

ΤΟΠΙΚΗ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ : ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ "ΑΜΦΙΔΡΟΜΗΣ" ΕΝΕΡΓΟΠΟΙΗΣΗΣ

Γαβριήλ Αμίτσης, Δικηγόρος, Υποψήφιος Διδάκτορας Νομικής, Πανεπιστημίου Αθηνών

I. Εισαγωγή

Αντικείμενο της παρούσας εισήγησης αποτελεί η διερεύνηση του ρόλου της τοπικής κοινωνίας στον τομέα της άσκησης λειτουργιών που εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής. Η διερεύνηση αυτή εντοπίζεται κατά πρώτο λόγο στο ισχύον (ή προβλεπόμενο) κανονιστικό θεσμικό πλαίσιο και δεν ασχολείται με το γενικότερο πρόβλημα της κατοχύρωσης του τοπικού κράτους¹ στην Ελλάδα και με τις ερμηνευτικές υποθέσεις που ένας παρόμοιος ερευνητικός στόχος θα μπορούσε να δικαιολογήσει.² Γίνεται βέβαια δεκτό ότι η ανάλυση των λειτουργιών του τοπικού κράτους παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την κατανόηση του ρόλου της τοπικής κοινωνίας στη διαδικασία άσκησης πολιτικής εξουσίας. Το εγχείρημα όμως αυτό δεν εμπίπτει στις γνωστικές μας αρμοδιότητες από τη στιγμή μάλιστα που προϋποθέτει γενικότερο έλεγχο του βαθμού δέσμευσης των τοπικών πολιτικών από τα μοντέλα κοινωνικού καταμερισμού της εργασίας.³

Το Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Πολιτικής αποτελείται από το σύνολο των θεσμών και φορέων που αποβλέπουν στην κάλυψη του ατόμου από διάφορους κοινωνικούς κινδύνους που συχνά έχουν οικονομικό αντίκτυπο ή προκαλούν καταστάσεις και δημιουργούν συνθήκες αποκλεισμού από τις λειτουργίες της κοινωνίας. Οι θεσμοί αυτοί μπορούν να διακριθούν με βάση τη διαίρεση μεταξύ κράτους και ιδιωτικής κοινωνίας που τείνει σταδιακά να αμβλυνθεί με τη δράση και λειτουργία του σύγχρονου Κοινωνικού Κράτους. Η παρέμβαση βέβαια των δημόσιων μηχανισμών στις σφαίρες της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας σχετικοποιεί συχνά τη διάκριση μεταξύ "δημόσιου" και "ιδιωτικού", αλλά κάθε άλλο παρά συμβάλλει στη μεταβολή των βασικών δομών του κρατικού φαινομένου προς μία κατεύθυνση κοινωνικοποίησης σε ευρεία έννοια. Μια παρόμοια υπόθεση (που συνδέεται εκτός των άλλων με το ζήτημα της "αυτόνομης" λειτουργίας της κοινωνικής πολιτικής)⁴ μπορεί να ερμηνευθεί με αναφορά στη νομοποιητική λειτουργία του Κοινωνικού Δικαίου.⁵

1. Για το θέμα αυτό βλ. ενδεικτικά Π.Γετίμη, Η συγκρότηση του τοπικού κράτους στην Ελλάδα στο Θ.Μαλούτα/ Δ.Οικονόμου (επιμέλεια), Προβλήματα ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα, Αθήνα, 1988.

2. Για αντίστοιχες υποθέσεις βλ. Π.Γετίμη/Γρ.Καυκαλά, Τοπική ανάπτυξη και μορφές κρατικής ρύθμισης στην Ελλάδα, Τόπος, 1, 1990, σ.3 και Η.Γεωργαντά, Θεωρητικές προσεγγίσεις για το τοπικό κράτος, Τόπος, 2, 1991, σ.63 (με αναφορά στην Αγγλική βιβλιογραφία).

3. Βλ. Κ.Ψυχοπαίδη/Π.Γετίμη, Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα, 1989, σελ.23-27.

4. Για το ζήτημα αυτό βλ. χαρακτηριστικά V.George/P.Wilding, Ideology and Social Welfare, Routledge & Kegan Paul, London, 1985, σ.1.

5. Για την έννοια του Κοινωνικού Δικαίου βλ. C.J.Schulte, Die sozialwissenschaftlichen Grundlagen des Sozialrechts als Bestandteil politischer Bildung, Zeitschrift für Sozialreform, 7, 1980, σελ. 407-433 και H.Zacher, Zur Anatomie des Sozialrechts, Die Sozialgerichtsbarkeit, 29, 1982, σελ.329-337.

Το Κοινωνικό Δίκαιο αποτελεί έναν από τους σπουδαιότερους μηχανισμούς για την επίτευξη των στόχων του Κοινωνικού Κράτους.⁶ Το κύριο γνώρισμά του έγκειται στην κανονιστική του προέλευση και στην αμφίδρομη σχέση του με τους άλλους μηχανισμούς των κοινωνικών θεσμών. Η ισχύς του θεμελιώνεται στις διατάξεις εκείνες του Συντάγματος που κατοχυρώνουν τα κοινωνικά δικαιώματα ως ιδιωτικές αξιώσεις για κρατική θετική παρέμβαση και προστασία ή εισάγουν κοινωνικές δεσμεύσεις στην άσκηση της ιδιωτικής δραστηριότητας. Η εξειδίκευση των συνταγματικών διατάξεων (ανεξάρτητα από τη νομική φύση των δικαιωμάτων που προβλέπουν)⁷ γίνεται στο επίπεδο της "κοινής" νομοθεσίας. Η νομοποίηση αυτή του Κοινωνικού Δικαίου από την παρέμβαση του κοινού νομοθέτη (σε τελική ανάλυση: της εκτελεστικής εξουσίας) δικαιολογείται από την ενίσχυση ακριβώς του ρόλου της εξουσίας αυτής στα πλαίσια του σύγχρονου κρατικού φαινομένου. Μπορεί βέβαια να υποστηριχθεί ότι μια παρόμοια εξέλιξη οδηγεί σε σχετικοποίηση της λειτουργίας του Κοινωνικού Κράτους καθώς φαίνεται να βρίσκεται σε άμεση εξάρτηση από τις εκάστοτε προτεραιότητες της εκτελεστικής εξουσίας και επομένως να στηρίζεται στη δυνατότητα καταγραφής των διαθέσεων της κοινής γνώμης (αντιπροσωπευτική λειτουργία) ή ερμηνείας του συσχετισμού συμφερόντων μεταξύ των διαφόρων κοινωνικών ομάδων (αξιολογική λειτουργία που αντιστοιχεί στην εκτίμηση των μηχανισμών πίεσης που διαθέτουν οι ομάδες αυτές). Ανεξάρτητα από τις ερμηνείες που μπορούν να δοθούν στην υπόθεση αυτή, η υιοθέτησή της συμβάλλει στην προσέγγιση της λειτουργίας του θετικοποιημένου Κοινωνικού Δικαίου, όχι πλέον ως παράγοντα αυτο-νομοποίησης της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά ως μηχανισμού παρέμβασης στη δράση άλλων κοινωνικών θεσμών, που κατευθύνεται στον περιορισμό της αυτόνομης λειτουργίας τους. Με βάση την παρέμβαση αυτή η κρατική κοινωνική πολιτική συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με τις εξελίξεις στη δομή συμπληρωματικών τεχνικών κοινωνικής προστασίας. Αναφερόμαστε, δηλαδή, στο ρόλο της οικογένειας, της φιλανθρωπίας, της ιδιοκτησίας, της ιδιωτικής ασφάλισης, της αποταμίευσης, της αστικής ευθύνης και της αμοιβαίας βοήθειας⁸ και στην ενίσχυση της σημασίας τους από τη στιγμή, που η συρρίκνωση της κοινωνικής προστασίας επιδέχεται από τα κρατικά συστήματα κοινωνικής πολιτικής, θα έχει ως αποτέλεσμα την παραχώρηση αρμοδιοτήτων στις παραδοσιακές αυτές τεχνικές.⁹ Η εισήγησή μας θα επικεντρωθεί σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο συμπληρωματικών τεχνικών που συχνά διεκδικεί αυτοτελή ρόλο για τη ρύθμιση των κοινωνικών προβλημάτων παρά τις επιδράσεις των μηχανισμών του Κοινωνικού Κράτους στη λειτουργία του: πρόκειται για την τοπική κοινωνία.

6. Για την κανονιστική διάσταση του Κοινωνικού Κράτους και τη σύνδεσή του με το Κράτος Δικαίου βλ. H.Bull., *Der Sozialstaat als Rechtsstaat*, Zeitschrift für Sozialreform, 1, 1988, σ.13. Για παράθεση επιχειρημάτων σχετικά με τα προβλήματα που δημιουργούνται από την σύνδεση αυτή, βλ. E.Forsthoft, *Verfassungsprobleme des Sozialstaats*, σ.145 στο E.Forsthoft (hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt, 1968.

7. Για τις νομικές συνέπειες της συνταγματικής κατοχύρωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων βλ. R.Alexy, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, 1986, σελ.461-464 και Γ.Λεβέντη, *Τα Κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη*, ΤοΣ, 2, 1976, σελ.121-186.

8. Βλ. *European Institute of Social Security, Privatization and Social Security, Report for the Commission of the European Communities*, Louvain, 1986, σελ.282-292.

9. Για κριτικές παρατηρήσεις σχετικά με τις συνέπειες που μπορεί να έχει μία παρόμοια εξέλιξη, βλ. A.Euzeby/J.Van Langendonck, *Neo-liberalism and social protection: The question of privatisation in the EEC countries*, I.L.O., Geneva, 1989, σελ.8-11.

II. Η Θεσμική Σύλληψη Διαστάσεων της Κοινωνικής Πολιτικής σε Τοπικό Επίπεδο

Η ενεργοποίηση των φορέων της τοπικής κοινωνίας στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής περιλαμβάνει μια σειρά παρεμβάσεων που κατευθύνονται στην ενεργητική ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των διαφόρων κέντρων εξουσίας σε τοπικό επίπεδο. Ιδιαίτερο ρόλο στη διαδικασία αυτή εμφανίζονται να έχουν οι μηχανισμοί που εντάσσονται στο ευρύτερο σύστημα της Κοινωνικής Ασφάλειας¹⁰ (κοινωνική ασφάλιση, κοινωνική πρόνοια, προστασία της υγείας).

Οι μηχανισμοί της κοινωνικής πρόνοιας και της προστασίας της υγείας παρουσιάζουν μάλιστα ξεχωριστό ενδιαφέρον καθώς συνδέονται με την αναγκαιότητα εξασφάλισης ενός ελαχίστου ορίου επιβίωσης για όλα τα μέλη ενός κοινωνικού συστήματος και κατ'επέκταση με την απόπειρα κατοχύρωσης συνθηκών κοινωνικής δικαιοσύνης και αλληλεγγύης. Αντικείμενο της ανάλυσής μας θα αποτελέσει έτσι η δραστηριότητα των φορέων της τοπικής κοινωνίας στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και της υγείας.

Η ανάλυση αυτή επιβάλλει αρχικά μια αναφορά στους παράγοντες που δικαιολογούν την παρέμβαση της τοπικής κοινωνίας σε τομείς που ανήκουν στη σφαίρα αρμοδιοτήτων του "κεντρικού" Κράτους-Ευημερίας. Και τούτο γιατί τόσο η κοινωνική πρόνοια όσο και η προστασία της υγείας αντιστοιχούν σε κοινωνικά αγαθά¹¹ και απαιτούν την ενεργοποίηση δημόσιων υπηρεσιών που εντάσσονται στο πεδίο αρμοδιοτήτων της κοινωνικής παροχικής διοίκησης.¹²

Εύλογα λοιπόν μπορεί κάποιος να αναρωτηθεί για την αναγκαιότητα παρέμβασης της τοπικής κοινωνίας στον τομέα αυτό. Η κατάθεση του συγκεκριμένου αυτού ερωτήματος μας υποχρεώνει να αναζητήσουμε τις ερμηνευτικές εκείνες υποθέσεις που δικαιολογούν μια παρόμοια παρέμβαση.

Χωρίς αμφιβολία οι υποθέσεις που μπορούν να υποστηριχθούν συνδέονται τόσο με τη φύση των υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας όσο και με τη λειτουργία της τοπικής κοινωνίας. Η πρώτη διάσταση υιοθετείται π.χ. στην Έκθεση του ΚΕΠΕ για το Πρόγραμμα Κοινωνικής Πρόνοιας 1983-1987, όπου χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι η φύση των υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, όπως και η πιθανή διαφοροποίηση των αναγκών σε τοπικό επίπεδο, επιβάλλουν την αναγκαιότητα να δοθεί έμφαση στον προγραμματισμό και την οργάνωση των υπηρεσιών σε επίπεδο πιο χαμηλό από το περιφερειακό.¹³ Η δεύτερη αντιστοιχεί στη σύλληψη της τοπικής κοινωνίας ως αυτοδύναμου πλαισίου οργάνωσης που κατευθύνεται στην ικανοποίηση βασικών αναγκών των υποκειμένων αναφοράς του.¹⁴

Ανεξάρτητα από τη βασιμότητα των προτεινομένων αυτών προσεγγίσεων κρίνουμε σκόπιμο να μην επεκταθούμε σε διαδικασίες "πραγματολογικής" τους επαλήθευσης, αλλά να περιορισθούμε στην αναφορά σε έναν άλλο καθοριστικό παράγοντα, που κατά τη γνώμη μας

10. Με την έννοια του γενικού στόχου των θεσμών κοινωνικής προστασίας που απομακρύνεται από τη μονοδιάστατη σύλληψη του συστήματος ως του βασικού προγράμματος για την καταπολέμηση της φτώχειας.

11. Για τη διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και κοινωνικού αγαθού στον τομέα των οικονομικών της υγείας, βλ. Γ.Υφαντόπουλου, Ο προγραμματισμός του τομέα υγείας στην Ελλάδα, ΕΚΚΕ, Αθήνα, 1988, σελ.33-38. Για τη γενικότερη φύση του δικαιώματος για προστασία της υγείας στην Ελληνική έννομη τάξη, βλ. ΚΚρεμαλή, Το δικαίωμα για προστασία της υγείας, Αθήνα, 1987, σελ.49-65.

12. Βλ. Π.Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Αθήνα, 1984, σ.14 (που τονίζει την ένταξη της παροχικής διοίκησης στο πλαίσιο της κυριαρχικής διοίκησης) και Α.Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 1988, σ.286.

13. Βλ. ΚΕΠΕ, Κοινωνική Πρόνοια, Εκθέσεις για το Πρόγραμμα 1983-1987, Αθήνα, 1985, σ.70.

14. Βλ. J.Friedmann/C.Weaver, Territory and Function - The evolution of regional planning, Arnold, London, 1979.

επιτρέπει και κάποιο βαθμό αυτονομίας στους φορείς της τοπικής κοινωνίας κατά την άσκηση κοινωνικής πολιτικής: πρόκειται για την έννοια του τοπικού προβλήματος.

Γίνεται γενικά δεκτό ότι η καταγραφή των τοπικών προβλημάτων προϋποθέτει ανάλυση των όρων συγκρότησης των κοινωνικών σχέσεων σε σχέση με τον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας όπως αυτός εξειδικεύεται τοπικά και διερεύνηση της διαδικασίας, του περιεχομένου και της έκτασης των κρατικών πολιτικών στην περιφέρεια.¹⁵ Με βάση τη διαδικασία αυτή βάσιμα μπορεί να υποστηριχθεί η αναγκαιότητα ενεργοποίησης της τοπικής κοινωνίας για την αντιμετώπιση των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων.

Ανεξάρτητα από τις αιτίες των προβλημάτων αυτών, η επίλυσή τους προϋποθέτει προσαρμογή των πολιτικών ρύθμισης στις συνθήκες δημιουργίας τους. Συχνά η εμφάνιση "πρωτογενών" τοπικών προβλημάτων συνοδεύεται από την αδυναμία αντιμετώπισής τους από τους φορείς της κεντρικής διοίκησης (πρόβλημα που διογκώνεται από την έλλειψη κοινωνικού σχεδιασμού και προγραμματισμού). Αναφορικά με τους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και της υγείας η αδυναμία αυτή οδηγεί στην αναζήτηση των κατάλληλων μηχανισμών για τη χορήγηση προστασίας που είναι πλέον απαραίτητη για τη διατήρηση της αξιοπρέπειας και σε αρκετές περιπτώσεις ακόμα και για την υλική επιβίωση των ατόμων που υπάγονται σε εστίες κινδύνου.¹⁶ Η σύλληψη αυτή αντιστοιχεί βέβαια σε μία στατική, αποκαταστατική διάσταση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας.¹⁷ Κάτι τέτοιο δεν συνεπάγεται οπωσδήποτε και αποδοχή των απόψεων που παραβλέπουν την ανάγκη προληπτικής ενεργοποίησης των φορέων κοινωνικής πολιτικής. Τονίζεται απλώς για να επισημανθεί η περιοριστική εξομίωση των ατόμων που προκαλείται από την προσφυγή στα επικουρικά κρατικά συστήματα κοινωνικής πολιτικής. Και τούτο γιατί σε τελική ανάλυση η οικονομική εξασφάλιση μέσω των μηχανισμών κοινωνικής πρόνοιας είναι ένα λειτουργικό υποκατάστατο της κοινωνικής ηθικής ενώ και η γενικότερη λειτουργία των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας δεν αποτελεί παρά ένα αδύναμο (αναγκαίο όμως στην πράξη) συμπλήρωμα της αυτόματης κοινωνικής αλληλεγγύης.¹⁸

Από τη στιγμή που γίνει δεκτό ότι η εμφάνιση τοπικών προβλημάτων επιβάλλει την ενεργοποίηση των φορέων της τοπικής κοινωνίας, θα πρέπει να εξετασθούν οι βασικές πτυχές της ενεργοποίησης αυτής. Μια παρόμοια διερεύνηση προϋποθέτει την καταγραφή των φορέων της τοπικής κοινωνίας.

Η βασική διάκριση που μπορεί να προταθεί είναι ανάμεσα σε φορείς με άμεση και έμμεση εξάρτηση από το κρατικό πλαίσιο. Αναφερόμαστε, δηλαδή, στους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμίδας (Δήμοι/Κοινότητες-Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις) που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου¹⁹ και στους άλλους κοινωνικούς θεσμούς που αντιπροσωπεύονται σε τοπικό επίπεδο: Εκκλησία, ιδιωτική πρωτοβουλία, ομάδες αυτοβοήθειας, οικογένεια. Η διερεύνησή μας θα περιορισθεί στη δράση της πρώτης κατηγορίας των τοπικών φορέων, επιλέγοντας έτσι τη

15. Βλ. ΚΨυχοπαϊδη/ΠΓετίμη, ο.π., σ.24.

16. Αναφερόμαστε σε συγκεκριμένες ομάδες στόχους όπως οι ηλικιωμένοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι οικογένειες με ένα γονέα, οι άνεργοι και όσοι έχουν προβλήματα απασχόλησης, οι πρόσφυγες και οι παλιννοστούντες, οι περιθωριακές ομάδες.

17. Για τις συνέπειες που επιφέρει η προσκόλληση στην παραδοσιακή αυτή διάσταση, βλ. J. Berghman, "Defining Social Security", Paper for the International Research Meeting on the Sociology of Social Security, University of Edinburgh, July 1989, σ.5-6.

18. Βλ. A.Tunc, The Quest for Justice, σ.358 στο M.Cappelletti (ed), Access to justice and the Welfare State, European University Institute, Florence 1981.

19. Βλ. ΠΔαγτόγλου, ο.π., σ.423, Επ.Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Ι, Αθήνα, 1991, σ.294 (για τους ΟΤΑ Α' βαθμίδας) και άρθρο 20 παρ.1 Ν.1622/86 (για τους ΟΤΑ Β' βαθμίδας).

θεσμική διοικητική προσέγγιση της τοπικής κοινωνίας. Δεν παραβλέπουμε βέβαια πως το θεσμικό πλαίσιο παρέχει συνθήκες περιορισμένες δυνατότητες έκφρασης και ρύθμισης τοπικών προβλημάτων και δεν είναι δυνατόν με αναφορά σε αυτό να ανακατασκευάσουμε ένα χώρο κοινωνικής πραγματικότητας, ο οποίος είτε αυτορρυθμίζεται είτε περιθωριοποιείται είτε θέτει προβλήματα που ξεπερνούν το τοπικό επίπεδο.²⁰ Εξαιτίας της αδυναμίας αυτής η δράση της Εκκλησίας, της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, των ομάδων αυτοβοήθειας και της οικογένειας μπορεί να αποτελέσει μεθοδολογικά αλλά και ερμηνευτικά πολύτιμο εργαλείο για την κατανόηση της κοινωνικής λειτουργίας της τοπικής κοινωνίας. Με συνειδητή επίγνωση της αναγκαιότητας αυτής θα περιορίσουμε την έρευνά μας στη διερεύνηση της λειτουργίας των "τυπικών" θεσμών της τοπικής κοινωνίας. Και τούτο για δύο λόγους:

α) διότι κατά τη γνώμη μας οι "τυπικοί" θεσμοί σε τοπικό επίπεδο αποτελούν ενδιάμεσα οργανωτικά σχήματα μεταξύ του κεντρικού Κράτους και της "άτυπης" τοπικής κοινωνίας και
β) εξαιτίας του ενδιαφέροντος που παρουσιάζει η μελέτη της παραχώρησης αρμοδιοτήτων (με την κανονιστική έννοια του όρου)²¹ του Κράτους-Ευημερίας σε διαφορετικά από αυτό κέντρα εξουσίας (που "επικυρώνονται" βέβαια από την αποφασιστική του παρέμβαση).

Πριν προχωρήσουμε στην καταγραφή των αρμοδιοτήτων των "τυπικών" θεσμών της τοπικής κοινωνίας στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και της προστασίας της υγείας, επιβάλλεται να τονίσουμε ότι η ρύθμιση των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων συνδέεται με τα γενικά πλαίσια ρυθμίσεων που προκύπτουν από το ισχύον γενικό νομικό σύστημα και εξειδικεύονται τοπικά. Από τη στιγμή βέβαια που οι γενικές ρυθμίσεις δεν μπορούν να καλύψουν τα προβλήματα αυτά, μεταφερόμαστε σε ένα διαφορετικό επίπεδο ρύθμισης, που με επικουρικό χαρακτήρα, συγκροτεί το τοπικό πλαίσιο αντιμετώπισης των κοινωνικών προβλημάτων. Για την ενεργοποίηση της λειτουργίας αυτού του πλαισίου έχουν προταθεί δύο προσεγγίσεις²²:

α) η μεταβίβαση πόρων και αρμοδιοτήτων στην τοπική εξουσία (Ο.Τ.Α., φορείς της κεντρικής διοίκησης σε τοπικό επίπεδο),

β) η μεταβίβαση πόρων και αρμοδιοτήτων στον ευρύτερο μη κρατικό τομέα της ενδυνάμωσης της κοινότητας και παρέμβαση στις παραμέτρους κοινωνικής ανισότητας.

Κατανοώντας τη λειτουργική χρησιμότητα παρόμοιων προσεγγίσεων υποστηρίζουμε ότι θα πρέπει να συνδυάζονται πάντοτε με την επισήμανση του κανονιστικού χαρακτήρα των παρεμβάσεων του κεντρικού Κράτους-Ευημερίας. Η αναφορά στη φύση των ΟΤΑ είναι στο σημείο αυτό χαρακτηριστική. Οι οργανισμοί αυτοί αντλούν τη νομιμοποίησή τους σε πολιτικό επίπεδο από τους μηχανισμούς καταγραφής των τάσεων του εκλογικού σώματος (εκλογές για την ανάδειξη των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης)²³ και σε νομικό επίπεδο από την

20. Βλ. ΚΨΛυχοπούδη/ΠΓετίμη, ο.π., σελ.24-25.

21. Για μια καταγραφή της διαδικασίας αυτής σε διαφορετικές συνταγματικές έννοιες τάξεως, βλ. Institute of Social Security Law, Symposium on centralism, decentralisation, federalism and social security, Λουβεν, April 1990.

22. Βλ. Ο.Στασινοπούλου, Κοινωνικό Κράτος και Κρίση, σ.246- 247 στο: Ίδρυμα Σόφια Καράνγωργα, Οι λειτουργίες του Κράτους σε περίοδο κρίσης, Αθήνα, 1990.

23. Το αρ.102 παρ.2 Σ (οι αρχές των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία) δεν διασφαλίζει βέβαια την αρχή της άμεσης ψηφοφορίας και δίνει έτσι αφορμή για αυξητήσεις σχετικά με την καθιέρωση διαδικασιών άμεσης ψηφοφορίας στις εκλογές αυτές. Σύμφωνα όμως με την ορθότερη γνώμη, η κανονιστική ισχύς της αρχής της άμεσης ψηφοφορίας πρέπει να επεκταθεί και στην περίπτωση αυτή της άσκησης της αρμοδιότητας του εκλογικού σώματος. Βλ. για το θέμα αυτό Γ.Παπαδημητρίου, Συνταγματικό Δίκαιο - Τα όργανα του Κράτους, Αθήνα, 1981, σελ.83-86.

παραχώρηση αρμοδιοτήτων μέσω των κατάλληλων δικαϊκών τεχνικών (νομοθετική εξουσιοδότηση).²⁴

Για το λόγο αυτό οι ρυθμίσεις που μπορούν να εφαρμοσθούν σε τοπικό επίπεδο έχουν συγκεκριμένα όρια αναφορικά με την κανονιστική τους ισχύ. Η ερμηνεία των διατάξεων του Συντάγματος 1975/86 που αναφέρονται στους ΟΤΑ (αρ.102 παρ.1,2 Σ.) όπως έχει καταγραφεί στη θεωρία²⁵ και επικυρωθεί από τη νομολογία²⁶ επιβεβαιώνει την υπόθεσή μας αυτή: πράγματι από τις συναφείς διατάξεις δεν καθιερώνεται υπέρ των ΟΤΑ αυτονομία, ούτε αυτοτελής εξουσία θεσπίσεως κανόνων δικαίου, αλλά παρέχεται σ' αυτούς μόνο αυτοδιοίκηση, εξουσία δηλαδή για να αποφασίζουν επί τοπικών υποθέσεων με δικά τους όργανα, μέσα στα πλαίσια των γενικών κανόνων οι οποίοι διέπουν την οργάνωση και λειτουργία τους.

III. Το Θεσμικό Πλαίσιο της Κοινωνικής Λειτουργίας των ΟΤΑ

Η καταγραφή των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και της προστασίας της υγείας παραπέμπει -με βάση τις προηγούμενες επισημάνσεις- στη νομική ανάλυση του φαινομένου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ανάλυση αυτή επικεντρώνεται στη μελέτη του θεσμικού πλαισίου της κοινωνικής δράσης των ΟΤΑ.

Η μελέτη του θεσμικού πλαισίου της ευρύτερης λειτουργίας των ΟΤΑ οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η κοινωνική τους δράση δεν κατοχυρώνεται στο επίπεδο του Συντάγματος (το αρ.102 παρ.1 Σ. απλώς περιορίζεται να ορίσει ότι: "Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Οι λοιπές βαθμίδες ορίζονται με νόμο") αλλά στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας. Η κατοχύρωση αυτή δεν έχει αποτελέσει βέβαια αντικείμενο μελέτης στην Ελληνική βιβλιογραφία στα πλαίσια ενός ευρύτερου προβληματισμού για τους μηχανισμούς και τους φορείς θέσπισης και εφαρμογής αντίστοιχα των ρυθμίσεων του Κοινωνικού Δικαίου.

Έχοντας υπόψη την έλλειψη στο πεδίο αυτό, υποστηρίζουμε ότι η ενεργοποίηση της κοινωνικής λειτουργίας των ΟΤΑ μόνο μετά από παρέμβαση του κοινού νομοθέτη μειώνει τις δυνατότητες αυτοτελούς τους ανάπτυξης και φαίνεται έτοιμο να συνδέεται με τις απόψεις για τη σύλληψη του τοπικού κράτους ως μηχανισμού στη διάθεση του κεντρικού κράτους, το οποίο καθορίζει και το βαθμό αυτονομίας του.²⁷

1) Οι Αρμοδιότητες των ΟΤΑ Α' Βαθμίδας

Αναφορικά με τη θεσμική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αναγκαίο να υπογραμμισθεί ότι το Σύνταγμα του 1975 δεν καθιέρωσε την τοπική αυτονομία των Δήμων και Κοινοτήτων²⁸ αλλά επικύρωσε την αρχή της αυτοκυβέρνησής τους.²⁹ Με βάση την αρχή

24. Βλ. ΚΚρεμαλή, Το δίκαιωμα του ατόμου για Κοινωνική Πρόνοια, Αθήνα, 1991, σ.16, που αποδίδει την ευρύτητα των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων προς τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης στη δυσχέρεια καθορισμού των προστατευομένων προσώπων και των καλυπτομένων προνοιακών κινδύνων από την κοινωνική διοίκηση.

25. Βλ. ενδεικτικά Π.Δαγτόγλου, οπ.π., σ.419, Ε.Σπλιωτόπουλου, οπ.π., σελ.306-307 και Σ.Φλογαίτη, Τοπική αυτοδιοίκηση, αντιπροσώπευση και δημοκρατία, Δίκαιο και Πολιτική, 2, 1982, σ.8.

26. Βλ. ΣτΕ 1809/83, ΣτΕ 1540/84 και ΣτΕ 371/85.

27. Βλ. M.Dear/G.Clark, Dimensions of local state autonomy, Environment and Planning A, 13, σελ. 1277-1280.

28. Βλ. Μ.Δαρζέντα, Εξουσίες και πολιτική του δεκαστού απέναντι στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, ΝοΒ, 34, 1986, σ.1542.

29. Βλ. Ε.Σπλιωτόπουλου, Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, Β, Αθήνα 1984, σ.241.

αυτή θεσπίστηκε ο Ν.1065/80 (Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας) που καθόρισε μεταξύ άλλων και τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ Α' βαθμίδας, εξειδικεύοντας έτσι τις αντίστοιχες συνταγματικές διατάξεις.³⁰ Οι ρυθμίσεις του νόμου αυτού τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν επανειλημμένα με διατάξεις μεταγενέστερων τυπικών Νόμων, Προεδρικών Διαταγμάτων και Υπουργικών Αποφάσεων³¹ με αποτέλεσμα να προκληθεί ανάγκη για κωδικοποίησή τους σε ενιαίο κείμενο. Η ανάγκη αυτή καλύφθηκε αρχικά με το Π.Δ.76/85 και στη συνέχεια με το ισχύον μέχρι σήμερα Π.Δ.323/89 για την "κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου, με τίτλο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας, των ισχυουσών διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν".

Το άρθρο 23 Π.Δ.323/89 ορίζει ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων. Επιλέγεται έτσι η γενική αρμοδιότητα των δήμων και των κοινοτήτων και όχι μία εξαντλητική και οριστική νομοθετική απαρίθμηση των τοπικών υποθέσεων.³² Ο καθορισμός της έννοιας των τοπικών υποθέσεων έχει δημιουργήσει βέβαια πολλά ερμηνευτικά προβλήματα που συνδέονται κυρίως με την ανάγκη οριοθέτησης μεταξύ τοπικού και γενικού συμφέροντος. Κάτι τέτοιο δεν σημαίνει βέβαια ότι τα τοπικά συμφέροντα αποτελούν ιδιωτικά συμφέροντα. Αντίθετα, πρέπει να γίνει δεκτό ότι αποτελούν εκφάνσεις του δημόσιου συμφέροντος που όμως αρκετά συχνά συγκρούονται με τη γενικότερη κοινωνική δραστηριότητα του κράτους (με την έννοια των στόχων μιας μακροπρόθεσμης κρατικής πολιτικής που στη συγκεκριμένη περίπτωση υπερβαίνει τις τοπικές ανάγκες).³³

Σε σχέση με την άσκηση αρμοδιοτήτων στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και της υγείας το ζήτημα παρουσιάζει ιδιαίτερη σημασία από τη στιγμή που το ίδιο το Σύνταγμα ορίζει ως στόχο της κρατικής δραστηριότητας -ενεργοποιώντας έτσι την αρχή του Κοινωνικού Κράτους- την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας και υγείας.³⁴ Φαίνεται έτσι να δημιουργείται μία αντίθεση που αντιστοιχεί ίσως στο πλέγμα της διάκρισης μεταξύ κοινωνικής πρόνοιας και υγείας ως στόχων παρέμβασης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο από τη μια πλευρά και ως μηχανισμών προώθησης του τοπικού συμφέροντος από την άλλη. Η διάκριση αυτή³⁵ αξίζει ιδιαίτερης επεξεργασίας καθώς εκτός των άλλων συνδέεται με τη χάραξη των ορίων ενεργοποίησης των φορέων της τοπικής κοινωνίας για την αντιμετώπιση των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων (επιδίωξη που όπως ήδη είδαμε αποτελεί σε ένα διαφορετικό πλαίσιο προσέγγισης παράγοντα νομιμοποίησης των τυπικών θεσμών της τοπικής κοινωνίας).

Η διερεύνηση του θεσμικού πλαισίου των ΟΤΑ Α' βαθμίδας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η παροχή υπηρεσιών πρόνοιας και υγείας εντάσσεται στις τοπικές υποθέσεις των ΟΤΑ αυτών και ουσιαστικά μάλιστα αντικείμενο συντρέχουσας αρμοδιότητάς τους. Η ένταξή τους αυτή στηρίζεται στο κανονιστικά ορθό -κατά τη γνώμη μας- κριτήριο του συνδυασμού των ζητημάτων, που αποτελούν αντικείμενα αποκλειστικής και συντρέχουσας αρμοδιότητας των δήμων και των κοινοτήτων³⁶ (με την αναγνώριση βέβαια της γενικής τους αρμοδιότητας ως

30. Για μία κριτική του νομοθετήματος αυτού εν όψει των δυνατοτήτων του αρ.112 Σ. 1975 βλ. Σ.Φλογαίτη, Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα, Αθήνα, 1987, σελ.173-174.

31. Βλ. το προίμιο του Π.Δ.323/89 που χαρακτηριστικά αναφέρει τροποποιήσεις που έγιναν με 15 νόμους, 3 προεδρικά διατάγματα και 2 υπουργικές αποφάσεις.

32. Βλ. Π.Δαγτόγλου, ο.π., σ.430.

33. Βλ. Μ.Δαρζέντα, ο.π., σ.1543.

34. Βλ. Κ.Μαυριά, Τα κοινωνικά δικαιώματα στο Σύνταγμα του 1975*, Α Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, Αθήνα, 1986, σελ.189-195.

35. Βλ. χαρακτηριστικά ΣτΕ 2070/78, που αναφέρεται στη σύσταση, στελέχωση, διάρθρωση και λειτουργία των δημοτικών νοσηλευτικών ιδρυμάτων.

36. Βλ. Ε.Σπηλιωτόπουλου, ο.π., (1991), σ.295 που αναγνωρίζει όμως ότι ο καθορισμός της έννοιας της τοπικής υπόθεσης κάθε άλλο παρά ευχερής είναι.

προς τη διαχείριση όλων των υποθέσεων που μπορούν να νοηθούν ως τοπικές).³⁷ Πράγματι, η καταγραφή των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α' βαθμίδας (αρ.24 παρ.1 Π.Δ.323/89) αποδεικνύει -έστω και εάν η απαρίθμησή τους μόνο ενδεικτική είναι³⁸- ότι η άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέσω των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας και υγείας δεν εντάσσεται σε αυτές τις αρμοδιότητες. Χωρίς αμφιβολία μια παρόμοια διαπίστωση ενισχύει την αρχική μας ερμηνευτική προσέγγιση για τις δυσχέρειες "αυτοδύναμης" ενεργοποίησης στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας και της προστασίας της υγείας.

Αντίθετα, στις συντρέχουσες αρμοδιότητες των ΟΤΑ Α' βαθμίδας περιλαμβάνονται αντικείμενα, που με την κατάλληλη ερμηνευτική προσέγγιση, μπορεί να θεωρηθούν ως ενότητες χορήγησης παροχών πρόνοιας και υγείας. Έτσι, σύμφωνα με το αρ.25 παρ.1 Π.Δ. 323/89, ο δήμος ή η κοινότητα μπορεί να αναπτύσσει και κάθε άλλη δραστηριότητα που δεν περιλαμβάνεται στην αποκλειστική αρμοδιότητά του και που προάγει τα κοινωνικά, πολιτιστικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών, αν το αποφασίσει το δημοτικό ή το κοινοτικό συμβούλιο με την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των μελών του. Ανάμεσα στις δραστηριότητες αυτές -που βέβαια μόνο ενδεικτικά καταγράφονται- προβλέπονται:

α) η ίδρυση παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και άλλων νομικών προσώπων για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, όπως κέντρα ψυχαγωγίας και αναψυχής για τους ηλικιωμένους, βρεφοκομεία, ορφανοτροφεία, γηροκομεία, κέντρα ανοικτής περίθαλψης ηλικιωμένων και η φροντίδα για τη λειτουργία τους (παρ.γ),

β) η προστασία της ζωής και των υλικών αγαθών των κατοίκων από βίαια ή έκτακτα γεγονότα και περιστατικά, όπως οι πλημμύρες, οι δασικές πυρκαγιές, οι σεισμοί (παρ.ζ),

γ) ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν την καθαριότητα, την -, την ύδρευση, και την αποχέτευση, τη μόλυνση του περιβάλλοντος, την προστασία του υπόγειου υδάτινου δυναμικού και την εκπομπή καυσαερίων και η υποβολή μηνύσεων για τυχόν παραβάσεις (παρ.η).³⁹

Η κατάταξη των δραστηριοτήτων αυτών στις συντρέχουσες αρμοδιότητες των δήμων και των κοινοτήτων δεν πρέπει να οδηγήσει σε λανθασμένα συμπεράσματα αναφορικά με τη φύση τους. Και τούτο γιατί και στην περίπτωση των συντρέχουσών αρμοδιοτήτων, αναφερόμαστε σε τοπικές πάντοτε υποθέσεις, τη διοίκηση των οποίων όμως ο νομοθέτης δεν αναθέτει αποκλειστικά στους δήμους και τις κοινότητες, αλλά μόνο "συντρεχόντως" με το κράτος, το οποίο παραμένει επίσης αρμοδιό.⁴⁰ Ιδιαίτερη σημασία πάντως παρουσιάζει η διερεύνηση του βαθμού εποπτείας που ασκείται στους ΟΤΑ κατά την άσκηση παρόμοιων δραστηριοτήτων (βλ. π.χ. το αρ.30 παρ.2 Π.Δ. 323/89 που επιβάλλει την έγκριση από το νομάρχη των διατάξεων, που ύστερα από απόφαση του δημοτικού ή του κοινοτικού συμβουλίου, καθορίζουν τη λειτουργία και τη χρήση των παιδικών και βρεφικών σταθμών, των υγειονομικών σταθμών και των κέντρων για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών).

37. Σύμφωνα με τον Σ.Φλογαίτη, η αναγνώριση αυτής της γενικής αρμοδιότητας δεν ανταποκρίνεται στις συνθήκες της σύγχρονης μεταβιομηχανικής εποχής και δεν συμβάλλει στην ορθή κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της τοπικής και της κεντρικής διοίκησης του Κράτους. Βλ. Σ.Φλογαίτη, ο.π., (1987), σ.184 αλλά και Π.Παυλόπουλου, Τοπικές υποθέσεις και τοπική αυτοδιοίκηση, Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 5, σελ.54-56 (για το ρόλο της νομολογίας στην κατανομή των αρμοδιοτήτων στην πράξη).

38. Βλ. Ε.Σπηλιωτόπουλου, ο.π., (1991), σ.296.

39. Η ένταξη των δραστηριοτήτων αυτών στις υπηρεσίες υγείας συνδέεται με δασταλτική ερμηνεία αναμφισβήτητη με τον ορισμό της υγείας από την Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας: health as a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity, Βλ. W.H.O., Basic Documents, 26 ed., 1976, σ.1

40. Βλ. Π.Δαγτόγλου, ο.π., σ.430.

Εκτός από την καταγραφή των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α' βαθμίδας στους τομείς της υγείας και πρόνοιας ενδιαφέρει παρουσιάζει και η επισήμανση μιας σειράς διατάξεων του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα που: α) ρυθμίζουν οργανωτικά θέματα για την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών και β) προβλέπουν ιδιαίτερες διαδικασίες για την κοινωνική προστασία σε τοπικό επίπεδο.

- Στην πρώτη κατηγορία περιλαμβάνονται οι διατάξεις που καθορίζουν τη διαδικασία σύστασης ενός δημοτικού ή κοινοτικού ιδρύματος (π.χ. νοσοκομείο, βρεφοκομείο, ορφανοτροφείο, γηροκομείο)⁴¹ από τη μια πλευρά και προβλέπουν την ετήσια επιχορήγηση των δήμων ή κοινοτήτων, των τοπικών ενώσεων δήμων και κοινοτήτων, των νομικών προσώπων και των συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων, καθώς και των κέντρων ανοικτής προστασίας ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για σκοπούς και δραστηριότητες αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας⁴² από την άλλη.

- Στη δεύτερη κατηγορία υπάγονται οι ρυθμίσεις εκείνες που κατευθύνονται στην παροχή κοινωνικής προστασίας με την εφαρμογή συγκεκριμένων αρχών της κοινωνικής πρόνοιας (επικουρικότητα, εξατομικευμένη ανάγκη⁴³). Ήδη έχουν επισημανθεί στην Εκθεση του ΚΕΠΕ για το Πρόγραμμα Κοινωνικής Πρόνοιας 1983-1987⁴⁴, αλλά επιβάλλεται η εκ νέου καταγραφή τους με βάση το ισχύον πλέον Π.Δ. 323/89.

Οι διατάξεις αυτές αναλύονται ως εξής:

α) Οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν με απόφαση του συμβουλίου τους να εκποιούν απευθείας και χωρίς δημοπρασία οικόπεδά τους σε άστεγους και οικονομικά αδύνατους δημότες, κατά προτίμηση εκείνους που κατοικούν στο δήμο ή την κοινότητα. Οι κατηγορίες των δικαιούχων καθορίζονται με γενικά κριτήρια, όπως π.χ. το ύψος του ετήσιου εισοδήματος, ο αριθμός των ανήλικων τέκνων, η κατάσταση της υγείας των μελών της οικογένειας, οι καταστροφές από θεομηνίες κλπ. (αρ.232 παρ.1 Π.Δ.323/89).

β) Με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου επιτρέπεται να παραχωρηθεί, χωρίς δημοπρασία και χρονικό περιορισμό, η εκμετάλλευση (αυτοκαλλιέργεια ή χρήση) συγκεκριμένων εκτάσεων (αρ.233 παρ.1 Π.Δ. 323/89), σε γεωργούς δημότες ή κατοίκους με βάση γενικά κριτήρια, όπως π.χ. η παντελής έλλειψη ή η ανεπάρκεια κλήρου, ο αριθμός των μελών της οικογένειας, το ύψος του ετήσιου εισοδήματος κλπ. (αρ.233 παρ.2β Π.Δ. 323/89).

Το ετήσιο δικαίωμα χρήσεως δεν μπορεί να ορίζεται κατώτερο από το ένα δέκατο της τρέχουσας μισθωτικής αξίας των συγκεκριμένων εκτάσεων για κάθε χρόνο (αρ.233 παρ.2γ Π.Δ. 323/89).

γ) Οι δήμοι και οι κοινότητες μπορούν να ανεγείρουν κατοικίες και να παραχωρούν τη χρήση τους, χωρίς δημοπρασία, σε άστεγους και οικονομικά αδύνατους δημότες (αρ.244 παρ.1 Π.Δ. 323/89 που παραπέμπει στις διατάξεις του άρθρου 232).

δ) Σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για την αντιμετώπιση έκτακτης και σοβαρής ανάγκης, επιτρέπεται να χορηγούνται στους οικονομικά αδύνατους κατοίκους είδη διαβίωσης ή περιθάλψεως, με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Με τους ίδιους όρους επιτρέπεται να χορηγούνται χρηματικά βοηθήματα, στην περίπτωση αυτή όμως, η απόφαση

41. Βλ. αρ. 174 Π.Δ.323/89 που απαιτεί εκτός των άλλων την έκδοση προεδρικού διατάγματος για τον καθορισμό των

οργάνων της διοικήσεως, του σκοπού, των πόρων, της περιουσίας και του ονόματος του ιδρύματος.

42. Βλ. αρ. 189 Π.Δ.323/89 που ορίζει ότι η ετήσια αυτή επιχορήγηση αποτελεί τακτικό έσοδο και καλύπτει ανάγκες λειτουργίας, απόκτησης οικόπεδων, κατασκευής των εγκαταστάσεων και αγοράς αναγκαίου εξοπλισμού.

43. Για τις αρχές αυτές βλ. H.Bley, Sozialrecht, Frankfurt, 1988, σελ. 377-390 και ΚΚρεμαλί, ο.π.π., (1991), σελ. 124-132.

44. Βλ. ΚΕΠΕ, ο.π.π., σελ.73-74.

του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου πρέπει να ελέγχεται από άποψη νομιμότητας από το νομάρχη (αρ.245 παρ.2 Π.Δ. 323/89).

Με βάση το σύνολο αυτών των διατάξεων, έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο δίνει αρκετές αρμοδιότητες στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης για παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, αλλά οι ΟΤΑ' δεν μπορούν να τις ασκήσουν λόγω έλλειψης του απαραίτητου προσωπικού και των οικονομικών πόρων.⁴⁵ Η σωστή αυτή κατά τα άλλα διαπίστωση παραβλέπει ότι με την κατάταξη των υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας και προστασίας της υγείας στις συντρέχουσες μόνο αρμοδιότητες των ΟΤΑ Α' βαθμίδας, οι οργανισμοί αυτοί δεν υποχρεώνονται (όπως επί αποκλειστικών αρμοδιοτήτων) αλλά απλώς δικαιούνται να ασκούν παρόμοιες δραστηριότητες. Από τη στιγμή δε που παρατηρείται αυξημένη παρέμβαση της κεντρικής διοίκησης στον τομέα αυτό, μειώνεται το αίσθημα "πρωτογενούς ευθύνης" των φορέων των ΟΤΑ, που αποτελεί καθοριστικό παράγοντα ενεργοποίησης κάθε μορφής εξουσίας. Το πρόβλημα βέβαια που δημιουργείται από την έλλειψη αυτή έγκειται στην αδρανοποίηση των ΟΤΑ αναφορικά με τη χορήγηση κοινωνικής προστασίας ακόμα και σε εξαιρετικές περιπτώσεις με την αιτιολογία της γενικής αρμοδιότητας του κεντρικού Κράτους (σε επίπεδο πολιτικής ευθύνης) για την παροχή αντίστοιχων υπηρεσιών.

Η κατάθεση της συγκεκριμένης αυτής υπόθεσης μας υποχρεώνει να επισημάνουμε ότι το ισχύον θεσμικό πλαίσιο παρέχει τη δυνατότητα για μεταβολή του υφιστάμενου χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α' βαθμίδας και μάλιστα προς τρεις διαφορετικές κατευθύνσεις:

α) Τη μεταβίβαση στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που ασκούνται από υπουργούς, νομάρχες, προϊσταμένους των κεντρικών υπηρεσιών των υπουργείων και προϊσταμένους των περιφερειακών αρχών νομαρχιακού και διανομαρχιακού επιπέδου των υπουργείων, εφόσον αφορούν υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα (αρ.26 παρ.1 Π.Δ. 323/89). Πρέπει βέβαια να τονισθεί ότι η διάταξη αυτή θέτει ερωτήματα συνταγματικότητας, που εύστοχα επισημαίνονται από το Σ.Φ.λογαίτη με αφορμή αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 8 παρ.1 Ν.1416/84.⁴⁶

β) Τη μεταβίβαση στους ΟΤΑ αρμοδιοτήτων που ασκούνται από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς κοινής ωφέλειας μετά από σύμφωνη γνώμη του διοικητικού συμβουλίου τους (αρ.26 παρ.2 Π.Δ. 323/89).

γ) Τη μεταφορά συντρέχουσών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α' βαθμίδας στην κατηγορία των αποκλειστικών και την εξειδίκευση του περιεχομένου τους με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού (αρ.26 παρ.3 Π.Δ.323/89).

Αναφορικά με τις δυνατότητες αυτές πρέπει να υπογραμμισθεί ότι το αίτημα για ενεργοποίηση των τυπικών θεσμών της τοπικής κοινωνίας στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και της προστασίας της υγείας ικανοποιείται -κατά ένα βαθμό- σε επίπεδο κανονιστικού θεσμικού πλαισίου με τη μεταφορά της ενότητας που συνδέεται με την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας και υγείας στην κατηγορία των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α' βαθμίδας. *Η μεταφορά αυτή θα αποτελέσει τον κατάλληλο μηχανισμό ώστε να αντιμετωπισθούν τα τοπικά κοινωνικά προβλήματα με διαφορετικές πλέον προοπτικές.*

Μια παρόμοια μεταφορά θα πρέπει οπωσδήποτε να αποτελέσει αντικείμενο ιδιαίτερης επεξεργασίας και κυρίως αντικειμενικού διαλόγου μεταξύ των εκπροσώπων της κεντρικής διοίκησης και των φορέων της τοπικής κοινωνίας. Εχοντας πάντως υπόψη μας ότι οι όροι

45. Για την άποψη αυτή βλ. ΚΕΓΕ, Κοινωνική Πρόνοια, Εκθέσεις για το Πρόγραμμα, 1988-1992, Αθήνα, 1989, σ.36.

46. Βλ. Σ.Φ.λογαίτη, ο.π., (1987), σ.185.

ούστασης του τοπικού κράτους προσδιορίζουν και τον τύπο νομοποίησης στην άσκηση των τοπικών πολιτικών, υποστηρίζουμε ότι το ζήτημα της άσκησης αρμοδιοτήτων κοινωνικής πρόνοιας και υγείας από τους ΟΤΑ είναι ανάγκη να συνδυασθεί με τη γενικότερη κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας και με τη μείωση των ανισοτήτων που αφορούν τα διαθέσιμα παραγωγικά μέσα, το βαθμό οικονομικής επίδοσης των περιφερειών και το επίπεδο ευημερίας τους.⁴⁷ Η επιδίωξη αυτή επιβάλλει θέβαια την εξέταση των τοπικών ρυθμίσεων και πολιτικών μέσα από τη διερεύνηση της σχέσης μεταξύ τοπικού και κεντρικού πλαισίου ως έκφρασης της χωρικής εξειδίκευσης του καταμερισμού της εργασίας.⁴⁸

Η μεταφορά της κοινωνικής πρόνοιας και της προστασίας της υγείας στις αποκλειστικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ Α' βαθμίδας πρέπει επομένως να συνοδεύονται από τη διασφάλιση των διαδικασιών εκείνων που θα επιτρέπουν την αποτελεσματική τους άσκηση στην πράξη.

Οι διαδικασίες αυτές συνδέονται:

α) με τη ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ εθνικών, περιφερειακών και τοπικών οργάνων στους τομείς της πρόνοιας και υγείας από την άποψη του θεσμικού τους πλαισίου και

β) με την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων στους ΟΤΑ για τη χορήγηση παροχών κοινωνικής πρόνοιας και υγείας μέσα από κοινωνικά προσανατολισμένους μηχανισμούς διανομής και αναδιανομής εισοδήματος.

Η τελευταία αυτή προϋπόθεση φαίνεται ότι αναγνωρίζεται και στο υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο. Πράγματι στο άρθρο 26 παρ.4 Π.Δ.323/89 καθορίζεται ότι στις περιπτώσεις μεταβίβασης ή μεταφοράς αρμοδιοτήτων στους ΟΤΑ Α' βαθμίδας εξασφαλίζεται και η μεταφορά των αναγκαίων για την άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων τους πόρων. Οι συνθήκες ενεργοποίησης της διάταξης αυτής και οι διαδικασίες εφαρμογής της θα αποτελέσουν θέβαια αντικείμενο κοινωνικού διαλόγου. Περιοριζόμαστε μόνο να επισημάνουμε ότι ο διάλογος αυτός δεν θα πρέπει να επικυρωθεί απλώς από τους πολιτικούς φορείς αλλά να θεμελιωθεί και στην αδέσμευτη επιστημονική έρευνα.

2) Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ Β' βαθμίδας

Ο θεσμός του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης με τη σύγχρονή του μορφή είναι προϊόν μιας μακρόχρονης εξέλιξης στην Ελλάδα, που χαρακτηρίζεται από την έλλειψη ουσιαστικής εφαρμογής των διατάξεων που κατά καιρούς θεσπίστηκαν.⁴⁹ Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο (Ν.1622/86) τη δεύτερη βαθμίδα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις οι οποίες έχουν σκοπό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους με την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (αρ.10 Ν.1622/86). Οι οργανισμοί αυτοί, που ρητά αποτελούν αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (αρ.20 παρ.1 Ν.1622/86), δεν έχουν ενεργοποιηθεί ακόμα. Το αρ.60 παρ.1 Ν.1622/86 πρόβλεψε θέβαια ότι ο χρόνος έναρξης της ισχύος των διατάξεων του νέου θεσμού νομαρχιακής αυτοδιοίκησης θα καθοριζόταν με προεδρικό διάταγμα το οποίο θα όριζε το χρόνο διενεργείας των πρώτων

47. Οι τρεις αυτές ενότητες δεκτών ή κριτηρίων χρησιμοποιούνται από το Ν.Γλυτσό για την αξιολόγηση και μέτρηση περιφερειακών ανισοτήτων (σε συνδυασμό με έναν αριθμό στατιστικών δεκτών τυπικής μέτρησης). Βλ. Ν.Γλυτσό, *Περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα: Δημογραφικά και οικονομικά χαρακτηριστικά*, ΚΕΠΕ, Επιστημονικές Μελέτες 27, Αθήνα, 1988, σελ.34-40.

48. Βλ. Π.Γετίμη/Γ.Καυκαλά, ο.π.α, σ.18.

49. Βλ. Ν.Κουντούρη, *Η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και πως δεν εφαρμόστηκε στην Ελλάδα*, ΝοΒ, 1981, σ.1337 και Π.Πουλή, *Οι αρχές που διέπουν το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης με βάση τον πρόσφατο νόμο 1878/1990**, Διοικητική Δίκη, 3, 1991, σελ.12-13.

εκλογών για την ανάδειξη των μελών των νομαρχιακών συμβουλίων και το χρόνο εγκατάστασης των αρχών των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων ενώ το αρ.1 παρ.15 Ν.1878/90 όρισε την ταυτόχρονη διενέργεια των εκλογών για την ανάδειξη των μελών των νομαρχιακών συμβουλίων με τις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές της 14ης Οκτωβρίου 1990. Ήδη όμως η διενέργεια αυτή αναβλήθηκε με το αρ.3 Ν.1900/90 που απλώς ορίζει ότι οι πρώτες εκλογές για την ανάδειξη των μελών των συμβουλίων της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης θα διενεργηθούν εντός της περιόδου της θητείας των δημοτικών αρχών που θα αναδειχθούν κατά τις προσεχείς εκλογές.

Ανεξάρτητα από τους λόγους μη ενεργοποίησης των ΟΤΑ Β' βαθμίδας, η κατάσταση αυτή φαίνεται να μη δημιουργεί προβλήματα συνταγματικότητας σε σχέση με τη διάταξη του αρ.102 παρ.1 Σ. ("οι λοιπές βαθμίδες τοπικής αυτοδιοίκησης ορίζονται με νόμο") από τη στιγμή που γίνει δεκτό ότι το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει την ύπαρξη δεύτερης βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά απλώς παραπέμπει για την ίδρυσή της στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος έχει σχετικό δικαίωμα αλλά όχι και αντίστοιχη υποχρέωση.⁵⁰ Δεν θα επεκταθούμε έτσι σε παράθεση επιχειρημάτων και ανάλυση μοντέλων για την ενεργοποίηση των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων⁵¹ αλλά θα περιορισθούμε στην καταγραφή των αρμοδιοτήτων τους στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και της προστασίας της υγείας, επισημαίνοντας παράλληλα ορισμένα ζητήματα που απαιτούν συγκεκριμένες διευκρινίσεις.

Η αρχική διερεύνηση του θεσμικού πλαισίου των ΟΤΑ Β' βαθμίδας οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η αρμοδιότητά τους δεν είναι γενική⁵² (με την έννοια της διοίκησης των τοπικών υποθέσεων που αναλαμβάνουν οι δήμοι και οι κοινότητες) αλλά περιλαμβάνει μία σειρά ενοτήτων που η προώθησή τους αποθλέπει στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους. Το άρθρο 21 Ν.1622/86 καθορίζει τις αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και προβλέπει τις διαδικασίες μεταφοράς αρμοδιοτήτων από την κρατική διοίκηση σε αυτές, τονίζοντας ότι οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ Α' βαθμίδας δεν θίγονται από τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ Β' βαθμίδας.

Ανάμεσα στις αρμοδιότητες των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων περιλαμβάνονται και οι τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και της προστασίας της υγείας (αρ.21 παρ.1 Ν.1622/86). Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας τους εξειδικεύει μάλιστα τις αρμοδιότητες αυτές.

Έτσι, σύμφωνα με το αρ.23 παρ.1 Ν.1622/86 στις αρμοδιότητες των ΟΤΑ Β' βαθμίδας στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας υπάγονται:

α) Η ίδρυση νομικών προσώπων για την προστασία της βρεφικής, παιδικής και τρίτης ηλικίας.

β) Η οικονομική ενίσχυση δημοτικών και κοινοτικών νομικών προσώπων και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου που έχουν ως σκοπό την προστασία της βρεφικής, παιδικής και τρίτης ηλικίας.

γ) Η παροχή κοινωνικών βοηθημάτων σε άτομα που έχουν ανάγκη ειδικής προστασίας. Αναφορικά με τον τομέα της υγείας οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είναι οι εξής (αρ.23 παρ.2 Ν.1622/86):

50. Βλ. Π.Δαγότλου, ο.π., σ.421, Π.Πουλή, ο.π., σ.11 και Ε.Σπηλιωτόπουλου, ο.π., (1991), σ.316.

51. Για τις γενικότερες προοπτικές της οικονομικής και πολιτικής αποκέντρωσης στην Ελλάδα, βλ. μια σειρά άρθρων στο ΒΗΜΑ του Γ.Τσεκούρα με τίτλο Ποιά ανάπτυξη για την Ελλάδα, (14-4-1991), Αποκέντρωση και ανάπτυξη (21-4-1991) και Αποκέντρωση και πολιτική εκπροσώπηση (28-4-1991).

52. Βλ. Σ.Φλογαίτη, ο.π., (1987), σ.146 που υποστηρίζει ότι η αρμοδιότητα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων δεν αποτελεί αντικείμενο συνταγματικής προστασίας.

α) Η κατασκευή, η συντήρηση και η μέριμνα για τη λειτουργία επαρχιακών νοσοκομείων, κέντρων υγείας, αγροτικών ιατρείων και υγειονομικών σταθμών, καθώς και η εισήγηση προς τις αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες για την ίδρυση τέτοιων μονάδων.

β) Η προστασία της δημόσιας υγείας.

γ) Η προστασία του περιβάλλοντος.

Οι διατάξεις αυτές χαρακτηρίζονται από την προσφυγή σε αόριστες έννοιες ή την αναφορά σε γενικότερους στόχους που δεν συνοδεύεται από τη ρύθμιση των μηχανισμών εκπλήρωσής τους. Η χρήση μάλιστα όρων όπως κοινωνικά βοηθήματα και άτομα που έχουν ανάγκη ειδικής προστασίας θα δημιουργήσει σημαντικά προβλήματα στην πράξη με δεδομένη την έλλειψη λειτουργικού θεσμικού πλαισίου στο Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Πρόνοιας και κυρίως την αδυναμία ενεργοποίησης ενός συστήματος εγγυημένου ελαχίστου εισοδήματος.⁵³ Επιπλέον, η γενικότερη διατύπωση των ρυθμίσεων αυτών αντανακλά την παραδοσιακή μορφή της κοινωνικής πρόνοιας και δεν προωθεί το νέο αναπτυξιακό ρόλο που αυτή πρέπει να παίξει.⁵⁴

IV. Κριτικές Παρατηρήσεις

Η καταγραφή των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α' και Β' βαθμίδας αποτελεί σημαντική ενότητα της διαδικασίας διερεύνησης του θεσμικού πλαισίου των οργανισμών αυτών στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας και της προστασίας της υγείας. Η εμμονή όμως μόνο σε μια παρόμοια καταγραφή θα αντιστοιχούσε σε σκόπιμη υιοθέτηση πρακτικών "φορμαλισμού" εάν δεν συνοδευόταν από την επισήμανση ορισμένων διαστάσεων που συνδέονται με την αποτελεσματική έκταση εφαρμογής των αρμοδιοτήτων αυτών στην πράξη. Κάτι τέτοιο επιβάλλει την επιστημονική επεξεργασία εννοιών όπως:

α) Η διοικητική λειτουργία της κοινωνικής διοίκησης των ΟΤΑ, η εμφάνιση του γραφειοκρατικού φαινομένου⁵⁵ στο τοπικό επίπεδο και η εφαρμογή των αρχών του κοινωνικού προγραμματισμού και σχεδιασμού για την εκπόνηση των προγραμμάτων πρόνοιας και υγείας.⁵⁶

β) Η αξιολόγηση της λειτουργίας υφισταμένων προγραμμάτων ως μέσου απόδειξης της αναγκαιότητας, της χρησιμότητας, της επάρκειας και της βιωσιμότητάς τους.⁵⁷

γ) Η αξιοποίηση της εμπειρίας από τη συμμετοχή στο Κοινοτικό⁵⁸ (π.χ. η συμμετοχή ελληνικών προγραμμάτων στο Δεύτερο Κοινοτικό Πρόγραμμα για την καταπολέμηση της

53. Για τις απόπειρες κατοχύρωσης ενός ελαχίστου εισοδήματος στο Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας, βλ. G.Arnitis, *Legal problems of regulation and implementation of a minimum income for everyone*, Greek National Report for the XIII World Congress of Labour Law and Social Security, Athens, 1991, σ.243 επ.

54. Βλ. ΚΕΠΕ, ο.π.λ., (1989), σ.57. Για την αναγκαιότητα αποκέντρωσης στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας βλ. ειδικότερα Πρακτικά Τρίτου Πανελληνίου Συνεδρίου Κοινωνικών Λειτουργιών, Αποκεντρωμένα Προγράμματα Κοινωνικής Πρόνοιας, Αθήνα, 1987, σελ.209-233.

55. Με την έννοια της κατάχρησης τόσο στο πεδίο της εσωτερικής πολιτικής όσο και σε σχέση με άλλα κέντρα εξουσίας. Για τη γενικότερη διάσταση της σχέσης μεταξύ γραφειοκρατίας και ολιγαρχίας βλ. Ν.Μουζέλη, *Οργάνωση και Γραφειοκρατία - Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών*, Αθήνα, 1991, σελ.65-76.

56. Βλ. A.Westhues, *Stages in Social Planning*, *Social Service Review*, 3, 1980, σελ.331-343.

57. Βλ. Χ.Βάγια, *Αξιολόγηση προγραμμάτων: Απαραίτητη διαδικασία για τη βιωσιμότητα της Εθνικής και Κοινωνικής Κοινοτικής Πολιτικής*, *Εκλογή*, 79, 1988, σ.239.

58. Βλ. Γ.Αμίτσι, *Προοπτικές για μία Ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα της φτώχειας. Το φαινόμενο της φτώχειας στην Ελλάδα*, *Επιθεώρησης Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης*, 10, 1990, σ.600.

φτώχειας⁵⁹ και στο Τρίτο Πρόγραμμα για τη βελτίωση της οικονομικής και κοινωνικής ενσωμάτωσης των λιγότερο ευνοουμένων ομάδων⁶⁰ και στο υπερεθνικό πλαίσιο δράσης (π.χ. η συμμετοχή στο Πρόγραμμα της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας για τις "Υγιείς Πόλεις").⁶¹

δ) Η ρύθμιση της "εσωτερικής" χρηματοδότησης των ΟΤΑ και κυρίως ο αντικειμενικός καθορισμός των κεντρικών αυτοτελών πόρων και των κριτηρίων κατανομής τους⁶² αλλά και η ενίσχυση της ικανότητας αυτοχρηματοδότησής τους με βάση την αρχή της ουσιαστικής αυτοδιοίκησης.

ε) Η λειτουργική αξιοποίηση των Κοινοτικών πόρων για την περιφερειακή ανάπτυξη, όπως οι επιχορηγήσεις από πόρους του Κοινοτικού Προϋπολογισμού που παρέχονται μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων) αλλά και τα δάνεια που προέρχονται από το προϊόν των δανειοδοτικών πρακτικών (δάνεια της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων από αυτοτελείς πόρους και από πόρους του Νέου Κοινοτικού Μέσου, δάνεια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ανθρακα και Χάλυβα, δάνεια από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας).⁶³

στ) Η προσέγγιση των διαστάσεων πολιτικής αυτοδυναμίας των ΟΤΑ.⁶⁴

ζ) Η αναγκαιότητα λειτουργικής ενεργοποίησης των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων (ΟΤΑ Β' βαθμίδας) με κριτήρια ελέγχου τη συμβολή μιας παρόμοιας ενεργοποίησης στην πολιτική και στην πολιτιστική αποκέντρωση μέσα από διαδικασίες οικονομικής ανάπτυξης.

Χωρίς αμφιβολία η κριτική διερεύνηση των παραγόντων αυτών αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης επεξεργασίας και προϋποθέτει διεπιστημονική προσέγγιση που υπερβαίνει τα πλαίσια της μελέτης μας. Θα μπορούσε όμως να αποτελέσει τον κεντρικό άξονα μιας σειράς ερευνητικών προγραμμάτων για τη σχέση μεταξύ κεντρικού κράτους και τυπικών θεσμών της τοπικής κοινωνίας, ιδίως μάλιστα όταν συνδυάζονται με τη μελέτη περισσότερο κανονιστικών ζητημάτων όπως η νομική θέση του δικαιούχου κοινωνικών παροχών από τους ΟΤΑ ή η οργανωτική μορφή των υπηρεσιών υγείας και πρόνοιας.

Με συνειδητή επίγνωση της αναγκαιότητας αυτής και χωρίς να παραβλέπουμε την ανάγκη αξιοποίησης των προγραμμάτων και των ερευνών που ήδη έχουν πραγματοποιηθεί, καταλήγουμε σε μερικές συμπερασματικές παρατηρήσεις που συνδέονται με τις προοπτικές ανάπτυξης του Κράτους-Ευημερίας. Το ερώτημά μας είναι εάν η τοπική κοινωνία μπορεί να μετασχηματισθεί σε θεσμό (ανεξάρτητα από το βαθμό αυτονομίας του) του Κράτους-Ευημερίας από τη στιγμή που το Κράτος αυτό αντιμετωπίζει μία μεγάλης έντασης κρίση τόσο σε μακρο-οικονομικό επίπεδο⁶⁵ όσο και σε επίπεδο νομοποίησης.⁶⁶ Το ζήτημα επικεντρώνεται

59. Βλ. I.S.G., Action Research Projects involved in the Second European Programme to Combat Poverty, Cologne, 1987, σελ.43-61.

60. Βλ. Community Programme to Foster Economic and Social Integration of the Least Privileged Groups, Directory of the Projects, Lille, 1991, σελ.29-34 και 101-102.

61. Βλ. Οι υγιείς πόλεις, Τα Νέα, 16-4-1991.

62. Για το θέμα αυτό βλ. Ν.Τάτσο, Κριτήρια κατανομής των κεντρικών αυτοτελών πόρων προς την τοπική αυτοδιοίκηση, Τόπος, 2, 1991, σελ.133-137.

63. Περισσότερα για τη δυνατότητα επιχορηγήσεων βλ. Φ.Πιέρρου/Μ.Μπική, Πώς χρηματοδοτεί η Ευρωπαϊκή Κοινότητα την περιφέρεια και την τοπική αυτοδιοίκηση, Οικονομικός Ταχυδρόμος, 33, 15-8-1991, σελ.39-58.

64. Βλ. τις ενδιαφέρουσες παρατηρήσεις του Γ.Κασμάτη, Η τοπική αυτοδιοίκηση και η κληθεμένη της, Το ΒΗΜΑ, 21-10-1990, για τη σχέση μεταξύ πολιτικού και κομματικού κατά την διεξαγωγή των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών.

65. Βλ. J.O'Connor, The Fiscal Crisis of the State, St. Martin's Press, New York, 1973.

66. Βλ. ενδεικτικά R.Mishra, The Welfare State in Crisis, Wheatshaf Books, Sussex, 1984, σ.161, όπου χαρακτηριστικά γίνεται λόγος για μειωμένη πνευματική και ηθική νομοποίηση του Κράτους-Ευημερίας.

στο ειδικότερο πρόβλημα των συνεπειών της κρίσης του Κράτους-Ευημερίας στους θεσμούς του κοινωνικοπολιτικού συστήματος. Εάν δεχθούμε ότι η αυτοδιοίκηση των τοπικών υποθέσεων έχει πλέον κατοχυρωθεί ως κοινωνικός θεσμός (παρά τη γενικότερη αδυναμία προσδιορισμού της αυτοτέλειας της οργανωμένης τοπικής κοινωνίας)⁶⁷, εύλογα μπορούμε να αναρωτηθούμε για τις δυνατότητες αυτοτελούς του ανάπτυξης με δεδομένη την επίδραση των συνεπειών της κρίσης του κεντρικού Κράτους λόγω της ουσιαστικής του εξάρτησης από αυτό. Στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας και της προστασίας της υγείας η προβληματική αυτή αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Ελληνική κοινωνία. Και τούτο γιατί η κατοχύρωση της κοινωνικής δικαιοσύνης και η εφαρμογή της κοινωνικής αλληλεγγύης απαιτούν *μία δυναμική σύλληψη των κοινωνικών δικαιωμάτων* που θα κατευθύνεται πλέον σε μία λειτουργία αποκατάστασης των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων που προκαλούνται από την ατομοκεντρική χρήση των πολιτικών μηχανισμών εξουσίας τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Γέροντας Α. (1986): *Η συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών φορέων στη διαδικασία λήψης διοικητικών αποφάσεων*, Α.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα.
- Cawson A. (1986): *Corporatism and Political Theory*, Basil Blackwell, Oxford.
- Cockburn C. (1977): *The Local State. Management of Cities and People*, Pluto Press, London.
- Emde T. (1989): *Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung*, Duncker & Humblot, Berlin.
- ΚΕΠΕ (1989): *Κοινωνική Πρόνοια, Εκθέσεις για το Πρόγραμμα 1988-1992*, Αθήνα.
- ΚΕΠΕ (1990): *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Εκθέσεις για το Πρόγραμμα 1988-1992*, Αθήνα.
- Κρεμαλής Κ. κ.α. (1990): *Κοινωνική Πρόνοια - Διερεύνηση και αξιολόγηση ενός νέου συστήματος*, Αθήνα.
- Κρεμαλής Κ. (1991): *Το δικαίωμα του ατόμου για Κοινωνική Πρόνοια*, Αθήνα.
- Μαλούτας Θ./Οικονόμου Δ. (1988): *Προβλήματα του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα*, Εξάντας, Αθήνα.
- Mayntz R. (1985): *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, C.F.M Iler.
- Offe C. (1984): *Contradictions of the Welfare State*, Hutchison, London.
- Room G. (1990): *New Poverty in the European Community*, MacMillan, London.
- Σταθόπουλος Π. (1990): *Κοινοτική Εργασία - Θεωρία και πράξη*, Ιων, Αθήνα.
- Υφαντόπουλος Γ. (1988): *Ο προγραμματισμός του τομέα υγείας στην Ελλάδα*, Ε.Κ.Κ.Ε., Αθήνα.
- Φλογαίτης Σ. (1987): *Το Ελληνικό διοικητικό σύστημα*, Α.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα.
- Ψυχοπαίδης Κ./Γετίμης Π. (1989): *Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων*, Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών, Αθήνα.

67. Βλ. τα σχετικά επιχειρήματα του Γ.Παπαδημητρίου, *Τοπική κοινωνία και δημοκρατία*, Το ΒΗΜΑ, 9-9-1990.