



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: ΜΕΘΟΔΟΙ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ

**Ο Ρόλος του Γραφειοκράτη Πρώτης Γραμμής στα
Προγράμματα Κοινωνικής Πολιτικής στην Ελλάδα: Η
Περίπτωση των Κοινωνικών Λειτουργών του
Προγράμματος «Στέγαση και Επανένταξη»**

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ιωάννης Βλασσόπουλος

Τριμελής εξεταστική επιτροπή:

Κωνσταντίνος Δημουλάς, Επίκουρος Καθηγητής, Επιβλέπων

Δέσποινα Παπαδοπούλου, Καθηγήτρια

Ιορδάνης Ψημμένος, Καθηγητής

Αθήνα, Ιανουάριος 2017

Copyright © Ιωάννης Βλασσόπουλος

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Οι απόψεις και τα συμπεράσματα που περιέχονται σε αυτό το έγγραφο εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω τις θερμές μου ευχαριστίες στους Καθηγητές μου, κ. Κ. Δημουλά, κα. Δ. Παπαδοπούλου και κ. Ι. Ψημμένο. Η καθοδήγηση τους αποτέλεσε πολύ σημαντικό παράγοντα στην εκπόνηση της εργασίας μου, δίνοντάς μου τη δυνατότητα να γνωρίσω με ενδελέχεια το αντικείμενο που πραγματεύεται η παρούσα εργασία.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ	6
2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
3. ΜΕΘΟΔΟΣ	8

Α ΜΕΡΟΣ – ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

4. Ο ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΗΣ ΠΡΩΤΗΣ ΓΡΑΜΜΗΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ	9
4.1 Ορισμός γραφειοκράτη πρώτης γραμμής και διακριτικής ευχέρειας	9
4.2 Ισχυρή και αδύναμη διακριτική ευχέρεια	11
4.3 Κανόνες και διακριτική ευχέρεια	16
4.4 Επαγγελματίες και Επαγγελματισμός	17
4.5 Επαγγελματική γνώση και διακριτική ευχέρεια	19
4.6 Η διακριτική ευχέρεια των επαγγελματιών στην γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου	20
4.7 Έρευνες πεδίου πάνω στους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής	22
4.8 Σχέση γραφειοκρατών πρώτης γραμμής και πελατών-πολιτών	23
4.9 Οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής ως συνδιαμορφωτές των πολιτικών	25
4.10 Διαδικασίες διεκπεραίωσης των εργασιών από τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής	27
4.11 Η διακριτική ευχέρεια στη πράξη- Περιορισμοί και δυσκολίες	28
4.12 Συμπεράσματα Κεφαλαίου	30

Β ΜΕΡΟΣ – ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ

5. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΩΝ ΑΣΤΕΓΩΝ ΚΑΙ ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΑΣΤΕΓΟΥΣ	33
5.1 Το πρόβλημα της έλλειψης στέγης	33

5.2 Η σύνδεση της έλλειψης στέγης με την κοινωνική πολιτική	33
5.3 Τύποι Κοινωνικών Πολιτικών Στέγασης	34
5.4 Ο ρόλος των στελεχών πρώτης γραμμής στις κοινωνικές πολιτικές στέγασης στην Ελλάδα	37
5.5 Το Πρόγραμμα «Στέγαση και Επανάταξη»	39
5.6 Συμπεράσματα Κεφαλαίου	48
6. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΣΤΕΓΑΣΗ ΚΑΙ ΕΠΑΝΕΝΤΑΞΗ»: ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ	49
6.1 Πρόγραμμα	53
6.2 Ρόλος-Καθήκοντα	54
6.3 Περιορισμοί	55
6.4 Πίεση	58
6.5 Διακριτική ευχέρεια	59
6.6 Απόψεις	60
7. ΣΥΖΗΤΗΣΗ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	62
8. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	76
9. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ	77

1. ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ανά χείρας διπλωματική εργασία στην πρώτη ενότητα περιλαμβάνει μια εισαγωγή στο θέμα που θα πραγματευθεί και στην δεύτερη ενότητα ακολουθούν τα ερευνητικά ερωτήματα που πραγματεύεται και ερευνά καθώς και ο τρόπος με τον οποίο έγινε αυτό. Στην συνέχεια, ακολουθεί η τρίτη ενότητα όπου γίνεται ορισμός του γραφειοκράτη πρώτης γραμμής και καταδεικνύεται από την διεθνή βιβλιογραφία ο ρόλος τους ως επαγγελματίας πρώτης γραμμής, η διακριτική ευχέρεια που διαθέτει και οι διαδικασίες διεκπεραίωσης της εργασίας του. Ακολουθεί το τέταρτο κεφάλαιο όπου αναλύεται το πρόβλημα της έλλειψης στέγης και οι μορφές που λαμβάνει και παρουσιάζονται συνοπτικά οι κοινωνικές πολιτικές στέγασης προ και κατά την διάρκεια της κρίσης. Παράλληλα, γίνεται συνοπτική περιγραφή του προγράμματος «Στέγαση και Επανένταξη» το οποίο αποτελεί την μελέτη περίπτωσης της συγκεκριμένης διπλωματικής εργασίας. Εν συνεχεία, παρουσιάζονται τα αποτελέσματα από τις συνεντεύξεις που διενεργήθηκαν και τέλος καταλήγει η τελευταία ενότητα με μια ανάλυση των συμπερασμάτων που προκύπτουν από το θεωρητικό και το εμπειρικό πλαίσιο.

2. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η έκφραση «γραφειοκράτης πρώτης γραμμής» πρωτοειπώθηκε από τον Lipsky. Την εισήγαγε σε ένα άρθρο του το 1971 και αργότερα στο βιβλίο του « *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*» το 1980. Κατά τον Lipsky (1980), η γραφειοκρατία πρώτης γραμμής λαμβάνει χώρα σε μέρη όπου οι πολίτες έρχονται σε άμεση επαφή με την κυβέρνηση που έχουν εκλέξει. Ο Lipsky υποστηρίζει ότι υπάρχουν δυο τρόποι για να καταλάβει κανείς τον όρο γραφειοκράτης πρώτης γραμμής. Ο πρώτος τρόπος είναι να το συνδυάσει με τις κοινωνικές παροχές με τις οποίες αντιδρούν οι πολίτες. Έτσι για παράδειγμα ως γραφειοκράτες πρώτης γραμμής λογίζονται οι δάσκαλοι, οι γιατροί, οι αστυνομικοί και άλλοι χωρίς να γίνεται κάποια περαιτέρω κατηγοριοποίηση. Ο δεύτερος τρόπος κατανόησης του όρου, αφορά το γεγονός ότι οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής εργάζονται στις κοινωνικές υπηρεσίες προσφέροντας κοινωνικές παροχές κάτω υπό συγκεκριμένες συνθήκες και περιορισμούς. Έτσι προκύπτει κατά τον Lipsky (1980) ότι οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής κατά την εξυπηρέτηση των πολιτών διαθέτουν αυτονομία και διακριτική ευχέρεια.

Ως γραφειοκράτες πρώτης γραμμής, τα μέλη διαφόρων επαγγελμάτων (π.χ. γιατροί, νοσηλευτές, ψυχολόγοι, κοινωνικοί λειτουργοί, εκπαιδευτικοί) παρέχουν άμεσα (ή έμμεσα) δημόσια οφέλη και υπηρεσίες σε προσωπικές σχέσεις με τους πολίτες, π.χ. κοινωνικές υπηρεσίες και εκπαίδευση. Οι επαγγελματίες του κράτους πρόνοιας αποφασίζουν για το ποιος θα λάβει τι, με ποιο τρόπο, πότε και πόσο και πότε είναι αρκετό. Ελέγχουν ποιος περνάει από τις πύλες του κράτους πρόνοιας. «Φανταστείτε ότι το κράτος πρόνοιας χωρίς την ανάθεση διακριτικής εξουσίας στους επαγγελματίες είναι δύσκολο να λειτουργήσει στο βαθμό που τα οφέλη και οι υπηρεσίες κατανέμονται βάσει εκτιμήσεων των αναγκών. Ακόμη και αν μπορούσαν να οριστούν λεπτομερώς οι κανόνες, οι “φύλακες του κράτους πρόνοιας” πρέπει να λάβουν υπόψη διάφορες καταστάσεις και προσωπικές περιστάσεις, πράγμα που απαιτεί ευελιξία και, ως εκ τούτου, άσκηση διακριτικής ευχέρειας» (Andres Molander, 2016). Ταυτόχρονα, η ανάθεση διακριτικής ευχέρειας οδηγεί σε δύσκολα ζητήματα "λογοδοσίας". Οι επαγγελματίες έχουν τη διακριτική εξουσία λόγω της πιστοποιημένης γνώσης τους και αναμένεται να δικαιολογήσουν τις αποφάσεις τους με βάση αυτές τις γνώσεις καθώς και σε νόμους και γενικά αποδεκτές αρχές. Ως εκ

τούτου, η διακριτική ευχέρεια συνοδεύεται επίσης από μια απαίτηση για λογοδοσία - δηλαδή, τα άτομα πρέπει να λογοδοτήσουν για τις αποφάσεις τους. Η απαίτηση για λογοδοσία βασίζεται στο γεγονός ότι σε κάποιον έχει ανατεθεί να αποφασίσει ή να ενεργήσει ως αντιπρόσωπος ενός εντολέα στην προκειμένη για το κράτος έναντι των πολιτών του. Τελικά, αυτό διαφοροποιεί τη διακριτική εξουσία από την αυθαίρετη εξουσία.

«Το περιεχόμενο της γραφειοκρατίας και του πως διοικείται το κράτος από τους γραφειοκράτες έχει αποτυπωθεί πολύ γλαφυρά σε μια έκφραση των De Gurney και De Grimm στα τέλη του 18ου αιώνα, οι όποιοι υποστήριζαν ότι η κυβέρνηση κυβερνούταν από τους αξιωματούχους της (στην προκειμένη περίπτωση τους γραφειοκράτες)» (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016) . Η έννοια της γραφειοκρατίας κατά τον Weber είναι ενσωματωμένη σε ένα ορθολογικό νομικό τρόπο εξουσίας. Αυτό δεν είναι αναγκαστικά ένας δημοκρατικός τρόπος εξουσίας. Η αποδοχή όμως του κράτους δικαίου στη διαδικασία της δημόσιας πολιτικής είναι σημαντική. Ένας άλλος μεγάλος θεωρητικός που ασχολήθηκε με την γραφειοκρατία, ο Wilson διέκρινε δυο άλλες εκδοχές της γραφειοκρατίας. Την γραφειοκρατία ως ένα γενικό τρόπο διακυβέρνησης αλλά και ως έναν τρόπο προσέγγισης του πως θα παρέχονται οι υπηρεσίες και οι κοινωνικές πολιτικές. «Ο Bilton (1957) υποστηρίζει ότι οι γραφειοκράτες είναι πιθανό να επιδείξουν ιδιαίτερη προσήλωση σε κανόνες που προστατεύουν το εσωτερικό σύστημα των κοινωνικών σχέσεων, ενισχύουν την κατάστασή τους, επιτρέποντάς τους να αναλάβουν την κατάσταση του οργανισμού και να τους προστατεύσουν από τις συγκρούσεις με τους πελάτες σε τυχόν απροσεξίες τους κατά την εργασίας τους. Θα πρέπει σε αυτό το σημείο να τονιστεί πως δεν είναι αυτονόητο ότι οι υφιστάμενοι απλώς θα εσωτερικοποιήσουν τις προσδοκίες των ανωτέρων τους» (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016).

3. ΜΕΘΟΔΟΣ

Το βασικό ερευνητικό ερώτημα της εργασίας είναι εάν ο βαθμός της διακριτικής ευχέρειας που είχαν οι κοινωνικοί λειτουργοί στο πρόγραμμα «Στέγαση και Επανάταξη» επέδρασε στο αποτέλεσμα του προγράμματος και την ένταξη των αστέγων. Από αυτή την οπτική γωνία, θα ερευνηθεί επίσης με ποιο τρόπο αντιλαμβάνεται ο ίδιος αλλά και η κοινωνία την εργασία του, ποιος είναι ο έλεγχος που επιδέχεται κατά την εργασία του στον οργανισμό και θα εξεταστεί επίσης η

αυτονομία του σε συνάρτηση με την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά του. Για να ερευνηθεί το βασικό ερώτημα της διπλωματικής εργασίας, θα πραγματοποιηθούν συνεντεύξεις βάθους με κοινωνικούς λειτουργούς από το πρόγραμμα «Στέγαση και Επανένταξη».

Ά ΜΕΡΟΣ – ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

4. Ο ΓΡΑΦΕΙΟΚΡΑΤΗΣ ΠΡΩΤΗΣ ΓΡΑΜΜΗΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ

4.1 Ορισμός γραφειοκράτη πρώτης γραμμής και διακριτικής ευχέρειας

Οι Hure, Hill και Buffat (2016) προτείνουν έναν ορισμό του γραφειοκράτη πρώτης γραμμής. Πρώτον, γραφειοκράτες πρώτης γραμμής είναι εκείνοι που εργάζονται και έρχονται σε επαφή ατομικά με τους πολίτες. Δεύτερον, κάνουν το έργο τους ενώ βρίσκονται σε δημόσια υπηρεσία και εκπληρώνουν δημόσια καθήκοντα για λογαριασμό του κοινού καλού. Τρίτον, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής έχουν και φέρνουν εις πέρας συγκεκριμένα καθήκοντα για τα οποία έχουν εκπαιδευτεί. Ως γραφειοκράτες πρώτης γραμμής ορίζονται οι δημόσιοι υπάλληλοι που δίνουν πρόσβαση σε κυβερνητικά προγράμματα και παρέχουν υπηρεσίες σε αυτά. Κατά τον Lipsky (1980), οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής είναι αυτοί που μεσολαβούν μεταξύ του κράτους και των πολιτών και εν πολλοίς διαμορφώνουν τις σχέσεις των παραπάνω και μάλιστα διαθέτουν διακριτική ευχέρεια που τους επιτρέπει να δρουν με μεγαλύτερη ελευθερία αλλά όχι πάντα με τον τρόπο που επιθυμούν λόγω διάφορων περιορισμών.

Ομοιότητες όσον αφορά τους δύο παραπάνω ορισμούς συναντώνται στο γεγονός ότι οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής είναι εκείνοι που έρχονται σε άμεση επαφή με τους πολίτες και στο γεγονός ότι εκπροσωπούν τους πολίτες και το κοινό καλό και αντικατοπτρίζουν τις ελπίδες των πολιτών για κάτι θετικό έναντι του κράτους. Στις διαφορές θα μπορούσαμε να κατατάξουμε το ότι ο Lipsky (1980) αναφέρεται στην ύπαρξη τεχνικών και μοτίβων που διευκολύνουν την εργασία τους, κάτι στο οποίο δεν γίνεται αναφορά από τους Hure, Hill και Buffat. Αντίθετα, οι προαναφερθέντες συγγραφείς (Hure, Hill και Buffat, 2016), σε σχέση με το Lipsky αναφέρονται στην εκπαίδευση που έχουν λάβει οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής προκειμένου να αντιμετωπίσουν κάποιες καταστάσεις. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να τονιστεί πως

έχει γίνει διάκριση από τον Wilson (1989) ανάμεσα στους τυπικούς γραφειοκράτες και τους επαγγελματίες. Οι τελευταίοι αντλούν την εξουσία τους αλλά και την διακριτική τους ευχέρεια ακριβώς από αυτή την εκπαίδευση που αναφέρουν οι Hupé, Hill και Buffat (2016).

Συμπερασματικά οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής: α) έχουν εγγενή διακριτική ευχέρεια, β) λειτουργούν ως συνδιαμορφωτές πολιτικής και γ) χρησιμοποιούν κάποιες τεχνικές στην εκπλήρωση των καθηκόντων τους. Με «σχετικά υψηλό βαθμό διακριτικής ευχέρειας και σχετική αυτονομία από την οργανωτική αρχή», οι γραφειοκράτες σε επίπεδο δρόμου διαθέτουν σημαντικό περιθώριο για να «καθορίσουν τη φύση, το ύψος και την ποιότητα των παροχών και κυρώσεων που παρέχουν οι υπηρεσίες τους» (Lipsky, 1980).

«Ένας τυπικός ορισμός της διακριτικής ευχέρειας δίνεται από τον Davis (1969): "Ένας δημόσιος υπάλληλος έχει διακριτική ευχέρεια οπουδήποτε τα πραγματικά όρια της εξουσίας του τον αφήνουν ελεύθερο να κάνει μια επιλογή ανάμεσα σε πιθανές ενέργειες και στην αδράνεια". Στην πραγματικότητα, η διακριτική ευχέρεια είναι μια έννοια με πολλαπλές διαστάσεις» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016). Από τη μια πλευρά, η διακριτική ευχέρεια αντιπροσωπεύει το βαθμό ελευθερίας που χορηγείται κανονικά από έναν νομοθέτη σε ένα άτομο που υποτίθεται ότι εφαρμόζει τους κανόνες που απορρέουν από τον νόμο. Σε μια εναλλακτική έννοια, ο ίδιος όρος αναφέρεται στους τρόπους με τους οποίους χρησιμοποιείται πραγματικά η ελευθερία που παρέχεται.

«Σύμφωνα με τον Aharon Barak (1989), η διακριτική ευχέρεια είναι η εξουσία που δίνεται σε ένα άτομο που έχει την εξουσία να επιλέγει μεταξύ δύο ή περισσότερων εναλλακτικών επιλογών, όταν κάθε μία από τις εναλλακτικές είναι νόμιμη. Μια συμπεριφορά η οποία υπόκειται γενικά σε κανόνες, αλλά όπου οι κανόνες που υπαγορεύουν είναι απροσδιόριστοι. Εν ολίγοις, η διακριτική ευχέρεια αναφέρεται αρνητικά, σε ένα κενό που υπάρχει σε ένα σύστημα κανόνων» (Andres Molander, 2016). Εκείνοι που έχουν τη διακριτική ευχέρεια είναι επιφορτισμένοι με τη λήψη ορισμένων αποφάσεων και είναι υπόλογοι ή υποχρεούνται να δικαιολογήσουν τις αποφάσεις τους στους ανώτερους τους. «Για τους Vinzant και Crothers (1998), η διακριτική ευχέρεια σημαίνει τη δύναμη των ελεύθερων αποφάσεων ή το περιθώριο επιλογής εντός ορισμένων νομικών ορίων» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016).

Για τον Hure, η διακριτική ευχέρεια συνίσταται στην παραχωρηθείσα ελευθερία δράσης εντός καθορισμένων ορίων. Όταν οι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν πολύ μεγάλη διακριτική ευχέρεια, ίσως να νιώσουν πιο ισχυροί, κάτι το οποίο μπορεί να μειώσει την αποξένωση της εργασίας.

4.2 Ισχυρή και αδύναμη διακριτική ευχέρεια

Στον όρο διακριτική ευχέρεια μπορούν να αποδοθούν δυο χαρακτηρισμοί, ένας θετικός και ένας αρνητικός. «Ο θετικός χαρακτηρισμός υφίστανται όταν ένα δημόσιος υπάλληλος έχει διακριτική ευχέρεια στην εργασία του. Δηλαδή σύμφωνα με τον Jeremy Waldron (1985), παρά τους κοινωνικούς στόχους που έχουν τεθεί προς επίτευξη, εκείνος είναι που θα επιδιώξει να τους επιτύχει, εκείνος είναι που θα κρίνει και θα υπολογίσει ποιος είναι ο κατάλληλος τρόπος για να γίνει η όλη διαδικασία και τέλος εκείνος είναι που θα ελέγξει τις καταστάσεις και θα προάγει τους στόχους» (Robert E. Goodin, 1988). Αντίθετα, ο αρνητικός χαρακτηρισμός της διακριτικής ευχέρειας έγκειται στο ότι είναι μια υπολειμματική έννοια που καθορίζεται αυστηρά από κανόνες. Έτσι, η διακριτική ευχέρεια αναφέρεται σε έναν τομέα συμπεριφοράς, ο οποίος κυριαρχείται από κανόνες που όμως αυτοί είναι μερικές φορές ασαφείς και απροσδιόριστοι. Με λίγα λόγια, η αρνητική μορφή της διακριτικής ευχέρειας αναφέρεται στην ύπαρξη ενός κενού στο σύστημα κανόνων.

Επιπροσθέτως σε αυτό το σημείο, θα πρέπει να τονίσουμε ότι εκτός από αυτούς τους δυο χαρακτηρισμούς υπάρχουν έξι τύποι διακριτικής ευχέρειας κατά τον Goodin (1988), οι οποίοι συναντιούνται και συνδυαστικά:

1. Ισχυρή διακριτική ευχέρεια, η οποία συνήθως εκφράζεται στην πιο απλή μορφή της με την απουσία κανόνων. Για να ακριβολογούμε πάντως η διακριτική ευχέρεια ασκείται όμως σαν “εξουσία” όταν υπάρχουν κανόνες.
2. Αδύναμη διακριτική ευχέρεια, η οποία αφορά μια πιο ελαστική εφαρμογή των κανόνων δηλαδή οι κανόνες να μεν υπάρχουν αλλά εφαρμόζονται λίγο πιο επιλεκτικά.
3. Τυπική διακριτική ευχέρεια, είναι αυτή η οποία προβλέπεται από τους κανόνες.

4. Άτυπη διακριτική ευχέρεια, είναι εκείνη που προκύπτει από την ασάφεια με την οποία έχουν διατυπωθεί οι κανόνες. Οι ασάφειες στους κανόνες προσδιορίζουν επί της ουσίας ποιος πρόκειται να λάβει κάποιο όφελος και υπό ποιες συνθήκες.
5. Προσωρινή διακριτική ευχέρεια που αφορά την έννοια της προσωρινότητας καθώς μπορεί να ανατραπεί από κάποιον ανώτερο δημόσιο υπάλληλο.
6. Τελική διακριτική ευχέρεια είναι εκείνη που δεν υπάρχει περίπτωση να ανατραπεί από κάποιον ανώτερο.

Τέλος, υπάρχει η άποψη πως ένας συγκεκριμένος βαθμός διακριτικής ευχέρειας αναμφισβήτητα είναι απαραίτητος. Όσοι ασχολούνται με την παροχή κοινωνικής βοήθειας συνήθως δίνουν παραδείγματα όπως η ανάγκη να επιτρέπει η διακριτική εξουσία στους δημόσιους υπαλλήλους να καταβάλλουν έκτακτες πληρωμές στους ανθρώπους σε πραγματικά εξαιρετικές περιστάσεις όπως η φωτιά και η πλημμύρα.

Παρόλα αυτά θα πρέπει να επισημάνουμε ότι συναντιούνται τέσσερα αρνητικά σημεία της διακριτικής ευχέρειας. Το πρώτο πρόβλημα μπορεί να διατυπωθεί με όρους χειραγώγησης και εκμετάλλευσης. Είναι το κλασικό παράδειγμα που ένα άτομο με διακριτική ευχέρεια πάνω στους πόρους και εξουσία στα χέρια του, εκμεταλλεύεται και χειραγωγεί εκείνο το άτομο που προσπαθεί να καλύψει τις ανάγκες του. Αυτή η χειραγώγηση και η εκμετάλλευση μπορεί να αποφευχθεί εφόσον ο υφιστάμενος εκπληρώσει τις απαιτήσεις του ατόμου που έχει την διακριτική ευχέρεια. Μια συστηματική πηγή αυτής της τάσης είναι για τους κοινωνικούς λειτουργούς να χρησιμοποιούν διακριτικές εξουσίες για να χειραγωγήσουν τη συμπεριφορά των πελατών να συμβαδίζουν με τη θεωρία της φτώχειας που σήμερα επικρατεί στους επαγγελματίες της κοινωνικής εργασίας. «Η φτώχεια εντοπίζεται σε “ατομικά σφάλματα ή οικογενειακή παθολογία” ή σε μια γενικότερη “κουλτούρα φτώχειας”. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Handler (1973) επειδή οι πελάτες θα είναι τόσο φτωχοί και πολύ εξαρτημένοι, θα αναγκαστούν να συμβιβαστούν με τις αποφάσεις των δημόσιων υπαλλήλων μόνο και μόνο επειδή θα λάβουν κάποια αγαθά και υπηρεσίες» (Robert E. Goodin, 1988).

Όπως αναλύθηκε παραπάνω, ο νόμιμος σκοπός των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας - και η χορήγηση επιλεκτικής εξουσίας στα προγράμματα αυτά - είναι να

εκπληρωθούν από το κράτος οι συλλογικές υποχρεώσεις και να παράσχει τους απαραίτητους πόρους σε ανθρώπους που διαφορετικά δεν θα τους είχαν. Η χρήση αυτής της διακριτικής ευχέρειας για την επιβολή συνθηκών που δεν έχουν σχέση με τον σκοπό αυτό είναι απλώς "ακατάλληλη". Το δεύτερο πρόβλημα της διακριτικής ευχέρειας διατυπώνεται με ορούς αυθαιρεσίας. Δηλαδή κάποιος με πλήρη διακριτική ευχέρεια είναι ελεύθερος να ενεργεί "αυθαίρετα" όχι μόνο με την αδύναμη σημασία του "ενεργώντας χωρίς λόγους που είναι γνωστοί και μπορούν να χρησιμοποιηθούν εκ των προτέρων από εκείνους που επηρεάζονται από τις ενέργειές του", αλλά και με την έντονη σημασία της "δράσης χωρίς λόγους" που προκύπτει απλώς από τον ορισμό της "πλήρους διακριτικής ευχέρειας". «Επίσης, έχει ειπωθεί από τον Wade (1982) πως η δύναμη της διακριτικής ευχέρειας δίδεται στους δημόσιους υπαλλήλους προκειμένου αυτοί να πάρουν λογικές αποφάσεις. Οι υπερβολικές αποφάσεις που υπερβαίνουν κατά συνέπεια τις εξουσίες τους, πρέπει να περιορίζονται υπερβολικά» (Robert E. Goodin, 1988).

Το τρίτο πρόβλημα της διακριτικής ευχέρειας έχει να κάνει με την αβεβαιότητα, την μη προβλεπτικότητα και την ανασφάλεια που πηγάζουν από την αυθαιρεσία που αναφέρθηκε παραπάνω. Παρά την διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν είναι σίγουροι αν οι πράξεις τους θα έχουν αποτέλεσμα ή ακόμα και δεν μπορούν να προβλέψουν αν απαραίτητα θα βελτιωθεί η κατάσταση των πελατών τους. Αυτά συναινούν στην ύπαρξη ενός κλίματος ανασφάλειας γύρω από τις αποφάσεις που λαμβάνονται "αυθαίρετα" λόγω της διακριτικής ευχέρειας. Τέλος, το τέταρτο πρόβλημα διατυπώνεται όσον αφορά την προστασία της ιδιωτικής ζωής και την παρενόχληση. Το ήθος των διακριτικών αποφάσεων είναι ότι πρέπει να γίνονται με βάση τα «πλήρη γεγονότα» της συγκεκριμένης περίπτωσης: οι αποφάσεις αυτές πρέπει να λαμβάνονται με αναφορά στην γενικότερη σφαίρα και κατάσταση και όχι επιλεκτικά σε σχέση με κάποιες πτυχές οι οποίες είναι απομονωμένες από ορισμένους στενούς κανόνες και ούτω καθεξής.

Ένα άλλο ζήτημα που προκύπτει είναι αυτό της "ανασφάλειας". Εφόσον οι απόλυτα διακριτικές αποφάσεις είναι απαραίτητα "αυθαίρετες", είναι κατ' ανάγκη απρόβλεπτες. Εκείνοι που πρέπει να στηριχθούν σε άλλους για να καλύψουν τις αναγκαίες τους υποφέρουν από μια μορφή "ανασφάλειας" όπως είναι επακόλουθο. Παρόλα αυτά, υπάρχουν διάφοροι τρόποι βελτίωσης αυτής της "ανασφάλειας". «Πιθανώς η καλύτερη πρόταση είναι να εξασφαλιστεί σε όλους μια βασική γραμμή -

ένα "επίπεδο ασφάλειας" προς τα πάνω όπως ακριβώς λειτουργεί ένα μεγάλο μέρος του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης» (Robert E. Goodin, 1988). Παράλληλα, η διακριτική ευχέρεια ανοίγει το δρόμο προς την εκμετάλλευση καθώς οι υπάλληλοι με πλήρη διακριτική ευχέρεια δεν έπρεπε να αιτιολογήσουν τις ενέργειές τους. Υπάρχει ασφαλώς ένας εύκολος τρόπος να εξαλειφθεί ο κίνδυνος εκμετάλλευσης. Η ρίζα του προβλήματος είναι ότι ο υπάλληλος μπορεί να θέσει παράνομους όρους κατά την άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας και, αν αυτό είναι το πρόβλημα, το μέτρο είναι απλώς να απαγορευτεί η θέσπιση τέτοιων όρων.

«Οι αξιωματούχοι, κατά κάποιον τρόπο, πρέπει να προσφέρουν έναν "λόγο" για τις αποφάσεις τους: πρέπει να επισημαίνουν κάποιον κανόνα που τους οδήγησε σε αυτή τους την κρίση. Ωστόσο, θα πρέπει να αναλογιστούμε ότι με αυτό τον τρόπο, οι υπάλληλοι δεν θα έχουν περιθώρια να αποφασίζουν για τις υποθέσεις σύμφωνα με το πνεύμα παρά με το γράμμα του νόμου. Εφόσον όμως δεν το κάνουν, η εξήγηση της υποκείμενης λογικής των κανόνων στους αιτούντες θα ήταν έντονα αντιπαραγωγική» (Robert E. Goodin, 1988). Το ίδιο συμπέρασμα ισχύει, για διάφορους λόγους, όσον αφορά το πρόβλημα της «ανασφάλειας». Το πρόβλημα είναι ότι οι αιτούντες δεν γνωρίζουν ποτέ τι θα λάβουν όταν οι υπάλληλοι έχουν πλήρη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τις επιχορηγήσεις τους.

Το ίδιο μοτίβο επανεμφανίζεται και σε σχέση με το πρόβλημα της "διείσδυσης". Οι υπάλληλοι που ακολουθούν τους κανόνες ενδέχεται να είναι εξίσου ενοχλητικοί με τους υπαλλήλους που ακολουθούν τη διακριτική τους ευχέρεια. Όλα εξαρτώνται από το είδος των παραγόντων που θα λάβουν υπόψη τους και ποιες εξουσίες τους παρέχουν οι κανόνες για να αξιολογήσουν τις διάφορες υποθέσεις που έχουν να φέρουν εις πέρας. «Μπορούμε βέβαια να μειώσουμε την παρεμβατικότητα των υπαλλήλων περιορίζοντας το φάσμα των πράξεων που ο κανόνας δίνει εντολή στους υπαλλήλους να κάνουν ή να εξετάζουν» (Robert E. Goodin, 1988).

«Εάν αναζητήσουμε εναλλακτικές λύσεις στις διακριτικές εξουσίες/ευχέρειες των υπαλλήλων, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι είναι γενικά στρατηγικές καθώς κάνουν χρήση ενός τυπικού συνόλου νομικά δεσμευτικών κανόνων για την άσκηση ελέγχου σε πράκτορες χαμηλότερου επιπέδου κρατικής εξουσίας» (Robert E. Goodin, 1988). Βαρύνουσα σημασία σε αυτές τις στρατηγικές είναι οι έννοιες των δικαιωμάτων, των καθηκόντων και των υποχρεώσεων. Το διακριτικό χαρακτηριστικό των

δικαιωμάτων είναι ότι αποτελούν μια μορφή ελέγχου από κάτω προς τα πάνω. Συγκεκριμένα, τα δικαιώματα επιτρέπουν στους πολίτες να ασκούν τον έλεγχο των εντολοδόχων, ορίζοντας ορισμένα πράγματα που πρέπει να κάνουν οι εν λόγω υπάλληλοι στους ή για τους κατόχους δικαιωμάτων ή ορισμένα πράγματα που οι εν λόγω υπάλληλοι δεν πρέπει να κάνουν στους κατόχους δικαιωμάτων. Η εναλλακτική λύση για τους ελέγχους που βασίζονται σε δικαιώματα επί της επίσημης διακριτικής ευχέρειας είναι ένα σύστημα ελέγχων που βασίζεται στις έννοιες των υποχρεώσεων των υπαλλήλων. Αυτή η στρατηγική, στις διάφορες μορφές της, αποτελεί έλεγχο από πάνω προς τα κάτω. Ένα καθεστώς επίσημων υποχρεώσεων παρέχει ένα μηχανισμό για τους ανώτερους υπαλλήλους να ελέγχουν τους κατώτερους υπαλλήλους της δημόσιας υπηρεσίας. Οι υποχρεώσεις μπορούν να έχουν τη μορφή καθηκόντων ή ευθυνών. Τα καθήκοντα ορίζουν συγκεκριμένες ενέργειες τις οποίες οι κρατικοί πράκτορες πρέπει να κάνουν ή να αποφεύγουν να κάνουν. Οι ευθύνες, αντιθέτως, ορίζουν συγκεκριμένα αποτελέσματα τα οποία οι κρατικοί υπάλληλοι πρέπει να παράγουν ή να αποφεύγουν να παράγουν. Αλλά υπάρχει ένα πρόβλημα σε αυτή την προσέγγιση που είναι βασισμένη στα δικαιώματα. «Πολλοί φτωχοί άνθρωποι απλώς δεν γνωρίζουν τα νόμιμα δικαιώματά τους και τα διαθέσιμα ένδικα μέσα σε περίπτωση παραβίασης και πολλά άλλα» (Robert E. Goodin, 1988).

Υπάρχουν δύο κανονιστικές εντάσεις που δημιουργούνται από την εκτεταμένη ανάθεση διακριτικής ευχέρειας στους επαγγελματίες του κράτους πρόνοιας. Από την μία πλευρά, υπάρχουν εντάσεις μεταξύ της διακριτικής ευχέρειας και των απαιτήσεων του κράτους δικαίου. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν εντάσεις μεταξύ διακριτικής ευχέρειας και δημοκρατικής εξουσίας. Η εκτεταμένη ανάθεση διακριτικής ευχέρειας είναι προβληματική διότι υπάρχουν δύο βασικοί λόγοι για την ύπαρξη εγγενών εντάσεων μεταξύ της διακριτικής ευχέρειας και της δικαιοσύνης και μεταξύ της διακριτικής ευχέρειας και της δημοκρατίας. Ο πρώτος τύπος έντασης είναι μεταξύ της διακριτικής ευχέρειας και των τυπικών απαιτήσεων του κράτους δικαίου. «Οι εντάσεις αυτού του τύπου αφορούν αυθαιρεσίες, ιδιαιτερότητες της επιβολής του νόμου και εφαρμογή πολιτικής, αβεβαιότητες σχετικά με το τι ισχύει στην πραγματικότητα και παράνομες εισβολές στην ιδιωτική ζωή των πολιτών. Οι εντάσεις αυτές προκαλούν μια σειρά ανησυχιών σχετικά με την άδικη μεταχείριση και τη νομική ασφάλεια των πολιτών» (Andres Molander, 2016). Το άλλο είδος της έντασης αφορά τη δημοκρατική παρακολούθηση, τον έλεγχο και την κυβέρνηση.

«Αυτές οι εντάσεις προκαλούν μια σειρά ανησυχιών για το τι πράγματι κάνουν τα άτομα με διακριτική ευχέρεια - ο ισχυρισμός είναι ότι πολλά από αυτά που κάνουν είναι έξω από τον δημοκρατικό έλεγχο αλλά μπορούν να έχουν δραματικές συνέπειες για τη ζωή των ανθρώπων» (Andres Molander, 2016). Τα άτομα με διακριτική ευχέρεια μπορούν να υπερκαλύψουν τις αρμοδιότητές τους, να δημιουργήσουν πειραματικές διαδικασίες και να εφαρμόσουν νόμους και προγράμματα πολιτικής με τρόπους που μπορούν να συρρικνώσουν τις συμμετοχές των δημοκρατικά εκλεγμένων νομοθετών και πολιτικών. Μπορούν να διαμορφώσουν τα κράτη πρόνοιας στο επίπεδο του δρόμου χωρίς κατάλληλο δημοκρατικό έλεγχο.

Οι εντάσεις μεταξύ της διακριτικής ευχέρειας, της δικαιοσύνης και της δημοκρατίας είναι αναπόφευκτες. Τα κράτη πρόνοιας δεν μπορούν να λειτουργήσουν χωρίς την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας για τους δημόσιους υπαλλήλους τους, εφόσον τα επιδόματα και οι υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας διανέμονται με βάση την ανάγκη και το δικαίωμα και έτσι τέτοιες παροχές και υπηρεσίες διατυπώνονται σε περισσότερα ή λιγότερα διακριτικά δικαιώματα. Αυτές οι εντάσεις δεν μπορούν να απομακρυνθούν πλήρως ή να εξαιρεθούν. «Δεν δημιουργούνται από την πιθανή κατάχρηση των διακριτικών εξουσιών, αλλά μάλλον είναι εγγενείς στη διακριτική ευχέρεια. Προκύπτουν επειδή η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων διακριτικής ευχέρειας είναι η μεταβίβαση της εξουσίας, του να αποφασίζει και να ενεργεί με βάση τη δική του καλύτερη κρίση, η οποία είναι μια εργασία γεμάτη εντάσεις και αμφισημίες» (Andres Molander, 2016). Η άσκηση διακριτικής ευχέρειας σημαίνει όχι μόνο να ανατεθεί, αλλά και να έχει ορισμένο βαθμό αυτονομίας. Πρέπει να λογοδοτεί, αλλά είναι μια λογοδοσία υπό συνθήκες όπου είναι δύσκολο να εφαρμοστεί. Πρέπει να θεωρηθεί ως έμπιστος λόγω του ότι είναι εμπειρογνώμονας, αλλά δεν υπάρχει καμία γραμμική σχέση μεταξύ της γνώσης και της δράσης και τα προβλήματα που πρέπει να επιλυθούν συχνά ξεπερνούν το πεδίο της υποτιθέμενης εμπειρίας κάποιου.

4.3 Κανόνες και διακριτική ευχέρεια

«Σε αυτή την κεντρική θέση “μεταξύ των κανόνων και της διακριτικής ευχέρειας”, οι εποπτικές αρχές διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο. Στη δημόσια υπηρεσία, καθορίζουν την αποτελεσματικότητα των δημόσιων πολιτικών συμβάλλοντας ταυτόχρονα στα αποτελέσματα των διαδικασιών πολιτικής. Στην πραγματικότητα, αυτοί είναι συνδιαμορφωτές της πολιτικής» (P. Hupe, M. Hill and A. Buffat, 2016).

Για παράδειγμα στα σχολεία, έχει σημασία το πώς αντιδρούν οι διευθυντές όταν αντιμετωπίζουν νέους κανόνες που προέρχονται από σχετικούς ενδιαφερόμενους, ιδίως εκείνους που βρίσκονται στην κορυφή μιας επίσημης ιεραρχίας. Ως διευθυντές που εργάζονται στην «πρώτη γραμμή», οι προϊστάμενοι μπορούν να επεξεργαστούν αυτούς τους κανόνες απλά περνώντας τους προς τα κάτω, διατυπώνοντας πρόσθετους κανόνες προκειμένου να καθορίσουν τις παραληφθείσες ή να τους ρυθμίσουν.

«Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να τονίσουμε την σημασία των κανόνων που όπως τους περιέγραψε ο Ostrom (199) είναι σαν “επιβαλλόμενες προδιαγραφές σχετικά με τις ενέργειες που απαιτούνται, απαγορεύονται ή επιτρέπονται”» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016). Πιο συγκεκριμένα, οι επίσημοι κανόνες και κανονισμοί ορίζονται ως συνταγές δράσης που προέρχονται από επίσημες πηγές με νόμιμη εξουσία και τη δυνατότητα επιβολής κυρώσεων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης. Η επεξεργασία των κανόνων αυτών από τους φορείς υλοποιήθηκε ως εξής: α) διατύπωση πρόσθετων κανόνων, β) θέσπιση κανόνων, ή γ) κανόνες ρύθμισης. «Ως εκ τούτου, η “ενίσχυση” σημαίνει ότι οι δημόσιοι διευθυντές προσθέτουν κανόνες που πρέπει να ακολουθούν οι υφιστάμενοί τους, και η “διάβαση” σημαίνει ότι αυτοί οι διαχειριστές απλώς μεταφέρουν τους παραδεκτούς κανόνες προς τα κάτω στους υφισταμένους τους. Η “ρύθμιση” προϋποθέτει ότι οι επίσημοι κανόνες, που επιβάλλονται από τις αρχές προς τα κάτω “στην κάθετη διάσταση” της δημόσιας διοίκησης, είτε ξανά ρυθμίζονται είτε εμποδίζονται και δεν μεταφέρονται αυτούσιοι μέσα στην δημόσια υπηρεσία» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016).

Στην πράξη, οι δημόσιοι υπάλληλοι θεσπίζουν ξεπερασμένους γραφειοκρατικούς κανόνες ενώ αντιμετωπίζουν νέες καταστάσεις που απαιτούν νέες δεξιότητες. Σε ποιο βαθμό αυτές οι νέες καταστάσεις επηρεάζουν επίσης τη διακριτική ευχέρεια των δημοσίων υπαλλήλων είναι ένα άλλο ερώτημα. Ο νόμος δεν παρέχει οριστική βάση για τη λήψη αποφάσεων στο επίπεδο των εργασιακών πρακτικών. Οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής χρειάζονται ένα ορισμένο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας όταν λαμβάνουν αποφάσεις ενώ αλληλεπιδρούν με τους πολίτες.

4.4 Επαγγελματίες και Επαγγελματισμός

Σύμφωνα με το Wilson (1989), υπάρχει διάκριση μεταξύ επαγγελματία και γραφειοκράτη. Οι επαγγελματίες είναι εκείνοι οι εργαζόμενοι που λαμβάνουν

σημαντικό μέρος των κινήτρων τους από οργανωμένες ομάδες συναδέλφων που βρίσκονται εκτός του οργανισμού. Έτσι, η συμπεριφορά ενός επαγγελματία σε μια γραφειοκρατία δεν καθορίζεται εξ ολοκλήρου από κίνητρα που ελέγχονται από τον οργανισμό. (Μπορούμε να ορίσουμε έναν γραφειοκράτη ως κάποιον που τα επαγγελματικά κίνητρα προέρχονται εξ' ολοκλήρου από τον οργανισμό). «Ο επαγγελματισμός ως επαγγελματική αξία ευνοεί αποφάσεις σε επίπεδο δρόμου με βάση τα αναγνωρισμένα εργασιακά πρότυπα, τη δεξιοτεχνία και την ηθική των εργαζομένων (J.Wilson, 1989). Η υιοθέτηση του επαγγελματισμού απαιτεί «τη διακριτική ευχέρεια που παρέχεται» για να μπορούν οι εργαζόμενοι να κάνουν τις δικές τους κρίσεις, καθώς και επαρκή εμπιστοσύνη στην ικανότητά τους να το πράξουν» (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016). Ο επαγγελματισμός παρέχει την δυνατότητα να αντιμετωπίζει αποτελεσματικά τα κοινωνικά προβλήματα και να προσφέρει προσαρμοσμένες δημόσιες υπηρεσίες.

«Η δημόσια επαγγελματική βιβλιογραφία διακρίνει τις “καθαρές” μορφές επαγγελματισμού από τις “υβριδικές” μορφές. Στην καθαρή, παραδοσιακή μορφή, οι επαγγελματίες είναι αυτόνομοι από την οργανωτική διοίκηση και είναι υπόλογοι στους επαγγελματίες και στον επαγγελματικό σύλλογο» (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016). Οι διαχειριστές δίνουν εσκεμμένα διακριτική ευχέρεια στους γραφειοκράτες σε επίπεδο δρόμου, ώστε να προσαρμόσουν την παροχή υπηρεσιών στις συγκεκριμένες ανάγκες του ενδιαφερόμενου πολίτη εφαρμόζοντας την εμπειρογνωμοσύνη τους στην υπόθεση.

«Οι γραφειοκράτες σε επίπεδο δρόμου εντοπίζουν τρεις ιδανικές τυπικές μορφές μεμονωμένων οργανισμών που θεωρούμε ότι είναι χρήσιμες για την ανάλυση της υπόσχεσης και της θέσπισης επαγγελματισμού στην γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου: θωράκιση, προσαρμογή και αντίσταση» (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016). Ο πρώτος τύπος αποκαλούν θωράκιση ή αποφυγή των εντάσεων μεταξύ διαφορετικών συνόλων προτύπων. Στη στρατηγική αυτή, οι εργαζόμενοι προσπαθούν να επικεντρωθούν στις πτυχές της υπηρεσίας που (ακόμα) απαιτούν επαγγελματική συμπερίληψη βάσει των αρχικών τους επαγγελματικών προτύπων. Δεύτερον, υποδεικνύουν ότι οι εργαζόμενοι μπορούν να προσαρμοστούν και να υποβληθούν σε εφαρμογή ή ανάπτυξη νέων προτύπων. Τέλος, οι εργαζόμενοι ενδέχεται να αντισταθούν στα νέα πρότυπα. Αντίσταση μπορεί να γίνει αντιληπτή ως αντίθεση των αλλαγών στα πρότυπα, αρνούμενοι να τα εφαρμόσουν.

4.5 Επαγγελματική γνώση και διακριτική ευχέρεια

Η ισχύς των επαγγελματιών είναι επαρκής για να τους προστατεύσει από τη δημόσια λογοδοσία και τον έλεγχο. Για παράδειγμα, οι γιατροί, οι εκπαιδευτικοί και οι κοινωνικοί λειτουργοί είναι απολύτως ανεξάρτητοι από οποιαδήποτε μορφή δημοκρατικής λογοδοσίας και ελέγχου. Είναι τόσο ισχυρές ομάδες, εν μέρει λόγω της συμβολικής τους σημασίας (η δημόσια υποστήριξη για τις δραστηριότητές τους συμβολίζει τη δέσμευση για την ενίσχυση της ευημερίας για την οποία η κυβέρνηση παίρνει πίστωση) και εν μέρει λόγω των τρόπων με τους οποίους υποστηρίζουν συγκεκριμένες αντιλήψεις για την κοινωνική πραγματικότητα και συμβάλλουν στη διατήρηση της κοινωνικής τάξης (J.Wilson, 1989).

Η διακριτική ευχέρεια μεταξύ των υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας που στελεχώνουν οι επαγγελματίες και εκείνων που στελεχώνουν οι διοικητικοί υπάλληλοι φαίνεται να αντικατοπτρίζει τη διαφορά μεταξύ των υπηρεσιών που προσπαθούν να κάνουν πράγματα στους ανθρώπους και εκείνων που προσπαθούν κυρίως να τους παράσχουν τα πράγματα. Σε σύγκριση με έναν επαγγελματία, ο οποίος είναι μέλος μιας ισχυρής επαγγελματικής ομάδας και κοινωνικοποιείται στην επαγγελματική ιδεολογία μέσω μακρών περιόδων κατάρτισης και μαθητείας, ένας απλός υπάλληλος είναι απλά κάποιος στον οποίο ανατέθηκε σε ένα συγκεκριμένο διοικητικό καθήκον (J.Wilson, 1989). Έτσι, θα περίμενε κανείς έναν επαγγελματία να έχει πολύ μεγαλύτερη προσωπική δέσμευση σε μια ιδεολογία της ευημερίας παρά σε έναν απλό υπάλληλο. Οι επαγγελματίες έχουν σε μεγάλο βαθμό απεριόριστη διακριτικότητα και λαμβάνουν τις αποφάσεις τους με αναφορά σε ένα σύνολο εσωτερικών επαγγελματικών γνώσεων. Αντιθέτως, η διοικητική διακριτική ευχέρεια χαρακτηρίζεται από κανόνες.

«Ο ειδικός-επαγγελματίας γνωρίζει πολύ καλά ότι μόνο ένας συνάδελφος εμπειρογνώμονας θα καταλάβει όλες τις τεχνικές λεπτομέρειες και τις συνέπειες ενός προβλήματος στον τομέα του και ποτέ δεν θα δεχτεί έναν λαϊκό-απλό πολίτη ή έναν ερασιτέχνη ως αρμόδιο για να κρίνει τη δουλειά του» (Michael Adler and Stewart Asquith, 1981). Ορισμένα είδη γνώσεων έχουν επομένως θεωρηθεί ως απαρχή συγκεκριμένων ομάδων, ενώ μόνο εκείνοι που συμμετέχουν σε ένα συγκεκριμένο σύνολο γνώσεων θεωρούνται ότι έχουν την εξουσία να ενεργούν επ' αυτού. «Αυτή η επιμονή προς την αποκλειστικότητα ενισχύεται - όπως παρατηρεί ο Jonshon (1972) -

από το είδος της τεχνικής ορολογίας που συνδέεται με την εργασία και την κατάρτιση των επαγγελματιών και από το γεγονός ότι οι επαγγελματίες είναι συνήθως μέλη μιας κοινωνικά ξεχωριστής ομάδας» (Michael Adler and Stewart Asquith, 1981). Μια επαρκής ανάλυση της διακριτικής λήψης αποφάσεων από τα μέλη των ιδρυμάτων κοινωνικής πρόνοιας θα περιλαμβάνει αναγκαστικά μια εξήγηση της σχέσης μεταξύ εξουσίας και γνώσης και της διαδικασίας με την οποία παράγονται και αναπαράγονται συγκεκριμένες δομές κυριαρχίας. Ο επαγγελματισμός μπορεί να κατανοηθεί καλύτερα ως αποτέλεσμα των συγκρούσεων εξουσίας και συμφέροντος, παρά της αυτόματης εξέλιξης των τεχνικών αναγκών της βιομηχανικής κοινωνίας.

Είναι φανερό και πρέπει να το επισημάνουμε, ότι οι επιθυμητοί στόχοι των κεντρικών διαμορφωτών πολιτικής συχνά αποκλίνουν από εκείνους των μεσολαβητών της πολιτικής στις περιφερειακές υπηρεσίες. Όπου αναγνωρίζεται η απόκλιση, συνήθως αποδίδεται σε ακατάλληλες συγκρούσεις οργανωτικού ενδιαφέροντος, όπως στην αντιληπτή ένταση που υπάρχει μεταξύ του «κεντρικού ελέγχου» και της «τοπικής αυτονομίας». «Ο "γραφειοκράτης πρώτης γραμμής" είναι ένα οικείο πρόσωπο ως αποδιοπομπαίος τράγος για την αποτυχία της πολιτικής. Επιπλέον, ο ρόλος του είναι αναγκαστικά αβέβαιος. Ένα μικρό μέρος της ημι-επαγγελματικής κατάρτισης ορίζει τον ρόλο του ως την πραγματοποίηση ενός συνόλου ιδεωδών που ενυπάρχουν σε αυτή την εκπαίδευση» (Michael Adler and Stewart Asquith, 1981). Ωστόσο, ο γραφειοκράτης πρώτης γραμμής κατά τον Lipsky (1980) είναι επίσης εκπρόσωπος κυβερνητικής υπηρεσίας, η οποία υπόκειται και αυτή σε συγκρουόμενες πιέσεις. Τέλος, ο γραφειοκράτης πρώτης γραμμής, στην καθημερινή επαφή με τους πελάτες και με την κοινότητα γενικά, βρέθηκε σε κάποιο βαθμό εγκλωβισμένος στην υποστήριξη ατόμων και ομάδων που μπορεί να είναι αντιπαθητικές για την υπηρεσία που απασχολεί (Lipsky, 1980).

4.6 Η διακριτική ευχέρεια των επαγγελματιών στην γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου

Η γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου δεν λαμβάνει επαρκώς υπόψη της το ρόλο του διαφορετικού επαγγελματικού καθεστώτος, ιδίως του επαγγελματικού καθεστώτος, της διακριτικής ευχέρειας ή του τρόπου με τον οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην πράξη η διακριτική ευχέρεια. Υπογραμμίζοντας τόσο την ομοιότητα όλων των

εργαζομένων στην πρώτη γραμμή όσο και τη θεμελιώδη διαφορά τους από τους προϊστάμενους και τους διαχειριστές τους, ο Lipsky (1980) αγνοεί τους τρόπους με τους οποίους, ειδικά για το επαγγελματικό προσωπικό, αυτή η διάκριση είναι θολή και εξαιρετικά διαπερατή. Η γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου αγκαλιάζει επίσης τη διακριτική ευχέρεια των διαχειριστών - οι νέοι επαγγελματίες της οργάνωσης κατ'εξοχήν - και χαρακτηρίζει τη χρήση της διακριτικής τους ευχέρειας, ως απλή επιλογή για την εφαρμογή της πολιτικής που έχουν δώσει όσο καλύτερα μπορούν. Η γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου δεν δίνει επαρκή προσοχή στον ρόλο του επαγγελματικού καθεστώτος στην κατανόηση της διακριτικής ευχέρειας που παρέχεται και χρησιμοποιείται από κάποιο προσωπικό της πρώτης γραμμής και από τα διευθυντικά στελέχη των οργανώσεων κοινωνικής πρόνοιας και τον τρόπο με τον οποίο αυτό μπορεί να επηρεάσει την έκταση και τη χρήση της διακριτικής ευχέρειας σε διαφορετικά σημεία σε εφαρμογή.

Οι οργανισμοί κοινωνικής “εξυπηρέτησης” βασίζονται στη χρήση διακριτικής ευχέρειας από το προσωπικό για να εξασφαλίσουν ότι οι υπηρεσίες που παρέχουν δεν έχουν δομικές αντιφάσεις που θα τις καθιστούν αναποτελεσματικές. Ωστόσο, η έκταση της διακριτικής ευχέρειας δεν αφορά μόνο την ισορροπία μεταξύ του εργαζομένου και του διαχειριστή. Είναι επίσης ενσωματωμένο στη φύση του έργου των δημόσιων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας. Η ανθρώπινη διάσταση της υπηρεσίας δεν μπορεί εύκολα να διαδικαστικοποιηθεί και να ελεγχθεί επειδή η «επεξεργασία κανόνων, κατευθυντήριων γραμμών ή οδηγιών δεν μπορεί να περιγράψει την εναλλακτική λύση» (Lipsky, 1980). Η διακριτική ευχέρεια της πρώτης γραμμής είναι απαραίτητη για να ανταποκριθεί στις απροσδόκητες δυσκολίες που θα προκύψουν και να διασφαλίσει ότι οι υπηρεσίες που παρέχονται ανταποκρίνονται στις ατομικές ανάγκες των ωφελούμενων.

Για παράδειγμα, το επαγγελματικό καθεστώς των κοινωνικών λειτουργών ήταν ένας σημαντικός παράγοντας στα επίπεδα της διακριτικής ευχέρειας που αναμένεται και παρέχεται στην πρακτική τους. «Οι πολιτικές που περιόριζαν τη λήψη αποφάσεων στο πρόσωπο της, στην πραγματικότητα ανέλαβαν σημαντικό ρόλο για την επαγγελματική κρίση. Χαρακτηριστικά μπορεί κανείς να πει πως τα κριτήρια επιλεξιμότητας που διέπουν το δικαίωμα των χρηστών υπηρεσιών για υπηρεσίες κοινωνικής μέριμνας διατυπώνονται ως «ανάγκες» και «κίνδυνοι» - οι οποίοι μπορεί επίσης να είναι «υψηλοί», «σημαντικοί» κ.ο.κ» (P. Hupe, M. Hill and A. Buffat,

2016). Αυτοί οι όροι δεν καθορίζονται, αλλά υποτίθεται ότι το επαγγελματικό προσωπικό θα θέσει σε λειτουργία τις δικές του εμπειρίες για να καλύψει τα κενά. Επιπλέον, ο επαγγελματισμός είναι ένας σημαντικός παράγοντας στην κατανόηση της σχέσης μεταξύ των επαγγελματιών του τομέα και των διαχειριστών τους. «Ο Friedson (1994) σημειώνει επίσης ότι οι επαγγελματίες της πρώτης γραμμής τείνουν να διαχειρίζονται την πρώτη γραμμή από έναν συνάδελφο επαγγελματία. Οι ασκούμενοι και οι διευθυντές πρώτης γραμμής μοιράστηκαν ένα επαγγελματικό υπόβαθρο (κοινωνική εργασία) και μοιράστηκαν μια παρόμοια αντίληψη που περιλάμβανε το σεβασμό του ρόλου της επαγγελματικής κρίσης ως βάση για διακριτικότητα στην εργασία πρώτης γραμμής» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016).

4.7 Έρευνες πεδίου πάνω στους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής

Πολλές έρευνες πάνω στο συγκεκριμένο πεδίο ξεκινούν αναρωτώμενες όχι το τι πρέπει να κάνουν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής, αλλά το τι κάνουν και γιατί το κάνουν. Η προσέγγιση του Lipsky ξεκίνησε μια ακόμη συνεχιζόμενη συζήτηση σχετικά με τις αποκαλούμενες απόψεις "από τη βάση προς την κορυφή" και "από την κορυφή προς τη βάση" της εφαρμογής της πολιτικής. Η θεωρία του Lipsky βασίστηκε σε αρκετές βασικές προτάσεις.

«Πρώτον, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, η πολιτική δεν θα πρέπει να νοείται ως σταθερή κατασκευή, αλλά ως απροσδιόριστη. Δεύτερον, υπό αυτές τις συνθήκες, οι διακριτικές ενέργειες των επαγγελματιών πρώτης γραμμής, στην πραγματικότητα, γίνονται πολιτική. Τρίτον, η διακριτική ευχέρεια δεν ενδιαφέρει όταν είναι τυχαία, αλλά όταν είναι διαρθρωμένη από παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη άτυπων συμπεριφορών με συστηματικούς τρόπους. Αυτές οι συστηματικές, ανεπίσημες συμπεριφορές προσδίδουν συγκεκριμένη πρακτική σημασία στην πολιτική που παράγεται. Τέταρτον, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής κατέχουν μια θέση πολιτικής σημασίας όχι μόνο επειδή λειτουργούν ως ‘de facto’ διερμηνείς της δημόσιας τάξης, αλλά και επειδή λειτουργούν ως η διασύνδεση μεταξύ κυβέρνησης και ατόμου-πολίτη» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016).

Η “προσέγγιση” των πολιτικών σε επίπεδο δρόμου έχει αποδειχθεί εξαιρετικά γενναϊόδωρη. Υπάρχει ένα σύνολο μελετών που διερευνούν τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες πολιτικές σε επίπεδο δρόμου διαμορφώνονται από καλές πρακτικές σε

ποικίλες περιοχές όπως η παιδική μέριμνα, η εκπαίδευση, η μεταρρύθμιση των φυλακών, η υγειονομική περίθαλψη, η ασφάλεια στο χώρο εργασίας, η ανάπτυξη του εργατικού δυναμικού και η ευημερία. Μεμονωμένα, αυτές οι μελέτες δείχνουν ότι αυτό που φαίνεται (από άποψη τυπικής πολιτικής), μπορεί να μην είναι αυτό που παράγεται ως αποτέλεσμα (από την άποψη της πολιτικής που παράγεται). Το πιο σημαντικό είναι ότι αυτές οι μελέτες αναλύουν τι παράγεται στην πραγματικότητα ως πολιτική και πώς αυτό έχει αντίκτυπο στην κοινωνία.

Μια έρευνα σχετικά με την διαχείριση της γραφειοκρατίας πρώτης γραμμής έχει διερευνήσει τη σύναψη συμβάσεων ως μέθοδο παροχής πολιτικής. Οι μελέτες που αποκαλύπτουν τις επιπτώσεις των συμβάσεων σε επίπεδο δρόμου, προκαλούν αμφιβολίες σχετικά με την ιδέα ότι οι ιδιωτικές μορφές παροχής είναι αναγκαστικά καλύτερες από τις δημόσιες. Δείχνουν ότι είτε σε δημόσιους οργανισμούς είτε σε ιδιωτικούς φορείς, οι επαγγελματίες πρώτης γραμμής διατηρούν τη διακριτική ευχέρεια να προσαρμοστούν στο περιβάλλον τους. «Η πρόκληση είναι να καθοριστεί με ακρίβεια ο τρόπος με τον οποίο οι συμβατικές ρυθμίσεις επηρεάζουν τις συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιείται η διακριτική ευχέρεια» (P. Hupre, M. Hill and A. Buffat, 2016).

Οι μελέτες αναφορικά με την διαχείριση της γραφειοκρατίας πρώτης γραμμής έχουν εξετάσει προσεκτικά τις μετρήσεις απόδοσης της εργασίας των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής. Δεδομένου ότι η αναζήτηση τρόπων αξιολόγησης στους οργανισμούς σε επίπεδο πρώτης γραμμής έχει προχωρήσει τις τελευταίες δεκαετίες, αναμφισβήτητα, λίγες στρατηγικές έχουν επεκταθεί τόσο δραματικά όσο η χρήση της μέτρησης απόδοσης. «Οι μελέτες σε αυτό το πεδίο δείχνουν ότι η μέτρηση της απόδοσης δημιουργεί ισχυρά κίνητρα για να εστιάσει στις μετρούμενες διαστάσεις της εργασίας. Ωστόσο, όταν ο χρόνος και οι πόροι είναι περιορισμένοι, η προσοχή σε μη μετρημένες πτυχές της απόδοσης, ακόμη και κρίσιμες, είναι πιθανό να εκτοπιστεί» (P. Hupre, M. Hill and A. Buffat, 2016).

4.8 Σχέση γραφειοκρατών πρώτης γραμμής και πελατών-πολιτών

Οι ερευνητές ενδιαφέρθηκαν από καιρό να κατανοήσουν πώς οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής χρησιμοποιούν τη διακριτική ευχέρεια για την παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Η “ανησυχία” απορρέει από ερωτήματα σχετικά με τον αντίκτυπο της διακριτικής ευχέρειας στη δημοκρατική διακυβέρνηση και τη γνώση ότι, όπως οι

γραφειοκράτες πρώτης γραμμής ασκούν διακριτικότητα, ενδέχεται να μεταβάλουν τα αποτελέσματα της πολιτικής για τους πελάτες. «Οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής κατά την παροχή υπηρεσιών βρίσκονται σε ένα περιβάλλον που διέπεται από κανόνες και διαδικασίες και παρόλο που το έργο τους είναι “κορεσμένο σε κανόνες”, δεν είναι “δεσμευμένο από κανόνες”» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016). Επιπλέον, η παρακολούθηση της γραφειοκρατικής συμπεριφοράς είναι δαπανηρή και συχνά δεν είναι δυνατή. Αυτό το περιβάλλον έχει ως αποτέλεσμα οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικά με τους κανόνες που πρέπει να εφαρμόζουν και με αυτόν τον τρόπο κάνουν επιλογές που έχουν αντίκτυπο στη ζωή των πελατών τους. Οι προσωπικές αξίες (που δεν αποτυπώνονται σε καμία ταυτότητα) επηρεάζουν τη σχέση μεταξύ γραφειοκρατών πρώτης γραμμής και των πελατών που εξυπηρετούν και τελικά αλλάζουν την παροχή δημόσιων προγραμμάτων.

Πολλές θεσμικές ρυθμίσεις μπορούν να αποτρέψουν (ή να ενθαρρύνουν) τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής να αφήσουν τις προσωπικές τους αξίες να επηρεάσουν τη συμπεριφορά τους και να συνάμα να επηρεάσουν το παραγόμενο αποτέλεσμα των κοινωνικών πολιτικών. Πρώτον, η αποστολή-στόχος του οργανισμού θα είναι καθοριστικός παράγοντας για το κατά πόσον οι αξίες επηρεάζουν τα αποτελέσματα των πελατών. Δεύτερον, σε λιγότερο ιεραρχικές οργανώσεις, ο γραφειοκράτης πρώτης γραμμής μπορεί να έχει περισσότερες ευκαιρίες να εισάγει τις αξίες του στη διοίκηση του δημόσιου προγράμματος. Τρίτον, ένας γραφειοκράτης πρώτης γραμμής μπορεί να ανήκει σε ένα επάγγελμα που θα επηρεάσει επίσης τη συμπεριφορά του.

Η έρευνα σχετικά με τη “γραφειοκρατική” διακριτική ευχέρεια παρήγαγε αρκετές διαφορετικές απόψεις για το πώς οι γραφειοκράτες χρησιμοποιούν τη διακριτική τους ευχέρεια και πώς αυτό τελικά επηρεάζει τα αποτελέσματα για τους πελάτες. «Μια άποψη για το πώς χρησιμοποιούν οι γραφειοκράτες τη διακριτική τους ευχέρεια υποστηρίζει ότι “τείνουν τον νόμο” για να ανταποκριθούν στις ανάγκες των πελατών τους. Σύμφωνα με τους Maynard-Moody και Musheno (2003), αυτοί οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής αξιολογούν τις ανάγκες και την αξία των μεμονωμένων πελατών για τον καθορισμό της επιλεξιμότητας και δεν βασίζονται αποκλειστικά στους κανόνες και τις ιεραρχίες του οργανισμού» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016). Μια εναλλακτική άποψη (J.Wilson, 1989) δηλώνει ότι αυτοί οι

γραφειοκράτες πρώτης γραμμής καθοδηγούνται από κανόνες και ιεραρχία, χρησιμοποιούν τη διακριτική τους ευχέρεια για την επιβολή των πολιτικών και διαδικασιών του οργανισμού και ασχολούνται λιγότερο με την εξυπηρέτηση των αναγκών των πελατών. Από αυτή την οπτική, οι γραφειοκράτες γίνονται σύμβολα εξουσίας και χρησιμοποιούν τη διακριτική τους ευχέρεια-ενεργούν ως φύλακες για τις υπηρεσίες που παρέχουν.

Μια τρίτη άποψη σχετικά με το επίπεδο του δρόμου υποδηλώνει ότι οι γραφειοκράτες μπορούν να χρησιμοποιήσουν τη διακριτική τους ευχέρεια για να «αποκαλύψουν» τους πελάτες τους που δεν είναι αξιοπρεπείς (Lipsky, 1980). «Αυτοί οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής χρησιμοποιούν διαδικασίες και κανόνες για να τιμωρούν και, κατά καιρούς, να “κακοποιούν” τους πολίτες . Παρέχουν ευνοϊκούς όρους, στερεότυπα και ρουτίνα και χρησιμοποιούν τους κανόνες για την “αποθάρρυνση και την παρενόχληση” των πολιτών» (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016). «Οι πελάτες που αντιμετωπίζουν την πιο σκληρή μεταχείριση είναι εκείνοι που ο γραφειοκράτης πρώτης γραμμής έχει κατασκευάσει ως “ανάξιους” ή ως “υποτιμημένους”. Ένας πελάτης που θεωρείται “αμέτοχος” λαμβάνει “τη μικρότερη δυνατή εξυπηρέτηση και τη μέγιστη δυνατή τιμωρία”» (Lipsky, 1980).

4.9 Οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής ως συνδιαμορφωτές των πολιτικών

Η γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου είναι δύο πράγματα: πρόκειται για μια προσπάθεια να τηρηθεί η εφαρμογή της πολιτικής με γενικούς και αφηρημένους κανόνες και είναι μια προσπάθεια εφαρμογής συγκεκριμένων κανόνων σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Όπως ειπώθηκε από τον Lipsky (1980), οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής είναι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής. Οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής απλώς εφαρμόζουν τους δεδομένους κανόνες σε περιπτώσεις που μπορούν να γίνουν πλήρως κατανοητές βάσει αυτών των κανόνων, αλλά μετατρέπουν τους κανόνες σε αποφάσεις σε επίπεδο πελάτη, βασιζόμενοι σε πληροφορίες (όχι πλήρως καθορισμένες στον κανόνα) σχετικά με τις συνθήκες των πελατών και με εξειδίκευση (και όχι πλήρως καθορισμένη) για τη “θεραπεία” του πελάτη.

«Η γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου δεν έχει μία προφανή λειτουργία, αλλά δύο: α) ο έλεγχος της εφαρμογής πολιτικής με βάση τους υφιστάμενους κανονισμούς και β) η μετάφραση των κανόνων πολιτικής στους πελάτες, δεδομένης της ενημέρωσης σε

επίπεδο οδού για τις συνθήκες του πελάτη και της εμπειρογνωμοσύνης σχετικά με τη μεταχείριση των πελατών. Ο Brodtkin (2011) υποστήριξε ότι οι δημόσιες υπηρεσίες "όχι μόνο εργάζονται στην πολιτική, αλλά είναι προδήλως υπεύθυνες για την άσκηση πολιτικής". Όπως είπε ο Brodtkin, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής υλοποιούν το έργο-πρόγραμμα και το κάνουν να λειτουργήσει (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016).

Η πολυπλοκότητα του κοινωνικού προβλήματος αφορά την αβεβαιότητα της πραγματικής εκτίμησης των κοινωνικών προβλημάτων. Η ασάφεια του κοινωνικού προβλήματος αφορά την αβεβαιότητα της κανονιστικής αξιολόγησης των κοινωνικών προβλημάτων και λύσεων. «Η μεγάλη ασάφεια αντιμετωπίζεται με μέτρα για την ευθυγράμμιση των προτιμήσεων και των συμφερόντων. Όταν η πολυπλοκότητα είναι χαμηλή, η ευθυγράμμιση μπορεί να επιβληθεί από τη διοίκηση σε γραφειοκράτες πρώτης γραμμής καθώς μπορεί να αναμένεται μικρή αντίσταση. Η διοίκηση μπορεί να επιλέξει να επιβάλει αυτή την ευθυγράμμιση μέσω κανόνων, δηλαδή της γραφειοκρατίας, αλλά όταν υπάρχει φυσική απόκλιση μεταξύ των συμφερόντων και των προτιμήσεων, θα απαιτηθούν πολύπλοκα συστήματα ελέγχου για την επιβολή της ευθυγράμμισης» (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016). Μια τέτοια διάταξη ελέγχου έχει ως στόχο να επηρεάσει τις επιλογές των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής. Η εγκαθίδρυση συγκεκριμένου δείκτη απόδοσης υποστηρίζει τον αυξημένο έλεγχο διαχείρισης σε επιδόσεις σε επίπεδο δρόμου, ενώ η «απόδοση» ορίζεται με τέτοιο τρόπο ώστε να συμμορφώνεται με τους στόχους διαχείρισης.

Η μεγάλη πολυπλοκότητα των καθηκόντων και το περιβάλλον εργασιών δημιουργούν υψηλό βαθμό διακριτικής ευχέρειας για τους μεμονωμένους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής και εμποδίζουν την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών διακυβέρνησης που είναι βασισμένοι σε κανόνες. Ωστόσο, όταν τα κίνητρα ελέγχου είναι ισχυρά, οι πολιτικοί και οργανωτικοί διαχειριστές τείνουν να εφαρμόζουν οπωσδήποτε μηχανισμούς ελέγχου βάσει κανόνων ή κινήτρων, ακόμη και αν τα χαρακτηριστικά των καθηκόντων εμποδίζουν την αποτελεσματικότητα αυτών των ελέγχων. «Υπάρχει ένα δίλημμα στο οποίο οι πολιτικοί και οι οργανωτικοί ηγέτες πρέπει να επιλέξουν μεταξύ της διακριτικής ευχέρειας για να ανταποκριθούν στην πολυπλοκότητα των καθηκόντων και την εκτέλεση των καθηκόντων ελέγχου μέσω μηχανισμών διακυβέρνησης βασισμένων σε κανόνες ή

κινήτρων, προκειμένου να διατηρηθεί ο έλεγχος» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016).

«Ο Donnison (1975) προσπάθησε να εξηγήσει γιατί η αποτελεσματική πολιτική συχνά σχεδιάζεται όχι από αυτούς που ελέγχουν τους πόρους αλλά από αυτούς που παρέχουν τις υπηρεσίες» (Michael Adler and Stewart Asquith, 1981). Υπάρχουν τέσσερις λόγοι που συμβαίνει αυτό. Πρώτον, η κοινωνική πολιτική σπάνια ορίζεται με ακρίβεια (η σημασία που αποδίδεται στους στόχους της κοινωνικής εργασίας είναι καθοριστική). Δεύτερον, οι ελεγκτές αναγνωρίζουν τους πάροχους των υπηρεσιών ως επαγγελματίες με δεξιότητες και γνώσεις στις οποίες θα βασίζονται οι αποφάσεις (η "διακριτική ευχέρεια" θεωρείται ως χαρακτηριστικό του "επαγγέλματος"). Τρίτον, οι διοικητικές δομές απειλούν τον καθημερινό έλεγχο (αυτό που χρειάζεται για να γίνει η συμμόρφωση με τον κανόνα είναι συνεχώς σε διαπραγμάτευση). Και τέταρτον, οι πάροχοι υπηρεσιών απαιτούν στενή επαφή με όσους ζητούν υπηρεσίες (οι επαγγελματίες θεωρούν τους εαυτούς τους ως του πλέον αρμόδιους για να έχουν διακριτική ευχέρεια καθώς έρχονται σε επαφή με τους πελάτες).

4.10 Διαδικασίες διεκπεραίωσης των εργασιών από τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής

Το προσωπικό της πρώτης γραμμής τείνει να εμποδίζει την πολιτική και να χρησιμοποιεί τη διακριτική ευχέρεια για να διευκολύνει ή να καταστήσει πιο εύλικτη τη δουλειά του σε βάρος των συμφερόντων του οργανισμού και των συμφερόντων των χρηστών υπηρεσιών. Ο Lipsky χρησιμοποιεί τον όρο «επεξεργασία πελατών» για να αναφερθεί στις ρουτίνες και τις πρακτικές που υιοθετούν οι γραφειοκράτες σε επίπεδο δρόμου μεμονωμένα και συλλογικά κατά τη χρήση της διακριτικής τους ευχέρειας για να διαχειριστούν το άγχος της κατάστασής τους. «Το προσωπικό της μπροστινής γραμμής α) δημιουργεί λίστες αναμονής ή επιτρέπει στους ανθρώπους να κάνουν queue-jump, β) προτιμούν κάποιους χρήστες υπηρεσιών έναντι άλλων, κατανοούν τους κανόνες πολύ στενά ή υπερβολικά ευρύ, γ) βλέπουν τους χρήστες υπηρεσιών ως περισσότερο ή λιγότερο υπεύθυνους για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν, εστιάζοντας είτε πάρα πολύ στο ατομικό σφάλμα είτε στο κοινωνικό μειονέκτημα και στις διαρθρωτικές ανισότητες και δ) τέλος εστιάζοντας σε ορισμένες πτυχές της δουλειάς τους εις βάρος άλλων πτυχών» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016).

Αυτές οι πολύ διαφορετικές πρακτικές είναι, για τον Lipsky, βασικά οι ίδιες, καθώς αφορούν στη διαχείριση της πίεσης και της πίεσης και συμβάλλουν στον έλεγχο του εργασιακού περιβάλλοντος. Αυτό συμβαδίζει με την αντίληψη των ρουτινών ως συμπεριφορές αντιμετώπισης όπου το πρόβλημα που αντιμετωπίζει είναι η διαχείριση των εργασιακών τάσεων» (Lipsky, 2010). Για το Lipsky το πρόβλημα της διακριτικής ευχέρειας στην πρώτη γραμμή είναι μέρος του αγχωτικού εργασιακού περιβάλλοντος των γραφειοκρατιών σε επίπεδο δρόμου. Οι γραφειοκράτες στο επίπεδο του δρόμου αναπτύσσουν στρατηγικές και πρακτικές - «επεξεργασία πελατείας» - για να μειώσουν το άγχος και την πίεση του έργου τους κατά τρόπο που να τους επιτρέπει να μειώνουν τη διαφωνία μεταξύ των ιδανικών τους (ο μύθος του αλτρουισμού) και τη φύση καθημερινή πρακτική.

4.11 Η διακριτική ευχέρεια στη πράξη- Περιορισμοί και δυσκολίες

Έχει επισημανθεί ότι οι γραφειοκράτες σε επίπεδο δρόμου αντιμετωπίζουν συχνά διαφορετικές πολιτικές ή διοικητικές προσδοκίες, διαφορετικές οργανωτικές δομές, ασαφείς ή, σε χειρότερους, αντικρουόμενους στόχους (Lipsky, 1980) ή κανόνες και κανονισμούς που απαιτούν επαναλαμβανόμενη ερμηνεία. «Το περιβάλλον εργασίας, με τη στενή έννοια, έχει επίσης σημασία: πολύπλοκα και δύσκολα περιστατικά για να αντιμετωπίσουν, ζήτηση που υπερβαίνει την προσφορά (Lipsky, 1980), ετερογενείς πελάτες, οι οικονομικοί περιορισμοί και ούτω καθεξής» (P. Hupre, M. Hill and A. Buffat, 2016).

Οι πελάτες των κοινωνικών υπηρεσιών είναι μερικές φορές παράλογοι ή ανεπαρκώς ενημερωμένοι, γεγονός που καθιστά το έργο των γραφειοκρατών σε επίπεδο δρόμου πολύ περίπλοκο για την πλήρη τυποποίηση. Το αποτέλεσμα δεν είναι μόνο μια ισχυρή θέση του εργαζόμενου της πρώτης γραμμής, αλλά και ένα δίλημμα μεταξύ της ανάγκης να υπάρξει τυποποίηση, αφενός, και της ανάγκης για διαφοροποιημένες απαντήσεις σε μεμονωμένα προβλήματα, αφετέρου (Lipsky, 1980). Στη γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου, οι πελάτες κατηγοριοποιούνται βάσει ειδικών «παρατηρήσιμων» χαρακτηριστικών όπως φύλο, ηλικία, σχολική φοίτηση, εργασιακή εμπειρία, κατάσταση υγείας κλπ. Και αντιμετωπίζονται με βάση αυτές τις διαφορετικές κατηγορίες (Lipsky, 1980). Αυτό αναπόφευκτα θέτει το θέμα της διαδικαστικής δικαιοσύνης: κάθε πελάτης πρέπει να αντιμετωπίζεται με σεβασμό

στην προσωπική του κατάσταση, αλλά οι κατηγοριοποιήσεις καθιερώνονται για να μειωθεί η πολυπλοκότητα και να αντιμετωπιστούν ισότιμα τα πράγματα εξίσου.

«Οι Shutz et al (2011) βρίσκουν επίσης μια πιο πρόσφατη μελέτη ότι, παρόλο που οι υποχρεώσεις των πελατών καθορίζονται με ακρίβεια, τα καθήκοντα των γραφείων ευρέσεως εργασίας ή των κέντρων απασχόλησης, αντιθέτως, διατυπώνονται μάλλον αόριστα ή ακόμη και δηλώνουν το προφανές. Οι κανόνες και οι κανονισμοί πλαισιώνουν το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας, αλλά υπάρχει ένα δίλημμα μεταξύ δύο διαστάσεων της διοικητικής δράσης: οι κανόνες σχεδιάζονται για να δικαιολογούν τις αποφάσεις και να αντιμετωπίζουν εξίσου ίσα πράγματα» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016). Στο βαθμό διακριτικής ευχέρειας, ίσες υποθέσεις μπορούν να αντιμετωπίζονται διαφορετικά, επηρεάζοντας τη διαδικαστική δικαιοσύνη. Σε γενικές γραμμές, η ίση μεταχείριση των πελατών τονίζεται ως ένας σημαντικός στόχος, αλλά είναι αξιοσημείωτο ότι η μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια σε μια νομική βάση δεν οδηγεί αυτομάτως στην άσκηση αυτής της παρατεταμένης ισχύος.

Οι πελάτες με κακή υγεία, προβλήματα κατάχρησης ουσιών, χαμηλά προσόντα, μακροχρόνια ανεργία κ.ο.κ. χρειάζονται ειδική μεταχείριση, επομένως οι τυποποιημένες οδηγίες δεν μπορούν να ερμηνευθούν ως ο κατάλληλος τρόπος αντιμετώπισης αυτών των περιπτώσεων. Ωστόσο, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής, κατά την εξέταση της εκάστοτε υπόθεσης, προσδιορίζουν με σαφήνεια το πρόβλημα ότι οι περιφερειακές και ατομικές διαφορές παρεμποδίζουν την «τέλεια» ίση μεταχείριση. «Οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής υπογραμμίζουν ότι η ατομική μεταχείριση και η εξέταση των προσωπικών αναγκών είναι μια μορφή ανισοροπίας που πρέπει να δικαιολογείται κατά περίπτωση. Ορισμένοι από αυτούς μάλιστα, αντιμετωπίζουν το δίλημμα ανάμεσα στη διακριτικότητα και την ισότητα ως μια δημιουργική πτυχή της δουλειάς τους και μια τάση προς μεγαλύτερη διακριτικότητα ως αναζωογονητικό νέο στοιχείο. Ωστόσο, εντοπίζουν επίσης προβλήματα. Για αυτούς, είναι ιδιαίτερα δύσκολο να βοηθήσουμε τους πελάτες να λάβουν μέτρα για προσωπικά θέματα. Σε τέτοιες περιπτώσεις, είναι δύσκολο, αν όχι αδύνατον, να αξιολογηθεί εκ των προτέρων ότι η οικονομική υποστήριξη εάν είναι χρήσιμη και κατάλληλη» (P. Hupé, M. Hill and A. Buffat, 2016).

Εν κατακλείδι, μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια για τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής σε διάφορες υποθέσεις δεν σημαίνει αυτόματα ότι χρησιμοποιείται πραγματικά. Αντίθετα, ορισμένα στοιχεία των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων αντισταθμίστηκαν από εσωτερικές οδηγίες που επανέλαβαν το καθεστώς quo ante. Περισσότερο περιθώριο ελιγμών φαίνεται να κατακλύζει περιστασιακά τους εργαζόμενους στην καθημερινή τους εργασία. Αυτό υπογραμμίζει επίσης την άποψη ότι ένα τεράστιο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας πρέπει να συμβαδίζει με τις προσπάθειες για την εξειδίκευση του προσωπικού και την ενίσχυση των δεξιοτήτων των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής.

4.12 Συμπεράσματα Κεφαλαίου

Αναφορικά με τον επαγγελματισμό φαίνεται πως παρά τον λόγο που υποστηρίζει τον επαγγελματισμό, η πολιτική και η Νέα Δημόσια Διοίκηση (Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ) εξακολουθούν να αποτελούν τη σημαντικότερη παραπομπή για νόμιμη διακριτική λήψη αποφάσεων, διαφορετικά, μεμονωμένα, επαγγελματικά πρότυπα είναι πιθανό να παραμείνουν αμφισβητούμενα. Επιπλέον, ακόμη και χωρίς ένα τέτοιο επαγγελματικό υπόβαθρο, οι διαχειριστές έχουν διακριτικότητα και, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, το χρησιμοποιούν. Έτσι, η συμπεριφορά τους «δημιουργεί το πλαίσιο και τους περιορισμούς ή επεκτείνει τις επιλογές των εργαζομένων στην πρώτη γραμμή στην εφαρμογή της πολιτικής».

Παράλληλα, η διακριτική ευχέρεια παρατηρείται όχι μόνο στο επίπεδο του δρόμου, αλλά και σε άλλα επίπεδα, όπως εκείνα όπου οι διαχειριστές πρώτης γραμμής είναι ενεργοί. Οι διευθυντές στις υπηρεσίες που είναι σε επίπεδο δρόμου, θεωρούνται και αυτοί γραφειοκράτες πρώτης γραμμής και έχουν διακριτική ευχέρεια. Αυτό συνεπάγεται με την ιδιαιτερότητα ότι διαθέτουν ένα ορισμένο περιθώριο καθορισμού των οργανωτικών συνθηκών του πολιτικού έργου που επιτελούν οι εργαζόμενοι σε επίπεδο δρόμου. Επίσης, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής που εκπληρώνουν καθήκοντα δημόσιων υπαλλήλων σε επίπεδο δρόμου, ασχολούνται με τις δεδομένες συνθήκες εργασίας. Αντιμέτωποι με διλήμματα ως ιδιώτες, οι ενέργειές τους - η επεξεργασία πελατών και οι υπηρεσίες διανομής από την άποψη του ελέγχου των πελατών και της κατάστασης της εργασίας τους - προστίθενται στα γενικά «πρότυπα καλής πρακτικής». «Αντίθετα, ο Winter (2002) τονίζει ότι οι μεμονωμένες διαφορές, από την άποψη της ιδεολογίας, των πολιτικών προτιμήσεων και άλλων διαστάσεων,

επηρεάζουν τη συμπεριφορά και την αλληλεπίδραση με τους πελάτες. Ως εκ τούτου, οι διαφορές αυτές ως προς την ιδεολογία συνεισφέρουν στην εξήγηση της διακύμανσης που παρατηρείται στην πράξη ως προς τα αποτελέσματα της πολιτικής καθώς σε κάθε περίπτωση οι αποφάσεις τους, αναφορικά με την πολιτική που θα ακολουθηθεί, επηρεάζονται από την ιδεολογία και τις πολιτικές τους προτιμήσεις» (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016).

Ως γενικό φαινόμενο, η γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου είναι εγγενής στο σύγχρονο κράτος. Ενώ η ίδια η ιδανική γραφειοκρατία του Weber δεν αποκλείει τον «ανθρώπινο παράγοντα», φαίνεται δικαιολογημένο να υποθέσουμε τη συνάφεια τόσο των κοινών όσο και των αποκλίνων παραγόντων. Η γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου έχει πολλές εκδηλώσεις, αλλά περιλαμβάνει και μια σειρά διαστάσεων ποικιλίας. Εκτός από τις διαφορές που συνδέονται με τον άνθρωπο (φύλο και κοινωνικοπολιτισμικό υπόβαθρο, αλλά και πεποιθήσεις), υπάρχουν διάφορα είδη οργανισμών σε επίπεδο δρόμου, οργανωτική δομή και πολιτισμός, οργανωτική διαχείριση και οργανωτικά περιβάλλοντα. «Στο επίπεδο του συστήματος, οι διακυβερνητικές σχέσεις επηρεάζουν την πρακτική της γραφειοκρατίας σε επίπεδο δρόμου, δίπλα στον σχεδιασμό πολιτικών και την πολιτική προσοχή» (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016).

Οι Hure, Mill και Buffat (2016) προτείνουν μια άλλη προσέγγιση σύγκρισης που προκύπτει σε σχέση με τις μεταβολές του συστήματος με την πάροδο του χρόνου. Προτείνουν την κατασκευή ενός «χάσματος δημόσιας υπηρεσίας». Γίνεται διάκριση μεταξύ της πλευράς «ζήτησης» και «προσφοράς», που αναφέρεται στη διαφορά μεταξύ του τι ζητείται και των πόρων που προσφέρονται στους δημόσιους υπαλλήλους που εργάζονται σε επαφή με τους πολίτες. Ένα κενό δημόσιας υπηρεσίας συμβαίνει όταν αυτό που απαιτείται από τους γραφειοκράτες σε επίπεδο δρόμου (πολιτικές δράσης) υπερβαίνει αυτό που τους παρέχεται (πόροι δράσης) για την εκπλήρωση των καθηκόντων τους.

Από την πλευρά της ζήτησης, εμπλέκονται διάφορες προδιαγραφές δράσης (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016):

- τυπικούς κανόνες που απορρέουν από τη δημόσια διοίκηση
- επαγγελματικές προδιαγραφές, μια τέτοια επαγγελματική καθοδήγηση

- προσδοκίες από την κοινωνία («δημόσια γνώμη»).

Αντίθετα από τους περιορισμούς, στην πλευρά της προσφοράς υπάρχουν «δυνατότητες». Το τελευταίο αφορά έναν “όρο ομπρέλα”: που χρησιμοποιείται για να υποδείξει τη σειρά πράξεων που επιτρέπουν στους γραφειοκράτες σε επίπεδο δρόμου να εκπληρώνουν τα καθήκοντά τους. Οι δραστηριότητες περιλαμβάνουν διάφορα είδη μέσων δράσης, όπως εκπαίδευση, εκπαίδευση, επαγγελματική εμπειρία, χρόνο, πληροφόρηση, προσωπικό και, τέλος, τον ίδιο τον προϋπολογισμό.

B ΜΕΡΟΣ – ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, η ανά χείρας μελέτη σκοπό έχει να διερευνήσει τον ρόλο του γραφειοκράτη πρώτης γραμμής στα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα. Παράλληλα, σκοπός της εμπειρικής έρευνας είναι να καταδείξει το εάν ο βαθμός της διακριτικής ευχέρειας που είχαν οι κοινωνικοί λειτουργοί στο πρόγραμμα «Στέγαση και Επανένταξη» επέδρασε στο αποτέλεσμα του προγράμματος και στην ένταξη των αστέγων. Από αυτή την οπτική γωνία, θα ερευνηθεί επίσης με ποιο τρόπο αντιλαμβάνεται ο ίδιος αλλά και η κοινωνία την εργασία του, ποιος είναι ο έλεγχος που επιδέχεται κατά την εργασία του στον οργανισμό/φορέα και θα εξεταστεί επίσης η αυτονομία του σε συνάρτηση με την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά του. Οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής φαίνεται να είναι εκείνοι που είναι υπεύθυνοι για την υλοποίηση των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής. Όπως είναι εύλογο, οι κοινωνικοί λειτουργοί ως τέτοιοι (δηλαδή ως γραφειοκράτες πρώτης γραμμής) δεν θα μπορούσαν παρά να είναι το κεντρικό ερευνητικό αντικείμενο της παρούσας μελέτης.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να γίνει αναφορά στο ότι το συγκεκριμένο θέμα δεν έτυχε μεγάλης επιστημονικής διερεύνησης στο παρελθόν στην ελληνική βιβλιογραφία. Για αυτόν ακριβώς τον λόγο έχει ενδιαφέρον η μελέτη του συγκεκριμένου αντικειμένου ώστε να αποσαφηνιστούν και να φωτιστούν πτυχές του έργου και της υπόστασης του κοινωνικού λειτουργού στα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα. Πιο συγκεκριμένα, επιλέχθηκαν οι κοινωνικοί λειτουργοί ενός προγράμματος που αφορά την έλλειψη στέγης για δύο λόγους.

Πρώτον, διότι το πρόβλημα της αστεγίας είναι ένα πρόβλημα που ταλανίζει χρόνια την ελληνική κοινωνία χωρίς όμως να έχουν υπάρξει αρκετά συγκροτημένες

προσπάθειες άμβλυνσής του από τις ελληνικές κυβερνήσεις. Για αυτό, και επιλέχθηκε ως μελέτη περίπτωσης το πρόγραμμα «Στέγαση και Επανάταξη» που αποτελεί την πρώτη κεντρικά σχεδιασμένη και ολιστικού χαρακτήρα κοινωνική πολιτική για τους άστεγους στην Ελλάδα. Δεύτερον, σημαντικό ρόλο στην επιλογή της συγκεκριμένης ομάδας στόχου διαδραμάτισε το γεγονός της ενασχόλησης του συγγραφέα ως βοηθού ερευνητή στην αξιολόγηση του προγράμματος από το Πάντειο Πανεπιστήμιο. Αυτό το γεγονός έδωσε αρκετό υλικό προς μελέτη στον ερευνητή αλλά και σχετικά εύκολη πρόσβαση στην συγκεκριμένη ομάδα στόχου.

5. ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΩΝ ΑΣΤΕΓΩΝ ΚΑΙ ΤΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΓΙΑ ΑΣΤΕΓΟΥΣ

5.1 Το πρόβλημα της έλλειψης στέγης

Η έλλειψη στέγης είναι ένα πολυσύνθετο πρόβλημα με το οποίο ασχολούνται πολλοί επαγγελματίες, ακτιβιστές και επιστήμονες. Οι κρατικοί φορείς, θρησκευτικές και φιλανθρωπικές οργανώσεις, δημοσιογράφοι, οικονομολόγοι, κοινωνικοί επιστήμονες, αναλυτές της κοινωνικής πολιτικής, ψυχολόγοι, κοινωνικά κινήματα, δημοσιογράφοι, φωτογράφοι, οι μηχανισμοί κρατικής καταστολής είναι μερικές μόνο από τις ειδικότητες που ενδιαφέρονται για το ζήτημα των αστέγων. Η εμφάνιση της αποδίδεται σε έναν συνδυασμό παραγόντων, όπως η φτώχεια και η ανισότητα ευκαιριών και πρόσβασης, η χαμηλή προτεραιότητα για την κοινωνική πολιτική και η αναποτελεσματικότητα των κοινωνικών πολιτικών, οι κακές ατομικές επιλογές, κ.α. «Η εκδήλωση του πολυσύνθετου αυτού φαινομένου δεν είναι ούτε γραμμική, ούτε προκαθορισμένη. Γεγονός που καθιστά ακόμη δυσκολότερη την ανάπτυξη πολιτικών αντιμετώπισης του τόσο σε επίπεδο προληπτικής, όσο και κατασταλτικής κοινωνικής παρέμβασης» (Παπαδοπούλου και Κουραχάνης, 2017). Στις σύγχρονες κοινωνίες άστεγοι θεωρούνται όσοι ζουν στο δρόμο ή σε κοινωνικούς ξενώνες. Επίσης, στην κατηγορία αυτή συμπεριλαμβάνονται και όσοι άνθρωποι ζουν σε επισφαλείς στεγαστικές συνθήκες ή σε ακατάλληλα καταλύματα.

5.2 Η σύνδεση της έλλειψης στέγης με την κοινωνική πολιτική

Η έλλειψη στέγης είναι αναμφισβήτητα ένα κοινωνικό πρόβλημα, μια κοινωνική ανάγκη που πρέπει να καλυφθεί. Η κοινωνική πολιτική είναι κατά κύριο λόγο η δημόσιου χαρακτήρα παρέμβαση η οποία αναπτύσσεται για την άμβλυνση της

κοινωνικής ανισότητας και την επίλυση θεμελιωδών κοινωνικών προβλημάτων που διέπουν τις σύγχρονες κοινωνίες. Η κοινωνική πολιτική έχει ως στόχο να διερευνήσει τις διαστάσεις του προβλήματος της αστεγίας και να ερμηνεύσει τους παράγοντες εμφάνισης του.

Κοινό πεδίο σύνδεσης μεταξύ κοινωνικής πολιτικής και έλλειψης στέγης είναι αυτό της στεγαστικής πολιτικής. «Συνοπτικά, η στεγαστική πολιτική θα μπορούσε να οριστεί ως τα μέτρα εκείνα που σχεδιάζονται για να ρυθμίσουν την ποιότητα, την ποσότητα, τις τιμές, την ιδιοκτησία και τον έλεγχο της κατοικίας» (Κουραχάνης, 2017). Ο τομέας της στέγασης συνδέεται στενότερα με την κρατική πολιτική ως απόρροια των συνταγματικών διατάξεων που ανάγουν το κράτος ως υπεύθυνο για την ευημερία των πολιτών του. Η στεγαστική πολιτική αναπτύσσει στο οπλοστάσιο της διαφορετικές μορφές και εργαλεία παρέμβασης: οι πολιτικές κοινωνικής κατοικίας, οι δομές μεταβατικής φιλοξενίας, τα υπνωτήρια/καταφύγια, άλλες στεγαστικές δομές, όπως ανακαινισμένα παλαιά ξενοδοχεία.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να τονίσουμε ότι είναι πολύ σημαντική η διερεύνηση του ρόλου των στελεχών πρώτης γραμμής και πιο συγκεκριμένα των κοινωνικών λειτουργών. Τον ρόλο των κοινωνικών λειτουργών και το ποια είναι η διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν πραγματεύεται και η παρούσα μελέτη. Κατά το παρελθόν, έχουν πραγματοποιηθεί παρόμοιες μελέτες στην διεθνή βιβλιογραφία (Lipsky, 1980, Wilson, 1989, P. Hupe, M. Hill and A. Buffat, 2016) με σκοπό να καταδείξουν πόσο σημαντικός είναι ο ρόλος των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής και της διακριτικής τους ευχέρειας στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

5.3 Τύποι Κοινωνικών Πολιτικών Στέγασης

Στην παρούσα υποενότητα, θα γίνει ένας διαχωρισμός ανάμεσα στους τύπους των κοινωνικών υπηρεσιών που υπάρχουν για τους άστεγους. Είναι σημαντικό να γίνει αναφορά στην διάκριση που υπάρχει σε αυτούς τους τύπους. Η καθαρά στεγαστικές τύπου κοινωνικές υπηρεσίες περιλαμβάνουν τα υπνωτήρια και πανσιόν προσωρινής διαμονής και αφορούν καταστάσεις υποστηριζόμενης ή μεταβατικής στέγασης. Σε αυτές του τύπου τις κοινωνικές υπηρεσίες είναι σημαντικό να ερευνηθεί ο ρόλος των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής. Τι ακριβώς κάνουν και εάν είναι εκείνοι που επιλέγουν το ποιοι θα έχουν δικαίωμα πρόσβασης σε αυτές τις κοινωνικές υπηρεσίες.

Παράλληλα υπάρχουν οι μη στεγαστικές υπηρεσίες που αφορούν κυρίως τα κέντρα ημέρας και υπηρεσίες συμβουλευτικής. Υπάρχουν και άλλες υπηρεσίες ειδικής υποστήριξης και φιλοξενίας που αφορούν άλλες πληθυσμιακές ομάδες συμβατές με τους άστεγους όπως τοξικοεξαρτημένους και ψυχικά ασθενείς. Στους δύο τελευταίους τύπους είναι πολύ σημαντικός ο ρόλος των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής γιατί αυτοί είναι εκείνοι οι οποίοι απασχολούνται κατά κύριο λόγο σε τέτοιες δομές και προσφέρουν τέτοιου είδους υπηρεσίες. Επιπλέον, υπάρχουν κεντρικές αλλά και εξειδικευμένες υπηρεσίες όπως συμβουλευτική και υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας. Σε όλα αυτά τα παραπάνω, ο ρόλος των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής είναι πολύ σημαντικός καθώς είναι εκείνοι που εργάζονται σε αυτές τις δομές και παρέχουν πολλές από τις προαναφερθείσες υπηρεσίες στις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. Ποια είναι τα καθήκοντά τους; Πως λειτουργούν κατά την εργασία τους; Επιλέγουν εκείνοι το ποιοι θα είναι οι ωφελούμενοι από τις κοινωνικές υπηρεσίες; Αν ναι, τι βαθμό διακριτικής ευχέρειας διαθέτουν. Αυτά είναι μόνο μερικά από τα ερωτήματα που γεννώνται αναφορικά με τον ρόλο των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής σε αυτούς τους τύπους κοινωνικών υπηρεσιών για τους άστεγους και θα προσπαθήσει να ανά χείρας μελέτη να τα απαντήσει στα επόμενα κεφάλαια.

Τύποι Κοινωνικών Υπηρεσιών για τους Άστεγους

Στέγαση για τους Άστεγους	Υπνωτήρια, Πανσιόν προσωρινής διαμονής, Υποστηριζόμενη ή Μεταβατική Στέγαση
Μη Στεγαστικές Υπηρεσίες για τους Άστεγους	Υπηρεσίες Προσέγγισης, Κέντρα Ημέρας, Υπηρεσίες Συμβουλευτικής
Υπηρεσίες Στέγασης για άλλες Πληθυσμιακές Ομάδες Συμβατές για Άστεγους	Ξενοδοχεία, Χώροι Προσφοράς Διανυκτέρευσης και Φαγητού, Ειδική Υποστήριξη και Υπηρεσίες Προστατευμένης Φιλοξενίας για Εξαρτημένους από Αλκοόλ, Ναρκωτικά ή Ψυχικά Νοσήματα

Κεντρικές Υπηρεσίες για τον Γενικό Πληθυσμό Συμβατές για Άστεγους	Υπηρεσίες Συμβουλευτικής, Υπηρεσίες Τοπικών Αρχών, Υπηρεσίες Κοινωνικής Φροντίδας
Υπηρεσίες Εξειδικευμένης Υποστήριξης για άλλες Πληθυσμιακές Ομάδες Συμβατές για Άστεγους	Υπηρεσίες Ψυχιατρικής Υποστήριξης, Δομές Απεξάρτησης από τα Ναρκωτικά

Πηγή: Κουραχάνης, 2017, “Κοινωνικές Πολιτικές Στέγασης- Η Ελληνική Υπολειμματική Προσέγγιση”, Εκδόσεις Παπαζήση ΑΕΒΕ, Αθήνα.

«Έχουν διατυπωθεί τέσσερις διαφορετικές μορφές αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης. Η πρώτη μορφή αφορά κοινωνικές πολιτικές προληπτικού χαρακτήρα και αναφέρονται σε παρεμβάσεις που αποσκοπούν στην προστασία της κατοικίας των απειλούμενων από στεγαστικό αποκλεισμό. Η δεύτερη είναι οι πολιτικές έκτακτης ανάγκης, δηλαδή οι κοινωνικές πολιτικές για όσους έχουν μείνει στο δρόμο και εστιάζουν στην κάλυψη άμεσων βιοτικών και υγειονομικών αναγκών. Η τρίτη είναι οι πολιτικές μεταβατικής φιλοξενίας που προσανατολίζονται προς τη στεγαστική επανένταξη του αστέγου και τέλος υπάρχουν και οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης όπως η υποστηριζόμενη απασχόληση και οι υπηρεσίες ψυχοκοινωνικής υποστήριξης» (Κουραχάνης, 2017).

Σε αυτές τις κοινωνικές υπηρεσίες αναφορικά με την έλλειψη στέγης θα πρέπει να υπάρξει προβληματισμός αναφορικά με τον τρόπο υλοποίησης τους από τα στελέχη πρώτης γραμμής και πως διαμορφώνεται ο ρόλος τους από την διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν. Συναφείς έρευνες στην διεθνή βιβλιογραφία (P. Hure, M. Hill and A. Buffat, 2016) αναφέρονται εκτεταμένα στο συγκεκριμένο θέμα και αναπτύσσουν διάφορους προβληματισμούς γύρω από την διακριτική ευχέρεια των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής.

Οι προβληματισμοί αυτοί έχουν να κάνουν με τον βαθμό της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής και κατά την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες όπως οι άστεγοι. Είναι οι κοινωνικοί λειτουργοί, που ως γραφειοκράτες πρώτης γραμμής επιλέγουν το ποιοι θα αποκλειστούν από τα υπνωτήρια και κέντρα ημερήσιας φροντίδας; Είναι εκείνοι που κρίνουν κατά την

προσωπική τους κρίση το ποιος έχει πραγματικά ανάγκη; Οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής σε αυτούς τους τύπους κοινωνικών υπηρεσιών είναι εκείνοι που παρέχουν υπηρεσίες συμβουλευτικής και κοινωνικής φροντίδας; Αν ναι, τι βαθμό διακριτικής ευχέρειας έχουν στο πως θα βοηθήσουν τους ωφελούμενους; Μπορούν να λειτουργούν ελεύθερα χωρίς περιορισμούς; Μπορούν να χρησιμοποιήσουν κάποιος εργαλείο κατά την προσωπικής τους κρίση ώστε να ξεπεράσουν δυσκολίες που μπορεί να προκύψουν; Όλα τα παραπάνω είναι πολύ σημαντικά ερωτήματα αναφορικά με τον ρόλο και την διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής στα προγράμματα και στις υπηρεσίες κοινωνικής πολιτικής.

5.4 Ο ρόλος των στελεχών πρώτης γραμμής στις κοινωνικές πολιτικές στέγασης στην Ελλάδα

Στο επίκεντρο των κοινωνικών πολιτικών για τους άστεγους την περίοδο της οικονομικής κρίσης βρίσκονται οι πολιτικές έκτακτης ανάγκης. Μεγάλο μέρος των κοινωνικών δομών άμεσης ανακούφισης της φτώχειας έχει ως αποδέκτες και τον άστεγο πληθυσμό. Δομές όπως τα υπνωτήρια, τα κοινωνικά συστήματα, τα κοινωνικά ιατρεία και φαρμακεία, τα κέντρα ημερήσιας υποδοχής αστέγων δίνουν σημαντικές ανάσες σε ανθρώπους που βρίσκονται κάτω από την απειλή ακραίως κοινωνικών κινδύνων. Εξέχουσας σημασίας φαίνεται πως είναι ο ρόλος των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής στην λειτουργία αυτών των κοινωνικών δομών. Πρόκειται για ένα θέμα που χρήζει περαιτέρω έρευνας και μελέτης. Στο παρελθόν, έχουν υπάρξει έρευνες στην διεθνή βιβλιογραφία που έχουν καταπιαστεί με το συγκεκριμένο θέμα - δηλαδή τον ρόλο των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής και το ποια είναι η διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν – όπως των P. Hure, M. Hill and A. Buffat το 2016.

Το 2012 προκηρύχθηκαν οι Κοινωνικές Δομές Άμεσης Αντιμετώπισης της Φτώχειας και υλοποιήθηκαν μέσω συμπράξεων Δήμων με Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις. Συνολικά, οι κοινωνικές δομές ήταν οκτώ και ήταν οι εξής, το Γραφείο Διαμεσολάβησης, το Κοινωνικό Παντοπωλείο, το Κοινωνικό Φαρμακείο, τα Κοινωνικά Συστήματα, ο Δημοτικός Λαχανόκηπος, η Τράπεζα Χρόνου, τα Υπνωτήρια και τα Κέντρα Υποδοχής Αστέγων. Σε αυτές τις προαναφερθέντες κοινωνικές υπηρεσίες και δομές, οι κοινωνικοί λειτουργοί, ως γραφειοκράτες πρώτης γραμμής φαίνεται να είναι εκείνοι που είναι οι καθ' ύλην αρμόδιοι για την λειτουργία τους. Επίσης είναι εκείνοι που κατά κύριο λόγο φαίνεται να αποφασίζουν για το ποιος θα

συμπεριληφθεί στις δομές και ποιος θα αποκλειστεί από αυτές. Ο βαθμός της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν είναι πολύ σημαντικός καθώς μόνο έτσι θα μπορούν να κρίνουν κατά την προσωπική τους άποψη και χωρίς περιορισμούς για το ποιος έχει πραγματικά ανάγκη.

Ιδιαίτερα για το πεδίο της έλλειψης στέγης αξιοσημείωτη είναι η δράση του ιδρύματος Σταύρος Νιάρχος σε συνεργασία με την ΜΚΟ “Praksis” για την υλοποίηση του Προγράμματος Κοινωνικής Κατοικίας «Συν στο Πλην». «Το Συν στο Πλην εστιάζει στην παροχή οικονομικής στήριξης και συμβουλευτικής υποστήριξης σε άτομα και οικογένειες που πλήττονται ή κινδυνεύουν να πληγούν από απώλεια στέγης, με άμεσο στόχο να διατηρήσει κάθε οικογένεια την οικονομική της και στεγαστική της αυτονομία» (Κουραχάνης, 2017). Σε αυτό το πρόγραμμα, φαίνεται οι κοινωνικοί λειτουργοί να είχαν πολύ σημαντικό ρόλο καθώς ήταν υπεύθυνοι για την παροχή των υπηρεσιών συμβουλευτικής και κοινωνικής φροντίδας προς τους άστεγους. Εάν διέθεταν συνάμα και μεγάλο βαθμό διακριτικής ευχέρειας αυτό θα τους επέτρεπε να ξεπερνούσαν οποιαδήποτε δυσκολία και να λειτουργούσαν χωρίς περιορισμούς. Εάν όχι, τότε ο ρόλος τους στο πρόγραμμα θα περιοριζόταν αισθητά μόνο σε αυτά που προέβλεπε το θεσμικό του πλαίσιο.

Μια άλλη παροχή βοήθειας προς τους άστεγους προέρχεται από το Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους Άπορους (ΤΕΒΑ). Οι Θεσμικές Παρεμβάσεις για την Αντιμετώπιση της Ανθρωπιστικής Κρίσης (2015-16) για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης περιλαμβάνουν:

1. Το Πρόγραμμα Επιδότησης Σίτισης.
2. Το Πρόγραμμα Επιδότησης Ενοικίου.
3. Εκποίηση Δημοτικών Ακινήτων σε Άστεγους Δημότες και Απαλλαγή Ευπαθών Ομάδων από την Καταβολή Δημοτικών Τελών και Φόρων.
4. Η Πρόσβαση των Ανασφάλιστων στο Εθνικό Σύστημα Υγείας.
5. Η Γενικευμένη Εφαρμογή του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης (ΚΕΑ).
6. Το Λεωφορείο των Αστέγων που τον Ιούλιο του 2016 τέθηκε σε λειτουργία.

Σε όλες τις παραπάνω πολιτικές αναπτύσσεται ο προβληματισμός για το ποιος ήταν ο ρόλος των στελεχών πρώτης γραμμής στην υλοποίηση των δράσεων και στην λειτουργία των δομών. Ποιος ήταν ο ρόλος τους; Ποια ήταν τα καθήκοντά τους; Ποιος ήταν ο βαθμός διακριτικής ευχέρειας που διέθεταν; Ποιες οι πιέσεις που δέχονταν κατά την εργασία τους σε αυτές; Ποιες πρακτικές ανέπτυξαν για την διεκπεραίωση και υλοποίηση των δράσεων; Ποιες οι σχέσεις τους με τους ωφελούμενους-εξυπηρετούμενους; Όλα τα παραπάνω αποτελούν προβληματισμούς που αναπτύσσονται σχετικά με την λειτουργία των δομών και την υλοποίηση των δράσεων και θα μπορούσαν να αποτελέσουν ένα έναυσμα για μελλοντική έρευνα.

5.5 Το Πρόγραμμα «Στέγαση και Επανένταξη»

Το Πρόγραμμα “Στέγαση και Επανένταξη” προέκυψε ως απόρροια του πρωτογενούς πλεονάσματος του οικονομικού έτους 2013. Το ‘Στέγαση και Επανένταξη’ εισάγει μια διαφορετική φιλοσοφία αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης με ολιστικά χαρακτηριστικά και πνεύμα που να επιδιώκει την καταπολέμηση και όχι την ανακουφιστική διαχείριση του προβλήματος (Παπαδοπούλου και Κουραχάνης, 2017). Η εφαρμογή του Προγράμματος “Στέγαση και Επανένταξη” πρόκειται για μια πρωτοβουλία η οποία θέτει ένα περισσότερο συγκροτημένο πλέγμα παρέμβασης, συγκριτικά με το υφιστάμενο πλαίσιο κοινωνικών υπηρεσιών για τους άστεγους. Το Πρόγραμμα έχει ως προτεραιότητα την διαμονή σε αυτόνομα διαμερίσματα και όχι σε δομές μεταβατικής φιλοξενίας ή επείγουσας διαχείρισης (Arapoglou and Gounis 2015: 15).

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

Το Πρόγραμμα δομήθηκε σε δύο πυλώνες, τη Στέγαση και την Επανένταξη. 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 Επανεξέλιξης είναι η επιστροφή στον κοινωνικό ιστό μέσω της παροχής υπηρεσιών εργασιακής επανεξέλιξης. 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.

Στο πλαίσιο παροχών του πυλώνα της Στέγασης, κάθε διαμέρισμα θα έπρεπε να καλύπτει τις προδιαγραφές χώρου υγιεινής, κουζίνας, θέρμανσης και υπνοδωματίου. Οι ωφελούμενοι με οικογένεια είχαν την δυνατότητα αυτόνομης διαμονής σε διαμέρισμα που καλύπτει τις ανάγκες των μελών της. Σχετικά με τον δεύτερο πυλώνα της Επανεξέλιξης δόθηκε βοήθεια στους ωφελούμενους μέσω δράσεων πληροφόρησης και εργασιακής συμβουλευτικής. 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 Voucher κατάρτισης.

Η κατανομή της χρηματοδότησης του προγράμματος χωρίστηκε σε επιμέρους γεωγραφικές ζώνες. Η περιφέρεια Αττικής αποφασίστηκε να καλύψει το 55%, η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας το 20% και το 25% κατανεμήθηκε σε όλη την υπόλοιπη επικράτεια. Κάθε δικαιούχος φορέας είχε δικαίωμα να υποβάλλει μια αίτηση επιχειρησιακού σχεδίου για χρηματοδότηση ανά γεωγραφική ζώνη. Αρχικά κάθε αίτηση χρηματοδότησης έπρεπε να περιλαμβάνει 70 ωφελούμενους (στη συνέχεια αυτό μειώθηκε στους 35), εκ των οποίων όλοι υποχρεωτικά θα εντάσσονταν στον πυλώνα της στέγασης και τουλάχιστον το 40%, όπως αναφέρθηκε, στον πυλώνα της εργασιακής επανεξέλιξης.

Ως κριτήρια επιλογής των Δικαιούχων ορίστηκαν μεταξύ άλλων ο αναλυτικός προϋπολογισμός του επιχειρησιακού σχεδίου, η πρόσφατη έκθεση πεπραγμένων του αιτούντος φορέα, ο ισολογισμός του για το τελευταίο οικονομικό έτος, το φύλλο συνοπτικών πληροφοριών της αίτησης χρηματοδότησης, ο πίνακας των οικονομικών πόρων του οργανισμού, καθώς και το βιογραφικό του επιστημονικά υπεύθυνου του

σχεδίου. Η αξιολόγηση των αιτήσεων διεξήχθη από Επιτροπή Αξιολόγησης, η οποία συστάθηκε με Υπουργική Απόφαση (Υπουργείο Εργασίας 2014α: 6).

Από την αξιολόγησή του (Δημουλάς, 2017), προκύπτει ότι το πρόγραμμα «Στέγαση-Επανένταξη» δεν απευθύνθηκε σε όλους τους αστέγους αλλά, κυρίως, οικογένειες και άτομα που φιλοξενούνται σε Κοινωνικούς Ξενώνες Βραχυχρόνιας Φιλοξενίας ή Ξενώνες Ύπνου ή κάνουν χρήση των υπηρεσιών Ανοιχτών Κέντρων Ημέρας Αστέγων ή έχουν καταγραφεί από τις κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων ή τα Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας (άρθρο 9 του Ν. 4109/2013, ΦΕΚ 16, τ.Α') ως άστεγοι και δύναται άμεσα να επανενταχθούν. Σύμφωνα με τον οδηγό εφαρμογής του προγράμματος αυτό προσανατολίστηκε προς εκείνους τους αστέγους που δεν έχουν οδηγηθεί στην πλήρη περιθωριοποίηση και διατηρούν σχέσεις και επαφές ώστε να μην είναι απαραίτητη η μακρόχρονη υποστήριξή τους. «Αρχικά, φαίνεται πως αποκλείστηκε η επικέντρωση σε όσους χρειάζονται ειδική υποστήριξη και για τους οποίους συνήθως εφαρμόζονται προγράμματα σταδιακής επανένταξης μεγάλης σχετικά διάρκειας. Επιπλέον, στοχεύει στην επανένταξη γυναικών που φιλοξενούνται σε Ξενώνες για γυναίκες θύματα βίας και σε άτομα που έχουν συμπληρώσει το 18ο έτος της ηλικίας τους και φιλοξενούνται σε Δομές Παιδικής Προστασίας, εφόσον στερούνται τη δυνατότητα, ή έχουν επισφαλή πρόσβαση σε επαρκή κατοικία» (Δημουλάς, 2017).

Το “Στέγαση και Επανένταξη” αποτελεί την πρώτη συγκροτημένη 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 εμφάνισαν σημαντική επιδείνωση. Είναι πρωτίστως μια παρέμβαση που αναγνωρίζει την ανάγκη ανάπτυξης σχημάτων στεγαστικής υποστήριξης των φτωχών νοικοκυριών και ατόμων στην Ελλάδα.

«Μέσω του προγράμματος παρασχέθηκε ασφαλής και αξιοπρεπής στέγη σε 1105 άστεγους από τους οποίους οι 715 τοποθετήθηκαν σε διάφορων μορφές μισθωτή απασχόληση εκ των οποίων πάνω από το 40% εκτιμάται ότι θα παραμείνει στην εργασία μετά τη λήξη της επιδότησης και συνεπώς έχει πολύ υψηλές προοπτικές κοινωνικής επανένταξης» (Δημουλάς, 2017). Το πιλοτικό αυτό πρόγραμμα ήταν ένα ιδιαίτερα καινοτόμο πρόγραμμα για τα δεδομένα της κοινωνικής πολιτικής για τις αποκλεισμένες ομάδες στην Ελλάδα. Η θεσμοθέτηση του ως γενικό πρόγραμμα με

την παράλληλη ενίσχυση της επάρκειας των φορέων της Τ.Α στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, σε συνδυασμό με τον εμπλουτισμό του με συμπληρωματικές δράσεις επιμόρφωσης-κατάρτισης και ενδυνάμωσης των αστέγων εκτιμάται ότι θα συμβάλει καθοριστικά στην επανένταξη μεγάλου τμήματος των αστέγων στην Ελλάδα της κρίσης. «Τέλος, η ομάδα αξιολόγησης κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η επιμήκυνση της διάρκειας του για κάθε ωφελούμενο στους 24 ή και 36 μήνες θα έχει πολλαπλασιαστικά θετικό αντίκτυπο στους ίδιους τους άστεγους, στις δομές μεταβατικής ή επείγουσας φροντίδας αστέγων και στις ίδιες τις τοπικές κοινωνίες» (Δημουλάς, 2017).

Από την ανάλυση των στοιχείων που καταγράφηκαν από τους δικαιούχους φορείς αναφορικά με τους ωφελούμενους των σχεδίων τους, διαπιστώθηκε ότι αυτοί δεν έδειξαν ιδιαίτερη προτίμηση προς κάποια συγκεκριμένη ομάδα αστέγων και κινήθηκαν περισσότερο με τη λογική της «εύκολης επαφής και προσέγγισης». Επιπρόσθετα, ο μικρός αριθμός ωφελούμενων που αντιστοιχεί σε κάθε δήμο, μεμονωμένα, καταδεικνύει την ανεπάρκεια των διαθέσιμων δομών για την υποστήριξη των αστέγων και γενικότερα των κοινωνικά αποκλεισμένων. «Όπως προέκυψε από τις απόψεις που διατύπωσαν τα μέλη των ομάδων εστίασης, σε αρκετές περιπτώσεις απασχολήθηκε έκτακτο προσωπικό για την υποστήριξη των δράσεων του προγράμματος χωρίς προηγούμενη εμπειρία σε άστεγους και, σε ορισμένες περιπτώσεις, διακόπηκε η συνεργασία με άλλα στελέχη στη διάρκεια του προγράμματος με αποτέλεσμα οι δράσεις ενδυνάμωσή τους να χαρακτηρίζονται από αποσπασματικότητα» (Δημουλάς, 2017). Εμπόδια στην αποτελεσματικότητα του προγράμματος τέθηκαν και από το ανελαστικό θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης και θα πρέπει να τροποποιηθεί και να είναι περισσότερο ευέλικτο όταν πρόκειται για ιδιαίτερες κοινωνικές δράσεις όπως είναι αυτή της υποστήριξης των αστέγων.

Ο πυλώνας της στέγασης υλοποιήθηκε πλήρως, κυρίως μέσω του μέτρου της επιδότησης του ενοικίου, παρά τις συχνές ολιγόμηνες καθυστερήσεις στην καταβολή του. Αν και οι ομάδες εστίασης που προέρχονται από τους δικαιούχους φορείς εξέφρασαν την άποψη ότι το ποσό που δίνονταν από το πρόγραμμα για την επιδότηση ενοικίου ήταν χαμηλό και δημιουργούσε σοβαρά εμπόδια στην εύρεση κατάλληλης κατοικίας, τα αποτελέσματα των ερωτηματολογίων που συμπληρώθηκαν από τους ίδιους τους άστεγους και τους ιδιοκτήτες των

ενοικιαζόμενων κατοικιών δεν συνηγορούν σε κάτι τέτοιο. Σύμφωνα με τον Δημουλά (2017), ένα σημαντικό ποσοστό ωφελούμενων (36,5%) δήλωσε ότι δεν θα συνεχίσει να μένει στο ίδιο σπίτι μετά τη λήξη της επιδότησης εξαιτίας του ακριβού ενοικίου και συνεπώς ενδεχόμενη υψηλότερη επιδότηση πιθανά να παρεμποδίζει τη συνέχιση παραμονής στην κατοικία μετά τη λήξη του προγράμματος. Οι περισσότερες ενοικιαζόμενες κατοικίες κρίθηκαν από τους ωφελούμενους ως καλής ποιότητας (όχι πολύ μεγάλης ηλικίας, ευρύχωρες, φωτεινές, σε καλή θέση και με επαρκείς οικοσυσκευές και επίπλωση).

Στον πυλώνα της απασχόλησης παρατηρήθηκε μεγάλη απόκλιση από τον αρχικό σχεδιασμό όσον αφορά το μέτρο της δημιουργίας ατομικών επιχειρήσεων και αυτό της απασχόλησης στην αγροτική οικονομία. «Οι περισσότερες από τις επιδοτούμενες θέσεις εργασίας ήταν πλήρους απασχόλησης (65,5%) κυρίως στο εμπόριο, την ψυχαγωγία εστίαση και τον κοινωνικό τομέα. Επιπλέον, το 44,1% των εργοδοτών που απασχόλησαν επιδοτούμενους άστεγους δήλωσε ότι θα συνεχίσει να τους απασχολεί μετά τη λήξη της επιδότησης. Ωστόσο σημαντικό ποσοστό των ωφελούμενων αστέγων είναι χαμηλής εκπαίδευσης και το 34,5% των εργοδοτών δήλωσε ότι αντιμετώπισε προβλήματα με την ανταπόκρισή τους στις απαιτήσεις της εργασίας» (Δημουλάς, 2017).

Τόσο οι εργοδότες όσο και οι ιδιοκτήτες ενοικιαζόμενων κατοικιών εκδήλωσαν θετικές στάσεις και προδιαθέσεις απέναντι τους αστέγους σε υψηλό ποσοστό, κάτι που συνέβαλε στο ξεπέρασμα αρκετών προβλημάτων και στη θετική έκβαση του προγράμματος. Σημαντικό ποσοστό των αστέγων διατηρεί σχέσεις και επαφές με οικείους που μένουν σε κοντινές αποστάσεις αλλά όχι με αυτούς που δεν μένουν κοντά τους. Ένα εξίσου σημαντικό ποσοστό δεν έχει ανάλογες επαφές και σχέσεις και γι' αυτούς θα πρέπει να εφαρμοστούν εξειδικευμένες δράσεις επανακοινωνικοποίησης. Επιπρόσθετα, σχεδόν το σύνολο των αστέγων δεν συμμετέχει σε καμία κοινωνική και ψυχαγωγική ή αθλητική δραστηριότητα.

Από τις συναντήσεις με ομάδες εστίασης κατά την αξιολόγηση του προγράμματος, τέθηκαν κάποια ζητήματα που αφορούσαν στο ρόλο και την εμπλοκή της κεντρικής διοίκησης και της διαχειριστικής αρχής κατά το στάδιο υλοποίησης του Προγράμματος Στέγαση και Επανάταξη. «Οι δικαιούχοι και οι κοινωνικοί λειτουργοί έκριναν αυτό το ρόλο αρκετά συγκεντρωτικό. Παρά τις δυνατότητες

ευέλικτης εφαρμογής που είχαν αναφορικά με τους ωφελούμενους και τις παροχές του προγράμματος προς αυτούς, θεώρησαν ότι οι κατανομές της χρηματοδότησης μεταξύ των δράσεων (πυλώνων) δεν τους άφηναν μεγάλα περιθώρια ευελιξίας. Σ' αυτή την αντίληψη φαίνεται πως επέδρασε το γεγονός ότι η πρωτοβουλία για το πρόγραμμα ήλθε από την πολιτική ηγεσία και τα βασικά στοιχεία του σχεδιασμού του αποφασίστηκαν στο κεντρικό επίπεδο» (Δημουλάς, 2017).

Οι δικαιούχοι και οι κοινωνικοί λειτουργοί εξέφρασαν την άποψη ότι το πρόγραμμα είχε βραχεία διάρκεια αναφορικά με τη δυνατότητα επίτευξης των βασικών του στόχων καθώς όλες οι επιμέρους δράσεις του να έπρεπε να ολοκληρωθούν μέσα σε δώδεκα μήνες. Σε αυτό το σύντομο διάστημα οι ωφελούμενοι θα έπρεπε να ενταχθούν σε στέγη, να αποκτήσουν καλά αντανακλαστικά στη συναναστροφή τους με την δημόσια διοίκηση, να αναλάβουν υποχρεώσεις, να επιτύχουν μετά από λίγους μήνες να ενταχθούν στον πυλώνα της απασχόλησης και να είναι γενικά σε θέση να ορθοποδήσουν σε ένα αντικειμενικά μικρό διάστημα. Από αυτή την οπτική οι δικαιούχοι και οι κοινωνικοί λειτουργοί θεώρησαν ότι το Πρόγραμμα θα έπρεπε να διαθέτει μεγαλύτερη χρονική διάρκεια.

Ένα ακόμα ζήτημα που τέθηκε αφορούσε στα κριτήρια επιλογής των δικαιούχων που, τελικά, χρηματοδοτήθηκαν. «Όπως αναφέρθηκε από ορισμένους δικαιούχους, μπορεί μεν να υπήρχαν εκ των προτέρων προσδιορισμένα κριτήρια που στόχευαν στη συμμετοχή όσο περισσότερο μεγαλύτερου αριθμού δικαιούχων φορέων ωστόσο θα έπρεπε να προσμετράται και μια ουσιαστική διάσταση η οποία αφορούσε τις αντικειμενικές δυνατότητες των φορέων να εκπληρώσουν επαρκώς τις υποχρεώσεις τους με βάση το απασχολούμενο στελεχιακό δυναμικό τους» (Δημουλάς, 2017). Διατυπώθηκε, επίσης, η κριτική ότι σε πολλές περιπτώσεις δεν υπήρχαν τα περιθώρια απασχόλησης επαρκούς προσωπικού από τους δικαιούχους, λόγω οικονομικών περιορισμών στον προϋπολογισμό του προγράμματος αλλά και τις αδυναμίες των φορέων της ΤΑ να διαθέσουν επαρκή αριθμό από το υπάρχον προσωπικό τους.

Παράλληλα, η διαδικασία υλοποίησης του Προγράμματος ανέδειξε ότι θα έπρεπε να έχει δοθεί μεγαλύτερη έμφαση σε υπηρεσίες ψυχοκοινωνικής, νομικής και διαχειριστικής υποστήριξης των ωφελούμενων. «Και από τις τρεις ομάδες εστίασης αναφέρθηκε ότι η διάσταση κοινωνικής υποστήριξης παρέμεινε κατά κύριο λόγο σε

διακηρυκτικό επίπεδο. Με βάση τον σχεδιασμό και τους οικονομικούς περιορισμούς, οι περισσότεροι φορείς επεδίωξαν πρωτίστως και κυρίως την εκπλήρωση των πυλώνων και των αξόνων που ήταν απαραίτητοι για την εκταμίευση των επιμέρους χρηματοδοτήσεων. Επομένως υπηρεσίες που ήταν υποστηρικτικές και συμπληρωματικές των κύριων δράσεων, τελικά, παραγκωνίστηκαν ή περιθωριοποιήθηκαν» (Δημουλάς, 2017). Πέραν αυτών, ο προϋπολογισμός επιδότησης ενοικίου, δηλαδή ο πρώτος πυλώνας, χαρακτηρίστηκε από τους δικαιούχους και τους κοινωνικούς λειτουργούς ως σχετικά χαμηλός για την ολόπλευρη κάλυψη αναγκών μιας κανονικής κατοικίας.

Σε ένα ζήτημα που προέκυψε αναφορικά με τον δεύτερο πυλώνα της Εργασιακής Επανάταξης, είναι το ότι δεν ενεπλάκη ο καθ' ύλην αρμόδιος φορέας του ελληνικού κράτους για την εύρεση απασχόλησης, δηλαδή, ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού (ΟΑΕΔ) και θα έπρεπε η όλη διαδικασία της εργασιακής ένταξης να γίνει από τους κοινωνικούς λειτουργούς χωρίς να διαθέτουν την απαραίτητη τεχνογνωσία. Παράλληλα, το Πρόγραμμα χαρακτηρίστηκε από εξαιρετικά χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες. Μεγάλο κομμάτι της ενέργειας και της ενασχόλησης των Δικαιούχων αφιερώθηκε στην επίλυση διοικητικών ή οικονομικών ζητημάτων και όχι στην ενασχόληση με κοινωνικά προβλήματα των ωφελούμενων.

Όσον αφορά τον αντίκτυπο του προγράμματος στην κοινωνία, φαίνεται πως η διαδικασία υλοποίησης του συμπεριέλαβε δρώντες από διαφορετικά επίπεδα. Παράλληλα, στο πρόγραμμα ενεπλάκησαν οι τοπικές κοινωνίες και αγορές. Ιδιοκτήτες ακινήτων ενοικίασαν τα διαμερίσματα τους και εργοδότες προσέφεραν θέσεις εργασίας στους ωφελούμενους του προγράμματος. «Όλοι οι συμμετέχοντες στις ομάδες εστίασης τόνισαν ότι οι άστεγοι που εντάχθηκαν στους πυλώνες του προγράμματος (άστεγοι που ζούσαν στο δρόμο, άστεγοι που ζούσαν σε ξενώνες ή σε συγγενικό και φιλικό περιβάλλον, άστεγοι που ζούσαν σε επισφαλείς στεγαστικές συνθήκες, άστεγοι που στεγαζόνταν σε ακατάλληλα καταλύματα) είχαν την ευκαιρία να επιστρέψουν σε μια ασφαλή μορφή αυτόνομης διαβίωσης και, τουλάχιστον, το 40% από αυτούς σε κάθε Σχέδιο να ενταχθούν σε δράση επιδοτούμενης απασχόλησης» (Κουραχάνης, 2017). Επισημάνθηκε ότι το Πρόγραμμα είχε καταλυτική επίδραση στην ουσιαστική εξάλειψη του στιγματισμού που βιώνουν τα παιδιά των αστεγών στο εκπαιδευτικό σύστημα και εν γένει στη συναναστροφή τους

με τους συνομηλίκους τους, εξαιτίας της κακής κοινωνικής κατάστασης των γονέων τους αλλά και των ίδιων. Τόσο οι δήμοι, όσο και οι τοπικές επιχειρήσεις ωφελήθηκαν από την παρέμβαση. Οι Δήμοι, αφενός, γιατί με την ευκαιρία αυτή κατάφεραν να μειώσουν σε ένα βαθμό τα δημόσια ορατά φαινόμενα έλλειψης στέγης από τις συνοικίες τους και να ανακουφίσουν ένα μέρος των νοικοκυριών που βρίσκονται υπό την απειλή έξωσης. Κάποιες τοπικές επιχειρήσεις ωφελήθηκαν από την αυξημένη κατανάλωση προϊόντων από τους δικαιούχους αλλά και από την επιδότηση της αγοράς οικοσκευών και άλλων απαραίτητων αντικειμένων για την επίπλωση των διαμερισμάτων.

Επιπρόσθετα, το Πρόγραμμα συνέβαλλε θετικά στην εξοικείωση, την συμφιλίωση και την ευαισθητοποίηση των ιδιοκτητών ακινήτων, των εργοδοτών, αλλά και των ευρύτερων – πέραν των κοινωνικών - υπηρεσιών των Δήμων απέναντι σε μια ευάλωτη κοινωνικά ομάδα που αντιμετωπίζεται με καχυποψία, επιφυλακτικότητα, ίσως πολλές φορές και με φόβο από την κοινή γνώμη. Παράλληλα, σύμφωνα με τον Κουραχάνη (2017), το πρόγραμμα συνέβαλλε στον αποσυνωστισμό των κοινωνικών ξενώνων, οι οποίοι την περίοδο της οικονομικής κρίσης χαρακτηρίζονται από υπερπληρότητα και, κατά προέκταση, έδωσε τη δυνατότητα κάλυψης νέων στεγαστικών αιτημάτων σε αυτούς από άστεγους που ζουν στο δρόμο και βρίσκονται σε αναμονή για μια στεγαστική θέση..

Επιπλέον, το Πρόγραμμα άσκησε σημαντική επίδραση στη φυσιογνωμία των κοινωνικών πολιτικών στέγασης στην Ελλάδα. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας του Προγράμματος οι κοινωνικές πολιτικές στέγασης διέθεταν ένα ξεκάθαρα διαχειριστικό χαρακτήρα. Το Πρόγραμμα «Στέγαση και Επανάταξη» αποτέλεσε μια πρώτη συγκροτημένη απάντηση στη μάχη για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης, έστω και σε πιλοτική μορφή.

Πέραν των παρατηρήσεων, από τις ομάδες εστίασης προέκυψαν και κάποιες προτάσεις. Οι δικαιούχοι και οι κοινωνικοί λειτουργοί θεώρησαν ότι το Πρόγραμμα θα έπρεπε να διαθέτει μεγαλύτερη χρονική διάρκεια. Βέβαια για κάτι τέτοιο θα πρέπει να συνεκτιμηθεί ότι η περιορισμένη χρηματοδότηση ενδεχομένως να οδηγούσε στη μείωση του συνολικού αριθμού των ωφελούμενων. «Μια ακόμη υπόδειξη βελτίωσης του Προγράμματος που αφορούσε τον σχεδιασμό του – όπως αναφέρθηκε και παραπάνω - ήταν ότι ενδεχομένως θα έπρεπε να έχουν υπάρξει εκ

των προτέρων εκστρατείες (ενέργειες ή δράσεις) ευαισθητοποίησης εργοδοτών και ιδιοκτητών ακινήτων στις τοπικές κοινότητες για επίτευξη καλύτερων συνθηκών για τους ωφελούμενους» (Δημουλάς, 2017). Το ίδιο ισχύει ευρύτερα και για τις υπηρεσίες των Δήμων.

Η εμπλοκή του ΟΑΕΔ θεωρήθηκε απ' όλους ως μια αποτελεσματική λύση για την καλύτερη αναζήτηση θέσεων εργασίας για τους ωφελούμενους. Εδώ οι δικαιούχοι φορείς έθεσαν το ζήτημα της ενδεχόμενης ενισχυμένης μοριοδότηση των αστέγων προκειμένου να συμμετάσχουν με αυξημένες ευκαιρίες στα άλλα προγράμματα του ΟΑΕΔ. «Σχετικά με την τελευταία διάσταση προτάθηκε ως ιδέα η δυνατότητα χρηματοδότησης δράσεων κατάρτισης για όσους δεν εντάσσονται στον Πυλώνα της Εργασιακής Ένταξης. Δηλαδή το 40% των ωφελούμενων να συμμετέχει σε δράσεις επιδοτούμενης απασχόλησης, όπως συνέβη στην πιλοτική εφαρμογή, και οι υπόλοιποι να έχουν τη δυνατότητα συμμετοχής σε δράσεις απόκτησης νέων δεξιοτήτων» (Δημουλάς, 2017).

Συμπερασματικά, από τις ομάδες εστίασης επισημάνθηκε επίσης ότι το πρόγραμμα “Στέγαση και Επανάταξη” ήταν μια σημαντική, αν και καθυστερημένη, αρχή στη μάχη για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης στην Ελλάδα της κρίσης. Σημαντικός αριθμός αστέγων εξασφάλισε για, τουλάχιστον, 12 μήνες ασφαλή και αξιοπρεπή κατοικία, ενισχύθηκαν οι κοινωνικές τους επαφές και αρκετοί απέκτησαν εργασία, έστω και προσωρινά. Στο πλαίσιο των μελλοντικών προοπτικών εφαρμογής του, σημειώνεται η ανάγκη μιας περισσότερο μακροπρόθεσμης και συστηματικότερης λειτουργίας του. Σημαντικό πρόβλημα αποτελεί το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των δήμων. Οι δήμοι με τις ισχύουσες διατάξεις που τους διέπουν είναι δυσλειτουργικοί στην ανάπτυξη άμεσων αντανεκλαστικών, τα οποία είναι απαραίτητα για τα χαρακτηριστικά ενός προγράμματος όπως αυτό. «Για τους λόγους αυτούς προτείνεται η ένταξη του προγράμματος σε ένα πλαίσιο εξαίρεσης για ανθρωπιστικούς λόγους, όπως δηλαδή συμβαίνει για τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας των προσφύγων» (Δημουλάς, 2017).

Παράλληλα, επισημαίνεται η ανάγκη αποφασιστικής στελέχωσης του με πρόσθετους ανθρώπινους πόρους, με αποκλειστικό αντικείμενο την εφαρμογή του συγκεκριμένου προγράμματος. «Η πρόσληψη ειδικού προσωπικού για την εφαρμογή μιας δράσης σε μια ευάλωτη κοινωνικά ομάδα με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αποτελεί θεμελιώδη

προϋπόθεση επιτυχούς εκπλήρωσης της. Ακόμα, για να αποφεύγονται φαινόμενα παρερμηνειών και έλλειψης συνεννόησης, θα πρέπει να ενισχυθεί ακόμα περισσότερο ο συντονισμός μεταξύ της διαχειριστικής αρχής και των δικαιούχων» (Δημουλάς, 2017).

Σημαντική θεωρήθηκε για την καλύτερη εκπλήρωση του προγράμματος μια προπαρασκευαστική εκστρατεία ευαισθητοποίησης σε ιδιοκτήτες ακινήτων, εργοδότες αλλά και παραγωγικούς συντελεστές των τοπικών κοινωνιών καθώς και στις υπηρεσίες των δήμων (εκτός της κοινωνικής) που εμπλέκονται με το στάδιο υλοποίησης του προγράμματος. Μια τέτοια μέριμνα θα καλλιεργήσει ένα γόνιμο έδαφος για μια σαφώς βελτιωμένη εφαρμογή του προγράμματος στο μέλλον. Τέλος, अपαράκαμπτη θεωρείται η αναγκαιότητα εξακολούθησης διασύνδεσης του πυλώνα της στέγασης με έναν πυλώνα εισοδηματικής υποστήριξης. «Κατά την πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος ο δεύτερος πυλώνας ήταν εκείνος της εργασιακής επανένταξης. Ήδη έχει δρομολογηθεί η διασύνδεση του με το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης ή με οποιαδήποτε άλλη μορφή οικονομικής ενίσχυσης. Αν ο πυλώνας της στέγασης προσφέρει την ανάκτηση της ασφάλειας, τότε ο πυλώνας της εισοδηματικής υποστήριξης ή της επιδοτούμενης απασχόλησης προσφέρει την προοπτική της ελπίδας» (Δημουλάς, 2017).

5.6 Συμπεράσματα Κεφαλαίου

«Η διεθνής βιβλιογραφία έχει αναδείξει ότι οι πειραματισμοί με διαφορετικές πολιτικές αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης κατά την τελευταία δεκαπενταετία εξελίχθηκαν κυρίως ως συνέχεια αποσπασματικών λύσεων διαχείρισης του ορατού πληθυσμού που αναγκάζεται να διανυκτερεύει στην ύπαιθρο και στους δημόσιους χώρους των μεγάλων αστικών κέντρων» (Αράπογλου et al., 2015). Η αναποτελεσματικότητα τους οδήγησε στην αλλαγή τους μέσω της υιοθέτησης ολοκληρωμένων στρατηγικών που διακρίνονται από τρία κυρίως στοιχεία: πρόληψη, άμεση επαναστέγαση-επανένταξη, αναγνώριση των πολλαπλών κινδύνων που οδηγούν από τη στεγαστική επισφάλεια στη διαβίωση στο δρόμο. Η χρήση πρακτικών απλής διαχείρισης τέτοιων φαινομένων εκθέτει τους άστεγους σε μια ιδιόμορφη “ασυλοποίηση εκτός του ασύλου” καθώς παραμένουν σε μια κατάσταση επισφάλειας και αβεβαιότητας και εγκλωβίζονται εκεί. «Τέτοιου είδους πολιτικές “διαχείρισης” ή “εκκρεμότητας” υιοθετήθηκαν και στην Ευρώπη, καθώς η

συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας συνοδεύτηκε με αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων χωρίς πόρους και προνομιακή μεταχείριση ορισμένων φιλανθρωπικών φορέων, οδηγώντας σε κατακερματισμό υπηρεσιών, και πρακτικές επιλογής της «αφρόκρεμας» των περιστατικών που είναι “θεραπεύσιμα”» (Αράπογλου et al., 2015).

6. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ ΣΤΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΣΤΕΓΑΣΗ ΚΑΙ ΕΠΑΝΕΝΤΑΞΗ»: ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Η πρόσφατη επιστημονική βιβλιογραφία (Arapoglou and Gounis 2015, Kourachanis 2015, Κουραχάνης 2017) υποστηρίζει ότι οι κοινωνικές πολιτικές που έχουν υιοθετηθεί για τους άστεγους την περίοδο της οικονομικής κρίσης διέπονται από ένα υπολειμματικό πνεύμα υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα έχουν διαμορφωθεί από τις απαιτήσεις για τις συμφωνίες οικονομικής βοήθειας από τους δανειστές της. Αντιφάσεις προκύπτουν από την ενίσχυση των υπερεθνικών μηχανισμών για την οικονομική διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που συνδέεται με το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης, και την ταυτόχρονη ανάθεση της αντιμετώπισης των κοινωνικών διαστάσεων της κρίσης σε εθνικές και τοπικές αρχές, φορείς του ιδιωτικού και του τρίτου τομέα. «Προϊούσης της χρηματοοικονομικής κρίσης και της ασφυκτικής πίεσης των θεσμών της ΕΕ, παρατηρείται η διαμόρφωση ενός μοντέλου επείγουσας διαχείρισης της κοινωνικής κρίσης. Κύρια γνωρίσματα αυτού του μοντέλου αποτελούν: η ανάπτυξη άμεσων και βραχυπρόθεσμων λύσεων, η μεταβίβαση της εφαρμογής της πολιτικής για τους αστέγους σε ΜΚΟ, η μεγάλη περικοπή οικονομικών πόρων την περίοδο της εφαρμογής των μνημονίων (>60%) στην τοπική αυτοδιοίκηση και ενίσχυση του ρόλου των δωρεών του ιδιωτικού τομέα και των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων και η προτίμηση σε παροχές σε είδος (κοινωνικά παντοπωλεία, φαρμακεία, ιατρεία, ξενώνες/υπνωτήρια)» (Αράπογλου et al., 2015). Η ανθρωπιστική κρίση που πλήττει όλο και περισσότερες κοινωνικές ομάδες έχει προσανατολίσει τις εθελοντικές οργανώσεις, ΜΚΟ κυρίως, σε μια λογική διαχείρισης της κατάστασης σύμφωνα με ένα μοντέλο έκτακτης ανάγκης.

Η λογική του επείγοντος εν μέρει μόνο ανταποκρίνεται στις τρέχουσες συνθήκες και αποκτά συστηματικό πλέον χαρακτήρα, έτσι ώστε κατά περίπτωση επιμέρους

προγράμματα να αποσκοπούν στην αντιμετώπιση της «ανθρωπιστική κρίσης», της «προσφυγικής κρίσης», της «ακραίας φτώχειας», των «άμεσων ψυχοκοινωνικών συνεπειών της φτώχειας» και των «κοινωνικών συνεπειών της κρίσης». Όμως, μέχρι την έναρξη λειτουργίας του Προγράμματος «Στέγαση και Επανένταξη» οι κοινωνικές πολιτικές στέγασης της ελληνικής περίπτωσης διέθεταν ένα ξεκάθαρο διαχειριστικό χαρακτήρα (Aparoglou and Gounis 2015) για ένα πολύ σοβαρό κοινωνικό πρόβλημα που θέτει σε κίνδυνο το ίδιο το δικαίωμα στη ζωή (Κουραχάνης 2017). Το Πρόγραμμα αυτό αποτέλεσε μια πρώτη συγκροτημένη απάντηση στη μάχη για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης, έστω και σε πιλοτική μορφή.

Επιπρόσθετα, το Πρόγραμμα στο πλαίσιο της πανελλαδικής εφαρμογής του συνέβαλλε θετικά στην εξοικείωση, την συμφιλίωση και την ευαισθητοποίηση των ιδιοκτητών ακινήτων και των εργοδοτών απέναντι σε μια ευάλωτη κοινωνικά ομάδα που αντιμετωπίζεται με καχυποψία, επιφυλακτικότητα, ίσως πολλές φορές και με φόβο από την κοινή γνώμη. Ένα θετικό σημείο που τέθηκε από τους κοινωνικούς λειτουργούς είναι ότι το πρόγραμμα είχε θετική επίδραση στη σφαίρα του τοπικού επιπέδου. Τόσο οι Δήμοι, όσο και οι τοπικές επιχειρήσεις ωφελήθηκαν από την παρέμβαση. Όμως, από τον σχολιασμό και την συζήτηση της ομάδας εστίασης των κοινωνικών λειτουργών κατά την διάρκεια της αξιολόγησης του προγράμματος, δεν προέκυψαν αντίστοιχα ενθαρρυντικά μηνύματα για τον αρχικό αντίκτυπο του προγράμματος στους ωφελούμενους, δηλαδή τους ίδιους τους άστεγους (Δημουλάς, 2017). Παρότι το Πρόγραμμα διέθετε την δυνατότητα μετάβασης σε αυτόνομες μορφές διαβίωσης, πολλοί άστεγοι ήταν επιφυλακτικοί στη συμμετοχή τους. Κι αυτό γιατί υπήρχε διάχυτος ο φόβος ότι, λόγω του βραχυχρόνιου χαρακτήρα του, ενδεχομένως θα έχαναν την θέση που τώρα κατείχαν στον κοινωνικό ξενώνα ή τις κοινωνικές διευθετήσεις και τα καταφύγια που είχαν αυτή τη στιγμή εξασφαλίσει κατά την διαβίωση στο δρόμο. Ήταν επομένως αρκετά προβληματισμένοι μπροστά στον κίνδυνο σύντομα να καταλήξουν στην ίδια κοινωνική θέση και, μάλιστα, με χειρότερους κοινωνικούς όρους, καθώς θα ξεκινούσαν την προσπάθεια τους από την αρχή.

Σε αυτό το σημείο, θα πρέπει να γίνει αναφορά στον βασικό προβληματισμό της παρούσας εργασίας που αφορά τον ρόλο των κοινωνικών λειτουργών στα επιτεύγματα του προγράμματος και πως ενδεχομένως επέδρασε σε αυτά η διακριτική τους ευχέρεια. Γεννούνται ερωτήματα όπως τι ρόλο είχαν οι κοινωνικοί λειτουργοί

στο πρόγραμμα ως γραφειοκράτες πρώτης γραμμής; Τι καθήκοντα περιελάμβανε η ενασχόληση τους με το πρόγραμμα; Ποια ήταν τα κριτήρια επιλογής των ωφελούμενων και ποιος ο ρόλος των κοινωνικών λειτουργών στην επιλογή τους; Τι βαθμό διακριτικής ευχέρειας διέθεταν οι κοινωνικοί λειτουργοί είτε κατά την επιλογή των ωφελούμενων είτε κατά την συνολικότερη διεκπεραίωση των εργασιών τους στο πρόγραμμα; Είχαν περιθώρια να κρίνουν κατά την προσωπική τους κρίση, το ποιοι είχαν πραγματικά ανάγκη να ωφεληθούν από το πρόγραμμα;

Άλλοι προβληματισμοί που αφορούν το έργο των κοινωνικών λειτουργών εντός του προγράμματος αφορούν το ποιες ήταν οι διαδικασίες εντοπισμού των ωφελούμενων. Πως γινόταν αυτή η διαδικασία; Υπήρχαν συγκεκριμένες πρακτικές και μοτίβα ώστε να διευκολυνθεί η εργασία τους; Επίσης αναφορικά με τα καθήκοντα τους η παρούσα εργασία θα προσπαθήσει να αναδείξει, το ποια ακριβώς ήταν αυτά. Υπήρχε συγκεκριμένο καθήκοντολόγιο; Ενδεχομένως οι κοινωνικοί λειτουργοί επιβαρύνθηκαν με επιπρόσθετες αρμοδιότητες; Εργάζονταν παράλληλα και σε άλλα προγράμματα και αυτό δημιουργούσε αυξημένο φόρτο εργασίας; Τι είδους πιέσεις ένιωσαν; Τι περιορισμούς αντιμετώπισαν και πως ξεπέρασαν τις όποιες δυσκολίες μπορεί να προέκυψαν (με ωφελούμενους, ιδιοκτήτες και εργοδότες);

Παράλληλα, ενδιαφέρον θα έχει να ερευνηθεί ποιος πιστεύουν, οι κοινωνικοί λειτουργοί, ότι είναι ο αντίκτυπος του προγράμματος και του έργου της στην κοινωνία. Πως αντιλαμβάνεται η κοινωνία το έργο τους ως κοινωνικοί λειτουργοί; Το εάν θεωρούν ότι μπορούν να διορθώσουν ως γραφειοκράτες πρώτης γραμμής τυχόν λάθη που έχουν γίνει κατά τον σχεδιασμό ενός προγράμματος; Πιστεύουν ότι είναι συνδιαμορφωτές της δημόσιας πολιτικής και των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής; Και τέλος, ποια είναι η άποψη τους σχετικά με την ύπαρξη ή μη διακριτικής ευχέρειας και το πώς αυτή επιδρά στο παραγόμενο αποτέλεσμα;

Γενικά, το ζήτημα της στέγασης δεν κατάφερε να αναδειχθεί ως προτεραιότητα της κοινωνικής πολιτικής ούτε σε ένα ισχυρό, παραγκωνισμένο και κατακερματισμένο πλαίσιο, όπως αυτό που διαμορφώθηκε από την εξελικτική πορεία της κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα. Ελλείπει κρατικής πρωτοβουλίας οι κυριότερες μορφές στέγασης των χαμηλότερων κοινωνικοοικονομικών στρωμάτων ήταν η αυτοστέγαση είτε με παραπήγματα, είτε με αυθαίρετα κτίσματα. «Οι κοινωνικές πολιτικές στέγασης αποτέλεσαν διαχρονικά ένα ισχυρό πεδίο παρέμβασης του φτωχού συγγενή

του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, της κοινωνικής πρόνοιας. Η εμφάνιση της κρίσης έχει σαν αποτέλεσμα την γενίκευση της ευπάθειας προς τον μέσο πληθυσμό. Οι κοινωνικές πολιτικές παύουν να είναι στοχευμένες προς τις ευάλωτες κοινωνικά ομάδες και αποκτούν ένα οριζόντιο χαρακτήρα προσανατολισμού για την αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας, η οποία αυξάνεται απότομα και ανησυχητικά» (Παπαδοπούλου και Κουραχάνης, 2017). Χονδρικά, μέχρι και το 2015, διαπιστώνεται η ανάδυση ενός μοντέλου αντιμετώπισης της έλλειψης στέγης για την διαχείριση της έκτακτης ανάγκης. Τύπος δράσεων που υλοποιείται κυρίως από μη κρατικούς φορείς. Παρατηρείται η ποσοτική διεύρυνση του πλαισίου των, προ κρίσης, φιλανθρωπικών παροχών, αλλά, και η εμφάνιση νέων υπηρεσιών παρόμοιας φιλοσοφίας (π.χ. Κέντρα Ημέρας Αστέγων, Κοινωνικά Συσσίτια, κ.α.). «Γαυτόχρονα, γίνεται αντιληπτή η αποδυνάμωση των ισχυρών μέτρων πρόληψης που υπήρχαν (π.χ. κατάργηση ΟΕΚ, πιέσεις για απελευθέρωση των πλειστηριασμών πρώτης κατοικίας)» (Κουραχάνης, 2017).

Το βασικό ερευνητικό ερώτημα είναι εάν ο βαθμός της διακριτικής ευχέρειας που είχαν οι κοινωνικοί λειτουργοί στο πρόγραμμα «Στέγαση και Επανένταξη» επέδρασε στο αποτέλεσμα του προγράμματος και την ένταξη των αστέγων. Από αυτή την οπτική γωνία, θα ερευνηθεί επίσης με ποιο τρόπο αντιλαμβάνεται ο ίδιος αλλά και η κοινωνία την εργασία του, ποιος είναι ο έλεγχος που επιδέχεται κατά την εργασία του στον οργανισμό και θα εξεταστεί επίσης η αυτονομία του σε συνάρτηση με την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητά του. Για να ερευνηθούν τα παραπάνω ερωτήματα πραγματοποιήθηκαν οκτώ (8) συνεντεύξεις βάθους με κοινωνικούς λειτουργούς από το πρόγραμμα «Στέγαση και Επανένταξη». Οι κοινωνικοί λειτουργοί προέρχονταν από την ΜΚΟ “Praksis”, την ΜΚΟ “Χαμόγελο του Παιδιού”, το Φιλόπτωχο Ταμείο Αγ. Ασωμάτων, από το Δήμο Ν. Ιωνίας, δύο (2) από το Δήμο Αθηναίων και δύο από το Δήμο Πειραιά. Το αρχικό πλάνο ήταν να πραγματοποιηθούν δέκα (10) συνεντεύξεις αλλά αυτό δεν κατέστη δυνατό διότι υπήρξαν αρνήσεις και κάποιοι δεν απάντησαν ποτέ στο αίτημα μου για συνέντευξη. Οι συνεντευξιαζόμενοι στην πλειονότητα τους έχουν εργασιακή εμπειρία από 10 έως 19 έτη ως κοινωνικοί λειτουργοί (ΓΡΑΦΗΜΑ 1). Παράλληλα, στην πλειονότητα τους οι ερωτώμενοι κοινωνικοί λειτουργοί εργάζονται στον συγκεκριμένο φορέα από 1 έως 9 έτη (ΓΡΑΦΗΜΑ 2), κατά την επαγγελματική τους πορεία οι περισσότεροι έχουν απασχοληθεί με την υποστήριξη τουλάχιστον τεσσάρων (4) ευπαθών

κοινωνικών ομάδων (ΓΡΑΦΗΜΑ 3) και κυρίως έχουν απασχοληθεί σε προγράμματα ΕΣΠΑ (ΓΡΑΦΗΜΑ 4). Το ερωτηματολόγιο αποτελούταν από 28 ερωτήσεις και η διάρκεια της κάθε συνέντευξης ήταν περίπου 25-30 λεπτά.

6.1 Πρόγραμμα

Από την πρώτη ενότητα των ερωτήσεων που αφορούσαν το πρόγραμμα προκύπτει ότι οι κοινωνικοί λειτουργοί έχουν κατά κύριο λόγο θετική άποψη για το πρόγραμμα «Στέγαση και Επανένταξη». Κατά τα λεγόμενά τους, *«ήταν ένα καινοτόμο πρόγραμμα και καλά σχεδιασμένο θεωρητικά με μια καλή πρόσκληση και μια αιτιολόγηση προτάσεων, στην πράξη όμως έχει κάποιες αδυναμίες κυρίως με τις οικογένειες που συμμετείχαν»* (Ερωτώμενος 1). Ήταν ολιστικού χαρακτήρα καθώς δεν προσπαθούσε απλώς να δώσει μια απλή λύση στους αστέγους αλλά προσπαθούσε να τους ενσωματώσει και πάλι στην κοινωνία και να τους κάνει ενεργούς μέσω της εργασιακής επανένταξης. Μάλιστα ο πυλώνας της εργασίας *«ήταν μια πολύ έξυπνη ιδέα»* (Ερωτώμενος 1). *«Σαν πρόβλημα είχε μια δομή ΕΣΠΑ, στήθηκε με μια τέτοια δομή ενώ ήταν ένα κρατικό πρόγραμμα. Υπήρξαν προβλήματα που δεν μπορούσε να προβλέψει η διαχειριστική αρχή»* (Ερωτώμενος 1). Οπότε το πρόγραμμα ήταν πολύ κάλο για τους αστέγους *«αλλά δύσκολα υλοποιήσιμο από τους δήμους αλλά και την διαχειριστική αρχή που αντιμετώπισε πολλά προβλήματα που έπρεπε να λύσει»* (Ερωτώμενος 7).

Αναφορικά με τον αντίκτυπο του προγράμματος στην κοινωνία, οι κοινωνικοί λειτουργοί θεωρούν πως κατά κύριο λόγο *«είχε θετικό αντίκτυπο εκτός από κάποιες περιπτώσεις εργοδοτών και ενοικιαστών σπιτιών που έκαναν κάποια παράπονα»* (Ερωτώμενος 5). Οι άστεγοι βρήκαν μια διέξοδο για το πρόβλημα τους και *«τους δόθηκε μια ευκαιρία να επανενταχθούν στην κοινωνία και να ξεφύγουν από τον στιγματισμό που επιφέρει μια κατάσταση αστεγίας»* (Ερωτώμενος 3). Σε γενικές γραμμές πάντως *«η κοινωνία φαίνεται να ανταποκρίνεται θετικά στο όλο εγχείρημα και να αγκαλιάζει την προσπάθεια της πολιτείας»* (Ερωτώμενος 7) για άμβλυνση του προβλήματος της αστεγίας.

Οι συνεντευξιαζόμενοι “έκριναν” κατά κύριο λόγο τους υποψήφιους ωφελούμενους βάσει της τυπολογίας ETHOS της Feantsa. Δεν εισήγαγαν δικά τους κριτήρια *«πέραν κάποιων εξαιρέσεων που κάναμε σχετικά με την συμπεριφορά των ωφελούμενων καθώς τους γνωρίζαμε τους περισσότερους χρόνια και κρίναμε εάν ήταν ικανοί να*

ανταπεξέλθουν στο πρόγραμμα» (Ερωτώμενος 7). Δηλαδή πέραν της τυπολογίας που υπήρχε από το θεσμικό πλαίσιο, λήφθηκε υπόψη κατά την επιλογή των ωφελούμενων το εάν ήταν σε θέση να ανταποκριθούν και να ολοκληρώσουν το πρόγραμμα με επιτυχία. «Η επιλογή των ωφελούμενων γινόταν κυρίως από δομές με τις οποίες συνεργαζόμαστε όπως ξενώνες και υπνωτήρια του Δήμου και των ΜΚΟ» (Ερωτώμενος 5). Οι περισσότεροι ωφελούμενοι σύμφωνα με τα λεγόμενα των συνεντευξιαζόμενων, τους γνώριζαν καιρό. Ήταν χρόνια ωφελούμενοι τους και ήξεραν ακριβώς την κατάσταση στην οποία βρίσκονταν.

Στην ερώτηση για το αν υπάρχουν συγκεκριμένες πρακτικές που ακολουθήθηκαν ώστε να διευκολυνθεί το έργο των κοινωνικών λειτουργών, οι συνεντευξιαζόμενοι υποστήριζαν πως δεν υπήρχε κάτι συγκεκριμένο. Μόνο σαν μοτίβο ανέφεραν πως *«μας πρότειναν από τους ξενώνες άτομα, εμείς ελέγχαμε τους φακέλους τους και κρίναμε το εάν πληρούν τις προϋποθέσεις από την τυπολογία της Feantsa και του θεσμικού πλαισίου» (Ερωτώμενος 5). Στην συνέχεια έκριναν επιπρόσθετα το ιστορικό συμπεριφοράς τους καθώς τους γνώριζαν χρόνια και λάμβαναν υπόψη τους πριν την επιλογή το εάν κατά την κρίση τους ο υποψήφιος θα μπορούσε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του προγράμματος και να ανταπεξέλθει σε αυτό.*

6.2 Ρόλος-Καθήκοντα

Στην δεύτερη ενότητα των ερωτήσεων αναφορικά με τον ρόλο και τα καθήκοντα, φαίνεται πως οι κοινωνικοί λειτουργοί που εργάστηκαν στο πρόγραμμα καταλάμβαναν είτε την θέση του επιστημονικά υπεύθυνου για τον φορέα που εργάζονταν είτε εργάζονταν ως απλοί κοινωνικοί λειτουργοί και είχαν το κυρίως βάρος της επιλογής και εξυπηρέτησης των ωφελούμενων. Συνήθως στον κάθε φορέα, *«για την υλοποίηση του έργου σχηματιζόταν ομάδα έργου που περιλάμβανε κατά κύριο λόγο, τον επιστημονικά υπεύθυνο, έναν ή παραπάνω κοινωνικούς λειτουργούς ανάλογα με τον φόρτο εργασίας, γιατρό και ψυχολόγο» (Ερωτώμενος 5).*

Συνήθως επειδή είχαν σχηματιστεί οι ομάδες έργου, *«υπήρχε καθηκοντολόγιο με το τι αρμοδιότητες και καθήκοντα είχε ο καθένας» (Ερωτώμενος 6). Τα καθήκοντα περιελάμβαναν τη συνδιαλλαγή και την επιλογή των ωφελούμενων καθώς και οτιδήποτε μπορεί να προέκυπτε σε σχέση με τους ωφελουμένους κατά την διάρκεια του προγράμματος. «Κατά καιρούς θα καλούσα κάποιον που δεν έχει επικοινωνία μαζί μας για να δούμε εάν είναι καλά» (Ερωτώμενος 6). Επιπλέον, τα καθήκοντα*

περιελάμβαναν κοινωνική υποστήριξη, συμβουλευτική, ψυχολογική υποστήριξη, κινητοποίηση, επαφή με τους αστέγους για πληροφόρηση γύρω από τα θέματα που αφορούσαν το πρόγραμμα, παροχή υλικής και χρηματικής βοήθειας και προώθηση σε επαφές με άλλους φορείς. Για τους κοινωνικούς λειτουργούς που ήταν επιστημονικά υπεύθυνοι, *«τα καθήκοντα αφορούσαν την επίβλεψη της ομάδας, την επιλογή των ωφελούμενων αλλά και την συνολική επίβλεψη της υλοποίησης του προγράμματος στον φορέα τους»* (Ερωτώμενος 1). Αναφορικά με το κάθε πότε έπρεπε να εκπληρώνουν τα καθήκοντά τους, όλοι ανέφεραν πως λειτουργούσαν βάσει των χρονικών προθεσμιών που όριζε το θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος.

Παρά το γεγονός ότι είχε γίνει ένας καταμερισμός εργασίας σε κάθε φορέα, οι πλειονότητα των ερωτώμενων υποστήριξαν πως υπήρχε μεγάλος φόρτος εργασίας. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν *«χρειάστηκε να κάνουμε επιπλέον συναντήσεις και να έχουμε παραπάνω καθήκοντα από αυτά που είχαμε υπολογίσει»* (Ερωτώμενος 7). Κατά κύριο λόγο περισσότερο φόρτο εργασίας επικαλέστηκαν οι κοινωνικοί λειτουργοί που ήταν επιστημονικά υπεύθυνοι. Μάλιστα αναφέρουν πως σε σχέση με άλλα προγράμματα που μπορεί να υλοποιούσαν οι φορείς όπως προγράμματα ΕΣΠΑ, *«το “Στέγαση και Επανάταξη” είχε πάρα πολύ μεγάλο φόρτο εργασίας για την χρηματοδότηση που έδινε το πρόγραμμα»* (Ερωτώμενος 1).

Για την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας ως κοινωνικοί επιστήμονες υποστήριξαν πως *«υπήρχε μια μορφής διακριτική ευχέρεια στην επιλογή των ωφελούμενων και μεταξύ της ομάδας στον πως μοιραστούν τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες ή για το ποιες θα είναι οι προτεραιότητες μέχρι την επόμενη προθεσμία»* (Ερωτώμενος 6). Στην λήψη πρωτοβουλιών διακριτική ευχέρεια είχε συνήθως ο υπεύθυνος του προγράμματος. Επίσης ανέφεραν πως *«διακριτική ευχέρεια είχαμε κατά την επιλογή των ωφελούμενων και στον τρόπο που θα ολοκληρώνονταν κάποια διαδικαστικά του προγράμματος όπως οι πληρωμές των μισθωμάτων»* (Ερωτώμενος 1).

6.3 Περιορισμοί

Στην τρίτη ενότητα των ερωτήσεων για τους περιορισμούς που αντιμετώπισαν κατά την εργασία τους στο πρόγραμμα, αναφέρθηκαν σε περιορισμούς που δημιούργησε το γεγονός ότι *«τα χρήματα δίνονταν στους φορείς σε δόσεις με αποτέλεσμα να μην μπορούμε να προσεγγίσουν κυρίως τους εργοδότες και να μην υπάρχει μεγαλύτερη κινητοποίηση στην εργασιακή επανάταξη»* (Ερωτώμενος 5). Οι καθυστερήσεις στις

καταβολές των ενοικίων και των επιδοτήσεων για την εργασία «δημιουργούσαν πρόβλημα αφεργγυότητας του δημοσίου προς τους ιδιοκτήτες ακινήτων και τους εργοδότες με αποτέλεσμα να δυσκολεύονται να αποφασίσουν για το εάν θα συμμετάσχουν στο πρόγραμμα» (Ερωτώμενος 7). Επιπλέον το ότι δεν γνώριζαν συγκεκριμένα το πόσο θα διαρκέσει το πρόγραμμα ή το εάν θα πάρει παράταση και αυτό δημιουργούσε ανασφάλεια στους άστεγους αλλά και στους κοινωνικούς λειτουργούς που δεν μπορούσαν να εγγυηθούν την συνέχιση τους προγράμματος στους ωφελούμενους.

Από το θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος, «δυσκολίες είχαμε κυρίως με τους εργοδότες και τους ιδιοκτήτες που φοβόντουσαν ότι δεν θα πάρουν τα λεφτά» (Ερωτώμενος 2). Με τους ωφελουμένους ότι δυσκολίες μπορεί να προέκυψαν, που «είχαν να κάνουν κυρίως με προσωπικά τους χαρακτηριστικά, ξεπεράστηκαν σχετικά εύκολα» (Ερωτώμενος 7) με την επέμβαση τους ως κοινωνικοί λειτουργοί. Επιπλέον, σύμφωνα με τα λεγόμενα τους, παλαιότερα διάφορα προγράμματα τα λειτουργούσαν οι Δήμοι με την βοήθεια των ΜΚΟ. «Σε αυτή την περίπτωση δεν έγινε κάτι τέτοιο και εκεί δυσκολευτήκαμε κυρίως στην οικονομική διαχείριση. Οι Δήμοι, που ουσιαστικά ήρθαν πρώτη φορά σε επαφή με τέτοιου είδους προγράμματα, έχουν ένα πολύ συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο για τις δαπάνες και αυτό ερχόταν σε αντίθεση με την γρηγοράδα που επιθυμούσε η διαχειριστική αρχή για την υλοποίηση του προγράμματος. Και αυτό διότι οι Δήμοι μπήκαν σε μια διαδικασία να κάνουν μόνοι τους αίτηση χωρίς κάποια ΜΚΟ (ως υποστήριξη στην οικονομική διαχείριση και στην υλοποίηση ως ένα ΝΠΙΔ)» (Ερωτώμενος 1). Οι δαπάνες μαλιστα της πρώτης φάσης του προγράμματος ήταν πάρα πολλές (για οικοσκευές, για ΔΕΚΟ, για ενοίκια και για εργοδότες) όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν. Σύμφωνα με τους συνεντευξιζόμενους, δεν υπήρχαν περιορισμοί από το διοικητικό πλαίσιο των φορέων παρά μόνο εξαιρετικών περιπτώσεων, όπου «οι μικροί Δήμοι και οι οικονομικές υπηρεσίες τους είχαν δυσκολία στην υλοποίηση δαπανών που αφορούσαν το πρόγραμμα» (Ερωτώμενος 3).

Οι παραπάνω δυσκολίες σύμφωνα με τους κοινωνικούς λειτουργούς λύθηκαν με τους ακόλουθους τρόπους. «Αρχικά οι εργοδότες και ιδιοκτήτες δεν μπορούσαν να εμπιστευτούν το δημόσιο όσον αφορά το οικονομικό σκέλος και τους ωφελουμένους ότι θα είναι συνεπείς και εντάξει. Μπήκαμε ως εγγυητές ότι θα πάρουν τα χρήματα τους» (Ερωτώμενος 5) ή «χρησιμοποιήσαμε ακίνητα του δήμου ώστε να ξεπεραστούν αυτές

οι δυσκολίες» (Ερωτώμενος 2). Άλλοι φορείς για να αντιμετωπιστούν οι παραπάνω δαπάνες «κόβαμε εντάλματα κάτι το οποίο ήταν μια πολύ δύσκολη και γραφειοκρατική διαδικασία. Το κυρίως θέμα ήταν το τι δικαιολογητικά έπρεπε να ζητήσουμε ώστε να ενταλματοποιήσουμε και όλα αυτά έπρεπε να περάσουν από την επίτροπο. Αυτός ο σκόπελος ξεπεράστηκε με κατ' ιδίαν συνάντηση με την επίτροπο οπου εξηγηθήκαν όλες οι δαπάνες του προγράμματος και κατάλαβε ότι ήταν ένα πρόγραμμα αντιμετώπισης της ανθρωπιστικής κρίσης που έπρεπε να κινηθεί γρήγορα και βοήθησε. Παράλληλα για την μίσθωση κατοικιών επειδή ήταν πολύ χρονοβόρα διαδικασία πήγαμε μέσω της επιτρόπου με διαδικασίες κατεπειγόντως και καταλήξαμε να ολοκληρώσουμε αυτό το θέμα μέσω της ανάθεσης» (Ερωτώμενος 1). Ένα 30% των ωφελομένων τους προσέφερεν εργασια αλλά δεν δεχτήκαν, οπότε «εάν τους βρίσκαμε εργασία θα έπρεπε να ήταν σύμφωνη με τις προδιαγραφές τους (το αντικείμενο εργασίας, το ωράριο εργασίας, πόσα χρήματα θα λαμβάνουν, σε πόση απόσταση θα είναι από το σπίτι τους) και έτσι απέρριπταν κάποιες εργασίες μέχρι να βρεθεί μια λύση. Με δική μου εργασία ξεπεράστηκε αυτό κάνοντας ένα ταίριασμα» (Ερωτώμενος 5). Για παράδειγμα «για έναν ωφελούμενο με υψηλές απαιτήσεις θα έπρεπε να βρούμε έναν εργοδότη που θα ήταν ανεκτικός και να κατανοεί κάποιες απαιτήσεις, ένα αντικείμενο εργασίας κοντά σε αυτό που θέλει ο ωφελούμενος και συμφωνά με τις απαιτήσεις του» (Ερωτώμενος 5). Επιπροσθέτως αναφορικά με τους ωφελούμενους, ως δυσκολία ανέφεραν πως «το πρόγραμμα ήταν δύσκολο στο να το μεταφέρεις στους ωφελουμένους που είχες επιλέξει. Ένεκα του μορφωτικού του επίπεδου και ένεκα της απουσίας τους στα δρώμενα, δύσκολα τους βάζεις σε μια κινητικότητα που τους ωθεί στο να επανενταχτούν στον κοινωνικό ιστό» (Ερωτώμενος 7). Τέλος, για τους ωφελουμένους είχαν κυρίως «πρόβλημα με την ψυχοπαθολογική κατάσταση στην οποία έχουν περιέλθει και ήταν δύσκολη η επικοινωνία μαζί τους. Άρνηση για παράδειγμα των ωφελομένων να μείνουν σε σπίτι στα Πατησιά επειδή υποστήριζαν ότι η περιοχή είναι γκέτο» (Ερωτώμενος 1).

Κατά κύριο λόγο, οι κοινωνικοί λειτουργοί του προγράμματος θεωρούν πως οι παραπάνω «δυσκολίες και οι περιορισμοί επηρέασαν τον τρόπο υλοποίησης του προγράμματος και όχι το τελικό παραγόμενο αποτέλεσμα» (Ερωτώμενος 4). «Θα θέλαμε μεγαλύτερη ευελιξία με τους εργοδότες και τις δόσεις καθώς δεν μπορούσαμε λόγω καθυστερήσεων να ανοιχτούμε σε καινούργιους εργοδότες. Εάν τα χρήματα για τον πυλώνα της εργασίας ήταν περισσότερα θα είχαμε καλύτερα αποτελέσματα και θα

συμμετείχε περισσότερος κόσμος στην εργασιακή επανένταξη» (Ερωτώμενος 3). Επιπλέον υπήρχαν καθυστερήσεις στις πληρωμές και αυτό δημιούργησε παράπονα με αποτέλεσμα πολλοί ιδιοκτήτες και εργοδότες να μην συνεχίσουν τον δεύτερο χρόνο του προγράμματος. Έτσι δυσκολευτήκαν να βρουν νέους για να τους αντικαταστήσουν.

Κατά τους ερωτώμενους, το αποτέλεσμα εν μέρει το επηρέασαν αλλά «δεν ήταν τόσο σημαντική η επίδραση ώστε να πούμε πως το πρόγραμμα δεν έχει ορατά αποτελέσματα. Και αυτό γιατί έχουμε εικόνα των ωφελούμενων με επαφές που κάνουμε μαζί τους και βλέπουμε ότι λειτουργούν πολύ καλά στα νέα δεδομένα στην ζωή τους μέσω του προγράμματος» (Ερωτώμενος 6). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν: «Μπορεί να επηρέασαν την λειτουργία του αλλά όχι το αποτέλεσμα καθώς βλέπουμε κάποιους ωφελούμενους μας να έχουν ενσωματωθεί στην κοινωνία και να επιστρέφουν στην κανονική τους ζωή» (Ερωτώμενος 4). Οι δυσκολίες μπορεί να μην επηρέασαν το αποτέλεσμα αλλά επηρέασαν τους κοινωνικούς λειτουργούς που το διαχειριστήκαν όπως υποστηρίζουν. Καθαρά για το αποτέλεσμα θεωρούν ότι δεν επηρεάστηκε στην δεύτερη φάση που πηρέ παράταση γιατί στον πρώτο χρόνο εφαρμογής υπήρξαν αρκετά προβλήματα.

6.4 Πίεση

Από τις ερωτήσεις αναφορικά με την πίεση που ένιωθαν κατά την υλοποίηση του προγράμματος, οι κοινωνικοί λειτουργοί που ήταν υπεύθυνοι του προγράμματος στους φορείς ήταν συνήθως υπεύθυνοι και σε άλλα προγράμματα που υλοποιούσαν οι φορείς (όπως: με τον τομέα της αναπηρίας στο Τμήμα Πολίτικων Ισότητας και Αντιμετώπισης των Διακρίσεων. Συμβουλευτική και στήριξη των ατόμων με αναπηρία και των οικογενειών τους και οργάνωση εκδηλώσεων και ευαισθητοποίησης της κοινωνίας, δράσεις των κοινωφελών οργανώσεων των Δήμων, ξενώνες, κινητές μονάδες φροντίδας υγείας, κέντρα ημερησίας φροντίδας και άλλα μεγάλα προγράμματα όπως το Συν στο Πλην) οπότε επικαλέστηκαν αρκετό φόρτο εργασίας και ότι ένιωσα πίεση. Οι υπόλοιποι κοινωνικοί λειτουργοί ανέφεραν ότι είτε δεν ένιωσαν υπερβολική πίεση είτε ότι απλώς εργαζόντουσαν επικουρικά σε άλλα προγράμματα του φορέα οπότε δεν είχαν μεγάλη πίεση. Από πιέσεις ανέφεραν μόνο τις χρονικές που αφορούσαν διάφορες προθεσμίες υλοποίησης φάσεων του προγράμματος. Όπως υποστηρίζουν όμως, «σε κάθε πρόγραμμα υπάρχουν προθεσμίες

έτσι και στο “Στέγαση και Επανένταξη” υπήρξαν προθεσμίες που έπρεπε να προλάβουμε» (Ερωτώμενος 1).

Για το αν υπήρξε επίβλεψη από την διαχειριστική αρχή απάντησαν πως υπήρχε, όχι καθημερινά όμως και είχε την μορφή συνεργασίας και επικοινωνίας για απορίες και όχι επίβλεψης. «*Η όποια επίβλεψη λάμβανε την μορφή ενημέρωσης για την πρόοδο στην υλοποίηση του προγράμματος όπως ακριβώς προβλέπεται σε αντίστοιχα προγράμματα*» (Ερωτώμενος 8). Κάποιοι κοινωνικοί λειτουργοί υποστήριξαν πως «*υπήρξε καλή επαφή αλλά και δυσκολίες που προέκυψαν γιατί δεν ήξεραν το πώς λειτουργεί ένας Δήμος. Στην πορεία εξοικειωθήκαν με την λειτουργία των Δήμων και κατάλαβαν τις απαιτήσεις μπορούσαν να είχαν από τους δήμους και στην συνεχεία λειτουργήσε καλά το πράγμα. Γενικά δεν έχουμε παράπονα*» (Ερωτώμενος 1).

Οι κοινωνικοί λειτουργοί που εργάστηκαν στους φορείς για το πρόγραμμα δεν ένιωσα κάποια προσωπική και επαγγελματική τους αξία να αντίκειται το θεσμικό ή το διοικητικό πλαίσιο του φορέα τους. Μόνο σε δύο περιπτώσεις υποστήριξαν πώς «*υπήρξαν κάποιες περιπτώσεις που ίσως επέλεγα κάποιον άλλον ωφελούμενο που είχε περισσότερο ανάγκη να ενταθεί σε ένα πρόγραμμα αλλά και πάλι επέλεξα όσους είχαν την δυνατότητα να ανταπεξέλθουν*» (Ερωτώμενοι 5 και 8).

6.5 Διακριτική ευχέρεια

Στην ενότητα για την διακριτική ευχέρεια, στην ερώτηση για την δυνατότητα προσωπικής παρέμβασης και προσαρμογής των καθηκόντων φαίνεται, ότι όσοι κοινωνικοί λειτουργοί ήταν υπεύθυνοι του προγράμματος στους φορείς τους αλλά και όσοι ήταν στην κάθε ομάδα έργου, πως είχαν δυνατότητα προσαρμογής των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων τους καθώς λειτουργούσαν ως ομάδες, έθεταν τις προτεραιότητες, καθόριζαν τα καθήκοντα και μοίραζαν τις υποχρεώσεις μεταξύ τους. Μια μεγαλύτερη δυνατότητα προσωπικής παρέμβασης φαίνεται να είχαν οι επιστημονικά υπεύθυνοι.

Οι κοινωνικοί λειτουργοί που ήταν επιστημονικά υπεύθυνοι δεν έρχονταν πάντα σε επαφή με όλους τους ωφελούμενους αλλά μέρος αυτών όπου υπήρχε πρόβλημα και ανάγκη. Οι συνεντευξιαζόμενοι υποστήριξαν πως «*είχαμε την δυνατότητα να κρίνουμε συμφωνά με την προσωπική μας κρίση ποιοι πραγματικά είχαν την ανάγκη να ωφεληθούν από το πρόγραμμα*» (Ερωτώμενος 3). Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν,

«δεν ήταν απλή επιλογή του ποιοι πληρούσαν τα κριτήρια. Σε κάποιες περιπτώσεις έπρεπε να κρίνουμε και με βάση το προφίλ του υποψήφιου εάν θα μπορούσε όντως να συμμετάσχει και να ανταποκριθεί στο πρόγραμμα» (Ερωτώμενος 6). Μάλιστα, σε κάποιες περιπτώσεις οι επιστημονικά υπεύθυνοι υπερέβησαν των καθηκόντων τους προκειμένου να βοηθήσουν στην επιλογή των ωφελούμενων. Οι κοινωνικοί λειτουργοί δεν έκριναν μόνο το εάν κάποιος πληρούσε τα κριτήρια της τυπολογίας ETHOS της Feantsa αλλά έκριναν και το εάν πραγματικά μπορεί κάποιος από τους υποψηφίους να ανταπεξέλθει στις απαιτήσεις του προγράμματος και να υπάρξει ένα θετικό αποτέλεσμα. Αυτό συνέβαινε διότι με τους περισσότερους υποψηφίους είχαν επαφή από πριν και τους γνώριζαν. Έτσι, περάν του χαρακτήρα τους κοιτούσαν και αν η κατάσταση των αστέγων τους επιτρέπει να εργαστούν και αν θα καταφέρουν να ανταποκριθούν στο πρόγραμμα.

6.6 Απόψεις

Από την τελευταία ενότητα ερωτήσεων, προκύπτει κατά τα λεγόμενα των κοινωνικών λειτουργών πως υπάρχουν δύο εκδοχές για το πώς τους αντιλαμβάνεται η κοινωνία. *«Υπάρχουν άνθρωποι που πιστεύουν ότι το κράτος πρέπει να τους θρέφει και προσπαθούν να εκμεταλλευτούν τους κοινωνικούς λειτουργούς. Υπάρχουν εκείνοι που εκτιμούν αυτή την βοήθεια που τους παρέχεται» (Ερωτώμενος 1). «Υπάρχουν άνθρωποι όπως οι ηλικιωμένοι που δεν μπορούν εκ των πραγμάτων να διαχειριστούν πράγματα και είναι εξαρτημένοι από εμάς. Βέβαια υπάρχουν και περιπτώσεις όπου ο κόσμος δεν γνωρίζει τι ακριβώς μπορεί να του προσφέρει ένας κοινωνικός λειτουργός» (Ερωτώμενος 6). Παράλληλα, θεωρούν πως ο κόσμος αντιλαμβάνεται τους κοινωνικούς λειτουργούς ως κάτι θετικό που μπορεί να τους βοηθήσει είτε με συμβουλευτική, είτε με κοινωνική υποστήριξη σε κάποιο πρόβλημα που μπορεί να αντιμετωπίζουν είτε να τους βοηθήσουν στην συγκέντρωση κάποιων δικαιολογητικών. Παράλληλα οι κοινωνικοί λειτουργοί εκφράζουν το παράπονο τους αναφορικά με το ότι το επάγγελμά τους δεν χαίρει της εκτίμησης που θα έπρεπε βάσει των όσων προσφέρουν και κάτι τέτοιο αναπαράγεται και μέσα από τον λόγο τους. Παρόλα αυτά το feedback που δέχονται οι κοινωνικοί λειτουργοί από τους ωφελούμενους-εξυπηρετούμενους είναι σε γενικές γραμμές θετικό.*

Επιπλέον, στην ερώτηση για το εάν μπορούν να διορθώσουν τυχόν λάθη που έχουν γίνει στον σχεδιασμό ενός προγράμματος, οι κοινωνικοί λειτουργοί θεωρούν πως

μέσα από τον ρόλο τους μπορούν να διορθώσουν τυχόν λάθη καθώς έχουν «πολύ εμπειρικό υλικό και κάποιες σκέψεις και ιδέες που μπορούν να βοηθήσουν ώστε να γίνει πιο αποτελεσματική η σχεδιαζόμενη πολιτική» (Ερωτώμενος 8). Κατά τα λεγόμενα τους: «Σίγουρα, με την εμπειρία που έχουμε μπορούμε να διορθώσουμε λάθη που έχουν γίνει στον σχεδιασμό. Προσωπικά έχω ασχοληθεί με αρκετές δράσεις και έχω έρθει σε επαφή με πολλές ευπαθείς ομάδες οπότε γνωρίζω πολύ καλά τις ανάγκες τους αλλά και τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν» (Ερωτώμενος 5). Παράλληλα, έρχονται σε επαφή με τους ωφελούμενους και γνωρίζουν καλύτερα από όλους τις ανάγκες τους. Θεωρούν μάλιστα πως αν συμμετείχαν στην διαδικασία σχεδιασμού του προγράμματος, σίγουρα θα είχαν αποφευχθεί κάποιες αστοχίες που μπορεί να υπήρξαν. Τέλος, «έχουμε μια καλή εικόνα του τι γίνεται, ποιες είναι οι ανάγκες των αστέγων, τα θέλω τους, οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν και το ποιες θα ήταν οι ταχύτερες διαδικασίες ώστε να προχωρήσει γρήγορα και πιο αποτελεσματικά ένα πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής» (Ερωτώμενος 4). «Μπορούμε να προτείνουμε πράγματα για την αποτελεσματικότερη και πιο γρήγορη υλοποίηση ενός προγράμματος ή να προτείνουμε πράγματα που είναι πιο κοντά στις ανάγκες των ευπαθών κοινωνικών ομάδων» (Ερωτώμενος 3).

Επιπροσθέτως, θεωρούν πως κάποιες φορές είναι συνδιαμορφωτές της δημόσιας πολιτικής, όταν ζητείται η άποψή τους. Κάποιες άλλες όχι γιατί «έχουν τα προγράμματα έναν τεχνοκρατικό χαρακτήρα και δεν λαμβάνουν υπόψη τις κοινωνικές ανάγκες και έτσι δημιουργείται πρόβλημα» (Ερωτώμενος 1). Προτείνουν πως «κάλο θα ήταν να υπάρχει μια ομάδα από πολλές ειδικότητες γιατί θα πρέπει να συμμετάσχουμε περισσότερο γιατί προκύπτουν στην συνέχεια προβλήματα και η εμπειρία μας μπορεί να βοηθήσει» (Ερωτώμενος 5). Μια άλλη άποψη είναι πως: «Ως ένα βαθμό θα έλεγα πως ναι καθώς εμείς διαχειριζόμαστε τις δημόσιες πολιτικές. Για την ακρίβεια περισσότερο επηρεάζουμε τον τρόπο υλοποίησης των προγραμμάτων πάρα συμμετάσχουμε στον σχεδιασμό τους. Από την άλλη δεν έχω παρατηρήσει να υπάρχει κάποιο ιδιαίτερο feedback από εμάς τους κοινωνικούς λειτουργούς καθώς δεν μας ζητείται κάτι τέτοιο» (Ερωτώμενος 6).

Γενικά υπάρχει η αντίληψη πως περισσότερο οι κοινωνικοί λειτουργοί επηρεάζουν τον τρόπο που υλοποιείται ένα πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής πάρα τον τρόπο που σχεδιάζεται. Πιστεύουν πως έτσι είναι συνδιαμορφωτές της δημόσιας πολιτικής γιατί εν πολλοίς επηρεάζουν το τελικό παραγόμενο αποτέλεσμα. «Όταν λαμβάνονται

υπόψη οι παρατηρήσεις μας κατά τον σχεδιασμό ενός προγράμματος να. Τότε συμβάλλουμε και εμείς και βάζουμε ένα λιθαράκι ώστε το πρόγραμμα που θα υλοποιηθεί να είναι όσο το δυνατόν καλύτερο και πιο αποτελεσματικό. Αυτό βέβαια δεν συμβαίνει πάντα, τις περισσότερες φορές δεν συμμετέχουμε καν στην διαδικασία σχεδιασμού ενός κρατικού προγράμματος» (Ερωτώμενος 5).

Μάλιστα, εκφράστηκε η άποψη πως ενώ παλαιότερα δεν συμμετείχε ως συνδιαμορφωτής της δημόσιας πολιτικής, «τα τελευταία χρόνια ο κοινωνικός λειτουργός απόκτα μια μεγαλύτερη και καλύτερη θέση διότι εμφανίζονται προγράμματα και για το κομμάτι της κοινωνικής προστασίας (ακόμα και μέσω ΕΣΠΑ). Μάλιστα έχουν και έναν πολύ δραστήριο σύλλογο που επηρεάζει και διαμορφώνει αρκετά τις πολιτικές σε σχέση με το παρελθόν» (Ερωτώμενος 1).

Καταλήγοντας, στην ερώτηση για το εάν η ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας επηρεάζει το τελικό παραγόμενο αποτέλεσμα ενός προγράμματος, η άποψη που κυριάρχησε ήταν πως έχει μια σημαντική επίδραση και θα πρέπει να υπάρχει αυτή η διακριτική ευχέρεια. Ένα περιθώριο ευελιξίας είναι πολύ σημαντικό και θα βοηθούσε στο να παραχθούν καλύτερα αποτελέσματα. «Γιατί υπάρχουν κάποιες αγκυλώσεις που θα πρέπει να ξεπεραστούν και ενώ υπάρχει το πρόβλημα δεν μπορείς να το αιτιολογήσεις και έτσι κολλάμε σε κάποια σημεία» (Ερωτώμενος 5). Μάλιστα, αναφέρουν πως «είναι θεμιτή η ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας καθώς θα μπορούμε να ξεπεράσουμε διάφορα κωλύματα και δυσκολίες που προκύπτουν και η διαδικασία της υλοποίησης θα προχωράει πιο γρήγορα και έτσι το πρόγραμμα δεν θα είναι χρονοβόρο ούτε πολυδάπανο» (Ερωτώμενος 2). Αυτά συμβάλλουν στο να έχει ένα πρόγραμμα θετικά αποτελέσματα κατά την γνώμη τους. Ως παράδειγμα διακριτικής ευχέρειας που θα επιθυμούσαν ανέφεραν πως «στο “Στέγαση και Επανένταξη” θα μπορούσαμε να είχαμε διευρύνει ακόμη περισσότερο τα κριτήρια επιλογής των ωφελούμενων και να συμπεριλάβουμε περισσότερα άτομα και οικογένειες που το είχαν ανάγκη» (Ερωτώμενος 2).

7. ΣΥΖΗΤΗΣΗ-ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στο βασικό ερώτημα της παρούσας μελέτης για το εάν οι κοινωνικοί λειτουργοί με την διακριτική τους ευχέρεια επηρέασαν το αποτέλεσμα του προγράμματος, από το εμπειρικό κομμάτι και τις συνεντεύξεις προκύπτει ότι θεωρούν, πως οι παραπάνω

δυσκολίες και οι περιορισμοί σε συνδυασμό με την διακριτική ευχέρεια που είχαν επηρέασαν τον τρόπο υλοποίησης του προγράμματος και όχι το τελικό παραγόμενο αποτέλεσμα.

Η αυτονομία των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής έγκειται στην διακριτική ευχέρεια που είχαν πέραν των θεσμικών κριτηρίων επιλογής που υπήρχαν για την επιλογή των ωφελούμενων και η αποδοτικότητα και η αποτελεσματικότητα της εργασίας τους έγκειται στο εάν και κατά πόσο γρήγορα και αποτελεσματικά θα ενσωματωθούν οι άστεγοι στην κοινωνία. Για το τελευταίο, από τις συνεντεύξεις προκύπτει ότι η εικόνα που υπάρχει, λόγω επαφών που έχουν οι κοινωνικοί λειτουργοί με τους ωφελούμενους, είναι πως έχουν καταφέρει να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του προγράμματος και έχουν κάνει σημαντικά βήματα προς την επανένταξη τους στον κοινωνικό ιστό. Ακριβώς, από την αυτονομία και την διακριτική ευχέρεια που αναφέρθηκε παραπάνω, φαίνεται και ο βαθμός διακριτικής ευχέρειας που είχαν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής και ήταν ένα από τα ζητούμενα της παρούσας μελέτης. Παράλληλα, όπως προκύπτει και από την βιβλιογραφία (Lipsky, 1980), αναπτύσσουν πρακτικές προκειμένου να διεκπεραιώνουν ταχύτερα την εργασία τους. Όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της εργασίας αυτή καταδεικνύεται μέσα από τις επιλογές των κοινωνικών λειτουργών αναφορικά με την επιλογή των ωφελούμενων, των ιδιοκτητών κατοικιών και των εργοδοτών.

Η πρόσφατη επιστημονική βιβλιογραφία (Arapoglou and Gounis 2015, Kourachanis 2015, Κουραχάνης 2017) υποστηρίζει ότι οι κοινωνικές πολιτικές που έχουν υιοθετηθεί για τους άστεγους την περίοδο της οικονομικής κρίσης διέπονται από ένα υπολειμματικό πνεύμα υπηρεσιών έκτακτης ανάγκης. Μέτρα πυροσβεστικού τύπου εξακολουθούν να είναι κυρίαρχα, παρά τις ενδείξεις για ανησυχητική επιδείνωση του. Το 'Στέγαση και Επανένταξη' αποτελεί την πρώτη συγκροτημένη 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 εμφάνισαν σημαντική επιδείνωση. Είναι πρωτίστως μια παρέμβαση που αναγνωρίζει την ανάγκη ανάπτυξης σχημάτων στεγαστικής υποστήριξης των φτωχών νοικοκυριών και ατόμων στην Ελλάδα. Το Πρόγραμμα άσκησε σημαντική επίδραση στη φυσιογνωμία των κοινωνικών πολιτικών στέγασης στην Ελλάδα. Μέχρι την έναρξη λειτουργίας του Προγράμματος οι κοινωνικές πολιτικές στέγασης διέθεταν ένα ξεκάθαρα διαχειριστικό χαρακτήρα.

Το Πρόγραμμα «Στέγαση και Επανένταξη» αποτέλεσε μια πρώτη συγκροτημένη απάντηση στη μάχη για την αντιμετώπιση της έλλειψης στέγης, έστω και σε πιλοτική μορφή. «Μέσω του προγράμματος παρασχέθηκε ασφαλής και αξιοπρεπής στέγη σε 1105 άστεγους από τους οποίους οι 715 τοποθετήθηκαν σε διαφόρων μορφές μισθωτή απασχόληση εκ των οποίων πάνω από το 40% εκτιμάται ότι θα παραμείνει στην εργασία μετά τη λήξη της επιδότησης και συνεπώς έχει πολύ υψηλές προοπτικές κοινωνικής επανένταξης» (Δημουλάς, 2017).

Από τις συνεντεύξεις με τους κοινωνικούς λειτουργούς και από την αξιολόγηση τους προγράμματος προκύπτει ότι το πιλοτικό πρόγραμμα «Στέγαση και Επανένταξη» ήταν ένα ιδιαίτερα καινοτόμο πρόγραμμα για τα δεδομένα της κοινωνικής πολιτικής για τις αποκλεισμένες ομάδες στην Ελλάδα. Από την αξιολόγησή του που διενεργήθηκε κατά το διάστημα Νοέμβριος 2016-Σεπτέμβριος 2017 διαπιστώθηκε ότι τα αποτελέσματά του ήταν ιδιαίτερα θετικά για τους ωφελούμενους αστέγους, τις τοπικές κοινωνίες και το πρόβλημα της αστεγίας συνολικά. Οι κοινωνικοί λειτουργοί στις συνεντεύξεις υποστήριξαν πως το πρόγραμμα ήταν καινοτόμο και καλά σχεδιασμένο. Ήταν ολιστικού χαρακτήρα καθώς δεν προσπαθούσε απλώς να δώσει μια απλή λύση στους αστέγους αλλά προσπαθούσε να τους ενσωματώσει και πάλι στην κοινωνία και να τους κάνει ενεργούς μέσω της εργασιακής επανένταξης.

Αναφορικά με τον αντίκτυπο του προγράμματος στην κοινωνία, η διαδικασία υλοποίησης του συμπεριέλαβε δρώντες από διαφορετικά επίπεδα. Παράλληλα, στο πρόγραμμα ενεπλάκησαν οι τοπικές κοινωνίες και αγορές. «Τόσο οι δήμοι, όσο και οι τοπικές επιχειρήσεις ωφελήθηκαν από την παρέμβαση. Οι Δήμοι, αφενός, γιατί με την ευκαιρία αυτή κατάφεραν να μειώσουν σε ένα βαθμό τα δημόσια ορατά φαινόμενα έλλειψης στέγης από τις συνοικίες τους και να ανακουφίσουν ένα μέρος των νοικοκυριών που βρίσκονται υπό την απειλή έξωσης. Κάποιες τοπικές επιχειρήσεις ωφελήθηκαν από την αυξημένη κατανάλωση προϊόντων από τους δικαιούχους αλλά και από την επιδότηση της αγοράς οικοσκευών και άλλων απαραίτητων αντικειμένων για την επίπλωση των διαμερισμάτων» (Δημουλάς, 2017). Οι κοινωνικοί λειτουργοί στις συνεντεύξεις που παραχώρησαν για τους σκοπούς της διπλωματικής εργασίας, θεωρούν πως κατά κύριο λόγο είχε θετικό αντίκτυπο εκτός από κάποιες περιπτώσεις εργοδοτών και ενοικιαστών σπιτιών που έκαναν κάποια παράπονα. Σε γενικές γραμμές πάντως η κοινωνία φαίνεται να ανταποκρίνεται θετικά στο όλο εγχείρημα.

Επιπρόσθετα, το πρόγραμμα συνέβαλλε θετικά στην εξοικείωση, την συμφιλίωση και την ευαισθητοποίηση των ιδιοκτητών ακινήτων, των εργοδοτών, αλλά και των ευρύτερων – πέραν των κοινωνικών - υπηρεσιών των Δήμων απέναντι σε μια εύαλωτη κοινωνικά ομάδα που αντιμετωπίζεται με καχυποψία, επιφυλακτικότητα, ίσως πολλές φορές και με φόβο από την κοινή γνώμη. «Παράλληλα, το Πρόγραμμα συνέβαλλε στον αποσυνωστισμό των κοινωνικών ξενώνων, οι οποίοι την περίοδο της οικονομικής κρίσης χαρακτηρίζονται από υπερπληρότητα και, κατά προέκταση, έδωσε τη δυνατότητα κάλυψης νέων στεγαστικών αιτημάτων σε αυτούς από άστεγους που ζουν στο δρόμο και βρίσκονται σε αναμονή για μια στεγαστική θέση» (Δημουλάς, 2017).

Αναφορικά με τα κριτήρια επιλογής των ωφελούμενων, οι συνεντευξιαζόμενοι κοινωνικοί λειτουργοί “έκριναν” κατά κύριο λόγο τους υποψήφιους ωφελούμενους βάσει της τυπολογίας ETHOS της Feantsa. Επίσης, λήφθηκε υπόψη κατά την επιλογή των ωφελούμενων η γενικότερη συμπεριφορά τους καθώς τους περισσότερους τους γνώριζαν πολύ καιρό (η επιλογή των ωφελούμενων γινόταν κυρίως από δομές με τις οποίες συνεργάζονταν οι φορείς όπως ξενώνες και υπνωτήρια των Δήμων και των ΜΚΟ) και το εάν ήταν σε θέση να ανταποκριθούν και να ολοκληρώσουν το πρόγραμμα με επιτυχία. «Οι δικαιούχοι είχαν την τάση να επιλέγουν πρωτίστως τους άστεγους με τα λιγότερα κοινωνικά προβλήματα, οι οποίοι συνήθως ήταν σε κατάσταση ανάγκης εξαιτίας αμιγώς οικονομικών προβλημάτων και όχι άλλων επιβαρυντικών κοινωνικά παραγόντων. Μια ενδεικτική περίπτωση του ανοικτού χαρακτήρα του Προγράμματος ήταν η διακριτική ευχέρεια των δικαιούχων να στραφούν κυρίως προς τα υπό έξωση νοικοκυριά και όχι τόσο σε άστεγους που ζουν στο δρόμο και άρα διαθέτουν περισσότερα κοινωνικά προβλήματα». Παράλληλα, διακριτική ευχέρεια στους κοινωνικούς λειτουργούς παρατηρήθηκε από την δυνατότητα επιλογής που είχαν αναφορικά με τους εργοδότες και τους ιδιοκτήτες κατοικιών. Οι κοινωνικοί λειτουργοί ήταν εκείνοι που επέλεγαν ποιοι εργοδότες είχαν τα χαρακτηριστικά που επιθυμούσαν ώστε να αποστείλουν κάποιον ωφελούμενο για εργασία στην επιχείρησή τους. Επιπλέον, ήταν εκείνοι που αξιολογούσαν τις κατοικίες ιδιοκτητών και έκαναν την επιλογή για το ποιες θα χρησιμοποιηθούν από το πρόγραμμα. Η διακριτική ευχέρεια στην επιλογή των εργοδοτών και των ιδιοκτητών που θα συμμετείχαν στο πρόγραμμα φανερώνουν τις σχέσεις εξουσίας που αναπτύσσονται μέσα σε μια κοινωνία. Όπως αναφέρει και ο

Goodin (1988), όπου υπάρχει δημόσια διοίκηση και προγράμματα κοινωνικής πολιτικής, υπάρχει και διακριτική ευχέρεια και συνάμα ευαισθησία όπου υπάρχει ανάγκη.

Έτσι εμφανίζεται και το φαινόμενο της «αφρόκρεμας» (“creaming”) που αναφέρθηκε σε προηγούμενα κεφάλαια. Το συγκεκριμένο φαινόμενο αφορά την επιλογή ωφελούμενων από τους κοινωνικούς λειτουργούς, που ήταν σε καλύτερη κατάσταση ώστε να ανταποκριθούν στο πρόγραμμα και να έχουν θετικά αποτελέσματα. Μέσα από αυτό το φαινόμενο που εμφανίζεται και στην επιλογή των ωφελούμενων για το συγκεκριμένο πρόγραμμα, απαντάται ένα από τα βασικά ερευνητικά ερωτήματα της παρούσας μελέτης που αφορά την συνάρτηση αυτονομίας των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής με την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα της εργασίας τους. Οι ωφελούμενοι που επιλέχθηκαν, σύμφωνα με την αξιολόγηση του προγράμματος (Δημουλάς, 2017) αλλά και όπως προκύπτει και από τις συνεντεύξεις, ήταν εκείνοι που κατά την κρίση των κοινωνικών λειτουργών ήταν σε καλύτερη θέση ώστε να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του προγράμματος. Αυτό έγινε όχι μόνο για να έχει καλύτερα αποτελέσματα το πρόγραμμα, αλλά και για να καταστεί η εργασία των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής πιο αποδοτική και πιο αποτελεσματική. Κάτι τέτοιο επιβεβαιώνεται και από την διεθνή βιβλιογραφία (Lipsky, 1980) η μέτρηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εργασίας των κοινωνικών λειτουργών αποτελεί μια μορφή ελέγχου της εργασίας των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής.

Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να γίνει αναφορά στο γεγονός πως το Υπουργείο προσέφερε επιπλέον διακριτική ευχέρεια στους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής του προγράμματος και κατ’ επέκταση στους δικαιούχους φορείς να επιλέξουν μόνοι τους, τους ωφελούμενους που θα συμμετείχαν στο πρόγραμμα. Εδώ ίσως να υπήρχε και μια διαδικασία προεπιλογής από τους δικαιούχους φορείς και κάτι τέτοιο επηρέασε και επί της ουσίας το αποτέλεσμα του προγράμματος. Γίνεται έτσι έκδηλη, η στόχευση προς προσχεδιασμένες ομάδες στόχου με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που είναι πιο εύκολο να επανενταχθούν στον κοινωνικό ιστό. Η στόχευση προς σε αυτή τη κατεύθυνση, φαίνεται να αναδύεται όλο ένα και περισσότερο στα νέα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που σχεδιάζονται εν μέσω της οικονομικής κρίσης. Επιπροσθέτως, το ευρύτερο πλαίσιο εφαρμογής του προγράμματος παραπέμπει στο Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ το οποίο από την μία θέτει κάποιους

στόχους (βλ. 40% και στους δύο πυλώνες) αλλά παράλληλα η ύπαρξη διακριτικής ευχέρεια αποτελεί συστατικό στοιχείο του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ.

Στη συνέχεια, αναφορικά με το αν υπάρχουν συγκεκριμένες πρακτικές που ακολουθήθηκαν ώστε να διευκολυνθεί το έργο των κοινωνικών λειτουργών, υποστηρίχθηκε πως υπήρχε ένα μοτίβο μεταξύ της κάθε ομάδας έργου που είχε σχηματιστεί στον κάθε δικαιούχο φορέα. Αυτό το μοτίβο όπως ανέφεραν ήταν ότι τους πρότειναν από τους ξενώνες άτομα, εκείνοι έλεγχαν τους φακέλους τους και έκριναν το εάν πληρούν τις προϋποθέσεις από την τυπολογία της Feantsa και του θεσμικού πλαισίου. Στην συνέχεια έκριναν επιπρόσθετα το ιστορικό συμπεριφοράς τους καθώς τους γνώριζαν χρόνια και λάμβαναν υπόψη τους πριν την επιλογή το εάν κατά την κρίση τους ο υποψήφιος θα μπορέσει να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του προγράμματος και να ανταπεξέλθει σε αυτό. Η ύπαρξη αυτού το μοτίβου επιβεβαιώνει την βιβλιογραφία αναφορικά με τις διαδικασίες διεκπεραίωσης των εργασιών από τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής (Lipsky, 1980).

Αναφορικά με τον ρόλο και τα καθήκοντα, φαίνεται πως οι κοινωνικοί λειτουργοί που εργάστηκαν στο πρόγραμμα καταλάμβαναν είτε την θέση του επιστημονικά υπεύθυνου για τον φορέα που εργάζονταν είτε εργάζονταν ως απλοί κοινωνικοί λειτουργοί, στις ομάδες έργου που είχαν σχηματιστεί στον κάθε δικαιούχο φορέα, και είχαν το κυρίως βάρος της επιλογής και εξυπηρέτησης των ωφελούμενων. Παράλληλα, υπήρχε καθηκοντολόγιο με το τι αρμοδιότητες και καθήκοντα είχε ο καθένας και τα καθήκοντα περιελάμβαναν κοινωνική υποστήριξη, συμβουλευτική, ψυχολογική υποστήριξη, κινητοποίηση, επαφή με τους αστέγους για πληροφόρηση γύρω από τα θέματα που αφορούσαν το πρόγραμμα, παροχή υλικής και χρηματικής βοήθειας και προώθηση σε επαφές με άλλους φορείς. Για τους κοινωνικούς λειτουργούς που ήταν επιστημονικά υπεύθυνοι, τα καθήκοντα αφορούσαν την επίβλεψη της ομάδας, την επιλογή των ωφελούμενων αλλά και την συνολική επίβλεψη της υλοποίησης του προγράμματος στον φορέα τους και όλα αυτά πάντα εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών.

Από την άλλη αναφορικά με τον φόρτο εργασίας των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής, παρά το γεγονός ότι είχε γίνει ένας καταμερισμός εργασίας σε κάθε φορέα, οι πλειονότητα των ερωτώμενων υποστήριξαν πως υπήρχε μεγάλος φόρτος εργασίας. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν ορισμένοι ερωτώμενοι, υπήρξαν συναντήσεις και

υποχρεώσεις που δεν είχαν υπολογίσει αρχικά και προέκυψαν ως έκτακτη αναγκαιότητα. Παράλληλα, από την αξιολόγηση του προγράμματος και τα focus groups με τους κοινωνικούς λειτουργούς, προκύπτει κατά τα λεγόμενά τους πως «τα κριτήρια χρηματοδότησης των δικαιούχων που στόχευαν στη συμμετοχή όσο περισσότερο μεγαλύτερου αριθμού δικαιούχων φορέων, θα έπρεπε να προσμετράται και μια ουσιαστική διάσταση η οποία αφορούσε τις αντικειμενικές δυνατότητες των φορέων να εκπληρώσουν επαρκώς τις υποχρεώσεις τους με βάση το απασχολούμενο στελεχιακό δυναμικό τους» (Δημουλάς, 2017). Επίσης, από αυτές τις συναντήσεις προέκυψε ότι σε πολλές περιπτώσεις δεν υπήρχαν τα περιθώρια απασχόλησης επαρκούς προσωπικού από τους δικαιούχους, λόγω οικονομικών περιορισμών στον προϋπολογισμό του προγράμματος αλλά και τις αδυναμίες των φορέων της ΤΑ να διαθέσουν επαρκή αριθμό από το υπάρχον προσωπικό τους.

Για την ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας ως κοινωνικοί επιστήμονες υποστήριξαν πως κατά την επιλογή των ωφελούμενων υπήρχε μιας μορφής διακριτική ευχέρεια. Παράλληλα, οι ερωτώμενοι αναφέρουν πως υπήρχε επίσης διακριτική ευχέρεια στο πως θα χωριζόντουσαν τα καθήκοντα και οι αρμοδιότητες καθώς επίσης και για το ποιες θα ήταν οι προτεραιότητες της ομάδας έργου που είχε συσταθεί σε κάθε φορέα ξεχωριστά. Στην λήψη πρωτοβουλιών, διακριτική ευχέρεια είχε συνήθως ο υπεύθυνος του προγράμματος. Και σε αυτό το σημείο καταδεικνύεται πως οι κοινωνικοί λειτουργοί είχαν ένα σημαντικό βαθμό αυτονομίας και διακριτικής ευχέρειας στην δράση τους μέσα στο πρόγραμμα (στην προκειμένη περίπτωση στον καθορισμό των καθηκόντων) και έτσι δίνεται απάντηση σε ένα πολύ βασικό ερευνητικό ερώτημα της ανά χειράς μελέτης.

Από τις συνεντεύξεις προκύπτει πως περιορισμούς δημιούργησε το γεγονός ότι τα χρήματα δίνονταν στους φορείς σε δόσεις με αποτέλεσμα να μην μπορούν να προσεγγίσουν κυρίως τους εργοδότες και να μην υπάρχει μεγαλύτερη κινητοποίηση στην εργασιακή επανένταξη. Το γεγονός αυτό, δηλαδή το ότι τα χρήματα δίνονταν σε δόσεις, αποτελεί έναν περιορισμό από το θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος για τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής. Αυτό δεν επέτρεπε στους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής να εργαστούν απρόσκοπτα και αποτελεί θεσμικό περιορισμό της διακριτικής τους ευχέρειας κατά την εργασία τους στο πρόγραμμα. Οι καθυστερήσεις στις καταβολές των ενοικίων και των επιδοτήσεων για την εργασία δημιουργούσαν πρόβλημα αφερεγγυότητας του δημοσίου προς τους ιδιοκτήτες ακινήτων και τους

εργοδότες με αποτέλεσμα να δυσκολεύονται να αποφασίσουν για το εάν θα συμμετάσχουν στο πρόγραμμα. Παράλληλα, από τα focus groups της αξιολόγησης, «οι δικαιούχοι και οι κοινωνικοί λειτουργοί εξέφρασαν την άποψη ότι το πρόγραμμα είχε βραχεία διάρκεια αναφορικά με τη δυνατότητα επίτευξης των βασικών του στόχων καθώς όλες οι επιμέρους δράσεις του να έπρεπε να ολοκληρωθούν μέσα σε δώδεκα μήνες και πρότειναν την αύξηση της διάρκειάς του» (Δημουλάς, 2017).

Άλλες δυσκολίες που προέκυψαν από το θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος, ήταν δυσκολίες που είχαν να κάνουν κυρίως με τους εργοδότες και τους ιδιοκτήτες που φοβόντουσαν ότι δεν θα πάρουν τα λεφτά. Με τους ωφελουμένους ότι δυσκολίες μπορεί να προέκυψαν, που είχαν να κάνουν κυρίως με προσωπικά τους χαρακτηριστικά, ξεπεράστηκαν σχετικά εύκολα με την επέμβαση τους ως κοινωνικοί λειτουργοί. Επιπλέον, σύμφωνα με τα λεγόμενα τους, παλαιότερα διάφορα προγράμματα τα λειτουργούσαν οι Δήμοι με την βοήθεια των ΜΚΟ. Σε αυτή την περίπτωση δεν έγινε κάτι τέτοιο και εκεί δυσκολεύτηκαν κυρίως στην οικονομική διαχείριση. Οι Δήμοι, που ουσιαστικά ήρθαν πρώτη φορά σε επαφή με τέτοιου είδους προγράμματα, έχουν ένα πολύ συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο για τις δαπάνες και αυτό ερχόταν σε αντίθεση με την γρηγοράδα που επιθυμούσε η διαχειριστική αρχή για την υλοποίηση του προγράμματος. «Οι δήμοι με τις ισχύουσες διατάξεις που τους διέπουν είναι δυσλειτουργικοί στην ανάπτυξη άμεσων αντανακλαστικών, τα οποία είναι απαραίτητα για τα χαρακτηριστικά ενός προγράμματος όπως αυτό. Για τους λόγους αυτούς προτείνεται η ένταξη του προγράμματος σε ένα πλαίσιο εξαιρέσης για ανθρωπιστικούς λόγους, όπως δηλαδή συμβαίνει για τα προγράμματα κοινωνικής προστασίας των προσφύγων» (Δημουλάς, 2017).

Οι παραπάνω περιορισμοί, κατά τους κοινωνικούς λειτουργούς, όσον αφορά τους ιδιοκτήτες και τους εργοδότες λύθηκε με τον να μπου οι δικαιούχοι ως εγγυητές ή για να καλυφθούν οι δαπάνες κοβόντουσαν εντάλματα κάτι το οποίο ήταν μια πολύ δύσκολη και γραφειοκρατική διαδικασία. Η μίσθωση των ακινήτων ήταν κατά τους ερωτώμενους μια πολύ χρονοβόρα διαδικασία που για να ολοκληρωθεί πιο γρήγορα, μετά από άδεια της επιτρόπου, οι διαδικασίες προχώρησαν ως κατεπείγοντες και η ολοκλήρωση της μίσθωσης πραγματοποιήθηκε με την μορφή ανάθεσης. Το γεγονός ότι δεν μπορούσαν να ενταλματοποιήσουν οι κοινωνικοί λειτουργοί προκειμένου να προχωρήσουν οι διαδικασίες μίσθωσης των ακινήτων και το ότι έπρεπε να πάρουν την έγκριση της επιτρόπου αποτελούν θεσμικοί περιορισμοί του προγράμματος για

τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής και την διακριτική του ευχέρεια. Όμως, η αλλαγή αυτή και η ολοκλήρωση της διαδικασίας μίσθωσης των ακινήτων αφού κατέληξε να γίνεται με ανάθεση, αύξησε σε μεγάλο βαθμό την διακριτική ευχέρεια των κοινωνικών λειτουργών του προγράμματος. Για την εύρεση εργασίας όπου υπήρξε πρόβλημα με ωφελούμενους που δεν δέχτηκαν να εργαστούν σε κάποια θέση λόγω απόστασης ή επειδή δεν ήταν της αρεσκείας τους, οι κοινωνικοί λειτουργοί αναγκάστηκαν να κάνουν ένα ταίριασμα οι ίδιοι ώστε να λυθεί το πρόβλημα.

Θα ήθελαν μεγαλύτερη ευελιξία οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής με τους εργοδότες και τις δόσεις καθώς δεν μπορούσαν λόγω καθυστερήσεων να ανοιχτούν σε καινούργιους εργοδότες και ιδιοκτήτες. Ένα ζήτημα που προέκυψε από την αξιολόγηση του προγράμματος, έχει να κάνει με την χρηματοδότηση και έχει σχέση με τις καθυστερήσεις της χρηματοδότησης. Οι δικαιούχοι δεν φάνηκαν ιδιαίτερα ενεργοί στη συστηματική αναζήτηση συμπληρωματικών για την λειτουργία του προγράμματος πόρων (εκτός της χρηματοδότησης του προγράμματος παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις) για την ενίσχυση των δράσεων του Προγράμματος. Αντίθετα, προκύπτει ότι, μάλλον, αρκέστηκαν αποκλειστικά στους πόρους που διατέθηκαν από το Κεντρικό Επίπεδο. «Με βάση τον σχεδιασμό και τους οικονομικούς περιορισμούς, οι περισσότεροι φορείς επεδίωξαν πρωτίστως και κυρίως την εκπλήρωση των πυλώνων και των αξόνων που ήταν απαραίτητοι για την εκταμίευση των επιμέρους χρηματοδοτήσεων. Επομένως υπηρεσίες που ήταν υποστηρικτικές και συμπληρωματικές των κύριων δράσεων, τελικά, παραγκωνίστηκαν ή περιθωριοποιήθηκαν» (Δημουλάς, 2017). Πέραν αυτών, ο προϋπολογισμός επιδότησης ενοικίου, δηλαδή ο πρώτος πυλώνας, χαρακτηρίστηκε από τους δικαιούχους και τους κοινωνικούς λειτουργούς ως σχετικά χαμηλός για την ολόπλευρη κάλυψη αναγκών μιας κανονικής κατοικίας.

Όσον αφορά το εάν το αποτέλεσμα του προγράμματος επηρεάστηκε από τις δυσκολίες και τους περιορισμούς που αναφέρθηκαν παραπάνω, κατά τους ερωτώμενους, το αποτέλεσμα εν μέρει το επηρέασαν αλλά δεν ήταν τόσο σημαντική η επίδραση ώστε να πούμε πως το πρόγραμμα δεν έχει ορατά αποτελέσματα. Και αυτό γιατί έχουν εικόνα των ωφελούμενων με επαφές που κάνουν μαζί τους και βλέπουν ότι λειτουργούν πολύ καλά στα νέα δεδομένα στην ζωή τους μέσω του προγράμματος. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι ερωτώμενοι, οι περιορισμοί και οι δυσκολίες επέδρασαν μόνο στον τρόπο υλοποίησης τους προγράμματος και

σχεδόν καθόλου στο αποτέλεσμα μιας και από την εικόνα που έχουν φαίνεται οι ωφελούμενοι να έχουν επιστρέψει στην κανονική τους ζωή.

Στην συνέχεια, αναφορικά με την πίεση που ένιωθαν κατά την υλοποίηση του προγράμματος, οι κοινωνικοί λειτουργοί που ήταν υπεύθυνοι του προγράμματος στους φορείς ήταν συνήθως υπεύθυνοι και σε άλλα προγράμματα που υλοποιούσαν οι φορείς οπότε επικαλέστηκαν αρκετό φόρτο εργασίας και ότι ένιωσαν «πίεση». Οι υπόλοιποι κοινωνικοί λειτουργοί που ήταν στις ομάδες έργου το κάθε δικαιούχου δεν επικαλέστηκαν πίεση επειδή εργάζονταν μόνο επικουρικά σε άλλα προγράμματα και δράσεις. Οι πιέσεις που ένιωθαν ήταν κυρίως χρονικές λόγω των προθεσμιών που υπήρχαν όπως προβλεπόταν από το πρόγραμμα. Αυτές οι χρονικές πιέσεις, επιβεβαιώνονται από τον Lipsky (1980) και προκύπτουν από τις προθεσμίες που έχουν οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής για την διεκπεραίωση των εργασιών τους. Μάλιστα, σε μερικές περιπτώσεις, ο μεγάλος φόρτος εργασίας που έχουν τους αναγκάζει να επιλέγουν να παραμερίζουν κάποιες υποθέσεις έναντι κάποιων άλλων πιο εύκολων. Για να αντιμετωπίσουν ακριβώς αυτές τις χρονικές πιέσεις, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής, αναπτύσσουν διάφορα μοτίβα πρακτικών, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, για την ταχύτερη δυνατή ολοκλήρωση των εργασιών τους.

Παράλληλα, οι κοινωνικοί λειτουργοί που εργάστηκαν στους φορείς για το πρόγραμμα δεν ένιωσα κάποια προσωπική και επαγγελματική τους αξία να αντίκειται το θεσμικό ή το διοικητικό πλαίσιο του φορέα τους. Μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις υποστήριξαν πως υπήρξαν κάποιες περιπτώσεις που ίσως επέλεγαν κάποιον άλλον ωφελούμενο που είχε περισσότερο ανάγκη να ενταθεί σε ένα πρόγραμμα αλλά και πάλι επέλεξαν όσους είχαν την δυνατότητα να ανταπεξέλθουν.

Για το αν υπήρξε επίβλεψη από την διαχειριστική αρχή απάντησαν πως υπήρχε, όχι καθημερινά όμως και είχε την μορφή συνεργασίας και επικοινωνίας για απορίες και όχι επίβλεψης. Κάποιοι κοινωνικοί λειτουργοί υποστήριξαν πως όποιες δυσκολίες μπορεί να προέκυψαν από την επικοινωνία και την συνεργασία τους με την διαχειριστική αρχή, αφορούσαν το γεγονός πως το ΕΙΕΑΔ δεν γνώριζε πως λειτουργούσαν οι Δήμοι. Στην πορεία αυτό όμως βελτιώθηκε κατά τα λεγόμενα τους και κατάλαβε το ΕΙΕΑΔ τι απαιτήσεις μπορούσε να είχε από τους Δήμους. Από τα focus groups και την αξιολόγηση του προγράμματος (Δημουλάς, 2017), προέκυψε

από τα λεγόμενα των κοινωνικών λειτουργών, ότι η Διαχειριστική Αρχή, παρότι επέδειξε μεγάλο ενδιαφέρον και ζήλο, φάνηκε να μην έχει ιδιαίτερη εμπειρία από τον τρόπο λειτουργίας των κοινωνικών υπηρεσιών των Δικαιούχων και θα έπρεπε να ενισχυθεί η στελέχωσή της με ειδικούς στις ευάλωτες και κοινωνικά αποκλεισμένες ομάδες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους.

Όσον αφορά την διακριτική ευχέρεια και την δυνατότητα προσωπικής παρέμβασης και προσαρμογής των καθηκόντων φαίνεται, ότι όσοι κοινωνικοί λειτουργοί ήταν υπεύθυνοι του προγράμματος στους φορείς τους αλλά και όσοι ήταν στην κάθε ομάδα έργου, πως είχαν δυνατότητα προσαρμογής των καθηκόντων και των αρμοδιοτήτων τους καθώς λειτουργούσαν ως ομάδες, έθεταν τις προτεραιότητες, καθόριζαν τα καθήκοντα και μοίραζαν τις υποχρεώσεις μεταξύ τους. Μια μεγαλύτερη δυνατότητα προσωπικής παρέμβασης φαίνεται να είχαν οι επιστημονικά υπεύθυνοι. Τα παραπάνω επιβεβαιώνουν την διεθνή βιβλιογραφία (Lipsky, 1980, Wilson 1989) και δίνουν απάντηση σε άλλο ένα βασικό ερώτημα της παρούσας μελέτης αναφορικά με τον έλεγχο που ασκείται στους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής και δεν είναι ιδιαίτερα ισχυρός καθώς επίσης και για το ότι διαθέτουν αρκετά μεγάλο βαθμό διακριτικής ευχέρειας. Οι συνεντευξιζόμενοι υποστήριξαν πως είχαν την δυνατότητα να κρίνουν συμφωνά με την προσωπική τους κρίση ποιοι πραγματικά είχαν την ανάγκη να ωφεληθούν από το πρόγραμμα. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι ερωτώμενοι κοινωνικοί λειτουργοί, η διαδικασία επιλογής των ωφελούμενων δεν αφορούσε μόνο το ποιοι πληρούσαν τα κριτήρια της Feantsa. Εκτός από το προφίλ του υποψήφιου ωφελούμενοι έκριναν κατά την προσωπική τους κρίση και λόγω της επαφής που είχαν με τους άστεγους το εάν θα μπορούσε ο άστεγος να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του προγράμματος.

Σε ένα άλλο από τα βασικά ερωτήματα της παρούσας μελέτης για το πώς αντιλαμβάνεται η κοινωνία τους κοινωνικούς λειτουργούς, προκύπτει κατά τα λεγόμενα των κοινωνικών λειτουργών πως υπάρχουν δύο εκδοχές για το πώς τους αντιλαμβάνεται η κοινωνία. Αρκετοί ερωτώμενοι υποστηρίζουν πως υπάρχει η αντίληψη από μερικούς πολίτες πως το κράτος πρέπει να τους θρέφει και να τους φροντίζει. Έτσι προσπαθούν να εκμεταλλευτούν τους κοινωνικούς λειτουργούς σε αντίθεση με άλλους που εκτιμούν το έργο που προσφέρουν. Παράλληλα, κατά τα λεγόμενα τους, οι ηλικιωμένοι άνθρωποι είναι κυρίως εξαρτημένοι από τους κοινωνικούς λειτουργούς επειδή δεν μπορούν να χειριστούν διάφορες

καταστάσεις. Συνάμα όμως μπορεί και να μην γνωρίζουν τι ακριβώς είναι ο κοινωνικός λειτουργός και τι ακριβώς μπορεί να τους προσφέρει. Οι κοινωνικοί λειτουργοί θεωρούν ότι ο κόσμος αντιλαμβάνεται τους κοινωνικούς λειτουργούς ως κάτι θετικό (αυτό λαμβάνουν από το feedback) που μπορεί να τους βοηθήσει είτε με συμβουλευτική, είτε με κοινωνική υποστήριξη σε κάποιο πρόβλημα που μπορεί να αντιμετωπίζουν είτε να τους βοηθήσουν στην συγκέντρωση κάποιων δικαιολογητικών. Βάσει των παραπάνω επιβεβαιώνεται μέσω διεθνής βιβλιογραφίας (Lipsky, 1980, Hure, Hill και Buffat, 2016) το γεγονός ότι οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής είναι εκείνοι που έρχονται σε άμεση επαφή με τους πολίτες και το γεγονός ότι εκπροσωπούν τους πολίτες και το κοινό καλό και αντικατοπτρίζουν τις ελπίδες των πολιτών για κάτι θετικό έναντι του κράτους. Έτσι απαντάται το ερώτημα της μελέτης για το πώς αντιλαμβάνεται η κοινωνία τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής και στην συγκεκριμένη περίπτωση τους κοινωνικούς λειτουργούς.

Σε αυτό το σημείο, είναι σημαντικό να αναφερθούμε στην άποψη των κοινωνικών λειτουργών, που προκύπτει από τις συνεντεύξεις, πως μέσα από τον ρόλο τους μπορούν να διορθώσουν τυχόν λάθη που έχουν γίνει στο σχεδιασμό μιας πολιτικής καθώς έχουν πολύ εμπειρικό υλικό και κάποιες σκέψεις και ιδέες που μπορούν να βοηθήσουν ώστε να γίνει πιο αποτελεσματική η σχεδιαζόμενη πολιτική. Παράλληλα, έρχονται σε επαφή με τους ωφελούμενους και γνωρίζουν καλύτερα από όλους τις ανάγκες τους. Θεωρούν μάλιστα πως αν συμμετείχαν στην διαδικασία σχεδιασμού του προγράμματος, σίγουρα θα είχαν αποφευχθεί κάποιες αστοχίες που μπορεί να υπήρξαν. Τέλος, έχουν μια καλή εικόνα του τι γίνεται, ποιες είναι οι ανάγκες των αστέγων, τα θέλω τους, οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν και το ποιες θα ήταν οι ταχύτερες διαδικασίες ώστε να προχωρήσει γρήγορα και πιο αποτελεσματικά ένα πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής.

Επιπροσθέτως, στο πολύ σημαντικό ερώτημα για το εάν θεωρούν τους εαυτούς τους συνδιαμορφωτές της δημόσιας πολιτικής, απαντούν πως εάν τους ζητηθεί τότε ναι. Όμως τις περισσότερες φορές, όπως ανέφεραν ορισμένοι ερωτώμενοι, τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής λόγω του ότι έχουν έναν πιο τεχνοκρατικό χαρακτήρα δεν υπολογίζουν τις πραγματικές ανάγκες των αστέγων και έτσι δημιουργούνται προβλήματα στην φάση της υλοποίησης. Ένα καλό παράδειγμα αποτελεί το γεγονός πως «παρά τις δυνατότητες ευέλικτης εφαρμογής που είχαν αναφορικά με τους ωφελούμενους και τις παροχές του προγράμματος προς αυτούς,

θεώρησαν ότι οι κατανομές της χρηματοδότησης μεταξύ των δράσεων (πυλώνων) δεν τους άφηναν μεγάλα περιθώρια ευελιξίας. Σ' αυτή την αντίληψη φαίνεται πως επέδρασε το γεγονός ότι η πρωτοβουλία για το πρόγραμμα ήλθε από την πολιτική ηγεσία και τα βασικά στοιχεία του σχεδιασμού του αποφασίστηκαν στο κεντρικό επίπεδο» (Δημουλάς, 2017). Παράλληλα, υπάρχει η αντίληψη πως περισσότερο οι κοινωνικοί λειτουργοί επηρεάζουν τον τρόπο που υλοποιείται ένα πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής πάρα τον τρόπο που σχεδιάζεται. Πιστεύουν πως έτσι είναι συνδιαμορφωτές της δημόσιας πολιτικής γιατί εν πολλοίς επηρεάζουν το τελικό παραγόμενο αποτέλεσμα.

Καταλήγοντας, για το εάν η ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας επηρεάζει το τελικό παραγόμενο αποτέλεσμα ενός προγράμματος, η άποψη που κυριάρχησε ήταν πως έχει μια σημαντική επίδραση και θα πρέπει να υπάρχει αυτή η διακριτική ευχέρεια. Μάλιστα, αναφέρουν πως είναι θεμιτή η ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας καθώς θα μπορούν να ξεπεραστούν διάφορα κωλύματα και δυσκολίες που προκύπτουν και η διαδικασία της υλοποίησης θα προχωράει πιο γρήγορα και έτσι το πρόγραμμα δεν θα είναι χρονοβόρο ούτε πολυδάπανο. Καταδεικνύεται έτσι η βαρύνουσα σημασία της ύπαρξης διακριτικής ευχέρειας (που έχει πολύ σημαντική επίδραση στο παραγόμενο αποτέλεσμα) ώστε να ξεπεραστούν αγκυλώσεις και κωλύματα που θα καθιστούσαν το πρόγραμμα πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό άρα και τη δημόσια πολιτική.

Όπως γίνεται κατανοητό από τα παραπάνω, οι κοινωνικοί λειτουργοί κατείχαν ίσως μαζί με τους επιστημονικά υπεύθυνους, την σημαντικότερη θέση στο πρόγραμμα καθώς από ότι φαίνεται από τις συνεντεύξεις, ήταν οι καθ' ύλην αρμόδιοι για την επιλογή των ωφελούμενων. Οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής είναι εκείνοι που είναι υπεύθυνοι για την υλοποίηση του προγράμματος και επί της ουσίας το υλοποιούν. Ο ρόλος τους όμως, δεν περιοριζόταν μόνο στην επιλογή των ωφελούμενων σύμφωνα με την τυπολογία της Feantsa καθώς λόγω της διακριτικής ευχέρειας που κατείχαν κατά την εργασία τους στο πρόγραμμα, επέλεξαν τους ωφελούμενους βάσει της προσωπικής τους κρίσης, μιας και τους περισσότερους όπως ανέφεραν τους γνώριζαν καιρό, για το εάν θα μπορούσαν να ανταποκριθούν στο πρόγραμμα. Πέραν της διαδικασίας επιλογής των ωφελούμενων, επέλεξαν και τους ιδιοκτήτες κατοικιών και τους εργοδότες. Παράλληλα, ο ρόλος τους ήταν πολύ σημαντικός καθώς με την παρέμβαση τους αλλά και την αύξηση της διακριτικής τους ευχέρειας (βλ. προηγούμενο κεφάλαιο), ξεπεράστηκαν όλες οι δυσκολίες που

προέκυψαν τόσο με τους ωφελούμενους όσο και με τους ιδιοκτήτες και τους εργοδότες. Οι δυσκολίες που αντιμετώπισαν είχαν να κάνουν με τις καθυστερήσεις στις δόσεις, με το γεγονός ότι η χρηματοδότηση δινόταν σε δόσεις, με θεσμικούς περιορισμούς του προγράμματος (βλ. προηγούμενα κεφάλαια), με τις χρονικές πιέσεις και με τον μεγάλο φόρτο εργασίας λόγω της υποστελέχωσης όπως προέκυψε από την αξιολόγηση του προγράμματος (Δημουλάς, 2017). Παρά αυτές τις σημαντικές δυσκολίες και τους περιορισμούς στην διακριτική τους ευχέρεια από το θεσμικό πλαίσιο, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής του προγράμματος «Στέγαση και Επανάταξη», κατάφεραν να ανταπεξέλθουν στο έργο τους. Η διακριτική ευχέρεια που ανέπτυξαν εντός του προγράμματος, τους επέτρεψε να ξεπεράσουν τις προαναφερθείσες αγκυλώσεις και για αυτόν ακριβώς τον λόγο κρίνεται εξέχουσα σημασίας η ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας κατά την εργασία τους.

8. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση

1. Michael Adler and Stewart Asquith, 1981, *Discretion and Welfare-Studies in Social Policy and Welfare*, Heinemann Educational Books, London
2. Robert E. Goodin, 1988, *Reasons for Welfare- The Political Theory of the Welfare State*, Princeton University, New Jersey
3. P. Hupe, M. Hill and A. Buffat, 2016, *Understanding Street-Level Bureaucracy*, University of Bristol, Great Britain
4. M. Lipsky, 1980, *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russell Sage Foundation, New York.
5. Andres Molander, 2016, *Discretion in the Welfare State- Social rights and professional judgements*, Routledge, New York
6. J. Wilson, 1989, *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*, Basic Books, New York.

Ελληνική

7. Αράπογλου et al., 2015, “Κοινωνική επισφάλεια και έλλειψη στέγης στην Αθήνα: Διαδρομές αποκλεισμού και ένταξης”, ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΓΣΕΕ, Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, Αθήνα, Οκτώβριος 2015.
8. Δημουλάς, 2017, “Τελικό παραδοτέο αξιολόγησης του προγράμματος «Στέγαση και Επανένταξη»”, 2017, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
9. Κουραχάνης, 2017, “Κοινωνικές Πολιτικές Στέγασης- Η Ελληνική Υπολειμματική Προσέγγιση”, Εκδόσεις Παπαζήση ΑΕΒΕ, Αθήνα.
10. Παπαδοπούλου και Κουραχάνης, 2017, “Άστεγοι και Κοινωνικός Αποκλεισμός στην Ελλάδα της Κρίσης”, Εκδόσεις Τόπος, Αθήνα.

9. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΠΙΝΑΚΕΣ

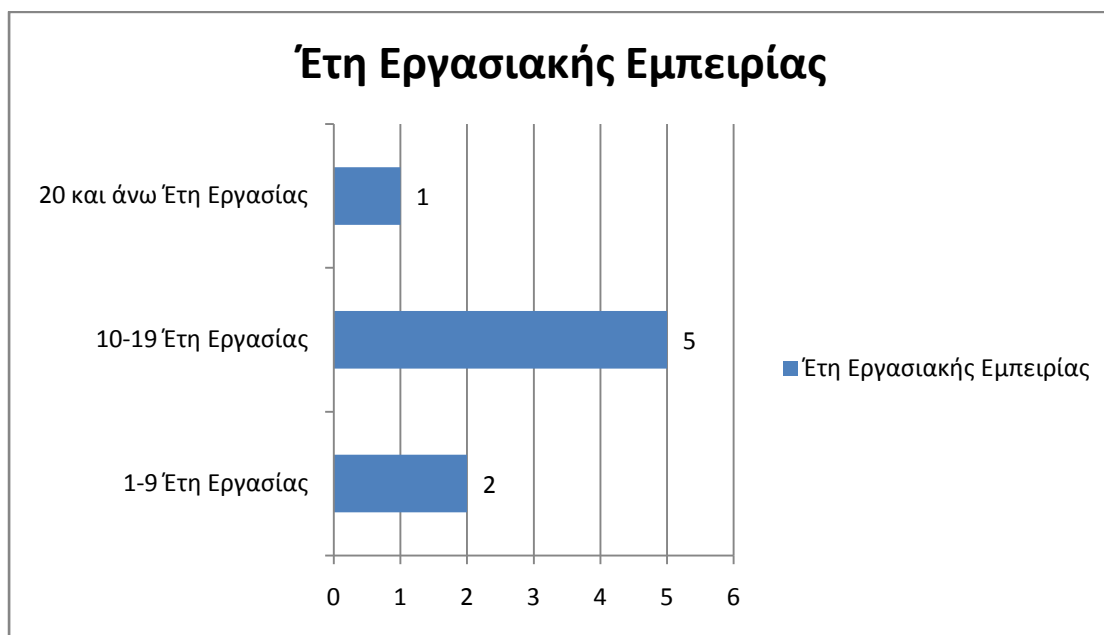
Πίνακας 1: Αιτίες στεγαστικού αποκλεισμού και πηγές δεδομένων

Αιτία	Συντελεστής	Παράγοντας ενεργοποίησης	Πηγή δεδομένων
Δομική	Φτώχεια/Ανεργία Κατάσταση μετανάστευσης Κατοικία	Χρέος Έξωση	Στεγαστικά Δικαστικά Ποινικό σύστημα Πρόνοια Έρευνες Υπηρεσίες υγείας Πάροχοι υπηρεσιών Στατιστική υπηρεσία/ απογραφή, δημογραφικές έρευνες
Θεσμική	Εγκλεισμός σε ίδρυμα Διαβίωση σε προνοιακό ίδρυμα Αναδοχή/παιδική φροντίδα Φυλακή	Εξιτήριο/απόλυση/ απαλλαγή	
Σχεσιακή	Οικογενειακή δομή Κατάσταση σχέσης Διάλυση σχέσης Κακές διαπρ. σχέσεις	Εγκατάλειψη οικογενειακής εστίας Ενδοοικογενειακή βία Μοναχική διαβίωση	
Προσωπική	Αναπηρία/μακροχρόνια ασθένεια Μαθησιακές δυσκολίες Εξάρτηση Ατομικές αδυναμίες	Επεισόδιο Απώλεια υποστήριξης Κατάχρηση/κακή χρήση ουσιών	

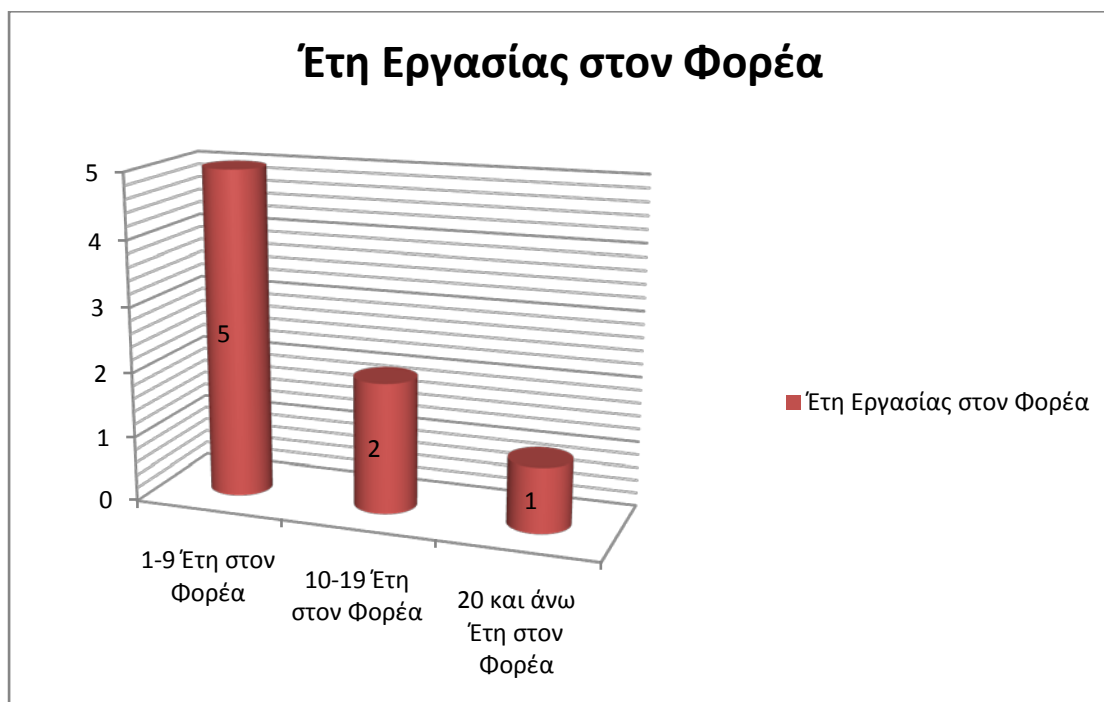
Πηγή: Κουραχάνης, 2017, “Κοινωνικές Πολιτικές Στέγασης- Η Ελληνική Υπολειμματική Προσέγγιση”, Εκδόσεις Παπαζήση ΑΕΒΕ, Αθήνα.

ΓΡΑΦΗΜΑΤΑ

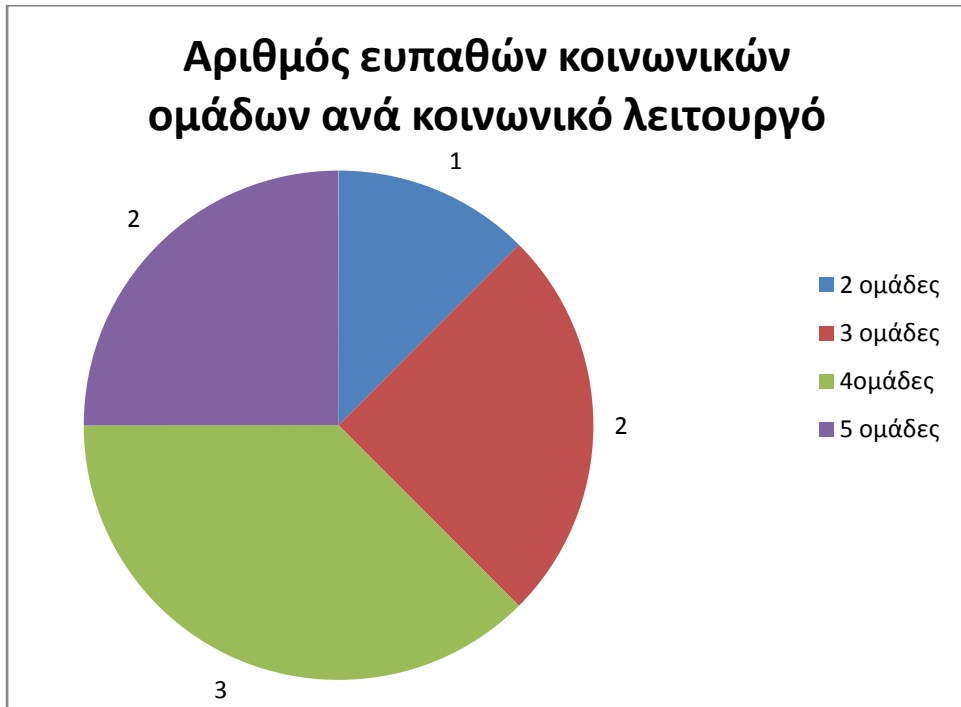
Γράφημα 1. Έτη εργασιακής εμπειρίας των ερωτώμενων κοινωνικών λειτουργών



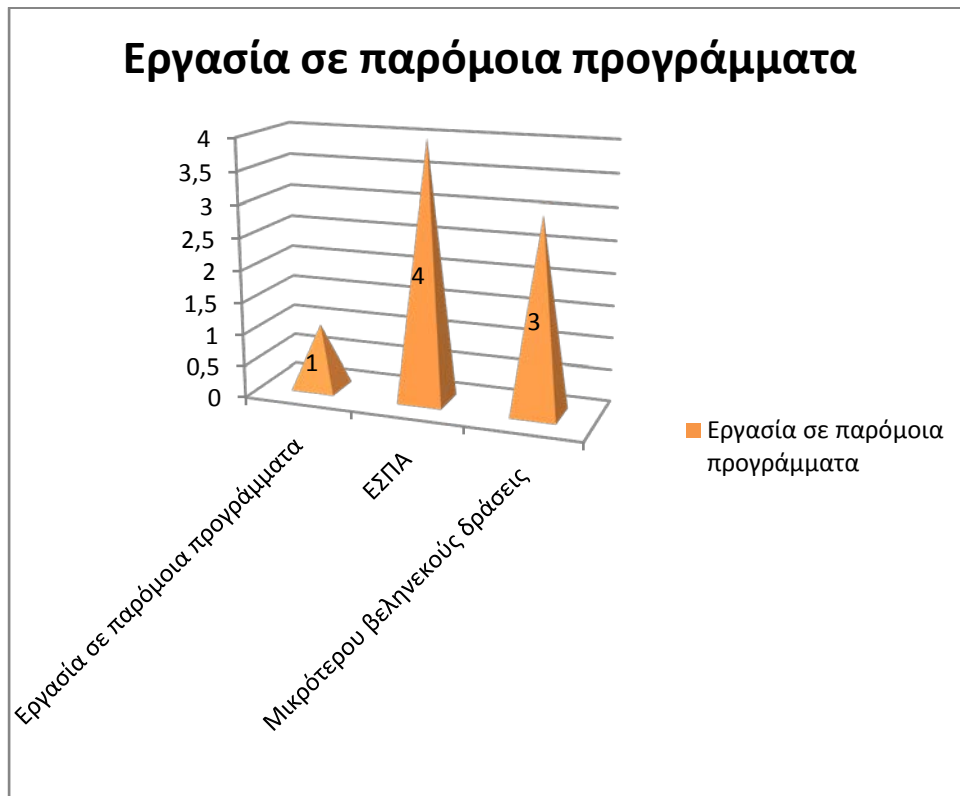
Γράφημα 2. Έτη εργασίας στον Φορέα των ερωτώμενων κοινωνικών λειτουργών



Γράφημα 3. Αριθμός ευπαθών κοινωνικών ομάδων που έχει ασχοληθεί ο κάθε ερωτώμενος κοινωνικός λειτουργός



Γράφημα 4. Εργασία σε παρόμοια προγράμματα των ερωτώμενων κοινωνικών λειτουργών



ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

A. Εισαγωγικές ερωτήσεις

- 1) Πόσα χρόνια εργάζεστε ως κοινωνικός λειτουργός;
- 2) Πόσο καιρό εργάζεστε στον συγκεκριμένο φορέα/υπηρεσία;
- 3) Κατά την επαγγελματική διαδρομή σας έχετε επικεντρωθεί στην υποστήριξη κάποιας συγκεκριμένης ομάδας;
- 4) Πέραν του προγράμματος «Στέγαση και Επανένταξη», έχετε εργαστεί και σε άλλα παρόμοια προγράμματα;

B. Πρόγραμμα

- 5) Μπορείτε να μας περιγράψετε την άποψή σας για το πρόγραμμα «Στέγαση-Επανένταξη»;
- 6) Ποιος θεωρείτε ότι ήταν ο αντίκτυπος του προγράμματος «Στέγαση και Επανένταξη» στην κοινωνία;
- 7) Υπήρχαν συγκεκριμένες κατευθύνσεις ή κριτήρια για το πώς θα βρείτε τους ωφελούμενους; Αν ναι από ποιους; Ποια είναι η άποψή σας για αυτά; Αν όχι, ποιους τρόπους εφαρμόσατε για να τους εντοπίσετε; Λειτουργήσαν αυτοί οι τρόποι;
- 8) Ποιες είναι οι μέθοδοι που ακολουθήθηκαν για τον εντοπισμό των ωφελούμενων και τον προσδιορισμό των αναγκών τους, στην προκειμένη στο πρόγραμμα «Στέγαση και Επανένταξη»;
- 9) Υπήρχαν κάποιες συγκεκριμένες πρακτικές που σας διευκόλυναν για την αποτελεσματική εφαρμογή αυτών των μεθόδων;

Γ. Ρόλος - Καθήκοντα

- 10) Ποιος ήταν θεσμικά, ο ρόλος σας στο συγκεκριμένο πρόγραμμα;
- 11) Υπήρχαν συγκεκριμένα καθήκοντα που έπρεπε να εκπληρώνεται και κάθε πότε;
- 12) Στην πράξη σας δόθηκαν πρόσθετες αρμοδιότητες/καθήκοντα από αυτές που αρχικά αναφέρονταν στο Πρόγραμμα;

13) Ως Κοινωνική/ός Επιστήμων είχατε διακριτική ευχέρεια για την λήψη πρωτοβουλιών κατά την διάρκεια του Προγράμματος;

Δ. Περιορισμοί

14) Γενικά τι αισθανθήκατε να σας περιορίζει κατά την διάρκεια του προγράμματος;

15) Τι δυσκολίες και περιορισμούς αντιμετωπίσατε από το θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος;

16) Πως αντιμετωπίστηκαν οι όποιες δυσκολίες και περιορισμοί που προέκυψαν;(π.χ. δυσκολίες από ωφελούμενους, ιδιοκτήτες, εργοδότες)

17) Υπήρξαν περιορισμοί που προέκυψαν από το διοικητικό πλαίσιο του φορέα/υπηρεσίας που εργάζεστε;

18) Πιστεύετε πως οι παραπάνω δυσκολίες και οι περιορισμοί επηρέασαν το τελικό αποτέλεσμα του προγράμματος;

Ε. Πίεση

19) Παράλληλα με το «Στέγαση και Επανάταξη» εργαζόσασταν και σε άλλα προγράμματα;

20) Με βάση το θεσμικό πλαίσιο του προγράμματος, υπήρξε η στιγμή που νιώσατε ότι υπήρξαν χρονικές ή άλλου είδους πιέσεις;

21) Υπήρξε κάποιου είδους επίβλεψη από την διαχειριστική αρχή;

22) Κατά την ενασχόλησή σας με το πρόγραμμα, αντιμετωπίσατε περιπτώσεις που το θεσμικό ή το διοικητικό πλαίσιο προέτασσε κάτι διαφορετικό σε σχέση με τις προσωπικές και επαγγελματικές σας αξίες;

ΣΤ. Διακριτική Ευχέρεια

23) Είχατε δυνατότητα προσωπικής παρέμβασης/προσαρμογής των καθηκόντων αι των αρμοδιοτήτων σας κατά την υλοποίηση του προγράμματος;

24) Κατά την εργασία σας στο πρόγραμμα, είχατε περιθώρια να κρίνετε εσείς, **κατά την προσωπική σας κρίση**, ποιοι έχουν πραγματικά ανάγκη να ωφεληθούν από το πρόγραμμα;

Z. Απόψεις

- 25) Πως θεωρείτε ότι αντιλαμβάνεται η κοινωνία το έργο σας ως κοινωνικός/ή λειτουργός;
- 26) Θεωρείτε ότι μπορείτε μέσα από τον ρόλο σας να διορθώσετε τυχόν λάθη που δημιουργήθηκαν κατά το στάδιο του σχεδιασμού του Προγράμματος;
- 27) Θεωρείτε ότι τόσο εσείς όσο και γενικότερα οι κοινωνικοί λειτουργοί είστε συνδιαμορφωτές της δημόσιας πολιτικής και των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής στα οποία συμμετέχετε;
- 28) Πιστεύετε ότι η ύπαρξη ή μη διακριτικής ευχέρειας έχει σημαντική επίδραση στο παραγόμενο αποτέλεσμα του προγράμματος;