

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

**«Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΩΣ ΦΟΡΕΑΣ ΑΣΚΗΣΗΣ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΑΡΓΥΡΟΥΠΟΛΗΣ»**

ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ: ΚΟΚΟΝΕΖΗ ΧΡΥΣΟΥΛΑ

ΜΕΛΗ ΤΡΙΜΕΛΟΥΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ: ΜΩΥΣΙΔΗΣ Α. (επιβλέπων καθηγητής)

ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Δ.

ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΣ Σ.

ΑΘΗΝΑ 2008

Ευχαριστώ θερμά για την συμβολή τους, τον δήμαρχο Αργυρούπολης κύριο Ευσταθιάδη, τους δημοτικούς συμβούλους και τους υπαλλήλους του δήμου που μου παραχώρησαν τις πολύτιμες πληροφορίες πάνω στις οποίες βασίστηκαν τα συμπεράσματα της παρούσας μελέτης.

Ευχαριστώ επίσης τον κύριο Μωυσίδη για την καθοδήγησή του, την κυρία Παπαδοπούλου για τη βοήθειά της σε καίρια σημεία, και τον κύριο Σακελλαρόπουλο για την προσοχή που έδειξε στο κείμενό μου και τις υποδείξεις του.

Εισαγωγή.....	5
---------------	---

ΜΕΡΟΣ Α

Κεφάλαιο 1. Εννοιολογική αποσαφήνιση

1.1 Το κοινωνικό επίκεντρο της κοινωνικής πολιτικής.....	9
1.2 Ο στόχος των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής.....	12
1.3 Η κοινωνική ασφάλιση, η κοινωνική πρόνοια και η προστασία της υγείας.....	13

Κεφάλαιο 2 : Θεωρητικές προσεγγίσεις

2.1 Η Φιλελεύθερη προσέγγιση.....	15
2.2 Η Μαρξιστική προσέγγιση.....	16
2.3 Η σοσιαλδημοκρατική προσέγγιση.....	18
2.4 Τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής.....	19
2.5 Οι σύγχρονες τάσεις στην κοινωνική πολιτική.....	21
2.6 Το μεικτό ή νέο πλουραλιστικό πρότυπο.....	22

Κεφάλαιο 3: Κοινωνική πολιτική και τοπική αυτοδιοίκηση

3.1 Ιστορική εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	24
3.1.1 Πρώτη περίοδος 1827 – 1911.....	25
3.1.2 Η δεύτερη περίοδος 1911 – 1975.....	27
3.1.3 Η Τρίτη περίοδος 1976 έως σήμερα.....	28
3.2 Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα.....	30
3.3 Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής.....	32
3.4 Οι δομές κοινωνικής πολιτικής στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	34

ΜΕΡΟΣ Β

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο δήμος Αργυρούπολης

4.1 Η ίδρυση του δήμου Αργυρούπολης.....	36
4.2 Ο πληθυσμός του δήμου.....	38
4.3 Οι υπηρεσίες του δήμου Αργυρούπολης.....	40
4.3.1 Τα νομικά πρόσωπα που προσφέρουν υπηρεσίες στο σύνολο των δημοτών....	41
4.4 Άλλες δομές – υπηρεσίες στο δήμο.....	42

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. Η κοινωνική πολιτική του δήμου Αργυρούπολης

5.1 Η κοινωνική υπηρεσία του δήμου.....	44
5.2 Το Κέντρο ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων.....	45
5.3. Το Κέντρο Επιμόρφωσης και Εκπαίδευσης Στελεχών Εφαρμογής (Κ.Ε.Ε.Σ.Ε.).....	47
5.3.1 Τα εκπαιδευτικά προγράμματα του ΚΕΕΣΕ.....	48
5.3.2 τα προγράμματα υγείας – πρόνοιας.....	49
5.4 Το κέντρο παιδικής μέριμνας (ΚΕ.ΠΑΙ.ΜΕ).....	52
5.5 Το Κέντρο Ενημέρωσης και Πρόληψης Αργυρούπολης.....	53

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Ο σχεδιασμός, η εφαρμογή και η αξιολόγηση των προγραμμάτων

6.1 Ο καθορισμός των στόχων της κοινωνικής πολιτικής του δήμου.....	55
6.2 Η επάρκεια των προγραμμάτων.....	58
6.3 Οι παράγοντες που επηρεάζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των κοινωνικών προγραμμάτων.....	61
6.4 Η σχέση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το κεντρικό κράτος.....	65
6.5 Η διαδικασία αξιολόγησης των εφαρμοζόμενων προγραμμάτων.....	69

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Συμπεράσματα – Προτάσεις

7.1 Τα συμπεράσματα αναφορικά με τις υποθέσεις εργασίας.....	71
7.2 Τα οφέλη από την παροχή αποκεντρωμένων υπηρεσιών.....	72
7.3 Οι προϋποθέσεις για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής από την τοπική αυτοδιοίκηση.....	74
Επίλογος.....	77
Βιβλιογραφία	79

Εισαγωγή

Το αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η διερεύνηση και η αποτίμηση του ρόλου και των χαρακτηριστικών των δομών κοινωνικής πολιτικής που εφαρμόζει ο δήμος Αργυρούπολης. Η σύγχρονη τάση της εποχής, όσον αφορά την άσκηση κοινωνικής πολιτικής, θέλει το κεντρικό κράτος να μεταβιβάζει ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες στην τοπική αυτοδιοίκηση. Ως εκ τούτου, ο ρόλος της στην εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής καθώς και στη λήψη μέτρων κοινωνικής ενσωμάτωσης διευρύνεται. Έτσι κρίθηκε χρήσιμο, μέσα από την παρούσα έρευνα, να διερευνηθεί το κατά πόσο ο δήμος της Αργυρούπολης μπορεί να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις. Αυτό, θα επιτευχθεί μέσα από την μελέτη της φύσης των υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής, της μεθοδολογίας με βάση την οποία σχεδιάζονται, υλοποιούνται και αξιολογούνται τα προγράμματα της στελέχωσης των δομών και της χρηματοδότησης που λαμβάνουν.

Οι στόχοι της παρούσας μελέτης είναι τέσσερις. Πρώτον, επιχειρείται η διερεύνηση των δομών κοινωνικής πολιτικής που υπάρχουν στα πλαίσια του δήμου καθώς και του τρόπου λειτουργίας τους. Δεύτερον, θα γίνει προσπάθεια για την κριτική μελέτη της λειτουργίας των δομών κοινωνικής πολιτικής ώστε να αναδειχθούν τα αδύνατα σημεία κατά το σχεδιασμό, της εφαρμογή και την αξιολόγηση των προγραμμάτων. Σε ένα τρίτο επίπεδο, επιχειρείται η αξιολόγηση της σχέσης και της συνεργασίας που έχει η τοπική αυτοδιοίκηση με την κεντρική εξουσία ώστε να αναδειχθεί η αντίληψη που υπάρχει σχετικά με τις διαδικασίες αποκέντρωσης. Τέλος, δεν θα μπορούσε να παραλειφθεί από τους στόχους αυτής της ερευνητικής μελέτης η αποτύπωση προτάσεων που θα οδηγήσουν τον δήμο Αργυρούπολης στην αποτελεσματικότερη άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Η έρευνα επικεντρώνει στην κατανόηση του τρόπου λειτουργίας των δομών κοινωνικής πολιτικής του δήμου της Αργυρούπολης. Σύμφωνα με τη βασική υπόθεση εργασίας που κατασκευάσαμε, ο δήμος Αργυρούπολης μέσα από τις δομές κοινωνικής πολιτικής που διαθέτει, δεν μπορεί ικανοποιήσει με αποτελεσματικό τρόπο το σύνολο των αναγκών των δημοτών. Οι δομές που ήδη υπάρχουν δεν επαρκούν για το σύνολο των πληθυσμιακών ομάδων που πλήττονται από κοινωνικό αποκλεισμό, ενώ παράλληλα, οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν δεν επιτρέπουν την αποτελεσματική λειτουργία τους. Σε δεύτερο επίπεδο, θα γίνει προσπάθεια

καθορισμού των προβλημάτων που δρουν κατασταλτικά και εμποδίζουν την πληρέστερη λειτουργία των προγραμμάτων. Ζητήματα όπως η διαδικασία καθορισμού των στόχων των προγραμμάτων, η ελλιπής χρηματοδότηση, η ανορθόδοξη διοικητική δομή, η έλλειψη εμπειρίας και η αποσπασματικότητα των μέτρων που λαμβάνονται μπορεί να αποτελέσουν τροχοπέδη για την επίτευξη της κοινωνικής ενσωμάτωσης και την ικανοποίηση των αναγκών των δημοτών.

Για την επιβεβαίωση των υποθέσεων εργασίας ακολουθήσαμε την εξής μεθοδολογία. Σε πρώτο επίπεδο, έγινε ανασκόπηση της βιβλιογραφίας που υπάρχει και σχετίζεται με την κοινωνική πολιτική και την τοπική αυτοδιοίκηση. Η βιβλιογραφική ανασκόπηση πραγματοποιήθηκε με σκοπό την καταγραφή των θεωρητικών προσεγγίσεων και των σύγχρονων τάσεων για την κοινωνική πολιτική. Επίσης, έγινε προσπάθεια καταγραφής της ιστορικής εξέλιξης που τόσο η κοινωνική πολιτική, όσο και ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης γνώρισε στον ελλαδικό χώρο. Σε δεύτερο επίπεδο, πραγματοποιήθηκε η καταγραφή των υπηρεσιών του δήμου της Αργυρούπολης με έμφαση στις κοινωνικές δομές. Έτσι καταφέραμε να καταγράψουμε την δομή του δήμου σε επίπεδο κοινωνικών παροχών. Τέλος για τις ανάγκες της ερευνητικής μελέτης πραγματοποιήθηκαν 13 ποιοτικές συνεντεύξεις με εκπροσώπους κάθε δημοτικής δομής που εφαρμόζει κοινωνικά προγράμματα. Οι συνεντευξιαζόμενοι είναι υπάλληλοι του δήμου που εργάζονται σε θέσεις κλειδιά αλλά και δημοτικοί σύμβουλοι που έχουν την ευθύνη της διοίκησης των κοινωνικών προγραμμάτων. Προσπαθήσαμε, και ως ένα βαθμό καταφέραμε, να συλλέξουμε πληροφορίες από όλα τα κοινωνικά προγράμματα που εφαρμόζονται, αφού οι συνεντευξιαζόμενοι εκπροσωπούν δομές που αποτελούν το σύνολο της κοινωνικής πολιτικής του δήμου. Οι συνεντεύξεις απομαγνητοφωνήθηκαν και ακολούθησε ανάλυση περιεχομένου στα δεδομένα που προέκυψαν.

Η παρούσα εργασία χωρίζεται σε δύο βασικά μέρη. Στο πρώτο μέρος, που αποτελείται από τρία κεφάλαια, αναφέρονται τα αποτελέσματα από τη ανασκόπηση της ελληνικής και ξένης βιβλιογραφίας. Στο πρώτο κεφάλαιο αποσαφηνίζονται εννοιολογικά οι έννοιες που θα μας απασχολήσουν κατά την εξέλιξη της εργασίας. Αναφερόμαστε στους ορισμούς της κοινωνικής πολιτικής και στους βασικούς της στόχους που είναι η κοινωνική ασφάλιση, η κοινωνική πρόνοια και η προστασία της υγείας.

Το κεφάλαιο δύο αφορά τα θεωρητικά ρεύματα που έχουν αναπτυχθεί για την κοινωνική πολιτική. Στις τρεις πρώτες παραγράφους παρουσιάζονται οι τρεις βασικές

προσεγγίσεις, οι οποίες αποτελούν και το θεωρητικό υπόβαθρο της κοινωνικής πολιτικής. Πρόκειται για τη φιλελεύθερη, τη μαρξιστική και τη σοσιαλδημοκρατική προσέγγιση. Στη συνέχεια, γίνεται αναφορά στα συστήματα κοινωνικής πολιτικής που έχουν προέλθει από τις παραπάνω προσεγγίσεις καθώς και στο πλουραλιστικό πρότυπο που από πολλούς θεωρείται ως ο αρμονικός συνδυασμός των παραπάνω. Τέλος, αναφερόμαστε στις σύγχρονες τάσεις για την κοινωνική πολιτική, η οποία πραγματοποιείται σε ένα πλαίσιο που σταδιακά απομακρύνεται από τα κενσιανικά πρότυπα και υιοθετεί άλλα περισσότερο σουμπετεριανά.

Στο τρίτο κεφάλαιο, περιγράφεται η ιστορική εξέλιξη που ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει γνωρίσει στον ελληνικό χώρο. Η ιστορική αναδρομή που πραγματοποιείται χωρίζεται σε τρεις περιόδους, η κάθε μία από τις οποίες περιγράφεται ξεχωριστά. Στις τελευταίες παραγράφους του κεφαλαίου γίνεται αναφορά στην ιστορική εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής καθώς και στη μορφή που οι κοινωνικές δομές έχουν σήμερα. Επικεντρωνόμαστε ιδιαίτερα στο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής ο οποίος, στα πλαίσια της προωθούμενης αποκέντρωσης, έχει αναβαθμιστεί σημαντικά σε σχέση με το παρελθόν. Με το τρίτο κεφάλαιο ολοκληρώνεται το πρώτο μέρος της εργασίας.

Το δεύτερο μέρος, που αποτελείται από τα υπόλοιπα τέσσερα κεφάλαια, αναφέρεται στα αποτελέσματα της εμπειρικής μελέτης που πραγματοποιήθηκε στο δήμο Αργυρούπολης. Το τέταρτο κεφάλαιο αποτελεί ένα είδος εισαγωγής για τα επόμενα. Μέσα από τις παραγράφους του, ο αναγνώστης έχει τη δυνατότητα να διαμορφώσει μία γενική πρώτη εικόνα για το δήμο, αφού γίνεται λόγος για την πορεία ίδρυσής του, για τα κοινωνικοδημογραφικά χαρακτηριστικά του πληθυσμού του και για τις γενικές υπηρεσίες που παρέχονται.

Στο κεφάλαιο 5 παρουσιάζονται όλες οι δομές που απαρτίζουν το σύστημα κοινωνικής πολιτικής του δήμου, καθώς και ορισμένα βασικά ζητήματα που σχετίζονται με τον τρόπο λειτουργίας τους. Περιγράφονται αναλυτικά οι παροχές της κοινωνικής υπηρεσίας του δήμου, του Κέντρου Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων, του Κέντρου Επιμόρφωσης και Εκπαίδευσης Στελεχών Εφαρμογής, του Κέντρου Παιδικής Μέριμνας, και του Κέντρου Ενημέρωσης και Πρόληψης Αργυρούπολης. Οι παραπάνω δομές αποτελούν στην ουσία τα μέσα εφαρμογής της κοινωνικής πολιτικής του δήμου, καθώς μέσα από αυτές εφαρμόζονται όλα τα κοινωνικά προγράμματα.

Στο έκτο κεφάλαιο, περιγράφονται όλα τα βασικά ζητήματα που προκύπτουν κατά το σχεδιασμό, την υλοποίηση και την αξιολόγηση των κοινωνικών προγραμμάτων. Αξιοποιώντας τα ερευνητικά δεδομένα, αναφερόμαστε στις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι φορείς προσπαθώντας να εφαρμόσουν την κοινωνική πολιτική του δήμου. Με βάση τις υποθέσεις εργασίας που έχουμε κατασκευάσει, προσπαθούμε να εντοπίσουμε το πόσο η διαδικασία καθορισμού των στόχων, η διοικητική δομή, η αποσπασματικότητα, θέματα προσωπικού και χρηματοδότησης επηρεάζουν την αποτελεσματική λειτουργία των προγραμμάτων. Γίνεται λόγος επίσης, για την επάρκειά τους και την διαδικασία που ακολουθείται για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους. Τέλος παραθέτονται κάποια βασικά συμπεράσματα αναφορικά με τη σχέση του δήμου και της κεντρικής εξουσίας.

Στο έβδομο και τελευταίο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα τελικά συμπεράσματα, ενώ παραθέτονται και ορισμένες προτάσεις για την καλύτερη λειτουργία των δομών κοινωνικής πολιτικής, στα πλαίσια του δήμου Αργυρούπολης. Αναφερόμαστε, στα οφέλη που απορρέουν από την παροχή αποκεντρωμένων υπηρεσιών και στις προϋποθέσεις που κατά τη γνώμη μας πρέπει να υπάρχουν για να γίνει ο δήμος φορέας ολοκληρωμένης και ανάλογης με τις ανάγκες κοινωνικής πολιτικής.

Κεφάλαιο 1. Εννοιολογική αποσαφήνιση

Στο πρώτο κεφάλαιο, επιχειρείται η εννοιολογική αποσαφήνιση των ορισμών που θα μας απασχολήσουν σε αυτή τη μελέτη. Αρχικά, παρουσιάζεται ο ορισμός της κοινωνικής πολιτικής με ιδιαίτερη έμφαση στο κοινωνικό της επίκεντρο. Στη συνέχεια αναφερόμαστε στην κοινωνική ασφάλιση, στην κοινωνική πρόνοια και στην προστασία της υγείας καθώς αποτελούν τους βασικούς στόχους του συστήματος κοινωνικής πολιτικής. Για αυτό το λόγο ό κάθε ένας από αυτούς θα παρουσιαστεί ξεχωριστά

1.1 Το κοινωνικό επίκεντρο της κοινωνικής πολιτικής

Η διατύπωση ενός ορισμού για την κοινωνική πολιτική και η θεωρητική της θεμελίωση, είναι ένα ζήτημα που έχει απασχολήσει πολλούς σύγχρονους διανοητές. Η οριοθέτηση της έννοιας δεν είναι μία εύκολη υπόθεση. Η κοινωνική πολιτική ως όρος είναι αρκετά αμφιλεγόμενος, καθώς παραπέμπει σε δύο διαφορετικά αντικείμενα. Γίνεται αναφορά στον ορισμό της πολιτικής και στον όρο κοινωνικό, δύο έννοιες που ξεχωριστά δεν αντιπροσωπεύουν το ίδιο αντικείμενο. Ως συνέπεια, η βαρύτητα που λαμβάνει ο κάθε ένας διαμορφώνει και το σύνολο του ορισμού που μας ενδιαφέρει. Αν εστιάσουμε στον όρο πολιτική, τότε θα αναφερόμαστε στο σύνολο των κυβερνητικών πολιτικών που έχουν σχεδιαστεί για την προαγωγή κοινωνικών σκοπών ή στόχων (Lewis, 2007, σ. 23). Με βάση αυτή τη θεώρηση, αναφερόμαστε κυρίως στα μέτρα που λαμβάνονται από το κεντρικό κράτος με στόχο την προώθηση της κοινωνικής ευημερίας. Τα μέτρα αυτά δεν είναι απαραίτητο να ανήκουν αποκλειστικά στο πεδίο του κοινωνικού. Είναι πιθανό να είναι οικονομικά, παροχές σε είδος όπως η στέγαση, μέτρα για την υγεία, την ασφάλιση. Είναι εμφανές, ότι δεν είναι πάντα εύκολο να οριοθετήσουμε μία έννοια με όρια τόσο διευρυμένα.

Ο Titmuss, (Titmuss, 1958, σ. 14-15) διεύρυνε την αντίληψη που επικρατούσε για το αντικείμενο της κοινωνικής πολιτικής και εισήγαγε στο θεωρητικό στίβο μία άλλη διάστασή της, απελευθερώνοντάς την από τα στενά πλαίσια των παροχών με

στόχο την ευημερία του ατόμου. Στο έργο του αναφέρει ότι στο πεδίο μελέτης της κοινωνικής πολιτικής δεν πρέπει να απουσιάζει η αναφορά και ανάλυση της ιστορικής εξέλιξης όλων των υπηρεσιών, θεσμοθετημένων ή μη, που στοχεύουν στη βελτίωση των συνθηκών της ζωής του ατόμου στο περιβάλλον των οικογενειακών και ομαδικών σχέσεων. Από τη μία πλευρά, η κοινωνική πολιτική ασχολείται με τα θέματα της διοίκησης και οργάνωσης των παροχών, αλλά από την άλλη δεν μένει αδιάφορη μπροστά στις ζωές, τις ανάγκες και τις σχέσεις των μελών της κοινότητας (Titmuss, 1958, σ. 14-15). Το έργο του Titmuss ήταν καθοριστικό για την εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής, καθώς μετακίνησε το ενδιαφέρον από τα στενά πλαίσια των κυβερνητικών πολιτικών και μέτρων προς το ευρύτερο πεδίο της κοινωνικής ζωής. Η συμβολή του όμως δεν περιορίστηκε μόνο σε αυτό. Μιλώντας με όρους της σημερινής εποχής, θα λέγαμε ότι κάνει λόγο για αυτό που σήμερα ονομάζουμε μεικτή οικονομία πρόνοιας, καθώς, πρωτοπόρος για την εποχή του, κάνει λόγο για διαπλοκή δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Το κείμενο ζητάει στο ποια είναι η συμβολή του όρου κοινωνική στο σύνολο της έννοιας. Ποιο είναι δηλαδή το κοινωνικό στοιχείο της κοινωνικής πολιτικής και πως αυτό διαφοροποιείται από το οικονομικό ή το πολιτικό. Τα σύγχρονα κοινωνικά κινήματα μαζί με διανοητές όπως ο Foucault και ο Titmuss έχουν συμβάλλει στην απάντηση των παραπάνω ερωτημάτων¹. Οι θέσεις που έχουν διατυπωθεί συνοψίζονται σε δύο βασικές αντιλήψεις. Η πρώτη θεωρεί τον άνθρωπο ως ένα κοινωνικά ενεργό υποκείμενο που συμπεριφέρεται με αλτρουιστικό τρόπο. Ως δείγμα τέτοιας συμπεριφοράς και έκφραση αλτρουισμού αναφέρεται στη βιβλιογραφία η εθελοντική αιμοδοσία². Η μονομερής μεταβίβαση, δηλαδή η προσφορά χωρίς την αναμονή ανταλλάγματος είναι διακριτό γνώρισμα της έννοιας. Ο στόχος των πολιτικών που ασκούνται είναι η προαγωγή της ισότητας και της κοινωνικής συνοχής μέσα από την αίσθηση της κοινότητας. Η δεύτερη αντίληψη θεωρεί την κοινωνική πολιτική ως ένα δυναμικό πεδίο που δεν μένει σταθερό. Τα κοινωνικά κινήματα μέσα από τις διεκδικήσεις τους καθορίζουν κάθε φορά τα όρια και τους στόχους των κοινωνικών παροχών. Με βάση αυτό, και έχοντας ως δεδομένο ότι η κοινωνική πολιτική δεν είναι κάτι σταθερό, αλλά ένα πεδίο που συνεχώς

¹ Βλέπε σχετικά στο Lewis et all (2007), «Κοινωνική Πολιτική μια Άλλη Προσέγγιση», Αθήνα, Gutenberg

² Βλέπε σχετικά στο Titmuss R.M. (1971) «The Gift Relationship», London, Allen & unwin,

αλλάζει ανάλογα με τις πιέσεις που ασκούνται, δεν είναι δυνατό να οριοθετηθεί η συμβολή του κοινωνικού στοιχείου στην νοσηματοδότηση του όρου.

Ένα άλλο ζήτημα που παίζει καθοριστικό ρόλο για την οριοθέτηση της έννοιας, είναι ο καθορισμός των στόχων της κοινωνικής πολιτικής. Ήδη αναφερθήκαμε στον ορισμό της κοινωνικής πολιτικής ως μέσω για την επίτευξη της ευημερίας με τον Titmuss κύριο εκφραστή της. Στα ίδια μονοπάτια κινείται και ο Erskine (Erskine 1998, σ.7) που ορίζει την κοινωνική πολιτική ως τον όρο που χρησιμοποιούμε για να περιγράψουμε δράσεις οι οποίες στοχεύουν στην προαγωγή της ευημερίας, καθώς επίσης ο όρος που χρησιμοποιείται για να υποδηλώσουμε την ακαδημαϊκή μελέτη τέτοιων δράσεων. Ανάλογες αναφορές έχουν γίνει από τους Spicker και Midgley ³, με τον πρώτο να τοποθετεί το αντικείμενο της κοινωνικής πολιτικής σε άμεση συνάρτηση με τους θεσμούς που στοχεύουν στην επίτευξη της κοινωνικής ευημερίας και τον δεύτερο να αναφέρει ότι η επίτευξη της συναρτάται από τη σωστή διαχείριση των κοινωνικών προβλημάτων και τη μεγιστοποίηση των κοινωνικών ευκαιριών.

Άλλοι θεωρητικοί όπως ο Kemsall (Kemsall, 2002, σ.121) και ο Ewald (Ewald, 2000, σ.174) εντοπίζουν τον στόχο της κοινωνικής πολιτικής στη αντιμετώπιση του κινδύνου. Η εξέλιξη της επιστήμης και οι νέοι τρόποι πρόβλεψης και διαχείρισης των παραγόντων κινδύνου που αυτή συνεπάγεται, επιβάλλει την ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων για τη διαχείριση τους. Οι κίνδυνοι είναι φαινόμενα που μπορούν να μετρηθούν και να αξιολογηθούν, ενώ υπάρχει και η δυνατότητα για την πρόβλεψή τους. Ζούμε σε κοινωνίες διακινδύνευσης με της κοινωνικά ευπαθείς ομάδες να είναι περισσότερο εκτεθειμένες σε αυτούς. (Kemsall, 2002, σ.121). Ο κίνδυνος δεν είναι μόνο τα δυσάρεστα γεγονότα που μπορεί να μας συμβούν αλλά όλες εκείνες οι αλλαγές (γέννηση παιδιού, αλλαγή τόπου διαμονής) που λαμβάνουν χώρα στη ζωή του ατόμου και διαταράσσουν την ισορροπία που μέχρι τότε είχε. Πέρα από τις παραπάνω κατευθύνσεις, συνοπτικά αναφέρουμε ότι στο πεδίο δράσης της κοινωνικής πολιτικής έχει αναφερθεί η επίτευξη της κοινωνικής αλλαγής, η ρύθμιση της κοινωνικής αναπαραγωγής, ενώ με έντονες επιρροές από τον Foucault έχει εξεταστεί από την οπτική των σχέσεων εξουσίας και του κυρίαρχου λόγου.

³ Βλέπε σχετικά στα Spicker P. (1995), «*Social Policy, Themes and Approaches*», London, Prentice Hall
Harvester wheatsheaf και Midgley, J. (1997), «*Social Welfare in Global Context*», Sage publications

1.2 Ο στόχος των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής

Η κοινωνική ασφάλεια ή προστασία είναι, όπως θα δούμε και παρακάτω, το κυρίαρχο ζητούμενο για τα περισσότερα συστήματα κοινωνικής πολιτικής. Ο πιο σύγχρονος ορισμός για τα συστήματα κοινωνικής προστασίας δίνεται από το ινστιτούτο τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με αυτόν, *τα συστήματα κοινωνικής ασφάλειας (ή προστασίας) αποσκοπούν στην επίτευξη του στόχου της κοινωνικής ασφάλειας, δηλαδή στην προστασία του πληθυσμού από καταστάσεις που επιφέρουν απώλεια ή μείωση των πηγών συντήρησης, στην προληπτική ή επανορθωτική προστασία της υγείας, στην εξασφάλιση απασχόλησης και τη διατήρηση της ικανότητας για εργασία, στην εγγύηση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης και στη διασφάλιση της δυνατότητας κάθε ατόμου να συμμετέχει ενεργητικά στην οικονομική και κοινωνική ζωή.* (ινστιτούτο τοπικής αυτοδιοίκησης, 2006, σ.6) Ο στόχος της κοινωνικής ασφάλειας πολλές φορές συνδέεται με την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, την αναδιανομή του εισοδήματος και την επιδίωξη της κοινωνικής δικαιοσύνης.

Η πρώτη φορά που η κοινωνική ασφάλεια καταγράφεται ως ανθρώπινο δικαίωμα είναι το 1948 στο άρθρο 22 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Το ελάχιστο περιεχόμενό της προσδιορίζεται αρχικά από τον Ευρωπαϊκό Κώδικα Κοινωνικής Ασφάλειας του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ τέσσερα χρόνια αργότερα το 1952 αναφέρεται και στη Διεθνή Σύμβαση Εργασίας με το άρθρο 102 «περί ελαχίστων ορίων κοινωνικής ασφάλειας» της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας. Η κατοχύρωση του δικαιώματος στην κοινωνική ασφάλεια υπάρχει και στο άρθρο 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη του Συμβουλίου της Ευρώπης.

Όταν γίνεται λόγος για το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας, συνήθως δεν αναφερόμαστε μόνο σε έναν κοινωνικοπολιτικό στόχο, αλλά και στο σύνολο των μέτρων που εξυπηρετούν το στόχο αυτό (Κρεμαλής, 1985, σ. 22). Στη βιβλιογραφία, ο όρος για την κοινωνική προστασία διαφοροποιείται μερικώς από τον ορισμό της κοινωνικής ασφάλειας, καθώς στον πρώτο εντάσσονται και τα εθελοντικά προγράμματα που δεν περιλαμβάνονται σε κάποια νομοθετική ρύθμιση.

1.3 Η κοινωνική ασφάλιση, η κοινωνική πρόνοια και η προστασία της υγείας

Η θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας εξειδικεύεται από τρεις βασικούς μηχανισμούς ή τεχνικές: την κοινωνική ασφάλιση, την κοινωνική πρόνοια και την προστασία της υγείας. (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2006, σ.7)

Η κοινωνική ασφάλιση καλύπτει το σύνολο των μέτρων που αφορούν τη χορήγηση οικονομικών πόρων (ασφαλιστικές παροχές) από ειδικούς φορείς (ασφαλιστικοί οργανισμοί) σε πρόσωπα που υπάγονται σε αυτούς (ασφαλισμένοι), τα οποία αντιμετωπίζουν τυποποιημένους κινδύνους μείωσης εισοδημάτων ή αύξησης των δαπανών τους (ασφαλιστικοί κίνδυνοι) και έχουν συμπληρώσει προκαθορισμένες χρονικές και οικονομικές προϋποθέσεις (χρόνο ασφάλισης, ασφαλιστικές εισφορές).

Η κοινωνική πρόνοια καλύπτει το σύνολο των μέτρων που αφορούν τη χορήγηση μη ανταποδοτικών εισοδηματικών παροχών, παροχών σε είδος και κοινωνικών υπηρεσιών μέσω ειδικών φορέων (προνοιακοί φορείς) σε άτομα που τελούν σε κατάσταση ανάγκης και δεν μπορούν να την αντιμετωπίσουν με δικά τους μέσα.

Η προστασία της υγείας καλύπτει το σύνολο των μέτρων που αφορούν τη χορήγηση παροχών σε είδος και υγειονομικών υπηρεσιών από εξειδικευμένους φορείς, με σκοπό τη διατήρηση και την προαγωγή της υγείας του πληθυσμού.

Οι τρεις παραπάνω μηχανισμοί είναι μέρη του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας και ως εκ τούτου λειτουργούν συμπληρωματικά για την επίτευξη του ευρύτερου στόχου που δεν είναι άλλος από την κοινωνική προστασία των πολιτών. Παρόλα αυτά, θα λέγαμε ότι διατηρούν μία σχετική αυτοτέλεια ως προς τα χρησιμοποιούμενα μέσα και τους επιμέρους στόχους που επιδιώκουν. Η διάκριση των τριών μηχανισμών είναι χρήσιμη καθώς πέρα από το γενικό στόχο που καλούνται να ικανοποιήσουν διαθέτουν και επιμέρους στόχους που λαμβάνονται υπ' όψιν τόσο κατά το στάδιο του σχεδιασμού των ειδικότερων παρεμβάσεων, όσο και κατά το στάδιο της εφαρμογής των ειδικότερων κανόνων που ρυθμίζουν τις παρεμβάσεις αυτές.

Ο τρόπος με τον οποίο αξιοποιούνται και διαπλέκονται οι τρεις βασικοί μηχανισμοί του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας στο πλαίσιο κάθε εθνικού κράτους πρόνοιας, είναι αποτέλεσμα των ιδιαίτερων κοινωνικών, οικονομικών και

δημογραφικών δεδομένων του κάθε κράτους. Οι εθνικές παραδόσεις, η πολιτιστική κληρονομιά και οι ιδεολογικές και πολιτικές επιλογές που κάθε φορά επικρατούν είναι παράγοντες που επηρεάζουν σημαντικά τον τρόπο που αξιοποιούνται αυτοί οι βασικοί μηχανισμοί ως μέρη του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας.

Κεφάλαιο 2 : Θεωρητικές προσεγγίσεις

Η θεωρητική συζήτηση γύρω από το ρόλο του κράτους στην κοινωνική οργάνωση είναι ένα πεδίο έντονων αντιπαράθεσεων από πολλούς θεωρητικούς. Η κοινωνική πολιτική που κάθε κράτος εφαρμόζει, ο βαθμός συμμετοχής του σε αυτή καθώς και η αντίληψη γύρω από τις παροχές των κοινωνικών προγραμμάτων, είναι επιλογές άμεσα συνυφασμένες με την ιδεολογία που κάθε φορά επικρατεί. Μέσα από αυτή την αντιπαράθεση, γεννήθηκε και το θεωρητικό υπόβαθρο της κοινωνικής πολιτικής. Οι φιλελεύθερες ιδέες, οι απόψεις των σοσιαλδημοκρατικών και των μαρξιστών βρισκόντουσαν πάντα σε αντιπαράθεση. Κάθε ένα από τα συστήματα πρόνοιας εφαρμόστηκε σε ένα δεδομένο ιδεολογικό πλαίσιο και ως συνέπεια, ακολούθησε τις επιταγές και την αντίληψη για την κοινωνική πραγματικότητα που επέβαλλε η επικρατούσα κάθε φορά ιδεολογία.

2.1 Η Φιλελεύθερη προσέγγιση

Οι θεωρητικοί που προέρχονται από τον φιλελεύθερο χώρο με τις ιδέες που διατύπωσαν αποτέλεσαν τους βασικούς πολέμιους του κράτους πρόνοιας. Η συμμετοχή του κράτους στους τομείς του δημόσιου βίου όπως είναι η υγεία, η οικονομία και φυσικά η κοινωνική πολιτική είναι περιορισμένη. Για τους φιλελεύθερους τα άτομα είναι οι βασικοί υπεύθυνοι για τη θέση τους στον κοινωνικό ιστό και ως υπεύθυνοι επιλέγουν την ποιότητα της ζωής τους. Τα όποια μέτρα πρόνοιας θεωρείται ότι δρουν κατασταλτικά ως προς την ελευθερία και την αυτενέργεια του ατόμου και για αυτό το λόγο περιορίζονται στα απολύτως απαραίτητα. Το κράτος, ως ένα δίκτυο ασφαλείας, παρεμβαίνει μόνο όταν όλες οι άλλες υποστηρικτικές δομές, όπως είναι η οικογένεια, δεν έχουν καταφέρει να φέρουν το επιθυμητό αποτέλεσμα. Ο στόχος της παρέμβασης του κράτους, όπου αυτή γίνεται, δεν είναι η προστασία του ατόμου που χρήζει βοήθειας αλλά η διατήρηση των συνθηκών ζωής του υπόλοιπου κοινωνικού συνόλου (Freidman, 1962). Η

κατάσταση της φτώχια δεν είναι ένα αρνητικό φαινόμενο αρκεί να μπορεί να ασκηθεί έλεγχος στους άπορους ώστε να μην διαταράσσουν τη ζωή των υπολοίπων. Η πρωτοβουλία τού ατόμου ενισχύεται, ενώ οι ιδιωτικοί φορείς αναλαμβάνουν μεγάλο κομμάτι της κοινωνικής πολιτικής. Η ισότητα των πολιτών δεν είναι μία επιθυμητή αξία. Αντίθετα θεωρείται ότι πολλές φορές μπορεί να βλάψει την ανάπτυξη της κοινωνίας και της οικονομίας.

Γενικότερα, η φιλελεύθερη κριτική επικεντρώθηκε στο ηθικό επίπεδο και στον περιορισμό της ελευθερίας του ατόμου. Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της φιλελεύθερης προσέγγισης, το κοινωνικό κράτος περιορίζει την ελευθερία του ατόμου και δημιουργεί πολίτες οκνηρούς που δεν εντάσσονται στην αγορά εργασίας και εξαρτώνται απόλυτα από αυτό. Ένα άλλο αντεπιχείρημα που χρησιμοποιείται είναι ότι οι προνοιακές παροχές απαιτούν την δημιουργία ενός πολυδάπανου τομέα που διογκώνει το κράτος και λειτουργεί με έντονα γραφειοκρατικές διαδικασίες και για αυτό το λόγο το κοινωνικό κράτος θεωρείται υπεύθυνο για την οικονομική κρίση (Στασινοπούλου 2003, σ. 80-81). Η οικονομία της αγοράς έχει τον πρώτο λόγο και αφού το κράτος αποχωρεί από την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών διευρύνεται ο ρόλος άλλων υποστηρικτικών δομών. Η οικογένεια, η εκκλησία και φυσικά η ιδιωτική πρωτοβουλία μέσω των φιλανθρωπικών οργανώσεων ενθαρρύνονται, ώστε να αναλάβουν σημαντικό μέρος των κοινωνικών παροχών.

2.2 Η Μαρξιστική προσέγγιση

Κριτική στο κοινωνικό κράτος ασκήθηκε και από τους Μαρξιστές αλλά υπό διαφορετική βάση από αυτή των φιλελευθέρων. Κρίσιμο σημείο για τους Μαρξιστές είναι η ερμηνεία του ρόλου του κράτους στο πεδίο της οικονομίας. Τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής συνδέονται με τον βασικό του στόχο ο οποίος είναι η αναπαραγωγή του καπιταλιστικού συστήματος και οι σχέσεις παραγωγής που αυτό επιβάλλει⁴. Το κράτος πρόνοιας εγγυάται την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης και της ιδεολογικής υποταγής της αλλά παράλληλα προσπαθεί να μειώσει τις

⁴ Βλέπε σχετικά στο Πουλατζάς, Ν. (1983), «Το Κράτος, η Εξουσία, ο Σοσιαλισμός», Αθήνα, Θεμέλιο

αρνητικές συνέπειες από την συμπεριφορά του κεφαλαίου. Για να επιτύχει τους παραπάνω στόχους πολλές φορές δρα ενάντια στα οικονομικά συμφέροντα γεγονός που αποδεικνύει ότι διατηρεί μία υποτυπώδη αυτοτέλεια. Για τους Μαρξιστές ο μόνος τρόπος για να επιτευχθεί η ευημερία των ατόμων είναι η ανατροπή των δεδομένων σχέσεων παραγωγής και η μετάβαση σε μία σοσιαλιστική κοινωνία. Όσο η αγορά λειτουργεί με τους όρους του κεφαλαίου, η ανισότητα θα υπάρχει και θα γίνεται εντονότερη, αφού το κράτος όντας εκφραστής του ίδιου του συστήματος θα συνεχίζει να έχει το ρόλο του ουδέτερου διαιτητή.

Εκφραστές του μαρξιστικού χώρου αναδεικνύουν τον αντιφατικό χαρακτήρα του κράτους πρόνοιας. Ο Ian Gough⁵ αναλύει την αλληλεξάρτηση των πολιτικών του κοινωνικού κράτους και του καπιταλιστικού συστήματος. Δείχνει ότι η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους αντανακλά τη μεταβαλλόμενη φύση της παγκόσμιας καπιταλιστικής οικονομίας. Από τη μια, θέτει νέους οικονομικούς και πολιτικούς φραγμούς στο σύστημα και από την άλλη, απειλεί την καπιταλιστική συσσώρευση και τις πολιτικές ελευθερίες. Οι βασικές θέσεις που αναπτύσσει στο έργο του είναι δύο. Πρώτον, το κοινωνικό κράτος θεωρείται ως εκφραστής θετικών και αρνητικών χαρακτηριστικών στο εσωτερικό μιας αντιφατικής ενότητας. Δεύτερον, η επέκταση των κοινωνικών κρατών του δυτικού καπιταλισμού είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας επιπλέον αντίφασης, μεταξύ της απαίτησης του συστήματος για ολοένα και εντονότερη κρατική παρέμβαση από τη μια και της έλλειψης πραγματικών δυνατοτήτων ανταπόκρισης στις αυξανόμενες αυτές απαιτήσεις από την άλλη.

Παρόλα αυτά η σημασία του κράτους πρόνοιας δεν παραγκωνίζεται τελείως. Μπορεί να αντιμετωπίζει τα προβλήματα που γεννά ο καπιταλισμός αλλά δεν σταματά να αποτελεί προϊόν ταξικών διεκδικήσεων. Η ταξική πάλη και οι ταξικές διεκδικήσεις είναι αυτές που διευρύνουν την κοινωνική λειτουργία του κράτους και όταν είναι συνειδητά οργανωμένες μπορεί να συντελέσουν στην ωρίμανση των συνθηκών ανατροπής του καπιταλιστικού συστήματος (Offe, 1974, σ. 54-55). Οι Μαρξιστές συμφωνούν με τους φιλελεύθερους για το θέμα της ανικανότητας του κράτους πρόνοιας στην επίλυση καιρίων προβλημάτων, δεν συμμαρμίζονται όμως την άποψη που θέλει το θέλει κύριο υπεύθυνο για την οικονομική κρίση.

⁵ Οι θέσεις του θεωρητικού παρουσιάζονται στο έργο του *The political economy of the welfare state*, που εκδόθηκε το 1979

2.3 Η σοσιαλδημοκρατική προσέγγιση

Η αυξημένη κοινωνική λειτουργία του κράτος και η δημιουργία ενός κράτους πρόνοιας με αναδιανεμητικό χαρακτήρα υποστηρίχτηκε κυρίως από τους εκπροσώπους της σοσιαλδημοκρατικής σκέψης και αναπτύχθηκε στα τέλη του 19^{ου} αιώνα. Στο χώρο αυτό εντάσσονται οι θεωρητικοί από τον φαβιανό σοσιαλισμό, τον μεταπολεμικό ρεφορμισμό και νεοφαβιανισμό, τη ριζοσπαστική κοινωνική διοίκηση και τον σύγχρονο προνοιακό πλουραλισμό.

Η κοινωνική ισότητα και η αναδιανομή του πλούτου είναι ο βασικός στόχος για τους σοσιαλδημοκράτες. Το κράτος θεωρείται ως το μέσο για την επίτευξη της κοινωνικής ισότητας και μέσα από τη διευρυμένη κοινωνική του λειτουργία προσπαθεί να εγγυηθεί την κοινωνική ευημερία για το σύνολο των πολιτών. Οι σοσιαλδημοκράτες επιχειρούν μέσα από τα οργανωμένα συστήματα πρόνοιας να αμβλύνουν ή και να απαλείψουν τελείως την ανισότητα και τα προβλήματα που δημιουργεί η ελεύθερη λειτουργία της αγοράς. Θεωρούν, ότι μέσα από τη σταδιακή αλλαγή και τις επιμέρους μεταρρυθμίσεις θα οδηγηθούμε σε μια πιο αλληλέγγυα κοινωνία. Οι στόχοι του κράτους πρόνοιας διαφοροποιούνται ανάμεσα στα επιμέρους ρεύματα και μπορεί να είναι η δημιουργία μιας σοσιαλιστικής κοινωνίας έως και η διατήρηση του καπιταλιστικού συστήματος με ένα περισσότερο ανθρώπινο χαρακτήρα.

Το βασικό στοιχείο αυτής της θεώρησης είναι η αντίληψη ότι το κράτος έχει τη βασική ευθύνη για την άσκηση κοινωνικών προγραμμάτων. Για αυτό τον λόγο δημιουργεί συστήματα παιδείας, υγείας και ασφάλισης στα οποία έχουν ίση πρόσβαση όλοι οι πολίτες. Εξασφαλίζει τις απαραίτητες παροχές για τα στρώματα του πληθυσμού που κινδυνεύουν από εξαθλίωση και προωθεί την δυνατότητα των ίσων ευκαιριών. Για τους σοσιαλδημοκράτες, η ισότητα των ευκαιριών είναι και το κομβικό στοιχείο που μπορεί να εξασφαλίσει την ουσιαστική ελευθερία του ατόμου. Η σοσιαλδημοκρατική προσέγγιση είναι αυτή που συντέλεσε στη δημιουργία κρατών πρόνοιας και διεύρυνε την κοινωνική λειτουργία του κράτους.

2.4 Τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής

Οι θεωρητικές προσεγγίσεις που παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη παράγραφο οδήγησαν στην εφαρμογή διαφορετικών συστημάτων κοινωνικής πολιτικής. Ο Titmuss εντοπίζει τρία διαφορετικά συστήματα και τα κατηγοριοποιεί ως εξής. Αναφέρει το υπολειμματικό πρότυπο, το βιομηχανικό ανταποδοτικό πρότυπο και το θεσμικό – αναδιανεμητικό πρότυπο (Titmuss, 1974, σ. 31).

Το υπολειμματικό πρότυπο λειτουργίας του κράτους στηρίχτηκε από τους εκπροσώπους του φιλελεύθερου χώρου. Ως προϊόν φιλελεύθερων ιδεών θεωρεί το άτομο ως το μοναδικό υπεύθυνο για την θέση του στη κοινωνία. Η ελεύθερη λειτουργία της αγοράς είναι το βασικό ζητούμενο και μέσα από αυτήν τα άτομα καλύπτουν τις ανάγκες τους. Οποιαδήποτε κρατική παρέμβαση ακόμα και με κοινωνικό περιεχόμενο δρα κατασταλτικά προς την λειτουργία της αγοράς και για αυτό δεν πραγματοποιείται. Τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής που βασίζονται στο υπολειμματικό πρότυπο προωθούν την δραστηριοποίηση άλλων δομών όπως είναι η οικογένεια, η εκκλησία και η ιδιωτική πρωτοβουλία για την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών. Η κρατική δομή παρεμβαίνει μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, μετά από έρευνα που γίνεται για να διαπιστωθεί η θέση του ατόμου και για μικρό χρονικό διάστημα. Τα άτομα πρέπει να μάθουν να ζουν χωρίς τις προνοιακές παροχές και το κράτος καλείται να τα εκπαιδεύσει. Πρέπει να σημειωθεί ότι η αντίληψη που θέλει τον χρήστη των κοινωνικών υπηρεσιών ως τον αποκλειστικά υπεύθυνο για την κατάσταση στην οποία έχει περιέλθει ευνοεί το φαινόμενο του στιγματισμού του.

Το βιομηχανικό (αντ) - αποδοτικό πρότυπο αντιμετωπίζει τον άνθρωπο κυρίως ως εργαζόμενο. Οι παροχές που λαμβάνει προέρχονται από την εργασία και εκλαμβάνονται ως μέρος της αμοιβής του. Οι κοινωνικές παροχές είναι άμεσα συνδεδεμένες με τις επιδόσεις του ατόμου στην εργασία του ως εκ τούτου το σύστημα αυτό δεν προϋποθέτει ίση μεταχείριση όλων των πολιτών. Ο κάθε ένας λαμβάνει κάθε φορά αυτά που αναλογούν στο έργο που κρίνεται ότι έχει παράγει. Ο ρόλος του κράτους είναι αναδιανεμητικός αλλά η ατομική ευθύνη κυριαρχεί.

Από το χώρο της σοσιαλδημοκρατίας προκύπτει το θεσμικό – αναδιανεμητικό πρότυπο. Το σύστημα αυτό στηρίζεται στη φορολόγηση των εισοδημάτων και στον περιορισμό των άμεσων εισφορών και στοχεύει στην αναδιανομή των προϊόντων. Οι ασθενέστερες τάξεις στηρίζονται σε μεγαλύτερο βαθμό ώστε προωθηθεί η ισότητα

όλων των πολιτών μέσω της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης. Όλοι οι πολίτες είναι χρήστες των υπηρεσιών και έτσι το φαινόμενο του στιγματισμού του χρήστη δεν είναι έντονο. Για να πετύχει του στόχους του το κράτος δημιουργεί θεσμούς συλλογικού χαρακτήρα, όπως είναι τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και τα εθνικά συστήματα υγείας. Άλλα μέτρα που παίρνει, είναι η καθιέρωση ελάχιστου εισοδήματος για να μειωθεί ο κίνδυνος της φτώχειας και η δημιουργία συστημάτων εκπαίδευσης των πολιτών.

Θα ήταν βέβαια λάθος να υποθέσουμε ότι τα παραπάνω συστήματα εφαρμόστηκαν κάθε φορά αυτούσια όπως παρουσιάστηκαν παραπάνω. Η κάθε χώρα χρησιμοποίησε τις βασικές παραδοχές τους και τα εφάρμοσε με βάση τις ιδιαίτερες ανάγκες της. Σχηματικά μπορούμε να πούμε ότι το φιλελεύθερο πρότυπο εφαρμόστηκε στις ΗΠΑ, το βιομηχανικό στην Μεγάλη Βρετανία και το θεσμικό στις Σκανδιναβικές χώρες. (Σκαμνάκης 2006, σ. 46).

Πέρα από τον Titmuss και άλλοι διανοητές προσπάθησαν να κάνουν μία ταξινόμηση των συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας. Ο Esping Andersen διακρίνει τρεις κατηγορίες συστημάτων κοινωνικής πολιτικής. Η πρώτη κατηγορία είναι το φιλελεύθερο κράτος πρόνοιας που εφαρμόστηκε στη Βόρεια Αμερική και στην Αυστραλία και παρουσιάζει πολλά κοινά με το υπολειμματικό πρότυπο καθώς οι παροχές είναι ιδιαίτερα περιορισμένες και δίνονται μετά από έλεγχο των συνθηκών διαβίωσης των ατόμων. Το δεύτερο πρότυπο που εντοπίζει, είναι το συντηρητικό – κορπορατιστικό που εφαρμόστηκε στις χώρες της Κεντρικής Ευρώπης και χαρακτηρίζεται από την εμπορευματοποίηση των κοινωνικών παροχών. Το τρίτο πρότυπο, είναι το σοσιαλδημοκρατικό που εφαρμόστηκε στις Σκανδιναβικές χώρες. Το πρότυπο αυτό είναι σύμφωνο με τη σοσιαλδημοκρατική θεώρηση καθώς το κράτος είναι ο κεντρικός πόρος παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Όπως φαίνεται τα συμπεράσματα του Andersen δεν διαφέρουν από αυτά του Titmuss. Βασικό στοιχείο της ανάλυσής του είναι ο βαθμός εμπορευματοποίησης των παροχών που ξεκινάει από την πλήρη ένταξή τους στην αγορά (φιλελεύθερο πρότυπο), έως την πλήρη ένταξή τους στις κρατικές παροχές (σοσιαλδημοκρατία) (Ρήγα, 1993, σ. 175-176).

Τέλος, θα αναφερθούμε και σε μία ακόμα ταξινόμηση που περιλαμβάνει και την περίπτωση της Ελλάδας, αυτή που παρουσιάζει ο Leibfried. Με βάση αυτή την ταξινόμηση η Ελλάδα συμμετέχει μαζί με τη Ισπανία, την Πορτογαλία και σε μικρότερο βαθμό την Ιταλία και τη Γαλλία στη Λατινική περιφέρεια (Leibfried, 1991, σ. 141). Η Λατινική περιφέρεια χαρακτηρίζεται από την καθυστέρηση στην ανάπτυξη

συστημάτων κοινωνικής πολιτικής, με αποτέλεσμα την επικράτηση ενός μικτού σχήματος υπολειμματικού προτύπου με χαρακτηριστικά κορπορατίστικης λειτουργίας. Την ελληνική περίπτωση συμπεριλαμβάνει και ο Ferrera προσθέτοντας μία τέταρτη κατηγορία στην ταξινόμηση του Andersen. Ο Ferrera κάνει λόγο για την ύπαρξη πληθυσμιακών ομάδων που απολαμβάνουν περισσότερα προνόμια από τους υπόλοιπους, αφού μέσω των πελατειακών σχέσεων έχουν προνομιακή και ευκολότερη πρόσβαση στο σύστημα κοινωνικής πολιτικής.

2.5 Οι σύγχρονες τάσεις στην κοινωνική πολιτική

Τα συστήματα κοινωνικής πολιτικής που περιγράψαμε στις προηγούμενες παραγράφους έχουν στηριχτεί στο φορντικό πρότυπο παραγωγής και οικονομικής ανάπτυξης. Η αυξημένη παραγωγικότητα της εργασίας σε συνδυασμό με την προσπάθεια του κράτους για την εξασφάλιση της κοινωνικής ευημερίας των παραγωγικών δυνάμεων, είναι το ζητούμενο για τα κοινωνικά συστήματα, που έως τη δεκαετία του 70 λειτουργούσαν κατά τα πρότυπα της Κενυσιανικής συναίνεσης. Στη διαδικασία αναδόμησης των συστημάτων πρόνοιας κυριαρχούν τέσσερις γενικές τάσεις (Jessop, 2000, σ. 219-220). Αρχικά, θα λέγαμε ότι παρατηρείται μία μετατόπιση από τους κενυσιανικούς στόχους και τρόπους παρέμβασης σε άλλους που θα χαρακτηρίζαμε ως σουμπετεριανούς. Η δεύτερη τάση η αντίληψη θέλει τον πολίτη να είναι πρωτίστως εργάτης και ως τέτοιος, να είναι υπεύθυνος για τη συντήρηση του εαυτού του πάντα μέσα από την αγορά εργασίας. Η Τρίτη τάση που παρατηρείται είναι η δημιουργία οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών σε μεταεθνικό επίπεδο και η τέταρτη περιγράφεται ως την δραστηριοποίηση οικονομικών πολιτικών και κοινωνικών μηχανισμών για την αντιστάθμιση των αποτυχιών της αγοράς.

Τα νέα χαρακτηριστικά του σουμπετεριανού καθεστώτος μπορούν συνοψίζονται στα εξής: Πρώτων προάγεται η καινοτομία, η ευελιξία και η ανταγωνιστικότητα σε ανοιχτές αγορές με την κοινωνική πολιτική να υποτάσσεται στις απαιτήσεις της ευελιξίας και της ανταγωνιστικότητας της αγοράς εργασίας. Συνέπεια του παραπάνω, είναι η θεώρηση του κοινωνικού μισθού αποκλειστικά ως ένα επιπλέον κόστος παραγωγής και ως τέτοιο να υπόκειται σε μειώσεις. Επιπλέον τα

εθνικά όρια της κοινωνικής πολιτικής διευρύνονται και σήμερα γίνεται λόγος για μεταεθνικό χαρακτήρα με το εθνικό έδαφος να παύει να αποτελεί φορέα ισχύος. Τελειώνοντας είναι ιδιαίτερα σημαντικό να αναφερθεί ότι το κράτος αποχωρεί από την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών και μεταβιβάζει αυτήν την ευθύνη σε μη κρατικούς φορείς.

2.6 Το μεικτό ή νέο πλουραλιστικό πρότυπο

Η οικονομική κρίση του 1973 και η αποτυχία των κοινωνικών συστημάτων στην άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων οδήγησαν στην αναζήτηση νέων τρόπων και μορφής της κοινωνικής πολιτικής. Οι κοινωνικές παροχές μειώνονται, η λογική της μείωσης του κόστους επικρατεί και δεν λαμβάνονται ριζοσπαστικές και καινοτόμες αποφάσεις. Η λύση αναζητείται στα βασικά χαρακτηριστικά των ήδη υπάρχοντων συστημάτων χωρίς όμως να φαίνεται ότι επαρκεί για την ικανοποίηση των στόχων που κάθε φορά τίθενται. Το νέο οικονομικό κοινωνικό και πολιτικό περιβάλλον εντείνει την ανάγκη για τη διατύπωση μίας καινούριας πρότασης για την κοινωνική πολιτική. (Σκαμνάκης 2006, σ. 54-55). Η λύση που ζητείται από πολλούς αναφέρεται ως το μικτό ή νέο πλουραλιστικό πρότυπο.

Το νέο πλουραλιστικό πρότυπο χαρακτηρίζεται ως ο τρίτος δρόμος ⁶, που θα αποτελέσει τη διέξοδο από τη μόνιμη διαμάχη μεταξύ των δημόσιων ή των ιδιωτικών παροχών. Το ζητούμενο δεν είναι ποιος φορέας θα παρέχει τις υπηρεσίες, αλλά πως το κράτος με την ιδιωτική πρωτοβουλία θα μπορέσουν να συνεργαστούν με τον καλύτερο τρόπο ώστε οι πολίτες να απολαμβάνουν ποιοτικότερες παροχές. Η μείωση των δαπανών συνεχίζει να αποτελεί κομβικό σημείο στην υλοποίηση πολιτικών, αλλά ταυτόχρονα γίνεται ορθολογικότερη διαχείριση των πόρων ώστε να εξασφαλισθεί η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα των παροχών. Η κοινωνία των πολιτών παίζει πρωταρχικό ρόλο αφού σε ιδανικές συνθήκες οι χρήστες των υπηρεσιών έχουν λόγο σε όλα τα επίπεδα εφαρμογής κοινωνικών προγραμμάτων, ώστε οι παρεχόμενες υπηρεσίες να εξειδικεύονται ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των χρηστών.

⁶ Βλέπε σχετικά στο Giddens A. (1998), «Ο Τρίτος Δρόμος», Αθήνα, Πόλις

Οι οικογένεια, οι ΜΚΟ και η ιδιωτική πρωτοβουλία στο σύνολό της παίζει σημαντικό ρόλο χωρίς όμως το κράτος να χάνει τον επιτελικό του ρόλο.

Αν και οι υποστηρικτές του μικτού προτύπου υποστηρίζουν ότι είναι πολιτικά και ιδεολογικά ουδέτερο, υπάρχουν άλλοι που δεν συμφωνούν με την εφαρμογή του. Σύμφωνα με αυτήν την άποψη, η σύμπραξη ιδιωτικού και δημόσιου τομέα χρησιμοποιείται ως προπύργιο για την οριστική αποχώρηση του κράτους από τον σχεδιασμό και την εφαρμογή κοινωνικής πολιτικής.

Κεφάλαιο 3: Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα

Στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσης εργασίας γίνεται αναφορά στην πορεία που ακολούθησε ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στο χώρο της Ελλάδας. Από το 1827 έως και σήμερα η τοπική αυτοδιοίκηση έλαβε διάφορες μορφές και εξυπηρέτησε διαφορετικούς στόχους. Όλη αυτή η πορεία συνέβαλε στη δημιουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που σήμερα γνωρίζουμε. Όλη η πορεία του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης και φυσικά της κοινωνικής πολιτικής που κατά τόπους ασκούνταν χωρίζεται σε τρεις περιόδους, για κάμε μία από τις οποίες γίνεται λόγος ξεχωριστά. Αναφερόμαστε επίσης και στην εξέλιξη που η κοινωνική πολιτική είχε στην Ελλάδα, ενώ στις τελευταίες παραγράφους η κοινωνική πολιτική συσχετίζεται με την τοπική αυτοδιοίκηση, με αναφορές στις σύγχρονες εξελίξεις, στο θεσμικό πλαίσιο και στις δομές που έχουν δημιουργηθεί..

3.1 Ιστορική εξέλιξη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης

Η σημερινή οργάνωση και λειτουργία του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, έχει καθοριστεί σημαντικά από την εξέλιξη που η οργάνωση του κράτους έχει γνωρίσει στο πέρασμα των χρόνων. Το πολιτικό περιβάλλον καθώς και η προσπάθεια της κεντρικής κυβέρνησης να συγκεντρώσει όλες τις αρμοδιότητες είναι κάποιοι από τους παράγοντες που έπαιξαν σημαντικό ρόλο στην εξέλιξη του θεσμού.

Οι μελετητές τοποθετούν τα θεμέλια της αυτοδιοίκησης σε διαφορετικές περιόδους. Οι πόλεις κράτη της αρχαίας Ελλάδας θεωρούνται από πολλούς ως η απαρχή του θεσμού, ο οποίος μετεξελίχτηκε και πήρε τη μορφή που σήμερα γνωρίζουμε. (Παπαρηγόπουλος, 1858, σ. 188-225). Άλλοι ερευνητές εντοπίζουν το θεμέλιο της μορφής που η τοπική αυτοδιοίκηση σήμερα έχει, στα χρόνια του Βυζαντίου (Μοσχοβάκης, 1882, σ. 68-81). Τέλος υπάρχει και η Τρίτη άποψη που τοποθετεί την καταγωγή του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στο οθωμανικό διοικητικό σύστημα. (Αργυρόπουλος, 1843, σ. 23 – 77).

Την τελευταία άποψη θα υιοθετήσουμε και στην παρούσα μελέτη, προσπαθώντας να αναφερθούμε στην πορεία εξέλιξης του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Το μέγεθος της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας καθώς και ο τρόπος λειτουργίας της, όπως το φορολογικό σύστημα, επέφεραν το διορισμό τοπικών αρχόντων ώστε όλο το οικοδόμημα να μπορέσει να λειτουργήσει. Οι τοπικοί άρχοντες είχαν την ευθύνη για τη είσπραξη των φόρων, ενώ παράλληλα λειτουργούσαν ως γέφυρα μεταξύ της τοπικής κοινωνίας και της κεντρικής εξουσίας. Για ποικίλους λόγους το Οθωμανικό Κράτος είχε μια αποκεντρωτική διοίκηση και επέλεγε τοπικούς στρατιωτικούς αρχηγούς. Αργότερα η Αυτοκρατορία διαιρέθηκε σε περιοχές, οι οποίες διοικούνταν από έναν Πασά. Οι επίσημες δραστηριότητες περιορίζονταν στη συγκέντρωση φόρων και στη στρατιωτική θητεία. Ορθόδοξοι ιερείς και δεσπότες εισέπρατταν τους φόρους και διασφάλιζαν τη τάξη, ενώ παράλληλα, διατηρούσαν ζωντανές τις παραδόσεις και διαιώνιζαν την ελληνική γλώσσα, διατηρώντας κατ' αυτόν τον τρόπο ζωντανή την εθνική ταυτότητα.

Από τη βυζαντινή περίοδο έως και σήμερα συναντάμε τρεις περιόδους για την κάθε μία από τις οποίες θα αναφερθούμε ξεχωριστά στις παραγράφους που ακολουθούν.

3.1.1 Η πρώτη περίοδος 1827 - 1911

Η πρώτη εθνοσυνέλευση της Επιδάουρου συνέχισε το σύστημα εκπροσώπησης των τοπικών κοινοτήτων που ήταν σε ισχύ από τα χρόνια της τουρκοκρατίας. Στο προσωρινό πολίτευμα έλλειπαν οι ουσιαστικές αναφορές σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση. Ως εκ τούτου οι τοπικές αρχές, που προϋπήρχαν από την περίοδο της τουρκοκρατίας, συνέχισαν να διαδραματίζουν τον πρωταρχικό ρόλο για την οργάνωση και τη διοίκηση των ελληνικών επαρχιών. Αυτές άλλωστε, νομιμοποιούνταν στην αντίληψη των τοπικών κοινωνιών. Η κεντρική διοίκηση από την άλλη, ως νεοσυσταθείσα αρχή προσπαθούσε να αποκτήσει τον κεντρικό έλεγχο ανταγωνιζόμενη τις τοπικές αρχές. Το γεγονός αυτό οδήγησε στη συγγραφή του «οργανισμού των ελληνικών επαρχιών» το 1822. Το κείμενο αυτό είναι και το πρώτο επίσημο έγγραφο του ελεύθερου ελληνικού κράτους στο οποίο γίνεται λόγος, έστω

και για μία υποτυπώδη μορφή τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού η επαρχία οριζόταν ως η βασική μονάδα του νέου κράτους. Η παραπάνω κατεύθυνση επικυρώνεται και από τη δεύτερη εθνοσυνέλευση στην οποία ψηφίστηκε ο «οργανισμός των ελληνικών επαρχιών». Σύμφωνα με αυτόν, εφαρμόζεται ένα περιφερειακό σύστημα διοίκησης, με περιφερειακό κέντρο την πρωτεύουσα της κάθε επαρχίας (Σκαμνάκης, 2006, σ. 159),

Ο ερχομός του Ιωάννη Καποδίστρια το 1828, σηματοδότησε πολλές αλλαγές στην οργάνωση του ελληνικού κράτους, καθώς θεσμοθέτησε ένα ιδιαίτερα καινοτόμο σύστημα αυτοδιοίκησης. Οι τοπικές κοινωνίες έχουν τη δυνατότητα να αποφασίζουν μόνες τους για τα τοπικά ζητήματα που τους απασχολούν υπό την εποπτεία του κεντρικού κράτους. Ο Καποδίστριας χώρισε το ελληνικό κράτος σε επτά τμήματα και το κάθε τμήμα σε επαρχίες. Οι επαρχίες χωρίστηκαν σε κωμοπόλεις και χωριά (Σκαμνάκης, 2006, 160). Οι τοπικές κοινωνίες διοικούνταν από αιρετούς που οι ίδιες εξέλεγαν. Σε αυτό το σημείο πρέπει να σημειωθεί ότι στο δικαίωμα του εκλέγεσθε δεν είχαν πρόσβαση όλοι αφού σε αυτό συμμετείχαν μόνο κάποιοι από τους πιο εύπορους πολίτες.

Το παραπάνω σύστημα εφαρμόστηκε για δύο μόνο έτη, όταν τα λιγοστά επαρχιακά συμβούλια ήρθαν να αντικαταστήσουν τις δημογεροντίες. Το 1833 ο νόμος περί συστάσεων δήμων θέτει στην ουσία τους δήμους υπό την επιτήρηση του έπαρχου ή του νομάρχη. Ένα μέτρο που στην ουσία δρα κατασταλτικά προς την αυτονομία των δήμων, αφού τους καθιστά διοικητικά και οικονομικά όμηρους προς την ανώτερη αρχή. Είναι σημαντικό να αναφέρουμε ότι οι δήμοι υποχρεούνται στην άσκηση κάποιας υποτυπώδους κοινωνικής πολιτικής όπως είναι η στέγαση, η σίτιση και η περίθαλψη των ενδεών δημοτών. Την ίδια στιγμή αναλαμβάνουν την διοίκηση και τη διαχείριση των ιδρυμάτων κοινωνικής ωφελείας. Αν και φαίνεται ότι οι δήμοι έχουν αρμοδιότητες στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής, δεν θα μπορούσαμε να πούμε ότι παρατηρείται οποιαδήποτε αυτονομία. Στην πράξη, η εποπτεία του έπαρχου ή του νομάρχη περιορίζει ουσιαστικά τόσο την χρηματοδότηση των προγραμμάτων, όσο και τη διοικητική τους λειτουργία. Ο νόμος του 1833 συνέχισε να ρυθμίζει την άσκηση κοινωνικής πολιτικής από την τοπική αυτοδιοίκηση και τα επόμενα χρόνια αφού συνέχισε να ισχύει και επί πρωθυπουργίας Κωλλέτη. Ακόμα και στο πρώτο σύνταγμα του 1844 δεν υπάρχει καμία αναφορά για την τοπική αυτοδιοίκηση πέραν της παροχής εκπαίδευσης, με το κράτος να έχει την ευθύνη της χρηματοδότησης.

3.1.2 Η δεύτερη περίοδος 1911 – 1975

Η περίοδος πρωθυπουργίας του Χαρίλαου Τρικούπη σηματοδότησε την έναρξη της δεύτερης περιόδου για τη ζητήματα της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο Τρικούπης, χωρίς να καταργεί τον θεσμό των κοινοτήτων, προσπάθησε να εδραιώσει ισομεγέθεις δήμους σε όλη την επικράτεια. Με αυτόν τον τρόπο πίστευε ότι οι δήμοι θα ανταποκρίνονταν αποτελεσματικότερα σε όλο το εύρος των αρμοδιοτήτων τους. Για να πετύχει τα παραπάνω πρότεινε την εφαρμογή τριών σχεδίων («Περί της Νομαρχιακής Επιτροπής», «Περί Κοινοτήτων», Τροποποίηση του Περί Δήμων Νόμου»). Μπορεί κανένα από αυτά τα σχέδια να μη εφαρμόστηκε λόγω των αντιδράσεων που προκλήθηκαν, αλλά αποτέλεσαν τη βάση για τη συνέχιση του διαλόγου σχετικά με τη μορφή που η τοπική αυτοδιοίκηση θα έπρεπε να έχει, με γνώμονα πάντα τη συμμετοχή περισσότερων πολιτών καθώς και την καλύτερη διοικητική λειτουργία της.

Το νομοθετικό πλαίσιο της δεύτερης περιόδου καθορίζεται από το σύνταγμα του 1911, καθώς και από το νόμο ΔΝΖ' του 1912 ο οποίος χωρίς να επιφέρει κάποια καινοτόμα αλλαγή, καθορίζει το ρόλο και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης έως την περίοδο της μεταπολίτευσης. Τα σημαντικά σημεία του νόμου που αξίζει να σημειώσουμε, είναι ότι εισάγει την έννοια των τοπικών υποθέσεων και ξεκινάει το διάλογο για την οριοθέτηση της. Την αρτιότερη μέχρι τότε αναφορά στην οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουμε με το σύνταγμα του 1927. Με βάση αυτό η χώρα διαιρείται σε περιφέρειες και κοινότητες, στα πλαίσια των οποίων οι πολίτες διαχειρίζονται τις τοπικές τους υποθέσεις. Από την άλλη πλευρά, το κράτος έχει την ευθύνη για την εποπτεία τη τοπικής αυτοδιοίκησης και υποχρεούται στην εξασφάλιση της απαραίτητης χρηματοδότησης, ώστε να μπορέσει να επιβιώσει. Αν και τα όρια των τοπικών υποθέσεων παραμένουν αδιευκρίνιστα, είναι ιδιαίτερα σημαντικό ότι μέσω της δυνατότητας των πολιτών να εκλέγουν τις τοπικές αρχές, εισάγεται επισήμως η αντίληψη της αποκέντρωσης. Εξαιτίας των πολιτικών αναταραχών εκείνης της περιόδου το σύνταγμα του 1927 εφαρμόστηκε έως το 1935, όταν η κυβέρνηση του Παναγή Τσαλδάρη επανέφερε το σύνταγμα του 1911.

Το νομοθετικό πλαίσιο που ακολούθησε για την εν λόγω περίοδο δεν παρουσιάζει αξιοσημείωτες αλλαγές αναφορικά με τον θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πολιτική αναταραχή που επικρατεί στη χώρα επηρεάζει την

οργάνωση και λειτουργία των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα όρια των τοπικών υποθέσεων συνεχίζουν να αναζητούνται, ενώ η διοικητική διαίρεση της χώρας το 1954 επιστρέφει στο νομαρχιακό σύστημα που υπήρχε από την αρχή της πρώτης περιόδου. Φαίνεται ότι η ελληνική πολιτεία αναζητεί τον τρόπο διοίκησης που καλύτερα μπορεί να λειτουργήσει. Τέλος, την περίοδο της δικτατορικής κυβέρνησης ενισχύεται ο συγκεντρωτικός τρόπος διακυβέρνησης υποβαθμίζοντας τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης.

3.1.3 Η Τρίτη περίοδος 1976 έως σήμερα

Μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας θεσμοθετείται ένα αρτιότερο νομοθετικό πλαίσιο που καθορίζει τη δράση και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο άρθρο 102 του νέου συντάγματος αναφέρεται ρητά ότι οι δήμοι και οι κοινότητες, οι οποίοι πλέον αποτελούν τη πρώτη βαθμίδα, αναλαμβάνουν την διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων. Η κυβέρνηση έχει την ευθύνη για την χρηματοδότηση και την εποπτεία των δήμων οι οποίοι δρουν με αυτοτέλεια προωθώντας τα τοπικά συμφέροντα.

Ένα σημαντικό βήμα προς την αποκέντρωση αποτέλεσε ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας του 1980. Ο κώδικας επιδιώκει τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ με στόχο την αποκέντρωση και την ενίσχυση των αποφάσεων σε τοπικό επίπεδο. Παράλληλα, προτρέπει την ενίσχυση της αυτονομίας των τοπικών εξουσιών για τη διεκπεραίωση των τοπικών υποθέσεων. (Σιούτη – Γεωργίου, 1980, σ. 8). Δύο χρόνια αργότερα, ένας νέος κώδικας έρχεται να συμπληρώσει τον προηγούμενο. Θεσμοθετούνται τα λαϊκά συμβούλια ως ένα μέσο για την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών, ενώ παράλληλα ξεκινάει τη λειτουργία του ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης που είναι οι νομαρχίες. Η θεσμοθέτηση της δευτεροβάθμιας διοίκησης γίνεται το 1986 με το νόμο 1622 γεγονός που καταδεικνύει ότι επιχειρείται ένα μεγαλεπήβολο σχέδιο αλλαγής το συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι στόχοι που υπάρχουν είναι η αποκέντρωση και η αποτελεσματικότερη λειτουργία των τοπικών οργανισμών. Για να επιτευχθούν τα παραπάνω δίνονται κίνητρα στους δήμους ώστε

να συνενωθούν ώστε ως μεγαλύτεροι να μπορέσουν με αποτελεσματικότερο τρόπο να ασκήσουν διοίκηση στα όρια δράσης τους.

Η ταραχώδης πολιτική περίοδος αποτέλεσε για μία ακόμη φορά τροχοπέδη για την εξέλιξη των πραγμάτων αφού ο νόμος του 1986 τελικά δεν εφαρμόστηκε. Παρ' όλα αυτά, αποτέλεσε μία σταθερή βάση πάνω στην οποία, το 1994 ο νόμος 2218 έδωσε τη δυνατότητα στον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης να ξεκινήσει την λειτουργία του. Προς την αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης οδήγησαν τη χώρα και οι επιρροές από τον ευρωπαϊκό χώρο, καθώς το ελληνικό κοινοβούλιο από το 1989 είχε ήδη εγκρίνει τον ευρωπαϊκό χάρτη. Μέσα από τα περιεχόμενά του επικροτείται η αυτονόμηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι άλλωστε χαρακτηριστικό ότι οι τοπικές εξουσίες αναφέρονται ως βασικό συστατικό των δημοκρατικών καθεστώτων. Η Ευρώπη προωθεί ένα αποκεντρωμένο σύστημα διακυβέρνησης και η Ελλάδα έρχεται έστω και καθυστερημένα να θεσπίσει νόμους ώστε να ακολουθήσει την επικρατούσα ευρωπαϊκή στρατηγική.

Το πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας (Ν. 2539/97) σχεδιάστηκε ώστε να αποχτήσει ο δήμος, ως διοικητική μονάδα, ικανό μέγεθος για να ανταποκριθεί σε ένα περισσότερο αποκεντρωμένο σύστημα, αλλά με παράλληλο στόχο τη δημιουργία εκείνων των προϋποθέσεων για τη συμμετοχή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην αντιμετώπιση ζητημάτων που εντοπίζονται στα χωρικά όρια ευθύνης της. Αυτή την περίοδο αναμένεται η εφαρμογή του νέου εθνικού χωροταξικού σχεδίου. Πρόκειται για μία διοικητική μεταρρύθμιση που αποτελεί τη συνέχεια του Καποδίστρια 1 και αναμένεται να αλλάξει το χάρτη των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Το νέο σχέδιο προβλέπει τη μείωση του αριθμού των περιφερειών, των νομαρχιών και των δήμων και την ισόρροπη ανάπτυξη αστικών κέντρων και περιφέρειας.

Σήμερα η δυνατότητα των ΟΤΑ να ασκούν κοινωνική πολιτική είναι θεσμοθετημένη και αναπτύσσουν πλήθος προγραμμάτων για την κοινωνική ένταξη των ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων. Ειδικότερα, το άρθρο 75 του Ν.3463/2006 του νέου κώδικα δήμων και κοινοτήτων αναφέρει ότι «Οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας». Η γενικότερη τάση που επικρατεί είναι η λειτουργία αποκεντρωμένων με την τοπική αυτοδιοίκηση πρωταγωνιστεί στην εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής.

3.2 Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα

Ψήγματα κοινωνικής πολιτικής ανιχνεύονται ήδη από την Καποδιστριακή περίοδο (Τσέκος Θ.,2003),. Σε αυτά μπορεί να ενταχθεί η ίδρυση και η λειτουργία επτά συνολικά νοσοκομείων, ενός μεγάλου ορφανοτροφείου στην Αίγινα αλλά και η οικονομική στήριξη περιφερειακών ιδρυμάτων, όπως αυτό που λειτουργούσε στην Άνδρο ο Θεόφιλος Καΐρης. Κατά την οθωνική περίοδο το Διάταγμα «Περί Αστυκλικής εν Αθήναις», ο Νόμος «Περί συστάσεως Φρενοκομείων», ο Νόμος «Περί συστάσεως επαρχιακών ιατρών» και το Διάταγμα εφαρμογής του καθώς και το Διάταγμα «Περί προσόντων των διορισθησομένων ως νομαρχιακών και επαρχιακών ιατρών και περί συστάσεως εξεταστικής αυτών επιτροπής» αποτελούν ενδείξεις άσκησης στοιχειώδους κρατικής δράσης και στον κοινωνικό τομέα. Το γεγονός ότι στα Υγειονομεία και τα Λοιμοκαθατήρια μισθοδοτούνται 168 άτομα ενώ στα δημόσια θεραπευτήρια μόλις 15, καταδεικνύει τον κατασταλτικό προσανατολισμό της πρώιμης αυτής κοινωνικής πολιτικής. Ωστόσο, απαντώνται και σποραδικά δείγματα προνοιακών δραστηριοτήτων όπως τεκμαίρεται από τους Νόμους «Περί βοήθειας των εκ της πολυομβρίας παθόντων εν Ερετρεία οικογενειών των Ψαριανών» και «Περί περιθάλψεως των εν Θήβαις απόρων οικογενειών καταστραφεισών εκ των προ μικρού συμβάντων σεισμών».

Οι πρώτες υπουργικές δομές με αρμοδιότητες κοινωνικής πολιτικής εμφανίζονται κατά τη βενιζελική περίοδο. Το 1911 δημιουργείται εντός του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας ένα τμήμα Εργασίας και Κοινωνικής Πρόνοιας με την απόσπαση του γραφείου εργασίας από το τμήμα Εμπορίου και Βιομηχανίας και την αναβάθμισή του. Παράλληλα συγκροτείται και το «Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας» με συμβουλευτικό ρόλο προς την παραπάνω αρχή. Στο ανώτατο συμβούλιο συμμετέχουν εργοδότες, εργαζόμενοι βουλευτές και εμπειρογνώμονες. Με το Νόμο 748/1917 «Περί συστάσεως Υπουργείου Περιθάλψεως» συγκροτείται το πρώτο υπουργείο με αρμοδιότητες κοινωνικών υπηρεσιών και πεδίο πολιτικής τους επίστρατους και τους πρόσφυγες. Το υπουργείο μετονομάζεται σε «Υπουργείο Υγιεινής Πρόνοιας και Αντιλήψεως» το 1922, όπου τα ζητήματα πρόνοιας αποσυνδέονται από την εργασία και συνδέονται με την υγεία. Το 1928 ο Βενιζέλος δημιουργεί εντός αυτού μια ιδιαίτερη δομή για τα θέματα υγείας που με το Νόμο 4172/1929 αναβαθμίζεται σε «Αυτοτελές Υπουργείον Υγιεινής» και αποσπάται από

το Υπουργείο Προνοίας και Αντιλήψεως, (για να επανανοποιηθεί αργότερα το 1932 από την κυβέρνηση Τσαλδάρη).

Παρατηρούμε συνεπώς, ότι η αμφίσημη σχέση εργασίας, υγείας και πρόνοιας εμφανίζεται από τα πρώτα βήματα οργανωτικής συγκρότησης του κοινωνικού πεδίου δημόσιας πολιτικής, αναπαραγόμενη έκτοτε σταθερά και ανιχνευόμενη στη σημερινή οργανωτική διάκριση μεταξύ των Υπουργείων Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.

Προνοιακές δράσεις μέσα από αυτοτελείς δομές πρωτοεμφανίζονται μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή με τη συγκρότηση της Επιτροπής Αποκαταστάσεως Προσφύγων, μιας ανεξάρτητης διεθνούς επιτροπής που δεν ελεγχόταν από την ελληνική κυβέρνηση. Ο πρόεδρός της ήταν αμερικανός, και έχοντας λειτουργική και οικονομική αυτοτέλεια, ανέλαβε την ευθύνη για το συντονισμό της επιχείρησης για την αποκατάσταση των προσφύγων. Οι ελληνικές δημόσιες υπηρεσίες, παρ' ότι κατ' επανάληψη ήρθαν σε σύγκρουση με την επιτροπή σε θέματα εφαρμογής, δεν φαίνεται να είχαν αναπτύξει κανένα συγκροτημένο σχέδιο οικονομικής και κοινωνικής ενσωμάτωσης του προσφυγικού πληθυσμού. Είναι χαρακτηριστικό, ότι όταν η επιτροπή διαλύθηκε δεν υπήρξε αντίστοιχος εθνικός συντονιστικός μηχανισμός με αποτέλεσμα όλες οι αρμοδιότητες να διανεμηθούν μεταξύ ποικίλων συναρμόδιων φορέων.

Για την περίοδο μετά την κατοχή αξίζει να σημειώσουμε τη δημιουργία του οργανισμού «Πρόνοιας Βορείων Επαρχείων Ελλάδος» η οποία το 1955 μετονομάζεται σε «Βασιλική Πρόνοια». Το 1970 ο οργανισμός «Βασιλική Πρόνοια» μετατρέπεται σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.) κοινωφελούς χαρακτήρα και υπάγεται στο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας μετονομαζόμενος εκ νέου σε «Εθνικό Οργανισμό Πρόνοιας» (Ε.Ο.Π.). Το 1998 ο Ε.Ο.Π. μετατρέπεται σε νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) και μετονομάζεται σε «Εθνικό Οργανισμό Κοινωνικής Φροντίδας» (Ε.Ο.Κ.Φ.). Το 2003 καταργούνται όλοι οι προνοιακοί οργανισμοί και οι υπηρεσίες τους μεταφέρονται στα Περιφερειακά Συστήματα Υγείας και Πρόνοιας (ΠΕ.Σ.Υ.Π.).

3.3 Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής

Ο διαρκώς διευρυνόμενος ρόλος των ΟΤΑ συμπεριέλαβε, κυρίως από τη 10ετία του '90 και μετά, και το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Οι φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όντας εξ ορισμού πιο κοντά στην τοπική κοινωνία άρα και στο πλαίσιο γέννησης των κοινωνικών προβλημάτων, μπορεί δυνητικά να αναπτύξει και αποτελεσματικότερες τεχνικές για την επίλυση τους. Την ίδια στιγμή η κεντρική εξουσία, στην προσπάθειά της να ελέγξει και να υπερβεί το περίφημο «στρες του κράτους», (Campbell 1982 σ.377), δηλαδή την αυξανόμενη αδυναμία για έναν αποτελεσματικό κεντρικό χειρισμό όλων των ζητημάτων που αναδύονται από τις λεπτομέρειες της εφαρμογής και των τεχνικών προβλημάτων, επεδίωξε να μεταφέρει τα εν λόγω διαχειριστικά ζητήματα στους τοπικούς θεσμούς.

Σε προηγούμενη παράγραφο αναφερθήκαμε στο νόμο 3463/2006 (νέος κώδικας δήμων και κοινοτήτων) ο οποίος θεσμοθετεί τη δυνατότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης στη άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Ειδικότερα για τον τομέα της Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, το έργο και οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με το νέο κώδικα δήμων και κοινοτήτων διευρύνονται και περιλαμβάνουν τα εξής:

- την εφαρμογή πολιτικών ή τη 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 και τη μελέτη και εφαρμογή σχετικών κοινωνικών προγραμμάτων.
- την εφαρμογή πολιτικών ή τη 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.
- τη μέριμνα για τη 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.

- τη σχεδίαση, την οργάνωση, τον συντονισμό και την εφαρμογή προγραμμάτων και πρωτοβουλιών για την πρόληψη της παραβατικότητας στην περιφέρειά τους, με τη δημιουργία Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης Παραβατικότητας.
- τον σχεδιασμό και εφαρμογή προγραμμάτων ή τη συμμετοχή σε προγράμματα και δράσεις για την ένταξη αθίγγανων, παλιννοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας.
- την 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.

Σημαντικές ρυθμίσεις για την αυτοδιοικητική κοινωνική πολιτική περιελάμβαναν και παλαιότερα νομοθετήματα. Ήδη ο Νόμος 2646/98 για την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας, συστηματοποίησε και διεύρυνε το ρόλο των Ο.Τ.Α. στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Αλλά και το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005 εντάσσει, τους ΟΤΑ σε περίοπτη θέση στο συνολικότερο στρατηγικό σχεδιασμό παρατηρώντας ότι «είναι κρίσιμης σημασίας η κοινωνική υποδομή σε τοπικό επίπεδο η οποία θα έρχεται σε επαφή με τα άτομα σε αποκλεισμό, θα έχει τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει τα προβλήματα τους με εξατομικευμένο τρόπο, να διαγνώσει τη ρίζα του προβλήματος και να κατευθύνει τον ενδιαφερόμενο εκεί όπου θα υπάρξει το μέγιστο αποτέλεσμα».⁷ Η ανάπτυξη της κοινωνικής υποδομής σε τοπικό επίπεδο είναι αναγκαίο να γίνει, διότι, όπως τονίζει το ίδιο σχέδιο, το μείζον πρόβλημα στην υλοποίηση των δράσεων κατά του αποκλεισμού αφορά τα σημεία επαφής μεταξύ του ατόμου σε κίνδυνο αποκλεισμού και των φορέων που αναλαμβάνουν τη χορήγηση των υπηρεσιών

⁷ ΕΣΔΕΝ 2003-2005, σ. 45.

3.4 Οι δομές κοινωνικής πολιτικής στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης

Όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενες παραγράφους, η σύγχρονη τάση θέλει την τοπική αυτοδιοίκηση μία διοικητική μονάδα που θα έχει τη δυνατότητα να αντιμετωπίζει τα ζητήματα που εγκύπτουν στο χώρο ευθύνης της. Για να επιτευχθεί αυτό ήταν αναγκαία η θεσμική αναμόρφωση του συστήματος διοίκησης και η αποφυγή της πολυδιάσπασης των υπηρεσιών. Το κεντρικό κράτος θέλει την τοπική αυτοδιοίκηση πρωτοπόρα στη εφαρμογή προγραμμάτων. Προς αυτή την προοπτική δημιούργησε μεγαλύτερους δήμους με το πρόγραμμα Καποδίστριας 1, αλλά και εγκαθίδρυσε τον δεύτερου βαθμού διοίκησης, τις νομαρχίες.

Τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης που θα μας απασχολήσει και στην παρούσα εργασία αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Οι κανονιστικές ρυθμίσεις που αφορούν στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης οριοθετούν ένα ευρύτατο πλαίσιο για την οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο και πιο συγκεκριμένα στο πεδίο παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας. Οι ΟΤΑ πλέον καλούνται παρέχουν υπηρεσίες σε πλήθος πληθυσμιακών ομάδων με τη λειτουργία υποστηρικτικών δομών σε τοπικό επίπεδο. Το 1983 το υπουργείο υγείας και πρόνοιας παρέδωσε τα ΚΑΠΗ στους δήμους εντός των οποίων αυτά λειτουργούσαν. Παραδείγματα μεταβίβασης αρμοδιοτήτων είχαμε και στο πρόσφατο παρελθόν όταν με το προεδρικό διάταγμα 410/95 οι δήμοι έγιναν αρμόδιοι για τη ίδρυση και λειτουργία βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, ενώ ένα χρόνο πριν με το νόμο 2218/34 ανέλαβαν το σύνολο της ευθύνης για τους μέχρι τότε κρατικούς παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς.

Ο Αμίτσης (2001, σ. 136) διακρίνει τη θεσμική οργάνωση των υπηρεσιών των δήμων σε τρεις τύπους. Τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου και τις διευθύνσεις ή τα τμήματα που λειτουργούν στα πλαίσια των δήμων με σκοπό την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας. Τα ΝΠΔΔ στους ΟΤΑ λειτουργούν με βάση τους κανόνες του δημοσίου τόσο για τα λογιστικά ζητήματα όσο τα διοικητικά και τα θέματα που αφορούν το προσωπικό. Έτσι η διοίκησή τους χαρακτηρίζεται από διαδικασίες που είναι χρονοβόρες και γραφειοκρατικές (ΚΕΔΚΕ, 1995, 44). Η χρηματοδότησή τους γίνεται από τα ταμεία

των δήμων, αλλά ενισχύονται αποσπασματικά και από το ευρωπαϊκό κοινωνικό ταμείο ανάλογα με τα προγράμματα που κάθε φορά υλοποιούν.

Αντίθετα, τις παραπάνω δυσκολίες δεν αντιμετωπίζουν τα ΝΠΙΔ. Ως αστικές εταιρίες μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα έχουν σαφώς μία δομή πιο ευέλικτη τόσο για τα διοικητικά ζητήματα άλλα και για άλλα όπως είναι η προσλήψεις προσωπικού. Σαφώς και είναι απαλλαγμένα από τις χρονοβόρες διαδικασίες του δημοσίου τομέα αλλά η σύστασή και η βιωσιμότητά τους μπορεί να παρουσιάζουν δυσκολίες. Για τη σύσταση των ΝΠΙΔ είναι απαραίτητη η ύπαρξη περιουσίας, ενώ είναι αμφίβολο το κατά πόσο μία επιχείρηση που παρέχει κοινωνικά προγράμματα μπορεί να είναι επικερδής. Το ζήτημα της κοστολόγησης των κοινωνικών υπηρεσιών και τα οφέλη από τις κοινωνικές παροχές είναι ζητήματα που δεν μπορούν να ποσοτικοποιηθούν και έχουν απασχολήσει πολλούς ερευνητές του χώρου. Η χρηματοδότηση των ΝΠΙΔ γίνεται μέσω των δικών τους εσόδων, των ταμείων των δήμων ενώ λαμβάνουν χρήματα και από το κεντρικό κράτος ή την ευρωπαϊκή ένωση με την ανάθεση των προγραμμάτων που υλοποιούν.

Στην Τρίτη κατηγορία μπορούμε να εντάξουμε τις κοινωνικές υπηρεσίες που λειτουργούν στους δήμους καθώς και άλλες διευθύνσεις που έχουν στόχο την παροχή κοινωνικών προγραμμάτων, όπως για παράδειγμα είναι οι διευθύνσεις υγείας που λειτουργούν σε ορισμένους δήμους. Οι υπηρεσίες αυτές, αναπτύσσουν δραστηριότητες οι οποίες δεν καλύπτονται από τις υπόλοιπες δομές των δήμων. Κάποιες από αυτές είναι η συμβουλευτική, η διοργάνωση εκδηλώσεων, ή άλλες υπηρεσίες ενημερωτικού χαρακτήρα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Ο δήμος Αργυρούπολης

Το τέταρτο κεφάλαιο αποτελεί ένα είδος εισαγωγής για τα πορίσματα της εμπειρικής μελέτης που θα παρουσιαστούν στη συνέχεια. Στην πρώτη παράγραφο γίνεται μία σύντομη αναφορά στο ιστορικό της δημιουργίας του δήμου της Αργυρούπολης και στην εξέλιξη που έχει γνωρίσει κατά την πάροδο των ετών. Στη συνέχεια παρουσιάζεται η πληθυσμιακή σύνθεση των δημοτών, ενώ στο τέλος γίνεται μία συνοπτική αναφορά για τις υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα που εφαρμόζουν την οικονομική, διοικητική και περιβαλλοντική πολιτική του δήμου. Στο κεφάλαιο αυτό σκόπιμα έχουμε παραλείψει την αναφορά στην κοινωνική πολιτική του δήμου η οποία αναλύεται διεξοδικά στη συνέχεια.

4.1 Η ίδρυση του δήμου Αργυρούπολης

Ο δήμος της Αργυρούπολης βρίσκεται στους πρόποδες του Υμηττού, πολύ κοντά σε παραθαλάσσια περιοχή και πάνω σε μία από τις σημαντικότερες οδικές αρτηρίες της Αττικής. Σήμερα τοποθετείται ενώπιον σημαντικών εξελίξεων που θα επιφέρουν σημαντικές αλλαγές στη νότια Αθήνα. Η επέκταση του μετρό προς το δήμο Ελληνικού, η δημιουργία της περιφερειακής λεωφόρου του Υμηττού καθώς και η διαμόρφωση του χώρου του παλιού αεροδρομίου, θα καθορίσουν σε μεγάλο βαθμό το μέλλον της περιοχής.

Η πρώτη φορά που η περιοχή της Αργυρούπολης κατοικήθηκε είναι το 1926, όταν τριάντα εννέα οικογένειες προσφύγων από τον Πόντο έφυγαν από την Καλλιθέα για να αναζητήσουν καλύτερες συνθήκες ζωής. Η απόφαση 37514/30-3-1927 του υπουργείου γεωργίας απαλλοτριώνει 400 στρέμματα της περιοχής και τα παραχωρεί στους νέους κατοίκους. Με αυτόν τον τρόπο αναγνωρίζεται και επίσημα από το ελληνικό κράτος ο συνοικισμός της νέας Αργυρούπολης. Οι πρόσφυγες προσπάθησαν να διατηρήσουν κάποια στοιχεία του παρελθόντος από το οποίο είχαν βίαια αποκοπεί και για αυτό έδωσαν στο νέο τόπο τους το όνομα της αγαπημένης τους πατρίδας, της ξακουστής πόλης του αργύρου. Τα πρώτα χρόνια ασχολήθηκαν με γεωργικές και

κτηνοτροφικές εργασίες, ενώ πολλοί συνέχισαν να απασχολούνται στα εργοστάσια της Καλλιθέας. Το 1943 εξαιτίας του πολέμου οι κάτοικοι αναγκάζονται να εγκαταλείψουν τις εστίες τους φοβούμενοι τις συνέπειες από τις αερομαχίες που μαίνονται στην περιοχή. Το ίδιο έτος ο συνοικισμός καταστρέφεται από τους βομβαρδισμούς και τους πλιατσικολόγους. Δύο χρόνια μετά, το ελληνικό δημόσιο στα πλαίσια του σχεδίου αποκατάστασης επισκευάζει τις ζημιές και έτσι οι κάτοικοι επιστέφουν στο συνοικισμό.

Ο Αργυρούπολη συνεχίζει να εξελίσσεται και μετά από τις προσπάθειες των κατοίκων το 1949, ο συνοικισμός αναγνωρίζεται ως κοινότητα. Η αύξηση των κατοίκων και κατ' επέκταση των αναγκών οδήγησε το έτος 1972 στην απόφαση για τη μετεξέλιξη της κοινότητας σε δήμο. Το πρώτο τεχνικό πρόγραμμα έργων του δήμου περιλαμβάνει ενδεικτικά εργασίες όπως την ανέγερση δημοτικού καταστήματος, την επέκταση του δικτύου ηλεκτροφωτισμού και την κατασκευή παιδικής χαράς. Από εκείνο το σημείο και έπειτα η εξέλιξη της περιοχής είναι ραγδαία. Η Αργυρούπολη γίνεται πόλος έλξης των εσωτερικών μεταναστών γεγονός που φαίνεται από την ιδιαίτερα αυξημένη οικοδομική δραστηριότητα και από την ίδρυση του πρώτου γυμνασίου. Τα δίκτυα ύδρευσης και ηλεκτροφωτισμού επεκτείνονται καθημερινά, ενώ ενισχύονται οι πολιτιστικοί σύλλογοι και τα αθλητικά σωματεία. Όσον αφορά την κοινωνική πολιτική αυτό που μπορούμε να αναφέρουμε είναι η ίδρυση του πνευματικού κέντρου Αργυρούπολης με τη μορφή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Ο σκοπός του κέντρου όπως ορίζεται και στο καταστατικό του είναι *«η ηθική και πνευματική εξύψωση των μελών του και η ανάπτυξη πνεύματος συναδέλφωσης και αλληλεγγύης στην κοινωνία»*.

Μετά την πτώση του δικτατορικού καθεστώτος το νέο δημοτικό συμβούλιο συνεχίζει την ανάπτυξη της περιοχής με έργα υποδομής και την ενίσχυση των κοινωνικών φορέων. Παραχωρεί αίθουσα στο ΠΚΠΑ του ιατροκοινωνικού κέντρου Αργυρούπολης και αναλαμβάνει τις πάγιες δαπάνες του. Ενισχύονται επίσης οι αποπερατώσεις των ιερών ναών και άλλων κοινωνικών φορέων. Ιδρύονται στην περιοχή σχολεία και παιδικοί σταθμοί, ενώ αναπτύσσονται και οι δραστηριότητες του πνευματικού κέντρου. Το 1982 ιδρύονται από το υπουργείο υγείας και πρόνοιας τα ΚΑΠΗ για να εξυπηρετήσουν τον ηλικιωμένον πληθυσμό της περιοχής ενώ δύο χρόνια αργότερα ο δήμος αναλαμβάνει την πλήρη διαχείριση τους. Από κει και έπειτα ξεκινούν να αναπτύσσονται τα ποικίλα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που θα αναφερθούν σε επόμενο κεφάλαιο. (δήμος Αργυρούπολης, 2006)

4.2 Ο πληθυσμός του δήμου

Σύμφωνα με την τελευταία απογραφή του πληθυσμού που πραγματοποίησε η Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος το 2001 οι μόνιμοι κάτοικοι του δήμου Αργυρούπολης φτάνουν τους 33.158. Η Αργυρούπολη δεν ανήκει στην κατηγορία των μεγάλων δήμων του λεκανοπεδίου έχει όμως ικανό αριθμό κατοίκων που την τοποθετούν στη μεσαία κατηγορία. Όπως φαίνεται και από τον πίνακα 1 το ποσοστό των αντρών και των γυναικών ακολουθεί την γενικότερη τάση που επικρατεί στο λεκανοπέδιο της αττικής με τον γυναικείο πληθυσμό να υπερτερεί αριθμητικά κατά περίπου 3% του αντρικού.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1. Η κατανομή των κατοίκων της Αργυρούπολης ανά φύλο

ΦΥΛΟ	ΣΥΧΝΟΤΗΤΑ	ΠΟΣΟΣΤΟ
ΑΝΤΡΕΣ	16067	48,46%
ΓΥΝΑΙΚΕΣ	17091	51,54%
ΣΥΝΟΛΟ	33158	100,00%

ΠΗΓΗ: Τα στοιχεία προέκυψαν από την επεξεργασία των δεδομένων της απογραφής πληθυσμού του 2001 που διενήργησε η ΕΣΥΕ

Όσο για την ηλικιακή κατανομή των δημοτών, αξίζει να αναφέρουμε ότι το μεγαλύτερο ποσοστό 41,35% είναι νέοι μεταξύ 20 και 44 ετών. Η ηλικιακή ομάδα των 45-64 ακολουθεί με ποσοστό 23,56% με πολύ μικρή διαφορά από τη μικρότερη ηλικιακή ομάδα των 0 έως 19 ετών. Τέλος, το μικρότερο ποσοστό καταλαμβάνουν οι ηλικιωμένοι που όπως φαίνεται και από τον πίνακα 2 κατέχουν το 13,02% του συνόλου των δημοτών. Με βάση τα παραπάνω δεδομένα μπορούμε να πούμε ότι η Αργυρούπολη, έχει αρκετά υψηλό ποσοστό ηλικιακά νέων κατοίκων αφού αν αθροίσουμε τις δύο νεότερες ηλικιακά κατηγορίες θα έχουμε ένα ποσοστό της τάξης του 63,41%.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2. Η ηλικιακή κατανομή των κατοίκων της Αργυρούπολης

ΗΛΙΚΙΑΚΗ ΟΜΑΔΑ	ΣΥΧΝΟΤΗΤΑ	ΠΟΣΟΣΤΟ
0-19	7.319	22,07%
20-44	13.710	41,35%
45-64	7.812	23,56%
65 +	4.317	13,02%
ΣΥΝΟΛΟ	33157	100,00%

ΠΗΓΗ: Τα στοιχεία προέκυψαν από την επεξεργασία των δεδομένων της απογραφής πληθυσμού του 2001 που διενήργησε η ΕΣΥΕ

Ο πίνακας 3 παρουσιάζει την κατάσταση της εργασιακής απασχόλησης των δημοτών της Αργυρούπολης και τη συγκρίνει με την αντίστοιχη που καταμετράται για το σύνολο των κατοίκων της Αττικής. Παράλληλα μας δίνει τη δυνατότητα να διακρίνουμε τι ποσοστό καταλαμβάνουν οι νέοι στο σύνολο των ανέργων. Γενικά δεν παρατηρούνται ιδιαίτερες αυξομειώσεις κατά τη σύγκριση αντίστοιχων ποσοστών. Το συνολικό ποσοστό των απασχολούμενων και των ανέργων είναι ίδιο και για τις δύο περιοχές. Μικρή διαφορά παρατηρείται στην κατανομή του ποσοστού της ανεργίας ανάμεσα στα δύο φύλα με τις γυναίκες της Αργυρούπολης να φαίνεται ότι πλήττονται λίγο περισσότερο από την αντίστοιχη ομάδα του συνόλου της Αττικής. Ως θετικό στοιχείο του δήμου πρέπει να σημειώσουμε το σημαντικά χαμηλότερο ποσοστό που καταλαμβάνουν οι νέοι στο σύνολο των ανέργων που φαίνεται να είναι κατά 8% χαμηλότερο από αυτό του συνόλου της Αττικής.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3. Η σύγκριση της απασχόλησης μεταξύ των κατοίκων της Αργυρούπολης και του συνόλου της Αττικής

	ΑΠΑΣΧΟΛΟΥΜΕΝΟΙ		ΑΝΕΡΓΟΙ		ΠΟΣΟΣΤΟ ΝΕΩΝ ΣΤΟ ΣΥΝΟΛΟ ΤΩΝ ΑΝΕΡΓΩΝ	
	ΑΡΓΥΡ/ΛΗ	ΑΤΤΙΚΗ	ΑΡΓΥΡ/ΛΗ	ΑΤΤΙΚΗ	ΑΡΓΥΡ/ΛΗ	ΑΤΤΙΚΗ
ΑΝΤΡΕΣ	92,06%	91,49%	7,94%	8,51%	40,08%	46,34%
ΓΥΝΑΙΚΕΣ	87,79%	88,53%	12,21%	11,47%	34,75%	42,10%

ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ	90,30%	90,30%	9,70%	9,70%	37,32%	44,30%
------------------------	--------	--------	-------	-------	--------	--------

ΠΗΓΗ: Τα στοιχεία προέκυψαν από την επεξεργασία των δεδομένων της απογραφής πληθυσμού του 2001 που διενήργησε η ΕΣΥΕ

Τέλος, όσον αφορά την οικονομική κατάσταση των δημοτών η πλειονότητά τους, σύμφωνα με στοιχεία που υπάρχουν στο δήμο ανήκουν στη μέση αστική τάξη ενώ αρκετοί διαμένουν σε ιδιόκτητες κατοικίες. Κατά τη διάρκεια της έρευνας έγινε προσπάθεια για την ιδιαίτερη καταγραφή των ευπαθών κοινωνικά ομάδων που διαμένουν στην περιοχή της Αργυρούπολης. Όπως διαπιστώθηκε δεν υπάρχουν επίσημα στοιχεία που μπορούμε να χρησιμοποιήσουμε ώστε να προβούμε σε συμπεράσματα ή να παρουσιάσουμε έστω μία απλή καταγραφή των πληθυσμών που είναι σε μειονεκτική θέση. Για αυτό το λόγω θα αρκεστούμε στα λεγόμενα των υπευθύνων. Με βάση όσα αυτοί μας είπαν, οι κοινωνικά ευπαθείς ομάδες που ζουν στην Αργυρούπολη είναι τα ηλικιωμένα άτομα, οι νέοι άνεργοι, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι εξαρτημένοι από ουσίες και σε μικρότερη συχνότητα οι μετανάστες.

4.3 Οι υπηρεσίες του δήμου Αργυρούπολης

Το δημοτικό συμβούλιο του δήμου Αργυρούπολης απαρτίζεται από 26 δημοτικούς συμβούλους και τον δήμαρχο. Οι αντιδήμαρχοι που έχουν οριστεί είναι τρεις: ο αντιδήμαρχος διοίκησης και οικονομικών, ο αντιδήμαρχος πόλης, και ο αντιδήμαρχος παιδείας και πολιτισμού. Ο αντιδήμαρχος οικονομικών έχει την ευθύνη της εποπτείας της διεύθυνσης διοίκησης, της διεύθυνσης οικονομικών και της κοινωνικής υπηρεσίας. Ο αντιδήμαρχος πόλης εποπτεύει την λειτουργία της διεύθυνσης τεχνικής υπηρεσίας και της διεύθυνσης περιβάλλοντος. Τέλος ο αντιδήμαρχος παιδείας και πολιτισμού έχει την ευθύνη της εύρυθμης λειτουργίας των σχολικών εγκαταστάσεων της περιοχής ενώ παράλληλα προεδρεύει και στο πολιτιστικό οργανισμό του δήμου Αργυρούπολης (ΠΟΔΑ). Στη συνέχεια θα αναφερθούν τα νομικά πρόσωπα που λειτουργούν με ευθύνη του δήμου και

παρέχουν γενικές υπηρεσίες στο σύνολο του πληθυσμού ενώ σε επόμενο κεφάλαιο θα επικεντρωθούμε στα νομικά πρόσωπα που εφαρμόζουν την κοινωνική πολιτική του δήμου όπως είναι το ΚΑΠΗ, το ΚΕΕΣΕ, το ΚΕΠΑ και το ΚΕΠΑΙΜΕ

4.3.1 Τα νομικά πρόσωπα που προσφέρουν υπηρεσίες στο σύνολο των δημοτών

Ο Αθλητικός Οργανισμός του Δήμου Αργυρούπολης (ΑΟΔΑ) υλοποιεί τους αθλητικούς στόχους του δήμου. Οι στόχοι του οργανισμού επιγραμματικά περιλαμβάνουν την παροχή της δυνατότητας για άθληση και ψυχαγωγία μέσω του μαζικού αθλητισμού και τη βελτίωση της φυσικής κατάστασης και των αθλητικών δεξιοτήτων των δημοτών, τη πληροφόρηση και τη γνωριμία με τα αθλήματα και τέλος τη συνεργασία με αθλητικούς φορείς, σχολεία και καθηγητές φυσικής αγωγής της πόλης. Για να πετύχει τους παραπάνω στόχους, ο ΑΟΔΑ χρησιμοποιεί τις αθλητικές εγκαταστάσεις του δήμου και υλοποιεί προγράμματα για όλες τις ηλικιακές ομάδες. Κατά τους θερινούς μήνες εφαρμόζει πρόγραμμα κατασκίνωσης για τα παιδιά από 6 έως 14 ετών, προσφέροντας τους τη δυνατότητα να ασχοληθούν με τον μαζικό αθλητισμό και τη δημιουργική και πολιτιστική δραστηριότητα, ενώ εξειδικευμένο προσωπικό εγγυάται την ασφάλεια τους κατά τις ώρες παραμονής στις εγκαταστάσεις του οργανισμού.

Η Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Δήμου Αργυρούπολης (ΔΕΑΔΑ) ιδρύθηκε το 1986 ως Αμιγής Δημοτική Επιχείρηση. Σκοποί της σύμφωνα με τα ΦΕΚ σύστασης και τις τροποποιήσεις τους είναι η δημιουργία πολιτιστικής υποδομής, η ανάπτυξη και διάδοση καλλιτεχνικής παιδείας, η διαχείριση της ακίνητης περιουσίας του δήμου, η δημιουργία οργανωμένων εμπορικών δραστηριοτήτων. Στα πλαίσια ανάπτυξης και ενίσχυσης της ευρυζωνικότητας στον Δήμο Αργυρούπολης εγκατέστησε και λειτουργεί το Ασύρματο Ευρυζωνικό Δίκτυο Αργυρούπολης.

Με την 14277/ 9-5-2007 Απόφαση του Γ.Γ. της Περιφέρειας Αττικής (ΦΕΚ 828/25-5-2007) συστάθηκε ο **Πολιτιστικός Οργανισμός Δήμου Αργυρούπολης**

(ΠΟΔΑ), ένα νέο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου στο οποίο μεταφέρθηκαν όλες οι αρμοδιότητες και οι δράσεις που αφορούν την πολιτιστική ανάπτυξη και την καλλιτεχνική δημιουργία σε τοπικό επίπεδο .

Η Δημοτική Βιβλιοθήκη ιδρύθηκε το 1976. Σήμερα λειτουργεί σε ολοήμερη βάση, από τις 8:00 το πρωί έως τις 8: το βράδυ. Περιλαμβάνει μία πλούσια συλλογή από 23.000 τίτλους βιβλίων, τα μέλη της ανέρχονται σε 5.500 και οι δωρητές της σε 100. Η ετήσια κίνησή της σημειώνει – ιδιαίτερα μετά την ολοήμερη λειτουργία της - συνεχή αύξηση, που το 2007 ανήλθε στους 4.500 αναγνώστες. Στις δραστηριότητες της βιβλιοθήκης περιλαμβάνεται η συνεργασία με τους συγγραφείς της πόλης, τους βιβλιοπώλες, άλλες Βιβλιοθήκες και με το Εθνικό Κέντρο Βιβλίου για παρουσιάσεις συγγραφέων και κινητών εκθέσεων. Μία καινοτομία της είναι η προσφορά κάρτας-μέλους της στη σχολική κοινότητα όλων των βαθμίδων.

4.4 Άλλες δομές – υπηρεσίες στο δήμο

Όσον αφορά τις μονάδες εκπαίδευσης, στο δήμο λειτουργούν 15 νηπιαγωγεία, ένα εκ των οποίων είναι ολοήμερο, 11 δημοτικά από τα οποία τα δέκα είναι ολοήμερα, 4 γυμνάσια, τέσσερα λύκεια, 2 ΤΕΕ και ένα ΙΕΚ. Πρέπει να σημειώσουμε την ειδική υποδομή που υπάρχει για τα κωφά και βαρήκοα παιδιά. Για αυτή την πληθυσμιακή ομάδα έχουν ιδρυθεί σχολικές μονάδες οι οποίες καλύπτουν όλες τις βαθμίδες της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αφού απαρτίζονται από ειδικό νηπιαγωγείο, δημοτικό, γυμνάσιο και λύκειο. Πέρα από την εκπαίδευση, τα παιδιά και οι νέοι της περιοχής έχουν τη δυνατότητα να εγγραφούν σε ένα από τους 13 αθλητικούς συλλόγους που έχουν ιδρυθεί και δραστηριοποιούνται στο χώρο του αθλητισμού.

Επιπροσθέτως στην Αργυρούπολη αναπτύσσουν έντονη δραστηριότητα οι σύλλογοι καθώς επίσης και οι λοιποί φορείς που οι δημότες έχουν ιδρύσει. Αυτοί είναι οι εξής:

- Αδελφότητα ηπειρωτών Αργυρούπολης

- Ένωση βιοτεχνών επαγγελματιών και εμπόρων Αργυρούπολης
- Ένωση συλλόγων γονέων και κηδεμόνων Αργυρούπολης
- Ένωση Ποντίων Αργυρούπολης
- Ένωση Πελλοπονησίων, «Ο Γέρος του Μωριά»
- Ζωοφιλικός και οικολογικός σύλλογος Αργυρούπολης «Ο Υμηττός»
- Πολιτιστικός και λαογραφικός σύλλογος «Η Αργυρούπολη»
- Σύλλογος γυναικών Αργυρούπολης
- Σύλλογος εξωγονιατών Σαντορίνης
- Σύλλογος Κεφαλλονιτών Αργυρούπολης
- Σύλλογος Κρητών Αργυρούπολης
- 1^ο Σύστημα αεροπροσκόπων Αργυρούπολης
- Σωματείο κοινωνικής Αλληλεγγύης «Ερμής»
- Σύλλογος «Ο καλός Σαμαρείτης»

Από τους φορείς που παραπάνω αναφέραμε αξίζει να σταθούμε ιδιαίτερα στο έργο του συλλόγου «Ο Καλός Σαμαρείτης» και του σωματείου «Ερμής», καθώς είναι δύο φορείς που παρέχουν υπηρεσίες σε κοινωνικά ευπαθείς ομάδες όπως είναι τα άτομα με ειδικές ανάγκες. Ο καλός Σαμαρείτης εδώ και τριάντα χρόνια έχει αναπτύξει στην περιοχή ειδική δομή στην οποία εκπαιδεύει τα αμεα και φροντίζει για τη διασφάλιση της συνοχής των οικογενειών τους. Πρόσφατα, ο δήμος παραχώρησε στο σύλλογο οικόπεδο στο οποίο θα ανεγερθεί ειδικό σχολείο με την επιδότηση του Οργανισμού Σχολικών Κτιρίων. Όσο για το Σωματείο Ερμής πέρα από της εκπαιδευτικές δομές που διαθέτει, υλοποιεί στα όρια του δήμου το πρόγραμμα «διάυλοι επικοινωνίας» που στόχο έχει την προώθηση στην εργασία των κοινωνικά αποκλεισμένων ομάδων. Το πρόγραμμα αυτό αν και παρουσιάζει αρκετές αδυναμίες αποτελεί το πρώτο παράδειγμα συνεργασίας του δήμου με μία μη κυβερνητική οργάνωση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. Η κοινωνική πολιτική του δήμου Αργυρούπολης

Η κοινωνική πολιτική του δήμου Αργυρούπολης μπορεί να διακριθεί στην παροχή επιδομάτων που δίνονται από την κοινωνική υπηρεσία του δήμου και την παροχή υπηρεσιών από τα νομικά πρόσωπα που έχουν ιδρυθεί. Αυτά είναι το ΚΑΠΗ που εξυπηρετεί τον ηλικιωμένο πληθυσμό της περιοχής, το ΚΕΕΣΕ, που εφαρμόζει προγράμματα για διάφορες κοινωνικά αποκλεισμένες ομάδες όπως είναι τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι ηλικιωμένοι, οι νέοι άνεργοι, και το ΚΕΠΑ που εφαρμόζει προγράμματα πρόληψης από τα εξαρτησιογόνες ουσίες. Σε αυτό το κεφάλαιο θα γίνει αναφορά και για το ΚΕΠΑΙΜΕ, δηλαδή τους δημοτικούς βρεφικούς και παιδικούς σταθμούς καθώς θεωρούμε ότι είναι ένα σημαντικό κομμάτι κοινωνικών παροχών προς τις εργαζόμενες μητέρες που μάλιστα πρόσφατα μεταβιβάστηκε στη δικαιοδοσία των δήμων.

5.1 Η κοινωνική υπηρεσία του δήμου

Το κύριο έργο της κοινωνικής υπηρεσίας του δήμου είναι η εφαρμογή της επιδοματικής πολιτικής. Η μία κοινωνική λειτουργός που τη στελεχώνει αναλαμβάνει τη συγγραφή των κοινωνικών εκθέσεων για την έγκριση ή μη των επιδομάτων που αιτούνται οι δημότες. Αυτά δίνονται δύο φορές το χρόνο σε περιόδους εορτών και το ύψος τους ανέρχεται από 100 έως 300 ευρώ ανάλογα με τις ανάγκες που υπάρχουν. Κατά περιπτώσεις, υπάρχει δυνατότητα για χορήγηση έκτακτης οικονομικής συνδρομής όπου οι περιστάσεις το απαιτούν. Αναλαμβάνει επίσης την υποβοήθηση των δημοτών στη συγκέντρωση των απαραίτητων δικαιολογητικών για την έκδοση επιδομάτων που μπορεί να δικαιούνται από άλλες κεντρικές υπηρεσίες. Μία άλλη αρμοδιότητα της κοινωνικής υπηρεσίας είναι η παρέμβαση σε αιτήματα δημοτών που αφορούν κακοποίηση, ψυχική νόσο ή άλλα κοινωνικά ζητήματα. Σε αυτές τις περιπτώσεις παρέχεται ατομική συμβουλευτική και τα περιστατικά παραπέμπονται σε αρμόδιους φορείς. Τέλος, αναλαμβάνει την διαχείριση της τράπεζας αίματος που

διατηρεί ο δήμος καθώς επίσης και την διοργάνωση των εθελοντικών αιμοδοσιών που κάθε χρόνο πραγματοποιούνται.

Σε αυτό το σημείο πρέπει να σημειωθεί ότι την παρούσα χρονική στιγμή ελλείψη κοινωνικού λειτουργού, όλες οι παραπάνω αρμοδιότητες έχουν προσωρινά μεταβιβαστεί στο γραφείο κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών του ΚΕΕΣΕ. Η εποπτεία των δράσεων της κοινωνικής υπηρεσίας γίνεται απευθείας από τον δήμαρχο και τον αντιδήμαρχο οικονομικών αφού δεν υπάρχει αντιδήμαρχος που να ασχολείται αποκλειστικά με θέματα κοινωνικής πολιτικής.

5.2 Το Κέντρο ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων

Το πρώτο Κέντρο Ανοιχτής Προστασίας Ηλικιωμένων του Δήμου Αργυρούπολης ιδρύθηκε το Φεβρουάριο του 1983 από την τότε δημοτική αρχή. Μέλη του ΚΑΠΗ μπορούν να γίνουν όλοι όσοι έχουν συμπληρώσει το 60^ο έτος της ηλικίας τους, ενώ υπάρχει ειδική μέριμνα και για νεότερα άτομα που έχουν ανάγκη τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Από τότε μέχρι σήμερα δημιουργήθηκαν άλλα δύο παραρτήματα γεγονός που αποδεικνύει την αυξημένη ζήτηση των υπηρεσιών που προσφέρει ο φορέας. Το τρίτο ΚΑΠΗ ιδρύθηκε πριν δύο χρόνια και βοήθησε ώστε να αποκεντρωθούν τα δύο υπάρχοντα ενώ έδωσε τη δυνατότητα συμμετοχής και σε περισσότερους ηλικιωμένους. Και τα τρία ΚΑΠΗ που υπάρχουν στην περιοχή έχουν συγχωνευτεί σε ένα Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου και αναφέρονται ως πρώτο, δεύτερο και τρίτο παράρτημα του ΚΑΠΗ Αργυρούπολης. Το σύνολο των ηλικιωμένων που εξυπηρετούν υπολογίζεται στους 3.000 Ως ενιαίο νομικό πρόσωπο διοικείται από ένα συμβούλιο δεκατριών μελών με θητεία που διαρκεί τέσσερα έτη.

Το προσωπικό που απασχολείται στα ΚΑΠΗ είναι διαφόρων ειδικοτήτων και παρέχει υπηρεσίες ιατρικού και κοινωνικού περιεχομένου. Σε κάθε παράρτημα υπάρχει μία κοινωνική λειτουργός, μία νοσηλεύτρια, ένας φυσιοθεραπευτής, μία εργοθεραπεύτρια και μία οικογενειακή βοηθός. Ενισχυτικά, ανάλογα με τις ανάγκες που κάθε φορά προκύπτουν εργάζονται ανά περιόδους ως έκτακτοι υπάλληλοι ιατροί και δάσκαλοι χορού και μουσικής.

Στους στόχους των ΚΑΠΗ όπως αυτοί εκφράζονται και στον οργανισμό λειτουργίας διοίκησης και διαχείρισης τους αναφέρονται⁸:

1. Η πρόληψη των βιολογικών, ψυχολογικών και κοινωνικών προβλημάτων των ηλικιωμένων που θα τους βοηθήσει να παραμείνουν αυτόνομα, ισότιμα και ενεργά μέλη του κοινωνικού συνόλου
2. Η διαφώτιση και συνεργασία του ευρύτερου κοινού και των ειδικών φορέων, σχετικά με τα προβλήματα και τις ανάγκες των ηλικιωμένων
3. Η έρευνα που είναι σχετική με θέματα που αφορούν την Τρίτη ηλικία.

Οι υπηρεσίες που προσφέρονται είναι⁹:

1. η οργανωμένη ψυχαγωγία και η επιμόρφωση (εκδρομές, διαλέξεις)
2. η φροντίδα και η παροχή οδηγιών για την ιατροφαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη.
3. η κοινωνική εργασία, που προσφέρεται όχι μόνο στους ίδιους αλλά και στο περιβάλλον τους.
4. η φυσικοθεραπεία.
5. η εργοθεραπεία.
6. η βοήθεια στο σπίτι για αυτούς που δεν μπορούν να αυτοεξυπηρετηθούν.
7. η συμμετοχή σε προγράμματα θερινών κατασκηνώσεων.
8. εντευκτήριο στ οποίο προσφέρονται ροφήματα και είναι χώρος που τα μέλη βρίσκουν συντροφιά και απασχόληση

Στα πλαίσια της λειτουργίας του ΚΑΠΗ έχουν δημιουργηθεί ομάδες που προωθούν την κοινωνική ενίσχυση των ηλικιωμένων. Λειτουργεί ομάδα χορωδίας και ομάδα χορού που εποπτεύονται από δασκάλους αντίστοιχων ειδικοτήτων. Τα μέλη των ομάδων έχουν την ευκαιρία να παρουσιάσουν τη δουλειά τους σε πλήθος εκδηλώσεων που το προσωπικό του ΚΑΠΗ οργανώνει. Κατά περιόδους συναντιέται και η θεατρική ομάδα για την εκτέλεση θεατρικών δρωμένων που επίσης

⁸ Απόφαση υπ' αριθμό 77181/17982 του υφυπουργού υγείας και Πρόνοιας δημοσιευμένη στο ΦΕΚ 903/10/11/81

⁹ Απόφαση υπ' αριθμό 77181/17982 του υφυπουργού υγείας και Πρόνοιας δημοσιευμένη στο ΦΕΚ 903/10/11/81

πλαισιώνουν εκδηλώσεις του ΚΑΠΗ αλλά και άλλων τοπικών φορέων. Το ΚΑΠΗ συνεργάζεται και με τον αθλητικό οργανισμό του δήμου Αργυρούπολης ο οποίος προσφέρει γυμναστές που φροντίζουν για την άσκηση και τη σωματική υγεία των μελών. Οι ομάδες συναντώνται μία με δύο φορές κάθε εβδομάδα ανάλογα με τις ανάγκες που κάθε φορά υπάρχουν.

5.3. Το Κέντρο Επιμόρφωσης και Εκπαίδευσης Στελεχών Εφαρμογής (Κ.Ε.Ε.Σ.Ε.)

Το Κέντρο Επιμόρφωσης και Εκπαίδευσης Στελεχών Εφαρμογής (Κ.Ε.Ε.Σ.Ε.) ιδρύθηκε το 1990 με τη μορφή δημοτικής επιχείρησης και διοικείται από ένα 11μελές διοικητικό συμβούλιο. Στα πρώτα χρόνια λειτουργίας της παρείχε υπηρεσίες εκπαιδευτικού χαρακτήρα σε άτομα με ειδικές ανάγκες και υπηρεσίες ενίσχυσης των ανέργων. Στη συνέχεια όμως οι δράσεις του ΚΕΕΣΕ εξαπλώθηκαν και άλλους τομείς όπως η φροντίδα των ηλικιωμένων και η ανάπτυξη προγραμμάτων που απευθύνονται στο σύνολο της τοπικής κοινωνίας. Η διοικητική μορφή του ΚΕΕΣΕ και η περισσότερο ευέλικτες διαδικασίες που αυτή συνεπάγεται οδήγησαν τη δημοτική αρχή στην ανάθεση πλήθος προγραμμάτων που δεν έχουν απαραίτητα σχέση με τους αρχικούς σκοπούς του κέντρου.

« εμείς είμαστε δημοτική επιχείρηση, είμαστε πιο ευέλικτοι από άλλες αποκλειστικά δημοτικές υπηρεσίες, έτσι κάθε φορά που ο δήμος ήθελε να υλοποιήσει κάποιο πρόγραμμα το έδινε σε εμάς. Ήταν η εύκολη λύση» Στέλεχος ΚΕΕΣΕ

Το γεγονός αυτό καταδεικνύεται και από την συνεχή αλλαγή του καταστατικού του και την προσθήκη σε αυτό νέων αρμοδιοτήτων. Αν και στο αρχικό καταστατικό οι σκοποί της εταιρίας περιορίζονταν αποκλειστικά στην παροχή εκπαιδευτικού έργου, από το 1993 και έπειτα επεκτάθηκαν σταδιακά και σε άλλους τομείς. Σήμερα στους σκοπούς του ΚΕΕΣΕ συμπεριλαμβάνονται η ίδρυση και λειτουργία παιδικών σταθμών, η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών με την οργάνωση

και εκτέλεση κοινωνικών και προνοιακών προγραμμάτων και προγραμμάτων προληπτικής ιατρικής, η λειτουργία και διαχείριση προληπτικών προγραμμάτων για το σύνολο του πληθυσμού και η ανάπτυξη πρωτοβουλιών για την ενίσχυση των ασθενέστερων οικονομικά και κοινωνικά ατόμων. Το ΚΕΕΣΕ σήμερα μέσα από τις υπηρεσίες που παρέχει εφαρμόζει ένα μεγάλο μέρος από την κοινωνική πολιτική του δήμου. Τα προγράμματα που λειτουργούν θα λέγαμε ότι χωρίζονται σε δύο κατηγορίες. Αυτά που έχουν εκπαιδευτικό χαρακτήρα και τα προγράμματα υγείας – πρόνοιας. Σε αυτή την κατηγοριοποίηση θα βασιστούμε ώστε να προχωρήσουμε στην παρουσίασή τους.

5.3.1 Τα εκπαιδευτικά προγράμματα του ΚΕΕΣΕ

Μία από τις πρωτοπόρες δράσεις του δήμου Αργυρούπολης είναι η ίδρυση και η λειτουργία το 1989 της πρώτης σχολής εκπαίδευσης διερμηνέων ελληνικής νοηματικής γλώσσας στην Ελλάδα. Η διάρκεια των σπουδών είναι 4 χρόνια και οι 105 σπουδαστές που σήμερα καταρτίζονται έχουν τη δυνατότητα να συνεχίσουν για δύο ακόμα έτη και να λάβουν την επάρκεια της γλώσσας. Η σχολή λειτουργεί τις απογευματινές ώρες σε σχολικό κτίριο της περιοχής και αυτοχρηματοδοτείται μέσω των διδασκτρών που καταβάλλουν οι σπουδαστές. Το ποσό που καταβάλλεται χρησιμοποιείται αποκλειστικά για την αμοιβή του εκπαιδευτικού προσωπικού, για αυτό διατηρείται σε χαμηλό επίπεδο.

Η λειτουργία του δημόσιου σχολείου κωφών και βαρήκοων στη περιοχή της Αργυρούπολης επέφερε τη αύξηση της ζήτησης για μία μεταδευτεροβάθμια σχολή η οποία θα κατάρτιζε τους κωφούς πτυχιούχους. Ο δήμος ανταποκρίθηκε σε αυτή την ανάγκη και ίδρυσε το 1989 το κέντρο επαγγελματικής κατάρτισης κωφών – βαρήκοων. Από το 1989 έως και το 1994 ο ΟΑΕΔ μέσω προγραμματικής σύμβασης επιδοτούσε το 100% της λειτουργίας του. Για τα επόμενα τέσσερα έτη τη χρηματοδότηση του κέντρου ανέλαβαν τα ευρωπαϊκά κοινωνικά ταμεία. Το 1995 το κέντρο εντάχθηκε στη δημοτική επιχείρηση και αναζητήθηκαν τρόποι για την οικονομική και ηθική υποστήριξη του από όλους τους αρμόδιους φορείς. Μετά από διαδικασίες που κινήθηκαν από το δήμο εξασφαλίστηκε επιδότηση από το υπουργείο

υγείας και πρόνοιας (30%), τον ΟΑΕΔ (30%), τη νομαρχία Αθηνών (30%) και το δήμο της Αργυρούπολης (10%). Η προγραμματική σύμβαση με τους παραπάνω φορείς έληξε το 2001 και από τότε η σχολή σταμάτησε τη λειτουργία της.

«Για μία ακόμα φορά η χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες της δημόσιας διοίκησης δεν μπόρεσαν να στηρίξουν ένα πρωτοπόρο κέντρο που ήταν ανάσα για πολλά από τα παιδιά» Δημοτικός Σύμβουλος

Η σχολή αναμένεται να λειτουργήσει αυτή τη σχολική χρονιά καθώς μετά από πιέσεις των γονέων και των υπαλλήλων έχουν ολοκληρωθεί όλες οι απαραίτητες διαδικασίες για την εξασφάλιση της χρηματοδότησής της. Στο κέντρο επαγγελματικής κατάρτισης φοιτούσαν περίπου σαράντα παιδιά κάθε έτος από όλες της περιοχές της Αττικής και εκπαιδεύονταν σε ειδικότητες πληροφορικής όπως ο χειρισμός Η/Υ, μηχανογραφημένη λογιστική, γραφικές τέχνες. Πέρα από το εκπαιδευτικό έργο, στα πλαίσια του κέντρου λειτουργούσε και κοινωνική υπηρεσία που στελεχώνουν μία κοινωνική λειτουργός και μία ψυχολόγος έργο της οποίας ήταν η προετοιμασία των σπουδαστών για την ένταξη στην αγορά εργασίας.

Εκτός από τα παραπάνω το ΚΕΕΣΕ υλοποιεί προγράμματα εκμάθησης πληροφορικής, ξένων γλωσσών και κοπτικής ραπτικής τα οποία απευθύνονται στο σύνολο του πληθυσμού. Για τη συμμετοχή τους οι δημότες πρέπει να καταβάλλουν ένα συμβολικό αντίτιμο ενώ μπορούν να συμμετάσχουν σε αυτά και ετεροδημότες καταβάλλοντας λίγο πιο αυξημένα δίδακτρα.

5.3.2 Τα προγράμματα υγείας - πρόνοιας

Ο δήμος Αργυρούπολης μέσω του ΚΕΕΣΕ, στα πλαίσια τα συνεργασίας με το υπουργία υγείας και κοινωνικής αλληλεγγύης λειτουργεί εδώ και τρία χρόνια το γραφείο παροχής κοινωνικών – υποστηρικτικών υπηρεσιών. Βασική επιδίωξη του γραφείου αποτελεί η ολοκληρωμένη προσέγγιση ατόμων που απειλούνται ή πλήττονται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας. Οι πληθυσμιακές ομάδες στις οποίες στοχεύει είναι οι νέοι, οι άγαμες μητέρες, οι άνεργοι που είναι κοντά στη

συνταξιοδότηση, τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι απεξαρτημένοι, οι πρώην φυλακισμένοι, τα άτομα που βιώνουν βία στο οικογενειακό τους περιβάλλον και γενικότερα όσοι αναζητούν εργασία στον δημόσιο ή ιδιωτικό τομέα. Το γραφείο βοηθάει του εξυπηρετούμενους στην ανάπτυξη τεχνικών εύρεσης εργασίας, όπως είναι η σύνταξη του βιογραφικού σημειώματος και η διαδικασία των συνεντεύξεων. Επιπλέον, ενημερώνει για τη δημοσίευση προκηρύξεων τόσο για θέσεις εργασίας όσο και για εκπαιδευτικά προγράμματα και παρέχει οδηγίες συμπλήρωσης για τα απαιτούμενα έντυπα. Επίσης, πραγματοποιεί ατομικές συναντήσεις και υποστηρίζει τα άτομα που έχουν δυσκολίες σε θέματα που δεν σχετίζονται άμεσα με την αγορά εργασίας. Το τελευταίο διάστημα έχει αναπτύξει συνεργασία με τη ΓΣΕΕ και αναμένεται να λειτουργήσει δίκτυο επικοινωνίας με τις επιχειρήσεις της τοπικής κοινωνίας που αναζητούν υπαλλήλους ή εργάτες. Το γραφείο κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών στεγάζεται σε κτίριο του δήμου, συγχρηματοδοτείται από την ευρωπαϊκή ένωση και στελεχώνεται από μία κοινωνική λειτουργό και μία ψυχολόγο. Σήμερα εξυπηρετεί 104 άτομα και οι υπηρεσίες παρέχονται δωρεάν.

Ένα ακόμα πρόγραμμα που απευθύνεται σε ανέργους είναι το *γραφείο ενημέρωσης* που λειτουργεί στο δήμο από το 1990. Το γραφείο ενημέρωσης στελεχώνεται από μία διοικητική υπάλληλο η οποία καταγράφει τα στοιχεία των ανέργων και τους ενημερώνει για την ανάγκη έκδοσης κάρτας ανεργίας. Η προσπάθειες που καταβάλλονται για την επαγγελματική τους αποκατάσταση στρέφονται περισσότερο στον ιδιωτικό τομέα. Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφέρουμε και την υλοποίηση του προγράμματος διάυλοι επικοινωνίας που αφορά την εργασιακή αποκατάσταση κοινωνικά αποκλεισμένων ομάδων. Το πρόγραμμα αυτό υλοποιείται με χρηματοδότηση της ευρωπαϊκής ένωσης με τη συνεργασία του σωματείου Ερμής και του δήμου και έχει δεκάμηνη διάρκεια. Ο Ερμής έχει αναλάβει την εκπαίδευση της μίας κοινωνικής λειτουργού που δραστηριοποιείται στο πρόγραμμα, ενώ ο δήμος έχει παραχωρήσει την υλικοτεχνική υποδομή. Η κοινωνική λειτουργός του προγράμματος συνεργάζεται στενά με το προσωπικό του γραφείου ενημέρωσης και του γραφείου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών και μέχρι σήμερα έχει εξυπηρετήσει 30 δημότες.

Για την υποστήριξη των ηλικιωμένων ατόμων λειτουργούν δύο προγράμματα. Το *πρόγραμμα βοήθεια στο σπίτι* και το *πρόγραμμα κοινωνικής μέριμνας*. Το πρόγραμμα βοήθεια στο σπίτι εφαρμόζεται από το 1985 και υποστηρίζει άτομα που δεν μπορούν να αυτοεξυπηρετηθούν όπως είναι κυρίως οι ηλικιωμένοι, και σε

μικρότερη συχνότητα τα άτομα με ειδικές ανάγκες. Σήμερα το πρόγραμμα στελεχώνεται από μία νοσηλεύτρια και δύο οικογενειακούς βοηθούς ενώ υπάρχει και ιατρός παθολόγος που παρακολουθεί τα περιστατικά ως εξωτερικός συνεργάτης. Οι υπηρεσίες που παρέχονται είναι η κοινωνική, νοσηλευτική και ιατρική υποστήριξη με απώτερο στόχο την όσο δυνατό μεγαλύτερη παραμονή του ασθενούς στο οικείο περιβάλλον του. Τα πρόγραμμα συγχρηματοδοτείται από τα ευρωπαϊκά κοινωνικά ταμεία και το υπουργία υγείας και κοινωνικής αλληλεγγύης. Οι δημότες που έχουν εξυπηρετηθεί από το πρόγραμμα ανέρχονται στους 247.

Παρόμοιες υπηρεσίες παρέχονται και από τη μονάδα κοινωνικής μέριμνας. Αυτή στελεχώνεται από δύο κοινωνικούς λειτουργούς, από οικογενειακούς βοηθούς και νοσηλευτές. Απευθύνεται αποκλειστικά σε ηλικιωμένους δημότες γεγονός που το διαφοροποιεί από το πρόγραμμα βοήθεια στο σπίτι που περιγράψαμε παραπάνω. Το προσωπικό της μονάδας παρέχει κοινωνική, ψυχολογική και νοσηλευτική υποστήριξη ενώ στόχος και αυτού του προγράμματος είναι η παραμονή του ατόμου στο οικείο περιβάλλον του. Η μονάδα κοινωνικής μέριμνας λειτουργεί εδώ και τρία χρόνια και εξυπηρετεί 150 δημότες.

Εκτός από τα παραπάνω το ΚΕΕΣΕ υλοποιεί προγράμματα για την προαγωγή της υγείας των δημοτών. Ένα από αυτά είναι το *πρόγραμμα διαιτολογικού ελέγχου στους μαθητές*. Στόχος του είναι ο έλεγχος των μαθητών του δημοτικού και η παρέμβαση σε όσους παρεκκλίνουν από τα όρια του φυσιολογικού. Τις υπηρεσίες παρέχουν εξειδικευμένοι ιατροί και είναι δωρεάν. Ένα ακόμα πρόγραμμα που υλοποιείται αυτή τη χρονιά στο δήμο σε συνεργασία με το πανεπιστήμιο Αθηνών και το Λαϊκό νοσοκομείο είναι η πρόληψη του ζαχαρώδη διαβήτη. Όλοι οι δημότες έχουν τη δυνατότητα συμμετοχής με τη συμπλήρωση ενός ερωτηματολογίου. Στόχος του προγράμματος είναι ο εντοπισμός όσων ανήκουν σε ομάδες υψηλού κινδύνου και η περαιτέρω παρακολούθησή τους.

Οι γυναίκες που κατοικούν στο δήμο έχουν τη δυνατότητα, μέσω του *προγράμματος προστάτεψε την υγεία σου*, μία φορά κάθε δύο εβδομάδες να εξεταστούν από γυναικολόγο και ειδικό χειρουργό για το ενδεχόμενο εμφάνισης καρκίνου της μήτρας ή του μαστού, μέσω ειδικής ψηλάφησης και τεστ pap. Οι υπηρεσίες είναι δωρεάν και οι εξετάσεις πραγματοποιούνται σε ιατρείο που βρίσκεται στο χώρο του δημαρχείου.

Όσων αφορά την υποστήριξη των παιδιών και της οικογένειας εφαρμόζονται δύο προγράμματα. Το *πρόγραμμα ελέγχου – διάγνωσης δυσλεξίας και λοιπών*

μαθησιακών δυσκολιών και το πρόγραμμα συμβουλευτικής υποστήριξης παιδιών και οικογενειών που αντιμετωπίζουν μαθησιακά προβλήματα. Το πρόγραμμα υλοποιείται από ομάδα ειδικών ψυχολόγων που παρακολουθούν τα παιδιά και τις οικογένειές τους κάθε δύο εβδομάδες.

Όπως φάνηκε από την παραπάνω συνοπτική παρουσίαση το ΚΕΕΣΕ έχει επεκτείνει τους αρχικούς του εκπαιδευτικούς στόχους αναλαμβάνοντας και υλοποιώντας πλήθος προγραμμάτων που μάλιστα απευθύνονται σε διαφορετικές πληθυσμιακές ομάδες. Με βάση τα παραπάνω και σύμφωνα με τα όσα μας είπαν οι συνεντευξιαζόμενοι μπορούμε να συμπεράνουμε ότι ένα μεγάλο και ιδιαίτερα σημαντικό κομμάτι της κοινωνικής πολιτικής του δήμου εφαρμόζεται από τη συγκεκριμένη δημοτική επιχείρηση.

5.4 Το κέντρο παιδικής μέριμνας (ΚΕ.ΠΑΙ.ΜΕ)

Όταν το κεντρικό κράτος το 2002 αποφάσισε να μεταβιβάσει την ευθύνη για τη λειτουργία των παιδικών σταθμών στους δήμους, ιδρύθηκε από την δημοτική αρχή της Αργυρούπολης το Κέντρο Παιδικής Μέριμνας (ΚΕ.ΠΑΙ.ΜΕ.) ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Το ΚΕΠΑΙΜΕ έχει αναλάβει τη διαχείριση όλων των ζητημάτων που αφορούν την εύρυθμη λειτουργία των τεσσάρων δημοτικών παιδικών σταθμών. Διοικείται από ένα ενδεκαμελές διοικητικό συμβούλιο που εισηγείται και αποφασίζει για όλα τα θέματα που σχετίζονται με την οργάνωση των παιδικών σταθμών του δήμου. Το ωράριο λειτουργίας των παιδικών σταθμών είναι από τις 7.30 έως τις 16.00 και στις παροχές περιλαμβάνεται και η σίτιση των παιδιών. Οι γονείς υποχρεούνται στην καταβολή τροφείων ανάλογα με το οικογενειακό τους εισόδημα. Σήμερα το πρόγραμμα των παιδικών σταθμών παρακολουθούν συνολικά 100 παιδιά αριθμός που αναμένεται να αυξηθεί μετά από την λειτουργία ενός νέου παιδικού σταθμού.

Οι παιδικοί σταθμοί αποτελούν χαρακτηριστικό παράδειγμα μετάβασης αρμοδιοτήτων στην τοπική αυτοδιοίκηση. Μετά τα ΚΑΠΗ είναι το επόμενο πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής που αποσπάστηκε από κεντρικό υπουργείο και μεταβιβάστηκε στις δημοτικές αρχές. Το κράτος ενισχύει τον ετήσιο προϋπολογισμό

του δήμου με ένα ποσό που προορίζεται για τη λειτουργία των παιδικών σταθμών, όμως πολλές φορές αυτό δεν επαρκεί για την εύρυθμη λειτουργία τους και για την παροχή ορθού εκπαιδευτικού έργου. Επιπροσθέτως αρκετά συχνά τα χρήματα που προορίζονται για το ΚΕΠΑΙΜΕ χρησιμοποιούνται για την κάλυψη αναγκών άλλων δημοτικών υπηρεσιών.

5.5 Το Κέντρο Ενημέρωσης και Πρόληψης Αργυρούπολης

Το κέντρο πρόληψης λειτουργεί στο δήμο Αργυρούπολης με τη μορφή που σήμερα έχει από το 1996. Είναι ένα από τα τέσσερα υποπρογράμματα που έχει δημιουργήσει το διαδημοτικό κέντρο των δήμων Αργυρούπολης, Αλίμου, Ελληνικού και Γλυφάδας. Τα τέσσερα αυτά κέντρα αποτελούν μία διαδημοτική επιχείρηση που διοικείται από ένα διοικητικό συμβούλιο εννέα ατόμων. Σε αυτό το σημείο πρέπει να σημειώσουμε ότι το κέντρο πρόληψης αποτελεί και το μοναδικό παράδειγμα συνεργασίας όμορων δήμων που εντοπίσαμε. Η ιστορία του κέντρο όμως δεν ξεκινάει το 1996, και παλαιότερα υπήρχε στους αναφερόμενους δήμους μία δομή με παρόμοιο χαρακτήρα αλλά για οικονομικούς κυρίως λόγους ανεστάλη η λειτουργία του. Όταν ο ΟΚΑΝΑ ανακοίνωσε τη πρόθεσή του για ίδρυση κέντρων πρόληψης στους δήμους, η δημοτική αρχή αξιοποίησε την εμπειρία από την προηγούμενη δομή και συνέχισε να παρέχει τις υπηρεσίες υπό τη μορφή την διαδημοτικής επιχείρησης μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Το πρόγραμμα χρηματοδοτείται κυρίως από τον ΟΚΑΝΑ, ενώ οι δήμοι καταβάλλουν κάποιο ποσό που ιδανικά θα αξιοποιούνταν στην εφαρμογή νέων προγραμμάτων. Δυστυχώς κάτι τέτοιο δε γίνεται καθώς το υπουργείο υγείας «παγώνει» τη χρηματοδότηση του ΟΚΑΝΑ με αποτέλεσμα τα χρήματα αυτά να μη φτάνουν ποτέ στα ταμεία των κέντρων πρόληψης. Έτσι η επιδότηση της δημοτικής αρχής δεν αξιοποιόταν για τη εκτέλεση νέων δράσεων πρόληψης αλλά για την ικανοποίηση των λειτουργικών αναγκών.

Το κέντρο πρόληψης δραστηριοποιείται με στόχο την πρωτογενή πρόληψη και την ευαισθητοποίηση της κοινότητας γύρω από θέματα προαγωγής της ψυχικής υγείας. Απευθύνεται σε όλους τους δημότες που ζητούν ψυχολογική υποστήριξη και συμβουλευτική για την αντιμετώπιση των ατομικών τους δυσκολιών. Για να επιτύχει

τους στόχους υλοποιεί προγράμματα για εκπαιδευτικούς, γονείς και παιδιά, ενώ συνεργάζεται με τις σχολικές μονάδες αλλά και με την ευρύτερη τοπική κοινωνία. Το προσωπικό του απαρτίζεται από τρεις ψυχολόγους, ένα στέλεχος πρόληψης και ένα άτομο που υποστηρίζει γραμματειακά το κέντρο. Παράλληλα ανάλογα με τις ανάγκες που προκύπτουν δραστηριοποιείται και ομάδα εθελοντών που έχει εκπαιδευτεί από τα στελέχη του κέντρου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Ο σχεδιασμός, η εφαρμογή και η αξιολόγηση των προγραμμάτων

Αφού ολοκληρώθηκε η παρουσίαση των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής που εφαρμόζονται από το δήμο Αργυρούπολης, θα συνεχίσουμε την ανάλυση προσπαθώντας να εστιάσουμε στις διαδικασίες που ακολουθούνται κατά τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγησή τους. Το παρόν κεφάλαιο επικεντρώνεται σε ορισμένα από τα πιο καίρια ζητήματα για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η επάρκεια των προγραμμάτων, η διαδικασία με την οποία καθορίζονται οι στόχοι της κοινωνικής πολιτικής, καθώς και άλλα θέματα που επιδρούν θετικά ή αρνητικά κατά την εφαρμογή των δράσεων είναι κάποια από τα θέματα που θα μας απασχολήσουν. Εντός του κειμένου παρατίθενται και κάποιες από τις θέσεις των συνεντευξιαζόμενων, στις οποίες βασίστηκαν και τα τελικά μας συμπεράσματα. Το βασικό ερώτημα που κυρίως θα μας απασχολήσει είναι το πώς δήμος που χρησιμοποιούμε ως παράδειγμα εφαρμόζει την κοινωνική πολιτική για τους δημότες του. Επαρκούν οι παρεχόμενες υπηρεσίες; Τα εφαρμοζόμενα προγράμματα λειτουργούν με αποτελεσματικό τρόπο;

6.1 Ο καθορισμός των στόχων της κοινωνικής πολιτικής του δήμου

Ο καθορισμός των στόχων και των επιδιώξεων για την κοινωνική πολιτική που η κάθε δημοτική αρχή εφαρμόζει, αποτελεί κομβικό σημείο για όλα τα στάδια υλοποίησης των κοινωνικών προγραμμάτων. Οι στόχοι που θέτονται αποτελούν και δείκτη για το βαθμό ετοιμότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης στη ικανοποίηση των αναγκών των δημοτών καθώς επίσης και γνώμονα για την ποιότητα των υπηρεσιών που έχει σκοπό να παράσχει. Η διαδικασία καθορισμού των στόχων, ποια είναι δηλαδή τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για να καταλήξουμε σε αυτά που θέλουμε να επιτύχουμε, είναι καθοριστική για την επιτυχία ή μη του όλου σχεδιασμού. Ο δήμος της Αργυρούπολης στηρίζει τις αποφάσεις του λαμβάνοντας υπ' όψιν τέσσερις παράγοντες. Αυτοί είναι οι ανάγκες του πληθυσμού, οι κεντρικές κατευθύνσεις από

το κράτος και την Ευρωπαϊκή ένωση, τα χρήματα που διαθέτει και το προσωπικό που μπορεί να απασχολήσει.

Οι ανάγκες του πληθυσμού καταγράφονται με βάση την εμπειρία των υπαλλήλων που εφαρμόζουν τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής και των δημοτικών συμβούλων που καλούνται να αποφασίσουν για αυτά. Μέχρι σήμερα δεν έχει ακολουθηθεί κάποια ερευνητική διαδικασία καθορισμού των αναγκών γεγονός που δεν επιτρέπει την διατύπωση τους με ορθολογικό και επιστημονικό τρόπο. Κατά περιόδους, γίνονται κάποιες μελέτες από εξωτερικούς φορείς άλλα χαρακτηρίζονται από αποσπασματικότητα ενώ τα πορίσματά τους πολλές φορές δεν αξιοποιούνται είτε γιατί δεν υπάρχει το κατάλληλα εκπαιδευμένο προσωπικό είτε γιατί αφορούν δεδομένα παλαιότερων ετών και πλέον δεν αποτυπώνουν την σημερινή πραγματικότητα. Την έλλειψη μίας τέτοιας ορθολογικής μελέτης έχουν αντιληφθεί οι υπάλληλοι όπου πολλές φορές ψάχνουν τα δεδομένα που τους ενδιαφέρουν από άλλες αρμόδιες δημοτικές υπηρεσίες, όπως είναι το γραφείο μεταναστών και οι παιδικοί σταθμοί. Η διαδικασία αυτή όμως δεν γίνεται με οργανωμένο τρόπο και επιπροσθέτως πραγματοποιείται μεμονωμένα χωρίς να αφορά των σύνολο των υπηρεσιών

«Παλιά είχε γίνει ένα πολύ πρόχειρο πράγμα. Και η ανίχνευση αναγκών είχε γίνει από το ακμα. Αλλά αυτή η μελέτη έγινε στις αρχές του 80 και δεν αντιστοιχεί πλέον στις ανάγκες. Ούτε ξέρουμε που υπάρχει». Ψυχολόγος

«Δεν γνωρίζω να έχει γίνει κάποια έρευνα αναγκών. Σίγουρα παλαιότερα θα υπήρχε κάτι αλλά δεν ξέρω που μπορεί να είναι αυτά τα αρχεία» Εργαζόμενος στο ΚΑΠΗ

«Στοιχεία αυτών των ομάδων δεν ξέρω αν υπάρχουν κάπου στο δήμο. Αυτή τη στιγμή ξέρουμε τα στοιχεία των μεταναστών ακριβώς πόσοι είναι. Έχουμε στοιχεία των ατόμων με αναπηρία. Πήραμε στοιχεία από τις μονογονεϊκές οικογένειες. Κυρίως από τους σταθμούς. γιατί εκεί το δηλώνουν δεν θα έρθουν σε καμία άλλη υπηρεσία να το πουν. Και στη συνέχεια μαζέψαμε και κάποια από το γραφείο κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών. Αλλά ήταν δική μας πρωτοβουλία και αυτό δεν είναι αρκετό» Στέλεχος ΚΕΕΣΕ

«Παλαιότερα ο δήμος σε συνεργασία είτε με πανεπιστήμια είτε με ιδρύματα έχει κάνει διάφορες έρευνες. Και κάναμε μια καταγραφή, κατά καιρούς, σε διάφορα προβλήματα τις ατομικές – κοινωνικές ομάδες που είναι στην περιοχή μας και που πριν δεν τις ξέραμε καθόλου. Τα στοιχεία αυτά πρέπει να υπάρχουν. Κατά καιρούς έτσι. Τώρα δεν είμαστε πολύ καλά στα αρχεία μας εδώ πέρα άρα δεν θα μπορέσω να σε διευκολύνω και πολύ». Δήμαρχος

«Καταρχήν βλέπουμε τις ανάγκες του πολίτη. Βέβαια οι ανάγκες αυτές μπορεί να έρχονται από διαφορετικές πηγές, στη συνέχεια συζητούνται στο διοικητικό συμβούλιο. Οι πηγές μας είναι ο ίδιος ο πολίτης τα μέλη του διοικητικού συμβουλίου. Και ο καθένας μας ως ξεχωριστό άτομο. Και βέβαια οι διάφορες κοινωνικά ευαίσθητες ομάδες που υπάρχουν. Και στη συνέχεια το αίτημα προωθείται στο δημοτικό συμβούλιο για ανάθεση και υλοποίηση» Πρόεδρος ΝΠΔΔ

Η κοινωνική πολιτική του δήμου επηρεάζεται σε μεγάλο βαθμό από τις κατευθύνσεις που καθορίζει το κεντρικό κράτος και η Ευρωπαϊκή ένωση. Μεγάλα κοινωνικά ζητήματα όπως η ανεργία η προστασία της εργαζόμενης μητέρας και η ένταξη των αποκλεισμένων κοινωνικά ομάδων αποτελούν προτεραιότητα για την κοινωνική πολιτική του κεντρικού κράτους. Σε αυτό το σημείο καθοριστική είναι και η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ωθεί στη ένταξη των παραπάνω ζητημάτων στον κεντρικό κρατικό σχεδιασμό. Παράλληλα, ανάλογα με τις προτεραιότητες που κάθε φορά μπαίνουν δίνεται και η ανάλογη χρηματοδότηση μέσω των Ευρωπαϊκών κοινωνικών ταμείων γεγονός που ενισχύει την υλοποίηση τέτοιων προγραμμάτων.

«Τας τελευταία χρόνια επειδή σηκώθηκε το θέμα της ανεργίας αλλά και άλλα από το κράτος και την ΕΕ αναγκάστηκαν οι δήμοι όπως και ο δήμος Αργυρούπολης, να δημιουργήσουν ένα γραφείο υποστήριξης των ανέργων και άλλες αντίστοιχες υπηρεσίες» Δήμαρχος

«Προσπαθούμε να συμβαδίζουμε και με αυτά που μας ζητάνε οι κεντρικοί φορείς, και να αξιοποιήσουμε και τα κονδύλια που μας διαθέτουν» Κοινωνική λειτουργός

Σε αυτό το σημείο δεν πρέπει να παραλείψουμε το πόσο ορισμένα πρακτικά ζητήματα όπως η δυνατότητα χρηματοδότησης των προγραμμάτων και η επάνδρωση τους με το κατάλληλα εξειδικευμένο προσωπικό μπορεί να αποτελέσουν τροχοπέδη για την τελική υλοποίησή τους. Τέτοια ζητήματα λαμβάνονται υπ' όψιν και κατά τη φάση του σχεδιασμού στη διάρκεια της διατύπωσης των κύριων στόχων. Σημαντικές ελλείψεις που υπάρχουν στους παραπάνω τομείς με την παράλληλη αδυναμία για την κάλυψή τους δεν επιτρέπει τη διατύπωση μεγαλεπήβολων σχεδίων και τέτοιων στόχων που θα εμπειρεύαν ολοκληρωμένες παρεμβάσεις για το σύνολο του πληθυσμού. Οι δυνατότητες του δήμου τόσο σε υλικοτεχνική υποδομή όσο και σε έμπυχο δυναμικό περιορίζουν κατά πολύ τον καθορισμό των στόχων που θέτουν και εν συνεχεία και το είδος των υπηρεσιών που παρέχονται.

Πριν κλείσουμε αυτή την παράγραφο πρέπει να αναφέρουμε ότι την φετινή χρονιά πραγματοποιήθηκε στο δήμο η κατάρτιση του 5ετούς επιχειρησιακού σχεδίου. Πρόκειται για μία μελέτη που πραγματοποιείται από εξωτερικούς μελετητές οι οποίοι καλούνται να καταθέσουν προτάσεις για το σχεδιασμό του συνόλου της πολιτικής που θα εφαρμοστεί την επόμενη πενταετία. Για να προβούν σε συμπεράσματα ήρθαν σε επαφή με το σύνολο των δημοτικών υπηρεσιών ενώ παράλληλα δόθηκε προς συμπλήρωση ειδικό ερωτηματολόγιο στους κατοίκους και στους χρήστες των υπηρεσιών. Τα δεδομένα που συγκεντρώθηκαν από την έρευνα αναμένεται να χρησιμοποιηθούν στη διαδικασία κατάθεσης των προτάσεων της επιτροπής στη δημοτική αρχή. Εν συνεχεία θα επιλεγεί το σχέδιο που θα κριθεί ως καταλληλότερο προς εφαρμογή. Το σύνολο της διαδικασίας και η εφαρμογή του τελικού σχεδίου αναμένεται να ολοκληρωθούν αυτή τη χρονιά και σίγουρα η έκβαση του όλου εγχειρήματος θα έχει αρκετά ενδιαφέροντα αποτελέσματα καθώς είναι η πρώτη οργανωμένη προσπάθεια σχεδιασμού πολιτικών.

6.2 Η επάρκεια των προγραμμάτων.

Ο ενδεδειγμένος τρόπος για να αποβούμε σε συμπεράσματα σχετικά με την επάρκεια των εφαρμοζόμενων κοινωνικών προγραμμάτων στα πλαίσια του δήμου είναι η αντιστοίχηση τους με τις ανάγκες των δημοτών. Με αυτόν τον τρόπο

μπορούμε να καταλάβουμε κατά πόσο οι δράσεις που υλοποιούνται επαρκούν για να καλύψουν το σύνολο των αναγκών που υπάρχουν, καθώς επίσης και να σημειώσουμε τις ελλείψεις που τυχόν παρουσιάζονται. Στη περίπτωση μας όμως, λόγω της έλλειψης επίσημων ερευνητικών δεδομένων θα αρκεστούμε σε όσα καταμαρτυρούν οι πληροφοριοδότες μας.

Αν και ο δήμος Αργυρούπολης έχει αναπτύξει πλήθος προγραμμάτων για αρκετές πληθυσμιακές ομάδες όπως είναι οι ηλικιωμένοι, τα αμεα, οι άνεργοι, οι ολοένα και μεγαλύτερες ανάγκες που δημιουργούνται δεν μας επιτρέπουν να χαρακτηρίσουμε το σύστημα κοινωνικής πολιτικής ως άρτιο και ολοκληρωμένο. Ορισμένες πληθυσμιακές ομάδες όπως για παράδειγμα οι μετανάστες, ή οι κακοποιημένες γυναίκες, δεν μπορούν να απευθυνθούν σε κάποια υπηρεσία που εξατομικευμένα θα αντιμετωπίσει τα προβλήματά τους και θα προωθήσει την κοινωνική τους ένταξη. Την ίδια στιγμή άλλες ομάδες όπως οι ηλικιωμένοι γίνονται δέκτες πληθώρας παροχών και προγραμμάτων, όπως είναι τα ΚΑΠΗ, το Βοήθεια στο σπίτι, ο Δημοτικός τουρισμός, που αναμφισβήτητα είναι αναγκαία και ίσως μάλιστα να μην επαρκούν, αλλά αυξημένα αν τα συγκρίνουμε με τις ανύπαρκτες δομές που θα απευθύνονται σε διαφορετικό πληθυσμό. Αναφερόμαστε σε πληθυσμιακές ομάδες που δε φαίνεται να έχουν ενταχθεί στον σχεδιασμό των πολιτικών του δήμου.

«Οι μετανάστες μπορούν να χρησιμοποιήσουν όλες τις υπηρεσίες του δήμου όπως και οι υπόλοιποι δημότες κάτι εξειδικευμένο αυτή τη στιγμή δεν υπάρχει».
Διοικητικός υπάλληλος

Η έλλειψη των απαραίτητων χρηματικών πόρων καθώς επίσης και του προσωπικού δυσχεραίνουν την παραπάνω κατάσταση. Τα λιγοστά χρήματα που διαθέτει ο δήμος για δομές τις κοινωνικές δομές δεν επαρκούν για την κάλυψη των αναγκών τόσο των ομάδων στις οποίες ο δήμος στοχεύει όσο και για τη δημιουργία νέων καινοτόμων προγραμμάτων για τον υπόλοιπο πληθυσμό. Οι δομές που ήδη υπάρχουν, πολλές φορές, δεν μπορούν να εξυπηρετήσουν με αποτελεσματικό τρόπο το σύνολο του πληθυσμού που απευθύνονται και έτσι αναγκάζονται να περιορίσουν τη δράση τους σε στόχους περισσότερο εφικτούς. Η οικονομική δυσχέρεια περιορίζει και την αξιοποίηση του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού. Όπως μας πληροφόρησαν οι συνεντευξιαζόμενοι το υπάρχον προσωπικό δεν επαρκεί για να καλύψει τις ανάγκες του πληθυσμού οι οποίες μάλιστα συνεχώς αυξάνονται.

« Θεωρώ ότι οι υπηρεσίες που τώρα περεχούμε δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες του πληθυσμού του δήμου. Το προσωπικό δεν επαρκεί. Η ζήτηση είναι τεράστια. Η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να πάρει θαρραλέες αποφάσεις για να μπορέσει να ανταποκριθεί στις ανάγκες του κόσμου.» Αντιπρόεδρος νομικού προσώπου

«Ειλικρινά θα έπρεπε τα άτομα που βρίσκονται σε αυτά τα προγράμματα να είναι περισσότερα, να διευρυνθούν, με περισσότερο προσωπικό. Γνωρίζουμε ότι ο πληθυσμός της κάθε πόλης αυξάνεται. Χρειαζόμαστε αύξηση του προσωπικού ώστε να καλύψουμε τις ανάγκες όλου του πληθυσμού.» Πρόεδρος νομικού προσώπου

«Σε πολλές των περιπτώσεων υπάρχει επάρκεια υπηρεσιών. Βέβαια υπάρχουν και περιπτώσεις όπου ειλικρινά ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι όχι να του ζητάνε να το κάνει αλλά να προλαβαίνει τις ανάγκες των πολιτών. Εγώ έτσι βλέπω το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης και αυτό τώρα δεν έχουμε την οικονομική δυνατότητα για να το κάνουμε. Σε αυτή τη στιγμή που μιλάμε και ειδικότερα για αυτά τα προγράμματα είμαστε στο στάδιο όπου οι πολίτες προλαμβάνουν εμάς. Δηλαδή μας ζητάνε να πάμε να τους βοηθήσουμε αντί εμείς να τους βρούμε. Και αυτό το γεγονός οφείλεται στο ότι δεν υπάρχει επαρκές προσωπικό.» Δήμαρχος

Όλα τα παραπάνω συμβαίνουν τη στιγμή που η τοπική αυτοδιοίκηση καλείται να αναλάβει περισσότερες πρωτοβουλίες και να παίζει πρωτοπόρο ρόλο στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής, μέσω των αποκεντρωμένων υπηρεσιών. Η μέχρι τώρα οργάνωση των υπηρεσιών και οι κατευθύνσεις της κοινωνικής πολιτικής δεν επιτρέπουν την εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων που θα απευθύνονται στο σύνολο των πολιτών και θα δημιουργούν προϋποθέσεις για ισότιμη συμμετοχή στον κοινωνικό βίο. Πολλές φορές μάλιστα, αν και η βούληση για καλύτερα και πιο ολοκληρωμένα προγράμματα υπάρχει και αποδεικνύεται στην πράξη, οι δυνατότητες δεν επιτρέπουν την εφαρμογή τους. Όπως φαίνεται, η κοινωνική πολιτική είναι μέσα στις προτεραιότητες του δήμου καθώς ήδη εφαρμόζονται αρκετές κοινωνικές δράσεις και μάλιστα κάποιες από αυτές επεκτείνονται (δημιουργία νέου παραρτήματος ΚΑΠΗ, δημιουργία νέου παιδικού σταθμού). Οι δυσκολίες όμως που παραπάνω αναφέρθηκαν δεν επιτρέπουν την ορθή και ολοκληρωμένη εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων.

6.3 Οι παράγοντες που επηρεάζουν την αποτελεσματική εφαρμογή των κοινωνικών προγραμμάτων.

Η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, δηλαδή το πόσο αυτά κατά την εφαρμογή τους μπορούν να αποδώσουν τα μέγιστα ως προς τους στόχους που έχουν τεθεί, έχει να κάνει με πολλούς παράγοντες. Η διοικητική δομή στην οποία αυτά υπάγονται, η διαδικασία εφαρμογής τους, το προσωπικό που απασχολείται, η υλικοτεχνική υποδομή που χρησιμοποιείται, καθώς και η δυνατότητα πρόσβασης των πολιτών στις υπηρεσίες είναι βασικοί παράγοντες που για την περίπτωση του δήμου Αργυρούπολης δεν ευνοούν την άρτια λειτουργία των κοινωνικών προγραμμάτων. Τον κάθε παράγοντα από αυτούς θα προσπαθήσουμε να αναλύσουμε στη συνέχεια.

Κατά τη μελέτη της διοικητικής δομής που έχει ο δήμος διαπιστώθηκε ότι δεν υπάρχει ένας κεντρικός υπεύθυνος για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Ενώ έχουν οριστεί αντιδήμαρχοι που έχουν ως αποκλειστική ευθύνη τομείς όπως η διαχείριση των οικονομικών, η καθαριότητα της πόλης, η παιδεία και ο πολιτισμός, μία αντίστοιχη θέση ευθύνης για τα κοινωνικά προγράμματα δεν έχει προβλεφθεί. Αντ' αυτού, το κάθε πρόγραμμα που απευθύνεται σε κοινωνικά ευπαθείς ομάδες έχει ενταχθεί στα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις του δήμου. Αντίστοιχα, την ευθύνη για την εύρυθμη λειτουργία τους έχουν αναλάβει οι διαφορετικοί πρόεδροι των νομικών προσώπων και των δημοτικών επιχειρήσεων. Αυτή η διοικητική σύνθεση επιβάλλει την εμπλοκή πολλών προσώπων με τις ίδιες αρμοδιότητες στη διαδικασία υλοποίησης της κοινωνικής πολιτικής του δήμου. Την ίδια στιγμή, δεν επιτρέπει τη χάραξη ενιαίων στρατηγικών και στόχων προς την επίτευξη κοινών σκοπών. Το δημοτικό συμβούλιο ως ένα ενιαίο όργανο αποφασίζει την δημιουργία προγραμμάτων, την υλοποίηση των οποίων όμως αναθέτει σε άλλους φορείς. Με αυτόν τον τρόπο δεν υπάρχει έλεγχος για τον τρόπο εφαρμογής τους ούτε και αξιολόγηση της λειτουργίας τους. Συμβαίνει δηλαδή, όπως σχηματικά μπορούμε να πούμε, το έξης παράδοξο «Αποφασίζει ένας για να υλοποιήσει ο άλλος και να αξιολογήσει ο ίδιος».

Αυτός ο τρόπος διοικητικής οργάνωσης έχει δημιουργήσει πολλά θέματα επικαλύψεων μεταξύ των υπηρεσιών. Δεν είναι άγνωστο το φαινόμενο της παροχής μίας υπηρεσίας για την ίδια πληθυσμιακή ομάδα από δύο διαφορετικούς φορείς.

«Πάντα γίνονταν επικαλύψεις. Και είπαμε ότι αυτό πρέπει να σταματήσει. Μία δουλειά θα την κάνει ένας φορέας..... Το θέμα είναι ότι αυτό (οι επικαλύψεις) γίνεται. Αυτό κάθε φορά είναι επιλογή ανθρώπων πολιτικών που γίνονται πρόεδροι σε κάποιους φορείς πολλές φορές είναι και δικιά τους βούληση..... Αυτό γίνεται γιατί δεν υπάρχει κεντρική κατεύθυνση και συνεννόηση. Αλλά ο κάθε ένας (πρόεδρος) σε κάθε ίδρυμα που μπαίνει κάνει ότι νομίζει χωρίς να ακολουθεί μία κεντρική πολιτική» Εργαζόμενος στο ΚΑΠΗ

Εκτός από τις επικαλύψεις μεταξύ διαφορετικών φορέων, επικαλύψεις γίνονται και εντός των ίδιων υπηρεσιών. Για παράδειγμα στη δημοτική επιχείρηση ΚΕΕΣΕ λειτουργούν δύο διαφορετικά προγράμματα για την αποκατάσταση των ανέργων παρέχοντας ίδιες υπηρεσίες. Στην ίδια επιχείρηση δύο είναι και τα προγράμματα που παρέχουν υπηρεσίες φροντίδας στο σπίτι. Ο λόγος γίνεται για το πρόγραμμα «μέριμνα» και το πρόγραμμα «βοήθεια στο σπίτι» τα οποία εξυπηρετούν κυρίως ηλικιωμένους και παρέχουν στους εξυπηρετούμενους τις ίδιες υπηρεσίες.

Ένα άλλο μεγάλο θέμα που προκύπτει έχει να κάνει με την αποσπασματικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών. Τα προγράμματα στη συνείδηση τόσο των υπαλλήλων όσο και της διοίκησης μοιάζουν να λειτουργούν με ημερομηνία λήξης. Η πάροδος της ημερομηνίας έως την οποία παρέχεται χρηματοδότηση από το κράτος ή από την Ευρωπαϊκή ένωση σηματοδοτεί και την πιθανή παύση των υπηρεσιών. Πολλά προγράμματα έχουν σταματήσει οριστικά τη λειτουργία τους όπως είναι η απογευματινή απασχόληση των νηπίων ενώ άλλα όπως η σχολή κωφών και βαρήκοων την έχουν διακόψει για πάνω από τρία έτη. Δεν είναι όμως μόνο η διακοπή ή η παύση των προγραμμάτων το μόνο πρόβλημα που παρουσιάζεται. Ακόμα και η εναλλαγή του προσωπικού που εργάζεται σε αυτά συμβάλλει στη διαιώνιση του φαινομένου. Πολλοί από τους υπαλλήλους που εργάζονται σε κοινωνικές δομές του δήμου είναι συμβασιούχοι και εργάζονται με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου. Μετά τη λήξη της σύμβασης είτε αποχωρούν είτε επανέρχονται στη θέση τους μετά από χρονικό διάστημα τουλάχιστον τεσσάρων μηνών. Έχουμε δηλαδή καίριες θέσεις που μένουν κενές για μεγάλο χρονικό διάστημα, γεγονός που δεν ευνοεί την ομαλή πορεία ή αλλιώς τη συνέχιση των δράσεων.

« Τα προγράμματα θα επαρκούσαν. Πιστεύω ότι μία τέτοια υπηρεσία θα μπορούσε να σταθεί αν είχε μία συνέχεια. Είναι λίγο αποσπασματικά τα πράγματα και γίνονται κομμάτι κομμάτι. Δηλαδή εγώ θα κάτσω ένα δεκάμηνο και μετά πάει» Εργαζόμενος σε επιδοτούμενο πρόγραμμα

«Είναι πολλά πράγματα. Και τι γίνεται και με την υποστήριξη των επαγγελματιών. Έχουμε την ανάγκη να εξελισσόμαστε και να μαθαίνουμε ανάλογα με τις ανάγκες της δουλειάς. Δεν υπάρχει μία τέτοια προσέγγιση. Που να έχει διάρκεια και στρατηγικό στόχο. Βγαίνουν προγράμματα σε ευρωπαϊκό επίπεδο που τα βγάζει η ΕΕ για να αναδείξει κάποια προβλήματα παραπάνω αλλά από κει και πέρα δεν υπάρχει σχεδιασμός για το πώς αυτά θα εφαρμοστούν και το πώς θα υπάρχει μία συνέχεια αν θελεις πραγματικά να έχεις συνέχεια και αποτελεσματικότητα στη δουλειά σου. Ο πληθυσμός πιστεύω ότι με αυτό το ανθρώπινο δυναμικό και σε αυτό το κομμάτι μπορεί να εξυπηρετηθεί αλλά όχι με αυτόν τον τρόπο.» Κοινωνική λειτουργός

Ολοκληρώνοντας την αναφορά σε θέματα προσωπικού πρέπει να αναφερθούμε και στη ανάγκη των επαγγελματιών για συνεχή μετεκπαίδευση σε ζητήματα της εργασίας τους. Οι κοινωνικές επιστήμες εξελίσσονται συνεχώς και το ίδιο γίνεται και με τις ανάγκες του πληθυσμού. Καινούριες ομάδες απειλούνται με κοινωνικό αποκλεισμό ενώ εξελίσσονται και οι τεχνικές για την κοινωνική ένταξή τους. Καίρια ζητήματα για τα οποία οι εργαζόμενοι σε αυτούς τους νευραλγικούς τομείς θα πρέπει να ενημερώνονται.

Όταν αναφερόμαστε σε ζητήματα που δυσχεραίνουν την υλοποίηση των προγραμμάτων της κοινωνικής πολιτικής δεν θα μπορούσαμε να μην αναφερθούμε σε θέματα χρηματοδότησης. Όλοι ανεξαιρέτως οι πληροφοριοδότες μας, έκαναν λόγο για θέματα ελλειπών χρηματοδότησης και για το πόσο αυτά περιορίζουν τις δυνατότητές τους. Μερικές από τις απόψεις τους παρατίθενται παρακάτω.

«Η δικιά μας χρηματοδότηση έχει τελειώσει. Τώρα περιμένουμε κονδύλια από το υπουργείο. Και γενικά από το 4^ο κοινοτικό πλαίσιο δεν πρόκειται να υπάρχει στήριξη σε τέτοιου είδους γραφεία, δεν ξέρω τι θα γίνει. Το πρόγραμμα είναι στον αέρα» Κοινωνική λειτουργός.

«Τώρα είμαστε σε οριακό σημείο. Αύριο έχουμε και απεργία γιατί πρέπει να παρθεί και μία κεντρική απόφαση που να είναι από το υπουργείο για το αν θα μας συνεχίσουν να παγώνουν τις χρηματοδοτήσεις, αν θέλουν τη δουλειά που κάνουν τα κέντρα. Και από κει και πέρα να γίνουν λίγο καλύτερα τα πράγματα. Θέλουμε και περισσότερη στήριξη και ενίσχυση από την τοπική αυτοδιοίκηση». Ψυχολόγος

«Η χρηματοδότηση είναι μέσα στα πλαίσια της κοινωνική πολιτικής της κρατικής μέριμνας, η οποία βέβαια είναι μόνο ένα μικρό ποσοστό από τις δικές μας ανάγκες. Παίρνουμε ένα μικρό ποσοστό από το υπουργείο υγείας και πρόνοιας μέσω της νομαρχίας το οποίο αντιπροσωπεύει ένα 45- 50% των εξόδων που χρειαζόμαστε για να λειτουργήσουμε» Στέλεχος Καλού Σαμαρείτη

«Μιλάμε για τα ευρωπαϊκά προγράμματα που η χρηματοδότηση έρχεται μέσω του κράτους. δίνει κάποιο ποσό. 1200 το ανώτατο ανά άτομο. Αν αυτός έχει και προϋπηρεσία δεν μπορείς να του δώσεις παραπάνω. Δεν μας δίνουν ούτε τα αναλώσιμα ούτε για άλλα λειτουργικά. Καθυστερεί και η χρηματοδότηση των προγραμμάτων και τα πράγματα γίνονται χειρότερα.» Λογίστρια

Με βάση τα παραπάνω πρέπει να αναρωτηθούμε για το κατά πόσο η κοινωνική πολιτική μπορεί να υλοποιηθεί με τα έως τώρα παρεχόμενα μέσα. Η ελλιπής χρηματοδότηση δεν επιτρέπει την αποτελεσματική λειτουργία των ήδη υπαρχόντων προγραμμάτων ούτε τη δημιουργία νέων. Απόρροιας της ελλιπούς χρηματοδότησης είναι εμφανείς στην επάρκεια του προσωπικού αλλά και της υλικοτεχνικής υποδομής που χρησιμοποιείται. Άλλωστε ο ανθρωποκεντρικός χαρακτήρας και οι στόχοι των κοινωνικών προγραμμάτων δεν επιτρέπουν τη λειτουργία τους με κερδοσκοπικά κριτήρια. Οι κοινωνικές δομές δεν μπορούν να αυτοχρηματοδοτηθούν αφού προσφέρουν υπηρεσίες σε κοινωνικά ευπαθείς ομάδες. Οι χορηγίες και η εθελοντική εργασία αν και δεν συναντώνται στο δήμο της Αργυρούπολης μόνο προσωρινή λύση μπορούν να δώσουν σε αυτό το καίριο ζήτημα.

6.4 Η σχέση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το κεντρικό κράτος

Σε προηγούμενα κεφάλαια έγινε λόγος για την σταδιακή αποχώρηση του κεντρικού κράτους από την εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής. Την ίδια στιγμή γίνεται προσπάθεια για την αποκέντρωση των υπηρεσιών και την μεταβίβασή τους προς την τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία αντιμετωπίζεται ως ένας από τους φορείς που επωμίζεται την κάλυψη των κενών που δημιουργούνται από την σταδιακή αποχώρηση του κεντρικού κράτους. Η αποκέντρωση των υπηρεσιών αποτελεί κυρίαρχο μέλημα της κυβέρνησης και αναφέρεται σε πολλές από τις κυβερνητικές εξαγγελίες. Οι δήμοι προσπαθούν να ανταποκριθούν στις νέες ιδιαίτερα αυξημένες ανάγκες των τοπικών κοινωνιών. Νέα προγράμματα δημιουργούνται όπως για παράδειγμα το βοήθεια στο σπίτι και τα γραφεία συνοδευτικών και υποστηρικτικών υπηρεσιών και υλοποιούνται απευθείας από τοπικούς φορείς. Για την εφαρμογή των προγραμμάτων η τοπική αυτοδιοίκηση συνεργάζεται με το κεντρικό κράτος καθώς καλείται να υλοποιήσει το νομοθετικό πλαίσιο και τις κατευθύνσεις που εκείνο έχει ορίσει. Η συνδιαλλαγή ή αλλιώς η συνεργασία που πραγματοποιείται με βάση τα πορίσματα της έρευνας που έγινε για τον δήμο Αργυρούπολης δημιουργεί αρκετά προβλήματα που πολλές φορές δρουν με κατασταλτικό τρόπο ως προς την αποτελεσματική εφαρμογή των προγραμμάτων. Αυτά τα προβλήματα που προκύπτουν από τη σχέση των δύο φορέων θα προσπαθήσουμε να αναλύσουμε στη συνέχεια.

Ένα από τα μεγάλα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο δήμος Αργυρούπολης είναι η μειωμένη εισροή χρηματικών πόρων. Για να εξασφαλίσει τους απαιτούμενους πόρους για τη λειτουργία της η τοπική αυτοδιοίκηση αξιοποιεί χρηματικά ποσά που προέρχονται από τρεις κατευθύνσεις. Η πρώτη είναι το κεντρικό κράτος που δίνει χρήματα με τη μορφή της ετήσιας τακτικής επιδότησης ή ακόμα και έκτακτα κονδύλια για τις νέες ανάγκες που παρουσιάζονται. Η δεύτερη είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία επιδοτεί από τα κοινωνικά ταμεία την εφαρμογή προγραμμάτων για την κοινωνική ένταξη ευπαθών ομάδων. Τα χρήματα αυτά δίνονται στο κράτος το οποίο εν συνεχεία τα αποστέλλει στις ανάλογες τοπικές δομές. Τέλος υπάρχει και μία μορφή άμεσων εσόδων απευθείας από την τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτά καταβάλλονται άμεσα από τους δημότες στην τοπική αυτοδιοίκηση ως αντίτιμο για τη χρήση ορισμένων δημοτικών υπηρεσιών, ή ακόμα και την αποπληρωμή προστίμων

που επιβάλλει η δημοτική αστυνομία. Βέβαια η αυτή η «αυτοχρηματοδότηση» καλύπτει μόνο ένα μικρό μέρος των αναγκών που υπάρχουν και θα λέγαμε ότι τις περισσότερες φορές έχει ανταποδοτικό χαρακτήρα, καθώς τα ποσά που ζητούνται επαρκούν για να καλύψουν μικρό μέρος των εξόδων.

Με βάση τα παραπάνω βλέπουμε ότι το κράτος είναι κύρια υπεύθυνο για την χρηματοδότηση του δήμου. Τα ποσά που δίνονται όμως φαίνεται ότι δεν επαρκούν για τις ανάγκες που υπάρχουν. Οι υπάρχουσες υπηρεσίες χρειάζεται να διευρυνθούν για να καλύψουν το σύνολο των αναγκών της τοπικής κοινωνίας ενώ η δημιουργία νέων για πληθυσμιακές ομάδες που αυτή τη στιγμή δεν εξυπηρετούνται κρίνεται αναγκαία. Η οικονομική κατάσταση των δήμων όμως δεν επιτρέπει ούτε τη διεύρυνση ούτε την παροχή νέων υπηρεσιών. Εκτός από τη μη επαρκή χρηματοδότηση οι δήμοι έχουν να αντιμετωπίσουν και τη μη έγκαιρη καταβολή των επιδοτήσεων. Το φαινόμενο της έγκρισης κονδυλίων αλλά της απόδοσής τους με μεγάλες χρονικές καθυστερήσεις, πολλές φορές μάλιστα και μετά τη λήξη των προγραμμάτων, δεν είναι σπάνιο. Στο διάστημα που μεσολαβεί τα προγράμματα υπολειπόμενα ενώ δεν είναι καθόλου σπάνια η καθυστέρηση της μισθοδοσίας των υπαλλήλων.

« Το πρόβλημα. Ξεκινάει από το υπουργείο εσωτερικών και δημόσιας διοίκησης που ενώ δίνει αρμοδιότητες στους δήμους, παράλληλα δεν δίνει χρήματα για να υλοποιήσει η τα αυτές τις αρμοδιότητες. Αυτό είναι ένα μεγάλο και σοβαρό θέμα που όλο και λιγότερα χρήματα δίνονται. το πρόβλημα ξεκινάει από την κεντρική εξουσία. Όταν δεν δίνονται χρήματα τότε πως θα γίνουν όλα αυτά τα προγράμματα για το όφελος του πολίτη;» Στέλεχος ΚΕΕΣΕ

« Πέρυσι ενώ από την ΕΕ είχε εγκριθεί η παράταση των προγραμμάτων τα χρήματα του 2007 ήρθαν τον Απρίλη του 2008. όλο αυτό το διάστημα καλύπταμε τις ανάγκες από χρήματα που έδινε ο δήμος. Είχαμε αφήσει τις ασφαλιστικές εισφορές και άλλα απλήρωτα για να δώσουμε κάποιο έναντι στους εργαζομένους» Λογίστρια

«Είμαι υπέρ της αποκέντρωσης αλλά όχι έτσι. Οι δήμοι δεν έχουν λεφτά για να λειτουργήσουν σωστά. Δημιουργεί πάρα πολλά προβλήματα. και όλη η καλή θέληση να υπάρχει αν αυτό δεν υποστηρίζεται από τη κεντρική διοίκηση δεν γίνεται τίποτα. Σε ένα

βαθμό οι δήμοι μπορούν να αναλάβουν κεντρικό και πρωτοπόρο ρόλο αλλά αυτό το πράγμα είναι λίγο δύσκολο χωρίς τα κατάλληλα μέσα και την υποστήριξη από την κεντρική εξουσία» Εργαζόμενος στους παιδικούς σταθμούς

« Βέβαια ο στόχος της κεντρικής κυβέρνησης είναι ότι αφορά την κοινωνική πρόνοια να τα αποκεντρώσει στους δήμους. Βέβαια χωρίς χρήματα.. Ξέρει ότι αν αυτά πάνε στους δήμους που είναι πιο κοντά στον πολίτη και εκεί θα έπρεπε να είναι, αν μας δώσει 100 δραχμές σε μηδέν χρόνο αυτές θα γίνουν τουλάχιστον 150 200 γιατί ο κόσμος ζητάει πολύ πιο εύκολα υπηρεσίες κοινωνικού ενδιαφέροντος από τους δήμους που είναι κοντά του και όχι από το κράτος» Δήμαρχος

Η οικονομική δυσπραγία όμως δεν είναι το μόνο πρόβλημα που οι εφαρμοστές κοινωνικών προγραμμάτων καλούνται να αντιμετωπίσουν. Η αποκέντρωση επιχειρείται χωρίς πριν να έχει καθοριστεί ένα έστω και υποτυπώδες λειτουργικό πλαίσιο. Θα περίμενε κανείς ότι πριν δοθούν αρμοδιότητες στην τοπική αυτοδιοίκηση θα είχαν ληφθεί τα απαραίτητα μέτρα για την επαρκή λειτουργία των προγραμμάτων. Η εξασφάλιση της απαραίτητης υλικοτεχνικής υποδομής αλλά και του κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού είναι παράγοντες που μπορούν να εγγυηθούν της σωστή εφαρμογή των κοινωνικών προγραμμάτων. Το νομοθετικό πλαίσιο δεν περιλαμβάνει κάποιον κανονισμό που να επιβάλλει κάποιες κατ' ελάχιστον προϋποθέσεις λειτουργίας των δομών. Κατ' επέκταση το κράτος δεν φροντίζει για την εξασφάλιση των παραπάνω έτσι οι δήμοι μόνοι τους θέτουν τους κανόνες και προσπαθούν να λειτουργήσουν με βάση των δυνατοτήτων που έχουν.

«Δεν μας ελέγχει και κανείς, το πρόγραμμα λειτουργεί χωρίς το απαραίτητο προσωπικό, και το κτίριο που έχουμε είναι απόλυτα ακατάλληλο. Θα έπρεπε πριν ξεκινήσουμε να σιγουρευτεί κάποιος ότι μπορεί να λειτουργήσει. Το κράτος είπε πάρτε το και κάντε το εσείς τώρα αλλά δεν έβαζε πριν για να δει αν μπορούμε» Εργαζόμενος σε επιδοτούμενο πρόγραμμα

«Θα έπρεπε να υπάρχουν κάποιες έστω και ελάχιστες προϋποθέσεις. Ήρθε ένας καινούριος κανονισμός αλλά λέει ότι ακολουθείται κατά βούληση. Δεν είναι υποχρεωτικός. Άρα δεν τον λογαριάζει και κανείς» Εργαζόμενος στους παιδικούς σταθμούς

Τέλος, δεν θα μπορούσαμε να παραλείψουμε την αναφορά στις ιδιαίτερα χρονοβόρες γραφειοκρατικές διαδικασίες που απαιτεί η συνδιαλλαγή με το κεντρικό κράτος. Η γραφειοκρατία για πολλές δεκαετίες ταλανίζει το ελληνικό κράτος και ακόμα και σήμερα αποτελεί τροχοπέδη και στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Όλες οι διαδικασίες που πρέπει να περατωθούν για την υλοποίηση των προγραμμάτων είναι ιδιαίτερα χρονοβόρες, γεγονός που δεν ευνοεί την ευελιξία που απαιτείται για την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών. Δεν είναι λίγα τα παραδείγματα κωλυσιεργίας και αδικαιολόγητων καθυστερήσεων που αυτή έφερα και στο δήμο Αργυρούπολης. Φαίνεται ότι η κεντρική διοίκηση ακόμα αδυνατεί να ανταποκριθεί στις αυξανόμενες και ιδιαίτερες ανάγκες της σημερινής κοινωνίας. Προγράμματα υλοποιούνται με καθυστέρηση ενώ άλλα ματαιώνονται εξαιτίας αυτής της διοικητικής ανεπάρκειας.

« Θέλουμε να κάνουμε κάτι και πρέπει να περάσει από επίτροπο από ελεγκτικά συνέδρια εγκρίσεις και άλλες εγκρίσεις και τελικά σχεδιάζουμε να κάνουμε δέκα και φτάνουμε μετά από πολύ καιρό να υλοποιούμε τα δύο. Η όλη αυτή γραφειοκρατία του ελληνικού κράτους επιδρά και στο δήμο μας και φτάνουμε σε σημείο να μην μπορούμε να λειτουργήσουμε». Αντιπρόεδρος Νομικού προσώπου

«Και με τις εκλογές είχαμε πρόβλημα. Υπογράφουν δεν υπογράφουνε. Υπάρχει βούληση. Μέχρι προχθές που πήγαμε στο υπουργείο και διαμαρτυρηθήκαμε και υποσχέθηκε ότι θα υπογράψει (ο υπουργός). Από το Γενάρη στο γραφείο του η προγραμματική σύμβαση, με θετική εισήγηση και έγκριση από το διοικητικό συμβούλιο. Τώρα είπε ότι θα υπογράψει μετά από διαμαρτυρία που κάναμε όλοι οι εμπλεκόμενοι. Κωφά, γονείς, ο δήμαρχος, εμείς. Έγινε επερώτηση και από κωφή βουλευτίνα στη βουλή και μας υποσχέθηκαν ότι θα υπογράψουνε για να προχωρήσουμε. Το αποτέλεσμα; 3 χρόνια δεν λειτουργεί το κέντρο. 3 χρόνια για μια υπογραφή. 3 χρόνια πηγαινοέρχονται τα παιδιά 3 χρόνια εισπράττουμε την δικαιολογημένη επιθετικότητα τους. Και είναι δικαιολογημένο γιατί δεν έχουν άλλη διέξοδο. Είχαμε και δημοσιογράφους. Παιδιά περιμένουν 3 χρόνια να ξεκινήσουν τη δεύτερη χρονιά του προγράμματος» Στέλεχος ΚΕΕΣΕ.

6.5 Η διαδικασία αξιολόγησης των εφαρμοζόμενων προγραμμάτων

Η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των εφαρμοζόμενων προγραμμάτων είναι ένα στάδιο ιδιαίτερα σημαντικό για την εξέλιξή τους. Πόσο μάλλον όταν αναφερόμαστε σε προγράμματα που παρέχουν κοινωνικές υπηρεσίες οι οποίες είναι δύσκολο έως αδύνατο να μετρηθούν ποσοτικά. Στην περίπτωση του δήμου Αργυρούπολης διαπιστώθηκε ότι δεν ακολουθείται κάποια συγκεκριμένη και επιστημονικά αποδεκτή μεθοδολογία. Η αξιολόγηση περιορίζεται στην απλή καταγραφή ποσοτικών στοιχείων, όπως είναι ο αριθμός των προγραμμάτων και των συμμετεχόντων. Η καταγραφή αυτή με τον ποσοτικό χαρακτήρα που έχει περιορίζει πολύ τις δυνατότητες διεξαγωγής των απαραίτητων συμπερασμάτων. Δεν υπάρχουν τα ποιοτικά εκείνα χαρακτηριστικά που θα επέτρεπαν τον εντοπισμό των στοιχείων εκείνων που λειτουργούν με θετικό ή αρνητικό τρόπο και οδηγούν ένα πρόγραμμα σε επιτυχία ή αποτυχία.

Παρόλα αυτά, το προσωπικό προσπαθεί να εξετάσει την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων που εφαρμόζει, χωρίς όμως να παίρνει αυτή η προσπάθεια επίσημο χαρακτήρα. Περιορίζονται στο πως οι ίδιοι οι επαγγελματίες αντιλαμβάνονται την επιτυχία ή την αποτυχία ενός προγράμματος, με βάση τα αποτελέσματά του. Οι συνιστώσες της επιτυχίας ή της αποτυχίας μπορεί να διαφέρουν στην αντίληψη του κάθε επαγγελματία ανάλογα με την εμπειρία του και την ειδικότητα του. Έτσι η όποια προσπάθεια γίνεται δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως ενιαία και συγκεκριμένη.

«Το κομμάτι της αξιολόγησης δυστυχώς είναι ακόμα λίγο θολό. Ο κάθε ένας από εμάς κρίνει όπως καταλαβαίνει» Εργαζόμενος στο ΚΑΠΗ

Το θετικό στοιχείο που πρέπει να σημειώσουμε είναι ότι όσο αόριστη και αν είναι η διαδικασία της αξιολόγησης, φαίνεται ότι είναι ένα κομμάτι που απασχολεί τους επαγγελματίες του χώρου. Οι αδυναμίες σίγουρα είναι πολλές, αλλά όπως προέκυψε από την έρευνα δεν μπορούμε να ισχυριστούμε ότι δεν υπάρχει. Αξιολόγηση γίνεται σε όλα τα επίπεδα της λειτουργίας των προγραμμάτων και πολλές φορές μάλιστα αυτά διαφοροποιούνται γιατί οι επαγγελματίες αντιλαμβάνονται ότι δεν θα αποδώσουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Δυστυχώς

όμως, η δουλειά που γίνεται δεν συγκεντρώνεται και δεν αναλύεται με ενιαίο τρόπο, έτσι ώστε να διεξαχθούν και τα απαραίτητα συμπεράσματα που θα μπορούσαν να βελτιώσουν κατά πολύ τις παρεχόμενες υπηρεσίες

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7: Συμπεράσματα

Ολοκληρώνοντας την παρουσίαση της εμπειρικής μελέτης παραθέτουμε κάποια τελικά συμπεράσματα και προτάσεις που προέκυψαν από την επαφή με τις υπηρεσίες του δήμου και από την επεξεργασία των ερευνητικών δεδομένων. Θα αναφερθούμε στα αποτελέσματα της συνδιαλλαγής της τοπικής αυτοδιοίκησης με το κεντρικό κράτος, στα πλεονεκτήματα από την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών από το δήμο και στα βήματα που μπορούν να γίνουν για τη βελτίωση των παρεχόμενων προγραμμάτων και την ικανοποίηση στο σύνολο των αναγκών των δημοτών.

7.1 Τα συμπεράσματα αναφορικά με τις υποθέσεις εργασίας

Σύμφωνα με τη βασική υπόθεση εργασίας που κατασκευάσαμε, οι δομές κοινωνικής πολιτικής που λειτουργούν στο δήμο της Αργυρούπολης δεν επαρκούν για την αποτελεσματική ικανοποίηση του συνόλου των αναγκών των δημοτών. Όπως διαπιστώθηκε κατά την έρευνα πεδίου, τα προγράμματα που λειτουργούν δεν στοχεύουν σε όλες τις κοινωνικές ομάδες. Για παράδειγμα, απουσιάζει η λειτουργία δομών που θα απευθύνονται αποκλειστικά και με εξειδικευμένο τρόπο σε ομάδες όπως είναι οι πρόσφυγες, οι μετανάστες, οι ηλικιωμένοι που δεν μπορούν να παραμείνουν στο περιβάλλον τους και οι μονογονεϊκές οικογένειες. Την λειτουργία εξειδικευμένων δομών αντικαθιστούν οι υπόλοιπες υπηρεσίες του δήμου που έχουν απλά εντάξει τους παραπάνω πληθυσμούς στο σύνολο των χρηστών. Γεγονός που δεν βοηθάει καθώς η εξατομικευμένη παρέμβαση δεν προωθείται. Βέβαια, σε αυτό το σημείο πρέπει να αναφέρουμε και την απουσία κάποιας πρόσφατης έρευνας αναγκών, τα πορίσματα της οποίας θα προσδιόριζαν την πληθυσμιακή σύνθεση του δήμου και τις ιδιαίτερες ομάδες που κατοικούν σε αυτόν και πλήττονται περισσότερο άμεσα με τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού. Εφόσον μία τέτοια έρευνα δεν έχει πραγματοποιηθεί δεν μπορεί και ο δήμος να σχεδιάσει και αναπτύξει προγράμματα τα οποία θα απευθύνονται σε έναν πληθυσμό την στιγμή που δεν γνωρίζει τα χαρακτηριστικά και τις ιδιαίτερες ανάγκες του.

Παράλληλα, οι δομές που ήδη λειτουργούν και εφαρμόζουν προγράμματα κοινωνικής πολιτικής αντιμετωπίζουν πληθώρα προβλημάτων, που δεν επιτρέπουν την αποτελεσματική τους δράση ως προς την επίτευξη του ζητούμενου, που δεν είναι άλλο από την ικανοποίηση των αναγκών των δημοτών. Αυτή είναι και δευτερεύουσα υπόθεση εργασίας που διατυπώθηκε στην εισαγωγή της εργασίας. Σύμφωνα με τα πορίσματα της έρευνας πεδίου, διαπιστώθηκε ότι πράγματι κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων παρουσιάζονται ζητήματα που αποτελούν τροχοπέδη ως προς την αποτελεσματική λειτουργία των προγραμμάτων. Η χρηματοδότηση δεν επαρκεί για την ικανοποίηση των αναγκών, ενώ πολλές φορές κονδύλια φτάνουν καθυστερημένα όχι κατά την έναρξη αλλά κατά τη λήξη των προγραμματικών συμβάσεων. Η έλλειψη ενιαίας κοινωνικής διεύθυνσης που θα έχει τη συνολική ευθύνη για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των προγραμμάτων, συντελεί στην απουσία ενιαίου σχεδιασμού για την κοινωνική πολιτική του δήμου. Απόρροια αυτών είναι τα προγράμματα να εφαρμόζονται με αποσπασματικό τρόπο ενώ οι επικαλύψεις μεταξύ των δομών δεν είναι σπάνιο φαινόμενο.

Το βέβαιο είναι ότι τα παραπάνω είναι εμπόδια που πρέπει να ξεπεραστούν αν επιθυμούμε να έχουμε μία τοπική αυτοδιοίκηση που να μπορεί να ανταποκριθεί στις σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες. ο ρόλος της μπορεί να είναι πρωτοπόρος αλλά χρειάζεται ο κατάλληλος σχεδιασμός και η απαραίτητη ευελιξία ώστε να καταστεί ρυθμιστής στην κοινωνική ένταξη όλων των δημοτών. Σύμφωνα με όσα είδαμε μοιάζει σαν το κράτος να μην έχει μεταβιβάσει αρμοδιότητες αλλά απλά να έχει απαλλαγεί από αυτές, χωρίς να φροντίσει για τη συνέχεια και την ανάπτυξη των υπηρεσιών. Πολλές αλλαγές πρέπει να γίνουν και γενναίες αποφάσεις να ληφθούν ώστε η τοπική αυτοδιοίκηση να φέρει εις πέρας αποτελεσματικά τις ευθύνες που τις αναλογούν.

7.2 Τα οφέλη από την παροχή αποκεντρωμένων υπηρεσιών

Παρά της δυσκολίας που παρουσιάζονται και τις αδυναμίες που υπάρχουν, η παροχή υπηρεσιών από αποκεντρωμένους φορείς μπορεί να αποβεί ιδιαίτερα λειτουργική. Η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να γίνει ένας τέτοιος φορέας

αποκέντρωσης ώστε να παρέχονται υπηρεσίες με περισσότερο ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα. Οι δήμοι έχουν οριστεί ως διαχειριστές των προβλημάτων της τοπικής κοινωνίας, και ως τέτοιοι μπορούν να εξειδικεύσουν τις δράσεις που υλοποιούν για το μεγαλύτερο όφελος των δημοτών. Τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από την αποκεντρωμένη κοινωνική πολιτική δεν είναι καθόλου αμελητέα καθώς η τοπική αυτοδιοίκηση είναι στην πράξη πιο κοντά στον πολίτη, πιο ευαίσθητη, πιο ευέλικτη και πιο αποτελεσματική. Έτσι, οι παρεμβάσεις της είναι περισσότερο στοχευμένες προς το όφελος των δημοτών κυρίως προς αυτούς που απειλούνται από τον κοινωνικό αποκλεισμό.

Το πλαίσιο δραστηριοποίησης των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης για την περίπτωση των δήμων περιορίζεται στους κατοίκους που διαμένουν στα γεωγραφικά όρια της περιοχής. Είναι σαφώς ένα πεδίο αρκετά περιορισμένο σε σχέση πάντα με άλλες κεντρικές κρατικές δομές. Ως εκ τούτου είναι ευκολότερο για ένα δήμο να γνωρίσει τις ειδικές ανάγκες που η τοπική κοινωνία έχει. Η σωστή και ολοκληρωμένη αντίληψη των ιδιαιτεροτήτων της κάθε περιοχής είναι καθοριστικής σημασίας για εφαρμογή προγραμμάτων που θα απαντούν σε αυτές τις συγκεκριμένες ανάγκες που κάθε φορά παρουσιάζονται οι οποίες μάλιστα διαφέρουν από περιοχή σε περιοχή. Από τη στιγμή που ένας δήμος έχει μεγαλύτερη δυνατότητα γνώσης των αναγκών μπορεί να εφαρμόσει και προγράμματα που θα παρέχουν τέτοιες στοχευμένες υπηρεσίες που θα απαντούν στις παρουσιαζόμενες ανάγκες.

Ο πολίτης θεωρεί το δήμο του ως ένα πλαίσιο περισσότερο κοντά σε αυτόν από ότι οι κρατικές δομές. Οι απαιτήσεις που έχει από την τοπική αυτοδιοίκηση είναι μεγαλύτερες και αυτή όντας πιο κοντά στον πολίτη μπορεί να υλοποιήσει δράσεις οι οποίες δεν θα είναι μόνο περισσότερο κατάλληλες αλλά θα παρέχονται και έγκαιρα. Τα αντιληπτικά σχήματα των τοπικών κοινωνιών λειτουργούν με ταχύτερο τρόπο ώστε να μπορούν πιο ευέλικτα να κατανοούν τις νέες ανάγκες που προκύπτουν και να δρουν για να τις ικανοποιήσουν. Θα μπορούσε να πει κανείς ότι η συνδιαλλαγή και η ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ δήμου - δημότη είναι σαφώς πιο άμεση από την αντίστοιχη του κράτους – πολίτη.

Εκτός από τα παραπάνω δεν μπορούμε να παραλείψουμε και την ευκολότερη πρόσβαση που έχει ο δημότης σε υπηρεσίες που παρέχονται απευθείας από το δήμο του για το όφελος του ίδιου. Εκτός του ότι οι εν λόγω παροχές μπορούν να σχεδιαστούν με βάση τις δικές του ανάγκες και εκείνη τη στιγμή που τις χρειάζεται, είναι ευκολότερο για τον δημότη να τις γνωρίσει και να μπορέσει να τις

χρησιμοποιήσει καθώς παρέχονται στη δικιά του γειτονιά. Η προσβασιμότητα στις υπηρεσίες είναι ένα ζήτημα με μεγάλη σημασία καθώς δεν υπάρχει νόημα αν τις δημιουργούμε και οι εξυπηρετούμενοι δεν μπορούν να φτάσουν σε αυτές. Μέσα στα όρια του δήμου όμως ο δημότης έχει δυνατότητα καλύτερης πρόσβασης στην πληροφορία και ακολούθως και στην υπηρεσία που τον αφορά.

Με λίγα λόγια λοιπόν η γνώση των τοπικών αναγκών, η δυνατότητα του δήμου να είναι κοντά στον πολίτη και η ευκολότερη πρόσβαση που του εξασφαλίζεται είναι κάποια από τα θετικά σημεία που εντοπίσαμε κατά την ερευνητική μελέτη στο δήμο της Αργυρούπολης. Ως τέτοια θα πρέπει να αξιοποιηθούν και να αναπτυχθούν πάντα για την ικανοποίηση του κεντρικού στόχου που είναι η παροχή αποτελεσματικότερων υπηρεσιών.

7.3 Οι προϋποθέσεις για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής από την τοπική αυτοδιοίκηση.

Αφού ολοκληρώθηκε η αναφορά στους παράγοντες που αναστέλλουν την ανάπτυξη των κοινωνικών προγραμμάτων του δήμου Αργυρούπολης, θα σταθούμε και στις προϋποθέσεις που είναι αναγκαίες για την αποτελεσματικότερη άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Γενναίες αποφάσεις πρέπει να ληφθούν και να παρθούν τα ανάλογα μέτρα ώστε η τοπική αυτοδιοίκηση να ανταποκριθεί στις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας.

Στα πλαίσια της εμπειρικής μελέτης διαπιστώθηκε ότι υπάρχει ένα κενό στον τομέα της διοίκησης των κοινωνικών προγραμμάτων. Η κάθε δομή που εφαρμόζει κοινωνικές δράσεις, διοικείται από διαφορετικούς προέδρους και διοικητικά συμβούλια και μοιάζει να λειτουργεί μόνη της και ανεξάρτητα από τις υπόλοιπες υπηρεσίες του δήμου. Η απουσία ενιαίας διεύθυνσης κοινωνικής μέριμνας που θα έχει την ευθύνη για το σύνολο της κοινωνικής πολιτικής του δήμου συντέλεσε στη δημιουργία πολλών από τα προβλήματα που αναφέρθηκαν σε προηγούμενα κεφάλαια. Οι επικαλύψεις στις υπηρεσίες, η έλλειψη ενιαίας οργάνωσης και προοπτικής των προγραμμάτων είναι κάποια από αυτά. Η ίδρυση μίας κεντρικής διεύθυνσης για την κοινωνική πολιτική κρίνεται ως ένα απαραίτητο βήμα για την

αποφυγή των διοικητικών δυσλειτουργιών. Φυσικά αυτή θα πρέπει να απαρτίζεται με στελεχιακό δυναμικό κατάλληλα εκπαιδευμένο και μόνιμο. Η διεύθυνση κοινωνικής μέριμνας μπορεί να αναλάβει την δημιουργία ενός ενιαίου *ορθολογικού κοινωνικού σχεδιασμού*, ο οποίος θα καταρτίζεται μέσα από *διαρκείς διαδικασίες ανίχνευσης αναγκών και αξιολόγησης δράσεων*. Με αυτόν τον τρόπο δημιουργείται ένας κεντρικός φορέας που έχει την ευθύνη για τον σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των δράσεων, δηλαδή την ευθύνη για όλα τα στάδια λειτουργίας των κοινωνικών προγραμμάτων. Δεν πρόκειται για μία συγκεντρωτική διοικητική δομή, αλλά για ένα φορέα που σε συνεργασία με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς θα μπορεί να σχεδιάζει και να παρακολουθεί την άσκηση των κοινωνικών προγραμμάτων, πάντα με κριτήριο την παροχή καλύτερων ποσοτικά και ποιοτικά δράσεων.

Πέρα από ζητήματα διοίκησης η ισχνή οικονομική κατάσταση είναι ένας ακόμα παράγοντας που προβληματίζει τους αρμόδιους. Είναι αυτονόητο ότι η οικονομική ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να αυξηθεί δραματικά ώστε να ενισχυθούν οι δράσεις με κοινωνικό περιεχόμενο. Εκτός από τη συμβολή του κεντρικού κράτους όμως και η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να πάρει μέτρα για τη μείωση των συνεπειών της υποχρηματοδότησης. Μέχρι σήμερα η κάθε δομή καταρτίζει δικό της οικονομικό προϋπολογισμό που εγκρίνεται ολικώς ή μερικώς από το δημοτικό συμβούλιο. Η κατανομή των πόρων για τα κοινωνικά προγράμματα δεν έχει ενιαίο χαρακτήρα με αποτέλεσμα κάποιες δράσεις να υποχρηματοδοτούνται και άλλες όχι. *Η κατάρτιση ενός ενιαίου κοινωνικού προϋπολογισμού* θα συντελέσει στην ορθολογικότερη κατανομή των απαιτούμενων πόρων. Με αυτόν τον τρόπο η κάθε δομή θα λαμβάνει χρήματα που θα αντιστοιχούν περισσότερο στις ανάγκες της και θα εξασφαλιστεί μία περισσότερο ισότιμη οικονομική κατανομή.

Οι υπάρχουσες υπηρεσίες του δήμου χρειάζεται να *αναπτυχθούν ενώ η δημιουργία νέων δομών είναι απαραίτητη*. Η *διεξαγωγή έρευνας αναγκών* θα βοηθήσει στο καθορισμό των πληθυσμιακών ομάδων που απειλούνται περισσότερο από κοινωνικό αποκλεισμό και θα καθορίσει τις ανάγκες που έχουν. Έως σήμερα τα προγράμματα σχεδιάζονται περισσότερο βάση ενστίκτου και εμπειρίας γεγονός που έχει οδηγήσει στην καταφανή έλλειψη δομών για ομάδες πληθυσμού όπως οι πρόσφυγες ή οι μετανάστες οι οποίοι κατοικούν στην περιοχή. Για τη δημιουργία και την ανάπτυξη των υπηρεσιών θεωρούμε ως προαπαιτούμενου την πρόσληψη μόνιμου

προσωπικού που θα έχει τη δυνατότητα για συνεχή εκπαίδευση βάση του τομέα εργασίας του.

Τη στιγμή που τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής σχεδιάζονται για τους δημότες και απευθύνονται σε αυτούς, θα ήταν αρκετά χρήσιμο να ζητηθεί και να ληφθεί υπόψη η δική τους θέση για αυτά. Η προώθηση των συμμετοχικών διαδικασιών κατά τον σχεδιασμό κατά την εφαρμογή και την αξιολόγηση των προγραμμάτων θα συντελέσει στην υλοποίηση δράσεων που θα αντιστοιχούν περισσότερο στις πληθυσμιακές ανάγκες. Η συμμετοχή των χρηστών και της τοπικής κοινωνίας στη λήψη των αποφάσεων θα βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων και θα προωθήσει την ανάπτυξη του εθελοντισμού.

Συμπληρωματικά ως προς τις παραπάνω προτάσεις, μπορούμε να προσθέσουμε την ανάγκη ανάπτυξης υπηρεσιών με έμφαση στην πρόληψη, την αξιοποίηση διαδημοτικών μορφών συνεργασίας και την δικτύωση των ήδη υπαρχουσών δομών.

Επίλογος

Σύμφωνα με όλα όσα παρουσιάστηκαν σε αυτήν την εργασία, συμπεραίνουμε ότι ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης και μαζί με αυτόν και οι ευθύνες της στη σημερινή εποχή έχουν αλλάξει. Η αποκέντρωση που προωθείται από το κεντρικό κράτος έχει φέρει την τοπική αυτοδιοίκηση προ των ευθυνών της. Η εποχή κατά την οποία το έργο των δήμων περιοριζόταν στην καθαριότητα και τις τεχνικές εργασίες έχει πλέον περάσει. Σήμερα οι δήμοι καλούνται να διευρύνουν τις δράσεις τους και σε άλλους πολυπλοκότερους και πιο ουσιαστικούς τομείς οι οποίοι επιβάλλουν την υιοθέτηση ενός άλλου επιπέδου δράσης και οργάνωσης. Μπορεί οι δυνατότητες ακόμη να μην αντιστοιχούν στις απαιτήσεις των τοπικών κοινωνιών, αλλά το εύρος των αναγκών απαιτεί άμεση αντιμετώπιση των ζητημάτων που δρουν κατασταλτικά ως προς την επίτευξη του ζητούμενου. Και αυτό δεν είναι άλλο από την παροχή υπηρεσιών που θα δίνουν έμφαση στις ανάγκες των δημοτών και θα έχουν ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα.

Η διευρυμένη δραστηριότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης ειδικά για την κοινωνική πολιτική, θα λέγαμε ότι είναι μια πιο περίπλοκη υπόθεση σε σχέση με άλλες δημοτικές υπηρεσίες. Ο ιδιαίτερος χαρακτήρας των προγραμμάτων απαιτεί την ύπαρξη ανθρώπων με τις κατάλληλες γνώσεις και συγκεκριμένο ανθρωποκεντρικό προσανατολισμό. Εκτός από αυτό δεν πρέπει να ξεχνά κανείς ότι τις περισσότερες φορές τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής δεν επιφέρουν άμεσο κέρδος στα ταμεία, τουλάχιστον με τη μορφή που η τεχνοκρατική αντίληψη επιβάλλει. Έτσι η αξιοποίηση των απαιτούμενων πόρων για αυτά τα προγράμματα πολλές φορές δεν βρίσκει σύμφωνους τους υπευθύνους. Όλα αυτά φαίνεται ότι εμποδίζουν την άνθιση των κοινωνικών προγραμμάτων στα πλαίσια της τοπικής αυτοδιοίκησης και η κοινωνική πολιτική έρχεται σε δεύτερη μοίρα ιδιαίτερα στα πλαίσια της ευρύτερης οικονομικής δυσπραγίας.

Παρ όλα αυτά τα μέχρι τώρα παραδείγματα εφαρμογής προγραμμάτων από το δήμο Αργυρούπολης και η απήχηση που δέχονται από το ευρύ κοινό, καταδεικνύουν τις δυνατότητες που έχει η τοπική αυτοδιοίκηση. Καθώς είναι πιο κοντά στον πολίτη σε σχέση με την απρόσωπη κεντρική εξουσία γίνεται καταλληλότερη για την παροχή τέτοιου είδους υπηρεσιών. Η γνώση για τα προβλήματα είναι καλύτερη, υπάρχει

δυνατότητα εξειδίκευσης των υπηρεσιών ενώ και η πρόσβαση των δημοτών σε αυτές γίνεται υπό καλύτερους όρους.

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι η τοπική αυτοδιοίκηση είναι κατάλληλος φορέας για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής και υπό τους κατάλληλους όρους θα μπορέσει να εφαρμόσει ποιοτικά προγράμματα. Εφόσον παρασχεθούν τα κατάλληλα μέσα, τόσο σε χρήματα όσο και σε υποδομή, θα είναι σε θέση να μετατραπεί σε φορέα ρύθμισης της κοινωνικής πραγματικότητας μέσω της προώθησης της κοινωνικής συνοχής.

Σε αυτό το σημείο, όπου η παρουσίαση της ερευνητικής μελέτης ολοκληρώνεται ας μας επιτραπεί να τολμήσουμε και μία μικρή πρόβλεψη. Στο άμεσο μέλλον το κριτήριο που θα χαρακτηρίζει το έργο κάθε δημοτικής αρχής δεν θα είναι πλέον οι τεχνικές υπηρεσίες αλλά τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που εφαρμόζει.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

Αλτάνης Π. (επιμ.) (1993), *Κοινωνικές Υπηρεσίες στην Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα, Σ.Κ.Λ.Ε.

Αμίτσης, Γ. (2001), *«Αρχές Οργάνωσης και Λειτουργίας του Συστήματος Κοινωνικής Πρόνοιας. Το Ελληνικό Μοντέλο των Κοινωνικών Υπηρεσιών και η Ευρωπαϊκή Εμπειρία»*, Αθήνα, Παπαζήσης

Αργυρόπουλος, Π. (1843), *Δημοτική Διοίκηση εν Ελλάδι, τομ Α'*

Γετίμης Π. (1993), «Κοινωνικές Πολιτικές και Τοπικό Κράτος», στο Γετίμης Π. & Γράβαρης Δ. (επιμ.), *«Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική»*, Αθήνα, Θεμέλιο.

Δήμος Αργυρούπολης (2006), *«Αργυρούπολη: Όψεις της Ιστορίας της Πόλης»*, Αθήνα, Ελληνικές εκδόσεις

Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (1996), *«Διαστάσεις της Κοινωνικής Πολιτικής»*, Αθήνα, Εξάντας.

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, (2006), *«Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση»*, Αθήνα

Κρεμαλή, Κ. (1985) *«Δίκαιο Κοινωνικών Ασφαλίσεων»*, Αθήνα Σάκκουλα

Μοσχοβάκης Ν.Γ., (1882), *«Το εν Ελλάδα Δημόσιο Δίκαιο επί Τουρκοκρατίας»*, Αθήνα, Τυπογραφείο Χ Ν Φιλαδελφείως

Παπαδημητρίου Γ. (1993), *«Η Τοπική Αυτοδιοίκηση στη Σύγχρονη Δημοκρατία»*, Αθήνα, Σάκκουλα

Παπαρηγόπουλος, Κ. (1858), «*Ιστορικά Πραγματῆαι*», Αθήνα, Τυπογραφείο Λ Δ Βιλάρ

Πουλατζᾶς, Ν. (1983), «*Το Κράτος, η Εξουσία, ο Σοσιαλισμός*», Αθήνα, Θεμέλιο

Ρήγα, Β. (1993), «*Συνταξιοδοτική Πολιτική : θεωρία - εμπειρίες σε τρεις χώρες της ΕΟΚ. Ιδιαιτερότητες της ελληνικής εμπειρίας*» στο Π. Γετιμῆς - Δ. Γράβαρης, Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική. Η σύγχρονη Προβληματική, Αθήνα, Θεμέλιο

Σιούτη – Γεωργίου, Γ. (1980), «*Το Νομικό Καθεστῶς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*», Αθήνα, Σάκκουλας

Σκαμνάκης, Χ. (2006), «*Ο Ρόλος των Φορέων της Αυτοδιοίκησης στην Ασκήση Κοινωνικής Πολιτικής*», Αθήνα Gutenberg

Στασινοπούλου Ο., (2003), «*Κράτος Πρόνοιας – Ιστορική Εξέλιξη, Σύγχρονες Θεωρητικές Προσεγγίσεις*», Αθήνα, Gutenberg

Τσέκος Θ. (2003), «*Συγκρότηση και Αναπαραγωγή μιας μη Βεμπεριανῆς Γραφειοκρατίας. Η Ιστορική Εξέλιξη της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης*» Αδημοσίευτη διδακτορική διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Ψυχοπαίδης & Γετιμῆς (1989), «*Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων*», Αθήνα, ίδρυμα Μεσογειακῶν Μελετῶν.

Ξενογλώσση Βιβλιογραφία

- Campbell C. (1982), «*Governments Under Stress*», University of Toronto Press
- Ewald F. (2000), «*Ιστορία του Κράτους Πρόνοιας*», Gutenberg, Αθήνα
- Freidman, M. (1962), «*Capitalism and Freedom*», Chicago, University of Chicago Press
- Giddens A. (1998), «*Ο Τρίτος Δρόμος*», Αθήνα, Πόλις
- Gough I., (1979), «*The Political Economy of The Welfare State, Macmillan*», London
- Kemshall H. (2002), «*Risk Social Policy and Welfare, Philadelphia*», Open University press
- Leibfried, S. (1991), «*Towards a European Welfare State? On integral poverty regimes in the European community*», Bremen, Centre of social policy research
- Lewis et all (2007), «*Κοινωνική Πολιτική μια Άλλη Προσέγγιση*», Αθήνα, Gutenberg
- Midgley, J. (1997), «*Social Welfare in Global Context*», Sage publications
- Jessop, B. (2000), «*Globalization and Governance*», Roskilde, Roskilde university
- Offe, C. (1984), «*Contradiction of the Welfare State*», London, Hutchingon
- Spicker P. (1995), «*Sosial Policy, Themes and Approaches*», London, Prentica Hall Harvester wheatsheaf
- Titmuss R.M. (1971) «*The Gift Relationship*», London, Allen & unwin,
- Titmuss R.M. (1974), «*Social Policy: An Introduction*», London, George Allen and Unwin

Titmuss R.M. (1958), «*Social Administration in a Changing Society*», στο essays on the welfare state, London, unwin university books

Vasquez Barovero A. (1991), «*Τοπική Ανάπτυξη*», Αθήνα, Παπαζήσης