

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
« ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ »
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Ο κοινωνικός μισθός σε τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα την περίοδο της οικονομικής
κρίσης

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ανδριάνα Καραμπλιάνη

Αθήνα, 2023

Τριμελής Επιτροπή

Χριστόφορος Σκαμνάκης, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
(Επιβλέπων)

Σταύρος Μαυρουδέας, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ανδριάνα Καραμπλιάνη, 2023

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής 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 διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς την συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων της συγγραφέως.

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω, αρχικά, τον επιβλέποντα καθηγητή μου Χριστόφορο Σκαμνάκη για τη δυνατότητα που μου έδωσε να αναλάβω και να εκπονήσω το συγκεκριμένο θέμα διπλωματικής εργασίας, την καθοδήγηση, τις χρήσιμες συμβουλές και την εποικοδομητική συνεργασία. Ευχαριστώ την οικογένειά μου για την ηθική στήριξη σε κάθε μου προσπάθεια. Τέλος, ευχαριστώ το Τμήμα Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Διεύθυνσης Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών για την πρόθυμη και έγκαιρη συγκέντρωση και διάθεση των στοιχείων.

Περιεχόμενα

Περίληψη	6
Abstract	7
Εισαγωγή	8
1. Εννοιολογικό πλαίσιο	11
1.1 Ανθρώπινες ανάγκες, αγαθά και δικαιώματα	11
1.2 Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική	13
1.3 Η κοινωνική πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα	17
2. Η χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής και οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας.....	20
3. Ο κοινωνικός μισθός.....	25
3.1 Θεωρητικό υπόβαθρο και εννοιολογικοί προσδιορισμοί	25
3.2 Οι μελέτες υπολογισμού του καθαρού κοινωνικού μισθού.....	26
3.3 Συμπεράσματα για τον κοινωνικό μισθό	32
4. Η κοινωνική πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο κοινωνικός μισθός.....	35
4.1 Η κοινωνική πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	35
4.2 Η χρηματοδότηση και οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας των ΟΤΑ	41
4.2.1 Η μεθοδολογία της έρευνας.....	41
4.2.2 Πλαίσιο χρηματοδότησης των ΟΤΑ.....	42
4.2.3 Οι δαπάνες των προϋπολογισμών των ΟΤΑ.....	45
4.2.4 Οι δαπάνες των Ν.Π.Δ.Δ.	48
4.2.5 Οι κοινοτικοί πόροι.....	50
4.3 Συμπερασματικές παρατηρήσεις για τις δαπάνες των ΟΤΑ.....	52
4.4 Η σύνδεση των παροχών και των δαπανών ΟΤΑ με τον κοινωνικό μισθό...55	
5. Συμπεράσματα	57
Βιβλιογραφία	60
Άλλες πηγές	62
Παράρτημα.....	64
Συγκεντρωτικός Πίνακας 1: Δαπάνες ΟΤΑ 2005 - 2015	64
Συγκεντρωτικός Πίνακας 2: Δαπάνες ΟΤΑ 2016 – 2021.....	65

Πίνακες

Πίνακας 1. Κατανομή κοινοτικών πόρων	51
Πίνακας 2. Συγκριτικά ποσοστά δαπανών 2005-2015.....	54
Πίνακας 3. Συγκριτικά ποσοστά δαπανών 2006-2021.....	54
Πίνακας 4. Συγκεντρωτικός Πίνακας 1: Δαπάνες ΟΤΑ 2005 – 2015	65
Πίνακας 5. Συγκεντρωτικός Πίνακας 2: Δαπάνες ΟΤΑ 2016 – 2021.....	66

Διαγράμματα

Διάγραμμα 1. Λόγος καθαρού κοινωνικού μισθού στην Ελλάδα 1995-2008.....	28
Διάγραμμα 2. Καθαρός κοινωνικός μισθός στην Ελλάδα 2009-2020	30
Διάγραμμα 3. Αναλογία καθαρού κοινωνικού μισθού σε εννέα χώρες 1995-2015...	31
Διάγραμμα 4. Σύνολο δαπανών παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας ΟΤΑ	46
Διάγραμμα 5. Σύνολο εσόδων ΝΠΔΔ των ΟΤΑ 2005-2021.....	49
Διάγραμμα 6. Δαπάνες κοινωνικών παρεμβάσεων-Σύνολο δαπανών 2005-2021.....	53

Συντομογραφίες

ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εθνικό Προϊόν
ΔΕΥΑ	Δημόσια Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΚΑΣ	Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων
ΕΣΠΑ	Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΚΑΠΗ	Κέντρο Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων
ΚΗΦΗ	Κέντρο Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις
ΝΠΔΔ	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου
ΠΑΣΟΚ	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
ΟΓΑ	Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Περίληψη

Η συρρίκνωση των κοινωνικών παροχών στα χρόνια της οικονομικής κρίσης, συναρτάται με τις περικοπές δαπανών του κρατικού προϋπολογισμού, που αντανακλώνται εξίσου σε όλους του φορείς του δημοσίου.

Ο κοινωνικός μισθός συνιστά ένα μέτρο, που μπορεί να δείξει το πόσο βελτιώνεται η εισοδηματική θέση των ατόμων από τις κοινωνικές δαπάνες του κράτους, αφού οι δωρεάν ή χαμηλού κόστους δημόσιες υπηρεσίες μειώνουν τις δαπάνες διαβίωσης. Τα τελευταία χρόνια εντοπίζεται στην τοπική αυτοδιοίκηση ένα ευρύ φάσμα αγαθών και υπηρεσιών, που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής.

Η παρούσα εργασία, μέσα από τη βιβλιογραφική επισκόπηση και την ανάλυση των παροχών των ΟΤΑ, όπως διαμορφώνονται μέσα από τις δαπάνες των προϋπολογισμών τους, εξετάζει τη σύνδεση των ΟΤΑ με τον κοινωνικό μισθό, σε τοπικό επίπεδο, στην Ελλάδα την περίοδο της οικονομικής κρίσης.

Όπως παρατηρούμε, από τις δαπάνες των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, διαφαίνεται η σύνθεση ενός πλέγματος κοινωνικής προστασίας, με παρεμβάσεις τόσο για φροντίδα και κοινωνική στήριξη, όσο και δράσεις που αφορούν στον αθλητισμό και τον πολιτισμό, που στοχεύουν στην ενίσχυση των εισοδημάτων των δημοτών, μειώνοντας τις ίδιες δαπάνες, μέσα από την παροχή αγαθών συλλογικής κατανάλωσης.

Abstract

Title: The social wage at local level in Greece during the economic crisis

The limitation of social benefits to a minimum level of social protection, in the years of the economic crisis in Greece is related to the reduced state budget expenditures that are equally reflected in all public bodies. The social wage is a way to measure individuals' income position improvement through the social spending of the state, meaning that free or low-cost provided public services reduce "out of pocket" payments as well as the cost of living.

Local government provides a wide range of goods and services that contribute to the improvement of citizens' life quality. This thesis, through the bibliographic review, the analysis of the social benefits provided by local government and the analysis of their budget's expenditure, examines the connection between local government and the social wage, in Greece, during the economic crisis period.

While we observe the expenses of the local governments' budget, we can confirm the synthesis of a social protection safety net, through care and social protection interventions and multiple actions related to sports and culture, which aim to support citizens income and reduce the "out of the pocket" expenses, through the provision of collective consumption goods.

Εισαγωγή

Η έννοια του κοινωνικού κράτους έχει διαδραματίσει ένα ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη μεταπολεμική περίοδο, θέτοντας στη συζήτηση ζητήματα αναφορικά με την ενίσχυση των κρατικών κοινωνικών υπηρεσιών, με όρους αποτελεσματικότητας, για την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών, στη βάση της κοινωνικής ειρήνης και δικαιοσύνης. Ο οικονομικός και κοινωνικός ρόλος του κράτους τοποθετείται εντός του καπιταλιστικού συστήματος, με κύριο γνώμονα την αποτελεσματική διαχρονική αναπαραγωγή του. Ωστόσο, όπως αυτός διαδραματίζεται μέσα στο περίγραμμα της ελεύθερης αγοράς, καλείται να αναπροσαρμοστεί, για να αντιμετωπίσει τα οξυμένα κοινωνικά προβλήματα που ανάδειξε η εμφάνιση των νέων κινδύνων, ιδιαίτερα κατά την πρόσφατη οικονομική κρίση.

Οι κοινωνικές δαπάνες του κράτους, όπως προκύπτουν μέσα από τον κρατικό προϋπολογισμό, παρέχουν στην εκάστοτε κυβέρνηση τη δυνατότητα να ασκήσει κοινωνική πολιτική και να επηρεάσει κάθε οικονομική δραστηριότητα. Η επιβολή φόρων χρηματοδοτεί τις κοινωνικές δαπάνες με τις οποίες επιτελείται η κύρια αναδιανεμητική πολιτική στο δημόσιο τομέα μέσω των μεταβιβαστικών πληρωμών, τις παροχές δηλαδή σε χρήμα και σε είδος. Εξυπηρετούνται, έτσι, οι διάφορες κοινωνικές ανάγκες, με την εξασφάλιση κυρίως παροχών ευημερίας, που αφορούν σε αγαθά και υπηρεσίες συλλογικής κατανάλωσης, απαραίτητα για την διαβίωση των ατόμων αλλά και για την περαιτέρω προαγωγή τους.

Στο πλαίσιο αυτό, εντάσσεται στο δημόσιο διάλογο η έννοια του κοινωνικού μισθού και διατυπώνονται ερωτήματα σχετικά με το αν οι παροχές του κράτους, όπως προκύπτουν μέσα από τις δαπάνες των κρατικών προϋπολογισμών, μπορούν να βελτιώσουν τα εισοδήματα των ατόμων. Ο κοινωνικός μισθός¹, συναρτάται από τις κοινωνικές δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού, οι οποίες είναι ενδεικτικές του

¹ Tonak, A. 1987. The U.S. Welfare State and The Working Class
Shaikh, A. 2003. Who Pays for the “Welfare” in the Welfare State? A Multicountry Study”
Sefton, T. 2002. Recent Changes in the Distribution of the Social Wage
Μανιάτης, Θ. 2011. Η δημοσιονομική κρίση και ο κοινωνικός μισθός στην Ελλάδα
Μανιάτης, Θ. 2014. Η πολιτική οικονομία του κράτους πρόνοιας και ο καθαρός κοινωνικός μισθός στην Ελλάδα.
Moos, K. A. 2018. Neoliberal Redistributive Policy: The U.S. Net Social Wage in the 21st Century
Maniatis, T., & Passas, C. 2018. The net social wage in different welfare regimes
Μαυρουδέας, Σ., & Πασσάς, Κ. 2022. Το επίπεδο και η εξέλιξη των αμοιβών στον ελληνικό δημόσιο τομέα από την κρίση του 2009-2010 μέχρι σήμερα.

κράτους πρόνοιας ή κοινωνικού κράτους. Το πρόσημο του κοινωνικού μισθού παρουσιάζεται θετικό όταν οι κοινωνικές δαπάνες είναι μεγαλύτερες από τις χρηματικές καταβολές των φορολογουμένων, όπως προκύπτουν από τη φορολόγηση των εισοδημάτων τους, αλλά και τις περαιτέρω επιβαρύνσεις από πρόσθετες φορολογήσεις άμεσες ή έμμεσες, τις ασφαλιστικές εισφορές και την έμμεση φορολογία, σε συνδυασμό με διάφορες ελαφρύνσεις και φοροαπαλλαγές που μπορεί να ισχύουν κάθε φορά.

Το θέμα της συγκεκριμένης εργασίας επιλέχθηκε βάσει της αρχικής διαπίστωσης ενός ευρέως φάσματος αγαθών και υπηρεσιών, που παρέχονται στους δημότες από την τοπική αυτοδιοίκηση, και μπορούν να συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής τους.

Σκοπός είναι να αναδείξει τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας της αυτοδιοίκησης και τη συμβολή τους στον κοινωνικό μισθό, στο τοπικό επίπεδο, με την παροχή αναγκαίων κοινωνικών αγαθών που πυκνώνουν το δίκτυ προστασίας, ενισχύουν το εισόδημα και μειώνουν τις ίδιες δαπάνες για αγαθά συλλογικής κατανάλωσης.

Το βασικό ερευνητικό ερώτημα της εργασίας εστιάζει στη συμβολή των κοινωνικών πολιτικών της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτές προκύπτουν από τις παροχές και δαπάνες των ΟΤΑ, στη βελτίωση των όρων ζωής των πολιτών. Η βασική υπόθεση εργασίας είναι ότι διακρίνεται μια κίνηση της εξουσίας προς το τοπικό επίπεδο αναφορικά με τον έλεγχο της ποιότητας ζωής, μέσα από την παροχή αγαθών συλλογικής κατανάλωσης από τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης. Η μέθοδος που ακολουθείται είναι η βιβλιογραφική επισκόπηση και η καταγραφή και ανάλυση βασικών οικονομικών μεγεθών που διαχειρίζονται οι ΟΤΑ και αφορούν τις πραγματικές δαπάνες των προϋπολογισμών τους.

Η εργασία πραγματοποιεί ανάλυση των κοινωνικών παροχών των ΟΤΑ, όπως διαμορφώνονται μέσα από τις προτεραιότητες πολιτικής τους, αναφορικά με την κοινωνική προστασία, και το πώς μπορούν να αναδειχθούν ως φορείς που μπορούν να παρέμβουν στην εισοδηματική ενίσχυση των πολιτών. Εξετάζεται η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης στον κοινωνικό μισθό, στην περίοδο της οικονομικής κρίσης, κυρίως μέσα από την επίδραση των τοπικών δράσεων κοινωνικής πολιτικής, στη βελτίωση του επιπέδου ζωής και στη μείωση των ίδιων εξόδων των πολιτών για την προμήθεια κοινωνικών αγαθών.

Στο πρώτο κεφάλαιο θέτουμε το εννοιολογικό πλαίσιο αναλύοντας τις θεμελιώδεις έννοιες των αγαθών, των αναγκών και των δικαιωμάτων που αποτελούν τον πυρήνα του κοινωνικού κράτους και τη βάση για την εμφάνιση και ανάπτυξη του. Εμβαθύνουμε στην έννοια του κοινωνικού κράτους και στις τυπολογίες του, σε μια διαδρομή σύνδεσης του με τις κρατικές πολιτικές ευημερίας και καταγράφουμε την κοινωνική πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα, με έμφαση στις συνθήκες που διαμορφώθηκαν στην περίοδο της πρόσφατης οικονομικής κρίσης.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται η χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής και οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας, προκειμένου να συνδεθούν με τον κοινωνικό μισθό και να αναδειχτεί ο ρόλος που διαδραματίζουν στο επίπεδο ζωής των πολιτών.

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζουμε το θεωρητικό υπόβαθρο και σχετικούς εννοιολογικούς προσδιορισμούς για τον κοινωνικό μισθό, τις μελέτες και τις εμπειρικές έρευνες για τον υπολογισμό του καθαρού κοινωνικού μισθού και τα συμπεράσματα που προκύπτουν και τα οποία μπορούν να στηρίξουν την υπόθεση της εργασίας.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύουμε την κοινωνική πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης, τη χρηματοδότηση και τις δαπάνες κοινωνικής προστασίας των ΟΤΑ, σε μια προσπάθεια να συνδέσουμε τις δαπάνες των προϋπολογισμών των ΟΤΑ για κοινωνική προστασία και τις κοινωνικές παροχές που αντιπροσωπεύουν, με την έννοια του κοινωνικού μισθού. Η παρουσίαση των δαπανών αυτών χρησιμοποιείται για να αναδείξει το ρόλο που μπορούν να διαδραματίσουν οι δήμοι στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας και στην αύξηση του κοινωνικού μισθού, με την παροχή αγαθών συλλογικής κατανάλωσης, για την ενίσχυση των εισοδημάτων των πολιτών.

Στο τέλος παρουσιάζονται τα συμπεράσματα της εργασίας.

1. Εννοιολογικό πλαίσιο

1.1 Ανθρώπινες ανάγκες, αγαθά και δικαιώματα

Όλες σχεδόν οι επιστήμες, ιδιαίτερα οι φιλοσοφικές, κοινωνικές και οικονομικές, άλλες λιγότερο και άλλες περισσότερο, ασχολήθηκαν με τις ανθρώπινες ανάγκες, σε μια προσπάθεια οριοθέτησής τους. Οι διάφοροι ορισμοί των αναγκών προσαρμόζονται στην θεώρηση των εποχών και των πολιτισμών, λαμβάνοντας υπόψη κυρίως ως βασικές τις ανάγκες που καθορίζονται από το ένστικτο της επιβίωσης, τις ονομαζόμενες βιολογικές, χωρίς βέβαια να παραβλέπουν και τις κοινωνικές ανάγκες που αποκτούνται με την εμπειρία και την κοινωνικοποίηση.

Η βιβλιογραφία για τις ανθρώπινες ανάγκες και την ευημερία ανάγεται στην αρχαιότητα, με τους φιλοσόφους διαφορετικών σχολών σκέψης αλλά και οικονομολόγους, ψυχολόγους, κοινωνιολόγους και ερευνητές της φτώχειας καθώς και άλλους επιστήμονες, να έχουν συμβάλει στις συζητήσεις για τη φύση των αναγκών, τη μέτρηση τους καθώς και την ενίσχυση και ικανοποίησή τους (Gough, 2020:209).

Τα όρια για τη διάκριση των αναγκών καθώς και η προτεραιοποίησή τους είναι ασαφή και δύσκολα μπορεί να προκριθεί αυτή που θα πρέπει να προηγηθεί και να ικανοποιηθεί αρχικά, δεδομένου ότι δεν είναι εφικτή η ταυτόχρονη κάλυψη όλων των αναγκών. Η κατά τον Maslow ιεράρχηση, σε μορφή πυραμίδας των αναγκών, έχει κριθεί ως αμφισβητήσιμη, καθώς δεν είναι σίγουρο ότι μπορεί να τηρηθεί ιεραρχία στην ικανοποίηση των αναγκών αφού αυτές αλληλοσυνδέονται (Spicker, 2000/2004:146). Το βέβαιο είναι, κατά τον Spicker, ότι οι ατομικές ανάγκες διαβαθμίζονται σε διάφορα επίπεδα και όταν κάποιες από αυτές ικανοποιούνται, εμφανίζονται νέες ανάγκες που απαιτείται να ικανοποιηθούν.

Παρατηρείται, αδιάλειπτα, ιδιαίτερα μεγάλος αριθμός ατόμων να αδυνατεί να καλύψει ακόμα και τις ανάγκες τροφής, με τη φτώχεια και τον αποκλεισμό να εντοπίζονται στον πυρήνα των αναγκών, ενώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι το «ευ ζην» μπορεί να διαταραχθεί και από άλλες επείγουσες καταστάσεις όπως, για παράδειγμα, σοβαρές ασθένειες (Spicker, 2000/2004:154,5,7). Για τον Spicker, «η φτώχεια και ο αποκλεισμός» αποτελούν ζητήματα ηθικής, με την κοινωνία να «προσδιορίζει το αποδεκτό ελάχιστο», το οριακό, δηλαδή, σημείο πτώσης του επιπέδου διαβίωσης που η κοινωνία θεωρεί αποδεκτό, εξαρτώμενο από τις εκάστοτε επικρατούσες αξίες (Spicker, 2000/2004:154,5,7).

Στο έργο «A theory of Human Need» οι Doyal and Gough (1991) αναφέρονται στην καθολικότητα των αναγκών. Επισημαίνεται ότι, παντού στον κόσμο, όλα τα άτομα, έχουν ορισμένες βασικές ανάγκες, οι οποίες πρέπει να πληρούνται προκειμένου οι άνθρωποι να μην βλάπτονται και να συμμετέχουν στην κοινωνία, έχοντας τη δυνατότητα να προβληματίζονται σχετικά με τις συνθήκες στις οποίες βρίσκονται (Gough, 2020:210). Στη συγκεκριμένη θεωρία, η φυσική υγεία και η αυτονομία αποτελούν την πρώτη κατηγορία αναγκών, θεωρούνται βασικές για την ανθρώπινη δράση και αλληλεπίδραση, και για το λόγο αυτό θα πρέπει να ικανοποιούνται, πρωταρχικά, στο μέγιστο βαθμό. Αναφέρονται σε μυαλό και σώμα υγιή και την ικανότητα συνειδητών επιλογών για το τι πρέπει να γίνει και πως θα μπορέσει αυτό να πραγματοποιηθεί. Η δεύτερη κατηγορία αναγκών είναι οι ενδιάμεσες ανάγκες, με τις οποίες ικανοποιούνται οι βασικές ανάγκες. Οι ανάγκες αυτές αφορούν: *«τροφή και νερό σε επαρκή ποσότητα, κατάλληλη κατοικία, ασφαλές περιβάλλον εργασίας, ασφαλές φυσικό περιβάλλον, παιδική ασφάλεια, οικονομική ασφάλεια, πρωταρχικές σχέσεις, ασφαλής έλεγχος γεννήσεων, ανατροφή παιδιών, βασική εκπαίδευση»* οι οποίες θα πρέπει να ικανοποιούνται για όλους σε ένα ελάχιστο βαθμό.

Στην μεταπολεμική εποχή, και κυρίως μετά το 1960, παρατηρείται από τους ερευνητές μια αυξητική τάση για διεκδίκηση δικαιωμάτων, μεταξύ των οποίων καλύτερες και ευρύτερες παροχές στους λήπτες κοινωνικών υπηρεσιών (Σταθόπουλος, 2015:67-8). Τα δικαιώματα αυτά, αναφέρει ο Σταθόπουλος, αφορούν εκτός από αξιοπρεπή διαβίωση, καλύτερη ιατροφαρμακευτική περίθαλψη αλλά και μεγαλύτερα επιδόματα, το οποίο καταδεικνύει τον τρόπο μετατροπής των αναγκών σε δικαιώματα και στη συνέχεια στην ανάγκη υποχρεωτικής κάλυψής τους. Για το Βενιέρη, η συλλογική κάλυψη των αναγκών αποτελεί συνάρτηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, *«τη ρίζα της κοινωνικής πολιτικής»* που διασφαλίζεται μέσω των κοινωνικών παροχών (Βενιέρης, 2015:209).

Τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν ένα εργαλείο *«με βαθύτατα διαρθρωτικά αποτελέσματα»* στην κοινωνία, την πολιτική και την οικονομία (Βενιέρης, 2007:209). Η σχέση τους με την κοινωνική πολιτική, κατά τον Βενιέρη, *«ενσωματώνει μια σύνθετη αλληλεπίδραση κοινωνικών και πολιτικών διεργασιών με αλληλένδετες οικονομικές επιπτώσεις»*, που διαμορφώνει τις κοινωνικές σχέσεις και αντανακλά *«την ισορροπία μεταξύ ατομικής και κοινωνικής ευθύνης»* την οποία η κοινωνία επιλέγει (Βενιέρης, 2007:209).

Στα παραπάνω πλαίσια, οι παρεμβάσεις του κράτους και των θεσμών του θα πρέπει να περιλαμβάνουν όλες τις μορφές διανομής ευημερίας για τη συλλογική κάλυψη των κοινωνικών αναγκών (Βενιέρης, 2007:21). Για το λόγο αυτό το κράτος παρεμβαίνει στην οικονομία με διάφορους τρόπους, όσον αφορά τα αγαθά, προκειμένου να πετύχει αποτελεσματικότητα και δικαιοσύνη - ισότητα (equity) (Παπαθεοδώρου, 2020:65).

Το κράτος προσφέρει και κατανέμει διάφορα αγαθά, όπως είναι η άμυνα, η υγειονομική περίθαλψη, η εκπαίδευση ενώ άλλα αγαθά επιλέγει να παρέχονται από την ιδιωτική αγορά (Παπαθεοδώρου, 2020:61). Κατά τον Παπαθεοδώρου, η παραγωγή αγαθών και η διανομή τους όταν γίνεται μέσω της αγοράς μπορεί σε μεγάλο βαθμό να μην ικανοποιεί τη γενική αντίληψη για ισότητα και δικαιοσύνη καθώς πολλοί μπορεί να αποκλειστούν από την πρόσβαση στα αγαθά λόγω οικονομικής αδυναμίας.

Μέσα από την παροχή αγαθών συλλογικής κατανάλωσης από το κράτος, σε τομείς όπως για παράδειγμα η υγεία και η παιδεία, διασφαλίζεται μια ποιότητα ζωής καθώς, ανάλογα με τη διάθεσή τους, χαμηλότερη ή μεγαλύτερη, επιδρούν στην ιδιωτική κατανάλωση.

1.2 Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική

Ο 20^{ος} αιώνας, και ειδικότερα η περίοδος που ακολούθησε το Β΄ παγκόσμιο πόλεμο, δίκαια χαρακτηρίζεται ως εποχή του «κοινωνικού κράτους», με την ένταξη της κοινωνικής νομοθεσίας και των κοινωνικών υπηρεσιών ως αναπόσπαστο μέρος της «σύγχρονης ζωής» (Gough, 1979/2008:35). Το κλασικό κοινωνικό κράτος προέκυψε από την αλλαγή του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος και την ανάγκη κάλυψης νέων κοινωνικών κινδύνων και αναγκών (Σακελλαρόπουλος, 2007:28). Οι μεγάλες αλλαγές στο χώρο του κοινωνικού κράτους σχετίζονται, για τον Σακελλαρόπουλο, με τη λειτουργία του για την παροχή προστασίας, «για την αντιμετώπιση των νέων κοινωνικών κινδύνων και την κατεύθυνση του αναδιανεμητικού του ρόλου σε σχέση με τις διάφορες κοινωνικές ομάδες». Ωστόσο, για τον Gough, οι πιέσεις της οικονομικής παγκοσμιοποίησης συχνά προκύπτουν από τη μεσολάβηση θεσμών, συμφερόντων και ιδεών, διεθνούς αλλά και εγχώριας προέλευσης (Gough, 1979/2008:21).

Ο Titmus (1974) διακρίνει τρία πρότυπα οργάνωσης των κοινωνικών κρατών: (i) υπολειμματικό, όπου το κράτος παρεμβαίνει συμπληρωματικά, στο ελάχιστο δυνατό και σε έκτακτες περιπτώσεις, ως δίχτυ ασφαλείας, με την κάλυψη των αναγκών

να παρέχεται από τις διαδικασίες της ελεύθερης αγοράς και της οικογένειας, (ii) το βιομηχανικό, όπου οι παροχές εξαρτώνται από τη θέση του ατόμου στην αγορά εργασίας και (iii) το θεσμικό – αναδιανεμητικό όπου οι παροχές είναι καθολικές, ανεξάρτητα από τους μηχανισμούς της αγοράς (Titmus, 1974:31).

Κατά τον Esping-Andersen, ο ορισμός του «κράτους πρόνοιας» θα πρέπει να περικλείει την εξασφάλιση ελάχιστης βασικής ευημερίας, χωρίς όμως να εξετάζει ο ορισμός αν «οι κοινωνικές πολιτικές είναι χειραφετητικές ή όχι, αν βοηθούν στη νομιμοποίηση του συστήματος ή όχι, αντιφάσκουν ή βοηθούν στη διεργασία της αγοράς» (Esping-Andersen, 1990/2014, σ. 105). Βασική, στη θεωρία του Esping-Andersen είναι η «αποεμπορευματοποίηση», έννοια που αναφέρεται στο βαθμό κατά τον οποίο διατηρείται από τους πολίτες, ανεξάρτητα από τη συμμετοχή τους στην αγορά και στην εργασία, ένα αποδεκτό βιοτικό επίπεδο (Esping-Andersen, 1990/2014:105). Το κριτήριο της αποεμπορευματοποίησης χρησιμοποιείται από τον Esping – Andersen ως εργαλείο εμπειρικής απόδειξης του περιεχομένου των διαφόρων τύπων των σύγχρονων κοινωνικών κρατών, στη βάση της υπόθεσης ότι η αμφισβήτηση του χαρακτήρα της ανθρώπινης εργασίας ως εμπόρευμα, μέσω της κοινωνικής πολιτικής, αμφισβητεί τον ίδιο το χαρακτήρα της καπιταλιστικής οικονομίας.

Η «*τυπολογία των τριών καθεστώτων του κράτους πρόνοιας*» του Esping-Andersen, απηχεί ευρέως στο πεδίο της «*συγκριτικής πολιτικής*». Ο «*φιλελεύθερος*» τύπος κράτους πρόνοιας, των αγγλοσαξονικών χωρών, χαρακτηρίζεται από συντηρητικά προγράμματα κοινωνικής ασφάλισης και μεταβιβάσεις που παρέχονται με έλεγχο των «*ατομικών πόρων*». Τα προγράμματα αυτά, καθώς απευθύνονται σε άτομα με χαμηλά εισοδήματα, θεωρείται ότι οδηγούν αναπόφευκτα σε στιγματισμό. Η βάση του κράτους πρόνοιας είναι η παροχή της κοινωνικής προστασίας στο ελάχιστο όριο, με έμφαση στην ιδιωτική κάλυψη των κοινωνικών κινδύνων και την κυριαρχία της ελεύθερης αγοράς. Το αποτέλεσμα σε αυτό το μοντέλο κράτους πρόνοιας, θεωρεί ο Esping-Andersen (1990/2014:120) ότι είναι ο χαμηλός βαθμός αποεμπορευματοποίησης και η εξάρτηση από την αγορά.

Ο «*κορπορατιστικός*» τύπος κράτους πρόνοιας, συναντάται κυρίως στις χώρες τις κεντρικής Ευρώπης με συντηρητική βάση, στηρίζεται στην ελεύθερη αγορά και τη συλλογική κάλυψη των κινδύνων μέσω της κοινωνικής ασφάλισης, με σύνδεση της εργασίας με την ανταποδοτικότητα, μέσω της καταβολής εισφορών (Esping-Andersen, 1990/2014:121). Όπως αναφέρει ο Esping-Andersen, η αναδιανεμητική επίδραση του κράτους στο κορπορατιστικό μοντέλο κρίνεται αμελητέα καθώς δίνεται έμφαση στη

διατήρηση των ταξικών διαφορών. Ο «σοσιαλδημοκρατικός» τύπος κράτους πρόνοιας που συναντάται στις σκανδιναβικές χώρες, με τη Σουηδία να αποτελεί χώρα παράδειγμα, είναι ο τύπος κοινωνικού κράτους που ευνοεί εκτός από τα χαμηλά εισοδήματα και τις μεσαίες τάξεις. Αυτό συμβαίνει διότι χορηγούνται πρόσθετες παροχές στους μισθούς των εργαζομένων και ευρεία παροχή κοινωνικών υπηρεσιών από εκτεταμένα δίκτυα, καθώς το σύστημα κοινωνικής προστασίας χαρακτηρίζεται από τις αρχές της «καθολικότητας» και της «αποεμπορευματοποίησης των κοινωνικών δικαιωμάτων» (Esping-Andersen, 1990/2014:122-123).

Ακολούθως της θεωρίας του Esping – Andersen για τα κράτη πρόνοιας εμφανίστηκε στη συζήτηση η θεωρία ύπαρξης «*Νοτιοευρωπαϊκού ή Μεσογειακού μοντέλου κράτους πρόνοιας*» που αφορά τις χώρες «*Πορτογαλία, Ισπανία, Ιταλία, Ελλάδα*» και χαρακτηρίζεται «*από υψηλά ποσοστά παραοικονομίας, ισχυρή οικογενειοκρατία και πελατειοκρατία καθώς και χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης και κοινωνικής αρωγής*» (Ferrera,1996).

Ο Gough (1979/2008:16,95,100) τοποθετεί το κοινωνικό κράτος στο κέντρο της καπιταλιστικής οικονομίας και το οριοθετεί σαν συστατικό στοιχείο «*των σύγχρονων καπιταλιστικών κοινωνιών*» και ορίζει το κοινωνικό κράτος ως τη «*η χρήση της κρατικής εξουσίας με σκοπό την τροποποίηση στην αναπαραγωγή της εργασιακής δύναμης και τη συντήρηση του μη εργαζόμενου πληθυσμού*». Ο Gough διακρίνει τη δράση του κράτους σε δραστηριότητες «*που αναπαράγουν την εργασιακή δύναμη και σε εκείνες που χρησιμεύουν για να συντηρούν τις ομάδες που δεν εργάζονται*». Τα κοινωνικά κράτη, κατά τον Gough αποτελούν «*θεσμικές μορφές*» που τοποθετούν τα δικαιώματα και την αναδιανομή σε προνομιακή θέση, τα οποία αποτελούν αναγκαία και ίσως επαρκή κριτήρια (Gough, 1979/2008:16).

Η συζήτηση για το κράτος πρόνοιας αφενός περιέχεται, και αφετέρου επηρεάζει, τη γενικότερη θεωρητική συζήτηση για τη σχέση κράτους και κεφαλαίου στον αναπτυγμένο καπιταλισμό. Το κράτος πρόνοιας έχει χαρακτηριστεί, σε διαφορετικές αλλά και κάποιες φορές στις ίδιες ιστορικές περιόδους, «*είτε ως σημαντικό κοινωνικό επίτευγμα του σύγχρονου καπιταλισμού αλλά και ως τροχοπέδη στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς εργασίας, και της οικονομικής δραστηριότητας και ανάπτυξης γενικότερα, των αναπτυγμένων καπιταλιστικών οικονομιών*» (Μανιάτης, 2014:14).

Στις σύγχρονες εννοιολογικές σηματοδοτήσεις, με την έντονη οπισθοχώρηση του κοινωνικού κράτους, υποστηρίζεται στο δημόσιο διάλογο η αναγκαιότητα

μετάβασης σε «ενεργητικά» κράτη ευημερίας και όχι σε παθητικές πολιτικές όπως θεωρούνται οι πολιτικές αντιμετώπισης της φτώχειας (Κουραχάνης, 2019:15; Σκαμνάκης, 2020:39). Μεταβιβάζεται, δηλαδή, μεγάλο μέρος της ευθύνης για την κοινωνική προστασία σε μη κρατικούς φορείς, μέσω του κοινωνικού πλουραλισμού, ενθαρρύνοντας την ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών και των ΜΚΟ, και τη νομιμοποίηση του περιορισμού της πρόνοιας και των κρατικών δαπανών για κοινωνική προστασία.

Οι κοινωνικές επιπτώσεις όλων των οικονομικών κρίσεων παρουσιάζονται απειλητικές κυρίως όταν ο βαθμός έντασης των κρίσεων είναι μεγάλος και η διάρκεια τους παρατεταμένη για αρκετό διάστημα (Ματσαγγάνης, 2011:141). Συνεπώς, η στήριξη των πληττόμενων είναι βασικός λόγος που δικαιολογεί την ύπαρξη του συστήματος κοινωνικής προστασίας και όπως αναφέρει ο Ματσαγγάνης οι θεσμοί του κράτους έχουν σχεδιαστεί περιλαμβάνοντας μηχανισμούς ρουτίνας, για την αντιμετώπιση των συνεπειών των κρίσεων.

Το σύγχρονο κράτος πρόνοιας, υπό την οπτική της πολιτικής οικονομίας, αποτελεί ένα μηχανισμό εξασφάλισης και αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης αλλά και νομιμοποίησης του κοινωνικοοικονομικού συστήματος στο σύνολό του (Σακελλαρόπουλος, 2007:25). Ο Σακελλαρόπουλος διακρίνει τη λειτουργία του αφενός στην οικονομική διάσταση *«μέσα από τις διαδικασίες αναδιανομής του κοινωνικού προϊόντος σε διάφορες κατευθύνσεις»* και στην πολιτική - νομιμοποιητική διάσταση *«που στηρίζεται σε ηθικές αρχές και αξίες όπως η ισότητα, η αλληλεγγύη, η κοινωνική δικαιοσύνη»*. Πρακτικά, κατά τον Σακελλαρόπουλο, οι μηχανισμοί του κράτους πρόνοιας εκφράζονται μέσα από τις κοινωνικές πολιτικές που αφορούν διάφορους τομείς, όπως της υγείας, της πρόνοιας, της ασφάλισης, της απασχόλησης, της εκπαίδευσης κ.α. Ο *«αναδιανεμητικός επαναπροσανατολισμός της κοινωνικής πολιτικής»* είναι επιβεβλημένος από *«τη αυξανόμενη κοινωνική διαφοροποίηση και τα επιμέρους συμφέροντα που συγκροτήθηκαν ιστορικά γύρω από τους πόρους του κοινωνικού κράτους»* (Σακελλαρόπουλος, 2007:29).

Η έννοια της κοινωνικής πολιτικής είναι ευρεία και κρίνεται από τους ερευνητές, ως απαραίτητη η οριοθέτησή της, επισημαίνοντας τις ιδιότητες που καθιστούν μια πολιτική ως *«κοινωνική»*, ώστε να μην ελλοχεύει ο κίνδυνος η έννοια να περιλαμβάνει *«τα πάντα ή τίποτα»* (Βενιέρης, 2015: 18-9). Οι τρεις αντικειμενικοί σκοποί κάθε κοινωνικής πολιτικής κατά τον Titmus (1974) πρέπει να είναι *«πρώτον, μια ευεργετική πολιτική που να στοχεύει στην παροχή ευημερίας στους πολίτες· δεύτερον,*

να συνδυάζει οικονομικά μέσα και στόχους προστασίας· και τρίτον, να παράγει ένα μέτρο προοδευτικής αναδιανομής των πόρων από τους πλούσιους στους φτωχούς». (Βενιέρης, 2015: 18-9).

Συμπερασματικά αναφέρουμε ότι, στο παραπάνω πλαίσιο, η αναπαραγωγή των διαφόρων κοινωνικών παροχών αποτελεί ίσως τη μεγαλύτερη δραστηριότητα στις ανεπτυγμένες καπιταλιστικές οικονομίες. Η οικονομική πολιτική καθορίζει την κοινωνική πολιτική, τόσο «ποσοτικά» με όρους «δαπανών» αλλά και «ποιοτικά» με όρους «προτεραιοτήτων», λειτουργώντας ως «μέγενη» η οποία μπορεί να προσαρμόζει την κοινωνική πολιτική στο γενικότερο ρυθμό της οικονομικής μεγέθυνσης και τις εκάστοτε «πολιτικές επιλογές της κυρίαρχης ιδεολογίας (Guadagno, 1987:109-28).

1.3 Η κοινωνική πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα

Στην Ευρώπη, ήδη τη δεκαετία του 70, αμφισβητείται η αναγκαιότητα διευρυνμένου κοινωνικού κράτους και της αναδιανεμητικής αποτελεσματικότητας των μηχανισμών αυτού, καθώς ανατρέπονται τα κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα του κεϋνσιανού συμβιβασμού (Κοντιάδης, 2001:30).

Στην Ελλάδα, μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας, εντείνονται οι προσπάθειες για πολιτική σταθερότητα, αναθέρμανση της οικονομίας και για την οικοδόμηση πλαισίου κοινωνικής προστασίας, στα πλαίσια του κράτους δικαίου, με την αναγνώριση δικαιωμάτων όπως την ίση μεταχείριση, σε ένα περιβάλλον πολιτικής ισονομίας και πολυκομματισμού.

Η εποχή της παγκοσμιοποίησης για την Ελλάδα έρχεται τη δεκαετία του '80, με τις μεταδιδακτορικές κυβερνήσεις της δεκαετίας του '70 να έχουν ευθύνες καθώς δεν μερίμνησαν για τη δημιουργία «θεσμών κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης για τους χαμένους της παγκοσμιοποίησης όπως συνέβη σε άλλες χώρες» (Σακελλαρόπουλος, 2003:250).

Το κοινωνικό-πολιτικό πλαίσιο για τη δημιουργία ουσιαστικού κράτους πρόνοιας διαμορφώθηκε, αρκετά καθυστερημένα, σε σύγκριση με τις χώρες της Ευρώπης, μετά το 1981, κατά την περίοδο διακυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ. Την περίοδο αυτή, οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας γνωρίζουν άνθηση, παρόλα αυτά παρουσιάζονται ιδιαίτερα ευάλωτες (Σκαμνάκης, 2020:173).

Οι δεκαετίες του 1990 - 2000 (το πρώτο μισό) αποτελούν μια κρίσιμη περίοδο για την αναδιάρθρωση και τη διάσωση του κοινωνικού κράτους στην Ευρώπη. Μεταξύ 1980 και 1985 οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν από το 16%-17% του ΑΕΠ σε 24%-35% και αφορούν κυρίως συντάξεις, μισθούς και υγειονομική περίθαλψη (Σακελλαρόπουλος, 2003:250). Ο Σακελλαρόπουλος αναφέρει ότι, παρόλα αυτά η Ελλάδα υστερούσε σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες με επίπεδα κοινωνικών δαπανών 30%-35% του ΑΕΠ τους, υστέρηση που οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο ρόλο της οικογένειας «λόγω των λειτουργιών προστασίας και αναδιανομής που επιτελούνται στα πλαίσια της» όπως στα κράτη της νότιας Ευρώπης γενικότερα. Το πεδίο της κοινωνικής φροντίδας στην Ελλάδα, παρέμενε χωρίς σημαντικούς θεσμούς και υπηρεσίες καθώς μεγάλο μέρος των αναγκών αυτών αντιμετώπιζαν τα άτομα δίκτυα και η οικογένεια. Η οικογένεια, στην Ελλάδα, διατηρεί «σημαντικό ρόλο στη διανομή του εισοδήματος και στην παροχή φροντίδας» (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2014:99).

Από τις σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις της εποχής θα πρέπει να σημειωθούν η ολοκλήρωση του συστήματος κοινωνικών ασφαλίσεων και η σύσταση του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ). Η θεσμοθέτηση του ΕΣΥ το 1983 αποτελεί σημείο τομής για την υγειονομική πολιτική της χώρας και αποτελεί την πιο σημαντική προσπάθεια αντιμετώπισης, συνολικά, των προβλημάτων του τομέα της υγείας (Οικονόμου, 2005:303). Πρόκειται, για τον Οικονόμου, για τη σημαντικότερη μεταρρύθμιση της δεκαετίας του '80, καθώς σηματοδότησε την κατοχύρωση του κοινωνικού δικαιώματος της καθολικής προστασίας της υγείας, μέσα στα πλαίσια ενός αναδιοργανωμένου πλαισίου παροχής υπηρεσιών υγείας. Όσον αφορά στο ασφαλιστικό σύστημα, η δεκαετία του '90 χαρακτηρίζεται από μεταρρυθμίσεις με βασική επιδίωξη την παράταση της βιωσιμότητας του συστήματος και την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων του, κυρίως με αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης και τη θέσπιση της συμμετοχής του κράτους στις ασφαλιστικές εισφορές (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2014:98). Οι μεταρρυθμίσεις αυτές δεν αντιμετώπισαν όμως το σοβαρό θέμα της πολυδιάσπασης των φορέων κοινωνικής ασφάλισης.

Μετά το 1995 παρατηρείται έντονη δραστηριοποίηση των κυβερνήσεων στον τομέα της εξατομικευμένης κοινωνικής προστασίας, με την σχεδίαση κοινωνικών πολιτικών όπως το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (ΕΚΑΣ) για την ενίσχυση του εισοδήματος των χαμηλοσυνταξιούχων, η αναδιαμόρφωση του Οργανισμού Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ), οργανωμένο δίκτυο κατά της φτώχειας

κ.α. (Σακελλαρόπουλος, 2003:250). Συντελείται κατά την περίοδο αυτή, σύμφωνα με το Σακελλαρόπουλο, *«μια εσπευσμένη κάλυψη της κοινωνικοπολιτικής καθυστέρησης της Ελλάδας και οικοδομείται ένας κοινωνικός ιστός ασφάλειας για τους απειλούμενους από τις διαδικασίες της παγκοσμιοποίησης και όχι μόνο»*. Οι παροχές του ΕΚΑΣ και του ΟΓΑ ωφέλησαν μεγάλο μέρος χαμηλοσυνταξιούχων και ανασφαλιστών υπερηλίκων: την περίοδο 1997-2007 ο αριθμός των δικαιούχων ΕΚΑΣ αυξήθηκε κατά 29%, ενώ ο αριθμός των δικαιούχων σύνταξης ανασφαλιστών αυξήθηκε κατά 101% την περίοδο 1994-2008 (Ματσαγγάνης, 2011:162).

Η οικονομική κρίση στις αρχές της δεκαετίας 2010 σηματοδότησε μία νέα περίοδο μεταρρυθμίσεων, στην οποία παρατηρούμε μια συνεχόμενη ιδεολογική αλλά και πολιτική επίθεση στο κοινωνικό κράτος. Η «αφαιρετική επαναρρύθμιση» κατά τον Ferrera (2012) ισχύει και για την Ελλάδα, με ριζικές αλλαγές, στη βάση των δραστικών περικοπών, στο σύνολο των κοινωνικών παροχών: συντάξεις, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, κοινωνική πρόνοια, αγορά εργασίας.

Η επιβολή του δημοσιονομικού σύμφωνου του 2012 και η απαίτηση ισοσκελισμένων προϋπολογισμών, για όλα τα κράτη μέλη της ευρωζώνης, οδηγούν στη συρρίκνωση των κοινωνικών και πολιτικών δικαιωμάτων και εντείνουν τις πολιτικές μείωσης των δημόσιων κοινωνικών δαπανών, προχωρώντας σε αναδιάρθρωση των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής (Δημουλάς & Κουζής, 2018:10-2). Κατά τα τρία πρώτα έτη της κρίσης, αναφέρουν οι Δημουλάς & Κουζής, οι κοινωνικές δαπάνες αυξάνονται ώστε να αντιμετωπιστούν οι αρνητικές της συνέπειες ενώ στη συνέχεια, η απαίτηση συγκράτησης των δημοσίων χρεών και ελλειμμάτων, οδηγεί σε επιστροφή στη σημαντική μείωση των κοινωνικών δαπανών

Στη χώρα παρατηρείται παρατεταμένη ύφεση που αποτυπώνεται στην αύξηση της φτώχειας και στην αποστέρησης, καθώς σημειώνεται σημαντική επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης, η οποία σύμφωνα με τον Παπαθεοδώρου (2018:46) *«οδήγησε σε μεγαλύτερη ενδυνάμωση του νεοφιλελευθερισμού και προώθηση των πολιτικών λιτότητας καθώς και περιορισμό των δαπανών για κοινωνική προστασία ερήμην των τεράστιων αναγκών που γέννησε η κρίση και η φτωχοποίηση»*.

Στην περίοδο της κρίσης διαπιστώνεται επίσης μείωση της απόστασης ανάμεσα στα φύλα, όσον αφορά την εργασιακή κατάσταση και τις απολαβές, σε μία προς τα κάτω ισοπέδωση, ενώ διακόπηκε και η μακρόχρονη αυξητική τάση της γυναικείας απασχόλησης (Λαλιώτη, 218:217-9). Η κρίση, κατά τη Λαλιώτη, ανέκοψε την πορεία του μοντέλου της οικογένειας δύο εργαζόμενων γονέων, χωρίς αυτό να σημαίνει

επιστροφή σε παραδοσιακές μορφές οικογένειας, όπου αρκεί ο μισθός του άνδρα να συντηρήσει την οικογένεια, αλλά σε μειωμένα οικογενειακά εισοδήματα εξαιτίας της ανεργίας και των χαμηλών αποδοχών.

Στον κυρίαρχο διάλογο, κατά τον Παπαθεοδώρου, η κρίση δε θεωρήθηκε «ενδημικό χαρακτηριστικό των καπιταλιστικών οικονομιών» και αντιμετωπίστηκε ως αποτέλεσμα της κακοδιαχείρισης, ενοχοποιώντας τις δημόσιες δαπάνες ως υπεύθυνες για τη γιγάντωση του χρέους και κυρίως τις δαπάνες κοινωνικής προστασίας (Παπαθεοδώρου, 2018:46). Υποστηρίζεται σε εθνικό αλλά και υπερεθνικό επίπεδο η άποψη ότι η μείωση των δαπανών για κοινωνική προστασία είναι απαραίτητη για τη βιωσιμότητα του χρέους, και παρατηρείται το παράδοξο σε αύξηση των κοινωνικών προβλημάτων να εφαρμόζεται μείωση των δαπανών για κοινωνική προστασία, παρόλο που, κατά τον Παπαθεοδώρου, «αν ληφθούν υπόψη οι επιδράσεις των κοινωνικών μεταβιβάσεων στο ΑΕΠ, η αύξηση των δαπανών για κοινωνική προστασία θα οδηγούσε σε μείωση του δημόσιου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ» (Παπαθεοδώρου, 2018:57).

Η Ελλάδα βιώνει την κρίση εντονότερα από κάθε άλλη χώρα της ευρωζώνης, με το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν της να συρρικνώνεται, την ανεργία να εκτινάσσεται, τους μισθούς και τις συντάξεις να μειώνονται, τις εργασιακές σχέσεις να απορρυθμίζονται και τις δαπάνες της γενικής κυβέρνησης να περιορίζονται (Δημουλάς & Κουζής, 2018:10-2). Παρόλα αυτά, αναφέρουν οι Δημουλάς & Κουζής, δεν επιτυγχάνεται μείωση χρέους, και εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών αλλά η οικονομική κρίση βαθαίνει και κατά την περίοδο των μνημονίων (Δημουλάς & Κουζής, 2018:10-2).

2. Η χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής και οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας

Τα πιο σημαντικά μέσα, που τα κράτη διαθέτουν προκειμένου να ασκήσουν την κοινωνική πολιτική, αποτελούν «η άμεση χορήγηση παροχών και υπηρεσιών» σε συνδυασμό με την «παράλληλη χρήση του φορολογικού συστήματος» αλλά και «την κρατική ρύθμιση των ατομικών δραστηριοτήτων των ιδιωτών και των επιχειρήσεων» (Gough,1979/ 2008:160). Το κόστος του κοινωνικού κράτους, θα πρέπει να χρηματοδοτηθεί, με κάποιο τρόπο, ανεξάρτητα από τους λόγους που οδηγούν σε αύξηση των δαπανών (Gough,1979/2008:160). Οι τρεις βασικοί τόποι

χρηματοδότησης, αναφέρει ο Gough, που έχουν στη διάθεσή τους τα κράτη είναι (i) η φορολογία, η οποία *«ανέκαθεν εξασφάλιζε το μεγαλύτερο μέρος των κυβερνητικών χρηματοδοτήσεων σε όλες τις χώρες του ΟΟΣΑ»*, (ii) το εισόδημα από συναλλαγές *«από τα έσοδα πώλησης κυβερνητικών υπηρεσιών»*² και (iii) ο κυβερνητικός δανεισμός, ως έσχατη λύση όταν δεν επαρκούν τα έσοδα από τις δύο προηγούμενες πηγές.

Η αντίληψη που έχει διαμορφωθεί στην ευρωπαϊκή ένωση, θεωρεί ότι η συνεχής και απρόσκοπτη χρηματοδότηση κάθε συστήματος κοινωνικής προστασίας θα πρέπει να βασίζεται στη *«βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη»* καθώς και στην επέκταση της εργασίας (Σακελλαρόπουλος, 2001:232). Συνεπώς, αναφέρει ο Σακελλαρόπουλος, η κοινωνική προστασία προσανατολίζεται στην απασχόληση, και καθίσταται με τον τρόπο αυτό η κοινωνική πολιτική, ως ενεργός παραγωγικός συντελεστής, μέσα στη *«διαδικασία της οικονομικής ανάπτυξης»*. Τα συνδικάτα στην Ευρώπη, επισημαίνει στη συνέχεια, εκφράζουν επιφυλάξεις θεωρώντας ότι *«η πλήρης υποταγή της κοινωνικής προστασίας στην πολιτική της απασχόλησης και τη μακροοικονομική πολιτική, ενδέχεται να οδηγήσει σε πιο χαμηλά επίπεδα κοινωνικής προστασίας»*.

Ο Κρατικός Προϋπολογισμός αποτελεί το βασικό μηχανισμό με τον οποίο το κράτος είναι σε θέση να επιτελεί τις διάφορες λειτουργίες του. Ο Κρατικός Προϋπολογισμός ορίζει *«τι και πόσο θα παραχθεί»* από τα διάφορα αγαθά, *«κοινωνικά και μη»*, τα οποία έχει αναλάβει το κράτος να διαθέτει στην κοινωνία αλλά και το πώς, το κόστος παροχής αυτών των αγαθών θα επιμερισθεί μεταξύ των φορολογούμενων πολιτών (Τάτσος, 2012:409). Ο Κρατικός Προϋπολογισμός, αναφέρει ο Τάτσος, παρουσιάζεται ως λογαριασμός με δύο σκέλη: το ένα σκέλος περιλαμβάνει τις δαπάνες που σκοπεύει να πραγματοποιήσει το κράτος προκειμένου να φέρει εις πέρας τις δράσεις και δραστηριότητές του ενώ στο άλλο σκέλος παρουσιάζονται τα έσοδα που προϋπολογίζει να εισπράξει.

Η κυβέρνηση κάθε φορά έχει τη δυνατότητα να ασκήσει κοινωνική πολιτική και να επηρεάσει κάθε οικονομική δραστηριότητα, χρησιμοποιώντας ως μέσο *«(i) τις άμεσες δημόσιες δαπάνες, (ii) με την επιβολή φόρων για να χρηματοδοτήσει κοινωνικές δαπάνες, (iii) το φορολογικό σύστημα, με την επιλογή να χάνει φορολογικά έσοδα*

² Εδώ ο Gough θέτει ως παράδειγμα τα ενοίκια δημοτικών κατοικιών στη Βρετανία.

μέσω ελαφρύνσεων και απαλλαγών για να επιδοτήσει έμμεσα συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες ή δραστηριότητες» (Τάτσος, 1988:156,415).

Είναι κοινά αποδεκτή, από όλες τις κυβερνήσεις, η χρήση των δημοσίων δαπανών για την επίτευξη των στρατηγικών στόχων τους, ταυτόχρονα όμως, χρησιμοποιούν τις διάφορες φορολογικές ελαφρύνσεις που μπορεί να περιλαμβάνουν τόσο φορολογικές απαλλαγές όσο και φορολογικές εκπτώσεις ή μειωμένους φορολογικούς συντελεστές. Οι φορολογικές ελαφρύνσεις παρέχουν επίσης κίνητρα για αύξηση επενδύσεων και εξαγωγών, αλλά και για την περιφερειακή ανάπτυξη, αλλά τελικά, ως κύριο στόχο έχουν την εξυπηρέτηση της άσκησης κοινωνικής πολιτικής (Τάτσος, 1988:157).

Όσον αφορά στις κυβερνητικές δαπάνες, ο Gough (1979/2008:171) αναφέρει ότι, η αύξησή τους αυξάνει αναπόφευκτα την οικονομική δραστηριότητα και τη ζήτηση ενώ μια αύξηση στη φορολογία ακολουθείται από σχετικές μειώσεις. Σε περίπτωση επιλογής χρηματοδότησης των αυξανόμενων κρατικών δαπανών με μια αντίστοιχη αύξηση στη φορολογία, μπορεί να υποθεθεί, κατά τον Gough, *«πως μια ίση αύξηση στις κυβερνητικές δαπάνες και τη φορολογία θα αφαιρούσε τα όσα θα πρόσθετε η υψηλότερη κρατική δαπάνη»*. Οπότε, συνεχίζει ο Gough, *«η ακριβής ισορροπία θα εξαρτηθεί από το είδος των δαπανών και της φορολογίας αλλά και άλλους παράγοντες»* τηρώντας ωστόσο πάντα τη γενική αρχή *«προσαρμόζοντας κατάλληλα η κυβέρνηση το επίπεδο των φόρων μπορεί να χρηματοδοτήσει ένα αυξανόμενο επίπεδο κρατικών δαπανών χωρίς να θίξει το επίπεδο της συνολικής ζήτησης και της παραγωγής»* (Gough, 1979/2008:171).

Οι φόροι αναγνωρίζονται ως *«αναγκαστικές χρηματικές παροχές των πολιτών προς το κράτος»* οι οποίες όμως *«δεν συνοδεύονται από ειδική αντιπαροχή του κράτους προς τους πολίτες»*. Η αναγκαστική επιβολή των φόρων από το κράτος, η αποκλειστική καταβολή αυτών σε χρήμα, αλλά και η ταυτόχρονη μη ύπαρξη συγκεκριμένης αντιπαροχής από το κράτος προς τους πολίτες που φορολογούνται, παρά μόνο γενικευμένων παροχών προς το σύνολο των πολιτών, αποτελούν τα βασικά γνωρίσματα της φορολογίας. Το τελευταίο, κατά τον Τάτσο δικαιολογείται *«από τη λειτουργία του κράτους ως Κοινωνικού Κράτους ή ως Κράτους Δικαίου»* (Τάτσος, 2012:28).

Η φορολογία των εισοδημάτων των φυσικών προσώπων αποτελεί ένα εκ των σημαντικότερων φόρων με οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό ρόλο και αποτελεί εργαλείο που έχει τη δυνατότητα να ρυθμίζει τις διαδικασίες που αφορούν στις

επενδύσεις και επηρεάζει τη διαμόρφωση των εισοδημάτων, για τη διατήρηση κοινωνικής σταθερότητας (Barannyk et all, 2021:287-289). Σύμφωνα με τους Barannyk et all (2021) στις περισσότερες ανεπτυγμένες χώρες, η οικοδόμηση αποτελεσματικού φορολογικού συστήματος, με βασικό γνώμονα την αρχή της δικαιοσύνης όσον αφορά στην κατανομή της επιβάρυνσης των φορολογουμένων, έχει βαρύνουσα σημασία και χρησιμοποιείται ως μέσο επίλυσης των κοινωνικών προβλημάτων.

Η «κοινωνικά» προσανατολισμένη πολιτική φορολόγησης, είναι ικανή να δημιουργήσει προϋποθέσεις προσέλκυσης επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, να αποτελέσει βάση για ανάπτυξη της παραγωγής και, συνακολούθως, να συμβάλει σε αύξηση των εσόδων του κράτους. Οπότε, το κράτος μέσω της φορολογικής πολιτικής έχει τη δυνατότητα να αναπτύσσει μια βάση ώστε να πετύχει οικονομικό μετασχηματισμό, με τελικό σκοπό την διαμόρφωση του χαρακτήρα της ανάπτυξης.

Η φορολογία, παρόλο που εξ ορισμού προκαλεί δυσαρέσκεια στους πολίτες και επιθυμία να την αποφύγουν, αφού μειώνει με τρόπο καταναγκαστικό την αγοραστική δύναμή τους, εμποδίζοντας την διοχέτευση του ποσού φορολόγησης στην κάλυψη άλλων αναγκών, είναι κατανοητό ότι είναι αναπόφευκτη η παρουσία της στις οργανωμένες κοινωνίες (Τάτσος, 2012:29). Επομένως, κατά τον Τάτσο, επειδή η φορολογία είναι δεμένη με το όσα απαιτούν οι πολίτες από το κράτος, ένα σημαντικό ζήτημα που θα πρέπει να απαντηθεί αναφορικά με τη φορολογία είναι αν τελικά επιθυμούμε ή όχι περισσότερα αγαθά και υπηρεσίες από το κράτος. Θα πρέπει να λαμβάνεται ωστόσο υπόψη η «θεωρία της φοροδοτικής ικανότητας», η οποία υποστηρίζει την επιβολή φόρων στους πολίτες ανάλογα με την ικανότητα συμβολής τους στα φορολογικά βάρη (Τάτσος, 2012:73) .

Τα έσοδα που αποκομίζουν τα κράτη από τη φορολογία, όπως είναι αναμενόμενο, χρησιμοποιούνται με διαφορετικό τρόπο, με τα φορολογικά συστήματα να επιτελούν διαφορετικά το ρόλο τους όσον αφορά την παροχή κοινωνικής προστασίας στους πολίτες. Συγκριτική μελέτη του Esping – Andersen (1997) αναφορικά με την «ιδιωτική δαπάνη των νοικοκυριών», κατέδειξε ότι, παρόλο που στις ανεπτυγμένες χώρες ΗΠΑ και Σουηδία το επίπεδο της κοινωνικής προστασίας είναι παρόμοιο, «με το μέσο νοικοκυριό να δαπανά περίπου το 40% του εισοδήματός του για κοινωνική προστασία και φροντίδα», η ειδοποιός διαφορά μεταξύ Αμερικής και Ευρώπης «εντοπίζεται στον τρόπο που καλύπτονται οι δαπάνες» (Σακελλαρόπουλος, 2001:165). Όπως αναφέρει ο Σακελλαρόπουλος, οι πολίτες στην Ευρώπη, δια μέσου

της πολιτικής διαδικασίας, επιλέγουν την κάλυψη των αναγκών με παροχή υπηρεσιών που χρηματοδοτούνται μέσω των κρατικών αναδιανεμητικών μηχανισμών και τη φορολογία. Συνεπώς, αναφέρει ο Σακελλαρόπουλος, *«το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο επιβεβαιώνεται ως θέμα κοινωνικής επιλογής, αφού η κοινωνική προστασία και τα βασικά κοινωνικά δικαιώματα παρέχονται κυρίως από το κράτος, με βάση τις αρχές της συλλογικής χρηματοδότησης και της καθολικής πρόσβασης»*.

Μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρατηρείται σχετική διαφοροποίηση, όσον αφορά στην ανισότητα και τη φτώχεια, και αυτό το γεγονός αντανάκλα την δυναμική της επίδρασης των διαφορετικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, όπως αποτυπώνονται μέσα από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις, οι οποίες διαμορφώνουν και τις συνθήκες διαβίωσης των νοικοκυριών (Παπαθεοδώρου, 2018:51). Ειδικά οι μεταβιβάσεις σε είδος, αναφέρει ο Παπαθεοδώρου, όπως οι διάφορες παροχές ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, στέγασης, φροντίδας ηλικιωμένων ατόμων και παιδιών, ενώ η πραγματική εκτίμησή τους δεν εύκολο να αποτιμηθεί, ωστόσο και αυτές διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη γενική ευημερία και την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων.

Στην περίοδο της κρίσης, υιοθετείται θεσμικά η απαίτηση ισοσκελισμένων προϋπολογισμών για τα κράτη – μέλη της Ευρωζώνης και επιβάλλονται μέτρα έκτακτης ανάγκης και πολιτικές μείωσης των δημόσιων κοινωνικών δαπανών, που αφορούν κυρίως τις δαπάνες για τις συντάξεις και τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (Δημουλάς & Κουζής, 2018:10).

Η νεοφιλελεύθερη αντίληψη διαχείρισης της οικονομικής κρίσης επέφερε διπλό αρνητικό αντίκτυπο, ο οποίος αντανάκλαται στον περιορισμό των κοινωνικών παροχών και τη λήψη αυστηρών μέτρων στην περίοδο της κρίσης (Κουραχάνης, 2019:11). Έμφαση δίνεται, σύμφωνα με τον Κουραχάνη, στην περικοπή των κοινωνικών επιδομάτων, ως η πλέον βιώσιμη εναλλακτική για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πόρων του δημοσίου, σε ένα περιβάλλον όμως, οξυμένων κοινωνικών προβλημάτων, με διαπιστωμένη την ανάγκη διευρυσμένων κοινωνικών παρεμβάσεων, για παροχή ενισχυμένης κοινωνικής προστασίας.

Για το λόγο αυτό, οι κοινωνικές μεταβιβάσεις ενοποιήθηκαν, κάτω από ένα ενιαίο σχήμα ελάχιστων παροχών, με παράλληλη υιοθέτηση αυστηρών κριτηρίων για τη χορήγησή τους στις συγκεκριμένες ευάλωτες πληθυσμιακές ομάδες (Παπαθεοδώρου, 2018:63). Οι πολιτικές που ακολουθήθηκαν σύμφωνα με τον Παπαθεοδώρου υποβάθμισαν το επίπεδο διαβίωσης μιας μεγάλης κατηγορίας του

πληθυσμού, προερχόμενων κατά βάση από τα πλέον αδύναμα εισοδηματικά στρώματα, καταδεικνύοντας τα προβλήματα του συστήματος κοινωνικής προστασίας και την ανικανότητά του να υποστηρίξει τα ευάλωτα νοικοκυριά και το επίπεδο της κατανάλωσής τους.

3. Ο κοινωνικός μισθός

3.1 Θεωρητικό υπόβαθρο και εννοιολογικοί προσδιορισμοί

Το ερώτημα *«ποιος επιβαρύνεται με το κόστος των κοινωνικών δαπανών»* έχει απασχολήσει πολλούς ερευνητές και η απάντηση που έχει προκύψει από τις διάφορες εμπειρικές μελέτες είναι ότι, οι φόροι και οι ασφαλιστικές εισφορές της εργατικής τάξης χρηματοδοτούν τις κρατικές δαπάνες, σε χρήμα και σε είδος, που απευθύνονται σε αυτούς (Μανιάτης, 2014:165). Η χρηματοδότηση αυτή θεωρείται από το Μανιάτη ιδιαίτερης σημασίας, αν ληφθούν υπόψη και οι έμμεσοι φόροι οι οποίοι επιβαρύνουν όλες τις καταναλωτικές δαπάνες (Μανιάτης, 2014:170).

Η πρόσφατη οικονομική κρίση στην Ελλάδα στάθηκε αφορμή για την εμφανή ενοχοποίηση των μεγάλων δαπανών για κοινωνική προστασία (Μανιάτης, 2014:131-3). Σε συνδυασμό με τους υψηλούς μισθούς αλλά και τις αυξήσεις των μισθών, αναφέρει ο Μανιάτης, που θεωρείται ότι υπονόμευσαν την αμέριστη κερδοφορία του κεφαλαίου θέτοντας τέλος στην μεταπολεμική άνθηση που διήρκεσε για πολλά χρόνια, μεταφέρονται οι αιτίες της κρίσης στους εργαζόμενους και στον κοινωνικό μισθό που το κράτος παρέχει σε αυτούς. Σύμφωνα με το Μανιάτη, εμφανίζεται μια μετατόπιση της ιδεολογικής διαμάχης, αφήνοντας στην άκρη το *«άπληστο και μυωπικό τραπεζιτικό κεφάλαιο και τις αδύναμες επενδυτικές επιδόσεις του βιομηχανικού κεφαλαίου»*. Η δημοσιονομική κρίση, συνεχίζει ο Μανιάτης, χρησιμοποιείται ως αφορμή αλλά και ευκαιρία για την ενίσχυση του κεφαλαίου, αφού μεταφέρεται η ευθύνη στη *«δημοσιονομική ασυδοσία»*, και ως εκ τούτου, το κόστος της πρόσφατης δημοσιονομικής κρίσης κατανέμεται στις κοινωνικές τάξεις. Με αρχή τις περικοπές των συνταξιοδοτικών παροχών, η δημοσιονομική προσαρμογή συνεχίστηκε με μείωση των μισθών των δημοσίων υπαλλήλων και στη συνέχεια των μισθών και των κοινωνικών παροχών των εργαζομένων, όπως επίσης και των διαφόρων προνοιακών παροχών που απευθύνονταν σε αναπήρους και απόρους.

Αρκετοί κοινωνικοί επιστήμονες και οικονομολόγοι αμφισβήτησαν τους ισχυρισμούς ότι οι αμοιβές και οι κοινωνικές δαπάνες ευθύνονται για το δημόσιο

χρέος και τις δημοσιονομικές ανισορροπίες, και κατεύθυναν τις μελέτες και έρευνες τους στην εξέταση των πραγματικών αιτίων της δημοσιονομικής, και της επακόλουθης κοινωνικής κρίσης.

Η ιδέα για τη μέτρηση του κοινωνικού μισθού δεν είναι νέα. Εμπειρικές έρευνες διακεκριμένων διεθνών κοινωνικών επιστημόνων όπως των Shaikh and Tonak (1987) βασισμένες σε προηγούμενες αδημοσίευτες εργασίες του Shaikh (1978,1984) έδειξαν ότι, στις Η.Π.Α. ο καθαρός κοινωνικός μισθός του συνόλου των μισθωτών εργαζομένων ήταν αρνητικός για τη μεταπολεμική περίοδο και απέδειξαν ότι είναι «*μύθος*» το υποτιθέμενο κράτος πρόνοιας. Ένας γενικός ορισμός του κοινωνικού μισθού που προέκυψε από τις παραπάνω έρευνες, και μπορεί να αποδώσει το περιεχόμενο τους με περιεκτικό τρόπο είναι, ότι ο κοινωνικός μισθός είναι ένα μέτρο για το πόσο καλύτερη είναι η εισοδηματική θέση των ατόμων μέσα από τις κοινωνικές δαπάνες της κυβέρνησης για υποστήριξη και υπηρεσίες, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι δωρεάν ή χαμηλού κόστους δημόσιες υπηρεσίες μειώνουν τα έξοδά που καταβάλλουν οι άνθρωποι «*από την τσέπη τους*» και μειώνουν το κόστος ζωής τους.

Σημαντικό στοιχείο για τις έρευνες αναφέρεται η σχέση κράτους πρόνοιας και κεφαλαίου, ως προς τη διαδικασία αναπαραγωγής της εργασιακής δύναμης και τη θεώρησή της ως απαραίτητο στοιχείο της κεφαλαιακής σχέσης, στην οποία το σύγχρονο κράτος διαδραματίζει έναν πολύ σημαντικό, αν και αντιφατικό, ρόλο (Μανιάτης, 2014:14).

3.2 Οι μελέτες υπολογισμού του καθαρού κοινωνικού μισθού

Η εμπειρική διερεύνηση του επιπέδου και της διαχρονικής εξέλιξης του καθαρού κοινωνικού μισθού των μισθωτών εργαζομένων, αποτελεί το αντικείμενο αρκετών ερευνών. Το περιεχόμενο τους αναφέρεται στην επίδραση των κρατικών δαπανών και εσόδων στο εισόδημα και το βιοτικό επίπεδο, αποτυπώνοντας την εξέλιξη, την ιστορική διαμόρφωση και τις προοπτικές του κράτους πρόνοιας. Βασική θέση στη μεθοδολογία καταλαμβάνει η εξέταση των μεταβολών των δημόσιων εσόδων και των δημόσιων δαπανών, με έμφαση στις κοινωνικές δαπάνες και τους φόρους που αντιστοιχούν στους εργαζομένους. Διερευνώνται, δηλαδή, οι αναδιανεμητικές επιπτώσεις του κράτους πρόνοιας και της κοινωνικής πολιτικής, στο εισόδημα και το βιοτικό επίπεδο του, υπό μελέτη πληθυσμού, συνήθως των μισθωτών εργαζομένων και των συνταξιούχων. Οι έρευνες περιορίζονται στις, μακροοικονομικού χαρακτήρα,

«ποσοτικές» πτυχές του φαινομένου, ιδίως τις αναδιανεμητικές, και όχι στις «ποιοτικές» επιδράσεις που μπορεί να έχει η δράση του κράτους πρόνοιας στην κοινωνία και στην οικονομία.

Οι μελέτες που αναφέρονται στη σχετική διεθνή βιβλιογραφία, που αφορά στην εμπειρική εκτίμηση του κοινωνικού μισθού, βασίζονται σε ένα κοινό μεθοδολογικό πλαίσιο. Η γενικότερα αποδεκτή, εμπειρική μέθοδος για την εκτίμηση του κοινωνικού μισθού, μελετά την καθαρή δημοσιονομική θέση της εργατικής τάξης μέσω της εκτίμησης του καθαρού κοινωνικού μισθού για τους μισθωτούς (Maniatis & Passas, 2018:1-2). Σύμφωνα με τους συγγραφείς Maniatis & Passas υφίσταται μια αρκετά ανεπτυγμένη και γενικά αποδεκτή μέθοδος κατανομής των φόρων και των δαπανών του κράτους στις διάφορες τάξεις, και συνεπώς της εκτίμησης του καθαρού αποτελέσματος ή του καθαρού κοινωνικού μισθού και του αναδιανεμητικού αντίκτυπου του κράτους στο βιοτικό επίπεδο των εργαζομένων.

Στη μέθοδο εκτίμησης του καθαρού κοινωνικού μισθού λαμβάνονται υπόψη βασικές αρχές, μέσα στο «ταξικό» πλαίσιο της «μαρξικής πολιτικής οικονομίας» και η έννοια του καθαρού κοινωνικού μισθού χρησιμοποιείται ως η διαφορά μεταξύ των παροχών σε χρήμα και σε είδος, μέσω κρατικών δαπανών που παρέχονται σε εργαζόμενους και σε πρώην εργαζόμενους /νυν συνταξιούχους, και των φόρων που αυτοί καταβάλουν στο κράτος από το ακαθάριστο εισόδημα τους.

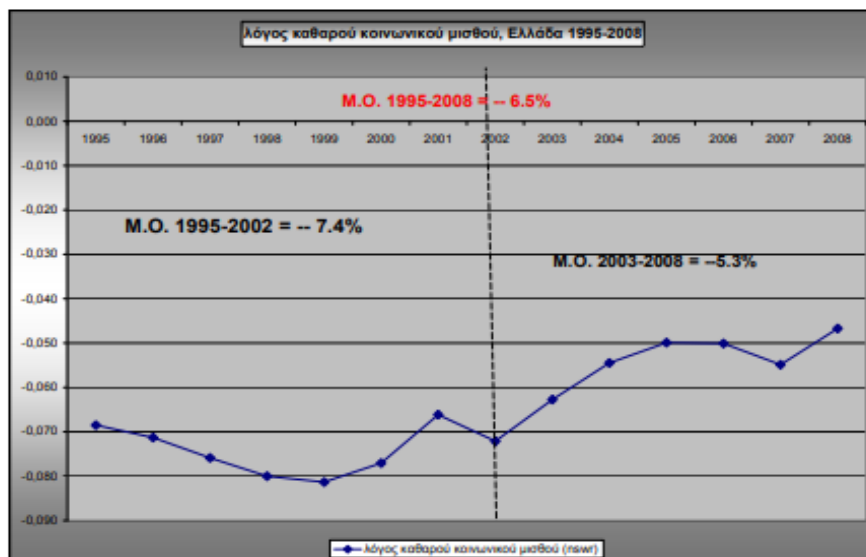
Οι βασικές έννοιες που χρησιμοποιούνται από τους ερευνητές Μανιάτης (2014:61-71) - Maniatis & Passas (2018:6) στον υπολογισμό του καθαρού κοινωνικού μισθού είναι:

- ο εργαζόμενος πληθυσμός, που περιλαμβάνει τους μισθωτούς καθώς και τους εργαζόμενους οι οποίοι στον εργασιακό τους βίο ήταν μισθωτοί
- οι κρατικές δαπάνες που κατανέμονται (με ειδικούς υπολογισμούς από τους μελετητές) στους μισθωτούς εργαζόμενους, διακρινόμενες μέσα από τις ταξινομημένες δαπάνες των Εθνικών Λογαριασμών, στις δημόσιες δαπάνες που αφορούν μεταβιβάσεις και αγαθά κοινωνικής κατανάλωσης δηλ. υγεία, παιδεία, πολιτισμό, κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια, κρατικές δαπάνες αποκλειστικά για μισθωτούς που περιλαμβάνουν τις συντάξεις πρώην μισθωτών, επιδόματα ανεργίας, επιδόματα εργατικών ατυχημάτων οικογενειακά επιδόματα και δαπάνες

στέγασης, και δημόσιες καταναλωτικές δαπάνες για γενική διοίκηση, δικαιοσύνη, ασφάλεια και άμυνα

- κατανομή, ανάλογα με τη συνάφειά τους, των συνολικών φόρων των εργαζομένων οι οποίοι διακρίνονται σε φόρους εισοδήματος από τη μισθωτή εργασία, στους φόρους που αφορούν όλο τον πληθυσμό δηλ. τους έμμεσους φόρους, και άμεσους φόρους για διάφορους φορείς και την τοπική αυτοδιοίκηση, και τέλος φόρους άσχετους με την εργατική τάξη που περιλαμβάνουν φόρους κερδών, ακίνητης περιουσίας, φόρους κεφαλαίου κ.α.
- ο καθαρός κοινωνικός μισθός, που αφορά στη διαφορά συνολικού οφέλους και φόρων, που μπορεί να είναι θετικός ή αρνητικός και περιγράφει την καθαρή μεταβίβαση του κράτους στους εργαζομένους
- ο λόγος του καθαρού κοινωνικού μισθού, που αποτελεί την έκφραση του καθαρού κοινωνικού μισθού ως ποσοστό κάποιου επιλεγμένου μεγέθους μακροοικονομίας (ΑΕΠ ή αποδοχές εργαζομένων κ.λ.π) χρησιμοποιείται για να καταδείξει την αναδιανεμητική δράση του κρατικού προϋπολογισμού.

Διάγραμμα 1: Λόγος καθαρού κοινωνικού μισθού στην Ελλάδα 1995-2008

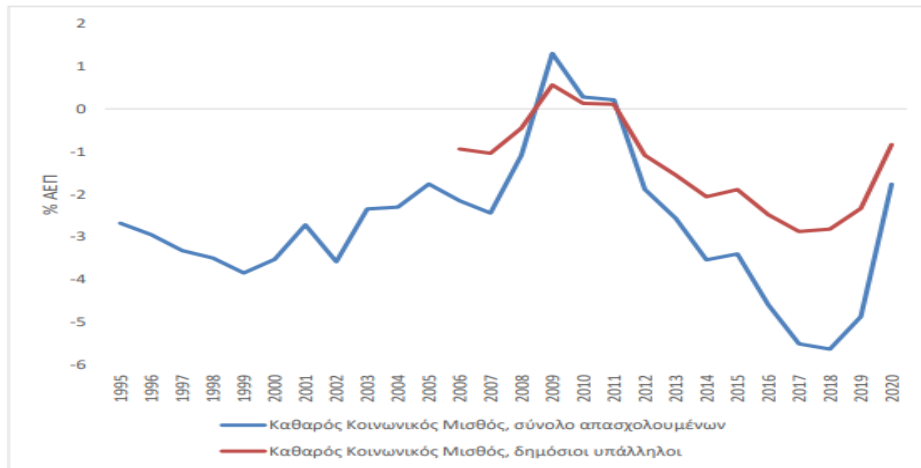


Πηγή: Μανιάτης, Η δημοσιονομική κρίση και ο κοινωνικός μισθός στην Ελλάδα, 2011

Ο καθαρός κοινωνικός μισθός στη μελέτη του Μανιάτη (2011:14), στην οποία παρουσιάζονται αποτελέσματα για την περίοδο 1995-2008, αναφέρεται στον υπολογισμό του καθαρού οφέλους που λαμβάνουν οι εργαζόμενοι από τις κρατικές δαπάνες που απευθύνονται σε αυτούς, όταν αφαιρεθούν όλα τα είδη των φόρων που οι ίδιοι καταβάλλουν. Το βασικό ερώτημα που τίθεται είναι «αν εργατική τάξη είναι υπεύθυνη για τα δημόσια ελλείμματα και τα συσσωρευμένα χρέη στην Ελλάδα». Ουσιαστικά αναλύεται το αποτέλεσμα σύγκρισης «του ισοζυγίου των δημόσιων δαπανών» που απευθύνονται στους μισθωτούς εργαζόμενους και «της φορολογίας του εργατικού εισοδήματος» προκειμένου να εξαχθεί θετικό ή αρνητικό αποτέλεσμα, το οποίο αντίστοιχα αντανακλά το καθαρό εισόδημα των εργαζομένων και κατ' επέκταση το επίπεδο διαβίωσής τους. Σύμφωνα με τον Μανιάτη, «ο λόγος του καθαρού κοινωνικού μισθού» είναι ο καθαρός κοινωνικός μισθός «ως ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος» και εκφράζει «τη σημασία της καθαρής θετικής ή αρνητικής δημοσιονομικής θέσης της εργατικής τάξης για το συνολικό οικονομικό σύστημα». Τα αποτελέσματά της μελέτης δείχνουν ότι ο καθαρός κοινωνικός μισθός είναι συστηματικά αρνητικός (κατά μέσο όρο 6,5% του ΑΕΠ) για τα έτη που εξετάστηκαν υποδηλώνοντας ότι η δημοσιονομική κρίση της χώρας κάθε άλλο παρά οφείλεται στην επιδότηση του εισοδήματος των εργαζομένων.

Οι Μαυρουδέας και Πασσάς (2022) υπολογίζουν τον καθαρό κοινωνικό μισθό βασιζόμενοι στην μεθοδολογία που ήδη ακολούθησαν οι Tonak (1987), Shaikh (2003), και οι Maniatis (2014), Maniatis and Passas (2018). Στην έρευνα συγκρίνουν τις παροχές του κράτους που απευθύνονται στους μισθωτούς εργαζομένους, τις οποίες εκλαμβάνουν ως μεταβιβάσεις που επιδρούν στο μισθολογικό εισόδημά τους, με τους φόρους που πληρώνουν οι εργαζόμενοι στο κράτος, δαπανώντας ουσιαστικά μέρος του μισθολογικού εισοδήματός τους. Το αποτέλεσμα της έρευνας, όπως μπορούμε να δούμε στο παρακάτω διάγραμμα, για την περίοδο 1995 έως 2020, υποδεικνύει ότι ο καθαρός κοινωνικός μισθός στην Ελλάδα είναι συστηματικά αρνητικός εκτός από τα έτη 2009 έως 2011. Τα έτη αυτά οι εργαζόμενοι συνολικά, αλλά και οι δημόσιοι υπάλληλοι πιο ειδικά, αποδίδουν στο κράτος λιγότερα από ότι λαμβάνουν οπότε ο κοινωνικός μισθός είναι θετικός, με των δημοσίων υπαλλήλων όμως να είναι μικρότερος από των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα για τα έτη 2009-2011 (Μαυρουδέας & Πασσάς, 2022:34-5).

Διάγραμμα 2 : Καθαρός κοινωνικός μισθός στην Ελλάδα 2009-2020



Πηγή: (Μαυρουδέας & Πασσάς, Το επίπεδο και η εξέλιξη των αμοιβών στον ελληνικό δημόσιο τομέα από την κρίση του 2009-2010 μέχρι σήμερα, 2022) σελ. 36

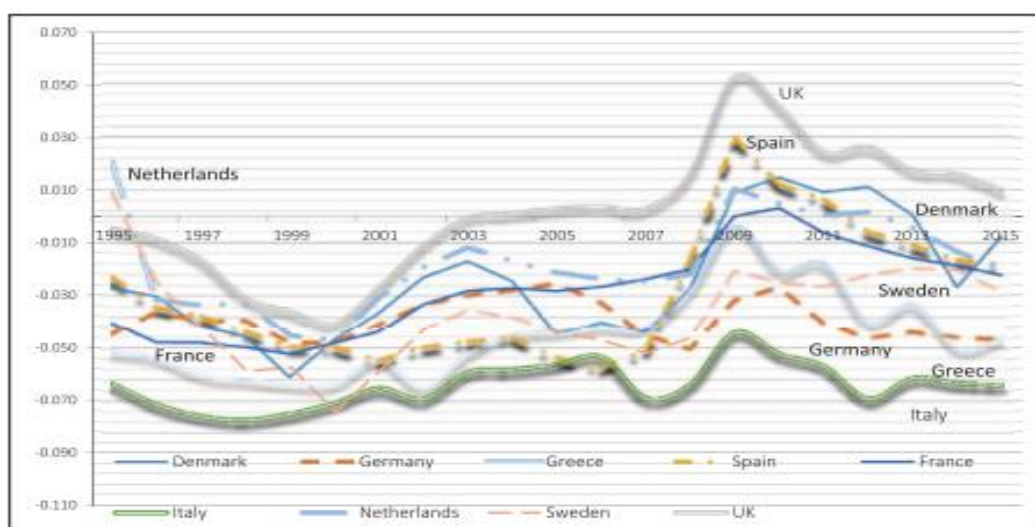
Η μελέτη τους καταλήγει στο κοινό συμπέρασμα ότι οι εργαζόμενοι συνεισφέρουν περισσότερα μέσω της φορολογίας, από όσα λαμβάνουν ως παροχές από το κράτος. Αντίθετα με τις απόψεις που διατυπώθηκαν πολλές φορές κατά την κρίση, οι κοινωνικές παροχές του κράτους προς τους εργαζόμενους δεν επιβαρύνουν τελικά τον κρατικό προϋπολογισμό (Μαυρουδέας & Πασσάς, 2022:36).

Οι Maniatis & Passas (2018:10) για την εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τον κοινωνικό μισθό σε διαφορετικού τύπου κρατών ευημερίας, εξετάζουν τον κοινωνικό μισθό την περίοδο 1995-2015 σε εννέα χώρες της Ευρώπης χρησιμοποιώντας την αναλογία καθαρών κοινωνικών μισθών, όπως και στις άλλες μελέτες τους, για την εκτίμηση της επίδραση της κρατικής δραστηριότητας μέσα από τους κρατικούς προϋπολογισμούς, στο αγοραίο εισόδημα της εργατικής τάξης.

Οι χώρες που εξετάζονται είναι Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιταλία, Ολλανδία, Ισπανία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο. Όπως μπορούμε να δούμε στο παρακάτω διάγραμμα, συμπεραίνουν ότι «ο καθαρός κοινωνικός μισθός ήταν σταθερά αρνητικός κατά τη διάρκεια των νεοφιλελεύθερων ετών που καλύπτει η έρευνα, ισχυρισμός που προωθήθηκε από τους επικριτές του νεοφιλελευθερισμού, αλλά παρατηρείται ότι αυξήθηκε κατά την ίδια νεοφιλελεύθερη περίοδο. Στην πραγματικότητα, ο μέσος καθαρός κοινωνικός μισθός για τις εννέα χώρες παρουσιάζει στατιστικά σημαντική θετική τάση για την περίοδο 1995-2015». Αναφέρουν τα υψηλά ποσοστά

ανεργίας και τις αυξημένες συνταξιοδοτικές δαπάνες ως τους βασικούς λόγους των αποτελεσμάτων αυτών.

Διάγραμμα 3 : Αναλογία καθαρού κοινωνικού μισθού σε εννέα χώρες, 1995-2015



Πηγή: (Maniatis & Passas, 2018), «The net social wage in different welfare regimes»

Το γενικό συμπέρασμα της μελέτης είναι ότι η βιβλιογραφία σχετικά με τα καθεστώτα ευημερίας δεν αποδεικνύεται χρήσιμη για την εξαγωγή συμπερασμάτων αναφορικά με το αναδιανεμητικό αποτέλεσμα στους διάφορους τύπους κρατών πρόνοιας. Συγκριμένα, όπως προκύπτει από τα στοιχεία «τα σοσιαλδημοκρατικά κράτη πρόνοιας χαρακτηρίζονται από αρνητικούς καθαρούς κοινωνικούς μισθούς και το φιλελεύθερο κράτος πρόνοιας του Ηνωμένου Βασιλείου είναι το μόνο με μη αρνητικό δείκτη καθαρών κοινωνικών μισθών» (Maniatis & Passas, 2018:19-0). Για τους ερευνητές, το κράτος στην καπιταλιστική οικονομία εξαρτάται από «τις κυρίαρχες σχέσεις παραγωγής, τη διαδικασία δημιουργίας αξίας και την πρωτογενή διανομή της μέσω του μηχανισμού της αγοράς». Θεωρούν ως καθοριστικό παράγοντα, που επηρεάζει το βιοτικό επίπεδο των εργαζομένων, τις ιδιαίτερες «ιστορικές συνθήκες» κάθε χώρας που περιβάλλουν «τη διαδικασία συσσώρευσης κεφαλαίου» όπως επίσης και «τη ισορροπία δυνάμεων μεταξύ εργασίας και κεφαλαίου». Υποστηρίζουν, εν τέλει ότι, το κράτος, στον προηγμένο καπιταλισμό, μπορεί να μεταβάλλει μόνο οριακά το αποτέλεσμα της πάλης των δύο μεγάλων τάξεων (Maniatis & Passas, 2018:19-0).

Ο Sefton (2002:1-2) στη μελέτη του για τον κοινωνικό μισθό στο Ηνωμένο Βασίλειο, τονίζει τη σημασία του κοινωνικού μισθού στην παρακολούθηση του αντίκτυπου των κυβερνητικών πολιτικών στα φτωχότερα νοικοκυριά. Τα αποτελέσματα της έρευνας του Sefton δείχνουν, ότι τα άτομα στα φτωχότερα νοικοκυριά λαμβάνουν μεγαλύτερο μερίδιο παροχών σε είδος, από τις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας, από τα άτομα στα πλουσιότερα νοικοκυριά, και αυτή είναι μια προκατάληψη υπέρ των φτωχών η οποία αυξάνεται σταδιακά μακροπρόθεσμα. Ο συγγραφέας διαπιστώνει, ότι οι αυξήσεις των δαπάνες για υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας σταδιακά μετατοπίζονται υπέρ των ομάδων χαμηλότερου εισοδήματος. Ενισχύονται έτσι οι αναδιανεμητικές επιπτώσεις των φορολογικών πολιτικών, παρόλο που τελικά δεν εμπόδισαν την αύξηση της ανισότητας. Η αξία των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών, κατά τον Sefton, μπορεί να θεωρηθεί σαν εισόδημα σε είδος, ένας «κοινωνικός μισθός», που αντιπροσωπεύει μια σημαντική προσθήκη στα εισοδήματα των ανθρώπων σε χρήμα, ειδικά για εκείνους που βρίσκονται στα χαμηλότερα εισοδηματικά στρώματα (Sefton, 2002:1).

Η ανάγνωση του κοινωνικού μισθού από τον Sefton, περιγράφει τον κοινωνικό μισθό ως το μέτρο του πόσο βελτιώνεται το επίπεδο ζωής των ατόμων όταν λαμβάνουν υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας οι οποίες χρηματοδοτούνται από το κράτος. Επιπροσθέτως, δείχνει πως θα ήταν το επίπεδο ζωής τους χωρίς αυτές τις παροχές «σε είδος» στην περίπτωση που θα έπρεπε να πληρώσουν το πλήρες κόστος τους. Η έννοια που δίνει ο Sefton στον κοινωνικό μισθό συμπορεύεται με την έρευνά μας, ως προς τη σημασία των αγαθών και των υπηρεσιών συνολικής κατανάλωσης που παρέχονται από το κράτος και μπορούν να διασφαλίσουν κάποια ποιότητας ζωής στους πολίτες.

3.3 Συμπεράσματα για τον κοινωνικό μισθό

Τα σημαντικότερα σημεία των σχετικών ερευνών για τον υπολογισμό του καθαρού κοινωνικού μισθού μας οδηγούν στην αρχική διαπίστωση, ότι ο καθαρός κοινωνικός μισθός «αποτελεί στην πραγματικότητα έναν καθαρό φόρο επί του εισοδήματος της εργατικής τάξης» (Μανιάτης, 2014:40,174). Συνεπώς, για το Μανιάτη, το αρνητικό ή θετικό του πρόσημο είναι ενδεικτικό του ρόλου που διαδραματίζει το

κοινωνικό κράτος ως προς την αναδιανομή, την ενίσχυση των εισοδημάτων και την αύξηση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών.

Καθώς το κράτος πρόνοιας, προκύπτει ως αποτέλεσμα ορισμένων κατακτήσεων της εργατικής τάξης, αλλά και απαίτησης της ώριμης καπιταλιστικής οικονομίας, κρίνεται απαραίτητη μια εμπειρική διερεύνηση του προσήμου, του επιπέδου και της διακύμανσης του καθαρού κοινωνικού μισθού, είτε σε σχέση με το αγοραίο εισόδημα των μισθωτών εργαζομένων είτε με το συνολικό προϊόν (Μανιάτης, 2014:56). Με τον τρόπο αυτό, κατά τον Μανιάτη, μπορεί να αποσαφηνισθούν σε κάποιο βαθμό, ζητήματα της βιβλιογραφίας, που αφορούν τόσο στη φύση του ίδιου του κράτους πρόνοιας, την συμβολή του στην οικονομική δραστηριότητα, την ανθεκτικότητα ή υποχώρησή του στις σύγχρονες συνθήκες και τελικά στην επίδραση που μπορεί να διαδραματίζει στο βιοτικό επίπεδο των εργαζομένων.

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας δεν θα περιέλθουμε σε περαιτέρω μαθηματικούς υπολογισμούς και αναλύσεις, οι οποίες αποτελούν ζητήματα τεχνικής φύσεως, που ξεπερνούν τις δυνατότητες της έρευνας μας. Σημαντικά, για την παρούσα μελέτη, θεωρούνται τα αποτελέσματα των προαναφερομένων ερευνών, τα οποία βασίζόμενα στην προαναφερόμενη μεθοδολογία, αποδεικνύουν ότι οι διάφορες κοινωνικές παροχές όπως και οι συντάξεις (τουλάχιστον για τους μισθωτούς εργαζόμενους - το υπό εξέταση υποκείμενο της έρευνας) χρηματοδοτούνται καθ' ολοκληρία από τους φόρους που καταβάλουν. Κατ' επέκταση, όπως προκύπτει από τις έρευνες, δεν μπορεί να θεωρείται η εργατική τάξη υπεύθυνη για τα δημοσιονομικά προβλήματα της χώρας.

Συμπερασματικά αναφέρουμε ότι, όπως προκύπτει από τις διάφορες έρευνες και μελέτες που αφορούν στη σχέση των δαπανών και του κοινωνικού μισθού, οι κοινωνικές δαπάνες, καθώς χρηματοδοτούνται σε μεγάλο βαθμό ή αποκλειστικά από τον πληθυσμό που ωφελείται από αυτές, δεν δημιουργούν αναγκαστικά από μόνες τους δημοσιονομικά ελλείμματα. Όπως αναφέρει ο Μανιάτης *«ακόμη και αν δεχτούμε ότι μακροπρόθεσμα ισχύει η αρνητική συσχέτιση δημόσιων ελλειμμάτων και παραγωγικότητας της εργασίας, άρα και του ρυθμού μεγέθυνσης, επειδή μεγάλες κοινωνικές δαπάνες δεν σημαίνουν απαραίτητα δημόσια ελλείμματα, δεν μπορεί να διαπιστωθεί συσχέτιση κοινωνικών δαπανών, μεγέθους κράτους πρόνοιας και ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης»* (Μανιάτης, 2014:182).

Η εμπειρική μέθοδος που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό του καθαρού κοινωνικού μισθού δεν αποδεικνύεται χρήσιμη για να εξαχθούν συμπεράσματα

σχετικά με τον κοινωνικό μισθό στους διάφορους τύπους κρατών ευημερίας, καθώς τελικά, το βιοτικό επίπεδο των εργαζομένων καθορίζεται από τις ιστορικές συνθήκες που περιβάλλουν τη διαδικασία συσσώρευσης κεφαλαίου σε κάθε χώρα και τον τρόπο που ισορροπούν οι δυνάμεις της εργασίας και του κεφαλαίου (Maniatis & Passas, 2018:19-0).

Ανεξάρτητα από τη συζήτηση για το ποιος πληρώνει το κράτος πρόνοιας, ειδικά στην πρόσφατη κρίση, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η επίπτωση των δαπανών κοινωνικής προστασίας στο επίπεδο διαβίωσης. Ο περιορισμός των δαπανών, στο γενικότερο πλαίσιο του νεοφιλελεύθερου τρόπου οικονομικής οργάνωσης που, προσχηματικά, χρησιμοποιεί την κρίση για την νομιμοποίηση πολιτικών λιτότητας, μέσα από την ανάγκη δημοσιονομικής πειθαρχίας, επηρεάζει αρνητικά την εισοδηματική δυνατότητα. Κατ' επέκταση επιδρά στον κοινωνικό μισθό, αυξάνοντας τις δαπάνες που θα πρέπει τα ίδια τα άτομα να καταβάλλουν για να καλύψουν κοινωνικές ανάγκες, παραδοσιακές αλλά και νέες, εξαιτίας των σύγχρονων κινδύνων.

Πέρα από τις πιο πάνω οικονομικές αναλύσεις, στις οποίες δε θα εμβαθύνουμε περισσότερο στα πλαίσια της παρούσας εργασίας, παραμένουμε στην ουσία του κοινωνικού μισθού, που τοποθετείται στον πυρήνα του κοινωνικού κράτους ή κράτους πρόνοιας, με την παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών, στη βάση της κάλυψης των κοινωνικών αναγκών με τρόπο που να ενισχύει τα καθαρά εισοδήματα.

Οι υπηρεσίες και τα αγαθά που παρέχονται από το δημόσιο είναι βασικές πηγές που ενισχύουν την οικονομική ασφάλεια και βελτιώνουν το βιοτικό επίπεδο. Οι δωρεάν ή εξαιρετικά χαμηλού κόστους υπηρεσίες, με δημόσια χρηματοδότηση, μειώνουν τα «έξοδα από την τσέπη – out of the pocket» και κατ' επέκταση μειώνουν το κόστος ζωής. Λειτουργούν δηλαδή ως εικονικό εισόδημα που συμπληρώνει το εισόδημα σε μετρητά των ανθρώπων από την εργασία ή τις κοινωνικές μεταβιβάσεις.

4. Η κοινωνική πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο κοινωνικός μισθός

4.1 Η κοινωνική πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης

Το σύστημα κοινωνικής προστασίας, με κύριους τομείς την «κοινωνική ασφάλιση», την «υγειονομική περίθαλψη» και την «κοινωνική πρόνοια», έχει ως πρωταρχικό σκοπό την κοινωνική ασφάλεια του πληθυσμού, με ευθύνη του κράτους, παρέχοντας προστασία απέναντι σε κινδύνους σχετικούς με την υγεία και τη μείωση ή απώλεια εισοδήματος που μπορούν να απειλήσουν της ευημερία των πολιτών. Περιλαμβάνονται επίσης και παροχές φροντίδας για τα παιδιά, τα άτομα με ειδικές ανάγκες και τους ηλικιωμένους, για την εξασφάλιση αξιοπρεπούς βίου, με όρους κοινωνικής δικαιοσύνης.

Οι κοινωνικές ανάγκες και τα προβλήματα που επιφέρει η μη ικανοποιητική κάλυψή τους, είναι κατανοητό ότι είναι πιο εύκολο να εντοπισθούν σε τοπικό επίπεδο, πριν την κεντρική διοίκηση, έρχεται έτσι η τοπική αυτοδιοίκηση στην πρώτη γραμμή, ως φορέας αρμόδιος για την αντιμετώπιση τους (Σκαμνάκης, 2020:222-6). Παρόλο που το κέντρο βάρους, ως προς την παροχή της κοινωνικής προστασίας, στηρίζεται θεσμικά στη διακυβέρνηση, μέσω της κεντρικής διοίκησης του κράτους, η πρόσφατη οικονομική κρίση ανέδειξε την ανάγκη για ευρύτερη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στα πεδία της κοινωνικής προστασίας.

Οι διάφορες κοινωνικό-οικονομικές εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ευρώπη, στα πλαίσια της γενικότερης οικονομικής κρίσης, επηρεάζουν σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό τους πολίτες όλων των χωρών, οι οποίοι έρχονται αντιμέτωποι συνεχώς, με νέες απειλές λιτότητας και περιορισμού των κοινωνικών παροχών.

Σε πολλές περιπτώσεις το παραδοσιακό κοινωνικό κράτος δεν αποδείχθηκε ικανά αποτελεσματικό στην «καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού» καθώς επικέντρωσε τις λειτουργίες του στην ευημερία των μεσαίων τάξεων και όχι των χαμηλών εισοδημάτων (Κοντιάδης κα. 2006:10). Συντηρώντας, κατά τους Κοντιάδης κ.ά. πελατειακές και συντεχνιακές σχέσεις καθώς και αδιαπέραστους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς που κατέστησαν την εφαρμογή των κοινωνικών προγραμμάτων ουσιαστικά «σε μέτρα κοινωνικού ελέγχου, υποθάλποντας φαινόμενα κοινωνικού ρατσισμού».

Στα πλαίσια της αντιμετώπισης των κοινωνικών κινδύνων, ειδικά στη σύγχρονη εποχή, οι απαιτήσεις των κυρίαρχων ομάδων για την κάλυψη των αναγκών

τους, και τα όρια που αυτές θέτουν στο σημαντικό ζήτημα της αναδιανομής, διαμορφώνουν ένα περιβάλλον στο οποίο η κοινωνική πολιτική εφαρμόζεται περισσότερο ως πρακτική «*διευθέτησης των προβλημάτων*» (Σκαμνάκης, 2006:114). Στο πλαίσιο αυτό στόχος είναι η κοινωνική ειρήνη και η αναπαραγωγή της κυρίαρχης ιδεολογίας παρά η αναδιανομή στη βάση της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Τα κοινωνικά προβλήματα τείνουν να εμφανίζονται πιο έντονα σε τοπικό επίπεδο, δημιουργώντας την ανάγκη για μεγαλύτερη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση τους. Οπότε το κράτος, απαντώντας στο αίτημα για παρέμβαση ώστε να καταστεί η κοινωνική πολιτική πιο αποτελεσματική στην αντιμετώπιση των δυσμενών επιπτώσεων των κρίσεων, μέσω της κεντρικής διοίκησης, προσπαθεί να προσαρμοστεί στις ανάγκες αυτές και παραχωρεί μεγαλύτερο μέρος των λειτουργιών του στα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης (Σκαμνάκης, 2006:132-3).

Κρίνεται σημαντικό να αναφερθεί ότι, σε αρκετές περιπτώσεις, η κοινωνική πολιτική ασκείται βάσει προτεραιοτήτων που θέτει η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία χαράσσει γενικές προδιαγραφές και αναπτύσσει τομεακά προγράμματα (Κοντιάδης κα. 2006:19). Διασφαλίζονται, αναφέρει ο Κοντιάδης, σχετικοί πόροι στα κράτη – μέλη, μέσω των εξειδικευμένων κοινωνικών δομών, τα οποία αναπτύσσουν με τη σειρά τους κοινωνικές πολιτικές που συνδέονται και προσανατολίζονται, υποχρεωτικά ή προαιρετικά, με τις κατευθύνσεις της Ευρώπης.

Στα πλαίσια λειτουργίας του σύγχρονου κράτους στην Ελλάδα, οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης παρουσιάζονται να κινούνται διαρκώς σε φάσεις αλλαγών, τόσο ως προς την οργανωτική δομή όσο και ως προς το περιεχόμενο λειτουργίας τους, σε μια προσπάθεια ανάπτυξης ενός βασικού, ταυτόχρονα διευρυνόμενου, πλέγματος κοινωνικής προστασίας. Στόχος της τοπικής αυτοδιοίκησης γίνεται η αντιμετώπιση των κοινωνικών κινδύνων σε τοπικό επίπεδο, με ανάληψη και άσκηση μέρους της κοινωνικής πολιτικής, ως επίσημος πλέον φορέας δημόσιας κοινωνικής προστασίας. Οι παρεμβάσεις όμως παρουσιάζονται σχετικά ασθενείς και αντανακλούν την αδυναμία, στις περισσότερες περιπτώσεις, των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης να ανταποκριθούν στο ρόλο αυτό (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2014).

Οι πολιτικές δημοσιονομικής προσαρμογής της περιόδου της κρίσης και οι παρεμβάσεις που ακολούθησαν, ειδικότερα στο πεδίο της εργασίας, εξέθεσαν τα ασθενέστερα στρώματα σε μεγαλύτερους κινδύνους και κατέδειξαν εξασθενημένο το πλέγμα κοινωνικής προστασίας, το οποίο παρουσιάστηκε ιδιαίτερος ανίσχυρο (Ματσαγγάνης, 2011).

Η αδύναμη κρατική παρέμβαση για την παροχή ικανής κοινωνικής προστασίας αναγνωρίζεται και σε τοπικό επίπεδο, στα πλαίσια ενός γενικού υπολειμματικού μοντέλου, το οποίο δεν παρουσιάζεται ικανό να ανταποκριθεί στις αυξημένες κοινωνικές ανάγκες, ούτε να συμβάλλει με αποτελεσματικό τρόπο στην αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων (Σκαμνάκης, 2020:178). Στο δυσμενές αυτό περιβάλλον, όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό, παρουσιάζονται αναιμικές οι δυνατότητες παρέμβασης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρόλα αυτά, οι δράσεις και οι πρωτοβουλίες που αναπτύχθηκαν σε τοπικό επίπεδο συνέβαλαν και στην εμπλοκή, με διάφορους τρόπους, άμεσα ή έμμεσα, των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης επηρεάζοντας καθοριστικά την οργάνωσή τους (Σκαμνάκης, 2020:178).

Δεδομένου ότι οι δράσεις υπαγορεύονται από την κεντρική διοίκηση του κράτους και αφορούν πολιτικές που σε κάποιες περιπτώσεις έχουν σχεδιασθεί υπερεθνικά, στην τοπική αυτοδιοίκηση καταλήγει η τελική υλοποίηση ή απλά η εφαρμογή και λειτουργία τους (Σκαμνάκης, 2020:178). Παρέχονται, με τον τρόπο αυτό περιορισμένες δυνατότητες απόκλισης από το γενικό πλαίσιο και αναδεικνύεται η ομοιομορφία, το κύριο χαρακτηριστικό των παρεχόμενων υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο (Σκαμνάκης, 2020:224).

Η ομοιογένεια των υπηρεσιών που παρέχονται από την τοπική αυτοδιοίκηση δεν εξασφαλίζει πάντα τη λειτουργία τους με τον ίδιο τρόπο και την ίδια ένταση στους διάφορους δήμους, καθώς η ύπαρξη των δομών δεν καθιστά πάντα ικανή την ομοιόμορφη προσφορά των υπηρεσιών (Σκαμνάκης, 2020:179,0). Αυτό όμως δεν παρουσιάζει μόνο αρνητική πλευρά, αν σκεφτούμε ότι ένα από τα μεγαλύτερα πλεονεκτήματα των τοπικών παρεμβάσεων είναι η στόχευση στις τοπικές ανάγκες.

Τα σημαντικότερα πεδία δράσης των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, παραδοσιακά είναι η φροντίδα παιδιών και ηλικιωμένων, τα κέντρα κοινότητας, οι δομές σίτισης, οι στέγες επανένταξης, δράσεις προώθησης της απασχόλησης, δράσεις κοινωνικής ένταξης για ευάλωτες ομάδες, η ψυχαγωγία, ο πολιτισμός και ο αθλητισμός.

Ειδικά ως προς την ενίσχυση της οικογένειας και των εργαζομένων γονέων, που σε ευρεία έννοια περιλαμβάνει υπηρεσίες φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων, διάφορα μέτρα συμφιλίωσης εργασίας και οικογενειακής ζωής αποτελούν πεδίο σημαντικών μεταρρυθμίσεων τις τελευταίες δεκαετίες. Η τάση αυτή αποτυπώνεται στην αύξηση των δαπανών, σε όλες σχεδόν τις χώρες της Ευρώπης, με πρωτοπόρες

αναφορικά με την εφαρμογή της οικογενειακής πολιτικής τις Σκανδιναβικές χώρες και τη Γαλλία (Λαλιώτη, 2018:219).

Στην Ελλάδα, στο πλαίσιο της συγκεκριμένης δράσης, για τη φροντίδα των παιδιών και τη στήριξη των εργαζόμενων γονέων εφαρμόζεται σε εθνικό επίπεδο με το σχετικό πρόγραμμα οριζόντιας στήριξης, που διαχειρίζεται η ΕΕΤΑΑ, και αφορά σε βρεφονηπιακούς σταθμούς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα. Το συγκεκριμένο πρόγραμμα απευθύνεται σε εργαζόμενους του ιδιωτικού τομέα, ο αριθμός των οποίων περιορίζεται με την εφαρμογή εισοδηματικών κριτηρίων (ΕΕΤΑΑ,2022:50). Τα τελευταία χρόνια λειτουργεί και συμπληρωματικό πρόγραμμα «οικονομικής στήριξης οικογενειών, με παιδιά προσχολικής ηλικίας» που απευθύνεται σε υπαλλήλους του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ αλλά και σε εργαζόμενους στον ιδιωτικό τομέα που αποκλείονται από το βασικό πρόγραμμα «Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής Ζωής» λόγω των ιδιαίτερα χαμηλών εισοδηματικών κριτηρίων του.

Στους ωφελούμενους των προγραμμάτων αυτών χορηγείται Voucher για κάθε μήνα, που καλύπτει μέρος ή ολόκληρη τη δαπάνη για την παροχή θέσης φροντίδας και φιλοξενίας βρέφους ή νήπιου, ανάλογα αν χρησιμοποιείται για βρεφονηπιακούς σταθμούς του ιδιωτικού ή του δημόσιου τομέα. Τα προγράμματα χρηματοδοτούνται από εθνικούς πόρους αλλά και πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ανανεώνονται στη βάση της εγγύησης της χρηματοδότησής τους.

Σε εθνικό επίπεδο, με βασικές θεσμοθετημένες προδιαγραφές οριζόντιας λειτουργίας συστήνεται και οργανώνεται το πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι, με εθνικούς και κοινοτικούς πόρους (ΕΕΤΑΑ,2022:60). Η διαχείριση των οικονομικών και η καταβολή των χρηματοδοτήσεων στους ΟΤΑ για τη συγκεκριμένη δράση έχει ανατεθεί στην ΕΕΤΑΑ. Το πρόγραμμα αφορά στην παροχή υπηρεσιών φροντίδας με στόχο την αυτόνομη διαβίωση των ηλικιωμένων και των αναπήρων και την εξασφάλιση της παραμονής τους στο περιβάλλον του σπιτιού. Σημαντικό ζητούμενο είναι να αποφευχθεί, κατά το δυνατό, η εισαγωγή και παραμονή σε δομές κλειστής φροντίδας, τόσο για την αποφυγή του κοινωνικού αποκλεισμού όσο και για τον περιορισμό των κρατικών δαπανών για υπηρεσίες κλειστής αλλά και νοσοκομειακής φροντίδας.

Στα πλαίσια της βελτίωσης της ποιότητας ζωής των ηλικιωμένων πολιτών και του περιορισμού του κοινωνικού αποκλεισμού, αναπτύσσοντας μια ιδέα που εμφανίστηκε το 1979 στα πλαίσια εθελοντικών δράσεων, το υπουργείο υγείας προχωρά στη θεσμοθέτηση των Κέντρων Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων –

ΚΑΠΗ, θεσμός που βρίσκει ανταπόκριση και με την υποστήριξη του κράτους περνά από το 1982 σταδιακά στους δήμους όλης της χώρας (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2014:106-7). Στα ΚΑΠΗ προσφέρεται κοινωνική φροντίδα, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και ψυχοσωματική στήριξη. Επίσης παρέχεται οργανωμένη ψυχαγωγία και επιμόρφωση με διοργάνωση διαλέξεων, επισκέψεων σε μουσεία, εκδρομές κ.λ.π..

Στις δομές που στοχεύουν στη φροντίδα ηλικιωμένων, περιλαμβάνονται και τα Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων - ΚΗΦΗ, τα οποία λειτουργούν στους δήμους και παρέχουν ημερήσια φροντίδα σε ηλικιωμένα άτομα, τα οποία στη συνέχεια επιστρέφουν το απόγευμα στο σπίτι τους (ΕΕΤΑΑ,2022:66). Το πρόγραμμα αυτό εξυπηρετεί τις ανάγκες εργαζομένων που δεν έχουν τη δυνατότητα φροντίδας του ηλικιωμένου στο σπίτι τις ώρες που εργάζονται. Παρέχει ταυτόχρονα και τη δυνατότητα στον ηλικιωμένο να μπορεί να παραμένει με τους οικείους του και να μην διαβιεί σε κλειστή δομή φροντίδας.

Δράσεις και δομές κοινωνικής πολιτικής, που εφαρμόζονται στην τοπική αυτοδιοίκηση με συγχρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΕΤΑΑ, 2022) περιλαμβάνουν δομές κοινωνικού χαρακτήρα όπως :

- *τα κέντρα κοινότητας για την ανάπτυξη τοπικού σημείου αναφοράς για την υποδοχή, εξυπηρέτηση και διασύνδεση των πολιτών με όλα τα κοινωνικά προγράμματα και υπηρεσίες που υλοποιούνται τοπικά, όπου μπορεί να λειτουργούν, ως παραρτήματα τους, κέντρα στήριξης των Ρομά και ευπαθών ομάδων πληθυσμού, κέντρα ένταξης μεταναστών,*
- *δομές παροχής βασικών αγαθών και κοινωνικών φαρμακείων δηλαδή κοινωνικά παντοπωλεία, δομές παροχής συσιτίων, κοινωνικά φαρμακεία*
- *δομές αστέγων (κέντρα ημέρας και υπνωτήρια)*
- *Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ)*
- *δομές προς όφελος των γυναικών για την καταπολέμηση της βίας, που περιλαμβάνουν με κέντρα συμβουλευτικής υποστήριξης γυναικών και ξενώνες φιλοξενίας γυναικών*

Στον κώδικα δήμων και κοινοτήτων³ προβλέπονται, μεταξύ άλλων, οι μορφές επιχειρήσεων που μπορούν να συστήνουν και να λειτουργούν οι ΟΤΑ, για την επιτέλεση των σκοπών τους, οι οποίες έχουν την μορφή ΝΠΔ: *«Κοινοφελείς Δημοτικές ή Κοινοτικές Επιχειρήσεις, Ανώνυμες Εταιρείες ΟΤΑ, Εταιρείες ειδικού σκοπού στις οποίες περιλαμβάνονται οι ΔΕΥΑ και η Δημοτική ραδιοφωνία και τηλεόραση»*.

Επιτρέπεται, από το θεσμικό πλαίσιο η συμμετοχή των ΟΤΑ σε οποιαδήποτε Ανώνυμη Εταιρεία, με ρητή απαγόρευση συμμετοχής σε ποδοσφαιρικές, τραπεζικές και ασφαλιστικές ανώνυμες εταιρείες, ενώ παράλληλα δεν επιτρέπεται να συνιστούν ή να συμμετέχουν σε άλλη μορφή εταιρείας ή κοινοπραξίας, από τις προαναφερόμενες.

Οι κοινοφελείς επιχειρήσεις παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον καθώς δραστηριοποιούνται στους τομείς: της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της παιδείας, του πολιτισμού, του αθλητισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος, της δημοτικής συγκοινωνίας αλλά και στο πεδίο της αξιοποίησης νέων τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνίας για την ανάπτυξη των ΟΤΑ. Η λειτουργία των επιχειρήσεων αυτών με κανόνες ιδιωτικού δικαίου παρέχει ευελιξία τόσο ως προς την παροχή των υπηρεσιών όσο και ως προς την εξεύρεση πόρων, εξαρτάται όμως, σε κάθε περίπτωση από τις επιθυμίες της εκάστοτε τοπικής Αρχής.

Συμπερασματικά αναφέρουμε ότι, η αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα παρουσιάζεται σχετικά αδύναμη στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής, με αίτια που αναζητούνται στις ευρύτερες αδυναμίες του συγκεντρωτικού κρατικού μηχανισμού που μεταφράζει την κοινωνική πολιτική σαν τη διευθέτηση κοινωνικών προβλημάτων παρέχοντας ελάχιστη προνοιακή προστασία (Σκαμνάκης, 2020:178).

Παρόλα αυτά, στην περίοδο της κρίσης, οι ΟΤΑ, ενώ δέχθηκαν πιέσεις τόσο από τον περιορισμό της χρηματοδότησής τους όσο και από τις ανάγκες των πολιτών που αυξάνονται συστηματικά, πέτυχαν σε πολλές περιπτώσεις να ανταποκριθούν στις τοπικές απαιτήσεις και διατήρησαν *«υψηλότερα επίπεδα εμπιστοσύνης των πολιτών σε σύγκριση με τους άλλους βασικούς πολιτικούς και διοικητικούς θεσμούς»* (Χλέπας, 2021:3).

Ο σχεδιασμός σε τοπικό επίπεδο μηχανισμών και δημόσιων πολιτικών κοινωνικής προστασίας, ενισχύει όχι μόνο παραδοσιακές παρεμβάσεις αλλά και

³ Ν.3463/2006 όπως ισχύει, στο ΦΕΚ Α, 114/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

σύνθετες, περισσότερο «ολιστικές» και ταυτόχρονα στοχευόμενες στο άτομο, που να μπορούν να ενθαρρύνουν τη δικτύωση διαφόρων μορφών οργάνωσης μέσα από τη διερεύνηση των τοπικών αναγκών «σε εκείνο ακριβώς το πεδίο όπου μορφοποιείται ο κοινωνικός αποκλεισμός, δηλαδή στις τοπικές κοινωνίες» (Κοντιάδης κα., 2006:16).

4.2 Η χρηματοδότηση και οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας των ΟΤΑ

4.2.1 Η μεθοδολογία της έρευνας

Στην παρούσα εργασία, με βάση το ερευνητικό ερώτημα, ακολουθήθηκε η μέθοδος της βιβλιογραφικής επισκόπησης και της ανάλυσης οικονομικών δεδομένων.

Ειδικότερα, για την ανάπτυξη του θεωρητικού πλαισίου που αφορά στην ανάπτυξη των εννοιών και τη σύνδεσή τους με την κοινωνική πολιτική της τοπικής αυτοδιοίκησης πραγματοποιήθηκε συνδυαστική έρευνα της βιβλιογραφίας, της σύγχρονης αρθρογραφίας, της ισχύουσας νομοθεσίας και των επίσημων ιστοσελίδων των εμπλεκόμενων φορέων.

Για τη μελέτη που πραγματοποιείται στην παρούσα εργασία, στο μέρος που αφορά στη συγκριτική ανάλυση των συνολικών και των επιμέρους κοινωνικών δαπανών των ΟΤΑ, πραγματοποιήθηκε πρωτογενής έρευνα συλλογής οικονομικών στοιχείων για τα έτη 2019-2021, τα οποία μας διατέθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών. Για τα προηγούμενα έτη 2005-2018, λήφθηκε ως βάση η ήδη πραγματοποιηθείσα έρευνα του Σκαμνάκη, όπως παρουσιάζεται στο βιβλίο «Η κοινωνική πολιτική στην Αυτοδιοίκηση» (Διόνικος, 2020) και τα πρωτογενή στοιχεία των πινάκων που περιέχονται στις σελίδες 184, 187 και 212 του βιβλίου του.

Τα οικονομικά στοιχεία των ΟΤΑ για όλα τα έτη, περιλαμβάνονται αναλυτικά στους συγκεντρωτικούς πίνακες 1 και 2 του παραρτήματος. Στους πίνακες αυτούς περιλαμβάνονται και περαιτέρω υπολογισμοί και αναλύσεις που πραγματοποιήθηκαν προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα για τους σκοπούς της εργασίας.

Συγκεκριμένα, πραγματοποιήθηκε ειδική επεξεργασία των οικονομικών δεδομένων των εσόδων και δαπανών των προϋπολογισμών των ΟΤΑ στους πίνακες excel και εξάχθηκαν στατιστικά δεδομένα για σύνολα των επιμέρους κατηγοριών δαπανών που αφορούν στην κοινωνική προστασία, σε ποσοστά των επιμέρους

δαπανών προς το σύνολο των δαπανών των ΟΤΑ, και ποσοστά αντιστοίχισης των δαπανών των προϋπολογισμών σε σχέση με το προηγούμενο έτος.

Η σύνθεση των στοιχείων και η παραγωγή των αποτελεσμάτων έγιναν στη βάση της υπόθεσης εργασίας που αφορά στην παροχή αγαθών συλλογικής κατανάλωσης από τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης.

4.2.2 Πλαίσιο χρηματοδότησης των ΟΤΑ

Οι επανειλημμένες διαπιστώσεις των κοινωνικών επιστημόνων και ερευνητών για την ανάγκη αύξησης των πόρων που διατίθενται για κοινωνική προστασία, στην περίοδο της κρίσης, αντιμετωπίζονται ως ένας από τους δομικούς λόγους εμφάνισης της οικονομικής κρίσης και ως εκ τούτου, κρίθηκε αναγκαίος, από την κρατική εξουσία ο θεσμικός περιορισμός τους (Παπαθεοδώρου, 2018:46). Παρόλα αυτά, οι διάφορες αλλαγές στον κεντρικό μηχανισμό του κράτους, όσον αφορά στη άσκηση της κοινωνικής πολιτικής και τη διεύρυνσή της, ενισχύουν τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς και τους τοπικούς μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας και εντάσσουν συστηματικά τις κοινωνικές παροχές σε τοπικό επίπεδο (Σκαμνάκης, 2020:230).

Δομικό στοιχείο για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί η χρηματοδότηση. Οι χρηματοδοτικοί πυλώνες που συνηθίζεται να λειτουργούν συμπληρωματικά και στηρίζουν οικονομικά την τοπική αυτοδιοίκηση είναι *«η ίδια χρηματοδότηση από πόρους των ΟΤΑ από τον προϋπολογισμό τους»* και η χρηματοδότηση *«από πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διάφορα εθνικά και ευρωπαϊκά προγράμματα»*.

Σύμφωνα με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων⁴ όλα τα έσοδα και οι δαπάνες των δήμων και κοινοτήτων εγγράφονται στον ετήσιο Προϋπολογισμό τους. Τα τακτικά έσοδα περιλαμβάνουν θεσμοθετημένους πόρους, εισοδήματα κινητής και ακίνητης περιουσίας, ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, τοπικά δυνητικά τέλη, δικαιώματα και εισφορές. Στα έκτακτα έσοδα περιλαμβάνονται δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα, κληρονομίες, εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων, συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα, πρόστιμα ή άλλες διοικητικές κυρώσεις αλλά και κάθε άλλη πηγή.

⁴ Ν.3463/2006 όπως ισχύει, άρθ. 157, 202 στο ΦΕΚ Α, 114/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

Οι ΟΤΑ διαθέτουν αυτονομία στη διαχείριση των εσόδων αυτών και σχετική ευελιξία στη διάθεσή τους για την κάλυψη αναγκών, με το σημαντικό περιορισμό που θέτουν οι ονομαζόμενες υποχρεωτικές δαπάνες, οι οποίες ορίζονται ρητά από την νομοθεσία. Διαθέτουν επίσης και προαιρετικές δαπάνες που εξαρτώνται από τις οικονομικές δυνατότητες κάθε δήμου.

Οι υποχρεωτικές δαπάνες των ΟΤΑ, που ουσιαστικά έχουν ανελαστικό χαρακτήρα, αφορούν στην οργάνωση και συντήρηση των υπηρεσιών και περιλαμβάνουν εκτός από τις αποδοχές του προσωπικού, τα διάφορα έξοδα παράστασης και αποζημίωσης των συμβούλων και τα μισθώματα. Επίσης περιλαμβάνονται διάφορα έξοδα και τέλη που απορροφούν μεγάλο μέρος των πόρων των ΟΤΑ όπως: καύσιμα - κατανάλωση ενέργειας, δαπάνες για την εκτέλεση των τελεσίδικων δικαστικών αποφάσεων, τα υλικά και το κόστος επισκευής βλαβών στο οδικό δίκτυο και στο δίκτυο ύδρευσης, αποχέτευσης, άρδευσης και ηλεκτροφωτισμού, την επισκευή του εξοπλισμού των σχολείων, των παιδικών σταθμών και των παιδικών χαρών, δαπάνες για την προστασία του περιβάλλοντος, την πολιτική προστασία και πολλά άλλα.

Πέραν των υποχρεωτικών δαπανών, οι ΟΤΑ μπορούν να καλύπτουν δαπάνες για διάφορες εκδηλώσεις, πολιτιστικές, μορφωτικές, ψυχαγωγικές, αθλητικές εκδηλώσεις, συνέδρια κ.λ.π., την τουριστική προβολή του δήμου καθώς και έκτακτες επιχορηγήσεις σε ΝΠΔΔ των δήμων. Προϋπόθεση για τη διάθεσή τους αποτελεί η εγγραφή στον προϋπολογισμό, δηλαδή να υπάρχει σχετική πίστωση.

Εκτός του τακτικού προϋπολογισμού του κράτους, οι ΟΤΑ χρηματοδοτούνται από πόρους της ευρωπαϊκής ένωσης, διαθέσιμους, μεταξύ άλλων, και για την υλοποίηση πολιτικών σε τοπικό επίπεδο.

Οι περισσότερες περιπτώσεις των κοινωνικών πολιτικών που χρηματοδοτούνται και από τους δύο προαναφερόμενους πυλώνες, τον κρατικό προϋπολογισμό και τους κοινοτικούς πόρους, αποτελούν μέρος του εθνικού κυρίως κρατικού σχεδιασμού και σε κάποιες περιπτώσεις υπερεθνικών σχεδιασμών. Έτσι, στις περισσότερες περιπτώσεις, στους ΟΤΑ ανατίθεται ουσιαστικά η τελική εφαρμογή των πολιτικών, παρέχοντας τους, θεσμικά, ελάχιστες δυνατότητες διαφοροποίησης από το γενικό παράδειγμα της κεντρικής διοίκησης (Σκαμνάκης, 2020:222-6).

Ο προϋπολογισμός των ΟΤΑ, όπως συμβαίνει και στον κρατικό προϋπολογισμό, αποτελεί υποχρεωτική από το νόμο πράξη της διοίκησης, με τύπο την σχετική Απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, με τους περιορισμούς που θέτει το

κράτος μέσα από την ισχύουσα νομοθεσία⁵. Η διαδικασία κατάρτισης, ψήφισης και εκτέλεσης του προϋπολογισμού των ΟΤΑ, όπως και για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, έχουν εφαρμογή οι βασικές και γενικές αρχές δημόσιου δικαίου και λογιστικού. Στον προϋπολογισμό των ΟΤΑ προσδιορίζονται, για κάθε οικονομικό έτος τα έσοδα καθώς και οι δαπάνες – πιστώσεις. Πρόκειται για μια κατάσταση λογαριασμών με κάθετη διάταξη στην οποία καταγράφονται τα έσοδα που ουσιαστικά υπολογίζει ο φορέας να εισπράξει στο επόμενο έτος, καθώς και τα ποσά που σκοπεύει να δαπανήσει στο τρέχον έτος.

Κατά την οικονομική κρίση και την αλλαγή του προσανατολισμού της κοινωνικής πολιτικής αναδείχθηκαν νέα πεδία παρέμβασης στην τοπική αυτοδιοίκηση, με επίκεντρο την πρόνοια και την ενίσχυση των αδύναμων μελών των τοπικών κοινωνιών, παρέχοντας βασικά μέσα διαβίωσης. Παρόλα αυτά, η εικόνα της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ, είναι ενδεικτική της εξάρτησης της κοινωνικής προστασίας από τον κεντρικό κρατικό σχεδιασμό, καθώς αντιμετωπίζονται ως αποκεντρωμένη υπηρεσία των επίσημων φορέων (Σκαμνάκης, 2020:222-6). Οι πόροι των ΟΤΑ που προέρχονται από το κεντρικό κράτος, καθώς επίσης και οι διάφοροι κοινοτικοί πόροι ελέγχονται κεντρικά χωρίς να αφήνουν πολλά περιθώρια στους δήμους για το σχεδιασμό και την υλοποίηση τοπικών κοινωνικών παρεμβάσεων.

Στην περίοδο της κρίσης, ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης καθίσταται ακόμη πιο σημαντικός για τις τοπικές κοινωνίες, καθώς η ζήτηση για νέα έργα και νέες υπηρεσίες αυξάνεται, ενώ δημιουργούνται διαρκώς καινούριες ανάγκες. Σε αυτή την πραγματικότητα, το έργο της αυτοδιοίκησης γίνεται όλο και πιο δύσκολο, με βασικό αίτιο τον περιορισμό των πόρων που διατίθενται για την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών, είτε λόγω της μείωσης των εσόδων των δήμων, είτε λόγω της περικοπής των κρατικών επιχορηγήσεων. Η αναζήτηση συμπληρωματικών πηγών χρηματοδότησης είναι το ζητούμενο στην παρούσα συγκυρία.

⁵ Το άρθρο 64 του ν.4271/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» προβλέπει «*Το Παρατηρητήριο Οικονομικής Αυτοτέλειας των ΟΤΑ παρέχει γνώμη στους Υπουργούς Εσωτερικών και Οικονομικών επί των σχεδίων των προϋπολογισμών, διατυπώνοντας προτάσεις, προκειμένου αυτοί να είναι σύμφωνοι με τις γενικές αρχές για τη διαχείριση των οικονομικών του Δημοσίου σύμφωνα με το άρθρο 33 και να καταστούν ρεαλιστικοί. Επίσης, το Παρατηρητήριο αξιολογεί τις προβλέψεις των εσόδων που παρουσιάζουν οι Ο.Τ.Α. στον προϋπολογισμό τους και διατυπώνει προτάσεις τροποποίησης τους, όπου αυτό κρίνεται αναγκαίο και ιδίως όταν τα έσοδα εμφανίζονται υπερεκτιμημένα και μη ρεαλιστικά. Η διαδικασία ολοκληρώνεται με την κατάρτιση προϋπολογισμών που είναι τουλάχιστον ισοσκελισμένοι.*»

4.2.3 Οι δαπάνες των προϋπολογισμών των ΟΤΑ

Στο πλαίσιο της συγκεκριμένης εργασίας δεν υφίσταται η δυνατότητα περαιτέρω οικονομικής ανάλυσης, παρά ένας στοχασμός στις προτεραιότητες της πολιτικής των ΟΤΑ, όσον αφορά στην κοινωνική προστασία, και την ανάδειξη τους ως φορείς που μπορούν να παρέμβουν στην εισοδηματική ενίσχυση των πολιτών. Γίνεται μια προσπάθεια, μέσα από την παρουσίαση των δαπανών των προϋπολογισμών να αναδειχτεί ο ρόλος που διαδραματίζουν οι δήμοι στην κοινωνική προστασία και τα νέα παιδιά παρέμβασης που έχουν διαμορφωθεί τόσο εξαιτίας αλλά και εξ αφορμής της οικονομικής κρίσης.

Η ανάλυσή μας, εστιάζει στις δαπάνες των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, μέσα από την αναφορά των επιμέρους δαπανών και προσδοκά να περιγράψει το αποτύπωμα της συμμετοχής των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης στην καθημερινότητα των πολιτών και τη βελτίωση του επιπέδου διαβίωσής τους.

Η παρουσίαση βασικών μεγεθών της οικονομικής διαχείρισης των ΟΤΑ μας δίνει τη δυνατότητα να προσεγγίσουμε τον τρόπο που συμμετέχουν στην παροχή της κοινωνικής προστασίας, ώστε να κατανοήσουμε το ρόλο που διαδραματίζει η τοπική αυτοδιοίκηση στην κοινωνική πολιτική. Μια σύντομη ματιά στην εξέλιξη των διαφόρων κατηγοριών δαπανών των προϋπολογισμών των ΟΤΑ μπορεί να μας δείξει τα πεδία στα οποία εστιάζουν οι ΟΤΑ, ως μηχανισμοί αντιμετώπισης των κοινωνικών προβλημάτων, διαμορφώνοντας ένα παράδειγμα οργάνωσης της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο.

Όπως προαναφέρθηκε, οι ΟΤΑ παρεμβαίνουν στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής αναλαμβάνοντας δράση στους τομείς της κοινωνικής προστασίας, του αθλητισμού και του πολιτισμού. Η αναφορά στις πραγματικές δαπάνες των τομέων αυτών, σε σχέση με τις δαπάνες για τις λοιπές δράσεις, διαδικασίες και λειτουργίες των φορέων, δίνει το στίγμα της ιεράρχησης των προτεραιοτήτων, πάντα μέσα στο περιοριστικό πλαίσιο παρέμβασης της κεντρικής διοίκησης, που δεν αφήνει, όπως έχουμε προαναφέρει, πολλά περιθώρια για περαιτέρω τοπικές δράσεις, διαφοροποιημένες από τις οριζόμενες από την κεντρική διοίκηση.

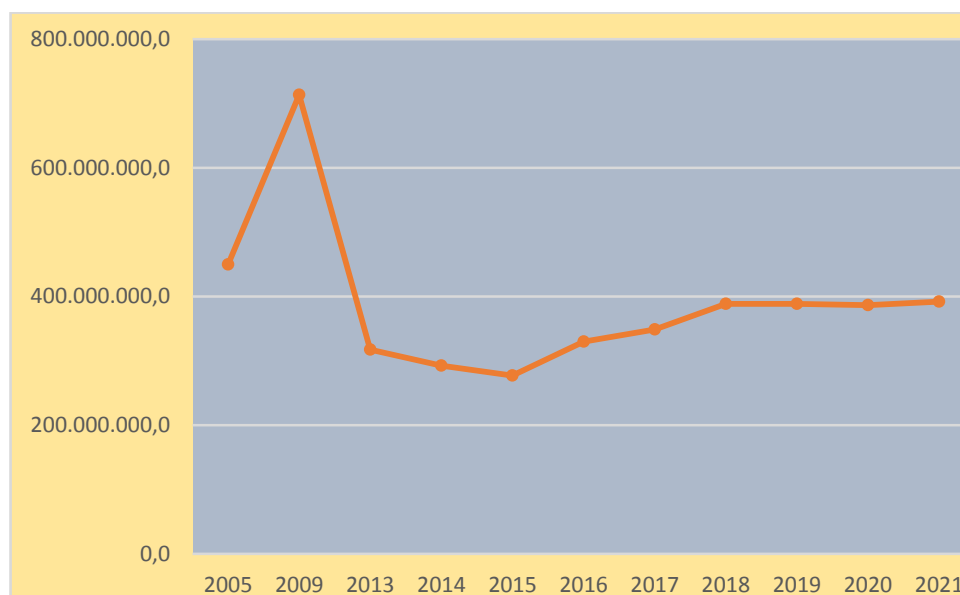
Στους Συγκεντρωτικούς Πίνακες Οικονομικών Στοιχείων 1 και 2 του παραρτήματος παρουσιάζονται αναλυτικά οι δαπάνες των ΟΤΑ της χώρας. Τα στοιχεία αυτά χρησιμοποιούνται στην παρούσα εργασία προκειμένου να αναδείξουμε

το είδος και τη συμμετοχή συγκεκριμένων δαπανών στις συνολικές δαπάνες των φορέων. Στις δαπάνες, θα πρέπει να σημειωθεί ότι περιλαμβάνονται εκτός από την πραγματική παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, σε κάποιες περιπτώσεις, έξοδα διοίκησης, οργάνωσης καθώς και συντήρησης.

Το σημαντικότερο πεδίο άσκησης κοινωνικής πολιτικής από τους ΟΤΑ παραμένει διαχρονικά η παροχή κοινωνικής προστασίας. Οι δαπάνες που αφορούν στις σχετικές δομές χρηματοδοτούνται από πόρους που προέρχονται από διαφορετικές πηγές που αναφέρονται εκτενέστερα ακολούθως.

Το σύνολο των δαπανών παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας περιλαμβάνει δαπάνες αθλητισμού, πολιτισμού και κοινωνικής προστασίας.

Διάγραμμα 4: Σύνολο δαπανών παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας ΟΤΑ



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Εσωτερικών, Ίδια επεξεργασία

Στο παραπάνω διάγραμμα 4 βλέπουμε τη διαχρονική εξέλιξη του συνόλου των δαπανών παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας. Παρατηρούμε αρχικά ότι οι δαπάνες αυξάνουν συνεχώς μέχρι την κρίση. Στη συνέχεια εντοπίζεται δραματική πτώση των δαπανών για κοινωνική προστασία από το 2010 και μέχρι το 2015, με την εφαρμογή περιοριστικών πολιτικών. Ακολουθεί αύξηση των δαπανών για κοινωνική προστασία τα επόμενα έτη, η οποία είναι σημαντική, όμως υπολείπεται των αντίστοιχων δαπανών της περιόδου πριν την κρίση. Η εξέλιξη των συνολικών δαπανών στη συγκεκριμένη κατηγορία είναι ενδεικτική του τρόπου με τον οποίο παρεμβαίνουν οι ΟΤΑ στο

επίπεδο ζωής της κοινότητας, με παροχή υπηρεσιών αλλά και αγαθών συνολικής κατανάλωσης προς τον τοπικό πληθυσμό.

Στο πεδίο του αθλητισμού, περιλαμβάνονται εκτός από την παροχή υπηρεσιών μαζικού αθλητισμού και αναψυχής, οι αθλητικές υποδομές για χρήση από τα διάφορα αθλητικά σωματεία, η υποστήριξη αθλητικών οργανώσεων και σωματείων αλλά και συντήρηση των εγκαταστάσεων. Όπως μπορούμε να αντιληφθούμε, στο άθροισμα των δαπανών συμμετέχουν όχι μόνο οι δαπάνες οργάνωσης των διαφόρων αθλητικών δράσεων που υλοποιούν οι ΟΤΑ αλλά και οι δαπάνες επιχορηγήσεων και αποδόσεων σε αθλητικούς οργανισμούς. Από τους συγκεντρωτικούς πίνακες 1 και 2 του παραρτήματος παρατηρούμε ότι τα ποσά που δαπανώνται στο πεδίο του αθλητισμού μειώνονται δραστικά μέχρι το 2015, έτος κατά το οποίο αυξάνει ξανά *«χωρίς ωστόσο να επιστρέφει στα επίπεδα της προ κρίσης εποχής και να περιορίζεται σε ένα υποπολλαπλάσιο τους»* (Σκαμνάκης, 2020:188).

Στο πεδίο δράσεων που αφορά τον πολιτισμό οι δαπάνες περιορίζονται σε μικρότερο βαθμό και παρόλο που ακολουθούν τους γενικότερους περιορισμούς δαπανών, όπως φαίνεται από τα στοιχεία, δεν ακολουθούν τις μειώσεις των δαπανών που αφορούν στον αθλητισμό καθώς παρουσιάζονται χαμηλότερες.

Οι επιχορηγήσεις των νομικών προσώπων των ΟΤΑ που αναλαμβάνουν την εξυπηρέτηση ειδικών αναγκών αποτελούν το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών. Το συνολικό ποσό επιχορήγησης των δημοτικών ΝΠΔΔ μεταξύ των ετών 2005 και 2009 σταδιακά διπλασιάζεται και από τα 208 εκατομμύρια ευρώ φτάνει τα 416 εκατομμύρια ευρώ. Τελικά ακόμα η δαπάνη επιστρέφει στα επίπεδα της προηγούμενης δεκαετίας και παραμένει σταθερή λίγο πάνω από το μισό του έτους 2009. Είναι σημαντικό για την ανάγνωση των δαπανών να αναφερθεί ο δραστικός περιορισμός του πλήθους των ΟΤΑ καθώς και ο αριθμός των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που επιτρέπεται να συστήσουν.

Μια μεγάλη επίσης κατηγορία δαπανών αφορά τους βρεφονηπιακούς και παιδικούς σταθμούς, η οποία παραμένει σχετικά σταθερή και η οποία σταδιακά αντικαθίσταται από κοινοτικούς πόρους μέσω των προγραμμάτων ΕΣΠΑ που διαχειρίζεται κεντρικά η ΕΕΤΑΑ για το σύνολο των δήμων της χώρας. Κατά τα έτη 2009 - 2021 προκύπτει από τα στοιχεία περιορισμός των σχετικών δαπανών. Οι αυξημένες όμως ανάγκες των οικογενειών για φύλαξη βρεφών και νηπίων, στα πλαίσια της αντιμετώπισης των νέων κοινωνικών κινδύνων και των δράσεων εναρμόνισης επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, κατευθυνόμενων από την

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και με μεγάλη επιχορήγηση από κοινοτικούς πόρους μέσα από τα ΕΣΠΑ τα οποία διαχειρίζεται η ΕΕΤΑΑ, αυξάνονται οι θέσεις στους παιδικούς σταθμούς με τη συμμετοχή και ιδιωτικών σταθμών.

Ένας ακόμη σημαντικός τομέας δαπανών που συνδέεται επίσης με την εμφάνιση των νέων κινδύνων, της απασχόλησης και των δύο γονέων και ως εκ τούτου της ανάγκης εξυπηρέτησης των οικογενειών κατά τους θερινούς μήνες που διακόπτουν τα σχολεία, είναι οι δαπάνες για κατασκηνώσεις. Οι συγκεκριμένες δαπάνες εμφανίζουν σταθερότητα στα χρόνια της κρίσης.

Οι δαπάνες που αφορούν στο πεδίο της κοινωνικής αρωγής σε παροχές σε είδος που αφορούν στη διανομή συσσιτίων καθώς και έκτακτες χρηματικές ενισχύσεις, παρατηρούμε να έχουν μια καθολική αναφορά στους προϋπολογισμούς. Ενώ τα χρόνια πριν την κρίση είχαν μικρή σημασία, με την ανάδυση των προβλημάτων μετά την κρίση, και την αύξηση των οικονομικά αδυνάτων παρουσιάζεται ανάγκη αύξησης των δαπανών λειτουργίας συσσιτίων. Αυξητική τάση έχουν και οι δαπάνες των έκτακτων ενισχύσεων με τη μορφή βοηθημάτων, που συνδέονται με τις κοινωνικές συνέπειες που συνοδεύουν την κοινωνική κρίση, παρόλο που η ενίσχυση είναι ιδιαίτερα χαμηλή και ανεπαρκής να καλύψει σημαντικές ανάγκες των νοικοκυριών και δεν καταβάλλεται σε τακτική βάση.

4.2.4 Οι δαπάνες των Ν.Π.Δ.Δ.

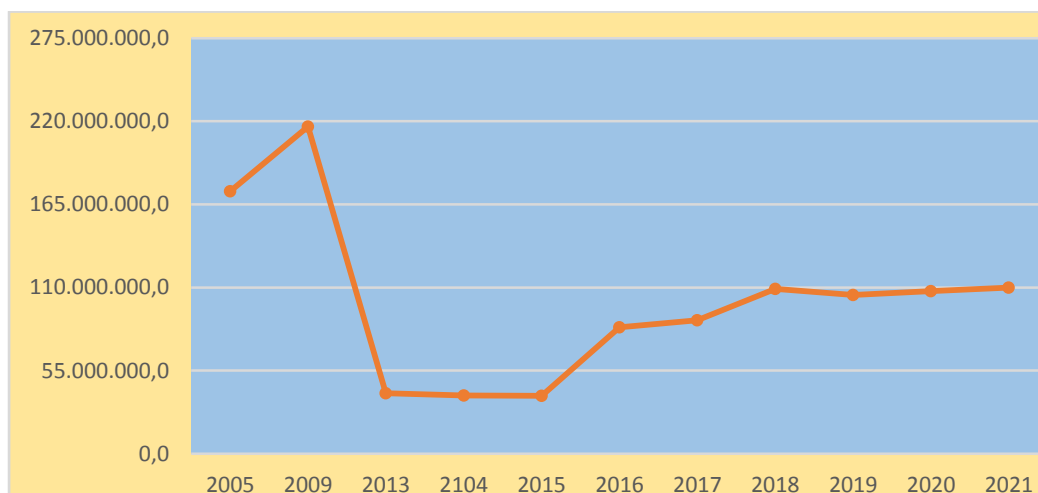
Ιδιαίτερη αναφορά θα πρέπει να γίνει στις δαπάνες των ΝΠΔΔ που διατηρούν οι ΟΤΑ, καθώς με την αλλαγές της πρόσφατης νομοθεσίας, προβλέφθηκαν υποχρεωτικές συγχωνεύσεις για τα ΝΠΔΔ και τις κοινωφελείς επιχειρήσεις προκειμένου να περιοριστεί ο αριθμός τους⁶. Τα ΝΠΔΔ αποτελούν πλέον του σημαντικότερους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας και το μέσο για την πραγματοποίηση των παρεμβάσεων που αφορούν στη βελτίωση των συνθηκών ζωής.

Τα ΝΠΔΔ επιτελούν το μεγαλύτερο μέρος της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ, μέσα από τις κατηγοριοποιήσεις των παρεχόμενων υπηρεσιών τους στους τρεις τομείς: της κοινωνικής προστασίας, του πολιτισμού και του αθλητισμού. Τα ΝΠΔΔ χρηματοδοτούνται από τον ετήσιο προγραμματισμό δαπανών των ΟΤΑ, με δικούς

⁶ Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»

τους όμως προϋπολογισμούς, οι οποίοι συμπληρώνονται και από άλλες χρηματοδοτικές πηγές. Στο παρακάτω διάγραμμα 5 καταγράφεται η διαχρονική εξέλιξη του συνόλου των εσόδων των ΝΠΔΔ. Μπορούμε να δούμε την εξέλιξη των εσόδων των ΝΠΔΔ από τη στήριξη που λαμβάνουν από τους ΟΤΑ από το 2005 μέχρι το 2021.

Διάγραμμα 5: Σύνολο εσόδων ΝΠΔΔ των ΟΤΑ 2005-2021



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Εσωτερικών, Ίδια επεξεργασία

Από το παραπάνω διάγραμμα εξέλιξης των εσόδων των ΝΠΔΔ παρατηρούμε ότι η συνολική πορεία των δαπανών σημαίνει συνεχή στήριξη τους και αντιλαμβανόμαστε το σημαντικό ρόλο που τους έχει ανατεθεί για την άσκηση της κοινωνικής προστασίας σε επίπεδο ΟΤΑ. Παρατηρώντας την εξέλιξη των δαπανών στον χρόνο μπορούμε να εντοπίσουμε την ομοιότητα με την πορεία των δαπανών για την κοινωνική προστασία των ΟΤΑ που προηγήθηκε. Διαπιστώνουμε μεγάλη μείωση το 2010, μια ελαφρά καμπή το 2015, και στη συνέχεια σταθερή πορεία με σταδιακή άνοδο.

Οι δαπάνες που διαθέτουν οι δήμοι προς τα ΝΠΔΔ προκειμένου να παρέχουν προϊόντα συλλογικής κατανάλωσης μας δίνουν την ίδια εικόνα και στα τρία πεδία των παρεμβάσεων: κοινωνικής προστασίας, αθλητισμού και πολιτισμού. Θα πρέπει να παρατηρήσουμε στο σημείο αυτό, ότι ο ρόλος των ΝΠΔΔ ενισχύεται, και αναλαμβάνουν σημαντική θέση στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, επιτελώντας τις βασικότερες λειτουργίες των ΟΤΑ στον τομέα αυτό. Η σχέση τους με τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς είναι σχέση αμφίδρομης εξάρτησης, καθώς η ύπαρξη των ΝΠΔΔ ενισχύει το ρόλο των ΟΤΑ και κρίνεται απαραίτητη για την κοινωνική πολιτική

τους. Ταυτόχρονα όμως τα ΝΠΔΔ περιορίζουν τη δράση τους από τις επιταγές και την οικονομική στήριξη των αυτοδιοικητικών θεσμών.

Το σημαντικό στοιχείο που αφορά στα ΝΠΔΔ των ΟΤΑ είναι η δυνατότητα ενίσχυσης της χρηματοδότησής τους και από άλλες πηγές, πέραν της ετήσιας τακτικής χρηματοδότησής τους. Συγκεκριμένα πόροι των ΝΠΔΔ των ΟΤΑ (άρθρα 235, 240 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων) αποτελούν κυρίως : « (α) η ετήσια τακτική ή τυχόν έκτακτη επιχορήγηση του Δήμου ή της Κοινότητας, (β) κάθε είδους εισφορές, επιχορηγήσεις, δωρεές, κληρονομίες και κληροδοσίες, (γ) εισπράξεις από το αντίτιμο των πραγμάτων ή των υπηρεσιών, που παρέχουν τα ιδρύματα (δ) πρόσοδοι από τη δική τους περιουσία, καθώς και από τη συμμετοχή τους σε προγράμματα».

Η παράμετρος της δυνατότητας αναζήτησης χρηματοδότησης από άλλες πηγές, από τέλη ανταποδοτικού χαρακτήρα ή και από τη διαχείριση κληροδοτημάτων και λοιπών περιουσιακών στοιχείων, στο βαθμό που αυτή συμβαίνει, μπορεί να προσφέρει ευελιξία. Το σημείο αυτό παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον παρόλα αυτά προκειμένου να μπορούμε να έχουμε πιο καθαρή εικόνα είναι απαραίτητη η μελέτη συγκεκριμένων περιπτώσεων ΝΠΔΔ, το οποίο ξεπερνά τις δυνατότητες της παρούσας εργασίας.

Αντισταθμίζουμε ότι οι δαπάνες των ΝΠΔΔ είναι ενδεικτικές του είδους της παρέμβασης που λαμβάνει χώρα σε τοπικό επίπεδο, στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, με δράσεις στοχευμένες, εκτός από την αντιμετώπιση των νέων κινδύνων, στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών. Σε κάθε περίπτωση όμως θα πρέπει να εξετάζεται το κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών και η εκάστοτε οικονομική επιβάρυνση των ληπτών.

4.2.5 Οι κοινοτικοί πόροι

Η χρηματοδότηση από υπερεθνικούς οργανισμούς, συνδεδεμένη άρρητα με περιορισμούς και προτεραιότητες που θέτουν εξαρχής τα όρια μέσα στα οποία λαμβάνουν χώρα οι παρεμβάσεις των κρατών, αποτελεί ένα πολύ σημαντικό μέρος της χρηματοδότησης των εθνικών δράσεων.

Στην Ελλάδα, οι κοινοτικοί πόροι διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής και υποστηρίζουν σε πολύ μεγάλο βαθμό τις δράσεις που αφορούν στην κοινωνική προστασία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα προγράμματα που αφορούν σε βρεφονηπιακούς σταθμούς και τη φροντίδα παιδιών προσχολικής ηλικίας, στα πλαίσια της ευρωπαϊκής δράσης «Εναρμόνιση Επαγγελματικής και Κοινωνικής

Ζωής» είναι από τα πρώτα που λειτουργούν στην τοπική αυτοδιοίκηση και στηρίζονται από τους κοινοτικούς πόρους.

Το πρόγραμμα των βρεφονηπιακών σταθμών διαχειρίζεται, όπως προαναφέραμε, κεντρικά η ΕΕΤΑΑ, τόσο στην κατανομή των πόρων όσο και στον έλεγχο των κριτηρίων ένταξης για τους δικαιούχους, παρόλα αυτά οι πόροι καταλήγουν, μέσα από ορισμένη διαδικασία, στο τοπικό επίπεδο.

Στον πίνακα 1 που ακολουθεί αναφέρεται η κατανομή των κοινοτικών πόρων για τις προγραμματικές περιόδους 2012-2016 και 2016-2020. Μπορούμε να δούμε τις δράσεις που χρηματοδοτούνται και αναπτύσσονται σε τοπικό επίπεδο.

Πίνακας 1: Κατανομή κοινοτικών πόρων

Τίτλος Προγράμματος	Περίοδος 2012-2016		Περίοδος 2017-2020	
			Αρχικός προϋπ/μός	Απορρόφηση έως 2018
Κέντρα Κοινότητας			21.746.430	20%
Δομές καταπολέμησης φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού	48.950.000	2013-2015	37.368.626	13%
Δομές σίτισης	135.000.000	2015-2016		
Εναρμόνιση επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής	657.426.871	210-2015	353.490.991	56%
Δομές για την αντιμετώπιση της βίας κατά των γυναικών	16.830.000	2014-2015	11.075.949	55%
Στέγαση και επανένταξη	9.250.000	2014-2015	112.870.028	15%
Ανοιχτές δομές φροντίδας ηλικιωμένων			11.919.000	54%
«Τοπικά σχέδια για την απασχόληση, προσαρμοσμένα στις ανάγκες των τοπικών αγορών εργασίας» & «Τοπικές δράσεις κοινωνικής ένταξης για ευάλωτες ομάδες»	140.000.000	212-2015		

Πηγή: (Σκαμνάκης Χ., Η Κοινωνική Πολιτική στην Αυτοδιοίκηση, 2020)

Παρατηρούμε ότι το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης αφορά τη δράση εναρμόνιση επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής που υποστηρίζει την προσχολική φροντίδα για τη στήριξη των εργαζόμενων γονέων και ενίσχυση της απασχόλησης των

μητέρων με μικρά παιδιά. Πεδία παρέμβασης εξίσου σημαντικά αναδεικνύονται οι στέγες επανένταξης και οι δομές καταπολέμηση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι κοινοτικοί πόροι στηρίζουν και διάφορες άλλες παρεμβάσεις που αφορούν σε συγκριμένους δήμους και πολλά άλλα προγράμματα τοπικού ενδιαφέροντος, που δεν είναι απαραίτητο να αναφερθούν στη συγκριμένη εργασία προκειμένου να εξάγουμε το συμπέρασμα της σημαντικής συμβολής των κοινοτικών πόρων στην ενίσχυση των δαπανών των ΟΤΑ για κοινωνική προστασία.

Αναλύοντας τα έσοδα και τις δαπάνες των ΟΤΑ, περισσότερο σε ενδεικτικό και όχι σε εξαντλητικό βαθμό, ο οποίος υπερβαίνει τους σκοπούς της εργασίας, προσπαθούμε να αναδείξουμε το ρόλο που μπορούν διαδραματίζουν στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Αντιλαμβανόμαστε εύκολα ότι, ένα από τα σημαντικότερα στοιχεία που μπορούν να επηρεάσουν την άσκηση κοινωνικής πολιτικής είναι οι δυνατότητες αύξησης των εσόδων των φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης, που συνδέονται σε κάποιο βαθμό και από τον τρόπο οικονομικής διαχείρισης και οργάνωσης τους. Η επιλογή του τρόπου διάθεσης των εσόδων εξαρτάται από την ιεράρχηση των αναγκών και τις προτεραιότητες που θέτουν οι τοπικές Αρχές ανάλογα με την πολιτική τους ατζέντα και το επίπεδο της συνεργασίας τους με του κυβερνητικούς φορείς.

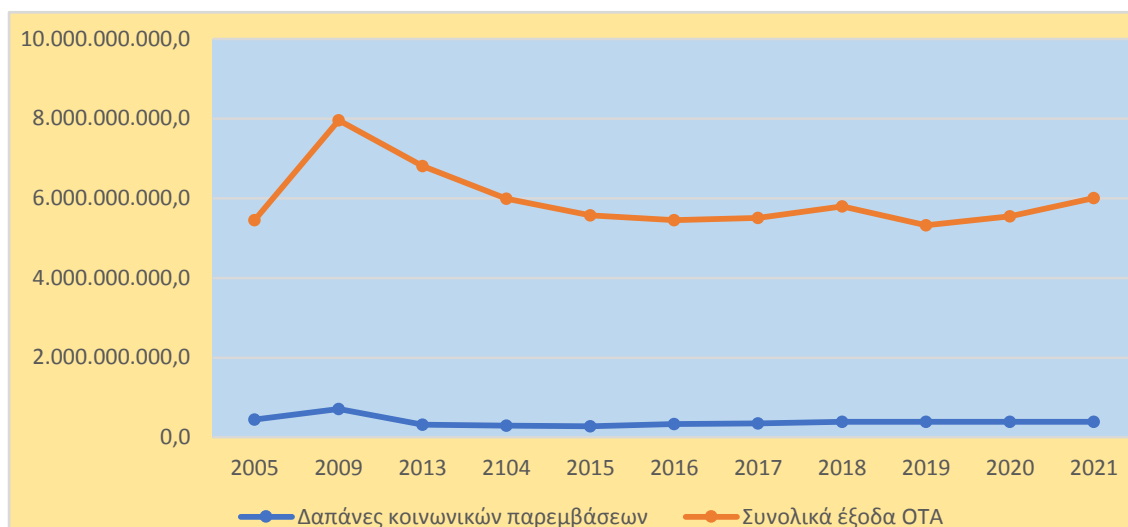
4.3 Συμπερασματικές παρατηρήσεις για τις δαπάνες των ΟΤΑ

Στα χρόνια της κρίσης, παρατηρείται μετατόπιση των στόχων της κοινωνικής πολιτικής, με συρρίκνωση των κοινωνικών παροχών και τον περιορισμό τους σε ένα κατώτατο επίπεδο προστασίας. Οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης παρεμβαίνουν στο πεδίο της προστασίας της κοινότητας και αναλαμβάνουν τη σύσταση και λειτουργία δομών παροχής κοινωνικής προστασίας.

Παρά τις μειώσεις των δαπανών, κυρίως στην αρχή της οικονομικής κρίσης και περισσότερο στους τομείς του αθλητισμού και του πολιτισμού, η συνολική δαπάνη της κοινωνικής προστασίας παραμένει σταθερή.

Στο παρακάτω διάγραμμα 6 καταγράφεται η διαχρονική εξέλιξη των δαπανών κοινωνικών παρεμβάσεων και του συνόλου των δαπανών των ΟΤΑ.

Διάγραμμα 6: Δαπάνες κοινωνικών παρεμβάσεων - Σύνολο δαπανών 2005-2021



Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Εσωτερικών, Ίδια επεξεργασία

Παρατηρούμε, μέσα από τον περιορισμό των δαπανών μια συρρίκνωση της κοινωνικής προστασίας κατά την κρίση, η οποία αυξάνει στην πορεία, αλλά εξακολουθεί να απέχει πολύ από τον παρεχόμενη κοινωνική προστασία προ κρίσης, τουλάχιστον όπως μεταφράζεται μέσα από τις δαπάνες αυτές. Δαπανώνται μικρότερα ποσά για αγαθά συλλογικής κατανάλωσης, διοχετεύοντας μικρότερους πόρους για την εξυπηρέτηση πολλαπλασίων μεγαλύτερων, συνέπεια της κρίσης, αναγκών.

Οι κοινοτικοί πόροι ενισχύουν την κοινωνική προστασία σε τοπικό επίπεδο, αλλά επειδή, όπως έχουμε προαναφέρει, οι σχετικές παρεμβάσεις σχεδιάζονται σε κεντρικό επίπεδο, δεν αφήνουν μεγάλο περιθώριο για χρηματοδότηση εξατομικευμένων δράσεων τοπικής εμβέλειας, κατ' επιλογή των τοπικών αρχών, για εξυπηρέτηση των τοπικών ειδικών αναγκών. Εντοπίζεται έτσι το στίγμα της κυριαρχίας της κεντρικής εξουσίας αλλά και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω της κεντρικής κατανομής πόρων και σχεδιασμού, δομών και υπηρεσιών, με κύριο παράδειγμα τη διαχείριση των προγραμμάτων βρεφονηπιακών σταθμών αλλά και του Βοήθεια στο Σπίτι.

Μεγαλύτερη δράση στην περίοδο της κρίσης μπορούμε να δούμε ότι έχουν αναλάβει τα ΝΠΔΔ των ΟΤΑ, τουλάχιστον όπως διαφαίνεται από τη σταθερή χρηματοδότησή τους. Καθώς ένα μεγάλο μέρος των δαπανών των ΟΤΑ διατίθεται στην επιχορήγησή τους αντιλαμβανόμαστε ότι καλύπτουν μεγάλο μέρος των αναγκών για κοινωνική προστασία.

Οι παρεμβάσεις για φροντίδα τόσο σε παιδιά αλλά και ηλικιωμένους και άτομα με ειδικές ανάγκες συγκροτούν ένα πλαίσιο ενισχυμένης προστασίας καταδεικνύοντας την αυξανόμενη ανάγκη υποστήριξης των οικογενειών.

Τα ΝΠΔΔ αναπτύσσονται παράλληλα με τις παραδοσιακές δομές των ΟΤΑ και μέσω της ελευθερίας τους να αναζητούν πόρους και από άλλες πηγές, τονώνουν τη δυνατότητα παρεμβάσεων και παρέχουν την απαραίτητη ευελιξία για την κάλυψη των τοπικών αναγκών.

Στους παρακάτω πίνακες 2 και 3 καταχωρίζονται τα ποσοστά που προκύπτουν από τη συγκριτική ανάλυση και αφορούν το σύνολο δαπανών κοινωνικής προστασίας, το σύνολο δαπανών αγαθών συλλογικής κατανάλωσης και το σύνολο των δαπανών των ΟΤΑ.

Παρατηρώντας το μέγεθος των δαπανών κοινωνικής προστασίας και των συνολικών δαπανών αγαθών συλλογικής κατανάλωσης, σε σχέση με το μέγεθος των συνολικών δαπανών των ΟΤΑ, μπορούμε εύκολα να καταλήξουμε στο συμπέρασμα ότι οι δαπάνες εξακολουθούν και είναι χαμηλές, έχουν όμως μια σταθερή πορεία, που δείχνει και τη σημαντικότητά τους στο έργο της κοινωνικής προστασίας.

Πίνακας 2: Συγκριτικά ποσοστά δαπανών 2005-2015

	2005	2009	2013	2104	2015
ποσοστό κοινωνικής προστασίας προς σύνολο δαπανών	8,25%	8,96%	4,66%	4,88%	4,97%
σύνολο αγαθών συλλογικής κατανάλωσης στο σύνολο δαπανών των ΟΤΑ	9,48%	9,98%	5,04%	5,29%	5,40%
αντιστοίχιση προϋπολογισμού κοινωνικών δαπανών σε σχέση με το προηγούμενο έτος			44,49%	92,12%	94,70%

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Εσωτερικών, Ίδια επεξεργασία

Πίνακας 3: Συγκριτικά ποσοστά δαπανών 2016-2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ποσοστό κοινωνικής προστασίας προς σύνολο δαπανών	6,05%	6,33%	6,70%	7,30%	6,97%	6,53%
σύνολο αγαθών συλλογικής κατανάλωσης στο σύνολο δαπανών των ΟΤΑ	6,30%	6,64%	7,05%	7,64%	7,17%	6,80%
αντιστοίχιση προϋπολογισμού κοινωνικών δαπανών σε σχέση με το προηγούμενο έτος	119,07%	105,73%	111,38%	100,01%	99,55%	101,39%

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, Ίδια επεξεργασία

Παρατηρώντας πιο στενά τις δαπάνες του προϋπολογισμού των ΟΤΑ αντιλαμβανόμαστε ότι η πρόκληση που αντιμετωπίζει η αυτοδιοίκηση είναι η εξεύρεση νέων λύσεων για την αντιμετώπιση των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων, μέσα στο αυστηρό περίγραμμα που θέτει ο προϋπολογισμός, ειδικά ως προς την επιλογή των δράσεων που αποφασίζεται κάθε φορά να χρηματοδοτηθούν.

Η διεύρυνση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στην παροχή της κοινωνικής προστασίας επιτάσσει μεγαλύτερη εμπλοκή των αυτοδιοικητικών θεσμών και ενεργό συμμετοχή στη συγκρότηση και οργάνωση τοπικών δικτύων, στη βάση μιας δυναμικής αποκέντρωσης της κοινωνικής πολιτικής, με στόχευση την καλύτερη ικανοποίηση των αναγκών σε τοπικό επίπεδο και τελικά τη βελτίωση της ζωής των πολιτών.

4.4 Η σύνδεση των παροχών και των δαπανών ΟΤΑ με τον κοινωνικό μισθό

Ο κοινωνικός μισθός σύμφωνα με τη βιβλιογραφία που αναπτύξαμε, συναρτάται από τις κοινωνικές δαπάνες του κρατικού προϋπολογισμού οι οποίες είναι ενδεικτικές του κράτους πρόνοιας ή κοινωνικού κράτους. Το πρόσημο του κοινωνικού μισθού παρουσιάζεται θετικό όταν οι κοινωνικές δαπάνες είναι μεγαλύτερες από τις χρηματικές καταβολές των φορολογουμένων, όπως προκύπτουν από τη φορολόγηση των εισοδημάτων τους, αλλά και τις περαιτέρω επιβαρύνσεις από πρόσθετες φορολογήσεις άμεσες ή έμμεσες, τις ασφαλιστικές εισφορές και σε συνδυασμό με διάφορες ελαφρύνσεις και φοροαπαλλαγές που μπορεί να ισχύουν κάθε φορά.

Από την παραπάνω ανάλυση αναδείχθηκε ότι ένα ευρύ φάσμα αγαθών και υπηρεσιών παρέχεται στους δημότες από την τοπική αυτοδιοίκηση που συμβάλλουν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής τους, ενισχύοντας το εισόδημα και μειώνοντας τις ίδιες δαπάνες για αγαθά συνολικής κατανάλωσης. Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα εργασία, μέσα από τη βιβλιογραφική επισκόπηση, τις έρευνες για τον κοινωνικό μισθό και την ανάλυση των παροχών και των δαπανών των προϋπολογισμών των ΟΤΑ, εντοπίζει τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας της αυτοδιοίκησης σε παράλληλη τροχιά με την κεντρική κρατική πρόνοια και τις κρατικές δαπάνες του προϋπολογισμού για κοινωνική προστασία.

Η συγκεκριμένη εργασία δεν πραγματοποιεί οικονομική ανάλυση, παρά εμβάθυνση στις κοινωνικές παροχές των ΟΤΑ, όπως διαμορφώνονται μέσα από τις δαπάνες των προϋπολογισμών και τις προτεραιότητες πολιτικής τους, αναφορικά με

την κοινωνική προστασία. Η εργασία εντρυφεί στο αν και πώς μπορούν οι ΟΤΑ να αναδειχθούν ως φορείς που μπορούν να παρέμβουν στην εισοδηματική ενίσχυση των πολιτών, κυρίως μέσω των παροχών σε είδος και τελικά στη συμβολή τους στην αύξηση του κοινωνικού μισθού, μέσα από την επίδραση των τοπικών δράσεων στη μείωση των ίδιων εξόδων των πολιτών για την προμήθεια κοινωνικών αγαθών.

Η συρρίκνωση των κοινωνικών παροχών και ο περιορισμός τους σε ένα χαμηλό επίπεδο κοινωνικής προστασίας, στα χρόνια της οικονομικής κρίσης, αντανακλάται και στις παροχές της κοινωνικής προστασίας της τοπικής αυτοδιοίκησης. Παρόλα αυτά, όπως μπορούμε να δούμε από τα παρεχόμενα αγαθά και υπηρεσίες συλλογικής κατανάλωσης αλλά και από τις σχετικές δαπάνες των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ τους, διαφαίνεται η σύνθεση ενός πλέγματος κοινωνικής προστασίας στοχευμένο σε τοπικό επίπεδο.

Οι κοινωνικές παρεμβάσεις τόσο για φροντίδα και κοινωνική στήριξη, όσο και οι δράσεις που αφορούν στον αθλητισμό και τον πολιτισμό, είτε αυτές παρέχονται δωρεάν είτε λειτουργούν σε ανταποδοτική βάση, με χαμηλό όμως κόστος για τους δημότες, συγκροτούν ένα πλαίσιο ενισχυμένης προστασίας που στοχεύει άμεσα και κυρίως έμμεσα στην ενίσχυση των εισοδημάτων των τους.

Με την παρούσα έρευνα δεν επιχειρούμε να μετρήσουμε με ποσοτικά δεδομένα τον κοινωνικό μισθό σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Εξετάζουμε από εγγύτερη απόσταση τη διεύρυνση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων, έχοντας αντιληφθεί την συμμετοχή των μηχανισμών των ΟΤΑ στον ευρύτερο κρατικό μηχανισμό της κοινωνικής προστασίας, που συχνά υποβαθμίζεται και δεν λαμβάνεται υπόψη κατά τα εγχειρήματα μέτρησης του κοινωνικού μισθού.

Για περαιτέρω σύνδεση των δαπανών ΟΤΑ με τον κοινωνικό μισθό, γίνεται αντιληπτό εύκολα, ότι απαιτούνται εμπειρικές έρευνες σε επίπεδο οικονομικής επιστήμης και ενδεχομένως ποιοτικές έρευνες και μελέτη ειδικών περιπτώσεων δήμων, που ξεπερνούν τις δυνατότητες της παρούσας εργασίας. Το ευρύ φάσμα των υπηρεσιών που παρέχονται στους δημότες, και που μπορούν να διαφοροποιούνται μεταξύ των δήμων, μέσα από ένα σύνολο μηχανισμών που ενισχύει το εισόδημα, άμεσα ή έμμεσα, μας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η τοπική αυτοδιοίκηση έχει δυναμική παρουσία, μέσα από την παρεχόμενη κοινωνική προστασία, στον κοινωνικό μισθό και προτείνεται όπως τύχει της προσοχής των οικονομικών ερευνητών, στις μελλοντικές έρευνές τους.

5. Συμπεράσματα

Ο κοινωνικός μισθός περιγράφεται ως μέτρο που μπορεί να δείξει πόσο βελτιώνεται το επίπεδο ζωής των ατόμων όταν λαμβάνουν υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, οι οποίες χρηματοδοτούνται από το κράτος. Αποτελεί ένα χρήσιμο μέσο που δείχνει πως θα ήταν το επίπεδο ζωής χωρίς αυτές τις παροχές «σε είδος», στην περίπτωση που τα άτομα θα έπρεπε να πληρώσουν το πλήρες κόστος τους. Η έννοια αυτή του κοινωνικού μισθού συμπορεύεται με την έρευνά μας, ως προς τη σημασία των αγαθών και των υπηρεσιών συνολικής κατανάλωση που παρέχονται από το κράτος και μπορούν να διασφαλίσουν στους πολίτες ποιότητα ζωής.

Η μελέτη των κοινωνικών πολιτικών της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δαπανών που έχουν πραγματοποιήσει οι ΟΤΑ, για αγαθά συνολικής κατανάλωσης, αναδεικνύει τις κατευθύνσεις και τις προτεραιότητες τους, σε ένα περιβάλλον διευρυσμένων τοπικών παρεμβάσεων, στα πλαίσια μιας «προς τα κάτω» μετάθεσης εξουσίας από την πλευρά του κράτους.

Διαπιστώνεται μέσα από την εξέλιξη των οικονομικών στοιχείων, ότι οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης αποτυπώνονται εξίσου στο σύνολο και τις επιμέρους δαπάνες των ΟΤΑ που αφορούν στην παροχή κοινωνικής προστασίας. Το «παράδοξο» της κοινωνικής πολιτικής που εμφανίστηκε στην περίοδο της κρίσης, με την δραματική περικοπή των δαπανών όταν αυξάνονται τα κοινωνικά προβλήματα και πολλαπλασιάζονται οι ανάγκες, εντοπίζεται και στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η εφαρμογή αυστηρών πολιτικών λιτότητας και ο περιορισμός των δαπανών κοινωνικής προστασίας σε κεντρικό επίπεδο, επηρεάζουν με αντίστοιχο τρόπο τους πόρους της τοπικής αυτοδιοίκησης και αποδυναμώνουν τις δομές και υπηρεσίες τους, δυσκολεύοντας το έργο τους και την ικανότητα να υποστηρίξουν τις απαιτούμενες από τις δυσχερείς συνθήκες κοινωνικές παρεμβάσεις.

Η τοπική αυτοδιοίκηση, ελεγχόμενη από τους κρατικούς μηχανισμούς, τόσο ως προς το κανονιστικό πλαίσιο όσο και ως προς τον έλεγχο της χρηματοδότησης, έχει πολύ μικρή δυνατότητα ανάπτυξης τοπικών πρωτοβουλιών.

Εξαρτώμενη είναι επίσης είναι και η παροχή κοινωνικής προστασίας από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικά ως προς τη διατήρησή τους η οποία δεν μπορεί να θεωρείται δεδομένη καθώς στηρίζεται στη βούληση υπερεθνικών θεσμών.

Η χρηματοδότηση της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ, σε γενικά πλαίσια, δεν συνδέεται με την ανάπτυξη πρωτοβουλιών στοχευμένων στις τοπικές ανάγκες, καθόσον παραμένει σε μεγάλο βαθμό διανομέας πολιτικών της κεντρικής διοίκησης.

Παρόλα αυτά, η σταθερότητα της πορείας των δαπανών και η ελαφρά αυξητική τους πορεία, σε συνδυασμό με τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους, αποδεικνύει τη δυναμική ανταπόκριση της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ σε ένα περιβάλλον διαρκούς πίεσης από τις δυσμενείς κοινωνικές συνθήκες.

Από τη μελέτη των παροχών και των δαπανών διακρίνουμε αξιολογες παρεμβάσεις που στοχεύουν στη φροντίδα και την παροχή ειδών βασικής ανάγκης σε τοπικό επίπεδο καθώς και στην περαιτέρω ενίσχυση του βιοτικού επιπέδου των νοικοκυριών.

Η αναβάθμιση του ρόλου της αυτοδιοίκησης ως προς την άσκηση κοινωνικής πολιτικής μορφοποιεί ένα νέο παράδειγμα κοινωνικής προστασίας. Στο τοπικό επίπεδο, η παροχή αναγκαίων κοινωνικών αγαθών, σε είδος αλλά και σε χρήμα, πυκνώνουν το δίκτυο προστασίας και συμβάλουν στη μετατόπιση του προσανατολισμού της κοινωνικής πολιτικής.

Η συμπερίληψη της αξίας των παροχών σε είδος είναι πολύ σημαντική για την παρακολούθηση του αντίκτυπου των κυβερνητικών πολιτικών και ειδικότερα στα οικονομικά ασθενέστερα νοικοκυριά. Το ευρύ φάσμα αγαθών και υπηρεσιών που παρέχονται στους δημότες από την τοπική αυτοδιοίκηση συμβάλλει στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, με έμμεση κυρίως ενίσχυση του εισοδήματός τους, μειώνοντας τις ίδιες δαπάνες για αγαθά συλλογικής κατανάλωσης.

Ένα πολύ σημαντικό στοιχείο που μπορεί να επηρεάσει σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο είναι οι δυνατότητες που παρέχονται στους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης για αύξηση των εσόδων τους με διάφορους τρόπους πέραν των ανταποδοτικών τελών, που κατ' επέκταση μπορεί να αυξήσει τις δαπάνες τους για κοινωνική προστασία. Η επιλογή του τρόπου διάθεσης των εσόδων και του βαθμού παροχής κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών εξαρτάται από τις προτεραιότητες πολιτικής των τοπικών Αρχών αλλά και τις διαχειριστικές και οργανωτικές τους ικανότητες.

Διαφαίνεται από την έρευνα μας ότι οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης παρεμβαίνουν στο παραδοσιακό πεδίο της κοινωνικής προστασίας, ειδικά στην περίοδο της οικονομικής κρίσης όπου η ζήτηση για κοινωνικά αγαθά είναι αυξημένη,

ενισχύοντας το περιορισμένο επίπεδο προστασίας του κράτους, παρά την μειωμένη εμβέλεια των δράσεων και το συντηρητικό χαρακτήρα των παρεμβάσεων τους.

Οι ΟΤΑ παρουσιάζονται ικανοί να προσφέρουν κοινωνικά αγαθά που μπορούν να συνεισφέρουν στο εισόδημα των πολιτών, ιδιαίτερα αν δεν υφίστανται κρυφές οικονομικές επιβαρύνσεις στα ανταποδοτικά τέλη και ασύμφορες χρεώσεις για τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

Η τοπική αυτοδιοίκηση, στα ανωτέρω πλαίσια, φαίνεται να αποκτά ένα πιο κεντρικό ρόλο στην παροχή κοινωνικής προστασίας, χρειάζεται όμως περαιτέρω εμπειρική διερεύνηση καθώς και ποσοτική και ποιοτική ανάλυση, που ξεπερνά τις δυνατότητες της παρούσας εργασίας, προκειμένου να εξαχθούν ειδικότερα συμπεράσματα για τη συμβολή της στον κοινωνικό μισθό.

Λαμβάνοντας υπόψη τις δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης για κοινωνική προστασία μέσα από τους προϋπολογισμούς των ΟΤΑ, εντοπίζεται στο τοπικό επίπεδο η διαμόρφωση ενός συστήματος κοινωνικής υποστήριξης, με διακεκριμένους πόρους, που μπορούν δυνητικά να συνεισφέρουν σε αυτό που ονομάζεται κοινωνικός μισθός.

Στο σχετικό διάλογο που έχει αναπτυχθεί, ως εκ τούτου, για τον κοινωνικό μισθό, μπορεί να ενταχθεί και η συγκεκριμένη συμπλήρωση εισοδήματος, όπως προκύπτει μέσα από τις κοινωνικές δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης για την παροχή αγαθών συλλογικής κατανάλωσης.

Με την παρούσα εργασία προσφέρεται η αφετηρία για τη μελέτη της σημασίας των τοπικών παρεμβάσεων στον κοινωνικό μισθό, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι δωρεάν ή χαμηλού κόστους παρεχόμενες υπηρεσίες από την τοπική αυτοδιοίκηση περιορίζουν τα έξοδα που καταβάλλουν οι πολίτες «από την τσέπη τους», μειώνουν το κόστος ζωής τους και τελικά βελτιώνουν την εισοδηματική τους κατάσταση.

Βιβλιογραφία

- Barannyk, L., Dobrovolska, O., Taranenko, V., Koriahina, T., & Rybalchenko, L. (2021, June 18). Personal income tax as a tool for implementing state policy. *Investment Management and Financial Innovations*. Ανάκτηση από www.businessperspectives.org
- Esping - Andersen, G. (2006). *Γιατί χρειαζόμαστε ένα νέο κοινωνικό κράτος*. Αθήνα: Διόνικος.
- Esping-Andersen, G. (1990/2004). *Οι τρεις κόσμοι του καπιταλισμού της ευημερίας*. Αθήνα: Τόπος.
- Ferrera, M. (1996, 2). The southern model of welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(1), σσ. 17-37.
- Gough, I. (2008). *Η πολιτική οικονομία του κοινωνικού κράτους*. Αθήνα : Σαββάλας.
- Gough, I. (2020). Defining floors and ceilings: the contribution of human needs theory. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 16(1), σσ. 209-219.
- Irish Congress of Trade Unions. (2022). *The Social Wage: Public services and income supports in ireland and the EU*. Dublin: Irish Congress of Trade Unions. Ανάκτηση από www.ictu.ie
- Maniatis, T., & Passas, C. (2018). The net social wage in different welfare regimes. *Capital & Class*, 43(2), σσ. 227-250. Ανάκτηση από sagepub.co.uk/journalsPermissions.nav
- Moos, K. (2018, January). Neoliberal Redistributive Policy: The U.S. Net Social Wage in the 21st Century. *Political Economy Research Institute*.
- Quadagno, J. (1987). Theories of the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, 13, σσ. 109-128. Ανάκτηση από <https://khd.vse.cz/wp>
- Sefton, T. (2002). *Recent Changes in the Distribution of the Social Wage*. London: London School of Economics. Ανάκτηση από http://eprints.lse.ac.uk/6377/1/Recent_Changes_in_the_Distribution_of_the_Social_Wage.pdf
- Shaikh, A. (2003, Summer). Who pays for the "Welfare" in the Welfare State? A multicountry study. *Social Research*, 70(2). Ανάκτηση από https://www.researchgate.net/publication/290841085_Who_Pays_for_the_Welfare_in_the_Welfare_State_A_Multicountry_Study
- Spicker, P. (2000/2004). *Το κράτος πρόνοιας μια γενική θεωρία*. Αθήνα: Διόνικος.
- Titmus, R. (1974). *Social Policy: An introduction*. London: George Allen & Unwin.
- Tonak, A. (1987). The U.S. Welfare State and The Working Class. *Review of Radical political Economics*, 19(1), σσ. 47-72.
- Βενιέρης, Δ. (2015). *Κοινωνική Πολιτική, Έννοιες και Σχέσεις*. Αθήνα: Τόπος.

- Δαφέρμος, Γ., & Παπαθεοδώρου, Χ. (2011). *Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα: Γιατί η αύξηση των δαπανών για κοινωνική προστασία δεν μείωσε τη φτώχεια*. Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ. Ανάκτηση από <https://www.academia.edu>
- Δημουλάς, Κ., & Κουζής, Γ. (2018). *Κρίση και κοινωνική πολιτική, αδιέξοδα και λύσεις*. Αθήνα: Τόπος.
- ΕΕΤΑΑ. (2022). *Οι ΟΤΑ σε αριθμούς*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ. Ανάκτηση από <https://www.eetaa.gr/ekdoseis/pdf/171.pdf>
- Κοντιάδης, Ξ., Καλατζής, Ν., Μίχος, Λ., Μπιτσάνη, Ε., & Τσέκος, Θ. (2006). *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Κουραχάνης, Ν. (2019). Εισαγωγή: Σύγχρονες προκλήσεις στη στεγαστική επισφάλεια και ο ρόλος της κοινωνικής πολιτικής. Στο Ν. Κουραχάνης, *Κατοικία και Κοινωνία. Προβλήματα, Πολιτικές και Κινήματα*. Αθήνα: Διόνικος.
- Λαλιώτη, Β. (2018). *Όψεις συγκρητικής κοινωνικής πολιτικής*. Αθήνα: Τόπος.
- Μανιάτης, Θ. (2011). *Η δημοσιονομική κρίση και ο κοινωνικός μισθός στην Ελλάδα*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος. Ανάκτηση από https://www.bankofgreece.gr/RelatedDocuments/135_%CE%9C%CE%B1%CE%BD%CE%B9%CE%AC%CF%84%CE%B7%CF%82.pdf
- Μανιάτης, Θ. (2014). *Η πολιτική οικονομία του κράτους πρόνοιας και ο καθαρός κοινωνικός μισθός στην Ελλάδα*. Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ. Ανάκτηση από https://ineobservatory.gr/wp-content/uploads/2015/04/MELETH-29_SITE.-17.3.2015.pdf
- Ματσαγγάνης, Μ. (2011). *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς*. Αθήνα: Κριτική.
- Μαυρουδέας, Σ., & Πασσάς, Κ. (2022). *Το επίπεδο και η εξέλιξη των αμοιβών στον ελληνικό δημόσιο τομέα από την κρίση του 2009-2010 μέχρι σήμερα*. Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ.
- Μαυρουδέας, Σ. (2020). Ο οικονομικός ρόλος του κράτους στο καπιταλιστικό σύστημα. Στο Χ. Παπαθεοδώρου, & θ. Σακελλαρόπουλος, *Τα Οικονομικά της Κοινωνικής Πολιτικής* (σσ. 41-60). Αθήνα: Διόνικος.
- Οικονόμου, Χ. (2005). Υγεία και Πολιτική στην Ελλάδα κατά τη μεταπολεμική περίοδο (1950-1983). Στο Θ. Σακελλαρόπουλος, *Οικονομία και Πολιτική στη Σύγχρονη Ελλάδα* (σσ. 303-323). Αθήνα: Διόνικος.
- Παπαθεοδώρου, Χ. (2018). Φτώχεια και λιτότητα στην Ελλάδα της Κρίσης, Η ενδυνάμωση του νεοφιλελευθερισμού και η συρρίκνωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Στο Κ. Δημουλάς, & Γ. Κουζής, *Κρίση και Κοινωνική πολιτική* (σσ. 45-66). Αθήνα: Τόπος.

- Παπαθεοδώρου, Χ., & Σακελλαρόπουλος, Θ. (2020). Εισαγωγή. Στο Χ. Παπαθεοδώρου, & Θ. Σακελλαρόπουλος, *Τα οικονομικά της κοινωνικής πολιτικής* (σσ. 13-22). Αθήνα: Διόνικος.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2001). *Υπερεθνικές Κοινωνικές Πολιτικές την Εποχή της Παγκοσμιοποίησης*. Αθήνα: κριτική.
- Σακελλαρόπουλος, θ. (2003). *Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Διόνικος.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2007). Οι μεγάλοι αναπροσανατολισμοί στα κράτη πρόνοιας. Στο Γ. Σωτηρέλης, & Χ. Τσαϊτουρίδης, *Κοινωνικά διακνώματα και κρίση του κράτους πρόνοιας* (σσ. 25-34). Αθήνα: Σαββάλας.
- Σκαμνάκης, Χ., & Πανταζόπουλος, Σ. (2014). Soziale Sicherheit und Selbstverwaltung, die Entwicklung eines doppelten Defizits. *Region & Periphery*, σσ. 89-116. doi:<https://doi.org/10.12681/rp.18509>
- Σκαμνάκης, Χ. (2006). *Ο ρόλος των φορέων της Αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής: Η περίπτωση των φορέων της Αχαιΐας*. Αθήνα: Gutenberg.
- Σκαμνάκης, Χ. (2020). *Η Κοινωνική Πολιτική στην Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Διόνικος.
- Σκαμνάκης, Χ., & Χάρδας, Α. (2017, 01). Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο, η υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας τα χρόνια της κρίσης. *Κοινωνική Πολιτική*(7), σσ. 25-42. doi:<https://doi.org/10.12681/sp.14167>
- Σταθόπουλος, Π. (2015). *Κοινωνική Προστασία, Κοινωνική Πρόνοια, Πολιτικές και Περιγράμματα*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Τάτσος, Ν. (1988). *Το φορολογικό σύστημα σαν μέσο άσκησης κοινωνικής πολιτικής: Η έννοια των φορολογικών δαπανών*.
- Τάτσος, Ν. (2012). *Θεωρία των φόρων και φορολογική πολιτική*. Αθήνα: Κριτική.
- Χλέπας, Ν. (2021). *Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Μετα-Κορωνοϊό Εποχή*. Αθήνα: Διανέοσις.

Άλλες πηγές

Ιστοσελίδες

www.espa.gov.gr - Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης

www.ypes.gr – Υπουργείο Εσωτερικών

www.esfhellas.gr – Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

www.eetaa.gr – Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

Νομοθεσία

Ν.3463/2006 όπως ισχύει, άρθρ. 157, 202 στο ΦΕΚ Α, 114/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»

Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»,

Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ 143/Α) «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας
(ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες
διατάξεις»

Οικονομικά στοιχεία

Τα οικονομικά στοιχεία των προϋπολογισμών ΟΤΑ διατέθηκαν από το Υπουργείο
Εσωτερικών, Διεύθυνση Οικονομικών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Τμήμα
Παρακολούθησης και Επεξεργασίας Οικονομικών Στοιχείων Τοπικής
Αυτοδιοίκησης / Κόμβος Διαλειτουργικότητας.

Παράρτημα

Συγκεντρωτικός Πίνακας 1: Δαπάνες ΟΤΑ 2005 - 2015

	2005	2009	2013	2104	2015
έξοδα αθλητικών δραστηριοτήτων	1.054.000,0	1.644.000,0	282.966,7	436.138,2	467.560,6
απόδοση σε αθλητικούς οργανισμούς	31.241.000,0	37.394.000,0	1.675.515,6	965.589,1	821.115,5
επιχορήγηση αθλητικών οργανισμών	13.393.000,0	17.640.000,0	3.941.905,4	3.283.608,5	2.346.567,3
σύνολο	45.688.000,0	56.678.000,0	5.900.387,7	4.685.335,8	3.635.243,3
συνολικά έξοδα ΟΤΑ	5.450.411.000,0	7.960.147.000,0	6.808.569.626,3	5.988.363.131,1	5.575.539.546,5
ποσοστό δαπανών αθλητικών δραστηριοτήτων ως προς το σύνολο	0,84%	0,71%	0,09%	0,08%	0,07%
έξοδα πολιτιστικών δραστηριοτήτων	7.284.000,0	13.864.000,0	3.215.135,6	3.565.581,6	3.535.925,4
Επιχορήγηση σε πολιτιστικούς συλλόγους και σωματεία	13.957.000,0	10.144.000,0	16.386.428,7	16.172.332,3	16.826.516,4
σύνολο	21.241.000,0	24.008.000,0	19.601.564,3	19.737.913,9	20.362.441,8
συνολικά έξοδα ΟΤΑ	5.450.411.000,0	7.960.147.000,0	6.808.569.626,3	5.988.363.131,1	5.575.539.546,5
ποσοστό δαπανών πολιτιστικών δραστηριοτήτων ως προς το σύνολο	0,39%	0,30%	0,29%	0,33%	0,37%
έξοδα οργάνωσης κοινωνικών δραστηριοτήτων	5.057.000,0	4.372.000,0	1.230.680,2	1.469.432,8	1.744.608,0
έξοδα λοιπών παρεμφερών δραστηριοτήτων	5.101.000,0	4.245.000,0	222.812,3	244.833,7	317.321,3
απόδοση σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς	145.013.000,0	186.121.000,0	24.945.842,9	23.570.121,6	22.438.738,4
απόδοση σε ΝΠΔΔ του 3106/03 (ΚΕΦΟ)	12.230.000,0	16.357.000,0	1.219.140,0	1.073.287,0	622.716,4
επιχορήγηση δημοτικών/ κοινοτικών ΝΠΔΔ	208.928.000,0	416.440.000,0	251.974.427,4	229.373.578,9	214.470.503,5
Χρηματοδοτήσεις κοινοφελών δημοτικών επιχειρήσεων (άρθρον 259 παρ.1 ΚΔΚ)			n.a.	n.a.	n.a.
έξοδα λειτουργίας συσσιτίων	1.089.000,0	1.198.000,0	4.501.476,6	4.621.547,2	5.634.004,4
έξοδα λειτουργίας κατασκηνώσεων - εξοχών	213.000,0	155.000,0	1.603.683,0	1.426.924,0	1.736.310,0
έξοδα οργάνωσης και εκτέλεσης αθλητικών, πολιτιστικών κλπ. εκδηλώσεων στις κατασκηνώσεις	50.000,0	107.000,0	21.096,8	29.153,9	44.911,4
λοιπά έξοδα κατασκηνώσεων - εξοχών	258.000,0	177.000,0	222.812,3	244.833,7	317.321,3
καταβολή χρηματικών βοηθημάτων σε άπορους δημότες	4.791.000,0	3.669.000,0	1.403.245,6	2.351.611,8	2.317.836,1
καταβολή επιδόματος ένδειας σε δικαιούχους	0,0	0,0	4.589.879,0	3.585.626,5	3.272.862,4
σύνολο δαπανών εξαιρουμένων ΝΠΔΔ	173.802.000,0	216.401.000,0	39.960.668,5	38.617.372,1	38.446.629,7
σύνολο δαπανών παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας	449.659.000,0	713.527.000,0	317.437.047,9	292.414.200,8	276.914.818,4
συνολικά έξοδα ΟΤΑ	5.450.411.000,0	7.960.147.000,0	6.808.569.626,3	5.988.363.131,1	5.575.539.546,5
ποσοστό κοινωνικής προστασίας προς σύνολο δαπανών	8,25%	8,96%	4,66%	4,88%	4,97%
εξαιρουμένων ΝΠΔΔ	3,19%	2,72%	0,59%	0,64%	0,69%
σύνολο αγαθών συλλογικής κατανάλωσης στο σύνολο δαπανών των ΟΤΑ	9,48%	9,98%	5,04%	5,29%	5,40%
αντιστοίχιση προϋπολογισμού κοινωνικών δαπανών σε σχέση με το προηγούμενο έτος			44,49%	92,12%	94,70%

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο Εσωτερικών, – ίδια επεξεργασία

Συγκεντρωτικός Πίνακας 2: Δαπάνες ΟΤΑ 2016 – 2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
έξοδα αθλητικών δραστηριοτήτων	713.101,0	872.340,8	974.545,1	1.161.697,9	257.997,9	626.778,5
απόδοση σε αθλητικούς οργανισμούς	509.241,0	579.586,3	462.015,3	427.029,0	452.222,9	738.228,0
επιχορήγηση αθλητικών οργανισμών	3.979.528,0	4.216.812,7	4.945.047,2	4.715.121,1	3.327.178,0	4.863.737,5
σύνολο	5.201.869,9	5.668.739,8	6.381.607,6	6.303.848,0	4.037.398,8	6.228.744,0
συνολικά έξοδα ΟΤΑ	5.447.444.597,1	5.507.815.729,7	5.793.359.069,9	5.321.167.654,2	5.544.948.165,8	6.005.030.678,5
ποσοστό δαπανών αθλητικών δραστηριοτήτων ως προς το σύνολο	0,10%	0,10%	0,11%	0,12%	0,07%	0,10%
έξοδα πολιτιστικών δραστηριοτήτων	4.346.774,7	5.818.280,3	7.122.060,4	7.284.790,2	3.513.223,0	6.002.987,2
Επιχορηγήσεις σε πολιτιστικούς συλλόγους και σωματεία	3.979.528,0	5.435.760,2	6.498.536,9	4.442.573,3	3.516.445,1	3.881.896,2
σύνολο	8.326.302,7	11.254.040,4	13.620.597,3	11.727.363,5	7.029.668,1	9.884.883,4
συνολικά έξοδα ΟΤΑ	5.447.444.597,1	5.507.815.729,7	5.793.359.069,9	5.321.167.654,2	5.544.948.165,8	6.005.030.678,5
ποσοστό δαπανών πολιτιστικών δραστηριοτήτων ως προς το σύνολο	0,15%	0,20%	0,24%	0,22%	0,13%	0,16%
έξοδα οργάνωσης κοινωνικών δραστηριοτήτων	2.788.236,0	4.826.699,1	9.707.984,1	8.201.278,4	6.637.051,1	3.606.598,4
έξοδα λοιπών παρεμφερών δραστηριοτήτων	1.742.564,2	2.410.724,0	6.064.007,3	3.928.776,2	5.827.138,8	7.143.088,3
απόδοση σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς	21.685.387,3	19.330.063,5	18.774.918,9	19.495.465,9	19.271.628,5	18.853.667,3
απόδοση σε ΝΠΔΔ του 3106/03 (ΚΕΦΟ)	625.597,3	728.216,2	652.724,3	509.813,0	458.025,2	557.947,0
επιχορήγηση δημοτικών/κοινοτικών ΝΠΔΔ	232.545.824,6	243.311.162,2	259.169.688,1	265.231.824,2	267.889.460,8	266.003.766,8
Χρηματοδοτήσεις κοινωφελών δημοτικών επιχειρήσεων (άρθρον 259 παρ.1 ΚΑΚ)	45.771.977,1	49.240.364,3	53.605.461,1	59.113.293,9	61.555.957,8	66.828.419,4
έξοδα λειτουργίας συσσιτίων	7.028.321,2	7.475.989,5	9.151.585,7	8.405.622,0	7.896.605,3	8.412.810,8
έξοδα λειτουργίας κατασκηνώσεων - εξοχών	1.575.701,5	1.532.162,2	1.811.402,5	1.603.061,2	866.581,9	1.072.910,3
έξοδα οργάνωσης και εκτέλεσης αθλητικών, πολιτιστικών κλπ. εκδηλώσεων στις κατασκηνώσεις	32.125,7	40.157,2	37.846,4	41.862,4	24.992,0	1.669,0
λοιπά έξοδα κατασκηνώσεων - εξοχών	356.251,2	328.615,0	368.060,8	448.096,5	371.063,6	335.784,7
καταβολή χρηματικών βοηθημάτων σε άπορους δημότες	1.604.920,3	2.250.583,7	8.717.801,4	3.071.353,5	4.125.308,8	2.620.343,5
καταβολή επιδόματος ένδειας σε δικαιούχους	444.027,6	209.405,2	229.785,1	245.442,8	582.268,4	413.115,6
σύνολο δαπανών εξαιρουμένων ΝΠΔΔ	83.655.109,4	88.372.979,8	109.121.577,5	105.064.065,8	107.616.621,4	109.846.354,3
σύνολο δαπανών παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας	329.729.106,6	348.606.922,3	388.293.470,4	388.327.101,5	386.573.149,1	391.963.748,5
συνολικά έξοδα ΟΤΑ	5.447.444.597,1	5.507.815.729,7	5.793.359.069,9	5.321.167.654,2	5.544.948.165,8	6.005.030.678,5
ποσοστό κοινωνικής προστασίας προς σύνολο δαπανών	6,05%	6,33%	6,70%	7,30%	6,97%	6,53%
εξαιρουμένων ΝΠΔΔ	1,54%	1,60%	1,88%	1,97%	1,94%	1,83%
σύνολο αγαθών συλλογικής κατανάλωσης στο σύνολο δαπανών των ΟΤΑ	6,30%	6,64%	7,05%	7,64%	7,17%	6,80%
αντιστοίχιση προϋπολογισμού κοινωνικών δαπανών σε σχέση με το προηγούμενο έτος	119,07%	105,73%	111,38%	100,01%	99,55%	101,39%

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, – ίδια επεξεργασία