



The European Federation of Public, Cooperative & Social Housing

Ημερίδα του Κυπριακού Οργανισμού Ανάπτυξης
Γης
Λευκωσία, 17 Ιανουαρίου 2018

**“Οριοθετήσεις και πεδία προσέγγισης της
Κοινωνικής Κατοικίας”**

Δρ. Γαβριήλ Αμίτσης
Καθηγητής ΤΕΙ Αθήνας

Ο Εισηγητής

Ο *Γαβριήλ Αμίτσης* είναι Καθηγητής Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας του Τομέα Διοίκησης Μονάδων Υγείας και Πρόνοιας στο Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων του **ΤΕΙ Αθήνας**, και Αντιπρόεδρος της Ομάδας Εργασίας «Τα Εθνικά Συστήματα Στέγασης σε μετάβαση» του **HOUSING EUROPE - The European Federation of Public Cooperative and Social Housing**.

Είχε αναλάβει την περίοδο 2013-2016 για λογαριασμό της Ελληνικής Κυβέρνησης τον επιστημονικό συντονισμό της εκπόνησης της **Πράσινης Βίβλου για την Εθνική Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης**, του **Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου για την Κοινωνική Ένταξη** και της **Εθνικής Στρατηγικής για την πρόληψη και καταπολέμηση της έλλειψης στέγης**.

ΟΙ ΑΞΙΟΝΕΣ ΤΗΣ ΕΙΣΗΓΗΣΗΣ

Α. Η οριοθέτηση της Κοινωνικής Κατοικίας

Η δογματική προσέγγιση

Η θεσμική προσέγγιση

Β. Η τυπολογία των εθνικών πολιτικών κοινωνικής κατοικίας στην Ευρωπαϊκή Περιφέρεια

Γ. Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Δ. Βασικές Προκλήσεις ανάπτυξης μίας Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Κατοικίας στην Κύπρο

ΟΙ ΒΑΣΙΚΕΣ ΘΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΙΣΗΓΗΣΗΣ

Η *Κοινωνική Κατοικία* συνδέεται με **αυξημένες δυσχέρειες κάλυψης των στεγαστικών αναγκών** του πληθυσμού από την ιδιωτική αγορά στέγασης

Επιχειρεί να αμβλύνει **συνθήκες ανισότητας** που δημιουργούνται στο επίπεδο της ιδιωτικής αγοράς στέγασης εξαιτίας παραγόντων που απορρέουν από κοινωνικές σχέσεις και οικονομικές συναλλαγές και

Συνεπάγεται κατά κανόνα την **οργανωμένη παρέμβαση του κράτους** για την κάλυψη των στεγαστικών αναγκών του πληθυσμού μέσω υπηρεσιών γενικού ενδιαφέροντος, που θα αυξήσουν την προσφορά σε προσιτές κατοικίες

Η δογματική προσέγγιση

Η δογματική οριοθέτηση της *Κοινωνικής Κατοικίας* (*social housing, logement social, soziale Wohnungsbau*) προσεγγίζεται με αναφορά σε δύο πρότυπα υποδείγματα κατανόησης και ερμηνείας των δημόσιων πολιτικών στέγασης:

- το πρώτο - και επικρατέστερο τουλάχιστον στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 2000 - μοντέλο προβάλλει μία ολιστική προσέγγιση των δημόσιων πολιτικών στέγασης που εξασφαλίζουν την κάλυψη όλων των πολιτών
- το δεύτερο μοντέλο δίνει έμφαση στην έννοια της *Κοινωνικής Κατοικίας* ως μηχανισμού προώθησης ενός εναλλακτικού τρόπου παρέμβασης των μηχανισμών του Κοινωνικού Κράτους για την κάλυψη των πολιτών σε συνθήκες κρίσης (αστεγία, ακραία φτώχεια)

Η οριοθέτηση της Κοινωνικής Κατοικίας

Η επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας αναδεικνύει δύο ορισμούς της *Κοινωνικής Κατοικίας*:

α) Ο πρώτος διευρυμένος ορισμός αναφέρεται σε όλους τους **τύπους στέγασης που ενισχύονται άμεσα ή έμμεσα από δημόσιες πολιτικές**, όπως τα φορολογικά κίνητρα και οι αντίστοιχες ενισχύσεις, η επιδότηση στεγαστικών δανείων, οι επιχορηγήσεις στις κατασκευαστικές εταιρείες, οι αναπτυξιακές επιδοτήσεις για την κατασκευή υποδομών, οι απαλλαγές και εκπτώσεις για χρήση βασικών αγαθών (δρόμοι, ηλεκτρική ενέργεια, ύδρευση ή αποχέτευση).

Ο δεύτερος ορισμός αναφέρεται στους **παραδοσιακούς τύπους της δημόσιας κατοικίας**, δηλαδή κατοικίες που επιχορηγούνται από το κράτος (housing subsidised by the state) και κατοικίες που προορίζονται για μίσθωση από συγκεκριμένες ομάδες (social rented housing), περιλαμβάνοντας και νέες πρωτοβουλίες επιδότησης ενοικίου

Βασικές τυπολογίες Κοινωνικής Κατοικίας

*“**Social housing** is an umbrella term referring to rental housing which may be owned and managed by the state, by non-profit organizations, or by a combination of the two, usually with the aim of providing affordable housing” (Wikipedia, the free encyclopedia, 2017)*

*“**Social housing** corresponds to decent and affordable housing for all in communities which are socially, economically and environmentally sustainable and where all are enabled to reach their full potential” (HOUSING EUROPE, 2017)*

*“**Social housing** is sustainable housing with non-profit rents, or/and rents according to the self - cost principle and/or where the access is controlled by the existence of allocation rules favouring households that have difficulties in finding accommodation in the market” (International Union of Tenants, 2005)*

Η θεσμική προσέγγιση - 1

(α) Οι **Διεθνείς Οργανισμοί** δεν έχουν υιοθετήσει μία ενιαία θεσμική προσέγγιση της *Κοινωνικής Κατοικίας*, καθώς ο σχετικός όρος δεν κατοχυρώνεται μέχρι σήμερα σε κανένα μηχανισμό δεσμευτικής ισχύος για τα συμβαλλόμενα Κράτη. Επομένως, τα Κράτη είναι ελεύθερα να διαμορφώσουν εθνικές πολιτικές *Κοινωνικής Κατοικίας* ανάλογα με το κυρίαρχο οικονομικό και κοινωνικό υπόδειγμα περί στέγασης.

(β) Τα **όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης** δεν έχουν υιοθετήσει μία ενιαία προσέγγιση της *Κοινωνικής Κατοικίας*, καθώς ο όρος δεν κατοχυρώνεται μέχρι σήμερα σε κανένα μηχανισμό δεσμευτικής ισχύος για τα Κράτη Μέλη.

Η θεσμική προσέγγιση - 2

Τα Κράτη Μέλη της ΕΕ δεν χρησιμοποιούν με ενιαίο τρόπο τον όρο «Κοινωνική Κατοικία» στις ρυθμίσεις της έννομης τάξης τους για το πεδίο της στέγασης, αλλά επιλέγουν διαφορετικές προσεγγίσεις για να προσδιορίσουν προγράμματα που ενσωματώνουν σχετικές διαστάσεις, όπως:

- Δημόσια Κατοικία (Αυστρία)
- Μη Κερδοσκοπική Κατοικία (Δανία)
- Στέγαση με χαμηλό ενοίκιο (Γαλλία)
- Εξασφαλισμένη Κατοικία (Γερμανία)
- Προστατευόμενη Κατοικία (Ισπανία)
- Κατοικία Κοινής Ωφέλειας (Σουηδία).

Η τυπολογία των εθνικών πολιτικών κοινωνικής κατοικίας

Η διερεύνηση των εθνικών πολιτικών κοινωνικής κατοικίας στα Κράτη Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει οδηγήσει σε μία **βασική ταξινόμηση - τυπολογία**, που περιλαμβάνει:

- το **καθολικό μοντέλο κοινωνικής κατοικίας** (*Universalistic model*) που προσεγγίζει την στέγαση ως θεμελιώδες δημόσιο δικαίωμα, επιβάλλοντας πολιτικές εξασφάλισης σε ολόκληρο τον πληθυσμό αξιοπρεπούς ποιοτικής κατοικίας σε μια προσιτή τιμή
- το **στοχευμένο μοντέλο κοινωνικής κατοικίας** (*Targeted model*) που προσεγγίζει την στέγαση ως πεδίο ρύθμισης της αγοράς, νομιμοποιώντας την ανάπτυξη δημόσιων πολιτικών στέγασης υπέρ ομάδων του πληθυσμού που αντιμετωπίζουν αυξημένες δυσχέρειες κάλυψης των στεγαστικών τους αναγκών μέσω της ιδιωτικής αγοράς.

Παράγοντες και κριτήρια τυποποίησης των μοντέλων κοινωνικής κατοικίας

Τα συστήματα στέγασης στα Κράτη Μέλη της ΕΕ επηρεάζονται σημαντικά από δύο παράγοντες:

- το **ποσοστό ιδιοκατοίκησης**, που κυμαίνεται από 40% (Γερμανία) έως 90% (δηλ. Εσθονία, Ρουμανία και Βουλγαρία), με υψηλότερα επίπεδα ιδιοκατοίκησης στη Νότια σε σχέση με τη Βόρεια Ευρώπη
- το **μέγεθος της αγοράς ενοικίων**, που εμφανίζεται μεγαλύτερο στη Βόρεια Ευρώπη σε σχέση με την Ανατολική και τη Νότια Ευρώπη.

Ως κύρια **κριτήρια τυποποίησης** χρησιμοποιούνται:

- η διάρκεια κάλυψης των στεγαστικών αναγκών
- οι πάροχοι
- οι δικαιούχοι
- οι πηγές χρηματοδότησης.

Η ανάπτυξη των πολιτικών κοινωνικής κατοικίας

Η Ολλανδία είναι η χώρα με το υψηλότερο μερίδιο της κοινωνικής κατοικίας στην Ευρώπη (32% του συνολικού αποθέματος κατοικίας), ενώ ακολουθείται από την Αυστρία (23%) και τη Δανία (19%). Το Ηνωμένο Βασίλειο, η Σουηδία, η Γαλλία και η Φινλανδία έχουν επίσης έναν σχετικά μεγάλο τομέα κοινωνικής κατοικίας, ενώ χαμηλά ποσοστά εμφανίζουν οι περισσότερες χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης (με εξαίρεση την Τσεχία και την Πολωνία).

Οι εθνικές πολιτικές κοινωνικής κατοικίας έχουν επηρεασθεί σε διαφορετική ένταση και έκταση από τις συνέπειες της οικονομικής ύφεσης. Για παράδειγμα, περιορίσθηκαν σημαντικά οι δημόσιοι πόροι για τη χρηματοδότηση νέων προγραμμάτων στην Αγγλία, την Πορτογαλία, την Πολωνία και την Αυστρία, ενώ στην Ελλάδα καταργήθηκε το 2012 με νομοθετική ρύθμιση ο μοναδικός δημόσιος φορέας (Οργανισμός Κοινωνικής Κατοικίας).

Ο θεσμικός ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Οι διατάξεις των Συνθηκών και του παράγωγου κοινοτικού δικαίου (μηχανισμοί που δημιουργούν υποχρεώσεις και θεμελιώνουν δικαιώματα στους Ευρωπαίους πολίτες) **δεν προωθούν δεσμευτικές παρεμβάσεις των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με την ανάπτυξη εθνικών πολιτικών Κοινωνικής Κατοικίας**. Και τούτο γιατί, σε αντίθεση με τις ρυθμίσεις περί συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, δεν προβλέπεται καμία δεσμευτική ρύθμιση γενικής εφαρμογής στο πεδίο της δημόσιας στέγασης, παρά μόνο είτε ειδικοί κανόνες περιορισμένης στόχευσης (εξασφάλιση της ίσης μεταχείρισης για την αξιοποίηση εθνικών μέτρων και προγραμμάτων ένταξης, που προωθείται με τη ρήτρα πρόσβασης στα κοινωνικά και φορολογικά πλεονεκτήματα των εθνικών πολιτικών της *Οδηγίας 2004/38/EK*) είτε γενικοί κανόνες περί ΥΓΟΣ

Η διεύρυνση του κοινοτικού κεκτημένου

Η πλέον ισχυρή ρύθμιση του πρωτογενούς δικαίου στο πεδίο της κοινωνικής κατοικίας εντοπίζεται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, που προβλέπει στην παρ. 3 του άρθρου 34 «Κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική αρωγή» ότι:

«Για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας η Ένωση αναγνωρίζει και σέβεται τα δικαιώματα στην κοινωνική αρωγή και τη στεγαστική συνδρομή για να εξασφαλίζονται αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης σε κάθε άτομο που δεν διαθέτει επαρκείς πόρους, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στο Κοινοτικό Δίκαιο, τις εθνικές νομοθεσίες και τις αντίστοιχες πρακτικές».

Η επίδραση των ΥΓΟΣ

Η ανάπτυξη των εθνικών πολιτικών κοινωνικής κατοικίας επηρεάζεται άμεσα από τους δεσμευτικούς κανόνες περί της **ενίσχυσης των Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος (ΥΓΟΣ)**, καθώς το πεδίο της κοινωνικής κατοικίας αντιστοιχεί σε γνήσια υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος (με δεδομένο ότι η στέγαση αποτελεί υπηρεσία γενικού οικονομικού συμφέροντος που ενδέχεται να χρειάζεται κρατική ενίσχυση σε συνθήκες κατά τις οποίες η ίδια η αγορά δεν μπορεί να εγγυηθεί την παροχή καθολικών και προσιτών υπηρεσιών) και επομένως διέπεται από ειδικές ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου στον τομέα των κρατικών ενισχύσεων, των δημοσίων συμβάσεων και της εσωτερικής αγοράς.

Η ρύθμιση των ΥΓΟΣ

Τα Κράτη Μέλη είναι σε μεγάλο βαθμό ελεύθερα να καθορίσουν ποιες υπηρεσίες είναι γενικού συμφέροντος. Ωστόσο, η Επιτροπή ελέγχει πάντοτε εάν η δημόσια χρηματοδότηση που χορηγείται για την παροχή αυτών των υπηρεσιών προκαλεί αθέμιτη στρέβλωση του ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά, **με εξαίρεση το πεδίο των κοινωνικών υπηρεσιών** (υπηρεσίες που καλύπτουν "κοινωνικές ανάγκες όσον αφορά την υγεία και τη μακροχρόνια περίθαλψη, τη φροντίδα παιδιών, την πρόσβαση και επανένταξη στην αγορά εργασίας, καθώς και τη μέριμνα και κοινωνική ένταξη ευπαθών ομάδων«).

Ο επιχειρησιακός ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Τα όργανα της ΕΕ έχουν σχεδιάσει ένα πλέγμα κατευθυντήριων αρχών για την ανάπτυξη εθνικών πολιτικών, που δεν συνεπάγονται υποχρεώσεις για τα Κράτη Μέλη. Το πλέον πρόσφατο σχετικό υπόδειγμα εντοπίζεται στην Αρχή 19 του **Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων** (διακηρύχθηκε στη Διάσκεψη Κορυφής για Κοινωνικά Θέματα το Νοέμβριο του 2017), που προβλέπει:

- α. Τα άτομα σε κατάσταση ανάγκης έχουν πρόσβαση σε ποιοτικές κοινωνικές κατοικίες ή σε στεγαστική βοήθεια.
- β. Τα ευάλωτα άτομα έχουν δικαίωμα σε κατάλληλη βοήθεια και προστασία έναντι της αναγκαστικής έξωσης.
- γ. Στους αστέγους παρέχονται κατάλληλα καταλύματα και υπηρεσίες ώστε να διευκολυνθεί η κοινωνική τους ένταξη.

Υποδείγματα επιχειρησιακής στόχευσης

Η Ανακοίνωση της **Ευρωπαϊκής Επιτροπής** «*Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού - Ένα Ευρωπαϊκό Πλαίσιο για κοινωνική και εδαφική συνοχή*» (COM(2010) 758)

Η Γνωμοδότηση της **Επιτροπής των Περιφερειών** «*Προς μια Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Κοινωνική Στέγαση*» (ΕτΠ 71/2011, ECOS-V/014)

Η Ανακοίνωση της **Ευρωπαϊκής Επιτροπής** της 31ης Ιουλίου 2012 με θέμα μία Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τη βιώσιμη ανταγωνιστικότητα του κατασκευαστικού τομέα και των επιχειρήσεων του ([COM\(2012\)0433](#))

Το Ψήφισμα του **Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου** της 11ης Ιουνίου 2013 «*Η Κοινωνική Στέγαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*» ([2012/2293\(INI\)](#))

Βασικές Προκλήσεις ανάπτυξης μίας Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Κατοικίας στην Κύπρο

Πρώτη πρόκληση: Η **πολιτική νομιμοποίηση** της Στρατηγικής ως μηχανισμού για την πρόσβαση των πολιτών στη στέγαση, ιδίως εκείνων που αδυνατούν να καλύψουν αυτοτελώς τις στεγαστικές ανάγκες τους μέσω της ιδιωτικής αγοράς.

Δεύτερη πρόκληση: Η **τεχνοκρατική τεκμηρίωση** της Στρατηγικής, αξιοποιώντας ιδίως διεθνείς καλές πρακτικές, με βάση μία συστηματική ανάλυση του σχετικού εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος

Τρίτη πρόκληση: Η **αποτελεσματική υλοποίηση** της Στρατηγικής και η κατοχύρωση της βιωσιμότητάς της, αξιοποιώντας τις χρηματοδοτικές πρωτοβουλίες της ΕΕ και άλλων Διεθνών Οργανισμών

Βασικές πηγές αναφοράς για την Κοινωνική

Κατοικία στην Ευρώπη

CECODHAS (2009): *Financing social housing after the economic crisis*, CECODHAS Housing Europe, Brussels.

CECODHAS (2012): *Preparing the future, Affordable housing and the challenge of an ageing population in Europe – Success stories*, CECODHAS Housing Europe, Brussels.

CECODHAS (2012): *The nuts and bolts of European social housing systems*, Housing Europe Review, CECODHAS Housing Europe, Brussels.

Eurofound (2016): *Inadequate housing in Europe – Costs and consequences*, Publications Office of the European Union, Luxembourg

Housing Europe (2015), *The State of Housing in the EU 2015*, Housing Europe, Brussels

Housing Europe (2017), *The State of Housing in the EU 2017*, Housing Europe, Brussels

ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ ΠΟΛΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΟΧΗ ΣΑΣ!

Δρ. Γαβριήλ Αμίτσης

Καθηγητής Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας - Τμήμα
Διοίκησης Επιχειρήσεων ΤΕΙ Αθήνας

- e-mail: amitsis@otenet.gr
- website:
<http://www.teiath.gr/sdo/dmyp/articles.php?id=2008&lang=en>
- linkedin profile: <https://gr.linkedin.com/in/gabriel-amitsis-49b2969>