

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»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Νότιο – ευρωπαϊκό καθεστώς ευημερίας και πολιτικές στέγασης εν μέσω κρίσεων: Η περίπτωση της Ελλάδας και της Πορτογαλίας

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Νικόλαος Γκιουλμπαζιώτης

Αθήνα, 2025

Τριμελής Επιτροπή

Νικόλαος Κουραχάνης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Δέσποινα Παπαδοπούλου, Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Χριστόφορος Σκαμνάκης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Νικόλαος Γκιουλμπαζιώτης, 2025

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 γνώμων του συγγραφέα.

*Μαρία και Στέλλα, εύχομαι η ζωή να σας
διδάξει αυτά που εγώ δεν μπόρεσα να
αντιληφθώ νωρίτερα.*

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Σε αυτό το ταξίδι της βιωματικής γνώσης υπήρξαν πρόσωπα τα οποία είτε με την φυσική τους παρουσία, είτε με τον ζεστό ανθρώπινο λόγο τους μπόρεσαν να δώσουν ώθηση στα όνειρα και τις προσδοκίες μου, σε στιγμές που η ελπίδα περίσσευε και οι αμφιβολίες πολλαπλασιάζονταν. Η οικογένεια μου, υπήρξε αρωγός και συνοδοιπόρος σε αυτή την μοναδική γνωσιακή διαδρομή, προσφέροντάς μου την απαραίτητη πνευματική γαλήνη και εσωτερική αρμονία.

Πολλές όμως ευχαριστίες οφείλουν να αποδοθούν και προς τους νεαρότερους συναδέλφους μου, όπου η φλόγα τους για ζωή και η πεποίθηση ότι το αύριο μπορεί να γίνει καλύτερο από το σήμερα, γέμισαν την ψυχή μου με ελπίδα σε καιρούς όπου το σκοτάδι υπερισχύει του φωτός.

Κλείνοντας αυτή την μικρή παρένθεση, θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου στην ακαδημαϊκή κοινότητα του πανεπιστημίου, η οποία με εμπιστεύτηκε πριν ενάμιση χρόνο προσφέροντάς μου μια ευκαιρία ζωής. Ιδιαίτερη όμως καθίσταται η αναφορά μου σε έναν άνθρωπο ο οποίος παρείχε εξακολουθητικά τις πολύτιμες γνώσεις του, αποδεικνύοντας ότι ο αλτρουισμός είναι συνώνυμο της ανθρωπιάς και του μεγαλείου ψυχής ... σε ευχαριστώ Νίκο Κουραχάνη ...

Πίνακες

Πίνακας 3. Ποσοστό κινδύνου φτώχειας, ανά τύπο νοικοκυριού, 2020	53
Πίνακας 4. Bloomberg City Tracker: Snapshot of City Pries.....	82

Γραφήματα

Γράφημα 2. People at risk of poverty or social exclusion, 2023	24
Γράφημα 2.1. Υπερπλήρη σπίτια. Ποσοστό του συνολικού ευρωπαϊκού πληθυσμού, Ε.Ε. – 27 που ζει σε υπερπλήρεις κατοικίες	28
Γράφημα 2.2. Υπερπλήρη σπίτια. Ποσοστό του πληθυσμού τεσσάρων κρατών της νότιας Ευρώπης που ζει σε υπερπλήρεις κατοικίες	29
Γράφημα 2.3. Υποστεγασμένες κατοικίες. Ποσοστό του πληθυσμού τεσσάρων κρατών της νότιας Ευρώπης που ζει σε υποστεγασμένη κατοικία σε σχέση με τις χώρες της Ε.Ε. – 27.....	30
Γράφημα 2.4. Ποσοστό υπερφόρτωσης κόστους στέγασης ανά βαθμό αστικοποίησης – Πόλεις. Ποσοστό του πληθυσμού τεσσάρων κρατών της νότιας Ευρώπης που ζει σε αστικές κατοικίες με υπερβάλλον κόστος στέγασης, σε σχέση με τις χώρες της Ε.Ε. – 27	31
Γράφημα 2.5. Ποσοστό υπερφόρτωσης κόστους στέγασης ανά βαθμό αστικοποίησης – Αγροτικές περιοχές. Ποσοστό του πληθυσμού τεσσάρων κρατών της νότιας Ευρώπης που ζει σε αγροτικές περιοχές με υπερβάλλον κόστος στέγασης, σε σχέση με τις χώρες της Ε.Ε. – 27	32
Γράφημα 5. Διανυκτερεύσεις σε τουριστικά καταλύματα της περιοχής NUTS 2 (σε ετήσια βάση)	90
Γράφημα 5.1. Άτομα που ζουν σε νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας ανά βαθμό αστικοποίησης (πληθυσμός 0 – 59 ετών)	91
Γράφημα 5.2. Μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.....	92

Περιεχόμενα

Κεφάλαιο Πρώτο	9
Εισαγωγή.....	9
1. Η προβληματική της διπλωματικής εργασίας.....	9
2. Η δομή της διπλωματικής εργασίας.....	10
3. Η μεθοδολογία της διπλωματικής εργασίας	10
Κεφάλαιο Δεύτερο	12
Η στεγαστική πολιτική στη Νότια Ευρώπη.....	12
Εισαγωγή.....	12
1. Η επίδραση των ιστορικών μετασχηματισμών του κράτους ευημερίας στην Ευρώπη, στη βάση της ασκούμενης στεγαστικής πολιτικής	13
2. Κοινωνικές πολιτικές στέγασης στα Ευρωπαϊκά καθεστώτα κρατών ευημερίας. Οι ιδιότητες του Νότιο-ευρωπαϊκού καθεστώτος.....	16
3. Νότιο-ευρωπαϊκές «απαντήσεις» στα στεγαστικά προβλήματα και ο θεσμικός ρόλος της οικογένειας.....	20
4. Νότιο-ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας και άστεγοι	22
5. Η στεγαστική πολιτική στα εθνικά σχέδια των χωρών του Νότου	25
6. Συμπεράσματα	36
Κεφάλαιο τρίτο	38
Κοινωνικές πολιτικές στέγασης στην Ελλάδα την περίοδο της κρίσης	38
Εισαγωγή.....	38
1. Επισκόπηση των κοινωνικών πολιτικών στέγασης στην Ελλάδα πριν την κρίση	39
2. Οι κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης	43
3. Μέτρα κοινωνικών πολιτικών στέγασης την περίοδο της κρίσης.....	46
4. Οι υφιστάμενες κοινωνικές πολιτικές στέγασης.....	51
5. Προτάσεις νέων πολιτικών στέγασης	56
6. Συμπεράσματα	60
Κεφάλαιο τέταρτο	62
Κοινωνικές πολιτικές στέγασης στην Πορτογαλία την περίοδο της κρίσης	62
Εισαγωγή.....	62
1. Επισκόπηση των κοινωνικών πολιτικών στέγασης στην Πορτογαλία πριν την κρίση	63
2. Οι κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης	65

3. Μέτρα κοινωνικών πολιτικών στέγασης την περίοδο της κρίσης	68
4. Οι υφιστάμενες κοινωνικές πολιτικές στέγασης.....	73
5. Προτάσεις νέων πολιτικών στέγασης	78
6. Συμπεράσματα	81
Κεφάλαιο πέμπτο	83
«Αντί-προτάσεις» για ποιοτικότερες συνθήκες στεγαστικής διαβίωσης.....	83
Εισαγωγή.....	83
α. Συστράτευση του συνόλου των πολιτικών δυνάμεων με στόχο την κατάρτιση εθνικού σχεδίου κατά της αστεγίας	83
β. Αξιοποίηση των ελεύθερων ξενοδοχειακών μονάδων σε περιόδους τουριστικής ύφεσης	84
γ. Συνέργεια διμερών τεχνοκρατικών ομάδων για την εκπόνηση προγραμμάτων ανάσχεσης της ανεργίας	85
δ. Εκπόνηση προγραμμάτων ενεργειακής εκμετάλλευσης με ανταποδοτικά οφέλη	86
ε. Σύσταση δημόσιας εποπτικής αρχής για τις εταιρείες διαχείρισης ληξιπρόθεσμων δανειακών οφειλών.....	87
Κεφάλαιο έκτο	89
Συμπεράσματα	89
Βιβλιογραφία	93
Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία.....	93
Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία.....	95
Ιστότοποι.....	102

Κεφάλαιο Πρώτο

Εισαγωγή

1. Η προβληματική της διπλωματικής εργασίας

Η παρούσα διπλωματική έρευνα, επικεντρώνει τη στόχευσή της στην ερμηνευτική ανάλυση των κοινωνικοπολιτικών επιπτώσεων της πρόσφατης κρίσης στον ευρωπαϊκό Νότο. Παράλληλα, εστιάζει και στις ασκούμενες κοινωνικές πολιτικές στέγασης της νότιο-ευρωπαϊκής περιφέρειας κατά την προαναφερόμενη περίοδο. Η προβληματική μας περικλείει τις περιπτώσεις της Ελλάδας και της Πορτογαλίας. Και στα δύο ευρωπαϊκά κράτη ασκήθηκαν αυστηρότατα μέτρα δημοσιονομικού ελέγχου, ενώ καταλυτική υπήρξε η υιοθέτηση των εντολών του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου και απ' τις δύο χώρες. Τα κυριότερα γνωρίσματα των παρεμβάσεων του στις ασκούμενες πολιτικές των δύο χωρών ήταν: ο κατακερματισμός των κοινωνικών παροχών, οι αρνητικές μισθολογικές αναδιαρθρώσεις, η υποβάθμιση των εργασιακών σχέσεων και η ενίσχυση της ιδιωτικοποίησης της δημόσιας περιουσίας (Danaher 1994).

Ωστόσο, τα αίτια της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 που βίωσαν η Ελλάδα και η Πορτογαλία δεν συνδέονται αποκλειστικά με τον ανορθόδοξο τρόπο της ασκούμενης δημόσιας κοινωνικής πολιτικής τους, όσο με την κρίση των στεγαστικών δανείων που την προκάλεσε, δηλαδή τη στιγμή της «ενεργοποίησης» της «επίπλαστης εικόνας» των ενυπόθηκων δανείων των αμερικάνικων τραπεζών. Προκειμένου να αναδειχθεί το μέγεθος αυτής της ενυπόθηκης στεγαστικής κρίσης, αρκεί να αναφέρουμε ότι στις Η.Π.Α., ο αριθμός των νεόδμητων κατοικιών το 2006 ήταν 1,5 φορά υψηλότερος συγκριτικά με το 2000, καταγράφοντας ετήσια αύξηση κατά 800.000 κατοικίες (Κουραχάνης, 2018). Στην πορεία των χρόνων, αυτοί οι οικιστικοί χώροι παρέμειναν εμπορικά αναξιοποίητοι, λόγω του ότι το ισοζύγιο προσφοράς και ζήτησης παρουσίασε αρνητικό πρόσημο. Αυτή η υπέρογκη κατασκευαστική τάση συμπορεύθηκε με την επιθυμία αύξησης του χαρτοφυλακίου των τραπεζικών περιουσιακών στοιχείων. Έτσι λοιπόν, με την τιτλοποίηση των ενυπόθηκων χρεών, η ενυπόθηκη στεγαστική κρίση έγινε σύντομα μια παγκόσμια κρίση κρατικού χρέους του Βορρά (Arapoglou κ.α., 2021: 59).

Συγχρόνως, τόσο η Ελλάδα όσο και η Πορτογαλία συνιστούν κομμάτι του Νότιου-Ευρωπαϊκού τύπου κράτους ευημερίας, το οποίο χαρακτηρίζεται για την μη αποτελεσματική διαχείριση των κοινωνικών υπηρεσιών και την έλλειψη μέσων εξασφάλισης επαρκούς κοινωνικής προστασίας (Arts and Gelissen 2002). Μια αδυναμία, η οποία εξακολουθεί να

υποκαθίσταται σε μεγάλο βαθμό από άτυπες μορφές κοινωνικής στήριξης όπως είναι ο θεσμός της οικογένειας (Ferrera 1996). Παράλληλα, οι κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης στη βάση της ασκούμενης υπολειμματικής στεγαστικής πολιτικής των δύο χωρών, δημιούργησε ασφυκτικές συνθήκες για βιώσιμη στέγαση των ευάλωτων κοινωνικά ομάδων, προβάλλοντας τοιούτο τρόπο το ζήτημα της αναποτελεσματικής αντιμετώπισης του φαινομένου των νέο-άστεγων.

Το πρόβλημα της στεγαστικής ανεπάρκειας, καθώς και η δυνατότητα απόκτησης οικονομικά ευπρόσιτης στέγασης αποτελεί μια ιδιαίτερη διάσταση αυτού του φαινομένου, συνιστώντας μια διαχρονική κοινωνική ανάγκη. Μέσα απ' την παρούσα έρευνα θα επιχειρήσουμε να αναδείξουμε την όξυνση των στεγαστικών προβλημάτων, ως αποτέλεσμα της χρηματοπιστωτικής κρίσης, καθώς και το κοινωνικό πρόβλημα της αστεγίας και τις συνέπειες που αυτή αντανάκλα σε φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού και φτώχειας. Και όλα αυτά, την στιγμή που οι ασκούμενες κοινωνικές πολιτικές στέγασης δεν στοχεύουν στην ισότιμη επίλυση των στεγαστικών προβλημάτων, υποδαυλίζοντας κατ' αυτό τον τρόπο τις όποιες αναιμικές πιθανότητες για αξιοπρεπή διαβίωση.

2. Η δομή της διπλωματικής εργασίας

Με οδηγό μας την ανωτέρω προβληματική, η έρευνά μας διαρθρώνεται μέσα από έξι κεφάλαια. Στο κεφάλαιο που ακολουθεί γίνεται αναφορά της επίδρασης των ιστορικών μετασχηματισμών του κράτους ευημερίας στην Ευρώπη (σε θέματα εφαρμοσμένων πολιτικών στέγασης), στη βάση των τριών ιδεοτυπικών καθεστώτων ευημερίας των Esping Andersen (1990). Εν συνέχεια, στο τρίτο και τέταρτο κεφάλαιο αντιστοίχως αναπτύσσονται οι κοινωνικές πολιτικές στέγασης σε Ελλάδα και Πορτογαλία, από την έναρξη της κρίσης μέχρι και σήμερα. Στο πέμπτο κεφάλαιο επιχειρείται μια ευρύτερη προσέγγιση του κοινωνικού ζητήματος με σκέψεις, θέσεις και προτάσεις μας αναφορικά με την διμερή ανάλυση της αστεγίας και της ανεργίας, η οποία αποτελεί πρόδρομο της πρώτης. Η διπλωματική εργασία ολοκληρώνεται στο τελευταίο κεφάλαιο, όπου παρουσιάζονται τα γενικά συμπεράσματα της έρευνάς μας.

3. Η μεθοδολογία της διπλωματικής εργασίας

Προκειμένου να δοθούν απαντήσεις στα ερωτήματα και τους προβληματισμούς που εγείρει η θεματολογία της διπλωματικής μας, αντλήθηκε πρόσθετη πληροφόρηση από διεθνή επιστημονική βιβλιογραφία και ιστοσελίδες σχετιζόμενες με το επίδικο ζήτημα της αναζήτησης οικονομικά προσιτής στέγης, έγινε τεκμηριωμένη αναφορά στοιχείων από βάσεις δεδομένων έγκριτων ευρωπαϊκών στατιστικών υπηρεσιών καθώς και επισκόπηση καταθέσεων μέσω

συνεντεύξεων με φορείς και εκπροσώπους δημόσιων οργανισμών και μη κυβερνητικών οργανώσεων. Εν κατακλείδι, στο δεύτερο κεφάλαιο έγινε συνδυαστική παράθεση επιστημονικής βιβλιογραφίας και στατιστικών στοιχείων. Στο τρίτο και τέταρτο κεφάλαιο, μαζί με τις βιβλιογραφικές αναφορές δόθηκε έμφαση και στην τοποθέτηση συνεντευξιαζόμενων σε Ελλάδα και Πορτογαλία, προκρίνοντας μια αντιπαραθετική παρουσίαση του προβλήματος της υπολειμματικής αντιμετώπισης της αστεγίας. Στο πέμπτο κεφάλαιο, οι προτάσεις μας για την ανάσχεση της αστεγίας τεκμηριώθηκαν και από στοιχεία ευρωπαϊκών στατιστικών υπηρεσιών, εντός ενός πλαισίου αποστασιοποιημένης συναισθηματικά θεώρησης των διαχρονικών κοινωνικοπολιτικών προβλημάτων που συμφύονται και στις δυο νότιο-ευρωπαϊκές χώρες. Τέλος, στο έκτο κεφάλαιο ο τρόπος παράθεσης των γενικών μας συμπερασμάτων είχε ως βάση του, τα συναγόμενα αποτελέσματα των μεθοδολογικών προσεγγίσεων των προηγούμενων κεφαλαίων.

Κεφάλαιο Δεύτερο

Η στεγαστική πολιτική στη Νότια Ευρώπη

Εισαγωγή

Ο τόπος, ως υποσύνολο του χώρου, θα μπορούσε να προσδιορισθεί μεταξύ εκείνων των γεωγραφικών ορίων, εντός των οποίων αναπτύσσονται οι αστικές μονάδες, τα πολεοδομικά συγκροτήματα στέγασης και οι χώροι εστίας των σύγχρονων καπιταλιστικών κοινωνιών. Το ευρύτερο πρόβλημα της στέγασης στην Ευρώπη, συνιστά μία εκ των παραμέτρων που οριοθετούν τα βασικά γνωρίσματα μιας σύγχρονης αστικής πόλης. Μιας πόλης, η οποία προϋπήρχε της πρόσφατης κρίσης και εξακολουθεί να υφίσταται. Χαρακτηριστικά όπως: η αστική πολεοδομία, η οικονομική και κοινωνική διάρθρωση του «τόπου» καθώς και οι πολιτισμικές καταβολές των κατοίκων της, συνθέτουν ένα πολυεπίπεδο μοτίβο σχέσης – εξάρτησης, το οποίο ακροβατεί μεταξύ ανάγκης και διαθεσιμότητας. Σύμφωνα με τον Martin Heidegger (1971), η «δημιουργία» του χώρου και της τοπικότητας έχει ενσωματώσει διαχρονικά την προαιώνια έννοια της εστίας, εντός της οποίας μετουσιώνεται η πνευματική σύγκλιση των ανθρώπων με τον υλικό κόσμο. Διαμέσου μιας επαναλαμβανόμενης εμπειρικής διαδικασίας σχέσεων και αλληλεπιδράσεων η έννοια του «κατοικείν», μας προτρέπει να δημιουργήσουμε τόπους στέγασης αποδίδοντάς τους βαθύτερα νοήματα στην πάροδο του χρόνου (Κnox, 2009: 347).

Παράλληλα, ο ρόλος της κινητικότητας στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνικών συστημάτων είναι σημαντικός συντηρώντας την ενδυνάμωση των οικογενειακών δεσμών. Ο υψηλός δείκτης οικιστικής ομοιογένειας μεταξύ των μελών σε αμιγώς εργατικές περιοχές, ενισχύει τον παραδοσιακό ρόλο της μητριαρχικής οντότητας στη διατήρηση αυτών των συνεκτικών σχέσεων. (ό.π.: 338). Ωστόσο, μέσα απ' αυτή την «χωρική» τοπικότητα εγείρονται διαχρονικά ζητήματα, όπως η στεγαστική επάρκεια, η βιώσιμη στέγαση, η προστασία της στέγης, ο κοινωνικός αποκλεισμός και η περιθωριοποίηση του ατόμου. Φαινόμενα τα οποία «βασανίζουν» τις τοπικές κοινωνίες του ευρωπαϊκού Νότου, καθιστώντας μεγάλες πληθυσμιακές ομάδες σε διαρκή κρίση στεγαστικής αναζήτησης.

Το παρόν κεφάλαιο πραγματεύεται τη στεγαστική πολιτική των κρατών της νότιο-ευρωπαϊκής επικράτειας, σε ιστορικό και θεσμικό επίπεδο. Με την βοήθεια της ανακλύπτουσας βιβλιογραφίας και την παράθεση γραφημάτων διεθνών στατιστικών υπηρεσιών, θα αναφερθούμε αρχικά στη

επίδραση των ευρωπαϊκών ιστορικών ανασχηματισμών του κράτους ευημερίας, με επίκεντρο στην ασκούμενη στεγαστική πολιτική τους. Στη συνέχεια, θα εξετάσουμε τις κοινωνικές πολιτικές στέγασης στα ευρωπαϊκά καθεστώτα κρατών ευημερίας, με ιδιαίτερη αναφορά στις ιδιότητες του νότιο-ευρωπαϊκού καθεστώτος. Οι προτεινόμενες λύσεις στο επίμαχο ζήτημα της βιώσιμης στεγαστικής πρόσβασης και ο ρόλος της οικογένειας, θα αποτελέσουν μέρος της εξελισσόμενης προβληματικής μας, όπως και το θέμα των θεσμοθετημένων στεγαστικών πολιτικών των χωρών του Νότου. Η παρούσα ενότητα θα κλείσει με την παρουσίαση των συμπερασμάτων μας.

1. Η επίδραση των ιστορικών μετασχηματισμών του κράτους ευημερίας στην Ευρώπη, στη βάση της ασκούμενης στεγαστικής πολιτικής

Η δομική μεταστροφή των κυρίαρχων προταγμάτων του καπιταλιστικού οικοδομήματος, επέδρασε καταλυτικά στους ιστορικούς μετασχηματισμούς του κράτους ευημερίας καθώς και στις διεργασίες στόχευσης και δόμησης των στεγαστικών υπηρεσιών (Κουραχάνης, 2023: 16). Εντούτοις, η κρίση σε ζητήματα στέγασης και κοινωνικής ευαλωτότητας, επέδειξε διαχρονικά ισχυρή ανθεκτικότητα, παρά τους μεταπολεμικούς κοινωνικούς μετασχηματισμούς και την προσπάθεια του νεοφιλελεύθερου κράτους ευημερίας για την υποβάθμισή της. Η πρόσφατη χρηματοπιστωτική και υγειονομική κρίση, απλά επισφράγισε ένα πρόβλημα το οποίο δεν μπόρεσε να περιορίσει την επιδραστικότητά του σε τοπικό επίπεδο.

α. Κεϋνσιανό κράτος ευημερίας

Η ανάπτυξη του Κεϋνσιανού κράτους ευημερίας στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες, την χρονική περίοδο της μεταπολεμικής τριακονταετίας, εστίασε στην αξιακή θεμελίωση: της σύνδεσης της κοινωνικής τάξης με την ιδιότητα του πολίτη (Marshall, 1950), της άσκησης και της από-εμπορευματοποίησης της κοινωνικής πολιτικής καθώς και της συλλογικής συμμετοχικότητας για την ανάσχεση των κοινωνικών προβλημάτων μέσω της κρατικής παρέμβασης (ό.π.: 16).

Η επιλογή του όρου "πρόνοια" υποδηλώνει ότι η νέα κοινωνική αποστολή του καπιταλιστικού κράτους δεν εξαντλείτο στην επώδυνη ανακούφιση της ακραίας φτώχειας. Αντίθετα, σκοπός του ήταν να οργανώσει ένα επίσημο δίκτυο παροχών για την ενθάρρυνση της ευημερίας. Σε αυτή τη νέα φάση της καπιταλιστικής οργάνωσης, μια σειρά κοινωνικών παρεμβάσεων εστίασε στους εργαζόμενους και τους πολίτες. Οι κοινωνικές πολιτικές σχεδιάζονταν και εφαρμόζονταν για να παρέχουν προστασία από μια σειρά κοινωνικών προβλημάτων όπως κάλυψη από τον κίνδυνο γήρατος, ασθένειας, αναπηρίας, ανεργίας, φτώχειας, έλλειψης στέγης κ.λπ. (Kourachanis, 2020:

30).

Εντός αυτού του πλαισίου, η ασκούμενη στεγαστική πολιτική ενσωμάτωσε στον θεσμικό της ρόλο την υποχρέωση της ενσάρκωσης του οράματος για αξιοπρεπή και οικονομικά προσιτή στεγαστική διαβίωση. Τόσο λοιπόν, η άμεση ανάγκη της οικιστικής αποκατάστασης των ερειπωμένων ευρωπαϊκών πόλεων όσο και τα ευρύτερα στεγαστικά αιτήματα ενίσχυσαν την εντολή ανάπτυξης στεγαστικών πολιτικών προληπτικής παρέμβασης. Η εκπόνηση προγραμμάτων κοινωνικής κατοικίας μέσω κρατικών φορέων και οργανισμών προστάτεψε τα εργατικά στρώματα από φαινόμενα ακραίας στεγαστικής και κοινωνικής περιθωριοποίησης και αποτέλεσε παράλληλα σημείο αναφοράς των μεταπολεμικών κοινωνικών πολιτικών του Κεϋνσιανού κράτους ευημερίας (Κουραχάνης, 2023: 16).

Συνακόλουθα, η εφαρμογή του κεϋνσιανού κανόνα υποστήριζε την αναγκαιότητα αναδιανομής των κερδών του κεφαλαίου προς τα κατώτερα κοινωνικά στρώματα. Η θεσμική νομιμοποίηση αυτής της μεγάλης κλίμακας αναδιανομής πόρων στο επίπεδο των κυβερνητικών λειτουργιών, υπήρξε κυρίαρχο γνώρισμα της κεϋνσιανής πολιτικής. Σημαντική από αυτή την άποψη είναι η έννοια του κοινωνικού κινδύνου. Η διαδικασία ρύθμισης των κινδύνων οδήγησε στην έμμεση αναγνώριση της κοινωνικής ευθύνης του κράτους για τα προβλήματα που αντιμετώπιζαν οι πολίτες και ερμηνεύονταν πλέον ως κοινωνική ευθύνη του κράτους, ενώ η ευθύνη αυτή δεν μπορούσε να ανατεθεί σε ιδιώτες, ιδιωτικές οργανώσεις ή την τοπική κοινότητα (Kourachanis, 2020: 31, 32).

β. Νεοφιλελεύθερο κράτος ευημερίας

Η επερχόμενη κρίση του Κεϋνσιανού κράτους ευημερίας στη δεκαετία του 1970 και η εδραίωση του νεοφιλελεύθερου, σηματοδότησαν μια σειρά αλλαγών στα ιδεώδη και τους προσανατολισμούς της στεγαστικής πολιτικής. Ως συνέπεια αυτής της μετατόπισης των αξιών, η νεοφιλελεύθερη ανάγνωση των κοινωνικών προβλημάτων απέδωσε την ανεπάρκεια για την διασφάλιση ποιοτικότερων στεγαστικών υποδομών στα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα, στις ασκούμενες κρατικές παρεμβάσεις των προηγούμενων δεκαετιών. Ως κοινωνικό αντίμετρο, προέκρινε την απελευθέρωση της αγοράς ακινήτων καθώς και τη δημιουργία ικανών συνθηκών για μια «ισότιμη» κατανομή κατοικιών στο σύνολο των κοινωνικών ομάδων (Κουραχάνης, 2023: 17).

Η εμπορευματοποίηση και ιδιωτικοποίηση της κοινωνικής κατοικίας, η ανάδυση μιας νέας στεγαστικής κουλτούρας (ιδιοκατοίκηση) μέσω της ενίσχυσης του χρηματοπιστωτικού

στεγαστικού δανεισμού, καθώς και η μορφοποίηση ενός πλέγματος για τους άστεγους και γενικότερα για όσους αδυνατούσαν να πραγματοποιήσουν τις στεγαστικές τους ανάγκες, αποτέλεσαν τη νέα συννομολογούμενως ομόρροπη αντίληψη με το νεοφιλελεύθερο πρόταγμα για τη διαχείριση της ακραίας φτώχειας, αντί της διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής (Κουραχάνης, 2023: 17).

Η ασκούμενη νεοφιλελεύθερη πολιτική συνιστά πλέον ένα τύπο καπιταλιστικής πρόνοιας εντός του οποίου το κράτος έχει έναν υπολειμματικό ρόλο στην εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής, με συνέπεια την ανάληψη εκτεταμένων πρωτοβουλιών από μη κρατικούς και ιδιωτικούς φορείς (Esping - Andersen, 1990). Η θεμελιώδης φιλοσοφία του συνεπάγεται περιορισμένη βοήθεια σε όσους έχουν ήδη περιθωριοποιηθεί, ενώ οι κοινωνικές παροχές προς τους φτωχούς αποσκοπούν στον στιγματισμό της φτώχειας (Ferragina & Saaleib-Kaiser, 2011: 584).

Παράλληλα, η στεγαστική πολιτική του αποτελείται από έναν υπολειμματικό τύπο στοχευμένων - και έντονα στιγματιστικών - στεγαστικών παρεμβάσεων για όσους δεν μπορούν να έχουν ατομική πρόσβαση στην αγορά της ιδιωτικής ιδιοκτησίας (Kemeny, 1995). Και ενώ στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες, η δημόσια στεγαστική πολιτική υπήρχε πριν από την ανάπτυξη του μεταπολεμικού κράτους πρόνοιας, οι διαδικασίες εκβιομηχάνισης και αστικοποίησης του 19ου αιώνα καθώς και η επικράτηση του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής στον 20°, οδήγησαν στην ανεξέλεγκτη εμπορευματοποίηση της κατοικίας (Norris, 2005: 161).

γ. Χρηματοπιστωτική και υγειονομική κρίση

Ωστόσο, η κρίση στην κοινωνική πολιτική προϋπήρχε της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, υποδηλώνοντας τη διαχρονική ισχύ και την άρρηκτη σχέση της με το πολιτικό οικοδόμημα του νεοφιλελευθερισμού (Κουραχάνης, 2023: 17, 18).

Η πρόσφατη οικονομική ιστορία έχει αναδείξει ως υπαίτιο της κρίσης του 2008, την αγορά κατοικιών στις Η.Π.Α. Η αύξηση των επιτοκίων στις τράπεζες των Η.Π.Α. συνέβαλλε στην αδυναμία αποπληρωμής των επισφαλών απαιτήσεων, στην απορρύθμιση της αγοράς ακινήτων και μοιραία στον κατακερματισμό του τραπεζικού συστήματος σε Η.Π.Α. και Ευρώπη (Βαρουφάκης, Πατώκος, Τσερκεζής, Κουτσοπέτρος, 2011: 15, 16).

Ως αντίβαρο στην διάσωση των τραπεζών, οι Η.Π.Α. και η Ευρωπαϊκή Ένωση αντικατέστησαν το ιδιωτικό χρήμα με φερέγγυο δημόσιο, με την παράλληλη ενίσχυση της ενυπόθηκτης κάλυψης των χορηγούμενων στεγαστικών τους δανείων. Χωρίς να αλλάξουν τον

τρόπο λειτουργίας τους, οι τράπεζες δάνειζαν τις οικονομικά ευάλωτες χώρες, όπως η Ελλάδα και οι χώρες της Ιβηρικής χερσονήσου, με υψηλότερο επιτόκιο με συνέπεια την μεγέθυνση των οικονομικών τους προβλημάτων (Βαρουφάκης, Πατώκος, Τσερκεζής, Κουτσοπέτρος, 2011: 17, 18) μέσω του συνεχή και φθηνού δανεισμού, και την διόγκωση των επισφαλών στεγαστικών απαιτήσεων, οδηγώντας αναπόφευκτα στην διατήρηση της εγχώριας κρίσης.

Συνακόλουθα, η πανδημική κρίση επισφράγισε τη δεκαετή χρηματοπιστωτική ύφεση, αναπαράγοντας εκφάνσεις κοινωνικής επισφάλειας, στις χώρες κυρίως του υπολειμματικού προνοιακού ευρωπαϊκού νότου, όπως η όξυνση της στεγαστικής ανεπάρκειας και του στεγαστικού αποκλεισμού. Το σύστημα της κοινωνικής και υγειονομικής διαχείρισης της πανδημίας που υιοθετήθηκε διεθνώς, προέκρινε το επίδικο ζήτημα της προσβασιμότητας σε οικονομικά βιώσιμη κατοικία και της συναρμοσμένης ατομικής προστασίας, στην αυτοδιάθεση των πολιτών (Κουραχάνης, 2023: 18, 19).

Υιοθετώντας λοιπόν τη θέση, ότι το πρωταρχικό μέλημα της κοινωνικής πολιτικής είναι η μετάβαση προς μια κοινωνία η οποία θα αντιμετωπίζει τους πολίτες της ισότιμα, αναδιανέμοντας τους πόρους της αναλογικά και σύμφωνα με τις ενεργές κοινωνικές απαιτήσεις, διαπιστώνεται ότι το νεοφιλελεύθερο κοινωνικό αφήγημα προκρίνει την πολιτική της ατομικής ευθύνης και της εμπορευματοποίησης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας (Βενιέρης, 2015: 65). Η διασφάλιση των κοινωνικών δικαιωμάτων, μέσω της δυνατότητας διεκδίκησης ίσων ευκαιριών, συνιστά τη βάση του κοινωνικού κράτους (ό.π.: 65), το οποίο την περίοδο της χρηματοπιστωτικής και υγειονομικής κρίσης απώλεσε τα θεμελιώδη γνωρίσματά του, κυρίως στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου, οι οποίες υπολείπονταν εναλλακτικών σχεδίων και ορθολογικών προτάσεων.

2. Κοινωνικές πολιτικές στέγασης στα Ευρωπαϊκά καθεστώτα κρατών ευημερίας. Οι ιδιότητες του Νότιο-ευρωπαϊκού καθεστώτος

Με τον όρο καθεστώτα ευημερίας, αναφερόμαστε σε εκείνες τις μορφές διακυβέρνησης οι οποίες θεσπίζουν την αξιακή και θεσμική λειτουργία *«του κράτους, της αγοράς και της οικογένειας στην παραγωγή, ανακατανομή και κατανάλωση αγαθών και υπηρεσιών πρόνοιας»*. Επί της ουσίας, συνθέτουν το μεθοδολογικό μέρος της προνοιακής καπιταλιστικής διακυβέρνησης. Τα καθεστώτα πρόνοιας καθορίζουν την ατζέντα των δημόσιων πολιτικών και ως εκ τούτου την αναδιανεμητική σύζευξη μεταξύ κράτους, αγοράς και οικογένειας στο εκάστοτε ασκούμενο σύστημα πρόνοιας. Στη βάση της αμφίδρομα ανταποδοτικής σχέσης

μεταξύ προνοιακού καθεστώτος και προνοιακού συστήματος, ο Taylor Gooby επισημαίνει ότι τα καθεστάτα πρόνοιας είναι καθορισμένοι συνδυασμοί οικονομικών και κοινωνικοπολιτικών «διακανονισμών», οι οποίοι συνθέτουν ένα πολύ συγκεκριμένο σύστημα πρόνοιας (Papadopoulos & Roumpakis, 2008: 3).

Ο Esping – Andersen, αναγνώρισε την ύπαρξη τριών ιδεοτυπικών καθεστώτων ευημερίας, τα οποία και ονόμασε «κόσμοι προνοιακού καπιταλισμού»: το καθολικό-σοσιαλδημοκρατικό, το κορπορατιστικό-συντηρητικό και το υπολειμματικό-φιλελεύθερο. Μέσω αυτής της διάκρισης ταξινόμησε τα κράτη πρόνοιας, συναρτήσκει του βαθμού αποεμπορευματοποίησης¹ και διαστρωμάτωσης² που αναπαράγουν τα αντίστοιχα προνοιακά τους συστήματα (ό.π.: 3).

α. Σοσιαλιστικό καθεστώς ευημερίας. Συστήματα ανάσχεσης της έλλειψης στέγης

Σε χώρες όπως η Δανία, την περίοδο 2009 – 20212 υιοθετήθηκαν στρατηγικές άμβλυνσης φαινομένων στεγαστικής πενίας, θέτοντας πρωταρχικό στόχο: τη στέγαση όλων των πολιτών, την παροχή στέγης σε άστεγους νεαρής ηλικίας πέραν των δομών κοινωνικής φροντίδας, την περιορισμένη χρονική διάρκεια διαμονής σε υπνωτήρια και δομές για πολίτες οι οποίοι βρίσκονταν στο κατώφλι εξασφαλισμένης οικιστικής διαμονής (με την αντίστοιχη αρωγή κοινωνικών φορέων) καθώς και την πρόταση στεγαστικών λύσεων για στεγασμένη διαβίωση σε άτομα τα οποία αποτελούσαν μειωτικές κοινωνικές ομάδες (Κουραχάνης, 2017: 59).

Στη Φιλανδία και τη Σουηδία, την ίδια περίπου χρονική περίοδο, αναπτύχθηκαν προγράμματα μείωσης της μακροχρόνιας αστεγίας στοχεύοντας: στην προτεραιοποίηση παροχής στέγης σε άτομα προερχόμενα από δομές μεταβατικής φιλοξενίας, καθώς και στην ανάσχεση των εξώσεων με ιδιαίτερη έμφαση σε οικογένειες οι οποίες απαρτίζονταν από ανήλικα άτομα (ό.π.: 59, 60).

β. Φιλελεύθερο καθεστώς ευημερίας. Μέθοδοι αντιμετώπισης της στεγαστικής αναπλήρωσης

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι προσπάθειες ελαχιστοποίησης φαινομένων αστεγίας επικεντρώθηκαν στη θέσπιση μέτρων προληπτικής κοινωνικής πολιτικής. Οι στρατηγικές πρόληψης αφορούσαν την υποστήριξη των ευάλωτων κοινωνικά ομάδων με παράλληλη βελτίωση των υπηρεσιών απασχόλησης και συμβουλευτικής, καθώς και τη θέσπιση νέων

¹ Η δυνατότητα των κοινωνικών ομάδων να διαμορφώνουν το βιοτικό τους επίπεδο ανεμπόδιστα και ανεξάρτητα από τις παρεμβατικές πιέσεις της αγοράς.

² Ο βαθμός αναπαραγωγής των θεσμών πρόνοιας, ως αποτέλεσμα των επαγγελματικών και ταξικών διαφορών στην αγορά εργασίας.

μηχανισμών ενχρήματης ανατροφοδότησης για την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών στους άστεγους. Ιδιαίτερη βαρύτητα δόθηκε στην μείωση του χρονικού διαστήματος βιωματικής εμπειρίας στεγαστικού αποκλεισμού των ατόμων και των νοικοκυριών, καθώς και στην εξάλειψη φαινομένων «διαμονής» στο δρόμο (Κουραχάνης, 2017: 61).

Στην Ιρλανδία, υιοθετήθηκαν προτάσεις στρατηγικής διαχείρισης άστεγων ενηλίκων (2008 – 2013), μέσω του προγράμματος «Επιστροφή στο Σπίτι», στοχεύοντας: στην ανάπτυξη μέτρων πρόληψης για την ελάττωση των άστεγων νοικοκυριών και στην εξάλειψη φαινομένων μακροχρόνιας έλλειψης στέγης (ό.π.: 62).

γ. Κορπορατικό καθεστώς ευημερίας. Στρατηγικές αντιμετώπισης της στεγαστικής επισφάλειας

Στη Γερμανία, παρά την μη ύπαρξη ενός ολοκληρωμένου εθνικού στρατηγικού σχεδίου, παρέχονται στις κατά τόπου Περιφέρειες νομικές υπηρεσίες, ενώ η χρηματοδότηση των τοπικών αρχών στοχεύει στην πρόληψη και στην αντιμετώπιση της στεγαστικής επισφάλειας. Στη Γαλλία, η ανάπτυξη μιας στρατηγικής για τους άστεγους την περίοδο 2009 -2012, εστίασε στην καλύτερη παρακολούθηση και καταγραφή των στεγαστικών αναγκών καθώς και στην παροχή μιας σειράς συμβουλευτικών υπηρεσιών (ό.π.: 63).

Στο Βέλγιο, ο σχεδιασμός για την αντιμετώπιση της στεγαστικής περιθωριοποίησης και της ανεπάρκειας του στεγαστικού αποθέματος, αντιμετωπίσθηκε σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, ενώ στην Ολλανδία προγράμματα κοινωνικής ανακούφισης εστιάσθηκαν σε τέσσερις κεντρικές πόλεις και σε σαράντα πέντε δήμους. Στόχος αυτής της στρατηγικής ήταν η παροχή ενός ελάχιστου εισοδήματος στους άστεγους πολίτες καθώς και η επιβεβαίωση ότι η παρεχόμενη φροντίδα στέγασης ήταν προσαρμοσμένη στις ανάγκες τους. Ακολουθώντας, η θέσπιση υποχρεωτικών προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας και η προσπάθεια εξάλειψης φαινομένων αντικοινωνικής συμπεριφοράς ελλείπει στέγης ήταν μέρος της προσπάθειας για την αντιμετώπιση της στεγαστικής επισφάλειας και την βιωματική ενίσχυση των περιθωριοποιημένων κοινωνικά ομάδων (ό.π.: 64).

δ. Μεσογειακό καθεστώς ευημερίας. Τακτικές άμβλυνσης του φαινομένου της αστεγίας

Από τις βιβλιογραφικές προσεγγίσεις για την ερμηνεία του τρόπου της δόμησης των νότιο-ευρωπαϊκών κρατών ευημερίας, επικρατέστερη είναι αυτή του Ferrera, δυνάμει της οποίας η Ιταλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα συνθέτουν το Μεσογειακό καθεστώς πρόνοιας. Η συγκεκριμένη έκφραση του προνοιακού καπιταλισμού, έθεσε τις βάσεις: στους πολιτικούς

θεσμούς ενός αδύναμου γραφειοκρατικού κράτους, στον ανθεκτικό ρόλο των πολιτικών κομμάτων και στην υιοθέτηση ιδιοτελών συμφερόντων, στην αναιμική συμμετοχικότητα της κοινωνίας των πολιτών καθώς και στην απρόθυμη «συμπόρευση» κοινής στρατηγικής κοινωνικής πολιτικής των δεξιών και αριστερών κομμάτων. Ο Ferrera (1996) παράλληλα υποστήριξε ότι η επίδραση της οικογένειας και της Καθολικής εκκλησίας, των απολυταρχικών καθεστώτων αλλά και η διαρκής πολιτική αστάθεια άσκησαν καταλυτική επιρροή στους οικονομικούς θεσμούς των νότιο-ευρωπαϊκών κρατών (Papadopoulos & Roumpakis, 2008: 4).

Κοινά γνωρίσματα των νότιο-ευρωπαϊκών συστημάτων πρόνοιας είναι: τα κατακερματισμένα ασφαλιστικά προγράμματα, η διατήρηση της άτυπης εργασίας καθώς και η διαχρονική πελατειακή σχέση μεταξύ κομμάτων, ψηφοφόρων και υποψηφίων η οποία αναπαράγει εξακολουθητικά ένα σύστημα επιλεκτικής διαχείρισης παροχών φροντίδας (ό.π.: 4). Ωστόσο, η ιστορία έχει αποδείξει ότι τα κράτη του ευρωπαϊκού νότου υπολείπονταν εξ αρχής έναντι των λοιπών ευρωπαϊκών χωρών, σε επίπεδο βιομηχανικής και αστικής ανάπτυξης. Και αν τελικώς ενστερνιστούμε τη θέση της βραδείας κοινωνικοοικονομικής προόδου, στη βάση του χαμηλού κόστους εργασίας και στην εξακολουθητική προσπάθεια του κράτους και των εργοδοτών για ελαχιστοποίηση των ευθυνών τους ως προς την υπολειμματική κοινωνική αναπαραγωγή, τότε πλήθος ζητημάτων της ύφεσης στη νότιο-ευρωπαϊκή αστική περίμετρο οφείλεται στον τρόπο ενσωμάτωσης των κρατικών πολιτικών οικονομιών τους, τόσο στην παγκόσμια οικονομία όσο και στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ενοποίησής τους (ό.π.: 5). Ως αποτέλεσμα της εξαρτημένης και κοινωνικά άνισης ανάπτυξης του ευρωπαϊκού νότου ήταν η σύσταση ενός μη καθολικού συστήματος κοινωνικής προστασίας και η δημιουργία υποτονικών κοινωνικών προνοιακών προγραμμάτων.

Συνακόλουθα, η νότιο-ευρωπαϊκή οικογένεια επωμίσθηκε μεγάλο μέρος των κρατικών ευθυνών για κοινωνική προστασία, λειτουργώντας ως «κοινωνικό αντίβαρο» για ζητήματα όπως: η ανεργία και η στεγαστική επισφάλεια.

Το Νότιο-ευρωπαϊκό καθεστώς κρατών ευημερίας διαφοροποιείται αισθητά, συγκριτικά με τις αντίστοιχες τρεις προηγούμενες περιπτώσεις. Παρά την χρονικά άμεση αφομοίωση των μεταπολεμικών προνοιακών πολιτικών από τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης, οι βασικές αρχές και αξίες της μεταπολεμικής κοινωνικής πολιτικής στα Νότιο-ευρωπαϊκά κράτη δεν εναρμονίστηκε με την χρονική εξέλιξη των εθνικών στρατηγικών αντιμετώπισης έλλειψης στέγης, των κέντρο-βόρειων ευρωπαϊκών κρατών.

Απ' τις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου, η Πορτογαλία είναι η μόνη που έχει θεσπίσει επισήμως ένα πρόγραμμα εθνικής στρατηγικής από το 2009, για την ανάσχεση του φαινομένου της αστεγίας. Στόχος του προγράμματος είναι η υιοθέτηση ενός ευρέως αποδεκτού ορισμού, με δυνητικό σκοπό την ανάπτυξη αποτελεσματικότερων και ποιοτικότερων υπηρεσιών στις άστεγες ομάδες πολιτών (Κουραχάνης, 2017: 65).

Ωστόσο, η ιδέα θέσπισης εθνικών στρατηγικών για την καταπολέμηση της έλλειψης στέγης, έχει κυριαρχήσει στην πολιτική ατζέντα και των λοιπών Νότιο-ευρωπαϊκών κρατών με προσπάθειες χρονικής συμπίεσης με τις ασκούμενες κοινωνικές πολιτικές των λοιπών χωρών της Ε.Ε. Μεγαλύτερη βαρύτητα δίνεται: στην πρόληψη και στην προτεραιοποίηση για στέγαση, ενώ το πλήθος των εθνικών στρατηγικών στοχεύει στην καθολική εξάλειψη της διαβίωσης στο δρόμο και στην σταδιακή αποκατάσταση των στεγαστικά ευάλωτων κοινωνικά ομάδων (ό.π.: 66).

3. Νότιο-ευρωπαϊκές «απαντήσεις» στα στεγαστικά προβλήματα και ο θεσμικός ρόλος της οικογένειας

Η πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση και η συνακόλουθη εφαρμογή σκληρών μέτρων λιτότητας είχαν ως συνέπεια την αύξηση των κοινωνικών προβλημάτων και τη διαμόρφωση πολιτικών έκτακτης ανάγκης, στην πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών. Χώρες του Νότου όπως η Ελλάδα και η Πορτογαλία (οι οποίες εντάσσονται στο νότιο-ευρωπαϊκό καθεστώς πρόνοιας) μοιράζονται τουλάχιστον ένα κοινό χαρακτηριστικό: κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, η Τρόικα τους επέβαλε αυστηρά μέτρα λιτότητας. Εφαρμόστηκαν μνημόνια με τη συνεργασία της Ε.Ε., της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) και του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ). Στις χώρες αυτές κυριάρχησε ένα μοντέλο υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης για τους άστεγους, παρόλο που οι διαστάσεις των στεγαστικών προβλημάτων διευρύνθηκαν σημαντικά λόγω των μνημονίων. Αυτή η μορφή «αρωγής» υπήρξε ανεπαρκής με αποτέλεσμα να οδηγηθούν σε μια καθοδική σύγκλιση στη διαχείριση σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων, όπως η έλλειψη στέγης (Kourachanis, 2019: 1)

Παράλληλα, η επιβολή των μνημονίων είχε πολλαπλά αρνητικό πρόσημο συμβάλλοντας στη περαιτέρω απαξίωση της κοινωνικής πολιτικής, ενώ οι μειώσεις των μισθών στο δημόσιο τομέα, των κοινωνικών παροχών και των συντάξεων, οι αυξήσεις στην άμεση και έμμεση φορολογία και η προώθηση της ευελιξίας της αγοράς εργασίας αποτέλεσαν τους βασικούς πυλώνες των μεταρρυθμίσεων (Ayhan & McBride, 2015: 249).

Λόγω της «ελλιπούς» παρουσίας του κράτους στην κάλυψη των στεγαστικών αναγκών, το μοντέλο της ιδιοκατοίκησης είναι ένα ευρέως διαδεδομένο φαινόμενο (Castles & Ferrera, 1996). Στη Νότια Ευρώπη, η ιδιοκατοίκηση από φτωχά νοικοκυριά καθοδηγούνταν κυρίως από πρακτικές αυτοστέγασης (Maloutas, 2012: 23), συχνά με παράτυπους τρόπους, όπως η κατασκευή παράνομων κτιρίων. Ωστόσο, τα φτωχά νοικοκυριά που δεν μπορούσαν να αποκτήσουν δικό τους σπίτι βρίσκονταν υπό τον διαρκή κίνδυνο της στεγαστικής ανασφάλειας. Τα φαινόμενα αυτά εντάθηκαν στις χώρες της Νότιας Ευρώπης κατά τη δεκαετία του 1990. Η εισαγωγή ήπιων νεοφιλελεύθερων μεταρρυθμίσεων οδήγησε σε νέες, δημόσια ορατές μορφές φτώχειας, όπως οι άστεγοι (Aragoglou & Gounis, 2017), ενώ η κοινωνική στήριξη αυτών των νέων φτωχοποιημένων ομάδων προερχόταν κυρίως από φιλανθρωπικούς και θρησκευτικούς φορείς, λόγω της υπολειμματικής κρατικής παρέμβασης (Αράπογλου, 2004α) καθώς και απ' την συνδρομή των εγγυτέρων συγγενών.

Σε αυτό το σημείο, πρέπει να επισημανθεί ότι τα κράτη πρόνοιας της Νότιας Ευρώπης αποτελούν έναν ξεχωριστό τύπο κοινωνικής προστασίας. Τα συστήματα κοινωνικής υποστήριξης αυτών των χωρών χαρακτηρίζονται κυρίως από υψηλό κατακερματισμό και αναποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών, πελατειακές σχέσεις και εκτεταμένες κοινωνικές ανισότητες (Ferrera, 1996). Η κοινωνική προστασία που προσφέρει ο άτυπος θεσμός της οικογένειας αποτελεί υποκατάστατο της κρατικής ανεπάρκειας (Papadopoulos & Roumpakis, 2013), ενώ ο οικογενειοκρατικός χαρακτήρας των κρατών πρόνοιας του Νότου παράγει έμφυλες ανισότητες με ισχυρό αντίκτυπο στην αγορά εργασίας (Karamessini, 2008). Τα νότιο-ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας διακρίνονται για την υπανάπτυξη της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής τους (Allen et al., 2004). Συνέπεια αυτού του φαινομένου είναι η υπολειμματική ανάπτυξη του θεσμού της κοινωνικής κατοικίας, ενώ η ευθύνη για την προστασία της κατοικίας υποκαθίσταται κυρίως από την αλληλεγγύη της οικογένειας (Allen, 2006: 253).

Ως εκ τούτου, στο μεσογειακό καθεστώς ευημερίας κυριαρχούν ελλειμματικές πολιτικές στεγαστικής στήριξης και διαχείρισης των στεγαστικών προβλημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης κυριαρχούνται από την κοινωνία των πολιτών, με την πλειονότητα των κοινωνικών παρεμβάσεων να είναι βραχυπρόθεσμες και να αποσκοπούν στην αντιμετώπιση ακραίων κοινωνικών προβλημάτων, όπως η διαβίωση στο δρόμο.

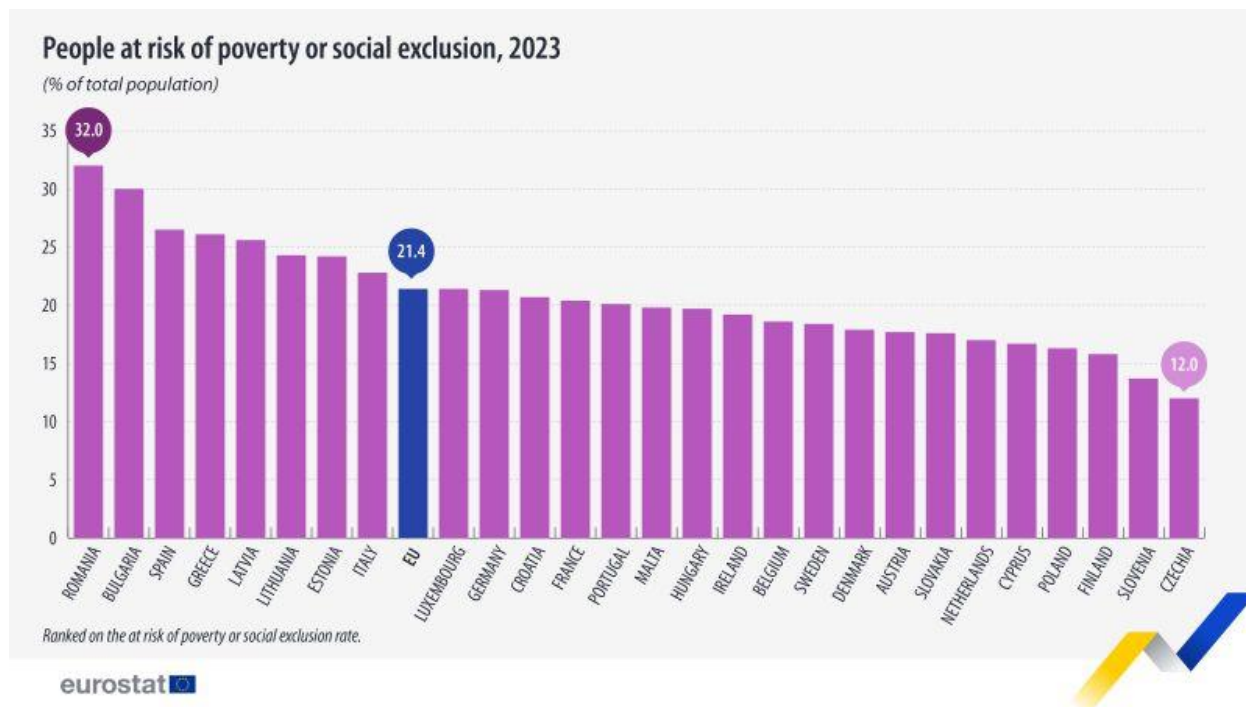
4. Νότιο-ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας και άστεγοι

Υπό συνθήκες αυξανόμενης οικονομικής στέρησης και πολιτικών λιτότητας, το ζήτημα για βιώσιμη στέγαση έχει αναχθεί το τελευταίο διάστημα σε μείζον πολιτικό ζήτημα. Η διαρκής υποβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης, τα μη εξυπηρετούμενα στεγαστικά δάνεια, οι εξώσεις, οι κατασχέσεις και οι πλειστηριασμοί κατοικιών, καθώς και οι χιλιάδες άστεγοι είναι μερικές από τις παραμέτρους που συνθέτουν ένα σκληρό κοινωνικό αβεβαιοτήτων. Το ζήτημα της στέγασης έχει επιστρέψει με νέους όρους, νέα προβλήματα και νέα αιτήματα στις χώρες της νότιας Ευρώπης όπου η ραγδαιότητα φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας έχει επηρεάσει μεγάλο τμήμα των κοινωνικών στρωμάτων εξαιτίας ενός καταγισμού νεοφιλελεύθερων πολιτικών.

Με ποιους όρους όμως τίθεται το ζήτημα της αστεγίας στον ευρωπαϊκό Νότο στη σημερινή συγκυρία της κρίσης; Και ποιες είναι οι πιέσεις και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι κάτοικοι των αστικών κέντρων, οι νέοι, οι μετανάστες, οι άνεργοι και οι επισφαλώς εργαζόμενοι;

Η έλλειψη στέγης είναι μια πολυδιάστατη μορφή κοινωνικού αποκλεισμού και η εμφάνισή της μπορεί να εξηγηθεί μέσω τεσσάρων γενικών παραγόντων: διαρθρωτικών, θεσμικών, σχεσιακών και ατομικών (Edgar, 2009). Οι διαρθρωτικοί παράγοντες ενσωματώνουν ευρύτερες οικονομικές αλλαγές, μεταναστευτικές κινήσεις και διακυμάνσεις στις τιμές της αγοράς ακινήτων. Οι θεσμικοί παράγοντες περιλαμβάνουν τη διαθεσιμότητα, την κατανομή και τον αποτελεσματικό συντονισμό των κοινωνικών υπηρεσιών, καθώς και την ύπαρξη θεσμικού πλαισίου προστασίας από τις εξώσεις. Οι παράγοντες σχέσεων αναφέρονται στην οικογενειακή κατάσταση των αστεγών, στην κατάσταση των οικογενειακών τους σχέσεων και στη διάρρηξη των οικογενειακών ή κοινωνικών δεσμών. Τέλος, οι ατομικοί παράγοντες σχετίζονται με την ύπαρξη αναπηρίας ή μακροχρόνιας ασθένειας, τις χαμηλές εκπαιδευτικές δεξιότητες, τον εθισμό στο αλκοόλ ή στα ναρκωτικά και στις έμφυλες και ηλικιακές διακρίσεις (ό.π.: 2009).

Ωστόσο, από την οπτική γωνία του άστεγου, αυτό που χρειάζεται είναι μια πορεία προς την κοινωνική επανένταξη, ιδίως σε χώρες οι οποίες υπολείπονται σε θεσμική και λειτουργική αποτελεσματικότητα (ευρωπαϊκός Νότος). Στην Ε.Ε., με πληθυσμό περίπου 450 εκατομμυρίων, 95 εκατομμύρια εξ αυτών ζουν σε συνθήκες φτώχειας, ποσοστό 21,4% (Γράφημα 2) (Χόλμαν, 2024).



Γράφημα 2.

Πηγή: Eurostat (2024)

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» είχε ως στόχο να βγάλει 20 εκατομμύρια ανθρώπους από τη φτώχεια έως το 2020, χωρίς όμως το προσδοκώμενο αποτέλεσμα. Έτσι, σύμφωνα με το σχέδιο δράσης του «Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων» (EPSR), η επιτροπή έθεσε έναν νέο στόχο μείωσης της φτώχειας τουλάχιστον 15 εκατομμυρίων (συμπεριλαμβανομένων 5 εκατομμυρίων παιδιών) έως το 2030 (Χόλμαν, 2024).

Εντούτοις, η φτώχεια και το αυξανόμενο κόστος ζωής εξακολουθούν να είναι οι κύριες αιτίες της έλλειψης στέγης, η οποία έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία δέκα χρόνια φτάνοντας περίπου τους 895.000 ανθρώπους. Το 2021, η «Διακήρυξη της Λισαβόνας» στόχευε στον τερματισμό της έλλειψης στέγης στην Ευρώπη έως το 2030. Όμως, παρά την πρόοδο σε μια μειοψηφία κρατών μελών, αυτός ο στόχος μοιάζει ουτοπικός, κυρίως για τις ευρωπαϊκές χώρες της Μεσογείου (ό.π., 2024).

Προγράμματα, όπως το Housing First, έθεσαν τα άτομα στο επίκεντρο της χάραξης πολιτικής, επειδή ο πληθυσμός των αστέγων παρουσιάζει ολοένα και μεγαλύτερη ποικιλομορφία. Περιλαμβάνει όχι μόνο άπορους, αλλά και μετανάστες χωρίς έγγραφα, πρώην παραβάτες, χρήστες ουσιών, νέους με προβλήματα ψυχικής υγείας, καθώς και γυναίκες με «εμπειρίες» ενδοοικογενειακής βίας (ό.π., 2024).

Απαιτήθηκε λοιπόν μια ολιστική προσέγγιση η οποία θα περιλάμβανε τους τέσσερις τομείς της απαραίτητης υποστήριξης: (α) κοινωνική βοήθεια, (β) σωματική και ψυχική υγεία, (γ) σπίτι και στέγαση και (δ) συμμετοχή και αποκατάσταση. Στο πλαίσιο αυτό, οι κοινωνικές πολιτικές των χωρών του Μεσογειακού καθεστώτος ευημερίας δεν μπόρεσαν να εκφράσουν την ίδια ανθεκτικότητα και αποτελεσματικότητα συγκριτικά με τις αντίστοιχες του Βορρά. Ενδεικτικά, στο ευρωπαϊκό κοινοβούλιο, ο καθηγητής Ides Nicaise από το ΚΗ Leuven τόνισε την «ανησυχητική» κατάσταση στους προσφυγικούς καταυλισμούς στην Ελλάδα, όπου η έλλειψη εργαζομένων στον τομέα της φροντίδας έχει επιτρέψει έναν κύκλο βίας και ανασφάλειας μεταξύ των οικογενειών. Πράγματι, η έρευνα διαπίστωσε ότι το 60% των αστέγων αντιμετώπιζαν προβλήματα ψυχικής υγείας (Χόλμαν, 2024).

Και ενώ οι συνθήκες διαβίωσης στους ξενώνες και στα υπνωτήρια είναι κάθε άλλο παρά ιδανικές, η εύρεση θέσης σε δημόσιους χώρους για την εκπλήρωση βασικών αναγκών, όπως ο ύπνος, καθίσταται όλο και πιο δύσκολη (Παπαδοπούλου, 2024).

Τα ευρωπαϊκά αστικά κέντρα την τελευταία δεκαετία αποκαλύπτουν το αφιλόξενο πρόσωπό τους μέσω αυτού που ονομάζεται «εχθρική αρχιτεκτονική». Η εχθρική αρχιτεκτονική είναι μια σύγχρονη έκφραση ανασταλτικής «κοινωνικής» στρατηγικής η οποία επιδιώκει στο να αποτρέψει τους άστεγους να κάνουν χρήση των δημόσιων χώρων με «μη αποδεκτούς» τρόπους (ό.π., 2024).

Πρόκειται για μια κυριαρχική τάση η οποία επεκτείνεται σε όλες τις μεγαλουπόλεις, από Βορρά προς Νότο. Γνωστή και ως «αμυντική αρχιτεκτονική», έχει ως σκοπό την αποτροπή της παρουσίας των αστέγων σε δημόσιους χώρους, προκειμένου η απουσία τους να διασφαλίζει την κοινωνική «αρμονία». Τα μέτρα αποτροπής πολλά και ευφάνταστα. Από εκτοξευτήρες νερού και αιχμηρά τσιμεντένια κολωνάκια κάτω από γέφυρες, μέχρι μεταλλικές ακίδες στα πεζοδρόμια έξω από πολυκαταστήματα και μεταλλικά παγκάκια με συμπαγή μπράτσα που οριακά επιτρέπον σε κάποιον περαστικό να ξαποστάσει άνετα. Κατ' αυτό τον τρόπο το αστικό τοπίο μεταλλάσσεται, ενώ οι ελεύθεροι κοινωνικοί χώροι τείνουν να αφανισθούν (ό.π., 2024).

Συνακόλουθα και σε εξατομικευμένο κυρίως επίπεδο, η γυναικεία έλλειψη στέγης στην Ευρώπη, κυρίως σε χώρες όπου η θέση της ήταν παραδοσιακά υποδεέστερη συγκριτικά με εκείνη των ανδρών (ευρωπαϊκός Νότος), αποτελεί δυστυχώς ζήτημα ελάσσονος σημασίας. Ο γυναικείος πληθυσμός, συγκριτικά με τον ανδρικό, έρχεται αντιμέτωπος με προκλήσεις υψηλότερου κινδύνου βίας και εκμετάλλευσης. Οι παράγοντες που πρέπει να λαμβάνονται

υπόψιν όταν μιλάμε για τη έλλειψη στέγης των γυναικών συμπεριλαμβάνουν:

- α. Την οικονομική ευαλωτότητα:** Η μερική απασχόληση και η μονογονεϊκότητα, ωθεί τις γυναίκες στα να βιώσουν τη φτώχεια σε μεγαλύτερα ποσοστά έναντι των αντρών.
- β. Την ενδοοικογενειακή βία:** Υψηλό ποσοστό γυναικών αδυνατεί να στεγάσει τις βιοτικές ανάγκες τους μετά από μια κακοποιητική σχέση. Ο περιορισμένος αριθμός καταφυγίων και ο φόβος, ορισμένων εξ αυτών, για τον θύτη τους τις αποτρέπουν προς αναζήτηση βοήθειας.
- γ. Την ψυχική υγεία και τον εθισμό:** Οι γυναίκες με ψυχικά προβλήματα υγείας και με παρελθόν στη χρήση ουσιών δεν μπορούν εύκολα να έχουν πρόσβαση σε υπηρεσίες υποστήριξης, με αποτέλεσμα να αντιμετωπίζουν το φάσμα της αστεγίας πιο έντονα.
- δ. Τα συστημικά εμπόδια:** Υφίσταται έλλειψη υπηρεσιών, προσαρμοσμένων στις στεγαστικές ανάγκες των γυναικών.
- ε. Τη σεξουαλική βία:** Οι γυναίκες που διαβιώνουν υπό συνθήκες αστεγίας, διατρέχουν υψηλότερο κίνδυνο ως δυνητικά θύματα σεξουαλικής βίας (Παπαδοπούλου, 2024).

5. Η στεγαστική πολιτική στα εθνικά σχέδια των χωρών του Νότου

Η στεγαστική κρίση που βιώνει η Ευρώπη αναδεικνυόταν ήδη στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2020, στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή συνιστούσε στα κράτη-μέλη «να προστατεύσουν τα νοικοκυριά που επιβαρύνονται υπερβολικά από το κόστος στέγασης». Επιπλέον, στην ίδια ανακοίνωση επισημαινόταν ότι «οι επενδύσεις σε υποδομές «μεγάλου αντίκτυπου» μπορούν να βοηθήσουν στην αντιμετώπιση των υφιστάμενων αντισταθμίσεων πολιτικής και κοινωνικών ανισορροπιών» (Ε.Ν.Α. Ινστιτούτο Εναλλακτικών πολιτικών, 2022).

α. Ποιότητα στέγασης

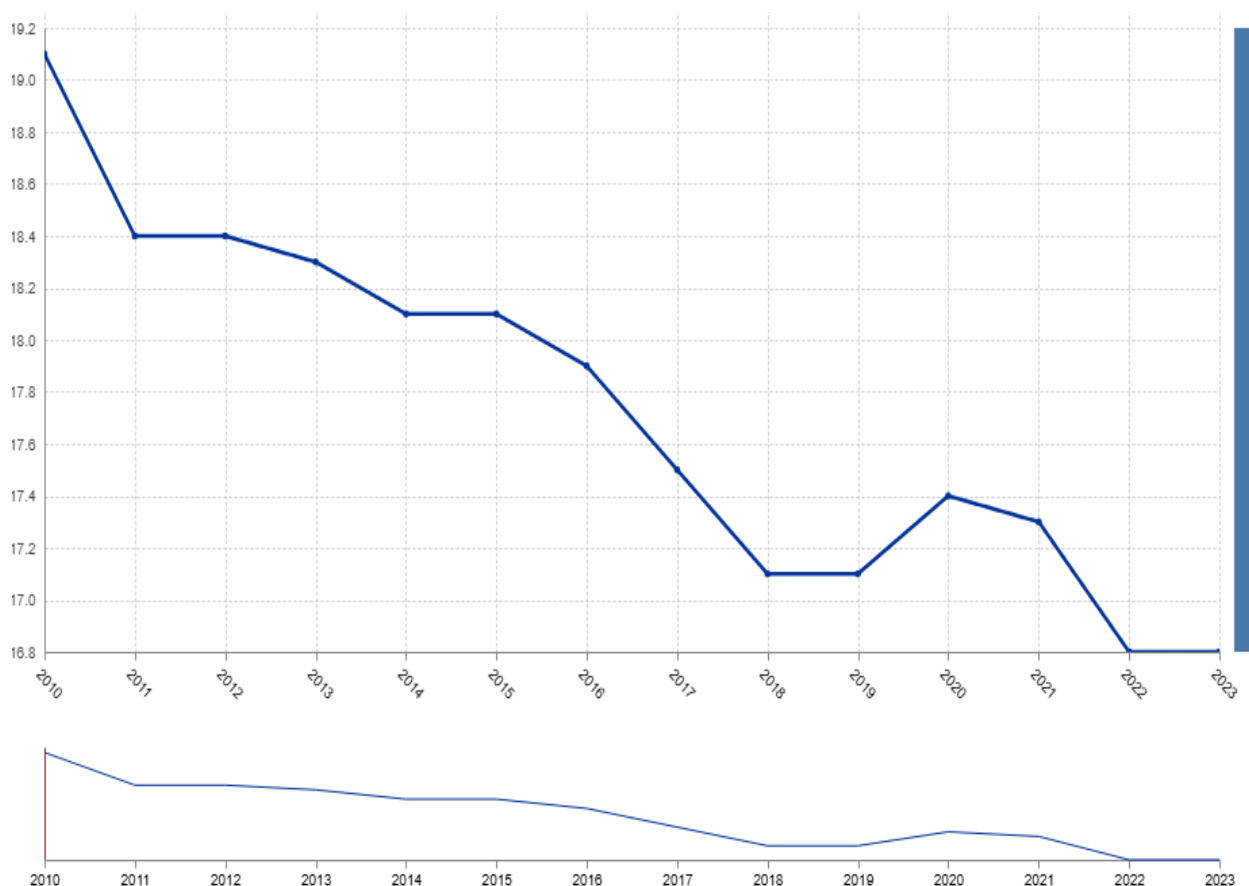
Η ποιότητα της στέγασης μπορεί να μετρηθεί με αρκετούς τρόπους και ένας εξ αυτών αποτελεί το εάν οι άνθρωποι ζουν σε ένα σπίτι με συνωστισμό. Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία (έτος αναφοράς το 2023 – Γράφημα 2.1), το 16,8% του πληθυσμού της Ε.Ε. ζει σε συνθήκη οικιακού συνωστισμού³. Συγκρίνοντας τις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, βλέπουμε ότι η Ελλάδα έχει από τα μεγαλύτερα ποσοστά ατόμων που ζουν σε συνωστισμό με 26,9%, ενώ

³ Το ποσοστό συνωστισμού ορίζεται ως το ποσοστό του πληθυσμού που ζει σε νοικοκυριό με υπερπληθυσμό. ([Glossary: Overcrowding rate - Statistics Explained \(europa.eu\)](#)).

ακολουθούν η Ιταλία με 25,4%, η Πορτογαλία με 12,9% και η Ισπανία με 7,6% για το 2023 (Γράφημα 2.2) (ό.π., 2022).

Υπερπλήρη σπίτια

(% του συνολικού ευρωπαϊκού πληθυσμού, Ε.Ε. – 27, που ζει σε υπερπλήρεις κατοικίες)

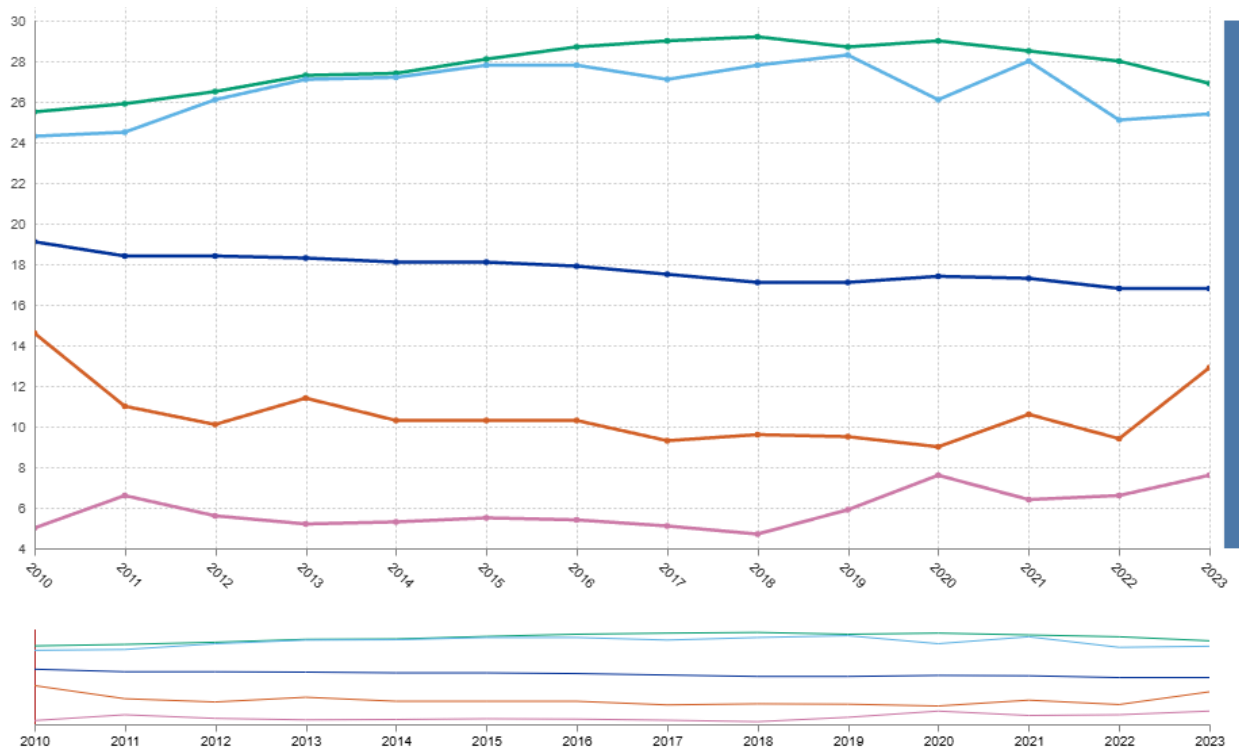


Γράφημα 2.1. European Union – 27 countries (from 2020) (Μπλε γραμμή)

Πηγή: Eurostat (2024)

Υπερπλήρη σπίτια

(% του πληθυσμού τεσσάρων κρατών της νότιας Ευρώπης που ζει σε υπερπλήρεις κατοικίες,)



Γράφημα 2.2. European Union – 27 countries (from 2020) (Μπλε γραμμή) - (Ελλάδα: Πράσινη γραμμή - Ισπανία: Μωβ γραμμή - Ιταλία: Μπλε γραμμή - Πορτογαλία: Πορτοκαλί γραμμή)

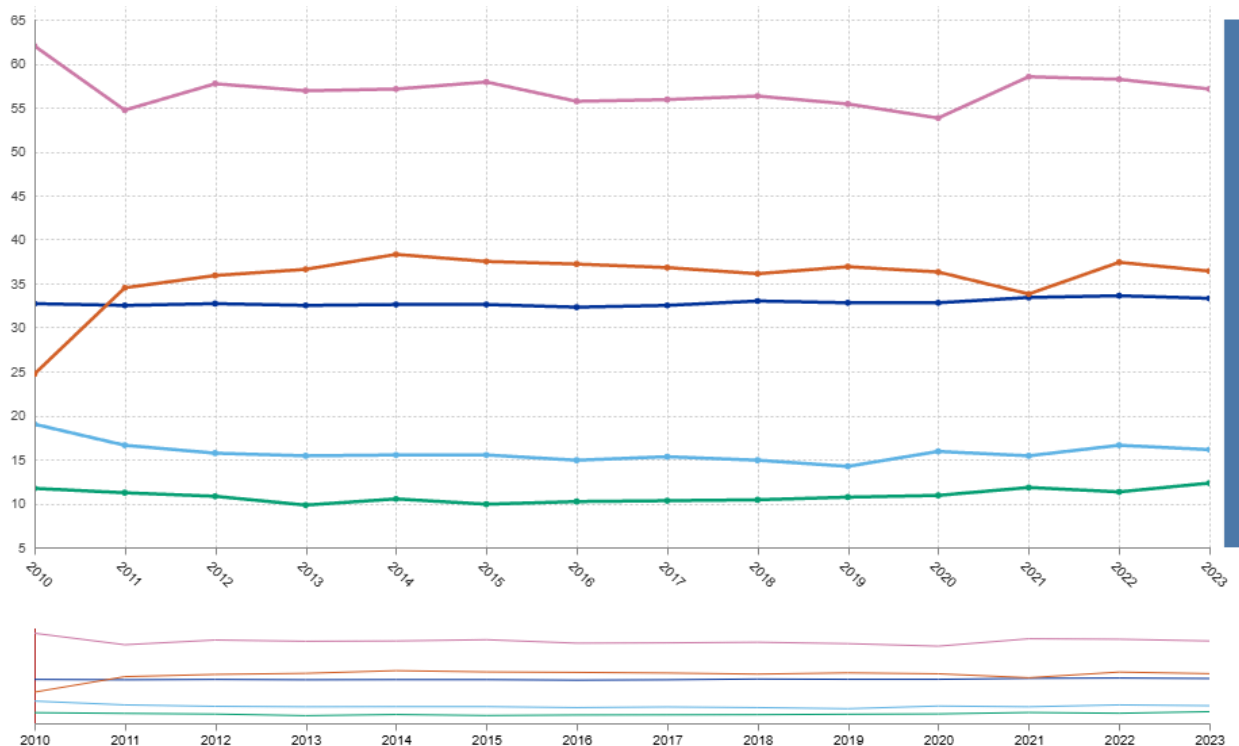
Πηγή: Eurostat (2024)

Παράλληλα, το ένα τρίτο του ευρωπαϊκού πληθυσμού (33,3 %) ζει σε μη επαρκώς κατειλημμένη κατοικία (υποστεγασμένη κατοικία⁴), ποσοστό που παραμένει αρκετά σταθερό από το 2010 (έτος αναφοράς το 2023 – Γράφημα 2.3). Η κλασική αιτία, σύμφωνα με την πιο πρόσφατη έρευνα της Eurostat, είναι τα ηλικιωμένα άτομα ή ζευγάρια που παραμένουν στο σπίτι τους αφού τα παιδιά τους έχουν μεγαλώσει και φύγει. Το 2023, τα υψηλότερα ποσοστά υποστεγασμένων κατοικιών στις νότιο-ευρωπαϊκές χώρες καταγράφηκαν στην Ισπανία (57,1 %), στην Πορτογαλία (36,4 %) και τα χαμηλότερα στην Ιταλία (16,1 %) και την Ελλάδα (12,3 %) (Ε.Ν.Α. Ινστιτούτο Εναλλακτικών πολιτικών, 2022).

⁴ Το αντίθετο της υπερπλήρους κατοικίας είναι η υποστεγασμένη κατοικία, που σημαίνει ότι θεωρείται υπερβολικά μεγάλη για τις ανάγκες του νοικοκυριού που ζει σε αυτή [Quality of housing \(europa.eu\)](https://europa.eu/quality-of-housing).

Υποστεγασμένες κατοικίες

(% του πληθυσμού τεσσάρων κρατών της νότιας Ευρώπης που ζει σε υποστεγασμένη κατοικία σε σχέση με τις χώρες της Ε.Ε. – 27)



Γράφημα 2.3. European Union – 27 countries (from 2020) (**Μπλε** γραμμή) - (**Ελλάδα**: Πράσινη γραμμή - **Ισπανία**: Μωβ γραμμή - **Ιταλία**: Μπλε γραμμή - **Πορτογαλία**: Πορτοκαλί γραμμή)
Πηγή: Eurostat (2024)

β. Κόστος στέγασης

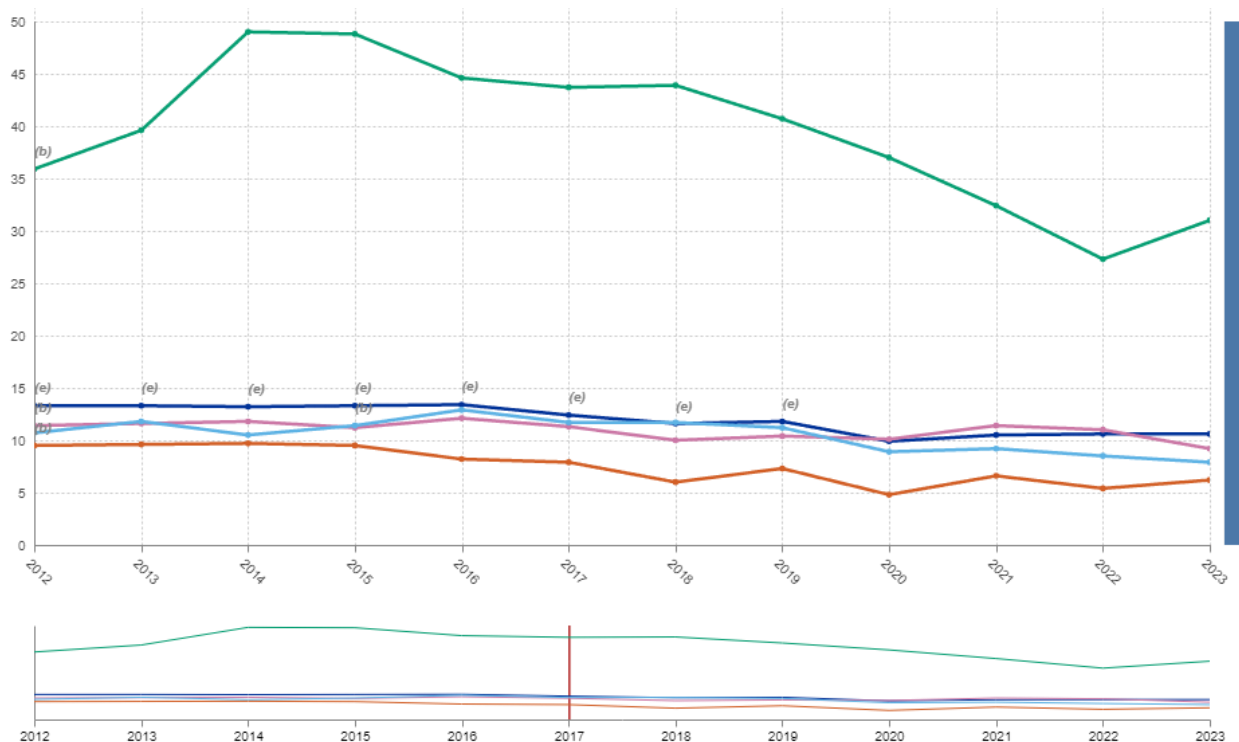
Ένα από τα πιο καίρια ζητήματα στις πολιτικές στέγασης είναι το κόστος της στέγασης σε σχέση με το διαθέσιμο εισόδημα. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αυτή η σχέση μετριέται κυρίως με το ποσοστό υπερβολικής επιβάρυνσης του κόστους στέγασης⁵. Στην Ε.Ε. το 2023, το 10,6% του πληθυσμού στις πόλεις ζούσε σε νοικοκυριά με υπερβολική επιβάρυνση στο κόστος στέγασης (Γράφημα 2.4), ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τις αγροτικές περιοχές ήταν 7% (Γράφημα 2.5). Η Ελλάδα διέθετε το υψηλότερο ποσοστό υπερβολικής επιβάρυνσης κόστους στέγασης στην Ε.Ε., τόσο στις πόλεις με 31%, όσο και στις αγροτικές περιοχές με 24,7%. Από τις υπόλοιπες

⁵ Ο δείκτης μετρά το ποσοστό του πληθυσμού της χώρας που ζει σε ένα νοικοκυριό για το οποίο το συνολικό κόστος στέγασης αντιπροσωπεύει περισσότερο από το 40% του διαθέσιμου εισοδήματός του [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](https://statistics.eurostat.eu).

χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, ακολουθούν η Ισπανία με 9,2% και 5,6% αντίστοιχα, η Ιταλία με 7,9% και 3% και τέλος η Πορτογαλία με 6,2% και 3,6% (Γραφήματα 1.4 και 1.5 αντιστοίχως για Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία και Πορτογαλία) (Ε.Ν.Α. Ινστιτούτο Εναλλακτικών πολιτικών, 2022).

Ποσοστό υπερφόρτωσης κόστους στέγασης ανά βαθμό αστικοποίησης – Πόλεις

(% του πληθυσμού τεσσάρων κρατών της νότιας Ευρώπης που ζει σε αστικές κατοικίες με υπερβάλλον κόστος στέγασης, σε σχέση με τις χώρες της Ε.Ε. – 27)



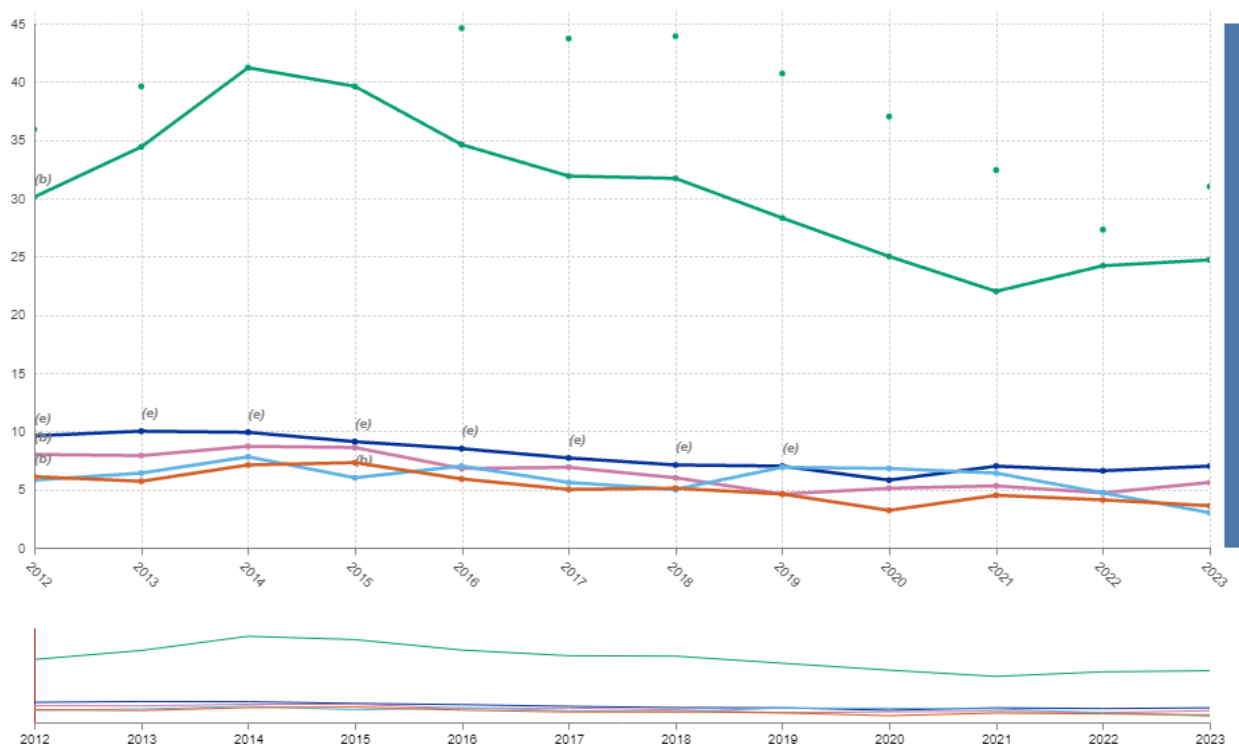
Γράφημα 2.4. European Union – 27 countries (from 2020) (Μπλε γραμμή) - (Ελλάδα: Πράσινη γραμμή - Ισπανία: Μωβ γραμμή - Ιταλία: Μπλε γραμμή - Πορτογαλία: Πορτοκαλί γραμμή)

Πηγή: Eurostat(2024)

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi165_custom_13159923/default/line?lang=en

Ποσοστό υπερφόρτωσης κόστους στέγασης ανά βαθμό αστικοποίησης – Αγροτικές περιοχές

(% του πληθυσμού τεσσάρων κρατών της νότιας Ευρώπης που ζει σε αγροτικές περιοχές με υπερβάλλον κόστος στέγασης, σε σχέση με τις χώρες της Ε.Ε. – 27)



Γράφημα 2.5. European Union – 27 countries (from 2020) (Μπλε γραμμή) - (Ελλάδα: Πράσινη γραμμή - Ισπανία: Μωβ γραμμή - Ιταλία: Μπλε γραμμή - Πορτογαλία: Πορτοκαλί γραμμή)

Πηγή: Eurostat (2024)

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi165_custom_13159923/default/line?lang=en

γ. Επενδύσεις σε οικονομικά προσιτή κατοικία στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

Σχετικά με την κατασκευή νέας κοινωνικής και οικονομικά προσιτής στέγης, επτά χώρες υπέβαλαν πακέτα χρηματοδότησης συνολικού ύψους 5,51 δισ. ευρώ. Η Πορτογαλία είναι η πρώτη σε αυτόν τον προϋπολογισμό με 2,7 δισ. ευρώ για τη δημιουργία νέας οικονομικά προσιτής κατοικία. Αυτό σημαίνει ότι οι δεσμεύσεις για τη στέγαση συνολικά στα σχέδια όλων των κρατών μελών της Ε.Ε. για το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αναλογούν σε ένα ποσό της τάξεως των 52,8 δισ. ευρώ, το οποίο κρίνεται ως αρκετά μετριοπαθές σε σύγκριση με τις τρέχουσες επενδυτικές ανάγκες. Πιο συγκεκριμένα, η συχνά αναφερόμενη «Έκθεση της Task Force υψηλού επιπέδου για τις επενδύσεις στην Κοινωνική Υποδομή στην Ευρώπη»

προσδιόρισε ένα επενδυτικό κενό σε οικονομικά προσιτή στέγαση κατ' ελάχιστον σε 57 δισ. ευρώ ανά έτος σε επίπεδο Ε.Ε. Αυτό σημαίνει ότι μέχρι το 2026 (λήξη της ισχύος του Ταμείου Ανάκαμψης), πρέπει να επενδυθούν στον κλάδο σε επίπεδο Ε.Ε. 342 δισ. Ευρώ. Έτσι, τα 52,8 δισ. ευρώ ως συμβολή του RRF, καλύπτουν μόνο ένα μικρό μέρος αυτής της ανάγκης πανευρωπαϊκά (Ε.Ν.Α. Ινστιτούτο Εναλλακτικών πολιτικών, 2022).

δ. Επενδύσεις από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας σε οικονομικά προσιτή και κοινωνική κατοικία στα εθνικά σχέδια των χωρών του ευρωπαϊκού νότου

Ιταλία⁶

Το ιταλικό Σχέδιο προβλέπει τη διάθεση των κοινωνικών κατοικιών για ομάδες χαμηλού εισοδήματος. Επίσης προβλέπει συγκεκριμένα στεγαστικά έργα για ευάλωτες κοινωνικά ομάδες, όπως για άτομα με αναπηρία, για τους νέους και για τους μη αυτόντες ηλικιωμένους. Στον άξονα «*Συμπερίληψη και Συνοχή*» βρίσκονται οι εξής επενδύσεις κοινωνικής στεγαστικής πολιτικής:

Προσωρινές κατοικίες (450 εκατ. ευρώ). Ενίσχυση της πρόσβασης αστέγων σε προσωρινή διαμονή, σε διαμερίσματα για μικρές ομάδες ή οικογένειες, προσφέροντας επίσης ολοκληρωμένες υπηρεσίες με στόχο την προώθηση της αυτονομίας και της κοινωνικής ένταξης (ό.π., 2022).

Καινοτόμο πρόγραμμα ποιοτικής στέγασης (175 εκατ. ευρώ)⁷. Στόχος της επένδυσης είναι η κατασκευή νέων δημόσιων οικιστικών δομών, με σκοπό τη μείωση των δυσκολιών εύρεσης στέγασης, με έμφαση στο υπάρχον δημόσιο στεγαστικό απόθεμα και την ανάπλαση υποβαθμισμένων περιοχών, με έμφαση κυρίως στην πράσινη καινοτομία και τη βιωσιμότητα (ό.π., 2022).

Ισπανία⁸

Η Ισπανία έχει τον δεύτερο μεγαλύτερο προϋπολογισμό για προσιτή και κοινωνική κατοικία,

⁶ <https://www.mef.gov.it/en/focus/The-National-Recovery-and-Resilience-Plan-NRRP/>

⁷ Το πρόγραμμα πρόκειται να λάβει πόρους και από το νέο ΕΣΦ της προγραμματικής περιόδου 2021 – 2027 ανεβάζοντας τον συνολικό προϋπολογισμό σε πάνω από 1 δισ. ευρώ.

⁸ <https://planderecuperacion.gob.es/>

με 1 δισ. ευρώ για την κατασκευή νέων κοινωνικών κατοικιών. Στοχεύει να κατασκευάσει τουλάχιστον 20.000 νέες κατοικίες για κοινωνικούς σκοπούς ενοικίασης έως το 2026. Αυτές θα κατασκευαστούν ιδίως σε περιοχές στις οποίες η κοινωνική στέγαση είναι επί του παρόντος ανεπαρκής και σε δημόσια γη (Ε.Ν.Α. Ινστιτούτο Εναλλακτικών πολιτικών, 2022).

Πρόγραμμα κατασκευής ενεργειακά αποδοτικά κτιρίων κοινωνικής κατοικίας προς ενοικίαση (1 δισ. ευρώ). Σκοπός της επένδυσης είναι να προωθήσει την ανάπτυξη ενός συνόλου μέτρων για την ουσιαστική αύξηση της προσφοράς ενοικιαζόμενων κατοικιών σε προσιτή τιμή, με τη συνεργασία του ιδιωτικού τομέα. Το πρόγραμμα θεσπίζει διάφορες δράσεις που στοχεύουν στην κατασκευή κοινωνικών ενοικιαζόμενων κατοικιών σε ενεργειακά αποδοτικά κτίρια, προκειμένου να αυξηθούν οι οικιστικές υποδομές δημόσιας στέγασης. Στόχος είναι η κατασκευή ενός δημόσιου αποθέματος κοινωνικών κατοικιών προς ενοικίαση που να είναι οικονομικά βιώσιμες, οι οποίες επί του παρόντος βρίσκονται στο 2,5% περίπου του συνολικού οικιστικού αποθέματος το οποίο δεν επαρκεί για την κάλυψη των σύγχρονων αναγκών (ό.π., 2022).

Πορτογαλία⁹

Το πορτογαλικό σχέδιο φαίνεται το πιο φιλόδοξο ως προς την πρόσβαση σε στέγη και την κοινωνική κατοικία με έξι διαφορετικά προγράμματα. Συνολικά αφιερώνει περισσότερο από το 20% του συνόλου του προϋπολογισμού για τον στεγαστικό τομέα, με στόχο 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 οικιστικού αποθέματος και η διασφάλιση της προσιτότητας στη στέγη για οικογένειες με χαμηλό εισόδημα, προκειμένου να προωθηθεί η ευρεία πρόσβαση σε κατάλληλες συνθήκες στέγασης (ό.π., 2022).

Πρόγραμμα υποστήριξης πρόσβασης σε στέγη (1.211 δισ. ευρώ). Σε αντίθεση με τα προηγούμενα προγράμματα για τη δημόσια προώθηση της κοινωνικής στέγασης, που ήταν

⁹ <https://planderecuperacion.gob.es/>

προσανατολισμένα σχεδόν αποκλειστικά στην εξάλειψη μόνο ενός τύπου έλλειψης στέγης (διαμονή σε επισφαλείς κατασκευές, παράνομης προέλευσης), στο Πρόγραμμα Υποστήριξης για Πρόσβαση σε Στέγη υπάρχει ευρεία προσέγγιση, συμπεριλαμβανομένων άλλων ελλείψεων, όπως η απουσία υποδομών και βασικού εξοπλισμού, η ανασφάλεια του τόπου διαμονής, επισφάλεια ή ανυπαρξία συμβατικής σχέσης, ο συνωστισμός, η ακαταλληλότητα στέγης για τις ειδικές ανάγκες κατοίκων με αναπηρία, η μειωμένη κινητικότητα, που απαιτεί μια ολοκληρωμένη και συμμετοχική προσέγγιση που προωθεί κοινωνική και εδαφική ένταξη, η οποία θα επιτευχθεί μέσω ενός νέου σχήματος διακυβέρνησης και στρατηγικού σχεδιασμού, μέσω των Τοπικών Στρατηγικών Κατοικίας (Ε.Ν.Α. Ινστιτούτο Εναλλακτικών πολιτικών, 2022).

Πρόγραμμα εθνικής επιχορήγησης για επείγουσα και προσωρινή στέγαση (176 εκατ. ευρώ).

Με το Εθνικό Επίδομα Στέγασης, στόχος είναι να δημιουργηθεί μια δομημένη και εγκάρσια απάντηση για άτομα που χρειάζονται επείγουσες λύσεις στέγασης ή μετάβασης με σκοπό την κοινωνική τους ένταξη, προστασία και ενδυνάμωση, την καταπολέμηση των ανισοτήτων και τη διασφάλιση της επαρκούς κοινωνικής προστασίας έναντι καταστάσεων κινδύνου και έκτακτης ανάγκης. Η προσφορά διαμονής θα εφαρμοστεί απευθείας από δημόσιους φορείς, από φορείς του ιδιωτικού και κοινωνικού τομέα με αρμοδιότητες στο θέμα αυτό ή και σε συνεργασία, και θα βασίζεται στην απόκτηση, αποκατάσταση ή κατασκευή οικιστικών μονάδων (ό.π., 2022).

Ενίσχυση υποστηριζόμενης παροχής κατοικιών στην Αυτόνομη Περιοχή της Μαδέρας (136 εκατ. ευρώ). Η Αυτόνομη Περιοχή της Μαδέρας ανέπτυξε την Περιφερειακή Στρατηγική Στέγασης 2030, με βάση το όραμα «αξιοπρεπή στέγαση για όλους τους πολίτες της Περιοχής» που φιλοδοξεί να ενισχύσει την κοινωνική συνοχή και τις ίσες ευκαιρίες πρόσβασης στη στέγη, έχοντας ως βάση λύσεις στεγαστικών εγκαταστάσεων για οικογένειες που ζουν σε κακές συνθήκες και δεν έχουν χρηματοοικονομική ικανότητα για τη στήριξη του κόστους πρόσβασης σε επαρκή στέγαση. Στόχος είναι να μειωθούν οι ελλείψεις κατοικιών έως το 2026, ο οποίος υπολογίζεται στο 29%, μέσω της μετεγκατάστασης 1.422 οικογενειών και συγκεκριμένα: (α) Μετακίνηση 1.122 οικογενειών σε νέες κοινωνικές κατοικίες, (β) Υποστήριξη της αποκατάστασης 300 ιδιόκτητων κατοικιών, μεταξύ άλλων και ενεργειακών αναβαθμίσεων, παρέχοντας σημαντικές βελτιώσεις στις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων του αλλά και τη μείωση του λογαριασμού ενέργειας των δικαιούχων (ό.π., 2022).

Αύξηση των συνθηκών στέγασης και του οικιστικού αποθέματος της Αυτόνομης Περιοχής των Αζορών (60 εκατ. €). Η «Ατζέντα για τη στέγαση στις Αζόρες, 2020-2031» ενίσχυσε την ανάγκη να διασφαλιστεί η δημόσια προσφορά οικονομικής στέγης. Για να ανταποκριθεί σε αυτή την έλλειψη, η Αυτόνομη Περιοχή των Αζορών προτίθεται να ενισχύσει την προσφορά σε διάφορα επίπεδα, έπειτα από την ορατή επιδείνωση της υποβάθμισης των ακινήτων και τη μείωση της προσφοράς στην αγορά ακινήτων (Ε.Ν.Α. Ινστιτούτο Εναλλακτικών πολιτικών, 2022).

Δημόσιο κτιριακό απόθεμα προς στέγαση σε προσιτό κόστος (775 εκατ. Ευρώ). Κατασκευή και αποκατάσταση του κενού δημόσιου κτιριακού αποθέματος, με σκοπό τη διαθεσιμότητα του προς στέγαση με προσιτό ενοίκιο. Το πρόγραμμα απευθύνεται σε οικογένειες που ουσιαστικά δεν βρίσκουν στεγαστικές λύσεις στην παραδοσιακή αγορά λόγω ανισορροπίας του εισοδήματός τους και των κόστους των ενοικίων. Η σχεδιαζόμενη επένδυση καθιστά δυνατή την πρόβλεψη της αποκατάστασης του 75% του δημόσιου αποθέματος όπως αυτό έχει καταγραφεί (ό.π., 2022).

Φοιτητική διαμονή σε προσιτό κόστος (375 εκατ. ευρώ). Η παρούσα παρέμβαση έχει στόχο μια βαθιά μεταρρύθμιση του συστήματος στέγασης των φοιτητών, με σημαντικό αντίκτυπο και διαρκή αποτελέσματα στη βελτίωση των συνθηκών για φοιτητές τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα, στόχος είναι να επιταχυνθεί η διαθεσιμότητα στέγης σε ρυθμιζόμενη τιμή έως το 2026, κυρίως μέσω της κατασκευής νέων (ό.π., 2022).

Ελλάδα¹⁰

Το Ελληνικό Σχέδιο, που εμφανίζεται λιγότερο φιλόδοξο/ «ολιστικό» και περιορισμένο ως προς τους αξιοποιούμενους πόρους σε σχέση με τα άλλα τρία, περιλαμβάνει ένα πιλοτικό κοινωνικό στεγαστικό πρόγραμμα με προϋπολογισμό ύψους 1,3 εκατ. ευρώ, το οποίο προβλέπεται να υλοποιείται παράλληλα στην Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη, με φιλοσοφία να παρέχει κοινωνική στέγαση μέσω ιδιόκτητων σπιτιών. Οι ιδιοκτήτες έχουν πρόσβαση σε επιχορηγήσεις για την ανακαίνιση των σπιτιών τους (κατ' εκτίμηση 10.000 € για κάθε οικία), αν

¹⁰ <https://greece20.gov.gr/to-plires-sxedio/>

συμφωνούν να το διαθέσουν (με χαμηλό ενοίκιο) σε άτομα που επιλέγονται από την τοπική αρχή (Ε.Ν.Α. Ινστιτούτο Εναλλακτικών πολιτικών, 2022).

Αύξηση της πρόσβασης σε αποτελεσματικές και χωρίς αποκλεισμούς κοινωνικές πολιτικές: Πρόγραμμα ολοκλήρωση ανακαίνισης διαμερισμάτων κοινωνικής στέγασης (1,3 εκατ. ευρώ). Ολοκλήρωση προγράμματος ανακαίνισης 100 διαμερισμάτων (70 στον Δήμο Αθηνών και 30 στον Δήμο Θεσσαλονίκης) για 250 δικαιούχους. Το μέτρο αποσκοπεί στην παροχή στεγαστικής στήριξης στις πλέον ευάλωτες ομάδες που απειλούνται ή αντιμετωπίζουν έλλειψη στέγης.

Όπως δείχνει η παραπάνω ανάλυση οι χώρες του ευρωπαϊκού Νότου διαθέτουν σημαντικό μέρος των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης προς Κοινωνική και Προσιτή Κατοικία με ορισμένα από τα προγράμματα να είναι εξαιρετικά φιλόδοξα και επικεντρωμένα στο να συνδυάζουν την κοινωνική συνοχή με την πράσινη μετάβαση. Ωστόσο, η Ελλάδα παρόλο που αντιμετωπίζει υψηλό κίνδυνο στον στεγαστικό τομέα, περιορίζει τους πόρους του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας για στέγαση στο ελάχιστο δυνατό επίπεδο (ό.π., 2022).



Γράφημα 2.6.

Γενικώς, τα κράτη μέλη της Ε.Ε. θα πρέπει να ακολουθήσουν πιο δυναμικές παρεμβάσεις για

την αντιμετώπιση της τρέχουσας στεγαστικής κρίσης που βιώνουν οι πολίτες τους, η οποία επιδεινώθηκε τόσο κατά την διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης όσο και κατά τη διάρκεια της πανδημίας λόγω μείωσης εισοδημάτων αλλά και λόγω των πληθωριστικών πιέσεων με θύματα τα ιδιαιτέρως ευάλωτα άτομα. Επιπροσθέτως, υπάρχουν ενδοιασμοί για την ικανότητα απορρόφησης των κονδυλίων σε τοπικό επίπεδο (Ε.Ν.Α. Ινστιτούτο Εναλλακτικών πολιτικών, 2022).

Ως εκ τούτου, η κινητοποίηση και διοχέτευση των επενδύσεων παραμένει μια πρόκληση. Αν ο ρυθμός των κατανομών και των περιορισμών επιλεξιμότητας παραμείνει ίδιος όπως στην περίπτωση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων κατά τα προηγούμενα έτη, θα χρειαστούν πρόσθετα μέτρα για την επίτευξη των επιθυμητών στόχων και θα πρέπει οι χώρες του ευρωπαϊκού Νότου να κινηθούν προς ένα νέο μοντέλο διακυβέρνησης και διαχείρισης των πόρων (ό.π., 2022).

6. Συμπεράσματα

Λόγω της υπολειμματικής παρουσίας του κράτους στην αποτελεσματική αντιμετώπιση των στεγαστικών αναγκών, το μοντέλο της ιδιοκατοίκησης αποτέλεσε μια διαχρονική επιλογή στέγασης για τα φτωχά νοικοκυριά των χωρών της νότιας Ευρώπης. Αντίστοιχη ήταν και η πρακτική της (παράτυπης κυρίως) αυτοστέγασης. Ωστόσο, θα πρέπει να επισημανθεί ότι στα νότιο-ευρωπαϊκά κράτη κυριαρχεί ένας ιδιόμορφος τύπο κοινωνικής προστασίας. Τα συστήματα κοινωνικής αρωγής αυτών των χωρών διακρίνονται για τον υψηλό αναποτελεσματικότητας των δημόσιων υπηρεσιών τους, την υπόθαλψη των πελατειακών σχέσεων και τις εκτεταμένες κοινωνικές ανισότητες. Αποτέλεσμα αυτής της ιδιότυπης μορφής κοινωνικής πολιτικής είναι η υπολειμματική ανάπτυξη του θεσμού της κοινωνικής κατοικίας, ενώ η ανάγκη για την προστασία της κατοικίας υποκαθίσταται κυρίως από την αλληλεγγύη της οικογένειας.

Παράλληλα, τα σκληρά μέτρα λιτότητας, τα οποία εφαρμόστηκαν την περίοδο της πρόσφατης χρηματοοικονομικής κρίσης, συνέβαλλαν στην όξυνση των κοινωνικών προβλημάτων και στην εδραίωση πολιτικών έκτακτης ανάγκης, στο μεγαλύτερο μέρος των ευρωπαϊκών κρατών. Στις χώρες του ευρωπαϊκού Νότου, όπως η Ελλάδα, κατά τη χρονική περίοδο της οικονομικής ύφεσης η Τρόικα «εξάντλησε» κάθε απόθεμα κοινωνικής ευαισθησίας, με την επιβολή αυστηρότατων μέτρων δημοσιονομικής εποπτείας, έχοντας παράλληλα την κανονιστική

σύγκλιση του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας καθώς και των θεσμικών εκπροσώπων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτή η μορφή «κοινωνικής αρωγής» για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες απεδείχθη ανεπαρκής, με συνέπεια ο χρηματοοικονομικά πληττόμενος πληθυσμός της χώρας να οδηγηθεί σε περαιτέρω οικονομική ένδεια, ενώ η πολιτεία απεδείχθη ανεπαρκής στη διαχείριση του προβλήματος της ευπρόσιτης στεγαστικής επάρκειας.

Κεφάλαιο τρίτο

Κοινωνικές πολιτικές στέγασης στην Ελλάδα την περίοδο της κρίσης

Εισαγωγή

Η ανάπτυξη της στέγασης στον ευρωπαϊκό Νότο, ακολούθησε διαφορετικό δρόμο απ' τις προηγμένες βιομηχανικές χώρες. Στις απαρχές της μεταπολεμικής περιόδου, το οικιστικό ζήτημα στην Ελλάδα για τις φτωχότερες κοινωνικά τάξεις βρήκε ανταπόκριση μέσω της αυτοπροώθησης και του συστήματος «γη για διαμέρισμα». (Arapoglou κ.α. 2021: 101). Την περίοδο όμως της χρηματοοικονομικής κρίσης, τόσο οι συνεχείς μειώσεις των κοινωνικών δαπανών όσο και η γενικευμένη επιδείνωση των κοινωνικών προβλημάτων, συνέδραμαν στην επισφράγιση φαινομένων στεγαστικής επισφάλειας, με χαρακτηριστικότερη εκδοχή αυτή της αστεγίας (Καψάλης, Κουμαριανός, Κουραχάνης, 2021: 321). Εντούτοις, τα προβλήματα πρόσβασης σε οικονομικά ευπρόσιτες κατοικίες επανεμφανίστηκαν με την υποχώρηση της κρίσης, την παράλληλη αναθέρμανση του τοπικού τουρισμού και την συνεπακόλουθη αύξηση της ζήτησης για κατοικίες (Arapoglou κ.α. 2021: 101). Η εμφάνιση της πανδημίας ήρθε για να μας θυμίσει τελικά ότι στην Ελλάδα το πρόσκαιρο είναι μόνιμο και το μόνιμο προσωρινό.

Στο παρών κεφάλαιο, κίνητρό μας για την παράθεση των κοινωνικών πολιτικών στέγασης στην Ελλάδα θα είναι αρχικά μια επισκόπηση των εφαρμοσμένων στεγαστικών πολιτικών από την πρώτη «υποδοχή» προσφύγων στη χώρα μας το 1923 έως και τα τέλη της πρώτης δεκαετίας του 2000. Στη συνέχεια, θα αναφερθούμε στις συνέπειες της κρίσης στην ελληνική κοινωνία, με αναφορές στις πολιτικές κοινωνικής παρέμβασης, στα ανακύπτοντα προβλήματα στέγασης, στην οικονομική εξαθλίωση των φτωχότερων κοινωνικών ομάδων, καθώς και στην διεύρυνση των στεγαστικών ανισοτήτων και των «νεότερων» πλέον, προσφυγικών ροών. Ακολούθως, θα παραθέσουμε κριτικά τις πολιτικές στέγασης στη χώρα μας, απ' την περίοδο της κρίσης έως σήμερα, εστιάζοντας εκτός των άλλων στις πολιτικές έκτακτης ανάγκης, στις πρωτοβουλίες των πολιτών για την ανακούφιση των άστεγων συμπολιτών μας, όπως και την εντατικοποίηση από πλευράς τραπεζών και επενδυτικών funds σε ότι αφορά τα προγράμματα κατασχέσεων. Λίγο πριν την ολοκλήρωση των αναφορών μας στο μείζον ζήτημα της αντιμετώπισης των συνθηκών επισφαλούς στέγασης στην Ελλάδα, θα γίνει μνεία τόσο για τις υφιστάμενες κοινωνικές πολιτικές στέγασης όσο και για τις προτάσεις μας σε νέες και βιώσιμες λύσεις ανάσχεσης της αστεγίας. Αυτό το εγχείρημα, θα ενισχυθεί από βιβλιογραφικές

πηγές, έγκριτους ιστότοπους καθώς και τα συνολικά αποτελέσματα της συνέντευξής μας από εξειδικευμένους υπαλλήλους του Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας.

1. Επισκόπηση των κοινωνικών πολιτικών στέγασης στην Ελλάδα πριν την κρίση

Το ελληνικό κράτος μη μπορώντας να αναπτύξει διαχρονικά ένα ολοκληρωμένο σύστημα κοινωνικών πολιτικών στέγασης, αφομοίωσε πρακτικές ενεργοποίησης έκτακτων αναγκών. Ως παράδειγμα, στις αρχές της δεκαετίας του 1920 η Επιτροπή Αποκαταστάσεως Προσφύγων (1923) συστάθηκε προκειμένου να περιθάλψει και να στεγάσει τους πρόσφυγες της Μικρασιατικής καταστροφής (Λιάκος, 1993). Εντούτοις, η Ελλάδα βίωσε μεταπολεμικά ένα δεξιό καθεστώς υποτυπώδους δημοκρατίας (1949-1967) το οποίο καταλύθηκε από τη Δικτατορία των Συνταγματαρχών (Νικολακόπουλος 2001). Συγχρόνως, εκείνη την περίοδο οι μετεμφυλιακές κυβερνήσεις «ενίσχυσαν» την μικροϊδιοκτησία και την μικροεπιχειρηματικότητα (Τσουκαλάς 1986). Εντός αυτού του πλαισίου, το «μοντέλο» του ελληνικού κράτους ευημερίας εμφάνισε σημαντικές διαφοροποιήσεις από το αντίστοιχο των δυτικοευρωπαϊκών μεταπολεμικών κρατών (Petmesidou and Mossialos 2006).

Η Ελλάδα συγχρόνως, υιοθέτησε το αρχέτυπο του νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου σε θέματα στεγαστικών ρυθμίσεων, με συνέπεια οι «εναλλακτικοί» τρόποι κάλυψης των στεγαστικών απαιτήσεων (Μαλούτας και Οικονόμου, 1988) να έχουν μεγαλύτερη διάρκεια συγκριτικά με τις λοιπές χώρες του ευρωπαϊκού Νότου. Στην πορεία των χρόνων, οι βασικοί μέθοδοι κάλυψης των στεγαστικών αναγκών απέναντι στο επερχόμενο φαινόμενο της μεταπολεμικής αστυφιλίας ήταν η αυτοπροωθούμενη ατομική στέγαση των χαμηλότερων εισοδηματικών ομάδων στην αστική περιφέρεια και το σύστημα «γη έναντι κατοικίας» (Λεοντίδου, 1990 - Αντωνοπούλου, 1991). Η διαχείριση της αυθαίρετης δόμησης, αποτέλεσε μια πρώτη λύση για την ανακούφιση μέρους των φτωχών εσωτερικών μεταναστών εκείνης της περιόδου. Ο δεύτερος τρόπος χειρισμού των στεγαστικών αναγκών (η αντιπαροχή) ενδυνάμωσε αισθητά την προσφορά για κατοικία, κάνοντάς την πιο προσιτή στο μεγαλύτερο μέρος του αστικού κοινωνικού ιστού, εξυπηρετώντας παράλληλα τις οικονομικές επιδιώξεις των μικροϊδιοκτητών γης και των εργολάβων. Οι προστατευτικές πολιτικές προς αυτή την κατηγορία «μικροεπενδυτών», έναντι των μεγαλύτερων διεκδικητών για επενδύσεις σε αστική γη (Economidou, 1988), δημιούργησε ευνοϊκές συνθήκες για μαζική παραγωγή προσιτής κατοικίας.

Η δυνατότητα απόκτησης στέγης με τη μορφή της προσιτής ιδιοκατοίκησης, ήταν ένα από τα κυρίαρχα γνωρίσματα της αναδιανεμητικής κοινωνικής πολιτικής που υιοθετήθηκε κατά την

προαναφερθείσα περίοδο (Arapoglou κ.α. 2021: 104, 105). Συγχρόνως, ο κρατικός μηχανισμός εκκίνησε υπολειμματικές πολιτικές στεγαστικής υποστήριξης με χαρακτηριστικό παράδειγμα, την ίδρυση και λειτουργία του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (1953-2012), ο οποίος προσέφερε ανταποδοτικές στεγαστικές παροχές σε εργαζόμενους, ενώ τα περιορισμένα προγράμματα Λαϊκής Κατοικίας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας (1964) στόχευαν στην υποβοήθηση των ασθενέστερων κοινωνικών στρωμάτων (Εμμανουήλ, 2006).

Στις αρχές του 1990, οι άστεγοι αποτέλεσαν υπαρκτό ζήτημα για την ελληνική κοινωνία. Και ετούτο, κυρίως λόγω: της σημαντικής αύξησης των εισροών Ποντίων ομογενών από τη διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης¹¹, της σημαντικής κινητικότητας των προσφυγικών ροών και της μαζικής προσέλευσης οικονομικών μεταναστών από τις Βαλκανικές και τις Νοτιοανατολικές χώρες της Ευρώπης¹² (Κουραχάνης, 2017). Σύμφωνα με τις θέσεις συνεντευξιαζόμενου, από την δεκαετία του 1980 τα προγράμματα στεγαστικής αποκατάστασης ατόνησαν, ενώ οι μεταναστευτικές ροές από την Ανατολική Ευρώπη και τις χώρες της Αφρικής στις αρχές της επόμενης δεκαετίας, όξυναν τα υφιστάμενα στεγαστικά προβλήματα.

«Από την δεκαετία του 1980, τα προγράμματα στεγαστικής αποκατάστασης σταδιακά υποχώρησαν, τάση που συνεχίστηκε τις επόμενες δεκαετίες με αποτέλεσμα την αποδυνάμωση της στεγαστικής πολιτικής στην Ελλάδα. Το φαινόμενο της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα, επανέρχεται στο προσκήνιο στις αρχές της δεκαετίας του 1990, όπου τα αυξανόμενα στεγαστικά προβλήματα των Ελλήνων πολιτών συνέπεσαν με την μεγάλη εισροή μεταναστών και αιτούντων άσυλο, οι οποίοι προέρχονταν, κυρίως, από την Αλβανία, τις χώρες της πρώην ΕΣΣΔ και αφρικανικές χώρες. Από τη δεκαετία του 1990 και μετά, η πρόσβαση στην κατοικία συνδέθηκε σχεδόν εξ ολοκλήρου με τους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς. Μέχρι το 2012 υπήρχε έλλειψη οργανωμένου σχεδίου δράσης για την πρόληψη και αποκατάσταση των αστέγων, καθώς οι δράσεις που υλοποιούνταν είχαν περιστασιακό και αποσπασματικό χαρακτήρα.»

Στέλεχος Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας

Το 1990 το ελληνικό κράτος προχώρησε στη σύσταση του Εθνικού Ιδρύματος Υποδοχής και Αποκατάστασης Απόδημων και Παλιννοστούντων Ομογενών Ελλήνων (ΕΙΥΑΑΠΟΕ). Το

¹¹ Η αύξησή τους, σηματοδότησε μια πολιτική αντιμετώπισής τους ως ευάλωτης κοινωνικά ομάδας (Μπαλτσιώτης 2003). Εντός αυτού του πλαισίου το 1991 ιδρύθηκε ο οργανισμός για την εγκατάσταση των ομογενών από την Αλβανία, με περιορισμένες και προσωρινού χαρακτήρα, δράσεις κοινωνικής υποστήριξης (Sapounakis 1995: 55).

¹² Η πολιτική για τους ομογενείς από τη Βόρειο Ήπειρο δεν ξεκαθάρισε πριν το 1998 όταν και τους αποδόθηκε το Ειδικό Δελτίο Ταυτότητας Ομογενούς (Μπαλτσιώτης 2003).

ΕΙΥΑΑΠΟΕ ήταν ένας εποπτευόμενος φορέας από το Υπουργείο Εξωτερικών. Σκοπός του ήταν η υποδοχή και η ομαλή κοινωνική ένταξη των ομογενών από τον Πόντο, η εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, η προσφορά ασφαλούς κατοικίας, καθώς και η ανάληψη πρωτοβουλιών για την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης για τον εισερχόμενο πληθυσμό των ομογενών. Οι ανωτέρω πολιτικές δράσεις μορφοποιήθηκαν μέσω ενός σπονδυλωτού προγράμματος που απέβλεπε στην παροχή στέγης, στην ψυχολογική υποστήριξη και στην πρακτική βοήθεια των παλιννοστούντων (Sapounakis, 1997: 11). Για την ολοκλήρωση της συγκεκριμένης δράσης θεσπίστηκαν δύο τύποι στεγαστικής υποστήριξης: ο πρώτος ήταν ένα πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου, ενώ η δεύτερη επιλογή ήταν η κατασκευή ακινήτων από το ΕΙΥΑΑΠΟΕ με την συνεργασία εξειδικευμένων κατασκευαστικών εταιρειών, οι οποίες θα προσφέρονταν στις οικογένειες των ομογενών με ευνοϊκούς όρους αποπληρωμής. (ό.π.: 11).

Αξιοσημείωτη υπήρξε κατά τη δεκαετία του 1990 και η ενεργή παρουσία της ΜΚΟ «ΑΡΣΙΣ», η οποία ιδρύθηκε το 1992, στοχεύοντας στη στήριξη νέων σε ηλικία ανθρώπων που βρίσκονταν αντιμέτωποι με συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού. Το 1994 λειτούργησε υπό την εποπτεία της ένας ξενώνας φιλοξενίας εφήβων, ενώ το 1997 ο συγκεκριμένος χώρος υποδοχής έγινε καθολικής λειτουργίας προσφέροντας προσωρινή φιλοξενία σε έφηβους και ενήλικους ηλικίας 15 έως 21 ετών. (Sapounakis, 1997: 24, Arapoglou 2004a). Τέλος, καθ' όλη την διάρκεια της δεκαετίας του 1990, καταλυτικός υπήρξε και ο ρόλος της εκκλησίας στην παροχή κοινωνικής βοήθειας σε άπορους και άστεγους, υλοποιώντας δράσεις φιλανθρωπικού χαρακτήρα, μέσω συσσιτίων και διάθεσης διανυκτέρευσης, κυρίως για μοναχικούς υπερήλικες. (Arapoglou, 2002: 179-80).

Δράσεις για την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης (ιδίως μετά το 1995) καταγράφονται και για τους Ρομά, με στόχο την βελτίωση των συνθηκών υγιεινής και στέγασης, την ένταξή τους στην αγορά εργασίας και στο εκπαιδευτικό σύστημα, καθώς και στην απαλοιφή των ρατσιστικών αντιλήψεων εναντίον τους. Σε αυτό το πλαίσιο την περίοδο 1996-1999 εκπονήθηκαν περίπου είκοσι παρεμβάσεις από το Τμήμα Στεγαστικής Πολιτικής του Υπουργείου Περιβάλλοντος, με σημαντικότερα μέτρα εξ αυτών τη δημιουργία περιοχών προσωρινής διαμονής, την προώθηση βελτιωτικών έργων στους φυσικούς χώρους διαμονής τους, την εκπόνηση μελετών στεγαστικής αποκατάστασής τους σε περιοχές της Αττικής, και την εγκατάσταση κέντρων υποστήριξης και συμβουλευτικής για θέματα κοινωνικής υποστήριξης και απασχόλησης στους χώρους διαβίωσής τους (Sapounakis, 1998: 31-2).

Η διαχείριση του φαινομένου της στεγαστικής έλλειψης στην Ελλάδα ακολούθησε τις νόρμες των υπολοίπων χωρών της Νότιας Ευρώπης. Ελλείπει ενός ολοκληρωμένου σχεδίου κοινωνικών παρεμβάσεων ο οικογενειακός θεσμός επιφορτίστηκε με την «συναισθηματική υποχρέωση» της κάλυψης των στεγαστικών αναγκών (Εμμανουήλ κ.α. 1996, Arapoglou 2004b, Maloutas 2012). Με τη διαμόρφωση αυτών των συνθηκών, δυσκολίες πρόσβασης στην κατοικία αντιμετώπιζαν πρωτίστως όσοι δεν απολάμβαναν το πλέγμα της οικογενειακής προστασίας. (Κουραχάνης, 2018). Οι παρεμβατικές πολιτικές σε αυτές τις κοινωνικές ομάδες απέβλεπαν στην επισκίαση των δημόσια ορατών φαινομένων ακραίας κοινωνικής περιθωριοποίησης, ενώ στις δεκαετίες του 1990 και του 2000 οι κυρίαρχες μορφές κοινωνικής στήριξης των αστέγων ήταν τα συστήματα ή ορισμένες δομές στεγαστικής φιλοξενίας (Arapoglou, 2004a). Κατά την προαναφερθείσα δεκαετία οι κυριότεροι χώροι διαμονής στην Αθήνα των παράνομων οικονομικών μεταναστών ήταν εγκαταλειμμένα και ακατάλληλα προς λειτουργία ξενοδοχεία. Δεδομένης της ανύπαρκτης μεταναστευτικής πολιτικής εκείνη την περίοδο, οι μετανάστες κατευθύνθηκαν σε τέτοιου τύπου στεγαστικές λύσεις (Ψημμένος, 1995: 151).

Στις αρχές του 2000, η ανάγκη της Αθήνας για αναβάθμιση του αστικού της περιβάλλοντος, ενόψει των Ολυμπιακών Αγώνων, ήταν επιβεβλημένη. Δεδομένης της νέας συνθήκης, η απόκρυψη των φαινομένων στεγαστικής έλλειψης της πρωτεύουσας κυριάρχησε στην πολιτική ατζέντα. Συνακόλουθα, τον Ιούνιο του 2004 η κυβέρνηση εκδήλωσε την πρόθεσή της για προσωρινή μεταστέγαση των άστεγων πολιτών και των χρηστών ναρκωτικών ουσιών σε ειδικά διαμορφωμένους χώρους φιλοξενίας (Sapounakis, 2004: 13). Την ίδια χρονιά συστάθηκε το Δίκτυο για το Δικαίωμα στη Στέγη και την Κατοικία, με πρωταρχικό στόχο την ενδυνάμωση πρωτοβουλιών ανάσχεσης της στεγαστικής έλλειψης και του στεγαστικού αποκλεισμού (Κουραχάνης, 2018).

Τον Νοέμβριο του 2003 η κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ ανακοίνωσε μέτρα άμεσης και πιο απλουστευμένης χρηματοδότησης στεγαστικών δανείων, για τα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα. Η υπόσχεση ωστόσο ελάχιστα υποστηρίχθηκε (ό.π.: 11). Στην πορεία, το εθνικό σχέδιο δράσης για την κοινωνική ένταξη που παρουσιάστηκε την περίοδο 2005-6 αναφερόταν στο ζήτημα των αστέγων. Μεταξύ των κατευθυντήριων στόχων του ήταν η κοινωνική υποστήριξη των ατόμων που δεν απολαμβάνουν τη στήριξη της οικογενειακής προστασίας. Οι κοινωνικές τους ανάγκες θα καλύπτονταν μέσω της ενδυνάμωσης των κοινωνικών υπηρεσιών και της διαμόρφωσης ενός νέου θεσμικού πλαισίου (Sapounakis, 2005: 8). Λίγα καιρό αργότερα,

το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης πυροδότησε μια σειρά δυσμενών γεγονότων. Αποτέλεσμα, η επιδείνωση των ήδη πολλαπλών προβλημάτων και η ανάγκη για άμεση πολιτική κινητοποίηση για την ουσιαστική αντιμετώπισή τους.

2. Οι κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης

Η λανθάνουσα ασκούμενη κοινωνική πολιτική εν καιρώ κρίσης

Κατά την περίοδο της χρηματοπιστωτικής κρίσης η κρατική κοινωνική πολιτική έκανε αισθητή την απουσία της, τα υφιστάμενα κοινωνικά προβλήματα επιδεινώθηκαν, και μια νέα γενιά αστέγων «αναδύθηκε» (οι «νεοάστεγοι») χαρακτηρίζοντας όσους πολίτες η οικονομική κρίση «εμπόδισε» να ανταποκριθούν στις στεγαστικές τους ανάγκες (Σιατίτσα, 2019, Τσίκας, 2019). Πέραν όμως από τον όρο του «νεοάστεγου» ένας ακόμη όρος προσδιορίζει την εποχή. Είναι το «στεγαστικό στρες» το οποίο αντανακλά τις προκύπτουσες επισφαλείς συνθήκες της διογκούμενης οικονομικής επιβάρυνσης για την επαρκή κάλυψη των στεγαστικών αναγκών και την διατήρηση της κατοικίας, εξαιτίας της δυσχέρειας στην εμπρόθεσμη κάλυψη των στεγαστικών δόσεων, του ενοικίου και ευρύτερα των οικονομικών υποχρεώσεων των πολιτών (Σιατίτσα, 2013). Το πρόβλημα της στέγασης, εκείνη την περίοδο, ήταν συνυφασμένο με τις καθημερινές δυσκολίες πρόσβασης σε βασικά αγαθά και υπηρεσίες, όπως την εξασφάλιση των ενεργειακών αναγκών των νοικοκυριών, την επιδείνωση του δείκτη ανεργίας και φτώχειας, την ανεξέλεγκτη διόγκωση των μη εξυπηρετούμενων δανείων, στοιχεία τα οποία λειτούργησαν ανασταλτικά αναφορικά με επίδικα ζητήματα όπως το επίπεδο στεγαστικής διαβίωσης και επισφάλειας (Μπαλαμπανίδης κ.α., 2013, Σιατίτσα, 2019, Χατζηπροκοπίου κ.α., 2021, Roumpakis & Pleace, 2021). Οι ερωτηθέντες κατέδειξαν ως κυρίαρχη επίπτωση της χρηματοπιστωτικής κρίσης τον οικονομικό μαρασμό των μισθωτών και συνταξιούχων, την αδυναμία εκπλήρωσης των δανειακών τους υποχρεώσεων και την επακόλουθη εμφάνιση των νέο-άστεγων:

«Με την έναρξη της οικονομικής κρίσης οι συνέπειες στην κοινωνικοοικονομική κατάσταση των περισσότερων νοικοκυριών ήταν έντονες. Οι περικοπές σε μισθούς, συντάξεις και κοινωνικά επιδόματα και η καλπάζουσα ανεργία μείωσε τα εισοδήματα των νοικοκυριών, ενώ πολλά νοικοκυριά βρέθηκαν υπερχρεωμένα με στεγαστικά δάνεια που αδυνατούσαν να αποπληρώσουν. Ήταν η περίοδος που σταδιακά αυξάνονταν οι άστεγοι, κυρίως στην πρωτεύουσα, με την εμφάνιση των «νέο-αστέγων» οι οποίοι ήταν

πολίτες που έχασαν την εργασία τους, με αποτέλεσμα είτε να απωλέσουν τις ιδιόκτητες κατοικίες τους είτε να δυσκολευτούν να καλύψουν τα έξοδα της μισθωμένης κατοικίας τους.

Υπάλληλος Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας

Τα στοιχεία του 2015 και 2016 κατέγραψαν αύξηση του αριθμού των ατόμων που διαβιούσαν υπό συνθήκες απόλυτης αστεγίας. Όμως η μη σταθερή συλλογή αριθμητικών δεδομένων του φαινομένου δημιούργησε προβλήματα στην αποτελεσματική παρακολούθησή του (Σιατίτσα, 2019). Παράλληλα, η δυσχέρεια των νοικοκυριών (όπως ήδη αναφέρθηκε) στην αποπληρωμή των γεγεννημένων υποχρεώσεών τους δεν μπορούσε εκείνην την χρονική περίοδο να «καλυφθεί» ούτε από το ευρύτερο οικογενειακό και φιλικό περιβάλλον, προκειμένου να αναστραφεί το υπάρχον αρνητικό κλίμα (Μπαλαμπανίδης κ.α., 2013). Ωστόσο, η στεγαστική κρίση της εποχής ήταν η αιτία των λανθασμένων επιλογών του παρελθόντος. Η επιβολή από τους θεσμούς της Ε.Ε. πολιτικών λιτότητας στον ελληνικό δημόσιο τομέα συνέβαλαν στην αύξηση των περικοπών στις δημόσιες κοινωνικές δαπάνες καθώς και στο υπάρχον εξασθενημένο σύστημα κοινωνικής προστασίας, προκαλώντας μεγαλύτερη οικονομική ύφεση, αύξηση της εργασιακής ανασφάλειας και ταχύτερους ρυθμούς φτωχοποίησης (Μπαλαμπανίδης κ.α., 2013, Αράπογλου κ.α., 2015, Adam & Paratheodorou, 2016, Κουραχάνης, 2016α, 2019, Σιατίτσα, 2019, Roumpakis & Pleace, 2021).

Στέγαση κατά την διάρκεια της κρίσης

Η οικονομική κρίση είχε τελικά ασαφείς επιπτώσεις στις μακροχρόνιες διαδικασίες διεύρυνσης των στεγαστικών ανισοτήτων, φτωχοποιώντας ένα σημαντικό μέρος του πληθυσμού και οδηγώντας παράλληλα στην δημιουργία αμυντικών στρατηγικών επιβίωσης, οι οποίες επέδρασαν καταλυτικά στην αγορά κατοικίας. Όσοι αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στα νέα δεδομένα των ενοικιοστασιών, προτίμησαν την μετεγκατάστασή τους σε μικρότερα σπίτια. Ως εκ τούτου, η μείωση της ζήτησης συρρίκνωσε τις τιμές των ενοικιαζόμενων κατοικιών. Συνακόλουθα, οι δυσκολίες των μικρών ιδιοκτητών κλιμακώθηκαν με τη μεγάλη αύξηση του φόρου ακίνητης περιουσίας την περίοδο 2008-2012, η οποία τους ώθησε να δεχθούν περαιτέρω μειώσεις ενοικίων και να αφήσουν τα ακίνητά τους κενά μόνο όταν δεν υπήρχε εναλλακτική λύση (Arapoglou κ.α. 2021: 108). Με λίγα λόγια, η κρίση υποβάθμισε τις συνθήκες στέγασης των νοικοκυριών στο μεγαλύτερο μέρος του κοινωνικού φάσματος

δημιουργώντας ιδιαίτερα προβληματικές καταστάσεις για τις πιο ευάλωτες κοινωνικές ομάδες (Αράπογλου & Γκούνης, 2017).

Εντούτοις, οι στεγαστικές πολιτικές δεν διαφοροποιήθηκαν στα πρώτα χρόνια της κρίσης. Η απουσία της πολιτικής στήριξης σε οικονομικά προσβάσιμες συνθήκες στέγασης διατηρήθηκε, με κύρια επωδό την ατομική ευθύνη υιοθετώντας τη θέση ότι τα στεγαστικά ζητήματα μπορούν να διευθετηθούν χωρίς την ανάγκη δημόσιας στήριξης (Βατάβαλη και Χατζηκωνσταντίνου, 2019). Υπό τις ανωτέρω συνθήκες και τις μνημονιακές πιέσεις οι δύο μοναδικοί φορείς εκπόνησης και υλοποίησης προγραμμάτων αστικού σχεδιασμού και κοινωνικής στέγασης, ο DEPOS και ο ΟΕΚ, καταργήθηκαν το 2010 και το 2012 αντίστοιχα. Η πολιτική αλλαγή του 2015, έφερε μια σταδιακή μετεξέλιξη στην αντιμετώπιση του στεγαστικού ζητήματος, η οποία ενεργοποιήθηκε από την καταλυτική αύξηση των προσφυγικών ροών το ίδιο έτος. Το ζήτημα της στέγασης των προσφύγων όφειλε να επιλυθεί με την εκπόνηση ενός οργανωμένου σχεδίου (Κουραχάνης, 2019). Εντούτοις, ακόμη και μετά την πολιτική αλλαγή του 2015, η αντιμετώπιση του στεγαστικού προβλήματος παρέμεινε μάλλον αποσπασματική (Κουραχάνης, 2017).

Ωστόσο, οι συνέπειες της κρίσης στην ελληνική κοινωνία, ήταν ιδιαίτερος επιβαρυντικός για τον νεότερο ηλικιακά πληθυσμό. Το αυξημένο στεγαστικό κόστος, η μικρή διαθεσιμότητα κατοικιών προς ενοικίαση και η κακή κατάσταση των διαθέσιμων κατοικιών, ανάγκασαν μεγάλο ποσοστό εξ αυτών να διαβιούν σε δύσκολες στεγαστικές συνθήκες ή να παραμένουν εξαρτημένοι από τη γονεϊκή εστία, συχνά ωθώντας τους να επιστρέψουν σε αυτήν (boomerang kids). Η παράλληλη εξάρτησή τους από τις γονεϊκές μεταβιβάσεις σε είδος και χρήμα για τις στεγαστικές τους ανάγκες, τους παρείχαν περιορισμένες δυνατότητες πρόσβασης σε ιδιόκτητη κατοικία και μεγαλύτερη εξάρτηση από την ενοικιαζόμενη (generation rent), καταφεύγοντας συχνά στην επιλογή της συγκατοίκησης για να καλύψουν τα κόστη. Συγχρόνως, επιβαρύνθηκαν περισσότερο από τις δαπάνες στέγασης¹³, καθώς κατέλαβαν από την περίοδο της κρίσης και μετά, χειρότερες θέσεις στην αγορά εργασίας, λαμβάνοντας κατά κανόνα χαμηλότερους μισθούς, αντιμετωπίζοντας ταυτοχρόνως από τα μεγαλύτερα ποσοστά ανεργίας στην Ευρώπη (Μπαλαμπανίδης κ.α., 2024).

Το εισόδημα των νέων μειώθηκε κατά 40% την περίοδο της κρίσης, περισσότερο από κάθε

¹³ Μια πρόσφατη έκθεση της FEANTSA επισημαίνει ότι αυξάνεται ο αριθμός των νέων σε κίνδυνο στεγαστικού αποκλεισμού, καθώς η δραματική αποσύνδεση μεταξύ των στεγαστικών δαπανών και των εισοδημάτων έχει δυσανάλογες επιπτώσεις στις συνθήκες διαβίωσης των νέων.

άλλη ηλικιακή ομάδα εργαζομένων. Οι νέοι εργαζόμενοι στην Ελλάδα, είχαν (και εξακολουθούν να διατηρούν) το χαμηλότερο μεσοσταθμικό επίπεδο μισθών, μη μπορώντας να καλύψουν τις βιοποριστικές τους ανάγκες, διατρέχοντας κατ' αυτό τον τρόπο υψηλότερο κίνδυνο διαβίωσης υπό συνθήκες εργασιακής επισφάλειας. Σύμφωνα με σχετική έρευνα του Πανεπιστημίου Κρήτης έχει αυξηθεί δραματικά η υποαπασχόληση των νέων, καθώς και άλλες μορφές ευέλικτης εργασίας, αυξάνοντας το βαθμό κοινωνικής ευπάθειας και περιθωριοποίησής τους. Τέλος, σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα του Eurofound για τις επιπτώσεις της πανδημικής κρίσης στην εργασία, η Ελλάδα καταλαμβάνει την πρώτη θέση ποσοστιαία (30%) για νέους (15 έως 29 ετών) που διαβιούν υπό συνθήκες ανεργίας και σε μεγάλη απόσταση από τις λοιπές χώρες της ευρωζώνης (Μπαλαμπανίδης κ.α., 2024).

3. Μέτρα κοινωνικών πολιτικών στέγασης την περίοδο της κρίσης

Το κράτος, παρά την στήριξη της κατοικίας και της μικρής ακίνητης περιουσίας με φορολογικές και οικονομικές επιδοτήσεις την περίοδο της κρίσης, ακολουθώντας τις υποδείξεις της Τρόικας, αντιμετώπισε την ακίνητη περιουσία ως πηγή δημοσίων εσόδων αυξάνοντας τους φόρους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά το Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ηλεκτροδοτούμενων Δομημένων Επιφανειών Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε. που θεσπίστηκε με το Ν. 4021/2011 και συνεχίστηκε να εισπράττεται ως Έκτακτο Ειδικό Τέλος Ακινήτων Ε.Ε.Τ.Α. και ο Ενιαίος Φόρος Ακινήτων. Το 2014 αυξήθηκε ο φόρος μεταβίβασης οπότε αυξήθηκε και το κόστος των διαγενεακών μεταβιβάσεων, με συνέπεια το αίσθημα προστασία που παρείχε μέχρι πρότινος η ακίνητη περιουσία να μετατραπεί σε κάποιες περιπτώσεις σε μη διαχειρίσιμο οικονομικό βάρος και αιτία υπερχρέωσης του ιδιοκτήτη του. Εντός αυτού του κλίματος στεγαστικής αβεβαιότητας και αυξανόμενου αριθμού αστέγων, με το Ν. 4046/2012 (ΦΕΚ 28/Α'/14-02-2012), όπως υποδεικνύονταν στο δεύτερο μνημόνιο, ελαχιστοποιήθηκαν τα ήδη περιορισμένα μέσα δημόσιας παρέμβασης στον στεγαστικό τομέα (Μπαλαμπανίδης κ.α., 2013, Σιατίτσα, 2019).

Όμως πέραν των ασκούμενων πολιτικών έκτακτης ανάγκης την περίοδο της κρίσης οι υφιστάμενες πολιτικές πρόληψης και μεταβατικής φιλοξενίας αποδυναμώθηκαν ακόμη περισσότερο. Επιπροσθέτως, οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής κατοικίας υπήρξαν ανεπαρκείς αν όχι ελάχιστες (Κουραχάνης, 2016α, 2019, Τσίκας, 2019). Θεσμικά, το κράτος ανέλαβε ρόλο «εγκλωβισμένου» ρυθμιστή, ενώ την αποστολή υλοποίησης των πολιτικών μέτρων ανέλαβαν οι τοπικές αρχές και οι ΜΚΟ. Μία τέτοια όμως προσέγγιση ήταν ιδιαίτερος δύσκολο να ικανοποιήσει τις πολλαπλές ανάγκες του αστικού (ιδιαίτερος) πληθυσμού

(Αράπογλου κ.α., 2015). Επίσης, ανέδειξε την υπολειμματική δράση του κρατικού μηχανισμού, το κενό του οποίου προσπάθησε να καλύψει η Κοινωνία των Πολιτών, καθώς και ο ιδιωτικός τομέας μέσω δράσεων Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης (Κουραχάνης, 2016α, 2017, Kourachanis, 2015, 2017).

Η περίοδος 2015 – 2019 ταυτίστηκε με την λήξη του 3ου μνημονίου, την αύξηση των προσφυγικών ροών και την οικονομική ανάκαμψη σε κάποιους τομείς, όπως ο τουρισμός. Η αναθέρμανση της οικοδομικής δραστηριότητας και του επενδυτικού ενδιαφέροντος, καθώς και η ενεργοποίηση των βραχυχρόνιων μισθώσεων μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας (Airbnb) επαναπροσδιόρισε την αγορά και ενοικίαση ακινήτων, με διαφορετικούς πλέον οικονομικούς όρους, «εκτινάσσοντας» παράλληλα τις τιμές των ακινήτων, ιδιαιτέρως σε τουριστικές περιοχές (Σιατίτσα, 2019, Χατζηπροκοπίου κ.α., 2021). Είχε προηγηθεί η θεσμοθέτηση του ν. 4251/2014 (ΦΕΚ Α' 80/01-04-2014), για την προσέλκυση μεγάλων αλλοδαπών επενδυτικών κεφαλαίων στην εγχώρια αγορά ακινήτων, με τον οποίο εισήχθη ο θεσμός της λεγόμενης Golden Visa (Χατζηπροκοπίου κ.α., 2021, Μπαλαμπανίδης κ.α., 2013). Στο πλαίσιο αυτής της κερδοσκοπικής εκμετάλλευσης της κατοικίας, η πολιτεία ήταν εκκωφαντικά απύσχα. Παράλληλα, κατευθυντήρια γραμμή των τελευταίων χρόνων αποτέλεσε και ο εντοπισμός, ανακαίνιση, και διάθεση προς χρήση διαφόρων ειδών ακινήτων με ποικίλους τρόπους π.χ. δημιουργία ξενώνων για ασυνόδευτα παιδιά και ευάλωτες κοινωνικά ομάδες (Σιατίτσα, 2019).

Ωστόσο, το ζήτημα της στέγασης των προσφύγων και οι περιορισμένοι διαθέσιμοι πόροι ανάγκασαν την πολιτεία στην αναζήτηση εξωτερικής χρηματοδότησης καθώς και οργανωτικής ενίσχυσης σε ζητήματα τεχνογνωσίας από διεθνείς οργανισμούς, όπως η Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, και την εθελοντική συνεισφορά διεθνών και τοπικών ΜΚΟ (Κουραχάνης, 2019). Συγχρόνως η κυβέρνηση συνέδραμε ενεργοποιώντας δημόσιους φορείς για την προσφορά βοήθειας στον προσφυγικό πληθυσμό. Και πάλι όμως, αυτή μορφή κινητοποίησης περιορίστηκε στη λογική της διαχείρισης ενός προβλήματος έκτακτης ανάγκης. Η παρουσία των προσφύγων στην Ελλάδα θεωρήθηκε προσωρινή, με συνέπεια η αποχώρησή τους να «εξαφάνιζε» και τα στεγαστικά τους προβλήματα. Εντούτοις, αποτελεί οξύμωρο σχήμα το γεγονός ότι οι προαναφερθείσες βραχύβιες λύσεις εφαρμόστηκαν στους αιτούντες άσυλο, δηλαδή σε εκείνους των οποίων η παραμονή στην χώρα μας φάνταζε πιθανότερη, εν αντιθέσει με εκείνους που επρόκειτο να φύγουν σε άλλες χώρες στους οποίους παραχωρήθηκαν οικιστικοί χώροι οι οποίοι θα μπορούσαν να διευκολύνουν την ενσωμάτωση εκείνων που

τελικά παρέμειναν στην Ελλάδα. (Arapoglou κ.α. 2021: 109).

Την ίδια περίοδο, αναπτύχθηκαν παράλληλα δράσεις για συγκεκριμένες ευάλωτες ομάδες. Για άστεγους κυρίως, για τους οποίους έγινε προσπάθεια πιο ολοκληρωμένης αποτύπωσης του κοινωνικού τους προφίλ (Dimoulas et al. 2018- Dimoulas and Karlaganis, 2019). Οι δράσεις αυτές είχαν θετική απόκριση, με περιορισμένο όμως και αποσπασματικό χαρακτήρα. Μια ευρύτερη παρέμβαση, όσον αφορούσε τον αριθμό των δικαιούχων και την απαιτούμενη δαπάνη, ήταν και η παροχή επιδότησης ενοικίου (Emmanuel et al. 1996). Σύμφωνα και με την κατατεθειμένη εμπειρία ερωτώμενου:

«Ως ενισχυτική παρέμβαση για την πρόληψη ή και αντιμετώπιση της στεγαστικής επισφάλειας νοικοκυριών χαμηλού ή μεσαίου εισοδήματος που διαμένουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία συνεχίστηκε η εφαρμογή του «Επιδόματος Στέγασης» το οποίο συνέδραμε στην άμβλυνση της επιβάρυνσής τους με το κόστος ενοικίασης της πρώτης κατοικίας τους. Το επίδομα παρείχε από εβδομήντα (70) έως διακόσια δέκα (210) ευρώ το μήνα, ανάλογα με τη σύνθεση της ωφελούμενης μονάδας, ενώ ο μέσος αριθμός των ωφελούμενων νοικοκυριών για το έτος 2021 ανήλθε σε 262.000.»

Υπάλληλος Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας

Τόσο κατά την διάρκεια της κρίσης όσο και σήμερα, οι πιο ευάλωτοι, σε θέματα ασφαλούς πρόσβασης σε μια αξιοβιώσιμη κατοικία, συμπεριλαμβάνονται κυρίως μεταξύ των ενοικιαστών (Sapounakis & Komninou, 2019). Το ερώτημα που τίθεται, είναι αν τελικά η επιδότηση ενοικίου μπορεί να προφυλάξει όσους απειλούνται από τις πρόσφατες και δυνητικές στεγαστικές εξελίξεις.

Η προστασία της πρώτης κατοικίας

Στα πλαίσια των πολιτικών στεγαστικής προστασίας, την περίοδο των μνημονίων, ο «Νόμος Κατσέλη» (Ν. 3869/2010) αποτέλεσε μια αχνή ελπίδα για την προστασία της πρώτης κατοικίας. Έδωσε τη δυνατότητα σε υπερχρεωμένα νοικοκυριά, σε ανέργους και σε συνταξιούχους να προστατέψουν την κύρια κατοικία τους από δυνητικές κατασχέσεις καθώς και να ρυθμίσουν τις οφειλές τους προς τις τράπεζες με ευνοϊκότερους όρους. Με την τροποποίηση όμως του ανωτέρω νόμου από το «Νόμο Σταθάκη» (Ν. 4549/2018) υπήρξε περιορισμός ως προς το εύρος των ωφελούμενων δανειοληπτών. Παράλληλα, ο «Νόμος Σταθάκη» προέκρινε την άμεση διαπραγμάτευση ρύθμισης των στεγαστικών τους οφειλών με τις τράπεζες με ταυτόχρονη

ακύρωση της αίτησής τους για υπαγωγή στο «Νόμο Κατσέλη». Με το νέο θεσμικό πλαίσιο δημιουργήθηκαν δύο ετερογενείς κατηγορίες δανειοληπτών, οι οποίες διαμορφώνονταν σύμφωνα με τα εισοδήματα και την αντικειμενική αξία του ακινήτου (Καψάλης, Κουμαριανός, Κουραχάνης, 2021: 321, 322). Η τελική ανάκληση του νομικού πλαισίου προστασίας της κύριας κατοικίας των υπερχρεωμένων νοικοκυριών ολοκληρώθηκε εν μέσω πανδημίας, καθιστώντας τον «Πτωχευτικό Νόμο» ως το νέο μέσο διαχείρισης των ληξιπρόθεσμων δανείων.

Τα «κόκκινα δάνεια» και ο πτωχευτικός νόμος

Η ψήφιση του «Πτωχευτικού Νόμου» (4738/2020), εν μέσω πανδημίας, είχε ως σκοπό την λειτουργική τμηματοποίηση εκείνων των ενεργειών οι οποίες στόχευαν στην αντιμετώπιση της πιστοληπτικής αφερεγγυότητας. Βασικό του αντικείμενο ήταν η νομική σύζευξη επιτήρησης και ανασχεσης των μη εξυπηρετούμενων δανείων, με παράλληλη θέσπιση πτωχευτικών διαδικασιών για υπερχρεωμένα νοικοκυριά και επιχειρήσεις ως αντίκρισμα της απαλλαγής τους από τις γεγεννημένες ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις τους προς τα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα, μέσω διακανονισμών. Η ένταξη των δανειοληπτών στον προκείμενο νόμο προσέφερε τη δυνατότητα, δυνάμει του άρθρου 86 παράγραφος 4, «για άρση κάθε υφιστάμενου μέτρου προστασίας των περιουσιακών στοιχείων του οφειλέτη». Ως εκ τούτου, η επονομαζόμενη «δεύτερη ευκαιρία» προς τους υπερχρεωμένους οφειλέτες δεν παρείχε κάποια ασπίδα κοινωνικής προστασίας, παρά ένα άλλοθι της πολιτείας για τη νομιμοποίηση της καθολικής εκποίησης των περιουσιακών τους στοιχείων με αντιστάθμισμα την βιώσιμη ρύθμιση των χρεών τους (ό.π.: 322, 323).

Δεδομένης της θεσμικής αδυναμίας για μη υπαγωγή της κύριας κατοικίας στην πτωχευτική διαδικασία, ένα ευρύ κομμάτι των μεσαίων και κατώτερων κοινωνικών στρωμάτων, την περίοδο της κρίσης, ήταν αντιμέτωπο με το φάσμα της αστεγίας και της στεγαστικής επισφάλειας (στον Πίνακα 3. παρουσιάζεται το ποσοστό κινδύνου φτώχειας, ανά τύπο νοικοκυριού, στα κράτη μέλη της Ε.Ε).

Ποσοστό κινδύνου φτώχειας, ανά τύπο νοικοκυριού, 2020 (%)

At risk of poverty rate, by type of household, 2020
(%)

	Total	Single person	Single female	Single male	Single person with dependent children	Two adults with three or more dependent children	Two adults at least one aged 65 years and over
EU (*)	16.4	26.5	27.6	25.2	31.3	23.2	11.3
Belgium (*)	14.1	23.2	24.3	22.0	29.3	19.0	16.9
Bulgaria	23.9	46.8	53.5	36.8	39.5	59.2	23.6
Czechia	9.5	26.8	33.5	17.1	31.9	14.4	4.7
Denmark (*)	12.1	29.9	24.5	27.6	24.1	9.5	4.6
Germany (*)	18.5	29.7	30.5	28.7	33.0	24.3	16.0
Estonia	20.8	51.2	54.1	47.0	27.3	16.8	16.9
Ireland (*)	13.9	37.7	39.9	35.7	33.1	14.5	3.9
Greece	17.7	20.6	21.2	19.4	25.6	27.2	9.6
Spain	21.0	29.8	27.9	23.5	38.9	43.7	15.7
France (*)	13.8	21.4	22.2	20.3	32.5	22.7	6.4
Croatia	18.3	45.1	50.4	35.6	30.5	23.1	28.2
Italy (*)	20.1	24.7	27.9	20.5	33.2	30.0	13.2
Cyprus	14.3	21.9	25.7	18.7	23.3	21.3	22.3
Latvia (*)	21.7	49.1	53.1	41.0	30.6	17.7	28.9
Lithuania	20.9	46.8	52.8	36.4	45.2	25.6	18.5
Luxembourg (*)	17.4	18.3	19.8	17.1	35.3	39.6	4.6
Hungary	12.2	19.8	16.3	20.3	25.6	11.5	16.4
Malta	16.9	31.7	35.1	29.3	48.8	35.8	26.2
Netherlands	13.3	24.2	24.1	24.3	31.3	15.7	10.6
Austria	13.9	23.2	24.8	21.2	32.1	30.6	9.2
Poland (*)	14.7	32.5	34.9	27.8	28.2	14.2	12.2
Portugal	16.2	24.1	26.7	19.0	25.5	39.8	15.4
Romania	23.4	34.6	40.8	25.6	29.9	55.3	16.2
Slovenia	12.4	39.7	42.1	36.6	21.8	11.4	10.0
Slovakia	11.4	23.8	22.5	25.1	33.9	37.1	5.3
Finland	12.2	27.3	25.8	29.0	22.4	16.8	3.1
Sweden	16.1	27.7	31.4	24.0	25.4	24.8	5.8
Iceland (*)	8.8	15.1	13.0	17.1	21.9	11.7	5.5
Norway	12.8	27.3	30.6	24.2	37.3	13.2	1.6
Switzerland	15.6	20.9	23.7	17.6	31.7	31.6	20.7
Montenegro (*)	24.1	18.9	17.9	20.6	35.4	45.0	14.0
North Macedonia (*)	21.6	7.3	6.1	9.3	42.6	44.7	15.8
Albania (*)	23.0	17.5	19.0	13.7	24.1	44.9	7.2
Serbia	21.7	34.0	36.1	30.9	31.9	37.2	21.0
Turkey	23.0	15.6	18.8	11.6	29.4	50.0	14.4

(*) Estimate

(*) 2019 instead of 2020.

(*) Break in series.

(*) Provisional.

(*) 2018 instead of 2020.

Source: Eurostat (online data code: ilo_803)

eurostat

Πίνακας 3.

Πηγή: Eurostat (2024)

Ωστόσο, οι προαναφερθείσες νομικές διατάξεις άνοιξαν ένα δημόσιο διάλογο για τις κοινωνικές επιπτώσεις της εφαρμογής των νομοθετημένων πλαισίων διαχείρισης των «κόκκινων δανείων», μετά και την απώλεια της κύριας κατοικίας και των λοιπών περιουσιακών στοιχείων του φυσικού προσώπου από τους πιστωτές του. Στην ελληνική παράδοση (κυρίως μεταπολεμικά), συγκαταλέγεται και η μεταβίβαση από τον γονιό στο παιδί της πατρογονικής εστίας, αποτελώντας ύψιστη μορφή κοινωνικής παροχής. Αυτή η μορφή παραδοσιακής συναίνεσης ουδέποτε αποτέλεσε κομμάτι αξιακής ανταλλακτικής διαδικασίας, μιας και ο Έλληνας έθετε σε υπέρτερη θέση την απόκτηση στέγης ακόμα και από την απασχόλησή του

(Καψάλης, Κουμαριανός, Κουραχάνης, 2021: 325, 326). Ως εκ τούτου, το εφαρμοστικό πλαίσιο του «Πτωχευτικού Νόμου» αποδόμησε αξιακά την σύγχρονη μέση ελληνική οικογένεια καθιστώντας την παράλληλα «ασυνεπή» ως προς την συμβολική διαιώνιση του κληρονομικού δικαιώματος της οικογενειακής στέγης. Συνακόλουθα, η εκποίηση των ιδιοκτησιακών στοιχείων ευνόησε την όξυνση φαινομένων όπως ο κοινωνικός αποκλεισμός, η περιθωριοποίηση και η ακραία φτωχοποίηση των μεσαίων και κατώτερων κοινωνικών στρωμάτων (ό.π.: 326).

Τέλος, η πανδημική κρίση επέδρασε στο κοινωνικό σύνολο της χώρας καταλυτικά, πλήττοντας διάφορους οικονομικούς κλάδους, διατηρώντας παράλληλα την εργασιακή και στεγαστική ανασφάλεια. Αντίστοιχη είναι και η θέση ερωτώμενου, όπου:

«Οι άστεγοι ή όσοι ζουν σε συνθήκες επισφαλούς στέγης, σε μια περίοδο κρίσεων, είναι οι πλέον ευάλωτοι και απειλούνται όχι μόνο από διαχρονική απομόνωση και κοινωνικό αποκλεισμό, αλλά και από κινδύνους που αφορούν την υγεία τους, τη διατροφή τους και την ασφάλειά τους. Υιοθετήθηκαν στις δομές αστεγών, σε συνεργασία με δημόσιους φορείς κάποια μέτρα υγιεινής, ωστόσο δεν υπήρχε η δυνατότητα ενίσχυσης των υποδομών με έκτακτα «καταφύγια» για την μείωση του συνωστισμού, και επιπλέον καταλύματα έκτακτης ανάγκης.»

Υπάλληλος Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας

Ως απάντηση σε αυτήν την κρίση η ελληνική κυβέρνηση εισήγαγε μία προσωρινή παράταση των στεγαστικών παροχών της και μία μείωση στο ενοίκιο πρώτης κατοικίας για τους εργαζόμενους που επλήγησαν από την πανδημία δρώντας λοιπόν και πάλι «πυροσβεστικά» (Roumpakis & Pleace, 2021).

4. Οι υφιστάμενες κοινωνικές πολιτικές στέγασης.

α. Υποστήριξη της οικονομικής και στεγαστικής χειραφέτησης των νέων

Στην Ελλάδα, στο επίκεντρο της δημόσιας συζήτησης, υπήρξε διαχρονικά η υποστήριξη για αγορά πρώτης κατοικίας και η χαμηλή φορολόγηση των γονεϊκών παροχών και δωρεών για την απόκτησή της. Στα πλαίσια της ανάπτυξης του οδηγού συνέντευξής μας, ερωτώμενος μας ανέφερε ότι:

«Ταυτόχρονα με τις θεσμικές παρεμβάσεις, η ανάγκη χάραξης ενός Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την ανάπτυξη ενός συνόλου μέτρων και υπηρεσιών πρόληψης και αντιμετώπισης των προβλημάτων πρόσβασης σε κατάλληλη και αξιοπρεπή στέγαση, με μακροπρόθεσμο στόχο την καθολική και μόνιμη αντιμετώπιση των

στεγαστικών προβλημάτων για τον πληθυσμό που αντιμετωπίζει ή απειλείται με αστεγία, κρίνεται περισσότερο αναγκαία από ποτέ. Λαμβάνοντας υπόψη αυτή την αναγκαιότητα, το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων προχώρησε σε μια πρωτοβουλία επικαιροποίησης των απαραίτητων ενεργειών και δράσεων για την παρακολούθηση του φαινομένου της αστεγίας με τη συγκρότηση αρχικά μιας Ομάδας Εργασίας. Σε αυτή συμμετείχαν εκπρόσωποι δημόσιων φορέων, καθώς και φορέων από την κοινωνία των πολιτών. Έργο της Ομάδας Εργασίας ήταν η υποβολή προτάσεων πολιτικής σε όλα τα στάδια παρέμβασης για την αντιμετώπισή του.»

Υπάλληλος Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας

Μετά το 2019, υπήρξαν αρκετοί νέοι με χαμηλό εισόδημα οι οποίοι ωφελήθηκαν από το επίδομα ενοικίου, ενώ κάποιοι άλλοι ενισχύθηκαν με το φοιτητικό στεγαστικό επίδομα για την περίοδο των σπουδών τους. Παράλληλα, έχει αρχίσει να αναπτύσσεται και στην Ελλάδα η επιχειρηματική δραστηριότητα στη φοιτητική και νεανική στέγη, ενοικιαζόμενα διαμερίσματα, co-living¹⁴ κ.ά. Πρόκειται για έναν ιδιαίτερα αναπτυσσόμενο κλάδο, ο οποίος απαντάται και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Μπαλαμπανίδης κ.α., 2024).

Παράλληλα, στο θέμα της οικονομικής ενίσχυσης των νέων έχουν αναφερθεί εκπρόσωποι της κυβέρνησης, εστιάζοντας στα νέα ζευγάρια¹⁵, κυρίως σε ό,τι αφορά την επιδότηση ενοικίου για νέους. Εντούτοις, δεν έχει τεθεί επί τάπητος η ανάγκη για μια μακροπρόθεσμη στεγαστική στρατηγική των νέων για τη στήριξη της αυτονόμησής τους. Αποτελεί λοιπόν ζητούμενο, η σύσταση ενός άρτιου πλαισίου υποστήριξης του νεότερου ηλικιακά πληθυσμού κατά τα πρώτα τους βήματα στην αγορά εργασίας και την πορεία τους για αυτόνομη στέγαση (ό.π., 2024).

β. Μέτρα προστασίας της πρώτης κατοικίας

Συγχρόνως και στα πλαίσια «ανάσχεσης» του κύματος πλειστηριασμών και κατασχέσεων από Δημόσιο και Τράπεζες, το υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών δημιούργησε μια σειρά μέτρων προστασίας της πρώτης κατοικίας, για εκείνους τους δανειολήπτες οι οποίοι προσπαθούν να διευθετήσουν τις ληξιπρόθεσμες υποχρεώσεις τους. Αξίζει εδώ να σημειώσουμε, ότι στην συγκεκριμένη ενότητα δεν υπήρξαν ευρήματα απ' τους ερωτηθέντες στον οδηγό συνέντευξής μας. Συνεχίζοντας λοιπόν, πρόκειται για μια ομάδα εναλλακτικών θεσπισμένων

¹⁴ Η έννοια του co-living παραπέμπει σε σχήματα συγκατοίκησης και συλλογικής διαβίωσης των νέων. Η κριτική που ασκείται σε αυτό το μοντέλο είναι ότι εν τέλει εγκλωβίζει τους νέους ανθρώπους σε μια κατάσταση νεανικής και εφήμερης κατοίκησης για ένα όχι τόσο φθηνό σπίτι,

¹⁵ Η στοχευμένη αναφορά σε νέα ζευγάρια δημιουργεί ερωτηματικά για την ευρύτερη κατοχύρωση του δικαιώματος στη στέγη και μοιάζει να αφήνει απέξω από την δημόσια παρέμβαση άλλες ομάδες με οξυμένα στεγαστικά προβλήματα.

προτάσεων, προκειμένου οι οφειλέτες να προστατεύσουν (υπό συγκεκριμένες συνθήκες και προϋποθέσεις) τις καταθέσεις και τα ακίνητά τους (Κραλόγλου, 2024). Τα μέτρα αναλύονται ως εξής:

Εξωδικαστικός μηχανισμός. Ο Εξωδικαστικός Μηχανισμός Ρύθμισης Οφειλών (Ν.5072/23) αποτελεί μία καθολικά βιώσιμη λύση για ιδιώτες, επιχειρήσεις και ελεύθερους επαγγελματίες, καθώς και για νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που επιθυμούν τη συνολική ρύθμιση των οφειλών τους προς το Δημόσιο, τους Φορείς Κοινωνικής Ασφάλισης, τις Τράπεζες και τους servicers. Δίνει παράλληλα, τη δυνατότητα ρύθμισης οφειλών και υπέρ τρίτων. Μέσω του εξωδικαστικού μηχανισμού και της δυννητικής εξασφάλισης ρύθμισης των χρεών τους, εξασφαλίζεται μία αυτοματοποιημένη λύση αποφεύγοντας τις δικαστικές διαδικασίες. Δικαίωμα υποβολής αίτησης έχουν όλοι οι οφειλέτες με ποσό οφειλών που υπερβαίνει τα 10.000 ευρώ για ληξιπρόθεσμες, ενήμερες ή εξυπηρετούμενες οφειλές, εάν αποδεικνύεται επιδείνωση της οικονομικής κατάστασής τους κατά ποσοστό τουλάχιστον 20% (ό.π., 2024).

Διμερείς συμφωνίες μεταξύ Τραπεζών και funds (servicers). Παρέχεται η δυνατότητα στους δανειολήπτες για απευθείας διμερείς συμφωνίες με τις τράπεζες ή τα funds, προκειμένου να βρεθούν βιώσιμες λύσεις ρύθμισης των ληξιπρόθεσμων οφειλών τους. Με στόχο τη διευκόλυνση των δανειοληπτών, και την εξασφάλιση της διαφάνειας στις σχέσεις με τους servicers ισχύουν πλέον αυστηροί κανόνες από το αρμόδιο Υπουργείο για την ορθή και προσωποποιημένη ενημέρωση των οφειλετών. Μέσω ειδικής ψηφιακής πλατφόρμας (η οποία ενημερώνεται μηνιαίως) θα πρέπει να παρέχεται αναλυτική ενημέρωση προς τους οφειλέτες οι οποίοι μπορούν να αντλούν τα συγκεκριμένα στοιχεία σε ειδικά προσαρμοσμένη ιστοσελίδα των servicers (ό.π., 2024).

Ρύθμιση οφειλών με ηλεκτρονική αίτηση μέσω του Κώδικα Δεοντολογίας των Τραπεζών. Οι δανειολήπτες μέσω της Διαδικασίας Επίλυσης Καθυστερήσεων (ΔΕΚ) του Κώδικα Δεοντολογίας¹⁶, μπορούν να ρυθμίσουν τις ληξιπρόθεσμες οφειλές τους προς τις τράπεζες και τους servicers, υποβάλλοντας δήλωση στην ειδική ψηφιακή πλατφόρμα, της Γενικής

¹⁶ Το θεσμικό πλαίσιο του Κώδικα Δεοντολογίας καθορίζεται από τον [Νόμο 4224/2013](#), το άρθρο 39 του Ν. 4818/2021 και την σχετική απόφαση ΕΠΑΘ 195/1/29.7.2016 της Τράπεζας της Ελλάδος (ΤτΕ) και αποτελεί ένα θεσμοθετημένο πλαίσιο εξωδικαστικής επίλυσης από την 01.01.2015 και εφεξής. <http://www.keyd.gov.gr/kodikas-deontologias/>

Γραμματείας Χρηματοπιστωτικού Τομέα & Διαχείρισης Ιδιωτικού Χρέους. Δυνατότητα ένταξης έχουν όλοι οι δανειολήπτες εξαιρουμένων των μεσαίων και μεγάλων επιχειρήσεων. Οι παρεχόμενες λύσεις του Κώδικα Δεοντολογίας μπορεί να είναι η προσωρινή ή η οριστική διευθέτηση των δανείων (Κραλόγλου, 2024).

Βεβαίωση ευάλωτου οφειλέτη. Πρόγραμμα στήριξης με δυνατότητα επαναγοράς της κατοικίας. Σύμφωνα με το νέο πρόγραμμα προστασίας της πρώτης κατοικίας του Υπουργείου Οικονομικών, οι ευάλωτοι δανειολήπτες μπορούν να αποφύγουν την έξωση, να «παγώσουν» αποφάσεις αναγκαστικής εκτέλεσης, να διασφαλίσουν τη στέγασή τους και να αξιοποιήσουν μία ακόμα ευκαιρία για να αποκτήσουν και πάλι, με προνομιακούς όρους την πρώτη κατοικία τους. Βασική προϋπόθεση είναι η πλήρωση κοινωνικών και οικονομικών κριτηρίων για την έκδοση της Βεβαίωσης Ευάλωτου Οφειλέτη και την ένταξη στη συνέχεια στο Ενδιάμεσο Πρόγραμμα Στήριξης της πρώτης κατοικίας τους με τη δυνατότητα επαναγοράς της στο μέλλον μέσω του αναβαθμισμένου Φορέα Απόκτησης και Επαναμίσθωσης ακινήτων (ό.π., 2024).

Στεγαστικό Επίδομα ΟΠΕΚΑ. Το Στεγαστικό Επίδομα είναι ένα πρόγραμμα επιδότησης ενοικίου, που χορηγείται από τον ΟΠΕΚΑ, σε νοικοκυριά που μισθώνουν την κύρια κατοικία τους, κατόπιν υποβολής ηλεκτρονικής αίτησης με χρονική διάρκεια έξι μηνών. Μετά την πάροδο των έξι μηνών ο δικαιούχος μπορεί να υποβάλλει εκ νέου αίτηση επανένταξης στο πρόγραμμα. Το επίδομα έχει ως ανώτατο όριο τα 210 ευρώ μηνιαίως, ανεξαρτήτως της σύνθεσης του νοικοκυριού. Τα κριτήρια των δικαιούχων ορίζονται με βάση το εισόδημα, την περιουσιακή τους κατάσταση και τον τόπο διαμονής (ό.π., 2024).

Πρόγραμμα «Στέγαση και Εργασία». Το πρόγραμμα «Στέγαση και Εργασία για τους αστέγους» έχει ως στόχο την άμεση μετάβαση αστέγων σε αυτόνομη διαβίωση, προσφέροντας υπηρεσίες: στέγασης, ψυχοκοινωνικής βοήθειας, εργασιακής επανένταξης και διασύνδεσης με τις υπάρχουσες πολιτικές επιδοματικής στήριξης. Το πρόγραμμα προκηρύσσεται κάθε δύο χρόνια από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης και υλοποιείται από 43 Δήμους της χώρας, ενώ διαχειριστική Αρχή του προγράμματος είναι ο ΟΠΕΚΑ (ό.π., 2024). Αρμόδιος επί του θέματος συνεντευξιαζόμενος μας γνώρισε ότι:

«Θεσπίστηκε με τον ν. 4756/2020 (Α΄ 235) το πρόγραμμα «Στέγαση και Εργασία για τους αστέγους» ως μόνιμο πρόγραμμα για την άμεση στέγαση και την κοινωνική ένταξη ατόμων και οικογενειών που διαβιούν σε συνθήκες αστεγίας. Αποτελεί συνέχεια αντιστοίχων προγραμμάτων που υλοποιήθηκαν τα έτη 2014 και 2018. Στη νέα του φάση στοχεύει στην επανένταξη 600 νοικοκυριών και 800 ωφελούμενων ανά διετία. Στο πλαίσιο του εν λόγω προγράμματος κρίθηκε αναγκαία η σύνδεση με συμπληρωματικές κοινωνικές υπηρεσίες μέσω των προγραμμάτων «Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα» και «Επίδομα Στέγασης». Έτσι με την υπ΄ αριθ. 71670/2021 κοινής υπουργικής απόφασης, οι ωφελούμενοι του προγράμματος «Στέγαση και Εργασία», δικαιούνται να λάβουν το Επίδομα Στέγασης κατόπιν ηλεκτρονικής υποβολής σχετικής αίτησης. Το ποσό του Επιδόματος Στέγασης που δικαιούνται ισούται με ποσοστό 75% της επιδότησης ενοικίου, για διάστημα δώδεκα μηνών. Μετά τη λήξη του ως άνω χρονικού διαστήματος δικαιούνται να λάβουν εκ νέου το Επίδομα Στέγασης για επιπλέον διάστημα δώδεκα μηνών κατά παρέκκλιση των εισοδηματικών και περιουσιακών κριτηρίων του προγράμματος»

Υπάλληλος Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας

Αναφορικά με το Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα (Ε.Ε.Ε.) πρόσθεσε ότι:

«Με την παρ. 1 του άρθρου 5 της υπό στοιχεία Δ13/οικ.53923/2021 κοινής υπουργικής απόφασης (Β΄ 3359) οι άστεγοι που διαβιούν σε Ξενώνες Μεταβατικής Φιλοξενίας και σε Ξενώνες γυναικών θυμάτων βίας δικαιούνται να λάβουν το (Ελάχιστο Εγγυημένο Εισόδημα) ΕΕΕ για έως δύο περιόδους ενίσχυσης. Στόχος της ρύθμισης είναι η ενίσχυση της δυνατότητας των φιλοξενούμενων των ανωτέρω δομών να προχωρήσουν σταδιακά σε αυτόνομη διαβίωση. Επιπλέον, στις περιπτώσεις αυτονομίησης αστεγών από Ξενώνες Μεταβατικής Φιλοξενίας λόγω ένταξης στην αγορά εργασίας, για την ένταξη στο Ε.Ε.Ε. αφαιρείται από το συνολικό δηλούμενο εισόδημα το σύνολο του καθαρού εισοδήματος από μισθωτές υπηρεσίες για δύο περιόδους ενίσχυσης.»

Υπάλληλος Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας

Τέλος υπάρχει η δυνατότητα της πάγιας ρύθμισης οφειλών με 24 δόσεων σε εφορία και ασφαλιστικά ταμεία. Ειδικά για τις τακτικές οφειλές σε εφορία και ασφαλιστικά ταμεία, οι οφειλέτες έχουν δυνατότητα επιλογής της πάγιας ρύθμισης με εξόφληση έως 24 δόσεων (Κραλόγλου, 2024).

5. Προτάσεις νέων πολιτικών στέγασης

α. Στεγαστικές λύσεις για τις μη αξιοποιήσιμες «ελεύθερες» κατοικίες

Η Ελλάδα διατηρεί ένα μεγάλο πλεόνασμα κενών κατοικιών, ιδιαίτερος στα μεγάλα αστικά κέντρα. Η μη επένδυση των «ελεύθερων» κτηριακών αποθεμάτων συνιστά πρόκληση¹⁷, σε μια περίοδο εκτράχυνσης των στεγαστικών προβλημάτων. Για την Ελλάδα κυρίως, η αξιοποίηση των μη διαθέσιμων ακινήτων θα μπορούσε να αποτελέσει έναυσμα για την τόνωση της ασκούμενης κοινωνικής στεγαστικής πολιτικής της. Εντούτοις, δεν υφίστανται ακόμη αξιόλογες δράσεις παρά τις κατά καιρούς κυβερνητικές εξαγγελίες (Μπαλαμπανίδης κ.α., 2024). Στην μελέτη «Στεγαστική κρίση και στεγαστική πολιτική: προκλήσεις και πρακτικές» (Κουραχάνης, 2023) επιχειρείται μια προσέγγιση (με την μορφή προτάσεων) σε θέματα δυνητικής εξάλειψης της αστεγίας, όπως:

Δημιουργία Παρατηρητηρίου Στεγαστικών Ανισοτήτων. Η σύσταση ενός Παρατηρητηρίου Στεγαστικών Ανισοτήτων θα συμβάλλει στην συλλογή και οργάνωση των προβλημάτων στέγασης στη βάση της κοινωνικής επίλυσής τους, όπως η καταγραφή: αιτούντων στέγης, διακυμάνσεων στις τιμές στην αγορά ενοικίων, διακυμάνσεων των πλειστηριασμών, αστέγων και στερούμενων κατοικίας (ό.π., 2023).

Φορολόγηση του ΕΝΦΙΑ δυνάμει εισοδηματικών κριτηρίων. Ο συντελεστής φορολόγησης των ιδιοκτητών ακίνητης περιουσίας πρέπει να ορίζεται με κοινωνικά και εισοδηματικά κριτήρια, απαλλάσσοντας τα νοικοκυριά με χαμηλό εισόδημα και αντίστοιχα χαμηλή αντικειμενική αξία της κύριας κατοικίας τους (ό.π.: 2023).

Απαγόρευση εξώσεων ενοικιαστών που δεν διαθέτουν αποδεδειγμένα εναλλακτική προοπτική στέγασης μέχρι την ένταξή τους σε κοινωνική κατοικία. Παρεμβάσεις για την προστασία της κύριας κατοικίας από πλειστηριασμούς. Θα πρέπει να θεσπισθεί ένα ορθολογικό πλαίσιο προστασίας της κύριας κατοικίας από πλειστηριασμούς με την απενεργοποίηση του «Πτωχευτικού Νόμου» και την οικονομική ελάφρυνση εκείνων των οικογενειών οι οποίες

¹⁷ Με βάση τα στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, στην απογραφή του 2011 καταγράφηκαν, σε σύνολο 6.371.901 κανονικών κατοικιών, 897.968 κενές κατοικίες εκτός χρήσης <https://stegasi360.eteron.org/kena-ktiria/>.

αποδεδειγμένα αδυνατούν να εξυπηρετήσουν της δανειακές τους υποχρεώσεις, μέσω του εξωδικαστικού συμβιβασμού και της διαγραφής μέρους των δανειακών τους οφειλών. Παράλληλα θα πρέπει να νομοθετηθεί η σύσταση ενός δημόσιου εποπτικού φορέα διαχείρισης των «κόκκινων δανείων» (Κουραχάνης, 2023: 152-154).

β. Προτάσεις για οικονομικά προσιτή στέγαση

Μια διαφορετική προσέγγιση στο ζήτημα της οικονομικά βιώσιμης στέγασης επιχειρήθηκε στις αρχές του 2022, με το project «Ενοίκια στα Ύψη» και την δημοσίευση «Κείμενο Πολιτικής: Για το δικαίωμα στην οικονομικά προσιτή ενοικιαζόμενη κατοικία», στο οποίο παρατίθενται συγκεκριμένες πολιτικές προτάσεις για μια ρεαλιστική αντιμετώπιση του προβλήματος. Θα αναλύσουμε λοιπόν, πέντε σημαντικές ελλείψεις (σύμφωνα με την δημοσίευση του Eteron) που θεωρούμε ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη στον δημόσιο διάλογο, ως δυνητικές λύσεις (Καφετζής, 2022).

Ρύθμιση της αγοράς ενοικίου:

Έλεγχος Ενοικίων. Αναγνωρίζοντας τις έκτακτες συνθήκες υψηλού πληθωρισμού και ενεργειακής κρίσης, με επιβαρυντικές συνέπειες στα νοικοκυριά, μία από τις προτάσεις πολιτικής της ερευνητικής ομάδας του Eteron ήταν ο έλεγχος των ενοικίων¹⁸ (ό.π., 2022).

Κοινωνική και οικονομικά προσιτή ενοικιαζόμενη κατοικία στο υπάρχον απόθεμα. Συγχρόνως, και με δεδομένο το υφιστάμενο κτηριακό και οικιστικό απόθεμα στα ελληνικά αστικά κέντρα, αποτελεί μείζονος σημασίας ζήτημα η θέσπιση αποτελεσματικών μέτρων για την διαμόρφωση των κατοικιών και κτηρίων, σε οικονομικά προσιτές ενοικιαζόμενες εστίες (ό.π., 2022).

Υποστήριξη και προστασία των ενοικιαστών. Αντιστοίχως, είναι επιβεβλημένη η συγκρότηση ενός πλαισίου προστασίας και υποστήριξης των ενοικιαστών, δεδομένης της ισχύνης εκπροσώπησής τους (ό.π., 2022).

2. Ρύθμιση βραχυχρόνιας μίσθωσης

Η ελλιπής κυβερνητική προσέγγιση στο πρόβλημα ρύθμισης των βραχυχρόνιων μισθώσεων

¹⁸ «Ο έλεγχος των ενοικίων» αφορά μια σειρά από διαφορετικούς τρόπους παρέμβασης στην ιδιωτική αγορά ενοικίων, κυρίως για τον περιορισμό της υπέρμετρης αύξησης των τιμών (Καφετζής, 2022).

ακινήτων, έχει προκαλέσει ιδιαίτερα προβλήματα στην αντιμετώπιση της στεγαστικής επισφάλειας. Το φαινόμενο αυτό έχει συγκεκριμένα γεωγραφικά χαρακτηριστικά, ενώ οι πρόσφατες δημόσιες καταθέσεις όπου γιατροί, εκπαιδευτικοί και φοιτητές/ριες δυσκολεύονται να στεγαστούν σε αυτές τις περιοχές, συνδέονται επαγωγικά με αυτή την τάση (ό.π., 2022). Ως εκ τούτου, προτείνεται: (α) να εκδοθεί η ΚΥΑ που προβλέπεται από τον Ν. 4472/2017, δυνάμει της οποίας και στα πλαίσια προστασίας της κατοικίας, να ορισθούν οικιστικές περιοχές στις οποίες θα υπάρξουν περιορισμοί για βραχυχρόνια μίσθωση, (β) να υπάρξουν διαφορετικά μέτρα στις βραχυχρόνιες μισθώσεις, ανά περίπτωση ιδιοκτησίας (ιδιώτες – εταιρείες), (γ) να υπάρχει συνεχής παρακολούθηση των βραχυχρόνιων μισθώσεων (Καφετζής, 2022).

3. Επιπλέον κανόνες για τη Golden Visa

Οι εξαγγελίες της κυβέρνησης για αύξηση του ορίου επένδυσης για απόκτηση άδειας διαμονής πολιτών εκτός Ε.Ε., από 250.000 ευρώ σε 500.000 ευρώ, πρέπει να συνοδεύεται και από επιπρόσθετες ρυθμίσεις, οι οποίες θα διασφαλίζουν τον υφιστάμενο ρυθμιστικό ρόλο που διαδραματίζει η golden visa στις αυξητικές τάσεις της αγοράς κατοικίας, ως εξής: (α) συνολική κατάργηση της Golden Visa για επενδύσεις σε οικιστικά ακίνητα, (β) γεωγραφική εξειδίκευση των περιορισμών ώστε να προστατευτούν η ήδη φορτισμένες περιοχές, (γ) ενισχυτικά μέτρα διαφάνειας της συγκεκριμένης επένδυσης (ό.π., 2022).

4. Κοινωνική Οικονομία

Μια σημαντική, δομική έλλειψη στις κυβερνητικές προτάσεις για την ικανοποίηση του αιτήματος για βιώσιμες στεγαστικές επιλογές, είναι η παντελής απουσία της κοινωνικής οικονομίας, του λεγόμενου «τρίτου τομέα» σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Κλασικό παράδειγμα, αποτελεί το κυβερνητικό μέτρο της «Κοινωνικής αντιπαροχής» όπου η παραχώρηση της κατασκευής και της διαχείρισης των κατοικιών του Δημοσίου στον κερδοσκοπικό τομέα, μειώνει την κοινωνική αποτελεσματικότητα του μέτρου αυτού. (ό.π., 2022). Σε απάντηση σχετικής ερώτησης, υψηλόβαθμο στέλεχος του Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας μας γνώρισε ότι :

«Με στόχο την σταδιακή ανάπτυξη ενός προγράμματος κοινωνικής κατοικίας έχει εγκριθεί η υλοποίηση πιλοτικού Προγράμματος Οικονομικά Προσιτής Κατοικίας, στους Δήμους Αθήνας και Θεσσαλονίκης με χρηματοδότηση από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (RRF). Στοχεύει στην πρόληψη και την αντιμετώπιση του αποκλεισμού από κατοικία ευάλωτων ομάδων που απειλούνται ή αντιμετωπίζουν έλλειψη στέγης. Από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας θα χρηματοδοτηθεί το κόστος ανακαίνισης και η

τεχνική υποστήριξη του προγράμματος.»

Στέλεχος Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας

Στη βάση των ανωτέρω προγραμμάτων, η ύπαρξη ενός θεσμικά κατοχυρωμένου μη κερδοσκοπικού στεγαστικού τομέα, ενταγμένου στο υπάρχον θεσμικό πλαίσιο της Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας, θα παρείχε τη δυνατότητα ύπαρξης των απαραίτητων δικλίδων διαφάνειας (Καφετζής, 2022).

5. Θεσμική υποστήριξη - συντονισμός

Ένα αξιοσημείωτο πρόβλημα της δέσμης στεγαστικών μέτρων που εξήγγειλε η κυβέρνηση είναι η απουσία καλά οργανωμένων θεσμών, ικανών να συντονίσουν δράσεις στέγασης, συλλογής στοιχείων και εκπόνησης προβλέψεων και αναλύσεων, οι οποίες θα είναι συμβατές με την κοινωνική πραγματικότητα. Σήμερα τον ρόλο αυτό καλείται να καλύψει η Δημόσια Υπηρεσία Απασχόλησης (ΔΥΠΑ), ο πρώην ΟΑΕΔ που υπάγεται στο Υπουργείο Εργασίας (ό.π., 2022). Ο ίδιος εξειδικευμένος εκπρόσωπος του ανωτέρω Υπουργείου μας ενημέρωσε για μία εν εξελίξει κυβερνητική δράση με στόχο την συντονισμένη πρόληψη της ανεργίας:

«Δημιουργία μηχανισμού πρόληψης της αστεγίας. Η δράση προβλέπει τη δημιουργία ενός μηχανισμού έγκαιρου εντοπισμού ευάλωτων νοικοκυριών που διαμένουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία σε συνθήκες επαπειλούμενης αστεγίας. Ο μηχανισμός δομείται γύρω από δύο βασικούς πυλώνες.

Πυλώνας 1 - Έγκαιρος εντοπισμός και διάγνωση αναγκών: Χρήση της πλατφόρμας του Επιδόματος Στέγασης και του Ελάχιστου Εγγυημένου Εισοδήματος από τις Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων σε συνδυασμό με δομημένα ερωτηματολόγια διάγνωσης της επισφάλειας στέγης ευάλωτων νοικοκυριών που διαμένουν σε ενοικιαζόμενη κατοικία.

Πυλώνας 2 – Μέτρα στήριξης: Τα μέτρα στοχεύουν στην αποτροπή της απώλειας κατοικίας ή στην προσφορά εναλλακτικών λύσεων στέγασης σε περιπτώσεις αδυναμίας αποτροπής της.»

Στέλεχος Υπουργείου Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας

Είναι απαραίτητη λοιπόν η θέσπιση ενός αρμόδιου φορέα που να συλλέγει και να αναλύει στοιχεία και να αξιολογεί τις πολιτικές στην στέγαση, σε συνεργασία με τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και την τοπική αυτοδιοίκηση, έχοντας παράλληλα την ευθύνη της στεγαστικής πολιτικής. (ό.π., 2022).

6. Συμπεράσματα

Η πρόσφατη οικονομική ύφεση εγκαινίασε ιστορικά μια περίοδο έντονων κοινωνικών απορρυθμίσεων, ως επακόλουθο των επαναλαμβανόμενων κρίσεων και της ελλειμματικής πολιτικής διαχείρισής τους. Ως συνέπεια, αυτές οι κρίσεις αποτέλεσαν την αφορμή για την υιοθέτηση πολιτικών κοινωνικών αναδιαρθρώσεων, οι οποίες εξυπηρέτησαν μια διαδικασία ανεστραμμένης διανομής με αποτέλεσμα την εξασθένηση του βιοτικού επιπέδου μεγάλου σώματος της κοινωνίας. Αυτή η μορφή ασκούμενης κοινωνικής πολιτικής, στη βάση μιας «ακμάζουσας» στεγαστικής κρίσης, ανέδειξε: την έλλειψη προτάσεων για εξασφάλιση οικονομικά προσιτής κατοικίας, την μη ύπαρξη αντανakλαστικών δυνάμεων για την προστασία της πρώτης κατοικίας των οικονομικά στερούντων δανειοληπτών καθώς και την αναποτελεσματικότητα των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης απέναντι σε συνθήκες κοινωνικού εγκλωβισμού και οικονομικής εξαθλίωσης.

Συνακόλουθα, η στεγαστική κρίση στην Ελλάδα ήταν και εξακολουθεί να αποτελεί απότοκο της λανθάνουσας κοινωνικής πολιτικής των μεταπολιτευτικών (κυρίως) κυβερνήσεων. Τα κρούσματα των επαναλαμβανόμενων κρίσεων κατά την τελευταία δεκαπενταετία, έθεσαν το ουσιώδες ζήτημα της πρόσβασης σε οικονομικά προσιτή κατοικία στην ατζέντα των κυβερνήσεων, αναδεικνύοντας παράλληλα τη διαχρονική πολιτειακή ανεπάρκεια σε θέματα κοινωνικών πολιτικών στέγασης. Ως εκ τούτου, η συγκεκριμένη χρονική περίοδος κατέγραψε φαινόμενα έντονων στεγαστικών και κοινωνικών ανισοτήτων, τα οποία δεν μπόρεσαν να επιλυθούν από τις εκάστοτε σποραδικές κυβερνητικές παρεμβάσεις. Τουναντίον, ενθαρρύνθηκαν από τις ασκούμενες κοινωνικές πολιτικές της συγκεκριμένης περιόδου.

Συγχρόνως, κατά τη χρονική περίοδο μεταξύ 2010 και 2015 το φαινόμενο των νέο-αστέγων συνιστούσε ένα ορατό κοινωνικό πρόβλημα, με δεσπόζουσες φιγούρες κοινωνικά περιθωριοποιημένων οι οποίοι αναζητούσαν χώρους διανυκτέρευσης σε μη αξιοποιήσιμα εμπορικά κέντρα. Η ελληνική πολιτεία, αντί κοινωνικών πολιτικών ανάσχεσης της αστεγίας επέλεξε την υιοθέτηση υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης για τις κοινωνικά ευάλωτες ομάδες. Αντίφαση αποτελεί το γεγονός ότι οι εφαρμοστέες μνημονιακές πολιτικές, για τη δημιουργία κοινωνικών δομών προσωρινής στέγασης, όπως: τα ανοικτά κέντρα υποδοχής αστέγων και τα υπνωτήρια, θεσμοθετήθηκαν υπό το πρίσμα των εντολών της Τρόικα, για την χάραξη και σύσταση προγραμμάτων κοινωνικής «ανακούφισης». Επί της ουσίας, οι συντελεστές υλοποίησης των μνημονιακών πολιτικών είχαν απόλυτη επίγνωση ότι το αποτέλεσμα των εφαρμογών τους θα

συντελούσε στη μεγιστοποίηση φαινομένων ακραίας φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού.

Παράλληλα, το στεγαστικό ζήτημα των προσφύγων, αποκάλυψε τα αδύναμα τμήματα της κυβερνητικής αντιμετώπισης ενός προβλήματος το οποίο δεν φαντάζει προσωρινό. Η δυσλειτουργία του, εστιάζεται στη δυσχέρεια παροχής της αναγκαίας οικονομικής βοήθειας, στην ελλιπή γνώση θεμάτων τεχνογνωσίας και οργάνωσης καθώς και στην ελλειμματική κυβερνητική παρουσία δεκαετιών, όπου οι οργανωτικές βάσεις οι οποίες θα μπορούσαν να ενισχύσουν τον σχεδιασμό στεγαστικών πολιτικών, καταργήθηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 2010. Παράλληλα, η ανωτέρω επιδικία ανέδειξε το οξύτατο πρόβλημα των περιορισμένων οικονομικών πόρων, καθώς και το ζήτημα του κατακερματισμού της πολιτικής παρέμβασης.

Ωστόσο, είναι αντιληπτό ότι το εγχώριο στεγαστικό ζήτημα και ιδιαιτέρως στον ενοικιαζόμενο τομέα, προϋποθέτει ρηξικέλευθες πολιτικές προκειμένου να θέσει: κανόνες σε μια διαχρονικά αρρύθμιστη αγορά και τις βάσεις για μια πιο ικανή και ολοκληρωμένη εποπτεία των εξελίξεων προκειμένου να στηρίξουν τις πιο ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. Δυστυχώς όμως, η αγορά εξακολουθεί να παραμένει σε μεγάλο βαθμό αρρύθμιστη, ενώ τα προτεινόμενα μέτρα στοχεύουν εκ νέου στον θεσμό της ιδιοκατοίκησης και τον χρηματοπιστωτικό δανεισμό. Ταυτοχρόνως, το δημόσιο δηλώνει απερίφραστα την ανενεργή παρουσία του, καθώς η κυβέρνηση εθελουφλεί απέναντι στον θεσμικό ρόλο που θα μπορούσαν να διαδραματίσουν οι δημόσιοι φορείς στην υλοποίηση και διαχείριση των προτάσεων της. Υπ' αυτές τις συνθήκες είναι πολύ δύσκολο κανείς να πιστέψει ότι μέσω αυτών των μέτρων θα επιλυθεί το στεγαστικό πρόβλημα της χώρας.

Εντούτοις, τίθεται και το ζήτημα της ορθολογικής εποπτείας. Ο φορέας που ασκεί έλεγχο, τόσο στις τράπεζες όσο και στα fuds είναι η ΤτΕ. Παρά την «διασφαλισμένη» από το νόμο διαφάνεια στις διμερείς συναλλαγές πιστωτών – φορέων, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις όπου οι προτεινόμενες λύσεις δανειακών ρυθμίσεων δεν μπορούν να θεωρηθούν ρεαλιστικές και σε καμία των περιπτώσεων ο επιμερισμός του προβλήματος δεν μπορεί να είναι ισοσταθμισμένος. Σε μια νεοφιλελεύθερη αγορά, όπου η ανυπαρξία κρατικού ελέγχου δεσπόζει σε κάθε μορφή συναλλαγής είναι αδύνατο να υπάρξει ρεαλιστική αντιμετώπιση του εν θέματι ζητήματος.

Ως εκ τούτου, η χρηματοπιστωτική κρίση, η αποσάθρωση των δημόσιων κοινωνικών δομών καθώς και η συρρίκνωση των δημόσιων παροχών, όξυναν την στεγαστική επισφάλεια και διόγκωσαν το στεγαστικό πρόβλημα της χώρας, αναδεικνύοντας τις εγγενείς αδυναμίες του στεγαστικού της συστήματος, που παρά το ότι προϋπήρχαν με τις νέες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες πολλαπλασιάστηκαν, εντείνοντας φαινόμενα κοινωνικής ανισότητας και αποκλεισμού.

Κεφάλαιο τέταρτο

Κοινωνικές πολιτικές στέγασης στην Πορτογαλία την περίοδο της κρίσης

Εισαγωγή

Η επικράτηση των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης για τους άστεγους τόσο στα φιλελεύθερα όσο και στα νότιο-ευρωπαϊκά καθεστώτα πρόνοιας αποτελεί μια ιδιαίτερη έκφραση της κοινωνικής πολιτικής που διαμορφώθηκε από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και επεκτάθηκε μετά τη μεγάλη ύφεση του 2008. Η γενική φιλοσοφία δείχνει μια προτίμηση σε κοινωνικές πολιτικές που επικεντρώνονται μόνο στην ακραία φτώχεια, η οποία συνεπάγεται μια άκρως χειριστική προσέγγιση. Στο επίκεντρο της νέας φιλοσοφίας της κοινωνικής πολιτικής βρίσκεται η επικουρική βοήθεια προς τους φτωχούς στην προσπάθειά τους να καλύψουν τις βασικές τους ανάγκες. Τα βραχυπρόθεσμα προγράμματα ανακούφισης της φτώχειας χρησιμοποιούνται σε μια τέτοια κατεύθυνση. Πρόκειται όμως για δράσεις που δεν επιτυγχάνουν τίποτα περισσότερο από την αναπαραγωγή της σημερινής κατάστασης κοινωνικής αποστέρησης των ακραία φτωχών. Η μονοδιάστατη δέσμευση στην ανάπτυξη παρεμβάσεων με αυτόν τον προσανατολισμό εγκλωβίζει αυτές τις ομάδες στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, καθώς η όποια προσφορά περιορίζεται στην οριακή υποστήριξη για την επιβίωσή τους (Kourachanis, 2019: 18, 19).

Η σύγχρονη πολιτική εκδοχή της Πορτογαλίας, μετά από μια πολυετή επιβολή απολυταρχικών καθεστώτων, προσπάθησε να «ανατρέψει» το νότιο-ευρωπαϊκό status quo των ασκούμενων κοινωνικών πολιτικών στέγασης εν μέσω οικονομικής και υγειονομικής κρίσης. Στο παρόν κεφάλαιο, θα επιχειρήσουμε να παρουσιάσουμε κριτικά τη δράση των πορτογαλικών κυβερνήσεων απέναντι στο μείζον πρόβλημα της στέγασης, τόσο κατά τη διάρκεια της ύφεσης όσο και στο σήμερα. Αρχικά, θα αναφερθούμε στις κοινωνικές επιπτώσεις της χρηματοοικονομικής κρίσης και στα θεσπισμένα μέτρα της πορτογαλικής πολιτικής ηγεσίας για την ανακούφιση των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων εκείνης της περιόδου. Στη συνέχεια, θα καταγράψουμε τις βασικότερες πτυχές των υφιστάμενων κοινωνικών πολιτικών στέγασης. Τέλος, θα επιχειρηθεί μια αναφορά νέων προτάσεων για το ζήτημα της βιώσιμης στέγασης. Οδηγό σε αυτή μας την προσπάθεια θα αποτελέσει τόσο η παρεχόμενη βιβλιογραφία όσο και τα αποτελέσματα της συνέντευξής μας από εξειδικευμένους υπαλλήλους οργανισμού στην πόλη της Λισαβόνας, σε ζητήματα στεγαστικής αρωγής και κοινωνικής επανένταξης.

1. Επισκόπηση των κοινωνικών πολιτικών στέγασης στην Πορτογαλία πριν την κρίση

Η Πορτογαλία στα μέσα του 20ου αιώνα (1926-1974) έζησε τη δικτατορία του Estado Novo, με συνέπεια η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας να παρουσιάσει σημαντικές καθυστερήσεις σε σύγκριση με τη μεταπολεμική δυτικοευρωπαϊκή εκδοχή του. Στον τομέα της στέγασης, οι διακυμάνσεις μπορούν να συνδεθούν με διαφορετικές περιόδους του 20ού αιώνα, οι οποίες επηρεάζονται σε μεγάλο βαθμό από το ευρύτερο ιδεολογικοπολιτικό υπόβαθρο. Το καθεστώς Salazar (1935-1969), με στόχο τον κοινωνικό έλεγχο και τη διατήρηση της εξουσίας του, έδωσε σπίτια σε φιλοδικτατορικά εργατικά στρώματα, με ευνοϊκά προγράμματα αποπληρωμής για μια περίοδο 25 ετών (Alves, 2015).

Κατά τη μεταδικτατορική περίοδο, αν και το δικαίωμα στη στέγαση αναγνωρίστηκε από το άρθρο 65 του πορτογαλικού Συντάγματος, προτεραιότητα δόθηκε στους πυλώνες της κοινωνικής ασφάλισης, της υγείας και της εκπαίδευσης (Baptista and O'Sullivan, 2008: 35) ενώ η αυξανόμενη εκβιομηχάνιση και η αποαποικιοποίηση ευνόησαν συνθήκες αστικοποίησης στην Πορτογαλία. Λόγω της απουσίας οποιασδήποτε αποτελεσματικής πρωτοβουλίας κρατικής στεγαστικής πολιτικής εκείνη την εποχή, υπήρξε αθρόα επέκταση των φτωχών πρόχειρων οικισμών, των αυθαίρετων κατοικιών, καθώς και της ανεξέλεγκτης δραστηριότητας του ιδιωτικού κατασκευαστικού κλάδου για την παροχή κατοικιών στα μεσαία και χαμηλά κοινωνικά στρώματα (Pinto, 2017: 132, 133).

Από εκείνη την περίοδο και μετά, η οικοδομική δραστηριότητα στην Πορτογαλία κατέγραψε ραγδαία αύξηση, με κυρίαρχο μέσο κάλυψης των στεγαστικών αναγκών την πρακτική της ιδιοκατοίκησης, ενώ η παράλληλη επένδυση κεφαλαίων για την στήριξη της ιδιόκτητης κατοικίας, από τη δεκαετία του 1980, ώθησε τις τιμές προς τα πάνω. Παρά την αστική ανάπτυξη, τη δεκαετία του 1980 υπήρχαν ακόμη παραγκουπόλεις σε πολλά μέρη της Λισαβόνας και του Πόρτο. Μια σημαντική κρατική πρωτοβουλία για τη βελτίωση των συνθηκών στέγασης εισήχθη το 1993 με το πρόγραμμα μετεγκατάστασης κατοικιών. Αυτό εφαρμόστηκε σε δύο μητροπολιτικές περιοχές, με στόχο την εξάλειψη των οικιστικών παραπηγμάτων σε υποβαθμισμένες γειτονιές μέσω της κατασκευής κοινωνικών κατοικιών (Matos, 2009). Ωστόσο, η κοινωνική στέγαση στην Πορτογαλία παρέμεινε διαχρονικά αδύναμη. Έτσι λοιπόν, οι στεγαστικές πολιτικές στην Πορτογαλία ακολούθησαν μια τάση φιλελευθεροποίησης από τότε που η χώρα εντάχθηκε στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα το 1986, με συνέπεια την επαύξηση του ρυθμού χρηματιστικοποίησης της αγοράς κατοικίας (Santos 2019, Antunes 2018,

2019a).

Παράλληλα και για αρκετές δεκαετίες, η πορτογαλική αγορά ενοικίων χαρακτηρίστηκε από το πάγωμα των ενοικίων και την αυτόματη ανανέωση των συμβάσεων ενοικίασης, με αποτέλεσμα οι ιδιοκτήτες να μην μπορούν να τις αλλάξουν ή να τις καταγγείλουν. Στη Λισαβόνα και το Πόρτο, οι τάσεις αυτές διήρκεσαν από το 1948 έως τη δεκαετία του 1980 (Leitão 2014 - Antunes 2018, 2019a). Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, το νομικό πλαίσιο για τις πολιτικές ενοικίασης ήταν προστατευτικό και αρκετά ευνοϊκό για τους ενοικιαστές. Αυτή η προκατάληψη άρχισε να αλλάζει με την εισαγωγή νέων νομικών πλαισίων, πρώτα το 1985 (ένα χρόνο πριν από την ένταξη της Πορτογαλίας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα) και στη συνέχεια το 1990 και το 2006. Σε αντίθεση με ό,τι συνέβαινε μέχρι τότε, οι αλλαγές αυτές είχαν αντίκτυπο στα παλαιά συμβόλαια (που είχαν υπογραφεί πριν από το 1990), αναγκάζοντάς τα να μετατραπούν σε συμβόλαια περιορισμένου χρόνου με ενοίκια που συνάδουν με τις τιμές της ελεύθερης αγοράς, γεγονός που οδήγησε σε χιλιάδες εξώσεις στις περιοχές του κέντρου (Antunes 2018, 2019a, 2020, Santos 2019). Επίσης, αυτή η απελευθέρωση στην αγορά ενοικίασης οδήγησε μελλοντικά στον εξευγενισμό, ευνοώντας συνακόλουθα τη μετατροπή των κατοικιών σε οικιστικούς χώρους διαμονής τουριστών (ξενοδοχεία, ξενώνες και βραχυχρόνιες μισθώσεις) (Mendes 2018a, Franco κ.ά. 2019).

Εκτός από διάφορα μέτρα που συνέβαλαν στην απελευθέρωση της αγοράς ενοικίων, μεταξύ 1987 και 2011, η Πορτογαλία δαπάνησε περίπου 9,6 δισεκατομμύρια ευρώ για στεγαστικές πολιτικές, με το 73,3% του ποσού αυτού να προορίζεται για φοροαπαλλαγές στην αποπληρωμή ενυπόθηκων δανείων (IHRU 2015). Μόλις το 22% αυτών των κονδυλίων διοχετεύθηκε σε προγράμματα επαναστέγασης, ενώ το υπόλοιπο πήγε για τη στήριξη της αποκατάστασης των κτιρίων και της αγοράς ενοικίων. Η μονοπώληση των κρατικών στεγαστικών κονδυλίων προς την κατεύθυνση της στήριξης της αγοράς κατοικιών βασίστηκε σε μια τυπική νεοκλασική θεώρηση και συνέβαλε στη χρηματιστικοποίηση του αστικού χώρου και σε κερδοσκοπικές διαδικασίες οι οποίες ωφέλησαν εταιρείες ακινήτων, εργολάβους, τράπεζες και φυσικά, ορισμένους υποψήφιους αγοραστές της μεσαίας τάξης με πρόσβαση σε τραπεζική πίστωση (Antunes 2018, 2019b). Εντούτοις, η συνεχιζόμενη έλλειψη επενδύσεων σε πολιτικές δημόσιας και οικονομικά προσιτής στέγασης οδήγησε σε μια κατάσταση όπου περίπου μόνο το 2% του στεγαστικού αποθέματος της χώρας αποτέλεσε μέρος της δημόσιας κατοικίας. (Antunes, Seixas, 2020: 62)

Μέχρι την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης, οι άστεγοι στην Πορτογαλία δεν αποτελούσαν διακριτό θέμα της δημόσιας πολιτικής ατζέντας. Η πλειονότητα των δράσεων για την προστασία τους προερχόταν από μη κρατικούς φορείς, όπως θρησκευτικές οργανώσεις ή ΜΚΟ (Fitzpatrick, 2010: 15). Σε κρατικό επίπεδο, η πιο σημαντική κοινωνική πρωτοβουλία για τους άπορους και τους άστεγους ήταν η θεσμοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος το 1996 (Capucha, Bomba, Fernandes, & Matos, 2005). Ερωτηθείς στέλεχος μη κερδοσκοπικού οργανισμού στη Λισαβόνα, μας γνώρισε ότι:

«Οι δράσεις των κοινωνικών πολιτικών στέγασης μέχρι την εμφάνιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης, εστιάζονταν κυρίως σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, με την δημιουργία κέντρων στέγασης και ενοικίασης διαμερισμάτων για τις ασθενέστερες κοινωνικά ομάδες. Σε εθνικό επίπεδο, τα όποια πρωτογενώς υποσχόμενα σχέδια ατόνησαν. Δόθηκε προτεραιότητα στην τουριστική βιομηχανία, ενώ δεν υπήρξε εθνικό πλάνο για τους άστεγους.»

Στέλεχος του προγράμματος Housing First σε οργανισμό της Λισαβόνας.

Τέλος οι πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση των αστέγων ενδυναμώθηκαν τη δεκαετία του 2000. Στα αξιοσημείωτα ερευνητικά έργα συγκαταλέγονται η τεκμηρίωση των κοινωνικών παροχών για τους άστεγους από το Ινστιτούτο Κοινωνικής Ασφάλισης το 2004, η εθνική καταμέτρηση των αστέγων από το 2005 και η αξιολόγηση των καταφυγίων αστέγων που έχουν αναδείξει σε υψηλό επίπεδο τη σημαντική έλλειψη συντονισμού (Fitzpatrick, 2010: 15, 16). Οι δράσεις αυτές συνέβαλαν στη δημοσιοποίηση του ζητήματος, οδηγώντας το 2008 στην έναρξη διαβουλεύσεων για την εκπόνηση εθνικού σχεδίου δράσης για τους άστεγους. Μέχρι τότε, δεν υπήρχε καμία συνεκτική και ολοκληρωμένη πολιτική για τους άστεγους (Baptista & O'Sullivan, 2008: 36, 37).

2. Οι κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης

Η πορτογαλική αγορά κατοικίας υπέστη σημαντικές αλλαγές μεταξύ 2010 και 2020. Μέχρι τότε, υπήρχε επί μακρόν μια εύθραυστη σταθερότητα, με στρεβλά συστήματα ενοικίων και χαμηλές ετήσιες αυξήσεις τιμών, ανάλογες με την εθνική οικονομία και το εισόδημα του πορτογαλικού πληθυσμού. Μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση και την επέλαση της πανδημίας Covid-19, διάφορες εσωτερικές και εξωτερικές μεταβλητές συνετέλεσαν ώστε να αλλάξει δραματικά αυτό το σενάριο. Μεγάλος αριθμός ερευνητών εστίασε την προσοχή του στις δυσκολίες που

αντιμετώπιζε (και συνεχίζει να υφίσταται) ο πορτογαλικός αστικός πληθυσμός της μεσαίας τάξης στην προσπάθειά του να βρει κατοικία. Τα αποτελέσματα των ερευνών έδειξαν ότι το κόστος αγοράς ή ενοικίασης κατοικίας¹⁹ στο κύριο αστικό σύστημα της Πορτογαλίας είχε διευρυνθεί πολύ περισσότερο από τα μέσα εγχώρια εισοδήματα (Antunes, Seixas, 2020), με συνέπεια οι δυσμενείς συνθήκες ανεύρεσης βιώσιμης στέγασης που επικρατούσαν την περίοδο της κρίσης να διατηρούνται μέχρι και σήμερα (ό.π., 2020), γεγονός που επιβεβαιώθηκε και από συνεντευξιαζόμενο πρώην εργαζόμενο, σε οργανισμό για την πρόληψη της αστεγίας, στη Λισαβόνα:

«Μέρος των κοινωνικών επιπτώσεων της πρόσφατης οικονομικής ύφεσης, αποτέλεσαν εκείνες οι πληθυσμιακές ομάδες οι οποίες ήταν εγκαταλειμμένες για χρόνια στο δρόμο. Παράλληλα, ορατά υπήρξαν τα σημάδια της ανεπάρκειας σε οικονομικά προσβάσιμη κατοικία από οικογένειες και νέους ανθρώπους, κυρίως μετά την απομάκρυνσή τους από την πατρογονική εστία. Συγχρόνως, διογκώθηκε το κοινωνικό χάσμα μεταξύ εκείνων που ήταν σε θέση να αποπληρώσουν τις τρέχουσες υποχρεώσεις τους και σε εκείνους που αδυνατούσαν, αντιπαραβάλλοντας πολλές φορές το δίλημα της μη πληρωμής του ενοικίου προς χάριν της οικογενειακής σίτισης.»

Πρώην εργαζόμενος του προγράμματος Housing First σε οργανισμό της Λισαβόνας.

Συγχρόνως, την περίοδο της οικονομικής ύφεσης ο αστικός μετασχηματισμός εντάθηκε υπό τη συνδυασμένη επίδραση των ψηφιακών αλλαγών και των αδύναμων ρυθμιστικών πολιτικών, δημιουργώντας νέες κοινωνικοοικονομικές και αστικές πιέσεις (Brenner κ.ά. 2012 - Aalbers 2012, 2016, 2018 - Wetzstein 2017 - Lees and Phillips 2018 - Fuller 2019). Η πόλη της Λισαβόνας ήταν πιθανώς μία από τις τελευταίες μεγάλες ευρωπαϊκές πόλεις που βίωσαν αυτό το είδος αστικού μετασχηματισμού. Παρά την γενικευμένη κρίση, η πόλη δεν αντιμετώπιζε υπερβολικές πιέσεις στα ακίνητα λόγω πολύ συγκεκριμένων ιστορικών λόγων. Αυτή η συνθήκη όμως άλλαξε δραματικά με τις πολιτικές συνέπειες των χρηματοπιστωτικών κρίσεων του 2008 – 2011, συμπιέζοντας ακόμη περισσότερο την όποια ελπίδα οικονομικά προσιτής στέγασης (Seixas et al. 2015 - Santos 2019 – Antunes, Seixas 2020: 59).

Η κρίση εντούτοις, έφερε μεγάλες προκλήσεις στην πορτογαλική κοινωνία και οικονομία, οι

¹⁹ Σε ορισμένες ενότητες στο κέντρο του δήμου της Λισαβόνας, η μέση τιμή ανά τετραγωνικό μέτρο αυξήθηκε περισσότερο από 100% μεταξύ 2016 και 2018 (Seixas and Antunes, 2019).

οποίες επηρέασαν σημαντικά τη χώρα και ιδιαίτερα τα κύρια αστικά της συστήματα (Seixas and Marques, 2015). Οι αλλαγές αυτές οδήγησαν όχι μόνο στην απελευθέρωση των νέων μισθώσεων από τους περιορισμούς στους οποίους υπόκειντο οι προηγούμενες συμβάσεις (και συνεπώς στην απελευθέρωση της αγοράς ενοικίασης), αλλά και στην ανάπτυξη νέων πολιτικών με στόχο την επανεκκίνηση της αγοράς κατοικίας. Για παράδειγμα, εγκρίθηκαν μέτρα για τη διευκόλυνση και επιτάχυνση των παρεμβάσεων αποκατάστασης σε κτίρια κατοικιών, ενώ δημιουργήθηκαν ειδικά φορολογικά κίνητρα για την προσέλκυση ξένων επενδύσεων τόσο από εταιρείες όσο και από ιδιώτες (π.χ. το πρόγραμμα "Χρυσή βίζα") (Antunes, Seixas 2020). Δηλαδή, ρυθμιστικά μέτρα τα οποία δεν είχαν επί της ουσίας κοινωνικό ορίζοντα.

Συνακόλουθα, στο τέλος της παρέμβασης διάσωσης το 2014, υπήρξαν μη αναμενόμενες εξελίξεις, καθώς η αγορά κατοικίας αυξήθηκε σχεδόν εκθετικά, ενώ η δυναμική των ακινήτων μετασχηματίστηκε και οι τιμές εκτοξεύτηκαν, ιδίως στα μεγάλα αστικά κέντρα. Έκτοτε, στη Λισαβόνα παρατηρήθηκε ταχεία άνοδος του αστικού τουρισμού και τα διεθνή κτηματομεσιτικά κέντρα πραγματοποίησαν μεγάλες επενδύσεις σε στρατηγικές περιοχές της πόλης και στα πιο αναβαθμισμένα περίχωρά της. Μία από τις πιο ορατές αλλαγές ήταν η αύξηση των βραχυχρόνιων ενοικιάσεων διαμερισμάτων, η οποία επηρέασε αρνητικά τις συνθήκες της αγοράς κατοικίας στα αστικά κέντρα, θέτοντας σε πολιτικό λήθαργο την κοινωνική απαίτηση για «προσιτή κατοικία για όλους» (Carvalho κ.ά. 2019 - Rio Fernandes κ.ά. 2018, 2019 - Gonçalves κ.ά. 2020).

Σύμφωνα με τον Σιμόν Τουλουμέλο στη συνέντευξή του στην «Εποχή» τον Σεπτέμβριο του 2024: «οι κυβερνήσεις της Δεξιάς (από το 2011 έως το 2015) και του Σοσιαλιστικού Κόμματος (από το 2016 έως το 2023), πολλαπλασίασαν τα προϋπάρχοντα κοινωνικά προβλήματα: απελευθέρωσαν περαιτέρω τα ενοίκια και δημιούργησαν μια πληθώρα μέσων για την προσέλκυση κερδοσκοπικών επενδύσεων σε ακίνητα και κατοικίες. Μετά από κοινωνικές συγκρούσεις, οι Σοσιαλιστές αναγκάστηκαν από το 2017 να εφαρμόσουν ορισμένες, σε μεγάλο βαθμό ανεπαρκείς, πολιτικές παροχής για να μετριαστούν οι υπερβολές της απελευθέρωσης των προηγούμενων ετών, με ελάχιστα, αν όχι μηδενικά, αποτελέσματα. Συνοψίζοντας, ήταν μια κρίση σχεδιασμένη από το κράτος» (Γκιβίσης, 2024).

3. Μέτρα κοινωνικών πολιτικών στέγασης την περίοδο της κρίσης

α. Πολιτικές για τους άστεγους κατά την διάρκεια της κρίσης και των μνημονίων

Στην Πορτογαλία, μετά από διαβούλευση δύο ετών, η πρώτη Εθνική Στρατηγική Ένταξης Αστέγων (ENIPSA) δρομολογήθηκε τον Μάρτιο του 2009 με αρχικό προϋπολογισμό 75 εκατομμυρίων ευρώ (Baptista, 2013: 93). Η φιλοσοφία της στρατηγικής βασίστηκε στη λογική της προσαρμογής και στις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής με τη μορφή τοπικών σχεδίων δράσης για τους αστέγους (NPISA), ενώ η δράση της βασίστηκε σε δύο άξονες. Ο πρώτος άξονας αφορούσε τη συγκέντρωση γνώσεων και δεδομένων σχετικά με το ζήτημα των αστέγων στην Πορτογαλία. Αυτό περιελάμβανε την υιοθέτηση ενός κοινά αποδεκτού ορισμού της έλλειψης στέγης και τη χρήση ενός συστήματος πληροφόρησης και παρακολούθησης. Ο δεύτερος άξονας αφορούσε τη βελτίωση της ποιότητας των κοινωνικών υπηρεσιών που παρέχονται στους αστέγους, ιδίως τη μείωση του αριθμού των ατόμων που ζουν στους δρόμους και τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στα κέντρα φιλοξενίας αστέγων (Baptista, 2009: 58, 59). Αυτοί οι δύο γενικοί άξονες θα μεταφράζονταν σε συγκεκριμένους λειτουργικούς στόχους σε κάθε NPISA.

Για την παρακολούθηση των αστέγων, προβλέφθηκε η δημιουργία μιας πλατφόρμας διαχείρισης των αιτήσεων στέγασης. Ουσιαστικά, η φιλοσοφία της στρατηγικής έδωσε έμφαση στην ενδυνάμωση της συλλογής δεδομένων για τους αστέγους, στην ενίσχυση της συμπληρωματικότητας των φορέων και στη βελτίωση των δεξιοτήτων των επαγγελματιών που ασχολούνται με την έλλειψη στέγης (Fitzpatrick, 2010: 18, 19). Παρά τον προσεκτικό σχεδιασμό, οι επιπτώσεις του μνημονίου οδήγησαν σε σημαντικές αποκλίσεις στην εφαρμογή της στρατηγικής. Οι επικρατέστερες εντοπίστηκαν στην προώθηση των δύο κύριων αξόνων και την προσαρμογή τους στα τοπικά σχέδια δράσης (Baptista, 2013: 94).

Η αλλαγή της κυβέρνησης σε συνδυασμό με τις μνημονιακές δεσμεύσεις μείωσαν σημαντικά τις προοπτικές ομαλής εφαρμογής του ENIPSA. Μια σημαντική εξέλιξη ήταν το κοινωνικό σχέδιο έκτακτης ανάγκης για την άμβλυνση των κοινωνικών επιπτώσεων του μνημονίου. Η εφαρμογή του σχεδίου επαναπροσδιόρισε τη βασική φιλοσοφία της κοινωνικής πολιτικής (Cantillon, 2011). Δόθηκε προτεραιότητα στη χρηματοδότηση δράσεων έκτακτης ανάγκης, όπως τα συσσίτια για τους άπορους (Almeida, 2016: 5). Ως εκ τούτου, ο επανασχεδιασμός του ENIPSA έδωσε στις ΜΚΟ λευκή επιταγή, με αποτέλεσμα το κύρος του να απαξιωθεί ως συνέπεια των πολιτικών αλλαγών και να αφαιρεθεί από τα Εθνικά Προγράμματα

Μεταρρυθμίσεων του 2012 και του 2013 (Baptista, 2013: 89).

Στα μέσα του 2011, οι κεντρικές δομές διακυβέρνησης της στρατηγικής έμειναν στάσιμες. Η εκτελεστική ομάδα είχε λίγες συνεδριάσεις και το συμβουλευτικό όργανο ήταν ανενεργό. Έκτοτε, η στρατηγική απενεργοποιήθηκε. Σε τοπικό επίπεδο, το αποτέλεσμα ήταν εν μέρει διαφορετικό. Σε ορισμένες περιπτώσεις υπήρξε σταδιακή υλοποίηση τοπικών υπηρεσιών για την αντιμετώπιση της στεγαστικής υπολλειμματικότητας με τη συνδρομή των τοπικών αρχών και των ΜΚΟ. Παρ' όλα αυτά, μετά το 2010, η στρατηγική δεν αξιολογήθηκε πλέον λόγω δημοσιονομικών περιορισμών (ό.π., 2013: 95-96).

Τελικά, η μελέτη της ENIPSA μπορεί να θεωρηθεί ως μια μερική πτυχή των δραματικών συνεπειών της λιτότητας. Μια καλά σχεδιασμένη στρατηγική για τους άστεγους ακυρώθηκε στην πραγματικότητα τη στιγμή που ήταν περισσότερο αναγκαία. Η εφαρμογή του μνημονίου οδήγησε σε αύξηση της έλλειψης στέγης και ταυτόχρονα αφαίρεσε ένα σημαντικό όπλο για την αντιμετώπισή της, αφήνοντας τον πληθυσμό που απειλείται ή βιώνει την στεγαστική έλλειψη σε ένα υπολειμματικό φάσμα υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης (Kourachanis, 2019: 15, 16).

β. Housing First – Casa Primeiro

Το «Casa Primeiro» ήταν το πρώτο πρόγραμμα «Housing First» στην Πορτογαλία, στις αρχές της χρηματοοικονομικής κρίσης. Υλοποιήθηκε από την AEIPS (Ένωση για τη Μελέτη και την Ψυχοκοινωνική Ένταξη), σε συνεργασία με την ISPA. Η AEIPS είναι ένας μη κερδοσκοπικός οργανισμός ο οποίος λειτουργεί από το 1987 και προσφέρει υπηρεσίες υποστήριξης για την προώθηση της ανάρρωσης και της ένταξης των ατόμων με ψυχικές ασθένειες στην κοινότητα, συμπεριλαμβανομένων προγραμμάτων υποστηριζόμενης απασχόλησης και εκπαίδευσης, ομάδων αλληλοβοήθειας και συνηγορίας (Duarte, Almas, 2020: 113).

Η εισήγηση για την δημιουργία του πορτογαλικού Housing First ολοκληρώθηκε το 2008, την χρονιά όπου η πρώτη εθνική στρατηγική για την ένταξη των αστέγων (ENIPSA) ήταν υπό σχεδιασμό. Εκείνη την εποχή, οι πορτογαλικές αντιδράσεις για την έλλειψη στέγης βασίζονταν (όπως ήδη αναφέρθηκε) σε καταστάσεις έκτακτης ανάγκης, συμπεριλαμβανομένων καταλυμάτων, κοινωνικών καντινών, δημόσιων λουτρών, φορτηγών διανομής τροφίμων και ομάδων ενημέρωσης στο δρόμο. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής αναγνώρισαν τους περιορισμούς αυτών των προσεγγίσεων και αναζήτησαν πιο αποτελεσματικές λύσεις. Η AEIPS και το ISPA-University Institute εκμεταλλεύτηκαν αυτό το παράθυρο πολιτικής ευκαιρίας για να παρουσιάσουν ένα έργο Housing First, το οποίο έγινε δεκτό με ικανοποίηση από τους

υπεύθυνους χάραξης πολιτικής (Ornelas & Duarte, 2018).

Το έργο Casas Primeiro σχεδιάστηκε ως ένα διετές πιλοτικό πείραμα για τη δοκιμή και την αξιολόγηση της καινοτόμου μεθοδολογίας Housing First σε εθνικό επίπεδο. Το έργο υλοποιήθηκε στη Λισαβόνα και απευθυνόταν σε μακροχρόνια άστεγους με ψυχικές ασθένειες, συχνά με χρήση αλκοόλ ή ναρκωτικών, οι οποίοι ήταν πιο πιθανό να αποκλειστούν από άλλες υπηρεσίες που απαιτούν ως προϋπόθεση τη συμμετοχή σε θεραπεία (Duarte, Almas, 2020: 113, 114)

Το πρόγραμμα Casas Primeiro προσφέρει πρόσβαση σε ανεξάρτητη και μόνιμη στέγαση. Η στέγαση παρέχεται εκ των προτέρων και όχι τελευταία, καθώς θεωρείται απαραίτητη προϋπόθεση για την κατάλληλη αντιμετώπιση υγειονομικών, κοινωνικών ή άλλων θεμάτων και αναγκών που μπορεί να έχουν οι άνθρωποι. Επιπλέον, η στέγαση δεν είναι παροδική, καθώς οι άνθρωποι μπορούν να παραμείνουν για όσο χρονικό διάστημα απαιτείται²⁰ (Ornelas, Duarte, Almas, & Madeira, 2011). Τα διαμερίσματα είναι ανεξάρτητα και κυμαίνονται από στούντιο έως μονάδες ενός υπνοδωματίου. Δεν συγκεντρώνονται στον ίδιο κτιριακό άξονα ή στον ίδιο δρόμο, αλλά είναι κατανομημένα σε 20 κατοικημένες γειτονιές της Λισαβόνας, προσπαθώντας να ταιριάζουν όσο το δυνατόν περισσότερο με τις επιλογές των ενοίκων (Duarte, Almas, 2020: 114). Τα διαμερίσματα ενοικιάζονται από την ιδιωτική αγορά κατοικίας. Έρευνες έχουν δείξει ότι τα διαμερίσματα διάσπαρτων χώρων, αναμειγμένα σε ολοκληρωμένες γειτονιές διευκολύνουν την ένταξη των ενοικιαστών στην κοινότητα (Barnes, 2012 - Ornelas, Martins, Zilhão, & Duarte, 2014 - Yanos et al., 2007). Στη Λισαβόνα, η κοινωνική στέγαση τείνει να συγκεντρώνεται σε κοινωνικά απομονωμένες περιοχές στα όρια της πόλης παρουσιάζοντας τεράστιες λίστες αναμονής. Ως εκ τούτου, η ιδιωτική αγορά ενοικίασης εξασφαλίζει ότι οι άνθρωποι μπορούν να μετακινηθούν ευκολότερα και ταχύτερα σε κατοικίες και παρέχει πρόσβαση σε διαμερίσματα με καλύτερη ποιότητα (Duarte, Almas, 2020: 14). Παράλληλα, τα μισθωτήρια συμβόλαια υπογράφονται από την AEIPS και τους ιδιοκτήτες, γεγονός που διευκολύνει τη στέγαση αστέγων που δεν έχουν χαρτιά ή δεν έχουν καμία πηγή εισοδήματος²¹

²⁰ Τα πρώτα δύο χρόνια το πρόγραμμα προσέφερε στέγαση και υποστήριξη για 75 ανθρώπους εκ των οποίων το 50% ήταν άστεγοι για πάνω από 6 χρόνια και το 7% για πάνω από 16 χρόνια (Ornelas, Duarte, Almas, & Madeira, 2011).

²¹ Η AEIPS ως μισθωτής διευκολύνει επίσης τη διαπραγμάτευση με τους ιδιοκτήτες, επειδή ο οργανισμός εξασφαλίζει την έγκαιρη καταβολή του ενοικίου, την καλή συντήρηση των διαμερισμάτων και την υποστήριξη των ενοικιαστών (Duarte, Almas, 2020: 15).

(Duarte, Almas, 2020: 15).

Η ομάδα του προγράμματος αποτελείται από επαγγελματίες των κοινωνικών και ανθρωπιστικών επιστημών. Ένα από τα μέλη της έχει βιώσει την εμπειρία της έλλειψης στέγης. Οι υπηρεσίες υποστήριξης παρέχονται στα διαμερίσματα των ενοικιαστών και στα πλαίσια της κοινότητας. Η ομάδα χρησιμοποιεί μια συνεργατική προσέγγιση στην παρέμβαση, με επίκεντρο τη σταθερότητα της στέγασης, την αποκατάσταση και την ένταξη στην κοινότητα (Ornelas, Duarte, & Jorge - Monteiro, 2014 - Tondora, Miller, Slade, & Davidson, 2014). Η ένταξη στην κοινότητα περιλαμβάνει την πρόσβαση σε κοινοτικούς πόρους και δραστηριότητες με τον ίδιο τρόπο όπως και οι άλλοι πολίτες (Ornelas, Martins κ.α., 2014 - Salzer & Baron, 2014).

γ. Κοινωνικές πολιτικές στέγασης εν μέσω πανδημίας

Στην Πορτογαλία, η κύρια αντίδραση στην πανδημία ήταν η σημαντική αύξηση της παροχής καταλυμάτων έκτακτης ανάγκης, στο πλαίσιο μιας εθνικής στρατηγικής για την αντιμετώπιση της στεγαστικής έλλειψης. Τα καταφύγια έκτακτης ανάγκης παρέμειναν ανοικτά, ενώ οι εθνικές υγειονομικές αρχές εξέδωσαν οδηγίες σχετικά με την επιχειρησιακή πρακτική κατά τη διάρκεια της πανδημίας (Pleace κ.α. 2021: 17). Παράλληλα, οι υπηρεσίες του Housing First τροποποιήθηκαν σύμφωνα με τις τρέχουσες υγειονομικές απαιτήσεις. Μια αλλαγή ήταν να διευκολυνθούν τα άτομα που διέτρεχαν αυξημένο κίνδυνο από τον ιό παραμένοντας στο σπίτι τους, λαμβάνοντας επισιτιστική βοήθεια με δέματα τροφίμων (ό.π.: 23). Σύμφωνα και με την κατατεθειμένη εμπειρία ερωτώμενου:

«Την περίοδο της υγειονομικής κρίσης υπήρξαν πολλά σπίτια τα οποία ήταν εμπορικά αναξιοποίητα, λόγω της τουριστικής ύφεσης, με συνέπεια τα ενοίκια να είναι πιο προσιτά για τις ευάλωτες κοινωνικά ομάδες. Με την λήξη της πανδημίας, οι όροι αντιστράφηκαν αφού ο θεσμός του Airbnb ενεργοποιήθηκε εκ νέου και με τους ιδιοκτήτες των σπιτιών να ακυρώνουν τα υφιστάμενα συμβόλαια, στοχεύοντας σε διαπραγματεύσεις με ευνοϊκότερους για αυτούς όρους.»

Στέλεχος του προγράμματος Housing First σε οργανισμό της Λισαβόνας.

Συγχρόνως, οι εθνικές υπηρεσίες επικεντρώθηκαν στην παροχή πρόσθετων καταλυμάτων έκτακτης ανάγκης, κλιμακωτά, ανοίγοντας σε όλη την χώρα συνολικά 21 υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης για άτομα που βίωναν την έλλειψη στέγης. Αυτό συχνά περιλάμβανε τη μετατροπή υφιστάμενων κτιρίων, συμπεριλαμβανομένων και αθλητικών αιθουσών. Κοινόχρηστα

διαμερίσματα χρησιμοποιήθηκαν επίσης στην Oeiras (περιοχή της Λισαβόνας) και στην Tavira (περιοχή της Algarve), καθώς και κάποιες σκηνές σε ένα κάμπινγκ στο Espinho (Βόρεια Πορτογαλία), ενώ πάνω από 500 άτομα φιλοξενήθηκαν σε εγκαταστάσεις έκτακτης ανάγκης σχεδόν σε μια νύχτα (Pleace κ.α. 2021: 30)

Παράλληλα, ένα νέο πρόγραμμα ξεκίνησε από την κεντρική κυβέρνηση με την ονομασία «Adapt Social+», με στόχο την ενίσχυση του κόστους προσαρμογής της δραστηριότητας των κοινωνικών υπηρεσιών, στις οποίες περιλαμβάνονταν και οι υπηρεσίες αστέγων στον COVID-19, το οποίο υποστήριζε: (α) τον εξοπλισμό ατομικής προστασίας για τους εργαζόμενους και τους χρήστες, (β) τον εξοπλισμό υγιεινής, (γ) το κόστος κατάρτισης των εργαζομένων υποστήριξης, (δ) την αναδιοργάνωση των χώρων εργασίας και (ε) τις αλλαγές στη διάταξη των υπηρεσιών (ό.π.: 45). Το ξέσπασμα της πανδημίας είχε θετικό αντίκτυπο στην επιτάχυνση της υλοποίησης αυτών των έργων, ιδίως με την επαναπροσανατολισμό της προσοχής του κοινού και των φορέων χάραξης πολιτικής στα σοβαρά διαρθρωτικά στεγαστικά εμπόδια που έπλητταν την Πορτογαλία, τα οποία προηγουμένως δεν είχαν συχνά απήχηση στη συζήτηση για την πολιτική αντιμετώπισης των αστέγων (Arapoglou κ.α. 2021: 84, 85).

Παρ' όλα αυτά, η ρύθμιση της ποιότητας των υπηρεσιών στέγασης παραμένει ένας τομέας στον οποίο υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης. Ο καθορισμός της πλειονότητας των υπηρεσιών για τους αστέγους εμπίπτει στην αρμοδιότητα του νομικού πλαισίου για τις κοινωνικές υπηρεσίες. Συχνά, η υποστήριξη των αστέγων παρέχεται από ΜΚΟ και άλλες οργανώσεις κοινωνικής αλληλεγγύης (συμπεριλαμβανομένων των φιλανθρωπικών οργανώσεων) και ανατίθεται από τις δημοτικές ή κεντρικές κρατικές αρχές (κοινωνική ασφάλιση), μέσω της σύναψης συμφωνιών συνεργασίας. Παρόλο που ο λόγος για την ανάγκη αξιολόγησης των απαντήσεων έχει διαπεράσει τον τομέα της ποιότητας των υπηρεσιών στέγασης, η πραγματική πρακτική είναι ότι η ρύθμιση της ποιότητας εξακολουθεί να διεξάγεται με μη συγκεκριμένο τρόπο στον τομέα αυτό, με έμφαση στη συμμόρφωση, ώστε να διεκπεραιώνονται οι δείκτες (αριθμός ατόμων, αριθμός δράσεων κ.λπ.), και όχι στην αξιολόγηση των αλλαγών ή στην αξιολόγηση του αντίκτυπου του έργου υποστήριξης. Οι τεκμηριωμένες πληροφορίες σχετικά με την ποιότητα των υπηρεσιών αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης στην Πορτογαλία παραμένουν ελάχιστες (ό.π.: 85).

4. Οι υφιστάμενες κοινωνικές πολιτικές στέγασης

α. Χάραξη εθνικής στρατηγικής για την ένταξη των ατόμων που βιώνουν την έλλειψη στέγης (ENIPSA 2025-2030)

Τις τελευταίες δεκαετίες, έχουν αυξηθεί οι ανησυχίες για την καταπολέμηση της έλλειψης στέγης, γεγονός που οδήγησε προσφάτως στην χάραξη μιας Εθνικής Στρατηγικής για την ένταξη των ατόμων που βιώνουν την αστεγία, δυνάμει του υπ' αριθ. 61/02.04.2024 ψηφίσματος του αρμόδιου πορτογαλικού Υπουργικού Συμβουλίου. Ως αποτέλεσμα αυτής της διαβούλευσης, κατέστη δυνατό να συγκεντρωθεί ένα σύνολο προτάσεων που περιλαμβάνουν την ενίσχυση: στους τομείς της στέγασης, της πρόσβασης στην εργασία, της πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας, της κοινοτικής και οικογενειακής υποστήριξης. Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα στρατηγική, αποσκοπεί στην εισαγωγή μιας σειράς βελτιώσεων σε σχέση με τους προηγούμενους κύκλους προγραμμάτων της ENIPSA, ιδίως όσον αφορά:

- α.** Την εστίαση στην πρόληψη.
- β.** Την εφαρμογή μιας ολοκληρωμένης πολιτικής για την καταπολέμηση του φαινομένου της αστεγίας, με την υιοθέτηση ενός ανθρωποκεντρικού μοντέλου.
- γ.** Την ενίσχυση, και επικαιροποίηση των τοπικών δικτύων υποστήριξης για άτομα που κινδυνεύουν ή βιώνουν την έλλειψη στέγης, μέσω της NPISA.
- δ.** Την εξασφάλιση εξειδικευμένης παρέμβασης σε ιδιαίτερα ευάλωτες ομάδες, όπως οι ηλικιωμένοι, τα εξαρτημένα άτομα από παράνομες ουσίες και αλκοόλ, τα άτομα με αναπηρία καθώς και εκείνα που χρήζουν φροντίδας ψυχικής υγείας, τα ΛΟΑΤΚΙ+ άτομα, και ο τσιγγάνικος πληθυσμός.
- ε.** Την προώθηση και ανάληψη συλλογικών διατομεακών ευθυνών και αρμοδιοτήτων, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που σχετίζονται με τον τομέα πρόληψης, που εγγυώνται τη στενή και πολυεπίπεδη παρακολούθηση της εφαρμογής του ENIPSSA.
- στ.** Τον επαναπροσδιορισμό και την απογραφειοκρατικοποίηση του μοντέλου διακυβέρνησης ώστε να καταστεί δυνατή η αποτελεσματική παρακολούθηση του ENIPSSA και η προοδευτική και ευέλικτη εφαρμογή του.
- ζ.** Την βελτίωση των μηχανισμών και των μέσων παρακολούθησης και αξιολόγησης και ανάπτυξη μεθοδολογιών, για τη συνεχή και διαφανή υποβολή εκθέσεων σχετικά με την εφαρμογή των μέτρων.

Στο πλαίσιο του εν λόγω ψηφίσματος, το πρόγραμμα ENIPSSA 2025-2030 θα προσπαθήσει να ανταποκριθεί στη δέσμευση της πορτογαλικής κυβέρνησης για την προώθηση δημόσιων πολιτικών και στη λογική μιας ολοκληρωμένης κοινωνικής πολιτικής, η οποία επιδιώκει να δράσει εκ των προτέρων στις καταστάσεις των ατόμων που βρίσκονται σε κίνδυνο και να καταπολεμήσει το φαινόμενο των αστέγων (PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, 2024).

β. Κατασχέσεις – Εξώσεις

Στην Πορτογαλία, τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν το 2018 από το Ινστιτούτο Στέγασης και Αστικής Αποκατάστασης (IRHU) έδειξαν ότι υπήρχαν περίπου 25.000 οικογένειες, συγκεντρωμένες στις πόλεις με τα υψηλότερα ενοίκια της χώρας, όπως η Λισαβόνα και το Πόρτο, που αγωνίζονταν να ανταποκριθούν στο κόστος στέγασης. Η μαζική ανεργία από την πανδημία είχε ως συνέπεια να αυξηθεί ο αριθμός των ανθρώπων που κινδύνευαν να χάσουν τα σπίτια τους. Τον Μάρτιο του 2020 εισήχθη νομοθεσία για την προστασία ορισμένων εξ αυτών από τις συνέπειες της πανδημίας που σχετίζονται με τη στέγαση. Μεταξύ των θεσπισμένων μέτρων περιλαμβάνεται το άρθρο 8 του νόμου αριθ. 1-A/2020, το οποίο εισήγαγε μια *de facto* αναστολή των εξώσεων, η οποία αρχικά είχε προγραμματιστεί να λήξει στις 30 Σεπτεμβρίου 2020 και αργότερα παρατάθηκε έως το τέλος Ιουνίου 2021. Το άρθρο 4 του νομοθετικού διατάγματος 10-J/2020 εισήγαγε ένα μορατόριουμ που επέτρεπε την αναστολή της πληρωμής των δόσεων των τραπεζικών δανείων, ιδίως των στεγαστικών δανείων. Μέχρι το τέλος Απριλίου, οι τράπεζες είχαν λάβει σχεδόν 570.000 αιτήσεις για αναστολή, το 90% των οποίων εγκρίθηκε (Pleace κ.α. 2021: 17). Σημειώνεται, ότι το δείγμα του οδηγού συνέντευξής μας αναφορικά με το ζήτημα των κατασχέσεων και εξώσεων στην Πορτογαλία ήταν αρνητικό.

γ. Επιδότηση ενοικίου

Στην Πορτογαλία οποιαδήποτε αναστολή καταβολής ενοικίου αποτελεί επίσης αναβολή και όχι διαγραφή του χρέους στέγασης. Παράλληλα, αντί της χρήσης ατομικών συμφωνιών, ένας ειδικός νόμος καθορίζει τις παραμέτρους γύρω από το πότε μπορεί να επιτραπεί η καθυστέρηση του ενοικίου (νόμος αριθ. 4-C/2020) και ο οποίος εφαρμόζεται όταν ένα νοικοκυριό χάνει το 20% ή περισσότερο του εισοδήματός του σε σύγκριση με την ίδια περίοδο του προηγούμενου έτους. Παρέχεται επίσης οικονομική στήριξη στους ιδιοκτήτες που έχουν χάσει σημαντικό εισόδημα λόγω καθυστερήσεων ενοικίου, με τη μορφή άτοκων δανείων, τα οποία είναι επίσης

διαθέσιμα στους ενοικιαστές που χρειάζονται οικονομική βοήθεια (Pleace κ.α. 2021: 24).

δ. Μέτρα κατά της αστεγίας μέσω του σχεδίου ανάκαμψης και ανθεκτικότητας

Ακολουθώντας, το πορτογαλικό σχέδιο ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (RRP) προβλέπει τον οριζόντιο σχεδιασμό για εκείνες τις ομάδες πολιτών οι οποίες χρειάζονται λύσεις έκτακτης ή μεταβατικής στέγασης. Η Πορτογαλία σχεδιάζει να επενδύσει 1,6 δισεκατομμύρια ευρώ στη στέγαση, υπογραμμίζοντας τον στόχο της υποστήριξης 26.000 οικογενειών έως το 2026. Μεταξύ των επενδύσεων που πρόκειται να γίνουν στον τομέα της στέγασης, η κυβέρνηση αναφέρει το Εθνικό Ανταλλακτήριο Επείγουσας και Προσωρινής Στέγασης, με 186 εκατομμύρια ευρώ, μέσω του οποίου πρόκειται να συσταθεί ένα εθνικό απόθεμα 2.130 κατοικιών έκτακτης ανάγκης ή υποδοχής (Arapoglou κ.α. 2021: 72).

Συγχρόνως, το πρόγραμμα PMPSSA 2024-2030²² (Δημοτικό σχέδιο για άτομα που βιώνουν αστεγία) στοχεύει στη μείωση του αριθμού των αστεγών στην πόλη της Λισαβόνας. Αποστολή του είναι να κινητοποιήσει μέτρα δημόσιας πολιτικής για να διασφαλίσει ότι κάθε PSSA θα έχει μια κατάλληλη απάντηση εστιασμένη στο πρόβλημα της ακούσιας αστεγίας. Παράλληλα, το PMPSSA 2024-2030 αποσκοπεί στην προώθηση της δέσμευσης των δημόσιων πολιτικών, μέσω στενού συντονισμού με άλλους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς με αρμοδιότητες και ευθύνες στον τομέα της παρέμβασης με το PSSA, προκειμένου να ανταποκριθεί σε κάθε άτομο που βιώνει έλλειψη στέγης. Το PMPSSA 2024-2030 συνεχίζει τη στρατηγική παρέμβασης που υιοθέτησε ο Δήμος της Λισαβόνας τα τελευταία χρόνια. Το σχέδιο που παρουσιάζεται για την περίοδο μεταξύ 2024 και 2030 ενσωματώνει μια προληπτική προσέγγιση που αποσκοπεί στην εξασφάλιση της στεγαστικής υποστήριξης και της επανένταξης κάθε ατόμου, μέσω της υιοθέτησης και προώθησης ολοκληρωμένων πολιτικών που θέτουν τον πολίτη στο επίκεντρο της παρέμβασης (Lisboa, Pelourodos Direitos Humanose Sociais, 2024: 81).

ε. Δημόσιες κατοικίες. Το «αντίδοτο» στην αστεγία;

Σε μια προσπάθεια επίλυσης του στεγαστικού προβλήματος, το οποίο εστιάζεται κυρίως στα νεαρότερα ηλικιακά άτομα, η πορτογαλική κυβέρνηση εξετάζει μια σειρά μέτρων, σχεδιάζοντας παράλληλα προγράμματα ενίσχυσης της δημόσιας κατοικίας. Σύμφωνα με τα πρόσφατα

²² Η κατασκευή του PMPSSA 2024-2030 βασίζεται σε μια συλλογική διαδικασία στην οποία συμμετείχαν περίπου 500 άτομα 36 οργανισμών, οι οποίοι συνεισέφεραν τις γνώσεις και την εμπειρία τους. (Lisboa, Pelourodos Direitos Humanose Sociais, 2024: 13).

στατιστικά στοιχεία, η δημόσια στέγαση καλύπτει περίπου το 2% του αποθέματος κατοικιών της Πορτογαλίας. Η χώρα μελετά το ενδεχόμενο εκμετάλλευσης της «bad bank» η οποία προέκυψε από την πρόσφατη χρηματοπιστωτική κρίση, δημιουργώντας μονάδες δημόσιας κατοικίας, προκειμένου να αντιμετωπίσει το υπέρογκο κόστος απόκτησης ιδιόκτητης κατοικίας. Παράλληλα, η κυβέρνηση ενέκρινε το 2023 σχέδια επένδυσης 2,4 δισ. ευρώ σε δημόσιες κατοικίες μέχρι το τέλος του 2026, παρουσιάζοντας το αντίστοιχο νομοσχέδιο για τη στέγαση στο κοινοβούλιο που θα επέτρεπε στο κράτος να μετατρέψει τα κενά ιδιωτικά ακίνητα σε κοινωνικές κατοικίες (Οικονομικός Ταχυδρόμος, 2023).

στ. Κρατική εγγύηση στις στεγαστικές ανάγκες των νέων

Παράλληλα, η πορτογαλική κυβέρνηση σχεδιάζει μέτρα προκειμένου οι νέοι (από 18 έως 35 ετών) να μπορούν να λαμβάνουν στεγαστικά δάνεια, με την εγγύηση του κράτους. Η κρατική εγγύηση θα επιδοτεί έως και το 100% του δανείου και θα καλύπτει αγορά ακινήτου αξίας έως 450.000 ευρώ. Συνακόλουθα, η κεντρική κυβέρνηση αποφάσισε την εξαίρεση των νέων από τους φόρους μεταβίβασης ακινήτων και χαρτοσήμου. Τα μέτρα έχουν τεθεί σε εφαρμογή από τον Σεπτέμβριο του 2024 ενώ οι ειδικοί τονίζουν ότι χρειάζονται επιπρόσθετες δράσεις για την επιτάχυνση της ανέγερσης νέων κατοικιών. «Από το τέλος του 2022 έχουμε δει σταδιακή αύξηση της προσφοράς ακινήτων, αλλά απέχει ακόμη πολύ από τα επίπεδα προσφοράς που είχαμε τα έτη 2020 και 2021. Επομένως, παρότι η προσφορά ακινήτων αυξάνεται, εξακολουθεί να μην επαρκεί για να καλύψει τη ζήτηση που υπάρχει σήμερα στην αγορά» σημειώνει ο επικεφαλής της ιστοσελίδας αγγελιών για ακίνητα idealista/data Portugal, João Braz (Συμέλα Τουχτίδου, Joana Mourão Carvalho, 2024).

ζ. Διάθεση δημόσιων κτηρίων για στέγαση

Το σχέδιο της πορτογαλικής κυβέρνησης, για την μετατροπή των δημόσιων κτιρίων σε κατοικίες και την χορήγηση οικονομικής βοήθειας για αγορά ακινήτων, σε νέους ανθρώπους, συμπεριλαμβάνεται σε μια σειρά περίπου 30 μέτρων τα οποία αναμένεται να εγκριθούν μέχρι το τέλος του 2024. Η νέο-εκλεγείσα κυβέρνηση σχεδιάζει συγχρόνως φορολογικές ελαφρύνσεις στην αγορά ακινήτων για τους νέους (Ναυτεμπορική, 2024).

η. Τέλος στην Golden Visa

Η «ανεξέλεγκτη» προσέλκυση πλούσιων αλλοδαπών, με επενδυτικά κίνητρα, είχε ως συνέπεια την δυσκολία της πορτογαλικής πολιτείας να ανακόψει τον οίστρο της αγοράς ακινήτων,

ωθώντας τοιουτοτρόπως την αξία τους στα ύψη. Το κόστος των κατοικιών στη Λισαβόνα αυξήθηκε κατά 5,8% τον Νοέμβριο του 2024, ήτοι 5.426 € ανά τετραγωνικό μέτρο (Πίνακας 4), σύμφωνα με στοιχεία της Idealista. Η συγκεκριμένη καταγραφή αποτελεί την δεύτερη μεγαλύτερη αύξηση στην Ευρώπη μετά την Αθήνα, σύμφωνα με το Bloomberg. Μετά από σχεδόν 30% αύξηση τα τελευταία πέντε χρόνια, τα αστικά ακίνητα στην πρωτεύουσα της Πορτογαλίας είναι ακριβότερα από το Μιλάνο, τη Μαδρίτη και το Βερολίνο. Το γεγονός αυτό, καθιστά ένα νέο σπίτι απρόσιτο για τους περισσότερους Πορτογάλους στη Λισαβόνα και δείχνει πώς η προσφορά συχνά υπερτερεί των επιτοκίων στον καθορισμό των τιμών, δημιουργώντας οξύ στεγαστικό πρόβλημα στη χώρα. Η κυβέρνηση της Πορτογαλίας αλλάζει εσχάτως πορεία, τερματίζοντας το πρόγραμμα «Golden Visa», εγκρίνοντας παράλληλα ένα σχέδιο άρσης των φορολογικών κινήτρων για τους «νέους κατοίκους» (Bankingnews, 2024).

Bloomberg City Tracker: Snapshot of City Prices

Prices in euros per square meter. Changes calculated in local currency

City	Price	MoM Chg. %	YoY Chg. %
Athens	2,598	+0.8 ▲	+11.8 ▲
Lisbon	5,426	+0.5 ▲	+5.8 ▲
Stockholm	7,133	-0.4 ▼	+5.1 ▲
Madrid	4,064	0.0	+3.8 ▲
Milan	5,345	+0.1 ▲	+3.4 ▲
Zurich Canton	10,225	-0.8 ▼	+0.7 ▲
Vienna	7,638	+1.1 ▲	-0.1 ▼
London	8,435	-2.1 ▼	-1.3 ▼
Berlin	5,004	-1.0 ▼	-2.7 ▼
Paris	10,544	-1.0 ▼	-6.1 ▼

Sources: Immowelt (Berlin), Idealista (Madrid), Idealista (Lisbon), Svensk Mäklarstatistik (Stockholm), Rightmove (London), Immobiliare (Milan), Immopreise (Vienna), Le Figaro (Paris), Properstar (Zurich District), Properstar (Zurich Canton), Central Statistics Office CSO (Dublin), Spitogatos (Athens), Bloomberg calculations.

Πίνακας 4.

Πηγή: Bankingnews (2024)

<https://www.bankingnews.gr/diethni/articles/711288/golden-visa-telos-stin-portogalia-othise-tis-times-akiniton-stin-stratosfaira-dimiourgontas-oksy-stegastiko-provlima>

5. Προτάσεις νέων πολιτικών στέγασης

α. Πώς μπορεί να αντιμετωπιστεί η στεγαστική κρίση;

Σύμφωνα με τον καθηγητή Ανθρωπογεωγραφίας στο Ινστιτούτο Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου της Λισαβόνας, Σιμόν Τουλουμέλο, η Πορτογαλία χρειάζεται άμεσα έναν νόμο για τον έλεγχο των ενοικίων, καθώς οι τρέχουσες τιμές υπερβαίνουν κατά πολύ τις δυνατότητες του μέσου κατοίκου. Μόνο ένας ισχυρός έλεγχος των ενοικίων, με τιμές που θα ορίζονται από τους μέσους ονομαστικούς μισθούς, μπορεί να καταστήσει τελικώς ελκυστική την υπάρχουσα αγορά. Συγχρόνως, οι έλεγχοι των ενοικίων θα πρέπει να συνοδεύονται από ρηξικέλευθα μέτρα, όπως: υψηλή φορολόγηση στις άδειες κατοικίες, απαγόρευση χρήσης οικιστικών μονάδων για εμπορικές δραστηριότητες όπως βραχυχρόνιες μισθώσεις, περιστολή όλων των φορολογικών πλεονεκτημάτων για τα ταμεία ακινήτων και τους κερδοσκόπους, καθώς και απαγόρευση αγοράς ακινήτων για εκμετάλλευση (Γκιβίσης, 2024).

Ταυτοχρόνως, η Πορτογαλία πρέπει να ξεκινήσει επενδύσεις στην κοινωνική στέγαση, είτε πρόκειται για δημόσια είτε για συνεταιριστική, δεδομένου του μεγάλου χρονικού διαστήματος που απαιτείται προκειμένου να δημιουργηθεί ένα ισχυρό απόθεμα κοινωνικών κατοικιών. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να υπάρξει άμεση και μακροπρόθεσμη δράση για την κοινωνικοποίηση της στέγασης, ωθώντας ολοένα και περισσότερες κατοικίες «εκτός αγοράς», είτε επειδή ανήκουν στο δημόσιο, είτε επειδή είναι συλλογική ιδιοκτησία, είτε επειδή η τιμή καθορίζεται από το κράτος (Τουλουμέλο, 2024).

β. Πάνω σε ποια βάση θα μπορούσε να ξεκινήσει μια συζήτηση για το δικαίωμα όλων των ανθρώπων στη στέγαση;

Ωστόσο, η τελευταία περίοδος των στεγαστικών κρίσεων έχει αναδείξει σε πανευρωπαϊκό, αν όχι σε παγκόσμιο επίπεδο, ότι οι αγορές «προσφέρουν επιλεκτική» στέγαση και ότι οι συνεχιζόμενες χρηματοπιστωτικές κρίσεις είναι απλώς μια οξεία έκφανση του στεγαστικού ζητήματος στον καπιταλισμό. Για μια μακρά περίοδο, ιδιαίτερος στον ευρωπαϊκό Νότο, οι κυρίαρχες πολιτικές είχαν πείσει μεγάλα τμήματα του αστικού κυρίως πληθυσμού για την εμπορευματοποίηση της στέγασης καθώς και ότι η οικιστική ιδιοκτησία ήταν ο μόνος τρόπος για τη δημιουργία «μεσαίων στρωμάτων». Πλέον, αυτή η μορφή συναίνεσης έχει καταρρεύσει, λόγω του ότι η ιδέα της απόκτησης ιδιόκτητης στέγης φαντάζει ασύμβατη με τις υπάρχουσες

κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, και εξαιτίας της μη υιοθέτησης των πεποιθήσεων των μεταπολεμικών γενεών, από τους νέους, για την ιδιοκτησία γενικότερα. Όλο και περισσότεροι είναι εκείνοι που αντιλαμβάνονται ότι η στέγαση είναι ένα αναφαίρετο δικαίωμα το οποίο πρέπει να διασφαλίζεται καθολικά από τις δημόσιες πολιτικές. Αυτό μπορεί να γίνει το σημείο εκκίνησης για έναν μεταρρυθμιστικό ή για έναν επαναστατικό δρόμο. Μεταρρυθμιστικό, όπως η απαίτηση από τα κράτη να παρέχουν σε όλους το δικαίωμα στη στέγαση όπως κατοχυρώνεται στο ελληνικό και στο πορτογαλικό Συντάγματα. Επαναστατικό, όπως ξεκινώντας από αυτό το αίτημα για να απαιτηθεί στη συνέχεια η σταδιακή αποεμπορευματοποίηση της στέγασης σε όλα τα επίπεδα (Τουλουμελό, 2024).

γ. Δημοψήφισμα κατά της αλόγιστης χρήσης της βραχυχρόνιας μίσθωσης ακινήτων

Προκειμένου να αντιμετωπισθεί τόσο η στεγαστική κρίση όσο και ο «χαρακτηρισμός» οικιστικών περιοχών σε τουριστικούς θύλακες, οι κάτοικοι της Λισαβόνας επιδιώκουν μέσω λαϊκού δημοψηφίσματος να απαλλαγούν από τις τουριστικές μισθώσεις και το Airbnb. Μέσω του κινήματος «Movimento Referendo pela Habitacao» («Κίνημα Δημοψηφίσματος για την Στέγαση»), οι πολίτες κατάφεραν να συγκεντρώσουν τον απαιτούμενο από το νόμο αριθμό υπογραφών για την διεξαγωγή δημοψηφίσματος. Το επόμενο χρονικό διάστημα, οι υπογραφές θα παραδοθούν στη Δημοτική Συνέλευση της πόλης με στόχο την ενεργή συμμετοχή των κατοίκων της πρωτεύουσας στην πρώτη εφαρμογή άμεσης δημοκρατίας με λαϊκή πρωτοβουλία στην ιστορία της Πορτογαλίας. Στην περίπτωση επικράτησης των θέσεων του δημοψηφίσματος, το Δημοτικό Συμβούλιο της Λισαβόνας θα πρέπει να ακυρώσει όλους τους τίτλους τουριστικής μίσθωσης και τα σπίτια θα πρέπει να επιστρέψουν σε οικιστική χρήση (Αυτολεξεί, 2024).

Αυτό εξάλλου συντάσσεται με την απόφαση του 2022 του Ανώτατου Δικαστηρίου της Πορτογαλίας, δυνάμει της οποίας ορίζεται ότι τα κτίρια με οικιστική χρήση προορίζονται για μόνιμη διαμονή και όχι για παραθεριστική χρήση. Ως συνέπεια των ανωτέρω, το πρόβλημα των τιμών κατοικίας και ενοικίων στην πορτογαλική πρωτεύουσα, θα τεθεί σε νέα βάση με ευνοϊκότερους όρους διαχείρισης κυρίως για τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, ενώ παράλληλα η επερχόμενη αποτουριστικοποίηση των γειτονιών θα σηματοδοτήσει μια νέα πιο βιώσιμη και ποιοτικότερη αρχή για τους μόνιμους κατοίκους της πόλης (ό.π., 2024).

δ. Προσφορά στέγης και όχι μέτρα φοροελάφρυνσης στους μεγάλο-επενδυτές ακινήτων

Μερικοί από τους μεγαλύτερους επενδυτές και κατασκευαστές ακινήτων της Πορτογαλίας, εναντιώνονται με την προοπτική της κατάργησης του υπάρχοντος καθεστώτος φορολογικών ελαφρύνσεων σε εύπορους αλλοδαπούς που αποφασίζουν να μετοικήσουν στη χώρα. Όπως αναφέρεται, «αυτό μπορεί να βλάψει τις επενδύσεις και δεν πρόκειται να επιλύσει την κρίση στέγασης, η οποία πρέπει να αντιμετωπιστεί με αυξημένη προσφορά κατοικιών» (Newmoney, 2023).

Επί πρωθυπουργίας Αντόνιο Κόστα, έγινε γνωστό ότι το υφιστάμενο καθεστώς δεν θα έχει ισχύ εντός του 2024 και για τους νέους κατοίκους, στους οποίους πιθανότατα να συμπεριλαμβάνονται και γηγενείς πολίτες που μέχρι πρότινος ζούσαν στο εξωτερικό. Σημειώνεται ότι το πρόγραμμα μέχρι στιγμής έχει προσελκύσει χιλιάδες ξένους επενδυτές αγοράς κατοικιών, προσφέροντας έναν ενιαίο φορολογικό συντελεστή 20% επί του εισοδήματός τους ή έναν φορολογικό συντελεστή 10% επί των συντάξεων, για διάστημα δέκα ετών. Εντούτοις, ο Κλοντ Καντιγιότι, επικεφαλής της εταιρείας συμμετοχών Krest Real Estate Investments με έδρα τις Βρυξέλλες, η οποία έχει επενδύσει στην δημιουργία μεγάλων οικιστικών δομών στην Πορτογαλία, αναφέρει ότι: «Πιθανή απενεργοποίηση του υφιστάμενου καθεστώτος, θα συμπίεσει τις επενδύσεις και θα οδηγήσει σε χειρότερη κατάσταση στέγασης από αυτή που ήδη έχουμε», (ό.π., 2023).

Επιπροσθέτως, ο πρωθυπουργός Αντόνιο Κόστα επιχείρησε (μέχρι και το τέλος της θητείας του, το 2024) να τερματίσει το πρόγραμμα μη μόνιμων κατοίκων που έχει ωφελήσει μέχρι στιγμής 89.000 άτομα, σύμφωνα με το υπουργείο Οικονομικών, δηλώνοντας ότι «η διατήρηση του κινήτρου θα επεκτείνει μια άδικη φορολογική μεταχείριση και θα συμβάλει στη διόγκωση των τιμών των κατοικιών». Η κοινωνική στέγαση στην Πορτογαλία αντιπροσωπεύει μόλις το 2% του συνολικού αποθέματος, ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά στην Ευρωπαϊκή Ένωση, με την κυβέρνηση Κόστα να έχει προκρίνει τη δέσμευσή της για αύξηση της δημόσιας στέγασης (ό.π., 2023).

6. Συμπεράσματα

Την περίοδο της χρηματοπιστωτικής ύφεσης στην Πορτογαλία, το αίτημα για βιώσιμη κατοίκηση και οικονομικά προσιτή στεγαστική επάρκεια, δημιούργησε νέες οικιστικές συνθήκες καθώς οι νέο-αναδυόμενες αστικές και στεγαστικές πιέσεις αναδιαμόρφωσαν σε βάθος την παραδοσιακά άκαμπτη αγορά ακινήτων της χώρας, με συνέπεια το κόστος αγοράς ή ενοικίασης κατοικίας να διογκωθεί αισθητά, συγκριτικά με την μέση εξέλιξη του εγχώριου εισοδήματος. Παράλληλα, οι δημόσιες πολιτικές σε συνδυασμό με τις νέες παγκόσμιες τάσεις οδήγησαν σε βαθιές αλλαγές στις αγορές κατοικιών. Αυτό αποτέλεσε μια ιδιαίτερα προβληματική πορεία, η οποία εναρμονίστηκε με ό,τι συνέβαινε και σε άλλες νότιο-ευρωπαϊκές πόλεις, «συμπορευόμενη» με τις ευρύτερες διαδικασίες χρηματιστικοποίησης και εξευγενισμού.

Επίσης, η έλλειψη προσφοράς κατοικιών και η σημαντική αύξηση της ζήτησης από το εξωτερικό προκάλεσαν μια βαθιά μετατόπιση στις κύριες αστικές αγορές δημιουργώντας μια άνιση σχέση μεταξύ των κατωτέρων κοινωνικών ομάδων και των επενδυτών από τις εύπορες χώρες του Βορρά, στο πεδίο της απόκτησης οικονομικά προσιτής ιδιόκτητης ή ενοικιαζόμενης κατοικίας. Οι αλλαγές αυτές, σε συνδυασμό με τις άκαμπτες ιδιοκτησιακές και δημογραφικές δομές, προκάλεσαν κοινωνική δυσφορία και οικονομικό εγκλωβισμό, μεγάλου μέρους του αστικού πορτογαλικού πληθυσμού.

Συνακόλουθα, η επιβολή του μνημονίου είχε ως αποτέλεσμα τις εκτεταμένες περικοπές στις κοινωνικές δαπάνες και την ορατή υποβάθμιση του προγράμματος της «Εθνικής Στρατηγικής ένταξης Αστέγων». Ο ρόλος του κράτους ως στρατηγικού εταίρου έπαψε να υφίσταται, δίνοντας μεγάλη ελευθερία δράσης στις ΜΚΟ. Σημαντικές διαδικασίες σε κεντρικό επίπεδο, όπως η λειτουργία της διευρυμένης ομάδας διαβούλευσης, αδρανοποιήθηκαν, ενώ η συλλογή έγκυρων και αντιπροσωπευτικών δεδομένων δεν ήταν εφικτή.

Εντούτοις, καταγράφηκαν κάποιες πολιτικές κινητοποιήσεις στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης, καθώς έγινε κατανοητή η πραγματική φύση και η σημασία της πανδημίας σε θεσμικό και κοινωνικό επίπεδο. Οι εξώσεις περιορίστηκαν κατά περίπτωση, ενώ σε αρκετές περιπτώσεις ελήφθησαν μέτρα τα οποία μείωσαν τα συνολικά επίπεδα αστέγων στο δρόμο. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την μερική ανάσχεση στο ποσοστό στεγαστικής ανεπάρκειας. Αν και δεν λύθηκαν σε απόλυτο βαθμό τα ζητήματα από τις ελλείψεις σε προσιτή στέγαση, ωστόσο έφεραν σε μια φαινομενική κατάληξη τα πολύπλοκα κοινωνικά προβλήματα

Η φιλοσοφία της υπολειμματικής κοινωνικής πολιτικής αντικατοπτρίζεται στις ασκούμενες πολιτικές για τους άστεγους που αναπτύχθηκαν από τα φιλελεύθερα και νοτιοευρωπαϊκά καθεστώτα πρόνοιας. Και στα δύο καθεστώτα πρόνοιας υπάρχει ένα υπολειμματικό πλαίσιο στήριξης της στέγασης για τη διαχείριση της ακραίας φτώχειας. Σε αυτό το πλαίσιο, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης κυριαρχούνται από την κοινωνία των πολιτών. Παρά τις διακηρυκτικές κατευθυντήριες γραμμές για την υιοθέτηση μιας προσέγγισης Housing First, στην Πορτογαλία η πλειονότητα των κοινωνικών παρεμβάσεων εξακολουθεί να στοχεύει στις υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης για τους αστέγους. Ορισμένες εκδοχές έχουν μεγαλύτερη δομή, οργάνωση και μέθοδο, ενώ άλλες παρουσιάζουν έλλειψη σχεδιασμού, συντονισμού και αποτελεσματικότητας. Και στις δύο περιπτώσεις, η οικονομική κρίση σε συνδυασμό με την απουσία ισχυρής πολιτικής βούλησης για την ολιστική αντιμετώπιση αυτών των κοινωνικών προβλημάτων οδήγησε στην περαιτέρω εξάπλωσή τους.

Κεφάλαιο πέμπτο

«Αντί-προτάσεις» για ποιοτικότερες συνθήκες στεγαστικής διαβίωσης.

Εισαγωγή

Οι χώρες του ευρωπαϊκού Νότου, συγκριτικά με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, χαρακτηρίζονταν ανέκαθεν από μια διαφορετική ανθρωποκεντρική φιλοσοφία. Αυτή η ετερογένεια, σε πολιτισμικό και ιδεολογικό πεδίο ευρύτερα, αποτέλεσε την αχίλλειο πτέρνα τους αλλά και το ανάχωμα σε στιγμές έντονης κοινωνικοοικονομικής αναδιάρθρωσης. Χώρες με χαμηλό δείκτη βιομηχανικής ανάπτυξης και έλλειψη οικονομικής αυτονομίας, όπως η Ελλάδα και η Πορτογαλία, αποτέλεσαν κατά καιρούς πρότυπα «κοινωνικών πειραμάτων» τόσο μεταπολιτευτικά όσο και στην εποχή της σύγχρονης έκφρασης του νεοφιλελεύθερου μοντέλου κοινωνικής πρόνοιας. Τα υψηλά ποσοστά ανεργίας, καθώς και η υπολειμματική κοινωνική πολιτική των δύο χωρών συνέβαλλαν στην πολλαπλασιαστική αύξηση του δείκτη ανεργίας και προσβασιμότητας σε οικονομικά προσιτή στέγη. Σε μια προσπάθεια ανεύρεσης λύσεων και για τις δύο χώρες, στο μείζον αυτό κοινωνικό ζήτημα, θα εκθέσουμε προσωπικές σκέψεις καθώς και προτάσεις εξειδικευμένων ερευνητών σε ζητήματα στεγαστικής πολιτικής, με την ελπίδα κάποια στιγμή το πανανθρώπινο δικαίωμα για βιώσιμη στέγαση να αποτελεί σημείο αναφοράς παρελθοντικών ετών.

α. Συστράτευση του συνόλου των πολιτικών δυνάμεων με στόχο την κατάρτιση εθνικού σχεδίου κατά της αστεγίας

Στα πλαίσια της προσέγγισης του στεγαστικού ζητήματος θα πρέπει να αξιολογηθεί από τις αρμόδιες πολιτειακές αρχές ένα πανεθνικό σχέδιο επίλυσης των στεγαστικών αναγκών με την ομόθυμη συνδρομή όλων των πολιτικών φορέων. Το διαχρονικό πρόβλημα της ανύπαρκτης αλληλέγγυας πολιτικής συσπείρωσης είναι πλέον καιρός να δώσει τη θέση του στη συναίνεση για ένα ζήτημα το οποίο αφορά την πλειοψηφία και των δύο κοινωνιών. Η θέσπιση διάφανων και αμερόληπτων μηχανισμών καταγραφής του προβλήματος από εξειδικευμένο προσωπικό και υπό την διεύθυνση κοινά αποδεκτής ομάδας ανώτατων δημόσιων λειτουργών, το οποίο θα επιδεικνύει άμεσα αντανakλαστικά σε βιώσιμες και ρεαλιστικές προτάσεις, συνιστά μια πρώτη προσέγγιση του προβλήματος και αυτό θα μπορούσε να θεσμοθετηθεί από ένα Υπουργείο το οποίο θα είχε ως κύρια αρμοδιότητά του την χάραξη της στεγαστικής πολιτικής των δύο χωρών. Υπ' αυτό το πρίσμα, η σύσταση ενός Υπουργείου Στεγαστικής Πολιτικής θα εξυπηρετούσε στην

αποτελεσματική οργάνωση της αντιμετώπισης των οξυμένων προβλημάτων στέγασης. Ακολούθως, παραθέτουμε κάποιες ενέργειες μείζονος σημασίας οι οποίες θα μπορούσαν δυνητικά να αποτελέσουν αφορμή δράσης του εν λόγω Υπουργείου (Κουραχάνης, 2023: 146).

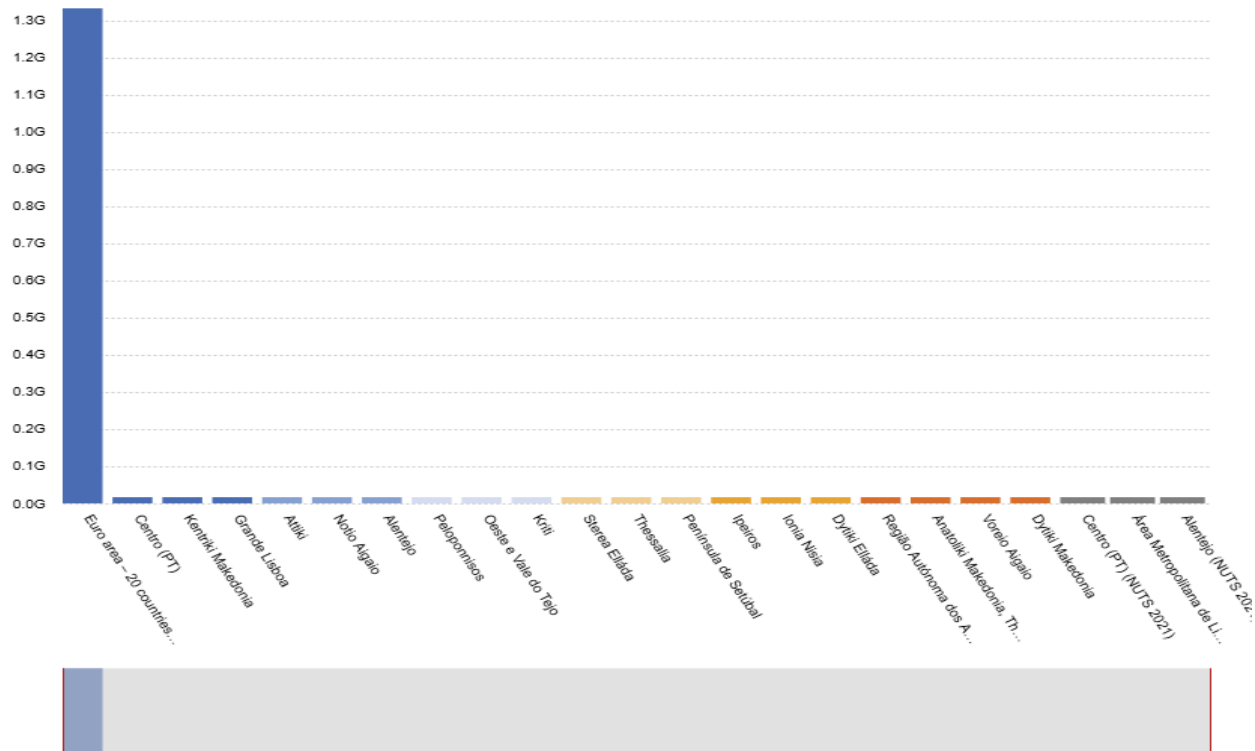
Δημιουργία Τράπεζας Κοινωνικής Κατοικίας. Η προοπτική για την ποσοστιαία αύξηση της στεγαστικής επάρκειας συνδέεται με την πτώση των τιμών στην αγορά ακινήτων και αυτό δύναται να επιτευχθεί με την δημιουργία τράπεζας κοινωνικής κατοικίας. Κατ' αυτό τον τρόπο δημιουργούνται εδραίες συνθήκες ικανής συγκέντρωσης στεγαστικού αποθέματος, είτε μέσω της διαθέσιμης κρατικής περιουσίας, είτε με την ανταποδοτική συμμετοχή του ιδιωτικού και συνεταιριστικού τομέα (ό.π.: 147).

Αξιοποίηση Ιδιωτικών Κτιρίων για την Τράπεζα Κοινωνικής Κατοικίας. Παροχή οικονομικών κινήτρων σε μικροϊδιοκτήτες (φοροελαφρύνσεις) για την εκχώρηση των μη διαθέσιμων εμπορικά ακινήτων τους, στην τράπεζα κοινωνικής κατοικίας. Η διάρκεια του εγχειρήματος θα είναι σε βάθος δεκαετίας και οι υποχρεώσεις των ιδιοκτητών στέγης θα περιορίζεται στην ανακαίνιση και ενεργειακή αναβάθμισή τους. (ό.π.: 147).

β. Αξιοποίηση των ελεύθερων ξενοδοχειακών μονάδων σε περιόδους τουριστικής ύφεσης

Μια δεύτερη πρόταση είναι η αξιοποίηση των μη διαθέσιμων ξενοδοχειακών καταλυμάτων σε περιόδους που η τουριστική ζήτηση είναι περιορισμένη.

Διανυκτερεύσεις σε τουριστικά καταλύματα της περιοχής NUTS 2 (σε ετήσια βάση)



Γράφημα 5.

Πηγή: Eurostat (2024)

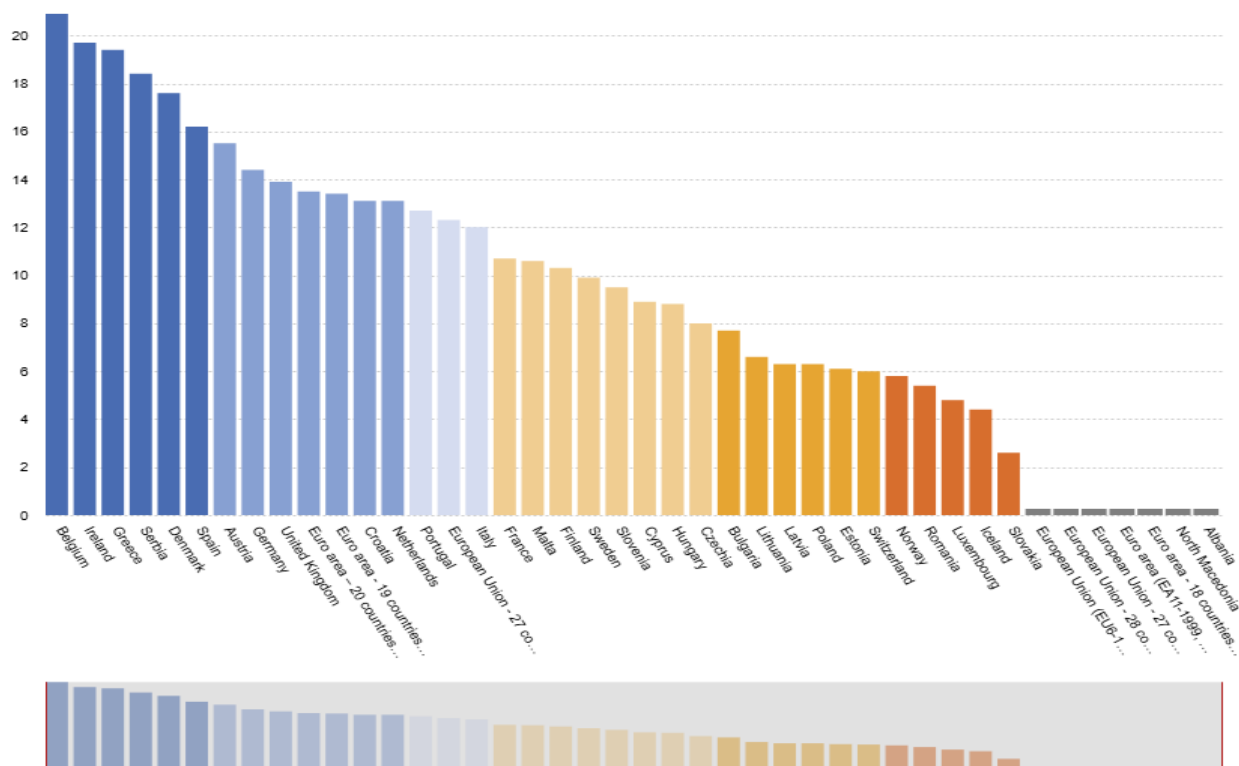
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00111/default/bar?lang=en&category=t_tour.t_tour_inda.t_tour_o_cc

Παρά την έντονη τουριστικοποίηση μεγάλου τμήματος των δύο χωρών, και την «προσπάθεια» των κυβερνήσεων τους να υιοθετήσουν πρακτικές τουριστικής «εξάρτησης» σε συνεχή βάση, για λόγους κοινωνικής ανομοιογένειας και καταναλωτικών επιθυμιών που δεν μπορούν να καλυφθούν σε τοπικό επίπεδο, δημιουργείται μεγάλο απόθεμα ανεκμετάλλευτων τουριστικών κλινών κυρίως στην περιφέρεια των μητροπολιτικών πόλεων. Η διάθεση αυτών των χώρων ως μια μορφή προσωρινής στέγασης και με την ανάλογη κρατική επιδότηση στους φορείς των αντίστοιχων ξενοδοχειακών μονάδων, θα μπορούσε να εξασφαλίσει στοιχειωδώς την ευπρεπή διαβίωση σε μεγάλο αριθμό κοινωνικά περιθωριοποιημένων ομάδων.

γ. Συνέργεια διμερών τεχνοκρατικών ομάδων για την εκπόνηση προγραμμάτων ανάσχεσης της ανεργίας

Η ανεργία, η οποία αποτελεί το κύριο μέσο τροφοδότησης της αστεγίας, θα μπορούσε να αμβλυνθεί ποσοστιαία με ρεαλιστικά κίνητρα ανάλογα με το φύλλο, την ηλικιακή ομάδα, την ακαδημαϊκή και την τεχνική κατάρτιση των επίσημα δηλωθέντων ανέργων.

Άτομα που ζουν σε νοικοκυριά με πολύ χαμηλή ένταση εργασίας ανά βαθμό αστικοποίησης (πληθυσμός 0 – 59 ετών).



Γράφημα 5.1.

Πηγή: Eurostat (2024)

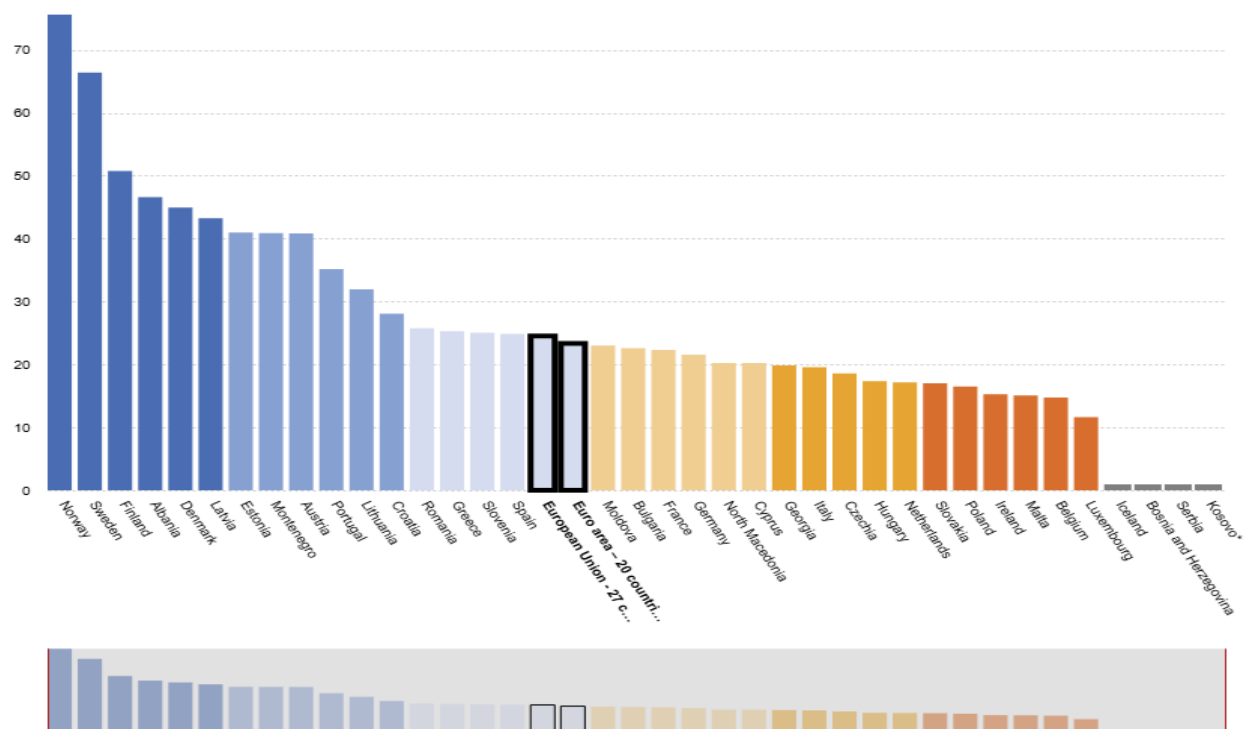
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvhl23/default/bar?lang=en&category=degurb.degurb_livcon

Μέτρα εποχιακής όσο και μόνιμης απασχόλησης, θα μπορούσαν να εξεταστούν σε διμερές επίπεδο κρατών στη βάση των κοινών προβλημάτων που συνδέουν την ελληνική και την πορτογαλική κοινωνία. Οι συγγενείς πολιτισμικές καταβολές των δύο μεσογειακών λαών, θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως οδηγός μιας ομόκεντρης πολιτειακής πρωτοβουλίας για την άμβλυνση του φαινομένου της ανεργίας, προσαρμοσμένης στις τοπικές ανάγκες και στην διαθεσιμότητα των απαιτούμενων πόρων. Η γνώση και οι δυσμενείς κοινωνικές εμπειρίες των τελευταίων ετών, είναι αρκετή για να λειτουργήσει ως πρόπλασμα σε αυτή την από κοινού προσπάθεια.

δ. Εκπόνηση προγραμμάτων ενεργειακής εκμετάλλευσης με ανταποδοτικά οφέλη

Τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Πορτογαλία τα φυσικά ενεργειακά αποθέματα (ηλιακά και αιολικά) με την κατάλληλη εκμετάλλευσή τους μπορούν να αποφέρουν τεράστια οφέλη σε εθνικό επίπεδο (Πίνακας 5.2).

Μερίδιο ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές.



Γράφημα 5.2.

Πηγή: Eurostat (2024)

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/nrg_ind_ren/default/bar?lang=en&category=nrg.nrg_quant.nrg_quant.nrg_ind_share

Με γνώμονα το δημόσιο όφελος και με την εκπόνηση ειδικών προγραμμάτων τεχνολογικού προσανατολισμού, εναρμονισμένων με το φυσικό ανάγλυφο των δύο χωρών, μπορεί να παραχθεί ικανό ενεργειακό απόθεμα ώστε να ισοσκελίσει τις υπάρχουσες ενεργειακές ανάγκες των δύο χωρών βελτιώνοντας κατ' αυτό τον τρόπο και τον δείκτη ενεργειακής φτώχειας.

ε. Σύσταση δημόσιας εποπτικής αρχής για τις εταιρείες διαχείρισης ληξιπρόθεσμων δανειακών οφειλών

Ως αποτέλεσμα της κακής εθνικής οικονομικής διαχείρισης των τελευταίων δεκαετιών καθώς και της πρόσφατης οικονομικής ύφεσης, το σύνολο των μη εξυπηρετούμενων δανειακών συμβάσεων ανατέθηκε και στις δύο χώρες σε funds. Η αγανάκτηση για τις μεθόδους διαχείρισης των ληξιπρόθεσμων οφειλών καθώς και οι αμφίβολες πρακτικές «κοινωνικής κατηγοριοποίησης» των δανειοληπτών έχουν οξύνει τα φαινόμενα επίκρισης. Αποτελεί λοιπόν επιτακτική ανάγκη η θέσπιση μιας δημόσιας εποπτικής αρχής, υπό την κανονιστική εποπτεία της εθνικής κεντρικής τράπεζας των δύο χωρών. Τόσο για τον έλεγχο των διαδικασιών

αγοραπωλησίας των τραπεζικών χαρτοφυλακίων, όσο και για την βιωσιμότητα των προτεινόμενων προγραμμάτων ρύθμισης από τους servicers.

Κεφάλαιο έκτο

Συμπεράσματα

Η ενότητα των τελικών συμπερασμάτων αποτελεί σύζευξη με τις επιμέρους διαπιστώσεις των κεφαλαίων που προηγήθηκαν, στη βάση της έκφρασης μιας ολιστικής και εδραία τεκμηριωμένης απάντησης στο επίδικό ερώτημα των ασκούμενων πολιτικών στέγασης εν μέσω κρίσεων, σε Ελλάδα και Πορτογαλία. Η διπλωματική μας έρευνα προέκρινε εκτός των άλλων τις επιπτώσεις των μνημονιακών πολιτικών απέναντι στη διαχείριση του φαινομένου της υπολειμματικής στέγασης, ως μιας ξεχωριστής παραμέτρου του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας. Για την καλύτερη προσέγγιση αυτής της προσπάθειας επιδιώχθηκε μια διαλεκτική αντιστοίχιση στο γενικότερο κοινωνικοπολιτικό περιβάλλον. Αυτό συντελέστηκε με την διερεύνηση των κοινωνικών μετασχηματισμών και ιδιοτήτων των κρατών πρόνοιας των νότιο-ευρωπαϊκών καθεστώτων ευημερίας, καθώς και των κοινωνικών πολιτικών στέγασης των δύο χωρών που εφαρμόστηκαν απ' την περίοδο των μνημονίων μέχρι και σήμερα. Τα αποτελέσματα για κάθε μια εκ των ανωτέρω περιπτώσεων παρατίθενται ως ακολούθως.

Η φιλοσοφία της υπολειμματικής κοινωνικής πολιτικής αντανακλάται στα αποτελέσματα των ασκούμενων πολιτικών στέγασης, που ανέπτυξαν τα φιλελεύθερα και νοτιοευρωπαϊκά καθεστάτα πρόνοιας. Με την πάροδο των ετών, αναδύθηκε ένα υπολειμματικό πλαίσιο στήριξης της στέγασης για τη διαχείριση της ακραίας φτώχειας. Μοιραία, η πρόσφατη χρηματοοικονομική κρίση και η θέσπιση ασύμμετρων κανόνων δημοσιονομικής λιτότητας συνέβαλλαν στη διόγκωση των κοινωνικών προβλημάτων και στην υιοθέτηση πολιτικών έκτακτης ανάγκης, στην πλειονότητα των χωρών του ευρωπαϊκού Νότου. Η αδυναμία εξορθολογιστικής αντιμετώπισης των αυστηρών δημοσιονομικών μέτρων που επιβλήθηκαν σε Ελλάδα και Πορτογαλία από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, είχε ως συνέπεια τη διόγκωση των προβλημάτων για τους μη έχοντες αξιοβίωσιμη πρόσβαση στέγης. Ως εκ τούτου, οι χώροι προσωρινής φιλοξενίας συγκρότησαν λύσεις έκτακτης ανάγκης, ενώ οι προοπτικές για ριζική αναχαίτηση της στεγαστικής ανεπάρκειας και της μη προσβασιμότητας σε οικονομικά προσιτή στέγη αποτέλεσαν μέρος της ατζέντας των πολιτικών υποσχέσεων, εκατέρωθεν. Παράλληλα, κατά την ίδια περίοδο η κρατική κοινωνική πολιτική και των δύο χωρών «συνέβαλε» στην επιδείνωση των υφιστάμενων κοινωνικών προβλημάτων με συνέπεια την ανάδυση μιας νέας γενιάς αστεγών.

Μια δραματική πτυχή των συνεπειών της λιτότητας μπορεί να θεωρηθεί το πρόγραμμα ENIPSA. Στην Πορτογαλία οι πολιτικές αντιμετώπισης της αστεγίας την περίοδο της κρίσης μορφοποιήθηκαν μέσω ενός εθνικού προγράμματος, με χαρακτηριστικά τοπικής και ευρύτερα εθνικής εμβέλειας. Οι μνημονιακές ρήτρες και η κυβερνητική αστάθεια προέκρινε την απαξίωση και εν συνεχεία την απενεργοποίηση του ENIPSA, προσφέροντας χώρο και λόγο στις ΜΚΟ. Επί της ουσίας μια άρτια σχεδιασμένη στρατηγική κατά της αστεγίας απαξιώθηκε σε μια χρονική στιγμή που η λειτουργική της δράση φάνταζε επιβεβλημένη. Συγχρόνως, το στεγαστικό ζήτημα των προσφύγων έφερε στο φως, την κρατική αδυναμία της διαχείρισης ενός κοινωνικού προβλήματος το οποίο δεν λογίζεται ως προσωρινό, αναδεικνύοντας παράλληλα το ζήτημα των περιορισμένων οικονομικών πόρων, καθώς και το πρόβλημα του κατακερματισμού της πολιτικής παρέμβασης των δύο χωρών.

Ελλείπει ουσιαστικής κρατικής μέριμνας στις χώρες της νότιας Ευρώπης για την ενίσχυση των στεγαστικών απαιτήσεων, το μοντέλο της ιδιοκατοίκησης και της «παράτυπης» αυτοστέγασης αποτέλεσε επιλογή μεγάλου μέρους του πληθυσμού σε χώρες, όπως η Ελλάδα και η Πορτογαλία. Λαμβάνοντας υπόψιν ότι η κοινωνική πολιτική πρόνοιας σε αυτές τις χωρικές περιφέρειες χαρακτηρίζεται από έλλειψη αποτελεσματικότητας, η συνεπακόλουθη επιδείνωση των κοινωνικών ανισοτήτων και η υπολειμματική ανάπτυξη του θεσμού της κοινωνικής κατοικίας, υποκαταστάθηκαν από την οικογενειακή αλληλεγγύη. Ενός θεσμού, ο οποίος ακόμη και σήμερα εξακολουθεί να ανθίσταται στις επικρατούσες κοινωνικές αντιξοότητες.

Στον αντίποδα, η νομοθέτηση για την προστασία της πρώτης κατοικίας στην Ελλάδα, παρείχε τη δυνατότητα στα υπερχρεωμένα νοικοκυριά, να προφυλάξουν την κύρια κατοικία τους από πιθανές κατασχέσεις, καθώς και να διαπραγματευτούν τη ρύθμιση των ληξιπρόθεσμων δανειακών τους οφειλών με λιγότερο επαχθείς όρους. Η αντικατάσταση του νομικού πλαισίου προστασίας της κύριας κατοικίας των υπερχρεωμένων νοικοκυριών με τον πτωχευτικό νόμο ολοκληρώθηκε εν μέσω πανδημίας, προκρίνοντας με emphaticό τρόπο το αίσθημα «κοινωνικού δικαίου» της ελληνικής κυβέρνησης. Ωστόσο, τα απότοκα της ελληνικής χρηματοπιστωτικής κρίσης, περιόρισαν αισθητά τις πιθανότητες για οικονομικά προσιτή στέγαση του νεότερου ηλικιακά πληθυσμού, με συνέπεια το αυξημένο κόστος στέγασης και τα ανεπαρκή αποθέματα κατοικιών προς ενοικίαση να ωθήσει μεγάλο ποσοστό εξ αυτών να επιστρέψει στη γονεϊκή εστία.

Συγχρόνως, το πρόβλημα των κατασχέσεων για τα υπερχρεωμένα νοικοκυριά αντιμετωπίστηκε με έναν συγκρατημένο σκεπτικισμό και από τα δύο κράτη. Στην Ελλάδα, μέσω του αρμόδιου Υπουργείου θεσπίστηκαν μέτρα προάσπισης της πρώτης κατοικίας από δυνητικές κατασχέσεις και πλειστηριασμούς, ενώ και στην Πορτογαλία ψηφίστηκε ανάλογο νομοθετικό διάταγμα για τον άνεργο πληθυσμό.

Το κοινωνικό ζήτημα της στέγασης των νέων τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Πορτογαλία προσεγγίστηκε μέσω προγραμμάτων επιδότησης ενοικίου. Ωστόσο, στην Ελλάδα δεν υπήρξε η ανάλογη κρατική μέριμνα για μια διαχρονική στεγαστική στρατηγική στήριξης της αυτονομιάς τους. Παράλληλα, και στις δύο χώρες εγκρίθηκαν στεγαστικά προγράμματα δανειοδότησης νέων ζευγαριών με φοροαπαλλακτικά κίνητρα και με τους ειδικούς να επισημαίνουν ότι απαιτούνται άμεσες δράσεις για την ανέγερση νέων κατοικιών.

Οι πολιτικές σχεδιασμού κοινωνικής κατοικίας στην Ελλάδα απεδείχθησαν ανεπαρκείς, με τον κρατικό μηχανισμό να «εγκλωβίζεται» στην εκπόνηση μη υλοποιήσιμων προγραμμάτων. Στην Πορτογαλία οι συνθήκες υπήρξαν ευνοϊκότερες. Στο πλαίσιο της στεγαστικής ενίσχυσης των νεότερων ηλικιακά ομάδων, η κυβέρνηση επεξεργάστηκε μέτρα τόνωσης της στέγασης με την εκμετάλλευση του στεγαστικού αποθέματος της «bad bank» για δημιουργία κοινωνικών κατοικιών.

Η λήξη του τρίτου μνημονίου στην Ελλάδα, σηματοδοτήθηκε από την οικονομική ανάκαμψη του κατασκευαστικού και τουριστικού κλάδου καθώς και την ενεργοποίηση των βραχυχρόνιων μισθώσεων, επαναπροσδιορίζοντας δυσμενέστερα την αγορά ενοικίασης ακινήτων, ιδιαιτέρως σε τουριστικές περιοχές. Στο πλαίσιο αυτής της κερδοσκοπικής εκμετάλλευσης της κατοικίας, η πολιτεία παρέμεινε ενεργά αδρανολοποιημένη. Στην Πορτογαλία, η αθρόα εισροή ευκατάστατων αλλοδαπών με επενδυτικό προσανατολισμό, συνέβαλε στην ανεξέλεγκτη αύξηση των ενοικίων. Σε αντίθεση με την πρόσφατη ελληνική πρακτική, η κυβέρνηση της Πορτογαλίας ενέκρινε τον τερματισμό του προγράμματος της «Golden Visa».

Το «Casa Primeiro» αποτέλεσε το πρώτο εγχείρημα «Housing First» στην Πορτογαλία, στις αρχές της χρηματοοικονομικής κρίσης, σε μια προσπάθεια αντικατάστασης των προγραμμάτων έκτακτης ανάγκης από πιο μόνιμες και διαχρονικές παρεμβάσεις. Η πολιτική πρωτοβουλία των μνημονιακών χρόνων απεδείχθη ανθεκτική στο χρόνο, με συνέπεια την ανανέωση του προγράμματος και για τα επόμενα χρόνια. Οι πρωτοβουλίες των πολιτειακών αρχών της Λισαβόνας για την άμβλυνση των στεγαστικών προβλημάτων συνεχίστηκαν με πιο ρεαλιστικές

πρακτικές (εν αντιθέσει με τους ομολόγους τους στην Ελλάδα) μέσω του προγράμματος ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (RRP), εξασφαλίζοντας κατ' αυτό τον τρόπο την ομαλή επανένταξη και την στεγαστική υποστήριξη των κοινωνικά πληττόμενων.

Προσμετρώντας την πρότερη εμπειρική γνώση της χρηματοπιστωτικής και υγειονομικής κρίσης, καθώς και τα ανακύπτοντα κοινωνικά προβλήματα, όπως: η ανεργία, ο αυξανόμενος ρυθμός φτωχοποίησης, η στεγαστική επισφάλεια, ο κοινωνικός αποκλεισμός και η περιθωριοποίηση, καθίσταται λειτουργικά επιβεβλημένη η χάραξη διμερών πολιτικών συνεργασίας για την αντιμετώπιση των ανωτέρω κοινωνικών ζητημάτων. Ίσως λοιπόν οι συνθήκες για την ολιστική αντιμετώπιση των προβλημάτων της ευπρόσιτης στέγας να έχουν ωριμάσει αρκετά ώστε ο χώρος και ο χρόνος να σηματοδοτούν απλά αριθμητικές αναφορές και η απλή πρόθεση να μπορεί να μετατραπεί σε πράξη συλλογικής και αμερόληπτης αντιμετώπισης του προβλήματος. Δυνατότητες για μια νέα αρχή σε κοινωνικοπολιτικό επίπεδο υπάρχουν, όσο η θέληση και των δύο λαών εξακολουθεί να διαπνέεται από αίσθημα κοινωνικής ευθύνης, αλτρουισμού και οράματος. Εμείς εξάλλου επιλέγουμε ...

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

- Αντωνοπούλου, Σ. (1991), *Ο μεταπολεμικός μετασχηματισμός της ελληνικής οικονομίας και το στεγαστικό φαινόμενο 1950-1980*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Βαρουφάκης Γ., Πατώκος Τ., Τσερκεζής Α. και Κουτσοπέτρος Χ., (2011), *Μελέτες 17: Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα και την Ευρώπη το 2011*, ΙΝΕ Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Αθήνα.
- Βαταβάλη, Φ. και Χατζηκωνσταντίνου, Ε. (2018), *Γεωγραφίες της Ενεργειακής φτώχειας στην Αθήνα της κρίσης. Τρία κείμενα και έξι ιστορίες πολυκατοικιών*, Αθήνα: Angelus Novus.
- Βενιέρης, Δ., (2015), *Κοινωνική πολιτική: Έννοιες και σχέσεις*, Εκδόσεις Τόπος, Αθήνα.
- Εμμανουήλ, Δ., Βελίδης, Σ. και Στρουσοπούλου Ε. (1996), *Η Στέγαση των Χαμηλών Εισοδημάτων στην Ελλάδα*, Αθήνα: ΔΕΠΟΣ.
- Εμμανουήλ, Δ. (2006), «Η Κοινωνική Πολιτική Κατοικίας στην Ελλάδα: Οι Διαστάσεις μιας Απουσίας», *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 120: 3-35.
- Καψάλης, Α., Κουμαριανός, Β. και Κουραχάνης, Ν. (Επιμ.), (2021), *Κοινωνική Πολιτική, Αυταρχικός Νεοφιλελευθερισμός και Πανδημία*, Εκδόσεις Τόπος, Αθήνα.
- Κουραχάνης, Ν. (2016α), Το Μίγμα Ευημερίας στις Πολιτικές Αντιμετώπισης της Έλλειψης Στέγης στην Ελλάδα και οι Ευρύτερες Συνδηλώσεις του. *Κοινωνική Πολιτική*, 5, 64– 79. doi:<https://doi.org/10.12681/sp.10601>.
- Κουραχάνης, Ν. (2017), *Κοινωνικές Πολιτικές Στέγασης. Η Ελληνική Υπολειμματική Προσέγγιση*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Κουραχάνης, Ν. (2018), *Αναζητώντας Στέγη: Ελλείμματα της Κοινωνικής Ιδιότητας του Πολίτη σε χώρες υπό Καθεστώς Δημοσιονομικής Προσαρμογής (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιρλανδία)*, (Μεταδιδακτορική Έρευνα). Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Κουραχάνης, Ν. (2019), *Κοινωνική Πολιτική και Υπηρεσίες Στεγαστικής Υποστήριξης στην Αθήνα*. Retrieved 03 08, 2022, from <https://www.athenssocialatlas.gr/άρθρο/κοινωνική-πολιτική-και-υπηρεσίες-στε/>
- Κουραχάνη, Ν., (2023), *Στεγαστική κρίση και στεγαστική πολιτική: προκλήσεις και πρακτικές*,

- Λιάκος Α. (1993), *Εργασία και Πολιτική στην Ελλάδα του Μεσοπολέμου. Το Διεθνές Γραφείο Εργασίας και η Ανάδυση των Κοινωνικών Θεσμών*. Αθήνα: ΜΙΕΤ.
- Μαλούτας, Θ. και Οικονόμου, Δ., (Επιμ.) (1988), *Προβλήματα Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και Τομεακές Προσεγγίσεις*, Αθήνα: Εξάντας.
- Μπαλαμπανίδης, Δ., Πατατούκα, Ε., & Σιατίτσα, Δ. (2013), Το δικαίωμα στην κατοικία την περίοδο της κρίσης στην Ελλάδα. *Γεωγραφίες*, 22.
- Νικολακόπουλος, Η. (2001), *Η Καχεκτική Δημοκρατία. Κόμματα και Εκλογές, 1946-1967*, Αθήνα: Πατάκη.
- Σιατίτσα, Δ. (2019), *Πού ζεις? Κατοικία στην Ελλάδα: επιπτώσεις της λιτότητας και προοπτικές*. Αθήνα: Ίδρυμα Ρόζα Λούξεμπουργκ. Retrieved from <https://rosalux.gr/el/publication/poy-zeis>
- Τσίκας, Α. (2019), *Πολιτικές για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα: Εξέταση των κοινωνικών υπηρεσιών και υπηρεσιών στεγαστικής υποστήριξης για τους αστέγους στον Δήμο Θεσσαλονίκης*,. Διπλωματική εργασία, Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας και Ανάπτυξης, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.
- Τσουκαλάς, Κ. (1986), *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη Μεταπολεμική Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Ψημμένος, Ι. (1995), *Μετανάστευση από τα Βαλκάνια. Κοινωνικός Αποκλεισμός στην Αθήνα*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Χατζηπροκοπίου, Π., Καραγιάννη, Μ., & Καψάλη, Μ. (2021), *Οικονομικά και Κοινωνικά Προσιτή Κατοικία στη Θεσσαλονίκη- Επιτελική Περίληψη Ερευνητικού Έργου ΑΠΘ. Αναπτυξιακή Μείζονος Αστικής Θεσσαλονίκης Ανώνυμη Εταιρεία-Αναπτυξιακός Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης - ΜΑΘ ΑΕ ΑΟΤΑ*. Θεσσαλονίκη: ΜΑΘ ΑΕ ΑΟΤΑ.

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

- Aalbers, M. (ed) 2012. *Subprime Cities: The Political Economy of Mortgage Markets*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Aalbers, M. 2016. *The Financialisation of Housing: a Political Economy Approach*. London: Routledge.
- Aalbers, MB (2018). Χρηματοοικονομική γεωγραφία I: Γεωγραφίες φορολογίας. *Progress in Human Geography*, 42 (6), 916-927. <https://doi.org/10.1177/0309132517731253>
- Adam, S., & Papatheodorou, C. (2016). Dismantling the Feeble Social Protection System of Greece: Consequences of the Crisis and Austerity Measures. In K. Schubert, P. de Villota, & J. Kuhlmann (Eds.), *Challenges to European Welfare Systems* (pp. 271–300). Springer, Cham. doi:https://doi.org/10.1007/978-3-319-07680-5_13
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T., Padovani, L., 2004, *Housing and Welfare in Southern Europe*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Allen, J., 2006, *Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe*, European Journal in Housing Policy.
- Almeida, V. (2016). Portuguese private institutions for social solidarity in the context of austerity: The network of social canteens. *Interacoes*, 30, 5–22.
- Alves, S. (2015). Welfare state changes and outcomes – The cases of Portugal and Denmark from a comparative perspective. *Social Policy and Administration*, 49(1), 1–23.
- Antunes, G. 2018. *Políticas de habitação - 200 anos*. Lisbon: Lisbon Municipality & Editora Caleidoscópio.
- Antunes, G. 2019a. ‘O arrendamento em Portugal desde meados do século XIX: pequena síntese.’ *Confidencial Imobiliário* (Abril 2019) 342: 27-30.
- Antunes, G. 2019b. ‘Política de habitação social em Portugal: de 1974 à actualidade.’ *Fórum Sociológico* 34: 7-17. DOI: <https://doi.org/10.4000/sociologico.4662>
- Antunes, C., Seixas, J., (2020), *Housing Market Access in the Lisbon Metropolitan Area Between the Financial and the Pandemic Crises*, Interdisciplinary Centre of Social Sciences (CICS.NOVA), Faculty of Social Sciences and Humanities (FCSH/NOVA), Lisbon, Portugal, Critical Housing Analysis, Volume 7, Issue 2.
- www.housing-critical.comhttps://dx.doi.org/10.13060/23362839.2020.7.2.515

- Arapoglou, V. P. (2002), “Social and Spatial Dimensions of Homelessness in Athens: Welfare Networks and Practices of Care Professionals”, Unpublished Ph.D. Thesis, London School of Economics.
- Arapoglou, V. P., 2004a, *The governance of homelessness in Greece: Discourse and power in the study of philanthropic networks*, *Critical Social Policy*, 24(1), 102–126.
- Arapoglou, V. P. (2004b), “The Governance of Homelessness in the European South: Spatial and Institutional Contexts of Philanthropy in Athens”, *Urban Studies*, 41 (3): 621–640.
- Arapoglou, V., Gounis, K., & Siatitsa, D. (2015). Revisiting the Concept of Shelterisation: Insights from Athens, Greece. *European Journal of Homelessness*, 9(2), 137–157
- Arapoglou, V., and Gounis, K., 2017, *Contested Landscapes of Poverty and Homelessness in Southern Europe. Reflections from Athens*, London: Palgrave Macmillan.
- Arapoglou V., Baptista I., Betavatzis E., Coelho M., Dimoulas C., Drilling M., Filipovič Hrast M., Katerini T., Maloutas T., Negash S., O’Sullivan E., Pleace N., Richardson C., Richardson C., Siatitsa D., Toussaint E., Vilenica A., Wagaw B., 2021, ΕΕΚΠ, *Κοινωνική Πολιτική*, Τεύχος 14, Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα.
- Arts, W. and Gelissen, J., 2002, «Three Worlds of Welfare Capitalism or More? A State-of-the-Art Report», *Journal of European Social Policy*, 12(2): 137–158.
- Ayhan, B., & McBride, S., 2015, *Global crisis and social policy in peripheral Europe: Comparing Ireland, Portugal and Greece*, In S. McBride, R. Mahon, & G. Boychuk (Eds.), *After ‘08: Social policy and the global financial crisis*. Vancouver: UBC Press.
- Baptista, I. (2009). The drafting of the Portuguese homeless strategy: An insight into the process from a governance-oriented perspective. *European Journal of Homelessness*, 3, 53–74.
- Baptista, I. (2013). The first Portuguese homelessness strategy: Progress and obstacles. *European Journal of Homelessness*, 7(2), 87–107.
- Baptista, I., & O’Sullivan, E. (2008). The role of the state in developing homeless strategies: Portugal and Ireland in comparative perspective. *European Journal of Homelessness*, 2, 25–43.
- Barnes, S. (2012). *Review of trends, policies, practices and implications of scattered site housing*. Toronto: Wellesley Institute.
- Brenner, N., Marcuse, P., Mayer, M (eds.) 2012. *Cities for People, Not for Profit. Critical Urban Theory and the Right to the City*. London: Routledge.

- Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: Growth, employment and poverty in Lisbon Area. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432–449.
- Capucha, L., Bomba, T., Fernandes, R., & Matos, G. (2005). Portugal – A virtuous path towards minimum income? In M. Ferrera (Ed.), *Welfare state reform in Southern Europe. Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. London: Routledge.
- Carvalho, L., P. Chamusca, J. Rio Fernandes, J. Pinto 2019. ‘Gentrification in Porto: floating city users and internationally-driven urban change.’ *Urban Geography* 40 (4): 565-572. DOI: <https://doi.org/10.1080/02723638.2019.1585139>
- Castles, F. and Ferrera, M., 1996, *Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different?* South European Society and Politics.
- Danaher, K. (Ed.) (1994), *Fifty Years is Enough: The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund*, Boston: South End Press.
- Dimoulas, K., Arapoglou, V., Gounis, K. & Richardson, K. (2018), Pilot Registration of Homeless People in the Municipalities of Athens, Thessaloniki, Piraeus, Heraklion, Ioannina, Nea Ionia and Trikala, Athens, Panteion University.
- Dimoulas, K. & Karlaganis, P. (2019), “The attributes of the homeless in Athens”, in Kourachanis, N. (Ed.) *Housing and Society. Problems, Policies and Movements*, Athens, Dionikos (in Greek). pp. 145-169.
- Duarte, T. & Almas, I., 2020, *Casas Primeiro Program: Ten years of Housing First in Portugal*, AEIPS – Associação para o Estudo e Integração Psicossocial, Lisboa, Portugal.
- Economou, D. (1988), "Land and housing system in post-war Greece", στο: T. Maloutas & D. Economou, *Problems of development of the welfare state in Greece. Χωρικές και τομεακές προσεγγίσεις*, Αθήνα, Εξάντας, σσ. 57-113.
- Edgar, B., 2009, *European Review of Statistics on Homelessness*, Brussels: European Observatory on Homelessness, FEANTSA.
- Esping - Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Ferragina, E., & Saaleib-Kaiser, M., 2011, *Welfare regime debate: Past, present, futures? Policy and Politics*, 39(4), 583–611.
- Ferrera, M., 1996, “*The Southern Model of Welfare in Social Europe*”, *Journal of European Social Policy*, 6(1): 17-37.

- Fitzpatrick, S. (2010). Building a comprehensive and participative strategy on homelessness. Brussels: European Commission.
- Franco, S. F., C. Santos, R. Longo 2019. *The impact of Airbnb on residential property values and rents: evidence from Portugal*. Lisbon: Nova School of Business and Economics.
- Fuller, G. W. 2019. *The Political Economy of Housing Financialization*. Newcastle: Agenda Publishing.
- Gonçalves, D., S. Peralta, P. Santos 2020. *Do short-term rentals increase housing prices? Quasi-experimental evidence from Lisbon*. Lisbon: Gabinete de Estratégia e Estudos.
- Karamessini, M., 2008, *Continuity and change in the Southern European social model*, International Labour Review, 147(1), 43–70.
- Kemeny, J., 1995, *From Public Housing to the Social Market: Rental Policy Strategies in Comparative Perspective*, London: Routledge.
- Knox, P., and Pinch, S., 2009, *Κοινωνική γεωγραφία των πόλεων*, Επιμέλεια: Μαλουτάς, Θ., Εδόσεις Σαββάλας, Αθήνα.
- Kourachanis N. (2015), “Confronting Homelessness in Greece during the Economic Crisis”, Social Cohesion and Development, 10(2): 113-129.
- Kourachanis, N., (2019): Homelessness Policies in the Liberal and the Southern European Welfare Regimes: Ireland, Portugal, and Greece, Housing Policy Debate, DOI:10.1080/10511482.2019.1641733
- Kourachanis, N., (2019), *Liberal and South - Eu Homelessness Policies*.
- Kourachanis N., (2020), *Citizenship and Social Policy, From Post – War Development to Permanent Crisis*, Palgrane macmillan.
- Lees, L., M. Phillips (eds) 2018. *Handbook of Gentrification Studies*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing
- Leontidou, L. (1990), *The Mediterranean city in transition*, Cambridge: Cambridge University Press: Cambridge University Press. Logue, J. (1979), "The welfare state: *Δαίδαλος*, 108 (4): σσ. 69-87.
- Leitão, L. M. 2014. *Arrendamento urbano*. Coimbra: Almedina.
- Lisboa, Pelouros Direitos Humanos e Sociais, 2024, Plano Municipal Para a Pessoa em Situação de Sem Abrigo.
- Maloutas, T., 2012, *The broadening and mystified margins of urban deprivation*, European

- Journal of Homelessness, 6 (2), 13–29.
- Marshall, T.H., 1950, *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Matos, F. L. (2009). Housing conditions in Portugal. *Bulletin in Geography*, 11, 49–60.
- Mendes, L. 2018a, ‘Tourism Gentrification in Lisbon: The Panacea of Touristification as a Scenario of a Post-capitalist Crisis’. Pp. 25-48 in David, I. (ed.). *Crisis, Austerity and Transformation: How Disciplinary Neoliberalism is Changing Portugal*. London: Lexington.
- Norris, M., 2005, *Social Housing*, In M. Norris & D. Redmond (Eds.), *Housing contemporary Ireland. Policy, society and shelter*. Dordrecht: Springer.
- Ornelas, J., Duarte, T., Almas, I., & Madeira, T. (2011). Relatório dos dois anos de implementação do projecto Casas Primeiro, na cidade de Lisboa. Lisboa: AEIPS.
- Ornelas, J., Martins, P., Zilhão, M.T., & Duarte, T. (2014). Housing First: An ecological approach to promoting community integration. *European Journal of Homelessness*, 8 (1), 29 – 56.
- Ornelas, J., Duarte, T., & Jorge-Monteiro, F. (2014). Transformative organizational change in community mental health. In G. Nelson, B. Kloos, & J. Ornelas (Eds), *Community psychology and community mental health: Towards a transformative change* (pp. 253 – 257). New York, Oxford University Press.
- Ornelas, J., & Duarte, T. (2018). Housing First au Portugal: Un exemple de changement social. *Vie Sociale*. 23/24, 137 – 150.
- Papadopoulos, T., and Roumpakis, A., 2008, *Family, State and Commodification in Greece: Aspects and trends of the current crisis*, European Research Institute, Department of Social Policy, University of Bath.
- Papadopoulos, T., and Roumpakis, A., 2013, “*Familistic Welfare Capitalism in Crisis: Social Reproduction and Anti-social Policy in Greece*”, *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29(3): 204-224.
- Petmesidou, M. and Mossialos, E. (Eds) (2006), *Social Policy Developments in Greece*, London: Routledge.
- Pinto, T. C. (2017). Moving to a new housing pattern? New trends in housing supply and demand in times of changing. *The Portuguese case. Critical Housing Analysis*, 4(1), 131–141.

- Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L., Geertsema, V., O'Sullivan, E., Teller, N., 2021, *European Homelessness and COVID 19*, European Observatory on Homelessness.
- Rio Fernandes, J., L. Carvalho, P. Chamusca, T. Mendes 2018. *O Porto e a Airbnb*. Porto: Book Cover.
- Rio Fernandes, J., L. Carvalho, P. Chamusca, T. Mendes, A. Gago 2019. *Lisboa e a Airbnb*. Porto: Book Cover.
- Roumpakis, A., & Pleace, N. (2021). Preventing Family Homelessness : Evidence from Service Provision in Greece. *Κοινωνική Πολιτική (Social Policy - Hellenic Social Policy Association)*, 129-148. doi:<https://doi.org/10.12681/sp.29082>.
- Salzer, M., & Baron, R. (2014). Who is John? Community integration as a paradigm for transformative change in community mental health. In G. Nelson, B. Kloos, & J. Ornelas (Eds), *Community psychology and community mental health: Towards a transformative change* (pp. 228-249). New York: Oxford University Press.
- Santos, A. C. (coord,) 2019. *A nova questão da habitação em Portugal*. Coimbra: Actual.
- Sapounakis, A. (1997), "Innovative Services for the Homeless in the Greek Context", unpublished report for the European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Athens.
- Sapounakis, A. (1998), "Annual Report of Homeless in Greece. Support in Housing: Between Social Control and Social Emancipation", unpublished report for the European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Athens.
- Sapounakis, A. (2004), "National updates of Policies and Statistics on Access to Housing and Homelessness in Greece" unpublished report for the European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Athens.
- Sapounakis A., (2005), National Review of Statistics on access to housing and homelessness, Federation Europeene d'associations Nationales travaillent avec les sans-abri, European Observatory of Homelessness.
- Sapounakis, A., Komninou, E. (2019), "The question of evictions in Greece", in Kourachanis, N. (Ed.), *Housing and Society. Problems, Policies and Movements*, Athens, Dionicos (in Greek), pp. 77-96.
- Seixas, J., T. Marques 2015. 'O Território e as Cidades em Portugal. Filhos de um Deus menor?' Pp. 198-229 in Soromenho Marques, V. and P. Trigo Pereira (coords.). *Afirmar o Futuro: Políticas Públicas para Portugal*. Lisbon: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Seixas, J., S. Tulumello, S. Corvelo, & A. Drago 2015. 'Dinâmicas sociogeográficas e políticas na Área Metropolitana de Lisboa em tempos de crise e de austeridade.' *Cadernos Metrópole* 17 (34): 371-399. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3404>
- Seixas, J., G. Antunes 2019. 'Tendências recentes de segregação habitacional na Área Metropolitana de Lisboa.' *CIDADES, Comunidades e Territórios* 39: 55-82. <http://journals.openedition.org/cidades/1555>
- Tondora, J., Miller, R., Slade, M., & Davidson, L. (2014). Partnering for recovery in mental health: A practical guide to person-centered planning. Oxford, UK: Wiley Blackwell.
- Wetzstein, S. 2017. 'The global urban housing affordability crisis'. *Urban Studies* 54 (14): 3159-3177. DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098017711649>.
- Yanos, P., Felton, B., Tsemberis, S., & Frye, V. (2007). Exploring the role of housing type, neighborhood characteristics, and lifestyle factors in the community integration of formerly homeless persons diagnosed with mental illness. *Journal of Mental Health*, 16 (6), 703-717.

Ιστότοποι

Αυτολεξεί, (2024). Ανακτήθηκε 25 Αυγούστου 2024 από

<https://www.aftoleksi.gr/2024/08/06/oi-katoikoi-tis-lisavonas-organonoy-n-dimopsifisma-to-mellon-ton-toyristikon-misthoseon-airbnb/> Κείμενο: [European Action Coalition for the Right to Housing and to the City](#)

Γκιβίσης, Δ., Η Εποχή, (2024). Ανακτήθηκε 10 Νοεμβρίου 2024 από

<https://www.epohi.gr/article/50213/simon-toyloymelo-h-stegastikh-krish-sthn-portogalia-einai-shediasmenh-apo-to-kratos>

Ε.Ν.Α. Ινστιτούτο Εναλλακτικών πολιτικών, (2022). Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2024 από

<https://enainstitute.org/publication/%CE%B7-%CF%83%CF%84%CE%B5%CE%B3%CE%B1%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE-%CF%83%CF%84%CE%B1-%CE%B5%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AC-%CF%83%CF%87%CE%AD%CE%B4/>

Καφετζής, Α., Eteron, (2022). Ανακτήθηκε 09 Δεκεμβρίου 2024 από

https://www.google.gr/search?q=%CE%A0%CE%BF%CF%81%CF%84%CE%BF%CE%B3%CE%B1%CE%BB%CE%AF%CE%B1+%CE%BC%CE%AD%CF%84%CF%81%CE%B1+%CE%BA%CE%B1%CF%84%CE%AC+%CF%84%CF%89%CE%BD+%CE%B5%CE%BE%CF%8E%CF%83%CE%B5%CF%89%CE%BD&sca_esv=face10566ce46e9f&hl=en&dcr=0&sxsrf=ADLYWIL_fHczN6FogGzQZZH7okl9uzVo8Q:1733696209270&ei=0RpWZ4qSELrr7_UPqPer2Qg&start=10&sa=N&sstk=ATObxK7yVTQjF3-TneLwI05OSAWASMiaKEUr9Gciy7CT_CZaQxTPbAxcHwr13U4YDj3N5zwYzOWa0EM8u1GKqp0mv0szjpBNr-sfNw&ved=2ahUKEwjKvs7VmZmKAXW69bsIHaj7KosQ8tMDegQIChAE&biw=1280&bih=863&dpr=1

Κραλόγλου, Σ., newmoney, (2024). Ανακτήθηκε 06 Δεκεμβρίου 2024 από

<https://www.newmoney.gr/roh/palmos-oikonomias/oikonomia/proti-katikia-ta-6-1-ergalia-pou-sozoun-apo-kataschisis-ke-plistiriasmous/>

Μπαλαμπανίδης, Δ., Παπατζανή, Ε., Σιατίτσα, Δ., Eteron, (2024). Ανακτήθηκε 25 Αυγούστου 2024 από

<https://stegasi360.eteron.org/stegasi-ton-neon/>

Μπαλαμπανίδης, Δ., Παπατζανή, Ε., Σιατίτσα, Δ., Eteron, (2024). Ανακτήθηκε 26 Αυγούστου

2024 από
<https://stegasi360.eteron.org/kena-ktiria/>

Ναυτεμπορική, (2024). Ανακτήθηκε 10 Νοεμβρίου 2024 από
<https://www.naftemporiki.gr/finance/world/1658502/portogalia-chiliades-dimosia-ktiria-gia-stegasi/>

Οικονομικός Ταχυδρόμος, (2023). Ανακτήθηκε 30 Νοεμβρίου 2024 από
<https://www.ot.gr/2023/04/18/epikairothta/kosmos/ispania-portogalia-me-dimosies-katoikies-antimetopizoun-ti-stegastiki-krisi/>

Παπαδοπούλου, Σ., (2024). Ανακτήθηκε 19 Οκτωβρίου από
<https://www.ot.gr/2024/10/10/diethni/pagkosmia-imera-ton-astegon-oi-afaneis-alitheies-gia-tin-eyropi/>

Συμέλα Τουχτίδου,Joana Mourão Carvalho, Euronews, (2024). Ανακτήθηκε 18 Σεπτεμβρίου 2024 από
<https://gr.euronews.com/2024/07/25/portogalia-me-kratikh-eggyhsh-ta-stegastika-daneia-stoys-neoys>

Τουλουμέλο, Σ., (2024). Ανακτήθηκε 10 Νοεμβρίου 2024 από
<https://www.epohi.gr/article/50213/simon-toyloymelo-h-stegastikh-krish-sthn-portogalia-einai-shediasmenh-apo-to-kratos>

Χόλμαν, Κ., (2024). Ανακτήθηκε 19 Οκτωβρίου 2024 από
<https://www.socialeurope.eu/rethinking-the-battle-against-homelessness>

Bankingnews, (2023). Ανακτήθηκε 30 Νοεμβρίου 2024 από
<https://www.bankingnews.gr/diethni/articles/711288/golden-visa-telos-stin-portogalia-othise-tis-times-akiniton-stin-stratosfaira-dimiourgontas-oksy-stegastiko-provlima>

Newmoney, (2023), Ανακτήθηκε 30 Νοεμβρίου 2024 από
<https://www.newmoney.gr/roh/bloomberg/i-portogalia-anigi-metopo-me-tous-megaloependites-akiniton/>

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS, (2024). Ανακτήθηκε 11 Ιανουαρίου 2025 από
https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2024/04/RCM-n.61.2024_02.04.pdf
[Glossary:Overcrowding rate - Statistics Explained \(europa.eu\)](#)

Ανακτήθηκε: 13/09/2024

[Quality of housing \(europa.eu\)](#)

Ανακτήθηκε: 13/09/2024

[Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](#)

Ανακτήθηκε: 13/09/2024

<https://www.mef.gov.it/en/focus/The-National-Recovery-and-Resilience-Plan-NRRP/>

Ανακτήθηκε: 13/09/2024

<https://planderecuperacion.gob.es/>

Ανακτήθηκε: 13/09/2024

<https://planderecuperacion.gob.es/>

Ανακτήθηκε: 13/09/2024

<https://greece20.gov.gr/to-plires-sxedio/>

Ανακτήθηκε: 13/09/2024