, τα δανειοδοτικά προγράμματα του ΟΕΚ για την αγορά και την κατασκευή νέων κατοικιών, όπως και αυτό που αφορά την κλήρωση έτοιμων κατοικιών στους δικαιούχους του φορέα, παρουσιάζουν κάποια προοδευτική κοινωνική διαστρωμάτωση. Συνολικά όμως ο βαθμός εστίασής τους στα χαμηλά εισοδήματα είναι πολύ μικρός. Αυτό τεκμηριώνεται στη βάση της πολύ μικρής διαφοράς μεταξύ των ποσοστών κάλυψης της ζήτησης που προέρχεται από νοικοκυριά χαμηλού και μη χαμηλού εισοδήματος: 6,9% έναντι 5,7%.



### 5.3.3. Πολιτική Ενοικίων

Στον τομέα του ενοικίου, η κρατική στεγαστική πολιτική αξιολογείται ως προς τον βαθμό στον οποίο επηρεάζει και προσανατολίζει την απόφαση των νοικοκυριών στην κάλυψη των στεγαστικών τους αναγκών μέσω της ενοικιαζόμενης κατοικίας. Βεβαίως δεν παραβλέπεται το γεγονός ότι στις ελληνικές συνθήκες, η συγκεκριμένη επιλογή έρχεται δεύτερη στην προτίμηση των νοικοκυριών, λόγω της θεώρησης της ιδιοκατοίκησης ως εξ' ορισμού πλεονεκτικού καθεστώτος ενοίκησης. Ειδικότερα, τα θέματα που εξετάστηκαν εδώ είναι: α) η εξέλιξη και τα χαρακτηριστικά του καθεστώτος ενοίκησης στις αστικές, ημιαστικές και αγροτικές περιοχές της χώρας στην περίοδο 1974-1987/1988, β) οι γενικές τάσεις στην οικονομία και στην αγορά κατοικίας στο διάστημα 1974-1988 και γ) οι εξελίξεις στον τομέα του ενοικίου μετά το 1988, όταν δηλαδή αρχίζει η απελευθέρωση των μισθωμάτων. Τα στοιχεία που χρησιμοποιήθηκαν προέρχονται από την έρευνα της ΔΕΠΟΣ "Η Στέγαση των Χαμηλών Εισοδημάτων στην Ελλάδα", που ολοκληρώθηκε το 1996, ενώ τα συμπεράσματα που προέκυψαν συνοψίζονται στα εξής:

*Εξέλιξη και χαρακτηριστικά του καθεστώτος ενοίκησης στις αστικές, ημιαστικές και αγροτικές περιοχές της χώρας στην περίοδο 1974-1987/1988.*

- Στην περίοδο αναφοράς, παρατηρήθηκε ελάχιστη αύξηση του ποσοστού ιδιοκατοίκησης, μικρή μείωση του ποσοστού ενοικίασης και σημαντική αύξηση του ποσοστού της δωρεάν παραχώρησης. Οι εξελίξεις αυτές δε, υπήρξαν δυσμενέστερες για τα φτωχά νοικοκυριά.
- Στο σύνολο της χώρας, στο υπό εξέταση διάστημα, η ιδιοκατοίκηση αποτελεί το επικρατέστερο καθεστώς ενοίκησης. Επιπλέον, το ποσοστό ιδιοκατοίκησης είναι υψηλότερο στις ημιαστικές και αγροτικές περιοχές, όπου η ενοικίαση συνδέεται κατά κύριο λόγο με την προσωρινή ή την πρόσφατη εγκατάσταση των νοικοκυριών σ' αυτές.
- Το υψηλό ποσοστό ιδιοκατοίκησης χαρακτηρίζεται από ευρεία κοινωνική διασπορά. Στο σύνολο της χώρας, το ποσοστό των νοικοκυριών που καταφεύγει στην ενοικιαζόμενη κατοικία είναι σχετικά μικρό και εμφανίζεται ακόμη μικρότερο στην περίπτωση των νοικοκυριών χαμηλού εισοδήματος, λόγω της μεγαλύτερης συχνότητας εμφάνισης των τελευταίων στους αγροτικούς και ημιαστικούς οικισμούς (40% του συνόλου των νοικοκυριών χαμηλού εισοδήματος), όπου, όπως προαναφέρθηκε, επικρατεί η ιδιοκατοίκηση. Αν όμως για τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος το ύψος

του εισοδήματος δεν αποτελεί εμπόδιο για την πρόσβασή τους στην ιδιόκτητη κατοικία στις αγροτικές και ημιαστικές περιοχές, στα αστικά κέντρα δεν συμβαίνει το ίδιο. Πράγματι, στις πόλεις, το εισόδημα διαπιστώνεται ότι έχει μία ασθενή μεν, αλλά αρνητική, επίδραση στη δυνατότητα πρόσβασης στην ιδιόκτητη κατοικία.

*Γενικές τάσεις στην οικονομία και στην αγορά κατοικίας στο διάστημα 1974-1988.*

- Στη δεκαετία του 1980, το επίπεδο κατανάλωσης των νοικοκυριών, όπως και το επίπεδο κατανάλωσης κατά άτομο, μειώνεται σοβαρά, γεγονός που αποδίδεται αφενός στην δημογραφική ύφεση και αφετέρου στην αύξηση του σχηματισμού μικρού μεγέθους νοικοκυριών, κυρίως από ηλικιωμένα άτομα. Παράλληλα, στο ίδιο διάστημα, οι ετήσιοι ρυθμοί του πληθωρισμού είναι υψηλοί, ενώ οι αυξήσεις στα μισθώματα είναι μικρότερες και σημαντικά χαμηλότερες αυτών του γενικού πληθωρισμού.
- Συνέπεια των προαναφερόμενων εξελίξεων ήταν το ποσοστό της δαπάνης για ενοίκιο στη συνολική οικογενειακή κατανάλωση να παραμένει σταθερό, γεγονός, που σε συνδυασμό με την σημαντική πτώση των μισθωμάτων ως προς τον γενικό πληθωρισμό, είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση της πραγματικής μέσης καταναλωτικής αξίας των “στεγαστικών υπηρεσιών”, δηλαδή του μεγέθους, της ποιότητας και του εξοπλισμού των κατοικιών.

*Εξελίξεις στον τομέα του ενοικίου μετά το 1988.*

- Στην τριετία 1991-1993, οι δαπάνες ενοικίου αυξάνονται σημαντικά. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο συγκεκριμένο διάστημα, ο δείκτης τιμών μισθωμάτων αυξήθηκε συνολικά κατά 30,8 ποσοστιαίες μονάδες περισσότερο από τον γενικό δείκτη τιμών καταναλωτή.
- Η αύξηση της δαπάνης ενοικίου σε συνδυασμό με την ανελαστικότητα των δαπανών στέγασης είχε ως αποτέλεσμα την αύξηση της επιβάρυνσης των ενοικιαστών λόγω ενοικίου κατά πέντε ποσοστιαίες μονάδες περίπου στο διάστημα 1988-1994. Η εξέλιξη αυτή δε, ήταν περισσότερο δραματική για το Π.Σ.Π. και για τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος.
- Βάσει της απογραφής του 1991, στο καθεστώς ενοίκησης εξακολουθεί να κυριαρχεί η ιδιοκατοίκηση, ενώ όσον αφορά το ποσοστό των ενοικιαστών, αυτό, εμφανίζει μία μείωση σε σχέση με το 1981/1982-1987/88, η οποία είναι εντονότερη στην περίπτωση του Π.Σ.Π. και ιδίως για τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος. Η εξέλιξη αυτή, πέραν

των δημογραφικών παραγόντων, μπορεί να ερμηνευτεί και σε σχέση με την αύξηση των μισθωμάτων στο διάστημα αναφοράς.

- Για τον περιορισμό της αύξησης του ύψους των ενοικίων στο μέλλον, εκτιμάται ότι είναι απαραίτητη η φορολόγηση των ιδιοκτητών ακινήτων για τα κτίσματα αυτά που έχουν στην κατοχή τους και παραμένουν κλειστά. Έτσι αν υποθεθεί ότι η απελευθέρωση των μισθωμάτων οξύνει τον ανταγωνισμό μεταξύ των ενοικιαστών, μέσω της διάθεσης των συγκεκριμένων κτισμάτων στην αγορά, αναμένεται να οξυνθεί και ο ανταγωνισμός μεταξύ των ιδιοκτητών, εξέλιξη, η οποία σε συνδυασμό με το σημαντικό απόθεμα διαθέσιμων ακινήτων στη χώρα, θα συμβάλλει στη δημιουργία ισορροπίας στην αγορά ακινήτων και στην τελική συγκράτηση της αύξησης των τιμών των ενοικίων.

### 5.3.4. Στεγαστική Πίστη και Πολιτική Κατοικίας

Στα πλαίσια της μελέτης αυτής, σχετικά με την δραστηριοποίηση των τραπεζικών ιδρυμάτων και των κρατικών στεγαστικών φορέων στον χώρο της κατοικίας, πέραν των αποτελεσμάτων της για τους τελικούς χρήστες, κρίθηκε απαραίτητη και η παρουσίαση, στο βαθμό του δυνατού, του ακριβούς περιεχομένου της και της εντάσεώς της. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα διαθέσιμα στοιχεία, βάσει των οποίων προέκυψαν τα συμπεράσματα που παρουσιάζονται παρακάτω, καλύπτουν την περίοδο 1985-1993 και αναφέρονται στο σύνολο της χώρας και όχι αποκλειστικά στις αστικές περιοχές. Ειδικότερα, τα θέματα που εξετάστηκαν εδώ ήταν: α) το ποσοστό συμμετοχής των φορέων στεγαστικής πίστης στον στεγαστικό δανεισμό, β) η κατανομή των δημόσιων στεγαστικών οικοδομικών δανείων βάσει του σκοπού για τον οποίο συνομολογήθηκαν, γ) η συσχέτιση της εξέλιξης των επενδύσεων στην κατοικία με αυτή του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών, δ) το μέλλον του στεγαστικού δανεισμού στην Ελλάδα, ε) η εξέλιξη του αριθμού και της αξίας των νέων κατοικιών (συμπεριλαμβανομένων και των προσθηκών σε υφιστάμενες), που κατασκευάζονται από το Δημόσιο, στο σύνολο της χώρας, στ) η κατασκευή και η παροχή έτοιμων κατοικιών από τους κρατικούς στεγαστικούς φορείς στα έτη 1985-1993 και ζ) η ενίσχυση του τομέα του ενοικίου. Τα συμπεράσματα, που προέκυψαν, συνοψίζονται στα εξής:

#### *Ποσοστό συμμετοχής των φορέων στεγαστικής πίστης στον στεγαστικό δανεισμό.*

- Σε όλο το διάστημα αναφοράς, οι κρατικές τράπεζες, και ιδίως η Κτηματική, χορηγούν το μεγαλύτερο ποσοστό του συνολικού ποσού των εγκρινόμενων δανείων.
- Η αύξηση της συμμετοχής των κρατικών τραπεζικών ιδρυμάτων στον στεγαστικό δανεισμό μετά το 1988 αποδίδεται στις σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο επίπεδο της κρατικής πολιτικής, οι κυριότερες των οποίων αφορούν τη θέσπιση των επιδοτήσεων επιτοκίου για την αγορά πρώτης κατοικίας την ίδια χρονιά και την αύξηση του ανωτάτου ορίου στη σχέση μεταξύ δανείου και αξίας της αποκτώμενης κατοικίας, από 50%, που ήταν προηγούμενα, σε 75%.
- Μετά τα έτη 1989-1990, η μείωση που παρατηρήθηκε στη δανειοδοτική δραστηριότητα των κρατικών τραπεζών οφείλεται στην είσοδο των εμπορικών τραπεζών στον χώρο της στεγαστικής πίστης. Βεβαίως ένα μεγάλο μέρος της ζήτησης για στεγαστικά δάνεια εξακολουθεί να διοχετεύεται στις κρατικές τράπεζες, λόγω της θέσπισης των επιδοτήσεων επιτοκίου για την αγορά πρώτης κατοικίας. Είναι γεγονός

πάντως ότι η εξέλιξη αυτή, δημιουργώντας συνθήκες ανταγωνισμού στο συγκεκριμένο πεδίο, βελτίωσε, και αναμένεται μελλοντικά να βελτιώσει ακόμη περισσότερο, τους όρους παροχής των στεγαστικών δανείων.

- Από τους κρατικούς στεγαστικούς φορείς, τη μεγαλύτερη δραστηριότητα στον χώρο του στεγαστικού δανεισμού στο διάστημα 1985-1993 εμφανίζουν το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων και ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας.
- Η ένταση του ρόλου του ΤΠΔ στο συγκεκριμένο πεδίο μετά το 1989 συνδέεται με την είσοδο των εμπορικών τραπεζών στον χώρο της στεγαστικής πίστης. Παράλληλα, η συνεχώς αυξανόμενη δανειοδοτική του δραστηριότητα προσδιορίζει και τον βαθμό πρόσβασης των δημόσιων υπαλλήλων, που αποτελούν και τους δικαιούχους του, στον στεγαστικό δανεισμό. Στο ίδιο διάστημα, η μείωση της δραστηριότητας του ΟΕΚ οφείλεται στην αναπροσαρμογή των σχέσεών του με την ΕΚΤΕ. Χαρακτηριστικό είναι δε ότι αυτή επανέρχεται στα προ του 1990 επίπεδα μόνο μετά το 1994, έτος στο οποίο δεν αναφέρονται τα διαθέσιμα στοιχεία.
- Το ποσοστό συμμετοχής του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας και του Αυτόνομου Οικοδομικού Οργανισμού Αξιοματικών στον στεγαστικό δανεισμό σε όλο το διάστημα αναφοράς είναι περιορισμένο και μηδενίζεται στην μεν πρώτη περίπτωση το 1990, ενώ στη δεύτερη, ακόμη πιο νωρίς, το 1986.

*Κατανομή των δημόσιων στεγαστικών οικοδομικών δανείων βάσει του σκοπού για τον οποίο συνομολογήθηκαν.*

- Στο διάστημα 1985-1993, το μεγαλύτερο ποσοστό των στεγαστικών δανείων συνομολογείται για την αγορά κατοικίας. Δεύτερος σημαντικότερος λόγος ανάληψης στεγαστικού δανείου αναδεικνύεται η αποπεράτωση υφιστάμενης κατοικίας, ενώ ακολουθούν η ανέγερση νέας κατοικίας και η επισκευή και η επέκταση υφιστάμενου κτίσματος, που χρησιμοποιείται για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών των δανειοληπτών.

*Συσχέτιση της εξέλιξης των επενδύσεων στην κατοικία με αυτή του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών.*

- Στο διάστημα 1985-1987 οι επενδύσεις στην κατοικία εμφανίζονται περιορισμένες λόγω της περιοριστικής οικονομικής πολιτικής της περιόδου, που είχε ως αποτέλεσμα την μικρή αύξηση ή ακόμη και την στασιμότητα του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών.



- Στα έτη 1988-1990 το ποσοστό των επενδύσεων στην κατοικία αυξήθηκε, γεγονός που οφείλεται: α) στη σημαντική αύξηση του Α.Ε.Π., β) στη μείωση της φορολογίας και γ) στην αύξηση των αποδοχών μεγάλων κατηγοριών απασχολουμένων. Παράλληλα, την εξέλιξη αυτή ευνόησε και η απόφαση της ΤΕ να αυξήσει σημαντικά τις πιστώσεις για στεγαστικά δάνεια, αλλά και η θέσπιση των επιδοτήσεων επιτοκίου για την αγορά πρώτης κατοικίας το 1988.
- Από το 1990 έως και το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου, η νέα περιοριστική οικονομική πολιτική, που εγκαινιάστηκε μετά τις εκλογές του 1990, σε συνδυασμό με τις ελάχιστες αυξήσεις ή ακόμη και τις μειώσεις του Α.Ε.Π., είχε ως αποτέλεσμα την μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών και κατ' επέκταση την μείωση του ποσοστού στεγαστικής δανειοληψίας.

*Το μέλλον του στεγαστικού δανεισμού στην Ελλάδα.*

- Ήδη από το 1995, η ζήτηση στεγαστικών δανείων παρουσιάζει αύξηση, γεγονός που αποδίδεται: α) στην εισαγωγή στην αγορά φθηνών στεγαστικών δανείων για την αγορά και την κατασκευή νέων κατοικιών και β) στη μείωση της απόδοσης των κρατικών τίτλων και των καταθέσεων.
- Στο μέλλον αναμένεται περαιτέρω αύξηση της ζήτησης στεγαστικών δανείων, η οποία εκτιμάται ότι θα αφορά πρωτίστως την επισκευή και την ανακαίνιση υφιστάμενων κατοικιών και δευτερευόντως την ανέγερση ή την αγορά νέων. Στην εξέλιξη αυτή προβλέπεται ότι θα συμβάλλουν, πέραν των προαναφερόμενων, και οι εξής παράγοντες: α) η είσοδος των οικονομικών προσφύγων, η οποία θα προκαλέσει αύξηση στη ζήτηση εννοικιαζόμενης κατοικίας και κατ' επέκταση αύξηση της ζήτησης δανείων για την επισκευή υπαρχόντων κενών κατοικιών καθώς και για την κατασκευή ή και την αγορά νέων, που θα χρησιμοποιηθούν για το συγκεκριμένο λόγο, β) η μέση ηλικία του αποθέματος των κατοικιών της χώρας, η οποία επιβάλλει την εκπόνηση εργασιών επισκευής και συντήρησης στα κτίσματα και γ) η εντεινόμενη ζήτηση δεύτερης κατοικίας, που θα αυξήσει τη ζήτηση στεγαστικών δανείων τόσο για την αγορά και την κατασκευή αυτής, όσο και για την επισκευή/ανακαίνιση “κενών/ερειπομένων” κατοικιών, που προσφέρονται για την κάλυψη των συγκεκριμένων αναγκών.
- Βασική προϋπόθεση για την ανταπόκριση της στεγαστικής πίστης στην αυξημένη ζήτηση δανείων στα πλαίσια μιας κοινωνικής πολιτικής κατοικίας, εκτιμάται ότι είναι

η διαμόρφωση ενός συστήματος επιδοτήσεων δύο στρωμάτων. Το πρώτο θα περιλαμβάνει επιδοτήσεις γενικής φύσεως για όλους τους δανειολήπτες, ανεξαρτήτως της επαγγελματικής κατηγορίας που ανήκουν αυτοί και του ιδρύματος που χορηγεί τα δάνεια. ενώ το δεύτερο θα εξειδικεύεται σε ιδιαίτερες ή επιπρόσθετες επιδοτήσεις, που θα παρέχονται σε οικονομικά αδύναμες ομάδες του πληθυσμού, βάσει του ύψους του εισοδήματός τους, του ύψους της περιουσίας τους και της οικογενειακής τους κατάστασης.

- Για την άσκηση εργασιών στα πλαίσια της “κοινωνικής” στεγαστικής πίστης προτείνεται ο διαχωρισμός μεταξύ “εμπορικών” και “κοινωνικών” δραστηριοτήτων, μέσω της δημιουργίας ενός ενιαίου και αποκλειστικού φορέα “κοινωνικής” στεγαστικής πίστης, μη ανταγωνιστικού προς το υπόλοιπο τραπεζικό σύστημα, που βάσει των σημερινών δεδομένων στην Ελλάδα, θα μπορούσε να είναι ο ΟΕΚ.

*Εξέλιξη του αριθμού και της αξίας των νέων κατοικιών (συμπεριλαμβανομένων και των προσθηκών σε υφιστάμενες), που κατασκευάζονται από το Δημόσιο, στο σύνολο της χώρας.*

- Στο διάστημα αναφοράς, η κατασκευαστική δραστηριότητα του Δημοσίου εμφανίζει σημαντικές ετήσιες διακυμάνσεις. Βάσει των υπάρχοντων στοιχείων, ο μεγαλύτερος αριθμός εργολαβιών ανατέθηκε το 1986, ενώ οι περισσότερες παραλαβές υπογράφηκαν το 1987. Έκτοτε, και μέχρι το τέλος της εξεταζόμενης περιόδου τουλάχιστον, τόσο οι αναθέσεις όσο και οι παραλαβές κυμαίνονται σε χαμηλότερα επίπεδα.
- Αναφορικά με την αξία των κατασκευαζόμενων από το Δημόσιο νέων κατοικιών και προσθηκών, αυτή, στα έτη 1983-1986 διαμορφώθηκε τελικά σε επίπεδα χαμηλότερα αυτών που είχαν προσδιοριστεί εξ’ αρχής. Στην επόμενη πενταετία όμως, το κόστος των ανεγειρόμενων νέων κατοικιών ξεπερνούσε σε κάθε έτος την αξία που είχε εκτιμηθεί αρχικά.

*Κατασκευή και παροχή έτοιμων κατοικιών από τους κρατικούς στεγαστικούς φορείς στα έτη 1985-1993.*

- Σήμερα, από τους κρατικούς στεγαστικούς φορείς, στο πεδίο της κατασκευής και της παροχής έτοιμης κατοικίας, ενεργή παρέμβαση έχει μόνο ο ΟΕΚ. Παλαιότερα, στον συγκεκριμένο χώρο δραστηριοποιούνταν και το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και ο Αυτόνομος Οικοδομικός Οργανισμός Αξιωματικών.

- Η κατασκευή κατοικιών από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, που κυριάρχησε στη δραστηριότητά του μέχρι και το 1983 περίπου, αποσκοπούσε στην κάλυψη των στεγαστικών αναγκών ατόμων με ιδιαίτερα προβληματικές συνθήκες διαβίωσης, ενώ είναι χαρακτηριστικό ότι σήμερα διατυπώνονται αμφιβολίες σχετικά με τον βαθμό της ανταπόκρισής του στους εξ' αρχής τιθέμενους στόχους. Η κατασκευαστική δραστηριότητα του ΑΟΟΑ από την άλλη πλευρά, δεν απευθυνόταν αποκλειστικά σε άτομα που στερούνταν ιδιόκτητης στέγης και διήρκησε μέχρι και το 1971, έτος από το οποίο και μετά ο φορέας στράφηκε αποκλειστικά στη δανειοδότηση.
- Το πρόγραμμα έτοιμης κατοικίας του ΟΕΚ παρουσιάζει, σε ποσοτικούς όρους, σημαντικές ετήσιες διακυμάνσεις. Επιπλέον, οι κατοικίες που κληρώνονται στους δικαιούχους του είναι περισσότερο κατασκευής του ιδίου, σε οικισμούς που σχεδιάζει και ανεγείρει αυτός, παρά διαμερίσματα που αγοράζονται από την ελεύθερη αγορά. Γενικά πάντως, η κατασκευή κατοικιών και η παροχή τους σε δικαιούχους, είτε αυτή προέρχεται από τον ΟΕΚ και το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας μαζί, είτε αποκλειστικά από τον ΟΕΚ, βάσει της υπάρχουσας ζήτησης, κρίνεται μη ικανοποιητική.
- Για το μέλλον, προκειμένου να βελτιωθεί η ανακύκλιση των κεφαλαίων του ΟΕΚ προτείνεται η σύνδεση της κατασκευαστικής του δραστηριότητας με το σύστημα στεγαστικής πίστης. Ειδικότερα, προτείνεται οι στεγαζόμενοι σε κατοικίες ανεγειρόμενες από το Κράτος να καταφεύγουν στον στεγαστικό δανεισμό προκειμένου να τις αγοράσουν ή να τις ενοικιάζουν στο διηνεκές, διατηρώντας παράλληλα περιορισμένα δικαιώματα επ' αυτών, αλλά περισσότερα από αυτά που θα είχαν στην περίπτωση που οι ιδιοκτήτες ήταν ιδιώτες. Κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται αφενός η δημιουργία ενός νέου τύπου ενοίκησης και αφετέρου μερικός έλεγχος του κόστους απόκτησης των οικοπέδων και του κόστους κατασκευής κατοικιών.

#### *Ενίσχυση του τομέα του ενοικίου.*

- Σήμερα, τη μοναδική μορφή κοινωνικής ενίσχυσης στον τομέα του ενοικίου αποτελούν τα επιδόματα ενοικίου του ΟΕΚ. Το 1991, που ουσιαστικά άρχισε να λειτουργεί το συγκεκριμένο πρόγραμμα, ο αριθμός των εξυπηρετηθέντων νοικοκυριών ήταν 7.341 και έφτασε το 1994 (έτος πλήρους ανάπτυξης του προγράμματος) σε

30.000 περίπου. Μέχρι στιγμής, τα νοικοκυριά που έχουν ενισχυθεί μ' αυτή την μορφή στεγαστικής αρωγής ανέρχονται σε 133.865.

- Στο μέλλον εκτιμάται ότι, στα πλαίσια της γενικής επανεξέτασης του συστήματος των επιδοτήσεων για την άσκηση μιας αποτελεσματικότερης κοινωνικής στεγαστικής πολιτικής, θα πρέπει να αυξηθούν και να ενισχυθούν οι επιδοτήσεις των ενοικίων. Αυτό σήμερα κρίνεται ιδιαίτερα σημαντικό για δύο λόγους: α) μέσω της παροχής ενισχύσεων αποκλειστικά στον τομέα της ιδιοκατοίκησης, δημιουργείται ζήτημα κοινωνικής ισονομίας, λόγω της διαφορετικής αντιμετώπισης των δύο καθεστώτων ενοίκησης, και β) η είσοδος ενός σημαντικού αριθμού οικονομικών προσφύγων (περίπου 600.000)<sup>45</sup>, αναμένεται να προκαλέσει αύξηση της ζήτησης για ενοικιαζόμενη κατοικία. Βεβαίως είναι αμφίβολο το κατά πόσον η αντιμετώπιση του τελευταίου ζητήματος θα διέλθει από την λογική του συστήματος στεγαστικής πίστης. Ωστόσο, λόγω της αύξησης του ύψους των ενοικίων που θα επιφέρει η εξέλιξη αυτή, η ανάληψη από το Κράτος μιας πρωτοβουλίας ενίσχυσης του συγκεκριμένου τομέα κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική για τα χαμηλά εισοδηματικά στρώματα.

---

<sup>45</sup> IOBE, 1997, σ.13.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Degner, J.** (1988): "Wohnungspolitik", στο *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 9. Stuttgart und New York.
- Economou, D.** (1997): «The Planning System and Rural Land Use Control in Greece: A European Perspective». *European Planning Studies*. Vol. 5, No. 4.
- Franz, H.** (1988): "Bosenpolitik", στο *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften*, Bd. 2. Stuttgart und New York.
- World Bank** (1995): *Housing: Enabling Markets to Work*. (Policy paper). Washington, D.C.: World Bank.
- Αναιρούση, Φ. και Οικονόμου, Δ.** (1997): «Εκτός Σχεδίου Δόμηση. Εισήγηση στη συνάντηση εργασίας του ΣΕΠΟΧ». *Τα νέα του ΣΕΠΟΧ*, 03/97.
- **Αραβαντινός, Α.** (1990): *Πολεοδομικός Σχεδιασμός: θέματα από τη θεωρία και την πρακτική*. (Έκδοση Γ'). Αθήνα: Συμμετρία.
- Γεωργακόπουλος, Θ. και Πατσουράτης, Β.** (1994): *Δημόσια Οικονομική*. Αθήνα: Σμπύλιας.
- **ΔΕΠΟΣ** (1986): *Κοινωνικοοικονομική Ανάλυση και Οικονομικός Προγραμματισμός Έργου Καλαμίτσας Καβάλας, Γειτονιά ΓΙ*. Αθήνα: ΔΕΠΟΣ.
- **ΔΕΠΟΣ** (1987): *Δραστηριότητες και Ρόλος στα Πλαίσια της Ελληνικής Οικιστικής Πολιτικής*. Αθήνα: ΔΕΠΟΣ.
- **ΔΕΠΟΣ** (1996): *Η Στέγαση των Χαμηλών Εισοδημάτων στην Ελλάδα*. Αθήνα: ΔΕΠΟΣ.
- Δίξελος, Θ.** (1997): «Οδηγός Φορολογικής Δήλωσης: Α' μέρος». *Οικονομικός Ταχυδρόμος*. Φ. 6 (2231), σελ. 35-50.
- Δίξελος, Θ.** (1997): «Οδηγός Φορολογικής Δήλωσης: Β' μέρος». *Οικονομικός Ταχυδρόμος*. Φ. 7 (2232), σελ. 99-114.
- Δίξελος, Θ.** (1997): «Οδηγός Φορολογικής Δήλωσης: Γ' μέρος». *Οικονομικός Ταχυδρόμος*. Φ. 8 (2233), σελ. 57-65.
- Δίξελος, Θ.** (1997): «Σωσίβιο στη Φορολογική Καταγίδα». *Οικονομικός Ταχυδρόμος*. Φ. 19 (2244), σελ. 38-47.
- Δίπλας, Π.** (1997): «Αγορά κατοικίας: σταδιακή στροφή στα στεγαστικά δάνεια». *Η Καθημερινή*, 16 Φεβρουαρίου.
- **"Ενημερωτικό Δελτίο" ΤΕΕ** (1997): «Ο νέος Οικιστικός Νόμος: Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις». 30 Ιουνίου. Αθήνα.
- ΕΣΥΕ:** *Δελτίο Στατιστικής Δημόσιων Οικονομικών*. Αθροιστικές σειρές Α'-Δ' Τριμήνου 1986. Αθήνα.
- ΕΣΥΕ:** *Στατιστική Δημόσιων Οικονομικών, 1988-1989*. Αθήνα.



- ΕΣΥΕ:** *Στατιστική Δημόσιων Οικονομικών*, 1994. Αθήνα.
- ΕΣΥΕ:** *Στατιστική Οικοδομικής Δραστηριότητας*, 1985-1993, Αθήνα.
- Η Καθημερινή** (1997): «Οδηγός Στεγαστικών Δανείων». (Ειδική έκδοση της εφημερίδας Η Καθημερινή, 9 Μαρτίου).
- ΙΟΒΕ** (1997): *Κατοικία και Στεγαστική Πίστη στην Ελλάδα*. (Ειδικά Κλαδικά Θέματα, Ν. 7). Αθήνα: Μονάδα Κλαδικών Μελετών ΙΟΒΕ.
- Καββάλος, Ε.** (1997): «Η σημερινή εικόνα και οι προοπτικές της στεγαστικής πίστης στην Ελλάδα». *Η Καθημερινή*, 16 Φεβρουαρίου.
- ΚΕΠΕ** (1989): *Η Φορολογία Περιουσίας στην Ελλάδα*. (Θέματα Προγραμματισμού, Ν. 13, για το Πρόγραμμα 1983-1987). Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών.
- Κομίνη, Ε.** (1996): «Τί θα πληρώσουν σε γη και χρήμα οι ιδιοκτήτες περιοχών που πολεοδομούνται». *Εξουσία*, 21 Δεκεμβρίου.
- Κοντονίκα, Κ.** (1997): «Πόσο κοστίζει το δάνειο για απόκτηση στέγης». *Η Καθημερινή*, 16 Φεβρουαρίου.
- Κουβέλη, Α. και Οικονόμου Δ.** (1985): *Κρατική Στεγαστική Πολιτική*. (Εκθεση Β', Έρευνα: Κατοικία και Οικοδομικές Επιχειρήσεις στην Ελλάδα). Αθήνα: ΕΚΚΕ-ΥΧΟΠ.
- Μαλούτας, Θ. και Οικονόμου, Δ. (επιμ.)** (1988): *Προβλήματα Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εξάντας.
- Μπαχαροπούλου-Κούλη, Α. -Παπασταματίου-Σαρηγιάννη, Α. -Σιγαλού-Μαυρίδου, Μ. - Σαρηγιάννης, Γ. (Συνεργάτης: Παπαδάκης, Μ.)** (1977): *Κατοικία*. (Έρευνα Πολεοδομικών Προτύπων, αρ. 4). Αθήνα: Σπουδαστήριο Πολεοδομικών Ερευνών Ε.Μ.Π.
- Οικονόμου, Δ.** (1987): *Η Στεγαστική Πολιτική στη Μεταπολεμική Ελλάδα: βασικές ερμηνευτικές υποθέσεις, πιστοδότηση της στέγης και πολιτική ενοικίων*. (Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, Τεύχος 64: 56-129). ΕΚΚΕ.
- Οικονόμου, Δ.** (1992): "Στεγαστική Πολιτική: σημερινή κατάσταση και προοπτικές στις χώρες της Ε.Κ. και την Ελλάδα", στο Γετίμης, Π. (επιμ.) *Το κοινωνικό κράτος σήμερα*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Οικονόμου, Δ.** (1994): *Πολεοδομικός Σχεδιασμός*. (Σημειώσεις μαθήματος Πολεοδομία ΙΙ στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας). Βόλος.
- Οικονόμου, Δ.** (1995): *Πολεοδομικός Προγραμματισμός και Πολιτική*. (Σημειώσεις μαθήματος Πολεοδομία ΙΙΙ στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας). Βόλος.
- Οικονόμου, Δ.** (1996): *Πολεοδομικός Σχεδιασμός και Πράξεις Εφαρμογής*. (Σημειώσεις μαθήματος Πολεοδομία ΙΙ στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας). Βόλος.

- **Οικονόμου, Δ.** (1996): *Πολιτική Γης και Εφαρμογή των Πολεοδομικών Σχεδίων*. Αθήνα.
- Οικονόμου, Δ.** (1996): *Σχεδιασμός Χρήσεων Γης*. (Σημειώσεις μαθήματος Χωροταξία Ι στο Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας). Βόλος.
- Παπαδοπούλου-Συμεωνίδου, Π.** (1983): *Η Αγορά Αστικού Εδάφους στο Παράδειγμα της Θεσσαλονίκης*. Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Παπαϊωάννου, Γ.** (1997): «Όλα για τα στεγαστικά δάνεια». *Το Βήμα*, 23 Φεβρουαρίου.
- Σιωμόπουλος, Ι.** (1996): «Ο φόρος ακίνητης περιουσίας». *Το Βήμα*, 24 Νοεμβρίου.
- Σιωμόπουλος, Ι.** (1997): «Η αλήθεια για τους νέους φόρους». *Το Βήμα*, 28 Δεκεμβρίου.
- Σιωμόπουλος, Ι.** (1997): «Μεγάλη Ακίνητη Περιουσία: πώς θα δηλωθεί, πώς θα φορολογηθεί». *Το Βήμα*, 21 Σεπτεμβρίου..
- Σκουρής, Β.** (1993): *Χωροταξικό και Πολεοδομικό Δίκαιο*. (Ειδικό Διοικητικό Δίκαιο, Τεύχος 4, Έκδοση Β'). Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- **ΤΕΕ** (1993): *Φορολογικές Επιβαρύνσεις και Κόστος Χρηματοδότησης των Οικοδομών και των Κατοικιών στην Ελλάδα: Ρόλος, επιπτώσεις και προοπτικές για τη δεκαετία του 1990*. Αθήνα: ΤΕΕ.
- Το Βήμα** (1997): «Τα Ακίνητα και τα Μυστικά τους». (Ειδική έκδοση της εφημερίδας Το Βήμα, 16 Μαρτίου).
- ΤΠΔ** (1997): *Ο ρόλος του Τ.Π. & Δανείων στην Ελληνική Κοινωνία και στην Εθνική Οικονομία*. Αθήνα: Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.
- Τσώλη, Ζ. και Βουργάνα, Μ.** (1997): «"Φωτιά" στις τιμές ακινήτων». *Έθνος*, 3 Οκτωβρίου.
- **ΥΠΕΧΩΔΕ** (1996): «Η Πολιτική Γης στην Ελλάδα». (Εκθεση Α' Φάσης). Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ.
- Φοροτεχνικός, Λογιστικός και Εργατικός Σύμβουλος Επιχειρήσεων**. (Τεύχος 74). Φεβρουάριος 1997. Αθήνα.
- Φοροτεχνικός, Λογιστικός και Εργατικός Σύμβουλος Επιχειρήσεων**. (Τεύχος 75). Μάρτιος 1997. Αθήνα.
- Χριστοφιλόπουλος, Δ.** (1990): *Αστικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός-Προγραμματισμός: τεχνική διαδικασία ή κοινωνική επιστήμη;.* Αθήνα: Α/φοι Σάκκουλα.
- Χριστοφιλόπουλος, Δ.** (1993): *Εφαρμογή Πολεοδομικών Σχεδίων: διαδικασία Ν.Δ. 17-7-1923: πράξεις ρυμοτομίας - προσκύρωσης - τακτοποίησης και αναλογισμού αποζημίωσης*. (Τόμος Ι). Αθήνα: Α/φοι Σάκκουλα.

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

- Δάνεια Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας για την αποπεράτωση, την επισκευή και την επέκταση υφιστάμενων κατοικιών, κατά έτος, στο διάστημα 1954-1996.
- Δάνεια Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας μέσω ΕΚΤΕ για την αγορά ή την κατασκευή νέων κατοικιών, κατά έτος, στο διάστημα 1972-1991.
- Δάνεια Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας μέσω ΕΣΤΕ στα πλαίσια του Προγράμματος Ε.Σ.Α.Κ., κατά έτος, στο διάστημα 1994-1996.
- Κατοικίες ανεγερθείσες μέσω δανείων αυτοστέγασης από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας κατά κατηγορία δικαιούχων και κατά έτος στο διάστημα 1960-1983.
- Όροι χορήγησης δανείων από το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων.
- Γενικοί όροι επιδότησης ενοικίου από τον ΟΕΚ. Έτος 1997.
- Αίτηση - Δήλωση 1997 για το Πρόγραμμα Επιδότησης Ενοικίου από τον ΟΕΚ.

Πίνακας Ι.: Δάνεια ΟΕΚ για την αποπεράτωση, την επισκευή και την επέκταση υφιστάμενων κατοικιών, κατά έτος, στο διάστημα 1954-1996.

Έτη	Υπογραφέντα συμβόλαια δανείων	Ύψος υπογραφέντων συμβάσεων (εκ. δρχ.)	Εκταμιευθέντα ποσά (εκ. δρχ.)
1954			
1955			
1956	413		22
1957			
1958	708		28
1959	619		50
1960	708		27
1961	691		34
1962	396		58
1963	499		55
1964	2401		88
1965	2966		165
1966	1002		83
1967	1359	6408	52
1968	1534		74
1969	1435		68
1970	5222		203
1971	8140		506
1972	2647		479
1973	176		39
1974	4		5
1975	279		15
1976	588		44
1977	380		36
1978	486		61
1979	2118		403
1980	2461		644
1981	1986		1285
1982	3617	2710	2959
1983	4964	3566	2903
1984	2817	1957	2152
1985	3134	2424	2530
1986	2143	2088	2063
1987	1720	1572	1693
1988	3419	3283	3586
1989	4311	4092	4138
1990	5253	4315	3853
1991	5274	7738	9826
1992	6566	11993	11736
1993	6874	12306	13763
1994	6292	11734	15700
1995	8153	14992	13578
1996	5725	11403	10457
<b>Σύνολο</b>	<b>109480</b>	<b>102581</b>	<b>105439</b>

Πηγή: ΟΕΚ, Διεύθυνση Στεγαστικής Συνδρομής.

Πίνακας II.: Στεγαστικά δάνεια ΟΕΚ μέσω ΕΚΤΕ για την αγορά ή την κατασκευή νέων κατοικιών, κατά έτος, στο διάστημα 1972-1991.

Έτη	Υπογραφέντα συμβόλαια δανείων	Ύψος υπογραφέντων συμβάσεων (εκ. δρχ.)	Εκταμιευθέντα ποσά (εκ. δρχ.)
1972	763		114
1973	2994		818
1974	278		173
1975	2897		1121
1976	3120	24231	1305
1977	4528		1912
1978	5116		2928
1979	9574		4722
1980	2902		3275
1981	6052		6724
1982	8897	14405	13384
1983	4622	8182	8721
1984	7389	16369	13901
1985	4206	9677	10592
1986	1821	3469	3757
1987	3596	8126	8285
1988	5265	15382	14017
1989	6715	28557	26432
1990	2080	8898	11526
1991	12	44	
<b>Συνολικά</b>	<b>82827</b>	<b>137340</b>	<b>133707</b>

Πηγή: ΟΕΚ. Διεύθυνση Στεγαστικής Συνδρομής.

Πίνακας III.: Στεγαστικά δάνεια ΟΕΚ μέσω ΕΣΤΕ στα πλαίσια του Προγράμματος Ε.Σ.Α.Κ., κατά έτος, στο διάστημα 1994-1996.

Έτη	Αριθμός χορηγηθέντων δανείων	Ύψος χορηγήσεων
1994	366	1640550000
1995	997	4626875000
1996	371	2303845000
<b>Σύνολο</b>	<b>1734</b>	<b>8571270000</b>

Πηγή: ΟΕΚ. Διεύθυνση Στεγαστικής Συνδρομής.



Πίνακας IV: Κατοικίες ανεγερθείσες μέσω δανείων αυτοστεγάσης από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας κατά κατηγορία δικαιούχων και κατά έτος στο διάστημα 1960-1983.

Έτος	Θεομητιόπληκτοι	Αστοί Πρόσφυγες	Λαϊκή Κατοικία	Πρόσφυγες ΟΗΕ	Σύνολο
1960	3214	184			3398
1961	3077	249			3326
1962	1310	260	46		1616
1963	1300	199	59	21	1579
1964	3250	112	57	11	3430
1965	3148	125	157	3	3433
1966	5839	263	170	14	6286
1967	4871	322	107	5	5305
1968	7204	259	145	12	7620
1969	5897	169	87	4	6157
1970	5405	95	272	5	5777
1971	4297	186	196	10	4689
1972	4085	224	354	16	4679
1973	4189	418	394	1	5002
1974	412	46	24	1	483
1975	2522	219	229	1	2971
1976	1391	245	389	4	2029
1977	2659	264	668	5	3596
1978	4608	430	1025	4	6067
1979	3464	207	1016		4687
1980	1483	75	523		2081
1981	1588	71	519		2178
1982	6864	58	669		7591
1983	4820	44	1027		5891
<b>Σύνολο</b>	<b>86897</b>	<b>4724</b>	<b>8133</b>	<b>117</b>	<b>99871</b>

Συμπεριλαμβάνονται και τα δάνεια για επισκευές κατοικιών.

Πηγή: ΥΠΕΧΩΔΕ, 1996.

## ΤΑΜΕΙΟ ΠΑΡΑΚΑΤΑΘΗΚΩΝ & ΔΑΝΕΙΩΝ

### ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

Δ/ση Δανείων Στεγαστικών

& Ειδικών Κατηγοριών

Ακαδημίας 40

101 74 ΑΘΗΝΑ

Τηλ.: 36.94.100 - Fax : 36.02.265

## ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΟ ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΦΥΛΛΑΔΙΟ

Συνοδευτικό του εγγράφου της ανακοίνωσης έγκρισης του δανείου σας.

### Α' ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΔΑΝΕΙΟΥ

1. Να μην έχει χορηγηθεί σε σας ή στον/στη σύζυγο σας άλλο στεγαστικό δάνειο από το Τ. Π. & Δανείων ή το Ταχυδρομικό Ταμιευτήριο.
2. Το δάνειο χορηγείται μόνο για την απόκτηση πρώτης κατοικίας, η οποία πρέπει να ανήκει κατά πλήρες δικαίωμα ιδιοκτησίας σε σας ή στον/στη σύζυγό σας ή και στους δύο.
3. Το δάνειο δεν χορηγείται για εξόφληση τιμήματος κατοικίας που αγοράσθηκε από συγγενή πρώτου βαθμού (γονείς - τέκνα).
4. Στην περίπτωση ανέγερσης, αποπεράτωσης, επέκτασης (και επισκευής ή βελτίωσης για τις παραμεθόριες περιοχές) της κατοικίας, πρέπει να έχει εκδοθεί άδεια οικοδομής (όπου απαιτείται από το νόμο).
5. Το δάνειο δεν χορηγείται αν εσείς ή ο/η σύζυγος σας ή και οι δύο μαζί έχετε πλήρες δικαίωμα ιδιοκτησίας ή ισοβίου επικαρπίας ή οίκησης άλλης κατοικίας ή διαμερίσματος σε πόλη με περισσότερους από 5.000 κατοίκους.  
Επίσης δεν χορηγείται το δάνειο για την απόκτηση κατοικίας σε πόλη κάτω των 5.000 κατοίκων, εάν εσείς η ο/η σύζυγος σας ή και οι δύο μαζί έχετε κατοικία στην ίδια πόλη.  
Κατ' εξαίρεση χορηγείται το δάνειο εάν υπάρχει κατοικία (σε οποιαδήποτε πόλη ή χωριό) και αυτή δεν είναι μεγαλύτερη από 35 τ.μ. για τον άγαμο, 70 τ.μ. για το ζευγάρι, προσυμφωνούμενα κατά 15 τ.μ. για κάθε προστατευόμενο παιδί, με ανώτερο τα 100 τ.μ., υπό τον όρο ότι η κατοικία που θα αποκτήσετε με το δάνειο θα είναι μεγαλύτερη, για την κάλυψη των στεγαστικών σας αναγκών.
6. Στην περίπτωση αγοράς κατοικίας, πρέπει από το συμβόλαιο αγοράς να προκύπτει ότι οφείλεται στον πωλητή ποσό τουλάχιστον ίσο με το δάνειο.
7. Η προς αγορά κατοικία να έχει κτισθεί νόμιμα σε οικόπεδο άρτιο και οικοδομήσιμο και να μην είναι προκατασκευασμένη ή λυομένη.
8. Δεν χορηγείται το δάνειο αν εν ενεργεία είχατε την ιδιότητα του υπαλλήλου Ν.Π.Δ.Δ. ή Δημόσιας Επιχ/σης ή Οργανισμού Κοινής Ωφελείας ή Ν.Π.Ι.Δ. που εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και κατά το χρόνο που υπογράφεται το δανειστικό συμβόλαιο έχετε γίνει συνταξιούχος, εκτός αν είστε συνταξιούχος του Δημοσίου ή του ΙΚΑ κατά τις διατάξεις του Ν. 3163/1955.
9. Αν ο ένας από τους δύο συζύγους είναι συνταξιούχος και ο άλλος εν ενεργεία ή και οι δύο σύζυγοι συνταξιούχοι, τότε δικαιούται δάνειο μόνο ο ένας από τους δύο μέχρι του ποσού των δρχ. 10.000.000.
10. Η πραγματική αξία του ακινήτου που θα αγορασθεί και τα τυχόν υφιστάμενα βάρη πρέπει να υπερκαλύπτουν το δάνειο που έχει εγκριθεί. Στην αντίθετη περίπτωση το δάνειο θα περιοριστεί ανάλογα.
11. Με το δάνειο καλύπτεται η δαπάνη απόκτησης κατοικίας επιφανείας μέχρι 120 τ.μ. Η δαπάνη για τα πέραν των 120 τ.μ. βαρύνει εσάς.
12. Κατά τη συνομολόγηση του δανείου, πρέπει τα 6/10 των αποδοχών ή της σύνταξής σας να καλύπτονται το ποσό του δανείου (δυναμικότητα). Στην αντίθετη περίπτωση, το δάνειο θα περιοριστεί ανάλογα.
13. Εάν το δάνειο σας εγκρίθηκε για παραμεθόριο περιοχή, θα πρέπει και κατά την συνομολόγηση αυτού, να κατοικείτε εσείς ή η οικογένειά σας στην περιοχή αυτή.
14. Στην περίπτωση που το δάνειο εγκρίθηκε κατ' εξαίρεση για μια περιοχή, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε άλλη περιοχή (π.χ. από την παραμεθόριο ή τις σεισμόπληκτες περιοχές, στην Αθήνα, Θεσ/νίκη κλπ.).
15. Εάν το δάνειο έχει εγκριθεί σε έγγαμο, ο οποίος κατά την ημερομηνία συνομολόγησής του είναι διαζευγμένος/ή, θα συνομολογηθεί μόνον εάν έχει την επιμέλεια ανηλίκου τέκνου του/της, άλλως θεωρείται άγαμος, οπότε απαιτούνται 5 χρόνια μονίμου υπηρεσίας.
16. Γενικά, οι προϋποθέσεις με βάση τις οποίες εγκρίθηκε το δάνειο, πρέπει να ισχύουν και κατά την ημερομηνία συνομολόγησής του.

## **Β' ΛΟΙΠΟΙ ΟΡΟΙ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΔΑΝΕΙΟΥ**

### **1. ΑΣΦΑΛΕΙΑ**

- α) Εκχώρηση μέχρι τα 6/10 των αποδοχών ή της σύνταξής σας.
- β) Εκχώρηση μέχρι τα 3/4 από το εφάπαξ βοήθημα που δικαιούσθε (πρόσθετη ασφάλεια για την περίπτωση που τα 6/10 των αποδοχών ή της σύνταξής σας δεν καλύπτουν τη μηνιαία δόση του δανείου).
- γ) Εγγραφή Α' ή Β' υποθήκης επί του ακινήτου που αποκτάται με το δάνειο (πρόσθετη ασφάλεια).

#### Σημειώσεις :

- α) Η τυχόν υπάρχουσα υποθήκη θα πρέπει να είναι γραμμένη κατά του δανειζομένου και όχι προκλήτορος.
- β) Για τα δάνεια που χορηγούνται σε δανειολήπτες μεγαλύτερους των 70 ετών και σε δανειολήπτες Ολυμπιονίκες μη δημοσίου υπαλλήλους, εγγράφεται μόνο Α' υποθήκη.
- γ) Μετά την ολική εξόφληση του δανείου, το Τ. Π. & Δανείων συναινεί στην εξάλειψη της υποθήκης που έχει εγγράψει επί του ακινήτου και απαλλάσσει τον δανειολήπτη από κάθε υποχρέωσή του.

### **2. ΕΞΟΔΑ**

- α) Έξοδα για τον έλεγχο των τίτλων που ανέρχονται σε 0,50% επί του ποσού του δανείου με κατώτερο το ποσό των 20.000 δρχ. (κατά δανειολήπτη ή ζευγάρι δανειοληπτών).
- β) Έξοδα δαπάνης συμβάσεως που ανέρχονται σε :
  - 2,5% περίπου επί του ποσού του δανείου για ιδιωτική σύμβαση και
  - 7,5% περίπου επί του ποσού του δανείου για συμβολαιογραφική σύμβαση.
- γ) Για αμοιβή του μηχανικού που θα συντάξει την έκθεση εκτίμησης του ακινήτου και τις πιστοποιήσεις των εργασιών που εκτελέστηκαν. (Το ύψος της αμοιβής αναφέρεται στην ανακοίνωση της έγκρισης του δανείου).
- δ) Έξοδα υποθηκοφυλακείου (3‰ περίπου) επί του ποσού της υποθήκης που θα εγγραφεί. Τούτο μόνο στις περιπτώσεις αμίσθων υποθηκοφυλακείων.

### **3. ΚΑΤΑΒΟΛΗ ΠΡΟΪΟΝΤΟΣ**

Το προϊόν του δανείου καταβάλλεται :

- α) Στον πωλητή, όταν το δάνειο χορηγήθηκε για την αγορά κατοικίας.
- β) Στον δανειολήπτη, όταν το δάνειο χορηγήθηκε για την ανέγερση, αποπεράτωση, επέκταση ή επισκευή κατοικίας με την προσκόμιση πιστοποιήσεων για τις εργασίες που έχουν γίνει (ύψους τουλάχιστον όσο το δάνειο) ή το 30% ως προκαταβολή και το υπόλοιπο 70% με πιστοποιήσεις.
- γ) Στον πωλητή του οικοπέδου, μόνο το 1/4 του δανείου και τα υπόλοιπα 3/4 στον δανειολήπτη όπως ανωτέρω.

#### Σημείωση :

Κατά την απόδοση του προϊόντος του δανείου, παρακρατούνται οι απλοί ενδιάμεσοι τόκοι, για το χρονικό διάστημα, από την ημέρα της πληρωμής μέχρι την έναρξη της εξυπηρέτησης του δανείου.

### **4. ΕΝΑΡΞΗ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗΣ**

Με την έναρξη του εξαμήνου, που ακολουθεί της ημερομηνίας υπογραφής της δανειακής σύμβασης (1η Ιανουαρίου ή 1η Ιουλίου).

### **5. ΚΑΝΟΝΙΚΗ ΕΞΟΦΛΗΣΗ**

Με παρακράτηση της μηνιαίας δόσης του δανείου από το μισθό ή τη σύνταξή σας.

### **6. ΠΡΟΩΡΗ ΕΞΟΦΛΗΣΗ**

- α) Μπορεί να γίνει από εσάς οποτεδήποτε, μερική ή ολική εξόφληση του δανείου.
- β) Εάν είσθε εν ενεργεία υπάλληλος και κατά το χρόνο της συνταξιοδότησης τα 6/10 της σύνταξής σας δεν καλύπτουν τη δόση του δανείου, ή που δεν υπάρχει δικαιούχος της σύνταξης, υποχρεωτικά παρακρατείται, κατά περίπτωση, μέρος ή το σύνολο του εφάπαξ βοηθήματος, για τη μερική ή ολική εξόφληση του δανείου.

#### Σημείωση :

Σε περίπτωση μερικής ή ολικής εξόφλησης, θα καταβάλετε :

- α) Μέρος ή το υπόλοιπο κεφάλαιο που υφίσταται στο τέλος του προηγούμενου εξαμήνου (30/6 ή 31/12) και
- β) Τόκους εξόφλησης που υπολογίζονται με το συμβατικό επιτόκιο στο εξοφλούμενο κεφάλαιο και για το χρονικό διάστημα που αρχίζει από την επομένη της ανωτέρω ημερομηνίας (1/7 ή 1/1) μέχρι και την ημέρα της προεξόφλησης.

### **7. ΑΝΑΔΟΧΗ ΧΡΕΟΥΣ**

Επιτρέπεται υπό προϋποθέσεις.

## Γ' ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΙΚΑ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΠΡΟΣΚΟΜΙΣΕΤΕ

### 1. ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΓΚΡΙΣΗΣ

α) Πρόσφατη **βεβαίωση** των αποδοχών σας, ή αν είστε συνταξιούχος, απόκομμα της σύνταξης σας.

β) **Έκθεση εκτίμησης** του ακινήτου (οικοπέδου, οικίας, ή διαμερίσματος).

Την έκθεση αυτή θα συντάξει σε τρία αντίτυπα μηχανικός υπάλληλος της Δ/σης Τεχνικών Υπηρεσιών του Νομού ή της Πολεοδομίας και θα τα θεωρήσει ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης. Τα δύο αντίγραφα θα υποβληθούν από εσάς στο Ταμείο και το τρίτο θα το κρατήσει ο μηχανικός για την περίπτωση που θα συντάξει αργότερα πιστοποίηση των εργασιών που έγιναν.

Αν το ακίνητο βρίσκεται στην περιοχή Αττικής, τον μηχανικό ορίζει η Κεντρική Υπηρεσία του Ταμείου, ενώ εάν βρίσκεται στους Νομούς Θεσ/νίκης, Αχαΐας ή Καβάλας, οι μηχανικοί ορίζονται από τα αντίστοιχα Υποκ/τα του Ταμείου, Θεσ/νίκης, Πατρών και Καβάλας.

Η έκθεση εκτίμησης συντάσσεται μετά την αγορά του ακινήτου για το οποίο χορηγείται το δάνειο και η αξία του πρέπει κατά την εκτίμηση του μηχανικού να υπερκαλύπτει το δάνειο, πλέον των τυχόν υφισταμένων βαρών.

Σε περιπτώσεις ανέγερσης, αποπεράτωσης, επέκτασης, επισκευής ή βελτίωσης κατοικίας, η δανειοδότηση καλύπτει μόνο τις εργασίες που θα γίνουν και όχι αυτές που έχουν ήδη γίνει.

γ) Φωτοαντίγραφο του **γραμματίου είσπραξης** που θα εκδοθεί, κατά περίπτωση, από την Κεντρική Υπηρεσία του Τ. Π. & Δανείων ή τα Υποκ/τά του Θεσσαλονίκης, Πατρών και Καβάλας, για την αμοιβή του μηχανικού ή του **Δελτίου Παροχής Υπηρεσιών** για την αμοιβή των μηχανικών της υπόλοιπης χώρας.

δ) Αντίγραφο της φορολογικής σας δήλωσης και του εντύπου Ε9 του τελευταίου φορολογικού έτους, θεωρημένα από την αρμόδια ΔΟΥ.

ε) **Τίτλοι ιδιοκτησίας**

1. Αν με το δάνειο αγορασθεί διαμέρισμα σε πολυκατοικία, θα προσκομισθεί το οριστικό συμβόλαιο αγοράς με τα πιστοποιητικά του αρμόδιου Υποθηκοφυλακείου, δηλαδή μεταγραφής, βαρών, ιδιοκτησίας και μη διεκδίκησης, μαζί με την αναγραφόμενη στο εδάφιο 2 της παρούσης παραγράφου πράξης με το πιστοποιητικό μεταγραφής της.

Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις, οι τίτλοι ιδιοκτησίας του ακινήτου πρέπει να καλύπτουν διάστημα 10 ετών, μαζί με τα πιστοποιητικά του αρμόδιου Υποθ/κειου (μεταγραφής, βαρών, ιδιοκτησίας και μη διεκδίκησης). Ο τελευταίος τίτλος πρέπει να είναι επίσημος, ενώ όλα τα άλλα συμβόλαια πρέπει να είναι επίσημα ή επικυρωμένα από δικηγόρους.

Στην περίπτωση που δεν υπάρχει σταθερός τίτλος (συμβόλαιο ή πράξη ή δικαστική απόφαση) μεταγεγραμμένος, ο έλεγχος θα επεκταθεί και πιο πέρα από την δεκαετία.

2. Ανεπίσημο αντίγραφο της πράξης σύστασης οριζόντιας ιδιοκτησίας, με το πιστοποιητικό μεταγραφής της.

3. Φωτοαντίγραφο της άδειας οικοδομής. (Σε περίπτωση που η άδεια οικοδομής δεν έχει εκδοθεί ακόμη, γίνεται δεκτή η κατάθεση των δικαιολογητικών, με την προϋπόθεση ότι αυτή θα υπάρχει μέχρι την συνολόγηση του δανείου).

4. Εφόσον μεταξύ των τίτλων υπάρχει κληρονομία, για τη νομιμοποίηση των κληρονόμων απαιτούνται ειδικότερα :

I. **Αν υπάρχει διαθήκη :**

- Πρακτικό δημοσίευσης της διαθήκης του αποβιώσαντος (σάσης).
- Πιστοποιητικό εγγυτέρων συγγενών αυτού (αυτής).
- Πιστοποιητικό μη δημοσίευσης άλλης διαθήκης αυτού (αυτής).
- Πιστοποιητικό μη προσβολής του κληρονομικού δικαιώματος των κληρονόμων αυτού (αυτής).

II. **Αν δεν υπάρχει διαθήκη :**

- Πιστοποιητικό εγγυτέρων συγγενών αυτού (αυτής).
- Πιστοποιητικό μη δημοσίευσης διαθήκης αυτού (αυτής).
- Πιστοποιητικό μη προσβολής του κληρονομικού δικαιώματος των κληρονόμων αυτού (αυτής).

Σημειώσεις :

- Αν έχει εκδοθεί **κληρονομητήριο**, τότε αντί των παραπάνω δικαιολογητικών (I ή II), να προσκομισθεί τούτο μαζί με πιστοποιητικό εκ του οικείου Πρωτοδικείου περί μη ανακλήσεως ή ακυρώσεώς του.

- Εφόσον κάποιος τίτλος είναι **προικοσύμφωνο**, θα προσκομισθούν πιστοποιητικά ιδιοκτησίας, βαρών και μη διεκδίκησης και από τη μερίδα του συζύγου.

- Εάν ο τελευταίος τίτλος είναι **παραχωρητήριο**, θα συνδεδεύεται με πιστοποιητικό της εκδούσης αρχής περί μη ανάκλησης ή ακύρωσής του.

- Τέλος αν το ακίνητο βρίσκεται σε πόλη ή χωριό με λιγότερους από 5.000 κατοίκους και δεν υπάρχουν τίτλοι κυριότητας, πρέπει να στείλετε σημείωμα, στο οποίο θα φαίνεται αναλυτι-



κά ο τρόπος κτήσης του, για να δοθούν οδηγίες σχετικά με τη δυνατότητα και τον τρόπο που θα αναπληρωθούν οι τίτλοι, όπως ορίζει το Ν.Δ. 3915/58.

- Όλα τα παραπάνω δικαιολογητικά πρέπει να είναι κυρωμένα νόμιμα και θα σταλούν στην Κεντρική Υπηρεσία του Ταμείου Παρ/κών και Δανείων. Αν δε, πρόκειται για ακίνητο Νομού Θεσ/νίκης ή Αχαΐας, τα δικαιολογητικά θα κατατεθούν στα Υποκ/τα Θεσ/νίκης και Πατρών αντίστοιχα, για έλεγχο από τον εκεί δικηγόρο του Ταμείου.

## **2. ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΓΡΑΦΗ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

α) Αποδεικτικό φορολογικής ενημερότητάς σας.

β) Παραστατικό από την αρμόδια ΔΟΥ, του άρθρου 81 του Ν. 2238/94.

γ) Πρόσφατη βεβαίωση της Υπηρεσίας σας από την οποία να αποδεικνύεται η δημοσιούπαλληλική σας ιδιότητα, ή απόκομμα της σύνταξής σας.

δ) Υπεύθυνη δήλωσή σας, ότι δεν έχετε τύχει άλλης απαλλαγής από το χαρτόσημο και ότι δεν έχετε, ούτε εσείς, ούτε ο/η σύζυγος σας, άλλο ακίνητο σε πόλη πάνω από 5.000 κατοίκους.

ε) Σε περίπτωση αποπεράτωσης κατοικίας, απαιτείται έκθεση αυτοψίας από την οικεία ΔΟΥ.

στ) Σε περίπτωση ύπαρξης άλλου διαμερίσματος, απαιτείται φωτοτυπία του τίτλου κυριότητας.

ζ) Σε περίπτωση ύπαρξης άλλης οικίας, για την οποία δεν προκύπτει σαφώς από τον τίτλο η επιφάνειά της, απαιτείται βεβαίωση της οικείας ΔΟΥ για τη μη πλήρωση των στεγαστικών σας αναγκών.

### Σημείωση :

Τα με στοιχεία δ', ε', στ' και ζ' δικαιολογητικά απαιτούνται για την απαλλαγή σας από τα τέλη χαρτοσήμου μέχρι του ποσού των 1.000.000 δρχ.

## **3. ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΓΡΑΦΗ ΣΥΜΒΟΛΑΙΟΓΡΑΦΙΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

Όλα τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για την υπογραφή της συμβολαιογραφικής σύμβασης θα τα προσκομίσετε σε συμβολαιογράφο της επιλογής σας.

### Σημείωση :

Συμβολαιογραφικό έγγραφο υπογράφεται, όταν στην σύμβαση συμβάλλεται και άλλο πρόσωπο εκτός του δανειολήπτη.

## **4. ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΔΟΣΗ ΤΟΥ ΔΑΝΕΙΟΥ**

Απαιτούνται τα εξής :

α) Δύο επίσημα αντίγραφα του δανειστικού συμβολαίου, όταν αυτό έχει συνταχθεί από συμβολαιογράφο.

β) Πιστοποιητικά του αρμόδιου Υποθηκοφυλακείου που θα εκδοθούν για το ακίνητο που περιγράφεται στο δανειστικό συμβόλαιο, ήτοι : εγγραφής υποθήκης, βαρών, ιδιοκτησίας και μη διεκδίκησης (τα τρία τελευταία να έχουν ημερομηνία μεταγενέστερη του πρώτου).

γ) Αποδεικτικό φορολογικής ενημερότητας στο όνομα του πωλητή, όταν η δανειοδότηση αφορά αγορά κατοικίας και στο όνομά σας, όταν η δανειοδότηση αφορά ανέγερση, αποπεράτωση κλπ. κατοικίας.

δ) Πιστοποιητικό περί μη κήρυξης σε κατάσταση πτώχευσης, εάν ο δικαιούχος του προϊόντος του δανείου (πωλητής ακινήτου) είναι έμπορος.

ε) Εάν δικαιούχος του δανείου είναι εταιρεία, δικαιολογητικά νομιμοποίησης της εταιρείας.

στ) Συμβολαιογραφική πράξη εξόφλησης του αγοραπωλητηρίου συμβολαίου, κατά το ποσό που εισπράττει, κάθε φορά, ο πωλητής της κατοικίας.

ζ) Πιστοποιήσεις των εργασιών που εκτελέστηκαν για την ανέγερση, αποπεράτωση κλπ. της κατοικίας.

### Σημείωση :

Τα με στοιχεία β', γ', δ', ε', στ' και ζ' δικαιολογητικά ισχύουν και για τους δύο τύπους των συμβάσεων (ιδιωτικών και συμβολαιογραφικών).

## **Δ' ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΑΠΟ ΤΗ ΜΗ ΚΑΝΟΝΙΚΗ ΕΞΥΠΗΡΕΤΗΣΗ ΤΟΥ ΔΑΝΕΙΟΥ**

1. Επιβάρυνσή σας με τόκους υπερημερίας, οι οποίοι υπολογίζονται με το επιτόκιο υπερημερίας που ισχύει κάθε φορά και

2. Στην περίπτωση καθυστέρησης δύο εξαμηνιαίων τοκοχρεωλυτικών δόσεων, το δάνειο κηρύσσεται ληξιπρόθεσμο και απαιτητό.



**ΓΕΝΙΚΟΙ ΟΡΟΙ ΕΠΙΔΟΤΗΣΗΣ ΕΝΟΙΚΙΟΥ 1997**

**Α) ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΙ Ο.Ε.Κ.**

Δικαιούχοι Ο.Ε.Κ. είναι οι εργατοϋπάλληλοι και οι συνταξιούχοι που είναι ασφαλισμένοι σε Οργανισμό κύριας ασφάλισης μισθωτών από τον οποίο παρακρατούνται εισφορές υπέρ Ο.Ε.Κ. και οι οποίοι συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις της παραγράφου Γ.

**Β) ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ**

Αίτηση για συμμετοχή στο πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου μπορεί να υποβάλλει ο δικαιούχος Ο.Ε.Κ. που κατοικεί και εργάζεται ή συνταξιοδοτείται στην Ελλάδα έχει τις προϋποθέσεις της παραγράφου Ε και μπορεί να υπαχθεί σε μία από τις επόμενες κατηγορίες:

**1<sup>η</sup> κατηγορία**

*συνταξιούχοι με ποσοστό αναπηρίας 67% και άνω , ζευγάρια με ένα τουλάχιστον από τους συζύγους συνταξιούχο γήρατος , μεμονωμένα άτομα ηλικίας τουλάχιστον 60 ετών , ζευγάρια στα οποία ο ένας από τους συζύγους έχει ηλικία τουλάχιστον 60 ετών , νέα ζευγάρια που τέλεσαν το γάμο τους μέσα στα δύο ημερολογιακά έτη πριν την 15/5/97 στα οποία κανείς από τους συζύγους δεν έχει υπερβεί το 35ο έτος της ηλικίας.*

**2<sup>η</sup> κατηγορία**

*όλοι οι μη υπαγόμενοι στη προηγούμενη κατηγορία*

Σε περίπτωση συζύγων που και οι δύο έχουν δικαίωμα υποβολής, αίτηση θα υποβάλει μόνο ο ένας μετά από δική τους απόφαση . Αν διαφωνούν οι σύζυγοι , τότε δικαίωμα υποβολής αίτησης έχει εκείνος από τους δύο που συγκεντρώνει τις περισσότερες ημέρες εργασίας σε ασφάλιση.

**Γ) ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ**

Ο δικαιούχος Ο.Ε.Κ. πρέπει :

- Να μην έχει ο ίδιος ή τα προστατευόμενα μέλη του περιουσιακά στοιχεία ,οπουδήποτε στην Ελλάδα, ικανά να του εξασφαλίσουν οικογενειακή στέγαση και να μην έχει πάρει ο ίδιος ή τα προστατευόμενα μέλη του δάνειο ή κατοικία από τον Ο.Ε.Κ. ή στεγαστικό δάνειο από Υπ. Κοιν. Ασφαλ. Ν.Δ. 1138/72:
- Μέχρι την 14.5.97 να έχει τουλάχιστον τις παρακάτω ημέρες εργασίας (τα όρια ισχύουν και για συνταξιούχους εκτός αν διαφορετικά αναφέρεται ):

*·3000 το μεμονωμένο άτομο , 2600 ο έγγαμος , 2000 όποιος προστατεύει 1 παιδί , 1800 όποιος προστατεύει 2 παιδιά , 1600 όποιος προστατεύει 3 παιδιά , 1300 όποιος προστατεύει 4 παιδιά ή είναι τυφλός , 1000 όποιος προστατεύει 5 έως 9 παιδιά , 900 όποιος προστατεύει 10 και άνω παιδιά και η χωρίς γάμο μητέρα , 1600 όποιος έκανε γάμο μετά την 14/5/95 και κανείς από το ζευγάρι δεν είναι μεγαλύτερος των 35 ετών , 500 όποιος είναι κινητικά ανάπηρος ή παραπληγικός (750 όμως αν είναι κάτοικος της Τ.Δ.Π. Αθηνών ή του Π.Σ. Θεσσαλονίκης) , ανεξάρτητα αριθμού ημερών εργασίας όποιος είναι συνταξιούχος λόγω αναπηρίας 67% και άνω ή λόγω θανατηφόρου εργατικού ατυχήματος αρκεί να έχει κρατηθεί εισφορά υπέρ Ο.Ε.Κ.,*

*ο εποχιακά εργαζόμενος και ο οικοδόμος αρκεί να έχει 1500 ημέρες εργασίας αν είναι έγγαμος ή αν προστατεύει μέχρι 2 παιδιά , 1300 με 3 προστατευόμενα παιδιά , 1100 με 4 προστατευόμενα παιδιά , 900 ημέρες εργασίας με 5 τουλάχιστον προστατευόμενα παιδιά ,*

*ο κάτοικος των Νομών Ξάνθης, Ροδόπης, Έβρου και των νησιών Ρόδου, Κω, Νισύρου, Σύμης, Καρπάθου, Ικαρίας, Πάτμου, Λέρου, Καλύμνου, Σάμου, Καστελόριζου, Χίου, Μυτιλήνης, Λήμνου, Σαμοθράκης, Τήλου, Κάσου, Χάλκης και των περίξ ευρισκομένων νησιών που υπάγονται διοικητικά στα προηγούμενα αρκεί να έχει 1200 ημέρες εργασίας αν είναι έγγαμος ή αν προστατεύει μέχρι 2 παιδιά, 800 με 3 και άνω προστατευόμενα παιδιά, 1000 ημέρες εργασίας όποιος έκανε γάμο μετά την 14/5/95 και κανείς από το ζευγάρι δεν είναι μεγαλύτερος των 35 ετών.*

- Οι ημέρες εργασίας πρέπει να έχουν πραγματοποιηθεί μέσα στα όρια της Ελληνικής επικράτειας. Από το σύνολο των ημερών εργασίας πρέπει να έχουν πραγματοποιηθεί τουλάχιστον 75 σε κάθε ένα από τα έτη 1994, 1995, 1996 και να συνεχίζεται η παροχή εξαρτημένης εργασίας κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης (εξαρούνται οι παραπληγικοί και οι κινητικά ανάπηροι). Κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις ,υπάρχει δυνατότητα εξαγοράς ημερών εργασίας σε ένα από τα ως άνω τρία έτη. Επαναπατρισμένοι πολιτικοί πρόσφυγες μπορούν επίσης να

**ΑΙΤΗΣΗ - ΔΗΛΩΣΗ**  
**ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟ ΕΡΓΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ**

Σας παρακαλώ να μου εγκρίνετε τη χορήγηση επιδότησης ενοικίου σύμφωνα με το πρόγραμμα σας. Με τη παρούσα σας δηλώνω υπεύθυνα και με γνώση των συνεπειών του Νόμου για ψευδή δήλωση, ότι τα παρακάτω στοιχεία μου είναι αληθινά όπως θα διαπιστώσετε από τα δικαιολογητικά που επισυνάπτω.

**ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΣ (κτεσάλια)**

ΕΠΩΝΥΜΟ(Ο) .....

ΟΝΟΜΑ .....

ΟΝ. ΠΑΤΕΡΑ ..... ΟΝ. ΜΗΤΕΡΑΣ .....

ΕΤΟΣ ΓΕΝ..... ΑΡ.ΑΣΤ.ΤΑΥΤΟΤ.....

Α.Φ.Μ..... ΕΠΑΓΓΕΛΜΑ .....

ΚΑΤΟΙΚΙΑ : (οδός-αριθμός) .....

(πόλη-γφαρά)..... (ταχ.κωδ)..... τήλεο.....

**ΣΥΖΥΓΟΣ (κτεσάλια)**

ΟΝΟΜΑ ..... ΠΑΤΡΩΝΥΜΟ(Ο) ..... ΑΡ.ΑΣΤ.ΤΑΥΤΟΤ..... ΕΤ.ΓΕΝ.....

ΕΓΓΑΜΟΣ/Η  1 ΔΙΑΖΕΥΓΜΕΝΟΣ/Η  2 ΣΕ ΔΙΑΣΤΑΣΗ  3 ΑΓΑΜΟΣ/Η  4 ΣΕ ΧΗΡΕΙΑ  5 \*

**ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΑ ΠΑΙΔΙΑ**

Α.Α	Όνομα	Ημερομ. Γέννησ.	Α.Α	Όνομα	Ημερομ. Γέννησ.	Α.Α	Όνομα	Ημερομ. Γέννησ.
1			3			5		
2			4			6		

\*

**ΕΡΓΑΖΟΜΕΝΟΣ/Η**

Είμαι ασφαλισμένος/ή στο ..... από το έτος..... με αριθμό μητρώου.....

**ΣΥΝΤΑΞΙΟΥΧΟΣ**

α) Είμαι συνταξιούχος του ..... από το έτος.....

β) Είμαι οριστικά συνταξιούχος λόγω εργατικού ατυχήματος  1 ή ολικής αναπηρίας  2 ή αναπηρίας 67% και άνω  3

ή γήρατος  4 ή θανάτου συζύγου  5 \*

**ΕΙΔΙΚΕΣ ΑΣΦΑΛ. ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ**

Ανάπηρος ή Παραπληγικός  1, Ανάπηρ. ή Παραπλ. Αθηνών/Θεσσαλον.  2, Εποχιακός  3, Παραμεθόριος  4,

Σεισμοπλ./Πλημμυροπ.  5, Νέο ζευγάρι  6, Νέο ζευγ. Παραμεθόρ.  7, Τυφλός  8, Άγαμη μητέρα  9 \*

**Ο Αιτών (υπογραφή)**

**ΣΥΜΠΛΗΡΩΝΟΝΤΑΙ ΑΠΟ ΤΟΝ ΟΕΚ**

Συνολικά Ημερών Εργασίας	Ημέρες Εργασίας 1994	Ημέρες Εργασίας 1995	Ημέρες Εργασίας 1996	Ημέρες Εργασίας 1997

Συνολικό Εισόδημα 1996

Μηνιαίο Ενοίκιο 1996



**ΕΛΕΓΧΟΣ ΚΑΙ ΑΠΟΦΑΣΗ**

**Ο ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

(ημερομ. / υπογραφή / σφραγίδα)