



ΔΗΜΟΚΡΙΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΡΑΚΗΣ

ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ, ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης και Πολιτικής Επιστήμης

Κείμενα Εργασίας

Έλλειψη Στέγης και Κοινωνική
Πολιτική στην Ελλάδα:

Η Περίπτωση του Προγράμματος
Στέγαση και Επανάταξη

Νίκος Κουραχάνης

Μεταδιδακτορικός Ερευνητής,

Πάντειο Πανεπιστήμιο

4

PAPERWORKI

Δεκέμβριος 2016

PAPERWORKINGPAPERWORKINGPAPERWO

Πνευματικά δικαιώματα: του Συγγραφέα

Το Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης και Πολιτικής Επιστήμης ουδεμία ευθύνη φέρει για τυχόν παράνομο ή βλαβερό περιεχόμενο των εργασιών που αναρτά στη συγκεκριμένη ιστοθέση ούτε υιοθετεί το ουσιαστικό τους περιεχόμενο.

Περίληψη

Το κείμενο εργασίας επιχειρεί να διερευνήσει με ημι-δομημένες συνεντεύξεις το πλαίσιο σχεδιασμού και υλοποίησης του Προγράμματος ‘Στέγαση και Επανένταξη’, καθώς και την επίδραση του στη φιλοσοφία των πολιτικών αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα. Έπειτα από την παράθεση των βασικότερων προσεγγίσεων στεγαστικής υποστήριξης, επιχειρείται η αντιστοίχιση τους με την φυσιγνωμία των ελληνικών πολιτικών με επίκεντρο τις μεταβολές που επιφέρει το ‘Στέγαση και Επανένταξη’. Στο εμπειρικό μέρος επιδιώκεται η αποτίμηση της πιλοτικής εφαρμογής του Προγράμματος, καθώς και η ευρύτερη επίδραση του στα χαρακτηριστικά των κοινωνικών πολιτικών για τους άστεγους. Διαπιστώνεται ότι, παρά τις επιμέρους παραλείψεις και ασάφειες, πρόκειται για την πρώτη ολιστική παρέμβαση του ελληνικού κράτους για την αντιμετώπιση του συγκεκριμένου κοινωνικού προβλήματος.

Λέξεις Κλειδιά: Άστεγοι, Στέγαση και Επανένταξη, Κοινωνική Πολιτική, Ελλάδα, Κρίση

Περιεχόμενα Κειμένου Εργασίας

1. Εισαγωγή	4
2. Στόχοι και Περιεχόμενο του Προγράμματος ‘Στέγαση και Επανένταξη’	7
3. Η Μεθοδολογία της Έρευνας	11
4. Αποτελέσματα της Έρευνας	12
4.1 Τα Θετικά Σημεία του Προγράμματος	12
4.2 Ασάφειες και Παραλείψεις στο Στάδιο του Σχεδιασμού του Προγράμματος	14
4.3 Προβλήματα που Προέκυψαν στο Στάδιο της Υλοποίησης	18
5. Συμπεράσματα	22
Βιβλιογραφία	26

1. Εισαγωγή

Σκοπός του κειμένου εργασίας είναι η διερεύνηση του πλαισίου σχεδιασμού και υλοποίησης του Προγράμματος ‘Στέγαση και Επανάταξη’, καθώς και η ανίχνευση της επίδρασης του στη φιλοσοφία των πολιτικών για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα. Για την ανάπτυξη αυτής της προβληματικής αρχικά θα παρουσιαστούν οι βασικότερες προσεγγίσεις υποστηριζόμενης κατοικίας. Στη συνέχεια θα γίνει αναφορά στον χαρακτήρα των κοινωνικών παρεμβάσεων των τελευταίων δεκαετιών για τους άστεγους στην Ελλάδα και στους στόχους και το περιεχόμενο του Προγράμματος ‘Στέγαση και Επανάταξη’. Στο εμπειρικό μέρος θα επιχειρηθεί η αποτίμηση του με την παρουσίαση αποτελεσμάτων έρευνας πεδίου. Αυτό θα επιχειρηθεί με την ανάδειξη των θετικών στοιχείων που εισάγει, τον εντοπισμό παραλείψεων καθώς και σημείων που χρήζουν μελλοντικής βελτίωσης κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής του.

Η διεθνής εμπειρία έχει έντονες επιρροές από την Αμερικανική παράδοση των κοινωνικών πολιτικών για τους άστεγους. Στη σχετική βιβλιογραφία διακρίνονται κυρίως δύο προσεγγίσεις. Η πρώτη είναι η προσέγγιση της κλιμακωτής μετάβασης προς την κατοικία (staircase of transition) και η δεύτερη η προσέγγιση με προτεραιότητα στη στέγαση (housing first)(ενδεικτικά Tsemberis and Eisenberg 2000, Sahlin 2005, Atherton and McNaughton Nicholls 2008, Busch-Geertsema 2013). Και οι δύο προσεγγίσεις στοχεύουν στη στεγαστική επανάταξη αλλά με διαφορετική φιλοσοφία και προτεραιότητες.

Η προσέγγιση της κλιμακωτής μετάβασης είναι μια παραδοσιακή μορφή στεγαστικής επανάταξης. Βασική της φιλοσοφία είναι η προτεραιότητα στη θεραπεία. Οι άστεγοι πρέπει να είναι ‘στεγαστικά έτοιμοι’ για να μεταβούν σε αυτόνομη κατοικία. Βασική προϋπόθεση για να συμβεί αυτό είναι να έχουν προηγουμένως επιλύσει, με την βοήθεια των κοινωνικών υπηρεσιών, τα προβλήματα που τους οδήγησαν στην απώλεια στέγης (ενδεικτικά για μια κριτική προσέγγιση Ridgway and Zippel 1990). Η βασική ιδέα προσέγγισης αυτής είναι ότι διαφορετικά επίπεδα προοδευτικού ελέγχου και αυτονομίας (όπως για παράδειγμα ήπιων απαιτήσεων πρόσβασης υπνωτήρια, προσωρινή φιλοξενία ή εξειδικευμένες δομές φιλοξενίας για κοινωνικές ομάδες) δημιουργούνται σαν μια σκάλα που, μεταβατικά, οδηγούν στο στάδιο της μόνιμης στέγασης (Busch-Geertsema 2013:15).

Η προσέγγιση αυτή κυριάρχησε σε πολλές χώρες αλλά με την πάροδο των ετών επικρίθηκε για αναποτελεσματικότητα και υψηλό κόστος των παροχών της (Busch-Geertsema and Sahlin 2007). Στις Η.Π.Α. μελέτες απέδειξαν ότι η προσέγγιση αυτή οδηγούσε στην αύξηση του αριθμού των αστέγων με ψυχικά νοσήματα που ζούσαν στο δρόμο, εξαιτίας της κατάργησης ψυχιατρικών δομών, αναποτελεσματικότητας και δαπανηρότητας των κοινωνικών υπηρεσιών (Pleace - Bretherton 2013). Η εφαρμογή της σε ευρωπαϊκές χώρες υποστηρίζεται ότι επίσης οδήγησε σε αύξηση των φαινομένων έλλειψης στέγης (Sahlin 2005).

Η προσέγγιση με προτεραιότητα στη στέγαση πρωτοεμφανίστηκε στη Νέα Υόρκη με το πρόγραμμα Pathways to Housing και στόχο τον τερματισμό της διαβίωσης στο δρόμο αστέγων με ψυχικά νοσήματα (Tsemberis and Eisenberg 2000). Μερικά από τα πλεονεκτήματα της είναι η παροχή μόνιμης αυτόνομης στέγασης, η αποκέντρωση της παροχής υπηρεσιών, η ομαλοποίηση των στεγαστικών και κοινωνικών συνθηκών καθώς και η εξατομικευμένη υποστήριξη των αστέγων (Busch-Geertsema 2013:211). Σε αντιδιαστολή με την κλιμακωτή, η προσέγγιση με προτεραιότητα στη στέγαση δίνει έμφαση στην άμεση στεγαστική επανένταξη. Οι άστεγοι τοποθετούνται αρχικά σε αυτόνομες κατοικίες και οι υπηρεσίες υποστήριξης για την αντιμετώπιση των προβλημάτων τους προσφέρονται στη συνέχεια (Busch-Geertsema 2012).

Στην προσέγγιση με προτεραιότητα στη στέγαση η πρόσβαση και η διαμονή σε κατοικία είναι ανεξάρτητη από την λήψη υπηρεσιών ή την εκπλήρωση άλλων προϋποθέσεων. Η στεγαστική αυτονομία δεν αποτελεί το αποκορύφωμα μιας σειράς μέτρων επανένταξης, αλλά, ανθρώπινο δικαίωμα. Στόχος εδώ είναι ο άστεγος να αποκτήσει ένα αίσθημα ασφάλειας και στη συνέχεια να αξιοποιήσει τις κοινωνικές υπηρεσίες που του είναι απαραίτητες (Pleace and Bretherton 2013: 26-7).

Στην Ευρώπη εκδοχές της προσέγγισης με προτεραιότητα στη στέγαση εφαρμόστηκαν ελαφρώς διαφοροποιημένα οδηγώντας στην ανάδυση της καθοδηγούμενης από τη στέγαση προσέγγισης (Housing-Led Approach). Η καθοδηγούμενη προσέγγιση επιδιώκει την προσαρμογή της προτεραιότητας στη στέγαση σε διαφορετικές ομάδες αστέγων. Πρόκειται για παρεμβάσεις χαμηλής εντάσεως υπηρεσιών που επικεντρώνονται σε ομάδες που δεν είναι μακροχρόνια άστεγοι. Η καθοδηγούμενη προσέγγιση επικεντρώνεται στην άμεση πρόσβαση σε προσωρινές στεγαστικές λύσεις για τους άστεγους στο δρόμο, στη στοχευμένη πρόληψη ατόμων που κινδυνεύουν από απώλεια στέγης και στην παροχή εξατομικευμένου τύπου υπηρεσιών όπως η

προστασία της κατοικίας, πολιτικές κοινωνικής ένταξης και απασχόλησης (FEANTSA 2013:4-5).

Παράλληλα με την ανάδυση της καθοδηγούμενης προσέγγισης στην Ευρώπη παρατηρούνται προσπάθειες κατασκευής διευρυμένων τυπολογιών των κοινωνικών υπηρεσιών για τους άστεγους. Οι Edgaret. al. (2007:72)προχωρούν στη διάκριση πέντε διαφορετικών τύπων: πρώτον, τις υπηρεσίες στέγασης (στέγαση έκτακτης ανάγκης, υπνωτήρια, υποστηριζόμενη ή μεταβατική κατοικία). Δεύτερον, μη στεγαστικές υπηρεσίες (κέντρα ημέρας, κέντρα συμβουλευτικής). Τρίτον, στεγαστικές υπηρεσίες που απευθύνονται σε άλλες κοινωνικές ομάδες αλλά μπορούν να αξιοποιηθούν και από τους άστεγους (ξενοδοχεία, κέντρα απεξάρτησης, κ.α.). Τέταρτον, υπηρεσίες για τον γενικό πληθυσμό από τις οποίες μπορούν να επωφεληθούν και άστεγοι (υπηρεσίες συμβουλευτικής, δημοτικές υπηρεσίες, υγειονομικές και κοινωνικές υπηρεσίες). Πέμπτο, ειδικές υπηρεσίες για συγκεκριμένες ομάδες (ψυχιατρικές υπηρεσίες, δομές απεξάρτησης).

Στην Ελλάδα, οι πολιτικές για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης διαχρονικά χαρακτηρίστηκαν από εγγενή υπανάπτυξη (Sapounakis 1997, Arapoglou 2002, Maloutas 2012). Κυρίαρχα γνωρίσματα τους ήταν η ισχνή παρουσία τους, η έλλειψη συντονισμού, ο υψηλός κατακερματισμός τους και η έντονηφιλανθρωπική ρητορική τους, καθώς οι δράσεις αυτές υλοποιούνταν κυρίως από εθελοντικούς και εκκλησιαστικούς φορείς (Arapoglou2004).Παρότι οι πολιτικές στην Ελλάδα δεν διέθεταν κάποια σαφή φιλοσοφία παρέμβασης,οι υπηρεσίες αυτές είχαν μια χροιά από την προσέγγιση της κλιμακωτής μετάβασης (Arapoglouet. al. 2015). Κι αυτό γιατί το επίκεντρο των παροχών για τους άστεγους ήταν οι υπηρεσίες έκτακτης ανάγκης (υπνωτήρια με περιορισμένη χρονικά διαμονή, συσσίτια, κλπ), οι οποίες ενσωμάτωναν μορφές κοινωνικού ελέγχου (Sapounakis 1998).

Η οικονομική κρίση επέφερε εμφανείς επιπτώσεις στα φαινόμενα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στην ελληνική κοινωνία (Petmesidou 2013, Paratheodorou 2014)με συνέπεια την ποιοτική και ποσοτική επιδείνωση των φαινομένων έλλειψης στέγης (ArapoglouandGounis 2015, Κουραχάνης 2015). Παρά τις αρνητικές εξελίξεις το πνεύμα παρεμβάσεων για τους άστεγους δεν έχει αλλάξει (Kourachanis 2015). Αντίθετα, από το 2009 μέχρι το 2015, ο χαρακτήρας των μέτρων φαίνεται να παγιώνει ένα μοντέλο επείγουσας διαχείρισης της κοινωνικής κρίσης (ArapoglouandGounis 2014, Αράπογλου κ.α. 2015).Στο μοντέλο αυτό

δεσπόζει η υποκατάσταση της κρατικής κοινωνικής πολιτικής από την κοινωνία των πολιτών ή από ιδιωτικές επιχειρήσεις με παρεμβάσεις που στοχεύουν στην ανακούφιση των πιο ακραίων και δημόσια ορατών συνεπειών που βιώνουν οι άστεγοι και άλλες ευάλωτες ομάδες (Kourachanis 2015, Αράπογλου κ.α. 2015).

Τις απαρχές μια διαφορετικής φιλοσοφίας ενδεχομένως επιφέρει το Πρόγραμμα ‘Στέγαση και Επανένταξη’. Πρόκειται για μια πρωτοβουλία η οποία προσανατολίζεται σε πιο μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Το Πρόγραμμα έχει ως προτεραιότητα την διαμονή σε αυτόνομα διαμερίσματα και όχι σε δομές μεταβατικής φιλοξενίας ή επείγουσας διαχείρισης (ArapoglouandGounis 2015: 15). Παράλληλα, διαχωρίζει την στέγαση από άλλες υπηρεσίες που έχουν ανάγκη οι άστεγοι.

2. Στόχοι και Περιεχόμενο του Προγράμματος ‘Στέγαση και Επανένταξη’

Το Πρόγραμμα ‘Στέγαση και Επανένταξη’ προκηρύχθηκε τον Σεπτέμβριο του 2014 και άρχισε να υλοποιείται πιλοτικά τον Ιούλιο του 2015 για δώδεκα μήνες. Πρόκειται για ένα μέτρο εξειδικευμένης παρέμβασης που απορρέει από την αναγνώριση των αστέγων¹ ως Ευάλωτης Κοινωνικά Ομάδας (Άρθρο 29 Ν. 4052/2012). Επίσης ενθαρρύνεται από τον Νόμο 4254/2014 που προβλέπει τη δυνατότητα υλοποίησης προγραμμάτων ή δράσεων για τους άστεγους. Το Πρόγραμμα σχεδιάστηκε από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και αποφασίστηκε να υλοποιηθεί από Περιφέρειες, Δήμους, ΜΚΟ και εκκλησιαστικούς φορείς.

Με βάση το κείμενο της Πρόσκλησης, στόχος του Προγράμματος είναι η «μετάβαση από τις δομές επείγουσας στέγασης και τους Κοινωνικούς Ξενώνες σε αυτόνομες στεγαστικές λύσεις». Ως ομάδα-στόχος της δράσης ορίστηκαν: πρώτον, οικογένειες και άτομα που φιλοξενούνται σε Κοινωνικούς Ξενώνες Αστέγων ή Ξενώνες Ύπνου ή κάνουν χρήση των υπηρεσιών Ανοιχτών Κέντρων Ημέρας Αστέγων. Δεύτερον, οικογένειες και άτομα που έχουν καταγραφεί ως άστεγοι από τις κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων ή τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας. Τρίτον, γυναίκες που φιλοξενούνται σε Ξενώνες Γυναικών θυμάτων βίας. Τέταρτον, άτομα που φιλοξενούνται σε

¹Ο ορισμός που υιοθετήθηκε, αν και ευρύς και συμβατός με την τυπολογία ETHOS της FEANTSA, δέχθηκε εκτεταμένη κριτική καθώς απέκλειε από δικαιούχους των κοινωνικών παροχών για τους άστεγους του μετανάστες δίχως επίσημη άδεια διαμονής (ενδεικτικά Arapoglou and Gounis 2015, Κουραχάνης 2015).

Δομές Παιδικής Προστασίας, έχουν συμπληρώσει το 18^ο έτος της ηλικίας τους και δεν σπουδάζουν (Υπουργείο Εργασίας 2014: 3).

Το Πρόγραμμα δομήθηκε σε δύο πυλώνες, τη Στέγαση και την Επανένταξη, με αρχικό προϋπολογισμό 9.249.260 ευρώ και υλοποιήθηκε σε πανελλαδική εμβέλεια². Ειδικός στόχος του πυλώνα της Στέγασης είναι η άμεση μετάβαση σε αυτόνομες μορφές διαβίωσης μέσω της παροχής υπηρεσιών στέγασης και κοινωνικής φροντίδας. Ειδικός στόχος του πυλώνα της Επανένταξης είναι η επιστροφή στον κοινωνικό ιστό μέσω της παροχής υπηρεσιών εργασιακής επανένταξης.

Σε επίπεδο ποσοτικών στόχων, οι ωφελούμενοι του Προγράμματος υπολογίστηκαν περίπου σε 1.200 άτομα. Από αυτούς τουλάχιστον το 40% ανά επιχειρησιακό σχέδιο θα έπρεπε να εκπληρώσει υποχρεωτικά και τους δύο πυλώνες. Το κόστος της δράσης δεν έπρεπε να υπερβαίνει τις 11.000 ευρώ ανά ωφελούμενο και για τα δύο σκέλη ή τις 5.500 ευρώ για ωφελούμενους που θα αξιοποιούσαν μόνο τον πυλώνα της στέγασης. Με βάση τα παραπάνω ποσά οι φορείς υλοποίησης έπρεπε να προσφέρουν υπηρεσίες στέγασης, κάλυψης ειδών πρώτης ανάγκης, ψυχοκοινωνικής υποστήριξης, εργασιακής και νομικής συμβουλευτικής και χρηματοοικονομικής διαχείρισης, καθώς και διασύνδεση με αρμόδιες υπηρεσίες (Υπουργείο Εργασίας 2014: 4-5).

Εμβαθύνοντας στο πλαίσιο παροχών του πυλώνα της Στέγασης, κάθε διαμέρισμα θα έπρεπε να καλύπτει τις προδιαγραφές χώρου υγιεινής, κουζίνας, θέρμανσης, υπνοδωματίου και οτιδήποτε άλλο απαιτεί η λειτουργία ενός μέσου νοικοκυριού. Οι ωφελούμενοι με οικογένεια είχαν την δυνατότητα αυτόνομης διαμονής σε διαμέρισμα που καλύπτει τις ανάγκες των μελών της. Τα μεμονωμένα άτομα μπορούσαν να επιλέξουν διαμέρισμα ενός δωματίου ή να συγκατοικήσουν με άλλο ένα άτομο σε διαμέρισμα δύο δωματίων. Η ενοικίαση διαμερισμάτων στην ίδια πολυκατοικία επιτρεπόταν σε ποσοστό 10% του συνόλου των ωφελούμενων κάθε σχεδίου (Υπουργείο Εργασίας 2014: 6).

²Συγκεκριμένα το 55% των δράσεων θα εκπληρωνόταν στην Περιφέρεια Αττικής, το 20% στην Περιφερειακή Ενότητα Θεσσαλονίκης και το υπόλοιπο 25% στις γεωγραφικές ζώνες της λοιπής Ελλάδας (Υπουργείο Εργασίας 2014: 4).

Πίνακας 1: Πρώτος Πυλώνας Ενεργειών –Περιεχόμενο Δαπανών Στέγασης

Δαπάνες Στέγασης	Μεμονωμένα Άτομα	Οικογένειες
Κάλυψη Ενοικίου μέχρι 12 μήνες	Έως 180 ευρώ / μήνα (1 άτομο) Έως 240 ευρώ / μήνα (2 άτομα)	Έως 280 ευρώ / μήνα
Κάλυψη Εξόδων Επισκευής Υφιστάμενης Κατοικίας	Έως 3.600 (εφάπαξ)	Έως 3.600 (εφάπαξ)
Δαπάνες Οικοσκευής, βασικών αναγκών ένδυσης – υπόδυσης και υπηρεσιών κοινωνικής ωφέλειας	Έως 1500 ευρώ (εφάπαξ)	Έως 2000 (εφάπαξ)
Δαπάνες Κάλυψης Καθημερινών Αναγκών (Σίτισης, μετακίνησης, κ.α.)	Έως 200 ευρώ / μήνα	Έως 250 ευρώ / μήνα
Δαπάνες προσωρινής αναδοχής ενήλικα αστέγου	Έως 300 ευρώ / μήνα για έξοδα στέγασης και διατροφής στην ανάδοχη οικογένεια και έως 100 ευρώ / μήνα για ατομικά έξοδα	

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας (2014: 9)

Σχετικά με τον δεύτερο πυλώνα, διακηρυκτικά δόθηκε μεγάλη προσοχή στην πολύπλευρη στήριξη των ωφελούμενων μέσω δράσεων πληροφόρησης και εργασιακής συμβουλευτικής, καθώς και ανάπτυξης ατομικών δεξιοτήτων. Με βάση αυτά τα εφόδια επιδιώχθηκε η στοχευμένη διασύνδεση τους με την αγορά εργασίας. Οι ωφελούμενοι κλήθηκαν να επιλέξουν μεταξύ τεσσάρων εναλλακτικών επαγγελματικών κατευθύνσεων: πρώτον, την απόκτηση εργασιακής εμπειρίας σε επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα. Δεύτερον, την παροχή μέτρων συμβουλευτικής και χρηματοδοτικής υποστήριξης για δημιουργία ατομικής επιχείρησης. Τρίτον, την απασχόληση στον αγροτικό τομέα της οικονομίας. Εναλλακτικά, οι ωφελούμενοι μπορούσαν να λάβουν voucherκατάρτισης. Σε κάθε προτεινόμενο σχέδιο των φορέων προβλεπόταν ποσόστωση στον επιμερισμό των ωφελούμενων σε θέσεις απασχόλησης (30% ωφελούμενοι κάθε σχεδίου θα προορίζονταν για εργασιακή εμπειρία στον ιδιωτικό τομέα, 30% για δημιουργία επιχείρησης, 30% για απασχόληση στην αγροτική οικονομία και 10% θα καταρτίζονταν μέσω voucher). Κάθε φορέας είχε περιθώριο να ανακατανείμει μέχρι 20% τις παραπάνω ποσοστώσεις, σύμφωνα με τις ανακύπτουσες ανάγκες (Υπουργείο Εργασίας 2014:6-10).

Πίνακας 2: Δεύτερος Πυλώνας Ενεργειών - Δαπάνες Εργασιακής Επανεκπαίδευσης

Δαπάνες Εργασιακής Επανεκπαίδευσης	Επιλέξιμα Όρια
Απόκτηση Εργασιακής Εμπειρίας σε Επιχειρήσεις του Ιδιωτικού Τομέα	Κατώτατος βασικός μισθός, όπως ορίζεται κάθε φορά από τις κείμενες διατάξεις, με τις αντίστοιχες ασφαλιστικές εισφορές
Υποστήριξη στη δημιουργία επιχείρησης / αυτοαπασχόλησης ή δημιουργίας μικρής μονάδας	Μέχρι του ποσού των 6.000 ευρώ συνολικά
Απασχόληση στον αγροτικό τομέα	Μέχρι του ποσού των 6.000 ευρώ συνολικά
Παροχή υπηρεσιών κατάρτισης μέσω Voucherκατάρτισης	Μέχρι του ποσού των 6.000 ευρώ συνολικά

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας (2014: 10)

Κατά το στάδιο υλοποίησης του Προγράμματος αρχικά συμπεριλήφθηκαν πενήντα τρεις φορείς. Λίγο πριν την λήξη της πιλοτικής εφαρμογής του³ (Οκτώβριος 2016) έχουν απομείνει σαράντα επτά, καθώς έξι δεν κατάφεραν να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις. Μέχρι σήμερα έχουν απορροφηθεί 7.129.60 ευρώ, δηλαδή περίπου το 75% του αρχικού προϋπολογισμού. Συνολικά στον Πυλώνα της Στέγασης έχουν ενταχθεί 1031 ωφελούμενοι και στον Πυλώνα της Εργασιακής Επανεκπαίδευσης 323. Το Πρόγραμμα βρίσκεται κοντά στην ολοκλήρωση της πιλοτικής φάσης του και δεν έχει ακόμα αξιολογηθεί. Παρουσιάζει λοιπόν ιδιαίτερο ενδιαφέρον μια πρώτη ανάγνωση των κυριότερων θετικών και αρνητικών ζητημάτων που προέκυψαν κατά τις διαδικασίες σχεδιασμού και υλοποίησης του, καθώς και της ευρύτερης επίδρασης του στη φιλοσοφία των πολιτικών για την έλλειψη στέγης στην Ελλάδα. Στις ενότητες που ακολουθούν περιγράφονται η μεθοδολογία της έρευνας, τα αποτελέσματα της καθώς και τα γενικότερα συμπεράσματα που εξάγονται.

³Η Πιλοτική του φάση αναμενόταν να ολοκληρωθεί τον Ιούλιο του 2016, ωστόσο αποφασίστηκε να παραταθεί μέχρι τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους.

3. Μεθοδολογία της Έρευνας

Με βάση τον προβληματισμό που μέχρι τώρα αναπτύχθηκε παρακάτω θα επιχειρηθεί να απαντηθεί ποια ήταν τα θετικά σημεία και ποια τα προβλήματα στο πλαίσιο σχεδιασμού και υλοποίησης του Προγράμματος ‘Στέγαση και Επανάταξη’; Πως ο σχεδιασμός και η εφαρμογή του Προγράμματος επιδρούν στη γενική φιλοσοφία των πολιτικών αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα; Υπάρχουν επιμέρους διαστάσεις του Προγράμματος που να παραπέμπουν σε συγκεκριμένη προσέγγιση στεγαστικής υποστήριξης; Και αν ναι, σε ποια;

Δεδομένου ότι μέχρι σήμερα το Πρόγραμμα δεν έχει αξιολογηθεί ώστε να αξιοποιηθούν διαθέσιμα στοιχεία αποφασίστηκε η διεξαγωγή έρευνας πεδίου. Πιο συγκεκριμένα, επιλέχθηκε η διεξαγωγή ποιοτικής έρευνας με συνεντεύξεις. Για τις ανάγκες του εγχειρήματος κατασκευάστηκε οδηγός βασισμένος σε τέσσερις θεματικούς άξονες (ενδεικτικά MacDonald and Headlam 2009). Ο πρώτος άξονες είχε γενικές πληροφορίες σχετικά με το Πρόγραμμα (περιεχόμενο, στόχοι, επιμέρους πεδία παρέμβασης) και τις πολιτικές πριν την εφαρμογή του. Ο δεύτερος αναφερόταν στο πλαίσιο σχεδιασμού της πολιτικής (προέλευση, αξιοποίηση πρωτογενών στοιχείων, τεκμηρίωση αναγκαιότητας της συγκεκριμένης παρέμβασης). Ο τρίτος στο πλαίσιο υλοποίησης της πολιτικής (χαρακτηριστικά φορέων, θετικές εμπειρίες, προβλήματα και εμπόδια). Ο τελευταίος επιδίωκε μια πρώτη αξιολόγηση της (επάρκεια των μέσων και των παροχών, κοινωνικός αντίκτυπος της παρέμβασης, επίδραση της στα χαρακτηριστικά των κοινωνικών πολιτικών για τους άστεγους, προτάσεις για μελλοντική βελτίωση).

Συνεντεύξεις ελήφθησαν με εμπλεκόμενους στο επίπεδο του σχεδιασμού αλλά και της υλοποίησης του Προγράμματος. Πιο συγκεκριμένα πραγματοποιήθηκαν 14 συνεντεύξεις με εκπροσώπους φορέων κεντρικού, τοπικού και μη κυβερνητικού επιπέδου. Για την ακρίβεια έγιναν τέσσερις συνεντεύξεις με στελέχη κεντρικού επιπέδου (σχεδιαστές πολιτικής και εμπειρογνώμονες), τέσσερις με στελέχη κοινωνικών υπηρεσιών Δήμων και έξι με στελέχη ΜΚΟ που συμμετείχαν στο Πρόγραμμα. Σύμφωνα με τα πρωτογενή δεδομένα που παρήχθησαν, οργανώθηκαν και ομαδοποιήθηκαν προέκυψαν τα αποτελέσματα που παρουσιάζονται στη συνέχεια.

4. Αποτελέσματα της Έρευνας

Από τις συνεντεύξεις προκύπτει μια σειρά διαπιστώσεων. Στα θετικά σημεία θα μπορούσαν να προσμετρηθούν τα καινοτόμα χαρακτηριστικά της παρέμβασης, όπως η μετάβαση προς τις αυτόνομες μορφές διαβίωσης, η σύνδεση με την παράμετρο της απασχόλησης, καθώς και ο ευέλικτος συντονιστικός ρόλος της διαχειριστικής αρχής. Πέρα από τις θετικές διαστάσεις εντοπίστηκε και μια σειρά ζητημάτων που χρήζουν μελλοντικής βελτίωσης.

Στο επίπεδο του σχεδιασμού η διαμόρφωση της δράσης δεν βασίστηκε σε πρωτογενή δεδομένα, υπήρξε μια διευρυμένη και ετερογενής ομάδα ωφελούμενων δίχως την μέριμνα για εξειδικευμένα μέσα παρέμβασης, η χρονική διάρκεια της παρέμβασης ήταν βραχυπρόθεσμη, παρατηρήθηκαν ασάφειες στον υπολογισμό χρηματοδότησης/ωφελούμενο στην περίπτωση των οικογενειών, η διάταξη της ποσόστωσης του 30% ανά τομέα απασχόλησης στο σκέλος της εργασιακής επανένταξης επέφερε προβλήματα. Στο επίπεδο της υλοποίησης ως προβλήματα επισημάνθηκαν οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, η προτίμηση στην ‘αφρόκρεμα’ (creaming) των αστέγων κατά την επιλογή των ωφελούμενων, καθώς και η χαμηλή απορροφητικότητα των πόρων. Η ανάπτυξη του συνόλου των παραπάνω ζητημάτων επιχειρείται στις παραγράφους που ακολουθούν.

4.1 Τα Θετικά Σημεία του Προγράμματος

Μια πρώτη διάσταση που τέθηκε από τους συνεντευξιζόμενους είναι τα ωφέλιμα χαρακτηριστικά της δράσης. Οι παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα διαχρονικά είχαν ένα κατακερματισμένο, αποσπασματικό και βραχυπρόθεσμο χαρακτήρα (Aragoglou 2002). Με το Πρόγραμμα αυτό για πρώτη φορά στην ιστορία του ελληνικού κράτους υιοθετείται μια ολιστική προσέγγιση για την κοινωνική ένταξη των αστέγων. Το Πρόγραμμα προσφέρει ένα πλήρες σχέδιο που ξεκινάει από τη στεγαστική αυτονομία και ολοκληρώνεται με την τοποθέτηση ωφελούμενων σε επιδοτούμενες θέσεις απασχόλησης. Επίσης, η υιοθέτηση της τυπολογίας ETHOS της FEANTSA (2006) ενισχύει την συμβατότητα του με τις σύγχρονες εξελίξεις των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Μια βασική ιδιότητα της καθοδηγούμενης προσέγγισης είναι η έμφαση στις αυτόνομες μορφές διαβίωσης (Pleace and Bretherton 2013). Οι κοινωνικές πολιτικές για τους άστεγους στην

Ελλάδα ποτέ δεν διέθεταν κάποια ευδιάκριτη μορφή. Ωστόσο, αυτό το κατακερματισμένο πλέγμα υπηρεσιών προσιδίαζε περισσότερο με την προσέγγιση της κλιμακωτής μετάβασης. Η άμεση μετάβαση σε αυτόνομη κατοικία, όπως προβλέπεται στον πρώτο πυλώνα του προγράμματος, υποδηλώνει έναν εμφανή προσανατολισμό προς την καθοδηγούμενη προσέγγιση.

«Το πρόγραμμα είναι ριζοσπαστικό για τα ελληνικά δεδομένα. Για πρώτη φορά έχουμε μια συστηματική και συγκροτημένη προσπάθεια αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης. Επίσης συμπεριλαμβάνονται όλες οι μορφές έλλειψης στέγης στους ωφελούμενους. Πολύ σημαντικό, ο ένας από τους δύο πυλώνες βασίζεται στη μετάβαση σε αυτόνομη κατοικία. Γεγονός που προσανατολίζει τις πολιτικές προς το housingfirst. Όλα αυτά τα βλέπουμε για πρώτη φορά στην Ελλάδα»

(Στέλεχος ΜΚΟ, Συντονιστής Πολιτικών Στέγασης της Οργάνωσης)

Ένα επίσης θετικό στοιχείο είναι ότι ο δεύτερος πυλώνας βασίζεται στην εργασιακή επανένταξη, γεγονός που προσδίδει στο πρόγραμμα μια ολιστική διάσταση. Η Ελλάδα την τελευταία πενταετία μαστίζεται από υψηλά ποσοστά ανεργίας και μάλιστα μακροχρόνιας ανεργίας (Παπαθεοδώρου και Μισσός 2013). Πρόκειται για δομικό παράγοντα που επιδρά καθοριστικά στην επιδείνωση της έλλειψης στέγης (EliotandKrivno 1991) και γίνεται έντονα αντιληπτό στην ελληνική κοινωνία την περίοδο της κρίσης (Κουραχάνης 2016). Ο συνδυασμός της στεγαστικής υποστήριξης με την παροχή επιδοτούμενης απασχόλησης είναι μια ουσιαστική καινοτομία που διευρύνει ουσιαστικά τις προοπτικές των ωφελούμενων για επιτυχή κοινωνική ένταξη.

«Τα στοιχεία καινοτομίας είναι ότι αντιμετωπίζει ολιστικά το πρόβλημα της έλλειψης στέγης. Δεν είναι δηλαδή μόνο το κρεβάτι του. Είναι η τροφή, είναι το σπίτι, είναι η εργασία. Και είναι γεγονός ότι είναι μεγάλη διαδρομή να πάρεις κάποιον από τον δρόμο και να τον πας σε ένα διαμέρισμα.»

(Επικεφαλής ΜΚΟ που συμμετείχε στο Πρόγραμμα)

Τέλος, αξιοσημείωτος είναι ο γόνιμος τρόπος με τον οποίο τοποθετήθηκαν οι ερωτώμενοι για τον ρόλο της διαχειριστικής αρχής. Σε μια πρωτόγνωρη παρέμβαση για τα ελληνικά δεδομένα, τα στελέχη της διαχειριστικής αρχής είχαν καλή εποπτεία της διαδικασίας υλοποίησης και άμεση ανταπόκριση στις δυσκολίες που προέκυπταν καθημερινά. Παρ' όλα αυτά, δεν η εμφάνιση προβλημάτων που οφείλονται σε σχεδιαστικές παραλείψεις ή στους τρόπους εφαρμογής του Προγράμματος δεν αποφεύχθηκαν. Οι παράμετροι αυτές θίγονται στη συνέχεια.

4.2 Ασάφειες και Παραλείψεις στο Στάδιο του Σχεδιασμού του Προγράμματος

Η Απουσία Πρωτογενών Στοιχείων προς Αξιοποίηση

Η Ελλάδα έπειτα από επτά χρόνια βαθιάς οικονομικής ύφεσης και απότομης αύξησης των φαινομένων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού εξακολουθεί να μην έχει επιχειρήσει εθνική καταγραφή των αστεγών. Το γεγονός αυτό έχει σαν συνέπεια την άγνοια των πραγματικών διαστάσεων του προβλήματος (Κουραχάνης 2015). Ένα σημαντικό επομένως μειονέκτημα στο σχεδιασμό του Προγράμματος ήταν η έλλειψη στοιχείων. Το πρόγραμμα δεν διαμορφώθηκε με κριτήριο τις πραγματικές διαστάσεις του προβλήματος αλλά με βάση τον διαθέσιμο προϋπολογισμό.

«Για τον σχεδιασμό του Προγράμματος αξιοποιήθηκαν πρωτογενή στοιχεία;

Όχι. Πρωτογενή στοιχεία δεν υπάρχουν, ούτε πραγματοποιήθηκε κάποια έρευνα πριν την έναρξη του σχεδιασμού του.

Επομένως πως προέκυψε ότι από την δράση θα ωφεληθούν 1200 άτομα;

Καθαρά με βάση τον διαθέσιμο προϋπολογισμό. Είπαν θα δώσουμε 9 εκατομμύρια ευρώ για τους άστεγους και οι μαθηματικές πράξεις βγάζουν ότι μπορούν να μπουν 1200 άτομα.»

(Συντονιστής Πολιτικών Στέγασης ΜΚΟ που συμμετείχε στο πρόγραμμα)

Η επισήμανση αυτή επαληθεύει το κομμάτι της επιστημονικής βιβλιογραφίας που αναφέρεται στους πολιτικούς όρους των δράσεων της δημόσιας πολιτικής (ενδεικτικά Wildavsky 1964). Με βάση αυτή, το εύρος και τα χαρακτηριστικά των κοινωνικών παρεμβάσεων διαμορφώνονται κυρίως με κριτήριο τον διαθέσιμο ανά περίπτωση προϋπολογισμό και όχι την έκταση και την σοβαρότητα του κοινωνικού προβλήματος που επιδιώκουν να θεραπεύσουν.

Ο Βραχυπρόθεσμος Χαρακτήρας της Παρέμβασης

Μια σημαντική αδυναμία είναι η μικρή χρονική διάρκεια του Προγράμματος. Μέσα σε λίγο χρόνο οι ωφελούμενοι θα έπρεπε να έχουν επιτύχει τη στεγαστική ένταξη και εντός τριών μηνών τουλάχιστον το 40% θα έπρεπε να βρει απασχόληση. Η δωδεκάμηνη διάρκεια του Προγράμματος σχολιάστηκε ως πολύ μικρή για να επιφέρει ουσιαστικό κοινωνικό αντίκτυπο στους ωφελούμενους.

«Ένα βασικό μειονέκτημα του Προγράμματος ήταν η μικρή χρονική διάρκεια του. Δεν γίνεται μέσα σε μερικούς μήνες κάποιος που είναι άστεγος να ενταχθεί ξανά σε ρυθμούς αυτόνομης διαβίωσης, μετά από λίγο να βρει δουλειά και μετά από ένα μικρό διάστημα που θα λήξει η επιδότηση της στέγης και της εργασίας να κινδυνεύει να βρεθεί ξανά στο δρόμο. Δεν προλαβαίνει κανείς εύκολα μέσα σε ένα τόσο μικρό χρόνο να ορθοποδήσει. Τέτοιου είδους δράσεις κρατάνε συστηματικά για τρία χρόνια. Στη Βαρκελώνη για παράδειγμα κάνουν στο πλαίσιο μιας παρέμβασης τρία χρόνια συμβουλευτική, ατομική και ομαδική. Αν στα τρία χρόνια δεν τα καταφέρουν τότε βγαίνουν εκτός προγράμματος.»

(Στέλεχος Διαχειριστικής Αρχής του Προγράμματος)

Η κατάσταση αυτή συμβάλλει στην ενίσχυση της αποσπασματικότητας και της προσωρινότητας των κοινωνικών πολιτικών για τους άστεγους εκθέτοντας τους σε μια διαρκή συνθήκη κοινωνικής επισφάλειας. Η διάσταση αυτή υπενθυμίζει τον επιστημονικό διάλογο γύρω από τον ‘μηχανισμό εκκρεμότητας’ (abeyance mechanism). Φαινόμενο που αναφέρεται στην ανεπάρκεια και το καθεστώς προσωρινότητας που διαθέτουν οι κοινωνικές παροχές για τους άστεγους (Hopperand Baumohl 1994). Παράλληλα με την μικρή χρονική διάρκεια του, η κατάσταση εκκρεμότητας προκύπτει και από την μη πρόβλεψη ενός μεταβατικού πλαισίου για τους ωφελούμενους μετά την λήξη του προγράμματος. Η επιδότηση και για τους δύο πυλώνες παύει να υφίσταται με την λήξη της δράσης. Γεγονός που εκθέτει τους ωφελούμενους άμεσα στον κίνδυνο επιστροφής στην προηγούμενη κοινωνική τους κατάσταση.

Ασάφειες στον Υπολογισμό Ωφελούμενων σε Περίπτωση Άστεγης Οικογένειας

Σύγκυση προκλήθηκε σχετικά με τον τρόπο υπολογισμού των ωφελούμενων στις περιπτώσεις άστεγων οικογενειών. Πιο συγκεκριμένα, ενώ προβλεπόταν πρόσθετη επιδότηση στην για ωφελούμενες οικογένειες, αυτή δεν λάμβανε υπόψη τον αριθμό των παιδιών. Με άλλα λόγια δινόταν ίδιο ποσό επιδότησης για οικογένεια με ένα παιδί και ίδιο για οικογένεια με πέντε παιδιά.

Μια ακόμη σχεδιαστική παραδοξότητα αφορούσε τον υπολογισμό του συνολικού αριθμού ωφελούμενων. Εκεί προσμετρούνταν τα ανήλικα μέλη οικογένειας ως ωφελούμενοι / επιχειρησιακό σχέδιο, αν και τα ίδια δεν λάμβαναν επιδότηση. Μάλιστα, η προσμέτρηση αυτή δυσκόλευε την επίτευξη του στόχου 40% απασχόλησης στον πυλώνα της Εργασιακής Επανάταξης, καθώς οι ανήλικοι υπολογίζονταν στο σύνολο των ωφελούμενων παρότι δεν μπορούσαν να εργασθούν.

«Οικογένεια με ένα παιδί και οικογένεια με πέντε είχαν την ίδια επιδότηση;

Ναι. Προσμετρούνταν απλά ως οικογένεια. Δεν μέτραγε το πόσα παιδιά είχε η κάθε στεγαστική μονάδα. Και παρότι ο αριθμός των παιδιών δεν έπαιρνε πρόσθετη επιδότηση προσμετρούνταν στους ωφελούμενους. Και αυτό είχε ως αποτέλεσμα να αυξάνονται οι απαιτήσεις για τον πήχη του 40% για την εργασιακή επανάταξη. Δηλαδή μέτραγαν ως ωφελούμενους άτομα που δεν ήταν σε θέση να εργαστούν. Με αποτέλεσμα να έχουμε προβλήματα στην εκταμίευση της δεύτερης δόσης και να κινδυνεύουμε να πρέπει να επιστρέψουμε πίσω την πρώτη. Οπότε από τους 37 ωφελούμενους τα 17 ήταν παιδιά και μέτραγαν στο 40% επί του συνόλου των ωφελουμένων που έπρεπε να βρούμε εργασία.»

(Εργασιακή Σύμβουλος ΜΚΟ που συμμετείχε στο Πρόγραμμα)

Προβλήματα εξαιτίας της Ποσόστωσης 30% ανά Τομέα Απασχόλησης

Δυσλειτουργίες στην υλοποίηση του Προγράμματος επέφερε το μέτρο της ποσόστωσης 30% ανά τομέα επιδοτούμενης απασχόλησης. Σε κάθε σχέδιο των φορέων προβλεπόταν ποσόστωση στον επιμερισμό των ωφελούμενων σε θέσεις απασχόλησης (30% ωφελούμενοι κάθε σχεδίου θα προορίζονταν για εργασιακή εμπειρία στον ιδιωτικό τομέα, 30% για δημιουργία επιχείρησης, 30% για απασχόληση στην αγροτική οικονομία και 10% θα καταρτιζόνταν μέσω voucher). Κάθε φορέας είχε περιθώριο να ανακατανείμει μέχρι 20% τις παραπάνω ποσοστώσεις, σύμφωνα με τις ανακύπτουσες ανάγκες (Υπουργείο Εργασίας 2014).

Η πρόβλεψη αυτή δημιούργησε προβλήματα στο σκέλος της υλοποίησης. Για το σύνολο των φορέων περισσότερο εφικτή ήταν η ανεύρεση θέσεων μισθωτής εργασίας. Ελάχιστες περιπτώσεις διοχετεύθηκαν στην επιχειρηματικότητα ή στην αγροτική οικονομία. Επίσης η ιδέα των voucher κατάρτισης δεν αξιοποιήθηκε.

«- Πολλοί εκπρόσωποι φορέων υποστηρίζουν ότι η θέσπιση ποσόστωσης στον δεύτερο πυλώνα δημιούργησε προβλήματα.

- Δεν λειτούργησε . Αυτό ήταν ένα σχεδιαστικό λάθος που δεν μπορούσε να λειτουργήσει γι' αυτό και το ακυρώσαμε στην πράξη. Διότι, έχεις ένα πληθυσμό που δεν ξέρεις τα χαρακτηριστικά του. Ε πως θα τον στείλεις να κάνει για παράδειγμα αγροτική οικονομία;»

(Στέλεχος της Διαχειριστικής Αρχής του Προγράμματος)

4.3 Προβλήματα που Προέκυψαν στο Στάδιο της Υλοποίησης

Γραφειοκρατικά Εμπόδια

Είναι αξιοσημείωτο ότι από την εξαγγελία του πακέτου βοήθειας προς τους άστεγους από το πρωτογενές πλεόνασμα μέχρι την έναρξη λειτουργίας του Προγράμματος πέρασαν περίπου 2,5 χρόνια. Αυτό αποδίδεται αφενός στις δυσκαμψίες της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (ενδεικτικά Sotiropoulos 2004) και αφετέρου στις αυξημένες απαιτήσεις του ίδιου του προγράμματος. Σχετικά με το τελευταίο σημείο, η εφαρμογή μιας παρέμβασης με αυτά τα χαρακτηριστικά για πρώτη φορά είχε ως αποτέλεσμα οι φορείς να μην είναι εξοικειωμένοι.

Επίσης, οι αντικειμενικές δυσκολίες της διαδικασίας δημιούργησαν αναπόφευκτες χρονικές καθυστερήσεις. Πιο συγκεκριμένα, ο σχεδιασμός για την έναρξη λειτουργίας του προέβλεπε την κατάθεση επιχειρησιακών σχεδίων από τους φορείς, την επιλογή τους, την διαδικασία ανεύρεσης ωφελούμενων, την προετοιμασία των δικαιολογητικών τους και την αναζήτηση υποψήφιων κατοικιών. Παράλληλα, το σύνολο των παραπάνω δράσεων έπρεπε να εκπληρωθεί από φορείς και υπηρεσίες που, λόγω της κρίσης, είναι υποστελεχωμένες και άρα αδύναμες να ανταποκριθούν στις υψηλές κοινωνικές προκλήσεις. Όλες αυτές οι παράμετροι δημιούργησαν καθυστερήσεις στην άμεση έναρξη της εφαρμογής του.

Το Πρόγραμμα τελικά ξεκίνησε Σεπτέμβρη του 2014. Μετά αξιολογήθηκαν οι προτάσεις και τον Ιούλιο του 2015 άρχισε η υλοποίηση του. Αυτές οι καθυστερήσεις σχετίζονται με διοικητικές ακαμψίες του δημοσίου αλλά και με την ανετοιμότητα των φορέων για ένα τέτοιο ζήτημα. Και φυσικά και το ζήτημα της υποστελέχωσης των φορέων. Δεν υπάρχει δηλαδή περίπτωση να μην έχεις απόκλιση σε ότι και να κάνεις σε αυτές τις συνθήκες.

(Επιτελικό Στέλεχος Υπουργείου Εργασίας)

Σημαντικές δυσκολίες στην υλοποίηση του προγράμματος συνάντησαν κυρίως οι Δήμοι. Δεσμευόμενοι από ένα δυσλειτουργικό πλαίσιο γραφειοκρατίας βρέθηκαν σε πολλές περιπτώσεις ανήμποροι να εκπληρώσουν τις απαιτήσεις του προγράμματος. Πολλές από τις δαπάνες που προβλέπονταν για μίσθωση κατοικιών, για επισκευές σπιτιών ή για αγορά οικοσκευών δεν εγκρίνονταν από τους επιτρόπους οικονομικής επίβλεψης των Δήμων. Το γεγονός αυτό δημιούργησε σημαντικά κωλύματα και καθυστερήσεις εξαιτίας των αυξημένων τυπικών απαιτήσεων του ελληνικού συστήματος γραφειοκρατίας.

Οι Επιπτώσεις του Οριζόντιου Χαρακτήρα του Προγράμματος

Το βασικότερο πρόβλημα που αναδείχθηκε κατά την υλοποίηση του Προγράμματος ήταν ότι, αν και ακολουθούσε μια διευρυμένη προσέγγιση σε επίπεδο ωφελούμενων συμπεριλαμβάνοντας ετερογενείς ομάδες αστέγων, προέβλεπε τα ίδια μέσα παρέμβασης προς όλους. Επρόκειτο δηλαδή ένα οριζόντιο μέτρο δράσης για διαφορετικές μορφές έλλειψης στέγης. Το Πρόγραμμα επομένως διέθετε τις ίδιες παροχές (δηλαδή κυρίως στέγαση και επιδοτούμενη εργασία) για ανόμοιες μορφές έλλειψης στέγης, μεταξύ των οποίων μπορούσαν να είναι άστεγοι με ψυχιατρικά προβλήματα, άστεγοι χρήστες ουσιών ή άστεγοι με προβλήματα αναπηρίας. Παρότι επομένως διακηρυκτικά η δράση ενσωμάτωνε μια ευρεία δεξαμενή κατηγοριών έλλειψης στέγης, εμμέσως απέκλειε πολλές από αυτές εξαιτίας της μη προσφοράς αντίστοιχων εργαλείων κοινωνικής ένταξης. Αυτό γίνεται εμφανές από μια σειρά διαστάσεων που παρουσιάζονται στη συνέχεια.

«Το Πρόγραμμα ήταν πολύ ανοιχτό σε ωφελούμενους. Αυτό είναι καλό. Όμως θα έπρεπε να υπάρχουν πιο εξειδικευμένα μέσα παρέμβασης. Γιατί για παράδειγμα θέλαμε να δουλέψουμε στο κομμάτι της ψυχικής υγείας, αλλά, δεν μπορούσαμε με τα εργαλεία που παρείχε. Ή ένας άστεγος που έχει προβλήματα εξάρτησης δεν μπορεί να ωφεληθεί το ίδιο εύκολα με κάποιον που έχει μόνο οικονομικά προβλήματα και όχι άλλα εμπόδια.»

(Στέλεχος ΜΚΟ που συμμετέχει στο Πρόγραμμα)

Αυτά τα γενικά εργαλεία που δίνει το Πρόγραμμα δεν μπορούν να λειτουργούν έτσι. Έχει δηλαδή έναν οδηγό ο οποίος είναι ίδιος και πανομοιότυπος για όλες τις ομάδες παρέμβασης. Αυτό ήταν λοιπόν ένα αρνητικό στοιχείο του προγράμματος. Ότι δηλαδή ο οδηγός παρέμβασης ήταν ίδιος για διαφορετικές

ομάδες αστέγων. Άλλοι ήταν υπό έξωση, άλλοι ήταν σε ξενώνες, άλλοι στο δρόμο, άλλοι ψυχιατρικά περιστατικά, άλλοι πιθανότατα χρήστες ναρκωτικών. Δεν κάνεις οριζόντια παρέμβαση σε τόσο διαφορετικές ομάδες.

(Επικεφαλής ΜΚΟ που συμμετείχε στο Πρόγραμμα)

Ο οριζόντιος χαρακτήρας της παρέμβασης είχε ως συνέπεια τον έμμεσο αποκλεισμό πολλών κατηγοριών αστέγων. Με βάση τον τρόπο που διαμορφώθηκε εμμέσως ευνοούσε την επιλογή της αφρόκρεμας των αστέγων, οι οποίοι κυρίως είναι οι άστεγοι με οικονομικά και όχι άλλης φύσεως προβλήματα. Το φαινόμενο της ‘αφρόκρεμας’ (creaming) παρατηρήθηκε έντονα κατά το στάδιο της υλοποίησης του Προγράμματος. Σύμφωνα με αυτό η εφαρμογή διάφορων κοινωνικών παρεμβάσεων τελικά ωφελούν μόνο τους ικανότερους της ομάδας-στόχου που επιλέχθηκε (Andersonetal. 1993). Έτσι, από την παρέμβαση ωφελήθηκαν κυρίως άστεγοι εξαιτίας οικονομικών παραγόντων που ζουν στο δρόμο ή σε ξενώνες φιλοξενίας, καθώς και νοικοκυριά υπό την απειλή έξωσης, που βρίσκονται στην κατηγορία των επισφαλών συνθηκών στεγαστικής διαβίωσης⁴.

«Θα έλεγα πως το πρόγραμμα οδηγούσε στην επιλογή αστέγων ή απειλούμενων από στεγαστικό αποκλεισμό εξαιτίας της φτώχειας. Δεν αφορούσε δηλαδή τόσο άστεγους με ψυχικά νοσήματα ή χρήστες ουσιών. Οι άνθρωποι αυτοί ένα χρόνο μετά θα επέστρεφαν στην ίδια κατάσταση. Οι ενδείξεις που με οδηγούν να ισχυριστώ αυτό ήταν το ατομικό τους προφίλ και τα οικογενειακά τους δεδομένα. Πολλά πράγματα. Έμμεσα λοιπόν η πρόσκληση του προγράμματος που ήταν ένα εργαλείο, δεν μπορείς σε πρόγραμμα ενός έτους να πάρεις έναν άνθρωπο που βρίσκεται στο σημείο μηδέν να του λύσεις όλα τα προβλήματα και μέσα σε ένα χρόνο να έχει επανενταχθεί. Φυσικά αν ήταν μεγαλύτερης διάρκειας θα μπορούσε να έχει τρομερή κοινωνική αποτελεσματικότητα.»

(Στέλεχος ΜΚΟ που συμμετείχε στο Πρόγραμμα)

Ο άτυπος προσανατολισμός προς την αφρόκρεμα των αστέγων ενθαρρύνεται και από τον πυλώνα της Εργασιακής Επανάταξης. Εκεί, προϋπόθεση για την εκταμίευση της δεύτερης δόσης χρηματοδότησης των φορέων ήταν η τοποθέτηση σε θέσεις εργασίας τουλάχιστον του 40% των ωφελούμενων κάθε επιχειρησιακού σχεδίου. Τέτοιου είδους προϋποθέσεις ωθούν τους φορείς προς την επιλογή των ευκολότερα ‘θεραπεύσιμων’ αστέγων (Clockeetal. 2010). Έτσι,

⁴Για την ταξινόμηση των μορφών έλλειψης στέγης βλ. τυπολογία ETHOS (FEANTSA 2006).

προκειμένου να είναι ευκολότερα εφικτή η εκταμίευση της χρηματοδότησης οι φορείς προσανατολιζόνταν προς την επιλογή άμεσα ‘απασχολήσιμων’ αστεγών.

«Και κάτι που έπαιξε ρόλο στην επιλογή των ατόμων που ωφελήθηκαν ήταν ότι το 40% αυτών θα έπρεπε να έχει βρει απασχόληση. Αυτό και μόνο αμέσως αμέσως καθορίζει το προφίλ των αστεγών που θα επιλεγούν. Γιατί, για να έχεις καταφέρει να επανεντάξεις εργασιακά σχεδόν τους μισούς από τους άστεγους που θα ωφελήσεις, τότε θα πρέπει να έχουν κυρίως οικονομικά και όχι άλλα προβλήματα.»

(Επιτελικό Στέλεχος Υπουργείου Εργασίας)

«Για να πάρουμε την δεύτερη δόση χρηματοδότησης έπρεπε να πιάσουμε τον εργασιακό στόχο του 40% σε κάθε επιχειρησιακό σχέδιο. Εκεί είχαμε ένα θέμα γιατί και οι εργοδότες ήταν δύσπιστοι να πάρουν άστεγους στην επιχείρησή τους. Επομένως αναγκαστήκαμε να πάρουμε άστεγους που ήταν σχετικά έτοιμοι να εργαστούν.»

(Στέλεχος Δήμου που συμμετείχε στο Πρόγραμμα)

Η Σχετικά Χαμηλή Οικονομική Απορροφητικότητα του Προγράμματος

Ένα τελευταίο ζήτημα που αναφέρθηκε ήταν ότι το Πρόγραμμα αντικειμενικά δεν κατάφερε να απορροφήσει το σύνολο του αρχικού προϋπολογισμού. Το μη απορροφημένο κομμάτι του προϋπολογισμού υπολογίζεται ότι φτάνει στο 25%. Αυτό οφείλεται στις προϋποθέσεις που τέθηκαν εντός του προγράμματος για την εκταμίευση κάθε δόσης της χρηματοδότησης, όπως η προϋπόθεση τουλάχιστον 40% απασχόλησης των ωφελούμενων ανά επιχειρησιακό σχέδιο, το μέτρο της ποσόστωσης σε τομείς απασχόλησης, καθώς και άλλα μικρότερης σημασίας δεσμεύσεις.

- «Που υπήρχε η μεγαλύτερη δυσκολία στην απορροφητικότητα;
- Στο ότι πολλοί φορείς για να πάρουν την δεύτερη και την τρίτη δόση έπρεπε να έχουν καλύψει το ποσοστό του 40% εργασιακής επανένταξης των ωφελούμενων . Που ήταν αντικειμενικά ένας μεγάλος αριθμός. Αλλά από την άλλη ήταν αναγκασμένοι να το καταφέρουν γιατί αλλιώς έπρεπε να επιστρέψουν τα χρήματα της πρώτης δόσης πίσω.»

(Στέλεχος ΜΚΟ που συμμετείχε στο Πρόγραμμα)

«Και όλες αυτές οι διοικητικές δεσμεύσεις δημιουργούν πολλά ανοπορόφητα χρήματα. Εμείς φαντάσου είχαμε άτομα που βρήκαν μόνοι τους δουλειά και δεν πήραν την επιδότηση που τους δινόταν. Γιατί ήταν

εμπόδιο η ποσόστωση. Αυτό το επισημάναμε γραπτά ότι θα έχουμε αναπορρόφητα. Τελικά δεν άλλαξε κάτι δραματικά.»

(Στέλεχος ΜΚΟ που συμμετείχε στο Πρόγραμμα)

Διοικητικά φίλτρα όπως αυτά που αναφέρθηκαν παραπάνω υπενθυμίζουν ότι, συχνά, ο τρόπος εξειδίκευσης μιας πολιτικής με την θέσπιση κριτηρίων επιλεξιμότητας έχει ως συνέπεια την ουσιαστική τροποποίηση των αρχικών σχεδιασμών της κατά το στάδιο της υλοποίησης της πολιτικής. Σε αυτές τις περιπτώσεις οι ωφελούμενοι είναι πιθανό να μην λαμβάνουν το μέγιστο κοινωνικό όφελος της παρέμβασης εξαιτίας αυτών των εμποδίων (VanOorschot 1991, Curie 2004).

Συμπεράσματα

Οι πολιτικές για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα διαχρονικά δεν υιοθέτησαν ευθέως κάποια συγκεκριμένη προσέγγιση υποστηριζόμενης στέγασης. Δηλαδή δεν διέθεταν επιρροές ούτε από την κλιμακωτή μετάβαση, ούτε από την προτεραιότητα στη στέγαση. Ωστόσο, ο ελλειμματικός και κατακερματισμένος υπηρεσιο-κεντρικός χαρακτήρας τους εμφάνιζε στοιχεία μερικής συμβατότητας με την κλιμακωτή μετάβαση. Την τελευταία πενταετία, μέσα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης και όξυνσης των κοινωνικών προβλημάτων, η θεμελίωση κοινωνικών δομών όπως τα κέντρα ημέρας αστέγων, τα υπνωτήρια, κ.α. ενίσχυσαν τον προσανατολισμό προς αυτή την προσέγγιση.

Το ‘Στέγαση και Επανάταξη’ είναι ένα πρόγραμμα που εισάγει μια διαφορετική φιλοσοφία στον χαρακτήρα των πολιτικών για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα. Είναι η πρώτη ολιστικού χαρακτήρα παρέμβαση στην ιστορία των κοινωνικών πολιτικών του ελληνικού κράτους για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης. Παράλληλα, η παροχή κατοικίας σε συνδυασμό με την επιδοτούμενη απασχόληση διαμορφώνει μια καινοτόμο παρέμβαση που προσφέρει πολλές πιθανότητες κοινωνικής ένταξης ατόμων που πλήττονται από ένα ακραίο φαινόμενο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Με άλλα λόγια δεν προσφέρεται μια μονοδιάστατη στεγαστική βοήθεια. Αντίθετα, ο συνδυασμός της προσφερόμενης κατοικίας με

την επιδότηση θέσεων απασχόλησης δημιουργεί ισχυρές προσδοκίες για την κοινωνική αποτελεσματικότητα του προγράμματος.

Οι στόχοι και το περιεχόμενο του Προγράμματος φανερώνουν μια αλλαγή στη φιλοσοφία των πολιτικών για τους άστεγους με προσανατολισμό προς την καθοδηγούμενη προσέγγιση (Housing-Led). Προσέγγιση που υιοθετείται δυναμικά τα τελευταία χρόνια από πολλά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στοιχεία όπως η μετάβαση από ένα πλαίσιο υπηρεσιών με επίκεντρο τους κοινωνικούς ξενώνες και τα υπνωτήρια προς την παροχή στέγης αυτόνομης διαβίωσης για ένα συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, η διευρυμένη συμπερίληψη ετερογενών μορφών έλλειψης στέγης στους αποδέκτες της πολιτικής, ο διαχωρισμός της προσφοράς κατοικίας από την παροχή υπηρεσιών και ο συνδυασμός της με πολιτικές απασχόλησης είναι θεμελιώδεις διαστάσεις του Προγράμματος συμβατές με την καθοδηγούμενη προσέγγιση.

Ωστόσο μια σειρά από παραλείψεις οδήγησε σε αποκλίσεις του 'Στέγαση και Επανάταξη' από την καθοδηγούμενη προσέγγιση. Ένα πρώτο σημείο είναι ο οριζόντιος χαρακτήρας του Προγράμματος σε αντιδιαστολή με την τάση εξατομίκευσης που διαθέτουν συνήθως τέτοια σχήματα. Το Στέγαση και Επανάταξη διαμόρφωσε ένα διευρυμένο αριθμό ετερογενών ωφελούμενων ομάδων, δίχως να αναπτύσσονται αντίστοιχα εξειδικευμένα μέσα παρέμβασης. Αντίθετα, προσέφερε στους ωφελούμενους που πλήττονται από διαφορετικές μορφές έλλειψης στέγης ένα ενιαίο πλαίσιο κοινωνικών παροχών (στέγαση – επιδοτούμενη απασχόληση). Πλαίσιο που θα μπορούσε να καταστεί άμεσα ωφέλιμο μόνο για την αφρόκρεμα των αστέγων. Δηλαδή κυρίως για τους άστεγους με αμιγώς οικονομικά αίτια απώλειας στέγης. Συνέπεια αυτής της κατάστασης ήταν να αποκλείονται έμμεσα, αλλά σε μεγάλο βαθμό, άστεγοι που δεν είχαν την δυνατότητα άμεσης εργασιακής ένταξης. Κάτι που οφείλεται στην απουσία εξατομικευμένων εργαλείων που να ανταποκρίνονται στον πολυδιάστατο χαρακτήρα της έλλειψης στέγης.

Μια ακόμη παράμετρος που ενθάρρυνε την αφρόκρεμα των αστέγων ήταν η εργασιακή ένταξη τουλάχιστον του 40% των ωφελούμενων ανά επιχειρησιακό σχέδιο. Διάταξη που αποτελούσε για τους φορείς υλοποίησης προϋπόθεση για την εκταμίευση της δεύτερης δόσης χρηματοδότησης του προγράμματος. Το γεγονός αυτό ανάγκασε τους φορείς να επιλέγουν άστεγους που να είναι άμεσα απασχολήσιμοι, προκειμένου να επιτύχουν τον στόχο του 40%.

Επομένως επρόκειτο για ακόμα μια έμμεση αποθάρρυνση της επιλογής αστέγων με συσσωρευμένες κοινωνικές μειονεξίες.

Ένα ακόμα αρνητικό σημείο ήταν ο βραχυπρόθεσμος χαρακτήρας της παρέμβασης. Το πρόγραμμα σχεδιάστηκε να λειτουργήσει αρχικά για δώδεκα μήνες, μέσα στους οποίους οι ωφελούμενοι θα έπρεπε να έχουν ενταχθεί στεγαστικά, εργασιακά και, κατά προέκταση, κοινωνικά. Σε αντίθεση με τις μακροπρόθεσμες παρεμβάσεις που υιοθετούνται σε άλλες χώρες της Ευρώπης, η χρονική διάρκεια υλοποίησης του ‘Στέγαση και Επανάταξη’ θεωρήθηκε ανεπαρκής. Κι αυτό καθώς η κοινωνική ένταξη ενός ατόμου που βιώνει έναν πολυδιάστατο κοινωνικό αποκλεισμό σε αυτό το μικρό χρονικό διάστημα είναι αρκετά δύσκολη.

Παρά τα σημεία που δεν λειτούργησαν θετικά στο σχεδιασμό και την εφαρμογή του προγράμματος, το ‘Στέγαση και Επανάταξη’ αποτελεί την πρώτη συγκροτημένη και συνολική απάντηση του ελληνικού κράτους στην αντιμετώπιση ενός σοβαρού κοινωνικού προβλήματος. Έπειτα από επτά χρόνια κρίσης, κατά την διάρκεια της οποίας τα φαινόμενα στεγαστικού αποκλεισμού και έλλειψης στέγης γνώρισαν σημαντική επιδείνωση, η ανάπτυξη τέτοιου είδους ολιστικών παρεμβάσεων μπορούν να προσφέρουν λύσεις με ουσιαστικό κοινωνικό αντίκτυπο. Είναι πολύ σημαντική η λήψη απόφασης για ενεργοποίηση της διαδικασίας αξιολόγησης του προγράμματος. Εξίσου, αναγκαία είναι η πολιτική βούληση για μετάβαση από την περίοδο πιλοτικής εφαρμογής σε μια κανονική περίοδο λειτουργίας του, απαραιτήτως κάτω από την ομπρέλα μιας ευρύτερης στρατηγικής που μέχρι σήμερα εξακολουθεί να απουσιάζει στην Ελλάδα.

Ευχαριστίες

Ο Επίκουρος Καθηγητής κ. Βασίλης Αράπογλου (Πανεπιστήμιο Κρήτης) δέχθηκε να κάνει κριτική σε πολλά σημεία του κειμένου συμβάλλοντας σημαντικά στην άμβλυνση ποικίλων αδυναμιών του. Τον ευχαριστώ θερμά για τον χρόνο και την πολύτιμη συνεισφορά του. Η έρευνα δεν έλαβε κανενός είδους χρηματοδότηση.

Βιβλιογραφία

- Anderson K. – Burkhauser R. – Raymond J. (1993), “The Effect of Creaming on Placement Rates under the Job Training Partnership Act”, *Industrial Relations and Labor Review*, 46(4): 613-624.
- Arapoglou V. (2002), “Social and Spatial Dimensions of Homelessness in Athens: Welfare Networks and Practices of Care Professionals”, Unpublished Ph.D. Thesis, London School of Economics.
- Arapoglou V. (2004), “The Governance of Homelessness in Greece: Discourse and Power in the Study of Philanthropic Networks”, *Critical Social Policy*, 24 (1): 102-126.
- Arapoglou V. – Gounis K. (2014), “Caring for the Homeless and the Poor in Greece: Implications for the Future of Social Protection and Social Inclusion”, Final Report, University of Crete: Rethymno.
- Arapoglou V. – Gounis K. (2015), “Poverty and Homelessness in Athens: Governance and the Rise of an Emergency Model of Social Crisis Management”, GreeSE Paper No. 90, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southern East Europe, LSE.
- Arapoglou V. – Gounis K. – Siatitsa D. (2015), “Revisiting the Concept of Shelterisation: Insights from Athens, Greece”, *European Journal of Homelessness*, 9(2): 137-157.
- Αράπογλου Β. – Γκούνης Κ. – Σιατίτσα Δ. – Σουλελέ Δ. (2015), *Κοινωνική Επισφάλεια και Έλλειψη Στέγης στην Αθήνα. Διαδρομές Αποκλεισμού και Ένταξης*, Μελέτες 39, Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ.
- Atherton I. – McNaughton Nicholls C. (2008), “‘Housing First’ as a Means of Addressing Multiple Needs and Homelessness”, *European Journal of Homelessness*, 2: 289-303.
- Busch-Geertsema V. (2012), “The Potential of Housing First from a European Perspective”, *European Journal of Homelessness*, 6 (2): 209-216.
- Busch-Geertsema V. (2013), “Housing First Europe. Final Report”, Brussels: European Commission.
- Busch-Geertsema V. – Sahlin I. (2007), “The Role of Hostels and Temporary Accommodation”, *European Journal of Homelessness*, 1: 67-93.

- Clocke P. – May J. – Johnsen S. (2010), *Sweet Up Lives: Re-envisioning the Homeless City*, Chichester: Wiley-Blackwell.
- Curie J. (2004), *The Take-up of Social Benefits*, Bonn: Institute for the Study of Labour.
- Edgar B. – Harrison M. – Watson P. – Busch-Geertsema V. (2007), *Measurement of Homelessness at European Level*, Brussels: DG Employment and Social Affairs, European Commission.
- FEANTSA (2006), “ETHOS – European Typology of Homelessness and Housing Exclusion”, Brussels.
- FEANTSA (2013), “Housing-Led Solutions to Homelessness in Rural Areas”, Brussels.
- Gosme L. (2014), “Key Steps Towards a European Union Homelessness Policy”, *Journal of European Social Policy*, 24 (3): 289-299.
- Hopper K. – Baumohl J. (1994), “Held in Abeyance: Rethinking Homelessness and Advocacy”, *The American Behavioral Scientist*, 37(4): 522-552.
- Kourachanis N., (2015), “Confronting Homelessness in Greece during at time of Crisis”, *Social Cohesion and Development*, 10(2), pp.113-129.
- Κουραχάνης Ν. (2015), «Η Κοινωνική Πολιτική για τους Άστεγους στην Ελλάδα: Ποιοτική και Κριτική Ανάλυση ενός Ακραίου Κοινωνικού Αποκλεισμού», Αδημοσίευτη Διδακτορική Διατριβή, Κόρινθος: Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου.
- Κουραχάνης Ν. (2016), «Ποιοτική Διερεύνηση των Αιτίων Απώλειας Στέγης σε Πληθυσμό Αστέγων Παραγωγικής Ηλικίας», *Το Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών*, 17(66): 88-111.
- MacDonald S. – Headlam H. (2009), *Research Methods Handbook. Introductory Guide to Research Methods for Social Research*, Manchester: Center for Local Economic Strategies.
- Maloutas T. (2012), “The Broadening and Mystified Margins of Urban Deprivation”, *European Journal of Homelessness*, 6 (2): 13-29.
- Papatheodorou C. (2014), ““Economic Crisis, Poverty and Deprivation in Greece. The impact of Neoliberal Remedies”, in Mavroudeas S. (Ed.), *Greek Capitalism in Crisis: Marxist Analyses*, London: Routledge.
- Παπαθεοδώρου Χ. – Μισσός Β. (2013), *Ανισότητα, Φτώχεια και Οικονομική Κρίση στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Μελέτη 9, Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣ ΕΕ.

- Petmesidou M. (2013), “Is Social Protection in Greece at a Crossroads?”, *European Societies*, 15(4): 597-616.
- Pleace N. (2012), *Housing First*, Brussels: FEANTSA.
- Pleace N. – Bretherton J. (2013), “The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness”, *European Journal of Homelessness*, 7 (2): 21-41.
- Ridgway P. – Zippel A. M. (1990), “The Paradigm Shift in Residential Services: From the Linear Continuum to Supported Housing Approaches”, *Psychosocial Rehabilitation Journal*, 13: 11-31.
- Robson C. (2002), *Real World Research*, Oxford: Blackwell.
- Sahlin I. (2005), “The Staircase of Transition: Survival through Failure”, Special Issue: Homelessness and Reintegration, *The European Journal of Social Science Research*, 18 (2): 115-136.
- Sapounakis A. (1997), “Innovative Services for the Homeless in the Greek Context”, unpublished report for the European Observatory on Homelessness, Athens: FEANTSA.
- Sapounakis A. (1998), “Annual Report of Homeless in Greece. Support in Housing: Between Social Control and Social Emancipation”, unpublished report for the European Observatory on Homelessness, Athens: FEANTSA.
- Sotiropoulos D. A. (2004), “Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective”, *West European Politics*, 27(3): 405-422.
- Tsemberis S. – Eisenberg R. F. (2000), “Pathways to Housing Supported Housing for Street-Dwelling Homeless Individuals with Psychiatric Disabilities”, *Psychiatric Services*, 51 (4): 487-493.
- Van Oorschot W. (1991), “Non Take-up of Social Security Benefits in Europe”, *Journal of European Social Policy*, 1(1): 15-30.
- Wildavsky A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Boston: Little, Brown.
- Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (2014), «Πρόσκληση Προγράμματος Στέγαση και Επανένταξη», Αθήνα.
- Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης - Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας (2012), «Άρθρο 29 του Ν. 4052/2012 (Φ.Ε.Κ. 41/01.03.2012, Τ. Α΄)», Αθήνα.

- ΦΕΚ 85 Α' (2014), «Υποπαράγραφος Α.2 Δράσεις Σίτισης και Κοινωνικής Φροντίδας για τους Αστεγους, Νόμος 4254/2014 Μέτρα Στήριξης και Ανάπτυξης της Ελληνικής Οικονομίας στο Πλαίσιο Εφαρμογής του Ν. 4046/2012 και άλλες Διατάξεις», Αθήνα.