

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ  
ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Ευαγγελία Σχοιναράκη-Ηλιάκη

“Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης α’ και β’ βαθμού στη χάραξη και άσκηση κοινωνικής πολιτικής στην περιφέρεια Κρήτης στο πλαίσιο του νόμου *Καποδίστριας* 2539/97”

**Διδακτορική Διατριβή**

ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ  
ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

Ευαγγελία Σχοιναράκη-Ηλιάκη

“Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης α’ και β’ βαθμού στη χάραξη και άσκηση κοινωνικής πολιτικής στην περιφέρεια Κρήτης στο πλαίσιο του νόμου *Καποδίστριας* 2539/97”

**Διδακτορική Διατριβή**

Επιβλέπων καθηγητής: Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος,  
καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου,  
Τμήμα Κοινωνιολογίας

## Περιεχόμενα

Εισαγωγή - Υποθέσεις εργασίας	6
1. Το πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής	13
1.1 Το κλασικό κοινωνικό κράτος στην Ευρώπη	14
1.2 Στοιχεία της απορρύθμισης του κλασικού κοινωνικού κράτους	27
1.3 Επισημάνσεις για το πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής	37
2. Το πλαίσιο δράσης και οι προοπτικές της Αυτοδιοίκησης	45
2.1 Η ανάπτυξη του ρόλου της Αυτοδιοίκησης και η συνάρθρωση της λειτουργίας της με το κεντρικό κράτος	46
2.2 Περιφερειακή οργάνωση στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	54
2.3 Τα όρια των τοπικών πολιτικών	68
2.4 Το “τοπικό” ως φορέας άσκησης κοινωνικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.	79
2.5 Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί στο σύγχρονο περιβάλλον της Ένωσης, δράσεις και προοπτικές	87
2.6 Η ενδυνάμωση της τοπικής διάστασης ως κοινή προοπτική στην ΕΕ	100
3. Αυτοδιοίκηση και κοινωνική πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα	103
3.1 Γενικά χαρακτηριστικά της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα	104
3.2 Στοιχεία του ρόλου της αυτοδιοίκησης στην ελληνική περίπτωση	115
3.3 Παρεμβάσεις και δυνατότητες στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας	123
3.4 Η ανάγκη για την αναδιάρθρωση των φορέων αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη Ελλάδα	139
4. Η έμπειρική διερεύνηση, μέθοδος και έρευνα πεδίου	145
4.1 Το οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο της Περιφέρειας Κρήτης	150
4.2 Το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον της έρευνας	154

4.3 Τα πεδία δράσης	161
4.4 Οι υποδομές	174
4.5 Οι πόροι και οι δυνατότητες	178
4.6 Προσωπικό και εργασιακές σχέσεις	187
4.7 Σχεδιασμός των παρεμβάσεων και αυτοαξιολόγηση	193
4.8 Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση	203
4.9 Στοιχεία ορθών πρακτικών	212
4.10 Συνοπτικές παρατηρήσεις από την εμπειρική έρευνα	218
5. Συμπεράσματα	223
5.1 Γενικά συμπεράσματα	224
5.2 Η επιβεβαίωση των υποθέσεων εργασίας	234
Παραρτήματα	240
Βιβλιογραφικές αναφορές	277

**Εισαγωγή και οι  
Υποθέσεις Εργασίας**

## Εισαγωγή - Υποθέσεις εργασίας

Σε όλες σχεδόν τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις και τους μετασχηματισμούς που λαμβάνουν χώρα στις σύγχρονες κοινωνίες, είναι φανερή η τάση αποκέντρωσης των πολιτικών, των εξουσιών, των αρμοδιοτήτων. Στην επιχειρούμενη ενδυνάμωση του τοπικού επιπέδου συντείνουν τόσο οι προσδοκίες και απαιτήσεις των πολιτών για περισσότερη δημοκρατία και κοινωνικό έλεγχο όσο και οι ανάγκες λειτουργίας του νέου «παγκοσμιοποιημένου» διεθνούς συστήματος. Οι νέες τεχνολογίες και η κοινωνία της γνώσης επιβοηθούν τις αποκεντρωτικές τάσεις, ενώ η αδυναμία των κεντρικών κυβερνήσεων να ανταποκριθούν με επάρκεια στα πολυσύνθετα καθήκοντά τους νομιμοποιούν ακόμη περισσότερο την πολιτική της αποκέντρωσης. Δεν είναι άλλωστε τυχαία η υποστήριξη αυτής της διαδικασίας από όλους τους διεθνείς οργανισμούς και τα προηγμένα δημοκρατικά κράτη.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση υποστηρίζει την υπόθεση της αποκέντρωσης και της ενδυνάμωσης του τοπικού επιπέδου και σε ό,τι αφορά τη σχέση κοινωνικής πολιτικής και τοπικού κράτους, που πραγματεύεται η μελέτη, αναγνωρίζει το σπουδαίο ρόλο που μπορεί να παίξει η τοπική αυτοδιοίκηση, μέσω της άσκησης κοινωνικής πολιτικής, για την τοπική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή. Στην Ελλάδα, επίσης, υποστηρίζεται ρητά από τη μεγάλη πλειοψηφία των πολιτών και των πολιτικών δυνάμεων η ανάγκη για μεγαλύτερη αποκέντρωση και ισχυρότερη τοπική αυτοδιοίκηση και η ελληνική πολιτεία έχει τα τελευταία χρόνια αποκεντρωθεί αρκετά.

Στόχος της προσπάθειας είναι να καταγράψει και να αναλύσει τις υπάρχουσες υποδομές και τους θεσμούς κοινωνικής πολιτικής που λειτούργησαν σε τοπικό επίπεδο

στο πλαίσιο του νόμου 2539/97 περιφέρεια της Κρήτης, τα προβλήματα και τις ανάγκες που υπάρχουν, αλλά και να εξαγάγει συμπεράσματα και προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και τη βελτίωση της λειτουργίας της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Η κεντρική υπόθεση εργασίας συνοψίζεται στη δυνατότητα των φορέων της αυτοδιοίκησης να οργανώσουν και να υλοποιήσουν παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας στον χώρο της ευθύνης τους, η οποία ωστόσο περιορίζεται στην ελληνική περίπτωση από σημαντικά προσκόμματα προκειμένου να αξιοποιήσουν τις δυνατότητές τους. Αναλυτικότερα:

- i. Οι φορείς της Αυτοδιοίκησης ως πάροχοι υπηρεσιών στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας αντιμετωπίζουν σημαντικά προσκόμματα προκειμένου να αξιοποιήσουν τις δυνατότητές τους με αποτέλεσμα ο ρόλος τους να παραμένει περιορισμένος.
- ii. Υπάρχει ανάγκη οργάνωσης μηχανισμών συντονισμού στο τοπικό επίπεδο προκειμένου να αξιοποιούνται όλοι οι διαθέσιμοι πόροι στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, με την ευθύνη των φορέων της Αυτοδιοίκησης.
- iii. Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση έχει αναπτύξει σημαντικό φάσμα υπηρεσιών ενώ η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση υπολείπεται σε νέες παρεμβάσεις στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Για την καλύτερη οργάνωση της θεωρητικής προσέγγισης του ζητήματος και της μελέτης περίπτωσης που ακολούθησε προκειμένου να επιβεβαιωθούν (ή να διαψευστούν) οι υποθέσεις εργασίας, κωδικοποιήθηκε μια σειρά ερωτημάτων/ζητούμενων όπως αυτά προκύπτουν από τις παραπάνω υποθέσεις εργασίας. Αυτά τα ερωτήματα/ζητούμενα απαντιούνται στα επιμέρους κεφάλαια και τελικώς επιβεβαιώνουν τις υποθέσεις εργασίας. Τα ερωτήματα κωδικοποιήθηκαν ως ακολούθως για την κεντρική υπόθεση εργασίας:

- Η κοινωνική πολιτική βρίσκεται σήμερα σε φάση επαναπροσδιορισμού του περιεχομένου της και ο ρόλος των φορέων της αυτοδιοίκησης ενισχύεται.

- Οι φορείς της αυτοδιοίκησης αποκτούν ολοένα και σημαντικότερο λόγο και ρόλο ευρύτερα στη ρύθμιση των τοπικών κοινωνιών.
- Η ελληνική περίπτωση παρουσιάζει σχετικές καθυστερήσεις, ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Για τη δεύτερη υπόθεση εργασίας όπως αυτή αναλύεται με τη μελέτη περίπτωσης προκύπτουν τα ακόλουθα ερωτήματα/ζητούμενα:

- Η υπέρβαση των δυσλειτουργιών και των αστοχιών στο τοπικό επίπεδο απαιτούν επιτελικό σχεδιασμό ο οποίος απουσιάζει στις δεδομένες συνθήκες.
- Οι πόροι για τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας δεν περιορίζονται μόνον στους υλικούς όταν πρόκειται τουλάχιστον για το τοπικό επίπεδο. Ωστόσο οι μηχανισμοί αξιοποίησης των τοπικών δυνάμεων απουσιάζουν ή δεν έχουν ακόμη κατακτήσει την απαραίτητη αξιοπιστία.

Για την τρίτη υπόθεση εργασίας τα αποτελέσματα της μελέτης περίπτωσης στηρίχθηκαν στο ακόλουθο ερώτημα/ζητούμενο:

- Ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης έχει σε μεγάλο βαθμό οριοθετήσει το πλαίσιο της παρέμβασής του, τουλάχιστον συγκριτικά με τον έτερο βαθμό της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Ενώ συμπληρωματικά και σε επίπεδο σύνθεσης του συνόλου των παραπάνω απαντήσεων προκύπτει το ερώτημα αναφορικά με τους όρους και το επίπεδο της οργάνωσης και του συντονισμού των τοπικών παρεμβάσεων, απάντηση που αναλύεται στο κεφάλαιο των συμπερασμάτων.

Προκειμένου να απαντηθούν τα παραπάνω ερωτήματα/ ζητούμενα και να τεκμηριωθούν οι υποθέσεις εργασίας αρχικώς σχεδιάσθηκε το θεωρητικό περίγραμμα και εν συνεχεία πραγματοποιήθηκε πρωτογενής έρευνα πεδίου με ερωτηματολόγια και συνεντεύξεις από τους εκπροσώπους των αυτοδιοικητικών φορέων της Κρήτης.

Η διατριβή δομείται σε πέντε κεφάλαια. Το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται σε θέματα ιστορικής ανάπτυξης του κοινωνικού κράτους, στα προβλήματα της κοινωνικής πολιτικής



και στα νέα διεθνή δεδομένα. Το κοινωνικό κράτος όπως αυτό σχηματίστηκε μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο καθόρισε τις κρατικές πολιτικές σε ολόκληρη την Ευρώπη, σήμερα ωστόσο αλλάζει μορφή και οι στόχοι καθώς και οι πρακτικές του επανακαθορίζονται μέσα από μια μακρά διαδικασία απορύθμισης του παραδοσιακού πλαισίου του.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύεται ο θεσμός της αυτοδιοίκησης ως πόλου εξουσίας και παρέμβασης στο τοπικό επίπεδο. Αναλύονται οι προσεγγίσεις για την ισχύ των φορέων της αυτοδιοίκησης υπό την οπτική της παρέμβασης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας και αξιολογούνται τόσο οι παρούσες συνθήκες όσο και οι προοπτικές. Αναφορικά με τη σχέση κοινωνικής πολιτικής και των τοπικών πολιτικών, αναδεικνύεται η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως προς την υποστήριξη της αποκέντρωσης και της ενδυνάμωσης του τοπικού επιπέδου και της αναγνώρισης του σπουδαίου ρόλου που μπορεί να παίξει η τοπική αυτοδιοίκηση, μέσω της άσκησης κοινωνικής πολιτικής, για την τοπική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή.

Το τρίτο κεφάλαιο πραγματεύεται τις εξελίξεις στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα στο πλαίσιο του νόμου *Καποδίστριας* 2539/97, και τη σχέση του με την κοινωνική πολιτική. Γίνεται μια ιστορική αναδρομή στη διαμόρφωση του ελληνικού κοινωνικού κράτους και επισημαίνονται τα σύγχρονα προβλήματα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, ιδιαίτερα σε ορισμένες κοινωνικές ομάδες όπως η τρίτη ηλικία, οι νέοι, οι γυναίκες, οι άνεργοι, καθώς και οι νέες απόπειρες άσκησης κοινωνικής πολιτικής μέσω των Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ενσωμάτωση. Συμπεραίνεται ότι παρά τη βελτίωση κάποιων επιμέρους κοινωνικών δεικτών, την πιο οργανωμένη, συστηματοποιημένη και στοχευμένη άσκηση κοινωνικής πολιτικής από μέρους του ελληνικού κράτους (κάτι που εν μέρει οφείλεται και στη συμμετοχή του στις ευρωπαϊκές διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση και Κοινωνική Ενσωμάτωση), παραμένουν μεγάλες οι ανάγκες για βελτιωμένες πολιτικές. Με επίκεντρο την ελληνική περίπτωση σκιαγραφούνται στο

δεδομένο θεσμικό πλαίσιο, τα προβλήματα, οι νέες προκλήσεις και οι προοπτικές για μία καλύτερη λειτουργία της αυτοδιοίκησης. Συμπεραίνεται ότι παρά την έμφαση στην αποκέντρωση και τη σχετική ενδυνάμωση των αυτοδιοικητικών φορέων και θεσμών που σημειώθηκε τα τελευταία χρόνια, απαιτούνται τώρα νέες μεταρρυθμίσεις στην κατεύθυνση της περισσότερης αποκέντρωσης και της καλύτερης λειτουργίας της διοίκησης και αυτοδιοίκησης.

Το τέταρτο και κύριο κεφάλαιο της διατριβής αποτυπώνει τα αποτελέσματα της πρωτογενούς έρευνάς μας, που συνίσταται στη διαμόρφωση από μας και συμπλήρωση από τους εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης στην περιφέρεια Κρήτης, ερωτηματολογίου που περιλαμβάνει ερωτήσεις για την εντόπιση των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων, τους θεσμούς και τις δομές άσκησης κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ, την αξιολόγηση των κοινωνικών υπηρεσιών των ΟΤΑ. Καταγράφονται οι δομές και οι θεσμοί της κοινωνικής πολιτικής που λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο, καθώς και οι απόψεις των εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης αναφορικά με τα προβλήματα και τις ανάγκες που υπάρχουν, ενώ οι ίδιοι σε ορισμένες περιπτώσεις κατέθεσαν και προτάσεις αντιμετώπισης των προβλημάτων και βελτίωσης της λειτουργίας των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Στο πέμπτο κεφάλαιο αναφέρονται τα συμπεράσματα της έρευνας. Σε γενικές γραμμές αυτό που διαπιστώνεται είναι ότι ενώ έχει διαμορφωθεί ένα σχετικά επαρκές νομοθετικό πλαίσιο όσον αφορά τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, η χάραξη και άσκηση κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο είναι ακόμη σε αρχικό στάδιο στην Ελλάδα. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν άμεσα οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί είναι κυρίως η έλλειψη οικονομικών πόρων, αλλά και ειδικευμένου και επαρκούς προσωπικού, γνώσεων και ικανοτήτων σύγχρονων διοικητικών πρακτικών. Εντούτοις, υπάρχει κινητικότητα και αναφέρονται σχετικές αξιόλογες δράσεις και καλά αποτελέσματα από ορισμένους τοπικούς φορείς είτε της αυτοδιοίκησης (δήμος Αρχανών) είτε εθελοντικών οργανώσεων και τοπικών εκκλησιαστικών ιδρυμάτων (Αννουσάκειο Θεραπευτήριο,

«Αγία Σοφία»). Οι λόγοι της επιτυχίας τόσο της περίπτωσης του δήμου Αρχανών όσο και των περιπτώσεων των τοπικών εκκλησιαστικών ιδρυμάτων (Αννυσάκειο Θεραπευτήριο και κοινωφελές ίδρυμα «Αγ. Σοφία»), έχουν να κάνουν με το συνδυασμό ικανότητας της ηγεσίας των εν λόγω οργανισμών και ανάπτυξης ευρύτερων συνεργασιών και του τοπικού κοινωνικού κεφαλαίου.

Εν κατακλείδι, υπάρχει πολλή δουλειά που μπορεί και πρέπει να γίνει τόσο στο ερευνητικό πεδίο όσο και σε αυτό της εφαρμοσμένης πολιτικής, ώστε να γίνει εφικτός ο στόχος της πλήρους αξιοποίησης όλων των δυνατοτήτων που προσφέρονται από την αυτοδιοίκηση στη χάραξη και άσκηση σύγχρονης και αποτελεσματικής κοινωνικής πολιτικής. Η επιστημονική έρευνα, βεβαίως, είναι ένα απολύτως απαραίτητο εργαλείο για την ορθή, στοχευμένη, αποτελεσματική και δίκαια εφαρμογή κοινωνικής πολιτικής. Ευελπιστούμε ότι η παρούσα μελέτη συμβάλει προς αυτόν το σκοπό.

# 1

**Το πλαίσιο της  
κοινωνικής πολιτικής**

## 1. Το πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής

Οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας αποτέλεσαν σημείο αναφοράς για τις δημόσιες πολιτικές μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο για τα ευρωπαϊκά κράτη. Η παρέμβαση αυτή συνδέει το ρόλο του κράτους και την παρέμβασή του στις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Ταυτόχρονα υπάρχουν μια σειρά κρίσιμων και καθοριστικών σημείων που διαφοροποιούν στην ουσία της αυτή την κοινή κουλτούρα. Τόσο τα μέσα όσο και οι ίδιοι οι στόχοι των πολιτικών αυτών παρουσιάζουν μια εξαιρετική ποικιλία η οποία, με κάποιο βαθμό αφαίρεσης, παράγει ομάδες και οικογένειες κρατών στον ευρωπαϊκό χώρο. Οι διαφορές αυτές διαμόρφωσαν δηλαδή διαφορετικά συστήματα κοινωνικής προστασίας με διαφορετικά αποτελέσματα στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Στο σύγχρονο περιβάλλον οι δημόσιες πολιτικές κοινωνικής προστασίας δέχτηκαν μια σειρά ισχυρών πιέσεων οι οποίες είχαν αντίκτυπο τόσο στην εμβέλειά και τις πρακτικές τους όσο και στους γενικούς και ειδικούς στόχους τους. Στο πλαίσιο αυτό η κοινωνική πολιτική αλλάζει και η μελέτη της αποκτά νέο ενδιαφέρον.

### 1.1 Το κλασικό κοινωνικό κράτος στην Ευρώπη

Στον ευρωπαϊκό χώρο μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο η παρέμβαση του κράτους στην οικονομία αλλά και τους κοινωνικούς σχηματισμούς βρέθηκε στο επίκεντρο των δημόσιων πολιτικών. Με αφετηρία τα προβλήματα που επισώρευσε η μακρά κρίση του πρώτου μισού του αιώνα και σε συνάρτηση με την αισιοδοξία της εποχής που άρχιζε, το κράτος ανέλαβε δραστικές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση του επιπέδου ζωής για το σύνολο του πληθυσμού βασισμένες στο στόχο της συλλογικής ευημερίας. Τον κεντρικό ρόλο στην οργάνωση και την υποστήριξη των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας την αναλαμβάνει το κράτος στο πλαίσιο του οποίου συγκροτούνται τα εθνικά συστήματα κοινωνικής πολιτικής. Οι μορφές του κοινωνικού κράτους υπήρξαν πολλές και οι επιμέρους στόχοι που έθεσαν διαφέρουν τόσο ανά περίπτωση όσο διαφοροποιούνται και με το πέρασμα του χρόνου. Στις οικονομίες του ανεπτυγμένου καπιταλισμού στην Ευρώπη ο κρατικός παρεμβατισμός υπήρξε κυρίαρχη πολιτική επιλογή, τουλάχιστον έως τις αρχές της δεκαετίας του 1970 [Esping Andersen, 1990 – Leibfried 1993 – Rhodes, 1996, Sykes and Alcock 1997].

Με θεωρητική νομιμοποίηση την κεϋνσιανή οικονομική πολιτική, το κράτος αναλάμβανε όλο και περισσότερες λειτουργίες και παραγωγικές δραστηριότητες που, με βάση το καθαρό μοντέλο της καπιταλιστικής οικονομίας, θα έπρεπε να ανήκουν στον ιδιωτικό τομέα και τις δυνάμεις της αγοράς. Πλην ορισμένων εξαιρέσεων που αφορούν το αμερικανικό μοντέλο, οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ έφτασαν στις περισσότερες αναπτυγμένες καπιταλιστικά χώρες το 50%, η δημόσια εργοδοσία και το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων και απασχολούμενων στις επιχειρήσεις του ευρύτερου δημόσιου τομέα (κυρίως επιχειρήσεις κοινής ωφελείας) αυξήθηκε δραματικά. Αναπτύχθηκε ένα ευρύ πλέγμα ρυθμίσεων, ελέγχων και παρεμβάσεων από πλευράς του κράτους [Mankiw, 1993- Blinder, 1986,1987 - Gordon, 1990 - Keynes, 1936].

Το κράτος δεν αρκούταν στη διαμόρφωση ενός κανονιστικού εγγυητικού πλαισίου για την ομαλή διεξαγωγή της διαδικασίας κοινωνικής αναπαραγωγής. Αναλάμβανε το ίδιο -και μάλιστα σε ορισμένες περιπτώσεις μονοπωλιακά- την παραγωγή υπηρεσιών και αγαθών σε ζωτικούς τομείς όπως η εκπαίδευση, η υγεία, η στέγαση, οι μεταφορές, οι επικοινωνίες, η ενέργεια, ακόμα και το τραπεζικό σύστημα.

Διάφορες ερμηνείες αυτού του παρεμβατικού μεταπολεμικού κράτους, με την άσκηση των επιμέρους κοινωνικών πολιτικών (πρόνοια, κοινωνική ασφάλιση, υγεία, απασχόληση, εκπαίδευση, στέγαση) έχουν δοθεί προκειμένου να αναλυθεί ο χαρακτήρας και οι ευρύτερες επιπτώσεις που έχει ο παρεμβατικός ρόλος του κράτους στις κοινωνίες. [Barr, 2004 – Bateman, 1996- Peacock, 1993- Macmillan Tony Cutler, Karel Williams and John Williams, 1986- Misha, 1984- Taylor-Gooby, Dale 1981, Gough 1979, Offe 1984, Καραγιώργας 1979 – Ρίγου, 1933]. Ανάλογα με την οπτική και την αφετηρία το κοινωνικό κράτος αναλύθηκε είτε ως αποτέλεσμα: α) των αναγκών της συσσώρευσης κεφαλαίου, β) των αναγκών νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας, γ) της ανάγκης για πολιτική σταθερότητα και κοινωνική ειρήνη, που επιτυγχάνεται με την άμβλυνση των αρνητικών συνεπειών των οικονομικών κρίσεων και αναδιαρθρώσεων, δ) των κατακτήσεων του εργατικού κινήματος και των μαζικών κοινωνικών κινημάτων [Γετίμης 1993:507]. Από το παραπάνω αποκαλύπτεται ανάγλυφα η δυσκολία διερεύνησης των ζητημάτων της κοινωνικής πολιτικής και η συνθετότητα της προσέγγισης των θεμάτων της κοινωνικής προστασίας.

Οι κοινωνικές πολιτικές του κράτους θα μπορούσαν να αναγνωσθούν ως η προσπάθεια διασφάλισης των αναγκαίων όρων της συνολικής αναπαραγωγής των σύγχρονων καπιταλιστικών κοινωνιών<sup>1</sup> μάλιστα σε συνθήκες εκτεταμένων

---

<sup>1</sup> Η εργασία των Wilensky και Lebeaux δημοσιεύτηκε το 1965, σε αυτή περιγράφουν και αναλύουν τα κοινωνικά ζητήματα που απορρέουν από τη βιομηχανική επανάσταση ωστόσο προχωρούν την ανάλυσή τους στη σύνδεση των κοινωνικών προβλημάτων της βιομηχανικής κοινωνίας στο σύνολό της. Υποστηρίζουν ότι οι δομές κοινωνικής προστασίας υποστηρίζουν τη βιομηχανική κοινωνία και τις κοινωνικές σχέσεις που από αυτή απορρέουν. [Wilensky, H. and C. Lebeaux, (1965), *Industrial Society and Social Welfare*, New York, The Free Press.]

μεταρρυθμίσεων του πολιτικού συστήματος, που αφορούν τη μεγάλη επέκταση και γενίκευση των πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων [Γράβαρης 1990:27].

Ανεξάρτητα από τα παραπάνω, το κράτος σε κάθε περίπτωση ανέλαβε να οργανώσει ενιαίους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας στους οποίους, ανεξάρτητα από τις επιδόσεις τους, διατήρησε τον κεντρικό και κυρίαρχο ρόλο. Τα διαφορετικά επίπεδα αυτοδιοίκησης και οι ποικίλοι φορείς οι οποίοι συγκροτήθηκαν στο τοπικό επίπεδο συμμετέχουν στους μηχανισμούς αυτούς χωρίς ωστόσο να καταλήγουν σε καμιά περίπτωση να αποτελέσουν σύστημα κοινωνικής προστασίας [Σκαμνάκης,2006].

Το κράτος διατηρεί τον κεντρικό του ρόλο ακόμη και στην πορεία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της σύγκλισης του τρόπου λειτουργίας και οργάνωσης των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής. Οι πιέσεις που ασκούνται από το σύνολο των υπερεθνικών θεσμών και ενώσεων είναι δυνατό να επηρεάζει τις εθνικές πολιτικές ωστόσο τα επιμέρους χαρακτηριστικά των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής διατηρούν τον διακριτό τους χαρακτήρα [Cousins,2005:240-41- Σακελλαρόπουλος, 2001].

Πάρα ταύτα το τοπικό επίπεδο αποτελεί κεντρική θεματική για την περισσότερο ενεργό συμμετοχή του στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής [Τράντας,2004] Η αναλυτική συζήτηση αφορά στο ρόλο του και στην ένταξη των φορέων της αυτοδιοίκησης σε ενιαία σχήματα κοινωνικής προστασίας ή σε χωρικά περιορισμένους μηχανισμούς<sup>2</sup>. Η ενεργός εμπλοκή των φορέων της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής αποτέλεσε αλλά και σήμερα εξακολουθεί να αποτελεί αντικείμενου έντονου προβληματισμού αφού θέτει ερωτήματα αναφορικά με το ρόλο του κεντρικού κράτους. Βεβαίως η σημασία του

---

<sup>2</sup> Σημαντικό είναι στο σημείο αυτό να επισημανθεί και ο κεντρικός ρόλος των υπερεθνικών θεσμών προς την κατεύθυνση ενίσχυσης της τοπικής αυτονομίας στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Προς την κατεύθυνση αυτή ενδιαφέρον έχει η μελέτη της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση και η έμφαση που δίνεται στην τοπική διάσταση στο κείμενο “*Το μέλλον της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση* (Commission of the European Communities 2003), εκεί η Επιτροπή υποστήριξε την ανάγκη μεγαλύτερης ανάπτυξης της εδαφικής διάστασης της ΕΣΑ σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μέσω ενός στρατηγικού μείγματος πολιτικής που βασίζεται στη συνεργασία και συμμετοχή και στην ενδυνάμωση των οργανώσεων της κοινωνίας πολιτών ώστε να εμπλουτίσουν την ανάπτυξη πολιτικών, και προώθησε μια πολιτική κινητοποίησης όλων των τοπικών φορέων και δυνάμεων, δηλαδή της τοπικής αυτοδιοίκησης, των επιχειρήσεων, της κοινωνικής οικονομίας, των τοπικών γραφείων των δημόσιων υπηρεσιών απασχόλησης και των κοινωνικών εταίρων, αναλυτικότερα βλέπε στο τέταρτο κεφάλαιο.



κράτους στους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας δεν διαφοροποιείται από τη συμβολή της αυτοδιοίκησης. Ο χαρακτήρας του συστήματος αφορά κεντρικές αποφάσεις για τα επίπεδα της προστασίας που προσφέρει και τους στόχους που τίθενται στο επίπεδο του κράτους [Ανδρικοπούλου,1995:57-Γετίμης,1993:97].

Η παρέμβαση του κράτους προκειμένου να δώσει λύσεις και απαντήσεις στα εκάστοτε κυρίαρχα κοινωνικά προβλήματα δεν είχε πάντοτε τις ίδιες ιδεολογικές θεμελιώσεις. Αντίθετα, άντλησε την επιχειρηματολογία των στόχων του και τις μεθόδους ιεράρχησης των προτεραιοτήτων του από διαφορετικές θεωρητικές αφετηρίες, οι οποίες εκφράστηκαν στις πρακτικές και κυρίως στις επιδιώξεις των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής. Οι παρεμβάσεις του κράτους πρόνοιας στηρίχθηκαν στην ορθοδοξία της «κεϋνσιανής συναίνεσης» με την καθοριστική παρέμβαση του κράτους στην οικονομία αλλά και ευρύτερα στους κοινωνικούς σχηματισμούς. John Maynard Keynes and [Davidson, 2007- Markwell,2006] .

Η κυρίαρχη αυτή αντίληψη μεταφράστηκε με διαφορετικές πολιτικές και επιλογές για τις δημόσιες πολιτικές. Οι περισσότερο συντηρητικές απόψεις οι οποίες αντιμετωπίζουν την ισότητα ως καταστροφική επιδίωξη για την οικονομία και την κοινωνία στοχεύουν στην ελάχιστη κρατική παρέμβαση. Η τελευταία δεν στοχεύει στην απάλειψη των κοινωνικών ανισοτήτων, άλλωστε αυτές συνιστούν και το βασικό κίνητρο για την ανθρώπινη δραστηριότητα και την κινητοποίηση στο πεδίο της οικονομίας [Hayek, 1960]. Ταυτόχρονα η φτώχεια αντιμετωπίζεται ως απειλή όχι μόνον για όσους ζουν με τα ελάχιστα ή ακόμη λιγότερα αγαθά, αλλά για ολόκληρο το σύνολο [Friedman, 1962]. Η ανισότητα ως συστατικό της ανάπτυξης με ταυτόχρονη λειτουργία ενός δικτύου ασφάλειας αποτέλεσαν τον πυρήνα των συντηρητικών προσεγγίσεων του κράτους πρόνοιας. Οι παρεμβάσεις του κράτους στόχευσαν στα πλέον αδύναμα τμήματα του πληθυσμού ενώ ταυτόχρονα οι υπηρεσίες υγείας και φροντίδας παρέχονταν ταυτόχρονα από την ελεύθερη αγορά. Εκεί το άτομο έχει τη δυνατότητα των επιλογών ανάλογα με τις επιδόσεις του στο πεδίο της εργασίας ενώ οι κρατικές υπηρεσίες είναι χαμηλής ποιότητας

και οι χρήστες υφίστανται τον κοινωνικό στιγματισμό. Συνολικά το κράτος πρόνοιας αντιμετωπίζεται ως αντιαναπτυξιακή δύναμη και αποτελεί ανεπίτρεπτη παρέμβαση στην οικονομία και νοθεία των ελευθεριών της αγοράς [Jenkins,2006- Green 2002- Jessop, 1988].

Η έντονη κριτική του κράτους πρόνοιας ωστόσο δεν περιορίστηκε στη συντηρητική και φιλελεύθερη οπτική. Σημαντική ανάλυση από την κριτική σκοπιά, η οποία παρουσιάζει το κράτος πρόνοιας ως ένα μηχανισμό συντήρησης και κοινωνικού ελέγχου το οποίο τελικώς υποστηρίζει τη δεδομένη κοινωνική διαστρωμάτωση και δεν εξυπηρετεί στην πράξη το στόχο της ισότητας και της αναδιανομής του πλούτου. Άλλωστε η παρέμβαση του κράτους και η κοινωνική του πολιτική φαίνεται ότι περισσότερο ευνόησε τα μεσαία στρώματα παρά την καταπολέμηση των ανισοτήτων [Fujimura,2000 -Squires,1990, -Gough,1979 ]

Ανάμεσα στις παραπάνω κριτικές οπτικές οι οποίες βεβαίως δεν αρνούνται την ανάγκη των κεντρικών ρυθμίσεων του κράτους, αναπτύχθηκε μια εξαιρετικά ευρεία επιχειρηματολογία κριτικής υποστήριξης του κράτους πρόνοιας [Pinker,1979 Townsend, 1985 - Offe,1975 - Mackintosh,1977 – Galbraith,1988 κ.α.].

Οι πρακτικές εφαρμογές των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής οι οποίες στηρίχθηκαν στις διάφορες θεωρητικές προσεγγίσεις -αλλά και στην πορεία του χρόνου τις τροφοδότησαν- έχουν ταξινομηθεί από αρκετούς θεωρητικούς προκειμένου να αναλυθούν τόσο οι στόχοι όσο και οι πρακτικές τους. Αφετηρία των κλασικών κατηγοριοποιήσεων είναι αυτή του Titmuss από τα 1974 στην οποία αναφέρεται περιγραφικά προκειμένου να αναλυθούν τα επίπεδα προστασίας που προσφέρονται.

Σύμφωνα με τον Titmuss τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής διακρίνονται σε τρεις τύπους. Ο πρώτος τύπος αφορά την *υπολειμματική* κοινωνική πολιτική όπου οι κοινωνικές ανάγκες ικανοποιούνται από την αγορά, ενώ το κράτος διαθέτει μια σειρά παροχών οι οποίες απευθύνονται μόνον στους πλέον αδύναμους. Η Βρετανία είναι η χώρα με την πλέον χαρακτηριστική μορφή αυτού του συστήματος. Ο δεύτερος τύπος, τον

οποίο συναντάμε στις χώρες της Κεντρικής Ευρώπης, είναι το *βιομηχανικό-ανταποδοτικό*, οι παροχές τις οποίες εξασφαλίζει στους χρήστες του τις συνδέει με τα επιτεύγματα τους στην αγορά εργασίας. Ενώ ακόμη μια κατηγορία ολοκληρώνει το φάσμα και περιγράφει τα συστήματα τα οποία έχουν έντονο αναδιανεμητικό χαρακτήρα ενώ οι παροχές τους απευθύνονται στο σύνολο των πολιτών, πρόκειται για το θεσμικό-αναδιανεμητικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής, το οποίο υλοποιήθηκε κατά κύριο λόγο στις χώρες της σκανδιναβικής χερσονήσου.

Υφίστανται σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των κοινωνικών κρατών στις χώρες του αναπτυγμένου καπιταλισμού. Η κλασική πλέον μελέτη του Esping-Andersen (1990) διακρίνει τρεις κατ' αρχή διαφορετικούς τύπους «προνοιακών καθεστώτων» (Esping-Andersen,1990)].

α) Τα *φιλελεύθερα καθεστώτα*, όπως είναι οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Αυστραλία, που χαρακτηρίζονται από την κοινωνική αρωγή ανάλογα με το εισόδημα και περιορισμένης κλίμακας κοινωνική ασφάλιση. Χαμηλό επίπεδο παροχών και επικράτηση του εργασιακού ήθους και του στιγματισμού των αποδεκτών των παροχών. Η αγορά είναι κυρίαρχη και δεν αντιμετωπίζει πρόβλημα από τη μικρής έκτασης από-εμπορευματοποίηση των κοινωνικών σχέσεων που συνεπάγεται η λειτουργία του κράτους πρόνοιας. Όσον αφορά την κοινωνική διαστρωμάτωση, υπάρχει σχετική ισότητα μεταξύ των φτωχών αποδεκτών και διαφοροποίηση μεταξύ των φτωχών και των άλλων δικαιούχων των παροχών και επιδομάτων μέσω της λειτουργίας της αγοράς.

β) Τα *συντηρητικά καθεστώτα*, όπως είναι η Γερμανία, η Γαλλία, η Αυστρία, η Ιταλία. Χαρακτηρίζονται από ένα μείγμα κρατισμού και κορπορατισμού, αλλά και έναν ιδιαίτερο ρόλο της Εκκλησίας, η οποία προάγει τις αξίες της παραδοσιακής οικογενειακής οργάνωσης και επικουρεί το κράτος στην κάλυψη των κοινωνικών αναγκών. Υπάρχει καλή κοινωνική ασφάλιση, αλλά οι κοινωνικές παροχές και υπηρεσίες είναι άνισα κατανομημένες, μέσω διαφορετικών ρυθμίσεων και προνομίων, στις κοινωνικές ομάδες.

Αμβλύνονται οι δυσμενέστερες συνέπειες της λειτουργίας της αγοράς, αλλά όχι οι ανισότητες.

γ) Τα σοσιαλδημοκρατικά κοινωνικά-δημοκρατικά καθεστάτα, βασικά των σκανδιναβικών κρατών. Χαρακτηρίζονται από γενναίες κοινωνικές παροχές και υπηρεσίες σε όλους τους πολίτες, ώστε η απο-εμπορευματοποίηση επεκτείνεται και στα μεσαία στρώματα, ενώ η εργατική τάξη απολαμβάνει υψηλό επίπεδο ζωής. Η οικογένεια και η γυναίκα υποστηρίζονται σημαντικά, με αποτέλεσμα να αυξάνεται η ατομική ανεξαρτησία, να μειώνεται η εξάρτηση από την οικογένεια, να κοινωνικοποιούνται οι οικογενειακές δαπάνες και άρα να υπάρχει μεγάλη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας. Το κόστος του όλου συστήματος κοινωνικής προστασίας, μέσω της αυξημένης φορολογίας, είναι οπωσδήποτε πολύ δαπανηρό, αλλά επιτυγχάνεται ο στόχος της κοινωνικής συνοχής όσο πουθενά αλλού στον κόσμο.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι έχει αναπτυχθεί ένα αρκετά ευρύ φάσμα διαφορετικών παραλλαγών του προτύπου ταξινόμησης του Esping- Andersen. Υπό το πρίσμα αυτό, έναν ενδιαφέροντα διαχωρισμό οργάνωσης των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής κάνουν οι Korpi- Palme. Έχοντας αναγνωρίσει το σοσιαλδημοκρατικό πρότυπο των Σκανδιναβικών χωρών και που το αναφέρουν χαρακτηριστικά ως «περιλαμβάνων» (inclusive)<sup>3</sup> εντοπίζουν στην ανάλυση τους τρεις ακόμη κατηγορίες. Να σημειωθεί ότι για τους Korpi- Palme οι παροχές με βάση το Σκανδιναβικό πρότυπο αναφέρονται στο εισόδημα [Korpi - Palme, 1994].

Σύμφωνα με τον διαχωρισμό που έχουν αναπτύξει, η δεύτερη κατηγορία στην οποία εντάσσονται τα διάφορα συστήματα κοινωνικής πολιτικής είναι εκείνη της «Βασικής Ασφάλειας», χαρακτηριστικό της οποίας είναι ότι η κάλυψη έχει καθολικό χαρακτήρα και οι προσφερόμενες παροχές είναι κοινές για όλους χωρίς να λαμβάνεται

---

<sup>3</sup> Η έννοια του “περιλαμβάνοντος” ή “περιεκτικού” κράτους πρόνοιας αναπτύσσεται προκειμένου να αναδειχθούν οι αδυναμίες των παραδοσιακών πολιτικών να ανταποκριθούν στις σύνθετες κοινωνικές ανάγκες με αποτέλεσμα να μην κατορθώνουν να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τα φαινόμενα του κοινωνικού αποκλεισμού των πλέον ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Σε αντιστοιχία αναπτύσσεται η έννοια της κοινωνικής ένταξης (social inclusion) ως κεντρικός πολιτικός στόχος των παρεμβάσεων στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

υπόψη ο παράγοντας εισόδημα. Σε αυτή την κατηγορία, σύμφωνα με τους Korpi- Palme, εντάσσονται τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής χωρών, όπως ο Καναδάς, η Δανία, η Ιρλανδία, η Μεγάλη Βρετανία και οι Η.Π.Α. Στην τρίτη κατηγορία εντάσσουν συστήματα κοινωνικής πολιτικής που διέπονται από την κορπορατιστική διεύθυνση, κατά συνέπεια δικαίωμα απολαβών από το σύστημα κοινωνικής πολιτικής έχουν όσοι συμμετέχουν στην εργασία, ενώ παράλληλα οι παροχές καθορίζονται από το ύψος του εισοδήματος. Τέτοια συστήματα απαντώνται κατά κύριο λόγο στις χώρες της Κεντρικής Ευρώπης. Τέλος, η τέταρτη κατηγορία ταξινόμησης των διαφόρων συστημάτων κοινωνικής πολιτικής χαρακτηρίζεται από την εξειδίκευση των επιμέρους συστημάτων σε συγκεκριμένους στόχους (targeted) με αποτέλεσμα, προϋπόθεση για τη συμμετοχή στο σύστημα να είναι η τεκμηρίωση της ανάγκης για βοήθεια, ενώ ως προς το ζήτημα των παροχών, αυτές παρέχονται στον ελάχιστο δυνατό βαθμό. Σύστημα κοινωνικής πολιτικής που να στηρίζεται στην εξειδίκευση σε στόχους μπορεί να θεωρηθεί αυτό της Αυστραλίας [Korpi-Palme, 1994].

Η ταξινόμηση του Esping- Andersen δέχθηκε έντονη κριτική και από τη φεμινιστική οπτική για τον λόγο ότι δεν έλαβε υπόψη τη διάσταση του φύλου ως προσδιοριστικού παράγοντα ταξινόμησης στοιχείων διαφοροποίησης των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής και των παροχών τους. Παράλληλα, στην κριτική που ασκήθηκε στην ταξινόμηση του Esping- Andersen εντάχθηκε και η μεθοδολογία που υιοθέτησε, με την οποία άλλωστε κατέληξε στο συγκεκριμένο αποτέλεσμα, και προτάθηκαν άλλες μεθοδολογικές παραλλαγές [Classen, 2011 -Anttonen-Sipila, 1996- Sainsbury, 1994, 1999].

Στην ταξινόμηση του Leibfried προστίθεται μία ακόμη κατηγορία στις ήδη υπάρχουσες της ανάλυσης του Esping- Andersen και μάλιστα στην εν λόγω κατηγορία εντάσσεται και η ελληνική περίπτωση. Να σημειωθεί ότι η ελληνική περίπτωση δεν είχε αποτελέσει, μέχρι την κατηγοριοποίηση του Leibfried, αντικείμενο ιδιαίτερης ανάλυσης και ένταξης σε επιμέρους κατηγοριοποιήσεις. Στην ταξινόμηση του Leibfried, η Ελλάδα, μαζί με την Ισπανία, την Πορτογαλία και σε μικρότερο βαθμό με την Ιταλία και τη

Γαλλία, αποτελούν τη «Λατινική Περιφέρεια» (Latin Rim). Στην εν λόγω ταξινόμηση διατηρούνται τα χαρακτηριστικά του σοσιαλδημοκρατικού προτύπου της Σκανδιναβίας, ενώ εντάσσει στην ανάλυσή του το πρότυπο του Μπίσμαρκ για τη Γερμανία και την Αυστρία και το Αγγλοσαξονικό για τη Μεγάλη Βρετανία, τις Η.Π.Α και την Αυστραλία [Leibfried, 1991]. Σύμφωνα με την ταξινόμηση του Leibfried, βασικό χαρακτηριστικό της Λατινικής Περιφέρειας είναι η σχετική καθυστέρηση ως προς την ανάπτυξη των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής με την επικράτηση ενός μικτού συστήματος υπολειμματικού τύπου έχοντας χαρακτηριστικά κορπορατιστικής λειτουργίας

Κριτική στην ταξινόμηση του Leibfried, την οποία χαρακτηρίζει ως ατελή, άσκησε ο Ferrera. Ο ίδιος προτείνει την προσθήκη ενός τετάρτου προτύπου συστήματος κοινωνικής πολιτικής στην υπάρχουσα ταξινόμηση του Esping- Andersen, το οποίο επίσης περιλαμβάνει την ελληνική περίπτωση. Εντούτοις, όπως προκύπτει από τα βασικά χαρακτηριστικά της ανάλυσής του, η ταξινόμηση του Ferrera δεν διαφέρει ιδιαίτερα σε σχέση με την αντίστοιχη του Leibfried. Και τούτο διότι εμφανίζονται κοινές παρατηρήσεις, όπως η έντονη κορπορατιστική διαπραγμάτευση, που έχει ως συνέπεια τη διαμόρφωση ευνοούμενων ομάδων και σχέσεων πελατειακού χαρακτήρα [Ferrera, 1996].

Οι πελατειακού χαρακτήρα σχέσεις και η δραστηριοποίηση κοινωνικών και επαγγελματικών ομάδων, οι οποίες έχουν σαν κύριο στόχο την εξασφάλιση προνομιακής πρόσβασης στο σύστημα του κοινωνικού κράτους, αποτελούν χαρακτηριστικά που επηρεάζουν με τη σειρά τους και τον ευρύτερο πολιτικό και κοινωνικό ρόλο του κράτους στη δημόσια και την οικονομική σφαίρα και σε τελική ανάλυση τη συμμετοχή του στην κοινωνική ρύθμιση και στην κοινωνική αναπαραγωγή.

Μια ακόμη προσέγγιση ταξινόμησης των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής επιχειρείται από τον Bonoli, ο οποίος στην ανάλυση του επίσης εντάσσει και την ελληνική περίπτωση. Το αναλυτικό σχήμα του Bonoli στηρίζεται, κατά πρώτον, στη διχοτόμηση συστημάτων μεταξύ αυτών που στηρίζονται στο πρότυπο του Beveridge και εκείνων που στηρίζονται στο πρότυπο του Bismark [Bonoli, 1997]. Ακολούθως στην

ανάλυσή του, η καθεμιά από τις δύο κατηγορίες τέμνεται περαιτέρω σε δύο ομάδες με βάση το ποσοστό που αντιστοιχεί στο ΑΕΠ της κάθε χώρας ως προς τις δαπάνες για το εθνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας. Συνεπώς, με τον τρόπο αυτό διαμορφώνονται τέσσερα συστήματα, τέσσερις ομάδες κρατών. Πρώτο είναι το βρετανικό σύστημα, το οποίο χαρακτηρίζεται από χαμηλές ανταποδοτικές εισφορές των φορολογούμενων (Beveridge) και χαμηλό ποσοστό κοινωνικών δαπανών. Δεύτερο είναι το σύστημα που απαντάται στις σκανδιναβικές χώρες (Nordic), το οποίο χαρακτηρίζεται μεν από χαμηλό ποσοστό ανταποδοτικότητας, όπως και το αντίστοιχο βρετανικό, εντούτοις στο σκανδιναβικό σύστημα εντοπίζεται υψηλό ποσοστό κοινωνικών δαπανών σε σχέση με το ΑΕΠ. Τρίτο είναι το σύστημα της ηπειρωτικής Ευρώπης (Continental), το οποίο συνδέει τις παροχές των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής με τις εισφορές των χρηστών ανάλογων υπηρεσιών (Bismark), ενώ παράλληλα χαρακτηρίζεται από υψηλές κοινωνικές δαπάνες σε σχέση με το ΑΕΠ. Τέλος, σύμφωνα με τον Bonoli, υπάρχει και το σύστημα των χωρών της Νότιας Ευρώπης, στα οποία εντάσσεται και το ελληνικό, το οποίο χαρακτηρίζεται από ανταποδοτικές εισφορές και χαμηλό ποσοστό επί του ΑΕΠ των δαπανών για τις ανάγκες του συστήματος κοινωνικής πολιτικής.

Συμπερασματικά, μπορεί να ειπωθεί ότι η παρουσίαση των θεωρητικών σχημάτων ταξινόμησης των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής εξυπηρετεί έναν διττό σκοπό. Κατά πρώτον, αποτελεί το κύριο μεθοδολογικό εργαλείο των συγκριτικών προσεγγίσεων που έχουν αναπτυχθεί γύρω από το ζήτημα. Κατά δεύτερον, η ταξινόμηση των συστημάτων των κρατών πρόνοιας συνιστά ταυτόχρονα και την αφετηρία με σκοπό την εξακρίβωση του τρόπου με τον οποίο τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής έχουν αντεπεξέλθει και σε ποιο βαθμό, στην κρίση στο οικονομικό πεδίο αρχικά και στο πολιτικό στη συνέχεια. Ταυτόχρονα, οι εν λόγω ταξινομήσεις αποκαλύπτουν τις βάσεις των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής με αποτέλεσμα να μπορεί να εκτιμηθεί, ως ένα βαθμό, και το πλαίσιο της εξέλιξής τους.



Οι διαφορές στα προνοιακά καθεστώτα οφείλονται βεβαίως στο διαφορετικό ιστορικό τρόπο που έχουν εξελιχθεί και διευθετηθεί οι ταξικές συγκρούσεις και συμμαχίες, καθώς και οι θεσμοί των προνοιακών καθεστώτων. Προφανώς, τα παραπάνω προνοιακά καθεστώτα είναι σχηματοποιημένες γενικεύσεις, και οι επιμέρους χώρες που εντάσσονται σε αυτά διαφοροποιούνται όσον αφορά το εθνικό καθεστώς τους, ενώ έχει διατυπωθεί και περαιτέρω κατηγοριοποίηση βάσει των ιδιομορφιών του κράτους πρόνοιας, όπως είναι η περίπτωση του νοτιοευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου [Ματσαγγάνης 1999], στην οποία εντάσσεται και η περίπτωση της Ελλάδας.

Ανεξάρτητα από τη συζήτηση για το αν το νοτιευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο αποτελεί ένα τέταρτο προνοιακό καθεστώς σύμφωνα με την τυπολογία του Esping Andersen ή αν εντάσσεται ως μια ιδιαίτερη περίπτωση στο ηπειρωτικό κρατικό κορπορατιστικό μοντέλο, τα χαρακτηριστικά του νοτιευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας, στο οποίο εντάσσεται και η Ελλάδα, όπως έχουν επισημανθεί από τους κοινωνικούς επιστήμονες που ασχολούνται με το ζήτημα περιγράφονται ακολούθως [βλ. Koutrougalos, Lazaridis 2003: 6 και 2008, Βλ. επίσης Castles, Ferrera 1996· Rhodes 1997]:

- Ένα πολυκερματισμένο και κορπορατιστικό σύστημα εισοδηματικών παροχών, με έντονα στοιχεία πόλωσης. Από τη μια πλευρά παρατηρούνται γενναιόδωρες παροχές (κυρίως συντάξεις) σε ορισμένα ευνοημένα κοινωνικά στρώματα (δημόσιοι υπάλληλοι), ενώ από την άλλη ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού (άνεργοι, υποαπασχολούμενοι, εργαζόμενοι στον ιδιωτικό τομέα και στην παραοικονομία, εργαζόμενοι μερικής και προσωρινής απασχόλησης), παραμένει χωρίς αποτελεσματική κοινωνική προστασία.
- Μικρός βαθμός κρατικής παρέμβασης στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και μεγάλος βαθμός διαπλοκής δημόσιων και μη δημόσιων φορέων και θεσμών. Αυτό είναι περισσότερο ορατό λ.χ. στις περιπτώσεις της Ισπανίας και της Ιταλίας, όπου το εθνικό σύστημα υγείας αφήνει μεγάλα περιθώρια ελευθερίας για παροχή υπηρεσιών με ιδιωτικο-οικονομικά κριτήρια και αναθέτει υπηρεσίες σε ιδιωτικά



κέντρα υγείας. Επίσης, οι δημόσιοι φορείς και οργανισμοί υπόκεινται στον ασφυκτικό εναγκαλισμό των ομάδων πίεσης και κυρίως των κομμάτων (Ελλάδα). Επιπλέον, τα νοτιοευρωπαϊκά κοινωνικά συστήματα δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στο ρόλο της οικογένειας, της εκκλησίας και της ιδιωτικής φιλανθρωπίας, όπου με τη διαπλοκή αυτών των θεσμών με τους δημόσιους θεσμούς, δημιουργείται τελικά ένα υπολειμματικό κράτος πρόνοιας.

- Η ισχυρή επιρροή της (καθολικής) εκκλησίας<sup>4</sup>.
- Η αυξημένη ισχύς των πελατειακών σχέσεων και η δημιουργία πελατειακών μηχανισμών που διαμορφώνουν καταστάσεις επιλεκτικής διανομής των παροχών.
- Η ιδιαίτερη μίξη κορπορατισμού (που παραδοσιακά εκφράζει το «Μπισμαρκικό» νοτιοευρωπαϊκό και το «ηπειρωτικό» κοινωνικό μοντέλο) και καθολικότητας των παροχών (που εκφράζει το «Μπεβεριτζιανό» σκανδιναβικό και αγγλοσαξωνικό σύστημα) στον τομέα της υγείας, που σημειώθηκε μετά την εφαρμογή των εθνικών συστημάτων υγείας στις χώρες του ευρωπαϊκού νότου.
- Η ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης να λειτουργήσει σύμφωνα με τα ορθολογικά Βεμπεριανά διοικητικά πρότυπα και μια αδύναμη κοινωνία των πολιτών, που έχουν ως αποτέλεσμα την ενίσχυση της γραφειοκρατίας και της παραγωγής πλούσιου νομοθετικού έργου σε βάρος της αποτελεσματικής ρύθμισης του συστήματος.
- Η εκπροσώπηση των κοινωνικών συμφερόντων κυρίως μέσω των πολιτικών κομμάτων και η ύπαρξη μιας ριζοσπαστικής αριστεράς, που δεν επιτρέπει τη συνεργασία και την επιδίωξη συναινετικών λύσεων.

Θα πρέπει τέλος να επισημανθεί η ανάγκη προσοχής στις «εσωτερικές ιδιοσυγκρασίες» των κοινωνικών σχηματισμών και των ιστορικών συγκυριών στο πλαίσιο των οποίων αναπτύχθηκαν οι παρεμβάσεις του κράτους, προκειμένου να κατανοήσουμε τις διαφοροποιήσεις τόσο με βάση τις παραπάνω κατηγοριοποιήσεις όσο και στο πλαίσιο των

---

<sup>4</sup> Για το σημείο αυτό υπάρχει εκτεταμένη συζήτηση, βλέπε ενδεικτικά: Katrgouralos, 1996

μοντέλων που αναπτύχθηκαν παραπάνω. Επιπλέον, τα επιμέρους χαρακτηριστικά συγκεντρώνουν κάθε φορά ένα σημαντικό βαθμό αφαιρετικότητας και κάθε εξειδικευμένη προσέγγιση είναι δυνατό να αποκαλύπτει επιμέρους χαρακτηριστικά.

## 1.2 Στοιχεία της απορρύθμισης του κλασικού κοινωνικού κράτους

Στο πολιτικό πεδίο, οι συνθήκες που διαμορφώνουν την «Κεϋνσιανή Συναίνεση», δηλαδή η συμφωνία μεταξύ των αντίρροπων οικονομικών συμφερόντων των ανταγωνιστικών κοινωνικών δυνάμεων, που αναπτύσσονται στα πλαίσια του ίδιου κοινωνικού σχηματισμού, έχασαν την ισχύ τους και ουσιαστικά απορρίφθηκαν ως πολιτική επιδίωξη. Η ορθότητα της επιλογής της κρατικής παρέμβασης στην οικονομική σφαίρα αποτέλεσε αντικείμενο κριτικής με κριτήριο την αποτελεσματικότητα που η επιλογή αυτή μπορεί να έχει [Friedman,1990- Gamble,1996]. Ταυτόχρονα, με την ανάδειξη του νεοφιλελεύθερου προτύπου ως πολιτικού ορθολογισμού και ορθοδοξίας, όπου ο περιορισμός της κρατικής παρέμβασης και η αγορά, αποτελούν τον κύριο παράγοντα διευθέτησης των αντίρροπων συμφερόντων, που με το να αφηθεί «ελεύθερη» από τους κρατικούς περιορισμούς εξασφάλιζε την κοινωνική αρμονία, διαμορφώθηκαν οι προϋποθέσεις ώστε το περιβάλλον στο οποίο αναπτύχθηκε το μεταπολεμικό κοινωνικό κράτος, να πάψει να ισχύει και σημαντικό μέρος των συνθηκών που το συντηρούσαν να περιοριστεί [Palier,2010 Wilenky, 1975].

Τα διάφορα συστήματα κοινωνικής προστασίας που αποκάλυπταν στο κοινωνικό πεδίο το βαθμό συμφωνίας μεταξύ των αντίρροπων κοινωνικών συμφερόντων και των ανταγωνιστικών κοινωνικών δυνάμεων ολοκλήρωσαν την «χρυσή» περίοδό τους στη δεκαετία του 1970 και κυρίως με την «κρίση του πετρελαίου» το 1973 [Quadagno,1987]. Μέχρι τότε τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής ανεξαρτήτως των επιμέρους διαφορών και των παραλλαγών που παρουσιάστηκαν στην πορεία στηρίχθηκαν στην κοινή οικονομική βάση που ορίζει το φορντικό πρότυπο παραγωγής και οικονομικής μεγέθυνσης, το οποίο χαρακτηρίζεται από την κατανάλωση ευρείας κλίμακας. Πέρα από την εφαρμογή της «γραμμής παραγωγής» στη βιομηχανία, που συνεπάγεται την αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, το φορντικό πρότυπο παραγωγής εξελίσσεται ταυτόχρονα με τη συμμετοχή και την ευθύνη του κράτους στην οικονομική ανάπτυξη, ρόλος που είναι σύμφωνος με τα όσα ορίζει ο Keynes ήδη από τον μεσοπόλεμο για τη

συμμετοχή του κράτους στην οικονομική διαδικασία [Keyns,1973]. Με τη συμμετοχή του κράτους στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή του στόχου της οικονομικής μεγέθυνσης επιτυγχάνεται η εξασφάλιση της ευημερίας και των εργατικών στρωμάτων μέσω ενός συστήματος κοινωνικών παροχών.

Το παραπάνω πρότυπο που συνδύαζε την οικονομική ανάπτυξη με την εξασφάλιση ενός σχετικά υψηλού επιπέδου κοινωνικής συνοχής επικράτησε στη Δυτική Ευρώπη μεταπολεμικά, έχοντας ως προϋπόθεση για την ισχύ του τους υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης που επιτεύχθηκαν μέχρι και τα μέσα της δεκαετίας του 1970. Οι αλλαγές που συντελέστηκαν από τα μέσα της εν λόγω δεκαετίας και έπειτα, αφενός στις οικονομικές παραμέτρους που εξασφάλιζαν μέχρι τότε την επιτυχία του φορντικού μοντέλου οικονομικής ανάπτυξης και αφετέρου στο ιδεολογικό και πολιτικό πλαίσιο μέσα στο οποίο εξασφαλιζόνταν η «Κεϋνσιανή Συναίνεση», είχαν ως συνέπεια το φορντικό μοντέλο να εξαντλήσει τις δυνατότητές του. Ειδικότερα, η μείωση των ρυθμών ανάπτυξης, αλλά και μια σειρά πολιτικών και κοινωνικών εξελίξεων, όπως η σταδιακή αποδυνάμωση του πολιτικού προτάγματος της άμβλυνσης των ανισοτήτων, οδήγησαν το πρότυπο της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που δημιουργήθηκε κατά τη μεταπολεμική περίοδο να απολέσει τη νομιμοποιητική του βάση [Taylor-Gooby, 2002 -Arestis and Sawyer, 2001- Palley, 1996 - Scharpf,1991- Aglietta,1976].

Ορόσημο της κρίσης των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής υπήρξε η δεκαετία του 1970 και ειδικότερα η οικονομική κρίση, ως αποτέλεσμα της απότομης αύξησης των τιμών του πετρελαίου, του 1973. Από την περίοδο εκείνη και τουλάχιστον για δύο δεκαετίες τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής επιχείρησαν να ανταπεξέλθουν στις αυξανόμενες κοινωνικές ανάγκες με μια μεθοδολογία που εντέλει δεν ήταν δυνατόν να οδηγήσει, δεδομένων των οικονομικών, πολιτικών και ιδεολογικών συνθηκών, σε μια νέα εποχή ευημερίας της κοινωνικής πολιτικής. Ως αποτέλεσμα, και ειδικά για τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ηπείρου, διαμορφώνεται μια εικόνα τους στην οποία εμφανίζεται αφενός, ο σταδιακός περιορισμός των παροχών τους, και αφετέρου και

ενσωματώνοντας σταδιακά και περισσότερο τη λογική της περιστολής δαπανών και μείωσης του κόστους, είναι απρόθυμα να προχωρήσουν σε ριζικές, δομικές αλλαγές [Schumbert, 2009 -Pierson, 1994 και 1996].

Ταυτόχρονα οι άλλοτε πετυχημένες κενσκιανές οικονομικές συνταγές για την αύξηση της ζήτησης, των μισθών, της απασχόλησης και της ανάπτυξης, με παράλληλο έλεγχο του πληθωρισμού και της ανεργίας, δεν μπορούσαν να βοηθήσουν στις νέες συνθήκες στασιμοπληθωρισμού και αποβιομηχάνισης. Η εντονότατη οικονομική κρίση δημιουργεί νέες μορφές ανισότητας μεταξύ των κοινωνικών στρωμάτων, αλλά και μεταξύ των ίδιων των εργαζομένων, ενώ καθίσταται ιδιαίτερα έντονο το στοιχείο του κοινωνικού αποκλεισμού από την αγορά εργασίας και από τις υπηρεσίες του κράτους πρόνοιας, κοινωνικών ομάδων όπως οι γυναίκες κι οι νέοι. Οι νέες συνθήκες παγκόσμιας ύφεσης προκαλούν δημοσιονομική κρίση και βεβαίως κρίση του κοινωνικού κράτους έτσι όπως έχει δομηθεί μεταπολεμικά σε όλους του τύπους του. [Frazer, Gutierrez et.al (2011) - Glatzer, and Rueschemeyer, 2005 Carroll, 2003-George and Wilding, 2002- Swank, 2002 Beck, 2000- Chomsky, 2000- Deacon,1997, 2000- Esping-Andersen,1996- Friedman, 1999- Giddens, 1990- Held, 1999- Hirst, 1996].

Το κράτος πρόνοιας επηρεάζεται ποικιλοτρόπως δεδομένου ότι συνολικά μεταπολεμικό κράτος βρίσκεται σε μεγάλη κρίση, την οποία δεν είναι δυνατόν να ξεπεράσει χωρίς να αλλάξει [Matsaganis, 2011 -Palme et.al. (2010) Clarke,1993-Mishra, 1990- Taylor-Gooby, 1991]. Οι οικονομικές και τεχνολογικές αναδιαρθρώσεις, η μεγάλη - ιδιαίτερα η μακροχρόνια- ανεργία, η γήρανση του πληθυσμού, η μετανάστευση, οι μεταβολές στο οικογενειακό πρότυπο και στη θέση της γυναίκας, αυξάνουν δραματικά την εξάρτηση μεγάλων τμημάτων του πληθυσμού από υπηρεσίες του κράτους πρόνοιας και δημιουργούν νέες ανάγκες κοινωνικής προστασίας και νέες καταστάσεις κοινωνικού αποκλεισμού [Taylor Gooby, 2004- Ψημμένος και Σκαμνάκης,2008]. Σε συνδυασμό με την επιχειρούμενη περικοπή των κοινωνικών δαπανών από τις νεοφιλελεύθερες

κυβερνήσεις και πολιτικές και την πρωτοκαθεδρία της οικονομίας έναντι της κοινωνίας, η πίεση που ασκείται στο κοινωνικό κράτος είναι τεράστια.

Μετά μία πρώτη περίοδο επικράτησης ακραίων νεοφιλελεύθερων πολιτικών σε κράτη τόσο του αναπτυγμένου καπιταλισμού όσο και της περιφέρειας και δεδομένου ότι δεν κατόρθωσαν να περιορίσουν έστω την αύξηση των ανισοτήτων μεταξύ ατόμων, ομάδων και μεταξύ κρατών, επιδείνωση των δεικτών της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, χωρίς να επιτυγχάνεται κάποιου είδους οικονομική μεγέθυνση) βρισκόμαστε τώρα σε μία περίοδο επαναδιατύπωσης του ρόλου του κράτους τόσο στην οικονομική ανάπτυξη όσο και στην επιδίωξη του στόχου της κοινωνικής συνοχής. Ίσως όχι με τον τρόπο που ασκούνταν κατά το παρελθόν η κρατική παρέμβαση, δηλαδή την άμεση εμπλοκή του κράτους στην οικονομία και τις παραγωγικές διαδικασίες, αλλά με την έννοια της χάραξης και άσκησης επιτελικής πολιτικής που ανοίγει δρόμους και βοηθά στην ανάπτυξη των νέων παραγωγικών δυνάμεων και στην εμβάθυνση της κοινωνίας της γνώσης, ενώ παράλληλα φροντίζει για την επίτευξη κοινωνικής συνοχής, μέσω του εκσυγχρονισμού των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Είναι ενδεικτικές και συνέβαλαν οι ίδιες στην αλλαγή κλίματος σε σχέση με τις πρώτες ακραίες εκδοχές του νεοφιλελευθερισμού, οι απόψεις του νομπελίστα οικονομολόγου, Joseph Stiglitz, που επανεισάγουν το ρόλο του κράτους, δίνουν έμφαση στο ρόλο των θεσμικών φορέων, ενώ αναγνωρίζουν τις αποτυχίες της αγοράς<sup>5</sup> [Dixon, 2008, -Blanchard, 2007 -Stiglitz 2002, 2003].

Κατά κύριο λόγο το βασικό μέτρο εξόδου από την κρίση συνίσταται στην ανατροπή του ως τότε δεδομένου συστήματος εισροών που στήριζε τα συστήματα

---

<sup>5</sup> Η προσέγγιση αυτή θα μπορούσε να ενταχθεί σε μια “νέο-Κεϋνσιανή” ανάλυση η οποία επισημαίνει την αδυναμία της “αυτόματης” ρύθμισης της αγοράς και ιδιαιτέρως της προσαρμογής των τιμών σε χαμηλότερα επίπεδα σε περιόδους περιορισμού της ζήτησης. Επισημαίνεται ο ρόλος του κράτους και της κεντρικής τράπεζας στη βελτίωση των μακροοικονομικών μεγεθών και στην εξασφάλιση του περιβάλλοντος της κοινωνικής ασφάλειας ως αφητηρίες της ανάπτυξης και της οικονομικής μεγέθυνσης και τελικά της κοινωνικής ευημερίας. [Blanchard, Olivier; Galí, Jordi (2007). *A New Keynesian model with unemployment*. CFS working paper 2007/08, Center for Financial Studies, Goethe University, Frankfurt. [http://www.ifk-cfs.de/fileadmin/downloads/publications/wp/07\\_08.pdf](http://www.ifk-cfs.de/fileadmin/downloads/publications/wp/07_08.pdf). και Markwell, D. (2006), *John Maynard Keynes and International Relations: Economic Paths to War and Peace*, Oxford University Press,

κοινωνικής πολιτικής. Πρώτιστα επιλέχθηκε η ελάττωση του επιπέδου κοινωνικής προστασίας και η μετάθεση της κοινωνικής ευθύνης κυρίως πλέον στα ίδια τα άτομα και στους όρους συμμετοχής τους στην αγορά εργασίας<sup>6</sup> [Jessop,1992]. Ταυτόχρονα η εν λόγω μεταστροφή συνοδεύτηκε από αύξηση των δαπανών για το ανθρώπινο δυναμικό της οικονομίας με κύριο στόχο την ενίσχυση των γνώσεων και των δεξιοτήτων του με την έμφαση να δίνεται στη λειτουργική διασύνδεση της εκπαίδευσης με την αγορά εργασίας, ώστε να ικανοποιείται η εκάστοτε ζήτηση των αναγκών της αγοράς εργασίας σε «λειτουργικό» εργατικό δυναμικό. Στον πυρήνα αυτής της επιλογής βρίσκεται η επιλογή για μείωση του ρόλου της συμμετοχής του κράτους στα συστήματα της κοινωνικής πολιτικής, αντιμετωπίζοντας προφανώς το κράτος ως αδύναμο και ανεπαρκή παράγοντα προώθησης της κοινωνικής ισότητας [Simpson and Walker, 1993].

Ο περιορισμός του κράτους συνοδεύεται από παράλληλες προτάσεις για την υποκατάστασή του. Έτσι, αναδύθηκε και πάλι ο ρόλος της οικογένειας ως πεδίο ικανοποίησης των κοινωνικών αναγκών που μέχρι τότε διασφαλιζόνταν εξ ολοκλήρου από τις παροχές του κράτους. Στον ιδεολογικό πυρήνα της επιλογής αυτής θα μπορούσε να διακρίνει κανείς την προώθηση της αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών, παρόλα αυτά η εν λόγω σύλληψη διακρίνεται από μια αρκετά αισιόδοξη και μαξιμαλιστική προσέγγιση των δυνατοτήτων των σύγχρονων μορφών οικογένειας και ευρύτερα των οικογενειακών σχέσεων στην υποβοήθηση των συστημάτων κοινωνικής μορφής.

Για την αναθεώρηση της σχέσης μεταξύ δημόσιου- ατομικού που συγκροτεί την δεδομένη κάθε φορά «φύση» των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής προτάθηκαν αρκετά σχήματα, το ιδεολογικό υπόβαθρο των οποίων διαπνέεται από μια νεοφιλελεύθερη χροιά από τη στιγμή που τα σχήματα αυτά συνοδεύονται εντέλει από την ουσιαστική αλλοίωση των παραδοσιακών συστημάτων κοινωνικής πολιτικής. Ειδικότερα, παρατηρείται η προώθηση της ατομικής ευθύνης για την κάλυψη των αναγκών που μέχρι τότε το κράτος

---

<sup>6</sup> αναλυτικά βλέπε κυρίως την εισαγωγή από το άρθρο του Torfing, J. (1999). “Workfare with welfare: Recent reforms of the Danish welfare state”. *Journal of European Social Policy* 9: 5–28. αναλυτικότερα η προσέγγιση αυτή παρουσιάζεται στο Torfing, J. (1999b). “Towards a Schumpeterian workfare postnational regime” *Economy and Society* 28: 369–402.



κατά κύριο λόγο αντιμετώπιζε, ενώ παράλληλα προωθείται η ενίσχυση του ρόλου της οικογένειας στην κάλυψη των αναγκών<sup>7</sup>.

Πλέον προωθείται η ιδέα ενός ατόμου που οφείλει να φροντίζει για την κάλυψη των μελλοντικών του αναγκών, με κύριο παράδειγμα την ενίσχυση των συστημάτων ιδιωτικής ασφάλισης. Ταυτόχρονα, παρατηρείται η ενίσχυση του ρόλου των εθελοντικών οργανώσεων («τρίτος πυλώνας» κοινωνικής πολιτικής), καθώς και ενεργότερη ανάμειξη των επιχειρήσεων και των οργανώσεων στα συστήματα κοινωνικής πολιτικής, πολιτικές επιλογές οι οποίες διακρίνονται στον πυρήνα τους από την προώθηση της ατομικής ευθύνης και της αποδυνάμωσης του ρόλου του κράτους στα συστήματα κοινωνικής πολιτικής [Hustinx,2007- Πολυζωΐδης, 2007, 2006- Marta, 2006]. Είναι χαρακτηριστικό ότι υπό το πρίσμα αυτό διατυπώθηκε η πρόταση, η οποία εφαρμόστηκε στη Μεγάλη Βρετανία να οργανωθούν οι μηχανισμοί παροχών με τέτοιο τρόπο ώστε να λειτουργούν αγορές υπηρεσιών (quasi- market)<sup>8</sup> με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και την συμμετοχή του ιδιωτικού, ακόμα και κερδοσκοπικού, τομέα να συνδυάζεται με τη μείωση του κόστους [Mishra, 1990- Taylor, 1990], όπου η δυνατότητα επιλογής από την πλευρά του χρήστη τονίστηκε ως εξαιρετικό πλεονέκτημα [Le Grand, 2006, Bartlett and J. Le Grand,1993].

Είναι φανερό ότι οι λύσεις που προκρίθηκαν για την έξοδο από την κρίση έχουν άμεση αναφορά με τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές ορίζουσες των ήδη

---

<sup>7</sup> Η “μεικτή οικονομία της πρόνοιας” (the mixed economy of welfare), ως όρος εμφανίζεται στα αγγλοσαξονικά κείμενα ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του '60. Περιγράφει κατά κύριο λόγο τη συνύπαρξη της ιδιωτικής επιχειρηματικότητας με την παρέμβαση του κράτους και στο πεδίο της οικονομίας και των επιχειρήσεων (κυρίως δημόσιας ωφέλειας). Στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής ο όρος περιγράφει τη συνύπαρξη (αργότερα και τη σύμπραξη) δημόσιων-ιδιωτικών-εθελοντικών φορέων και οργανώσεων στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας. Σε μια περισσότερο εξελιγμένη μορφή η συνύπαρξη παρόχων από όλες τις μορφές της οικονομικής δραστηριότητας αναφέρεται ως προνοιακός πλουραλισμός (welfare pluralism) μορφή στην οποία έχει και η αυτοδιοίκηση ρόλο, προφανώς από την πλευρά των δημόσιων και επίσημων φορέων.

<sup>8</sup> Οι λεγόμενες και “οιονεί αγορές” στην πρόνοια περιγράφουν τη θεσμική οργάνωση μέσω της οποίας, οι υποστηρικτές τους ισχυρίζονται ότι, μειώνεται το κόστος των κοινωνικών υπηρεσιών αφού οι ανεξάρτητοι πάροχοι ανταγωνίζονται και συνεπώς βελτιώνουν υπηρεσίες και μειώνουν τα περιθώρια κέρδους τους. Οι φορείς της αυτοδιοίκησης θα μπορούσαν να ενταχθούν και να υποστηρίξουν αποτελεσματικά το σύστημα αυτό, ωστόσο στη μορφή που το σχήμα αυτό λειτούργησε στη Μ.Βρετανία τα αποτελέσματα δεν υπήρξαν θεαματικά.



υπαρχόντων συστημάτων. Η ένταση των πιέσεων προς το κοινωνικό κράτος, που κορυφώθηκαν κατά τη δεκαετία του 1990 συνεπάγονταν μια συνολική απορρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής σε συνδυασμό από τις ευρύτερες οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις είχαν ως αποτέλεσμα τη διαμόρφωση ενός πλαισίου στο οποίο επανατοποθετούνταν συνολικά τα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής. Η διασφάλιση των παροχών από την πλευρά του κοινωνικού κράτους και η επιβάρυνση από το ολοένα και περισσότερο διευρυνόμενο κόστος, που δημιουργεί η λειτουργία του, συνδέθηκε με την απώλεια θέσεων εργασίας και την άνοδο της ανεργίας, κυρίως στην Ευρώπη η οποία είχε και παράδοση στη λειτουργία του κοινωνικού κράτους. Εντέλει και όπως αποδεικνύεται από τη μέχρι τώρα παράθεση, το ζήτημα της διατήρησης των κοινωνικών παροχών αποτελεί ένα εξόχως πολιτικό ζήτημα, το οποίο μάλιστα παραμένει κυρίαρχο, συνεπώς οι προτεινόμενες προτάσεις και λύσεις εξόδου από την κρίση δεν μπορεί παρά να είναι αντικείμενο πολιτικής αντιπαράθεσης και επομένως να αποτελούν αντικείμενο κριτικής υπό το πρίσμα του ευρύτερου πολιτικού, κοινωνικού και οικονομικού προγράμματος στο οποίο αυτές οι προτάσεις και λύσεις εμπεριέχονται [Matsaganis,2011, Townsend,2009, Rhodes- Ferrera, 2000].

Αλλάζοντας η κοινωνία δραστικά, η νέα πραγματικότητα διατυπώνει την ανάγκη οι λύσεις να μην αναζητηθούν στο παρελθόν. Οφείλουμε να επισημάνουμε τις προκλήσεις που θέτει η κοινωνία της γνώσης στο κοινωνικό κράτος, αλλά και στην ίδια την κοινωνία. Είναι γεγονός ότι οι ταξικές αντιθέσεις, τουλάχιστον με την παλιότερη μορφή τους διαφοροποιούνται σε σημείο που ορισμένοι κοινωνικοί επιστήμονες επισημαίνουν ότι οι κοινωνικές τάξεις δεν παίζουν πλέον κανένα ουσιαστικό ρόλο (Bell 1976· Clark, Lipset 1991). Ωστόσο, όπως επιχειρηματολογεί ο Esping-Andersen «η ειρωνεία είναι ότι μπορεί η κοινωνική τάξη να είναι λιγότερο ορατή, η σημασία της όμως είναι πολύ πιο καθοριστική» (Esping-Andersen 2002: 3). Στην κοινωνία και οικονομία της γνώσης, οι προϋποθέσεις για την εξασφάλιση ενός καλού επίπεδου ζωής εξαρτώνται από τη συσσώρευση «γνωστικού κεφαλαίου» και από τις γνωστικές και μαθησιακές ικανότητες

του κάθε πολίτη. Μάλιστα, όπως αποδεικνύουν οι Shavit και Blossfeld (1992), η «κοινωνική κληρονομιά» είναι το ίδιο ισχυρή σήμερα όσο και κατά το παρελθόν, ειδικότερα στους τομείς της γνωστικής ανάπτυξης και των εκπαιδευτικών επιτευγμάτων Κασιμάτη, Κ (2001), Δομές και ροές, Το φαινόμενο της κοινωνικής και επαγγελματικής κινητικότητας, Αθήνα, Gutenberg

Σύμφωνα με τον Esping-Andersen (2002: 9) χρειάζεται να οικοδομηθεί ένα νέο κοινωνικό κράτος στη βάση της παραδοχής ότι οι κοινωνικές δαπάνες δεν αποτελούν καταναλωτικές δαπάνες (ή τουλάχιστον μόνο καταναλωτικές δαπάνες) του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά επένδυση [EU, 2008- Ben-Arieh, 2008- Bradshaw, 2006- Matsaganis,2006]. Στην περίπτωση της εκπαίδευσης καθίσταται ευρέως πια αποδεκτό ότι οι εκπαιδευτικές δαπάνες αποτελούν επένδυση που αποφέρει «μέρισμα», εφόσον κάνουν τους πολίτες πιο παραγωγικούς. Η ίδια λογική πρέπει να ισχύσει και σε άλλες περιπτώσεις, όπως η πολιτική ισότητας των φύλων, εφόσον αυτή δεν αποτελεί μόνο έναν πολιτικό στόχο περί της χειραφέτησης του γυναικείου κινήματος, αλλά συμβάλλει καθοριστικά τόσο στην οικονομική ανάπτυξη όσο και στην κοινωνική συνοχή. Όσο περισσότερες μητέρες εργάζονται τόσο μεγεθύνεται η οικονομία και ευημερία (και μάλιστα σε τομείς έντασης γνώσης, εφόσον οι γυναίκες αποτελούν μορφωμένο εργατικό δυναμικό) και παράλληλα αποτρέπεται η οικογενειακή και παιδική φτώχεια [Del Rio Coral,2006].

Πράγματι, όπως αναφέρει και το ελληνικό Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση (ΕΣΔΕΝ)<sup>9</sup> 2008-2010 (ΥΠΕΚΑ 2008), η εργασία των γυναικών και ιδιαίτερα αυτών που έχουν παιδιά αποτελεί στόχο στρατηγικής σημασίας τόσο για αναπτυξιακούς όσο και για κοινωνικούς λόγους. Και αυτό γιατί η ενεργοποίηση περισσότερων μελών της οικογένειας στην απασχόληση είναι η πλέον σίγουρη ασφάλιση

<sup>9</sup>Η προώθηση της κοινωνικής ένταξης, θεμελιώδης παράμετρος του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού προτύπου, έγινε βασική συνιστώσα της νέας ευρωπαϊκής στρατηγικής που οριοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας (Μάρτιος 2000).

Ως η πιο αρμόζουσα μέθοδος στο πεδίο της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού επιλέχθηκε η "Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού", μια νέα μορφή πολιτικής συνεργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η οποία στηρίχθηκε στην εμπειρία που είχε ήδη αποκτηθεί στο πεδίο της Απασχόλησης.

Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη (ΕΣΔΕν) αποτελούν ένα από τα βασικά συστατικά αυτής της διαδικασίας. Εντάσσουν σε ενιαία στρατηγική όλες τις δράσεις που έχουν στόχο τον περιορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης. Περιλαμβάνουν και συστηματοποιούν δράσεις σε τομείς όπως απασχόληση, πρόνοια, παιδεία, υγεία, δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο μιας πολυδιάστατης αντιμετώπισης ιδιαίτερα σύνθετων κοινωνικών προβλημάτων. Το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων έχει αναλάβει τον συντονισμό για την εκπόνηση και παρουσίαση των ΕΣΔΕν.

Τα πρώτα κείμενα κατατέθηκαν από τα Κράτη Μέλη στην Ευρωπαϊκή Ένωση τον Ιούνιο του 2001. Συντάχθηκαν με βάση τους κοινούς γενικούς στόχους που συμφωνήθηκαν τον Δεκέμβριο του 2000 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας:

1. Πρόσβαση στην απασχόληση και πρόσβαση σε πόρους, δικαιώματα, αγαθά και υπηρεσίες
2. Πρόληψη του κινδύνου αποκλεισμού
3. Δράσεις για τις πλέον ευάλωτες ομάδες
4. Κινητοποίηση όλων των αρμόδιων φορέων.

Το παραπάνω περίγραμμα αναθεωρήθηκε από το Συμβούλιο Κοινωνικών Υποθέσεων το Δεκέμβριο 2002, εν όψει της εκπόνησης των ΕΣΔΕν για την περίοδο 2003-2005. Οι γενικοί στόχοι παραμένουν οι ίδιοι. Επιπλέον, τα Κ-Μ προτρέπονται να εστιάσουν την προσοχή τους στα εξής:

1. Στην ενσωμάτωση της διάστασης των φύλων σε όλες τις πολιτικές και τα μέτρα που υιοθετεί κάθε Κ-Μ για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού (gender mainstreaming)
2. Στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών
3. Στον ορισμό εθνικών ποσοτικών στόχων που θα αποσκοπούν στη μείωση του αριθμού των ανθρώπων που κινδυνεύουν από φτώχεια και κοινωνικό αποκλεισμό μέχρι το 2010

Το δεύτερο ΕΣΔΕν για την περίοδο 2003-2005 κατατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση στις 31 Ιουλίου 2003. Το Σχέδιο Δράσης είναι ένα εργαλείο πολιτικής για την επίτευξη της μέγιστης δυνατής συνέργιας των επιμέρους δράσεων φορέων του κράτους και της κοινωνίας με στόχο την αναβάθμιση της κοινωνικής αλληλεγγύης και την διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής.

Συγκεντρώνονται με σαφήνεια οι βασικές κοινωνικές επιλογές, οι στοχεύσεις, αλλά και οι δράσεις στρατηγικού χαρακτήρα. Αποτελεί ένα κείμενο αναφοράς για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των συνολικότερων παρεμβάσεων και της ποιοτικής αναβάθμισης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Στις 30 Ιουνίου 2005 κατατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Ένωση το ΕΣΔΕΝ περιόδου 2005-2006, στο οποίο γίνεται αποτίμηση των πολιτικών και δράσεων που συνθέταν το προηγούμενο Εθνικό Σχέδιο Δράσης, ενώ παράλληλα παρουσιάζονται οι στρατηγικές επιλογές και οι πολιτικές που αφορούν στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού για την περίοδο 2005/06. Ανάπτυξη-Απασχόληση-Κοινωνική Δικαιοσύνη είναι το τρίπτυχο που διαπερνά τον σχεδιασμό του Εθνικού Σχεδίου Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη για τα έτη 2005-2006. Κεντρικές προτεραιότητες που τίθενται είναι η επίτευξη μιας ανάπτυξης με ποιοτικά χαρακτηριστικά που θα επιτρέπουν την διάχυση των καρπών της στο σύνολο του πληθυσμού, η διασφάλιση μιας αξιοπρεπούς διαβίωσης για όλους και η υλοποίηση πολιτικών ένταξης που διασφαλίζουν την ισότιμη συμμετοχή όλων στις ευκαιρίες που προσφέρει η κοινωνία. Η ίδια διαδικασία ακολουθήθηκε για το πρόγραμμα 2008-2010. [Πηγή Υπουργείο Εργασίας].

κατά της επισφάλειας, ενώ η δημιουργία αυτόνομων ασφαλιστικών δικαιωμάτων για τις γυναίκες θα αποτρέψει μελλοντικά προβλήματα. Στο πλαίσιο αυτό τα προβλήματα των μονογονεϊκών οικογενειών –των γυναικών που μεγαλώνουν μόνες τους παιδιά– αναδεικνύονται ως ιδιαίτερα έντονα δικαιολογώντας πλήρως την πολιτική προτεραιότητα που τους αποδίδεται και μία από τις πολιτικές που πρέπει να προωθεί αφορά τη συμφιλίωση οικογενειακής και επαγγελματικής ζωής, με μέτρα όπως η παιδική φύλαξη και η στήριξη στις οικογένειες γενικότερα.

### 1.3 Επισημάνσεις για το πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής

Στο σύγχρονο περιβάλλον η κοινωνική πολιτική φαίνεται να διαφοροποιείται τόσο σε στόχευση όσο και σε μέσα. Οι νέες κοινωνικές ανάγκες απαιτούν προσαρμογές προκειμένου τα συστήματα κοινωνικής προστασίας να είναι σε θέση να δίνουν έγγυρες απαντήσεις στα κοινωνικά προβλήματα. Κεντρική σημασία δόθηκε στην ενεργοποίηση<sup>10</sup> του χρήστη των υπηρεσιών στην κάλυψη των αναγκών του. Στον πυρήνα αυτής της οπτικής εντοπίζεται το ζήτημα της σχέσης που αναπτύσσει ο υποψήφιος χρήστης των υπηρεσιών με το κοινωνικό σύνολο στο οποίο εντάσσεται και το πλέγμα των υποχρεώσεων και των δικαιωμάτων που προκύπτουν από τη σχέση χρήστη υπηρεσιών-κοινωνικού συνόλου [Weishaupt,2011,Besley,and Coate. 1992]. Η εν λόγω προσέγγιση βασίζεται στην αντίληψη της κοινωνικής πολιτικής ως μέσου προώθησης του κοινωνικού συμφέροντος σε συνδυασμό με τη βελτίωση της ατομικής κατάστασης του χρήστη των υπηρεσιών. Η αναδιανομή του συνολικού εισοδήματος δεν αποτελεί πλέον προτεραιότητα ενώ ο στόχος της κοινωνικής συνοχής συνοψίζει το ασαφές ελάχιστο επίπεδο κοινωνικής ασφάλειας. Το άτομο και όχι απαραίτητα η ομάδα, βρίσκεται στο στόχαστρο των συστημάτων και το άτομο θα πρέπει να ενθαρρυνθεί προκειμένου να παραμείνει ή να επανενταχθεί στο κοινωνικό σύνολο.

Η θεώρηση στοχοθέτησης της δράσης του ατόμου στη βελτίωση της προσωπικής του θέσης βρίσκεται στον πυρήνα της πρώτης κατηγορίας. Βάσει της εν λόγω θεώρησης η ατομική στρατηγική είναι δυνατόν να οδηγήσει στη βελτίωση του κοινωνικού συνόλου ως όλου. Όπως υποστηρίζεται, είναι αναγκαίο τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής να αξιοποιήσουν τη λογική της αυθόρμητης κίνησης της δράσης του ατόμου στην επίτευξη του προσωπικού και οικογενειακού του οφέλους και κατά συνέπεια προκειμένου να

---

<sup>10</sup> Το ζήτημα της “ενεργοποίησης” αποτελεί σήμερα κοινή πρακτική των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας. Η δέσμευση του χρήστη απέναντι στις παροχές και τις υπηρεσίες οι οποίες είναι διαθέσιμες, σηματοδοτεί την αποδοχή μιας σειράς υποχρεώσεων και την ανάληψη ενεργού ρόλου προκειμένου να “εξέλθει” κανείς από το φάσμα της άμεσης προστασίας του κράτους πρόνοιας. Σηματοδοτεί την εγκατάλειψη των λεγόμενων “παθητικών” παροχών και συνεπώς την αποδυνάμωση των ρυθμίσεων θεσμικού χαρακτήρα και την μετατόπιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας προς σχήματα που προϋποθέτουν έλεγχο των μέσων διαβίωσης.

λειτουργήσουν προς όφελος του συνόλου και όχι των ατόμων-χρηστών τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής υιοθετούν μηχανισμούς επιβραβεύσεων και περιορισμών προς το σύνολο των χρηστών [Murray, 1998- Field, 1997]. Ωστόσο η παραπάνω αντίληψη ενσωματώνει την έννοια της ατομικής ευθύνης καθότι τη συνδέει με επιλογές και παραλήψεις των ίδιων των ατόμων. Αυτή η κοινωνική κατηγορία συνίσταται σε έναν πληθυσμό ο οποίος έχει χαρακτηριστικό του τη σχέση εξάρτησης από τις παροχές των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής. Ο πληθυσμός αυτός κατά κύριο λόγο διαβιεί κάτω από το όριο ή στο όριο της φτώχειας απολαμβάνοντας συνήθως αποκλειστικά τις παροχές των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής. Η απροθυμία δραστηριοποίησης το καθιστά εξαρτώμενο από το κράτος πρόνοιας και το οδηγεί σε αδράνεια και τελικώς το μετατρέπει σε κοινωνικό πρόβλημα η πρόταση αυτή είναι η αφετηρία των παραπάνω απόψεων.

Η άγνοια των αντικειμενικών κοινωνικών συνθηκών οι οποίες οδηγούν ή τουλάχιστον προδιαθέτουν το άτομο στο φάσμα του κοινωνικού αποκλεισμού είναι η προφανής αδυναμία των παραπάνω αναγνώσεων των κοινωνικών αναγκών. Το ευρύτερο κοινωνικό και οικονομικό πλαίσιο δεν διαμορφώνεται ως αποτέλεσμα των ατομικών επιλογών. Όπως για παράδειγμα, ενδημικά στοιχεία του οικονομικού και κοινωνικού περιβάλλοντος, όπως η ανεργία και οι χαμηλά αμειβόμενες εργασίες, δεν καθορίζονται από την ατομική δράση και συμπεριφορά [Greve, 2010 Room, 2000- Sacareno, 1997]. Μάλιστα, η αρνητικά φορτισμένη αξιολόγηση του κοινωνικά αποκλεισμένου πληθυσμού και η ηθική απαξίωσή του, ως υπεύθυνου για την κατάσταση που βρίσκεται, εντάσσεται σε μια ευρύτερη επίθεση στα συστήματα κοινωνικής πολιτικής.

Η ατομική επιλογή της ενεργοποίησης με σκοπό να κατοχυρωθεί η ιδιότητα του πολίτη και τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτή βρίσκεται στο επίκεντρο της σύγχρονης συζήτησης για το περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής. Ο συνδυασμός της πρόσβασης στις παροχές και τις υπηρεσίες του συστήματος με την ενεργοποίηση των χρηστών έχει στόχο τη διαφοροποίηση του χαρακτήρα των σύγχρονων συστημάτων

συγκριτικά με εκείνα της πρώτης μεταπολεμικής. Το κράτος ως εγγυητής της κοινωνικής ασφάλειας υποχωρεί κάτω από το βάρος της νέας πολιτικής και κυρίως οικονομικής ορθοδοξίας αλλά και κάτω από τη σχετική αποτυχία του να λειτουργήσει ως μηχανισμός αναδιανομής, ισότητας και ευημερίας για το σύνολο [Jordan, 1998].

Για την προσέγγιση αυτή, θα πρέπει τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής να διαμορφώνουν εκείνες τις προϋποθέσεις που να μπορούν να προστατεύουν το άτομο έξω από το ενδεχόμενο αποκλεισμού και απομόνωσης από το σύνολο. Θα πρέπει όμως ταυτόχρονα και για τη βιωσιμότητα και αποτελεσματικότητα του συστήματος οι χρήστες να παρακινούνται στην πλήρη και ουσιαστική ένταξή τους στο σύνολο [Levitas, 1996]<sup>11</sup>. Συνεπώς, ευθύνη των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής δεν θα πρέπει να είναι απλώς η στόχευση στη φυσική συντήρηση των χρηστών, αλλά η ενεργός επανένταξη των κοινωνικά αποκλεισμένων. Η αναδιανομή του πλούτου φαίνεται να μην αποτελεί κύριο πολιτικό πρόταγμα. Στη θέση της αναδιανομής του εισοδήματος προτάσσεται η αναδιανομή των ευκαιριών στα άτομα, τα οποία με τη σειρά τους θα μπορούν να ορίσουν με τον καλύτερο τρόπο την ατομική τους στρατηγική. Οι παροχές του συστήματος κοινωνικής πολιτικής έχουν διττή στοχοθέτηση ώστε αφενός, να περιορίζουν τις παροχές στην κάλυψη των αναγκών όσων βρίσκονται ή αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού, αφετέρου, να κινητοποιούν τους δυνάμει χρήστες στην κατεύθυνση οι παροχές να αποτελέσουν την αφετηρία για την επανεισδοχή του ατόμου με ανταγωνιστικούς όρους στο κοινωνικό και εργασιακό περιβάλλον. Η παραπάνω προσέγγιση διαμορφώνει τη βάση του λεγόμενου «θετικού» κοινωνικού κράτους (positive

---

<sup>11</sup> Αναλυτικά για το στόχο της κοινωνικής ένταξης (social inclusion) αναφορικά με τον κοινωνικό αποκλεισμό βλέπε ενδεικτικά τον τόμο Οικονόμου, Χ και Φερόνας, Α. (2006), *Οι Εκτός των Τειχών, Φτώχεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός στις Σύγχρονες Κοινωνίες*, Διόνικος, Αθήνα. καθώς και Hills, John and Le Grand, Julian and Piachaud, David, (eds.) (2002) *Understanding social exclusion*. Oxford University Press, Oxford.



welfare)<sup>12</sup> και αποτελεί μέρος της πολιτικής φιλοσοφίας που ανέπτυξε θεωρητικά, μεταξύ άλλων, ο κοινωνιολόγος A. Giddens και υιοθετήθηκε από το κόμμα των εργατικών στη Βρετανία [Giddens, 1998] κατά κύριο λόγο από τις πρώτες κυβερνήσεις του Τόνυ Μπλέρ.

Μέσα από την προσέγγιση αυτή έγινε προσπάθεια να διατυπωθεί μια εναλλακτική ομαλής προσαρμογής των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής στο σύγχρονο πολιτικό πλαίσιο, το οποίο καθορίζεται κατά κύριο λόγο από την επικράτηση των δυνάμεων και των κανόνων της αγοράς, καθώς και από πολιτισμικές παραμέτρους, όπως το δημογραφικό, η ενδημική παρουσία υψηλών ποσοστών ανεργίας, οι συνθήκες παραγωγής, η ισχύς του κράτους, κλπ. Στον πυρήνα της προσέγγισης αυτής βρίσκεται ο ρόλος της ατομικής ευθύνης. Ωστόσο, η προσέγγιση αυτή δεν μπορεί να εξηγήσει επαρκώς το εύρος των δυνατοτήτων της ατομικής δραστηριοποίησης μέσα σε ένα περιβάλλον όπου ο συσχετισμός δυνάμεων είναι σαφώς σε βάρος της ατομικής δράσης. [Greve, 2010 -Jenson, 2006, Fink, J., Lewis, G. and Clarke, J. (eds.), 2001]

Γίνεται φανερό ότι η μετάθεση βαρών από τις οικουμενικές και καθολικές μορφές κάλυψης των μεταπολεμικών συστημάτων κοινωνικής πολιτικής αναδεικνύει την αναπόφευκτη εισδοχή σε μια νέα φάση, όπου τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής για να επιβιώσουν και να διατηρήσουν την πολιτική τους νομιμοποίηση γίνονται ολοένα πιο επιλεκτικά ως προς τους πιθανούς χρήστες υπηρεσιών. Αν και δεν αναδεικνύεται μέχρι σήμερα ένας νέος παράγοντας διασφάλισης της συνολικής ευημερίας του κοινωνικού συνόλου, θα πρέπει να ειπωθεί ότι το κράτος εξακολουθεί να διατηρεί ένα σημαντικό μέρος της ισχύος του και μπορεί να προσφέρει στη διασφάλιση αυτή αναλαμβάνοντας τον πολιτικό του ρόλο στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Ως συμπέρασμα πρέπει να ειπωθεί ότι τα ζητήματα σχετικά με τη μορφή και τον κοινωνικό ρόλο, τους στόχους και τα μέτρα που υιοθετούνται από τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής δεν εξαντλούνται από την παραπάνω ανάλυση. Πόσο μάλιστα που

---

<sup>12</sup> Πυρήνας αυτής της αντίληψης είναι η ενεργοποίηση και η ενδυνάμωση των ατόμων προκειμένου να “ξεφύγουν” από τις δυσμενείς συνθήκες τις οποίες αντιμετωπίζουν. Στηρίζεται στη θέση ότι τα άτομα έχουν τις δυνατότητες να αναλάβουν πρωτοβουλίες και δράση ούτως ώστε να αποφύγουν δυσάρεστες καταστάσεις υποτιμώντας σε ένα βαθμό τις συνθήκες του κοινωνικού περιβάλλοντος οι οποίες συχνά δρουν προς την αντίθετη κατεύθυνση.



οι εσωτερικές διαφοροποιήσεις των επιμέρους προσεγγίσεων διαμορφώνουν ένα περιβάλλον αρκετά ασαφές, ώστε οι θέσεις οι οποίες αναπτύσσονται να μην είναι απαραίτητο να ταξινομούνται απόλυτα στη μία ή στην άλλη θεώρηση. Ακόμη, υπάρχουν ζητήματα που απαντώνται σε όλες τις προσεγγίσεις και κατά συνέπεια να επιτείνεται η ασάφεια των ορίων μεταξύ τους. Τέτοια ζητήματα, όπως η οικολογία, ή η αειφόρος ανάπτυξη συνδέονται με τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής και απαιτούν απαντήσεις.

Ταυτόχρονα, αναδεικνύονται ζητήματα που ορίζονται από το ποιοι είναι οι πιθανοί δικαιούχοι των υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας [McKandawire,2005], τα οποία συνδέονται άμεσα με τους όρους συμμετοχής των ατόμων στο κοινωνικό σύνολο και τα δικαιώματα που απορρέουν από την εν λόγω συμμετοχή. Στο επίκεντρο του προβληματισμού σχετικά με το κοινωνικό κράτος βρίσκεται η συζήτηση γύρω από τα πολιτικά δικαιώματα, από τη στιγμή, που όπως αναφέρθηκε, κεντρικό στοιχείο της ιδεολογικής αντιπαράθεσης είναι η ακούσια συμμετοχή του ατόμου στο σύνολο και η ατομική ευθύνη του ως προς αυτό.

Η ενδυνάμωση των υπερεθνικών θεσμών, υποστηρίζει τους συνεχείς μετασχηματισμούς στο ευρύτερο ευρωπαϊκό περιβάλλον, και οδηγεί στην ανατροφοδότηση μιας συζήτησης αναφορικά με τον ρόλο των τοπικών εξουσιών, την εμβέλεια και το περιεχόμενο της δράσης τους [Kazeron,2010, 2005]. Ο σύγχρονος διάλογος σχετικά με τον ρόλο των τοπικών εξουσιών συμπεριλαμβάνει αναπόφευκτα τη σύλληψη της έννοιας του «τοπικού» και της αλληλεπίδρασής του με το ευρύτερο περιβάλλον, κύρια με το έθνος- κράτος. Το κρίσιμο στοιχείο της ανάλυσης αφορά τον ρόλο και την ισχύ του σύγχρονου κράτους, τα πεδία της κοινωνικής πολιτικής που αυτό αναλαμβάνει, όπως και ο ρόλος που προβλέπεται για τις τοπικές εξουσίες. Ως μια διάσταση του σύγχρονου ρόλου των τοπικών εξουσιών είναι η συμμετοχή των φορέων της αυτοδιοίκησης στα συστήματα κοινωνικής πολιτικής και το επίπεδο της παρέμβασής τους σε αυτά.

Ευρύτερα στον ευρωπαϊκό χώρο κυρίως τα τελευταία χρόνια έχει αναπτυχθεί μια κοινή αντίληψη αναφορικά με το ρόλο και τη σημασία της κοινωνικής πολιτικής ως επένδυσης και παραγωγικού συντελεστή [Σακελλαρόπουλος,2011,2001]. Είναι πολύ χαρακτηριστικό το απόσπασμα από τη σημαντική Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Ατζέντα Κοινωνικής Πολιτικής, που παραθέτουμε: «...κατευθυντήρια αρχή της νέας Ατζέντας Κοινωνικής Πολιτικής είναι να ενδυναμώσουμε το ρόλο της *κοινωνικής πολιτικής ως ενός παραγωγικού συντελεστή* [European Commission,1997]. Το μεγαλύτερο μέρος της δαπάνης για την υγεία και την παιδεία αντιπροσωπεύει επένδυση στο ανθρώπινο δυναμικό, με θετικά οικονομικά αποτελέσματα. Ως αποτέλεσμα, μπορεί να υπάρξει θετικός συσχετισμός μεταξύ της κλίμακας τέτοιων δαπανών και του επιπέδου παραγωγικότητας της κάθε χώρας. Οι κοινωνικές μεταβιβάσεις που καλύπτουν τις συντάξεις και την κοινωνική ασφάλιση δεν συμβάλλουν μόνο σε ισόρροπα και αναδιανεμημένα εισοδήματα καθ' όλη τη διάρκεια ζωής και μεταξύ των κοινωνικών ομάδων, αλλά υποστηρίζουν επίσης καλύτερη ποιότητα στην απασχόληση και τις συνθήκες ζωής. Στο παρελθόν, η κοινωνική πολιτική επέτρεψε στην ΕΕ να διαχειριστεί τη δομική αλλαγή ελαχιστοποιώντας τις αρνητικές κοινωνικές συνέπειες. Στο μέλλον, ο εκσυγχρονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου και η επένδυση στον άνθρωπο θα είναι αποφασιστικής σημασίας για τη διαφύλαξη των ευρωπαϊκών κοινωνικών αξιών της αλληλεγγύης και δικαιοσύνης, αλλά και της παράλληλης επίτευξης προόδου στην οικονομική απόδοση» (CEC 2000a: 5-6).

Στο ίδιο μήκος κύματος, το ΕΣΔΕΝ 2008-2010 (ΥΠΕΚΑ 2003) καλεί για μια νέα κοινωνική αλλά συνάμα και αναπτυξιακή πολιτική. Μια κοινωνική πολιτική δηλαδή που δεν θα περιμένει απλώς να διανεμίει το πλεόνασμα που παράγεται αλλού για να ενισχύσει τη λειτουργία της κοινωνικής συνοχής, αλλά θα δημιουργεί η ίδια πλεονάσματα, τα οποία θα αθροίζονται στις πολιτικές αναδιανομής. Θα θέτει ως πρωταρχικό στόχο την αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου και την καλύτερη αξιοποίησή του, ώστε να δημιουργούνται οι δυνατότητες αυτόνομης παραγωγικής συμμετοχής μέσω της

απασχόλησης και θα δημιουργεί το αίσθημα σιγουριάς ώστε ο καθένας να αισθάνεται ότι απολαμβάνει στήριξης στις διάφορες δυσκολίες που ενδέχεται να προκύψουν. Ο τρόπος με τον οποίο αυτό μεταφράζεται στο τοπικό επίπεδο αναλύεται ακολούθως.

Επιδίωξη αυτού του πρώτου κεφαλαίου υπήρξε η οριοθέτηση του πεδίου εντός του οποίου οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί οργανώνουν την παρέμβασή τους στην κοινωνική προστασία. Χωρίς να είναι δυνατό να εξαντληθεί το ζήτημα της κοινωνικής προστασίας συνολικά τίθεται η αφετηρία του προβληματισμού αναφορικά με την υπόθεση εργασίας και επιβεβαιώνεται η σημασία των δημόσιων πολιτικών και κατά συνέπεια των φορέων της αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα με τα παραπάνω ορίζεται το πλαίσιο της αναζήτησης της κεντρικής υπόθεσης εργασίας αναφορικά με τους φορείς της αυτοδιοίκησης. Απαντώνται τα ερωτήματα σχετικά με το πλαίσιο ανάπτυξης των σύγχρονων δημόσιων πολιτικών για την κοινωνική προστασία και το ρόλο των επίσημων φορέων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό αναπτύσσεται το φάσμα των απόψεων αναφορικά με το ρόλο των φορέων της αυτοδιοίκησης στις πολιτικές κοινωνικής προστασίας και στην οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής ασφάλειας στο τοπικό επίπεδο.

---

# 2

## Το πλαίσιο δράσης και οι προοπτικές της Αυτοδιοίκησης

## **2. Το πλαίσιο δράσης και οι προοπτικές της Αυτοδιοίκησης**

Η συνάρθρωση των παραδοσιακών λειτουργιών του κράτους με τις νέες λειτουργίες που αναλαμβάνουν οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί είναι ένα ζητούμενο στο σύγχρονο περιβάλλον. Το κράτος φαίνεται ότι μετακυλίνει ένα μέρος των λειτουργιών του στο τοπικό επίπεδο και στους φορείς της αυτοδιοίκησης ενώ ταυτόχρονα ένα άλλο μεταφέρεται σε θεσμούς υπερ-εθνικής εμβέλειας. Στο πλαίσιο αυτό, το κράτος φαίνεται να χάνει ένα τμήμα της ισχύος του και να επωφελούνται οι υπό-εθνικοί και υπέρ-εθνικοί θεσμοί. Η αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει νέες λειτουργίες και έχει κρίσιμο ρόλο στη ρύθμιση της ζωής των τοπικών κοινοτήτων. Αυτή η διαπίστωση αφορά το σύνολο του ευρωπαϊκού χώρου όπου η λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει σε μεγάλο βαθμό προωθήσει τη συγκεκριμένη τάση. Η ανάλυση οφείλει να λαμβάνει υπόψιν της ένα πολυ-επίπεδο περιβάλλον όπου οι φορείς της αυτοδιοίκησης διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο. Ωστόσο τελικά το κράτος παραμένει ως μονάδα και πλαίσιο αναφοράς καθώς η λήψη των κρίσιμων αποφάσεων παραμένει στο κρατικό επίπεδο.

## 2.1 Η ανάπτυξη του ρόλου της Αυτοδιοίκησης και η συνάρθρωση της λειτουργίας της με το κεντρικό κράτος

Προτού αναφερθούμε στα ειδικά ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο προκύπτει η ανάγκη να οροθετήσουμε, στο μέτρο του δυνατού, τον χώρο της αυτοδιοίκησης και τη σημασία του στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον όπου φαίνεται οι «τοπικότητες» να χάνουν το νόημα και την ουσία τους κάτω από τις δυνάμεις της παγκοσμιοποίησης και της ομογενοποίησης των κοινωνικών σχηματισμών.

Η αλλαγή του ρόλου του κράτους σε όλο το φάσμα των κοινωνικών εκφάνσεων αποτελεί κύρια διαπίστωση για τη σύγχρονη εποχή. Κύριο χαρακτηριστικό της μεταβολής είναι η εξασθένηση του ρυθμιστικού ρόλου του κράτους, ρόλο που κλήθηκε να επιτελέσει κατ' εξοχήν με το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Η αποδυνάμωση της ρυθμιστικής λειτουργίας του κράτους αποδίδεται σε μια σειρά λόγων, εκ των οποίων ο βασικότερος θεωρείται η αδιαμφισβήτητη άνοδος του φιλελεύθερου προτύπου και η υποχώρηση των «κεϋνσιανών» πολιτικών. Παρά τη διαπίστωση για την αλλαγή του τρόπου λειτουργίας του κράτους, ευρεία συζήτηση έχει υπάρξει για τον βαθμό εξασθένησης της δύναμής του. Οι οικονομικές σχέσεις παραμένουν κεντρικός καθοριστικός παράγοντας των κοινωνικών σχέσεων, και τελικώς του ρόλου του κράτους [Κοτζιάς, 1993, σ. 130]. Προφανώς στο πλαίσιο των οικονομικών σχέσεων θα πρέπει να αναζητηθούν οι όροι ρύθμισης του σύγχρονου ρόλου του κράτους και κατ'επέκταση της αυτοδιοίκησης.

Ως απόδειξη όσων υποστηρίζουν την θέση της ενίσχυσης άλλων πόλων εξουσίας έναντι του κράτους, χρησιμοποιείται η ενδυνάμωση του ρόλου της αυτοδιοίκησης. Στον χώρο της αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με την παραπάνω αντίληψη, παρατηρείται ότι αν και λειτουργεί σε ένα πλαίσιο που καθορίζεται από το κράτος, εντούτοις ενισχύει βαθμιαία τη θέση της εντός του κρατικού μηχανισμού και μάλιστα αυτοδιοικητικοί

θεσμοί συνεργάζονται ακόμη και σε υπερεθνικό επίπεδο, χωρίς κατ' ανάγκη την κρατική συμμετοχή, με κύρια έκφραση αυτής της ενίσχυσης την ανάληψη ευθύνης από την πλευρά της αυτοδιοίκησης πεδίων εξουσίας, τα οποία παραδοσιακά ανήκαν στο κράτος. Παρόλα αυτά, η μεταβίβαση κρατικών μέχρι πρότινος, αρμοδιοτήτων σε θεσμούς, όπως η αυτοδιοίκηση, δεν συνδέεται κατ' ανάγκη με την αποδυνάμωσή του, καθώς είναι περισσότερο πιθανό η απόδοση δραστηριοτήτων που παραδοσιακά εντάσσονταν στο πεδίο της κρατικής παρέμβασης σε άλλους θεσμούς να θεωρηθεί ως το αποτέλεσμα κεντρικών πολιτικών επιλογών αναφορικά με τη μορφή και τις λειτουργίες ενός σύγχρονου κράτους.

Η αλλαγή του ρόλου του κράτους, ως απότοκο της κοινωνικής εξέλιξης, θα πρέπει να αποδοθεί στην ανάληψη βασικών κρατικών λειτουργιών από άλλους φορείς εξουσίας, οι οποίοι ανέλαβαν πεδία, που μέχρι πρότινος ανήκαν στη σφαίρα της κρατικής δικαιοδοσίας, ανάληψη που σε καθένα από τα πεδία αυτά έγινε για διαφορετικούς λόγους. Δείγμα της αλλαγής του ρόλου του κράτους και των λειτουργιών που επιτελεί στον σύγχρονο κοινωνικό σχηματισμό, που έχει ως διττό αποτέλεσμα τόσο τον περιορισμό της λειτουργίας του, όσο και την ανάδειξη- ενίσχυση του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια σφαίρα και μάλιστα ως πόλου εξουσίας, είναι η ιδιωτικοποίηση των λειτουργιών που παραδοσιακά παρείχε το κράτος, όπως στην υγεία, την εκπαίδευση, ακόμη και σε λειτουργίες που εντάσσονται στον στενό πυρήνα του κράτους, που συνιστούν την ουσία του κρατικού μηχανισμού, που είναι η νομιμοποιημένη άσκηση βίας, όπως η ασφάλεια.

Η ανάδειξη του ιδιωτικού τομέα στη δημόσια σφαίρα, όπως αποκρυσταλλώνεται εκτός των άλλων, από την υιοθέτηση μεθόδων και συστημάτων διοίκησης με σκοπό την καταπολέμηση της κρατικής γραφειοκρατίας, ή από την ανάμειξη στη δημόσια διοίκηση ιδιωτικών φορέων, υπονομεύει την παραδοσιακή μορφή και λειτουργία του κράτους. Παράλληλα, στα πλαίσια της εκλογίκευσης του μεγέθους του και κατ' επέκταση του ρόλου του, το σύγχρονο κράτος παραχωρεί μέρος των λειτουργιών που

ασκούσε κατά το παρελθόν σε υπερ-εθνικές οντότητες, αλλά και σε περιφερειακούς πολιτικούς φορείς.

Η ενοποίηση των αγορών, με την απρόσκοπτη κίνηση του κεφαλαίου, το οποίο επιπλέον δεν σχετίζεται αναγκαστικά με την παραγωγική διαδικασία, αλλά έχει ενισχυθεί η χρηματιστηριακή- κερδοσκοπική του διάσταση, η εντυπωσιακή ανάπτυξη του μεγέθους των επιχειρήσεων, καθώς και η ενίσχυση της επικοινωνίας και της διάδοσης των ιδεών, με την ανάπτυξη και χρήση των νέων τεχνολογιών, αποτελούν παράγοντες που σχετικοποιούν τη δυνατότητα παρέμβασης και ελέγχου από την πλευρά του κράτους. Επιπλέον, η ανάδειξη προβλημάτων που δεν ήταν δυνατόν να επιλυθούν στα στενά όρια ενός κράτους, συνεπώς ήταν αναγκαία η υπερεθνική δράση, συνεπάγεται τη μεταβίβαση λειτουργιών από το εθνικό σε υπερεθνικό επίπεδο.

Έχοντας ως ιδεολογική αφετηρία τις παραπάνω επισημάνσεις, μια σειρά στοχαστών αναδεικνύουν στα έργα τους, έστω και σε διαφορετική ένταση, την αποδυνάμωση της σημασίας του εθνικού κράτους. Αν και ο βαθμός απώλειας της ισχύος του κράτους εκτιμάται διαφορετικά, εντούτοις ο μετασχηματισμός της κρατικής λειτουργίας αποτελεί την κοινή συνισταμένη στις διάφορες θεωρητικές κατασκευές σχετικά με τον σύγχρονο κρατικό σχηματισμό και τις αλλαγές στις λειτουργίες που επιτελεί. Στην κλασική πλέον επισήμανση του Held [Held, 1995, σσ.101-139] αναφορικά με την ισχύ του σύγχρονου κράτους, ο περιορισμός της δράσης των κρατών και των κυβερνήσεων οφείλεται στην επενέργεια πέντε παραγόντων. Πρώτον, στη μετάθεση του κέντρου των πολιτικών αποφάσεων εκτός του εθνικού πλαισίου. Δεύτερον, στη διαφοροποίηση των συνθηκών υπό τις οποίες λαμβάνονται οι πολιτικές αποφάσεις. Τρίτον, στην αλλαγή των προσανατολισμών και των θεμέλιων πάνω στα οποία λαμβάνονται οι αποφάσεις για τη διατύπωση και την υλοποίηση των εθνικών πολιτικών. Τέταρτον, στην αλλαγή του πλαισίου μέσα στο οποίο σχεδιάζονται οι πολιτικές. Τέλος, και ως συνέπεια της επίδρασης των παραπάνω δυνάμεων, τα όρια της ευθύνης των εθνικών πολιτικών δεν είναι ευδιάκριτα και επομένως, σχετικοποιείται



αντίστοιχα και ο έλεγχος που καλούνται να ασκήσουν και οι ίδιοι οι πολίτες. Ειδικότερα σύμφωνα με τη Weiss [Weiss, 2003], το σύγχρονο κράτος αδυνατεί, αφενός ακόμη και στο εσωτερικό του να θέτει κανόνες, αφετέρου, να επιτύχει αυτόνομα κοινωνικούς στόχους. Για την ίδια, η αποδυνάμωση, όπως υποστηρίζει, του κράτους είναι ιδιαίτερα εύλωτη στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Το κράτος ωστόσο δεν είναι βεβαίως ένας αυτόνομος οργανισμός, ούτε βεβαίως οι μηχανισμοί και οι λειτουργίες του παραμένουν αναλλοίωτες στη διάρκεια του χρόνου. Αντιθέτως αντανακλούν τις σύγχρονες τους κάθε φορά συνθήκες. Ο Beck ήδη από τα 1998 είναι λιγότερο απόλυτος σε σχέση με τους Held και Weiss ως προς την εντέλει ακύρωση της ίδιας της κρατικής λειτουργίας στην πολιτική διαδικασία. Ο ίδιος περιγράφει ότι το κράτος μεταβάλλει τη μορφή του ώστε να ανταποκριθεί στις σύγχρονες ανάγκες, φαινόμενο το οποίο άλλωστε αντιστοιχεί στο δυναμικό του χαρακτήρα με στόχο την προσαρμογή στα δεδομένα κάθε φορά πολιτισμικά συμφραζόμενα για να εκφράσει τους δοσμένους από την ιστορική εξέλιξη συσχετισμούς των παραγωγικών δυνάμεων. Κατά συνέπεια, το σύγχρονο κράτος αναπόφευκτα είναι διαφορετικό από το αντίστοιχο μάρτυρα που δημιουργήθηκε στον δυτικό κόσμο μετά τον δέκατο έκτο αιώνα και ιδίως μετά τον Διαφωτισμό. Οι σύγχρονες πραγματικότητες στην οικονομία, στις επικοινωνίες και στις μεταφορές, στις επιστήμες, αλλά και στην οικολογία, ενισχύει βαθμιαία την αντίληψη περί δημιουργίας ενός ενιαίου, παγκόσμιου χώρου. Ο χώρος αυτός και οι δυνατότητες που διαθέτει για να εξαπλωθεί περαιτέρω, διαφοροποιεί αισθητά σε σχέση με το παρελθόν την έννοια της κρατικής κυριαρχίας και των «εθνικών συνόρων». Συνεπώς, σύμφωνα με τον Beck, έχει παρέλθει η εποχή του κράτους- έθνους, ενός ομοιογενούς, ή ομογενοποιημένου κοινωνικού συνόλου, εντός του οποίου εκφράζονταν η κρατική κυριαρχία, και το εθνικό κράτος μετατρέπεται σε «διεθνικό», όπου διαπιστώνεται σχετική απώλεια του αποκλειστικού ελέγχου της πολιτικής από το κράτος.

Παρόλα αυτά, σύμφωνα με τον Beck (και εδώ έγκειται η διαφοροποίησή του σε σχέση με τους Held και Weiss), η απώλεια του αποκλειστικού ελέγχου της πολιτικής από το κράτος δεν συνεπάγεται την ακύρωση της ίδιας της κρατικής λειτουργίας, αλλά κυρίως την μεταλλαγή των όρων και της ισχύος των κρατικών δομών. Τα κράτη, σύμφωνα με τον Beck, εξακολουθούν να είναι καθοριστικοί παράγοντες άσκησης πολιτικών εντός του πλαισίου της κυριαρχίας τους, παρόλα αυτά, μοιράζονται τη δύναμή τους με θεσμούς που απέκτησαν συν τω χρόνω παγκόσμια ισχύ, όπως είναι οι πολυεθνικές επιχειρήσεις, τα υπερεθνικά μορφώματα, καθώς και νέα παγκόσμια κινήματα, όπως το οικολογικό. Και για τον Beck, η ισχύς των σύγχρονων κρατών έχει μειωθεί, ίσως όχι στον βαθμό που υποστηρίζουν οι Held και Weiss.

Η κρατική ισχύς είναι ακόμη κυρίαρχη έστω και αν οι μορφές με τις οποίες εκδηλώνεται έχουν διαφοροποιηθεί σε σχέση με το παρελθόν. Ο τονισμός και η υπερέκθεση κάποιων εκφάνσεων της σύγχρονης λειτουργίας του κράτους διαμορφώνουν την περιέουσα αίσθηση περί αποδυνάμωσης του κράτους [Pierson, 1996,]. Ο Pierson υποστηρίζει ότι σε γενικές γραμμές το κράτος περιορίζει την παρουσία του σε χώρους, στους οποίους παραδοσιακά δραστηριοποιούνταν, τουλάχιστον από τη μεταπολεμική περίοδο. Λόγου χάρι, ο περιορισμός της κρατικής επιχειρηματικής δραστηριότητας είναι αδιαμφισβήτητο γεγονός, άλλωστε η επικράτηση του φιλελεύθερου προτύπου ανάπτυξης είχε ως συνέπεια την μείωση της κρατικής ιδιοκτησίας επί των μέσων παραγωγής. Επιπλέον, το κράτος αποσύρεται από διάφορα πεδία της διοίκησης, καθώς και της κοινωνικής πολιτικής. Για τον Pierson, όμως, οι παραπάνω εκφράσεις και εξελίξεις της κρατικής υπόστασης, δεν θα πρέπει να ωθούν στην εκτίμηση συρρίκνωσής του. Σαν τεκμήριο της παραδοχής του υιοθετεί την διατήρηση του κεντρικού ρόλου του κράτους σε τομείς, όπως ο στρατιωτικός και σε θέματα εθνικής ασφάλειας, στους οποίους ο κεντρικός ρόλος του παραμένει अपαράλλαχτος. Ο Pierson σημειώνει ότι ακόμη και σε χώρους όπου παραδοσιακά ήταν αποκλειστικά πεδία της κρατικής δικαιοδοσίας και στη σύγχρονη εποχή η εν λόγω

δικαιοδοσία μεταβιβάστηκε σε υπερεθνικά κρατικά μορφώματα και συνεπώς θεωρείται ότι έχει αμβλυνθεί η σημασία του κράτους- έθνους, εντούτοις την ίδια στιγμή διαπιστώνεται η κεντρική συμβολή του κράτους στη λειτουργία των υπερεθνικών κρατικών μορφωμάτων. Άλλωστε, η συμβολή του κράτους σε υπερεθνικούς κρατικούς σχηματισμούς, μπορεί εμπειρικά να αποδειχθεί από τη συχνή αδυναμία ανάληψης κοινής δράσης των υπερεθνικών συνασπισμών κρατών, λόγω των διαφορετικών επιδιώξεων μεταξύ των κρατών- μελών.

Παράλληλα, ο Pierson επισήμανε ότι η θεώρηση της αποδυνάμωσης του κράτους αφορά κατά κύριο λόγο στην αποδυνάμωση της ισχύς του ως κράτους- έθνους. Για τον ίδιο, στον σημερινό κόσμο τα κράτη δεν ταυτίζονται μονοσήμαντα με ένα έθνος, καθώς η επενέργεια ορισμένων παραγόντων, όπως η γήρανση του πληθυσμού των ανεπτυγμένων χωρών και η ανάγκη ενίσχυσης των μεταναστευτικών ρευμάτων, η εξαθλίωση ενός μεγάλου τμήματος του πληθυσμού στις αναπτυσσόμενες χώρες, καθώς και η εξάπλωση ενός πλήθους πολιτισμικών ρευμάτων, οδηγεί σε μια αποσύνδεση της έννοιας του κράτους με την έννοια του έθνους, χωρίς αυτό να λειτουργεί αναγκαία σε βάρος των εθνικοτήτων. Πλέον, το κυρίαρχο πρότυπο δεν είναι ένα κράτος που περικλείει αποκλειστικά μία και μόνη πολιτισμική κοινότητα, η οποία εκτός των άλλων να διαμορφώνει τους μηχανισμούς διατήρησης και αναπαραγωγής της.

Συμπερασματικά, μειώνεται η δυνατότητα αυτόνομης και ανεξάρτητης δράσης του τόσο σε ζητήματα εσωτερικής πολιτικής, όσο και στα ζητήματα των σχέσεων του με άλλα κράτη και υπερεθνικούς φορείς. Και τούτο διότι, από τη στιγμή που το κράτος συμμετέχει σε ένα διεθνοποιημένο σύστημα οφείλει να παρακολουθεί και να εφαρμόζει τους κανόνες που διαμορφώνονται από τον δεδομένο κάθε φορά παγκόσμιο συσχετισμό δυνάμεων και συμφερόντων. Εξάλλου, η σύγχρονη αντίληψη του κυρίαρχου φιλελεύθερου προτύπου διακηρύσσει τον δραστικό περιορισμό του κράτους και παράλληλα, την ανάδειξη της αγοράς ως κυρίαρχης οντότητας που θα αναλάβει τις

μέχρι πρότινος κρατικές λειτουργίες, ώστε να γίνεται λόγος για συρρίκνωση του κράτους λόγω της κυριαρχίας της αγοράς.

Ως κριτική στην παραπάνω επικρατούσα άποψη μπορεί να υποστηριχθεί ότι η λειτουργία του κράτους, ακόμη και σε περιόδους όπου δεν αμφισβητούνταν η κυριαρχία του, δεν παρέμενε απaráλλαχτη, αλλά αντιθέτως εξελίχθηκε ώστε να μπορέσει να προσαρμοστεί στο εκάστοτε ιστορικό και πολιτικό πλαίσιο, πάντοτε επ' ωφελεία των κυρίαρχων δυνάμεων. Η συνειδητοποίηση ότι η παρουσία του διαχρονικά είναι μια περισσότερο πολύπλοκη διαδικασία παρά ένα φαινόμενο που εξελίσσεται διαχρονικά, είναι δυνατό να οδηγήσει στην άποψη ότι η ελάττωση της αυτονομίας της δράσης του δεν σημαίνει ταυτόχρονα και την εξαφάνισή του. Είναι τελικώς σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι το κράτος εξακολουθεί να παραμένει ένας ισχυρός πόλος εξουσίας, του οποίου ο ρόλος στη σύγχρονη εποχή είναι διαφορετικός σε σχέση με αυτόν που ανέλαβε τη μεταπολεμική περίοδο στον δυτικό κόσμο. Στο σύγχρονο σύστημα το κράτος εξακολουθεί να διατηρεί έναν κεντρικής σημασίας ρόλο και παρά τις αλλαγές στην κρατική λειτουργία και κατ' επέκταση στην κοινωνική πολιτική που αυτό ασκεί, ως συμπέρασμα είναι ορθότερο να γίνεται λόγος για επαναπροσδιορισμό της κρατικής λειτουργίας και του περιεχομένου της κρατικής παρέμβασης παρά για αποδυνάμωση του κράτους.

Ο Habermas συμβάλλοντας στη συζήτηση αναφορικά με τη διάρθρωση των σχέσεων κράτους και υπερεθνικού επιπέδου όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση [Habermas, 2001], υπογραμμίζει την ανάγκη ενίσχυσης των θεσμικών συνιστωσών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με τον τρόπο αυτό θα αρθούν τα προσκόμματα που εμποδίζουν τη διαδικασία ολοκλήρωσης. Στο ίδιο πλαίσιο τονίζεται ότι είναι αναγκαία η δημιουργία προϋποθέσεων για μια κοινή ευρωπαϊκή κοινωνία πολιτών και μια ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα, η οποία θα μοιράζεται μια κοινή βάση πολιτικής κουλτούρας. Μέχρι σήμερα η διαμόρφωση ανάλογων προϋποθέσεων απουσιάζει. Αναλύοντας την προοπτική της ενωμένης Ευρώπης εντοπίζονται προσκόμματα στη

διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με κυρίαρχο τον ισχυρό και άκαμπτο έως σήμερα εσωτερικό ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών- μελών και ίσως ακόμη περισσότερο το ενδεχόμενο του ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών ειδικά στο πεδίο του κόστους των κοινωνικών δράσεων. Συμπερασματικά επισημένεται ότι είναι αναγκαία η δημιουργία ενός κοινού Καταστατικού Χάρτη ως του κύριου μηχανισμού αντιμετώπισης των δυνάμεων που λειτουργούν αντίρροπα στην ευρωπαϊκή ενοποίηση και επιπλέον, η θέσπισή του θα οδηγήσει σε μια ισχυρότερη Ένωση με κοινή πολιτική κουλτούρα απαλλαγμένη από ανταγωνισμούς μεταξύ των κρατών- μελών και την υπεράσπιση του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου.

## 2.2 Περιφερειακή οργάνωση στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η περιφερειακή πολιτική αποτελεί βασική αναπτυξιακή πολιτική των σύγχρονων κρατών [Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης, 2005]. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης η περιφερειακή πολιτική αποτελεί μια από τις οριζόντιες πολιτικές που ασκούνται από κοινού από τα κράτη-μέλη στη βάση της εταιρικής σχέσης, που ικανοποιεί άλλωστε την αρχή της επικουρικότητας<sup>13</sup> μεταξύ των κρατών-μελών και πήρε τη σημερινή της μορφή μέσω μιας διαδικασίας προσαρμογών και μεταρρυθμίσεων που εξελίσσεται από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 [Δεμαθάς, 2004]. Η άμβλυνση του περιφερειακού προβλήματος, η ενίσχυση των υποβαθμισμένων περιφερειών, η στήριξη των κορεσμένων ή φθινουσών περιφερειών και η αξιοποίηση νέων αναπτυξιακών ευκαιριών συγκροτούν τους κύριους σκοπούς της περιφερειακής πολιτικής σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο [Παπαδασκαλόπουλος, 1995]. Η περιφερειακή πολιτική αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής λειτουργώντας συμπληρωματικά του εθνικού αναπτυξιακού προγραμματισμού [Χριστοφάκης, 2001].

---

<sup>13</sup> Η έννοια της επικουρικότητας στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφορά κατά κύριο λόγο την εξουσία των κρατών-μελών και την υλοποίηση της πολιτικής τους. Βεβαίως η αρχή της επικουρικότητας λειτουργεί προς την ενίσχυση της εξουσίας των διαφόρων μορφών και επιπέδων αυτοδιοίκησης πάντοτε προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων και της εξουσίας των φορέων που βρίσκονται πλησιέστερα στον πολίτη. Σύμφωνα με το γλωσσάρι της Ευρωπαϊκής Ένωσης: αρχή της επικουρικότητας ορίζεται στο άρθρο 5 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σκοπός της αρχής αυτής είναι να εξασφαλίζεται ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στον πολίτη. Ως εκ τούτου, ελέγχεται αν η δράση που πρόκειται να αναληφθεί σε κοινοτικό επίπεδο δικαιολογείται σε σχέση με τις δυνατότητες που υπάρχουν σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, πρόκειται για αρχή σύμφωνα με την οποία η Ένωση, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, δρα μόνο όταν η δράση της είναι πιο αποτελεσματική από αντίστοιχα μέτρα εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής εμβέλειας. Η αρχή της επικουρικότητας συνδέεται στενά με τις αρχές της αναλογικότητας και της αναγκαιότητας, σύμφωνα με τις οποίες η δράση της Ένωσης δεν πρέπει να υπερβαίνει τα απαραίτητα για την επίτευξη των στόχων της συνθήκης όρια. [<http://europa.eu/scadplus/glossary/>]. Επίσης βλέπε: Παπαδημητρίου «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και έλλειμμα δημοκρατίας» ΤοΣ 1992, 241. Παραρά «Το Άμστερνταμ και το Σύνταγμα» ΤοΣ 1998, 1038. Μούσης Ν. (1999): *Ευρωπαϊκή Ένωση, Δίκαιο-Οικονομία-Πολιτική*, Παπαζήση. Παπαγιάννης Δ. (1999): *Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό δίκαιο*, Σάκκουλα. Παπαγιάννης Δ. (2001): *Ο ευρωπαϊκός χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης*, Α. Σάκκουλα. Χατζόπουλος Β. (2001): *Κοινοτική Νομοθεσία*, Σάκκουλα

Επιπλέον, η αναγκαιότητα διατύπωσης και εφαρμογής περιφερειακών πολιτικών αναγνωρίζεται και από υπερεθνικά κρατικά μορφώματα, όπως αποδεικνύεται από την πορεία μετασχηματισμού της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας σε Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι επιπτώσεις των περιφερειακών ανισοτήτων στη λειτουργία του ενοποιημένου οικονομικού χώρου, καθώς και οι επιπτώσεις από τη διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης στην περιφερειακή ανάπτυξη αποτελούσαν κορυφαία ζητήματα που απασχόλησαν τα κράτη-μέλη ήδη με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) [Μαραβέγιας, 1994]. Αν και στην ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης δεν συμπεριλαμβάνονταν στις αρμοδιότητες του νέου θεσμού ο συντονισμός των περιφερειακών πολιτικών μεταξύ των κρατών-μελών, εντούτοις στο προοίμιο της Συνθήκης αναφερόταν η ανάγκη περιορισμού των ανισοτήτων και της καθυστέρησης των περιφερειών που διαθέτουν λιγότερα πλεονεκτήματα από τις άλλες περιφέρειες [Δεμαθάς, 2004].

Με την ιδρυτική Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε) η περιφερειακή πολιτική αναδείχθηκε σε κύρια πολιτική της Ένωσης, έχοντας οριζόντιο χαρακτήρα και εντάχθηκε σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο που στόχο έχει τον περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων και τη διασφάλιση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και της σύγκλισης της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω διαρθρωτικών παρεμβάσεων στις μειονεκτούσες περιφέρειές της. Απτή απόδειξη της ανάδειξης της περιφερειακής πολιτικής σε κύριο μοχλό ανάπτυξης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης υπήρξε η ίδρυση της «Επιτροπής των Περιφερειών»<sup>14</sup>, η οποία αποτελεί όργανο με συμβουλευτικές και

---

<sup>14</sup> Η Επιτροπή των Περιφερειών, ιδρύθηκε το 1992 με τη συνθήκη του Μάαστριχτ άρχισε να λειτουργεί το 1994, είναι συμβουλευτικό όργανο που δίνει τη δυνατότητα να ακουστεί η φωνή της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποτελείται από 344 αντιπροσώπους των αρχών της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι ορίζονται από το Συμβούλιο για τέσσερα χρόνια. Οι καθαρά συμβουλευτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες της ΕΤΠ ασκούνται σε περιπτώσεις προτάσεων που έχουν συνέπειες στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, όπως και την οικονομική και κοινωνική συνοχή, τα διευρωπαϊκά δίκτυα, την παιδεία και τον πολιτισμό. Επιπλέον οι συμβουλευτικές αρμοδιότητες της ΕΤΠ ενισχύθηκαν με την αναθεώρηση του Άμστερνταμ με τους εξής τομείς: την πολιτική απασχόλησης, την κοινωνική πολιτική, το περιβάλλον, την επαγγελματική κατάρτιση και τις μεταφορές. Βλ.ενδεικτικά: Ε.Ε./ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ, Η τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Λουξεμβούργο 1999.



γνωμοδοτικές αρμοδιότητες και στην οποία εκπροσωπούνται οι φορείς της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης καθώς και μέλη των περιφερειακών αρχών. Επιπλέον, για την επίτευξη του στόχου της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μεταξύ των κρατών-μελών της ένωσης ενισχύθηκαν ως προς το περιεχόμενο της παρέμβασης και τους διαθέσιμους πόρους τα διαρθρωτικά ταμεία, τα οποία κατά τη δραστηριοποίησή τους διαθέτουν χαρακτηριστικά άμβλυνσης των περιφερειακών ανισοτήτων στο εσωτερικό της Ένωσης<sup>15</sup>.

Η ανάδειξη της περιφερειακής πολιτικής σε κύριο εργαλείο πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως αποτέλεσμα μιας συνεχούς διαδικασίας μετασχηματισμού της κυρίως από τη δεκαετία του 1970 και εντεύθεν, αποτελεί ταυτόχρονα και μια σαφή ένδειξη της αλλαγής του κέντρου βάρους ως προς τους παράγοντες που επιδρούν στον σχεδιασμό και στην εφαρμογή της. Η Ανδρικοπούλου επισημαίνει ότι στην εφαρμογή της η περιφερειακή πολιτική πλέον δεν διαθέτει τα ίδια χαρακτηριστικά σε σχέση με το παρελθόν, ειδικά τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες του 1950 και 1960, όπου για

---

<sup>15</sup> Τα Διαρθρωτικά Ταμεία μαζί με το Ταμείο Συνοχής είναι οι χρηματοδοτικοί μηχανισμοί μέσω των οποίων υλοποιείται η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Βασική φιλοσοφία της οποίας είναι η μείωση των διαφορών ανάπτυξης των περιφερειών μεταξύ των κρατών μελών. Μέσα από τα Διαρθρωτικά Ταμεία διοχετεύεται οικονομική βοήθεια προς τις μειονεκτικές περιφέρειες και κοινωνικές κατηγορίες μέσω της χρηματοδότησης αναπτυξιακών προγραμμάτων και έργων οικονομικού και κοινωνικού χαρακτήρα

Υπάρχουν τέσσερα Διαρθρωτικά Ταμεία:

- το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) είναι το σημαντικότερο στο παρόν στάδιο. Από το 1975, χρηματοδοτεί τη δημιουργία υποδομών και την πραγματοποίηση παραγωγικών επενδύσεων που δημιουργούν θέσεις απασχόλησης, ιδίως με προορισμό τις επιχειρήσεις
- το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) ιδρύθηκε το 1958 με σκοπό την προώθηση της ένταξης ανέργων και μειονεκτουσών κατηγοριών του πληθυσμού στην αγορά εργασίας μέσω της χρηματοδότησης κυρίως δράσεων κατάρτισης
- το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΓΠΕ) αποτελεί το χρηματοδοτικό μέσο της κοινής αγροτικής πολιτικής και της ανάπτυξης της υπαίθρου.
- το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ) ιδρύθηκε το 1993. Αποσκοπεί στην προσαρμογή και στον εκσυγχρονισμό των εξοπλισμών αυτού του τομέα καθώς και στη διαφοροποίηση των οικονομικών των ζωνών που εξαρτώνται από την αλιεία

Οι ενισχύσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής χορηγούνται πάντοτε με τη μορφή της συγχρηματοδότησης. Το ύψος τους εξαρτάται από το επίπεδο της οικονομικής καθυστέρησης της περιφέρειας στην οποία υλοποιείται ένα πρόγραμμα και ανέρχεται κατά κανόνα στο 50 %, αν και μπορεί να φθάσει το 75 % των επιλέξιμων δαπανών στις περιφέρειες με τη μεγαλύτερη καθυστέρηση (τις λεγόμενες «περιφέρειες του στόχου 1»), ακόμη και το 85 % σε ορισμένες περιπτώσεις. [www.europa.eu]



πρώτη φορά δημιουργήθηκε η ανάγκη για τη συστηματική ενσωμάτωση του χώρου στα οικονομικά μοντέλα [Ανδρικοπούλου, 1994]<sup>16</sup>. Η ειδοποιός διαφορά έγκειται στο γεγονός ότι όλο και πιο σπάνια πλέον τα εθνικά κράτη ασκούν αποκλειστικά από μόνα τους μια κεντρικά σχεδιασμένη πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης. Στη θέση αυτής της πολιτικής έχουν εμφανιστεί νέες αποκεντρωμένες πολιτικές που ασκούνται από τις τοπικές αρχές και αφορούν την ανάπτυξη της συγκεκριμένης περιοχής. Για την Ανδρικοπούλου, η κρίση των κρατικών πολιτικών, που αποτελεί επακόλουθο της κρίσης του μεταπολεμικού τρόπου ανάπτυξης, λόγω της κατάρρευσης του φορντιστικού μοντέλου συσσώρευσης, σε συνδυασμό με την πορεία προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση των κρατών-μελών της Ένωσης, δημιουργώντας αποκεντρωμένα πεδία άσκησης πολιτικής, που μέχρι τότε ανήκαν στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών-μελών, δημιούργησαν τις προϋποθέσεις ώστε πλέον η περιφερειακή πολιτική να συνδιαμορφώνεται όχι πλέον αποκλειστικά και μόνο από το εθνικό κέντρο, αλλά να εντάσσονται στη διαμόρφωσή της και άλλοι παράγοντες από το τοπικό και το υπερεθνικό επίπεδο. Η διαμόρφωση του περιεχομένου και της άσκησης της περιφερειακής πολιτικής έχει καθοριστεί, τουλάχιστον στον χώρο της Ευρώπης<sup>17</sup>, από τις αγοραίες διαδικασίες και τον συνεπακόλουθο ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών [Δεμαθάς, 1995, 2004]. Συνεπώς, για τον ίδιο, η νέα εικόνα οργάνωσης του χώρου της Ευρώπης είναι το αποτέλεσμα δράσης της αγοράς και του ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών, παράγοντες που αναμένεται να οδηγήσουν σε ένα νέο καθεστώς ευημερίας, αλλά και διαφορών.

---

<sup>16</sup> Ενδεικτικά, για μια συνοπτική παρουσίαση της επιστημονικής θεμελίωσης και των όρων διαμόρφωσης της περιφερειακής πολιτικής ως εφαρμοσμένου κλάδου της οικονομικής επιστήμης, δες Παπαδασκαλόπουλος Α.,-Χριστοφάκης, Μ., (2005)

<sup>17</sup> Για τον τρόπο αντίληψης και ένταξης εννοιών, όπως ο «χώρος» ή η «περιφέρεια» έχει αναπτυχθεί πλούσια βιβλιογραφία. Ενδεικτικά, αναφέρεται Παπαδασκαλόπουλος, Α. (1995), Κόνσολας, Ν. (1997). Επίσης, για τους όρους ανάπτυξης, ιστορικά, των βιομηχανικών κέντρων- πόλεων και ενίσχυσης των μειονεκτουσών περιοχών ενδεικτικά αναφέρονται, Clough and Rapp (1980), Οικονόμου, Δ. (1994), Γετίμης, Π. (1994).

Η ανάδειξη ως νέων παραγόντων στη διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής, τουλάχιστον στον ευρωπαϊκό χώρο, το τοπικό/περιφερειακό επίπεδο από τη μια πλευρά και το υπερεθνικό/ευρωπαϊκό από την άλλη (και μάλιστα υπάρχει εμφανής υποστήριξη των θεσμικών οργάνων της Ένωσης στην ενίσχυση των τοπικών/περιφερειακών πολιτικών, χωρίς την άμεση, ή την εμφανή, παρέμβαση των κρατών-μελών) οδήγησε ένα τμήμα θεωρητικών στη διατύπωση της άποψης ότι είναι εφικτό ένα πρότυπο ανάπτυξης «από τα κάτω» το οποίο είναι δυνατόν να προσδώσει χαρακτηριστικά αυτοδύναμης και αυτο-τροφοδοτούμενης ενδογενούς ανάπτυξης, στηριζόμενο σε πετυχημένα παραδείγματα δυναμικών τοπικών παραγωγικών συστημάτων [Piore and Sabel, 1984, Storper and Walker, 1989].

Οι ασκούντες κριτική στην παραπάνω άποψη επισημαίνουν ότι οι τοπικές πολιτικές αδυνατούν από μόνες τους να χειριστούν το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων, διότι η πολυδιάσπαση των προσπαθειών (χωρίς δηλαδή τον κατάλληλο συντονισμό των δράσεων) σε συνδυασμό με τον ανταγωνισμό μεταξύ των περιοχών δημιουργούν τάσεις για μεγαλύτερη ανισότητα [Ανδρικοπούλου, 1991- Dommergues, 1992]. Συνεπώς, η άποψη αυτή προκρίνει έναν συνδυασμό μηχανισμών και πολιτικών ρύθμισης των περιφερειακών ανισοτήτων, που όπως επισημαίνεται, ο συνδυασμός αυτός των πολιτικών ήδη εφαρμόζεται στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πιο συγκεκριμένα, εκτιμάται ότι είναι αναγκαία η διατήρηση ενός «από τα πάνω» ελέγχου, με τη μορφή κάποιων κεντρικών πολιτικών οι οποίες θα εξασφαλίζουν τη ρύθμιση των περιφερειακών ανισοτήτων, σε συνδυασμό με τη μεγαλύτερη συνεργασία και δικτύωση «από τα κάτω» μεταξύ περιοχών που αντιμετωπίζουν κοινά προβλήματα. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο εν λόγω μηχανισμός ρύθμισης των περιφερειακών ανισοτήτων περιλαμβάνει αφενός, μια «κεντρική» περιφερειακή πολιτική (έλεγχος «από τα πάνω»), η οποία σκοπεύει στην οικονομική και κοινωνική συνοχή και τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στον ευρωπαϊκό χώρο, αφετέρου και με τη βοήθεια της Ένωσης, διαμορφώνονται συνεργασίες και δίκτυα μεταξύ

περιφερειών και πόλεων (έλεγχος «από τα κάτω»). Άλλωστε, είναι εμφανής, όπως αποδεικνύεται και από διάφορα κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η ενίσχυση της παρουσίας του τοπικού στους μηχανισμούς ρύθμισης των περιφερειακών ανισοτήτων. Για παράδειγμα, στον Κανονισμό αρ. 2081/93, άρθρο 4, παρ. 1, είναι χαρακτηριστική η διατύπωση ότι «η κοινοτική δράση θεωρείται ως συμπλήρωμα ή συμβολή στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών μελών. Αυτό επιτυγχάνεται με τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος και τις αρμόδιες αρχές και οργανισμούς, συμπεριλαμβανομένων (στα πλαίσια των διαδικασιών που παρέχονται από τους θεσμικούς κανόνες και την πρακτική κάθε κράτους-μέλους) των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, που ορίζονται από το κράτος-μέλος σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό, ή άλλο επίπεδο». Συνεπώς, όλα τα μέρη αποτελούν εταίρους κατά την επιδίωξη ενός κοινού στόχου, που άλλωστε η συνεργασία αυτή αποτελεί και τη βάση της «εταιρικής σχέσης».

Στο πεδίο της περιφερειακής στρατηγικής, η παραπάνω επισήμανση περί ενίσχυσης και ανάδειξης νέων παραγόντων στο σχεδιασμό και στην άσκηση περιφερειακής πολιτικής ερμηνεύεται χαρακτηριστικά από τον Γετίμη ο οποίος αναφέρει ότι η δημιουργία δικτύων συνεργασίας και αναπτυξιακών συμμαχιών (“growth coalitions”) σε πολλές πόλεις παίρνει διάφορες μορφές που εξαρτώνται από τον συσχετισμό δυνάμεων [Γετίμης, 2000]. Τα πολιτικά κόμματα και η τοπική αυτοδιοίκηση, τα τοπικά οικονομικά συμφέροντα, τα μέσα ενημέρωσης, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, τα κοινωνικά κινήματα, τα πανεπιστήμια, αποτελούν τις βασικές συνιστώσες που μπορούν να ευνοούν ή και να αντιτίθενται στη δημιουργία συνεργασιών αναπτυξιακής και επιχειρηματικής στρατηγικής. Επομένως, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση περιφερειακής πολιτικής (και όχι μόνο)<sup>18</sup>, στα πλαίσια ενός

---

<sup>18</sup> Στο πεδίο της Πολιτικής Επιστήμης, η διαδικασία αποκέντρωσης και υποκίνησης εταιρικών σχέσεων και πολλαπλών συμμαχιών αποτελεί το νέο μοντέλο κινητοποίησης, το οποίο οδηγεί σε πολλαπλές συναρμοδιότητες και συνεργασίες συμβολιακού τύπου, χαρακτηριστικό γνώρισμα των αναπτυγμένων χωρών. Στην πολιτική επιστήμη οι συσχετισμοί αυτοί αποκαλούνται “policy networks” (Κιουκιάς, Δ., 2001).

ενοποιημένου, τουλάχιστον από οικονομικής άποψης, ευρωπαϊκού χώρου αποτελεί πλέον ένα πολύ-παραγοντικό σύστημα [Ache, et.al 2008].

Το πρότυπο ρύθμισης των περιφερειακών ανισοτήτων, που εφαρμόζεται ήδη στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το οποίο συνδυάζει τον «από τα πάνω» έλεγχο (κεντρικός έλεγχος- υπόλειμμα του προηγούμενου προτύπου περιφερειακής πολιτικής) με την «από τα κάτω» συνεργασία και δικτύωση μεταξύ ευρωπαϊκών περιφερειών και πόλεων βρίσκει άμεση εφαρμογή στον τρόπο χρηματοδότησης της περιφερειακής πολιτικής από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό αποδεικνύεται από τη λειτουργία και τους στόχους των διαρθρωτικών ταμείων την περίοδο 1981-2001, τουλάχιστον για την ελληνική περίπτωση [Δεμαθάς, 2004]. Μέσα από την καταγραφή των στόχων και των δράσεών τους, όπως αυτά εξειδικεύονται σε επιμέρους περιφερειακά προγράμματα, σε πέντε προγραμματικές περιόδους<sup>19</sup> αναδεικνύεται η συνεχώς αυξανόμενη ροή πόρων από την Ένωση και η διάθεσή τους, σε συνδυασμό με την κατά περίπτωση προβλεπόμενη εθνική και ιδιωτική συμμετοχή, για την υλοποίηση των στόχων των συγκεκριμένων προγραμμάτων. Ο Δεμαθάς επισημαίνει ότι, χαρακτηριστικό της εξεταζόμενης περιόδου είναι ότι στο πλαίσιο των συγκεκριμένων προγραμμάτων και με δεδομένη την καθυστέρηση της χώρας στον παραγωγικό εξοπλισμό της, σε υποδομές και στη λειτουργία τους, οι παρεμβάσεις κατευθύνθηκαν σε έργα υποδομών, στην ανάπτυξη του πρωτογενούς τομέα, μέσα από τη στήριξη διαρθρωτικών αλλαγών, στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, στην ανάπτυξη του τουρισμού, στη βελτίωση του ανθρώπινου δυναμικού και στην προστασία του περιβάλλοντος. Ο συγγραφέας εκτιμά ότι η «συνέχεια» των στόχων των παρεμβάσεων, καθώς και η επιμονή των διαρθρωτικών προβλημάτων και των περιφερειακών ανισοτήτων της οικονομίας της χώρας αποτυπώνονται και στους στόχους των παρεμβάσεων κάθε συγκεκριμένης περιόδου, καθώς και στο γεγονός ότι όλες οι προσπάθειες αφορούν

---

<sup>19</sup> Προγραμματική περίοδος 1981-1985: πρώτη περίοδος άσκησης περιφερειακών πολιτικών κυρίως μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ). 1986-1988: Υλοποίηση Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ). 1989- 1993: Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. 1994- 1999: Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. 2000- 2006: Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης. (Δεμαθάς, Ζ., 2004, σ. 106- 111).

πάντα το σύνολο της χώρας. Δηλαδή, όλες οι περιφέρειες της χώρας, στο σύνολο της εξεταζόμενης περιόδου παρουσιάζουν διαρθρωτικές αδυναμίες, που τις καθιστούν επιλέξιμες για την άσκηση διαρθρωτικών παρεμβάσεων.

Οι συγκεκριμένες προσπάθειες προγραμματισμού στην κατεύθυνση του περιορισμού των ανισοτήτων στο εσωτερικό της χώρας, μεταξύ των περιφερειών της, και σε σχέση με τις εξελίξεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσα από τη δημιουργία προϋποθέσεων και συνθηκών διαρθρωτικών αλλαγών της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, ακολουθούν ταυτόχρονα μια κατεύθυνση στην οποία συνδυάζονται η προσέγγιση «από τα κάτω προς τα πάνω» μέσα από τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα και η προσέγγιση «από τα πάνω προς τα κάτω» μέσα από τα τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα. Άλλωστε, την ανάγκη διαμόρφωσης ενός νέου πλαισίου συνεργασίας στη σχέση μεταξύ κεντρικού και τοπικού, διαπιστώνουν και οι Παπαδασκαλόπουλος και Χριστοφάκης, δεδομένων των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η χώρα εν όψει της νέας προγραμματικής περιόδου 2007-2013, όπου ορισμένες ελληνικές περιφέρειες, βάσει οικονομικών κριτηρίων που τίθενται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, θεωρούνται ως μη επιλέξιμες προς χρηματοδοτική ενίσχυση μέσω των ενωσιακών διαρθρωτικών ταμείων (στόχος «Σύγκλιση», που πρόκειται να λάβει το σημαντικά μεγαλύτερο μέρος του συνόλου των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων.) [Παπαδασκαλόπουλος,–Χριστοφάκης, 2005].

Πριν η έρευνα προχωρήσει και εξειδικεύσει περισσότερο στους στόχους και στα ζητούμενα της θα πρέπει στο σημείο αυτό- και με σκοπό την όσο το δυνατόν πληρέστερη κάλυψη του θεωρητικού πλαισίου της έρευνας- να γίνει αναφορά στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εξεταζόμενης περιφέρειας υπό το πρίσμα των στόχων της περιφερειακής πολιτικής στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κάνοντας μια αποτύπωση των χαρακτηριστικών των συνοριακών περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο Δεμαθάς επισημαίνει ότι οι συνοριακές περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε αυτές βρίσκονται στα σύνορα δύο ή και περισσότερων κρατών-μελών, είτε στα εξωτερικά της

σύνορα, αποτελούν κατά κανόνα χωρικές ενότητες που βρίσκονται απομακρυσμένες από τα δυναμικά αναπτυξιακά κέντρα της χώρας τους, αλλά και της Ένωσης συνολικά [Δεμαθάς,1995]. Κατά κανόνα, οι συνοριακές περιοχές παρουσιάζουν μειωμένες τιμές, ως προς τους εθνικούς μέσους όρους, σε δείκτες αναπτυξιακής και οικονομικής ευημερίας. Για τον λόγο αυτό οι περισσότερες από τις περιοχές αυτές έχουν αποτελέσει και εξακολουθούν να αποτελούν αποδέκτες εθνικών και κοινοτικών πολιτικών. Οι παράγοντες που προσδιορίζουν την ανάπτυξη των συνοριακών περιοχών, σύμφωνα με τον Δεμαθά, συνοψίζονται στην παραγωγική δομή και τη χωρική διάρθρωσή της, στον αστικό χώρο και στις σχέσεις του με την ύπαιθρο, στα δίκτυα υποδομών, στο φυσικό περιβάλλον και στους πολιτιστικούς πόρους.

Η περιφέρεια της Κρήτης είναι μια συνοριακή περιοχή που βρίσκεται μάλιστα στα εξωτερικά σύνορα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τούτο της προσδίδει συγκεκριμένα αναπτυξιακά χαρακτηριστικά, τα οποία βέβαια εμφανίζονται και σε άλλες συνοριακές περιοχές της χώρας, όπως την εμφάνιση «δυσισμών» του γεωγραφικού χώρου (ορεινές-πεδινές περιοχές, αστικά κέντρα- ύπαιθρος, παραθαλάσσιες περιοχές-ενδοχώρα), καθώς και τη σταδιακή δημιουργία τόνωσης των αναπτυξιακών δυνατοτήτων της, κυρίως μέσω της ενίσχυσης των αστικών κέντρων της περιοχής σε δίκτυα υποδομών και της παροχής ειδικών αναπτυξιακών κινήτρων που στοχεύουν στη βελτίωση του εργατικού δυναμικού και της παραγωγικής υποδομής. Οι δράσεις αυτές χρηματοδοτούνται, τουλάχιστον μέχρι την τρέχουσα προγραμματική περίοδο, από τα διαρθρωτικά κοινοτικά ταμεία, καθώς το σύνολο της χώρας και όχι μόνο οι συνοριακές της περιοχές είναι επιλέξιμο για την άσκηση διαρθρωτικών παρεμβάσεων, λόγω των παρουσιαζόμενων διαρθρωτικών αδυναμιών της χώρας.

Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί στον ευρωπαϊκό χώρο, με διαφορετικές μορφές και αρμοδιότητες, διαχειρίζονται μια σειρά ζητημάτων που αφορούν το τοπικό στοιχείο. Η πραγματικότητα αυτή διαμορφώνει σταδιακά στο εσωτερικό της Ένωσης ένα ισχυρό πόλο εξουσίας, με τη δημιουργία μηχανισμών επικοινωνίας και συνεργασίας σε

οριζόντιο επίπεδο, όπου προβάλλεται ως φορέας που εκπροσωπεί με τον πλέον άμεσο τρόπο την βούληση των τοπικών κοινωνιών και τις τοπικές κοινωνικές και αναπτυξιακές δυνάμεις. Η έννοια της αποκέντρωσης, που βρίσκεται στον πυρήνα της λειτουργία της αυτοδιοίκησης, έχει κατά καιρούς χρησιμοποιηθεί με στόχο την εκλογίκευση και τον εκδημοκρατισμό διαδικασιών που σχετίζονται με τον πολίτη. Ωστόσο ταυτόχρονα η αποκέντρωση είναι δυνατόν να μην εξυπηρετεί τελικά τους διακηρυσσόμενους στόχους της ενίσχυσης του δημοκρατικού προγραμματισμού, της λήψης αποφάσεων σε χαμηλότερα επίπεδα της εξουσίας, ή της ευκρινέστερης έκφρασης της βούλησης των τοπικών κοινωνιών. Παρά να λειτουργεί ως πρόσχημα για την εξυπηρέτηση της κεντρικής εξουσίας, η οποία απλώς διαχέει μέρος της εξουσίας στο τοπικό επίπεδο. Η ενδυνάμωση της περιφερειακής διάστασης στον ευρωπαϊκό χώρο αποτελεί σημαντική αναπτυξιακή δυνατότητα εφόσον αυτή εντάσσεται σε ένα ευρύτερο σχεδιασμό τόσο στο εθνικό όσο και στο υπερθνικό επίπεδο

Η παραπάνω επισήμανση είναι αποφασιστικής σημασίας ως προς τη διερεύνηση της σχέσης του κεντρικού με τον τοπικό πόλο εξουσίας, καθώς αντιτίθεται στην θεώρηση περί τεκμηρίου αποδυνάμωσης του σύγχρονου κράτους λόγω της ενίσχυσης των αυτοδιοικητικών θεσμών. Με την θέση ότι η ενίσχυση των αυτοδιοικητικών θεσμών ήταν αποτέλεσμα της βούλησης του κράτους, ώστε να μειωθεί η πίεση απέναντί του, εμφανίζεται η απώλεια ισχύος του κράτους όχι απαραίτητα ως ήττα του, αλλά ως μέρος της διαδικασίας προσαρμογής της λειτουργίας του απέναντι στις σύγχρονους όρους δραστηριοποίησής του. Ενδεικτικά, η Ανδρικοπούλου κάνει λόγο για «ανασύνταξη» του εθνικού κράτους και των μορφών της κρατικής παρέμβασης, συνέπεια των διαδοχικών οικονομικών κρίσεων της δεκαετίας του 1970 [Ανδρικοπούλου, 1994]. Για την ίδια, η κρίση των κρατικών πολιτικών και η ανασύνταξη του εθνικού κράτους έχει παράλληλα προβάλλει δύο άλλα χωρικά επίπεδα ρύθμισης. Αφενός, το υπο-εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, στο οποίο αναπτύσσονται αποκεντρωμένες τοπικές πολιτικές και αφετέρου, το υπερ-εθνικό



επίπεδο, στο οποίο έχουν εμφανιστεί υπερεθνικοί οργανισμοί ρύθμισης και νέες μορφές συνεργασίας μεταξύ χωρών, όπως στην περίπτωση του ευρωπαϊκού χώρου η Ευρωπαϊκή Ένωση. Και οι δύο τάσεις που εμφανίζονται δημιουργούν πρόσθετα προβλήματα στα εθνικά κράτη, καθώς η τάση αποκέντρωσης θίγει την εσωτερική τους συνοχή ενώ η τάση ολοκλήρωσης απειλεί τα κυριαρχικά τους δικαιώματα. Εντούτοις, η ανάδειξη με νέο περιεχόμενο, έναντι του «παραδοσιακού» προτύπου περιφερειακής πολιτικής<sup>20</sup> των δεκαετιών 1950 και 1960, της περιφερειακής πολιτικής από τη δεκαετία του 1980 εκτιμάται ότι δεν μπορεί από μόνη της να χειριστεί το πρόβλημα των περιφερειακών ανισοτήτων. Οι εθνικές αρχές εξακολουθούν να είναι οι κυρίως υπεύθυνες για τη λύση των προβλημάτων των περιοχών τους μέσω, είτε της κατασκευής των κατάλληλων υποδομών, είτε της παροχής επιδοτήσεων σε επιχειρήσεις για την προσέλκυση των επενδύσεών τους σε μειονεκτικές περιοχές [Μούσης, Ν., 1999].

Η ανάπτυξη των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση θεωρήθηκε ότι συνοψίζει μια σειρά θετικών χαρακτηριστικών οικονομικής ανάπτυξης και κοινωνικής οργάνωσης. Στον ευρωπαϊκό χώρο, σε πολλές περιπτώσεις οι περιφέρειες αντικατοπτρίζουν διαφοροποιήσεις τόσο σε επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης, όσο και σε επίπεδο πολιτισμικής ομοιομορφίας [Anderson, 1994]. Οι περιφέρειες υπήρξαν λοιπόν ο χώρος εκτόνωσης των εντάσεων, οι οποίες άλλωστε είναι εγγενείς στο πλαίσιο των κρατών μεταπολεμικά. Σε τελική ανάλυση οι ευρωπαϊκές περιφέρειες ενίσχυσαν σε ένα πρώτο στάδιο τα κράτη της Κοινότητας και σε ένα δεύτερο την επιλογή της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Εξάλλου, οι ευρωπαϊκές περιφέρειες είναι μια δεδομένη παράμετρος στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία ενισχύει το φαινόμενο του διαχωρισμού στο εσωτερικό της Ένωσης, επισήμανση που αποδεικνύει τη σημασία που έχει αποδοθεί από τις κοινοτικές πολιτικές και όργανα στην περιφερειακή ανάπτυξη.

---

<sup>20</sup> Για τους όρους εμφάνισης της περιφερειακής πολιτικής υπάρχει εκτεταμένη βιβλιογραφία. Ενδεικτικά, Γετίμησ-Καυκαλάς (1990), Dunford-Perrens (1993), Παπαδασκαλόπουλος-Χριστοφάκης (2005).



Η περιφερειακή οργάνωση έχει καθοριστική συμβολή στην οργάνωση και στους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Άλλωστε, υπό το πρίσμα αυτό δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις της βούλησης για την οικοδόμηση μιας περιφερειακής διακυβέρνησης της Ένωσης με την ανάπτυξη ενός συστήματος διακυβέρνησης που θα βρίσκεται εγγύτερα στον πολίτη. Τα χαρακτηριστικά της περιφερειακής αυτοδιοίκησης είναι ένα μέσο επίπεδο, ανώτερο από τον πρώτο και τον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης και κατώτερο διοικητικά από το κράτος. Η «Ευρώπη των Περιφερειών» υπήρξε ένα πρόταγμα για την αποκέντρωση της λήψης αποφάσεων και την άμεση δημοκρατία. Εντούτοις, το όραμα της Ευρώπης των Περιφερειών δεν επαληθεύτηκε και η περιφερειακή αυτοδιοίκηση δεν αναδείχθηκε ουσιαστικά σε «τρίτο εταίρο» της Ένωσης. Σύμφωνα με τους Lequesne και Keating , η εξουσία των κεντρικών μηχανισμών παραμένει συγκεντρωμένη και αντιτίθεται στην δυναμική ανάπτυξης των υπο-κρατικών κέντρων εξουσίας και των ενώσεών τους [Keating, 1998- Lequesne, 1997].

Με βάση τις παραπάνω παρατηρήσεις αναδεικνύεται ότι παρά την δυναμική των αυτοδιοικητικών θεσμών και την αποτελεσματική έκφραση των τοπικών κοινωνιών σε ολόκληρη την έκταση της Ένωσης, το κράτος εξακολουθεί να διατηρεί την ισχύ του έναντι των υπο- κρατικών θεσμών. Το κράτος προκύπτει ότι όχι μόνο διατηρεί τον βασικό πυρήνα της δύναμης του, αλλά και ενδεχομένως ενισχύεται στην περίπτωση όπου καλείται, μέσω των πολιτικών του, να εξασφαλίσει ομοιόμορφη ανάπτυξη των περιφερειών του, όταν για παράδειγμα υλοποιεί πολιτικές υπέρ των ασθενέστερων περιφερειών του.

Η αυτοδιοίκηση ως ένας πόλος εξουσίας που λειτουργεί εντός και όχι ανεξάρτητα των κρατών- μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει διασφαλίσει τη θέση της ως παράγοντα που συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τοπικού ενδιαφέροντος ζητήματα, με τη δράση της να ενθαρρύνεται, όπως αναφέρθηκε παραπάνω από τα όργανα και τις πολιτικές της Ένωσης. Σύμφωνα με τον Smith η

ενίσχυση και η κατοχύρωση, από την Ένωση, του ρόλου της αυτοδιοίκησης ως προς την ικανοποίηση των ζητημάτων πολιτικής που εμφανίζονται στο τοπικό επίπεδο, αποδεικνύεται και από την χρηματοδότηση ανάλογων προγραμμάτων [Smith, 1998:63].

Ταυτόχρονα όμως, και αποδεικνύοντας τον ρόλο των κρατών στην ευνοϊκή για την αυτοδιοίκηση διαδικασία χρηματοδότησης, μπορεί να έχουν τεθεί οι προϋποθέσεις για την απευθείας χρηματοδότηση των αυτοδιοικητικών οργάνων από την Ένωση, και που αποτελεί στρατηγική προς την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, ωστόσο η σχετική διαδικασία χρηματοδότησης προϋποθέτει και τη συνομολόγηση των κρατών εντός των οποίων δραστηριοποιούνται οι αυτοδιοικήσεις, τα οποία και συμμετέχουν σε ανάλογες αποφάσεις.

Επιπλέον, σε χώρες με συγκεντρωτική διοικητική δομή, όπως είναι και η Ελλάδα, τα περιφερειακά κρατικά όργανα διατηρούν υπό τον έλεγχο του κράτους τη ροή των Κοινοτικών κονδυλίων με συνέπεια να επηρεάζεται, αφενός, αυτός καθαυτός ο ρόλος της αυτοδιοίκησης, αφετέρου η σχέση των αυτοδιοικητικών θεσμών με την Ένωση (τουλάχιστον μέχρι τη θέσπιση του τρίτου βαθμού αυτοδιοίκησης). Κατά συνέπεια, και μέσω της διαδικασίας χρηματοδότησης αναδεικνύεται η πρωτοκαθεδρία του κράτους, ενισχύοντας την θέση ότι οι κρατικές οντότητες εκούσια παραχωρούν μέρος της δύναμης τους σε αυτοδιοικητικούς θεσμούς [Hlepas, 2010]. Ωστόσο, δεν θα πρέπει να διαφεύγει της προσοχής μας ότι οι κεντρικοί μηχανισμοί είναι δυνατό ακόμη και να ισχυροποιούν τη θέση τους. Σύμφωνα με τον Wright [Wright, 1998, σ. 63], το κράτος με την επιλεκτική παραχώρηση μέρους της εξουσίας του στην αυτοδιοίκηση ενώ «φαίνεται» να αποδυναμώνεται στην ουσία ενισχύει τη θέση του. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα της διαδικασίας εκχώρησης κρατικών λειτουργιών στην αυτοδιοίκηση μπορεί να θεωρηθεί το πεδίο άσκησης κοινωνικής πολιτικής και μάλιστα σε συνθήκες «απορρύθμισης» του κράτους πρόνοιας. Η σύγχρονη νεοφιλελεύθερη κριτική για το υψηλό κόστος συντήρησής του μπορεί να οδηγήσει στην ενίσχυση της ανάληψης λειτουργιών του πεδίου της κοινωνικής πολιτικής σε υπο-κρατικούς φορείς.

Εντούτοις, μια αντίστοιχη προοπτική κρίνεται ως αδόκιμη δεδομένου ότι οι τοπικές πολιτικές δεν είναι οι πλέον κατάλληλες για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα της υποχώρησης των κοινωνικών πολιτικών και δεν μπορούν να υποκαταστήσουν τη λειτουργία του κράτους πρόνοιας, ακόμα και όταν υλοποιούν δράσεις με κοινωνικό περιεχόμενο και στόχους.

### 2.3 Τα όρια των τοπικών πολιτικών

Από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι παρόλο που διαφοροποιούνται οι ρόλοι τόσο του κράτους, όσο και των υπόλοιπων συμμετεχόντων από το ευρύτερο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον που επηρεάζουν με τη σειρά τους τη λειτουργία και τους ρόλους που αυτό αναλαμβάνει, φαίνεται να διατηρείται η ουσία της ισχύος του και σε μεγάλο βαθμό ο χώρος παρέμβασής του. Ως συνεπαγωγή προκύπτει το ερώτημα του τρόπου παρέμβασης του τοπικού στοιχείου, ο ρόλος και οι λειτουργίες που αναλαμβάνει εντός ενός πλαισίου, όπου τον κύριο ρόλο εξακολουθεί να διαδραματίζει το κράτος το οποίο υποστηρίζει και συμμετέχει σε υπερ-εθνικούς θεσμούς, διαμορφώνοντας μια αντίληψη περί περιθωριακού ρόλου των τοπικών δυνάμεων.

Τα δεδομένα της σύγχρονης πραγματικότητας όπως η τάση δημιουργίας μιας ενοποιημένης αγοράς και η ενίσχυση των μεταναστευτικών ροών είναι ενδεχόμενα που μπορεί να διαμορφώσουν την αντίληψη ότι ο τοπικός παράγοντας, που έχει ως γνωρίσματα τα ιδιαίτερα πολιτισμικά του χαρακτηριστικά και γενικά τις ευρύτερες ιδιαιτερότητές του (σε αντίθεση με την τάση μιας παγκόσμιας ενοποίησης, που ωθείται από τις αλλαγές στην οικονομία) οδηγείται προς την αφομοίωση, την ομογενοποίηση και εν τέλει στον αφανισμό. Η εν λόγω θέση είναι απότοκο μιας αντίληψης που εκκινεί από την πεποίθηση ότι η εξέλιξη του σύγχρονου κόσμου είναι ταυτόσημη με την ισοπέδωση κάθε μορφής ιδιαιτερότητας και με την αυτονομία της επιλογής.

Από την αντίθεση προς την παραπάνω θεώρηση εκκινεί η αντίληψη ότι η συμμετοχή και ένταξη στο παγκόσμιο σύστημα αποτελεί μια αναγκαία επιλογή με την οποία διαμορφώνεται αναπόφευκτα ένα «δούναι και λαβείν» μεταξύ του έθνους, του κράτους, των τοπικών κοινωνιών, των επιμέρους πολιτισμικών και θρησκευτικών ομάδων και του διεθνούς υπερδομήματος οποίο και θα επηρεάσουν, αλλά και από το οποίο θα δεχθούν τις επιδράσεις του [Fotopoulos,2001- Bhagwati, 2004- Croucher, 2004- Sorge, 2005- Storper, 2005- Sassen, 2006-- Murray, 2006].

Η διαλεκτική σχέση μεταξύ του τοπικού στοιχείου και του ευρύτερου περιβάλλοντος οδηγεί σε δύο θεωρητικές προεκτάσεις. Η πρώτη σχετίζεται με το γεγονός ότι το φαινόμενο της κοινής σε παγκόσμιο επίπεδο εμφάνισης τάσεων, καθοριστικών για το μέλλον των ανθρώπινων σχέσεων, είναι δυνατό να διαμορφώσει αντανakλαστικές κινήσεις στο εσωτερικό των κοινωνικών μορφωμάτων, οι οποίες κινούνται στην κατεύθυνση διασφάλισης αφενός, της ιδιαίτερης- τοπικής ταυτότητας, αφετέρου, της διαφορετικότητας του που θεωρείται ότι απειλείται. Τούτη η επισήμανση συνεπάγεται ότι έρχονται στην επιφάνεια αισθήματα εθνικής, τοπικής, ή πολιτισμικής ιδιαιτερότητας, τα οποία πέρα από τον χαρακτήρα αυτοπροσδιορισμού (και μάλιστα αυθαίρετου πολλές φορές, αφού συν-διαμορφώνεται και από μια φαντασιακή ανιστόρητη θεώρηση για την εξέλιξη της δεδομένης τοπικής οντότητας), συνοδεύονται συνήθως από μια αίσθηση ανωτερότητας, με συνέπεια την αύξηση των κρουσμάτων εθνικισμού και τοπικισμού.

Παρατηρείται επομένως, πάλι στη σύγχρονη τάση, που εμφανίζεται κυρίως στον δυτικό κόσμο, ομογενοποίησης των οικονομικών και των κοινωνικών σχέσεων, να εμφανίζεται ταυτόχρονα και μια τάση διατήρησης υφιστάμενων διαχωριστικών γραμμών με τέτοιο τρόπο ώστε να μη βρίσκεται σε αντίφαση με την ουσία της διαδικασίας ομογενοποίησης. Η δεύτερη προέκταση αφορά την επισήμανση ότι οι εν λόγω τάσεις που υποδαυλίζουν τους διαχωρισμούς και οι δυνάμεις που τις νομιμοποιούν στο σύγχρονο γίνεσθαι είναι λειτουργικά εξαρτήματα αυτού του κόσμου, ενώ για την προώθηση των στόχων τους χρησιμοποιούν το ίδιο το σύστημα και τις δυνατότητες επικοινωνίας που αυτό προσφέρει, αποδεικνύοντας και με τον τρόπο αυτό την εκ νέου συμμετοχή των δυνάμεων αυτών σε αυτό.

Η συνάρθρωση υπερ-εθνικών-εθνικών και τοπικών πολιτικών προκύπτει από μια εξαιρετικά πολύπλοκη σχέση. Αφετηρία της σκέψης μας εδώ είναι ότι το κράτος παραμένει ο κύριος ρυθμιστής του πεδίου στο οποίο δραστηριοποιείται και αναδεικνύεται ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το εύρος των αρμοδιοτήτων, το

περιεχόμενο της παρέμβασης και κατ' επέκταση η ουσία του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι συνάρτηση του ρόλου του κράτους και των επιδιώξεων που αυτό αναμένει από την τοπική αυτοδιοίκηση. Άλλωστε, το κράτος-έθνος στην ιστορική του εξέλιξη και αναγνωρίζοντας τις τοπικές ιδιαιτερότητες και παραδόσεις επέτρεψε την δραστηριοποίηση αυτοδιοικητικών θεσμών στις τοπικές κοινωνίες. Μάλιστα, το κράτος έχοντας ακόμη και σήμερα τον απόλυτο έλεγχο και την εξουσία επικύρωσης της νομιμότητας εντός των ορίων του, διατηρεί για τον εαυτό του την αρμοδιότητα να αποδέχεται, ή να απορρίπτει τα όρια και τις λειτουργίες αυτοδιοικητικών θεσμών, διαμορφώνοντας συνεπώς τους όρους και τους διαύλους έκφρασης των τοπικών κοινωνιών.

Αντιστρόφως, οι μορφές αυτοδιοίκησης που εμφανίστηκαν σε διάφορες περιοχές συντέλεσαν αποφασιστικά στη διαμόρφωση του σύγχρονου κράτους και συνέβαλαν στους όρους επιβολής και κυριαρχίας του. Συνεπώς, ο διάλογος που έχει αναπτυχθεί για τον ρόλο του σύγχρονου κράτους στη σύγχρονη εποχή και ο λόγος περί κρίσης του να συνεκτιμά και τον σύγχρονο ρόλο της αυτοδιοίκησης και μάλιστα όταν ο διάλογος αφορά την απώλεια ισχύος που φαίνεται να παρουσιάζει το σύγχρονο κράτος σε μια ευρύτερη αλλαγή του συσχετισμού δυνάμεων.

Η πρόκληση είναι η διερεύνηση του τρόπου με τον οποίο οι επιπτώσεις στο ευρύτερο πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον επενεργούν στην αυτοδιοίκηση, έχοντας ως δεδομένη τη διαφοροποίηση των ρόλων μεταξύ κεντρικού-τοπικού με συνέπεια να αναπροσδιορίζεται και η σχέση μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης. Είναι αναμενόμενο ότι οι σύγχρονες κοινωνικοοικονομικές εξελίξεις ανέδειξαν νέες σχέσεις, που μπορεί να δικαιολογήσουν την εκτίμηση περί αλλαγής του προηγούμενου συσχετισμού ρόλων και λειτουργιών που κατανέμονται μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης.

Έχοντας ήδη αναφερθεί στις δυνάμεις που δραστηριοποιούνται σε ανώτερο επίπεδο από τα κράτη, συγκροτώντας τους σύγχρονους υπερεθνικούς φορείς, η

ανάλυση θα πρέπει να αφορά στη συνέχεια στη δραστηριοποίηση των τοπικών δυνάμεων στο τοπικό επίπεδο, όπου η αυτοδιοίκηση συμμετέχει ως βασικός δρών παράγοντας. Όπως αναδείχτηκε από την προηγούμενη ανάλυση, το υπερτοπικό-υπερεθνικό επίπεδο επενεργεί στο κράτος επηρεάζοντας την αυτονομία δράσης του.

Ταυτόχρονα, οι ίδιες δυνάμεις επενεργούν και στο τοπικό επίπεδο με συνέπεια οι μηχανισμοί που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο να επιδιώκουν την εξασφάλιση σχετικής αυτονομίας και ελευθερίας δράσης απέναντι στο κράτος. Είναι χαρακτηριστικός άλλωστε ο διάλογος που έχει αναπτυχθεί σχετικά με την έννοια του τοπικισμού και των όρων οριοθέτησης εθνικών και πολιτισμικών πεδίων ακόμη και εντός των εθνικών ορίων. Ο διάλογος αυτός, που είναι απότοκο των σύγχρονων διεθνών τάσεων που αφορούν στην κατανομή της εξουσίας, αποτελεί το εφαλτήριο ώστε η ανάλυση να επεκταθεί στο εντός του κράτους επίπεδο με σκοπό την ανάδειξη του ρόλου της αυτοδιοίκησης στο σύγχρονο περιβάλλον.

Θα πρέπει να ειπωθεί ότι ειδικά στον ευρωπαϊκό χώρο, όπου παραμένει η ισχύς των κεντρικών κρατών, η οποία στηρίζεται στην οικονομική ανάπτυξη και στις συνέργιες που προκύπτουν από την οικονομική συνεργασία, μεγάλες περιφέρειες απομακρύνονται από τον παραδοσιακό δεσμό με το κεντρικό κράτος στο οποίο ανήκουν και αναπτύσσουν σχέσεις είτε με άλλες περιφέρειες στο εσωτερικό του κράτους, είτε με αντίστοιχες άλλων κρατών. Επομένως, η εξέλιξη αυτή συνδέεται με μια σχετική αυτονόμηση από τους μηχανισμούς ελέγχου του κράτους στο οποίο ανήκουν. Στην ανάλυσή του ο Jessop αναδεικνύει την εν λόγω πραγματικότητα. Ειδικότερα, στη διαδικασία αυτονόμησης του τοπικού από το κράτος ο ίδιος επισημαίνει την διαφοροποίηση της οργανωτικής διάρθρωσης των περιφερειών και των πόλεων, οι οποίες προσανατολίζουν τη δράση τους στην βελτίωση της ποιότητας ζωής του πληθυσμού [Jessop, 2000, σσ. 105-106]. Πλέον, οι φορείς της αυτοδιοίκησης επικεντρώνουν τη δράση τους στην ανταπόκριση στις σύγχρονες ανάγκες των πολιτών σε παροχή υπηρεσιών όπως, για παράδειγμα, η οργάνωση των δικτύων μεταφοράς, η

διαμόρφωση ευρύτερων δικτύων επικοινωνίας, η παροχή υπηρεσιών σε ένα περιβάλλον σύγχρονων πολύ- πολιτισμικών κέντρων, η οργάνωση εθελοντικών κινημάτων σε τοπικό επίπεδο, κλπ. Δεύτερο σημείο στην ανάλυση του Jessop είναι η εμφάνιση τοπικών οντοτήτων που έχουν εξειδικευμένη παραγωγή, εκμεταλλεζόμενες τα συγκριτικά τους πλεονεκτήματα. Τρίτο σημείο είναι η ανάδειξη των παραγόντων που διαμορφώνουν συγκριτικά πλεονεκτήματα για τις περιφέρειες και τις πόλεις. Τέταρτο σημείο στη διαδικασία αυτονόμησης του τοπικού στοιχείου από το κεντρικό κράτος είναι, σύμφωνα με τον Jessop, η οργάνωση τοπικών αγορών. Τέλος, αναδεικνύεται ο αναπροσδιορισμός της σχέσης των υπερ- τοπικών σχέσεων χωρίς πλέον το κριτήριο της ένταξης στο κεντρικό κράτος να αποτελεί τον καθοριστικό παράγοντα, ώστε πλέον να αυτονομείται η ανάπτυξη των υπερ-τοπικών σχέσεων από τα στενά κρατικά πλαίσια.

Η παραπάνω διαδικασία, που αποτυπώνει την ευρύτερη διαδικασία αναπροσαρμογής στο σύγχρονο περιβάλλον, έχει καίρια συμβολή στη διερεύνηση του χαρακτήρα και του ρόλου που μπορεί να έχει η τοπική εξουσία και κατ' επέκταση οι τοπικές πολιτικές. Στο σύγχρονο οικονομικοκοινωνικό πλαίσιο, όπως αναφέρουν οι Harvey [Harvey, 1996] και Lefebvre [Lefebvre, 1991], οι τοπικές πολιτικές είναι παράγωγα μιας διαδικασίας που από τη μια περιλαμβάνει την απώλεια του εθνικού χαρακτήρα των περιφερειών και των πόλεων σε ένα διεθνοποιημένο περιβάλλον και από την άλλη, ακριβώς λόγω της ανάδειξης του τοπικού χαρακτήρα, επαναπροσδιορίζεται το περιεχόμενο των μορφών παρέμβασής τους και η λειτουργία τους.

Κατά συνέπεια, και σύμφωνα με τον Brenner, οι τοπικές πολιτικές πλέον, και παρά τον περιορισμένο από χωρική άποψη χαρακτήρα τους, να συνδιαμορφώνονται από την επίτευξη ευρύτερων πολιτικών συμφωνιών και αποφάσεων και όχι από την εξυπηρέτηση αποκλειστικά τοπικών ή και των ευρύτερων εθνικών συνθηκών και αναγκών [Brenner, 1999, σ. 447].



Οι προσπάθειες ταξινόμησης του βαθμού αυτονομίας των τοπικών θεσμών υπακούουν στην εμφανιζόμενη ποικιλία των συστημάτων της κρατικής οργάνωσης, που με τη σειρά της διαμορφώνει ένα αντίστοιχο φάσμα συστημάτων κοινωνικής πολιτικής. Ακόμη, δημιουργούνται πρόσθετες ταξινομήσεις λόγω των διαφορών στο πλαίσιο συγκρότησης των τοπικών δράσεων από το κεντρικό κράτος σε περιφερειακούς πόλους ισχύος.

Έχοντας ως κριτήριο ανάλυσης τον βαθμό συγκέντρωσης της εξουσίας στους κεντρικούς κρατικούς μηχανισμούς, διότι ως υπόθεση εργασίας υιοθετείται η θέση ότι το επίπεδο αυτονομίας των τοπικών εξουσιών από το κεντρικό κράτος αποτελεί κρίσιμο παράγοντα σχετικά με τον ρόλο και την ευθύνη για παροχή υπηρεσιών των τοπικών εξουσιών, οι Hesse και Sharpe [Hesse, Sharpe, 1991, σσ. 603-621], υιοθετούν μια ταξινόμηση, η οποία περιλαμβάνει περισσότερα κράτη, τα οποία δεν ανήκουν κατ' ανάγκη στον ευρωπαϊκό χώρο. Η ταξινόμηση που επιχείρησαν είναι το αποτέλεσμα μιας σημαντικής ερευνητικής προσπάθειας, που διεξήχθη σε έναν σημαντικό αριθμό κρατών, σχετικά με το ζήτημα της κατανομής ισχύος μεταξύ του τοπικού και της κεντρικής εξουσίας, ένα κατεξοχήν πεδίο προβληματισμού και θεωρητικής αντιπαράθεσης.

Σύμφωνα με την ταξινόμηση που επιχειρούν, διαμορφώνονται τρεις κατηγορίες αυτοδιοίκησης. Στην πρώτη κατηγορία ανήκει το Αγγλικό (Anglo) σύστημα αυτοδιοίκησης, που έχει ως χαρακτηριστικό τη θεσμική αναγνώριση και κατοχύρωση των αυτοδιοικητικών θεσμών ως αυτόνομων πόλων εξουσίας, που ο βαθμός δραστηριοποίησής του στα τοπικά πράγματα διευρύνεται από τις προκύπτουσες ανάγκες και στη βάση της αντιμετώπισης των τρεχουσών αιτημάτων, εντούτοις η διαδικασία αυτή βρίσκεται υπό τον έλεγχο και τη διακριτική ευχέρεια του κράτους, το οποίο σε τελική ανάλυση καθορίζει και τον ρόλο των τοπικών εξουσιών. Στην πρώτη κατηγορία αυτοδιοίκησης εντάσσονται αυτοδιοικητικά συστήματα χωρών με παρόμοια

παράδοση και οργανωτική δομή, που συναντάται στη Μεγάλη Βρετανία, όπως η Νέα Ζηλανδία, οι Η.Π.Α και ο Καναδάς.

Στην δεύτερη κατηγορία αυτοδιοίκησης, στην οποία οι συγγραφείς περιλαμβάνουν και την Ελλάδα, εντάσσονται χώρες με ισχυρή συγκεντρωτική δομή στα πρότυπα του ναπολεόντειου, Γαλλικού συστήματος (Franco group). Στις χώρες αυτές αν και η αυτοδιοίκηση είναι κατοχυρωμένη, από τον Καταστατικό Χάρτη των εν λόγω χωρών, ως αυτόνομος πόλος εξουσίας, παρόλα αυτά η αυτοδιοίκηση λειτουργεί ως «ιμάντας» μεταβίβασης των επιδιώξεων της κεντρικής εξουσίας στα τοπικά πράγματα, μ' άλλα λόγια η αυτοδιοίκηση λειτουργεί περισσότερο ως ένα παράρτημα, ως ένα οργανικό τμήμα της κεντρικής εξουσίας χωρίς αυτόνομη πολιτική. Στην κατηγορία αυτή, πέραν της Ελλάδας, περιλαμβάνεται κυρίως ο ευρωπαϊκός νότος.

Στην τρίτη κατηγορία της ταξινόμησης των επιμέρους συστημάτων αυτοδιοίκησης υπάρχει ως χαρακτηριστικό η ουσιαστική εφαρμογή ενός συστήματος αποκεντρωμένης κρατικής λειτουργίας, η οποία αποτυπώνεται με την έμφαση που δίνεται στους όρους εξασφάλισης και λειτουργίας της τοπικής δημοκρατίας. Τα συστήματα αυτά έλκουν την καταγωγή τους στο Πρωσικό πρότυπο κρατικής οργάνωσης, στον πυρήνα του οποίου, σύμφωνα με τους συγγραφείς [Hesse, Sharpe, 1991, σ. 607], βρίσκεται η αρχή της επικουρικότητας. Στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται χώρες της βόρειας και κεντρικής Ευρώπης, όπως οι Σκανδιναβικές χώρες, η Γερμανία, η Ολλανδία, η Αυστρία και η Ελβετία. Στα συστήματα αυτοδιοίκησης της τρίτης κατηγορίας, ο ρόλος των τοπικών αρχών στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας είναι καθοριστικός, καθώς οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί χαρακτηρίζονται από έναν σημαντικό βαθμό αυτονομίας έναντι της κρατικής εξουσίας. Άλλωστε, ο βαθμός αυτονομίας έναντι της κρατικής εξουσίας των συστημάτων της τρίτης κατηγορίας αποτελεί την ειδοποιό διαφορά σε σχέση με τις δύο άλλες κατηγορίες, όπου ο βαθμός και το περιεχόμενο συμμετοχής των αυτοδιοικητικών

θεσμών στις τοπικές υποθέσεις είναι συνήθως απότοκο των επιδιώξεων του κεντρικά δομημένου κράτους.

Σε μια άλλη προσέγγιση ο βαθμός ανάπτυξης των τοπικών εξουσιών αποτελεί επίσης το αναλυτικό εργαλείο στην περιγραφή των αυτοδιοικητικών συστημάτων που επιχειρούν. Η ταξινόμηση που επιχειρούν οι Page και Goldsmith (1987) αφορά, στη συμμετοχή της στο ευρύτερο πλαίσιο οργάνωσης της σχέσης των αυτοδιοικητικών θεσμών με την κεντρική εξουσία και τον ρόλο τους στο γενικότερο σύστημα εξουσίας. Διακρίνουν δύο βασικά συστήματα που επικρατούν στην Ευρώπη, ένα του νοτίου και ένα στο βόρειο και κεντρικό τμήμα της στο οποίο περιλαμβάνεται και η Βρετανία. Στην ανάλυση του Page [Page, 1991], κριτήριο ένταξης σε καθεμιά από τις δύο κατηγορίες είναι ο ρόλος της αυτοδιοίκησης στο πολιτικό σύστημα. Στο βορειο-ευρωπαϊκό πρότυπο η αυτοδιοίκηση έχει λειτουργικό ρόλο στην κρατική λειτουργία στη βάση ενός νομιμοποιημένου τοπικισμού (legal localism).

Αντίθετα, στη δεύτερη κατηγορία των χωρών της νότιας Ευρώπης, η αυτοδιοίκηση νομιμοποιείται στη βάση ενός πολιτικού τοπικισμού (political localism). Το κύριο χαρακτηριστικό του δεύτερου προτύπου είναι οι πελατειακές σχέσεις που αναπτύσσονται και στο τοπικό επίπεδο και οι οποίες καθορίζουν συνολικά τη μορφή του πολιτικού συστήματος. Συνεπώς, για τον Goldsmith [Goldsmith, 1996, σ. 192], η τοπική αυτονομία είναι κατοχυρωμένη στα συστήματα των βόρειων χωρών και αποτελούν αυτόνομη συνισταμένη της πορείας και της εξέλιξης της λειτουργίας του κράτους. Αντίθετα, στα συστήματα του νότου, οι τοπικές πολιτικές μπορεί να οργανώνονται ως έκφραση της διαμορφωμένης τοπικά πολιτικής βούλησης, η οποία μέσα από μια διαδικασία πιέσεων, διασυνδέσεων και πελατειακών σχέσεων μεταφέρεται στην κεντρική πολιτική σκηνή και επηρεάζει τις πολιτικές εξελίξεις. Σε μια προσπάθεια ταξινόμησης του ρόλου και της σημασίας των τοπικών αυτοδιοικητικών θεσμών ως επίσημων εκφράσεων των τοπικών και ευρύτερων

συσχετισμών θα μπορούσαν να παρουσιαστούν επιγραμματικά οι πλέον χαρακτηριστικές προσεγγίσεις.

Η ιδεολογική- πολιτική αντιπαράθεση γύρω από τη σχέση κέντρου-περιφερειακών θεσμών συνοψίζεται γύρω από τέσσερις θεωρητικές προσεγγίσεις. Σύμφωνα με τους κυριότερους εκπροσώπους της [Solace, 1986, Young, 1986], η πλουραλιστική προσέγγιση πρεσβεύει ότι η αυτοδιοίκηση λειτουργεί ως πόλος καίριας σημασίας στη συνολική κατανομή της κρατικής εξουσίας. Για την πλουραλιστική προσέγγιση η αυτοδιοίκηση έχει καθοριστική συμβολή γιατί, πρώτον, είναι αναγκαία η διάχυση της εξουσίας και της ανάμειξης όσο το δυνατόν περισσότερων παραγόντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Άλλωστε, η νομιμοποίηση τόσο της κεντρικής, όσο και της τοπικής εξουσίας θεμελιώνεται στο τοπικό επίπεδο. Κατά δεύτερον, γιατί η ποικιλία στην άσκηση της εξουσίας, που προκύπτει από ένα αποκεντρωμένο σύστημα εξουσίας, λειτουργεί προς το κοινό όφελος. Τρίτον, γιατί η εγγύτητα κυβερνώντων-κυβερνώμενων τονώνει την αποτελεσματικότητα και ενεργοποιούν περισσότερο αποτελεσματικά τους μηχανισμούς εξουσίας. Και τέταρτον, γιατί η διαδικασία της τοπικής επίλυσης των προβλημάτων διευρύνει την υποστήριξη και την εμπιστοσύνη των τοπικών κοινωνιών.

Η προσέγγιση της σχολής των «κοινωνικών σχέσεων» (social relations), η οποία στηρίζεται στη νέο-μαρξιστική προσέγγιση και αναπτύχθηκε κυρίως στη Βρετανία τη δεκαετία του 1980, και πρεσβεύει ότι οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί εξαρτώνται ουσιαστικά από τον συσχετισμό δυνάμεων στην κεντρική πολιτική σκηνή και ο ρόλος της αυτοδιοίκησης συμπυκνώνει την έκφραση των συμφερόντων των κοινωνικών δυνάμεων, οι οποίες συγκροτούνται τοπικά και συγκρούονται συνολικά στην κεντρική πολιτική σκηνή. Σαν συνέπεια οι τοπικές συνθήκες δεν μένουν ανεπηρέαστες από τη διαπάλη του ευρύτερου συσχετισμού δυνάμεων, η οποία έχει σαν ζητούμενο είτε την ανατροπή των τοπικών ισορροπιών, είτε την παγίωσή τους. Αν και αναγνωρίζεται ότι λειτουργεί ένας διαχωρισμός των τοπικών από τις υπερτοπικές συνθήκες, που άλλωστε

αποτελεί και το κεντρικό σημείο της ανάλυσης, εντούτοις η προσπάθεια χειραγώγησης των τοπικών θεσμών από το κράτος δεν αποτελεί μια περιθωριακή κρατική επιδίωξη.

Η ανάλυση του «διττού κράτους» (dual state), πρεσβεύει την ενίσχυση της αποκέντρωσης της εξουσίας στο τοπικό επίπεδο και έλκει την ιδεολογική της βάση στον χώρο μεταξύ της πλουραλιστικής προσέγγισης και του κορπορατισμού. Για τους κυριότερους εκπροσώπους της ανάλυσης του «διττού κράτους» [Saunders, 1986, Cawson, 1985], στο επίκεντρο της προσέγγισής τους βρίσκεται η ανάλυση των λειτουργιών που αναλαμβάνει το κράτος, το οποίο από τη μία πλευρά καλείται να υποστηρίξει τη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς, ενώ από την άλλη καλείται να στηρίξει εκείνες τις κοινωνικές κατηγορίες που αντικειμενικά αδυνατούν να συμμετάσχουν ισότιμα στη διαδικασία της αγοράς. Ο ρόλος των τοπικών εξουσιών εντάσσεται στην προσπάθεια του κράτους να στηρίξει αυτές τις κατηγορίες πληθυσμού, με στόχο των τοπικών εξουσιών να είναι η ενεργός συμμετοχή τους ώστε να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα αυτής της διαδικασίας. Από τα παραπάνω συμπεραίνεται ότι από τη στιγμή που οι τοπικές εξουσίες δεν είναι αυτόνομες των αναγκών του κεντρικού κράτους, συνεπάγεται ότι οι λειτουργίες που αναλαμβάνονται από τις τοπικές εξουσίες δεν εκφράζουν κατ' ανάγκη τον τοπικό συσχετισμό δυνάμεων.

Τέλος, η προσέγγιση της δημόσιας επιλογής (public choice) αντιπαλεύει τη διεύρυνση των εξουσιών στο τοπικό επίπεδο, έχοντας ως ιδεολογική βάση τις θέσεις της Νέας Δεξιάς. Για τους εκπροσώπους των θεωριών της δημόσιας επιλογής, όπως οι Henney [Henney, 1984] και Niskanen [Niskanen, 1973], η αγορά αποτελεί τον καταλληλότερο μηχανισμό όχι μόνο σχετικά με τη διανομή των αγαθών, αλλά και για τη λήψη αποφάσεων. Επομένως, είναι απαραίτητος ο περιορισμός της κρατικής λειτουργίας, χωρίς όμως οι μέχρι πρότινος αρμοδιότητες και λειτουργίες του να μεταβιβάζονται στο τοπικό επίπεδο. Και τούτο διότι, αφενός η ανάπτυξη των τοπικών γραφειοκρατιών λειτουργεί σε βάρος της ελεύθερης λειτουργίας της αγοράς και της ανάπτυξης, αφετέρου οι τοπικές γραφειοκρατίες είναι εξίσου δαπανηρές με

αποτέλεσμα να δεσμεύονται πόροι που σε διαφορετική περίπτωση θα κατευθύνονταν στο κύκλωμα της αγοράς.

## 2.4. Το “τοπικό” ως φορέας άσκησης κοινωνικής πολιτικής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Όπως έγινε λόγος σε προηγούμενα τμήματα του κειμένου, ο ρόλος του κράτους μέχρι σήμερα παραμένει καθοριστικός για τη μορφή, τους στόχους και τους μηχανισμούς των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής. Η συμμετοχή των φορέων της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής καλείται να ικανοποιήσει την επιδίωξη για αποκέντρωση και ενδυνάμωση του τοπικού επιπέδου αναγνωρίζοντας τον σπουδαίο ρόλο που μπορεί να παίζει η τοπική αυτοδιοίκηση, μέσω της άσκησης κοινωνικής πολιτικής, για την τοπική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή.

Οι επιμέρους ταξινομήσεις των συστημάτων κοινωνικής προστασίας αντανακλούν τις δυνατότητες παρέμβασης, τα όρια και εν τέλει την ποιότητα της διαλεκτικής μεταξύ κεντρικού και τοπικού στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Υιοθετώντας τα πρότυπα κοινωνικής πολιτικής που εμφανίζονται στον ευρωπαϊκό χώρο- και ιδίως στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης- ως μεθοδολογικό εργαλείο ανάλυσης, αναδεικνύονται οι δυνατότητες παρέμβασης της αυτοδιοίκησης στα επιμέρους εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας, με άλλα λόγια, αφενός η έκταση της τοπικής αυτονομίας, αφετέρου τα χαρακτηριστικά του «κράτους πρόνοιας», όπως αυτό εμφανίζεται με διάφορες παραλλαγές στον ευρωπαϊκό χώρο.

Παρά τις επιμέρους διαφορές, οι θεωρητικές προσεγγίσεις για τους μηχανισμούς κοινωνικής πολιτικής στον ευρωπαϊκό χώρο ορίζουν διακριτά χαρακτηριστικά με τα οποία επιχειρείται η ταξινόμηση των και συνεπώς η έκταση και ο ρόλος των φορέων της αυτοδιοίκησης στο σύστημα αυτό. Για τις ανάγκες της έρευνας θα διερευνηθούν τα χαρακτηριστικά των φορέων της αυτοδιοίκησης, ως προς τη συμμετοχή τους στο εθνικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής, σε τρεις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως είναι η Γαλλία, η Βρετανία και η Δανία. Οι εν λόγω χώρες ανήκουν σε διαφορετικές τυπολογίες κρατών τόσο ως προς το επίπεδο της τοπικής

αυτονομίας, όσο και ως προς τα επιμέρους χαρακτηριστικά των εθνικών συστημάτων κοινωνικής πολιτικής, όπως και παραπάνω είδαμε τόσο με την κατηγοριοποίηση των Hesse-Sharp, όσο και με αυτή των «καθεστώτων ευμερίας του Esping-Andersen.

#### **2.4.1. Γαλλία**

Αν και το Γαλλικό κράτος αναφέρεται ως συγκεντρωτικό και με αδύναμες αυτοδιοικητικές εξουσίες η έννοια της αποκέντρωσης εμφανίζεται ήδη από την εποχή της Γαλλικής Επανάστασης. Η Γαλλία διατηρούσε μια «ναπολεόντεια» συγκεντρωτική δομή<sup>21</sup> μέχρι και τη δεκαετία του 1980, όταν και πραγματοποιήθηκαν οι πρώτες μεγάλες μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση. Με τη μετάβαση από την Τέταρτη (1946-1958) στην Πέμπτη Γαλλική Δημοκρατία θεσμοθετήθηκε η τριμερής διάκριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε Δήμους, Νομούς και Περιφέρειες. Στις παραπάνω διοικητικές βαθμίδες εντάσσονται και οι τοπικές αρχές των υπερπόντιων εδαφών και των εδαφών με ειδικό καθεστώς αυτονομίας<sup>22</sup>.

Η Γαλλία διέπεται από τη στενή διασύνδεση των κεντρικών και τοπικών αρχών, με ενδεικτικό τον ρόλο του περιφερειάρχη, ο οποίος συμμετέχει ενεργά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων προς όφελος των κρατικών αρχών.

Οι μεταρρυθμίσεις της περιόδου 1981- 2005 είχαν στόχο την απεξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από τον ουσιαστικό έλεγχο του κράτους. Οι βασικότερες αλλαγές αφορούσαν την θεσμική κατοχύρωση των τοπικών δημοψηφισμάτων, των «συμβουλίων γειτονιάς», την ανάδειξη νέων μορφών διαβούλευσης μεταξύ κράτους και πολιτών, τη μείωση των κάθετων ελέγχων ανάμεσα στις ίδιες τις βαθμίδες της τοπικής αυτοδιοίκησης και την περαιτέρω μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, με τη μορφή «κοινωνικών συμβολαίων», από τις κεντρικές στις τοπικές αρχές. Παρόλα αυτά, το

---

<sup>21</sup> Βλέπε αναλυτικά στο Owen, B., «Γαλλία», στο Chandler, J.A., *Δημόσια Διοίκηση- Συγκριτική ανάλυση* Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 108

<sup>22</sup> Όπως αναφέρεται στον Καταστατικό Χάρτη του Γαλλικού κράτους, Constitution de la Republique Francaise 1958/2008, άρθρα 71-74



ζήτημα της συγκεντρωτικής άσκησης της δημόσιας διοίκησης από το κεντρικό κράτος παραμένει, αν και οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης διαθέτουν τη «γενική αρμοδιότητα» για τα ζητήματα ευθύνης τους, ή για αρμοδιότητες που τους εκχωρούνται μέσω των εθνικών συμβολαίων.

Στο πεδίο της άσκησης κοινωνικής πολιτικής, οι γαλλικοί φορείς της αυτοδιοίκησης δραστηριοποιούνται έχοντας τις παρακάτω αρμοδιότητες [πίνακας 2.1]:

Πίνακας 2.1

Πεδία Δράσης	ΟΤΑ	Νομοί	Περιφέρειες	Κεντρικό Κράτος
<b>Κοινωνική προστασία</b>	Συμμετοχή στη διανομή Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος. Βρεφονηπιακοί Σταθμοί. Κέντρα	Συμμετοχή στην πολιτική Ελαχίστου Εγγυημένου Εισοδήματος. Παροχή κοινωνικών επιδομάτων. Δομές παροχής κοινωνικής βοήθειας κατ'οίκον.		Αρωγή στις τοπικές εξουσίες και εγγύηση των παροχών τους και της κάλυψης των αναγκών που θεραπεύουν.
<b>Εργασία</b>	Αναπτυξιακή στρατηγική χωρικής μονάδας			
<b>Υγεία</b>		Προστασία υγείας		
<b>Εκπαίδευση</b>		Β'βάθμια εκπαίδευση	Συμμετοχή στη β'άθμια εκπαίδευση και τριτοβάθμια εκπαίδευση. Δομές κατάρτισης	
<b>Στέγαση</b>	Στεγαστική πολιτική για άστεγους. Στεγαστική πολιτική για ηλικιωμένους	Παροχή στέγης σε άτομα με αναπρία		

Πηγή: UCLG,2009

Οι φορείς της αυτοδιοίκησης στη Γαλλία χαρακτηρίζονται από ευρεία δημοσιονομική αυτοτέλεια, καθώς οι χρηματοδοτικές τους ροές προέρχονται τόσο από τη φορολογία (άμεση και έμμεση), όσο και από κρατικές επιχορηγήσεις.

#### 2.4.2. Βρετανία

Η δυναμική της κεντρικής κυβέρνησης στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι ιδιαίτερα αυξημένη<sup>23</sup>. Το σχήμα της τοπικής αυτοδιοίκησης από οργανωτικής άποψης, είναι σχετικά περίπλοκο και περιλαμβάνει μια σειρά θεσμούς, όπως την τοπική κυβέρνηση, τις αγροτικές κομητείες, τις ενιαίες αρχές, τις μητροπολιτικές περιοχές και την Περιφερειακή Αρχή του Λονδίνου. Επιπλέον, σε χαμηλότερο επίπεδο τοπικής οργάνωσης και με ελάχιστες αρμοδιότητες, εμφανίζονται οι Πόλεις και οι Ενορίες. Συνολικά η Βρετανία διαθέτει 468 Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, γεγονός που συνεπάγεται ένα υπερσυγκεντρωτικό σύστημα τοπικής διοίκησης δεδομένου του πληθυσμού της. Η εξουσία στο τοπικό επίπεδο ασκείται από τα κατά τόπους συμβούλια.

Οι φορείς της αυτοδιοίκησης στη Βρετανία είναι ιδιαίτερα ισχυρές και χαρακτηρίζονται από ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, αρμοδιότητες όμως που δεν απορρέουν από τη λογική της «γενικής αρμοδιότητας επί των τοπικών υποθέσεων» η οποία διαπνέει τον υπόλοιπο ευρωπαϊκό χώρο, αλλά αφορούν αποκλειστικά αυτές που ορίζονται από σχετικό Νόμο<sup>24</sup>. Άλλωστε, η τάση αποκέντρωσης που χαρακτηρίζει στο σύνολό του τον ευρωπαϊκό χώρο δεν φαίνεται να ενισχύεται στη Βρετανία. Είναι ενδεικτικό ότι οι μεταρρυθμίσεις που συντελέστηκαν τη δεκαετία του 1980 είχαν ως συνέπεια αρμοδιότητες που παρέχονταν στους βρετανικούς φορείς της αυτοδιοίκησης είτε επέστρεψαν στο κεντρικό επίπεδο είτε μεταβιβάστηκαν σε ένα εταιρικό σχήμα στο οποίο μετέχουν οι φορείς της αυτοδιοίκησης και ιδιωτικές εταιρείες. Πλέον, η παροχή υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο περνούσε σε ένα στάδιο «managerial» προσέγγισης, στο πλαίσιο της οποίας οι τοπικές αρχές δεν θα εμπλέκονταν στην παροχή υπηρεσιών, αλλά

---

<sup>23</sup> Αναλυτικά βλέπε: Kingdom, J., «Βρετανία», στο Chandler, J.A., *Δημόσια Διοίκηση- Συγκριτική Ανάλυση*, Παπαζήσης, Αθήνα, σελ. 43-108

<sup>24</sup> Λόγω του καίριου ρόλου του Κοινοβουλίου στο Βρετανικό πολιτικό σύστημα, το εύρος των εξουσιών και οι αρμοδιότητες των διαφόρων φορέων εξουσίας θα πρέπει να ορίζονται ρητά από Νόμο. Οποιαδήποτε παραβίαση του εν λόγω κανόνα θα ενέπιπτε στην νομική αρχή του «ultra vires», σύμφωνα με την οποία κάθε δράση φυσικού ή νομικού προσώπου που υπερβαίνει τον Νόμο είναι παράνομη.

θα συντόνιζαν τις ιδιωτικές εταιρείες που θα ήταν υπεύθυνες για την παροχή τους στους πολίτες.

Ως προς την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας, οι βρετανικοί φορείς της αυτοδιοίκησης έχουν εκτεταμένες αρμοδιότητες<sup>25</sup> [Πίνακας 2.2] στο πεδίο των προνοιακών υπηρεσιών και των υπηρεσιών στέγασης, ενώ στα υπόλοιπα πεδία κοινωνικής προστασίας η ευθύνη παροχής των σχετικών υπηρεσιών ανήκει στην κεντρική διοίκηση και σε ημιαυτόνομους οργανισμούς (quangos).

Πίνακας 2.2

Πεδία Δράσης	ΟΤΑ	Συμπράξεις Τοπικής Αυτοδιοίκησης και (κερδοσκοπικών ή μη-κερδοσκοπικών φορέων)	Δημόσιοι (μη κυβερνητικοί) οργανισμοί non-departmental public body (NDPB)	Κεντρικό Κράτος
<b>Κοινωνική προστασία</b>	Προσωπικές κοινωνικές υπηρεσίες. Υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας και φροντίδας. Βρεφονηπιακοί σταθμοί.	Υπηρεσίες φροντίδας	Υπηρεσίες φροντίδας	
<b>Εργασία</b>	Αστική ανάπτυξη			
<b>Υγεία</b>			Λειτουργία NHS	
<b>Εκπαίδευση</b>	Συντήρηση κτιρίων. Εκπαίδευση ενηλίκων			Στοιχειώδης εκπαίδευση
<b>Στέγαση</b>		Συμβόλαια παροχής στέγης σε άτομα που έχουν ανάγκη, με την υποστήριξη του κράτους και των τοπικών αρχών		

Πηγή: Council of Europe, 2007

<sup>25</sup> Ήδη από τη δεκαετία του 1970 το κύριο πεδίο παρέμβασης της τοπικής αυτοδιοίκησης στις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας αφορά την παροχή «προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών».

Η χρηματοδότηση των τοπικών αρχών εξαρτάται κατά κύριο λόγο από τις κρατικές επιχορηγήσεις, με αποτέλεσμα να επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό η ικανότητα άσκησης αυτόνομης κοινωνικής πολιτικής από τους φορείς της αυτοδιοίκησης.

#### **2.4.3. Δανία**

Η αποκεντρωμένη άσκηση της δημόσιας εξουσίας αποτελεί πολιτική επιλογή με μακρά παράδοση για την εν λόγω σκανδιναβική χώρα, χαρακτηριστικό το οποίο άλλωστε συναντάται και στα υπόλοιπα κράτη του σκανδιναβικού βορρά. Στη Δανία το σύνολο σχεδόν της ευθύνης ως προς τις υπηρεσίες παροχής κοινωνικής προστασίας ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των Δήμων. Ο Καταστατικός Χάρτης της χώρας, ως προς τον καθορισμό των θεμάτων που αφορούν τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης θεσπίζει ευρεία διακριτική ευχέρεια των τοπικών αρχών ως προς τις υποθέσεις που τους αφορούν [Αθανασόπουλος, Κ., 2005], με το κράτος να έχει έναν εποπτικό ρόλο απέναντι στις τοπικές αρχές. Κατ' αυτόν τον τρόπο δίνεται η δυνατότητα στον κοινό νομοθέτη να ορίσει επακριβώς το σύνολο των ρυθμίσεων που διέπουν την τοπική αυτοδιοίκηση. Το υπάρχον θεσμικό- νομικό πλαίσιο της χώρας εξασφαλίζει στους Δήμους και στις Κομητείες εκτεταμένες αρμοδιότητες σε ένα ευρύ φάσμα πεδίων παροχής κοινωνικής προστασίας.

Η πλέον πρόσφατη εξέλιξη στη διάρθρωση του αυτοδιοικητικού μηχανισμού της Δανίας υπήρξε η αναθεώρηση του τοπικού χάρτη της χώρας, με τη μείωση τόσο του αριθμού των Δήμων, από 271 σε 98, όσο και του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης με την αντικατάσταση του θεσμού των Κομητειών από εκείνον των Περιφερειών και με την ταυτόχρονη μείωσή του συνολικού αριθμού τους από 14 σε 5. Στόχος της παραπάνω μεταρρύθμισης ήταν η περαιτέρω ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία καλείται να αναλάβει νέους τομείς αρμοδιότητας που μέχρι τότε ανήκαν στο κράτος.

Οι γενικές αρμοδιότητες που αφορούν στην άσκηση πολιτικών κοινωνικής προστασίας εμφανίζονται στον παρακάτω πίνακα 2.3

Πίνακας 2.3

Αρμοδιότητες	ΟΤΑ	Περιφέρειες	Κεντρικό κράτος
<b>Κοινωνικές Υπηρεσίες</b>	Λειτουργία δομών κοινωνικής προστασίας για ειδικές ομάδες πληθυσμού. Σχεδιασμός και οργάνωση μηχανισμών για ειδικές ομάδες	Κάλυψη ομάδων που τυχόν μένουν ακάλυπτα από τις υπηρεσίες των δήμων. Οργάνωση εξειδικευμένων πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο.	Κεντρικός κοινωνικός σχεδιασμός
<b>Εργασία</b>	Τοπικά κέντρα προώθησης στην απασχόληση		Κεντρικός σχεδιασμός για την πολιτική απασχόλησης
<b>Υγεία</b>	Πρόληψη, καταπολέμηση χρήσης ουσιών	Νοσοκομεία, ασφάλιση υγείας	Κεντρικός σχεδιασμός και διαχείριση του εθνικού συστήματος
<b>Στέγαση</b>		Παροχή στέγης σε ειδικές κατηγορίες του πληθυσμού	
<b>Εκπαίδευση</b>	Πρωτοβάθμια εκπαίδευση. Ειδική εκπαίδευση	Κέντρα ειδικής εκπαίδευσης	Πλαίσιο λειτουργίας δομών των περιφερειακών αρχών και ΟΤΑ. Δευτεροβάθμια και Τριτοβάθμια εκπαίδευση

Πηγή: Υπουργείο Κοινωνικής Προστασίας, Δανία, 2009.

Η χρηματοδότηση των δράσεων κοινωνικής προστασίας από τους αυτοδιοικητικούς φορείς προέρχεται κατά κύριο λόγο από την άμεση φορολογία, γεγονός που συνεπάγεται ότι οι φορείς της αυτοδιοίκησης έχουν τη δυνατότητα να χρηματοδοτούν τις δράσεις κοινωνικής φροντίδας που υλοποιούν ανάλογα με τις εκάστοτε ανάγκες που παρουσιάζονται σε τοπικό επίπεδο και στο χωρικό πεδίο ευθύνης τους. Επιπλέον, και με στόχο να ανταποκρίνονται πλήρως στη δραστηριοποίησή τους ως φορείς παροχής υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας, οι αυτοδιοικητικές μονάδες της Δανίας λαμβάνουν και ετήσια κρατική χρηματοδότηση.

Όπως προκύπτει από την παραπάνω ανάλυση, τα υπό εξέταση κράτη, οι περιπτώσεις των οποίων μπορεί να χρησιμεύσουν ως μελέτες περίπτωσης (case studies) σχετικά με τον ρόλο, τις δυνατότητες και τα όρια άσκησης πολιτικών κοινωνικής

προστασίας από την πλευρά των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ικανοποιούν σε ένα μεγάλο βαθμό την καταγραφή των εξελίξεων που συντελούνται στη σχέση κεντρικού- τοπικού στον ευρωπαϊκό χώρο.

Παρά το γεγονός ότι τα υπό εξέταση κράτη ανήκουν σε διαφορετικές «οικογένειες» κρατών, ως προς το κριτήριο της διάρθρωσης της κρατικής οργάνωσης, εμφανίζονται ορισμένες κοινές τάσεις που ορίζουν τις εξελίξεις ως προς τη σχέση κεντρικού- τοπικού στον ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο σε σχετικά άμεσο χρονικό ορίζοντα.

Όπως προκύπτει, στα συστήματα παροχής κοινωνικής προστασίας στον ευρωπαϊκό χώρο, παρατηρείται, πρώτον, διαμόρφωση περισσότερο αποκεντρωμένων συστημάτων εξουσίας. Οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις στα ευρωπαϊκά κράτη, ως προς τη διάρθρωση των συστημάτων διοίκησης, είχαν ως αποτέλεσμα την ενίσχυση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς όμως εν τέλει το κράτος να χάνει την αποφασιστικής σημασίας αρμοδιότητα ως προς τη χάραξη και τον έλεγχο των εφαρμοζόμενων πολιτικών κοινωνικής προστασίας.

Επιπλέον, εμφανίζονται νέοι τρόποι (όπως για παράδειγμα, συνεργασίες με τον ιδιωτικό τομέα, συμβάσεις ως προς την ανάθεση έργων σε ιδιώτες, κλπ) παραγωγής και παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Ταυτόχρονα, δίνεται έμφαση στην εξατομίκευση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Επίσης, η αξιολόγηση των δράσεων κοινωνικής προστασίας γίνεται με το κριτήριο της ικανοποίησης των αρχών της αποτελεσματικότητας και της δικαιοσύνης. Τέλος, ενισχύεται το σύνολο των διαστάσεων της τοπικής αυτονομίας, όπως είναι η πολιτική, η δημοσιονομική και η λειτουργική.

## 2.5 Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί στο σύγχρονο περιβάλλον της Ένωσης, δράσεις και προοπτικές

Όπως προέκυψε από την παραπάνω ανάλυση και την παρουσίαση ενδεικτικών περιπτώσεων, είναι αντικείμενο διαφορετικών ερμηνευτικών προσεγγίσεων το τοπικό-περιφερειακό επίπεδο και ο ρόλος του που αναδεικνύεται από την κατανομή ισχύος στους διαφορετικούς πόλους εξουσίας που συγκροτούνται συνδυαστικά από το τοπικό, το κρατικό και το υπερεθνικό επίπεδο. Αρχικά, η συζήτηση αφορά το ερώτημα σχετικά με τον ρόλο του κράτους στη σύγχρονη εποχή και τον βαθμό στον οποίο η διαδικασία της διακυβέρνησης εξακολουθεί να οργανώνεται γύρω από αυτό ή αν αντιθέτως πληθαίνουν και ενισχύονται, ως ένδειξη αποδυνάμωσης του ρόλου του, οι «πολυεπίπεδες μορφές διακυβέρνησης» [Featherstone and Radaelli, 2003- Kassim, 2003- Gary and Liamazares, 2005]. Σύμφωνα με τον προβληματισμό που έχει αναπτυχθεί, κυρίως δύο είναι οι βασικές θέσεις ως απάντηση στο παραπάνω ερώτημα. Από τη μία πλευρά αναδεικνύεται ότι και στις σύγχρονες πολιτικοοικονομικές εξελίξεις το κράτος διατηρεί την ισχύ του, αντίθετα η δεύτερη άποψη πρεσβεύει την σταδιακή αποδυνάμωση του κράτους με την ταυτόχρονη ενίσχυση των τοπικών μηχανισμών διακυβέρνησης.

Παρά την ομολογούμενη συμπίεση των κρατικών λειτουργιών από θεσμούς διακυβέρνησης, τόσο σε υπο-εθνικό επίπεδο (περιφερειακοί θεσμοί διακυβέρνησης), όσο και σε διεθνές επίπεδο (διεθνή δίκτυα διακυβέρνησης), εντούτοις δεν είναι βέβαιο ότι διαμορφώνουν συνθήκες αποδυνάμωσης της ισχύος του, αλλά κυρίως έχουν ως συνέπεια την διαφοροποίηση της λειτουργίας του προς έναν περισσότερο κανονιστικό των σχέσεων αυτών ρόλο [Feingenbaum, 1998].

Από τη σχετική συζήτηση προέκυψαν δύο αντιτιθέμενες θεωρητικές κατασκευές αναφορικά με τη μορφή διακυβέρνησης που εμφανίζεται κυρίως στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με σημείο αντιπαράθεσης την ισχύ του σύγχρονου έθνους-

κράτους σε σχέση αφενός με τα υπερ- εθνικά κρατικά μορφώματα στα οποία μετέχει, αφετέρου με τα υπο-εθνικά (τοπικά- περιφερειακά) μορφώματα και τις μεταξύ τους σχέσεις.

Ως καταληκτική παρατήρηση για τους όρους ανάπτυξης και το περιεχόμενο του ρόλου των αυτοδιοικητικών θεσμών στο παρόν κεφάλαιο επιχειρήθηκε η περιγραφή του ισχύοντος συσχετισμού ισχύος μεταξύ των κυρίαρχων πόλων εξουσίας. Η ανάγκη εξέτασης της θέσης των αυτοδιοικητικών θεσμών σε ένα ασταθές και έντονα μεταβαλλόμενο περιβάλλον αναπόφευκτα περιλαμβάνει και τη διερεύνηση των παραγόντων που εκτιμάται ότι διαμορφώνουν τον σύγχρονο ρόλο της αυτοδιοίκησης, στους οποίους συγκαταλέγεται και η σύγχρονη μορφή του κράτους και η σχέση του με τους άλλους πόλους εξουσίας. Συνεπώς, κομβικό σημείο της προσέγγισης δεν μπορεί παρά να είναι η σύγχρονη μορφή και ο ρόλος του κράτους, και μάλιστα σε μια περίοδο όπου παρατηρείται ένας έντονος προβληματισμός για τις προοπτικές, ακόμη και τους όρους ύπαρξής του, διότι ο ρόλος του κράτους στη διαμόρφωση του πλαισίου στο οποίο δραστηριοποιείται η αυτοδιοίκηση είναι αυτονόητος από τη στιγμή που οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί λειτουργούν εντός του κράτους.

Ωστόσο, το πλαίσιο το οποίο διαμορφώνεται από την κρατική εξουσία για την λειτουργία της αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί και τον μοναδικό παράγοντα διαμόρφωσής του, λόγω της ανάπτυξης σχέσεων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της αυτοδιοίκησης σε υπερ-εθνικό επίπεδο, εκτός του στενού κρατικού πλαισίου και συνεπώς οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί αναλαμβάνουν ρόλους διαφορετικούς σε σχέση με αυτούς που είχαν στο παρελθόν. Άλλωστε, η ανάπτυξη υπερ-εθνικών μορφωμάτων δημιουργούν ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο, εντός του οποίου δεσμεύονται ως προς τις επιμέρους επιλογές του τα κράτη- μέλη των μορφωμάτων αυτών. Οι παραπάνω εξελίξεις οδηγούν στην διατύπωση εκτιμήσεων σχετικά με τον ρόλο του κράτους και των σχέσεων του με τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς καθώς και των δυνατοτήτων αυτόνομης ανάπτυξης της κοινωνικής πολιτικής από πλευράς αυτοδιοίκησης [Telo,2007].



Η ανάπτυξη των περιφερειακών πολιτικών, η ενίσχυση των υπερ-κρατικών θεσμών, με την παράλληλη αμφισβήτηση κρατικής κυριαρχίας αποτελούν ιδεολογικές αφετηρίες που καθιστούν τη διερεύνηση του ρόλου του τοπικού και της θεσμικής εκπροσώπησης του απολύτως σημαντική. Οι όροι συμμετοχής του τοπικού στις σύγχρονες συνθήκες μπορεί να αναδείξουν αντίστοιχα τους όρους δραστηριοποίησης των δυνάμεων, τις προοπτικές και τους περιορισμούς, που αναπτύσσει η αυτοδιοίκηση. Εξάλλου, λόγω της σύνδεσης στην ουσία του, του θεσμού της αυτοδιοίκησης με τη δημοκρατική διευθέτηση ζητημάτων που αφορούν τους πολίτες ο ρόλος του σε αυτή τη διαδικασία θα πρέπει να είναι θεσμικά και ουσιαστικά κατοχυρωμένος.

Όπως επισημάνθηκε, η αμφισβήτηση της ισχύος του κράτους στην ιδεολογική του θεμελίωση εδράζεται στο κυρίαρχο φιλελεύθερο πρότυπο ανάπτυξης, ως προς την οργάνωση των κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων που αυτό υπαγορεύει. Απτά τεκμήρια της αμφισβήτησης υιοθετούνται, αφενός, η παρέμβαση στις εσωτερικές κρατικές υποθέσεις από υπερ-εθνικά μορφώματα εξουσίας περιορίζει εκ των πραγμάτων την αυτονομία και την κυριαρχία του, αφετέρου, η εμφάνιση διευρυμένων μορφών δράσεων που υπερβαίνουν τα στενά εθνικά πλαίσια και κάτω από την καθοδήγηση θεματικών οργανώσεων, οι οποίες συντονίζοντας τις επιμέρους παρεμβάσεις αναδεικνύουν ζητήματα που δεν εκτείνονται εκτός του στενού κρατικού πλαισίου. Παρόλα αυτά, παρά την κριτική και αμφισβήτηση της κρατικής εξουσίας από το φιλελεύθερο πρότυπο ανάπτυξης και παρά τις αλλαγές στη μορφή και τις λειτουργίες του σύγχρονου κράτους, αυτό παραμένει ένας σημαντικός πόλος εξουσίας και μάλιστα ο πυρήνας της ύπαρξής του ουσιαστικά παραμένει αναλλοίωτος.

Υπό το πρίσμα των αλλαγών στη μορφή και στις λειτουργίες που αναλαμβάνει το κράτος, οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί αναλαμβάνουν ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες στη συνολική δομή της εξουσίας με αποτέλεσμα εντός του δεδομένου συσχετισμού ισχύος μεταξύ των διαφόρων πόλων εξουσίας η αυτοδιοίκηση να διευρύνει τον ρόλο της. Στις διευρυμένες ανάγκες του κοινωνικού συνόλου η

αυτοδιοίκηση αποτελεί τον διαμεσολαβητή μεταξύ των τοπικών υποθέσεων με το ευρύτερο περιβάλλον. Όμως, οι ρόλοι και οι αρμοδιότητες που αναλαμβάνει η αυτοδιοίκηση, στα πλαίσια και των αλλαγών της λειτουργίας του κράτους, δεν οδηγεί κατ' ανάγκη σε μια λογική πολυδιάσπασης της κοινωνίας, αλλά στην πληρέστερη αποτύπωση των τοπικών ζητημάτων [Ache, et.al. 2010].

Ανεξάρτητα από τις επιμέρους προσεγγίσεις είναι κοινός τόπος ότι πολιτικές για την αποκέντρωση και την ενδυνάμωση του τοπικού επιπέδου ασκούνται από όλα τα εθνικά κράτη και προωθούνται ως ενδεδειγμένες αναπτυξιακές πολιτικές από όλους τους διεθνείς οργανισμούς. Κι αυτό διότι ο συνδυασμός των ραγδαίων αλλαγών στην οικονομία, στις νέες τεχνολογίες, στις μεταφορές και επικοινωνίες, με την αδυναμία των κεντρικών εθνικών κυβερνήσεων να επιλύσουν εγκαίρως τα προβλήματα και τη θέληση των πολιτών για περισσότερη συμμετοχή και έλεγχο των πολιτικών διαδικασιών, ενισχύει την τάση για αποκέντρωση των πολιτικών και της πολιτικής. Δύο είναι τα εμφανή πλεονεκτήματα της ενίσχυσης του τοπικού επιπέδου και είναι πολύ σημαντικά: α) αυξάνεται η δημοκρατική νομιμοποίηση της πολιτείας. Πράγματι, η δημοκρατία διευρύνεται και εμβαθύνεται, όταν οι πολίτες (δημότες) και οι τοπικοί φορείς ενδυναμώνονται ουσιαστικά και συμμετέχουν στην παραγωγή πολιτικής για σημαντικά ζητήματα. β) Αυξάνεται η αποτελεσματικότητα των πολιτικών και των παρεχόμενων υπηρεσιών. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας (να παίρνονται οι αποφάσεις στο πιο κοντινό για τον πολίτη επίπεδο), οι τοπικοί φορείς έχουν καλύτερη γνώση των τοπικών συνθηκών και άρα μπορούν να στοχεύουν και να υλοποιούν πιο αποτελεσματικά πολιτικές και δράσεις.

Επειδή λοιπόν κάθε τοπικό επίπεδο, εντός του εθνικού κράτους και πέραν αυτού, έχει τις ιδιαιτερότητές του όσον αφορά την οικονομία και τους κλάδους που έχει αναπτύξει (αγροτική ανάπτυξη, βιομηχανία, υπηρεσίες κτλ.), τις υποδομές (συγκοινωνία, επικοινωνία, σχολεία, νοσοκομεία κτλ.), τη σύνθεση του πληθυσμού, την

απασχόληση και την ανεργία, το βιοτικό επίπεδο, τα συγκριτικά πλεονεκτήματα (π.χ. τουρισμός, υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης εργατικού δυναμικού κτλ.), η πρόκληση για την αποκέντρωση και την άσκηση πολιτικών για την ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή σε τοπικό επίπεδο είναι μεγάλη.

Πρέπει να τονιστεί ότι και οι πολιτικές της ΕΕ υποστηρίζουν ξεκάθαρα και προωθούν τις πολιτικές αποκέντρωσης, ιδιαίτερα μάλιστα στο χώρο της απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας (βλ. Τράντας 2004: 37-113). Αυτό έχει ιδιαίτερα θετική επίδραση στην υπόθεση της αποκέντρωσης και της ενδυνάμωσης του τοπικού επιπέδου και της κοινωνίας των πολιτών σε χώρες όπως η Ελλάδα, που μέχρι σχετικά πρόσφατα δεν είχαν ισχυρούς θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ιωακειμίδης 1998· Τράντας 2004). Σημαντικό ρόλο στην επίτευξη μιας πιο ευέλικτης, λειτουργικής και αποτελεσματικής κοινοτικής πολιτικής έπαιξε η εφαρμογή μιας νέας, πιο αποκεντρωμένης και συμμετοχικής μεθόδου διακυβέρνησης, της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) (βλ. Σακελλαρόπουλος 2004). Πράγματι, η ΑΜΣ εφαρμόζεται από το 1997 στο χώρο των πολιτικών απασχόλησης με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ), ενώ στη συνέχεια επεκτάθηκε και σε άλλους τομείς κοινωνικής πολιτικής, όπως στην κοινωνική ενσωμάτωση, στις συντάξεις και στην υγεία.

Η ΑΜΣ λειτουργεί ως εξής: Οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων συμφωνούν σε ένα πλαίσιο δράσης που βασίζεται στη δέσμευση των κρατών μελών να θέσουν κοινούς στόχους για την πολιτική π.χ. της απασχόλησης. Υπενθυμίζεται ότι η Στρατηγική της Λισαβόνας στοχεύει στην πλήρη απασχόληση, που εξειδικεύεται σε ποσοστό απασχόλησης στην ΕΕ 70% μέχρι το 2010 (και 60% για τις γυναίκες). Ο συντονισμός τώρα των εθνικών πολιτικών στην ΕΣΑ περιλαμβάνει: α) *Τις Κατευθυντήριες Γραμμές*: Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφωνεί ετησίως σε μια σειρά κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση, που περιλαμβάνουν τους στόχους και τις προτεραιότητες για τις πολιτικές απασχόλησης των κρατών μελών. β) *Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης*, τα οποία καταρτίζονται από τα κράτη μέλη και αναφέρουν πως τίθενται

σε εφαρμογή οι κατευθυντήριες γραμμές στο εθνικό επίπεδο. γ) Η *Κοινή Έκθεση*. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο Υπουργών εξετάζουν κάθε εθνικό σχέδιο δράσης και υποβάλλουν έκθεση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στη σύνοδο κορυφής του Δεκεμβρίου. Η Επιτροπή υποβάλλει νέα πρόταση-σύσταση για την αναθεώρηση των κατευθυντήριων γραμμών του επόμενου έτους ή διαστήματος. δ) Οι *Συστάσεις*. Το Συμβούλιο μπορεί να εκδώσει ειδικές συστάσεις για ορισμένα κράτη μέλη.

Σε όλους τους παραπάνω άξονες, δηλαδή και στις Κατευθυντήριες γραμμές και στα Σχέδια Δράσης και στις Εκθέσεις και Συστάσεις, έχει δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην τοπική διάσταση για τις πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης, ενώ ιδιαίτερα σημαντικές είναι ορισμένες Ανακοινώσεις της Επιτροπής. Πράγματι, υπήρξαν ιδιαίτερα προωθητικές για το ζήτημα της τοπικής διάστασης της κοινωνικής πολιτικής οι Ανακοινώσεις της Επιτροπής, *Δρώντας Τοπικά για την Απασχόληση* (CEC 2000) και *Ενδυνάμωση της τοπικής διάστασης της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση* (CEC 2001), αλλά και οι κοινοτικές δράσεις και προγράμματα όπως τα Εδαφικά (ή Τοπικά) Σύμφωνα Απασχόλησης που άρχισαν να εφαρμόζονται από το 1996 στα κράτη μέλη και στη συνέχεια μετονομάστηκαν σε Τοπικές Πρωτοβουλίες Απασχόλησης και σε Τοπικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση, τα «Προπαρασκευαστικά μέτρα υπέρ της δέσμευσης σε τοπικό επίπεδο για την απασχόληση», το πρόγραμμα ανάπτυξης κοινωνικού κεφαλαίου, το πρόγραμμα «Τρίτο σύστημα και απασχόληση», όπως επίσης σημαντική ήταν και η κοινοτική χρηματοδότηση όλων αυτών των προγραμμάτων από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και τα άλλα κοινοτικά διαρθρωτικά ταμεία και πολύ χρήσιμες όσον αφορά την εξαγωγή συμπερασμάτων είναι οι αξιολογήσεις αυτών των δράσεων<sup>26</sup>.

Υπάρχει ήδη στην ΕΕ αρκετή εμπειρία στον τομέα της τοπικής διάστασης της απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής που έχει αξιολογηθεί και αξιολογείται διαρκώς. Τα αποτελέσματα των δράσεων διαφέρουν από χώρα σε χώρα, αλλά σε γενικές γραμμές, μπορεί να διατυπωθεί η θέση ότι τα πιο πετυχημένα παραδείγματα σημειώνονται στις χώρες με ισχυρή

---

<sup>26</sup> βλ. αναλυτικά για το θέμα [Γράντας 2004: 67-113, 2006α]

τοπική αυτοδιοίκηση. Από το 1996 έως το 2001 89 Εδαφικά (ή Τοπικά) Σύμφωνα Απασχόλησης έλαβαν χώρα σε όλη την ΕΕ. Από τα 89 Σύμφωνα τα 7 έγιναν στην Ελλάδα (Κοζάνη-Φλώρινα, Δυτική Αθήνα και Πειραιάς, Αχαΐα, Μαγνησία, Δράμα, Ημαθία, Βοιωτία). Στη συνέχεια τα πιλοτικά αυτά Σύμφωνα, αν τη θέση τους στις Τοπικές Πρωτοβουλίες Απασχόλησης (Γ' ΚΠΣ) και στα Τοπικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση<sup>27</sup>.

Η Διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Απασχόληση και τις Κοινωνικές Υποθέσεις υιοθέτησε το πρόγραμμα «Προπαρασκευαστικά μέτρα υπέρ της δέσμευσης σε τοπικό επίπεδο για την απασχόληση», ως ένα μέσο για την υποστήριξη και

---

<sup>27</sup> στοχεύουν στην αναβάθμιση του εργατικού δυναμικού περιοχών με ιδιαίτερα οικονομικά και κοινωνικά μειονεκτήματα, τομέων της οικονομίας με ιδιαίτερα προβλήματα απασχόλησης, και στην προώθηση στην απασχόληση ειδικών πληθυσμιακών ομάδων, οι οποίες αντιμετωπίζουν κοινωνικό αποκλεισμό. Ενσωματώνουν βασικές αρχές, που χαρακτηρίζουν τις ολοκληρωμένες παρεμβάσεις για την προώθηση της απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο, όπως:

- της ολοκληρωμένης προσέγγισης
- της κοινωνικής οικονομίας
- της τοπικής διάστασης
- της εταιρικότητας
- της προσέγγισης από τη βάση προς την κορυφή

Αφορούν:

ανέργους ή υποαπασχολούμενους<sup>27</sup>, σε οικονομικά ή και κοινωνικά υποβαθμισμένες περιοχές

ανέργους ή υποαπασχολούμενους, σε τομείς που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα απασχόλησης και ειδικές πληθυσμιακές ομάδες, σε τοπική κλίμακα, που αντιμετωπίζουν προβλήματα αποκλεισμού από την αγορά εργασίας.

Οι περιοχές παρέμβασης των ΤΠΑ είναι περιοχές:

- με υψηλά ποσοστά ανεργίας και υποαπασχόλησης
- παρουσιάζουν χαρακτηριστικά υποβάθμισης (π.χ. υψηλό επίπεδο φτώχειας, υψηλή εγκληματικότητα, σχολική διαρροή, κοινωνικές συγκρούσεις, έλλειψη βασικών υποδομών κλπ)
- έχουν κλάδους που παρουσιάζουν προβλήματα απασχόλησης (όπως φθίνουσα απασχόληση, υψηλό αριθμό επιχειρήσεων που κλείνουν κ.α.)
- έχουν υψηλό ποσοστό ειδικών πληθυσμιακών ομάδων (άτομα με ειδικές ανάγκες, παλιννοστούντες, πρόσφυγες, μετανάστες, αποφυλακισμένοι, ανήλικους παραβάτες, ειδικές πολιτισμικές ομάδες, πρώην χρήστες ή σε διαδικασία απεξάρτησης, οροθετικοί, άλλες ομάδες που απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό ή αποκλεισμό από την αγορά εργασίας κλπ).

Το Μέτρο χρηματοδοτεί δράσεις που χωρίζονται σε τρεις (3) ομάδες:

- 1) την **Υποχρεωτική**, που είναι η Συμβουλευτική, στο πλαίσιο της οποίας περιέχονται και οι δράσεις Δημοσιότητας / Ευαισθητοποίησης / Δικτύωσης,
- 2) τις **Βασικές** που περιλαμβάνουν την Προώθηση στην Απασχόληση, δηλαδή την επιδότηση της απασχόλησης, την επιδότηση της αυτοαπασχόλησης και την επιδότηση για την απόκτηση εργασιακής εμπειρίας καθώς και την επιδότηση νέων μορφών απασχόλησης
- 3) τις **Επικουρικές** που περιλαμβάνουν την Κατάρτιση, την Προκατάρτιση και τις Συνοδευτικές Υποστηρικτικές Υπηρεσίες.

Κάθε Ολοκληρωμένη Παρέμβαση περιλαμβάνει **υποχρεωτικά** δράσεις Συμβουλευτικής και μία (1) τουλάχιστον Βασική δράση. Έτσι, κάθε ολοκληρωμένη παρέμβαση θα περιλαμβάνει **τουλάχιστον δύο δράσεις**, ανάλογα με τις τοπικές προτεραιότητες και με βασικό γνώμονα την ολοκληρωμένη προσέγγιση και τον βιώσιμο χαρακτήρα της παρέμβασης.

Τέλος, σε ένα Σχέδιο Ολοκληρωμένης Παρέμβασης μπορεί να περιλαμβάνονται και δράσεις, που εντάσσονται στα Μέτρα Ολοκληρωμένων Παρεμβάσεων των ΠΕΠ και συγχρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ, αφού θα προβλέπονται σε Κοινές Αποφάσεις Υπουργών Εργασίας & Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Οικονομίας & Οικονομικών και άλλων συναρμόδιων σε κάθε περίπτωση Υπουργών. Ευνόητο είναι ότι για τις εν λόγω δράσεις θα πρέπει να τεκμηριώνεται η αναγκαιότητά τους στο σχετικό Σχέδιο Ολοκληρωμένης Παρέμβασης. [Γενική Γραμματεία Κοινοτικών Πόρων].

αξιολόγηση μέτρων που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στη δημιουργία ενός ικανού και υποστηρικτικού ποιοτικού περιβάλλοντος για την τοπική δράση για την απασχόληση στο πλαίσιο της ΕΣΑ. Το πρόγραμμα αυτό δίνει έμφαση σε μέτρα που στοχεύουν στη διευκόλυνση της υιοθέτησης και εφαρμογής «τοπικών σχεδίων δράσης για την απασχόληση» μέσω 3 τύπων μέτρων. *1<sup>ο</sup> μέτρο: δημιουργία ικανοτήτων.* Ενδυνάμωση των ικανοτήτων των τοπικών, περιφερειακών και εθνικών παικτών στην υιοθέτηση μιας ολοκληρωμένης και στρατηγικής προσέγγισης στην τοπική δράση για την απασχόληση. *2<sup>ο</sup> μέτρο: παρακολούθηση, αξιολόγηση, καθορισμός σημείων αναφοράς.* Ανάπτυξη εργαλείων παρακολούθησης, αξιολόγησης και σύγκρισης για την υποστήριξη των τοπικών στρατηγικών για την απασχόληση. *3<sup>ο</sup> μέτρο: διάδοση πληροφοριών, αύξηση συνειδητοποίησης, συνεργασία.* Συνειδητοποίηση της ΕΣΑ σε τοπικό επίπεδο, διάδοση των πληροφοριών για τις ορθές πρακτικές σε προγράμματα σε διάφορα επίπεδα υποστήριξης των τοπικών δράσεων για την απασχόληση και καθιέρωση δομημένης και συνεχούς συνεργασίας μεταξύ των περιοχών. Από το 2001 έως το 2003 χρηματοδοτήθηκαν πάνω από 50 πειραματικά προγράμματα.

Στο χώρο της «κοινωνικής οικονομίας», ή του «τρίτου συστήματος» όπως αλλιώς καλείται, είχαμε την εφαρμογή 2 πιλοτικών προγραμμάτων. Από το 1997 έως το 2000 εφαρμόστηκε το πρόγραμμα «Τρίτο σύστημα και απασχόληση», με επιλογή 81 σχεδίων και από το 1999 έως το 2002 εφαρμόστηκε το πρόγραμμα «Τοπικό Κοινωνικό κεφάλαιο», με επιλογή 30 σχεδίων. Στόχος των προγραμμάτων ήταν να διερευνηθεί ο τρόπος που οι μη κυβερνητικές και μη κερδοσκοπικές οργανώσεις συμβάλλουν στην τοπική ανάπτυξη, απασχόληση και κοινωνική συνοχή [βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2003, Sakellariopoulos, Zannis, Trantas, 2005].

Η τοπική ανάπτυξη, απασχόληση και κοινωνική συνοχή υποστηρίζονται σε μεγάλο βαθμό από τα κοινοτικά διαρθρωτικά ταμεία και τις γνωστές κοινοτικές πρωτοβουλίες και προγράμματα, όπως το LEADER, το URBAN και το EQUAL. Το LEADER ενθαρρύνει δράσεις βιώσιμης ανάπτυξης στο αγροτικό χώρο. Το URBAN



υποστηρίζει καινοτόμες στρατηγικές βιώσιμης οικονομικής και κοινωνικής αναγέννησης του αστικού χώρου. Και οι δύο δράσεις δίνουν έμφαση στη δημιουργία ικανοτήτων, στην ενδυνάμωση των τοπικών παραγόντων και στη στοχευμένη τοπική δραστηριότητα, υποστηρίζοντας τη δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης και την ενσωμάτωση αποκλεισμένων κοινωνικών ομάδων στους θεσμούς εκπαίδευσης και κατάρτισης. Το EQUAL παρέχει χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου σε νέες προσεγγίσεις για την καταπολέμηση των διακρίσεων και του αποκλεισμού, βάση των αρχών της δημιουργίας από κάτω προς τα πάνω στρατηγικών, των συμπράξεων και της ενδυνάμωσης των κοινωνικών ομάδων που υφίστανται διακρίσεις και αποκλεισμούς.

Η χρηματοδότηση από την ΕΕ αυτών των προγραμμάτων και της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση είναι πολύ μεγάλη. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) και τα υπόλοιπα τρία διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ, διέθεσαν περίπου 195 δις Ευρώ για την επταετία 2000-2006 για την επίτευξη τριών στόχων: Ο *πρώτος στόχος* είναι η προώθηση των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιοχών. Πάνω από τα δύο τρίτα των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων διατίθενται σε περιφέρειες των οποίων το κατά κεφαλή εισόδημα είναι μικρότερο του 75% του μέσου όρου της ΕΕ, σε απομακρυσμένες και αραιοκατοικημένες περιοχές. Ο *δεύτερος στόχος* είναι η υποστήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης σε τέσσερις τύπους περιφερειών με συγκεκριμένες δυσκολίες, όπως είναι οι περιφέρειες που αντιμετωπίζουν προβλήματα προσαρμογής στις αλλαγές στον βιομηχανικό τομέα και στον τομέα των υπηρεσιών, οι φθίνουσες αγροτικές περιοχές, οι αστικές περιοχές που αντιμετωπίζουν προβλήματα και οι υποβαθμισμένες περιοχές που εξαρτώνται κατά κύριο λόγο από την αλιεία. Ο  *τρίτος στόχος* είναι η παροχή χρηματοδότησης σε όλες τις περιφέρειες της ΕΕ, εκτός από αυτές που υπάγονται στον πρώτο στόχο, για την προσαρμογή και τον εκσυγχρονισμό των πολιτικών και συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2000).

Ειδικότερα το ΕΚΤ χρηματοδότησε για την περίοδο 2000-2006 μέτρα των κρατών μελών σε πέντε διαφορετικούς τομείς προτεραιότητας: α) ανάπτυξη ενεργού πολιτικής αγοράς εργασίας, β) ενίσχυση προς τα άτομα που διατρέχουν τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού, γ) ιδίως όσον αφορά τις ευκαιρίες τους στην αγορά εργασίας, δ) προώθηση της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων, του επιχειρηματικού πνεύματος και των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού στους τομείς της έρευνας, της επιστήμης και της τεχνολογίας, ε) ενίσχυση της αυτοαπασχόλησης και της απασχολησιμότητας των γυναικών και μέτρα για την καταπολέμηση των ανισοτήτων λόγω φύλου στην αγορά εργασίας. Για να είναι επιλέξιμα για χρηματοδότηση, τα σχέδια πρέπει να εξασφαλίζουν την ισότητα των ευκαιριών ανδρών και γυναικών, την ενσωμάτωση των τοπικών πρωτοβουλιών απασχόλησης και τη συνεκτίμηση των σύγχρονων τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών [eurostat, 2011].

Οι κανονισμοί που διέπουν τα Διαρθρωτικά Ταμεία για την περίοδο 2000-2006 προβλέπουν ότι αυτά πρέπει να διαδραματίζουν ιδιαίτερο ρόλο υπέρ της τοπικής ανάπτυξης, προωθώντας τα τοπικά σύμφωνα απασχόλησης και τις νέες πηγές απασχόλησης, με μέτρα για την ενθάρρυνση και υποστήριξη πρωτοβουλιών τοπικής ανάπτυξης και απασχόλησης. Η δημιουργία συμπράξεων θεσμικών, ιδιωτικών και συνεταιριστικών φορέων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο αποτελεί κύριο χαρακτηριστικό του νέου γύρου προγραμμάτων των Διαρθρωτικών Ταμείων, ενώ υπάρχει σαφής τάση στα κράτη μέλη για μεγαλύτερη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών σε όλον τον κύκλο προγραμματισμού. Θεωρείται ότι η τοπική ανάπτυξη υποστηρίζεται μέσω μιας διπλής προσέγγισης: ως εγκάρσιο θέμα προς εισαγωγή σε όλες τις σχεδιαζόμενες προτεραιότητες και ως ειδικό μέτρο για την παραγωγή των τοπικών πρωτοβουλιών απασχόλησης και κοινωνικής οικονομίας.

Στην ίδια κατεύθυνση κινούνται και οι ευρωπαϊκές πολιτικές για την επταετία 2007-2013. Η τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη παραμένει βασικός στόχος, ενώ η χρηματοδότηση που διατίθεται για την περιφερειακή πολιτική ανέρχεται στα 348 δισ.



ευρώ: 278 δισ. για τα Διαρθρωτικά Ταμεία, που είναι το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), και 70 δισ. για το Ταμείο Συνοχής. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί στο 35% του κοινοτικού προϋπολογισμού και αντιπροσωπεύει το δεύτερο σε μέγεθος κονδύλιο του προϋπολογισμού.

Στο 1<sup>ο</sup> Ευρωπαϊκό Φόρουμ για την Τοπική Ανάπτυξη και Απασχόληση που διεξήχθη στη Ρόδο τον Μάιο του 2003 (βλ. Παρατηρητήριο Απασχόλησης 2003), τονίστηκε η σημασία του τοπικού επιπέδου στη δράση για την απασχόληση και την κοινωνική συνοχή για τους εξής λόγους (Campbell 2003):

α) Παραμένουν πολύ ουσιώδεις οι γεωγραφικές διαφορές στην ανάπτυξη της απασχόλησης και στη διαμόρφωση της ανεργίας και η τοπική δράση δεν αποφέρει οφέλη μόνο σε τοπικό αλλά και σε εθνικό επίπεδο. β) Η συνεχής αναδιάρθρωση και προσαρμογή των αγορών εργασίας πραγματοποιείται και βιώνεται στο τοπικό επίπεδο. γ) Οι τοπικές διαφορές στη φύση των προβλημάτων της απασχόλησης προκαλούν την ανάγκη για «τοπική ευαισθησία» στον σχεδιασμό πολιτικής. δ) Η πολιτική που σχεδιάζεται σε τοπικό επίπεδο, είναι πιθανό να μπορεί να ακολουθήσει μια πιο βελτιωμένη, επικεντρωμένη και ευέλικτη προσέγγιση στα προβλήματα. ε) Η συμμετοχή των σχετικών εταίρων στην τοπική κοινότητα μπορεί να είναι ισχυρό όργανο για την αποτελεσματική αξιολόγηση των τοπικών αναγκών. στ) Υπάρχουν διάφορα οφέλη από την υλοποίηση της τοπικής πολιτικής: οι δημόσιες υπηρεσίες έρχονται πιο κοντά στη βάση, ενισχύοντας την ανταλλαγή πληροφοριών και τον διάλογο, κινητοποιούνται και συνεργάζονται δημιουργικά πολλοί τοπικοί πόροι, αυξάνεται η τοπική ευθύνη και νομιμότητα και ρυθμίζεται το σύστημα διακυβέρνησης σε νέα, πιο αποκεντρωμένη βάση.

Τα συμπεράσματα του Φόρουμ υπήρξαν τα ακόλουθα:

- Το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο μπορεί να παίζει πολύτιμο ρόλο στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης (ΕΣΑ), μέσω της ανάπτυξης και υλοποίησης τοπικών στρατηγικών και σχεδίων δράσης για την απασχόληση.
- Το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διαθέτει σημαντικές δυνατότητες για τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Και οι τέσσερις πυλώνες της ΕΣΑ μπορούν να μεταφραστούν σε δράσεις για την απασχόληση σε τοπικό επίπεδο. Για παράδειγμα, οι τοπικές θέσεις εργασίας μπορούν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση η οποία δεν έχει ικανοποιηθεί έως σήμερα από τον δημόσιο ή τον ιδιωτικό τομέα, ειδικά στον τομέα της κοινωνικής οικονομία.
- Η πλήρης εκμετάλλευση των δυνατοτήτων του περιφερειακού και του τοπικού επιπέδου μπορεί να επιτευχθεί μόνο εάν υπάρξει καλύτερη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και εάν οι πολιτικές για την απασχόληση σχεδιαστούν και εφαρμοστούν με σταθερό και συντονισμένο τρόπο.
- Το επίπεδο των περιφερειών και το τοπικό επίπεδο μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στη συμμετοχή των πολιτών σε ζητήματα της ΕΕ και στην καλύτερη διακυβέρνηση.
- Το τοπικό επίπεδο είναι σε θέση να καταπολεμήσει τον κοινωνικό αποκλεισμό και να προωθήσει τις ίσες ευκαιρίες για όλους. Οι συμπράξεις σε τοπικό επίπεδο είναι θεμελιώδεις για την επιτυχία των τοπικών στρατηγικών για την απασχόληση.
- Η δημιουργία θέσεων απασχόλησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στη βελτίωση της ποιότητας ζωής και εργασίας και την επίτευξη της αειφόρου ανάπτυξης.
- Ελέγχοντας την τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και κατανομής των αρμοδιοτήτων στα κράτη μέλη, η ΕΕ μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας ως προς την πρακτική εφαρμογή της ΕΣΑ, ιδιαίτερα σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

- Η ΕΕ μπορεί να υποστηρίξει την περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη της απασχόλησης μέσω: ευαισθητοποίησης, διάδοσης καλής πρακτικής, ανάληψης ερευνών, αξιολόγησης και δημιουργίας σημείων αναφοράς, διευκόλυνσης της πρόσβασης περιφερειακών και τοπικών εταίρων στα οικονομικά Κοινοτικά όργανα και πολιτικές προώθησης της ισότητας των φύλων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Το συμπέρασμα που βγαίνει από τις σχετικές δράσεις και πολιτικές της ΕΕ και των κρατών μελών είναι ότι η ενεργοποίηση και κινητοποίηση του τοπικού επιπέδου και όλων των τοπικών παραγόντων (τοπικών αρχών, επιχειρήσεων, μη κυβερνητικών οργανώσεων και οργανώσεων του «τρίτου συστήματος» της κοινωνικής οικονομίας, κοινωνικών εταίρων, δημόσιων φορέων απασχόλησης, φορέων εκπαίδευσης και κατάρτισης) αποτελεί ζήτημα πρώτης προτεραιότητας και ζωτικής σημασίας για την τοπική ανάπτυξη, την αύξηση της απασχόλησης, τη μείωση της ανεργίας και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού [Gallie, & Paugam, 2002- Hamnett,2004- Maloutas, 2004- Tsakloglou & Papadopoulos, 2002.]

## 2.6 Η ενδυνάμωση της τοπικής διάστασης ως κοινή προοπτική στην ΕΕ

Το κράτος και ειδικά το κοινωνικό κράτος, όπως αναπτύχθηκε μεταπολεμικά, ξεπέρασε κατά πολύ τον υποτιθέμενο παραδοσιακό του ρόλο ως διαμορφωτή ενός κανονιστικού εγγυητικού πλαισίου για την ομαλή διεξαγωγή της διαδικασίας κοινωνικής αναπαραγωγής. Βεβαίως, στην πραγματικότητα ποτέ δεν ήταν μόνο αυτός ο ρόλος του, αλλά πράγματι σε αυτήν την περίοδο το ίδιο το κράτος ανέλαβε -σε ορισμένες περιπτώσεις μονοπωλιακά- την παραγωγή και παροχή υπηρεσιών σε ένα ευρύ φάσμα τομέων, όπως η εκπαίδευση, η υγεία, η στέγαση, οι μεταφορές, οι επικοινωνίες, η ενέργεια, το τραπεζικό σύστημα. Οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ έφτασαν στις περισσότερες αναπτυγμένες καπιταλιστικά χώρες το 50%, η δημόσια εργοδοσία και το ποσοστό των δημοσίων υπαλλήλων και απασχολούμενων στις επιχειρήσεις του ευρύτερου δημόσιου τομέα (κυρίως επιχειρήσεις κοινής ωφελείας) αυξήθηκε δραματικά. Αναπτύχθηκε ένα ευρύτατο πλέγμα ρυθμίσεων, ελέγχων και παρεμβάσεων από πλευράς του κράτους.

Εξελίξεις όπως οι οικονομικές και τεχνολογικές αναδιαρθρώσεις, η αυξημένη διεθνοποίηση της παραγωγής και του εμπορίου, η μεγάλη -ιδιαίτερα η μακροχρόνια- ανεργία, η γήρανση του πληθυσμού, η μετανάστευση, οι μεταβολές στο οικογενειακό πρότυπο και στη θέση της γυναίκας, δημιούργησαν μεγάλες πιέσεις σε αυτόν τον τύπο του κοινωνικού κράτους, καθώς αυξήθηκε δραματικά η εξάρτηση μεγάλων τμημάτων του πληθυσμού από υπηρεσίες του κράτους πρόνοιας και δημιουργήθηκαν νέες ανάγκες κοινωνικής προστασίας και νέες καταστάσεις κοινωνικού αποκλεισμού.

Σε μια πρώτη φάση, κυρίως στη δεκαετία του 1980, επιχειρήθηκε το ξεπέρασμα της κρίσης, εκτός των άλλων, μέσω της περικοπής των κοινωνικών δαπανών από νεοφιλελεύθερες κυβερνήσεις (κυρίως ΗΠΑ και ΗΒ) και πολιτικές. Στη συνέχεια όμως φάνηκαν οι αδυναμίες αυτής της πολιτικής (μεγάλη αύξηση των ανισοτήτων μεταξύ τάξεων και μεταξύ κρατών, επιδείνωση των δεικτών της φτώχειας και του κοινωνικού

αποκλεισμού, χωρίς να επιτυγχάνεται κάποιου είδους οικονομική μεγέθυνση) και συνειδητοποιήθηκε ότι η παρέμβαση του κράτους για την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή είναι απαραίτητη, αν και η κρατική παρέμβαση δεν νοείται κατά τον ίδιο τρόπο που επιχειρούνταν κατά το παρελθόν. Αναφορικά με τη σχέση κοινωνικής πολιτικής και τοπικών πόλων εξουσίας, αποδεικνύεται από την παράθεση των δράσεων που κάναμε παραπάνω ότι η σύγχρονη τάση η οποία υποστηρίζεται σθεναρά και από την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι η προώθηση της αποκέντρωσης και της ενδυνάμωσης του τοπικού επιπέδου και η αναγνώριση και ενίσχυση του ρόλου που μπορεί να παίξει η τοπική αυτοδιοίκηση, μέσω της άσκησης κοινωνικής πολιτικής, για την τοπική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή [Kennet 2008].

Συμπερασματικά και σε σχέση με τις υποθέσεις εργασίας και τα ζητούμενα που προκύπτουν από αυτές, στο δεύτερο αυτό κεφάλαιο τεκμηριώνεται ο ρόλος των φορέων της αυτοδιοίκησης και ταυτόχρονα οριοθετείται το πλαίσιο αναφοράς της δράσης της. Αυτό σημαίνει ότι οι φορείς της αυτοδιοίκησης αντλούν πόρους και στήριξη από υπερ-εθνικούς θεσμούς όπως η ΕΕ, ωστόσο ταυτόχρονα οι δράσεις τους στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής οργανώνονται στο δεδομένο εθνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας. Η αυτοδιοίκηση έχει σημαντικό μερίδιο στην εξασφάλιση της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο και ο ρόλος αυτός φαίνεται ότι προοπτικά θα διευρύνεται. Στον ευρωπαϊκό χώρο υπάρχει πληθώρα παραδειγμάτων αναφορικά με την εμπλοκή των φορέων της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής ενώ διαπιστώνεται στο σημείο αυτό και μια σχετική υστέρηση της χώρας μας η οποία ωστόσο υποχωρεί όπως αναλύεται ακολούθως. Επιπλέον η ανάγκη συντονισμού των παρεμβάσεων σε συγκεκριμένους τομείς της πολιτικής κοινωνικής προστασίας σε ένα υπερ-εθνικό επίπεδο είναι εμφανής ειδικά στο σύγχρονο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Στο πλαίσιο αυτό θα τοποθετήσουμε την ελληνική περίπτωση στο ακόλουθο κεφάλαιο.

---

# 3

## Αυτοδιοίκηση και κοινωνική πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα

### **3. Αυτοδιοίκηση και κοινωνική πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα**

Στην Ελληνική περίπτωση η σύνδεση της κοινωνικής πολιτικής με το θεσμό της αυτοδιοίκησης έχει αποκτήσει ενδιαφέρον σχετικά πρόσφατα. Αυτό είναι αποτέλεσμα του συνδυασμού του αδύναμου κοινωνικού κράτους και της συγκεντρωτικής οργάνωσης του κράτους το οποίο επέλεγε για μακρά σειρά ετών τη διατήρηση του ελέγχου των πολιτικών κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο η σύγχρονη τάση της αποκέντρωσης λειτουργιών του κεντρικού κράτους σε συνδυασμό με τη διεκδίκηση από τους φορείς της αυτοδιοίκησης περισσότερων εργαλείων παρέμβασης στις τοπικές κοινωνίες έχουν αναδείξει ένα σημαντικό πεδίο δράσης για τους φορείς της αυτοδιοίκησης και ταυτόχρονα προβληματισμού για τους ειδικούς.

### 3.1 Γενικά χαρακτηριστικά της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα

Το κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα έχει αναπτυχθεί άναρχα. Είναι προϊόν συνεχών συμβιβασμών με ομάδες πίεσης ή περιστασιακής αντιμετώπισης κρίσεων (Σημίτης 1989). Η ανάπτυξη μια πολιτικής ελίτ η οποία τροφοδοτείται μέσω πελατειακών σχέσεων αλλά και του λαϊκισμού είχε ως αποτέλεσμα στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας μια σειρά στρεβλώσεων και ταξινομήσεων στη βάση όχι των κοινωνικών αναγκών αλλά των δυνατοτήτων πρόσβασης στα κέντρα εξουσίας. Στον κοινωνικό και οικονομικό τομέα, μία από τις συνέπειες είναι η αδυναμία αφενός του κράτους να αυτονομηθεί από τα κοινωνικά συμφέροντα και να επιβάλλει εκσυγχρονιστικές πολιτικές και αφετέρου των κοινωνικών δυνάμεων να υποστηρίξουν με τα δικές τους δυνάμεις τα συμφέροντά τους (Σακελλαρόπουλος 1992).

Πολλοί κοινωνικοί επιστήμονες διατυπώνουν την άποψη ότι το σημερινό κοινωνικό κράτος δεν συνιστά συνεκτικό σύνολο αλλά «εντυπωσιακό μωσαϊκό ρυθμίσεων» και χαρακτηρίζεται ως «κράτος πελατειακών παροχών» (Ματσαγγάνης 2003: 140, Σωτηρόπουλος 2003). Επικρατεί ένας κατακερματισμός και μια ανισομέρεια ασφαλιστικών φορέων, πόρων και παροχών, ως αποτέλεσμα της στρατηγικής των κυρίαρχων πολιτικών και διοικητικών ελίτ και της πολιτικής δύναμης και κινητοποίησης του εργατικού και υπαλληλικού κινήματος (Ψημμένος και Σκαμνάκης, 2008, Πετμεζίδου, 2003, Σωτηρόπουλος 2003: 121).

Βεβαίως, η ταραχώδης νεότερη ελληνική ιστορία τόσο στο πολιτικό όσο και στο κοινωνικό-οικονομικό πεδίο, εκ των πραγμάτων δεν έθεσε ως προτεραιότητα την



ανάπτυξη ενός αναπτυγμένου κοινωνικού κράτους<sup>28</sup>. Παράγοντες όπως το αυταρχικό μεταπολεμικό κράτος, η περιορισμένη ανάπτυξη της βιομηχανίας και της μισθωτής εργασίας, ο αυξημένος όγκος της αγροτικής οικονομίας, η υπερεπάρκεια φτηνού εργατικού δυναμικού, η μετανάστευση στο εξωτερικό, σε συνδυασμό με την αυξημένη ισχύ της οικογένειας και των τοπικών δικτύων αλληλοβοήθειας ως προς την προστασία των αδύναμων πληθυσμών, λειτούργησαν αποτρεπτικά για την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας (βλ. Μαλούτας, Οικονόμου 1988). Υπήρξε μεγάλος αριθμός ανασφάλιστων, αργή επέκταση του ΙΚΑ σε όλη την επικράτεια, αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης μέσω της οικογένειας κι όχι μέσω αναπτυγμένων θεσμών του κοινωνικού κράτους (Ρομπόλης, Χλέτσος 1995).

Επιπρόσθετα, αποτελεί κομβικό σημείο για την ιδιόρρυθμη ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα, η υφή και η μεγάλη έκταση της δημόσιας απασχόλησης μέσω πελατειακών σχέσεων, γεγονός που δημιούργησε καθεστώς μεγάλης ανισότητας μεταξύ ομάδων εργαζομένων (Τσουκαλάς 1987, Πετμεζίδου-Τσουλουβή 1992).

Οι βασικοί θεσμοί και νομοθετήματα του ελληνικού κράτους πρόνοιας, όπως αναπτύχθηκαν μεταπολεμικά, περιλαμβάνουν το ΙΚΑ, το σημαντικότερο ασφαλιστικό φορέα της χώρας ο οποίος ιδρύθηκε το 1937 και κωδικοποιήθηκε η νομοθεσία του το 1951, τον Οργανισμό Ανεργίας (1945), ο οποίος μετεξελίχθηκε σε ΟΑΕΔ το 1969, τον Οργανισμό Εργατικής Κατοικίας (1954), τον Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων (1961) που μετεξελίχθηκε σε ασφαλιστικό οργανισμό κύριας ασφάλισης. Ακόμη, μετά τη ψήφιση σχετικού νόμου (ν. 2066/52), και για να αναπληρώσουν το χαμηλό επίπεδο

---

<sup>28</sup> Για μια αναλυτική αναδρομή στην πορεία ανάπτυξης των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα βλ. Σταθόπουλος, Π. (2005), *Κοινωνική Πρόνοια, Ιστορική εξέλιξη-νέες κατευθύνσεις*, Παπαζήσης, Αθήνα. Ειδικά στο κεφάλαιο II κάνει λόγο για δυο βασικές περιόδους ανάπτυξης του κοινωνικού κράτους στο παρελθόν. Η πρώτη ξεκινά με την ίδρυση του νεοελληνικού κράτους και διαρκεί έως τη Μικρασιατική Καταστροφή η οποία διαμορφώνει νέες συνθήκες στην κοινωνία και την οικονομία που συμβάλλουν στην εκκίνηση μιας νέας περιόδου η οποία εκτείνεται έως και τη Μεταπολίτευση. Έκτοτε διανύουμε τη σύγχρονη εποχή για την πρόνοια. Για την ιστορική διάσταση του φαινομένου της φτώχειας και της ασθένειας βλέπε επίσης: Κορασίδου, Μ. (1992), “Οι Φιλάνθρωποι μιλούν για τους φτωχούς και τη φτώχεια στην Αθήνα του 19ου αιώνα”, *Τα Ιστορικά*, τόμος, 9ος, τεύχος 17, σσ.387-404. Καθώς και Κορασίδου, Μ. (2002), *Όταν η αρρώστεια απειλεί, Επιτήρηση και έλεγχος υγείας του πληθυσμού στην Ελλάδα του 19<sup>ου</sup> αιώνα*, εκδ. τυπωθήτω –Γ.Δαρδανός, Gutenberg, Αθήνα.

των κύριων συντάξεων, ιδρύθηκαν πολλά ταμεία επικουρικής σύνταξης, ενώ κυρώθηκαν διεθνείς συμβάσεις εργασίας, θεσπίστηκαν κατώτατα όρια συντάξεων του ΙΚΑ και μειωμένα όρια ηλικίας για συνταξιοδότηση για τα βαρέα και ανθυγιεινά επαγγέλματα, προσαρμόστηκαν οι προϋποθέσεις ως προς τον απαιτούμενο χρόνο ασφάλισης για τη θεμελίωση δικαιώματος σύνταξης από το ΙΚΑ κτλ. [Σταθόπουλος, 2005, Κρεμαλής 1985]

Σημαντική ώθηση στην κοινωνική προστασία δίνεται κατά τη δεκαετία του '80. Η περίοδος αυτή παρέχει το πλαίσιο ανάπτυξης της κρατικής κοινωνικής πολιτικής χωρίς ωστόσο να απαλήφει τα προβληματικά χαρακτηριστικά της ευρύτερης λειτουργίας του ελληνικού κράτους, όπως οι πελατειακές σχέσεις και η άνιση πρόσβαση στις υπηρεσίες [Πετμεζίδου,1992] Η κατάσταση αυτή δεν διαφοροποιείται από τη συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΟΚ [Σωτηρόπουλος,2006,215]. Στην Ελλάδα σημαντικά τμήματα του πληθυσμού μένουν ουσιαστικά ακάλυπτα από ασφαλιστικές, προνοιακές υπηρεσίες όπως και υπηρεσίες υγείας. Τα άτυπα δίκτυα και ειδικά η οικογένεια καλύπτει μέρος των αναγκών αυτών. Ωστόσο η ποσοτική μεταβολή στην κοινωνική πολιτική είναι ένα δεδομένο για την επόμενη δεκαετία του '80, παρότι δεν οικοδομείται ενιαίο σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Έως τις αρχές της δεκαετίας του '90 τα χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής προστασίας έχουν διαφοροποιηθεί. Στο πεδίο της υγείας λειτουργεί, έστω και όχι πάντοτε αποτελεσματικά, θεσμικό σύστημα ενώ σε υψηλά επίπεδο κινούνται τα ποσοστά ασφάλισης του γενικού πληθυσμού. Ταυτόχρονα οι ατέλειες και οι ελλείψεις καλύπτονται από την οικογένεια και τα συγγενικά δίκτυα.

Κυρίως από τη δεκαετία του 1990 και μετά, όταν δηλαδή από τη μια μεριά κατέστη σαφές ότι ο παραδοσιακός τύπος του κράτους πρόνοιας δεν απαντούσε στα σύγχρονα προβλήματα και από την άλλη η κυρίαρχη νεοφιλελεύθερη αντίληψη είχε εμπράκτως παρουσιάσει τις αδυναμίες της κυρίως όσον αφορά την έκρηξη των ανισοτήτων, ο διάλογος γύρω από το κοινωνικό κράτος και τις κοινωνικές πολιτικές

εστιάζεται γύρω από την έννοια της «ενεργούς κοινωνικής πολιτικής». Θεωρείται δηλαδή ότι ο σκοπός του ενεργητικού κράτους πρόνοιας είναι η απεξάρτηση των δικαιούχων των προνοιακών παροχών από το σύστημα πρόνοιας του παραδοσιακού, «παθητικού» κοινωνικού κράτους, και η ένταξή τους με κάθε τρόπο στην αγορά εργασίας. Ενώ παράλληλα η προοπτική της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης έχει τροφοδοτήσει τη συζήτηση για την οργάνωση πολιτικών κοινωνικής προστασίας και την οροθέτηση ενιαίου κοινωνικού χώρου στην Ευρώπη [Σακελλαρόπουλος, 2010 , Σακελλαρόπουλος και Οικονόμου, 2006,219-220].

Πράγματι, η ένταξη των πολιτών στην αγορά εργασίας φαίνεται περισσότερο αποτελεσματική πρακτική προκειμένου να αντιμετωπιστεί η απειλή της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, σε αντίθεση με τους μηχανισμούς του παραδοσιακού κράτους πρόνοιας, που σε αρκετές περιπτώσεις συντηρούσαν καταστάσεις «παγίδων φτώχειας». Αυτό όμως δεν μπορεί να σημαίνει την πλήρη αποδόμηση του παραδοσιακού συστήματος κοινωνικής προστασίας, αλλά τον εμπλουτισμό του με πολιτικές που εμπεριέχουν το στοιχείο της προώθησης της απασχόλησης και της ανάπτυξης των δεξιοτήτων των εργαζομένων [Jenson, and Saint Martin, 2010, Sen, 2009, Esping-Andersen 2002].

Στην Ελλάδα, περί τα τέλη της δεκαετίας του '90, και σε μείζονα βαθμό ως αποτέλεσμα των νέων ευρωπαϊκών πολιτικών, όπως η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση<sup>29</sup>,

---

<sup>29</sup> Η επαναδρομολόγηση της στρατηγικής της Λισαβόνας κατέληξε στην πλήρη αναθεώρηση της ΕΣΑ, της οποίας η νέα διαδικασία τέθηκε σε εφαρμογή τον Ιούλιο του 2005, με την έγκριση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των ολοκληρωμένων κατευθυντήριων γραμμών για την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση.

Η ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση στηρίζεται σε τέσσερις μηχανισμούς:

- i. στις ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές για την ανάπτυξη και την απασχόληση (οι κατευθυντήριες γραμμές θα παρουσιάζονται στο εξής από κοινού με τις κατευθυντήριες γραμμές για τις μακροοικονομικές και μικροοικονομικές πολιτικές της Ένωσης επί τρία έτη)·
- ii. στα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων ανά χώρα·
- iii. στην ετήσια έκθεση της Επιτροπής για την ανάπτυξη και την απασχόληση στην οποία αναλύονται τα 25 νέα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων που υπέβαλαν τα κράτη μέλη·
- iv. στις συστάσεις τις οποίες ενδεχομένως εγκρίνει το Συμβούλιο.

Οι ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές για την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση θα χρησιμεύσουν ως βάση για το κοινοτικό πρόγραμμα της Λισαβόνας και τα εθνικά προγράμματα δράσης.

μεθόδων συντονισμού πολιτικών, όπως η ΑΜΣ<sup>30</sup>, κι ακόμη περισσότερο μετά την υιοθέτηση από τα κράτη μέλη της Στρατηγικής της Λισαβόνας το 2000, το πλαίσιο διαμόρφωσης της κοινωνικής πολιτικής έγινε πιο συστηματικό. Από το 1998 συντάσσονται τα ετήσια Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση (ΕΣΔΑ), από το 2001 συντάσσονται τα διετή Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση (ΕΣΔΕΝ), ενώ έχει συνταχθεί και η Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για τις Συντάξεις το Σεπτέμβριο 2002. Εκεί άρχισαν να αποτυπώνονται επισήμως με ευκρίνεια τα προβλήματα, να μελετώνται οι τάσεις, να αναλύονται οι στατιστικοί δείκτες, να καταγράφονται και να παρακολουθούνται οι δράσεις, να αξιολογούνται τα αποτελέσματα.

---

<sup>30</sup> Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού (ΑΜΣ) δημιουργήθηκε στο πλαίσιο της πολιτικής για την απασχόληση και της διαδικασίας του Λουξεμβούργου. Έχει οριστεί ως μέσο της στρατηγικής της Λισαβόνας (2000).

Η ΑΜΣ παρέχει νέο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών με αντικείμενο τη σύγκλιση των εθνικών πολιτικών προκειμένου να επιτευχθούν ορισμένοι κοινοί στόχοι. Στο πλαίσιο αυτής της διακυβερνητικής μεθόδου, τα κράτη μέλη αξιολογούνται από άλλα κράτη μέλη («άσκηση πίεσης από ομοτίμους») και η Επιτροπή έχει μόνον εποπτικό ρόλο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο δεν εμπλέκονται σχεδόν καθόλου στη διαδικασία της ΑΜΣ. Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού εφαρμόζεται σε τομείς που ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, όπως η απασχόληση, η κοινωνική προστασία, η κοινωνική ένταξη, η εκπαίδευση, η νεολαία και η κατάρτιση.

Βασίζεται κατά κύριο λόγο:

- i. στον από κοινού προσδιορισμό των προς επίτευξη στόχων (αποφασίζονται από το Συμβούλιο),
- ii. σε μέσα μέτρησης που έχουν οριστεί από κοινού (στατιστικές, δείκτες, κατευθυντήριες γραμμές),
- iii. στη συγκριτική αξιολόγηση, στη σύγκριση δηλαδή των επιδόσεων των κρατών μελών και στην ανταλλαγή των βέλτιστων πρακτικών (εποπτεία που διενεργείται από την Επιτροπή).

Ανάλογα με τον τομέα, η ΑΜΣ περιλαμβάνει μέτρα «ελαστικού χαρακτήρα» (soft law), τα οποία είναι λίγο πολύ δεσμευτικά για τα κράτη μέλη, αλλά δεν έχουν ποτέ τη μορφή οδηγιών, κανονισμών ή αποφάσεων. Κατ' αυτό τον τρόπο, στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας, η ΑΜΣ επιβάλλει στα κράτη μέλη να καταρτίσουν σχέδια εθνικών μεταρρυθμίσεων και να τα διαβιβάσουν στην Επιτροπή. Αντιθέτως, η πολιτική για τη νεολαία δεν περιλαμβάνει αριθμητικούς στόχους και η πραγμάτωση των στόχων, η οποία εναπόκειται στην εκτίμηση των κρατών μελών, δεν αποτελεί πλέον αντικείμενο εθνικών σχεδίων δράσης που συντονίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. [Πηγή: επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης]

Για την ανάλυση των επιπτώσεων της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού στην κοινωνική προστασία βλέπε :

Radaelli, C. M., 2003. The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European Union? Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies.

Sacchi, S., 2004. New Modes of Governance in the EU and Italy's Institutional Capability. A Comparison of Employment and Social Inclusion Policies. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp.5-35.

Sakellaropoulos, T., 2004. The open method of coordination: a sound instrument for the modernization of the european social model. In T. Sakellaropoulos & J. Berghman, eds.

Connecting Welfare Diversity within the European Social Model. New York: Intersentia, pp.55-92.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2004), Συμμετοχικές Διαδικασίες και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο. Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού, Εκδόσεις ΙΣΤΑΜΕ - Α. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ, Αθήνα.

Ήδη τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση για το 2003 και για το 2004 (βλ. ΥΠΕΚΑ 2003, ΥΠΑΚΠ 2004), παρά τις όποιες επιμέρους διαφορές εκτιμήσεων, αξιολογήσεων και δράσεων, συμπίπτουν ως προς την ιδιαιτερότητα των προβλημάτων απασχόλησης στην Ελλάδα παρότι αφορούσαν περιόδους με σημαντική οικονομική ανάπτυξη. Συγκεκριμένα, τονίζονται διαρθρωτικά προβλήματα των αγορών εργασίας όπως τα ποσοστά απασχόλησης και ανεργίας των νέων και των γυναικών στην Ελλάδα που είναι απογοητευτικά. Η διαφορά του ποσοστού απασχόλησης μεταξύ αντρών και γυναικών είναι από τις μεγαλύτερες στην Ευρώπη και φτάνει σχεδόν τις 30 ποσοστιαίες μονάδες (72,4% έναντι 43,8% για το 2003), ενώ το ποσοστό απασχόλησης των νέων είναι ιδιαίτερα χαμηλό (25,5% το 2003) και απέχει κατά 14 ποσοστιαίες μονάδες από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (ΥΠΑΚΠ 2004: 10). Η μερική απασχόληση, που θεωρείται μία λύση στο πρόβλημα της ανεργίας, είναι εξαιρετικά περιορισμένη (2,3% στο σύνολο, 1,4% για τους άντρες και 3,2% για τις γυναίκες) (ΥΠΑΚΠ 2004: 11). Η ανεργία στις γυναίκες έφτασε το 2003 14,2%, όταν ο ευρωπαϊκός μέσος όρος ήταν 9,0%, και στους νέους το 9,1%, όταν ο ευρωπαϊκός μέσος όρος ήταν 7,5% (ΥΠΑΚΠ 2004: 11). Υψηλότερο από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (3,3%) είναι και το ποσοστό της μακροχρόνιας ανεργίας (5,1%), που πλήττει πιο πολύ τις γυναίκες (8,4% για τις γυναίκες έναντι 2,8% για τους άντρες) (ΥΠΑΚΠ 2004: 11).

Η δεκαετία που ακολουθεί δεν χαρακτηρίζεται από βελτίωση των παραπάνω μεγεθών ενώ η τρέχουσα οικονομική συγκυρία επιτείνει τη σχέση των συγκεκριμένων μεγεθών με τους αντίστοιχους μέσους όρους των χωρών της ΕΕ. Αναλυτικότερα η απασχόληση παραμένει κάτω από το ποσοστό της ΕΕ [60% στην Ελλάδα με τάσεις μείωσης και λίγο πάνω από το 65% στην ΕΕ] ενώ η απασχόληση των γυναικών παραμένει σε επίπεδα κάτω του μισού του οικονομικά ενεργού γυναικείου πληθυσμού ενώ οι τρέχουσες τάσεις την πιέζουν προς το όριο του 40% για το 2011. Η δε ανεργία των γυναικών ξεπερνά από το 2010 το όριο του 20% ενώ εντός του 2011 φαίνεται να βρίσκεται σε ιστορικά υψηλά αγγίζοντας το 22% με αυξητικές τάσεις. [ΕΛΣΤΑΤ,2011]. Εξίσου

απογοητευτικά είναι τα ποσοστά ανεργίας των νέων όπου η ανεργία αγγίζει περίπου έναν στους δύο νέους έως 24 ετών.

Η ανεργία στην Ελλάδα πλήττει κυρίως τις γυναίκες, τους νέους και τους νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας, και μάλιστα τείνει να έχει μεγαλύτερη διάρκεια σε σχέση με την ΕΕ. Συνεπώς το ζητούμενο είναι η καταπολέμηση των παραγόντων που δυσκολεύουν την είσοδο στην αγορά εργασίας και την απασχόληση. Αυτό επιδιώκεται να επιτευχθεί με τη βελτίωση της ελκυστικότητας της εργασίας και την ανάδειξη ποικίλων μορφών εργασίας, προκειμένου η απασχόληση να είναι συμβατή με τις ανάγκες των ατόμων που για διάφορους λόγους δεν επιθυμούν την πλήρη και αποκλειστική απασχόληση, όπως είναι οι γυναίκες που επικαλούνται τις οικογενειακές υποχρεώσεις, οι νέοι που επικαλούνται τις σπουδές, οι ώριμες ηλικίες που βρίσκονται στη σύνταξη. Βασικό στοιχείο μιας επιτυχούς πολιτικής ενίσχυσης της επαγγελματικής πορείας των γυναικών δεν μπορεί παρά να είναι η μεγάλη διεύρυνση των υποδομών φροντίδας των παιδιών και της οικογένειας, πέρα από την προφανή ανάγκη των θετικών αναπτυξιακών μεγεθών.

Ταυτόχρονα οι ευρωπαϊκοί στόχοι για την απασχόληση, όπως τέθηκαν αρχικά στο Συμβούλιο της Λισαβόνας (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λισαβόνα 2000), αλλά και επεκτάθηκαν και εξειδικεύτηκαν σε μεταγενέστερα Συμβούλια (βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Στοκχόλμη 2001, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βαρκελώνη 2002) διαμορφώθηκαν σχετικά με το συνολικό ποσοστό απασχόλησης 67% για το 2005 και 70% το 2010, ποσοστό γυναικείας απασχόλησης 57% για το 2005 και 60% το 2010, ποσοστό ηλικιωμένων εργαζόμενων (55-64) 50% έως το 2010, ποσοστά που αποδείχθηκαν εξαιρετικά φιλόδοξα για ολόκληρο τον ευρωπαϊκό χώρο. Ειδικότερα δε η θέση της Ελλάδας σε σχέση με αυτούς τους ευρωπαϊκούς στόχους ήταν πολύ πίσω ενώ η τρέχουσα οικονομική συγκυρία δεν μπορεί να εμπνεύσει αισιοδοξία.



Οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας αφού μειώθηκαν στο διάστημα 1990 (22,9% του ΑΕΠ) έως 1992 (21,2% του ΑΕΠ), αυξήθηκαν ραγδαία από το 1993 και μετά, με συνέπεια να φτάσουν το 2002 το 27,7% του ΑΕΠ, δηλαδή να φτάσουν και μάλιστα να ξεπεράσουν το μέσο όρο της ΕΕ-15, που ήταν την ίδια χρονιά 27,3% (ΥΠΕΚΑ 2003: 24). Η κατά κεφαλήν αύξηση των κοινωνικών δαπανών την περίοδο 1995-2000 ξεπέρασε το 40%, όταν ο μέσος όρος στην ΕΕ-15 δεν ξεπέρασε το 15%. Έτσι πλέον όσον αφορά το ύψος των δαπανών κοινωνικής προστασίας έχει επιτευχθεί σύγκλιση της Ελλάδας με την ΕΕ. Σύντομα και τουλάχιστον έως το 2005 οι δαπάνες για την κοινωνική προστασία πέφτουν κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο και διακυμαίνονται λίγο κάτω από το 25% του ΑΕΠ ενώ το 2009 βρισκόταν κοντά στο 28% με τον μέσο όρο των 27 στο 29,5% (ωστόσο το Ελληνικό ΑΕΠ σταδιακά συρικνώνεται ενώ σημαντικό τμήμα του ποσοστού αυτού είναι δαπάνες με ελάχιστη ελαστικότητα, πάρα ταύτα μειώνονται σε απόλυτους αριθμούς) [Eurostat, 2011].

Βεβαίως, αυτό από μόνο του, παρότι σημαντικό, δεν είναι αρκετό για την επίτευξη ενός καλύτερου επιπέδου εθνικής κοινωνικής προστασίας. Η αποτελεσματικότητα των πολιτικών είναι σε χαμηλά επίπεδα. Η Ελλάδα, και έπονται οι άλλες χώρες του ευρωπαϊκού νότου, έχει το χαμηλότερο δείκτη αποτελεσματικότητας κοινωνικών παροχών (βλ. πίνακα 3.1).

Ιδιαίτερα για τις συντάξεις, παρότι το ποσοστό του ΑΕΠ που απορροφά ο τομέας αυτός είναι απ' τα μεγαλύτερα στην Ευρώπη (άνω του 12%), ο κίνδυνος φτώχειας παραμένει εστιασμένος στους ηλικιωμένους και οι ηλικιωμένοι έχουν το μεγαλύτερο (πλην της Πορτογαλίας) ποσοστό φτώχειας σε σύγκριση με τις άλλες χώρες της ΕΕ-15 (ΥΠΕΚΑ 2002, Ματσαγγάνης 2003: 141,142).

Πίνακας 3.1 (Στοιχεία 2008).

ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ ΚΑΤΩ ΤΟΥ ΟΡΙΟΥ ΦΤΩΧΕΙΑΣ

ΧΩΡΑ	ΠΡΟ Κοινωνικών Μεταβιβάσεων	ΚΑΤΟΠΙΝ Κοινωνικών Μεταβιβάσεων
Βέλγιο	26,8	14,7
Δανία	28	11,7
Γερμανία	25,7	12,5
ΕΛΛΑΔΑ	23,4	20,5
Ισπανία	23,9	19,9
Γαλλία	24,9	13,2
Ιρλανδία	32,7	18,2
Ιταλία	23,9	19,6
Λουξεμβούργο	23,6	14,1
Ολλανδία	21	9,7
Αυστρία	25,1	12,6
Πορτογαλία	25,1	18,5
Φινλανδία	28,6	12,6
Σουηδία	29	12,3
Ηνωμένο Βασίλειο	n.a.	n.a.
Μ.Ο./Ε.Ε.-15	25,4	16

Πηγή: Eurostat/ Statistics in focus,2008

Μολονότι για τις ανάγκες θεωρητικών επεξεργασιών συνηθίζεται να αναπτύσσονται «ιδεατοί τύποι» και κάθε λογής κατηγοριοποιήσεις που βασίζονται στην ανάδειξη κάποιων κοινών χαρακτηριστικών διαφορετικών κοινωνικών μορφωμάτων, κάθε κοινωνικός θεσμός έχει τα δικά του ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που οφείλονται, εκτός των άλλων, στους μοναδικούς ιστορικούς παράγοντες διαμόρφωσής του. Θεωρείται ότι το ελληνικό κοινωνικό κράτος εντάσσεται στην τυπολογία του νοτιοευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Πολλοί κοινωνικοί επιστήμονες διατυπώνουν την άποψη ότι το σημερινό κοινωνικό κράτος δεν συνιστά συνεκτικό σύνολο αλλά «εντυπωσιακό μωσαϊκό ρυθμίσεων» και έχει χαρακτηριστεί ως «κράτος πελατειακών παροχών». Επικρατεί ένας κατακερματισμός και μια ανισομέρεια ασφαλιστικών φορέων, πόρων και παροχών, ως αποτέλεσμα της στρατηγικής των κυρίαρχων πολιτικών και



διοικητικών ελίτ και της πολιτικής δύναμης και κινητοποίησης του εργατικού και υπαλληλικού κινήματος. Ιστορικοί παράγοντες όπως το αυταρχικό μεταπολεμικό κράτος, η περιορισμένη ανάπτυξη της βιομηχανίας και της μισθωτής εργασίας, ο αυξημένος όγκος της αγροτικής οικονομίας, η υπερεπάρκεια φτηνού εργατικού δυναμικού, η μετανάστευση στο εξωτερικό, σε συνδυασμό με την αυξημένη ισχύ της οικογένειας και των τοπικών δικτύων αλληλοβοήθειας ως προς την προστασία των αδύναμων πληθυσμών, λειτούργησαν αποτρεπτικά για την ανάπτυξη ενός καλά οργανωμένου κράτους πρόνοιας.

Είναι γεγονός ότι μετά τη δεκαετία του 1980 οι κοινωνικοί δείκτες στην Ελλάδα βελτιώθηκαν δραστικά [Σακελλαρόπουλος-Οικονόμου, 2006]. Είναι ενδεικτικό ότι οι κοινωνικές δαπάνες από 15,5% του ΑΕΠ το 1981 έφτασαν το 25%. Τουλάχιστον όσον αφορά αυτόν τον τομέα έχει επιτευχθεί σύγκλιση με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο. Βεβαίως, μια σειρά προβλημάτων, εν μέσω οικονομικής και δημοσιονομικής στενότητας, έχει αναδειχτεί, όπως είναι τα προβλήματα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα οι ηλικιωμένοι, οι συνταξιούχοι, οι γυναίκες, οι νέοι, οι άνεργοι. Η Ελλάδα με το υψηλότερο ποσοστό φτώχειας στην Ευρώπη και το χαμηλότερο δείκτη αποτελεσματικότητας των κοινωνικών παροχών αντιμετωπίζει επιπλέον, σημαντικά ποσοστά στις καταγραφές της δημογραφικής γήρανσης του πληθυσμού και σε συνδυασμό με τα χαμηλά ποσοστά απασχόλησης θέτουν τελικά μεσοπρόθεσμους κινδύνους για τη βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος.

Η ενεργός συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΕ και ιδιαίτερα στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ενσωμάτωση και στην Στρατηγική της Λισαβόνας, μέσω νέων ευρωπαϊκών μεθόδων συντονισμού των πολιτικών, όπως η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού, έχει συμβάλλει ώστε το πλαίσιο διαμόρφωσης της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα να γίνει πιο συστηματικό. Τίθενται δηλαδή πλέον συγκεκριμένοι και μετρήσιμοι στόχοι για την απασχόληση και την κοινωνική προστασία και υιοθετούνται πολιτικές για την επίτευξή τους, ενώ η κοινωνική

συμμετοχή (συμπεριλαμβανομένων των εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης) στη διαβούλευση, τη διαμόρφωση και εφαρμογή των πολιτικών είναι πλέον θεσμοθετημένη (Εθνικές Επιτροπές για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ενσωμάτωση).

### 3.2 Στοιχεία του ρόλου της αυτοδιοίκησης στην ελληνική περίπτωση

Ο τρόπος οργάνωσης των θεσμών και των μηχανισμών αυτοδιοίκησης στο ελληνικό σύστημα εξουσίας, πέρα από τη θεσμική του αναγνώριση, είναι απότοκο αφενός μιας μακράς παράδοσης λειτουργίας αυτοδιοικητικών θεσμών, αφετέρου της ευρύτερης διαδικασίας οργανωσιακής συγκρότησης του ελληνικού κράτους. Προκύπτει επομένως, ότι η μορφή και οι λειτουργίες που αναλήφθηκαν από τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς στην ιστορική διαδικασία συγκρότησης των πόλων εξουσίας στην Ελλάδα να καθορίζονται από το ευρύτερο πολιτικό περιβάλλον, το οποίο στην περίπτωση της Ελλάδας χαρακτηρίζεται κυρίως από τη συγκρότηση ενός συγκεντρωτικού κρατικού προτύπου εξουσίας, ελεγχόμενου από την κεντρική κυβέρνηση. Τα χαρακτηριστικά του φαινομένου της αυτοδιοίκησης στον ελληνικό κοινωνικό σχηματισμό, καθώς και ο βαθμός συμμετοχής του σε αυτόν αποτελεί αντικείμενο διαφορετικών ερμηνειών, αναλόγως της οπτικής που υιοθετείται.

Σύμφωνα με ένα τμήμα ερευνητών της διοικητικής επιστήμης [βλ. Μαθιουδάκης- Ανδρονόπουλος, 1974, 1991], ο θεσμός της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έλκει την καταγωγή του από τον αντίστοιχο των αρχαίων ελληνικών πόλεων, ο οποίος επέζησε και προσαρμοσμένος στις εκάστοτε συνθήκες διατήρησε την παράδοση της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Ουσιαστικά η άποψη αυτή συναντάται για πρώτη φορά στο έργο του Παπαρηγόπουλου, *Ιστορικά Πραγματῆαι*, (σελ. 188-225), στο οποίο επιχειρηματολογεί ότι η καταγωγή του ελληνικού συστήματος αυτοδιοίκησης και των ελληνικών κοινοτήτων προέρχεται από την αυτονομία που είχαν οι πόλεις- κράτη της αρχαίας Ελλάδας, ότι δηλαδή το αυτόνομο και διοικητικά ανεξάρτητο σύστημα των αρχαίων ελληνικών πόλεων διαμόρφωσε τα χαρακτηριστικά του ελληνικού αυτοδιοικητικού συστήματος.

Την άποψη του Παπαρηγόπουλου και μιας μερίδας ερευνητών της διοικητικής επιστήμης δεν ασπάστηκε μια σειρά άλλων ερευνητών, οι οποίοι αναφέρουν ότι τα

χαρακτηριστικά της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα προέρχονται από τη λειτουργία του θεσμού της αυτοδιοίκησης στη Βυζαντινή περίοδο. Σύμφωνα με τη δεύτερη θεώρηση, τα χαρακτηριστικά του θεσμού των ελληνικών κοινοτήτων κατά την περίοδο της Τουρκοκρατίας και εν συνεχεία του θεσμού της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα δεν θα πρέπει να αποδίδονται στη λειτουργία των αρχαίων ελληνικών πόλεων, διότι το «αυτόνομο» στην περίπτωση των πόλεων κρατών στην αρχαιότητα σήμαινε ότι οι πόλεις στην αρχαιότητα ήταν ουσιαστικά ξεχωριστές κρατικές οντότητες, με συχνά ανταγωνιστικές σχέσεις μεταξύ τους. Σύμφωνα με τους θεωρητικούς που υιοθετούν την άποψη αυτή, όπως ο Μοσχοβάκης, η μη υπαγωγή σε κάποιο ενιαίο διοικητικό σύστημα, όπως η περίπτωση των αρχαίων ελληνικών πόλεων, δεν συνάδει με τον σύγχρονο χαρακτήρα της αυτοδιοίκησης ως ένα θεσμού εντασσόμενου σε κάποιον ενιαίο διοικητικό μηχανισμό και κατά συνέπεια τα δεδομένα της πρώτης άποψης δεν ισχύουν[Μοσχοβάκης, 1882, σσ. 68-81].

Τέλος, στο ζήτημα της καταγωγής του θεσμού της ελληνικής αυτοδιοίκησης έχει αναπτυχθεί και μια τρίτη άποψη, η οποία αφενός απορρίπτει κάθε σύνδεση με το προ της Τουρκοκρατίας πολιτικό και διοικητικό περιβάλλον, αφετέρου αποδίδει στη διαμόρφωση των χαρακτηριστικών του θεσμού της αυτοδιοίκησης μια οικονομική υπόσταση. Σύμφωνα με τον Αργυρόπουλο, η σχετική αυτονομία που χαρακτήριζε τις ελληνικές κοινότητες κατά την Τουρκοκρατία οφείλονταν στο Οθωμανικό διοικητικό σύστημα, το οποίο κατά κύριο λόγο στόχευε στην ομαλή λειτουργία του φορολογικού συστήματος [Αργυρόπουλος, 1843, σσ. 23- 73]. Το φορολογικό σύστημα της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας απαιτούσε την ύπαρξη ισχυρών τοπικών παραγόντων με στόχο την ομαλή λειτουργία του γραφειοκρατικού μηχανισμού. Η συγκέντρωση των φόρων- εσόδων για τη λειτουργία της Οθωμανικής γραφειοκρατίας, καθώς και η ανάγκη μεταφοράς των αποφάσεων της πολιτικής εξουσίας στο σύνολο μιας μεγάλης διοικητικής επικράτειας, χρειάζονταν την ύπαρξη τοπικών ηγεσιών, οι οποίες επιπλέον θα είχαν την αναγνώριση των τοπικών κοινωνιών. Η ανάγκη κάλυψης των

προαναφερόμενων αναγκών της Οθωμανικής γραφειοκρατίας οδήγησε στη δημιουργία μιας κάποιας μορφής τοπικής αυτοδιοίκησης. Εντούτοις, οι λόγοι που εμφανίστηκαν κατά την Οθωμανική περίοδο σχετικά αυτόνομες ελληνικές κοινότητες (και μάλιστα γνώρισαν ευρεία εφαρμογή) διαφέρουν. Σύμφωνα με τον Κοντογιώργη, το σύστημα των κοινοτήτων είναι αποτέλεσμα του συμβιβασμού του ελληνικού στοιχείου με την πραγματικότητα της κατάκτησης και του κεφαλικού φόρου στον οποίο ήταν υπόχρεο [Κοντογιώργης, 1982]. Αντίθετα, με την παραπάνω άποψη υπήρξε η θέση ότι η κοινοτική αυτοδιοίκηση ήταν περίπου ένα προϊόν συμβιβασμού και προσαρμογής της οθωμανικής διοίκησης στην καταγόμενη, από την αρχαιότητα ή το Βυζάντιο, ελληνική παράδοση της αυτοδιοίκησης.

Ανεξάρτητα από τα παραπάνω οι θεσμικές καταβολές της μορφής του θεσμού της ελληνικής αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη μορφή του θα πρέπει να αναζητηθούν στην κύρωση του Συντάγματος του 1975, μετά την αποκατάσταση του κοινοβουλευτισμού στην χώρα. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 102 ορίζεται ότι «Η διοικήσεις των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως των οποίων την πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται δια νόμου.». Επίσης, στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου κατοχυρώνεται η αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ με την παράγραφο 5 κατοχυρώνεται και η σχέση των αιρετών τοπικών εξουσιών με την κεντρική διοίκηση (την κυβέρνηση και τα όργανά της) υπό την εποπτεία της οποίας κινούνται με ελευθερία πρωτοβουλίας και δράσης. Επιπλέον, στο άρθρο 102, παράγραφος 6 του Συντάγματος του 1975 υπάρχει ρητή αναφορά στην υποχρέωση του κράτους να εξασφαλίζει τους απαραίτητους πόρους για την εκπλήρωση των σκοπών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι στο Συνταγματικό Κείμενο του 1975 σε κανένα σημείο του δεν ορίζεται ρητά η έννοια των «τοπικών υποθέσεων», κατά συνέπεια ο ορισμός της έννοιας αυτής βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, διαμορφώνοντας λοιπόν με αυτόν τον τρόπο το πραγματικό πεδίο δράσης των τοπικών

αρχών ή αφήνοντας το περιθώριο της ερμηνείας στην πράξη στις ίδιες τις τοπικές αρχές οι οποίες κατά περίπτωση κρίνουν και επιλέγουν τα πεδία της παρέμβασής τους.

Το Σύνταγμα του 1975 σε σύγκριση με τους προηγούμενους Καταστατικούς Χάρτες της χώρας, προσφέρει μεγαλύτερη δυναμική ανάπτυξης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, υπήρχε πρόνοια για τις δυνατότητες οργάνωσης δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, παρέχοντας το πλαίσιο στο οποίο μπορεί να υπάρξει ανάπτυξη ενός αποκεντρωμένου διοικητικού συστήματος, διευρύνοντας με αυτόν τον τρόπο τη δυνατότητα συμμετοχής του πολίτη στην αντιμετώπιση ζητημάτων που αφορούν άμεσα τον ίδιο και το περιβάλλον του. Μέχρι την ψήφιση του Συντάγματος του 1975, οι απαρχές της συζήτησης για την ανάγκη αναγνώρισης δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης θα πρέπει να αναζητηθούν στα πρώτα χρόνια της ίδρυσης του ελληνικού κράτους. Εντούτοις, παρά την αναγνώριση από το Σύνταγμα του 1975 της δυνατότητας οργάνωσης δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης η προώθηση της διαδικασίας αυτής υπήρξε αργόσυρτη, εμπλεκόμενη συχνά σε πολιτικές σκοπιμότητες με αποτέλεσμα να χάνεται ο πραγματικός της στόχος.

Αν και όπως ειπώθηκε το Σύνταγμα του 1975 σε σχέση με τα προηγούμενα προσφέρει μεγαλύτερη δυναμική ανάπτυξης της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέχρι το 1980 δεν υπήρξε κάποια αξιοσημείωτη μεταβολή στην οργάνωση και λειτουργία της αυτοδιοίκησης με βάση τα όσα προέβλεπε ο νέος Καταστατικός Χάρτης της χώρας. Εκείνη τη χρονιά εισάγεται για κύρωση από το κοινοβούλιο ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας. Στην Εισηγητική Έκθεση του προς ψήφιση νομοθετικού κειμένου αποκαλύπτονται οι προθέσεις και οι προσδοκίες σχετικά με τον ρόλο που επιθυμούσε να προσδώσει η πολιτεία για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ). Στην Εισηγητική Έκθεση αναφέρονται ως κατευθύνσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, πρώτον, η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ με στόχο την αποκέντρωση και την ενίσχυση των αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο. Δεύτερον, ταυτόχρονη προσπάθεια τόνωσης της αυτονομίας των τοπικών εξουσιών σχετικά με

ζητήματα τα οποία ορίζονται ως «τοπικές υποθέσεις». Το σχετικό κείμενο έγινε Νόμος του Κράτους, ο Νόμος 1065/80.

Μετά την ψήφιση του νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα δύο χρόνια αργότερα εισάγεται νέος Κώδικας, συμπληρωματικός του προηγούμενου, έχοντας ως χαρακτηριστικό την ενίσχυση της διεύρυνσης της «λαϊκής συμμετοχής» στα «δημοτικά πράγματα». Η ανάγκη ενίσχυσης της λαϊκής συμμετοχής αποτελούσε κύριο πολιτικό πρόταγμα της κυβέρνησης του ΠΑΣΟΚ, πριν ακόμη αυτό αναλάβει τις ευθύνες διακυβέρνησης. Το περιεχόμενο της «λαϊκής συμμετοχής» ενισχύεται τόσο στο πεδίο της δημοτικής αυτοδιοίκησης, όσο και σε πιο διευρυνμένο επίπεδο, σε αυτό του νομού, με τη θεσμοθέτηση «οργάνων λαϊκής εκπροσώπησης», τα οποία αναλαμβάνουν αρμοδιότητες επικουρίας στον διορισμένο από το κράτος νομάρχη. Με τον Νόμο 1235/1982 θεσμοθετούνται τα Νομαρχιακά Συμβούλια τα οποία ως όργανα λαϊκής εκπροσώπησης αναλαμβάνουν τον ρόλο της επικουρίας του νομάρχη. Στόχος της θεσμοθέτησης λειτουργίας των Νομαρχιακών Συμβουλίων είναι η αναβάθμιση της συμμετοχής και του ρόλου των τοπικών κοινωνιών στις αποφάσεις των κρατικών φορέων που λαμβάνονται σε περιφερειακό επίπεδο. Θα πρέπει να ειπωθεί πάντως ότι η λειτουργία των Νομαρχιακών Συμβουλίων δεν παρουσιάστηκε πρώτη φορά κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο. Σε προηγούμενες περιόδους όμως, (όπως για παράδειγμα, με το Βασιλικό Διάταγμα του 1923 «περί της διοικήσεως των Νομών, ή με τον Νόμο 3200/1955) τα Νομαρχιακά Συμβούλια δεν μπόρεσαν τελικά να λειτουργήσουν είτε λόγω αδυναμίας πλήρους ανάπτυξης του συστήματος (Ν.3200/1955), είτε λόγω των εντάσεων στο ευρύτερο πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον (Β.Δ 1923). Στην πράξη τα Νομαρχιακά Συμβούλια, όπως θεσμοθετήθηκαν με τον Ν.1235/1982, λειτουργούσαν μέσα σε ένα περιβάλλον έντονων κομματικών αντιπαραθέσεων.

Επόμενο βήμα στη διαμόρφωση των θεσμικών καταβολών του πλαισίου που αφορά στα αυτοδιοικητικά πράγματα της χώρας είναι η ψήφιση του Νόμου 1622 το 1986. Με αυτό το νομοθέτημα θεσμοθετείται η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Με τον

N.1622/1986 επιχειρείται η αναμόρφωση ολόκληρου του συστήματος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη χώρα κι ένας από τους επιμέρους στόχους είναι η αλλαγή του χάρτη των αυτοδιοικούμενων μονάδων. Ειδικότερα, μεταξύ άλλων προτείνονταν η εθελοντική συνένωση δήμων και κοινοτήτων, ώστε να αντιμετωπιστεί ο μεγάλος αριθμός των αυτοδιοικούμενων μονάδων που παρουσιάζεται στη χώρα, που έχει ως συνέπεια το μικρό μέγεθος, που με τη σειρά του οδηγεί στην αδυναμία ανάληψης δράσεων και πολιτικών άμεσης σημασίας για την τοπική κοινότητα, αδυναμία συντονισμού μεταξύ των δράσεων των τοπικών κοινοτήτων και τέλος, ευρεία εξάπλωση της γραφειοκρατίας.

Με τον Νόμο 1622/86 εισάγεται για πρώτη φορά σε ολοκληρωμένη μορφή ένα σύστημα αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού. Πιο συγκεκριμένα, το νομαρχιακό σύστημα που ορίζονταν από τις διατάξεις του συγκεκριμένου Νόμου προέβλεπε την καθολική ψηφοφορία σε κάθε νομό για την εκλογή νομάρχη και νομαρχιακού συμβουλίου. Ως στόχος για την ψήφιση και εφαρμογή του νομοθετήματος αυτού ήταν η προώθηση της «λαϊκής συμμετοχής» και του «δημοκρατικού προγραμματισμού» στην περιφέρεια και κυρίως σε κάθε νομό. Με αυτή τη μορφή η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, όπως αναφέρεται στο άρθρο 19 του N.1622/1986, θα συνέβαλλε στην «οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.».

Από την ανάλυση των στόχων που φιλοδοξούσε να υλοποιήσει η νομοθετική πρωτοβουλία του 1986 αναδεικνύεται η βούληση να καταστεί η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση πόλος εξουσίας λαμβάνοντας επιτελικές αποφάσεις και υλοποιώντας δράσεις, η αναγκαιότητα των οποίων προέρχονταν από τις τοπικές κοινωνίες. Περιεχόμενο δράσης για τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις που ως τότε περιορίζονταν στη διεκπεραίωση στο τοπικό επίπεδο αποφάσεων και δράσεων που κατά κύριο λόγο σχεδιάζονταν από την κεντρική εξουσία. Άλλωστε, η βούληση μετατροπής της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης σε πόλο επιτελικών αποφάσεων και φορέα δράσεων



μπορεί να στηριχθεί και από το εύρος των αρμοδιοτήτων που παρέχει ο νομοθέτης στη νέα μορφή νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, καθώς και στην πρόβλεψη για τον τρόπο εξασφάλισης των απαιτούμενων πόρων. Ακόμη, το κεντρικό κράτος επιχειρώντας, έστω και στο επίπεδο των διακηρύξεων, να ξεπεράσει τα προβλήματα που προκύπτουν αναπόφευκτα στη σχέση κέντρου και περιφέρειας, αναλαμβάνει μια σημαντική πρωτοβουλία υπέρ της ενίσχυσης του δημοκρατικού προγραμματισμού με τη μετάθεση των αρμοδιοτήτων προς την περιφέρεια στοχεύοντας στοχεύοντας στην αποκέντρωση αποφάσεων και πρωτοβουλιών.

Παρόλα αυτά, λόγω κυρίως των τεταμένων πολιτικών συνθηκών της περιόδου, ο Νόμος 1622/1986 δεν εφαρμόστηκε στο σύνολό του και κυρίως το τμήμα εκείνο που αφορούσε τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Ωστόσο, το νομοθέτημα αυτό αποτέλεσε τον προπομπό του Νόμου 2218/1994 με τον οποίο εισήχθη τελικά στα ελληνικά αυτοδιοικητικά πράγματα ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης, στόχος που είχε τεθεί ήδη από τα πρώτα χρόνια ίδρυσης του ελληνικού κράτους και που ικανοποιεί την συνταγματική εντολή έπειτα από δεκαεννέα χρόνια.

Ο δεδομένος τρόπος οργάνωσης των σχέσεων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και της αυτοδιοίκησης στην ελληνική περίπτωση δεν παρέχει κατ' ανάγκη ένα πεδίο ικανό ώστε να αναπτυχθούν αυτόνομοι ρόλοι από την πλευρά της αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα, όπως θα αναδειχθεί στη συνέχεια της ανάλυσης, οι δυνατότητες παρέμβασής της στο τοπικό επίπεδο να εξαρτώνται από τις προθέσεις και την υφιστάμενη λειτουργία των κεντρικών κρατικών μηχανισμών.

Σε αυτή την πραγματικότητα έρχεται να προστεθεί και το γεγονός ότι το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής δεν βρίσκεται στο επίκεντρο των ρυθμίσεων για τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, διότι το πεδίο αυτό εντάσσεται στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων του κράτους και συνεπώς οι μηχανισμοί της κοινωνικής πολιτικής και οι παροχές της εξαρτώνται από διαδικασίες που ελέγχονται από τους κρατικούς μηχανισμούς. Σύμφωνα με την Πετμεζίδου [Petmesidou, 1996], το σύστημα της κοινωνικής πολιτικής

στην Ελλάδα εξακολουθεί να είναι μέρος μιας συγκεντρωτικής κρατικής λειτουργίας, όπως επίσης και μέρος ενός ευρύτερου συστήματος πελατειακών σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ του κρατικού μηχανισμού- και αυτών που τον ελέγχουν- και των δυνητικών χρηστών, φαινόμενο που άλλωστε, όπως αναλύθηκε σε προηγούμενο μέρος της παρούσας έρευνας, συνιστά χαρακτηριστικό του νοτιοευρωπαϊκού προτύπου ανάπτυξης των θεσμών κοινωνικής πολιτικής.

### 3.3 Παρεμβάσεις και δυνατότητες στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας

Κατά την τρέχουσα περίοδο κεντρικοί σταθμοί στο θεσμικό πλαίσιο ανάπτυξης των αυτοδιοικητικών θεσμών υπήρξαν, αφενός, η ψήφιση και εφαρμογή του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης και αφετέρου η συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε νέες ευρύτερες αυτοδιοικητικές μονάδες έχοντας τη μορφή δήμου. Η ψήφιση και η εφαρμογή του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης από το ελληνικό κράτος έγινε μόλις το 1994. Η ψήφιση του Νόμου 2218/1994 θεσμοθέτησε τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση εισάγοντας στο ελληνικό διοικητικό και πολιτικό σύστημα την εκπροσώπηση των τοπικών κοινωνιών σε επίπεδο νομού. Στο πρώτο άρθρο του Νόμου διατυπώνεται ότι στόχος είναι με το νέο σύστημα να προωθηθούν αποτελεσματικότερα σε σχέση με το κεντρικό κράτος, η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας.

Στο πλαίσιο της βούλησης για εκσυγχρονισμό και εξειδίκευση της δημόσιας διοίκησης προέκυψε ως διοικητική ανάγκη του κεντρικού κρατικού μηχανισμού η θεσμική αναμόρφωση του συστήματος αυτοδιοίκησης. Η ανάληψη εκ μέρους της αυτοδιοίκησης νέων αρμοδιοτήτων και λειτουργιών για την αντιμετώπιση των τοπικών ζητημάτων, αλλά και η συμμετοχή της σε ένα ενιαίο διοικητικό σύστημα αποτέλεσαν τους παράγοντες με τους οποίους γινόταν φανερό ότι το προηγούμενο σύστημα ως προς τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης, με κύριο χαρακτηριστικό του την πολυδιάσπαση των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικητικών θεσμών, δεν μπορούσε να συνεχιστεί κάτω από τις νέες προκλήσεις που δημιουργούνταν για αυτούς. Σύμφωνα με τον Χλέπα, η οργάνωση μεγαλύτερων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέθηκε με την ταυτόχρονη προσδοκία, αφενός για τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και των δυνατοτήτων τους, αφετέρου για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πολίτες, από έναν θεσμό που εκ των πραγμάτων βρίσκεται εγγύτερα στον πολίτη [Χλέπας, 1994].

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης θα συνοδεύονταν από πόρους προερχόμενους από τον κρατικό προϋπολογισμό, οι οποίοι κατευθυνόμενοι προς τους ΟΤΑ στοχεύουν στη στήριξη των νέων λειτουργιών που αναλαμβάνονται από αυτούς. Ωστόσο, αν και αναδεικνύεται από την πολιτεία η τοπική αυτοδιοίκηση ως κρίσιμος τοπικός πόλος εξουσίας με την ανάληψη εκ μέρους της μιας σειράς νέων λειτουργιών και αρμοδιοτήτων, αυτές οι λειτουργίες και αρμοδιότητες δεν διασαφηνίζονται.

Η συνένωση δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερες αυτοδιοικητικές μονάδες με τη μορφή δήμου έχει στόχο τη διαμόρφωση ενός ικανού μεγέθους, ώστε να είναι εφικτή εκ μέρους της αυτοδιοίκησης η ανάληψη λειτουργιών που μέχρι τότε ήταν στη δικαιοδοσία του κεντρικού μηχανισμού. Σύμφωνα με το Πρόγραμμα «Ιωάννης Καποδίστριας», το οποίο ψηφίστηκε ως ο Νόμος 2539/1997, ο δήμος, ως διοικητική μονάδα, θα πρέπει αφενός, να γίνει ένα ικανό μέγεθος, ώστε να ανταποκριθεί σε ένα περισσότερο αποκεντρωμένο διοικητικό σύστημα κι αφετέρου, την επιτυχέστερη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση των ζητημάτων που αναδεικνύονται στα χωρικά όρια ευθύνης της. Παράλληλα, το κεντρικό κράτος θεσμοθετεί και οργανώνει το περιφερειακό επίπεδο διοίκησης το οποίο αποκτά κεντρική σημασία από τη στιγμή που καταργείται, μετά την αναγνώριση του δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης, το προηγούμενο νομαρχιακό σύστημα.

Η εφαρμογή του προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας» το 1997, για την ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και την εξάλειψη του φαινομένου του πολυκερματισμού των ΟΤΑ. Μετά την εφαρμογή του νόμου 2539/97 των αναγκαστικών συνενώσεων, οι 5.825 πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ (438 δήμοι και 5.387 κοινότητες) μειώθηκαν δραστικά σε 1.033 (900 δήμοι και 133 κοινότητες).

Το άρθρο 13 του ν. 2539/97 θεσμοθετούσε το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) για την υποστήριξη της μεταρρύθμισης (το πρόγραμμα αυτό μετονομάστηκε σε ΘΗΣΕΑΣ το 2004 από την κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας). Το

ΕΠΤΑ περιλάμβανε πέντε υποπρογράμματα: α) κάλυψη αναγκαίων λειτουργικών αναγκών, β) οργάνωση και εκσυγχρονισμός των υπηρεσιών – ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού, γ) έργα τεχνικής υποδομής και προστασίας περιβάλλοντος, δ) υποδομές, ε) ΕΠΤΑ για τους ΟΤΑ που παρέμειναν αμετάβλητοι.

Το ΕΠΤΑ χρηματοδοτούνταν από ποσοστό 8,50% των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ), ποσοστό 20% των ΚΑΠ που εγγράφονται ως ΣΑΤΑ στον προϋπολογισμό των Δημοσίων Επενδύσεων, ποσοστό 80% των φόρων τόκων καταθέσεων του άρθρου 9 του ν. 2503/97, από πόρους του Υπουργείου Εσωτερικών, από ειδικούς λογαριασμούς και κρατικό προϋπολογισμό υπουργείων, από πόρους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, από πόρους των Εθνικών και Περιφερειακών Κοινοτικών Προγραμμάτων και Πρωτοβουλιών που αφορούν έργα δήμων και κοινοτήτων και επενδύσεις τοπικής ανάπτυξης.

Έτσι λοιπόν, στα τέλη της δεκαετίας του '90 η κατάσταση όσον αφορά την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν αισθητά βελτιωμένη σε σχέση με το παρελθόν. Άλλωστε, το ίδιο το Σύνταγμα της Ελλάδας επιτάσσει ότι «η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται με βάση το αποκεντρωμένο σύστημα» (άρθρο 101, παρ. 1), ότι «τα περιφερειακά όργανα του κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους...» (άρθρο 101, παρ. 3), και κυρίως το άρθρο 102 που ψήφισε η Ζ' Αναθεωρητική Βουλή (6 Απριλίου 2001) ότι «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων...» (παρ.1), «οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια...» (παρ. 2), και «το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης...Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή

περιφερειακά όργανα του κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων...» (παρ. 5).

Με τις δύο παραπάνω νομοθετικές πρωτοβουλίες διαμορφώθηκαν οι συνθήκες για μια δυναμική ανάπτυξης των αυτοδιοικητικών θεσμών. Σύμφωνα με τη Χριστοφιλοπούλου [Χριστοφιλοπούλου, 1998, σσ. 160-162], η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και η συνένωση των κοινοτήτων σε δήμους αποτελούν τις προϋποθέσεις εκείνες για την καλύτερη οργάνωση των μηχανισμών αυτοδιοίκησης και την εφαρμογή στην πράξη της βούλησης για αποκέντρωση.

Ωστόσο, με το νέο θεσμικό πλαίσιο οι πόροι που έχει στη διάθεσή της η αυτοδιοίκηση προέρχονται κατά κύριο λόγο από τον κρατικό προϋπολογισμό, ενώ και ο έλεγχος των πόρων της αυτοδιοίκησης βρίσκεται υπό την αποκλειστική σχεδόν ευχέρεια του κεντρικού κρατικού μηχανισμού. Συνεπώς, σύμφωνα με τον Γκέκα, είναι αρκετά περιορισμένο το πεδίο οργάνωσης των τοπικών πολιτικών από τη στιγμή που οι τοπικές πολιτικές εξαρτώνται εν πολλοίς από τις προθέσεις του κεντρικού κράτους [Γκέκας, 2000, σ. 77]. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι το περιοριστικό θεσμικό πλαίσιο σε συνδυασμό με τους δεδομένους τρόπους και πηγές χρηματοδότησης μειώνουν εκ των πραγμάτων τις δυνατότητες άσκησης του αυτόνομου θεσμικού ρόλου της αυτοδιοίκησης και το πεδίο πολιτικής στο οποίο κατεξοχήν παρατηρείται η σχετική αδυναμία ουσιαστικής αυτόνομης πολιτικής εκ μέρους της αυτοδιοίκησης, είναι εκείνο της κοινωνικής πολιτικής, όπου οι αδυναμίες που εμφανίζονται είναι εξαιρετικά σημαντικές [Σκαμνάκης, 2006] ενώ το θεσμικό πλαίσιο αποδεικνύεται ανεπαρκές και αδύναμο.

Εντούτοις, θα πρέπει να τονιστεί ότι παρά τις δυσκολίες που εμφανίζονται σε συγκεκριμένα και διάφορα σημεία της οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος αυτοδιοίκησης, οι μεταβολές που συντελέστηκαν σε αυτό τις δύο τελευταίες δεκαετίες κυρίως είναι δυνατόν να αναιρέσουν την αντίληψη περί μιας αμετάβλητης και παγιωμένης κατάστασης. Και τούτο διότι το ελληνικό σύστημα διοίκησης και

αυτοδιοίκησης βρίσκεται σε μια διαδικασία αλλαγών<sup>31</sup>. Αν και σε σύγκριση με τα όσα

<sup>31</sup> Το 2006 ψηφίστηκε στη βουλή και έγινε νόμος του κράτους (ν. 3463/2006) ο νέος Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων. Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ αναφέρονται στο άρθρο 75 (βλ. Παράρτημα Α') και είναι γεγονός ότι βελτιώνουν αρκετά την υφιστάμενη κατάσταση, ενισχύοντας και επεκτείνοντας ακόμη περισσότερο τις εξουσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ένα βασικό πρόβλημα που αντιμετωπίζει η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα, ιδιαίτερα μετά την ανάληψη των νέων αρμοδιοτήτων, είναι η έλλειψη πόρων, που προκύπτει σε μεγάλο βαθμό από τη μη απόδοση από το κεντρικό κράτος θεσμοθετημένων υπέρ της αυτοδιοίκησης πόρων (βλ. ΚΕΔΚΕ 2003).

Σημειώνεται ότι τα έσοδα των ΟΤΑ προέρχονται από τα τακτικά και τα έκτακτα έσοδα των δήμων και κοινοτήτων. Τα πρώτα περιλαμβάνουν τους α) θεσμοθετημένους υπέρ των ΟΤΑ πόρους, β) τα εισοδήματα της κινητής κι ακίνητης περιουσίας τους, γ) ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, δ) φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, ε) τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές. Τα έκτακτα έσοδα είναι αυτά που προέρχονται από α) δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες, β) εκποίηση περιουσιακών στοιχείων και γ) κάθε άλλη πηγή.

Με το Νόμο 1828/1989 το σύστημα των κρατικών επιχορηγήσεων προς την πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση συνδέθηκε άμεσα με την απόδοση συγκεκριμένων φόρων και τελών, των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ). Η μεταρρύθμιση αυτή είχε ως αποτέλεσμα τον ετήσιο προσδιορισμό του ύψους της κρατικής επιχορήγησης με περισσότερο αντικειμενικά και μετρήσιμα κριτήρια. Με το σύστημα αυτό οι κρατικοί πόροι που κατανέμονται στους ΟΤΑ παραμένουν στην ευθύνη της κεντρικής διοίκησης (κεντρικοί), ενώ το ύψος τους δεν εξαρτάται πλέον από συγκυριακές πολιτικές αποφάσεις κυβερνητικών οργάνων αλλά από τη δυναμικότητα των συγκεκριμένων φόρων και τελών (αυτοτελείς).

Οι ΚΑΠ προέρχονται από τις παρακάτω πηγές φορολογικών εσόδων :

1. Ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων καθαρών εισπράξεων από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.).
2. Ποσοστό 50% από τα ετήσια τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων.
3. Ποσοστό 3% από τις συνολικές εισπράξεις του φόρου μεταβίβασης ακινήτων.
4. Ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων καθαρών εισπράξεων από το φόρο στους τόκους των τραπεζικών καταθέσεων.

Το προϊόν των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων κατανέμεται κάθε χρόνο σε τρεις κατηγορίες, με βάση τις σχετικές νομοθετικές ρυθμίσεις :

α) Το ένα τρίτο (1/3) των εσόδων που προέρχονται από το 20% του Φ.Ε.Φ.Ν.Π. εγγράφεται στον προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων, διατίθεται για τη χρηματοδότηση επενδυτικών δραστηριοτήτων των Ο.Τ.Α. και ονομάζεται «Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Σ.Α.Τ.Α.)».

β) Το υπόλοιπο ποσό των Κ.Α.Π. (2/3 του Φ.Ε.Φ.Ν.Π., τέλη κυκλοφορίας, φόρος μεταβίβασης ακινήτων) εγγράφεται στον τακτικό προϋπολογισμό, αποτελεί γενικό έσοδο των Ο.Τ.Α. και μπορεί να διατεθεί για οποιαδήποτε δαπάνη.

γ) Από το 2005, παρακρατείται ένα μέρος των Κ.Α.Π. για τη χρηματοδότηση του αναπτυξιακού προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ», που διαδέχθηκε το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.) (1998 - 2004). Συγκεκριμένα αποδίδονται στο πρόγραμμα αυτό το 25% της Σ.Α.Τ.Α., το 10% των Κ.Α.Π., το 80% των εσόδων από το 20% του φόρου στους τόκους των τραπεζικών καταθέσεων.

δ) Τα υπόλοιπα της Σ.Α.Τ.Α. και των Κ.Α.Π., όπως διαμορφώνονται τελικά, κατανέμονται στους Ο.Τ.Α. με δύο ξεχωριστές κοινές υπουργικές αποφάσεις των Υπουργών Οικονομίας & Οικονομικών και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, που εκδίδονται ύστερα από πρόταση της ΚΕΔΚΕ. Στη συνέχεια οι Κ.Α.Π. κατανέμονται, μέσω του Τ.Π.Δ., στους Ο.Τ.Α. κάθε μήνα (τακτική επιχορήγηση), ενώ η Σ.Α.Τ.Α. κάθε τετράμηνο.

Σχετικά με τις αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, το άρθρο 8 του ισχύοντος Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (άρθρα 3 παρ.1 και 58 παρ.1 Ν.2218/94, 5 παρ.1,2 και 3, 6 παρ.15, 24 και 25 Ν.2240/94, 14 παρ.4α Ν.2273/1994, 11 παρ. 1 Ν. 2325/1995) αναφέρει ότι «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Ν.Α. Στις Ν.Α. περιέρχονται όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των Νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες: α) των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης, β) της εποπτείας των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών, γ) της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, δ) των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Γεωργίας». Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης καταγράφονται αναλυτικά στα άρθρα 8, 8α (άρθρο 2 ν.2647/1998, 8β (ΠΔ 161/2002), 8γ (άρθρο 12, παρ.2 και 3 ν.3013/2002), 8δ και 8ε του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.



συντελούνται στο πεδίο της αυτοδιοίκησης στα υπόλοιπα μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης η ελληνική περίπτωση υστερεί τελικά αφενός σε αρμοδιότητες και αφετέρου σε ουσιαστικές εξουσίες, ωστόσο ο διακηρυσσόμενος στόχος της αποκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης δεν μπορεί να εκπληρωθεί με αλλαγές που πραγματοποιούνται αυτόματα, αλλά οι αλλαγές αυτές αποτελούν μέρος μιας ευρύτερης διαδικασίας ανάπτυξης της αυτοδιοίκησης στην κατεύθυνση ανάληψης λειτουργιών που παραδοσιακά αναλαμβάνονταν από τους κεντρικούς κρατικούς μηχανισμούς [Κοντιάδης – Τσέκος, 2008].

Το ευρύτερο θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον λειτουργεί ως δύναμη υποστήριξης και προώθησης των αυτοδιοικητικών θεσμών. Αναμφισβήτητα, η αποκόμιση χρήσιμων πληροφοριών και εμπειριών από τα συστήματα αυτοδιοίκησης άλλων ευρωπαϊκών χωρών μπορεί να αποτελέσει τον οδηγό για την ελληνική περίπτωση, αφού γίνει όμως η κατάλληλη προσαρμογή στα ελληνικά πράγματα (όπως για παράδειγμα, το μέγεθος των φορέων, η σύνθεση του πληθυσμού, το φυσικό ανάγλυφο της χώρας, το ισχύον σύστημα κοινωνικής πολιτικής, κ.α.). Χρήσιμη συμβολή στην κατανόηση των όσων ισχύουν στον ευρωπαϊκό χώρο, ως προς τις δράσεις, λειτουργίες και συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στο συνολικό σύστημα εξουσίας, είναι δυνατόν να έχει η συμμετοχή των ελληνικών αυτοδιοικητικών θεσμών από κοινού με αντίστοιχους φορείς από άλλες χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ευρωπαϊκά προγράμματα.

Στην Ελλάδα και λόγω του σύντομου χρονικού διαστήματος που επήλθε από τις αλλαγές στο σύστημα αυτοδιοίκησης της χώρας, ο ρόλος της αυτοδιοίκησης σε ένα συνολικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής δεν έχει ακόμη καθοριστεί σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο. Ως αποτέλεσμα παρατηρείται ο μη ενιαίος χαρακτήρας των δράσεων που αναλαμβάνονται από τους φορείς του πρώτου και του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης [Κοντιάδης-Απιστούλας,2006]. Αν και η δυνατότητα πολυμορφίας των πολιτικών που εφαρμόζονται από τους αυτοδιοικητικούς φορείς μπορεί να αποτελεί, σε



σχέση με το κεντρικό σύστημα εξουσίας, το συγκριτικό τους πλεονέκτημα, δίνοντας με αυτόν τον τρόπο ένα είδος απάντησης στον μη ενιαίο χαρακτήρα των δράσεων που αναλαμβάνουν οι αυτοδιοικητικοί φορείς, εντούτοις το ερώτημα εντοπίζεται στο πεδίο των δυνατοτήτων που παρέχονται σε αυτούς ώστε η συμμετοχή τους στο σύστημα κοινωνικής πολιτικής να διαμορφώνει έναν ουσιαστικό πόλο τοπικής, ή περιφερειακής δράσης. Επομένως, θα πρέπει να διερευνηθεί, αφενός, το πλαίσιο που παρέχεται από την πολιτεία για τους όρους ανάπτυξης και λειτουργίας δομών κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο, αφετέρου, οι δυνατότητες που προκύπτουν για την αυτοδιοίκηση από τον κάθετο τρόπο οργάνωσης των σχέσεων που αναπτύσσονται με διάφορους υπερ-εθνικούς φορείς και κυρίως με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Οι ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις μπορεί να αποτελέσουν ένα χρήσιμο εργαλείο για την ανάληψη δράσεων εκ μέρους της αυτοδιοίκησης. Η λειτουργία της Επιτροπής των Περιφερειών (COR), στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει χαρακτήρα συμβουλευτικό προς τα κοινοτικά όργανα και αποσκοπεί στην κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης ως μιας εκ των συνιστωσών της Κοινοτικής πολιτικής. Η COR αποτελεί τον χώρο έκφρασης και επικοινωνίας των τοπικών αρχών. Σύμφωνα με τον Παπαδημητρίου [Παπαδημητρίου, 1993, σ. 30], μέσω της λειτουργίας της Επιτροπής των Περιφερειών, αλλά και ευρύτερα μέσω των διαφόρων Κοινοτικών οργάνων, αναπτύσσονται οριζόντιες διασυνδέσεις μεταξύ των αυτοδιοικήσεων, ενώ παράλληλα αναπτύσσεται μια κάθετη σχέση μεταξύ της Ένωσης και των τοπικών αρχών.

Η λειτουργία της Επιτροπής των Περιφερειών θα μπορούσε να ενισχύσει ως ένα βαθμό διαύλους παράκαμψης των παραδοσιακών εθνικών πόλων εξουσίας, ενισχύοντας τον πόλο εξουσίας στο τοπικό- περιφερειακό επίπεδο, που να εκτείνεται σε ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων σε ολόκληρο τον χώρο της Ένωσης. Η αναγνώριση των αυτοδιοικητικών θεσμών σε σημαντικό πόλο εξουσίας ο οποίος να παρακάμπτει το ρόλο και τη σημασία των εθνικών κυβερνήσεων δεν επιβεβαιώνεται και κυρίως δεν προκύπτει η αποδυνάμωση του κεντρικού ρόλου του κράτους [Pierson, 2003].

Πέρα από την ανάθεση στον πρώτο και δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης της οργάνωσης δομών κοινωνικής πολιτικής, με την οργάνωση και λειτουργία φορέων κοινωνικής προστασίας, στο πλαίσιο του νόμου Καποδίστριας 2539/97, ανάλογες αρμοδιότητες ανατίθενται και στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους, δηλαδή στις διοικητικές περιφέρειες. Η διαφορά στη λειτουργία των περιφερειακών και των αυτοδιοικητικών μηχανισμών έγκειται κυρίως στο γεγονός ότι οι περιφερειακές δομές συνδέονται με δράσεις σε εθνικό επίπεδο και τη λειτουργία του κεντρικού κράτους, ενώ οι αυτοδιοικητικοί φορείς αναλαμβάνουν δράσεις στα χωρικά όρια ευθύνης τους και στα ενδογενή χαρακτηριστικά και ανάγκες. Βέβαια τίθεται το ζήτημα της δυνατότητας χρηματοδότησης της αυτοδιοίκησης με πόρους ώστε να υποστηρίξει δομές τοπικού χαρακτήρα, συνεπώς σχετικοποιείται η δυνατότητα ανάληψης δράσεων σε τοπικό επίπεδο [Σκαμνάκης, 2007].

Το περιφερειακό διοικητικό σύστημα οργανώνεται από την πλευρά του κεντρικού κράτος ώστε να αναβαθμιστεί η αποσυγκεντρωτική λειτουργία του, αλλά και να αντικαταστήσει την παρουσία του στο τοπικό επίπεδο μετά δε και τη θέσπιση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης [Χλέπας, 2000, σ.37]. Με τον ιδρυτικό Νόμο 2503/1997 περιγράφονται οι γενικοί στόχοι του συστήματος των διοικητικών περιφερειών. Ως στόχοι αναφέρονται, η προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και η δημιουργία οριζόντιων διασυνδέσεων μεταξύ αυτοδιοικήσεων και κράτους.

Η εκπλήρωση των παραπάνω σκοπών εκτιμήθηκε ότι θα συνέβαλλε στην αποσυμφόρηση της κεντρικής λειτουργίας του κράτους και στην προώθηση της περιφερειακής πολιτικής. Η δε λειτουργία των περιφερειακών συμβουλίων, δηλαδή η σύνδεση της περιφέρειας ως ενός πόλου τοπικής εξουσίας και της αυτοδιοίκησης, επισημάνθηκε ως καθοριστικής σημασίας για την επιτυχή λειτουργία του συστήματος [Χλέπας- Τασόπουλος, 2000]. Εντούτοις, η κρίσιμη προϋπόθεση της ορθολογικής λειτουργίας του συστήματος είναι αφενός η ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του συνόλου

των βαθμών αυτοδιοίκησης, αφετέρου οι αρμοδιότητες που τους ανατίθενται να συνοδεύονται κι από επιπλέον ροές χρηματοδότησης, ώστε το σύστημα να μπορεί να επιτελέσει τον ρόλο του. Άλλωστε, προϋπόθεση λειτουργίας και ανάπτυξης του αποκεντρωτικού συστήματος διοίκησης, που υλοποιείται και μέσω της ενίσχυσης των περιφερειών, είναι η ουσιαστική λειτουργία των τοπικών εξουσιών, ώστε να μπορεί να γίνεται λόγος για περιφερειακό σχεδιασμό και περιφερειακή ανάπτυξη [Hlepas, 2010, 225, Λαλένης- Λιόγκας, 2002, Reiner, 1999].

Οι περιφέρειες στο πλαίσιο του *Καποδίστρια* συμμετέχουν στον σχεδιασμό και την υλοποίηση δράσεων εθνικού χαρακτήρα ως αποσυγκεντρωμένοι μηχανισμοί της κεντρικής κρατικής οργάνωσης. Στο πεδίο της άσκησης ρόλων κοινωνικής προστασίας, στις περιφέρειες λειτούργησε Διεύθυνση Υγείας και Πρόνοιας, που με βάση τον Ν. 2503/1997 [άρθρο 6, παράγραφος 3], με αρμοδιότητες σχετικά τη δημόσια υγεία και την πρόληψη, στον συντονισμό των φορέων υγείας και πρόνοιας της περιοχής, στη βελτίωση της απόδοσής τους και την εισήγηση μέτρων για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Παρά το γεγονός ότι οι τοπικοί πόλοι εξουσίας έχουν στόχο την ανταπόκριση στις τοπικές ανάγκες, αναδεικνύοντας επομένως στην άσκηση πολιτικής την τοπική ιδιαιτερότητα, εντούτοις δεν μπορεί να λειτουργήσουν αυτόνομα και αποκομμένα από ένα κεντρικά (από την κεντρική εξουσία) σχεδιασμένο σύστημα κοινωνικής πολιτικής. Η αυτοδιοίκηση, είτε πρώτου είτε δεύτερου βαθμού, σε συνεργασία με τις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων και τις αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες (διευθύνσεις) των Περιφερειών συμμετέχει στην οργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών. Επιπλέον, οι αυτοδιοικητικοί μηχανισμοί προβλεπόταν να έχουν τη δυνατότητα να υλοποιούν εθνικές δράσεις λειτουργώντας στα χωρικά τους όρια δομές κοινωνικής πολιτικής, όπως προβλέπει ο εθνικός σχεδιασμός. Ακόμη, έχει αναπτυχθεί η ανάληψη πρωτοβουλιών για υποστήριξη των τοπικών δράσεων κοινωνικής πολιτικής, τόσο σε

επίπεδο σχεδιασμού όσο και σε επίπεδο χρηματοδότησης, από επιμέρους κοινοτικά προγράμματα.

Η ρύθμιση της συμμετοχής και ο ρόλος που ανατίθεται στην αυτοδιοίκηση κατά την άσκηση κοινωνικής πολιτικής και παροχής υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας έγινε με τον Ν. 2646/1998, που αφορούσε την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του σχετικού νόμου ο ρόλος και των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης είναι κεντρικής σημασίας στην βούληση και ανάληψη πρωτοβουλιών για την προστασία ατόμων και ομάδων από φαινόμενα αποκλεισμού με την παράλληλη δημιουργία συνθηκών για ισότιμη συμμετοχή στην οικονομική και κοινωνική ζωή με την παράλληλη εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης.

Ειδικότερα, στον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης έχει ανατεθεί η παροχή πρωτοβάθμιων υπηρεσιών ανοιχτής φροντίδας. Στο πεδίο ευθύνης της τοπικής αυτοδιοίκησης ανήκουν, αφενός ο έγκαιρος εντοπισμός εκείνων των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών που απειλούν την κοινωνική συνοχή στο τοπικό επίπεδο και αφετέρου, η λειτουργία μηχανισμών πρόληψης.

Από την άλλη, ο τομέας της πρόληψης με μια ευρύτερη έννοια αποτέλεσε πεδίο παρέμβασης και για τον δεύτερο βαθμό αυτοδιοίκησης. Στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση εναποτέθηκε η ευθύνη εκπόνησης σχετικών προγραμμάτων και της λειτουργίας μηχανισμών αποκατάστασης και επανένταξης κοινωνικών ομάδων που αντιμετώπισαν ή αντιμετωπίζουν διαστάσεις κοινωνικού αποκλεισμού. Σύμφωνα με τον Νόμο 2646/1998 [Ν.2646/1998, αρ.3, παρ.2], το δευτεροβάθμιο επίπεδο κοινωνικών υπηρεσιών ορίσθηκε ως συναρμοδιότητα με την Περιφέρεια, δηλαδή την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση. Επιπλέον, με βάση το άρθρο 4, παράγραφος 3 του Ν.2646/1998, στις αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι και η αναγνώριση και πιστοποίηση εθελοντικών οργανώσεων και γενικότερα μη κερδοσκοπικών φορέων, οι οποίοι δραστηριοποιούνται στην παροχή υπηρεσιών

κοινωνικής φροντίδας, ωθώντας με αυτό τον τρόπο στην κινητοποίηση και συμμετοχή των φορέων αυτών στο σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Στο πλαίσιο ενίσχυσης του περιφερειακού σχεδιασμού και άσκησης κεντρικών πολιτικών, το Εθνικό Συμβούλιο Κοινωνικής Φροντίδας αναδιοργανώνεται ώστε να ικανοποιήσει τις ανάγκες αναδιοργάνωσης ολόκληρου του εθνικού συστήματος υγείας και πρόνοιας. Η οργάνωση της παροχής υπηρεσιών πρόνοιας σε επίπεδο διοικητικής περιφέρειας ανήκει στη δικαιοδοσία των Διοικήσεων Υγειονομικών Υπηρεσιών (ΔΥΠΕ), οι οποίες αποτελούν το διάδοχο σχήμα, από το 2004, των Περιφερειακών Συστημάτων Υγείας και Πρόνοιας (Πε.Σ.Υ). Δηλαδή, προωθήθηκε ένα περιφερειακό σύστημα διοίκησης και ελέγχου των φορέων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, χωρίς την άμεση συμμετοχή των αυτοδιοικητικών μηχανισμών σε αυτό. Στις αρμοδιότητες της περιφερειακής οργάνωσης του εθνικού συστήματος υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας ανήκει ο συντονισμός των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας στον χώρο ευθύνης της διοικητικής περιφέρειας, καθώς και η συνεργασία με τους αυτοδιοικητικούς φορείς με στόχο τη βελτίωση των υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας στο περιφερειακό επίπεδο.

Στην αυτοδιοίκηση και κυρίως στους αυτοδιοικητικούς οργανισμούς πρώτου βαθμού, ανατίθεται ένα σημαντικό μέρος της εθνικής πολιτικής για την οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής προστασίας. Οι αυτοδιοικήσεις πρώτου βαθμού αναλαμβάνουν την υλοποίηση και λειτουργία δομών κοινωνικής φροντίδας, των οποίων η δημιουργία και η αρχική λειτουργία χρηματοδοτούνται από τα αρμόδια υπουργεία.

Η θεσμική οργάνωση των τοπικών υπηρεσιών που αναλαμβάνουν την υλοποίηση ανάλογων δράσεων διακρίνεται σε τρεις τύπους. Πρώτον, σε Νομικά Πρόσωπα Δημόσιου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), τα οποία παρέχουν υπηρεσίες κλειστής ή ανοιχτής περίθαλψης σε διάφορες ομάδες πληθυσμού. Δεύτερον, σε Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ), τα οποία έχουν στόχο, αφενός τη βελτίωση της ποιότητας ζωής μειονεκτικών ομάδων πληθυσμού, αφετέρου, τη βελτίωση της ποιότητας ζωής της

πόλης. Ανάλογη θεσμική μορφή έχουν συνήθως οι διάφορες δημοτικές επιχειρήσεις, ή οι αστικές μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα εταιρείες. Τρίτον, σε Διευθύνσεις ή Τμήματα που εντάσσονται στο οργανόγραμμα του κάθε Δήμου κι έχουν σκοπό τον σχεδιασμό και την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. [Skamnakis, 2011, Αμίτσης, 2001:136]

Πιο συγκεκριμένα, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α) αναλαμβάνουν ως φορείς υλοποίησης τις ακόλουθες δομές κοινωνικής προστασίας:

- Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί και Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (Κ.Δ.Α.Π)
- Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (Κ.Η.Φ.Η)
- Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών με Ειδικές Ανάγκες (Κ.Δ.Α.Π-Μ.Ε.Α)
- Δίκτυα Υποστηρικτικών Κοινωνικών Υπηρεσιών
- Δομές βοήθειας σε αδύναμα άτομα και ηλικιωμένους (π.χ, Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι»)
- Δίκτυα μονάδων άμεσης κοινωνικής βοήθειας με στόχο την αντιμετώπιση ειδικών αναγκών σε επιλεγμένους Ο.Τ.Α (π.χ, προγράμματα υποστήριξης ανέργων, αποφυλακισμένων και φορέων του AIDS, προγράμματα υποστήριξης παλιννοστούντων, προσφύγων και τσιγγάνων, προγράμματα προστασίας αστέγων σε επιλεγμένους Ο.Τ.Α).

Η χρηματοδότηση των παραπάνω δομών κοινωνικής προστασίας αναλαμβάνεται από σχετικά επιχειρησιακά προγράμματα των αρμόδιων υπουργείων Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Υγείας και Πρόνοιας και Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Δηλαδή, σε κεντρικό επίπεδο αναλαμβάνεται η ευθύνη της οργάνωσης ενός πλέγματος πολιτικών πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας, το οποίο υλοποιείται τοπικά με φορέα υλοποίησης την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η εξέλιξη των πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών στη χώρα και ο τρόπος με τον οποίο διαμόρφωσαν το ελληνικό διοικητικό σύστημα καθόρισαν αντίστοιχα τη μορφή και τη λειτουργία των ελληνικών αυτοδιοικητικών θεσμών. Αν και το πολιτικό πλαίσιο, το οποίο σε τελική ανάλυση χαρακτηρίζεται από τη σχετική απροθυμία του κεντρικού κράτους να υιοθετήσει ένα περισσότερο αποκεντρωμένο σύστημα διοίκησης και καθόρισε σε κάθε περίπτωση τον πολιτικό και κοινωνικό ρόλο της αυτοδιοίκησης, εντούτοις, παρατηρείται μια σημαντική διαφοροποίηση σε σχέση με το παρελθόν ως προς τον ρόλο των αυτοδιοικητικών θεσμών στην άσκηση τοπικής πολιτικής και συμμετοχής στον σχεδιασμό πολιτικών στο τοπικό επίπεδο μέσω της θέσπισης δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης και των αλλαγών στην οργάνωση των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικήσεων.

Οι αλλαγές στον τρόπο άσκησης πολιτικών από τους αυτοδιοικητικούς φορείς δεν θα μπορούσαν να αφήσουν ανεπηρέαστη και την άσκηση πολιτικών στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Την ίδια στιγμή αναπτύσσεται ένα παράλληλο με την αυτοδιοίκηση αποσυγκεντρωτικό σχήμα από την πλευρά του κράτους, με την ανάπτυξη της περιφερειακής παρουσίας του κεντρικού κράτους, το οποίο έχει ως αποτέλεσμα την διατήρηση από την πλευρά του κεντρικού κράτους ενός ουσιαστικού ελέγχου του σχεδιασμού και της άσκησης πολιτικών (και) στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Το αντικείμενο της παρέμβασης των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικητικών θεσμών (Ο.Τ.Α) αφορά στην οργάνωση δράσεων πρωτοβάθμιας φροντίδας, μ' άλλα λόγια στην υλοποίηση δομών ανοιχτής κοινωνικής φροντίδας, όπως τα Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών, τα Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων, τα Κέντρα Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων, κλπ. Κύριο χαρακτηριστικό του συστήματος πρωτοβάθμιας φροντίδας που παρέχεται από τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης είναι ο εξατομικευμένος χαρακτήρας των παρεχόμενων υπηρεσιών και ειδικότερα οι υλοποιούμενες δράσεις έχουν σκοπό την προστασία της κοινωνικής συνοχής. Άλλωστε, οι δράσεις προστασίας των ηλικιωμένων αν και είναι δεδομένο ότι ωφελούν κατά



πρώτο λόγο τους ίδιους του ωφελούμενους χρήστες, συμβάλλουν όμως ταυτόχρονα και στην ανακούφιση της οικογένειας και του ευρύτερου οικείου περιβάλλοντος του χρήστη των αντίστοιχων υπηρεσιών. Έχοντας αντίστοιχους στόχους λειτουργούν και οι δομές που αφορούν τα άτομα προσχολικής ηλικίας και των ατόμων με αναπηρίες. Ακόμη, η ένταξη των Κέντρων Φροντίδας Οικογένειας στην ευθύνη των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικήσεων ενισχύει το φάσμα αρμοδιοτήτων τους στην παροχή πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας, που συμβάλλει, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, στη διατήρηση της οικογενειακής και ευρύτερα της κοινωνικής συνοχής.

Οι δευτεροβάθμιοι οργανισμοί αυτοδιοίκησης επωμίσθηκαν της ευθύνης οργάνωσης δομών κλειστής φροντίδας σε συνεργασία με τη διοικητική περιφέρεια στην οποία ανήκουν. Κατά συνέπεια, η συναρμοδιότητα αυτοδιοικητικών και κρατικών φορέων προκαλεί ασάφεια ως προς τα όρια ευθύνης του κάθε φορέα. Είναι ενδεικτικό ότι ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης δεν έχει μέχρι σήμερα έναν σαφώς οριοθετημένο ρόλο ως προς την άσκηση κοινωνικής πολιτικής στη χωρική μονάδα ευθύνης της. Το εύρος των δομών κοινωνικής προστασίας που αναλαμβάνουν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αφορά σε μεγάλο βαθμό στην επιδοματική πολιτική που αποφασίζει το κεντρικό κράτος. Ουσιαστικά δηλαδή, το μόρφωμα της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής αποτέλεσε το διάδοχο σχήμα του προηγούμενου αποκεντρωμένου κρατικού συστήματος διοίκησης, στο οποίο εντάσσονταν οι Νομαρχίες με τις Διευθύνσεις Πρόνοιας, αναλαμβάνοντας τις σχετικές λειτουργίες.

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό εγκλωβισμένη στο προηγούμενο νομαρχιακό σύστημα και τη λειτουργία που αυτό αναλάμβανε στο τοπικό επίπεδο, πραγματικότητα η οποία επηρεάζει και τον ευρύτερο ρόλο και τη συμμετοχή της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στο σύστημα κοινωνικής πολιτικής [Σκαμνάκης, 2006]. Τούτο άλλωστε αποδεικνύεται και από το γεγονός ότι η δομή του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας δεν προκύπτει ότι αναγνωρίζει κάποιον ιδιαίτερο



ρόλο στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Ουσιαστικά, η μόνη αρμοδιότητά της σχετικά με την αναγνώριση και πιστοποίηση των φορέων εθελοντικής προσφοράς δεν αποτελεί ικανή συνθήκη για να κατοχυρώσει ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης έναν ιδιαίτερο και διακριτό ρόλο στο Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας. Μάλιστα, ακόμη και η δυνατότητα ενίσχυσης του συστήματος από εθελοντικές οργανώσεις δεν είναι σαφής, διότι αν και η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση συνιστά τον χώρο συνεργασίας των εθελοντικών φορέων με τους αντίστοιχους επίσημους φορείς, εντούτοις μέχρι σήμερα το εν λόγω σχήμα συνεργασίας δεν έχει οργανωθεί θεσμικά και στη συνολική του έκφραση, μ' άλλα λόγια, ακόμη μέχρι σήμερα ο ρόλος του εθελοντικού τομέα δεν έχει αποτελέσει οργανικό μέρος του συστήματος κοινωνικής φροντίδας, παρά μόνο σε αποσπασματικές περιπέσεις όπου με προσωπικές παρεμβάσεις των αιρετών έχει διαμορφωθεί (κατά περίπτωση) ένα περιβάλλον συνεργασίας.

Ταυτόχρονα και τονίζοντας τον ρόλο της περιφερειακής (κρατικής) οργάνωσης του συστήματος πρόνοιας έναντι του ρόλου του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης, η ένταξη των προνοιακών δομών, αρχικά στα Περιφερειακά Συστήματα Υγείας και Πρόνοιας (Πε.Σ.Υ.) και αργότερα στις Διοικήσεις Υγειονομικών Περιφερειών (Δ.Υ.ΠΕ), ενισχύει την αποκεντρωμένη διάρθρωση του κεντρικά ελεγχόμενου αρμόδιου υπουργείου. Σύμφωνα και με τον Χλέπα ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης δεν προκύπτει ότι ανήκει στις επιλογές του κεντρικού κράτους στον σχεδιασμό και υλοποίηση δράσεων κοινωνικής προστασίας στο χωρικό εύρος ευθύνης της, ενώ η ενίσχυση της περιφερειακής οργάνωσης του συστήματος συνεπάγεται την πρόθεση διατήρησης του ελέγχου που διαχρονικά ασκούσε ο κεντρικός κρατικός μηχανισμός στο σύστημα κοινωνικής προστασίας [Χλέπας, 2000, σ. 49].

Ακόμη και στην περίπτωση του πρώτου βαθμού αυτοδιοίκησης όπου η προώθηση δράσεων σε ένα συνολικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής, στις οποίες έγινε λόγος σε προηγούμενο τμήμα της έρευνας, είναι ζήτημα πολιτικής επιλογής και οι δομές κοινωνικής προστασίας που λειτουργούν ήδη από τους Ο.Τ.Α διαμορφώνουν ένα

πλέγμα πρωτοβάθμιας προστασίας για την τοπική κοινωνία, μολαταύτα φαίνεται ότι και σε αυτή την περίπτωση η αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει τον ρόλο ενός τοπικού παρόχου υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής που ο σχεδιασμός και η οργάνωση βρίσκονται στη δικαιοδοσία του κεντρικού κρατικού μηχανισμού. Προκύπτει κατά συνέπεια ότι περιορίζονται οι δυνατότητες που μπορεί να αναπτύξει η τοπική αυτοδιοίκηση στο σύστημα κοινωνικής πολιτικής, έχοντας τα χαρακτηριστικά της ευελιξίας και της ελαστικότητας της προσαρμογής στις ιδιαίτερες συνθήκες που εμφανίζονται στο τοπικό επίπεδο και που κατεξοχήν η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να εκφράσει.

Εν κατακλείδι, η αυτοδιοίκηση απολαμβάνει, στο πλαίσιο του νόμου Καποδίστρια -εντός μιας σταδιακά διευρυνόμενης ενίσχυσης των αυτοδιοικητικών θεσμών στη χώρα- ένα κατοχυρωμένο πεδίο ρύθμισης των τοπικών κοινωνικών υποθέσεων, τόσο ως προς την αυτονομία του απέναντι στο κεντρικό κράτος, όσο και στο πλαίσιο ανάπτυξης υπερεθνικών κρατικών μορφωμάτων, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρόλα αυτά, ο ρόλος που επιφυλάσσεται για την αυτοδιοίκηση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις κεντρικές κρατικές επιδιώξεις και δευτερευόντως από χρηματοδοτήσεις τοπικού χαρακτήρα κοινωνικών δράσεων από αντίστοιχες υπερεθνικές δράσεις. Η αδυναμία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς να υποτιμάται η μέχρι τώρα δράση της στην ανάγκη ένταξης του τοπικού πόλου εξουσίας στον σχεδιασμό και υλοποίηση δράσεων κοινωνικής πολιτικής, στην προώθηση ενός ενιαίου προτύπου κατανομής και σαφούς οριοθέτησης των ρόλων μεταξύ των πόλων εξουσίας στο σύστημα κοινωνικής πολιτικής επηρεάζει και τον ρόλο της αυτοδιοίκησης, ο οποίος δεν αναδεικνύεται σε ξεχωριστό και αυτόνομο μέρος του συνολικού συστήματος. Αποτέλεσμα αυτού, τουλάχιστον στην ελληνική περίπτωση, είναι ότι το κράτος εξακολουθεί να καθορίζει καίρια τον ρόλο της αυτοδιοίκησης στο σύστημα κοινωνικής πολιτικής, που το ίδιο σε μεγάλο βαθμό σχεδιάζει και υλοποιεί.

### 3.4 Η ανάγκη για την αναδιάρθρωση των φορέων αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη Ελλάδα

Όπως προέκυψε από την παραπάνω ανάλυση, είναι αντικείμενο διαφορετικών ερμηνευτικών προσεγγίσεων το τοπικό- περιφερειακό επίπεδο και ο ρόλος του που αναδεικνύεται από την κατανομή ισχύος στους διαφορετικούς πόλους εξουσίας που συγκροτούνται από το τοπικό, το κρατικό και το υπερεθνικό επίπεδο. Αρχικά, η συζήτηση αφορά το ερώτημα σχετικά με τον ρόλο του κράτους στη σύγχρονη εποχή και τον βαθμό στον οποίο η διαδικασία της διακυβέρνησης εξακολουθεί να οργανώνεται γύρω από αυτό ή αν αντιθέτως πληθαίνουν και ενισχύονται, ως ένδειξη αποδυνάμωσης του ρόλου του, οι «πολυεπίπεδες μορφές διακυβέρνησης» (multilevel governance). Παρά την ομολογούμενη συμπίεση των κρατικών λειτουργιών και τελικά του συνόλου των δημόσιων πολιτικών από θεσμούς διακυβέρνησης, τόσο σε υποεθνικό επίπεδο έχουν ως συνέπεια την διαφοροποίηση της λειτουργίας.

Στην Ελληνική περίπτωση, ειδικά τα τελευταία χρόνια, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει αποκτήσει αυξημένες αρμοδιότητες, αλλά και θεσμοθετημένους πόρους (αν και υφίστανται σοβαρά προβλήματα στην απόδοση των πόρων από το κεντρικό κράτος). Από το σχέδιο Καποδίστριας παρέμειναν πολλά ζητήματα ανοιχτά καθώς και μεγάλα περιθώρια για περαιτέρω μεταρρυθμίσεις και αλλαγές στην κατεύθυνση της ενδυνάμωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο Καποδίστριας άφησε περιθώριο για την ωρίμανση επιμέρους ζητημάτων και το σχεδιασμό του επόμενου κύματος αλλαγών στην αυτοδιοίκηση [Skamnikis, 2011].

Ένα πρώτο ζήτημα είναι η επιβεβαίωση της ανάγκης για ένα σχέδιο ευρύτερων συνενεώσεων στην κατεύθυνση του Καποδίστρια, για έναν νέο «Καποδίστρια», όπου πολλοί πρωτοβάθμιοι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης θα μπορούσαν να συνενωθούν, να γίνουν λιγότεροι και να ενδυναμωθούν, ανάγκη που εξυπηρετήθηκε

από το τρίτο κατά σειρά κύμα μεταρρυθμίσεων στην αυτοδιοίκηση με το όνομα “Καλλικράτης” [N.3852/10].

Δεύτερο, υπάρχει η αναγκαιότητα της μητροπολιτικής διοίκησης των μεγάλων αστικών κέντρων της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, δηλαδή ενός τύπου διευρυμένης πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, ώστε να επιτευχθεί καλύτερος συντονισμός και να γίνει πιο αποτελεσματική η διοίκηση σε αυτές τις περιοχές [Γετίμης 2002].

Τρίτο, αναδείχθηκε η ανάγκη ενίσχυσης και διεύρυνσης της χωρικής μονάδας της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Δεδομένου ότι η περιφέρεια αποκτά μεγάλη σημασία σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο και παίζει καθοριστικό ρόλο στην περιφερειακή ανάπτυξη. Ορισμένοι αναλυτές και φορείς [Μακρυδημήτρης κ.ά. 2004, ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ 2005, ΠΑΣΟΚ 2005] περιέγραψαν τους νομούς ως διαμερίσματα της περιφέρειας. Οι περιφέρειες φάνηκε ότι θα μπορούσαν να λειτουργήσουν με αιρετό περιφερειάρχη και αιρετό περιφερειακό συμβούλιο, απαλλαγμένες από την παρουσία των κρατικών αξιωματούχων, σε αντίστοιχες ή μεγαλύτερες χωρικές μονάδες. Σημειώνεται ότι όσον αφορά το μέγεθος των δεκατριών ελληνικών περιφερειών είναι μικρότερες από το μέσο όρο της Ευρώπης και σε έκταση και σε πληθυσμό και θα μπορούσαν στο μέλλον να διευρυνθούν ανταποκρινόμενες στην ανάγκη αντιστοιχίας αλλά προφανώς με αφετηρία τις επιμέρους γεωγραφικές ή άλλες ιδιαιτερότητες.

Τέταρτο, η διοίκηση των ΟΤΑ πρέπει να βελτιωθεί δραστικά. Ο διοικητικός μηχανισμός των ΟΤΑ δεν μπορεί να θεωρηθεί ικανός να ανταπεξέλθει στο σύγχρονο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης. Υπάρχει έλλειμμα ορθού, αποτελεσματικού, αλλά και συχνά διαφανούς οργανωτικού σχήματος και έλλειμμα εκπαιδευμένου και καλά αμειβόμενου προσωπικού των ΟΤΑ [Κοντιάδης 2007]. Για να βοηθηθεί σε αυτόν τον τομέα η τοπική αυτοδιοίκηση χρειάζεται κατ’ αρχήν μια νέου τύπου συνεργασία με το κεντρικό κράτος, το οποίο πρέπει να παρέχει τη στήριξή του με οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, ευέλικτες, ισότιμες και όχι πελατειακού τύπου διαδικασίες και μέσα.

Παράλληλα με τις διευθετήσεις των ρόλων των διαφόρων επιπέδων, το συνολικό σύστημα διακυβέρνησης οφείλει να αποδειχθεί περισσότερο λειτουργικό και αποτελεσματικό ώστε να αποφεύγεται το μείζον πρόβλημα της σύγχυσης αρμοδιοτήτων. Πραγματικά, υφίσταται στο ίδιο χωρικό επίπεδο, αλλά και μεταξύ διαφορετικών χωρικών επιπέδων, πληθώρα οργάνων, οργανισμών και θεσμών με αρμοδιότητες και ευθύνες που συχνά συγχέονται και αλληλοεπικαλύπτονται, γεγονός που βεβαίως έχει πολλές αρνητικές παρενέργειες στο συνολικό διοικητικό σύστημα και σοβαρά μειονεκτήματα στην απόδοσή του. Πρέπει να είναι σαφής και σταθερή η απάντηση αναφορικά με τα «ποιό επίπεδο θα προσφέρει ποιες υπηρεσίες, ποιες αρμοδιότητες θα πρέπει να ασκούνται σε κάθε διοικητικό επίπεδο, ποιες εξειδικευμένες υπηρεσίες είναι ανάγκη να παρέχονται από ποιους φορείς, ποιος επιλαμβάνεται του προγραμματισμού που απαιτείται για να ικανοποιηθεί η ζήτηση για σχολεία, για ύδρευση, για αποχέτευση, για καθαριότητα, για αστυνόμευση, για κοινωνική υποδομή, ποιο είναι το βέλτιστο μέγεθος των υπηρεσιών για διάφορες κατηγορίες υπηρεσιών και αγαθών και ποιο διοικητικό επίπεδο αναλαμβάνει τη διεκπεραίωση αυτών, κ.λπ.» [Μακρυδημήτρης κ.ά. 2004: 22].

Ένα λειτουργικό σχήμα κρίσιμο θα μπορούσε να αποτελείται από:

α) ένα κεντρικό κράτος-στρατηγείο, που θα είναι πραγματικά επιτελικό. Θα έχει την ευθύνη για την εξωτερική πολιτική και ασφάλεια της χώρας, τα δημόσια οικονομικά, τη δικαιοσύνη, τους βασικούς τομείς του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού της ανάπτυξης, της κοινωνικής πολιτικής και της παιδείας, τον εθνικό σχεδιασμό πολιτικής προστασίας, τη διασφάλιση των δημοσίων αγαθών και τους ελεγκτικούς και εποπτικούς μηχανισμούς.

β) Αυτοδιοίκηση β' βαθμού στο επίπεδο της περιφέρειας με αποφασιστικό ρόλο. Η ύπαρξη ενός επιπέδου σχεδιασμού και υλοποίησης της ανάπτυξης που να υπερβαίνει τα όρια του νομού αναδείχθηκε απαραίτητη, αυτό τουλάχιστον προκύπτει τουλάχιστον από την ευρωπαϊκή και διεθνή πραγματικότητα. Όχι όμως της κρατικής περιφέρειας,

αλλά της αιρετής περιφέρειας, ούτως ώστε ο σχεδιασμός της περιφερειακής ανάπτυξης να μη γίνεται με συγκεντρωτικό τρόπο, από το κεντρικό κράτος και τα υπουργεία, αλλά με αποκεντρωμένο τρόπο, από την αυτοδιοίκηση. Το σκεπτικό είναι ότι ο σχεδιασμός της ανάπτυξης να γίνεται στην περιφέρεια, ενώ η διοίκηση και παροχή υπηρεσιών όσο γίνεται εγγύτερα στον πολίτη, δηλαδή στο Δήμο.

γ) Ισχυρή πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση. Οι δήμοι θα πρέπει να σχεδιάζουν και να υλοποιούν την τοπική ανάπτυξη, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους και όλες τις δυνάμεις που δρουν σε τοπικό επίπεδο. Θα πρέπει να αναλάβουν ουσιαστικά ένα ευρύ πεδίο αρμοδιοτήτων, που σαφώς θα αφορούν και την κοινωνική πολιτική, να αποκτήσουν ικανοποιητικούς πόρους και οικονομική αυτοτέλεια, αλλά θα πρέπει να παρέχουν και ποιοτικές υπηρεσίες προς τους πολίτες.

Με τα παραπάνω συμπληρώνεται η απάντηση στα ερωτήματα όπως αυτά παρουσιάστηκαν στην εισαγωγή του παρόντος τόμου. Η αυτοδιοίκηση έχει σημαντικό ρόλο στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής και ο ρόλος αυτός φαίνεται ότι διευρύνεται σταδιακά. Οι δυσλειτουργίες των φορέων της αυτοδιοίκησης στην ελληνική περίπτωση συνδέονται τόσο με τις ευρύτερες αδυναμίες της λειτουργίας του κράτους όσο και με την ασθενή παρέμβαση του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Συνεπώς, επιβεβαιώνεται και στο σημείο αυτό η κεντρική υπόθεση εργασίας αναφορικά με τη σχέση των φορέων της αυτοδιοίκησης με τους μηχανισμούς της κοινωνικής προστασίας. Ταυτόχρονα, η φορείς της αυτοδιοίκησης διευρύνουν το φάσμα των αρμοδιοτήτων τους, κυρίως βέβαια κατόπιν αποφάσεων του κεντρικού κράτους. Ειδικότερα στην ελληνική περίπτωση η διαδικασία αυτή βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη, συγκριτικά τουλάχιστον με άλλες ευρωπαϊκές περιπτώσεις στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Επιπλέον τεκμηριώνεται ότι προκύπτουν κενά και αδυναμίες οι οποίες θα αντιμετωπίζονταν με τον συντονισμό των δράσεων και των παρεμβάσεων σε ευρύτερο τοπικό επίπεδο.

Ολοκληρώνεται στο σημείο αυτό η θεωρητική προσέγγιση των ερωτημάτων και απομένει η ανάλυση του εμπειρικού υλικού προκειμένου να τοποθετηθούμε ασφαλώς απέναντι στις υποθέσεις εργασίας.

---

# 4

## Κοινωνική πολιτική σε τοπικό επίπεδο, η Περιφέρεια της Κρήτης



#### **4. Η έμπειρική διερεύνηση, μέθοδος και έρευνα πεδίου**

Προκειμένου να διερευνηθούν οι υποθέσεις εργασίας διενεργήθηκε πρωτογενής έρευνα πεδίου με ερωτηματολόγια προς τους εκπροσώπους των αυτοδιοικητικών φορέων της Κρήτης. Η πληροφορία που συλλέχθηκε ακολούθησε τις πρακτικές της ποιοτικής επεξεργασίας του περιεχομένου της ούτως ώστε να καλυφθεί ολόκληρο το φάσμα των ερωτημάτων/ζητούμενων που προκύπτουν από τις υποθέσεις εργασίας και να καταστεί σαφής η θέση μας και για την εμπειρική επιβεβαίωσή τους. Στόχος της εμπειρικής έρευνας υπήρξε η ολοκληρωμένη παρουσίαση και ανάλυση της παρέμβασης των φορέων της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Αρχικά και με στόχο την καλύτερη κατανόηση του πλαισίου αναφοράς, εισαγωγικά, περιγράφεται συνοπτικά το οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον της περιοχής καθώς και αναπτυξιακό δυναμικό της Περιφέρειας της Κρήτης.

Η συλλογή της απαραίτητης πληροφορίας έγινε με τη χρήση ερωτηματολογίου το οποίο είχε στόχο την καταγραφή των δεδομένων παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας καθώς και τους όρους της παρέμβασης αυτής με την ευθύνη των φορέων

της αυτοδιοίκησης. Τα στοιχεία αφορούσαν τέσσερα επιμέρους πεδία-άξονες: α) γενικά στοιχεία του τοπικού πληθυσμού, β) σκιαγράφηση των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων όπως τα στελέχη των δομών κοινωνικής προστασίας τα αντιλαμβάνονται, γ) ειδικότερα τη χαρτογράφηση των δομών άσκησης κοινωνικής πολιτικής της αυτοδιοίκησης, δ) την αυτό-αξιολόγηση των κοινωνικών υπηρεσιών των ΟΤΑ. Η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτηματολογίων συμπληρώθηκε (ποσοστό 93%) και επακολούθησε η ποιοτική επεξεργασία των αποτελεσμάτων, ώστε να προκύψουν τα συμπεράσματα της έρευνας πεδίου όσον αφορά την υφιστάμενη κατάσταση στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και τις προοπτικές άσκησης κοινωνικής πολιτικής από τις αυτοδιοικήσεις στο άμεσο μέλλον.

α) Γενικά στοιχεία του τοπικού πληθυσμού: συνολικός και κατά κατηγορίες πληθυσμός (άνεργοι, συνταξιούχοι, εργαζόμενες γυναίκες, ΑΜεΑ, μετανάστες κτλ.), καθώς και στοιχεία οικονομικής δραστηριότητας (ποσοστό εργαζομένων στον πρωτογενή, δευτερογενή, τριτογενή τομέα, αυτοαπασχολούμενοι).

Σκοπός αυτής της σειράς ερωτήσεων ήταν η διερεύνηση της ύπαρξης και των δυνατοτήτων των ΟΤΑ να διαθέτουν αξιόπιστα στοιχεία αναφορικά με τη σύνθεση του τοπικού πληθυσμού, ώστε να μπορέσουν να κάνουν καλύτερες συσχετίσεις με τα τοπικά προβλήματα, τις ανάγκες και τις προοπτικές άσκησης κοινωνικής πολιτικής από τους ΟΤΑ. Σε αυτό το πεδίο το σύνολο σχεδόν παρέπεμψε σε στοιχεία της ΕΣΥΕ καθότι δεν υπήρχε η δυνατότητα εξειδικευμένων μελετών. Το στοιχείο αυτό συνδυάζεται και με ευρήματα του τρίτου και τέταρτου άξονα σχετικά με τον σχεδιασμό κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο.

β) Διάγνωση τοπικών κοινωνικών προβλημάτων: διαβάθμιση των κοινωνικών προβλημάτων της περιοχής (ανεργία, φτώχεια, υποαπασχόληση, φυγή νεαρού πληθυσμού κτλ.), προβλήματα κοινωνικού αποκλεισμού (μετανάστες, τρίτη ηλικία, ανύπαντρες μητέρες κτλ.), έλλειψη υποδομών (ΚΑΠΗ, κέντρα υγείας κτλ.), υπάρχον

σύστημα ενημέρωσης των δήμων και των νομαρχιών για τα κοινωνικά προβλήματα και ενημέρωσης των πολιτών για τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής των δήμων και νομαρχιών.

Σκοπός αυτής της σειράς ερωτήσεων ήταν η προσέγγιση των μηχανισμών καταγραφής και ανάλυσης των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων και αναγκών, των ελλείψεων σε κοινωνικές υποδομές, καθώς και η κατάδειξη του συστήματος αλληλοενημέρωσης και επικοινωνίας μεταξύ των οργανισμών τοπικής και νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των πολιτών.

γ) Θεσμοί και δομές άσκησης κοινωνικής πολιτικής («Βοήθεια στο Σπίτι» κτλ.) και τομείς άσκησης κοινωνικής πολιτικής (άνεργοι, τρίτη ηλικία, γυναίκες, μετανάστες, ΑΜΕΑ, παιδικοί σταθμοί κτλ.).

Σκοπός αυτής της σειράς ερωτήσεων ήταν η αποτύπωση των τρεχόντων προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής που εκτελούνται και των υφιστάμενων υποδομών κοινωνικής προστασίας των οργανισμών αυτοδιοίκησης

δ) Αξιολόγηση των κοινωνικών υπηρεσιών των ΟΤΑ από εργαζόμενους και στελέχη: αξιολόγηση από τους εκπροσώπους των ΟΤΑ των τοπικών αναγκών για υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα, για τις παρεχόμενες κοινωνικές υπηρεσίες, εντόπιση ελλειμμάτων και των κύριων προβλημάτων στην κοινωνική πολιτική και στις υποδομές των ΟΤΑ, προτάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων άσκησης κοινωνικής πολιτικής από τους δήμους και τις νομαρχίες.

Σκοπός της τελευταίας σειράς ερωτήσεων ήταν η διερεύνηση της σχέσης αναγκών για κοινωνικές υπηρεσίες και εξυπηρέτησής τους από τους οργανισμούς αυτοδιοίκησης, ο εντοπισμός των ελλειμμάτων και των προβλημάτων στις κοινωνικές υποδομές τους, καθώς και οι προοπτικές που διανοίγονται για μια πιο ολοκληρωμένη και αποτελεσματική χάραξη και άσκηση κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο.

Το ερωτηματολόγιο προωθήθηκε σε όλους τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και σε όλες τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της περιφέρειας

Κρήτης όπως περιέγραφε ο νόμος 2539/97 “Καποδίστριας”. Υπήρχαν τέσσερις (4) νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και εβδομήντα (70) πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ (δήμοι και κοινότητες) στην Κρήτη. Ο νομός Ηρακλείου έχει 26 ΟΤΑ, ο νομός Χανίων 25, ο νομός Ρεθύμνης 11 και ο νομός Λασιθίου 8. Δεν πήραμε απαντήσεις από 5 ΟΤΑ, οι δήμοι Καντάνου, Κεραμιών, Μουσούρων και Πλατανιά και η κοινότητα Γαύδου, αλλά οι 65 (ποσοστό 93%) μας απάντησαν. Τα ερωτηματολόγια απευθύνθηκαν στο πολιτικό προσωπικό καθώς και σε στελέχη των σχετικών υπηρεσιών.

Επακολούθησε η συστηματοποίηση και επεξεργασία των στοιχείων, ώστε να αναλυθούν τα εμπειρικά δεδομένα και να διατυπωθούν τα συμπεράσματα της έρευνας πεδίου όσον αφορά την υφιστάμενη κατάσταση στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και τις δυνατότητες άσκησης κοινωνικής πολιτικής από τους φορείς της αυτοδιοίκησης στο πεδίο ευθύνης τους.

Βεβαίως, υπογραμμίζουμε εδώ ότι οι απαντήσεις (πέραν των πιο αντικειμενικών που αναφέρονται στην καταγραφή των υφιστάμενων υποδομών κοινωνικής πολιτικής) αντικατοπτρίζουν τις (υποκειμενικές) απόψεις των επίσημων εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, σύμφωνα και με τη θεωρία της συμβολικής αλληλεπίδρασης στην κοινωνιολογία (βλ. Baert 1998), ο τρόπος με τον οποίο τα άτομα αντιλαμβάνονται και ερμηνεύουν τα πράγματα, τις καταστάσεις και τον εαυτό τους, έχει ιδιαίτερη σημασία στον εντοπισμό των παραγόντων που οδηγούν στην κοινωνική δράση.

Η ίδια η διαδικασία ανταπόκρισης των ερωτηματολογίων ανέδειξε ένα βασικό πρόβλημα: στη συντριπτική πλειοψηφία των μικρών ΟΤΑ δεν υπήρχε θεσμοθετημένη υπηρεσία, να μπορεί να έχει εποπτεία των σχετικών ζητημάτων και των λειτουργιών των υφιστάμενων υπηρεσιών, ώστε να μπορεί να απαντήσει με επάρκεια το ερωτηματολόγιο. Άλλωστε, ένα από τα βασικά συμπεράσματα της μελέτης είναι η ανάγκη που προκύπτει για δημιουργία ενός τέτοιου ειδικού γραφείου κοινωνικής πολιτικής.

Η ποιοτική επεξεργασία οδήγησε σε συστηματοποίηση του εμπειρικού υλικού και κατέστη δυνατός ο σχηματισμός πινάκων και διαγραμμάτων τα οποία συνοδεύουν την ανάλυση και τεκμηριώνουν τα συμπεράσματα.

#### 4.1 Το οικονομικό και κοινωνικό πλαίσιο της Περιφέρειας Κρήτης

Στις 10 Φεβρουαρίου 1948 ο πρόεδρος της ελληνικής κυβέρνησης Θεμιστοκλής Σοφούλης έστειλε επιστολή προς το ίδρυμα Ροκφέλερ παραγγέλλοντας τη διεξαγωγή μιας κοινωνικής έρευνας για την Κρήτη. Όπως χαρακτηριστικά τόνιζε «Η ελληνική κυβέρνηση ενδιαφέρεται όλως ιδιαιτέρως δια το ζήτημα της επανορθώσεως των εκ του πολέμου ζημιών, ως και δια την μελλοντικήν οικονομικήν ανάπτυξιν και βελτίωσιν των οικονομικών συνθηκών της νήσου Κρήτης. Η νήσος Κρήτη αποτελεί ιδεώδη περιοχήν δια την εκτέλεσιν τοιούτου προγράμματος, μέλλοντος να χρησιμεύσει ως πρότυπον δι' όλην την Ελλάδα. Η εκτέλεσις προκαταρκτικής μελέτης εν προκειμένω, θα απαιτήσει την ενεργόν συμμετοχήν ορισμένων Υπουργείων ...ως και άλλων ενδιαφερομένων Υπηρεσιών. Η ελληνική κυβέρνηση γνωρίζουσα το ζοηρόν εν προκειμένω ενδιαφέρον της Οργανώσεως Ροκφέλερ, απευθύνεται προς αυτήν, ευελπιστούσα ότι θέλει αυτή αναλάβει την πρωτοβουλίαν εκτελέσεως της ως άνω μελέτης, επί τη βάση της οποίας θέλει υποδειχθεί η εφαρμογή προγράμματος ανοικοδομήσεως και σχεδίου μελλοντικής οικονομικής, υγειονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως...» (Allbaugh 1957: θ, έμφαση δική μου).

Πράγματι το ίδρυμα Ροκφέλερ ανέλαβε να διενεργήσει την έρευνα, η οποία έγινε υπό τη διεύθυνση του δόκτωρα Allbaugh και εκδόθηκε από το Princeton University Press, ενώ παραχωρήθηκαν δωρεάν τα πνευματικά δικαιώματα για την ελληνική γλώσσα στο ελληνοαμερικανικό επιμελητήριο, το οποίο και εξέδωσε το έργο στα ελληνικά το 1957. Ο καθηγητής Ιερώνυμος Πίνδος, ο οποίος υπηρετούσε στην αρμόδια υπηρεσία μελέτης των προβλημάτων των υπανάπτυκτων περιοχών του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών, έγραψε άρθρο σχετικό με την εν λόγω έρευνα το οποίο δημοσιεύτηκε στο αμερικανικό περιοδικό Journal of Political Economy το 1954. Εκεί σημείωνε ότι «η έρευνα επεδίωξε να προσδιορίσει τας προϋποθέσεις και τα υπό των Κρητών αντιμετωπιζόμενα προβλήματα, κατά την ανέλιξιν των προς την

εκβιομηχάνησιν της νήσου<sup>32</sup>. Τα ανωτέρω εμπίπτουν εις δύο κατηγορίας: α) Η πρώτη κατηγορία προβλημάτων της Κρήτης, δύναται να λυθεί από τους ίδιους κατοίκους της Κρήτης δια της Κοινοτικής Οργανώσεως και της αυτοβοηθείας, με μικράν βοήθειαν και συμπαράστασιν εκ μέρους της πολιτείας και των διεθνών παραγόντων. Η άποψις αυτή είναι σύμφωνος με τα συμπεράσματα προσφάτου ερευνής ομάδος του Οργανισμού των Ηνωμένων Εθνών, κατά τα οποία ήτο δυνατή η εκτέλεσις ποικιλομόρφων και ευρυτάτης εκτάσεως προγραμμάτων, βάσει συστήματος τοπικής εθελουσίας εργασίας, οργανωθείσης υπό αγροτικών κοινοτήτων. [...] Παρά τα ανωτέρω, ως τονίζεται εις το βιβλίον του κ. Allbaugh, ουδεμία κατεβλήθη εκ μέρους των Κρητών συγκεκριμένη προσπάθεια προς την κατεύθυνσιν ταύτην της αυτοβοηθείας, επεκράτει δε πολλάκις η τάσις να προσδοκούν λύσεις από την κεντρικήν

---

<sup>32</sup> Όπως σημειώνει η ίδια η μελέτη, στο κεφάλαιο «Η Κρήτη και τα Προβλήματά της», η Κρήτη είχε μεγάλες ανάγκες για την κοινωνική ανάπτυξή της και αυτό γίνονταν αντιληπτό στο πλαίσιο των πολλών πολεμικών περιπετειών και στο γεγονός ότι κατά τα τελευταία χίλια έτη της ιστορίας της μόνο πενήντα δεν βρισκόνταν υπό ξένη κατοχή. Εκτός όμως από τη δημιουργία γενναίων μαχητών, αυτό είχε πολλές συνέπειες για την κοινωνική κατάσταση του τόπου: «Εδημιουργήθη ένα κατ' εξοχήν συγκεντρωτικόν σύστημα διοικήσεως, άνευ σοβαράς δημοκρατικής παραδόσεως. Η έρευνα επεκάλυπεν ότι, από του Γενικού Διευθυντού μέχρι του δημοδιδασκάλου του τελευταίου μικρού χωριού, διορίζονται άπαντες από τας Αθήνας. Οι περισσότεροι φόροι επιβάλλονται και διατίθενται από τας Αθήνας. Δεν υπάρχει, σύμφωνα με το σύστημα αποκεντρώσεως, νομοθετικόν σώμα δια την Κρήτη. Η διοίκησις ασκείται από τους διορισθέντας εξ' Αθηνών, κυρίως από τους Υπουργούς. Είναι γνωστόν ότι δια την εισαγωγήν εμπορευμάτων, η άδεια εισαγωγής πρέπει να εκδοθεί εις τας Αθήνας, πράγμα το οποίον προϋποθέτει προσωπικήν μετάβασιν του ενδιαφερομένου εμπόρου εις Αθήνας, κατόπιν πολυμήνου, ίσως ακάρπου αναμονής. Εάν ερωτήσης: 'Διατί ο δρόμος της τάδε περιοχής δεν ευρίσκεται εις καλήν κατάστασιν;' Η απάντησις είναι: 'Αι Αθήναι δεν ενήργησαν σχετικώς'. Ίσως η άσκησις συγκεντρωτικής διοικήσεως να οφείλεται εις λόγους πολιτικούς, αλλά κυρίως φαίνεται ότι ψυχολογικώς οι Κρήτες έχουν συνηθίσει επί εκατονταετηρίδας εις την ιδέαν ότι πρέπει όλα να γίνονται εκ μέρους της μεμακρυσμένης κεντρικής εξουσίας. Ο Κρης δεν νομίζει ότι δια της τοπικής ενέργειας και της ατομικής πρωτοβουλίας δύναται να λυθούν πολλά προβλήματα προς βελτίωσιν των κακώς κειμένων. Το άπληστον ενδιαφέρον των Κρητών δια την πολιτικήν πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως της ιστορίας των. Κατά βάθος ο Κρης έχει έντονον αγάπην προς την ανεξαρτησίαν, όμως δεν του εδόθη η ευκαιρία να αποκτήσει την απαιτούμενην πείρα, ώστε να δυνηθεί να διευθύνει τα του οίκου του, χωρίς να έχει την υπερικηδεμονίαν ασκουμένην εκ της απωτάτης κεντρικής εξουσίας. Ο Κρης έζησεν υπό την αρχαίαν αυτοκρατορικήν διοίκησιν, καθώς και υπό το φεουδαρχικόν σύστημα. Βυζαντινοί αυτοκράτορες εκ Κωνσταντινουπόλεως καθώς και από την Ρώμην τοιοῦτοι και Ενετοί και Τούρκοι βραδύτερον, εφήρμοσαν τα συστήματά των εις την διακυβέρνησιν των τυχών της Κρήτης. Μετά την προσάρτησίν της εις την Ελλάδα, η Κρήτη υπέστη επί τινα χρόνον και ελληνικήν δικτατορίαν. Δεν πρέπει να απορεί κανείς, διατί οι Κρήτες, όταν σκέπτονται περί πολιτικής μεταβολής ενδέχεται να φαντάζονται κοσμοϊστορικά γεγονότα μάλλον, παρά βελτιώσεις εις την διοίκησιν, προερχομένας εκ της ίδιας αυτών πρωτοβουλίας και δράσεως. Ο Κρης θεωρεί την διοίκησιν κάτι το οποίο ευρίσκεται μακράν, και το οποίον κομίζει ή καλόν ή κακόν μακρόθεν. Δεν σκέπτεται ότι ο ίδιος οφείλει να εκδηλώσει και αναπτύξει ιδίαν πρωτοβουλίαν» (Allbaugh 1957: 25,26).

κυβέρνησις, ακόμη και δια προβλήματα καθαρώς τοπικής φύσεως (τούτο συμβαίνει δια κάθε ελληνικήν επαρχίαν). β) Τα της δευτέρας κατηγορίας προβλήματα, τα παρακωλύοντα την οικονομικήν και κοινωνικήν ανάπτυξιν της Κρήτης, σχετίζονται με την υπό των ελληνικών κυβερνήσεων ακολουθουμένην πανομοιότυπον συγκεντρωτικήν οικονομικήν πολιτικήν. [...] Η συζήτησις επί του σημείου τούτου, μοιραίως θα μας οδηγήσει εις το γενικώτερον πρόβλημα της οικονομικής πολιτικής της Ελλάδος. Εις το κρίσιμον τούτο σημείον, δεν δύναται τις παρά να συμφωνεί με τα συμπεράσματα, κατά οποία, *πολιτική μεγαλυτέρας αποκεντρώσεως θα είχε ευεργετικά αποτελέσματα επί της οικονομικής αναπτύξεως της Κρήτης και θα επέτρεπε την σπατάλην χρόνου και προσπαθειών, προερχομένων εκ της εξ' Αθηνών διευθυνομένης υπερσυγκεντρωτικής γραφειοκρατίας. Ποια τις αποκέντρωσις εις την Διοίκησιν, παραλλήλως προς την κοινοτικήν ανάπτυξιν και εντονωτέρα κινήσις προς την κατεύθυνσιν συνεργασίας των κατοίκων, θα ηδύνατο να αποτελέσουν σπουδαιότατα βήματα προς την ουσιαστικήν βελτίωσιν της καταστάσεως, τόσον αυτής ταύτης της Κρήτης από τα σημερινά της επίπεδα, όσον και εν συγκρίσει προς τας άλλας ελληνικάς επαρχίας. Μέχρις ότου αι κεντρικάι διοικητικάι υπηρεσίαι, δια της αποκεντρώσεως και δι' άλλων μέτρων, βελτιώσουν την αποδοτικότητα αυτών, όσον αφορά την διαχείρισιν των κοινών, η Κρήτη εν πολλοίς, θα εξαρτάται από την εφαρμογήν προγράμματος αυτοβοηθείας, ως προς τα ζητήματά της τα χρήζοντα επιλύσεως και αναπτύξεως, εφαρμοζόμενα δε επιτυχώς τα ως άνω προγράμματα, ήθελον αυξήσει μεγάλως την παραγωγικότητα της νήσου»* (Allbaugh 1957: ιε, ιστ, έμφαση δική μου).

Δεν είναι υπερβολή να ισχυριστούμε ότι οι επισημάνσεις για το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης και το συμπέρασμα ότι η πολιτική της αποκέντρωσης θα είχε ευεργετικά αποτελέσματα για την οικονομική ανάπτυξη, παραμένουν καθόλα επίκαιρες περισσότερο από μισό αιώνα αργότερα. Από την άλλη μεριά, αν συγκρίνουμε τη σημερινή πραγματικότητα με αυτή που ίσχυε αμέσως μετά τον πόλεμο, γίνεται



αντιληπτό με πολύ παραστατικό τρόπο ότι, έστω και αν δεν έγινε με τον καλύτερο τρόπο, η ανάπτυξη ήρθε στην Κρήτη.

Η έκθεση υπογραμμίζει ότι η Κρήτη έχει πολύ πενιχρούς φυσικούς πόρους, μεγάλο ανειδίκευτο ανθρώπινο δυναμικό και εξαιρετικά περιορισμένο κεφάλαιο. Ο αναλφαβητισμός έφτανε το 30%, και μόνο το 3% των γυναικών και το 7% των ανδρών είχαν τελειώσει τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση. Μαθήματα στο πανεπιστήμιο είχε παρακολουθήσει μόνο το 2% του ενήλικου πληθυσμού (και το 1/4 αυτού ήταν γυναίκες). Το μεγαλύτερο ποσοστό του λαού στηρίζονταν οικονομικά από την οικιακή βιοτεχνία και τις αγροτικές ενασχολήσεις. Από τους 475.000 κατοίκους της απογραφής του 1948 το 80% ήταν αγρότες και η καθαρώς καλλιεργήσιμη γη αναλογούσε σε 8 στρέμματα κατά κεφαλή. Τα ελαιόδεντρα, που παρέχουν τροφή, φωτισμό και θέρμανση, ήταν η βάση του μεγάλου μέρους της παραγωγής της Κρήτης, καθώς απέδιδαν σε ποσότητα το 1/6 της αξίας των εξαγωγών και το 1/3 των εισπράξεων στο ισοζύγιο πληρωμών του νησιού. Μετά το ελαιόκαρπο, το επιτραπέζιο σταφύλι ήταν η δεύτερη μεγάλη παραγωγή. Οι αγρότες της Κρήτης ανήκαν κατά 70% σε συνεταιρισμούς κατανάλωσης, διάθεσης προϊόντων ή εξεύρεσης πιστώσεων. Υπήρχαν μόνο 860 μίλια ασφαλτοστρωμένων δρόμων «και αυτοί εις ελεεινήν κατάστασιν δια την μεταφοράν προϊόντων τα οποία υπόκεινται εις εύκολον φθοράν» (Allbaugh 1957: 29). Πλέον των 4/5 των αγροτικών κοινοτήτων στερούνταν αποχετευτικού συστήματος, τα 4/5 των οικιών θερμαίνονταν με τζάκια και μόνο στο 2% των αγροτικών σπιτιών και στο 50% των σπιτιών των πόλεων υπήρχε τρεχούμενο νερό.

## 4.2 Το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον της έρευνας

Μισό αιώνα μετά την έρευνα του ιδρύματος Ροκφέλερ, τα πράγματα έχουν αλλάξει και η Κρήτη είναι μια περιφέρεια που αναπτύσσεται ραγδαία (για τις παρακάτω επισημάνσεις και τα παρατιθέμενα στοιχεία βλ. ΕΠ Κρήτης και Νησιών Αιγαίου 2007). Παρ' όλο που συνεχίζει να έχει μεγάλη αγροτική παραγωγή, πλέον μόνο το 9% των απασχολούμενων δραστηριοποιούνται στον πρωτογενή τομέα, το 13% στο δευτερογενή και το 78% τον τριτογενή. Στον πρωτογενή τομέα της οικονομίας υπάρχει έντονη εξειδίκευση κυρίως στην παραγωγή ελαιόλαδου, εσπεριδοειδών, ντομάτας, σταφυλιού καθώς και στην καλλιέργεια πατάτας και σιταριού. Επίσης εντοπίζονται προϊόντα βιολογικής καλλιέργειας, τα οποία είναι κυρίως η ελιά και το ελαιόλαδο, το οινοποιήσιμο αμπέλι και διάφορα εσπεριδοειδή. Ο δευτερογενής τομέας παραγωγής δεν έχει έντονη παρουσία και η παραγωγή του σχετίζεται κυρίως με τη βιομηχανία τροφίμων και ποτών, την κλωστοϋφαντουργία, τον ορυκτό πλούτο και κυρίως γύψο, την κατασκευή προϊόντων από μη μεταλλικά ορυκτά και την παραγωγή προϊόντων από ελαστικό και πλαστικές ύλες. Ο τριτογενής τομέας παραγωγής που είναι και ο κυρίαρχος τομέας της οικονομίας της Κρήτης εξειδικεύεται κυρίως στον τουρισμό [Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης Κρήτης, 2005].

Η Κρήτη αποτελεί βεβαίως έναν πολύ γνωστό παγκοσμίως τουριστικό προορισμό. Η εικόνα που έχει διαμορφωθεί για το τουριστικό προϊόν της είναι ιδιαίτερος θετική και αυτό υπογραμμίζεται από διάφορα στοιχεία όπως ότι θεωρείται πολύ ενδιαφέρον και ασφαλής ταξιδιωτικός προορισμός, με καλές υποδομές, χαρακτηρίζεται από υψηλό αίσθημα φιλοξενίας και θεωρείται ότι έχει “ταυτότητα” και είναι “ξεχωριστή”. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που διαθέτει, όπως πλούσιο και σε πολλές περιπτώσεις άθικτο φυσικό περιβάλλον, άριστο κλίμα, αξιόλογους πολιτιστικούς και ανθρωπογενείς πόρους, ποιοτικά τοπικά προϊόντα, τοπική παράδοση κτλ., αποτελούν το θεμέλιο λίθο και τα απαιτούμενα συστατικά στοιχεία για την

ανάπτυξη του θεματικού τουρισμού (αθλητικός, φυσιολατρικός, θρησκευτικός, γαστρονομικός κ.ά.) ο οποίος διεθνώς σημειώνει έντονη ζήτηση. Η προώθηση του θεματικού τουρισμού φαίνεται ότι αποτελεί για τους αρμόδιους φορείς του νησιού πρώτη προτεραιότητα αφού συμβάλει στη διαφοροποίηση και στον εμπλουτισμό του τουριστικού προϊόντος, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του, στην ανάδειξη και ανάπτυξη αναξιοποιήτων αλλά με λανθάνουσα τουριστική δυναμική περιοχών της Κρητικής ενδοχώρας, λειτουργώντας ανασχετικά στις τάσεις εγκατάλειψής της και συμβάλλοντας στην επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου.

Στην Περιφέρεια Κρήτης έως το τέλος της προηγούμενης δεκαετίας είχαν γίνει σημαντικά βήματα ως προς την κάλυψη των στόχων της Στρατηγικής της Λισαβόνας αναφορικά με την απασχόληση, αφού το συνολικό ποσοστό συμμετοχής στην απασχόληση έφθασε των ανδρών να ξεπερνάει το 80% και των γυναικών προσεγγίζει το 60%. Κατόρθωσε να έχει το χαμηλότερο ή ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά ανεργίας για το σύνολο των ανέργων (κυμαίνεται στο 5% έως 6% ανάλογα με τη χρονιά), για τις γυναίκες (8,7%) και για τους άνδρες (4,3%), ενώ αντίστοιχα είχε ένα από τα χαμηλότερα ποσοστά μακροχρόνιας ανεργίας στο σύνολο των ανέργων (36%). Η απασχόληση χαρακτηρίζεται από τη μεγάλη αναλογία των αυτοαπασχολουμένων (33,3%), και την υψηλή αναλογία των προσωρινά απασχολουμένων (10,9%), προφανώς λόγω της ισχυρής ανάπτυξης του τουριστικού κλάδου. Η απασχόληση των ανδρών μοιράζεται σχεδόν ισόποσα μεταξύ της πλήρους και αορίστου χρόνου (42,2%) και της αυτοαπασχόλησης (41%), ενώ σχετικά μεγάλη είναι και η αναλογία των προσωρινά απασχολουμένων ανδρών (9,2%). Η γυναικεία απασχόληση χαρακτηρίζεται από την υψηλή αναλογία των αυτοαπασχολουμένων (21,5%), των προσωρινά απασχολουμένων (13,4%) και των βοηθών πλήρους απασχόλησης στην οικογενειακή επιχείρηση (10,5%), μορφές απασχόλησης που προφανώς συνδέονται με την υψηλή δραστηριότητα στον κλάδο του τουρισμού [Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης Κρήτης, 2008].

Το μορφωτικό επίπεδο του πληθυσμού κυμαίνεται στον εθνικό μέσο όρο, διατηρώντας μάλιστα μεγαλύτερο απόθεμα υψηλού μορφωτικού επιπέδου. Λειτουργούν στο νησί πολύ αξιόλογα εκπαιδευτικά και ερευνητικά ιδρύματα, όπως είναι το Πανεπιστήμιο, το Πολυτεχνείο και το ΤΕΙ Κρήτης, το Ίδρυμα Τεχνολογίας και Έρευνας, το Ελληνικό Κέντρο Θαλάσσιας Έρευνας (ΕΛΚΕΘΕ), το Μεσογειακό Αγρονομικό Ινστιτούτο Χανίων (ΜΑΙΧ), τα οποία προσδίδουν σημαντική προτιθέμενη αξία στην αναπτυξιακή πορεία του τόπου. Γενικά η περιφέρεια Κρήτης χαρακτηρίζεται από οικονομικό και κοινωνικό δυναμισμό και δεν είναι τυχαίο που εμφανίζει ρυθμούς πληθυσμιακής αύξησης πολύ υψηλότερους από το μέσο όρο της χώρας (11,3% στο διάστημα 2001-2011).

Παραμένουν ωστόσο διάφορα προβλήματα και ενδοπεριφερειακές ανισότητες, που χαρακτηρίζονται από έναν έντονο χωρικό δυϊσμό μεταξύ του βορείου ανεπτυγμένου τμήματος της Κρήτης και της ενδοχώρας μαζί με τις νότιες ακτές και τα μικρότερα νησιά. Ειδικότερα, υπάρχει υπερσυγκέντρωση πληθυσμού και δραστηριοτήτων στο βόρειο παραλιακό τμήμα, όπου εκεί χωροθετούνται και τα μεγάλα αστικά κέντρα-πρωτεύουσες των νομών, καθώς και οι σημαντικότερες υποδομές (λιμάνια, αεροδρόμια), σε αντίθεση με τις υπόλοιπες περιοχές που χαρακτηρίζονται από χωρική διασπορά του πληθυσμού και των δραστηριοτήτων σε πολυάριθμους μικρούς οικισμούς.

Οι παρατηρούμενες ενδογενείς τάσεις χωρικής οργάνωσης αποτελούν αντανάκλαση των τάσεων οικονομικής ανάπτυξης. Η υπερσυγκέντρωση πληθυσμού στα βόρεια παράλια του νησιού εκδηλώνεται ως συνέπεια της ανάπτυξης του τουρισμού σε ζώνες γύρω από τις βασικές πύλες εισόδου. Άλλωστε, στους νομούς Ηρακλείου και Χανίων η βόρεια ζώνη συγκεντρώνει το 70% του συνολικού πληθυσμού της. Η ανάπτυξη των θερμοκηπιακών καλλιεργειών στα νότια τμήματα του νησιού ήταν η αφορμή συγκράτησης πληθυσμού. Στα νότια του νομού Λασιθίου όπου η συγκέντρωση θερμοκηπίων είναι ιδιαίτερα έντονη, συγκεντρώνεται το 30% του

πληθυσμού. Παρά τις προαναφερόμενες τάσεις έντονης χωρικής συγκέντρωσης του πληθυσμού στη βόρεια ζώνη, η ύπαρξη των ελαιοκαλλιιεργειών σε όλο το νησί είχε ως συνέπεια να διατηρηθούν πολλοί μικροί οικισμοί στην ύπαιθρο.

Έτσι, οι πιέσεις που προκύπτουν από τις υφιστάμενες τάσεις του κοινωνικοοικονομικού περιβάλλοντος, είναι πολλαπλές και σ' αρκετές περιπτώσεις αντικρουόμενες. Οι απαιτήσεις για βελτίωση των συνθηκών ζωής στα βόρεια, νότια παράλια και την ενδοχώρα είναι σαφώς διαφοροποιημένες και με άλλη αφετηρία. Αυξημένες απαιτήσεις για υποδομές υγείας - πρόνοιας αλλά και βελτίωσης των μεταφορικών υποδομών, εμφανίζονται στα νότια και ορεινά τμήματα όπου η αναλογία γεροντικού πληθυσμού προς τον νεανικό είναι υψηλότερη. Στις ίδιες ζώνες η συνύπαρξη αρχαιολογικών περιοχών, με οικολογικά ευαίσθητες ζώνες και εντατικές καλλιέργειες δημιουργεί αυξημένες απαιτήσεις ρυθμιστικών παρεμβάσεων, αλλά και παρεμβάσεων ανάδειξης και αξιοποίησης. Ταυτόχρονα, στα βόρεια τμήματα, η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των ήδη ανεπτυγμένων τουριστικών περιοχών και η ύπαρξη των μεγάλων αστικών κέντρων επιβάλλει βελτίωση των υποδομών και ταυτόχρονα άμβλυνση των πιέσεων στο φυσικό περιβάλλον.

Με βάση λοιπόν τα προαναφερόμενα εντοπίζονται: α) διαφοροποίηση βόρειας ζώνης (υπερσυγκέντρωση πληθυσμού και δραστηριοτήτων), ενδοχώρας (πολυάριθμοι οικισμοί, φυσικό - ιστορικό περιβάλλον και αγροτουρισμός) και νότιας ζώνης (θερμοκήπια, τουριστικές αναπτύξεις, φυσικό ιστορικό περιβάλλον) και β) διαφοροποίηση μεταξύ των νομών, με τους Νομούς Ρεθύμνης και Λασιθίου να υστερούν ως προς τους ρυθμούς ανάπτυξης.

Με αυτά τα δεδομένα και με τον τρόπο ανάπτυξης και λειτουργίας του ελληνικού (κοινωνικού) κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης που επισημάναμε σε προηγούμενο κεφάλαιο, θεωρούμε ότι μια βελτιωμένη λειτουργία των θεσμών στην κατεύθυνση του εξορθολογισμού και της ισχυροποίησης των κοινωνικών ρυθμιστικών

παρεμβάσεων και της τοπικής αυτοδιοίκησης θα μπορούσε να δώσει πολύ μεγαλύτερη αναπτυξιακή ώθηση και να λύσει πολλά κοινωνικά προβλήματα.

Οι αναπτυξιακοί στόχοι του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) για την περίοδο 2007-2013 όσον αφορά την Κρήτη είναι η αναβάθμιση του ρόλου της Κρήτης στην ευρύτερη περιοχή της νοτιοανατολικής Μεσογείου στη βάση της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας της, η ανάδειξη του Ηρακλείου σε εμπορευματικό κέντρο στην ευρύτερη περιοχή και η ανάδειξη της Κρήτης σε τηλεπικοινωνιακό κέντρο, διασυνδέοντας την Ευρωπαϊκή Ένωση με τη νοτιοανατολική Μεσόγειο, καθώς και σε κέντρο Τηλεματικών Εφαρμογών και Υπηρεσιών, δεδομένου ότι υφίσταται και σημαντική συγκέντρωση ακαδημαϊκών, ερευνητικών και τεχνολογικών ιδρυμάτων. Στόχος επίσης είναι να γίνει η περιφέρεια κέντρο ανταλλαγής εμπειριών και μεταφοράς τεχνολογίας για εφαρμογές Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, ενώ οι σταθερές αξίες του τουρισμού και πολιτισμού μπορούν να ενισχυθούν περαιτέρω μέσω επιλεκτικών δράσεων. Όλα αυτά θα υποστηριχτούν μέσω ενεργητικών πολιτικών ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού. Η επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της περιφέρειας Κρήτης για την Προγραμματική Περίοδο 2007- 2013, όπως περιγράφονται στο ΕΣΠΑ αποτελούν την συνισταμένη των ευκαιριών, των αδυναμιών και των εκτιμώμενων απειλών που συνυπάρχουν ως διακριτά χαρακτηριστικά της Περιφέρειας τουλάχιστον ως την έναρξη της δεδομένης Προγραμματικής Περιόδου και που περιγράφονται στο αντίστοιχο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα. Ως αναπτυξιακές ευκαιρίες, για την πραγματοποίηση των οποίων απαιτούνται «επιταχυντικές» (όπως αναφέρεται στο σχέδιο του ΕΣΠΑ) πολιτικές, θεωρούνται για την Κρήτη, πρώτον, ο επαναπροσδιορισμός του τουριστικού προϊόντος και η διασύνδεσή του με την πολιτιστική κληρονομιά και τα τοπικά προϊόντα. Δεύτερον, η ανάπτυξη της οικοτεχνίας και των βιολογικών και των παραδοσιακών αγροτικών προϊόντων. Τρίτον, η συντήρηση και η ανάδειξη ιστορικών τόπων και μνημείων. Τέταρτον, η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών με σκοπό τη διάχυση της καινοτομίας, της εκπαίδευσης και της

κατάρτισης, προσαρμοσμένων στις τοπικές δραστηριότητες και ιδιαιτερότητες. Πέμπτον, η ενίσχυση της βιώσιμης επιχειρηματικότητας σε τομείς παραγωγής προϊόντων και παροχής υπηρεσιών με υψηλή προστιθέμενη αξία.

Με βάση την υστέρηση της Κρήτης σε ορισμένους τομείς, όπως η γεωγραφική της απόσταση από το κύριο αναπτυξιακό τμήμα της χώρας, που βρίσκεται στην ανατολική ηπειρωτική Ελλάδα, σε συνδυασμό με τον σχετικά μικρό αριθμό συνδέσεων τόσο με το ηπειρωτικό τμήμα της χώρας, όσο και με τις υπόλοιπες νησιωτικές περιοχές του Ανατολικού, Κεντρικού και Νότιου Αιγαίου, καθώς και οι έντονες ενδοπεριφερειακές ανισότητες, αφενός μεταξύ του βόρειου και του νότιου τμήματος της Κρήτης και αφετέρου μεταξύ αστικών κέντρων και ενδοχώρας, αναδεικνύεται η ανάγκη υλοποίησης διαρθρωτικών πολιτικών για την κάλυψη της εν λόγω αναπτυξιακής υστέρησης. Πιο συγκεκριμένα, η αναπτυξιακή πολιτική για την Κρήτη την περίοδο μέχρι το 2013 περιλαμβάνει πρώτον, την ενίσχυση των θαλάσσιων συνδέσεων, ενδοπεριφερειακών και διαπεριφερειακών, καθώς και τη βελτίωση των λιμενικών υποδομών. Δεύτερον, την ανάπτυξη της παροχής υπηρεσιών μέσω νέων τεχνολογιών προς τους πολίτες και ειδικά εκείνους που κατοικούν σε απομακρυσμένες σε σχέση με τα αστικά κέντρα περιοχές.

Για την αντιμετώπιση των απειλών που παρουσιάζονται στην αναπτυξιακή προοπτική της Κρήτης και οι οποίες αφορούν κατά κύριο λόγο, πρώτον, τη δεδομένη γεωμορφολογία και οικιστική ανάπτυξη, δεύτερον, τις συνέπειες της κλιματικής αλλαγής και τρίτον, το υπάρχον πρότυπο ανάπτυξης του πρωτογενούς τομέα παραγωγής και το οποίο στηρίζεται στην υπερεκμετάλλευση των φυσικών πόρων, απαιτούνται, σύμφωνα με το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα της Περιφέρειας Κρήτης για την περίοδο 2007-2013 «σταθεροποιητικές» και προληπτικές πολιτικές. Στην πρώτη κατηγορία δράσεων εντάσσεται η ενίσχυση και η περαιτέρω εξάπλωση της φιλικής προς το περιβάλλον γεωργικής εκμετάλλευσης. Στη δεύτερη κατηγορία δράσεων εντάσσονται αφενός, η διαχείριση και ο εμπλουτισμός των υδάτινων πόρων με τη



χρήση νέων τεχνολογιών στην επεξεργασία του ύδατος (όπως για παράδειγμα η αφαλάτωση) και αφετέρου, η βελτίωση των ενδοπεριφερειακών οδικών υποδομών, ιδιαίτερα εκείνων των ορεινών περιοχών. Επιπλέον, θεωρείται ως απαραίτητη η ενίσχυση των κοινωνικών δομών και η βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους. Η εν λόγω επισήμανση και συνεπώς η ανάγκη ανάληψης συγκεκριμένων πρωτοβουλιών προς την ενίσχυση των δομών κοινωνικής προστασίας στην περιφέρεια Κρήτης σχετίζεται με την αποδοχή, για την οποία γίνεται λόγος στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, ότι ως παράγοντες που σχετικοποιούν τις δυνατότητες περαιτέρω ανάπτυξης της περιοχής είναι οι αδυναμίες στην παροχή υψηλού επιπέδου υπηρεσιών υγείας, εκπαίδευσης και κοινωνικών υπηρεσιών, λόγω έλλειψης εξειδικευμένου προσωπικού και το υψηλό κόστος δημιουργίας και συντήρησης κοινωνικών υποδομών<sup>33</sup>

Ωστόσο, ως απαραίτητη προϋπόθεση ένταξης της αναπτυξιακής πορείας της Κρήτης και της Ελλάδας σε μια νέα τροχιά που δεν θα βαρύνεται από τις γνωστές αγκυλώσεις, καθυστερήσεις και ανεπάρκειες, είναι απαραίτητο να σχεδιαστεί ο νέος διοικητικός χάρτης της χώρας, με την υλοποίηση μιας διοικητικής μεταρρύθμισης που θα δίνει δύναμη και προοπτική στην τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού και θα μεταβιβάζει ουσιαστικές εξουσίες και σημαντικούς πόρους στην περιφέρεια και στις δημιουργικές δυνάμεις της χώρας.

Ιδιαίτερα σε θέματα ανάπτυξης ενεργητικών, ευέλικτων και στοχευμένων πολιτικών για την απασχόληση και την κοινωνική ενσωμάτωση, οι παρεμβάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορεί παρά να είναι πρωταγωνιστικές, καθώς δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί η τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη και κοινωνική συνοχή χωρίς τη συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας και μόνο με την εφαρμογή πολιτικών που σχεδιάζονται, αποφασίζονται και υλοποιούνται από ένα μακρινό, απρόσωπο και καθόλου ευέλικτο κέντρο. Το ειδικό ζήτημα της κοινωνικής προστασίας αναλύεται ακολούθως.

---

<sup>33</sup> Από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κρήτης και Νήσων Αιγαίου, Προγραμματική Περίοδος 2007-2013, Σεπτέμβριος 2007, σελ. 19



### 4.3 Τα πεδία δράσης

Όπως αναφέρεται στη σχετική βιβλιογραφία<sup>34</sup>, το φάσμα των δομών κοινωνικής πολιτικής είναι σαφώς εκτενέστερο σε δράσεις που αναλαμβάνει να υλοποιήσει ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης. Στην περιφέρεια της Κρήτης έχει αναπτυχθεί σχετικά πρόσφατα ένα σύνολο υπηρεσιών πρόνοιας ικανό να προσφέρει κάλυψη αναγκών έκτακτου ή περισσότερο μόνιμου χαρακτήρα. Οι πρωτοβάθμιοι οργανισμοί της αυτοδιοίκησης επιχειρούν με τον τρόπο αυτό να αντιμετωπίσουν τις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών, ώστε να συντελέσουν στην άρση του κινδύνου της συνοχής των τοπικών κοινωνιών της περιοχής, κίνδυνος ο οποίος έχει τις ορίζουσές του στην απομόνωση και στον αποκλεισμό ευπαθών ατόμων ή ομάδων.

Όπως προκύπτει από την εμπειρική διερεύνηση ως προς το πρώτο επίπεδο της αυτοδιοίκησης στην περιφέρεια της Κρήτης, η κάλυψη των επιμέρους αξόνων παρεμβάσεων κοινωνικής πολιτικής υλοποιείται σε τρεις βασικές κατηγορίες υπηρεσιών που παρέχονται από τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης της υπό έρευνα περιοχής.

Ο πρώτος άξονας παρέμβασης της τοπικής αυτοδιοίκησης, σύμφωνα με την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας στην περιφέρεια της Κρήτης αφορά προνοιακού τύπου παροχές οι οποίες είναι ανοιχτές στην τοπική κοινότητα. Τα υποστηρικτικά προγράμματα για τα άτομα αλλά και για την έμμεση υποστήριξη των νοικοκυριών συνοψίζονται στην παροχή υπηρεσιών σε προσχολικής ηλικίας άτομα, μέσα από τη διαχείριση και λειτουργία βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών, καθώς και κέντρων δημιουργικών απασχόλησης των παιδιών (Κ.Δ.Α.Π), καθώς και δομών φροντίδας ηλικιωμένων. Στην τελευταία περίπτωση εντάσσεται και η –όπως φαίνεται– πολύ δημοφιλής δομή φροντίδας ηλικιωμένων, το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι».

---

<sup>34</sup> Σκαμνάκης, Χρ., *Ο ρόλος των φορέων της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής*, Gutenberg, Αθήνα, 2006

Σύμφωνα με την έρευνα γραφείου αλλά και τα εμπειρικά δεδομένα οι δομές έχουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

- Η λειτουργία των παιδικών- βρεφονηπιακών σταθμών αποσκοπεί:
- στην παροχή προσχολικής αγωγής, σύμφωνης με τα σύγχρονα επιστημονικά δεδομένα,
- στην άμβλυνση των διαφορών που είναι δυνατόν να προκύψουν και που οφείλονται σε σωματική ή νοητική μειονεξία, σε πολιτισμικούς θρησκευτικούς, οικονομικούς και κοινωνικούς λόγους,
- στην ολόπλευρη σωματική, νοητική και συναισθηματική ανάπτυξη των παιδιών,
- στην υποβοήθηση της ομαλούς μετάβασης από το οικογενειακό στο σχολικό περιβάλλον και γενικότερα, στην κοινωνικοποίηση των παιδιών,
- στην υποβοήθηση των γονέων στην κατανόηση θεμάτων της σύγχρονης παιδαγωγικής,
- στη διευκόλυνση των εργαζόμενων γονέων.

Όπως προκύπτει από τους πληροφορητές- κλειδιά που συμμετείχαν στην έρευνα, η διασπορά των δομών είναι ικανοποιητική στο σύνολο της περιφέρειας έρευνας όπου ένα μεγάλο μέρος των τοπικών αυτοδιοικήσεων της περιφέρειας λειτουργεί τουλάχιστον έναν βρεφικό-παιδικό σταθμό, ενώ τα τελευταία χρόνια ενισχύεται ο θεσμός των κέντρων δημιουργικής απασχόλησης των παιδιών (Κ.Δ.Α.Π).

Μέσα από τις υπηρεσίες που προσφέρουν τα Κ.Δ.Α.Π, (όπως, η δημιουργική απασχόληση των παιδιών, η υγιής και ασφαλής παραμονή των παιδιών, η ψυχοσυναισθηματική και υγιής ανάπτυξη των παιδιών, η ανάπτυξη σχέσεων ειλικρινούς επικοινωνίας μεταξύ τους και η συμβουλευτική ενημέρωση και υποστήριξη στις οικογένειες των παιδιών) επιδιώκεται:

- η ανάπτυξη της κοινωνικότητας, συντροφικότητας και συνεργασίας μεταξύ των παιδιών,
- η εξοικείωσή τους με την τέχνη και τον πολιτισμό και,

- η ανάπτυξη των προσωπικών τους ικανοτήτων και δεξιοτήτων.

Ωστόσο, η παροχή υπηρεσιών μέσω του θεσμού των Κ.Δ.Α.Π στην περιφέρεια της Κρήτης εξακολουθεί να εμφανίζεται σε ένα σχετικά μικρό αριθμό τοπικών αυτοδιοικήσεων με τους μεγαλύτερους δήμους να υποστηρίζουν τη λειτουργία τέτοιων δομών.

Ο πρώτος διευρυμένος άξονας των παρεμβάσεων των τοπικών αυτοδιοικήσεων στα πεδία της κοινωνικής πολιτικής αφορά επίσης στοχευμένες δράσεις σε συγκεκριμένες κατηγορίες πληθυσμού, όπως τα άτομα με αναπηρίες και οι ηλικιωμένοι. Οι σχετικές δομές αποσκοπούν και πάλι στη βελτίωση της ποιότητας ζωής των ίδιων των χρηστών, αλλά και στην στήριξη του οικογενειακού περιβάλλοντός του, το οποίο άλλωστε αναλαμβάνει ένα σημαντικό μερίδιο ευθύνης για την κάλυψη των αναγκών των ατόμων αυτών. Επιπλέον, με την ανάληψη ανάλογων δράσεων από τους πρωτοβάθμιους αυτοδιοικητικούς φορείς επιδιώκεται η ενίσχυση της κοινωνικότητας των εν λόγω ομάδων πληθυσμού, μέσω της προώθησης των ενδιαφερόντων τους και των κλίσεών τους, ώστε να επιτευχθεί η με ισότιμους όρους προσαρμογή και ένταξη των ατόμων αυτών στο ευρύτερο κοινωνικό σύνολο.

Στον πρώτο άξονα παρεμβάσεων οι τοπικές αυτοδιοικήσεις στην περιφέρεια της Κρήτης υλοποιούν δράσεις, όπως η λειτουργία Κέντρων Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων (Κ.Α.Π.Η), το επιδοτούμενο από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι», καθώς επίσης και προγράμματα κοινωνικής μέριμνας και ενίσχυσης των ατόμων με αναπηρίες.

Τα Κέντρα Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων (Κ.Α.Π.Η), συστάθηκαν το 1984 με νομοθετική πρωτοβουλία και χρηματοδότηση του υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, ενώ στην εξέλιξή του ο θεσμός αυτός υπάχθηκε στη δικαιοδοσία των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σκοπός τους είναι η προάσπιση των κοινωνικών δικαιωμάτων των ηλικιωμένων και απευθύνονται σε άτομα ηλικίας άνω των εξήντα ετών, τα οποία κατοικούν στην περιοχή λειτουργίας του Κ.Α.Π.Η και οι υπηρεσίες του

παρέχονται ανεξαρτήτως της οικονομικής και κοινωνικής κατάστασης των χρηστών. Βασικό χαρακτηριστικό του τρόπου λειτουργίας των Κ.Α.Π.Η, είναι η παραμονή των χρηστών στην κοινότητα, στο οικογενειακό περιβάλλον, όταν αυτό υπάρχει, του φιλικού περιγύρου και η αποφυγή της ιδρυματικής κλειστής περίθαλψης και άλλης μορφής ασύλων.

Στους στόχους λειτουργίας των Κ.Α.Π.Η περιλαμβάνονται:

- η πρωτογενής πρόληψη τυχόν ιατρικών προβλημάτων των χρηστών, για παράδειγμα, εμβολιασμοί, ιατρικές συμβουλές για την αποφυγή ατυχημάτων, κ.α,
- η δευτερογενής πρόληψη, με τη διενέργεια ιατρικών εξετάσεων, ώστε να επιτευχθεί έγκυρη διάγνωση,
- η πρόληψη βιολογικών, ψυχολογικών και κοινωνικών προβλημάτων των ηλικιωμένων, ώστε να παραμείνουν ισότιμα και ενεργά μέλη του κοινωνικού συνόλου,
- η αποτύπωση των ιδιαίτερων προβλημάτων της συγκεκριμένης κατηγορίας πληθυσμού και η συνεργασία με άλλους φορείς υπεύθυνους για την αντιμετώπιση των αναγκών και των προβλημάτων των ηλικιωμένων.

Όπως προκύπτει από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας, το ήμισυ του συνόλου των πρωτοβάθμιων οργανισμών αυτοδιοίκησης της περιφέρειας Κρήτης διαθέτει από ένα τουλάχιστον αντίστοιχο Κέντρο στη χωρική μονάδα ευθύνης τους.

Το πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι» συνεπικουρεί τη λειτουργία των Κ.Α.Π.Η διευρύνοντας τη φροντίδα ηλικιωμένων ατόμων. Το πρόγραμμα αυτό αφορά μοναχικά ηλικιωμένα άτομα είτε με κινητικές δυσκολίες, είτε με αδυναμία πλήρους αυτοεξυπηρέτησης και ταυτόχρονα έχουν περιορισμένες οικονομικές δυνατότητες. Οι υπηρεσίες που παρέχονται μέσω του προγράμματος συνίστανται κυρίως στην παροχή πρωτοβάθμιας ιατρικής φροντίδας και παρακολούθησης, στην ψυχοκοινωνική στήριξη και τέλος η αντιμετώπιση μιας σειράς αναγκών που αντιμετωπίζει στην

καθημερινότητά του ο χρήστης, όπως οι ανάγκες καθαριότητας του νοικοκυριού, η αγορά κάποιων βασικών διατροφικών προϊόντων και φαρμάκων, κλπ. Για την αντιμετώπιση των αναγκών του χρήστη του συγκεκριμένου προγράμματος συστήνεται ομάδα, η οποία αποτελείται από κοινωνικό λειτουργό, νοσηλεύτη και οικογενειακό βοηθό. Με την υλοποίηση της δράσης αυτής επιδιώκεται η αποφυγή ένταξης του χρήστη σε καθεστώς ιδρυματοποίησης, με την παραμονή του στο οικείο του οικογενειακό περιβάλλον, στο οποίο θα του εξασφαλίζεται βελτίωση της ποιότητας ζωής του, αλλά και υποστήριξη του οικογενειακού του περιβάλλοντος, όπου αυτό υπάρχει, με την ανάληψη μέρους, από πλευράς των εργαζομένων στο πρόγραμμα, από την φροντίδα που το οικογενειακό περιβάλλον επωμίζεται.

Στην περιφέρεια της Κρήτης η συντριπτική πλειοψηφία των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης υλοποιεί το συγκεκριμένο πρόγραμμα, κατά την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας σε λειτουργία βρίσκονταν πενήντα έξι (56) προγράμματα όπως εμφανίζεται στον ακόλουθο πίνακα [4.1]. Είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι η ανοικτή προστασία των ηλικιωμένων που παρέχεται μέσω του συγκεκριμένου προγράμματος, αποτελεί την πιο διαδεδομένη μορφή παρέμβασης κοινωνικής φροντίδας εκ μέρους της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στην υπό διερεύνηση περιοχή.

Πίνακας 4.1 Τομείς κοινωνικής πολιτικής

Τομέας κοινωνικής πολιτικής	πλήθος δομών
Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι»	56
Πολιτιστικές εκδηλώσεις	52
Παιδικός σταθμός	46
ΚΑΠΗ	29
Πρόγραμμα κοινωνικής μέριμνας	21
Προγράμματα στήριξης ανέργων	17
Κέντρο Υγείας	17
Κέντρο Δημιουργικής Απασχόλησης	13
Προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης /επιμόρφωσης	11

Προγράμματα για μετανάστες	11
Προγράμματα για άτομα με ειδικές ανάγκες	11
Άλλο	11
Γραφείο ευρέσεως εργασίας	5
Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης	4

Ο δεύτερος άξονας των παρεμβάσεων της αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού συνδέεται με δράσεις κοινωνικής φροντίδας, που έχουν ως κεντρική αναφορά την απασχόληση. Όπως προκύπτει από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων, στην περιφέρεια της Κρήτης, οι πρωτοβάθμιοι αυτοδιοικητικοί οργανισμοί παρέχουν με διάφορες μορφές υπηρεσίες στήριξης ευπαθών κοινωνικών ομάδων, όπως οι άνεργοι, εκ των οποίων η συνηθέστερη αφορά την υλοποίηση προγραμμάτων στήριξης ανέργων, δευτερευόντως η υλοποίηση προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης, ενώ έχει καταγραφεί σε ορισμένους δήμους η οργάνωση γραφείου ευρέσεως εργασίας. Η υλοποίηση από πλευράς των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικήσεων προγραμμάτων στήριξης των ανέργων (όπως για παράδειγμα τα Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης- Τοπικές Πρωτοβουλίες Απασχόλησης) και προγραμμάτων επιμόρφωσης και επαγγελματικής κατάρτισης όπως εμφανίζονται με αξιοπρόσεκτη συχνότητα στον πίνακα 4.1, συγκροτούν ένα πλέγμα υπηρεσιών, που η σύνθεσή τους αποσκοπεί στην άρση των εμποδίων προς την εργασία, την επανεκπαίδευση και τελικώς στην προστασία των χρηστών από την οικονομική εξαθλίωση και περιθωριοποίηση από τη ζωή του συνόλου. Οι δράσεις που υλοποιούνται στοχεύουν στην αντιμετώπιση του προβλήματος της ανεργίας η οποία είναι και ο ισχυρότερος παράγοντας που οδηγεί στη φτώχεια και συνεπώς αποτελεί απειλή για τη συνοχή της τοπικής κοινωνίας. Στο πλαίσιο αυτό, η υλοποίηση ανάλογων δράσεων έχει περισσότερο μόνιμο χαρακτήρα, ενώ ταυτόχρονα οργανώνονται και πρωτοβουλίες άμεσης οικονομικής στήριξης της εν λόγω κατηγορίας πληθυσμού, ενίσχυση κατά βάση έκτακτου χαρακτήρα.

Τα Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης<sup>35</sup> εισήχθησαν στο ελληνικό δικαϊκό σύστημα με τον ν. 2639/1998, ο οποίος αφορά τη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων. Αποτελούν συμφωνίες ανάμεσα σε τοπικούς κοινωνικούς φορείς, δημόσιους οργανισμούς, τοπικές επιχειρήσεις και οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Κύρια επιδίωξη των Τοπικών Συμφώνων Απασχόλησης είναι η δημιουργία νέων και βιώσιμων θέσεων εργασίας σε τοπικό επίπεδο και η αντιμετώπιση της ανεργίας, ιδίως των νέων και των μακροχρόνια ανέργων. Η χρηματοδότησή τους προέρχεται από κοινοτικούς και εθνικούς πόρους. Για ένα μεγάλο τμήμα των ερευνητών των εργασιακών σχέσεων τα Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης εντάσσονται στη λογική των «ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης»<sup>36</sup>, που μεταφέρουν το κέντρο βάρους από τη στήριξη και την προστασία των ανέργων στην παρακίνησή τους, με την προσφορά ευκαιριών απασχόλησης και κατάρτισης, με την έστω και προσωρινή επανένταξή τους στο απασχολούμενο τμήμα του εργατικού δυναμικού.

Οι Τοπικές Πρωτοβουλίες Απασχόλησης αποτελούν τμήμα της δράσης των Τοπικών Συμφώνων Απασχόλησης, αποτελούν προγράμματα χρηματοδοτούμενα κατά κύριο λόγο από κοινοτικά κονδύλια και δευτερευόντως από εθνικούς πόρους και αφορούν την υλοποίηση σχεδίων ολοκληρωμένων παρεμβάσεων επιδιώκοντας την τοπική ανάπτυξη μέσω της βελτίωσης και αύξησης της απασχόλησης. Στόχοι των Τοπικών Πρωτοβουλιών Απασχόλησης είναι αφενός, η αναβάθμιση του εργατικού δυναμικού περιοχών με ιδιαίτερα οικονομικά και κοινωνικά μειονεκτήματα, καθώς και τομέων της οικονομίας με ιδιαίτερα προβλήματα απασχόλησης και αφετέρου, η προώθηση στην απασχόληση ειδικών πληθυσμιακών ομάδων, οι οποίες αντιμετωπίζουν την απειλή κοινωνικού αποκλεισμού. Οι δράσεις που υλοποιούνται στο πλαίσιο των Τοπικών Πρωτοβουλιών Απασχόλησης αφορούν ανέργους ή υποαπασχολούμενους

---

<sup>35</sup> Για την επιτυχία τους κρίσιμη είναι η ουσιαστική σύμπραξη των κοινωνικών εταίρων σε συνδυασμό με μια στρατηγική καινοτόμος, ολοκληρωμένη και αποτελεσματική [Παρασκευάς, 2006].

<sup>36</sup> Για την κριτική που ασκείται στο περιεχόμενο των τοπικών συμφώνων απασχόλησης και των συνεπειών που αυτά μπορεί να έχουν στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων στην Ελλάδα, δες Παλαιολόγος, Ν., Παπαβασιλείου, Χ., «Τα τοπικά σύμφωνα απασχόλησης στην Ελλάδα», περιοδικό Ενημέρωση, τεύχος 58, Απρίλιος 2000.



αφενός σε οικονομικά ή και κοινωνικά υποβαθμισμένες περιοχές, αφετέρου, σε τομείς που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα απασχόλησης και ειδικές πληθυσμιακές ομάδες σε τοπική κλίμακα, που αντιμετωπίζουν προβλήματα αποκλεισμού από την αγορά εργασίας.

Σε άμεση συνάφεια με τους στόχους των Τοπικών Συμφώνων Απασχόλησης και των Τοπικών Πρωτοβουλιών Απασχόλησης υλοποιούνται στο τοπικό επίπεδο δράσεις επαγγελματικής κατάρτισης και επιμόρφωσης που στοχεύουν κυρίως σε ειδικές κατηγορίες πληθυσμού. Ο προσανατολισμός των προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης εστιάζεται κυρίως σε νέες μορφές υπηρεσιών, των οποίων η ζήτηση αυξάνεται, όπως οι συλλογικές υπηρεσίες κοινωνικής ωφέλειας, υπηρεσίες αναψυχής και πολιτισμού, καθώς και σε υπηρεσίες που αφορούν την καθημερινότητα των ατόμων, όπως υπηρεσίες φροντίδας ηλικιωμένων, ή φύλαξης παιδιών. Με άλλα λόγια επιδιώκεται η προώθηση της απασχόλησης κυρίως στον τομέα των λεγόμενων «νέων κοιτασμάτων απασχόλησης», όπως είναι η κοινωνική φροντίδα, οι παραδοσιακές παραγωγικές δραστηριότητες, το περιβάλλον, ο τουρισμός, ο πολιτισμός.

Τέλος εντοπίζονται υπηρεσίες υποστηρικτικού και συμβουλευτικού χαρακτήρα. Αυτού του είδους οι υπηρεσίες υλοποιούνται από τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς αυτοδιοίκησης και είναι δυνατό να αφορούν το σύνολο, ή ειδικές ομάδες πληθυσμού. Επίκεντρο αυτών των παρεμβάσεων είναι κυρίως ειδικές κατηγορίες του γενικού πληθυσμού που εμφανίζονται ευάλωτες, για μια σειρά λόγων, στην περιθωριοποίηση και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Με την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών η αυτοδιοίκηση του πρώτου βαθμού οργανώνει παρεμβάσεις που αφορούν τη διάγνωση και τη διαχείριση ζητημάτων από το άτομο ή ομάδες ατόμων αναφορικά με τις οικογενειακές σχέσεις, την ανατροφή των παιδιών, την κοινωνική ένταξη ειδικών ομάδων όπως οι οικονομικοί μετανάστες κ.α.

Ευρύτερα ο στόχος των υπηρεσιών αυτού του είδους είναι η διευθέτηση αναγκών που μπορεί να προκύψουν λόγω ιδιαίτερων συνθηκών στο οικογενειακό



περιβάλλον, ανάγκες οι οποίες είναι ενδεχόμενο να μετατρέψουν τις σχέσεις των μελών του οικογενειακού περιβάλλοντος του χρήστη σε βαθμό που να απειλείται η συνοχή του. Επιπλέον, οι υπηρεσίες υποστηρικτικού, ή συμβουλευτικού χαρακτήρα αποσκοπούν στην όσο το δυνατόν ομαλή προσαρμογή των χρηστών των αντίστοιχων υπηρεσιών για την ανάληψη νέων ρόλων από την πλευρά τους, ή για την αντιμετώπιση εκ μέρους τους καταστάσεων μόνιμου ή έκτακτου χαρακτήρα (για παράδειγμα, τον τρόπο αντιμετώπισης του εαυτού τους, ή μελών του οικογενειακού ή του ευρύτερου κύκλου γνωριμιών τους σε μια κατάσταση παροδικής ή μόνιμης αναπηρίας). Υπό το πρίσμα του τρίτου άξονα παρέμβασης οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης παρέχουν μια κατηγορία υπηρεσιών με τις οποίες επιχειρείται η ελαχιστοποίηση των εστιών κοινωνικής παθογένειας στο τοπικό επίπεδο, αντιμετωπίζοντας στοιχεία που απειλούν τη συνοχή της τοπικής κοινωνίας.

Ο άξονας αυτός αποκαλύπτεται σχετικά αδύναμος σύμφωνα με τα εμπειρικά δεδομένα από το πεδίο της έρευνάς μας. Όπως φαίνεται παραπάνω στον σχετικό πίνακα [4.1] ενεργά προγράμματα λίγα και δεν φαίνεται να βρίσκονται στο επίκεντρο της στρατηγικής παρέμβασης των αυτοδιοικητικών φορέων αφού εμφανίζονται συγκριτικά αδύναμα στο σύνολο των παρεμβάσεων και των υφιστάμενων δομών κοινωνικής προστασίας.

Θα πρέπει να ειπωθεί ότι το σύνολό των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας που παρέχονται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στοχεύει στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και συνδέονται άμεσα με τους στόχους του εθνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής. Τούτο συνεπάγεται ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, πρωτοβάθμιοι και δευτεροβάθμιοι, ουσιαστικά δεν έχουν τη δυνατότητα σχεδιασμού και υλοποίηση ενός αυτονόμου φάσματος υπηρεσιών, λόγω κυρίως του γεγονότος ότι οι χρηματοδοτικές εισροές που υποστηρίζουν το σύνολο τους προέρχονται από κρατικούς και κοινοτικούς πόρους. Το κεντρικό κράτος, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση του κύριου φάσματος δράσεων κοινωνικής πολιτικής από αυτό, καθώς

και η Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω της υλοποίησης χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και των ενισχύσεων κρατικών επιχειρησιακών σχεδίων, αποτελούν τους καθοριστικούς πόρους χρηματοδότησης των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας που παρέχονται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εξασφάλιση κάποιων εισροών που υποστηρίζουν το σύνολο των υπηρεσιών της αυτοδιοίκησης σε υλικούς πόρους και σε τεχνογνωσία αποτελεί επιδίωξη της για την κάλυψη των δράσεων κοινωνικής φροντίδας που αναλαμβάνει. Οι αυτοδιοικητικοί μηχανισμοί ουσιαστικά είναι σε σχέση εξάρτησης από κέντρα σχεδιασμού και αποφάσεων τα οποία δεν είναι δυνατόν να ελέγξουν, ενώ είναι και σχετικά δύσκολο να επηρεάσουν καθοριστικά. Η αδυναμία και των δύο επιπέδων αυτοδιοίκησης περί αυτόνομης οργάνωσης του φάσματος των παρεμβάσεων στο πεδίο της κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας, λόγω της εξάρτησης της αυτοδιοίκησης ως προς την παρέμβαση της σε επιμέρους πεδία της κοινωνικής πολιτικής από την πολιτική του κράτους, κατά κύριο λόγο, και δευτερευόντως από την Ευρωπαϊκή Ένωση, θα πρέπει να συνεκτιμηθεί η επιρροή της ως προς την χρονική περίοδο εμφάνισης και εφαρμογής προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας από τους αυτοδιοικητικούς οργανισμούς.

Το φάσμα των παρεχόμενων υπηρεσιών βεβαίως δεν συγκροτεί ένα ενιαίο μηχανισμό παρέμβασης της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Οι υπηρεσίες οι οποίες αναφέρονται παραπάνω δεν κατανέμονται στο σύνολο της Περιφέρειας της Κρήτης και παραμένουν αποσπασματικές χωρίς να εξασφαλίζουν στην παρούσα φάση συνοχή. Αυτή την αδυναμία την επιτείνουν και άλλα χαρακτηριστικά της λειτουργίας τους όπως ακολούθως αναλύεται. Ωστόσο θα πρέπει να γίνει αναφορά στο γεγονός ότι οι δομές στις οποίες αναφερόμαστε δεν έχουν μακρό χρόνο λειτουργίας. Για να δοθεί μια περισσότερο ολοκληρωμένη εικόνα για το πλαίσιο εντός του οποίου εξελίσσεται η παρέμβαση των φορέων της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας χρήσιμο είναι να εντοπίσουμε τις χρονικές αφετηρίες της λειτουργίας των σχετικών δομών. Το στοιχείο αυτό φωτίζει ο ακόλουθος πίνακας ο

οποίος δείχνει το χρονικό σημείο έναρξης των οργανωμένων και σε ένα βαθμό τυποποιημένων παρεμβάσεων στο τοπικό επίπεδο.

Πίνακας 4.2 Χρονολογία έναρξης του προγράμματος κοινωνικής πολιτικής

Τομέας κοινωνικής πολιτικής	ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΑ ΕΝΑΡΞΗΣ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ					
	ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ					
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ΒΟΗΘΕΙΑ ΣΤΟ ΣΠΙΤΙ	0	1	2	17	18	1
ΝΗΠΙΑΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ	1	3	0	6	6	4
ΜΕΡΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	0	0	0	1	0	2
ΚΗΦΗ	0	0	1	2	4	2
ΑΓΩΓΗ ΥΓΕΙΑΣ ΝΗΠΙΑΓΩΓ	0	0	0	1	0	0
ΠΛΗΡΟΦ. ΚΟΙΝ.ΧΑΡΑΚ	0	0	0	0	1	1
ΓΡΑΦ.ΠΑΡ.ΚΟΙΝ.ΥΠΗΡ.	1	0	0	0	6	4
ΚΔΑΠ	0	2	0	1	3	1
ΣΧΟΛΕΣ ΓΟΝΕΩΝ	0	0	2	0	0	0
ΚΟΙΝ. ΜΕΡΙΜΝΑ	2	9	0	1	0	0
ΑΘΛΗΣΗ	0	0	0	1	0	0
ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ	0	0	0	0	0	1
ΦΙΛΟΞΕΝ. ΝΕΩΝ	0	0	0	0	1	0
ΑΠΟΔΗΜΩΝ						
ΤΗΛΕΒΟΗΘΕΙΑ ΣΠΙΤΙ	0	0	0	0	0	0
ΕΚΜΑΘΗΣΗ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ	0	0	0	0	0	0
ΝΑΡΚΩΤΙΚΑ	1	0	0	0	0	0

Όπως προκύπτει από την παρουσίαση στον παραπάνω πίνακα [4.2] και την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων ο χρόνος έναρξης προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας στις πρωτοβάθμιες αυτοδιοικητικές μονάδες της περιφέρειας Κρήτης τοποθετείται κυρίως τα έτη 2002 και 2003 και συνδέεται με το βαθμό ωρίμανσης και τις κεντρικές κατευθύνσεις του δεύτερου και κυρίως του τρίτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Την εν λόγω περίοδο παρατηρείται η επέκταση του προγράμματος «βοήθεια στο σπίτι» σχεδόν στο σύνολο των πρωτοβάθμιων

αυτοδιοικήσεων στην Κρήτη, καθώς επίσης και η αύξηση των παιδικών σταθμών και των Κέντρων Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών. Επίσης, την ίδια περίοδο καταγράφεται η σύσταση υπηρεσιών κοινωνικής μέριμνας. Η διάρκεια του συνόλου των προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας εκτείνεται έως τις μέρες μας, αν και υπάρχουν σημαντικά προβλήματα όπως θα δούμε παρακάτω.

Το σύνολο των παρεμβάσεων κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας στο τοπικό επίπεδο δεν έχει αφετηρία τους ίδιους τους φορείς της αυτοδιοίκησης, αλλά από τις πηγές από όπου οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης αντλούν πόρους, δηλαδή το κράτος και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η πλήρης έκταση υλοποίησης εθνικών προγραμμάτων, όπως η «βοήθεια στο σπίτι», τα οποία υποστηρίζονται στο μεγαλύτερο μέρος τους από Κοινοτικούς πόρους μέσω των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, συμπίπτει χρονικά με την επέκταση των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, η διάρκεια εφαρμογής ανάλογων δράσεων από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης συμπίπτει με την περίοδο υλοποίησης αντίστοιχων εθνικών και κοινοτικών προγραμμάτων.

Πίνακας 4.3 Διάρκεια Προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ						
	ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΕ ΜΗΝΕΣ						
	12	24	36	48	60	72	84
ΒΟΗΘΕΙΑ ΣΤΟ ΣΠΙΤΙ	1	0	18	0	18	0	1
ΝΗΠΙΑΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ	0	0	7	2	9	1	0
ΜΕΡΙΚΗΣ							
ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	1	0	2	1	0	0	0
ΚΗΦΗ	0	0	3	0	4	0	0
ΑΓΩΓΗ ΥΓΕΙΑΣ							
ΝΗΠΙΑΓΩΓ	0	1	0	0	0	0	0
ΠΛΗΡΟΦ. ΚΟΙΝ.ΧΑΡΑΚ	1	0	0	0	1	0	0
ΓΡΑΦ.ΠΑΡ.ΚΟΙΝ.ΥΠΗΡ.	0	5	3	1	1	0	0
ΚΔΑΠ	0	1	2	0	2	1	0
ΣΧΟΛΕΣ ΓΟΝΕΩΝ	0	0	1	0	1	0	0
ΚΟΙΝ. ΜΕΡΙΜΝΑ	0	2	0	1	4	2	1

ΑΘΛΗΣΗ	0	0	0	0	0	0	0
ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ	0	0	0	0	0	0	1
ΦΙΛΟΞΕΝ. ΝΕΩΝ							
ΑΠΟΔΗΜΩΝ	0	0	0	0	0	0	0
ΤΗΛΕΒΟΗΘΕΙΑ ΣΠΙΤΙ	0	0	0	0	0	0	0
ΕΚΜΑΘΗΣΗ							
ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ	0	0	0	0	0	0	0
ΝΑΡΚΩΤΙΚΑ	0	1	0	0	0	0	0

Στον παραπάνω πίνακα [4.3] ανάγλυφα αποτυπώνεται η ένταση της έναρξης της παρέμβασης της αυτοδιοίκησης η οποία είναι αντίστοιχη με την ένταση των σχετικών συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση και εθνικούς πόρους. Ωστόσο με την λήξη των χρηματοδοτήσεων και παρά τις συμβατικές υποχρεώσεις τους οι δήμοι αδυνατούν να υποστηρίξουν τη λειτουργία των δομών αυτών με αποτέλεσμα την προβληματική λειτουργία τους. Χωρίς να διεισδύει η έρευνά μας στο συγκεκριμένο πεδίο η παρατήρηση η οποία θα πρέπει να γίνει αφορά την προοπτική των συγκεκριμένων παρεμβάσεων καθώς και βεβαίως τη δυνατότητα των φορέων της αυτοδιοίκησης να σχεδιάζουν και να υλοποιούν αυτόνομες παρεμβάσεις στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Η εξάρτηση των ΟΤΑ από το κεντρικό κράτος είναι προφανής ενώ οι αδυναμίες του συστήματος κοινωνικής προστασίας είναι δυνατό να μεταφέρονται μέσω της σχέσης αυτής και στο τοπικό επίπεδο και τις δομές κοινωνικής πολιτικής της αυτοδιοίκησης.

#### 4.4 Οι υποδομές

Το ζήτημα των υποδομών για την υλοποίηση των παρεμβάσεων της κοινωνικής προστασίας είναι προφανώς πρωταρχικής σημασίας. Αποτελεί την κεντρική προϋπόθεση προκειμένου τόσο οι κεντρικές πολιτικές όσο και οι τοπικές πρωτοβουλίες να διαθέτουν ένα αποτελεσματικό μέσο πραγματοποίησης των επιδιώξεών τους και επιτυχίας των στόχων τους.

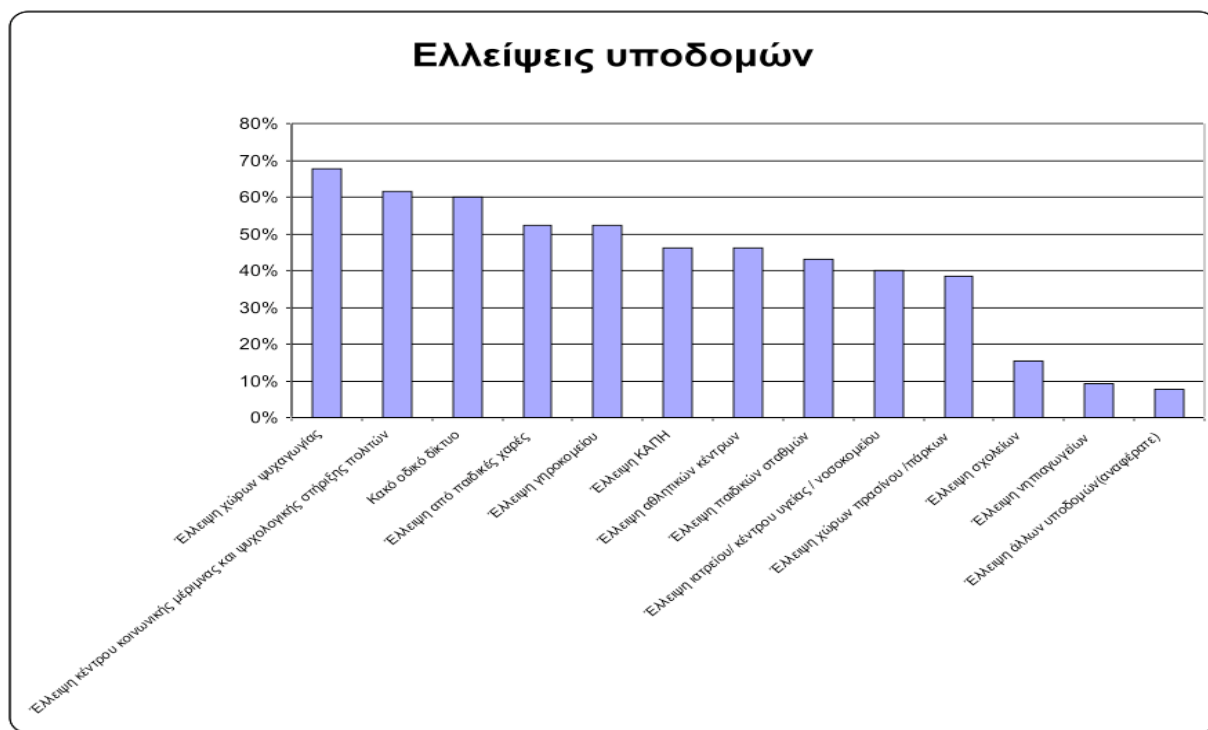
Στο τοπικό επίπεδο οι υποδομές αποτελούν ζητούμενο και όχι αυτονόητο πόρο, για το λόγο αυτό αλλά και για να καταστεί σαφές το πλαίσιο της παρέμβασης των φορέων της αυτοδιοίκησης διερευνήσαμε τις υποδομές μέσω των οποίων υλοποιούνται σήμερα και ενδέχεται να υλοποιηθούν στο μέλλον οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας.

Όπως προκύπτει από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας, για τους συμμετέχοντες σε αυτή η ανεπάρκεια υποδομών κοινωνικής προστασίας αποτελεί ένα από τα κύρια προβλήματα της περιφέρειας Κρήτης. Μάλιστα, η ανεπάρκεια υποδομών συναντάται σε όλες τις απαντήσεις των πληροφορητών- κλειδιά ως ένα από τα κυριότερα κοινωνικά προβλήματα της περιοχής.

Εισαγωγικά θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η ανεπάρκεια των υποδομών εντοπίζεται σε δύο επιμέρους πεδία: στην ανεπάρκεια υλικοτεχνικών υποδομών και στελέχωσης για την υλοποίηση νέων δράσεων κοινωνικής προστασίας και στην αντίστοιχη ανεπάρκεια σε ήδη παρεχόμενες προς τους πολίτες δράσεις.

Όπως αποτυπώνεται στο παρακάτω διάγραμμα [4.4] τα ίδια τα στελέχη των δομών κοινωνικής προστασίας περιγράφουν σημαντικές ελλείψεις σε πεδία αιχμής για την οργάνωση ενός αποτελεσματικού φάσματος κοινωνικής προστασίας. Από την ευρύτερη περιφέρεια φαίνεται ότι λείπουν σημαντικές υποδομές ενώ οι ελλείψεις στις υποδομές κοινωνικής πολιτικής αφορούν τόσο το σύνολο του πληθυσμού, όπως η έλλειψη χώρων άθλησης και ψυχαγωγίας, όσο και ειδικές ομάδες όπως για παράδειγμα οι ελλείψεις στη φροντίδα των ηλικιωμένων και την προστασία των παιδιών. Το σημείο αυτό δεν έρχεται σε αντίθεση με όσα διαπιστώσαμε σε άλλο σημείο της εμπειρικής μας

διερεύνησης. Οι αξιοσημείωτες παρεμβάσεις με δομές για τους ηλικιωμένους ή τα παιδιά δεν επαρκούν ενώ τελούν σε καθεστώς αβεβαιότητας για το μέλλον τους όσο δεν είναι πάντοτε σαφής η χρηματοδοτική τους στήριξη.



Διάγραμμα 4.4

Από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας προέκυψαν σημαντικές ελλείψεις στο σύνολο των υποδομών που αναφέρονται στους φορείς άσκησης κοινωνικής προστασίας της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι μεγαλύτερες ελλείψεις παρουσιάζονται στα Κέντρα Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων, όπου όπως προκύπτει από τους συμμετέχοντες στην έρευνα πληροφορητές, σχεδόν το ήμισυ των δήμων της περιφέρειας Κρήτης εμφανίζει ανεπάρκεια υποδομών ως προς την στήριξη δράσεων ανοικτής κοινωνικής φροντίδας προς τους ηλικιωμένους δημότες του. Να σημειωθεί, όπως έγινε λόγος σε προηγούμενο τμήμα της ανάλυσης των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας σχετικά με τις προσφερόμενες υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας των πρωτοβάθμιων οργανισμών αυτοδιοίκησης, ότι τα προγράμματα

ανοικτής κοινωνικής φροντίδας των ηλικιωμένων αποτελούν την πιο διαδεδομένη μορφή υπηρεσίας κοινωνικής προστασίας που παρέχεται από τους πρωτοβάθμιους φορείς της αυτοδιοίκησης. Είναι χαρακτηριστικό, ότι όπως προκύπτει από τις απαντήσεις των συμμετεχόντων στην έρευνα, πάνω από τους μισούς θεωρούν ότι εντοπίζεται έλλειμμα κοινωνικής μέριμνας από την τοπική αυτοδιοίκηση σε ηλικιωμένους και σε μοναχικούς ηλικιωμένους. Αυτό που θα μπορούσαμε στο σημείο αυτό να τονίσουμε είναι η κατοχύρωση πλέον της αρμοδιότητας των φορέων της αυτοδιοίκησης σε ορισμένα, κρίσιμα για τις τοπικές κοινότητες, πεδία κοινωνικής προστασίας.

Ακόμη, από τις απαντήσεις των πληροφορητών- κλειδιά [διάγραμμα 4.4] στο ερώτημα για τις υποδομές υποστήριξης των δράσεων κοινωνικής προστασίας από τους πρωτοβάθμιους αυτοδιοικητικούς οργανισμούς στην περιφέρεια Κρήτης και τις τυχόν ανεπάρκειές τους, ως σημαντικές αναφέρονται οι ελλείψεις στις υποδομές ανοικτής φροντίδας παιδιών, όπως για παράδειγμα στους παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς. Οι παραπάνω δράσεις αποτελούν εξίσου με τις δράσεις ανοικτής προστασίας των ηλικιωμένων διαδεδομένες μορφές παροχής κοινωνικών υπηρεσιών των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικητικών φορέων προς τους πολίτες τους στην υπό μελέτη περιοχή. Και στην περίπτωση των δομών κοινωνικής φροντίδας για νεαρής ηλικίας άτομα από τις απαντήσεις των πληροφορητών προέκυψε ότι σε πάνω από τους μισούς δήμους εντοπίζεται έλλειμμα κοινωνικής μέριμνας από την τοπική αυτοδιοίκηση στα παιδιά.

Κατά συνέπεια, αναδεικνύεται ότι οι πιο διαδεδομένες μορφές παροχής κοινωνικής προστασίας προς την τοπική κοινωνία από τις πρωτοβάθμιες αυτοδιοικήσεις αντιμετωπίζουν και τα σοβαρότερα προβλήματα υποδομών. Εάν αυτός ο συλλογισμός επεκταθεί, συνεπάγεται ότι πρώτον, η ύπαρξη και εμφάνιση ανεπάρκειας υποδομών σε δράσεις κοινωνικής φροντίδας είναι ανάλογη με την ένταση της εμφάνισης της δεδομένης μορφής κοινωνικής προστασίας από τις τοπικές



αυτοδιοικήσεις. Δεύτερον, ότι αναμένεται σε μελλοντική περαιτέρω ανάπτυξη άλλων μορφών κοινωνικής προστασίας από πλευράς της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης να εμφανιστούν ανάλογα προβλήματα ανεπάρκειας υποδομών. Δηλαδή, στην παρούσα φάση να μην προκύπτουν ζητήματα ανεπάρκειας υποδομών σε άλλες δράσεις κοινωνικής προστασίας, λόγω του ότι οι δράσεις αυτές δεν έχουν αναπτυχθεί στην πλήρη έκτασή τους. Τρίτον, ακόμη και στην περίπτωση όπου δεν έχει αναπτυχθεί στην υπό μελέτη περιφέρεια μια συγκεκριμένη δράση κοινωνικής προστασίας από τις τοπικές αυτοδιοικήσεις, όπως για παράδειγμα η σε μη ικανοποιητικό βαθμό ανάπτυξη μέχρι στιγμής, όπως οι ίδιοι οι πληροφορητές αναφέρουν, των Κ.Δ.Α.Π, ή των κέντρων κοινωνικής μέριμνας και ψυχολογικής υποστήριξης των πολιτών, η πραγματικότητα αυτή οδηγεί στον χαρακτηρισμό από τους ίδιους ως ένα από τα σημαντικότερα κοινωνικά προβλήματα της περιοχής την έλλειψη υποδομών αυτής της μορφής. Τούτο αποδεικνύεται και από την υλοποίηση από πλευράς των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικήσεων δράσεων του τρίτου άξονα των παρεμβάσεων της που αφορά την κάλυψη των άμεσων αναγκών των μελών της τοπικής κοινότητας, όπως οι άνεργοι, όπου η μεγάλη πλειοψηφία των ερωτηθέντων χαρακτήρισαν ως το κύριο έλλειμμα κοινωνικής φροντίδας της τοπικής αυτοδιοίκησης την ανεπάρκεια υποδομών που να απευθύνεται σε ανέργους. Τέλος, με βάση τις παραπάνω επισημάνσεις, να αναδεικνύεται ο υπολειμματικός και περιφερειακός χαρακτήρας των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό του εθνικού συστήματος άσκησης κοινωνικής πολιτικής, σχεδιασμός που να λαμβάνει υπόψη του την κάλυψη των αναγκών σε τοπικό επίπεδο με την επαρκή χρηματοδότηση.

#### 4.5 Οι πόροι και οι δυνατότητες

Σε άμεση συνάφεια με τα παραπάνω και με βάση τον δεδομένο τρόπο λειτουργίας τους επισημαίνεται η αδυναμία των υπάρχουσών δομών κοινωνικής προστασίας στην καθημερινή τους λειτουργία (διάγραμμα 4.5.α). Πέρα από την ανεπάρκεια των υποδομών, η οποία μπορεί να συνδέεται και με την υλοποίηση νέων ή την ενίσχυση υφιστάμενων δομών κοινωνικής προστασίας, οι συμμετέχοντες στην έρευνα επισημαίνουν προβλήματα στις ήδη υπάρχουσες δομές. Όπως προκύπτει, το σημαντικότερο πρόβλημα των υφιστάμενων δομών κοινωνικής προστασίας των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικητικών οργανισμών στην περιφέρεια Κρήτης είναι η έλλειψη οικονομικών πόρων για την ομαλή λειτουργία τους. Η εν λόγω πραγματικότητα προκύπτει από το σύνολο σχεδόν των απαντήσεων. Η αυτοδιοίκηση και στα δύο επίπεδά της δεν έχει τη δυνατότητα να σχεδιάσει και να υλοποιήσει ένα ολοκληρωμένο και αυτόνομο φάσμα υπηρεσιών, αλλά κυρίως επιδιώκει να εξασφαλίσει κάποιες χρηματοδοτικές εισροές από εξωγενείς της αυτοδιοίκησης παράγοντες, όπως το κεντρικό κράτος και την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι οποίες να υποστηρίζουν το σύνολο των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας της αυτοδιοίκησης σε υλικούς πόρους και σε τεχνογνωσία, αναδεικνύοντας και μέσω του τρόπου σύνδεσης της αυτοδιοίκησης με τους διαθέσιμους πόρους την αδυναμία της αυτόνομης οργάνωσης της παρέμβασής της στο πεδίο της κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας.



Διάγραμμα 4.5.α

Η έλλειψη οικονομικών πόρων πέρα από τις συνέπειες που έχει για τη δημιουργία νέων δράσεων κοινωνικής προστασίας και τη στήριξη των υφιστάμενων έχει άμεση επίπτωση και στην υποστήριξή τους από το αναγκαίο ανθρώπινο δυναμικό. Ένα από τα κυριότερα προβλήματα, τουλάχιστον στην υπό μελέτη περιοχή, παροχής υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας από την αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού αποδεικνύεται ότι είναι η ανεπαρκής στελέχωση των σχετικών υπηρεσιών, καθώς η πλειοψηφία των πληροφορητών το επεσήμανε (έξι στις δέκα απαντήσεις). Επιπλέον από τις απαντήσεις καταγράφηκε η έλλειψη τεχνογνωσίας και εξειδικευμένου προσωπικού (πέντε στις δέκα απαντήσεις), ανεπάρκεια που εύλογα σχετίζεται με την έλλειψη οικονομικών πόρων.

Σε πρώτη ανάγνωση ίσως να προκαλεί εντύπωση αναφορικά με το ερώτημα που τέθηκε για το ποια είναι τα κύρια προβλήματα στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας από τις πρωτοβάθμιες αυτοδιοικήσεις η σχετικά χαμηλή συχνότητα (περίπου ένας στους τέσσερις) που παρουσιάζει η απάντηση της ανεπάρκειας ως προς την οργάνωση των υπηρεσιών. Ιδιαίτερα, από τη στιγμή όπου οι απαντήσεις των συμμετεχόντων στην έρευνα, όπως αναλύθηκε στις αμέσως προηγούμενες

παραγράφους, κάνουν λόγο για σημαντικά προβλήματα και ανεπάρκειες ακόμη και για δράσεις με πολυετή χρόνο λειτουργίας, όπως τα Κ.Α.Π.Η ή οι παιδικοί σταθμοί, ή όταν με βάση τις απαντήσεις που δόθηκαν εντοπίζεται έλλειμμα κοινωνικής μέριμνας από τον δήμο και απαιτείται η άσκηση καλύτερης και πιο οργανωμένης κοινωνικής πολιτικής για το σύνολο των κοινωνικών αναγκών του τοπικού πληθυσμού. Το γεγονός ότι οι ίδιοι οι πληροφορητές- κλειδιά έχουν υπό την ευθύνη τους το σύνολο των δράσεων κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο, τους όρους λειτουργίας τους και συναποφασίζουν έως ένα βαθμό τον σχεδιασμό και την υλοποίηση του εθνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής, όπως αυτό διαχέεται στο τοπικό επίπεδο, είναι επόμενο οι ίδιοι να μην αξιολογούν ως ένα από τα κύρια προβλήματα της υλοποίησης δράσεων κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο την ανεπάρκεια ως προς την οργάνωση των υπηρεσιών. Δηλαδή, ουσιαστικά οι ίδιοι οι πληροφορητές-κλειδιά διατυπώνουν μια «γραμμή άμυνας» η οποία σχετίζεται με τυχόν ευθύνες των τοπικών ηγεσιών στην απρόσκοπτη λειτουργία των δομών.

Άλλωστε, σε σχετικό ερώτημα για την αξιολόγηση από τους ίδιους των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών του δήμου όπου οι ίδιοι έχουν την ευθύνη, σχεδόν έξι στους δέκα ερωτώμενους απάντησαν ότι οι εν λόγω υπηρεσίες είναι από επαρκείς έως σχετικά επαρκείς. Ενδεχομένως, υπερασπιζόμενες ουσιαστικά τον ρόλο τους οι τοπικές ηγεσίες παρότι εντοπίζουν προβλήματα και δυσλειτουργίες, αφενός φαίνεται να υποτιμούν τον βαθμό ευθύνης τους (χαμηλός σχετικά αριθμός απαντήσεων που να θεωρεί την ανεπάρκεια οργάνωσης των τοπικών κοινωνικών υπηρεσιών ως πρόβλημα παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας προς τους δημότες), αφετέρου φαίνεται να μην απαξιώνουν συνολικά το σύστημα παροχής κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο (σχετικά υψηλός αριθμός απαντήσεων που αξιολογεί θετικά τις παρεχόμενες υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας από την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση).

Μια σχετικά χαμηλή συχνότητα (δύο στους δέκα) ως προς το ερώτημα τυχόν προβλημάτων στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών από τους δήμους της περιοχής

παρουσιάζει η απάντηση περί έλλειψης αρμοδιοτήτων από τις τοπικές αυτοδιοικήσεις πρώτου βαθμού για την υλοποίηση των ανάλογων δράσεων. Με τον τρόπο αυτό ενδεχομένως να υποδηλώνεται ότι πλέον η κατεύθυνση ως προς τη διεκδίκηση περισσότερου ενεργού ρόλου από πλευράς των τοπικών αυτοδιοικήσεων να μην είναι τόσο προς την πλευρά της αναζήτησης περισσότερων αρμοδιοτήτων, όπως κατά κύριο λόγο συνέβαινε στο παρελθόν, όσο η έλλειψη οικονομικών πόρων για τη λειτουργία των δομών και τη στελέχωση με επαρκές και εξειδικευμένο προσωπικό. Άλλωστε, όπως προκύπτει από τις σχετικές απαντήσεις, ένα μικρό ποσοστό (ένας στους δέκα δήμους της περιοχής) δήλωσε ότι αντιμετωπίζει πρόβλημα επικοινωνίας με τις αρμόδιες προϊστάμενες κρατικές αρχές, υποδηλώνοντας, τουλάχιστον στο πεδίο των αρμοδιοτήτων, έναν ευκρινή διαχωρισμό μεταξύ κεντρικής εξουσίας και αυτοδιοίκησης.

Οι φορείς της αυτοδιοίκησης αναλαμβάνουν στο χωρικό πλαίσιο ευθύνης τους να εφαρμόσουν δράσεις και πολιτικές με ευρύτερο χαρακτήρα, υλοποιώντας μέρος της πολιτικής του εθνικού και των υπερεθνικών κέντρων χάραξης και άσκησης πολιτικής. Με την ανάληψη της ευθύνης υλοποίησης αντίστοιχων πολιτικών η αυτοδιοίκηση αναγνωρίζεται ως σημαντικός παράγοντας στη λειτουργία των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής. Ωστόσο, η ενίσχυση του ρόλου των αυτοδιοικητικών θεσμών, μέσω της ενίσχυσης των χρηματοδοτικών εισροών από το κεντρικό κράτος και τους υπερεθνικούς φορείς προς την αυτοδιοίκηση, σε συνδυασμό με την απουσία της από τον σχεδιασμό και την οργάνωση πολιτικών κοινωνικής προστασίας, γεννά το ερώτημα της αυτόνομης ανάπτυξης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, τα οποία να απαντούν στις εκάστοτε τοπικές ανάγκες.

Δηλαδή, η υλοποίηση πολιτικών που σχεδιάζονται και οργανώνονται χωρίς τη συμμετοχή των φορέων της αυτοδιοίκησης, ενώ αναβαθμίζει τη λειτουργία τους στο τοπικό επίπεδο, ταυτόχρονα ενδέχεται να καθοδηγεί τον χαρακτήρα και τους στόχους τους. Η πρώτη βαθμίδα της αυτοδιοίκησης είναι κεντρικός πόλος στη διαδικασία

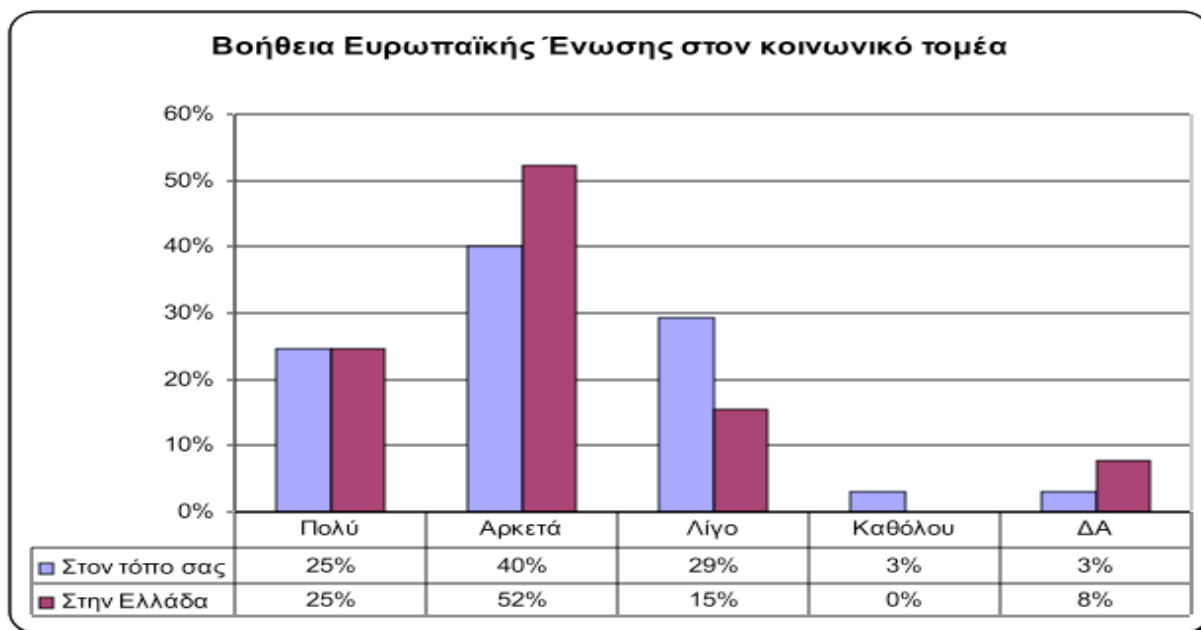
υλοποίησης χρηματοδοτούμενων δράσεων στο τοπικό επίπεδο. Με τον τρόπο αυτό ένα μέρος της πολιτικής των κεντρικών μηχανισμών εφαρμόζεται στο τοπικό επίπεδο, ενώ ο δήμος εντάσσεται σταδιακά σε ένα ενιαίο σύστημα παροχών για διαφορετικές κατηγορίες πληθυσμού. Το κεντρικό κράτος ορίζει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δικαιούχους των προγραμμάτων του και με τη διαδικασία αυτή είναι σε θέση σταδιακά να εξασφαλίσει τη λειτουργία μιας σειράς υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο. Δηλαδή, ένα σημαντικό μέρος των υπηρεσιών που προσφέρονται στο τοπικό επίπεδο από τους φορείς της αυτοδιοίκησης είναι προϊόν της παρέμβασης των κρατικών μηχανισμών στο τοπικό επίπεδο.

Από την άλλη, οι φορείς της αυτοδιοίκησης αναλαμβάνουν την υλοποίηση συγκεκριμένων πολιτικών κοινωνικής προστασίας λαμβάνοντας από τους κεντρικούς κρατικούς μηχανισμούς τόσο την τεχνογνωσία, την οργάνωση και τους στόχους της πολιτικής τους, όσο και τη σχετική χρηματοδότηση για την κατασκευή των υποδομών και την έναρξη της λειτουργίας τους.

Όπως προκύπτει από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας, το σύνολο σχεδόν των συμμετεχόντων στην έρευνα εκτιμά ότι οι δράσεις που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση και εθνικούς πόρους στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής έχουν ευεργετικά αποτελέσματα στην αναβάθμιση των κοινωνικών υπηρεσιών τόσο σε επίπεδο χώρας όσο και στο χωρικό πλαίσιο ευθύνης τους. Άλλωστε, όπως αποδεικνύεται και από την αποτύπωση των υλοποιούμενων δράσεων κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο, η μεγάλη πλειοψηφία των συντελούμενων προγραμμάτων από την αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού οργανώνονται και χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από Κοινοτικά Προγράμματα στη βάση υλοποίησης των αντίστοιχων «Κατευθυντήριων Γραμμών» σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ουσιαστικά, δηλαδή, η βούληση ικανοποίησης των αναγκών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο συνοδεύεται από την ανάγκη εξεύρεσης των αναγκαίων

πόρων (από κρατικούς ή υπερεθνικούς φορείς), θέτοντας σε δεύτερη μοίρα την αυτονομία της παρέμβασης, από τη στιγμή που οι στόχοι των υλοποιούμενων προγραμμάτων δεν συμβαδίζουν απόλυτα με διαγνωσμένες ανάγκες της τοπικής κοινωνίας. Η χρηματοδότηση δηλαδή συχνά φαίνεται να είναι το κίνητρο για την οργάνωση πολιτικών προσανατολισμένων στην οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, χωρίς όμως η ανάγκη αυτή να προκύπτει απαραίτητα ως αίτημα της τοπικής κοινωνίας ή να εντάσσεται στον ευρύτερο προγραμματισμό της δημοτικής αρχής. Το γεγονός αυτό άλλωστε αποδεικνύεται και από τις απαντήσεις των συμμετεχόντων στην έρευνα, όπου ενώ αναγνωρίζεται η θετική επίδραση των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην αναβάθμιση των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών [διάγραμμα 4.5.β], εντούτοις ταυτόχρονα παρουσιάζεται μια εικόνα ως προς τις παρεχόμενες υπηρεσίες από την αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού με αρκετά προβλήματα, ακόμη και στις περιπτώσεις όπου υπάρχει ομαλή ροή χρηματοδότησης, που μπορεί να συνδεθεί αφενός με ελλιπή οργάνωση στο τοπικό επίπεδο, αφετέρου, με αδυναμία αυτόνομης ανάπτυξης δράσεων κοινωνικής προστασίας από την αυτοδιοίκηση, προκειμένου να ικανοποιηθούν υφιστάμενες τοπικές ανάγκες.



Διάγραμμα 4.5.β

Συμπερασματικά, στο τοπικό επίπεδο η παρέμβαση στο πεδίο της κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας δεν φαίνεται να έχει αφετηρία τους ίδιους τους φορείς της αυτοδιοίκησης, αλλά οι κατευθυντήριες γραμμές δίνονται από τις πηγές από όπου οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης αντλούν πόρους, δηλαδή το κράτος και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Ενδεχομένως, για τον λόγο αυτό να αποτυπώνεται μια ιδιαίτερα θετική εικόνα για τη συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην αναβάθμιση των παρεχόμενων υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας.

Η από κοινού οργάνωση δράσεων και η ανάπτυξη συνεργασιών στο τοπικό επίπεδο αποτελούν μια σημαντική δυνατότητα η οποία μπορεί να λειτουργήσει ως εισροή στο σύστημα παροχών που οργανώνονται από τους φορείς της αυτοδιοίκησης έχοντας ως κίνητρο την καλύτερη αξιοποίηση των δυνατοτήτων των συνεργαζόμενων μερών. Η κάθε είδους εθελοντική προσφορά είναι δυνατόν να αποτελέσει μια σημαντική εισροή για το σύστημα και μάλιστα η συμμετοχή του εθελοντικού τομέα στο πεδίο παροχής υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας φαίνεται να ευνοείται στο τοπικό επίπεδο διότι μπορούν να οργανωθούν πιο αποτελεσματικά μόνιμες σχέσεις και συνεργασίες.

Όπως προκύπτει από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων, η σημαντική πλειοψηφία των εκπροσώπων των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικήσεων της περιφέρειας Κρήτης εκτιμά ότι τα εθελοντικά δίκτυα μπορούν να συμβάλλουν σε δράσεις κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας στο τοπικό επίπεδο. Ειδικότερα, τα επιμέρους πεδία στα οποία μπορεί να συνεισφέρουν οι εθελοντικές οργανώσεις είναι κατά σειρά προτίμησης, η κάλυψη αναγκών για κοινωνική προστασία, εκπαίδευση-κατάρτιση, υγεία και απασχόληση [πίνακας 4.5.γ]. Εντούτοις, δεν αναφέρεται-διαπιστώνεται κάποιος συγκεκριμένος τρόπος, ένα ορισμένο σχήμα συνεργασίας μεταξύ των



πρωτοβάθμιων αυτοδιοικητικών οργανώσεων και των εθελοντικών οργανώσεων, ώστε η εθελοντική προσφορά να μπορέσει να αποτελέσει ένα λειτουργικό τμήμα στο σύστημα κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας στο τοπικό επίπεδο.

Πίνακας 4.5.γ Στάση απέναντι στον εθελοντικό τομέα

Πεδίο εθελοντισμού	
Κοινωνική προστασία	49
Εκπαίδευση - κατάρτιση	32
Υγεία	28
Απασχόληση	26
Στέγαση	9
Άλλο (αναφέρατε):	0

Το πλαίσιο λειτουργίας των δομών κοινωνικής φροντίδας δεν επιτρέπει υπό τις παρούσες συνθήκες την εκμετάλλευση του εθελοντικού πόρου από το σύστημα. Ενώ δηλαδή το ενδεχόμενο ένταξης της εθελοντικής προσφοράς στο σύστημα παροχής υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας αντιμετωπίζεται θετικά, η πρόθεση αυτή δεν συγκεκριμενοποιείται από τον αντίστοιχο προγραμματισμό με αποτέλεσμα ουσιαστικά η σχετική ανάγκη να παραμένει ανικανοποίητη. Εξάλλου, δεν θα πρέπει να διαφεύγει της προσοχής, ότι ενώ γίνεται προσπάθεια, από πλευράς αυτοδιοίκησης, προσέγγισης των εθελοντικών οργανώσεων, που λειτουργούν τοπικά και δραστηριοποιούνται σε όλο το φάσμα των δραστηριοτήτων, ωστόσο η εν λόγω προσέγγιση περισσότερο στοχεύει στην ενίσχυση των εθελοντικών οργανώσεων (π.χ. παροχή βασικών υποδομών λειτουργίας τους) και συνεπώς ανάλογα σχήματα συνεργασίας και προσέγγισης δεν είναι το ζητούμενο για την περίπτωση των δομών κοινωνικής φροντίδας.

Στο πεδίο της οργάνωσης μηχανισμών κοινωνικής προστασίας από τους πρωτοβάθμιους αυτοδιοικητικούς φορείς της περιφέρειας Κρήτης δεν εντάσσεται, στο υπάρχον σύνολο δομών, οργανωμένη και συντονισμένη η εθελοντική προσφορά. Ενώ η προοπτική της αξιοποίησης του εθελοντικού τομέα εντάσσεται στις γενικές κατευθύνσεις και στους στόχους του ευρύτερου συστήματος κοινωνικής πολιτικής,

εντούτοις μέχρι σήμερα δεν έχει υπάρξει κάποια συστηματική προσέγγιση προς την κατεύθυνση αυτή.

Συμπερασματικά, για την περίπτωση των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικητικών μηχανισμών της περιφέρειας Κρήτης, δεν έχει μέχρι σήμερα δοθεί η ανάλογη βαρύτητα στην ανάπτυξη συστηματικής συνεργασίας με τον εθελοντικό τομέα και ως αποτέλεσμα αυτού, η δυνατότητα αξιοποίησης της εθελοντικής προσφοράς ως εισροής στο τοπικό σύστημα υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας μένει ανεκμετάλλευτη. Παρότι διαπιστώνεται η ανάγκη ανάπτυξης των σχετικών συνεργασιών, μέχρι σήμερα δεν προκύπτει κάποια συγκροτημένη πολιτική προσέγγισης στην ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας μεταξύ των τοπικών δομών κοινωνικής προστασίας και του εθελοντικού τομέα.

#### 4.6 Προσωπικό και εργασιακές σχέσεις

Όπως αναφέρεται στη σχετική βιβλιογραφία<sup>37</sup> οι εξελίξεις τα τελευταία χρόνια στον τρόπο οργάνωσης και διοίκησης του δημόσιου τομέα, αλλά και ρύθμισης των εργασιακών σχέσεων στην κεντρική δημόσια διοίκηση είναι σημαντικές στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και χαρακτηρίζονται γενικά από μια τάση αποδυνάμωσης και ιδιωτικοποίησης της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. Ένα από τα χαρακτηριστικά των εργασιακών σχέσεων στον δημόσιο τομέα όχι μόνο στην ελληνική περίπτωση, αλλά στο σύνολο σχεδόν των ευρωπαϊκών χωρών, είναι η σταθερή, μόνιμη και πλήρης απασχόληση των εργαζομένων.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης, κυρίως με τη μορφή των συμβάσεων ορισμένου χρόνου, ή των συμβάσεων μερικής απασχόλησης παρουσιάζουν μια αξιοσημείωτη αύξηση στον δημόσιο τομέα συνολικά, συνοδευόμενη από μια τάση απορρύθμισης των όρων εργασίας. Στην σύγχρονη οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα συντελείται ένα κύμα μεταρρυθμίσεων των εργασιακών σχέσεων του δημόσιου τομέα, το οποίο φαίνεται να επηρεάζει ως ένα βαθμό και τις λειτουργίες της κεντρικής δημόσιας διοίκησης. Η «ιδιωτικοποίηση του κράτους» συνίσταται από ένα ευρύ φάσμα πολιτικών που σχεδιάστηκαν για να μειώσουν τις αρμοδιότητες, να περιορίσουν τις λειτουργίες και γενικότερα να αποδυναμώσουν την επιρροή του δημόσιου τομέα στην λειτουργία της οικονομίας και της κοινωνίας. Ανάμεσα στον σχεδιασμό των επιμέρους κρατικών πολιτικών συμπεριλαμβάνεται και η «βελτίωση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών» μέσω της «ομοιογενοποίησης» των εργασιακών σχέσεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, η οποία υποδηλώνεται με τον όρο «new public management», που περιέχεται άλλωστε σε σχετικά κείμενα του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ). Συγκεκριμένα, οι εν λόγω πολιτικές προκρίνουν την ανάγκη μεταρρύθμισης των όρων εργασίας στον

---

<sup>37</sup> Μια ενδιαφέρουσα παρουσίαση γίνεται από το Ινστιτούτο Εργασίας της ΓΣΕΕ στην ακόλουθη έκδοση: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, *Η Ελληνική βιβλιογραφία και η απασχόληση: Ετήσια Έκθεση 2008*, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, 2008, σελ. 276-320. Επίσης για το ίδιο ζήτημα βλέπε: Κουζής, Γ., *Εργασιακές σχέσεις και Ευρωπαϊκή ενοποίηση*, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, Αθήνα, 2001.

δημόσιο τομέα με την εισαγωγή και υιοθέτηση βασικών στοιχείων του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας.

Σε γενικές γραμμές η τάση ομοιογενοποίησης ανάμεσα στον δημόσιο και στον ιδιωτικό τομέα της οικονομίας χαρακτηρίζεται από πρακτικές ευελιξίας, προσωρινής απασχόλησης, μείωσης των συνταξιοδοτικών και κοινωνικοασφαλιστικών δικαιωμάτων των εργαζόμενων στον δημόσιο τομέα και γενικότερα, αποδυνάμωση της φύσης της εργασιακής σχέσης του εργατικού δυναμικού που απασχολείται στον δημόσιο τομέα της οικονομίας.

Σύμφωνα με τα στοιχεία της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας<sup>38</sup>, η προσωρινή απασχόληση είναι αρκετά διαδεδομένη στο σύνολο του ελληνικού δημόσιου τομέα, με τις γυναίκες να αποτελούν την πλειοψηφία των εργαζόμενων αυτών. Από το 1999 έως το 2007 σημειώθηκε σταδιακή αύξηση των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα που απασχολούνται με συμβάσεις ορισμένου χρόνου με αποτέλεσμα η προσωρινή απασχόληση στον δημόσιο τομέα να ανέλθει το 2007 στο 7,1% του συνόλου των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα, έναντι 4,3% που ήταν το αντίστοιχο ποσοστό το 1999. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε χρονική διάρκεια μόλις ενός έτους, το 2007, ο ρυθμός αύξησης των εργαζομένων με προσωρινή απασχόληση στο δημόσιο είναι έξι φορές μεγαλύτερος από τον αντίστοιχο ρυθμό όσων διατήρησαν τη μόνιμη και σταθερή απασχόληση.

Παρατηρείται ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης διαθέτουν από τα υψηλότερα ποσοστά προσωρινώς απασχολούμενων εργαζομένων στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης της χώρας. Επιπλέον, η προσωρινή απασχόληση στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ειδικά στους τομείς υγείας και κοινωνικής μέριμνας, χαρακτηρίζεται κατά κύριο λόγο από συμβάσεις ορισμένου χρόνου διάρκειας 7 έως 12 μηνών. Συμπερασματικά, οι ευέλικτες μορφές απασχόλησης, που ήδη εισάγονται στον δημόσιο τομέα (ειδικά στις υπηρεσίες που παρέχονται από τις τοπικές

---

<sup>38</sup> ΕΣΥΕ, *Έρευνα Εργατικού Δυναμικού*, Β' τρίμηνο 2007.

αυτοδιοικήσεις, κυρίως στον κλάδο κοινωνικής μέριμνας και υγείας) με ρυθμό αύξησης μεγαλύτερο της μορφής εργασιακής σχέσης που χαρακτηρίζεται από σταθερή και πλήρη απασχόληση, έχουν ως κύρια χαρακτηριστικά, ότι οι εργαζόμενοι με ευέλικτες μορφές απασχόλησης είναι συνήθως γυναίκες και νέοι εργαζόμενοι, που απασχολούνται σε θέσεις χαμηλότερης ειδίκευσης, δεν ωφελούνται από προγράμματα κατάρτισης και έχουν χειρότερες προοπτικές επαγγελματικής εξέλιξης, έχουν μικρότερες αμοιβές και αντιμετωπίζουν χειρότερες συνθήκες εργασίας.

Στην περιφέρεια Κρήτης, στο σύνολο των δράσεων κοινωνικής μέριμνας που παρέχονται από τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς αυτοδιοίκησης απασχολούνται συνολικά 762 εργαζόμενοι, εκ των οποίων οι 341 είναι εξειδικευμένο προσωπικό πλήρους απασχόλησης, 359 εργάζονται ως διοικητικό-υποστηρικτικό προσωπικό πλήρους απασχόλησης, ενώ 82 απασχολούνται με καθεστώς μερικής απασχόλησης, πίνακας 4.6

Πίνακας 4.6 Απασχολούμενοι στα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής

Πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής	ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΟΙ (N)		
	ΕΙΔΙΚΟΙ	ΠΛΗΡΟΥΣ	ΜΕΡΙΚΗΣ
ΒΟΗΘΕΙΑ ΣΤΟ ΣΠΙΤΙ	113	121	16
ΝΗΠΙΑΚΟΙ ΣΤΑΘΜΟΙ	74	96	5
ΚΟΙΝ. ΜΕΡΙΜΝΑ	45	55	1
ΜΕΡΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	6	6	43
ΚΗΦΗ	24	23	7
ΓΡΑΦ.ΠΑΡ.ΚΟΙΝ.ΥΠΗΡ.	24	21	1
ΚΔΑΠ	24	22	0
ΠΛΗΡΟΦ. ΚΟΙΝ.ΧΑΡΑΚ	14	8	0
ΑΓΩΓΗ ΥΓΕΙΑΣ ΝΗΠΙΑΓΩΓ	5	0	5
ΑΘΛΗΣΗ	4	2	0
ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ	2	3	1
ΕΚΜΑΘΗΣΗ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ	3	0	3
ΣΧΟΛΕΣ ΓΟΝΕΩΝ	3	2	0
<b>ΣΥΝΟΛΟ</b>	<b>341</b>	<b>359</b>	<b>82</b>

Η συντριπτική πλειοψηφία των εργαζομένων σε δράσεις κοινωνικής προστασίας χαρακτηρίζεται από καθεστώς πλήρους απασχόλησης, εντούτοις, η λειτουργία των δομών απασχολεί σημαντικό αριθμό συμβασιούχων οι οποίοι μοιράζονται εξίσου στο καθεστώς της πλήρους και της μερικής απασχόλησης. Οι θέσεις που καλύπτονται με συμβάσεις έργου και οι οποίες δεν καλύπτονται από καθεστώς μονιμότητας αλλά συνδέονται με τη δυνατότητα των ΟΤΑ να χρηματοδοτούν τις δομές της κοινωνικής προστασίας, ξεπερνούν το 50% του συνολικού αριθμού. Συνεπώς, δεδομένης αυτής της πραγματικότητας, τίθεται το ερώτημα του εργασιακού μέλλοντος των εργαζομένων σε προγράμματα κοινωνικής προστασίας που παρέχονται από την τοπική αυτοδιοίκηση σε περίπτωση λήξης της χρηματοδότησής τους από εθνικούς ή κοινοτικούς πόρους. Ήδη, όπως επισημαίνεται από ανακοινώσεις θεσμικών φορέων του χώρου της αυτοδιοίκησης, η υποχρηματοδότηση προνοιακών δομών από την τοπική αυτοδιοίκηση έχει οδηγήσει, αφενός σε παύση λειτουργίας αρκετών δομών με άμεσες επιπτώσεις στους χρήστες, αφετέρου, σε λήξη της εργασιακής σχέσης των εργαζομένων σε αυτές<sup>39</sup>. Συνεπάγεται επομένως, ότι ακόμη και στην περίπτωση πλήρους απασχόλησης σε δομές κοινωνικής προστασίας που παρέχονται από τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς αυτοδιοίκησης η συγκεκριμένη εργασιακή σχέση, λόγω του δεδομένου τρόπου χρηματοδότησης των δομών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο που δεν είναι αυτόνομος από εθνικές και υπερεθνικές επιλογές, δεν προσιδιάζει με την παραδοσιακή μορφή απασχόλησης στον δημόσιο τομέα και ουσιαστικά δεν προσφέρει κάποια επιπλέον μορφή προστασίας προς τους εργαζόμενους σε περίπτωση παύσης της δράσης.

Επιπλέον, οι αυξανόμενες ανάγκες για παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας σε συνδυασμό με τα περιορισμένα περιθώρια χρηματοδότησης είναι

---

<sup>39</sup> Από ομιλία του Προέδρου της Πανελλήνιας Ομοσπονδίας Εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση (ΠΟΕ-ΟΤΑ) κ. Μπαλασόπουλου στο ετήσιο συνέδριο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ), Θεσσαλονίκη 2007. Όπως ανέφερε στην ομιλία του, ήδη μέχρι τα τέλη του 2008 σε όλη την Ελλάδα αναμένεται να έχουν κλείσει πάνω από 25 ΚΔΑΠ με αποτέλεσμα αφενός τη μείωση του αριθμού των ωφελούμενων χρηστών, αφετέρου την απόλυση εκατοντάδων εργαζομένων.

δυνατόν να οδηγήσουν σε υπολειτουργία των δομών αυτών και σε ελλείψεις προσωπικού (και μάλιστα κυρίως εξειδικευμένου, καθώς απαιτούνται επιπλέον πόροι για την πρόσληψή του), γεγονός που άλλωστε επισημαίνεται και από τους ίδιους τους συμμετέχοντες στην έρευνα, οι οποίοι αξιολογούν ως κύρια προβλήματα στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας την ανεπαρκή στελέχωση των υπηρεσιών και την έλλειψη τεχνογνωσίας και εξειδικευμένου προσωπικού. Μάλιστα, όπως προκύπτει από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας, το σημαντικά μεγαλύτερο μέρος των εργαζομένων σε δομές κοινωνικής προστασίας στην περιφέρεια Κρήτης απασχολείται σε έναν μικρό αριθμό δομών.

Η εισαγωγή των ευέλικτων μορφών απασχόλησης στον δημόσιο τομέα, ειδικά σε πεδία κοινωνικής πολιτικής, όπως η προσωρινή και η μερική απασχόληση έχει γίνει αποδεκτή με σοβαρές επιφυλάξεις από το ανώτατο θεσμοθετημένο όργανο κοινωνικού διαλόγου, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σχετικά με τις επιπτώσεις στο περιεχόμενο των εργασιακών σχέσεων των εργαζομένων στον δημόσιο τομέα<sup>40</sup>, όταν μάλιστα η εισαγωγή τους γίνεται για να καλυφθούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες.

Παράλληλα, εκτός των συνεπειών που έχει αφενός για τους ίδιους τους εργαζόμενους η ένταξή τους σε καθεστώς ευέλικτων μορφών απασχόλησης (περιορισμένα εργασιακά και κοινωνικά δικαιώματα), αφετέρου για το περιεχόμενο των εργασιακών σχέσεων στον δημόσιο τομέα (με τη δημιουργία πολλαπλών ταχυτήτων εργαζομένων στον ίδιο τομέα), η εισαγωγή ευέλικτων μορφών απασχόλησης, όπως επισημαίνεται από τη σχετική βιβλιογραφία<sup>41</sup>, αν και δεν συνεπάγεται σε κάθε περίπτωση αρνητικές κοινωνικές επιπτώσεις (όπως για παράδειγμα, η εθελοντική προσφυγή στη μερική απασχόληση για συγκεκριμένες

---

<sup>40</sup> Σύμφωνα με Γνώμη της ΟΚΕ (Γνώμη, αρ. 107, Ιούνιος 2004), διατυπώνεται η άποψη ότι «η επέκταση στον δημόσιο τομέα της μερικής απασχόλησης σε θέσεις που καλύπτουν πάγιες και διαρκείς ανάγκες και υπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, θα έχει αρνητικές επιπτώσεις στην αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και θα αλλοιώσει τις εργασιακές σχέσεις στο δημόσιο σε βάρος των εργαζομένων σε αυτό.».

<sup>41</sup> Κουζής, ο.π., σελ. 107. Επίσης, Γεωργακοπούλου, Β.- Κουζής, Γ., *Ευελιξίες και νέες εργασιακές σχέσεις*, Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, αρ. 6, Αθήνα, 1996, σελ. 85-125.

κατηγορίες πληθυσμού), ωστόσο η γενικευμένη υιοθέτησή τους έχει αρνητικές επιπτώσεις και στη συνολική παραγωγικότητα της εργασίας. Υποστηρίζεται ότι η γενικευμένη εισαγωγή ευέλικτων μορφών απασχόλησης μακροπρόθεσμα υπονομεύει την συνολική παραγωγικότητα της εργασίας, όταν η άκρατη προσφυγή στη λύση του «φθηνού» εργατικού δυναμικού υποθηκεύει το παραγωγικό μέλλον, λόγω της κατά κανόνα σύνδεσης των ευέλικτων μορφών απασχόλησης με την ανειδίκευτη και χαμηλής παραγωγικότητας εργασία.

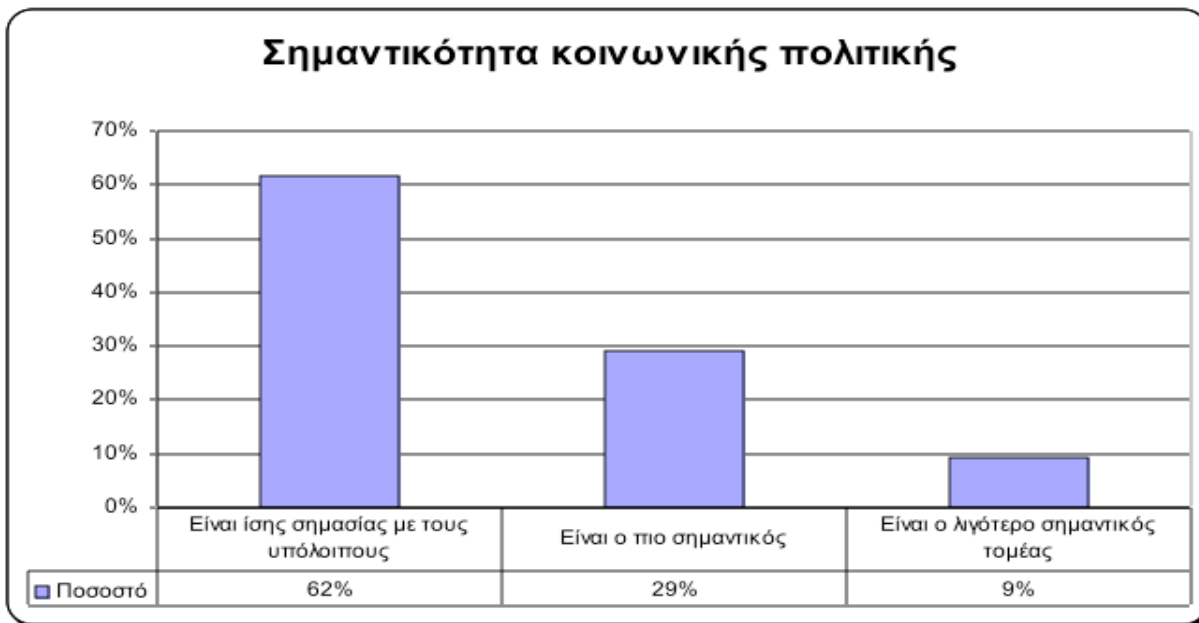
Οι επισφαλείς εργασιακές σχέσεις τελικώς θέτουν ουσιαστικά σε κίνδυνο τις ίδιες τις δομές κοινωνικής προστασίας. Η ασάφεια για την παρουσία και το μέλλον των εργαζόμενων στις λειτουργούσες δομές συμπαρασύρουν στην ίδια ασάφεια την παρέμβαση της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, υπονομεύοντας τελικά το ρόλο τους στην προστασία της κοινωνικής συνοχής της κοινότητας. Η ανάγκη σταθερότητας των παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας ακυρώνεται και αδυνατίζει ο ρόλος της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Το στοιχείο αυτό είναι τελικώς καθοριστικό για την περισσότερο ολοκληρωμένη εικόνα του χαρακτήρα των φορέων της αυτοδιοίκησης στην προώθηση του στόχου της κοινωνικής ασφάλειας για τις τοπικές κοινότητες.



#### 4.7 Σχεδιασμός των παρεμβάσεων και αυτοαξιολόγηση

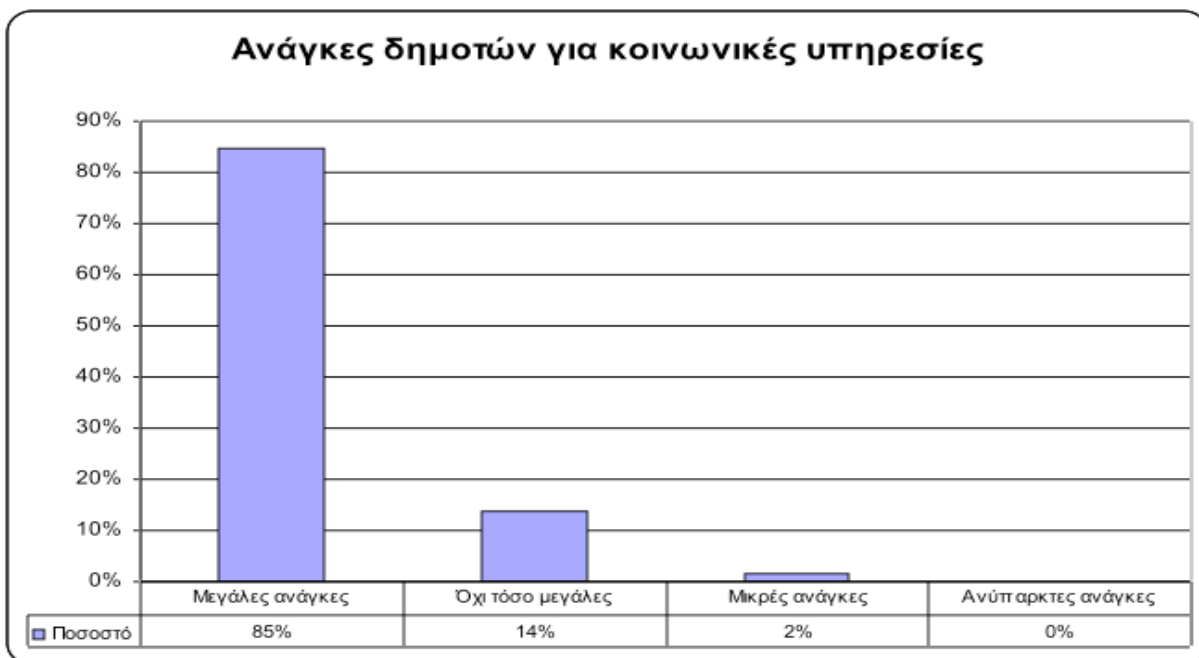
Το σύνολο των διαδικασιών που οργανώνουν τις πολιτικές κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας που υλοποιούνται στο τοπικό επίπεδο υπό την ευθύνη των αυτοδιοικητικών θεσμών αποτελεί σημαντική παράμετρο του χαρακτήρα και του ρόλου που αυτές έχουν στις τοπικές κοινωνίες. Πολιτικές επιλογές, καθώς και ο βαθμός της συστηματικής προσέγγισης των ζητημάτων κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο συνιστούν ένα σώμα παραμέτρων που καθορίζουν το τελικό αποτέλεσμα, δηλαδή τον βαθμό ύπαρξης και επιτυχούς υλοποίησης δράσεων κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Η ανάλυση του σχεδιασμού των υλοποιούμενων δράσεων στο τοπικό επίπεδο συνδέεται άμεσα με τη βασική υπόθεση εργασίας και τα ζητούμενα που προκύπτουν από αυτή καθώς και τη δεύτερη υπόθεση εργασίας. Δηλαδή κατά πρώτο αφορά στη δυνατότητα της αυτοδιοίκησης να υποστηρίξει αυτόνομα την οργάνωση και τον συντονισμό ενός ολοκληρωμένου συστήματος δράσεων κοινωνικής προστασίας, ενώ το δεύτερο αφορά στη διερεύνηση ενδεχόμενων αδυναμιών της λειτουργίας της αυτοδιοίκησης. Οι αδυναμίες αυτές σε τελική ανάλυση αντανακλώνται ως αδυναμίες του ίδιου του συνόλου των πολιτικών κοινωνικής προστασίας.

Από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας προκύπτει ότι ένα μεγάλο τμήμα των συμμετεχόντων στην έρευνα θεωρεί ότι η άσκηση κοινωνικής πολιτικής αποτελεί ένα σημαντικό πεδίο άσκησης πολιτικής σε πρωτοβάθμιο επίπεδο. Μάλιστα, ένας στους τρεις θεωρεί ότι η άσκηση κοινωνικής πολιτικής αποτελεί το σημαντικότερο πεδίο διακυβέρνησης στο τοπικό επίπεδο, διάγραμμα 4.7.α



Διάγραμμα 4.7.α

Η αξιολόγηση, από τους πληροφορητές- κλειδιά, ως σημαντικής της παροχής υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας προκύπτει άλλωστε και από τις απαντήσεις που δίνονται για την ανάγκη παροχής υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας προς τους πολίτες- δημότες διάγραμμα 4.7.β



Διάγραμμα 4.7.β

Στο σχετικό ερώτημα η συντριπτική πλειοψηφία των απαντήσεων αναφέρει ότι υπάρχει μεγάλη ανάγκη των δημοτών για υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα. Παρά το γεγονός ότι οι ίδιοι σε ένα μεγάλο βαθμό αξιολογούν τις παρεχόμενες υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας ως επαρκείς και σχετικά επαρκείς (απάντηση για την οποία έγινε λόγος σε προηγούμενο τμήμα της ανάλυσης, όπου αναδεικνύεται μια «γραμμή άμυνας» από τους ίδιους τους τοπικά υπεύθυνους για την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας), εντούτοις αναγνωρίζεται, έστω και σε μικρότερο βαθμό, η ανάγκη για βελτίωση και ανάπτυξη των υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας από τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης.

Τα πεδία και οι κατηγορίες πληθυσμού, όπου οι ίδιοι εντοπίζουν έλλειμμα κοινωνικής μέριμνας και θα μπορούσε να υπάρξει εντονότερη παρουσία των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικητικών οργανισμών, είναι κατά σειρά οι άνεργοι, τα παιδιά, οι ηλικιωμένοι, οι οικονομικοί μετανάστες, οι γυναίκες, τα άτομα με ειδικές ανάγκες και οι μοναχικοί ηλικιωμένοι. Ωστόσο οι ομάδες αυτές καθώς και τα επιμέρους προβλήματα που αντιμετωπίζουν δεν έχουν προκύψει και μελετηθεί με συγκεκριμένα εργαλεία διερεύνησης αναγκών αλλά με εμπειρικές μεθόδους.

Η διαδικασία του σχεδιασμού της παρέμβασης είναι αποκαλυπτική αφενός του τρόπου οργάνωσης της παρέμβασης της αυτοδιοίκησης στη χωρική μονάδα ευθύνης της, αφετέρου της δυναμικής του ρόλου της. Μέσω του σχεδιασμού αναδεικνύονται καθοριστικής σημασίας στοιχεία για τους στόχους της παρέμβασης και για τις προοπτικές που αυτή μπορεί να έχει. Ακόμη, στη φάση του σχεδιασμού μπορεί να προκύψουν σημεία της λειτουργίας της αυτοδιοίκησης, τα οποία ενδεχομένως να θέτουν προσκόμενα στην ολοκλήρωση της παρέμβασής της. Άλλωστε, το ζήτημα της επιλογής των δομών κοινωνικής προστασίας που αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν οι αυτοδιοικητικές μονάδες αποτελεί και την αφετηρία της στρατηγικής που η αυτοδιοίκηση ακολουθεί και που οριοθετεί και τον ρόλο της ως μηχανισμού άσκησης

κοινωνικής πολιτικής, ενώ ταυτόχρονα η διαμόρφωση διαδικασιών εκτίμησης των κοινωνικών αναγκών που προκύπτουν στον τομέα ευθύνης της συμπληρώνει τον χαρακτήρα της παρέμβασής της και τον ευρύτερο ρόλο της στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Όπως προκύπτει από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας, το σύνολο σχεδόν των αυτοδιοικήσεων πρώτου βαθμού στην περιφέρεια Κρήτης δεν διαθέτει κάποιο τμήμα κοινωνικής μέριμνας. Μόλις 12 σχετικά τμήματα υπάρχουν στο σύνολο των 65 αυτοδιοικήσεων που μελετήθηκαν, αλλά και αυτές έχουν σχετικά πρόσφατα ξεκινήσει να λειτουργούν [πίνακας 4.7.γ]. Κάθε τέτοια υπηρεσία/τμήμα μπορεί να είναι υπεύθυνο για τον σχεδιασμό και τον συντονισμό των υλοποιούμενων από τις τοπικές αυτοδιοικήσεις παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας. Τόσο ο μικρός αριθμός όσο και το πρόσφατο της λειτουργίας τους, καταδεικνύουν τους αδύναμους υποστηρικτικούς μηχανισμούς σχεδιασμού και τεκμηρίωσης της πολιτικής στο τοπικό επίπεδο.

Πίνακας 4.7.γ Υπηρεσία Κοινωνικής Μέριμνας

<b>Υπάρχει υπηρεσία ή διεύθυνση κοινωνικής μέριμνας;</b>	
Ναι	12
Όχι	52
Σύνολο	64

Η οργανωτική ανάγκη είναι προφανής και αναγνωρίζεται και από τους ίδιους τους πληροφορητές. Ωστόσο η διαπίστωση του προβλήματος δεν οδηγεί στη λήψη αποφάσεων και πρωτοβουλιών με αποτέλεσμα το οργανωτικό και διαχειριστικό κενό να διευρύνεται. Ταυτόχρονα παραμένει αδύναμη έως προβληματική η διάσταση του προγραμματισμού. Η παραπάνω εκτίμηση μπορεί να υποστηριχθεί επιπλέον και από την απάντηση που δόθηκε από τους πληροφορητές- κλειδιά, οι οποίοι ενώ αναγνωρίζουν ότι η κοινωνική πολιτική αποτελεί εξίσου σημαντικό τομέα άσκησης

πολιτικής (μάλιστα περίπου ένας στους τρεις θεωρεί ότι η κοινωνική πολιτική αποτελεί τον σημαντικότερο τομέα άσκησης πολιτικής, διάγραμμα 4.9), παρόλα αυτά εμφανίζεται η εικόνα της ανυπαρξίας οργανωμένων τμημάτων σχεδιασμού δράσεων κοινωνικής προστασίας σε ένα μεγάλο τμήμα των τοπικών αυτοδιοικήσεων της υπό μελέτης περιοχής.

Το ζητούμενο της διερεύνησης των αναγκών παραμένει ζητούμενο αφού όπως φαίνεται από την εμπειρική έρευνα το κρίσιμο αυτό σημείο για τον σχεδιασμό στηρίζεται σε εμπειρικές προσεγγίσεις οι οποίες δεν μπορούν να ξεφύγουν από τον προσωπικό και προφανώς υποκειμενικό χαρακτήρα της προσέγγισης των κοινωνικών ζητημάτων. Από το ακόλουθο διάγραμμα [4.7.δ] αποκαλύπτεται η απουσία μεθοδικής και επιστημονικά ορθής προσέγγισης και ανάλυσης του κοινωνικού περιβάλλοντος που συνθέτουν οι τοπικές κοινότητες.

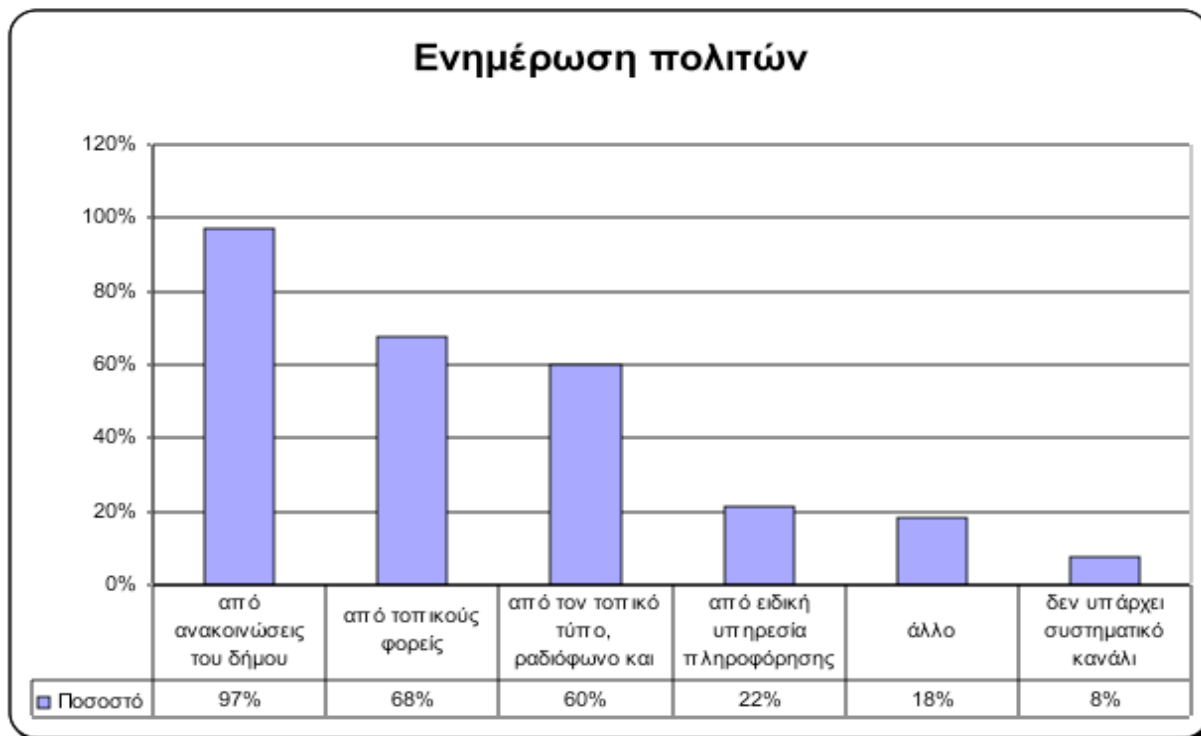


Διάγραμμα 4.7.δ

Βασικό προαπαιτούμενο του σχεδιασμού είναι η γνώση των συνθηκών που επικρατούν στην τοπική κοινωνία, οι ανάγκες και οι επιθυμίες της. Η διερεύνηση των

τοπικών συνθηκών με τρόπο αξιόπιστο και αντικειμενικό έχει επιπλέον αξία διότι μπορεί να προσφέρει σημαντικές πληροφορίες σχετικά με την απήχηση και την απόδοση των δομών που λειτουργούν με ευθύνη της αυτοδιοίκησης. Η ανάγκη της καταγραφής και της ερμηνείας της κοινωνικής πραγματικότητας αποτελεί μια διαδικασία συστηματική, κατά την οποία καταγράφονται οι ανάγκες της τοπικής κοινωνίας, ενώ ταυτόχρονα αποτυπώνονται ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που μπορούν να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα των σχεδιαζόμενων παρεμβάσεων.

Από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας προκύπτει ότι η αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού στην περιφέρεια Κρήτης ενημερώνεται για την ανάγκη υλοποίησης δράσεων κοινωνικής προστασίας και τα προβλήματα που παρουσιάζονται στον τομέα αυτόν (είτε τα προβλήματα αυτά αφορούν την ανάγκη για δραστηριοποίησή της στην κάλυψη αναγκών, είτε προκύπτουν από την καθημερινότητα της λειτουργίας των σχετικών δράσεων) σχεδόν αποκλειστικά από τους δημοτικούς συμβούλους και ακολούθως από τους τοπικούς φορείς, από μεμονωμένα άτομα και από τα τοπικά συμβούλια. Σε μικρότερο βαθμό ενημερώνεται από τα τοπικά Μέσα Ενημέρωσης. Είναι ενδεικτικό ότι, όπως προκύπτει από τις σχετικές απαντήσεις, από όλες τις πιθανές πηγές ενημέρωσης της αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού για τις ανάγκες του τοπικού πληθυσμού σε δράσεις κοινωνικής προστασίας το μικρότερο τμήμα αντιστοιχεί σε ενημέρωση από επιστημονικές μελέτες. Επιπλέον, οι πολίτες ενημερώνονται για προγράμματα και δράσεις κοινωνικής προστασίας κατά κύριο λόγο από τις ανακοινώσεις των δήμων και ακολουθούν τα τοπικά Μέσα Ενημέρωσης. Αντίθετα, ένα πολύ μικρό τμήμα του πληθυσμού ενημερώνεται για σχετικές δράσεις κοινωνικής προστασίας υλοποιούμενες από τον πρώτο βαθμό αυτοδιοίκησης από κάποια αρμόδια υπηρεσία που λειτουργεί στα πλαίσια της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης [διάγραμμα 4.7.ε].



Διάγραμμα 4.7.ε

Η απουσία της κοινωνικής έρευνας στο τοπικό επίπεδο αφενός, εγκλωβίζει την αυτοδιοίκηση σε μια εμπειρική, περιορισμένη και πιθανότατα στρεβλή εικόνα για τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας και αφετέρου, περιορίζει τις δυνατότητες προσαρμογής των σχεδιαζόμενων δράσεων στα ιδιαίτερα τοπικά χαρακτηριστικά. Αν και η εγγύτητα των φορέων της αυτοδιοίκησης με τους πολίτες αποτελεί το συγκριτικό πλεονέκτημα του τοπικού επιπέδου έναντι του κεντρικού κράτους, εντούτοις δεν αποτελεί από μόνη της την αναγκαία συνθήκη ώστε να καλύψει την ανάγκη της συστηματικής έρευνας. Επιπλέον, το χαρακτηριστικό της εγγύτητας από μόνο του δεν είναι ικανό να υποστηρίξει μέσα και μεθόδους που έχουν τη δυνατότητα να αξιολογήσουν και να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα των συγκεκριμένων μέτρων. Όπως προκύπτει, η χρήση συστηματικών ποιοτικών προσεγγίσεων δεν αποτελεί μέσο ανάλυσης της κοινωνικής πραγματικότητας στο τοπικό επίπεδο για τους φορείς κοινωνικής φροντίδας. Οι δημοτικοί φορείς που υλοποιούν ένα σύνολο πολιτικών στηρίζονται στη δραστηριοποίησή τους σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα σε εμπειρικές προσεγγίσεις, οι

οποίες είναι βέβαιο ότι δεν είναι σε θέση να περιγράψουν αξιόπιστα το σύνολο των αναγκών της τοπικής κοινωνίας.

Ως εκ τούτου, οι διαδικασίες της πληροφόρησης της αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού για τις τοπικές συνθήκες και της αξιολόγησης της παρέμβασής της στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας παρουσιάζονται προβληματικές και για τον λόγο ότι ο σχεδιασμός του συνόλου των πολιτικών κοινωνικής προστασίας δεν προέβλεψε σχετικά στάδια πληροφόρησης των τοπικών συνθηκών και αξιολόγησης των παρεμβάσεων. Εξάλλου, όπως η ανάλυση έχει αναδείξει μέχρι τώρα, το σύνολο των πολιτικών που εφαρμόζονται με ευθύνη της αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού δεν έχει προκύψει βάσει συγκεκριμένου σχεδίου, αλλά αντίθετα είναι περισσότερο αποτέλεσμα χρηματοδότησης κοινωνικών προγραμμάτων εθνικής ή υπερεθνικής εμβέλειας, καθώς και αποσπασματικών δράσεων που υλοποιούνται από τους πρωτοβάθμιους αυτοδιοικητικούς μηχανισμούς.

Παράλληλα η λειτουργία δομών κοινωνικής προστασίας με την ευθύνη των φορέων της αυτοδιοίκησης, παρά τα προβλήματα που αποκαλύπτονται κατά τη μελέτη και ανάλυση του εμπειρικού υλικού φαίνεται ότι ικανοποιεί ως προς την απόδοση της σε μεγάλο βαθμό τα στελέχη των δομών, διάγραμμα 4.7.στ



Διάγραμμα 4.7.στ



Οι ίδιοι οι εργαζόμενοι κρίνουν τη συνολική λειτουργία των κοινωνικών υπηρεσιών ως σχετικά επαρκή, υποστηρίζοντας τόσο το φάσμα και την ποιότητα των υπηρεσιών αλλά και την υπόστασή τους στο πεδίο της εργασίας. Αν και έχουν εντοπίσει σημαντικές αδυναμίες και ελλείψεις τελικά κρίνουν θετικά τη λειτουργία των υφιαστών δομών στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Τα προβλήματα που εντοπίζονται φαίνεται να συνδέονται κυρίως με τις καθημερινές πρακτικές και λειτουργίες αλλά και την αδυναμία επέκτασης των υπηρεσιών που ήδη παρέχονται. Ωστόσο ταυτόχρονα υποστηρίζουν την άποψη ότι οι υπηρεσίες λειτουργούν, σε σχέση με τους στόχους που έχουν θέσει, αποτελεσματικά.

Συμπερασματικά, όπως προκύπτει από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας, η αδυναμία σχεδιασμού των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικήσεων στην περιφέρεια Κρήτης, ώστε να οργανωθεί μια ενιαία στρατηγική στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και να ορίσουν αυστηρά τον προσανατολισμό της παρέμβασής τους, χαρακτηρίζουν το σύνολο των πολιτικών που υλοποιούν ως αποσπασματικό και ασυνεχές. Μάλιστα, η ανάληψη, εκ μέρους των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικητικών μηχανισμών της περιφέρειας Κρήτης, της υλοποίησης δράσεων χωρίς την ύπαρξη σχεδιασμού, με τη συνοδευόμενη αδυναμία τους να συγκροτήσουν ένα συγκεκριμένο φάσμα παρέμβασης, έχει ως συνέπεια ακόμη και την υπονόμηση αυτού καθαυτού του συμπληρωματικού ρόλου της αυτοδιοίκησης στο εθνικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής. Οι δράσεις ακόμα και στο πλαίσιο συγκεκριμένων δομών αποκτούν αποσπασματικό χαρακτήρα και χάνουν τη συνοχή τους, ενώ ταυτόχρονα τραυματίζεται τόσο η λειτουργία τους, όσο και η αξιοπιστία του φορέα και του δήμου.

Η αδυναμία του σχεδιασμού στο επίπεδο της αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού επιδεινώνεται περαιτέρω από την αντίστοιχη αδυναμία οργάνωσης συγκροτημένης προσέγγισης και ερμηνείας της κοινωνικής πραγματικότητας στο τοπικό επίπεδο. Από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων προέκυψε ότι η διαδικασία της διάγνωσης των

ζητημάτων που απασχολούν την τοπική κοινωνία περιορίζεται στην εμπειρική προσέγγιση και τις ερμηνείες που δίνονται κυρίως από το πολιτικό προσωπικό και τα στελέχη των κοινωνικών υπηρεσιών. Είναι επομένως αναμενόμενο, η οροθέτηση των κοινωνικών προβλημάτων να έχει έναν χαρακτήρα υποκειμενικό και συνεπάγεται ότι κάθε απόπειρα σχεδιασμού να είναι τουλάχιστον προβληματική. Η εμπειρική μέθοδος αναδεικνύεται ως η κυρίαρχη μέθοδος τόσο κατά τη διαδικασία υλοποίησης νέων δομών κοινωνικής προστασίας, όσο και κατά τη διαδικασία εντοπισμού των κοινωνικών αναγκών στο τοπικό επίπεδο. Η απουσία σχεδιασμού σε συνδυασμό με την απουσία αξιολόγησης των δράσεων που υλοποιούνται υπό την ευθύνη της αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού διαμορφώνουν ένα σύνολο γνωρισμάτων που αναπόφευκτα μειώνουν την αποτελεσματικότητα της παρέμβασης της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, περιορίζοντας ουσιαστικά τη δυναμική της.

Πάρα ταύτα η εικόνα που περιγράφουν οι ίδιοι οι εργαζόμενοι αποτυπώνει μια συνολικά θετική συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Τονίζεται δε η δυνατότητα περαιτέρω ανάπτυξης, εφόσον υπάρξει η σχετική υποστήριξη από το κράτος και τους κεντρικούς μηχανισμούς προς την κατεύθυνση αντιμετώπισης των υφιστάμενων αδυναμιών όπως αυτές έχουν επισημανθεί ήδη.

#### 4.8 Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Στο πεδίο ευθύνης της τοπικής αυτοδιοίκησης εντάσσονται δύο κεντρικές κατηγορίες δομών κοινωνικής πρόνοιας. Η πρώτη αφορά ιδρύματα που λειτουργούν με τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, ενώ στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι προνοιακές δομές που περιγράφονται στον οργανισμό λειτουργίας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Ως προς τη σχέση μεταξύ της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και ιδρυμάτων που λειτουργούν με τη μορφή του νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου, ο ρόλος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης περιορίζεται σχεδόν αποκλειστικά στην κατανομή και στη διανομή που τα εν λόγω ιδρύματα λαμβάνουν από τον κρατικό προϋπολογισμό, καθώς και στον έλεγχο τήρησης των προϋποθέσεων λειτουργίας τους, όπως αυτό καθορίζεται από τους σχετικούς νόμους. Δηλαδή η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση περιορίζεται σε έναν εποπτικό ρόλο. Συνεπώς, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν καθορίζει, ούτε ελέγχει την πολιτική των ιδρυμάτων αυτών, τα οποία διατηρούν την αυτονομία τους τόσο ως προς τις κατευθύνσεις της πολιτικής τους, όσο και προς το εύρος του ρόλου τους στην κάλυψη των αναγκών της τοπικής κοινωνίας.

Η ευθύνη της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης για οργάνωση υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας από την ίδια στο χωρικό πλαίσιο ευθύνης της αποτελεί ουσιαστικά μια συνέχεια της αντίστοιχης λειτουργίας υπό το καθεστώς των νομαρχιών πριν τη μεταρρύθμιση της δεκαετίας του 1990. Οι «Διευθύνσεις Πρόνοιας», που λειτουργούν στο σύνολο των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων της χώρας, ακολουθούν σε σημαντικό βαθμό την προηγούμενη οργανωτική μορφή του νομαρχιακού συστήματος. Η συγκεκριμένη διεύθυνση έχει αποστολή την οργάνωση μηχανισμών προστασίας και πρόωθησης μηχανισμών υποστήριξης ευπαθών ομάδων και μεμονωμένων ατόμων. Επιπλέον, αποστολή της είναι η ενίσχυση των μηχανισμών της κοινωνικής κατοικίας, καθώς και η εποπτεία και ο έλεγχος των υποδομών παροχής υπηρεσιών πρόνοιας, μέσω

της χορήγησης των αδειών λειτουργίας φορέων (δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα) παροχής των σχετικών υπηρεσιών και της χορήγησης αδειών άσκησης επαγγέλματος στον χώρο της κοινωνικής πρόνοιας.

Με το γενικό σχήμα της “Διεύθυνσης Κοινωνικής Πρόνοιας” οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στην περιφέρεια Κρήτης έχουν οργανώσει τμήματα κοινωνικής αρωγής με στόχο την παροχή υπηρεσιών στήριξης των οικονομικά αδυνάτων, μέσω της οργάνωσης προγραμμάτων προστασίας ατόμων και κοινωνικών ομάδων που αδυνατούν να καλύψουν με δικά τους μέσα τις βασικές τους ανάγκες. Ωστόσο, η ένταξη στην κατηγορία των «οικονομικά αδυνάτων», που συνεπάγεται πρόσβαση σε μια σειρά από παροχές, απαιτεί από τους υποψήφιους χρήστες μια σειρά προϋποθέσεων ο ορισμός των οποίων δεν ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

Ακόμη, στην ευθύνη των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι η κάλυψη αναγκών έκτακτου χαρακτήρα και η αντιμετώπιση άπαξ προβλημάτων που σχετίζονται με καταστάσεις ανάγκης λόγω κοινωνικών γεγονότων ή φυσικών καταστροφών.

Όπως ανέφερε το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005 (ΥΠΕΚΑ 2003: 46,47) ένα ορθό σχήμα διακυβέρνησης για τη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής σε όλα τα επίπεδα απαρτίζεται από ένα δίκτυο κοινωνικών υπηρεσιών σε τέσσερα επίπεδα (δήμος, νομός, περιφέρεια, κεντρικό επίπεδο). Σε επίπεδο δήμου θα γίνεται η ανίχνευση των τοπικών αναγκών και ο τοπικός σχεδιασμός-προγραμματισμός με τη συμμετοχή των μονάδων παροχής υπηρεσιών του δήμου (βρεφονηπιακοί και παιδικοί σταθμοί, ΚΑΠΗ κτλ.) και τη συνεργασία τοπικών παραρτημάτων δημόσιων φορέων, νομαρχιακών υπηρεσιών και ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται τοπικά, προωθώντας έτσι τις εταιρικές σχέσεις σε τοπικό επίπεδο. Η κοινωνική υπηρεσία του δήμου θα παρέχει υπηρεσίες συμβουλευτικής υποστήριξης, πληροφόρησης για δικαιώματα και δυνατότητες, προώθησης και παρακολούθησης αιτημάτων για παροχές και υπηρεσίες σε άλλα διοικητικά επίπεδα ή εξειδικευμένους

οργανισμούς, και γι' αυτό θα συνεργάζεται με τα Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών. Διευκρινίζεται ότι οι κοινωνικές δράσεις των δήμων θα πλαισιώνονται από ελάχιστες προδιαγραφές και υποχρεωτικές υπηρεσίες, αλλά η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να αναλάβει περαιτέρω πρωτοβουλίες.

Σε επίπεδο νομού, το Σχέδιο Δράσης κάλεσε για τη δημιουργία ενός συλλογικού συμβουλευτικού οργάνου για θέματα κοινωνικής πολιτικής υπό την προεδρία του νομάρχη και με τη συμμετοχή σχετικών υπηρεσιών, οργανισμών και ΜΚΟ του νομού. Στο επίπεδο του νομού θα καταγράφεται η συνολική εικόνα της κατάστασης ως βάση για προγραμματισμό και συμπληρωματικότητα σε περίπτωση που υπάρχουν σημαντικές ανισότητες μεταξύ των ΟΤΑ του νομού ως προς το μέγεθος και τα διατιθέμενα μέσα και υπηρεσίες. Το νομαρχιακό επίπεδο θα μεριμνά για τη δημιουργία και την αναβάθμιση του δικτύου κοινωνικών υπηρεσιών ώστε να καλύπτει όλη τη γεωγραφική περιοχή του νομού με βάση ελάχιστες προδιαγραφές.

Οι υπηρεσίες που παρέχονται μέσω της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, οι οποίες αποτελούν μέρος των εθνικών δομών κοινωνικής πρόνοιας έχουν καίρια σημασία στο τοπικό επίπεδο διότι αποτελούν και την πλέον συγκροτημένη προσπάθεια κοινωνικής παρέμβασης από τους φορείς της αυτοδιοίκησης. Το φάσμα των επιδομάτων είναι στοχευμένο στην κάλυψη αναγκών, οι οποίες ουσιαστικά δεν καλύπτονται από άλλους φορείς κοινωνικής ασφάλειας. Οι εν λόγω υπηρεσίες αποτελούν την ύστατη λύση σε περιπτώσεις χρηστών που αντιμετωπίζουν την απειλή ή βρίσκονται ήδη στο φάσμα του κοινωνικού αποκλεισμού. Παρά τον υπολειμματικό του χαρακτήρα το σύστημα προσφέρει μια σημαντική ενίσχυση στη συνοχή της κοινότητας. Εντούτοις, οι παροχές του συστήματος δεν καλύπτουν εξ' ολοκλήρου τις ανάγκες των περιπτώσεων που αιτούνται βοήθειας. Το φάσμα της επιδοματικής πολιτικής, εφόσον μάλιστα σχεδιάζεται και οργανώνεται σε εθνικό επίπεδο, είναι και το σημείο όπου εντοπίζεται η αναδιανεμητική λειτουργία του συστήματος. Ο ελλειμματικός χαρακτήρας των

παροχών αναδεικνύει και ευρύτερα την αδύναμη αναδιανεμητική λειτουργία του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής.

Οι απαντήσεις που μας έδωσαν οι εκπρόσωποι των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων στα ερωτηματολόγια ήσαν στο ίδιο μήκος κύματος με αυτές των εκπροσώπων της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τον εντοπισμό κοινωνικών προβλημάτων αναφέρθηκαν η φυγή του νεαρού πληθυσμού, η ανεργία, η φτώχεια, η στέγαση, τα ναρκωτικά και ο αλκοολισμός, τα προβλήματα κοινωνικού αποκλεισμού σε μοναχικά άτομα τρίτης ηλικίας, άτομα με ειδικές ανάγκες, μετανάστες-παλλινοστούντες, ανύπαντρες μητέρες, αστέγους και αποφυλακισθέντες.

Σε σχέση με την ανεπάρκεια υποδομών, σημειώθηκαν τα προβλήματα που συμπεριλαμβάνονταν στο ερωτηματολόγιο όπως η έλλειψη παιδικών σταθμών, η έλλειψη χώρων άθλησης και πρασίνου, η ανεπάρκεια των σχολείων και το υποβαθμισμένο οικιστικό περιβάλλον, ενώ συμπληρώθηκαν επιπλέον από το νομό Χανίων:

- α) ένας Ξενώνας Στήριξης και φιλοξενίας κακοποιημένων γυναικών και παιδιών αλλά και ηλικιωμένων και ΑΜΕΑ,
- β) μια θεραπευτική μονάδα απεξάρτησης (κλειστή και ανοιχτή), εκτός από τη μονάδα υποκατάστατων του ΟΚΑΝΑ Χανίων, για ενήλικους χρήστες ουσιών,
- γ) ένα κέντρο στήριξης – συμβουλευτικής για οικογένειες χρηστών,
- δ) προστατευμένα εργαστήρια για ΑμΕΑ,
- ε) ξενώνες ημιαυτόνομης διαβίωσης ΑμΕΑ.

Στις ερωτήσεις μας για την καταγραφή των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής που εφαρμόζονται από την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, οι εκπρόσωποι των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων αναφέρθηκαν περισσότερο στα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που εφαρμόζονται στο νομό τους. Αναφέρθηκαν δηλαδή τα προγράμματα κοινωνικής μέριμνας και «Βοήθεια στο Σπίτι», τα κέντρα δημιουργικής απασχόλησης, καθώς επίσης και οι υποδομές των ΚΑΠΗ και των παιδικών σταθμών, τα οποία όμως

υλοποιούνται πρωτίστως από τους δήμους και σε ορισμένες περιπτώσεις από μη κρατικά μη κερδοσκοπικά σωματεία, κυρίως της Εκκλησίας της Κρήτης. Οι ίδιες οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις φαίνεται να δραστηριοποιούνται περισσότερο σε προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης και λαϊκής επιμόρφωσης μέσω των ΝΕΛΕ ενώ το πεδίο της πρόνοιας περιορίζεται σε ότι αναφέρθηκε παραπάνω και συνδέεται με το κράτος και τους κεντρικούς μηχανισμούς.

Ως προς την λειτουργία δομών κοινωνικής προστασίας από την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, η τελευταία έχοντας περιορισμένες δυνατότητες παρέμβασης αναλαμβάνει να υλοποιεί μέρος της κρατικής πολιτικής και οι υπηρεσίες της ουσιαστικά αποτελούν τμήμα του εθνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής. Λόγω του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου, ο ρόλος της ουσιαστικά περιορίζεται στον ίδιο ρόλο που συνήθιζε να έχει το νομαρχιακό σύστημα διοίκησης, δηλαδή την κατά τόπους διανομή των κεντρικών πολιτικών. Είναι χαρακτηριστικό ότι, όπως προκύπτει από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας, στο ερώτημα για το εύρος των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας που υλοποιούνται από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στην περιφέρεια Κρήτης, το σύνολο σχεδόν των απαντήσεων αναφέρθηκε σε δράσεις κοινωνικής προστασίας που υλοποιούνται από τους δήμους του νομού τους.

### **Οι εισροές στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.**

Λόγω του δεδομένου ρόλου της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στο πεδίο οργάνωσης και εφαρμογής πολιτικών κοινωνικής πρόνοιας, ο οποίος συνίσταται στην εφαρμογή μέρους της κρατικής πολιτικής, είναι επόμενο οι εισροές να είναι καθορισμένες από τις ευρύτερες κρατικές επιλογές. Επιπλέον, το νομαρχιακό επίπεδο δεν φαίνεται να αποτελεί την επιλογή των κεντρικών μηχανισμών για την υλοποίηση προγραμμάτων χρηματοδοτούμενων από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους (όπως για παράδειγμα, το Πρόγραμμα «βοήθεια στο σπίτι»). Στην πραγματικότητα αυτή,



ενδέχεται να συνέβαλε η σχετικά πρόσφατη θεσμοθέτηση της λειτουργίας του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης. Η αδυναμία εξεύρεσης πόρων για την αυτοδιοίκηση, σε συνδυασμό με το άκαμπτο πλαίσιο στο οποίο κινείται, περιορίζει τον ρόλο της σε αυτόν που οι κεντρικοί-κρατικοί μηχανισμοί ορίζουν. Ως αποτέλεσμα, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν έχει τη δυνατότητα ανάπτυξης πρωτοβουλιών τοπικού χαρακτήρα και μάλιστα ούτε στον βαθμό που η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση έχει. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση είναι πλήρως εξαρτημένη από τους κρατικούς πόρους. Η παρέμβασή της στην τοπική κοινωνία δεν έχει διαφοροποιηθεί σε σχέση με το προηγούμενο νομαρχιακό σύστημα και η κύρια λειτουργία της παραμένει περιορισμένη στη διανομή μέρους του εθνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής.

### **Προβλήματα και σχεδιασμός στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.**

Η προσπάθεια σχεδιασμού παρέμβασης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας είναι αναπόφευκτο να προσκρούει στο περιορισμένο φάσμα των αρμοδιοτήτων της. Άλλωστε, η διατήρηση του ρόλου που είχαν οι υπηρεσίες του νομαρχιακού συστήματος διοίκησης δεν προσφέρεται για σχεδιασμό και προσαρμογή στις συνθήκες που επικρατούν στην τοπική κοινωνία. Ακόμη, η αδυναμία ανάληψης σχετικών χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων από εθνικούς και κοινοτικούς πόρους δεν επιτρέπει να διατυπωθεί το στίγμα μιας σχετικής στρατηγικής της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, με βάση τις μέχρι σήμερα δυνατότητές της, δεν μπορεί να αναπτύξει μια ιδιαίτερη στρατηγική που να ανταποκρίνεται στις ανάγκες του ευρύτερου τοπικού επιπέδου. Εφαρμόζοντας την πολιτική των κεντρικών μηχανισμών η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν έχει αντιμετωπίσει ακόμη σοβαρά την ανάγκη του σχεδιασμού κάποιων εξειδικευμένων δράσεων στο χωρικό πλαίσιο ευθύνης της.

Οι πληθυσμιακές κατηγορίες όπου παρατηρείται έλλειμμα κοινωνικής μέριμνας από τους νομούς και απαιτείται η άσκηση καλύτερης και πιο οργανωμένης κοινωνικής



πολιτικής περιλαμβάνουν τις γυναίκες, τα ΑμΕΑ, τους χρονίως πάσχοντες, τους μοναχικούς ηλικιωμένους, τις κακοποιημένες γυναίκες, τα κακοποιημένα παιδιά, τις ανύπαντρες μητέρες, τους άνεργους, τους άστεγους, τα άτομα εξαρτημένα από ουσίες, τους απεξαρτημένους, τους τσιγγάνους, τους ανήλικες παραβάτες, τους αποφυλακισθέντες.

Οι εκπρόσωποι των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σημειώνουν την έλλειψη παιδικών χαρών, παιδικών σταθμών, αθλητικών κέντρων, κέντρου κοινωνικής μέριμνας και ψυχολογικής στήριξης των πολιτών, ξενώνα φιλοξενίας και στήριξης.

Στα κύρια προβλήματα παροχής υπηρεσιών κοινωνικού χαρακτήρα δεν αναφέρεται τυχόν έλλειψη σχετικών αρμοδιοτήτων του νομού, αλλά επισημαίνεται:

η έλλειψη οικονομικών πόρων,

η ανεπάρκεια στην οργάνωση των υπηρεσιών,

η έλλειψη τεχνογνωσίας και εξειδικευμένου προσωπικού,

η ανεπαρκής στελέχωση των υπηρεσιών και η έλλειψη συντονισμού των κοινωνικών φορέων στο νομό.

Παρ' όλα αυτά, οι εκπρόσωποι της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης θεωρούν ότι οι κοινωνικές ανάγκες δεν εξυπηρετούνται καλύτερα σε άλλες περιοχές της Ελλάδας, ενώ συμφωνούν ότι η ΕΕ έχει βοηθήσει αρκετά στην αναβάθμιση των κοινωνικών υπηρεσιών στον τόπο τους και στην Ελλάδα γενικότερα. Η στάση τους για τους ιδιωτικούς φορείς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών είναι μάλλον θετική υπό την προϋπόθεση ότι εντάσσονται σε ένα σωστό νομικό πλαίσιο και η λειτουργία τους υπόκειται σε έλεγχο.

Όσον αφορά τις προτάσεις των εκπροσώπων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, σταχυολογούνται απαντήσεις από τις ανοιχτού τύπου ερωτήσεις.

Στην ερώτηση σχετικά με τις δράσεις που μπορεί άμεσα να αναλάβει η αυτοδιοίκηση στο χώρο της απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, προτάθηκαν

- τα κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης και αποκατάστασης και ένταξης ευπαθών κοινωνικά ομάδων, καθώς και
- η πλήρης καταγραφή των υπαρχόντων υπηρεσιών με τις δραστηριότητές τους.

Στην ερώτηση σχετικά με τους τομείς κοινωνικής πολιτικής που πρέπει και μπορεί να αναπτύξει πρωτοβουλία η αυτοδιοίκηση, σημειώθηκαν

- οι τομείς της παιδείας, υγείας και πρόνοιας (με έμφαση στην πρόληψη),
- η διασύνδεση και ο συντονισμός όλων των κοινωνικών φορέων και υπηρεσιών των δήμων και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης,
- (ασαφώς) προγράμματα καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού.

Στην ερώτηση σχετικά με την κατάθεση προτάσεων για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων άσκησης κοινωνικής πολιτικής, σημειώθηκαν τα εξής:

- Η συνέχιση, βελτίωση και επέκταση της λειτουργίας του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» και των βρεφονηπιακών σταθμών,
- η δημιουργία κέντρων κοινωνικής πολιτικής για τις γυναίκες και κέντρων στήριξης της νεολαίας και των ανηλίκων,
- η δημιουργία ξενώνων ημι-αυτόνομης διαβίωσης και προστατευόμενα εργαστήρια για άτομα με ειδικές ανάγκες,
- πολλά προγράμματα κατάρτισης για ΑμΕΑ, γυναίκες και άλλες ευπαθείς ομάδες,
- προγράμματα δια βίου μάθησης,
- σεμινάρια για αιρετούς εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Τέλος, λόγω του δεδομένου τρόπου σύνδεσης των λειτουργιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης με τις επιδιώξεις του εθνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής, ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχει να επιδείξει σημαντική πρόοδο μέχρι σήμερα προκειμένου να αξιοποιήσει την εθελοντική προσφορά ως εισροή στο σύστημα. Η σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των

εθελοντικών και των μη κυβερνητικών οργανώσεων περιορίζεται στην προσπάθεια υποστήριξης του έργου τους, κυρίως μέσω της οικονομικής τους στήριξης. Η διατήρηση του ρόλου των υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης ως μέρους ουσιαστικά ενός κεντρικά καθοριζόμενου συστήματος δεν άφησε περιθώρια διεύρυνσης της παρέμβασής τους στην ευρύτερη τοπική κοινωνία. Επιπλέον, η φύση των υπηρεσιών που παρέχονται δεν δίνει τη δυνατότητα ανάπτυξης σχέσεων μεταξύ του επίσημου φορέα και των εθελοντικών οργανώσεων, αφήνοντας την αξιοποίησή του στο πρώτο επίπεδο της αυτοδιοίκησης.

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση φαίνεται ότι δυσκολεύεται να διαμορφώσει ένα διακριτό πεδίο ευθύνης και παρέμβασης αναφορικά με την κοινωνική πολιτική. Η εμπειρία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τη μια πλευρά και η παρουσία του κράτους, μέσω της Περιφέρειας, από την άλλη σε συνδυασμό με την έλλειψη πόρων έχουν εγκλωβίσει τις ΝΑ σε ένα στενό περιβάλλον παρέμβασης. Χωρίς να λείπουν σημαντικές παρεμβάσεις η παρουσία των ΝΑ παραμένει αδύναμη. Παρότι ο συντονιστικός και ρυθμιστικός ρόλος είναι απαραίτητος στο ευρύτερο τοπικό επίπεδο, φαίνεται και από τα στοιχεία της εμπειρικής έρευνας ότι δεν ταιριάζει στους φορείς της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Ενδεχομένως η οργάνωση σε μεγαλύτερες χωρικές μονάδες, όπως αυτή της Περιφέρειας, συνοδευόμενη από τους κατάλληλους πόρους και το αντίστοιχο επιστημονικό δυναμικό θα είχε την απαραίτητη δυναμική ευδοκίμησης της ουσιαστικής αποκέντρωσης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

## 4.9 Στοιχεία ορθών πρακτικών

### 1. Ο δήμος Αρχανών

Στην περιφέρεια της Κρήτης και στο νομό Ηρακλείου υπάρχει ένα καλό παράδειγμα για τη χάραξη και άσκηση κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Για τις ανάγκες της έρευνάς μας -και όχι μόνον- έχουμε επανειλημμένα επισκεφτεί την περιοχή και το δήμο και έχουμε διαπιστώσει το σημαντικό έργο που επιτελείται εκεί. Άλλωστε, το ίδιο το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005 (ΥΠΕΚΑ 2003) αναφέρει την περίπτωση του δήμου Αρχανών ως παράδειγμα ορθής πρακτικής.

Ο δήμος Αρχανών δημιούργησε το 1999 τον Οργανισμό Κοινωνικής και Επικοινωνιακής Πολιτικής. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Έκθεση Δραστηριοτήτων του Οργανισμού (2003), ο Οργανισμός θεμελιώνεται στα παρακάτω σημεία: α) Η δημοτική κοινωνική πολιτική δεν εξαντλείται σε υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, αλλά αφορά τη συνολική παρέμβαση του δήμου στις βασικές οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές διαδικασίες ενός τόπου, με στόχο την ισόρροπη ανάπτυξη και τη διασφάλιση των αναγκαίων όρων για τη συνεχή αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των δημοτών και των κατοίκων. β) Η κοινωνική πολιτική είναι μια αμφίδρομη διαδικασία, που δεν μπορεί απλώς να «παρέχεται» ή να προσλαμβάνεται παθητικά, αλλά που πρέπει να συνδιαμορφώνεται μέσα από την ανοιχτή και συστηματική επικοινωνία του δήμου με την τοπική κοινωνία και τους φορείς της. γ) Η ενεργή συμμετοχή και η πολυδιάστατη αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού της, είναι το πολυτιμότερο κεφάλαιο που διαθέτει μια κοινωνία, κι αυτά πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συνεχούς μέριμνας για έναν σύγχρονο δήμο. δ) Η έκταση και η ποιότητα της εφαρμοζόμενης κοινωνικής πολιτικής σε μια τοπική κοινωνία αποτελεί τον ουσιαστικότερο άξονα της κοινωνικής συνοχής, αλλά και τον ουσιαστικότερο δείκτη της κοινωνικής φυσιογνωμίας του αντίστοιχου δήμου.

Με αυτό το σκεπτικό, οι σκοποί του Οργανισμού είναι: 1) η προστασία του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος, 2) η πρόληψη μορφών κοινωνικής παθογένειας και η ιδιαίτερη φροντίδα ευπαθών ομάδων του τοπικού πληθυσμού, 3) η στήριξη των βασικών παραγωγικών διαδικασιών της περιοχής και ιδιαίτερα του πρωτογενούς τομέα, 4) η οργάνωση εναλλακτικών μορφών αξιοποίησης του ελεύθερου χρόνου σε συνδυασμό με την ανάδειξη των κοινωνικών, πολιτισμικών και περιβαλλοντικών δεδομένων του τόπου, 5) η ανοιχτή επικοινωνία μεταξύ δημοτικών αρχών, τοπικών φορέων και τοπικής κοινωνίας, στη βάση της αντικειμενικής γνώσης των τοπικών ζητημάτων και της εποικοδομητικής μεταξύ τους συνεργασίας, 6) η εξειδίκευση και η κατάλληλη αξιοποίηση περιφερειακών, εθνικών και κοινοτικών προγραμμάτων που αφορούν τους τομείς δράσης του Οργανισμού.

Πράγματι, ο δήμος Αρχανών έχει προχωρήσει στην υλοποίηση ενός συντονισμένου, συνεκτικού και ολοκληρωμένου σχεδίου κοινωνικών παρεμβάσεων με στόχο την τοπική ανάπτυξη και την άρση του κοινωνικού αποκλεισμού. Το σχέδιο περιλαμβάνει: α) *Μέτρα πολιτικής για την απασχόληση*. Προώθηση δράσεων υποστήριξης της επιχειρηματικότητας και της αυτοαπασχόλησης για ευπαθείς ομάδες που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας (ΑΜΕΑ, μέλη μονογονεϊκών οικογενειών, νέοι, μετανάστες), μέσω του προγράμματος «Τοπικό Κοινωνικό Κεφάλαιο». Προώθηση της απασχόλησης ανέργων, αλλά και της δημιουργικής απασχόλησης των παιδιών, μέσω του Κέντρου Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών. Συμφιλίωση επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής γυναικών μέσω της δημιουργίας βρεφικού και νηπιακού-παιδικού σταθμού. Παροχή υπηρεσιών προώθησης στην αγορά εργασίας, αναζήτησης αναγκών εκπαίδευσης και συμβουλευτικών υπηρεσιών, σε ευπαθείς ομάδες, μέσω του τοπικού Γραφείου Κοινωνικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών. β) *Μέτρα πολιτικής για την πρόληψη του κοινωνικού αποκλεισμού*. Παροχή υπηρεσιών οικονομικής, ψυχολογικής και κοινωνικής στήριξης στους ηλικιωμένους, μέσω του τοπικού ΚΑΠΗ και της Δράσης Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Παροχή

κοινωνικής, ιατρικής και ψυχολογικής βοήθειας σε ηλικιωμένους που είναι περιορισμένοι στο σπίτι τους, μέσω του προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι». Υλοποίηση δράσεων καλλιέργειας του ομαδικού πνεύματος, ενίσχυσης της αυτοπεποίθησης, ψυχοκοινωνικής και συμβουλευτικής υποστήριξης, σε ανέργους 45-64 ετών, μέσω του τοπικού Κέντρου Συνοδευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών. γ) *Μέτρα πολιτικής για την πρόσβαση στους πόρους, τα αγαθά και τις υπηρεσίες*, μέσω του άρθρα εξοπλισμένου και στελεχωμένου περιφερειακού ιατρείου, του Κέντρου Φροντίδας Ηλικιωμένων, που παρέχει υπηρεσίες προ-νοσοκομειακής και μετά-νοσοκομειακής φροντίδας, της διεξαγωγής τοπικών πολιτιστικών εκδηλώσεων, της δημιουργίας δημοτικού θερινού κινηματογράφου, ο οποίος προσφέρει δυνατότητα αναψυχής στους κατοίκους με ελάχιστο κόστος.

Ο Δήμος Αρχανών πήρε επίσης τη σημαντική πρωτοβουλία τον Απρίλιο του 2000 και δημιούργησε ένα άτυπο διαδημοτικό δίκτυο κατ' αρχήν 9 δήμων με στόχο την αλληλοενημέρωση και τον συντονισμό των ενεργειών τους σε θέματα κοινωνικών παρεμβάσεων. Τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους συστήνεται και τυπικά με τη μορφή της Παγκρήτιας αστικής μη κερδοσκοπικής εταιρείας κοινωνικής πολιτικής, το δίκτυο Κοινωνικής Πολιτικής Αυτοδιοικήσεων Κρήτης «ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.Α. Κρήτης», που απαρτίζεται σήμερα από 40 δήμους – μέλη. Όπως αναφέρεται στο καταστατικό και άλλα ενημερωτικά κείμενα η «ΚΟΙΝΩ.ΠΟΛΙΤΙ.Α. Κρήτης» θεμελιώνει τις λειτουργίες της στην άμεση και ενεργή εμπλοκή των δήμων – μελών της σε όλα τα στάδια του σχεδιασμού και υλοποίησης των δράσεών της. Για την κατοχύρωση της διαρκούς επικοινωνίας και πληροφόρησης, τη διαφάνεια και τη δημοκρατική λειτουργία, έχουν οργανωθεί δύο παράλληλα και μόνιμα δίκτυα συστηματικής επικοινωνίας. Το πρώτο λειτουργεί σε επίπεδο αιρετών (δήμαρχοι, δημοτικοί σύμβουλοι υπεύθυνοι για κοινωνικά θέματα) και το δεύτερο σε επίπεδο στελεχών κοινωνικής μέριμνας των δήμων.

## **2. Συνεργασία της αυτοδιοίκησης με τους εθελοντικούς φορείς και ο ρόλος των εκκλησιαστικών ιδρυμάτων (Αννουςάκειο Θεραπευτήριο, κοινωφελές ίδρυμα «Αγία Σοφία»).**

Η έρευνά μας ανέδειξε και δύο περιπτώσεις «καλής πρακτικής», όπου ασκείται κοινωνική πολιτική από φορείς εκτός της τοπικής αυτοδιοίκησης ή του κράτους, δηλαδή από τοπικά εκκλησιαστικά ιδρύματα. Αναφερόμαστε στο Αννουςάκειο Θεραπευτήριο και στο κοινωφελές ίδρυμα «Αγία Σοφία», τα οποία, εκτός των άλλων δράσεών τους, εφαρμόζουν προγράμματα ανοικτής περίθαλψης και κατ' οίκον βοήθειας, αντίστοιχα του «Βοήθεια στο Σπίτι».

Το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» του Αννουςάκειου ξεκίνησε να εφαρμόζεται το Δεκέμβριο του 1995 και εξυπηρετεί τους κατοίκους των δήμων Κισάμου, Σελίνου, Κολυμβαρίου, Μηθύμνης και Βουκολιών, ενώ μέχρι και το 2003 εξυπηρετούσε και το δήμο Ινναχωρίου, αλλά στη συνέχεια ο δήμος αυτός ανέλαβε ο ίδιος την υλοποίηση του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι». Το πρόγραμμα απευθύνεται κυρίως σε ηλικιωμένα άτομα που δεν αυτοεξυπηρετούνται, χρειάζονται ιδιαίτερη φροντίδα, δεν διαθέτουν επαρκείς οικονομικούς πόρους, καθώς και σε άτομα ή οικογένειες που αντιμετωπίζουν κοινωνικά προβλήματα. Απασχολεί μία κοινωνική λειτουργό, μία νοσηλεύτρια, μία οικογενειακή βοηθό, έναν οδηγό, ενώ υπάρχει συνεργασία με την τοπική αυτοδιοίκηση, με το κέντρο υγείας Κισάμου και τους αγροτικούς γιατρούς, το Γενικό Νοσοκομείο Χανίων, τον τοπικό Ερυθρό Σταυρό, το Θεραπευτήριο Ψυχικών Παθήσεων, το Θεραπευτήριο Χρόνιων Παθήσεων, καθώς και τους συλλόγους γυναικών και άλλους πολιτιστικούς φορείς της περιοχής.

Το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» του κοινωφελούς ιδρύματος «Αγία Σοφία» θεσπίστηκε το 1995 και εφαρμόζεται στους δήμους Βάμου, Γεωργιουπόλεως, Κρυονερίδας, Φρε, στην κοινότητα Ασή Γωνιάς και στο Δημοτικό διαμέρισμα Άπτερα



του δήμου Σούδας. Εξυπηρετούνται κυρίως ηλικιωμένοι, αλλά και ένα μικρό ποσοστό ατόμων με ειδικά προβλήματα. Το 2004 εξυπηρετήθηκαν 177 άτομα. Το πρόγραμμα πραγματοποιεί 7 έως 10 επισκέψεις ημερησίως και ο μέσος όρος της συχνότητας των επισκέψεων είναι 2 με 3 επισκέψεις το μήνα. Στο πρόγραμμα εργάζονται μια κοινωνική λειτουργός, μια νοσηλεύτρια, μια οικιακή βοηθός και ένας οδηγός. Το ετήσιο κόστος του προγράμματος ανέρχεται σε 80.000 έως 90.000 ευρώ. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση επιχορηγεί το πρόγραμμα με περίπου 15.000 ευρώ ετησίως, ενώ οι ετήσιες επιχορηγήσεις της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης δεν ξεπερνούν τα 10.000 ευρώ. Τα υπόλοιπα 60.000 έως 65.000 ευρώ που αποτελούν το ετήσιο έλλειμμα, το Ίδρυμα προσπαθεί να τα συγκεντρώσει από κοινωνικές συνεισφορές των μελών και των φίλων του ιδρύματος, ενοριών και από έκτακτες κρατικές επιχορηγήσεις.

Έτσι λοιπόν, η δράση αυτών των δύο ιδρυμάτων είναι ένα καλό παράδειγμα «καλής πρακτικής» του πως μη κρατικοί, μη κερδοσκοπικοί, εθελοντικοί, τοπικοί φορείς μπορούν να συνεισφέρουν σπουδαίο κοινωνικό έργο, ενώ τίθεται το ζήτημα της αποτελεσματικότερης συνεργασίας αυτών των φορέων με την αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Όσον αφορά τους λόγους της επιτυχίας τόσο της περίπτωσης του δήμου Αρχανών όσο και των περιπτώσεων των τοπικών εκκλησιαστικών ιδρυμάτων (Αννυσάκειο Θεραπευτήριο και κοινωφελές ίδρυμα «Αγ. Σοφία»), αυτοί εντοπίζονται στο συνδυασμό ικανότητας της ηγεσίας των εν λόγω οργανισμών και ανάπτυξης ευρύτερων συνεργασιών και του τοπικού κοινωνικού κεφαλαίου. Πράγματι, τα επιτυχημένα αυτά παραδείγματα χαρακτηρίζονται από ατομικές και συλλογικές ικανότητες, στοχευμένες πολιτικές, εθελοντική προσφορά, συμμετοχικές δομές των οργανισμών, ευρύτερες συνεργασίες και διάλογο με άλλους φορείς, και αυτά τα στοιχεία υποδηλώνουν την ύπαρξη αναπτυγμένου τοπικού κοινωνικού κεφαλαίου.



Αντίθετα, το έλλειμμα που παρατηρείται σε άλλες περιοχές, πέρα από τις γνωστές αδυναμίες των αυτοδιοικητικών οργανισμών, φαίνεται να οφείλεται και στην ισχνή ανάπτυξη του τοπικού κοινωνικού κεφαλαίου.

#### 4.10 Συνοπτικές παρατηρήσεις από την εμπειρική έρευνα

Στο παρόν, τέταρτο, κεφάλαιο της εργασίας επιχειρήθηκε η αποτύπωση των αποτελεσμάτων της πρωτογενούς εμπειρικής έρευνάς μας σε όλους τους ΟΤΑ και στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της περιφέρειας Κρήτης. Καταγράφηκαν οι δομές και οι θεσμοί της κοινωνικής πολιτικής που λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο, καθώς και οι απόψεις των εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης αναφορικά με τα προβλήματα και τις ανάγκες που υπάρχουν, ενώ οι ίδιοι σε ορισμένες περιπτώσεις κατέθεσαν και προτάσεις αντιμετώπισης των προβλημάτων και βελτίωσης της λειτουργίας των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Οι εκπρόσωποι των φορέων της αυτοδιοίκησης θεωρούν ότι τα κυριότερα κοινωνικά προβλήματα είναι ανεργία και η φυγή του νεαρού πληθυσμού κι ακόμα η ύπαρξη πολύ φτωχών νοικοκυριών αναγνωρίζοντας ότι οι παρεχόμενες υπηρεσίες τόσο από το κράτος αλλά όσο και από τους ίδιους τους φορείς της αυτοδιοίκησης δεν επαρκούν ώστε να καλυφθούν αποτελεσματικά οι κοινωνικές ανάγκες. Μεγάλα τμήματα του πληθυσμού παραμένουν εκτεθειμένα στους κοινωνικούς κινδύνους παρότι οι παρεμβάσεις της αυτοδιοίκησης με έκτακτες δράσεις αλλά και μόνιμες δομές αξιολογούνται ως σημαντικές. Τα μοναχικά ηλικιωμένα άτομα και τα παιδιά εκτιμάται ότι αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα και οδηγούνται σε περιθωριοποίηση και φτώχεια. Σκιαγραφείται ένα πεδίο έντονων προκλήσεων που η αυτοδιοίκηση καλείται να αντιμετωπίσει με συντονισμένες παρεμβάσεις.

Οι παρεμβάσεις στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας όπως οργανώνονται και υλοποιούνται από τους φορείς της αυτοδιοίκησης εμφανίζουν σημαντικές αδυναμίες. Παρότι σχηματίζεται μια σειρά δομών κοινωνικής προστασίας αυτές δεν φαίνεται να εντάσσονται σε μια εννιαία στρατηγική για το περιφερειακό ή το τοπικό επίπεδο. Ενώ παράλληλα έχει διαμορφωθεί ένα σχετικά επαρκές νομοθετικό πλαίσιο όσον αφορά τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, η χάραξη και άσκηση κοινωνικής πολιτικής

σε τοπικό επίπεδο είναι ακόμη σε αρχικό στάδιο στην Ελλάδα. Τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι ΟΤΑ και οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις είναι κυρίως η έλλειψη οικονομικών πόρων, αλλά και ειδικευμένου και επαρκούς προσωπικού, γνώσεων και ικανοτήτων σύγχρονων διοικητικών πρακτικών. Εντούτοις, υπάρχει κινητικότητα και έχουν σημειωθεί αξιόλογες δράσεις και καλά αποτελέσματα από ορισμένους φορείς, όπως αποδεικνύουν οι περιπτώσεις ορθών πρακτικών που συναντήσαμε και που οφείλονται κατά κύριο λόγο στην ανάπτυξη του τοπικού κοινωνικού κεφαλαίου.

Οι αδυναμίες συνοψίζονται στα ζητήματα του σχεδιασμού ολοκληρωμένων παρεμβάσεων. Οι δράσεις κοινωνικής προστασίας παραμένουν αποσπασματικές και συχνά χωρίς κοινή στόχευση. Βεβαίως το κεντρικό συμπέρασμα είναι ότι το κύριο τμήμα των παρεμβάσεων προκύπτει ως πολιτική του κράτους και των κεντρικών μηχανισμών την οποία αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν οι ΟΤΑ. Συνεπώς οι αδυναμίες και οι αστοχίες τους συνδέονται με τις αδυναμίες και τις αστοχίες του ευρύτερου συστήματος κοινωνικής προστασίας αλλά και τα προβλήματα της λειτουργίας και οργάνωσης του ελληνικού κράτους εν γένει.

Η αυτοδιοίκηση υλοποιεί μια σειρά προγραμμάτων τα οποία αντιμετωπίζουν ανάγκες της τοπικής κοινωνίας, ωστόσο τα προγράμματα αυτά λειτουργούν σε ένα στενό πλαίσιο όπως αυτό ορίζεται κεντρικά από το κράτος και δεν κατορθώνουν να ενσωματώσουν την αναμενόμενη ευελιξία που θα ανέμενε κανείς να συναντήσει στο τοπικό επίπεδο. Από την άλλη βεβαίως επιτυγχάνεται η ομοιομορφία της λειτουργίας των δομών κοινωνικής προστασίας ώστε να εξασφαλίζονται κάποια ελάχιστα όρια στο ευρύτερο επίπεδο.

Όπως επισημάνθηκε και παραπάνω επικεντρώνοντας κανείς την κριτική στις αδυναμίες θα εντόπιζε σημαντικά προβλήματα τα οποία σε ένα βαθμό είναι πιθανό να υπονομεύουν τη συνολική αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων. Έτσι η αβεβαιότητα για το μέλλον των χρηματοδοτικών ενισχύσεων από το κεντρικό κράτος ή την ΕΕ για την κάλυψη των παγίων εξόδων, περιορίζει τη δυναμική επέκτασης των υπηρεσιών

αλλά και θέτει σε προβληματισμό αναφορικά με τη συνέχεια της ίδιας τους της λειτουργίας.

Ταυτόχρονα η απουσία ολοκληρωμένου κοινωνικού σχεδιασμού συνιστά μια ακόμη ένδειξη των ελλείψεων σε αναλόγως καταρτισμένο επιστημονικό προσωπικό στο τοπικό επίπεδο. Στο τοπικό επίπεδο δεν φαίνεται να έχουν σχηματιστεί έως σήμερα οι κατάλληλες διοικητικές και διαχειριστικές υποδομές που θα ήταν σε θέση να υποστηρίξουν την προοπτική ενός ευρύτερου περιφερειακού κοινωνικού σχεδιασμού, ανεξαρτημένο σε ένα βαθμό από το κεντρικό κράτος και τις βουλές του.

Τα κεντρικά συμπεράσματα από αυτή την εμπειρική έρευνα δοκιμάζονται με τις υποθέσεις εργασίας προκειμένου να τεκμηριωθεί η ισχύς τους. Συγκεκριμένα αναφορικά με την πρώτη υπόθεση εργασίας η εμπειρική έρευνα επιβεβαιώνει πλήρως την αλήθεια της. Οι φορείς της αυτοδιοίκησης ως πάροχοι κοινωνικών υπηρεσιών παρουσιάζουν σημαντικές αδυναμίες και προβλήματα τα οποία είναι σε θέση να υπονομεύουν το ρόλο της στην οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής ασφάλειας στο τοπικό επίπεδο.

Ταυτόχρονα, η κοινωνική πολιτική μπορεί και έχει τοπική διάσταση με κεντρικό φορέα υλοποίησης την αυτοδιοίκηση ωστόσο φαίνεται ότι απουσιάζουν σημαντικά στοιχεία σχεδιασμού, οργάνωσης και συντονισμού. Αναδύεται η ανάγκη ενός περιφερειακού σχεδιασμού και συντονισμού προκειμένου να αναβαθμιστεί ο ρόλος των φορέων της αυτοδιοίκησης σε ουσιαστικούς παρόχους υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας. Ενώ από την πλευρά τους τα υφιστάμενα διοικητικά και διαχειριστικά σχήματα αδυνατούν να ενσωματώσουν εισροές από το τοπικό κοινωνικό δυναμικό και να το αξιοποιήσουν ως εναλλακτικό πόρο προς τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας.

Τέλος, ο πρώτος βαθμός της αυτοδιοίκησης έχει σαφές προβάδισμα στην οργάνωση και υλοποίηση δομών κοινωνικής προστασίας έχοντας αποκτήσει σημαντική εμπειρία στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Από την ανάλυση του εμπειρικού υλικού οι υποθέσεις εργασίας επιβεβαιώνονται και δίνουν τη δυνατότητα στην σύνθεση με τα συμπεράσματα από το θεωρητικό μέρος προκειμένου να διατυπωθούν τα γενικά συμπεράσματα της έρευνας στο ακόλουθο κεφάλαιο.

---

# 5

## Συμπεράσματα

## **5. Συμπεράσματα**

Το τελευταίο αυτό κεφάλαιο συμπυκνώνει την εμπειρία από τη μελέτη, την έρευνα και τη συγγραφή με τον προβληματισμό και τη συγκίνηση πάνω σε ένα εξαιρετικά δυναμικό και σύνθετο ζήτημα. Η κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο συγκροτεί ένα πεδίο πολιτικής και κοινωνικής παρέμβασης. Οι κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες που επικρατούν στο τοπικό επίπεδο προτείνουν και επιβάλλουν δράσεις και ενέργειες.

Η διερεύνηση των τοπικών συνθηκών απαιτεί συστηματική προσπάθεια στη βάση μιας αυστηρής μεθοδολογίας. Αυτή, στο μέτρο των δυνατοτήτων μιας διδακτορικής διατριβής, ακολουθήθηκε εδώ προκειμένου να σκιαγραφηθούν οι συνθήκες και ενδεχομένως οι προοπτικές των δομών που ήδη λειτουργούν στο τοπικό επίπεδο υπό την ευθύνη των φορέων της αυτοδιοίκησης. Στόχος ήταν να συνδεθεί η σχετική θεωρία με τα αποτελέσματα της εμπειρικής διερεύνησης προκειμένου να επιβεβαιωθούν οι υποθέσεις εργασίας όπως αυτές διατυπώθηκαν στην αφετηρία αυτής της προσπάθειας.

### 5.1 Γενικά συμπεράσματα

Μια σειρά συμπερασμάτων όσον αφορά το θέμα αναφορικά με το ρόλο της αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό και την υλοποίηση παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας, μπορούν να εξαχθούν από τη βιβλιογραφική μελέτη και την έρευνα πεδίου που διενεργήσαμε. Αναφορικά με την υπάρχουσα κατάσταση στην περιοχή της έρευνας μπορούμε να καταλήξουμε σε κάποιες γενικές επισημάνσεις.

Το οικονομικό, πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον φαίνεται ότι δεν παρέχει εύφορο έδαφος για τη διεύρυνση του φάσματος των κοινωνικών πολιτικών. Ωστόσο δομές και οι δράσεις κοινωνικής προστασίας φαίνεται ότι έχουν προοπτική διεύρυνσης στο τοπικό επίπεδο. Βεβαίως το επίπεδο της κοινωνικής προστασίας και οι συνθήκες κοινωνικής ασφάλειας καθορίζονται από το κεντρικό κράτος και την κοινωνική του πολιτική. Όταν αυτή φθίνει ή όποτε αδυνατεί να ανταποκριθεί στη σύγχρονη πραγματικότητα οι λύσεις από την αυτοδιοίκηση είναι πρακτικά αδύναμες και δεν κατορθώνουν να υπερβούν τα κοινωνικά προβλήματα και τις αδυναμίες των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

Ταυτόχρονα οι φορείς της αυτοδιοίκησης αναπτύσσουν σημαντικές δράσεις στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής οι οποίες φαίνεται ότι εμφανίζουν και σημαντικές αδυναμίες. Αν και έχει πλέον συσσωρευθεί σημαντική εμπειρία στην άσκηση κοινωνική πολιτικής με σημαντικές παρεμβάσεις από την αυτοδιοίκηση στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας τα προβλήματα φαίνεται ότι είναι μπροστά. Αυτό κυρίως διότι ακόμη και παρεμβάσεις οι οποίες έχουν αποδώσει σημαντικά αποτελέσματα δεν έχουν εξασφαλισμένη χρηματοδοτική υποστήριξη. Η ομαλή συνέχιση των προγραμμάτων είναι αβέβαιη, καθότι πολλές φορές η κοινοτική και η εθνική χρηματοδότηση μειώνεται ή λήγει. Επί παραδείγματι το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» είχε αρχική διάρκεια πέντε έτη. Το υπουργείο Εσωτερικών χρηματοδότησε κατά τα έτη 1998-2002 από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους, τους ΟΤΑ που εφάρμοσαν το πρόγραμμα. Για τα δύο πρώτα έτη της εφαρμογής του προγράμματος, το ποσό που διατέθηκε σε καθένα από



τους δικαιούχους ΟΤΑ ανήλθε σε 12.000.000 δρχ. (35.126 ευρώ), ενώ για τα επόμενα τρία έτη σε 6.000.000 δρχ. (17.608 ευρώ). Με τη λήξη του προγράμματος προβλέφθηκε η παράτασή του για άλλα δύο έτη (2003, 2004) με χρηματοδότηση από το υπουργείο Εσωτερικών στα 17.608 ευρώ ανά ΟΤΑ. Το προσωπικό που απασχολούνταν στο πρόγραμμα συνέχισε να προσφέρει τις υπηρεσίες του για άλλα δύο έτη. Με τις διατάξεις του ν. 3329/2005 προβλέφθηκε η παράταση του προγράμματος για δύο ακόμα έτη (2005, 2006) με χρηματοδότηση του υπουργείου στα 17.608 ευρώ ανά ΟΤΑ που υλοποιεί το πρόγραμμα. Το υπουργείο Εσωτερικών προέβλεψε στην εκδοθείσα Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) των υπουργείων Εσωτερικών και Υγείας για το 2005 πίστωση 1.000.000 ευρώ ώστε να διατεθεί σε όσους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ υλοποιούν το πρόγραμμα και υπογράψουν τις σχετικές προγραμματικές συμβάσεις υλοποίησής του, σύμφωνα με τα όσα ρητώς αναφέρονται στην υπογραφείσα ΚΥΑ. Αντίστοιχες αποφάσεις διατήρησαν, με εκπτώσεις και σημαντικούς περιορισμούς, τη λειτουργία των δομών έως σήμερα.

Έτσι λοιπόν, υπάρχει ένα βασικό πρόβλημα αναφορικά με την άσκηση κοινωνικής πολιτικής από την τοπική αυτοδιοίκηση. Τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που εφαρμόζονται σε τοπικό επίπεδο χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από ευρωπαϊκούς πόρους. Τα προγράμματα και οι θεσμοί αυτοί πρέπει να αποκτήσουν μόνιμη και σταθερή βάση και δυναμική. Να μην εξαρτάται η λειτουργία τους από κοινοτικές χρηματοδοτήσεις οι οποίες προφανώς δεν θα μπορούσαν να κατευθύνονται για τη λειτουργία των δομών κοινωνικής προστασίας.

Επιπλέον παρότι τα κύρια προβλήματα στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών από τους οργανισμούς της αυτοδιοίκησης αφορούν πρωτίστως την έλλειψη οικονομικών πόρων δεν θα πρέπει να παραβλέπεται η ανεπαρκής στελέχωση των υπηρεσιών, η έλλειψη τεχνογνωσίας και εξειδικευμένου προσωπικού, οι οργανωτικές αδυναμίες όπως και η έλλειψη δικτύωσης μεταξύ των δομών της αυτοδιοίκησης. Είναι απαραίτητη η συντονισμένη προσπάθεια και συνεργασία κεντρικού και τοπικού

κράτους ώστε να αντιμετωπίσουν τα βασικά προβλήματα και να αναδειχθεί η αυτοδιοίκηση ως ένα αξιόπιστο κέντρο παροχής υπηρεσιών προς την τοπική κοινότητα, πάντοτε με την υποστήριξη του κράτους και των κεντρικών μηχανισμών.

Από την εμπειρική έρευνα αναδεικνύεται συμπερασματικά η ανάγκη οργάνωσης κέντρου σχεδιασμού και τεκμηρίωσης για την κοινωνική πολιτική στο ευρύτερο τοπικό επίπεδο. Αυτό θα μπορούσε να είναι η Περιφέρεια όπου εκτιμάται ότι ο συντονισμός θα ήταν περισσότερο αποτελεσματικός. Η θεσμοθέτηση σχετικού κέντρου απαιτεί εξειδικευμένο προσωπικό και τη λειτουργία οργανικά συνδεδεμένων σχετικών υπηρεσιών στους δήμους. Η λειτουργία ενός δικτύου επιτελικών υπηρεσιών στο σχεδιασμό και την υλοποίηση της κοινωνικής πολιτικής θα μπορούσε να κατοχυρώσει το σημαντικό ρόλο της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Η προοπτική της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης υπήρξε μονόδρομος αφού ήταν το μοναδικό σχήμα που είχε τη δυνατότητα να υποστηρίξει τη συμβολή των τοπικών θεσμών στη δημιουργία αισθήματος κοινωνικής ασφάλειας στο τοπικό επίπεδο με σημαντικά οφέλη για τα συνολικά επίπεδα κοινωνικής προστασίας.

Ειδικότερα διαπιστώθηκε ότι στον ευρωπαϊκό χώρο υπάρχει και αναδεικνύεται ολοένα εντονότερα, ένα υπόεθνικο επίπεδο διακυβέρνησης τοπικών και περιφερειακών υποθέσεων το οποίο μπορεί να έχει ρόλο και στη ρύθμιση των επιπέδων κοινωνικής προστασίας. Βεβαίως η εμπλοκή και οι δυνατότητες των υποεθνικών θεσμών στην κοινωνική προστασία είναι συνάρτηση τόσο του αντίστοιχου εθνικού πλαισίου κοινωνικής πολιτικής όσο και των χαρακτηριστικών της λειτουργίας των ίδιων των αυτοδιοικητικών θεσμών. Στο πλαίσιο της αναδιάταξης των σχέσεων κεντρικών και τοπικών εξουσιών και του επαναπροσδιορισμού του περιεχομένου των πολιτικών κοινωνικής προστασίας η ελληνική περίπτωση που μελετήθηκε συμβάλλει στην κατανόηση των ιστορικών αστοχιών αλλά και στην επισήμανση των στρατηγικών στόχων για το μέλλον. Η διεύρυνση της σημασίας των αυτοδιοικητικών θεσμών στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής είναι δυνατό να εμπλουτίσει το φάσμα και την ποιότητα

των παρεχόμενων υπηρεσιών και να ενισχύσουν έτσι τα επίπεδα της κοινωνικής προστασίας.

Το κράτος πρόνοιας βρίσκεται σε φάση αναδιάταξης σε ολόκληρο τον ευρωπαϊκό χώρο και η κοινωνική πολιτική έχει ήδη διαφοροποιηθεί σημαντικά σε σχέση με το «παραδοσιακό κράτος πρόνοιας» όπως αυτό σχηματίστηκε μεταπολεμικά στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης. Αυτό συμβαίνει ταυτόχρονα με τη διαφοροποίηση της λειτουργίας του ίδιου του κράτους η οποία εκπέμπει την εικόνα της αποδυνάμωσης και της απώλειας της κυριαρχίας του, χωρίς κάτι τέτοιο να επιβεβαιώνεται στην πράξη και στην ουσία. Ειδικότερα στο πεδίο των πολιτικών κοινωνικής προστασίας διαφαίνεται, τόσο στην ελληνική περίπτωση όσο και στην ευρωπαϊκή εμπειρία, η υποεθνική παράμετρος αναπτύσσεται καταλαμβάνοντας χώρο και πεδία υποκαθιστώντας το κράτος και τους κεντρικούς μηχανισμούς. Είναι ωστόσο βέβαιο ότι οι πολιτικές που υλοποιούνται στο τοπικό και ευρύτερο τοπικό επίπεδο είναι συμβατές με το σύστημα κοινωνικής πολιτικής όπως αυτό έχει σχηματιστεί σε κεντρικό-εθνικό επίπεδο.

Στον ευρωπαϊκό χώρο η παράδοση της κοινωνικής προστασίας είναι ακόμη ισχυρή στις δημόσιες πολιτικές ενώ παράλληλα φαίνεται ότι διατηρεί σε μεγάλο βαθμό τις ανά χώρα διαφορές. Παρότι τα συστήματα κοινωνικής προστασίας πιέζονται ολοένα και περισσότερο εξακολουθούν να διατηρούν τον πυρήνα των χαρακτηριστικών τους. Η αναφορά των συστημάτων σε εθνικό επίπεδο παραμένει ισχυρή.

Η άμβλυνση των ορίων των εθνικών πολιτικών φαίνεται να είναι περισσότερο προϊόν της οικονομικής ενοποίησης σε συνδυασμό με την προώθηση της θεσμικής προσαρμογής της κρατικής λειτουργίας στο χώρο της Ένωσης παρά ουσιαστικής αποδυνάμωσης της ισχύος τους. Η διαφοροποίηση -και όχι η αποδυνάμωση- του ρόλου του κράτους, όπως διαμορφώνεται με την ενίσχυση των υπερεθνικών ρυθμίσεων και την ταυτόχρονη ενίσχυση των υποεθνικών θεσμών, επηρεάζει και τα συστήματα

κοινωνικής πολιτικής. Εισάγεται συνεπώς εντονότερα η συζήτηση για το υποεθνικό επίπεδο στην οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής προστασίας και πιο συγκεκριμένα η συμμετοχή των φορέων της αυτοδιοίκησης σε αυτούς. Η οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο δεν είναι δυνατή ανεξάρτητα και αυτόνομα από το εθνικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής. Η από κοινού προώθηση ενιαίων πολιτικών στο χώρο της Ένωσης δεν στηρίζεται σε αποφάσεις και επιλογές που λαμβάνουν χώρα στο υποεθνικό επίπεδο. Εντούτοις, οι σύγχρονοι όροι οργάνωσης της κοινωνικής πολιτικής και η σαφής διεύρυνση συμμετοχή του υποεθνικού επιπέδου –της αυτοδιοίκησης μεταξύ άλλων- διαμορφώνουν μια επιπλέον παράμετρο στη σύγχρονη προβληματική για την κοινωνική πολιτική.

Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας αντιδρούν στις κοινές πιέσεις με βάση τα επιμέρους χαρακτηριστικά τους και διατηρούν τις διαφορές και τον πυρήνα των κεντρικών τους στόχων. Η κοινή τους πορεία αφορά περισσότερο την κουλούρα παρέμβασης του κράτους στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Αυτό άλλωστε αποτελεί και το κεντρικό σημείο της κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συγκεκριμένα την υποστήριξη ενός ελαχίστου επιπέδου κοινωνικής προστασίας, παρά η συγκρότηση ενιαίου (ευρωπαϊκού) συστήματος κοινωνικής πολιτικής. Μάλιστα ο εθνικός και σχετικά αυτόνομος χαρακτήρας του κοινωνικού κράτους στην Ένωση ενισχύεται αν προστεθούν στην γενική εικόνα και τα κράτη της διεύρυνσης.

Το υποεθνικό επίπεδο δεν φαίνεται να έχει αυτονομηθεί σε βαθμό ώστε να αποτελέσει ένα οριζόντιο πεδίο σύνθεσης πολιτικών και παρεμβάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ανεξάρτητα από τις εθνικές οντότητες στις οποίες κάθε περίπτωση εντάσσεται. Επιπλέον οι περιφερειακές ανισότητες είναι έντονες και μάλιστα εκτιμάται ότι διαθέτουν σε αρκετές περιπτώσεις δυναμική διεύρυνσης. Διαφορετικά επίπεδα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εντοπίζονται στο πεδίο όχι μοναχά της Ε.Ε. αλλά και σε εθνικό επίπεδο με αποτέλεσμα να διαμορφώνονται με ποικίλο τρόπο τόσο οι ανάγκες για κοινωνική πολιτική όσο και οι δυνατότητες, οι προσανατολισμοί και οι

στόχοι και στο υποεθνικό επίπεδο. Από την έρευνα προκύπτει ότι η ευδοκίμηση τοπικών παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας θα πρέπει να συνοδεύεται από τη λειτουργία αποτελεσματικών υποστηρικτικών και διαχειριστικών μηχανισμών που μοναχά ισχυροί οργανισμοί αυτοδιοίκησης μπορούν να συντηρούν. Η διαπίστωση αυτή παρότι δεν εμπεριέχει ιδιαίτερη πρωτοτυπία δεν φαίνεται ότι είναι αυτονόητη στην ελληνική περίπτωση, με αποτέλεσμα σημαντικές αστοχίες και αδυναμίες να εντοπίζονται ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Η κυριότερη είναι ότι συνδυαζόμενη με την τάση διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων για την υλοποίηση δράσεων κοινωνικής πολιτικής, αποτελεί απειλή της συνέχειας του επιπέδου κοινωνικής ασφάλειας και τελικά διάσπαση του συστήματος κοινωνικής πολιτικής καθώς και την υπονόμηση της συμβολής του υποεθνικού επιπέδου στην προώθηση κοινών πολιτικών.

Το τοπικό επίπεδο, όπως προκύπτει βιβλιογραφικά και επιβεβαιώνεται από τα εμπειρικά στοιχεία, δεν αποτελεί μια διακριτή μονάδα πολιτικής παρέμβασης. Οι τοπικές εξουσίες και οι θεσμοθετημένοι αυτοδιοικητικοί θεσμοί βρίσκονται σε μια σχέση συνάρθρωσης με τους κεντρικούς μηχανισμούς και το κράτος αλλά και υπερεθνικές δυνάμεις και θεσμούς. Επιπλέον συνεργάζονται οριζόντια με αντίστοιχα θεσμικά μορφώματα σε ολόκληρο τον ευρωπαϊκό χώρο και συνθέτουν την πολιτική τους στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Όπως φάνηκε και από τη μελέτη της ελληνικής περίπτωσης η υποεθνική παράμετρος στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας συγκεντρώνει μια σειρά σημαντικών αδυναμιών. Παρότι έχει να επιδείξει μια εξαιρετικά δυναμική πορεία, συντηρείται σε ένα περιφερειακό ρόλο και σε ένα πλαίσιο όπου το φάσμα των αυτοδιοικητικών πρωτοβουλιών είναι σχετικά στενό και αδύναμο. Ωστόσο, η συζήτηση για τη συμμετοχή του υποεθνικού παράγοντα στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλειας αφορά και την ελληνική περίπτωση, έστω σε ένα πλαίσιο σημαντικών αδυναμιών του κεντρικού κράτους και αστοχιών της αυτοδιοίκησης.

Η αποφασιστική σημασία του κράτους στη ρύθμιση του ρόλου των αυτοδιοικητικών θεσμών δεν φαίνεται να αμφισβητείται, ειδικά στην ελληνική περίπτωση με τη συγκεντρωτική δομή, η συμβολή του υποεθνικού επιπέδου καθορίζεται κεντρικά. Αυτό συμβαίνει αφού οι πόροι ρυθμίζονται από το κράτος ενώ ταυτόχρονα οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί δεν διαθέτουν την διαχειριστική εμπειρία και επάρκεια ώστε να σχεδιάζουν, να υλοποιήσουν και να υποστηρίξουν ένα τέτοιο στόχο. Οι παρεμβάσεις των φορέων της αυτοδιοίκησης του πρώτου και του δεύτερου βαθμού προσδιορίζονται κεντρικά, κατά κύριο λόγο με τον έλεγχο των πόρων που αφορούν την αυτοδιοίκηση. Το κράτος, ειδικότερα οι κυβερνήσεις, καθορίζουν το βαθμό συμμετοχής του υποεθνικού επιπέδου στην κοινωνική προστασία, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου οι πόροι προέρχονται από θεσμούς σε υπερεθνικό επίπεδο όπως η ΕΕ. Η υποεθνική παράμετρος παραμένει δεσμευμένη στις βουλές του εθνικού κράτους.

Μια εμπειρική διερεύνηση η οποία περιορίζεται χωρικά, προφανώς δεν έχει δυνατότητες γενικεύσεων και εξαγωγής συμπερασμάτων για το σύνολο της χώρας ή του ίδιου του θεσμού. Ωστόσο, όπως προκύπτει και από τη μελέτη πληθώρας ελληνικών παραδειγμάτων, οι αδυναμίες συμπίπτουν σε περιεχόμενο και ένταση. Η επιβεβαίωση των υποθέσεων εργασίας αυτής της προσπάθειας αλλά και τα επιμέρους ευρήματα που προέκυψαν κατά τη βιβλιογραφική και κυρίως από την εμπειρική διερεύνηση, λειτουργούν συμπληρωματικά στην έρευνα για την κοινωνική πολιτική. Ειδικότερα δε η παρούσα μελέτη θέτει με έμφαση την ανάγκη περιφερειακής οργάνωσης και σχεδιασμού ο οποίος ωστόσο είναι απαραίτητο να συνοδεύεται από μηχανισμούς τεκμηρίωσης και εγγυήσεις συνέχειας των παρεμβάσεων στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Προέκυψε ωστόσο η ανάγκη νέας ώθησης στο χώρο των αυτοδιοικητικών θεσμών προκειμένου να συγκροτηθούν αποτελεσματικοί μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας με αναφορά και αφετηρία το τοπικό επίπεδο, την οποία στρατηγικά κάλυψε το σχέδιο “*Καλλικράτης*”, αναγνωρίζοντας ότι τα όρια της των αυτοδιοικήσεων

φαίνεται να είχαν εξαντληθεί και να ήταν απαραίτητη η θεσμοθέτηση ενός επιπλέον υποστηρικτικού πλαισίου για την κοινωνική προστασία και ασφάλεια στο τοπικό επίπεδο.

Επισημαίνεται ότι η αυτονομία των τοπικών πολιτικών ενέχει τον κίνδυνο δημιουργίας σημαντικών τοπικών και περιφερειακών ανισοτήτων αφού στις περιπτώσεις όπου οι υπηρεσίες τους δεν διαθέτουν τους απαραίτητους υλικούς πόρους και το κατάλληλο στελεχιακό δυναμικό δεν έχουν τη δυνατότητα διεκδίκησης υλοποίησης χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας. Είναι υπαρκτός και ορατός ο κίνδυνος το επίπεδο κοινωνικής προστασίας να διαφοροποιείται κατά χωρική μονάδα αυτοδιοίκησης, ανά δήμο και περιφέρεια διασπώντας κατά τον τρόπο αυτό τον ενιαίο χαρακτήρα της κοινωνικής ασφάλειας.

Επιπλέον αναδεικνύεται ότι στο τοπικό επίπεδο δεν εντοπίζονται σημαντικές πρωτοβουλίες διερεύνησης των τοπικών συνθηκών, τόσο των κοινωνικών όσο και των οικονομικών, με την ευθύνη των τοπικών αυτοδιοικητικών θεσμών. Η αδύναμη συμβολή της αυτοδιοίκησης στην τοπική ανάπτυξη αποτυπώνεται και στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, οι παρεμβάσεις της έχουν συγκυριακό χαρακτήρα ενώ παράλληλα απουσιάζουν μηχανισμοί κοινωνικής έρευνας και κοινωνικού σχεδιασμού. Η ανάγκη τεκμηρίωσης μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής παρέμβασης στο χωρικό πεδίο ευθύνης της ενισχύει το συμπέρασμα για την προώθηση ενός σχεδιασμού συνολικού στο περιφερειακό επίπεδο.

Η κατηγορηματική αδυναμία των φορέων της αυτοδιοίκησης να συντηρήσουν τη λειτουργία δομών κοινωνικής προστασίας που προέκυψαν ως κεντρικές, εθνικές ή ευρωπαϊκές, πολιτικές απλώς θεμελιώνει την εξάρτηση της κοινωνικής ασφάλειας στο τοπικό επίπεδο από το κράτος και την πολιτική του στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Χωρίς τη διαφοροποίηση και την ενίσχυση του ρόλου της αυτοδιοίκησης αυτή θα παραμένει στην καλύτερη περίπτωση απλός «διανομέας» κεντρικών πολιτικών χωρίς σημαντικές δυνατότητες παρέμβασης.



Η υλοποίηση παρεμβάσεων με την ευθύνη των φορέων της αυτοδιοίκησης εξυπηρετεί μια σύγχρονη ανάγκη αναφορικά με την εξατομίκευση της παροχής υπηρεσιών. Αυτή είναι δυνατό να υλοποιείται με καλύτερο τρόπο στο τοπικό επίπεδο στο πλαίσιο μηχανισμών που λειτουργεί η αυτοδιοίκηση. Ειδικά στο πλαίσιο της απορύθμισης του παραδοσιακού κράτους πρόνοιας και της υποχώρησης του θεσμικού, οικουμενικού χαρακτήρα του, όπου υπήρχε, η προοπτική της ενίσχυσης των μηχανισμών που είναι σε θέση να προσωποποιούν τις παροχές αναδεικνύεται και υποστηρίζεται ως στοιχείο εξοικονόμησης πόρων και αναβάθμισης της απόδοσής του ταυτόχρονα.

Η εφαρμογή στο τοπικό επίπεδο και ο προσωπικός χαρακτήρας που λαμβάνει η επαφή του χρήστη με την υπηρεσία, μπορεί να απαντά στο ζήτημα της λεγόμενης «προσβασιμότητας» των υπηρεσιών, της ευκολίας δηλαδή που έχει ο δυνάμει χρήστης να απευθυνθεί στις σχετικές υπηρεσίες. Οι δυνατότητες των μηχανισμών οι οποίοι οργανώνονται στο τοπικό επίπεδο, κυρίως με την ευθύνη των φορέων της αυτοδιοίκησης, αφορούν κατά κύριο λόγο οργανωτικά στοιχεία καθώς και χαρακτηριστικά στη διανομή των υπηρεσιών. Έτσι, ομάδες ή άτομα που αντιμετωπίζουν σημαντικές δυσκολίες στην πρόσβαση στο επίσημο δίκτυο παροχής υπηρεσιών είναι σε θέση να απολαμβάνουν παροχές που δικαιούνται. Η παρατήρηση αυτή αφορά τις αδυναμίες πρόσβασης σε παροχές και υπηρεσίες εξαιτίας της έλλειψης πληροφόρησης αλλά και της αδυναμίας πρόσβασης στην απαραίτητη πληροφόρηση.

Σε τοπικό επίπεδο η αυτοδιοίκηση προσπαθεί να αντιμετωπίσει τις ανάγκες των μη ενεργών επαγγελματικά και των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού. Τη φύση και την έκταση αυτών των ειδικών αναγκών γνωρίζουν συνήθως καλύτερα οι εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο ρόλος των ΟΤΑ περιλαμβάνει δραστηριότητες κοινωνικής φροντίδας ή κοινωνικής πρόνοιας. Η χρησιμότητα αυτών των παρεμβάσεων γίνεται εμφανέστερη, όταν η οικογένεια ή άλλοι κοινωνικοί και εθελοντικοί φορείς



λειτουργούν υποτονικά αδυνατώντας να προσφέρουν στα μέλη τους τις αναγκαίες προσωπικές υπηρεσίες ή τη δυνατότητα πρόσβασης, αξιοποίησης ή επέκτασης των προσφορών από το κράτος ή την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Βεβαίως αναπτύσσοντας κοινωνική πολιτική υποχρεώνεται να παρακολουθεί τις παρεμβάσεις του κοινωνικού κράτους ή να καλύπτει την αδράνεια του. Η διεύρυνση της συμμετοχής της υποεθνικής παραμέτρου στο σύστημα κοινωνικής πολιτικής, παρότι παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον ως προοπτική για τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας, δεν έχει εξασφαλίσει στη χώρα μας, θεσμικά αλλά και πρακτικό επίπεδο, τις προϋποθέσεις εκείνες που θα την καθιστούσαν οργανικό τμήμα ενός ολοκληρωμένου συστήματος.

## 5.2 Η επιβεβαίωση των υποθέσεων εργασίας

Μια διάσταση της συνολικής παρέμβασης των φορέων της αυτοδιοίκησης στην χωρική μονάδα ευθύνης τους με σκοπό τη βελτίωση των όρων ζωής των κατοίκων τους είναι και η οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, φροντίδας και πρόνοιας. Στόχος της παρούσας έρευνας ήταν, μέσα από την εξέταση ενός συγκεκριμένου πεδίου παρέμβασης στο τοπικό και ευρύτερα τοπικό επίπεδο των αυτοδιοικητικών μηχανισμών, δηλαδή αυτό της παροχής υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας, να αναλυθεί και να τεθεί το ζήτημα του ρόλου των φορέων της αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της ευρύτερης προβληματικής για τη μορφή των σύγχρονων συστημάτων κοινωνικής πολιτικής.

Η επιλογή μιας περίπτωσης, δηλαδή της περιφέρειας Κρήτης, και η έρευνα που διεξήχθη και στις δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης, που προβλέπονταν από το νόμο 2539/97, βοήθησε στον εντοπισμό και την ανάλυση της παρέμβασης της αυτοδιοίκησης στη χωρική μονάδα ευθύνης της. Σε ένα δεύτερο στάδιο, με τη διερεύνηση των μηχανισμών που οργανώνονται με ευθύνη της αυτοδιοίκησης κατέστη δυνατός ο έλεγχος των συμπερασμάτων και των θέσεων, όπως αυτά διατυπώθηκαν κατά τη θεωρητική προσέγγιση του προβλήματος.

Τα συμπεράσματα, όπως αυτά προέκυψαν από την ανάλυση της εμπειρικής έρευνας και ως απάντηση στην πρώτη υπόθεση εργασίας, σχηματοποιούν για την ελληνική περίπτωση συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και εντοπίζουν τις δεσμεύσεις, τους περιορισμούς, αλλά και τις δυνατότητες του ρόλου της αυτοδιοίκησης στον χώρο της κοινωνικής πολιτικής. Χαρακτηριστικά τα οποία προσδίδουν έναν μάλλον ευρύ αλλά αδύναμο ρόλο στους φορείς της αυτοδιοίκησης ως πάροχοι υπηρεσιών στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Τα αίτια της συγκεκριμένης κατάστασης συνίστανται κυρίως στην αδυναμία ή στην ελλιπή οργάνωση μηχανισμών συντονισμού, οι οποίοι δραστηριοποιούνται με την ευθύνη των φορέων της αυτοδιοίκησης, στο τοπικό επίπεδο, με τους οποίους θα

μπορούσαν να αξιοποιηθούν όλοι οι διαθέσιμοι πόροι στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Επιπλέον, η δραστηριοποίηση των φορέων της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της παροχής υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας παρατηρείται ότι δεν είναι ισοβαρής, απαντώντας με αυτόν τον τρόπο στην τρίτη υπόθεση εργασίας, με τους πρωτοβάθμιους οργανισμούς αυτοδιοίκησης να έχουν αναπτύξει σημαντικό φάσμα υπηρεσιών, ενώ η δευτεροβάθμιοι δεν κατόρθωσαν μέχρι την κατάργησή τους να ανανεώσουν ουσιαστικά την παρέμβασή τους (με την έννοια ότι η παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας από τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αποτέλεσε ουσιαστικά τη συνέχιση των αρμοδιοτήτων και δυνατοτήτων των ελεγχόμενων και διευθυνόμενων από το κράτος νομαρχιών.).

Ο ρόλος της αυτοδιοίκησης στην περίπτωση των φορέων της περιφέρειας Κρήτης, όπως είχαν διαταχθεί στην περιοχή με το σχέδιο *Καποδίστριας*, δεν μπορεί να οδηγήσει σε ασφαλή συμπεράσματα αναφορικά με την οργάνωση και παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας σε κάθε ελληνική περίπτωση. Εντούτοις, τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την ανάλυση της παρούσας εμπειρικής έρευνας μπορεί να συνεκτιμηθούν για τις δυνατότητες των φορέων της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Με την επισήμανση ότι σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να τηρούνται οι σχετικές αναλογίες και οι επιφυλάξεις που συνοδεύουν και ενδέχεται να διαφοροποιούν κάθε ξεχωριστή περίπτωση, είναι δυνατόν να εξαχθεί μια σειρά συμπερασμάτων.

Το σύνολο των παρεμβάσεων των φορέων της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας αποτελούν ένα σώμα μηχανισμών και παρεμβάσεων στο οποίο όμως δεν εξασφαλίζεται η εσωτερική του συνοχή. Υλοποιούνται μια σειρά από δράσεις που σε τελική ανάλυση είναι αποσπασματικές σε μια σειρά ζητημάτων κοινωνικής προστασίας. Η ασυνέχεια αυτή σχετικοποιεί τις δυνατότητες των φορέων της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και συντηρεί και αναπαραγάγει τον

συμπληρωματικό- περιφερειακό ρόλο των φορέων της αυτοδιοίκησης έναντι των κεντρικών μηχανισμών κοινωνικής προστασίας. Άλλωστε, όπως αποδεικνύεται από την περίπτωση των φορέων της αυτοδιοίκησης στην περιφέρεια Κρήτης, δεν ανήκει στο πλαίσιο των στόχων και των επιδιώξεων των αυτοδιοικητικών φορέων η συγκρότηση ενός συστήματος κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο. Οι δράσεις που αναλαμβάνει και υλοποιεί το σύνολο των φορέων της αυτοδιοίκησης δεν είναι στοχευμένες στη συγκρότηση αυτόνομων μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, ανεξάρτητων δηλαδή από το κεντρικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής. Βέβαια στην πραγματικότητα αυτή συμβάλλει και το γεγονός, όπως αναδείχθηκε από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων της έρευνας, καθώς και από τη θεωρητική προσέγγιση, ότι οι κύριες κατευθύνσεις των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας που οργανώνονται με ευθύνη των φορέων της αυτοδιοίκησης στο τοπικό επίπεδο ακολουθούν και εφαρμόζουν τις επιλογές των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής που διατυπώνονται σε κεντρικό επίπεδο.

Η παρέμβαση της αυτοδιοίκησης βρίσκεται εντός των κατευθύνσεων του συστήματος κοινωνικής πολιτικής και κατά συνέπεια εντός των επιλογών των κεντρικών μηχανισμών του κράτους. Η αυτοδιοίκηση αν και δεν οργανώνει μηχανισμούς που μπορούν να λειτουργούν ανεξάρτητα από τις κεντρικές ρυθμίσεις και προσαρμόζει τον ρόλο της εντός του πλαισίου που οι κεντρικές επιλογές διαμορφώνουν, ωστόσο είναι δυνατόν να αναζητά συνεργασίες που ενισχύουν τον ρόλο της στη χωρική μονάδα ευθύνης της με την επισήμανση ότι η ενίσχυση του ρόλου της συμβαδίζει με τους προσανατολισμούς που ορίζουν οι κεντρικές (κρατικές επιλογές). Οι επιμέρους πολιτικές που η αυτοδιοίκηση μπορεί να αναλαμβάνει στο πλαίσιο των πρωτοβουλιών της για την κάλυψη των τοπικών αναγκών, καθώς και η προσαρμογή δράσεων κοινωνικής προστασίας στα τοπικά χαρακτηριστικά δεν απειλούν τον ενιαίο χαρακτήρα του συστήματος κοινωνικής πολιτικής. Η αναβάθμιση του ρόλου της αυτοδιοίκησης δεν συνεπάγεται ότι αυτή σταδιακά θα οδηγήσει στην αυτονόμησή της

από το κράτος και στην συγκρότηση συστημάτων κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο.

Κάθε βαθμίδα αυτοδιοίκησης αναπτύσσει τη δική της πολιτική στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας με συνέπεια οι δράσεις που υλοποιούνται να έχουν χαμηλό βαθμό συνάφειας και κατ' επέκταση να μην καθίσταται δυνατή η συνεργασία μεταξύ των δράσεων που πηγάζουν από κάθε διαφορετικό επίπεδο αυτοδιοίκησης. Κάθε διαφορετική βαθμίδα αυτοδιοίκησης δραστηριοποιείται αυτόνομα ως αποτέλεσμα της αδυναμίας συγκρότησης, από τους αυτοδιοικητικούς φορείς πρώτου και δεύτερου βαθμού, μηχανισμών μιας ενιαίας και συντονισμένης παρέμβασης στις τοπικές κοινωνίες. Η έλλειψη θεσμοθετημένης διαδικασίας σχεδιασμού των δύο βαθμίδων αυτοδιοίκησης από κοινού -τόσο στο πλαίσιο του Καποδίστρια αλλά και στο πλαίσιο του Καλλικράτη- και αντιμετώπισης των κοινωνικών αναγκών στο τοπικό και στο ευρύτερα τοπικό επίπεδο περιορίζει και εν τέλει εμποδίζει τη δυνατότητα οι υλοποιούμενες δράσεις να έχουν έναν συμπληρωματικό χαρακτήρα. Κάθε βαθμίδα αυτοδιοίκησης μπορεί να οργανώνει τη δράση της αυτόνομα και ανεξάρτητα από την άλλη, με αποτέλεσμα η παρέμβαση της αυτοδιοίκησης συνολικά να μην είναι απαραίτητα συντονισμένη και συγχρονισμένη. Η εν λόγω αδυναμία συνεννόησης μεταξύ των μηχανισμών που οργανώνονται από τα διαφορετικά επίπεδα αυτοδιοίκησης μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί την κύρια αιτία της μειωμένης αποτελεσματικότητας και της απόδοσης των φορέων της αυτοδιοίκησης ως προς την παρέμβασή τους στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση στην περιφέρεια Κρήτης, δεν φάνηκε να ανέλαβε κεντρικής σημασίας ρόλο ως προς την οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής προστασίας. Τούτη η πραγματικότητα θα μπορούσε να αποδοθεί στον σύντομο βίο της του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του νομού, καθώς και στην αδυναμία του να

διαφοροποιηθεί από τον ρόλο που διαδραμάτιζε το νομαρχιακό σύστημα στον ευρύτερο τοπικό χώρο, ρόλος ο οποίος ταυτιζόταν απόλυτα με τις εκάστοτε κεντρικές επιλογές, τουλάχιστον στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Από την άλλη πλευρά, οι δήμοι της περιφέρειας Κρήτης έχουν οργανώσει ένα ευρύ φάσμα παρεμβάσεων στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, που ωστόσο δεν φάνηκε να έχουν απόλυτη συνοχή. Είναι χαρακτηριστικό ότι ακόμη και στην περίπτωση της αναζήτησης πόρων για τη χρηματοδότηση των επιμέρους δράσεων η αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού έχει αξιοποιήσει σε σημαντικό βαθμό τις δυνατότητες που παρέχουν τα διάφορα ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό τη χρηματοδότηση ανάλογων δράσεων, επιδιώκοντας την αναβάθμιση του ρόλου της. Αντίθετα, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, τουλάχιστον στην περιφέρεια Κρήτης, δεν έχει αντίστοιχα δραστηριοποιηθεί περιορίζοντας τον ρόλο της σε αυτόν που το κεντρικό κράτος της έχει αναθέσει.

Η παρέμβαση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στην περιφέρεια Κρήτης διαπιστώθηκε ότι υπήρξε σημαντικά περιορισμένη και φάνηκε ότι ολοκληρώνεται στον ρόλο που ασκούσαν οι νομαρχίες παλιότερα, έχοντας ως κύριο χαρακτηριστικό τη διανομή της πολιτικής των κεντρικών κρατικών μηχανισμών. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν κατόρθωσε να αναπτύξει αυτόνομες δράσεις και συνεπώς ο ρόλος της παρέμεινε ταυτισμένος με τις κεντρικές κρατικές επιλογές. Κατά συνέπεια, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν υπερέβει το περιοριστικό πλαίσιο στο οποίο συνήθιζε να λειτουργεί και αδυνατεί να προσφέρει στο σύστημα κοινωνικής πολιτικής στοιχεία που να συνδέονται με την αμεσότητα της αυτοδιοίκησης στην επαφή της με τις τοπικές κοινωνίες, τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητές τους. Η αυτοδιοίκηση του πρώτου βαθμού αναπτύσσει πρωτοβουλίες και οργανώνει μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο, σε αντίθεση με τον δεύτερο βαθμό που παραμένει, όπως προέκυψε από την εμπειρική έρευνα, στον ρόλο που είχε η νομαρχία κατά το παρελθόν, δηλαδή ενταγμένος στη λειτουργία των κεντρικών μηχανισμών κοινωνικής πολιτικής.

Η επιβεβαίωση των υποθέσεων εργασίας καθιστά επιτυχή την προσπάθεια μας και συμβάλει στο μέτρο των δυνατοτήτων της στη μελέτη της οργάνωσης της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο υπό την ευθύνη της αυτοδιοίκησης.

---

# Παράρτημα Α΄

Αρμοδιότητες ΟΤΑ

βάσει του νέου Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν.3463/2006)



Άρθρο 75  
Αρμοδιότητες

**I.** Οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με την αρχή της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Οι αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφορούν, κυρίως, τους τομείς:

α) Ανάπτυξης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως :

1. Η προστασία, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και των ήπιων ή ανανεώσιμων μορφών ενέργειας καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση των σχετικών έργων και εγκαταστάσεων.

2. Η μελέτη, κατασκευή, συντήρηση εκμετάλλευση και διαχείριση των δικτύων φυσικού αερίου, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

3. Η μελέτη, κατασκευή και εκμετάλλευση βιοτεχνικών κέντρων και κτιρίων στις ειδικές βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες που καθορίζονται στο πλαίσιο του πολεοδομικού και του χωροταξικού σχεδιασμού.

4. Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής τους.

5. Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων έρευνας και τεχνολογίας για την ανάπτυξη της περιοχής τους.

6. Ο σχεδιασμός, η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση υποδομών για τη στήριξη της τοπικής οικονομίας, όπως έργων οδοποιίας, συστημάτων άρδευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτικών έργων.

7. Η εκπόνηση, υλοποίηση και η συμμετοχή σε προγράμματα για την τουριστική ανάπτυξη των περιοχών τους και την προώθηση εναλλακτικών μορφών τουρισμού καθώς και η δημιουργία θερέτρων και άλλων εγκαταστάσεων αναψυχής και διακοπών.

8. Η διοίκηση και εκμετάλλευση των χώρων της ζώνης λιμένα δικαιοδοσίας τους, καθώς και η κατασκευή και συντήρηση των αναγκαίων λιμενικών έργων.

9. Η ίδρυση, κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση δημοτικών και κοινοτικών αγορών.

10. Η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση αποθηκευτικών χώρων υγρών καυσίμων.

11. Η διαχείριση, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση δημοτικών και κοινοτικών κτιρίων.

12. Η εκμετάλλευση δημοτικών και κοινοτικών δασών

13. Η διαχείριση και εκμετάλλευση δημοτικών και κοινοτικών καλλιεργητικών εκτάσεων και βοσκοτόπων καθώς και αποκαλυπτόμενων καλλιεργητικών εκτάσεων που τους παραχωρούνται από το δημόσιο.

β) Περιβάλλοντος, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η εκπόνηση τοπικών προγραμμάτων για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.

2. Η προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων, η προστασία του εδάφους και των εσωτερικών υδάτων από την αλιεία (λιμνοθάλασσες, λίμνες, ιχθυοτροφεία, ποταμοί ) και η καταπολέμηση της ρύπανσης στην περιφέρειά τους.

3. Η ίδρυση και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών εργαστηρίων

4. Η καθαριότητα όλων των κοινοχρήστων χώρων της εδαφικής τους περιφέρειας, η αποκομιδή και διαχείριση των αποβλήτων καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων αποχέτευσης και βιολογικού καθαρισμού και η λήψη προληπτικών μέτρων για την προστασία των κοινοχρήστων χώρων και ιδιαίτερα των χώρων διάθεσης απορριμμάτων από εκδήλωση πυρκαγιάς.

5. Η ίδρυση και λειτουργία σφαγείων.

6. Η μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης.

7. Η λήψη μέτρων για την αποκατάσταση και ανάπλαση των περιοχών της περιφέρειάς τους κυρίως σε περιοχές, όπου αναπτύσσεται εκμετάλλευση ορυκτού πλούτου και εγκαθίστανται μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων.
8. Η συμμετοχή τους σε θέματα πολεοδομίας, χωροταξίας και χρήσεων γης, όπως αυτή προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία.
9. Ο καθορισμός των χώρων για τη δημιουργία κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης νεκρών.

γ) Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η εξασφάλιση και διαρκής βελτίωση των τεχνικών και κοινωνικών υποδομών στις πόλεις και τα χωριά όπως η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων ύδρευσης, αφαλάτωσης, τηλεθέρμανσης, έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινοχρήστων χώρων, η δημιουργία χώρων πρασίνου, χώρων αναψυχής, πλατειών και λοιπών υπαίθριων κοινοχρήστων χώρων.
2. Η συμμετοχή στο έργο της αστικής συγκοινωνίας και η διενέργεια μεταφοράς για τη μετακίνηση κατοίκων της περιοχής τους, καθώς και η μεταφορά για την εξυπηρέτηση και την αναψυχή αυτών, όπως ορίζεται στο άρθρο 83 και στη σχετική νομοθεσία.
3. Ο καθορισμός, η κατασκευή, συντήρηση και εκμετάλλευση υπόγειων και υπέργειων χώρων στάθμευσης καθώς και ο έλεγχος της στάθμευσης των αυτοκινήτων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία
4. Η ρύθμιση της κυκλοφορίας, ο καθορισμός πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, η απομάκρυνση εγκαταλελειμμένων οχημάτων και γενικότερα η λήψη μέτρων για την αποφυγή δυσμενών επιδράσεων στην ασφάλεια της κυκλοφορίας, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.
5. Ο καθορισμός των χώρων και των όρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών, των εμποροπανηγύρεων και των παζαριών, για την άσκηση των υπαίθριων εμπορικών δραστηριοτήτων, που διενεργούνται στην περιφέρειά τους, κατά τη σχετική νομοθεσία, καθώς και των χώρων για την προσωρινή διαμονή μετακινούμενων πληθυσμιακών ομάδων.
6. Ο καθορισμός χώρων για την τοποθέτηση πλαισίων προβολής υπαίθριας διαφήμισης, καθώς και ο προσδιορισμός ειδικότερων προδιαγραφών κατασκευής και προϋποθέσεων τοποθέτησης διαφημιστικών πλαισίων, σύμφωνα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας.
7. Η προστασία του καταναλωτή με τη δημιουργία Γραφείων Ενημέρωσης του καταναλωτή σχετικά με θέματα που αφορούν τα δικαιώματά του, την ποιότητα των προσφερομένων αγαθών και υπηρεσιών και τις επιπτώσεις τους στην υγεία και το περιβάλλον.
8. Ο προσδιορισμός ειδικότερων όρων και προϋποθέσεων της ίδρυσης και εγκατάστασης καταστημάτων, επιχειρήσεων και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων της δικαιοδοσίας τους που επηρεάζουν το φυσικό, πολιτιστικό και αρχιτεκτονικό περιβάλλον καθώς και την αισθητική, φυσιογνωμία και τις εν γένει λειτουργίες της πόλης.
9. Ο προσδιορισμός των όρων και των ωρών λειτουργίας μουσικής σε καταστήματα, τα οποία λειτουργούν στη πόλη στο πλαίσιο των υγειονομικών και κανονιστικών διατάξεων της διοίκησης.
10. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας, όπως ο υγειονομικός έλεγχος των δημοτικών και κοινοτικών δεξαμενών νερού, ο υγειονομικός έλεγχος των καταστημάτων και επιχειρήσεων που λειτουργούν στην περιφέρειά τους, ο έλεγχος της ηχορύπανσης, της κοινής ησυχίας και της εκπομπής ρύπων, θορύβων και άλλων επιβαρύνσεων του περιβάλλοντος από τροχοφόρα, η περισυλλογή και εν γένει η μέριμνα για τα αδέσποτα ζώα και η δημιουργία καταφυγίων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.
11. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία της ζωής και της περιουσίας των κατοίκων, όπως ο έλεγχος σήμανσης των εργασιών που εκτελούνται στις οδούς και της τήρησης των υποχρεώσεων αυτών που εκτελούν έργα και εναποθέτουν υλικά και εργαλεία στις οδούς του δημοτικού ή κοινοτικού δικτύου, η λήψη μέτρων και ο έλεγχος για την προστασία από επικίνδυνες οικοδομές, από έλλειψη μέτρων ασφαλείας και υγιεινής σε εργασίες που εκτελούνται και γενικότερα από δραστηριότητες που εγκυμονούν κινδύνους για τη ζωή και την περιουσία των κατοίκων.
12. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την αναβάθμιση της αισθητικής των πόλεων και των οικισμών.
13. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την απρόσκοπτη πρόσβαση στους κοινόχρηστους χώρους.

---

14. Η ονομασία των οδών, πλατειών, η τοποθέτηση πινακίδων πληροφορίας και η αρίθμηση κτισμάτων.

δ) Απασχόλησης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η υλοποίηση ή η συμμετοχή σε ολοκληρωμένα τοπικά σχέδια και προγράμματα δράσης και πρωτοβουλίες για την εφαρμογή και ανάπτυξη πολιτικών προώθησης της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης διαφόρων κατηγοριών ανέργων, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.

2. Προώθηση και ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και υπηρεσιών επαγγελματικής κατάρτισης, με την ίδρυση και λειτουργία Κέντρων Επαγγελματικού Προσανατολισμού και Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης προσαρμοσμένα στις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες και κυρίως των πληθυσμών των ορεινών, αγροτικών και νησιωτικών περιοχών, στο πλαίσιο του εθνικού και ευρωπαϊκού σχεδιασμού.

3. Συμβολή στην απορρόφηση του εργατικού δυναμικού της περιοχής τους με την ανάπτυξη συμβουλευτικών δράσεων που παρέχονται δωρεάν προς τους ανέργους, με στόχο την υποστήριξη και την ενθάρρυνσή τους για την εξεύρεση απασχόλησης καθώς και στην προώθηση ίσων ευκαιριών πρόσβασης στην αγορά εργασίας, με τη δημιουργία Δημοτικών και Κοινοτικών Γραφείων Ενημέρωσης για την Απασχόληση, σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις επιχειρήσεις της περιοχής τους.

ε) Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις που αποσκοπούν στην υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα της βρεφικής και παιδικής ηλικίας και της τρίτης ηλικίας, με την ίδρυση και λειτουργία νομικών προσώπων και ιδρυμάτων όπως παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, κέντρων ανοικτής περίθαλψης και ημερήσιας φροντίδας, ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, γηροκομείων κλπ. και τη μελέτη και εφαρμογή σχετικών κοινωνικών προγραμμάτων.

2. Η εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις και προγράμματα, που στοχεύουν στη μέριμνα, υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων με την παροχή υπηρεσιών υγείας και την προαγωγή ψυχικής υγείας, όπως δημιουργία δημοτικών και κοινοτικών ιατρείων, κέντρων αγωγής υγείας, υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με αναπηρία, κέντρων ψυχικής υγείας, συμβουλευτικής στήριξης των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας και βίας κατά συνοικούντων προσώπων και κέντρων πρόληψης κατά εξαρτησιογόνων ουσιών.

3. Η μέριμνα για την στήριξη αστέγων και οικονομικά αδύνατων δημοτών, με την παραχώρηση δημοτικών και κοινοτικών οικοπέδων σε αυτούς ή με την παροχή χρηματικών βοηθημάτων, ειδών διαβίωσης και περίθαλψης σε κατοίκους που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα διαβίωσης κατά τις προβλέψεις αυτού του Κώδικα.

4. Η σχεδίαση, η οργάνωση, ο συντονισμός και η εφαρμογή προγραμμάτων και πρωτοβουλιών για την πρόληψη της παραβατικότητας στην περιφέρειά τους, με τη δημιουργία Συμβουλίων Πρόληψης Παραβατικότητας.

5. Ο σχεδιασμός και εφαρμογή προγραμμάτων ή συμμετοχή σε προγράμματα και δράσεις για την ένταξη αθίγγανων, παλιννοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας.

6. Η προώθηση και ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργανώσεων και ομάδων εθελοντών που θα δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης του Δήμου και της Κοινότητας.

στ) Παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η κατασκευή, διαχείριση και βελτίωση των υλικοτεχνικών υποδομών του εθνικού συστήματος της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Παιδείας και ιδιαίτερα η συντήρηση, η καθαριότητα και η φύλαξη των σχολικών κτιρίων.

2. Η ίδρυση και λειτουργία βιβλιοθηκών .

3. Η ίδρυση και λειτουργία κέντρων δημιουργικής απασχόλησης παιδιών.

- 
4. Η ίδρυση και λειτουργία πάρκων κυκλοφοριακής αγωγής.
  5. Η εφαρμογή πολιτικών για την ανάδειξη και προστασία του τοπικού πολιτισμού, η προβολή των πολιτιστικών αγαθών και των σύγχρονων πολιτιστικών έργων που παράγονται σε τοπικό επίπεδο, με τη δημιουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, μουσείων, πινακοθηκών, κινηματογράφων και θεάτρων, φιλαρμονικών και σχολών διδασκαλίας μουσικής, σχολών χορού, ζωγραφικής, γλυπτικής κλπ., καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων.
  6. Η προστασία μουσείων και αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής και των εγκαταστάσεων αυτών.
  7. Η επισκευή, συντήρηση και αξιοποίηση παραδοσιακών και ιστορικών σχολικών κτιρίων και κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς.
  8. Η διοργάνωση συναυλιών, θεατρικών παραστάσεων και άλλων πολιτιστικών εκδηλώσεων ή η συμμετοχή τους σε αυτά.
  9. Η προώθηση πολιτιστικών ανταλλαγών, σε εθνικό ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία
  10. Η ανάπτυξη του πολιτιστικού τουρισμού
  11. Η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση αθλητικών εγκαταστάσεων, όπως δημοτικών και κοινοτικών γυμναστηρίων, αθλητικών κέντρων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης.
  12. Η προώθηση και εφαρμογή προγραμμάτων ενίσχυσης μαζικού αθλητισμού και διοργάνωση αθλητικών εκδηλώσεων.

ζ) Πολιτικής Προστασίας, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Ο συντονισμός και η επίβλεψη του έργου της πολιτικής προστασίας για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση, και αποκατάσταση των καταστροφών που συμβαίνουν στα διοικητικά τους όρια.
2. Η διατύπωση εισήγησης για τον σχεδιασμό πολιτικής προστασίας της περιοχής τους, στο πλαίσιο της ετήσιου εθνικού σχεδιασμού και η εφαρμογή των προγραμμάτων, μέτρων και δράσεων που αφορούν την περιοχή τους στο πλαίσιο του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού.
3. Η διάθεση και ο συντονισμός δράσης του απαραίτητου δυναμικού και μέσων για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών της περιφέρειάς τους.

**II.** Οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκούν, σε τοπικό επίπεδο, κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία.

Οι αρμοδιότητες αυτές είναι ειδικότερα, οι ακόλουθες :

1. Η τήρηση του δημοτολογίου και του μητρώου αρρένων, η έκδοση των σχετικών πιστοποιητικών που απορρέουν από αυτό καθώς και η τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την κείμενη νομοθεσία για τη δημιουργία και τήρηση του Εθνικού Δημοτολογίου.
2. Η τήρηση των ληξιαρχικών βιβλίων, στα οποία καταχωρούνται τα ληξιαρχικά γεγονότα που συμβαίνουν στην περιφέρειά τους και η έκδοση αποσπασμάτων των ληξιαρχικών πράξεων.
3. Η τήρηση αρχείων επίσημων εγγράφων και η έκδοση αντιγράφων.
4. Η περιοδική ενημέρωση των δημοσίων υπηρεσιών για τις μεταβολές προσωπικής κατάστασης, που προκύπτουν από τα τηρούμενα στοιχεία.
5. Η τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία.
6. Η τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την ισχύουσα νομοθεσία περί ιθαγένειας και αλλοδαπών και μετανάστευσης.
7. Η χορήγηση άδειας πολιτικού γάμου και η τέλεση των γάμων αυτών.
8. Η δημιουργία, συντήρηση και λειτουργία κοιμητηρίων και η χορήγηση άδειας ταφής.
9. Η χορήγηση βεβαίωσης μονίμου κατοικίας.
10. Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τους χώρους προσωρινής εγκατάστασης μετακινούμενων πληθυσμιακών ομάδων.
11. Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τα ζώα συντροφιάς.
12. Ο έλεγχος τήρησης των διατάξεων που αφορούν τον Οικοδομικό Κανονισμό και τις οικοδομές που χαρακτηρίζονται επικίνδυνες.

- 
13. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση των αδειών ίδρυσης, λειτουργίας και εγκατάστασης όλων των καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι όροι λειτουργίας και εγκατάστασης των οποίων καθορίζονται από υγειονομικό κανονισμό και υγειονομικές διατάξεις και ο έλεγχος της τήρησης των σχετικών διατάξεων.
  14. Η τήρηση των διατάξεων που αφορούν το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων
  15. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας κινηματογράφων, θεάτρων και παρεμφερών επιχειρήσεων και η διενέργεια των προβλεπόμενων επιθεωρήσεων.
  16. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας παιδοτόπων και διάφορων ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, όπως λούνα πάρκ, τσίρκο, πίστες αυτοκινητιδίων, μουσικών συναυλιών και άλλων καλλιτεχνικών εκδηλώσεων, που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία.
  17. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών τεχνικών ψυχαγωγικών παιγνίων και παροχής υπηρεσιών διαδικτύου.
  18. Η χορήγηση και ανάκληση άδειας λειτουργίας μουσικών οργάνων.
  19. Η χορήγηση και ανάκληση αδειών για την άσκηση υπαίθριου στάσιμου εμπορίου καθώς και η χορήγηση αδειών εμποροπανηγύρεων και παζαριών και ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν το υπαίθριο εμπόριο και τις λαϊκές αγορές.
  20. Η χορήγηση άδειας κυκλοφορίας ζώηλατου οχήματος στην περιφέρειά τους.
  21. Η αφαίρεση της άδειας από τις οικοδομές για μη εξόφληση ασφαλιστικών εισφορών στο ΙΚΑ.
  22. Η χορήγηση και ανάκληση άδειας εγκατάστασης και χρήσης του οικήματος για την άσκηση δραστηριότητας από εκδιδόμενα πρόσωπα.
  23. Ο έλεγχος τήρησης της τουριστικής νομοθεσίας από τις επιχειρήσεις τουριστικού ενδιαφέροντος, κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του νόμου.
  24. Η χορήγηση αδειών διενέργειας διαφήμισης, τοποθέτησης πλαισίων υπαίθριας διαφήμισης, τοποθέτησης επιγραφών προσδιορισμού επαγγελματικής δραστηριότητας σε φυσικά και νομικά πρόσωπα καθώς και η παραχώρηση χώρων για την προβολή δραστηριοτήτων σε νομικά πρόσωπα, που επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς, όπως επίσης ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων περί υπαίθριας διαφήμισης των προδιαγραφών των διαφημιστικών πλαισίων και επιγραφών, η αφαίρεση των παράνομων υπαίθριων διαφημίσεων και επιγραφών και η επιβολή των προβλεπόμενων προστίμων, με τις προϋποθέσεις και τους όρους που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία.
  25. Η έκδοση άδειας λειτουργίας καταστημάτων εκμίσθωσης μοτοποδηλάτων.

---

## **Παράρτημα Β΄**

**Αρμοδιότητες Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων  
βάσει του ισχύοντος Κώδικα Ν.Α.  
(Π.Δ. 30/1996 και τροποποιήσεις)**



## Άρθρο 8

(Άρθρα 3 παρ.1 ν.2218/94,5 παρ. 1,2 και 3,6 παρ. 15, 24 και 25 ν.2240/94, 14παρ.4α ν.2273/1994 - άρθρο 11 παρ.1 ν.2325/95 - άρθρα 7, 8, 9, 10 και 12 ν.2503/97 - άρθρο 19 παρ.3 ν.2819/00 - άρθρο 31 παρ. 1,5,7 και 8 ν.3013/02)

### Αρμοδιότητες

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων Νομαρχιακού επιπέδου ανήκει στις Ν.Α. Στις Ν.Α. περιέρχονται όλες οι σχετικές αρμοδιότητες των Νομαρχών και των Νομαρχιακών υπηρεσιών με εξαίρεση τις αρμοδιότητες σε θέματα δημόσιας περιουσίας και τις αρμοδιότητες:

α. Των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης.

β. Της εποπτείας των Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού του Υπουργείου Εσωτερικών.

γ. Της Εθνικής Στατιστικής Υπηρεσίας της Ελλάδας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας.

δ. Των Κέντρων Ελέγχου και Πιστοποίησης Πολλαπλασιαστικού Υλικού και Ελέγχου Λιπασμάτων (Κ.Ε.Π.Π.Υ.Ε.Λ.) των Αμπελουργικών Φυτωρίων Δενδροκομικών Σταθμών, των Κρατικών Κτημάτων των Συνοριακών Σταθμών Υγειονομικού Κτηνιατρικού Ελέγχου (Σ.Υ.Κ.Ε.) του Υπουργείου Γεωργίας.

2. Οι αρμοδιότητες της προηγούμενης παραγράφου αρχίζουν να ασκούνται από τα όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης από τη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως των εσωτερικών οργανισμών οργάνωσης και λειτουργίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 104 και 115, με εξαίρεση τις αρμοδιότητες των διατάξεων για το Δημοκρατικό Προγραμματισμό του άρθρου 22 παράγραφος 1 και των άρθρων 70 έως 74 του Ν.1622/1986 (ΦΕΚ 92Α'), οι οποίες ασκούνται από τα όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης από την, κατά το άρθρο 115 παράγραφος 23, έναρξη λειτουργίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων.

3. Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας μέχρι τη δημοσίευση των Οργανισμών Εσωτερικής Υπηρεσίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, ασκεί όλες τις αρμοδιότητες των Νομαρχών και των Νομαρχιακών υπηρεσιών που προβλέπονται από τις διατάξεις που ισχύουν κατά την έναρξη λειτουργίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, εκτός από τις αρμοδιότητες των διατάξεων για το δημοκρατικό προγραμματισμό.

Από την ανάληψη της άσκησης των ανωτέρω αρμοδιοτήτων από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις εφαρμόζονται οι διατάξεις των παραγράφων 2 εδάφιο δεύτερο, 6 και 7 του άρθρου 4 του Ν. 2240/1994.

4. Η κατασκευή σχολικών κτιρίων υπάγεται στην αρμοδιότητα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Σε απρόβλεπτες και εξαιρετικές περιπτώσεις μπορεί, με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ύστερα από αίτημα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, να ανατεθεί στον Ο.Σ.Κ. Για μελέτη και εκτέλεση συγκεκριμένων έργων σε βάρος πάντοτε των προβλεπόμενων πιστώσεων στην οικεία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Κατ' εξαίρεση, η κατασκευή σχολικών κτιρίων του Νομού Αττικής παραμένει στην αρμοδιότητα του Οργανισμού Σχολικών Κτιρίων (Ο.Σ.Κ.). Ο Ο.Σ.Κ. μπορεί να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις, κατά τις διατάξεις του άρθρου 35 του Π.Δ.410/95, όπως έχει τροποποιηθεί, με τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και τους Ο.Τ.Α. του Νομού Αττικής.

5. Η κατά το άρθρο 2 παράγραφος 9 του Ν. 1566/1985 (ΦΕΚ 167 Α') μεταφορά των μαθητών στον τόπο που λειτουργεί το σχολείο πραγματοποιείται από τους οικείους Ο.Τ.Α, είτε με τη χρησιμοποίηση ιδιόκτητων μέσων είτε με τη χρήση των συνήθων αστικών και υπεραστικών μέσων είτε με μίσθωση ιδιωτικών μέσων μεταφοράς είτε με άλλο πρόσφορο τρόπο. Για θέματα που προκύπτουν όταν η μεταφορά αναφέρεται σε μαθητές διαφορετικών Ο.Τ.Α, αποφασίζει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Οικονομικών και Εσωτερικών, που εκδίδεται το Σεπτέμβριο κάθε έτους, κατανέμονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις οι πιστώσεις για μεταφορά μαθητών που εγγράφονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό.

Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων και Εσωτερικών καθορίζονται τα κριτήρια κατανομής των πιστώσεων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και οι σχετικές λεπτομέρειες εφαρμογής της παραγράφου αυτής.

"Σε μη αστικές περιοχές, οι οποίες εξυπηρετούνται με αστική συγκοινωνία, η οικεία Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, πραγματοποιεί τη μεταφορά μαθητών σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας

---

εκπαίδευσης, με κάθε κατάλληλο μεταφορικό μέσο δημόσιας χρήσης και εάν δεν υπάρχει, με ιδιωτικής χρήσης μεταφορικά μέσα, που πληρούν τους όρους ασφαλείας μεταφοράς μαθητών".

6. Η Ν.Α. έχει, στα πλαίσια του δημοκρατικού προγραμματισμού, τις αρμοδιότητες που αναφέρονται στο άρθρο 22 παράγραφος 1 του Ν.1622/ 1938 και τις ασκεί σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 72 - 74 του ίδιου νόμου.

7. Σε περίπτωση πολέμου, επιστράτευσης, θεομηνίας ή άμεσης και επείγουσας κοινωνικής ανάγκης, που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία ή για την αντιμετώπιση αναγκών της άμυνας της χώρας και ύστερα από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, ο κατά περίπτωση αρμόδιος Υπουργός μπορεί να παρέχει διαταγές, εντολές ή οδηγίες απευθείας προς τις υπηρεσίες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, οι οποίες για το σκοπό αυτόν θεωρείται ότι υπάγονται σε αυτόν.

8. Κάθε ετήσιο νομαρχιακό αναπτυξιακό πρόγραμμα της δασοπονίας καταρτίζεται από τις οικείες δασικές υπηρεσίες στα πλαίσια του Εθνικού ή Περιφερειακού Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και εγκρίνεται από το Νομαρχιακό Συμβούλιο, το οποίο καθορίζει και τις προτεραιότητες των προβλεπόμενων έργων, σύμφωνα με τις υφιστάμενες δασοπονικές αναπτυξιακές ανάγκες. Τροποποίηση του εγκεκριμένου προγράμματος γίνεται κατά την ίδια ως άνω διαδικασία. Τυχόν προσαρμογή του εν λόγω εγκεκριμένου προγράμματος, στα πλαίσια των διατιθέμενων πιστώσεων, προσδιορίζεται από τις προτεραιότητες της αρχικής έγκρισης.

9. Οι προβλεπόμενες από τις διατάξεις της εν γένει αγροτικής νομοθεσίας πράξεις αρμοδιότητας των Νομαρχών του ν. 1235/1982, που αναφέρονται στη διεπόμενη από τη νομοθεσία αυτή δημόσια περιουσία, εκδίδονται από τα αρμόδια όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, πλην των πράξεων που προβλέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 123 του Αγροτικού Κώδικα, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 6 του ν.994/1979 (ΦΕΚ 279 Α) και των άρθρων 12 παρ.2Α του ν. 1734/1987 (ΦΕΚ 189 Α) και 6 του ν.δ/τος 221/1974 (ΦΕΚ 368 Α), για την έκδοση των οποίων αρμόδιος είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας.

Η απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας εκδίδεται ύστερα από εισήγηση της αρμόδιας υπηρεσίας της Περιφέρειας και γνώμη της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Η ισχύς των εν λόγω αποφάσεων αρχίζει από την περιέλευσή τους στον Υπουργό Γεωργίας, έκτοτε δε τρέχουν και οι προθεσμίες των διατάξεων του άρθρου 8 του ν.3200/1955 (ΦΕΚ 97 Α).

10. Η αρμοδιότητα σύστασης των Επιτροπών Απαλλοτριώσεων, Οριστικών Διανομών, Αναδασμού και Εμπειρογνομόνων, καθώς και των Επιτροπών του άρθρου 26 παρ.1 περιπτ. β' του ν. 1892/1990 (ΦΕΚ 101 Α), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 παρ.3 του ν. 1898/1990 (ΦΕΚ 125 Α), περιέρχεται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

Οι πράξεις για τη σύσταση Επιτροπών του προηγούμενου εδαφίου, που εκδόθηκαν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος, θεωρούνται έγκυρες από της εκδόσεώς τους.

11. Οι προβλεπόμενες από την κείμενη νομοθεσία αρμοδιότητες επί θεμάτων της αλιευτικής παραγωγής, διαχείρισης και εκμετάλλευσης των ιχθυοτρόφων, εν γένει υδάτων και των λοιπών θεμάτων αλιείας, που είχαν μεταβιβαστεί στις νομαρχίες, περιέρχονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, πλην της θέσπισης διοικητικών μέτρων που αφορούν θαλάσσιες περιοχές και ασκούνται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις της εθνικής και κοινοτικής αλιευτικής νομοθεσίας, την κοινή αλιευτική πολιτική και τα πολυετή προγράμματα προσανατολισμού αλιείας.

12. Η κατά την παράγραφο 3 του άρθρου 25 του ν. δ/τος 420/1970 (ΦΕΚ 27 Α) εποπτεία των ιχθυοσκάλων του νομού που ιδρύονται από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, περιέρχεται στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση.

13. Στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, Νομαρχιακά Διαμερίσματα των Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων συνιστώνται Κέντρα Εξυπηρέτησης Πολιτών (Κ.Ε.Π.). Αποστολή των Κέντρων αυτών είναι η παροχή διοικητικών πληροφοριών και η διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών από την υποβολή της αίτησης μέχρι την έκδοση της τελικής πράξης σε συνεργασία με τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες.

Ειδικότερα το Κ.Ε.Π.:

Ενημερώνει και πληροφορεί τους πολίτες για τις ενέργειες που απαιτούνται για τη διεκπεραίωση διοικητικών υποθέσεων.



Παραλαμβάνει αιτήσεις πολιτών, για τη διεκπεραίωση υποθέσεων τους από τις αρμόδιες υπηρεσίες, τα στοιχεία των οποίων καταχωρεί σε ειδικό πρωτόκολλο. Διαθέτει για διευκόλυνση τους έντυπα αιτήσεων κατά το άρθρο 3 παράγραφος 3 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999).

Ελέγχει την πληρότητα των αιτήσεων των πολιτών και σε περίπτωση που για τη διεκπεραίωση της υπόθεσης απαιτούνται δικαιολογητικά, που δεν υποβάλλονται μαζί με την αίτηση, το Κ.Ε.Π. τα αναζητά και τα παραλαμβάνει με οποιονδήποτε πρόσφορο τρόπο από τις αρμόδιες υπηρεσίες, μετά από σχετική εξουσιοδότηση των πολιτών.

Διαβιβάζει πλήρεις φακέλους των υποθέσεων των πολιτών, στην αρμόδια για την διεκπεραίωση τους υπηρεσία, με οποιονδήποτε πρόσφορο τρόπο. Το τελικό έγγραφο αποστέλλεται από την αρμόδια υπηρεσία και πάλι στο Κ, Ε. Π. υποβολής της αρχικής αίτησης, από το οποίο το παραλαμβάνει ο πολίτης ή του αποστέλλεται από το Κ.Ε.Π. στη διεύθυνση που έχει δηλωθεί με συστημένη επιστολή και με αντικαταβολή.

Επιπλέον το Κ.Ε.Π. παρέχει και τις εξής υπηρεσίες:

Επικύρωση διοικητικών εγγράφων.

Θεώρηση γνησίου υπογραφής.

Χορήγηση παραβόλων, κινητών επισήμων υπεύθυνων δηλώσεων.

Χορήγηση του αποδεικτικού φορολογικής ενημερότητας, μέσω ηλεκτρονικής διασύνδεσης με το σύστημα TAX13.

14. Με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού καθορίζονται οι διοικητικές διαδικασίες με τα αντίστοιχα έντυπα τους, που θα διεκπεραιώνονται μέσω του Κ.Ε.Π.

15. Τα Κέντρα Πληροφόρησης - Εξυπηρέτησης Πολιτών, που λειτουργούν στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις καταργούνται και οι αρμοδιότητές τους εφεξής ασκούνται από τις μονάδες που συνιστώνται με το παρόν άρθρο.

16. Με αποφάσεις του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ορίζεται, κατά περίπτωση, ο χρόνος έναρξης της λειτουργίας του Κ.Ε.Π.

17. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης μπορούν να καθορισθούν λεπτομέρειες σχετικά με τον τρόπο άσκησης των αρμοδιοτήτων των Κ.Ε.Π.

Άρθρο 8α

(άρθρο 2 ν.2647/1998)

Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις

Οι ακόλουθες αρμοδιότητες που ασκούνται από υπηρεσίες Υπουργείων, μεταβιβάζονται στους Οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού.

Α. Αρμοδιότητες του Υπουργείου Ανάπτυξης

1) Η χορήγηση αδειών εγκατάστασης, επέκτασης και λειτουργίας εγκαταστάσεων αποθήκευσης και διακίνησης υγρών καυσίμων, υγραερίου, λιπαντικών και ασφάλτου χωρητικότητας από 10.000κ.μ. έως και 50.000κ.μ., καθώς και μονάδων αναγέννησης ορυκτελαίων ανεξάρτητα ιπποδύναμης (άρθρο 1 έως 19 του ν.2516/1997, ΦΕΚ 159 Α).

2) Η έγκριση ανέγερσης, κατά παρέκκλιση, πολύροφων κτιρίων επικίνδυνων, εφόσον αυτό επιβάλλεται για λειτουργικούς λόγους (άρθρο 9 παρ.3 ΚΥΑ 3329/1989, ΦΕΚ 132 Β).

3) Η έγκριση παραγωγής εκρηκτικών υλών (άρθρο 10 του π.δ.455/1995, ΦΕΚ 268 Α).

4) 1-1 έκδοση απόφασης για την επιβολή προστίμων σε βάρος οποιουδήποτε παράγει, κατέχει ή διαθέτει στην αγορά εκρηκτικά που δεν πληρούν τις νόμιμες απαιτήσεις (άρθρο 11 παρ.2 του π.δ. 455/1995, ΦΕΚ 268 Α).

5) Η χορήγηση άδειας μεταπωλητή πετρελαιοειδών προϊόντων για θέρμανση (άρθρο 15 παρ.4 εδάφιο 7 του ν.2289/1995, ΦΕΚ 27 Α, άρθρο 22 παρ.7.6 εδάφιο α του ν.2516/1997, ΦΕΚ 159 Α, απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης Δ2/Α/Φ8/24050/1997, ΦΕΚ 1069 Β).

6) Η χορήγηση αδειών χρήσης νερού, εκτέλεσης έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων για πλυντήρια αυτοκινήτων (άρθρο 1 παρ.7 εδάφιο η, άρθρο 2 παρ.1, άρθρο 8 παρ. 1- 4, άρθρο 9 παρ.1-8, άρθρο 11

παρ.4 και άρθρο 15 παρ.4 του ν.1739/1987, ΦΕΚ 201 Α, π.δ.256/1989 ΦΕΚ 121 Α και ΚΥΑ Φ 16/5813/1989, ΦΕΚ 383 Β).

Β. Αρμοδιότητες του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων

- 1) Η χορήγηση άδειας ίδρυσης φροντιστηρίων που βρίσκονται εντός των τεσσάρων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Αττικής (άρθρο 65 παρ.1 του α.ν.2545/1940, ΦΕΚ 287 Α).
- 2) Η χορήγηση άδειας για τη χρήση προσωνυμίας, καθώς και η αλλαγή εγκριθείσας προσωνυμίας σε φροντιστήρια (άρθρο 7 και 73 παρ.1 του α.ν.2545/1940 ΦΕΚ 287 Α).
- 3) Η χορήγηση άδειας άσκησης ιδιωτικού έργου με αμοιβή σε υπαλλήλους (άρθρο 77 του π.δ.611/1977, ΦΕΚ 198 Α).

Γ. Αρμοδιότητες του Υπουργείου Γεωργίας

- 1) Η έγκριση διάθεσης πίστωσης και πληρωμών βελτιωτικών έργων στα εσωτερικά νερά από το ποσοστό 5% της αξίας της αλιευόμενης παραγωγής του μισθίου (άρθρο 9 παρ.4 του ν.2040/1992, ΦΕΚ 70 Α, παρ. 1 και 4 του ν. 1564/1985, ΦΕΚ 164 Α, άρθρο 11 παρ.4 του ν.2325/1995, ΦΕΚ 153 Α και άρθρο 1 παρ.6 του ν.2503/1997, ΦΕΚ 107 Α).
- 2) Η έκδοση απόφασης για τη λειτουργία των θεριζοαλωνιστικών και βαμβακοσυλλεκτικών μηχανών με ευθύνη βοηθού μηχανοδηγού (άρθρο 5 και 6 του π.δ.333/1977, ΦΕΚ 107 Α, άρθρο 112 παρ.7 του ν. 2094/1992, ΦΕΚ 192 Α και ΚΥΑ 168405/1525/1977, ΦΕΚ 1139 Β).
- 3) Η εκτέλεση προγράμματος παραγωγής και αποθήκευσης ζωοτροφών σε ορεινές και μειονεκτικές περιοχές (Καν. 23261/1991, Ε.Ε. αριθ. 1218 της 6.6.1991).
- 4) Η ονομασία, η οριοθέτηση και ο προσδιορισμός χρήσης και διαχείρισης των βοσκήσιμων εκτάσεων (άρθρο 33 του ν.2538/1997, ΦΕΚ 242 Α σε αντικατάσταση του ν.216/1973).
- 5) Η χορήγηση έγκρισης σκοπιμότητας εισαγωγής μονόπλων (β.δ.192/ 17 1972. ΦΕΚ 41 Α και άρθρο 26 περ.γ, εε' του π.δ.433/1977, ΦΕΚ 133 Α).
- 6) Η χορήγηση άδειας παρέκκλισης αναφορικά με εναλλακτικές μεθόδους για τα μέσα πλήρωσης και κλεισίματος για παραγωγή υγρού γάλακτος προς πόσιν (άρθρο 17 του π.δ.1191/1997, ΦΕΚ 108 Α).
- 7) Η χορήγηση άδειας παρέκκλισης για το μη αυτόματο κλείσιμο των μέσων πλήρωσης και κλεισίματος για παραγωγή υγρού γάλακτος προς πόσιν (άρθρο 17παρ.21 του π.δ.119/1997, ΦΕΚ 108 Α).

Δ. Αρμοδιότητες του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας

- 1) Η εποπτεία και ο έλεγχος στον τρόπο παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας από τις ιδιωτικές κλινικές (άρθρο 17 του π.δ.247/1991, ΦΕΚ 93 Α). Η αρμοδιότητα θα ασκείται παράλληλα με τον Υπουργό Υγείας και Πρόνοιας.
- 2) Η χορήγηση άδειας άσκησης επαγγέλματος Φυσικού Νοσοκομείου (Υπ.Απόφ.Α2στ/2073/1983, ΦΕΚ 280 Β).
- 3) Η χορήγηση αδειών άσκησης επαγγέλματος φαρμακοποιών και η κατάθεση των απαιτούμενων δικαιολογητικών στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (άρθρο 8 του ν.206/1946, ΦΕΚ 11 Α).
- 4) Ο διορισμός μελών του Διοικητικού Συμβουλίου του Πρότυπου Εθνικού Νηπιτροφείου Καλλιθέας, πρώην Φιλανθρωπικό Ίδρυμα Εθνικό Ορφανοτροφείο Πολέμου Καλλιθέας (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 4 του β.δ. 70/1973 ΦΕΚ 23 Α).
- 5) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος Νεομάρτυρος Αγίου Γεωργίου εξ Ιωαννίνων (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 4 του β.δ.61/1973 ΦΕΚ 20 Α).
- 6) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του ιδρύματος "Φιλόξενος Στέγη" (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 5 του β.δ.757/1972, ΦΕΚ 219 Α).
- 7) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Φιλανθρωπικού Ιδρύματος "Παιδική Στέγη Περιστερίου" (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 4 του β.δ.191/1973 ΦΕΚ 61 Α).
- 8) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Χριστοδούλειου Συμβουλίου του Χριστοδούλειου Ορφανοτροφείου θηλέων (Ν.Π.Ι.Δ.) (β.δ.65/ 1973. ΦΕΚ 21 Α).
- 9) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος Παιδική Στέγη της Γωνιάς του Παιδιού (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 4 του β.δ.62/1973, ΦΕΚ 20 Α).

- 10) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Πηνελόπειου Ιδρύματος (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 3 του π.δ.538/1975, ΦΕΚ 175 Α).
- 11) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Φιλανθρωπικού Ιδρύματος Ελληνική Μέρμηνα (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 5 του β.δ.203/1973, ΦΕΚ 64 Α).
- 12) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος Χριστιανική Στέγη Κοριτσιού Η Αγία Άννα (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 4 του β.δ.787/1972, ΦΕΚ 233 Α).
- 13) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος Ο Ευαγγελισμός της Θεοτόκου (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 4 του β.δ.784/1972, ΦΕΚ 230 Α).
- 14) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Φιλανθρωπικού Ιδρύματος "Ενωσις Αθηναίων Κυριών" (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 4 του β.δ.186/1973, ΦΕΚ 58 Α).
- 15) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Φιλανθρωπικού Ιδρύματος "Η Παιδική Στέγη" (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 4 του β.δ. 104/1973, ΦΕΚ 30 Α).
- 16) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος "Λέσχη Εργαζόμενου Κοριτσιού Πειραιώς" (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 5 του β.δ.325/1988, ΦΕΚ 66 Α).
- 17) Ο διορισμός μελών Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος Στέγη θηλέων "Ο Άγιος Αλέξανδρος Παλαιού Φαλήρου" (Ν.Π.Ι.Δ.) (άρθρο 2 του β.δ.41/1963, ΦΕΚ 5Α).

#### Ε. Αρμοδιότητες του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών

- 1) Η έγκριση καταρτιζόμενων συμφωνιών μεταξύ ενδιαφερόμενων Κ.Τ.Ε.Λ. για κοινή εκμετάλλευση υπεραστικών επιβατικών γραμμών μη όμορων νομών (άρθρο 7 παρ.2 του ν.δ. 102/1973, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 του ν. 1022/1980, ΦΕΚ 45 Α).
- 2) Η μετάταξη λεωφορείων από Κ.Τ.Ε.Λ. σε Κ.Τ.Ε.Λ. (άρθρο 10 παρ.2 εδάφιο δεύτερο του ν. 1350/1983, ΦΕΚ 55 Α).
- 3) Ο καθορισμός του τρόπου λειτουργίας της Νομαρχιακής Επιτροπής θεμάτων αυτοκινήτων επιβατικών δημόσιας χρήσης (άρθρο 3 παρ.4 του ν. 1437/1984, ΦΕΚ 59 Α).
- 4) Η έγκριση θέσης σε κυκλοφορία αυτοκινήτων επιβατικών δημόσιας χρήσης από δήμους ή κοινότητες ή επιχειρήσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης του άρθρου 46 του ν.1416/1984, ο καθορισμός της χρονολογίας μέχρι την οποία επιτρέπεται η κυκλοφορία των αυτοκινήτων αυτών, που μπορεί να παρατείνεται του τρόπου και της διαδικασίας της παροχής και συλλογής των στοιχείων, της καταγραφής και της υποβολής τους στις αρμόδιες υπηρεσίες (άρθρο 5 παρ.1 και του ν.1437/1984, ΦΕΚ 59 Α).
- 5) Ο καθορισμός του εξωτερικού χρωματισμού των ταξί και αγοραίων (άρθρο 4 παρ.4 του π.δ. 243/1987, ΦΕΚ 104 Α, άρθρο 4 παρ.5 του π.δ.244/ 1987, ΦΕΚ 104 Α).
- 6) Ο καθορισμός και άλλων χώρων της ίδιας έδρας, πέραν των προβλεπομένων, στους οποίους οι διαπραττόμενες σοβαρές παραβάσεις επιβατικών δημόσιας χρήσης αυτοκινήτων επισύρουν και πειθαρχικές - διοικητικές κυρώσεις (άρθρο 23 παρ.4 του π.δ.243/1987, ΦΕΚ 104 Α, άρθρο 23 παρ.4 του π.δ.244/1987, ΦΕΚ 104 Α).
- 7) Η διάθεση νέων αδειών κυκλοφορίας φορτηγών δημόσιας χρήσης 19 αυτοκινήτων σε άλλους δικαιούχους, σε περιπτώσεις παρέλευσης άπρακτης της προθεσμίας άσκησης του παραχωρούμενου δικαιώματος από τους αρχικούς δικαιούχους (άρθρο 4 παρ.6 του ν.383/1976, ΦΕΚ 182 Α).
- 8) Η κατ' εξαίρεση χορήγηση οριστικών αδειών κυκλοφορίας φορτηγών ιδιωτικής χρήσης αυτοκινήτων σε ημεδαπά ή αλλοδαπά φυσικά ή νομικά πρόσωπα, τα οποία πραγματοποιούν στην Ελλάδα σημαντικές επενδύσεις ή σε επιχειρήσεις οι οποίες υπάγονται σε αναπτυξιακούς νομούς (άρθρο 2 παρ. 4 του ν.1959/1991, ΦΕΚ 123 Α).
- 9) Η έκδοση απόφασης για προσωρινή και σε εξαιρετικές περιπτώσεις οριστική, εξακολούθηση της λειτουργίας μεταφορικής επιχείρησης σε περίπτωση θανάτου ή φυσικής ή νομικής ανικανότητας του μεταφορέα επιβατών ή εμπορευμάτων (άρθρο 3 παρ.13 του π.δ.586/1988, ΦΕΚ 282 Α).
- 10) Η χορήγηση άδειας για εγκατάσταση κεραίας σταθμού στη ξηρά, ή παροχή σύμφωνης γνώμης για κατασκευή οικίσκου στέγασης μηχανημάτων σταθμών ραδιοεπικοινωνίας, καθώς και η έγκριση σχεδίων των οικίσκων στέγασης μηχανημάτων σταθμών ραδιοεπικοινωνίας και μόνο για τις ακόλουθες κατηγορίες σταθμών.
  - α. Σταθμοί βάσης της κινητής υπηρεσίας ξηράς για δημόσια ανταπόκριση.
  - β. Σταθμοί βάσης της υπηρεσίας ραδιοερασιτέχνη (ραδιοερασιτεχνικοί σταθμοί ασυρμάτου).
  - γ. Σταθμοί βάσης ειδικών

ραδιοδικτύων δημόσιων και ιδιωτικών. δ. Σταθμοί βάσης ραδιοσταθμών ασυρμάτου της ζώνης συχνότητας πολι- τών (Ο.Β.), ε. Επίγειοι σταθμοί μόνο λήψης (Η.Ο.) δορυφορικού σήματος (άρθρο 24α παρ.1, 5 και 5α του ν.2075/1992, ΦΕΚ 129 Α, όπως αυτό προστέθηκε με το άρθρο 41 του ν.2145/1993, ΦΕΚ 88 Α, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 34 του ν.2166/1993, ΦΕΚ 137 Α και το άρθρο 5 του ν. 2161/1994, ΦΕΚ 10 Α σε συνδυασμό με το άρθρο 5 παρ.5 του ν.2328/1995, ΦΕΚ 159 Α και διατηρήθηκε σε ισχύ με τα άρθρα 5 και 6 του ν.2246/1994 ΦΕΚ 172 Α).

11) Η επιβολή διοικητικής ποινής προστίμου στους παραβάτες για εγκατάσταση χωρίς άδεια κεραίας στην ξηρά (άρθρο 26 του ν.2075/1992 ΦΕΚ 129 Α, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 41 παρ.10 του ν. 2145/1993, ΦΕΚ 88 Α).

12) Η χορήγηση ειδικής άδειας για λειτουργία συσκευών ηλεκτρονικών - ηλεκτρικών σε χώρους για τους οποίους οι συσκευές αυτές δεν έχουν επαρκή θωράκιση από πλευράς ηλεκτρομαγνητικής συμβατότητας (άρθρο 3 παρ.4 ΚΥΑ 94619/8682/1993 ΦΕΚ 688 Β).

13) Ο έλεγχος προς διαπίστωση κανονικής επίθεσης της σήμανσης "ΟΕ" και η επιβολή όρων προς τους παραβάτες για την παύση της παράβασης (άρθρο 10 παρ.6α ΚΥΑ 94649/8682/1993, ΦΕΚ 688 Β).

14) Ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων της ΚΥΑ 94649/8682/1993 και ο καθορισμός των οργάνων ελέγχου τήρησης αυτών (άρθρο 11 παρ.1, 2 ΚΥΑ 94649/8682/1993, ΦΕΚ 688 Β).

ΣΤ. Αρμοδιότητες υπηρεσιών του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης

1) Η χορήγηση αδειών αλιευτικών σκαφών αλιείας και δυτών στα εσωτερικά ύδατα (λιμνοθάλασσες, λίμνες, ποταμοί, ιχθυοτροφεία) (β.δ.666/1966 ΦΕΚ 70 Α και άρθρο 8 του ν.2332/1995, ΦΕΚ 181 Α).

2) Η χορήγηση αδειών εγκατάστασης πλανόδιων νομάδων (παρ.2 της Α5/696/25.4.83 υγειονομικής διάταξης ΦΕΚ 243 Β),

3) Η εκτέλεση αποφάσεων που αφορούν τη διακοπή λειτουργίας μονάδων παροχής προστασίας από φορείς κοινωνικής πρόνοιας, τη σφράγιση καταστημάτων οπτικών ειδών και το κλείσιμο ιδιωτικών κλινικών, ιατρείων κ.λπ., εργαστηρίων φυσιοθεραπείας και την επαναφορά των πραγμάτων στην πρότερα κατάσταση σχετικά με τη διάνοιξη φρεάτων κ.λπ. (άρθρο 1 του ν.2345/1995, ΦΕΚ 213 Α, άρθρο 16 παρ.2 του ν.971/1979, ΦΕΚ 223 Α, άρθρο 2 του α.ν. 1845/1939 ΦΕΚ 298 Α, άρθρο 20 του π.δ.247/1991, ΦΕΚ 93 Α, άρθρο 39 παρ.9 του ν.δ.3881/1958, ΦΕΚ 181 Α, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 11 του ν.δ. 1277/1912).

Άρθρο 8β

(Π.Δ. 161/2002)

1. Μεταβιβάζονται στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις οι ακόλουθες αρμοδιότητες, τοπικού ενδιαφέροντος, που αφορούν στην πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση:

α. Συγκρότηση επιτροπής καταλληλότητας, επιλογής και εκτίμησης της αξίας οικοπέδου για ανέγερση διδακτηρίου, καθώς και επιλογής οικοπέδου μετά κτιρίου κατάλληλου να χαρακτηριστεί ως διδακτήριο (άρθρο 16 του Α.Ν.627/68, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 του Ν.513/ 76-ΦΕΚ 356 Α).

β. Απαλλοτρίωση οικοπέδων για τις ανάγκες σχολικής στέγης, καθώς και ανέγερσης σχολικών κτιρίων πλην της περιοχής Αττικής (άρθρο 6 παρ.24 του Ν.2240/94-ΦΕΚ153Α).

γ. Στέγαση των περιφερειακών υπηρεσιών του ΥΠΕΠΘ και με μίσθωση ακινήτων, καθώς και αντιμετώπιση των λειτουργικών δαπανών των υπηρεσιών αυτών.

δ. Μίσθωση ακινήτων για τη στέγαση δημόσιων σχολικών μονάδων, στέγαση και συστέγαση αυτών και περίπτωση συστέγασης καθορισμός της αποκλειστικής χρήσης ορισμένων χώρων του διδακτηρίου από κάθε σχολική μονάδα, καθώς και της κοινής χρήσης των υπολοίπων χώρων και ωρών λειτουργίας της κάθε συστεγαζόμενης σχολικής μονάδας (άρθρο 41 παρ.2 του Ν,1566/85 - ΦΕΚ 167 Α και άρθρο 10 του Π.Δ.472/1983 ΦΕΚ 181 Α).

ε. Διάθεση διδακτηρίου για άλλες χρήσεις κοινής ωφέλειας ή για την πραγματοποίηση εκδηλώσεων κοινού ενδιαφέροντος (άρθρο 41 παρ.3 του Ν. 1566/1985).

στ. Συγκρότηση Νομαρχιακής Επιτροπής Παιδείας (άρθρο 49 παρ.6 του Ν. 1566/85).

ζ. Έγκριση σχολικών εκδρομών στο εξωτερικό (Υ.Α.Γ2/4832/28.11.1990).

η. Έγκριση σχολικών εκδρομών εσωτερικού (ΚΕΦ. Β4 ΤΗΣ Υ.Α.Γ2/4832/ 28.11.90ΦΕΚ762/90τ.Β').



θ. Διακοπή μαθημάτων λόγω εκτάκτων συνθηκών ή επιδημικής νόσου (άρθρο 7 του Π.Δ.483/77 και άρθρου 5 του Π.Δ. 484/77 ΦΕΚ 149 Α).

ι. Δωρεάν μεταφορά και σίτιση μαθητών μουσικών γυμνασίων (Υπουργικές Αποφάσεις Γ2/3731/20.9.88 ΚΑΙ Γ2/3732/20.9.88 ΦΕΚ 767/88 Β).

ια. Μεταφορά μαθητών από τον τόπο διαμονής στο σχολείο φοίτησης (άρθρο 2 παρ.24 Ν.2621/1998 - ΦΕΚ 136/98 τ.Α' και άρθρο 2 παρ.9 του Ν. 1566/1985).

ιβ. Εποπτεία και έλεγχος συλλόγων γονέων και κηδεμόνων (άρθρο 53 του Ν. 1566/1985).

ιγ. Κυρώσεις στους γονείς και κηδεμόνες που δεν εγγράφουν τα παιδιά τους στο σχολείο και αμελούν για την τακτική φοίτηση τους (άρθρο 2 παρ.3 Ν.1566/85ΦΕΚ167Α).

ιδ. Έγκριση για την εγκατάσταση, μεταφορά ή επισκευή τηλεφωνικών συνδέσεων (κυρίων, δευτερευουσών, πρόσθετων, παράλληλων και κερματοδεκτών) στα σχολεία και τις περιφερειακές υπηρεσίες του ΥΠΕΠΘ (άρθρο 4 παρ.1 ε Π.Δ. 173/85 - ΦΕΚ 59/85 τ.Α').

ιε. Καθορισμός των συνδιαλέξεων που επιτρέπονται κατά μήνα για κάθε τηλεφωνική σύνδεση (άρθρο 4 παρ.1ζ Π.Δ. 173/85).

ιστ. Έγκριση εγκατάστασης τηλετύπων (ΤΕΛΕΞ) στις υπηρεσίες εκπαίδευσης (άρθρο 1 παρ.2δ' Π.Δ. 347/86 - ΦΕΚ 154 Α').

ιζ. Καθορισμός των σχολείων και των περιφερειακών υπηρεσιών του ΥΠΕΠΘ που δικαιούνται να πραγματοποιούν υπεραστικές τηλεφωνικές συνδιαλέξεις μέσω Ο.Τ.Ε. (άρθρο 4 παρ.1 στ, Π.Δ.173/85 - ΦΕΚ 59 Α').

ιη. Οργάνωση συναυλιών ή άλλων πολιτιστικών εκδηλώσεων για τους μαθητές (άρθρο 47 παρ.3 του Ν. 1566/85 - ΦΕΚ 167 Α').

ιθ. Διορισμός και αντικατάσταση διοικητών των ιδρυμάτων και καθορισμός των λεπτομερειών επωφελέστερης διάθεσης των εσόδων των Κληροδοτημάτων έμμεσης διαχείρισης που χορηγούν υποτροφίες (άρθρο 10 του Π.Δ.472/1983 - ΦΕΚ 181/83 Α', άρθρο 2 του Π.Δ.173/1985 και Ν. 1583/1985 -ΦΕΚ 222/85 Α').

κ. Αποδοχή δωρεάς αυτοκινήτων προς τα κάθε μορφής ν.π.δ.δ. και τις υπηρεσίες αρμοδιότητας ΥΠΕΠΘ και η έγκριση κυκλοφορίας τους (άρθρο 1 του Π.Δ.2396/53 - ΦΕΚ 117 Α' και άρθρο 4 παρ.1 του Π.Δ. 173/85 - ΦΕΚ 59/85 Α').

κα. Έγκριση για οποιαδήποτε μίσθωση ιδιωτικού αυτοκινήτου δημόσια χρήσης για μεταφορά προσώπων, υλικών κ.λπ. (άρθρο 4 παρ.ιβ του Π.Δ. 173.1985 ΦΕΚ 59/85 Α').

κβ. Αντικατάσταση των κινητήρων αυτοκινήτων των περιφερειακών υπηρεσιών του ΥΠΕΠΘ (άρθρο 4 παρ.1δ του Π.Δ.173/85, ΦΕΚ 59/85 Α').

κγ. Έγκριση των εισηγήσεων της Νομαρχιακής Επιτροπής Παιδείας για τον καθορισμό των λειτουργικών δαπανών των σχολικών μονάδων (άρθρο 49 Ν. 1566/85).

κδ. Έκδοση απόφασης για τη μεταβίβαση περιουσίας των σχολικών μονάδων στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 31 Ν.2009/92).

2. Οι αρμοδιότητες της παραγράφου 1 με αριθμούς α, β, δ, στ, ζ, η, θ, ια, ιβ, ιδ, ιέ, ιστ, ιζ, ιη, κ, κα, κβ και κδ του παρόντος διατάγματος ασκούνται από το Νομάρχη της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και για τα σχολεία της Μέσης Εκκλησιαστικής Εκπαίδευσης. Ασκείται επίσης από το Νομάρχη η αρμοδιότητα της συγκρότησης των Σχολικών Εφορειών που λειτουργούν στις σχολικές μονάδες της Εκκλησιαστικής Εκπαίδευσης (άρθρο 16παρ,1 και 2 του Π.Δ.1025/77, ΦΕΚ 344 Α').

3. Για τις αρμοδιότητες των παραγράφων 1 και 2 του παρόντος διατάγματος ο οικείος Νομάρχης καθορίζει εκάστοτε, σύμφωνα με τις διατάξεις του Οργανισμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, την Υπηρεσιακή Μονάδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, από την οποία θα ασκούνται οι αρμοδιότητες αυτές.

Άρθρο 8γ

(άρθρο 12, παρ.2 και 3 ν.3013/2002)

1. Στην έδρα κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και κάθε Νομαρχιακού Διαμερίσματος συνιστάται, ως οργανική μονάδα, αυτοτελές Γραφείο Πολιτικής Προστασίας, το οποίο υπάγεται απευθείας στο Νομάρχη.

Το ανωτέρω Γραφείο είναι αρμόδιο για το σχεδιασμό και την οργάνωση, σε θέματα πρόσληψης, ενημέρωσης και αντιμετώπισης των καταστροφών ή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης και για το συντονισμό όλων των υπηρεσιών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των Νομαρχιακών Διαμερισμάτων, καθώς και του δημοσίου, ιδιωτικού δυναμικού και μέσων, για την εξασφάλιση της ετοιμότητας, την αντιμετώπιση των καταστροφών και την αποκατάσταση των ζημιών.

2. Για κάθε Γραφείο Πολιτικής Προστασίας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και των Νομαρχιακών Διαμερισμάτων συνιστάται μία οργανική θέση μόνιμου υπαλλήλου, η οποία μπορεί να ανήκει σ' έναν από τους κλάδους ΠΕ Γεωλόγων, Μηχανικών και Πολιτικών Μηχανικών, κατά την ειδικότερη πρόβλεψη της οικείας προκήρυξης.

Οι υπάλληλοι αυτοί, μετά προηγούμενη εκπαίδευση, αποτελούν ειδικευμένα στελέχη πολιτικής προστασίας, σε επίπεδο νομού.

Για τους ανωτέρω υπαλλήλους δεν είναι επιτρεπτή η μετακίνηση τους σε άλλη οργανική μονάδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

3. Στην έδρα κάθε Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και κάθε Νομαρχιακού Διαμερίσματος συνιστάται Συντονιστικό Νομαρχιακό Όργανο.

Το ανωτέρω Όργανο αποτελείται από τους:

i. Νομάρχη, ως Πρόεδρο.

ii. Δύο μέλη του Νομαρχιακού Συμβουλίου, οριζόμενοι με απόφαση του ίδιου Συμβουλίου, εκ των οποίων το ένα προέρχεται από τη μειοψηφία.

iii. Πρόεδρο ή οριζόμενο εκπρόσωπο της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.).

iv. Προϊστάμενο Διεύθυνση Πολιτικής Προστασίας και Προϊστάμενο Γραφείου Πολιτικής Προστασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

v. Στρατιωτικό Διοικητή της περιοχής ή εκπρόσωπο του, Διευθυντή της Αστυνομικής Διεύθυνσης του νομού, Λιμενάρχη, σε όσους νομούς υφίσταται Λιμενική Αρχή και Διοικητική Πυροσβεστικής Υπηρεσίας της έδρας του νομού.

vi. Προϊστάμενο Διεύθυνσης Δασών της Περιφέρειας, Προϊστάμενο Τεχνικών Υπηρεσιών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, Προϊστάμενο Διεύθυνσης Υγείας - Πρόνοιας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και τον οριζόμενο εκπρόσωπο του Περιφερειακού Εθνικού Συστήματος Υγείας και

vii. Εκπροσώπους εθελοντικών οργανώσεων Πολιτικής Προστασίας.

Οι υπό στοιχεία iv έως vii μετέχοντες εισηγούνται, στο ανωτέρω όργανο, τα αναγκαία μέτρα προς υποβοήθηση του έργου του Νομάρχη.

Στις συνεδριάσεις λαμβάνουν μέρος, κατά περίπτωση, εκπρόσωποι δήμων ή κοινοτήτων των πληττόμενων περιοχών, εκπρόσωποι λοιπών εθελοντικών οργανώσεων και κοινωνικών φορέων του νομού, καθώς και άλλοι εκπρόσωποι υπηρεσιών, μετά από πρόσκληση του προέδρου.

Κατά τη διάρκεια της εξέλιξης της καταστροφής, καθώς και του έργου αποκατάστασης των ζημιών, το πιο πάνω Όργανο λειτουργεί σε εικοσιτετράωρη βάση, με δυνατότητα συνέχισης της συνεδρίασης και με τους οριζόμενους, από τους μετέχοντες, αναπληρωτές τους και

4. Θέματα σχετικά με τη λειτουργία του ίδιου Οργάνου μπορεί να ρυθμίζονται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.

Άρθρο 8δ

"Δημοτικά και Νομαρχιακά Λιμενικά Ταμεία και Γραφεία"

1. Με Προεδρικά Διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Εμπορικής Ναυτιλίας και μετά από γνώμη του Δημοτικού ή Νομαρχιακού Συμβουλίου, μπορούν να μεταφέρονται σε δήμους ή Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αρμοδιότητες υφιστάμενων, κατά τη δημοσίευση του παρόντος, Λιμενικών Ταμείων. Η ανωτέρω γνώμη θεωρείται ότι έχει δοθεί, εάν παρέλθει άπρακτο δίμηνο αφότου ζητήθηκε. Με όμοια Προεδρικά Διατάγματα μπορούν να καταργούνται υφιστάμενα Λιμενικά Ταμεία.

2. Οι μεταφερόμενες αρμοδιότητες ασκούνται από δημοτικά ή νομαρχιακά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή ειδικές δημοτικές ή νομαρχιακές υπηρεσίες της παραγράφου 6 που συνιστώνται, με τα ανωτέρω προεδρικά διατάγματα, στους αντίστοιχους δήμους ή νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, αποκλειστικά γι' αυτόν το σκοπό. Τα νομικά αυτά πρόσωπα λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του π.δ. 410/1995

(ΦΕΚ 231 Α'), που διέπουν τα δημοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και εκείνες του π.δ. 30/1996 (ΦΕΚ 21 Α'), που αφορούν τα αντίστοιχα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Ο αριθμός των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου των ανωτέρω νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ορίζεται σε επτά (7), στην περίπτωση που η γεωγραφική περιοχή ευθύνης του δημοτικού λιμενικού ταμείου εκτείνεται στα όρια μέχρι τριών δήμων και σε ένδεκα (11) σε περισσότερους των τριών δήμων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται πάντοτε ο προϊστάμενος της λιμενικής αρχής της έδρας του δημοτικού λιμενικού ταμείου.

Τα νομικά αυτά πρόσωπα φέρουν την επωνυμία "Λιμενικό Ταμείο...", όπου τη λέξη "Ταμείο" ακολουθεί το όνομα του οικείου δήμου ή νομαρχιακής αυτοδιοίκησης που το συνιστά.

Στην περίπτωση κατά την οποία το συνιστώμενο δημοτικό νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου εκτείνεται σε γεωγραφική περιοχή, η οποία περιλαμβάνει και λιμάνια που βρίσκονται εκτός των διοικητικών ορίων του Ο.Τ.Α., που καθορίζεται ως έδρα του, τότε αποκτά διαδημοτικό χαρακτήρα.

3. Με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Εμπορικής Ναυτιλίας καθορίζονται:

α. Η γεωγραφική περιοχή ευθύνης του κάθε Λιμενικού Ταμείου και β. Οι αντίστοιχοι πόροι, οι οποίοι αποτελούν ειδικά έσοδα και διατίθενται αποκλειστικά για την προμήθεια και λειτουργία του μηχανολογικού τους εξοπλισμού και για τη διενέργεια κάθε αναγκαίας παρέμβασης στο λιμάνι και τη γύρω χερσαία περιοχή που συνδέεται λειτουργικά με αυτό ή το επηρεάζει ή επηρεάζεται άμεσα ή έμμεσα από αυτό.

4. Αν η γεωγραφική περιοχή ευθύνης του Δημοτικού Λιμενικού Ταμείου εκτείνεται και σε λιμάνια που βρίσκονται εκτός των διοικητικών ορίων του δήμου της έδρας του Ταμείου, μετέχει στο διοικητικό συμβούλιο του συνιστώμενου Δημοτικού Λιμενικού Ταμείου και ένας εκπρόσωπος από κάθε δήμο ή κοινότητα στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται το αντίστοιχο λιμάνι. Το σύνολο των εκπροσώπων αυτών αποτελεί πάντοτε τη μειοψηφία των μελών του Συμβουλίου, περιοριζόμενοι προς τούτο του αριθμού τους με την υποχρεωτική συμμετοχή κατά πρώτον των δήμων άλλων νησιών και κατά δεύτερον με αφαίρεση εκπροσώπων των πληθυσμιακά μικρότερων Ο.Τ.Α, του νησιού στο οποίο βρίσκεται η έδρα του Δημοτικού Λιμενικού Ταμείου.

5. Με τη διαδικασία της παραγράφου 1 μπορεί να συσταθεί Νομαρχιακό Λιμενικό Ταμείο, του οποίου η γεωγραφική περιοχή ευθύνης θα καλύπτει λιμάνια του αντίστοιχου νομού, τα οποία είτε δεν είχαν ενταχθεί στα καταργούμενα Λιμενικά Ταμεία είτε δεν περιλαμβάνονται στα συνιστώμενα νέα δημοτικά λιμενικά ταμεία.

6. Με τα προεδρικά διατάγματα της παραγράφου 1 μπορεί να μεταφέρονται ορισμένες αρμοδιότητες, με τους αντίστοιχους πόρους, Λιμενικών Ταμείων που δεν καταργούνται, σε συνιστώμενες, με τα ίδια διατάγματα, αυτοτελείς υπηρεσίες των δήμων ή των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, υπό την ονομασία "Λιμενικό Γραφείο...", όπου τη λέξη "Γραφείο" ακολουθεί το όνομα του οικείου δήμου ή νομαρχιακής αυτοδιοίκησης.

7. Τα Δημοτικά ή Νομαρχιακά Λιμενικά Ταμεία και οι δήμοι ή οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις στην περίπτωση της προηγούμενης παραγράφου, με τη δημοσίευση των οικείων διαταγμάτων υπεισέρχονται, αυτοδικαίως, σε όλα τα κινητά και ακίνητα περιουσιακά στοιχεία, πόρους, δικαιώματα, εν γένει, και υποχρεώσεις των Λιμενικών Ταμείων που καταργούνται ή και των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται.

Στο περιθώριο των βιβλίων μεταγραφών σημειώνεται, προκειμένου για ακίνητα, η μεταβολή που επέρχεται με το νόμο αυτόν.

Εκκρεμείς δίκες συνεχίζονται, κατά περίπτωση, στο ονομάτων Δημοτικών ή Νομαρχιακών Λιμενικών Ταμείων ή των δήμων και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων στην περίπτωση των Δημοτικών ή Νομαρχιακών Λιμενικών Γραφείων.

8. Το προσωπικό που υπηρετεί κατά το χρόνο της κατάργησης του Λιμενικού Ταμείου μεταφέρεται στο Δημοτικό ή Νομαρχιακό Λιμενικό Ταμείο και εντάσσεται σε αυτό με την ίδια σχέση με την οποία υπηρετούσε στο καταργούμενο Λιμενικό Ταμείο. Η ένταξη γίνεται με απόφαση του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου προσωπικού του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης ή δεύτερης βαθμίδας σε ανάλογες και αντίστοιχες θέσεις που προβλέπονται υποχρεωτικά στον οργανισμό εσωτερικής Υπηρεσίας του συνιστώμενου Δημοτικού ή Νομαρχιακού Λιμενικού Ταμείου.

9. Στις περιπτώσεις της παραγράφου 6 μπορούν να καταργούνται θέσεις προσωπικού που λόγω της μεταφοράς ορισμένων αρμοδιοτήτων πλεονάζουν. Το προσωπικό που κατέχει τις θέσεις αυτές μεταφέρεται στα Λιμενικά Ταμεία ή Λιμενικά Γραφεία των δήμων και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

Για το προσωπικό αυτό εφαρμόζονται οι διατάξεις των παραγράφων 8 και 9 του παρόντος.

1. Οι αρμοδιότητες που αφορούν στα ζητήματα:

α. εθνικής ασφάλειας, στρατιωτικής χρησιμοποίησης των λιμανιών.

β. χορήγησης αδειών που έχουν σχέση με την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις του ν. 1650/1986 και τη λοιπή περί θαλάσσιου περιβάλλοντος νομοθεσία και

γ. ασφαλούς κατάπλου και απόπλου των πλοίων, καθηκόντων της λιμενικής αστυνομίας και δικαστικής ανακριτικής δικαιοδοσίας των λιμενικών οργάνων, ασκούνται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και δεν θίγονται από τις διατάξεις του άρθρου αυτού.

2. Οι αρμοδιότητες των Υπουργείων Εθνικής Οικονομίας και Εμπορικής Ναυτιλίας που αφορούν:

α. στην ενιαία τιμολογιακή πολιτική, την πολιτική τελών και δικαιωμάτων των λιμένων της χώρας και

β. στην εθνική πολιτική για τα λιμενικά έργα δεν θίγονται από τις διατάξεις του παρόντος.

3. Για την παραχώρηση χρήσης χώρων στα λιμάνια αρμοδιότητας των συνιστώμενων ν.π.δ.δ. απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας και για την εκτέλεση λιμενικών έργων που σχετίζονται με την εξυπηρέτηση πλοίων, φορτίων και επιβατών, απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας.

4. Οι διατάξεις περί φορτοεκφορτώσεως στα λιμάνια της Χώρας εξακολουθούν να ισχύουν και δεν θίγονται από τις διατάξεις του παρόντος.

5. Μετά τη συντέλεση της διαδικασίας σύστασης των Δημοτικών και Νομαρχιακών Λιμενικών Ταμείων, καθώς και της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στα Λιμενικά Γραφεία των δήμων και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων, όπου στην ισχύουσα νομοθεσία αναφέρεται "Λιμενικά Ταμεία" νοούνται τα ανωτέρω δημοτικά ή νομαρχιακά νομικά πρόσωπα και Λιμενικά Γραφεία και όπου αναφέρεται "Λιμενική Επιτροπή" νοείται εφεξής το Διοικητικό Συμβούλιο του Δημοτικού ή Νομαρχιακού Λιμενικού Ταμείου ή η Δημομαρχιακή ή Νομαρχιακή Επιτροπή του οικείου δήμου ή νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στις περιπτώσεις σύστασης Δημοτικού ή Νομαρχιακού Λιμενικού Γραφείου, αντίστοιχα.

6. Με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών και Εμπορικής Ναυτιλίας μπορεί να ρυθμίζεται κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την άσκηση διοίκησης και διαχείρισης των λιμανιών από τα συνιστώμενα, κατά τις ρυθμίσεις του παρόντος, Δημοτικά και Νομαρχιακά Λιμενικά Ταμεία, καθώς και τα Λιμενικά Γραφεία των δήμων και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων.

7. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομικών και Εμπορικής Ναυτιλίας συνιστάται ειδικός λογαριασμός στο Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης κάθε Περιφέρειας, στο χώρο της οποίας λειτουργούν Δημοτικά ή Νομαρχιακά Λιμενικά Ταμεία ή Γραφεία. Ο λογαριασμός αυτός φέρει τον τίτλο "Λογαριασμός Λιμενικών Ταμείων". Στο Λογαριασμό αυτόν κατατίθεται ετησίως ποσοστό προσδιοριζόμενο μεταξύ 10% και 30% των εσόδων όλων των Λιμενικών Ταμείων που βρίσκονται εντός των διοικητικών ορίων της Περιφέρειας και προέρχονται από την εκμετάλλευση και λειτουργία των λιμένων ευθύνης τους. Ο προσδιορισμός του ποσοστού γίνεται με την απόφαση του πρώτου εδαφίου.

Οι λεπτομέρειες λειτουργίας του Λογαριασμού και τα κριτήρια κατανομής των εσόδων ρυθμίζονται με την ίδια υπουργική απόφαση. Σκοπός του Λογαριασμού είναι η ενίσχυση των Λιμενικών Ταμείων της Περιφέρειας που στερούνται επαρκών πόρων. Αρμόδιος για τη διαχείριση του Ειδικού Λογαριασμού είναι ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας.

8. Αν η γεωγραφική περιοχή ευθύνης του Δημοτικού Λιμενικού Ταμείου εκτείνεται και σε λιμάνια που βρίσκονται εκτός των διοικητικών ορίων του δήμου της έδρας του Ταμείου, δύναται το Ταμείο να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις με τους δήμους της ίδιας γεωγραφικής περιοχής για την είσπραξη εσόδων, την καθαριότητα και συντήρηση των λιμανιών τους και τη διαχείριση και εκμετάλλευση της χερσαίας ζώνης.



## Άρθρο 8ε

### Εθνικά Γυμναστήρια - Μεταφορά αρμοδιοτήτων

1. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, του Υπουργού Οικονομικών και του αρμόδιου για τον Αθλητισμό Υπουργού συγκροτείται επταμελής επιτροπή από ειδικούς επιστήμονες, εκπροσώπους των ως άνω Υπουργείων και εκπροσώπους της Ε.-Ν.Α.Ε. και της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., έργο της οποίας είναι η εισήγηση για κατάταξη των Εθνικών Γυμναστηρίων του ν. 423/1976, όπως τροποποιήθηκε με το ν. 665/ 1977, σε κατηγορίες Εθνικής, Περιφερειακής, Νομαρχιακής, Δημοτικής και Κοινοτικής σημασίας. Με την ίδια απόφαση καθορίζεται και ο τρόπος της γραμματειακής στήριξης της Επιτροπής. Η Επιτροπή υποχρεούται να περαιώσει το έργο της εντός μηνός από του διορισμού της, με απόφαση δε των ιδίων ως άνω Υπουργών οριστικοποιείται η κατάταξη στις κατηγορίες των Εθνικών, Περιφερειακών, Νομαρχιακών, Δημοτικών και Κοινοτικών Γυμναστηρίων, ανάλογα με τη σημασία τους και την εισήγηση της επιτροπής.

2. Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, του Υπουργού Οικονομικών και του αρμόδιου για τον Αθλητισμό Υπουργού, με την επιφύλαξη των περί κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών διατάξεων, η κυριότητα ή η χρήση των Νομαρχιακής και Τοπικής σημασίας Γυμναστηρίων, σύμφωνα με την κατάταξη της προηγούμενης παραγράφου, μεταβιβάζεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης Α' και Β' βαθμού, οι οποίοι υπεισέρχονται σε όλα τα συναφή δικαιώματα και υποχρεώσεις των κατά τις διατάξεις των νόμων 423/1976 και 665/1977 λειτουργούντων Ν.Π.Δ.Δ., τα οποία καταργούνται μετά την ολοκλήρωση της μεταβίβασης. Η κατάργηση των ως άνω Ν.Π.Δ.Δ. διαπιστώνεται με απόφαση των ιδίων Υπουργών, που δημοσιεύεται στην εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Για το προσωπικό των καταργούμενων Ν.Π.Δ.Δ. εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις των παραγράφων 6 και επομένων του άρθρου 115 του π.δ/τος 30/1996.

3. Τα προεδρικά διατάγματα της προηγούμενης παραγράφου εκδίδονται, εφόσον προηγουμένως τα δημοτικά ή κοινοτικά συμβούλια για τα τοπικής σημασίας γυμναστήρια ή τα νομαρχιακά συμβούλια για τα νομαρχιακής σημασίας γυμναστήρια, με απόφαση τους αποδεχθούν τη μεταβίβαση της κυριότητας ή της χρήσης των γυμναστηρίων της αρμοδιότητας τους εντός προθεσμίας έξι (6) μηνών από της ισχύος του παρόντος νόμου.

Αν το αρμόδιο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο αρνηθεί τη μεταβίβαση της κυριότητας ή χρήσης ενός γυμναστηρίου ή δεν αποφασίσει εντός της προθεσμίας του προηγούμενου εδαφίου, η κυριότητα ή η χρήση του συγκεκριμένου γυμναστηρίου μπορεί να μεταβιβαστεί στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στην περιοχή της οποίας βρίσκεται αυτό, ύστερα από απόφαση του Νομαρχιακού Συμβουλίου.

4. Με τα προεδρικά διατάγματα της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου ρυθμίζονται επίσης τα θέματα διοίκησης, οργάνωσης, λειτουργίας και συντήρησης των παραπάνω γυμναστηρίων, που μεταβιβάζονται, τα θέματα κατάστασης προσωπικού, τα θέματα μεταβίβασης οικονομικών πόρων, η τύχη κάθε άλλου περιουσιακού τους στοιχείου, καθώς και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια.

5. Το προσωπικό που μεταφέρεται στους κατά το άρθρο αυτό φορείς, επιλέγει, εντός αποκλειστικής προθεσμίας έξι (6) μηνών από την έκδοση της διαπιστωτικής πράξης του δευτέρου εδαφίου της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου, εάν θα εξακολουθήσει να υπάγεται στα ταμεία κύριας, επικουρικής ασφάλισης και πρόνοιας, στα οποία υπαγόταν πριν από τη μεταφορά του ή θα υπαχθεί στα αντίστοιχα ταμεία της νέας θέσης του. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ρυθμίζονται θέματα μεταφοράς ασφαλιστικών εισφορών και προσμέτρησης του χρόνου ασφάλισης σε περίπτωση αλλαγής φορέα επικουρικής ασφάλισης, εφόσον δεν καλύπτονται από τις κείμενες διατάξεις.

---

## Παράρτημα Γ΄

Ερωτηματολόγιο προς ΟΤΑ

## ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

### Α. ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ

Νομός:.....

Δήμος:.....

Πριν ή Μετά το σχέδιο « Καποδίστριας»

Από πόσα δημοτικά διαμερίσματα αποτελείται ο δήμος σας .....

Αναφέρατε αν ο Δήμος σας συμμετέχει σε αναπτυξιακή εταιρεία ή συνεργάζεται με κάποιο φορέα για την υλοποίηση προγραμμάτων της ΕΕ σχετικά με την άσκηση της Κοινωνικής του πολιτικής (π.χ. για το «βοήθεια στο σπίτι», ΧΥΤΑ κ.λ.π) :

	Επωνυμία Φορέα	Θέμα
Α.		
Β.		
Γ.		

### Στοιχεία Υπεύθυνου Συμπλήρωσης Ερωτηματολογίου

Όνοματεπώνυμο:.....

Επαγγελματική ιδιότητα:.....

Αρμοδιότητα:.....

Δ/ση Γραφείου:.....

Τηλ:.....

Φαξ:.....

e-mail: .....

Συνολικός Πληθυσμός Δήμου (με απογραφή του 2001):.....

Στοιχεία Πληθυσμού Δήμου (όπου υπάρχουν)

Παιδιά προσχολικής ηλικίας (μέχρι 6 ετών):.....

Παιδιά σχολικής ηλικίας (6-18 ετών):.....

Γυναίκες:.....

Εργαζόμενες Γυναίκες:.....

Άνδρες:.....

Εργαζόμενοι Άνδρες:.....

Σύνολο Ανέργων:.....

Άνεργοι άνδρες:.....

Άνεργοι γυναίκες:.....

Άνεργοι νέοι:.....

Μακροχρόνια άνεργοι άνδρες:.....

Μακροχρόνια άνεργες γυναίκες .....

Σύνολο Συνταξιούχων:.....

Συνταξιούχοι άνδρες:.....

Συνταξιούχοι γυναίκες:.....

1. Μετανάστες (οικον. μετανάστες, παλινοστούντες, πρόσφυγες κτλ.):.....

---

Άτομα με Ειδικές Ανάγκες:.....

Στοιχεία οικονομικής δραστηριότητας (αν δεν υπάρχουν, κατά προσέγγιση).

Ποσοστό εργαζομένων στον:

Πρωτογενή τομέα (αγροτική παραγωγή, κτηνοτροφία, αλιεία ..): .....

Δευτερογενή τομέα (βιομηχανία, βιοτεχνία):.....

Τριτογενή τομέα (υπηρεσίες, εμπόριο, τουρισμός):.....

Αυτοαπασχολούμενοι:.....

## B. ΕΝΤΟΠΙΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ

Ποια πιστεύετε ότι είναι τα κύρια κοινωνικά προβλήματα της περιοχής σας. Βάλτε βαθμό από το 1(το πιο σημαντικό πρόβλημα) έως το 5 (λιγότερο σημαντικό) στα 5 μεγαλύτερα προβλήματα.

- ανεργία.....
- φτώχεια .....
- υποαπασχόληση .....
- στέγαση .....
- εγκληματικότητα .....
- ναρκωτικά / αλκοολισμός .....
- φυγή του νεαρού πληθυσμού .....
- προβλήματα κοινωνικού αποκλεισμού σε:.....  
(επιλέξτε με «χ» τις κατηγορίες στις οποίες αντιμετωπίζετε προβλήματα)
- μοναχικά άτομα τρίτης ηλικίας .....
- άτομα με ειδικές ανάγκες .....
- μετανάστες – παλιννοστούντες .....
- πρόσφυγες .....
- εποχιακά μεταφερόμενους εργάτες ...
- ανύπαντρες μητέρες .....
- αποφυλακισθέντες .....
- άλλους (αναφέρετε).....
- ανεπάρκεια υποδομών .....
- (επιλέξτε με «χ» όπου αντιμετωπίζετε πρόβλημα)
- έλλειψη παιδικών σταθμών .....
- έλλειψη ΚΑΠΗ .....
- έλλειψη κέντρου υγείας .....
- έλλειψη νοσοκομείου .....
- έλλειψη χώρων άθλησης .....
- έλλειψη χώρων πρασίνου .....
- ανεπάρκεια σχολείων .....
- υποβαθμισμένο οικιστικό περιβάλλον .....
- άλλο (αναφέρατε).....

Πώς ενημερώνεται ο δήμος για τα προβλήματα της περιοχής;

- από μεμονωμένα άτομα
- από τοπικούς φορείς
- από επιστημονικές μελέτες
- από τον τοπικό τύπο και τα ΜΜΕ
- από τοπικά συμβούλια
- από τους δημοτικούς συμβούλους
- άλλο(αναφέρατε) .....

Πως ενημερώνονται οι πολίτες για τα προγράμματα του δήμου

- από ανακοινώσεις του δήμου .....
- από ειδική υπηρεσία πληροφόρησης του δήμου .....
- από τον τοπικό τύπο, ραδιόφωνο και ΜΜΕ .....
- από τοπικούς φορείς .....
- άλλο.....
- δεν υπάρχει συστηματικό κανάλι ενημέρωσης .....

## Γ. ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΔΟΜΕΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Σε ποιους από τους παρακάτω τομείς ο Δήμος (νομός) ασκεί κοινωνική πολιτική και μέσα από ποια οργανωτική μορφή για τον καθένα (Δημοτικό Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, Δημοτική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής Ιδιωτικού Δικαίου, Κοινωνική Υπηρεσία, Άτυπες Δημοτικές Επιτροπές Κοινωνικής Μέριμνας, Διαδημοτική Επιχείρηση, άλλο):

Τομείς κοινωνικής πολιτικής	Νομική μορφή					
	ΝΠΔΔ	ΝΠΙΔ	Υπηρεσία του Δήμου	Δημοτική επιτροπή κοιν.μέριμνας	Διαδημοτική επιχ.	Άλλη μορφή (αναφέρατε)
13.1. Γραφείο ευρέσεως εργασίας						
13.2. Προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης /επιμόρφωσης						
13.3. Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης						
13.4. Στήριξη ανέργων						
13.5. Προγράμματα για μετανάστες						
13.6. Προγράμματα για άτομα με ειδικές ανάγκες						
13.7. ΚΑΠΗ						
13.8. Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι»						
13.9. Πρόγραμμα κοινωνικής μέριμνας						
13.10. Κέντρο Δημιουργικής Απασχόλησης						
13.11. Κέντρο Υγείας						
13.12. Παιδικός σταθμός						
13.13. Πολιτιστικές εκδηλώσεις						
13.14. Άλλο						

14. Ποια προγράμματα κοινωνικής πολιτικής εφαρμόζονται ή εφαρμόστηκαν στον δήμο σας; (Σε περίπτωση που δεν επαρκεί ο χώρος φωτοτυπείστε την σελίδα).

Τίτλος Προγράμματος	Έτος υλοποίησης - εφαρμογής του έργου	Διάρκεια	Φορέας Υλοποίησης Προγράμματος	Κατηγορία πληθυσμού που απευθύνεται το έργο	Αριθμός απασχολούμενων ατόμων				Χρηματοδότηση (δήμος, ΕΕ, κράτος, δωρεά, κτλ.)
					Εξειδικευμένο προσωπικό	Εμμισθοί Πλήρους απασχόλησης	Εμμισθοί μερικής απασχόλησης	Άμισθοι	

								Συνολικό κόστος έργου: ..... .....€ Επιμερισμός: Δήμος:..... .....€ Κράτος: .....€ ΕΕ: ..... .....€ Δωρεά: .....€ (.....): .....€
								Συνολικό κόστος έργου: ..... .....€ Επιμερισμός: Δήμος:..... .....€ Κράτος: .....€ ΕΕ: ..... .....€ Δωρεά: .....€ (.....): .....€
								Συνολικό κόστος έργου: ..... .....€ Επιμερισμός: Δήμος:..... .....€ Κράτος: .....€ ΕΕ: ..... .....€ Δωρεά: .....€ (.....): .....€



									Συνολικό κόστος έργου: .....
									... .. €
									Επιμερισμός:
									Δήμος:.....
									.....€
									Κράτος:
									.....€
									ΕΕ:
									.....€
									Δωρεά:
									.....€
									( ... .. ) :
									.....€



#### Δ. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Πώς αξιολογείτε τις ανάγκες των δημοτών για υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα;

Μεγάλες ανάγκες.....

Όχι τόσο μεγάλες.....

Μικρές ανάγκες.....

Ανύπαρκτες ανάγκες.....

(Επαρκούν οι παρεχόμενες υπηρεσίες από τους κρατικούς φορείς)

Πώς αξιολογείτε τις παρεχόμενες από το δήμο σας κοινωνικές υπηρεσίες;

Επαρκείς.....

Σχετικά Επαρκείς.....

Σχετικά ανεπαρκείς.....

Ανεπαρκείς.....

Σε σχέση με άλλους τομείς δραστηριότητας του δήμου, ο τομέας κοινωνικής πολιτικής:

Είναι ίσης σημασίας με τους υπόλοιπους

Είναι ο πιο σημαντικός.....

Είναι ο λιγότερο σημαντικός τομέας ..

Σε ποιες κατηγορίες πληθυσμού υπάρχει έλλειμμα κοινωνικής μέριμνας από τον δήμο και απαιτείται η άσκηση καλύτερης και πιο οργανωμένης κοινωνικής πολιτικής, με την συμμετοχή και σε σχετικά προγράμματα της Ε.Ε.:

Παιδιά .....

Γυναίκες.....

Άτομα με ειδικές ανάγκες.....

Ηλικιωμένους.....

Χρονίως πάσχοντες.....

Μοναχικούς ηλικιωμένους .....

Κακοποιημένους ηλικιωμένους .....

Κακοποιημένες γυναίκες .....

Κακοποιημένα παιδιά .....

Εργαζόμενα παιδιά (παιδική εργασία)

Ανύπαντρες μητέρες.....

Άνεργους.....

Άστεγους .....

Άτομα εξαρτημένα από ουσίες .....

Απεξαρτημένους .....

Ανήλικους παραβάτες.....

Τσιγγάνους .....

Οικονομικούς μετανάστες.....

Πρόσφυγες.....

Αποφυλακισθέντες .....

Άλλους (αναφέρατε) .....

Υπάρχει στο δήμο σας διεύθυνση ή υπηρεσία κοινωνικής μέριμνας;

Ναι

Όχι

Που υπάρχει έλλειψη υποδομών στον δήμο σας για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής:

Έλλειψη παιδικών σταθμών .....

Έλλειψη νηπιαγωγείων .....



Ιδιωτικά γηροκομεία				
Ιδιωτική εκπαίδευση -κατάρτιση				
Ιδιωτ. γραφεία ευρέσεως εργασίας				
Ιδιωτικούς φορείς χρηματοδότησης – δανειοδότησης (π.χ.τράπεζες κλπ)				
Ιδιωτικούς φορείς τηλεπικοινωνιών				
Ιδιωτικούς φορείς καθαριότητας				
Ιδιωτικούς φορείς συγκοινωνιών - μεταφορών				
Ά λ λ ο υ ς ( α ν α φ έ ρ α τ ε )				
.....				
.....				
.....				

Τι κατά τη γνώμη σας μπορεί να κάνει **άμεσα** η αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού στον χώρο της απασχόλησης και της κοινωνικής προστασίας;

.....

.....

.....

Σε ποιους τομείς κοινωνικής πολιτικής κατά τη γνώμη σας πρέπει και μπορεί να αναπτύξει πρωτοβουλία η τοπική (και περιφερειακή) αυτοδιοίκηση;

.....

.....

.....

Αναπτύξτε ελεύθερα, αλλά περιεκτικά /σχηματικά, απόψεις για τα πιο σημαντικά προβλήματα και προτάσεις για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων άσκησης κοινωνικής πολιτικής του δήμου σας.

.....

.....

.....

Ευχαριστούμε για την ανταπόκρισή σας στην έρευνά μας

---

## **Παράρτημα Δ΄**

**Ερωτηματολόγιο  
προς νομαρχίες**

## ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

### Α. ΓΕΝΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΠΛΗΘΥΣΜΟΥ

Νομός: .....

2. Από πόσους δήμους και κοινότητες αποτελείται ο νομός σας .....

Αναφέρατε αν ο νομός σας συμμετέχει σε αναπτυξιακή εταιρεία ή συνεργάζεται με κάποιο φορέα για την υλοποίηση προγραμμάτων της ΕΕ σχετικά με την άσκηση της κοινωνικής του πολιτικής (π.χ. για το «βοήθεια στο σπίτι», ΧΥΤΑ κ.λ.π) :

	Επωνυμία Φορέα	Θέμα
Α.		
Β.		
Γ.		

### Στοιχεία Υπεύθυνου Συμπλήρωσης Ερωτηματολογίου

Όνοματεπώνυμο: .....

Επαγγελματική ιδιότητα: .....

Αρμοδιότητα: .....

Δ/νση Γραφείου: .....

Τηλ: .....

Φαξ: .....

e-mail: .....

Συνολικός Πληθυσμός Νομού (με απογραφή του 2001): .....

Στοιχεία Πληθυσμού Νομού (όπου υπάρχουν)

Παιδιά προσχολικής ηλικίας (μέχρι 6 ετών): .....

Παιδιά σχολικής ηλικίας (6-18 ετών): .....

Γυναίκες: .....

Εργαζόμενες Γυναίκες: .....

Άνδρες: .....

Εργαζόμενοι Άνδρες: .....

Σύνολο Ανέργων: .....

Άνεργοι άνδρες: .....

Άνεργοι γυναίκες: .....

Άνεργοι νέοι: .....

Μακροχρόνια άνεργοι άνδρες: .....

Μακροχρόνια άνεργες γυναίκες .....

Σύνολο Συνταξιούχων: .....

Συνταξιούχοι άνδρες: .....

Συνταξιούχοι γυναίκες: .....

1. Μετανάστες (οικον. μετανάστες, παλινοστούντες, πρόσφυγες κτλ.): ...

Άτομα με Ειδικές Ανάγκες: .....

Στοιχεία οικονομικής δραστηριότητας (αν δεν υπάρχουν, κατά προσέγγιση).

Ποσοστό εργαζομένων στον:

Πρωτογενή τομέα (αγροτική παραγωγή, κτηνοτροφία, αλιεία ..): ...

Δευτερογενή τομέα (βιομηχανία, βιοτεχνία): .....

Τριτογενή τομέα (υπηρεσίες, εμπόριο, τουρισμός): .....

Αυτοαπασχολούμενοι: .....

### Β. ΕΝΤΟΠΙΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΩΝ

---

Ποια πιστεύετε ότι είναι τα κύρια κοινωνικά προβλήματα της περιοχής σας. Βάλτε βαθμό από το 1(το πιο σημαντικό πρόβλημα) έως το 5 (λιγότερο σημαντικό) στα 5 μεγαλύτερα προβλήματα.

ανεργία.....  
φτώχεια .....  
υποαπασχόληση .....  
στέγαση .....  
εγκληματικότητα .....  
ναρκωτικά / αλκοολισμός .....  
φυγή του νεαρού πληθυσμού .....  
προβλήματα κοινωνικού αποκλεισμού σε:.....  
(επιλέξτε με «χ» τις κατηγορίες στις οποίες αντιμετωπίζετε προβλήματα)  
μοναχικά άτομα τρίτης ηλικίας ...  
άτομα με ειδικές ανάγκες .....  
μετανάστες – παλιννοστούντες ...  
πρόσφυγες .....  
εποχιακά μεταφερόμενους εργάτες ..  
ανύπαντρες μητέρες .....  
αποφυλακισθέντες .....  
άλλους (αναφέρετε).....  
ανεπάρκεια υποδομών .....  
(επιλέξτε με «χ» όπου αντιμετωπίζετε πρόβλημα)  
έλλειψη παιδικών σταθμών .....  
έλλειψη ΚΑΠΗ .....  
έλλειψη κέντρου υγείας .....  
έλλειψη νοσοκομείου .....  
έλλειψη χώρων άθλησης .....  
έλλειψη χώρων πρασίνου .....  
ανεπάρκεια σχολείων .....  
υποβαθμισμένο οικιστικό περιβάλλον .....  
άλλο (αναφέρατε).....

Πώς ενημερώνεται ο νομός για τα προβλήματα της περιοχής;

από μεμονωμένα άτομα  
από τοπικούς φορείς  
από επιστημονικές μελέτες  
από τον τοπικό τύπο και τα ΜΜΕ  
από τοπικά συμβούλια  
από τους νομαρχιακούς συμβούλους  
άλλο(αναφέρατε) .....

Πως ενημερώνονται οι πολίτες για τα προγράμματα του νομού

από ανακοινώσεις του νομού.....  
από ειδική υπηρεσία πληροφόρησης του νομού .....  
από τον τοπικό τύπο, ραδιόφωνο και ΜΜΕ .....  
από τοπικούς φορείς .....  
άλλο.....  
δεν υπάρχει συστηματικό κανάλι ενημέρωσης .....

**Γ. ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΔΟΜΕΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

Σε ποιους από τους παρακάτω τομείς ο νομός ασκεί κοινωνική πολιτική και μέσα από ποια οργανωτική μορφή για τον καθένα (Νομαρχιακό Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, Νομαρχιακή Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής Ιδιωτικού Δικαίου, Κοινωνική Υπηρεσία, Άτυπες Νομαρχιακές Επιτροπές Κοινωνικής Μέριμνας, Διανομαρχιακή Επιχείρηση, άλλο):

Τομείς κοινωνικής πολιτικής	Νομική μορφή					
	ΝΠΔΔ	ΝΠΙΔ	Υπηρεσία του Νομού	Νομαρχ. επιτροπή κοιν. μέριμνας	Διανομαρχ. επιχ.	Άλλη μορφή (αναφέρατε.....)
13.1. Γραφείο ευρέσεως εργασίας						
13.2. Προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης / επιμόρφωσης						
13.3. Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης						
13.4. Στήριξη ανέργων						
13.5. Προγράμματα για μετανάστες						
13.6. Προγράμματα για άτομα με ειδικές ανάγκες						
13.7. ΚΑΠΗ						
13.8. Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι»						
13.9. Πρόγραμμα κοινωνικής μέριμνας						
13.10. Κέντρο Δημιουργικής Απασχόλησης						
13.11. Κέντρο Υγείας						
13.12. Παιδικός σταθμός						
13.13. Πολιτιστικές εκδηλώσεις						
13.14. Άλλο						

14. Ποια προγράμματα κοινωνικής πολιτικής εφαρμόζονται ή εφαρμόστηκαν στον νομό σας; (Σε περίπτωση που δεν επαρκεί ο χώρος φωτοτυπείστε την σελίδα).

Τίτλος Προγράμματος	Ετος υλοποίησης - εφαρμογής του έργου	Διάρκεια	Φορέας Υλοποίησης Προγράμματος	Κατηγορία πληθυσμού που απευθύνεται το έργο	Αριθμός απασχολούμενων ατόμων			Χρηματοδότηση (νομός, ΕΕ, κράτος, δωρεά, κτλ.)
					Εξειδικευμένοι προσωπικό	Εμμισθολογικοί	Εμμισθολογικοί	

								Συνολικό κόστος έργου: ..... ...€ Επιμερισμός: Νομός:..... .....€ Κράτος: .....€ ΕΕ:..... .....€ Δωρεά: .....€ (.....):..... .....€
								Συνολικό κόστος έργου: ..... ...€ Επιμερισμός: Νομός:..... .....€ Κράτος: .....€ ΕΕ:..... .....€ Δωρεά: .....€ (.....):..... .....€
								Συνολικό κόστος έργου: ..... ...€ Επιμερισμός: Νομός:..... .....€ Κράτος: .....€ ΕΕ:..... .....€ Δωρεά: .....€ (.....):..... .....€





#### Δ. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Πώς αξιολογείτε τις ανάγκες των πολιτών για υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα;

Μεγάλες ανάγκες.....

Όχι τόσο μεγάλες.....

Μικρές ανάγκες.....

Ανύπαρκτες ανάγκες.....

(Επαρκούν οι παρεχόμενες υπηρεσίες από τους κρατικούς φορείς)

Πώς αξιολογείτε τις παρεχόμενες από τον νομό σας κοινωνικές υπηρεσίες;

Επαρκείς.....

Σχετικά Επαρκείς.....

Σχετικά ανεπαρκείς.....

Ανεπαρκείς.....

Σε σχέση με άλλους τομείς δραστηριότητας του νομού, ο τομέας κοινωνικής πολιτικής:

Είναι ίσης σημασίας με τους υπόλοιπους

Είναι ο πιο σημαντικός.....

Είναι ο λιγότερο σημαντικός τομέας ..

Σε ποιες κατηγορίες πληθυσμού υπάρχει έλλειμμα κοινωνικής μέριμνας από τον νομό και απαιτείται η άσκηση καλύτερης και πιο οργανωμένης κοινωνικής πολιτικής, με την συμμετοχή και σε σχετικά προγράμματα της Ε.Ε.:

Παιδιά .....

Γυναίκες.....

Άτομα με ειδικές ανάγκες.....

Ηλικιωμένους.....

Χρονίως πάσχοντες.....

Μοναχικούς ηλικιωμένους .....

Κακοποιημένους ηλικιωμένους .....

Κακοποιημένες γυναίκες .....

Κακοποιημένα παιδιά .....

Εργαζόμενα παιδιά (παιδική εργασία)

Ανύπαντρες μητέρες.....

Άνεργους.....

Άστεγους .....

Άτομα εξαρτημένα από ουσίες .....

Απεξαρτημένους .....

Ανήλικους παραβάτες.....

Τσιγγάνους .....

Οικονομικούς μετανάστες.....

Πρόσφυγες.....

Αποφυλακισθέντες .....

Άλλους (αναφέρατε) .....

Υπάρχει στον νομό σας διεύθυνση ή υπηρεσία κοινωνικής μέριμνας;

Ναι

Όχι

Που υπάρχει έλλειψη υποδομών στον νομό σας για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής:



Στην Ελλάδα				
-------------	--	--	--	--

Τι γνώμη έχετε για τους ιδιωτικούς φορείς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών;

	Θετική	Λίγο θετική	Αδιάφορη	Αρνητική
Ιδιωτική ασφάλιση				
Ιδιωτικά νοσοκομεία				
Ιδιωτικά γηροκομεία				
Ιδιωτική εκπαίδευση -κατάρτιση				
Ιδιωτ. γραφεία ευρέσεως εργασίας				
Ιδιωτικούς φορείς χρηματοδότησης – δανειοδότησης (π.χ.τράπεζες κλπ)				
Ιδιωτικούς φορείς τηλεπικοινωνιών				
Ιδιωτικούς φορείς καθαριότητας				
Ιδιωτικούς φορείς συγκοινωνιών - μεταφορών				
Άλλους (αναφέρατε) .....				
.....				
.....				

Τι κατά τη γνώμη σας μπορεί να κάνει **άμεσα** η αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού στον χώρο της απασχόλησης και της κοινωνικής προστασίας;

.....

.....

.....

Σε ποιους τομείς κοινωνικής πολιτικής κατά τη γνώμη σας πρέπει και μπορεί να αναπτύξει πρωτοβουλία η τοπική (και περιφερειακή) αυτοδιοίκηση;

.....

.....

.....

Αναπτύξτε ελεύθερα, αλλά περιεκτικά /σχηματικά, απόψεις για τα πιο σημαντικά προβλήματα και προτάσεις για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων άσκησης κοινωνικής πολιτικής του νομού σας.

.....

.....

.....

Ευχαριστούμε για την ανταπόκρισή σας στην έρευνά μας

---

## Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Ache, P. et al. (2008) *Cities between Competitiveness and Cohesion Discourse, Realities and Implementation*. Springer,.
- Aglietta, M. (1976) *A Theory of Capitalist Regulation: The US Experience*. New Left Books, London.
- Allbaugh, L.G. (1957) *Η Κρήτη*, Ελληνοαμερικανικό Επιμελητήριο, Αθήνα 1957.
- Amin A., ed., (1994) *Post Fordism: a reader*, Oxford, Blackwell.
- Arestis, P. and Sawyer, M. eds., (2001), *The Economics of the Third Way: Experiences from Around the World*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing,
- Atkinson, R.(1998), *The Life Story Interview*, Sage, Thousand Oaks.
- Baert r. (1998) *Social Theory in the twentieth century*, Cambridge: Polity.
- Barnes, M. (1999), “Users as Citizens: Collective Action and the Local Governance of Welfare”, *Social Policy and Administration*, v.33, n.1, pp. 73-90.
- Barnes, M. (2002), “Bringing Difference into Deliberation? Disabled People, Survivors and Local Governance”, *Policy and Politics*, v.30, n.3, pp.319-31.
- Barr N. (2004), *The economics of the welfare state*, 4th ed, Oxford: Oxford University Press.
- Bartlett, W. and J. Le Grand (1993) *Quasi-markets and Social Policy*. Palgrave Macmillan. ISBN 0-333-56519-3
- Bateman B. (1996), *Keynes’s Uncertain Revolution*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Batley, R. and Stoker, G. (eds.), (1991), *Local Government in Europe*, Mackmillan, London.
- Beaudreau, C.B. (2007), *The Economic Consequences of Mr. Keynes: How the Second Industrial Revolution Passed Great Britain*, Palgrave Macmillan
- Beck, U. (2000), *What is Globalization?* Cambridge: Polity Press/ Blackwell.
- Begg I. et al. (2001) *Social exclusion and social protection in the European Union*, South Bank University, London

- Begg, I. – Berghman, J. (2002), “Introduction: EU Social (Exclusion) Policy Revisited ?” *Journal of European Social Policy*, v.12, n.3, pp. 179-194.
- Bell D. (1976) *The Coming of Postindustrial Society*, New York: Basic Books.
- Ben-Arieh (2008) ‘The Child Indicators Movement: Past, Present, and Future. ‘ *Child Indicator Research Volume 1, Number 1 / March 2008*. Page 3-16
- Besley, Timothy J. and Stephen Coate. 1992. “Workfare vs. welfare: Incentive arguments for work requirements in poverty alleviation programs”. *American Economic Review*, 82: 249–261.
- Bhagwati, Jagdish (2004). *In Defense of Globalization*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Blair, T. (1996), *My Vision of a Young Country*, Fourth, London.
- Blanchard, Olivier; Galí, Jordi (2007). "Real wage rigidities and the New Keynesian model". *Journal of Money, Credit, and Banking* 39 (1): 35–65.
- Blanchard, Olivier; Galí, Jordi (2007). "Real wage rigidities and the New Keynesian model". *Journal of Money, Credit, and Banking* 39 (1): 35–65.
- Blanchard, Olivier; Galí, Jordi (2007). *A New Keynesian model with unemployment*. CFS working paper 2007/08, Center for Financial Studies, Goethe University, Frankfurt. [http://www.ifk-cfs.de/fileadmin/downloads/publications/wp/07\\_08.pdf](http://www.ifk-cfs.de/fileadmin/downloads/publications/wp/07_08.pdf).
- Blinder, Alan S. “Keynes After Lucas.” *Eastern Economic Journal* 12, no. 3 (1986): 209–216.
- Blinder, Alan S. “Keynes, Lucas, and Scientific Progress.” *American Economic Review* 77, no. 2 (1987): 130–136.
- Bolderson, H, - Mabbett, D, (1996), “Cost Containment in Complex Social Security Systems: The Limitations of Targeting”, *International Social Security Review*, v.49, n.1, pp.3-17.
- Bomberg, E. – Peterson, J. (1998), “European Union Decision Making: the Role of Sub-national Authorities”, *Political Studies*, XLVI, p.219-35.
- Bonefeld, W. – Holloway, J. (1993), *Μεταφορντισμός και Κοινωνική Μορφή. Μια Μαρξιστική Συζήτηση για το Μεταφορντιστικό Κράτος, Εξάντας, Αθήνα*.
- Bonoli, G. (1997), “Classifying Welfare States: a two Dimension Approach” *Journal of Social Policy*, v.26,n.3,p.351-72.

- Bradshaw, J., Hoelscher, P. and Richardson, D. (2006), .Comparing Child Well-Being in OECD Countries: Concepts and Methods. Innocenti Working Paper No. 2006-03. Florence, UNICEF Innocenti Research Centre.
- Brenner, N. (1999), “Globalization as Reterritorialisation : The Re-scaling of Urban Governance in the European Union”, *Urban Studies*, v.36, n.3, pp. 431-451.
- Bruce, L.B. (1998), *Qualitative Research Methods for the Social Sciences*, Allyn and Bacon, Boston.
- Campbell M. (2003) «Τοπική Ανάπτυξη της Απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση», στο Παρατηρητήριο Απασχόλησης, Ευρωπαϊκό Φόρουμ για την Τοπική Ανάπτυξη και Απασχόληση, Αθήνα.
- Caporaso, J.A. – Keeler, J.T.S. (1995), “The European Union and Regional Integration Theory”, in Rhodes, C. – Mazey, S. (eds.), *The State of the Union Vol. iii. Building a European Polity*, Harlow, London
- Carroll, E. (2003), ‘The Clear and Present Danger of the ”Globaloney” Industry: Globalization Concepts in Welfare Research and Social Opinion Pieces Since 1995’. *Global Social Policy* 3(2):195–211.
- Carroll, E. (2003), ‘The Clear and Present Danger of the ”Globaloney” Industry: Globalization Concepts in Welfare Research and Social Opinion Pieces Since 1995’. *Global Social Policy* 3(2):195–211.
- Castles F., Ferrera M. (1996) “Home Ownership and the Welfare State: Is Southern Europe Different?”, στο *South European Society and Politics*, 1.
- CEC (Commission of the European Communities) (2000) *Acting Locally for Employment. A Local Dimension for the European Employment Strategy*, COM (2000) 196 final, Brussels.
- Cerny, P. (1997), ‘Paradoxes of the competition state: the dynamics of political globalisation’, *Government and Opposition*, 32(2): 251–74.
- Cerny, P. (1997), ‘Paradoxes of the competition state: the dynamics of political globalisation’, *Government and Opposition*, 32(2): 251–74.
- Chomsky, N. (2000), ‘Back in the USA’, *Red Pepper*, May , p 21.
- Chomsky, N. (2000), ‘Back in the USA’, *Red Pepper*, May , p 21.
- Clark T., Lipset S.M. (1991) “Are Social Classes Dying?”, *International Sociology*, 4.
- Clasen, J (2011) *Worlds of Welfare? British and German Social Policy in the 21st Century*, (ed), Oxford University Press, 2011.



- Cochrane A., Clarke J. (1993) *Comparing Welfare States*, London: Sage.
- Commission of the European Communities (2000a) *Social Policy Agenda*, COM (2000) 379 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (2001) *Strengthening the local dimension of the European Employment Strategy*, COM (2001) 629 final, Brussels.
- Cousins, M. (2005), *European Welfare States, comparative perspectives*, Sage, London.
- Croucher S.L. (2004), *Globalization and Belonging: The Politics of Identity in a Changing World*. Rowman & Littlefield.
- Cutler, A, Williams K and Williams J. (1986), *Keynes, Beveridge and Beyond*, Routledge, London.
- Davidson, P. (2006), *John Maynard Keynes and International Relations: Economic Paths to War and Peace*, Oxford University Press, ,
- Deacon, B. (2000), *Globalization and Social Policy: the Threat to Equitable Welfare*, occasional paper 5, UNRISD, Geneva.
- Deacon, B. (2000), *Globalization and Social Policy: the Threat to Equitable Welfare*, occasional paper 5, UNRISD, Geneva.
- Deacon, B. with Hulse, M. and Stubbs, P.(1997), *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*. London: Sage.
- Deacon, B. with Hulse, M. and Stubbs, P.(1997), *Global Social Policy: International Organisations and the Future of Welfare*. Sage, London.
- Del Rio Coral – Craden and Olga Canto, (2006), “The measurement of Gender Wage Discrimination: The distributional approach revisited” ECINEQ, Worknikg Papers, 2006-24.
- Ditch J. / E. Roberts (2002) *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin
- Dixon, H.(2008), *New Keynesian Economics*, New Palgrave Dictionary of Economics
- Eade, J. (ed.) (1997), *Living the Global City*. London: Routledge.
- Eade, J. (ed.) (1997), *Living the Global City*.Routledge, London.
- EC (European Council) (2000) *Lisbon European Council: Presidency Conclusion*.
- Esping-Andersen G. (1990) *The Three Worlds of Western Capitalism*, Cambridge: Polity Press.

- Esping-Andersen G. (2002) “Towards the Good Society, Once Again?”, στο Esping-Andersen G., Gallie D., Hemerijck A., Myles J., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford: OUP.
- Esping-Andersen, G. (ed.), (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Sage, London.
- Esping-Andersen, G. (ed.), (1996), *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Sage, London.
- EU Task-Force on Child Poverty and Child Well-Being (2008): *Child poverty and child well-being in the EU. Current status and way forward*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Social Protection Committee.
- Evans, P., Reuschemeyer, D., and Skocpol, T. (eds) (1985), *Bringing the State Back In*. Cambridge University Press, New York
- Everson, M., G. Majone, et al. (1999), *The role of specialised agencies in decentralising governance*, Brussels: Report to the European Commission.
- Featherstone, K., C.M. Radaelli (eds)(2003), *The politics of europeanization*, Oxford: Oxford University Press
- Ferrera M. (1996) “The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe”, στο *Journal of European Social Policy*, 6.1.
- Fink, J., Lewis, G. and Clarke, J. (eds.), 2010 *Rethinking European Welfare*. London: Sage.
- Fotopoulos, T. (2001), “Globalisation, the reformist Left and the Anti-Globalisation ‘Movement’”, *Democracy & Nature: The International Journal of Inclusive Democracy*, Vol.7, No.2.
- Frazer, N., Gutiérrez, R. and R. Peña-Casas (eds) (2011), *Working Poverty in Europe – A Comparative Approach, Collection Work and Welfare in Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.
- Friedman, M. (1990), *Free to Choose: A Personal Statement*. Harvest Books.
- Friedman, T. L. (1999), *The Lexus and the Olive Tree*. New York: HarperCollins.
- Fröbel, F., Heinrichs, J., and Kreye, O. (1980), *The New International Division of Labour*. Cambridge: CUP.

- Fröbel, F., Heinreichs, J., and Kreye, O. (1980), *The New International Division of Labour*. Cambridge: CUP.
- Fujimura, M. (2000), “The Welfare State, the Middle Class, and the Welfare Society”, *Review of Population and Social Policy*, No. 9, 1–23
- Fukuyama, F. (1992), *The End of History and the Last Man*, Basic Books, New York.
- Gallie, D. / Paugam, S. (2002) *Social Precarity and Social Integration*, Έκθεση προς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης. EORG: Βρυξέλλες
- Gamble, A. (1996), *The Iron Cage of Liberty, an analysis of Hayek's ideas*
- George, V. and Wilding, P. (2002), *Globalization and Human Welfare*, Palgrave.
- George, V. and Wilding, P. (2002), *Globalization and Human Welfare*. Basingstoke: Palgrave.
- Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*, Polity, Cambridge.
- Giddens, A. (1990), *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity.
- Glatzer, M. and Rueschemeyer, D. (eds), (2005), *Globalization and the Future of the Welfare State*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh:
- Glatzer, M. and Rueschemeyer, D. (eds), (2005), *Globalization and the Future of the Welfare State*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Goodman, R. (1992), ‘Japan: pupil turned teacher?’ *Oxford Studies in Comparative Education* 1: 155–73.
- Goodman, R. and Peng, I. (1996), ‘The East Asian Welfare States: Peripatetic Learning, Adaptive Change, and Nation-Building’, in G. Esping-Andersen (ed.), *Welfare States in Transition: National Adaptation in Global Economies*. London: Sage.
- Gordon, Robert J. “What Is New-Keynesian Economics?” *Journal of Economic Literature* 28, no. 3 (1990): 1115–1171.
- Gough I. (1979) *The Political Economy of the Welfare State*, London: Macmillan.
- Green, E. H. H. (2002), *Ideologies of Conservatism: Conservative Political Ideas in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford.
- Greve, B. (2010), *Can Choice in Welfare States Be Equitable?, in Challenges and Perspectives for the European Welfare States*, Wiley

- Hamnett C. (2004) “Economic and Social Change and Inequality in Global Cities: The Case of London”, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 113 Α΄
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. and Perraton, J. (1999), *Global Transformations*, Polity Press Cambridge.
- Hlepas, K.N. (2010), “Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second *Local Government Studies*, April 2010.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. and Perraton, J. (1999), *Global Transformations*, Polity Press, Cambridge.
- Hirst, P. and Thompson, G., (1996), *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*, Polity, Cambridge.
- Hirst, P. and Thompson, G., (1996), *Globalization in Question: the International Economy and the Possibilities of Governance*. Polity, Cambridge.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. (2003) “Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance.” *American Political Science Review* 97: 2, 233-43.
- Hout, W. (1996), ‘Globalization, regionalization and regionalism: A survey of contemporary literature’ *Acta Politica* XXXI: 164–181.
- Hout, W. (1996), ‘Globalization, regionalization and regionalism: A survey of contemporary literature’ *Acta Politica* XXXI: 164–181.
- Hustinx L., (2007), "Brave new volunteers? the value of paid and unpaid work for Flemish red cross volunteers", *Voluntas*, vol. 18, no. 1, p.p. 73-89.
- Jenson, J., & Saint-Martin, D. (2006). Building blocks for a new social architecture: The LEGOt paradigm of an active society. *Policy & Politics*, 34(3), 429–451
- Jessop, B. et al. (1988), *Thatcherism: A Tale of Two Nations*, Polity.
- Kassim, H. (2003), “The European administration: Between Europeanization and domestication”, in; J. Hayward, A. Menon (eds.), *Governing Europe*, Oxford University Press, pp. 132-160
- Katrougalos G., Lazaridis G. (2003) *Southern European Welfare States*, Basingstoke: Palgrave.
- Katrougalos, G. (1996), “The Southern Welfare Model: The Greek Welfare State”, *Journal of European Social Policy* 6(1): 39—61.

- Kaul, I., Grunberg, I. and Stern, A. (1999), ‘Global Public Goods: Concepts, Policies and Strategies’, in I. Kaul, I. Grunberg and M. Stern (eds), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, OUP, Oxford.
- Kaul, I., Grunberg, I. and Stern, A. (1999), ‘Global Public Goods: Concepts, Policies and Strategies’, in I. Kaul, I. Grunberg and M. Stern (eds), *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford: OUP.
- Kay, S. (2000), ‘Recent changes in Latin American welfare states: is there social dumping?’ *Journal of European Social Policy* 10(2): 185–203.
- Kay, S. (2000), ‘Recent changes in Latin American welfare states: is there social dumping?’ *Journal of European Social Policy* 10(2): 185–203.
- Kazepov, Y. (2005) *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge To Urban Cohesion*
- Kazepov, Y. (ed.) (2010) *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe Social Assistance, Activation and Care for Older People*, Ashgate.
- Kennet, P. (2008), (eds), *Governance Globalization and Public Policy*, Edward Elgar, UK
- Keynes, J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest, and Money*. Macmillan, London.
- KL (2003) *Local Government in Denmark*, Copenhagen.
- Korpi, W. – Palme, J. (1994), *The Strategy of Equility and the Paradox of Redistribution*, Social Policy Association conference, Liverpool.
- Κοντιάδης, Ξ. (2006), «Η δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη, τ. 1, σ.49-66 ,Αθήνα.
- Κοντιάδης, Ξ. και Απίστουλας Δ. (2006) *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση. Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κουκούλη, Σ. (2005), «Ο προνοιακός πλουραλισμός στην κοινοτική φροντίδα –Μοντέλα φροντίδας των ηλικιωμένων στην Ε.Ε. Ζαϊμάκης Γιάννης, Αγάπη Κανδυλάκη, επιμ. Δίκτυα Κοινωνικής Προστασίας. Μορφές παρέμβασης σε ευπαθείς ομάδες και σε πολυπολιτισμικές κοινότητες, Αθήνα: Κριτική.

- Le Grand, J. (2002) The Labour Government and the National Health Service. Oxford Review of Economic Policy.
- Lie M. & Baines S., (2007), "Making sense of organizational change: voices of older volunteers", *Voluntas*, vol. 18, no. 3, p.p. 225-240.
- Liesbet, H. and Marks, G. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham, M.D.: Rowman & Littlefield.
- Maloutas T. (2004) "Editorial: Urban Segregation and the European Context", *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 113 Α΄
- Mankiw, N. G, (1993), "A Symposium on Keynesian Economics Today." *Journal of Economic Perspectives* 7 (Winter 1993): 3-82.
- Marks, Gary, and Ivan Llamazares. 2005. "Multi-level Governance in Southern Europe: European Integration and Regional Mobilization." In: *The Changing Functions of the State in the New Southern Europe*, Diamandouros, P., Gunther, R. and Pasquino, G. John Hopkins University Press, Baltimore.
- Markwell, D. (2006), *John Maynard Keynes and International Relations: Economic Paths to War and Peace*, Oxford University Press,.
- Marta E., Guglielmetti C. & Pozzi M., (2006), "Volunteerism during young adulthood: an Italian investigation into motivational patterns", *Voluntas*, vol. 17, no. 3, p.p. 221-232.
- Matsaganis M., C. O'Donoghue, H. Levy, M. Coromaldi, M. Mercader-Prats, C. F. Rodrigues, S. Toso and P. Tsakloglou (2006): *Reforming family transfers in southern Europe: is there a role for universal child benefits?* *Social Policy and Society* 5 (2): 189-197
- Matsaganis, M. (2011), "The welfare state and the crisis: the case of Greece", *Journal of European Social Policy* December 2011 vol. 21 no. 5 501-512
- Michael Woodford (1999), 'Revolution and evolution in 20th century macroeconomics, Columbia University.
- Milward, A. (1994), *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London
- Milward, A. (1994), *The European Rescue of the Nation-State*. London: Routledge.
- Mishra R. (1984) *The Welfare State in Crisis*, New York: Saint Martins' Press.

- Mishra R. (1990) *The Welfare State in Capitalist Society*, Toronto: University of Toronto Press.
- Mishra, R. (1999), *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar. Cheltenham.
- Mishra, R. (1999), *Globalization and the Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Murray, W.E. (2006). *Geographies of Globalization*. New York: Routledge.
- Offe C. (1984) *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge: MIT Press.
- Ohmae, K. (1995), *The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*, Harper Collins, London
- Ohmae, K. (1995), *The End of the Nation State: the Rise of Regional Economies*. London: Harper Collins.
- Palan, R., Abbott, J. and Deans, P. (1996), *State Strategies in the Global Political Economy*. London:Pinter.
- Palan, R., Abbott, J. and Deans, P. (1996), *State Strategies in the Global Political Economy*. Pinter, London.
- Paley, T. (1996), *Post Keynesian Economics: Debt, Distribution, and the Macro Economy* ,Macmillan Press ,London.
- Palier, B. (2010), *A Long Goodbye to Bismark?The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*, Amsterdam University Press. Amsterdam.
- Peacock A. (1993), «Keynes and the role of the State» in D. Crabtree and A.P. Thirlwall (eds), *Keynes and the role of the State*, London: Macmillan.
- Pierson, P. (1998), ‘Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity’, *Journal of European Public Policy* 5(4): 539–60.
- Pierson, P. (1998), ‘Irresistible forces, immovable objects: post-industrial welfare states confront permanent austerity’, *Journal of European Public Policy* 5(4): 539–60.
- Pigou, A. C. (1933), *The Theory of Unemployment*, London: Macmillan
- Pike, Andy and Rodríguez-Pose, Andrés and Tomaney, John, eds. (2010) *Handbook of local and regional development*. Routledge, London, UK
- Polyzoidis P., (2005), "The role of N.G.O.'s in the context of European Union's Social Policy Formation", *Social Science Tribune*, vol. 43, p.p. 31-56.



- Quadagno, J. (1987), Theories of the Welfare State Annual Review of Sociology. Vol. 13: 109-128.
- Jenson, J. (2010) “Diffusing Ideas for After Neoliberalism: The Social Investment Perspective in Europe and Latin America”, *Global Social Policy*, April 2010 vol. 10 no. 1 59-84.
- Rhodes M. (1997) “Southern European Welfare States, Identity, Problems and Prospects for Reform”, στο Rhodes M. (ed.) Southern European Welfare States, London: Frank Cass.
- Rhodes, M. (1996), ‘Globalization and West European Welfare States: A Critical Review of Recent Debates’ *Journal of European Social Policy* 6 (4): 305–327.
- Rhodes, M. (1996), ‘Globalization and West European Welfare States: A Critical Review of Recent Debates’, *Journal of European Social Policy* 6 (4): 305–327.
- Ritzer, G. (1993), *The McDonaldization of Society*, Pineforge Press Thousand Oaks.
- Robertson, R. (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*, Sage, London.
- Robertson, R. (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*. London: Sage.
- Robinson, W. (1996), ‘Globalization: Nine Theses on our Epoch’ ,*Race and Class* 38(2): 13–31.
- Room, G (2000), *Trajectories of Social Exclusion: The Wider Context for the Thierd and First World*” in Gordon D., Townsend P. (eds.), *Breadline. The Measurment of Poverty*, Bristol: The Polity Press.
- Ruigrok, W. and Van Tulder, T. (1995), *The Logic of International Restructuring*, London: Routledge.
- Ruigrok, W. and Van Tulder, T. (1995), *The Logic of International Restructuring*. London: Routledge.
- Sacareno, Ch. (1997), “The Importance of the Concept of Social Exclusion”, in Beck, W., van der Maesen, L., Walker A. (eds.), *The Social Quality of Europe*, Hague, Kluwer Law International
- Sakellaropoulos Th., Zannis P., Trantas N. (2005) *NGOs and Civil society: The double deficit of Greek civil society*, International Conference on the role of the third sector in local development, Istanbul 14-15/10/2005.



- Sakellaropoulos, T., 2004. “The open method of coordination: a sound instrument for the modernization of the european social model”. In T. Sakellaropoulos & J. Berghman, (eds.), *Connecting Welfare Diversity within the European Social Model*. New York: Intersentia, pp.55-92.
- Sassen, Saskia (2006). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton University Press
- Scharpf, F. (1999), *Governing Europe: Efficient and democratic?* Oxford: Oxford University Press
- Scharpf, F. W. (1991), *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Schoenberger, E. (1988), ‘Multinational corporations and the new international division of labor: a critical appraisal’ *International Regional Science Review* 11: 105–119.
- Schiller, T. (2011) (eds), *Local Direct Democracy in Europe*, Springer
- Sean, C. 2002. “Undivided Loyalties: Is National Identity an Obstacle to European Integration?” *European Union Politics* 3: 387-413.
- Sen, Amartya. (2009) *The Idea of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Shapiro, C. & Stiglitz, J. (1984). "Equilibrium unemployment as a worker discipline device". *Quarterly Journal of Economics* (The American Economic Review, Vol. 74, No. 3) 74 (3): 433–444. <http://jstor.org/stable/1804018>.
- Shavit Y., Blossfeld H.P. (1992) *Persistent Inequalities*, Boulder Colo: Westview Press.
- Schubert, K., Hegelich, S. & Bazant, U., (eds) (2009) *The Handbook of European Welfare Systems*. London & New York: Routledge.
- Simon Jenkins (2006), *Thatcher & Sons: A Revolution in Three Acts*. Allen Lane
- Sivanandan, A. (1998/99), ‘Globalism and the Left’, *Race and Class* 40: 2–3, 5–20.
- Skamnakis, C. (2011), “Smaller Governments, Less Social Policy?” *Social Policy Association, annual conference*, Lincoln, UK
- Sklair, L. (1995), *Sociology of the Global System*, Prentice Hall/Johns Hopkins UP, London
- Socialist International (2003) *Governance in a Global Society*, London.

- Sorge, A. 2005. The global and the local: Understanding the dialectics of business systems. Oxford ; New York: Oxford University Press..
- Stallings, B. (1992), 'International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform', in S. Haggard and R. R. Kaufman (eds), The Politics of Economic Adjustment, Princeton University Press Princeton,
- Stiglitz (2003) "Poverty, Globalization and Growth: Perspectives on some of the Statistical Links", στο UNDP, Human Development Report: Millenium Development Goals, New York: OUP.
- Stiglitz J. (2002) Globalization and its Discontents, New York: W.W. Norton.
- Storper, M. 2005. Society, Community, and Economic Development. Comparative International Development, 39(4): 30-57.
- Stubbs, P. (2003), 'International non-state actors and social development policy' in B. Deacon, E. Ollila, M. Koivusalo, and P. Stubbs (eds), Global Social Governance. Globalism and Social Policy, Helsinki.
- Swank, D. (2002), Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States, Cambridge University Press, Cambridge.
- Swedish Institute (1999) Swedish Local Government, Stockholm.
- Taylor-Gooby P. (1991) "Welfare State Regimes and Citizenship", Journal of European Social policy Vol. 1, No.2.
- Taylor-Gooby P., Dale J (1981) Social Theory and Social Welfare, London: Arnold.
- Taylor-Gooby, P. (1997), 'In defence of second-best theory: state, class and capital in social policy' Journal of Social Policy 26(2): 171-192.
- Taylor-Gooby, P. (2001), "Sustaining State Welfare in Hard Times: Who Will Foot the Bill?", Journal of European Social Policy, v.11, n.2, pp. 133-147.
- Taylor-Gooby, P. (2002), "The Silver Age of the Welfare State: Perspectives on Resilience", Journal of Social Policy, v.31,n.4, p.597-621.
- Teague, P. (1998) Monetary Union and Social Europe, Journal of European Social Policy, v.8, n.2 pp.117-38.
- Telo, M. (2007), European Union and New Regionalism, Ashgate.
- Teague, P. (2000), "EU Social Policy: Institutional Design Matters", Queen's Papers on Europeanization, n.1.

- Terris, M. (1998), “The Neoliberal Triad of Anti-Health Reforms: Government Budget Cutting, Deregulation and Privatization”, *Journal of Public Health Policy*, v.20, pp.149-67.
- Thatcher, M. (1987) *Woman’s Own*, 31 October 1987.
- Theodore, N. – Peck, N. (1999), “Welfare-to-work: National Problems, Local Solutions?”, *Critical Social Policy*, v.19. n.4, pp.485-510.
- Townsend, P. (ed.) (2009), *Building Decent Societies. Rethinking the Role of Social Security in Development*, New York.
- Thompson, S. – Hoggett, P. (1996), “Universalism, Selectivism and Particularism. Towards a Postmodern Social Policy”, *Critical Social Policy*, v.16, pp.21-43.
- Titmuss, R. (1974), *Social Policy: An Introduction*, George Allen & Unwin, London.
- Titmuss, R. M. (1965, “Goals of today’s welfare State”, in P. Anderson, R. Blackburn, (eds.), *Towards Socialism*, Fontana, London.
- Tsakloglou P. / F. Papadopoulos (2002) “Identifying Population Groups at High Risk of Social Exclusion: Evidence from the ECHP”, σελ. 135-168, σε R. Muffels / P. Tsakloglou / D. Mayes (eds.) *Social Exclusion in European Welfare States*, Edward Elgar, Cheltenham
- Weiler, J.H.H. (1994), “A Quiet Revolution. The European Court of Justice and Its Interlocutors”, *Comparative Political Studies*, n.26, pp. 510-534.
- Weiss, L. (1998), *The Myth of the Powerless State*. Cambridge: Polity Press.
- Weiss, L. (ed.) (2003), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*, Cambridge University Press, Cambridge
- Weishaupt, T. (2011), *From the Manpower Revolution to the Activation Paradigm Explaining Institutional Continuity and Change in an Integrating Europe* Amsterdam University press.
- Wilderboer Schut, J. – Vrooman, M. – De Beer, C. (2001), *On Worlds of Welfare. Institutions and their Effects in Eleven Welfare States*, Social and Cultural planning Office of the Netherlands, Hague.
- Wilenky, H (1975), *The Welfare State and Equality*, Univeristy of California Press, LA.
- Williams, F. (1999), “Good-enough Principles for Welfare”, *Journal of Social Policy*, v.28, n.4, pp.667-687.

- Wilson, D.- Leach, S. (2000), Local Political Leadership, Polity Press, Bristol.
- Woodford, M. (1999), 'Revolution and evolution in 20th century macroeconomics,' , Columbia University.
- Wright, V. (1998), "Intergovernmental Relations and Regional Government in Europe a Skeptical View", in Gales, P.- Lequense, C.(eds.), Regions in Europe, Routledge, London.
- Young, K. (1986), "What is local government for?", in M. Goldsmith, (ed), Essays on the Future of Local Government, West Yorkshire County Council, Wakefield.
  
- Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ., Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και προοπτικές, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Γετίμης Π. (1993) «Τοπική ανάπτυξη και η κρίση του κοινωνικού κράτους», στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα, Αθήνα.
- Γράβαρης Δ. (1990) «Κρίση θεωρίας και κρίση του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα: Τάσεις και προβλήματα σε σύγχρονες θεωρίες περί κοινωνικού κράτους», στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα Οι λειτουργίες του κράτους σε περίοδο κρίσης, Αθήνα.
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κρήτης και Νησιών Αιγαίου, Αθήνα 2007.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2000) Ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης και κοινωνική πολιτική: μια πολιτική για τον άνθρωπο, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2003) Οι νέοι πρωταγωνιστές της απασχόλησης. Σύνοψη της πολιτικής δράσης Τρίτο σύστημα και απασχόληση. Για μια καλύτερη γνώση της απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο (1997-2000), Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (1990) Οι λειτουργίες του κράτους σε περίοδο κρίσης, Αθήνα.
- Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (1993) Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα, Αθήνα.

- Ιωακειμίδης Π.Κ. (1998) Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος. Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Κ. Τσουκαλάς (1987) Κράτος, κοινωνία, εργασία στη μεταπολεμική Ελλάδα, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Καράγιωργας (1979) Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κασιμάτη, Κ (2001), Δομές και ροές, Το φαινόμενο της κοινωνικής και επαγγελματικής κινητικότητας, Αθήνα, Gutenberg
- ΚΕΔΚΕ (2002) Πρόγραμμα «Βοήθεια στο σπίτι», Αθήνα.
- ΚΕΔΚΕ (2003) Τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης, Πρακτικά Συνεδρίου ΚΕΔΚΕ, 27-28.8.2003.
- ΚΕΔΚΕ - ΙΤΑ (2005) Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, Αθήνα.
- Κοντιάδης Ξ, / Απίστουλας, Δ.(2006), Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση Παπαζήση.
- Κοντιάδης, Ξ./Θ. Τσέκος, (2008) Η αναδιάρθρωση της κοινωνικής διοίκησης σε τοπικό επίπεδο, Παπαζήση
- Κρεμαλής Κ. (1985) Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Αθήνα: Αντ. Σάκουλας.
- Μακρυδημήτρης Α., Λιβεράκος Π., Παπαδημητρίου Κ. (2004) «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση: Η Πρόκληση της Αναδιοργάνωσης», στο Δήμος 1.
- Μαλούτας Θ., Οικονόμου Δ., επιμ. (1988) Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα, Αθήνα: Εξάντας.
- Ματσαγγάνης Μ., επιμ. (1999) Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Ματσαγγάνης Μ. (2003) «Η Μετέωρη Μεταρρύθμιση: Το κοινωνικό κράτος και ο εκσυγχρονισμός της κοινωνίας», στο Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ., Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και προοπτικές, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Μουζέλης Ν. (1987) Κοινοβουλευτισμός και εκβιομηχάνιση στην ημιπεριφέρεια: Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Παρατηρητήριο Απασχόλησης (2003) Ευρωπαϊκό Φόρουμ για την Τοπική Ανάπτυξη και Απασχόληση, Αθήνα.

- ΠΑΣΟΚ (2005) Εισηγήση του Πολιτικού Συμβουλίου στο Εθνικό Συμβούλιο για την Αυτοδιοίκηση και τις Δημοτικές και Νομαρχιακές Εκλογές, Αθήνα.
- Πετμεζίδου –Τσουλουβή (1992) Κοινωνικές ανισότητες και κοινωνική πολιτική, Αθήνα: Εξάντας.
- Πετμεζίδου, Μ (2003), “Αντί συμπερασμάτων, Σκέψεις γύρω από την κοινωνική μεταρρύθμιση” στο Βενιέρης, Δ. και Χρ. Παπαθεοδώρου (επιμ.) Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα: προκλήσεις και προοπτικές, Αθήνα, Ελληνικά Γράμματα.
- Ρομπόλης Σ., Χλέτσος Μ. (1995) Η κοινωνική πολιτική μετά την κρίση του κράτους – πρόνοιας, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Σακελλαρόπουλος Θ. (1992) Προβληματικές Επιχειρήσεις. Κράτος και κοινωνικά συμφέροντα τη δεκαετία του '80, Αθήνα: Κριτική.
- Σακελλαρόπουλος Θ. (2004) Συμμετοχικές Διαδικασίες και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο: Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού, Αθήνα: ΙΣΤΑΜΕ.
- Σακελλαρόπουλος Θ., επιμ. (2004) Οικονομία και Πολιτική στη Σύγχρονη Ελλάδα, α και β τόμος, Αθήνα: Διόνικος.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2003) Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα: Διόνικος.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2004), Συμμετοχικές Διαδικασίες και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο. Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού, Εκδόσεις ΙΣΤΑΜΕ - Α. ΠΑΠΑΝΔΡΕΟΥ, Αθήνα.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2010), *Η Κοινωνική Πολιτική της ΕΕ*. Διόνικος, Αθήνα.
- Σημίτης Κ. (1989) Ανάπτυξη και Εκσυγχρονισμός της ελληνικής κοινωνίας, Αθήνα: Γνώση.
- Σημίτης Κ. (1989α), Η πολιτική της οικονομικής σταθεροποίησης, Αθήνα: Γνώση.
- Σκαμνάκης, Χ. (2005) «Η Υποεθνική Παράμετρος, προοπτική ή αδύναμος κρίκος των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Μια εμπειρική διερεύνηση των χαρακτηριστικών των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας», στο Ζαϊμάκης Γιάννης, Αγάπη Κανδυλάκη, επιμ. Δίκτυα Κοινωνικής Προστασίας. Μορφές παρέμβασης σε ευπαθείς ομάδες και σε πολυπολιτισμικές κοινότητες, Αθήνα: Κριτική.



- Σκαμνάκης, Χ. (2006) Ο ρόλος των Φορέων της Αυτοδιοίκησης στην άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής. Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας, Αθήνα: Gutenberg.
- Στασινοπούλου Ο. (1996) Ζητήματα σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής, Αθήνα: Gutenberg.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000), Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Λισαβόνας: Συμπεράσματα Προεδρίας.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2001), Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Στοκχόλμης: Συμπεράσματα Προεδρίας.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βαρκελώνης: Συμπεράσματα Προεδρίας.
- Σωτηρόπουλος Δ. (2003) «Οψις Βαβυλωνίας: Ερμηνείες της μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα», στο Βενιέρης Δ., Παπαθεοδώρου Χ., Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και προοπτικές, Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.
- Τράντας Ν. (2002) Το Κράτος στη Θεωρία και Πράξη του ΠΑΣΟΚ, διδακτορική διατριβή, Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Τράντας Ν. (2004) Η Τοπική Διάσταση της Κοινωνικής Πολιτικής. Ευρωπαϊκή Ένωση – Ελλάδα, Αθήνα: ΙΣΤΑΜΕ.
- Τράντας Ν. (2004α) «Πολιτική και Οικονομία τη δεκαετία του '80. Συμπληρωματικότητα ή αντίθεση κράτους και κεφαλαίου;» στο Σακελλαρόπουλος Θ., επιμ. (2004) Οικονομία και Πολιτική στη Σύγχρονη Ελλάδα, Αθήνα: Διόνικος.
- Τράντας Ν. (2006 α) «Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Τοπική Ανάπτυξη στην Ελλάδα» στο Μαραβέγιας Ν., Σακελλαρόπουλος Θ. (επιμ.) Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελλάδα. Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτικές, Αθήνα: Διόνικος.
- Τράντας Ν. (2006) «Κοινωνικός αποκλεισμός και πολιτικές κοινωνικής ενσωμάτωσης σε τοπικό επίπεδο: Ευρωπαϊκή Ένωση-Ελλάδα», στο Οικονόμου Χ., Φερόνας Α. (επιμ.), Οι Εκτός των Τειχών. Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός στις σύγχρονες κοινωνίες, Αθήνα: Διόνικος.
- ΥΠΑΚΠ (2005) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη 2005-2007, Αθήνα.
- ΥΠΑΚΠ (Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας) (2004) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση 2004.
- ΥΠΕΚΑ (2002) Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για τις Συντάξεις, Αθήνα.

- ΥΠΕΚΑ (2003) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Απασχόληση 2003, Αθήνα.
- ΥΠΕΚΑ (2003α) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005, Αθήνα.
- ΥΠΕΚΑ (Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων) (2001) Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001-2003, Αθήνα.
- Χάλαρης, Γ. (1999), «Κράτος, Επιχείρηση, Αγορά: Οικονομικός Μετασχηματισμός και κρίση της Κοινωνικής Πολιτικής», στο Σακελλαρόπουλος, Θ. (επιμ.), Η Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους, τομ.Α', Κριτική, Αθήνα.
- Χίου-Μανιατοπούλου, Θ. (1997), Η Εξέλιξη της Κοινωνικής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αναστασίου, Αθήνα.
- Χλέπας Ν.Κ. (1994), Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Χλέπας, Ν.Κ. (1993), «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση», Το Σύνταγμα, τ.1, σ.89-120.
- Χλέπας, Ν.Κ. (1999), Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση, Σάκκουλας, Αθήνα.
- Χλέπας, Ν.Κ. (2000), «Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση», ΕΕΠΕ, τ.15, σ. 36-67.
- Χλέπας, Ν.Κ. (2001), «Η Αναθεώρηση των Συνταγματικών Ρυθμίσεων για την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση: Συναινετική Κατοχύρωση του Μεταρρυθμιστικού Κεκτημένου;», Δήμος, τ.6, σ.3-36.
- Χλέπας, Ν.Κ. – Τασόπουλος, Γ.Α. (2000), (επιμ.), Η Κατανομή των Διοικητικών Αρμοδιοτήτων Μεταξύ Περιφερειακής Διοίκησης και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. Σε Αναζήτηση της Κατάλληλης Τομής, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Χριστοδουλάκης, Ν. (1999), «Κοινωνική Πολιτική, Δικαιοσύνη και Αποτελεσματικότητα», Κοινωνία των Πολιτών, Φθινόπωρο, τ.3, σ.15-20.
- Χριστοφιλοπούλου, Ε.(1998), «Κατανομή Λειτουργιών Μεταξύ Κεντρικής Εξουσίας και Τοπικής Αυτοδιοίκησης», στο Χλέπας, Ν.Κ. (επίμ.), Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας, Ένας Ελληνογερμανικός Διάλογος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση, εκδ. Α.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.



- Χριστοφιλοπούλου, Π. (1996), «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικό-Διοικητικό Σύστημα», ΕΕΠΕ,τ.7.
- Χρυσανθάκης, Χ. (1997), Η Τοπική Δημοκρατία σε Δοκιμασία :η Νομοθετική Πραγμάτωση του Δευτέρου Βαθμού Αυτοδιοίκησης, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Προσδοκίες και Προοπτικές, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.
- Χρυσανθάκης, Χ. (2000), «Η Νέα Διοικητική «Πραγματικότητα» στην Τοπική Αυτοδιοίκηση», ΕΕΠΕ, τ.15, σ.24-35.
- Χτουρής, Σ.(1999), «Κοινωνική Διαφοροποίηση, Κοινωνικές Ομάδες και Κοινωνική Πολιτική, Νεώτεροι Μετασχηματισμοί της Κοινωνικής Πολιτικής και η Προβληματική του Κοινωνικού Αποκλεισμού», στο Σακελλαρόπουλος, Θ. (επιμ.), Η Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους, τομ.Α΄, Κριτική, Αθήνα.
- Ψημμένος,Ι. Σκαμνάκης, Χ. (2008), *Οικιακή Εργασία των Μεταναστριών και Κοινωνική Πρόνοια*, Παπαζήσης, Αθήνα.
- Ψημίτης, Μ. (1999), Κορπορατιστική Διαμεσολάβηση και Κοινωνικός Έλεγχος. Ζητήματα Θεωρίας για της Συσσωμάτωση των Συμφερόντων, εκδ. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.