



ΑΣΙ Χώρος

Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης

2019

29



Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Επιστημονικό Περιοδικό

αιχλώρος

Διεύθυνση:
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας
και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ
<http://www.aeihoros.gr>, e-mail: aeihoros@prd.uth.gr
τηλ.: 24210 – 74486

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού
Λαγού: Παναγιώτης Μανέτος
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

| | |
|---|------------|
| A. Ντάφλου | 4 |
| Μητροπολιτική Διακυβέρνηση - Χωρικός Σχεδιασμός: Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε προσαρμογή ή απομόνωση | |
| N. Κουραχάνης | 25 |
| Κοινωνικές πολιτικές στέγης στο Νότιο-Ευρωπαϊκό καθεστώς ευημερίας: Η στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης Αστέγων στην Πορτογαλία (2009-2015) | |
| S. Michael | 49 |
| City Branding Strategies: A model for the diagnosis of the perceived image of an urban cultural landscape through spatial approaches. The case of Larnaca city | |
| K. Πορτοκαλίδης | 79 |
| Κεντρικότητα και Αστικό Αποτύπωμα των Ελληνικών Μικρομεσαίων Πόλεων | |
| Π. Πραστάκος, Α. Λαγαρίας | 100 |
| Ανάλυση της αστικής μορφής με χρήση χωρικών δεικτών: Χρήσεις γης και χαρακτηριστικά κατοικιών στην Αττική | |
| N. Μωφά, Σ. Σταυριανάκης | 147 |
| Συγκριτική μελέτη των πολιτικών εγκατάστασης των προσφύγων του 1922 και του 2016 στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας | |
| ΣΤΑΥΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ | |
| K. Κουτσόπουλος | 174 |
| Το παράδοξο της ανάπτυξης στην Ελλάδα | |
| ΚΡΙΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ | |
| E. Ψαθά | 192 |
| Σεραφείμ Πολύζος, (2015) Αστική Ανάπτυξη | |

Κοινωνικές πολιτικές στέγης στο Νότιο-Ευρωπαϊκό καθεστώς ευημερίας: Η στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης Αστέγων στην Πορτογαλία (2009-2015)

Νίκος Κουραχάνης

Μεταδιδακτορικός Ερευνητής Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Το άρθρο μελετά την πρώτη Εθνική Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη Αστέγων σε μια χώρα της Νότιας Ευρώπης, την Πορτογαλία. Μετά την επισκόπηση των χαρακτηριστικών του Νοτιο-ευρωπαϊκού καθεστώτος ευημερίας, παρουσιάζεται το πλαίσιο διαμόρφωσης των υπολειμματικών κοινωνικών πολιτικών στέγης. Μεθοδολογικά, το άρθρο αξιοποιεί επιστημονική βιβλιογραφία γύρω από τα χαρακτηριστικά του Πορτογαλικού συστήματος κοινωνικής προστασίας και των στεγαστικών πολιτικών του. Επίσης, χρησιμοποιεί ποσοτικά στοιχεία της Eurostat και προχωράει στην εκπόνηση ημι-δομημένων συνεντεύξεων με εμπλεκόμενους με τις κοινωνικές πολιτικές στέγης στην Πορτογαλία. Βασική διαπίστωση είναι ότι, παρά τον υποδειγματικό σχεδιασμό της Στρατηγικής, η επιβολή του μνημονίου το 2011 και η επακόλουθη οπισθοχώρηση των κοινωνικών πολιτικών δεν άφησαν ανεπηρέαστη την υλοποίηση της. Ενώ την περίοδο 2009-11 παρατηρείται ικανοποιητική λειτουργία της, στη συνέχεια, η εφαρμογή της εξασθενεί και ουσιαστικά μέχρι το 2013 αδρανοποιείται. Τα μέτρα λιτότητας ακυρώνουν μια σημαντική κοινωνική ασπίδα προφύλαξης από τις συνέπειες της φτωχοποίησης που οι ίδιες οι νεοφιλελεύθερες πολιτικές επιλογές παράγουν.

Λέξεις κλειδιά

κοινωνική πολιτική, στεγαστική πολιτική, άστεγοι, κρίση, Πορτογαλία, Νότιο-ευρωπαϊκό καθεστώς ευημερίας

Housing policies into the Southern European welfare regime: National Strategy for the Social Inclusion of the Homeless in Portugal

Abstract

This article examines the first National Strategy for the Social Inclusion of the Homeless in Portugal, a Southern European country. After reviewing the characteristics of the Southern European welfare regime, the framework for shaping residual housing policies is presented. Methodologically, the article deploys scientific literature on the characteristics of the Portuguese social protection system and its housing policies. Furthermore, it uses quantitative data from Eurostat and conducts semi-structured interviews with several stakeholders engaged in Portuguese housing policies. The main finding is that, notwithstanding the exemplary design of the Strategy, the imposition of the memorandum of 2011 and the subsequent retreat in social policies did not leave the implementation of the Strategy unaffected. While the 2009-11 period saw a satisfactory operation, the Strategy was gradually weakened and became virtually inactive until 2013. Austerity measures invalidated a major social shield against the consequences of the impoverishment that neo-liberal political choices themselves generated.

Keywords

social policy, housing policy, homeless, crisis, Portugal, Southern European welfare regime

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός του άρθρου είναι η παρουσίαση των κοινωνικών πολιτικών στέγης στην Πορτογαλία την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Η μελέτη επικεντρώνεται στο περιεχόμενο των πολιτικών αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης, μέσα από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης Αστεγών (ENIPSA). Η ENIPSA εφαρμόστηκε την περίοδο 2009-2015. Το πλαίσιο σχεδιασμού και εφαρμογής της παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον, καθώς αποτελεί την πρώτη σχετική Στρατηγική σε χώρα της Νότιας Ευρώπης.

Ο Νοτιο-ευρωπαϊκός τύπος κοινωνικής προστασίας παρουσιάζεται στην επιστημονική βιβλιογραφία άλλοτε ως ένα κακέκτυπο του Κορπορατιστικού καθεστώτος ευημερίας (ενδεικτικά Katrougalos, 1996, Katrougalos and Lazarides, 2003) και άλλοτε ως ένα τέταρτο, διακριτό, καθεστώς ευημερίας (Ferrera, 1996, Petmesidou, 1996), που μπορεί

να προστεθεί στη δημοφιλή τυπολογία του Esping-Andersen¹ (1990). Υιοθετώντας τη δεύτερη προσέγγιση, σύμφωνα με τον Ferrera (1996), το κράτος ευημερίας (welfare state) στη Νότια Ευρώπη αναπτύχθηκε με αξιοσημείωτη χρονική υστέρηση και αποκλίσεις από τα πρότυπα της μεταπολεμικής Δυτικής Ευρώπης.

Κατά τον Ferrera τα Νοτιο-ευρωπαϊκά Κράτη Ευημερίας διαθέτουν μια ‘υβριδική’ μορφή κοινωνικής προστασίας. Υιοθετούν, αφενός, στοιχεία του Μπισμαρκιανού² συστήματος κοινωνικής ασφάλισης με πολυκατακερματισμό και έντονο δυισμό μεταξύ όσων είναι ενταγμένοι στην αγορά εργασίας και όσων δεν είναι. Αφετέρου, εμφανίζουν στοιχεία καθολικότητας στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης προσιδιάζοντας στο Μπεβεριτζιανό πρότυπο. Επίσης, οι κοινωνικές υπηρεσίες των κρατών αυτών χαρακτηρίζονται από υπολειμματικότητα. Ακόμη, χαρακτηρίζονται από πελατειακά φαινόμενα και έντονη διασύνδεση μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στην παροχή υπηρεσιών. Τέλος, παρατηρείται έντονη εξάρτηση της κάλυψης των κοινωνικών αναγκών των πολιτών από την οικογένεια, εξαιτίας των ανεπαρκειών της κρατικής κοινωνικής πολιτικής (Ferrera, 1996).

1 Στην κλασική μελέτη του Esping-Andersen (1990) Οι τρεις κόσμοι του Καπιταλισμού της Ευημερίας διακρίνονται τρία διαφορετικά καθεστώτα κρατών ευημερίας: το φιλελεύθερο, το συντηρητικό-κορπορατιστικό και το σοσιαλδημοκρατικό. Το φιλελεύθερο καθεστώς – με αντιπροσωπευτικότερα παραδείγματα τις ΗΠΑ, Αυστραλία, Νέα Ζηλανδία και σε μικρότερο βαθμό τον Καναδά, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία - επιτυγχάνει χαμηλό βαθμό από-εμπορευματοποίησης, με τους πολίτες να έχουν καθόλου ή ασθενή κατοχυρωμένα κοινωνικά δικαιώματα και τις παροχές να είναι σχεδιασμένες με τέτοιο τρόπο, ώστε να αποτελούν ένα ύστατο «δίχτυ ασφαλείας» σε περιπτώσεις έσχατης ανάγκης. Το συντηρητικό κορπορατιστικό καθεστώς – που αφορά κυρίως στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης (Γερμανία, Γαλλία, Αυστρία) - επιτυγχάνει μέτριο έως υψηλό βαθμό από-εμπορευματοποίησης, έχοντας ως κύριους στόχους τη διατήρηση της κοινωνικής θέσης που επιτεύχθηκε στην αγορά εργασίας και την υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη. Τέλος, το σοσιαλ-δημοκρατικό καθεστώς – που αφορά κυρίως στις Σκανδιναβικές χώρες και ιδιαίτερα τη Σουηδία - έχει σχεδιαστεί με σκοπό την επίτευξη ενός υψηλού βαθμού από-εμπορευματοποίησης, δηλαδή για την εμπέδωση των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη ανεξάρτητα από το καθεστώς απασχόλησης. Το κράτος αποτελεί το κύριο φορέα παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών και έχει την συνολική ευθύνη για την ευημερία των πολιτών (Φερώνας και Κουραχάνης, 2016). Η συζήτηση που πυροδότησε η σημαντική τυπολογία του Esping-Andersen οδήγησε στη διατύπωση πρόσθετων εκδοχών καθεστώτων ευημερίας. Μια απ’ αυτές είναι το Μεσογειακό ή Νότιο-Ευρωπαϊκό Καθεστώς Ευημερίας (Ferrera, 1996), τα χαρακτηριστικά του οποίου αναλύονται στις επόμενες παραγράφους του κειμένου.

2 Στην επιστημονική βιβλιογραφία διακρίνονται δύο βασικές εκδοχές συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης: το μοντέλο Bismarck και το μοντέλο Beveridge. Το μοντέλο Bismarck διαθέτει κεφαλαιοποιητικά χαρακτηριστικά. Η διαμόρφωση των λειτουργιών του βασίζεται στον κοινωνικό διάλογο μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων από τις εισφορές των οποίων, επίσης, χρηματοδοτείται. Στόχος του είναι η διατήρηση της κοινωνικής θέσης και του επιπέδου εισοδήματος του ασφαλισμένου προλαμβάνοντας ένα τυποποιημένο φάσμα κοινωνικών κινδύνων. Το επίπεδο των παροχών σχετίζεται με το ύψος του εισοδήματος και των ασφαλιστικών εισφορών του εργαζόμενου. Στο Μπισμαρκιανό σύστημα καλύπτονται ασφαλιστικά μόνο οι εργαζόμενοι και τα εξαρτώμενα μέλη των οικογενειών τους. Αντίθετα, το μοντέλο Beveridge ενσωματώνει αναδιανεμητικά χαρακτηριστικά. Χρηματοδοτείται από τη γενική φορολογία και στοχεύει στη διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης για όλους τους πολίτες, μέσω της καθολικής πρόσβασης τους στις κοινωνικές υπηρεσίες (ενδεικτικά Titmuss, 1974).

Ένα επίσης θεμελιώδες χαρακτηριστικό του Νοτιο-ευρωπαϊκού καθεστώτος ευημερίας είναι ο υπολειμματικός χαρακτήρας της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής. Το γεγονός αυτό έχει σαν αποτέλεσμα τη διαμόρφωση ενός υψηλού ποσοστού ιδιοκατοίκησης στις χώρες της Νότιας Ευρώπης. Αυτό οφείλεται ακριβώς στο ότι τα νοικοκυριά στις χώρες αυτές αισθάνονται απροστάτευτα μπροστά στον κίνδυνο της απώλειας στέγης, εξαιτίας της περιορισμένης στεγαστικής προστασίας που προσφέρεται από το κράτος. Ωστόσο, η εξασφάλιση ιδιόκτητης κατοικίας από τα χαμηλότερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα επετεύχθη με διάφορους παράτυπους τρόπους (όπως η αυθαίρετη δόμηση, η διαμόρφωση οικισμών με ακατάλληλα ή ανεπαρκή καταλύματα κ.α.). Επομένως, ένα σημαντικό κομμάτι των φτωχότερων πληθυσμών της Νότιας Ευρώπης δεν απολαμβάνει επαρκείς συνθήκες στεγαστικής διαβίωσης (Allen et al., 2004).

Χώρες όπως η Πορτογαλία και η Ελλάδα είναι εκπρόσωποι αυτού του ιδιαίτερου τύπου κοινωνικής προστασίας με αρκετές ομοιότητες στην πορεία διαμόρφωσης των κοινωνικών πολιτικών στέγης. Τα δικτατορικά καθεστώτα, οι χαμηλοί ρυθμοί εκβιομηχάνισης και η καθυστέρηση της αστικής ανάπτυξης, η αναποτελεσματικότητα των θεσμών κοινωνικής προστασίας, ο σημαντικός ρόλος της οικογένειας ως υποκατάστατο αυτής της ανεπάρκειας, αλλά και η υπολειμματική υπόσταση της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής σε συνδυασμό με την εκτεταμένη δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα στην παροχή κατοικίας είναι μερικά από τα βασικότερα σημεία σύγκλισης. Πρόκειται για παραμέτρους που δημιουργούν συνθήκες στεγαστικής επισφάλειας. Αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης είναι οι πολίτες που απειλούνται από τον κίνδυνο της απώλειας στέγης στις χώρες αυτές να κινδυνεύουν να καταλήξουν άστεγοι.

Στα τέλη της δεκαετίας του 2000 η Πορτογαλία ήταν η πρώτη χώρα της Νότιας Ευρώπης που σχεδίασε και υλοποίησε μια Εθνική Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης Αστέγων (στο εξής ENIPSA). Το άρθρο αυτό θα επικεντρωθεί στη μελέτη του πλαισίου σχεδιασμού και υλοποίησης της ENIPSA, με στόχο την ανάδειξη των θετικών και αρνητικών σημείων της όσον αφορά την αντιμετώπιση των φαινομένων έλλειψης στέγης στην Πορτογαλία.

Μεθοδολογικά, η εργασία θα αξιοποιήσει ποιοτικά και ποσοτικά δεδομένα. Συγκεκριμένα, για τη συγγραφή του άρθρου πραγματοποιήθηκε επισκόπηση δευτερογενών και πρωτογενών πηγών: επιστημονικά άρθρα, εκθέσεις και μελέτες στην αγγλική γλώσσα σχετικά με τη δομή και τα χαρακτηριστικά των Πορτογαλικών κοινωνικών πολιτικών στέγης. Επίσης, αξιοποιήθηκαν διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία από την Eurostat και από κείμενα Πορτογάλων ερευνητών σχετικά με τις τάσεις των φαινομένων έλλειψης στέγης την περίοδο της κρίσης. Τέλος, πραγματοποιήθηκαν εννέα ημι-δομημένες συνεντεύξεις μέσω τηλεδιάσκεψης που επικεντρώθηκαν στο πλαίσιο υλοποίησης της Στρατηγικής: τρεις με Πορτογάλους ακαδημαϊκούς και ερευνητές κοινωνικής και στεγαστικής πολιτικής, δύο

με στελέχη του Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλειας και του Πορτογαλικού Συνηγόρου του Πολίτη, τέσσερις με εκπροσώπους τοπικών κοινωνικών υπηρεσιών και ΜΚΟ στη Λισαβόνα. Κριτήριο για την επιλογή τους ήταν η αντιπροσωπευτική συμπερίληψη εκπροσώπων από φορείς που σχετίζονταν με τις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης της ENIPSA. Οι συγκεκριμένοι πληροφορητές που τελικά δέχθηκαν να συμμετέχουν στην έρευνα υποδείχθηκαν από τους φορείς που εργάζονταν. Στην περίπτωση των ακαδημαϊκών/ερευνητών υπήρξε απευθείας διατύπωση αιτήματος από τον ερευνητή με βάση τη συνάφεια του επιστημονικού τους έργου με τα ζητήματα αυτά.

Η δομή που ακολουθεί η εργασία στη συνέχεια είναι η εξής: κατόπιν της αναφοράς στην ιστορική εξέλιξη των κοινωνικών πολιτικών στέγης στην Πορτογαλία με επίκεντρο τη μεταπολιτευτική περίοδο, έπεται η παρουσίαση των ενδείξεων επιδείνωσης των φαινομένων έλλειψης στέγης εξαιτίας της οικονομικής κρίσης και του Πορτογαλικού μνημονίου. Στη συνέχεια παρουσιάζεται το πλαίσιο σχεδιασμού της ENIPSA (2007-2009) και αναδεικνύονται τα βασικότερα ζητήματα που προέκυψαν κατά την υλοποίησή της, σύμφωνα με τις συνεντεύξεις που πραγματοποιήθηκαν.

2. ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΤΕΓΗΣ ΣΤΗΝ ΠΟΡΤΟΓΑΛΙΑ: Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΕΝΟΣ ΥΠΟΛΕΙΜΜΑΤΙΚΟΥ ΠΕΔΙΟΥ

Η Πορτογαλία είναι μια χώρα της Νότιας Ευρώπης, η οποία κατά το ήμισυ του 20ου αιώνα της (1926-1974) βίωσε την δικτατορία του Νέου Κράτους (Estado Novo) (Menezes and O’Leary, 2012). Αυτός, μαζί με άλλους παράγοντες όπως η καθυστερημένη εκβιομηχάνιση της παραγωγικής διαδικασίας (Rodriguez, et al., 2016), η απουσία συμφωνίας μεταξύ των παραγωγικών δυνάμεων ως προς την προώθηση κοινωνικών μεταρρυθμίσεων (Santos, 1999), ο ασθενικός ρόλος του κράτους στις διαδικασίες αναδιανομής εισοδήματος αλλά αυταρχικός στη ρύθμιση της κοινωνικής ζωής (Andreotti et al., 2001) οδήγησαν σε σημαντική καθυστέρηση την ανάπτυξη της αστικής δημοκρατίας και, κατά προέκταση, την άσκηση κοινωνικής πολιτικής στη βάση των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών (ενδεικτικά Marshall, 1950).

Η Πορτογαλία, όπως και οι υπόλοιπες χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου, ανέπτυξε μια διαφοροποιημένη εκδοχή κοινωνικής προστασίας, συγκριτικά με το πρότυπο μεταπολεμικής άνθισης του στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης (Alves, 2015). Η Πορτογαλία ταξινομείται στις χώρες της ημιπεριφέρειας (Santos et. al., 2017). Στις χώρες αυτές αναπτύχθηκε μια διακριτή εκδοχή κοινωνικής προστασίας (Hespanha, 1999). Οι λειτουργίες της κρατικής κοινωνικής πολιτικής σ’ αυτές τις μορφές υποκαθίστανται μέσα από άτυπους θεσμούς κοινωνικής προστασίας, όπως η οικογένεια αλλά και πρωτοβουλίες της κοινωνίας των πολιτών (ενδεικτικά Alcock et al., 2002). Η Πορτογαλία επηρεάστηκε

έντονα από τον οικογενειοκεντρικό προσανατολισμό του καθεστώτος Salazar. Το καθεστώς αυτό επιχείρησε τη διαμόρφωση μιας συντηρητικής ιδεολογίας που τροφοδοτούνταν από τα αγροτικά χαρακτηριστικά της πλειοψηφίας του πληθυσμού και επέτρεπε τη διατήρηση ενός συστήματος κοινωνικής υποστήριξης βασισμένου σε μη κρατικές μορφές αλληλεγγύης, όπως η οικογενειακή και η κοινοτική (Hespanha, 1999: 123).

Στον τομέα της στέγασης διακρίνονται διακυμάνσεις σε διαφορετικές περιόδους του 20ού αιώνα που επηρεάζονται έντονα από το ευρύτερο ιδεολογικο-πολιτικό προσκήνιο. Το καθεστώς Salazar αποσκοπώντας σε πρακτικές κοινωνικού ελέγχου και διατήρησης της εξουσίας του από το 1935 μέχρι και το 1969 παραχωρούσε σπίτια, μέσω του προγράμματος απόκτησης οικονομικής κατοικίας, σε φιλοδικτατορικά κομμάτια της εργατικής τάξης με ευνοϊκούς τρόπους αποπληρωμής σε βάθος εικοσιπενταετίας (Alves and Andersen, 2015: 6).

Στα χρόνια της Πορτογαλικής μεταπολίτευσης παρατηρείται άνθιση των κοινωνικών παροχών, κάτι όμως που δεν ισχύει και για τις στεγαστικές παροχές. Παρότι το δικαίωμα στη στέγη αναγνωρίζεται από το άρθρο 65 του Πορτογαλικού Συντάγματος, ως προτεραιότητες της κοινωνικής πολιτικής τέθηκαν οι πυλώνες της κοινωνικής ασφάλειας, της υγείας, της εκπαίδευσης (Baptista and O'Sullivan, 2008: 35).

Η αυξανόμενη εκβιομηχάνιση και η αποαποικιοποίηση έδωσαν ώθηση στις διαδικασίες αστικοποίησης της Πορτογαλικής κοινωνίας. Εξαιτίας της απουσίας οποιασδήποτε αποτελεσματικής πρωτοβουλίας κρατικής στεγαστικής πολιτικής την περίοδο της Πορτογαλικής μεταπολίτευσης σημειώνονται φαινόμενα ανεξέλεγκτης επέκτασης των αυτοσχέδιων φτωχών συνοικισμών, αυθαίρετης δόμησης κατοικιών και άναρχης δραστηριοποίησης του ιδιωτικού τομέα κατασκευών για την προσφορά στέγης στις μεσαίες και χαμηλές κοινωνικές τάξεις (Pinto, 2017: 132-3).

Από την περίοδο εκείνη και έπειτα η οικοδομική δραστηριότητα αυξάνεται. Η ασφαλέστερη οδός για την κάλυψη στεγαστικών αναγκών είναι η απόκτηση ιδιόκτητων σπιτιών (Edgar et al., 2007: 144). Σε αυτό συγκλίνουν και άλλοι παράγοντες όπως τα κυρίαρχα πολιτισμικά πρότυπα, η αύξηση των εισοδημάτων των νοικοκυριών, η κλιμακωτή διαμόρφωση ενός μεγάλου στεγαστικού αποθέματος, αλλά και η απουσία κρατικών μέτρων για την επιδότηση ενοικίασης διαμερισμάτων. Ο συνδυασμός αυτών των παραγόντων οδήγησε στη δυνατότητα πρόσβασης στην ιδιόκτητη κατοικία για ευρεία κοινωνικοοικονομικά στρώματα (Matos, 2009: 52).

Τη δεκαετία του 1980 παρατηρείται πολεοδομική ανάπτυξη και παράλληλα εξακολουθούν να υπάρχουν φτωχογειτονιές σε πολλά σημεία της Λισαβόνας και του Πόρτο. Μια σημαντική κρατική πρωτοβουλία αναβάθμισης των στεγαστικών συνθηκών σημειώθηκε το 1993. Το Πρόγραμμα Στεγαστικής Μετεγκατάστασης υλοποιήθηκε στις

δύο μητροπολιτικές περιοχές αποσκοπώντας στην εξάλειψη των παραπηγμάτων σε υποβαθμισμένες γειτονίες, μέσω της κατασκευής κοινωνικών κατοικιών (Matos, 2009). Ωστόσο, η κοινωνική κατοικία στην Πορτογαλία παρέμεινε διαχρονικά ασθενική (Santos et al., 2017: 6).

Μέχρι την εμφάνιση της οικονομικής κρίσης οι άστεγοι δεν αποτελούσαν ένα διακριτό αντικείμενο ενδιαφέροντος της κοινωνικής πολιτικής. Η πλειοψηφία των δράσεων προστασίας τους προερχόταν από μη κρατικούς φορείς, όπως οι εκκλησιαστικές ή οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι οποίοι όμως σε ποσοστό σχεδόν 80% χρηματοδοτούνταν από κρατικούς πόρους (Fitzpatrick, 2010: 15). Σε κρατικό επίπεδο, η σημαντικότερη κοινωνική πρωτοβουλία που τους αφορούσε ήταν η θεσμοθέτηση του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος το 1996 (Carucha, et al., 2005), το οποίο μπορούσε να προσφέρει μια ελάχιστη εισοδηματική ενίσχυση και στους άστεγους πολίτες. Επίσης, στις αρχές του 2000 τέθηκε σε λειτουργία η τηλεφωνική γραμμή 144 για την άμεση υποστήριξη τους από κινητές μονάδες ψυχοκοινωνικής μέριμνας.

Σχετικά αυξανόμενη δυναμική ενασχόλησης με τους άστεγους παρατηρείται σποραδικά κατά τη δεκαετία του 2000. Αξιοσημείωτα είναι το εγχείρημα έρευνας του Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλειας για την καταγραφή των κοινωνικών παροχών για τους άστεγους το 2004, της εθνικής καταγραφής των αστέγων που ζουν στο δρόμο το 2005, και της πρωτοβουλίας αξιολόγησης των δομών φιλοξενίας αστέγων που ανέδειξε ένα σημαντικό έλλειμμα συντονισμού τους (Fitzpatrick, 2010: 15-6). Η απόπειρα εθνικής καταγραφής των αστέγων που ζουν στο δρόμο το 2005 επικρίθηκε για πολιτική κατάχρηση, καθώς εμφάνισε έναν ιδιαίτερα χαμηλό αριθμό (λιγότεροι από πεντακόσιοι άστεγοι συνολικά). Έδωσε όμως δημοσιότητα στο ζήτημα, η οποία φάνηκε ιδιαίτερα χρήσιμη στη συνέχεια. Η δημιουργία ομάδας εργασίας για την εκπόνηση ενός εθνικού σχεδίου δράσης για τους άστεγους με ορίζοντα ολοκλήρωσης τον Σεπτέμβριο του 2008 υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης μπορεί να εκληφθεί ως ένα βήμα κεφαλαιοποίησης της δυναμικής από την προσπάθεια που ξεκίνησε το 2005 (Bartista and O'Sullivan, 2008:36-7).

Μέχρι τότε, σ' ένα διαχρονικά υπολειμματικό τοπίο στεγαστικής υποστήριξης παρατηρείται η απουσία συνεκτικών και ολοκληρωμένων προτάσεων κοινωνικής πολιτικής για τους άστεγους, τόσο στο κεντρικό, όσο και στο τοπικό επίπεδο. Ωστόσο, η οικονομική κρίση που βίωσε η Πορτογαλία στα τέλη της δεκαετίας του 2000 την οδήγησε στην πιο έντονη ύφεση της μεταπολιτευτικής ιστορίας της. Σε μια τέτοια συγκυρία είναι πολύ πιθανό τα φαινόμενα έλλειψης στέγης να επηρεάζονται με αποτέλεσμα η ανάληψη διευρυσμένων κρατικών πρωτοβουλιών να θεωρείται πλέον απαραίτητη. Αυτός ο προβληματισμός αναπτύσσεται στη συνέχεια.

3. ΟΙ ΕΝΔΕΙΞΕΙΣ ΕΠΙΔΕΙΝΩΣΗΣ ΤΩΝ ΦΑΙΝΟΜΕΝΩΝ ΕΛΛΕΙΨΗΣ ΣΤΕΓΗΣ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Τον Μάιο του 2011 η Πορτογαλία αναγκάστηκε να προσφύγει σε διεθνή οικονομική υποστήριξη για την διαχείριση του χρέους της. Η επιβολή δημοσιονομικών μέτρων από την Τρόικα ανάγκασε τη Σοσιαλιστική Κυβέρνηση να προχωρήσει σε περικοπές κοινωνικών δαπανών (Moury and Freire, 2013). Η ανάληψη της εξουσίας από τον κυβερνητικό συνασπισμό Λαϊκού κόμματος και Σοσιαλδημοκρατών οδήγησε σε εντονότερες δημοσιονομικές περικοπές. Οι πιέσεις που υπέστη η Πορτογαλική οικονομία τη μνημονιακή περίοδο 2011-2014 είχαν διπλό αρνητικό αντίκτυπο. Αφενός τα κοινωνικά προβλήματα οξύνθηκαν και αφετέρου οι κοινωνικές παροχές μειώθηκαν (Hespanha and Portugal, 2015).

Κατά την τετραετία εφαρμογής του μνημονίου άμεσοι και έμμεσοι κοινωνικοί δείκτες αναδεικνύουν την όξυνση των στεγαστικών προβλημάτων. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat (2017), τα ποσοστά κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού από 24,5% το 2010 άγγιξαν το 28% το 2014. Τα ποσοστά ανεργίας από 9% το 2008 ξεπέρασαν το 16% το 2013 και τα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας από 3,5% το 2008 έφτασαν το 9,5% το 2013. Τα ποσοστά σοβαρής υλικής στέρσης αυξήθηκαν από περίπου 8% το 2011 σε 11% το 2013. Το ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης αυξήθηκε από 4% το 2010 σε 9% το 2014. Την ίδια στιγμή οι κοινωνικές παροχές για κατοικία παρέμειναν στο ισχνό, προς κρίσης, επίπεδο του 0,01% του συνόλου των κοινωνικών παροχών.

Επίσης, η μελέτη των Marques et al. (2014) παρουσιάζει την αύξηση των ανθρώπων που βρίσκονται σε αδυναμία αποπληρωμής στεγαστικού δανείου στην Πορτογαλία. Σύμφωνα με αυτή, το 2009 περίπου 125.000 άνθρωποι δυσκολεύονταν να ανταποκριθούν στις δανειακές απαιτήσεις. Ο αριθμός αυτός το 2013 αυξήθηκε στους 145.000. Τέλος, στην ίδια μελέτη αναφέρονται στο συνολικό αριθμό νοικοκυριών σε αδυναμία αποπληρωμής των οικονομικών τους υποχρεώσεων. Από τα στοιχεία προκύπτει ότι ενώ ο αριθμός αυτός το 2009 ήταν λιγότερα από 5.000 νοικοκυριά το έτος 2012 ο αριθμός αυτό επταπλασιάζεται ανερχόμενος στα 35.000 νοικοκυριά. Ενώπιον όλων αυτών των αρνητικών εξελίξεων έχει ενδιαφέρον η παρουσίαση του πλαισίου σχεδιασμού της ENIPSA και, κυρίως, της επάρκειας της υλοποίησης της για την αντιμετώπιση των αυξανόμενων φαινομένων έλλειψης στέγης.

4. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΑΣΤΕΓΩΝ (2009-2015)

Τον Μάιο του 2007 το Ινστιτούτο Κοινωνικής Ασφάλειας, ως φορέας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, οργάνωσε μια ευρεία συνάντηση δημόσιων, μη κυβερνητικών και ιδιωτικών συναφών φορέων με στόχο τον σχεδιασμό της ENIPSA. Η διαδικασία διαμόρφωσης της χαρακτηρίστηκε ως καλή πρακτική για τον τρόπο με τον οποίο εκτυλίχθηκε, καθώς κατάφερε να συμπεριλάβει ένα ευρύ φάσμα φορέων, διασφαλίζοντας συναίνεση στην προώθηση της (Kaakinen, 2010). Μετά από μια μακρόσυρτη σειρά διεργασιών, στις 14 Μαρτίου του 2009 η ENIPSA τέθηκε σε εφαρμογή με αρχικό προϋπολογισμό 75 εκατομμύρια ευρώ (Bartista, 2013:93).

Η φιλοσοφία της Στρατηγικής εδραζόταν σε γενικούς στόχους με το σκεπτικό να προσαρμόζονται στις ανά περίπτωση ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής με τη μορφή τοπικών σχεδίων δράσης για τους άστεγους (NPISA). Τα σχέδια αυτά λάμβαναν υπόψη τις τοπικές ανάγκες υιοθετώντας επιμέρους αρχές και μεθοδολογικούς προσανατολισμούς.

Η Στρατηγική βασίστηκε σε δύο άξονες. Ο πρώτος ήταν η συγκέντρωση γνώσεων και στοιχείων γύρω από το ζήτημα της έλλειψης στέγης στην Πορτογαλία. Στον άξονα αυτό συμπεριλαμβάνονταν η υιοθέτηση ενός κοινά αποδεκτού ορισμού των αστέγων αλλά και η αξιοποίηση ενός συστήματος ενημέρωσης και παρακολούθησης του μεγέθους τους. Ο δεύτερος άξονας ήταν η βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών για τους άστεγους, ιδίως για τον περιορισμό των ανθρώπων που ζουν στο δρόμο αλλά και για την αναβάθμιση των συνθηκών διαβίωσης σε δομές φιλοξενίας. Σε αυτό τον δεύτερο άξονα έμφαση δόθηκε στη στεγαστική μέριμνα όσων λαμβάνουν εξιτήριο από ιδρύματα, στην ενίσχυση των προοπτικών μόνιμης στέγασης, στη βελτίωση της πρόσβασης σε κοινωνικές παροχές και σε υπηρεσίες υγειονομικής φροντίδας, στην προαγωγή δράσεων κατάρτισης και πιστοποίησης των εργαζόμενων σε δομές και υπηρεσίες αστέγων (Bartista, 2009:58-9). Αυτοί οι δύο γενικοί άξονες θα μεταφράζονταν σε ειδικές λειτουργικές στοχεύσεις σε κάθε NPISA.

Εμβραθύνοντας στον πρώτο άξονα, ένα από τα κεντρικά στοιχεία της στρατηγικής ήταν ο ορισμός του αστέγου. Σύμφωνα με το κείμενο «άστεγος θεωρείται όποιος, ανεξαρτήτως εθνικότητας, ηλικίας, φύλου, κοινωνικοοικονομικής κατάστασης, ψυχικών ή σωματικών νοσημάτων, δεν διαθέτει κατοικία και ζει σε δημόσιο χώρο ή σε επισφαλές κατάλυμα ή σε υπνωτήριο ή σε ξενώνα φιλοξενίας αστέγων» (Bartista et al., 2012:31). Ο

ορισμός που υιοθετήθηκε βασίστηκε στις πρώτες δύο κατηγορίες της τυπολογίας ETHOS της FEANTSA³.

Η υιοθέτηση αυτού του ορισμού από όλους τους φορείς, τις δομές και τις υπηρεσίες αστέγων στην Πορτογαλία αποτέλεσε μια ειδική στόχευση της Στρατηγικής. Ακόμη, για την παρακολούθηση των ποσοτικών διαστάσεων των φαινομένων έλλειψης στέγης προβλεπόταν η δημιουργία μιας πλατφόρμας διαχείρισης των στεγαστικών αιτημάτων. Η πλατφόρμα αυτή θα αξιοποιούνταν σε κεντρικό επίπεδο και θα δεχόταν εισροές από τα NPISA.

Σχετικά με τον δεύτερο άξονα, στην ENIPSA προσδιορίστηκαν τρία διακριτά στάδια αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης. Το πρώτο ήταν οι δράσεις πρόληψης, προκειμένου να αποτρέπονται περιστατικά απώλειας στέγης από εξώσεις κατοικίας ή από εξιτήριο από ιδρύματα. Το δεύτερο ήταν η επείγουσα παρέμβαση για όσα άτομα χάνουν τα σπίτια τους με έμφαση στο ξεκαθάρισμα των αρμοδιοτήτων και των διαδικασιών των εμπλεκόμενων φορέων αλλά και την ανάπτυξη καινοτομιών. Το τρίτο ήταν η ενίσχυση παρεμβάσεων που διασφαλίζουν σταθερότητα και συνέχεια στην κοινωνική υποστήριξη μετά τη στεγαστική ένταξη, όταν αυτή κρίνεται απαραίτητη (Bartista, 2009:59).

Ιδιαίτερα για τον τομέα των πολιτικών πρόληψης η ENIPSA προχώρησε σε ειδικές στοχεύσεις, όπως η εξακρίβωση και ενσωμάτωση δεικτών κινδύνου απώλειας στέγης από τοπικά κοινωνικά δίκτυα. Αναμφίβολα η ενίσχυση της έρευνας είναι μια πολύ σημαντική παράμετρος, καθώς θα συνέβαλλε στην καλύτερη κατανόηση της φύσης της αστεγίας σε τοπικό επίπεδο και θα διατηρούσε σε εγρήγορση το ενδιαφέρον των τοπικών αρχών (Spinnewijn, 2010:2). Εξίσου σημαντικές θα έπρεπε να θεωρηθούν και άλλες στοχεύσεις στις πολιτικές πρόληψης όπως η προαγωγή πρωτοβουλιών ευαισθητοποίησης στο εκπαιδευτικό σύστημα και τα μέσα μαζικής ενημέρωσης μέσα σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης του στιγματισμού των αστέγων αλλά και η εγκαθίδρυση υποχρεωτικών μηχανισμών εντοπισμού και διευθέτησης καταστάσεων που ελλοχεύουν κίνδυνο αστεγίας.

Στο στάδιο υπηρεσιών επείγουσας παρέμβασης η ENIPSA έδωσε έμφαση στην ενίσχυση των πιστοποιημένων δράσεων μέσα από τον προσδιορισμό τριών διαφορετικών μέτρων: την αναβάθμιση της εκπαίδευσης των επαγγελματιών που εργάζονται με τους άστεγους, την υλοποίηση τοπικών μονάδων αστέγων μέσω των NPISA. Σημαντική, τέλος, θεωρήθηκε η αναβάθμιση των υποδομών των υφιστάμενων δομών φιλοξενίας επιδιώκοντας

3 Η FEANTSA ιδρύθηκε το 1989 και είναι η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία των εθνικών οργανώσεων που ασχολούνται με τους άστεγους. Σ' αυτή υπάγεται το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για την έλλειψη στέγης, το οποίο το 2006 εξέδωσε την ευρωπαϊκή τυπολογία ETHOS. Η ETHOS αποπειράται να ταξινομήσει τα φαινόμενα έλλειψης στέγης και στεγαστικού αποκλεισμού. Σύμφωνα με αυτή, υπάρχουν τέσσερις μεγάλες κατηγορίες αστέγων και στεγαστικά αποκλεισμένων εντός των οποίων εμπεριέχονται πολλές υποκατηγορίες: πρώτον, οι άστεγοι που ζουν στον δρόμο. Δεύτερον, οι στερούμενοι κατοικίας. Τρίτον, άνθρωποι που ζουν σε επισφαλείς συνθήκες στέγασης. Τέταρτον, άνθρωποι που ζουν σε ακατάλληλα - ανεπαρκή καταλύματα (FEANTSA, 2006).

παράλληλα την αποσυμφόρηση τους για την αποφυγή φαινομένων υπερπληθυσμού. Η υιοθέτηση μιας μεθοδολογίας ολοκληρωμένων τοπικών παρεμβάσεων για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης με επίκεντρο την παρακολούθηση της σταθερότητας διαμονής σε αυτόνομη μορφή διαβίωσης και την υποστήριξη των ωφελούμενων σε όποιο σημείο παρατηρείται κίνδυνος επιστροφής στον δρόμο θεωρήθηκε σημαντικό στοιχείο που πρέπει να ενσωματωθεί σε κάθε NPISA (Baptista, 2009:59-60).

Ουσιαστικά η φιλοσοφία της ENIPSA υπογράμμιζε ορισμένα επιμέρους σημεία, όπως η ενδυνάμωση της βάσης δεδομένων για τους άστεγους, η ενίσχυση της αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών φορέων από κάθε πυλώνα ευημερίας (δημόσιο, μη κυβερνητικό και ιδιωτικό) και η βελτίωση των δεξιοτήτων των επαγγελματιών σε υπηρεσίες αστέγων. Επίσης, η εστίαση στη διάσταση των στεγαστικών αναγκών και των διαφορετικών μορφών υποστήριξης τους αλλά και η αναβάθμιση του στρατηγικού ρόλου του κράτους στη λειτουργία των κοινωνικών υπηρεσιών για τους άστεγους ήταν βασικές επιδιώξεις της (Fitzpatrick, 2010:18-9). Το κείμενο της ENIPSA προνοούσε, τέλος, για την οργανωτική διάταξη των διαδικασιών της υλοποίησης, παρακολούθησης και αξιολόγησης της προβλέποντας ειδικά εκτελεστικά και συμβουλευτικά όργανα σε εθνικό επίπεδο, καθώς και εκτελεστικές μονάδες και συμπράξεις εταιρικών σχημάτων σε τοπικό (Baptista, 2009:59-60). Η ENIPSA σχεδιάστηκε με πληρότητα μαγνητίζοντας τα βλέμματα των αρμόδιων οργάνων της ΕΕ, τα οποία την αξιολόγησαν το 2010 εξετάζοντας το ενδεχόμενο ανάδειξης της ως καλής πρακτικής (Fitzpatrick, 2010).

5. ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΝΤΑΞΗ ΤΩΝ ΑΣΤΕΓΩΝ (2009-2015)

Παρά τον άρτιο σχεδιασμό και την αντιπροσωπευτική συμπερίληψη όλων των εμπλεκόμενων, το στάδιο της υλοποίησης της ENIPSA εμφάνισε αρκετές παραφωνίες. Αν και η συναίνεση των εμπλεκόμενων δρώντων στο στάδιο του σχεδιασμού δημιούργησε σημαντικές προσδοκίες, οι επιπτώσεις της μνημονιακής λιτότητας οδήγησαν σε μεγάλες διαφοροποιήσεις στην πράξη. Μακροσκοπικά, υπό το πρίσμα λειτουργίας της Στρατηγικής, μπορούν να παρατηρηθούν δύο διαφορετικές φάσεις εφαρμογής της. Η πρώτη είναι από τα μέσα του 2009 μέχρι τις αρχές του 2011 και η δεύτερη είναι από τα μέσα του 2011 και μετά. Κατά την πρώτη φάση υλοποίησης της, δομές του κεντρικού επιπέδου είχαν τακτικές μηνιαίες συναντήσεις. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου δημιουργήθηκαν δεκατέσσερα NPISA, τα περισσότερα εξ αυτών στις μεγαλύτερες αστικές περιοχές. Οι λειτουργίες συντονισμού, υλοποίησης και παρακολούθησης της Στρατηγικής εφαρμόστηκαν ικανοποιητικά (Baptista, 2013:94). Κατά το 2010 διεξήχθη διαδικασία

αξιολόγησης της ENIPSA από αξιολογητές της ΕΕ και στις αρχές του 2011 δημοσιεύθηκε η έκθεση πεπραγμένων της πρώτης φάσης της Στρατηγικής.

Η αλλαγή Κυβέρνησης σε συνδυασμό με τις μνημονιακές δεσμεύσεις περιόρισαν σημαντικά τις προοπτικές ομαλής υλοποίησης της στη συνέχεια. Καθοριστική εξέλιξη ήταν η υιοθέτηση του Σχεδίου Επείγουσας Κοινωνικής Διαχείρισης (Social Emergency Plan), προκειμένου να αμβλυνθούν οι κοινωνικές επιπτώσεις του μνημονίου. Η εφαρμογή του Σχεδίου ανακαθόρισε τη βασική φιλοσοφία εφαρμογής της κοινωνικής πολιτικής στην Πορτογαλία (ενδεικτικά Cantillon, 2011). Η διαρθρωτική αυτή αλλαγή είχε αντίκτυπο στον τρόπο αντιμετώπισης των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο η ενίσχυση των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης, αντί κοινωνικών παρεμβάσεων που να αποσκοπούν στη ριζική αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων, δημιούργησαν σοβαρές ασυμβατότητες με το αρχικό ολιστικό πνεύμα παρέμβασης της ENIPSA.

“Παρά τον σχεδιασμό της Στρατηγικής οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης είναι αυτές που κερδίζουν έδαφος. Δεν αναφέρομαι μόνο στο κομμάτι των αστέγων. Ευρύτερα με το μνημόνιο έχουμε κοινωνικές πολιτικές έκτακτης ανάγκης. Βλέποντας αυτή τη γενική μετατόπιση στη διάσταση των κοινωνικών παροχών αναρωτιέμαι: δεν είναι αναμενόμενο οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης για τους άστεγους να κυριαρχούν, κάτι δηλαδή που συνέβαινε και πριν, όταν το γενικά κλίμα προωθεί την έκτακτη ανάγκη ως τρόπο διαχείρισης των κοινωνικών προβλημάτων; Είναι πολιτική επιλογή αυτό”.
(Στέλεχος Πορτογαλικής ΜΚΟ σε θέματα Αστέγων)

Το Σχέδιο Επείγουσας Κοινωνικής Διαχείρισης ανακαθόρισε τη σχέση μεταξύ κράτους και ΜΚΟ. Προτεραιότητα δόθηκε στη χρηματοδότηση δράσεων έκτακτης ανάγκης, όπως οι κοινωνικές καντίνες που επιφορτιζόνταν με διανομή συσσιτίων σε ομάδες απόρων (Almeida, 2016:5). Ο ανασχεδιασμός της ENIPSA έδωσε λευκή επιταγή δραστηριοποίησης στις ΜΚΟ θεωρώντας ασύμβατο τον ρόλο του Κράτους ως στρατηγικού ρυθμιστή των κοινωνικών παρεμβάσεων. Δηλωτικό της έντονης υποβάθμισης της, εξαιτίας της πολιτικής αλλαγής, ήταν η απάλειψη της ENIPSA από τα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων 2012 και 2013 (Baptista, 2013:89).

“Ενώ στον αρχικό σχεδιασμό προβλεπόταν η συμμετοχή όλων των εμπλεκόμενων δρώντων στη διαδικασία της υλοποίησης με κεντρικό ρυθμιστή το κράτος, όπως δηλαδή αναφερόταν στο πνεύμα υλοποίησης της Στρατηγικής της Λισαβόνας, το μνημόνιο από το 2011 και μετά ναυάγησε αυτή την προοπτική. Οι ΜΚΟ είναι και

πάλι το κύριο όχημα παρέμβασης στα ζητήματα των αστέγων. Ισχύει, δηλαδή, ότι συνέβαινε και πριν την ENIPSA.”

(Ερευνητής σε θέματα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στην Πορτογαλία)

Σε αυτό το πολιτικοοικονομικό τοπίο το στάδιο υλοποίησης της ENIPSA εμφάνισε ποικίλες αποκλίσεις από εκείνο του πολλαπλά υποσχόμενου σχεδιασμού. Οι κυριότερες από αυτές εντοπίστηκαν στη διάσταση των διαδικασιών εκπλήρωσης του σχήματος διακυβέρνησης, της προώθησης των δύο κεντρικών διακηρυγμένων στόχων, αλλά και στις απόπειρες προσαρμογής της στα NPISA.

Στα μέσα του 2011 ευρύτερα οι πολιτικές αλλαγές με την επικράτηση του συνασπισμού συντηρητικών και σοσιαλδημοκρατών αλλά και κάποιες αλλαγές στην ομάδα συντονισμού της ENIPSA οδήγησαν σχεδόν σε αγκύλωση τις κεντρικές δομές διακυβέρνησης της. Η εκτελεστική ομάδα συνεδρίαζε ελάχιστα και το συμβουλευτικό σώμα αδρανοποιήθηκε. Ετήσιες εκθέσεις σχετικά με την πρόοδο υλοποίησης της έπαψαν να δημοσιεύονται. Το 2013 οι νέοι συντονιστές της ENIPSA αρκέστηκαν στην έκδοση μιας συνοπτικής έκθεσης δραστηριοτήτων για την περίοδο 2009-2012. Έκτοτε αδρανοποιήθηκε, αν και είχε ορίζοντα ολοκλήρωσης το 2015.

“Η Στρατηγική ξεκίνησε με έναν τόσο ελπιδοφόρο και συναινετικό σχεδιασμό που προσέφερε προσδοκίες για αποτελέσματα με μεγάλο κοινωνικό αντίκτυπο. Ο αναπροσανατολισμός των προτεραιοτήτων με την αλλαγή της κυβέρνησης και τα μέτρα του μνημονίου ουσιαστικά ακύρωσαν την υλοποίηση της. Αυτό άρχισε να γίνεται αντιληπτό από τα μέσα του 2011. Τότε οι ρυθμοί υλοποίησης της ENIPSA μειώθηκαν ορατά. Από το 2013 αδρανοποιήθηκε η εφαρμογή της. Να υπενθυμίσω εδώ ότι κανονικά η Στρατηγική προγραμματιζόταν να ολοκληρωθεί το 2015”.
(Στέλεχος Πορτογαλικής ΜΚΟ)

Η πολυπόθητη συνέχεια στη λειτουργία των δομών διακυβέρνησης του κεντρικού επιπέδου δεν κατέστη εφικτή. Στο τοπικό επίπεδο η έκβαση ήταν εν μέρει διαφορετική. Υπήρξε σε ορισμένα σημεία σταδιακή εφαρμογή των NPISA με τη συνδρομή τοπικών αρχών και ΜΚΟ. Ωστόσο, οποιαδήποτε μορφή αξιολόγησης της Στρατηγικής μετά το 2010 δεν συνέβη λόγω περιορισμών στον προϋπολογισμό. Αξίζει ακόμα να επισημανθεί ότι η ENIPSA, σε αντίθεση με άλλες στρατηγικές (όπως για τη στέγαση των Ρομά ή την κοινωνική ένταξη των μεταναστών), δεν είχε νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα (Baptista, 2013:95-6).

Θεμελιώδες διακύβευμα του σταδίου της υλοποίησης της Στρατηγικής ήταν η ενίσχυση των στοιχείων για τους άστεγους. Η Πορτογαλία μέχρι τη δεκαετία του 2000 δεν διέθετε στοιχεία για την έκταση των φαινομένων έλλειψης στέγης στην επικράτεια της. Επομένως η δημιουργία ενός συστήματος καταγραφής και παρακολούθησης των στεγαστικών αιτημάτων αποτελούσε μια σημαντική πρόκληση.

“Μέχρι την εκπόνηση της Στρατηγικής δεν υπήρχε ορισμός για το ποιος θεωρείται άστεγος στην Πορτογαλία. Η υιοθέτηση εντός της Στρατηγικής των πρώτων δύο κατηγοριών της τυπολογίας ETHOS, βέβαια στους στερούμενους κατοικίας υπάρχουν μικρές εξαιρέσεις – όπως οι ξενώνες θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας – σημαίνει καταρχάς ότι ξέρουμε για ποιους μιλάμε όταν αναφερόμαστε στους άστεγους. Κάτι τέτοιο είναι το απαραίτητο πρώτο βήμα για να δούμε ποιους μετράμε. Επομένως, ο ορισμός των αστέγων είναι μια καινοτομία συγκριτικά με τις κοινωνικές πολιτικές στέγης που υπήρχαν πριν το 2009”.

(Στέλεχος Πορτογαλικού Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλειας)

Μια πλατφόρμα καταγραφής των στεγαστικών αιτημάτων επρόκειτο να είναι έτοιμη στα τέλη του 2010. Εντούτοις, η προσπάθεια δημιουργίας της πλατφόρμας ναυάγησε (Pleace et al., 2013:42). Η μεταφορά της τεχνογνωσίας για τον ορισμό και τη μέτρηση των αστέγων επετεύχθη στα μισά περίπου NPISA. Επομένως, η προώθηση της βάσης δεδομένων για την παρακολούθηση των φαινομένων έλλειψης στέγης δεν προχώρησε όσο αναμενόταν (Baptista, 2013:98).

Η ταυτοποίηση των δομών που υιοθέτησαν τον ορισμό των αστέγων της ENIPSA αποτέλεσε ευθύνη του Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλειας. Διαδικαστικά, η κεντρική υπηρεσία της εθνικής απογραφής του 2011 έστειλε διευκρινιστικές επιστολές σε κάθε υπεύθυνο δομής αστέγων, στις οποίες αποσαφηνίζε ποιες κατηγορίες αστέγων πρέπει να ενταχθούν στην απογραφή. Η διαδικασία αυτή δημιούργησε σύγχυση λόγω του διαφορετικού βαθμού ανταπόκρισης και ενδιαφέροντος των κοινωνικών δομών για συμμετοχή στο εγχείρημα αλλά και λόγω των φίλτρων του ορισμού που είχαν αποτέλεσμα αρκετές κοινωνικές δομές που εξυπηρετούσαν άστεγους να αποκλειστούν (Baptista et al., 2012:44).

Ορισμένα στοιχεία για την έκταση των φαινομένων έλλειψης στέγης έχουν αρχίσει να συλλέγονται, αλλά, εμφανίζονται σε αυτά σημαντικά χάσματα (Pleace et al., 2011:31). Μια προσπάθεια μέτρησης του Ινστιτούτου Κοινωνικής Ασφάλειας το 2009 υπολόγισε 2.133 άστεγους (εκ των οποίων οι 922 ζούσαν στο δρόμο, 1.088 σε κοινωνικούς ξενώνες και οι υπόλοιποι σε διάφορα ιδρύματα ή άλλες υποκατηγορίες) εκ των οποίων το 63% εντοπίστηκε

στη Λισαβόνα και στο Πόρτο. Το 2011 σε ένα εγχείρημα του τοπικού κοινωνικού δικτύου της Λισαβόνας βρέθηκαν 2.399 άτομα που ζουν στο δρόμο ή στερούνται κατοικίας μόνο σε εκείνη την περιοχή. Το NPISA του Πόρτο το 2013 βρήκε 1300 άστεγους σε κοινωνικούς ξενώνες και 300 να ζουν στους δρόμους της πόλης (FEANTSA, 2014).

Μια ακόμα καταγραφή το 2013 στη Λισαβόνα από την Santa Casa da Misericórdia εντόπισε 852 άτομα να κοιμούνται στο δρόμο. Αξίζει να σημειωθεί ότι τα εγχειρήματα των παραπάνω ερευνών συντελέστηκαν κατακερματισμένα, δίχως επικοινωνία μεταξύ τους. Μόνο το εγχείρημα συλλογής στοιχείων του 2009 θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι πληρούσε ορισμένες προϋποθέσεις συστηματικότητας και θεμελίωσης προϋποθέσεων παρακολούθησης των φαινομένων έλλειψης στέγης, δεδομένου ότι αποτελούσε ένα επιμέρους κομμάτι της θεσπισμένης ENIPSA. Παρ' όλα αυτά η συλλογή στοιχείων δεν επαναλήφθηκε τα επόμενα χρόνια (Pleace et al., 2013:35). Τελικά, η ENIPSA δεν κατάφερε να επιτύχει ένα θεμελιώδη στόχο της που ήταν η ενίσχυση των στοιχείων για τους άστεγους και ουσιαστικά αρκέστηκε σε εγχειρήματα εναρμόνισης του τρόπου συλλογής στοιχεία σε όσες περιοχές εφαρμόσαν NPISA.

Στη διάσταση υλοποίησης της ENIPSA στο τοπικό επίπεδο ένα βασικό στοιχείο καινοτομίας που ενθάρρυνε πολιτικές πρόληψης και στεγαστικής υποστήριξης ήταν η υιοθέτηση της case management approach. Η προσέγγιση αυτή έδωσε την απαιτούμενη ευελιξία στους τοπικούς φορείς να προσαρμόσουν τη Στρατηγική στις εξατομικευμένες ανάγκες των αστέγων. Με άλλα λόγια, συμβολίζει τη μετατόπιση προς μια φιλοσοφία παρέμβασης με επίκεντρο την εφαρμογή των κατά περίπτωση κατάλληλων υπηρεσιών για την αντιμετώπιση των ιδιαίτερων προβλημάτων που αντιμετωπίζει κάθε άστεγος ξεχωριστά.

“Η υιοθέτηση της case management approach θεωρήθηκε ο ακρογωνιαίος λίθος της Στρατηγικής. Αυτό συνέβη γιατί σηματοδοτούσε τη μετάβαση από την παραδοσιακή προσέγγιση της κλιμακωτής μετάβασης των κοινωνικών υπηρεσιών (staircase approach) προς την εφαρμογή υπηρεσιών με επίκεντρο το άτομο και τις προληπτικές πολιτικές. Επεδίωκε με λίγα λόγια να πλοηγήσει δυναμικά τα άτομα προς τις κατάλληλες κοινωνικές υπηρεσίες που είναι απαραίτητες για την επίλυση των προβλημάτων τους.”

(Ψυχολόγος Ακτιβιστής σε Ζητήματα Αστέγων στην Πορτογαλία)

Η υιοθέτηση της Case Management Approach ενθάρρυνε τη σταδιακή ενίσχυση της Housing First Approach. Η ENIPSA αναγνώρισε ως βασική λύση αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης την παροχή μόνιμων και αυτόνομων μορφών στεγαστικής διαβίωσης. Στο

πλαίσιο προαγωγής της Housing First Approach αναπτύχθηκαν τοπικά εταιρικά σχήματα με αυτό τον προσανατολισμό.

Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι το NPISA που συνάφθηκε το 2009 με σύμπραξη της AEIPS με μια ΜΚΟ που δραστηριοποιείται στη Λισαβόνα και άλλους δημόσιους φορείς. Το Casas Primeiro Housing First Service προχώρησε στη μίσθωση ιδιωτικών διαμερισμάτων για τη στέγαση περίπου 60 μακροχρόνια αστέγων. Η AEIPS παρείχε υπηρεσίες εκπαίδευσης και κατάρτισης στους ωφελούμενους και η ΜΚΟ ανέλαβε την διαχείριση του έργου. Η υποστήριξη συμπεριλάμβανε δράσεις για την εξάλειψη των εμποδίων πρόσβασης στις κοινωνικές υπηρεσίες, κοινωνική διαμεσολάβηση με το οικογενειακό περιβάλλον, υποστήριξη για την πρόσβαση στην αγορά εργασίας κ.α. Τα αποτελέσματα στη διάσταση της παραμονής στη στέγη αποτιμήθηκαν εξίσου θετικά (Housing First Guide Europe, 2015:3).

Ο αντίκτυπος από την εφαρμογή της προσέγγισης με προτεραιότητα στη στέγαση κρίνεται αναμφίβολα θετικός. Παρ' όλα αυτά, σύμφωνα με τις απαντήσεις των ερωτώμενων, οι προσπάθειες αυτές είχαν περιορισμένο βεληνεκές. Κεντρική επιδίωξη στο πλαίσιο μιας νέας Στρατηγικής θα πρέπει να είναι η ακόμα μεγαλύτερη υιοθέτηση της Housing First ως προσέγγισης αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης.

“Την περίοδο υλοποίησης της ENIPSA το Housing First έγινε περισσότερο δημοφιλές στην Πορτογαλία. Πολλές τοπικές αρχές ήρθα για πρώτη φορά σε επαφή με αυτή την προσέγγιση. Δυστυχώς, τα ωφέλιμα αποτελέσματα της συγκεκριμένης φιλοσοφίας δεν έχουν οδηγήσει στην επικράτηση της. Ακόμα και σήμερα τα κυρίαρχα μέσα παρέμβασης για τους άστεγους στην Πορτογαλία είναι οι κοινωνικοί ξενώνες και γενικότερα η φιλοσοφία της κλιμακωτής προσέγγισης που παραδοσιακά εφαρμοζόταν. Η μεγαλύτερη διάδοση και υιοθέτηση πρακτικών housing first είναι το μεγάλο στοίχημα για μια νέα Στρατηγική”.

(Ακαδημαϊκός Κοινωνικής Πολιτικής στην Πορτογαλία)

Πέρα από τις θετικές συνέπειες, το πλαίσιο ευελιξίας και διακριτικής ευχέρειας των NPISA είχε και αρνητικές επιπτώσεις. Η βασικότερη από αυτές ήταν ότι αύξησε τις αποκλίσεις στον τρόπο λειτουργίας κοινωνικών υπηρεσιών, οι οποίες ήδη λειτουργούσαν με μεγάλη γεωγραφική διασπορά και ανομοιογένεια. Επίσης, η έλλειψη οποιασδήποτε νομικής δεσμευτικότητας ή η απουσία πρόσθετης χρηματοδότησης για τη λειτουργία των τοπικών μονάδων αστέγων είχαν αποτέλεσμα, συχνά, την υπολειτουργία τους (Baptista, 2013:99-101).

*“Κάποια στοιχεία προέκυψαν μέσα από το πλαίσιο της ENIPSA αλλά σε καμία περίπτωση δεν μπορούμε να πούμε αυτή τη στιγμή ότι έχουμε στοιχεία σε εθνικό επίπεδο. Δόθηκε μεγάλη ευχέρεια δραστηριοποίησης στους φορείς του τοπικού επιπέδου συνολικά, καθ’ όλη τη διάρκεια υλοποίησης της Στρατηγικής. Κάποια τοπικά σχήματα προχώρησαν σε τροφοδότηση της με στοιχεία. Αλλά τα στοιχεία αυτά ήταν μεθοδολογικά τόσο ανομοιογενή μεταξύ διαφορετικών γεωγραφικών περιφερειών που στην πραγματικότητα δεν μπορούμε να μιλάμε για το επιζητούμενο εθνικό σύστημα καταγραφής στεγαστικών αιτημάτων που είχε στοχοθετηθεί στο σχεδιασμό της Στρατηγικής. Επίσης, δεν συνεισέφεραν όλα τα NPISA στην καταγραφή των αστέγων. Ακόμα όμως και να συνεισέφεραν όλα τα NPISA, η απουσία υποχρεωτικότητας της εφαρμογής της Στρατηγικής, θα είχε και πάλι ως αποτέλεσμα την απουσία μιας συνολικής εικόνας που να προσφέρει αξιόπιστα στοιχεία για τις διαστάσεις του προβλήματος. Επομένως, σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχουμε στοιχεία σε εθνικό επίπεδο για την Πορτογαλία”.
 (Εκπρόσωπος Πορτογαλικής ΜΚΟ)*

Επίσης, δυσκολίες παρατηρήθηκαν στην ανακαίνιση των προϋπαρχουσών δομών. Μεγάλη προσπάθεια καταβλήθηκε για τη βελτίωση των ανεπαρκών συνθηκών διαβίωσης μέσα στους ξενώνες αστέγων. Οι οικονομικές πιέσεις, εξαιτίας του μνημονίου, έθεσαν μεγάλους φραγμούς στην ουσιαστική αναβάθμιση του στεγαστικού τους περιβάλλοντος (FEANTSA, 2014:3).

*“Οι ξενώνες εξακολουθούν να λειτουργούν σε συνθήκες υπερπληρότητας, εξαιτίας των οικονομικών περικοπών που οδηγούν σε έλλειψη εναλλακτικών επιλογών για την αποσυμφόρηση τους (όπως μίσθωση ξενοδοχείων, κ.α.). Η ίδρυση νέων κέντρων μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης φιλοξενίας προβλεπόταν εντός της ENIPSA, αλλά δεν υλοποιήθηκαν ποτέ.”
 (Στέλεχος Τοπικής Υπηρεσίας Αστέγων στη Λισαβόνα)*

Τέλος, το πρόγραμμα κατάρτισης των επαγγελματιών στις δομές των αστέγων λειτουργήσε ικανοποιητικά κατά την πρώτη φάση της Στρατηγικής, αλλά, δεν συνεχίστηκε μετά το 2011. Σε κάθε περίπτωση αξιοσημείωτη είναι η απουσία αποτίμησης του κοινωνικού αντίκτυπου αλλά και των προβλημάτων που αντιμετώπισαν οι τοπικές μονάδες αστέγων. Η απουσία της ετήσιας παρακολούθησης και αξιολόγησης των επιδιωκόμενων στόχων και δράσεων ναρκοθέτησαν το στάδιο υλοποίησης της (Baptista, 2013:99-101).

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι Κοινωνικές Πολιτικές Στέγης στην Πορτογαλία παρέμειναν διαχρονικά παραγκωνισμένες. Η μεταπολιτευτική ανάπτυξη του Πορτογαλικού κράτους ευημερίας έδωσε προτεραιότητα σε τομείς όπως η κοινωνική ασφάλεια, η υγεία και η εκπαίδευση αλλά όχι η κατοικία. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την επιτάχυνση των διαδικασιών αστικής ανάπτυξης, οδήγησε σε αυξημένες στεγαστικές ανάγκες. Η έλλειψη κρατικής στεγαστικής υποστήριξης ώθησε τα ασθενέστερα κοινωνικά στρώματα στην κάλυψη των στεγαστικών αναγκών τους με πρακτικές αυτοστέγασης ή μέσα από την εκτεταμένη δραστηριοποίηση του ιδιωτικού τομέα κατασκευών ακινήτων.

Οι άστεγοι μέχρι την πρώτη δεκαετία του 21ου αιώνα δεν αποτελούσαν ειδικό αντικείμενο στόχευσης της κοινωνικής πολιτικής στην Πορτογαλία. Οι υπολειμματικές κοινωνικές πολιτικές στέγης επεδίωκαν τη βελτίωση των στεγαστικών συνθηκών διαβίωσης ατόμων που αντιμετώπιζον προβλήματα στεγαστικού αποκλεισμού αλλά διέθεταν πρόσβαση σε κατοικία. Χαρακτηριστικά είναι σε αυτό το σημείο τα προγράμματα αστικών αναπλάσεων τη δεκαετία του 1990 και του 2000 με στόχο τη μείωση των παρατηρημάτων και της στεγαστικής περιθωριοποίησης στις φτωχές συνοικίες της Λισαβόνας και του Πόρτο.

Οι άστεγοι αναδείχθηκαν στον δημόσιο λόγο ως κοινωνικό ζήτημα με αφορμή το πρώτο εγχείρημα καταγραφής των προσφερόμενων κοινωνικών παροχών το 2004 και, στη συνέχεια, με μια πρώτη προσπάθεια εθνικής καταγραφής τους το 2005. Παρά τα αμφιλεγόμενα αποτελέσματα της, η διαδικασία καταγραφής έδωσε την απαιτούμενη ώθηση για την ενασχόληση με ένα βαθύ φαινόμενο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Αποτέλεσμα ήταν η σύσταση της ομάδας εκπόνησης της πρώτης Εθνικής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη των Αστέγων το 2007.

Η συγκρότηση της ομάδας εργασίας ήρθε σε μια στιγμή όπου οι επιπτώσεις της Παγκόσμιας οικονομικής κρίσης θα δημιουργούσαν την αναγκαιότητα γενναίων παρεμβάσεων για την κοινωνική προστασία του Πορτογαλικού πληθυσμού. Την περίοδο εφαρμογής του μνημονίου σημειώθηκε σημαντική αύξηση στα ποσοστά του κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, της ανεργίας και της μακροχρόνιας ανεργίας, της σοβαρής υλικής αποστέρησης, της στεγαστικής επιβάρυνσης των φτωχών νοικοκυριών, του αριθμού των ατόμων που αδυνατούν να αποπληρώσουν τα στεγαστικά τους δάνεια και εν γένει των νοικοκυριών που βρίσκονται σε αδυναμία αποπληρωμής των οικονομικών τους υποχρεώσεων. Όλες αυτές οι εξελίξεις κατέστησαν την προετοιμασία και εφαρμογή της ENIPSA απαραίτητη.

Οι διαδικασίες διαμόρφωσης της ENIPSA ξεκίνησαν με τους καλύτερους οιωνούς, καθώς το πλαίσιο σχεδιασμού της εγκωμιάστηκε από τα κοινοτικά όργανα. Ο σχεδιασμός

της Στρατηγικής χαρακτηρίστηκε από ευρεία συμμετοχή και διασφάλιση συναίνεσης από εκπροσώπους κρατικών, μη κρατικών και ιδιωτικών φορέων δημιουργώντας προσδοκίες για μια επιτυχημένη εφαρμογή με ουσιαστικό κοινωνικό αντίκτυπο.

Η δομή της ENIPSA έθετε σε κεντρικό επίπεδο τις βασικές κατευθύνσεις και επέτρεπε την προσαρμοσμένη εφαρμογή τους στα NPISA που θα δημιουργούνταν μέσα από σχήματα συμπράξεων δημόσιων, μη κυβερνητικών και ιδιωτικών φορέων στο τοπικό επίπεδο. Η ENIPSA στηρίχθηκε σε δύο βασικούς άξονες: τη συλλογή στοιχείων για τους άστεγους και τη βελτίωση των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών.

Σχετικά με τον πρώτο άξονα θα μπορούσε να σχολιαστεί ότι τόσο η έμφαση στη βαθύτερη γνώση των διαστάσεων του προβλήματος, όσο και η διατύπωση του ορισμού των αστέγων για την εξυπηρέτηση αυτού του σκοπού είναι πολύ σημαντικά βήματα. Ειδικότερα, ως άστεγοι αναγνωρίστηκαν οι δύο πρώτες κατηγορίες της τυπολογίας ETHOS της FEANTSA. Δηλαδή οι άστεγοι που ζουν στο δρόμο και οι στερούμενοι κατοικίας. Οπωσδήποτε η στοχευμένη παρέμβαση στις πιο σοβαρές μορφές αστεγίας είναι επιτακτική και κοινωνικά απαραίτητη. Ωστόσο, στην εκπόνηση μιας παρέμβασης ολιστικού χαρακτήρα, θα ανέμενε κανείς την υιοθέτηση μιας διευρυμένης ομάδας ωφελούμενων με τη συμπερίληψη και όσων κινδυνεύουν να απωλέσουν την κατοικία τους.

Ο δεύτερος άξονας στόχευε στην ποιοτική βελτίωση των υπηρεσιών αστέγων. Το τρίπτυχο των στοχεύσεων της Στρατηγικής ήταν η πρόληψη, η επείγουσα διαχείριση και η υποστήριξη στην κοινωνική ένταξη. Η διάσταση της πρόληψης ενθάρρυνε την ανάπτυξη καινοτομιών, όπως η προσέγγιση με προτεραιότητα στη Στέγαση. Στις υπηρεσίες επείγουσας διαχείρισης επίκεντρο ήταν η δημιουργία των τοπικών μονάδων αστέγων, η αναβάθμιση των προσόντων των επαγγελματιών που παρεμβαίνουν στους άστεγους και η ανακαίνιση των υφιστάμενων δομών φιλοξενίας. Στη διάσταση της υποστήριξης της κοινωνικής ένταξης προσδοκία υπήρχε για τη διασφάλιση ενός πλαισίου κοινωνικής αρωγής κατά τη μετάβαση του άστεγου σε αυτόνομες μορφές διαβίωσης. Το πλέγμα παρεμβάσεων του δεύτερου άξονα διακηρυκτικά διασφάλιζε έναν ολοκληρωμένο μηχανισμό αντιμετώπισης των φαινομένων έλλειψης στέγης.

Οι θετικές εντυπώσεις που άφησε η διαδικασία του σχεδιασμού, τελικά δεν έλαβαν το αναμενόμενο κοινωνικό αντίκρισμα κατά την υλοποίηση της Στρατηγικής. Η δυναμική της συναίνεσης και της πολιτικής βούλησης έδωσαν την απαιτούμενη ώθηση για την εφαρμογή της μέχρι τα μέσα του 2011. Η επιβολή του μνημονίου και η ανάληψη της εξουσίας από τους συντηρητικούς και τους σοσιαλδημοκράτες τον Ιούνιο του 2011, είχαν ως αποτέλεσμα τις εκτεταμένες περικοπές κοινωνικών δαπανών και την ορατή υποβάθμιση της Στρατηγικής.

Ο ρόλος του κράτους ως στρατηγικού ρυθμιστή της διαδικασίας έπαψε να υφίσταται δίνοντας μεγάλη ελευθερία δραστηριοποίησης στις ΜΚΟ. Νευραλγικής σημασίας

παράμετροι σε κεντρικό επίπεδο, όπως η λειτουργία της διευρυμένης συμβουλευτικής ομάδας, αδρανοποιήθηκαν. Η κατασκευή της πλατφόρμας καταγραφής των στεγαστικών αιτημάτων παραδόθηκε στις αρχές του 2011 αλλά τελικά στη συνέχεια δεν κατέστη εφικτή μια έγκυρη και αντιπροσωπευτική συλλογή στοιχείων. Πρόκειται για εξελίξεις που εν μέρει ακύρωσαν ζωτικά σημεία των δύο αξόνων λειτουργίας της. Η πρόοδος υλοποίησης της Στρατηγικής άρχισε να βαίνει μειούμενη και τελικά αδρανοποιήθηκε το 2013.

Παρότι στην πρώτη φάση εφαρμογής της δημιουργήθηκαν αρκετά NPISA, από το 2011 και μετά προέκυψαν ελάχιστα νέα τοπικά σχέδια. Η διακριτική ευχέρεια προσαρμογής των γενικών στόχων της στρατηγικής στα τοπικά σχήματα συνέβαλε στην εφαρμογή μιας εξατομικευμένης προσέγγισης αλλά όξυνε την ανομοιογένεια των χαρακτηριστικών και των μέσων παρέμβασης των υπηρεσιών αστέγων.

Ο από κάθε άποψη ωφελιμότερος αντίκτυπος της Στρατηγικής ήταν η συμβολή της στην ανάδυσση των Housing First στεγαστικών σχημάτων στην Πορτογαλία. Η ENIPSA ενθάρρυνε και παρακίνησε τη λειτουργία παρεμβάσεων με αυτή τη φιλοσοφία. Τέτοιου είδους δράσεις αναπτύχθηκαν κυρίως στη Λισαβόνα εμφανίζοντας υψηλά ποσοστά στεγαστικής αποκατάστασης. Παρά την επιτυχία των εγχειρημάτων αυτών, οι κυρίαρχες ακολουθούμενες πρακτικές αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης εξακολουθούν να είναι οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης.

Καταληκτικά, η μελέτη της ENIPSA μπορεί να θεωρηθεί μια επιμέρους όψη των δραματικών επιπτώσεων της λιτότητας και των μέτρων δημοσιονομικής εξυγίανσης που επιβλήθηκαν από την Τρόικα και υιοθετήθηκαν από τις εγχώριες κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις. Μια καλά σχεδιασμένη Στρατηγική για την προστασία ενός πληθυσμού που βιώνει ένα βαθύ φαινόμενο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στην ουσία ακυρώθηκε την ώρα που ήταν περισσότερο αναγκαία παρά ποτέ.

Η εφαρμογή του μνημονίου, εξαιτίας των δημοσιονομικών προβλημάτων του Πορτογαλικού κράτους, οδήγησε σε αναδιάταξη των προτεραιοτήτων του Πορτογαλικού πολιτικού συστήματος. Οι επιπτώσεις αυτών των επιλογών επέφεραν όξυνση των φαινομένων έλλειψης στέγης και, ταυτόχρονα, αφαίρεσαν στην πράξη ένα σημαντικό όπλο αντιμετώπισης τους. Αφήνοντας τον πληθυσμό που απειλείται ή βιώνει την αστεγία σ' ένα υπολειμματικό φάσμα υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης με μονοδιάστατο προσανατολισμό τη διασφάλιση της οριακής επιβίωσης.

Η εξέταση της Πορτογαλικής εμπειρίας μπορεί να προσφέρει χρήσιμα μαθήματα γύρω από τα χαρακτηριστικά του επιχειρούμενου εξευρωπαϊσμού της κοινωνικής πολιτικής, τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά προβλήματα και των τρόπων που τα εθνικά κράτη αναγκάζονται να την αντιμετωπίσουν. Η ENIPSA αποτέλεσε καρπό των διακηρυκτικών ενθαρρύνσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των ευρωπαϊκών

δικτύων για ανάπτυξη ολοκληρωμένων παρεμβάσεων αντιμετώπισης των κοινωνικών προβλημάτων. Σε μια περίοδο που οι ανεπτυγμένες χώρες της ΕΕ είχαν ήδη ξεκινήσει να υιοθετούν Στρατηγικές αντιμετώπισης των φαινομένων έλλειψης στέγης, η Πορτογαλία ήταν η πρώτη χώρα του Ευρωπαϊκού Νότου που εκδήλωσε την πολιτική βούληση για κάτι τέτοιο.

Οι διαφανείς δημοκρατικές διαδικασίες και η κουλτούρα ανοικτής διαβούλευσης που καλλιεργήθηκαν κατά τον σχεδιασμό της ENIPSA είναι στοιχεία που οδήγησαν στην αποδοχή του περιεχομένου της απ' όλους τους εμπλεκόμενους δρώντες. Επίσης, ιδιαίτερα σημαντικό ήταν το γεγονός πως δόθηκε ιδιαίτερη προτεραιότητα στην εγκαθίδρυση μηχανισμών συλλογής στοιχείων για ένα, μέχρι πρότινος, ανεξερεύνητο κοινωνικό πρόβλημα στην Πορτογαλική κοινωνία. Πρόκειται για πολιτικές επιλογές από τις οποίες θα μπορούσε να λάβει ωφέλιμα μαθήματα και η χώρα μας.

Ωστόσο, η έλλειψη δεσμευτικότητας κατά το στάδιο του σχεδιασμού, σε συνδυασμό με τις πολιτικές λιτότητας που εφαρμόστηκαν την ίδια περίοδο από την Πορτογαλική κυβέρνηση και την Τρόικα, αλλοίωσαν σημαντικά το περιεχόμενο της ENIPSA στην πράξη. Η μετατόπιση ενδιαφέροντος από τη ριζική αντιμετώπιση ενός κοινωνικού προβλήματος προς την παυσίπνη και βραχυπρόθεσμη διαχείριση του αναδεικνύουν τις αντιφάσεις των ίδιων των πολιτικών επιλογών της σημερινής Ευρώπης μεταξύ θεωρίας και πράξης. Παρά το εύχο ρητορικό ενδιαφέρον για τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής στις ευρωπαϊκές κοινωνίες, στην πραγματικότητα το κέντρο βάρους των κοινωνικών πολιτικών εξαντλείται στην αποσπασματική διαχείριση της ακραίας φτώχειας. Η δεσμευτικότητα στην υιοθέτηση πολιτικών αντιμετώπισης φαινομένων φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, όπως αυτό της έλλειψης στέγης, οφείλει να θεωρηθεί μια αναγκαία προϋπόθεση για την εξάλειψη συνθηκών διαβίωσης που θέτουν σε ευθεία απειλή την ανθρώπινη ζωή.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Φερόνας, Α. και Κουραχάνης, Ν. (2015) «Καθεστώς ευημερίας και έλλειψη στέγης: Τι είδους σχέση?» *Κοινωνική Πολιτική*, 6, σελ. 21-44.
- Hespanha, P. (1999) «Το κράτος πρόνοιας και η κοινωνία πρόνοιας στην ημιπεριφέρεια: Η περίπτωση της Πορτογαλίας». Στο Ματσαγγάνης, Μ. (επιμ.) *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Ξενόγλωσση

- Alcock, P., Erskine, A. και May, M. (2002) *The student's companion to social policy*. Oxford: Blackwell.
- Allen, J., Barlow, J., Leal, J., Maloutas, T. και Padovani, L. (2004) *Housing and welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Almeida, V. (2016) "Portuguese private institutions for social solidarity in the context of austerity: The network of social canteens". *Interacoes*, 30, pp. 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), pp. 1-23.
- Alves, S. and Andersen, T.H. (2015) "Social housing in Portugal and Denmark: A comparative perspective". In *ENHR, University Institute of Lisbon*, 1st July.
- Andreotti, A., Garcia, S.M., Gomez, A., Hespahna, P., Kazepov, Y. και Mingione, E. (2001) "Does a Southern European model exist?" *Journal of European Area Studies*, 9 (1), pp. 43-62.
- 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, pp. 53-74.
- Baptista, I. (2013), "The First Portuguese Homelessness Strategy: Progress and Obstacles", *European Journal of Homelessness*, 7(2): 87-107.
- Baptista, I. και O'Sullivan, E. (2008) "The role of the state in developing homeless strategies: Portugal and Ireland in comparative perspective". *European Journal of Homelessness*, 2, pp. 25-43.
- Baptista, I., Benjaminsen, L., Pleace, N. και Busch-Geertsema, V. (2012) *Counting homeless people in the 2011 housing and population census*. Brussels: FEANTSA.
- Cantillon, B. (2011) "The paradox of the social investment state: Growth, employment and poverty in Lisbon area". *Journal of European Social Policy*, 21 (5), pp. 432-449.
- Capucha, L., Bomba, T., Fernandes, R. και Matos, G. (2005) "Portugal: A virtuous path towards minimum income?" In Ferrera, M. (ed.) *Welfare state reform in Southern Europe: Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*. London: Routledge, pp. 204-265.
- Edgar, B., Filipovic, M. και Dandolova, I. (2007) "Home ownership and marginalisation". *European Journal of Homelessness*, 1, pp. 141-160.
- Esping-Andersen, G. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurostat (2017) *Eurostat database*. Available at <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

- FEANTSA (2006) *ETHOS: Taking stock*. Brussels: FEANTSA.
- FEANTSA (2014) *Portugal: FEANTSA country fiche*. Brussels: FEANTSA.
- Ferrera, M. (1996) “The Southern model of welfare in social Europe”. *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 17-37.
- Fitzpatrick, S. (2010) *Building a comprehensive and participative strategy on homelessness: Synthesis report*. Brussels: European Commission.
- Hespanha, P. και Portugal, S. (2015) “Welfare cuts and insecurity under the rule of austerity: The impact of the crisis on Portuguese social services”. *Oñati Socio-legal Series*, 5 (4), pp. 1110-1132.
- Housing First Guide Europe (2015) *Portugal: Country fact sheet*. Brussels: [s.n.].
- Kaakinen, J. (2010) *Building a comprehensive and participative strategy on homelessness*. Peer review. Brussels: FEANTSA.
- Katrougalos, G. (1996) “The Southern European welfare model: The Greek welfare state in search of an identity”. *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 39-60.
- Katrougalos, G. και Lazarides, G. (2003) *Southern European welfare states: Problems, challenges and prospects*. London: Palgrave Macmillan.
- Marques, T., Matos, F. L., Guerra, P. και Ribeiro, D. (2014) “Housing problems in Portugal: A challenge to define a territorialised policy in Times of crisis”. In *ISEG Conference ‘The Welfare State in Portugal in the Age of Austerity’*. ISEG, Lisbon, 9-10 May.
- Marshall, T.H. (1992) “Citizenship and social class”. In Marshall T.H. and Bottomore, T. (eds.) *Citizenship and social class*. London: Pluto Press, pp. 1-2.
- Matos, F.L. (2009) “Housing conditions in Portugal”. *Bulletin in Geography*, 11, pp. 49-60.
- Menezes, A.R. και O’Leary, C. (2012) *Legacies of war and dictatorship in contemporary Portugal and Spain*. Oxford: Peter Lang AG.
- Moury, C. και Freire, P. (2013) “Austerity policies and politics: The case of Portugal”. *Pôle Sud*, 39, pp. 35-56.
- 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), pp. 131-141.
- Pleace, N., Baptista, I., Benjaminsen, L. και Busch-Geertsema, V. (2013) *The cost of homelessness in Europe*. Brussels: FEANTSA.
- Rodriguez, J., Santos, A. και Teles, N. (2016) “Semi-peripheral financialisation: The case of Portugal”. *Review of International Political Economy*, 23 (3), pp. 480-510.
- Santos, B.S. (1999) “The welfare state in Portugal: Between conflicting globalizations”. *Oficina do CES*, 140.

- Santos, A., Rodrigues, J. και Teles, N. (2017) “Semi-peripheral financialisation and social reproduction: The case of Portugal”. *New Political Economy*, 1, pp. 1-21.
- Spinnewijn, F. (2010) *Some reflections on Portuguese homelessness strategy*. Peer review. Brussels: FEANTSA.
- Titmuss, R.M. (1974) *Social policy: An introduction*. London: Allen and Unwin.

Νίκος Κουραχάνης
Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λεωφόρος Συγγρού 136, 17671, Καλλιθέα (Αττική)
e-mail: n.kourachanis(AT)gmail.com

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ
ΣΚΑΓΙΑΝΝΗΣ ΠΑΝΤΕΛΗΣ
ΓΟΣΠΟΔΙΝΗ ΑΣΠΑ
ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ
ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ ΟΛΓΑ
ΨΥΧΑΡΗΣ ΓΙΑΝΝΗΣ
ΚΑΛΛΙΩΡΑΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

| | |
|---------------------------|--|
| Αραβαντινός Αθανάσιος | - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ) |
| Ανδρικόπουλος Ανδρέας | - Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών |
| Βασενχόβεν Λουδοβίκος | - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ) |
| Γιαννακούρου Τζίνα | - Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών |
| Γιαννιάς Δημήτρης | - Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας |
| Δελλαδέτσιμας Παύλος | - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο |
| Ιωαννίδης Γιάννης | - Tufts University, USA |
| Καλογήρου Νίκος | - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ) |
| Καρύδης Δημήτρης | - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ) |
| Κοσμόπουλος Πάνος | - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης (ΔΠΘ) |
| Κουκλέλη Ελένη | - University of California, USA |
| Λαμπριανίδης Λόης | - Πανεπιστήμιο Μακεδονίας |
| Λουκάκης Παύλος | - Πάντειο Πανεπιστήμιο |
| Λουρή Ελένη | - Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών |
| Μαλούτας Θωμάς | - Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο |
| Μαντουβάλου Μαρία | - Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ) |
| Μελαχροινός Κώστας | - Queen Mary, University of London |
| Μοδινός Μιχάλης | - Διεπιστημονικό Ινστιτούτο Περιβαλλοντικών Ερευνών (ΔΙΠΕ) |
| Μπριασούλη Ελένη | - Πανεπιστήμιο Αιγαίου |
| Παπαθεοδώρου Ανδρέας | - Πανεπιστήμιο Αιγαίου |
| Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ. | - Université de Paris I, France |
| Φωτόπουλος Γιώργος | - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου |
| Χαστάογλου Βίλμα | - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ) |

αιχώρος

ΤΕΥΧΟΣ 29 ΕΤΟΣ 2019
ISSUE YEAR

Α. Ντάφλου

4

Μητροπολιτική Διακυβέρνηση - Χωρικός Σχεδιασμός:
Η Τοπική Αυτοδιοίκηση σε προσαρμογή ή απομόνωση

Ν. Κουραχάνης

25

Κοινωνικές πολιτικές στέγης στο Νότιο-Ευρωπαϊκό καθεστώς ευημερίας:
Η στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης Αστεγών στην Πορτογαλία (2009-2015)

S. Michael

49

City Branding Strategies: A model for the diagnosis of the perceived image
of an urban cultural landscape through spatial approaches. The case of Larnaca city

Κ. Πορτοκαλίδης

79

Κεντρικότητα και Αστικό Αποτύπωμα των Ελληνικών Μικρομεσαίων Πόλεων

Π. Πραστάκος, Α. Λαγαρίας

100

Ανάλυση της αστικής μορφής με χρήση χωρικών δεικτών:
Χρήσεις γης και χαρακτηριστικά κατοικιών στην Αττική

Ν. Μυωφά, Σ. Σταυριανάκης

147

Συγκριτική μελέτη των πολιτικών εγκατάστασης των προσφύγων του 1922 και
του 2016 στη μητροπολιτική περιοχή της Αθήνας

ΣΤΑΥΡΟΔΡΟΜΙΑ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ

Κ. Κουτσόπουλος

174

Το παράδοξο της ανάπτυξης στην Ελλάδα

ΚΡΙΤΙΚΕΣ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΕΙΣ

Ε. Ψαθά

192

Σεραφεΐμ Πολύζος, (2015)
Αστική Ανάπτυξη