

## *Η Εξέλιξη των Κοινωνικών Πολιτικών για τους Άστεγους στην Ιρλανδία*

*Νίκος Κουραχάνης \**

### *Περίληψη*

Στο άρθρο επιχειρείται επισκόπηση των κοινωνικών πολιτικών για τους άστεγους στην Ιρλανδία με αξιοποίηση επιστημονικής βιβλιογραφίας, εκθέσεων οργανισμών και στατιστικών στοιχείων. Υποστηρίζεται ότι, μέχρι τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες, ενθαρρυνόταν η ανάπτυξη της κοινωνικής κατοικίας. Οι οικονομικές και κοινωνικές αναδιαρθρώσεις του 1980 και η θεμελίωση του σχήματος των κοινωνικών συμπράξεων αναπροσανατόλισαν την κοινωνική πολιτική από τον θεσμό της κοινωνικής κατοικίας προς τις υπηρεσίες αστέγων. Ο πολλαπλασιασμός των αστέγων έπειτα από αυτές τις μεταβολές αντιμετωπίστηκε στη δεκαετία του 2000 μέσω εκπόνησης Εθνικών Στρατηγικών. Η κρίση και οι πολιτικές λιτότητας εν πολλοίς ακύρωσαν την κοινωνική αποτελεσματικότητα τους με συνέπεια οι σημερινές παρεμβάσεις να κρίνονται δυσανάλογες του σημερινού μεγέθους του προβλήματος.

*Λέξεις κλειδιά: Αστεγία, Κοινωνική Πολιτική, Κρίση, Ιρλανδία*

---

\* Μεταδιδακτορικός Ερευνητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

## 1. Εισαγωγή

Αυτό το άρθρο αποσκοπεί στην ερμηνευτική περιγραφή των κοινωνικών πολιτικών για τους άστεγους στην Ιρλανδία. Κυρίως επιδιώκει την παρουσίαση της διαχρονικής εξέλιξης τους και την ανάδειξη των επιπτώσεων της κρίσης στην επιδείνωση αυτού του κοινωνικού προβλήματος. Σύμφωνα με τη δημοφιλή ταξινόμηση του Esping-Andersen<sup>1</sup> (1990), η Ιρλανδία ομαδοποιείται στο φιλελεύθερο καθεστώς κρατών ευημερίας (welfare states regimes). Βασικά χαρακτηριστικά του είναι ο χαμηλός βαθμός από-εμπορευματοποίησης των κοινωνικών παροχών, η διαμόρφωση ενός 'δίχτυου ασφαλείας' για την κοινωνική μέριμνα όσων βρίσκονται σε κατάσταση εξαθλίωσης. Οι κοινωνικές παρεμβάσεις εκπληρώνονται σε μεγάλο βαθμό από την κοινωνία των πολιτών και το κράτος διαθέτει έναν περιορισμένο ρόλο στην αναδιανομή των πόρων.

Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 οι κοινωνικές πολιτικές στέγης στην Ιρλανδία χαρακτηρίζονταν από ενεργό κρατική υποστήριξη (O'Sullivan 2004: 329). Ο τομέας της κοινωνικής κατοικίας ήταν σε μεγάλο βαθμό συνυφασμένος με την ενθάρρυνση της προοπτικής μετέπειτα μετάβασης στην ιδιόκτητη κατοικία (Redmond

---

<sup>1</sup> Ο Esping-Andersen στη δημοφιλή του μελέτη *Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας* (1990), με βάση μια σειρά κριτηρίων, διέκρινε τρία διαφορετικά καθεστώτα ευημερίας: Το Φιλελεύθερο ή Αγγλοσαξονικό, το Κορπορατιστικό ή Ηπειρωτικό και το Σοσιαλδημοκρατικό ή Σκανδιναβικό. 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. Οι πολίτες έχουν υπολειμματική κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων και οι κοινωνικές παροχές είναι σχεδιασμένες με τέτοιο τρόπο, ώστε να αποτελούν ένα ύστατο «δίχτυ ασφαλείας» σε περιπτώσεις έσχατης ανάγκης. Το Κορπορατιστικό καθεστώς – που αφορά κυρίως στις χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης (Γερμανία, Γαλλία, Αυστρία) - επιτυγχάνει μέτριο έως υψηλό βαθμό από-εμπορευματοποίησης. Κύριοι στόχοι του είναι η διατήρηση της κοινωνικής θέσης που επιτεύχθηκε στην αγορά εργασίας και η 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. Το κράτος αποτελεί τον κύριο φορέα παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών και έχει την συνολική ευθύνη για την ευημερία των πολιτών (Φερώνας και Κουραχάνης 2016).

and Norris 2014: 146). Η κρίση του μεταπολεμικού κράτους ευημερίας και οι επακόλουθες ιδεολογικές, οικονομικές και κοινωνικές αναδιαρθρώσεις επηρέασαν και αναδιαμόρφωσαν τις κοινωνικές πολιτικές στέγης. Το κύριο βάρος τους μετατοπίστηκε από την εκπλήρωση του κοινωνικού δικαιώματος στην κατοικία σε υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας για τους άστεγους. Οι δομικές αυτές μεταβολές είχαν σαν αποτέλεσμα τον πολλαπλασιασμό των αστέγων σε όλη τη δεκαετία του 1990 (Phelan and Norris 2008: 55).

Για τη διαχείριση αυτού του κοινωνικού προβλήματος το Ιρλανδικό κράτος στη δεκαετία του 2000 έθεσε σε εφαρμογή δύο πενταετείς Στρατηγικές. Η Στρατηγική του 2000 πέτυχε μείωση του αριθμού των αστέγων. Ωστόσο, η κοινωνική αποτελεσματικότητα της Στρατηγικής του 2008 σε μεγάλο βαθμό ακυρώθηκε λόγω της επιδείνωσης των δημοσιονομικών δεδομένων. Η επιβολή πολιτικών λιτότητας οδήγησε σε γενικότερη όξυνση των κοινωνικών προβλημάτων και σε αύξηση των αστέγων. Αναθέρμανση του ενδιαφέροντος για την αντιμετώπιση των πολλαπλασιαζόμενων φαινομένων έλλειψης στέγης παρατηρήθηκε από το 2013 κι έπειτα. Ωστόσο, οι παρεμβάσεις που αναπτύχθηκαν δεν διέθεταν στρατηγικό χαρακτήρα, όπως τη δεκαετία του 2000. Αντίθετα, οι φιλόδοξοι στρατηγικοί στόχοι αντικαταστάθηκαν από μικρότερης έκτασης στοχεύσεις τη στιγμή που οι πιεστικές συνθήκες στον τομέα της κατοικίας επιδείνωναν τα φαινόμενα αστεγίας (O'Sullivan 2016: 33). Αυτή η προβληματική θα επιχειρηθεί να αναπτυχθεί αναλυτικότερα στις σελίδες που ακολουθούν.

Η δομή του κειμένου ταξινομείται σε επιμέρους χρονικές περιόδους με κριτήριο την κυρίαρχη μορφή παρεμβάσεων των κοινωνικών πολιτικών στέγης στην Ιρλανδία. Η πρώτη περίοδος αναφέρεται συνοπτικά στο πλαίσιο στεγαστικής υποστήριξης από τα μέσα του 19<sup>ου</sup> αιώνα μέχρι και την περίοδο ανάδυσης των αστέγων ως διακριτής ομάδας στόχος της Ιρλανδικής κοινωνικής πολιτικής τη δεκαετία του 1980. Η δεύτερη περίοδος αναφέρεται στην ανάδυση των κοινωνικών πολιτικών για τους άστεγους από τον κομβικό νόμο του 1988 και μέχρι την περίοδο της κρίσης. Η τρίτη περίοδος αναφέρεται στις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στην επιδείνωση του προβλήματος των αστέγων και στις σύγχρονες πολιτικές αντιμετώπισης του.

Σε επίπεδο μεθοδολογίας η εργασία αυτή βασίστηκε σε επισκόπηση δευτερογενούς επιστημονικής βιβλιογραφίας σχετικά με τις κοινωνικές πολιτικές στέγης στην Ιρλανδία. Επίσης αξιοποιήθηκαν σε εκθέσεις και στατιστικά στοιχεία της

Eurostat, του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Κοινοτήτων και Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Ιρλανδίας, του Κέντρου Υπηρεσιών Αστέγων του Δουβλίνου και των σημαντικότερων ΜΚΟ αστέγων στην Ιρλανδία, με σκοπό για την ανάδειξη των ποιοτικών και των ποσοτικών διαστάσεων των φαινομένων έλλειψης στέγης αντίστοιχα. Η ανάλυση όλων αυτών των ζητημάτων επιχειρείται στις τρεις ενότητες που ακολουθούν.

## 2. Η Εξελικτική Πορεία των Κοινωνικών Πολιτικών Στέγης στην Ιρλανδία (1850-1988)

Τόσο στην περιοχή της Ιρλανδίας, όσο και στη Μεγάλη Βρετανία, τα πρώτα μέτρα στεγαστικής υποστήριξης ελήφθησαν στο πλαίσιο εκκαθάρισης των παραγκουπόλεων. Η διαμόρφωση των ελάχιστων προδιαγραφών δόμησης κατοικιών τέθηκαν με νόμους του 1851 και του 1866. Με αυτούς οι τοπικές αρχές εξουσιοδοτούνταν να κατεδαφίζουν καταλύματα που δεν πληρούσαν στοιχειώδεις υγειονομικές και στεγαστικές προϋποθέσεις. Παράλληλα, σ' αυτά τα εγχειρήματα, θεμελιώνονταν και περιορισμένες μορφές στεγαστικών επιδοτήσεων ή ευνοϊκών όρων λήψης στεγαστικών δανείων. Νόμος του 1875 εισήγαγε βελτιωτικές τροποποιήσεις του αφετηριακού πλαισίου που είχε διαμορφωθεί. Κυρίως προχωρούσε σε παροχή χαμηλότοκων κρατικών δανείων στις μεγαλύτερες πόλεις για εκκαθάριση των υγειονομικά επιβαρυσμένων περιοχών του αστικού ιστού, καθώς και για οικοδόμηση νέων κατοικιών (Norris 2005: 161).

Σε αντίθεση άλλες ευρωπαϊκές χώρες η πρώτη διευρυμένη στεγαστική παρέμβαση στην Ιρλανδία αναπτύχθηκε στο πλαίσιο της αγροτικής μεταρρύθμισης με νόμο του 1883. Στόχοι του ήταν η παροχή κατοικιών μισού στρέμματος στους εργάτες γης που δεν διέθεταν δική τους κατοικία ή επισκευαστικής αρωγής σε όσους διέθεταν στεγαστικά ανεπαρκή καταλύματα. Μέχρι το 1900 είχαν κατασκευαστεί περίπου 15.000 αγροτικές μονάδες στέγασης τη στιγμή που στην Αγγλία και την Ουαλία είχαν δημιουργηθεί μόλις δεκατέσσερις (O'Sullivan 2004: 330). Η πρώτη σημαντική θεσμική παρέμβαση για τον αστικό χώρο ήταν ο Νόμος του 1890. Μέσω αυτού προωθούνταν δράσεις αστικής ανάπλασης για την εξάλειψη των παραγκουπόλεων και δημιουργίας κατοικιών για τη στέγαση της εργατικής τάξης

(Norris 2005: 161-2). Μέχρι το 1922 περίπου 50.000 εργατικές κατοικίες είχαν κατασκευασθεί ή ανακαινισθεί. Η μερίδα του λέοντος των στεγαστικών παρεμβάσεων διοχετεύθηκε προς τον αγροτικό τομέα (41.653 κατοικίες). Οι υπόλοιπες κατασκευαστικές παρεμβάσεις πραγματοποιήθηκαν στον αστικό χώρο (8.861 σπίτια) (O'Sullivan 2004: 331).

Η επικράτηση του IPA στον Αγγλο-Ιρλανδικό πόλεμο και η επακόλουθη ανεξαρτητοποίηση της Ιρλανδίας το 1922 από το Ηνωμένο Βασίλειο δεν επηρέασαν ιδιαίτερα τις πολιτικές κοινωνικής κατοικίας. Ωστόσο, στην πρώτη δεκαετία ανεξαρτησίας οι συνθήκες στέγασης παρέμεναν ανεπαρκείς. Στις αρχές της δεκαετίας του 1920 μέσα από το 'Million Pound Scheme' διατέθηκε το ποσό του ενός εκατομμυρίου λιρών για σκοπούς κοινωνικής στέγασης στον αστικό χώρο. Νομοθετικές πρωτοβουλίες από τα μέσα του 1920 και μετά προωθούσαν την ιδιοκατοίκηση. Ο νόμος του 1924 με τις επιδοτήσεις που παρείχε οδήγησε σε αύξηση των ιδιόκτητων σπιτιών (Norris 2005: 165-6). Ένας νέος νόμος το 1929 αντικατέστησε τις διατάξεις για την εκκαθάριση των παραγκουπόλεων του Νόμου του 1890. Κυρίως επιχειρούσε μια πιο συστηματική επιδότηση μέρους των στεγαστικών δανείων για την απόκτηση κατοικίας. Πρωτοβουλία απαραίτητη εν μέσω οικονομικής κρίσης.

Σε όλη τη δεκαετία του 1930 σημειώθηκε μια εκτεταμένη δραστηριοποίηση στην παραγωγή κοινωνικών κατοικιών με κρατική επιδότηση και υλοποίηση από τις τοπικές αρχές. Κατά τη δεκαετία 1933-1943 τα κτίρια που κατασκευάστηκαν από τις τοπικές αρχές για κοινωνικούς σκοπούς ήταν περίπου 50.000, σε αντίθεση με τα σχεδόν 10.000 της προηγούμενης. Το επίτευγμα της δεκαετίας του 1930 θεωρήθηκε αξιοσημείωτο. Για πρώτη φορά παρήχθησαν περισσότερες κοινωνικές παρά ιδιωτικές κατοικίες. Ωστόσο, στα έτη που ακολούθησαν η παραγωγή κοινωνικών κατοικιών επιβραδύνθηκε σημαντικά. Κατάσταση που άρχισε και πάλι να μεταβάλλεται από τα τέλη της δεκαετίας 1940. Από το 1950 η παραγωγή κοινωνικών κατοικιών επανήλθε στα επίπεδα του 1930 προχωρώντας στη δημιουργία 52.000 νέων σπιτιών μέχρι το 1959 (Norris 2005: 166-7).

Το 1964 ο Υπουργός για την Τοπική Αυτοδιοίκηση δημοσίευσε μια έκθεση πεπραγμένων στεγαστικής πολιτικής. Από τα μέσα του 19<sup>ου</sup> αιώνα υπολογιζόταν ότι είχαν χτιστεί συνολικά 676.000 κοινωνικές κατοικίες, μέσω των τοπικών αρχών. Η έκθεση αυτή αποτέλεσε τη βάση ενός νέου νομοθετικού εγχειρήματος: ο νόμος του

1966 σηματοδότησε την ωρίμανση μιας διαφορετικής φιλοσοφίας στέγασης. Με τον νόμο αυτό ενοποιοούνταν οι μορφές στεγαστικής υποστήριξης σε αστικό και αγροτικό χώρο. Κυρίως όμως θεμελιώνονταν προοπτικές μετάβασης των κοινωνικών κατοικιών στην κυριότητα των ενοίκων τους (O'Sullivan 2004: 331).

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 σημειώθηκε μεγάλη αύξηση των κοινωνικών κατοικιών που περνούσαν στην ιδιοκτησία των ενοίκων τους. Γενικότερα μεταξύ 1961-1971 το ποσοστό εθνικού αποθέματος κοινωνικών κατοικιών μειώθηκε από 18.4% σε 15.9% και μέχρι τη δεκαετία του 1980 έφτασε στο 12.7%. Η μείωση αυτή αποδόθηκε στους πτωτικούς ρυθμούς του δημόσιου τομέα στην παραγωγή νέων κοινωνικών κατοικιών, παράλληλα με τη μεταβίβαση των υφιστάμενων κοινωνικών κατοικιών στους ενοίκους τους. Την ίδια χρονική περίοδο η οικοδόμηση ιδιωτικών ακινήτων αυξήθηκε κατακόρυφα (Norris and Fahey 2011: 463-4).

Η ενασχόληση με τους άστεγους μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1980 αποτελούσε ένα αμελητέο ζήτημα για την Ιρλανδική δημόσια διοίκηση. Η πλειοψηφία των μέτρων κοινωνικής φροντίδας τους είχε χαρακτηριστικά καταστολής και κοινωνικού ελέγχου. Το μεγαλύτερο κομμάτι της παρεχόταν από εθελοντικές οργανώσεις ή από το κράτος σε βελτιωμένες εκδοχές καταλυμάτων για φτωχούς. Ωστόσο, στις μέρες που θα έρχονταν οι άστεγοι θα τύγχαναν μεγαλύτερου ενδιαφέροντος, καθώς θα αυξάνονταν.

### 3. Η Ανάδυση των Αστέγων ως Ομάδα-Στόχος της Κοινωνικής Πολιτικής (1988–2009)

Στα χρόνια που ακολούθησαν η στασιμότητα της οικονομίας, τα υψηλά ποσοστά ανεργίας και η επικράτηση της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας οδήγησαν σε σημαντικές αναδιαρθρώσεις τις πολιτικές κοινωνικής κατοικίας στην Ιρλανδία. Το 1987, για πρώτη φορά, η Ιρλανδία υιοθέτησε τη φιλοσοφία των κοινωνικών συμπράξεων. Αυτό πραγματοποιήθηκε μέσω ενός τριετούς προγράμματος εθνικής ανάκαμψης. Μέσα σε αυτές τις ευρύτερες εξελίξεις η φυσιογνωμία της κοινωνικής στέγασης μεταβλήθηκε (O'Sullivan 2008: 208-9).

Αυτό σηματοδοτήθηκε με την κρατική οπισθοχώρηση στη στεγαστική υποστήριξη, συγκλίνοντας με πρακτικές προνοιακής υποστήριξης αστέγων που ακολουθούσαν

υπόλοιπες χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Η μεταβολή αυτή συνοδεύτηκε από εκτεταμένες περικοπές στην κρατική χρηματοδότηση των στεγαστικών δαπανών. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1960 μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 1980 η οικοδόμηση νέων κοινωνικών κατοικιών από τις τοπικές αρχές μειώθηκε κατά 2/3 (Nolan and Whelan 2000: 8).

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η προσήλωση της κοινωνικής κατοικίας διοχετεύθηκε αποκλειστικά στη διαχείριση της ακραίας φτώχειας (Norris and O'Connell 2002: 249). Το γεγονός αυτό αποκρυσταλλώθηκε στον Νόμο του 1988. Μεταξύ άλλων, στις διατάξεις του συμπεριλήφθηκε ο επίσημος ορισμός των αστέγων. Σύμφωνα με αυτόν, άστεγος ορίζεται όποιος δεν διαθέτει κατάλληλη ή οικονομικά προσιτή κατοικία ή διαμένει αναγκαστικά σε σπίτια συγγενών ή φίλων, σε νοσοκομεία, υπνωτήρια και άλλα παρόμοια ιδρύματα. Ο νόμος του 1988 προέβλεπε τις ανά τριετία συστηματικές αξιολογήσεις των στεγαστικών αναγκών σε τοπικό επίπεδο. Επίσης, όριζε με σαφήνεια ότι η κοινωνική φροντίδα των αστέγων ήταν αρμοδιότητα των τοπικών αρχών. Παρ' όλα αυτά, δεν έθετε ένα υποχρεωτικό πλαίσιο στεγαστικής μέριμνας γι' αυτούς. Αντίθετα, στο πλαίσιο της φιλοσοφίας των κοινωνικών συμπράξεων, ενθάρρυνε τις τοπικές αρχές να διευκολύνουν τις εθελοντικές οργανώσεις στην ανάπτυξη δράσεων κοινωνικής μέριμνας για τους άστεγους (O'Sullivan 2008: 209).

Στη βάση του ορισμού των αστέγων, από το 1989 και έπειτα ξεκίνησαν να πραγματοποιούνται εγχειρήματα συστηματικής καταγραφής τους. Οι καταγραφές ανέδειξαν ότι τα φαινόμενα έλλειψης στέγης αυξήθηκαν σημαντικά, εξαιτίας των αναδιαρθρώσεων που προέκυψαν στην κοινωνική πολιτική μέσα στο ευρύτερο περιβάλλον των πολιτικοϊδεολογικών και οικονομικών μεταβολών. Στην πρώτη επίσημη καταγραφή το 1989 μετρήθηκαν 1491 άστεγοι. Το 1991 ο αριθμός τους υπολογίστηκε ότι αυξήθηκε σε 2751 και το 1993 σε 2667. Το 1996 μετρήθηκαν 2501. Το 1999, στην τελευταία μέτρηση της δεκαετίας, ο αριθμός των αστέγων είχε διπλασιαστεί φτάνοντας τους 5.234. Οι λίστες αναμονής αστέγων για κοινωνική κατοικία γνώριζαν, αναμενόμενα, αντίστοιχη αύξηση (Rhodes and Brooke 2010: 151).

Η μετατόπιση του κέντρου βάρους από τις πολιτικές κοινωνικής κατοικίας προς την προνοιακή περίθαλψη των αστέγων είχε συνέπεια τη σημαντική αύξηση των φαινομένων έλλειψης στέγης (Phelan and Norris 2008: 55). Πλέον, δεν ήταν

προτεραιότητα η διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς στέγης. Αντίθετα, οι κοινωνικές παρεμβάσεις εκπληρώνονταν μόνο μετά την απώλεια της κατοικίας. Ενώπιον της επιδείνωσης αυτού του προβλήματος, το Ιρλανδικό κράτος ανέλαβε στα τέλη της δεκαετίας του 1990 την προετοιμασία μιας Στρατηγικής αντιμετώπισης του.

Το 2000 δημοσιεύθηκε η πρώτη εθνική στρατηγική της Ιρλανδίας για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης με πενταετή ορίζοντα εκπλήρωσης και τίτλο 'Homelessness – An Integrated Strategy'. Η Στρατηγική επεδίωκε τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης και συνολικής κοινωνικής παρέμβασης. Για την εξυπηρέτηση αυτού του σκοπού προβλεπόταν η διαμόρφωση μιας δέσμης δράσεων που θα περιλάμβανε υπηρεσίες επείγουσας διαχείρισης του προβλήματος, μεταβατικής φιλοξενίας, καθώς και δράσεις κοινωνικής ένταξης (Department of the Environment and Local Government 2000: 3-4).

Η Στρατηγική κατέληξε σε μια δέσμη διακριτών προτάσεων: οι τοπικές αρχές και τα υγειονομικά συμβούλια, σε πλήρη συνεργασία με τις εθελοντικές οργανώσεις, θα διαμόρφωναν τα τριετή σχέδια δράσης τους για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών στους άστεγους στη βάση κάθε κομητείας. Σκοπός των σχεδίων θα ήταν η ανάπτυξη περισσότερο συνεκτικών και ολοκληρωμένων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο. Η διαμονή σε δομές επείγουσας φιλοξενίας θα έπρεπε να εφαρμόζεται αυστηρά για μικρό χρονικό διάστημα. Η εγκατάσταση του άστεγου σε προστατευμένη κατοικία ή σε ανεξάρτητη μορφή διαβίωσης διατυπωνόταν ως ύψιστη προτεραιότητα (Department of the Environment and Local Government 2000).

Η μακροχρόνια στεγαστική φιλοξενία σε δομές κοινωνικής φροντίδας θα έπρεπε να είναι διαθέσιμη για όσους την έχουν ανάγκη. Οι υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας ήταν απαραίτητο να κάνουν και παρεμβάσεις στον δρόμο για τον εντοπισμό αστέγων. Τέλος, ήταν σημαντικό τα τοπικά σχέδια δράσης να αναπτύσσουν προληπτικές δράσεις για όσους βρίσκονται στον κίνδυνο απώλειας στέγης. Θεσμοί διαβούλευσης για το πρόβλημα της έλλειψης στέγης θα έπρεπε να θεμελιωθούν σε κάθε κομητεία. Οι τοπικές αρχές και τα τοπικά υγειονομικά συμβούλια προβλεπόταν να διαθέτουν συμπληρωματικούς ρόλους. Οι πρώτες θα παρείχαν στεγαστικές υπηρεσίες και τα δεύτερα υπηρεσίες κοινωνικής και υγειονομικής φροντίδας. Ιδιαίτερα για το Δουβλίνο, όπου συγκεντρωνόταν το μεγαλύτερο μέρος του κοινωνικού αυτού προβλήματος (3.640 άστεγοι καταγεγραμμένοι το 1999), προτεινόταν η ίδρυση ενός κέντρου υπηρεσιών αστέγων για την καλύτερη παροχή



των δράσεων. Στις προθέσεις της Στρατηγικής ήταν επίσης η δημιουργία πρόσθετων διαμερισμάτων για τη μεταφορά αστέγων που ζούσαν ήδη σε ξενώνες (Department of the Environment and Local Government 2000: 5, 28).

Μια σημαντική καρποφορία της Στρατηγικής υπήρξε το 2001. Σοβαρή αδυναμία μέχρι τότε ήταν η έλλειψη επαρκών μηχανισμών συλλογής στοιχείων σχετικά με τα αίτια και τις επιπτώσεις της αστεγίας. Για την κάλυψη αυτού του κενού ιδρύθηκε το 2001 στο Δουβλίνο το Homeless Agency. Το Homeless Agency ενσάρκωσε τη διακήρυξη της Στρατηγικής για δημιουργία ενός κέντρου υπηρεσιών αστέγων που θα εποπτεύει το σχέδιο δράσης στην περιοχή του Δουβλίνου. Στόχος του ήταν η συλλογή και διαχείριση πρωτογενών στοιχείων και η εν γένει αναδιοργάνωση του συστήματος συντονισμού των επιμέρους κοινωνικών υπηρεσιών για τους άστεγους.

Το πρώτο τοπικό σχέδιο δράσης του Homeless Agency με τίτλο *Shaping the Future* (2001) αναγνώριζε την ανεπάρκεια των στοιχείων για τον σχεδιασμό ολοκληρωμένων και αποτελεσματικών τοπικών σχεδίων δράσης. Για τον σκοπό αυτό η δομή υιοθετούσε την προσέγγιση της συνεχούς φροντίδας, ώστε να διασφαλιστεί η συνολική κάλυψη των αναγκών των αστέγων στο πλαίσιο της Στρατηγικής. Η προσέγγιση αυτή στόχευε να έχουν δημιουργηθεί 1.500 νέες μονάδες μακροχρόνιας στεγαστικής φιλοξενίας, καθώς και υπηρεσιών υποστήριξης της ενεργοποίησης των αστέγων προς την ανεξάρτητη διαβίωση μέχρι το 2003. Εξίσου, κρίσιμη στόχευση ήταν η μείωση των ανθρώπων που ζουν στον δρόμο κατά 2/3, μέσω της παροχής υπηρεσιών επείγουσας ή και άλλων μορφών φιλοξενίας. Βοηθητική ως προς αυτό τον στόχο θα ήταν και η ενίσχυση των παρεμβάσεων στον δρόμο (Homeless Agency 2001).

Το δεύτερο σχέδιο δράσης του Homeless Agency δημοσιεύθηκε το 2004 με τίτλο *Making it Home*. Σύμφωνα με αυτό, την περασμένη τριετία είχε εξασφαλιστεί η παροχή επαρκών υπηρεσιών επείγουσας στέγασης στο Δουβλίνο. Επίσης, η κρατική χρηματοδότηση για τις υπηρεσίες αστέγων αυξήθηκε. Συνεργασίες μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων αναπτύχθηκαν και η ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών βελτιώθηκε. Τέλος, οι άστεγοι που ζούσαν στον δρόμο μειώθηκαν, μέσω της ανάπτυξης στοχευμένων παρεμβάσεων. Το νέο τοπικό σχέδιο δράσης εστίαζε σε τέσσερις τομείς παρέμβασης: στην αναγκαιότητα παροχής περισσότερων αυτόνομων διαμερισμάτων για τους άστεγους και όχι απλώς κλίνες σε δομές επείγουσας φιλοξενίας, στην ανάπτυξη στρατηγικών για την πρόληψη της απώλειας στέγης, στη

βελτίωση των παρεμβάσεων για τους άστεγους στον δρόμο, καθώς και στη βελτίωση των μεθόδων και των μηχανισμών συλλογής στοιχείων (Homeless Agency 2004).

Στις αρχές του 2006 δημοσιεύθηκε η έκθεση αξιολόγησης της Στρατηγικής. Η σημαντικότερη πρόοδος υπήρξε στη δημιουργία σχεδίων δράσης από τις τοπικές αρχές και τα υγειονομικά συμβούλια για την παροχή υπηρεσιών για τους άστεγους σε συνεργασία με εθελοντικές οργανώσεις. Επίσης, πρόοδος σημειώθηκε στη δημιουργία θεσμών διαβούλευσης, στη δημιουργία κέντρου συντονισμού των υπηρεσιών αστέγων στο Δουβλίνο (Fitzpatrick Associates 2006: 4).

Η πρόοδος που σημειώθηκε στις περισσότερες στοχεύσεις της Στρατηγικής υποδήλωνε τον σημαντικό αντίκτυπο της στην αλλαγή της αντίληψης για το πρόβλημα των αστέγων στην Ιρλανδία. Αξιοσημείωτη κρίθηκε επίσης η συνεισφορά των τοπικών θεσμών διαβούλευσης. Οι συγκεκριμένοι θεσμοί κατάφεραν να κρατήσουν το θέμα σε υψηλή θέση στην πολιτική ατζέντα των τοπικών κοινωνιών. Η ανάγκη για καλύτερες και αποτελεσματικότερες κοινωνικές παρεμβάσεις στον δρόμο επισημάνθηκε για έναν αξιοσημείωτο αριθμό τοπικών αρχών. Εντούτοις, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης προωθήθηκαν στα περισσότερα αστικά κέντρα. Αποτέλεσμα της συστηματικής προώθησης ήταν ο αριθμός των αστέγων που κοιμούνται στον δρόμο να μειωθεί σημαντικά. Επαρκείς εναλλακτικές λύσεις μεταβατικής φιλοξενίας και υποστήριξης της αυτόνομης στεγαστικής διαβίωσης θα οδηγούσαν στο μέλλον σε αντίστοιχη μείωση των υπνωτηρίων (Fitzpatrick Associates 2006: 6).

Το κείμενο της αξιολόγησης κατέληγε ότι η Στρατηγική κατάφερε σε μεγάλο βαθμό να βελτιώσει και να αυξήσει τις υπηρεσίες επείγουσας διαχείρισης του προβλήματος έλλειψης στέγης. Ένα εύρος νέων παρεμβάσεων θα έπρεπε στη συνέχεια να αναπτυχθεί, προκειμένου να υπάρξει μετάβαση προς σταθερότερες δράσεις, όπως οι πολιτικές μεταβατικής φιλοξενίας. Τέλος, η αναγκαιότητα ενίσχυσης της εξατομικευμένης προσέγγισης των αναγκών των αστέγων κρίθηκε απαραίτητη (Fitzpatrick Associates 2006: 7-8).

Σύμφωνα με έρευνα του Homeless Agency από την έναρξη της λειτουργίας του και μέχρι το 2005 τα φαινόμενα έλλειψης στέγης είχαν μειωθεί κατά 19%. Σε εθνικό επίπεδο υποστηρίχθηκε επίσης ότι μέσω της Στρατηγικής η έλλειψη στέγης μειώθηκε σε ποσοστό 46%. Ειδικότερα, από 5.581 αστέγους το 2002 καταγράφηκαν 3.031 το 2005. Το 2007 το Homeless Agency εξέδωσε το τρίτο σχέδιο δράσης για την περιοχή

του Δουβλίνου, αυτή τη φορά τετραετούς διάρκειας, με τίτλο “A Key to the Door”. Το σχέδιο επεδίωξε να κινηθεί όσο το δυνατόν πιο κοντά στις συστάσεις της αξιολόγησης του 2006 θέτοντας τρία στρατηγικά οράματα: την εξάλειψη της μακροχρόνιας αστεγίας και της διαβίωσης στον δρόμο μέχρι το 2010, την ελαχιστοποίηση του κινδύνου απώλειας στέγης χάρη στην ανάπτυξη υπηρεσιών πρόληψης και τον περιορισμό σε φαινόμενα έλλειψης στέγης βραχυπρόθεσμης διάρκειας, όταν τα προληπτικά μέτρα δεν είναι αποτελεσματικά (Homeless Agency 2007: 5).

Στο πνεύμα του τρίτου σχεδίου δράσης του Homeless Agency κινήθηκε και η δεύτερη εθνική Στρατηγική της Ιρλανδίας με τίτλο ‘The Way Home’ (2008 – 2013). Στρατηγικό όραμα αυτού του νέου εγχειρήματος ήταν μέχρι το 2010 να υπάρξει εξάλειψη της μακροχρόνιας αστεγίας και της διαβίωσης στον δρόμο. Εξίσου, βασική προτεραιότητα ήταν η ελαχιστοποίηση των κινδύνων απώλειας στέγης μέσω της ανάπτυξης αποτελεσματικών πολιτικών πρόληψης. Τέλος, στις περιπτώσεις που οι προληπτικές πολιτικές αποτύγχαναν, προσπάθειες θα έπρεπε να καταβάλλονται ώστε τα φαινόμενα έλλειψης στέγης να είναι μικρής διάρκειας με άμεση πρόσβαση σε υπηρεσίες μακροπρόθεσμης φιλοξενίας. Το σχήμα διακυβέρνησης της Στρατηγικής διέθετε παρόμοια αρχιτεκτονική με την προηγούμενη. Ο σχεδιασμός και η ανάπτυξη των εθνικών δράσεων θα γινόταν σε κεντρικό επίπεδο. Η υλοποίηση τους σε τοπικό μέσω των σχεδίων δράσης που θα ανέπτυσσε κάθε κομητεία και οι εμπλεκόμενοι σε αυτή θεσμοί (Department of the Environment, Heritage and Local Government 2008: 7).

Η συστηματική παρακολούθηση της διακύμανσης των ποσοτικών και ποιοτικών χαρακτηριστικών των αστέγων προβλεπόταν να πραγματοποιηθεί με τη θεμελίωση μιας διαδικτυακής πλατφόρμας. Το Pathway Support and Accommodation Support System (PASS) θα ήταν η online εφαρμογή καταγραφής όλων των στεγαστικών αιτημάτων. Ειδικότερα, θα αξιοποιούνταν για τη συγκέντρωση στοιχείων σχετικά με τους χρήστες των υπηρεσιών επείγουσας στέγασης. Επίσης, θα προσέφερε σε πραγματικό χρόνο πληροφορίες για διαθέσιμες θέσεις στέγασης. Με τον τρόπο αυτό θα υπήρχε η δυνατότητα καθημερινής παρακολούθησης των ποσοτικών και ποιοτικών χαρακτηριστικών των χρηστών τους.

Το 2011 το Homeless Agency έδωσε τη σκυτάλη στο Dublin Region Homeless Executive (DRHE). Η μετάβαση αυτή έγινε στο πλαίσιο εξοικονόμησης πόρων.

Ωστόσο, η συνεισφορά του Homeless Agency σε όλη τη δεκαετία του 2000 κρίθηκε σημαντική. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία ο μετασχηματισμός του Homeless Initiative σε Homeless Agency το 2001 σε συνδυασμό με την έναρξη της Στρατηγικής του 2000 οδήγησε σε ιδιαίτερα σημαντική μείωση του φαινομένου των αστέγων του Δουβλίνου.

Παρότι ο περιορισμός του προβλήματος έλλειψης στέγης ήταν σημαντικός, η πλειοψηφία των προσφερόμενων στεγαστικών λύσεων ήταν προσωρινού χαρακτήρα. Το έτος 2008 σχεδόν το 60% των αστέγων φιλοξενούνταν σε δομές επείγουσας στέγασης. Το 17% διέμενε σε δομές μεταβατικής φιλοξενίας. Το 14% σε δομές μακροχρόνιας υποστηριζόμενης κατοικίας. Περίπου 5% κοιμόταν στον δρόμο και ένα ποσοστό της τάξης του 6% σε άλλες στεγαστικές λύσεις (Homeless Agency 2008: 5). Η μετάβαση του κέντρου βάρους από τις υπηρεσίες επείγουσας στέγασης προς εκείνες της μακροπρόθεσμης φιλοξενίας θα επιχειρούνταν στο πλαίσιο της νέας Στρατηγικής.

Ένα χρόνο αργότερα, το 2009, το Ιρλανδικό κράτος προχώρησε σε μια νέα νομοθετική πρωτοβουλία. Οι τοπικές αρχές θα έπρεπε υποχρεωτικά, πλέον, να σχεδιάζουν και να υλοποιούν σχέδια δράσης για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης. Τα σχέδια δράσης θα έπρεπε να εξειδικεύουν τα μέτρα που πρόκειται να ληφθούν από τις στεγαστικές αρχές, τις υπηρεσίες υγείας και όλους τους υπόλοιπους ειδικούς θεσμούς που προσφέρουν υπηρεσίες που αφορούν τον άστεγο πληθυσμό. Οι υπηρεσίες αυτές θα περιλάμβαναν τουλάχιστον: μέτρα πρόληψης της απώλειας στέγης, τη μείωση της έκτασης και της διάρκειας των φαινομένων έλλειψης στέγης, την πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες – συμπεριλαμβανομένων των δομών στέγασης, την παροχή δράσεων κοινωνικής υποβοήθησης στους πρώην άστεγους και την προαγωγή αποτελεσματικού συντονισμού των δράσεων που προτείνονται από τους εμπλεκόμενους τοπικούς θεσμούς για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης (Housing Act 2009: 41).

Τα υποχρεωτικά τοπικά σχέδια δράσης για τους άστεγους θα παράγονταν από τους νεοσύστατους Περιφερειακούς Θεσμούς Διαβούλευσης. Οι Θεσμοί αυτοί θα είχαν επιτελικό ρόλο στην υλοποίηση των σχεδιαζόμενων παρεμβάσεων. Παράλληλα, η θεσμοθέτηση αυτή είχε σαν αποτέλεσμα την προαγωγή μιας περισσότερο συγκροτημένης σχεδιαστικής παρέμβασης στις υπηρεσίες των αστέγων. Τα υποχρεωτικά τοπικά σχέδια δράσης αναπτύχθηκαν σε 34 πόλεις σε όλη

την Ιρλανδία με στόχο την πρόληψη της απώλειας στέγης και την εξάλειψη της διαβίωσης στον δρόμο (O'Sullivan 2012: 2). Στα επόμενα έτη ραγδαίες μεταβολές δυσκόλεψαν τις προοπτικές πρόσβασης στην κατοικία για τα ασθενέστερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα. Η συνέχεια της ενόητας εξετάζει το ευρύτερο πλαίσιο επιδείνωσης των στεγαστικών προβλημάτων, καθώς και τους τρόπους με τους οποίους οι κοινωνικές πολιτικές στην Ιρλανδία επιχείρησαν να τα αντιμετωπίσουν.

#### 4. Οι Επιπτώσεις της Κρίσης στα Φαινόμενα Έλλειψης Στέγης και η Κοινωνική Πολιτική

Μετά την κρίση του τραπεζικού συστήματος, η Ιρλανδική κυβέρνηση αναγκάστηκε να αναλάβει τα χρέη των τραπεζών που πτώχευαν. Βασική συνέπεια ήταν το έλλειμμα της χώρας, από σχεδόν μηδενικό το 2007 να φτάσει το 2010 στο ποσοστό του 25%. Το δημόσιο χρέος από 25% το 2007 εκτινάχθηκε στο 96,2% το 2010 (Eurostat 2017). Η Ιρλανδία τον Δεκέμβριο του 2010 αναγκάστηκε να προσφύγει σε διεθνή οικονομική βοήθεια για τη διαχείριση των οικονομικών της προβλημάτων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο επέβαλαν τριετές πρόγραμμα διάσωσης της Ιρλανδικής οικονομίας ύψους 85 δισεκατομμυρίων ευρώ. Μεταξύ 2011 και 2013 ελήφθησαν σημαντικά περικοπών των κοινωνικών δαπανών κατά 15 δισεκατομμύρια ευρώ (Hick 2014: 394).

Αποτέλεσμα αυτών των εξελίξεων ήταν η σημαντική επιδείνωση των κοινωνικών προβλημάτων ευρύτερα. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat (2017), το ποσοστό κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού αυξήθηκε από 23.1% σε 30.3% το 2012 και κατέληξε σε 24.2% το 2016. Το ποσοστό γενικής ανεργίας από 5% το 2007 ανήλθε σε 15.5% το 2012 και μειώθηκε στο 8.3% το 2016. Το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας από 1.4% το 2007 έφτασε στο 9.2% το 2012 και έπεσε στο 4.3% το 2016. Το ποσοστό υλικής στέρησης από 10.3% το 2007 αυξήθηκε σε 25% το 2012 και το 2016 ήταν 15.5%. Το ποσοστό στεγαστικής επιβάρυνσης των φτωχών νοικοκυριών από 15.7% το 2007 αυξήθηκε σε 24.5% το 2012 και μειώθηκε στο 21.7% το 2016. Από τα παραπάνω στοιχεία είναι εμφανές ότι τα κοινωνικά προβλήματα στην Ιρλανδία διογκώθηκαν εξαιτίας της κρίσης και των υιοθετούμενων πολιτικών διαχείρισης της. Επίσης διαπιστώνεται ότι η έξοδος της από το μνημόνιο

δεν συνυφάνθηκε με επιστροφή στο βιοτικό επίπεδο που είχε η χώρα πριν από αυτό. Αντίθετα, οι κοινωνικοί δείκτες υποδηλώνουν την παγίωση αισθητά υποβαθμισμένων συνθηκών διαβίωσης των φτωχότερων πολιτών από την κρίση και μετά. Κάτι που τα επόμενα χρόνια θα είχε αντίκτυπο στα φαινόμενα έλλειψης στέγης.

Τα έκτακτα οικονομικά μέτρα επιβράδυναν και εν μέρει αδρανοποίησαν τη συστηματικότητα των διαδικασιών καταγραφής των αστέγων, όπως και ευρύτερα την ανάπτυξη της Στρατηγικής. Ειδική καταγραφή πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της εθνικής απογραφής πληθυσμού το 2011. Σε αυτή καταμετρήθηκαν 3.808 άστεγοι σε όλη την Ιρλανδία, εκ των οποίων οι 2.375 εντοπίστηκαν στο Δουβλίνο. Ωστόσο, οι επιπτώσεις του μνημονίου και των πολιτικών λιτότητας οδήγησαν σε σημαντική αύξηση των αστέγων τα επόμενα χρόνια. Τα στοιχεία που δημοσίευσε το 2013 το PASS για την επικράτεια του Δουβλίνου ανέφεραν ότι οι άστεγοι είχαν φτάσει τους 2.867 (Feely and Maphosa 2015: 16).

Τον Φεβρουάριο του 2013 η Ιρλανδική Κυβέρνηση, εν μέσω αύξησης των στεγαστικών προβλημάτων, επεδίωξε την αναζωπύρωση του ενδιαφέροντος της για το ζήτημα των αστέγων. Κάτι που επιχειρήθηκε με τη δημοσίευση μιας πολιτικής διακήρυξης για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης. Βασικός σκοπός της ήταν να δηλώσει ρητά την υιοθέτηση της προσέγγισης με προτεραιότητα στη στέγαση με στόχο την εξάλειψη της μακροχρόνιας αστεγίας και της διαβίωσης στον δρόμο (Department of Environment, Communities and Local Government 2013: 1-2).

Στο πλαίσιο της πολιτικής διακήρυξης συστάθηκε τον Δεκέμβριο του 2013 μια Ομάδα Εποπτείας της Έλλειψης Στέγης με καθήκον την παρακολούθηση της επίτευξης των στόχων του Φεβρουαρίου. Η έκθεση της Ομάδας Παρακολούθησης έθεσε τρεις θεμελιώδεις προϋποθέσεις για την εξάλειψη των φαινομένων μακροχρόνιας αστεγίας μέχρι το 2016: την ανάπτυξη μιας διευρυμένης πολιτικής κοινωνικής κατοικίας περιλαμβάνοντας επιδότηση ενοικίου και για ιδιωτικά διαμερίσματα, την ανάπτυξη υπηρεσιών υποστήριξης της κοινωνικής ένταξης των αστέγων μέσω της διασφάλισης σταθερής στεγαστικής υποστήριξης και τη μετατόπιση των πολιτικών προς την πρόληψη της αστεγίας σε άτομα που λαμβάνουν εξιτήριο από ιδρύματα ή σε νοικοκυριά που βρίσκονται υπό έξωση (Homelessness Oversight Group 2013: 4-5).

Καρπός της πολιτικής διακήρυξης του Φεβρουαρίου του 2013 και της έκθεσης της Ομάδας Παρακολούθησης του Δεκεμβρίου του 2013 ήταν το σχέδιο υλοποίησης των

πολιτικών αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης για την περίοδο 2014-16. Για την υλοποίηση των στόχων που έθεσε η Ομάδα Παρακολούθησης συστάθηκε μια πρόσθετη Ομάδα Υλοποίησης τους. Η Ομάδα Υλοποίησης εξέδωσε τον Μάιο του 2014 ένα σχέδιο υλοποίησης. Το σχέδιο κατέληγε σε 80 διακριτές δράσεις στέγασης που θα υλοποιούνταν μέχρι το τέλος του 2016. Κύριος στόχος του ήταν η μετάβαση από τις πολιτικές αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης με επίκεντρο τις στεγαστικές δομές έκτακτης ανάγκης σε αυτές με προτεραιότητα στη στέγαση. Με βάση την έκθεση αξιολόγησης αναγκών κοινωνικής κατοικίας περίπου 90.000 νοικοκυριά βρισκόνταν σε καθεστώς στεγαστικής επισφάλειας. Επρόκειτο για μια επίσης σημαντική αύξηση, δεδομένου ότι το 2008 ο αριθμός αυτός κυμαινόταν στα 56.249 νοικοκυριά (Housing Agency 2013: 5).

Για την εκπλήρωση αυτής της πρόθεσης, σε παράλληλο επίπεδο, θα εκπονούσαν μια Στρατηγική Κοινωνικής Κατοικίας μέχρι το τέλος του 2014. Συνδυαστικά, το σχέδιο υλοποίησης θα επικεντρωνόταν στην παροχή στεγαστικών λύσεων μόνο για τους άστεγους και η Στρατηγική Κοινωνικής Κατοικίας θα προσέφερε πρόσβαση σε κοινωνική κατοικία για τα υπό έξωση νοικοκυριά. Η υλοποίηση των δράσεων αυτών θα γινόταν μέσω του σχήματος των κοινωνικών συμπράξεων με τη συμπερίληψη όλων των εμπλεκόμενων εταίρων.

Τον Δεκέμβριο του 2014 πραγματοποιήθηκε ακόμη μια ειδική συνδιάσκεψη με τη συμμετοχή κρατικών διευθύνσεων, τοπικών αρχών και μη κυβερνητικών οργανώσεων για την εκ νέου επιβεβαίωση των στόχων με ορίζοντα το 2016. Στο πλαίσιο της Συνδιάσκεψης αποφασίστηκε η λήψη είκοσι πρόσθετων ειδικών δράσεων στα κομμάτια της πρόληψης, της στέγασης, των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης και των ευρύτερων δράσεων ψυχοκοινωνικής υποστήριξης (Progress Report 2014: 1).

Ένα μήνα πριν, το Ιρλανδικό κράτος δημοσίευσε τη Στρατηγική Κοινωνικής Κατοικίας με ορίζοντα ολοκλήρωσης της το 2020. Σκοπός της Στρατηγικής ήταν η θεμελίωση ενός νέου οράματος: κάθε νοικοκυριό στην Ιρλανδία να έχει πρόσβαση σε ασφαλείς και καλής ποιότητας κατοικίες, προσαρμοσμένες στις ιδιαίτερες ανάγκες τους, σε προσιτές τιμές εντός μιας βιώσιμης κοινότητας. Η Στρατηγική είχε αποδέκτες όσα νοικοκυριά δεν μπορούσαν να ανταπεξέλθουν μόνα τους στη διατήρηση επαρκούς και οικονομικά προσιτής στέγης. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού σχεδιαζόταν μέσα στην εξαετία να παραχωρηθούν 35.000 νέες στεγαστικές μονάδες,

να υποστηριχθούν περίπου 75.000 νοικοκυριά για διατήρηση κατοικίας στην ιδιωτική αγορά ακινήτων. Επίσης, να πραγματοποιηθεί μεταρρύθμιση του υπάρχοντος συστήματος κοινωνικής κατοικίας με αναπροσανατολισμό σε μια διάταξη που να ανταποκρίνεται στις τρέχουσες κοινωνικές ανάγκες. Τέλος, ένα σχέδιο τριάντα επτά ειδικών δράσεων προβλεπόταν να υλοποιηθεί (Department of the Environment, Community and Local Government 2014: 9).

Η ανάπτυξη της Στρατηγικής πραγματοποιήθηκε σ' ένα πλαίσιο ανακοπής των διαδοχικών μειώσεων του προϋπολογισμού για την κοινωνική κατοικία από 1.7 δισεκατομμύρια το 2008 σε 597 εκατομμύρια το 2014. Ο συνολικός προϋπολογισμός από το 2015 και έπειτα εμφανιζόταν κατά πολύ αυξημένος. Από τα 210 εκατομμύρια ευρώ ετησίως θα ανέβαινε, μετά το 2015, στα 800 εκατομμύρια ευρώ. Προσφέροντας έτσι ένα πολυετές σχέδιο χρηματοδότησης κοινωνικών κατοικιών (Department of the Environment, Community and Local Government 2014: 9).

Η δομή της Στρατηγικής εδραζόταν σε τρεις διακριτούς πυλώνες. Ο πρώτος πυλώνας ήταν η παροχή 35.000 νέων κοινωνικών στεγαστικών μονάδων μέχρι το 2020 με προϋπολογισμό 3.8 δισεκατομμύρια ευρώ. Τα κανάλια διανομής αυτών των νέων κατοικιών θα ήταν οι τοπικές αρχές και οι εγκεκριμένοι φορείς στεγαστικής παρέμβασης. Στους τελευταίους, θα δινόταν μεγαλύτερος ρόλος δραστηριοποίησης. Ιδιαίτερα για τη διανομή κοινωνικών κατοικιών στο Δουβλίνο, θα αξιοποιούνταν η νεοσύστατη Dublin Social Housing Delivery Taskforce (DSHDT). Ο δεύτερος πυλώνας αποτελούνταν από δράσεις κοινωνικής στήριξης της ιδιωτικής αγοράς ακινήτων. Μια ενιαία επιδότηση ενοικίου σχεδιαζόταν να συσπειρώσει όλες τις επιμέρους δράσεις με σκοπό τη στεγαστική υποστήριξη 75.000 νοικοκυριών με ετήσια δαπάνη συνολικά περίπου 500 εκατομμύρια ευρώ. Τρίτος πυλώνας της Στρατηγικής ήταν η μεταρρύθμιση του τομέα της κοινωνικής κατοικίας προς έναν περισσότερο ευέλικτο προσανατολισμό. Ορισμένες διαστάσεις αυτού του πυλώνα ήταν τα μεγαλύτερα περιθώρια προσαρμογής της Στρατηγικής στις ιδιαίτερες ανάγκες των τοπικών αρχών ή η αναβάθμιση του ρόλου των τελευταίων στον συντονισμό και την εποπτεία των αρμοδιοτήτων των υπόλοιπων εμπλεκόμενων τοπικών φορέων (Department of the Environment, Community and Local Government 2014: 13-4).

Τον Οκτώβριο του 2015 το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Κοινοτήτων και Τοπικής Αυτοδιοίκησης ανέθεσε στον ανεξάρτητο φορέα μελετών Mazars την αξιολόγηση των υπηρεσιών αστέγων της Ιρλανδίας. Επρόκειτο για μια μελέτη γραφείου (desk-based



review) που επεδίωκε την αποτίμηση των κοινωνικών δαπανών των υπηρεσιών και την κωδικοποίηση των κοινωνικών παροχών για τους άστεγους. Βασική αδυναμία της έκθεσης ήταν ότι απουσίαζαν εμπειρικά δεδομένα. Επομένως οποιαδήποτε διαπίστωση προέκυψε με μεγάλες επιφυλάξεις.

Η έκθεση της Mazars χαρτογράφησε συνολικά 75 κρατικές οργανώσεις που ασχολούνται με την αντιμετώπιση του προβλήματος έλλειψης στέγης. Από αυτές η πλειοψηφία τους παρέμβαινε στο Δουβλίνο. Επίσης, οι μεγαλύτερες οργανώσεις αστέγων ανέπτυσαν δράση σε εθνικό επίπεδο. Κατά το έτος 2013 οι κρατικές δαπάνες για υπηρεσίες αστέγων ήταν 92 εκατομμύρια ευρώ και το 2014 αυξήθηκαν σε 95.9 εκατομμύρια. Παράλληλα, διαπιστωνόταν μια έντονη ανισοροπία στην κατανομή της κρατικής χρηματοδότησης στις δράσεις κοινωνίας των πολιτών. Το κυριότερο μέρος αυτών των χρηματοδοτήσεων κατανεμόταν σε υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης (το 38% αυτών), σε υπηρεσίες μεταβατικής και υποστηριζόμενης κατοικίας (το 20%) και σε υπηρεσίες μακροπρόθεσμης στεγαστικής φιλοξενίας (το 15%) (Department of Environment, Community and Local Government 2015: 2-3).

Με βάση την αξιολόγηση της Mazars τον Απρίλιο του 2016 συγκροτήθηκε ακόμα μια ειδική επιτροπή για τη Στέγαση και την Έλλειψη Στέγης. Αντικείμενο της ήταν η αξιολόγηση των επιπτώσεων της κρίσης στα στεγαστικά προβλήματα. Τα πορίσματα της Επιτροπής δημοσιεύθηκαν τον Ιούνιο του 2016. Στη σχετική έκθεση αναφερόταν ότι την περίοδο της οικονομικής κρίσης αναδείχθηκαν ποικίλα και σημαντικά εμπόδια πρόσβασης στην κατοικία. Η αύξηση των τιμών στην αγορά ακινήτων είχε σαν αποτέλεσμα τη δυσκολία διατήρησης οικονομικά προσιτής στέγης. Παράλληλα, η μείωση της κρατικής στεγαστικής υποστήριξης, λόγω των μέτρων λιτότητας, είχε ως αποτέλεσμα τη διεύρυνση των ατόμων και των οικογενειών που πλήττονται από τη στεγαστική επισφάλεια. Σημαντικός αριθμός νοικοκυριών αντιμετώπιζε δυσκολίες αποπληρωμής των στεγαστικών τους δανείων, με αποτέλεσμα να έχουν ανάγκη από δράσεις κοινωνικής κατοικίας (Houses of the Oireachtas 2016: 4).

Η ικανότητα του κράτους να αντιμετωπίσει αυτές τις πολλαπλασιαζόμενες κοινωνικές συνέπειες είχε εξασθενήσει, εξαιτίας των δημοσιονομικών περιορισμών που επιβλήθηκαν με αποκορύφωμα την περίοδο 2011-2013. Επακόλουθα, τα νοικοκυριά που πλήττονται από φαινόμενα έλλειψης στέγης αυξήθηκαν σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Περίπου το 70% της αύξησης των αστέγων έχει εντοπιστεί στην περιοχή του Δουβλίνου. Η πλειοψηφία τους πριν καταλήξουν άστεγοι ζούσαν σε

ιδιωτικά διαμερίσματα, τη στεγαστική δαπάνη των οποίων δεν μπορούσαν πλέον να υποστηρίξουν.

Στην έκθεση επισημαινόταν επίσης η σημαντική αύξηση του φαινομένου των άστεγων οικογενειών. Η πλειοψηφία τους διέμενε σε δομές επείγουσας φιλοξενίας (όπως υπνωτήρια και μισθωμένα ξενοδοχεία). Στο κείμενο της Επιτροπής υπογραμμιζόταν η ακαταλληλότητα των δομών επείγουσας φιλοξενίας για ένα πλαίσιο οικογενειακής διαβίωσης. Ωστόσο, ακόμα και αυτή η δέσμη υπηρεσιών φαίνεται ότι δεν εκπληρωνόταν με επάρκεια σε ορισμένες γεωγραφικές ζώνες της Ιρλανδίας (Houses of the Oireachtas 2016: 5).

Σε αυτό το κοινωνικό τοπίο η Επιτροπή Στέγασης και Έλλειψης Στέγης προχώρησε σε μια δέσμη συστάσεων για τις προτεραιότητες που θα έπρεπε να λάβουν οι κοινωνικές πολιτικές για τους άστεγους: η πρώτη αφορούσε στην ανάγκη αύξησης του αποθέματος κοινωνικής κατοικίας τουλάχιστον κατά 50.000 στεγαστικές μονάδες τα επόμενα πέντε χρόνια. Μια επίσης ενδιαφέρουσα πρόταση ήταν η δημιουργία ενός Οργανισμού Στεγαστικών Προμηθειών για τη διανομή των κοινωνικών κατοικιών. Η διασφάλιση της πρόληψης της απώλειας στέγης μέσω μέτρων προστασίας για όσους κινδυνεύουν από έξωση θεωρούνταν αναγκαία προϋπόθεση για τη διακοπή των αυξητικών τάσεων των φαινομένων έλλειψης στέγης. Επιπρόσθετα, η αύξηση των πολιτικών μακροπρόθεσμης στεγαστικής υποστήριξης θα αποτελούσε ένα σημαντικό μέσο αντιμετώπισης της στεγαστικής κρίσης. Η Ιρλανδική κυβέρνηση θα έπρεπε, επίσης, να αιτηθεί στην ΕΕ τη δυνατότητα σχετικής ευελιξίας στην οικονομική πολιτική της όσον αφορά τη χρηματοδότηση της κοινωνικής κατοικίας. Τέλος, η Έκθεση διατύπωνε τη μεγάλη ανάγκη επέκτασης της προσέγγισης με προτεραιότητα στη στέγαση για την εξάλειψη της μακροχρόνιας αστεγίας (Houses of the Oireachtas 2016: 6).

Τον Ιούλιο του 2016 ένα νέο σχέδιο δράσης με τίτλο *Rebuilding Ireland* δημοσιεύθηκε με βάση τις υποδείξεις της Επιτροπής. Το σχέδιο προέβλεπε πέντε πυλώνες με αντικείμενο τη διαχείριση της έλλειψης στέγης, την επιτάχυνση των δράσεων κοινωνικής κατοικίας, την κατασκευή νέων κατοικιών, τη βελτίωση της πρόσβασης σε οικονομικά προσιτή κατοικία στον ιδιωτικό τομέα και την αξιοποίηση του υπάρχοντος στεγαστικού αποθέματος. Βασικές προτεραιότητες του σχεδίου ήταν η διαχείριση του φαινομένου των άστεγων οικογενειών και της μακροχρόνιας

διαμονής σε δομές επείγουσας στέγασης μέχρι τα μέσα του 2017 (Rebuilding Ireland 2016: 6).

Παρά την πληθώρα των σχεδίων δράσης και των διακηρύξεων, σύμφωνα με τις συναφείς επιστημονικές αναλύσεις (βλ. O'Sullivan 2016), ο στόχος εξάλειψης της μακροχρόνιας αστεγίας στην Ιρλανδία μέχρι το τέλος του 2016 σε μεγάλο βαθμό απέτυχε. Επιπρόσθετα, ο στόχος θεμελίωσης της προσέγγισης με προτεραιότητα στη στέγαση φαίνεται ότι βρίσκεται πολύ μακριά από την επίτευξη του. Παρά τη μείωση τους, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης εξακολουθούν να κυριαρχούν ως μορφή κοινωνικής διαχείρισης της αστεγίας. Αν και μια σειρά κοινωνικών παρεμβάσεων έχει υιοθετηθεί, τα φαινόμενα έλλειψης στέγης συνεχίζουν να αυξάνονται ποσοτικά και να επιδεινώνονται ποιοτικά. Η αύξηση των αστέγων εξαιτίας της ανόδου των τιμών στην αγορά ακινήτων οδηγεί στην εμφάνιση νέων τοπίων έλλειψης στέγης, όπως οι άστεγες οικογένειες.

Οι παρεμβάσεις της τελευταίας τετραετίας φανερώνουν μια εκ νέου εγρήγορση για την αντιμετώπιση του ζητήματος. Ωστόσο, οι τάσεις επιδείνωσης του δείχνουν να είναι σαφώς εντονότερες. Δηλωτικό αυτής της κατάστασης είναι ότι η φιλοδοξία εξάλειψης της μακροχρόνιας αστεγίας με συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα (τέλος του 2016) αντικαταστάθηκε σταδιακά προς ένα γενικόλογο σχέδιο άμβλυνσης του φαινομένου (O'Sullivan 2016: 33). Γενναίες κοινωνικές παρεμβάσεις με σθεναρή πολιτική βούληση θα πρέπει άμεσα να αναπτυχθούν σε μια κοινωνία της οποίας τα ακραία κοινωνικά προβλήματα παραμένουν οξυμένα ακόμα και μετά το τέλος της δημοσιονομικής επιτήρησης.

## Συμπεράσματα

Η Ιρλανδία ήταν από τα πρώτα κράτη της Δυτικής Ευρώπης που ανέπτυξαν δράσεις στεγαστικής υποστήριξης. Ιδιαιτερότητα ήταν ότι οι στεγαστικές παρεμβάσεις της ξεκίνησαν από τον αγροτικό χώρο και επεκτάθηκαν προς τον αστικό. Επίσης ότι εξ αρχής δόθηκε μεγάλο βάρος στον ρόλο των τοπικών αρχών για την υλοποίησή τους. Από τη σύσταση του Ιρλανδικού κράτους εντοπίζονται εγχειρήματα ανάπτυξης του θεσμού της κοινωνικής κατοικίας για τη στέγαση της εργατικής τάξης. Οι προσπάθειες αυτές γνώρισαν μεγάλη ακμή, ιδίως τις δεκαετίες του 1930 και του 1950.

Ο νόμος του 1966 έθεσε νέες κατευθύνσεις στην Ιρλανδική πολιτική κοινωνικής κατοικίας. Με τον νόμο αυτό το κέντρο βάρους μετατοπιζόταν προς μετάβαση της ιδιοκτησίας των κοινωνικών κατοικιών προς τους ίδιους τους ενοίκους τους. Η διαδικασία αυτή ήταν ένας τρόπος ενίσχυσης της ιδιοκατοίκησης για τα στρώματα της εργατικής τάξης μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο ανάπτυξης του μεταπολεμικού κράτους ευημερίας.

Στα χρόνια που ακολούθησαν η στασιμότητα της οικονομίας, η αύξηση των ποσοστών ανεργίας και η επικράτηση της νεοφιλελεύθερης ιδεολογίας οδήγησαν σε σημαντικές αναδιαρθρώσεις τις πολιτικές κοινωνικής κατοικίας στην Ιρλανδία. Η παραγωγή κοινωνικών κατοικιών από τις τοπικές αρχές τη δεκαετία του 1980 μειώθηκε κατά 2/3. Τα γεγονότα αυτά είχαν σημαντική επίδραση και συνέβαλλαν στην εμφάνιση του φαινομένου των νέο-αστέγων. Η θεσμική αποκρυστάλλωση της επιδείνωσης των φαινομένων έλλειψης στέγης εντοπίστηκε στον νόμο του 1988. Ο νόμος αυτός θα μπορούσε να σχολιαστεί ως ένα σημείο καμπής της Ιρλανδικής κοινωνικής πολιτικής. Η θεσμική πρωτοβουλία του 1988 συμβόλιζε τη μετατόπιση των κρατικών προτεραιοτήτων από την υποστήριξη της πρόσβασης στην κατοικία προς την προνοιακή περίθαλψη των αστέγων.

Το νομοθετικό εγχείρημα του 1988 διαποτίστηκε από τη νοοτροπία των κοινωνικών συμπράξεων μεταξύ κράτους, τοπικών αρχών, εθελοντικών οργανώσεων και ιδιωτικού τομέα που κυριάρχησε από το 1987. Ο νόμος προχωρούσε στον θεσμικό ορισμό των αστέγων και, κατά προέκταση, προσέφερε ένα μεθοδολογικό εργαλείο καταγραφής και αποτίμησης των ποσοτικών και ποιοτικών διαστάσεων του προβλήματος. Τα εγχειρήματα καταγραφής σε όλη τη δεκαετία του 1990 ανέδειξαν εμμέσως τις αρνητικές επιπτώσεις της μετατόπισης του κέντρου βάρους από την κοινωνική κατοικία προς την προνοιακή στήριξη των αστέγων. Μια βασική ένδειξη αυτής της αρνητικής εξέλιξης ήταν ότι οι άστεγοι από 1491 που είχαν καταγραφεί το 1989 είχαν φτάσει τους 5.234 δέκα χρόνια αργότερα.

Οι ριζικές απαντήσεις που όφειλαν να δώσουν οι κοινωνικές πολιτικές ενσαρκώθηκαν με μια σειρά Στρατηγικών. Οι Στρατηγικές επεδίωξαν τη διαμόρφωση ολιστικών στεγαστικών και κοινωνικών παρεμβάσεων. Σ' αυτές συμπεριλαμβάνονταν υπηρεσίες πρόληψης, επείγουσας ανάγκης, μεταβατικής φιλοξενίας και στεγαστικής ένταξης. Η Στρατηγική του 2000 διαμόρφωσε ένα σχήμα δράσεων με επίκεντρο τη συνεργασία των τοπικών αρχών και των υπηρεσιών των υγειονομικών συμβουλίων

στη βάση ανάπτυξης ξεχωριστών σχεδίων δράσης κάθε κομητείας. Η δημιουργία τοπικών θεσμών διαβούλευσης και διαρκούς ευαισθητοποίησης για το ζήτημα των αστέγων, όπως και η σύσταση ειδικού κέντρου υπηρεσιών αστέγων στο Δουβλίνο, είχαν θετικό αντίκτυπο.

Η σύσταση του Homeless Agency το 2001 στο Δουβλίνο και οι παρεμβάσεις του μέσω των σχεδίων δράσης που διαμόρφωσε πέτυχε μέχρι το τέλος της Στρατηγικής σημαντική διαχείριση των φαινομένων έλλειψης στέγης. Σε εθνικό επίπεδο υπολογιζόταν ότι κατά την περίοδο εφαρμογής της κατάφερε να μειώσει τον αριθμό των αστέγων κατά 46%. Επίσης, αναπτύχθηκαν για πρώτη φορά στοχευμένες δράσεις για ειδικές κατηγορίες αστέγων, όπως αυτοί με ψυχικά νοσήματα ή εξαρτήσεις. Αποτέλεσμα των παρεμβάσεων ήταν η σημαντική μείωση του αριθμού των αστέγων που ζούσαν στον δρόμο. Ωστόσο, η πλειοψηφία των δομών που ενισχύθηκαν ήταν οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης. Παρότι ένα μεγάλο ποσοστό του αριθμού των αστέγων που ζούσε στον δρόμο εξαλείφθηκε, αυτό δεν κατάφερε να βρει σταθερές στεγαστικές λύσεις.

Η Στρατηγική που δημοσιεύθηκε τον Αύγουστο του 2008 έθετε τον φιλόδοξο στόχο να αναβαθμίσει τις κοινωνικές πολιτικές για τους άστεγους πολύ περισσότερο. Βασικοί σκοποί της τέθηκαν η εξάλειψη των φαινομένων διαβίωσης στον δρόμο και η εξάλειψη της μακροχρόνιας αστεγίας μέχρι το 2010. Αυτό θα επιτυγχανόταν με τη μετάβαση των κοινωνικών πολιτικών προς την υιοθέτηση της προσέγγισης με Προτεραιότητα στη Στέγαση και εγκατάλειψης του μοντέλου υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Ο προσανατολισμός σε λύσεις μακροπρόθεσμης υποστήριξης της αυτόνομης στεγαστικής διαβίωσης σε συνδυασμό με την αξιοποίηση των υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης μόνο για τις περιπτώσεις των αστέγων που θα εξακολουθούσαν να ζουν στον δρόμο ήταν το βασικό μίγμα που φιλοδοξούσε να εφαρμόσει η Στρατηγική.

Ο σφοδρός αντίκτυπος της Παγκόσμιας κρίσης του 2008 στο Ιρλανδικό τραπεζικό σύστημα και η ανάληψη των επιπτώσεων της από το Ιρλανδικό κράτος δημιούργησε στο τελευταίο σημαντικά δημοσιονομικά προβλήματα. Η επιβολή ενός καθεστώτος δημοσιονομικής προσαρμογής από την Τρόικα είχε σοβαρές κοινωνικές συνέπειες για την Ιρλανδία. Σημαντικές περικοπές στις κοινωνικές δαπάνες και απότομη επιδείνωση των κοινωνικών προβλημάτων ήταν τα δύο βασικότερα συμπτώματα των πολιτικών λιτότητας.

Στην τριετία εφαρμογής του μνημονίου οι, ήδη περιορισμένες, κρατικές δαπάνες για μέτρα κοινωνικής κατοικίας μειώθηκαν κατά  $\frac{3}{4}$ . Ταυτόχρονα, τα ποσοστά στεγαστικής επιβάρυνσης των φτωχών νοικοκυριών εμφάνιζαν συστηματικά αυξητικές τάσεις. Οι εξελίξεις στον τομέα της αγοράς ακινήτων είχαν σημαντικές επιπτώσεις στην επιδείνωση των φαινομένων έλλειψης στέγης. Τη στιγμή που οι δυνατότητες διατήρησης της κατοικίας στην ιδιωτική αγορά ακινήτων μειώνονταν, οι κοινωνικές πολιτικές επίσης περικόπτονταν. Αποτέλεσμα ήταν όσοι αντιμετώπιζαν στεγαστικές πιέσεις να εκτίθενται άμεσα στον κίνδυνο της απώλειας στέγης. Η έξοδος της χώρας από το μνημόνιο σχολιάστηκε στον δημόσιο λόγο ως μια ιστορία επιτυχίας. Ωστόσο, παρά την ευημερία των δεικτών ανάπτυξης, οι κοινωνικοί δείκτες εξακολουθούν να παρουσιάζουν ένα βιοτικό επίπεδο εμφανώς χαμηλότερο από αυτό που διέθετε η Ιρλανδική κοινωνία πριν το ξέσπασμα της κρίσης.

Ενώπιον της αύξησης των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού το Ιρλανδικό κράτος στις αρχές του 2013 επεδίωξε, μέσω πολιτικής διακήρυξης, τη σύσταση μιας ειδικής επιτροπής για την αναθέρμανση της ενασχόλησης του με το πρόβλημα της έλλειψης στέγης. Η συγκροτηθείσα Ομάδα Εποπτείας έθετε, ξανά, σαν βασικό μέλημα των παρεμβάσεων τη μετατόπιση του κέντρου βάρους της πολιτικής προς την προσέγγιση με προτεραιότητα στη Στέγαση. Αυτό θα συνέβαινε με την παράλληλη απομάκρυνση από το υφιστάμενο μοντέλο υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Η έκθεση που δημοσιεύθηκε τον Δεκέμβριο του 2013 επανέφερε τους στόχους εξάλειψης της διαμονής στον δρόμο και της μακροχρόνιας αστεγίας στην Ιρλανδία μέχρι το 2016.

Η εκπλήρωση των στόχων της πολιτικής διακήρυξης θα πραγματοποιούνταν μέσω ενός διετούς σχεδίου αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης. Παράλληλα, η Στρατηγική Κοινωνικής Κατοικίας που εκπονήθηκε λίγους μήνες αργότερα με ορίζοντα ολοκλήρωσης το 2020 θα επιχειρούσε την αναθέρμανση των δράσεων κοινωνικής κατοικίας. Η παροχή λύσεων αυτόνομης στεγαστικής διαβίωσης μέσω της αξιοποίησης του υφιστάμενου διαθέσιμου κτιριακού αποθέματος αλλά και της παραγωγής νέων στεγαστικών μονάδων θα ήταν ο πυρήνας των εφαρμοζόμενων παρεμβάσεων.

Από τα στοιχεία που παρατέθηκαν στην τέταρτη ενότητα προκύπτει ότι ο στόχος εξάλειψης των αστέγων στον δρόμο και των μακροχρόνια αστέγων μέχρι το 2016 μάλλον δεν επιτεύχθηκε. Τα φαινόμενα έλλειψης στέγης στα χρόνια της κρίσης

διευρύνονται. Ανάμεσα σ' αυτά, αναδύονται και διογκώνονται νέες μορφές αστεγίας, όπως οι άστεγες οικογένειες. Τη στιγμή που ακραία φαινόμενα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού επιδεινώνονται, το βεληνεκές των παρεμβάσεων είναι περιορισμένο συγκριτικά με το τοπίο των δράσεων πριν την κρίση. Παρόλες τις διακηρύξεις για μετάβαση προς κοινωνικές πολιτικές με προτεραιότητα στη στέγαση, οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης εξακολουθούν να κυριαρχούν ως φιλοσοφία παρέμβασης. Πρόκειται για υπηρεσίες που δεν επιτυγχάνουν ριζική καταπολέμηση των στεγαστικών προβλημάτων. Υπηρεσίες που, ήδη, από την αξιολόγηση του 2006 κρίθηκαν στεγαστικά και κοινωνικά ελλειπείς. Αντίθετα, προσφέρουν μια προσωρινή λύση ανακουφιστικού χαρακτήρα. Σε αυτό το πλαίσιο τα δημόσια ορατά φαινόμενα έλλειψης στέγης, όπως οι άστεγοι που ζουν στον δρόμο, μετριάζονται ή αποκρύπτονται από τη δημόσια σφαίρα. Σε καμία όμως περίπτωση δεν εξαλείφονται.

## Βιβλιογραφία

- Department of the Environment, Community and Local Government, 2013, Homelessness Policy Statement, Dublin.
- Department of the Environment, Community and Local Government, 2014, Social Housing Strategy 2020, Dublin.
- Department of the Environment, Community and Local Government, 2015, Independent Review of Homeless Services, Dublin: Mazars.
- Department of the Environment and Local Government, 2000, Homelessness – An Integrated Strategy, Dublin.
- Department of the Environment, Heritage and Local Government, 2008, The Way Home: A Strategy to Address Adult Homelessness in Ireland 2008-2013, Dublin.
- Esping-Andersen, G., 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity: Cambridge.
- Eurostat, 2017, Eurostat Database, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Feely, N. and Maphosa, S., 2015, Homelessness and the Housing Needs Assessment 2013: Report for Dublin, Dublin: DRHE.
- Fitzpatrick Associates Economic Consultants, 2006, Review of the Implementation of the Government's Integrated and Preventative Homeless Strategies, Dublin.
- Hick, R., 2014, From Celtic Tiger to Crisis: Progress, Problems and Prospects of Social Security in Ireland, *Social Policy and Administration*, 48(4): pp.394-412.
- Homeless Agency, 2001, Shaping the Future. An Action Plan on Homelessness in Dublin 2001-2003, Dublin.
- Homeless Agency, 2004, Making it Home. An Action Plan on Homelessness in Dublin 2004-2006, Dublin.
- Homeless Agency, 2007, A Key to the Door. The Homeless Agency Partnership Action Plan on Homelessness in Dublin 2007–2010, Dublin.
- Homeless Agency, 2008, Counted in 2008. A Report on the Extent of Homelessness in Dublin, Dublin.
- Homelessness Oversight Group, 2013, First Report, Dublin.
- Houses of the Oireachtas, 2016, Report of the Committee on Housing and Homelessness, Dublin.
- Housing Agency, 2013, Summary of Social Housing Assessments 2013, Dublin.
- Nolan, B. and Whelan, C., 2000, Urban Housing and the Role of 'Underclass' Processes: the Case of Ireland, *Journal of European Social Policy*, 10 (1): pp.5–21.



- Norris, M., 2005, Social Housing, in Norris, M. and Redmond D., Eds., *Housing Contemporary Ireland. Policy, Society and Shelter*, Dordrecht: Springer.
- Norris, M. and Fahey, T., 2011, From Asset Based Welfare to Welfare Housing? The Changing Function of Social Housing in Ireland, *Housing Studies*, 26(3): pp.459-469.
- Norris, M. and O'Connell, C., 2002, Local Authority Housing Management Reform in the Republic of Ireland: Progress to Date – Impediments to Future Progress, *European Journal of Housing Policy*, 2(3): pp.245-264.
- O'Sullivan, E., 2004, Welfare Regimes, Housing and Homelessness in the Republic of Ireland, *International Journal of Housing Policy*, 4(3): pp.323-343.
- O'Sullivan, E., 2008, Sustainable Solutions to Homelessness: The Irish Case, *European Journal of Homelessness*, 2: pp.205-233.
- O'Sullivan, E., 2012, Ending Homelessness – A Housing-Led Approach, Dublin.
- O'Sullivan, E., 2016, Ending Homelessness in Ireland: Ambition, Adversity, Adaptation?, *European Journal of Homelessness*, 10(2): pp.11-39.
- Phelan, E. and Norris, M., 2008, Neo-corporatist Governance of Homeless Services in Dublin: Reconceptualization, Incorporation and Exclusion, *Critical Social Policy*, 28(1): pp.51-73.
- Progress Report, 2014, Action Plan to Address Homelessness - Progress Report, Special Summit, Dublin.
- Rebuilding Ireland, 2016, Action Plan for Housing and Homelessness, Dublin.
- Redmond, D. and Norris, M., 2014, Social Housing in the Republic of Ireland, in Scanlon, K. and Whitehead, C., Eds., *Social Housing in Europe*, Chichester: Wiley.
- Rhodes, M.L. and Brooke, S., 2010, How does Evaluation 'Work'? A Case Study of Homeless Services in Ireland, *Policy and Society*, 29(2): pp.149-160.
- Rhodes, M.L., Donnelly-Cox, G. and Torres, A., 2011), "A Place to Call Home: Addressing Dublin's Homelessness", E-PARCC, Maxwell School, Syracuse University: pp.1-13.
- Φερόνας, Α. και Κουραχάνης, Ν. (2016), «Το Μίγμα Ευημερίας στις Πολιτικές Αντιμετώπισης της Έλλειψης Στέγης στην Ελλάδα και οι Ευρύτερες Συνδηλώσεις του», *Κοινωνική Πολιτική*, 6: 21-44.