

**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ  
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

---

**PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES**



**ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ  
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ  
«ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ  
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ»  
ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ  
ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

**Νοτιοευρωπαϊκό Καθεστώς Ενημερίας και πολιτικές στέγασης: Οι περιπτώσεις  
της Πορτογαλίας και της Ελλάδας**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Ματσίγκας Παναγιώτης**

**Αθήνα, 2023**

Τριμελής Επιτροπή

Κουραχάνης Νικόλαος, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (επιβλέπων)

Παπαθεοδώρου Χρίστος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Κωτσονόπουλος Λουδοβίκος, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © Ματσίγκας Παναγιώτης, 2023

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ' ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα.

## Πίνακας περιεχομένων

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Περίληψη.....                                                                      | 5  |
| A' Μέρος                                                                           |    |
| Κεφάλαιο 1 <sup>ο</sup> .....                                                      | 6  |
| Εισαγωγή .....                                                                     | 6  |
| Ορισμός του Κράτους Ευημερίας .....                                                | 6  |
| Βασικές ιστορικές τάσεις εξέλιξης των Καθεστώτων Ευημερίας .....                   | 7  |
| Κεϋνσιανό Κοινωνικό Κράτος .....                                                   | 8  |
| Νεοφιλελεύθερο Κοινωνικό Κράτος .....                                              | 9  |
| Οι δύο ιστορικές μορφές ως πρότυπα κατεύθυνσης και οι διακριτές πορείες ανάπτυξης  | 11 |
| Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας .....                               | 12 |
| Νοτιοευρωπαϊκό Καθεστώς Ευημερίας .....                                            | 14 |
| Κεφάλαιο 2 <sup>ο</sup> .....                                                      | 17 |
| Ιστορική εξέλιξη του μοντέλου του «οικογενειοκεντρικού προνοιακού καπιταλισμού» .. | 17 |
| Χαρακτηριστικά Νοτιοευρωπαϊκού Καθεστώτος Ευημερίας.....                           | 19 |
| Η Πορτογαλία και η Ελλάδα ως χώρες- εκπρόσωποι του Νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου....    | 20 |
| Κεφάλαιο 3 <sup>ο</sup> .....                                                      | 23 |
| Ιδιοκατοίκηση και αυθαίρετη δόμηση στην Πορτογαλία .....                           | 23 |
| Η στρατηγική «ENIPSA» ως απάντηση στο πρόβλημα της αστεγίας.....                   | 24 |
| Η «ENIPSSA» ως νέα βελτιωμένη εκδοχή του προγράμματος .....                        | 27 |
| Πρόοδος στους τομείς δράσης της Στρατηγικής .....                                  | 28 |
| Οικονομικά Προσιτή Κατοικία .....                                                  | 29 |
| Κεφάλαιο 4 <sup>ο</sup> .....                                                      | 30 |
| Χαρακτηριστικά του ελληνικού υποδείγματος .....                                    | 30 |
| Στρατηγική για την αστεγία.....                                                    | 31 |
| Πρόγραμμα Στέγαση και Επανάταξη .....                                              | 33 |
| Πρόγραμμα Στέγαση και Εργασία.....                                                 | 35 |
| Άλλα μέτρα που συμπεριελάμβαναν και τους άστεγους .....                            | 36 |
| Καταγραφή των αστέγων και ευρήματα.....                                            | 38 |
| Οικονομικά Προσιτή Κατοικία .....                                                  | 40 |
| Προστασία της πρώτης κατοικίας.....                                                | 42 |
| Επίδομα ενοικίου .....                                                             | 43 |
| Πλαίσιο στο οποίο εφαρμόζονται οι πολιτικές .....                                  | 44 |
| B' Μέρος                                                                           |    |

|                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Καταγραφή ευρημάτων της έρευνας πεδίου .....                                                              | 46 |
| Κεφάλαιο 5° .....                                                                                         | 46 |
| Μεθοδολογία της έρευνας πεδίου .....                                                                      | 46 |
| Κεφάλαιο 6° .....                                                                                         | 48 |
| Άξονας Πρώτος: Πλαίσιο Παρεμβάσεων Πριν την Κρίση Χρέους.....                                             | 48 |
| Άξονας Δεύτερος: Επιπτώσεις της Κρίσης στην Ευαλωτότητα του Πληθυσμού και στο<br>Πλαίσιο Παρεμβάσεων..... | 50 |
| Άξονας τρίτος: Νέες Πολιτικές Παρέμβασης και Προοπτικές .....                                             | 52 |
| Συμπέρασμα .....                                                                                          | 56 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ-ΠΗΓΕΣ.....                                                                                   | 60 |

## Περίληψη

Στην παρούσα εργασία θα αναλυθούν οι πολιτικές στέγασης της Πορτογαλίας και της Ελλάδας. Θα γίνει προσπάθεια να μελετηθεί ο βαθμός στον οποίο εντάσσονται στο μοντέλο του Νοτιοευρωπαϊκού Καθεστώτος Ευημερίας καθώς και το εάν και κατά πόσο οι νεώτερες μεταρρυθμίσεις που προωθούνται στα δύο αυτά κράτη επαρκούν για να βελτιώσουν το θεσμικό τους πλαίσιο, αρχικά, και στη συνέχεια το εάν μπορούν να οδηγήσουν στο πέρασμα σε ένα μοντέλο πιο ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό για τους χρήστες, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τη στέγαση.

Αρχικά, θα παρουσιαστεί συνοπτικά η θεωρητική συγκρότηση του Κοινωνικού Κράτους, αρχίζοντας από μία εννοιολογική αποσαφήνιση του όρου και παρουσιάζοντας κατόπιν την πορεία που αυτό έχει ακολουθήσει στο πέρασμα των ετών. Ακολούθως, θα παρατεθούν τα στοιχεία που οδηγούν στην ένταξη τόσο της Ελλάδας όσο και της Πορτογαλίας στο Νοτιοευρωπαϊκό Μοντέλο και, τέλος, θα μελετηθούν οι πολιτικές στέγασης των κρατών αυτών.

Για την όσο το δυνατόν πιο ολοκληρωμένη μελέτη και παράθεση των επιχειρημάτων που παρουσιάζονται στο κείμενο, επελέγη ένας συνδυασμός μεθόδων: βιβλιογραφική μελέτη, λήψη ημιδομημένων ποιοτικών συνεντεύξεων και συλλογή ποσοτικών δεδομένων από επίσημες πηγές.

## Α' Μέρος

### Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup>

#### Εισαγωγή

Τα Καθεστώτα Ευημερίας των χωρών του Νότου αποτελούν μία ξεχωριστή περίπτωση με διακριτά επιμέρους χαρακτηριστικά. Εκκινώντας από την εννοιολογική αποσαφήνιση του όρου του Κοινωνικού Κράτους και την παρουσίαση των επιμέρους Καθεστώτων Ευημερίας, θα καταδειχτούν οι λόγοι που οι χώρες του Νότου αποτελούν μία ξεχωριστή περίπτωση και θα αναλυθούν οι βασικές τους πτυχές.

Ακολούθως, θα υπάρξει μία κατά το δυνατόν λεπτομερής παρουσίαση των στεγαστικών πολιτικών δύο χωρών εκπροσώπων του μοντέλου αυτού, της Πορτογαλίας και της Ελλάδας. Μέσω της ανάλυσης αυτής, θα επιχειρηθεί η απόδειξη της ένταξης των χωρών αυτών στο Καθεστώς αυτό, καθώς και η παρατήρηση του εάν και σε ποιο βαθμό θα μπορέσουν να υπερβούν τις στρεβλώσεις και τις αγκυλώσεις που συνεπάγεται η κατάταξη σε αυτό.

#### Ορισμός του Κράτους Ευημερίας

Με τον όρο «Κράτος Ευημερίας» ή «Κοινωνικό Κράτος» αναφερόμαστε στο σύνολο των οργανωμένων κοινωνικών δράσεων που εφαρμόζονται από τις σύγχρονες αστικές καπιταλιστικές δημοκρατίες και έχουν ως στόχο την κοινωνική προστασία των πολιτών. Μπορεί να οριστεί ως το σύνολο των θεσμών και των παρεμβάσεων του κράτους που στοχεύουν στο να αναδιανείμουν τον παραγόμενο πλούτο (Γράβαρης, 2018). Τα Κράτη Ευημερίας δηλαδή, είναι, με απλά λόγια, θεσμικές μορφές κοινωνικής προστασίας (Spicker, 2002).

Σαφώς, οργανωμένες κοινωνικές δράσεις βοήθειας και αλληλεγγύης υφίσταντο και σε κράτη που υπήρχαν στην προκαπιταλιστική περίοδο. Είχαν όμως αποσπασματικό χαρακτήρα και αναπτύσσονταν είτε στα πλαίσια της τοπικής κοινότητας, είτε μέσα από μορφές οργάνωσης με βάση την παραγωγική δραστηριότητα, όπως οι συντεχνίες (Στασινοπούλου, 2006). Ιδιαίτερα τις τελευταίες δεκαετίες του δεκάτου ενάτου αιώνα υπήρξε μεγάλη ενίσχυσή τους. Σημαντικό ρόλο έπαιξε η επίδραση του Χριστιανισμού στη διαμόρφωση μίας βάσης αξιών αλληλεγγύης, φιλευσπλαχνίας και αλληλοβοήθειας. Αυτές οι δράσεις έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη των θεσμοθετημένων πολιτικών, αφού τα Καθεστώτα Ευημερίας στις ανεπτυγμένες χώρες

βασίστηκαν, στις περισσότερες περιπτώσεις, σε ήδη υπάρχοντα μοντέλα που δημιουργήθηκαν μέσα από τη συλλογική δράση των κοινωνιών (Spicker, 2002).

Η θεσμοθέτηση της κρατικής ευθύνης ωστόσο, συνεπάγεται όχι μόνο διόγκωση του μηχανισμού του κράτους και της γραφειοκρατίας, αλλά και διείσδυση στον κοινωνικό ιστό, με την εξάπλωση της ρύθμισης του κράτους στο σύνολο της κοινότητας (Στασινοπούλου, 2006). Η πολιτεία είναι κομμάτι της κοινωνίας. Λειτουργεί εντός ενός συγκεκριμένου κοινωνικού πλαισίου (Spicker, 2002). Οι κυβερνήσεις όμως, που είναι αυτές που διαχειρίζονται την πολιτεία, μπορεί να επιθυμούν τη διατήρηση της εκάστοτε υφιστάμενης δομής ή τη μερική αλλαγή της. Σημαντικό ρόλο σε αυτό παίζει και ο βαθμός παραχώρησης κοινωνικών δικαιωμάτων, δικαιωμάτων δηλαδή που εξασφαλίζουν την κάλυψη των βασικών αναγκών των πολιτών ανεξάρτητα από τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας.

Οι δράσεις του Κοινωνικού Κράτους λοιπόν, από την οπτική της Πολιτικής Οικονομίας αντιπροσωπεύουν εκείνον το μηχανισμό ή τους μηχανισμούς που διασφαλίζουν τη συνεχή και διευρυμένη αναπαραγωγή των καπιταλιστικών σχέσεων παραγωγής (Σακελλαρόπουλος, 2018), εξασφαλίζοντας τη μακροπρόθεσμη σταθερότητα του συστήματος ή τη μερική τροποποίησή του, όχι ως προς τις ουσιώδεις του σχέσεις φυσικά, εξασφαλίζοντας τη συναίνεση των χαμηλότερων κοινωνικών στρωμάτων.

Το Κράτος Ευημερίας ακόμη, μπορεί να παρέχει υπηρεσίες και να εξασφαλίζει ένα εισόδημα, όμως είναι επίσης, και πάντοτε ήταν, ένα σύστημα κοινωνικής στρωμάτωσης (Esping- Andersen, 1990). Δηλαδή, το κοινωνικό κράτος ανάλογα με τη δομή που έχει μπορεί να διατηρεί, να αμβλύνει ή να οξύνει τις κοινωνικές ανισότητες. Προκαλεί λοιπόν αλλαγές στην ταξική διάρθρωση της κοινωνίας μέσω των κοινωνικών παροχών, της καλλιέργειας δεσμών αλληλεγγύης μεταξύ των πολιτών, αλλά και μέσω της διατήρησης ή μη του κοινωνικού status.

Ο ρόλος λοιπόν του κοινωνικού κράτους σε μία σύγχρονη κεφαλαιοκρατική οικονομία είναι τριπλός. Από τη μία, προωθεί την αναδιανομή του παραγόμενου πλούτου, στηρίζοντας το διαθέσιμο εισόδημα των πολιτών και μειώνοντας τη φτώχεια και τις ανισότητες. Από την άλλη, χρησιμοποιείται ως σταθεροποιητικός παράγοντας για τη στήριξη του καπιταλιστικού συστήματος. Ο βαθμός στον οποίο δίνεται έμφαση σε κάθε έναν από τους ρόλους αυτούς οδηγεί και στη διαμόρφωση της κοινωνικής στρωμάτωσης. Οι τρεις αυτοί ρόλοι διαπλέκονται μεταξύ τους.

### **Βασικές ιστορικές τάσεις εξέλιξης των Καθεστώτων Ευημερίας**

Με βάση την ιστορική περίοδο στην οποία αναφερόμαστε, διακρίνουμε δύο κύριες μορφές του κοινωνικού κράτους, δύο διακριτά μοντέλα, το Κεϋνσιανό και το Νεοφιλελεύθερο. Ωστόσο, όπως θα διαπιστώσουμε παρακάτω, παρά το γεγονός ότι τα δύο αυτά πρότυπα αφήνουν ευδιάκριτο το στίγμα τους στην κοινωνική πολιτική

που ακολουθούν τα κράτη, υπάρχουν σημαντικές επιμέρους διαφοροποιήσεις, ανάλογα με ορισμένους κοινωνικούς, οικονομικούς και πολιτικούς παράγοντες. Οι διαφοροποιήσεις αυτές οδηγούν σε διακριτά μοντέλα κοινωνικού κράτους.

### **Κεϋνσιανό Κοινωνικό Κράτος**

Οι τελευταίες δεκαετίες του δεκάτου ενάτου αιώνα, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, έφεραν μία ριζοσπαστική μεταρρύθμιση των πολιτικών που στόχευαν στην ευημερία. Τις δεκαετίες του 1930-1940 δημιουργήθηκε ένα δεύτερο εξίσου αποφασιστικό, κύμα αλλαγών στα μοντέλα (ευημερίας) (Esping Andersen, 2002). Το δεύτερο αυτό κύμα δημιούργησε το κεϋνσιανό μοντέλο κοινωνικής ευημερίας. Βασικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα τ αυτού είναι η εκτεταμένη αναδιανομή εισοδήματος και οι ολοκληρωμένοι θεσμοί αναδιανομής. Πιο συγκεκριμένα, μέσω θεσμών και υπηρεσιών, όπως τα κρατικά συστήματα υγείας και εκπαίδευσης και οι καθολικές υπηρεσίες φροντίδας, προωθείται η ευρεία αναδιανομή του παραγόμενου πλούτου σε όλους τους πολίτες ενός κράτους.

Όρος- κλειδί στη διαδικασία αυτή είναι η «αποεμπορευματοποίηση». Η αναδιανομή επιτυγχάνεται μέσω του αποχαρακτηρισμού ενός μέρους του παραγόμενου πλούτου από τη μορφή με την οποία αυτός εμφανίζεται στις κεφαλαιοκρατικές κοινωνίες, δηλαδή εκείνη του εμπορεύματος. Αφορά το βαθμό στον οποίο τα άτομα, ή οι οικογένειες, μπορούν να διατηρήσουν ένα κοινωνικά αποδεκτό επίπεδο διαβίωσης χωρίς αυτό να εξαρτάται από τη συμμετοχή τους στην αγορά (Esping- Andersen, 1990).

Η πρόσβαση σε ποιοτικές υπηρεσίες υγείας για παράδειγμα, δεν υπόκειται πλέον στους κανόνες της αγοράς και δεν είναι απαραίτητο κάποιος να είναι εντεταγμένος στην αγορά εργασίας και να αμείβεται επαρκώς προκειμένου να τις αγοράσει. Αντίθετα, το κράτος παρεμβαίνει και είτε παρέχει το ίδιο τις υπηρεσίες, είτε τις αγοράζει από τον ιδιωτικό τομέα και τις παρέχει δωρεάν στον πολίτη. Στην ουσία δηλαδή, με τον όρο αποεμπορευματοποίηση ορίζουμε το βαθμό στον οποίο άτομα και οικογένειες μπορούν να διατηρήσουν ένα κοινωνικά αξιοπρεπές επίπεδο διαβίωσης εκτός αγοραίων σχέσεων (Esping- Andersen, 1987).

Βέβαια, επειδή σε ένα κεφαλαιοκρατικό σύστημα παραγωγής δεν μπορεί να υπάρξει πλήρης αποεμπορευματοποίηση, στην ουσία μιλάμε για τη μείωση του βαθμού της εμπορευματοποίησης. Δεν μπορεί να υπάρξει διότι ο βαθμός αποεμπορευματοποίησης είναι αποτέλεσμα της διαρκούς κοινωνικής έντασης που χαρακτηρίζει την τάση αγοραιοποίησης των κοινωνικών σχέσεων στο κεφαλαιοκρατικό σύστημα παραγωγής (Polanyi, 2001).

Καίριο ρόλο στην ανάπτυξη του Κεϋνσιανού Κοινωνικού Κράτους έπαιξε η «μεγάλη συναίνεση» μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο. Η ανάδυση του κοινωνικού κράτους στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης ταυτίστηκε με την μεταπολεμική ευφορία και το χτίσιμο της Ευρώπης στη βάση μίας σοσιαλδημοκρατικής συναίνεσης (Κανελλόπουλος, 2016). Ταυτοχρόνως, σημαντικό ρόλο έπαιξε το γεγονός ότι το ευρύτερο πλαίσιο της



μακροοικονομικής πολιτικής βασιζόταν στην εκβιομηχάνιση και στη διατήρηση της ενεργού ζήτησης. Κοινός τόπος θεωρείτο πως: «Εάν το κράτος παρεμβαίνει ώστε να συμπληρώνει το υπόλοιπο των ιδιωτικών επενδύσεων, τότε το επίπεδο της ζήτησης διατηρείται σε υψηλά επίπεδα, με αποτέλεσμα να ενισχύεται η απασχόληση» (Bremond, 1987). Η χρηματοδότηση του μοντέλου αυτού προκύπτει από τον κρατικό προϋπολογισμό (για τις δράσεις αλληλεγγύης) και από τη μισθωτή εργασία (για τις παροχές ασφάλισης).

### **Νεοφιλελεύθερο Κοινωνικό Κράτος**

Η συναίνεση αυτή διήρκεσε μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1970. Η πετρελαϊκή κρίση που κλώνισε την παγκόσμια οικονομία, σε συνδυασμό με την ανάδειξη στο προσκήνιο των μονεταριστικών πολιτικών, οδήγησαν στην ακύρωση του προηγούμενου κοινωνικού συμβολαίου και στην ανάδειξη του νεοφιλελευθερισμού ως κυρίαρχου υποδείγματος οργάνωσης της οικονομίας.

Η μακροοικονομική στόχευση πλέον προσανατολίζεται στη συγκράτηση του πληθωρισμού, στην κατάρτιση ισοσκελισμένων προϋπολογισμών με σκοπό την αποφυγή των ελλειμμάτων και στην παροχή φορολογικών, χρηματοδοτικών και άλλων κινήτρων για επενδύσεις στις μεγάλες ιδιωτικές επιχειρήσεις. Προωθείται η απελευθέρωση της αγοράς εργασίας από τις κρατικές ρυθμίσεις (άρα απομακρύνεται ο στόχος της πλήρους απασχόλησης) και ο αποχαρακτηρισμός της δημοσιονομικής πολιτικής από εργαλείο αναδιανομής. Κύριο χαρακτηριστικό του νέου αυτού μοντέλου είναι η έμφαση στην ατομική ελευθερία.

Άλλο ένα βασικό χαρακτηριστικό είναι ο περιορισμός των διατιθέμενων για την κοινωνική προστασία πόρων με δύο τρόπους: Πρώτον, μέσω της επανεμπορευματοποίησης αγαθών και υπηρεσιών, δηλαδή με την είσοδο του ιδιωτικού τομέα στην παροχή υπηρεσιών με παράλληλη μετακύληση ενός μέρους του κόστους στους ωφελουμένους (όπως συμβαίνει στην περίπτωση των κεφαλαιοποιητικών συστημάτων ασφάλισης για παράδειγμα). Δεύτερον, μέσω της στόχευσης των αναδιανεμητικών πολιτικών μόνο σε εκείνες τις ομάδες του πληθυσμού που χαρακτηρίζονται ενδεείς (Γράβαρης, 2018) κατόπιν αυστηρού ελέγχου εισοδημάτων και περιουσίας προκειμένου να αποδειχτεί η ανάγκη τους. Οι πηγές της χρηματοδότησης παραμένουν σταθερές (κράτος και μισθωτή εργασία), ωστόσο ο προϋπολογισμός μειώνεται.

Η δυνατότητα άσκησης πολιτικής από το κράτος λοιπόν, μειώθηκε. Η μετακύληση αρμοδιοτήτων στον ιδιωτικό τομέα, μαζί με την ενίσχυση υπερεθνικών θεσμών, όπως το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και η Παγκόσμια Τράπεζα, που ήταν φυσικό επακόλουθο της νέας Παγκοσμιοποίησης, περιορίσαν τη δύναμη του κράτους. Αυτό συνέβη και διότι θεωρήθηκε πως από το κράτος απέμενε μόνον η απειλή της «κολεκτιβοποίησης» (Δοξιάδης, 2021), κυρίως από την Αριστερά. Έπρεπε λοιπόν να

μεταρρυθμιστεί (περισσότερο), αλλά και να μειωθεί προς όφελος της κυρίαρχης τάξης.

Ένας από τους ελάχιστους τομείς που ενισχύθηκαν είναι η παροχή υπηρεσιών φροντίδας. Αυτό, συνέβη λόγω της ανάγκης ύπαρξης περισσότερων εργατικών χεριών στην αγορά και μέσω της ενσωμάτωσης μεγαλύτερου αριθμού γυναικών. Ο τομέας αυτός περιλαμβάνει υπηρεσίες φροντίδας παιδιών, φροντίδας ηλικιωμένων και ρυθμίσεις που αφορούν στην αυτοαπασχόληση, με έμφαση στα μέτρα συμφιλίωσης εργασίας και οικογενειακής ζωής. Στον τομέα αυτόν, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση λόγω της ανάγκης μετασχηματισμού του κοινωνικού κράτους.

Μάλιστα, πολλά από τα κόμματα της Σοσιαλδημοκρατίας, προσχώρησαν ιδεολογικά σε αυτό το μοντέλο, υιοθετώντας τη λογική του Τρίτου Δρόμου. Ο δρόμος αυτός εφαρμόστηκε, κυρίως, από την κυβέρνηση των Νέων Εργατικών στη Βρετανία, οι οποίοι εγκατέλειψαν την ταξική οπτική των διεκδικήσεων και έδωσαν έμφαση στην «Ιδιότητα του Πολίτη».

Ο κορμός της νεοφιλελεύθερης στροφής βρίσκεται στο «νέο τύπο πολίτη» που ήθελαν να δημιουργήσουν. Οι Νέοι Εργατικοί ήταν προσηλωμένοι στην αντίληψη της μετατροπής των πολιτών από παθητικούς δέκτες της κρατικής βοήθειας σε ενεργά αυτοσυντηρούμενα άτομα (Clarke, 2005), τα οποία θα είχαν την ελευθερία της επιλογής. Η προσέγγιση αυτή αποκρυσταλλώθηκε στις μεταρρυθμίσεις στο κράτος πρόνοιας που συνέδεαν την κοινωνική πολιτική με την ένταξη στην αγορά ή/και με την κατάρτιση.

Επιπροσθέτως, η προσέγγιση αυτή συνδέθηκε με την αντίληψη του «προνοιακού πλουραλισμού». Δηλαδή, με την πεποίθηση ότι οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να παρέχονται τόσο από το κράτος, όσο και από την αγορά και την Κοινωνία των Πολιτών. Με τον τρόπο αυτό, οι υπηρεσίες θα διαμορφωθούν με βάση της «καταναλωτικές προτιμήσεις» των πολιτών. Όμως, η επιλογή παραμένει ζήτημα που προκαλεί συγκρούσεις για μία σειρά από λόγους, με έναν από τους σημαντικότερους να είναι η υποψία ότι αποτελεί ρητορικό προκάλυμμα για την εμπορευματοποίηση ή/και ιδιωτικοποίηση των δημοσίων υπηρεσιών (Pollock, 2004).

Άλλο επιχείρημα υπέρ του προνοιακού πλουραλισμού ήταν πως η ελευθερία της επιλογής θα αυξήσει τον ανταγωνισμό ανάμεσα στους παρόχους και έτσι θα οδηγούνται συνεχώς στην αναζήτηση της βελτίωσης των υπηρεσιών τους, παρέχοντάς τες παράλληλα στις καλύτερες δυνατές τιμές. Ωστόσο, το ποιος θα επιλέξει και από ποιες επιλογές είναι δύσκολα ερωτήματα (Greener, 2003) και αυτό διότι, ιδιαίτερα σε κράτη που δεν έχουν ανεπτυγμένες υπηρεσίες, υφέρπει πάντοτε ο κίνδυνος της εύνοιας του ιδιωτικού τομέα. Οι αγορές, πράγματι, παρέχουν ως έναν βαθμό τη δυνατότητα της επιλογής. Αλλά, σε έναν πολύ περιορισμένο βαθμό στην πραγματικότητα (Spicker, 2013).

## Οι δύο ιστορικές μορφές ως πρότυπα κατεύθυνσης και οι διακριτές πορείες ανάπτυξης

Οι δύο αυτές ιστορικές μορφές του κοινωνικού κράτους, αποτελούν στην ουσία τα πρότυπα κατεύθυνσης των κοινωνικών πολιτικών, τα οποία συμπαρέσυραν και τους κυρίαρχους κομματικούς σχηματισμούς ανεξάρτητα (εν μέρει) από τις ιδεολογικές τους καταβολές. Σε κάθε κράτος ωστόσο, ακολουθήθηκε μία διακριτή ιστορική πορεία, προσαρμοσμένη στις εθνικές ιδιομορφίες. Αυτό, οδήγησε στην ανάπτυξη διαφόρων τύπων προνοιακών καθεστώτων.

Όπως η πορεία προς το «κράτος πρόνοιας» ήταν μακρά και όχι ευθύγραμμη, έτσι και σε κάθε κράτος υπήρχαν επιμέρους δυσκολίες και ξεχωριστές διεργασίες. Συγκεκριμένα, υπάρχουν ορισμένοι παράγοντες, άλλοι κοινοί σε όλα τα κράτη και άλλοι με διαφοροποιήσεις, που έπαιξαν καίριο ρόλο στην ανάπτυξη των κρατών πρόνοιας. Οι παράγοντες αυτοί είναι συνοπτικά οι εξής:

- 1) Η εξέλιξη του καπιταλιστικού συστήματος παραγωγής: Η εκβιομηχάνιση της οικονομίας και τα νέα καταναλωτικά πρότυπα, οδήγησαν στη ραγδαία αστικοποίηση του πληθυσμού. Οι εργάτες συσσωρεύθηκαν στα μεγάλα αστικά κέντρα. Ωστόσο, η διαδικασία της εκβιομηχάνισης δεν έλαβε χώρα με τους ίδιους ρυθμούς και την ίδια έκταση σε όλα τα κράτη, ενώ, η έκταση και ο χαρακτήρας της ανάληψης ευθύνης από τους εργοδότες... ποικίλουν ανάλογα με τα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες... των ιδιαιτεροτήτων της τοπικής κοινωνίας μέσα στην οποία λειτουργούν (Στασινοπούλου, 2006).
- 2) Η πίεση του εργατικού κινήματος: Κατά την άποψη πολλών θεωρητικών (όπως οι Halloway και Riccio), το αστικό κράτος δεν παραχωρεί δικαιώματα, ακόμα και αν μακροπρόθεσμα ευνοείται η άρχουσα τάξη, δίχως ισχυρή λαϊκή πίεση και δίχως το φόβο κοινωνικών αναταραχών που ελλοχεύουν ανά πάσα στιγμή λόγω των αντιθέσεων του καπιταλιστικού συστήματος.
- 3) Ο ρόλος της οικογένειας: Ο ρόλος της οικογένειας στην ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους είναι διττός. Από τη μία, κοινωνίες που έχουν πιο ανεπτυγμένους τους δεσμούς αλληλεγγύης ανάμεσα στα μέλη της οικογένειας, συχνά τείνουν να εμφανίζουν ελλείψεις στις υπηρεσίες φροντίδας, ενώ από την άλλη, ορισμένοι μελετητές υποστηρίζουν ότι η ίδια η δομή των κοινωνικών υπηρεσιών επηρεάζεται από τις έμφυλες διαφοροποιήσεις και παράλληλα τις εντείνει.
- 4) Ο ρόλος της κρατικής γραφειοκρατίας: Τελευταίος άξονας είναι ο ρόλος της κρατικής δομής και των μηχανισμών. Ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται στο ρόλο των διοικητικών αποφάσεων που λαμβάνονται πολύ συχνά, ιδιαίτερα σε κράτη που δεν έχουν ισχυρά θεσμικά αντίβαρα, με πολιτικές σκοπιμότητες και αφορούν, μεταξύ άλλων, την έγκριση ή την απόρριψη μέτρων κοινωνικής πολιτικής.

Οι παράγοντες που επηρεάζουν τη διαμόρφωση των κρατών πρόνοιας, δείχνουν ότι δεν υπήρξε μία γραμμική πορεία ανάπτυξης σε όλα τα κράτη και φυσικά, ρόλο δεν έπαιξε μόνο η κυρίαρχη ιδεολογία. Οι διαφορετικές εξελικτικές πορείες οδήγησαν στην ανάπτυξη προνοιακών κρατών με κοινά χαρακτηριστικά σε χώρες που μοιράζονταν παρόμοια αναπτυξιακά μοντέλα και παρεμφερή κοινωνική δομή. Μία από τις κατηγοριοποιήσεις που είχε μεγάλο αντίκτυπο στην επιστημονική έρευνα, ήταν η τυπολογία του Esping- Andersen. Ο Esping- Andersen ασκεί κριτική στη λογική που ήθελε τους μεταπολεμικούς κοινωνικούς σχηματισμούς να συγκλίνουν προς ένα μοναδικό τύπο κεϋνσιανού κοινωνικού κράτους (Κωτσονόπουλος, 2008) και στη συνέχεια να συγκλίνουν προς τη νεοφιλελεύθερη κατεύθυνση που αναδύθηκε στο προσκήνιο μετά την οικονομική κρίση. Η θεωρία του, εδράζεται στο διαφορετικό βαθμό αποεμπορευματοποίησης αγαθών και υπηρεσιών (όπως ο όρος εξηγήθηκε παραπάνω) και στον αντίκτυπο που έχουν οι κοινωνικές παροχές στην ταξική διαστρωμάτωση. Ο Esping- Andersen διέκρινε τρία ξεχωριστά μοντέλα.

### **Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας**

Η διάκριση αυτή των μοντέλων έγινε στο βιβλίο του «Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας» (1990), το οποίο αποτέλεσε και τη βάση της συζήτησης όλων των επόμενων ετών σχετικά με τις κατηγοριοποιήσεις των μοντέλων των Καθεστώτων Ευημερίας. Συνοπτικά, το σχήμα που προέκυψε από την ταξινόμηση του Esping- Andersen είναι το εξής:

A. Στην πρώτη κατηγορία έχουμε το «Φιλελεύθερο Καθεστώς Ευημερίας» (πχ ΗΠΑ, Αγγλία), στο οποίο η παροχή βοήθειας κατόπιν ελέγχου πόρων, η περιορισμένη παροχή υπηρεσιών και κοινωνικής ασφάλισης κυριαρχούν (Esping -Andersen, 1990). Η αγορά είναι ο βασικός μοχλός εξασφάλισης της αξιοπρεπούς διαβίωσης. Οι πολίτες οφείλουν να βιοπορίζονται από την πώληση των εμπορευμάτων τους ή/και της εργατικής τους δύναμης. Η κρατική παρέμβαση περιορίζεται στην επιδότηση ορισμένων παροχών σε όσους διαβιούν κάτω από το όριο ή στο όριο της ακραίας φτώχειας. Οι μεταβιβαστικές πληρωμές είναι περιορισμένες (Σακελλαρόπουλος, 2018), όπως και η κοινωνική ασφάλιση. Πρόκειται για μία δομή κοινωνικού κράτους που συμβάλλει στη διατήρηση των κοινωνικών ανισοτήτων.

B. Στη δεύτερη κατηγορία έχουμε το «Συντηρητικό- Κορπορατιστικό Καθεστώς Ευημερίας» (πχ Γερμανία, Γαλλία): Το δικαίωμα στην κοινωνική προστασία και στις κοινωνικές παροχές εκπηγάει από τη δυνατότητα απασχόλησης του ατόμου και παρέχεται στη βάση της ανταποδοτικότητας (Σακελλαρόπουλος, 2018). Υπάρχει σαφώς και μία μέριμνα για τους μη εργαζόμενους, ωστόσο η κρατική παρέμβαση ευνοεί τους συμμετέχοντες στην αγορά. Ο βαθμός αποεμπορευματοποίησης των αγαθών και των υπηρεσιών που απευθύνονται στους εργαζόμενους είναι υψηλός, ενώ και αυτή η δομή συντηρεί εν πολλοίς την ταξική στρωμάτωση της κοινωνίας. Δηλαδή, αν και οι κοινωνικές παροχές είναι εν μέρει διευρυμένες, η αναδιανεμητική

ισχύς παραμένει περιορισμένη. Έμφαση δίνεται και στη διατήρηση του κοινωνικού status και της παραδοσιακής κοινωνικής δομής.

Γ. Στην τρίτη κατηγορία συναντούμε το «Σοσιαλδημοκρατικό Καθεστώς Ευημερίας» (πχ Σουηδία, Δανία): Επικρατεί ευρεία αποεμπορευματοποίηση αγαθών και υπηρεσιών. Μπορεί να ονομάζεται «Σοσιαλδημοκρατικό» Καθεστώς Ευημερίας αφού, σε αυτά τα έθνη, η σοσιαλδημοκρατία ήταν η κυρίαρχη δύναμη πίσω από αυτή την κοινωνική μεταρρύθμιση (Esping- Andersen, 1990). Ήταν η προμετωπίδα της εναλλακτικής πρότασης των σοσιαλδημοκρατικών κομμάτων απέναντι τόσο στον καπιταλισμό όσο και στον υπαρκτό σοσιαλισμό. Οι παροχές απευθύνονται σε όλους και βασικός στόχος είναι η εκτεταμένη αναδιανομή του παραγόμενου πλούτου με στόχο τη μεγαλύτερη δυνατή μείωση της φτώχειας και των ανισοτήτων. Στόχος δεν είναι η εξασφάλιση των απολύτως απαραίτητων σε κάθε πολίτη, αλλά η πρόσβαση όλων σε ποιοτικές δομές και υπηρεσίες. Ακόμα, τουλάχιστον μέχρι πριν ορισμένα χρόνια, στόχος ήταν επίσης η επίτευξη της πλήρους απασχόλησης, με σκοπό τόσο την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, όσο και την ανάγκη άμβλυνσης των οικονομικών προβλημάτων του λαού προκειμένου να καταστεί βιώσιμο το μοντέλο των διευρυμένων και ποιοτικών κοινωνικών παροχών. Στις περισσότερες περιπτώσεις, οι διευρυμένες παροχές συνδυάστηκαν με προωθημένες και προοδευτικές πολιτικές ισότητας των φύλων και πολιτογράφησης των μεταναστών.

Ο Esping- Andersen (1990) υποστηρίζει λοιπόν πως δεν υπάρχει ένας ουσιοκρατικός τύπος κοινωνικού κράτους (Κωτσονόπουλος, 2008), αλλά διαφορετικοί που βασίζονται στις σχέσεις μεταξύ του κράτους, της αγοράς και της οικογένειας και κυρίως στο βαθμό αποεμπορευματοποίησης που υφίσταται.

Η τυπολογία αυτή πυροδότησε μία εκτεταμένη επιστημονική συζήτηση, με συμφωνίες και διαφωνίες. Μία από τις βασικότερες θέσεις που διατυπώθηκαν στη συζήτηση αυτή είναι η προσθήκη από το Ferrera(1996) του Νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου κράτους πρόνοιας. Τα προνοιακά αυτά καθεστάτα περιλαμβάνουν καθολικές παροχές υγείας και εκπαίδευσης, αν και το ποσό που επενδύεται υπολείπεται σημαντικά από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, και καθολική κάλυψη στον τομέα της ασφάλισης, κυρίως μέσω των συντάξεων, οι οποίες δίνονται όμως από διαφορετικούς φορείς. Στις προνοιακές παροχές ωστόσο, υπάρχει εξαιρετικά χαμηλή κάλυψη και έντονος κατακερματισμός των πολιτικών.

Τα προβλήματα αυτά επιδεινώνονται λόγω της διοικητικής ανεπάρκειας των κρατών αυτών όπου η πολυνομία και οι αλληλοαποκλειόμενες πολλές φορές ρυθμίσεις ευνοούν τη συγκρότηση πελατειακών δικτύων αλλά και τη συνέχιση ή/και ένταση της διαφθοράς. Η όποια προστασία παρέχεται, κατά κύριο λόγο, μέσω επιδομάτων.

Σε ό,τι αφορά πάντως το μοντέλο αυτό, πολλοί είναι εκείνοι που διαφωνούν με την ύπαρξή του και κατανοούν την οργάνωση των προνοιακών κρατών των χωρών του ευρωπαϊκού Νότου ως μία πρώιμη μορφή κορπορατιστικών συστημάτων. Αυτό που πρέπει ωστόσο να τονίσουμε είναι πως η προσέγγιση αυτή είναι προβληματική σε

μεθοδολογικό επίπεδο. Με τη θεώρησή τους ως πρώιμα κορπορατιστικά μοντέλα τα οποία θα εξελιχθούν, ουσιαστικά επανέρχεται σε έναν βαθμό η οπτική της γραμμικής εξέλιξης, η οποία βασίζεται στην εκβιομηχάνιση. Στα συστήματα αυτά υπάρχουν ορισμένα χαρακτηριστικά γνωρίσματα που δικαιολογούν τη διακριτή κατηγορία. Αυτά, θα αναφερθούν στην επόμενη ενότητα, στην οποία θα παρουσιαστεί αναλυτικότερα το μοντέλο αυτό.

Μία βασική διάκριση που πρέπει να αναφερθεί εξ αρχής προκειμένου να αποφευχθούν οι παρανοήσεις, είναι πως βασικός διαφοροποιητικός παράγοντας ανάμεσα στις δύο κατηγορίες είναι το γεγονός ότι στο νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο υπάρχει συνδυασμός της πλήρους κάλυψης από τα συστήματα υγείας με τον έντονο κατακερματισμό των ασφαλιστικών παροχών. Βέβαια, η καθολικότητα της υγειονομικής περίθαλψης δεν πρέπει να οδηγεί στη συσχέτιση των συστημάτων αυτών με σοσιαλδημοκρατικές πολιτικές κάλυψης, διότι αφενός οι δαπάνες είναι σημαντικά χαμηλότερες στο Νότο και αφετέρου υπάρχει μεγαλύτερη διαπλοκή δημοσίου- ιδιωτικού τομέα. Μία ακόμη διαφορά είναι πως σε ό,τι αφορά τις πολιτικές στήριξης των πολιτών που βρίσκονται εκτός αγοράς εργασίας, αν και στα δύο καθεστώτα είναι υπολειμματικές, στις χώρες του Νότου ο κατακερματισμός των παροχών αποτρέπει την ουσιαστική ύφανση ενός δικτύου προστασίας από τον κοινωνικό αποκλεισμό.

### **Νοτιοευρωπαϊκό Καθεστώς Ευημερίας**

Οι χώρες της Νότιας Ευρώπης ακολούθησαν μία ιδιαίτερη πορεία προς τον εκσυγχρονισμό, εξακολουθούν δε να μοιράζονται ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά γνωρίσματα στις σύγχρονες πολιτικές οικονομίες τους (Ferrera, 1996). Για το λόγο αυτό, κρίνεται σκόπιμο να προχωρήσουμε σε μία διεξοδικότερη παρουσίαση των χαρακτηριστικών των κρατών αυτών στις οποίες εντάσσονται η Ελλάδα και η Πορτογαλία που θα χρησιμοποιήσουμε στη συνέχεια ως μελέτες περίπτωσης.

Λόγω των ιδιομορφιών τους, δηλαδή της καθυστερημένης και ανεπαρκούς βιομηχανικής ανάπτυξης, της απουσίας πολλών μεγάλων ιδιωτικών επιχειρήσεων, της ύπαρξης εκτεταμένων δικτύων παραοικονομίας και της διευρυμένης ενδοοικογενειακής αλληλεγγύης, σε συνδυασμό και με τις αρκετά ρυθμισμένες εργασιακές σχέσεις, το αναπτυξιακό τους μοντέλο παρουσίαζε κοινά χαρακτηριστικά και παρόμοιες αδυναμίες.

Οι έρευνες της δεκαετίας του 90' καταδεικνύουν τις ιδιαιτερότητες των χωρών αυτών. Οι ιδιαιτερότητες είναι οι εξής:

- 1) Υποανάπτυξη του κοινωνικού κράτους και αδυναμία επίτευξης των διακηρυγμένων στόχων.
- 2) Η οικογένεια ως σημαντικός πυλώνας στήριξης των αδύναμων μελών που υποκαθιστά τις ανεπάρκειες του κοινωνικού κράτους.

### 3) Αίσθημα αλληλεγγύης στους πολίτες λόγω θρησκευτικών πεποιθήσεων.

Οι στρεβλώσεις των χωρών του Νότου δεν αποτελούν μόνο ενδογενή προβλήματα «καθυστερημένης» ανάπτυξης. Είναι ταυτόχρονα αποτελέσματα του τρόπου ένταξης των πολιτικών οικονομιών των κρατών αυτών στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην παγκόσμια οικονομία συνολικά. Για αυτό, όπως θα διαπιστώσουμε αμέσως, οι τρεις αυτοί άξονες διαπλέκονται μεταξύ τους. Τα κράτη αυτά λογίζονται ως «ημι-περιφέρεια», δηλαδή ως η κατηγορία εκείνη των κρατών που ενώ παλαιότερα λογίζονταν ως «περιφέρεια», πλέον εξελίχθηκαν σε έναν βαθμό και αποτελούν έναν ενδιάμεσο κρίκο ανάμεσα στο «κέντρο» και στην «περιφέρεια».

Πιο συγκεκριμένα, ενώ εξακολουθούν να τροφοδοτούν το «κέντρο» με φθινό καταρτισμένο εργατικό δυναμικό και πρώτες ύλες, παράλληλα μπορούν να εκμεταλλεύονται κατ' ανάλογο τρόπο τις αναπτυσσόμενες χώρες καθώς και τα κράτη των Βαλκανίων, για παράδειγμα μέσω των αθρών μεταναστευτικών κυμάτων.

Έτσι, οι μορφές που λαμβάνουν το παραγωγικό μοντέλο και το κοινωνικό υπόδειγμα είναι έτσι δομημένες που να δημιουργούν τους όρους και τις προϋποθέσεις για την εκτεταμένη αναπαραγωγή του κεφαλαίου. Όπως αναφέρουν οι Bakker και Silvey για την «κοινωνική αναπαραγωγή στον καπιταλισμό»: «Η οικογένεια και το κράτος στον καπιταλισμό γίνονται οι σημαντικοί χώροι όπου οι ανάγκες της κοινωνικής αναπαραγωγής συνδέονται με την ανάγκη (κεφαλαιακής) συσσώρευσης και όπου το κράτος παρεμβαίνει για να αντισταθμίσει ή να φορτώσει το υψηλό κόστος της κοινωνικής αναπαραγωγής είτε πάνω είτε μακριά από την οικογένεια σε διαφορετικές (ιστορικά) στιγμές».

Στη Νότια Ευρώπη, λοιπόν, μακροχρόνιες πολιτικές «κλείδωσαν» την ευθύνη για την κοινωνική προστασία και παροχή φροντίδας στην οικογένεια, ελαχιστοποιώντας το πολιτικό και οικονομικό κόστος των εργοδοτών για την κοινωνική αναπαραγωγή (Παπαδόπουλος, Ρουμπάκης, 2014). Ιστορικά δηλαδή, στις χώρες αυτές οι εργοδότες προσπαθούσαν να μετακυλήσουν το κόστος της παραγωγής (και αναπαραγωγής) στους εργαζομένους, στις οικογένειές τους, καθώς και στην κοινωνία στο σύνολό της. Η όποια ανταγωνιστικότητα ενυπάρχει στο παραγωγικό μοντέλο των χωρών αυτών, βασίζεται στο χαμηλό κόστος εργασίας, δηλαδή στην ελαχιστοποίηση των ευθυνών για την κοινωνική αναπαραγωγή εκ μέρους του κράτους και των εργοδοτών.

Έτσι λοιπόν, η εξάρτηση από την οικογένεια δεν κατέστη αναγκαία μόνο λόγω της περιορισμένης ανάπτυξης του κοινωνικού κράτους, αλλά και λόγω της ενσωμάτωσής της από τη συγκεκριμένη πολιτική οικονομία. Ο παραδοσιακός ρόλος της οικογένειας λοιπόν διατηρήθηκε και εντάχθηκε σε ένα προνοιακό μείγμα όπου η οικογένεια έγινε ο βασικός φορέας προστασίας του ατόμου από τους κοινωνικούς κινδύνους (συμπεριλαμβανομένης και της συμμετοχής στην αγορά).

Στα κράτη του Νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου η οικογένεια αποτελεί το βασικό φορέα αποεμπορευματοποίησης όταν τα άτομα βρίσκονται εκτός της αγοράς εργασίας ή/και δε διαθέτουν επαρκείς πόρους. Στην ουσία λοιπόν, η οικογένεια αποτελεί έναν

μηχανισμό που εμπεριέχει ένα εκτεταμένο δίκτυο κοινωνικών επαφών για τη συνάθροιση και ανακατανομή πόρων, θέτοντας ουσιαστικά ως κύρια λογική της ανακατανομής την αλληλεγγύη μεταξύ των μελών της (Allen et al, 2006).

Πρέπει λοιπόν πέρα από τις πρακτικές φροντίδας και στήριξης των μελών της οικογένειας, να μελετήσουμε τον τρόπο συλλογής και κίνησης των πόρων που επιτρέπουν στην οικογένεια να δώσει αυτές τις παροχές. Η οικογένεια στα κράτη αυτά αποτελεί βασικό θεσμό αναπαραγωγής της πολιτικής οικονομίας, διότι είναι ταυτόχρονα ιδιοκτήτης κινητής και ακίνητης περιουσίας, μονάδα συγκέντρωσης πόρων (αγαθών και υπηρεσιών), εργοδότης (κυρίως μέσω των οικογενειακών επιχειρήσεων) και επενδυτής σε ανθρώπινο κεφάλαιο.

Στη δομή αυτή σημαίνοντα ρόλο έχει η ιδιόκτητη κατοικία. Η ιδιόκτητη οικογενειακή κατοικία είναι ο κατεξοχήν πυλώνας ασφάλειας στα Νοτιοευρωπαϊκά καθεστώτα και αποτελεί τον τόπο συγκέντρωσης των πόρων και παροχής των υπηρεσιών. Μαζί με άλλα στοιχεία ακίνητης περιουσίας έδινε, παραδοσιακά, τη δυνατότητα στις οικογένειες να παρέχουν σχετική ευημερία μέσω της συσσώρευσης περιουσιακών στοιχείων που μελλοντικά ανακατανέμονται μεταξύ των μελών της οικογένειας (Παπαδόπουλος, Ρουμπάκης, 2014). Το νοικοκυριό δηλαδή, σε αυτή στεγάζεται, συγκεντρώνει πόρους, παρέχει υπηρεσίες αλληλεγγύης και δύναται να απολαμβάνει μία σχετική ευημερία μέσω των περιουσιακών στοιχείων που συγκεντρώνονται και μεταβιβάζονται. Η μεταβίβαση ακίνητης περιουσίας και ιδιαίτερα της «πατρικής» κατοικίας (patrimony) (Allen et al., 2006) θεωρείται κομβική για την διατήρηση της κοινωνικής στρωμάτωσης.

Ο όρος «οικογενειοκεντρικός προνοιακός καπιταλισμός» που αποδίδεται σε αυτά τα μοντέλα από πολλούς ερευνητές, φαίνεται να ευσταθεί. Ιστορικά, πέρασε από δύο φάσεις εξέλιξης, οι οποίες φανέρωσαν τόσο τα προτερήματα όσο και, κυρίως, τα ελαττώματα αυτού του μοντέλου ανάπτυξης. Οι δύο αυτές φάσεις συνδέθηκαν με τις επιρροές των μεταβολών του δυτικού παραγωγικού και κοινωνικού υποδείγματος στις χώρες του Νότου και οι επιπτώσεις τους ήταν ιδιαίτερα εμφανείς λόγω της έλλειψης ανθεκτικότητας των κρατών αυτών.



## Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>

### Ιστορική εξέλιξη του μοντέλου του «οικογενειοκεντρικού προνοιακού καπιταλισμού»

Η πρώτη φάση εξέλιξης αυτού του μοντέλου μεταπολεμικά, χαρακτηριζόταν από ορισμένες οικονομικές επιλογές οι οποίες είχαν ως στόχο να προάγουν τη συλλογική ευημερία του νοικοκυριού. Συνολικά όμως, οι οικονομικές επιλογές ήταν αρκετά συντηρητικές. Βασικοί στόχοι ήταν η εξασφάλιση ιδιόκτητης κατοικίας, η αποφυγή συσσώρευσης χρεών, η εκπαίδευση των νεότερων μελών της οικογένειας και η χρηματοδότηση μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Η απόκτηση μίας ιδιόκτητης κατοικίας χωρίς μεγάλη έκθεση σε τραπεζικό χρέος εξασφάλιζε στα μέλη της οικογένειας προστασία, ενώ παράλληλα η εκμίσθωση περιουσίας προσέφερε ενοίκια και μία σταθερή πηγή πόρων (Παπαδόπουλος, Ρουμπάκης, 2014).

Ένα μεγάλο όμως μέρος των χρηματικών κεφαλαίων και των περιουσιακών στοιχείων των νοικοκυριών εξασφαλίστηκε μέσω δύο μη θεμιτών μέσων: των πελατειακών σχέσεων μέσω των διασυνδέσεων που είχε κάθε οικογένεια και της ανοχής του κράτους σε παράνομες δραστηριότητες (πχ αυθαίρετη κτήση κτηρίων). Σε κάθε περίπτωση, η στρατηγική αυτή οδήγησε στη δημιουργία ενός καλού και ασφαλούς βιοτικού επιπέδου και στη δημιουργία μίας εκτεταμένης μεσαίας τάξης. Ήταν η περίοδος κατά την οποία σχηματίστηκε η ραχοκοκαλιά των κοινωνιών αυτών και τέθηκαν οι βάσεις για τη δημιουργία του Νοτιοευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου.

Μικρή εξαίρεση για την Ελλάδα αποτελεί η δεκαετία του 80', η οποία μπορεί να θεωρηθεί ως η εποχή που κατά κάποιον τρόπο το ελληνικό κοινωνικό μοντέλο προσέγγισε την υπόλοιπη Ευρώπη σε επίπεδο κοινωνικών παροχών (Κανελλόπουλος, 2016), χωρίς όμως φυσικά να το φτάσει. Ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας, τα ΚΑΠΗ, η ίδρυση του ΕΣΥ κτλ αποτέλεσαν κομβικές μεταρρυθμίσεις της εποχής.

Από τη δεκαετία του '90 ωστόσο και έπειτα, η ταχύτατη χρηματιστικοποίηση της οικονομίας, η εισαγωγή των κανόνων της αγοράς σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό και η υιοθέτηση ενός προτύπου επιδεικτικού καταναλωτισμού (αλλαγές που στηρίχθηκαν σε μεγάλο βαθμό από κρατικούς θεσμούς, κόμματα εξουσίας, τράπεζες και αρκετά ΜΜΕ), οδήγησαν στην ολική αλλαγή του προτύπου. Από τις οικογενειακές επιχειρήσεις χαμηλού ρίσκου και προοδευτικής συσσώρευσης κερδών, υπήρξε πέρασμα σε ένα μοντέλο υψηλού ρίσκου, ρευστοποίησης πόρων και βραχυπρόθεσμων κερδών από τις επενδύσεις. Ταυτόχρονα, «φούσκες» όπως το χρηματιστήριο οδήγησαν σε μεγάλες απώλειες, οι οποίες λόγω της αλλαγής του

παραγωγικού μοντέλου και των ισχών κοινωνικών παροχών είχαν καταστεί δυσαναπλήρωτες.

Η οικογένεια ανέλαβε να προστατεύσει τα μέλη της από τη νεοφιλελεύθερη επέλαση, η οποία επέφερε πέρα από τη χρηματιστικοποίηση της οικονομίας, τον περιορισμό του κράτους και των εργασιακών δικαιωμάτων και την ταχύτατη αγοραιοποίηση. Όμως, οι δυνατότητές της να συγκεντρώνει και να αξιοποιεί πόρους είχαν μειωθεί και έτσι άρχισαν να συσσωρεύονται έντονα κοινωνικά προβλήματα (όπως η εργασιακή επισφάλεια, η υπονόμηση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και το ιδιωτικό χρέος).

Αν πάρουμε ως αντιπροσωπευτικό παράδειγμα την Ελλάδα, θα διαπιστώσουμε ότι πέρα από όσα αναφέραμε, το παραγωγικό μοντέλο θεωρείται συνολικά προβληματικό. Ο προβληματικός αυτός χαρακτήρας αφορά κυρίως τη διάρθρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων (τί παράγει), στο πώς παράγει (τεχνολογία και οργάνωση της παραγωγής) και στην ακολουθούμενη διάρθρωση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού (πού και πώς απασχολείται το ανθρώπινο δυναμικό) (Ευστράτογλου 2022).

Μεγάλο μέρος της παραγωγής συγκεντρώνεται σε τομείς χαμηλής προστιθέμενης αξίας. Αυτό, σε συνδυασμό με την εξαιρετικά περιορισμένη ανάπτυξη του δευτερογενούς τομέα και ιδιαίτερα της μεταποίησης, την απουσία υψηλής τεχνολογικής εξειδίκευσης και την περιορισμένη διασύνδεση μεταξύ των παραγωγικών φορέων και δυνάμεων, αλλά και μεταξύ των τριών τομέων της οικονομίας, οδηγεί σε ένα παραγωγικό μοντέλο το οποίο δεν είναι σε θέση να παράγει ποιοτικά προϊόντα και υπηρεσίες. Αυτά τα χαρακτηριστικά είναι συνυφασμένα με τις αδυναμίες αυτού του παραγωγικού υποδείγματος να δημιουργεί επαρκή αριθμό θέσεων εργασίας υψηλής ποιότητας (Ευστράτογλου, 2022).

Αυτά τα χαρακτηριστικά είναι λίγο- πολύ κοινά σε όλα τα κράτη του ευρωπαϊκού Νότου και ευθύνονται για την απουσία, ή τουλάχιστον για την ελλιπή παρουσία, ανταγωνιστικών επιχειρήσεων με οικονομίες κλίμακας και για τη μη ύπαρξη καινοτόμου επιχειρηματικότητας. Πρόκειται για ένα υπόδειγμα που δε βασίζεται στις εξαγωγές και στη διάχυση του παραγόμενου πλούτου, αλλά αντίθετα οδηγεί σε ένα διαρκές έλλειμμα εμπορικού ισοζυγίου και στη συγκέντρωση πλούτου σε λίγες επιχειρήσεις μέσω, κυρίως, της αδιαφάνειας.

Η νέα περίοδος, λοιπόν, στην οποία δεν μπόρεσαν τα κράτη του Νότου να προσαρμοστούν λόγω των προαναφερθεισών παθογενειών, οδήγησε στη συσσώρευση χρεών. Η υπερχρέωση των νοικοκυριών υπονόμωσε και την πιο σημαντική πηγή πόρων και επενδύσεων για τις ελληνικές οικογένειες: τα ακίνητα και ιδιαίτερα τις κατοικίες, λόγω και της τεράστιας αύξησης των στεγαστικών δανείων, η οποία βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στην απελευθέρωση των χρηματαγορών και στα χαμηλά επιτόκια. Οι αλλαγές αυτές υπονομεύουν ακόμα παραπάνω το ρόλο της οικογένειας, θέτοντας υπό βαθιά κρίση το συγκεκριμένο τύπο οικογενειο-κρατικού καπιταλισμού (Παπαδόπουλος, Ρουμπάκης, 2014).

Έτσι λοιπόν, δικαιώνονται όσοι υποστήριζαν πως το μοντέλο ανάπτυξης των χωρών του Νότου είχε εισέλθει σε περίοδο κρίσης πριν ακόμα από την κρίση του δημοσίου χρέους. Η κρίση λειτούργησε ως επιταχυντής των ήδη δρομολογημένων εξελίξεων. Κατά τη διάρκειά της, οι αρνητικές συνέπειες κορυφώθηκαν με αποτέλεσμα να υπάρξουν εξαιρετικά δυσμενείς αρνητικές συνέπειες, τόσο για την πορεία της οικονομίας όσο και για την κοινωνική συνοχή.

Λόγω των προαναφερθέντων χαρακτηριστικών, το μοντέλο κοινωνικού κράτους που αναπτύχθηκε θεωρήθηκε συμβατό με τις πολιτικές οικονομίες των χωρών αυτών. Δηλαδή, οι εργαζόμενοι κάλυπταν τις ανάγκες τους μέσω των μισθών τους, των γονικών παροχών και της παροχής άτυπων υπηρεσιών από τα υπόλοιπα μέλη της οικογένειας και αυτοί με τη σειρά τους χρηματοδοτούσαν μέσω των εισφορών τους τις υψηλές συντάξεις που λάμβαναν οι ηλικιωμένοι. Υπήρχε έτσι μία σταθερότητα στο εισόδημα και στην κατανάλωση, η οποία δεν καθιστούσε τόσο εμφανείς τις στρεβλώσεις.

### **Χαρακτηριστικά Νοτιοευρωπαϊκού Καθεστώτος Ευημερίας**

Σύμφωνα με το Ferrera, (1996) το κοινωνικό κράτος στη Νότια Ευρώπη αναπτύχθηκε με καθυστέρηση και αποκλίσεις από τα πρότυπα της μεταπολεμικής δυτικής Ευρώπης. Τα κράτη αυτά διαθέτουν μία «υβριδική» μορφή κοινωνικής προστασίας. Έχουν ορισμένα στοιχεία του Μπισμαρκιανού μοντέλου και συγκεκριμένα την έντονη ανισοκατανομή της προστασίας στους εντεταγμένους και στους μη εντεταγμένους στην αγορά εργασίας και ορισμένα στοιχεία του Μπεβεριτζιανού μοντέλου, όπως η καθολική υγειονομική περίθαλψη.

Βασικό γνώρισμα του νοτιοευρωπαϊκού προνοιακού μοντέλου είναι η στήριξη σε εισοδηματικές μεταβιβάσεις και όχι στην παροχή υπηρεσιών και αγαθών. Στη Νότια Ευρώπη, όπως και στις άλλες χώρες που ακολουθούν ένα μοντέλο τύπου Bismarck, το σύστημα αναπλήρωσης εισοδήματος βασίζεται στην επαγγελματική θέση, ενώ είναι ιδιαίτερα έντονος ο βαθμός του θεσμικού κατακερματισμού του (Ferrera, 1996).

Ένα ακόμη βασικό γνώρισμα είναι η τεράστια ανισοκατανομή των δαπανών με αποτέλεσμα τη μη ίση προστασία από τους κοινωνικούς κινδύνους. Για παράδειγμα, δίνεται ένα μεγάλο μέρος των δαπανών για την αναπλήρωση του εισοδήματος των συνταξιούχων, ενώ οι παροχές φροντίδας και στέγασης είναι ιδιαίτερα χαμηλές. Έτσι, ενώ καλύπτεται σε σημαντικό βαθμό η απώλεια εισοδήματος στην τρίτη ηλικία, σε ό,τι αφορά για παράδειγμα τη φροντίδα των παιδιών, οι κοινωνικές δομές και υπηρεσίες είναι εξαιρετικά περιορισμένες.

Ένα επίσης θεμελιώδες χαρακτηριστικό του Νοτιοευρωπαϊκού καθεστώτος ευημερίας είναι ο υπολειμματικός χαρακτήρας της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής (Κουραχάνης, 2015). Η κάλυψη των αναγκών πραγματοποιείται μέσω της απόκτησης ιδιόκτητων κατοικιών, λόγω της υποανάπτυξης των στεγαστικών πολιτικών σε

συνδυασμό με την εκτεταμένη δράση του ιδιωτικού τομέα. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι οι χώρες της Νότιας Ευρώπης (ιδίως η Ισπανία, η Ιταλία και η Ελλάδα) εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά ιδιοκατοίκησης στην Ευρώπη (Ferrera, 1996). Κομβικό ρόλο σε αυτό, έχει η ανασφάλεια που έχει δημιουργηθεί λόγω των μη αποτελεσματικών παρεμβάσεων του κράτους στον τομέα αυτόν.

Επιπροσθέτως, τα μεσογειακά κοινωνικά κράτη χαρακτηρίζονται από ένα διπλό «έλλειμμα κρατικότητας» (Ferrera, 1996). Δηλαδή, το κράτος από τη μία δεν επεκτείνεται επαρκώς σε όλα τα πεδία της κοινωνικής πολιτικής και από την άλλη, δε διαθέτει τους κατάλληλους μηχανισμούς και έτσι κυριαρχούν σε μεγάλο βαθμό οι πελατειακές σχέσεις λόγω κομματικών αλλά και κοινωνικών πιέσεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εξασφάλιση ιδιόκτητης κατοικίας από πολλά νοικοκυριά με χρήση παράνομων μέσων, όπως η αυθαίρετη δόμηση, τα οποία το κράτος, έστω και άτυπα, ανεχόταν.

Όλα τα προαναφερθέντα, οδηγούν σε πολύ χαμηλή αποδοτικότητα. Αυτό, γίνεται αντιληπτό τόσο από το χαμηλό ποσοστό δικαιούχων επιδομάτων και χρηστών κοινωνικών υπηρεσιών σε σχέση με αντίστοιχα προγράμματα στην υπόλοιπη Ευρώπη, όσο και από τα υψηλά ποσοστά δυσαρέσκειας των πολιτών, όσον αφορά τα προγράμματα, τα οποία καταγράφονται στις μετρήσεις.

Το σύνολο των χαρακτηριστικών αυτών, συνθέτει μία ξεχωριστή κατηγορία, έναν «τύπο» καθεστώτος ευημερίας με διακριτά χαρακτηριστικά από τους υπολοίπους. Το μοντέλο αυτό ωστόσο, είναι πολύ πιθανότερο να οδηγήσει σε ένα «θεσμικό αδιέξοδο», αφού συντηρεί τα υπάρχοντα προβλήματα και ενδεχομένως μάλιστα να παράγει και νέα. Η πολυνομία, οι μεροληψίες και οι ελλείψεις αποτελούν την πηγή του προβλήματος.

Την ίδια στιγμή, η εσωτερική λογική του μορφώματος λειτουργεί ανασταλτικά ως προς τις προσαρμοστικές αλλαγές, σε μία διαδικασία που δείχνει σημάδια «θεσμικής παγίδευσης» (Ferrera, 1996). Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η προαναφερθείσα αδυναμία κάλυψης της κοινωνίας απέναντι στους κινδύνους που επέφερε η νεοφιλελεύθερη επέλαση και από τους οποίους η οικογένεια δεν μπορούσε πλέον να προστατεύσει τα μέλη της. Δίχως βαθιές διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και σημαντική αύξηση των δαπανών, δε φαίνεται εφικτή η αντιστροφή αυτής της πορείας.

## **Η Πορτογαλία και η Ελλάδα ως χώρες- εκπρόσωποι του Νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου**

Τόσο η Ελλάδα όσο και η Πορτογαλία αποτελούν παραδείγματα χωρών που εντάσσονται στον παραπάνω σχηματισμό, τόσο όσον αφορά την πολιτική τους οικονομία, όσο και στον τύπο κοινωνικού κράτους που είναι σε μεγάλο βαθμό απόρροια αυτής. Για το λόγο αυτό τις επιλέξαμε ως μελέτες περίπτωσης. Θα

προσπαθήσουμε να δούμε τις αιτίες κατάταξης των χωρών στην κατηγορία αυτή σε ό,τι αφορά το μοντέλο της οργάνωσής τους και στη συνέχεια θα επικεντρωθούμε στη στεγαστική πολιτική των δύο αυτών κρατών προκειμένου να επιβεβαιώσουμε την υπόθεσή μας.

Οι αιτίες είναι ποικίλες. Καταρχάς και οι δύο χώρες διαθέτουν ένα επίπεδο ανάπτυξης χαμηλότερο από πολλές ευρωπαϊκές χώρες. Οι χαμηλοί ρυθμοί εκβιομηχάνισης, η απουσία μεγάλων ιδιωτικών επιχειρήσεων, η απουσία επενδύσεων σε τομείς με υψηλή προστιθέμενη αξία, αλλά και η ανεπάρκεια των κοινωνικών υπηρεσιών, οδήγησαν σε ρυθμούς ανάπτυξης πολύ πιο αργούς.

Επίσης, κατά την περίοδο της ανόδου και της κυριαρχίας του νεοφιλελεύθερου υποδείγματος οργάνωσης της οικονομίας, η αυξανόμενη οικονομική δυσχέρεια και η αναποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων πολιτικών αύξησε το κόστος δανεισμού των χωρών αυτών. Στην περίπτωση της Ελλάδας (από το Μάιο του 2010) και της Πορτογαλίας (από το Μάιο του 2011), η δημοσιονομική προσαρμογή επιχειρείται υπό την εποπτεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, που σημαίνει ότι οι εθνικές κυβερνήσεις έχουν απολέσει ένα μεγάλο μέρος (αν όχι το σύνολο) του ελέγχου των αποφάσεων για τον προϋπολογισμό (Ματσαγγάνης, 2013).

Τα προβλήματα ωστόσο δεν περιορίζονται στον τομέα της οικονομίας. Και στα δύο αυτά έθνη κυριαρχούσαν μέχρι πρόσφατα αντιδημοκρατικές δυνάμεις, ενώ η ίδια η δομή των κρατών ήταν αρκετά αυταρχική σε ό,τι αφορούσε τη ρύθμιση της ζωής των πολιτών. Αυτό, εμπόδιζε την ατομική πρωτοβουλία και τις όποιες τάσεις εκσυγχρονισμού μπορεί να υπήρχαν. Επιπροσθέτως, δεν υπήρξε καμία συμφωνία των παραγωγικών δυνάμεων της κοινωνίας όσον αφορά την κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων.

Ακριβώς όπως και στην περίπτωση της Χούντας των Συνταγματαρχών στην Ελλάδα, η Πορτογαλία επηρεάστηκε από τη συντηρητική δομή του καθεστώτος Salazar, το οποίο επιχείρησε την καθιέρωση ενός κοινωνικού συντηρητισμού, εδραιωμένου στα αγροτικά χαρακτηριστικά της πλειοψηφίας του πληθυσμού και το οποίο άφηνε την κοινωνική βοήθεια σε μη επίσημους φορείς όπως η οικογένεια και η κοινότητα. Αυτό, οδήγησε και στη σχετικά εύκολη υποτίμηση των κοινωνικών θεσμών και προγραμμάτων, ιδιαίτερα κατά τη σύγχρονη περίοδο των οικονομικών κρίσεων, αλλά και στο παρελθόν, όποτε οι κυβερνήσεις χρειαζόνταν «εύκολες» λύσεις για την εξοικονόμηση κονδυλίων ή για την προώθηση νεοφιλελεύθερων πολιτικών.

Η παρόμοια πορεία εξέλιξης, σε συνδυασμό με τα κοινά χαρακτηριστικά των κοινωνιών των δύο αυτών χωρών, οδήγησαν στη δημιουργία μίας εν πολλοίς κοινής πολιτικής οικονομίας και, ως απόρροια αυτής, στη δημιουργία κρατών πρόνοιας με κοινά χαρακτηριστικά. Ως παράδειγμα για τη μελέτη μας, θα λάβουμε τις στεγαστικές πολιτικές των κρατών αυτών, διότι η στέγη, αν και κατέχει σημαίνοντα ρόλο στην

κοινωνική ζωή των κοινωνιών αυτών, αποτελεί έναν τομέα που συνεχώς παραβλέπεται από τις κυρίαρχες πολιτικές.

Συγκεκριμένα, η πρόσβαση στη στέγη αποτελεί θεμελιώδες ανθρώπινο δικαίωμα από το οποίο εξαρτάται σειρά άλλων δικαιωμάτων, όπως η προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής, συναρτάται με την οντολογική ασφάλεια του ανθρώπου και την αξιοπρέπειά του, ενώ συνιστά και κομβική κοινωνική επένδυση για τα παιδιά και τη νέα γενιά (Μπουρίκος, 2019). Για το λόγο αυτό, προστατεύεται από το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχει οριστεί (η εξασφάλισή της) ως στόχος πολιτικών από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας το 2000 και παίζει σημαντικό ρόλο στην επίτευξη των στόχων της νέας Στρατηγικής της ΕΕ, ενώ από το 2017 η στέγαση και η παροχή βοήθειας στους άστεγους πολίτες αποτελεί μία βασική αρχή του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων.

Τόσο η Ελλάδα, όσο και η Πορτογαλία όμως, αν και θεσμικά έχουν κατοχυρώσει στο Σύνταγμά τους την αξιοπρεπή στέγαση των πολιτών ως υποχρέωση του κράτους, στην πράξη δεν έχουν εφαρμόσει μία συγκροτημένη στρατηγική για την επίτευξη της απόκτησης κατοικίας από όλους.

## Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>

### Ιδιοκατοίκηση και αυθαίρετη δόμηση στην Πορτογαλία

Μετά την πτώση του καθεστώτος Salazar, κατά την περίοδο του οποίου η στεγαστική πολιτική περιορίστηκε σε ορισμένα ευνοϊκά δάνεια με δυνατότητα αποπληρωμής σε βάθος 25ετίας, τα οποία χορηγούνταν σε μέλη της εργατικής τάξης που πρόσκεινταν ιδεολογικά σε αυτό, αν και το δικαίωμα στη στέγη κατοχυρώθηκε από το Σύνταγμα, δεν ετέθη ποτέ ως προτεραιότητα της πορτογαλικής κοινωνικής πολιτικής.

Η απουσία συγκροτημένης πολιτικής για τη στέγαση, σε συνδυασμό με την αυξανόμενη εκβιομηχάνιση και αστικοποίηση, οδήγησαν στην άναρχη δραστηριότητα του ιδιωτικού τομέα στην προσφορά στέγης στα κατώτερα και μεσαία στρώματα και σε έκρηξη της αυθαίρετης δόμησης.

Υπήρξε ενίσχυση της οικοδομικής δραστηριότητας με στόχο την ιδιοκατοίκηση. Σε αυτό συγκλίνουν και άλλοι παράγοντες όπως τα κυρίαρχα πολιτισμικά πρότυπα, η αύξηση των εισοδημάτων των νοικοκυριών, η κλιμακωτή διαμόρφωση ενός μεγάλου στεγαστικού αποθέματος, αλλά και η απουσία κρατικών μέτρων για την επιδότηση ενοικίασης διαμερισμάτων (Κουραχάνης, 2015). Έτσι, ένα μεγάλο μέρος των χαμηλότερων και των μεσαίων στρωμάτων απέκτησαν ιδιόκτητη κατοικία.

Η πολεοδομική αυτή έκρηξη ωστόσο, δεν οδήγησε στην εξάλειψη των φτωχογειτονιών, σε ορισμένα σημεία των οποίων υπήρχαν μέχρι και παραπήγματα για κατοικίες. Αυτό, οδήγησε σε μία πρώτη προσπάθεια, έστω και αν αυτή ήταν πολύ περιορισμένη, για την αντιμετώπιση του φαινομένου. Υπήρξε το 1993 κατασκευή κοινωνικών κατοικιών στις μητροπόλεις με το Πρόγραμμα Στεγαστικής Μετεγκατάστασης, με στόχο την εξάλειψη των παραπηγμάτων.

Μέχρι ωστόσο την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης, οι άστεγοι δεν αποτελούσαν ένα διακριτό κομμάτι της κοινωνικής πολιτικής. Η πλειοψηφία των δράσεων προστασίας τους παρέχόταν από μη κρατικούς φορείς όπως οι εκκλησιαστικές οργανώσεις ή οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, οι οποίοι όμως σε ποσοστό σχεδόν 80% χρηματοδοτούνταν από κρατικούς πόρους (Fitzpatrick, 2010).

Το βασικό μέτρο προστασίας που τους αφορούσε ήταν η θεσμοθέτηση του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος το 1996, μετά από επίμονη προσπάθεια των Σοσιαλιστών και των Κομμουνιστών, σε συνεργασία με εκκλησιαστικούς φορείς, εργατικά συνδικάτα και εκπροσώπους της Κοινωνίας των Πολιτών. Το πρόγραμμα θα αποκτούσε μόνιμη μορφή το 1997 και θα έχαιρε μεγάλης λαϊκής υποστήριξης (Λαλιώτη, 2017). Το 2000 ετέθη σε λειτουργία και η τηλεφωνική γραμμή 144 για τη βοήθεια από κινητές μονάδες ψυχοκοινωνικής μέριμνας.

Από τα προαναφερθέντα αντιλαμβανόμαστε τον υπολειμματικό χαρακτήρα των παρεμβάσεων. Με το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης του 2007, η Πορτογαλία κατέγραψε πολύ έντονη ύφεση. Εν μέρει αυτό οφειλόταν και στην απουσία ουσιαστικής κρατικής παρέμβασης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Όταν το 2011 η Πορτογαλία κατέφυγε στη διεθνή υποστήριξη τα πράγματα έγιναν χειρότερα. Οι νεοφιλελεύθερες πολιτικές της Τρόικας (Ευρωπαϊκή Ένωση, Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, Παγκόσμια Τράπεζα) επέφεραν σημαντικές περικοπές στις κοινωνικές δαπάνες και στις πολιτικές στήριξης του εισοδήματος, οι οποίες πυροδότησαν και έντονες κοινωνικές αντιδράσεις. Αποτέλεσμα των πολιτικών αυτών, σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat, ήταν το 28% του πληθυσμού να αντιμετωπίζει κίνδυνο φτώχειας, η ανεργία να ξεπεράσει το 16% και το ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης να φτάσει στο 9%, στα έτη 2013-2014. Μάλιστα, το 2013 περίπου 145.000 πολίτες δεν μπορούσαν να ανταποκριθούν στα απαιτήσεις των δανείων τους, ενώ, την περίοδο 2016-2017 η τιμή των κατοικιών κυμαινόταν στα 896 ευρώ ανά τετραγωνικό μέτρο, σύμφωνα πάλι με τα στοιχεία της Eurostat.

Παρά όμως τη μεγάλη αύξηση της στεγαστικής επισφάλειας (από 4% σε 9%), τα κονδύλια για τις κοινωνικές πολιτικές στέγασης παρέμεναν σε πολύ χαμηλό επίπεδο (0,01% του συνόλου των πόρων για τις κοινωνικές δαπάνες).

### **Η στρατηγική «ENIPSA» ως απάντηση στο πρόβλημα της αστεγίας**

Μία μεγάλη αλλαγή στη στεγαστική πολιτική της Πορτογαλίας επήλθε το 2007. Το Μάιο του 2007 το Ινστιτούτο Κοινωνικής Ασφάλειας, ως φορέας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, οργάνωσε μία ευρεία συνάντηση δημοσίων, μη κυβερνητικών και ιδιωτικών συναφών φορέων με στόχο το σχεδιασμό της ENIPSA (Κουραχάνης,2015), η οποία είχε ως αντικείμενο παρέμβασης το πρόβλημα της αστεγίας. Επετεύχθη ευρεία συναίνεση και δύο χρόνια αργότερα η στρατηγική ετέθη σε εφαρμογή με προϋπολογισμό 75 εκατομμύρια ευρώ. Ετέθησαν γενικοί στόχοι, ωστόσο η στρατηγική προσαρμοζόταν στις επιμέρους ανάγκες και ιδιαιτερότητες των τοπικών κοινωνιών.

Η Στρατηγική βασίστηκε σε δύο άξονες. Ο πρώτος ήταν η συγκέντρωση γνώσεων και στοιχείων γύρω από το ζήτημα της έλλειψης στέγης στην Πορτογαλία (Κουραχάνης,2015). Σε αυτόν τον άξονα εντασσόταν ο προσδιορισμός της αστεγίας με έναν κοινά αποδεκτό ορισμό, αλλά και η παρακολούθηση των αστεγών. Ο ορισμός που υιοθετήθηκε ήταν ο εξής: «Αστεγος θεωρείται όποιος, ανεξαρτήτως εθνικότητας, ηλικίας, φύλου, κοινωνικοοικονομικής κατάστασης, ψυχικών ή σωματικών νοσημάτων, δε διαθέτει κατοικία και ζει σε δημόσιο χώρο ή σε επισφαλές κατάλυμα ή σε υπνωτήριο ή σε δομές φιλοξενίας αστεγών» (Baptista et al,2012). Ο ορισμός αυτός βασίστηκε στην τυπολογία ETHOS της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας εθνικών οργανώσεων με θέμα την αστεγία (FEANTSA), η οποία εκδόθηκε το 2006. Αναγνωρίζει τέσσερις κατηγορίες αστεγών (αυτοί που ζουν στο δρόμο, οι



στερούμενοι κατοικίας, οι άνθρωποι που δε διαβιούν σε ασφαλή κατοικία και οι άνθρωποι που ζουν σε ανεπαρκή καταλύματα). Όπως προείπαμε, οι κατηγορίες αυτές συνθέτουν και τον ορισμό που υιοθέτησε η Πορτογαλία. Η υιοθέτηση ενός συγκεκριμένου ορισμού της αστεγίας ήταν ιδιαίτερα κομβική διότι έτσι το πρόβλημα κατέστη μετρήσιμο.

Ο δεύτερος άξονας ήταν η βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους αστέγους (κυρίως στις δομές προσωρινής φιλοξενίας) και ο περιορισμός του αριθμού όσων ζούσαν στο δρόμο. Στον άξονα αυτόν εντάχθηκαν δράσεις όπως η βελτίωση της πρόσβασης των αστέγων σε υπηρεσίες υγείας και φροντίδας και η κατάρτισή τους. Το πλάνο δράσης του άξονα αυτού προέβλεπε τρία διαφορετικά στάδια παρέμβασης:

- 1) Δράσεις πρόληψης: Δημιουργήθηκε ένας μηχανισμός εντοπισμού του κινδύνου της αστεγίας και ενισχύθηκε η έρευνα για την αντιμετώπιση της αστεγίας σε τοπικό επίπεδο.
- 2) Επείγουσα παρέμβαση: Αφορούσε άτομα που έχαναν την κατοικία τους. Ενισχύθηκαν οι υπάρχουσες δομές προσωρινής φιλοξενίας, δημιουργήθηκαν νέες και αναβαθμίστηκε η εκπαίδευση των επαγγελματιών που ασχολούνται με αστέγους.
- 3) Ενίσχυση των μεσοπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων δράσεων για την παροχή βοήθειας, αν αυτό κρίνεται απαραίτητο, μετά τη στεγαστική επανένταξη: Υπήρχε παρακολούθηση της πορείας τους και υποστήριξη όταν κρινόταν ότι υπήρχε κίνδυνος πτωχευτικού κινδύνου.

Πρέπει να τονιστεί ότι οι άξονες αυτοί ταυτίζονται σε μεγάλο βαθμό με τους άξονες αντιμετώπισης του προβλήματος της αστεγίας, όπως αυτοί ορίζονται από τη διεθνή βιβλιογραφία: πολιτικές πρόληψης, παροχή υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης, υπηρεσίες προσωρινής φιλοξενίας και υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης και εξασφάλισης στέγης.

Υπήρχε μία πολύ καλή συνεργασία μεταξύ δημοσίων, ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων, με ταυτόχρονη αναβάθμιση του στρατηγικού ρόλου του κράτους. Αυτό, οδήγησε σε διαρκείς θετικές αξιολογήσεις από τους φορείς, σε αναβάθμιση της βάσης δεδομένων του κράτους για το ζήτημα της έλλειψης στέγης και στη θετική αξιολόγηση της Στρατηγικής από την Ευρωπαϊκή Ένωση το 2010. Καίριο σημείο αναφοράς ήταν οι πολιτικές housing first, οι οποίες ενθαρρύνθηκαν από την ENIPSA και προτιμήθηκαν από την έμφαση σε υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης. Αυτές οδήγησαν σε σχετικά υψηλά ποσοστά στεγαστικής αποκατάστασης.

Κατά την περίοδο της λιτότητας ωστόσο, άρχισαν να εμφανίζονται σημαντικά προβλήματα. Μέχρι τα μέσα του 2011, η εφαρμογή της Στρατηγικής προχωρούσε με ικανοποιητικούς ρυθμούς. Γίνονταν τακτικές συναντήσεις των φορέων και δημιουργήθηκαν 14 τοπικά πλάνα δράσης (NPISA). Η ανάγκη για αλλαγή που ενισχύθηκε από τη στρατηγική 2009-2015, σε συνδυασμό με την ικανότητα και την αφοσίωση των τοπικών φορέων, οδήγησε σε θετικές αλλαγές στην αναδιοργάνωση

των τοπικών απαντήσεων στο ζήτημα της αστεγιάς (Baptista,2013). Σε ορισμένους μάλιστα δήμους τα αποτελέσματα κρίνονταν ως πολύ ενθαρρυντικά.

Από τα μέσα του 2011 και έπειτα ωστόσο, η εφαρμογή των μνημονιακών μέτρων οδήγησε σε αλλαγή προσανατολισμού της κοινωνικής πολιτικής. Από τις ολοκληρωμένες δράσεις παρέμβασης που εν μέρει είχαν ξεκινήσει (όπως στην περίπτωση της πολιτικής για τους αστέγους), το βάρος δόθηκε στη διαχείριση των άμεσων προβλημάτων που επέφεραν οι πολιτικές λιτότητας. Ο ρόλος του κράτους άρχισε να υποχωρεί αισθητά. Ο βασικός κορμός των χρηματοδοτήσεων κατευθυνόταν σε δράσεις όπως τα συσσίτια για τους άπορους. Ακόμη, η υιοθέτηση του ορισμού της αστεγιάς με βάση την τυπολογία ETHOS της FEANTSA προχώρησε μόνο στο 50% των NPISA. Αυτό, οδήγησε στην κατάληξη σε διαφορετικά αποτελέσματα από διαφορετικούς φορείς και κοινωνικές δομές.

Ρυθμιστικό ρόλο στην περίπτωση της ENIPSA πήραν οι ΜΚΟ και όχι το κράτος. Υπήρξαν αλλαγές και στη συνεργασία των φορέων και σημαντικές αλλαγές στην Πολιτεία (αλλά και στην κυρίαρχη ιδεολογία) που ακολούθησαν την αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας μετά τον Ιούνιο του 2011 (Baptista,2013) οι οποίες δημιούργησαν δυσλειτουργία στο πρόγραμμα. Πρόκειται για κίνηση ενδεικτική της περαιτέρω φιλελευθεροποίησης των οικονομιών και των κοινωνιών, κάτι που βρισκόταν στον πυρήνα των μνημονιακών παρεμβάσεων. Δηλωτικό της έντονης υποβάθμισής της, εξαιτίας της πολιτικής αλλαγής, ήταν η απάλειψη της ENIPSA από τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων 2012/2013 (Baptista, 2013).

Επίσης, λόγω των πολιτικών εσωτερικής υποτίμησης που επέφεραν τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, δεν προχώρησε επαρκώς η αναβάθμιση των ξενώνων προσωρινής φιλοξενίας των αστέγων που στόχευε στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσής τους, ενώ το 2011 διακόπηκε το πρόγραμμα κατάρτισης των επαγγελματιών. Τα δύο αυτά δεδομένα μας δείχνουν την ένταση των νεοφιλελεύθερων πολιτικών στην Πορτογαλία, μιας και οι περικοπές αυτές αφορούσαν μέτρα που εντάσσονται στη στρατηγική της αποφυγής της εξαθλίωσης και του κοινωνικού αποκλεισμού, στόχοι που υποτίθεται ότι ήταν εντεταγμένοι και στα μνημονιακά προγράμματα.

Οι αλλαγές που έγιναν στη Στρατηγική οδήγησαν στην ουσία στο πάγωμά της και στην απόσυρσή της το 2013. Ήδη από το δεύτερο μισό του 2011, οι μόνες αξιοσημείωτες μεταρρυθμίσεις περιορίζονταν σε τοπικό επίπεδο. Σε αυτό, πέρα από την αλλαγή της στόχευσης και του μείγματος των πολιτικών, μετά την κυβερνητική αλλαγή μειώθηκαν σε μεγάλο βαθμό οι συναντήσεις των αρμόδιων φορέων και οι ετήσιες εκθέσεις προόδου έπαψαν να δημοσιεύονται. Επίσης, λόγω περικοπών στον προϋπολογισμό έπαψαν οι αξιολογήσεις.

Η απόσυρση της στρατηγικής επέφερε έντονη δυσαρέσκεια. Οι κοινωνικές πιέσεις, σε συνδυασμό με τις πιέσεις των οργανισμών που συμμετείχαν στην ENIPSA, οδήγησαν στην υιοθέτηση από την πλευρά της πορτογαλικής κυβέρνησης μίας νέας εκδοχής της

στρατηγικής αυτής, με τίτλο «Πορτογαλική Στρατηγική για την Ενσωμάτωση Άστεγων Ατόμων 2017-2023 (ENIPSSA). Βασίστηκε σε μεγάλο βαθμό στην πρώτη στρατηγική για την αστεγία, που κάλυπτε την περίοδο 2009-2015, αν και εισήγαγε νέα στοιχεία που αφορούσαν τόσο τα αντικείμενα όσο και τη δομή της στρατηγικής (Bartista, 2018). Η νέα στρατηγική θα λάμβανε χώρα υπό την ηγεσία του Ινστιτούτου για την Κοινωνική Προστασία (ISS).

### **Η «ENIPSSA» ως νέα βελτιωμένη εκδοχή του προγράμματος**

Στις αρχές του 2016 η Πορτογαλική Βουλή πίεσε την κυβέρνηση να προχωρήσει στην κατάρτιση μίας νέας στρατηγικής για την αστεγία και να φροντίσει για την επάρκεια των πόρων σε αυτή. Συνεχείς συστάσεις έγιναν για να συνεχιστεί το πλάνο και η στρατηγική προσέγγιση της ENIPSA 2009-2015. Το Ινστιτούτο για την Κοινωνική Προστασία προώθησε την επανενεργοποίηση του συνόλου των διαφορετικών φορέων που εμπλέκονταν στην ENIPSA. Η πρώτη συγκέντρωση των φορέων αυτών (GIMAE) έγινε το Φεβρουάριο του 2017. Οι φορείς λοιπόν επανενεργοποιήθηκαν ήδη από το 2017.

Στον πυρήνα και της νέας αυτής στρατηγικής βρισκόταν η συνεργασία μεταξύ φορέων του δημοσίου, του ιδιωτικού τομέα και της Κοινωνίας των Πολιτών. Βάση της παρέμβασης αποτέλεσαν τα κέρδη που υπήρξαν από την προηγούμενη στρατηγική, καθώς και η μελέτη των προοπτικών που δημιουργήθηκαν. Καθοριστική ήταν και η συνεισφορά των NPISA. Ακόμη, η διαδικασία της αξιολόγησης που επελέγη, προσδιόρισε την ανάγκη να επιλυθούν ορισμένα προβλήματα που εμπόδισαν την πλήρη λειτουργία της ENIPSA.

Η νέα αυτή στρατηγική βασίστηκε σε τρεις άξονες:

- 1) Προώθηση της γνώσης, της πληροφόρησης και της εκπαίδευσης πάνω σε αυτόν τον τομέα.
- 2) Ενίσχυση της παρέμβασης για την ενσωμάτωση των άστεγων πολιτών.
- 3) Ενδυνάμωση της συνεργασίας των φορέων και των μηχανισμών της αξιολόγησης.

Ο πρώτος άξονας γίνεται πράξη με την ενίσχυση της βάσης δεδομένων του προγράμματος μέσω της ευρείας χρήσης του κατοχυρωμένου ορισμού και μέσω του προσδιορισμού των παραγόντων που προκαλούν το φαινόμενο. Επικουρικά, αναμένεται να υπάρξουν δράσεις ευαισθητοποίησης της κοινωνίας και αποφυγής των διακρίσεων.

Οι παρεμβάσεις που αφορούν το δεύτερο άξονα περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, την ενίσχυση των υφιστάμενων υπηρεσιών, για παράδειγμα μέσω της κατάρτισης των

εργαζομένων στις NPISA, την αξιοποίηση των επιτευγμάτων επιμέρους φορέων, την ικανοποίηση βασικών αναγκών των αστέγων και τη σύνδεση της ENIPSSA με τις νέες στεγαστικές πολιτικές που στοχεύουν στην απόκτηση μόνιμης κατοικίας. Στον άξονα αυτόν περιλαμβάνονται επίσης και δράσεις ατομικής ενδυνάμωσης των αστέγων για να επιτύχουν την αυτονομία τους και την πλήρη ένταξή τους στο κοινωνικό σύνολο. Παραδείγματα τέτοιων δράσεων είναι η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη των άστεγων πολιτών και η ένταξή τους σε προγράμματα κατάρτισης.

Σε ό,τι αφορά τον τρίτο άξονα, η νέα δομή εμπεριέχει «παλαιότερα» στοιχεία αλλά και νέες προσθήκες σε σχέση με την Εθνική Στρατηγική 2009-2015 (Baptista, 2018). Αυτό οδήγησε σε ενδυνάμωση της δομής. Υπήρξαν προσθήκες όπως: ένταξη στο μηχανισμό της GIMAE αντιπροσώπων από αρκετές NPISA, θέσπιση Συμβουλευτικής Επιτροπής που έχει ως μέλη ερευνητές αλλά και άτομα που στο παρελθόν είχαν βρεθεί άστεγα, θέσπιση Διϋπουργικής Επιτροπής στην οποία εκπροσωπούνται όλα τα υπουργεία και έχει ως αντικείμενο να διασφαλίζει πως οι εφαρμοζόμενες δημόσιες πολιτικές είναι συνυφασμένες με τους στόχους καταπολέμησης της αστεγιάς.

Η ENIPSSA θα βασίζεται σε διετή πλάνα δράσης που θα ετοιμάζονται από τη GIMAE, θα δίνονται προς έγκριση στη Διϋπουργική Επιτροπή και θα βρίσκονται υπό την αιγίδα του Υπουργείου Εργασίας, Αλληλεγγύης και Κοινωνικής Ασφάλισης. Το πρώτο διετές πλάνο κάλυπτε τα έτη 2017-2018 και κάλυπτε ένα σύνολο 76 δράσεων με προϋπολογισμό 66 εκατομμυρίων ευρώ.

Έγιναν λοιπόν αρκετές διαρθρωτικές κινήσεις σε σχέση με την προηγούμενη προσπάθεια. Μία ακόμη καινοτομία ήταν η οργάνωση και λειτουργία αρκετών εσωτερικών ομάδων εργασίας που στοχεύουν σε συγκεκριμένους τομείς της στρατηγικής (Baptista, 2018), όπως η επικοινωνία, ο σχεδιασμός και η αξιολόγηση.

Οι συναντήσεις και οι διαβουλεύσεις των φορέων, εθνικών και τοπικών, ήταν συνεχείς. Επιπροσθέτως, το Ινστιτούτο Κοινωνικής Ασφάλισης επανέκτησε έναν πιο ενεργό ρόλο σε ό,τι αφορά την ενορχήστρωση και το συντονισμό της όλης προσπάθειας στο σύνολο της στρατηγικής. Αυτό βασίστηκε στη θετική εμπειρία των πρώτων ετών της προηγούμενης στρατηγικής. Μόλις το Ινστιτούτο απώλεσε το ρυθμιστικό του ρόλο και αυτός πέρασε σε άλλους φορείς, δημιουργήθηκαν αρκετά προβλήματα.

### **Πρόοδος στους τομείς δράσης της Στρατηγικής**

Μέχρι τα τέλη του Μαρτίου του 2018 ήταν εμφανής μία πρόοδος σε πολλούς από τους τομείς δράσεις:

- 1) Στον τομέα της γνώσης, της πληροφόρησης και της συνειδητοποίησης: Έγιναν δράσεις όπως η καταγραφή των αστέγων με βάση τα στοιχεία σε τοπικό επίπεδο, ο συνεχής εμπλουτισμός του site της ENIPSSA και η ενημέρωση των

τοπικών κοινωνικών δικτύων για τη σημασία της θέσπισης τοπικών ομάδων δράσης για την αστεγία.

- 2) Στον τομέα της ενδυνάμωσης του πλάνου και των πρακτικών παρέμβασης: Προχώρησαν δράσεις όπως η ενίσχυση των τοπικών δομών για τους αστέγους, η καθιέρωση σεμιναρίου για τις NPISA στο σύνολο της επικράτειας κτλ.
- 3) Στον τομέα της συνεργασίας, του ελέγχου και της αξιολόγησης: Αυξήθηκε η διαβούλευση μεταξύ των φορέων και ενδυναμώθηκε η συνεργασία σε εθνικό επίπεδο. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι η αυξημένη συμμετοχή των NPISA στη GIMAE και η δημιουργία της διϋπουργικής επιτροπής που αναφέραμε προηγουμένως.

### **Οικονομικά Προσιτή Κατοικία**

Η Πορτογαλία υπέβαλε αίτηση χρηματοδότησης ύψους 2,7 δις για τη δημιουργία προσιτών οικονομικά κατοικιών, φιλοδοξώντας, μαζί με την εφαρμογή της ENIPSSA, να ρυθμίσει συνολικά το στεγαστικό ζήτημα. Στόχος είναι να κατασκευαστούν περισσότερες από 12.000 κατοικίες.

Σε στρατηγικό επίπεδο, επιδίωξη είναι η επανεκκίνηση και ο επαναπροσανατολισμός της στεγαστικής πολιτικής στην Πορτογαλία, η διασφάλιση της στέγασης για όλους μέσω της ενίσχυσης του δημόσιου στεγαστικού αποθέματος και η διασφάλιση της προσιτότητας στη στέγη για οικογένειες με χαμηλό εισόδημα (Δελής, 2022).

Τα προγράμματα αφορούν τόσο επιχορηγήσεις για προσωρινή στέγαση λόγω έκτακτων περιστάσεων, όσο και προγράμματα μόνιμης στέγασης για οικογένειες που αδυνατούν να εξασφαλίσουν ιδιόκτητη ή ενοικιαζόμενη κατοικία από την αγορά. Στην προσπάθεια εντάσσεται και η εύρεση προσιτών κατοικιών σε απομακρυσμένες περιοχές. Για παράδειγμα, δόθηκαν φορολογικά κίνητρα για μακροχρόνιες μισθώσεις σε πολίτες και, ταυτόχρονα, απαγορεύθηκαν συμβάσεις με μικρότερη διάρκεια από ένα έτος. Μεσοπρόθεσμος στόχος είναι η κατασκευή περισσότερων από 12.000 κατοικιών που θα διατεθούν σε προσιτές τιμές στους πολίτες.

## Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup>

### Χαρακτηριστικά του ελληνικού υποδείγματος

Όπως αναφέραμε και παραπάνω, η Ελλάδα, ακριβώς όπως και η Πορτογαλία, σε ό,τι αφορά τη στέγαση βασίστηκε σε ένα μοντέλο ευρείας ιδιοκατοίκησης, στο οποίο κυριαρχούσε ο ιδιωτικός τομέας, αλλά και οι παράνομες πρακτικές. Και στην περίπτωση αυτή, το σχέδιο για την κατοικία αποτέλεσε απόρροια της Πολιτικής Οικονομίας της χώρας (Παπαδόπουλος, Ρουμπάκης, 2014). Η Ελλάδα είναι η ευρωπαϊκή χώρα με την πιο ελλιπή στεγαστική πολιτική. Παράδειγμα αποτελεί το γεγονός ότι η χώρα μας αυτή τη στιγμή δε διαθέτει κανένα πρόγραμμα κοινωνικής κατοικίας, ενώ είναι το κράτος με τα περισσότερα κενά και ανεκμετάλλευτα κτήρια σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η απουσία μίας τέτοιας πολιτικής είναι λοιπόν καθαρά ζήτημα πολιτικής βούλησης.

Η στεγαστική πολιτική που αναπτύχθηκε στη χώρα μας ήταν αρκετά περιορισμένη τόσο όσον αφορά το πεδίο της προσιτής κατοικίας, όσο και στο πεδίο της αστεγίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ελλάδα είχε το 2016 την τέταρτη χαμηλότερη κοινωνική δαπάνη για στέγη στην ΕΕ28 με μόλις 4 ευρώ ανά μόνιμο κάτοικο (Μπουρίκος, 2019). Αποτέλεσμα της κρατικής αδράνειας είναι η εκτεταμένη επισφάλεια στο στεγαστικό τομέα, ιδιαίτερα για τα νοικοκυριά που ζουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία. Ενδεικτικό της αντίληψης του ελληνικού κράτους για το πρόβλημα της έλλειψης στέγης είναι πως πριν τη δεκαετία του 1990 δε θεωρείτο καν ζήτημα επείγουσας σημασίας. Την περίοδο αυτή, το πρόβλημα ερμηνεύθηκε, κυρίως, ως αποτέλεσμα της εισροής μεταναστευτικών ρευμάτων. Ακόμα όμως και όταν κρίθηκε σκόπιμο να γίνει παρέμβαση, αυτή ήταν αδύναμη από πλευράς σχεδιασμού και ανεπαρκής από πλευράς προϋπολογισμού.

Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, προβλήματα όπως η αύξηση της ανεργίας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού οδήγησαν στην έκρηξη των στεγαστικών προβλημάτων. Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συγκεκριμένα της Eurostat, το 2013 η Ελλάδα ήταν Τρίτη από το τέλος στα επίπεδα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού (σε σύγκριση με την ΕΕ των 28). Σύμφωνα με τα ίδια στοιχεία, ο κίνδυνος φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αυξήθηκε κατά 7% και η ανεργία ξεπέρασε τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Ενώ, και με πιο πρόσφατα στοιχεία το 2021, σε μία χρονιά που μαστιζόταν από πολλαπλές κρίσεις, στην Ευρωπαϊκή Ένωση πάνω από το 1/5 των πολιτών (22,5%) του πληθυσμού που ζούσε σε νοικοκυριά με εξαρτώμενα τέκνα αντιμετώπιζε κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού (Eurostat, 2022) και στην Ελλάδα το ποσοστό αυτό ανέβηκε ακόμη υψηλότερα (28,3%).

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| Ελλάδα                | 28,3% |
| Πορτογαλία            | 22%   |
| Ευρωπαϊκός Μέσος Όρος | 21,7% |

## Στρατηγική για την αστεγία

Η αστεγία αποτελεί ίσως την πιο ακραία και επίπονη μορφή κοινωνικού αποκλεισμού (Κουραχάνης, 2015). Εντούτοις, στην Ελλάδα οι πολιτικές που αφορούν τον τομέα αυτό είναι επικεντρωμένες μόνο στη διαχείριση των άμεσων και ακραίων επιπτώσεων της αστεγίας και απέχουν πολύ από το να χαρακτηριστούν συγκροτημένες.

Οι άμεσες παρεμβάσεις όμως χρειάζεται να είναι πραγματικά άμεσες και για το λόγο αυτό απαιτούν μία γρήγορη ανταπόκριση από τους φορείς, καθώς και ένα δίκτυο αποτελεσματικής συνεργασίας (Κουραχάνης, 2015). Και στον τομέα αυτό ωστόσο, οι πολιτικές του ελληνικού κράτους κρίνονται προβληματικές. Παρά το γεγονός της συνταγματικής κατοχύρωσης της πρόσβασης στην κατοικία, οι πολιτικές που αφορούσαν τους άστεγους παρέμεναν αντικείμενο της Εκκλησίας καθώς και διαφόρων φιλανθρωπικών οργανώσεων.

Κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης, επηρεάστηκαν, προφανώς, και οι δείκτες της στέγασης. Περισσότεροι πολίτες βρέθηκαν να αδυνατούν να αποπληρώσουν τα δάνειά τους ή να συντηρήσουν το νοικοκυριό τους. Ο αριθμός των αστέγων αυξήθηκε. Για την αντιμετώπιση της κατάστασης αυτής ήταν απαραίτητη η λήψη μέτρων κοινωνικής προστασίας. Δεν υπήρξε ποτέ ωστόσο μία ολοκληρωμένη παρέμβαση, παρά μόνο ορισμένα μέτρα που σχετίζονται με έμμεσο ή άμεσο τρόπο με τους στόχους της ατομικής ευθύνης και της ατομικής ενεργοποίησης που κυριαρχούσαν στη φιλοσοφία των τότε κυβερνήσεων.

Το πρώτο μνημόνιο περιείχε ένα πακέτο μέτρων για την υιοθέτηση μίας σειράς παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων των δημοσιονομικών «μεταρρυθμίσεων». Έτσι, μόλις το 2012 αναγνωρίστηκαν οι άστεγοι ως ευπαθής κοινωνική ομάδα. Την ίδια περίοδο, υιοθετήθηκε ο ορισμός της αστεγίας με βάση την τυπολογία ETHOS της FEANTSA. Βασική παράλειψη, ή σκόπιμη μη συμπερίληψη, στο νόμο αυτόν ήταν η μη αναγνώριση των προσφύγων και των αιτούντων άσυλο στην κοινωνική ομάδα των αστέγων.

Βέβαια, πρέπει να τονιστεί πως το πρόβλημα του επαρκούς ορισμού της αστεγίας δεν αφορά μόνο τις χώρες του Νότου. Η διεθνής βιβλιογραφία παρέχει μία πληθώρα ορισμών για το φαινόμενο της αστεγίας και τα αίτιά του. Η περίπλοκη φύση του φαινομένου αυτού ωστόσο έχει οδηγήσει στη μη ύπαρξη ενός κοινά αποδεκτού ορισμού. Ένας ορισμός της έλλειψης στέγης για να είναι χρήσιμος θα πρέπει: α. να επιτρέπει ακριβή και αξιόπιστη αναγνώριση και ταξινόμηση των αστέγων, ώστε να μπορούν να αναπτυχθούν πολιτικές που θα ανταποκρίνονται στις διαφορετικές ανάγκες των αστέγων και β. να επιτρέπει την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας τέτοιων παρεμβάσεων (Μπασκόζου, 2021). Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το ζήτημα αυτό προσπάθησε να αντιμετωπίσει η τυπολογία ETHOS της FEANTSA και έτσι οι περισσότερες χώρες, μεταξύ των οποίων και η Πορτογαλία και η Ελλάδα, την επιλέγουν.

Παράδειγμα της νέας φιλοσοφίας για τους άστεγους που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του μνημονίου είναι το πρόγραμμα για τις κοινωνικές δομές για Άμεση Ανταπόκριση στη Φτώχεια που δημιουργήθηκαν το 2012 για να παρέχουν ένα δίκτυ προστασίας ενάντια στον κοινωνικό αποκλεισμό με το να παρέχουν καθολική πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες (Κουραχάνης, 2019). Ανάμεσα σε αυτές τις δομές είναι και οι ξενώνες προσωρινής φιλοξενίας των αστέγων, οι οποίες σχεδιάστηκαν για να λειτουργήσουν με συνεργασία του κράτους με τις Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις. Δημιουργήθηκαν το 2012 για να παρέχουν ένα δίκτυ προστασίας ενάντια στον κοινωνικό αποκλεισμό με το να παρέχουν καθολική πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες (Κουραχάνης, 2019). Ωστόσο, οι δομές φιλοξενίας των αστέγων δεν ήταν συνδεδεμένες επαρκώς με τις υπόλοιπες κοινωνικές υπηρεσίες. Δεν ήταν λοιπόν δυνατό να υπάρξει οικοδόμηση ενός επαρκούς προστατευτικού πλαισίου.

Το 2013, η τότε κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας ανακοίνωσε τη διανομή ενός έκτακτου κοινωνικού μερίσματος ύψους 450 εκατομμυρίων ευρώ στις ευπαθείς κοινωνικά ομάδες. Μέρος των χρημάτων, συγκεκριμένα 20 εκατομμύρια ευρώ, κατευθύνθηκε στη χρηματοδότηση του προγράμματος Στέγαση και Επανάταξη. Η εντολή της κυβέρνησης ήταν η διαμόρφωση ενός προγράμματος στέγασης των αστέγων. Καμία εις βάθος διαβούλευση με τους φορείς που ήταν αναμεμειγμένοι δεν έγινε ενώ, ο πυλώνας της εργασιακής επανένταξης προστέθηκε σε μεταγενέστερο στάδιο.

Πιο αναλυτικά, στην Ελλάδα ο σκελετός του πλαισίου παρέμβασης σε ό,τι αφορά τις δομές και τις υπηρεσίες που παρέχονται στους άστεγους πολίτες σε επίπεδο δήμων είναι ο ακόλουθος:

- 1) Ανοικτά Κέντρα Ημέρας: «Τα Ανοικτά Κέντρα Ημέρας Αστέγων» είναι ανοικτές δομές άμεσης πρόσβασης για την αντιμετώπιση των βασικών αναγκών των αστέγων (ΟΠΕΚΑ). Στις δομές αυτές παρέχονται υπηρεσίες πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, ψυχοκοινωνικής στήριξης, ατομικής φροντίδας και ταυτόχρονα παρέχεται διασύνδεση των αστέγων με υπηρεσίες στέγασης, σίτισης, νομικής υποστήριξης και επανένταξης στην αγορά εργασίας, μεταξύ άλλων.
- 2) Υπνωτήρια: Πρόκειται για δομές που προσφέρουν διανυκτέρευση σε όσους άστεγους διαβιούν στο δρόμο. Παρέχουν επίσης υπηρεσίες ατομικής υγιεινής και, ταυτόχρονα, διασυνδέουν τους άστεγους με τις παρεχόμενες προς αυτούς υπηρεσίες, όπως και τα Ανοικτά Κέντρα Ημέρας Αστέγων.
- 3) Ξενώνες Μεταβατικής Φιλοξενίας: Οι «Ξενώνες Μεταβατικής Φιλοξενίας» είναι δομές φιλοξενίας για ορισμένο χρονικό διάστημα (ΟΠΕΚΑ). Ταυτοχρόνως, παρέχουν και τις προαναφερθείσες υπηρεσίες.
- 4) Υποστηριζόμενα Διαμερίσματα: Είναι δομές αυτόνομης διαβίωσης που προσφέρονται για ένα καθορισμένο χρονικό διάστημα. Τα ακίνητα που διατίθενται, μισθώνονται ή παραχωρούνται από το Φορέα Λειτουργίας. Σε



όσους διαμένουν στα διαμερίσματα αυτά, παρέχονται επιπλέον υπηρεσίες υγείας, πρόνοιας, ψυχοκοινωνικής στήριξης, εργασιακής επανένταξης, καθώς και άλλες υπηρεσίες που εντάσσονται στο προαναφερθέν πλαίσιο.

Μέσα από τη συνοπτική αυτή παρουσίαση των δομών καθώς και των υπηρεσιών που αυτές προσφέρουν, παρατηρούμε πως ο ισχυρισμός πως το ελληνικό κράτος επικεντρώνεται αποκλειστικά στην κάλυψη των άμεσων αναγκών των αστέγων είναι βάσιμος. Ειδικά οι τα Ανοικτά Κέντρα Ημέρας Αστέγων και τα Υπνωτήρια, παρεμβαίνουν μόνο για να αντιμετωπίσουν στιγμιαία το πρόβλημα επιβίωσης των αστέγων.

Οι Ξενώνες Μεταβατικής Φιλοξενίας και τα Υποστηριζόμενα Διαμερίσματα δείχνουν με μία πρώτη ανάγνωση να στοχεύουν σε μία πιο ολιστική διαχείριση του προβλήματος. Ωστόσο, αποτελούν μεμονωμένες πολιτικές που δεν είναι εντεταγμένες σε ένα συνολικό πλαίσιο παρέμβασης και έτσι τα θετικά τους αποτελέσματα είναι πενιχρά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού, είναι πως οι υπηρεσίες με τις οποίες διασυνδέουν τους άστεγους δεν είναι οργανωμένες. Για παράδειγμα, τα συστήματα παρέχονται κυρίως από την Εκκλησία και τις ΜΚΟ και όχι από το κράτος, ενώ ταυτόχρονα, το βασικό πρόγραμμα για την εύρεση κατοικίας και την εργασιακή επανένταξη είναι, όπως θα καταδείξει και η παρακάτω αναφορά, αρκετά περιορισμένο.

### **Πρόγραμμα Στέγαση και Επανένταξη**

Το πρόγραμμα αυτό, θεωρητικά, κινείται σε μία πιο σωστή κατεύθυνση. Και αυτό γιατί προωθούσε τη μετάβαση από ένα περιορισμένο πλαίσιο υπηρεσιών αντιμετώπισης έκτακτων αναγκών σε κοινωνικές πολιτικές που προωθούν τη μετάβαση σε μόνιμη στέγη με προοπτικές κοινωνικής ένταξης και απόκτησης αυτονομίας (Κουραχάνης, 2015). Συγκεκριμένα, στόχος ήταν η «μετάβαση από τις υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης και τις κοινωνικές δομές σε λύσεις ανεξάρτητης διαβίωσης», σύμφωνα με το Υπουργείο Εργασίας. Σχεδιάστηκε από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας και ήταν προγραμματισμένο να εφαρμοστεί από το κράτος, την Εκκλησία, την Κοινωνία των Πολιτών και ορισμένες ΜΚΟ.

Αποτέλεσε το πρώτο σχετικά πλήρες πρόγραμμα για την αντιμετώπιση της αστεγίας. Στόχος του ήταν να φύγουν οι συμμετέχοντες άστεγοι από τις κοινωνικές δομές και να αποκτήσουν δική τους κατοικία, είτε ιδιόκτητη είτε ενοικιαζόμενη. Η κατοικία έπρεπε να διαθέτει τα απαραίτητα εκείνα standards, κυρίως σε ό,τι αφορά την υγιεινή και τη θέρμανση, που την καθιστούν αξιοπρεπή.

Το πρόγραμμα βασιζόταν σε δύο πυλώνες: Στην ένταξη σε αυτόνομη κατοικία και στην ένταξη σε προγράμματα απασχόλησης. Ο προϋπολογισμός του προγράμματος πλησίαζε τα 10 εκατομμύρια ευρώ (συγκεκριμένα ήταν 9.249.000 ευρώ). Ο βασικός

στόχος ήταν η άμεση απόκτηση κατοικίας και εργασιακής εμπειρίας ή επαγγελματικής κατάρτισης.

Δικαιούχοι μπορούσαν να είναι: άστεγοι που στεγάζονται σε δημόσιες δομές, άστεγοι που έχουν καταγραφεί από τις κοινωνικές υπηρεσίες και ενδέχεται να διαβιούν στο δρόμο, γυναίκες που ζουν σε δομές προστασίας και άτομα 18 ετών και άνω που φιλοξενούνται ακόμη σε δομές προστασίας παιδιών και δεν είναι εντεταγμένα στο εκπαιδευτικό σύστημα. Παρατηρούμε λοιπόν, πως τα κριτήρια περιλαμβάνουν τις περισσότερες πτυχές του φαινομένου της αστεγίας. Ωστόσο, δικαιούχοι στην πιλοτική εφαρμογή ήταν μόλις 1.200 άστεγοι πολίτες.

Οι επαγγελματίες που συμμετείχαν στο πρόγραμμα όφειλαν να εξασφαλίσουν στους δικαιούχους στέγη, κάλυψη των βασικών τους αναγκών και ψυχολογική υποστήριξη, ενώ ταυτόχρονα, έπρεπε να έρθουν σε επαφή με όλους τους φορείς που ήταν απαραίτητοι προκειμένου να υλοποιηθεί το σύνολο του πλάνου. Σε κάθε διαμέρισμα που βρισκόταν έπρεπε να εντάσσεται μόλις μία οικογένεια, ενώ, δύο άτομα μπορούσαν να μοιραστούν ένα διαμέρισμα εάν αυτό διέθετε δύο υπνοδωμάτια.

Προκειμένου να επιλεγθούν οι φορείς που θα συμμετείχαν στο πρόγραμμα, έπρεπε οι ενδιαφερόμενοι να καταθέσουν στην αρμόδια επιτροπή αξιολόγησης μία ολοκληρωμένη πρόταση που θα περιελάμβανε: τα κριτήρια επιλογής των δικαιούχων, τον τρόπο επικοινωνίας, τα κριτήρια αξιολόγησης, την επιστημονική ομάδα εργασίας και τις δράσεις στις οποίες θα προέβαιναν προκειμένου να υλοποιηθεί το πρόγραμμα. Τελικώς, 57 οργανισμοί επελέγησαν να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα, είτε στον έναν πυλώνα είτε και στους δύο. Φυσικά, οι κεντρικές οδηγίες είχαν δοθεί από το κεντρικό επίπεδο.

Σε ό,τι αφορά το δεύτερο πυλώνα, ο οποίος, όπως αναφέρθηκε, τέθηκε σε εφαρμογή σε μεταγενέστερο στάδιο, πολλή προσοχή δόθηκε στην προσπάθεια υποστήριξης των δικαιούχων μέσω παροχής πληροφοριών και συμβουλευτικής για την απασχόληση, όπως και μέσω της ανάπτυξης προσωπικών δεξιοτήτων (Κουραχάνης, 2017). Στόχος ήταν να δημιουργηθούν δίαυλοι με την αγορά εργασίας. Οι συμμετέχοντες έπρεπε να διαλέξουν μεταξύ τεσσάρων επιλογών:

A. Απόκτηση εργασιακής εμπειρίας μέσω του ιδιωτικού τομέα.

B. Υποστήριξη έναρξης αυτόνομης δραστηριότητας.

Γ. Απασχόληση στον αγροτικό τομέα.

Δ. Κατάρτιση.

Οι πρώτοι τρεις πυλώνες θα αφορούσαν το 90% των συμμετεχόντων (30% ο κάθε ένας) και ο τέταρτος θα απορροφούσε το 10%. Φυσικά, μπορούσαν να υπάρξουν ορισμένες τροποποιήσεις ανάλογα με τις ανάγκες που θα προέκυπταν. Συνολικά, 1.031 δικαιούχοι συμμετείχαν στον πυλώνα της στέγασης και 323 στον πυλώνα της

εργασιακής ένταξης. Λόγω απουσίας δεδομένων επελέγη η έρευνα πεδίου, κυρίως μέσω ποιοτικών συνεντεύξεων.

Στα θετικά του προγράμματος μπορούμε να συμπεριλάβουμε τα εξής:

A. Τον στόχο της απόκτησης μόνιμης κατοικίας από τους άστεγους για πρώτη φορά στην ιστορία του ελληνικού Κράτους Πρόνοιας. Για πρώτη φορά, οι πολιτικές στράφηκαν προς τη λεγόμενη «housing first» προσέγγιση, έναντι του μοντέλου της κλιμακωτής μετάβασης στο οποίο ήταν προσανατολισμένη η πολιτική μέχρι τότε.

B. Τη σύνδεση της συμμετοχής με την είσοδο στην αγορά εργασίας.

Γ. Τη συνεργασία μεταξύ των φορέων.

Πρακτικά ωστόσο, το πρόγραμμα είχε μία σειρά από παραλείψεις, οι οποίες προδιέγραφαν την αποτυχία του. Καταρχάς, δε βασιζόταν σε ακριβή στοιχεία για την έκταση του προβλήματος της αστεγίας στην Ελλάδα, αφού μέχρι το 2018 δεν είχε γίνει καμία επίσημη καταγραφή των αστεγών στη χώρα. Επίσης, εμφανίστηκαν και πρακτικά προβλήματα εφαρμογής λόγω γραφειοκρατικών διαδικασιών και χαμηλής απορροφητικότητας των πόρων. Έτσι, ένα μεγάλο μέρος των κονδυλίων ανατέθηκε σε φορείς προκειμένου να παρέχουν τις υπηρεσίες και όχι στις ίδιες τις υπηρεσίες.

Ακόμη, η χρονική διάρκεια τη πιλοτικής εφαρμογής ήταν αρκετά περιορισμένη, ενώ όταν το πρόγραμμα εισήχθη στην τελική του φάση, οι δικαιούχοι ήταν λιγότεροι από αυτούς της πιλοτικής εφαρμογής. Τέλος, εμφανίστηκε για μία ακόμη φορά, το φαινόμενο του «creaming», δηλαδή η επιλογή των πιο «πιθανών να επιτύχουν». Έμειναν έτσι εκτός πολλοί άστεγοι πολίτες που το είχαν ανάγκη.

Παρά τα προβλήματα που εμφανίστηκαν όμως, το Στέγαση και Επανάταξη αποτελεί έναν αξιοπρεπή οδηγό για το μετασχηματισμό της φιλοσοφίας του ελληνικού προνοιακού κράτους στον τομέα της πολιτικής για τον περιορισμό του φαινομένου της αστεγίας. Το πρόγραμμα ξεκίνησε το 2014 και διήρκεσε μέχρι το 2019.

## **Πρόγραμμα Στέγαση και Εργασία**

Αποτελεί εξέλιξη του προγράμματος Στέγαση και Επανάταξη που ξεκίνησε το Σεπτέμβριο του 2014 και ολοκληρώθηκε το Φεβρουάριο του 2019. (Υπουργείο Εργασίας, 2019). Υλοποιείται σε δήμους με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων με συνεργασία του δημοσίου με ΜΚΟ. Αφορά:

- 1) Άστεγους που φιλοξενούνται σε δομές και υπνωτήρια.
- 2) Καταγεγραμμένους άστεγους που ζουν στο δρόμο ή σε ακατάλληλα καταλύματα (όπως για παράδειγμα αυτοκίνητα ή παράγκες).
- 3) Γυναίκες που φιλοξενούνται σε ξενώνες προστασίας.
- 4) Άτομα 18 ετών και άνω που φιλοξενούνται σε Δομές Παιδικής Προστασίας, δε σπουδάζουν και δε διαθέτουν πρόσβαση σε κάποια κατοικία.

Τα μέτρα που περιλαμβάνονται στο πακέτο είναι τα εξής: Επιδότηση ενοικίου για διάστημα έως και 18 μήνες, κάλυψη των βασικών αναγκών για την επιβίωση από τις αρμόδιες υπηρεσίες (αφορά τόσο την παροχή υλικών αγαθών όσο και την πρόσβαση στις απαραίτητες υπηρεσίες), επιδότηση εργασίας για έως και 12 μήνες, ψυχοκοινωνική στήριξη των αστέγων. Διατηρείται επίσης η ανάπτυξη συνέργειας μεταξύ υπηρεσιών για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης (Υπουργείο Εργασίας, 2019).

Το πρόγραμμα στοχεύει στη μετάβαση σε αυτόνομες μορφές διαβίωσης και στην επανένταξη στον κοινωνικό ιστό μέσω της παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών και της διασύνδεσης με την αγορά εργασίας. Πρόκειται για θετικά βήματα τα οποία διατηρούνται από το προηγούμενο πρόγραμμα. Ωστόσο, αφορά μόλις 600 περίπου άτομα (ανά περίοδο δύο ετών), ενώ στον πυλώνα της εισόδου στην αγορά εντάσσεται μόλις το 20%. Βλέπουμε λοιπόν, πως το νέο αυτό μέτρο είναι ακόμη πιο περιορισμένο και ανεπαρκές από το προηγούμενο. Αυτό είναι κάτι που εγείρει σοβαρούς προβληματισμούς για το κατά πόσο τελικώς η Ελλάδα θα αποκτήσει ένα ολοκληρωμένο και επαρκές πλαίσιο για τη ρύθμιση του συγκεκριμένου ζητήματος.

### **Άλλα μέτρα που συμπεριελάμβαναν και τους άστεγους**

Δύο ακόμη μέτρα που αφορούσαν την αντιμετώπιση της συνεχώς αυξανόμενης ανθρωπιστικής κρίσης και συμπεριελάμβαναν και την κατηγορία των αστέγων ήταν:

Α. Η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη των ανασφάλιστων: Η διαδικασία, όπως αρχικά προβλεπόταν, έθετε σημαντικά εμπόδια. Ένα από τα βασικότερα ήταν η ανάγκη έγκρισης από μία τριμελή επιτροπή ακόμη και για τα έκτακτα περιστατικά. Συγκεκριμένα, μία τριμελής επιτροπή η οποία συνεδρίαζε μόνο κατά τις εργάσιμες ημέρες και ώρες έπρεπε να εγκρίνει το εάν μία ιατρική πράξη μπορούσε να γίνει δωρεάν στο συγκεκριμένο πολίτη. Επίσης, δεν ελήφθη καμία μέριμνα για τα χρέη των ανασφάλιστων πολιτών που είχαν συσσωρευθεί πριν την έκδοση της Κοινής Υπουργικής Απόφασης που έδωσε τη δυνατότητα των δωρεάν υπηρεσιών.

Με το ν. 4368/2016 και την ΚΥΑ Α(γ) οικ.25132/4-4-2016 θεσπίζεται για πρώτη φορά το δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης σε όλες τις δημόσιες δομές υγείας για την παροχή νοσηλευτικής και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης σε ανασφάλιστους και ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (Υπουργείο Υγείας, 2016). Με τη ρύθμιση αυτή, ασφαλισμένοι, ανασφάλιστοι και πρώην κάτοχοι Ατομικού Βιβλιαρίου Οικονομικά Αδυνάμου ή Ανασφάλιστου εξισώθηκαν ως προς την πρόσβαση στην περίθαλψη. Η ρύθμιση αφορά το σύνολο των δομών υγείας κάθε είδους. Σημαντικό τμήμα του ανασφάλιστου πληθυσμού δικαιούται μηδενική συμμετοχή στη φαρμακευτική αγωγή (Υπουργείο Υγείας, 2016). Η πρόσβαση όλων των χρηστών είναι εξασφαλισμένη μόνο με την επίδειξη του ΑΜΚΑ. Ήρθησαν έτσι όλα τα εμπόδια στην ελεύθερη

πρόσβαση στην υγεία, τα οποία διέκριναν και ταπεινώναν τους δικαιούχους και κυρίως, η εξέταση από τριμελή επιτροπή και η επίδειξη βιβλιαρίου Απορίας.

Β. Το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Η Ελλάδα αποτελούσε μία από τις ελάχιστες ευρωπαϊκές χώρες όπου ένα πρόγραμμα ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος απουσίαζε ακόμη και σε τοπικό επίπεδο (Λαλιώτη, 2017). Το 2012 ελήφθη η απόφαση να ξεκινήσει να εφαρμόζεται το μέτρο πιλοτικά με στόχο την επέκτασή του στο σύνολο της επικράτειας. Στόχο είχε να συγκρατήσει τις ακραίες συνέπειες που επέφεραν οι πολιτικές φτωχοποίησης της ελληνικής κοινωνίας. Ανάμεσα στους δικαιούχους βρίσκονταν και οι άστεγοι πολίτες. Ακόμη όμως και αυτό το υπολειμματικό μέτρο χρειάστηκαν πέντε έτη προκειμένου να εφαρμοστεί σε ολόκληρη τη χώρα. Υστερήσεις στο σχεδιασμό που οδήγησαν σε αρνητικές αξιολογήσεις από την Τρόικα και η κυβερνητική αλλαγή το 2015 που έπαυσε προσωρινά το πρόγραμμα έφεραν την καθυστέρηση αυτή.

Ωστόσο, οι συνεχείς πιέσεις της Τρόικας και αλλαγή στάσης από ορισμένα στελέχη του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς, που βρισκόταν τότε στην εξουσία, τα οποία ήταν κριτικά απέναντι στο πρόγραμμα αυτό, οδήγησαν στην επαναφορά του το 2016 με το νέο όνομα Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης. Το 2017 επεκτάθηκε στο σύνολο της χώρας. Επίσης, το πρόγραμμα συμπληρώνεται και από δύο ακόμη πυλώνες: τη συμπλήρωση του χρηματικού επιδόματος με παροχές σε είδος (πχ δωρεάν ένταξη των παιδιών στους βρεφονηπιακούς σταθμούς, δωρεάν ποσότητα νερού και έκπτωση στα τιμολόγια του ρεύματος) και την ένταξη του 10% των δικαιούχων στην αγορά εργασίας μέσω προγραμμάτων απασχόλησης, κατάρτισης κτλ.

Από τις αρχές του 2017, λοιπόν, εφαρμόζεται ως το βασικό πρόγραμμα εισοδηματικής ενίσχυσης των απόρων και πολύ φτωχών. Θεσμοθετήθηκε ως μέρος των μνημονιακών υποχρεώσεων και «επενδύθηκε» με το μανδύα του αντισταθμιστικού προγράμματος απέναντι στη γενικευμένη λιτότητα και στέρηση (Δημουλάς, 2017). Την ανάπτυξη του προγράμματος ανέλαβε η Παγκόσμια Τράπεζα, ενσωματώνοντας και ορισμένα από τα υφιστάμενα προνοιακά επιδόματα. Ένα μέρος της χρηματοδότησης δηλαδή, έστω και μικρό, προήλθε από περικοπές που επιβλήθηκαν στους ίδιους τους φτωχούς.

Το ιδιαίτερα χαμηλό ύψος του επιδόματος όμως (μόλις στα 210 ευρώ περίπου για μονοπρόσωπο νοικοκυριό) και οι μεγάλοι περιορισμοί που ετέθησαν στα κριτήρια επιλεξιμότητας, προβληματίζουν για την επάρκειά του. Το επίδομα δεν ξεπερνά το όριο της ακραίας φτώχειας, το οποίο ωστόσο κατά τη διάρκεια της κρίσης μειώθηκε περίπου κατά 40%. Ενώ, χαρακτηριστικό παράδειγμα των περιορισμένων κριτηρίων αποτελεί το γεγονός ότι, ενώ οι άστεγοι είναι δικαιούχοι, αρχικά αποκλείστηκαν όσοι διαβιούσαν σε δομές φιλοξενίας. Το κραυγαλέο πρόβλημα διορθώθηκε με την ΚΥΑ του 2018 με τίτλο «Καθορισμός των όρων και των προϋποθέσεων του προγράμματος Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης», που ενέταξε και τους άστεγους που διαβιούν σε ακατάλληλα καταλύματα ή σε ξενώνες και κοινωνικές δομές.

Σε γενικές γραμμές, το πρόγραμμα μπορεί να κριθεί ως θετικό σε σχέση με το σχεδόν ανύπαρκτο πλαίσιο που διέθετε προηγουμένως η χώρα μας. Για όσους έχουν μηδενικό εισόδημα (άστεγοι, αποφυλακισμένοι, άποροι) το βοήθημα του ΚΕΑ είναι κρίσιμο για την επιβίωσή τους, αλλά όχι για την αξιοπρεπή διαβίωσή τους (Δημουλάς, 2017). Σε καμία περίπτωση όμως δεν επαρκεί για να προστατεύσει τους πολίτες από τη φτώχεια καθώς είναι πολύ χαμηλότερο από τις απώλειες εισοδήματος που υπέστη το μεγαλύτερο μέρος της κοινωνίας μέσω της κατάργησης του ΕΚΑΣ, της μείωσης του κατώτατου μισθού, της θέσπισης του υποκατώτατου, της αναστολής των συλλογικών συμβάσεων εργασίας, της θέσπισης του ΕΝΦΙΑ και της μείωσης του αφορολόγητου ορίου.

### **Καταγραφή των αστέγων και ευρήματα**

Σημαντικό μέτρο για την ύπαρξη μίας συγκροτημένης πολιτικής για την αστεγία είναι η καταγραφή των αστέγων. Στη χώρα μας έγινε μόλις το 2018 και, ενώ θα μπορούσε να βοηθήσει στον καλύτερο σχεδιασμό των παρεμβάσεων αυτών, έμεινε, εν πολλοίς, στα συρτάρια του υπουργείου Εργασίας.

Συγκεκριμένα, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων πραγματοποίησε το Μάιο του 2018 πιλοτική καταγραφή αστέγων που διαβιούν στο δρόμο ή εξυπηρετούνται από τις δομές παροχής υπηρεσιών σε αστέγους, σε επτά μεγάλους δήμους της χώρας: Αθηναίων, Πειραιά, Θεσσαλονίκης, Ηρακλείου, Νέας Ιωνίας, Ιωαννίνων και Τρικάλων (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, Φροντίδα Αστέγων, 2018). Ο συντονισμός και η επιστημονική επιμέλεια της δράσης ανατέθηκαν στο Πάντειο Πανεπιστήμιο σε συνεργασία με Ομάδα Εργασίας του Υπουργείου, αλλά και φορείς της δημόσιας διοίκησης και της κοινωνίας των πολιτών.

Όσον αφορά τα νυχτερινή καταμέτρηση σε δρόμους, πάρκα κλπ, 691 άτομα βρέθηκαν να κοιμούνται στο δρόμο (353 στην Αθήνα, 171 στη Θεσσαλονίκη, 96 στον Πειραιά, 5 στη Νέα Ιωνία, 21 στα Ιωάννινα, 43 στο Ηράκλειο Κρήτης και 2 στα Τρίκαλα) (Μπασκόζου, 2021). Από τους 236 που δέχθηκαν να δώσουν συνέντευξη, εξήχθη το συμπέρασμα πως ο μέσος όρος έλλειψης στέγης ήταν το ένα έτος, ενώ οι βασικές αιτίες είναι η ανεργία, αλλά και τα προβλήματα στην οικογένεια. Κατά τη διάρκεια της καταγραφής την ημέρα, 954 άτομα βρέθηκαν να φιλοξενούνται σε δομές (440 στην Αθήνα, 209 στη Θεσσαλονίκη, 169 στον Πειραιά, 18 στη Νέα Ιωνία, 9 στα Ιωάννινα, 76 στο Ηράκλειο Κρήτης και 33 στα Τρίκαλα).

Από την έρευνα καταδείχτηκε επίσης πως ιδιαίτερο πρόβλημα αντιμετωπίζουν οι άστεγοι που ανήκουν σε επιμέρους ευπαθείς ομάδες (άτομα με ψυχικά νοσήματα, χρήστες ουσιών, μετανάστες, ΛΟΑΤΚΙ κτλ), τα οποία αντιμετωπίζουν και το πρόβλημα των διακρίσεων κατά τη διάρκεια των προσπαθειών επανένταξής τους. Πέρα από τα στερεότυπα που είναι σε μεγάλο βαθμό εδραιωμένα στην ελληνική κοινωνία, σημαντικό ρόλο στο φαινόμενο των επιμέρους δυσκολιών παίζει και το γεγονός ότι οι κατά καιρούς προσπάθειες του ελληνικού κράτους να αμβλύνει το

στεγαστικό πρόβλημα ήταν επικεντρωμένες στην οικογένεια και στους μισθωτούς εργαζόμενους.

Τα αποτελέσματα της έρευνας για την ευαλωτότητα συγκεκριμένων κοινωνικών κατηγοριών υποστηρίζονται και από μία παλαιότερη έρευνα του 2014, σύμφωνα με την οποία το 56,7% των αστέγων αντιμετώπιζε κάποιο πρόβλημα ψυχικής υγείας. Καταγράφηκε επίσης πως μόνο το 36,2% των επιβεβαιωμένων ατόμων με ψυχικά νοσήματα είχαν λάβει πρόσφατα ιατρική βοήθεια. Αυτό, δείχνει πως ο σχεδιασμός ενός δικτύου παροχής υπηρεσιών ψυχικής υγείας παράλληλα με το υφιστάμενο σύστημα κοινωνικής πρόνοιας, χρειάζεται προκειμένου να καλυφθούν οι ανάγκες ψυχικής υγείας του πληθυσμού οι οποίες δεν καλύπτονται (FEANTSA, 2017).

Μιλώντας για ευαλωτότητα συγκεκριμένων πληθυσμιακών ομάδων, δεν πρέπει να ξεχνούμε και την προσφυγική κρίση, η οποία συνεχίζει να υφίσταται, και επιδείνωσε την κατάσταση. Οι πρόσφυγες στα camps ζουν σε συνθήκες παρόμοιες με αυτές των αστέγων σε ό,τι αφορά την υγιεινή και την ασφάλεια. Η πολιτική αποτροπής που έχει υιοθετηθεί τα τελευταία έτη από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας, με χαρακτηριστικότερα ίσως παραδείγματα τα δολοφονικά pushbacks και το γεγονός πως το Μάρτιο του 2020 η Ελλάδα κατήγγειλε το δικαίωμα αίτησης ασύλου για 30 ημέρες σε ευθεία παραβίαση της Σύμβασης για τους Πρόσφυγες του 1951 (EMA, FORGE, KHORA, SGYF, 2021).

Είναι τέτοια η αδιαφορία για την κατάσταση που επικρατεί στα camps που υπάρχουν μέχρι και περιστατικά ακραίας βίας τα οποία δε δύνανται να ερευνηθούν. Για παράδειγμα, φιλοξενούμενες στο camp της Μαλακάσας δεν μπόρεσαν να απευθυνθούν σε υπηρεσίες προστασίας για υποθέσεις βιασμού, επειδή η Μαλακάσα θεωρείται «περιβάλλον υποστηριζόμενης διαβίωσης»! Σαφώς, ακόμη περισσότερο επηρεάζονται επιμέρους υποκατηγορίες των προσφύγων, όπως οι πρόσφυγες με ψυχικές ασθένειες και ούτω καθεξής.

Επίσης, στην Ελλάδα, όπως και σε πολλές άλλες χώρες, οι συνθήκες στέγασης των Ρομά απέχουν πολύ από το να χαρακτηριστούν επαρκείς. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι πολλοί ζουν σε καταυλισμούς χωρίς καν υποδομές ύδρευσης. Τέλος, οι απογραφές τείνουν συνήθως να καταγράφουν δημογραφικά, γεωγραφικά και οικονομικά χαρακτηριστικά των αστέγων. Ωστόσο, οι ερευνητές χρειάζονται και περαιτέρω δεδομένα για τα άτομα που ανήκουν σε επιμέρους ομάδες.

Βέβαια, προσπάθειες καταγραφής είχαν γίνει και παλαιότερα, ωστόσο δεν ελήφθησαν ποτέ σοβαρά υπόψη. Το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για την Έλλειψη Στέγης το 2010 ανέφερε πως υπήρχαν περίπου 20.000 άστεγοι στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας, εκ των οποίων οι 9.000 βρίσκονταν στην Αττική. Ένα χρόνο νωρίτερα, το 2009, μελέτη του Υπουργείου Υγείας ανέφερε ότι ο αριθμός των αστέγων στην Ελλάδα ήταν περίπου 7.720 άτομα. Τα στοιχεία όμως αμφισβητήθηκαν ως μη επαρκώς τεκμηριωμένα, κάτι που αποδεικνύεται και από την τεράστια απόκλιση του αριθμού αυτού από τον αριθμό που έδωσε το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για την

Έλλειψη Στέγης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της ανεπαρκούς καταγραφής του 2009 ήταν το ότι αποκλείονταν, χωρίς βάσιμο και τεκμηριωμένο λόγο, οι μετανάστες. Επιπροσθέτως, το Συμβούλιο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων του ΟΗΕ αναφέρει πως «υπάρχουν 21.216 περιπτώσεις ανθρώπων που ζουν, με διάφορες μορφές, εκτός κατοικίας» στην Ελλάδα (FEANTSA, 2017).

Γίνεται έτσι αντιληπτό πως δεν υπήρξε ποτέ μία ουσιαστική απάντηση από το ελληνικό κράτος στο πρόβλημα της αστεγίας. Στην Ελλάδα της κρίσης μάλιστα υποτίθεται πως διακηρυγμένος στόχος ήταν η πρόληψη και η αντιμετώπιση του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού, δεν ελήφθησαν παρά τα υποτυπώδη μέτρα. Την ίδια στιγμή μάλιστα που ξηλώθηκε και το, ανεπαρκές, πλαίσιο για τη διευκόλυνση απόκτησης στέγης. Ο υπολειμματικός χαρακτήρας της παρέμβασης γίνεται αντιληπτός και από το γεγονός της ανάθεσης σημαντικών αρμοδιοτήτων του κράτους σε Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, πολλές από τις οποίες μάλιστα δεν ήταν μέχρι πρόσφατα καν καταγεγραμμένες σε μητρώο παρακολούθησης των δραστηριοτήτων τους.

Το πρόβλημα ωστόσο, δεν έγκειται μόνο στον υπολειμματικό χαρακτήρα της παρέμβασης, αλλά και στο γεγονός ότι απουσιάζει ένα ξεκάθαρο πλάνο δράσης με καθορισμένες προτεραιότητες. Οι πολιτικές αντιμετώπισης είναι ένα μείγμα πολιτικών κλιμακωτής μετάβασης (πχ Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, κάλυψη έκτακτων αναγκών κυρίως από ΜΚΟ) και πολιτικών Housing First (πχ πρόγραμμα Στέγαση και Εργασία). Κοινό χαρακτηριστικό όλων όμως, είναι η μη επαρκής τους ανάπτυξη.

Η έλλειψη βούλησης για την υιοθέτηση πολιτικών που θα αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της αστεγίας σε κεντρικό επίπεδο παραμένει, δημιουργώντας μεγάλα κενά, παρά τις σημαντικές ενδείξεις έξαρσης του προβλήματος (Κουραχάνης, 2015). Η απουσία ολοκληρωμένης στρατηγικής δείχνει την πρόθεση μη ουσιαστικής ενίσχυσης των κοινωνικών δικαιωμάτων και τη στόχευση στην παροχή των ελαχίστων, των απολύτως απαραίτητων για την επιβίωση σε όλους όσοι αδυνατούν να καλύψουν τις ανάγκες τους μέσω της αγοράς. Ακόμα και σήμερα, η Ελλάδα παραμένει μία από τις λίγες χώρες που δε διαθέτει έστω και μία υποτυπώδη πολιτική αντιμετώπισης του προβλήματος της αστεγίας.

## **Οικονομικά Προσιτή Κατοικία**

Η πρώτη ευρύτερη και πιο συντονισμένη προσπάθεια μεταπολεμικά ήταν η δημιουργία του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), με βασικό άξονα παρέμβασης την αναπαραγωγή και συντήρηση του εργατικού δυναμικού μέσω της κατοικίας και μάλιστα της ιδιόκτητης κατοικίας. Ο ΟΕΚ ιδρύθηκε το 1954 και ανήκε στο (τότε) Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (Μυωφά, 2021).



Δικαιούχοι των κατοικιών είναι εργάτες ή υπάλληλοι οι οποίοι είναι ασφαλισμένοι, καταβάλλουν εισφορές υπέρ του ΟΕΚ και δε διαθέτουν ιδιόκτητη κατοικία. Οι πόροι λοιπόν προέρχονται από τους εργαζόμενους και τους εργοδότες και έτσι εξ' ορισμού αποκλείονται οι άνεργοι και αρκετές ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. Δικαιούχοι είναι και οι συνταξιούχοι που, ως μισθωτοί, κατέβαλλαν εισφορές υπέρ του ΟΕΚ.

Ο ΟΕΚ παρείχε περισσότερες από 50.000 κατοικίες. Μπορούσε να αποκτή εκτάσεις για την υλοποίηση των προγραμμάτων του μέσω απαλλοτριώσεων εκτάσεων, δημοσίων ή ιδιωτικών. Οι απαλλοτριώσεις πραγματοποιούνται από τον οικείο δήμο και στη συνέχεια η έκταση παραχωρείται στον ΟΕΚ. Σε άλλες περιπτώσεις ο ΟΕΚ αγοράζει ο ίδιος εκτάσεις, ενώ ορισμένες φορές οι δήμοι παραχωρούν δημοτικές εκτάσεις στον ΟΕΚ. Στόχος ήταν η απόκτηση κατοικίας κοντά στο χώρο διαμονής των εργατών, έτσι ώστε οι δικαιούχοι να μην αποκόπτονται από τον κοινωνικό τους ιστό.

Στη διαδικασία απόκτησης εκτάσεων ωστόσο, ανακύπτουν πάντα τα ζητήματα της αξίας και της διαθεσιμότητας της γης με αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις οι εκτάσεις για την ανέγερση οικισμών να βρίσκονται σε μη ευνοημένες περιοχές, συχνά στις παρυφές της πόλης. Η παροχή των κατοικιών γινόταν κατόπιν κλήρωσης και με βάση κοινωνικά κριτήρια. Κατά κανόνα, οι κατοικίες πωλούνταν συμβαδίζοντας με τη λογική της ιδιοκατοίκησης, αν και υπήρχε και η δυνατότητα παροχής κατοικιών μέσω ενοικίου. Η πληρωμή της κατοικίας γινόταν με δόσεις και σε βάθος χρόνου. Οι δικαιούχοι έπρεπε να πληρώσουν ένα μικρό ποσό προκειμένου να γίνουν δικαιούχοι του διαμερίσματος (Μυωφά, 2021). Ο ΟΕΚ συνέχισε να υφίσταται μέχρι το 2013, οπότε και καταργήθηκε από την τότε κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας.

Την περίοδο που διανύουμε, η Ελλάδα υπέβαλε αίτημα χρηματοδότησης ύψους μόλις 1,3 εκατομμυρίων ευρώ. Τα χρήματα αναμένεται να διοχετευθούν σχεδόν αποκλειστικά στην Αθήνα και στη Θεσσαλονίκη με στόχο της διασφάλιση οικονομικά προσιτών ιδιόκτητων κατοικιών. Οι ιδιοκτήτες έχουν πρόσβαση σε επιχορηγήσεις για την ανακαίνιση των σπιτιών τους (κατ' εκτίμηση 10.000 ευρώ για κάθε οικία), αν συμφωνούν να το διαθέσουν (με χαμηλό ενοίκιο) σε άτομα που επιλέγονται από την τοπική αρχή (Δελής, 2022). Πρόκειται για ένα πρόγραμμα ανακαίνισης μόλις 100 κατοικιών, 70 στην Αθήνα και 30 στη Θεσσαλονίκη, που απευθύνεται σε 250 δικαιούχους. Όλοι οι δικαιούχοι αναμένεται να προέλθουν από τις πλέον ευάλωτες κοινωνικές ομάδες.

Ωστόσο, μία πιο συστηματική, αν και αρκετά προβληματική σε πολλά σημεία, προσπάθεια για την εξασφάλιση οικονομικά προσιτής κατοικίας, γίνεται αυτό το χρονικό διάστημα με τη στρατηγική «Σπίτι Μου». Η στρατηγική αυτή περιλαμβάνει τέσσερα επιμέρους προγράμματα που έχουν ως στόχο να διευκολύνουν την πρόσβαση στη στέγη. Τα προγράμματα αυτά είναι τα εξής:

- 1) **Πρόγραμμα χορήγησης άτοκων ή χαμηλότοκων στεγαστικών δανείων σε νέους και νέα ζευγάρια:** Δικαιούχοι είναι οι νέοι 25-39 ετών και νέα ζευγάρια που τουλάχιστον ο ένας είναι 25-39 ετών (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2022). Οι δικαιούχοι πρέπει να μέσω Ε9 να αποδείξουν πως δε διαθέτουν άλλο ακίνητο. Το ποσό του δανείου δύναται να φτάνει μέχρι τα 150.000 ευρώ. Από το ποσό της χρηματοδότησης, το 75% δίνεται άτοκα από τη ΔΥΠΙΑ (πρώην ΟΑΕΔ) και το 25% από τράπεζα με χαμηλότοκο δάνειο. Εξαιρέση αποτελούν οι τρίτεκνοι και οι πολύτεκνοι, για τους οποίους υπάρχει μηδενικό επιτόκιο για το σύνολο της χρηματοδότησης.
- 2) **Κοινωνική Αντιπαροχή:** Με το μέτρο αυτό, ο δημόσιος φορέας παραχωρεί αδόμητο ακίνητο, ο ανάδοχος το οικοδομεί και προκύπτουν οριζόντιες ιδιοκτησίες (καταστήματα/ διαμερίσματα), ο ανάδοχος διαχειρίζεται και λαμβάνει τα έσοδα από τα διαμερίσματα/ καταστήματα μέχρι την ανάκτηση του κόστους (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2022). Εν συνεχεία, ένα μέρος των κατοικιών διατίθεται με χαμηλό ενοίκιο ως κοινωνική κατοικία και στο τέλος της σύμβασης το δημόσιο παίρνει τα ακίνητα δίχως κόστος.
- 3) **Πρόγραμμα «Κουφέλη»:** Με το πρόγραμμα αυτό, μισθώνονται για τρία χρόνια περισσότερες από 1.000 κατοικίες που είχαν ενταχθεί στο πρόγραμμα «ΕΣΤΙΑ» για τη φιλοξενία προσφύγων. Οι κατοικίες αυτές θα δοθούν δωρεάν ή με πολύ χαμηλό ενοίκιο σε νέους 25-39 ετών, δικαιούχους του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος, με την προτεραιότητα να δίδεται στους τρίτεκνους και στους πολύτεκνους. Επιπροσθέτως, το κράτος αναλαμβάνει και το κόστος επισκευών, όπου αυτές απαιτούνται. Πρέπει να σημειωθεί ότι για την υλοποίηση του προγράμματος αυτού διώχνονται από τα σπίτια τους πρόσφυγες δικαιούχοι του πρώην, πλέον, προγράμματος ΕΣΤΙΑ.
- 4) **Πρόγραμμα «Ανακαινίζω- Ενοικιάζω για Κενά Σπίτια»:** Το συγκεκριμένο πλάνο προβλέπει επιδότηση μέχρι και του 40% του κόστους των εργασιών και των υλικών ανακαίνισης με ανώτατο όριο τις 10.000 ευρώ. Οι κατοικίες πρέπει να είναι μέχρι 100 τετραγωνικά μέτρα, να βρίσκονται σε αστικά κέντρα και να μην είναι δηλωμένες ως πρώτες κατοικίες ή ως μισθωμένες. Οι δικαιούχοι πρέπει να έχουν εισόδημα έως 40.000 ευρώ και ακίνητη περιουσία έως 300.000 ευρώ και να διαθέτουν τουλάχιστον το 50% της επικαρπίας ή της πλήρους κυριότητας.

### Προστασία της πρώτης κατοικίας

Ο νόμος για την προστασία της πρώτης κατοικίας (Ν.3869/10), γνωστός και ως «Νόμος Κατσέλη», ψηφίστηκε ως ένας μηχανισμός προστασίας της κύριας κατοικίας των υπερχρεωμένων νοικοκυριών και ταυτοχρόνως ρύθμιζε τις προϋποθέσεις εξόφλησης των οφειλών των νοικοκυριών προς το δημόσιο ή προς ιδιώτες. Από την πρώτη στιγμή της ψήφισής του προκάλεσε αντιδράσεις σε μία μερίδα πολιτών, κυρίως σε επιχειρηματίες που ανήκαν στα ανώτερα εισοδηματικά κλιμάκια, καθώς

και σε ορισμένα τραπεζικά στελέχη που έβλεπαν τις εκποιήσεις πρώτων κατοικιών ως ένα νέο ιδιαίτερος κερδοφόρο επιχειρηματικό πεδίο.

Ο νόμος ετέθη στο στόχαστρο, τόσο των δανειστών όσο και της εγχώριας ελίτ και, αφού ακολούθησαν αρκετές αλλοιώσεις, τελικώς καταργήθηκε. Μετά από δέκα χρόνια ισχύος του νομικού πλαισίου προστασίας, λοιπόν, το οποίο παρά τις αλλαγές και την αυστηροποίηση των κριτηρίων τα τελευταία χρόνια, προσέφερε κάποια δυνατότητα προφύλαξης της πρώτης κατοικίας για ορισμένα νοικοκυριά που το είχαν ανάγκη (Σακαλή, 2020), αντικαταστάθηκε εξ' ολοκλήρου από το νόμο 4738/2020 (Πτώχευτικός Νόμος).

Ο νόμος του 2020 ορίζει για πρώτη φορά τη δυνατότητα πτώχευσης ενός φυσικού προσώπου και αίρει την οποιαδήποτε προστασία της κύριας κατοικίας από πλειστηριασμούς. Ως ένα τύποις αντίβαρο, θεσμοθέτησε τη δυνατότητα ενοικίασης της κατοικίας από τον πολίτη που τη χάνει και τη δυνατότητα επαναγοράς μετά από ένα χρονικό διάστημα, χωρίς ωστόσο στο ποσό να προσμετρούνται τα ενοίκια που τόσα χρόνια θα έχει καταβάλει.

Το νομικό πλαίσιο μεταβλήθηκε τη στιγμή που μία νέα επιδείνωση της στεγαστικής κρίσης απειλή την Ελλάδα. Τα κόκκινα δάνεια στη χώρα μας αναμένεται να φτάσουν τα 11 δισεκατομμύρια ευρώ, διευρύνοντας τα υπό διαχείριση κόκκινα δάνεια που αναλαμβάνουν τα funds μέσω των αντίστοιχων εταιριών που δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα (Τζώρτζη, 2022). Η χώρα μας θεωρείται μία από τις πιο προσοδοφόρες αγορές κόκκινων δανείων και οι εταιρίες που δραστηριοποιούνται εδώ, θα διεκδικήσουν ακόμα μεγαλύτερο μερίδιο στο άμεσο μέλλον.

## **Επίδομα ενοικίου**

Μία πρώτη εκδοχή ενός προγράμματος επιδότησης ενοικίου υπήρξε στο νόμο για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης το 2015. Επανήλθε ωστόσο πιο διευρυμένο και με αυξημένο προϋπολογισμό το 2017-2018. Τότε θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά στη χώρα μας ένα προνοιακό μέτρο επιδότησης ενός μέρους του ενοικίου για μία μεγάλη κατηγορία πολιτών. Ανάλογα με τη σύσταση του νοικοκυριού το επίδομα κυμαίνεται μεταξύ 70 ευρώ και 210 ευρώ.

Το εισόδημα του μονοπρόσωπου νοικοκυριού δεν πρέπει να ξεπερνά τα 7.000 ευρώ ενώ, το όριο προσαυξάνεται κατά 3.5000 ευρώ για κάθε μέλος με ανώτατο όριο τα 21.000 ετησίως. Επιπροσθέτως, η αξία της κατοικίας δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 120.000 ευρώ για μονοπρόσωπο νοικοκυριό. Η προσαύξηση φτάνει τα 15.000 ευρώ για κάθε μέλος με ανώτατο όριο τα 180.000 ευρώ.

Εν αντιθέσει με ορισμένα πενιχρά επιδόματα πρόνοιας, η επιδότηση ενοικίου, τουλάχιστον τις χρονιές που ξεκίνησε να εφαρμόζεται, ήταν σε μεγάλο βαθμό επαρκής. Σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, το 2017 η μέση δαπάνη στέγασης

ήταν διαμορφωμένη στα 70,27 ευρώ μηνιαίως. Επίσης, τα εισοδηματικά όρια που ετέθησαν σε κάθε περίπτωση υπερβαίνουν τα αντίστοιχα όρια της ακραίας φτώχειας.

Το πρόγραμμα αυτό ήταν εξαιρετικά σημαντικό, αφού, όπως προαναφέραμε, οι συνθήκες σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο που διαμορφώθηκαν μετά το 2010 συνέβαλαν σε μία τρομακτική αύξηση της στεγαστικής επισφάλειας της χώρας μας (Μπουρίκος, 2019) και τα νοικοκυριά που ζουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία αντιμετωπίζουν σε μεγαλύτερο βαθμό ελλείψεις βασικών στεγαστικών ανέσεων.

### **Πλαίσιο στο οποίο εφαρμόζονται οι πολιτικές**

Όλα τα παραπάνω, συμβαίνουν παρά το γεγονός ότι, σύμφωνα με στοιχεία του Housing Europe, η Ελλάδα τα τελευταία έτη είναι η ευρωπαϊκή χώρα με το πιο ακριβό κόστος για τη στέγαση. Το μέσο νοικοκυριό δαπανά πάνω από το 40% του εισοδήματός του για τη στέγη, όταν διεθνώς αναγνωρίζεται ότι ποσοστό πάνω από το 1/3 του εισοδήματος συνιστά μη ανεκτές στεγαστικές δαπάνες και άρα δυσκολία ή αδυναμία πρόσβασης στη στέγη (Σακαλή, 2020). Μάλιστα, τα νοικοκυριά που ανήκουν στα χαμηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια φτάνουν να δαπανούν μέχρι και το 70% του εισοδήματός τους για τη στέγαση. Αυτό το ποσοστό αποτελεί ρεκόρ για την Ευρώπη. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι το 2020 μόλις το 7,8% του ευρωπαϊκού πληθυσμού δαπάνησε το 40% ή και περισσότερο του εισοδήματός του νοικοκυριού σε έξοδα για στέγαση (Eurostat, 2022).

Η αύξηση αυτή των τελευταίων ετών συμβαίνει λόγω αύξησης των λειτουργικών εξόδων, αλλά και των ενοικίων εξαιτίας της εκτεταμένης δράσης του airbnb και της ευρείας τουριστικοποίησης. Κατά τη διάρκεια της κρίσης, μειώθηκαν οι τιμές στην αγορά ακινήτων και αυτό δημιούργησε πρόσφορο έδαφος στους ιδιώτες επενδυτές που επιθυμούσαν να δραστηριοποιηθούν στο real estate. Μάλιστα, η Ελλάδα θεωρήθηκε από πολλούς αναλυτές μία από τις κορυφαίες ευκαιρίες δραστηριοποίησης στον κλάδο με αυξημένες δυνατότητες απόδοσης υψηλών κερδών βραχυπρόθεσμα, λόγω και του μεγάλου αριθμού τουριστών που προσελκύει συνεχώς.

Μάλιστα, τη στιγμή που υπάρχουν όλες αυτές οι δυσκολίες, παρατηρείται και μία αναδιάρθρωση στην αγορά ακινήτων. Συγκεκριμένα, οι θεσμοί εκμεταλλευόμενοι το γεγονός πως στην Ελλάδα (όπως και σε άλλες χώρες) δημιουργήθηκε ένα τεράστιο ποσοστό ιδιωτικού χρέους από νοικοκυριά και επιχειρήσεις, αφού στο χρέος που, όπως αναφέραμε παραπάνω στο κείμενο, δημιουργήθηκε από τη δεκαετία του 90' και έπειτα ήρθε να προστεθεί η συσσώρευση χρεών κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης (και κατά τη διάρκεια της πανδημίας του κορωνοϊού, όπως αναφέρθηκε παραπάνω), πίεσαν για τη δημιουργία μίας «αγοράς χρέους» στην οποία πραγματοποιούνται αγοραπωλησίες κόκκινων δανείων. Αυτή η διαδικασία θα έχει ως αποτέλεσμα ένα μεγάλο μέρος των ακινήτων να περάσει σε ιδιώτες επενδυτές, τροφοδοτώντας έτσι έναν νέο κύκλο επενδυτικής εκμετάλλευσης των ακινήτων που, κατά πάσα πιθανότητα, θα πυροδοτήσει νέες αυξήσεις στις τιμές.

Όλα τα προαναφερθέντα διαμορφώνουν ένα εξαιρετικά δυσμενές πλαίσιο για τους μόνιμους κατοίκους της χώρας. Βέβαια, πρέπει να σημειώσουμε πως συνολικά στην Ευρώπη οι τιμές των κατοικιών ανέβηκαν κατά 9,3% στην ευρωζώνη και κατά 9,9% στην Ευρωπαϊκή Ένωση το δεύτερο μισό του 2022, σε σχέση με το δεύτερο μισό του 2021 (Eurostat, 2022). Αυτό καταδεικνύει τις επιπτώσεις της ανεξέλεγκτης φιλελευθεροποίησης των ευρωπαϊκών οικονομιών τις τελευταίες δεκαετίες, άσχετα από το εάν ορισμένα κράτη έχουν αποτελεσματικότερους μηχανισμούς παρέμβασης για να συγκρατούν τις ακραίες συνέπειες που επιφέρουν αυτές οι πολιτικές.

## Β' Μέρος

### Καταγραφή ευρημάτων της έρευνας πεδίου

#### Κεφάλαιο 5<sup>ο</sup>

##### Μεθοδολογία της έρευνας πεδίου

Για την επιβεβαίωση των ευρημάτων της βιβλιογραφικής επισκόπησης, καθώς και για την περαιτέρω στήριξη των ισχυρισμών, επελέγη η έρευνα πεδίου μέσω ποιοτικών ημιδομημένων συνεντεύξεων, καθώς και η συλλογή ποσοτικών δεδομένων. Στόχος και της έρευνας είναι να καταδείξει το βαθμό που οι στεγαστικές πολιτικές των χωρών της Ελλάδας και της Πορτογαλίας εντάσσονται στο πρότυπο του Νοτιοευρωπαϊκού καθεστώτος ευημερίας.

Οι δύο προαναφερθείσες μέθοδοι επελέγησαν αφενός διότι οι ποιοτικές συνεντεύξεις κρίθηκαν ως ο καταλληλότερος τρόπος απεύθυνσης σε εργαζομένους και ερευνητές στο πεδίο των πολιτικών στέγασης και αφετέρου διότι η συλλογή των ποσοτικών δεδομένων επιτρέπει την πληρέστερη και ακριβέστερη στήριξη των ισχυρισμών και των συμπερασμάτων που προκύπτουν από τη συνολική επιστημονική έρευνα (Eurostat, ΤτΕ). Οι συνεντεύξεις με τους εργαζομένους και τους ερευνητές στην Ελλάδα πραγματοποιήθηκαν διά ζώσης, ενώ οι αντίστοιχες με τις Πορτογαλίδες εργαζόμενες μέσω διαδικτύου λόγω του κωλύματος της απόστασης.

Ο οδηγός των συνεντεύξεων χωρίζεται σε τρεις θεματικούς άξονες. Ο πρώτος άξονας με τίτλο «Πλαίσιο Παρεμβάσεων Πριν την Κρίση Χρέους», αφορά τις πολιτικές που εφαρμόζονταν στα δύο κράτη πριν την οικονομική κρίση του 2008. Ο δεύτερος άξονας με τίτλο «Επιπτώσεις της Κρίσης στην Ευαλωτότητα του Πληθυσμού και στο Πλαίσιο Παρεμβάσεων», έχει σαν στόχο να μελετήσει το βαθμό στον οποίο οι επιπτώσεις της κρίσης στον πληθυσμό κατέδειξαν τις αδυναμίες των θεσμικών πλαισίων για τη στέγαση που υπήρχαν στις δύο αυτές χώρες.

Τέλος, ο τρίτος άξονας με τίτλο «Νέες Πολιτικές Παρέμβασης και Προοπτικές», επικεντρώνεται στις πολιτικές που υιοθετήθηκαν τα τελευταία έτη και στο βαθμό που αυτές θα μπορούσαν να σηματοδοτήσουν μία αλλαγή πορείας. Προκειμένου να μελετήσουμε τα συμπεράσματα που προέκυψαν, θα ασχοληθούμε με τα δεδομένα σε κάθε μία ερώτηση ξεχωριστά. Με τον τρόπο αυτόν θα μπορέσουμε να εμβαθύνουμε περισσότερο στις απαιτούμενες λεπτομέρειες.

Σε ό,τι αφορά τη συλλογή των ποσοτικών δεδομένων, η έρευνα έγινε μέσω διαδικτύου και οι απαραίτητες πληροφορίες συγκεντρώθηκαν από τις βάσεις

δεδομένων της Ευρωπαϊκής Στατιστικής Υπηρεσίας (Eurostat) και τα αρχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, όπως αυτά είναι αναρτημένα στους αντίστοιχους ιστοτόπους.

Ιδιαίτερα προβλήματα και περιορισμοί δεν διαπιστώθηκαν. Προέκυψαν ορισμένες καθυστερήσεις λόγω φόρτου εργασίας και, για τον ίδιο λόγο, ορισμένες συνεντεύξεις έπρεπε να ολοκληρωθούν εντός ενός δεδομένου χρονικού πλαισίου. Τα απαιτούμενα στοιχεία ωστόσο συνελέγησαν σε ικανοποιητικό βαθμό και τα ανωτέρω κωλύματα δεν κρίνονται ως μεγάλης σημασίας.

## Κεφάλαιο 6<sup>ο</sup>

### Άξονας Πρώτος: Πλαίσιο Παρεμβάσεων Πριν την Κρίση Χρέους

#### *Παράγοντες που οδηγούσαν στην απώλεια απώλεια στέγης ή στη μη επαρκή στέγαση*

Και στις δύο περιπτώσεις, της Ελλάδας και της Πορτογαλίας, οι παράγοντες που οδηγούσαν στην έλλειψη στέγης ήταν τόσο δομικοί όσο και ατομικοί. Οι δομικοί παράγοντες αφορούν την έλλειψη κοινωνικών δομών και υπηρεσιών που είναι απαραίτητες για τη διευθέτηση του ζητήματος της στέγης. Οι ατομικοί παράγοντες σχετίζονται κατά κύριο λόγο με τις εξαρτήσεις, την καταγωγή και το μορφωτικό επίπεδο του ατόμου. Παρατηρούμε όμως και μία πιο κοινωνική έκφραση των ατομικών αυτών παραγόντων που μπορεί να οδηγήσουν σε διάρρηξη των οικογενειακών αλλά και ευρύτερα των κοινωνικών θεσμών.

Επίσης και στις δύο περιπτώσεις, το φαινόμενο της έλλειψης στέγης αφορά κατά κύριο λόγο τα αστικά κέντρα. Όπως αναφέραμε και στο Α' μέρος της εργασίας, τόσο η Ελλάδα όσο και η Πορτογαλία ακολούθησαν μία παρόμοια διαδικασία εξαστισμού. Στα μεγάλα αστικά κέντρα λοιπόν, παράγοντες όπως η έλλειψη εισοδήματος, η μακροχρόνια ανεργία, η απουσία μίας διευρυμένης πολιτικής κοινωνικής κατοικίας και η πλήρης ταύτιση, ιδιαίτερα από τη δεκαετία του '90 και έπειτα, της στέγης με τους κανόνες της ελεύθερης αγοράς και τη συνακόλουθη αύξηση τιμών που αυτοί επέφεραν, δυσχέραναν σε μεγάλο βαθμό την απόκτηση ιδιόκτητης κατοικίας. Αυτό, δεν άφησε και την οικονομική ανάπτυξη που υπήρχε, κυρίως τη δεκαετία του '80.

Στην Πορτογαλία, πρέπει να προστεθεί ότι δεν υπήρχε και τόσο πολύ ανεπτυγμένο το αίσθημα της οικογενειακής αλληλεγγύης στην περίπτωση της στέγης και δεν υπήρχε τόσο μεγάλη βοήθεια προς αυτά τα μέλη που αδυνατούσαν να διατηρήσουν την κατοικία τους. Σε μία χώρα με τα δομικά χαρακτηριστικά της Πορτογαλίας, αυτό ήταν εξαιρετικά σημαντικό και δυσχέρανε σε μεγάλο βαθμό την κατάσταση.

#### *Σύνδεση των παραγόντων αυτών με το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο*

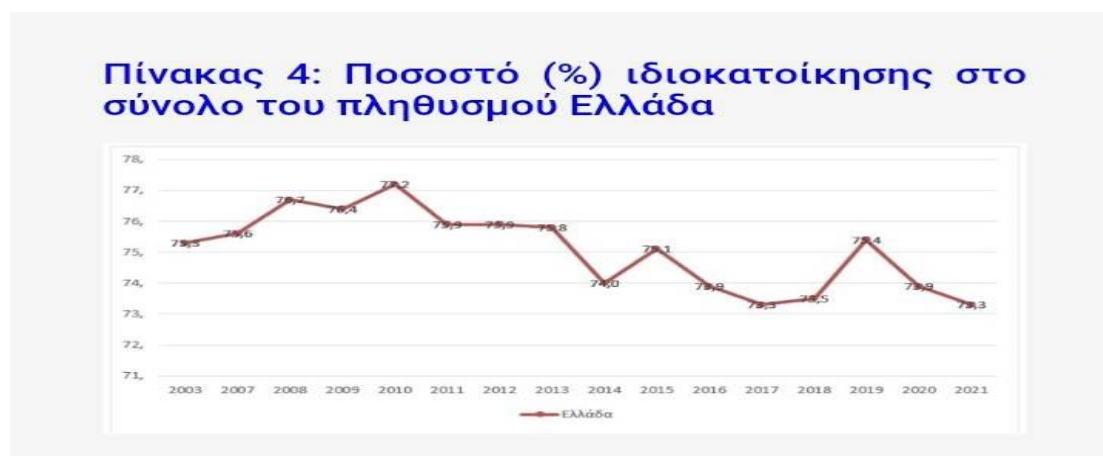
Ουσιαστικό πλαίσιο προστασίας δεν υφίστατο, τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Πορτογαλία. Η αποκλίνουσα πορεία που ακολούθησαν μεταπολεμικά τα δύο αυτά κράτη σε σύγκριση με την υπόλοιπη Ευρώπη στα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής, δημιούργησε και στην περίπτωση της στέγης ένα ελλειμματικό μοντέλο. Η κύρια μέθοδος της απόκτησης στέγης ήταν μέσω της αγοράς ιδιόκτητης κατοικίας μέσα από τον ιδιωτικό τομέα. Η ιδιοκατοίκηση στην Ελλάδα τα πρώτα χρόνια της



δεκαετίας του 2000 είχε φτάσει σε ποσοστό πάνω από 80%. Σήμερα βρίσκεται στο 74,6%. Ο μέσος όρος της Ευρώπης είναι στο 70%.

Παρατηρούμε ωστόσο, πως δεν υπάρχει τόσο χαοτική διαφορά ανάμεσα στην Ελλάδα και στην Ευρώπη, όπως ισχυρίζονται μερικοί για πολιτικούς κυρίως λόγους. Χώρες όπως η Ρουμανία, η Σλοβακία, η Ουγγαρία και η Κροατία φτάνουν ένα ποσοστό άνω του 90%. Ενώ, χώρες όπως η Γερμανία και η Αυστρία βρίσκονται περίπου στο 50%. Ενδεικτικά, με βάση τα στοιχεία της Eurostat:

|               |       |
|---------------|-------|
| Ρουμανία      | 96%   |
| Σλοβακία      | 92%   |
| Ουγγαρία      | 91%   |
| Κροατία       | 91%   |
| Ελλάδα        | 74,6% |
| Μέσος όρος ΕΕ | 70%   |
| Αυστρία       | 55,3% |
| Αυστρία       | 50,4% |



- Πίνακας 4: Δελής Β., 2023

Σημαντικό ρόλο έπαιξαν επίσης τα φαινόμενα πελατειακών σχέσεων και διαφθοράς που χαρακτηρίζουν τα δύο αυτά κράτη και επέτρεψαν τη λειτουργία ενός ευρύτατου μηχανισμού αυθαίρετης δόμησης. Έτσι, ήταν αδύνατο να μπορέσει να υπάρξει χαρτογράφηση των παραγόντων που προκαλούν τα στεγαστικά προβλήματα και να χαραχθεί μία στρατηγική για την έγκαιρη αντιμετώπισή τους.

Επιπροσθέτως, υπήρχαν ομάδες του πληθυσμού που ήταν ουσιαστικά αόρατες για το κράτος. Οι παρεμβάσεις, όπως αυτή που θα δούμε παρακάτω, αφορούσαν ανθρώπους εντεταγμένους στο κοινωνικό σύνολο. Κοινωνικές κατηγορίες, όπως οι μετανάστες και οι τοξικοεξαρτημένοι έμεναν εκτός της κρατικής παρέμβασης, η οποία αφορούσε

εργαζόμενους ανθρώπους που εργάζονταν με σύμβαση εξαρτημένης απασχόλησης και είχαν χαμηλό εισόδημα.

### ***Παρέμβαση της Πολιτείας για την άμβλυνση του προβλήματος***

Παρά τα αδιαμφισβήτητα κενά που υπήρχαν, δεν μπορούμε να ισχυριστούμε πως το θεσμικό πλαίσιο απουσίαζε εντελώς. Βασικότερο εργαλείο στην Ελλάδα ήταν ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), ο οποίος ιδρύθηκε το 1954 ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου και εποπτευόταν από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης. Βασικός σκοπός του είναι η στήριξη των εργαζομένων μέσω της παροχής φθηνών κατοικιών. Σημαντικό ρόλο στα μεγάλα αστικά κέντρα έπαιξε και ο θεσμός της Αντιπαροχής. Δεν ήταν μία επίσημη συγκεκριμένη πολιτική του κράτους, ωστόσο αύξησε το κτηριακό απόθεμα στις πόλεις.

Η δράση για τους αστέγους στη χώρα μας επικεντρωνόταν κυρίως στην επίλυση των άμεσων αναγκών τους. Έτσι, ο κύριος κορμός των παρεμβάσεων αποτελείτο από τους ξενώνες προσωρινής φιλοξενίας, τα συσσίτια και ούτω καθεξής. Στην Πορτογαλία, με την ανάληψη της ευθύνης της διακυβέρνησης από τον Αντόνιο Κόστα, έγινε σοβαρή προσπάθεια ρύθμισης του προβλήματος των αστέγων με τις στρατηγικές ENIPSA και ENIPSSA, όπως αυτές έχουν αναλυθεί στο πρώτο μέρος της εργασίας.

## **Άξονας Δεύτερος: Επιπτώσεις της Κρίσης στην Ευαλωτότητα του Πληθυσμού και στο Πλαίσιο Παρεμβάσεων**

### ***Επιπτώσεις της κρίσης στην ευαλωτότητα του πληθυσμού***

Τα προγράμματα δημοσιονομικής προσαρμογής, επέφεραν βαρύτατο πλήγμα στην κοινωνική συνοχή. Προκύπτει όμως το εξής παράδοξο: Αν και συνολικά το βιοτικό επίπεδο χειροτέρευσε και η αξιοπρεπής στέγαση έγινε πιο επισφαλής για μία σειρά από λόγους, όπως για παράδειγμα η αδυναμία έγκαιρης εξόφλησης των λογαριασμών ενέργειας, οι τιμές των ακινήτων δεν αυξήθηκαν. Από το 2008 μέχρι το 2012, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία για την ιδιοκατοίκηση και το κόστος στέγασης, δεν προκύπτει ουσιαστική διαφοροποίηση. Αυτό, συνέβη λόγω της κατάρρευσης του κλάδου της οικοδομής μειώθηκαν οι τιμές των ακινήτων. Υπήρξε ουσιαστικά υποτίμηση του κλάδου αυτού της αγοράς.

Εξαιρέση αποτέλεσαν οι νέοι. Σημείο καμπής για τους νέους ήταν το 2008. Τότε ήρθαν ριζικές ανατροπές στην αγορά και εκείνοι δεν μπόρεσαν να ενταχθούν ομαλά. Επιπροσθέτως, δεν είχαν συσσωρεύσει επαρκές εισόδημα για να μπορέσουν να αποκτήσουν ιδιόκτητη κατοικία. Οι νέοι άρχισαν να επιστρέφουν στο πατρικό τους σπίτι. Επίσης, από την ηλικιακή ομάδα των νέων αρχίζει να μειώνεται και η ιδιοκατοίκηση. Αυτό αποδεικνύεται και από τον παρακάτω πίνακα στον οποίο

παρατίθενται τα στοιχεία της Τράπεζας Της Ελλάδος για την ετήσια μεταβολή των τιμών των ακινήτων:

|      |       |  |
|------|-------|--|
| 2008 | 2,6   |  |
| 2009 | -2,9  |  |
| 2010 | -6,7  |  |
| 2011 | -7,5  |  |
| 2012 | -12,2 |  |
| 2013 | -11,5 |  |
| 2014 | -3,4  |  |
| 2015 | -7,1  |  |
| 2016 | -6,7  |  |
| 2017 | -4,6  |  |

Οι τιμές των ενοικίων άρχισαν πάλι να αυξάνονται από το 2018, μετά το τέλος των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής. Την ίδια περίοδο παρουσιάζεται αύξηση και στις τιμές των ενοικίων στην Πορτογαλία. Η επαναφορά της οικονομίας σε μία τρόπον τινά τροχιά ομαλότητας άρχισε να ξαναβάζει στις ράγες της και την αγορά ακινήτων. Επιπροσθέτως, λόγω της πλατφόρμας του Airbnb, αλλά και λόγω προγραμμάτων όπως η Golden Visa, ένα μεγάλο μέρος του κτηριακού αποθέματος ετέθη εκτός της μακροχρόνιας μίσθωσης. Τα εισοδήματα ωστόσο των πολιτών δεν παρουσιάζουν σημαντική αύξηση. Αυτό δημιουργεί εκ νέου ένα ζήτημα δυσκολίας της πρόσβασης στη στέγη. Το πρόβλημα αυτό, έρχεται να επιδεινώσει το ζήτημα των κόκκινων δανείων, καθώς και η διαχείριση που επελέγη για αυτά. Η άρση προστασίας της πρώτης κατοικίας σε συνδυασμό με την πώληση κόκκινων δανείων σε ιδιωτικά funds σε χαμηλές τιμές, δημιουργεί μία βραδυφλεγή βόμβα στα θεμέλια της στέγασης.

Η Ελλάδα επίσης σημείωσε αρνητική πρωτιά το 2020 και το 2021 σε ό,τι αφορά το ποσοστό του εισοδήματος που δίνεται για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών. Σε επίπεδο πόλης, που παρουσιάζεται και το μεγαλύτερο μέρος του προβλήματος, σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat, το ποσοστό των νοικοκυριών που δαπανά περισσότερο από το 40% του εισοδήματός του για τις ανάγκες της στέγασης, κυμαίνεται στο 10,4%. Στην Ελλάδα το ποσοστό αυτό έφτασε στο 32,4%! Ενδεικτικά, οι χώρες που υπερβαίνουν κατά πολύ τον ευρωπαϊκό μέσο όρο :

|          |       |
|----------|-------|
| Ελλάδα   | 32,4% |
| Δανία    | 21,9% |
| Ολλανδία | 15,3% |

Όλα αυτά, καταδεικνύουν το τεράστιο έλλειμμα επαρκούς νομοθετικού πλαισίου για το σύνολο του πεδίου που αφορά την κατοικία. Οι συνεχείς αρνητικές επιδόσεις της χώρας μας σε μία σειρά από δείκτες, κρούουν τον κώδωνα του κινδύνου για την άμεση αλλαγή πολιτικής κατεύθυνσης σε ό,τι αφορά το πλαίσιο παρέμβασης.

### ***Κατάδειξη των αδυναμιών του συστήματος κοινωνικής προστασίας***

Είναι σαφές πως οι αδυναμίες του συστήματος κοινωνικής προστασίας ευθύνονται σε μεγάλο βαθμό για την κατάρρευση του ελληνικού κράτους κατά τη μνημονιακή περίοδο και την υποχρέωση της χώρας μας να υποστεί τρία προγράμματα εσωτερικής υποτίμησης. Σαφώς, δεν αποτελεί το μοναδικό λόγο, ωστόσο το γεγονός ότι τις πλέον κρίσιμες και δύσκολες ώρες το βασικό ανάχωμα στην κρίση αποτελούσαν οι δράσεις αλληλεγγύης, όπως τα συσσίτια και τα κοινωνικά ιατρεία, δείχνει το βαθμό στον οποίο ο ελληνικός λαός έμεινε απροστάτευτος κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Ωστόσο, αντί να τονιστεί η σημασία της ύφανσης ενός επαρκούς πλέγματος προστασίας, η κυρίαρχη ρητορική ήταν καταγγελτική προς τις κοινωνικές παροχές. Οι βασικοί μηχανισμοί του συστήματος κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα, όπως οι συντάξεις και η υγειονομική περίθαλψη, ετέθησαν στο στόχαστρο και υπέστησαν μεγάλες περικοπές. Γκρεμίστηκαν λοιπόν και οι τελευταίες γραμμές άμυνας. Στην Πορτογαλία, λόγω ορισμένων προνοιακών προγραμμάτων, όπως το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα, που στην Ελλάδα εφαρμόστηκε στο σύνολο της επικράτειας μόλις το 2017, συγκράτησαν μερικώς την κατάρρευση.

### **Άξονας τρίτος: Νέες Πολιτικές Παρέμβασης και Προοπτικές**

#### ***Καταγραφή των αστέγων και συγκέντρωση πληροφοριών***

Προσπάθειες καταγραφής του φαινομένου της αστεγίας είχαν υπάρξει και στο παρελθόν, χωρίς όμως κάποιο ουσιαστικό αποτέλεσμα. Πρώτη λεπτομερής καταγραφή έγινε στην Ελλάδα το 2018 σε επτά δήμους της χώρας, από το Υπουργείο Εργασίας σε συνεργασία με το Πάντειο Πανεπιστήμιο. Στην Πορτογαλία, πλην των στρατηγικών ENIPSA και ENIPSSA, καταγραφές γίνονταν και στα καταφύγια αστέγων.

Η μελέτη συνολικά της στεγαστικής επισφάλειας αφορά πολλές πτυχές, όπως οι τιμές των ενοικίων και το κόστος της ενέργειας. Είναι ένα πολυπαραγοντικό ζήτημα που μελετάται από διαφορετικές πηγές. Πρέπει να εξετάζονται οι τιμές των ενοικίων, οι τιμές των λογαριασμών ενέργειας, το ποιοτικό επίπεδο των κατοικιών, η αναλογία δαπανών για την κατοικία προς το εισόδημα των πολιτών και ούτω καθεξής. Τα τελικά αποτελέσματα, λοιπόν, προκύπτουν από τη σύνθεση των ευρημάτων.

#### ***Νέες πολιτικές παρέμβασης***

Στην Ελλάδα, για την αναχαίτιση των επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης στη στέγαση δεν υιοθετήθηκαν ουσιαστικές μέθοδοι παρέμβασης. Αντιθέτως μάλιστα,

στα πλαίσια μίας συνολικής επίθεσης στο κοινωνικό κράτος καταργήθηκε μέχρι και ο ΟΕΚ. Η στρατηγική που υιοθετήθηκε αφορούσε την αντιμετώπιση των έκτακτων αναγκών των αστέγων για προσωρινά καταλύματα και σίτιση.

Το βασικό πρόγραμμα πλην των έκτακτων αυτών μέτρων ήταν το «Στέγαση και Επανένταξη». Αφορούσε ωστόσο έναν μικρό αριθμό άστεγων πολιτών, ενώ η εξέλιξή του, το πρόγραμμα «Στέγαση και Εργασία» είναι ακόμη πιο περιορισμένο. Αφορά μόλις 600 άτομα ανά χρονική περίοδο δύο ετών. Η μόνη αξιοσημείωτη παρέμβαση ήταν ο λεγόμενος «Νόμος Κατσέλη» που προστάτευε την πρώτη κατοικία των ευάλωτων δανειοληπτών από τους πλειστηριασμούς.

Το 2017, δηλαδή προς το τέλος της μνημονιακής περιόδου, ψηφίστηκε το Επίδομα Ενοικίου. Σε μία πρώτη μορφή είχε θεσμοθετηθεί το 2015, στα πλαίσια των μέτρων για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης από την πρώτη κυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ και των ΑΝΕΛ. Από το 2017 επανήλθε σε μία πιο διευρυμένη μορφή και αφορούσε ένα μεγάλο αριθμό νοικοκυριών που ανήκαν στα κατώτερα εισοδηματικά κλιμάκια.

Το επόμενο ευρύ πακέτο μέτρων υιοθετήθηκε μόλις το 2022. Πρόκειται για το πρόγραμμα «Σπίτι μου», το οποίο περιλαμβάνει τέσσερα μέτρα: Το πρόγραμμα χορήγησης ατόκων ή χαμηλότοκων στεγαστικών δανείων σε νέους και ζευγάρια, η Κοινωνική Αντιπαροχή, με την οποία γίνεται σύμπραξη του Δημοσίου με ιδιώτες για την παραχώρηση ακινήτων ή εκτάσεων, το πρόγραμμα Κάλυψη, για την απόδοση των κατοικιών που είχαν δεσμευτεί στο πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ σε δικαιούχους του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος και, τέλος, το πρόγραμμα Ανακαινίζω-Ενοικιάζω για Κενά Σπίτια.

Στην Πορτογαλία, η στρατηγική ENIPSSA από το 2017 συνεχίζει να αποτελεί την αιχμή του δόρατος στη στρατηγική για την άμβλυνση του προβλήματος της αστεγίας. Ιδιαίτερα την περίοδο της πανδημίας ωστόσο, προστέθηκαν κλειστοί χώροι, όπως μεγάλα δημόσια γυμναστήρια, τα οποία είχαν στελεχωθεί με ένα επαρκές επιστημονικό προσωπικό. Πέρα από το ρόλο του κράτους, ο οποίος είναι άλλοτε ρυθμιστικός και άλλοτε παρεμβατικός, υπάρχει στενή συνεργασία με ΜΚΟ, όπως η CRESCER, στην οποία «Ομάδες Δρόμου» κάνουν μία συνεχή προσπάθεια να βοηθήσουν τους αστέγους. Κυριαρχεί η προσέγγιση «Housing First». Φυσικά, οι άστεγοι είναι δικαιούχοι και του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος.

Η Πορτογαλία έχει εκμεταλλεύεται και την ευκαιρία του Ταμείου Ανάκαμψης προκειμένου να χρηματοδοτήσει και προγράμματα κοινωνικής κατοικίας με στόχο την κατασκευή περισσότερων από 12.000 κατοικιών. Μέτρα ελήφθησαν επίσης και για την προώθηση της μακροχρόνιας μίσθωσης, όπως για παράδειγμα η απαγόρευση των ενοικίασης κατοικίας για περίοδο μικρότερη των 12 μηνών. Πρέπει να σημειωθεί επίσης ότι λειτουργεί και ο οργανισμός Santa Casa, με ρίζες στην Καθολική Εκκλησία (πλέον ιδιωτικός μη κερδοσκοπικός φορέας αναγνωρισμένος από το

κράτος) που κληρώνει οικονομικά προσιτές κατοικίες και συμπληρώνει το εισόδημα των δικαιούχων του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος που στεγάζονται.

### **Δυνατότητα περάσματος σε ένα νέο θεσμικό πλαίσιο για τη ρύθμιση του στεγαστικού προβλήματος**

Στην Ελλάδα δε διαφαίνεται να ανοίγεται μία προοπτική για μία νέα προσέγγιση του στεγαστικού ζητήματος. Δεν προβλέπεται, μέχρι στιγμής, η ενίσχυση των υφιστάμενων μέτρων, όπως το επίδομα ενοικίου, παρά την εκρηκτική άνοδο των τιμών των ενοικίων. Επιπροσθέτως, το νέο πακέτο μέτρων του προγράμματος «Σπίτι μου» δε φαίνεται ικανό να ρυθμίσει το πρόβλημα.

Πρόκειται για ένα πακέτο μέτρων εξαιρετικά προβληματικό, το οποίο δεν επαρκεί για να λειτουργήσει ως μοχλός πίεσης των τιμών των ακινήτων προς τα κάτω. Καταρχάς, για το πρώτο πρόγραμμα η βασική ένσταση είναι πως απευθύνεται σε νέους, οι οποίοι όμως κατά κύριο λόγο δεν διαθέτουν το απαιτούμενο εισόδημα για να ενταχθούν στη ρύθμιση. Προκύπτει λοιπόν ένας σοβαρός προβληματισμός για το κατά πόσο θα ευνοήσει ουσιαστικά τα κατώτερα στρώματα.

Η Κοινωνική Αντιπαροχή, προβλέπει δυνατότητα διοχέτευσης έως και του 60% των ακινήτων αυτών στην αγορά, αν το 40% κατευθυνθεί σε κοινωνικές κατοικίες. Με δεδομένο ότι η πλειοψηφία των ακινήτων μπορεί κάλλιστα να κατευθυνθεί στην ενίσχυση του real estate και μάλιστα και πλατφορμών όπως το Airbnb, υπάρχει σοβαρή πιθανότητα να επιδεινώσει το πρόβλημα αντί να το αμβλύνει.

Η απόδοση των ακινήτων που στέγαζαν πρόσφυγες σε δικαιούχους του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος είναι ξεκάθαρα ένα μέτρο που στοχεύει στην ικανοποίηση ενός συγκεκριμένου εκλογικού ακροατηρίου της Νέας Δημοκρατίας το οποίο κινείται στο χώρο της ακροδεξιάς ή στις παρυφές του. Στοχεύει στο να πυροδοτήσει έναν κοινωνικό αυτοματισμό και να δημιουργήσει εντάσεις με όσους τυχόν το υπερασπιστούν. Σε μία χώρα που έχει ένα απόθεμα περίπου 700.000(!) κλειστών κατοικιών, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΑΑΔΕ, είναι ολοφάνερο πως οι κατοικίες που στέγαζαν πρόσφυγες δεν ήταν αναγκαίο να αποδοθούν σε γηγενείς. Τέλος, το πρόγραμμα για τις ανακαινίσεις είναι ένα πραγματικά θετικό μέτρο, διότι υπάρχει ένα μεγάλο απόθεμα ιδιωτικών κατοικιών που μπορούν σχετικά εύκολα να καταστούν βιώσιμες. Ωστόσο, ο προϋπολογισμός είναι χαμηλός.

Στην Πορτογαλία, υπάρχει ξεκάθαρα μία καλύτερη αντίληψη του προβλήματος. Τα μέτρα που λαμβάνονται είναι μόνιμα και διαρκώς διευρύνονται. Εξαιρετικά σημαντικό είναι το γεγονός ότι έχει επιλεγεί η προσέγγιση «Housing First» για το ζήτημα των αστέγων και η στρατηγική των κοινωνικών κατοικιών και της παρέμβασης στα συμβόλαια των μισθώσεων για την εξασφάλιση μίας οικονομικά προσιτής κατοικίας για τη μεγάλη κοινωνική πλειοψηφία. Η κυβέρνηση της Πορτογαλίας λοιπόν, βλέπει το πρόβλημα και δίνει εργαλεία αντιμετώπισης.

Τα αποτελέσματα μέχρι τώρα ωστόσο δεν ήταν τα αναμενόμενα. Τα προβλήματα δεν έχουν περιοριστεί στο βαθμό που η κυβέρνηση και οι φορείς θα επιθυμούσαν. Όμως, δεν υπάρχει ακόμη η ανάπτυξη σε μεγάλο βαθμό των κοινωνικών κατοικιών, οι οποίες αναμένεται να πολλαπλασιαστούν στην επόμενη τριετία. Πρέπει λοιπόν να τηρηθεί ακόμη στάση αναμονής. Διαφαίνονται ωστόσο προοπτικές μίας ριζικά διαφορετικής πολιτικής σε σχέση με το παρελθόν.

## Συμπέρασμα

Το κοινωνικό κράτος της Πορτογαλίας, αλλά και της Ελλάδας, δομήθηκε με βασικούς πυλώνες την κοινωνική ασφάλιση, την καθολική υγειονομική περίθαλψη και την επέκταση της εκπαίδευσης στα κατώτερα στρώματα. Οι πολιτικές αυτές, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ήταν συνυφασμένες με το αναπτυξιακό πρότυπο και την κοινωνική οργάνωση των χωρών αυτών, δηλαδή με την Πολιτική Οικονομία των κρατών τους. Οι πολιτικές στέγασης, ακριβώς όπως και άλλες πολιτικές, αυτές που αφορούν τη φροντίδα για παράδειγμα, δεν αποτέλεσαν προτεραιότητα.

Αυτά, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της αστικοποίησης και της εκβιομηχάνισης, έστω και σε ελλιπέστατο βαθμό, οδήγησαν στην αύξηση του αριθμού των κατοίκων, ιδιαίτερα στις πόλεις, που αντιμετώπιζαν πρόβλημα στέγης. Η κάλυψη των στεγαστικών αναγκών έγινε είτε με καταφυγή στον ιδιωτικό τομέα που δραστηριοποιείται σε μεγάλο βαθμό στην κατασκευή ακινήτων, είτε με στροφή σε παράνομα μέσα, όπως για παράδειγμα η αυθαίρετη δόμηση.

Όλα τα φαινόμενα στεγαστικής επισφάλειας και ανισοτήτων, δεν αποτελούσαν μέχρι πρόσφατα αντικείμενο δημοσίου διαλόγου. Οι όποιες -αποσπασματικές- πολιτικές για την κατοικία αφορούσαν τη βελτίωση των κατοικιών όσων ζούσαν σε επισφαλείς συνθήκες. Από τη διετία 2004-2005 ξεκίνησαν ορισμένες προσπάθειες καταγραφής του προβλήματος στην Πορτογαλία, οι οποίες κορυφώθηκαν το 2007 με την Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη των Αστεγών, η οποία, παρά την ελπιδοφόρα της εκκίνηση, έπεσε θύμα των μνημονιακών πολιτικών λιτότητας. Επανήλθε ωστόσο ανανεωμένη λόγω των κοινωνικών πιέσεων.

Η εμπειρία και τα «μαθήματα» από την πρώτη στρατηγική αποτέλεσαν οδηγό για τη νέα προσέγγιση. Η ENIPSSA 2017-2023 έχει τη φιλοδοξία να φέρει ένα ευρύ φάσμα παρεμβάσεων που αποτελούν κλειδιά για την εφαρμογή βιώσιμης στρατηγικής για την αντιμετώπιση της αστεγίας. Η Στρατηγική είναι αρκετά φιλόδοξη για τα δεδομένα ενός κράτους του ευρωπαϊκού Νότου, λόγω της συνεχούς επάρκειας σε πόρους και ανθρώπινο δυναμικό που αυτή προϋποθέτει.

Την περίοδο αυτή, η Πορτογαλία δείχνει να εκμεταλλεύεται την ευνοϊκή συγκυρία που επικρατεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο λόγω του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, προκειμένου να ενισχύσει τις δημόσιες επενδύσεις στην οικονομικά προσιτή κατοικία και στην άμβλυνση του προβλήματος της αστεγίας. Οι κυβερνήσεις του σοσιαλδημοκράτη Αντόνιο Κόστα σταθερά διοχετεύει ένα μεγάλο μέρος των εθνικών και ευρωπαϊκών πόρων σε φιλόδοξες στρατηγικές ενίσχυσης των κοινωνικών και των εργασιακών δικαιωμάτων και στην επιτάχυνση της πράσινης μετάβασης.



Είναι ωστόσο ακόμη νωρίς για να διατυπώσουμε μία επαρκή και τεκμηριωμένη άποψη για το βαθμό στον οποίο η προσπάθεια συγκρότησης ενός πιο ολοκληρωμένου πλαισίου για την κοινωνική πολιτική θα οδηγήσει στη μετάταξη του πορτογαλικού κοινωνικού κράτους σε κάποιον άλλο ιδεότυπο ή έστω αν θα επιφέρει μία αισθητή βελτίωση στο υφιστάμενο καθεστώς. Διαφαίνονται πάντως σαφείς προοπτικές υπέρβασης του Νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου.

Στην Ελλάδα, ποτέ δεν υπήρξε κάποια ουσιαστική προσπάθεια ρύθμισης του ζητήματος των αστέγων. Οι όποιες πρωτοβουλίες τους αφορούσαν, όπως η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη των ανασφάλιστων πολιτών και το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, είναι πρωτοβουλίες που δεν ελήφθησαν με αποκλειστικό στόχο την επανένταξη των αστέγων, αλλά με στόχο την προστασία των πολιτών από την εξαθλίωση κατά τη διάρκεια της μακράς περιόδου δημοσιονομικής προσαρμογής. Τα προγράμματα που απευθύνονται αποκλειστικά στους άστεγους είναι ελλιπή και προσανατολισμένα μόνο στην εξασφάλιση της επιβίωσής τους.

Όλες οι κρίσεις των τελευταίων ετών, από την οικονομική μέχρι και την κρίση της πανδημίας, χρησιμοποιήθηκαν ως μοχλός επιτάχυνσης της κερδοφορίας του κεφαλαίου, εγχώριου και διεθνούς. Η οικονομική κρίση χρησιμοποιήθηκε ως άλλοθι για την εφαρμογή μίας σειράς πολιτικών που έθεσε στο στόχαστρο τη μικρομεσαία επιχειρηματικότητα και τα εργασιακά και κοινωνικά δικαιώματα του συνόλου των λαϊκών στρωμάτων, με στόχο τη βίαιη μεταφορά πλούτου στα ανώτερα εισοδηματικά κλιμάκια. Η διαχείριση της κρίσης της πανδημίας έγινε με τέτοιο τρόπο που ευνοήθηκε σκανδαλωδώς ο ιδιωτικός τομέας της υγείας και ιδιαίτερα οι ιδιώτες κλινικάρχες, ενώ η άρνηση της αντιμετώπισης των δημοσιονομικών προβλημάτων που επέφερε, όπως για παράδειγμα η συσσώρευση χρεών μικρομεσαίων επιχειρηματιών, αποσκοπεί στην επιτάχυνση της αναδιάρθρωσης της αγοράς υπέρ των μεγάλων επιχειρηματικών ομίλων.

Έτσι και στον τομέα της στέγης, μακροπορόθεσμος στόχος είναι η μεταφορά της ιδιοκτησίας των κατοικιών σε μεγάλα κερδοσκοπικά funds τα οποία θα ενισχύσουν την αγορά του real estate και του Airbnb μη υπολογίζοντας το κοινωνικό κόστος της αλόγιστης επέκτασης του ιδιωτικού τομέα έναντι του δημοσίου. Αυτό προκύπτει από τη μη διάθεση επένδυσης ενός επαρκούς ποσού για τη θέσπιση μίας ολοκληρωμένης στρατηγικής, παρά το εξαιρετικά υψηλό κόστος στέγης και τον αυξημένο κίνδυνο αστεγίας.

Το πακέτο μέτρων που ανακοινώθηκε το 2022, δεν είναι ικανό να λειτουργήσει ως αντίβαρο στην κατεύθυνση που κινείται η αγορά ακινήτων στην Ελλάδα. Πρόκειται για ένα ελλιπές πλέγμα μέτρων που θα οδηγήσει στη διάθεση ενός μικρού αριθμού οικονομικά προσιτών κατοικιών, μη ικανού να λειτουργήσει ως μοχλός πίεσης των ενοικίων προς τα κάτω. Επιπροσθέτως, φαίνεται σε ορισμένες περιπτώσεις να λύνει περισσότερα προβλήματα από αυτά που δημιουργεί.

Πιο συγκεκριμένα, σε μία χώρα με ένα ήδη οξυμένο πρόβλημα κόκκινων στεγαστικών δανείων, το πρόγραμμα αυτό έρχεται να παρουσιάσει τη λήψη νέων χαμηλότοκων στεγαστικών δανείων ως λύση. Αυτό που δε λαμβάνεται υπόψη ωστόσο, είναι πως σε μία διαρκώς ρευστή και μεταβαλλόμενη εργασιακή πραγματικότητα, δεν μπορεί να υπάρξει εγγύηση της συνεχούς καταβολής των δόσεων. Επιπροσθέτως, το μέτρο που παραχωρεί ακίνητα και οικοπέδα σε ιδιώτες με σκοπό αυτοί να διαθέσουν ένα μέρος τους σε οικονομικά προσιτές κατοικίες και ένα άλλο, μεγάλο, μέρος κατά το δοκούν, δεν αποκλείει τη χρήση των υπολοίπων ακινήτων ως *airbnb* ή άλλου τύπου επιχειρηματικών δραστηριοτήτων στο χώρο του *real estate*. Κάτι που θα οξύνει ακόμη περισσότερο το πρόβλημα.

Τέλος, η εκδίωξη των προσφύγων που διέμεναν σε διαμερίσματα μέσω του προγράμματος ESTIA, προκειμένου σε αυτά να στεγαστούν Έλληνες δικαιούχοι του Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος, αποτελεί ένα μέτρο, τουλάχιστον, αποτροπιαστικό. Ξεκάθαρη στόχευση αυτού του μέτρου είναι το άνοιγμα της κυβερνώσας παράταξης στο ακροδεξιό ακροατήριο και η προσπάθεια πυροδότησης ενός μηχανισμού σύγκρουσης ανάμεσα στην τοπική κοινωνία και στους πρόσφυγες, αλλά και σε πολιτικό επίπεδο, ανάμεσα σε όσους υποστηρίζουν την ανάγκη δημιουργίας μίας στεγαστικής πολιτικής για όλους και σε εκείνους που διαχωρίζουν τους πολίτες ανάλογα με την καταγωγή τους. Φυσικά, το όλο δίλημμα είναι ψευδές και ανυπόστατο, διότι η Ελλάδα είναι η χώρα με τα περισσότερα κενά και αδιάθετα κτήρια στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα συγκεκριμένα μόλις 1.000 διαμερίσματα δε λύνουν το πρόβλημα ούτε για τους Έλληνες.

Το παράδοξο είναι πως πέρα από την υποβάθμιση του στρατηγικού ρόλου του κράτους και την παρεμπόδιση της δημιουργίας ενός ολιστικού σχεδίου δράσης, οι νεοφιλελεύθερες πολιτικές έβαλαν στο στόχαστρο ακόμα και τις μονάδες προσωρινής φιλοξενίας των αστέγων, δηλαδή την ύστατη μορφή καταφυγής. Αυτό, καταδεικνύει την ένταση της νεοφιλελεύθερης παρέμβασης στο Νότο.

Αυτό που μένει να δούμε είναι εάν στην περίοδο που διανύουμε, τα κράτη του Νότου θα αξιοποιήσουν τα κονδύλια του ταμείου ανάκαμψης για τη διαμόρφωση μίας ολιστικής και συγκροτημένης στεγαστικής πολιτικής με στόχο τόσο την κοινωνική ένταξη των άστεγων όσο και την εξασφάλιση προσιτής οικονομικά αξιοπρεπούς κατοικίας για τη μεγάλη κοινωνική πλειοψηφία. Υπάρχουν σαφείς ανησυχίες για τη δυνατότητα κινητοποίησης και απορρόφησης των δεσμευμένων πόρων.

Ανησυχίες που δημιουργούν οι πολλοί και συχνά αλληλοεπικαλυπτόμενοι ή αλληλοαποκλειώμενοι νόμοι και η απουσία επαρκών μηχανισμών ελέγχου. Τα προβλήματα αυτά εξακολουθούν να υφίστανται, παρά την αδιαμφισβήτητη πρόοδο των τελευταίων ετών. Επίσης, αν τα τελικά κριτήρια επιλεξιμότητας των προγραμμάτων είναι τόσο αυστηρά όσο στο παρελθόν, τότε θα χρειαστούν επιπρόσθετα μέτρα για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων και πρέπει να κινηθούμε προς ένα νέο μοντέλο διακυβέρνησης και διαχείρισης των πόρων (Δελής, 2022).

Για την περίπτωση της Ελλάδας μπορούμε με σαφήνεια να αποφανθούμε πως δεν διαφαίνονται ικανές προοπτικές υπέρβασης του Νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου στην περίπτωση της στεγαστικής πολιτικής. Ο σχεδιασμός της Πολιτείας δεν επιτρέπει αισιοδοξία για την επίλυση των ζητημάτων. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η έμφαση που δίνεται, έστω και σε διακηρυκτικό επίπεδο, από την Ευρωπαϊκή Ένωση στα ζητήματα της αντιμετώπισης της αστεγίας και της ακραίας φτώχειας, δύναται να λειτουργήσει προωθητικά για την ανάπτυξη εθνικών πολιτικών αντιμετώπισης αυτών των ζητημάτων.

Έστω και αν αυτές προσανατολίζονται μόνο στην αντιμετώπιση των πιο ακραίων επιπτώσεων των εφαρμοζόμενων οικονομικών στρατηγικών. Αυτό, αποτελεί μία ευνοϊκή, αλλά όχι επαρκή από μόνη της συνθήκη. Μένουν πολλά ακόμη να γίνουν από τα κράτη- μέλη, ιδιαιτέρως από αυτά του Νότου, προκειμένου να μπορούμε να αισιοδοξούμε για την επίτευξη του στόχου της οικονομικά προσιτής κατοικίας για το σύνολο του πληθυσμού.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ- ΠΗΓΕΣ**

### **Βιβλιογραφία**

#### **Ελληνόγλωσση**

- Δελής Β. (2022): Η στεγαστική πολιτική στα Εθνικά σχέδια των χωρών του Ευρωπαϊκού Νότου- Η περίπτωση της Ελλάδας, Ινστιτούτο ΕΝΑ
- Δοξιάδης Κ. (2021): Νεοφιλελευθερισμός και νεοτερική εξουσία: Καπιταλισμός, βιοπολιτική, ακροδεξιά, εκδόσεις Νήσος
- Ευστράτογλου Α.(2022): Το παραγωγικό υπόδειγμα της ελληνικής οικονομίας και η ανάγκη μετασχηματισμού του, ίδρυμα Friedrich- Ebert- Stifting, μελέτη (δεν αντιπροσωπεύονται απαραίτητα οι απόψεις του ιδρύματος)
- Κωτσονόπουλος Α. (2008): Βιβλιοκριτική στο Esping- Andersen: Οι Τρεις Κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας, στο Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας, τόμος 19, εκδόσεις Σάκκουλα
- Λαλιώτη Μ. (2017): Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα: Το Χρονικό Ενός «Πολυαναμενόμενου» Αναγγελθέντος Μέτρου, Τετράδια Κοινωνικής Πολιτικής, τεύχος 2, εκδόσεις Gutenberg
- Μυωφά Ν. (2021): Συγκροτήματα κοινωνικής κατοικίας στην Αθήνα, Athens Social Atlas
- Συλλογικό (2018): Κοινωνική Πολιτική: Γράβαρης: Δύο ιστορικές μορφές κοινωνικού κράτους, εκδόσεις Διονικός
- Συλλογικό (2018): Κοινωνική Πολιτική: Σακελλαρόπουλος Θ.: Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική σε Ιστορική Προοπτική, εκδόσεις Διονικός
- Στασινοπούλου Β.Ο. (2006): Κράτος Πρόνοιας, Ιστορική Εξέλιξη- Σύγχρονες Θεωρητικές Προσεγγίσεις
- Συλλογικό (2014): Κοινωνικές Όψεις της κρίσης στην Ελλάδα: Παπαδόπουλος, Ρουμπάκης: Οικογενειακός Προνοιακός Καπιταλισμός στην Ελλάδα: Κρίση Κοινωνικής Αναπαραγωγής και Αντι- κοινωνική Πολιτική, εκδόσεις Πεδίο

#### **Ξενόγλωσση**

- Allen et al (2006): Housing and Welfare in Southern Europe

- Baptista I. et al. (2012): Counting Homeless People in the 2011 Housing and Population Census, EOH Comparative Studies on Homelessness 2, Brussels: FEANTSA
- Baptista I. (2013): The First Portuguese Homelessness Strategy: Progress and Obstacles, European Journal of Homelessness, vol.7, no.2
- Baptista I. (2018): The New Portuguese Homelessness Strategy: Recent Developments, European Journal of Homelessness, vol. 12, no.1
- Bremond J. (1987): Keynes et les Keynesiens, aujourd'hui, ed. Hatier
- Clarke J. (2005): New Labour's citizens: activated, empowered, responsabilized, abandoned?, Critical Social Policy, vol.25 issue 4
- FEANTSA (2017): Homelessness in Greece
- Ferrera M. (1996): «The Southern Model of Welfare» in Southern Europe, Journal of Social Policy vol.6, issue 1
- Fitzpatrick S.(2010): Building a comprehensive and participative strategy on homelessness: Synthesis Report, Brussels: European Commission
- Gosta Esping Andersen (1987): State and Market In The Formation of Social Security Regimes, European University Institute, Florence, Digitised version produced by the EUI library in 2020
- Gosta Esping- Andersen (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press
- Gosta Esping- Andersen (2002): Why We Need a New Welfare State, Oxford University Press
- Greener I.(2003): Who's Choosing What? The Evolution of the Use of «choice» in the NHS, and its Importance for New Labour, in Bochel C., Ellison N., Powell M., Social Policy Review 15, Bristol, The Policy Press
- Kourachanis N. (2015): Confronting Homelessness in Greece during the Economic Crisis, Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη/ Social Cohesion and Development, τόμος 10<sup>ος</sup>, τεύχος 2, εκδόσεις Διονικός
- Kourachanis N. (2017): Homelessness Policies in Crisis Greece: The Case of the Housing and Reintegration Program
- Kourachanis N. (2019): Homelessness Policies in the Liberal and the Southern European Welfare Regimes: Ireland, Portugal and Greece, Housing Policy Debate
- Matsagganis (2013): The Crisis of Welfare State in Northern Mediterranean Countries, iemed.org
- Pollock A. (2004): NHS: The Privatisation of Our Healthcare, London: Verso
- Polanyi K. (2001)/ (1944): The Great Transformation, The Political and Economic Origins of Our Time, Beacon Press, first published in 1944
- Spicker P.(2002): The Welfare State: A General Theory, SAGE Publications
- Spicker P. (2013): Choice, Markets and Welfare, Policy Press, University of Bristol

## Πηγές

### Ελληνόγλωσσες

- Δημουλάς Κ. (2017): Πώς χρειαζόμαστε το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, Εφημερίδα των Συντακτών
- Κανελλόπουλος Θ.(2016): Η μετάλλαξη του κοινωνικού κράτους, socialpolicy.gr
- Μπασκόζου (2021): Έλλειψη Στέγης- Ένα δυναμικό και πολυπαραγοντικό φαινόμενο που απαιτεί αξιόπιστα δεδομένα και καθιερωμένες παρεμβάσεις για την αντιμετώπισή του: η περίπτωση δύο ευάλωτων ομάδων, Εθνικό Ινστιτούτο Εργασίας και Ανθρώπινου Δυναμικού, σειρά: Κοινωνική Πολιτική
- Μπουρίκος Δ. (2019): Επίδομα Στέγασης: θεσμικές, κοινωνικές και οικονομικές διαστάσεις, Εφημερίδα των Συντακτών
- ΟΠΕΚΑ: δομές και υπηρεσίες, ιστότοπος Υπουργείου Εργασίας, Φροντίδα Αστέγων
- Σακαλή Χ. (2020): Το μεταβαλλόμενο τοπίο της στεγαστικής κρίσης στην Ελλάδα: Η κατοικία στο στόχαστρο, εφημερίδα Ξεκίνημα, τεύχος 511
- Τζώρτζη Ε.(2022): Στα 11 δις. Τα κόκκινα δάνεια της πανδημίας, εφημερίδα Καθημερινή
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (2018): Φροντίδα Αστέγων
- Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων (2022): Πρόγραμμα «Σπίτι μου»: Παρουσίαση του νομοσχεδίου για την κοινωνική στέγη
- Υπουργείο Υγείας (2016): ΚΥΑ Α3(γ)/ΓΠ/ οικ.25132/4-4-2016, Πρόσβαση των Ανασφάλιστων στο Δημόσιο Σύστημα Υγείας

### Ξενόγλωσσες

- EMA, FORGE, KHORA, SGYF (2021): Pushbacks, Homelessness and Human Rights Abuses, Greece during covid 19
- Eurostat (2022): Living Conditions in Europe Housing
- Eurostat (2022): Living Conditions in Europe- poverty and social exclusion