ΝΔ: 12827
ΝΕΕ: 12668

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΑΝΘΡΩΠΟΛΟΓΙΑΣ

ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚ

ΑΝΔΡΕΑΣ ΦΕΡΩΝΑΣ

«Η ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ».

Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

Η έγκριση διδακτορικής διατριβής από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνωμών του συγγραφέα.

Η προσπάθεια αυτή δεν θα ήταν δυνατό να ολοκληρωθεί χωρίς τη συνεχή και πολύπλευρη συμπαράσταση του επιβλέποντα Καθηγητή Δ.Γ.Τσαούση, που με τις πολύτιμες κατευθύνσεις και την εποικοδομητική κριτική του συνέβαλε καταλυτικά στην ποιοτική βελτίωση της μελέτης. Τον ευχαριστώ ιδιαίτερα για το αμείωτο ενδιαφέρον και για την εμπιστοσύνη που μου επέδειξε.

Ιδιαίτερα σημαντική ήταν η συμβολή των μελών της συμβουλευτικής επιτροπής Αναπλ. Καθ. Ο.Στασινοπούλου και Αναπλ. Καθ. Α.Μωυσίδη, που με τις χρήσιμες υποδείξεις και τις κριτικές παρατηρήσεις τους επέφεραν σημαντικές βελτιώσεις στο περιεχόμενο και τη διάρθρωση της μελέτης.

Ευχαριστώ, επίσης, τη Λέκτορα Δ.Παπαδοπούλου που με τα κριτικά της σχόλια σε επιμέρους κείμενα της διατριβής και τις εποικοδομητικές μας συζητήσεις, συνέβαλε στην αποσαφήνιση διαφόρων θεωρητικών και πρακτικών ζητημάτων της διατριβής.

Θα ήταν παράλειψη να μην ευχαριστήσω τους εκπροσώπους των φορέων που συνεργάστηκαν στη διεξαγωγή της εμπειρικής έρευνας. Η συμμετοχή τους υπήρξε καθοριστική για την ολοκλήρωση της μελέτης.

Ευχαριστώ, τέλος, το Ίδρυμα Κρατικών Υποτροφιών (ΙΚΥ). Η οικονομική του υποστήριξη συνέβαλε αποφασιστικά στην έγκαιρη και επιτυχή ολοκλήρωση της διατριβής.

Είναι αυτονόητο, βέβαια, ότι η τελική ευθύνη για τυχόν παραλείψεις και ατέλειες της διατριβής βαρύνει αποκλειστικά και μόνο τον συγγραφέα.

Ανδρέας Φερώνας.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. **Η γενικότερη προβληματική** 1
2. **Το αντικείμενο, οι στόχοι και οι βασικές υποθέσεις εργασίας της μελέτης** 5
3. **Μεθοδολογικές επιλογές** 7
4. **Η συμβολή της μελέτης** 10
5. **Η διάταξη της μελέτης** 12

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ - ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ : Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ: Η ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ

1.0. Εισαγωγή 16
1.1. Η πολιτική και κοινωνική σημασία του φαινομένου της φτώχειας 16
1.2. Ο «κοινωνικός αποκλεισμός» ως πολιτική έννοια 21
1.3. Η μετάβαση από τη «φτώχεια» στον «κοινωνικό αποκλεισμό» 29
1.4. Τα χαρακτηριστικά του κοινωνικού αποκλεισμού 32
1.4.1. Ο κοινωνικός αποκλεισμός ως πολυδιάστατο φαινόμενο 33
1.4.2. Η στατική και δυναμική μορφή του κοινωνικού αποκλεισμού 39
1.4.3. Η επικέντρωση του ενδιαφέροντος στο τοπικό επίπεδο 44
1.5. Συμπεράσματα 46

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ «ΤΟΠΙΚΟΥ»

2.0. Εισαγωγή 49
2.1. Ευρωπαϊκή Ένωση και κοινωνικός αποκλεισμός 51
2.1.1. Η Ε.Ε. ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο πριν την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) 51
α. Το θεσμικό πλαίσιο 52
β. Οι πολιτικές 54
2.1.2. Η Ε.Ε. ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) 61
α. Το θεσμικό πλαίσιο 61
β. Οι πολιτικές 68
2.2. Κράτος και κοινωνικός αποκλεισμός 79
2.2.1."Κράτη Πρόνοιας" και κοινωνική πολιτική την περίοδο πριν την εισαγωγή της θεματικής του κοινωνικού αποκλεισμού (1989) 79
2.2.2. Κράτος και κοινωνική πολιτική την περίοδο μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) 86
2.3. Τοπικό επίπεδο και κοινωνικός αποκλεισμός 90
2.3.1. Το "τοπικό" ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο πριν την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) 91
α. Ανάπτυξη των "κρατών πρόνοιας" και σχέσεις κεντρικού-τοπικού 91
β. Θεωρητικές προσεγγίσεις των σχέσεων κεντρικού-τοπικού 99
2.3.2. Το "τοπικό" ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) 109

α. Ο επαναπροσδιορισμός της θεωρίας στη βάση των νέων δεδομένων 109
β. Ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου του "τοπικού" με κριτήριο την ιδιαίτερη φύση του κοινωνικού αποκλεισμού 113
2.4. Συμπεράσματα 115

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ - ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΦΤΩΧΕΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

3.0. Εισαγωγή 118
3.1. Η επιστημονική συζήτηση και έρευνα για τη φτώχεια στην Ελλάδα 118
3.2. Η εισαγωγή της προβληματικής του κοινωνικού αποκλεισμού 143
3.3. Συμπεράσματα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ «ΤΟΠΙΚΟΥ»

4.0. Εισαγωγή 144
4.1. Κράτος και κοινωνικός αποκλεισμός 147
4.1.1. Το κράτος ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο πριν την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) 147
α. Οι ιδιαιτερότητες του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής 147
β. Οι πολιτικές για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες 153
4.1.2. Το κράτος ενάντια στη φτώχειά και την περιθωριοποίηση την περίοδο μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) 168
α. Προώθηση της απασχόλησης και καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας 170
β. Καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού ευπαθών κοιν.ομάδων 175
4.2. Τοπικό επίπεδο και κοινωνικός αποκλεισμός 182
4.2.1. Η έννοια του "τοπικού" στην Ελλάδα 182
4.2.2. Το "τοπικό" ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο πριν την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) 186
4.2.3. Το "τοπικό" ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) 193
4.3. Συμπεράσματα 208

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ : Η ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΣΤΟ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ : ΜΙΑ ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΣΕ ΠΕΝΤΕ ΔΗΜΟΥΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5 : Η ΕΡΕΥΝΑ

5.0. Εισαγωγή 213
5.1. Το αντικείμενο και οι στόχοι της έρευνας 213
5.2. Οι βασικές υποθέσεις εργασίας 214
5.3. Η έννοια του "τοπικού" στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης 218
5.4. Η διαδικασία επιλογής των Δήμων για την επιτόπια έρευνα 220
5.5. Η επιλογή των φορέων και των πληροφορητών 223
5.6. Η μέθοδος 225

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: Ο ΔΗΜΟΣ ΩΣ "ΑΝΟΙΚΤΟ" ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ. ΕΙΣΡΟΕΣ ΚΑΙ ΕΚΡΟΕΣ ΠΛΗΘΥΣΜΩΝ, ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

6.0. Εισαγωγή 229
6.1. Χωροταξική αλληλεξάρτηση 230
6.2. Κοινωνική αλληλεξάρτηση 232
6.3. Εισροές και εκροές πολιτικών 235
6.3.1. Δήμος 235
α. Οι κοινωνικές Υπηρεσίες 235
β.Τα ΚΑΠΗ 238
γ. Πρόγραμμα "Βοήθεια στο Σπίτι" 239
δ. Άλλα δημοτικά προγράμματα 240
6.3.2. Η Εκκλησία 244
α. Σπίτια Γαλήνης Χριστού ή Κέντρα Ενοριακής Αγάπης 244
β. Φιλόπτωχα Ταμεία 245
γ. "Στέγη Γερόντων" Ν. Ιωνίας 245
6.3.3. Τοπικές Υπηρεσίες κεντρικών φορέων 245
α.Τοπικές Υπηρεσίες ΟΑΕΔ 246
β. ΟΓΑ 250
γ. ΕΟΠ-ΚΕΦΟ Καρέα 251
δ. Κέντρο Ψυχικής Υγιεινής Βύρωνα - Καισαριανής 252
ε. Κέντρο Ψυχικής Υγιεινής Αιγάλεω 254
6.3.4. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση 256
6.3.5. Κράτος 257
α. Ειδικά Σχολεία 257
β. Κοινωνικός Ξενώνας Ενηλίκων Καρέα 259
γ. Δρομοκαΐτειο Νοσοκομείο 260
6.3.6. Ιδιωτική πρωτοβουλία 261
α. Κέντρο ΑΜΕΑ «Το Εργαστήρι» (Βύρωνας) 261
β. Γηροκομείο «η Αγάπη» (Ν.Ιωνία) 263
6.4. Συμπεράσματα 264

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 : Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝ. ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΟ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

7.0. Εισαγωγή 270
7.1. Η απουσία πρωτογενών κοινωνικών ερευνών 271
7.2. Η ελλιπής γνώση των πληθυσμών-στόχων 276
7.3. Τα χαρακτηριστικά του σχεδιασμού 282
7.3.1. Κεντρικός σχεδιασμός, όχι στη βάση των τοπικων αναγκών 282
7.3.2. Σχεδιασμός στη βάση προσωπ. εκτιμήσεων και αιτημάτων 284
7.3.3. Σχεδιασμός στη βάση κοινωνικών ερευνών 286
7.4. Συμπεράσματα 286

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8 : ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ - ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ - ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ

8.0. Εισαγωγή 289
8.1. Αλληλοενημέρωση φορέων 290
8.1.1. Η έλλειψη γνώσης για τους φορείς που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο 290
8.1.2. Η απουσία αλληλο-ενημέρωσης ανάμεσα στους φορείς 292

8.2. Παραπομπές 296
8.3. Συνεργασίες 298
8.4. Ο συντονισμός της δράσης 304
8.5. Συμπεράσματα 308

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9 : ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΥΣ ΤΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ

9.0. Εισαγωγή 311
9.1. Παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων 311
9.2. Προσπελασιμότητα - πληροφόρηση 313
9.3. Ανεπάρκεια πόρων 318
9.4.Έλλειψη προσωπικού 320
9.5. Θεσμικό πλαίσιο - αρμοδιότητες 323
9.6. Άλλα προβλήματα 326
9.7. Συμπεράσματα 327

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10 : Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

10.0. Εισαγωγή 329
10.1. Τρόποι για την υπέρβαση του προβλήματος 329
10.2. Η Τ.Α. κατάλληλος φορέας για το συντονισμό 331
10.3. Ο χαρακτήρας του συντονιστικού ρόλου της Τ.Α. 335
10.3.1. Θεσμικά προβλήματα 335
10.3.2. Προβλήματα οργάνωσης και υποδομής 337
10.3.3. Καμμία δυσκολία 338
10.3.4. Ο άτυπος χαρακτήρας του συντονιστικού ρόλου 338
10.4. Συμπεράσματα 341

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ : ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11 : ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

11.1. ύγκριση της Ελληνικής προς την Ευρωπαϊκή εμπειρία 343
11.2. Η τοπική διάσταση της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα 346
11.3. Ο ρόλος του Δήμου στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού 351

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 354

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ 357

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Η γενικότερη προβληματική.

Το τοπικό επίπεδο υπήρξε σημαντικό πεδίο άσκησης κοινωνικών πολιτικών κατά την περίοδο ανάπτυξης του παραδοσιακού «κράτους πρόνοιας»[1] στη δυτική Ευρώπη. Την περίοδο αυτή – τέλη Β' παγκοσμίου πολέμου μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '70 - οι τοπικοί θεσμοί και ιδιαίτερα η Τοπική Αυτοδιοίκηση ανέλαβαν ένα ευρύτατο φάσμα κοινωνικών πολιτικών του κράτους στους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης, της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής πρόνοιας. Η αναβάθμιση του ρόλου των τοπικών θεσμών θεωρήθηκε αναγκαία για την αποτελεσματικότερη οργάνωση και διανομή στις επιμέρους διοικητικές περιοχές του ολοένα μεγαλύτερου και πολυπλοκότερου φάσματος των κοινωνικών υπηρεσιών.

Ωστόσο, το παραδοσιακό μοντέλο του «κράτους πρόνοιας» που οικοδόμησαν μεταπολεμικά οι περισσότερες Ευρωπαϊκές χώρες βρίσκεται σήμερα σε μια αποφασιστική καμπή. Η διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης με πρωταρχικό στόχο τη δημιουργία της Ενιαίας Αγοράς συνδέθηκε με την ανάδειξη της ανταγωνιστικότητας και της προσήλωσης στους ονομαστικούς όρους σύγκλισης, ως κύριων μελημάτων των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών. Παράλληλα, η παρατεταμένη οικονομική στασιμότητα και οι ραγδαίες δημογραφικές, τεχνολογικές και κοινωνικές μεταβολές που σημειώθηκαν στη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών ανέδειξαν νέα φαινόμενα φτώχειας και περιθωριοποίησης και επέτειναν την αδυναμία του κράτους να ανταποκριθεί στις συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες χρηματοδότησης της κοινωνικής πολιτικής. Οι εξελίξεις αυτές πιστοποιούν την κρίση του παραδοσιακού «κράτους πρόνοιας», υποδηλώνοντας έτσι και την αποτυχία των μέχρι τώρα εφαρμοζόμενων πολιτικών να εξαλείψουν ή τουλάχιστον να

[1] Ο όρος αυτός επικράτησε διεθνώς μεταπολεμικά και αναφέρεται σε μια συγκεκριμένη περίοδο εξέλιξης του καπιταλιστικού κράτους, όπου το κράτος ήταν υπεύθυνο για την ευημερία όλων των πολιτών και κύριος φορέας παροχής κοινωνικής προστασίας. Βλ. κεφ.2.

μειώσουν αισθητά τη φτώχεια και την περιθωριοποίηση ατόμων ή ομάδων[2]. Η διαπίστωση αυτή προκαλεί έντονες συζητήσεις και προβληματισμούς προς την κατεύθυνση εξεύρεσης νέων θεσμικών λύσεων γύρω από τον τρόπο δόμησης και οργάνωσης της κοινωνικής προστασίας. Οι εξελίξεις των τελευταίων ετών στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής στην Ευρώπη χαρακτηρίζονται από **δύο βασικές τάσεις**:

(α) Στο θεωρητικό επίπεδο η εμφάνιση του **«κοινωνικού αποκλεισμού»** αντικατέστησε ως ένα σημείο την έννοια της «φτώχειας» και επικράτησε σταδιακά ως ο νέος τρόπος προσέγγισης των κοινωνικών προβλημάτων. Αν και η επιστημονική συζήτηση δεν έχει καταλήξει σ' έναν σαφή και καθολικά αποδεκτό ορισμό του φαινομένου υπάρχει μια γενική συμφωνία στη σχετική βιβλιογραφία[3] ότι ο «κοινωνικός αποκλεισμός» εμπεριέχει σημαντικές μετατοπίσεις σε σχέση με τους προηγούμενους τρόπους προσδιορισμού και κατανόησης της φτώχειας και ιδιαίτερα σε τρία σημεία : (α) από την επικέντρωση στο εισόδημα και την κατανάλωση προς μια ευρύτερη αντίληψη ενός **πολυδιάστατου** μειονεκτήματος, (β) από τη στατική εικόνα μιας κατάστασης στέρησης προς μια πιο **δυναμική** ανάλυση **διαδικασιών** και (γ) από την επικέντρωση στο άτομο ή/και το νοικοκυριό στην παραδοχή πως το μειονέκτημα διαμορφώνεται και βιώνεται στο εσωτερικό κυρίως των **τοπικών** κοινωνιών.

(β) Στο επίπεδο της πολιτικής πρακτικής η διαφαινόμενη τάση είναι διττή. Όσον αφορά **το φορέα άσκησης της κοινωνικής πολιτικής**, και στο πλαίσιο των κοινών στόχων των κοινωνικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ε.Ε. (μείωση κοινωνικών δαπανών, επιλεκτικότητα των παροχών, μεικτή χρηματοδότηση, ενεργοποίηση των ίδιων των ευπαθών κοινωνικών ομάδων

---

[2] Στην Ε.Ε. οι άνεργοι υπολογίζονται σήμερα σε 18 εκατομμύρια, ενώ 60 εκατομμύρια άτομα διαβιούν με πόρους κάτω από το όριο της φτώχειας.

[3] Για τη θεωρητική συζήτηση γύρω από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό καθώς και για τα βασικά χαρακτηριστικά του τελευταίου βλ. κεφ. 1.

κλπ.), παρατηρείται μια μετατόπιση του κέντρου βάρους άσκησης της κοινωνικής πολιτικής από τη σφαίρα μιας παραδοσιακά κύρια κρατικής ευθύνης, όπως αυτή εκφραζόταν στα πλαίσια του κλασσικού «κράτους πρόνοιας», προς την αναζήτηση θεσμικών λύσεων που θα στηρίζονται **στη συνεργασία κρατικών, εθελοντικών και ιδιωτικών φορέων** για την αποτελεσματικότερη και οικονομικότερη κάλυψη των αναγκών. Η αναζήτηση αυτή οδήγησε, τα τελευταία χρόνια, σε μια πληθώρα διατυπώσεων και αντιλήψεων που εκφράστηκαν με τον όρο **"προνοιακός πλουραλισμός"**[4]. Σε γενικές γραμμές η στρατηγική αυτή αμφισβητεί τον κεντρικό ρόλο του κράτους στην παροχή κοινωνικής προστασίας και τάσσεται υπέρ της μείωσής του, με παράλληλη αύξηση του ανεπίσημου, του εθελοντικού ή και του ιδιωτικού τομέα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών (Στασινοπούλου, 1999: 58-62, Σακελλαρόπουλος Θ., 1999:38). Μπορεί να πάρει τη μορφή τοπικών συμφώνων, μεταξύ κρατικών οργανισμών, Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μη κερδοσκοπικών οργανισμών, εθελοντικών οργανώσεων κλπ., για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων τοπικών κοινωνικών προβλημάτων, όπως πχ. ανεργία, κοινωνικός αποκλεισμός, προβλήματα στέγασης, φτώχεια κλπ. Η συνεργασία αυτή μπορεί να είναι είτε άτυπη είτε να έχει την οργανωτική μορφή μιας συγκεκριμένης εταιρικής σχέσης, με την οποία επιδιώκεται η κινητοποίηση ενός συνασπισμού συμφερόντων και δρώντων γύρω από μια κοινή θεματολογία μιας πολυδιάστατης δράσης (Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ., 1998:155, 164). Κεντρικά σημεία στο μοντέλο αυτό κατέχουν η αποκέντρωση των υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο, ο πλουραλισμός στις παροχές, η συμμετοχή των ενδιαφερομένων και ο συντονισμός της δράσης των επιμέρους φορέων.

Όσον αφορά τα **χαρακτηριστικά της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας** αναγνωρίζεται ότι οι παραδοσιακές κοινωνικές πολιτικές του «κράτους πρόνοιας» είτε είναι τομεακές (πχ. υγεία, στέγαση, κοινωνική ασφάλιση,

[4] Αναλυτικότερα για το θεωρητικό ρεύμα του "προνοιακού πλουραλισμού" στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής βλ. κεφ. 2 , ενοτ. 2.3.2.α

πρόνοια κλπ.) είτε αφορούν συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες (πχ. ηλικιωμένοι, ΑΜΕΑ, γυναίκες κλπ.), δεν αρκούν για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού και θα πρέπει σταδιακά να συμπληρωθούν από σύγχρονες πολιτικές που να ταιριάζουν στη φύση και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του φαινομένου. Πιο συγκεκριμένα επισημαίνεται ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός, ως πολυδιάστατο πρόβλημα (Ι.Τσιγγάνου, 1997:24), απαιτεί την εφαρμογή **πολυδιάστατων πολιτικών** που να λαμβάνουν υπόψη τις διασυνδέσεις ανάμεσα στις διάφορες αποστερήσεις και να αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα τις διάφορες διαστάσεις της αποστέρησης ως σύνολο. Η ανάγκη για πολυδιάστατες πολιτικές σημαίνει ότι πρέπει, είτε να δημιουργηθούν **συνεργασίες** ανάμεσα σε επιμέρους φορείς που έχουν ασκήσει μονοδιάστατες, τομεακές πολιτικές, είτε να αναλάβουν υπάρχοντες ή καινούριοι φορείς την εφαρμογή σύγχρονων πολυδιάστατων τεχνικών. Με την ανάπτυξη συνεργατικών σχέσεων αντιμετωπίζονται προβλήματα όπως ο κατακερματισμός φορέων, υπηρεσιών και προγραμμάτων και η γραφειοκρατική ιεραρχία του κρατικού μηχανισμού, ενώ διευκολύνονται η ευελιξία και η καινοτομία (Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ., 1998:165). Δεύτερον, η ποικιλία των μορφών με τις οποίες εμφανίζεται ο κοινωνικός αποκλεισμός, και από περιοχή σε περιοχή αλλά και στο εσωτερικό της ίδιας περιοχής, προβάλλει την ανάγκη ο **εντοπισμός** των ατόμων η ομάδων που βρίσκονται σε κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού να γίνεται στο τοπικό και όχι στο εθνικό επίπεδο ενώ ο **σχεδιασμός και η αξιολόγηση** των μέτρων που σκοπεύουν στην ένταξή τους να λαμβάνουν υπόψη τους τις ιδιαίτερες ανάγκες τους στο **τοπικό επίπεδο** και τις ιδιαιτερότητες του τόπου τους (Τζ. Καβουνίδη, 1996). Η Ευρωπαϊκή Ένωση συμβάλλει αποφασιστικά στην προώθηση και υποστήριξη πολιτικών που συνθέτουν τα παραπάνω χαρακτηριστικά με την καθιέρωση της αρχής της **επικουρικότητας** ως βασικής αρχής της κοινωνικής της παρέμβασης, αλλά και με την καθιέρωση ως **βασικών αρχών** σε όλα τα κοινωνικά προγράμματά της[5] **τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των σχετικών δράσεων στο**

[5] Αναλυτικότερα για τις πολιτικές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού που προωθούνται από την Ε.Ε. βλ. κεφ. 2 και 3.

τοπικό επίπεδο, την **πολυδιάστατη προσέγγιση**, τη δημιουργία **εταιρικών σχέσεων** και την εφαρμογή της μεθόδου της **αξιολόγησης**. Οι αρχές αυτές τείνουν έτσινα επικρατήσουν ως «**βασικές προϋποθέσεις αποτελεσματικότητας**» κάθε πολιτικής κατά του κοινωνικού αποκλεισμού, αφού θεωρείται ότι ανταποκρίνονται στα βασικά χαρακτηριστικά του φαινομένου (πολυδιάστατο φαινόμενο, ποικιλία στις μορφές που εμφανίζεται κλπ).

2. Το αντικείμενο, οι στόχοι και οι βασικές υποθέσεις εργασίας της μελέτης.

Στο πλαίσιο των παραπάνω θεωρητικών προβληματισμών και αναζητήσεων εντάσσεται και η παρούσα μελέτη. **Αντικείμενό της** είναι η διερεύνηση και μελέτη των συνθηκών κάτω από τις οποίες επιχειρείται στη χώρα μας η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού των «ευπαθών κοινωνικών ομάδων» στο τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό οι **βασικοί στόχοι της** είναι **(α)** η διερεύνηση του βαθμού κατά τον οποίο η παρεχόμενη κοινωνική προστασία, από το σύνολο των φορέων που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο, ενσωματώνει τα στοιχεία εκείνα που προβάλλουν σήμερα από τη σχετική βιβλιογραφία αλλά και από τις πρακτικές της Ε.Ε., ως «βασικές προϋποθέσεις αποτελεσματικότητας» κάθε πολιτικής κατά του κοινωνικού αποκλεισμού (σχεδιασμός και εφαρμογή των δράσεων στο τοπικό επίπεδο, πολυδιάστατη προσέγγιση, δημιουργία εταιρικών σχέσεων/συνεργασιών, συντονισμός της δράσης, εφαρμογή της μεθόδου της αξιολόγησης κλπ.), **(β)** η αποτύπωση των σημαντικότερων προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, προκειμένου να ενσωματώσουν τα παραπάνω στοιχεία στην πολιτική τους με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας και **(γ)** η σκιαγράφηση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως του κατεξοχήν αρμόδιου φορέα για τις τοπικές υποθέσεις, προς την κατεύθυνση της προώθησης και ενίσχυσης τέτοιου είδους πολιτικών.

Στη βάση των παραπάνω βασικών στόχων διατυπώθηκαν οι ακόλουθες **υπόθεσεις εργασίας** : (α) ο **σχεδιασμός** και η **εφαρμογή** της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας από το σύνολο των φορέων που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο δεν πραγματοποιείται στη βάση μιας διαρκώς ανανεούμενης γνώσης για τους πληθυσμούς-στόχους και τις ιδιαίτερες ανάγκες τους στο τοπικό επίπεδο, (β) οι επιμέρους φορείς κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο δεν έχουν αναπτύξει σε ικανοποιητικό βαθμό σταθερούς διαύλους επικοινωνίας και **συνεργασίας** ούτε μηχανισμούς **συντονισμού** της δράσης τους με αποτέλεσμα η καταπολέμηση του αποκλεισμού των ευπαθών κοινωνικών ομάδων να είναι αποσπασματική και αναποτελεσματική, (γ) οι επιμέρους φορείς κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο δεν έχουν αναπτύξει επιστημονικούς μηχανισμούς παρακολούθησης και **αξιολόγησης** της τοπικής επίπτωσης των κοινωνικών προγραμμάτων που εφαρμόζουν.

Στο πλαίσιο των παραπάνω βασικών στόχων και υποθέσεων εργασίας διαμορφώθηκαν τα ακόλουθα προς διερεύνηση ερωτήματα : (α) με ποιο τρόπο οι επιμέρους φορείς κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο πληροφορούνται για τα ιδιαίτερα προβλήματα και τις ανάγκες των κατοίκων της περιοχής που καλύπτουν και πως αποφασίζουν για το είδος των προγραμμάτων που αναπτύσσουν και εφαρμόζουν, (β) σε ποιο βαθμό έχουν αναπτύξει επιστημονικούς μηχανισμούς αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των προσφερομένων υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο, (γ) τι είδους συνεργασίες αναπτύσσονται μεταξύ των εμπλεκομένων φορέων κοινωνικής προστασίας κατά τον σχεδιασμό, εκτέλεση και αξιολόγηση συγκεκριμένων προγραμμάτων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού; Ποια είναι τα προβλήματα που καθιστούν δυσχερή τη δημιουργία τέτοιων συνεργασιών, (δ) υπάρχει πρόβλημα συντονισμού της δράσης των επιμέρους φορέων που ασχολούνται με το πρόβλημα του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο; Αν ναι, τότε τι είδους προβλήματα δημιουργεί αυτή η έλλειψη συντονισμού όσον αφορά την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του

φαινομένου, (ε) ποια είναι τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, προκειμένου να επιτύχουν την ενσωμάτωση των παραπάνω βασικών αρχών (επιστημονικός σχεδιασμός, αξιολόγηση, ανάπτυξη συνεργασιών, συντονισμός της δράσης κλπ.), με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας, (στ) πως διαγράφεται ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως του αποκλειστικά αρμόδιου φορέα για τις τοπικές υποθέσεις, προς την κατεύθυνση της επίλυσης των παραπάνω προβλημάτων και της ενεργοποίησης ενός «δικτύου» προστασίας για τα άτομα ή ομάδες που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο ;

3. Μεθοδολογικές επιλογές[6]

Όπως φανερώνει και ο τίτλος της, το τοπικό επίπεδο αποτελεί το κατεξοχήν πεδίο ανάλυσης της παρούσας μελέτης. Από τα επιμέρους επίπεδα του "τοπικού"[7] και για την καλύτερη εξυπηρέτηση των στόχων της επιτόπιας έρευνας, επελέγη **ο Δήμος** ως η βασική μονάδα αναφοράς του «τοπικού» για τους παρακάτω λόγους. Καταρχήν ο κοινωνικός αποκλεισμός, όπως νοείται σήμερα, εμφανίζεται σε μεγαλύτερη έκταση, οξύτητα και πολυμορφία στις αστικές περιοχές, όπου συγκεντρώνονται οι περισσότερες από τις ευπαθείς ομάδες και κατηγορίες πληθυσμού. Είναι επομένως φυσικό οι αστικές περιοχές να αποτελούν το κατεξοχήν πλαίσιο στο οποίο μπορούν να μελετηθούν τα θέματα του κοινωνικού αποκλεισμού και οι τρόποι αντιμετώπισής του. Πριν από την εφαρμογή του «Σχεδίου Ι.Καποδίστριας», **ο Δήμος αποτελούσε τη βασική μονάδα διοικητικής διαίρεσης του κράτους που περιλάμβανε αυτοδιοικούμενους αστικούς πληθυσμούς**. Δεύτερον ο Δήμος, ως φορέας αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, ασκεί **αποκλεισική αρμοδιότητα σε ότι αφορά**

[6] Στην ενότητα αυτή γίνεται μια πολύ συνοπτική και γενική αναφορά στις μεθοδολογικές επιλογές. Αναλυτικά η μεθοδολογία της έρευνας παρουσιάζεται στο κεφ. 5.

[7] Για την έννοια του "τοπικού" στην Ελλάδα βλ. αναλυτικά στο κεφ.4.

τις τοπικές υποθέσεις. Αποτελεί επομένως τον κατεξοχήν φορέα αντιμετώπισης των κοινωνικών προβλημάτων που απασχολούν τον πληθυσμό μιας συγκεκριμένης αστικής περιοχής. Τρίτον, επειδή ο Δήμος αποτελεί μια σταθερή, αρκετά ευρεία, όχι όμως και πολύ μεγάλη γεωγραφική περιοχή, **αποτελεί βασικό κριτήριο εντοπιότητας** των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων που δρούν στα όριά του παρέχοντας κοινωνικές υπηρεσίες.

Οι **Δήμοι επελέγησαν** από το Πολεοδομικό Συγκρότημα Πρωτευούσης αφού αυτό αποτελεί το μεγαλύτερο και πολυπληθέστερο πολεοδομικό συγκρότημα της χώρας και συγκεντρώνει επομένως ένα σημαντικό τμήμα του πληθυσμού που βρίσκεται ή κινδυνεύει να εκτεθεί στον κοινωνικό αποκλεισμό. Επίσης συγκεντρώνει ένα σημαντικό τμήμα φορέων και προγραμμάτων παροχής κοινωνικής προστασίας και καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού σε επίπεδο Δήμου, καθώς και αρκετές περιφερειακές υπηρεσίες ή παραρτήματα κρατικών φορέων που λειτουργούν σε Δήμους. Από το σύνολο των Δήμων και με τη βοήθεια προηγούμενων σχετικών ερευνών και εργασιών επελέγησαν για την επιτόπια έρευνα 5 Δήμοι που εκτελούσαν ικανό αριθμό προγραμμάτων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού και που στη βάση συγκεκριμένων κριστηρίων θεωρήθηκε ότι εξασφάλιζαν τη μεγαλύτερη δυνατή ποικιλία όσον αφορά τις απόψεις, τα προβλήματα και τις εμπειρίες τους, με στόχο την εντόπιση των παραγόντων εκείνων που τυχόν επιδρούν θετικά ή αρνητικά στην παροχή της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Οι Δήμοι που τελικά επελέγησαν ήταν οι : **Αγ. Δημήτριος, Βύρωνας, Ν.Ιωνία, Πέραμα και Αγ. Βαρβάρα.**

Το αντικείμενο και οι στόχοι της έρευνας υποδείκνυαν ως κατάλληλους πληροφορητές, άτομα/μέλη όλων των φορέων - δημοσίων και ιδιωτικών - που παρείχαν υπηρεσίες κατά του κοινωνικού αποκλεισμού στους 5 υπό εξέταση Δήμους. Τα άτομα αυτά θα έπρεπε, είτε λόγω της θέσης τους στο φορέα (πχ. πρόεδροι, διευθυντές κλπ.) είτε λόγω του αντικειμένου της εργασίας τους (πχ. κοινωνικοί λειτουργοί, ψυχολόγοι κλπ.), να έχουν συγκροτημένες απόψεις για

τα υπό διερεύνηση ζητήματα. Κριτήριο για την επιλογή των φορέων απ' όπου θα προέρχονταν οι πληροφορητές ήταν οι ομάδες-στόχοι προς τους οποίους απευθύνονται τα προγράμματα των πρώτων. Οι ομάδες αυτές θα έπρεπε να συγκαταλέγονται στις λεγόμενες «ομάδες υψηλού κινδύνου για αποκλεισμό» ή «ευπαθείς κοινωνικές ομάδες». Τελικά επελέγησαν 44 πληροφορητές που κάλυπταν μια ικανοποιητική ποικιλία φορέων.

Η συστηματική διερεύνηση και μελέτη ζητημάτων όπως ο σχεδιασμός, η παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων, η συνεργασία και ο συντονισμός της δράσης των επιμέρους φορέων που ασχολούνται με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, έτσι όπως τίθενται από το αντικείμενο και τους στόχους της έρευνας, απαιτούσε μια μέθοδο που να επιτρέπει την ανάδειξη και ανάλυση των ποιοτικών χαρακτηριστικών των παραμέτρων αυτών, καθώς και την περιγραφή και ανάπτυξη απόψεων εκφρασμένων ως γνώμη ειδικών είτε λόγω θέσης είτε λόγω ενασχολήσεως με τα ζητήματα αυτά. Για το σκοπό αυτό σχεδιάστηκε μια εμπειρική διερεύνηση ποιοτικού τύπου, ενώ για τη συλλογή των πληροφοριών χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της μη δομημένης αλλά εντοπισμένης συνέντευξης. Ο οδηγός/πλαίσιο της συνέντευξης συγκροτήθηκε από 5 θεματικές ενότητες. Κάθε ενότητα περιείχε μια σειρά από ανοιχτές ερωτήσεις που σχημάτιζαν τον πυρήνα για τη συζήτηση κάθε θέματος.

Η συλλογή των πληροφοριών για τα υπό διερεύνηση ζητήματα συμπληρώθηκε και διασταυρώθηκε από υλικό που συγκεντρώθηκε από έρευνα αρχείου. Το υλικό αυτό αφορούσε κατά κύριο λόγο την υφιστάμενη νομοθεσία για τις «κοινωνικές» αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και έντυπο υλικό για τη νομική μορφή, το προσωπικό, τις αρμοδιότητες και τα προγράμματα των υπό διερεύνηση φορέων.

4. Η συμβολή της μελέτης

Παρόλο που δεν υπάρχουν επαρκείς μελέτες αξιολόγησης, υπάρχει μια γενική συμφωνία ότι η παροχή της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα είναι αναποτελεσματική. Το βάρος της ευθύνης αποδίδεται συνήθως στην αναποτελεσματικότητα του κρατικού τομέα και λόγω του ότι είναι ο κύριος φορέας παροχής αλλά και γιατί λείπουν μελέτες αξιολόγησης της δραστηριότητας των άλλων φορέων (ιδιωτικός, εθελοντικός, άτυπα δίκτυα κλπ). Συμφωνία υπάρχει και για τις βασικές συνιστώσες της αναποτελεσματικότητας. Καταρχήν, **η παροχή κοινωνικής προστασίας στερείται σχεδιασμού και συντονισμού**, αφού οι υπηρεσίες και τα προγράμματα έχουν αναπτυχθεί αποσπασματικά και όχι με βάση την προσεκτική μελέτη των αναγκών ή την ιεράρχηση προτεραιοτήτων. Βασικές προϋποθέσεις για το σχεδιασμό είναι οι κοινωνικές έρευνες και μελέτες αξιολόγησης που είναι πολύ λίγες, λόγω των περιορισμένων κονδυλίων που διατίθενται. (ΚΕΠΕ, 1989, Κρεμαλής, 1990). **Λείπει εντελώς μια παράδοση στη δημιουργία συνεργασιών** ανάμεσα στους κρατικούς φορείς που ασκούν τομεακές πολιτικές αλλά και σ'αυτούς που ασκούν πολιτικές σε διαφορετικούς τομείς (Karantinos, Cavounidis, Ioannou, 1993). Τέλος, η κοινωνική πολιτική είναι παραδοσιακά **συγκεντρωτική**. Λόγω της απόστασής τους, οι κρατικές συγκεντρωτικές υπηρεσίες είναι δύσκολο να γνωρίζουν ποια προβλήματα υπάρχουν στο τοπικό επίπεδο, πώς βιώνονται τα προβλήματα αυτά και ποιά μέτρα θα μπορούσαν να επιτύχουν. Αλλά και στις περιπτώσεις που υπάρχουν υπηρεσίες του κράτους στο τοπικό επίπεδο είναι δύσκολο να δράσουν αποτελεσματικά, λόγω της έλλειψης αυτονομίας τους από τις κεντρικές υπηρεσίες (Τζ. Καβουνίδη, 1996:73,74).

Αν για τις βασικές παραμέτρους της αναποτελεσματικότητας της κοινωνικής προστασίας σε κεντρικό επίπεδο υπάρχουν ορισμένες ενδείξεις, **οι αντίστοιχες εκτιμήσεις για την εικόνα της παροχής κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο κινούνται στο χώρο των υποθέσεων**. Οι σχετικές εμπειρικές μελέτες

είναι εξαιρετικά περιορισμένες. Ως σημαντικές προσπάθειες καταγράφονται, τα τελευταία χρόνια, η μελέτη των ΚΕΔΚΕ - ΕΕΤΑΑ (1995) με τίτλο *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Παρούσα κατάσταση και προοπτικές,* που επιχειρεί μια εκτίμηση της δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι) πανελλαδικά, στην παροχή της κοινωνικής προστασίας και η μελέτη της ΤΕΔΚΝΑ (1996) με τίτλο *Στοιχεία των Τοπικών Αγορών Εργασίας στην Περιφέρεια Αττικής. Ανεργία, Κοινωνικός Αποκλεισμός και Εμπειρίες από την εφαρμογή Τοπικών Προγραμμάτων Κοινωνικής Πολιτικής,* στο πλαίσιο της οποίας καταγράφονται οι εμπειρίες εννέα φορέων από την εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο[8].

Με βάση τα παραπάνω και με δεδομένο το χαρακτήρα και τους περιορισμούς της (έκταση, χρονικά και οικονομικά πλαίσια κλπ.), η παρούσα μελέτη δε φιλοδοξεί σε μια επιστημονικά ολοκληρωμένη αξιολόγηση της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο στη χώρα μας. Υπό την έννοια αυτή τα ευρήματά της δεν επιτρέπουν τη διεξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων ούτε βέβαια και προσφέρονται για γενικεύσεις. Αποτυπώνουν, ωστόσο, μια πρώτη εικόνα σχετικά με το βαθμό ύπαρξης ορισμένων σύγχρονων χαρακτηριστικών στην παρεχόμενη κοινωνική προστασία στο τοπικό επίπεδο. Χαρακτηριστικών που υιοθετούνται σήμερα ως βασικές προϋποθέσεις αποτελεσματικότητας κάθε πολιτικής κατά του κοινωνικού αποκλεισμού (σχεδιασμός στη βάση των ιδιαίτερων τοπικών αναγκών, πολυδιάστατη προσέγγιση, συνεργασία μεταξύ των επιμέρους φορέων, συντονισμός της δράσης κλπ.). Συμβάλλει έτσι στην βελτίωση της – όπως αναφέρθηκε παραπάνω - ιδιαίτερα ασαφούς εικόνας που υπάρχει, όσον αφορά τις συνθήκες υπό τις οποίες παρέχεται η κοινωνική προστασία στο τοπικό επίπεδο και ίσως χρησιμεύσουν ως υποθέσεις για τη διεξαγωγή περαιτέρω ερευνών σ' ένα χώρο που ελάχιστα έχει διερευνηθεί.

[8] Για τα αποτελέσματα των ερευνών αυτών βλ. κεφ 4.

5. Η διάταξη της μελέτης

Η διατριβή διαρθρώνεται σε τέσσερα μέρη. Στα δύο πρώτα επιχειρείται η θεωρητική θεμελίωση του προβλήματος, το τρίτο περιλαμβάνει την εμπειρική διερεύνηση και τα αποτελέσματά της και το τέταρτο τα συμπεράσματα

Το **πρώτο μέρος**, που αποτελείται από δύο κεφάλαια, επιχειρείται μια κριτική παρουσίαση της γενικότερης προβληματικής που αφορά στον κοινωνικό αποκλεισμό και τις πολιτικές καταπολέμησής του. Στο **κεφάλαιο 1** αντιμετωπίζεται κριτικά η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού. Συζητείται, καταρχήν, η σκοπιμότητα της μετάβασης από τη "φτώχεια" στον "κοινωνικό αποκλεισμό" και αναδεικνύονται οι πολιτικές της συνιστώσες. Στη συνέχεια, αναλύεται αυτή καθεαυτήν η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού, επισημαίνονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της σε σχέση με την παραδοσιακή έννοια της "φτώχειας" και διατυπώνονται ορισμένες σκέψεις σχετικά με τις προκλήσεις που θέτει ο κοινωνικός αποκλεισμός όσον αφορά το είδος των πολιτικών που απαιτούνται για την αποτελεσματική καταπολέμησή του. Στο **κεφάλαιο 2** ο προβληματισμός μεταφέρεται στο επίπεδο της πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό επιχειρείται μια συνθετική παρουσίαση της πορείας των πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού μέσα στο χρόνο στο υπερεθνικό (Ευρωπαϊκή Ένωση), κρατικό και τοπικό επίπεδο, με κύριους στόχους πρώτον να καταστεί σαφής η μεταβολή της φιλοσοφίας και του τρόπου προσέγγισης στα προβλήματα της κοινωνικής περιθωριοποίησης που επήλθε ως αποτέλεσμα της εισαγωγής του "κοινωνικού αποκλεισμού" στο πλαίσιο της Ε.Ε. (1989) ως νέου τρόπου περιγραφής του κοινωνικού ζητήματος και δεύτερον να αναδειχτεί η σπουδαιότητα του ρόλου των τοπικών θεσμών που επιφυλάσσουν οι μεταβολές αυτές όσον αφορά την καταπολέμηση του φαινομένου.

Στο **δεύτερο μέρος**, που αποτελείται επίσης από δύο κεφάλαια, η αντίστοιχη προβληματική μεταφέρεται στο ελληνικό κοινωνικό πλαίσιο. Στο **κεφάλαιο 3**

παρουσιάζεται η εξέλιξη της επιστημονικής συζήτησης και έρευνας για τη «φτώχεια» και τον «κοινωνικό αποκλεισμό» στην Ελλάδα. Καταρχήν γίνεται μια συνοπτική αναφορά στα κυριότερα συμπεράσματα των σχετικών με τη "φτώχεια" ερευνών που έχουν διεξαχθεί στη χώρα μας ενώ στη συνέχεια παρουσιάζεται το πλαίσιο εισαγωγής της προβληματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" καθώς και οι σημαντικότερες δραστηριότητες που πραγματοποιήθηκαν το τελευταίο διάστημα, ως αποτέλεσμα της ολοένα αυξανόμενης ενασχόλησης της ελληνικής επιστημονικής κοινότητας με τη θεματική του κοινωνικού αποκλεισμού. Στο **κεφάλαιο 4** επιχειρείται μια κριτική παρουσίαση των πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα. Στην πρώτη ενότητα εξετάζεται η κρατική πολιτική στα θέματα της φτώχειας και κοινωνικής περιθωριοποίησης πρίν και μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1989). Αρχικά επισημαίνονται οι ιδιαιτερότητες του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής κατά την περίοδο ανάπτυξης και κρίσης των ευρωπαϊκών "κρατών πρόνοιας" (τέλη της δεκαετίας του '80) και παρατίθενται ενδεικτικά οι σημαντικότερες πολιτικές της περιόδου αυτής για ορισμένες από τις λεγόμενες "ευπαθείς κοινωνικές ομάδες", προκειμένου να γίνει εμφανέστερη η αποτύπωση των ιδιαιτεροτήτων αυτών. Στη συνέχεια επιχειρείται η σκιαγράφηση των διαγραφομένων τάσεων του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής στη δεκαετία που διανύουμε και των επιπτώσεών τους στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Στη δεύτερη ενότητα εξετάζεται ο ρόλος του τοπικού στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Καταρχήν γίνεται αναφορά στο συγκεντρωτικό μοντέλο της σχέσης κεντρικού – τοπικού στην Ελλάδα, όπως διαμορφώθηκε μεταπολεμικά και μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80 και εξετάζεται συνοπτικά ο ρόλος των τοπικών θεσμών στην παροχή κοινωνικής προστασίας στα πλαίσια του διοικητικού αυτού μοντέλου. Στη συνέχεια η ανάλυση στρέφεται στη διαδικασία ανασύνταξης των σχέσεων κεντρικού – τοπικού που επιχειρήθηκε με μια σειρά θεσμικών ρυθμίσεων τη δεκαετία του '90 και στο

διαγραφόμενο αναβαθμισμένο ρόλο των τοπικών θεσμών στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού που επιφυλάσσουν οι ρυθμίσεις αυτές.

Το **τρίτο μέρος**, που αποτελείται από έξι κεφάλαια, περιλαμβάνει την εμπειρική έρευνα και τα αποτελέσματά της. Στο **κεφάλαιο 5** παρατίθενται οι πληροφορίες εκείνες που συνιστούν το προφίλ της εμπειρικής έρευνας. Καταρχήν οριοθετούνται το αντικείμενο, οι στόχοι και οι βασικές υποθέσεις εργασίας της έρευνας, ενώ στη συνέχεια αναλύονται και δικαιολογούνται οι βασικές μεθοδολογικές επιλογές που αφορούν στο χωρικό πεδίο της επιτόπιας έρευνας, τους συγκεκριμένους Δήμους που διερευνήθηκαν, τους φορείς και τους πληροφορητές καθώς και τη μέθοδο που ακολουθήθηκε. Στο **κεφάλαιο 6** επιχειρείται η καταγραφή των χωροταξικών και κοινωνικών χαρακτηριστικών των υπό διερεύνηση Δήμων καθώς και των φορέων κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στα όρια ευθύνης τους. Κύριος στόχος είναι να διαφανεί ότι οι Δήμοι δεν μπορούν να θεωρηθούν ως ένα "κλειστό" σύστημα άλλα αντίθετα αποτελούν ένα "ανοικτό" σύστημα με συνεχείς εισροές και εκροές πληθυσμών, δραστηριοτήτων και πολιτικών. Στο **κεφάλαιο 7** παρουσιάζονται τα ευρήματα της έρευνας που σχετίζονται με την ύπαρξη και το χαρακτήρα του σχεδιασμού της παρεχόμενης κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο, στο **κεφάλαιο 8** τα αποτελέσματα της διερεύνησης που αφορούν στα ζητήματα της επικοινωνίας, συνεργασίας και συντονισμού της δράσης των επιμέρους φορέων που δραστηριοποιούνται στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, στο **κεφάλαιο 9** τα αποτελέσματα που αφορούν στα ζητήματα της αξιολόγησης της παρεχόμενης πολιτικής των επιμέρους φορέων κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο καθώς και των σημαντικότερων προβλημάτων που αντιμετωπίζουν και στο **κεφάλαιο 10** καταγράφονται οι προτάσεις των εκπροσώπων των ίδιων των εμπλεκομένων φορέων στο πλαίσιο της αναζήτησης λύσεων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας.

Το **τέταρτο μέρος** της διατριβής (**κεφάλαιο 11**) περιλαμβάνει τη διατύπωση των τελικών κρίσεων και συμπερασμάτων επιχειρώντας τη σύνδεση της εμπειρικής έρευνας και των αποτελεσμάτων της με τους βασικούς στόχους και τις υποθέσεις εργασίας καθώς και με τη θεωρητική συζήτηση του πρώτου μέρους. Επιχειρείται μια σύγκριση της ευρωπαϊκής με την ελληνική εμπειρία σε σχέση με τα ζητήματα του κοινωνικού αποκλεισμού και το ρόλο των τοπικών θεσμών όσον αφορά την καταπολέμηση του φαινομένου, επισημαίνονται επιγραμματικά τα κυριότερα χαρακτηριστικά της παρεχόμενης πολιτικής κατά του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο υπό το φως των ευρημάτων της εμπειρικής έρευνας και διατυπώνονται ορισμένες προτάσεις σχετικά με το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με στόχο τη λυσιτελέστερη αντιμετώπιση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ – ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 : ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ : Η ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ.

1.0. Εισαγωγή.

Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται η κριτική παρουσίαση της σχετικής με τον "κοινωνικό αποκλεισμό" προβληματικής. Επισημαίνεται καταρχήν η πολιτική και κοινωνική σημασία των κοινωνικών εννοιών και ιδιαίτερα αυτής του φαινομένου της φτώχειας, ενώ ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στην ανάδειξη των πολιτικών διαστάσεων της έννοιας του "κοινωνικού αποκλεισμού" μέσα από μια κριτική παρουσίαση των θεωρητικών και φιλοσοφικών καταβολών του. Στη συνέχεια αναλύεται αυτή καθεαυτήν η έννοια του "κοινωνικού ποκλεισμού", επισημαίνονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της σε σχέση με την παραδοσιακή έννοια της "φτώχειας" και διατυπώνονται ορισμένες σκέψεις σχετικά με τις προκλήσεις που θέτει ο κοινωνικός αποκλεισμός όσον αφορά το είδος των πολιτικών που απαιτούνται για την αποτελεσματική καταπολέμησή του.

1.1. Η πολιτική και κοινωνική σημασία του φαινομένου της φτώχειας.

Έννοια, σύμφωνα με τον ορισμό που δίνει ο Τατάκης[1], είναι μια «*καθολική παράστασις περιλαμβάνουσα τα κύρια γνωρίσματα ενός ή πλειόνων ομοειδών αντικειμένων, δι' ων εκφράζεται η ουσία αυτών*». Θέλοντας, δηλαδή, ο νους, να γνωρίσει την ουσία ενός ή περισσοτέρων αντικειμένων, αναζητά τα κοινά γνωρίσματα των πολλών αντικειμένων ή των πολλών μορφών με τις οποίες παρουσιάζεται το ένα αντικείμενο, τα κατατάσσει έπειτα σε μιαν ιεραρχία που του επιτρέπει να ξεχωρίσει τα κύρια ή ουσιώδη από τα δευτερεύοντα ή επουσιώδη, και κρατώντας μόνο τα πρώτα διαμορφώνει τη λόγική έννοια του αντικειμένου ή των αντικειμένων που θέλει να γνωρίσει. Συνεπώς, ο ορισμός μιας επιστημονικής έννοιας αναφέρεται **επακριβώς** σ' αυτό που είναι **κοινό** σε

---

[1] Τατάκης Β.Ν.: «Μέρη της Λογικής». Στό Δ.Γ.Τσαούσης (επιμ.) *Εισαγωγή στις Πανεπιστημιακές Σπουδές*, εκδ. Gutenberg, Αθήνα, 1996, σελ. 109-134.

μια κατηγορία αντικειμένων και βασίζεται στα **σταθερά** σημάδια ή χαρακτηριστικά τους.

Δεν μπορούμε να ισχυριστούμε, όμως, ότι συμβαίνει το ίδιο και στις κοινωνικές επιστήμες. Οι έννοιες που παράγουν, λειτουργούν προς την κατεύθυνση της κατηγοριοποίησης του εμπειρικού κοινωνικού κόσμου, προκειμένου να τον αναγνωρίσουν, να τον περιγράψουν και να τον ερμηνεύσουν αποτελεσματικά. Όμως, ο κοινωνικός κόσμος δεν είναι σταθερός, αλλά βρίσκεται σε κατάσταση συνεχούς αναπροσδιορισμού από τα μέλη του. Έτσι, ακόμα και η πιο πιστή και αντικειμενική κοινωνική περιγραφή, διαμέσου μιας έννοιας, συνιστά απλώς μια **αναπαράσταση** της κοινωνικής πραγματικότητας (M.Messu, 1996:204). Οι έννοιες που χρησιμοποιούν οι κοινωνικές επιστήμες είναι, όπως θα έλεγε ο Μπλούμερ[2], «ευαισθητοποιές» και προσφέρουν στο χρήστη τους μόνο ένα γενικό προσανατολισμό για την προσέγγιση των εμπειρικών καταστάσεων. Ή είναι κάτι σαν τους «ιδεότυπους» του Βέμπερ που δεν αναπαράγουν πιστά την πραγματικότητα, αλλά αποτελούν ένα εργαλείο που μας επιτρέπει να επιχειρήσουμε να την κατανοήσουμε. Ο εγγενής πολιτικός χαρακτήρας των εννοιών των κοινωνικών επιστημών, εξηγεί και τη δυσκολία που αντιμετωπίζουν οι επιστήμες αυτές στην προσπάθειά τους να τις ορίσουν κατά τρόπο ενιαίο και πάγιο. Οι ορισμοί που δίνονται ποικίλουν πάντοτε κατά τόπο και χρόνο, γιατί ανταποκρίνονται σε διαφορετικά κάθε φορά κοινωνικά δεδομένα και αιτήματα (Τσαούσης Δ.Γ., 1998:88).

Η έννοια της «φτώχειας» αποτελεί ένα καλό παράδειγμα, προκειμένου να δείξουμε αυτή ακριβώς την πολιτική διάσταση των κοινωνικών εννοιών. Στην πορεία εξέλιξης των κοινωνιών, η πολιτική και κοινωνική σημασία της φτώχειας μεταβάλλεται συνεχώς. Φτώχεια υπήρχε πάντοτε, χωρίς όμως να ταυτίζεται πάντοτε με τις ίδιες κοινωνικές ομάδες ούτε με τις ίδιες υλικές

---

[2] Για τη διάκριση του Μπλούμερ μεταξύ «οριστικών» και «ευαισθητοποιών» εννοιών, βλ. Timasheff, Theodorson, *Ιστορία Κοινωνιολογικών Θεωριών*, μτφ. Δ.Γ.Τσαούσης, Gutenberg, Αθήνα, 1983, σελ. 403.

συνθήκες υπάρξης. Ακόμη, η «ιδέα της φτώχειας» μεταβάλλεται, όπως μεταβάλεται ό,τι μια κοινωνία αποκαλεί φτώχεια, καθώς και το σύνολο των κοινωνικο-πολιτικών διαστάσεων που την καθορίζουν. Τέλος, ο τρόπος με τον οποίο μια κοινωνία αντιμετωπίζει τη φτώχεια αποτελεί σημαντικό δείκτη των μεταβολών της κοινωνίας αυτής (G.Procacci, 1996:37).

Φαινόμενα φτώχειας και εξαθλίωσης παρατηρούνται σχεδόν σ' όλες τις κοινωνίες και σ' όλες τις εποχές. Στις παραδοσιακές κοινωνίες η ανέχεια ήταν ο κανόνας για την πλειοψηφία του πληθυσμού (D.Clerk, 1995:14), η *επαιτεία* και η *αλητεία* ήταν συνήθη φαινόμενα για τις δυτικές κοινωνίες του 18ου αιώνα, με τη φτώχεια να αποδίδεται στην ανικανότητα, την τεμπελιά και τα προσωπικά ελαττώματα (G.Procacci, 1996:38), ενώ κατά τη διάρκεια του 19ου αιώνα και ως τις αρχές του 20ου η φτώχεια, ως *εξαθλίωση* (pauperisme) των εργατικών τάξεων, μετατρέπεται σε κοινωνικό ζήτημα, συνδεδεμένο με την ανάπτυξη της βιομηχανικής κοινωνίας και αποτελεί την κοινωνική μάστιγα της εποχής (F.X.Merrien, 1996:125). Την ίδια περίοδο, όλες οι αναπτυγμένες ευρωπαϊκές χώρες αρχίζουν να υιοθετούν μέτρα κοινωνικής προστασίας, που αποκτώντας γενικό χαρακτήρα, καταλήγουν να καλύπτουν τους πολίτες από τους συχνότερους κινδύνους της βιομηχανικής κοινωνίας η οποία θεμελιώνεται στην εργασία: την αρρώστια, τα γηρατειά και την ανεργία. Τα μέτρα αυτά αποτέλεσαν και τον αρχικό πυρήνα διεύρυνσης των κοινωνικών λειτουργιών του κράτους που ολοκληρώθηκε στις χώρες αυτές τη μεταπολεμική περίοδο.

Η περίοδος από τον Β΄Παγκόσμιο Πόλεμο μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '60 χαρακτηρίζεται ως η «χρυσή» εποχή του Κράτους Πρόνοιας. Οι αναπτυγμένες χώρες της Δύσης, ως «κοινωνίες της αφθονίας» δεν ασχολήθηκαν ιδιαίτερα με το φαινόμενο της φτώχειας, αφού η κοινωνική πρόοδος εξάλειψε τη μεγάλη ένδεια και την ανασφάλεια και μόνο ως «*θύλακες φτώχειας*» εμφανίζονταν κάποιες πληθυσμιακές νησίδες, οι οποίες, ωστόσο, θα έπαυαν να υπάρχουν γιατί η διαδικασία της ανάπτυξης θα τις απορροφούσε (Κ.Κασιμάτη, 1998:13). Δηλαδή, η φτώχεια δεν αποτελούσε παρά ένα

κατάλοιπο της ανάπτυξης, αφορούσε μια μικρή κατηγορία ανθρώπων που έμειναν στο περιθώριο της ανάπτυξης αυτής και θα εξαφανιζόταν με τη συνειδητοποίηση του προβλήματος και τη δραστηριοποίηση του κράτους (Β.Γεωργιάδου, 1992:31)..

Στα χρόνια ανάμεσα στα 1965-1970, η συζήτηση για τη φτώχεια θα έρθει και πάλι στο προσκήνιο. Η διατήρηση του φαινομένου κατά το οποίο ένα τμήμα του πληθυσμού έχει δυσκολίες πρόσβασης στην άνεση και στη μαζική κατανάλωση της «κοινωνίας της αφθονίας», καθυστερεί να ενσωματωθεί στο νέο βιοτικό επίπεδο και τελικά περιθωριοποιείται, αρχίζει ν' ανησυχεί πολιτικούς και επιστήμονες. Το σενάριο, σύμφωνα με το οποίο αυτοί οι «θύλακες φτώχειας» θα εξέλειπαν με την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική πρόοδο, άρχισε να μη φαίνεται πιά τόσο καθησυχατικό. Γίνεται σιγά σιγά αντιληπτό ότι η φτώχεια δεν αποτελεί υπολειμματικό αλλά δομικό φαινόμενο. Είναι το σύμπτωμα μια πολύ σοβαρής κοινωνικής ρήξης. Προέρχεται από το διαχωρισμό της κοινωνίας σε δύο κόσμους, σ' αυτούς που επωφελούνται από την ανάπτυξη και την κοινωνική προστασία και στους «απόκληρους». Έτσι, η προσοχή στρέφεται σταδιακά στη μελέτη των συνολικών μηχανισμών της κοινωνίας, στις κοινωνικές δομές[3].

Η οικονομική ύφεση που χαρακτηρίζει όλες τις δυτικές κοινωνίες μετά το 1970, συμβάλλει καθοριστικά στην ένταση του φαινομένου της φτώχειας αλλά και στην αμφισβήτηση του «Κράτους Πρόνοιας». Η γνωστή ως κρίση πετρελαίου, δημιουργεί μεγάλο πρόβλημα στις βιομηχανικές χώρες με επιπτώσεις στη μείωση της παραγωγής και τη δραστική αύξηση της ανεργίας (Γ.Καυκαλάς, Ν.Κομνηνός, 1993:202, 203). Παράλληλα, μια σειρά οικονομικών, τεχνολογικών και κοινωνικών μεταβολών που λαμβάνουν χώρα τις δυό τελευταίες δεκαετίες ('80 και '90), επιδεινώνουν την κατάσταση και προκαλούν καινούριες μορφές φτώχειας και περιθωριοποίησης. Τέτοιες

[3] Για τον κοινωνικό αποκλεισμό ως κοινωνικό φαινόμενο που απορρέει από τη ίδια τη φύση του καπιταλιστικού συστήματος βλ. Bowring F.(2000), "Social exclusion: limitations of the debate", στο *Critical Social Policy*, 20(3), p.307-330.

μεταβολές είναι :

- Η διαδικασία της οικονομικής και βιομηχανικής αναδιάρθρωσης και η ανάδυση της κοινωνίας της γνώσης και της πληροφορίας[4]

- Οι γεωπολιτικές εξελίξεις στις πρώην ανατολικές χώρες και τα προβλήματα της ομαλής ενσωμάτωσης των μεταναστών στις χώρες προορισμού (Karantinos, Ioannou, Kavoynidis, 1992:9)

- Δημογραφικές μεταβολές όπως η γήρανση του πληθυσμού που ασκούν τεράστια πίεση στα συστήματα κοινωνικής προστασίας (A.Sissouras, A.Karokis, 1996:177)

- Η μεταβολή των διαπροσωπικών δικτύων, όπως εκείνων της οικογένειας, των συγγενών, των φίλων των γειτόνων και της γενικότερης κοινότητας. Έχει υποστηριχτεί ότι τα δίκτυα αυτά δεν παίζουν πια τον ίδιο ρόλο υποστήριξης των ατόμων σε ανάγκη, όπως παλιότερα. Οι αλλαγές στο ρόλο των δικτύων συνήθως αποδίδονται στις αλλαγές στις οικογενειακές δομές, στι αξίες, στις αντιλήψεις κλπ. (Τζ.Καβουνίδη, 1996:51)

Μια σημαντική συνέπεια των μεταβολών αυτών είναι ότι, εκτός από τους «παραδοσιακούς» ή «τυπικούς» φτωχούς, εμφανίζονται να απειλούνται από τη φτώχεια και νέες μεγάλες πληθυσμιακές ομάδες «μη φτωχών». Είναι αυτοί που, εξαιτίας των οικονομικών και κοινωνικών αναδιαρθρώσεων, παραμένουν για μεγάλο χρονικό διάστημα στο περιθώριο της απασχόλησης[5] και

[4] Για λεπτομερείς αναλύσεις σχετικές με τα χαρακτηριστικά της κοινωνίας της γνώσης και της πληροφορίας, βλέπε : Drucker P.(1996): *Μετακαπιταλιστική Κοινωνία,* Gutenberg, Αθήνα και Χτούρη Σ.(1997): *Μεταβιομηχανική Κοινωνία και Κοινωνία της Πληροφορίας,* Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.

[5] Ο Rifkin σημειώνει σε πρόσφατο βιβλίο του ότι στην Αμερική στη δεκαετία του '80 και '90 το εργατικό δυναμικό μειώνεται σε όλους τους τομείς της οικονομικής δραστηριότητας με αποτέλεσμα οι μέχρι πρότινος εργαζόμενοι να ωθούνται όλο και πιο κοντά στα όρια της επιβίωσης.Rifkin J. (1996) : *Το Τέλος της Εργασίας και το Μέλλον της,* Νέα Σύνορα, Αθήνα, σελ.311.

εμφανίζονται εξαιρετικά ασταθείς, πάντοτε στο μεταίχμιο της ρήξης και πτώσης στο περιθώριο. Με βάση ακριβώς αυτή την έννοια της κοινωνικής αστάθειας, διαμορφώνεται η αντίληψη για τη σχετικότητα της κατάστασης των ομάδων αυτών. Η κατάσταση αυτή ονομάζεται «*νέα φτώχεια*» ενώ τα άτομα ή οι ομάδες που τη βιώνουν «*νεόπτωχοι*» (M.Messu, 1996:184).

Η εμφάνιση της «νέας φτώχειας» είναι, όμως, μόνο η μία όψη του νομίσματος. Είναι **αυτή που** συνδέεται κυρίως με την έλλειψη απασχόλησης και εισοδήματος, η οικονομική διάσταση. Ο συνδυασμός των ριζικών κοινωνικών μεταβολών που περιγράψαμε, δημιούργησε και σύνθετες καταστάσεις αποστέρησης. Κύριο χαρακτηριστικό των αποστερήσεων αυτών είναι ο πολυδιάστατος χαρακτήρας τους, δηλαδή τα άτομα ή οι ομάδες που τις βιώνουν δεν αποστερούνται σ' ένα μόνο τομέα αλλά σε περισσότερους (πχ. στέγαση, εκπαίδευση, υγεία κλπ.). Αποτέλεσμα της συσσώρευσης αυτής των αποστερήσεων είναι ότι διάφορες ομάδες του πληθυσμού έχουν μείνει εκτός ή στο περιθώριο μιας γενικότερης ευημερίας. Με άλλα λόγια, στις αρχές της δεκαετίας του '90 φαίνεται να εγκαθιδρύεται μια διάκριση που βασίζεται σε μια διχοτομημένη αντίληψη για την κοινωνία, τη διάκριση ανάμεσα στους κατόχους μιας κοινωνικής θέσης που προσφέρει όλων των ειδών τις «κοινωνικές εγγυήσεις» και έναν νέο ρευστό πληθυσμό που εξαρτάται μόνο από το μηχανισμό της πρόνοιας, τους ενσωματωμένους και τους αποκλεισμένους. Η φτώχεια προσλαμβάνει λοιπόν τη μορφή του «*κοινωνικού αποκλεισμού*»

1.2. Ο «κοινωνικός αποκλεισμός» ως πολιτική έννοια

Η έννοια του «κοινωνικού αποκλεισμού» είναι μια έννοια **πολιτική** και όχι επιστημονική (Δ.Γ.Τσαούσης, 1998:88, Δ.Παπαδοπούλου, 1997:3). Είναι ο νέος τρόπος προσέγγισης ενός προβλήματος διαχρονικού, του προβλήματος της φτώχειας. «*Αποτελεί κατά κάποιο τρόπο τη σύγχρονη εκδοχή της : αν η «φτώχεια» ήταν το κοινωνικό ζήτημα που σφράγισε το 19ο αιώνα (και*

προκάλεσε την ανάπτυξη των κοινωνικών επιστημών, αλλά και ενός πλήθους κοινωνικών θεσμών που άλλαξαν τη δυναμική της κοινωνίας), ο «κοινωνικός αποκλεισμός» είναι το σύγχρονο κοινωνικό ζήτημα (που κλονίζει τις κοινωνικές επιστήμες και την εμβέλειά τους, τους κοινωνικούς θεσμούς και την αποτελεσματικότητά τους, την ίδια την κοινωνία). Όμως, αυτό το σύγχρονο κοινωνικό ζήτημα δεν είναι νέο καθεαυτό. Νέος είναι ο τρόπος περιγραφής του φαινομένου, καινούρια είναι η αντίληψη του κοινωνικού ζητήματος, καινούριος είναι ο προβληματισμός για την αντιμετώπισή του» (Μουσούρου Λ.,1998:69-70).

Έχει κατ' επανάληψη σημειωθεί ότι οι έννοιες της «φτώχειας» και του «κοινωνικού αποκλεισμού» συνδέονται άμεσα με δύο μεγάλες θεωρητικές παραδόσεις στην έρευνα για τη φτώχεια στην Ευρώπη (Petmezidou, 1996:2, Room G., 1997:5). Η σύγχρονη έννοια της «φτώχειας» επικεντρώνεται κυρίως σε ζητήματα αναδιανομής εισοδήματος και πιο συγκεκριμένα στην «έλλειψη διαθεσίμων πόρων» από το ατόμο ή το νοικοκυριό, που έχει σαν αποτέλεσμα και χαμηλά επίπεδα κατανάλωσης. Αντίθετα με έννοιες όπως ο «κοινωνικός αποκλεισμός» η έμφαση δίνεται κυρίως σε ζητήματα «κοινωνικών σχέσεων» και πιο συγκεκριμένα στην έλλειψη διαπραγματευτικής δύναμης, στην ανεπαρκή κοινωνική συμμετοχή και στην έλλειψη κοινωνικής συνοχής (Room G.,1997:7).

Οι έρευνες για τη «φτώχεια» στη σύγχρονη επιστημονική εκδοχή της, είναι κυρίως ένα αγγλοσαξονικό «προϊόν» που έχει τις ρίζες του στην Αγγλία του 19ου αιώνα. Συνδέονται στενά με τη φιλελεύθερη φιλοσοφική θεώρηση σύμφωνα με την οποία η κοινωνία νοείται ως ένα σύνολο ατόμων που ανταγωνίζονται στην ελεύθερη αγορά. Η ευημερία τους εξαρτάται από το κατά πόσο διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους και ικανότητες, προκειμένου να επιτύχουν έναν τρόπο ζωής πάνω από το κατώτερο επιτρεπτό όριο σε κάθε συγκεριμένη κοινωνία. Η «φτώχεια» γίνεται αντιληπτή πρωταρχικά ως έλλειψη πόρων και πιο συγκεκριμένα ως έλλειψη εισοδήματος για την αγορά

των απολύτως αναγκαίων όπως φαγητό, ρουχισμό, στέγαση κλπ. (Petmezidou, 1996:4). Οι πρώτες έρευνες που έγιναν στη βάση της θεώρησης αυτής, είναι οι γνωστές έρευνες των Booth και Rowntree στα τέλη του 19ου αιώνα στην Αγγλία, που προσπάθησαν να μετρήσουν τον αριθμό των ατόμων που δε διέθεταν εισόδημα τέτοιο που να τους επιτρέπει να αποκτήσουν τα απολύτως αναγκαία για τη διατήρηση της φυσικής τους απλώς δύναμης, να μετρήσουν δηλαδή την *«απόλυτη φτώχεια»*. Υποννοήθηκε έτσι, ότι είναι δυνατή η κατασκευή ενός *«ορίου απόλυτης φτώχειας»* σ' ένα επίπεδο που να επιτρέπει τις απαραίτητες δαπάνες για την ικανοποίηση βασικών αναγκών (τροφή, ρούχα, στέγαση) και άρα την επιβίωση και τη φυσική δύναμη για εργασία. Στόχος της κοινωνικής πολιτικής, στην περίπτωση αυτή, ήταν να εξασφαλίσει για κάθε άτομο ένα ελάχιστο επίπεδο πόρων που θα του επιτρέψουν να επιβιώσει στο πεδίο του ανταγωνισμού σε μιά φιλελεύθερη κοινωνία (Petmezidou. M., 1996:6).

Αργότερα, στα πλαίσια της ίδιας θεωρητικής παράδοσης και υπό την επιρροή των εργασιών του P.Townsend, αναπτύχθηκε η έννοια της *«σχετικής φτώχειας»*. Η έννοια της «σχετικής φτώχειας» απορρέει από την αντίληψη ότι οι ανάγκες δεν είναι βιολογικά δεδομένες, αλλά προσδιορίζονται από κοινωνικούς και πολιτισμικούς παράγοντες (ΕΚΚΕ, 1990:42). Ο ίδιος ο P. Townsend όρισε τη «σχετική φτώχεια» με τον ακόλουθο τρόπο: *«Άτομα, οικογένειες και πληθυσμιακές ομάδες θεωρούνται ότι βρίσκονται σε κατάσταση φτώχειας όταν δε διαθέτουν τους απαραίτητους* ***πόρους*** *προκειμένου να αποκτήσουν τα είδη διατροφής, να συμμετέχουν στις δραστηριότητες, τις συνθήκες ζωής και τις απολαύσεις που είναι συνηθισμένες, ή τουλάχιστον ευρέως διαδεδομένες στις κοινωνίες που ανήκουν. Οι πόροι τους είναι τόσο κάτω απ' αυτούς που διατίθενται από το μέσο άτομο ή οικογένεια, που να τους αποκλείουν από τους* ***συνηθισμένους τρόπους ζωής, έθιμα και δραστηριότητες****»* (Townsend. P. 1979:31). Από τον ορισμό αυτό διαπιστώνεται ότι ο Townsend αξιολογεί την επάρκεια των πόρων που βρίσκονται στη διάθεση του ατόμου ή του νοικοκυριού, ανάλογα με το κατά πόσο αυτοί του επιτρέπουν να

«συμμετέχει» στον λεγόμενο «εθνικό τρόπο ζωής». Επιχειρεί έτσι μια υπέρβαση των ορίων της αγγλοσαξονικής παράδοσης, συμπεριλαμβάνοντας στον ορισμό του για τη «φτώχεια» και «σχεσιακά» (relational) στοιχεία από την ηπειρωτική-ευρωπαϊκή παράδοση, αν και ο ορισμός του εξακολουθεί να επικεντρώνεται σε ζητήματα αναδιανομής, αφού η έμφαση δίνεται στους πόρους που πρέπει να έχουν στη διάθεσή τους τα άτομα ή νοικοκυριά (Room G., 1997:6). Αν και το γεγονός ότι η έλλειψη διαθέσιμων πόρων («φτώχεια»), λειτουργεί στη βάση της σωρρευτικής αιτιότητας για μια σειρά άλλων κοινωνικών χαρακτηριστικών αποστέρησης, όπως είναι η χαμηλή εκπαίδευση και εξαιτίας αυτής η απασχόληση σε χαμηλού γοήτρου κακοπληρωμένα και ανθυγειινά επαγγέλματα, με συνακόλουθες επιπτώσεις στην υγεία εξαιτίας της αδυναμίας και εξασφάλισης κατάλληλης ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης όπως και στην κατοικία και στην κοινωνική ζωή, αυτό δε σημαίνει ότι ο μη φτωχός αυτονόητα δεν είναι και κοινωνικά αποκλεισμένος. Γιατί δεν είναι μόνο η οικονομική κατάσταση που προσδιορίζει αυτό το φαινόμενο αλλά και πολλά άλλα στοιχεία, όπως το έλλειμα βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων, απόρροια και αποτέλεσμα άλλων αποστερήσεων (Κασιμάτη Κ.,1998:274-75). Στη βάση του ορισμού του Townsend για τη «σχετική φτώχεια», αναπτύχθηκε στις δεκαετίες του '60 και '70, ένας έντονος θεωρητικός και μεθοδολογικός προβληματισμός σχετικά με τον τρόπο προσδιορισμού των *«ορίων σχετικής φτώχειας»*. Ανάμεσα στις κυριότερες απόψεις που διατυπώθηκαν και τις βασικότερες προσπαθειες που έγιναν προς αυτή την κατεύθυνση, επικράτησαν ο προσδιορισμός των «ορίων σχετικής φτώχειας» με βάση τα σχετικά επίπεδα εισοδήματος ή κατανάλωσης και με βάση τη «σχετική αποστέρηση»[6].

Συνοψίζοντας, το κύριο πλεονέκτημα της αγγλοσαξονικής θεωρητικής παράδοσης για τη φτώχεια έγκειται στο γεγονός ότι, δίνοντας έμφαση στο εισόδημα και γενικότερα τους πόρους που έχει στη διάθεσή του το άτομο ή το νοικοκυριό, κατόρθωσε ν' αναπτύξει συγκεκριμένα μεθοδολογικά εργαλεία

[6] Σχετικά με τους θεωρητικούς προβληματισμούς και τις αντιπαραθέσεις γύρω από την έννοια της φτώχειας όπως και τις διαστάσεις της στην Ελλάδα, βλ. ΕΚΚΕ (1990) : *Οι διαστάσεις της Φτώχειας στην Ελλάδα,* τευχ. Α' και Β', Αθήνα.

«μέτρησης» της φτώχειας (όρια απόλυτης και σχετικής φτώχειας) που επέτρεψαν και τη δυνατότητα διεξαγωγής συγκριτικών εμπειρικών ερευνών. Από την άλλη μεριά, όμως, η «φτώχεια» κάτω από την αντίληψη αυτή παρουσιάζεται ως μια έννοια αρκετά στατική, αφού η μόνη δυναμική που εμφανίζει είναι η διαχρονική της εξέλιξη και η ένταση που παρουσιάζει η οικονομική ανισότητα σε δεδομένες χρονικές στιγμές, χωρίς να υπεισέρχεται στις διαδικασίες που την προκαλούν και τις κοινωνικές, πολιτικές, ψυχολογικές και πολιτισμικές επιπτώσεις της (Petmezidou M., 1996:6, Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ, 1998:160).

Αντίθετα, η έννοια του «κοινωνικού αποκλεισμού» αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της «ηπειρωτικής-ευρωπαϊκής» (Continental) - ή για ορισμένους ιδιαίτερα της Γαλλικής φιλοσοφικο-θεωρητικής παράδοσης, που έχει τις ρίζες της στο έργο των Durkheim[7] και Weber[8]. Στη σύγχρονη εκδοχή της εμφανίζεται για πρώτη φορά στη Γαλλία τη δεκαετία του '60, όταν πολιτικοί, ακαδημαικοί και δημοσιογράφοι αναφερόμενοι στους φτωχούς κάνουν λόγο για "αποκλεισμένους". Ωστόσο, η αναγωγή σε επίπεδο έννοιας του

---

[7] Για τη στενή σχέση της έννοιας του "κοινωνικού αποκλεισμού" με την ντυρκεμιανή φιλοσοφική θεώρηση βλ. R.Levitas (1996), "The concept of social exclusion and the new Durkheimian hegemony, in *Critical Social Policy*, vol.16, p.5-20 και του ιδίου (1998), *The inclusive Society? Social Exclusion and the New Labour*, Macmillan, London. Βλ. ακόμη M.Messu (1996): «Φτώχεια και Αποκλεισμός στη Γαλλία», στο *Αντιμέτωποι με τη Φτώχεια*, F.X. Merrien (ed.), για την ελληνική έκδοση Κατάρτι, σελ. 195, όπου επισημαίνεται ότι κατά τη δεκαετία του '90 «οι περισσότερο διαδεδομένες αναλύσεις των κοινωνικών προβλημάτων και τα κείμενα προσανατολισμού των κοινωνικών πολιτικών (κατά του κοινωνικού αποκλεισμού), οικοδομούνται κυρίως με έννοιες δανεισμένες από την κοινωνιολογική θεωρία του Durkheim και M.Petmezidou (1996): «Poverty Research. Conceptual and Methodological issues». Εισήγηση στο Θερινό εκπαιδευτικό πρόγραμμα με τίτλο *The Eradication of Poverty - The Welfare State* που οργανώθηκε από την Κυβέρνηση της Καταλωνίας στις 12-14 Ιουλίου 1996, σελ. 6, όπου υπογραμμίζεται ότι οι ρίζες της Γαλλικής ή Ηπειρωτικής θεωρητικο-φιλοσοφικής παράδοσης βρίσκονται στο έργο κλασσικών στοχαστών όπως ο Durkheim.

[8] Την έννοια του «αποκλεισμού» τη βρίσκουμε ήδη διαμορφωμένη σαν αναλυτικό ταξινομικό σχήμα στο έργο του Weber. Ο Weber χρησιμοποίησε τον όρο "αποκλεισμό" (closure) αναφερόμενος σε μια διαδικασία κατά την οποία μια ομάδα κοινωνικής θέσης (status group) μονοπολεί διάφορα υλικά και πνευμαικά προνόμια αποκλείοντας από την πρόσβαση σ' αυτά άλλους που δεν ανήκουν στην ομάδα και που τους αποκαλεί "εξωτικούς" (Weber M. (1968) *:Economy and Society*, p.341. Σύμφωνα με τη "Silver H., 1995) από αυτή τη θεωρία του Weber για τις ομάδες κοινωνικής θέσης (status groups) - κλειστές ομάδες με ιδιαίτερα συμφέροντα, τρόπο ζωής, γόητρο, προνομιακή πρόσβαση σε υλικά και πνευματικά αγαθά κλπ. - και τις στρατηγικές αποκλεισμού που χρησιμοποιούν, απορρέι ένα ιδιαίτερο τρίτο θεωρητικό "παράδειγμα" αποκλεισμού (εκτός από αυτά της "αλληλεγγύης" (ηπειρωτικό) και της "εξειδίκευσης" *(αγγλοσαξωνικό) που το ονομάζει "μονοπωλιακό" και που θεωρεί σαν κύρια στρατηγική ενσωμάτωσης την εξασφάλιση των "δικαιωμάτων του πολίτη" όπως τα όρισε ο Marshall.

ιδεολογικού αυτού όρου οφείλεται στον Ρενέ Λενουάρ, ανώτατο στέλεχος της γαλλικής κρατικής διοίκησης (Jean-Pierre Garnier, 1996:52) που τον χρησιμοποίησε για πρώτη φορά το 1974 αναφερόμενους σε διάφορες κατηγορίες πληθυσμού που δεν καλύπτονταν από την κοινωνική ασφάλιση όπως τα ΑΜΕΑ, οι ηλικιωμένοι, οι μονογονεικές οικογένειες κλπ. (Gore Ch., 1995:1, Silver H.,1995:63). Σύμφωνα με αυτήν την παράδοση η κοινωνία μπορεί να ειδωθεί σαν μια ιεραρχία θέσεων, αποτελούμενη από διάφορες κοινωνικές ομάδες που συνδέονται μεταξύ τους με αμοιβαία δικαιώματα και υποχρεώσεις στη βάση κοινών αξιών και μιας ευρύτερης ηθικής τάξης. Ο «κοινωνικός αποκλεισμός» συνιστά τη διαδικασία απόσπασης από την ηθική αυτή τάξη και τη διάρρηξη των κοινωνικών δεσμών ή με άλλα λόγια την ανεπαρκή κοινωνική συμμετοχή και κοινωνική ενσωμάτωση των φτωχών στην κοινωνία (Levitas R. 1996:5, Petmezidou M., 1996:4). Έτσι εξηγείται και η έμφαση που δίνει η παράδοση αυτή σε έννοιες όπως κοινωνικές και ηθικές αξίες, κοινωνικός δεσμός, κοινωνική συνοχή, ενσωμάτωση κλπ. Για να χρησιμοποιήσουμε την ορολογία του E. Andersen (1990), αν το αγγλοσαξονικό ενδιαφέρον για τη «φτώχεια» εμπνέεται από τη *φιλελεύθερη* θεώρηση της κοινωνίας, το ηπειρωτικό-ευρωπαϊκό ενδιαφέρον για τον «κοινωνικό αποκλεισμό» εμπνέεται από την *συντηρητική/κορπορατιστική* θεώρηση της κοινωνίας. Ή από τη στιγμή που οι κοινές αξίες, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που διέπουν τις κοινωνικές σχέσεις δεν αντανακλούν παραδοσιακές και παγιωμένες ιεραρχίες, αλλά παραπέμπουν στο σύνολο των δικαιωμάτων που χαρακτηρίζουν την «ιδιότητα του πολίτη», τότε είναι η *σοσιαλδημοκρατική* θεώρηση για την κοινωνία που διέπει τη συζήτηση για τον «κοινωνικό αποκλεισμό» (Room G., 1997:6). Η δεύτερη αυτή θεωρητική παράδοση, επικεντρώνει το ενδιαφέρον της στις πραγματικές συνθήκες ζωής των «φτωχών» και ιδιαίτερα στην αδυναμία της πλήρους συμμετοχής τους στην κοινωνία που ζούν. Η ανεπάρκεια εισοδήματος, στην περίπτωση αυτή, αποτελεί τη μια μόνο διάσταση των σύνθετων καταστάσεων αποστέρησης που βιώνουν οι «κοινωνικά αποκλεισμένοι». Εξίσου σημαντική θεωρείται η πρόσβαση σε αγαθά όπως η εκπαίδευση, η υγεία, η στέγαση, οι υπηρεσίες

πρόνοιας κλπ. Στο πλαίσιο αυτό, μια επιτυχημένη κοινωνική πολιτική θα πρέπει στοχεύει στο σχεδιασμό και την εφαρμογή μέτρων που θα προωθούν την κοινωνική ενσωμάτωση των «αποκλεισμένων» με πολυδιάστατο τρόπο κι όχι μόνο μέσω της αναδιανομής του εισοδήματος (Petmezidou, 1996:7).

Η ηπειρωτική-ευρωπαϊκή παράδοση του «κοινωνικού αποκλεισμού» πέτυχε να μετατοπίσει το ενδιαφέρον από την επικέντρωση στο εισόδημα και την κατανάλωση πρός μια ευρύτερη αντίληψη πολυδιάστατου μειονεκτήματος και από μια στατική εικόνα στέρησης προς μια πιο δυναμική ανάλυση διαδικασιών (Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ.,1998:161). Από την άλλη μεριά, όμως, δεν έχει κατορθώσει ακόμη ν'αναπτύξει συγκεκριμένα μεθοδολογικά εργαλεία μέτρησης του πολυδιάστατου αυτού φαινομένου, κατά τα πρότυπα των «ορίων απόλυτης και σχετικής φτώχειας» της Αγγλοσαξονικής παράδοσης. Αυτό οφείλεται στις δυσκολίες που εμπεριέχει η προσπάθεια κατάρτισης ενός πολυδιάστατου «καταλόγου αποστέρησης», καθώς προκύπτουν ερωτήματα του τύπου : (α) ποιού είδους αποστερήσεις και από ποιά αγαθά θα πρέπει να συμπεριληφθούν σ'έναν τέτοιο κατάλογο; (β) πως θα καθοριστούν τα κατώτατα όρια για κάθε διάσταση αποστέρησης και ποιο θα είναι το ειδικό βάρος της κάθε μιας από τις διαστάσεις αυτές στο συνολικό «κατάλογο αποστέρησης»; Έτσι, ενώ η Ηπειρωτική-Ευρωπαϊκή παράδοση είναι στο θεωρητικό επίπεδο περισσότερο ελκυστική, δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στο εμπειρικό επίπεδο και ιδιαίτερα σ' αυτό της συγκριτικής εμπειρικής έρευνας, όπου είναι απαραίτητη η δημιουργία συγκρίσιμων «καταλόγων αποστέρησης» (Petmezidou, 1996:7).

Τα τελευταία χρόνια η θεωρητική συζήτηση στοχεύει σε μια προσπάθεια συγκερασμού των δύο αυτών παραδόσεων, προκειμένου να αξιοποιηθούν συνδυαστικά τα πλεονεκτήματά τους. Εκτός από την προαναφερθείσα συμβολή του Townsend (1979, 1987) προς την κατεύθυνση αυτή, πολύ σημαντικές είναι και οι εργασίες των Ringen (1987) και Jordan (1996). Ο Ringen χρησιμοποιεί την έννοια του «επιπέδου ζωής» (standard of living) που

συμπεριλαμβάνει και την έννοια των «πόρων» ως καθοριστικών παραγόντων του τρόπου ζωής, αλλά και των πραγματικών συνθηκών ζωής που βιώνουν οι φτωχοί και κοινωνικά αποκλεισμένοι. Ορίζει, έτσι, τη φτώχεια συνδυάζοντας και τις δύο θεωρητικές παραδόσεις ως *ένα χαμηλό «επίπεδο ζωής» που σημαίνει αποστέρηση στον τρόπο ζωής, εξαιτίας ανεπαρκών πόρων ώστε ν'αποφύγουν αυτήν την αποστέρηση* (Ringen, 1987). Ο Jordan, από την άλλη μεριά, αναγνωρίζει το ευρύ φάσμα των φαινομένων κοινωνικής αποδιάρθρωσης του τελευταίου τετάρτου του αιώνα και φιλοδοξεί να τα εξηγήσει αναπτύσσοντας μια θεωρία κοινωνικού αποκλεισμού. Η προσέγγισή του είναι χαρακτηριστική διότι αναζητά τη θεμελίωσή της στην οικονομική θεωρία και, παραδόξως, στη θεωρία της «δημόσιας επιλογής» που προέρχεται από τις εργασίες των Olson (1965) και Buchanan (1965), αλλά ανατρέποντας τα ουσιωδώς νεοφιλελεύθερα συμπεράσματά τους (Λαπαβίτσας Κ., 1998:229). Ασκεί δριμύτατη κριτική στην αγγλοσαξονική και την ηπειρωτική-ευρωπαϊκή θεωρητική παράδοσή, καθώς και στις αντίστοιχες πολιτικές της «ελεύθερης αγοράς» και του «κράτους πρόνοιας» που ασκήθηκαν στα πλαίσια των παραδόσεων αυτών, κατηγορώντας τες ότι δεν κατάφεραν τελικά να καταπολεμήσουν τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Αυτό που λείπει, κατά τη γνώμη του, είναι μια ευρύτερη αντίληψη για το πως οι διάφορες ομάδες στην κοινωνία σχηματίζονται, οργανώνονται και δρούν προκειμένου να επιτύχουν τα συμφέροντά τους και πως μέσα από τις διαδικασίες αυτές τα πιο ευάλωτα άτομα σταδιακά αποκλείονται και περιθωριοποιούνται (Jordan B., 1996:4). Έτσι, σύμφωνα με τον Jordan *διανεμητικοί συνασπισμοί όλων των ειδών είναι συσπειρώσεις μέσω των οποίων οργανωμένα συμφέροντα επιζητούν οφέλη εις βάρος των ανοργάνωτων ατόμων. Οι ευάλωτοι άνθρωποι είναι ευάλωτοι επειδή ακριβώς δεν είναι σε θέση να οργανωθούν υπό τις συνθήκες τις αγοράς. Οι αγορές προκαλούν συσπειρώσεις οι οποίες αποκλείουν τα δυνητικά οφέλη του ανταγωνισμού για τους φτωχούς. Συνεπώς η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός αντανακλούν την επιτυχημένη συλλογική δράση των ομάδων οι οποίες επιζητούν προσόδους σ' ένα ανταγωνιστικό οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον* (Jordan B., 1996:77). Το ζητούμενο λοιπόν για την

κοινωνική πολιτική του επόμενου αιώνα είναι να αποκατασταθεί η κοινωνική συνοχή με την επινόηση *μορφών συλλογικής δράσης που να ταιριάζουν σε καταναλωτικά και εριστικά άτομα, σ' ένα παγκόσμιο περιβάλλον με τεράστιες ανισότητες στην κατανομή των αγαθών* (Jordan B., 1996:246-247).

1.3. Η μετάβαση από τη «φτώχεια» στον «κοινωνικό αποκλεισμό».

Ο πολιτικός χαρακτήρας του «κοινωνικού αποκλεισμού» γίνεται ακόμα πιο φανερός όταν αναλογιστεί κανείς ότι στην πρακτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει αντικαταστήσει ουσιαστικά τον όρο «φτώχεια», απορροφώντας ταυτόχρονα αλλά και διευρύνοντας το περιεχόμενό του (Δ.Γ.Τσαούσης, 1998:90). Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '70, το ενδιαφέρον της Ε.Ε. για τα προβλήματα των μειονεκτούντων ομάδων, συνδεόταν άμεσα με τον όρο «φτώχεια», υιοθετώντας έτσι πλήρως την αγγλοσαξονική παράδοση. Ως «φτώχεια» εκλαμβανόταν η οικονομική κατάσταση και οι συνθήκες διαβίωσης **ατόμων και νοικοκυριών** σε μια ορισμένη χρονική στιγμή, που βρίσκονταν κάτω από ένα ορισμένο επίπεδο το οποίο θεωρείτο ικανοποιητικό από κάθε συγκεκριμένη κοινωνία. Κάτω από αυτή την οπτική, η έννοια της «φτώχειας» σχετιζόταν άμεσα με τα υλικά αγαθά που απολάμβανε είτε το άτομο είτε το νοικοκυριό, τα οποία ποσοτικοποιούνταν και ήταν μετρήσιμα είτε με όρους εισοδήματος είτε με όρους κατανάλωσης. Παρ' όλο που στις δεκαετίες του '60 και '70 υπήρξε έντονη αντιπαράθεση ως προς τα όρια και τον τρόπο υπολογισμού της φτώχειας, έγινε γενικά αποδεκτό πως η φτώχεια είναι «σχετική» και οριζόταν ως η αναλογία των νοικοκυριών με εισόδημα μικρότερο του 50% του κατά κεφαλή Α.Ε.Π. της κάθε χώρας μέλους (Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ.,1998:159-160).

Το 1975 σηματοδοτεί την αφετηρία μιας περιόδου (1975-1988), που χαρακτηρίζεται από μια προσπάθεια σύνθεσης της αγγλοσαξονικής και της ηπειρωτικής-ευρωπαϊκής παράδοσης. Τη χρονιά αυτή το Συμβούλιο Υπουργών της Ε.Ε. υιοθετεί το πρώτο κοινοτικό πρόγραμμα καταπολέμησης της φτώχειας

(Φτώχεια 1, 1975-1980), ορίζοντας ως φτωχούς *τα πρόσωπα ή τις οικογένειες των οποίων οι* ***πόροι*** *είναι τόσο περιορισμένοι, ώστε να τους* ***αποκλείουν*** *από τον ελάχιστο παραδεκτό τρόπο ζωής στις χώρες μέλη όπου ζούν* (Συμβούλιο Ε.Κ.,1975). Το 1984, η αντίστοιχη απόφαση που υιοθετεί το δεύτερο κοινοτικό πρόγραμμα καταπολέμησης της φτώχειας (Φτώχεια 2, 1984-1988), κινείται στο ίδιο πλαίσιο, διευρύνοντας όμως το περιεχόμενο του όρου ορίζοντας τους φτωχούς ως *πρόσωπα, οικογένειες καΙ* ***σύνολα προσώπων*** *των οποίων οι πόροι* ***(υλικοί, πολιτιστικοί και κοινωνικοί)*** *είναι τόσο περιορισμένοι, ώστε να τους αποκλείουν από τον ελάχιστο παραδεκτό τρόπο ζωής στις χώρες μέλη όπου ζούν* (Συμβούλιο Ε.Κ., 1984). Παρατηρούμε δηλαδή ότι ενώ η «φτώχεια» - ως όρος αλλά και ως αντικείμενο πολιτικής - εξακολουθεί να βρίσκεται στο επίκεντρο και των δύο αυτών προγραμμάτων, το περιεχόμενο που της δίνεται, συνδυάζει στοιχεία και των δύο θεωρητικών παραδόσεων : της αγγλοσαξονικής που ορίζει τη φτώχεια ως «έλλειψη διαθέσιμων πόρων» και της ηπειρωτικής-ευρωπαϊκής, όπου η φτώχεια ορίζεται ως «ανεπαρκής κοινωνική συμμετοχή και κοινωνική ένταξη των φτωχών στην κοινωνία» (Τσαούσης, 1998:90). Ο ορισμός της «φτώχειας» και στα δύο αυτά κοινοτικά προγράμματα θυμίζει έντονα τον ορισμό της «σχετικής φτώχειας» του Townsend (1979).

Προς το τέλος του δεύτερου κοινοτικού προγράμματος για την καταπολέμηση της φτώχειας (Φτώχεια 2) και πιο συγκεκριμένα το 1988, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε ένα κείμενο στο οποίο γινόταν λόγος για ***κοινωνικό αποκλεισμό****, περιθωριοποίηση και νέες μορφές φτώχειας* (CEC, 1988). Το κείμενο αυτό φαίνεται ότι σηματοδοτεί μια «ορολογική» μετάβαση. Το Σεπτέμβριο του 1989, το Συμβούλιο υιοθέτησε μια απόφαση για *καταπολέμηση του* ***κοινωνικού αποκλεισμού*** (Συμβούλιο Ε.Κ.,1989). Πρόκειται για το δεύτερο επίσημο κείμενο που περιέχει την έκφραση «κοινωνικός αποκλεισμός», επιβεβαιώνοντας έτσι την υιοθέτηση του όρου από την Κοινότητα (B. da Costa, 1994:3). Είναι χαρακτηριστικό ότι στον τίτλο του τρίτου κοινοτικού προγράμματος δεν συναντάται πουθενά ο όρος «φτώχεια» - έστω κι αν έγινε ευρύτερα γνωστό ως «Φτώχεια 3» (1989-1994) - αφού επισήμως

παρουσιάστηκε ως «Μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα κοινοτικής δράσης για την οικονομική και κοινωνική ενσωμάτωση των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών ομάδων» (Συμβλούλιο Ε.Κ., 1989). Βέβαια και στη διάρκεια του προγράμματος αυτού, οι όροι «φτώχεια» και «κοινωνικός αποκλεισμός» χρησιμοποιούνταν πολλές φορές χωρίς σαφή διάκριση (Conroy P.,1994:4). Ωστόσο, η έννοια του «αποκλεισμού» διέτρεχε όλη τη φιλοσοφία του προγράμματος, αφού από τον τίτλο του ακόμη φαινόταν ότι θεωρούσε ως λύση για τα προβλήματα που θα αντιμετωπίζονταν από τις επιμέρους δράσεις, την *ενσωμάτωση* (που είναι το αντίθετο του αποκλεισμού) (B.da Costa, 1994:3). Στα μέσα της πενταετίας εφαρμογής του τρίτου προγράμματος, η Κοινότητα εγκατέλειψε οριστικά τον όρο «φτώχεια» και υιοθέτησε τον όρο «κοινωνικός αποκλεισμός». Στο εξής, η προσπάθειά της επικεντρώθηκε περισσότερο στη οριοθέτηση του όρου «κοινωνικός αποκλεισμός» και στη σαφή διακρισή του από τη «φτώχεια» και άλλες παρεμφερείς έννοιες[9].

Μέσα από τα κείμενα της Ε.Ε. διαπιστώνεται μια σαφής σταδιακή μετατόπιση, στη διάρκεια της εικοσαετίας 1974-1993, από τη «φτώχεια» στο «κοινωνικό αποκλεισμό». Από τη στιγμή που ο όρος «κοινωνικός αποκλεισμός» εμφανίστηκε για πρώτη φορά η Κοινότητα έμεινε συστηματικά προσκολλημένη σ' αυτόν. Είδαμε πρωτύτερα, ότι καθένας απ' τους δύο όρους αντανακλά διαφορετικές θεωρητικές παραδόσεις, που με τη σειρά τους παραπέμπουν και σε διαφορετικές ιδεολογικές τοποθετήσεις. Άρα, η μετατόπιση από τον έναν όρο στον άλλο διαμορφώνει ένα νέο ιδεολογικό κλίμα (Τσαούσης Δ., 1998:91). Το κλίμα αυτό φαίνεται κι από ένα πρόσθετο γεγονός : την απόρριψη του όρου «φτώχεια», σε χωρες τόσο διαφορετικές όσο είναι η Ολλανδία και η Πορτογαλία, από τους ίδιους τους φτωχούς, ακόμα κι όταν είναι αποδέκτες προγραμμάτων καταπολέμησης της φτώχειας (B.da Costa, 1994:12). Δεν είναι λίγοι αυτοί που υποστηρίζουν, ότι οι πραγματικοί λόγοι της «ορολογικής» μετατόπισης από τη «φτώχεια» στον «κοινωνικό

[9] Για τις προσπάθειες αποσαφήνισης και οριοθέτησης του όρου «κοινωνικός αποκλεισμός» στα κείμενα της Κοινότητας, βλέπε παρακάτω ενοτ. 1.4.

αποκλεισμό» ήταν **πολιτικοί**, καθώς τα κράτη-μέλη (που είχαν υιοθετήσει ένα εγγυημένο ελάχιστο εισόδημα που θεωρούσαν επαρκές, για να καλύψει τις βασικές ανάγκες) εξέφραζαν επιφυλάξεις προκειμένου ν' αποδεχτούν τον όρο «φτώχεια» όταν επρόκειτο για τις χώρες τους. Αντίθετα, ο «κοινωνικός αποκλεισμός» θα μπορούσε να αποτελέσει μια πιο κατάλληλη και λιγότερο «κατηγορητική» (accusing) έκφραση για την περιγραφή των κοινωνικών προβλημάτων (Berghman J., 1997:16, Room G., 1997:3).

1.4. Τα χαρακτηριστικά του κοινωνικού αποκλεισμού

Η επισήμανση των πολιτικών σκοπιμοτήτων που συνόδευσαν τη μετάβαση από τη «φτώχεια» στον «κοινωνικό αποκλεισμό», δημιούργησε και ενίσχυσε την άποψη ότι με τον όρο «κοινωνικός αποκλεισμός» απλώς παλαιά προβλήματα χαρακτηρίζονται με νεότευκτους και λιγότερο «δυσάρεστους» όρους. Ή, στην καλύτερη περίπτωση, ότι παλαιά και διαφορετικά ως προς τη φύση τους προβλήματα απλώς παρατίθενται κάτω από έναν ενιαίο όρο[10] (Τσιάκαλος Γ. 1998:47). Επομένως, τα ερωτήματα που εύλογα δημιουργήθηκαν στην επιστημονική κοινότητα ήταν: (α) είναι πράγματι ο «κοινωνικός αποκλεισμός» ένας όρος που επινοήθηκε πρόσφατα για να καλύψει γνωστά φαινόμενα αντικαθιστώντας παλιούς και «δυσάρεστους» όρους (πχ. φτώχεια); (β) Αν όχι, τότε ποιά είναι η ακριβής σημασία του «κοινωνικού αποκλεισμού», πως διακρίνεται από άλλους παρεμφερείς όρους όπως «φτώχεια», «αποστέρηση», «περιθωριοποίηση» και ποιά η χρησιμότητά του για τη σύγχρονη κοινωνική πολιτική;

Είναι γεγονός, ότι η εμφάνιση και επικράτηση του «κοινωνικού αποκλεισμού» ως όρου τόσο στη θεωρία όσο και στην πολιτική πρακτική, σηματοδότησε σημαντικές μετατοπίσεις από τους προηγούμενους τρόπους προσδιορισμού και

[10] Χαρακτηριστική είναι η αναφορά του Γ.Τσιάκαλου σε δημοσιεύματα του ημερήσιου και περιοδικού τύπου, όπου ο όρος κοινωνικός αποκλεισμός εμφανίζεται ως συνώνυμος «γνωστών και δυσεπίλυτων προβλημάτων» όπως είναι η φτώχεια, η ανεργία, οι διακρίσεις, ο ρατσισμός κλπ. Βλ. Σχετικά Τσιάκαλος Γ. (1998) : «Κοινωνικός αποκλεισμός : ορισμοί, πλαίσιο και σημασία», στο Κούλα Κασσιμάτη (επιμ.) *Κοινωνικός Αποκλεισμός : Η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα.

κατανόησης του φαινομένου της φτώχειας. Πιο συγκεκριμένα, ο «κοινωνικός αποκλεισμός» συνέβαλε στη διεύρυνση του θεωρητικού ενδιαφέροντος σε τρία επίπεδα:

- από την επικέντρωση στο εισόδημα και την κατανάλωση προς μια ευρύτερη αντίληψη **πολυδιάστατου** μειονεκτήματος

- **από τη** στατική εικόνα μιας κατάστασης στέρησης, προς μια πιο **δυναμική** ανάλυση διαδικασιών

- από την επικέντρωση στο άτομο και/ή το νοικοκυριό στην παραδοχή πως οι καταστάσεις στέρησης **διαμορφώνονται και βιώνονται κυρίως στο τοπικό επίπεδο** (Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ., 1998:161, Room G., 1997:233-234).

Η διεύρυνση του ερευνητικού ενδιαφέροντος στα τρία παραπάνω επίπεδα παραπέμπει σε μια βασική διάκριση ανάμεσα στη «φτώχεια» και τον «κοινωνικό αποκλεισμό» : ότι, δηλαδή, η φτώχεια αναφέρεται περισσότερο σε μία κατάσταση ενώ ο «κοινωνικός αποκλεισμός» σε **σχέσεις**. Αυτό άλλωστε προκύπτει και από την ίδια την ένοια του «κοινωνικού αποκλεισμού», που συνιστά μια **αρνητική σχέση** (κάποιος αποκλείει κάποιον από κάτι).

1.4.1. Ο κοινωνικός αποκλεισμός ως πολυδιάστατο φαινόμενο

Επισξμανθηκε νωρίτερα ότι η περίοδος κατά την οποία συντελέστηκε στο επίπεδο της Κοινότητας, η οριστική μετάβαση από τη «φτώχεια» στον «κοινωνικό αποκλεισμό», συνέπεσε χρονικά με την εφαρμογή του προγράμματος Φτώχεια 3, (1989-1994). Στο πλαίσιο του προγράμματος αυτού, επιχειρήθηκαν οι πρώτες προσπάθειες οριοθέτησης και σαφούς διάκρισης του «κοινωνικού αποκλεισμού» από άλλους παρεμφερείς όρους και κυρίως απ' αυτόν της «φτώχειας». Οι περισσότεροι ερευνητές επεσήμαναν ότι η

κυριότερη διαφορά μεταξύ της «φτώχειας» και του «κοινωνικού αποκλεισμού», είναι ότι ενώ η πρώτη σχετίζεται περισσότερο με την έλλειψη πόρων, ο δεύτερος είναι ευρύτερος και συνδέεται *«με πολλά περισσότερα (μειονεκτήματα) εκτός από τα χρήματα»* (B.da Costa, 1994:7). Έτσι, οι ερευνητές της Ιρλανδίας για παράδειγμα, υποστήριξαν ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός θα μπορούσε να οριστεί ως η έκπτωση σ' ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα τέσσερα συστήματα :

- το **δημοκρατικό** και **νομικό** σύστημα, που συμβάλλει στην πολιτική ενσωμάτωση
- την **αγορά εργασίας**, που συμβάλλει στην οικονομική ενσωμάτωση
- το **σύστημα πρόνοιας**, που συμβάλλει στην κοινωνική ενσωμάτωση
- την **οικογένεια** και την **κοινότητα**, που συμβάλλει στην διαπροσωπική ενσωμάτωση

Σύμφωνα με τον Commins *«η αίσθηση του να ανήκεις στην κοινωνία εξαρτάται και από τα τέσσερα αυτά συστήματα. Πολιτική ενσωμάτωση σημαίνει να είσαι ισότιμος πολίτης σ' ένα δημοκρατικό σύστημα. Οικονομική ενσωμάτωση σημαίνει να έχεις μια δουλειά, να είσαι οικονομικά ενεργός και να μπορείς ν' ανταπεξέρχεσαι στα έξοδά σου. Κοινωνική ενσωμάτωση σημαίνει να μπορείς να έχεις πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες που παρέχονται από το κράτος. Διαπροσωπική ενσωμάτωση σημαίνει να έχεις οικογένεια, φίλους, γείτονες και δίκτυα που σου παρέχουν φροντίδα, συντροφιά και ηθική στήριξη όταν τα χρειάζεσαι. Γι αυτό και τα τέσσερα συστήματα είναι σημαντικά. Κατά κάποιο τρόπο τα τέσσερα συστήματα είναι συμπληρωματικά : όταν ένα ή δύο απ' αυτά εξασθενούν τότε τα υπόλοιπα πρέπει να είναι ισχυρά. Στη χειρότερη κατάσταση βρίσκονται αυτοί που έχουν εκπέσει και από τα τέσσερα συστήματα* (Commins, 1993:4). Σε παρόμοιες τοποθετήσεις κατέληξαν και οι υπόλοιποι ερευνητές που συμμετείχαν στο Φτώχεια 3. Έτσι γίνεται λόγος για **πολιτικό αποκλεισμό** (έλλειψη πρόσβασης στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, έλλειψη συμμετοχής σε ομάδες πίεσης και πολιτικούς οργανισμούς, έλλειψη πολιτικών

δικαιωμάτων και πρόσβασης σε νομική προστασία κλπ.), **αποκλεισμό από την αγορά εργασίας** (που αντανακλάται στην ανεργία, στη χαμηλή συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας, στην έλλειψη κοινωνικής κινητικότητας, στη μετανάστευση και συνδέεται με χαμηλά επίπεδα εκπαίδευσης-κατάρτισης, βιομηχανική αναδιάρθρωση κλπ.) και **κοινωνικό αποκλεισμό** με τη στενή έννοια του όρου (χαμηλά επίπεδα διαβίωσης και ποιότητας ζωής, κοινωνικός ρατσισμός, στιγματισμός, έλλειψη πρόσβασης στις κοινωνικές υπηρεσίες, χαμηλό επίπεδο υγείας, μοναξιά και απομόνωση από την οικογένεια και την κοινότητα κλπ.) (B. da Costa, 1994:8).

Στο ίδιο πλαίσιο κινούνται και ορισμένες πιο σύγχρονες απόψεις. Από τη μια μεριά η "φτώχεια" εκλαμβάνεται *"ως έλλειψη υλικών πόρων, ιδιαίτερα εισοδήματος, απαραίτητων για τη συμμετοχή στην....κοινωνία"* ενώ από την άλλη ο "κοινωνικός αποκλεισμός" *"ως ένας πιο περιεκτικός όρος που αναφέρεται σε μια δυναμική διαδικασία μερικού ή ολικού αποκλεισμού από οποιοδήποτε από τα κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά ή πολιτισμικά συστήματα που προσδιορίζουν την κοινωνική ενσωμάτωση ενός ατόμου στην κοινωνία"* (Walker A., Walker C., 1997:8). Αλλά και στην ελληνική βιβλιογραφία ο "κοινωνικός αποκλεισμός" εκλαμβάνεται ως πολυδιάστατο φαινόμενο αναφερόμενο σε τρία διαφορετικά επίπεδα : το **οικονομικό,** ως παρεμπόδιση συμετοχής στον κοινωνικό πλούτο (αποκλεισμός από την αγορά εργασίας, τη στέγαση, την εκπαίδευση), το **νομικό,** ως αποστέρηση της νομικής προστασίας και επομένως την αδυναμία ενεργοποίησης δικαιωμάτων και το **κοινωνικό**, δηλ. τον χαρακτηρισμό και τη συνακόλουθη περιθωριοποίηση (Τσαούσης, 1998:91-92, Παπαδοπούλου Δ., 1997:8).

Την πολυδιάστατη φύση του κοινωνικού αποκλεισμού επισημαίνει σε κάθε ευκαιρία και η ίδια η Ε.Ε.. Έτσι η Επιτροπή σε κείμενο της με τίτλο: «Για την Αλληλεγγύη στην Ευρώπη – Εντατικοποίηση της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, προώθηση της ένταξης» (CEC, 1992), επισημαίνει ότι ο «κοινωνικός αποκλεισμός» (...)*πιο ξεκάθαρα από τη «φτώχεια», που*

εκλαμβάνεται πολύ συχνά ως αναφερόμενη αποκλειστικά στο εισόδημα, δηλώνει επίσης την <u>πολυδιάστατη</u> φύση των μηχανισμών μέσω των οποίων άτομα και ομάδες αποκλείονται από τη συμμετοχή στις κοινωνικές ανταλλαγές (...) (σελ.8). Αργότερα, το Πράσινο Βιβλίο για την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική (1993), υπογραμμίζει ότι «*ο κοινωνικός αποκλεισμος δεν σημαίνει μόνο ανεπαρκές εισόδημα. Προχωράει πέρα ακόμα κι από τη συμμετοχή στην εργασιακή ζωή, εκδηλώνεται σε πεδία όπως η στέγαση, η εκπαίδευση, η υγεία και η πρόσβαση σε υπηρεσίες. Επηρεάζει όχι μόνο άτομα αλλά και κοινωνικές ομάδες (...) που γίνονται αντικείμενα ρατσισμού, απομόνωσης ή εξασθένισης των παραδοσιακών μορφών **κοινωνικών σχέσεων** ....*» (σελ.21). Ενώ πιο πρόσφατα και στο πλαίσιο της «Στοχοθετημένης Κοινωνικο-Οικονομικής Έρευνας» (1996) οριοθετείται ως αντικείμενο έρευνας «*η διαπίστωση των <u>διαστάσεων</u> (του κοινωνικού αποκλεισμού) και των μηχανισμών που γεννούν κοινωνικό αποκλεισμό* (σελ.29). Ως πιθανές διαστάσεις του φαινομένου αναφέρονται «*η οικονομική, η κοινωνική, η πολιτισμική, η γεωγραφική και η πολιτική* (σελ.29) και ως παράγοντες που διαμορφώνουν αυτές τις διαστάσεις «*η ανεργία, η υποαπασχόληση, η έλλειψη στέγης, η φτώχεια, τα συστήματα αξιών, η υπηκοότητα, το φύλο, ο κύκλος ζωής, οι δομές των νοικοκυριών, η εθνότητα, ο τρόπος ζωής, η εκπαίδευση και κατάρτιση, η θρησκεία, η μετανάστευση, η διαμονή σε αστική ή αγροτική περιοχή κλπ.*» (σελ.29).

Η γενική συμφωνία για τον πολυδιάστατο χαρακτήρα του κοινωνικού αποκλεισμού και η πεποίθηση σχετικά με την έκπτωση των κοινωνικά αποκλεισμένων από τους κυριότερους κοινωνικούς θεσμούς, έδωσε την ιδέα της σύνδεσης του φαινομένου με τα **δικαιώματα** που πραγματώνονται μέσω της λειτουργίας των θεσμών αυτών. Έτσι το Παρατηρητήριο της Ε.Ε. για τις εθνικές πολιτικές καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, όρισε τον κοινωνικό αποκλεισμό «*πρώτον και κυρίως σε σχέση με τα **κοινωνικά δικαιώματα** των πολιτών*» και με βάση την αντίληψη αυτή διατύπωσε την άποψη ότι «*ο κοινωνικός αποκλεισμός μπορεί να αναλυθεί με τους όρους της άρνησης ή της μη πραγματοποίησης κοινωνικών δικαιωμάτων*» (Room et al,

1991:5). Η συζήτηση αυτή περί κοινωνικών δικαιωμάτων παραπέμπει ευθέως στην κλασσική ανάλυση του Marshall (1965) για την «ιδιότητα του πολίτη» και τα δικαιώματα (αστικά, πολιτικά και κοινωνικά) που συνδέονται μ' αυτή. Όμως η απλή μεταφορά, στις σημερινές συνθήκες, της τυπολογίας του Marshall[11] και άρα η σύνδεση της κατοχής και χρήσης των κοινωνικών δικαιωμάτων με την έννοια του πολίτη είναι προβληματική. Κι αυτό γιατί η σύνδεση αυτή μπορεί να σημαίνει είτε ότι κοινωνικά αποκλεισμένοι μπορεί να είναι μόνο οι πολίτες - αποσυνδέοντας από την έννοια αυτή όσους δεν είναι πολίτες, όπως πχ. μετανάστες, πρόσφυγες - ή ότι για να γίνει δυνατή η κατοχή και η χρήση των κοινωνικών δικαιωμάτων χρειάζεται προηγουμένως η απόκτηση των πολιτικών δικαιωμάτων - γεγονός που δεν καλύπτει πια τη σημερινή πραγματικότητα, αφού για παράδειγμα στις χώρες της Ευρώπης ζούν τεράστιες ομάδες ανθρώπων, οι οποίες για να εξασφαλίσουν ανθρώπινη διαβίωση χρειάζονται κοινωνικά δικαιώματα ακόμα κι αν δεν απολαμβ αναγκαίο, σήμερ άνουν τα πολιτικά (Τσιάκαλος Γ., 1998:56). Γι' αυτό και σήμερα διατυπώνεται η ανάγκη υπέρβασης αυτής της παραδοσιακής σύνδεσης της ιδιότητας του πολίτη με τα δικαιώματα, προχωρόντας από την έννοια των κοινωνικών δικαιωμάτων ως συστατικό της ιδιότητας του πολίτη στην έννοια των ανθρωπίνων δικαιωμάτων ως συστατικό της ιδιότητας του ανθρώπου ως όντος (Bottomore T., 1992:90-91).

Η λέξη «αποκλεισμός», λοιπόν, υπονοεί την ύπαρξη περιορισμών στην πρόσβαση (αγαθών, δικαιωμάτων), είτε γίνονται ηθελημένα οι περιορισμοί είτε όχι. Η μη υλοποίηση των δικαιωμάτων μπορεί να οφείλεται είτε σε προσωπική ανικανότητα είτε σε συνειδητή επιλογή. Όταν όμως η αδυναμία υλοποίησης των δικαιωμάτων ή η επιλογή της μη υλοποίησης είναι αποτέλεσμα προηγούμενων αποκλεισμών, όπως από την παιδεία ή από την πληροφόρηση, πρέπει να θεωρούνται ως παρεμπόδιση από την πρόσβαση (Room G. et al,

[11] Σύμφωνα με τον Marshall (1965), τα κοινωνικά δικαιώματα χρονικά εμφανίζονται ως τομέας διεκδίκησης μετά τη γενική κατάκτηση των αστικών και των πολιτικών δικαιωμάτων. Για τη σχετική με την «ιδιότητα του πολίτη» προβληματική βλ. Marshall T.H., Bottomore T., *Ιδιότητα του Πολίτη και Κοινωνική Τάξη*, Εισαγωγή – Μετάφραση : Όλγα Στασινοπούλου, Gutenberg, Αθήνα, 1995.

1991). Η προσέγγιση αυτή του του αποκλεισμού ως «παρεμπόδιση από την πρόσβαση», έδωσε πρόσφορο έδαφος για έναν ακόμα ορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού. Σύμφωνα με τον ορισμό αυτόν, κοινωνικός αποκλεισμός είναι *«η παρεμπόδιση απορρόφησης δημοσίων και κοινωνικών αγαθών»*[12] (Τσιάκαλος Γ.,1998:58). Σύμφωνα με την άποψη αυτή, ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι ένα καινούριο φαινόμενο που προκύπτει από τη σύχρονη αντίληψη ότι ορισμένα αγαθά πρέπει να είναι δημόσια, δηλ. να παρέχονται σ' όλους τους ανθρώπους που κατοικούν σε μια χώρα, σε συνδυασμό με τη γνώση ότι ο δημόσιος χαρακτήρας τους αναιρείται από την οποιουδήποτε είδους δυσπραγία (οικονομική, πολιτική κλπ.) ορισμένων ανθρώπων, που οδηγεί στην κατοχύρωση του κοινωνικού τους χαρακτήρα. Αυτό σημαίνει ότι η παραγωγή τους προσφορά τους στους ανθρώπους χρηματοδοτείται και οργανώνεται από το κράτος[13] (Τσιάκαλος Γ., 1998:62). Έτσι διάφορες ομάδες έχουν περισσότερες ή λιγότερες δυνατότητες ν'απορροφήσουν «δημόσιο και κοινωνικό πλούτο». Ορισμένες αποκλείονται διά νόμου (πχ. μετανάστες και πρόσφυγες που δεν έχουν καν πολιτικά δικαιώματα), άλλες αποκλείονται εμμέσως (πχ. μειονότητες που υποχρεώνονται να φοιτήσουν σ' ένα εκπαιδευτικό σύστημα που δε λαμβάνει υπόψη τις ιδιαίτερότητές τους ή είναι χαμηλότερης ποιότητας) και άλλες επειδή η ύπαρξη διαφόρων παραγόντων λειτουργεί αποτρεπτικά (πχ. τα ΑΜΕΑ μπορούν να έχουν προσβαση στο δημόσιο και κοινωνικό πλούτο μόνο όταν τους παρέχονται οι απαραίτητες προϋποθέσεις) (Τσιάκαλος Γ., 1998:59-60).

[12] Σύμφωνα με τον Γ.Τσιάκαλο, τα «δημόσια και κοινωνικά αγαθά» πρέπει να διαβαστούν ως μία έννοια. Πρόκειται, δηλαδή, για αγαθά που είναι ταυτόχρονα δημόσια και κοινωνικά. «Δημόσια» χαρακτηρίζονται τα αγαθά στα οποία θεωρητικά έχουν πρόσβαση όλοι οι άνθρωποι και «κοινωνικά» εκείνα τα οποία χρηματοδοτούνται και παρέχονται από την οργανωμένη κοινωνία.

[13] Συνεπώς, το περιεχόμενο του όρου «κοινωνικός αποκλεισμός» εξαρτάται από την απάντηση που δίνουμε στην ερώτηση «ποιά θεωρούμε κοινωνικά δικαιώματα» και το περιεχόμενου του όρυ κοινωνικά αποκλεισμένου» από την απάντηση τπυ δίνουμε στην ερώτηση «για ποιούς ανθρώπους θεωρούμε ότι έχουν ισχύ τα κοινωνικά δικαιώματα».

1.4.2. Η στατική και δυναμική μορφή του κοινωνικού αποκλεισμού.

Ο κοινωνικός αποκλεισμός, όποιες κι όσες αν είναι οι διαστάσεις του, εκφράζει ταυτόχρονα τρία διαφορετικά πράγματα: μια **κατάσταση,** μια **σχέση** και μια **διαδικασία**. Έχει δηλαδή, όπως θα έλεγε και ο Κοντ, μια στατική και μια δυναμική μορφή (Τσαούσης Δ., 1998:92). Δεν εντοπίζεται το ενδιαφέρον μόνο στατικά, δηλαδή στο ποιος είναι κοινωνικά αποκλεισμένος και ποιος όχι, αλλά κυρίως **στις διαδικασίες** και τους μηχανισμούς που δημιουργούν και συντηρούν τον κοινωνικό αποκλεισμό, αν μάλιστα δεχτούμε ότι δεν μπορεί να αποδοθεί σε προσωπικές αποτυχίες και στην ανικανότητα του ατόμου, αλλά κυρίως στις κοινωνικές διαρθρώσεις και καταστάσεις, στις πολιτικές και τις στρατηγικές που κάθε κοινωνία εφαρμόζει, για να αντιμετωπίζει τις κοινωνικές ομάδες της, δηλαδή πρακτικές που επιτρέπουν ή αποκλείουν τα μέλη μιας κοινωνίας να δράσουν, εξασφαλίζοντας ή όχι τις ευκαιρίες και δυνατότητες συμμετοχής στο κοινωνικό γίγνεσθαι (Κασιμάτη Κ.,1998:276).

Από την πρώτη στιγμή που ο «αποκλεισμός» αναδείχτηκε ως κοινωνικό πρόβλημα στη Γαλλία, στα μέσα της δεκαετίας του '70, προσδιορίστηκε ως αποκλεισμός από την οικονομική ανάπτυξη, ενώ οι «αποκλεισμένοι» ως οι ξεχασμένοι της ανάπτυξης. Παρέπεμπε, δηλαδή, ευθύς εξαρχής σ' ένα δυισμό της κοινωνίας, σε μιά διάκριση μεταξύ αυτών που ήταν εντός (που είχαν μια μόνιμη απασχόληση και συμμετείχαν στην κοινωνική ζωή) και εκείνων που ήταν εκτός (που δεν είχαν μόνιμη απασχόληση και δε συμμετείχαν στις οικονομικές και κοινωνικές ανταλλαγές). Η διάκριση όμως αυτή είναι ρευστή καθώς διαχωριστική γραμμή μεταξύ των δύο καταστάσεων δεν υπάρχει ή τουλάχιστο δύσκολα προσδιορίζεται (Μουσούρου Λ., 1998:68-69).

Ουσιαστικά, προκειμένου να περιγράψουμε τον κοινωνικό αποκλεισμό, προσπαθούμε να κατανοήσουμε τις **σύνθετες διαδικασίες** μέσω των οποίων άτομα ή ομάδες μιας συγκεκριμένης κοινωνίας σταδιακά οδηγούνται εκτός του κοινωνικού συστήματος. Δεν αρκεί, όπως γράφει ο G. Room (1997:237), «*να*

μετρήσουμε και να περιγράψουμε τα χαρακτηριστικά των κοινωνικά αποκλεισμένων. Πρέπει επίσης να κατανοήσουμε και να παρακολουθήσουμε τη διαδικασία του κοινωνικού αποκλεισμού και να επισημάνουμε τους παράγοντες που διευκολύνουν την είσοδο ή έξοδο από καταστάσεις αποκλεισμού». Το ίδιο επισημαίνει και η Κοινότητα αναφέροντας ότι «*ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι μια δυναμική έννοια, που αναφέρεται και σε* ***διαδικασίες*** *και σε συνακόλουθες καταστάσεις*» (CEC, 1992:8), ενώ και στο Πράσινο Βιβλίο για την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική (1993:20) γίνεται αναφορά στη «*δομική φύση των διαδικασιών μέσω των οποίων αποκλείνονται τμήματα του πληθυσμού από τις οικονομικές και κοινωνικές ευκαιρίες*». Η αντίληψη του κοινωνικού αποκλεισμού ως διαδικασίας σημαίνει ότι δεν εκλαμβάνεται ως γεγονός απόλυτο αλλά σχετικό, δηλαδή γεγονός με **διαβαθμίσεις**. Η Λ. Μουσούρου σε σχετικό άρθρο της[14] παραθέτει τις διαβαθμίσεις αυτές, που σύμφωνα με τον Mazel (1996) είναι οι εξής :

1. Ο βαθμός του *κινδύνου* : αφορά κατηγορίες πληθυσμού που έχουν χαρακτηριστικά που αποτελούν κοινωνικές μειονεξίες και τα οποία τις καθιστούν ευάλωτες: μια δύσκολή οικογενειακή ζωή, σχολική αποτυχία, αναλφαβητισμό, κακές συνθήκες στέγασης κλπ.

2. Ο βαθμός της *απειλής* : που αφορά μια μεγάλη ποικιλία καταστάσεων (πχ.ένα ανειδίκευτο ή μεγάλης ηλικίας εργατικό δυναμικό που χάνει την απασχόλησή του σαν συνέπεια δομικών αλλαγών της οικονομίας, μια γυναίκα που καθίσταται αρχηγός μιας μονογονεϊκής οικογένειας κλπ.). Οι καταστάσεις αυτές μπορεί να αποσταθεροποιήσουν το άτομο και να φέρουν πλησιέστερα τον αποκλεισμό.

3. Ο βαθμός της *αποσταθεροποίησης* : που είναι αποτέλεσμα των τρόπων με τους οποίους τα άτομα αντιμετωπίζουν το προηγούμενο στάδιο της απειλής. Οι

[14]Λ. Μουσούρου (1998): «Κοινωνικός Αποκλεισμός και Κοινωνική Προστασία». Στο Κ.Κασιμάτη (επιμ.) *Κοινωνικός Αποκλεισμός : Η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα, σελ.67-85.

τρόποι όμως αυτοί εξαρτώνται από τους οικογενειακούς, κοινοτικούς, κοινωνικούς δεσμούς που τα άτομα έχουν και διατηρούν. Οι δεσμοί αυτοί μπορεί να αποτρέψουν την αποσταθεροποίηση ή τουλάχιστον να περιορίσουν τη διάρκειά της. Διαφορετικά, η αποσταθεροποίηση μπορεί να οδηγήσει σε αποκλεισμό.

4. Ο βαθμός της *έκπτωσης* : που είναι αποτέλεσμα της ρήξης των κοινωνικών δεσμών και της αδυναμίας επαναδημιουργίας τους. Η αδυναμία αυτή οφείλεται στη συσσώρευση πολλών αρνητικών παραγόντων και για μακρό χρονικό διάστημα. Εφόσον η έκπτωση αυτή διαιωνίζεται, παγιώνεται και μπορεί να οδηγήσει στον πραγματικό αποκλεισμό.

5. Ο βαθμός του *πραγματικού αποκλεισμού* : εδώ είναι εμφανές το στοιχείο της **αρνητικής σχέσης** που εκφράζει ο «κοινωνικός αποκλεισμός», που συνίσταται στην **πλήρη ρήξη των κοινωνικών δεσμών** που συνδέονται με την απασχόληση, την οικογένεια, την κατοικία κλπ. Τα άτομα που βρίσκονται στο στάδιο αυτό καταλήγουν τελικά να χαρακτηρίζονται από την απάθεια, την παντελή έλλειψη ενδιαφέροντος για την κοινωνία που τα περιβάλλει και την αδιαφορία για οποιαδήποτε προσπάθεια επανένταξής τους σ' αυτή (σελ. 70-72).

Οι τρείς διαστάσεις του «κοινωνικού αποκλεισμού» (κατάσταση, σχέση, διαδικασία) είναι εμφανείς στον τρόπο που τον αντιλαμβάνονται κι ορισμένοι άλλοι συγγραφείς της «γαλλικής» σχολής. Έτσι, ο S. Paugam (1995) ορίζει τον κοινωνικό αποκλεισμό σαν μια διαδικασία **«κοινωνικής έκπτωσης»** (social disqualification) του ατόμου και διακρίνει τρείς "ιδεότυπους" αποκλεισμού :

1. Το στάδιο της *αστάθειας* που ορίζεται ως μια κατάσταση που χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό αβεβαιότητας σε σχέση με την απασχόληση και από **ασθενείς κοινωνικές επαφές**, που είναι το αποτέλεσμα αυτής της **ασταθούς σχέσης** με τον κόσμο της εργασίας.

2. Το στάδιο της *εξάρτησης από την κοινωνική πρόνοια* που ορίζεται ως μια κατάσταση που χαρακτηρίζεται από την πλήρη αποχώρηση από την αγορά εργασίας και από «φτώχεια» στο οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο. Τα άτομα, στο στάδιο αυτό, εξαρτώνται από τις κοινωνικές παροχές και η κοινωνική τους ζωή περιορίζεται σε επαφές με τα παιδιά τους και τους κοντινούς γείτονές τους.

3. Το στάδιο της ***πλήρους ρήξης των κοινωνικών δεσμών*** που ορίζεται ως η κατάσταση που χαρακτηρίζεται από μια συσσώρευση αρνητικών παραγόντων και μειονεξιών (ανεργία, έλλειψη στέγης, έλλειψη πρόσβαση σε κοινωνικές υπηρεσίες, έλλειψη επικοινωνίας με συγγενείς, γείτονες, φίλους κλπ.). Τα άτομα που βρίσκονται στο στάδιο αυτό χαρακτηρίζονται από απάθεια, απελπισία, νιώθουν άχρηστοι για το κοινωνικό σύνολο, πολλές φορές στρέφονται στο αλκοόλ, στα ναρκωτικά και χωρίς κανενός είδους κοινωνικό δεσμό αδυνατούν να επανενταχτούν στην κοινωνία (σελ. 61-62).

Όπως αναφέρει η H.Silver (1994) με παρόμοιο τρόπο και ο R.Castel (1991) υποστηρίζει ότι υπάρχει μια δυναμική διαδικασία τριών διαδοχικών σταδίων που οδηγεί από την πλήρη κοινωνική ενσωμάτωση, στην ασταθή - ευάλωτη σχέση με την εργασία και τις **εύθραυστες κοινωνικές σχέσεις** και από εκεί στην έκπτωση ή τον κοινωνικό αποκλεισμό. Θεωρεί ότι αυτό που χαρακτηρίζει όλους τους κοινωνικά αποκλεισμένους, είναι ένα ιδιαίτερο είδος απόσπασης από τον κοινωνικό ιστό, το οποίο ονομάζει «αποσύνδεση» (disaffiliation). Η «αποσύνδεση» αυτή είναι το αποτέλεσμα της σύζευξης ενός οικονομικού και ενός κοινωνικού άξονα. Ο πρώτος έχει ως αφετηρία την «ενσωμάτωση», που χαρακτηρίζεται από σταθερή εργασία, διέρχεται από στάδια που χαρακτηρίζονται από ασταθή ή εποχιακή απασχόληση και καταλήγει στην πλήρη απώλεια εργασίας που ονομάζει «αποκλεισμό». Ο δεύτερος έχει ως αφετηρία την «ένταξη» σε σταθερά συγγενικά και κοινωνικά δίκτυα και καταλήγει στην πλήρη κοινωνική «απομόνωση». Όταν αυτοί οι δύο άξονες διασταυρώνονται καθορίζουν μία ζώνη *ενσωμάτωσης* (εγγυημένη σταθερή

εργασία και συμπαγής συγγενική και κοινωνική υποστήριξη) που επιβεβαιώνει την κοινωνική συνοχή και μια ζώνη *αποσύνδεσης* (απουσία εργασίας και κοινωνική απομόνωση) που χαρακτηρίζεται από ελάχιστη ή καθόλου κοινωνική συνοχή. Μεταξύ των δύο άκρων υπάρχει μια ζώνη *ευπάθειας* όπου η εργασία είναι ασταθής και οι κοινωνικές σχέσεις εύθραυστες (Silver H., 1994:559). Βεβαίως, «*η κατανομή ενός πληθυσμού ή ενός ατόμου στα διάφορα επιμέρους στάδια της διαδικασίας του κοινωνικού αποκλεισμού είναι ένα εγχείρημα δύσκολο και σύνθετο και δε φαίνεται να έχει πουθενά επιτευχθεί. Αυτό ασφαλώς οφείλεται τόσο στη σχετικότητα του αποκλεισμού όσο και στην εμπλοκή στη διαδικασία αποκλεισμού παραγόντων που δύσκολα μπορούν να μετρηθούν (μετριέται η φτώχεια, η ηλικία, η ανεργία, οι συνθήκες στέγασης, αλλά δε μετριούνται οι σχέσεις και η αποτελεσματικότητά τους ή η ικανοποίηση απ' αυτές, η αντικειμενική και υποκειμενική πραγματικότητα της μοναξιάς και της απομόνωσης) - και ακόμα δυσκολότερα μπορούν να απογραφούν*» (Μουσούρου Λ., 1998:72).

Η έμφαση που δίνουν οι θεωρητικοί στον εντοπισμό και την ανάλυση των διαδικασιών καθώς και στις σχεσιακές δυνάμεις της κοινωνίας που οδηγούν σε καταστάσεις αποκλεισμού δεν πρέπει να μας κάνουν να ξεχνούμε ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός εκφράζει ταυτόχρονα και μια **κατάσταση**. Μια κατάσταση που χαρακτηρίζεται από μια συσσώρευση αρνητικών παραγόντων και μειονεξιών. Η επιμονή μόνο στη δυναμική μορφή του κοινωνικού αποκλεισμού απομακρύνει την προσοχή από το δομικό αποτέλεσμα της διαδικασίας. Η θεσμοποίηση[15] του κοινωνικού αποκλεισμού είναι δυνατό να οδηγήσει σ' ένα μόνιμο διαχωρισμό της κοινωνίας ανάμεσα σε «ενσωματωμένους» και «αποκλεισμένους». Η πρακτική του αποκλεισμού επανεπιβεβαιώνεται μέσω **ασσύμετρων κοινωνικών σχέσεων** και πρακτικών και

[15] Χαρακτηριστική είναι η αναφορά του G. Rodgers στον αποφασιστικό ρόλο του κράτους ή και άλλων θεσμών όπως η Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι επιχειρήσεις, διάφοροι θρησκευτικοί θεσμοί κλπ. όσον αφορά τη διατήρηση ή άρση των συνθηκών αποκλεισμού διαφόρων ομάδων μέσα στην κοινωνία. Βλ. σχετικά Rodgers G. (1995), "What is special about a 'social exclusion' approach?" in Rodgers G., Gore Ch., Figueiredo J.B.(eds.) (1995), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses,* ILO Publications, p.51.

η δομική του ύπαρξη αποδεικνύεται όταν οποιαδήποτε προσπάθεια ενσωμάτωσης ατόμων ή ομάδων προκαλεί αντιδράσεις όπως επιφυλακτικότητα, φόβο ή και θεσμικά εμπόδια. Συλλογικές αντιδράσεις τέτοιας μορφής πρέπει ν΄αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα κάθε έρευνας για τον κοινωνικό αποκλεισμό. Αναμφισβήτητα, οι κοινωνικά αποκλεισμένοι δεν συνιστούν μια ομοιογενή ομάδα με κοινή συνείδηδη, στόχους και δραστηριότητες. Και είναι αυτή η ανομοιογένεια και απομόνωση που τους εμποδίζουν να απαιτήσουν και να διεκδικήσουν από μόνοι τους την ενσωμάτωσή τους. Και από αυτή την άποψη ο κοινωνικός αποκλεισμός εκφράζει μια κατάσταση (Silver, 1994:545).

1.4.3 Η επικέντρωση του ενδιαφέροντος στο τοπικό επίπεδο

Η τρίτη σημαντική μετατόπιση που σημειώθηκε, στο θεωρητικό επίπεδο, με τη μετάβαση από τη «φτώχεια» στον «κοινωνικό αποκλεισμό», είναι η επικέντρωση του ερευνητικού ενδιαφέροντος στο τοπικό επίπεδο. Είναι χαρακτηριστικό ότι η βιβλιογραφία για τον κοινωνικό αποκλεισμό επικεντρώνεται πλέον σε ιδιαίτερες κοινωνικές κατηγορίες (ευπαθείς κοινωνικές ομάδες) με κυριότερη μονάδα ανάλυσης την τοπική κοινωνία (local community) όπου κυρίως βιώνεται το πρόβλημα του κοινωνικού αποκλεισμού, σε αντίθεση με τη φτώχεια της οποίας κυριότερη μονάδα ανάλυσης αποτελούσε το άτομο ή το νοικοκυριό (Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ.,1998:161). Η "χωροταξική" ανάλυση του κοινωνικού αποκλεισμού καθίσταται ιδιαίτερα σημαντική από τη στιγμή που ο κοινωνικός αποκλεισμός διαφόρων ομάδων στις αστικές βιομηχανικές κοινωνίες παίρνει κυρίως τη μορφή της χωροταξικής απομόνωσης. Η απομόνωση αυτή καθορίζει σε μεγάλο βαθμό τις τωρινές αλλά και προδιαγράφει τις μελλοντικές συνθήκες ζωής των ομάδων αυτών (Byrne D., 1999:10).

Οι θεωρητικοί του κοινωνικού αποκλεισμού επισημαίνουν σε κάθε ευκαιρία, ότι το κατά πόσο ένα άτομο ή νοικοκυριό είναι ευάλωτα στον κοινωνικό

αποκλεισμό εξαρτάται εν μέρει και από τους «πόρους» που μπορούν να αντλήσουν από την τοπική κοινωνία που ζουν (Room G., 1997:238). Οι καταστάσεις στέρησης δεν προκαλούνται μόνο από την έλλειψη προσωπικών ή οικογενειακών πόρων αλλά και από τις ανεπαρκείς ή μη ικανοποιητικές υπηρεσίες που προσφέρονται στο πλαίσιο της τοπικής κοινωνίας όπως ερειπωμένα σχολεία, απομακρυσμένα από τον τόπο κατοικίας καταστήματα, ανεπαρκή τοπικά συγκοινωνιακά δίκτυα, ελλιπείς κοινωνικές υπηρεσίες κλπ. Ένα τέτοιο κοινωνικό περιβάλλον ενισχύει και διαιωνίζει τον αποκλεισμό των ατόμων ή ομάδων (Kristensen H., 1997:146-158). Εξίσου σημαντικό ρόλο στη δημιουργία ή όχι καταστάσεων αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, παίζουν επίσης και διάφορα πολιτισμικά χαρακτηριστικά της τοπικής κοινωνίας όπως διάφορες τοπικές παραδόσεις αλληλοβοήθειας, εθελοντικές οργανώσεις αυτοβοήθειας, άτυπα δίκτυα φροντίδας κλπ. (Moulaert F.,1997:175-191). Εδώ ακριβώς εμφανίζεται η **αρνητική και ασσύμετρη σχέση** που εκφράζει ο «κοινωνικός αποκλεισμός», ως αποκλεισμός από την «κοινότητα» και από το σύνολο των πρωτογενών και δευτερογενών ομάδων.

Η έμφαση που δίνεται στην τοπική κοινωνία, ως ενισχυτικού ή αποτρεπτικού παράγοντα του «κοινωνικού αποκλεισμού» ατόμων ή ομάδων έχει μεγάλη σημασία και για την αποτελεσματική καταπολέμηση του φαινομένου. Αυτό σημαίνει ότι, πρώτον, τα προγράμματα για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού πρέπει να σχεδιάζονται και να εφαρμόζονται όχι κεντρικά, αλλά σύμφωνα με τα δεδομένα και τις ιδιαιτερότητες της τοπικής κοινωνίας και των συγκεκριμένων αναγκών του πληθυσμού της. Και δεύτερον, ότι οι πολιτικές κατά του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, δεν πρέπει να παίρνουν μόνο τη μορφή προγραμμάτων για τα αποκλεισμένα άτομα ή ομάδες, αλλά και τη μορφή επενδύσεων για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών.

1.5. Συμπεράσματα

Ο "κοινωνικός αποκλεισμός" είναι ένας όρος με σαφές πολιτικό περιεχόμενο που αντλεί την καταγωγή του από την ηπειρωτική-γαλλική φιλοσοφική παράδοση και αναφέρεται στην διάρρηξη των κοινωνικών δεσμών και την ανεπαρκή κοινωνική συμμετοχή ή ενσωμάτωση ατόμων ή ομάδων στην κοινωνία. Εισάγεται για πρώτη φορά στη Γαλλία το 1974, αλλά καθιερώνεται ως ο νέος τρόπος προσέγγισης των κοινωνικών προβλημάτων μέσα από τις πρακτικές της Ευρωπαικής Ένωσης, αντικαθιστώντας τον όρο "φτώχεια" απορροφώντας και διευρύνοντας το περιεχομενό του. Η εμφάνιση και επικράτηση του «κοινωνικού αποκλεισμού», τόσο στη θεωρία όσο και στην πολιτική πρακτική, σηματοδότησε σημαντικές μετατοπίσεις από τους προηγούμενους τρόπους προσδιορισμού και κατανόησης του φαινομένου της φτώχειας. Πιο συγκεκριμένα συνέβαλε στη διεύρυνση του θεωρητικού ενδιαφέροντος σε τρία επίπεδα: (α) από την επικέντρωση στο εισόδημα και την κατανάλωση προς μια ευρύτερη αντίληψη **πολυδιάστατου** μειονεκτήματος, (β) από τη στατική εικόνα μιας κατάστασης στέρησης προς μια πιο **δυναμική** ανάλυση διαδικασιών και (γ) από την επικέντρωση στο άτομο και/ή το νοικοκυριό στην παραδοχή πως οι καταστάσεις στέρησης **διαμορφώνονται και βιώνονται κυρίως στο τοπικό επίπεδο.**

Δεν είναι τυχαίο ότι η μετάβαση από τη «φτώχεια» στον «κοινωνικό αποκλεισμό» συντελέστηκε παράλληλα και σε συνδυασμό με τη μετάβαση σε μια νέα παγκόσμια πραγματικότητα. Από τη μια μεριά, οι διαδικασίες παγκοσμιοποίησης της οικονομίας, η δημιουργία υπερεθνικών θεσμών (Ευρωπαϊκή Ένωση) και μεγάλων οικονομικών περιοχών (NAFTA) καθώς και η συμφωνία της GATT για το ελεύθερο εμπόριο, δείχνουν καθαρότερα από ποτέ ότι καμμία γεωγραφική ενότητα (εθνικό κράτος, περιφέρεια, Αυτοδιοίκηση) δε διαθέτει την αυτοτέλεια και εσωστρέφεια ενός «κλειστού» συστήματος αλλά εντάσσεται σ' ένα παγκόσμιο σύστημα οικονομικής ιεραρχίας και κοινωνικής στρωματοποίησης. Από την άλλη, οι ραγδαίες

κοινωνικές μεταβολές που περιγράφηκαν νωρίτερα (γεωπολιτικές εξελίξεις στις πρωην ανατολικές χώρες που δημιούργησαν κύματα μετανάστευσης, δημογραφικές μεταβολές, μεταβολές στο ρόλο των διαπροσωπικών δικτύων κλπ.), δημιουργούν καινούρια δεδομένα και στο κοινωνικό πεδίο. Στο πλαίσιο αυτό ο «κοινωνικός αποκλεισμός» με την έμφαση που δίνει στις σύνθετες διαδικασίες που οδηγούν στη μη υλοποίηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων για όλους τους ανθρώπους που σήμερα συνθέτουν τον κόσμο των κοινωνικά αποκλεισμένων, δεν επιδιώκει μόνο την αναγνώριση της υλικής υστέρησης των φτωχών, αλλά και την ανικανότητά τους να ασκήσουν τα ατομικά, πολιτικά, κοινωνικά και πολιτισμικά δικαιώματά τους στην κοινωνία που ζουν. **Το ενδιαφέρον πλέον επικεντρώνεται στις σχεσιακές δυναμικές της κοινωνίας** (περιορισμένη κοινωνική συμμετοχή, απουσία κοινωνικής ενσωμάτωσης, περιορισμένη δύναμη και απουσία εξουσίας). Μ' αυτή την έννοια, ο κοινωνικός αποκλεισμός αντιστοιχεί με την έννοια ή την ιδιότητα του ανθρώπου ως όντος, του κοινωνού, στα πλαίσια ενός **«ανοιχτού»** κοινωνικού συστήματος (κράτους, περιφέρειας κλπ.) που δέχεται και σέβεται τη διαφορροποίηση των ανθρώπων με βάση το φύλο, το χρώμα, τη θρησκεία και γενικά κάθε χαρακτηριστικό που έχει κοινωνική προέλευση και χαρακτήρα και όπου οι αρμόδιοι φορείς μεριμνούν για όλους ανεξαίρετα τους **κατοίκους** και όχι απλώς τους πολίτες.

Τέλος, η ιδιαίτερη φύση και τα χαρακτηριστικά του κοινωνικού αποκλεισμού συνιστούν μια μεγάλη πρόκληση όσον αφορά το είδος των πολιτικών που απαιτούνται για την αποτελεσματική καταπολέμησή του. Από τη μια μεριά η πολυδιάστατη φύση του κοινωνικού αποκλεισμού απαιτεί την εφαρμογή **πολυδιάστατων πολιτικών** και αυτές με τη σειρά τους τη **συνεργασία** και τον **συντονισμό** μεταξύ των επιμέρους φορέων (δημόσιων, ιδιωτικών, εθελοντικών κλπ.) που εμπλέκονται στην καταπολέμησή του. Από την άλλη η ποικιλία με την οποία εμφανίζεται ο κοινωνικός αποκλεισμός από περιοχή σε περιοχή, αλλά και στο εσωτερικό της ίδιας περιοχής, επιβάλει ο σχεδιασμός και η εφαρμογή της πολιτικής να λαμβάνει υπόψη του **τις ιδιαιτερότητες της κάθε**

περιοχής καθώς και τις ιδιαίτερες ανάγκες των κατοίκων της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 : Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ «ΤΟΠΙΚΟΥ».

2.0. Εισαγωγή

Στο πρώτο κεφάλαιο υποστηρίχτηκε ότι η ορολογική μετάβαση από τη «φτώχεια» στον «κοινωνικό αποκλεισμό», που σημειώθηκε στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης με χρονολογικό ορόσημο το έτος 1989, σηματοδότησε σημαντικές μετατοπίσεις από τους προηγούμενους τρόπους προσδιορισμού και κατανόησης του φαινομένου της φτώχειας και ιδιαίτερα σε τρία επίπεδα : (α) από την επικέντρωση στο εισόδημα και την κατανάλωση προς μια ευρύτερη αντίληψη ενός **πολυδιάστατου** μειονεκτήματος, (β) από τη στατική εικόνα μιας κατάστασης στέρησης προς μια πιο **δυναμική** ανάλυση διαδικασιών και (γ) από την επικέντρωση στο άτομο ή το νοικοκυριό στην παραδοχή πως οι καταστάσεις στέρησης διαμορφώνονται και βιώνονται κυρίως στο **τοπικό επίπεδο**.

Στο κεφάλαιο αυτό η ανάλυση μεταφέρεται στο επίπεδο της πολιτικής μ'ένα διπλό στόχο. **Πρώτον,** να υπογραμμίσει ότι η αντικατάσταση στο εννοιολογικό επίπεδο της «φτώχειας» από τον «κοινωνικό αποκλεισμό» συνοδεύτηκε και από μια αντίστοιχη μεταβολή της πολιτικής πρακτικής, με κύριο χαρακτηριστικό τη σταδιακή αντικατάσταση μιας παραδοσιακής, στατικής και στενά οικονομίστικης προσέγγισης στα θέματα της κοινωνικής περιθωριοποίησης μέσω της έννοιας της «φτώχειας», από μια σύγχρονη, δυναμική και πολυδιάστατη προσέγγιση μέσω της έννοιας του «κοινωνικού αποκλεισμού». Με άλλα λόγια, οι παραδοσιακές κοινωνικές πολιτικές που κυριάρχησαν την περίοδο ανάπτυξης των «κρατων πρόνοιας» στη δυτική Ευρώπη και εξακολούθησαν ως ένα βαθμό και κατά την περίοδο της «κρίσης» τους - αναδιανεμητικές του εισοδήματος πολιτικές, τομεακές πολιτικές (υγεία, στέγαση, εκπαίδευση) κλπ. – αντικαθίστανται σταδιακά ή ενισχύονται από σύγχρονες, **πολυδιάστατες** και **τοπικά επικεντρωμένες** πολιτικές που λαμβάνουν

υπόψη τους την πολυπλοκότητα των αιτιών του κοινωνικού αποκλεισμού και την ποικιλία των μορφών που εμφανίζεται από περιοχή σε περιοχή. **Δεύτερον**, να επισημάνει ότι η αντικατάσταση ή ενίσχυση των παραδοσιακών κοινωνικών πολιτικών με σύγχρονες, πολυδιάστες και τοπικά επικεντρωμένες πολιτικές κατά του κοινωνικού αποκλεισμού, επιφυλάσσει σημαντικό ρόλο για τους τοπικούς θεσμούς και ιδιαίτερα για την τοπική αυτοδιοίκηση, αφού αναδεικνύει το τοπικό επίπεδο ως προνομιακό πεδίο για την καταπολέμηση του **φαινομένου**.

Είναι γεγονός ότι η διαμόρφωση της σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής αποτελεί μια ιδιαίτερα σύνθετη διαδικασία, δεδομένου ότι στις χώρες της Ε.Ε. τείνει να διαμορφωθεί ένα "πολυεπίπεδο"[1] σύστημα διάγνωσης προβλημάτων και επιλογής μέτρων πολιτικής. Ωστόσο, για την καλύτερη εξυπηρέτηση των στόχων του κεφαλαίου αυτού δεν θα δοθεί έμφαση στη διαδικασία διαμόρφωσης της κοινωνικής πολιτικής και στις αλληλεπιδράσεις ανάμεσα στο υπερεθνικό (Ε.Ε.), εθνικό (κράτος) και περιφερειακό/τοπικό επίπεδο. Αντίθετα θα επιχειρηθεί, μέσα από μια συνθετική παρουσίαση της πορείας των πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού μέσα στο χρόνο και στα τρία αυτά επίπεδα (υπερεθνικό, κρατικό, τοπικό), πρώτον να καταστεί σαφής η μεταβολή της φιλοσοφίας και του τρόπου προσέγγισης στα προβλήματα της κοινωνικής περιθωριοποίησης, που επήλθε ως αποτέλεσμα της εισαγωγής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) ως νέου τρόπου περιγραφής του κοινωνικού ζητήματος, και δεύτερον να αναδειχτεί η σπουδαιότητα του ρόλου των τοπικών θεσμών που επιφυλάσσουν οι μεταβολές αυτές, όσον αφορά την καταπολέμηση του φαινομένου.

---

[1] Για το πρότυπο "πολυεπίπεδης διακυβέρνησης" βλ. Marks G., Hooghe L., Blank K. (1996), "European Integration from 1980s:State-centric v. Multi-level Governance", in *Journal of Common Market Sudies*, vol.34, No 3. Hooghe L.(ed) (1996), *Cohesiion Policy and European Integration:Building Multi-level Governance*, Oxford University Press, Oxford. Wallace W. (1996), "Government without Stated Road: the Unstable Equilibrium", in Wallace H., Wallace W.(eds.) *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford.

2.1. Ευρωπαϊκή Ένωση και κοινωνικός αποκλεισμός

Η διαδικασία διαμόρφωσης της κοινωνικής πολιτικής στο πλαίσιο της Ε.Ε. συνιστά μια εξαιρετικά σύνθετη διαδικασία. Η επιλογή των μέτρων πολιτικής που τελικά θα προωθηθούν για εφαρμογή είναι το αποτέλεσμα συμβιβασμών, πιέσεων από επιμέρους ομάδες συμφερόντων και σκληρών διαπραγματεύσεων[2]. Είναι προφανές ότι η επικέντρωση της ανάλυσης στην πολύπλοκη αυτή διαδικασία ξεφεύγει από τα όρια και τους στόχους αυτής της ενότητας. Αυτό που επιχειρείται εδώ είναι μια συνθετική παρουσίαση της πορείας των πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού που προωθήθηκαν και προωθούνται από την Ε.Ε. στο χρόνο, με κύριο στόχο να καταστεί σαφής η μεταβολή της φιλοσοφίας και του τρόπου προσέγγισης της Ε.Ε. στα προβλήματα της κοινωνικής περιθωριοποίησης που επήλθε ως αποτέλεσμα της εισαγωγής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) ως νέου τρόπου περιγραφής των κοινωνικών προβλημάτων.

2.1.1. Η Ε.Ε. ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο πρίν την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989).

Αν και το πρώτο στάδιο της δημιουργίας της Ε.Ε. χαρακτηρίστηκε από μια έντονη παρεμβατική δραστηριότητα στον κοινωνικό τομέα και κατά συνέπεια από μια επέκταση της κοινωνικής πολιτικής στη Δυτική Ευρώπη, η κοινωνική αυτή πολιτική δεν ήταν προϊόν της διαδικασίας για τη δημιουργία της ΕΟΚ, αλλά οικοδομήθηκε μέσω των εθνικών κρατών σε συνθήκες οικονομικής ανάπτυξης, πλήρους απασχόλησης και κεϋνσιανής πολιτικής (Ρομπόλης Σ., Χλέτσος Μ., 1995:116). Η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική περιορίστηκε αφενός, σε διορθωτικές παρεμβάσεις για κοινωνικά προβλήματα που προέκυπταν από τη λειτουργία της αγοράς και αφετέρου, στη βελτίωση του κοινωνικού πλαισίου για την πραγματοποίηση της «Κοινής Αγοράς» (Busch K.,1992:287, Μαρίας Ν., 1997:209). Η τακτική αυτή ήταν σύμφωνη και με τις

[2] Βλ. σχετικά Cram L. (1997) : *Policy Making in the European Union*, London, Routledge.

βασικές οικονομικές πεποιθήσεις των ιδρυτών της Ε.Ε. αλλά και με την τότε κυριαρχούσα φιλοσοφία του laissez-faire στη Δυτική Ευρώπη. Η άγραφη υπόθεση που διαπερνούσε τη φιλοσοφία αυτή, ήταν ότι εάν τα διάφορα τεχνικά εμπόδια που εμπόδιζαν την ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων, κεφαλαίου και αγαθών εξαλείφονταν, θα εξασφαλιζόταν αυτόματα η βέλτιστη οικονομική ανάπτυξη, η άριστη κατανομή των πόρων αλλά και η βελτίωση των συνθηκών και ποιότητας εργασίας και ζωής των Ευρωπαίων πολιτών και η κοινωνική πρόοδος (Ιωακειμίδης Π.,1994:60).

α. Το θεσμικό πλαίσιο

Στο θεσμικό επίπεδο τα βασικά νομικά κείμενα που καθόρισαν τις δυνατότητες άσκησης μιας ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής την περίοδο μέχρι το 1989 ήταν η **Συνθήκη της Ρώμης** (1957) και η αναθεώρησή της με την **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη** (1987). Το καθεστώς που διαμόρφωσαν αυτές οι συνθήκες δεν ήταν δεσμευτικό και δε δημιουργούσε νομική υποχρέωση καθώς άφηνε την πρωτοβουλία της λήψης και εφαρμογής κοινωνικών μέτρων στις εθνικές κυβερνήσεις. Στα ευρωπαϊκά όργανα και κυρίως στην Επιτροπή επιφυλασσόταν επικουρικός ρόλος (Σακελλαρόπουλος Θ.,1993:39).

Πιο συγκεκριμένα και με βάση τις διατάξεις της **Συνθήκης της Ρώμης** η κοινωνική πολιτική της Ε.Ε. περιορίστηκε στην εφαρμογή της αρχής της **ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων,** την **κοινωνική εξασφάλιση των μεταναστών εργαζομένων** (άρθρα 48-51) τη διατύπωση της δεσμευτικής αρχής για **ίση αμοιβή άνδρων και γυναικών** (αρθρο 119) και την ίδρυση του **Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου** ως κύριου χρηματοδοτικού οργάνου της κοινωνικής πολιτικής (ΕΚΤ) (άρθρα 123-127). Στο πλαίσιο αυτό με τον κανονισμό 1612/68/ΕΟΚ και την οδηγία 68/360/ΕΟΚ δόθηκε στους εργαζομένους της ΕΟΚ και στις οικογένειές τους το δικαίωμα γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας και αναγνωρίστηκε η αρχή της ίσης μεταχείρισης. Ήδη από το 1959 οι μεταναστεύοντες εργαζόμενοι είχαν την ίδια

πρόσβαση στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης των κρατών-μελών και τους παρεχόταν η δυνατότητα να μεταφέρουν τις αξιώσεις τους για ασφαλιστικές παροχές σε άλλα κράτη μέλη (Busch K.,1992:286-287). Παράλληλα με τις παραπάνω ρυθμίσεις που αποσκοπούσαν σε τελική ανάλυση στην πραγματοποίηση μιας αποτελεσματικής «Κοινής Αγοράς» η Συνθήκη περιλάμβανε και ορισμένες **προγραμματικές διακηρύξεις για την κοινωνική πολιτική**. Οι διακηρύξεις αυτές αναφέρονταν στην απασχόληση και το δικαίωμα στην εργασία, στις συνθήκες εργασίας, στην επαγγελματική εκπαίδευση, κατάρτιση και επιμόρφωση, στην κοινωνική ασφάλιση και προστασία, στο δικαίωμα διαπραγματεύσεων εργαζομένων και εργοδοτών και διαμόρφωσης συλλογικών συμβάσεων (**άρθρα 117,118**).

Με την **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη** (ΕΕΠ), που υπεγράφη το Φεβρουάριο του 1986 και τέθηκε σε ισχύ τον Ιούλιο του 1987, τέθηκε ο στόχος της δημιουργίας Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς μέχρι το 1992 και συμπληρώθηκε η κοινοτική νομοθεσία. Δεν τόλμησε, ωστόσο, να προχωρήσει στη συγκρότηση μιας νομικής βάσης για την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική (Περράκης Σ., Ληξουριώτης Γ.,1990:23). Έτσι ενώ στο άρθρο 130Α καθορίζεται ως πολιτικός στόχος της Ε.Ε.ς «*η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, με σκοπό να προωθηθεί μια αρμονική ανάπτυξη της Ε.Ε. ως όλου*» - για το σκοπό αυτό αποφασίστηκε μια ριζική μεταρρύθμιση του συνόλου των διαρθρωτικών πολιτικών και ιδιαίτερα των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ε.Ε., με κύριο στόχο «*τη μείωση του χάσματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών*» (130Α) - η ΕΕΠ δεν επιφέρει καμιά αλλαγή στις μη δεσμευτικές κοινωνικές διατάξεις (αρθ.117-118) της αρχικής Συνθήκης, ούτε μεταβιβάζει στην Επιτροπή αρμοδιότητες στα θέματα κοινωνικής πολιτικής. Προτεραιότητα εξακολουθεί να έχει η υλοποίηση της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς, για τη διευκόλυνση της οποίας εισάγεται η αρχή της «ειδικής πλειοψηφίας» (100Α), ενώ η κοινωνική πολιτική εξακολουθεί να αποτελεί ένα λειτουργικό παρεπόμενο της οικονομικής πολιτικής και να υπόκειται στους περιορισμούς που θέτει η «αρχή της ομοφωνίας» (ΚΕΔΚΕ,

ΕΕΤΑΑ, 1995:117). Μόνη εξαίρεση αποτέλεσε η εισαγωγή δύο νέων άρθρων κοινωνικού χαρακτήρα (118Α και 118Β) που αποσκοπούσαν **(α) στην βελτίωση/εναρμόνιση των πολιτικών για την προστασία, υγιεινή και ασφάλεια στους χώρους εργασίας και (β) στην ανάπτυξη ενός απευθείας κοινωνικού διαλόγου μεταξύ των κοινωνικών εταίρων της Ε.Ε.ς**. Με τα εν λόγω άρθρα υιοθετείται, για τα θέματα αυτά, αντί της ομοφωνίας η ειδική/ενισχυμένη πλειοψηφία. Πρόκειται, όμως για τροποποιήσεις που δεν αλλάζουν ριζικά την κατά βάση διακρατική/συντονιστική φιλοσοφία της αρχικής Συνθήκης της Ρώμης ως προς την άσκηση κοινωνικής πολιτικής σε ευρωπαϊκή κλίμακα (Πεσμαζόγλου Β.,1998:171). Ο ρόλος της Ε.Ε. στα κοινωνικά ζητήματα εξακολούθησε να παραμένει επικουρικός.

β. Οι πολιτικές

Στο επίπεδο της πολιτικής και στο πλαίσιο του εξαιρετικά περιορισμένου θεσμικού πλαισίου δράσης η Ε.Ε. κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής υιοθέτησε μια **παραδοσιακή προσέγγιση στα θέματα της κοινωνικής περιθωριοποίησης μέσω της έννοιας της «φτώχειας»**. Ανταποκρινόμενη σε αντίστοιχο αίτημα της Ιρλανδίας κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων ένταξής της ως πλήρες μέλους, εξέφρασε τη βούλησή της να συμβάλει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων και των μέσων που διέθετε στις προσπάθειες που ανελάμβαναν τα κράτη-μέλη σε εθνική κλίμακα (Υφαντόπουλος Γ.,1995:667). Δεν επρόκειτο, βέβαια, για μια ολοκληρωμένη πολιτική αλλά κυρίως για μια συμβολική κίνηση που είχε ως στόχο να τονίσει την προσοχή που αποδιδόταν, στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, στην αλληλεγγύη έναντι των πλέον απόρων (COM (93) 435:52). Το μόνο χρησιμοποιούμενο μέσο, ειδικά για την πρώτη περίοδο, ήταν η εφαρμογή δύο ειδικών προγραμμάτων, με περιορισμένα μέσα και με σκοπό να υποστηρίξουν την καινοτομία και τις ανταλλαγές εμπειριών.

Συγκεκριμένα η Επιτροπή ξεκίνησε με τον τρόπο αυτό το 1975 το «**1ο**

Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για την καταπολέμηση της Φτώχειας» (Φτώχεια 1, 1975-1980). Όπως φαίνεται και από τον τίτλο, στο πρόγραμμα αυτό η Ε.Ε. ακολούθησε περισσότερο την αγγλοσαξονική θεωρητική παράδοση, χρησιμοποιώντας τον όρο «φτώχεια» και χρησιμοποιώντας ως κριτήριο προσδιορισμού της μόνο το εισόδημα που είχαν στη διάθεσή τους τα άτομα ή τα νοικοκυριά (Υφαντόπουλος Γ.,1995:667). Η έκθεση της Επιτροπής για το πρόγραμμα αυτό όριζε τη φτώχεια σύμφωνα με την απόφαση του Συμβουλίου του 1975 (βλ. και κεφάλαιο 1), με τον ακόλουθο τρόπο : «*Άπορα πρόσωπα: άτομα ή οικογένειες των οποίων οι πόροι είναι τόσο περιορισμένοι ώστε να τους αποκλείουν από τον ελάχιστο παραδεκτό τρόπο ζωής στις χώρες-μέλη όπου ζούν. Πόροι = αγαθά, εισοδήματα σε μετρητά, συν παροχές από δημόσιες ή ιδιωτικές πηγές*». Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η Έκθεση «*Αν και δεν υπάρχει γενική συμφωνία σχετικά με τα γνωρίσματα που χαρακτηρίζουν τη φτώχεια, έχει γίνει ωστόσο αποδεκτό ότι το χαμηλό σχετικό εισόδημα βρίσκεται στο επίκεντρο της έννοιας της φτώχειας*» (COM (8) 769:1). Σύμφωνα με τον παραπάνω ορισμό, στην κοινοτική πρακτική επικράτησε ως γραμμή φτώχειας το 50% του κατά κεφαλή ΑΕΠ της κάθε χώρας-μέλους.

Με το πρόγραμμα αυτό που είχε προϋπολογισμό 20 εκ. ECU, υποστηρίχτηκαν μια σειρά από διεθνείς μελέτες και πραγματοποιήθηκαν 50 τοπικά πιλοτικά προγράμματα στα 9 κράτη-μέλη της τότε Ε.Ε.. Η κύρια συμβολή του προγράμματος αυτού ήταν ότι για πρώτη φορά φωτίστηκαν στο ευρωπαϊκό επίπεδο το φαινόμενο της φτώχειας και οι διαστάσεις του. Διαπιστώθηκε ότι στα μέσα του 1975 υπήρχαν στις τότε χώρες της Ε.Ε. 30 περίπου εκατομμύρια φτωχοί και ότι η φτώχεια των ατόμων αυτών δεν ήταν μόνο αποτέλεσμα της οικονομικής κρίσης, αλλά και προϊόν της αναδιάρθρωσης της οικονομίας καθώς και των κοινωνικών αλλαγών και των μεταβολών στις σχέσεις, αλλά και τη μορφή της οικογένειας (ΚΕΔΚΕ, ΕΕΤΑΑ, 1995:139). Ωστόσο, για αρκετά χρόνια δεν αναπτύχθηκε καμμιά κοινοτική πολιτική, ενώ μερικά κράτη-μέλη όπως η Γερμανία, αρνήθηκαν κατηγορηματικά ότι υπάρχει κάποιο σημαντικό πρόβλημα στην επικράτειά τους (Χτούρης Σ.,1999:237).

Με σημαντική καθυστέρηση εγκρίθηκε τον Δεκέμβριο του 1984 το **2ο «Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Δράσης για την καταπολέμηση της Φτώχειας»** (Φτώχεια 2, 1985-1989), το οποίο αποσκοπούσε στη μελέτη των μηχανισμών που οδηγούν στη φτώχεια και στην ανάπτυξη των στρατηγικών για την αντιμετώπισή της. Η απόφαση του Συμβουλίου που υιοθέτησε το πρόγραμμα, διεύρυνε τον κύκλο των προσώπων προς τα οποία απευθυνόταν το πρόγραμμα και καθόρισε πληρέστερα την έννοια των πόρων (Τσαούσης Δ.,1998:90), ορίζοντας τους φτωχούς με τον ακόλουθο τρόπο «*Άπορα πρόσωπα : άτομα, οικογένειες ή σύνολα προσώπων των οποίων οι πόροι (υλικοί, πολιτιστικοί και κοινωνικοί) είναι τόσο περιορισμένοι ώστε να τους αποκλείει από τον ελάχιστο παραδεκτό τρόπο ζωής στις χώρες-μέλη όπου ζούν*» (Συμβούλιο Ε.Κ., 1984). Με τον τρόπο αυτό έγινε πιο εμφανής η προσπάθεια **συνδυασμού στοιχείων και των δύο θεωρητικών παραδόσεων για τη φτώχεια**, της αγγλοσαξονικής που ορίζει τη φτώχεια ως «έλλειψη διαθεσίμων πόρων» και της ηπειρωτικής-ευρωπαϊκής, όπου η φτώχεια ορίζεται ως «ανεπαρκής κοινωνική συμμετοχή και κοινωνική ένταξη των φτωχών στην κοινωνία. Παρόλα αυτά, η «φτώχεια» και ως όρος αλλά και ως αντικείμενο πολιτικής εξακολούθησε να βρίσκεται στο επίκεντρο και του δεύτερου προγράμματος.

Στα θετικά του Φτώχεια 2, καταγράφηκε η προσπάθεια αξιοποίησης της γνώσης που προήλθε από την εφαρμογή του πρώτου προγράμματος. Η γνώση αυτή συνίστατο στο ότι μέσα στο σύνολο των φτωχών ατόμων, στο πλαίσιο του Φτώχεια 1, εντοπίστηκαν ομάδες του πληθυσμού στις οποίες η φτώχεια συνδεόταν με μια σειρά άλλων ειδικών προβλημάτων όπως αυτά της στέγασης, της ανεργίας, της κοινωνικής απομόνωσης, των ατόμων με ειδικές ανάγκες κλπ. Αυτή η γνώση οδήγησε το δεύτερο πρόγραμμα να επιλέξει σε κάθε περιοχή εφαρμογής συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες για τις οποίες θα αναπτύσσονταν συγκεκριμένες τοπικές πολιτικές υποστήριξης (Χτούρης Σ.,1999:238). Έτσι το πρόγραμμα αυτό, ξεκίνησε με 65 τοπικές ενέργειες, οι οποίες με τη διεύρυνση της Ε.Ε. (Ισπανία, Πορτογαλία) αυξήθηκαν σε 91. Οι ενέργειες αυτές αναπτύχθηκαν γύρω από 8 θεματικούς στόχους. Οι στόχοι

αυτοί ήταν :

- ολοκληρωμένη δράση σε αστικές ζώνες
- ολοκληρωμένη δράση σε αγροτικές περιοχές
- καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας
- καταπολέμηση της ανεργίας των νέων
- ηλικιωμένα άτομα
- περιθωριακοί και άστεγοι
- μετανάστες και πρόσφυγες
- μονογονεϊκές οικογένειες

Οι ενέργειες αυτές συνδύαζαν την έρευνα με τη δράση. Ιδιαίτερη βαρύτητα δόθηκε στη διάδοση και ανταλλαγή των γνώσεων και των καινοτόμων μεθόδων σε κοινοτικό επίπεδο, την οποία διευκόλυναν οι διεθνικές συναντήσεις, τα δημοσιεύματα και μια ειδική υπηρεσία διάδοσης πληροφοριών, καθώς και στην αξιολόγηση των προγραμμάτων, η οποία ήταν για πολλές χώρες άγνωστη υπόθεση.

Η συμβολή του Φτώχεια 2 έγκειται στο ότι επέτρεψε να συναχθούν χρήσιμα συμπεράσματα και διδάγματα σε θέματα μεθόδων διερεύνησης και μέτρησης της φτώχειας, οργάνωσης πειραματικών σχεδίων για την καταπολέμησή της σε θεματικό και τοπικό επίπεδο, διεθνικής συνεργασίας μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανώσεων, εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών υπηρεσιών, του ρόλου της οικογένειας και της Ε.Ε., καθώς και της κατανόησης των ειδικών αναγκών των περιοχών που πλήττονται περισσότερο από τη φτώχεια και των ομάδων που μένουν στο περιθώριο της γενικότερης ευημερίας. Από την άλλη μεριά, ο προϋπολογισμός ήταν εξαιρετικά χαμηλός (29 εκατ. ECU), οι δράσεις κατά συνέπεια περιορισμένης έκτασης και το όλο πρόγραμμα θα μπορούσε, επίσης, να χαρακτηριστεί ως μια συμβολική μάλλον χειρονομία (ΚΕΔΚΕ, ΕΕΤΑΑ, 1995:139-140).

Παράλληλα με τα προγράμματα για την καταπολέμηση της φτώχειας και με αφορμή την οικονομική ύφεση που χαρακτήρισε όλες τις κοινωνίες της Δ.Ευρώπης από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και οδήγησε στη δραματική αύξηση της ανεργίας και ιδίως της **μακροχρόνιας ανεργίας,** τροφοδοτήθηκε η ανάπτυξη ενός προβληματισμού και ευαισθητοποίησης της Ε.Ε. γύρω απ' αυτό το αυξανόμενης έντασης πρόβλημα. Στο πλαίσιο αυτό η Επιτροπή αποφάσισε (1975) να συγκεντρώσει τους διευθυντές των εθνικών υπηρεσιών απασχόλησης και να τους ζητήσει την ανταλλαγή εμπειριών και γνωμών σχετικά με το πρόβλημα της ανεργίας. Έκτοτε, η Επιτροπή οργανώνει δύο ή τρεις φορές το χρόνο, συναντήσεις των γενικών διευθυντών απασχόλησης **(Μόνιμη Επιτροπή Απασχόλησης)**, για να τους δίνει την ευκαιρία να ανταλλάσσουν απόψεις για την κατάσταση της απασχόλησης, για τα μέτρα που λαμβάνονται σε κάθε χώρα και για τους σκοπούς και τις προτεραιότητες των κοινοτικών δράσεων σ' αυτό το πεδίο (Μούσης Ν.,1997:192). Επίσης, από το 1982 έπεισε το Συμβούλιο να θεσπίσει μια σειρά ψηφισμάτων που στόχευαν στην καταπολέμηση της ανεργίας, στην προώθηση της εργασίας των νέων, στην καταπολέμηση της ανεργίας των γυναικών, στην ενίσχυση των τοπικών πρωτοβουλιών δημιουργίας απασχόλησης, στην καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, στην προώθηση της εισόδου ή επανεισόδου των γυναικών στην ενεργό ζωή και στην ενίσχυση των μακροχρονίων ανέργων. Τα ψηφίσματα αυτά, παρά τον μη υποχρεωτικό χαρακτήρα τους έδωσαν την ώθηση για την ανάληψη μιας σειράς δράσεων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου[3] υπέρ της απασχόλησης των νέων, της καταπολέμησης της ανεργίας των γυναικών και της καταπολέμησης της μακροχρόνιας ανεργίας (Μούσης Ν., 1997 :192-193, ΚΕΔΚΕ, ΕΕΤΑΑ, 1995:132), ενώ οδήγησαν και στη δημιουργία μιας σειράς κοινοτικών προγραμμάτων δράσης όπως το **MISEP** (1982 - Σύστημα αμοιβαίας πληροφόρησης σχετικά με τις πολιτικές απασχόλησης, το **ELISE** (1984-85 πρόγραμμα και δίκτυο συλλογής,

[3] Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το ΕΚΤ, τις δραστηριότητές του αλλά και κριτική για την αποτελεσματικότητά του βλ. Αλεξίου Γ. (1989), *Η ΕΟΚ. Κριική Θεώρηση*.Αθήνα. Μαραβέγιας Ν. (1995), "Η Περιφεραική Πολιτική" στο Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.), *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαικής Ένωσης*, Θεμέλιο, Αθήνα.

επεξεργασίας και διάδοσης πληροφοριών για τις τοπικές πρωτοβουλίες ανάπτυξης της απασχόλησης) και το **LEDA** 1986, (Local Employment Development Action) (ΚΕΔΚΕ, ΕΕΤΑΑ, 1995:132, Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η.,1997:254-255).

Τέλος στη δράση της Ε.Ε. ενάντια στα προβλήματα κοινωνικής περιθωριοποίησης την περίοδο αυτή πρέπει να συμπεριληφθούν και ορισμένες πρωτοβουλίες που αποσκοπούσαν στην ανακούφιση διαφόρων **«ευπαθών κοινωνικών ομάδων»**.. Στο πλαίσιο αυτό τις κύριες ομάδες στόχους των πολιτικών της Ε.Ε. την περίοδο αυτή αποτέλεσαν τα ΑΜΕΑ και οι γυναίκες. Η δραστηριότητα της Ε.Ε. στα προβλήματα των **ΑΜΕΑ**[4] ξεκίνησε το 1971 που ονομάστηκε και διεθνές έτος των μειονεκτούντων ατόμων. Το **πρώτο όμως πρόγραμμα δράσης** για την κοινωνική και οικονομική ένταξη των μειονεκτούντων θεσπίστηκε από το Συμβούλιο δέκα χρόνια αργότερα (1981). Στα πλαίσια του προγράμματος αυτού, το Συμβούλιο εξέδωσε, στις 24 Ιουλίου 1986, μία σύσταση για την απασχόληση των ΑΜΕΑ (ΕΕ L225 της 12.08.1986) και η Επιτροπή ίδρυσε (1986) μια ηλεκτρονική τράπεζα πληροφοριών πάνω στα προβλήματα και τις τεχνικές βοήθειες για τα ΑΜΕΑ μέσα στην Ε.Ε., γνωστή με το όνομα **HANDYNET** (Μούσης Ν.,1997:216). Το 1987 η Ε.Ε. διεύρυνε το πρόγραμμα δράσης της με μέτρα που αποσκοπούσαν στην ένταξη των μειονεκτούντων παιδιών στην κανονική εκπαίδευση. Η δράση της Ε.Ε. γι' αυτήν την πρώτη περίοδο συμπληρώθηκε με την έναρξη, το 1988, του δεύτερου προγράμματος δράσης για την ένταξη των ΑΜΕΑ, γνωστό με το όνομα **HELIOS.**

Οσον αφορά το θέμα της **ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών,** το άρθρο 119 της Συνθήκης της Ρώμης (1957), που προέβλεπε ότι *«κάθε κράτος-μέλος εξασφαλίζει κατά τη διάρκεια του πρώτου σταδίου και διατηρεί εν συνεχεία την*

[4] Περισσότερο από το 10% του συνολικού πληθυσμού της Ε.Ε. αποτελείται από άτομα με ειδικές ανάγκες (**ΑΜΕΑ**). Τα άτομα αυτά αντιμετωπίζουν αναμφισβήτητα ένα ευρύ φάσμα προβλημάτων τα οποία τους εμποδίζουν να πετύχουν την πλήρη οικονομική και κοινωνική τους ένταξη (Λευκό Βιβλίο για την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική, 1994:58)

εφαρμογή της αρχής της ισότητας των αμοιβών για όμοια εργασία μεταξύ εργαζομένων ανδρών και γυναικών», ήταν ένα από τα ελάχιστα κοινωνικά άρθρα που υπάγονταν στις δεσμευτικές διατάξεις της Συνθήκης. Η Επιτροπή ξεκίνησε τη δράση της στον τομέα αυτό το 1960, απευθύνοντας μια σύσταση στα κράτη-μέλη, για την εφαρμογή του άρθρου 119, σημειώνοντας ότι το άρθρο αυτό δεν περιοριζόταν να καθορίσει στόχους όπως έκαναν τα άρθρα 117 και 118 για την εναρμόνιση των άλλων κοινωνικών πολιτικών, αλλά τους επέβαλε την υποχρέωση να ενεργήσουν έτσι ώστε η αρχή της ισότητας των αμοιβών να εφαρμόζεται στην πράξη (Μούσης Ν.,1997:212). Αργότερα, από το 1975, το Συμβούλιο με την έκδοση μια σειράς Οδηγιών, άρχισε να υποχρεώνει τα κράτη-μέλη να επανεξετάσουν τις εθνικές νομοθεσίες τους υπό το πρίσμα ενδεχόμενων διακρίσεων εις βάρος των γυναικών και να τις προσαρμόσουν προς τις διατάξεις του άρθρου 119 και το περιεχόμενο των Οδηγιών της Ε.Ε. (ΚΕΔΚΕ, ΕΕΤΑΑ, 1995:135). Οι νομοθετικές αυτές πράξεις είχαν ως αντικείμενα, την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών σχετικά με την αρχή της ισότητας των αμοιβών μεταξύ ανδρών και γυναικών (ΕΕ L45 της 19.02.1975), την πρόσβαση στην απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση, την προαγωγή και τις συνθήκες εργασίας (ΕΕ L39 της 14.02.1976), την κοινωνική ασφάλιση (ΕΕ L6 της 10.01.1979), την προστασία της μητρότητας των γυναικών που εξασκούν ελεύθερο επάγγελμα συμπεριλαμβανομένου του γεωργικού (ΕΕ L359 της 19.12.1986) κλπ.

Παράλληλα προς το νομοθετικό της έργο η Ε.Ε. αποφάσισε να εφαρμόσει και ειδικά προγράμματα, που θα επέτρεπαν την ανταλλαγή εμπειριών στη βάση, την καλλιέργεια συνείδησης και την προώθηση της ισότητας στην πράξη. Στα πλαίσια του **πρώτου μεσοπρόθεσμου «Προγράμματος Δράσης για την Προώθηση της Ισότητας των Ευκαιριών»** των γυναικών (1982-1985) ιδρύθηκε και μια ειδική Επιτροπή για την Ισότητα, η οποία λειτουργεί ως συμβουλευτικό όργανο της Επιτροπής. Η διαπίστωση ότι τα κράτη-μέλη, είτε καθυστερούσαν την εξέταση και προσαρμογή των εθνικών νομοθεσιών τους στις Οδηγίες της Ε.Ε., είτε έδιναν σημαντικά αποκλίνουσες ερμηνείες στο

περιεχόμενό τους, οδήγησε την Ε.Ε. στην απόφαση να εφαρμόσει και **δεύτερο μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα** (1986-1990), με σκοπό να παρακολουθήσει την εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων στα κράτη-μέλη. Και το πρόγραμμα αυτό επιβεβαίωσε, ότι δεν αρκεί η προώθηση της τυπικής και νομικής ισότητας, αλλά απαιτείται και η αλλαγή συνείδησης και στάσεων των πολιτών ώστε να υλοποιηθούν οι νομικές διατάξεις και στην πράξη (ΚΕΔΚΕ, ΕΕΤΑΑ, 1995:136). Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε επίσης και στην καταπολέμηση της ανεργίας των γυναικών, με τη υλοποίηση προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης από το ΕΚΤ, αλλά και με την ανάληψη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών από την Επιτροπή. Οι σημαντικότερες πρωτοβουλίες της πρώτης περιόδου της κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε. ήταν το πρόγραμμα **LEI** 1984 (Τοπικές Πρωτοβουλίες Απασχόλησης για γυναίκες και το **IRIS** 1987 (Ευρωπαϊκό δίκτυο προγραμμάτων επαγγελματικής κατάρτισης για τις γυναίκες).

2.1.2. Η Ε.Ε. ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989).

α. Το θεσμικό πλαίσιο

Η κοινωνική παρέμβαση της Ε.Ε. την περίοδο μετά το 1989 διευρύνθηκε και επεκτάθηκε σημαντικά. Στο θεσμικό επίπεδο το πλαίσιο άσκησης της κοινοτικής κοινωνικής πολιτικής καθορίστηκε από δύο βασικά νομικά κείμενα, τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) και τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997). Μία διεύρυνση του θεσμικού πλαισίου, εντός του οποίου όφειλε να προγραμματιστεί και να υλοποιηθεί η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική επιχειρήθηκε με τον Κοινοτικό Κοινωνικό Χάρτη (1989), το Λευκό Βιβλίο για την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική (1994) και το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Κοινωνικής Δράσης (1995-1997). Τα τελευταία αυτά κείμενα, ωστόσο, δεν ήταν δεσμευτικά για τα κράτη-μέλη. Είχαν χαρακτήρα διακήρυξης, κατέγραφαν προβλήματα και διατύπωναν προτάσεις.

Μέσα από τις Συνθήκες (Μάαστριχτ (1992) και Άμστερνταμ (1997) αλλά και από τα μη δεσμευτικά κοινοτικά κείμενα της περιόδου αυτής (Κοινωνικός Χάρτης, Λευκό Βιβλίο, Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Κοινωνικής Δράσης), διαμορφώθηκε και θεμελιώθηκε μια ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική με κύριο στόχο την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, η Ε.Ε. έθεσε ως προτεραιότητα την παρέμβαση σε δύο βασικούς άξονες: **την προώθηση της απασχόλησης** και **την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.**

Καταρχήν η υιοθέτηση του «**Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων**» το Δεκέμβριο του 1989, αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα για την προώθηση ενός κοινωνικού κοινοτικού προτύπου (Σακελλαρόπουλος Θ., 1993:43) αφού ήταν το πρώτο κοινοτικό κείμενο με το οποίο κωδικοποιήθηκαν και αναγνωρίστηκαν τα κοινωνικά δικαιώματα[5] σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Υφαντόπουλος Γ, 1995:650). Μολονότι το περιεχόμενο του Χάρτη δεν είχε δεσμευτικό αλλά διακηρυκτικό χαρακτήρα, αποτέλεσε το ουσιαστικό υπόβαθρο της κοινωνικής διάστασης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και τη βάση της διαπραγμάτευσης των μελλοντικών συμφωνικών για την κοινωνική πολιτική των κρατών-μελών (Ρομπόλης Σ., Χλέτσος Μ., 1995:122). Στο πλαίσιο της εφαρμογής του «*Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων*», το Συμβούλιο ενέκρινε τη Σύσταση 92/441, σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια των πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας και τη Σύσταση 92/442, για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών

[5] Συνοπτικά τα κοινωνικά δικαιώματα που κωδικοποιήθηκαν ήταν :το δικαίωμα στην εργασία στη χώρα της ΕΚ που ο καθένας επιλέγει, το δικαίωμα ελεύθερης επιλογής επαγγέλματος και λήψης δίκαιου μισθού, το δικαίωμα για βελτιωμένες συνθήκες διαβίωσης και εργασίας, το δικαίωμα στην κοινωνική προστασία στο πλαίσιο των ισχυόντων εθνικών συστημάτων, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι και της ελεύθερης συμμετοχής σε συλλογικές διαπραγματεύσεις, το δικαίωμα στην επαγγελματική κατάρτιση, το δικαίωμα των ανδρών και γυναικών σε ίση μεταχείριση, το δικαίωμα των εργαζομένων στην ενημέρωση, στις διαβουλεύσεις και τη συμμετοχή, το δικαίωμα στην προστασία της υγείας και στην ασφάλεια στο χώρο της εργασίας, το δικαίωμα της προστασίας της παιδικής εργασίας, δίκαιης αμοιβής, επαγγελματικής κατάρτισης και μειωμένου ωραρίου απασχόλησης για τους νέους, το δικαίωμα για σύνταξη και ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα για τους συνταξιούχους, το δικαίωμα των μειονεκτούντων ατόμων για επαγγελματική κατάρτιση και κοινωνική ενσωμάτωση.

κοινωνικής προστασίας. Η **Σύσταση 92/441/ΕΟΚ** του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1992 (ΕΕ L 245 της 26.08.92), στο Α' μέρος της συστήνει στα κράτη-μέλη να αναγνωρίσουν, στο πλαίσιο ενός σφαιρικού και ολοκληρωμένου **μηχανισμού καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού**, το θεμελιώδες ατομικό δικαίωμα επαρκών πόρων και παροχών που να εξασφαλίζουν αξιοπρεπή ανθρώπινη διαβίωση. Στο Β' μέρος της η Σύσταση αναφέρει τις γενικές αρχές σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να οργανωθεί αυτό το δικαίωμα για την κάλυψη των ατελειών της υπάρχουσας κοινωνικής προστασίας, για την εξασφάλιση στα ενδιαφερόμενα άτομα ενός ελαχίστου ποσού επαρκών, σταθερών και τακτικών πόρων, και για τη διευκόλυνση της πρόσβασης αυτών των ατόμων σε δικαιώματα, υπηρεσίες και παροχές, συμβάλλοντας έτσι στην οικονομική και κοινωνικη ένταξή τους. Στο Γ' μέρος η Σύσταση προτείνει τρόπους υλοποίησης που εξειδικεύουν τις διαδικασίες υπολογισμού και αναπροσαρμογής της βοήθειας που παρέχεται και των συνοδευτικών μέτρων και στα Δ', Ε', ΣΤ' μέρη καλεί τα κράτη-μέλη να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για την προοδευτική υλοποίηση αυτού του δικαιώματος και για την αξιολόγηση της εφαρμογής του. Με τη Σύσταση αυτή του Σύμβουλίου αναγνωρίστηκε από τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ε.Ε. η σημασία της ένταξης αυτών των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, ως θεμελιώδους στοιχείου, στη γενική πολιτική τους για την πρόληψη του αποκλεισμού (Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η., 1997:243). Η **Σύσταση 92/442/ΕΟΚ** του Συμβουλίου της 27ης Ιουλίου 1992 (ΕΕ L 245 της 26.08.92), προτρέπει τα κράτη-μέλη να εφαρμόζουν μέτρα και πολιτικές για την **οικονομική και κοινωνική ένταξη των αποκλειομένων ατόμων**. Υπενθυμίζει ειδικότερα, ότι ένας από τους βασικούς στόχους της κοινωνικής προστασίας είναι η συμβολή στην κοινωνική ενσωμάτωση όλων των ατόμων που διαμένουν νόμιμα σ' ένα κράτος-μέλος, καθώς και στην ενσωμάτωση στην αγορά εργασίας των ατόμων που είναι σε θέση να ασκήσουν αμειβόμενη εργασία (Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η.,1997:244).

Και στη **Συνθήκη του Μάαστριχτ,** σε σύγκριση με το παρελθόν

συμπεριλήφθηκαν σημαντικές νέες ρυθμίσεις που διεύρυναν τα όρια άσκησης κοινωνικής πολιτικής εκ μέρους της Ε.Ε. (Σακελλαρόπουλος Θ.1993:450). Οι ρυθμίσεις αυτές διατυπώθηκαν στο **Κοινωνικό Πρωτόκολο**, που προέκυψε από τη συνεχιζόμενη αυτοεξαίρεση (opt out) της Βρετανίας. Στο Πρωτόκολο αυτό επισυνάπτεται, με τη μορφή παραρτήματος, η **Συμφωνία για την Κοινωνική Πολιτική,** με την οποία οι 12 εξουσιοδοτούν τους 11 που το επιθυμούν - αργότερα, με την ένταξή της Αυστρίας, Φιλανδίας και Σουηδίας έγιναν 15 και 14 αντίστοιχα - να προωθήσουν την κοινωνική διάσταση της ευρωπαϊκής οικοδόμησης στο δρόμο που χάραξε ο Κοινωνικός Χάρτης του 1989. Οι σημαντικότερες καινοτομίες της Συμφωνίας για την Κοινωνική Πολιτική είναι οι εξής. **Πρώτον**, η Συμφωνία δηλώνει στο άρθρο 1 ότι «*η Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη έχουν ως στόχο να προωθήσουν την απασχόληση, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, την παροχή της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας, τον κοινωνικό διάλογο και την ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων που θα επιτρέψουν ένα υψηλό και διαρκές επίπεδο απασχόλησης και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού*». Για πρώτη φορά, έτσι, σε κείμενο Συνθήκης (έστω και με τη μορφή Πρωτοκόλλου), **ο «κοινωνικός αποκλεισμός» γίνεται και επίσημα αντικείμενο πολιτικής της Ε.Ε.. Δεύτερον**, με το άρθρο 2 παρ.1 της Συμφωνίας, διευρύνθηκε ο κύκλος των περιπτώσεων όπου για τη λήψη απόφασης εφαρμόζεται η αρχή της ειδικής πλειοψηφίας. Σύμφωνα με το παλαιό άρθρο 118Α παρ.2, η εφαρμογή αυτής της αρχής ίσχυε μόνο για θέματα της υγιεινής και ασφάλειας στο χώρο της εργασίας. Με τη νέα ρύθμιση προβλέπεται η δυνατότητα έγκρισης οδηγιών, με ειδική πλειοψηφία των 14 και σε συνεργασία με το Κοινοβούλιο (άρθρο 189Γ), για τη θέσπιση των ελαχίστων προδιαγραφών στους τομείς : (α) ενημέρωση και διαβούλευση με τους εργαζομένους (β) ισότητα ανδρών και γυναικών όσον αφορά τις ευκαιρίες τους στην αγορά εργασίας και τη μεταχείριση κατά την εργασία και (γ) επαγγελματική ένταξη των ατόμων που αποκλείονται από την αγορά εργασίας. **Τρίτον**, τροποποιήθηκαν εκ νέου οι διατάξεις που αφορούσαν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) οι αποστολές του οποίου αφορούν πλέον, εκτός από την προώθηση των δυνατοτήτων απασχόλησης και τη γεωγραφική και

επαγγελματική κινητικότητα, τη διευκόλυνση της προσαρμογής στις μεταλλαγές της βιομηχανίας και στις αλλαγές των συστημάτων παραγωγής, ιδίως μέσω της επαγγελματικής κατάρτισης και του επαγγελματικού προσανατολισμού (άρθρο 123).

Το **Λευκό Βιβλίο για την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική** [COM(94) 333 τελικό (27 Ιουλίου 1994)] αποσκοπούσε στο να προσδιορίσει την προσέγγιση της Επιτροπής, όσον αφορά την επόμενη φάση της κοινωνικής της πολιτικής (1995-1999) και επεδίωκε να χαράξει την πορεία προς το μέλλον για την Ένωση (σελ.10). Οι βασικοί στόχοι της πολιτικής αυτής είναι : η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της Ένωσης και η ενίσχυση των ευκαιριών για ανάπτυξη που θα ευνοήσει την απασχόληση, η επένδυση στο εργατικό δυναμικό με ευρωπαϊκά προγράμματα κατάρτισης και εκπαίδευσης, η προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων μέσω ελαχίστων κοινωνικών προδιαγαφών, η ισότητα ευκαιριών ανδρών και γυναικών, η **καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού**, η τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, η προώθηση της σύγκλισης παρά της εναρμόνισης των εθνικών κοινωνικών πολιτικών, η ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου και ο συντονισμός των οικονομικών και κοινωνικών δράσεων (Μούσης Ν., 1997:188). Στη βάση των προσανατολισμών του παρπάνω βιβλίου, η Επιτροπή κατάρτισε ένα **Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Κοινωνικής Δράσης (1995-1997)** [COM(95) 134 τελικό] το οποίο θα αναπροσαρμοζόταν κάθε χρόνο. Περιστρεφόταν γύρω από τα εξής βασικά θέματα : την απασχόληση ως κορυφαία προτεραιότητα, την εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση ως βασικούς παράγοντες της κοινωνικής σταθερότητας στην Ε.Ε., την οικοδόμηση μιας ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας, την ενθάρρυνση υψηλών εργασιακών προτύπων, την ισότητα ευκαιριών ανδρών και γυναικών, την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, την υγεία και την εμπέδωση και ανάπτυξη της κοινοτικής κοινωνικής νομοθεσίας.

Τέλος μ τη «**Συνθήκη του Άμστερνταμ**[6]», που υπεγράφη στις 2 Οκτωβρίου 1997 στο Άμστερνταμ και αποτελεί την τρίτη ουσιαστική μεταρρύθμιση και διεύρυνση της ιδρυτικής Συνθήκης της Ρώμης (1957), σημειώθηκε μια σημαντική τομή στην κοινωνική πολιτική της Ε.Ε.ς. Η εικόνα που απορρέει από τις σχετικές διατάξεις, αποτυπώνει μια σαφή μείωση του «κοινωνικού ελλείματος» και μια ενθαρρυντική ένδειξη για τη θεσμική ωρίμανση στην ευαίσθητη αυτή περιοχή, αφού για πρώτη φορά θεμελιώνεται και επίσημα η «κοινωνική διάσταση» στα καταστατικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Παπαδημητρίου Γ.,1997:378). Οι σημαντικότερες, κοινωνικού περιεχομένου, καινοτομίες της Συνθήκης είναι οι εξής :

Επιβεβαιώθηκε για μια ακόμη φορά και ενισχύθηκε η προσήλωση της Ε.Ε. στην προώθηση της απασχόλησης, με την προσθήκη στη Συνθήκη του Άμστερνταμ ενός **νέου τίτλου (VIα) για την απασχόληση**. Σύμφωνα με το άρθρο 109N του τίτλου αυτού «*Τα κράτη-μέλη και η Κοινοτητα εργάζονται για την ανάπτυξη συντονισμένης στρατηγικής για την απασχόληση και πιο συγκεκριμένα, για να προάγουν τη δημιουργία εξειδικευμένου, εκπαιδευμένου και ευπροσάρμοστου εργατικού δυναμικού αλλά και αγοράς εργασίας ανταποκρινόμενης στις οικονομικές αλλαγές, προκειμένου να επιτύχουν τους στόχους του άρθρου 2 της Συνθήκης*» . Με τα επόμενα άρθρα, προσδιορίζεται το πλαίσιο (μη δεσμευτικό, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας) του συντονισμού μεταξύ κρατών-μελών και Ε.Ε. για τα θέματα της απασχόλησης και συγκροτείται για το σκοπό αυτό **Συμβουλευτική Επιτροπή Απασχόλησης**, με τη συμμετοχή 2 μελών από κάθε κράτος-μέλος.

Πραγματοποιείται η πλήρης προσχώρηση της Βρετανίας στην κοινωνική πολιτική (με την εγκατάλειψη του σχετικού δικαιώματος opting-out που είχε δικεδικήσει στα πλαίσια των διαπραγματεύσεων για τη Συνθήκη του

[6] Για τη Συνθήκη του Άμστερνταμ βλ. Ντάλης Σ. (επιμ) (1997), *Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ. Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και Ανάλυση της νέας Συνθήκης της ΕΕ*, Σιδέρης, Αθήνα. Μαρίας Ν. (1997), *Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Πολιτών και της Αλληλεγγύης. Η Πορεία προς το Άμστερνταμ*, Τυπωθήτω, Αθήνα.

Μάαστριχτ) και αναθεωρούνται τα άρθρα 117 έως 120 της Συνθήκης της Ρώμης, προκειμένου να **ενταχθούν στο κύριο σώμα της Συνθήκης τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα που προβλέπονταν στο ειδικό Κοινωνικό Πρωτόκολο** (που καταργείται) και στη σχετική Συμφωνία για την Κοινωνική Πολιτική που είχε προσαρτηθεί σ' αυτό (Ιωακειμίδης Π.,1997:391). Έτσι, σύμφωνα με το τροποποιημένο άρθρο 117, πραγματοποιείται η ένταξη στην έννομη τάξη της Ε.Ε. των κοινωνικών δικαιωμάτων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη του Τορίνο (1961), καθώς και των κοινωνικών δικαιωμάτων του Κοινοτικού Χαρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων (1989) (Ιωακειμίδης Π., 1997:390-391). Παράλληλα επανεπιβεβαιώνονται οι κύριοι στόχοι της κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε., που είχαν οριοθετηθεί στο άρθρο 1 της Συμφωνίας για την Κοινωνική Πολιτική και συνίστανται, μεταξύ άλλων, τόσο στην **επίτευξη ενός υψηλού και διαρκούς επιπέδου απασχόλησης** όσο και στην **καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.** Προκειμένου να υλοποιήσει τους στόχους του άρθρου 117, η Ε.Ε., σύμφωνα πάντα με την αρχή της επικουρικότητας, υποστηρίζει και συμπληρώνει τη δράση των κρατών-μελών στους ακόλουθους τομείς : (α) βελτίωση, ιδιαιτέρως του περιβάλλοντος εργασίας, με σκοπό την προστασία της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων (β) όροι εργασίας (γ) ενημέρωση και διαβούλευση με τους εργαζομένους (δ) αφομοίωση των προσώπων που αποκλείονται από την αγορά εργασίας (ε) ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά τις ευκαιρίες στην αγορά εργασίας και τη μεταχείριση στην εργασία (118 παρ.1)

Για το σκοπό αυτό, το Συμβούλιο μπορεί να θεσπίζει μέσω οδηγιών, με ειδική πλειοψηφία και με τη διαδικασία της Συναπόφασης (189Β), τις ελάχιστες προδιαγραφές για τους παραπάνω τομείς, οι οποίες εφαρμόζονται σταδιακά, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών και των τεχνικών ρυθμίσεων που υφίστανται σε κάθε κράτος-μέλος. Επίσης, με την ίδια διαδικασία, δύναται να θεσπίζει «*μέτρα ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ καρατών-μελών, μέσω πρωτοβουλιών που αποσκοπούν στη βελτίωση των γνώσεων, την ανάπτυξη της ανταλλαγής πληροφοριών και των δοκιμασμένων πρακτικών, την προώθηση*

καινοτόμων λύσεων και την αξιολόγηση εμπειριών, με σκοπό την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού» (118παρ.2).

β. Οι πολιτικές

Και στο επίπεδο της πολιτικής πρακτικής η κοινοτική δράση κατά των προβλημάτων της φτώχειας και της κοινωνικής περιθωριοποίησης **ενισχύθηκε σταδιακά και διαφοροποιήθηκε,** στην διάρκεια της δεύτερης περιόδου της κοινοτικής κοινωνικής πολιτικής (1989-σήμερα). Σημείο τομής όσον αφορά τη φιλοσοφία και το χαρακτήρα της κοινοτικής παρέμβασης στα θέματα του κοινωνικού αποκλεισμού, θεωρείται η υιοθέτηση το 1989[7] του **"Μεσοπρόθεσμου προγράμματος κοινοτικής δράσης για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών ομάδων"**, γνωστότερου ως «Φτώχεια 3». Η καινοτομία και η σπουδαιότητα του προγράματος έγκειται στις **βασικές αρχές** που το διέτρεχαν, την **εφαρμογή στο τοπικό επίπεδο**, την **πολυδιάστατη προσέγγιση** της φτώχειας, την **ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων** μεταξύ των εμπλεκομένων φορέων, τη **συμμετοχή** των ενδιαφερομένων ομάδων του πληθυσμού και την **αξιολόγηση**. Η επιτυχία που είχε η εφαρμογή των αρχών αυτών οδήγησε την Ε.Ε. να γενικεύσει την εφαρμογή τους σ' όλα τα σχετικά με τον κοινωνικό αποκλεισμό προγράμματά της.

Το διάρκειας 5 ετών (1989-1994) «**Μεσοπρόθεσμο πρόγραμμα κοινοτικής δράσης για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών ομάδων**» παρέτεινε και διεύρυνε τις προηγούμενες κοινοτικές πρωτοβουλίες - «Φτώχεια 1» και «Φτώχεια 2» - με τις οποίες η Ε.Ε. είχε ήδη εκφράσει τη βούλησή της να συμβάλλει, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και των μέσων που διέθετε, στις προσπάθειες των κρατών-μελών για την καταπολέμηση της φτώχειας. Τα δύο πρώτα κοινοτικά προγράμματα για την καταπολέμηση της φτώχειας είχαν, όπως είδαμε, περισσότερο διερευνητικό

[7] Απόφαση του Συμβουλίου 89/457/ΕΟΚ της 18ης Ιουλίου 1989 για την καθιέρωση μεσοπρόθεσμου «προγράμματος κοινοτικής δράσης όσον αφορά την οικονομική και κοινωνική ένταξη των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών ομάδων», ΕΕ L 224, 02.08.1989.

χαρακτήρα και αποτελούνταν, ουσιαστικά, από ένα σύνολο τοπικών σχεδίων μικρής κλίμακας, πολύ ανομοιογενών και διαφορετικών μεταξύ τους. Επίσης, υιοθέτησαν - ιδιαίτερα το πρώτο - μια παραδοσιακή και μονοδιάστατη προσέγγιση των θεμάτων της κοινωνικής περιθωριοποίησης, με τη «φτώχεια» - ως όρος αλλά και ως αντικείμενο πολιτικής - να βρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος. Αντίθετα, το εν λόγω πρόγραμμα είχε πιο φιλόδοξο περιεχόμενο (προϋπολογισμός 50 εκ. ECU έναντι 20 του πρώτου και 29 του δεύτερου). Σκοπός του ήταν να προωθήσει μια **πολυδιάστατη προσέγγιση μέσω της έννοιας του «κοινωνικού αποκλεισμού»**, δίνοντας έμφαση σε στρατηγικές για την οικονομική και την κοινωνική ένταξη των πλέον ευπαθών κοινωνικών ομάδων, που βασίζονταν στην **εταιρική σχέση** μεταξύ των δημοσίων και των ιδιωτικών φορέων και που διεξάγονταν με τη **συμμετοχή** των ενδιαφερομένων ομάδων του πληθυσμού (Επιτροπή, 1993:52). Βέβαια και στη διάρκεια του προγράμματος αυτού οι όροι «φτώχεια» και «κοινωνικός αποκλεισμός» χρησιμοποιούνταν πολλές φορές χωρίς σαφή διάκριση. Ωστόσο, η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού διέτρεχε όλη τη φιλοσοφία του προγράμματος, αφού από τον τίτλο του ακόμη φαινόταν ότι θεωρούσε την εσωμάτωση ως λύση για τα προβλήματα που θα αντιμετωπίζονταν,.

Οι βασικοί στόχοι του προγράματος ήταν :

- να εξασφαλιστεί η συνοχή ανάμεσα στις κοινοτικές πρωτοβουλίες που έχουν επίδραση στις οικονομικά και κοινωνικά μη ευνοημένες ομάδες της κοινωνίας
- να συμβάλλει στην ανάπτυξη προληπτικών μέτρων που θα βοηθούσαν ομάδες που μειονεκτούν οικονομικά και κοινωνικά, καθώς και στην ανάπτυξη διαρθρωτικών μέτρων που θα αντιμετώπιζαν τις ανάγκες τους
- να παράγει, μέσα από ένα πολυδιάστατο πρίσμα, πρωτότυπα οργανωτικά μοντέλα για την ενσωμάτωση των οικονομικά και κοινωνικά μη ευνοημέων ομάδων, μοντέλα που θα συμπεριλάμβαναν διάφορους φορείς

- να διεξάγει μια εκστρατεία πληροφόρησης, συντονισμού και ανταλλαγής εμπειρίας σε κοινοτικό επίπεδο και
- να συνεχίσει τη μελέτη των χαρακτηριστικών των οικονομικά και κοινωνικά μη ευνοημένων μελών της κοινωνίας (Καβουνίδη Τζ.,1996:56).

Για την εκπλήρωση των στόχων αυτών οι δράσεις του προγράμματος διαρθρώθηκαν γύρω από αρχικώς δύο και στη συνέχεια 3 πόλους.

- 29 πρότυπες ενέργειες που συγκέντρωσαν ένα σύνολο φορέων και οργανισμών που προσπάθησαν να καθορίσουν και να εφαρμόσουν μαζί, σε μια **σχετικά περιορισμένη περιοχή**, μια συνεκτική στρατηγική οικονομικής και κοινωνικής ένταξης του συνόλου των λιγότερο ευνοημένων ομάδων που ζούσαν σ' αυτή την περιοχή

- 12 πρωτοβουλίες καινοτόμου χαρακτήρα, που ήταν δράσεις περιορισμένης κλίμακας και με μικρότερο προϋπολογισμό και εφαρμόστηκαν από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, με στόχο ένα συγκεκριμένο κοινωνικό πρόβλημα ή μια συγκεκριμένη κατηγορία πληθυσμού (ομάδα στόχο) (Επιτροπή, 1993:68).

- Με την εξέλιξη του προγράμματος διαπιστώθηκε η ανάγκη και η σκοπιμότητα να προστεθεί και τρίτος πόλος, οι μελέτες για τους μηχανισμούς περιθωριοποίησης και κοινωνικού αποκλεισμού. Οι **τοπικές έρευνες** αποδείχτηκαν αναγκαίες για την απόκτηση των πληροφοριών που απαιτούνταν για τον ορθό προγραμματισμό πρόσφορων δρασεων. Εκτός όμως από τις τοπικές έρευνες διεξήχθησαν και περιορισμένες συγκριτικές έρευνες (ΚΕΔΚΕ, ΕΕΤΑΑ, 1995:141).

Η καινοτομία και η σπουδαιότητα του προγράματος οφείλεται κατά κύριο λόγο στις τρείς βασικές αρχές που το διέτρεχαν, την πολυδιάστατη προσέγγιση της

φτώχειας, την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων μεταξύ των εμπλεκομένων φορέων και τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων ομάδων του πληθυσμού.

- **Η πολυδιάστατη προσέγγιση**. Η αρχή αυτή βασίζεται στη διαπίστωση του πολυδιάστατου χαρακτήρα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, που δεν οφείλεται μόνο στην ανεπάρκεια οικονομικών πόρων αλλά εμφανίζεται και στους τομείς της κατοικίας, της κατάρτισης, της απασχόλησης, της εκπαίδευσης, της υγείας, της πρόσβασης στις υπηρεσίες κλπ. Συνεπάγεται την εφαρμογή συντονισμένων στρατηγικών και συνεργασιών, **προσαρμοσμένων στις ιδιομορφίες της τοπικής ή εθνικής κατάστασης** και όχι μόνο την απλή παράθεση μεμονομένων ενεργειών, ξένων μεταξύ τους ή συνδεδεμένων με συγκεκριμένο τρόπο

- **η εταιρική σχέση**. Η αρχή αυτή αποτελεί τη θεσμική έκφραση της πολυδιάστατης προσέγγισης καθώς και το μέτρο εφαρμογής της. Δεν είναι δυνατόν να αναπτυχθεί παρά μόνο αν μια κοινή ενέργεια συγκεντρώνει το σύνολο των βασικών φορέων δράσης της παρέμβασης σχετικά με τους προαναφερθέντες τομείς. Η εταιρική σχέση συνεπάγεται συναιτιότητα των εμπλεκομένων φορέων δράσης όσον αφορά την επιτυχία ολόκληρης της δράσης που πραγματοποιήθηκε και προϋποθέτει ότι όλοι οι φορείς είναι ικανοί να καθορίζουν, εκτός από τα αντίστοιχα δικά τους συμφέροντα ή τις διαφορές τους, κοινή και συμφωνημένη στρατηγική

- **Η συμμετοχή**. Η αρχή αυτή προκύπτει από τη διαπίστωση σύμφωνα με την οποία ο κοινωνικός αποκλεισμός αποτελεί επίσης εξάρτηση ή ακόμη και παθητική στάση απέναντι στους φορείς και γενικότερα στις αποφάσεις των άλλων. Συνεπώς η αρχή αυτή επιβεβαιώνει ότι η ενεργός συμμετοχή των ενδιαφερομένων ομάδων του πληθυσμού στη διαδικασία ένταξης αποτελεί ταυτόχρονα προϋπόθεση και έκφραση της

επιτυχίας της. Γενικότερα αποσκοπεί στην προώθηση της ιδιότητας του πολίτη και της δημοκρατίας και επιδιώκει οι ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού να είναι κανονικοί φορείς δράσης και εταίροι όσον αφορά τις εφαρμοζόμενες πολιτικές (Επιτροπή, 1993: 58-60).

Για την καλύτερη εκπλήρωση των βασικών αυτών αρχών, η εφαρμογή του προγράμματος προωθήθηκε **σε τοπικό επίπεδο**. Η επιλογή αυτή φανέρωνε τις προσπάθειες της Ε.Ε. για εταιρικές σχέσεις με τις τοπικές και εθνικές αρχές και εμπιστοσύνη στις πιθανότητες επιτυχίας της τοπικής πρωτοβουλίας και κυρίως στην ικανότητα των τοπικών φορέων να δημιουργήσουν αποτελεσματικές **εταιρικές σχέσεις** και να επεξεργαστούν συντονισμένη στρατηγική (Επιτροπή, 1993 : 59). Εκτός από τις βασικές αρχές ιδιαίτερη σημασία είχε και η εφαρμογή της μεθόδου της **αξιολόγησης** των τοπικών προγραμμάτων. Σε κανένα άλλο από τα μέχρι τότε προγράμματα της Ε.Ε.ς δεν είχε η αξιολόγηση τόσο κεντρική θέση όσο στο πρόγραμμα αυτό (ΚΕΔΚΕ, ΕΕΤΑΑ, 1995:152).

Εκτός από το Φτώχεια 3 η Ε.Ε. ανέπτυξε την περίοδο αυτή κι άλλες πρωτοβουλίες που είχαν ως στόχο την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Το 1990, μετα την απόφαση του Συμβουλίου του 1989, που ζήτησε από την Επιτροπή να αναλύει τις δράσεις των κρατών-μελών στον τομέα του κοινωνικού αποκλεισμού και να παρακολουθεί τις σχετικές εξελίξεις, ίδρυσε το **Παρατηρητήριο για τις Πολιτικές Καταπολέμησης του Κοινωνικού Αποκλεισμού**. Το Παρατηρητήριο εξετάζει τις προσπάθειες των δημοσίων φορέων της κάθε χώρας της Ε.Ε. να περιορίσουν τον κοινωνικό αποκλεισμό. Εξετάζει την πρόσβαση και τις ανισότητες πρόσβασης των πολιτών σε διάφορους πόρους, μορφές βοήθειας ή υπηρεσίες που συνδέονται με τα κοινωνικά δικαιώματα. Εξετάζει επίσης το κατά πόσο οι διάφορες κυβερνητικές πολιτικές διευκολύνουν ή παρεμποδίζουν την άσκηση των δικαιωμάτων που είτε ρητά είτε έμμεσα υποστηρίζουν ότι προστατεύουν ή προωθούν. Πιστεύεται ότι η συγκριτική έρευνα και ανταλλαγή γνώσεων μεταξύ των χωρών-μελών που γίνεται στα πλαίσια του Παρατηρητηρίου θα

αποδειχτεί ιδιαίτερα χρήσιμη για τη διαμόρφωση αποτελεσματικής κοινωνικής πολιτικής. Θα μπορούσε επίσης να οδηγήσει στη σύγκλιση των πολιτικών που εφαρμόζονται. Ο συντονισμός του Παρατηρητηρίου για τον Αποκλεισμό με τα άλλα Παρατηρητήρια της Ε.Ε.ς - MISSEP (απασχόληση), MISSOC (κοινωνική προστασία) κλπ. - ελπίζεται ότι θα βοηθήσει στην ανίχνευση των διαφόρων παραγόντων που επηρεάζουν τις συνθήκες ζωής των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων (Καβουνίδη Τζ.,1996:58). Την ίδια χρονιά και με στόχο την προώθηση της αμοιβαίας ενημέρωσης για τα συστήματα και τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας και τη διάθεση ενημερωμένου πληροφοριακού υλικού στα κράτη-μέλη, η Ε.Ε. έθεσε σε λειτουργία το 1990 το πρόγραμμα **MISSOC** (σύστημα αμοιβαίας ενημέρωσης για την κοινωνική προστασία). Πρόκειται για ένα δίκτυο που αποτελείται από κυβερνητικούς εμπειρογνώμονες που καταρτίζουν ανά τακτά χρονικά διαστήματα πίνακες στατιστικών στοιχείων, συνοδευόμενους από ετήσια ανάλυση των τάσεων και εξελίξεων στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Το 1994 δημιούργησε το πρόγραμμα **TSER** (1994-1998) με στόχο τη ανάπτυξη, μέσω της ενδυνάμωσης ενός δικτύου συνεργασίας ανάμεσα σε ερευνητικά κέντρα, μιας κοινής γνωστικής και επιστημονικής βάσης σχετικά με τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ε.Ε., που θα προκύψει από την επιστημονική έρευνα σε τρείς αλληλεξαρτώμενους τομείς :

- Αξιολόγηση των επιστημονικών και τεχνολογικών δυνατοτήτων
- Έρευνα για τη γενική και επαγγελματική εκπαίδευση
- Έρευνα σχετικά με την κοινωνική ενσωμάτωση και τον κοινωνικό αποκλεισμό στην Ευρώπη (CEC, 1996:4).

Όσον αφορά ειδικότερα τον κοινωνικό αποκλεισμό (3ος τομέας), το πρόγραμμα στόχευε, μεταξύ άλλων, στην ανάπτυξη νέας γνώσης για την κοινωνική ενσωμάτωση και τον κοινωνικό αποκλεισμό στην Ε.Ε., στη βελτίωση του θεωρητικού και μεθοδολογικού εξοπλισμού για την έρευνα πάνω στα προβλήματα αυτά και την αξιολόγηση των κοινοτικών πολιτικών στην

καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και την προώθηση της ενσωμάτωσης. Προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι αυτοί, χρηματοδοτήθηκαν έρευνες στις εξής επιμέρους περιοχές :

- Συγκεκριμένες μορφές εμφάνισης και διαδικασίες κοινωνικής ενσωμάτωσης και κοινωνικού αποκλεισμού
- Αιτίες του κοινωνικού αποκλεισμού με έμφαση στην ανεργία
- Μετανάστευση
- Αξιολόγηση της επίδρασης των υφιστάμενων πολιτικών κοινωνικής ενσωμάτωσης
- Ανάπτυξη ερευνητικών υποδομών και δικτύων (CEC, 1996:40-41).

Κατά τη δεύτερη περίοδο (1989-σήμερα), η προώθηση της απασχόλησης εξελίχθηκε σε μείζον ζήτημα για την Ένωση. Το ποσοστό ανεργίας κυμαινόταν επί μία δεκατία ('80) κατά μέσο όρο στο 10%,ενώ στα μέσα της δεκαετίας του '90 ανήλθε στο 11% (Λευκό Βιβλίο, 1994:17). Για την επίτευξη του στόχου αυτού, η έμφαση δίνεται πλέον στις **ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης**. Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, τα κράτη-μέλη είναι εκείνα που πρέπει να πάρουν τα περισσότερα από τα μέτρα που χρειάζονται για την αντιμετώπιση της κατάστασης της απασχόλησης της χώρας τους. Ωστόσο, οι νέες Συνθήκες, και ιδιαίτερα η Συνθήκη του Άμστερνταμ, προβλέπουν ιδιαίτερα αυξημένες αρμοδιότητες και για την Ε.Ε. (βλ. τον νέο τίτλο για την Απασχόληση, σελ. 96-97). Στο πλαίσιο αυτό των διευρυμένων αρμοδιοτήτων δημιουργούνται τρία νέα δίκτυα (**NEC 1989, SYSDEM 1990, EURES, 1994**) που μαζί με το **MISSEP** της πρώτης περιόδου συγκροτούν πλέον το **Παρατηρητήριο Απασχόλησης** της Ένωσης, ενώ προωθούνται πρωτοβουλίες που στοχεύουν σε συγκεκριμένους τομείς όπως η μακροχρόνια ανεργία (**ERGO, 1989**), η τοπική ανάπτυξη της απασχόλησης (**SPEC, 1990**), η αντιμετώπιση αλλαγών στη βιομηχανία (**ADAPT, 1994**) και η δημιουργία θέσεων απασχόλησης στο τοπικό επίπεδο στα πλαίσια του «*τρίτου*

συστήματος[8]» **(Τρίτο Σύστημα και Απασχόληση, 1997-99).**

Επίσης, το Δεκέμβριο του 1994, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσσεν ενέκρινε τις Συστάσεις τη Επιτροπής σε πέντε καίριους τομείς, για εθνικές δράσεις στο πεδίο της απασχόλησης: πρώτον, την αύξηση των επενδύσεων στην επαγγελματική κατάρτιση, δεύτερον, την εντατικοποίηση της εργασίας στην ανάπτυξη, τρίτον, τη μείωση του έμμεσου κόστους της εργασίας, τέταρτον, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των πολιτικών της αγοράς εργασίας και πέμπτον, τη λήψη μέτρων υπέρ των ομάδων που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας[9]. Ως βασικοί άξονες για την αύξηση της έντασης θέσεων εργασίας της άναπτυξης εντοπίστηκαν η ευελιξία στην αγορά εργασίας, η δημιουργία θέσεων εργασίας σε **περιφερειακό και τοπικό επίπεδο** και η συγκράτηση των αμοιβών σε επίπεδο κατώτερο της αύξησης της παραγωγικότητας. Για την εξειδίκευση των γενικών αυτών κατευθύνσεων, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσσεν υπέδειξε στα κράτη-μέλη να ενσωματώσουν αυτές τις δράσεις προτεραιότητας στην πολιτική τους μέσω πολυετών προγραμμάτων υπέρ της απασχόλησης και κάλεσε επίσης το Συμβούλιο και την Επιτροπή να παρακολουθούν την εφαρμογή τους και να του υποβάλλουν κάθε χρόνο έκθεση (Κοντιάδης Ξ, 1997:89-90). Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή δημιούργησε το πρόγραμμα ESSEN (1996-2000), προκειμένου να χρηματοδοτηθούν δράσεις που κινούνται εντός των πλαισίων των αποφάσεων του Συμβουλίου του Έσσεν. Πιο συγκεκριμένα, επιδιώκεται η προώθηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο της ανάλυσης και της έρευνας για την αγορά εργασίας, καθώς και η εξεύρεση και μετάδοση καταξιωμένων πρακτικών. Επίσης, το πρόγραμμα αυτό αποσκοπεί στη δημιουργία ενός νέου πλαισίου για την αναδιοργάνωση των ήδη υφισταμένων και εν μέρει εκπνεουσών δράσεων,

[8] Αν και δεν υπάρχει κοινά αναγνωρισμένος ορισμός, ο όρος «*τρίτο σύστημα*» γνωστός σε ορισμένα κράτη και ως «*κοινωνική οικονομία*», περιλαμβάνει γενικά τους συνεταιρισμούς, τα ταμεία αλληλοβοήθειας και οργανισμούς αμοιβαίας ασφάλισης, τις ενώσεις, τα ιδρύματα καθώς και τις πρωτοβουλίες που στοχεύουν στην ανάπτυξη της απασχόλησης σε **τοπικό επίπεδο**. Στα πλαίσια του συγκεκριμένου προγράμματος, ο όρος «*τρίτο σύστημα*» προσδιορίζει το σύνολο των οργανώσεων που δεν ανήκουν ούτε στο δημόσιο τομέα ούτε στον τομέα των κερδοσκοπικών επιχειρήσεων.

[9] COM (95) 74

πρωτοβουλιών και προγραμμάτων για την απασχόληση (πχ. ERGO, LEDA, LEI, MISSEP, SYSDEM κλπ.). Οι δράσεις αυτές – που πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους και τις άλλες πρωτοβουλίες για την απασχόληση - θα πρέπει να βασίζονται στη συνεργασία ανάμεσα σε εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές, στους διάφορους φορείς και οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στον τομέα αντιμετώπισης της ανεργίας, στους κοινωνικούς εταίρους (Χατζηδάκης Κ., 1998:281-285).

Τέλος την περίοδο μετά το 1989 η Ε.Ε. συνεχίζει αλλά και διευρύνει θεαματικά τις δραστηριότητες της όσον αφορά την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού των λεγομένων ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Έτσι :

Με το **HELIOS II (1992-1996)** υπέρ τωνΑΜΕΑ συνεχίζει, επεκτείνει και διευρύνει τις δραστηριότητες του πρώτου προγράμματος : ανταλλαγή των πληροφοριών και εμπειριών, διοργάνωση συνεδρίων και σεμιναρίων, συγκρότηση ομάδων εργασίας, διοργάνωση εκπαιδευτικών επισκέψεων και κύκλων επαγγελματικής κατάρτισης, παροχή πρακτικών πληροφοριών σχετικά με τα τεχνικά βοηθήματα για τα ΑΜΕΑ που χρησιμοποιούν την ηλεκτρονική βάση δεδομένων HANDYNET[10], υποστήριξη για τη συμμετοχή ΑΜΕΑ σε κοινοτικά προγράμματα και πρωτοβουλίες όσον αφορά την επαγγελματική κατάρτιση, τις νέες τεχνολογίες, την κινητικότητα και τις ανταλλαγές νέων. Το πρόγραμμα κάλυπτε την λειτουργική αποκατάσταση, την ένταξη στο εκπαιδευτικό σύστημα, την επαγγλεματική κατάρτιση, την επαγγελματική αποκατάσταση, την οικονομική και κοινωνική ένταξη και τον αυτόνομο τρόπο ζωής.

Με το πρόγράμμα **ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ - HORIZON** (1990-1993 και 1994-1999) στοχεύει στη διευκόλυνση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας των ατόμων εκείνων που είναι προς το παρόν αποκλεισμένα ή απομονωμένα απ' αυτήν ή

[10] Παράλληλα με το HELIOS II ανανεώθηκε και η λειτουργία του HANDYNET II για την ίδια χρονική περίοδο.

που ενδέχεται να αποκλειστούν ή να απομονωθούν στο μέλλον. Ως τέτοια άτομα θεωρούνται για τις ανάγκες αυτού του προγράμματος τα ΑΜΕΑ, οι τοξικομανείς, τα περιθωριοποιημένα άτομα, οι απομονωμένοι ή χωρίς μόνιμη στέγη, οι μετανάστες οι πρόσφυγες, οι κρατούμενοι και οι πρώην κρατούμενοι, οι άνεργοι μακράς διαρκείας κλπ. Με τον εμπλουτισμό της κοινοτικής πρωτοβουλίας ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ με μια νέα πτυχή, την **INTEGRA** (1997-1999) αποσκοπεί στην υποστήριξη μέτρων για την βελτίωση των δυνατοτήτων πρόσβασης στην αγορά εργασίας κοινωνικών ομάδων του οικονομικού και κοινωνικού περιθωρίου, που έχουν αποκλειστεί ή απειλούνται με αποκλεισμό από αυτήν. Ομάδες στόχευσης είναι ειδικότερα οι : άνεργοι μακράς διαρκείας, τοξικομανείς, άνεργοι χωρισμένοι γονείς, άστεγοι, φυλακισμένοι και πρώην φυλακισμένοι. Οι δράσεις επικεντρώνονται, ωστόσο, κατά κύριο λόγο στους μετανάστες, τις εθνικές μειονότητες και τους πολιτικούς πρόσφυγες, που λόγω των κοινωνικών εντάσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας στην Ευρώπη, θίγονται όλο και περισσότερο από διακρίσεις στην αγορά εργασίας. Η πτυχή INTEGRA αποσκοπεί ειδικότερα :

- στην υποστήριξη τοπικών στρατηγικών που θα εκπονούνται και διενεργούνται από τους πολίτες σε **τοπικό επίπεδο** για την καταπολέμηση των διακρίσεων στην κατάρτιση και την απασχόληση που προκύπτουν από την παρατηρούμενη αύξηση των κοινωνικών εντάσεων, του ρατσισμού και της ξενοφοβίας.
- στην προσέγγιση των προβλημάτων σε επίπεδο γειτονιάς - ιδίως σε μειονεκτικές αστικές περιοχές – ώστε, σε συνδυασμό με πρωτοβουλίες για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, να ερευνήσουν εν δυνάμει νέες πηγές για εργασία.
- στην ενδυνάμωση των προαναφερθεισών ομάδων - στόχων.

Με την έγκριση το 1993[11] της τεχνολογικής πρωτοβουλίας **TIDE** επιδιώκει την

[11] Απόφαση 93/512/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Σεπτεμβρίου 1993, σχετικά με μια κοινοτική τεχνολογική πρωτοβουλία υπέρ των ΑΜΕΑ και των ηλικιωμένων (TIDE).

προώθηση της ανάπτυξης και την παροχή τεχνικών βοηθειών υπέρ των ΑΜΕΑ και των ηλικιωμένων, την από κοινού χρήση των πληροφοριών και των εμπειριών σ' αυτόν τον τομέα, καθώς και την εφαρμογή νέων τεχνολογιών με σκοπό τη διευκόλυνση της επικοινωνίας, της κινητικότητας και της απασχόλησης των ΑΜΕΑ και των ηλικιωμένων.

Με μια σειρά προγραμμάτων που αποτελούν τη συνέχεια της δραστηριότητας της πρώτης περιόδου [**Πρόγραμμα Ισότητα Ευκαιριών 3** (1991-95) και **4** (1996-00), **LEI II** (1996-00), **IRIS II** (1995-99), **ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ – NOW** (α' φάση 1990-93 και β' φάση 1994-99) κλπ. η Ε.Ε., κατά τη διάρκεια της δεύτερης περιόδου συνέχισε και διεύρυνε τη δράση της στον τομέα της ισότητας των δύο φύλων. Ως αποτέλεσμα της γενικότερης στροφής του ενδιαφέροντος της προς την προβληματική του κοινωνικού αποκλεισμού, έδωσε μεγαλύτερη έμφαση στην επαγγελματική κατάρτιση και την καταπολέμηση του αποκλεισμού των γυναικών από την αγορά εργασίας

Με μια σειρά από πρωτοβουλίες και δράσεις, όπως το **Παρατηρητήριο Ηλικιωμένων** (1991) που αποτελείται από ένα δίκτυο επιστημόνων και έχει ως στόχο να αναλύει τον αντίκτυπο των κοινωνικών και οικονομικών πολιτικών στους ηλικιωμένους στο σύνολο της Ευρωπαικής Ένωσης, το **1ο** (1991-1993) και **2ο** (1995-1999) **Προγραμμα Δράσης για τους Ηλικιωμένους** που είχαν ως στόχο την υιοθέτηση μέτρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, προκειμένου να αυξηθεί η ευαισθητοποίηση και να ενταθούν οι προσπάθειες σε εθνικό επίπεδο υπέρ των ηλικιωμένων και να υποστηρίξουν ορισμένες συγκεκριμένες και θεματικά περιορισμένες δράσεις προς όφελος των ηλικιωμένων, η Ε.Ε. - στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της (επικουρικά) - στοχεύει στην κοινωνική ενσωμάτωση των ηλικιωμένων και στην επίτευξη της αλληλεγγύης μεταξύ των γενεών (Πράσινο Βιβλίο, 1993:46). Σύμφωνα με την Επιτροπή, υπάρχουν σημαντικοί αριθμοί ηλικιωμένων στην Ε.Ε. οι οποίοι, λόγω της σταδιοδρομίας τους και της κάλυψης από πλευράς κοινωνικής πρόνοιας, δεν προστατεύονται επαρκώς σε μεγάλη ηλικία.

Κύριο χαρακτηριστικό όλων των προαναφερομένων προγραμμάτων είναι ότι ενσωματώνουν τις βασικές αρχές που διέτρεχαν και το Φτώχεια 3 : την **εφαρμογή στο τοπικό επίπεδο**, την **πολυδιάστατη προσέγγιση**, **τη δημιουργία εταιρικών σχέσεων μεταξύ των τοπικών φορέων** που αποτελούν τη θεσμική έκφραση της πολυδιάστατης προσέγγισης, **τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων ομάδων** του πληθυσμού και τη μέθοδο της **αξιολόγησης** (Ευρ.Επιτροπή, 1993:58-59).

2.2. Κράτος και κοινωνικός αποκλεισμός

Στην ενότητα αυτή η ανάλυση επικέντρώνεται στο ρόλο του κράτους στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Το εθνικό κράτος αποτέλεσε και εξακολουθεί να αποτελεί τον σημαντικότερο φορέα άσκησης της κοινωνικής πολιτικής μέσα στα όριά του. Βέβαια μια διαχρονική εξέταση του κοινωνικού ρόλου του κράτους αποκαλύπτει σημαντικές διαφοροποιήσεις όσον αφορά τη φιλοσοφία της κοινωνικής του παρέμβασης, των αρμοδιοτήτων του στα θέματα της κοινωνικής πολιτικής αλλά και του χαρακτήρα των συγκεκριμένων μέτρων καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού που προωθεί. Στόχος εδώ είναι να επισημανθούν οι διαφορροποιήσεις αυτές με κύριο άξονα της ανάλυσης την εισαγωγή και επικράτηση του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989) ως κυρίαρχου τρόπου περιγραφής των προβλημάτων της κοινωνικής περιθωριοποίησης.

2.2.1. "Κράτη πρόνοιας" και κοινωνική πολιτική την περίοδο πριν την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989).

Η περίοδος πριν από το 1989 περιλαμβάνει την εποχή ανάπτυξης αλλά και κρίσης των «κρατών πρόνοιας» στη δυτική Ευρώπη. Το «**κράτος πρόνοιας**» είναι ένας αγγλικός όρος (welfare state), που αν και χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά στα μέσα της δεκαετίας του '30, επικράτησε ως μοντέλο παρέμβασης του κράτους κυρίως στις δεκαετίες του '50 και του '60 στη δυτική

Ευρώπη, που ονομάστηκε και «χρυσή εποχή του κράτους πρόνοιας». Αναφέρεται, επομένως, σε συγκεκριμένη ιστορική περίοδο του αστικού κράτους και αντιστοιχεί στη διεύρυνση της κοινωνικής λειτουργίας του στις αναπτυγμένες καπιταλιστικές κοινωνίες. Εκφράζει επίσης και μια ηθική διάσταση που εμπεριέχει την υπόθεση ότι στις σύγχρονες κοινωνίες είναι εφικτή η ευημερία **όλων των πολιτών**, για την επίτευξη της οποίας η κοινωνική λειτουργία του κράτους παίζει τον κεντρικό ρόλο (Στασινοπούλου Ο., 1992:19). Η **οικοδόμησή** του στηρίχτηκε στον συνδυασμό του κεϋνσιανικού μοντέλου **οικονομικής ανάπτυξης**[12] και του μοντέλου κοινωνικής πολιτικής του Beveridge[13] μέσα στο μεταπολεμικό κλίμα πολιτικής συναίνεσης ανάμεσα στο κράτος, το κεφάλαιο και το οργανωμένο εργατικό κίνημα. Σκοπός της συναίνεσης ήταν η εξασφάλιση της ειρήνης, της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής δικαιοσύνης και ευημερίας, μέσα από την ανακατανομή του εισοδήματος. Η ιδεολογία αυτή θεμελιώνει τα κοινωνικά δικαιώματα του πολίτη και το «κράτος πρόνοιας» αποτελεί τον κατεξοχήν θεσμό παγίωσης των δικαιωμάτων αυτών, για την εξασφάλιση ενός κατώτατου επιπέδου διαβίωσης, κοινωνική ασφάλιση, στέγαση, εκπαίδευση, κοινωνική πρόνοια κλπ. (Πετμεζίδου Μ., 1992:21). Έτσι η κοινωνική πολιτική, στα πλαίσια του «κράτους πρόνοιας», περνάει από την επικέντρωση σε θέματα αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης και ταξικής ειρήνης, στην ευρύτερη ρύθμιση της αναπαραγωγής και την αναδιάρθρωση της κοινωνίας στο σύνολό της (Στασινοπούλου Ο., 1992:53).

Σε όλη τη διάρκεια της περιόδου αυτής τα επιμέρους εθνικά "κράτη πρόνοιας" έχουν την κύρια ευθύνη παροχής της κοινωνικής προστασίας και επομένως της καταπολέμησης των προβλημάτων φτώχειας και κοινωνικής

[12] Το 1936 ο Keynes διαμόρφωσε τη θεωρία του για την οικονομική παρέμβαση του κράτους με στόχους την εξασφάλιση της πλήρους απασχόλησης, της οικονομικής ανάπτυξης και της νομισματικής σταθερότητας. Βλ. Keynes J.M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Cambridge, 1973.

[13] Κύρια στοιχεία του μοντέλου κοινωνικής ασφάλισης του Beveridge (1942) ήταν η εξασφάλιση ενός ελαχίστου βασικού εισοδήματος σ' όλο τον πληθυσμό, η κάλυψη όλων των κινδύνων για κάθε ασφαλιζόμενο και η δημιουργία ενός εθνικού συστήματος υγείας (Σταθόπουλος Π., 1996:179)

περιθωριοποίησης. Στα ζητήματα αυτά ακολουθούν μια σχετικά **παραδοσιακή προσέγγιση μέσω της έννοιας της "φτώχειας"** που σχετίζεται αμεσα μα τα υλικά αγαθά που απολαμβάνει είτε το άτομο είτε το νοικοκυριό, τα οποία ποσοτικοποιούνται και είναι μετρήσιμα με όρους εισοδήματος ή κατανάλωσης. Ακολουθούν δηλαδή την ίδια προσέγγιση μ'αυτήν της Ε.Ε.ς την περίοδο αυτή, που όριζε τη φτώχεια ως την αναλογία των νοικοκυριών με εισόδημα μικρότερο του 50% του κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Κατά συνέπεια δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στις **αναδιανεμητικές πολιτικές** όσον αφορά στους υλικούς πόρους που είναι διαθέσιμοι στα άτομα ή τα νοικοκυριά ενώ παράλληλα ασκούν **τομεακές πολιτικές** σε πεδία όπως η κοινωνική ασφάλιση, στέγαση, εκπαίδευση κλπ. Η λεπτομερής ανάλυση της παρεχόμενης κοινωνικής πολιτικής κάθε επιμέρους κράτους είναι ασφαλώς αδύνατη στο πλαίσιο της εργασίας αυτής. Η επισήμανση όμως των διαφορών τους ως προς τη φιλοσοφία του τρόπου κάλυψης των αναγκών, ως προς την ποιότητα των παροχών τους, ως προς τον τρόπο οργάνωσής τους, αλλά και ως προς τον τρόπο χρηματοδότησής τους θα επιχειρηθεί με οδηγό τις ταξινομήσεις των "κρατών πρόνοιας" που αναπτύχθηκαν στον ευρωπαϊκό χώρο την περίοδο αυτή. Η κατηγοριοποίηση αυτή πραγματοποιήθηκε κατά διάφορους τρόπους ανάλογα με τα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν κάθε φορά ως βασικοί άξονες διάκρισης[14]. Σύμφωνα με μία προσέγγιση, μια ταξινόμηση θα μπορούσε να γίνει στη βάση του ύψους των δαπανών και των πεδίων στα οποία κατανέμονται οι δαπάνες αυτές[15]. Άλλα κριτήρια που χρησιμοποιήθηκαν, ήταν ο μηχανισμός της χρηματοδότησης (ασφαλιστικές εισφορές ή φορολογία ή μεικτά), η ποιότητα των παρεχομένων

[14] Σχετικά με την τυπολογία των κρατων πρόνοιας βλ. Ρήγα Β. (1993), "Συνταξιοδοτική πολιτική : Θεωρία-εμπειρία σε τρείς χώρες της ΕΟΚ. Ιδιαιτερότητες της ελληνικής εμπειρίας", στο Γετίμης Π., Γράβαρης Δ. (επιμ.), *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική. η Σύγχρονη Προβληματική*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 171-202. Βλ. επίσης Στασινοπούλου Ο. (1999), *Ζητήματα Σύγχρονης Κοινωνική Πολιτικής*, Gutenberg, Αθήνα, Χλέτσος Μ. (1999), "Νεες τάσεις στην κοινωνική πολιτική. Η περίπτωση της Ελλάδας", στο Ματσαγγάνης Μ. (επιμ.), *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ.267-286, και Κοντιάδης Ξ. (1997), *Όψεις Αναδιάρθρωσης του Κράτους Πρόνοιας στην Ευρώπη*, Σάκκουλας, Αθήνα.

[15] Ο E.Andersen (1989), "The three political economies of the welfare state", in *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 26, No 1, p.10-36, άσκησε δριμύτατη κριτική στην προσέγγιση αυτή, επισημαίνοντας, αφενός ότι η αξιολόγηση των κρατών πρόνοιας ανάλογα με τα δαπανώμενα ποσά προϋποθέτει ότι όλες οι δαπάνες είναι ίδιες, πράγμα που δεν συμβαίνει, και αφετέρου ότι οι χαμηλές δαπάνες σε συγκεκριμένους τομείς μπορεί να οφείλονται στις μειωμένες ανάγκες στον τομέα αυτό, για

υπηρεσιών, η λογική της κατανομής τους και οι κοινωνικες ομάδες στις οποίες απευθύνονται (Κοντιάδης Ξ., 1997:41).

Μια θεμελιακή ταξινόμηση μοντέλων «κρατών πρόνοιας» με κριτήριο την έκταση της κρατικής παρέμβασης στον κοινωνικό χώρο υιοθετήθηκε από τον Titmuss (1974)[16], ο οποίος διέκρινε μεταξύ υπολειμματικού (residual), θεσμικού-αναδιανεμητικού (redistributive) και βιομηχανικού (industrial achievement performance) μοντέλου. Στο υπολειμματικό μοντέλο, ο ρόλος του κράτους πρόνοιας περιορίζεται στη διασφάλιση ενός "δικτύου ασφαλείας" (safety net) στις περιπτώσεις που οι μηχανισμοί της ελεύθερης αγοράς και η οικογένεια αδυνατούν να καλύψουν ένα ελάχιστο επίπεδο αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης. Το βασιζόμενο στη φιλελεύθερη φιλοσοφία υπολειμματικό μοντέλο εφαρμόζει μηχανισμούς επιλεκτικής κάλυψης ύστερα από έλεγχο των εισοδημάτων και των αναγκών των δικαιούχων. Στο θεσμικό-αναδιανεμητικό μοντέλο η κοινωνική πολιτική αποσκοπεί στην καθολική κάλυψη των αναγκών, ανεξάρτητα από τους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς και, τέλος, στο βιομηχανικό οι κοινωνικές ανάγκες καλυπτονται με βάση την παραγωγικότητα και τις επιδόσεις στην εργασία. Παράδειγμα υπολειμματικού μοντέλου, σύμφωνα με τον Titmuss, είναι οι ΗΠΑ, θεσμικού-αναδιανεμητικού οι Σκανδιναυικές χώρες, ενώ η Βρετανία έχει στοιχεία υπολειμματικού και βιομηχανικού μοντέλου.

Μια πιο συγκεκριμένη κατηγοριοποίηση επιχείρησε ο Mishra (1984)[17] με κριτήριο το βαθμό διαπλοκής του οικονομικού χώρου με την κοινωνική πολιτική. Σύμφωνα με τη διάκριση αυτή γίνεται αναφορά σε διαφοροποιημένα (differentiated) και ολοκληρωμένα ή ενσωματωμένα (integrated) κράτη πρόνοιας. Τα πρώτα χαρακτηρίζονται από το διαχωρισμό μεταξύ του βιομηχανικού, εμπορικού και δημόσιου τομέα και του τομέα της κοινωνικής

παράδειγμα ως αποτέλεσμα της επίτευξης πλήρους απασχόλησης.

[16] Titmuss R. (1974), *Social Policy. An Introduction.* George Allen and Unwinn, London.

[17] Mishra R. (1984), *The Welfare State in Crisis*, Harvester, Wheatsheaf, London.

προστασίας. Η διαφοροποίηση ανάμεσα στην πολιτική και την οικονομική σφαίρα συνεπάγεται τη συμπληρωματική λειτουργία των προνοιακών μηχανισμών απέναντι στην αγορά. Ως παράδειγμα διαφοροποιημένου μοντέλου αναφέρονται οι ΗΠΑ. Τα δεύτερα χαρακτηρίζονται από τη συναρμογή του βιομηχανικού και εμπορικού τομέα με τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας. Το κράτος φέρει την ευθύνη για τη συνολική πορεία της οικονομίας, με τη ρυθμιστική του παρέμβαση στην ανάπτυξη, τη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και την αναδιανομή του κοινωνικού προϊόντος. Ως παράδειγμα ενσωματωμένου μοντέλου χρησιμοποιούνται η Αυστρία και οι Σκανδιναυικές χώρες.

Μια τυπολογία που παρουσιάζει αρκετές αντιστοιχίες μ' αυτή του Titmuss (1974), πρότεινε ο E.Andersen (1990)[18]. Χρησιμοποιώντας μια σειρά σύνθετων κριτηρίων, που συνδυάζουν τόσο τον τρόπο και την έκταση απονομής των παροχών όσο και τη σχέση ανάμεσα στο κράτος, την αγορά και την οικογενεια στην κάλυψη των κοινωνικών αναγκών, κατασκεύασε τρείς τύπους κράτους πρόνοιας :

Ο πρώτος τύπος είναι το φιλελεύθερο (liberal) κράτος πρόνοιας, που χαρακτηρίζεται από το χαμηλό επίπεδο των παροχών που αποσκοπούν στην εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης (γνωστό και ως σύστημα Beveridge). Οι παροχές αυτές δίνονται μετά από εισοδηματικό έλεγχο των οικονομικών μέσων των ληπτών και οδηγούν στον στιγματισμό τους. Το μοντέλο αυτό αντιστοιχεί στο αντίστοιχο υπολειμματικό μοντέλο του Titmuss. Στο μοντέλο αυτό υπάγονται οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Αυστραλία, η Αγγλία και η Ιρλανδία.

Ο δεύτερος τύπος, ο συντηρητικός-κορπορατιστικός (conservative-corporatist), δεν επικεντρώνεται στην αποδοτικότητα της αγοράς και την απο-

[18] Andersen E. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.

εμπορευματοποίηση, όπως το φιλελεύθερο αλλά αποσκοπεί στη διατήρηση των διαφορών των κοινωνικών καταστάσεων (status. Σε αντίθεση με το φιλελεύθερο μοντέλο, ο ρόλος της ιδιωτικής ασφάλισης είναι περιορισμένος, ενώ ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στην αναπαραγωγή των παραδοσιακών οικογενειακών προτύπων. Η έντονη διαφοροποίηση μεταξύ των κοινωνικών ομάδων αποτυπώνεται στην κανονιστική οργάνωση του συστήματος πάνω στη βάση των εισφορών εργοδοτών και εργαζομένων και την αντίστοιχη απόδοση των παροχών, ανάλογα προς τον ασφαλιστικό δεσμό. Πρόκειται για το μοντέλο που έγινε γνωστό και ως σύστημα Bismarck, γιατί εγκαινιάστηκε στη Γερμανία του Bismark στα τέλη του προηγούμενου αιώνα. Παραδείγματα του μοντέλου αυτού, που αντιστοιχεί στο βιομηχανικό του Titmuss, εκτός από τη Γερμανία, αποτελούν και οι περισσότερες χώρες της ηπειρωτικής Ερώπης (Γαλλία, Αυστρία κλπ.)

Το τρίτο μοντέλο είναι το σοσιαλδημοκρατικό (social democratic) και εντοπίζεται στις Σκανδιναβικές χώρες. Το κράτος εγγυάται την πλήρη απασχόληση, ενώ η καθολική κάλυψη και η απο-εμπορευματοποίηση επεκτείνονται και στα μεσαία στρώματα. Χαρακτηριστικά του συστήματος είναι η χρηματοδότηση μέσω της γενικής φορολογίας και η άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέσω κοινωνικών υπηρεσίων, με χαμηλό βαθμό κανονιστικότητας. Η κοινωνικοποίηση της κάλυψης βασικών βιοτικών αναγκών και η εγγύηση ενός επιπέδου συνθηκών διαβίωσης στο σύνολο του πληθυσμού, ανεξάρτητα από την απασχόληση ή το εισόδημα του δικαιούχου, συνδυάζονται με την προληπτική στήριξη της οικογένειας. Το μοντέλο αυτό αντιστοιχεί στο θεσμικό-αναδιανεμητικό μοντέλο του Titmuss.

Οι παραπάνω προτεινόμενες τυπολογίες αναφέρονται κατά κύριο λόγο στις χώρες της Β.Ευρώπης, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει κάποια αναφορά στις χώρες της Ν.Ευρώπης και του ρόλου της κοινωνικής πολιτικής σ'αυτές. Έτσι

ορισμένοι θεωρητικοί (Ferrera 1996, 1999, Rhodes M., 1997)[19] προτείνουν ένα τέταρτο μοντέλο το οποίο περιγράφει τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής στη Ν. Ευρώπη. Σύμφωνα με τον Ferrera, το "νότιο μοντέλο" περιλαμβάνει στοιχεία και από το μοντέλο Bismarck (ιδιαίτερα σε ότι αφορά τον τομέα της ασφάλισης και της κοινωνικής προστασίας) και στοιχεία από το μοντέλο Beveridge (σε ότι αφορά τον τομέα της υγείας) (Χλέτσος Μ.,1999:273).

Τα βασικά χαρακτηριστικά του "νότιου μοντέλου", έτσι όπως σκιαγραφούνται από τον Ferrera, είναι τα εξής :

- ο υψηλός βαθμός μεταβιβαστικών πληρωμών, όπως στις χώρες που συναντάται το μοντέλο του Bismarck, σε συνδυασμό με τη δυαδικότητα του συστήματος σε ότι αφορά την κοινωνική προστασία και την ανυπαρξία εθνικής πολιτικής ελαχίστου εισοδήματος για τη στήριξη των ευπαθών κοινωνικών ομάδων

- η ανισομερής κατανομή της κοινωνικής προστασίας σε όλο το φάσμα των τυπικών κινδύνων, με χαρακτηριστικά την υπερπροστασία προς τον κίνδυνο του γήρατος, υπανάπτυξη των οικογενειακών παροχών και υπηρεσιών και υπανάπτυξη της δημόσιας στεγαστικής πολιτικής

- η ύπαρξη των χαρακτηριστικών του μοντέλου Beveridge στον τομέα της υγείας (καθολικότητα στην κάλυψη των παροχών)

- ο χαμηλός βαθμός διείσδυσης του κράτους στην προνοιακή σφαίρα και η συνύπαρξη κρατικών και μη κρατικών φορέων και θεσμών με έντονα διαπλεκόμενο χαρακτήρα

[19] Ferrera M. (1996), "The southern model of welfare in social Europe", in *Journal of European Social Policy*, Vol.6, No 1, p.17-37. Επίσης, Ferrera M. (1999), "Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους στη Ν.Ευρώπη", στο Ματσαγγάνης Μ. (επιμ.), *Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ.33-65. Rhodes M. (ed) (1997), *Southern European Welfare States. Between Crisis and Reform*. Frank Cass, London.

- η έμμονη και ανθεκτική εκδήλωση "θεσμικής ευνοιοκρατίας", αν όχι απροκάλυπτης πελατειακής συμπεριφοράς, και σε ορισμένες περιπτώσεις τον σχηματισμό αρκετά σύνθετων μηχανισμών "πατρωνείας", για τη διανομή των χρηματικών επιδοτήσεων
- η χαμηλή αποδοτικότητα των παρεχομένων κοινωνικών υπηρεσιών

- η ιδιαίτερα ανομοιόμορφη κατανομή των βαρών στις διάφορες επαγγελματικές ομάδες, λόγω ανομοιογένειας του θεσμικού πλαισίου αλλά ιδίως λόγω εκτεταμένης παραοικονομίας και επομένως εκτεταμένης φοροδιαφυγής (Ferrera, 1999:37-43).

Βεβαίως, οι παραπάνω προτεινόμενες τυπολογίες «κρατών πρόνοιας», συνιστούν "ιδεότυπους" και επομένως τα χαρακτηριστικά τους δεν συναντώνται σε "καθαρή" μορφή στις υπο εξέταση χώρες. Εξάλλου, δεν πρέπει να αγνοείται ότι η κοινωνική πολιτική εκφράζει έναν συγκεκριμένο τρόπο αντίληψης περί οργάνωσης του κοινωνικού, με αποτέλεσμα να επηρεάζεται από τις πολιτιστικές και ιστορικές ιδιαιτερότητες κάθε χώρας και ότι ακόμη και για χώρες που ανήκουν στο ίδιο μοντέλο κράτους πρόνοιας, θα πρέπει να αναζητηθούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής (Χλέτσος Μ.,1999:274).

2.2.2. Κράτος και κοινωνική πολιτική την περίοδο μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989)

Τα «κράτη πρόνοιας» που αναπτύχθηκαν στις χώρες της Ε.Ε., δημιουργήθηκαν σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο και στη βάση συγκεκριμένων οικονομικών, κοινωνικών, δημογραφικών και τεχνολογικών χαρακτηριστικών. Τα χαρακτηριστικά αυτά άρχισαν ν' αλλάζουν από τα τέλη της δεκαετίας του '70 ενώ η κορύφωσή τους υπήρξε δραματική τη δεκαετία του '90 (οικονομική και βιομηχανική αναδιάρθρωση, δημογραφικές και κοινωνικές αλλαγές κλπ.) με αποτέλεσμα την όξυνση και διαφοροποίηση των προβλημάτων της

φτώχειας και κοινωνικής περιθωριοποίησης και της ανάγκης - όπως είδαμε και στο πρώτο κεφάλαιο - για τη δημιουργία ενός νέου αναλυτικού εργαλείου, του **"κοινωνικού αποκλεισμού"**. Έτσι τα παραδοσιακά "κράτη πρόνοιας" άρχισαν να καθίστανται αναποτελεσματικά, να αμφισβητούνται έντονα[20] και να είναι επιτακτική η ανάγκη επαναπροσδιορισμού του ρόλου και της φύσης της κοινωνικής προστασίας στα νέα δεδομένα (Χλέτσος Μ.,1999:279). Το κύριο χαρακτηριστικό της νέας εποχής είναι ότι, τουλάχιστον μεταξύ των χωρών της Ε.Ε., τα κοινωνικά, οικονομικά και δημογραφικά προβλήματα είναι πανομοιότυπα. Το υψηλό ποσοστό της ανεργίας μακράς διαρκείας απειλεί τις βασικές κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές ισορροπίες και τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού κλονίζουν την κοινωνική συνοχή, ενώ η πορεία προς την ευρωπαϊκή οικονομική ενοποίηση και ο στόχος της εσωτερικής αγοράς και της ΟΝΕ συνεπάγονται τον έλεγχο και τον περιορισμό των δαπανών των κρατών μελών. Από την άλλη μεριά, μια απόπειρα για εναρμόνιση των επιμέρους συστημάτων κοινωνικής προστασίας ("κρατών πρόνοιας") των κρατών-μελών θα αποτελούσε εγχείρημα ιδιαίτερα δυσχερές στο μέτρο που, όπως είδαμε και παραπάνω, σημειώνονται μεγάλες αποκλίσεις μεταξύ των κρατών-μελών όχι μόνο στο θεσμικό/οργανωτικό επίπεδο αλλά κυριώς στο επίπεδο των ποσοστών που διατίθενται για την κοινωνική πολιτική. Έτσι η κυρίαρχη προσέγγιση στις χώρες-μέλη της Ε.Ε. δεν αποβλέπει στην εναρμόνιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, αλλά στην σύγκλιση των στόχων τους (Κοντιάδης Ξ.,1997, Ρομπόλης Σ.,1999).

Αυτή η προσπάθεια σύγκλισης ή συγκερασμού των επιμέρους συστημάτων κοινωνικής προστασίας οδήγησε, στο θεωρητικό επίπεδο, σε μια πληθώρα διατυπώσεων και αντιλήψεων που εκφράστηκαν με τον όρο **"προνοιακός πλουραλισμός"**. Το ρεύμα αυτό δεν είναι ενιαίο, χρησιμοποιεί με επιλεκτικό

[20] Η αμφισβήτηση του κλασικού "κράτους πρόνοιας" ήρθε από όλες τις πλευρές : από το νεοφιλελεύθερο ρεύμα (Minford P., 1991, Johnson N, 1991, Barry N., 1991 κλπ.), από τη μαρξιστική πλευρά (O' Connor J., 1973, 1984, Offe C., 1984, Gough I., 1982), από το φεμινιστικό και αντιρατσιστικό ρεύμα (Williams F., 1989, Pascall G., 1986, Caw I., 1996) κλπ.. Για μια κωδικοποίηση των σημαντικότερων επιχειρημάτων κατά του "κράτους πρόνοιας" βλ. Βούλγαρης Γ., 1994, Σακελλαρόπουλος Θ., 1999).

τρόπο τις επιμέρους αρχές και τα μοντέλα της κοινωνικής πολιτικής και επιδέχεται πολλαπλές ερμηνείες. Η κοινή παραδοχή πάντως έγκειται στην "*απομάκρυνση από το μεταπολεμικό, δυτικοευρωπαϊκό πρότυπο καθολικής κρατικής παροχής και την αναζήτηση συνεργασίας κρατικών, εθελοντικών και ιδιωτικών φορέων για την αποτελεσματικότερη και οικονομικότερη κάλυψη των αναγκών*" (Στασινοπούλου Ο., 1999:58). Αμφισβητείται δηλαδή ο κεντρικός ρόλος του κράτους στην παροχή κοινωνικής προστασίας και υποστηρίζεται η μείωσή του, με παράλληλη αύξηση του ανεπίσημου, του εθελοντικού ή και του ιδιωτικού τομέα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών (Σακελλαρόπουλος Θ., 1999:38). Από την άποψη αυτή ο όρος παρουσιάζει μια "ουδετερότητα " αφού δίνει τη δυνατότητα να αναπτυχθούν διαφορετικά μείγματα (μικτή οικονομία πρόνοιας) και ισορροπίες μεταξύ του κράτους, του ιδιωτικού και του εθελοντικού τομέα ανάλογα με τις συγκεκριμένες κάθε φορά πολιτικές επιλογές και ιδεολογίες (Johnson N., 1987). Μερικοί δίνουν μεγαλύτερη έμφαση στην ανάπτυξη του εθελοντικού και ανεπίσημου τομέα της οικονομίας και την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών από την οικογένεια, την Ε.Ε., τους φίλους, τους συγγενείς, ομάδες αυτοβοήθειας κλπ. (Hadley R., Hatch S., 1981). Οι οπαδοί του φιλελευθερισμού βλέπουν τον "προνοιακό πλουραλισμό" ως την ευκαιρία για την δυναμική απελευθέρωση των δυνάμεων της αγοράς και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας. Οι υποστηρικτές του κλασσικού "κράτους πρόνοιας" βλέπουν τη λύση στην κρίση του "κράτους πρόνοιας", με το κράτος να ψάχνει για τρόπους συνεργασίας με τον ιδιωτικό και εθελοντικό τομέα ενώ ταυτόχρονα κρατά για τον εαυτό του έναν κυρίαρχο επιτελικό ρόλο (Στασινοπούλου Ο., 1999 : 60-61).

Η κριτική που ασκήθηκε στις επιμέρους εκδοχές του "προνοιακού πλουραλισμού" και ιδιαίτερα στην εθελοντική και νεοφιλελεύθερη εκδοχή του (περιορισμένο το πεδίο δράσης τους, χρηματοδοτική εξάρτηση από το κράτος, συγκάλυψη προθέσεων ιδιωτικοποίησης της κοινωνικής πολιτικής, μετατόπιση της ευθύνης στα ιδια τα άτομα κλπ.) οδήγησε στην ανάπτυξη μιας "ισόρροπης" πλουραλιστικής στρατηγικής, του λεγόμενου "πλουραλιστικού μείγματος της

Βιέννης" (Evers A., Wintersberger H., 1991, Evers A., Svetlik I., 1993, Evers A., Nowotny H., Wintersberger H., 1987). Η προσέγγιση αυτή αναζητά την αρμονική συνύπαρξη του "Τριγώνου της Κοινωνικής Πολιτικής" και πιο συγκεκριμένα τη "*συνεισφορά στη συνολική ευημερία της κοινωνίας του καθενός από τους τρείς πολύ διαφορετικούς κοινωνικούς θεσμούς : του νοικοκυριού, της αγοράς και του κράτους* " (Rose R., 1985:4). Άλυτο πρόβλημα, ωστόσο, παραμένει ο ακριβής ρόλος του κάθε μέρους του μείγματος και η εξασφάλιση της επιζητούμενης ισορροπίας (Mishra R., 1996). Κεντρικά σημεία στο μοντέλο αυτό κατέχουν η **αποκέντρωση των υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο**, ο **πλουραλισμός** στις παροχές, η **συμμετοχή** των ενδιαφερομένων και ο **συντονισμός** της δράσης των επιμέρους φορέων (Walker A., 1987, Rein M., Rainwater L, 1987). Μπορεί να πάρει τη μορφή **τοπικών συνεργασιών** μεταξύ κρατικών οργανισμών, Τοπικής Αυτοδιοίκησης, μη κερδοσκοπικών οργανισμών, εθελοντικών οργανώσεων κλπ., για την αντιμετώπιση συγκεκριμένων τοπικών κοινωνικών προβλημάτων, όπως πχ. ανεργία, κοινωνικός αποκλεισμός, προβλήματα στέγασης, φτώχεια κλπ. (Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ., 1998:155). Η συνεργασία αυτή μπορεί να είναι είτε άτυπη είτε να έχει την οργανωτική μορφή μιας συγκεκριμένης εταιρικής σχέσης, με την οποία επιδιώκεται η κινητοποίηση ενός συνασπισμού συμφερόντων και δρώντων γύρω από μια κοινή θεματολογία μιας **πολυδιάστατης δράσης** (Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ., 1998:164).

Κοινό χαρακτηριστικό των προαναφερθέντων σύχρονων θεωρητικών ρευμάτων αποτελεί η απομάκρυνση από την αναδιανεμητική λειτουργία της κρατικής κοινωνικής προστασίας, με παράλληλο προσανατολισμό προς «διαχειριστικές» ρυθμίσεις (Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ.,1998:155). Η επικράτηση τους, άλλωστε, οφείλεται στο ότι μέσω αυτών επιτυγχάνονται οι περισσότεροι από τους στόχους της σύγχρονης κοινωνικής πολιτικής. Πράγματι, οι πολιτικές που προωθούνται από τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., δεδομένου ότι δεν υπάρχει ακόμη μια Ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική (παρά μόνο συντονισμός στόχων), έχουν ως βασικές αρχές **τη μετατόπιση του**

κέντρου βάρους άσκησης της κοινωνικής πολιτικής από τη σφαίρα μιας παραδοσιακά κύρια κρατικής ευθύνης, τη μείωση των κοινωνικών δαπανών, την εγκατάλειψη, ως ένα βαθμό, της καθολικότητας της κοινωνικής πολιτικής προς όφελος της επιλεκτικότητας και της επικέντρωσης στις λεγόμενες ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, την έμφαση σε ενεργητικές πολιτικές απασχόλησης και πρόνοιας, στη θέση παραδοσιακών παθητικών πολιτικών απασχόλησης και πρόνοιας (πχ. επιδόματα), την ενεργοποίηση των ίδιων των ευπαθών κοινωνικών ομάδων κλπ. (Χλέτσος, 1999:280).

2.3. Τοπικό επίπεδο και κοινωνικός αποκλεισμός

Ως βάση για τον καθορισμό της έννοιας του «**τοπικού**» ως γεωγραφικού και διοικητικού χώρου, και των διαφόρων επιπέδων του, λαμβάνεται κατά βάση η διοικητική διαίρεση του κράτους. Οι γεωγραφικές δηλαδή περιοχές στα πλαίσια των οποίων ασκείται η δημόσια διοίκηση από τις κρατικές υπηρεσίες και τις υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, τα διάφορα **επίπεδα του «τοπικού»** (Περιφέρεια, Νομός, Δήμος κλπ.) και τα όργανά τους (αποκεντρωμένη διοίκηση, τοπική αυτοδιοίκηση), αντιδιαστέλλονται προς το **«κεντρικό»** επίπεδο και τα όργανά του, δηλαδή το κεντρικό κράτος και τα όργανα της κεντρικής διοίκησης που εδρεύουν στην πρωτεύουσα του κράτους (Παγκάκης Γ., 1990:34-35). Με κριτήριο την έκταση της εκχώρησης αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά κρατικά όργανα στα περιφερειακά κρατικά όργανα **(αποκέντρωση)** ή της ανάθεσης αρμοδιοτήτων σε ξεχωριστά όργανα (ΝΠΔΔ), τοπικά εκλεγμένα, για ορισμένα θέματα σχετικά με την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων και την ικανοποίηση των αναγκών των κατοίκων μιας συγκεκριμένης περιοχής της χώρας **(αυτοδιοίκηση)**, διακρίνουμε τα διάφορα διοικητικά συστήματα σε **συγκεντρωτικά** ή **αποκεντρωτικά** (Σπηλιωτόπουλος Ε., 1997:246,250). Επισημαίνεται ότι η προώθηση της αποκέντρωσης και ιδιαίτερα της αυτοδιοίκησης συμβάλει : (α) σε μια διοίκηση περισσότερο προσιτή στους πολίτες, που πρέπει να έχουν τη δυνατότητα άμεσης επαφής με τα αρμόδια

όργανα που λαμβάνουν αποφάσεις για τις υποθέσεις που τους αφορούν, (β) στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη επίλυση των προβλημάτων στο τοπικό επίπεδο στη βάση μιας αμεσότερης αντίληψης των τοπικών συνθηκών από τα περιφερειακά ή τοπικά όργανα που έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα. Από την άλλη μεριά, τα κεντρικά όργανα πρέπει να διατηρούν τη γενική κατεύθυνση και τον κεντρικό σχεδιασμό και προγραμματισμό, καθώς και ειδικές αρμοδιότητες για ορισμένα θέματα ιδιαίτερης σημασίας (Σπηλιωτόπουλος Ε., 1997:246-47). Το ενδιαφέρον που αναπτύσσεται όσον αφορά το ρόλο του τοπικού επιπέδου στην άσκηση της πολιτικής συνοδεύεται και από ανάλογο ενδιαφέρον για το ρόλο που θα μπορούσαν να διαδραματίσουν οι τοπικοί φορείς σε μια τέτοια προοπτική. Η έννοια του «**τοπικού φορέα**» περιλαμβάνει όλους εκείνους τους φορείς που εδρεύουν σε μια συγκεκριμένη περιοχή και ασκούν τα καθηκοντά τους στα πλαίσια της περιοχής που εδρεύουν. Η βασική διάκριση που γίνεται είναι ανάμεσα στους φορείς που έχουν άμεση ή έμμεση εξάρτηση από το κρατικό πλαίσιο (Τοπική Αυτοδιοίκηση, ΝΠΔΔ κλπ.) και στους υπόλοιπους κοινωνικούς θεσμούς που αντιπροσωπεύονται στο τοπικό επίπεδο (Εκκλησία, ιδιωτική πρωτοβουλία, εθελοντικές οργανώσεις, άτυπα δίκτυα, οικογένεια κλπ) (Αμίτσης Γ., 1993:576, Στασινοπούλου Ο., 1999).

2.3.1. Το "τοπικό" ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο πριν την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989).

α. Ανάπτυξη των "κρατών πρόνοιας" και σχέσεις κεντρικού - τοπικού

Η ανάπτυξη των «κρατών πρόνοιας» κατά τη μεταπολεμική περίοδο συμβάδισε με την ανάπτυξη λειτουργιών παροχής κοινωνικών υπηρεσιών από την τοπική αυτοδιοίκηση και τους τοπικούς θεσμούς. Το τοπικό επίπεδο ανέλαβε ένα ευρύτατο φάσμα των κοινωνικών πολιτικών του κράτους πρόνοιας στους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης, της κοινωνικής ασφάλισης, της πρόνοιας κλπ. (Γετίμης Π., 1993:94-95). Η αναβάθμιση αυτή

του ρόλου των τοπικών θεσμών θεωρήθηκε ως η απάντηση στην αδυναμία των κεντρικών κρατών να οργανώσουν και να διανείμουν με ίσους όρους στις επιμέρους διοικητικές περιοχές το ολοένα μεγαλύτερο και πολυπλοκότερο φάσμα των κοινωνικών υπηρεσιών (Ashford D.,1988:19, Page E., Goldsmith M., 1987, Pickvance C., Preteceille E., 1991, Page E.,1991). Έτσι την περίοδο αυτή οι περισσότερες χώρες της Δυτικής Ευρώπης πραγματοποίησαν μια σειρά θεσμικών μεταρρυθμίσεων με κύριο χαρακτηριστικό την ανασύνταξη των σχέσεων ανάμεσα στα επίπεδα διοίκησης. Κοινός παρονομαστής των θεσμικών αυτών αλλαγών ήταν η ανάπτυξη και ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και η δραστηριοποίηση της σε όλο και περισσότερους τομείς της κοινωνικής ζωής (Ashford D.,1988, Sharpe L., 1988, Page E., Goldsmith M.,1987). Η σύνδεση, ωστόσο, της αναβάθμισης του ρόλου των τοπικών θεσμών με την ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους τις δεκαετίες του '50 και '60 στις χώρες της δυτικής Ευρώπης δεν πρέπει να γίνεται με σχηματικό και απλουστευτικό τρόπο. Κι αυτό γιατί ο χαρακτήρας και το περιεχόμενο των σχέσεων κεντρικού - τοπικού, καθώς και η χρονική στιγμή κατά την οποία πραγματοποιήθηκαν οι θεσμικές αλλαγές στα διαφορετικά κοινωνικά πλαίσια των παραπάνω χωρών, ποικίλουν. Σε κάποιες από αυτές το περιεχόμενο της θεσμικής αλλαγής συνίστατο κυρίως στον γεωγραφικό ανασχεδιασμό των διοικητικών μονάδων με ή χωρίς αλλαγή των οργανωτικών δομών. Σε κάποιες άλλες η έμφαση δόθηκε περισσότερο στην αναδιανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διοικητικών επιπέδων και την αλλαγή των οικονομικών σχέσεων μεταξύ τους. Αλλού οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις ήταν περιεκτικές και ολοκληρωμένες και αλλού τμηματικές, σε μερικές περιπτώσεις συνοδεύτηκαν από έντονη πολιτική διαμάχη ενώ σε άλλες ήταν καθολικά αποδεκτές (Dente B., Kjellberg F.,1988:15-16). Την περίοδο αυτή αναπτύχθηκε μια σειρά προσεγγίσεων που λειτούργησαν στο συγκριτικό επίπεδο και προσπάθησαν να κατασκευάσουν θεωρητικά μοντέλα και τυπολογίες, μέσω των οποίων θα ήταν δυνατή η εξήγηση των διαφορών στις σχέσεις κεντρικού - τοπικού μεταξύ των επιμέρους χωρών της δυτικής Ευρώπης.

Η τυπολογία που αναπτύχθηκε από τους Clarck M., και Stewart J. (1989) διακρίνει τρία μοντέλα σχέσεων κεντρικού – τοπικού ανάλογα με το **βαθμό εξάρτησης** του δεύτερου από το πρώτο : (α) το μοντέλο της «σχετικής αυτονομίας» του τοπικού, (β) το μοντέλο της «εξάρτησης» του τοπικού και (γ) το μοντέλο της «αλληλεξάρτησης» κεντρικού – τοπικού.

Οι χώρες που ανήκουν στο **μοντέλο της «σχετικής αυτονομίας»** του τοπικού (π.χ. Σουηδία), χαρακτηρίζονται από μεγάλο βαθμό ανεξαρτησίας του τοπικού. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει ελευθερία δράσης μέσα σ΄ ένα προκαθορισμένο πλαίσιο εξουσίας και αρμοδιοτήτων. Οι σχέσεις κράτους – Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθορίζονται σε μεγάλο βαθμό από τη σχετική νομοθεσία, ενώ η δυνατότητα ελέγχου από το κράτος είναι περιορισμένη. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση αντλεί τα έσοδά της κυρίως μέσω τοπικής φορολογίας. Στο πλαίσιο αυτό της «σχετικής αυτονομίας» η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να εφαρμόζει πολιτικές που είτε συμφωνούν είτε έρχονται σε αντίθεση με τις κρατικές επιλογές.

Στις χώρες που ανήκουν στο **μοντέλο της «εξάρτησης»** του τοπικού (π.χ. χώρες της νότιας Ευρώπης), η Τοπική Αυτοδιοίκηση δρα ως «τοπικός πράκτορας», που διεκπεραιώνει τις κρατικές πολιτικές στο τοπικό επίπεδο. Αυτό εξασφαλίζεται μέσω λεπτομερειακών νομοθετικών ρυθμίσεων και εκτεταμένων κρατικών ελέγχων. Δεν υπάρχει, έτσι, ούτε νομιμοποίηση ούτε δικαιολογία για επιβολή τοπικής φορολογίας. Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, προέρχονται είτε από την κρατική επιχορήγηση είτε από άλλες μη τοπικές χρηματοδοτικές πηγές.

Τέλος, στις χώρες που κατατάσσονται στο **μοντέλο της «αλληλεξάρτησης»** κεντρικού - τοπικού είναι δυσδιάκριτοι οι τομείς δράσης του κράτους και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κεντρικοί και τοπικοί θεσμοί βρίσκονται σε μια σύνθετη σχέση αλληλεπίδρασης με κύριο χαρακτηριστικό την αμοιβαία επιρροή. Υπάρχει στενή συσχέτιση μεταξύ κεντρικών και τοπικών πολιτικών

διαδικασιών με τα περισσότερα προβλήματα να επιλύονται ύστερα από αμοιβαία συνεννόηση. Και τα δύο επίπεδα συνεργάζονται στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των πολιτικών ενώ είναι δύσκολο να διαχωριστούν οι αρμοδιότητες του καθενός, αφού η έμφαση δίνεται στην ανάπτυξη της συνεργασίας. Στο μοντέλο αυτό που κυρίως κατατάσσονται χώρες που βρίσκονται σε ένα μεταβατικό στάδιο μετακινούμενες από το συγκεντρωτικό προς το αποκεντρωτικό διοικητικό μοντέλο (πχ. Νορβηγία, Δανία κλπ.), τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχονται από την κρατική επιχορήγηση αλλά και από τοπικές πηγές.

Επισημαίνεται, βέβαια, ότι καμμιά χώρα δεν είναι δυνατό να ενταχθεί σε ένα μόνο από τα παραπάνω μοντέλα, αφού τα τελευταία συνιστούν «ιδεατούς τύπους». Εξάλλου, στις περισσότερες περιπτώσεις υπάρχουν διαφορές στη σχέση κεντρικού – τοπικού, ανάλογα με τον τομέα δραστηριότητας και το είδος των υπηρεσιών. Υποστηρίζεται πάντως ότι κατά τις τελευταίες δεκαετίες υπάρχει μια κοινή τάση στις χώρες της δυτικής Ευρώπης προς ολοένα και μεγαλύτερη αποκέντρωση (Stoker E., 1991:6-7).

Μια δεύτερη τυπολογία που προέκυψε από συγκριτικές έρευνες που πραγματοποιήθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης (Goldsmith M.,1986, Page E., Goldsmith M., 1987, Page E., 1991), διακρίνει μεταξύ **τριών βασικών τύπων συστημάτων κοινωνικής πολιτικής,** οι οποίοι σχετίζονται με διαφορετικές εκφράσεις της σχέσης κεντρικού – τοπικού.

Ο **πρώτος τύπος,** αναφέρεται στο είδος εκείνο της σχέσης κεντρικού - τοπικού που εμφανίζεται σε χώρες με μακρά παράδοση αναπτυγμένου κοινωνικού κράτους. Στις χώρες αυτές η τοπική αυτοδιοίκηση είχε ανέκαθεν ουσιαστικό ρόλο στην άσκηση κοινωνικών πολιτικών με το κράτος να περιορίζεται σ' ένα χαμηλό βαθμό διοικητικού ελέγχου και εποπτείας. Το σύστημα κοινωνικής πολιτικής στηρίζεται στις προϋπάρχουσες αποκεντρωμένες διοικητικές δομές και σε κανονιστικά πλαίσια που χαράσσονται από το κράτος και ισχύουν

καθολικά σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, η ύπαρξη αυτών των κανονιστικών πλαισίων δεν στοχεύει στην υποβάθμιση του ρόλου των τοπικών θεσμών αλλά αντίθετα τον αναβαθμίζει (πχ. οι επαρχίες - «county government» - στην Αγγλία και οι ενορίες - «parish government» - στην Σουηδία).

Ο **δεύτερος τύπος** αντιστοιχεί σε χώρες χωρίς ιδιαίτερη παράδοση στην ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους (πχ Γαλλία, Ιταλία, Ισπανία). Στις χώρες αυτές **η τοπική** αυτοδιοίκηση ήταν ανέκαθεν αδύναμη με το κράτος να ασκεί ισχυρό διοικητικό έλεγχο και εποπτεία, ενώ κύριο χαρακτηριστικό είναι η ύπαρξη πελατειακών σχέσεων μεταξύ εθνικών και τοπικών ελίτ (Page E., 1991:133). Το κοινωνικό κράτος υστερεί σημαντικά σε σχέση με τον πρώτο τύπο και κατευθύνεται με άξονα το συγκεντρωτικό διοικητικό μοντέλο, ενώ βασικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες αποκέντρωσης και αναβάθμισης των τοπικών θεσμών (πχ. μεταρρυθμίσεις συνένωσης των ΟΤΑ σε Γαλλία και Ιταλία στις δεκαετίες '60 και '70) τις περισσότερες φορές αποτυγχάνουν, αφού συναντούν ισχυρή αντίσταση από την ύπαρξη παραδοσιακών δομών και πρακτικών.

Ο **τρίτος τύπος**, αναφέρεται σε μια «ενδιάμεση» κατηγορία χωρών που μετακινούνται από ένα συγκεντρωτικό διοικητικό μοντέλο με αυστηρό έλεγχο και διοικητική εποπτεία της τοπικής αυτοδιοίκησης προς την κατεύθυνση της αναβάθμισης της τελευταίας στην παροχή των κοινωνικών υπηρεσιών. Στις χώρες αυτές η πορεία προς θεσμικές μεταρρυθμίσεις αναβάθμισης των τοπικών θεσμών είναι αποτέλεσμα μιας προσπάθειας εξορθολογισμού και αποδοτικότητας του συστήματος δημόσιας διοίκησης, σε αντίθεση με τον πρώτο τύπο χωρών, όπου οι αποκεντρωμένες δομές προϋπήρχαν (πχ. Δανία, Νορβηγία).

Η κατηγοριοποίηση αυτή των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής, αν και ενδιαφέρουσα σε ότι αφορά την ιδιαίτερη σχέση κεντρικού – τοπικού, δεν μπορεί να θεωρηθεί απόλυτη στο βαθμό που δεν συμπεριλαμβάνει όλες τις

περιπτώσεις κρατών που ανέπτυξαν ολοκληρωμένα συστήματα κοινωνικών πολιτικών με ισχυρούς αποκεντρωμένους θεσμούς (πχ. Γερμανία). Παρ' όλα αυτά δείχνει τους διαφορετικούς ιστορικούς όρους συγκρότησης των κοινωνικών πολιτικών σε κάθε κοινωνία όπου η ιδιαιτερότητα της σχέσης κεντρικού – τοπικού, και κατά συνέπεια ο ρόλος των τοπικών θεσμών στην άσκηση κοινωνικών πολιτικών, αποτελεί έναν σημαντικό παράγοντα διαμόρφωσης του κοινωνικού κράτους (Γετίμης Π., 1993:96).

Μια τρίτη προσέγγιση (Sharpe L., 1988, Norton A., 1991, Bennet R., 1993), κατατάσσει τις επιμέρους χώρες σε δύο κατηγορίες : σ' αυτές που το πολιτικο-διοικητικό τους σύστημα επηρεάστηκε από την **«ναπολεόντεια»**[21] **παράδοση** και σ'αυτές που έχουν υιοθετήσει πιο αποκεντρωμένες δομές εξουσίας. Στις πρώτες (πχ.η Γαλλία, η Ιταλία, η Ισπανία, το Λουξεμβούργο, η Ελλάδα το Βέλγιο) συναντώνται συγκεντρωτικές δομές εξουσίας και αδύναμη τοπική αυτοδιοίκηση ενώ η συνήθης πρακτική συνίσταται στη δημιουργία περιφερειακών διοικητικών ενοτήτων (συνήθως νομών) με τοποθετημένους από την κεντρική εξουσία νομάρχες που ασκούν εποπτεία στη δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Στις δεύτερες (πχ. οι χώρες της Βόρειας Ευρώπης) η πρακτική των θεσμικών μεταρρυθμίσεων επιβλήθηκε από την ανάγκη για αποτελεσματικότερη διανομή των κοινωνικών υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο και στηρίχτηκε στην ενδυνάμωση και αναβάθμιση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η άποψη αυτή, αν και φωτίζει ενδιαφέρουσες ιστορικές διαστάσεις, είναι σχηματική και παραβλέπει το γεγονός ότι στην Ευρώπη του 19ου και 20ου αιώνα έχουμε κράτη που είχαν αντίστοιχες – με τη ναπολεόντεια παράδοση – συγκεντρωτικές δομές (πχ. Νορβηγία, Δανία), χωρίς όμως να έχουν ενταχθεί ποτέ στην Αυτοκρατορία (Γετίμης Π., 1993:96-97).

Τέλος, η προσέγγιση που αναπτύχθηκε από τον (Dente B.,1988) επιχειρεί να κατασκευάσει κάποιους «ιδεατούς τυπους» τοπικής αυτοδιοίκησης

[21] Το «Ναπολεόντειο» σύστημα διοικητικής οργάνωσης χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτικές δομές εξουσίας και αδύναμη τοπική αυτοδιοίκηση και πήρε το όνομά του από το Μ.Ναπολέοντα.

χρησιμοποιώντας μια Βεμπεριανή θεωρητική κατασκευή - την έννοια της **«νομιμοποίησης» της εξουσίας**. Ο Dente διακρίνει έτσι μεταξύ τριών τύπων νομιμοποίησης της εξουσίας: την ορθολογική (rational) - που τη δανείζεται κατευθείαν από τον Βέμπερ, την πελατειακή (clientelistic) και την λειτουργική (functional).

Η ορθολογική νομιμοποίηση της εξουσίας συνδέεται με τα φιλελεύθερα κράτη *του 19ου αι., όπου οι ρυθμίσεις μέσω γενικών και απρόσωπων κανόνων* στοχεύουν στην εξασφάλιση της μεγαλύτερης δυνατής ελευθερίας και ισότητας ευκαιριών στην αστική τάξη και την ανεμπόδιστη λειτουργία της αγοράς. Τα συστήματα αυτά χαρακτηρίζονται από μια συγκεντρωτική διοικητική δομή, μέσω της οποίας επιδιώκεται η ομοιόμορφη και ολοκληρωμένη ερμηνεία του νόμου, που είναι απαραίτητος όρος για την ίση μεταχείριση των πολιτών. Οι τοπικοί θεσμοί δεν είναι παρά **οι τοπικοί πράκτορες** του κεντρικού κράτους και έχουν ελάχιστη αυτονομία. Στην καλύτερη περίπτωση λειτουργούν κάτω από τον αυστηρό διοικητικό έλεγχο του κεντρικού κράτους (πχ. Γαλλία, Ιταλία).

Το πελατειακό σύστημα νομιμοποίησης της εξουσίας βασίζεται στην ικανότητά του να ανταλλάσει ορισμένες παροχές προς άτομα ή ομάδες με την πολιτική υποστήριξη των ατόμων ή ομάδων αυτών. Στα πλαίσια ενός τέτοιου συστήματος ορισμένα πολιτικά κόμματα έχουν ιδιαίτερες σχέσεις με ορισμένα τμήματα του πληθυσμού. Τα τελευταία επιβεβαιώνουν την νομιμοποίησή τους στο μέτρο που τα πρώτα μπορούν να ικανοποιήσουν τις συγκεκριμένες ανάγκες και απαιτήσεις τους. Οι τοπικοί θεσμοί στην προκειμένη περίπτωση είναι αιρετοί, πολιτικοποιημένοι και πολυάριθμοι, με αποτέλεσμα να υπάρχουν συχνά επικαλύψεις. Η σχέση μεταξύ κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης είναι συγκεχυμένη και κατατμημένη, αφού οι αρμοδιότητες δεν έχουν ανατεθεί ευθέως. Τέλος, και τα δύο επίπεδα του συστήματος (κεντρικό - τοπικό) έχουν τις δικές τους διαφορετικές ανάγκες νομιμοποίησης, που πρέπει να τις ικανοποιήσουν με τα ίδια τμήματα του πληθυσμού σε διαφορετική βάση.

Σύμφωνα με τον Dente, δεν είναι δυνατό να συναντήσουμε στην πραγματικότητα αυτό τον ιδεατό τύπο νομιμοποίησης γιατί συνήθως παρουσιάζεται σαν εξαίρεση ή σαν παθολογικό φαινόμενο μέσα στα πλαίσια ενός δεδομένου πολιτικού συστήματος. Παρ'όλα αυτά, η πελατειακή συμπεριφορά είναι φαινόμενο που παρατηρείται συχνά στις δυτικές δημοκρατίες (πχ. ΗΠΑ, Γαλλία, Ιταλία).

Το λειτουργικό σύστημα νομιμοποίησης της εξουσίας είναι εκείνο όπου η νομιμοποίηση της εξουσίας του πολιτικό-διοικητικού συστήματος από τον πληθυσμό είναι αποτέλεσμα της ικανότητας του πρώτου να ικανοποιεί τις απαιτήσεις και τις ανάγκες του. Η διαφορά ανάμεσα στην ορθολογική και την λειτουργική νομιμοποίηση της εξουσίας είναι ότι στην πρώτη το κράτος είναι υπεύθυνο για την ατομική ελευθερία και ισότητα, ενώ στη δεύτερη είναι υπεύθυνο για την ευημερία των πολιτών. Η διαφορά ανάμεσα στην πελατειακή και στην λειτουργική νομιμοποίηση της εξουσίας είναι ότι α) στην πρώτη έχει σημασία η σχέση μεταξύ των πολιτών με τα πολιτικά κόμματα, ενώ στη δεύτερη έχει σημασία η ικανοποίηση των πολιτών από την πολιτική που ασκείται από το διοικητικό σύστημα και β) στην πρώτη οι απαιτήσεις των πολιτών έχουν ιδιαίτερο ή και ατομικό χαρακτήρα, ενώ στη δεύτερη έχουν συλλογικό ή και καθολικό χαρακτήρα. Η λειτουργική νομιμοποίηση της εξουσίας συνδέεται συχνά με το κοινωνικό κράτος. Οι συνέπειες για τη διοικητική μηχανή είναι ο ισχυρός επαγγελματισμός, η έμφαση στο σχεδιασμό και η ορθολογική λήψη αποφάσεων. Η ορθολογικότητα στην λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης βρίσκεται στην ικανότητά της να βελτιώνει τη θεσμική «απόδοση» του συστήματος, κυρίως μέσω της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο. Ωστόσο, από τη στιγμή που η ικανοποιητική ή όχι λειτουργία των τοπικών υπηρεσιών έχει αντίκτυπο στη συνολική νομιμοποίηση του συστήματος, υπάρχει αυξανόμενη ανάγκη για κεντρικό έλεγχο. Η κεντρική παρέμβαση δικαιολογείται για του εξής λόγους :

- Υπάρχει κρατική ευθύνη για τον καθορισμό ελαχίστων ορίων

«standards» στην παροχή των υπηρεσιών, ώστε να εξασφαλίζονται ίσες ευκαιρίες για όλες τις κοινωνικές ομάδες. Η κρατική αυτή ευθύνη, επιβάλλει και την οικονομική παρέμβασή της, ώστε να εξασφαλίζεται ένα ελάχιστο επίπεδο παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, ακόμη και στις φτωχότερες κοινότητες.

- Από τη στιγμή που οι δημόσιες δαπάνες αποτελούν κρατική ευθύνη, το ενδιαφέρον της κεντρικής κυβέρνησης για την «σωστή» διανομή των πόρων, ιδιαίτερα σε περιόδους κρίσης, ενδυναμώνει την τάση προς μια αυξανόμενη κεντρική παρέμβαση στις τοπικές υποθέσεις.

Ο Dente θεωρεί ότι οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες της Δυτικής Ευρώπης τις τελευταίες δεκαετίες (ιδιαίτερα στις Σκανδιναυικές χώρες), συνδέονται με τον τελευταίο τύπο νομιμοποίησης της εξουσίας. Ωστόσο, επισημαίνει ότι πελατειακές πρακτικές εξακολουθούν να υφίστανται σε αρκετές χώρες (σημειώνει ΗΠΑ, Γαλλία, Ιταλία), καθώς και το ότι οι νεοφιλελεύθερες διαθέσεις ορισμένων κρατών (πχ. Αγγλία) πιθανόν να οδηγήσουν σε θεσμικές αλλαγές προς τον τύπο της ορθολογικής νομιμοποίησης της εξουσίας.

β. Θεωρητικές προσεγγίσεις των σχέσεων κεντρικού – τοπικού.

Ταυτόχρονα με την ανάπτυξη των παραπάνω "τυπολογιών" που επιχείρησαν να εξηγήσουν τις διαφορές στις σχέσεις κεντρικού-τοπικού μεταξύ των επιμέρους χωρών της δυτικής Ευρώπης, αναπτύχθηκαν και μια σειρά από θεωρίες που αναλύουν τη σχέση κεντρικού - τοπικού αυτή καθεαυτήν καθώς και το ρόλο του τελευταίου στην άσκηση κοινωνικών πολιτικών. Οι θεωρίες αυτές σφράγισαν την περίοδο ανάπτυξης των παραδοσιακών "κρατών πρόνοιας" (δεκαετίες '50 και '60) αλλά εξακολούθησαν να επηρεάζουν τη επιστημονική συζήτηση και την περίοδο της κρίσης τους (δεκαετίες '70 και '80) (Γετίμης Π., 1993:98).

Οι **προσεγγίσεις της «εξάρτησης» του τοπικού** κατανοούν τις λειτουργίες των τοπικών θεσμών ως πλήρως εξαρτημένες και καθορισμένες από το κεντρικό επίπεδο. Προέρχονται από διαφορετικές αφετηρίες και χαρακτηρίζονται από τον λειτουργιστικό τρόπο χρησιμοποίησης φορμαλιστικών σχημάτων – όπως «ιεράρχηση επιπέδων», «δομικοί προσδιορισμοί» - για να ερμηνεύσουν τη λειτουργία των τοπικών θεσμών. Από τη μια μεριά υπάρχουν οι μαρξιστικές προσεγγίσεις που αντιλαμβάνονται το τοπικό ως φορέα – μεσάζοντα/πράκτορα, του κεντρικού κράτους (Dear M., Clark G., 1981:1277-80, Γεωργαντάς Η., 1991:72), το οποίο εκπληρώνει τους σκοπούς που του ανατίθενται κεντρικά, με βάση το κριτήριο της διευκόλυνσης της συσσώρρευσης του κεφαλαίου (Cockburn C., 1977, Dear M., Clark G., 1981). Στα θετικά της προσέγγισης αυτής, κατατάσσεται η προσπάθειά της να συνδέσει τη μελέτη του τοπικού επιπέδου με τις ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές σχέσεις (Γεωργαντάς Η.,1991). Στα αρνητικά της καταλογίζεται ότι διακρίνεται από σχηματικό αναγωγισμό του πολιτικού στοιχείου σε βασικές οικονομικές κατηγορίες (συσσώρευση κεφαλαίου, νόμοι αναπαραγωγής κλπ.), αγνοώντας ότι η σχέση πολιτικής και οικονομίας είναι ιστορικά προσδιορισμένη (Γετίμης Π.,1993). Από την άλλη μεριά υπάρχουν οι λειτουργιστικές προσεγγίσεις της κατηγορίας αυτής που ανάγουν τις πολιτικές των τοπικών θεσμών σε ζητήματα εκσυγχρονισμού και αποκέντρωσης της λειτουργίας της κεντρικής διοίκησης (Rondinelli, 1981). Αδυνατούν, όμως, να δώσουν απάντηση στο ζήτημα των όρων συγκρότησης των τοπικών θεσμών, όσο και στις σχέσεις τοπικών θεσμών και κοινωνικής δυναμικής (Γετίμης Π., 1988:161).

Οι **προσεγγίσεις της «σχετικής αυτονομίας» του τοπικού** σε σχέση με το κεντρικό κράτος (Cawson A, Saunders P., 1983) κατανοούν το τοπικό αφενός ως πεδίο έκφρασης πλουραλιστικών συμφερόντων και αφετέρου ως θεσμό υπεύθυνο αποκλειστικά και μόνο για ζητήματα «συλλογικής κατανάλωσης» και όχι για ζητήματα παραγωγικής διαδικασίας, τα οποία είναι αρμοδιότητα του κεντρικού κράτους. Γίνεται έτσι μια τυπική διάκριση των κρατικών

λειτουργιών σε λειτουργίες παραγωγής και αναπαραγωγής (συλλογικής κατανάλωσης), που διαχωρίζονται μάλιστα στον γεωγραφικό χώρο. Το μεν τοπικό θεωρείται έτσι, ως πλουραλιστική αρένα λαϊκών αγώνων πάνω σε αγαθά συλλογικής κατανάλωσης (π.χ. εκπαίδευση, στέγαση, κοινωνικές υπηρεσίες, αναψυχή κλπ.), ενώ το κεντρικό κράτος θεωρείται ως πεδίο ανάπτυξης του κορπορατισμού και ταξικών συγκρούσεων σε ζητήματα παραγωγής (πχ. εργασιακές σχέσεις, εισοδηματική και δημοσιονομική πολιτική, βιομηχανική πολιτική) (Γετίμης Π., 1988, 1993).

Στην ανάπτυξη των επιχειρημάτων της η γνωστή και ως «δυαδική» προσέγγιση βασίζεται στη θεωρία της δημοσιονομικής κρίσης του O' Connor και στη θεωρία του Offe. Για τον O' Connor το κράτος πρέπει να εκπληρώνει δύο ρόλους αντιφατικούς μεταξύ τους. Πρώτον, να εξασφαλίζει τη συνέχεια της διαδικασίας *συσσώρευσης* εξασφαλίζοντας έτσι και την υλική βάση του κράτους, δηλ. τη δυνατότητα είσπραξης φόρων. Δεύτερον, η εξασφάλιση της πλεονασματικής λειτουργίας της οικονομίας δεν θα πρέπει να προκαλεί κοινωνική αναταραχή και προβλήματα συναίνεσης. Ετσι θα πρέπει να αντλεί και *νομιμοποίηση* για τις πολιτικές του (O' Connor J., 1973:6). Πιο συγκεκριμένα η αντίφαση αντανακλάται στην ένταση που υπάρχει μεταξύ των τριών διαφορετικών ρόλων του κράτους : (1) την κοινωνική επένδυση - προγράμματα και υπηρεσίες που αυξάνουν την παραγωγικότητα της εργατικής δύναμης, (2) την κοινωνική κατανάλωση - προγράμματα και υπηρεσίες που μειώνουν το κόστος αναπαραγωγής της εργατική δύναμης και (3) τα κοινωνικά έξοδα - προγράμματα και υπηρεσίες που απαιτουνται για να διατηρήσουν την κοινωνική ισορροπία και συναίνεση, δηλαδή να εκπληρώσουν την κρατική λειτουργία της νομιμοποίησης. Η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους έχει διευρύνει και έχει κάνει πιο σύνθετη την τελευταία λειτουργία, έχοντας κάνει πιο έντονη την ένταση μεταξύ των τριών (Dente B., Kjellberg F.,1988).

Και για τον Offe, οι δυο βασικοί στόχοι του καπιταλιστικού κράτους είναι αυτοί της *συσσώρευσης*, μέσω της οποίας εξασφαλίζεται η υλική του

αναπαραγωγή, και της *νομιμοποίησης*, η οποία επιτυγχάνεται μέσω της κατανεμητικής του λειτουργίας (φορολογία, στρατό κλπ.). Όμως σε συνθήκες προχωρημένου καπιταλισμού, η λειτουργία των μηχανισμών της αγοράς θέτει σε κίνδυνο τη συνολική αναπαραγωγή της οικονομίας και κοινωνίας και αδυνατεί να κατευθύνει τη διαδικασία ανάπτυξης. Έτσι δίπλα στην παραδοσιακή κατανεμητική λειτουργία, που συνιστά παρέμβαση με πολιτικά μέσα, το κράτος αναλαμβάνει και μια παραγωγική λειτουργία για να προσφέρει στην κοινωνία εκείνα τα αγαθά που οι καπιταλιστές είναι απρόθυμοι να προσφέρουν (πχ. εκπαίδευση, υγεία, στέγαση κλπ.) (Offe C., 1975:128-134). Το κράτος, λοιπόν έχει να επιλέξει ανάμεσα σε τρείς λογικές κρατικής δράσης για την κατανομή των πόρων : τη γραφειοκρατική, την κορπορατιστική και την πλουραλιστική (Offe C., 1975:136). Για τον Offe καμμία από τις τρείς δεν μπορεί να δώσει ικανοποιητική απάντηση στο πρόβλημα του κριτηρίου ορθολογικότητας της κρατικής δράσης. Γι αυτόν το πρόβλημα είναι ουσιαστικά πρόβλημα διάστασης ανάμεσα στην εφαρμογή νομικών κανόνων και στη μη ικανοποίηση των αναγκών του συστήματος. Η δυσαρμονία κανονιστικών και λειτουργικών όψεων της ορθολογικότητας εκφράζει μια σύγκρουση μεταξύ μορφής και περιεχομένου των κρατικών πολιτικών, που δεν είναι τόσο πρόβλημα διοικητικής μεταρρύθμισης όσο πρόβλημα μετασχηματισμού του περιβάλλοντος που προκάλεσε την αντίφαση μεταξύ της δομής και της αποτελεσματικότητας της κρατικής διοίκησης (Offe C.,1984:316).

Αυτό που προτείνει η δυαδική προσέγγιση για το «τοπικό κράτος», είναι ο συνδυασμός των ιδεότυπων κρατικής παρέμβασης του Offe με την τυπολογία κρατικών δαπανών του O' Connor για να διατυπώσει ένα μοντέλο κατανομής κρατικών λειτουργιών σε διαφορετικά επίπεδα διοίκησης. Καταρχήν λέγεται ότι οι τρείς βασικές λειτουργίες του κράτους - η διαδικασία συσσώρευσης, η εξασφάλιση της αναπαραγωγής και η διατήρηση της κοινωνικής τάξης - μπορούν να εκτελεστούν στη βάση των τριών λογικών κρατικής παρέμβασης του Offe : τον κορπορατισμό, τη γραφειοκρατία και τον πλουραλισμό που

απορρέει από τους μηχανισμούς αγοράς αντίστοιχα. Ωστόσο η έλλειψη μιας γενικής ιδεολογικής αρχής νομιμοποίησης δημιουργεί κρίση αντιπροσώπευσης. Οι κρατικές λειτουργίες είναι τόσο σύνθετες και διαφοροποιημένες, ώστε οι βάσεις νομιμοποίησης να εμφανίζονται πολυδιασπασμένες και ετερογενείς, κατάσταση που οδηγεί στην αναντιστοιχία παρεμβατικών πολιτικών και ιδεολογικών. Το κράτος απαντά στο πρόβλημα αυτό μετασχηματίζοντας την εσωτερική του δόμηση σε διακριτά επίπεδα, όπου διαφορετικές λειτουργίες υπόκεινται σε διαφορετικούς προσδιορισμούς. αναφορών (Cawson A., Saunders P., 1983:119). Έτσι η δυαδική προσέγγιση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι διαφορετικοί τρόποι κρατικής παρέμβασης εξυπηρετούν διαφορετικά συμφέροντα σε διαφορετικά επίπεδα διοίκησης. Το «τοπικό κράτος» θεωρείται ως πεδίο πλουραλιστικών συμφερόντων και ως αρένα λαϊκών αγώνων σε θέματα που αφορούν τα αγαθά συλλογικής κατανάλωσης, το δε κεντρικό κράτος ως πεδίο ανάπτυξης του κορπορατισμού και των ταξικών συγκρούσεων πάνω στα ουσιώδη ζητήματα της παραγωγής (Γετίμης Π., 1993:102-103, Cawson A., Sawders P., 1983:26).

Η δυαδική προσέγγιση έχει ενδιαφέρον στο βαθμό που ανοίγει μια θεωρητική συζήτηση για την ανάδειξη καινούριων μορφών νομιμοποίησης και το ρόλο που έπαιξαν οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις σ' αυτή τη διαδικασία (Dente B., Kjellberg F., 1988:7-8), ενώ δίνει συγκεκριμένες απαντήσεις σε εμπειρικά προβλήματα στο τοπικό επίπεδο και αναδεικνύει τις τοπικές διαφοροποιήσεις του καταμερισμού εργασίας που έχουν ιδιαίτερη σημασία για την κατανόηση και ερμηνεία των τοπικών πολιτικών (Γεωργαντάς Η.,1991, Γετίμης Π.,1993). Επίσης, ο ορισμός της «κοινωνικής κατανάλωσης» ως ιδιαίτερου λειτουργικού χαρακτηριστικού της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να βοηθήσει ως θεωρητικό στήριγμα για την ανάλυση της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας (Dente B., Kjellberg F., 1988:7-8). Από την άλλη παραμένει σ'ένα επίπεδο τυπολογικού φορμαλισμού και λειτουργικής κατανόησης των κοινωνικών σχέσεων μέσω μιάς σχηματικής ιεράρχησης επιπέδων διοίκησης, ενώ παραβλέπει τον ενιαίο ρόλο του κράτους στην εξασφάλιση των γενικών όρων

της αναπαραγωγής και δεν απαντά στο σημαντικό ερώτημα των προϋποθέσεων συγκρότησης ων κρατικών πολιτικών σε κεντρικό ή τοπικό επίπεδο, σε σχέση με τον κοινωνικό καταμερισμό της εργασίας (Γεωργαντάς 1991:83, Γετίμης 1993).

Σχετική με την προβληματική της «αυτονομίας» του τοπικού είναι και η προσέγγιση της «αυτοδυναμίας» της τοπικής κοινωνίας, η οποία τοποθετεί στο επίκεντρο της θεωρητικής ανάλυσης την ικανοποίηση των «βασικών αναγκών» στο τοπικό επίπεδο. Προβάλλοντας όμως ως κεντρικό στόχο την από τα κάτω «ενδογενή ανάπτυξη» (Friedman J., Weaver C., 1979), που προϋποθέτει ένα επιλεκτικό χωρικό κλείσιμο, η αντίληψη αυτή αγνοεί ότι οι διαδικασίες παραγωγής και αναπαραγωγής στην τοπική κοινωνία και οι αντίστοιχες ρυθμίσεις από τους τοπικούς θεσμούς, δεν προκύπτουν ως εσωτερικοι και ενδογενείς μηχανισμοί του τοπικού επιπέδου, αλλά ως διαπλοκή σχέσεων και ρυθμίσεων, που τοποθετούνται στις συνθήκες ένταξης του τοπικού επιπέδου στο σύνολο της κοινωνίας (Γετίμης Π., 1988:160).

Στις **«νεοφιλελευθερες» θεωρίες** τοποθετούνται οι θεωρίες της δημόσιας επιλογής και οι νεοφιλελεύθερες θεωρίες (Buckanan J., 1968, Olson M., 1965, Niskanen 1973, Adam Smith Institute 1983, King R.1984). Κεντρική αφετηρία των προσεγγίσεων αυτών είναι η πρωτοκαθεδρία της αγοράς στη διανομή των αγαθών και των υπηρεσιών. Το κοινωνικό κράτος κατηγορείται ότι εμποδίζει την ατομική ελευθερία, είναι σπάταλο και ηθικά διαλυτικό. Η ατομική ελευθερία περιορίζεται μέσω της επιβαλλόμενης φορολογίας, που είναι απαραίτητη για τη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους, από το σχεδιασμό και τους νομικούς ελέγχους που εμποδίζουν τις ιδιωτικές επιχειρήσεις και από το κρατικό μονοπώλιο στις κοινωνικές παροχές (Williams F., 1989:26). Γίνεται, επίσης, κριτική κατά της γραφειοκρατίας και της υπερδιόγκωσης του δημόσιου τομέα, που οφείλονται στον ανταγωνισμό των πολιτικών κομμάτων και την προσπάθειά τους να ικανοποιήσουν με υποσχέσεις και παροχές την εκλογική τους πελατεία. Η κατάσταση αυτή αντανακλάται και στο επίπεδο της

τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο διευρυνόμενος ρόλος της τελευταίας στην παροχή των κοινωνικών υπηρεσιών, στη φάση της ανάπτυξης του κοινωνικού κράτους, θεωρείται ότι είναι αναποτελεσματικός και ότι εξυπηρετεί τα συμφέροντα της τοπικής γραφειοκρατίας, καθώς και των στρωμάτων εκείνων που έχουν καλύτερη δυνατότητα πρόσβασης σ'αυτήν και τις υπηρεσίες της.

Στη βάση της ανάλυσης αυτής, οι νεοφιλελεύθερες θεωρίες και οι θεωρίες της δημόσιας επιλογής (public choice theory), προσπαθούν να προσδιορίσουν τα είδη των λειτουργιών που θα έπρεπε να ανατεθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση στα πλαίσια τυπικών μοντέλων οικονομικής ορθολογικότητας (Page E., Goldsmith M., 1987). Προτείνουν σαν λύση την πολιτική της «επανιδιωτικοποίησης», η οποία εφαρμόστηκε κυρίως στη Μ. Βρεταννία. Η πολιτική αυτή υλοποιήθηκε με τρεις τρόπους : (1) με την ενθάρρυνση του ιδιωτικού τομέα να παρέχει εναλλακτικά κοινωνικές υπηρεσίες, (2) με την ανάθεση, από την τοπική αυτοδιοίκηση, στην ιδιωτική πρωτοβουλία (μέσω συμβάσεων) ενός μέρους των κρατικών κοινωνικών υπηρεσιών και (3) και με την εφαρμογή των αρχών της αγοράς μέσα στην ίδια την κρατική παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Το επιχείρημα που προβάλλεται είναι ότι η εφαρμογή της λογικής της αγοράς στην παροχή των κοινωνικών υπηρεσιών θα εξασφαλίσει τη μείωση του κόστους των υπηρεσιών αυτών και την καλύτερη δυνατότητα επιλογής από τους «καταναλωτές» (Williams F., 1989). Υποστηρίζεται, τέλος, ότι θα πρέπει να επιδιωχθεί η ύπαρξη μεγάλου αριθμού ΟΤΑ, που θα ανταγωνίζονται ο ένας τον άλλον προσφέροντας στους «καταναλωτές» διαφορετικά «πακέτα» κοινωνικών παροχών. Μ' αυτό τον τρόπο, κάθε άτομο ή ομάδα θα επιδιώκουν μέσα στην αγορά την καλύτερη ικανοποίηση των προτιμήσεών τους, επιλέγοντας τον πλέον κατάλληλο τόπο εγκατάστασης (Niskanen W., 1973).

Οι νεοφιλελεύθερες προσεγγίσεις επηρέασαν πολιτικές συντηρητικής κατεύθυνσης (πχ. η πολιτική Θάτσερ στη Μ. Βρεταννία), αναπτύχθηκαν στην περίοδο της κρίσης του κοινωνικού κράτους και προτάθηκαν σα μια διέξοδο

από την κρίση αυτή. Κατηγορήθηκαν, ωστόσο, ότι εκθειάζουν την ατομική δράση και πρωτοβουλία και αγνοούν τις ευρύτερες κοινωνικο-οικονομικές και πολιτικές συνθήκες που επιδρούν στην ελεύθερη έκφραση της πρωτοβουλίας αυτής. Ακόμη ότι αγνοούν τους παράγοντες εκείνους που καθιστούν κάποια άτομα ή ομάδες ανίκανους να διαλέξουν ή να αγοράσουν τις κοινωνικές υπηρεσίες της προτίμησής τους - είτε γιατί δεν εισέρχονται στην αγορά με τις ίδιες οικονομικές προυποθέσεις, είτε γιατί δεν έχουν τις ίδιες δυνατότητες πρόσβασης στο πολιτικό σύστημα (Williams F., 1989, Γετιμης Π., Καυκαλάς Γ., 1990). Από την άλλη, το επιχείρημα για την ύπαρξη πολλών μικρών ΟΤΑ και το συνακόλουθο ελεύθερο ανταγωνισμό μεταξύ τους στην προσφορά «πακέτων» κοινωνικών παροχών δεν είναι αρκετά πειστικό, αφού έτσι δεν εξασφαλίζεται η καλύτερη δυνατή ικανοποίηση των προτιμήσεων των «καταναλωτών» εφόσον οι τελευταίοι ούτε την τέλεια πληροφόρηση για τα προσφερόμενα πακέτα στην αγορά μπορούν να έχουν, ούτε την ελευθερία της επιλογής (για οικονομικούς ή άλλους λόγους) (Γετίμης Π., 1993). Εξάλλου επιλογή «πακέτων» κοινωνικών πόρων παρεχομένων από διαφορετικές μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης θα σήμαινε ελεύθερη μετακίνηση – εγκατάσταση όσων ζητούν τα συγκεκριμένα κάθε φρά πακέτα. Πράγμα που θα κατέληγε, και αν ακόμα ήταν εφικτό, στην υπερσυγκέντρωση ορισμένων κατηγοριών ληπτών σε συγκεκριμένα και επιλεγμένα σημεία, με τελικό αποτέλεσμα την κατάρρευση του συστήματος των παρεχομένων υπηρεσιών (πακέτου), λόγω της αδυναμίας του να ανταποκριθεί στην αυξημένη ζήτηση.

Στις **«θεσμικο-διοικητικές» προσεγγίσεις ή θεωρίες της «δημόσιας διοίκησης»**, εντάσσονται οι προσεγγίσεις που βλέπουν θετικά τις θεσμικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν στις περισσότερες αναπτυγμένες χώρες της Δυτικής Ευρώπης τις τελευταίες δεκαετίες και που - όπως αναφέρθηκε και παραπάνω - είχαν ως στόχο την ενδυνάμωση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις αξίες που ενσωματώνουν οι τοπικοί αντιπροσωπευτικοί θεσμοί, όπως η δημοκρατία, η πολιτική νομιμοποίηση, η λαϊκη συμμετοχή κλπ. (Sharpe L., 1988, Page E.,

Goldsmith M., 1987).

Στους κόλπους της θεσμικής-διοικητικής προσέγγισης διακρίνοται δύο ιδιαίτερες θεωρητικές «τάσεις», που αν και συμφωνούν στα παραπάνω γενικά σημεία, υιοθετούν διαφορετική οπτική γωνία στην ανάλυσή τους. Στην πρώτη «τάση», εντάσσονται οι θεωρητικοί που δίνουν έμφαση στις καθοδηγητικές δυνάμεις των κάθε είδους θεσμικών μεταρρυθμίσεων και στην ιδεολογία τους. Αυτές μπορεί να είναι είτε ομάδες γραφειοκρατών και ειδικών, είτε πολιτικά κόμματα και οργανισμοί. Το ενδιαφέρον της ανάλυσης στην προκειμένη περίπτωση εστιάζεται στα δρώντα υποκείμενα «actors» (πχ. επαγγελματίες του κοινωνικού σχεδιασμού, κόμματα κλπ.) κατά τη διαδικασία της αλλαγής, σ' αυτούς που υποκινούν και προωθούν την αλλαγή, καθώς και σ' αυτούς που αντιστέκονται στην προσπάθεια για αλλαγή. Στα θετικά της "συμπεριφορικής", όπως την ονομάζουν, "τάσης" καταγράφεται το μικρο-επίπεδο της ανάλυσης και η ικανότητα να καταπιάνεται και να αναλύει τις περίπλοκες πολιτικές διαδικασίες που αναπτύσσονται σ' ένα δεδομένο σύστημα. Η κριτική κατά των θεωρητικών της «τάσης» αυτής, εστιάζεται στο ότι δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στο **πώς** (διαδικασία) συμβαίνουν οι διάφορες θεσμικές αλλαγές και όχι στο **γιατί** (αιτία) συμβαίνουν οι αλλαγές αυτές στη δεδομένη στιγμή. Απαραίτητη προυπόθεση για την κατανόηση των ποικίλων μορφών που παίρνουν οι κάθε είδους θεσμικές μεταρρυθμίσεις σε διαφορετικά κοινωνικά και χρονικά πλαίσια είναι η ανάλυση των δομικών συνθηκών στα πλαίσια των οποίων δρούν οι καθοδηγητικές δυνάμεις των αλλαγών, είτε αυτές είναι άτομα είτε ομάδες (Dente B., Kjellberg F., 1988).

Στη δεύτερη θεωρητική «τάση» κατατάσσονται θεωρητικοί όπως ο Dearlove (1979), που αν και θεωρεί τον εαυτό του πολέμιο της νεομαρξιστικής σχολής, υιοθετεί μια περισσότερο δομική σκοπιά στην ανάλυσή του. Παραφράζοντας, σχεδόν τον O' Connor, θεωρεί ότι το πρόβλημα της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι παρά μια όψη ενός γενικότερου προβλήματος που θέλει το καπιταλιστικό κράτος να εκπληρώνει τις δυο βασικές και συχνά αντιφατικές λειτουργίες της

συσσώρευσης και της νομιμοποίησης. Οι σύγχρονες θεσμικές μεταρρυθμίσεις στη Μ. Βρετανία, αλλά και σε άλλες ανεπτυγμένες χώρες, αντανακλούν την ένταση στις σχέσεις μεταξύ καπιταλισμού και δημοκρατίας και τη διευθέτησή της προς μια συγκεκριμένη κατεύθυνση (Dente B., Kjellberg F., 1988).

Το βασικό επιχείρημα της θεσμικο-διοικητικής προσέγγισης είναι ότι στο τοπικό επίπεδο εξασφαλίζεται η ουσιαστική νομιμοποίηση των αποφάσεων και η αποτελεσματικότερη παροχή υπηρεσιών που ικανοποιούν τις βασικές ανάγκες της τοπικής κοινωνίας, επειδή οι τοπικοί θεσμοί έχουν καλύτερη γνώση των τοπικών συνθηκών, ενώ οι πολιτικές σχέσεις στην Ε.Ε. εγγυώνται την πραγματική κοινωνική συμμετοχή των πλουραλιστικών συμφερόντων. Επίσης, η ενδυνάμωση των τοπικών θεσμών θεωρείται απαραίτητη προϋπόθεση για την ορθολογική μεταρρύθμιση του κράτους και για την εμπέδωση δημοκρατικών διαδικασιών (Jones G., Stewart J., 1986).

Η κριτική στις απόψεις της θεσμο-διοικητικής προσέγγισης προέρχεται και από τη νεοφιλελεύθερη και από τη νεομαρξιστική προσέγγιση. Οι νεοφιλελεύθεροι υποστηρίζουν ότι η διεύρυνση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών οδηγεί στη διόγκωση ενός στρώματος γραφειοκρατίας (προγραμματιστές, κοινωνικοί λειτουργοί, εκπαιδευτικοί κλπ.) που λειτουργεί για το δικό της συμφέρον και όχι για τις ανάγκες των πολιτών, αναπαράγοντας έτσι τις ήδη υφιστάμενες κοινωνικές ανισότητες που σχετίζονται με την φορολογία και με την άνιση πρόσβαση διαφορετικών κοινωνικών ομάδων στις κοινωνικές υπηρεσίες και παροχές (Γετίμης Π.,1993). Οι νεομαρξιστές, από την άλλη πλευρά, θεωρούν ότι οι δυνατότητες προώθησης, μέσω της τοπικής αυτοδιοίκησης, της αναδιανομής του εισοδήματος και της κοινωνικής δικαιοσύνης είναι εξαιρετικά περιορισμένες, αφού συνολικά οι διανεμητικοί μηχανισμοί του κράτους έχουν συγκεκριμένα όρια παρέμβασης στις κοινωνικές ανισότητες. Επίσης, οι δυνατότητες πραγμάτωσης της αξίας της λαϊκής συμμετοχής και της δημοκρατίας, περιορίζονται από τις κοινωνικο-οικονομικές ανισότητες όπως εκφράζονται

στη διαπλοκή οικονομικών συμφερόντων στο τοπικό επίπεδο, στα πολιτικά κόμματα και στους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων (Cochrane A., 1985).

Κοινό χαρακτηριστικό όλων των θεωρητικών προσεγγίσεων που παρουσιάστηκαν σ' αυτήν την ενότητα, είναι ότι η χρησιμότητά τους στο επίπεδο της συγκριτικής ανάλυσης - δηλαδή στην κατανόηση των διαφορών της σχέσης κράτους-τοπικής αυτοδιοίκησης σε διαφορετικές χώρες - είναι αμφισβητήσιμη. Αντίθετα, θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι με βάση τις προσεγγίσεις αυτές θα έπρεπε να περιμένουμε ομοιότητες στις σχέσεις κράτους-τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ διαφορετικών χωρών. Οι μεν θεωρίες της «εξάρτησης», θεωρούν ότι η τοπική αυτοδιοίκηση («τοπικό κράτος») είναι παντού ο τοπικός «ατζέντης» του καπιταλιστικού κράτους, οι δε θεωρίες της «σχετικής αυτονομίας» ότι οι λειτουργίες της συλλογικής κατανάλωσης εκτελούνται αποκλειστικά από την τοπική αυτοδιοίκηση και οι λειτουργίες της παραγωγής απο το κεντρικό κράτος, ανεξάρτητα από το υφιστάμενο πολιτικο-κοινωνικό σύστημα (Page E., Goldsmith M.,1987:163). Η ίδια κριτική θα μπορούσε να ασκηθεί και στις νεοφιλελεύθερες θεωρίες, οι οποίες προσπαθούν να προσδιορίσουν τα είδη εκείνα των λειτουργιών που θα έπρεπε να ανατεθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση μέσω τυπικών μοντέλων οικονομικής ορθολογικότητας.

2.3.2. Το "τοπικό" ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989).

α. Ο επαναπροσδιορισμός της θεωρίας στη βάση των νέων δεδομένων

Οι θεωρίες για τη σχέση κεντρικού-τοπικού και το ρόλο του τελευταίου στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής, που συνοπτικά παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη ενότητα, σφράγισαν την εποχή ανάπτυξης των παραδοσιακών "κρατών πρόνοιας" (δεκαετίες '50 και '60) και όπως ήταν φυσικό

αντανακλούσαν τις βασικές ιδεολογικές αντιλήψεις της εποχής για τη φύση και τις λειτουργίες του κράτους πρόνοιας (πχ. μαρξιστικές, φιλελεύθερες, σοσιαλδημοκρατικές κλπ.). Την περίοδο αυτή ο επιστημονικός διάλογος ανάμεσα στις διαφορετικές θεωρίες περιοριζόταν συνήθως σε μια στείρα αντιπαράθεση άκαμπτων θέσεων με τις προσπάθειες για αμοιβαίες υποχωρήσεις και αναγνώριση πλεονεκτημάτων σε επιχειρήματα αντιπαλων θέσεων εξαιρετικά περιορισμένες έως ανύπαρκτες.

Η περίοδος της κρίσης των παραδοσιακών "κρατών πρόνοιας" που ακολούθησε (δεκαετίες '70 και '80) ανέδειξε εκ νέου, όπως σημειώθηκε και νωρίτερα, τις νεοφιλελεύθερες απόψεις για τη φύση του κοινωνικού κράτους. Όσον αφορά τις σχέσεις κεντρικού - τοπικού οι νέες συνθήκες ευνόησαν την άναδειξη του τοπικού, το οποίο θεωρήθηκε ως το κατάλληλο πεδίο διαμόρφωσης των προυποθέσεων διεξόδου από την κρίση. Κύρια χαρακτηριστικά της περιόδου αυτής ήταν η προώθηση των στρατηγικών "τοπικής ανάπυξης" μέσα από την ανάπτυξη της επιχειρηματικής τοπικής δραστηριότητας και της συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα, η μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων προς την Τοπική Αυτοδιοίκηση, η αύξηση του κεντρικού κρατικού ελέγχου σχετικά με τις δραστηριότητές της και η προσπάθεια ιδιωτικοποίησης ενός μεγάλου μέρους των κοινωνικών υπηρεσιών (Γετίμης Π.,1993: 107-110).

Η δεκαετία του '90 χαρακτηρίζεται, όπως σημειώθηκε και σε προηγούμενη ενότητα, από την όξυνση και διαφοροποίηση των προβλημάτων της φτώχειας και κοινωνικής περιθωριοποίησης και της ανάγκης για τη δημιουργία ενός νέου αναλυτικού εργαλείου, του "κοινωνικού αποκλεισμού". Η βεβαιότητα για την αναποτελεσματικότητα των παραδοσιακών "κρατών πρόνοιας" εντείνει την ανάγκη επαναπροσδιορισμού του ρόλου και της φύσης της κοινωνικής προστασίας στα νέα δεδομένα, ενώ η ομοιότητα των οικονομικών, κοινωνικών και δημογραφικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. οδηγεί σε μια προσπάθεια **σύγκλισης ή συγκερασμού των επιμέρους**

συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Ως βασικοι κοινοί στόχοι των κοινωνικών πολιτικών των κρατών - μελών καταγράφονται η μείωση της κρατικής ευθύνης για την παροχή κοινωνικής προστασίας και η συνακόλουθη μείωση των κοινωνικών δαπανών, η επιλεκτικότητα και η επικέντρωση στις λεγόμενες ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, η ενεργοποίηση των ίδιων των ευπαθών κοινωνικών ομάδων κλπ. Στο πλαίσιο αυτό είναι αυτονόητη η ανάγκη για διάλογο ανάμεσα στις διαφορετικές θεωρίες για τη σχέση κεντρικού - τοπικού και το ρόλο του τελευταίου στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Ο διάλογος αυτός, σ' ένα πρώτο επίπεδο, πρέπει να λάβει σοβαρά υπόψη του τα επιχειρήματα εκείνα της κάθε θεωρίας που είναι κοινώς αποδεκτά ως σημαντικά, όπως πχ. η διαφάνεια και η συμμετοχή στο τοπικό επίπεδο (θεσμικο-διοικητική προσέγγιση), η κριτική της γραφειοκρατείας και της ακαμψίας του κοινωνικού κράτους (νεοφιλελεύθερες θεωρίες), η σύνδεση της μελέτης του τοπικού επιπέδου με τις ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές σχέσεις (θεωρίες της εξάρτησης), η ανάδειξη συγκεκριμένων λειτουργιών αναπαραγωγής στο τοπικό επίπεδο (θεωρίες της "σχετικής αυτονομίας") κλπ. (Γετίμης Π., 1993:105).

Σ' ένα δεύτερο επίπεδο, ο θεωρητικός διάλογος για τη σχέση κεντρικού - τοπικού πρέπει να εμπλουτιστεί στη βάση των νέων ιδεολογικών και θεωρητικών αντιλήψεων γύρω από τον τρόπο δόμησης και οργάνωσης της κοινωνικής προστασίας. Είναι γεγονός ότι στις περισσότερες από τις θεωρίες που παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη ενότητα, αναδεικνύεται περισσότερο η «αντιπαλότητα» ή ο ανταγωνισμός ανάμεσα στην κεντρική εξουσία και το τοπικό κράτος σε ότι αφορά τις δυνατότητες άσκησης κοινωνικής πολιτικής από το τελευταίο, παρά **η ανάγκη για συνεργασία και αναζήτηση κοινών στρατηγικών για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των προβλημάτων της φτώχειας και της περιθωριοποίησης στις επιμέρους περιοχές.** Εξίσου ανεπαρκείς παρουσιάζονται και οι συγκριτικές προσεγγίσεις των σχέσεων κεντρικού-τοπικού, που ενώ η χρησιμότητά τους στο επίπεδο της συγκριτικής ανάλυσης – δηλαδή στην κατανόηση των διαφορών της σχέσης κεντρικού-

τοπικού σε διαφορετικές χώρες – είναι αναμφισβήτητη, εντούτοις αφήνουν αναπάντητο το ερώτημα του ποιας μορφής σχέσης και συνεργασίας θα πρέπει να αναπτυχθεί μεταξύ των δύο επιπέδων ώστε από κοινού ή και μαζί με άλλους φορείς να αναπτύξουν συγκεκριμένη στρατηγική για τα προβλήματα του «κοινωνικού αποκλεισμού». Στο πλαίσιο αυτό το θεωρητικό ρεύμα του **"προνοιακού πλουραλισμού"** μπορεί να προσφέρει ενδιαφέρουσες και χρήσιμες ιδέες για τη συγκρότηση μιας θεωρίας για τη σχέση κεντρικού - τοπικού που θα αναδεικνύει τις δυνατότητες συνεργασίας και συνεννόησης μεταξύ των δύο επιπέδων και την από κοινού προσπάθεια αντιμετώπισης των σύνθετων προβλημάτων κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Η "ουδετερότητα" άλλωστε που παρουσιάζει ο όρος "προνοιακός πλουραλισμός" προσφέρει επιπλέον το πλεονέκτημα ανάπτυξης διαφορετικών "μειγμάτων" και ισορροπικών μεταξύ του κράτους, των τοπικών θεσμών αλλά και άλλων κοινωνικών φορέων ανάλογα με τις συγκεκριμένες κάθε φορά πολιτικές επιλογές και ιδεολογίες. Η ίδια η Ε.Ε., άλλωστε, επιδρά αποφασιστικά με συγκεκριμένες πρωτοβουλίες[22] στη προώθηση και εφαρμογή του μοντέλου του "προνοιακού πλουραλισμού" στο τοπικό επίπεδο αλλά και με τη γενικότερη φιλοσοφία της[23] στην ανάδειξη του τοπικού ως του καταλληλότερου πεδίου για την άσκηση της πολιτικής.

---

[22] Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει χρηματοδοτήσει ένα ειδικό πιλοτικό πρόγραμμα έρευνας καινοτομικών πρακτικών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού με τίτλο : *«Local Partnership: A Succesful Strategy for Social Cohesion?»*. Το πρόγραμμα αυτό ανατέθηκε από την Επιτροπή στο Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και υλοποιήθηκε στις 15 χώρες της Ε.Ε. από το 1995-1997. Μελετήθηκαν συγκεκριμένα μοντέλα εταιρικών σχέσων (τυπικών και άτυπων) στα κράτη μέλη με βασικούς στόχους (α) την τεκμηρίωση και εκτίμηση του βαθμού εφαρμογής του μοντέλου των εταιρικών σχέσεων σε προγράμματα προώθησης της κοινωνικής συνοχής στις χώρες της Ε.Ε. (β) τη διερεύνηση και ανάλυση των αντιλήψεων τω δημόσιων, κοινωνικών, εθελοντικών και ιδιωτικών οργανώσεων σχετικά με τα αποτελέσματα και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν εγκαθιδρυμένες εταιρικές σχέσεις (γ) τη διαμόρφωση καθοδηγητικών γραμμών και συστάσεων υποστήριξης της μελλοντικής ανάπτυξης εταιρικών σχέσεων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού.

[23] Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας που ενσωματώθηκε στο άρθρο 3Β της Συνθήκης του Maastricht: *«Η Ε.Ε. δρά μέσα στα όρια των αρμοδιοτήτων που της αναθέτει και των στόχων που της ορίζει η παρούσα Συνθήκη. Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ε.Ε. δρά σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Η δράση της Ε.Ε.ς δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας Συνθήκης»*.

β. Ο επαναπροσδιορισμός του ρόλου του "τοπικού" με κριτήριο την ιδιαίτερη φύση του "κοινωνικού αποκλεισμού"

Οι δυνατότητες επιτυχίας της εφαρμογής ενός "πλουραλιστικού" μοντέλου κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο ενισχύεται ακόμη περισσότερο από τη φύση και τα ιδαίτερα χαρακτηριστικά του κοινωνικού αποκλεισμού. Καταρχήν ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι ένα **πολυδιάστατο πρόβλημα**. Τα άτομα ή οι ομάδες που τον βιώνουν δεν αποστερούνται σ' ένα μονο τομέα. Η αποστέρηση σ' έναν τομέα συνδέεται με αποστερήσεις και σ' άλλους τομείς. Άρα οι κοινωνικές πολιτικές που ενδείκνυται είναι πολυδιάστατες πολιτικές, που λαμβάνουν υπόψη τις συνδέσεις ανάμεσα στις διάφορες αποστερήσεις και αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα τις διάφορες διαστάσεις της αποστέρησης ως σύνολο. Η ανάγκη για **πολυδιάστατες πολιτικές** σημαίνει ότι πρέπει είτε να δημιουργηθούν συνεργασίες ανάμεσα σε επιμέρους φορείς που έχουν ασκήσει μονοδιάστατες τομεακές πολιτικές είτε να αναλάβουν οι υφιστάμενοι ή νέοι φορείς την εφαρμογή καινοτόμων πολυδιάστατων τεχνικών (Καβουνίδη Τζ.,1996:69-70).

Το άλλο χαρακτηριστικό του κοινωνικού αποκλεισμού, που καθορίζει εν μέρει το είδος των κοινωνικών πολιτικών που απαιτούνται για την αντιμετώπισή του, είναι η **μεγάλη ποικιλία των μορφών του, τόσο από περιοχή σε περιοχή και στο εσωτερικό μιας επιμέρους περιοχής**. Αυτό σημαίνει ότι τα άτομα ή οι ομάδες που βρίσκονται σε κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού **είναι ανάγκη να εντοπιστούν σε τοπικό και όχι σε εθνικό επίπεδο** και ότι τα μέτρα που σκοπεύουν στην ένταξή τους πρέπει να σχεδιαστούν στο τοπικό επίπεδο, ανάλογα με τις ανάγκες των συγκεκριμένων ομάδων ή ατόμων και τις ιδιαιτερότητες του τόπου τους (Καβουνίδη Τζ.,1996:73). Αυτό δε συνεπάγεται σε καμμία περίπτωση μετάθεση της ευθύνης της άσκησης της κοινωνικής πολιτικής από το κράτος στο τοπικό επίπεδο. Οι πρωτοβουλίες θέσπισης του γενικού νομοθετικού πλαισίου της κοινωνικής πολιτικής πρέπει να ανήκουν

αποκλειστικά στο κράτος που έχει την ευθύνη της κοινωνικής προστασίας στο εθνικό επίπεδο. Αυτό θα πρέπει επίσης να μεριμνά για τη θέσπιση ενιαίων κριτηρίων και στόχων για το σύνολο της χώρας καθώς και για την κατανομή των πόρων ανάλογα με τις κατά τόπους ιδιαίτερες ανάγκες. Από την άλλη μεριά οι τοπικοί θεσμοί βρίσκονται σε πλεονεκτικότερη θέση ώστε να ερευνούν και να αναδεικνύουν τα ιδιαίτερα τοπικά προβλήματα, να προτείνουν συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής και να συμμετέχουν στην εφαρμογή τους, να ευαισθητοποιούν τους υπόλοιπους φορείς της περιοχής τους στα κοινά κοινωνικά προβλήματα, να συνεργάζονται μαζί τους για την καλύτερη αντιμετώπισή τους και να προωθούν τη συμμετοχή των ίδιων των ενδιαφερομένων ομάδων του πληθυσμού.

Η συμμετοχή και συνεργασία ανάμεσα στους επιμέρους φορείς αντανακλά την παραδοχή πως οι παραδοσιακές κοινωνικές πολιτικές, είτε αυτές είναι γενικής φύσης (στέγαση, υγεία, εκπαίδευση) είτε σχετίζονται με ειδικές κοινωνικές κατηγορίες (γυναίκες, ηλικιωμένοι, ΑΜΕΑ, εθνικές μειονότητες, μετανάστες κλπ.), θα πρέπει να ενισχυθούν από μια περισσότερο ολοκληρωμένη και πολυδιάστατη προσέγγιση, η οποία να αντανακλά την πολυπλοκότητα των αιτιών του κοινωνικού αποκλεισμού στο συγκεκριμένο επίπεδο αναφοράς (Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ.,1998:164-165). Από την άλλη μεριά η σημασία που αποδίδεται στην αποκέντρωση των υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο, εξουδετερώνει τα μειονεκτήματα που παρουσιάζουν οι συγκεντρωτικές κεντρικές υπηρεσίες όσον αφορά το σχεδιασμό και την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής. Λόγω της απόστασης και της γραφειοκρατικής τους δομής, οι υπηρεσίες αυτές είναι δύσκολο να αποκτήσουν τις γνώσεις για το είδος των προβλημάτων που υπάρχουν στο τοπικό επίπεδο, για το πώς βιώνονται τα προβλήματα αυτά και για το ποιά μέτρα θα μπορούσαν να επιτύχουν. Αντίθετα, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο που προτείνεται, συμβάλλει στην καλύτερη γνώση των ιδιαίτερων τοπικών προβλημάτων αποκλεισμού, στην συνεχή επαφή με τα άτομα που έχουν ανάγκη, και τη συμμετοχή των ίδιων των ευπαθών κοινωνικών ομάδων

στη λήψη των αποφάσεων που τους αφορούν (Καβουνίδη Τζ.,1996:73-75). Το πλουραλιστικό μοντέλο προβάλλει έτσι ως ένας μηχανισμός ολοκληρωμένης προσέγγισης των προβλημάτων κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, προκρίνοντας την ευελιξία και την πολυδιάστατη δράση και ταυτόχρονα εμφανίζεται ως μια διάρρηξη των παραδοσιακών μοντέλων κοινωνικής πολιτικής και μια πλατφόρμα ανάπτυξης και προώθησης καινοτόμων πολιτικών (Ρομπόλης Σ., Δημουλάς Κ., 1998:165).

2.4. Συμπεράσματα

Την περίοδο πριν από το 1989, που συμπίπτει με την περίοδο ανάπτυξης και κρίσης των «κρατών πρόνοιας» στη δυτική Ευρώπη, **τα εθνικά κράτη έχουν την κύρια ευθύνη παροχής της κοινωνικής προστασίας** ενώ ο ρόλος της Κοινοτητας είναι εξαιρετικά περιορισμένος και έχει τη μορφή διορθωτικών παρεμβάσεων για κοινωνικά προβλήματα που προέκυπταν από την προσήλωση στην επίτευξη του στόχου της «Κοινής Αγοράς». Σε όλη τη διάρκεια της περιόδου αυτής κυριαρχεί μια **παραδοσιακή, στατική και στενά οικονομίστικη προσέγγιση** στα θέματα της κοινωνικής περιθωριοποίησης μέσω της έννοιας της **«φτώχειας»**, ενώ ασκούνται παραδοσιακές κοινωνικές πολιτικές [αναδιανεμητικές του εισοδήματος πολιτικές, τομεακές πολιτικές (υγεία, στέγαση, εκπαίδευση, πρόνοια κλπ.)]. Την ίδια περίοδο **το τοπικό επίπεδο** (Τοπική Αυτοδιοίκηση, τοπικοί θεσμοί) **αναλαμβάνει ένα ευρύτατο φάσμα των αναδιανεμητικών κοινωνικών πολιτικών του «κράτους πρόνοιας»** στις επιμέρους διοικητικές περιοχές. Στο πλαίσιο αυτό αναπτύσσεται μια σειρά θεωρητικών προσεγγίσεων, που αναλύουν τη σχέση κεντρικού – τοπικού και το ρόλο του τελευταίου στην άσκηση κοινωνικών πολιτικών. Ωστόσο, από τις αναλύσεις αυτές αναδεικνύεται περισσότερο η «αντιπαλότητα» κεντρικής εξουσίας και τοπικού κράτους παρά η ανάγκη για συνεργασία και αναζήτηση κοινών στρατηγικών για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των προβλημάτων της φτώχειας και της περιθωριοποίσησης στις επιμέρους περιοχές. Εξίσου ανεπαρκείς είναι και οι συγκριτικές προσεγγίσεις των σχέσεων κεντρικού-

τοπικού, που ενώ η χρησιμότητά τους στο επίπεδο της συγκριτικής ανάλυσης – δηλαδή στην κατανόηση των διαφορών της σχέσης κεντρικού-τοπικού σε διαφορετικές χώρες – είναι αναμφισβήτητη, εντούτοις αφήνουν αναπάντητο το ερώτημα του ποιας μορφής σχέσης και συνεργασίας θα πρέπει να αναπτυχθεί μεταξύ των δύο επιπέδων ώστε από κοινού ή και μαζί με άλλους φορείς να αναπτύξουν συγκεκριμένη στρατηγική για τα προβλήματα του «κοινωνικού αποκλεισμού».

Η περίοδος μετά το 1989 χαρακτηρίζεται από τη **σύγκλιση των παραδοσιακών «κρατών πρόνοιας»** και από έναν έντονο προβληματισμό σχετικά με τον τρόπο δόμησης και οργάνωσης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας υπό το φως των ραγδαίων οικονομικών, τεχνολογικών και κοινωνικών μεταβολών και των σύνθετων και πολυδιάστατων φαινομένων «κοινωνικού αποκλεισμού» που οι τελευταίες προκαλούν. Ως κοινοί στόχοι των επιμέρους συστημάτων κοινωνικής πολιτικής εμφανίζονται η **σταδιακή απομάκρυνση του κράτους από τη συνολική ευθύνη παροχής της κοινωνικής προστασίας,** η μείωση των κοινωνικών δαπανών, η ευελιξία και η μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα, η επιλεκτικότητα και η επικέντρωση στις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. Οι κοινοί αυτοί στόχοι σε συνδυασμό με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κοινωνικού αποκλεισμού (πολυδιάστατο και δυναμικό φαινόμενο, ποικιλία στις μορφές που εμφανίζεται κλπ.) και την επίδραση της Ε.Ε. (καθιέρωση ως βασικών αρχών της κοινωνικής της παρέμβασης την πολυδιάστατη προσέγγιση, τη δημιουργία συνεργατικών σχέσεων, την εφαρμογή στο τοπικό επίπεδο, την αξιολόγηση κλπ.) **αναδεικνύουν το τοπικό επίπεδο ως το προνομιακό πεδίο καταπολέμησης των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού.** Στο πλαίσιο αυτό το θεωρητικό ρεύμα του **"προνοιακού πλουραλισμού"** μπορεί να προσφέρει ενδιαφέρουσες και χρήσιμες ιδέες για τη συγκρότηση μιας θεωρίας για τη σχέση κεντρικού - τοπικού που θα αναδεικνύει τις δυνατότητες συνεργασίας και συνεννόησης μεταξύ των δύο επιπέδων και την από κοινού προσπάθεια αντιμετώπισης των σύνθετων προβλημάτων κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Η "ουδετερότητα" άλλωστε που παρουσιάζει ο όρος

"προνοιακός πλουραλισμός" προσφέρει επιπλέον το πλεονέκτημα ανάπτυξης διαφορετικών "μειγμάτων" και ισορροπικών μεταξύ του κράτους, των τοπικών θεσμών αλλά και άλλων κοινωνικών φορέων ανάλογα με τις συγκεκριμένες κάθε φορά πολιτικές επιλογές και ιδεολογίες.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση φαίνεται ότι έχει τις δυνατότητες να παίξει πρωταγωνιστικό ρόλο όσον αφορά την προώθηση τέτοιων μοντέλων πολιτικής. Κι αυτό γιατί, ως ο κατεξοχήν αρμόδιος τοπικός φορέας, είναι σε πλεονεκτική θέση να εντοπίζει τις ομάδες ή τα άτομα που αντιμετωπίζουν κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού, να συλλαμβάνει τα προβλήματά τους και να έχει τις γνώσεις των τοπικών συνθηκών που είναι απαραίτητες για το σχεδιαμό και την εφαρμογή μέτρων για την ένταξή τους. **Η δημιουργία συνεργασιών ανάμεσα στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, το κράτος και άλλους φορείς στο τοπικό επίπεδο, μπορεί να είναι ένα μοντέλο με μεγάλες προοπτικές επιτυχίας, αφού εξασφαλίζει την αξιοποίηση της εμπειρίας μιας μεγάλης ποικιλίας φορέων με διάφορες από τις διαστάσεις που εμπλέκονται στα προβλήματα κοινωνικού αποκλεισμού. Όλοι μαζί μπορούν να εξετάσουν τις συνθήκες της κάθε περιοχής και να σχεδιάσουν ένα σύνολο μέτρων και υπηρεσιών για τα ιδιαίτερα κοινωνικά προβλήματα της περιοχής αυτής.**

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ – ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3 : ΦΤΩΧΕΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.

3.0. Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζεται η εξέλιξη της επιστημονικής συζήτησης και έρευνας για τη "φτώχεια" και τον "κοινωνικό αποκλεισμό" στην Ελλάδα. Καταρχήν γίνεται μια συνοπτική αναφορά στα κυριότερα συμπεράσματα των σχετικών με τη "φτώχεια" ερευνών που έχουν διεξαχθεί στη χώρα μας ενώ στη συνέχεια παρουσιάζεται το πλαίσιο εισαγωγής της προβληματικής του "κονωνικού αποκλεισμού" καθώς και οι σημαντικότερες δραστηριότητες που πραγματοποιήθηκαν το τελευταίο διάστημα, ως αποτέλεσμα της ολοένα αυξανόμενης ενασχόλησης της ελληνικής επιστημονικής κοινότητας με τη θεματική του κοινωνικού αποκλεισμού.

3.1. Η επιστημονική συζήτηση και έρευνα για τη φτώχεια στην Ελλάδα.

Οι γνώσεις που υπάρχουν στην Ελλάδα για το φαινόμενο του κοινωνικού αποκλεισμού, τους μηχανισμούς με τους οποίους συνδέεται και τις πολιτικές καταπολέμησής του, είναι εξαιρετικά περιορισμένες και στηρίζονται περισσότερο σε υποθέσεις παρά σε δεδομένα. Ελάχιστες είναι οι γνώσεις και για τις παραδοσιακές μορφές κοινωνικής αποστέρησης (πχ.φτώχεια), τη δυναμική τους, το δημογραφικό τους προφίλ και την εξελιξή τους κάτω από την επίδραση των ραγδαίων οικονομικών, τεχνολογικών και δημογραφικών μεταβολών των τελευταίων δεκαετιών (Καβουνίδη Τζ.,1996:62). Η άγνοια αυτή οφείλεται κατά κύριο λόγο στην έλλειψη σχετικών εμπειρικών ερευνών, που με τη σειρά της εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο απουσίας κοινωνικών ερευνών στην Ελλάδα[1]. Με δεδομένη την έλλειψη πρωτογενών ερευνών για

[1] Για μια επισκόπηση της κατάστασης των κοινωνικών ερευνών στην Ελλάδα βλ. ΕΚΚΕ (1993) : *Η κοινωνική έρευνα στην Ελλάδα σήμερα*, πρακτικά συνεδρίου που οργανώθηκε από τον σύλλογο εργαζομένων του ΕΚΚΕ στην Αθήνα, 11, 12 και 13 Ιανουαρίου 1989.

τον κοινωνικό αποκλεισμό η εντόπιση στην Ελλάδα των ατόμων ή ομάδων που αντιμετωπίζουν αυξημένο κίνδυνο αποκλεισμού γίνεται ιδιαίτερα δύσκολη. Γίνεται έτσι αναπόφευκτη η κατασκευή προσωρινών καταλόγων που στηρίζονται σε δεδομένα ή υποθέσεις και αφορούν (α) την πραγματικότητα σε συγγενείς τομείς, όπως εκείνον της φτώχειας, (β) τις σημερινές εξελίξεις και διαδικασίες μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας και (γ) τη δυνατότητα πρόσβασης διαφόρων ομάδων σε τομείς όπως η εκπαίδευση, η απασχόληση, η υγεία, η στέγαση κλπ. ή του βαθμού σύνδεσής τους με μηχανισμούς παραγωγής ή αναδιανομής πόρων όπως η αγορά εργασίας, το κράτος, τα άτυπα διαπροσωπικά δίκτυα κλπ. (Καβουνίδη Τζ.,1996:68-69).

Στη χώρα μας η φτώχεια άρχισε να συζητείται, τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο δράσης, από τη δεκαετία του '70, ακολουθώντας τις πρακτικές της Ε.Ε. με τα αντίστοιχα προγράμματά της στα κράτη-μέλη της (Κασιμάτη Κ.,1998:22). Η έλλειψη σχετικών μελετών πρίν από αυτή την περίοδο μπορεί να αποδοθεί σε μια σειρά από λόγους. Στο οικονομικό επίπεδο, κατά τις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες η ελληνική οικονομία γνώρισε ταχύτατους ρυθμούς ανάπτυξης. Επομένως, ακόμα κι αν υποτεθεί ότι η ανισότητα και η σχετική φτώχεια αυξήθηκαν κατά την περίοδο αυτή, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τόσο το μέσο βιοτικό επίπεδο του πληθυσμού όσο και το βιοτικό επίπεδο των φτωχότερων στρωμάτων βελτιώθηκαν σημαντικά. Επιπρόσθετα, η ύπαρξη ισχυρών οικογενειακών δεσμών σε πολλές περιπτώσεις υποκαθιστούσε το μάλλον υποτυπώδες κράτος πρόνοιας και απέτρεπε την εμφάνιση ακραίων φαινομένων ένδειας και αποστέρησης. Στο πολιτικό επίπεδο το πλαίσιο δράσης των φορέων που εγείρουν συνήθως ζητήματα αναδιανομής (πχ. εργατικά συνδικάτα) ήταν θεσμικά περιορισμένο, τόσο κατά την προδικτατορική περίοδο όσο και, κυρίως, στη διάρκεια της δικτατορίας. Σαν αποτέλεσμα των παραπάνω παραγόντων, μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '70, η πίεση για αναδιανομή του εισοδήματος και λήψη μέτρων για την καταπολέμηση της φτώχειας ήταν μάλλον μικρή και το κίνητρο για τη διεξαγωγή σχετικών

επιστημονικών μελετών περιορισμένο. Τέλος, σε καθαρά τεχνικό επίπεδο, τα απαραίτητα στατιστικά δεδομένα για τη διεξαγωγή σχετικών επιστημονικών ερευνών ήταν σχεδόν ανύπαρκτα (Τσακλόγλου Π.,1999:97-98).

Το σκηνικό αυτό άλλαξε δραστικά κατά τα τέλη της δεκαετίας του '70 και ιδιαίτερα μετά τα μέσα της δεκαετίας του '80. Η ελληνική οικονομία περιήλθε σε κατάσταση στασιμότητας και εφαρμογής παρατεταμένων σταθεροποιητικών προγραμμάτων. Συζητήσεις γύρω από ζητήματα διανομής και αναδιανομής του εισοδήματος ήρθαν και πάλι στο προσκήνιο του δημοσίου διαλόγου, η διαθεσιμότητα των απαραίτητων στατιστικών στοιχείων επέτρεψε σε πολλούς ερευνητές να εξετάσουν σε βάθος πολλές πτυχές του φαινομένου της φτώχειας και των κοινωνικο-οικονομικών ανισοτήτων στη χώρα μας, ενώ καθοριστική ήταν και η είσοδος της χώρας στην ΕΟΚ (Τσακλόγλου Π.,1999:98).

Η πρώτη μελέτη του φαινομένου της φτώχειας στην Ελλάδα είναι αυτή του W. Beckerman (1979)[2] που εκπονήθηκε στα πλαίσια του World Employment Programme του Διεθνούς Γραφείου Εργασίας (ILO). Τα κυριότερα συμπεράσματα της μελέτης αυτής, που χρησιμοποίησε τα στοιχεία καταναλωτικών δαπανών της Έρευνας Οικογενειακών Προυπολογισμών (ΕΟΠ) της ΕΣΥΕ του 1974, ήταν ότι το 1974, το 28.2% του συνόλου των νοικοκυριών ή το 25.7% του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας ζούσε σε συνθήκες φτώχειας, ότι η φτώχεια ήταν πολύ οξύτερη στις αγροτικές παρά στις αστικές περιοχές (45.9% έναντι 11.7% αντίστοιχα) και ότι το ποσοστό φτώχειας της Ελλάδας (25.7%) ήταν σημαντικά υψηλότερο από το αντίστοιχο άλλων χωρών όπως η Ιταλία, Αυστραλία, Βέλγιο, Βρετανία και Νορβηγία (6.1-19.2%).

[2] Beckerman W. (1979), *Estimates of Poverty in Greece, 1974*, World Employment Programme 2-23, Working Paper No 80.

Η δεύτερη χρονολογικά μελέτη του φαινομένου της φτώχειας στην Ελλάδα είναι αυτή του Σ. Μπαμπανάση (1983)[3]. Ωστόσο, η μελέτη αυτή αποτελεί περισσότερο μια ιστορική επισκόπηση των συνθηκών διαβίωσης κυρίως των εργατών των αστικών κέντρων κατά τη διάρκεια του 20ου αιώνα παρά μια διερεύνηση του φαινομένου της φτώχειας σ' ολόκληρο τον πληθυσμό της χώρας, και συγκεντρώνει πλήθος ενδιαφερόντων στατιστικών στοιχείων για μισθούς και ημερομίσθια, συνθήκες στέγασης, υγείας, επίπεδο διατροφής, εκπαίδευσης κλπ. (Κανελλόπουλος Κ., 1986:23). Σύμφωνα με τον Μπαμπανάση, κατά τα τέλη της δεκαετίας του '70, γύρω στο 20% του ελληνικού πληθυσμού ζούσε σε συνθήκες φτώχειας ενώ το αντίστοιχο ποσοστό στις χώρες της ΕΟΚ ήταν γύρω στο 10% (Μπαμπανάσης Σ., 1981:144). Οι σημαντικότερες ομάδες φτωχών στην Ελλάδα την ίδια περίοδο ήταν οι άνεργοι, οι άστεγοι, οι ανειδίκευτοι εργάτες και οι αγράμματοι. Το γεγονός, ωστόσο, ότι στην ανάλυση του δεν συμπεριλαμβάνονται ομάδες όπως οι αγρότες και οι συνταξιούχοι συνεπάγεται ότι τα αποτελέσματα της μελέτης του δίνουν μια αποσπασματική μόνο εικόνα της φτώχειας στην Ελλάδα (Τσακλόγλου Π.,1993:371-372).

Η τρίτη κατά σειρά μελέτη (Karantinos, 1981)[4], που κι αυτή όπως του Beckerman χρησιμοποίησε τα στοιχεία καταναλωτικών δαπανών ΕΟΠ της ΕΣΥΕ του 1974, εκτιμά ότι το 1974 το 30.85% των νοικοκυριών ή το 24.68% του συνολικού πληθυσμού είχε κατανάλωση μικρότερη του επιπέδου της φτώχειας. Οι ομάδες υψηλού κινδύνου φτώχειας, σύμφωνα με τα συμπεράσματα της μελέτης αυτής, ήταν τα νοικοκυριά που (α) είχαν αρχηγό ηλικίας άνω των 65 ετών (και ιδιαίτερα άνω των 75), (β) είχαν αρχηγό εκτός εργασίας (συνταξιούχο ή άνεργο), (γ) έμεναν σε χωριά με λιγότερους από 2.000 κατοίκους (και ιδιαίτερα με λιγότερους από 1000), (δ) δεν είχαν κανένα

[3] Μπαμπανάσης Σ. (1981), " Διαμόρφωση της Φτώχειας στην Ελλάδα του 20ου αιώνα (1900-1981), στο *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τχ. 42-43, σελ. 110-114.

[4] Karantinos D. (1981), *Aspects of Income and Wealth Distribution in Greece*, Διδακτορική διατριβή, Strathclyde University, UK.

οικονομικά ενεργό μέλος, και (ε) είχαν αρχηγό γεωργό ή κτηνοτρόφο (Τσακλόγλου Π.,1993:372).

Η πρώτη συλλογική ερευνητική προσπάθεια ανάλυσης του φαινομένου της φτώχειας στη χώρα μας, επιχειρήθηκε στις αρχές της δεκαετίας του '80. Είναι χαρακτηριστικό, ότι η προσπάθεια αυτή συνδέεται με την ένταξη της χώρας μας στην ΕΟΚ και εντάσσεται στο πλαίσιο των πρώτων προγραμμάτων καταπολέμησης της φτώχειας που ξεκίνησε η Κοινότητα εκείνη την εποχή. Η Κοινότητα χρηματοδότησε τα δέκα τότε κράτη μέλη, ώστε να πραγματοποιήσουν εθνικές ερευνητικές μελέτες που θα ανέλυαν τις διαστάσεις της φτώχειας σε καθένα από αυτά. Έτσι, το Μάρτιο του 1982 οργανώθηκε στην Αθήνα από το τότε Υπουργείο Συντονισμού και το Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Ερευνών (ΕΚΕΜΕ), σε συνεργασία με την ΕΟΚ, ένα σεμινάριο[5] για τη φτώχεια όπου και παρουσιάστηκαν από τους ερευνητές της ελληνικής ομάδας θέματα από τις εθνικές μελέτες και η σύνοψη των γενικότερων ευρημάτων και διαπιστώσεων. Οι εισηγήσεις ανέλυαν θέματα όπως η σχέση της κοινωνικής ασφάλειας με τη φτώχεια στην Ελλάδα (Ζωγρομαλίδη Δ.), της κοινωνικής πρόνοιας με τη φτώχεια (Πόθου Μ.), της κατανομής του εισοδήματος και της φορολογικής πολιτικής σε σχέση με τη φτώχεια κλπ. (Πατινιώτης Ν.,1983,1987:210, Κασιμάτη Κ.,1998:22).

Μια άλλη μελέτη, που τονίζει την πολυδιάστατη φύση της φτώχειας στην Ελλάδα αλλά δεν προχώρησε σε λεπτομερή ποσοτική ανάλυσή της, είναι του Μ.Καβουριάρη (1983)[6]. Το συμπέρασμα της μελέτης αυτής ήταν ότι οι ομάδες υψηλού κινδύνου φτώχειας στην Ελλάδα ήταν (α) οι πληθυσμοί που κατοικούν στις προβληματικές περιφέρειες της χώρας, (β) οι νέοι που αναζητούν για

---

[5] Οι κυριότερες εισηγήσεις του σεμιναρίου αυτού περιηλήφθησαν στην *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκων Κοινοτήτων*, τχ.4, 1983.

[6] Καβουριάρης Μ. (1983), "Ερμηνευτικό σχήμα για την ανάλυση της φτώχειας στην Ελλάδα", στο *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκων Κοινοτήτων*, τχ.4, σελ.282-302.

πρώτη φορά εργασία, (γ) οι γυναίκες, και κυρίως εκείνες που έχουν οικογενειακές υποχρεώσεις, (δ) τα άτομα τρίτης ηλικίας που δεν έχουν κανένα εισόδημα και αυτά που ανήκουν σε ασφαλιστικά ταμεία όπως ο ΟΓΑ, το ΤΕΒΕ, ΙΚΑ, (ε) οι εργαζόμενοι που συνδυάζουν επαγγελματικά και κοινωνικά μειονεκτήματα, (στ), τα άτομα που βγαίνουν από την αγορά εργασίας χωρίς να φτάσουν στην ηλικία συνταξιοδότησης, (ζ) οι άνεργοι, (η) οι πρόσφυγες, (θ) οι εθνικές μειονότητες, (ι) οι ξένοι εργάτες, (ια) τα έγκλειστα σε ορφανοτροφεία, άσυλα, φυλακές κλπ. άτομα και (ιβ) οι στρατεύσιμοι (Καβουριάρης Μ.,1983:302). Όπως όμως έχει σημειωθεί, αν και είναι πολύ πιθανό αρκετές από τις ομάδες αυτές να ήταν πράγματι ομάδες "υψηλού κινδύνου", συνολικά πρέπει να κάλυπταν πάνω από τα 4/5 του πληθυσμού της χώρας (Τσακλόγλου Π.,1993:372).

Η επόμενη εμπειρική μελέτη της φτώχειας στην Ελλάδα είναι του Κανελλόπουλου (1986)[7], η οποία χρησιμοποίησε για πρώτη φορά πρωτογενή στοιχεία εισοδήματος της ΕΟΠ του 1974. Σύμφωνα με τον Κανελλόπουλο το 1974 το 26.4% των νοικοκυριών ή το 26.6% του συνόλου του πληθυσμού της Ελλάδας είχε εισοδήματα κατώτερα του επιπέδου της φτώχειας (σελ. 54). Τα ποσοστά αυτά είναι εξαιρετικά ευαίσθητα στην επιλογή της γραμμής φτώχειας. Αν η γραμμή φτώχειας οριστεί ως το 25% του μέσου κατα κεφαλή εισοδήματος το ποσοστό φτώχειας μεταξύ των οικοκυριών μειώνεται στο 7.8%, ενώ αν οριστεί ως το 75% του μέσου κατα κεφαλή εισοδήματος, το αντίστοιχο ποσοστό αυξάνει σε 45.3% (σελ. 71-72). Στη συνέχεια η μελέτη επιχειρεί τη διάσπαση του συνολικού ποσοστού φτώχειας σε σχέση με τον τύπο οικογένειας, τον τύπο περιοχής, την περιφέρεια, τον αριθμό παιδιών μέχρι 14 ετών, το μέγεθος νοικοκυριού, τον αριθμό μελών, το επάγγελμα, την εκπαίδευση κλπ. Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της ανάλυσής του οι ομάδες υψηλού κινδύνου φτώχειας ήταν : (α) τα ηλικιωμένα ζευγάρια, (β) οι

[7] Κανελλόπουλος Κ. (1986), *Εισοδήματα και Φτώχεια στην Ελλάδα : Προσδιοριστικοί Παράγοντες*, ΚΕΠΕ, Νο 22, Αθήνα.

ηλικιωμένοι που ζούσαν μόνοι τους, (γ) τα ζευγάρια με 3 ή περισσότερα παιδιά, (δ) οι μονογονεϊκές οικογένειες, (ε) οι οικογένειες που ζούν σε αγροτικές περιοχές, (στ) οι οικογένειες με περισσότερα από 6 μέλη και (ζ) οι οικογένειες των οποίων ο αρχηγός ήταν γεωργός, κτηνοτρόφος, άνεργος ή αγράμματος (σελ. 66-70). Τέλος, επιχειρεί μια σύγκριση των αποτελεσμάτων της μελέτης του με τα αντίστοιχα αποτελέσματα μελετών σε άλλες χώρες της ΕΟΚ και συμπεραίνει ότι το ποσοστό της σχετικής φτώχειας στην Ελλάδα στη δεκαετία του '70 (26.4%) ήταν υπερδιπλάσιο του κοινοτικού μέσου όρου (12%) και υψηλότερο από όλα τα υπόλοιπα κράτη-μέλη (σελ.72-73). Η πρωτοτυπία της μελέτης του Κανελλόπουλου έγκειται στο ότι ήταν η πρώτη που είχε πρόσβαση σε πρωτογενή στοιχεία, ότι χρησιμοποίησε στοιχεία εισοδήματος αντί για κατανάλωσης, ότι εξέτασε την ευαισθησία του ποσοστού φτώχειας σε μεταβολές της γραμμής φτώχειας, και ότι ήταν η πρώτη που επιχείρησε μια εκταταμένη διάσπαση του εθνικού ποσοστού φτώχειας (Τσακλόγλου Π.,1993:375).

Η μελέτη του Τσακλόγλου (1988)[8], είναι η πρώτη που είχε και συγκριτική διάσταση, αφού χρησιμοποίησε τα πρωτογενή στοιχεία καταναλωτικών δαπανών των ΕΟΠ του 1974 και του 1981/82. Σύμφωνα με τη μελέτη αυτή, το ποσοστό του συνολικού πληθυσμού που ζούσε σε συνθήκες φτώχειας το 1974 ήταν 24.3%, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό το 1981/82 μειώθηκε σε 22.7%. Σε γενικές γραμμές οι ομάδες υψηλού κινδύνου φτώχειας για το 1974 ήταν οι ίδιες με εκείνες που κατατάσσονταν στην κατηγορία αυτή και στη μελέτη του Κανελλόπουλου (1986) (αγροτικά νοικοκυριά, νοικοκυριά με 6 και παραπανω μέλη, νοικοκυριά με κανένα ενεργό οικονομικά μέλος και νοικοκυριά με αρχηγό αγρότη ή άνεργο ή μεγλύτερο από 75 ετών ή που δεν τέλειωσε το δημοτικό σχολείο), ενώ οι περισσότερες απ' αυτές εξακολούθησαν να εντοπίζονται ως ομάδες υψηλού κινδύνου και για το 1981/82. Όσον αφορά την

[8] Tsakloglou P. (1988), *Aspects of Inequality and Poverty in Greece : 1974-1982*, Διδακτορική διατριβή, University of Warwick, UK.

εξέλιξη της φτώχειας κατά το διάστημα 1974-1982 παρατηρήθηκε μια μείωση και του απόλυτου και του σχετικού ποσοστού φτώχειας (από 24.3% σε 5.9% και από 24.3% σε 22.7% αντίστοιχα). Η εντυπωσιακή αυτή μείωση - ιδιαίτερα της απόλυτης φτώχειας - οφείλεται τόσο στη ραγδαία αύξηση της μέσης καταναλωτικής δαπάνης όσο και στη σημαντική μείωση της ανισότητας. Επίσης, λόγω των δημογραφικών μεταβολών (κυρίως εσωτερική μετανάστευση), αλλά και λόγω της προσέγγισης των μέσων καταναλωτικών δαπανών αστικών και αγροτικών περιοχών, μεταξύ 1974 και 1981/2, αν και η φτώχεια παρέμεινε ένα φαινόμενο πρωτίστως αγροτικό, η συνεισφορά των αγροτικών περιοχών στο συνολικό επίπεδο φτώχειας μειώθηκε κατά 7 ποσοστιαίες μονάδες ενώ η συνεισφορά των ημιαστικών και κυρίως των αστικών περιοχών αυξήθηκε αντίστοιχα (Τσακλόγλου Π.,1993:378-379).

Ιδιαίτερα σημαντική και πρωτότυπη ήταν η έρευνα των Καράγιωργα κ.α. (1990)[9], από την άποψη ότι ήταν η πρώτη που επιχείρησε να διερευνήσει εκτός από εισοδηματικές και μη εισοδηματικές διαστάσεις του φαινομένου της φτώχειας στην Ελλάδα. Το μεγαλύτερο μέρος του στατιστικού της υλικού προερχόταν από τα πρωτογενή στοιχεία της ΕΟΠ του 1981/82, ενώ χρησιμοποίησε στοιχεία και του 1974 και από άλλες πηγές. Τα περισσότερα συμπεράσματα που αφορούν ποσοτικές παραμέτρους, μοιάζουν αρκετά με εκείνα της προηγούμενης μελέτης του Τσακλόγλου (1988). Για το 1981/82, εκτιμήθηκε ότι το 20.6% των νοικοκυριών ή το 22.4% του συνόλου του πληθυσμού είχαν κατανάλωση κατώτερη από τη γραμμή φτώχειας (σελ.73-74). Όσον αφορά τις ομάδες υψηλού κινδύνου είναι οι ίδιες τόσο στην ΕΟΠ του 1974 όσο και στην αντίστοιχη του 1981/2 : (α) νοικοκυριά που κατοικούν σε αγροτικές περιοχές, (β) νοικοκυριά με 6 ή περισσότερα μέλη, (γ) νοικοκυριά αποτελούμενα από ένα άτομο ηλικάς άνω των 65 ετών, (δ) νοικοκυριά με αρχηγό ηλικίας άνω των 75 ετών, (ε) νοικοκυριά με αρχηγό που δέν τελείωσε το δημοτικό και (στ) νοικοκυριά με αρχηγό γεωργό ή κτηνοτρόφο (σελ.76-84).

Τα αποτελέσματα της ανάλυσης της διαχρονικής μεταβολής της φτώχειας έδειξαν ότι τόσο η σχετική όσο και η απόλυτη φτώχεια μειώθηκαν θεαματικά μεταξύ 1974 και 1981/82. Παρόλα αυτά, συγκρίνοντας το επίπεδο της σχετικής φτώχειας της Ελλάδας με αυτό των υπολοίπων κρατών-μελών της ΕΟΚ στα μέσα της δεκαετίας του '70, συμπεραίνεται ότι ακόμα και το 1981/82 το ποσοστό της σχετικής φτώχειας στην Ελλάδα (20.6%) ήταν κατά πολύ ψηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου (11.4%) (σελ.141).

Αλλά το πιο πρωτότυπο τμήμα της μελέτης αυτής ήταν εκείνο που αναφερόταν στις μη εισοδηματικές διαστάσεις του φαινομένου της φτώχειας στην Ελλάδα. Ως προς τις συνθήκες διαβίωσης τα φτωχά νοικοκυριά βρέθηκαν να έχουν μεγαλύτερη πυκνοκατοίκηση, λιγότερες ανέσεις κατοικίας, και λιγότερα διαρκή καταναλωτικά αγαθά. Στον τομέα της υγείας διαπιστώθηκαν σημαντικές διαφορές ανάμεσα στα φτωχά και τα μη φτωχά νοικοκυριά. Οι φτωχοί είχαν υψηλότερους δείκτες νοσηρότητας από τους μη φτωχούς, καθώς και υψηλότερη πιθανότητα θανάτου για όλες τις κατηγορίες νοσημάτων. Διαπιστώθηκε επίσης ότι οι φτωχοί παρέμεναν στα νοσοκομεία για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από τους μη φτωχούς.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το τμήμα της μελέτης που αναφέρεται στις εκπαιδευτικές ανισότητες και την επίδραση που ασκούν στη διαμόρφωση της φτώχειας στην Ελλάδα. Στον τομέα αυτό, η μελέτη προχώρησε περισσότερο σε σχέση με τα συμπεράσματα των προηγούμενων μελετών (όλες είχαν συμπεράνει ότι τα νοικοκυριά με αρχηγό χαμηλού εκπαιδευτικού επιπέδου παρουσιάζουν ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό φτώχειας) και διερεύνησε το ρόλο της εκπαίδευσης στη μεταβίβαση της φτώχειας από γενιά σε γενιά. Το συμπέρασμα ήταν ότι τα παιδιά των φτωχών καταλήγουν συχνά κι αυτά να έχουν χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, επειδή η έλλειψη οικονομικών πόρων των γονιών οδηγεί στην πρόωρη διακοπή της εκπαίδευσής τους. Εξαιτίας του χαμηλού

[9] Καράγιωργας Σ. κ.α. (1990), *Διαστάσεις της Φτώχειας στην Ελλάδα*, ΕΚΚΕ, Αθήνα Τομ. Α',Β'.

εκπαιδευτικού τους επιπέδου, στην αγορά εργασίας καταλήγουν σε επαγγέλματα με χαμηλές αμοιβές και έχουν έτσι συχνά χαμηλό βιοτικό επίπεδο, όπως και οι γονείς τους (Καβουνίδη Τζ.,1996:63-64).

Οι επόμενες δύο μελέτες, των Μπούζα (1990)[10]και Kanellopoulos (1991)[11]διαφέρουν από τις προηγούμενες από την άποψη ότι ενώ εξετάζουν ποσοτικές όψεις του φαινομένου της φτώχειας δεν αναφέρονται στον συνολικό πληθυσμό της χώρας.

Η μελέτη του Μπούζα (1990) χρησιμοποίησε τα ομαδοποιημένα στοιχεία ετήσιου καθαρού εισοδήματος για το 1984 που περιέχονται στη μελέτη των Καράγιωργα, Κασιμάτη, Πανταζίδη (1988)[12], η οποία κάλυπτε μόνο την Περιφέρεια Πρωτευούσης. Σύμφωνα με τη μελέτη αυτή, το 18.9% των νοικοκυριών του δείγματος, στα οποία διέμενε το 22.5% του πληθυσμού, είχαν εισόδημα κατώτερο της γραμμής φτώχειας.

Η αδημοσίευτη μελέτη του Kanellopoulos (1991) χρησιμοποίησε τα στοιχεία εισοδήματος των ΕΟΠ του 1974 και του 1981/82 και, αν και δίνει ορισμένες εκτιμήσεις για το επίπεδο φτώχειας του συνόλου του πληθυσμού, επικεντρώνει την ανάλυσή της κυρίως στους ηλικιωμένους, εξετάζοντας το επίπεδο ευημερίας των μελών των νοικοκυριών με αρχηγό ηλικίας άνω των 60 ετών. Σύμφωνα με τον Κανελλόπουλο, ενώ το ποσοστό φτώχειας στο σύνολο του πληθυσμού ήταν 27.7% το 1974 και 20.7% το 1981/82, τα αντίστοιχα ποσοστά για την ομάδα των νοικοκυριών με ηλικιωμένο αρχηγό ήταν 36.9% και 32.4%. Η ανάλυσή του δείχνει ότι μεταξύ των νοικοκυριών με ηλικιωμένο αρχηγό, ο

---

[10] Μπούζας Ν. (1990), "Η Φτώχεια στην Περιοχή της Πρωτεύουσας το 1984", στο *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τχ. 73Α, σελ. 162-181.

[11] Kanellopoulos C. (1991), *Income and Poverty of Greek Elderly*, (αδημοσίευτη μελέτη).

[12] Καράγιωργας Σ., Κασιμάτη Κ., Πανταζίδης Ν., (1988), *Έρευνα για τη σύνθεση και την κατανομή του εισοδήματος στην Ελλάδα.* Μέρος πρώτο: Αποτελέσματα για την περιοχή της πρωτεύουσας ΕΚΚΕ, Αθήνα.

κίνδυνος φτώχειας είναι υψηλότερος στις αγροτικές περιοχές, στα νοικοκυριά με αρχηγό χαμηλού μορφωτικού επιπέδου, στα νοικοκυριά με αρχηγό ηλικίας άνω των 75 ετών, στα νοικοκυριά με αρχηγό γυναίκα και, αντίθετα απ' ότι συμβαίνει στο σύνολο του πληθυσμού, στα μονομελή και διμελή νοικοκυριά. Επισημαίνεται επίσης, ότι στα νοικοκυριά που ο ηλικιωμένος αρχηγός εργάζεται, ο κίνδυνος φτώχειας είναι σχετικά χαμηλός, ενώ αντίθετα στα νοικοκυριά που ο αρχηγός είναι συνταξιούχος ή άνεργος ο κίνδυνος φτώχειας είναι πολύ υψηλός. Τέλος, στο συγκριτικό επίπεδο, τόσο η σχετική όσο και η απόλυτη θέση αυτής της ομάδας βελτιώθηκε αισθητά μεταξύ 1974 και 1981/82, κυρίως ως αποτέλεσμα της επέκτασης της ασφαλιστικής κάλυψης των μελών και της αύξησης του ύψους των συντάξεων (Τσακλόγλου Π., 1993:385-387).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη της Eurostat (1990)[13]για τη φτώχεια στην Ελλάδα. Η μελέτη αυτή πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος Φτώχεια 2 της ΕΟΚ και βασίστηκε στα στοιχεία καταναλωτικών δαπανών των ΕΟΠ των κρατών-μελών της ΕΟΚ γύρω στο 1980. Για την Ελλάδα χρησιμοποιήθηκαν τα στοιχεία της ΕΟΠ του 1981/82. Στην έρευνα αυτή χρησιμοποιήθηκαν δύο γραμμές φτώχειας, η εθνική και η κοινοτική, ίσες με το 40% και 50% της μέσης εθνικής ή κοινοτικής δαπάνης. Όσον αφορά τις εθνικές γραμμές φτώχειας, εκτιμήθηκε ότι το 12.2% και το 21.5% του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας είχαν κατανάλωση μικρότερη του 40% και 50% του εθνικού μέσου όρου αντίστοιχα. Ως ομάδες υψηλού κινδύνου εντοπίστηκαν οι ίδιες ομάδες που εντοπίστηκαν και στις προηγούμενες έρευνες που χρησιμοποίησαν τα στοιχεία της ΕΟΠ 1981/82, δηλαδή :(α) νοικοκυριά με 6 ή περισσότερα μέλη, (β) νοικοκυριά με αρχηγό αγρότη, (γ) νοικοκυριά με άτομο που δεν τελείωσε το δημοτικό και (δ) νοικοκυριά με αρχηγό άνω των 65 ετών. Στο συγκριτικό επίπεδο και με βάση τις κοινοτικές γραμμές φτώχειας (το 40% και 50% της μέσης κατανάλωσης ΕΟΚ), βρέθηκε ότι το 17% και το 28.9% αντίστοιχα του συνολικού πληθυσμού

[13] Eurostat (1990), *Poverty in Figures : Europe in the Early 1980s*, Eurostat, Theme 3, Series C. Luxembourg.

της Ελλάδας ζούσαν σε συνθήκες φτώχειας, σε σχέση με τα πολύ χαμηλότερα του κοινοτικού μέσου όρου (9.7% και 16.7%). Επίσης, ανάμεσα στα άλλα ενδιαφέροντα στοιχεία της έρευνας επισημαίνεται ότι το ποσοστό φτώχειας των ηλικιωμένων (άνω των 65) είναι πολύ υψηλότερο του εθνικού ποσοστού φτώχειας και ότι, αντίθετα με τις άλλες χώρες της ΕΟΚ, στην Ελλάδα το ποσοστό φτώχειας των παιδιών είναι πολύ μικρότερο του εθνικού μέσου όρου (Τσακλόγλου Π.,1993:386).

Τέλος, αξίζει να αναφερθούν κάποιες σχετικά πρόσφατες μελέτες που, αν και αναφέρονται κυρίως στη διανομή του εισοδήματος, είναι οι μόνες μέχρι στιγμής που χρησιμοποιούν στοιχεία των ΕΟΠ 1987/88 και 1993/94, δίνοντας έτσι τη δυνατότητα μια πρώτης προσέγγισης της εξέλιξης της φτώχειας μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80[14]. Τα αποτελέσματα των μελετών αυτών δείχνουν ότι ενώ μεταξύ 1974 και 1982 παρατηρήθηκε θεαματική μείωση (10-20%) της ανισότητας, μεταξύ 1982 και 1988 η ανισότητα αυξήθηκε ελαφρά (2-7%). Αντίστοιχα, το επίπεδο κοινωνικής ευημερίας βελτιώθηκε εντυπωσιακά κατά 60-70% μεταξύ 1974 και 1982 και με πολύ βραδύτερους ρυθμούς (5-7%) μεταξύ 1982 και 1988. Ως προς τη σχετική φτώχεια, αυτή δείχνει να ακολουθεί την τάση της συνολικής ανισότητας, δηλαδή σημαντική μείωση μεταξύ 1974 και 1982 και μικρή αύξηση μεταξύ 1982 και 1988 (Τσακλόγλου Π.,1999:107). Επίσης, όταν επιχειρείται σύγκριση των επιπέδων ανισότητας και ευημερίας μεταξύ της Ελλάδας και άλλων κρατών-μελών της Ε.Ε., τα αποτελέσματα

---

[14] Σαρρης Α., Ζωγραφάκης Σ., (1993), "Αλλαγές στη δομή και κατανομή εισοδήματος στην Ελλάδα σε περίοδο διαρθρωτικών μεταβολών", στο Γιαννίτσης Τ. (επιμ.), *Μακροοικονομική Διαχείριση και Αναπτυξιακή Εμπλοκή*, Gutenberg, Αθήνα.

Tsakloglou P., (1996), "Changes in inequality in Greece in the 1970s and the 1980s", in Gottschalk P., Gustafson B., Palmer A., (ed.), *Changing Patterns in the Distribution of Economiv Welfare : What Happened During the 1980?*, Cambridge University Press, Cambridge.

Mitrakos T., Tsakloglou P., (1996), *An Anatomy of Inequality : Greece 1988*, paper presented in the 24th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Lillehammer, Norway.

δείχνουν ότι το επίπεδο ανισότητας της Ελλάδας είναι αισθητά υψηλότερο από αυτό των κρατών-μελών, ενώ το επίπεδο ευημερίας χαμηλότερο (Μητράκος Θ., Τσακλόγλου Π., 1998:256).

Η πιο πρόσφατη μελέτη είναι αυτή των Μητράκου Θ., Πανοπούλου Θ., Τσακλόγλου Π. (1997)[15]και χρησιμοποιεί τα πρωτογενή στοιχεία της ΕΟΠ 1993/94. Τα αποτελεσματα της μελέτης αυτής δείχνουν ότι δυσανάλογα υψηλή συμβολή στη διαμόρφωση της συνολικής φτώχειας έχουν τα μέλη των αγροτικών νοικοκυριών, οι ηλικιωμένοι, τα μέλη των νοικοκυριών με αρχηγό απασχολούμενο στον πρωτογενή τομέα, συνταξιούχο ή άνεργο, και τα μέλη των νοικοκυριών με αρχηγό άτομο χαμηλού εκπαιδευτικού επιπέδου. Η συνδυασμένη ανάλυση όλων αυτών των μεταβλητών δείχνει ότι, αν απομονωθεί η αλληλεπίδρασή τους, ως κατεξοχήν πτωχογόνοι παράγοντες προβάλουν το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, η κατάσταση ανεργίας του αρχηγού του νοικοκυριού και η διαμονή σε ημιαστικές και αγροτικές περιοχές. Τέλος, τα αποτελέσματα των διεθνών συγκρίσεων δείχνουν ότι η Ελλάδα πρέπει να θεωρηθεί ως χώρα υψηλής ανισότητας και σχετικής φτώχειας σε σχέση με τα υπόλοιπα μέλη της Ε.Ε. Οι συγκρίσεις αυτές προέρχονται από σχετική μελέτη της Ε.Ε. (Hagenaars κ.α., 1994) και αναφέρονται στα τέλη της δεκαετίας του '80. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, όταν οι υπολογισμοί γίνονται με βάση την κατανομή καταναλωτικής δαπάνης μόνο η Πορτογαλία και η Ιταλία εμφανίζονται να έχουν μεγλύτερο επίπεδο φτώχειας, ενώ όταν χρησιμοποιείται η κατανομή διαθεσίμου εισοδήματος, το ποσοστό φτώχειας της Ελλάδας (17.3%) εμφανίζεται να είναι χαμηλότερο μόνο του αντιστοίχου της Βρετανίας (19%).

Τέλος, οι ίδιες μελέτες προχωρούν και σε μια πιθανολόγηση της εξέλιξης του επιπέδου της ανισότητας στην Ελλάδα την τελευταία δεκαετία, εξετάζοντας τις

[15] Μητράκος Θ., Πανοπούλου Γ., Τσακλόγλου Π. (1997), "Οικονομικές ανισότητες και φτώχεια στην Ελλάδα : ποσοτικές διαστάσεις του προβλήματος", στο Πάκος Θ. (επιμ.), *Η Κοινωνία των 2/3*, Αθήνα.

αλλαγές που έχουν συντελεστεί τόσο στο μακρο-οικονομικό επίπεδο όσο και στη δημογραφική δομή του πληθυσμού. Παρατηρούν ότι η εφαρμογή μιας σειράς κυβερνητικών σταθεροποιητικών προγραμμάτων και οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις του φορολογικού συστήματος είναι πιθανό να έχουν μειώσει τον ήδη περιορισμένο αναδιανεμητικό ρόλο του κράτους, επιτείνοντας την ανισότητα, ενώ από την άλλη μεριά υπήρξε αύξηση της ανεργίας και ιδιαίτερα της μακροχρόνιας ανεργίας. Στο δημογραφικό πεδίο, αυξήθηκε το ποσοστό των ηλικιωμένων ατόμων στο σύνολο του πληθυσμού και, ενώ το βιοτικό επίπεδο αυτής της ομάδας είναι χαμηλότερο από το μέσο βιοτικό επίπεδο του πληθυσμού, οι συντάξεις, που είναι η κύρια πηγή του εισοδήματος των ηλικιωμένων, αυξήθηκαν με ρυθμό βραδύτερο από το μέσο ρυθμό αύξησης του προσωπικού εισοδήματος. Τα παραπάνω οδηγούν στο συμπέρασμα ότι, κατά πάσα πιθανότητα, η αύξηση της ανισότητας που παρατηρήθηκε μεταξύ 1982 και 1988 συνεχίστηκε και τα επόμενα χρόνια. Το πιο πιθανό είναι και η φτώχεια να ακολούθησε την εξέλιξη αυτή (Μητράκος Θ., Τσακλόγλου Π., 1998:260).

Από τη σύντομη επισκόπηση των σημαντικότερων εμπειρικών διερευνήσεων του φαινομένου της φτώχειας στην Ελλάδα μπορούμε να παρατηρήσουμε τα εξής:

Μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80 το ενδιαφέρον στην Ελλάδα για τα προβλήματα της κοινωνικής περιθωριοποίησης συνδέεται άρρηκτα με τον όρο "φτώχεια". Η έννοια της "φτώχειας" σχετίζεται άμεσα με τα υλικά αγαθά που απολαμβάνει είτε το άτομο είτε το νοικοκυριό, τα οποία ποσοτικοποιούνται και είναι μετρήσιμα είτε με όρους εισοδήματος είτε με όρους κατανάλωσης. Η συντριπτική πλειοψηφία των σχετικών ερευνών βασίζεται στα στοιχεία των Ερευνών Οικογενειακών Προϋπολογισμών (ΕΟΠ) που διεξάγει η ΕΣΥΕ κατά τακτά χρονικά διαστήματα, χρησιμοποιώντας ως δείκτη του επιπέδου ευημερίας των νοικοκυριών για τη μέτρηση της φτώχειας, το επίπεδο της

συνολικής κατανάλωσης των νοικοκυριών. Από την άποψη αυτή μπορούμε να επισημάνουμε ότι η Ελλάδα, κατά την περίοδο αυτή, ακολούθησε πιστά την προσέγγιση της Ε.Ε., υιοθετώντας πλήρως την **παραδοσιακή, μονοδιάστατη και στενά οικονομίστικη Αγγλοσαξονική παράδοση για την έρευνα του φαινομένου της φτώχειας**. Εξαίρεση αποτελεί η έρευνα των Καράγιωρα κ.α. (1990), που ασχολήθηκε και με μη εισοδηματικές διαστάσεις του φαινομένου της φτώχειας, συνδυάζοντας έτσι στοιχεία και της αγγλοσαξονικής και της ηπειρωτικής-ευρωπαϊκής παράδοσης, ακολουθώντας τον ορισμό της "σχετικής φτώχειας" του Townsend.

Οι σχετικές μελέτες δείχνουν ότι καθόλη τη μεταπολιτευτική περίοδο, οι ομάδες υψηλού κινδύνου φτώχειας παρέμειναν σχετικά σταθερές. Ποσοστά φτώχειας σαφώς υψηλότερα του εθνικού μέσου όρου παρατηρούνται σε νοικοκυριά που διαμένουν σε αγροτικές περιοχές, μεταξύ των ηλικωμένων, των ανέργων, και των ατόμων χαμηλού εκπαιδευτικού επιπέδου. Επίσης, πολλά από τα παραπάνω χαρακτηριστικά είναι αλληλένδετα (πχ. σημαντικό τμήμα των φτωχών αποτελείται από άτομα που μένουν σε αγροτικές περιοχές, είναι μεγάλης ηλικίας και έχουν χαμηλό μορφωτικό επίπεδο). Πιο πρόσφατες μελέτες[16]δείχνουν ότι αποφασιστικής σημασίας παράγοντες που επηρεάζουν θετικά την πιθανότητα ενός ατόμου να βρεθεί κάτω από τη γραμμή φτώχειας είναι κυρίως το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, η ανεργία και σε μικρότερο βαθμό, η διαμονή σε αγροτική περιοχή. Αντίθετα, η μεγάλη ηλικία δεν αποτελεί σημαντικό ανεξάρτητο πτωχογόνο παράγοντα. Επιπλέον, άλλες μελέτες[17] δείχνουν ότι το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο δεν συνδέεται μόνο με υψηλότερη πιθανότητα φτώχειας, από στατιστική άποψη, αλλά και ότι η έλλειψη εκπαιδευτικών εφοδίων συνδέεται με τη διαγενεακή μεταβίβαση της

[16] Loizides I., Giahalis V. (1992), "Poverty profiles in Greece : a propabilistic approach", in *Greek Economic Review*, No 14, p.71-88.

[17] Καράγιωργας κ.α. (1990) ο.π.

Papatheodorou C., Piachaud D., (1998), "Family Background, Education and Poverty in Greece", in Korayem K., Petmezidou M.,(ed.), *Poverty and Social Exclusion in the Mediterranean Area*, CROP Publications,Norway, p. 149-175.

φτώχειας (Τσακλόγλου Π., 1999:106-107). Πρέπει να επισημανθεί ωστόσο ότι η χρησιμοποίηση από τις σχετικές έρευνες των καταναλωτικών δαπανών των ΕΟΠ, χωρίς παράλληλη διασταύρωση με στοιχεία από άλλες πηγές, εγκυμονεί σοβαρότατους κινδύνους σχετικά με την αξιοπιστία των αποτελεσμάτων τους, όσον αφορά τις ομάδες υψηλού κινδύνου φτώχειας που παρουσιάζουν. Οι Έρευνες Οικογενειακών Προυπολογισμών (ΕΟΠ) είναι δειγματοληπτικές έρευνες νοικοκυριών. Έτσι δεν αντιπροσωπεύονται στο δείγμα, με τις πραγματικές πληθυσμιακές τους αναλογίες, ορισμένες κατηγορίες πληθυσμού που συχνά αναφέρονται σήμερα στο δημόσιο διάλογο ως ομάδες υψηλού κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, όπως οι μονογονεϊκές οικογένειες, οι άστεγοι, οι λαθρομετανάστες, οι τσιγγάνοι, τα άτομα που ζούν σε συλλογικές κατοικίες όπως γηροκομεία, φυλακές, ιδρύματα κλπ. (Καβουνίδη Τζ.,1996:64, Τσακλόγλου Π.,1999:100).

Σύμφωνα με τα στοιχεία των μελετών αυτών, η διαχρονική μεταβολή της σχετικής φτώχειας φαίνεται ότι ακολούθησε την τάση της συνολικής ανισότητας, δηλαδή σημαντική μείωση μεταξύ 1974 και 1982 και μικρή αύξηση κατά την περίοδο 1982 - 1988. Πιθανολογείται ότι η αύξηση αυτή διατηρήθηκε και κατά την επόμενη περίοδο (1988-σήμερα).

Τελειώνοντας, αξίζει μια σύντομη αναφορά στις εικασίες που έχουν διατυπωθεί και για την εξέλιξη της δομής της φτώχειας κατά την τελευταία δεκαετία. Όπως σημειώνει ο Τσακλόγλου (1999), η ποσοστιαία συνεισφορά του αγροτικού πληθυσμού στη διαμόρφωση της συνολικής φτώχειας, πρέπει να έχει μειωθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια. Το γεγονός αυτό πρέπει να αποδοθεί τόσο στη μείωση του χάσματος του βιοτικού επιπέδου μεταξύ αγροτικών και αστικών περιοχών όσο και στη μεταφορά πληθυσμού από τον αγροτικό στον αστικό τομέα της οικονομίας. Παρόμοια τάση παρατηρείται επίσης και όσον αφορά τη συμβολή των ατόμων χαμηλού εκπαιδευτικού επιπέδου. Η συνεισφορά τους στη διαμόρφωση της συνολικής φτώχειας έχει μειωθεί λόγω της βελτίωσης του

μέσου εκπαιδευτικού επιπέδου του συνολικού πληθυσμού. Αντίθετα, αυξήθηκε η συνεισφορά άλλων πληθυσμιακών ομάδων. Πρώτον, των ηλικιωμένων, λόγω της συνεχιζόμενης γήρανσης του πληθυσμού και της μείωσης των συντάξεων σε πραγματικούς όρους. Δεύτερον, των ανέργων, λόγω των εκρηκτικών διαστάσεων που έχει πάρει η ανεργία τα τελευταία χρόνια. Τρίτον, σαν αποτέλεσμα του δεύτερου, των ατόμων με υψηλό εκπαιδετικό επίπεδο (απόφοιτοι δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης). Τέταρτον, των ολιγομελών νοικοκυριών και ιδιαίτερα των μονογονεϊκών οικογενειών (Τσακλόγλου Π., 1993, 1999).

3.2. Η εισαγωγή της προβληματικής του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η ελληνική επιστημονική κοινότητα σε μικρή έκταση και με ελάχιστο αριθμό επιστημόνων πήρε μέρος στους αρχικούς προβληματισμούς για τον κοινωνικό αποκλεισμό. Ασχολήθηκε με το θέμα αυτό μόνο όταν ο όρος είχε πολιτογραφηθεί στην καθημερινή γλώσσα μετά την ευρεία χρήση του στη ρητορική των πολιτικών, στη γλώσσα των δημοσιογράφων και, κυρίως, στα κείμενα των διεθνών οργανισμών, ιδιαίτερα της Ε.Ε., που επηρεάζουν την ελληνική πολιτική και τον πολιτικό λόγο. Η ενασχόληση αυτή δεν προέκυψε, δηλαδή, ως μετεξέλιξη των δικών τους προηγούμενων ερευνητικών ενασχολήσεων, ούτε προέκυψε ως αποτέλεσμα προσωπικού ενδιαφέροντος για ένα φαινόμενο που είναι ορατό στον κόσμο ως ξεχωριστό νέο φαινόμενο, αλλά αντίθετα είχε ως εναύσματα τα διάφορα προγράμματα παρέμβασης στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Φτώχεια 3, HORIZON, NOW, Παρατηρητήριο για τον Αποκλεισμό κλπ.) (Τσιάκαλος Γ.,1998:41-42).

Το έναυσμα για την έναρξη της επιστημονικής συζήτησης και έρευνας για τον κοινωνικό αποκλεισμό στην Ελλάδα έδωσαν οι πρώτες σχετικές εκθέσεις που κυκλοφόρησαν από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ) και το

Ινστιτούτο Εκπαιδευτικού και Επαγγελματικού Προσανατολισμού (ΙΕΚΕΠ), στα πλαίσια του Παρατηρητηρίου της Ε.Ε. για τον κοινωνικό αποκλεισμό[18]. Σ' αυτές επιχειρούνται οι πρώτες προσπάθειες προσδιορισμού της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού, περιγράφεται η υφιστάμενη κατάσταση σε βασικές κοινωνικές διαστάσεις του, όπως απασχόληση, υγεία, στέγαση, πρόνοια κλπ., και εξετάζονται οι σχετικές πολιτικές, είτε αυτές είναι γενικού περιεχομένου (μισθοί, αγορά εργασίας, εκπαίδευση, ελάχιστο εισόδημα κλπ.), είτε αφορούν διάφορες ειδικές πληθυσμιακές ομάδες (ΑΜΕΑ, ηλικιωμένοι, γυναίκες κλπ.). Κρίνεται ακόμη η αποτελεσματικότητα του συστήματος κοινωνικής προστασίας καθώς και η επίδραση του γεωγραφικού χώρου στον κοινωνικό αποκλεισμό (Κασιμάτη Κ., 1998:24).

Στις εκθέσεις αυτές η απουσία της έννοιας του "κοινωνικού αποκλεισμού" από την επιστημονική συζήτηση και έρευνα στην Ελλάδα αποδόθηκε στο γεγονός ότι δεν είχαν ακόμα εμφανιστεί οι διαδικασίες εκείνες που αναγνωρίστηκαν ως σημαντικοί παράγοντες για τη δημιουργία των καινούριων και πολυδιάστατων μορφών αποστέρησης, που εμφανίστηκαν τα τελευταία χρόνια στις άλλες χώρες της Ε.Ε. και δημιούργησαν την ανάγκη για την "ανακάλυψη" του όρου "κοινωνικός αποκλεισμός" (Karantinos et.al., 1992:3). Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι οι διαδικασίες αυτές άρχισαν να εμφανίζονται και στην Ελλάδα και χωρίς

[18] EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion
- KARANTINOS D., KONIORDOS M., TINIOS P., (1990), *Firsst National Report, Greece.*
- KARANTINOS D., IOANNOU C., CAVOUNIDIS J., (1992), *Second National Report, Greece.*
- KARANTINOS D., IOANNOU C., CAVOUNIDIS J., (1992), *Consolidated Report, Greece.*
- KARANTINOS D., IOANNOU C., CAVOUNIDIS J., (1992), *Social Services and Social Policies to Combat Social Exclusion, Greece.*
- KARANTIONS D., IOANNOU C., CAVOUNIDIS J., (1993), *Agencies, Institiutions and Programmes : Their Interrelationships and Coordination in the Administration of Social Exclusion in Greece.*
-KARANTINOS D., IOANNOU C., CAVOUNIDIS J., (1993), *Third National Report, Greece.*
- KARANTINOS D., KAVOYNIDIS J. (1994), *Location and Social Exclusion, Greece*
-KARANTINOS D., CAVOUNIDIS J., (1994), *Fourth National Report, Greece.*

αμφιβολία έχουν συμβάλλει στη δημιουργία των νέων αυτών μορφών αποστέρησης και στη χώρα μας.

Καταρχήν, η διαδικασία της οικονομικής και βιομηχανικής αναδιάρθρωσης που γνώριζαν οι άλλες χώρες της Κοινότητας, καθυστέρησε στην περίπτωση της Ελλάδας και τα κοινωνικά προβλήματα, που συνόδευσαν αυτή τη διαδικασία στις άλλες χώρες, δεν είχαν κάνει έντονη την εμφάνισή τους στην χώρα μας. Τώρα όμως η διαδικασία αυτή βρίσκεται σε πλήρη εξέλιξη και τα σχετικά προβλήματα έχουν αρχίσει να εκδηλώνονται. Ένα από τα χαρακτηριστικά της νέας κατάστασης που διαμορφώθηκε είναι τα υψηλά επίπεδα ανεργίας και, ιδιαίτερα, η μακροχρόνια ανεργία. Άλλο χαρακτηριστικό είναι η εξάπλωση των άτυπων μορφών εργασίας, που συνήθως δεν παρέχουν στους εργαζομένους την ίδια ασφάλεια και προστασία με την κανονική μισθωτή εργασία. Επίσης έντονη είναι η περιφερειακή διαφοροποίηση ως προς τις επιπτώσεις της αναδιάρθρωσης στην απασχόληση. Παραδοσιακά βιομηχανικά κέντρα, όπως το Λαύριο, η Εύβοια, η Αχαΐα κλπ[19]. είναι περιοχές που γνωρίζουν έντονα τα κοινωνικά προβλήματα της αποβιομηχάνισης (Karantinos et.al., 1992:3, Καβουνίδη Τζ.,1996:66). Πρόσφατη εμπειρική προσέγγιση σε 4 αποβιομηχανοποιημένες περιοχές κατέληξε στο συμπέρασμα ότι μεταξύ 1990-1993 χάθηκαν περίπου 16.000 θέσεις εργασίας και τα ποσοστά ανεργίας κυμαίνονται από 10-40% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού[20].

Η μετανάστευση είναι μια άλλη διαδικασία που έχει σημαδέψει την ελληνική κοινωνία τα τελευταία χρόνια και έχει συμβάλλει στη δημιουργία καινούριων μορφών και συνδυασμών κοινωνικού αποκλεισμού. Η ραγδαία αύξηση της

[19] Για τη σχέση της αποβιομηχάνισης με τον κοινωνικό αποκλεισμό βλ. Τσάρτας κ.α.(1996), "Αποβιομηχανοποίηση και κοινωνικός αποκλεισμός : αιτίες και χαρακτηριστικά", στο ΕΚΚΕ, *Οι Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ελλάδα*, Αθήνα, σελ.231-250.

[20] Πετράκη Γ.(1993), "Βίος και Ανεργία" (4 άρθρα), *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 1-29 Αυγούστου.

μετανάστευσης συνδέεται με τις γεωπολιτικές εξελίξεις στην πρώην Σοβιετική Ενωση[21] και την Αλβανία[22]. Τα μεγάλα κύματα μετανάστευσης που δέχεται η Ελλάδα αποτελούνται και από παλιννοστούντες και από αλλοδαπούς που είναι πρόσφυγες και οικονομικοί μετανάστες. Κατά κανόνα οι μετανάστες προέρχονται από χώρες με χαμηλότερο βιοτικό επίπεδο από εκείνο της Ελλάδας. Τα χαμηλά τους εκπαιδευτικά προσόντα και η έλλειψη γνώσης της ελληνικής γλώσσας δυσχεραίνουν την ένταξή τους στην αγορά εργασίας και τους οδηγούν στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό (Καβουνίδη Τζ., 1996:66-67, Τσακίρης Κ., 1996:488).

Άλλη διαδικασία που έχει σημαντικές επιπτώσεις για το φαινόμενο του κοινωνικού αποκλεισμού είναι η μεταβολή των διαπροσωπικών δικτύων, όπως εκείνων της οικογένειας, των συγγενών, των φίλων, και της γενικότερης κοινότητας. Έχει επισημανθεί ότι τα δίκτυα αυτά, κάτω από την επίδραση του εξαστισμού και της εκβιομηχάνισης, δεν παίζουν τόσο σημαντικό ρόλο όπως στο παρελθόν, όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών στις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. Χωρίς να υπάρχουν επαρκή στοιχεία από σχετικές έρευνες, θεωρείται ότι οι σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές θα πρέπει να έχουν επηρεάσει τη δυνατότητα ή την προθυμία των άτυπων δικτύων να παρέχουν κοινωνική προστασία. Ως παραδείγματα τέτοιων αλλαγών αναφέρονται αυτές που σχετίζονται με τις αντιλήψεις για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις προς τους συγγενείς, καθώς και η ολοένα αυξανόμενη συμμετοχή των γυναικών στην αγορά εργασίας. Στην Ελλάδα, το μεγαλύτερο βάρος της παροχής άτυπης φροντίδας φέρουν οι γυναίκες και με δεδομένη την ανεπαρκή κρατική φροντίδα, τυχόν αλλαγές στα επίπεδα παροχής άτυπης φροντίδας θα έχουν

[21] Για τα προβλήματα οικονομικής και κοινωνικής ένταξης των παλιννοστούντων από την πρώην Σοβιετική Ένωση βλ. Κασιμάτη Κ. (1993), *Πόντιοι Μετανάστες από την Πρώην Σοβιετική Ένωση: Κοινωνική και Οικονομική τους Ένταξη*, ΓΓΑΕ σε συνεργασία με ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Αθήνα και Κασιμάτη Κ. (1998), "Πόντιοι στην Ελλάδα και Κοινωνικός Αποκλεισμός", στο Κασιμάτη Κ. (επιμ) : *Κοινωνικός Αποκλεισμός : η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα, σελ. 275-305.

[22] Για τον κοινωνικο αποκλεισμό των Αλβανών λαθρομεταναστών βλ. Ψημμένος Ι. (1998), "Δημιουργώντας χώρους κοινωνικού αποκλεισμού : η περίπτωση των Αλβανών ανεπίσημων μεταναστών στο κέντρο της Αθήνας", στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.) ο.π., σελ.221-273.

σοβαρες επιπτώσεις για την ένταξη των ευπαθών κοινωνικών ομάδων (Karantinos et.al.,1992:35-36). Παράλληλα με τη λειτουργία του Παρατηρητηρίου παρατηρήθηκε και μια ολοένα αυξανόμενη ενασχόληση της ελληνικής επιστημονικής κοινότητας με τον κοινωνικό αποκλεισμό στο πλαίσιο μιας σειράς σχετικών προγραμμάτων και δράσεων που προκηρύσσονταν και χρηματοδοτούνταν από την Ε.Ε. (Φτώχεια 3, HORIZON, NOW, Αποκλεισμός από την Αγορά Εργασίας, Στοχοθετημένη Κοινωνική Έρευνα κλπ.). Έτσι, άρχισε να πραγματοποιείται ένας μεγάλος αριθμός συμποσίων, σεμιναρίων, ημερίδων κλπ. για τον κοινωνικό αποκλεισμό και να βλέπουν το φως της δημοσιότητας μια σειρά από σχετικές δημοσιεύσεις και εκδόσεις. Χωρίς να φιλοδοξούμε μια εξαντλητική αναφορά, θα αναφέρουμε επιλεκτικά ορισμένες προσπάθειες, που δείχνουν ότι η προβληματική του αποκλεισμού σταδιακά αποσχολεί όλο και πιο έντονα την ελληνική επιστημονική κοινότητα.

Το 1992 και 1993, δημοσιεύτηκαν τα συμπεράσματα ορισμένων τοπικών ερευνών που διεξήχθησαν στο πλαίσιο της ελληνικής συμμετοχής (διεξήχθησαν 4 τοπικά προγράμματα σε Πέραμα, Θεσσαλονίκη, Καλλιθέα και Αργυρούπολη) στο Φτώχεια 3. Ενδεικτικά αναφέρουμε τη δημοσίευση μερους των αποτελεσμάτων της έρευνας που πραγματοποιήθηκε στην Αργυρούπολη μεταξύ 1990-1992 και είχε ως στόχο την κοινωνική και οικονομική ενσωμάτωση των λιγότερο ευνοημένων ομάδων (ΛΕΟ) της περιοχής. Το πρώτο μέρος της έρευνας, που δημοσιεύτηκε το 1992[23], παρουσιάζει την κοινωνική κατάσταση των ΛΕΟ της Αργυρούπολης καθώς και μια θεωρητική ανάλυση των ειδικών διαδικασιών που οδηγούν στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, ενώ το δεύτερο, που δημοσιεύτηκε το 1993[24], παρουσιάζει αναλυτικότερα τις διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σε σχέση με ορισμένες ΛΕΟ της Αργυρούπολης όπως οι άνεργοι, οι ηλικιωμένοι, τα ΑΜΕΑ κλπ.. Επίσης, τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων της έρευνας για τη διανομή του

[23] Χτούρης Σ. (1992), *Σύνθετες Διαδικασίες του Κοινωνικού Αποκλεισμού και ο Ρόλος της Οικογενειας στην Κοινωνική Προστασία*, Πράξις, Αθήνα.

εισοδήματος και τη φτώχεια στο Πέραμα[25]και την παρουσίαση της έρευνας που έγινε στη Θεσσαλονίκη (Δήμοι Ελευθερίου-Κορδελλιού, Ευόσμου και Μενεμένης) με στόχο την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στις περιοχές αυτές, μέσω της ιδρυσης καινοτόμων οργανισμών[26]

Το 1996, εκδόθηκε από το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών ένα δίτομο έργο[27], που αποτελεί και την πιο συστηματική μέχρι τώρα, προσπάθεια καταγραφής χαρακτηριστικών και όψεων του κοινωνικού αποκλεισμού, όπως και αναφοράς σε ειδικές κατηγορίες πληθυσμού που διατρέχουν υψηλό κίνδυνο να περιέλθουν σε κατάσταση φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Τόσο το εννοιολογικό περιεχόμενο του όρου "κοινωνικός αποκλεισμός" όσο και αναφορές στις εκπαιδευτικές ανισότητες, στις λειτουργίες της αγοράς εργασίας, στην οικογένεια, στις αποβιομηχανοποιημένες περιοχές και στο γεωγραφικό αποκλεισμό, γίνονται αντικείμενο μιας πρώτης προσέγγισης, ενώ εξετάζονται ειδικές πληθυσμιακές ομάδες όπως το ξένο εργατικό δυναμικό, οι πολιτικοί πρόσφυγες, οι αποφυλακισμένοι, τα ΑΜΕΑ κλπ.

Τον Οκτώβριο του 1996, οργανώθηκε από το International Social Science Council (Comparative Research Programme on Poverty) και το Τμήμα Κοινωνιολογίας του Πανεπιστημίου Κρήτης, συνέδριο στο Ρέθυμνο με τίτλο "Φτώχεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός στις χώρες της Μεσογείου". Εισηγήσεις του συνεδρίου αυτού εκδόθηκαν το 1998[28] και εντάσσονται σε δύο ενότητες : (α) φτώχεια, αιτίες, χαρακτηριστικά και μέτρα πολιτικής στις

---

[24] Χτούρης Σ. (1993), *Θεσμοί και Ρυθμίσεις της Κοινωνικής Πολιτικής*, Πράξις, Αθήνα.

[25] Κανελλόπουλος Κ. (1993), *Έρευνα για τον Προσδιορισμό Ορίων Φτώχειας και Αποστέρησης στο Πέραμα. Διανομή Εισοδήματος, Δείκτες και Διαστάσεις Φτώχειας στο Πέραμα*, Αθήνα.

[26] Χατζηπαντελής Θ. (1998), "Διαστάσεις της φτώχειας και κοινωνικά αποκλεισμένες ομάδες", στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Εξάντας, Αθήνα, σελ.266-287.

[27] ΕΚΚΕ (1996), *Διαστάσεις του Κοινωνικοκού Αποκλεισμού στην Ελλάδα. Κύρια Θεματα και Προσδιορισμός Προτεραιοτήτων Πολιτικής*, Τομ. Α' και Β', ΑΘήνα.

[28] Korayen K., Petmezidou M.(1998), *Poverty and Social Exclusion in the Mediterranean Area*, CROP Publications, Norway.

διάφορες μεσογειακές χώρες και (β) φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός των μεταναστών με γενικές αναφορές σε μετανάστες από τις χώρες της Μεσογείου.

Τον Νοέμβριο του 1996, το Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα οργάνωσε στη Θεσσαλονίκη το 6ο συνέδριό του με θέμα *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός*. Οι εισηγήσεις που εκδόθηκαν σε ειδικό τόμο το 1998[29]περιλαμβάνουν μια μεγάλη θεματολογία, όπως ανεργία και κοινωνικός αποκλεισμός, κοινωνικός αποκλεισμός και κοινωνική πολιτική στην Ε.Ε., οικογένεια και κοινωνικός αποκλεισμός, μειονότητες, πρόσφυγες και μετανάστες, χωρικές ανισότητες και φτώχεια στην Ελλάδα, κοινωνικό κράτος και κοινωνικός αποκλεισμός, κοινωνικός αποκλεισμός και ΜΜΕ κλπ.

Το Δεκέμβριο του 1996, το Κέντρο Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΕΚΜΟΚΟΠ) σε συνεργασία με τη Γενική Γραμματεία Απόδημου Ελληνισμού, οργάνωσε ημερίδα με θέμα *Κοινωνικός Αποκλεισμός και Παλιννόστηση* με αναφορές κυρίως στον Ποντιακό ελληνισμό, τα πρακτικά της οποίας δεν έχουν ακόμη εκδοθεί.

Στο διάστημα μεταξύ Ιανουαρίου και Απριλίου 1997, ο Τομέας Κοινωνικής Πολιτικής, του Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ανθρωπολογίας, του Παντείου Πανεπιστημίου, σε συνεργασία με το ΚΕΚΜΟΚΟΠ, οργάνωσαν ένα πρόγραμμα διαλέξεων με θέμα τον κοινωνικό αποκλεισμό. Εισηγήσεις του σεμιναρίου αυτού, που εκδόθηκαν σε ίδιαίτερο τόμο το 1998[30], ασχολήθηκαν με θεωρητικές διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού, με πολιτικές καταπολέμησης του φαινομένου, αλλά επικέντρωσαν και σε ειδικές πληθυσμιακές ομάδες όπως οι ηλικωμένοι, τσιγγάνοι, πόντιοι, λαθρομετανάστες κλπ.

---

[29] Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (1998), *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Εξάντας, Αθήνα.

[30] Κασιμάτη Κ. (επιμ.), (1998), *Κοινωνικός Αποκλεισμός : Η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα.

Τέλος, στο διάστημα από 10-12 Νοεμβρίου 1997, πραγματοποιήθηκε στο Πάντειο Πανεπιστήμιο διεθνές συνέδριο με τίτλο *Κοινωνία των 2/3*. Οι εισηγήσεις του συνεδρίου κάλυψαν μια μεγάλη θεματολογία, όπως θεωρητικά και μεθοδολογικά ζητήματα για την έρευνα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, οικονομικές ανισότητες, μειονότητες, ανεργία κλπ.

Σ'αυτές τις εργασίες που ενδεικτικά αναφέραμε, τα επιμέρους θέματα αντιμετωπίζονται αποσπασματικά. Οι εμπειρίες είναι συνήθως τοπικού χαρακτήρα και στις περισσότερες περιπτώσεις[31] βασίζονται σε υλικό που έχει συλλεγεί για άλλους σκοπούς, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να διερευνηθεί το θέμα σε βάθος και από πολλές πλευρές. Γι αυτό συχνά διατυπώνονται αντικρουόμενες απόψεις ως προς τα ζητήματα που αφορούν την αποσαφήνιση του όρου «κοινωνικός αποκλεισμός» αλλά και τους τρόπους και τις πολιτικές καταπολέμησης του φαινομένου[32]. Όπως χαρακτηριστικά σημειώνει ο Τσιάκαλος «*στη συζήτηση που γίνεται στην Ελλάδα, υπάρχουν ιδιαίτερες δυσκολίες στις προσπάθειες για αποσαφήνιση του όρου (κοινωνικού αποκλεισμού), επειδή οι σχετικές συζητήσεις έχουν έναν ιδιαίτερα "ανορθόδοξο χαρακτήρα : ο αριθμός των συνεδρίων, συμποσίων, σεμιναρίων, ημερίδων κλπ. για τον κοινωνικό αποκλεισμό, όπου παίρνουν μέρος πολλοί επιστήμονες και πολιτικοί, είναι δυσανάλογα μεγάλος σε σχέση με την πρωτογενή επιστημονική εργασία που είχε προηγηθεί και κυρίως σε σχέση με τον αριθμό των ανθρώπων που συμμετείχαν ενεργητικά στη διαμόρφωση του επιστημονικού προβληματισμού στον τομέα αυτό* (Τσιάκαλος Γ., 1998:40-41). Εξίσου

---

[31] Υπάρχουν και περιπτώσεις εργασιών που στηρίχτηκαν σε εμπειρικές έρευνες που είχαν ως αντικείμενο τον «κοινωνικό αποκλεισμό». Ενδεικτικά αναφέρουμε την έρευνα των Μωυσίδη Α., Ανθοπούλου Θ. και Ντικέν Μ. (1997): *Τρίτη Ηλικία στον Αγροτικό Χώρο. Διερεύνηση των Συνθηκών Διαβίωσης των Απομάχων της Ελληνικής Υπαίθρου*, (ΚΕΚΜΟΚΟΠ), την έρευνα των Ρομπόλη Σ., Δημουλά Κ., Παπαδόγαμβρο Β. και Σιδηρά Π. (1997) : *Οι Εταιρικές Σχέσεις στην Καταπολέμηση του Κοινωνικού Αποκλεισμού*, Ίδρυμα για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης, κλπ.

[32] βλ. και Κασιμάτη Κ.(1998), "Εισαγωγή", στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.), *Κοινωνικός Αποκλεισμός : Η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα, σελ.26.

χαρακτηριστική είναι και η αναφορά που γίνεται στο κείμενο της προκήρυξης του Υπουργείου Εργασίας για το "Πρόγραμμα Καταπολέμησης του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας" : *Αγνοούμε τα αίτια που οδηγούν στον αποκλεισμό απο την αγορά εργασίας, δεν έχουμε ακριβείς πληροφορίες για την έκταση και την ένταση που έχει προσλάβει τα τελευταία χρόνια, ενώ, παράλληλα, φαίνεται ότι δεν έχουμε κατανοήσει επαρκώς και την έννοια του "αποκλεισμού από την αγορά εργασίας" την οποία πολύ συχνά συγχέουμε ή ανακριβώς ταυτίζουμε με την έννοια της μακροχρόνιας ανεργίας κάποτε δε και με το φαινόμενο των θυλάκων ανεργίας λόγω αποβιομηχάνισης* (Υπουργείο Εργασίας:1996:4).

Οι αναφορές αυτές δίνουν το στίγμα της προσπάθειας μελέτης-έρευνας και δράσης για τον κοινωνικό αποκλεισμό. Δείχνουν, όμως, ταυτόχρονα τα περιορισμένα όριά της, καθώς και την ασάφεια που καλύπτει το θέμα. Η ασάφεια αυτή γίνεται εμφανής κι όταν επιχειρούμε να ορίσουμε τις λεγόμενες "ομάδες υψηλού κινδύνου για αποκλεισμό" ή "ευπαθείς κοινωνικές ομάδες". Η οριοθέτηση των ομάδων αυτών είναι ιδιαίτερα δύσκολη στην Ελλάδα, λόγω της έλλειψης σημαντικού αριθμού σχετικών πρωτογενών ερευνών. Οι προσωρινοί κατάλογοι που βασιζόμαστε προέρχονται από δύο πηγές : από τις ελληνικές εκθέσεις που καταρτίστηκαν για το Παρατηρητήριο της Ε.Ε. για τον κοινωνικό αποκλεισμό, και από τον κατάλογο του Οδηγού του Υπουργείου Εργασίας για το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας». Οι κατάλογοι αυτοί έχουν συμπεριλάβει, ως εκτεθειμένες σε αυξημένο κίνδυνο αποκλεισμού, τις εξής πληθυσμιακές ομάδες : (α) ηλικιωμένοι, (β) ΑΜΕΑ, (γ) μονογονεϊκές οικογένειες (ιδίως γυναίκες), (δ) πολύτεκνες οικογένειες, (ε) μετανάστες/πρόσφυγες, (στ) παλιννοστούντες από την πρώην Σοβιετική Ενωση, (ζ) φυλακισμένοι/αποφυλακισμένοι και ανήλικοι παραβάτες, (η) άτομα εξαρτημένα από ουσίες, (θ) άτομα που ανήκουν σε ομάδες με γλωσσικές, θρησκευτικές, πολιτισμικές ιδιαιτερότητες (τσιγγάνοι,

πομάκοι), (ι) φορείς του AIDS, (ια) πληθυσμοί σε περιοχές οικονομικής παρακμής, (ιβ) άτομα απομακρυσμένων ορεινών και νησιωτικών περιοχών.

3.3. Συμπεράσματα.

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάστηκε συνοπτικά η εξέλιξη της επιστημονικής συζήτησης και έρευνας για τη "φτώχεια" και τον "κοινωνικό αποκλεισμό" στην Ελλάδα. Διαπιστώνεται ότι η χώρα μας ακολούθησε πιστά τις πρακτικές της Ε.Ε., αφού μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του '80 τα προβλήματα της φτώχειας και κοινωνικής περιθωριοποίησης ατόμων ή ομάδων συνδέονταν άρρηκτα με τον όρο "φτώχεια", υιοθετώντας έτσι πλήρως την παραδοσιακή, μονοδιάστατη και στενά οικονομίστικη αγγλοσαξονική παράδοση. Η ενασχόληση των επιστημόνων με τον "κοινωνικό αποκλεισμό" ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του '90 και δεν προέκυψε ως μετεξέλιξη των δικών τους προηγούμενων ερευνητικών ενασχολήσεων, ούτε ως αποτέλεσμα προσωπικού ενδιαφέροντος για ένα φαινόμενο που ήταν ορατό στον κόσμο ως ξεχωριστό, αλλά αντίθετα είχε ως εναύσματα τα διάφορα προγράμματα παρέμβασης στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε. Ωστόσο, παρόλη την ολοένα αυξανόμενη ενασχόληση της ελληνικής επιστημονικής κοινότητας με τον "κοινωνικό αποκλεισμό", εξακολουθεί να υπάρχει μια ασάφεια για το φαινόμενο αυτό, τις διαστάσεις του, τις αιτίες που το δημιουργούν και τις κατάλληλες πολιτικές καταπολέμησης του. Η ασάφεια αυτή γίνεται εμφανής όταν επιχειρούμε να ορίσουμε τις λεγόμενες "ευπαθείς κοινωνικές ομάδες". Η οριοθέτηση των ομάδων αυτών καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολη λόγω της έλλειψης επαρκών εμπειρικών ερευνών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4 : Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΤΑ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ «ΤΟΠΙΚΟΥ».

4.0. Εισαγωγή

Στο δεύτερο κεφάλαιο επισημάνθηκε ότι η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού αποτελούσε, τουλάχιστον μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80, μια καθαρά εθνική υπόθεση. Καθόλη τη διάρκεια της περιόδου αυτής, που συμπίπτει με την περίοδο ανάπτυξης αλλά και κρίσης των «κράτων πρόνοιας» στη δυτική Ευρώπη, δεν αναπτύχθηκε μια ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική με αποτέλεσμα ο ρόλος της Ε.Ε. στα κοινωνικά θέματα να είναι καθαρά επικουρικός[1]. Αλλά και την περίοδο της κρίσης του «κράτους πρόνοιας» που ακολούθησε και μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80 η κοινωνική πολιτική παρέμεινε σε μεγάλο βαθμό εθνική υπόθεση. Τα κράτη-μέλη επέμειναν στη διατήρηση της αρμοδιότητάς τους για τα σημαντικά κοινωνικά προβλήματα (ανεργία, κοινωνική προστασία, φτώχεια κλπ.), με την Ε.Ε. να περιορίζεται στην προώθηση της συνεργασίας και της ανταλλαγής πληροφοριών και εμπειριών μεταξύ των κρατών-μελών μέσω της χρηματοδότησης πιλοτικών προγραμμάτων. Επομένως, οποιαδήποτε συζήτηση για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής και ειδικότερα για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού την περίοδο αυτή πρέπει να εντάσσεται στο εκάστοτε εθνικό πλαίσιο της υπό εξέταση χώρας.

Η εικόνα αυτή άρχισε να αλλάζει σταδιακά από τα τέλη της δεκαετίας του '80 και μετά. Από τη μια μεριά η διατηρούμενη και αυξανόμενη σε ένταση οικονομική κρίση, οι ραγδαίες τεχνολογικές, δημογραφικές και κοινωνικές μεταβολές, αλλά και η εισαγωγή της προβληματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" στο πλαίσιο της Ε.Ε. (1989) επανέφεραν στο προσκήνιο το

[1] Βλ. κεφ. 2, ενοτ. 2.1.1.

ζήτημα της αποτελεσματικότητας του παραδοσιακού «κράτους πρόνοιας». Από την άλλη η διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, με αφετηρία την ψήφιση του Κοινωνικού Χάρτη το 1989, άρχισε να επιδρά σημαντικά στα εθνικά συστήματα κοινωνικής πολιτικής θέτοντας επιπλέον περιορισμούς (ονομαστικοί όροι σύγκλισης) αλλά και νέα δεδομένα (πορεία προς τη θεμελίωση μιας ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής μέσω της σύγκλισης των κοινωνικών στόχων) στο χώρο της κοινωνικής προστασίας. Στο πλαίσιο αυτό παρατηρήθηκε, όπως είδαμε, ένας μετασχηματισμός προς μια σταδιακή σύγκλιση των στόχων των επιμέρους παραδοσιακών εθνικών «κρατών πρόνοιας», σύγκλιση που στο θεωρητικό επίπεδο εκφράστηκε κυρίως από το ρεύμα του "προνοιακού πλουραλισμού".

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάζεται η συμπεριφορά του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού αυτού περιβάλλοντος με ιδιαίτερη έμφαση στις πολιτικές καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Και εδώ ο στόχος είναι διπλός. Πρώτον, να υπογραμμιστεί ότι οι παραπάνω εξελίξεις που σημειώθηκαν στο ευρωπαϊκό επίπεδο την τελευταία δεκαετία επέδρασαν σημαντικά στην εξέλιξη και διαμόρφωση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας στο πλαίσιο της ιδιότητάς μας ως χώρας-μέλους της Ε.Ε. Δεύτερον, να επισημανθεί ότι στο πλαίσιο των εξελίξεων αυτών συντελέστηκε στη χώρα μας μια ουσιαστική ανασύνταξη των σχέσεων κεντρικού-τοπικού, με το δεύτερο να αναλαμβάνει σημαντικές αρμοδιότητες στον τομέα της κοινωνικής προστασίας.

Για την εξυπηρέτηση των στόχων του κεφαλαίου αυτού ακολουθείται η ίδια μεθοδολογία μ' εκείνη του δευτέρου κεφαλαίου. Στην πρώτη ενότητα εξετάζεται η κρατική πολιτική στα θέματα της φτώχειας και κοινωνικής περιθωριοποίησης πρίν και μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" στο πλαίσιο της Ε.Ε. (1989). Αρχικά επισημαίνονται οι ιδιαιτερότητες του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής κατά την

περίοδο ανάπτυξης και κρίσης των ευρωπαϊκών "κρατών πρόνοιας" (τέλη της δεκαετίας του '80) και παρατίθενται ενδεικτικά οι σημαντικότερες πολιτικές της περιόδου αυτής για ορισμένες από τις λεγόμενες "ευπαθείς κοινωνικές ομάδες", προκειμένου να γίνει εμφανέστερη η αποτύπωση των ιδιαιτεροτήτων αυτών. Στη συνέχεια επιχειρείται η σκιαγράφηση των διαγραφομένων τάσεων του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής στη δεκαετία που διανύουμε και των επιπτώσεών τους στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, στο πλαίσιο των σύγχρονων συζητήσεων και προβληματισμών σχετικά με τον μελλοντικό τρόπο οργάνωσης και δόμησης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Οι προβληματισμοί αυτοί προκαλούνται τόσο από τις δημοσιονομικές (ΟΝΕ) και κοινωνικές (σύγκλιση κοινωνικών στόχων) πιέσεις της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης όσο και από τις ευρύτερες δημογραφικές, κοινωνικές και παραγωγικές αλλαγές που συντελούνται σ' όλες τις χώρες της Ε.Ε. Στη δεύτερη ενότητα εξετάζεται ο ρόλος του τοπικού στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Καταρχήν γίνεται αναφορά στο συγκεντρωτικό μοντέλο της σχέσης κεντρικού – τοπικού στην Ελλάδα, όπως διαμορφώθηκε μεταπολεμικά και μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80 και εξετάζεται συνοπτικά ο ρόλος των τοπικών θεσμών στην παροχή κοινωνικής προστασίας στα πλαίσια του διοικητικού αυτού μοντέλου. Στη συνέχεια η ανάλυση στρέφεται στη διαδικασία ανασύνταξης των σχέσεων κεντρικού – τοπικού που επιχειρήθηκε με μια σειρά θεσμικών ρυθμίσεων τη δεκαετία του '90 και στο διαγραφόμενο αναβαθμισμένο ρόλο των τοπικών θεσμών στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού που επιφυλάσσουν οι ρυθμίσεις αυτές.

4.1. Κράτος και κοινωνικός αποκλεισμός

4.1.1. Το κράτος ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο πριν την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989).

α. Οι ιδιαιτερότητες του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής

Σύμφωνα με την τυπολογία του Ferrera, η Ελλάδα θα έπρεπε να ανήκει στο τέταρτο μοντέλο του «κράτους πρόνοιας» (νότιο μοντέλο). Επομένως κάποια από τα παραπάνω χαρακτηριστικά του μοντέλου αυτού, θα έπρεπε να είναι και χαρακτηριστικά του ελληνικού μοντέλου. Ωστόσο έχει επισημανθεί ότι αυτό που διαφοροποιεί τις αναπτυγμένες χώρες της δυτικής Ευρώπης από την Ελλάδα είναι ότι στις μεν πρώτες υπήρξε «κράτος πρόνοιας» ενώ στην Ελλάδα υπήρξε μια υποτυπώδης και ιδιόμορφη κοινωνική πολιτική χωρίς στην ουσία να υπάρξει ποτέ «κράτος πρόνοιας» με την κλασσική έννοια του όρου (Χλέτσος Μ.,1999:275).

Την ίδια περίοδο (19^{ος} αιώνας) που τα περισσότερα κράτη της δυτικής Ευρώπης άρχισαν να αναπτύσσουν στρατηγικές για την αντιμετώπιση των καινούριων προβλημάτων φτώχειας που προκύπτουν από την ανάπτυξη της βιομηχανικής κοινωνίας, η Ελλάδα είχε το δύσκολο έργο της ανασυγκρότησης του νεοσύστατου κράτους και της παροχής φροντίδας για ένα λαό μέσα στη φτώχεια, εξουθενωμένο και δυστυχισμένο. Το κύριο βάρος της αντιμετώπισης των αναγκών των ευπαθών κοινωνικών ομάδων ανέλαβαν η Εκκλησία και η ιδιωτική φιλανθρωπική πρωτοβουλία, με το κράτος να δρα σπασμωδικά προσπαθώντας να αντιμετωπίσει επείγοντα προβλήματα ανακούφισης των προσφύγων, αναπήρων, θυμάτων πολέμου κλπ. (Στασινοπούλου Ο.,1992:40, Σταθόπουλος Π.,1996:155). Από τα αξιοσημείωτα της περιόδου αυτής είναι η ίδρυση πολλών νοσοκομείων και η ίδρυση του Ελληνικού Ερυθρού Σταυρού το 1877 (Πανουτσοπούλου Κ.1984:109-110).Πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι

σε αντίθεση με τις χώρες της δυτικής Ευρώπης που την περίοδο αυτή, κάτω από την πίεση του εργατικού κινήματος, άρχισαν να αναπτύσουν την εργατική τους νομοθεσία, στην Ελλάδα δεν υπάρχει εργατικό κίνημα για να διεκδικήσει τέτοιου είδους παροχές. Το εργατικό κίνημα άργησε να οργανωθεί στην Ελλάδα επειδή καθυστέρησε η εκβιομηχάνισή της σε σχέση με τις χώρες αυτές (Αβδελά Ε.,1989:348). Έτσι ο πρώτος ασφαλιστικός οργανισμός που δημιουργείται την περίοδο αυτή (ΝΑΤ το 1836) έγινε με πρωτοβουλία των ίδιων των οργαζομένων και είχε τη μορφή ταμείου αλληλοβοήθειας για την προστασία κατά της αναπηρίας, του γήρατος και του θανάτου.

Η ίδια περίπου εικόνα επικρατεί και κατά το πρώτο μισό του 20ου αιώνα. Οι θεσμοί κοινωνικής προστασίας που ιδρύονται αποβλέπουν κυρίως στην κάλυψη επειγουσών αναγκών με στόχο την έκτακτη περίθαλψη, απάλυνση και αντίληψη (Πανουσοπούλου Κ.,1984:114). Έτσι το 1914 ιδρύεται το ΠΙΚΠΑ με σκοπό την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών που προέκυψαν από τους βαλκανικούς πολέμους και την προστασία της παιδικής ηλικίας ενώ το 1922 συστήνεται το Υπουργείο Υγιεινής, Πρόνοιας και Αντίληψης για την αντιμετώπιση των άμεσων και και πολύπτυχων αναγκών των προσφύγων της Μικρασιατικής καταστροφής (Σταθόπουλος Π., 1996:157-158). Την ίδια περίοδο γίνονται και οι πρώτες προσπάθειες διαμόρφωσης εργατικής νομοθεσίας κατά τα δυτικά πρότυπα. Με αφετηρία το 1911 αρχίζουν να θεσπίζονται νόμοι που αφορούν στην ελευθερία του συνδικαλισμού, την καθιέρωση 8ώρου εργασίας, την ασφάλεια και υγιεινή της εργασίας, τα επιδόματα ανεργίας κλπ. (Πανουσοπούλου Κ.,1984:119-120), ενώ το 1937 συστήνεται το ΙΚΑ, ως ο βασικός ασφαλιστικός φορέας όλων των μισθωτών και υπαλλήλων, που καλύπτει όλους τους ασφαλιστικούς κινδύνους πλην της ανεργίας (Σταθόπουλος Π., 1996:160).

Ολόκληρη τη μεταπολεμική περίοδο και ιδιαίτερα τη «χρυσή εποχή» του «κράτους πρόνοιας» στις χώρες της δυικής Ευρώπης (δεκαετίες '50 και '60),

στην Ελλάδα απουσίαζει κάθε συζήτηση σχετικά με την αναγκαιότητα ανάπτυξης ενός συστήματος κοινωνικής πολιτικής. Ενώ στη δυτική Ευρώπη είχε εξασφαλιστεί η απαραίτητη πολιτική συναίνεση ανάμεσα στο κράτος, το κεφάλαιο και το εργατικό κίνημα για την αναγκαιότητα του «κράτους πρόνοιας», στην Ελλάδα δεν έγινε δυνατή η επίτευξη μιας τέτοιας ελάχιστης βάσης συμφωνίας ανάμεσα στα διάφορα κοινωνικά στρώματα (Πετμεζίδου Μ.,1992:122)

Αυτό βέβαια δε σημαίνει ότι δεν υπάρχει κρατική παρέμβαση. Η παρέμβαση όμως αυτή έχει έναν εξαιρετικά ιδιόμορφο και αντιφατικό χαρακτήρα. Ο πρωταρχικός στόχος της οικονομικής και βιομηχανικής ανάπτυξης στηρίζεται, από τη μια μεριά, στη συμπίεση των εισοδημάτων των εργατικών και μικρομεσαίων στρωμάτων, στην πολιτική καταπίεση και στη χειραγώγηση του συνδικαλιστικού κινήματος (Petmezidou M., 1991:36, Πετμεζίδου Μ. 1992:122, Αλεξανδρόπουλος Σ., 1990:93, Λιάκος Α., 1993:283). Από την άλλη η κοινωνικοπολιτική ενσωμάτωση των στρωμάτων αυτών γίνεται δυνατή χάρη στην άσκηση μιας **ιδιότυπης κοινωνικής πολιτικής** με κύρια χαρακτηριστικά της την ανάπτυξη των πελατειακών κυκλωμάτων, τη διεύρυνση της δημόσιας απασχόλησης, την ενθάρρυνση της μικροϊδιοκτησίας και της ιδιοκατοίκησης, την ανοχή στην άνθηση της παραοικονομίας κλπ. (Γετίμης Π.,1993:113-114, Μαλούτας Θ.,Οικονόμου Δ., 1988:35).

Εκτός από τον ιδιόμορφο ρόλο του κράτους, ελάχιστα αναπτύσσονται πιέσεις και διεκδικήσεις, είτε από την πλευρά του κεφαλαίου είτε από την πλευρά των εργατών, για την εφαρμογή κοινωνικού και οικονομικού προγραμματισμού. Όσον αφορά στο πρώτο, δεν υποστηρίζονται προτεραιότητες που έχουν να κάνουν με την αποτελεσματικότερη αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης αφού την εποχή αυτή υπάρχει υπερεπάρκεια εργατικής δύναμης. Όσον αφορά στο δεύτερο, το συγκριτικά χαμηλό ποσοστό μισθωτής εργασίας και των εργαζομένων στην παραγωγή (Τσουκαλάς Κ.,1986, Chletsos M., 1996) είχε ως

συνέπεια ένα ανίσχυρο εργατικό κίνημα, ανίκανο να ασκήσει ουσιαστικές πιέσεις για εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις στην κοινωνική πολιτική (Πετμεζίδου Μ.,1992:123, Μαλούτας Θ., Οικονόμου Δ., 1988:33). Παράλληλα η επιβίωση ορισμένων παραδοσιακών δομών (εκκλησία, οικογένεια, κοινότητα) λειτούργησε και λειτουργεί ακόμη ως υποκατάστατο των οργανωμένων κρατικών παροχών, κυρίως σε τομείς όπως η φροντίδα των ηλικιωμένων, των αρρώστων, των παιδιών, των ατόμων με ειδικές ανάγκες κλπ. (Λιάκος Α.,1993:283, Γετίμης Π.,1993:112).

Στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης η αντιμετώπιση των αναγκών υπήρξε εξίσου περιπτωσιακή χωρίς προγραμματισμό και σαφή καθορισμό προτεραιοτήτων. Η επέκταση της ασφάλισης, που ολοκληρώθηκε με την ίδρυση του ΟΓΑ το 1961 και την επέκταση του ΙΚΑ το 1982 σε όλη την Ελλάδα (Αφουξενίδης Α.,1999:242), πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια ενός πολύμορφου συστήματος κάλυψης. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα την κατάτμηση της ασφάλισης σε μεγάλο αριθμό φορέων (περίπου 370 ταμεία), τη διαφοροποίηση κάθε φορέα όσον αφορά στα οργανωτικά και διοικητικά του χαρακτηρισατικά και κατά συνέπεια τη διαφοροποίηση της προστασίας ανάμεσα στις κοινωνικο-επαγγελματικές ομάδες (Petmezidou M.,1991:38, Χλέτσος Μ., Ρομπόλης Σ.,1995).

Εξίσου αποσπασματικά και χωρίς μακροπρόθεσμο σχεδιασμό αναπτύχθηκε η πολιτική και στον ευαίσθητο χώρο της κοινωνικής πρόνοιας. Όπως πολύ εύστοχα σημειώνει η Μ.Πετμεζίδου (1992) "*σε περιόδους κατά τις οποίες εμφανιζόταν κάποιο έντονο κοινωνικό πρόβλημα (π.χ. η ανάγκη περίθαλψης μεγάλου αριθμού ορφανών παιδιών μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο), ιδρύονταν ορισμένοι οργανισμοί που προσέφεραν πρόχειρη λύση και γίνονταν κάποιες ενέργειες κοινωνικού σχεδιασμού από το κράτος. Ωστόσο, αυτά συνιστούσαν συχνά ασυντόνιστες ενέργειες, οι οποίες μάλλον καθήλωναν το θεσμικό πλαίσιο στο αρχικό επίπεδο, παρά το βελτίωναν. Σ' αυτό συνέβαλε*

επίσης, η σύγχυση αρμοδιοτήτων, ο κατακερματισμός λειτουργιών που παρατηρούνταν ανάμεσα σε υπουργεία και οργανισμούς κοινωνικής πρόνοιας" (Πετμεζίδου Μ.,1992:124). Επιπλέον δεν καθιερώθηκε ποτέ στη χώρα μας ένα κατώτατο επιτρεπτό επίπεδο διαβίωσης, δηλαδή μια γραμμή φτώχειας που να διαχωρίζει τους φτωχούς από τους μή φτωχούς, ενώ τα διάφορα επιδόματα που δίνονταν σε άπορες οικογένειες "*χορηγούνταν συχνά με πολιτικά κριτήρια και αποτελούσαν βασικό μέσο πολιτικής ενσωμάτωσης των χαμηλών εισοδηματικών στρωμάτων*" (Πετμεζίδου Μ.,1992:125).

Συνοπτικά, μπορούμε να πούμε ότι το κράτος στην Ελλάδα δεν εξελίχτηκε ούτε την περίοδο αυτή σε επιτελικό όργανο εξασφάλισης ενός ελαχίστου βιοτικού επιπέδου για όλο τον πληθυσμό, δηλαδή σ'ένα «κράτος πρόνοιας». Η λειτουργία του συνίσταται σ'ένα σύνολο ετερόκλητων επιμέρους ρυθμίσεων, απ'όπου απουσιάζουν η καθολικότητα στην κάλυψη των αναγκών, ο προσδιορισμός μιας γραμμής φτώχειας και η ύπαρξη συτηματικών διαδικασιών κοινωνικού σχεδιασμού (Πετμεζίδου Μ.,1992:144).

Οι ερευνητές του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής, έχουν δώσει ποικίλες ερμηνείες για την απουσία ενός «κράτους πρόνοιας» στην Ελλάδα, με τη μορφή που συναντάται στις άλλες χώρες της Ε.Ε. Μερικοί τονίζουν την κυριαρχία της φιλελεύθερης ιδεολογίας ως βασικό εμπόδιο και θεωρούν την απουσία σαφών εθνικών στόχων κοινωνικής πολιτικής, κλασική περίπτωση κοινωνικού σχεδιασμού που τον χαρακτηρίζει ο ελεύθερος ανταγωνισμός (Ιατρίδης Δ.,1979). Μια άλλη κατηγορία προσεγγίσεων, θεωρούν ότι το χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης της παραγωγικής διαδικασίας και η περιορισμένη συγκέντρωση κεφαλαίου, εμπόδισαν την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα (Γετίμης, 1993). Άλλοι, απέδωσαν την υπανάπτυξη του ελληνικού κράτους πρόνοιας, στο γεγονός ότι μεμονωμένα άτομα και νοικοκυριά μπορούσαν να αγκιστρώνονται σε περισσότερες από μία αγορές εργασίας ή να αποκομίζουν εισόδημα από περισσότερους από έναν τομέα της οικονομίας (το

φαινόμενο της πολυσθένειας) (Τσουκαλάς Κ., 1986). Άλλοι θεωρούν ότι δεν υπήρχε η ομοιογενής εκείνη κοινωνική ομάδα (χαμηλό ποσοστό μισθωτής εργασίας), στη βάση της εξυπηρέτησης των συμφερόντων της οποίας θα εδομείτο η κοινωνική πολιτική. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την πολυδιάσπαση της κοινωνικής πολιτικής και την προσπάθεια υπεράσπισης αντιφατικών συμφερόντων ετερόκλητων μεταξύ τους ομάδων (Χλέτσος Μ.,1999).

Σε αντίθεση με την απουσία ενός "κράτους πρόνοιας" στη χώρα μας μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '70, μετά την περίοδο αυτή - που συμπίπτει και με την κρίση των ευρωπαϊκών «κρατών πρόνοιας» - αρχίζουν να εμφανίζονται και στην Ελλάδα τα βασικά συστατικά πάνω στα οποία στηρίχτηκε η ανάπτυξη του «κράτους πρόνοιας» στις χώρες της Ε.Ε. (οι μισθωτοί αποτελούν περίπου το 60% του εργατικού δυναμικού, επέκταση των δημοκρατικών και πολιτικών ελευθεριών, και ανάπτυξη της αντίληψης ότι η κοινωνία είναι υπεύθυνη απέναντι στον πολίτη κλπ.). Έτσι την περίοδο αυτή (δεκαετία του '80) παίρνονται κάποια σημαντικά μέτρα κοινωνικής πολιτικής όπως η καθιέρωση του Εθνικού Συστήματος Υγείας, η καθιέρωση αγροτικής σύνταξης, καθώς και άλλα ενισχυτικά στο οικογενειακό εισόδημα επιδόματα. Ωστόσο, "*ήδη το ελληνικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής χαρακτηριζόταν από μια δυαδικότητα : το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης είχε αναπτυχθεί στα πρότυπα του Bismarck, ενώ το Εθνικό Σύστημα Υγείας στα πρότυπα του μοντέλου Beveridge. Ταυτόχρονα η φύση του ελληνικού κράτους, αλλά και η ίδια η κοινωνική δομή ωθούσε το κράτος στο να συνεχίσει να ασκεί αποσπασματική, περιστασιακή κοινωνική πολιτική και για πελατειακούς λόγους. Το τελευταίο διαφαίνεται μέσα από την πολιτική απασχόλησης που δεν ήταν τίποτε άλλο από την πολιτική των προσλήψεων στο δημόσιο. Ακόμη όμως διαφαίνεται και από τον τρόπο που άρχισαν να δημιουργούνται και να λειτουργούν, γύρω στα μέσα της δεκαετίας του '80, κέντρα κατάρτισης και επιμόρφωσης. Ο στόχος της κοινωνικής πολιτικής ήταν περισσότερο η δαπάνη κάποιων χρημάτων για την πρόσκαιρη οικονομική ενίσχυση κάποιων ατόμων, παρά η δημιουργία κάποιας υποδομής*

για την άσκηση αποτελεσματικότερης κοινωνικής πολιτικής. Το παράδοξο που ίσως χαρακτηρίζει το σύστημα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα την περίοδο αυτή, είναι ότι προτού ακόμη αναπτυχθεί σωστά αμφισβητήθηκε, με αποτέλεσμα να περάσει από την υπανάπτυξη στην κρίση" (Ρομπόλης Σ., Χλέτσος Μ., 1995:72, Χλέτσος Μ.,1999:278). Τα ήδη συσσωρευμένα δημοσιονομικά ελλείματα, η διεθνής συγκυρία που ευνοούσε την ανάδειξη του ιδιωτικού τομέα και το πλήθος των οικονομικών, κοινωνικών και δημογραφικών μεταβολών που επέβαλαν τον περιορισμό του συνόλου των δημοσίων δαπανών επηρέασαν και το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας. Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα την περίοδο αυτή (1974-1989) συνέβαλε στην αναδιανομή εισοδημάτων, χωρίς όμως να δημιουργήσει μαι σταθερή βάση για την ικανοποίηση των πραγματικών κοινωνικών αναγκών (Χλέτσος Μ.,1999:278.

β. Οι πολιτικές για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες.

Μετά τη σκιαγράφηση των βασικών χαρακτηριστικών του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής, παρουσιάζονται παρακάτω πολύ συνοπτικά οι σημαντικότερες πολιτικές της περιόδου αυτής που σχετίζονται άμεσα με την καταπολέμηση του αποκλεισμού ορισμένων ευπαθών κοινωνικών ομάδων όπως οι (α) οι άνεργοι, (β) οι ηλικιωμένοι, (γ) τα ΑΜΕΑ και (δ) οι γυναίκες. Η αναφορά αυτή κρίνεται σκόπιμη προκειμένου να γίνει εμφανέστερη η αποτύπωση των χαρακτηριστικών αυτών πάνω σε συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής.

Στην Ελλάδα η πολιτική καταπολέμησης της **ανεργίας** μέχρι το τέλος της δεκαετίας του '70 συνίσταται στην "παραδοσιακή πολιτική" των επιδομάτων ανεργίας. Η πολιτική αυτή θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά το 1954 (Ν.2961/54) και φαίνεται ότι συγκροτήθηκε πάνω στην αρχή της ασφάλισης καθώς βασική προϋπόθεση για την ενεργοποίηση αντίστιχου δικαιώματος

αποτελεί, εκτός από την κατάσταση ανεργίας, και η πραγματοποίηση από τον άνεργο ενός αριθμού ημερομισθίων και επομένως η συμμετοχή με εισφορές στον κλάδο ασφάλισης κατά της ανεργίας του ΟΑΕΔ. Μέχρι το 1989 η διάρκεια της επιδότησης κυμαινόταν από 2 έως 8 μήνες, ενώ μετά το 1989 αυξήθηκε κατά ένα μήνα. Ως πρός το ύψος του επιδόματος αυτό ισοδυναμούσε με το 75% του ημερομισθίου του ανειδίκευτου εργάτη προσαυξανόμενο κατά 10% για κάθε προστατευόμενο μέλος. Παράλληλα ίσχυε και ένα σύστημα παροχής εκτάκτων επιδομάτων σύμφωνα με το αρθρ.17 του Ν.Δ. 2961/54, το οποίο προέβλεπε ορισμένες εξαιρέσεις και ευνοϊκές ρυθμίσεις για ορισμένα επαγγέλματα (οικοδόμοι, αλιεργάτες κλπ.), με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός αδιαφανούς συστήματος στο οποίο η κάθε ομάδα έχει διαφορετική πρόσβαση και μεταχείριση (Γράβαρης Δ.,1993:81-82).

Η πολιτική παροχής επιδομάτων ανεργίας, παρά το στοιχειώδη της χαρακτήρα, υπήρξε στη διάρκεια αυτής της περιόδου αντίστοιχη προς τον τύπο της ανεργίας που επικρατούσε (ανεργία τριβής), δεδομένου ότι ήταν μικρής διάρκειας και δεν είχε μεγάλα χρονικά διαστήματα αναμονής για ένταξη στην αγορά εργασίας. Η σχετική υπανάπτυξη του θεσμικού πλαισίου στη βάση του οποίου αναπτύχθηκαν οι πολιτικές επιδομάτων ανεργίας, η οποία άλλωστε εξακολουθεί να είναι εμφανής και από το ποσοστό ανεργίας που καταγράφεται από τις υπηρεσίες του ΟΑΕΔ και το οποίο υπολείπεται κατά πολύ του ποσοστού της πραγματικής ανεργίας, δεν είχε δυσμενείς επιπτώσεις, μολονότι θα μπορούσε να αξιολογηθεί ως ανεπαρκές και δυσλειτουργικό. Κι αυτό γιατί το ποσοστό της ανεργίας μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του '80 κυμαινόταν σε πολύ χαμηλά επίπεδα εξαιτίας της εξωτερικής μετανάστευσης και της πολιτικής προσλήψεων στο δημόσιο τομέα. Από την άλλη μεριά και ο χαρακτήρας της ανεργίας που παρατηρείται στις επιχειρήσεις του ιδιωτικού τομέα υποδήλωνε ότι πρόκειται για ανεργία που δεν οφείλεται σε δυσκαμψίες της ίδιας της αγοράς εργασίας, δεδομένου ότι και διαθέσιμες θέσεις εργασίας υπήρχαν αλλά και ιδιαίτερα προσόντα ή ειδικότητες δεν προϋπόθεταν

προκειμένου να καλυφθούν. Χαρακτηριστική ένδειξη αυτών των διεργασιών αποτελούσαν και οι μέθοδοι αναζήτησης εργασίας από τους ανέργους. Οι τελευταίοι αλλά και οι εργοδότες που αναζητούσαν εργατικό δυναμικό, μόνο κατά ένα ελάχιστο ποσοστό κατέφευγαν στις αρμόδιες υπηρεσίες του ΟΑΕΔ. Αντίθετα, χρησιμοποιούσαν άτυπα κοινωνικά δίκτυα φίλων, συγγενών και της οικογένειας, που στις περιπτώσεις αυτές αποδεικνύονταν ιδιαίτερα αποτελεσματικά (Γράβαρης Δ.,1993:82, Χλέτσος Μ.,1999:276).

Από τις αρχές της δεκαετίας του '80 το κλίμα αντιστρέφεται καθώς τόσο η εξωτερική μετανάστευση όσο και η πολιτική απασχόλησης στο δημόσιο τομέα έφτασαν σε σημεία κορεσμού. Η οικονομική κρίση και η παράλληλη αύξηση του πληθωρισμού έθεσαν νέα όρια στις επιλογές της πολιτικής. Από το 1983 και μετά παρατηρείται αύξηση του ποσοστού της ανεργίας που σταθεροποιείται πλέον στο 7.5-8%. Παράλληλα αυξάνεται η ανεργία μακράς διαρκείας από 10.7% το 1981 σε 33% το 1987. Η άνοδος του ποσοστού της ανεργίας συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με την επιβράδυνση δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας στη βιομηχανία και την κατάργηση υφισταμένων θέσεων. Σ' αυτό προστίθεται και η πολιτική εξυγίανσης των λεγομένων προβληματικών επιχειρήσεων, που έχι σαν αποτέλεσμα τη συρρίκνωση του παραγωγικού δυναμικού και την αλλαγή του χάρτη της βιομηχανικής απασχόλησης με την εξαφάνιση ή συρρίκνωση μεγάλων παραγωγικών μονάδων (Κετσετζοπούλου Μ., Μπούζας Ν.,1996:146). Έτσι, στη διάρκεια της δεκαετίας αυτής, η κρατική παρέμβαση στην αγορά εργασίας στην Ελλάδα προσέλαβε και νέες μορφές, καθώς δίπλα από τις παραδοσιακές πολιτικές αντιμετώπισης της ανεργίας, αναπτύσσονται νέου τύπου πολιτικές, οι οποίες εξυπηρετούν πιο σύνθετους στόχους. Αναφορικά με το θεσμικό πλαίσιο αυτών των πολιτικών, πρέπει να σημειωθεί ότι ιδιαίτερα **σημαντικό ρόλο έπαιξε η ένταξη της χώρας μας στην ΕΟΚ**, τόσο από πλευράς χρηματοδότησης αυτών των πολιτικών (η συμμετοχή του ΕΚΤ στα προγράμματα αντιμετώπισης της ανεργίας καλύπτει κατά μέσο όρο το 50% των συνολικών δαπανών) όσο κι από πλευράς πρωτοβουλίας και

προσανατολισμού του θεσμικού πλαισίου. Πιο συγκεκριμένα, οι πολιτικές αυτές εγκαινιάζονται με την ψήφιση του Ν.1262/82 και διακρίνονται σε δύο κατηγορίες : (α) στις πολιτικές κατάρτισης ή επανακατάρτισης των ανέργων και (β) στις παροχές κινήτρων προς τους εργοδότες ή τους ίδιους τους ανέργους για τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Η δεύτερη κατηγορία πολιτικών επιδιώκεται με τρείς τρόπους (i)την επιχορήγηση εργοδοτών για τη δημιουργία νέων θέσων εργασίας, (ii) την επιχορήγηση ΟΤΑ και οργανισμών κοινής ωφελείας για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και (iii) την επιχορήγηση νέων ελεύθερων επαγγελματιών.

Κύριος φορέας εφαρμογής των πολιτικών αυτών είναι ο ΟΑΕΔ, που πραγματοποιεί από το 1982, μέσω των Κέντρων Μαθητείας του, μια σειρά προγραμμάτων κατάρτισης, κυριώς για αποφοίτους μέσης εκπαίδευσης, ενώ σχεδιάζει, διαχειρίζεται και παρακολουθεί προγράμματα ενδο-επιχειρησιακής κατάρτισης για το προσωπικό των επιχειρήσεων του ιδιωτικού τομέα. Η αποτελεσματικότητα, ωστόσο, των προγραμμάτων αυτών αμφισβητήθηκε έντονα. Όσον αφορά τα πρώτα προγράμματα, η πλειοψηφία των προσφερόμενων ειδικοτήτων είχαν πιθανότητες απασχόλησης στο δευτερογενή τομέα και, με δεδομένη την εποχή "αποβιομηχάνισης" που διερχόταν η ελληνική οικονομία, διαπιστώθηκε μια αναντιστοιχία ανάμεσα στο περιεχόμενο των προγραμμάτων και τις διαθέσιμες θέσεις εργασίας. Όσον αφορά τα προγράμματα ενδο-επιχειρησιακής κατάρτισης επισημάνθηκε αφενός η αδυναμία παρακολούθησης και ελέγχου των προγραμμάτων από πλευράς ΟΑΕΔ και αφετέρου η συγκέντρωση των προγραμμάτων σε κλάδους που ενέπιπταν στην κατηγορία των "ευαίσθητων" ή "υπό κρίση", όπως αυτοί της υφαντουργίας, της ένδυσης, της υπόδησης κλπ. Ως βασικά προβλήματα αναδεικνύονται η συγκεντρωτική λειτουργία του ΟΑΕΔ, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων και λειτουργιών που ξεπερνούσαν τις δυνατότητές του, η έλλειψη συνεργασίας μεταξύ των φορέων που ελέγχουν ποιοτικά και ποσοτικά τις επενδύσεις αυτές και η έλλειψη συντονισμού της δράσης τους. Επιπλέον,

τόσο η διαχείριση των κοινοτικών πόρων, όσο και η παρακολούθηση των επιμέρους πολιτικών, προϋποθέτουν τη μεταρρύθμιση των αρμοδίων φορέων και το σωστό σχεδιασμό της πολιτικής. Απέναντι σ' αυτη την ανάγκη εκσυγχρονισμού του θεσμικού πλαισίου, ως βασικά εμπόδια προβάλλουν, τόσο η λειτουργική όσο και χωρική πολυδιάσπαση των φορέων, με αποτέλεσμα αφενός τη σπατάλη των πόρων και αφετέρου την αναποτελεσματικότητα των ίδιων των πολιτικών σε σχέση με τις ομάδες-στόχους (Γράβαρης Δ.,1993:85-86).

Και όσον αφορά την κοινωνική προστασία των **ηλικιωμένων** δεν υπήρξε καμμιά πολιτική εξασφάλισης ενός ελαχίστου εισοδήματος από την πλευρά του κράτους την περίοδο αυτή, πέρα από μια επιδοματική πολιτική για τους ανασφάλιστους ηλικιωμένους και για τους ηλικιωμένους με αναπηρία. Πιο συγκεκριμένα, παρέχεται στους ανασφάλιστους ηλικιωμένους μια πολύ μικρή μηνιαία σύνταξη (περίπου 30.000 δρχ.) από έναν ειδικό λογαριασμό του ΟΓΑ, καθώς και μια μηνιαία οικονομική ενίσχυση στους ηλικιωμένους άνω των 60 ετών με απόλυτη αναπηρία από το Υπουργείο Υγείας Πρόνοιας. Επίσης χορηγείται στεγαστική συνδρομή (επιδότηση ενοικίου περίπου 12.000 δρχ. μηνιαίως) σε μοναχικά άτομα ή ζευγάρια άνω των 65 ετών, τα οποία αποδεδειγμένα δεν έχουν ιδιόκτητη στέγη και βρίσκονται σε οικονομική αδυναμία. Το ενοίκιο πληρώνεται από την Κοινωνική Υπηρεσία της Νομαρχίας απευθείας στον ιδιοκτήτη του ακινήτου, με τον οποίο η Υπηρεσία υπογράφει ιδιωτικό συμφωνητικο μίσθωσης. Εκτός από τις κρατικές Υπηρεσίες, ο Ερυθρός Σταυρός και τα Φιλόπτωχα Ταμεία των ενοριών παρέχουν οικονομική ενίσχυση σε άπορους ηλικιωμένους.Τα Φιλόπτωχα Ταμεία είναι η τελευταία πηγή οικονομικής συμπαράστασης. Τα ποσά τα οποία δίνονται (κατά την κρίση του ιερέα) είναι συνήθως περιορισμένα και η βοήθεια παρέχεται κατά κανόνα ως έκτακτη ενίσχυση (Σταθόπουλος Π.,1996:308-309).

Εξίσου ανεπαρκής είναι και η ιδρυματική περίθαλψη. Ιδρύματα κλειστής περίθαλψης λειτουργούν υπό την αιγίδα του κράτους, του εθελοντικού τομέα και της Εκκλησίας και του ιδιωτικού κερδοσκοπικού τομέα. Με δεδομένη την ελάχιστη συμμετοχή του δημόσιου τομέα, το βάρος πέφτει στην Εκκλησία και τον ιδιωτικό κερδοσκοπικό τομέα. Σύμφωνα με στοιχεία του 1994, η Εκκλησία παρείχε ιδρυματική φροντίδα σε 1700 ηλικιωμένους, στις 73 Στέγες Γερόντων που λειτουργούσε σ' όλη την Ελλάδα (Σταθόπουλος Π.,1996:319). Η μεγάλη συμμετοχή του ιδιωτικού κερδοσκοπικού τομέα, οφείλεται στο ότι οι θέσεις σε δημόσια και μη κερδοσκοπικά ιδρύματα δεν επαρκούν για να καλύψουν τη ζήτηση, καθώς και στην προτίμηση των εύπορων ηλικιωμένων ή των οικογενειών τους για τα ιδιωτικά ιδρύματα. Παρόλα αυτά το ποσοστό των ηλικιωμένων που ζεί σε ιδρύματα υπολογίζεται σε 0.5% και είναι το χαμηλότερο απ' όλες τις χώρες της Ε.Ε. (Ziomas D.,Bouzas N.,1992:74). Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι ο ανεπίσημος τομέας των άτυπων δικτύων που στηρίζονται στις διαπροσωπικές σχέσεις της οικογένειας, φιλίας και της γειτονιάς παίζει πολύ σημαντικό ρόλο στην παροχή υπηρεσιών προς τους ηλικιωμένους (Καβουνίδη Τζ.,1996:258).

Μια ιδιαίτερα θετική εξέλιξη για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού των ηλικιωμένων θεωρήθηκε η εισαγωγή στις αρχές της δεκαετίας του '80 του θεσμού των ΚΑΠΗ. Η εξελιξη αυτή συνιστά μια σημαντική αλλαγή πολιτικής προς την κατεύθυνση της εξω-ιδρυματικής περίθαλψης των ηλικιωμένων, με στόχο την παραμονή τους όσο το δυνατόν περισσότερο στο σπίτι. Το 1979 στήθηκε πειραματικά το πρώτο κέντρο και μέχρι το τέλος του 1981 είχαν λειτουργήσει 8 προγρμματα με φορείς εθελοντικές οργανώσεις (Αμηρά Α., Γεωργιάδη Ε., Τεπέρογλου Α.,1986:15, Τεπέρογλου Α., 1990:19). Στη συνέχεια τα ΚΑΠΗ, μέσα στα πλαίσια του κρατικού πάντα προγραμματισμού, πέρασαν στην ευθύνη της Τ.Α., πολλαπλασιάστηκαν και έχουν φτάσει τα 280 περίπου σ΄ολη τη χώρα (Υ.Υ.Π.Κ.Α., 1994). Τα ΚΑΠΗ είναι ένας χώρος συνάντησης των

ηλικιωμένων αλλά και παροχής υπηρεσιών (όπως φυσιοθεραπεία, εργασιοθεραπεία, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη κλπ.) και κοινωνικών υπηρεσιών από κοινωνικούς λειτουργούς οι οποίοι έχουν την ευθύνη για τον συντονισμό του όλου προγράμματος. Τα προγράμματα σε κάθε ΚΑΠΗ αποσκοπούν στην κοινωνικοποίηση, τη δημιουργική απασχόληση, την ψυχαγωγία και την πρόληψη ασθενειών σε ηλικιωμένα άτομα (Σταθόπουλος Π.,1996:311) Ωστόσο, σύμφωνα με τα ευρήματα σχετικής έρευνας[2], τα ΚΑΠΗ δεν ανταποκρίνονται τελικά στους σκοπούς για τους οποίους ιδρύθηκαν και διαμορφώνουν κλειστούς κύκλους, οδηγώντας έτσι σε μορφές αποκλεισμού και λειτουργώντας ως ανεπιτυχή μέσα καταπολέμησης του αποκλεισμού των ηλικιωμένων που έχουν πραγματική ανάγκη. Υπηρεσίες ανοιχτής περίθαλψης προσέφεραν την περίοδο αυτή, σε πιο περιορισμένη έκταση ο ΕΟΠ (Κέντρα Φροντίδας Οικογένειας) και το Κέντρο Οικογένειας και Νεότητας.

Παρόλα τα παραπάνω μέτρα καταγράφονται μεγάλες ελλείψεις στις υπηρεσίες στήριξης των ηλικιωμένων. Στον τομέα της οικονομικής στήριξης, η σύνταξη που προσφέρεται στους ανασφάλιστους πάνω από 68 ετών είναι ίση με τη σύνταξη που λαμβάνουν οι αγρότες από τον ΟΓΑ. Το ποσό αυτό, που είναι ανεπαρκές για τους αγρότες, είναι πολύ περισσότερο ανεπαρκές για τους ανασφάλιστους που κατοικούν σε αστικές περιοχές, όπου το κόστος ζωής είναι μεγαλύτερο. Στον τομέα υπηρεσιών βοήθειας στο σπίτι του ηλικιωμένου δεν υπήρξε σχεδόν τίποτα. Το πρόγραμμα των ΚΑΠΗ προέβλεπε την παροχή υπηρεσιών βοήθειας στο σπίτι των ηλικιωμένων, αλλά τέτοιες υπηρεσιές προσφέρονταν από ελάχιστα ΚΑΠΗ και κάλυπταν ένα ελάχιστο ποσοστό ηλικιωμένων που είχε ανάγκη τέτοιας βοήθειας. Έτσι, οι περισσότεροι ηλικιωμένοι,που δεν έχουν επαρκή οικονομικά μέσα καταφεύγουν για βοήθεια σε άτυπα διαπροσωπικά δίκτυα, συνήθως στα παιδιά τους. Ενώ για πολλούς ηλικιωμένους αυτή η μορφή βοήθειας μπορεί να είναι σχετικά ικανοποιητική,

[2] Τσαούσης Δ.Γ., Χατζηγιάννη Α. (1990): *Κοινωνικές και Χωροταξικές Προϋποθέσεις Λειτουργίας των ΚΑΠΗ ως Θεσμών Σύνδεσης των Ηλικιωμένων με την Κοινότητα*, Πάντειο Πανεπιστήμιο

για πολλούς άλλους η προσφυγή στα δίκτυα αυτά απειλεί τη διατήρηση της αξιοπορέπειάς τους ή την ποιότητα των διαπροσωπικών τους σχέσεων με τους ανθρώπους από τους οποίους αντλούν βοήθεια. Δεν είναι βέβαια όλοι οι ηλικιωμένοι που μπορούν να καταφύγουν σε συγγενείς ή άλλους για οικονομική βοήθεια, γιατί πολλοί δεν έχουν παιδιά ή άλλους συγγενείς ή οι σχέσεις τους μαζί τους χαρακτηρίζονται από μεγάλη ένταση ή σύγκρουση. Οι ηλικιωμένοι που δεν μπορούν να καταφύγουν για οικονομική βοήθεια σε συγγενικά ή άλλα δίκτυα βρίσκονται σε πολύ ευάλωτη θέση (Καβουνίδη Τζ.,1996:264). Τέλος, ιδιαίτερα δυσχερής εμφανίζεται και η κατάσταση των ηλικιωμένων του αγροτικού χώρου. Τα συμπεράσματα πρόσφατης εμπειρικής έρευνας[3] έδειξαν ότι σημαντικός αριθμός των ηλικιωμένων του αγροτικού χώρου βρίσκεται στα όρια ή ήδη μέσα στη διαδικασία της περιθωριοποίησης, αφού αντιμετωπίζει πολλαπλά προβλήματα (κινητικά, υγειονομικά, οικονομικά και ψυχολογικά). Όπως υπογραμμίζεται από την έρευνα η μέχρι τώρα ευρέως διαδεδομένη άποψη για τις συνθήκες διαβίωσής τους στο πλαίσιο της οικογένειας ή της αγροτικής κοινότητας με τις παραδοσιακές αξίες και τα δίκτυα αλληλεγγύης δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα και συγκαλύπτει τις πραγματικές διαστάσεις των προβλημάτων των ηλικιωμένων του χωριού (Μωυσίδης Α., Ανθοπούλου Θ., Ντυκέν Μ., 1998:145).

Η παρεχόμενη κοινωνική προστασία για τα **ΑΜΕΑ** την περίοδο αυτή μπορεί να χωριστεί σε τέσσερις τομείς : οικονομική ενίσχυση, ιδρυματική περίθαλψη, γενική εκπαίδευση, και επαγγελματατκή κατάρτιση και απασχόληση. Όσον αφορά την οικονομική ενίσχυση, αυτή συνίσταται σε μια παραδοσιακή πολιτική παροχής επιδομάτων. Τα επιδόματα, όμως, αυτά δεν εξασφαλίζουν ένα ελάχιστο εισόδημα για τα ΑΜΕΑ που θα εξασφάλιζε το βασικό όριο συντήρησής τους. Χορηγούνται βάσει του Ν.Δ. 57/83 χωρίς να εκπληρώνονται

(ΚΕΚΜΟΚΟΠ).

[3] Μωυσίδης Α., Ανθοπούλου Θ., Ντυκέν Μ.Ν. (1997):*Τρίτη Ηλικία στον Αγροτικό Χώρο. Διερεύνηση των Συνθηκών Διαβίωσης των Απομάχων της Ελληνικής Υπαίθρου*, Πάντειο Πανεπιστήμιο (ΚΕΚΜΟΚΟΠ).

κάθε φορά οι συγκεκριμένες προϋποθέσεις εφαρμογής του νομοθετήματος αυτού (εξατομίκευση της ανάγκης και έλεγχος των οικονομικών μέσων του ενδιαφερομένου και της οικογένειάς του). Κύρια χαρακτηριστικά τους είναι το χαμηλό επίπεδο και οι ανισότητες ως προς το ύψος των παρεχόμενων οικονομικών ενισχύσεων, καθώς και η πολυδιάσπαση των παροχών. Από την άλλη πλευρά, η λειτουργία των θεραπευτηρίων κλειστής περίθαλψης (ιδρύματα χρόνιων παθήσεων, θεραπευτήρια χρόνιων παθήσεων κλπ.) παρουσιάζει πολλά προβλήματα (απρογραμμάτιστη γεωγραφική κατανομή, έλλειψη ειδικευμένου προσωπικού και μηχανικού εξοπλισμού) τα οποία σε συνδυασμό με την έλλειψη ενημέρωσης των ενδιαφερομένων διογκώνουν τους ανασταλτικούς παράγοντες για την αποτελεσματική κάλυψη των προβλημάτων των ΑΜΕΑ (Αμίτσης Γ.,1993:208).

Όσον αφορά την εκπαίδευση των ΑΜΕΑ αυτή διέπεται από πλήθος νόμων, προεδρικών διαταγμάτων και αποφάσεων που έχουν εκδοθεί κατά καιρούς και ιδιαίτερα από τις αρχές της δεκαετίας του '70 μέχρι σήμερα. Η εκπαίδευση των ΑΜΕΑ, παρέχεται σε ειδικά νηπιαγωγεία και αυτοτελή ειδικά σχολεία πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, σε ειδικές τάξεις ή τμήματα που λειτουργούν μέσα σε κανονικά σχολεία ή σε ειδικές τάξεις ή τμηματα παρατήρησης, σε κανονικά σχολεία στα οποία εντάσσονται ΑΜΕΑ και σε ειδικές επαγγελματικές σχολές ή ειδικά τμήματα επαγγλεματικής εκπαίδευσης που λειτουργούν μέσα σε κανονικά σχολεία επαγγελματικής κατάρτισης. Επίσης, ορισμένα ιδρύματα ειδικής αγωγής, και κυρίως αυτά που εξαρτώνται από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, παρέχουν στα ΑΜΕΑ (α) διατροφή και στέγαση, (β) ιατρική και παραϊατρική περίθαλψη και βοήθεια και (γ) κοινωνική και ψυχολογική υποστήριξη (Κασσωτάκης Μ.,Παπαπέτρου Σ., Φακιολάς Ν.,1996:453-454). Την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση των ΑΜΕΑ έχουν αναλάβει το Υπουργείο Παιδείας και το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας. Στο πρώτο ανήκει η Ειδική Επαγγελματική Σχολή Καλλιθέας. Εκτός από τη σχολή αυτή, στο επίσημο εκπαιδευτικό σύστημα δεν υπάρχει

άλλο ίδρυμα συστηματικής επαγγελματικής εκπαίδευσης ΑΜΕΑ, γεγονός που αποτελεί μια από τις πιο σημαντικές αδυναμίες του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος. Πιο συστηματική προσπάθεια, αναπτύσσεται στους τομείς που βρίσκονται υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας, υπο την εποπτεία του οποίου βρίσκονται το Εθνικό Ιδρυμα Αποκατάστασης Αναπήρων, το Κέντρο Επαγγελματικής Αποκατάστασης Τυφλών, η Σχολή Κωφαλάλων και άλλα παρόμοια ιδρύματα. Δραστηριότητητες επαγγελματικής κατάρτισης ΑΜΕΑ αναπτύσσονται ακόμη και από διάφορα ιδιωτικά ιδρύματα και οργανισμούς (Κασσωτάκης Μ., Παπαπέτρου Σ., Φακιολάς Ν.,1996:463).

Ξεχωριστή αναφορά πρέπει να γίνει στις δραστηριότητες που αναπτύσσονται από τον ΟΑΕΔ, ο οποίος από τα μέσα της δεκαετίας του '80 ανέλαβε σημαντικές πρωτοβουλίες για την επαγγελματική κατάρτιση και αποκατάσταση των ΑΜΕΑ. Και σ'αυτή την περίπτωση καθοριστικό ρόλο για την ευαισθητοποίηση του ΟΑΕΔ για τα προβλήματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης των ΑΜΕΑ έπαιξε η **κοινοτική χρηματοδότηση μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου**. Στο πλαίσιο αυτό, ο ΟΑΕΔ ξεκίνησε από το 1986 μια σειρά προγραμμάτων που αποσκοπούσαν στην επαγγελματική κατάρτιση και αποκατάσταση και την κοινωνική ένταξη των ΑΜΕΑ (Αμίτσης Γ.,1993:200). Πράγματι, με το νόμο 1648/86 θεσπίζονται σημαντικά μέτρα για την επαγγελματική κατάρτιση και απασχόληση των ΑΜΕΑ. Παρέχονται στα ίδια τα άτομα ποικίλες διευκολύνσεις για την κατάρτισή τους όπως επίδομα κατάρτισης, αύξηση χρόνου αδείας κ.α. Παράλληλα δίνονται στους εργοδότες κίνητρα για να προσλάβουν στην επιχείρισή τους τέτοιου είδους άτομα, όπως επιδότηση μέρους της αμοιβής τους, κάλυψη σημαντικού ποσού της δαπάνης για την κατάλληλη διαρύθμιση του χώρου εργασίας και άλλα παρόμοια. Στο πλαίσιο της προσπάθειας αυτής ο ΟΑΕΔ δημιούργησε την Υπηρεσία Επαγγελματικής Αποκατάστασης Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες, της οποίας οι δραστηριότητες αναφέρονται τόσο σε θέματα κατάρτισης όσο και σε θέματα απασχόλησης (Κασσωτάκης Μ., Παπαπέτρου Σ., Φακιολάς Ν.,1996:464).

Παρόλο που δεν υπάρχουν ακριβή στοιχεία για την αποτελεσματικότητα της πολιτικής για τα ΑΜΕΑ, έχει υποστηριχτεί ότι τα άτομα αυτά εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν σοβαρές δυσχέρειες που εμποδίζουν την κοινωνική τους ενσωμάτωση. Όσον αφορά τη γενική εκπαίδευση τους, ο αριθμός των ειδικών σχολείων είναι ανεπαρκής για να καλύψει τις ανάγκες, η συντριπτική τους πλειοψηφία βρίσκεται στα μεγάλα αστικά κέντρα με αποτέλεσμα να περιορίζεται η πρόσβαση των ΑΜΕΑ που διαβιούν στην επαρχία, το σύστημα μεταφοράς των ατόμων αυτών από τα σπίτια τους στο σχολείο βρίσκεται ακόμη σε υποτυπώδη κατάσταση, υπάρχουν σοβαρές ελλείψεις σε ειδικά εκπαιδευμένο προσωπικό και σε υλικοτεχνικη υποδομή, η συνεργασία μεταξύ των εμπλεκομένων φορέων είναι ατελής, ενώ και το ισχύον θεσμικό και οργανωτικό πλαίσιο χρειάζεται περαιτέρω εκσυγχρονισμό. Το πιο σοβαρό πρόβλημα, όμως ανακύπτει μετά την εισαγωγή των ατόμων αυτών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, στην οποία δεν έχει ληφθεί μέχρι σήμερα καμμία σχεδόν μέριμνα για να μπορούν να παρακολουθούν τα μαθήματα και τις υπόλοιπες εκπαιδευτικές δραστηριότητες, με αποτέλεσμα πολλά από τα άτομα αυτά να αναγκάζονται να διακόπτουν τις σπουδές τους (Κασσωτάκης Μ., Παπαπέτρου Σ., Φακιολάς Ν.,1996:460-462). Όσον αφορά την επαγγελματική κατάρτιση και προώθηση στην απασχόληση των ΑΜΕΑ, παρά την πρόοδο που έχει συντελεστεί τα τελευταία χρόνια με τη συμβολή της Ε.Ε., εξακολουθεί να είναι ανεπαρκής. Ο αριθμός των ΑΜΕΑ που φοιτούν σε σχολές επαγγελματικής κατάρτισης εξακολουθεί να αντιπροσωπεύει μικρό ποσοστό της αντίστοιχης κατηγορίας του πληθυσμού. Όσον αφορά την επαγγελματική αποκατάσταση των ΑΜΕΑ, σύμφωνα με μελέτη που στηρίχτηκε σε στοιχεία του ΟΑΕΔ για την περίοδο 1986-1990, ενώ ο μέσος όρος των εγγραφών ανέργων ΑΜΕΑ στον ΟΑΕΔ ήταν 2.136 άτομα, ο μέσος όρος των προσφερομένων θέσεων εργασίας ήταν 752 (35.2% των εγγραφών)) και των τοποθετήσεων 592 (27.7% των εγγραφών). Επίσης το συνολικό ποσοστό των ΑΜΕΑ που τοποθετείται σε εργασία ή παραπέμπεται σε εκπαίδευση, αντιπροσωπεύει μόλις το 42% των εγγραφομένων ως ανέργων στα μητρώα του

ΟΑΕΔ. Αν μαζί με τα στοιχεία αυτά συνεκτιμηθεί και το γεγονός ότι οι εγγραφόμενοι στα μητρώα του ΟΑΕΔ αντιπροσωπεύουν μόνο ένα μέρος των ΑΜΕΑ που αντιμετωπίζουν παρόμοια προβλήματα, τότε συμπεραίνουμε ότι το πρόβλημα της επαγγελματικής απασχόλησης των ατόμων της κατηγορίας αυτής είναι αρκετά οξύ (Κασσωτάκης Μ., Παπαπέτρου Σ., Φακιολάς Ν.,1996:465-466).

Άλλοι παράγοντες που εξακολουθούν να εμποδίζουν την επαγγελματική απασχόληση των ΑΜΕΑ, είναι η ανεπάρκεια των σχολών επαγγελματικής κατάρτισης του ΥΠΕΠΘ και ιδιαίτερα στην επαρχία, η ανισομερής χωροταξική κατανομή των εργαστηρίων επαγγελματικής κατάρτισης που επιχορηγούνται ή εποπτεύονται από τον ΟΑΕΔ (το 63% από αυτά βρίσκονται στην περιοχή της πρωτεύουσας, ενώ δεν υπάρχει κανένα στις περιοχές της Ανατολικής και Δυτικής Μακεδονίας, της Ηπείρου, της Θράκης και των νησιών του Ιονίου και του Αιγαίου), η έλλειψη αποτελεσματικού συντονισμού μεταξύ των διαφόρων φορέων που ασχολούνται με την επαγγελματική κατάρτιση και απασχόληση των ΑΜΕΑ, η έλλειψη σύγχρονων επαγγελματικών εξειδικεύσεων, η απροθυμία των επιχειρηματιών να προσλάβουν ΑΜΕΑ, παρά τα κίνητρα που έχουν θεσπιστεί και η έλλειψη ενημέρωσης των ίδιων των ΑΜΕΑ και των οικογενειών τους γύρω από τις δυνατότητες επαγγελματικής κατάρτισης και απασχόλησης (Κασσωτάκης Μ., Παπαπέτρου Σ., Φακιολάς Ν.,1996 :467-468).

Οι **γυναίκες** αποτελούν μια κοινωνική ομάδα ιδιαίτερα ευάλωτη στον κοινωνικό αποκλεισμό. Ο διαχωρισμός ανάμεσα στους ρόλους των δύο φύλων μεταξύ εργασίας και οικογένειας και αντίστοιχα ανάμεσα στον ιδιωτικό και το δημόσιο χώρο, παραγνωρίζει τη διάσταση της οικονομικής συνεισφοράς των γυναικών στο νοικοκυριό και έχει ως συνέπεια τη δημιουργία μιας σειράς προβλημάτων, όπως αυτά που αντιμετωπίζουν οι γυναίκες προκειμένου να ενταχτούν στην αγορά εργασίας, την άνιση μεταχείρισή τους μέσα στην αγορά εργασίας και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι εργαζόμενες μητέρες

σχετικά με τη φύλαξη των παιδιών τους (Karantinos D., Cavounidis J., 1994:55, Συμεωνίδου Χ.,1996 : 135).

Η ένταξη στην αγορά εργασίας αποτελεί το βασικό τρόπο απόκτησης εισοδήματος και ένα σημαντικό μέσο κοινωνικής ενσωμάτωσης για κάθε άτομο. Παρόλα αυτά στην Ελλάδα το ποσοστό απασχόλησης των γυναικών είναι από τα χαμηλότερα στην Ε.Ε. (32.6% το 1991) ενώ ιδιαίτερα η μισθωτή απασχόληση είναι η χαμηλότερη ανάμεσα στις χώρες της ΕΟΚ (54.7% το 1991 με μέσο όρο ΕΟΚ το 85.3%) (Συμεωνίδου Χ.,1996:136). Αντίθετα η ανεργία των γυναικών στην Ελλάδα είναι από τις υψηλότερες ανάμεσα στις χώρες της Ε.Ε. (12.9% το 1991 με μέσο όρο ΕΟΚ το 10.7%). Η μακροχρόνια ανεργία πλήττει ιδιαίτερα τις γυναίκες και εμφανίζεται εντονότερα στις νέες και στις άγαμες γυναίκες (Συμεωνίδου Χ.,1996:137).

Η ανεργία δεν είναι το μόνο φαινόμενο που αποδεικνύει τη μειονεκτική θέση του γυναικείου εργατικού δυναμικού στην αγορά εργασίας. Παρά το γεγονός ότι από το 1983 έχουν πάψει να υφίστανται μισθολογικές διακρίσεις μεταξύ ανδρών και γυναικών, στην πράξη υπάρχει διάκριση σε βάρος των γυναικών στην αγορά εργασίας[4]. Επίσης, αν και δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία θεωρείται βέβαιο ότι οι διακρίσεις εις βάρος των γυναικών θα υπάρχουν και σε άλλα πεδία της δραστηριότητάς τους. Σχετικά με την πολιτική που θα πρέπει να ακολουθείται για την κοινωνική ενσωμάτωση των γυναικών, τα μέτρα θα πρέπει να αποβλέπουν τόσο στην ευκολότερη είσοδο όσο και στην ίση μεταχείριση κατά την παραμονή των γυναικών στην απασχόληση. Ωστόσο,

[4] Καράγιωργας Σ., Κασιμάτη Κ., Πανταζίδης Ν., (1988), *Έρευνα για την Κατανομή του Εισοδήματος στην Ελλάδα*, ΕΚΚΕ, Αθήνα. Σύμφωνα με την έρευνα αυτή το μέσο ετήσιο εισόδημα από εργασία των γυναικών ανέρχεται σε 70.6% του αντίστοιχου των ανδρών, σχήμα που εναρμονίζεται με την αντίληψη που επικρατεί για την υποδεέστερη θέση της γυναίκας στην απασχόληση. Μια άλλη όψη της δυσμενούς θέσης της γυναίκας παρουσιάζεται από τον επαγγελματικό καταμερισμό. Στην ίδια έρευνα παρατηρήθηκε συγκέντρωση των γυναικών σε επαγγέλματα και κλάδους οικονομικής δραστηριότητας με χαμηλότερες σχετικά αμοιβές ενώ οι άνδρες, αντίστροφα, εμφανίζονται 4 και 5 φορές παραπάνω από τις γυναίκες στα επαγγέλματα και τους κλάδους με υψηλές αποδοχές. Ακόμη περισσότερο, στις ίδιες επαγγελματικές κατηγορίες η συμμετοχή των γυναικών είναι πολύ μεγαλύτερη στα χαμηλά εισοδηματικά κλιμάκια από αυτή των ανδρών.

στην Ελλάδα δεν υπήρξε μια εξειδικευμένη πολιτική που να ευνοεί την κοινωνική ενσωμάτωση των γυναικών. Αυτό που υπήρξε, αντίθετα, ήταν μια σειρά ασυντόνιστων προστατευτικών ρυθμίσεων στο πλαίσιο της πολιτικής για την προστασία της οικογένειας, που λαμβάνουν υπόψη την εργασία των γυναικών σε συνάρτηση με τη μητρότητα (π.χ. παροχή επιδομάτων, γονικών αδειών κλπ.) (Συμεωνίδου Χ.1996:144). Έτσι όσες γυναίκες είναι ασφαλισμένες σε κάποιο φορέα δικαιούνται ένα επίδομα μητρότητας, προκειμένου να ανταποκριθούν στις ανάγκες της εγκυμοσύνης και του τοκετού. Όσες γυναίκες δεν είναι ασφαλισμένες δικαιούνται να λάβουν αντίστοιχες παροχές από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας. Οι παροχές συνίστανται, ανάλογα με το φορέα κάλυψης, σ'ενα χρηματικό ποσό και σε άδεια από την εργασία για ένα διάστημα πρίν και μετά τον τοκετό (για το δημόσιο τομέα 60 μέρες πρίν και μετά τον τοκετό, ενώ στον ιδιωτικό 52 και 53 αντίστοιχα). Οι ρυθμίσεις διαφέρουν από Ταμείο σε Ταμείο και συνεπώς η μεταχείριση αυτή δημιουργεί ανισότητες, αφού για τον ίδιο λόγο (προστασία μητρότητας) οι παροχές διαφέρουν (Σταθόπουλος Π.,1996:283).

Επιπλέον οι εργοδότες υποχρεούνται κατά τη διάρκεια της εγκυμοσύνης της γυναίκας να της εξασφαλίζουν λιγότερο κοπιαστική εργασία και απαγορεύεται να καταγγείλουν τη σύμβαση εργασίας τόσο κατά τη διάρκεια της εγκυμοσύνης όσο και μετά τον τοκετό, για ένα τουλάχιστο χρόνο (Ν.1483/84). Ωστόσο οι ρυθμίσεις αυτές συχνά καταστρατηγούνται. Ακόμα, μετά τη λήξη της άδειας μητρότητας οι μητέρες που εργάζονται στον ιδιωτικό τομέα έχουν το δικαίωμα να τελειώσουν την εργασία τους μια ώρα νωρίτερα, σε καθημερινή βάση για ένα χρόνο μετά τη γέννηση του παιδιού, ενώ οι μητέρες που εργάζονται στο δημόσιο τομέα δικαιούνται μειωμένο ωράριο κατά δύο ωρες για τα δύο πρώτα χρόνια και κατά μία ώρα για τα επόμενα δυο χρόνια μετά τη γέννηση του παιδιού. Κι αυτή όμως η διευκόλυνση καταστρατηγείται στον ιδιωτικό τομέα (Συμεωνίδου Χ.,1996:145). Με τον ίδιο νόμο (Ν.1483/84) οι εργαζόμενοι γονείς με οικογενειακές υποχρεώσεις δικαιούνται αμειβόμενη άδεια 6 ημερών

το χρόνο σε περίπτωση ασθενείας των εξαρτημένων παιδιών και 4 ημερών για επίσκεψη στο σχολείο. Δικαιούνται επίσης γονική άδεια 3 μηνών για κάθε γονέα μέχρι το παιδί να γίνει 2 1/2 ετών. Ωστόσο, οι διευκολύνσεις αυτές εμπεριέχουν σημαντικούς περιορισμούς, αφού εφαρμόζονται σε επιχειρήσεις που απασχολούν περισσότερα από 100 άτομα (που λόγω της δομής της οικονομίας είναι πολύ λίγες), ισχύουν μόνο για όσους εργάζονται για ένα τουλάχιστο χρόνο στην ίδια επιχείριση, ενώ και η σύζυγος πρέπει να εργάζεται και η άδεια είναι μη αμειβόμενη. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα οι διευκολύνσεις αυτές να μη χρησιμοποιούνται (Συμεωνίδου Χ.,1996:145).

Στον τομέα της φύλαξης των παιδιών, οι υπηρεσίες αξιολογούνται ως ανεπαρκείς και πολύ χαμηλής ποιότητας. Τα διαθέσιμα στοιχεία αφορούν τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, αφού στοιχεία για το ρόλο του ιδιωτικού κερδοσκοπικού και του εθελοντικού/φιλανθρωπικού τομέα δεν υπάρχουν ώστε να εκτιμήσει κανείς το κατά πόσο οι δραστηριότητές τους καλύπτουν τα κενά που αφήνει ο κρατικός τομέας. Οι θέσεις σε δημόσιους παιδικούς σταθμούς υπολείπονται πολύ της ζήτησης (το 1988 οι θέσεις στους δημόσιους παιδικούς σταθμούς κάλυπταν μόνο το 4% του συνολου των παιδιών έως 3 ετών). Εφαρμόζεται πολιτική προτεραιότητας, σύμφωνα με την οποία προτιμούνται τα παιδιά εργαζόμενων μητέρων χαμηλού εισοδήματος, αλλά πολλές εργαζόμενες μητέρες χαμηλού εισοδήματος δεν μπορούν να εξασφαλίσουν θέση για το παιδί τους. Η χρήση μέσων για την εξασφάλιση μιας θέσης δεν είναι άγνωστη. Η ποιότητα φροντίδας στους κρατικούς σταθμούς είναι πολύ χαμηλή. Οι εγκαταστάσεις δεν είναι κατάλληλες και το προσωπικό δεν επαρκεί. Το βάρος από την έλλειψη θέσεων το επωμίζονται οι γυναίκες που συχνά εμπδίζονται από το να εργάζονται έξω από το σπίτι, παρόλο που χρειάζεται επιτακτικά το εισόδημά τους για να ανεβάσει το επίπεδο διαβίωσης της οικογένειάς τους (Καβουνίδη Τζ.,1996:263).

Τέλος, οι κοινωνικά προκαθορισμένοι ρόλοι της γυναίκας στην οικογένεια και την οικιακή απασχόληση εμποδίζουν συχνά την είσοδό της στην αγορά εργασίας ή όταν αυτή βρίσκεται στο χώρο της εργασίας αντανακλούνται στο διαχωρισμό των επαγγελματικών ρόλων και των εισοδημάτων. Αν προσθέσουμε και τη φροντίδα για τα ηλικιωμένα άτομα, που συνήθως είναι ευθύνη της γυναίκας, καταλαβαίνουμε οτι ο παραδοσιακός ακόμα χαρακτήρας της ελληνικης κοινωνίας λειτουργεί ως εμπόδιο για τη γυναικεία απασχόληση, που είναι και ο βασικός τρόπος ενσωμάτωσής της (Κετσετζοπούλου Μ., Μπούζας Ν., 1996:159). Η μόνη εξειδικευμένη πολιτική στην Ελλάδα την περίοδο αυτή με στόχο την ενσωμάτωση των γυναικών στην αγορά εργασίας είναι αυτή που προωθείται **χάρη στη συμμετοχή της χώρας μας στις πρωτοβουλίες της Ε.Ε.** (πρόγραμμα LEI, Ευρωπαϊκά Προγράμματα Δράσης για την Προώθηση της Ισότητας των Ευκαιριών των Γυναικών Ι και ΙΙ).

4.1.2. Το κράτος ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989).

Υποστηρίχτηκε στο δεύτερο κεφάλαιο ότι στο πλαίσιο των δραματικών οικονομικών, τεχνολογικών και κοινωνικών μεταβολών που παρατηρούνται την τελευταία δεκαετία δημιουργώντας κοινά προβλήματα στις χώρες της Ε.Ε., παρατηρείται μια σύγκλιση των στόχων των κοινωνικών πολιτικών των κρατών-μελών με κύρια χαρακτηριστικά την εγκατάλειψη, ως ένα βαθμό, της καθολικότητας της κοινωνικής πολιτικής προς όφελος της επιλεκτικότητας, την υιοθέτηση ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης και πρόνοιας στη θέση παραδοσιακών παθητικών μορφών απασχόλησης και πρόνοιας, καθώς και η μετάθεση ευθυνών σε μη κρατικούς φορείς. Κύριοι στόχοι είναι η άσκηση κοινωνικής πολιτικής προς όφελος των λεγόμενων ευπαθών κοινωνικών ομάδων, η καταπολέμηση του αποκλεισμού από την εργασία και η διασφάλιση ενός ελάχιστου παρονομαστή κοινωνικής κάλυψης. Οι στόχοι αυτοί επιδιώκονται με ποικίλες μεθόδους στις επιμέρους χώρες της Ε.Ε.. Για

παράδειγμα στις χώρες του φιλελεύθερου προτύπου η μέθοδος συνίσταται κυρίως στην περικοπή προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, την εντατικοποίηση της εφαρμογής της αρχής της επιλεκτικότητας και την περαιτέρω απελευθέρωση της αγοράς εργασίας. Στις χώρες του ηπειρωτικού/συντηρητικού μοντέλου στην απορρύθμιση των παραδοσιακών μορφών απασχόλησης και τη μείωση του εργατικού δυναμικού. Τέλος, το σοσιαλδημοκρατικό/σκανδιναβικό πρότυπο κατατείνει στην σταδιακή απομάκρυνση, από την αρχή της καθολικότητας και στην προσπάθεια διατήρησης της πλήρους απασχόλησης μέσω της απορόφησης ανέργων στο δημόσιο τομέα (Κοντιάδης Ξ.,1997:71).

Η δεκαετία του '90 βρίσκει την Ελλάδα αντιμέτωπη με σοβαρά οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα. Η αύξηση της ανεργίας, η διόγκωση του αριθμού των ατόμων στις νέες μορφές απασχόλησης, σε συνδυασμό με την αναποτελεσματικότητα του συστήματος κοινωνικής προστασίας, δημιουργούν ένα κοινωνικό έλλειμα. Παράλληλα, οποιαδήποτε προσπάθεια άσκησης κοινωνικής πολιτικής επηρεάζεται από το διεθνές περιβάλλον ως πρός δύο σημεία. Το πρώτο αφορά τον έλεγχο ή και τον περιορισμό των δαπανών για να επιτευχθούν οι στόχοι που έχουν τεθεί στο Μάαστριχτ. Το δεύτερο αφορά τις νέες τάσεις και αντιλήψεις για την κοινωνική πολιτική, δηλαδή την υιοθέτηση ενεργητικών παρά παθητικών μορφών κοινωνικής προστασίας και τη στοχοθέτησή της στις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες (Χλέτσος Μ.,1999:282-83). Ειδικότερα, οι νέες τάσεις της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα εντάσσονται στο πλαίσιο της σύγκλισης των στόχων των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των κρατών-μελών της Ε.Ε. και εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη χρηματοδότησή της. Οι βασικές προτεραιότητες της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα συμπίπτουν με τους δύο βασικούς στόχους της κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε. και είναι : (α) **η προώθηση της απασχόλησης και καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας** και (β) **η**

καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού των πλέον ευπαθών κοινωνικών ομάδων.

α. Προώθηση της απασχόλησης και καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας

Στο μέτρο που η ανεργία αποτελεί σήμερα ένα πρόβλημα που πλήττει 18 εκατομμύρια πολίτες της Ε.Ε., η αναζήτηση μεθόδων προσαρμογής της λειτουργίας των επιχειρήσεων και της διάρθρωσης των εργασιακών σχέσεων στα δεδομένα της μεταβιομηχανικής κοινωνίας καθίσταται πρωταρχική προτεραιότητα σε όλα τα κράτη-μέλη, αλλά και στο επίπεδο των θεσμικών οργάνων της Έ.Ε. Οι βασικοί άξονες στην πολιτική απασχόλησης τέθηκαν, όπως είδαμε και στο δεύτερο κεφάλαιο[5], από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Έσσεν και περιελάμβαναν την αύξηση των επενδύσεων στην κατάρτιση, την ευελιξία στην αγορά εργασίας, τη δημιουργία θέσεων εργασίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, τη λήψη μέτρων υπέρ των ομάδων που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας κλπ. Για την εξειδίκευση των γενικών αυτών κατευθύνσεων το Συμβούλιο υπέδειξε στα κράτη-μέλη να ενσωματώσουν αυτές τις δράσεις προτεραιότητας στην πολιτικής τους μέσω πολυετών προγραμμάτων υπέρ της απασχόλησης και κάλεσε το Συμβούλιο και την Επιτροπή να παρακολουθούν την εφαρμογή τους.

Η ελληνική κυβέρνηση ανταποκρινόμενη στις υποδείξεις αυτές ανακοίνωσε το Σεπτέμβριο του 1995 τη Νέα Διαρθρωτική Πολιτική Απασχόλησης, ως βάση για την κατάρτιση του ελληνικού πολυετούς προγράμματος απασχόλησης που υποβλήθηκε στην Επιτροπή τον Ιανουάριο του 1996, και με το Ν.2434/96 επιχείρησε τον εκσυγχρονισμό του συστήματος προώθησης της απασχόλησης. Επίσης, στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου προέτεινε μια σειρά σημείων για την αναδιάρθρωση των εργασιακών σχέσεων, μεταξύ των οποίων τη ρύθμιση

του συνολικού χρόνου εργασίας σε εξαμηνιαία ή ετήσια βάση, την κατάργηση της υπερωρίας και της υπερεργασίας, τη μείωση των εργοδοτικών εισφορών για τις νέες προσλήψεις, τη θεσμοθέτηση των άτυπων μορφών απασχόλησης και τον περιορισμό της απασχόλησης των συνταξιούχων. Ακόμη, στο μέτρο που η ανεργία συμβάλλει αμφίδρομα στην εμφάνιση και διατήρηση του κοινωνικού αποκλεισμού, η παρέμβαση στην αγορά εργασίας αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την κοινωνική επανένταξη και προστασία των κυρίως πληττομένων ομάδων του πληθυσμού, δηλ. των νέων και μακροχρόνια ανέργων, των γυναικών, του ξένου παράνομου εργατικού δυναμικού και των διαρρευσάντων από την υποχρεωτική εκπαίδευση (Κοντιάδης Ξ.,1997:92-93).

Όσον αφορά σε συγκεκριμένα μέτρα πολιτικής, δίνεται έμφαση στα προγράμματα κατάρτισης και στη θεσμική στήριξη εκείνων των δομών που είναι απαραίτητες για την καλύτερη άσκηση ενεργητικών μορφών απασχόλησης[6]. Επιπλέον, θεσμοθετούνται ενεργητικές δράσεις υποστήριξης των ανέργων, όπως η λειτουργία των Κέντρων Προώθησης της Απασχόλησης (ΚΠΑ)[7], η κάρτα απασχόλησης[8], το κουπόνι εναλλακτικών χρήσεων[9] κ.α. (Χλέτσος Μ.,1999:283).

---

[5] Βλ. κεφ.2, ενοτ. 2.1.2.β.

[6] Ως παραδείγματα θεσμικής στήριξης αναφέρονται η ίδρυση του Εθνικού Ινστιτούτου Εργασίας, η ίδρυση του Πειραματικού Ινστιτούτου Επαγγελματικής Κατάρτισης και Απασχόλησης το οποίο μετονομάστηκε σε Εθνικό Παρατηρητήριο Απασχόλησης, η Ίδρυση του Εθνικού Κέντρου Πιστοποίησης Δομών Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης κ.α.

[7] Τα ΚΠΑ παρέχουν εξειδικευμένες υπηρεσίες, όπως πληροφόρηση για επαγγελματικό προσανατολισμό, τοποθετήσεις ανέργων σε κενές θέσεις εργασίας κλπ.

[8] Η κάρτα απασχόλησης αποτελεί έναν νέο τρόπο διαχείρισης των αναζητούντων εργασία. Ειδικότερα παρεχει αφενός μεν κίνητρα στον άνεργο για ενεργό αναζήτηση εργασίας και αφετέρου στον ΟΑΕΔ να πορετοιμάσει την ηλεκτρονική καταγραφή των βασικών στοιχείων των αναζητούντων εργασία που θα επιτρέψουν σε μελλοντικό στάδιο τόσο τη σύζευξη προσφοράς και ζήτησης εργασίας, όσο και το σχεδιασμό και την παρακολούθηση πολιτικών για την πρόγνωση και κάλυψη των απαιτούμενων δεξιοτήτων και ειδικοτήτων στην αγορά εργασίας.

[9] Το "κουπόνι εναλλακτικών χρήσεων" παρέχει τη δυνατότητα στον άνεργο είτε να εξαργυρώσει το κουπόνι έναντι κάποιου χρηματικού ποσού είτε να το δώσει στον εργοδότη που θα τον προσλάβει ο οποίος με τη σειρά του θα το καταθέσει και θα εισπράξει την ανάλογη κρατική επιδότηση είτε να το ανταλλάξει με τη συμμετοχή του σε προγράμματα κατάρτισης.

Για την ανάπτυξη αυτού του νέου, για την Ελλάδα, τύπου πολιτικών η συμβολή της Ε.Ε. είναι καθοριστική. Η παρέμβαση της πραγματοποιείται με τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων δράσεων που εντάσσονται στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και αντιστοιχούν σε εθνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα (Ε.Π.). Τα Ε.Π. που περιλαμβάνουν δράσεις σχετικές με την προώθηση της απασχόλησης και την καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας και χρηματοδοτούνται από το οδεύον προς τη λήξη του Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1994-1999), είναι τα ακόλουθα[10] :

Το **Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Εκπαίδευση και Αρχική Επαγγελματική Κατάρτιση** λαμβάνοντας υπόψη τα σημαντικά προβλήματα που εμφανίζει η εκπαίδευση και η αρχική επαγγελματική κατάρτιση στην Ελλάδα, στοχεύει στην υποστήριξη επιλεγμένων ενεργειών για την ενίσχυση και τον εκσυγχρονισμό των δύο αυτών τομέων καθώς και στη χρηματοδότηση της επαγγελματικής κατάρτισης στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων της δευτεροβάθμιας, ή ισοδύναμης προς αυτήν και της ανώτατης εκπαίδευσης που συνδέονται με την αγορά εργασίας,τις νέες τεχνολογίες ή την οικονομική ανάπτυξη.

Υποστηριζόμενα έργα και δράσεις : εξασφάλιση σε όλους τους νέους ηλικίας κάτω των 20 ετών της δυνατότητας πρόσβασης σε μια αναγνωρισμένη μορφή εκπαίδευσης ή επαγγελματικής κατάρτισης, περιλαμβανομένης της μαθητείας και άλλων προγραμμάτων που συνδυάζουν απασχόληση και επαγγελματική κατάρτιση, ενίσχυση της υποχρεωτικής δευτεροβάθμιας εκπίδευσης, με στόχο να καταστεί περισσότερο ευέλικτη και προσανατολισμένη στις ανάγκες της αγοράς, εκσυγχρονισμός, εμπλουτισμός και προσαρμογή των εκπαιδευτικών προγραμμάτων και των προγραμμάτων σπουδών, μέτρα για να μειωθεί ο αριθμός των μαθητών που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο, επιμόρφωση των

[10] Πηγή πληροφόρησης : Χατζηδάκης Κ. (1998), *Ελλαδα και Ευρώπη : Ποιο Κοινωνικό Κράτος; Το μέλλον της Κοινωνικής πολιτικής. Τα Ευρωπαϊκά Κοινωνικά Προγράμματα*, Σιδέρης, Αθήνα.

καθηγητών, των εκπαιδευτών, των διευθυντών σχολείων και των εκπαιδευτικών συμβούλων, ανάπτυξη και αναβάθμιση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, καλύτερη σύνδεση όλων των βαθμίδων του εκπαιδευτικού συστήματος με την οικονομική δραστηριότητα της αγοράς, καθώς και βελτίωση της δυνατότητας ανταπόκρισης του εκπαιδευτικού συστήματος, και αρχικής επαγγελματικής κατάρτισης στις οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις.

Το **Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Συνεχιζόμενη Κατάρτιση και Προώθηση της Απασχόλησης** αποσκοπεί στην άνοδο του επιπέδου στους τομείς της συνεχιζόμενης κατάρτισης και απασχόλησης στην Ελλάδα καθώς, παρά τη σχετική πρόοδο που σημειώθηκε, κυρίως λόγω του 1ου ΚΠΣ, η χώρα μας συνεχίζει να υπολείπεται σημαντικά του κοινοτικού μέσου όρου. Οι υποστηριζόμενες δράσεις στοχεύουν στην ανάπτυξη ενός αποτελεσματικού συστήματος συνεχιζόμενης κατάρτισης, που να ανταποκρίνεται στις προτεραιότητες που δημιουργούνται από τη ζήτηση της αγοράς, καθώς και στην ανάπτυξη επαρκών και κατάλληλων υπηρεσιών απασχόλησης που να συνδέουν αποτελεσματικά τα συστήματα εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης με την αγορά εργασίας. Οι επιλέξιμες δαπάνες ανα τομέα πιο αναλυτικά προβλέπουν :

Συνεχιζόμενη κατάρτιση για τους εργαζομένους

- Ανάπτυξη ειδικών προδιαγραφών όσον αφορά τα κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης, το διδακτικό υλικό και το διδακτικό προσωπικό
- Ανάπτυξη μηχανισμών για την πρόβλεψη των μεταβολών στους παραγωγικούς κλάδους
- Παροχή ενίσχυσης για την εκτίμηση των εκπαιδευτικών αναγκών των επιχειρήσεων και ιδίως των ΜΜΕ από ειδικευμένους εμπειρογνώμονες

- Ανάπτυξη ειδικών ενεργειών επαγγελματικής κατάρτισης για εκπαιδευτές προσωπικού επιχειρήσεων

Επαγγελματική κατάρτιση και εξεύρεση εργασίας για τους ανέργους

- Δημιουργία συστημάτων επαγγελματικής κατάρτισης γι' αυτούς που μένουν άνεργοι, με στόχο την αύξηση των δυνατοτήτων για επανένταξή τους στην αγορά εργασίας
- Ανάπτυξη αποκεντρωμένου δικτύου κέντρων επαγγελματικής κατάρτισης που θα παρέχει στους ανέργους τις κατάλληλες ειδικότητες για την επανένταξή τους στην αγορά εργασίας
- Ανάπτυξη γραφείων και υπηρεσιών που θα ασχολούνται με τον επαγγελματικό προσανατολισμό και την παροχή συμβουλών σε ανέργους στην προσπάθειά τους να βρούν εργασία, όπως επίσης και ανάπτυξη μηχανισμών πληροφόρησης και ευαισθητοποίησης
- Έμφαση στην ένταξη ή επανένταξη στην αγορά εργασίας των γυναικών, των νέων και των ανέργων μακράς διαρκείας

Το **Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας** έχει ως στόχο την εμπεριστατωμένη καταγραφή, ανάλυση και αντιμετώπιση φαινομένων και προβλημάτων όπως η παρατεταμένη οικονομική ύφεση και λιτότητα, η βιομηχανική κρίση σε συγκεκριμένες περιοχές, η αυξανόμενη εισροή μεταναστών και προσφύγων, η εξέλιξη των οικογενειακών δομών και η παρακμή των παραδοσιακών μορφών αλληλεγγύης, που έχουν σαν αποτέλεσμα τον συνεχώς διευρυνόμενο κοινωνικό αποκλεισμό συγκεκριμένων ομάδων του πληθυσμού που δεν εκδηλώνεται μόνο στον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας, αλλά και σε άλλους τομείς, όπως η εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση, η υγεία, η δυνατότητα πρόσβασης στις υπηρεσίες, η εξασφάλιση στέγης κλπ.

Επιλέξιμα μέτρα και δράσεις : διενέργεια βασικής έρευνας για τον καλύτερο εντοπισμό των μειονεκτουσών ομάδων στόχευσης, των συγκεκριμένων προβλημάτων και αναγκών τους, του αριθμού των προσώπων και της γεωγραφικής κατανομής τους, αξιολόγηση του υφιστάμενου συστήματος παροχής υπηρεσιών, βελτίωση των υφιστάμενων δομών και, αν χρειάζεται δημιουργία νέων, περιλαμβανομένων και των υλικών υποδομών (κατάρτιση εκπαιδευτών, παροχή υπηρεσιών υποδοχής, προσαρμογή έργων υποδομής ώστε να διευκολυνθεί η πρόσβαση των μειονεκτούντων ατόμων σε υπηρεσίες, χώρους εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης ή και γενικότερα απασχόλησης), ανάπτυξη της παροχής υπηρεσιών με στόχο την καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας και την άρση των εμποδίων για την οικονομική και κοινωνική ένταξη ή επανένταξη αυτών των ομάδων ή ατόμων. Έμφαση δίνεται στην ένταξη των ΑΜΕΑ, μεταναστών και προσφύγων, τοξικομανών, μονογονεϊκών οικογενειών, αποφυλακισμένων και άλλων ομάδων του πληθυσμού που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας, καθώς και στην εξασφάλιση ίσης μεταχείρισης και ευκαιριών όσον αφορά την εκπαίδευση, την επαγγελματική κατάρτιση και απασχόληση. Σημαντικός ρόλος επιφυλάσσεται για την Τ.Α. που θα μπορούσε να συμβάλλει προς την κατεύθυνση αυτή, δημιουργώντας δίκτυα συνένωσης αυτών των ομάδων ή ατόμων με τους κοινωνικούς εταίρους και τις αρμόδιες δημόσιες αρχές.

β. Καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού ευπαθών κοινωνικών ομάδων

Στην Ελλάδα, **οι πολυδιάστατες δράσεις** για τα προβλήματα κοινωνικού αποκλεισμού ευπαθών κοινωνικών ομάδων εγκαινιάστηκαν με τη συμμετοχή της χώρας μας στο *Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα για την Οικονομική και Κοινωνική Ενσωμάτωση των Λιγότερο Ευνοημένων Ομάδων* (1989-1994). Στο πλαίσιο αυτό διεξήχθησαν 3 Πρότυπες Δράσεις και 1 Καινοτόμος Πρωτοβουλία:

Στην **Πρότυπη Δράση Περάματος** εφαρμόστηκαν ταυτόχρονα πρωτοβουλίες για τη στέγαση, την εκπαίδευση, τον επαγγελματικό προσανατολισμό, την επαγγελματική εκπαίδευση, την ανεύρεση εργασίας, την ανεργία, τη μετασχολική φροντίδα παιδιών και την περίθαλψη των ηλικιωμένων στο σπίτι τους. Κύριος στόχος ήταν αφενός η παρακίνηση του πληθυσμού σε αυτοβοήθεια για τη βελτίωση των συνθηκών κατοικίας, υγείας, διαβίωσης, εκπαίδευσης και κοινωνικής επικοινωνίας, και αφετέρου η επαγγελματική κατάρτιση των νέων, η βελτίωση των όρων απασόλησης, η ενημέρωση για την πρόληψη των ατυχημάτων, η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων και η προώθηση νέων ευκαιριών απασχόλησης. Οι φορείς που συνεργάστηκαν στο Πέραμα ήταν ο Δήμος Περάματος, ο ΟΑΕΔ, ο ΕΟΠ, ο Ερυθρός Σταυρός, το Κέντρο Μέριμνας της Οικογένειας και του Παιδιού, το Πολιτιστικό Κέντρο του Δήμου Περάματος, το Συνδικάτο Μετάλλου και διάφοροι τοπικοί εξωραϊστικοί σύλλογοι (Καβουνίδη Τζ.,1996:57, ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, 1995:149).

Στην **Πρότυπη Δράση Θεσσαλονίκης** οι ομάδες στόχοι του τοπικού προγράμματος ήταν οι μονογονεϊκές οικογένειες, οι νέες γυναίκες και άνδρες ROM, οι οικογένειες ROM, οι Πόντιοι και τα παιδιά με ειδικές ανάγκες. Κύριοι στόχοι του προγράματος ήταν (α) η δημιουργία ενός καινοτόμου τοπικού λειτουργικού οργάνου, στο οποίο θα συμμετέχουν τα άτομα των ευπαθών κοινωνικών ομάδων και οι δημόσιες και ιδιωτικές οργανώσεις που εργάζονται με τα άτομα αυτά, προκειμένου από κοινού να σχεδιάζεται η στρατηγική, να τίθενται οι προτεραιότητες και ανακαθορίζονται οι πρόσφατες δράσεις για την ικανοποίηση των άμεσων αναγκών και την επίλυση των χρονιζόντων προβλημάτων και (β) η εφαρμογή δράσεων, που στο σύνολό τους θα συγκροτούν ένα μοντέλο προσφοράς κοινωνικών υπηρεσιών περισσότερο ευέλικτων και περισσότερο προσιτών στα άτομα για τα οποία προορίζονται. Οι φορείς που συνεργάστηκαν στη Θεσσαλονίκη ήταν ο Δήμος Ελευθερίου-Κορδελιού, ο Δήμος Ευόσμου, ο Δήμος Μενεμένης, ο ΕΟΠ, η τοπική ΝΕΛΕ,

το Τμήμα Δημοτικής Εκπαίδευσης του ΑΠΘ, το Εργατικό Κέντρο Θεσσαλονίκης, ο Σύλλογος ROM και η Ένωση Επαναπατρισθέντων Πολιτικών Προσφύγων (Χατζηπαντελής Θ.,1998:265).

Στην **Πρότυπη Δράση Αργυρούπολης** οι ομάδες στόχοι ήταν οι άνεργοι νέοι, τα ΑΜΕΑ, οι ηλικιωμένοι και οι μονογονεϊκές οικογένειες. Το πρόγραμμα είχε ως στόχους (α) την ικανοποίηση των άμεσων αναγκών των ευπαθών αυτών κοινωνικών ομάδων και το συντονισμό των δράσεων των οργανώσεων που εργάζονται με τα άτομα αυτά, (β) την εκπαίδευση των νέων και των ΑΜΕΑ και (γ) την επεξεργασία προτάσεων κοινωνικής πολιτικής για τη δημιουργία τοπικού λειτουργικού πλαισίου, καθώς και την επεξεργασία αξιολογικών εργαλείων για τα κοινωνικά προγράμματα. Οι φορείς που συνεργάστηκαν στην Αργυρούπολη ήταν ο Δήμος Αργυρούπολης, ο ΟΑΕΔ, ο ΕΟΜΜΕΧ, το Σωματείο Γονέων, Κηδεμόνων και Φίλων ΑΜΕΑ "ΕΡΜΗΣ", το Κέντρο Προσαρμογής Σπαστικών Παιδιών "Ο ΚΑΛΟΣ ΣΑΜΑΡΕΙΤΗΣ", ο Σϋλλογος Γονέων και Κηδεμόνων για την υποστήριξη των κωφών ατόμων "ΜΕΡΙΜΝΑ", ο Σύλλογος Εθελοντών και Συγγενών ατόμων τρίτης ηλικίας "ΑΛΛΗΛΕΓΓΥΗ" και η ΤΕΔΚΝΑ (ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, 1995:144).

Το **πρόγραμμα της Καλλιθέας** ανήκε στην κατηγορία των Καινοτόμων Πρωτοβουλιών, που σημαίνει ότι αφενός είχε πολύ λιγότερα οικονομικά μέσα στη διάθεσή του και αφετέρου στόχευε μόνο σε μαι συγκεκριμένη ομάδα. Για την Καλλιθέα την ομάδα αυτή αποτελούσαν τα άτομα απεξαρτημένα από τοξικές ουσίες και στόχος του προγράμματος ήταν η κοινωνική και οικονομική επανένταξή τους. Η στρατηγική του προγράμματος αρθρώθηκε γύρω από τρείς άξονες (α) την προσφορά υπηρεσιών ψυχολογικής στήριξης και ενίσχυσης της προσωπικότητας των τέως ναρκομανών, με στόχο την ικανότητά τους για κοινωνική και οικονομική επανένταξη, (β) την επαγγελματική τους κατάρτιση, σε συνδυασμό με την ευαισθητοποίηση των εργοδοτών και την κινητοποίηση των τοπικών φορέων, ώστε να δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις επαγγελματικής

αποκατάστασης και (γ) την επεξεργασία προτάσεων για μέτρα και πολιτικές υπέρ της κατηγορίας των απεξαρτημένων. Οι φορείς που συνεργάστηκαν στην Καλλιθέα ήταν ο Δήμος Καλλιθέας, η Ένωση Συλλόγων Γονέωνκαι Κηδεμόνων Μαθητών Καλλιθέας, ο ΟΑΕΔ, το Βιοτεχνικό Επιμελητήριο και ο Δημοτικός Ραδιοφωνικός Σταθμός FM 931 (ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, 1995:150-51).

Μια από τις σημαντικότερες συμβολές των προγραμμάτων αυτών ήταν ότι σε όλα, εκτός από την Καλλιθέα (λόγω μικρού προϋπολογισμού), διεξήχθησαν **τοπικές έρευνες** για τη διαπίστωση της μορφής, έκτασης και έντασης του κοινωνικού αποκλεισμού στην περιοχή εφαρμογής τους, καθώς και για τον εντοπισμό των ομάδων και κατηγοριών του πληθυσμού που πλήττονται ή απειλούνται περισσότερο από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Οι έρευνες αυτές προσέφεραν πληροφορίες που επέτρεψαν για πρώτη φορά μια εγγύτερη, λεπτομερέστερη και πλέον συγκεκριμένη γνώση των προβλημάτων αποκλεισμού, όπως αυτά εκδηλώνονται σε τοπικό επίπεδο (ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, 1995:143-44).

Εκτός, από τις παραπάνω μεμονωμένες πιλοτικές εφαρμογές του "Φτώχεια 3", η συμμετοχή της Ελλάδας σε μια σειρά πρωτοβουλιών της Ε.Ε. έδωσε την ευκαιρία για εφαρμογή **πολυδιάστατων** δράσεων και προγραμμάτων, που εφαρμόστηκαν κυρίως σε **τοπικό** επίπεδο και είχαν ως αντικείμενο συγκεκριμένες ευαίσθητες πληθυσμικές ομάδες. Έτσι η συμμετοχή στο HORIZON, HELLIOS, HANDYNET κλπ., στήριξε πρωτότυπα προγράματα που στόχευαν στην ενσωμάτωση στην αγορά εργασίας ΑΜΕΑ, μεταναστών, προσφύγων κλπ.. Η συμμετοχή στα προγράμματα NOW, LEI, IRIS κλπ. βοήθησε στην προώθηση της επαγγελματικής εκπαίδευσης και απασχόλησης γυναικών που βρίσκονταν σε δυσμενή θέση στην αγορά εργασίας, ενώ η πρόσφατη συμμετοχή στην πρωτοβουλία INTEGRA έδωσε την ευκαιρία για βελτίωση των δυνατοτήτων πρόσβασης στην αγορά εργασίας κοινωνικών

ομάδων του οικονομικού και κοινωνικού περιθωρίου, όπως μετανάστες, άστεγοι, φυλακισμένοι, τοξικομανείς κλπ.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι, επίσης, η συμβολή της Ε.Ε. στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα μέσω της χρηματοδότησης μιας σειράς εθνικών παρεμβάσεων στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας. Η συμβολή αυτή πραγματοποιήθηκε με τη χρηματοδότηση του **Επιχειρησιακού Προγράμματος Υγεία και Κοινωνική Πρόνοια**, στο πλαίσιο του Β' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (1994-1999). Το πρόγραμμα αυτό αποσκοπεί, μέσω των υποστηριζόμενων έργων και δράσεων, στη μείωση των ελλείψεων και στη βελτίωση της ποιότητας των παρεχομένων υγειονομικών υπηρεσιών, καθώς και στην ανάπτυξη του υπαναπτυγμένου τομέα της κοινωνικής πρόνοιας.

Υποστηριζόμενα έργα και δράσεις : εκσυγχρονισμός της υποδομής και του επιστημονικού εξοπλισμού των υγειονομικών ιδρυμάτων, βελτίωση της διαχείρισης των νοσοκομείων και άλλων υπηρεσιών, κατάρτιση του προσωπικού στον τομέα της υγείας, δημιουργία εθνικού κέντρου αιμοδοσίας, ενίσχυση του τομέα της κοινωνική πρόνοιας και μέτρα για τα άτομα με ειδικές ανάγκες.

Ιδιαίτερα σημαντικές για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού είναι οι δράσεις που χρηματοδοτούνται στα πλαίσια του Υποπρογράμματος "Πρόνοια", που αποτελεί τμήμα του Ε.Π. "Υγεία - Πρόνοια", από την άποψη ότι προβλέπουν τη δημιουργία **μόνιμων δομών** υποστήριξης των σχετικών ομάδων-στόχων (Αμίτσης Γ., Κατρούγκαλος Γ.,1998:65). Κύριο χαρακτηριστικό των δομών αυτών είναι ότι παρέχουν μια **ολοκληρωμένη και σφαιρική αντιμετώπιση** των ομάδων-στόχων, εγκαταλείποντας την παραδοσιακή πολιτική παροχής επιδομάτων. Πιο συγκεκριμένα[11] :

[11] Πηγή πληροφόρησης για τις δομές αυτές : Υπουργείο Υγείας Πρόνοιας : Ενημερωτικο φυλλάδιο με τίτλο *Μάθε τι συμβαίνει στην Πρόνοια*, Αθήνα.

Δημιουργείται το **Εθνικό Δίκτυο Κέντρων Κοινωνικής Υποστήριξης και Κατάρτισης ΑΜΕΑ**. Το δίκτυο αυτό εντάσσεται στο νέο Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας και αποτελείται από 24 πρότυπα κέντρα στους Νομούς Καρδίτσας, Ρεθύμνου, Φλώρινας, Κεφαλληνίας, Σάμου, Κυκλάδων, Αιτωλοακαρνανίας, Δωδεκανήσου, Ηλείας, Φθιώτιδας, Ροδόπης, Χαλκιδικής, Πρεβέζης, Ξάνθης, Έβρου, Αργολίδας, Βοιωτίας, Εύβοιας, Χίου, Μεσσηνίας, Καβάλας, Πέλλας, Ημαθίας και Λέσβου. Τα Κέντρα αυτά θα παρέχουν στα ΑΜΕΑ υπηρεσίες :

- Ψυχοκοινωνικής και συμβουλευτικής στήριξης
- Λειτουργικής αποκατάστασης (εργοθεραπεία, λογοθεραπεία κλπ.)
- Πρόληψης και πληροφόρησης
- Στήριξης για την επαγγελματική αποκατάσταση
- Εκπαίδευσης και στήριξης της αυτόνομης διαβίωσης

Δημιουργούνται 11 **Κέντρα Αποθεραπείας και Αποκατάστασης** στην Αθήνα (3), τα Χανιά, τη Θεσσαλονίκη (2), την Αμφιλοχία, το Αίγιο, την Πάτρα, την Καστοριά και την Κόρινθο και παρέχουν :

- Ιατρική, κοινωνική και επαγγελματική αποκατάσταση, αλλά και ψυχοκοινωνική στήριξη, με στόχο την κοινωνική επανένταξη
- Υπηρεσίες αυξημένης φροντίδας και φιλοξενία σε άτομα με κινητικές αναπηρίες ή νοητική στέρηση, τα οποία δεν μπορούν να αυτοεξυπηρετηθούν
- Επαγγελματική κατάρτιση και ένταξη σε μονάδες εναλλακτικών μορφών απασχόλησης

Σχεδιάζεται η δημιουργία **Κέντρου Προστασίας Αυτιστικών Ατόμων**, σε πιλοτική μορφή, με μονάδες διάγνωσης, συμβουλευτικής και θεραπευτικής παρέμβασης, εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης, ημερήσιας

απασχόλησης, προστατευόμενης εργασίας, σε πλαίσια αυξημένης φροντίδας και φιλοξενίας.

Για μονογονεϊκές οικογένειες, ΑΜΕΑ, εξαρτημένα άτομα, ευπαθείς πληθυσμιακές ομάδες, αλλά και για όλους του πολίτες που βρίσκονται σε ανάγκη, δημιουργούνται **Ειδικά Κέντρα Άμεσης Κοινωνικής Βοήθειας** και **Κοινωνικοί Ξενώνες** στην Αθήνα (Αγ.Σώστης, Ν.Ιωνία, Αμπελόκηποι, Καρέας, Καλαμάκι, Δραπετσώνα, Ίλιον, Εξάρχεια, Πλ.Βάθη), τον Πειραιά, το Λαύριο, την Πεντέλη, τη Βούλα και τη Θεσσαλονίκη (Φοίνικας, Ωραιόκαστρο, Αξιός).

Για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού που αντιμετωπίζουν οι εξαρτημένοι κρατούμενοι, δημιουργείται και εξοπλίζεται ένα **σωφρονιστικό κατάστημα θεραπευτικού χαρακτήρα** στη Θήβα. Οι κρατούμενοι που θέλουν να απεξαρτηθούν, θα μπορούν να ενταχθούν σε θεραπευτικα προγράμματα του κέντρου αυτού, με τη φροντίδα ειδικών επιστημόνων.

Σε ότι αφορά, τέλος, τις αμιγώς εθνικές προσπάθειες στον τομέα της κοινωνικής προστασίας ευπαθών κοινωνικών ομάδων τη δεκαετία που διανύουμε, αξίζει να σημειώσουμε εκείνη της δημιουργίας του Εθνικού Ιδρύματος Υποδοχής και Αποκατάστασης των Παλιννοστούντων Ομογενών Ελλήνων (ΕΙΥΑΠΟΕ), με σκοπό το σχεδιασμό, συντονισμό και την εφαρμογή πολιτικών για την κοινωνική ένταξη των παλιννοστούντων (τα κύρια μέρη του προγράμματος είναι η βελτίωση της ελληνικής γλώσσας, η στέγαση, η επαγγελματική εκπαίδευση και η επιδοτούμενη απασχόληση) και την πρόσφατη καθιέρωση του επιδόματος ΕΚΑΣ[12].

[12] Το επίδομα αυτό αποτελεί μια εισοδηματική ενίσχυση για τους συνταξιούχους που είναι άνω των 65 ετών, λαμβάνουν σύνταξη χαμηλότερη των 110.000 δρχ. και το ετήσιο εισόδημά τους είναι μικρότερο του 1.800.000 δρχ. (ή 1.400.000. από μισθωτές υπηρεσίες).

4.2. Τοπικό επίπεδο και κοινωνικός αποκλεισμός

4.2.1. Η έννοια του "τοπικού" στην Ελλάδα

Η έννοια του τοπικού φορέα κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα συνδυάζει δύο βασικά κριτήρα: την **εντοπιότητα** και την **αρμοδιότητα**. Η εντοπιότητα προσδιορίζεται από την έδρα του φορέα. Αν είναι δηλαδή μόνιμα εγκατεστημένος σ' ένα συγκεκριμένο τόπο, ως αυτοτελής μονάδα ή όχι. Η αρμοδιότητα, δηλαδή τα όρια άσκησης ενός συγκεκριμένου πλέγματος δραστηριοτήτων, λαμβάνεται εδώ με την έννοια της τοπικής αρμοδιότητας, δηλαδή τα γεωγραφικά όρια μέσα στα οποία μπορεί να ασκήσει την καθ'ύλην αρμοδιότητά του, μ' άλλα λόγια το συγκεκριμένο πλέγμα των δραστηριοτήτων που έχει αναλάβει ή του έχει ανατεθεί. **Τοπικοί επομένως φορείς είναι εκείνοι που εδρεύουν σε μια συγκεκριμένη περιοχή και ασκούν τα καθήκοντά τους στα πλαίσια της περιοχής όπου εδρεύουν.** Ως βάση για τον καθορισμό των **διαφόρων επιπέδων του τοπικού** λαμβάνεται κατά βάση η διοικητική διαίρεση του κράτους. Οι γεωγραφικές δηλαδή περιοχές στα πλαίσια των οποίων ασκείται η δημόσια διοίκηση από τις κρατικές υπηρεσίες και τις υπηρεσίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η σημερινή διοικητική διαίρεση της Ελλάδας είναι η ακολουθη : Περιφέρεια, Νομός, Δήμος, Κοινότητα.

Οι Περιφέρειες, ως αποκεντρωμένες μονάδες κρατικής διοίκησης δευτέρου βαθμού[13], συστήθηκαν με το Ν.1622/86, όπως συμπληρώθηκε με τον Ν.2130/93, με σκοπό τον «σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης» (αρθρ.61 παρ.1). Αργότερα, με τον Ν.2399/96 (αρθρ.14) καταργήθηκε ο πρώτος βαθμός της διοικητικής αποκέντρωσης

[13] Εφαρμογή του αποκεντρωτικού συστήματος δευτέρου βαθμού έγινε για πρώτη φορά μετά τους πολέμους του 1912-13, με τη μορφή των «Γενικών Διοικήσεων», που περιλάμβαναν περισσότερους νομούς, οι οποίες συστήθηκαν σε διάφορες περιφέρειες της χώρας (Βόρεια Ελλάδα, Θράκη, Ήπειρος, Κρήτη, Δωδεκάνησα). Οι Γενικές Διοικήσεις καταργήθηκαν με τον Ν.3200/55. Δεύτερη προσπάθεια εφαρμογής του αποκεντρωτικού συστήματος δευτέρου βαθμού έγινε με την εισαγωγή του θεσμού των «Περιφερειακών Διοικήσεων» (7) της περιόδου 1970-1973.

(Νομαρχία) καθώς και οι θέσεις των περιφερειακών διευθυντών, των οποίων οι αρμοδιότητες περιήλθαν στους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών, και, τέλος, με τον Ν.2503/97 αναδιοργανώθηκε πλήρως το σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης του Κράτους και ιδρύθηκαν οι Περιφέρειες ως «ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους», που πλέον συνιστούν τον μοναδικό βαθμό αποκέντρωσης[14]. Έχουν συσταθεί οι εξής 13 Περιφέρειες : Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Θεσσαλίας, Ιονίων Νήσων, Δυτικής Ελλάδας, Στερεάς Ελλάδας, Αττικής, Πελοποννήσου, Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης.

Οι νομοί αποτελούσαν μέχρι πρόσφατα τη βασική μονάδα διοικητικής αποκέντρωσης του κράτους. Ο αριθμός τους δεν υπήρξε σταθερός αλλά καθοριζόταν από τις εκάστοτε πολιτικές ανάγκες. Εδιοικούντο από τους Νομάρχες πού ήταν οι τοπικοί εκπρόσωποι της Κυβέρνησης. Οι Νομαρχίες ήταν σύνθετες διοικητικές μονάδες τις οποίες αποτελούσαν οι Διευθύνσεις, που αντιπροσώπευαν τα αντίστοιχα Υπουργεία στο επίπεδο του Νομού. Δεν υπάγονταν στην Νομαρχία οι περιφερειακές υπηρεσίες των Υπουργείων Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Δημόσιας Τάξης, Οικονομικών και Δικαιοσύνης. Με τον Ν.2218/94 όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με τον Ν.2240/94 και κωδικοποιήθηκε με το Δ/γμα 30/96 («Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» ΚΝΑ) που επίσης τροποποιήθηκε με τον Ν.2503/97, οι νομοί έπαψαν να αποτελούν τη βασική μονάδα διοικητικής αποκέντρωσης και άσκησης της κρατικής εξουσίας. Στη θέση τους ιδρύθηκαν ως ΟΤΑ δεύτερης βαθμίδας οι **Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις** (ΝΑ) από τις οποίες 47 αποτελούν *απλές* ΝΑ, η διοικητική περιφέρεια των οποίων συμπίπτει

---

[14] Σύμφωνα με τον Ν.2503/97 ο όρος «Περιφέρεια» έχει πλέον δύο έννοιες: (α) την οργανωτική και σημαίνει υπηρεσιακή μονάδα του Κράτους και (β) την εδαφική και σημαίνει το τμήμα της επικράτειας μέσα στα όρια του οποίου ένα όργανο ή ορισμένες υπηρεσίες του Κράτους ή ένα ΝΠΔΔ ασκεί αρμοδιότητες, είναι η έννοια της **διοικητικής περιφέρειας.**

με την κρατική διοικητική περιφέρεια του Νομού και σε *ενιαίες*, η περιφέρεια των οποίων εκτείνεται στις κρατικές διοικητικές περιφέρειες περισσοτέρων νομών ή νομαρχιών. Έχουν συστηθεί 3 *ενιαίες* ΝΑ: ΝΑ Αθηνών – Πειραιώς, Ροδόπης – Έβρου και Δράμας - Καβάλας – Ξάνθης. Έδρες των απλών ΝΑ είναι οι πρωτεύουσες των νομών που είναι διοικητικές περιφερειές τους ενώ έδρες των 3 ενιαίων είναι αντίστοιχα η Αθήνα, η Κομοτηνή και η Ξάνθη. Ο Ν.2240/94 (αρθρ. 1 και 2)προβλέπει ότι με Δ/γμα μπορεί να συσταθεί και ενιαία ΝΑ που θα περιλαμβάνει το νομό Θεσσαλονίκης και τους γειτονικούς νομούς. Τέλος, όσες επαρχίες[15] λειτουργούσαν ως διοικητικές υποδιαιρέσεις του κράτους σε ορισμένους μεθοριακούς ή νησιωτικούς νομούς καταργήθηκαν από 1-1-1999 (Ν.2539/97, αρθρ.19).

Στα πλαίσια του νομού, ως διοικητικές αυτοδιοικούμενες υποδιαιρέσεις, λειτουργούν οι Δήμοι και οι Κοινότητες, οι οποίες μπορεί να αποτελούνται από έναν ή περισσότερους οικισμούς. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες συνθέτουν τους ΟΤΑ πρώτης βαθμίδας. Μέχρι την εφαρμογή του Προγράμματος Καποδίστρια και λαμβάνοντας υπόψη τη διάκριση της ΕΣΥΕ με βάση το μέγεθος του οικισμού, σε αστικό (οικισμοί 10.000 κατοίκων και άνω), ημιαστικό (οικισμοί 2.000 – 9.999 κατοίκων) και αγροτικό (οικισμοί έως 1999 κατοίκων), μπορούμε να πούμε ότι οι Δήμοι ανταποκρίνονταν σε ΟΤΑ του αστικού πληθυσμού της χώρας και οι Κοινότητες σε ΟΤΑ του ημιαστικού και αγροτικού πληθυσμού (με ορισμένες εξαιρέσεις ιστορικών οικισμών όπως οι Δελφοί, η Ολυμπία κλπ. που αν και είχαν μικρότερο πληθυσμό αποτελούσαν Δήμους). Ωστόσο, με την αναμόρφωση του πρώτου βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τη σύσταση νέων Δήμων (900) και Κοινοτήτων (133) που προήλθαν από τη συνένωση των προϋφιστάμενων ΟΤΑ (Ν.2539/97), ο Δήμος έπαψε να έχει τον αμιγώς αστικό χαρακτήρα που είχε μέχρι τότε.

[15] Ως διοικητικές μονάδες, οι επαρχίες υπήρχαν από παλιά (Δ/γμα 6.4.1833), στη συνέχεια όμως σταδιακά καταργήθηκαν. Αργότερα μερικές απ' αυτές επανασυστήθηκαν (Ν.108/75,Ν.1416/84

Μια ιδιαίτερη μορφή του τοπικού, χωρίς ωστόσο να αποτελεί μονάδα διοικητικής υποδιαίρεσης, είναι τα **πολεοδομικά συγκροτήματα**. Πρόκειται για ουσιαστικές συνενώσεις ομόρων οικισμών που αποτελούν Κοινότητες ή Δήμους. Ο χαρακτηρισμός των οικισμών αυτών μονάδων οφείλεται στην ΕΣΥΕ, η οποία διακρίνει 13 πολεοδομικά συγκροτήματα, το κυριότερο από τα οποία είναι το πολεοδομικό συγκρότημα της Περιφέρειας της Πρωτεύουσας, που περιλαμβάνει πάνω από 50 Δήμους και Κοινότητες. Η συνένωση των οικισμών αυτών προέκυψε από την αυθαίρετη, εκτός σχεδίου πόλεως, δόμηση στα κενά μεταξύ ομόρων οικισμών. Μέχρι την κατά καιρούς νομιμοποίηση των αυθαιρέτων και την ένταξή τους στο σχέδιο πόλης, οι περιοχές αυτές δεν εμφανίζονταν στους επίσημους χάρτες των Δήμων και Κοινοτήτων της ΕΣΥΕ. Οι αυθαίρετοι οικισμοί εθεωρούντο τυπικά ανύπαρκτοι με αποτέλεσμα να στερούνται κατά κανόνα επισήμων φορέων κοινωνικής προστασίας. Το γεγονός αυτό εξηγεί ως ένα βαθμό γιατί οι περισσότεροι από τους φορείς αυτούς βρίσκονται εγκατεστημένοι κοντά στο κέντρο του Δήμου και μακριά από τις περιοχές εγκατάστασης ευπαθών ομάδων του πληθυσμού.

Σε **επίπεδο φορέων**, στον ορισμό του τοπικού εντάσσεται και μια μεγάλη ποικιλία δημοσίων και ιδιωτικών φορέων κοινωνικής προστασίας. Στους δημοσίους κατατάσσονται οι περιφερειακές ή αποκεντρωμένες Υπηρεσίες του κράτους ή ΝΠΔΔ (πχ. Διευθύνσεις Πρόνοιας, ΟΑΕΔ κλπ.). Οι Υπηρεσίες αυτές αποτελούν κατά κανόνα τοπικά παραρτήματα με εκτελεστική αρμοδιότητα. Είναι υπεύθυνες για την επιτόπια εφαρμογή της πολιτικής και των μέτρων που ασκούνται από την κεντρική διοίκηση ή τα κεντρικά ΝΠΔΔ. Ειδική είναι η περίπτωση της Εκκλησίας (ΝΠΔΔ) της οποίας όμως οι επιμέρους Μητροπόλεις δεν είναι εξαρτημένες τοπικές μονάδες αλλά αυτοτελή ΝΠΔΔ με δική τους αποφαντική αρμοδιότητα, δεδομένου ότι η Εκκλησία δεν έχει ιεραρχική οργάνωση. Αυτό σημαίνει ότι οι επιμέρους Μητροπόλεις, ως φορείς κοινωνικής προστασίας, ασκούν τη δική τους ανεξάρτητη πολιτική.

Ν.2240/94) για να καταργηθούν οριστικά με τον Ν.3539/97.

Πέρα από τους τοπικούς δημόσιους φορείς διακρίνουμε και τους ιδιωτικούς, οι οποίοι με τη σειρά τους μπορεί να είναι τοπικά ΝΠΙΔ, όπως τοπικά ιδρύματα ή σωματεία, ή τοπικά παραρτήματα κεντρικών ΝΠΙΔ, όπως πχ. το ΠΙΚΠΑ, ο ΕΟΠ κλπ.

Τέλος, στην έννοια του τοπικού φορέα εντάσσονται και όλα εκείνα τα ανεπίσημα δίκτυα, οι οικογένειες, οι συγγενείς, οι φίλοι, οι γείτονες, οι εθελοντικές πρωτοβουλίες και οργανώσεις που συγκροτούν την «κοινότητα» με την κοινωνιολογική έννοια του όρου[16] και που επωμίζονται πολλές φορές το κύριο βάρος της αναπλήρωσης των «επίσημων ή τυπικών» φορέων κοινωνικής προστασίας.

4.2.2. Το "τοπικό" ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περίοδο πριν την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989).

Μια μελέτη των σχέσεων κεντρικού-τοπικού στην Ελλάδα, καθόλη τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου και μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80, θα την κατέτασε χωρίς αμφιβολία στο "ναπολεόντειο" συγκεντρωτικό μοντέλο[17] διοικητικής οργάνωσης. Οι χώρες που ανήκουν στο μοντέλο αυτό, όπως είδαμε και στο κεφάλαιο 3, χαρακτηρίζονται από συγκεντρωτικές δομές εξουσίας και αδύναμη τοπική αυτοδιοίκηση, ενώ η συνήθης πρακτική είναι η δημιουργία περιφερειακών διοικητικών ενοτήτων (συνήθως νομών) με τοποθετημένους από την κεντρική εξουσία νομάρχες, που ασκούν εποπτεία στη δράση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

---

[16] Σύμφωνα με την Ο.Στασινοπούλου (1986) : «Η ανάπτυξη του θεσμού της Τ.Α. στην Ελλάδα και η σημασία της κοινοτικής ανάπτυξης. Μια προσέγγιση», στο *Κοινωνική Εργασία*, τευχ.3, σελ. 143-154. «με τον όρο 'κοινότητα' εννοούμε το σύμπλεγμα ομάδων, ατόμων, εγκατεστημένων σε μια γεωγραφική περιοχή που έχει σημαντικά στοιχεία κοινής ζωής αλλά και αντιθέσεων, καθώς αυτά εκδηλώνονται από τους τρόπους ζωής, συμπεριφορά κατοίκων, έθιμα και πλέγματα επικοινωνίας».

[17] Βλ. την αντίστοιχη τυπολογία των Sharpe (1988), Norton (1991) και Bennet (1993), στο κεφ. 2, ενοτ.. 2.3.1.α.

Πράγματι, μεταπολεμικά (δεκαετίες '50 και '60), στην Ελλάδα κυριαρχούσε ένα συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης, με το νομό[18] να αποτελεί, τη βασική αποκεντρωτική διοικητική μονάδα της χώρας, όπου συγκροτούνται με ενιαίο τρόπο οι δημόσιες υπηρεσίες. Σε κάθε νομό οι Νομαρχίες λειτουργούσαν ως διοικητικά κέντρα, συγκεντρώνοντας το σύνολο σχεδόν των κρατικών υπηρεσιών και είχαν ιδιαίτερη πολιτική σημασία για τη διατήρηση της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας. Η κάθε Νομαρχία αποτελείτο από ένα σύνολο πολυκερματισμένων οργανωτικών μονάδων - διευθύνσεων και τμημάτων - που αντιστοιχούσαν στα κεντρικά υπουργεία και λειτουργούσαν με εντολές των κεντρικών υπηρεσιών. Ο συγκεντρωτισμός των αποφάσεων της κεντρικής διοίκησης δεν επέτρεπε την ανάπτυξη της αποτελεσματικότητας στην καθημερινή διοίκηση στο επίπεδο του νομού ενώ αποτελούσε σοβαρότατο εμπόδιο για την προσαρμογή των κεντρικών πολιτικών στις τοπικές συνθήκες.

Τα μόνα τοπικά σημεία αναφοράς ήταν οι νομάρχες που ήταν οι προϊστάμενοι των νομαρχιακών υπηρεσιών και εκπρόσωποι της κεντρικής εξουσίας στο νομό, με κύριο καθήκον την εποπτεία των δήμων και κοινοτήτων και τη διοίκηση των δημόσιων υπηρεσιών στο νομό (Χριστοφιλοπούλου Π.,1996). Ωστόσο, η δοτή πολιτική εξουσία του νομάρχη ήταν περιορισμένη, στο βαθμό που η αποφασιστική αρμοδιότητα σε πολλά ουσιώδη ζητήματα της τοπικής κοινωνίας (π.χ. προγραμματισμός, αναπτυξιακά έργα, κοινωνική πολιτική) παρέμενε στον Υπουργό και την κεντρική διοίκηση. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι τα νομαρχιακά προγράμματα δημοσίων επενδύσεων που καταρτίζονταν στη νομαρχία είχαν το χαρακτήρα προτάσεων προς την κεντρική διοίκηση, η οποία και τα ενέκρινε. Ο Υπουργός είχε τη δικαιοδοσία να τροποποιεί τις προτάσεις, περικόπτοντας ή προσθέτοντας έργα,

---

[18] Ο νομός αποτελεί σχεδόν από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους τη βασική αποκεντρωτική μονάδα της χώρας. Ήδη από το 1833, η Αντιβασιλεία διαιρεί την εδαφική επικράτεια της χώρας σε Νομούς και Επαρχίες, θεσμωθετώντας μέσα στα όρια αυτών Δήμους σύμφωνα με το γαλλικό πρότυπο τοπικής αυτοδιοίκησης, που περιελάμβανε departments (νομούς), districts (επαρχίες) και communes (δήμους), Γεωργούλης Σ. (1997), σελ.38.

υποκαθιστώντας έτσι συχνά την αποκεντρωμένη διοίκηση (Γετίμης Π.,1988:153).

Το ιεραρχικό συγκεντρωτικό μοντέλο κρατικής εξουσίας αναπαραγόταν και στη σχέση αποκεντρωμένης διοίκησης και αυτοδιοίκησης. Η κατακερματισμένη τοπική αυτοδιοίκηση α' βαθμού ελεγχόταν από τον νομάρχη, προληπτικά και κατασταλτικά, στα πλαίσια ενός πολιτικού συστήματος με υψηλό βαθμό αυταρχισμού που συνοδευόταν από την ιδεολογία των "απολιτικών Δήμων και Κοινοτήτων" (Ψυχοπαίδης Κ.,1982). Οι αιρετοί Δήμαρχοι και Κοινοτάρχες έπρεπε να απέχουν από την πολιτική, ενώ ο Νομάρχης μπορούσε να τους ελέγχει και να τους παύει. Με αντίστοιχους αυταρχικούς μηχανισμούς ελεγχόταν και η δραστηριότητα όλων των οργανωμένων συλλογικών φορέων (πολιτιστικοί σύλλογοι, ενώσεις, επαγγελματικοί φορείς). Με τον τρόπο αυτό εμποδιζόταν ο πολιτικός διάλογος και η πολιτική έκφραση των τοπικών προβλημάτων, στο βαθμό που υπήρχε ο κίνδυνος να αμφισβητηθούν οι κεντρικές επιλογές της εξουσίας. Τα νομαρχιακά συμβούλια, τα οποία υποτίθεται ότι συστάθηκαν με στόχο τη συμμετοχή και τη λαϊκή εκπροσώπηση στις αποφάσεις της Νομαρχιακής Διοίκησης (συμμετείχαν σ'αυτά εκτός από τους δημοσίους υπαλλήλους και αιρετά μέλη από κάθε επαρχία, εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης κλπ) δεν λειτούργησαν ούτε καν ως γνωμοδοτικά όργανα στους νομάρχες. Οι αποφάσεις του Νομάρχη που λαμβάνονταν στη βάση δοτών αρμοδιοτήτων, παραχωρημένων από το κέντρο, "νομιμοποιούνταν" αποκλειστικά στη βάση της αρχής της τυπικής αντιπροσωπευτικότητας, η οποία συνδυαζόταν με την ισχυρή κεντρική κυβέρνηση και τους κεντρικά ελεγχόμενους μηχανισμούς στον εθνικό χώρο και τα τμήματά του (Περιφέρειες, Νομοί) (Γετίμης Π.,1988:154).

Η ισχυρή συγκεντρωτική δομή του κρατικού μηχανισμού που εξακολουθούσε να κυριαρχεί στις δεκατίες του '50 και '60, με τη μεταπολίτευση (μετά το 1974) και κυρίως στη δεκαετία του '80, τίθεται υπό αναθεώρηση. Με την

εγκαθίδρυση των κοινοβουλευτικών θεσμών μετά το 1974, διαπιστώνεται η τάση για μεταβίβαση ορισμένων αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς τη νομαρχιακή διοίκηση. Η αντίληψη αυτή ενισχύθηκε από την ανάγκη να ανταποκριθεί η κρατική πολιτική στα νέα κοινωνικο-οικονομικά δεδομένα (όξυνση περιφερειακών προβλημάτων, οικονομική κρίση, αναδιάρθρωση της παραγωγής κλπ.). Ο πιο καθοριστικός παράγοντας, ωστόσο, για την ανασύνταξη της σχέσης κεντρικού - τοπικού υπήρξε **η ένταξη της Ελλάδας στην ΕΟΚ** (1981) και η συνακόλουθη ανάγκη σύγκλισης και προσαρμογής των συνθηκών προγραμματισμού σ' εκείνες της Κοινότητας (πχ. η ύπαρξη περιφερειακών μελετών και θεσμών προγραμματισμού θεωρείται απαραίτητη προϋπόθεση για την άντληση κοινοτικών πόρων) (Ανδρικοπούλου Ε.,1993, Γετίμης Π.,1988,1993).

Στο πλαίσιο αυτό, ενισχύθηκε η διοικητικο-πολιτική εξουσία σε επίπεδο νομού και δημιουργήθηκε ένα νέο πλέγμα θεσμών συμμετοχής στις διαδικασίες τοπικών ρυθμίσεων. Όσον αφορά την Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι καινοτομίες που εισήγαγε το νέο θεσμικό πλαίσιο[19], αφορούσαν αφενός τον εμπλουτισμό των αρμοδιοτήτων της με στόχο να εκπληρώσει ένα νέο αναπτυξιακό ρόλο (πχ. δυνατότητα δημιουργίας δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων, σύναψης προγραμματικών συμβάσεων, μεταφορά ορισμένων πόρων κλπ.) και αφετέρου την αναδιοργάνωσή της, μέσω κινήτρων αυξημένης χρηματοδότησης, σε μεγαλύτερες και περισσότερο βιώσιμες μονάδες που θα αποτελούσαν την κατώτερη προγραμματική βαθμίδα στην οποία θα καταρτίζονταν τα τοπικά αναπτυξιακά προγράμματα (Ανδρικοπούλου Ε.,1993). Η προσπάθεια, πάντως αυτή, κρίθηκε αναποτελεσματική, με τους κυριότερους λόγους να εντοπίζονται στη μορφή και το περιεχόμενο της κυβερνητικής πολιτικής. Υποστηρίζεται ότι ουδέποτε υπήρξε μια γενναία πολιτική οικονομικής στήριξης των προσπαθειών συνένωσης των ΟΤΑ και ότι ουδέποτε ήταν εξασφαλισμένη η χρηματοδότηση ειδικών αναπτυξιακών σχεδίων. Η προτεραιότητα στην κατάρτιση

αναπτυξιακών προγραμμάτων στο τοπικό επίπεδο, καθώς και η παροχή ανάλογων πιστώσεων, δεν έγινε δυνατή για λόγους που σχετίζονται με το πλέγμα των κομματικών και πελατειακών σχέσεων που διαπερνά την πυραμίδα της διοικητικής και πολιτικής εξουσίας (Μπεριάτος Η.,1994).

Στο επίπεδο του νομού, αρχικά θεσμοθετήθηκαν τα νομαρχιακά συμβούλια (Ν.1235/82), ενω παράλληλα διατηρήθηκε η θέση του νομάρχη ως διορισμένου εκπροσώπου της κυβέρνησης και ανωτάτου διοικητικού οργάνου στο επίπεδο του νομού, και στη συνέχεια (Ν.1416/84) θεσμοθετήθηκε η σύσταση επαρχιών[20] σε ορισμένους νομούς που εκπροσωπούνταν από τα επαρχιακά συμβούλια και τον έπαρχο ως διορισμένο εκπρόσωπο της κυβέρνησης (Ανδρικοπούλου Ε.,1993).

Η πιο σημαντική, όμως, αλλαγή την περίοδο αυτή υπήρξε η θεσμοθέτηση (Ν.1622/86) και εφαρμογή (Π.Δ.51/87) των Περιφερειών (13), ως αποκεντρωμένων μονάδων κρατικής διοίκησης με σκοπό την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και της χωροταξίας. Ο καθοριστικός παράγοντας που επέβαλε τη ρύθμιση αυτή ήταν αναμφισβήτητα η - για πρώτη φορά μετά την ένταξή της στην ΕΟΚ - συμμετοχή της χώρας στην Περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ, με την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) (Georgiou G.,1994). Αρχικά, η εισαγωγή και η απορρόφηση προγραμμάτων και πιστώσεων από την ΕΟΚ, συναντούσε εμπόδια που σχετίζονταν με την οργανωτική ανεπάρκεια των νομαρχιών. Οι νομάρχες αντιμετώπιζαν αξεπέραστες δυσκολίες στη διαμόρφωση των προτάσεων για τα ΜΟΠ εξαιτίας των ασαφών και αντιφατικών κατευθύνσεων που ελάμβαναν από τα κεντρικά υπουργεία και της ανικανότητας των νομαρχιακών υπηρεσιών. Στη συνέχεια, η αναδιοργάνωση των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων και η θεσμοθέτηση των νέων τριμερών σχέσεων μεταξύ της ΕΟΚ, των εθνικών

[19] Ν.1262/82, Ν.1416/84, Ν.1622/86

[20] Οι επαρχίες καταργήθηκαν οριστικά με τον Ν.2539/97 (βλ.παρ.σελ.221).

κρατών και των Περιφερειών απαιτούσαν την ύπαρξη ενός επιπέδου σχεδιασμού, εφαρμογής και παρακολούθησης των περιφερειακών προγραμμάτων (ΠΕΠ) των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ). Η **αυξανόμενη σπουδαιότητα της Περιφέρειας** προέρχεται από το γεγονός ότι είναι πλέον υπεύθυνη για τη διοίκηση και διαχείριση των ΠΕΠ, που χρηματοδοτούνται κατά 75% από την Ε.Ε. και κατά 25% από το ελληνικό δημόσιο και στο πλαίσιο της οικονομικής συγκυρίας αποτελούν τη μοναδική πηγή χρηματοδότησης τοπικών έργων (Χριστοφιλοπούλου Π.,1996).

Ωστόσο, ούτε η θεσμοθέτηση των Περιφερειών είχε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Το οργανωτικό σχήμα των Περιφερειών ήταν πολυδιασπασμένο σε αυτόνομες υπηρεσίες που υπάγονταν στα αρμόδια κεντρικά υπουργεία και εποπτεύονταν τοπικά από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, γνωστό και ως "περιφερειάρχη". Οι περιφερειακές υπηρεσίες στερούνταν ενότητας και ομοιογένειας, όπως κι αυτές των νομαρχιών, και λειτουργούσαν με βάση τους υπάρχοντες κανόνες και δυναμικές διοργανωτικών σχέσεων. **Οι Περιφέρειες αποτελούσαν, έτσι αναπόσπαστο μέρος του κράτους και ελέγχονταν στενά από την κεντρική πολιτική εξουσία** στην οποία ήταν και υπόλογες. Με τον τρόπο αυτό καταστρατηγήθηκε στην ουσία η τριμερής σχέση (Ε.Ε., εθνικό κράτος και περιφέρεια) και οι πόροι τους οποίους διαχειρίζονταν οι Περιφέρειες κατανέμονταν με βάση τα συμφέροντα και τις επιλογές της κεντρικής πολιτικής εξουσίας. Ως συνέπεια, τα ελληνικά ΠΕΠ παρουσίαζαν όλα τα χαρακτηριστικά των Προγραμμάτων Δημοσίων Επενδύσεων. Παρά τις κατευθύνσεις της Επιτροπής για τη σφαιρικότητα και την επικουρικότητα των διαφόρων υποπρογραμμάτων, στα πλαίσια των στρατηγικών στόχων που έθεταν τα ΠΕΠ, τα ελληνικά προγράμματα ήταν περισσότερο κατάλογοι έργων, παρουσιασμένοι με τον τύπο των κατευθύνσεων της Επιτροπής Παρακολούθησης, που ωστόσο στερούνταν μακρόπνοων στρατηγικών επιλογών. Πολλά από τα έργα που περιλαμβάνονταν στα ΠΕΠ, κάλυπταν "βασικές ανάγκες" των ΟΤΑ και άλλων τοπικών φορέων.

Κάτω από τις νέες συνθήκες η τελική διαπραγμάτευση για την ένταξη των έργων στα ΠΕΠ μεταφέρθηκε ένα επίπεδο πιο πάνω από το Νομό, στην Περιφέρεια. Οι περιφερειάρχες προσπαθούσαν να τηρήσουν την πολιτική του ΥΠΕΣ για την κατανομή των κονδυλίων με βάση τις "τοπικές ανάγκες". Προφανώς οι περισσότεροι απ' αυτούς, όπως άλλωστε και οι μετακλητοί νομάρχες, χρησιμοποιούσαν τη θέση τους ως εφαλτήριο για υψηλότερα πολιτικά αξιώματα. Έτσι, η πολιτική εξουσία διατήρησε σε μεγάλο βαθμό την ευχέρεια κατανομής των πιστώσεων των ΠΕΠ, παρά τις επανειλημμένες επισημάνσεις των στελεχών της Επιτροπής για τις ελλείψεις και τα κενά που παρουσιάζονταν στην υλοποίηση των ελληνικών ΠΕΠ (Χριστοφιλοπούλου Π.,1996:132-33).

Συμπερασματικά τα κύρια χαρακτηριστικά του ελληνικού διοικητικού συστήματος κατά την περίοδο μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του '80, ήταν ο υψηλός συγκεντρωτισμός, ο αυταρχικός έλεγχος και η εποπτεία των τοπικών θεσμών (ΟΤΑ) από τους νομάρχες και η ανάπτυξη ενός συστήματος πελατειακών σχέσεων μέσω των κομματικών μηχανισμών και της δημόσιας εργοδοσίας. Στο πλαίσιο αυτής της συγκεντρωτικής δομής, **η περιορισμένη ανάπτυξη των κοινωνικών πολιτικών στα πεδία της εκπαίδευσης, υγείας-πρόνοιας και ασφάλισης καθοριζόταν αποκλειστικά από το κράτος.** Η αποκεντρωμένη διοίκηση (νομαρχίες) και η τοπική αυτοδιοίκηση είχαν ελάχιστες αρμοδιότητες και πόρους και περιορίζονταν σε εντολοδόχους των επιλογών της κεντρικής διοίκησης. Βέβαια, ορισμένα προβλήματα που ετίθεντο στο τοπικό επίπεδο ρυθμίζονταν συνήθως με τη μεσολάβηση του τοπικού βουλευτή και με αυτόν τον τρόπο διατηρείτο και αναπαραγόταν το εκτεταμένο πλέγμα σχέσεων εκλογικής πελατείας. Οι πολιτικές υποσχέσεις και παροχές αντιστοιχούσαν στη δομή των αιτημάτων των κοινωνικών στρωμάτων και αφορούσαν ένα ευρύ φάσμα εξατομικευμένων και αποσπασματικών ρυθμίσεων : διορισμός στο Δημόσιο, εξασφάλιση προνομιακής σχέσης με το Δημόσιο (π.χ. προμήθειες), νομιμοποιήσεις αυθαιρέτων κτισμάτων, αποσπασματικές

κοινωνικές παροχές για ειδικές ομάδες (πχ. επιμέρους ρυθμίσεις για συντάξεις, ασφάλιση, πρόνοια), δημόσιες επενδύσεις και χωροθετήσεις βασικών δραστηριοτήτων (πχ. σχολεία, κέντρα υγείας κλπ.) (Γετίμης Π.,1993:114).

Η προσπάθεια ανασύνταξης τως σχέσεων κεντρικού - τοπικού που παρατηρήθηκε μετά τη μεταπολίτευση και ιδιαίτερα τη δεκαετία του '80 (με κύριο παράγοντα πίεσης, όπως είδαμε, την Ε.Ε.) δε σήμανε και μεταφορά ουσιαστικών αρμοδιοτήτων και πόρων σε νέους αποκεντρωμένους θεσμούς άσκησης κοινωνικών πολιτικών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Όλες οι "κοινωνικού" περιεχομένου αρμοδιότητες υπάγονταν στη δέσμη των **συντρεχουσών** και όχι των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Τ.Α. Η μόνη νέα κοινωνική δραστηριότητα που ανέπτυξαν οι ΟΤΑ τη δεκαετία του '80 συνίστατο στη λειτουργία των ΚΑΠΗ, που κι αυτά όμως δεν αποτελούν παραδείγματα τοπικής πρωτοβουλίας ή αυτονομίας της Τ.Α. στο χώρο των κοινωνικών υπηρεσιών, αφού χρηματοδοτούνταν και ελέγχονταν από το κράτος (Καβουνίδη Τζ.,1996:255).

4.2.3. Το "τοπικό" ενάντια στη φτώχεια και την περιθωριοποίηση την περιοδο μετά την εισαγωγή της θεματικής του "κοινωνικού αποκλεισμού" (1989).

Η δεκαετία του '90 αποτελεί την περίοδο της ουσιαστικής ανασύνταξης των σχέσεων κεντρικού - τοπικού στην Ελλάδα. Η ανασύνταξη αυτή εκφράστηκε, στο θεσμικό επίπεδο, με τους Ν.2218 και Ν.2240 του 1994 και με το "Πρόγραμμα Ι.Καποδίστριας" το 1997. Οι βασικές καινοτομίες των θεσμικών αυτών ρυθμίσεων συνίστανται, στην θεσμοθέτηση του β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση), στην αποκέντρωση αρμοδιοτήτων προς την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση και στην ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης μέσω των υποχρεωτικών συνενώσεων των ΟΤΑ.

Η ανάγκη για την τελική θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης υπήρξε το αποτέλεσμα δύο βασικών παραμέτρων. Πρώτον, η σημασία και η δύναμη της νομαρχιακής διοίκησης στην κατανομή των τοπικών επενδύσεων, όπως είδαμε και παραπάνω, μειώθηκε σταδιακά με τη λειτουργία των Περιφερειών, γεγονός που άρχισαν να το συνειδητοποιούν σιγά-σιγά οι πολιτικές δυνάμεις. Δεύτερον, οι πιέσεις της Ε.Ε. για διοικητικό εκσυγχρονισμό και αποκέντρωση αυξήθηκαν, με αφορμή τις μεγάλες δυσκολίες εφαρμογής των κοινοτικών προγραμμάτων και του χαμηλού βαθμού αποτελεσματικότητας των ελληνικών κρατικών υπηρεσιών. **Οι ίδιοι οι θεσμοί της Ε.Ε. παρέπεμπαν στην ανάγκη δημιουργίας κι άλλων βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης.** Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών με στόχο την εκπροσώπηση των τοπικών και περιφερειακών αυτοδιοικήσεων[21]. Η συμμετοχή της Ελλάδας στην Επιτροπή των Περιφερειών συναντούσε σοβαρές δυσκολίες λόγω της ανυπαρξίας άλλου βαθμού αυτοδιοίκησης, εκτός των Δήμων και Κοινοτήτων[22], ενώ με τη θεσμοθέτηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης θα εξασφαλιζόταν η νόμιμη και πλήρης συμμετοχή της χώρας στην Επιτροπή (Χριστοφιλοπούλου Π.,1996).

Η μεταρρύθμιση που θεσμοθέτησαν οι **Νόμοι 2218/94 και 2240/94** χαρακτηρίζεται από τρία βασικά στοιχεία :

(α) Τη δομική αναδιάρθρωση των επιπέδων διοίκησης και αυτοδιοίκησης με την προσθήκη του β' βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στο Νομό και τη μεταφορά του επιπέδου διοικητικής αποκέντρωσης στην Περιφέρεια. Οι

---

[21] Συνθήκη του Maastricht, Άρθρο 198Α.

[22] Η τότε ελληνική κυβέρνηση εφεύρε ένα βολικό "μεταφραστικό λάθος" που έλυσε τυπικά το πρόβλημα. Η ελληνική εκδοχή του κειμένου αναφερόταν σε "εκπροσώπους τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης" αντί του όρου "περιφερειακές αυτοδιοικήσεις" ο οποίος αντιστοιχούσε στον αγγλικό όρο "regional authorities" και στο γαλλικό όρο "collectivites regionales" που εμφανίζονταν στο επίσημο κείμενο της Συνθήκης. Βλ. και Χριστοφιλοπούλου Π.,(1996), "Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα", στο *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τευχ. 7, σελ.139, Χλέπας Ν.,(1993), "Η τοπική αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση", στο *Το Σύνταγμα* , τομ.19 και Παπαγιάννης Π. (1992), "Μεταφραστικό "λάθος" οδηγεί σε αλλαγή της σύνθεσης της Επιτροπής Περιφερειών", στο *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τευχ.1992, σελ.32.

Περιφέρειες αναδιοργανώθηκαν με τρόπο που τις κάνει να μοιάζουν σε μεγάλο βαθμό με τις παλιές νομαρχίες, με τους γενικούς γραμματείς της περιφέρειας, ως μετακλητούς υπαλλήλους, να προΐστανται των υπηρεσιών της και να εκπροσωπούν την κυβέρνηση. Δημιουργήθηκαν τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης (ΠΤΑ), με στόχο τη διαχείριση των πόρων των περιφερειακών προγραμμάτων ανάπτυξης, σύμφωνα με τις αποφάσεις των περιφερειακών συμβουλίων. Επιπλέον τα ΠΤΑ μπορούν να μετέχουν σε προγράμματα της Ε.Ε. και να ενισχύουν το επιτελικό έργο της Περιφέρειας στο στρατηγικό σχεδιασμό, τη χάραξη, την παρακολούθηση της πολιτικής στους τομείς της ευθύνης της. Οι διατάξεις αυτές στοχεύαν στην πολιτική και διοικητική ενδυνάμωση της Περιφέρειας ως ενότητας του κράτους και αποτέλεσαν προσπάθειες μεταφοράς των κατά τόπους διοικητικών κέντρων στο επίπεδο όπου λαμβάνονται οι κρισιμότερες αποφάσεις για την κατανομή των ΠΕΠ. Εξακολούθησαν, ωστόσο, να ερχονται σε πλήρη αντίθεση με την τάση ενδυνάμωσης του ρόλου της **αιρετής** Περιφέρειας στην Ε.Ε.(Χριστοφιλοπούλου Π.,1996).

Στους Νομούς ιδρύθηκαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και οι διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (στην Ανατολική Μακεδονία, στη Θράκη και στις δύο μητροπολιτικές περιοχές Αθηνών και Θεσσαλονίκης), ως δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης, με σκοπό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους.

Στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης επιχειρήθηκε για μια ακόμη φορά (μετά τις εθελοντικές συνενώσεις και τους αναπτυξιακούς συνδέσμους του Ν.1416/84), η επίλυση του προβλήματος του πολυκερματισμού των κοινοτήτων, με ένα νέο θεσμό διακοινοτικής συνεργασίας, τα συμβούλια περιοχής, στα οποία δόθηκαν ορισμένες αρμοδιότητες επιτελικού αλλά και διαχειριστικού χαρακτήρα, που δεν ήταν

δυνατόν να ασκηθούν από μικρούς ΟΤΑ : προγραμματισμός ανάπτυξης, διαχείριση πόρων ΠΔΕ, περιβαλλοντική προστασία κλπ.

(β) τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων προς την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση. Με βάση το Ν.2218/94, όλες οι αρμοδιότητες που ανήκαν στους νομάρχες και τις νομαρχιακές υπηρεσίες μεταβιβάστηκαν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, με εξαίρεση εκείνες που αφορούσαν θέματα δημόσιας περιουσίας και εκείνες που ανήκαν στα Υπουργεία Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Οικονομικών και Δικαιοσύνης. Επίσης, δε μεταβιβάστηκαν η ΕΣΥΕ, η εποπτεία των ΟΤΑ που ανήκε στο ΥΠΕΣ και σε ορισμένους μεθοριακούς νομούς, οι "Συνοριακοί Σταθμοί Κτηνιατρικού Υγειονομικού Ελέγχου" του Υπουργείου Γεωργίας. Ωστόσο, μια τροποποίηση του Ν.2240/94, σύμφωνα με την οποία *όλες οι **σχετικές** [με τις τοπικές υποθέσεις] αρμοδιότητες των νομαρχών και των νομαρχιακών υπηρεσιών* μεταβιβάζονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις[23], ενέτεινε την ασάφεια ως προς τις μεταβιβαζόμενες αρμοδιότητες, καθώς θα έπρεπε να οριστεί ποιές απ' αυτές είναι τοπικές υποθέσεις και άρα μεταβιβάζονται και ποιές είναι κεντρικές και θα πρέπει να παραμείνουν στις Υπηρεσίες Περιφερειακής Διοίκησης των νομών[24].

Στο επίπεδο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοικήσης έγινε ουσιαστικότερη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων, κυρίως διότι καταργήθηκε η νομικά και διοικητικά προβληματική διάκριση μεταξύ αποκλειστικών και συντρεχουσών αρμοδιοτήτων. Οι **συντρέχουσες αρμοδιότητες έγιναν αποκλειστικές των Δήμων και Κοινοτήτων**, ενώ δόθηκαν και νέες αρμοδιότητες ρυθμιστικού κυρίως χαρακτήρα. Οι δομικές μεταβολές που θέσπισε ο νόμος, δηλαδή η δημιουργία

---

[23] Για μια αναλυτική παρουσίαση των αρμοδιοτήτων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης βλ. Μουστάκας Μελ. (2000) : *Οι Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως*, Σάκκουλας, Αθήνα.

[24] Με τον Ν.2240/94 δημιουργήθηκε και ο θεσμός του μετακλητού "Περιφερειακού Διευθυντή",¨ως προϊσταμένου των Υπηρεσιών Περιφερειακής Διοίκησης των Νομών, που σηματοδότησε έντονες διαμάχες και διαμαρτυρίες εκ μέρους των αιρετών νομαρχών και που τελικά καταργήθηκε το 1996 με σχετική τροπολογία.

δεύτερου βαθμού και η αναγκαστική συνεργασία των ΟΤΑ μικρού μεγέθους στα συμβούλια περιοχής, **επιτρέπουν την ανάληψη της πλήρους ευθύνης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ για σημαντικές αρμοδιότητες, ιδιαίτερα στους τομείς της κοινωνικής προστασίας,** του περιβάλλοντος και της ρύθμισης του τοπικού αναπτυξιακού γίγνεσθαι (Χριστοφιλοπούλου Π.,1996:149).

(γ) την αλλαγή στον τρόπο εποπτείας της νομαρχιακής αλλά και της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Ο έλεγχος σκοπιμότητας καταργήθηκε, ενώ ο έλεγχος νομιμότητας που ασκούσαν ανέκαθεν οι κρατικοί νομάρχες, ανατέθηκε σε ειδικές τριμελείς επιτροπές, έργο των οποίων είναι ο έλεγχος νομιμότητας και οι προσφυγές των πολιτών κατά πράξεων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τη ρύθμιση αυτή, σημειώθηκε αισθητή βελτίωση σε σχέση με την προηγούμενη κατάσταση, όπου ο έλεγχος νομιμότητας ανήκε σε μονοπρόσωπο όργανο, τον κρατικό νομάρχη.

Παρά τις σημαντικές μεταβολές που επέφεραν οι Νόμοι 2218/94 και 2240/94 στη διοικητική δομή και οργάνωση της χώρας, που είχαν ως αποτέλεσμα την ανασύνταξη των σχέσεων κεντρικού - τοπικού προς όφελος του δεύτερου, παρέμενε ακόμα ένα σημαντικό πρόβλημα προς διευθέτηση. Η πολυδιάσπαση στο χώρο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης αποτελούσε, από τη σύσταση του νεοελληνικού κράτους, το πιο κρίσιμο δομικό πρόβλημα του τοπικού πολιτικού διοικητικού συστήματος. Η Ελλάδα, παρουσίαζε την πλέον κατακερματισμένη τοπική αυτοδιοίκηση στην Ε.Ε., με 457 Δήμους και 5.318 Κοινότητες[25]. Η κατάσταση αυτή οδήγησε το ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. στην εκπόνηση του προγράμματος "**Ιωάννης Καποδίστριας**" με στόχο την καταπολέμηση της εγγενούς δημογραφικής, οικονομικής και αναπτυξιακής καχεξίας των ΟΤΑ. Η πολιτική αυτή, γνωστή και ως ανακυττάρωση των Πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έθεσε τις εξής βασικές προτεραιότητες : (α) τον

[25] ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α., (1997), *Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, σελ. 21 -22

εκσυγχρονισμό του διοικητικού συστήματος, (β), τον εκσυγχρονισμό του τοπικού πολιτικού συστήματος, (γ) την τήρηση της νομιμότητας, τη διαφάνεια της διαχείρισης των πόρων και τον κοινωνικό έλεγχο στην άσκηση της τοπικής εξουσίας, (δ) την ενίσχυση του ρόλου της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης με την ανάθεση σ' αυτήν σημαντικών αρμοδιοτήτων, (ε) την ανασυγκρότηση με σκοπό την οικονομική αυτοδυναμία, τη διοικητική αυτοτέλεια, την αναγέννηση των χωριών και την περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας[26]. Παράλληλα, η ανάγκη αυτή για αναγκαστική συνένωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, προέκυψε ως απάντηση στις προηγούμενες αποτυχημένες προσπάθειες[27], αλλά προήλθε και από την επίδραση των αντίστοιχων τάσεων που είχαν επικράτησει με θετικά αποτελέσματα, ήδη από το 1950, στις χώρες της Ε.Ε. (Γεωργούλης Σ., 1997:55). Έτσι, σύμφωνα με το "Πρόγραμμα Ι.Καποδίστριας", ο χάρτης της ελληνικής πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης ανασυγκροτήθηκε και πλέον περιλαμβάνει 900 Δήμους και 133 Κοινότητες.

Οι παραπάνω μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, αποτέλεσαν την ελληνική απάντηση στις ανάγκες προσαρμογής της τοπικής και νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στα ευρωπαϊκά δεδομένα, που απαιτούσαν τον εκσυγχρονισμό στα πλαίσια μια πραγματικής αποκέντρωσης. Προκειμένου, όμως, οι νέοι αυτοί θεσμοί να κατορθώσουν να ανταποκριθούν στην σημαντική αποστολή τους, είναι ανάγκη να αντιμετωπιστούν άμεσα ορισμένα προβλήματα που έχουν ανακύψει μετά την πρόσφατα επιχειρηθείσα μεταρρύθμιση. Καταρχήν, απαιτείται ο σαφής καθορισμός της εξουσίας και των αρμοδιοτήτων και η

---

[26] Οπ.π., σελ.13-14

[27] Οι προηγούμενες αντίστοιχες προσπάθειες συνίσταντο στις "ασχεδίαστες και εθελοντικές" συνενώσεις και τους αναπτυξιακούς συνδέσμους του Ν.1416/84, στις "σχεδιασμένες αλλά εθελοντικές" συνενώσεις του Ν.1622/86, και με τα συμβούλια περιοχής του Ν.2218. Οι προσπάθειες αυτές απέτυχαν γιατί (α) η υλοποίηση της μεταρρύθμισης ανατέθηκε στους ίδιους τους ΟΤΑ, ενώ είναι - ουσιαστικά και νομικά - ευθύνη της Πολιτείας και (β) οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις δε συνοδεύτηκαν από μεσοχρόνιο ολοκληρωμένο πρόγραμμα υποστήριξης των νέων θεσμών και τα αναγκαία μέτρα πολιτικής αποτέλεσμα ήταν να επιτευχθούν μόλις 107 συνενώσεις κατά το χρονικό διάστημα 1984-1986, βλ. οπ.π. σελ.81-90. Το αποτέλεσμα ήταν να επιτευχθούν μόλις 107 συνενώσεις κατά το χρονικό διάστημα 1984-1986, βλ. οπ.π. σελ.81-90.

αποφυγή των επικαλύψεων όλων των βαθμίδων : Κεντρικής Διοίκησης, Περιφέρειας, Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με κύριο γνώμονα την αρχή ότι οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται στο πλησιέστερο προς τον πολίτη επίπεδο από τους εκλεγμένους εκπροσώπους του, όπως αυτό έχει διατυπωθεί με τη βασική αρχή της επικουρικότητας. Δεύτερον, πρέπει να επιλυθεί το οξυμένο πρόβλημα της έλλειψης προσωπικού, αλλά και της ανεπάρκειας πόρων, που προκαλούν ρωγμές στην προσπάθεια της αυτοτέλειας των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων αυτοδιοικήσεων. Απαιτείται, τέλος, πάνω απ' όλα, αποφασιστικότητα, αξιοπιστία, μεθοδικότητα και ορθολογικός προγραμματισμός από τους ιδιους τους αιρετούς, οι οποίοι, τελικά, είναι οι βασικοί υπεύθυνοι υλοποίησης της μεταρρυθμιστικής πολιτικής (Γεωργούλης Σ.,1997:60-61).

Η ουσιαστική ανασύνταξη των σχέσεων κεντρικού - τοπικού και η συνακόλουθη αναβάθμιση του ρόλου των τοπικών και περιφερειακων θεσμών που επιχειρήθηκε τη δεκαετία του '90, έχει δημιουργήσει, αναμφίβολα, ευνοϊκότερες προϋποθέσεις για την ενεργό συμμετοχή των τοπικών θεσμών στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Ιδιαίτερα σε ότι αφορά τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ, οι πρόσφατες θεσμικές μεταρρυθμίσεις τους επιτρέπουν την ανάληψη της πλήρους ευθύνης για σημαντικές αρμοδιότητες στον τομέα της κοινωνικής προστασίας.

Σύμφωνα με τον ισχύοντα Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (ΔΚΚ) γενική αρμοδιότητα[28] των Δήμων και Κοινοτήτων είναι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων :

«η διοίκηση <u>όλων των τοπικών υποθέσεων</u> ανήκει στην αρμοδιότητα των Δημων και των Κοινοτήτων, κύρια μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή

[28] Αναλυτικά για τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης βλ. Μπεσίλα-Βήκα Ε., Παπαγιάννης Δ., (1996), *Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαική Ένωση*, Σάκκουλας, Αθήνα.

των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων της» (ΔΚΚ, άρθρο 24 παρ.1).

Εντούτοις, ο καθορισμός της έννοιας της «τοπικής υπόθεσης», και συνεπώς της έκτασης της συνταγματικά κατοχυρωμένης διοικητικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ, δεν είναι εύκολος[29]. Τα όρια μεταξύ τοπικών και γενικών υποθέσεων είναι ρευστά και εξαρτώνται από τις εκάστοτε επικρατούσες αντιλήψεις και συνθήκες. Δυσκολίες επίσης υπάρχουν και για τη διάκριση μεταξύ των τοπικών υποθέσεων που ανήκουν στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και εκείνων που ανήκουν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση (Σπηλιωτόπουλος, 1997:307-308). Βασικό, πάντως, στοιχείο της έννοιας της «τοπικής υπόθεσης» είναι ότι αναφέρεται στην προαγωγή των συμφερόντων (από κοινωνική, πολιτιστική, πνευματική, οικονομική άποψη) των κατοίκων της διοικητικής περιφέρειας των ΟΤΑ και στην ικανοποίηση των αντίστοιχων αναγκών τους (αρθρο 24, παρ.1). Στο πλαίσιο αυτό, το άρθρο 24 του ΔΚΚ απαριθμεί ορισμένες αρμοδιότητες της Τ.Α., χωρίς να τις χαρακτηρίζει αποκλειστικές ή συντρέχουσες. Πρέπει όμως να θεωρηθεί ότι κατά τεκμήριο είναι αποκλειστικές, εκτός αν από τη φύση τους πρέπει να είναι συντρέχουσες με ίιδιες ή παρεμφερείς αρμοδιότητες κρατικών οργάνων. Η απαρίθμηση αυτή είναι ενδεικτική και κατά συνέπεια και κάθε άλλη δραστηριότητα που μπορεί να χαρακτηριστεί ως τοπική υπόθεση ανήκει στην αρμοδιότητα της Τ.Α. (Σπηλιωτόπουλος, 1997:309, 312). Μεταξύ αυτών και σε σχέση με το αντικείμενο αυτής της διερεύνησης, διακρίνουμε:

«την ίδρυση και τη λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, ΚΑΠΗ, και κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες και η μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων»

«την ίδρυση, κατασκευή και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, σχολών διδασκαλίας μουσικής, χορού και κέντρων επαγγελματικού

---

[29] Για τις δυσκολίες καθορισμού της έννοιας της "τοπικής υπόθεσης" βλ. και Χλέπας Ν. (1994), *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα, σελ.263-269.

προσανατολισμού, καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων»

«την εξασφάλιση στέγης και τη δημιουργία θερέτρων»

«την προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος, την προστασία της ζωής και της υγείας των κατοίκων και την κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων πρόληψης, άμεσης βοήθειας και θεραπείας»

Επίσης, σύμφωνα με τα άρθρα 32 και 37 του ΔΚΚ, στους ΟΤΑ παρέχεται και νομοθετική εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών πράξεων σχετικών με:

«τον καθορισμό των όρων για τη χρήση και τη λειτουργία..... των παιδικών και βρεφικών σταθμών, των υγειονομικών σταθμών και των κέντρων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, των πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων.....»

ενώ με το άρθρο 8 παρ.5 του Ν.2307/1995, τους παρέχεται η κανονιστική αρμοδιότητα για τη συγκρότηση «οργανισμών εσωτερικής υπηρεσίας» με τους οποίους καθορίζονται οι επιμέρους υπηρεσίες, οι αρμοδιότητές τους, οι θέσεις προσωπικού και οι αντίστοιχοι βαθμοί τους.

Τέλος, οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν να ιδρύσουν νομικά πρόσωπα που έχουν σκοπό **είτε την περίθαλψη ή την κοινωνική πρόνοια** (νοσοκομεία, σανατόρια, παιδικοί σταθμοί, βρεφοκομεία, ορφανοτροφεία, γηροκομεία) που ονομάζονται «δημοτικά ή κοινοτικά ιδρύματα» (ΔΚΚ, άρθρο 190), είτε την ειδικότερη οργάνωση ορισμένης υπηρεσίας «δημοτικά ή κοινοτικά νομικά πρόσωπα» (ΔΚΚ, άρθρο 203). Μπορούν ακόμα να ιδρύουν επιχειρήσεις (αμιγείς), μόνοι τους, «δημοτικές ή κοινοτικές επιχειρήσεις», ή από κοινού με άλλους ΟΤΑ ,«διαδημοτικές ή διακοινοτικές επιχειρήσεις», ή με άλλα δημόσια ή ιδιωτικά νομικά πρόσωπα, «μη αμιγείς ή μεικτές επιχειρήσεις». Οι φορείς των αμιγών επιχειρήσεων αποτελούν δημόσια νομικά πρόσωπα, που διέπονται κατ' αρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο και λειτουργούν κατά τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας. Οι μεικτές επιχειρήσεις πρέπει να έχουν τη μορφή

ανώνυμης εταιρείας ή συνεταιρισμού. Σκοποί των επιχειρήσεων μπορεί να είναι (α) η εκτέλεση ή και η εκμετάλλευση έργων που εξυπηρετούν το κοινό (β) **η παραγωγή αγαθών και η παροχή υπηρεσιών για την εξυπηρέτηση του κοινού** και (γ) η ανάπτυξη δραστηριότητας για την πραγματοποίηση εσόδων (ΔΚΚ, άρθρο 277).

Παρά το γεγονός, ότι το ισχύον θεσμικό πλαίσιο παρέχει σημαντικές αρμοδιότητες στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ προκειμένου να ασκήσουν το κοινωνικό τους έργο, οι εκτιμήσεις μας για την εικόνα της παροχής κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο κινούνται στο χώρο των υποθέσεων. Οι σχετικές εμπειρικές μελέτες είναι εξαιρετικά περιορισμένες. Οι μόνες ενδείξεις που έχουμε προέρχονται από τις ελληνικές εκθέσεις που έχουν καταρτιστεί για το Παρατηρητήριο της Ε.Ε. για τις πολιτικές καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού και από δύο ακόμη πρόσφατες σχετικές μελέτες[30] που επιχείρησαν, η μεν πρώτη, μια εκτίμηση της δραστηριότητας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην παροχή κοινωνικής προστασίας, σε πανελλαδικό επίπεδο, η δε δεύτερη, την καταγραφή της εμπειρίας κάποιων φορέων από την εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο. Παρακάτω, παραθέτουμε ορισμένα από τα συμπεράσματα των μελετών αυτών, που, ωστόσο, **μόνο ορισμένες ενδείξεις**[31] μπορουν να μας προσφέρουν, όσον αφορά την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο:

---

[30] ΚΕΔΚΕ - ΕΕΤΑΑ (1995), *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Παρούσα Κατάσταση και Προοπτικές*, Αθήνα.
ΤΕΔΚΝΑ (1996), *Στοιχεία των Τοπικών Αγορών Εργασίας στην Περιφέρεια Αττικής. Ανεργία, Κοινωνικός Αποκλεισμός και Εμπειρίες από την Εφαρμογή Τοπικών Προγραμμάτων Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα.

[31] Η μελέτη της ΚΕΔΚΕ - ΕΕΤΑΑ (1995) είχε ως αντικείμενο διερεύνησης **μόνο τα προγράμματα των Δήμων** και όχι άλλων φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο και κατόρθωσε να συλλέξει υλικό μόνο από 48 Δήμους πανελλαδικά, δηλ. ποσοστό 38.09% του δείγματος και **13.04% του συνόλου των Δήμων της Ελλάδας**, ενώ η μελέτη της ΤΕΔΚΝΑ, συγκνετρωση υλικό **μόνο από 9 φορείς** που προσέφεραν προγράμματα κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο.

* Όσον αφορά στις οργανωτικές δομές, οι ΟΤΑ υλοποιούσαν προγράμματα κοινωνικής προστασίας, κυρίως άτυπα, μέσα από τις υπάρχουσες και μη εξειδικευμένες υπηρεσίες τους. Όπου αξιοποιείτο η δυνατότητα σύστασης Κοινωνικής Υπηρεσίας στον Οργανισμό Εσωτερικής Λειτουργίας του Δήμου συναντήθηκε μια περισσότερο οργανωμένη παρέμβαση. Χαρακτηριστικά οργανωμένης παρέμβασης έφερε και η εφαρμογή προγραμμάτων μέσα από ΝΠΔΔ. Αρνητικά σημεία αποτελούσαν λειτουργικά προβλήματα που αναφέρονταν στην έλλειψη ευελιξίας στις αναθέσεις, προμήθειες και προσλήψεις του απαραίτητου διοικητικού και επιστημονικού προσωπικού με θετικό αντιστάθμισμα, όσον αφορά τα ΝΠΔΔ, ότι μπορούσαν να επιχορηγηθούν από το Νομικό Πρόσωπο που τα είχε συστήσει με νομικά κατοχυρωμένες διαδικασίες. Μια άλλη μορφή που αξιοποιείτο δειλά από τους ΟΤΑ ήταν οι Δημοτικές και οι Διαδημοτικές Επιχειρήσεις. Οι μορφές αυτές εξασφάλιζαν επιχειρηματική ευελιξία, δεν έδινε όμως τη δυνατότητα επιχορήγησης από το Νομικό Πρόσωπο που την είχε συστήσει, οπότε και έπρεπε να βασιστεί σε ανταποδοτικές λειτουργίες. Το τελευταίο δημιουργούσε ένα προβληματισμό σε οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο αναφορικά με την αντιφατικότητα ανάμεσα στην αναγκαιότητα κοστολόγησης υπηρεσιών και τον απώτερο στόχο της κάλυψης αναγκών και της αντιμετώπισης προβλημάτων κοινωνικών ομάδων που συνήθως βρίσκονται σε μειονεκτική θέση (ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, 1995:180-81).

* Διαπιστώθηκε παντελής (με μικρές εξαιρέσεις) έλλειψη στοιχείων (πρωτογενών και δευτερογενών) για τους πληθυσμούς-στόχους των υπηρεσιών και προγραμμάτων των ΟΤΑ, με αποτέλεσμα ο σχεδιασμός και προγραμματισμός (αναγκαίων πόρων, στελεχιακού δυναμικού, υποδομών) για την υλοποίηση προγραμμάτων να γίνεται από τους ΟΤΑ βιωματικά και όχι με βάση τη διάγνωση πραγματικών αναγκών και προβλημάτων. Η ίδια εικόνα παρατηρήθηκε και από τη μελέτη που κατέγραψε την κοινωνική λειτουργία των εννέα άλλων φορέων - πλην ΟΤΑ - στο τοπικο επίπεδο (ΤΕΔΚΝΑ, 1996:108). Εξαίρεση αποτελούσαν προγράμματα που αναπτύχθηκαν στα

πλαίσια Κοινοτικών παρεμβάσεων (προγράμματα Φτώχειας, Κοινοτικές Πρωτοβουλίες κλπ.), όπου η έρευνα και η τεκμηρίωση των αναγκών αποτελούσε προϋπόθεση για την έγκριση χρηματοδότησης (ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, 1995:180).

* Από τα διαθέσιμα στοιχεία δε διαφαινόταν τάση αξιοποίησης συνεργασιών και συντονισμού της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο, είτε μέσα από μια κοινή εσωτερική υπηρεσία περισσότερων Δήμων, είτε μέσα από τη σύσταση Διαδημοτικής Επιχείρησης. Την ανάγκη για καλύτερο συντονισμό της δράσης τους εξέφρασαν και οι υπόλοιποι φορείς που μελετήθηκαν στα πλαίσια της δεύτερης μελέτης (ΤΕΔΚΝΑ,1996:108). Εξαίρεση και εδώ αποτελούσαν τα χρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε. κοινωνικά προγράμματα τα οποία, ακολουθώντας δεδομένες προδιαγραφές, σύστηναν νομικά κατοχυρωμένες ή άτυπες "κοινοπραξίες" και αντιμετώπιζαν την πρόκληση της υπέρβασης τοπικών ενδιαφερόντων και ανταγωνισμών, προς όφελος της επίτευξης κοινών στόχων και της παροχής εξειδικευμένων κοινωνικών υπηρεσιών και προγραμμάτων (ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, 1995:181)

* Τέλος, ως κύριοι περιοριστικοί παράγοντες που εμπόδιζαν την λειτουργία των φορέων, αναφέρθηκαν, τα οικονομικά προβλήματα, η έλλειψη επαρκούς και εξειδικευμένου επιστημονικού προσωπικού, η ανεπάρκεια τεχνικής υποδομής, ο κεντρικός σχεδιασμός κλπ. (ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, 1995:181, ΤΕΔΚΝΑ, 1996:107).

Παρά το γεγονός ότι δεν μπορούν να γενικευθούν, τα συμπεράσματα των παραπάνω μελετών δείχνουν ότι η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο είναι προβληματική και σε σημαντικό βαθμό αναποτελεσματική. Ως μια από τις κύριες παραμέτρους της αναποτελεσματικότητας, εμφανίζεται η έλλειψη συνεργασίας και συντονισμού της δράσης είτε μεταξύ ομοειδών φορέων (πχ. Δήμων) είτε μεταξύ των επιμέρους διαφορετικών φορέων που εμπλέκονται στην παροχή κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Η κατάσταση αυτή, έρχεται σε πλήρη

αναντιστοιχία σε σχέση με το διαφαινόμενο ως κυρίαρχο μοντέλο δόμησης και οργάνωσης της κοινωνικής προστασίας : τη δημιουργία ενός κοινωνικού τομέα στο τοπικό επίπεδο, με τη συνεργασία και συμμετοχή ενός συνόλου φορέων (κράτος, τοπική αυτοδιοίκηση, δημόσιοι φορείς, ιδιωτικοί φορείς, μη κερδοσκοπικοί φορείς κλπ.), με κοινό στόχο την αποτελεσματικότερη διαχείριση των κατά τόπους ιδιαιτέρων προβλημάτων κοινωνικού αποκλεισμού[32]. Είδαμε στο κεφάλαιο 2 ότι η Ε.Ε. επιδρά θετικά προς την προώθηση του μοντέλου αυτού (δημιουργίας εταιρικών σχέσεων στο τοπικό επίπεδο) και μεταξύ άλλων, χρηματοδότησε ένα ειδικό πιλοτικό πρόγραμμα έρευνας καινοτόμων πρακτικών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο[33]. Στην ελληνική εφαρμογή του προγράμματος[34] πραγματοποιήθηκαν τρεις μελέτες περιπτώσεων και εξήντα συνεντεύξεις που αφορούσαν :

(α) Μια πιλοτική δράση του προγράμματος Φτώχεια 3, με στόχο την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού των 1500 οικογενειών που ζούν σε άσχημες συνθήκες διαβίωσης στην εκτός σχεδίου περιοχή του Περάματος η οποία υλοποιήθηκε από το 1990 ως το 1995.

(β) Ένα πρόγραμμα NOW του Αναπτυξιακού Συνδέσμου Δυτικής Αττικής με στόχο τη δημιουργία ενός Κέντρου Επαγγελματικής Κατάρτισης και Απασχόλησης των γυναικών που ζουν στη Δυτική Αττική και υλοποιήθηκε από το 1991 ως το 1994.

(γ) Μια άτυπη εταιρική σχέση με στόχο την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού των 120 περίπου παιδιών των μουσουλμάνων που ζούν στις περιοχές Κεραμεικού, Βοτανικού και Γκάζι και η οποία υφίσταται

---

[32] Για τους σύγχρονους προβληματισμούς γύρω από τον τρόπο δόμησης και οργάνωσης της κοινωνικής προστασίας και για τους λόγους που οδήγησαν στην κυριαρχία του μοντέλου αυτού βλ. κεφάλαιο 2, ενοτ. 2.3.2.α.

[33] Σχετικά με το πρόγραμμα και τους στόχους του βλ. κεφ. 2, ενοτ. 2.3.2.α..

[34] Robolis S., Papadogamvros V., Dimoulas K., Sidira V.,(1995), *The Role of Partnerships in Promoting Social Cohesion : Greek National Study*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1995), Athens, 1995

από το 1991 με πρωτοβουλία του Ελληνικού Κέντρου Διαπολιτισμικής Ψυχιατρικής και Περίθαλψης.

Τα συμπεράσματα της έρευνας αυτής, αν και πάλι δεν μπορούν να γενικευτούν, είναι ιδιαίτερα διαφωτιστικά για την υφιστάμενη κατάσταση στον τομέα αυτό στη χώρα μας. Από την πραγματοποίηση της έρευνας και των μελετών περιπτώσεων, προέκυψαν οι παρακάτω διαπιστώσεις :

* Η ανάπτυξη των τοπικών εταιρικών σχέσεων μεταξύ επιμέρους φορέων με στόχο πολυδιάστατες παρεμβάσεις, είναι αποσπασματική και χωρίς δομές συνέχειας στην Ελλάδα. Πιο συγκεκριμένα, οι παράγοντες που επιδρούν αρνητικά στην ανάπτυξή τους για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού είναι :

- Η μέχρι πρόσφατα απουσία μιας συνεργατικής-συμμετοχικής κουλτούρας ανάμεσα στους κρατικούς φορείς και τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών, που σχετίζεται με το συγκεντρωτικό πρότυπο άσκησης της πολιτικής από το κράτος, αλλά και με τις χαλαρές δομές κοινωνικής συνοχής στην Ελλάδα.
- Η ισχυρή παρουσία πελατειακών δικτύων μέσω των οποίων εκφράζονται και αρθρώνονται τα κοινωνικά συμφέροντα
- Ο συγκεντρωτικός, γραφειοκρατικός τρόπος διοίκησης του κράτους και των οργανισμών του
- Η μέχρι πρότινος περιορισμένη παρουσία και ισχύς μιας αυτόνομης τοπικής αυτοδιοίκησης
- Η αδυναμία των κοινοτικών οργανώσεων και των οργανώσεων των χρηστών να παρέμβουν ενεργητικά στη διαμόρφωση των πολιτικών που αφορούν τις ομάδες-στόχους που εκπροσωπούν, εξαιτίας της περιορισμένης πληροφόρησης, της κυριαρχίας παραδοσιακών νοοτροπιών και των περιορισμένων πόρων που διαθέτουν

- Οι αδύνατες δομές της κοινωνίας των πολιτών που μόλις την τελευταία δεκαπενταετία άρχισαν να ισχυροποιούνται και να προσδιορίζουν το πεδίο της παρέμβασής τους πολυδιάστατα
- Η μη συνειδητοποίηση και ενασχόληση, μέχρι πρόσφατα, με το πρόβλημα του κοινωνικού αποκλεισμού και της αναβάθμισης περιοχών, εξαιτίας της κυριαρχίας άλλων σημαντικοτέρων για την ελληνική κοινωνία προβλημάτων, όπως η εκβιομηχάνιση, μετανάστευση και ο γενικότερος εκσυγχρονισμός της χώρας.

* Από την άλλη μεριά, διαπιστώθηκε ότι τα τελευταία χρόνια δημιουργούνται κάποιες αντίρροπες δυνάμεις, που διαμορφώνουν ένα πλαίσιο για την αναπτυξη τοπικών εταιρικών σχέσεων. Αυτές είναι :

- Ο Νόμος 1876/90 που διαμορφώνει ένα πλουραλιστικό πλαίσιο κοινωνικού διαλόγου, που αποτελεί προϋπόθεση για την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων ανάμεσα σε εργοδότες και εργαζομένους
- Η ανάπτυξη θεσμών κοινωνικού διαλόγου (πχ. Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ)
- Η αναβάθμιση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, που μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων πολυδιάστατου χαρακτήρα
- Η αποκέντρωση δομών και υπηρεσιών από κάποιους δημόσιους οργανισμούς, όπως ο ΟΑΕΔ, ο ΕΟΠ κλπ.
- Η πολιτική της Ε.Ε. που αποτελεί παράγοντα επηρεασμού και συγκρότητης εταιρικών σχέσεων μέσω της χρηματοδότησης σχετικών προγραμμάτων.

4.3. Συμπεράσματα

Η σύσταση και εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα καθορίστηκε από εντελώς διαφορετικές κοινωνικές, οικονομικές και πολιτισμικές συγκυρίες απ' ότι στις βιομηχανικά ανεπτυγμένες χώρες της Ε.Ε. Κύρια χαρακτηριστικά της είναι η καθυστέρηση στη θεσμοθέτηση και επέκταση κοινωνικών προγραμμάτων, η ύπαρξη σημαντικών κενών στην κοινωνική προστασία με παράλληλη συμβίωση των τελευταίων με νησίδες υπερπροστασίας, ο κατακερματισμός του συστήματος κοινωνικής προστασίας σε μια πληθώρα μικροσυστημάτων το καθένα με τους δικούς του κανόνες, όρους ασφάλισης, ύψος εισφορών και εύρος και ποιότητα παροχών, η προνομιακή σύνδεση ορισμένων ομάδων στην πολιτική εξουσία και η δυνατότητά τους να αποσπούν ευνοϊκές ρυθμίσεις κλπ. Η ιδιότυπη αυτή κοινωνική πολιτική αποτυπώνεται σαφέστερα με την παράθεση συγκεκριμένων μέτρων κοινωνικής προστασίας που στοχεύουν στην καταπολέμηση του αποκλεισμού ορισμένων ευπαθών κοινωνικών ομάδων όπως οι άνεργοι, τα ΑΜΕΑ, οι ηλικιωμένοι και οι γυναίκες. Η παράθεση αυτή αποκαλύπτει μια **αναποτελεσματικότητα του κρατικού τομέα** - που είναι και ο κύριος φορέα παροχής της κοινωνικής προστασίας - στην κάλυψη των αναγκών. Καταρχήν η κρατική πολιτική συνίσταται κυρίως σε μια παραδοσιακή, μονοδιάστατη και παθητική πολιτική παροχής επιδομάτων με κύρια χαρακτηριστικά τον κατακερματισμό, την αδιαφάνεια στην πρόσβαση και την ανομοιομορφία ως προς το ύψος και την ποιότητα των παροχών. Οι όποιες προσπάθειες για μια πιό σύγχρονη, πολυδιάστατη και "ενεργητική" πολιτική συνδέονται με παρεμβάσεις και χρηματοδοτήσεις από την Ε.Ε. (πχ. προγράμματα κατάρτισης ΟΑΕΔ κλπ.). Λείπει εντελώς μια παράδοση συνεργασιών ανάμεσα στους κρατικούς φορείς που ασκούν τομεακές πολιτικές αλλά και σ' αυτούς που ασκούν πολιτικές σε διαφορετικούς τομείς, που θα επέτρεπε την εφαρμογή πολυδιάστατων ολοκληρωμένων παρεμβάσεων. Επιπλέον, η κοινωνική προστασία στερείται σχεδιασμού και συντονισμού, αφού οι υπηρεσίες και τα προγράμματα

αναπτύχθηκαν αποσπασματικά και όχι με βάση μια προσεκτική μελέτη των αναγκών ή την ιεράρχηση προτεραιοτήτων. Λόγω της έλλειψης σχεδιασμού παρατηρείται μια τάση αυτονόμησης των επιμέρους φορέων σε ότι αφορά τα κριτήρια ικανοποίησης των αναγκών. Αποτέλεσμα είναι να υπάρχουν σε ορισμένους τομείς μεγάλα κενά όπου δεν αντιμετωπίζονται οι ανάγκες από κανένα φορέα, ενώ σε άλλους τομείς να δρούν διάφοροι φορείς και να σημειώνεται επικάλυψη προσφοράς υπηρεσιών. Η πολλαπλότητα των φορέων συνδέεται και με γεωγραφικές ανισότητες. Σε ορισμένες περιοχές διάφοροι φορείς προσφέρουν παρόμοιες υπηρεσίες, ενώ σε άλλες περιοχές δεν υπάρχει προσφορά ανάλογων υπηρεσιών. Βασικές προυποθέσεις για σωστό σχεδιασμό είναι οι εμπειρικές έρευνες και μελέτες αξιολόγησης που είναι πολύ λίγες, λόγω των περιορισμένων κονδυλίων που διατίθενται. Τέλος, η παροχή της κοινωνικής προστασίας είναι παραδοσιακά συγκεντρωτική. Λόγω της απόστασής τους οι κρατικές συγκεντρωτικές υπηρεσίες είναι δύσκολο να γνωρίζουν ποια προβλήματα υπάρχουν στο τοπικό επίπεδο, πώς βιώνονται τα προβλήματα αυτά και ποιά μέτρα θα μπορούσαν να επιτύχουν. Αλλά και στις περιπτώσεις που υπάρχουν υπηρεσίες του κράτους στο τοπικό επίπεδο είναι δύσκολο να δράσουν αποτελεσματικά, λόγω της έλλειψης αυτονομίας τους από τις κεντρικές υπηρεσίες.

Στη δεκαετία του '90, το σκηνικό της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα διαφοροποιείται σημαντικά. **Οι νέες τάσεις της κοινωνικής πολιτικής εντάσσονται στο πλαίσιο της σύγκλισης των στόχων των συστημάτων κοινωνικής προστασίας των κρατών-μελών της Ε.Ε. και εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τη χρηματοδότησή της.** Οι βασικές προτεραιότητες της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα συμπίπτουν με τους δύο βασικούς στόχους της κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε. και είναι : (α) η προώθηση της απασχόλησης και καταπολέμηση του αποκλεισμού από την αγορά εργασίας και (β) η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού των πλέον ευπαθών κοινωνικών ομάδων. Για την επίτευξη των στόχων αυτών στην Ελλάδα, η συμβολή της Ε.Ε.

είναι καθοριστική. Η παρέμβαση της πραγματοποιείται με τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων δράσεων που εντάσσονται στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης και αντιστοιχούν σε εθνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα (Ε.Π.) και με τη συμμετοχή της Ελλάδας σε μια σειρά άλλων πρωτοβουλιών και προγραμμάτων της Ε.Ε., σχετικών με τον κοινωνικό αποκλεισμό (Φτώχεια 3, HORIZON, NOW, INTEGRA κλπ.). Κύριο χαρακτηριστικό των παρεμβάσεων αυτών είναι η επιδίωξη της διεξαγωγής εμπειρικών ερευνών, η πολυδιάστατη και ολοκληρωμένη προσέγγιση του αποκλεισμού, η συνεργασία μεταξύ επιμέρους φορέων κοινωνικής προστασίας, και η εφαρμογή στο τοπικό επίπεδο. Παράλληλα, στο αμιγώς εθνικό επίπεδο γίνονται προσπάθειες προσαρμογής της κοινωνικής πολιτικής σ' αυτές τις νέου τύπου πολιτικές (Νέα Διαρθρωτική Πολιτική Απασχόλησης, ενεργητικά μέτρα υποστήριξης ανέργων κλπ.). Παρόλα αυτά, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα, εξακολουθεί να παρουσιάζει σοβαρά προβλήματα. Είναι η μοναδική χώρα στην οποία εξακολουθεί να απουσιάζει ένα γενικό σύστημα ελαχίστου εισοδήματος, που να εξασφαλίζει ένα στοιχειώδες επίπεδο διαβίωσης σε κάθε άτομο που στερείται επαρκών πόρων συντήρησης. Οι βασικές συνιστώσες της αναποτελεσματικότητας του εθνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας που περιγράψαμε παραπάνω, εξακολουθούν να υπάρχουν έστω και σε μικρότερο βαθμό. Οι ανισομέρειες του "νότιου μοντέλου" κοινωνικής πολιτικής (παροχή επιδομάτων αντί κοινωνικών υπηρεσιών, ασφάλιση των εργαζομένων - ιδίως του προστατευμένου τομέα - και όχι προστασία των πολιτών, υπερτροφισμός των συντάξεων παρά κάλυψη των ανέργων, αναπλήρωση εισοδήματος μα όχι προστασία από τη φτώχεια), εξακολουθούν να χαρακτηρίζουν το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Όσον αφορά το ρόλο του **"τοπικού"** στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, μεταπολεμικά και μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του ΄80 στην Ελλάδα εξακολουθούσε να κυριαρχεί ένα συγκεντρωτικό μοντέλο διοικητικής οργάνωσης. Ο νομός αποτελούσε τη βασική αποκεντρωτική μονάδα της χώρας,

με τους κρατικούς νομάρχες να είναι οι προϊστάμενοι των νομαρχιακών υπηρεσιών στο νομό, με κύρια καθήκοντα την εποπτεία των δήμων και κοινοτήτων και τη διοιίκηση των δημοσίων υπηρεσιών στο νομό. Το ιεραρχικό συγκεντρωτικό μοντέλο κρατικής εξουσίας αναπαραγόταν και στη σχέση αποκεντρωμένης διοίκησης και αυτοδιοίκησης, με την κατακερματισμένη πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση να ελέγχεται από τον Νομάρχη προληπτικά και κατασταλτικά. Τα χαρακτηριστικά του διοικητικού συστήματος συμπληρώνονταν από την ανάπτυξη ενός συστήματος πελατειακών σχέσεων, μέσω των κομματικών μηχανισμών και της δημόσιας εργοδοσίας. Στο πλαίσιο της συγκεντρωτικής αυτής δομής η περιορισμένη ανάπτυξη των κοινωνικών πολιτικών καθορίζονταν αποκλειστικά από το κράτος. Η αποκεντρωμένη διοίκηση και τη τοπική αυτοδιοίκηση είχαν ελάχιστες αρμοδιότητες και πόρους και περιορίζονταν σε εντολοδόχους των επιλογών της κεντρικής διοίκησης. Η δεκαετία του ΄90 αποτέλεσε την περίοδο της ουσιαστικής ανασύνταξης των σχέσεων κεντρικού – τοπικού στην Ελλάδα. Η ανασύνταξη αυτή, που ήταν σε σημαντικό βαθμό το αποτέλεσμα των ισχυρών πιέσεων της Ε.Ε. για διοικητικό εκσυγχρονισμό και αποκέντρωση, εκφράστηκε, στο θεσμικό επίπεδο, κυρίως με τους Ν.2218/94, Ν.2240/94 και με το πρόγραμμα «Ι.Καποδίστριας» το 1997. Με τις θεσμικές αυτές ρυθμίσεις, θεσμοθετήθηκε ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης (Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση) και μεταφέρθηκε το επίπεδο της διοικητικής αποκέντρωσης στην Περιφέρεια, αποκεντρώθηκαν σημαντκές αρμοδιότητες προς την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση και επιχειρήθηκε η ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης μέσω των υποχρεωτικών συνενώσεων των ΟΤΑ. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έχουν, αναμφίβολα, δημιουργήσει ευνοϊκότερες προϋποθέσεις για την ενεργό συμμετοχή των τοπικών θεσμών στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Ιδιαίτερα σε ότι αφορά τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Οι αλλαγές που επήλθαν επιτρέπουν την ανάληψη της πλήρους ευθύνης για σημαντικές αρμοδιότητες στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, οι εκτιμήσεις μας για την εικόνα της παροχής της

κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο εξακολουθούν να κινούνται στον χώρο των υποθέσεων, εξαιτίας της έλλειψης επαρκών εμπειρικών ερευνών. Τα λίγα διαθέσιμα στοιχεία που έχουμε παρουσιάζουν μια εικόνα αναποτελεσματικότητας όσον αφορά την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, με κύρια προβλήματα την έλλειψη επαρκούς γνώσης για τις ομάδες-στόχους, την απουσία συνεργασιών και συντονισμού της δράσης των επιμέρους φορέων, την ανεπάρκεια πόρων και εξειδικευμένου προσωπικού, την έλλειψη επαρκούς συμμετοχής των ενδιαφερομένων κλπ.

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ

Η ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

ΜΙΑ ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΣΕ ΠΕΝΤΕ ΔΗΜΟΥΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΠΡΩΤΕΥΟΥΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: Η ΕΡΕΥΝΑ

5.0. Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό παρατίθενται οι πληροφορίες εκείνες που συνιστούν το προφίλ της εμπειρικής έρευνας. Καταρχήν οριοθετούνται το αντικείμενο, οι στόχοι και οι βασικές υποθέσεις εργασίας της έρευνας. Στη συνέχεια αναλύονται και δικαιολογούνται οι βασικές μεθοδολογικές επιλογές που αφορούν στο χωρικό πεδίο της επιτόπιας έρευνας, τους συγκεκριμένους Δήμους που διερευνήθηκαν, τους φορείς και τους πληροφορητές καθώς και τη μέθοδο που ακολουθήθηκε.

5.1. Το αντικείμενο και οι στόχοι της έρευνας

Όπως σημειώθηκε και στο εισαγωγικό κεφάλαιο **αντικείμενο** της παρούσας μελέτης είναι η διερεύνηση και μελέτη των συνθηκών κάτω από τις οποίες επιχειρείται, στη χώρα μας, η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού των «ευπαθών κοινωνικών ομάδων» στο τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό οι **βασικοί στόχοι της** είναι:

(α) να διερευνήσει το βαθμό κατά τον οποίο η παρεχόμενη κοινωνική προστασία, από το σύνολο των φορέων που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο, ενσωματώνει τα στοιχεία εκείνα που προβάλλουν σήμερα από τη σχετική βιβλιογραφία αλλά και από τις πρακτικές της Ε.Ε., ως «βασικές προϋποθέσεις αποτελεσματικότητας» κάθε πολιτικής κατά του κοινωνικού αποκλεισμού (σχεδιασμός και εφαρμογή των δράσεων στο τοπικό επίπεδο, πολυδιάστατη προσέγγιση, δημιουργία εταιρικών σχέσεων/συνεργασιών, συντονισμός της δράσης, εφαρμογή της μεθόδου της αξιολόγησης κλπ.)

(β) να αποτυπώσει τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, προκειμένου να ενσωματώσουν τα παραπάνω στοιχεία στην πολιτική

τους με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας και

(γ) να σκιαγραφήσει **το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης**, ως του κατεξοχήν αρμόδιου φορέα για τις τοπικές υποθέσεις, προς την κατεύθυνση της προώθησης και ενίσχυσης τέτοιου είδους πολιτικών.

Η έμφαση στην τοπική διάσταση της πολιτικής, την ανάπτυξη συνεργασιών ανάμεσα στους επιμέρους φορείς, το συντονισμό της δράσης κλπ. τοποθετούν την παρούσα μελέτη κοντά **στη λογική του «προνοιακού πλουραλισμού»**. Σε αντίθεση όμως με τις διάφορες εκδοχές του[1] δεν προκρίνει εκ προϊμίου, ως καταλληλότερο, κάποιο συγκεκριμένο τύπο συνεργατικών-συμμετοχικών σχέσεων μεταξύ των επιμέρους φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Η σχέση αυτή εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το συγκεκριμένο κοινωνικό-πολιτικό και ιδεολογικό πλαίσιο και μπορεί να ποικίλει από μια άτυπη και εθελοντική συνεργασία μέχρι μια τυπική και θεσμοθετημένη εταιρική σχέση. Η έμφαση εδώ δίνεται στο στόχο της πολιτικής που είναι η ανάπτυξη πολυδιάστατων και ολοκληρωμένων δράσεων ενάντια στα προβλήματα του κοινωνικού αποκλεισμού. Πολύ περισσότερο, δεν αμφισβητεί τον κεντρικό ρόλο του κράτους στην παροχή της κοινωνικής προστασίας αλλά θεωρεί την εφαρμογή ολοκληρωμένων και πολυδιάστατων πολιτικών κατά του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο ως συμπληρωματική και ενισχυτική της κρατικής κοινωνικής πολιτικής.

5.2. Οι βασικές υποθέσεις εργασίας

Η παρούσα μελέτη δεν έχει ως κύριο στόχο την επιβεβαίωση, διόρθώση ή απόρριψη μιας προϋπάρχουσας θεωρητικής κατασκευής. Ως έρευνα κοινωνικής πολιτικής **επιδιώκει να εστιάσει σ' ένα συγκεκριμένο πρόβλημα, ν'**

[1] Για τις επιμέρους εκδοχές του «προνοιακού πλουραλισμού» βλ. κεφ. 2, ενοτ. 2.3.2.α.

αναλύσει τις διαστάσεις του και να προτείνει λύσεις για την υπέρβασή του. Η Ann Majchrzak σημειώνει σχετικά ότι «*η προσέγγιση του ελέγχου υπόθεσης κατά την οποία τα κοινωνικά φαινόμενα μελετώνται με σκοπό να ελεγχθούν συγκεκριμένες θεωρίες έχει ελάχιστη εφαρμογή στην έρευνα πολιτικής. Το να εξετάσει κάποιος μια μοναδική συνιστώσα ενός πολυδιάστατου προβλήματος αποτελεί πολύ μεγάλη πολυτέλεια και ρίσκο για τους ερευνητές πολιτικής. Εξ αιτίας αυτού, ένας ερευνητής πολιτικής δεν προσεγγίζει ένα κοινωνικό πρόβλημα με μια προκαθορισμένη θεωρία των αιτιών και αποτελεσμάτων του*» (Ann Majchrzak, 1984:19). Έτσι, και στην συγκεκριμένη περίπτωση, με τον εστιασμό της έρευνας σε συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της παρεχόμενης πολιτικής κατά του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο δεν επιδιώκεται ο έλεγχος μιας προϋπάρχουσας θεωρητικής προσέγγισης του κοινωνικού αποκλεισμού. Βεβαίως δεν παραγνωρίζεται το γεγονός, ότι τα στοιχεία της πολιτικής που διερευνώνται (πολυδιάστατη προσέγγιση, δημιουργία συνεργατικών σχέσεων, σχεδιασμός και αξιολόγηση στο τοπικό επίπεδο, συντονισμός της δράσης), συγκλίνουν με τις προϋποθέσεις αποτελεσματικότητας που απορρέουν από μια συγκεκριμένη θεωρητική προσέγγιση της έννοιας και του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού (πολυδιάστατο φαινόμενο, ποικιλία στις μορφές που εμφανίζεται κλπ.). Από την άποψη αυτή πρέπει να υπογραμμιστεί η αμφίδρομη σχέση θεωρίας και πολιτικής αλλά και το γεγονός ότι χωρίς την κατάλληλη θεωρία που να ερμηνεύει τα κοινωνικά φαινόμενα δεν μπορεί ούτε να ασκηθεί κατάλληλη κοινωνική πολιτική ούτε και να ελεγχθεί η αποτελεσματικότητά της. Από την άλλη μεριά όμως, πρέπει να σημειωθεί ότι οι συγκεκριμένες προϋποθέσεις αποτελεσματικότητας της πολιτικής που διερευνώνται εδώ, εκτός του ότι ανταποκρίνονται στην ιδιαίτερη φύση και τα χαρακτηριστικά του κοινωνικού αποκλεισμού έτσι όπως αυτά έχουν διατυπωθεί από την αντίστοιχη θεωρία, **αντανακλούν και στην ιδιότητα του «τοπικού» ως ανοιχτού συστήματος**[2] **με συνεχείς εισροές και εκροές πληθυσμών, δραστηριοτήτων και πολιτικών και στα ιδιαίτερα προβλήματα που η πραγματικότητα αυτή δημιουργεί σε σχέση με την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής.**

[2] Για την ιδιότητα του «τοπικού» ως ανοιχτού συστήματος βλ. παρακάτω παρ. 5.3.

Ως **κεντρική υπόθεση εργασίας** ορίστηκε, ότι η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα δεν ενσωματώνει ορισμένες βασικές αρχές που στη σχετική βιβλιογραφία αλλά και στην ευρωπαϊκή εμπειρία θεωρούνται ως "βασικές προϋποθέσεις" κάθε αποτελεσματικής πολιτικής κατά του φαινομένου. Η ανάγκη για την ενσωμάτωση αυτών των αρχών προκύπτει τόσο από την ιδιαίτερη φύση και χαρακτηριστικά του κοινωνικού αποκλεισμού όσο και από το γεγονός ότι το «τοπικό» επίπεδο (στη συγκεκριμένη περίπτωση οι Δήμοι) δε μπορεί να θεωρηθεί ως «κλειστό» σύστημα, άλλα ως ένα **«ανοικτό» κοινωνικό σύστημα με συνεχείς εισροές και εκροές πληθυσμών, δραστηριοτήτων και πολιτικών.** Πιο συγκεκριμένα :

(α) ο **σχεδιασμός** και η **εφαρμογή** της παρεχόμενης πολιτικής από το σύνολο των φορέων που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο δεν πραγματοποιείται στη βάση μιας διαρκώς ανανεούμενης γνώσης για τους πληθυσμούς-στόχους και τις ιδιαίτερες ανάγκες τους

(β) οι επιμέρους φορείς κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στην ίδια περιοχή δεν έχουν αναπτύξει σε ικανοποιητικό βαθμό σταθερούς διαύλους επικοινωνίας και **συνεργασίας** ούτε μηχανισμούς **συντονισμού** της δράσης τους με αποτέλεσμα η καταπολέμηση του αποκλεισμού των ευπαθών κοινωνικών ομάδων να είναι αποσπασματική και αναποτελεσματική.

(γ) οι επιμέρους φορείς που δραστηριοποιούνται με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο δεν έχουν αναπτύξει επιστημονικούς μηχανισμούς παρακολούθησης και **αξιολόγησης** της τοπικής επίπτωσης των κοινωνικών προγραμμάτων που εφαρμόζουν.

Στη βάση των παραπάνω υποθέσεων εργασίας και σε συνδυασμό με τους βασικούς στόχους της μελέτης διαμορφώθηκαν και τα ακόλουθα προς διερεύνηση ερωτήματα :

- Με ποιο τρόπο οι επιμέρους φορείς κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο πληροφορούνται για τα ιδιαίτερα προβλήματα και τις ανάγκες των κατοίκων της περιοχής που καλύπτουν και πως αποφασίζουν για το είδος των προγραμμάτων που αναπτύσσουν και εφαρμόζουν;

- Σε ποιο βαθμό έχουν αναπτύξει επιστημονικούς μηχανισμούς αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας των προσφερομένων υπηρεσιών στο τοπικό επίπεδο;

- Τι είδους συνεργασίες αναπτύσσονται μεταξύ των εμπλεκομένων φορέων κοινωνικής προστασίας κατά τον σχεδιασμό, εκτέλεση και αξιολόγηση συγκεκριμένων προγραμμάτων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού; Ποια είναι τα προβλήματα που καθιστούν δυσχερή τη δημιουργία τέτοιων συνεργασιών;

- Υπάρχει πρόβλημα συντονισμού της δράσης των επιμέρους φορέων που ασχολούνται με το πρόβλημα του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο; Αν ναι, τότε τι είδους προβλήματα δημιουργεί αυτή η έλλειψη συντονισμού όσον αφορά την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του φαινομένου;

- Ποια είναι τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, προκειμένου να επιτύχουν την ενσωμάτωση των παραπάνω βασικών αρχών (επιστημονικός σχεδιασμός, αξιολόγηση, ανάπτυξη συνεργασιών, συντονισμός της δράσης κλπ.), με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας;

- Πως διαγράφεται ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως του αποκλειστικά αρμόδιου φορέα για τις τοπικές υποθέσεις, προς την κατεύθυνση της επίλυσης των παραπάνω προβλημάτων και της ενεργοποίησης ενός «δικτύου» προστασίας για τα άτομα ή ομάδες που αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο

κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο ;

5.3. Η έννοια του «τοπικού» στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης

Χωρίς να είναι αποκλειστικά αστικό φαινόμενο, ο κοινωνικός αποκλεισμός, όπως νοείται σήμερα, εμφανίζεται σε μεγαλύτερη έκταση, οξύτητα και πολυμορφία στις αστικές περιοχές, όπου συγκεντρώνονται οι περισσότερες από τις ευπαθείς ομάδες και κατηγορίες πληθυσμού.[3] Είναι επομένως φυσικό οι αστικές περιοχές να αποτελούν το κατεξοχήν πλαίσιο στο οποίο μπορούν να μελετηθούν τα θέματα του κοινωνικού αποκλεισμού και οι τρόποι αντιμετώπισής του. Πριν από την εφαρμογή του «Σχεδίου Ι.Καποδίστριας», ο Δήμος αποτελούσε τη βασική μονάδα διοικητικής διαίρεσης του κράτους που περιλάμβανε αυτοδιοικούμενους αστικούς πληθυσμούς. **Συνιστούσε επομένως τη βασική μονάδα αναφοράς του «τοπικού» για τους σκοπούς της παρούσας μελέτης**. Και αυτό για δύο πρόσθετους λόγους.

Πρώτον, ο όρος «Δήμος», όπως άλλωστε και ο όρος «Κοινότητα», ως διοικητική μονάδα, έχει δύο διαφορετικές αλλά άρρηκτα μεταξύ τους συνδεδεμένες έννοιες. Δηλώνει μια εδαφική περιοχή και ένα φορέα. Ως εδαφική περιοχή ο Δήμος, όπως και η Κοινότητα, έχει σταθερά και συγκεκριμένα όρια που ρυθμίζονται επίσημα από το κράτος με νόμο. Ο Δήμος προσδιορίζει έτσι την ακριβή έκταση που καταλαμβάνει ένας αυτοδιοικούμενος αστικός πληθυσμός. Στα πλαίσια της έκτασης αυτής ο Δήμος, ως φορέας αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, ασκεί αποκλεισική αρμοδιότητα σε ότι αφορά τις τοπικές υποθέσεις. **Αποτελεί επομένως τον κατεξοχήν φορέα αντιμετώπισης των κοινωνικών προβλημάτων που απασχολούν τον πληθυσμό μιας συγκεκριμένης αστικής περιοχής**.

Πρέπει να επισημανθεί στο σημείο αυτό ότι ο Δήμος, ως φορέας αυτοδιοίκησης, συγκροτείται από τους δημότες του, δηλαδή από τα άτομα που

[3] Οι κύριες αιτίες που οδηγούν στον κοινωνικό αποκλεισμό όπως η ανεργία, η οικονομική αναδιάρθρωση και αποβιομηχάνιση, η εισροή μεταναστών, η χαλάρωση των οικογενειακών δεσμών

είναι εγγεγραμμένα στα μητρώα του. Η ιδιότητα του δημότη είναι ιδιαίτερα καθοριστική γιατί καθορίζει την ιδιότητα του πολίτη[4]. Οι δημότες ενός Δήμου δεν ταυτίζονται με τους κατοίκους του ίδιου Δήμου. Ορισμένοι από τους δημότες έχουν μετακινηθεί και δεν κατοικούν στο Δήμο ενώ από την άλλη μεριά στα όρια ενός Δήμου κατοικούν και δημότες που έχουν μετακινηθεί από άλλους Δήμους. Η διαφορά μεταξύ των δύο αυτών πληθυσμών φαίνεται καθαρά στις απογραφές και στις εκλογές. Στις απογραφές όσοι είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα του Δήμου κατά την απογραφή αποτελούν τον νόμιμο πληθυσμό, ενώ όσοι κατοικούν την ίδια εκείνη μέρα στην περιοχή του Δήμου αποτελούν τον πραγματικό πληθυσμό του. Στις εκλογές οι ετεροδημότες που κατοικούν σε ένα Δήμο μετακινούνται προς τους διάφορους Δήμους, όπου είναι εγγεγραμμένοι, προκειμένου να ασκήσουν το εκλογικό τους δικαίωμα. Πρέπει ακόμα να υπογραμμιστεί ότι ο πληθυσμός ενός Δήμου δεν είναι ο ίδιος, ούτε σε μέγεθος ούτε σε σύνθεση, όλες τις ώρες τις ημέρας, αφού ένα μέρος των κατοίκων του μετακινείται σε άλλες περιοχές για να εργαστεί, να διασκεδάσει κλπ., και αντίστοιχα κάτοικοι από άλλους Δήμους επισκέπτονται τον Δήμο για τους ίδιους λόγους. Το φαινόμενο αυτό είναι, όπως είναι φυσικό, ιδιαίτερα έντονο στους Δήμους των Πολεοδομικών Συγκροτημάτων, όπου οι μετεγκαταστάσεις και οι καθημερινές μετακινήσεις πληθυσμών δεν περιορίζονται μεταξύ των ομόρων Δήμων αλλά εκτείνονται και πέραν αυτών. Παρά τη σταθερότητα της περιοχής που καλύπτει και παρά τη σταθερότητα της δομής και των λειτουργιών που έχει ως φορέας τοπικής αυτοδιοίκησης, ο Δήμος δεν είναι ένα απλό και κλειστό σύστημα, όπως συνήθως λαμβάνεται, για λόγους καθαρά συστηματικούς. Είναι ένα κοινωνικό σύστημα σύνθετο, με περισσότερη ή λιγότερη κατά περίπτωση πληθυσμιακή ρευστότητα και με συνεχή επικοινωνία με τον γύρω κόσμο. Είναι με άλλα λόγια ένα **ανοιχτό κοινωνικό σύστημα με συνεχείς εισροές και εκροές πληθυσμών και δραστηριοτήτων.**

και των παραδοσιακών μορφών αλληλεγγύης εμφανίζονται εντονότερα στα μεγάλα αστικά κέντρα.

[4] Προϋπόθεση για την απόκτηση της ιδιότητας του πολίτη είναι η εγγραφή στα μητρώα του Δήμου ή της Κοινότητας.

Δεύτερον, επειδή ο Δήμος αποτελεί μια σταθερή, αρκετά ευρεία, όχι όμως και πολύ μεγάλη γεωγραφική περιοχή, **αποτελεί βασικό κριτήριο εντοπιότητας των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων που δρούν στα όριά του, παρέχοντας κοινωνικές υπηρεσίες**. Η παρατήρηση αυτή υπογραμμίζει το γεγονός, που αναλυτικότερα θα παρουσιαστεί σε επόμενο κεφάλαιο (βλ. κεφάλαιο 8), ότι στα γεωγραφικά του όρια ο Δήμος, ως φορέας, δεν είναι παρά ένας από τους τοπικούς φορείς. Από την άλλη μεριά οι τοπικοί φορείς δεν είναι και οι μόνοι που λειτουργούν στα όρια ενός Δήμου. Υπάρχουν και εξωτερικοί φορείς, που έχουν την έδρα τους αλλού και παραρτήματα ή υπηρεσίες τους σε έναν ή περισσότερους άλλους Δήμους. Δεδομένου ότι η λειτουργία ενός φορέα εκφράζει την ιδιαίτερη πολιτική του στον τομέα της αρμοδιότητάς του, συνεπάγεται ότι ο Δήμος αποτελεί και στο επίπεδο αυτό ένα **ανοιχτό σύστημα με εισροές και εκροές πολιτικών, πράγμα που μπορεί να οδηγεί άλλοτε σε συνεργασίες και άλλοτε σε τριβές ή συγκρούσεις μεταξύ φορέων με συναφείς ή συγγενείς αρμοδιότητες**.

5.4. Η διαδικασία επιλογής των Δήμων για την επιτόπια έρευνα

Έχοντας επιλέξει το Δήμο ως επίπεδο ανάλυσης, το επόμενο βήμα ήταν να επιλεγούν οι προς διερεύνηση Δήμοι, τόσο ως προς τον αριθμό όσο και ως προς τη γεωγραφική τους θέση. Με δεδομένη τη φύση μιας διδακτορικής διατριβής και τους περιορισμούς που αυτή θέτει - απασχόληση ενός μόνο ερευνητή, περιορισμένα χρονικά περιθώρια, έλλειψη χρηματοδότησης κλπ. - κρίθηκε ότι η διερεύνηση ενός περιορισμένου αριθμού Δήμων με σχετικό εύρος προγραμμάτων που απευθύνονται προς ικανό αριθμό «ευπαθών κοινωνικών ομάδων», θα παρείχε επαρκή κάλυψη των υπό διερεύνηση ζητημάτων, θα εξασφάλιζε μια ποικιλία απόψεων και θα έδινε τη δυνατότητα διεξαγωγής ενός ικανού αριθμού συνεντεύξεων για τη διερεύνηση των υποθέσεων εργασίας.

Καταρχήν επελέγη το Πολεοδομικό Συγκρότημα Πρωτευούσης ως το χωρικό πλαίσιο από το οποίο θα επιλέγονταν οι προς διερεύνηση Δήμοι. Η επιλογή του

συγκεκριμένου χωρικού πλαισίου έγινε γιατί :

(α) είναι το μεγαλύτερο και πολυπληθέστερο πολεοδομικό συγκρότημα της χώρας

(β) συγκεντρώνει επομένως ένα σημαντικό τμήμα του πληθυσμού που βρίσκεται ή κινδυνεύει να βρεθεί εκτεθειμένο στον κοινωνικό αποκλεισμό

(γ) συγκεντρώνει ένα σημαντικό τμήμα φορέων και προγραμμάτων παροχής κοινωνικής προστασίας και καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού σε επίπεδο Δήμου

(δ) συγκεντρώνει αρκετές περιφερειακές υπηρεσίες ή παραρτήματα φορέων που λειτουργούν σε Δήμους

Ως πηγές πληροφόρησης για τον αριθμό των φορέων και την ποιότητα και ποσότητα των προσφερομένων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας στους επιμέρους Δήμους του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Πρωτευούσης, χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία προηγούμενων σχετικών ερευνών και εργασιών[5], πρωτογενή στοιχεία που αντλήθηκαν από διάφορους αρμόδιους φορείς όπως η ΚΕΔΚΕ, η ΕΕΤΑΑ, η ΤΕΔΚΝΑ αλλά και πρωτογενές υλικό από μη δημοτικούς φορείς που δραστηριοποιούνταν στα πλαίσια των Δήμων.Από το σύνολο των Δήμων που εξετάστηκαν, απομονώθηκαν αρχικά αυτοί που εκτελούσαν «ικανό»[6] αριθμό προγραμμάτων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού προς κάποιες από τις οριζόμενες ως «ευπαθείς κοινωνικές

[5] Οι σημαντικότερες εργασίες που χρησιμοποιήθηκαν ήταν οι ακόλουθες : (α) εκθέσεις για τις δραστηριότητες των Δήμων που εκπονήθηκαν από πτυχιούχους Κοινωνιολογίας, στα πλαίσια επιδοτούμενου επιμορφωτικού προγράμματος για την κατάρτιση Επιτελικών Στελεχών Κοινωνικής Ανάπτυξης, στο Πάντειο Πανεπιστήμιο κατά την τριετία 1987-89, με Επιστημονικό Υπεύθυνο τον Καθ. Δ.Γ.Τσαούση, (β) πρακτική άσκηση-έρευνα με τίτλο «Κοινωνικός Αποκλεισμός και Τοπική Αυτοδιοίκηση» (1997) που πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια του μαθήματος *Κοινωνική Ένταξη και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, με υπεύθυνη τη διδάσκουσα του μαθήματος Λέκτορα του Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής και Ανθρωπολογίας του Παντείου Πανεπιστημίου και είχε ως αντικείμενο την καταγραφή των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας που προσέφεραν 56 Δήμοι του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Πρωτευούσης, (γ) μελέτη της ΤΕΔΚΝΑ (1996) με τίτλο *Στοιχεία των Τοπικών Αγορών Εργασίας στην Περιφέρεια Αττικής. Ανεργία, Κοινωνικός Αποκλεισμός και Εμπειρίες από την Εφαρμογή Τοπικών Προγραμμάτων Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα.

[6] Με βάση τη γενικότερη εικόνα της εμπλοκής των Δήμων σε προγράμματα κοινωνικού αποκλεισμού επελέγησαν οι Δήμοι που εκτελούσαν πάνω από πέντε (5) προγράμματα.

ομάδες»[7]. Οι Δήμοι που επισημάνθηκαν ήταν οι ακόλουθοι : Αγ.Βαρβάρα (7), Αγ.Δημήτριος (13), Βύρωνας (6), Ηράκλειο (6), Κηφισσιά (6), Ν.Ιωνία (6), Ν.Φιλαδέλφεια (6), Πέραμα (6) και Περιστέρι (6). Από αυτούς αποφασίστηκε να επιλεγούν οι πέντε (5) που θα εκπλήρωναν τα ακόλουθα κριτήρια :

- θα παρουσίαζαν μια ποικιλία ως προς το είδος της οργανωτικής δομής που υποστηρίζει την εμπλοκή τους στην παροχή της κοινωνικής προστασίας
- θα εξασφάλιζαν μια γεωγραφική διασπορά στα πλαίσια του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Πρωτευούσης
- θα εξασφάλιζαν μια ποικιλία ως προς το είδος και την έκταση των κοινωνικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν καθώς και στο είδος των μη δημοτικών κοινωνικών φορέων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή ευθύνης τους
- θα εξασφάλιζαν τη συνύπαρξη παλαιών και νεώτερων Δήμων
- θα εξασφάλιζαν τη συμμετοχή κάποιου ή κάποιων απ' αυτούς σε κάποια από τα σχετικά με τον κοινωνικό αποκλεισμό, προγράμματα της Ε.Ε

Η θέσπιση και των πέντε αυτών κριτηρίων απέβλεπε στην εξασφάλιση της μεγαλύτερης δυνατής ποικιλίας όσον αφορά τις απόψεις, τα προβλήματα και τις εμπειρίες των πέντε επιλεγμένων Δήμων, με στόχο την εντόπιση των παραγόντων εκείνων που τυχόν επιδρούν θετικά ή αρνητικά στην παροχή της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Οι Δήμοι που τελικά επελέγησαν παρουσιάζονται στον πίνακα 1.

[7] Για τον ορισμό των «ευπαθών κοινωνικών ομάδων» στα πλαίσια της έρευνας αυτής βλ. παρ. (7.2.3.).

Πίνακας 1.

ΔΗΜΟΣ	ΕΤΟΣ ΙΔΡΥΣΗΣ	ΙΔΙΑΙΤΕΡΟ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΟ	ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΗ ΔΟΜΗ*	ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΣΕ ΠΡΟΓ.ΕΕ.	ΠΕΡΙΟΧΗ
1. Βύρωνας	1934	Προσφυγικός πληθυσμος	Μη θεσμοθετημένη Κοιν.Υπηρεσία	Horizon	Νομ. Αθηνών. Τομέας Αθήνας
2. Αγ. Δημήτριος	1963	Μικροαστικός πληθυσμός	Θεσμοθετημένη Κοιν. Υπηρεσία		Νομ. Αθηνών. Τομέας Ν. Αθήνας
3. Ν.Ιωνία	1934	Προσφυγικός πληθυσμος	Θεσμοθετημένη Κοιν.Υπηρεσία		Νομ. Αθηνών. Τομέας Αν. Αθήνας
4. Αγ. Βαρβάρα	1963	Τσιγγάνικος πληθυσμός	Θεσμοθετημένη Κοιν. Υπηρεσία	Horizon	Νομ. Αθηνών. Τομέας Δ.Αθήνας
5. Πέραμα	1963	Εργατικός Βιομηχανικός πληθυσμος	Μη θεσμοθετημένη Κοιν. Υπηρεσία	Φτώχεια 3	Νομαρχία Πειραιά

* Αναλυτικά για τις επιμέρους διαφορροποιήσεις των Δήμων ως προς την οργανωτική τους δομή βλ. κεφ.6.

5.5. Η επιλογή των φορέων και των πληροφορητών

Το αντικείμενο και οι στόχοι της έρευνας υποδείκνυαν ως κατάλληλους πληροφορητές, άτομα/μέλη όλων των φορέων - δημοσίων και ιδιωτικών - που παρείχαν υπηρεσίες κατά του κοινωνικού αποκλεισμού στους πέντε υπό εξέταση Δήμους. Τα άτομα αυτά θα έπρεπε, είτε λόγω της θέσης τους στο φορέα (πχ. πρόεδροι, διευθυντές κλπ.) είτε λόγω του αντικειμένου της εργασίας τους (πχ. κοινωνικοί λειτουργοί, ψυχολόγοι κλπ.), να έχουν συγκροτημένες απόψεις για τα υπό διερεύνηση ζητήματα.

Το ζήτημα που έπρεπε να λυθεί ήταν να προσδιοριστούν οι φορείς κοινωνικής προστασίας από τους οποίους θα έπρεπε να επιλεγούν οι πληροφορητές. Αποφασίστηκε ότι κριτήριο για την επιλογή θα ήταν οι ομάδες-στόχοι προς τους οποίους απευθύνονται τα προγράμματα των φορέων. Οι ομάδες αυτές θα έπρεπε να συγκαταλέγονται στις λεγόμενες «ομάδες υψηλού κινδύνου για αποκλεισμό» ή «ευπαθείς κοινωνικές ομάδες». Κι αυτές όμως οι ομάδες δεν είναι σαφώς ορισμένες κι ούτε μπορούμε να τις γνωρίζουμε εκ των προτέρων, δεδομένου ότι ποικίλουν από χώρα σε χώρα κι από περιοχή σε περιοχή. Η οριοθέτηση αυτή είναι ακόμα δυσκολότερη στην Ελλάδα λόγω της έλλειψης σχετικών πρωτογενών ερευνών.[8]

Έτσι, ο προσδιορισμός των φορέων από τους οποίους θα επιλέγονταν οι πληροφορητές, έγινε με βάση 2 καταλόγους «ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων» : (α) τον κατάλογο των ελληνικών εκθέσεων του Παρατηρητηρίου της Ε.Ε. για τις πολιτικές καταπολέμησης του «κοινωνικού αποκλεισμού»[9] και (β) αυτόν του Οδηγού του Υπουργείου Εργασίας για το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας»[10]. Οι κατάλογοι αυτοί έχουν συμπεριλάβει τις εξής πληθυσμιακές ομάδες ως εκτεθειμένες σε αυξημένο κίνδυνο αποκλεισμού : (α) ηλικιωμένους, (β) άτομα με ειδικές ανάγκες, (γ) μονογονεϊκές οικογένειες (ιδίως γυναίκες), (δ) πολύτεκνες οικογένειες, (ε) μετανάστες/πρόσφυγες, (στ) παλιννοστούντες από την πρώην Σοβιετική Ένωση, (ζ) φυλακισμένοι ή προσφάτως

[8] Όπως επισημαίνει η Τζ. Καβουνίδη «η εντόπιση στην Ελλάδα των ομάδων που αντιμετωπίζουν αυξημένο κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού είναι δύσκολη δεδομένης της έλλειψης σχετικών ερευνών. Αναγκαζόμαστε έτσι να καταφεύγουμε στην κατασκευή προσωρινών καταλόγων που στηρίζονται σε δεδομένα ή υποθέσεις για την πραγματικότητα σε συγγενείς τομείς όπως εκείνον της φτώχειας, για τις σημερινές εξελίξεις και διασικασίες μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, για τη δυνατότητα άσκησης από διάφορες ομάδες των κοινωνικών δικαιωμάτων σε τομείς όπως η εκπαίδευση, η απασχόληση, η υγεία, η στέγαση κλπ. ή για τις σχέσεις διαφόρων ομάδων με μηχανισμούς παραγωγής ή διανομής των πόρων όπως εκείνοι της αγοράς εργασίας, του κράτους και των άτυπων διαπροσωπικών δικτύων», Τζ. Καβουνίδη (1996): «Κοινωνικός αποκλεισμός :έννοια, κοινοτικές πρωτοβουλίες, ελληνική εμπειρία και διλήμματα πολιτικής», στο Καραντινός Δ., Μαράτου - Αλιπράντη Λ., Φρονίμου Ε. (επιμ.): *Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ελλάδα. Κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής*, ΕΚΚΕ, Αθήνα.

[9] Karantinos D., Cavoynidis J., Ioannou Cr., : *EC Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion: Second National Report Greece*, National Centre of Social Research, Athens, 1992.

[10] Υπουργείο Εργασίας : *Οδηγός για το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καταπολέμησης του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας*. Αθήνα, 1996, σελ.4.

αποφυλακισμένοι και ανήλικοι παραβάτες, (η) άτομα εξαρτημένα από ουσίες, (θ) άτομα που ανήκουν σε ομάδες με γλωσσικές ή/και θρησκευτικές και πολιτισμικές ιδιαιτερότητες (τσιγγάνοι, πομάκοι), (ι) φορείς του AIDS (ια) πληθυσμοί σε περιοχές οικονομικής παρακμής, (ιβ) άτομα απομακρυσμένων ορεινών και νησιωτικών περιοχών. Από τις πληθυσμιακές αυτές ομάδες εξαιρέθηκαν οι 2 τελευταίες κατηγορίες λόγω του ότι οι προς διερεύνηση Δήμοι ήταν Δήμοι της Περιφέρειας Πρωτευούσης. Οι πληροφορητές καθώς και οι φορείς που εκπροσωπούσαν παρουσιάζονται στον πίνακα 2.

5.6. Η μέθοδος

Η συστηματική διερεύνηση και μελέτη ζητημάτων όπως ο σχεδιασμός, η παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων, η συνεργασία και ο συντονισμός της δράσης των επιμέρους φορέων που ασχολούνται με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, έτσι όπως τίθενται από το αντικείμενο και τους στόχους της έρευνας, απαιτεί μια μέθοδο που να επιτρέπει την ανάδειξη και ανάλυση των ποιοτικών χαρακτηριστικών των παραμέτρων αυτών, καθώς και την περιγραφή και ανάπτυξη απόψεων εκφρασμένων ως γνώμη ειδικών είτε λόγω θέσης είτε λόγω ενασχολήσεως με τα ζητήματα αυτά.

Για το σκοπό αυτό σχεδιάστηκε μια εμπειρική διερεύνηση ποιοτικού τύπου σε προσδιορισμένες ομάδες πληροφορητών-κλειδιά, αποτελούμενες από εκπροσώπους - είτε διοικητικά στελέχη, είτε εργαζομένους σε καίριες θέσεις - όλων των φορέων που εμπλέκονταν στη διαδικασία παροχής υπηρεσιών κατά του κοινωνικού αποκλεισμού στους επιλεγέντες Δήμους. Για τη συλλογή των πληροφοριών χρησιμοποιήθηκε η μέθοδος της μη δομημένης αλλά εντοπισμένης συνέντευξης. Μια τέτοια συνεντευξη επιτρέπει στον απαντώντα να εκφραστεί ελεύθερα και να αναπτύξει τις απόψεις του, με σκοπό να καλυφθεί ένα σύνολο θεμάτων με συστηματικό τρόπο.

Πίνακας 2.

ΦΟΡΕΙΣ	ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΤΕΣ	ΑΡΙΘ.ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΩΝ
1. Τοπική Αυτοδιοίκηση	1.1. Υπεύθυνοι Κοινωνικής Υπηρεσίας των Δημων	5
	1.2. Πρόεδροι ΚΑΠΗ	1
	1.2. Κοινωνικοί Λειτουργοί ΚΑΠΗ	5
	1.3. Δ/ντρια Διαδημοτικού Κέντρου ΑΜΕΑ Βύρωνα	1
	1.4. Υπεύθυνη Γραφείου Κοινωνικής και Επαγγελματικής Ένταξης Ελληνοποντίων Παλιννοστούντων Αγ. Βαρβάρας	1
	1.6. Υπεύθυνος Κέντρου Πληροφόρησης και Υποστήριξης Τσιγγάνων (Αγ. Βαρβάρα)	1
2.Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση	2. Διευθυντές Πρόνοιας	5
3. Κράτος	3. Διευθυντές ΕιδικώνΣχολείων	3
4. ΝΠΔΔ	4.1. Ανταποκριτές ΟΓΑ	5
	4.2. Διευθυντές τοπικών υπηρεσιών ΟΑΕΔ	5
	4.3. Υπεύθυνη Κοινωνικού Ξενώνα ΕνηλίκωνΚαρέα	1
	4.4. Διευθυντής Κέντρου Κοιν. και Κ.Ψ.Υ. Βύρωνα	1
	4.5.Πρόεδρος Θεραπευτικών Συνεργατικών Μονάδων Δρομοκαϊτίου Νοσοκομείου (Αγ. Βαρβάρα)	1
5. Κρατικά ΝΠΙΔ	5.1. Δ/ντρια ΕΟΠ Βύρωνα	1
	5.2. Υπεύθυνη Μον. Επαγ. Εκπαίδ. και Αποκατ. Κ.Ψ.Υ. Αιγάλεω	1
6. ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικά	6. Υπεύθυνη Κέντρου Κατάρτισης ΑΜΕΑ «Το Εργαστήρι» (Βύρωνας)	1
7. ΝΠΙΔ κερδοσκοπικά	7. Δ/ντρια Γηροκομείου «Η Αγάπη» (Ν.Ιωνία)	1
8. Εκκλησία	8.1. Μητροπολίτες	1
	8.2. Εκπρ/πος Μητροπολιτη	1
	8.3. Ιερείς	3
ΣΥΝΟΛΟ		**44**

Οι υποθέσεις φτιάχνονται πρίν να ερωτηθούν τα πρόσωπα και τα ζητήματα πάνω στα οποία ο συνεντευκτής αναζητά την τοποθέτησή τους, έχουν καθοριστεί με την κατασκευή ενός πλαισίου ερωτήσεων που ονομάζεται και οδηγός της συνέντευξης. Ο συνεντευκτής είναι ελεύθερος ως προς τον τρόπο που τίθενται οι ερωτήσεις, τη σύνταξη, τη σειρά, είναι όμως υποχρεωμένος να συγκεντρώσει τις πληροφορίες που απαιτούνται από την έρευνα. Αφήνει των ερωτώμενο ν' απαντήσει όπως θέλει, αλλά όχι να μιλήσει για οτιδήποτε. Στην τελευταία περίπτωση πρέπει να τον επαναφέρει στο θέμα. Από τις απαντήσεις του ερωτώμενου εξαρτάται αν θα επιβεβαιωθούν οι προβλεπόμενες υποθέσεις (Φίλιας Β., 1977:132-133).

Ο οδηγός/πλαίσιο της συνέντευξης συγκροτήθηκε από 5 θεματικές ενότητες. Κάθε ενότητα περιείχε μια σειρά από ανοιχτές ερωτήσεις που σχημάτιζαν τον πυρήνα για τη συζήτηση κάθε θέματος. Τα κύρια ζητήματα που διερευνήθηκαν με τις συνεντεύξεις είναι τα εξής:

α. Οι προσφερόμενες από κάθε φορέα κοινωνικές υπηρεσίες στο τοπικό επίπεδο και οι ομάδες - στόχοι στις οποίες απευθύνεται.

β. Ο χαρακτήρας του σχεδιασμού της εφαρμοζόμενης κοινωνικής πολιτικής, σε συνδυασμό με το βαθμό γνώσης των φορέων για τους πληθυσμούς - στόχους και τα ιδιαίτερα προβλήματά τους στο τοπικό επίπεδο.

γ. Οι μηχανισμοί αλληλοενημέρωσης μεταξύ των φορέων, το είδος των συνεργασιών που αναπτύσσουν και οι μηχανισμοί συντονισμού της δράσης τους

δ. Η αξιολόγηση, από τους ίδιους τους φορείς, της κοινωνικής τους παρέμβασης στο τοπικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό εξετάστηκαν ζητήματα όπως η ανάπτυξη μηχανισμών παρακολούθησης και της αξιολόγησης των προσφερομένων προγραμμάτων, η δυνατότητα πρόσβασης ή προσπελα

σιμότητα των προσφερομένων υπηρεσιών, τα προβλήματα και οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι φορείς κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής τους.

ε. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς την κατεύθυνση της επίλυσης των προβλημάτων που εντοπίζονται στα παραπάνω ζητήματα, με στόχο την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στα όρια ευθύνης της.

Η συλλογή των πληροφοριών για τα υπό διερεύνηση ζητήματα συμπληρώθηκε και διασταυρώθηκε από υλικό που συγκεντρώθηκε από έρευνα αρχείου. Το υλικό αυτό αφορούσε κατά κύριο λόγο την υφιστάμενη νομοθεσία για τις «κοινωνικές» αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και έντυπο υλικό για τη νομική μορφή, το προσωπικό, τις αρμοδιότητες και τα προγράμματα των υπό διερεύνηση φορέων.Τα δεδομένα της έρευνας απομαγνητοφωνήθηκαν σε ειδικά διαμορφωμένες φόρμες. Οι φόρμες αυτές είχαν διαφορετικό χρώμα για κάθε Δήμο και είχαν σχεδιαστεί με τέτοιο τρόπο, ώστε τα δεδομένα της έρευνας που κάλυπταν 5 θεματικές ενότητες να αντιστοιχούν σε 5 ήδη διαμορφωμένα πλαίσια. Με αυτό τον τρόπο επετεύχθη μια πρώτη κατάταξη του υλικού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6 : Ο ΔΗΜΟΣ ΩΣ «ΑΝΟΙΚΤΟ» ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ. ΕΙΣΡΟΕΣ ΚΑΙ ΕΚΡΟΕΣ ΠΛΗΘΥΣΜΩΝ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ.

6.0. Εισαγωγή.

Είναι γνωστός ο κοινωνιολογικός διαχωρισμός του Ταίνις[11] ανάμεσα στην κοινότητα και την κοινωνία, που έχει σα στόχο να αντιδιαστείλει δύο βασικές μορφές κοινωνικού δεσμού. Οι διυποκειμενικές σχέσεις, η αλληλεγγύη και τα πλέγματα φροντίδας που χαρακτηρίζουν την "κοινότητα", υποκαθίστανται από τις απρόσωπες συμβατικές, ανταγωνιστικές σχέσεις και τους θεσμούς στα πλαίσια μιας "κοινωνίας". Ο κοινοτικός δεσμός προκύπτει από την κοινή καταγωγή, την κοινή εγκατάσταση ή την κοινή δράση και χαρακτηρίζει μορφές συλλογικής ζωής όπως η οικογένεια, το χωριό και η κωμόπολη. Αντίθετα, ο κοινωνιακός δεσμός θεμελιώνεται στη λογική βούληση και αντιστοιχεί σε μορφές συλλογικής ζωής όπως η σύχρονη μεγαλούπολη και το κράτος (Τσαούσης Δ. 1987:110-111). Στό κεφάλαιο αυτή θα γίνει μια προσπάθεια να φανεί, ότι σήμερα δύσκολα θα μπορούσε να θεωρήσει κανείς τον αστικό Δήμο - και ιδιαίτερα στα πλαίσια του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Αθηνών - σαν κοινότητα με την κοινωνιολογική έννοια του όρου που αναφέραμε πιο πάνω. Η δυσκολία αυτή πηγάζει από πραγματικές συνθήκες που συναντώνται με ποικίλουσα ένταση και στους πέντε Δημους που μελετήθηκαν και οι οποίες αποτελούν γενικότερο φαινόμενο σε εθνικό αλλά και διεθνές επίπεδο.

Οι πέντε επιλεγέντες Δήμοι, βρίσκονται διάσπαρτοι στα όρια του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Αθηνών. Σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του 1991, ο Βύρωνας έχει πληθυσμό 58.523 κατοίκους, η Ν.Ιωνία 60.635, ο Αγ.Δημήτριος 57.574, η Αγ. Βαρβάρα 28.706 και το Πέραμα 24.119. Οι τέσσερις πρώτοι Δήμοι διοικητικά ανήκουν σε διαφορετικούς Τομείς της Νομαρχίας Αθηνών, ο Βύρωνας στον Τομέα Αθήνας, η Ν.Ιωνία στον Τομέα

[11] Toennies F. (1975) : *Community and Society,* N.Y. Harper and Row.

Αν.Αθήνας, ο Αγ.Δημήτριος στον Τομέα Νοτ. Αθήνας και η Αγ.Βαρβάρας στον Τομέα Δυτ.Αθήνας. Το Πέραμα ανήκει στη Νομαρχία Πειραιά. Ο Βύρωνας και η Ν.Ιωνία είναι από τους πιό παλιούς Δήμους της Αθήνας (έτος ίδρυσης 1934) ενώ οι άλλοι τρείς είναι σχετικά νέοι Δήμοι (1963).

6.1. Χωροταξική αλληλεξάρτηση

Σε σχέση με τα χωροταξικά και οικιστικά τους χαρακτηριστικά, οι πέντε Δήμοι παρουσιάζουν σε γενικές γραμμές κοινά σημεία και αντιμετωπίζουν παρόμοια προβλήματα. Καταρχήν είναι δυσδιάκριτη η οικιστική αυτοτέλεια και στους πέντε υπό μελέτη Δήμους. Αποτελούν μια διοικητική μονάδα τα όρια της οποίας δεν είναι εύκολο να προσδιοριστούν, αφού διέρχονται μέσα από συνοικίες και γειτονιές. Παραδοσιακά κριτήρια για τον προσδιορισμό των ορίων των Δήμων, όπως γεωγραφικά, μορφολογικά, ιστορικά, συγκοινωνιακά κλπ., εγκαταλείφθηκαν και τη θέση τους πήραν η παντελής έλλειψη πολεοδομικού σχεδιασμού και η άναρχη και πυκνή δόμηση.

Ο Βύρωνας και η Ν.Ιωνία συγκαταλέγονται μεταξύ των πιο πυκνοκατοικημένων περιοχών της Αθήνας. Η εγκατάσταση των προσφύγων στα μικρά κομμάτια γής που τους παραχωρήθηκαν, με τους ανύπαρκτους δρόμους και γενικότερα η έλλειψη κάποιου πολεοδομικού σχεδίου σημάδεψαν τη φυσιογνωμία τους και διέγραψαν τις δυνατότητες εξέλιξής τους. Οι εσωτερικοί μετανάστες ήρθαν εκ των υστέρων μαζικά και κατέλαβαν τα τμήματα εκείνα των Δήμων που δεν είχαν ακόμα οικιστεί, αλλά αναμείχθηκαν και με το προσφυγικό στοιχείο. Η σημερινή εικόνα, δείχνει δύο Δήμους που αναπτύχθηκαν χωρίς κανέναν προγραμματισμό, πράγμα που φαίνεται και από την απουσία ελεύθερων κοινόχρηστων χώρων (πάρκα, πλατείες κλπ.) όπου θα μπορούσε ν'αναπτυχθεί κάποια κοινωνική ζωή, αλλά και κοινωνικού εξοπλισμού (παιδικές χαρές, γυμναστήρια, κέντρα περίθαλψης κλπ.). Από συγκοινωνιακή άποψη και οι δύο Δημοι παρουσιάζονται αυτάρκεις, αφού καλύπτονται με αρκετές λεωφορειακές γραμμές και με τον ηλεκτρικό

σιδηρόδρομο (Ν.Ιωνία). Από άποψη οδικού δικτύου, έντονο πρόβλημα παρουσιάζει ο Βύρωνας με τους στενούς δρόμους του, ιδιαίτερα στο κέντρο, που δυσκολεύουν την πρόσβαση για πεζούς και τροχοφόρα.

Ο Αγ. Δημήτριος ξεκίνησε από ένα μικρό χωριό, το Μπραχάμι που μετεξελίχθηκε σε κοινότητα [Αγ. Δημητρίου] το 1947 και Δήμο το 1964. Η ανάπτυξη και επέκταση της πόλης έγινε στα πλαίσια της εσωτερικής μετανάστευσης και ιδιαίτερα στις δεκαετίες 50 και 60. Αποτέλεσμα αυτής της συσσώρευσης πληθυσμού από διάφορα μέρη της Ελλάδας είναι η εικόνα ενός Δήμου χωρίς ιδιαίτερη ταυτότητα, σαν αυτή που συναντούμε σε άλλες πόλεις που είτε είχαν πλούσια ιστορία είτε αποτελούνται από ιδιαίτερους πληθυσμούς (πρόσφυγες, τσιγγάνους κλπ). Παρόλο που δε θεωρείται ιδιαίτερα πυκνοκατοικημένος, κι εδώ είναι χαρακτηριστική η έλλειψη κεντρικών κοινόχρηστων χώρων και χώρων πρασίνου που θα αποτελούσαν πόλους κοινωνικής και πολιτιστικής ζωής των κατοίκων, αποτέλεσμα της άναρχης και χωρίς σχέδιο πολεοδομικής ανάπτυξης. Το οδικό δίκτυο παρουσιάζει προβλήματα, αφού αποτελείται από στενούς δρόμους χωρίς ιεράρχηση που συχνά διακόπτονται από ρέματα.

Η Αγ. Βαρβάρα είναι ένας από τους σχετικά νέους Δήμους της Αττικής. Το 1941 είχε μόλις 32 κατοίκους και αποτελούσε τμήμα του Δήμου Αιγάλεω. Το 1949 έγινε κοινότητα με 3.481 κατοίκους και το 1963 έγινε Δήμος με 13.726 κατοίκους. Αυτό που δίνει στο Δήμο μια ιδιάιτερη ταυτότητα είναι η εντυπωσιακή παρουσία του Τσιγγάνικού πληθυσμού, που βεβαίως δημιουργεί και την ανάγκη της ομαλής ενσωμάτωσής τους στη ζωή της πόλης. Αξιόλογη είναι επίσης και η παρουσία Ποντίων από την Πρώην Σοβιετική Ένωση. Ο Δήμος της Αγ.Βαρβάρας αναπτύχθηκε με πολύ γρήγορους ρυθμούς χωρίς κι εδώ να προηγηθεί πολεοδομικός σχεδιασμός και υποδομή, με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν πολλά προβλήματα στο φυσικό, οικιστικό και κοινωνικό περιβάλλον.

Το Πέραμα αποτελεί το δυτικότερο άκρο του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Πρωτευούσης. Η τοποθεσία αυτή, εντελώς ερημική πριν από μερικές δεκαετίες, αποσπάστηκε από τον Πειραιά και συστήθηκε ως Κοινότητα το 1934 και αναγνωρίστηκε ως Δημος το 1963. Οι πρώτοι κάτοικοι του Περάματος ήταν νησιώτες και Μανιάτες ναυπηγοξυλουργοί που εγκαταστάθηκαν στην παραλιακή ζώνη. Ακολούθησε το 1928, ο εποικισμός του δυτικού άκρου από 150 οικογένειες προσφύγων σε προκατασκευασμένες κατοικίες του Υπουργείου Κοινωνικής Πρόνοιας. Η εγκατάσταση κατά τη δεκαετία του 30 των εταιρειών καυσίμων στο Πέραμα αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την παραπέρα πορεία του. Μεταπολεμικά, και ιδιαίτερα τις δεκαετίες 50 και 60, ο πληθυσμός του αυξάνεται δραματικά με το κύμα της εσωτερικής μετανάστευσης που φέρνει καινούρια στρώματα οικιστών, αγροτικής κυρίως προέλευσης, που ραγδαία μετατρέπονται σε βιομηχανικούς εργάτες. Η χωρίς κανένα προγραμματισμό και σχεδιασμό οικιστική και πολευδομική ανάπτυξη σε συνδυασμό με την παρουσία των βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων στην παραλιακή ζώνη συνθέτουν μια γενικότερη εικόνα χαμηλής ποιότητας ζωής στο Πέραμα. Βασικά προβλήματα της περιοχής η πυκνή και άναρχη δόμηση, η έλλειψη κοινόχρηστων χώρων και χώρων κοινωνικού εξοπλισμού (κέντρα αναψυχής, παιδικοί σταθμοί, παιδικές χαρές, πλατείες, χώροι πρασίνου κλπ) που θα έδιναν ευκαιρίες για ανάπτυξη της κοινωνικής ζωής, το έντονο συγκοινωνιακό και κυκλοφοριακό πρόβλημα και η μόλυνση του περιβάλλοντος.

6.2. Κοινωνική αλληλεξάρτηση

Η δυσκολία θεώρησης του αστικού Δήμου ως "κοινότητα", εκτός από την έλλειψη της αυτοτέλειάς του ως οικιστικής μονάδας, πηγάζει και από άλλες συνθήκες που παρατηρήθηκαν ότι εμφανίζονται στους υπό μελέτη Δήμους. Από τα στοιχεία που συγκεντρώθηκαν, φαίνεται ότι και οι πέντε Δήμοι είναι περισσότερο ή λιγότερο εξαρτημένοι, δεν είναι δηλαδή αυτόνομοι, από άλλους γειτονικούς τους Δήμους, σε αρκετούς τομείς.

Η διαστολή του τόπου κατοικίας από τον τόπο εργασίας δημιουργεί ρεύματα καθημερινής μετακίνησης εργατικού δυναμικού μέσα στους Δήμους, αλλά και μεταξύ ομόρων ή και απομακρυσμένων μεταξύ τους Δήμων. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι σύμφωνα με στοιχεία του 1985 (Δοξιάδης, 1985) μόνο το 42 - 46% των εργαζομένων κατοίκων του Περάματος εργαζόταν μέσα στα όρια του Δήμου. Αντίστροφα, ο Δήμος δέχόταν καθημερινά γύρω στις 3000 εργαζομένους από γειτονικούς αλλά και πιο μακρινούς του Δημους. Στο Βύρωνα, ένα επίσης πολύ υψηλό ποσοστό των κατοίκων του εργάζεται εκτός των ορίων του Δήμου. Παρόμοια είναι η εικόνα και για τους υπόλοιπους Δήμους.

Τα εμπορικά κέντρα των Δήμων εξυπηρετούν περιοχές ευρύτερες, τό ίδιο και οι δημόσιες και οι κοινωνικές υπηρεσίες που είναι εγκατεστημένες μέσα στα όριά τους (βλ. παρ. κεφ. 6). Αντίστροφα, κάποιοι άλλοι Δημοι δεν διαθέτουν επαρκή εμπορική ζωή και αυτονομία στον τομέα των υπηρεσιών και έτσι οι κάτοικοί τους αναγκάζονται να εξυπηρετούνται εκτός των ορίων των Δήμων τους. Η Ν.Ιωνία, για παράδειγμα, αποτελεί το εμπορικό κέντρο της Ν.Φιλαδέλφειας, του Ν.Ηρακλείου, της Ν.Χαλκηδόνας κλπ. Σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση ενός τέτοιου εμπορικού κέντρου έπαιξε η Λ.Ηρακλείου, η κεντρική οδική αρτηρία του Δήμου, που συνδέει τα βόρεια προάστια με το Δήμο Αθηναίων.

Ο εξοπλισμός όλων των επιλεγέντων Δήμων σε κοινόχρηστους χώρους, σε χώρους συνάντησης και διασκέδασης, όπως δείξαμε και νωρίτερα, είναι ελλιπής, εξαιτίας της έλλειψης στοιχειώδους χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Έτσι πολλές φορές, οι κάτοικοι υποχρεώνονται να φεύγουν εκτός Δημου, να αναπτύσσουν σχέσεις και να περνούν τον περισσότερο καιρό τους αλλού.

Οι συνθήκες αυτές, συντελούν σε διαρκείς μεταβολές στις πυκνότητες και συνθέσεις των πληθυσμών μέσα στα όρια των Δήμων. Οι μεταβολές αυτές

είναι φυσικό να μη συμβάλλουν στη διαμόρφωση μόνιμων και σταθερών πλεγμάτων διαπροσωπικών σχέσεων. Έχει διαπιστωθεί και από έρευνα σχετική με τη λειτουργία των ΚΑΠΗ σε τρείς Δήμους της Περιφέρειας Πρωτευούσης - οι δύο εξ αυτών (Βύρωνας, Ν.Ιωνία) συμπεριλαμβάνονται και στην παρούσα έρευνα - ότι η «κοινωνική ζωή» στους αστικούς Δήμους είναι πολύ περιορισμένη (Τσαούσης Δ., Χατζηγιάννη Α., 1990). Ως «κοινωνική ζωή» εκλαμβάνεται το σύνολο των διαπροσωπικών σχέσεων και δραστηριοτήτων που αναπτύσσονται μεταξύ των ατόμων στο τοπικό επίπεδο, είτε λόγω γειτνίασης είτε λόγω κοινών ενδιαφερόντων, και το οποίο δημιουργεί αυτό που χαρακτηρίζουμε με την έννοια της κοινότητας. Η περιορισμένη «κοινωνική ζωή» οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στην ουσιαστική κατάλυση της έννοιας της συνοικίας και της γειτονιάς. Η κατάλυσή τους είναι το αποτέλεσμα του ταχύτατου μεταπολεμικού εξαστισμού της περιοχής της πρωτεύουσας και της συνακόλουθης οριζόντιας και κάθετης οικοδομικής ανάπτυξης, που οδήγησαν στην ενοποίηση του δομημένου χώρου. Η εγκατάσταση αλλεπάλληλων ρευμάτων εσωτερικών μεταναστών και η μεταβολή του τόπου κατοικίας, μέσα στον ίδιο Δήμο, στα πλαίσια μιας ευρύτερης κοινωνικής κινητικότητας του πληθυσμού, με άξονα τον τόπο και το είδος της κατοικίας, είχαν σαν αποτέλεσμα την εκ των ένδον κατάλυση της γειτονιάς, που έχασε την παλιά της συγκρότηση.

Αν σ' όλα αυτά προσθέσει κανείς και τις σύγχρονες μετακινήσεις πληθυσμών, λόγω των γεωπολιτικών εξελίξεων στις πρώην ανατολικές χώρες, με αποτέλεσμα την εισροή μεταναστών (πχ. Πόντιοι από την Πρώην Σοβιετική Ενωση) και λαθρομεταναστών (πχ. Αλβανοί, Κούρδοι κλπ) στη χώρα μας, την εγκατάστασή τους και τις κατά τόπους συνεχείς μετακινήσεις τους, γίνεται εύκολα αντιληπτό το φαινόμενο των χαλαρών κοινωνικών σχέσεων στα πλαίσια των Δήμων.

6.3. Εισροές και εκροές πολιτικών

Η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στα πλαίσια των Δήμων πραγματώνεται από μια ποικιλία φορέων που διαφέρουν ως προς τη θεσμική μορφή, την οργανωτική και ιεραρχική δομή, το είδος των υπηρεσιών που προσφέρουν και τους πληθυσμούς-στόχους προς τους οποίους απευθύνονται. Από την άποψη αυτή ο Δήμος, όπως θα φανεί και στην ενότητα αυτή, αποτελεί ένα «ανοιχτό» συστήμα με «εισροές» και «εκροές» πολιτικών και προγραμμάτων.

6.3.1. Δήμος.

Καταρχήν, ο ίδιος ο Δήμος με τις υπηρεσίες και τα προγράμματά του αποτελεί τον κατεξοχήν αρμόδιο φορέα που εμπλέκεται στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Η παρέμβασή του, κατά κανόνα, περιορίζεται μέσα στα όρια ευθύνης του, αλλά και σε κάποιες περιπτώσεις τα ξεπερνά.

α. Οι Κοινωνικές Υπηρεσίες

Οι Κοινωνικές Υπηρεσίες αποτελούν τη βασική οργανωτική δομή, μέσω της οποίας ασκείται η κοινωνική πολιτική και των 5 υπό διερεύνηση Δήμων. Στους 3 από τους 5 Δήμους - Αγ. Δημήτριος, Ν. Ιωνία και Αγ. Βαρβάρα - η Κοινωνική Υπηρεσία ήταν ενταγμένη στον Οργανισμό Εσωτερικών Υπηρεσιών του Δήμου. Πιο συγκεκριμένα, στο Δήμο του Αγ. Δημητρίου η Κοινωνική Υπηρεσία αποτελούσε τμήμα του Τμήματος Υγείας και Πρόνοιας, στην Αγ. Βαρβάρα αποτελούσε τμήμα της Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Κοινωνικής Πολιτικής και στη Ν. Ιωνία αποτελούσε τμήμα της Διεύθυνσης Διοικητικού. Στο Δήμο Περάματος η Κοινωνική Υπηρεσία δεν ήταν θεσμοθετημένη. Ο υπεύθυνος Κοινωνικός Λειτουργός μας είπε χαρακτηριστικά ότι «....*η Κοινωνική Υπηρεσία δεν είναι θεσμοθετημένη. Το προσωπικό της ανήκει στο Δήμο αλλά δε φαίνεται ότι είναι προσωπικό της*

Κοινωνικής Υπηρεσίας αλλά άλλων υπηρεσιών του Δήμου...». Στο Δήμο Βύρωνα κατά την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας, Κοινωνική Υπηρεσία υπήρχε μόνο κατ' όνομα. Επρόκειτο όμως μετά από λίγες μέρες να ενσωματωθεί στο Δημοτικό Πολυϊατρείο του Δήμου, που θα εγκαινιαζόταν στις 8 Ιουλίου. Η ενσωμάτωση όμως αυτή δεν επρόκειτο να επιφέρει ουσιαστικές αλλαγές στη λειτουργία της Κοινωνικής Υπηρεσίας ούτε στο θεσμικό επίπεδο αλλά ούτε και στη στελέχωσή της. Όπως μας είπε η Αντιπρ. του Δημοτικού Συμβουλίου και υπεύθυνη της «Κοινωνικής Υπηρεσίας» *«...η Κοινωνική Υπηρεσία απαρτίζεται από τους Κοινωνικούς Λειτουργούς και τις επισκέπτριες Υγείας των 3 ΚΑΠΗ που είναι ενιαίο ΝΠΔΔ. Μετά από λίγες μέρες η Κοινωνική Υπηρεσία θα ενσωματωθεί στο Πολυϊατρείο του Δήμου που θα κάνει εγκαίνια στις 8 Ιουλίου. Εκεί θα λειτουργεί πλέον πιο κεντρικά και θα στελεχώνεται προς το παρόν με τα ίδια άτομα που εργάζονται στα ΚΑΠΗ και με εθελοντική προσφορά των υπολοίπων υγειονομικών κατηγοριών...»*

Σε 3 Δήμους οι Κοινωνικές Υπηρεσίες είχαν ιδρυθεί πολύ πρόσφατα. Στην Αγ. Βαρβάρα και στο Πέραμα συστάθηκαν το 1996 ενώ στον Αγ. Δημήτριο το 1997. Στην Ν.Ιωνία η Κοινωνική Υπηρεσία, ιδρύθηκε το 1989, ενώ η Κοινωνική Υπηρεσία του Βύρωνα προσέφερε τις υπηρεσίες της μέσω του προσωπικού των ΚΑΠΗ που ήδη υπήρχαν για πολλά χρόνια.

Στους 3 Δήμους - Αγ. Δημήτριο, Ν.Ιωνία και Αγ. Βαρβάρα - που η Κοινωνικές Υπηρεσίες ήταν ενταγμένες στο εσωτερικό οργανισμό του Δήμου, λειτουργούσαν σε ειδικά διαμορφωμένους χώρους στο κεντρικό κτίριο του Δημαρχείου (τμήμα της Κοινωνικής Υπηρεσίας της Αγ.Βαρβάρας λειτουργούσε και σε διπλανό από το Δημαρχείο κτίριο). Στο Δήμο Περάματος, που η Κοινωνική Υπηρεσία είχε άτυπη μορφή, λειτουργούσε σε αυτόνομο κτίριο μακριά από το Δημαρχείο, ενώ στο Δήμο Βύρωνα δεν είχε, μέχρι τη χρονική στιγμή που γινόταν η έρευνα, καθόλου δικό της χώρο, αργότερα όμως θα ενσωματωνόταν στον χώρο του νέου Δημοτικού Πολυιατρείου.

Σε 4 από τους 5 Δήμους που μελετήθηκαν, **οι Κοινωνικές Υπηρεσίες** δεν παρείχαν εξειδικευμένα προγράμματα, προσανατολισμένα προς κάποια ή κάποιες συγκεκριμένες ομάδες - στόχους. Αποτελούσαν ένα είδος **Συμβουλευτικού Σταθμού** που παρείχε ψυχοκοινωνική στήριξη σε άτομα και ομάδες, αντιμετώπιζαν άμεσες προσωπικές (υγειονομικές, ψυχολογικές, κοινωνικές) ανάγκες με παροχές σε χρήμα και σε είδος και λειτουργούσαν ως κέντρα παραπομπής περιπτώσεων προς άλλους εξειδικευμένους φορείς. Σε όλες τις περιπτώσεις εξυπηρετούσαν όλους τους κατοίκους της περιοχής τους και όχι μόνο τους δημότες. Τα αποσπάσματα που ακολουθούν δείχνουν το πώς περιγράφουν οι υπεύθυνοι των Κοινωνικών Υπηρεσιών την ίδια τη λειτουργία τους :

«....Δεν υπάρχει επικέντρωση σε συγκεκριμένες ομάδες - στόχους. Οποιοσδήποτε έχει οποιοδήποτε πρόβλημα μπορεί να εξυπηρετηθεί. Μεταξύ αυτών των περιπτώσεων βέβαια υπάρχουν και άτομα ειδικών πληθυσμιακών ομάδων (πχ. ΑΜΕΑ, αποφυλακισμένοι, ψυχικά άρρωστοι) κλπ., αλλά εμείς εξυπηρετούμε όλη τη γκάμα των προβλημάτων που παρουσιάζονται....» (Ν.Ιωνία).

«.....εξυπηρετούμε όλους τους κατοίκους με οποιοδήποτε πρόβλημα. Παρέχουμε συμβουλευτική, κοινωνική υποστηρικτική εργασία και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη στις κοινωνικά ευπαθείς ομάδες. Για όποια περίπτωση δεν μπορεί ν'αντιμετωπιστεί γίνεται παραπομπή....» (Αγ. Δημήτριος).

«....η Κοινωνική Υπηρεσία εξυπηρετεί μεμονωμένες καταστάσεις Δημοτών οι οποίοι χρειάζονται μια άμεση υποστήριξη για κάποιο κοινωνικό θέμα, είτε αυτό είναι υγειονομικού ενδιαφέροντος είτε καθαρά κοινωνικού, όπως οικογενειακή κατάσταση, Α.Μ.Ε.Α., επείγουσα επέμβαση κλπ., είτε αυτό αφορά μια άλλη οικονομική υποστήριξη. Αυτά φιλτράρονται ελέγχονται ανιχνεύονται τα προβλήματα, γίνεται μια έκθεση προς έγκριση προς το Δημοτικό Συμβούλιο και δίνονται οι λύσεις που είναι εφικτό από πλευράς Δήμου να δοθούν....»

(Βύρωνας).

«.....δεν υπάρχει προσανατολισμός σε συγκεριμένες ομάδες - στόχους, όπως οι ειδικές πληθυσμιακές ομάδες. Πρώτα απ' όλα υπάρχει ανάγκη για σαφή γνώση των ομάδων αυτών.....» (Πέραμα).

Εξαίρεση στον παραπάνω κανόνα αποτελούσε η Αγ. Βαρβάρα. Εκτός από το συμβουλευτικό της έργο είχε και το ρόλο του σχεδιασμού της κοινωνικής πολιτικής που ασκείται από το Δήμο μέσω μιας σειράς επιμέρους δομών κοινωνικής προστασίας. Οι δομές αυτές είτε είναι αμιγώς δημοτικές (πχ. ΚΑΠΗ) είτε έχουν δημιουργηθεί μέσω Ευρωπαϊκών προγραμμάτων (Κέντρο Πληροφόρησης και Υποστήριξης Τσιγγάνων (ΚΕΠΥΤ), Γραφείο Υποστήριξης Κοινωνικής και Επαγγελματικής Ενταξης Παλιννοστούντων κλπ).

β. Τα ΚΑΠΗ.

Τα ΚΑΠΗ συνιστούν την πλέον παραδοσιακή και διαδεδομένη οργανωτική δομή μέσω της οποίας οι Δήμοι εμπλέκονται στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Όλοι οι Δήμοι που μελετήθηκαν διέθεταν τουλάχιστον ένα ΚΑΠΗ. Πιο συγκεκριμένα, στην Αγ. Βαρβάρα υπήρχε 1 ΚΑΠΗ, στον Αγ. Δημήτριο 2, στο Πέραμα 2, στο Βύρωνα 3 και στην Ν.Ιωνία 4. Όλα άρχισαν να λειτουργούν στις αρχές της δεκαετίας του '80 και ως στόχο έχουν την παροχή ανοιχτής προστασίας προς τους ηλικιωμένους. Προϋπόθεση για να γίνει κανείς μέλος ενός ΚΑΠΗ και να ωφεληθεί από τις υπηρεσίες του, είναι να είναι πάνω από 60 ετών και να είναι κάτοικος της περιοχής που καλύπτει το ΚΑΠΗ.

Και στην περίπτωση των ΚΑΠΗ υπήρχε μια **ποικιλία ως προς τη θεσμική τους μορφή**. Στην Αγ. Βαρβάρα το μοναδικό ΚΑΠΗ συνιστούσε ένα ξεχωριστό ΝΠΔΔ, στον Αγ. Δημήτριο οι 2 «Λέσχες Ηλικιωμένων» δεν αποτελούσαν ξεχωριστά ΝΠΔΔ αλλά ήταν ενταγμένες στο Νομικό Πρόσωπο του Δήμου, στο Πέραμα κάθενα από τα 2 ΚΑΠΗ αποτελούσε ξεχωριστό ΝΠΔΔ, ενώ στο

Βύρωνα και στη Ν.Ιωνία τα 3 και 4 αντίστοιχα ΚΑΠΗ αποτελούσαν ένα ενιαίο ΝΠΔΔ. Διακηρυγμένος στόχος των ΚΑΠΗ, από την αρχή της λειτουργίας τους, είναι «η πρόληψη των βιολογικών, ψυχολογικών και κοινωνικών προβλημάτων των ηλικιωμένων, ώστε να παραμείνουν αυτόνομα, ισότιμα και ενεργά μέλη του κοινωνικού συνόλου» (Υπ. Υγείας, Πρόνοιας, 1986). Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, τα ΚΑΠΗ των υπό μελέτη Δήμων προσέφεραν υπηρεσίες όπως :

- Οργανωμένη ψυχαγωγία (εκδρομές με πούλμαν κλπ.) και επιμόρφωση (διαλέξεις, εργασία σε ομάδες κλπ)
- Φροντίδα και οδηγίες για ιατροφαρμακευτική και νοσοκομειακή περίθαλψη
- Κοινωνική και ψυχολογική στήριξη
- Φυσιοθεραπεία, εργασιοθεραπεία
- Συμμετοχή σε θερινές κατασκηνώσεις
- Εντευκτήριο στο οποίο λειτουργεί καντίνα που προσφέρει ροφήματα, αναψυκτικά κλπ. και όπου βρίσκουν συντροφιά και απασχόληση τα μέλη
- Σε πολύ λίγες περιπτώσεις, βοήθεια στο σπίτι (καθαριότητα, φαγητό κλπ.)

Οι υπηρεσίες αυτές ήταν λίγο-πολύ κοινές για όλα τα ΚΑΠΗ των Δήμων που μελετήσαμε. Η έκταση και η ποιότητα των προγραμμάτων αυτών βέβαια διέφερε ανάλογα με την οικονομική δυνατότητα και τη στελέχωση του καθενός απ'αυτά.

γ. Πρόγραμμα "Βοήθεια στο Σπίτι"

Το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» είναι ένα καινούριο πρόγραμμα που δημιουργήθηκε για να εκπληρώσει έναν ήδη διακηρυγμένο - απο τα πρώτα χρόνια της ίδρυσής τους - αλλά ουσιαστικά ανενεργό στόχο των ΚΑΠΗ : την

παροχή βοήθειας στους ηλικιωμένους ώστε να παραμένουν όσο το δυνατόν περισσότερο στο περιβάλλον τους. Εφαρμόστηκε για πρώτη φορά πιλοτικά από το Δήμο Περιστερίου το 1996 και σήμερα λειτουργεί σε 102 Δήμους. Έχει προγραμματιστεί να διαρκέσει 5 χρόνια και είναι επιχορηγούμενο από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για τα 3 πρώτα χρόνια η επιχορήγηση για κάθε Δήμο θα είναι 12.000.000 δρχ., ενώ τα 2 επόμενα χρόνια θα είναι 6.000.000 δρχ. με τους Δήμους να αναλαμβάνουν την υποχρέωση να καλύψουν από μόνοι τους το υπόλοιπο ποσό. Προϋπόθεση για να συμμετάσχει κάποιος Δήμος στο συγκεκριμένο πρόγραμμα είναι να έχει Δημοτική Επιχείρηση, αφού το προσωπικό με το οποίο στελεχώνεται το πρόγραμμα δεν είναι μόνιμο αλλά προσλαμβάνεται με σύμβαση έργου.

Από τους Δήμους που μελετήθηκαν στο πρόγραμμα συμμετείχαν οι Δήμοι του Αγ. Δημητρίου, της Ν.Ιωνίας και της Αγ.Βαρβάρας. Οι ειδικότητες που στελέχωναν το πρόγραμμα ήταν 1 κοινωνικός λειτουργός, 1 νοσηλευτής και 1 οικιακή βοηθός και ήταν κοινές και για τους 3 Δήμους (στον Αγ. Δημήτριο μέχρι στιγμής έχει προσληφθεί μόνο ο κοινωνικός λειτουργός). Και στους 3 Δήμους το προσωπικό του προγράμματος ανήκε εργασιακά στη Δημοτική Επιχείρηση αλλά ουσιαστικά εποπτευόταν από την κοινωνικό λειτουργό του ΚΑΠΗ. Και οι 3 Δήμοι βρίσκονταν στο πρώτο στάδιο της καταγραφής των περιπτώσεων και της ενημέρωσης του κοινού για το πρόγραμμα. Παράλληλα εξυπηρετούσαν κάποια ήδη γνωστά περιστατικά. Οι υπηρεσίες που προσφέρει το πρόγραμμα είναι κοινωνική εργασία, ψυχολογική στήριξη, νοσηλεία στο σπίτι, καθαριότητα κλπ.

δ. Άλλα δημοτικά προγράμματα

Η έρευνά στους 5 Δήμους ανέδειξε 3 ακόμη μορφές παρέμβασης των Δήμων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού ειδικών πληθυσμιακών ομάδων. Η πρώτη είναι το «Κέντρο Συμβουλευτικής και Επιμόρφωσης Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες» Βύρωνα/Καισαριανής, η δεύτερη το «Κέντρο Πληροφόρησης και

Υποστήριξης Τσιγγάνων» (ΚΕΠΥΤ) Αγ. Βαρβάρας και η τρίτη το Γραφείο Υποστήριξης και Επαγγελματικής και Κοινωνικής Ένταξης Ελληνοποντίων Παλιννοστούντων Αγ. Βαρβάρας. Και οι 3 αυτές δομές δημιουργήθηκαν μέσα από Ευρωπαϊκά προγράμματα και συγκεκριμένα από την Κοινοτική Πρωτοβουλία HORIZON.

Το **«Κέντρο Συμβουλευτικής και Επιμόρφωσης Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες»** Βύρωνα / Καισαριανής ιδρύθηκε το 1992 από τους Δημους Βύρωνα και Καισαριανής με την επιχορήγηση του Υπουργείου Εργασίας μέσω της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας HORIZON του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου. Βρίσκεται μέσα στα όρια του Δημου Καισαριανής και αποτελεί μια από τις λίγες περιπτώσεις όπου ένας Δήμος είναι φορέας ενός προγράμματος που χωροταξικά βρίσκεται εκτός της περιοχής ευθύνης του. Η νομική του μορφή είναι «Κοινοπραξία Νέοι Ορίζοντες» των δύο Δήμων. Το προσωπικό του αποτελείται από : 1 κοινωνικό λειτουργό, 1 εργοθεραπευτή, 1 ψυχολόγο, 1 λογιστή και 1 καθαρίστρια.

Στόχοι του είναι :

- Η άρση των εμποδίων που οδηγούν στην κοινωνική απομόνωση των ΑΜΕΑ
- Η προώθηση της ενεργού συμμετοχής τους σε όλες τις εκδηλώσεις της ζωής της κοινότητας
- Η ευαισθητοποίηση και δραστηριοποίηση της ευρύτερης κοινότητας πάνω σε θέματα που αφορούν τα ΑΜΕΑ

Οι υπηρεσίες που παρέχει το κέντρο είναι:

- Ενημέρωση για τις υπηρεσίες πρόνοιας και τις κοινωνικές παροχές
- Συνεργασία με φορείς κοινωνικών υπηρεσιών
- Συμβουλευτική στήριξη για την αποκατάσταση και κοινωνική ένταξη

των ΑΜΕΑ

- Συμβουλευτική στήριξη για την εξομάλυνση σχέσεων και τον χειρισμό διαφόρων προβλημάτων στην οικογένεια
- Λειτουργία προγραμμάτων ψυχαγωγίας και δημιουργικής απασχόλησης (κατασκευή ξύλινων αντικειμένων και ειδών διακόσμησης, υφαντική, ραπτική, κατασκευή κούκλας-φιγούρας, χειροτεχνία και ζωγραφική, δημιουργικό και εκπαιδευτικό παιχνίδι, χορός, μουσική, γυμναστική κλπ.)
- Ευαισθητοποίηση ατόμων και φορέων της περιοχής σε θέματα που αφορούν τα ΑΜΕΑ
- Παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών για θέματα που τα ενδιαφέρουν.

Το «Κέντρο Πληροφόρησης και Υποστήριξης Τσιγγάνων» (ΚΕΠΥΤ) Αγ.Βαρβάρας, ιδρύθηκε το 1996 και αυτό στα πλαίσια του HORIZON. Αρχικά λειτουργούσε κάτω από το νομικό καθεστώς του Διαδημοτικού ΚΕΚ «Ευπυρίδες» και απασχολούσε τρία άτομα που είχαν εκπαιδευτεί πάνω στη λειτουργία τέτοιων κέντρων. Από τότε που σταμάτησε το HORIZON, λειτουργεί κάτω από το νομικό καθεστώς της Αστικής μη Κερδοσκοπικής Εταιρείας «Εύξεινη Πόλη» που είναι ένα άλλο πρόγραμμα του Διαδημοτικού ΚΕΚ «Ευπυρίδες» και στελεχώνεται μόνο από ένα άτομο. Η θεσμική του μορφή πάντως ακόμη συζητείται.

Οι υπηρεσίες που παρέχει το κέντρο στους Τσιγγάνους της περιοχής είναι :

- Πληροφόρηση για τις υπηρεσίες πρόνοιας και τις κοινωνικές παροχές
- Συμβουλευτική και κοινωνική υποστήριξη
- Ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης και των δημοσίων φορέων για τα προβλήματα των Τσιγγάνων
- Διαμεσολάβηση για τη διεκπεραίωση προσωπικών ζητημάτων προς τους αρμόδιους φορείς.

Το **«Γραφείο Υποστήριξης Κοινωνικής και Επαγγελματικής Ένταξης Ελληνοποντίων Παλιννοστούντων»** Αγ. Βαρβάρας, αποτελεί κι αυτό μια δομή κοινωνικής προστασίας που δημιουργήθηκε το 1996 στα πλαίσια του HORIZON. Δεν έχει κάποια ξεχωριστή νομική μορφή και το προσωπικό του δεν είναι μόνιμο αλλά έχει προσληφθεί από το Δήμο για την εκτέλεση του προγράμματος. Το Γραφείο παρέχει στήριξη και πληροφόρηση σε θέματα εγκατάστασης, εργασίας, εκπαίδευσης καθώς και σε νομικά ζητήματα στους Παλιννοστούντες.

Η καταγραφή των δημοτικών προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας αποκαλύπτει μια παρόμοια εικόνα και για τους πέντε υπό μελέτη Δήμους. Κι αυτό παρά την συνειδητή προσπάθεια που έγινε ώστε να επιλεγούν Δήμοι που θα εξασφάλιζαν μια ποικιλία ως προς την οργανωτική δομή που υποστηρίζει την εμπλοκή τους στην παροχή κοινωνικής προστασίας, το είδος και την έκταση των κοινωνικών τους προβλημάτων, την παλαιότητά τους αλλά και μια γεωγραφική διασπορά (βλ. κεφ. 5). Οι Κοινωνικές Υπηρεσίες – παρά την ποικιλία ως προς τη θεσμική τους μορφή - αποτελούν τη βασική οργανωτική δομή μέσω της οποίας ασκούν την κοινωνική τους πολιτική. Με εξαίρεση την Αγ. Βαρβάρα όπου η Κοινωνική Υπηρεσία έχει και το ρόλο του σχεδιασμού της κοινωνικής πολιτικής που ασκείται από το Δήμο μέσω μιας σειράς επιμέρους δομών κοινωνικής προστασίας, στους υπόλοιπους Δήμους οι Κοινωνικές Υπηρεσίες είχαν συμβουλευτικό - προνοιακό χαρακτήρα και δεν παρείχαν εξειδικευμένα προγράμματα προς κάποια ή κάποιες συγκεκριμένες ομάδες - στόχους. Επίσης όλοι οι Δήμοι διέθεταν ΚΑΠΗ, των οποίων η έκταση και η ποιότητα των προγραμμάτων διέφερε ανάλογα με την οικονομική δυνατότητα και τη στελέχωση του καθενός απ'αυτά, ενώ η ένταξη τριών (Αγ. Δημητρίου, Ν.Ιωνίας και Αγ.Βαρβάρας) στο πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» μάλλον εξαρτήθηκε από την ικανότητά τους να το εντάξουν στα πλαίσια μιας Δημοτικής Επιχείρησης.

Αντίθετα καθοριστικός παράγοντας για την παροχή εξειδικευμένων

προγραμμάτων κατά του αποκλεισμού από τους υπό μελέτη Δήμους, ήταν η ικανότητά τους να ενταχθούν σε προγράμματα της Ε.Ε. Το «Κέντρο Συμβουλευτικής και Επιμόρφωσης Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες» Βύρωνα/Καισαριανής, το «Κέντρο Πληροφόρησης και Υποστήριξης Τσιγγάνων» (ΚΕΠΥΤ) Αγ. Βαρβάρας και το Γραφείο Υποστήριξης και Επαγγελματικής και Κοινωνικής Ένταξης Ελληνοποντίων Παλιννοστούντων Αγ. Βαρβάρας ήταν δομές που δημιουργήθηκαν μέσα από Ευρωπαϊκά προγράμματα και συγκεκριμένα από την Κοινοτική Πρωτοβουλία HORIZON.

6.3.2. Η Εκκλησία

α. Σπίτα Γαλήνης Χριστού ή Κέντρα Ενοριακής Αγάπης

Η Εκκλησία παραδοσιακά έχει παίξει σημαντικό ρόλο στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Το προνοιακό της έργο, κατά το παρελθόν αλλά και σήμερα, έχει επικεντρωθεί σε δύο κυρίως ευπαθείς κοινωνικές ομάδες : στα ορφανά και εγκαταλελειμένα παιδιά και στους ηλικιωμένους (Στασινοπούλου Ο., 1992, Σταθόπουλος Π., 1996, Πανουτσοπούλου Κ., 1984). Ωστόσο, η έρευνα αυτή ασχολήθηκε μόνο με την παροχή προστασίας προς τους ηλικιωμένους, αφού μόνο αυτοί εμπίπτουν στον κατάλογο των «ευπαθών κοινωνικών ομάδων» που έχουν επιλεγεί (βλ. κεφ. 5).

Και στους 5 Δήμους που μελετήθηκαν η Εκκλησία έχει δημιουργήσει χώρους όπου προσφέρεται φαγητό σε καθημερινή βάση, κυρίως σε άπορους ηλικιωμένους αλλά και γενικότερα σε ανθρώπους που βρίσκονται σε ανάγκη. Είναι τα λεγόμενα «Σπίτια Γαλήνης Χριστού» ή «Κέντρα Ενοριακής Αγάπης». Το πρόγραμμα αυτό προσφέρεται σε Ενοριακό επίπεδο, επομένως εξυπηρετεί κυρίως τους ηλικιωμένους ή τους άπορους της περιοχής που καλύπτει η ενορία. Αυτό όμως δε σημαίνει ότι αρνείται τις υπηρεσίες του σε ανθρώπους που έχουν ανάγκη και βρίσκονται εκτός ενορίας ή είναι περαστικοί. Διοικείται από το Φιλόπτωχο Ταμείο της κάθε Ενορίας και για τη λειτουργία του

εργάζονται εθελοντικά 2-3 γυναίκες του Φιλοπτώχου.

Όσον αφορά τους Δήμους που μελετήθηκαν, το πρόγραμμα προσφέρεται και στις 3 Ενορίες του Δήμου Βύρωνα, ενώ σε 1 Ενορία στους Δήμους του Αγ.Δημητρίου (Αγ.Δημήτριος), Ν.Ιωνίας (Παναγία Ελεούσα), Αγ.Βαρβάρας (Παναγία Ελεούσα) και Περάματος (Αγ. Γεώργιος). Στο Δήμο Αγ.Δημητρίου το πρόγραμμα λειτουργεί από το 1967, στους Δήμους Βύρωνα, Αγ.Βαρβάρας και Ν.Ιωνίας από το 1976, ενώ στο Πέραμα ξεκίνησε μόλις τον Ιούλιο του 1998. Μέσω του προγράμματος σιτίζονται σε κάθε Δήμο 25 - 60 άτομα καθημερινά. Στους Δημους Βύρωνα και Ν.Ιωνία παρέχεται μεσημεριανό και βραδυνό φαγητό, ενώ στους άλλους Δήμους μόνο μεσημεριανό. Για να πάρει κάποιος μέρος στο πρόγραμμα αρκεί να το ζητήσει και να γίνει εξακρίβωση της απορίας του.

β. Φιλόπτωχα Ταμεία

Εκτός από τα «Σπίτια Γαλήνης Χριστού» η Εκκλησία, μέσω των Φιλοπτώχων Ταμείων της, παρέχει και άλλες υπηρεσίες προς τους απόρους ηλικιωμένους, όπως ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, επιδότηση ενοικίου, οικονομική βοήθεια, φαγητό στο σπίτι για ανήμπορους να μετακινηθούν ηλικιωμένους κλπ.

γ. «Στέγη Γερόντων» Ν.Ιωνίας

Στη Ν.Ιωνία λειτουργεί από το 1976 μια Στέγη Γερόντων «Παναγία η Ελεούσα» μέσω της οποίας προσφέρεται δωρεάν ιδρυματική περίθαλψη (διαμονή και σίτιση) σε 50 περίπου άπορους ηλικιωμένους.

6.3.3. Τοπικές Υπηρεσίες Κεντρικών Φορέων

Η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο (Δήμος),

είναι αντικείμενο και ορισμένων δημοσίων κεντρικών φορέων, που για το σκοπό αυτό είτε έχουν αναπτύξει «παραρτήματα» των υπηρεσιών τους στο τοπικό επίπεδο είτε έχουν ανταποκριτές, που λειτουργούν ως μεσάζοντες ανάμεσα στις κεντρικές υπηρεσίες του φορέα και στους δικαιούχους των υπηρεσιών του στο τοπικό επίπεδο. Τέτοιοι φορείς είναι ο ΟΑΕΔ, ο ΟΓΑ, ο ΕΟΠ και το ΚΨΥ.

α. Τοπικές Υπηρεσίες του ΟΑΕΔ

Ο ΟΑΕΔ είναι κρατικός οργανισμός (ΝΠΔΔ) που εποπτεύεται από το Υπουργείο Εργασίας. Είναι ο επίσημος κρατικός φορέας που έχει ως στόχο την καταπολέμηση της ανεργίας και την ενσωμάτωση των ευπαθών κοινωνικών ομάδων στην αγορά εργασίας. Για την εξυπηρέτηση των κατά τόπους αναγκών ο ΟΑΕΔ έχει δημιουργήσει μια σειρά από τοπικές υπηρεσίες (παραρτήματα). Μέσω των παραρτημάτων αυτών επιδιώκεται η κατά τόπους ενημέρωση για τα προγράμματα του ΟΑΕΔ και η ευκολότερη πρόσβαση των πολιτών στις υπηρεσίες του. Κάθε τοπική υπηρεσία του ΟΑΕΔ δεν αντιστοιχεί σ' ένα Δήμο αλλά συνήθως καλύπτει μια ευρύτερη περιοχή. Όσον αφορά τους υπό μελέτη Δήμους, ο Αγ.Δημήτριος καλυπτόταν από την Τοπική Υπηρεσία Δάφνης, ο Βύρωνας από την Τοπική Υπηρεσία Καισαριανής, η Ν.Ιωνία από την Τοπική Υπηρεσία και από το Γραφείο Ευρέσεως Εργασίας Ν.Ιωνίας, η Αγ.Βαρβάρα από την Τοπική Υπηρεσία Αιγάλεω και το Πέραμα από την Τοπική Υπηρεσία Κερατσινίου.

Ο ΟΑΕΔ, εκτός από τα προγράμματα που στοχεύουν στην καταπολέμηση της ανεργίας γενικά (επιδόματα ανεργίας κλπ.) και που δεν εμπίπτουν στο αντικείμενο αυτής της έρευνας, προσφέρει μέσω της Υπηρεσίας Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων, προγράμματα που στοχεύουν στην ένταξη στην αγορά εργασίας ειδικών πληθυσμιακών ομάδων. Τα προγράμματα αυτά είναι :

(α) Επαγγελματική Κατάρτιση για ΑΜΕΑ 15-65 ετών, μέσω των 3 Σχολών

Επαγγελματικής Κατάρτισης που έχει στο Γαλάτσι, στη Λακκιά Θεσσαλονίκης και στη Λάρισα.

(β) Προγράμματα Απασχόλησης

I. Προγράμματα νέων θέσεων εργασίας

- Τριετές πρόγραμμα επιχορήγησης εργοδοτών για την απασχόληση ΑΜΕΑ, Αποφυλακισμένων, Απεξαρτημένων και ατόμων που τους έχουν επιβληθεί αναμορφωτικά μέτρα ή ποινικός σωφρονισμός, επιδοτώντας με 5.500 δρχ. την κάθε ημέρα απασχόλησης τους πρώτους 12 μήνες, με 6.500 δρχ. τους επόμενους 12 μήνες και με 7.500 δρχ. τους επόμενους 12 μήνες. Ο εργοδότης υποχρεούται να απασχολήσει το άτομο άλλους 10 μήνες χωρίς επιχορήγηση.
- Πρόγραμμα επιχορήγησης εργοδοτών μερικής απασχόλησης, με το ποσό των 4.000 δρχ. ημερησίως, και για 36 μήνες για τις ίδιες με τις παραπάνω ομάδες
- Πρόγραμμα ορισμένου χρόνου σύμβασης με την επιχορήγηση Δημοτικών Επιχειρήσεων καθώς και επιχειρήσεων που λειτουργούν σε εποχιακή βάση (τουριστικές επιχειρήσεις κλπ.), με το ποσό των 5.500 δρχ. ημερησίως για την απασχόληση των ίδιων με τις παραπάνω ομάδων.
- Πρόγραμμα επιχορήγησης εργοδοτών μερικής απασχόλησης για ΑΜΕΑ με νοητική υστέρηση και για 9 μήνες με 4.500 δρχ. ημερησίως.

ii. Πρόγραμμα εργονομικής διευθέτησης

- Για την καλύτερη προσαρμογή και διευκόλυνση του ΑΜΕΑ στον εργασιακό του χώρο ο ΟΑΕΔ επιδοτεί την εργονομική διευθέτηση για ειδική χωροταξική ρύθμιση και σύμφωνα με τις προσωπικές ανάγκες του εργαζόμενου μέχρι το ποσό των 500.000 δρχ. για κάθε ειδική ρύθμιση που κρίνεται απαραίτητη.

iii. Πρόγραμμα αυτοαπασχόλησης (Νέων Ελεύθερων Επαγγελματιών).

- Ο ΟΑΕΔ επιχορηγεί την αυτοαπασχόληση ΑΜΕΑ, Αποφυλακισμένων και Απεξαρτημένων ατόμων, τον πρώτο χρόνο με 1.200.000 και μέχρι του ποσού των 1.700.000 δρχ. εάν : είναι ΑΜΕΑ με ποσοστό αναπηρίας άνω του 60% με 100.000, είναι γυναίκα με 100.000, η επιχείρηση έχει έδρα περιοχές που χαρακτηρίζονται ως θύλακες ανεργίας ή είναι παραμεθόριες με 100.000, το άτομο έχει συναφή με την απασχόλησή του εκπαίδευση ή πρότερη εμπειρία με 100.000 δρχ.Τον δεύτερο χρόνο η επιχορήγηση ανέρχεται στο 1.200.000.

(γ) Υπηρεσίες ψυχοκοινωνικής στήριξης

(δ) Επιχορήγηση της απασχόλησης από τον ΟΑΕΔ των ατόμων που εντάχθηκαν ή ωφελήθηκαν από το Λειτουργικό Πρόγραμμα του Β' ΚΠΣ «Καταπολέμηση του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας» κατά τα έτη 1994-99, ήτοι :

i. Ατόμων με κινητικά προβλήματα και προβλήματα αισθηρίων οργάνων.

ii. Μεταναστών - Παλιννοστούντων - Προσφύγων - Νομίμων

Μεταναστών από τρίτες χώρες - Προσφύγων υπό το καθεστώς της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ κλπ.

iii. Λοιπών κοινωνικών ομάδων :

- Φυλακισμένων-Αποφυλακισμένων-Ανήλικων Παραβατών.
- Αρχηγών Μονογονεϊκών Οικογενειών.
- Ατόμων με Θρησκευτικές ή Πολιτισμικές Ιδιαιτερότητες
- Πρώην Χρηστών Ναρκωτικών και Φορέων του AIDS
- Ατόμων με διανοητικά προβλήματα και Ψυχικές ασθένειες

Από τα παραπάνω προγράμματα, τα (α), (β) και (γ) προσφέρονται σε σταθερή βάση και επιχορηγούνται από τον προϋπολογισμό του ΟΑΕΔ, ενώ το (δ) έχει διάρκεια εφαρμογής από 30.06.98 - 31.12.2001 και επιχορηγείται κατά 75% από το ΕΚΤ και κατά 25% από τον ΟΑΕΔ.

(ε) Εκτός από τα παραπάνω, ο ΟΑΕΔ διατηρεί και επιδοματικά προγράμματα για 2 ειδικές πληθυσμιακές ομάδες :

i. Επίδομα Παλιννοστούντων. Χορηγείται μέσα σε 30 μήνες από την είσοδο τους στη χώρα και εφόσον δεν εργάζονται. Η επιδότηση χορηγείται 3 φορές ανά τρίμηνο.

ii. Επίδομα Αποφυλακιζομένων. Χορηγείται σε όσους έχουν αποφυλακιστεί και δεν είναι ούτε υπότροποι ούτε με εγγύηση. Η επιδότηση δίνεται κάθε μήνα μέχρι 3 φορές. Το εισόδημα δεν πρέπει να υπερβαίνει το 1.900.000.

Πρέπει να σημειωθεί εδώ, ότι και στις 5[12] Τοπικές Υπηρεσίες του ΟΑΕΔ που μελετήθηκαν υπήρχε μια θολή εικόνα για τα προγράμματα του οργανισμού. Κανείς, από τους υπαλλήλους μέχρι τους Διευθυντές, δεν είχε σαφή γνώση των προγραμμάτων. Στις τηλεφωνικές και προφορικές συνομιλίες, αλλά και στις συνεντεύξεις, ο ένας παρέπεμπε στον άλλον για εξειδικευμένες πληροφορίες. Όταν οι ερωτήσεις αφορούσαν σημαντικές λεπτομέρειες των προγραμμάτων όλοι παρέπεμπαν στην κεντρική Υπηρεσία Ειδικών Κοινωνικών Ομάδων (Πειραιώς 52) ή στις Κεντρικές Υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, στους Τράχωνες, όπου και πραγματικά αντλήθηκαν οι απαραίτητες πληροφορίες. Το γεγονός αυτό είναι πολύ σημαντικό, αφού στην πράξη αναιρείται η ίδια η σκοπιμότητα της Τοπικής Υπηρεσίας, που υποτίθεται ότι συστήθηκε για να ενημερώνει και να εξυπηρετεί τους κατοίκους στο τοπικό επίπεδο. Αν αυτό δεν μπορεί να γίνει αποτελεσματικά, τότε ποιός ο λόγος ύπαρξης της Τοπικής Υπηρεσίας;

β. ΟΓΑ

Ο ΟΓΑ είναι κι αυτός ένας κρατικός οργανισμός, κύριο έργο του οποίου είναι η παροχή συντάξεων στους ασφαλισμένους αγρότες. Παράλληλα έχει επιλεγεί και για την παροχή κάποιων προνοιακών επιδομάτων. Από τα προγράμματα του ΟΓΑ, το μοναδικό που εμπίπτει στο αντικείμενο αυτής της έρευνας είναι η :

- Σύνταξη ανασφαλίστων υπερηλίκων. Παρέχεται μηνιαίως σε ανασφάλιστους ηλικιωμένους άνω των 68 ετών, Έλληνες ή ομογενείς, που μένουν στην Ελλάδα.

Ο ΟΓΑ για την εξυπηρέτηση των κατα τόπους αναγκών έχει αναταποκριτές σε

[12] Ο ΟΑΕΔ ήταν η υπηρεσία εκείνη που δυσκόλεψε όσο καμμία άλλη την επιτόπια έρευνα μας. Από τις 6 συνολικα Τοπικές Υπηρεσίες του ΟΑΕΔ, (5 Τοπικές Υπηρεσίες και 1 Γραφείο Ευρέσεως Εργασιας), μόνο σε 1 κατορθώσαμε να πάρουμε τη συνέντευξη χρησιμοποιώντας μαγνητόφωνο. Σε 4 οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν με σημειώσεις, ενώ σε 1 αρνήθηκαν τελείως την συνέντευξη. Οι λόγοι που επικαλούνταν ήταν ότι δεν μπορούσαν να μιλήσουν σε μαγνητόφωνο χωρίς την άδεια του οργανισμού, ότι θα ήταν πιο χρονοβόρα η διαδικασία και είχαν φόρτο εργασίας, ότι τις πληροφορίες που θέλαμε μόνο από τα κεντρικά θα μπορούσαν να μας τις δώσουν κλπ. Στην περίπτωση της άρνησης της συνέντευξης, ενώ είχε ξεκινήσει η συνέντευξη, όταν η Δ/ντρια της Υπηρεσίας αντιλήφθηκε το είδος των ερωτήσεων προφασίστηκε φόρτο εργασίας και αδιαθεσία και σταμάτησε τη διαδικασία.

κάθε Δήμο. Ο αριθμός τους ανά Δήμο ποικίλει, ανάλογα με τον πληθυσμό. Οι ανταποκριτές είναι ουσιαστικά υπάλληλοι του Δήμου, δεν είναι μόνιμοι στη δουλειά αυτή και για την απασχόλησή τους ως ανταποκριτές παίρνουν ένα επιπλέον επίδομα. Λειτουργούν ουσιαστικά ως μεσάζοντες ανάμεσα στον ΟΓΑ και στους πολίτες (βοηθούν στη συμπλήρωση αιτήσεων, ενημερώνουν για τα δικαιολογητικά που απαιτούνται κλπ.). Από τους υπο μελέτη Δήμους, ο Αγ.Δημήτριος, ο Βύρωνας, η Ν.Ιωνία και το Πέραμα είχαν 2 ανταποκριτές, ενώ η Αγ.Βαρβάρα 3.

γ. ΕΟΠ - ΚΕΦΟ Καρέα

Ο Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας (ΕΟΠ) είναι ένας κεντρικός οργανισμός (ΝΠΙΔ), επιχορηγούμενος από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας. Είναι ένας από τους σημαντικότερους κοινωνικούς οργανισμούς και έχει εφαρμόσει, μέσω των δομών που έχει αναπτύξει σε διάφορες περιοχές της χώρας, αρκετά προγράμματα που είναι συναφή με το πρόβλημα του κοινωνικού αποκλεισμού (προγράμματα κατάρτισης για ανέργους, ΑΜΕΑ κλπ., προγράμματα για οικογένειες ευαίσθητων πληθυσμιακών ομάδων, για ηλικιωμένους κλπ). Όσον αφορά την Περιφέρεια Πρωτευούσης, όπου ανήκουν και οι Δήμοι που αποτελούν το αντικείμενο της έρευνας, ο ΕΟΠ προσφέρει κοινωνικές υπηρεσίες μέσω των Κέντρων Φροντίδας Οικογένειας (ΚΕΦΟ). Τα κέντρα αυτά έχουν ως στόχο τη στήριξη των οικογενειών και ιδιαίτερα αυτών που αντιμετωπίζουν κοινωνικά προβλήματα. Έχουν δημιουργήσει έτσι τμήματα φροντίδας παιδιών προσχολικής ηλικίας που οι γονείς τους εργάζονται, ημερησίας απασχόλησης παιδιών, κεραμεικής, ραπτικής, γυμναστικής κλπ. Από τους 5 υπό μελέτη Δήμους, ΚΕΦΟ υπήρχαν στο Βύρωνα, στη Ν.Ιωνία και στο Πέραμα. Το μοναδικό όμως ΚΕΦΟ που προσέφερε πρόγραμμα προς ευπαθή κοινωνική ομάδα που εμπίπτει στο αντικείμενο της έρευνας αυτής ήταν το ΚΕΦΟ του Καρέα (Βύρωνας).

Στο ΚΕΦΟ Καρέα (Βύρωνας) λειτουργούσε «Λέσχη Ηλικιωμένων». Στη

Λέσχη αυτή ήταν εγγεγραμμένοι 80 ηλικιωμένοι στους οποίους προσφέρονταν υπηρεσίες ανοιχτής προστασίας 2 φορές την εβδομάδα : «....*συνήθως έρχονται Δευτέρα και Πέμπτη το απόγευμα. Προσφέρουμε σ'αυτούς ότι μπορούμε, έρχονται εδώ εκτονώνονται, πίνουν τον καφέ τους, το τσάι τους, τους κάνουμε γεύματα, τους παίρνει την πίεση και κάποια συνάδελφος. Παίρνουμε επίσης γάλα από το Υ.Γεωργίας και κρέας από το Υ.Εξωτερικών και τους τα δίνουμε.... Στήν αρχή είχαμε ξεκινήσει με Αρμένιους και Ρώσους και λιγότερο με γηγενείς....όλοι τους σχεδόν είναι ανασφάλιστοι...*» (Δ/ντρια ΚΕΦΟ Καρέα). Στο πρόγραμμα αυτό του ΚΕΦΟ Καρέα εργάζονται 1 Κοινωνικός Λειτουργός και 1 ακόμη εργαζόμενος.

δ. Κέντρο Κοινοτικής και Ψυχικής Υγιεινής Βύρωνα - Καισαριανής

Το Κέντρο Κοινοτικής Ψυχικής Υγιεινής Βύρωνα - Καισαριανής (ΝΠΔΔ), ιδρύθηκε το 1979 από την Ψυχιατρική Κλινική του Πανεπιστημίου Αθηνών και είναι τμήμα του Αιγινητείου Νοσοκομείου. Επιχορηγείται από το Υπουργείο Παιδείας. Στόχοι του είναι :

- η ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των κατοίκων της κοινότητας και των φορέων της σε θέματα ψυχικής υγείας, με στόχο την πρόληψη των ψυχικών διαταραχών.
- η ψυχολογική υποστήριξη σε άτομα με προσωπικά ή οικογενειακά προβλήματα
- η ψυχιατρική αντιμετώπιση και παρακολούθηση
- η ψυχοκοινωνική και επαγγελματική αποκατάσταση ατόμων με χρόνια ψυχιατρικά προβλήματα.

Τα προγράμματα και οι υπηρεσίες του Κ.Κ.Ψ.Υ. είναι:

(α) Υπηρεσία Ανοικτής Ψυχοκοινωνικής Φροντίδας Ενηλίκων

(β) Υπηρεσία Ψυχικής Υγείας Παιδιών και Εφήβων

(γ) Μονάδα Ψυχοκοινωνικής Αποκατάστασης

i. Πρόγραμμα Ημερήσιας Φροντίδας

ii. Πρόγραμμα Προκατάρτισης

iii. Εργαστήρια Επαγγελματικής Εκπαίδευσης

iv. Κοινωνική Λέσχη

v. Πρόγραμμα Οικογενειακής Θεραπείας.

(δ) Μονάδα Ερευνών Κοινωνικής Ψυχιατρικής

Το προσωπικό του Κ.Κ.Ψ.Υ. αποτελείται από Ψυχιάτρους, Παιδοψυχιάτρους, Κοινωνικούς Λειτουργούς, Εργοθεραπευτές, Νοσηλευτές, Ψυχολόγους, Ψυχοπαιδαγωγούς, Επισκέπτες Υγείας και Λογοθεραπευτές. Επίσης, κατά καιρούς και ανάλογα με τις ανάγκες, συνεργάζονται με το Κέντρο ειδικοί θεραπευτές, Κοινωνικοί Επιστήμονες κ.α. Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι όλα τα προγράμματα που εντάσσονται στη Μονάδα Ψυχοκοινωνικής Αποκατάστασης μετά το 1994 υπολειτουργούν. Κι αυτό γιατί σχεδόν όλα δημιουργήθηκαν με την επιχορήγηση της Ε.Ε. κάτω από τον Κανονισμό 815. Έτσι όταν σταμάτησε η επιχορήγηση το Κ.Κ.Ψ.Υ. αναγκάστηκε να απολύσει τα περισσότερα άτομα που στελέχωναν τα προγράμματα αυτά, λόγω έλλειψης χρηματοδότησης : *«.....υπήρξε το 1984 ο Κανονισμός 815 ο οποίος έληξε το 1994 με μια μικρή παράταση, με τον οποίο χρηματοδοτήθηκαν οι περισσότερες νέες δομές στην Ελλάδα. Ακόμη και τα προγράμματα με τον ΟΑΕΔ που είχαμε ήταν μέσω αυτού του Κανονισμού, με αποτέλεσμα τα περισσότερα προγράμματα να βρεθούν έκθετα ή και να κλείσουν μετά τη λήξη του 815. Τώρα τα αποκαταστασιακά μας προγράμματα λειτουργούν μεν αλλά αποψιλωμένα από προσωπικό. Τα περισσότερα άτομα απολύθηκαν. Μόνο 4 άτομα μπορέσαμε να κρατήσουμε....»* (Δ/ντής Κ.Κ.Ψ.Υ.). Η ψυχιατρική κάλυψη του Κ.Κ.Ψ.Υ. αφορά περισσότερο τους κατοίκους του Βύρωνα και της Καισαριανής. Τα προγράμματα αποκατάστασης είναι ανοιχτά για οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο.

ε. Κέντρο Ψυχικής Υγιεινής Αιγάλεω (Αγ.Βαρβάρα).

Το Κέντρο Ψυχικής Υγιεινής Αιγάλεω (Κ.Ψ.Υ.Α.) είναι ΝΠΙΔ εποπτευόμενο και επιχορηγούμενο από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας. Αποτελεί 1 από τα 7 παραρτήματα του Κέντρου Ψυχικής Υγιεινής (Κ.Ψ.Υ.). Στόχος του είναι η παροχή εξω-νοσοκομειακής ψυχιατρικής φροντίδας σε άτομα με προβλήματα ψυχικής υγείας, νέους με νοητική στέρηση και παιδιά με νοητική στέρηση. Αρχικά συστάθηκε για να καλύψει τις ανάγκες ψυχικής υγιεινής των κατοίκων του Αιγάλεω, σήμερα όμως υποχρεούται να καλύψει τις ανάγκες μιας ευρύτερης περιοχής που περιλαμβάνει το Δήμο Αιγάλεω, το Δήμο της Αγ.Βαρβάρας και το Δήμο Χαϊδαρίου. Για την επίτευξη των παραπάνω στόχων στο Κ.Ψ.Υ.Α. λειτουργούν οι ακόλουθες υπηρεσίες :

(α) Ιατροπαιδαγωγική Υπηρεσία που απευθύνεται σε παιδιά κάτω των 16 ετών.

(β) Υπηρεσία Συμβουλευτικής/Θεραπείας ενηλίκων

(γ) Νοσοκομείο Ημέρας : φιλοξενεί 15-20 άτομα (για 1 χρόνο) με βαριές ψυχωτικές διαταραχές. Πρόκειται για θεραπευτικό και όχι ασυλικό πρόγραμμα και κατά τη διάρκειά του χρησιμοποιούνται μέθοδοι εργοθεραπείας, ψυχοθεραπείας, θεραπεία ομάδος κλπ.

(δ) Υπηρεσία Επαγγελματικής Εκπαίδευσης και Αποκατάστασης. Πρόκειται για προγράμματα που απευθύνονται σε ΑΜΕΑ με ψυχικά προβλήματα ή νοητική στέρηση 18-45 ετών, με στόχο την επαγγελματική τους αποκατάσταση και την κοινωνική τους ένταξη. Θεωρητικά η Υ.Ε.Ε.Α. δεν απευθύνεται μόνο στους 3 προαναφερθέντες Δήμους αλλά σ' ολόκληρο τον πληθυσμό. Εντούτοις τα περισσότερα περιστατικά που εξυπηρετεί προέρχονται απ' αυτούς. Στα πλαίσια της Υ.Ε.Ε.Α. λειτουργούν 7 εργαστήρια :

- Γραμματειακό και Εργασιών Γραφείου
- Κοπτικής - Ραπτικής

- Ταπητουργίας - Υφαντικής
- Ξυλουργικού
- Βιβλιοδεσίας
- Ηλεκτρονικών Υπολογιστών
- Κεραμεικής

Η Υ.Ε.Ε.Α. ξεκίνησε τη λειτουργία της το 1985. Αρχικά τα προγράμματα της επιχορηγούνταν από τον ΟΑΕΔ και την Ε.Ε. Από το 1993 ο ΟΑΕΔ σταμάτησε να έχει την ευθύνη και πέρασαν στο Υπουργείο Εργασίας ως προγράμματα κατά του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας. Κατά τη χρονική στιγμή διεξαγωγής της έρευνας στα εργαστήρια της Υ.Ε.Ε.Α. φοιτούσαν 84 καταρτιζόμενοι ΑΜΕΑ. Η διάρκεια των προγραμμάτων κατάρτισης κυμαίνεται από 1,5 - 3 χρόνια. Με δεδομένο ότι τα επιχορηγούμενα από την Ε.Ε. προγράμματα έχουν κάθε φορά πολύ μικρότερη διάρκεια, το Κέντρο Ψυχικής Υγιεινής Αιγάλεω προσπαθεί να συνεχίζει τη λειτουργία των προγραμμάτων και όταν αυτά δεν επιχορηγούνται : «*.....το Κ.Ψ.Υ.Α. προσπαθεί να κρατάει τα προγράμματα στα μεσοδιαστήματα που δεν επιχορηγούνται από την Ε.Ε., δηλαδή να ανταποκρίνεται στα λειτουργικά έξοδα, στους μισθούς και στις βασικές παροχές εκτός από την επιδότηση των καταρτιζομένων.....δηλαδή εμείς θεωρούμε ότι ένας καταρτιζόμενος για να πάρει την κατάρτιση που απαιτείται, τη θεραπευτική βοήθεια για να γίνει πιο λειτουργικός, πιο κοινωνικός κλπ., να μπορεί ν'ανταποκρίνεται σ'ένα καθεστώς εν δυνάμει εργασιακό, χρειάζεται περίπου 1,5 - 2 χρόνια να μείνει σ' ένα τέτοιο πρόγραμμα. Αυτό ήταν και το κριτήριό μας. Όταν λοιπόν κατά τη διάρκεια των προγραμμάτων μας έμπαινε μέσα ο «Αποκλεισμός» (εννοεί εδώ η επιδότηση από την Ε.Ε.), οι καταρτιζόμενοι έπαιρναν τα χρήματα της επιδότησης, όταν δεν υπήρχε συνέχιζε τις παρουσίες του και εμείς του προσφέραμε όλες τις άλλες υπηρεσίες πλην της επιδότησης.....*» (Δ/ντρια Υ.Ε.Ε.Α.).

6.3.4. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση με τις Διευθύνσεις Πρόνοιας, αποτελούν έναν ακόμη φορέα κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Κάθε Διεύθυνση Πρόνοιας καλύπτει με τις υπηρεσίες της μια ευρύτερη περιοχή που αποτελείται από περισσότερους του ενός Δήμους. Από τους 5 Δήμους που μελετήσαμε οι 4 (Αγ.Δημήτριος, Βύρωνας, Ν.Ιωνία και Αγ.Βαρβάρα) ανήκουν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών, ενώ το Πέραμα στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Πειραιά. Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αθηνών, λόγω της μεγάλης έκτασης που καλύπτει - περιλαμβάνει 45 Δήμους - έχει χωριστεί σε 4 επιμέρους τομείς: τον τομέα Αθήνας, τον τομέα Αν.Αθήνας, τον τομέα Δυτ. Αθήνας και τον τομέα Νοτ. Αθήνας. Κάθενας από τους 4 Δήμους της Ν.Α. Αθηνών που επιλέξαμε για την έρευνά μας, ανήκει και σε διαφορετικό τομέα : ο Βύρωνας ανήκει στον τομέα Αθηνών, ο Αγ.Δημήτριος ανήκει στον τομέα Νοτ. Αθήνας, η Ν.Ιωνία ανήκει στον τομέα Αν. Αθήνας και η Αγ.Βαρβάρα στον τομέα Δυτ. Αθήνας. Κάθε Διεύθυνση Πρόνοιας, εκτός από το διοικητικό προσωπικό, διαθέτει και εξειδικευμένο προσωπικό (κοινωνικούς λειτουργούς) που είναι επιφορτισμένοι με τη διεξαγωγή κοινωνικής έρευνας και κοινωνικής εργασίας στους Δήμους που καλύπτει. Τα προγράμματα που παρέχουν οι Διευθύνσεις Πρόνοιας προς τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες των Δήμων που καλύπτουν και που εμπίπτουν στο αντικείμενο της έρευνας είναι :

(α) Οικονομική ενίσχυση και επιδόματα σε ΑΜΕΑ (κινητικά ανάπηρους, νοητικά καθυστηρημένους, τυφλούς, κωφάλαλους, άτομα με μεσογειακή αναιμία, φορείς του AIDS κλπ)

(β) Οικονομική ενίσχυση σε ανασφάλιστους ηλικιωμένους με απόλυτη αναπηρία εφόσον
   - δε λαμβάνουν λόγω αναπηρίας άλλου είδους οικονομική ενίσχυση
   - δεν απολαμβάνουν περίθαλψη, λόγω αναπηρίας, από άλλο φορέα

(γ) Χορήγηση στεγαστικής συνδρομής σε ηλικιωμένα άτομα εφόσον

- στερούνται ιδιόκτητης στέγης
- συντρέχει περίπτωση οικονομικής αδυναμίας

(δ) Ιδρυματική περίθαλψη για ηλικιωμένα άτομα

(ε) Χορήγηση μηνιαίου επιδόματος σε οικογένειες με παιδιά που στερούνται πατρικής προστασίας για οποιοδήποτε λόγο (μονογονοεϊκές οικογένειες)

(στ) Σε μετανάστες - πρόσφυγες - παλιννοστούντες :

- Χορήγηση εφάπαξ οικονομικού βοηθήματος για αντιμετώπιση πρώτων βασικών αναγκών στέγασης και διαβίωσης
- Παροχή χρηματικού ποσού για τη μεταφορά οικοσκευής από ελληνικά σύνορα μέχρι τον τόπο εγκατάστασης
- Χορήγηση μηνιαίου επιδόματος σε ηλικιωμένους οικονομικά αδύνατους και ανίκανους για εργασία καθώς και σε οικονομικά αδύνατους σπουδαστές
- Δωρεάν νοσοκομειακή και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη
- Χορήγηση εξόδων κηδείας

6.3.5. Κράτος

α. Ειδικά Σχολεία

Τα Ειδικά Σχολεία είναι κρατικά σχολεία που απευθύνονται κυρίως σε παιδιά σχολικής ηλικίας με προβλήματα νοητικής στέρησης ή και συναισθηματικές διαταραχές. Από τους υπό μελέτη Δήμους Ειδικά Σχολεία υπήρχαν στους Δήμους Αγ. Δημητρίου, Ν.Ιωνίας (Περισσός) και Περάματος. Τα Ειδικά Σχολεία λειτουργούν περισσότερο ως φορείς κοινωνικοποίησης και λιγότερο ως φορείς εκμάθησης των βασικών σχολικών γνώσεων που παίρνουν τα παιδιά

της ηλικίας αυτής στα «κανονικά» δημοτικά σχολεία. Στόχος βέβαια είναι, στο μέτρο που αυτό είναι δυνατό, η ένταξη των παιδιών σε «κανονικά» σχολεία :«.....*η διαφορά είναι στο επίπεδο μάθησης. Το κοινό σχολείο ενδιαφέρεται για τις κλασσικές γνώσεις που προσφέρουν όλα τα δημοτικά σχολεία. Τα δικά μας τα παιδιά μπορούν να πάρουν και κλασσικές γνώσεις, αλλά από εκεί και πέρα όμως μάθηση για μας είναι κι άλλα πράγματα όπως η αυτοεξυπηρέτηση, η κοινωνικοποίηση κλπ....*» (Δ/ντης Ε.Σ. Αγ.Δημητρίου), «.....*πέρα από το θέμα το μαθησιακό που προσφέρουμε σα σχολείο, προσπαθούμε να τυποποιήσουμε συμπεριφορά, να βάλουμε δραστηριότητες που δεν υπάρχουν στα κανονικά σχολεία, όπως κολυμβητήριο, μουσικοθεραπεία, κοινωνικοποίηση. Όλα γίνονται μέσα απ' το παιχνίδι....*» (Δ/ντρια Ε.Σ. Ν.Ιωνίας), «.....*η χαρά, το παιχνίδι, η εκμάθηση δεξιοτήτων από το πιο απλό λύσε - δέσε είναι η βασική λειτουργία αυτού του σχολείου....*» (Δ/ντής Ε.Σ. Περάματος). Η ηλικία των παιδιών των Ειδικών Σχολείων κυμαίνεται από 6 - 14. Η παράταση της παραμονής τους και μετά τα 12 γίνεται συνειδητά : «.....*είναι μεγάλα μέχρι 14 για δημοτικό σχολείο αλλά υπάρχει το πρόβλημα της επαγγελματικής εκπαίδευσης των παιδιών. Κι αν τα αφήναμε στα 12 θα μένανε κενά για 2 χρόνια γιατί τα προεπαγγελματικά που υπάρχουν δουλεύουν από 14 και άνω....*» (Δ/ντρια Ε.Σ. Ν.Ιωνίας), «.....*παρατείνουμε λίγο την παραμονή τους εδώ για όσα παιδιά δεν θα μπορέσουν (και είναι τα περισσότερα αυτά) να πάνε στο «κανονικό» δημοτικό σχολείο. Τα κρατάμε περιπου μέχρι τα 14 οπότε μπορούν μετά να πάνε σ'ένα κέντρο ειδικής αγωγής που παρέχει κάποια επαγγελματική κατάρτιση....*» (Δ/ντης Ε.Σ. Αγ.Δημητρίου).

Τα 3 Ειδικά Σχολεία που μελετήθηκαν διέφεραν ως προς τον αριθμό των παιδιών που φοιτούν, το προσωπικό και τις εγκαταστάσεις. Στο Ειδικό Σχολείο του Αγ.Δημητρίου (πρωτολειτούργησε το 1974) φοιτούσαν 30 - 40 παιδιά που χωρίζονταν σε 4 βαθμίδες ανάλογα με τις δυνατότητες και την ηλικία τους (Προβαθμίδα, Κατώτερη βαθμίδα, Μέση βαθμίδα, Ανώτερη βαθμίδα). Το Σχολείο ήταν 7θέσιο, χωριζόταν δηλ. σε 7 τμήματα των 5 περίπου παιδιών και το προσωπικό του αποτελούσαν 8 δάσκαλοι, 1 γυμνάστρια, 1 ψυχολόγος, 1

κοινωνικός λειτουργός και 1 επιμελήτρια. Στο Ειδικό Σχολείο της Ν.Ιωνίας φοιτούσαν 13 παιδιά χωρισμένα σε 2 βαθμίδες ανάλογα με το νοητικό και όχι το ηλικιακό τους επίπεδο. Το προσωπικό αποτελούσαν 2 δάσκαλοι και 1 επιμελήτρια - νοσηλεύτρια. Τέλος στο Ειδικό Σχολείο του Περάματος (πρωτολειτούργησε το 1988) φοιτούσαν 5 παιδιά σ' ένα τμήμα με 1 δάσκαλο.

β. Κοινωνικός Ξενώνας Ενηλίκων Καρέα.

Οι Κοινωνικοί Ξενώνες Ενηλίκων είναι κρατικά ιδρύματα (ΝΠΔΔ) που επιχορηγούνται από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας. Απευθύνονται σε άτομα ή οικογένειες, ανεξαρτήτως ηλικίας, που έχουν πρόβλημα στέγης για λόγους κοινωνικούς, οικονομικούς, οικογενειακούς. Η διάρκεια παραμονής τους στον Ξενώνα είναι ένα τρίμηνο περίπου, κατά τη διάρκεια του οποίου η Κοινωνική Υπηρεσία φροντίζει για την επίλυση του προβλήματος και την αποκατάσταση του ατόμου. Σημερα λειτουργούν 3 Ξενώνες : Αθηνών (Επικούρου 34), Βουλιαγμένης (Λητούς 20) και Καρέα (Λ.Καρέα 116).

Ένας από τους τρείς Ξενώνες (Καρέα) ανήκει στο Δήμο Βύρωνα. Ως φορέας εμπίπτει στο αντικείμενο της έρευνας, αφενός γιατί ένα μεγάλο μέρος των αστέγων που φιλοξενεί είναι ηλικιωμένοι, αφετέρου γιατί λειτουργούσε ως το 1985 ως Στέγη Υπερηλίκων και ορισμένα από τα δωμάτιά του (10) είναι μόνιμα κατειλημμένα από ηλικιωμένους που περιθάλπτονταν υπό το καθεστώς της Στέγης. Ως Κοινωνικός Ξενώνας Ενηλίκων λειτουργεί από το 1992. Σύμφωνα με την Κοινωνική Λειτουργό του Ξενώνα *«....σκοπός μας είναι να προσφέρουμε στέγη και σίτιση σε αστέγους ..... ένα μεγάλο μέρος είναι ηλικιωμένοι που στερούνται οικογενειακό περιβάλλον ή δεν τους θέλουν στο οικογενειακό τους περιβάλλον. Οι τελευταίοι συνήθως παραπέμπονται. Σύμφωνα με τον κανονισμό πρέπει να είναι Έλληνες. Κατ'εξαίρεση προβλέπεται και η φιλιοξενεία Βορειοηπειρωτών. Κανονικά η δυναμικότητά μας είναι 65 άτομα, αλλά δεν μπορούμε να εξυπηρετήσουμε τόσα γιατί από τότε που λειτουργούσε ως Στέγη Υπερηλίκων είναι κατηλειμμένα ορισμένα δωμάτια (10) και έχουν το*

δικαίωμα ισόβιας σίτισης. Είναι και κάποια δωμάτια στα οποία δεν υπάρχει εξοπλισμός. Μπορούμε δηλαδή να εξυπηρετήσουμε 40-45 άτομα...». Το προσωπικό του Κοινωνικού Ξενώνα Ενηλίκων Καρέα αποτελείται από 2 Κοινωνικούς Λειτουργούς, 1 γιατρό που επισκέπετεται τον Ξενώνα μία φορά την εβδομάδα, 1 νοσοκόμα που εργάζεται με απόσπαση και μάλλον θα ξαναφύγει, 2 φύλακες και 2 τραυματιοφορείς.

γ. Δρομοκαϊτείο Νοσοκομείο.

Το Δρομοκαϊτειο Νοσοκομείο είναι θεραπευτήριο ψυχικών παθήσεων (ΝΠΔΔ) και εποπτεύεται από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας. Βρίσκεται στα όρια των Δήμων Αγ.Βαρβάρας και Χαϊδαρίου. Εκτός από το καθαρά ιατρικό/θεραπευτικό τμήμα του, έχει δημιουργηθεί μέσα στο νοσοκομείο και μια μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα εταιρεία όπου έχουν ενταχθεί όλες οι επαγγελματικές δραστηριότητες του νοσοκομείου. Πρόκειται για τις λεγόμενες «Δομές Κατάρτισης και Απασχόλησης». Αυτές είναι :

- 2 κυλικεία όπου εργάζονται αρκετά άτομα με ψυχικά προβλήματα
- 1 Μινι Μάρκετ
- 1 ραφείο που δουλεύει κατά διαστήματα με φασόν
- Αγροκήπιο, θερμοκήπιο, ανθοκήπιο
- Κομμωτήριο
- Εργαστήρια Υφαντικής, Πλεκτικής, Ζωγραφικής

Όλα τα άτομα που δουλεύουν στις παραπάνω δομές είναι ΑΜΕΑ με ψυχικά προβλήματα «....*κατευθύνονται και εκπαιδεύονται από εξειδικευμένο προσωπικό του νοσοκομείου (εργοθεραπευτές, ψυχολόγοι, ψυχίατροι κλπ.). Η κατάρτιση δεν προηγείται της απασχόλησης αλλά αυτά γίνονται ταυτόχρονα κι αυτό γιατί η κατάρτιση είναι περισσότερο πρακτική παρά θεωρητική. Τα περισσότερα άτομα που δουλεύουν είναι νοσηλευόμενα, μερικά απ'αυτά νοσηλεύτηκαν και έχουν πάρει εξιτήριο και κάποια μένουν σε προστατευόμενα διαμερίσματα του νοσοκομείου στην Αθήνα. Η αμοιβή τους καθορίζεται από το*

Δ.Σ. του νοσοκομείου και κυμαίνεται από 400-600 δρχ. την ώρα. Η δυναμικότητα των δομών αυτών είναι 680 περίπου άτομα...» (Πρόεδρος Δομών Κατάρτισης και Απασχόλησης). Κατά το χρονικό διάστημα διεξαγωγής της έρευνας καμμιά από τις δομές αυτές δεν επιδοτείτο από την Ε.Ε. Κάποιες από τις δομές αυτές ξεκίνησαν με επιδότηση (π.χ. τα Εργαστήρια) αλλά από τότε που σταμάτησε τα προγράμματα χρηματοδοτούνται αν χρειάζεται και όσο χρειάζεται από το ίδιο το νοσοκομείο.

Το νοσοκομείο στην προσπάθειά του να προωθήσει την «ανοιχτή» και όχι ιδρυματική περίθαλψη των ΑΜΕΑ με ψυχικά προβλήματα, με σκοπό την ομαλότερη ένταξη τους στην κοινωνία, έχει δημιουργήσει πρόσφατα και κάποιες άλλες νέες δομές. Αυτές είναι:

- Νοσοκομείο ημέρας
- Ξενώνας 16 ατόμων
- 3 διαμερίσματα εξωνοσοκομειακά
- Κέντρο Προεπαγγελματικής Αποκατάστασης και Ξενώνας 50 ατόμων

Το Δρομοκαίτειο Νοσοκομείο δεν απευθύνεται φυσικά μόνο στους κατοίκους των Δήμων Αγ.Βαρβάρας και Χαϊδαρίου αλλά σε ολόκληρο τον πληθυσμό. Εμπίπτει όμως στο αντικείμενο αυτής της έρευνας ως φορέας κοινωνικής προστασίας για ΑΜΕΑ που βρίσκεται στα όρια του Δήμου της Αγ.Βαρβάρας.

6.3.6. Ιδιωτική Πρωτοβουλία

α. Κέντρο ΑΜΕΑ «Το Εργαστήρι» (Βύρωνας).

Το «Εργαστήρι» είναι ΝΠΙΔ μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, ειδικά αναγνωρισμένο ως Φιλανθρωπικό, και εποπτεύεται και επιχορηγείται από το Υπουργείο Υγείας Πρόνοιας και τη Νομαρχία Αθηνών. Ιδρύθηκε το 1984 από το Φιλανθρωπικό Σύλλογο Γονέων, Κηδεμόνων και Φίλων ΑΜΕΑ, αποφοίτων

του Ιδρύματος «Η Θεοτόκος», που ιδρύθηκε το 1978. Διοικείται από 9μελές διοικητικό συμβούλιο που αποτελείται αποκλειστικά από γονείς των ΑΜΕΑ που αποφοίτησαν από το Ίδρυμα «Η Θεοτόκος». Με βασικό σκοπό την επαγγελματική και κοινωνική ένταξη των ατόμων με ελαφρά και μέση νοητική στέρηση, «Το Εργαστήρι» δραστηριοποιείται στους εξής τομείς :

(α) Επαγγελματικής κατάρτισης: Λειτουργούν προγράμματα επαγγελματικής προκατάρτισης και κατάρτισης για νέους και νέες άνω των 17 ετών, ενώ παράλληλα λειτουργεί Υπηρεσία Συνοδείας - Τοποθέτησης που στόχο έχει την προώθηση των καταρτιζόμενων σε θέσεις πρακτικής άσκησης σε πραγματικό περιβάλλον εργασίας

(β) Απασχόλησης : Από το 1989 λειτουργεί άτυπη παραγωγική μονάδα με τη μορφή Ειδικού Παραγωγικού Κέντρου που καλύπτει τις ανάγκες απασχόλησης των αποφοίτων των τμημάτων επαγγελματικής κατάρτισης και αποτελεί μεταβατικό στάδιο για την ένταξη των ατόμων στην ελεύθερη αγορά εργασίας. Καλύπτει τους τομείς:

- παραγωγής αρτοσκευασμάτων και ειδών ζαχαροπλαστικής
- Υφαντικής - Ταπητουργίας
- Κοπτικής - Ραπτικής
- Κεραμεικής και Ειδών δώρων.

Για την προώθηση των προϊόντων έχουν αναπτυχθεί συνεργασίες με φορείς του δημοσίου και ιδιωτικού τομέα.

(γ) Κέντρο Ημέρας : Ξεκίνησε τη λειτουργία του το 1996 με στόχο την εκπαίδευση ατόμων με μ.εση νοητική στέρηση.

Στο «Εργαστήρι» λειτουργούν οι εξής υπηρεσίες :

- Κοινωνική Υπηρεσία

- Ψυχολογική / Ψυχιατρική υποστήριξη
- Τμήμα Εργοθεραπείας
- Τμήμα Ειδικής Φυσικής Αγωγής και Αθλητισμού
- Απογευματινή λέσχη ψυχαγωγίας

Οι υπηρεσίες αυτές στελεχώνονται από 1 Ψυχίατρο, 2 Κοινωνικούς Λειτουργούς, 2 Ψυχολόγους, 2 Εργοθεραπευτές και Ειδικούς Εκπαιδευτές ΑΜΕΑ, σύνολο 22 άτομα. Για 10 περίπου χρόνια τα προγράμματα του «Εργαστηρίου» χρηματοδοτούνταν από τον ΟΑΕΔ και την Ε.Ε. Έκτοτε τα έξοδα καλύπτονται με ίδιους πόρους και έκτακτες επιχορηγήσεις «.... *τα προγράμματά μας για πολλά χρόνια ήταν υπό την εποπτεία του ΟΑΕΔ, που σημαίνει ότι γίνονταν Ευρωπαϊκά προγράμματα που χρηματοδοτούνταν από τη Ε.Ε. και τον ΟΑΕΔ. Από το 1994 και μετά ο ΟΑΕΔ αποσύρθηκε και μείναμε να φτιάχνουμε προγράμματα κατάρτισης τα οποία χρηματοδοτούνται από τη Νομαρχία, από το Υ.Υ.Π. με τη μορφή των εκτάκτων επιχορηγήσεων, απο την Ε.Ε. (HORIZON κλπ.), από δωρεές, εκδηλώσεις κλπ.... Τα προγράμματα αυτά, αν και βρισκόμαστε σε ενοικιαζόμενο κτίριο στο Δήμο Βύρωνα, καλύπτουν όλη την Αττική, αλλά εξυπηρετούμε κατά προτεραιότητα τους αποφοίτους του Ιδρύματος «Θεοτόκος». Έχουμε συνολικά 70 άτομα....*» (Υπεύθυνη «Εργαστηρίου»).

β . Γηροκομείο «Η Αγάπη» (Ν.Ιωνία)

Το Γηροκομείο «Η Αγάπη» είναι ΝΠΙΔ κερδοσκοπικού χαρακτήρα και λειτουργεί από το 1970 στο Δήμο της Ν.Ιωνίας. Προσφέρει ιδρυματική περίθαλψη (φαγητό, στέγη, ιατρική περίθαλψη) σε ηλικιωμένα άτομα, «είναι κάτι μεταξύ Στέγης Γερόντων και Κλινικής». Η δυναμικότητά του είναι 41 κρεβάτια και απασχολεί συνολικά προσωπικό 17 ατόμων. Η παραμονή στο Γηροκομείο στοιχίζει 7.000 δρχ. την ημέρα.

6.4. Συμπεράσματα

Από την ανάλυση που προηγήθηκε έγινε εμφανές ότι οι επιλεγέντες για την εμπειρική έρευνα Δήμοι του πολεοδομικού συγκροτήματος Αθηνών - όπως πιθανότατα και όλοι οι Δήμοι που αποτελούν τμήματα πολεοδομικών συγκροτημάτων - δεν μπορούν να θεωρηθούν ως "κλειστά" συστήματα, όπως συνήθως λαμβάνονται για λόγους συστηματικούς. Καταρχήν οι Δήμοι αυτοί δεν έχουν ευδιάκριτη οικιστική αυτοτέλεια, αφού συνθέτουν ένα συνεχή κατοικημένο χώρο τα όρια του οποίου δεν είναι ευδιάκριτα διερχόμενα μέσα από δρόμους, συνοικίες και γειτονιές, ενώ είναι περισσότερο ή λιγότερο εξαρτημένοι από τους άλλους γειτονικούς ή περισσότερο μακρινούς Δήμους σε πολλούς τομείς (χωροταξικά, εργασιακά, εμπορικά, κοινωνικά). Έπειτα η επιτόπια καταγραφή των φορέων κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στα όρια ευθύνης των επιλεγέντων Δήμων αποδεικνύει ότι οι τελευταίοι δεν αποτελούν τους μοναδικούς **τοπικούς** φορείς κοινωνικής προστασίας. Από την άλλη μεριά οι τοπικοί φορείς δεν είναι οι μόνοι που λειτουργούν στα όρια των Δήμων, αφού υπάρχουν και "εξωτερικοί" φορείς που ενώ έχουν την έδρα τους αλλού, διατηρούν και παραρτήματα σ'έναν ή περισσότερους από τους υπό μελέτη Δήμους. Συμπερασματικά μπορούμε να πούμε ότι οι υπό μελέτη Δήμοι αποτελούν σύνθετα συστήματα με περισσότερη ή λιγότερη κατά περίπτωση πληθυσμιακή ρευστότητα και με συνεχή επικοινωνία με τον γύρω κόσμο. Είναι με άλλα λόγια **"ανοικτά" κοινωνικά συστήματα με συνεχείς εισροές και εκροές πληθυσμών, δραστηριοττήτων και πολιτικών.**

ΠΙΝΑΚΑΣ 3. ΔΗΜΟΣ ΑΓ. ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ

ΦΟΡΕΑΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	ΕΙΔΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	ΟΜΑΔΑ ΣΤΟΧΟΣ
1. ΔΗΜΟΣ	1.1. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ	1.1. ΟΛΕΣ ΟΙ ΕΥΠΑΘΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ
	1.2. ΚΑΠΗ (2)	1.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
	1.3. ΒΟΗΘΕΙΑ ΣΤΟ ΣΠΙΤΙ	1.3. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
2. ΕΚΚΛΗΣΙΑ	2. ΚΕΝΤΡΟ ΕΝ. ΑΓΑΠΗΣ (1)	2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
3. ΤΟΠΙΚ. ΥΠΗΡ. ΚΕΝΤΡ. ΦΟΡΕΩΝ		
3.1. ΟΑΕΔ	3.1.1. ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ	3.1.1. ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ ΑΠΟΦΥΛΑΚΙΣΜΕΝΟΙ
	3.1.2. ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	3.1.2. ΑΜΕΑ ΑΠΕΞΑΡΤΗΜΕΝΟΙ ΑΠΟΦΥΛΑΚΙΣΜΕΝΟΙ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ ΜΟΝ. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ ΦΟΡΕΙΣ AIDS ΑΤΟΜΑ ΜΕ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΕΣ Ή ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ
	3.1.3. ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΨΥΧΟΚ. ΣΤΗΡΙΞΗ	3.1.3. ΑΜΕΑ
3.2. ΟΓΑ	3.2. ΣΥΝΤΑΞΗ ΑΝΑΣΦΑΛΙΣΤΩΝ	3.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
4. ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ		
4. Δ/ΝΣΗ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	4.1. ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ	4.1. ΑΜΕΑ ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ ΜΟΝ. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ
	4.2. ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΕΝΟΙΚΙΟΥ	4.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
	4.3. ΙΑΤΡΟΦΑΡΜΑΚΕΥΤΙΚΗ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑΚΗ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ	4.3. ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ
5. ΚΡΑΤΟΣ	5. ΕΙΔΙΚΑ ΣΧΟΛΕΙΑ	5. ΑΜΕΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ 4. ΔΗΜΟΣ ΒΥΡΩΝΑ

ΦΟΡΕΑΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	ΕΙΔΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	ΟΜΑΔΑ ΣΤΟΧΟΣ
1. ΔΗΜΟΣ	1.1. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ	1.1. ΟΛΕΣ ΟΙ ΕΥΠΑΘΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ
	1.2. ΚΑΠΗ (3)	1.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
	1.3. ΚΕΝΤΡΟ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΜΟΡΦΩΣΗΣ ΑΜΕΑ ΒΥΡΩΝΑ - ΚΑΙΣΑΡΙΑΝΗΣ	1.3. ΑΜΕΑ
2. ΕΚΚΛΗΣΙΑ	2. ΣΠΙΤΙΑ ΓΑΛΗΝΗΣ ΧΡΙΣΤΟΥ (4 ΕΝΟΡΙΕΣ)	2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
3. ΤΟΠΙΚ. ΥΠΗΡ. ΚΕΝΤΡ. ΦΟΡΕΩΝ		
3.1. ΟΑΕΔ	3.1.1. ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ	3.1.1. ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ ΑΠΟΦΥΛΑΚΙΣΜΕΝΟΙ
	3.1.2. ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	3.1.2. ΑΜΕΑ ΑΠΕΞΑΡΤΗΜΕΝΟΙ ΑΠΟΦΥΛΑΚΙΣΜΕΝΟΙ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ ΜΟΝ. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ ΦΟΡΕΙΣ AIDS ΑΤΟΜΑ ΜΕ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΕΣ Ή ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ
	3.1.3. ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΨΥΧΟΚ. ΣΤΗΡΙΞΗ	3.1.3. ΑΜΕΑ
3.2. ΟΓΑ	3.2. ΣΥΝΤΑΞΗ ΑΝΑΣΦΑΛΙΣΤΩΝ	3.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
3.3. ΕΟΠ (ΚΕΦΟ ΚΑΡΕΑ)	3.3. ΑΝΟΙΧΤ. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ	3.3. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
4. ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ		
4. Δ/ΝΣΗ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	4.1. ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ	4.1. ΑΜΕΑ ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ ΜΟΝ. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ
	4.2. ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΕΝΟΙΚΙΟΥ	4.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
	4.3. ΙΑΤΡΟΦΑΡΜΑΚΕΥΤΙΚΗ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑΚΗ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ	4.3. ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ
5. ΚΡΑΤΟΣ	5. ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΞΕΝΩΝΑΣ	5. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
6. ΙΔΙΩΤΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	6. ΚΕΝΤΡΟ ΕΙΔΙΚΗΣ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗΣ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ «ΤΟ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙ»	6. ΑΜΕΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ 5. ΔΗΜΟΣ Ν. ΙΩΝΙΑΣ

ΦΟΡΕΑΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	ΕΙΔΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	ΟΜΑΔΑ ΣΤΟΧΟΣ
1. ΔΗΜΟΣ	1.1. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ	1.1. ΟΛΕΣ ΟΙ ΕΥΠΑΘΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ
	1.2. ΚΑΠΗ (4)	1.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
	1.3. ΒΟΗΘΕΙΑ ΣΤΟ ΣΠΙΤΙ	1.3. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
2. ΕΚΚΛΗΣΙΑ	2. ΚΕΝΤΡΟ ΕΝΟΡ. ΑΓΑΠΗΣ	2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
3. ΤΟΠΙΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ		
3.1. ΟΑΕΔ	3.1.1. ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ	3.1.1. ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ ΑΠΟΦΥΛΑΚΙΣΜΕΝΟΙ
	3.1.2. ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	3.1.2. ΑΜΕΑ ΑΠΕΞΑΡΤΗΜΕΝΟΙ ΑΠΟΦΥΛΑΚΙΣΜΕΝΟΙ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ ΜΟΝ. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ ΦΟΡΕΙΣ AIDS ΑΤΟΜΑ ΜΕ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΕΣ Ή ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ
	3.1.3. ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΨΥΧΟΚ. ΣΤΗΡΙΞΗ	3.1.3. ΑΜΕΑ
3.2. ΟΓΑ	3.2. ΣΥΝΤΑΞΗ ΑΝΑΣΦΑΛΙΣΤΩΝ	3.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
4. ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ	4.1. ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ	4.1. ΑΜΕΑ ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ ΜΟΝ. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ
	4.2. ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΕΝΟΙΚΙΟΥ	4.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
	4.3. ΙΑΤΡΟΦΑΡΜΑΚΕΥΤΙΚΗ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑΚΗ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ	4.3. ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ
5. ΚΡΑΤΟΣ	5. ΕΙΔΙΚΑ ΣΧΟΛΕΙΑ	5. ΑΜΕΑ
6. ΙΔΙΩΤ.ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ	6.ΓΗΡΟΚΟΜΕΙΟ «Η ΑΓΑΠΗ»	6. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ

ΠΙΝΑΚΑΣ 6. ΔΗΜΟΣ ΑΓ. ΒΑΡΒΑΡΑΣ

ΦΟΡΕΑΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	ΕΙΔΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	ΟΜΑΔΑ ΣΤΟΧΟΣ
1. ΔΗΜΟΣ	1.1. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ	1.1. ΟΛΕΣ ΟΙ ΕΥΠΑΘΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ
	1.2. ΚΑΠΗ (1)	1.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
	1.3. ΒΟΗΘΕΙΑ ΣΤΟ ΣΠΙΤΙ	1.3. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
	1.4. ΚΕΝΤΡΟ ΠΛΗΡ. & ΥΠΟΣΤ. ΤΣΙΓΓΑΝΩΝ	1.4. ΤΣΙΓΓΑΝΟΙ
	1.5. ΓΡΑΦΕΙΟ ΥΠΟΣΤ. & ΚΟΙΝ. ΕΠΑΓ.ΕΝΤΑΞΗΣ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΩΝ	1.5. ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ
2. ΕΚΚΛΗΣΙΑ	2. ΚΕΝΤΡΟ ΕΝ. ΑΓΑΠΗΣ (1)	2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
3. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ		
3.1. ΟΑΕΔ	3.1.1. ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ	3.1.1. ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ ΑΠΟΦΥΛΑΚΙΣΜΕΝΟΙ
	3.1.2. ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	3.1.2. ΑΜΕΑ ΑΠΕΞΑΡΤΗΜΕΝΟΙ ΑΠΟΦΥΛΑΚΙΣΜΕΝΟΙ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ ΜΟΝ. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ ΦΟΡΕΙΣ AIDS ΑΤΟΜΑ ΜΕ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΕΣ Ή ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ
	3.1.3. ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΨΥΧΟΚ. ΣΤΗΡΙΞΗ	3.1.3. ΑΜΕΑ
3.2. ΟΓΑ	3.2. ΣΥΝΤ. ΑΝΑΣΦΑΛΙΣΤΩΝ	3.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
3.3. ΚΕΝΤΡΟ ΨΥΧΙΚΗΣ ΥΓΙΕΙΝΗΣ	3.3. ΕΞΩΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑΚΗ ΨΥΧΙΚΗ ΦΡΟΝΤΙΔΑ - ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ	3.3. ΑΜΕΑ
4. ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ		
4. Δ/ΝΣΗ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	4.1. ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ	4.1. ΑΜΕΑ ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ ΜΟΝ. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ
	4.2. ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΕΝΟΙΚΙΟΥ	4.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
	4.3. ΙΑΤΡΟΦΑΡΜΑΚΕΥΤΙΚΗ	4.3. ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ
5. ΚΡΑΤΟΣ	5. ΔΡΟΜΟΚΑΪΤΕΙΟ	5. ΑΜΕΑ

ΠΙΝΑΚΑΣ 7. ΔΗΜΟΣ ΠΕΡΑΜΑΤΟΣ

ΦΟΡΕΑΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	ΕΙΔΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ	ΟΜΑΔΑ ΣΤΟΧΟΣ
1. ΔΗΜΟΣ	1.1. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ	1.1. ΟΛΕΣ ΟΙ ΕΥΠΑΘΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ
	1.2. ΚΑΠΗ (2)	1.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
2. ΕΚΚΛΗΣΙΑ	2. ΚΕΝΤΡΟ ΕΝ. ΑΓΑΠΗΣ (1)	2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
3. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ ΚΕΝΤΡΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ		
3.1. ΟΑΕΔ	3.1.1. ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ	3.1.1. ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ ΑΠΟΦΥΛΑΚΙΣΜΕΝΟΙ
	3.1.2. ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ	31.2. ΑΜΕΑ ΑΠΕΞΑΡΤΗΜΕΝΟΙ ΑΠΟΦΥΛΑΚΙΣΜΕΝΟΙ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ ΜΟΝ. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ ΦΟΡΕΙΣ AIDS ΑΤΟΜΑ ΜΕ ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΕΣ Ή ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΕΣ ΙΔΙΑΙΤΕΡΟΤΗΤΕΣ
	3.1.3. ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ ΨΥΧΟΚ. ΣΤΗΡΙΞΗ	3.1.3. ΑΜΕΑ
3.2. ΟΓΑ	3.2. ΣΥΝΤΑΞΗ ΑΝΑΣΦΑΛΙΣΤΩΝ	3.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
4. ΝΟΜΑΡΧΙΑΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ		
4. Δ/ΝΣΗ ΠΡΟΝΟΙΑΣ	4.1. ΕΠΙΔΟΜΑΤΑ	4.1. ΑΜΕΑ ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ ΜΟΝ. ΟΙΚΟΓΕΝΕΙΕΣ ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ
	4.2. ΕΠΙΔΟΤΗΣΗ ΕΝΟΙΚΙΟΥ	4.2. ΗΛΙΚΙΩΜΕΝΟΙ
	4.3. ΙΑΤΡΟΦΑΡΜΑΚΕΥΤΙΚΗ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΑΚΗ ΠΕΡΙΘΑΛΨΗ	4.3. ΠΑΛΙΝΝΟΣΤΟΥΝΤΕΣ
5. ΚΡΑΤΟΣ	3. ΕΙΔΙΚΑ ΣΧΟΛΕΙΑ (1)	3. ΑΜΕΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7 : Ο ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΤΟ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

7.0. Εισαγωγή

Σύμφωνα με έναν σχετικά ευρύ ορισμό του Σχεδιασμού Κοινωνικής Πολιτικής αυτός σημαίνει ένα "*ευρύτερο ενιαίο σύστημα γνώσεων, αξιών, διαδικασιών και δραστηριοτήτων που προωθούν την ευημερία της κοινωνίας και καθορίζουν τις κύριες κοινωνιακές σχέσεις μεταξύ ατόμων, ομάδων, κοινωνικών μονάδων και αυτής καθεαυτής της κοινωνίας ως συνόλου*"(Ιατρίδης Δ., 1990:41-42). Αφορά δηλαδή στη μελέτη, ανάλυση, σχεδιασμό και εφαρμογή παρεμβάσεων που έχουν ως στόχο επιδιωκώμενες αλλαγές με σκοπό την κοινωνική ανάπτυξη και την κοινωνική δικαιοσύνη. Ο κοινωνικός σχεδιασμός συχνά εκλαμβάνεται σα μια διαδικασία που έχει επιμέρους στάδια ή φάσεις[1]:

Το στάδιο ανάλυσης. Αφορά σε δύο περιοχές, (α) στη διαμόρφωση του προβλήματος και (β) στις εναλλακτικές πολιτικές που είναι δυνατό να προταθούν και να εφαρμοστούν. Το στάδιο αυτό ανάγεται στη γνωστική διαδικασία, γιατί απαιτούνται : η σωστή και πλήρης, κατά το δυνατόν, πληροφόρηση για την οριοθέτηση του προβλήματος, αλλά και οι σκοποί, στόχοι, υποθέσεις και αξίες που το συνοδεύουν. Η πρόταση, εξάλλου, εναλλακτικών πολιτικών, ασφαλώς πρέπει να βασιστεί σε παρεμφερή δεδομένα, τα οποία διαμορφώνουν τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα σε καθε περίπτωση και τα οποία θα οδηγήσουν σε τελική επιλογή πολιτικής.

Το στάδιο πραγματοποίησης. Όταν επιλεγεί η πολιτική για το συγκεκριμένο πρόβλημα αρχίζει το στάδιο της πραγματοποίησης. Περιλαμβάνει κι αυτό δύο φάσεις, (α) τη φάση των «σχεδίων, προγραμμάτων, ενεργειών και αποτελεσμάτων», δηλαδή το πρακτικό σκέλος της εφαρμογής της πολιτικής

[1] Αναλυτικά για τον κοινωνικό σχεδιασμό βλ. Dunn W. (ed) (1982), *Values, Ethics and the Practice of Policy Analysis*, Lexington. MA:D.C.Heath, 1982. Middley J., Piauchand D.(1984), *The Fields and Methods of Social Planning*, Helnemman Educational Books. Ιατρίδης Δ. (1990), *Σχεδιασμός*

και (β) την αξιολόγηση, που θα δείξει τι έγινε και τι δεν έγινε, τι έγινε καλά και τι λανθασμένα, και αυτό θα οδηγήσει σε προτάσεις και λύσεις που να μπορούν άμεσα να εφαρμοστούν και να βελτιώσουν την όλη προσπάθεια, να κάνουν το μελλοντικό σχεδιασμό και την ανάλογη κοινωνική πολιτική ρεαλιστική και κοινωνικά ωφέλιμη.

Στο προηγούμενο κεφάλαιο έγινε εμφανές ότι οι επιλεγέντες Δήμοι συνιστούν ένα «ανοικτό» σύστημα με συνεχείς εισροές και εκροές πληθυσμών και δραστηριοτήτων. Αυτό συνεπάγεται την ανάγκη για ανάπτυξη μηχανισμών από τους επιμέρους φορείς κοινωνικής πολιτικής που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο, μέσω των οποίων θα αποκτάται και θα ανανεώνεται σε σταθερή βάση η γνώση τους για τους πληθυσμούς-στόχους και τα ιδιαίτερα προβλήματά τους. Η γνώση αυτή είναι απαραίτητη, προκειμένου να επιτευχθούν αποτελεσματικά ο ορθολογικός σχεδιασμός, η εφαρμογή και η αξιολόγηση της πολιτικής. Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται τα ευρήματα της έρευνας που σχετίζονται με την ύπαρξη και το χαρακτήρα του σχεδιασμού της παρεχόμενης κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο. Η κεντρική υπόθεση που διερευνήθηκε ήταν ότι η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο δεν στηρίζεται στη βάση ενός επιστημονικού σχεδιασμού που να προκύπτει από μια ακριβή γνώση των ομάδων-στόχων και των ιδιαίτερων αναγκών τους.

7.1. Η απουσία πρωτογενών κοινωνικών ερευνών

Κάθε πρωτοβουλία για το σχεδιασμό και την εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής θα πρέπει να στηρίζεται σε μια διαπιστωμένη κοινωνική ανάγκη ή κοινωνικό πρόβλημα. Η διαπίστωση αυτή θα πρέπει με τη σειρά της να θεμελιώνεται στη βάση εμπειρικών δεδομένων που έχουν συλλεγεί, μελετηθεί και αναλυθεί. Η προϋπόθεση αυτή είναι αναγκαία, προκειμένου η πολιτική που εφαρμόζεται να στοχεύει σωστά και να είναι αποτελεσματική.

Κοινωνικής Πολιτικής, Gutenberg, Αθήνα.

Βεβαίως, η κοινωνική ανάγκη ή το πρόβλημα δεν είναι κάθε φορά ένα, αλλά περισσότερα. Στην περίπτωση αυτή τα εμπειρικά δεδομένα βοηθούν στην ιεράρχηση των προβλημάτων, των στόχων και των προγραμμάτων.

Στο πλαίσιο αυτό, η πρώτη ερώτηση που απευθύναμε στους φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο αφορούσε **στην πραγματοποίηση ή όχι από μέρους τους εμπειρικών ερευνών για τους πληθυσμούς-στόχους και τις ιδιαίτερες ανάγκες τους στο τοπικό επίπεδο**. Από τις απαντήσεις τους στην ερώτηση αυτή θέλαμε να διαπιστώσουμε σε ποιο βαθμό η εφαρμογή των κοινωνικών τους προγραμμάτων στηριζόταν σε στοιχεία που είχαν προκύψει από τέτοιου είδους έρευνες ή ήταν προιόν άλλων μεθόδων και πρακτικών. Η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτωμένων φορέων (41 από τους 44) απάντησαν στη σχετική ερώτηση ότι δεν έχουν προχωρήσει σε έρευνες/καταγραφές των πληθυσμών/στόχων τους και των αναγκών τους στο τοπικό επίπεδο. Τα αποσπάσματα που ακολουθούν είναι χαρακτηριστικά:

«....*Γενική έρευνα αναγκών δεν έχει γίνει και υπάρχει μεγάλη ανάγκη για κάτι τέτοιο....*» (Κ.Υ.Αγ. Δημητρίου)

«....*δεν έχει γίνει κοινωνική έρευνα κι ούτε έχουμε αρμοδιότητα να κάνουμε κάτι τέτοιο....*» (ΟΑΕΔ Καισαριανής)

«....*δεν έχουμε κάνει καμμιά έρευνα για να διαπιστώσουμε την έκταση του προβλήματος των παιδιών με ειδικές ανάγκες στην περιοχή που καλύπτουμε. Εμπειρικά θα μπορούσαμε να πούμε ότι τα ειδικά παιδιά είναι περισσότερα απ'αυτά που έχουμε στο σχολείο...*» (Ε. Σ. Αγ.Δημητρίου).

«....*επαφή έχουμε, όχι τόσο άμεση, με την έννοια ότι εμείς δε βγαίνουμε προς τα έξω, δηλ. να κάνουμε την έρευνα να το πω έτσι. Τα προβλήματα ομως, επειδή ο Καρέας είναι ένα χωριό σε εισαγωγικά, είναι κοινά και γνωστά. Βέβαια δεν*

αποκλείεται το ενδεχόμενο οι άνθρωποι να κλείνονται στο καβούκι τους γιατί δε θέλουν να βγάλουν το πρόβλημά τους και ξαφνικά εμείς για τον άλφα ή βήτα λόγο να μάθουμε μέσω τρίτων και να τους πλησιάσουμε....» (ΚΕΦΟ Βύρωνα).

«....*η κάλυψη η ψυχιατρική αφορά περισσότερο τους κατοίκους των δύο Δήμων, αλλά δεν έγινε κάποια έρευνα για τα ψυχολογικά προβλήματα των κατοίκων της περιοχής....*» (Κ.Κ.Ψ.Υ. Βύρωνα - Καισαριανής).

ΠΙΝΑΚΑΣ 8: Έχετε προχωρήσει σε εμπειρική έρευνα για τους πληθυσμούς/στόχους σας και τις ιδιαίτερες ανάγκες τους στο τοπικό επίπεδο;

Όχι	Ναι
41	3

Με κριτήριο τους λόγους ή τα προβλήματα που επικαλέστηκαν για την μη πραγματοποίηση από μέρους τους πρωτογενών εμπειρικών ερευνών, θα μπορούσαμε να κατατάξουμε τους επιμέρους φορείς σε τρείς κατηγορίες. **Στην πρώτη κατηγορία** θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τους "κατεξοχήν" τοπικούς φορείς όπως την Εκκλησία και τους Δήμους. Οι εκπρόσωποι της Εκκλησίας υποστήριξαν ότι οι υπηρεσίες που προσφέρουν έχουν αμιγώς προνοιακό χαρακτήρα (πχ. συσσίτιο, οικονομική βοήθεια, ρούχα κλπ.) και είναι ευρύτερα γνωστές σ'αυτούς που έχουν άμεση ανάγκη, όποτε δεν είναι απαραίτητη η διενέργεια εμπειρικών ερευνών "*...όλοι γνωρίζουν το έργο της εκκλησίας και επομένως δεν χρειάζονται οι έρευνες...*". Οι εκπρόσωποι των Δήμων από την άλλη μεριά ενώ παραδέχτηκαν την αναγκαιότητα για τη διεξαγωγή εμπειρικών ερευνών προέβαλαν ποικίλα εμπόδια για την πραγματοποίηση τους, όπως το μεγάλο κόστος «....*δεν έχει γίνει έρευνα που να μπορεί να μας δώσει πιο συγκεκριμένα στοιχεία. Ποιός θα την ξεκινήσει, ποιός θα τη χρηματοδοτήσει και ποιός θα την υλοποιήσει....*» (ΚΑΠΗ Ν.Ιωνίας), την έλλειψη εξειδικευμένου επιστημονικού προσωπικού «....*υπάρχει μεγάλη ανάγκη για γενική έρευνα αναγκών, αλλά σ'αυτό χρειαζόμαστε τη βοήθεια και τη συνεργασία σας* (εννοεί του Παντείου)....» (Κ.Υ.Αγ. Δημητρίου) και τη μεγάλη χρονική διάρκεια που

απαιτείται για την ολοκληρωσή της, σε αντιδιαστολή με την ανάγκη για άμεση επίλυση των προβλημάτων «....*η γενική καταγραφή είναι επίπονη από άποψη χρόνου, μόχθου, υπηρεσιών και ανθρώπων.....ο κόσμος που έχει ένα πρόβλημα σήμερα θέλει τη λύση του αύριο, όχι μετά από 1 χρόνο....*» (Κ.Υ.Βύρωνα).

Εξαίρεση στον κανόνα της έλλειψης πρωτογενών ερευνών στο πλαίσιο των Δήμων αποτελούσαν ορισμένες προσπάθειες που είχαν πραγματοποιηθεί παλαιότερα και αφορούσαν συγκεκριμένες μόνο ομάδες-στόχους. Έτσι ο Δήμος του Αγ.Δημητρίου «....*συμμετείχε το 1994, στα πλαίσια του προγράμματος HORIZON, σ'ένα σεμινάριο του ΕΠΙΨΥ με θέμα : «Για την πρόληψη της χρήσης ευφραντικών ουσιών και την προαγωγή της υγείας». Στο τέλος αυτού του σεμιναρίου υλοποίησε έρευνα κοινωνικών αναγκών σε άτομα - κλειδιά, που έδειξε ότι οι κάτοικοι ενδιαφέρονται για το κομμάτι της πρόληψης στα πλαίσια κάποιου Συμβουλευτικού Σταθμού και παρέμβαση στους μαθητές. Εμείς πατήσαμε πάνω σ'αυτά...*» (Κ.Υ. Αγ. Δημητρίου), ενώ στο Δήμο Περάματος «....*υπήρχε το πρόγραμμα Φτώχειας όπου είχαν γίνει πάρα πολλές έρευνες. Υπάρχει ένα αρχείο από το οποίο μπορεί κανείς να συλλέξει πάρα πολλά στοιχεία για την κατάσταση στο Πέραμα...*» (Κ.Υ.Περάματος). Οι προσπάθειες αυτές όμως, όπως φαίνεται και από τα παραπάνω αποσπάσματα, δεν ήταν προιόν πρωτοβουλιών των ίδιων των Δήμων αλλά **έγιναν στα πλαίσια Ευρωπαϊκών προγραμμάτων και είχαν εξασφαλισμένη τη χρηματοδότησή τους.** Μια δεύτερη εξαίρεση αποτελούσε, το πρόγραμμα **«Βοήθεια στο Σπίτι»** που ξεκινούσε τη λειτουργία του σε 3 από τους 5 μελετηθέντες Δήμους και κατά την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας βρισκόταν στο αρχικό στάδιο καταγραφής των αναγκών και της ενημέρωσης του κοινού. Η καταγραφή αυτή ήταν ένα σωστό πρώτο βήμα για την ορθολογική οργάνωση και το σχεδιασμό των υπηρεσιών του προγράμματος.

Σε μια δεύτερη κατηγορία θα μπορούσαμε να κατατάξουμε όλα τα κοινωνικά προγράμματα που εφαρμόζονται στο τοπικό επίπεδο από Τοπικές Υπηρεσίες κεντρικών φορέων, όπως τα προγράμματα των Δ/νσεων Πρόνοιας των

Νομαρχιών και τα κρατικά προγράμματα (ΟΑΕΔ, ΟΓΑ, ΕΟΠ, ΚΨΥ, Δρομοκαίτειο, Ειδικ. Σχολεία, Κοιν. Ξεν. Ενηλίκων). Οι εκπρόσωποι των φορέων αυτών απέδωσαν την απουσία σχετικών πρωτογενών ερευνών στο ότι ο σχεδιασμός των προγραμμάτων γίνεται στο κεντρικό και όχι στο τοπικό επίπεδο (βλ. αναλυτικά παρακάτω παρ. 7.4.1.).

Τέλος, στην **τρίτη κατηγορία** ανήκουν τα προγράμματα που παρέχονται από ιδιωτικούς φορείς (Γηροκομείο «η Αγάπη» στη Ν.Ιωνία και Κεντρο ΑΜΕΑ «το Εργαστήρι» στο Βύρωνα). Οι εκπρόσωποι των φορέων αυτών υποστήριξαν ότι δεν έχουν πραγματοποιήσει εμπειρικές έρευνες στην ευρύτερη περιοχή που είναι εγκατεστημένοι γιατί απλούστατα τα προγράμματά τους δεν απευθύνονται ειδικά στους κατοίκους αυτής της περιοχής αλλά στον οποιονδήποτε έχει την ανάγκη τους "*...δεν έχουμε προχωρήσει σε πραγματοποίηση ερευνών γιατί τα προγράμματά μας δε στοχεύουν αποκλειστικά ή κατά προτεραιότητα στους κατοίκους του Δήμου αλλά σ' ολόκληρο τον πληθυσμό. Απλά, λόγω θέσης, διευκολύνεται η πρόσβαση των κατοίκων της περιοχής προς τις υπηρεσίες και τα προγράμματά μας...* ."(Γηρ. Η "Αγάπη").

Από την άλλη μεριά οι τρείς (3) φορείς, από το σύνολο των σαράντα τεσσάρων (44), που απάντησαν ότι έχουν πραγματοποιήσει εμπειρικές έρευνες στο τοπικό επίπεδο πριν από το σχεδιασμό και την εφαρμογή των κοινωνικών τους προγραμμάτων, εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο των Δήμων. Πρόκειται για τους εκπροσώπους των δημοτικών προγραμμάτων που δημιουργήθηκαν στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού προγράμματος HORIZON - του Κέντρου ΑΜΕΑ Βύρωνα - Καισαριανής, του ΚΕΠΥΤ και του Γραφείου Στήριξης Παλιννοστούντων Αγ. Βαρβάρας. Η εξασφάλιση των κονδυλίων από την Κοινότητα τους έδωσε τη δυνατότητα να προχωρήσουν σε μια καταγραφή των ομάδων/στόχων και των προβλημάτων τους, προκειμένου να σχεδιάσουν τις υπηρεσίες τους με τέτοιο τρόπο ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες τους.

7.2. Η ελλιπής γνώση των πληθυσμών/στόχων.

Από την ανάλυση στην προηγούμενη ενότητα έγινε σαφές ότι η πραγματοποίηση πρωτογενών εμπειρικών ερευνών από τους εμπλεκόμενους με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού φορείς για τους πληθυσμούς-στόχους και τις ιδιαίτερες ανάγκες τους στο τοπικό επίπεδο αποτελεί την εξαίρεση παρά τον κανόνα. Στις ελάχιστες περιπτώσεις που πραγματοποιήθηκαν σχετικές έρευνες, αυτές ήταν αποτέλεσμα της εμπλοκής των φορέων (κυριώς δημοτικών) σε σχετικά προγράμματα και δραστηριότητες της Ε.Ε. και με εξασφαλισμένη τη χρηματοδότηση. Έτσι το ερώτημα που τίθεται είναι **από πού προκύπτει η γνώση των φορέων αυτών για τους πληθυσμούς-στόχους και τις ιδιαίτερες ανάγκες τους στο τοπικό επίπεδο και τι είδους γνώση είναι αυτή;** Αυτή ήταν και η επόμενη ερώτηση που απευθύναμε στους φορείς με στόχο να σχηματίσουμε μια πρώτη εικόνα για τον τρόπο με τον οποίο αντλούν τις παραπάνω πληροφορίες αλλά και για την αξιοπιστία αυτών των πληροφοριών. Ακριβώς οι μισοί από τους ερωτωμένους φορείς (22 από τους 44) απάντησαν στη σχετική ερώτηση ότι τη σημαντικότερη πηγή άντλησης πληροφοριών σχετικά με τις ομάδες-στόχους τους και τα ιδιαίτερα προβλήματα τους στο τοπικό επίπεδο αποτελούν οι ίδιοι οι ενδιαφερόμενοι που επισκέπτονται τις υπηρεσίες τους. Τα αποσπάσματα ου ακολουθούν είναι χαρακτηριστικά :

«....*εμείς κάνουμε ενημέρωση μέσω των ΜΜΕ. Κι αφού η υπηρεσία μας γίνεται γνωστή στον κόσμο έρχονται οι κάτοικοι μόνοι τους. Οι ίδιοι που θα έρθουν εδώ και θα εξυπηρετηθούν θα πουν στον διπλανό τους που έχει ένα πρόβλημα....*» (Κ.Υ. Αγ. Δημητρίου)

«....*πρώτα απ' όλα ο ίδιος ο Δήμος είναι ένα σημείο αναφοράς, δηλ. κι εμείς τίποτα να μην κάναμε η πληροφορία θα ερχότανε από μόνη της και μιλώ για όλο αυτόν τον κόσμο που καθημερινά έρχεται στο Δημαρχείο και πλησιάζει τις Υπηρεσίες καταθέτοντας το πρόβλημα και το αίτημά του....*» (Κ.Υ. Αγ.

Βαρβάρας)

«....*έρχονται οι ίδιοι οι ηλικιωμένοι και λένε το προβλημά τους. Κάθε λεσχη έχει αναδείξει εκπροσώπους των ηλικιωμένων και μεταφέρουν τα αιτήματά τους....*» (ΚΑΠΗ Αγ. Δημητρίου).

«....*έρχονται οι άνθρωποι και λένε: ξέρετε έχω ανάγκη. Μάλιστα, που μένεις; Αμέσως εξακριβώνουμε αν αυτά που λέει είναι αλήθεια και αμέσως ενεργοποιούνται οι ενορίες....*» (Εκκλησία Βύρωνα)

«....*Απλά οι άνθρωποι που έχουν το πρόβλημα έρχονται εδώ και ρωτάνε : έχω αυτό το πρόβλημα, τι πρέπει να κάνω, μπορώ, δικαιούμαι κάτι;....*» (Δ. Πρόνοιας Αν. Αθήνας).

Αναμφισβήτητα η ενεργοποίηση των ίδιων των ενδιαφερομένων όσον αφορά τη γνωστοποίηση των προβλημάτων τους προς τους αρμόδιους φορείς είναι ιδιαίτερα χρήσιμη και βοηθητική για το έργο των τελευταίων. Είναι γεγονός, ωστόσο, ότι ο σχεδιασμός και η εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο δεν μπορεί να στηρίζεται μόνο σε τέτοιους μηχανισμούς αφού είναι άγνωστο το ποσοστό των ατόμων ή ομάδων που είναι σε θέση να έρθουν σε επαφή με τις υπηρεσίες και να γνωστοποιήσουν το προβλημά τους. Τέτοιου είδους πρακτικές μόνο συμπληρωματικό ρόλο μπορούν να έχουν. Αντίθετα μια ορθολογικά σχεδιασμένη πολιτική πρέπει να στηρίζεται στη βάση μιας γνώσης που να προκύπτει από μια συστηματική καταγραφή των ομάδων - στόχων και των αντίστοιχων προβλημάτων τους στο τοπικό επίπεδο

Μια ακόμη σημαντική πηγή άντλησης πληροφοριών σχετικά με τις ομάδες στόχους και τα ιδιαίτερα προβλήματά τους στο τοπικό επίπεδο φαίνεται ότι αποτελούν τα λεγόμενα "άτυπα δίκτυα"αφού εννέα (9) από τους ερωτηθέντες κοινωνικούς φορείς ανέφεραν ότι οι συγγενείς, οι φίλοι και γενικότερα η γειτονιά επιτελούν σημαντικό κοινωνικό έργο φέρνοντας πολλές φορές σε

επαφή τους φορείς με άτομα ή ομάδες που χρειάζονται τη βοηθειά τους *«....το χαρακτηριστικό στοιχείο του Περάματος είναι ότι υπάρχει η γειτονιά. Επειδή γνωρίζονται όλοι μεταξύ τους λένε, ξέρεις αυτός ή αυτή η οικογένεια κάτι τρέχει, κάτι δεν πάει καλά, πώς θα γίνει να συνεργαστείτε και έτσι γίνεται....»* (Κ.Υ. Περάματος), *«....στην αρχική φάση τα μαθαίναμε από κάποιο γείτονα, από κάποιον που έφτανε στο Δήμο κλπ. Από τη στιγμή ομως που έχουμε μία εμπειρία η κοινότητα η ίδια, το ίδιο το μέλος θα μας πεί ότι δίπλα μου μένει κάποιος άλλος....»* (ΚΑΠΗ Βύρωνα). Είναι γεγονός ότι στη χώρα μας τα άτυπα δίκτυα έχουν προσφέρει σημαντικά στον τομέα της στήριξης ευπαθών κοινωνικών ομάδων όπως οι ηλικιωμένοι και τα Α.Μ.Ε.Α. Η συνέχιση της λειτουργίας τους αυτής είναι απαραίτητη για την κοινωνική ενσωμάτωση των ομάδων αυτών αν και διάφοροι παρατηρητές της ελληνικής κοινωνίας υποστηρίζουν ότι ο ρόλος τους πιθανόν να εξασθενεί τα τελευταία χρόνια υπό την επίδραση των ραγδαίων οικονομικών και κοινωνικών αλλαγών που έχουν συντελεστεί και στη χώρα μας (Καβουνίδη Τζ., 1996:67). Είναι απαραίτητο ο ρόλος των δικτύων αυτών να ενθαρρυνθεί και να υποστηριχτεί και στο μέλλον, στο πλαίσιο όμως μιας ολοκληρωμένης πολιτικής που δε θα ρίχνει το βάρος της κοινωνικής προστασίας στα άτυπα δίκτυα αλλά θα τα εντάσει στο πλαίσιο μιας πολυδιάστατης πολιτικής που θα στηρίζεται στη συνεργασία όλων των εμπλεκομένων κοινωνικών φορέων και θα εφαρμόζεται στη βάση ήδη διαπιστωμένων κοινωνικών αναγκών που έχουν προκύψει από εμπειρικές έρευνες.

Επτά (7) εκπρόσωποι φορέων ανέφεραν ότι σημαντική βοήθεια όσον αφορά την εντόπιση των ομάδων-στόχων και των ιδιαίτερων προβλημάτων τους στο τοπικό επίπεδο τους προσφέρουν άλλοι κοινωνικοί φορείς που δραστηριοποιούνται στην ίδια περιοχή. Στην περίπτωση αυτή οι υπηρεσίες του Δήμου φαίνεται ότι αποτελούν τον κυριότερο φορέα άντλησης πληροφοριών από τους υπόλοιπους φορείς *«....ο ίδιος ο Δήμος μέσα από τις διάφορες υπηρεσίες του, το πνευματικό του κέντρο, τα νομικά του πρόσωπα, έρχεται πιο κοντά σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών και έχει τη δυνατότητα από τις*

υπηρεσίες αυτές να μαθαίνει τις ανάγκες και τα προβλήματά τους...» (Κ.Υ. Αγ. Βαρβάρας), *«....έχουμε συνεχή επαφή με τους Δήμους γιατί υπάρχουν κι εκεί Κοινωνικές Υπηρεσίες. Σε όλους τους Δήμους υπάρχει Κοινωνική Υπηρεσία. Η επαφή μας είναι κατά βάση με αυτές....»* (Δ. Πρόνοιας Αθήνας). Το ζήτημα της επικοινωνίας και της συνεργασίας ανάμεσα στους επιμέρους φορείς κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στην ίδια περιοχή είναι ιδιαίτερα κρίσιμο για την αποτελεσματική καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Η πολυδιάστατη φύση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού καθιστά απαραίτητη την εφαρμογή πολυδιάστατων πολιτικών που με τη σειρά τους απαιτούν τη δημιουργία συνεργασιών μεταξύ των εμπλεκομένων φορέων. Τα πρώτα στοιχεία που προκύπτουν από τις απαντήσεις των φορέων αποκαλύπτουν μια ιδιαίτερα περιορισμένη ανάπτυξη συνεργασιών με τις κοινωνικές υπηρεσίες των Δήμων να αποτελούν το "κέντρο" απ' όπου οι υπόλοιποι φορείς αντλούν στοιχεία για τις ομάδες στόχους και τις ανάγκες τους. Στο επόμενο κεφάλαιο τα ζητήματα των συνεργασιών και του συντονισμού της δράσης μεταξύ των φορέων τίθενται διεξοδικότερα και υπό το φώς περισσοτέρων στοιχείων.

Τέλος, 3 μόνο από τους 44 εκπροσώπους φορέων απάντησαν ότι η κύρια πηγή της πληροφόρησής τους για τους πληθυσμούς - στόχους τους και τις ιδιαίτερες ανάγκες τους στο τοπικό επίπεδο ήταν προηγούμενες καταγραφές ή κοινωνικές έρευνες που είχαν πραγματοποιήσει *«....στείλαμε επιστολές, προσπαθήσαμε να καταγράψουμε τα άτομα αυτά από τους φορείς, από τα ασφαλιστικά τους ταμεία - όχι βέβαια καταγραφή από σπίτι σε σπίτι, είναι μεγάλο το κονδύλι - μετά τους στείλαμε μια ενημερωτική επιστολή ότι ξεκινήσαμε και μετά επακολούθησε η τηλεφωνική επικοινωνία...»* (Κέντρο ΑΜΕΑ Βύρωνα - Καισαριανής), *«....για τους Πόντιους πετύχαμε να έχουμε μια έρευνα αναγκών πόρτα - πόρτα για όλους και πραγματικά εκεί έχουμε μια πολύ καλή εικόνα....»* (Γρ. Παλιν/ντων Αγ. Βαρβάρας), *«....η ανάγκη για τη δημιουργία τέτοιων κέντρων προέκυψε από μια έρευνα που έγινε για λογαριασμό της Νομαρχίας Δυτ. Αττικής πρίν το 1996 κι έτσι φτάσαμε εδώ...»* (ΚΕΠΥΤ Αγ.Βαρβάρας). Όπως γίνεται εύκολα αντιληπτό

πρόκειται για τις δημοτικές δομές που αναφέρθηκαν και στην προηγούμενη ενότητα ως οι μοναδικές που είχαν πραγματοποιήσει πρωτογενείς εμπειρικές έρευνες μέσω της συμμετοχής τους στα Ευρωπαϊκά προγράμματα (HORIZON). Η εξασφάλιση της χρηματοδότησης από την Κοινότητα τους έδωσε τη δυνατότητα να αποκτήσουν μια σαφή γνώση των πληθυσμών-στόχων και των αναγκών τους στο τοπικό επίπεδο.

Από την άλλη μεριά δέκα τέσσερις (14) φορείς απάντησαν ότι δεν έχουν καμμία ουσιαστική επαφή με τις ομάδες-στόχους και τις ανάγκες τους στο τοπικό επίπεδο. Πρόκειται για δύο ομάδες εκπροσώπων φορέων. **Πρώτον**, πρόκειται για τους εκπροσώπους Τοπικών Υπηρεσιών κεντρικών φορέων όπως ο ΟΑΕΔ και ο ΟΓΑ. Θα περίμενε κανείς, ότι οι κεντρικοί φορείς με τη δημιουργία τοπικών υπηρεσιών θα είχαν αποκτήσει μια καλύτερη εικόνα των ιδιαίτερων προβλημάτων των ομάδων/στόχων τους στο τοπικό επίπεδο. Σκοπός άλλωστε της σύστασης τους ήταν να έρθουν οι φορείς πιο κοντά στα ιδιαίτερα τοπικά προβλήματα, να ενημερώνουν τους πολίτες για τα προγράμματά τους και να κάνουν ευκολότερη την πρόσβαση στις υπηρεσίες τους. Αντίθετα, οι Διευθυντές και των 5 Τοπικών Υπηρεσιών **ΟΑΕΔ** αλλά και οι ανταποκριτές του **ΟΓΑ** στους Δήμους, ανέφεραν ότι οι υπηρεσίες τους δεν έχουν **καμμία ουσιαστική επαφή** με τις ομάδες-στόχους και τα προβλήματα της περιοχής που καλύπτουν «*....επαφή της υπηρεσίας μας με τα τοπικά προβλήματα δεν υπάρχει. Υπάρχει μόνο επαφή με τα άτομα από τις Ειδικές Πληθυσμιακές Ομάδες που έχουν εγκριθεί για να προσληφθούν και με τους εργοδότες ή επιχειρήσεις που έχουν εγκριθεί για να συμμετάσχουν στο πρόγραμμα*..... (ΟΑΕΔ Ν.Ιωνίας), «*....ποτέ δεν έχω το τοπικό πρόβλημα μπροστά μου κι ούτε το ψάχνω. Οι ενδιαφερόμενοι έρχονται πάντα εδώ*.....(ΟΑΕΔ Αιγάλεω)...." *Δεν έχουμε καμμιά ιδιαίτερη επαφή με τα τοπικά προβλήματα. Έρχεται ο καθένας και λέει το προβλημά του γιατί ούτε μπορούμε να ξέρουμε τι προβλήματα έχει ο κάθε κάτοικος του Αγ. Δημητρίου. Αν είναι κάποιος ας' 'πούμε που είναι κατάκοιτος στο κρεββάτι, παραπληγικός, πώς θα γίνει η καταγραφή;....*» (ΟΓΑ Αγ.Δημητρίου). Από τις αναφορές των εκπροσώπων τους φαίνεται ότι τα

παραρτήματα των κεντρικών φορέων που λειτουργούν στο τοπικό επίπεδο αποτελούν ουσιαστικά γραφειοκρατικές υπηρεσίες με διεκπεραιωτικό - εκτελεστικό χαρακτήρα (ενημέρωση για τα προγράμματα, πληρωμές επιδομάτων κλπ.)..."*Η επαφή με τους ενδιαφερόμενους γίνεται μόνο στο στάδιο των πληρωμών. Οι αιτήσεις των ενδιαφερομένων και οι εγκρίσεις των αιτήσεων γίνονται στα κεντρικά. Εμείς απλά εκτελούμε τις πληρωμές....»* (ΟΑΕΔ.Ν.Ιωνίας), *«....εμείς είμαστε οι μεσάζοντες. Για να μήν κατεβαίνουν όλοι στην κεντρική υπηρεσία έρχονται σ'εμάς. Κι εμείς παραλαμβάνουμε τα δικαιολογητικά και τα στέλνουμε στον ΟΓΑ.* (ΟΓΑ Αγ. Δημητρίου).

Δεύτερον, για τους φορείς εκείνους που ενώ χωροταξικά βρίσκονται μέσα στα όρια των μελετηθέντων Δήμων, οι υπηρεσίες και τα προγράμματά τους δεν στοχεύουν αποκλειστικά ή κατά προτεραιότητα στους κατοίκους της περιοχής αλλά απευθύνονται σ'ολόκληρο τον πληθυσμό *«....δεν απευθύνεται ο Ξενώνας στο Δήμο Βύρωνα αλλά γενικότερα. Όλες οι υπηρεσίες μάς παραπέμπουν περιστατικά. Έτσι και ο Δήμος Βύρωνα...»* (Κ. Ξεν. Καρέα). Επομένως, αν και λειτουργούν μέσα στα όρια των Δήμων αυτών δεν έχουν δείξει κάποιο ξεχωριστό ενδιαφέρον για τα ιδιαίτερα προβλήματα των ομάδων/στόχων τους στο τοπικό επίπεδο *«....από το νοσοκομείο μας δεν έχει γίνει έρευνα για τα προβλήματα των κατοίκων της περιοχής. Η Κοινωνική Υπηρεσία των Δήμων κάνει έρευνα για τα κοινωνικά προβλήματα των δημοτών, καταγράφει και πολύ συχνά παραπέμπει περιστατικά στο νοσοκομείο....»* (Δρομοκαΐτειο). Απλά, λόγω της θέσης τους, διευκολύνεται περισσότερο η πρόσβαση των κατοίκων της ευρύτερης περιοχής προς τις υπηρεσίες και τα προγράμματά τους *«....δεν υπάρχει θέμα πληροφόρησης για τα προβλήματα των ομάδων - στόχων μας στο Δήμο Βύρωνα. Εμείς απευθυνόμαστε κυρίως στους αποφοίτους του Ιδρύματος «Θεοτόκος» και μετά σ'ολόκληρη την Αθήνα. Αυτοί βέβαια που βρίσκονται κοντά σ'εμάς μπορούν πιο εύκολα να συμμετέχουν στα προγράμματά μας....»* (Κέντρ. ΑΜΕΑ «το Εργαστήρι»).

7.3. Ο σχεδιασμός της πολιτικής.

Η ανάλυση που προηγήθηκε έδειξε με σαφή τρόπο ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των φορέων που εμπλέκονται στη διαδικασία καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο δεν έχει σαφή γνώση των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων και των ομάδων-στόχων τους. Το ερώτημα, λοιπόν, που προκύπτει και το οποίο ετέθη και στους φορείς είναι το εξής : **με ποιά κριτήρια οι φορείς αποφασίζουν για το είδος των υπηρεσιών και των προγραμμάτων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού που θα σχεδιάσουν και θα εφαρμόσουν στο τοπικό επίπεδο;**

7.3.1. Κεντρικός ο σχεδιασμός, όχι στη βάση των τοπικών αναγκών

Από τις απαντήσεις των φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο προκύπτει ότι στην πλειονότητά τους δε σχεδιάζουν την πολιτική τους στη βάση των ιδιαίτερων αναγκών των ομάδων-στόχων τους στο τοπικό επίπεδο. Οι 25 από τους 44 που απάντησαν στη σχετική ερώτηση ανέφεραν ότι τα προγράμματα που εφαρμόζουν σχεδιάζονται σε κεντρικό επίπεδο και με βάση τις εθνικές και όχι τις τοπικές ανάγκες. Πιο συγκεκριμένα :

Οι Διευθύνσεις Πρόνοιας των **Νομαρχιών**, αν και αποτελούν πλέον υπηρεσίες του Β' βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν έχουν αρμοδιότητα σχεδιασμού της κοινωνικής πολιτικής της περιοχής ευθύνης τους. Τα προνοιακά τους προγράμματα είναι κεντρικά σχεδιασμένα από το Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας και εφαρμόζονται ομοιόμορφα απ' όλες τις Διευθύνσεις Πρόνοιας. Η μόνη δυνατότητα που έχουν είναι να κάνουν προτάσεις προς το Υπουργείο για τροποποιήσεις στο είδος και το ύψος των παρεχομένων επιδομάτων, αλλά τις περισσότερες φορές - όπως μας είπαν και οι Διευθυντές Πρόνοιας - δεν βρίσκουν ανταπόκριση. Επίσης, μπορούν σε συνεργασία και με τις Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων που καλύπτουν, να εντοπίζουν και να παρέχουν τις

κεντρικά σχεδιασμένες παροχές τους στα άτομα ή τις ομάδες που τις δικαιούνται. Κι αυτό όμως δεν επιτυγχάνεται επαρκώς, λόγω της έλλειψης επαρκούς εξειδικευμένου προσωπικού (βλ. κεφ.11).

Παρόμοια απάντηση δόθηκε και από τους εκπροσώπους των Τοπικών Υπηρεσιών κεντρικών φορέων (ΟΑΕΔ, ΟΓΑ, ΕΟΠ, ΚΨΥ). Οι εκπρόσωποι και των 5 Τοπικών Υπηρεσιών του ΟΑΕΔ ανέφεραν ότι δεν έχουν καμμία αρμοδιότητα σχεδιασμού προγραμάτων στο τοπικό επίπεδο. Τα εφαρμοζόμενα προγράμματα και οι δικαιούχοι τους αποφασίζονται από τις κεντρικές υπηρεσίες του ΟΑΕΔ και δεν υπάρχει προσαρμογή στις τοπικές ανάγκες. Οι Τοπικές Υπηρεσίες έχουν ενημερωτικό και εκτελεστικό χαρακτήρα. Παρομοίως οι 5 ανταποκριτές του ΟΓΑ στους Δήμους ανέφεραν ότι λειτουργούν ως μεσάζοντες ανάμεσα στην κεντρική υπηρεσία του ΟΓΑ και τους δικαιούχους των προγραμμάτων του στους Δήμους. Δεν έχουν καμμία αρμοδιότητα ούτε για έρευνα αναγκών ούτε και για σχεδιασμό πολιτικής. Τα προγράμματα είναι κεντρικά σχεδιασμένα και ισχύουν σε όλη την επικράτεια. Η συνεισφορά των ανταποκριτών συνίσταται στην ενημέρωση και διευκόλυνση σχετικά με την συγκέντρωση των απαραίτητων δικαιολογητικών και τη συμπλήρωση των αιτήσεων των δικαιούχων του ΟΓΑ που φτάνουν ως τα γραφεία τους. Και στις υπόλοιπες 3 Τοπικές Υπηρεσίες - **ΕΟΠ Βύρωνα, Κ.Κ.Ψ.Υ. Βύρωνα - Καισαριανής και Κ.Ψ.Υ. Αιγάλεω** - ο σχεδιασμός των προγραμμάτων γίνεται από την κεντρική υπηρεσία του φορέα. Τα προγράμματα είναι δοτά και σχεδιασμένα με βάση τις εθνικές και όχι τις τοπικές ανάγκες.

Ίδια ήταν και η εικόνα στους κρατικούς φορείς (Ειδικά Σχολεία, Κοινωνικός Ξενώνας Ενηλίκων και Δρομοκαϊτειο). Οι εκπρόσωποί τους απάντησαν ότι η δημιουργία, η χωροθέτηση, η στελέχωση και τα προγράμματά τους σχεδιάζονται στο κεντρικό επίπεδο από το αρμόδιο Υπουργείο, χωρίς οι κατά τόπους μονάδες να έχουν τη δυνατότητα για ευελιξία και προσαρμογή στις τοπικές ανάγκες *«....η επιλογή της περιοχής αυτής για την εγκατάσταση του*

Ειδικού Σχολείου έγινε τυχαία. Το λέω αυτό γιατί ήμουνα απ' αυτούς που πρωτολειτούργησαν αυτό το σχολείο το 1974. Το σχολείο αυτό θα μπορούσε να είναι και κάπου αλλού. Εδώ περίσσευαν τότε 2 αίθουσες και γι' αυτό στεγάστηκε εδώ....» (Ε. Σ. Αγ. Δημητρίου).

Τέλος, και οι δύο εκπρόσωποι (4,5%) των ιδιωτικών φορέων - Κέντρο ΑΜΕΑ «Το Εργαστήρι» (Βύρωνας), Γηροκομείο «η Αγάπη» (Ν.Ιωνία) - εξήγησαν ότι τα προγράμματά τους δε στοχεύουν αποκλειστικά ή κατά προτεραιότητα στους κατοίκους των Δήμων αυτών αλλά σ' ολόκληρο τον πληθυσμό. Επομένως, τα προγράμματά τους δεν είναι σχεδιασμένα με βάση τις ιδιαίτερες ανάγκες των ομάδων/στόχων τους στο τοπικό επίπεδο. Απλά, λόγω θέσης, διευκολύνεται η πρόσβαση των κατοίκων της περιοχής προς τις υπηρεσίες και τα προγράμματά τους.

7.3.2. Σχεδιασμός στη βάση προσωπικών εκτιμήσεων και αιτημάτων

Σε μια δεύτερη κατηγορία θα μπορούσαν να ενταχθούν τα προγράμματα των Δήμων (Κοινωνικές Υπηρεσίες και ΚΑΠΗ) και τα προγράμματα της Εκκλησίας. Εδώ δεν υπάρχει κεντρικός σχεδιασμός, αλλά αυτός γίνεται από τον ίδιο το φορέα στο τοπικό επίπεδο. Οι εκπρόσωποί τους (16) δήλωσαν ότι καθοριστικό ρόλο για τη λήψη αποφάσεων, παίζουν οι προσωπικές τους εκτιμήσεις, η εμπειρία τους και τα αιτήματα των κατοίκων. Πιο συγκεκριμένα :

Η καταπολέμηση του αποκλεισμού από τις Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων δεν παίρνει τη μορφή εξειδικευμένων προγραμμάτων για συγκεκριμένες ομάδες-στόχους, αλλά συνήθως έχει τη μορφή μιας Προνοιακής - Συμβουλευτικής Υπηρεσίας για όλο τον πληθυσμό (βλ. και Κεφ. Ι). Περιστασιακά, όμως, λειτουργούν κάποια προγράμματα στη βάση προσωπικών εκτιμήσεων ή αιτημάτων *«....αυτό που βοηθάει είναι αυτό που εμείς έχουμε σαν εμπειρία μέχρι στιγμής, γιατί ο Δήμος ξέρει τον κόσμο του και τα προβληματά του μέσα από τις υπηρεσίες και τους φορείς του....»*

(Κ.Υ.Βύρωνα), *«....υπάρχουν και προσωπικές εκτιμήσεις που προέρχονται από τα αιτήματα των κατοίκων. Αυτές μας έκαναν να ξεκινήσουμε κάποια προγράμματα....»* (Κ.Υ. Περάματος), *«....ο ίδιος ο Δήμος μέσα από τις διάφορες υπηρεσίες του έρχεται πιο κοντά σε συγκεκριμένες κατηγορίες πολιτών και έχει τη δυνατότητα να μαθαίνει τις ανάγκες και τα προβληματά τους....»* (Κ.Υ. Αγ.Βαρβάρας).

Τα σημερινά προγράμματα που προσφέρουν τα **ΚΑΠΗ** είναι σε γενικές γραμμές αυτά που είχαν προταθεί από το Υπουργείο (βλ. κεφ. Ι) και τα οποία οι εργαζόμενοι στα ΚΑΠΗ υλοποιούν με την έγκριση των μελών. Αρχικά, όταν το Υπουργείο είχε την εποπτεία των ΚΑΠΗ, υπήρχε μεγαλύτερη ομογενοποίηση των υπηρεσιών και των προγραμμάτων τους. Όμως, από τότε που πέρασαν στους Δημους άρχισαν να υπάρχουν διαφορροποιήσεις ανάλογα με το ύψος των επιχορηγήσεων που δίνονται από τον κάθε Δήμο. Με δεδομένη τη συρρίκνωση του προϋπολογισμού το προσωπικό του κάθε ΚΑΠΗ προσαρμόζει τα προγράμματα ανάλογα με τις προτιμήσεις και τα αιτήματα των μελών του, που αφορούν κυρίως ψυχαγωγικά προγράμματα *«....η αξιολόγηση γίνεται κυρίως σε ατομικό επίπεδο (παράπονο). Τα περισσότερα παράπονα αφορούν κυρίως ψυχαγωγικά προγράμματα....»* (ΚΑΠΗ Αγ.Δημητρίου), *«....όσον αφορά τα προγράμματα τους έλειπε η ψυχαγωγία....δημοφιλή τους προγράμματα είναι οι χοροί, οι εκδρομές, οι συνεστιάσεις κλπ....»* (ΚΑΠΗ Ν.Ιωνίας), *«....καταγραφή αναγκών δεν έχει γίνει από σπίτι σε σπίτι, μόνο από τις προσωπικές συνεντεύξεις των μελών....»* (ΚΑΠΗ Αγ.Βαρβάρας). Αντίθετα, άλλα προγράμματα που είναι πιο σημαντικά για τη σύνδεση του ΚΑΠΗ με την κοινότητα, όπως η βοήθεια στο σπίτι για όσους έχουν δυσκολία να μετακινηθούν, έχουν ατονήσει λόγω μεγαλύτερου κόστους και ανεπάρκειας προσωπικού.

Το έργο της **Εκκλησίας** είναι προνοιακό και ασκείται στο επίπεδο κάθε Ενορίας. Η συμμετοχή στα συσσίτια είναι σχεδόν ελεύθερη για όλους ενώ για τις υπόλοιπες υπηρεσίες της - οικονομική βοήθεια, ιδρυματική περίθαλψη κλπ.

- προηγείται εξακρίβωση της οικονομικής κατάστασης του ενδιαφερομένου. Δεν υπάρχει σχεδιασμός συγκεκριμένων προγραμμάτων στη βάση κάποιας έρευνας αναγκών.

7.3.3. Σχεδιασμός στη βάση κοινωνικών ερευνών

Τέλος, στις τρεις (3) δομές - ΚΕΠΥΤ Αγ. Βαρβάρας, Γραφείο ποστήριξης Παλιννοστούντων Αγ. Βαρβάρας και Κέντρο ΑΜΕΑ Βύρωνα / Καισαριανής - που αναπτύχθηκαν στα πλαίσια του προγράμματος HORIZON, η εξασφάλιση κάποιων κονδυλίων από το πρόγραμμα τους έδωσε τη δυνατότητα να προχωρήσουν σε μια καταγραφή των ομάδων - στόχων και των προβλημάτων τους, προκειμένου να σχεδιάσουν τις υπηρεσίες τους με τέτοιο τρόπο ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες τους. Πρέπει όμως να σημειωθεί εδώ ότι με το τέλος του προγράμματος HORIZON οι περισσότερο δαπανηρές υπηρεσίες των δομών αυτών, όπως τα προγράμματα κατάρτισης, εγκαταλείφθηκαν ενώ διατηρήθηκαν οι υπηρεσίες συμβουλευτικού χαρακτήρα, δημιουργικής απασχόλησης, ψυχαγωγίας κλπ. *«....στόχος ήταν να παραμείνει το Κέντρο σα δομή και γι' αυτό θα έπρεπε να κάνουμε ότι άλλο μπορούμε. Γιατί δεν μπορεί ο Δήμος να στηρίξει μόνος του οικονομικά κατάρτιση ή ειδικό σχολείο για ΑΜΕΑ....»* (Κέντρο ΑΜΕΑ Βύρωνα / Καισαριανής).

7.4. Συμπεράσματα

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάστηκαν τα ευρήματα της έρευνας που αφορούσαν στην ύπαρξη και το χαρακτήρα του σχεδιασμού της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Η κεντρική υπόθεση που διερευνήθηκε ήταν ότι η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο δεν στηρίζεται στη βάση ενός επιστημονικού σχεδιασμού που να προκύπτει από μια ακριβή γνώση των ομάδων-στόχων και των ιδιαίτερων αναγκών τους. Πράγματι από τα στοιχεία της έρευνας προκύπτει ότι η συντριπτική πλειοψηφία των ερωτωμένων φορέων δεν έχουν προχωρήσει σε έρευνες-

καταγραφές των πληθυσμών-στόχων τους και των αναγκών τους στο τοπικό επίπεδο. Εξαίρεση αποτελούν ορισμένες προσπάθειες φορέων που είχαν πραγματοποιηθεί παλαιότερα και αφορούσαν συγκεκριμένες μόνο ομάδες-στόχους. Σημειώνεται ότι οι προσπάθειες αυτές έγιναν στα πλαίσια Ευρωπαϊκών προγραμμάτων έχοντας έτσι εξασφαλισμένη τη χρηματοδότησή τους. Με δεδομένη την έλλειψη πρωτογενών ερευνών τη σημαντικότερη πηγή άντλησης πληροφοριών των φορέων σχετικά με τις ομάδες-στόχους και τα ιδιαίτερα προβλήματα τους στο τοπικό επίπεδο, αποτελούν οι ίδιοι οι ενδιαφερόμενοι που επισκέπτονται τις υπηρεσίες τους. Ακολουθούν τα λεγόμενα "άτυπα δίκτυα" (συγγενείς, φίλοι, γειτονιά κλπ.), αλλά και υπόλοιποι κοινωνικοί φορείς που δραστηριοποιούνται στην ίδια περιοχή. Από την άλλη μεριά μια σημαντική μερίδα φορέων ανέφεραν ότι δεν έχουν καμμία ουσιαστική επαφή με τις ομάδες-στόχους και τις ανάγκες τους στο τοπικό επίπεδο. Πρόκειται για τους εκπροσώπους Τοπικών Υπηρεσιών κεντρικών φορέων όπως ο ΟΑΕΔ και ο ΟΓΑ και για τους φορείς εκείνους που ενώ χωροταξικά βρίσκονται μέσα στα όρια των μελετηθέντων Δήμων, οι υπηρεσίες και τα προγράμματά τους δεν στοχεύουν αποκλειστικά ή κατά προτεραιότητα στους κατοίκους της περιοχής αλλά απευθύνονται σ'ολόκληρο τον πληθυσμό.

Με βάση τα παραπάνω δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι η πλειονότητα των φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο δε σχεδιάζουν την πολιτική τους στη βάση των ιδιαίτερων αναγκών των ομάδων-στόχων τους. Οι κρατικοί φορείς, οι Διευθύνσεις Πρόνοιας των Νομαρχιών και οι Τοπικές Υπηρεσίες κεντρικών φορέων (ΟΑΕΔ, ΟΓΑ, ΕΟΠ, ΚΨΥ) σχεδιάζουν τα προγράμματά τους στο κεντρικό επίπεδο και με βάση τις εθνικές και όχι τις τοπικές ανάγκες, ενώ για τους "τοπικούς" φορείς (Κοινωνικές Υπηρεσίες Σήμων, ΚΑΠΗ, Εκκλησία) καθοριστικό ρόλο για τη λήψη αποφάσεων παίζουν οι προσωπικές τους εκτιμήσεις, η εμπειρία τους και τα αιτήματα των κατοίκων. Οι μοναδικοί φορείς που κατάφεραν να προχωρήσουν σε μια καταγραφή των ομάδων - στόχων και των προβλημάτων τους στο τοπικό επίπεδο, προκειμένου να

σχεδιάσουν τις υπηρεσίες τους με τέτοιο τρόπο ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες τους, ήταν εκείνοι - ΚΕΠΥΤ Αγ. Βαρβάρας, Γραφείο ποστήριξης Παλιννοστούντων Αγ. Βαρβάρας και Κέντρο ΑΜΕΑ Βύρωνα- Καισαριανής - που κατάφεραν να ενταχθούν σε προγράμματα HORIZON, εξασφαλίζοντας έτσι την κατάλληλη χρηματοδότηση

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 8 : ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑ - ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ - ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΣ.

8.0. Εισαγωγή

Στο όγδοο κεφάλαιο, υποστηρίχτηκε ότι ο Δήμος συνιστά ένα «ανοιχτό» σύστημα «εισροών» και «εκροών» πολιτικών. Οι φορείς που σχεδιάζουν και εφαρμόζουν τις πολιτικές αυτές, ποικίλουν ως προς τη θεσμική μορφή, την οργανωτική και ιεραρχική δομή, το είδος των υπηρεσιών και τους πληθυσμούς-στόχους προς τους οποίους απευθύνονται. Έχουν, ωστόσο, ως κοινό στόχο την ενσωμάτωση των ατόμων ή ομάδων, που κινδυνεύουν με αποκλεισμό ή είναι ήδη αποκλεισμένοι από την τοπική κοινωνία στην οποία ζούν.

Όπως επισημάνθηκε σε πολλά σημεία αυτής της εργασίας, η πολυδιάστατη φύση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού καθιστά αναγκαία την ανάπτυξη πολυδιάστατων πολιτικών, που να λαμβάνουν υπόψη ταυτόχρονα τα διάφορα προβλήματα των ατόμων ή ομάδων που απειλούνται με αποκλεισμό ή είναι ήδη αποκλεισμένοι. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να δημιουργηθούν σταθεροί δίαυλοι επικοινωνίας και συνεργασίας ανάμεσα στους επιμέρους φορείς που δραστηριοποιούνται με στόχο την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, καθώς και μηχανισμοί που θα διευκολύνουν το συντονισμό της δράσης τους. Με αυτό τον τρόπο είναι δυνατόν να εξασφαλίζεται τόσο η ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών σχετικά με τα άτομα ή ομάδες που βρίσκονται σε ανάγκη όσο και η πολυδιάστατη προσέγγιση στα προβλήματά τους και η συνέχεια στη φροντίδα τους. Η ανάγκη αυτή για πολυδιάστατες πολιτικές και για δημιουργία εταιρικών σχέσεων μεταξύ των φορέων επισημαίνεται απ' όλους τους ερευνητές που ασχολούνται με τα ζητήματα του αποκλεισμού ενώ έχει αποτελέσει και βασικό άξονα πολιτικής της Ε.Ε. (βλ. κεφ. 1 και 2).

Στο κεφάλαιο αυτό, παρουσιάζονται τα αποτελεσματα της διερεύνησης του

βαθμού υιοθέτησης, από τους επιμέρους φορείς, τέτοιου είδους πρακτικών, τόσο απαραίτητων για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Η βασική υπόθεση που επιχειρήθηκε να ελεγχθεί ήταν ότι οι επμέρους φορείς κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στην ίδια περιοχή δεν έχουν αναπτύξει σε ικανοποιητικό βαθμό σταθερούς διαύλους επικοινωνίας και συνεργασίας ούτε μηχανισμούς συντονισμού της δράσης τους με αποτέλεσμα η καταπολέμηση του αποκλεισμού των ευπαθών κοινωνικών ομάδων να είναι αποσπασματική και αναποτελεσματική.

8.1. Αλληλο-ενημέρωση φορέων

8.1.1. Η έλλειψη γνώσης για τους φορείς που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο

Αυτονόητη προϋπόθεση για τη δυνατότητα δημιουργίας ενός δικτύου επικοινωνίας και συνεργασίας ανάμεσα στους επιμέρους φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο αποτελεί η γνώση του καθενός απ' αυτούς για την ύπαρξη και τις δραστηριότητες των άλλων. Μ'αυτήν την αφετηρία η πρώτη ερώτηση που απευθύναμε σε καθέναν από τους εκπροσώπους των φορέων ήταν **αν γνώριζαν άλλους κοινωνικούς φορείς με το ίδιο ή παρεμφερές με το δικό τους αντικείμενο που να δραστηριοποιούνται στην ίδια περιοχή**. Οι απαντήσεις τους αποκάλυψαν ότι κι αυτή ακόμα η αυτονόητη προϋπόθεση δεν είναι εξασφαλισμένη τουλάχιστον όσον αφορά τους υπό μελέτη Δήμους.

Δεκατρείς (14) από τους σαράντα τέσσερις (44) συνολικά εκπρόσωπους φορέων που απάντησαν στη σχετική ερώτηση έδειξαν ότι **δε γνωρίζαν καθόλου** ποιοί άλλοι κοινωνικοί φορείς δραστηριοποιούνται στην περιοχή τους. Ξεχωριστή θέση στην κατηγορία αυτή κατέχει ο ΟΑΕΔ και η Εκκλησία (8 από τους 14). Οι εκπρόσωποι των φορέων αυτών φάνηκαν απρόθυμοι ν'

αναφερθούν σ' άλλους φορείς που δρούν στην περιοχή ευθύνης τους, με εξαίρεση κάποιες αναφορές στην Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου : «....*έχουμε μια πολύ ασαφή εικόνα των φορέων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή. Δεν έχουμε ιδιαίτερες επαφές μ' αυτούς....*» (ΟΑΕΔ Βύρωνα), «....*υπάρχουν οι Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων αλλά δεν έρχονται σ' επαφή μ' εμάς....*» (ΟΑΕΔ Κερατσινίου), «....*κοιτάξτε ο Δήμος έχει το δικό του έργο, τη δική του σειρά, εμείς έχουμε το δικό μας. Κοιτάζουμε να ανταποκριθούμε στις υποχρεώσεις μας. Υπάρχουν κι άλλοι φορείς αλλά εμείς δε μπαίνουμε σε ξένα χωράφια....*» (Εκκλησία Βύρωνα), «....*υπάρχουν τα ΚΑΠΗ, δεν ξέρω άλλους, δεν υπάρχουν άλλοι....*» (Δ. Πρόνοιας Δυτ. Αθήνας), «....*όχι δεν έχω καμμία επαφή με τους άλλους φορείς που δραστηριοποιούνται στο Δήμο, ούτε με την Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου....*» (ΟΓΑ Ν.Ιωνίας). Οι απαντήσεις τους αποκαλύπτουν μια συνειδητή επιλογή των παραπάνω φορέων για ανεξάρτητη και αυτόνομη δράση στο τοπικό επίπεδο. Η στάση αυτή είναι ιδιαίτερα αποθαρρυντική και αποτελεί τροχοπέδη στην οποιαδήποτε προσπάθεια για ανάπτυξη συνεργατικών σχέσεων και κατά συνέπεια πολυδιάστατων δράσεων κατά των προβλημάτων του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο.

Σχεδόν οι μισοί - 21 από τους 44 - εκπρόσωποι φορέων περιορίστηκαν σε μια «πρόχειρη» απαρίθμηση των φορέων που σκέφτηκαν εκείνη τη στιγμή. Δεν έδειξαν ότι διέθεταν ένα οργανωμένο αρχείο με τους υφιστάμενους φορείς και τα προγράμματά τους «....*έχω πολύ μικρή ενημέρωση όσον αφορά αυτόν τον τομέα. Ξέρω ότι υπάρχουν κάποιοι σύλλογοι προσφύγων, ένα ιδιωτικό γηροκομείο κλπ., δεν έχω όμως σαφή εικόνα....*» (ΚΑΠΗ Ν.Ιωνίας), «....*οι κοινωνικοί λειτουργοί βασικά έχουν αναλάβει αυτές τις διασυνδέσεις. Ξέρουμε αυτούς που ξέρουμε (τους φορείς) αλλά μπορεί να υπάρχουν κι άλλοι....*» (Δ. Πρόνοιας Πειραιά), «....*κοίταξε, υπάρχουν κάποιοι σύλλογοι, τα ΚΑΠΗ, ο Κοινωνικός Ξενώνας στον Καρέα κλπ. Αλλά αυτά τα ξέρουν καλύτερα στο Τμήμα Δημοσίων Σχέσεων του Δήμου. Εγώ δούλευα εκεί παλιότερα γι' αυτό ξέρω κάποιους....*» (ΟΓΑ Βύρωνα), «....*η μόνη υπηρεσία που ξέρω είναι η Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου....*» (Ε. Σ. Ν.Ιωνίας).

Αυτό που προκαλεί ιδιαίτερη εντύπωση και αξίζει να σημειωθεί εδώ είναι οι περιπτώσεις των Κοινωνικών Υπηρεσιών δύο Δήμων, όπου οι προϊστάμενοί τους δε γνώριζαν ούτε σε ποιά Διεύθυνση Πρόνοιας της Νομαρχίας υπάγονταν οι Δήμοι τους: «*....αυτά τα θέματα δεν τα γνωρίζω καλά, θα σας ενημερώσει η γραμματέας....*» και «*....είμαι λίγο μπερδεμένη σ'αυτό το θέμα. Δεν ξέρω ακριβώς πώς έχει γίνει η κατανομή των Τομέων των Νομαρχιών....*». Οι περιπτώσεις αυτές, αν και μεμονωμένες, παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον από τη στιγμή που οι Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων υποτίθεται ότι αποτελούν το κεντρικό "σημείο αναφοράς" στο τοπικό επίπεδο, στο οποίο απευθύνονται οι ενδιαφερόμενοι προκειμένου να πληροφορηθούν για τα διαθέσιμα προγράμματα που τους αφορούν. Αν οι ίδιες δεν είναι σε θέση να τους ενημερώσουν άμεσα και έγκυρα για τους υφιστάμενους φορείς και τις προσφερόμενες υπηρεσίες που αντιστοιχούν στην περίπτωσή τους, εύκολα αντιλαμβάνεται κανείς πόσο προβληματική γίνεται η κάλυψη των αναγκών τους και πόσο μεγάλη η ταλαιπωρία τους.

Τέλος, μόνο ένα πολύ μικρό ποσοστό - 9 από τους 44 εκπροσώπους φορέων - έδειξαν ότι έχουν σαφή γνώση των υπόλοιπων φορέων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή ευθύνης τους. Είναι αξιοσημείωτο ότι και οι εννιά είναι εκπρόσωποι της Αυτοδιοίκησης (6 των Δήμων και 2 των Νομαρχιών). Πιο συγκεκριμένα, οι προϊστάμενοι των Κοινωνικών Υπηρεσιών τριών Δήμων, οι εκπρόσωποι δύο ΚΑΠΗ και δύο δημοτικών προγραμμάτων HORIZON και οι εκπρόσωποι δύο Δ/νσεων Πρόνοιας Νομαρχιών, αναφέρθηκαν λεπτομερειακά στους φορείς που δραστηριοποιούνται στην περιοχή τους. Οι εκπρόσωποι μάλιστα των τριών Κοινωνικών Υπηρεσιών μας προμήθευσαν και σχετικό κατάλογο.

8.1.2. Η απουσία αλληλο-ενημέρωσης ανάμεσα στους φορείς

Η επόμενη ερώτηση που υποβλήθηκε στους εκπροσώπους των φορέων με στόχο την επιβεβαίωση της εικόνας της έλλειψης επικοινωνίας μεταξύ τους

ήταν **αν ενημερώνουν τους υπόλοιπους φορείς που δραστηριοποιούνται στην ίδια περιοχή σχετικά με τα προγράμματα και τις δραστηριότητές τους**. Οι εικοσιπέντε (25) από τους σαράντα τέσσερις (44) απάντησαν αρνητικά. Και στην κατηγορία αυτή ισχυρή παρουσία είχαν οι εκπρόσωποι της Εκκλησίας (5 στους 5) που ισχυρίστηκαν ότι το έργο τους είναι γνωστό και η ενημέρωση από μέρους τους δεν είναι απαραίτητη «....*το ξέρουνε τι έχει η Εκκλησία εδώ και μας στέλνουνε και τους βοηθούμε....*» (Εκκλησία Αγ. Δημητρίου), «....*όχι δεν ενημερώνουμε, ο καθένας δραστηριοποιείται μόνος του. Μη γνώττω η δεξιά τι ποιεί η αριστερά....*» (Εκκλησία Περάματος), του ΟΑΕΔ (5 στους 5) «....*μεμονωμένα τον κάθε φορέα όχι. Υπάρχουν όμως σε ορισμένους Δήμους ένα είδος ανταποκριτών που ενημερώνει τους ενδιαφερόμενους για τα προγράμματα του ΟΑΕΔ....*» (ΟΑΕΔ Αιγάλεω) και του ΟΓΑ (4 στους 5) «....*όχι, εμείς έχουμε επαφή μόνο με τους δικαιούχους και με τα κεντρικά του ΟΓΑ...*» (ΟΓΑ Αγ.Δημητρίου), που για μια ακόμη φορά επιβεβαίωσαν με τις απαντήσεις τους την απροθυμία τους για ανάπτυξη διαύλων επικοινωνίας με τους υπόλοιπους κοινωνικούς φορείς στο τοπικό επίπεδο. Στο ίδιο κλίμα κινήθηκαν και οι απαντήσεις κάποιων εκπροσώπων φορέων όπως οι Δ/νσεις Πρόνοιας των Νομαρχιών και τα ΚΑΠΗ, που απάντησαν ότι κατά κανόνα δεν ενημερώνουν τους υπόλοιπους φορείς παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις ή αν τους το ζητήσουν : «....*δεν το κάνουμε όσο πρέπει κι εμείς, έτσι επίσημα και σταθερά. Να, π.χ. με τον ΟΑΕΔ δεν ξέρω καθόλου πώς λειτουργεί. Αλήθεια, ποιοί άλλοι φορείς άπτονται της κοινωνικής πολιτικής στην περιοχή μας ;....*» (Δ. Πρόνοιας Πειραιά), «....*προσωπικά όχι. Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως μέσω των μηνιαίων εφημερίδων που περιλαμβάνουν όλα τα προγράμματά μας....*» (ΚΑΠΗ Αγ. Δημητρίου).

Από τις απαντήσεις μιας μικρής μερίδας φορέων (9) διαπιστώνουμε ότι διαμορφώνεται και μια "ενδιάμεση" κατάσταση όπου η ενημέρωση γίνεται είτε επιλεκτικά «....*ενημερώνουμε μόνο τους Δήμους και τις Κοινωνικές πηρεσίες τους. Τους άλλους μόνο αν το ζητήσουν....*» (Δ.Πρόνοιας Νοτ.Αθηνας), είτε γιατί οι συγκεκριμένοι φορείς έχουν αναπτύξει κάποιες ιδιαίτερες σχέσεις με

κάποιους άλλους «....*ενημερώνουμε κάποιους φορείς σε επίπεδο προσωπικής συνεργασίας κι όχι μέσω κάποιας τυπικής διαδικασίας*....» (ΚΨΥ Αιγάλεω), είτε γιατί συνεργάζονται σε συγκεκριμένο πρόγραμμα για κάποιο χρονικό διάστημα «....*όταν αναζητούμε να συμπληρώσουμε τα προγράμματά μας με κάτι που υπάρχει στην περιοχή, αναζητούμε και το συνεργάτη μας. Ενημερώνουμε κατά περίπτωση. Δεν έχουμε το ιδανικό να έχουμε μια πλήρη εικόνα για ότι κάνει ο καθένας*....» (Κ.Υ. Αγ.Βαρβάρας). Οι περιπτώσεις αυτές αναδεικνύουν μια σειρά παραμέτρων που παίζουν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο σε ότι αφορά την ανάπτυξη ενός δικτύου αλληλοενημέρωσης μεταξύ των φορέων κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Τέτοιες παράμετροι μπορεί να είναι το είδος των συγκεκριμένων φορέων που συνεργάζονται (αν πχ. ανήκουν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα ή στο ιδιωτικό τομέα κλπ.), η ποιότητα των άτυπων σχέσεων ή των προσωπικών γνωριμιών που έχουν αναπτυχθεί ανάμεσα σε στελέχη των επιμέρους φορέων αλλά και το κοινό συμφέρον που μπορεί να προκύψει από μια συγκεκριμένη συνεργασία (πχ. η δημιουργία συνεργατικών σχέσεων αποτελεί προυπόθεση για συμμετοχή σε προγράμματα της Ε.Ε.). Παρόλο που η αλληλοενημέρωση και συνεργασία ανάμεσα στους φορείς είναι επιθυμητή και υπό την λειτουργία των παραπάνω παραμέτρων, η επίτευξή τους θα πρέπει να πραγματοποιείται με γνώμονα τον κοινό στόχο των φορέων αυτών που δεν είναι άλλος παρά η αποτελεσματική και πολυδιάστατη αντιμετώπιση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού.

Αντίθετα 10 εκπρόσωποι φορέων απάντησαν στη σχετική ερώτηση ότι ενημερώνουν όλους τους φορείς που δραστηριοποιούνται στην περιοχή τους για τα προγράμματα που εφαρμόζουν. Η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει τους εκπροσώπους τριών (3) από τις πέντε (5) Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων που μελετήθηκαν ενώ οι υπόλοιπες 7 απαντήσεις προέρχονται εξίσου από τους εκπροσώπους των υπόλοιπων φορέων. Η ενημέρωση γίνεται με διάφορους τρόπους, αλλά κυρίως άτυπα μέσω της προσωπικής επικοινωνίας μεταξύ των υπαλλήλων : «....*ενημερώνουμε τους φορείς για τα προγράμματά μας με προσωπική επικοινωνία με τους συναδέλφους άλλων φορέων*....» (Κ.Υ.

Περάματος), «....*ενημερώνουμε και μέσω εντύπων και τηλεφωνικά και με επιστολές*....» (Κ.Υ. Ν.Ιωνίας), «....*ναι ενημερώνουμε, υπάρχει αλληλοπληροφόρηση*....» (ΚΨΥ Βύρωνα), «....*ενημερώνουμε, έχουμε καλή δικτύωση με τους φορείς*...» (Κέντρο ΑΜΕΑ «Το Εργαστήρι» Βύρωνα).

Η εικόνα που μόλις παρουσιάστηκε και αφορούσε στο κατά πόσο οι επιμέρους φορείς ενημερώνουν τους υπόλοιπους για την παρουσία και τις δραστηριότητές τους όσον αφορά την καταπολέμηση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, παρέμεινε σχεδόν η ίδια κι όταν υποβλήθηκε η αντίστροφη ερώτηση στους εκπροσώπους των φορέων, **αν δηλαδή ενημερώνονται από τους άλλους φορείς που δραστηριοποιούνται στην περιοχή τους**. Στους 29 εκπροσώπους φορέων που απάντησαν ότι δεν ενημερώνονται περιλαμβάνονται οι ίδιοι που απάντησαν αρνητικά και στην προηγούμενη ερώτηση. Η κατηγορηματικότητα, ωστόσο, με την οποία απάντησαν στην περίπτωση αυτή είναι ιδιαίτερα εντυπωσιακή και καθιστά αναγκαία την παράθεση κάποιων χαρακτηριστικών αποσπασμάτων: «....*όχι, εμείς ψάχνουμε τους φορείς. Όταν θα έχουμε την περίπτωση που θα έχει ανάγκη θα τηλεφωνήσουμε π.χ. στον ΟΑΕΔ, στην Εκκλησία κλπ*....» (Κ. Υ. Αγ. Δημητρίου), «....*όχι, ούτε εμείς ούτε αυτοί. Η επικοινωνία είναι ανύπαρκτη. Με το μοναδικό φορέα που έχουμε επικοινωνία σε προσωπικό επίπεδο, όχι υπηρεσιακό, είναι με το ΚΨΥ, επειδή το έχουμε και μας έχει ανάγκη*....» (ΚΑΠΗ Βύρωνα), «....*δυστυχώς όχι. Μόνο όταν θέλουνε κάτι από την Εκκλησία έρχονται εδώ*....» (Εκκλησία Βύρωνα), «....*δεν μας ενημερώνουν παρά μόνο αν το ζητήσουμε εμείς. Ψάχνουμε εμείς. Προχθές που θέλαμε να μάθουμε ποιά είναι τα προγράμματα του ΙΚΑ στην Καλλιθέα στείλαμε κοινωνική λειτουργό και μάθαμε*....» (Δ/νση Πρόνοιας Νοτ.Αθήνας), «....*μας ενημερώνουν οι φορείς μόνο αν τους επιχορηγούμε στην υλοποίηση κάποιου προγράμματος. Αλλιώς δεν μας ενημερώνει κανείς ούτε για το ότι υπάρχει ούτε για τα προγράμματά του*....» (ΟΑΕΔ Αιγάλεω), «....*ποτέ, ποτέ*....» (Γηροκομείο «η Αγάπη»)

Οι 9 εκπρόσωποι φορέων που απάντησαν στην προηγούμενη ερώτηση ότι

ενημερώνουν για τα προγράμματα και τις δραστηριότητες τους επιλεκτικά και κατά περίπτωση, τοποθετήθηκαν με τον ίδιο τρόπο και στην ερώτηση αυτή. Υποστήριξαν ότι ενημερώνονται από άλλους φορείς στις περιπτώσεις που συντρέχουν μία ή περισσότερες από τις προϋποθέσεις που αναφέρθηκαν και νωρίτερα (πχ. συγγένεια των φορέων, καλές προσωπικές σχέσεις μεταξύ των στελεχών, αμοιβαίο συμφέρον κλπ.).

Τέλος, μόνο 6 εκπρόσωποι φορέων απάντησαν ότι ενημερώνονται σε σταθερή βάση από τους υπόλοιπους φορείς : «*....υπάρχει αλληλοενημέρωση. Έχουμε μια φιλική σχέση και επικοινωνούμε τακτικά...*» (Κ.Υ.Περάματος), «*....ναι, γενικά ναι, υπάρχει αλληλοπληροφόρηση....*» (ΚΨΥ Βύρωνα), «*....έχουμε πάρα πολύ καλή σχέση μ' όλους τους φορείς και υπάρχει πολύ καλή ενημέρωση....*» (Κέντρο ΑΜΕΑ «Το Εργαστήρι»). Όλοι τους είχαν δώσει καταφατική απάντηση και στην προηγούμενη ερώτηση. Αποτελούν τις λίγες εκείνες περιπτώσεις όπου καταγράφηκε ένα κλίμα αμοιβαίας επικοινωνίας.

8.2. Παραπομπές

Η πρακτική των παραπομπών ατόμων ή ομάδων ανάμεσα στους επιμέρους φορείς, έχει ιδιαίτερη σημασία για την αποτελεσματική καταπολέμηση του αποκλεισμού τους. Με δεδομένη την πολυδιάστατη φύση του κοινωνικού αποκλεισμού η παραπομπή είναι απαραίτητη όχι μόνο γιατί κάποιοι φορείς είναι εξειδικευμένοι στην αντιμετώπιση μιας συγκεκριμένης ανάγκης, αλλά και γιατί ένας μόνο φορέας αδυνατεί να καλύψει το σύνολο των πολλαπλών αναγκών των αποκλεισμένων ατόμων ή ομάδων.

Το ζήτημα των παραπομπών σχετίζεται άμεσα με το βαθμό αλληλο-ενημέρωσης μεταξύ των φορέων. Η δυνατότητα να παραπέμψουν περιστατικά σε άλλους φορείς προϋποθέτει πολύ καλή πληροφόρηση για την ύπαρξή τους και τον τομέα της δραστηριότητάς τους. Παρόλο που η εικόνα που μόλις σκιαγραφήθηκε σχετικά με το βαθμό αλληλο-ενημέρωσης των φορέων δεν

ήταν ικανοποιητική, μια μεγάλη μερίδα εκπροσώπων φορέων (31 από τους 44) απάντησε ότι παραπέμπουν περιστατικά σε άλλους φορείς. Παραθέτουμε ορισμένα χαρακτηριστικά αποσπάσματα : «....*εμείς ψάχνουμε τους φορείς ανάλογα με την περίπτωση που θα έχει ανάγκη. Θα τηλεφωνήσουμε στον ΟΑΕΔ, στην Πρόνοια κλπ....*» (Κ.Υ.Αγ.Δημητρίου), «....*παραπέμπουμε πολλά περιστατικά σε φορείς πιο εξειδικευμένους από εμάς. Εμείς μόνο συμβουλευτική και ψυχολογική στήριξη μπορούμε να προσφέρουμε....*» (Κ.Υ. Ν.Ιωνίας), «....*βέβαια, η δουλειά μας είναι η παραπομπή κατά βάση. Δεν μπορούμε να προσφέρουμε τίποτε άλλο....*» (ΚΕΠΥΤ Αγ.Βαρβάρας), «....*πάρα πολλές. Εμείς δουλεύουμε πάρα πολύ με την παραπομπή γιατι δεν καλύπτουμε άλλες ανάγκες εκτός από τα επιδόματα....*» (Δ. Πρόνοιας Νοτ.Αθήνας), «....*βεβαίως, ανάλογα με την ανάγκη του κάθε παιδιού θα το παραπέμψουμε και στον ανάλογη υπηρεσία....*» (Ε.Σ.Αγ.Δημητρίου). Το γεγονός ότι η πλειοψηφία των ερωτωμένων εκπροσώπων φορέων χρησιμοποιεί την πρακτική της παραπομπής δεν αναιρεί κατ' ανάγκη την εικόνα της απουσίας αλληλοενημέρωσης μεταξύ των φορέων που παρουσιάστηκε στην προηγούμενη ενότητα. Η εξοικίωση των φορέων με την πρακτική της παραπομπής εξηγείται από πολλές απόψεις. Πρώτον, ορισμένοι φορείς δραστηριοποιούνται παραδοσιακά στον τομέα της κοινωνικής προστασίας (Πρόνοια, ΟΓΑ, ΚΑΠΗ κλπ.), άρα είναι ευρέως γνωστοί και επομένως οι επιμέρους φορείς μπορούν εύκολα να παραπέμψουν σ'αυτούς περιστατικά έστω κι αν δεν γνωρίζουν με ακρίβεια τα προγραμματά τους. Δεύτερον, όπως έδειξαν και οι παρατιθέμενες απαντήσεις, οι περισσότεροι φορείς μπορούν στην καλύτερη περίπτωση να καλύψουν μόνο μια από τις πολλές διαστάσεις του αποκλεισμού των ατόμων ή ομάδων που απευθύνονται σ'αυτούς και επομένως αναγκάζονται να παραπέμψουν τα περιστατικά σε άλλους φορείς. Και τρίτον, οι περισσότεροι φορείς ψάχνουν εκ των υστέρων - και αφού απευθυνθούν σ΄αυτούς τα περιστατικά - να βρούν σε ποιόν φορέα θα κάνουν την παραπομπή.

Για μια μερίδα εκπροσώπων φορέων (11) οι παραπομπές περιστατικών αποτλεί μια άγνωστη πρακτική. Και στην περίπτωση αυτή ο ΟΑΕΔ και η Εκκλησία (8 από τους 11) επιβεβαίωσαν την επιθυμία τους για αυτόνομη και ανεξάρτητη δράση στο κοινωνικό πεδίο. Σύμφωνα με τους εκπροσώπους του ΟΑΕΔ παραπομπές γίνονται μόνο στην κεντρική υπηρεσία του ΟΑΕΔ και μόνο για τα προγράμματα του Οργανισμού *«....παραπέμπουμε μόνο για τα δικά μας προγράμματα στα κεντρικά της Πειραιώς. Στις άλλες υπηρεσίες και σε άλλους φορείς δεν παραπέμπουμε, αφού δε γνωρίζουμε ούτε τους ίδιους καλά ούτε τι υπηρεσίες προσφέρουν....»* (ΟΑΕΔ Καισαριανής), ενώ οι εκπρόσωποι της Εκκλησίας φάνηκαν για μια ακόμη φορά κατηγορηματικοί *«....όχι δεν κάνουμε παραπομπές....»*(Εκκλησία Βύρωνα), *«....όχι, ο καθένας δραστηριοποιείται μόνος του....»* (Εκκλησία Περάματος).

Τέλος, υπάρχουν και ορισμένες περιπτώσεις που η ίδια η φύση των φορέων είναι τόσο εξειδικευμένη έτσι ώστε να μην αποτελούν τον πρώτο σταθμό προσέγγισης των ατόμων ή ομάδων με προβλήματα αποκλεισμού. Οι φορείς αυτοί είναι συνήθως αποδέκτες παραπομπών που γίνονται από άλλους φορείς : *«....είναι τέτοια η φύση του φορέα μας που συνήθως παραπέμπουν εδώ, δεν παραπέμπουμε....»* (Δρομοκαϊτειο), *«....είναι πιο σύνηθες να μας στέλνουν οι άλλοι περιστατικά παρά εμείς....»* (ΚΨΥ Αιγάλεω).

8.3. Συνεργασίες

Μια αποτελεσματική πολιτική κατά του κοινωνικού αποκλεισμού προϋποθέτει - εκτός από την υιοθέτηση της πρακτικής των παραπομπών - τη δημιουργία μονιμότερων συνεργασιών ανάμεσα στους επιμέρους φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμησή του στο τοπικό επίπεδο. Οι συνεργασίες αυτές είναι απαραίτητες προκειμένου να σχεδιαστούν και εφαρμοστούν πολυδιάστατες πολιτικές που να λαμβάνουν υπόψη ταυτόχρονα τα διάφορα προβλήματα των ατόμων ή ομάδων που βρίσκονται σε κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού. Στην ενότητα αυτή θα παρουσιάστούν τα αποτελέσματα της διερεύνησης του

βαθμού και του είδους των συνεργασιών που ανέπτυξαν ή αναπτύσσουν οι φορείς που μελετήθηκαν στα πλαίσια της εργασίας αυτής. Βασική υπόθεση εργασίας ήταν ότι η ανάπτυξη σταθερών ή μόνιμων συνεργασιών και κατά συνέπεια η εφαρμογή πολυδιάστατων και ολοκληρωμένων δράσεων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, δεν αποτελούν μια συνήθη πρακτική για τους επιμέρους φορείς κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στην ίδια περιοχή. Τα ευρήματα της έρευνας δείχνουν να επιβεβαιώνουν την υπόθεση αυτή αλλά και να έρχονται σε αρμονία με την ως τώρα διαμορφούμενη εικόνα. Στην ερώτηση, **αν συνεργάζονται με άλλους φορείς κατά το σχεδιασμό, εκτέλεση και αξιολόγηση συγκεκριμένων προγραμμάτων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού**, εικοσιοκτώ (28) από τους σαράντα τέσσερις (44) εκπροσώπους φορέων απάντησαν αρνητικά: *«....η συνεργασία είναι ανύπαρκτη. Δεν υπάρχει επίσημη συνεργασία, αυτό που λέμε δίκτυο επικοινωνίας....»* (ΚΑΠΗ Βύρωνα), *«....δεν έχουμε ενίσχυση οικονομική από κανένα φορέα και δεν έχουμε παράλληλα καμμία συνεργασία...»* (Εκκλησία Ν.Ιωνίας), *«....δεν υπάρχει σταθερή συνεργασία μεταξύ μας, ούτε καν σαφής ενημέρωση....»* (Δ. Πρόνοιας Πειραιά), *«....δεν υλοποιούμε συνεργασίες συνήθως. Είναι αυτόνομη η εργασία του ΟΑΕΔ πάνω σ'αυτά τα θέματα....»* (ΟΑΕΔ Αιγάλεω),*«....σαν ΟΓΑ όχι, από μόνη μου ότι κάνω και προσπαθώ....»* (ΟΓΑ Βύρωνα), *«....όχι με κανέναν, τίποτα. Καθένας κοιτάζει τη δική του δουλειά κι από εκεί και πέρα δεν τον ενδιαφέρει....»* (Γηροκομείο «η Αγάπη» Ν.Ιωνίας). Η παράθεση των συγκεκριμένων αποσπασμάτων είναι ιδιαίτερα χαρακτηριστική αφού αποκαλύπτει ότι η απουσία σταθερών συνεργατικών σχέσεων αποτελεί κοινό πρόβλημα για μια μεγάλη γκάμα φορέων κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο. Καταρχήν επιβεβαιώνεται και εδώ η έλλειψη μιας παράδοσης συνεργασίας των φορέων του κρατικού τομέα (Πρόνοια, ΟΓΑ, ΟΑΕΔ κλπ.) που καθιστά προβληματική την εφαρμογή πολυδιάστατων δράσεων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού. Αυτή η παραδοσιακή έλλειψη πνεύματος συνεργασίας οφείλεται, όπως έχει επισημανθεί και από άλλους ερευνητές, σε μια σειρά από λόγους όπως ο έντονα συγκεντρωτικός και ιεραρχικός χαρακτήρας των κρατικών φορέων, η

κυριαρχία των γραφειοκρατικών κανόνων που διέπει τη λειτουργία των κρατικών υπηρεσιών, οι πελατειακές πρακτικές στελέχωσης κλπ. (Βαρελίδης Ν., 1992, Karantinos, Cavounidis, Ioannou, 1993, Καβουνίδη Τζ. 1996). Αποκαλύπτεται, ωστόσο, εδώ ότι το πρόβλημα της έλλειψης πνεύματος συνεργασίας είναι υπαρκτό και σε φορείς για τους οποίους η γνώση μας στα ζητήματα αυτά είναι ιδιαίτερα περιορισμένη. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι εκπρόσωποι της Εκκλησίας που σε όλες τις ερωτήσεις που σχετίζονταν με τα ζητήματα της επικοινωνίας και της συνεργασίας παρουσιάστηκαν ιδιαίτερα αρνητικοί. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι κάποιοι από τους παραπάνω φορείς έδειξαν να συγχέουν τη συνεργασία κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή ενός προγράματος ή προγραμάτων με τις παραπομπές : «*....πολλές φορές συνεργαζόμαστε με την Κοινωνική Υπηρεσία του Δημου. Είτε εμείς στέλνουμε εκεί περιστατικά είτε αυτοί σ'εμάς....*» (Εκκλησία Αγ.Βαρβάρας), «*....εμείς συνεργαζόμαστε με όλους τους φορείς όλων των Δημων. Και αυτοί παραπέμπουν σ'εμάς και εμείς χρησιμοποιούμε αυτούς....*» (Δ. Πρόνοιας Νοτ.Αθήνας). Όπως επισημάνθηκε και νωρίτερα η πρακτική των παραπομπών είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του αποκλεισμού. Το ζητούμενο, ωστόσο, δεν θα πρέπει να περιορίζεται στην παραπομπή περιστατικών από τον ένα φορέα στον άλλον αλλά στη δημιουργία οργανωτικών δομών που θα στηρίζονται στη σταθερή συνεργασία ενός συνόλου φορέων με στόχο το σχεδιασμό και την εφαρμογή ολοκληρωμένων δράσεων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο.

Εννέα (9) εκπρόσωποι φορέων απάντησαν ότι μπορεί να μην έχουν αναπτύξει μόνιμες συνεργασίες με άλλους φορείς για το σχεδιασμό και την εφαρμογή συγκεκριμένου προγράμματος ή προγραμμάτων, αλλά συνεργασίες γίνονται περιστασιακά και κατά περίπτωση : «*....υπάρχει η γνωριμία, η συνεργασία, η αλληλοαποδοχή, η διάθεση, δεν είναι όμως αυτό που έχουμε σχεδιάσει μέσα στο μυαλό μας, δηλ. ένα σταθερό δίκτυο που να λειτουργεί ως μία μονάδα. Και σας λέω ότι αυτό τουλάχιστον για τους δημόσιους φορείς θε έπρεπε να ισχύει....*»

(Κ.Υ. Αγ.Βαρβάρας), «....*υπάρχει μια συνεργασία που διέπεται από τους κανόνες των αναγκών. Δηλ. αν υπάρχει ανάγκη από το Δήμο θα έρθει σ'επαφή μαζί μας για να λύσουμε κάποιο πρόβλημα. Οι συνεργασίες γίνονται κατά περίπτωση, όταν υπάρχει ανάγκη, δεν υπάρχει σε μόνιμη βάση. Δεν υπάρχει μεθοδευμένο και σε ενεργό βάση κάποιο σύστημα επικοινωνίας και συνεργασίας....*» (Δροκοκαϊτειο). Η περιστασιακή ή κατά περίπτωση ανάπτυξη συνεργατικών σχέσεων είναι η προσφιλής πρακτική μιας κατηγορίας φορέων και φαίνεται ότι αποτελεί σε ορισμένες περιπτώσεις τη συνέχεια της κατά περίπτωση ενημέρωσης ή επικοινωνίας που συναντήσαμε νωρίτερα (σελ.321). Είναι χαρακτηριστικό άλλωστε το γεγονός ότι οι φορείς που τοποθετήθηκαν θετικά και στις δύο περιπτώσεις είναι οι ίδιοι. Οι παράμετροι που είναι δυνατόν να οδηγήσουν τους φορείς από την αρχική επικοινωνία στη δημιουργία μιας μορφής συνεργασίας είναι όπως και στην πρώτη περίπτωση η συγγένεια των φορέων η ποιότητα των άτυπων σχέσεων ή των προσωπικών επαφών που έχουν αναπτυχθεί ανάμεσα σε στελέχη ττους αλλά και το κοινό συμφέρον που μπορεί να προκύψει από μια συγκεκριμένη συνεργασία (πχ. η χρηματοδότηση από τη συμμετοχή σε πρόγραμμα της Ε.Ε.).

Ιδιαίτερα σημαντική είναι η τοποθέτηση 5 εκπροσώπων φορέων και επαληθεύει ως ένα βαθμό την τελευταία παραπάνω παράμετρο. Πρόκειται για τους εκπροσώπους των 3 δημοτικών δομών που δημιουργήθηκαν στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού προγράμματος HORIZON, της Κοινωνικής Υπηρεσίας Περάματος και του ΚΕΦΟ Καρέα. Κοινό χαρακτηριστικό των φορέων που εκπροσωπούν είναι ότι συμμετείχαν ή συμμετέχουν σε προγράμματα που χρηματοδοτεί η Ε.Ε. Όλοι δήλωσαν, ότι για όσο χρονικό διάστημα λειτουργούσε το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα στο οποίο είχαν ενταχθεί συνεργάζονταν σε σταθερή βάση με όλους τους εταίρους τους στο πρόγραμμα : «....*έχει υπάρξει σταθερή συνεργασία από το σχεδιασμό και την υλοποίηση του προγράμματος. Αυτό είχε γίνει στα πλαίσια του Φτώχεια 3....*» (Κ.Υ.Περάματος), «....*είχαμε σταθερή συνεργασία με τους φορείς του εταιρικού σχήματος στα πλαίσια του HORIZON....*» (ΚΕΠΥΤ Αγ.Βαρβάρας), «....*σταθερή*

συνεργασία είχαμε μόνο στα πλαίσια των επιδοτούμενων από την ΕΕ προγραμμάτων «κατά του κοινωνικού αποκλεισμού», γιατί μόνο τότε ήταν αναγκαστικές οι συνεργασίες....» (ΚΕΦΟ Καρέα). Κι αυτό γιατί η εταιρική σχέση ήταν απαραίτητη προϋπόθεση όχι μόνο για τη λειτουργία του προγράμματος αλλά και για τη συμμετοχή τους σ'αυτό. Είναι χαρακτηριστικό ότι μετά το τέλος της λειτουργίας των Ευρωπαϊκών προαγραμμάτων οι φορείς επανήλθαν στη συνήθη πρακτική της μη συνεργασίας ή των περιστασιακών συνεργασιών.

Δύο (2) μόνο εκπρόσωποι δήλωσαν ότι οι φορείς τους έχουν συνεργαστεί και εξακολουθούν να συνεργάζονται με άλλους φορείς, κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή συγκεκριμένων προγραμμάτων κατά του αποκλεισμού. Οι φορείς με τους οποίους δήλωσαν ότι κυριώς συνεργάζονται είναι ο ΟΚΑΝΑ και η Ελληνική Εταιρία Παιγνιοθήκης : *«....έχουμε συνεργαστεί με τον ΟΚΑΝΑ σε προγράμματα πρόληψης κατά των ναρκωτικών, με την ελληνική εταιρεία παιγνιοθήκης για προγράμματα ΑΜΕΑ κλπ....»* (Κ.Υ. Αγ.Δημητρίου), *«....η συνεργασία είναι πολύπλευρη και ανάλογα με το κάθε πρόγραμμα. Αν ένα πρόγραμμα είναι εξειδικευμένο ασφαλώς και χρειάζεσαι τη βοήθεια των ειδικών. Για παράδειγμα στα προγράμματα για τα ναρκωτικά που κατά καιρούς κάνουμε, συνεργαζόμαστε με τον ΟΚΑΝΑ, ή για τα ΑΜΕΑ συνεργαζόμαστε με την Ελληνική Εταιρεία Παιγνιοθήκης....»* (Κ.Υ. Ν.Ιωνίας). Όπως φαίνεται και από τα παρατιθέμενα αποσπάσματα πρόκειται για τις 2 από τις 5 Κοινωνικές Υπηρεσίες των μελετηθέντων Δήμων. Αν και οι συνεργασίες αυτές δεν αφορούν τη συνολική κοινωνική δραστηριότητα των Κοινωνικών Υπηρεσιών αυτών των Δήμων, η συμμετοχή τους σε τέτοιου είδους οργανωτικές δομές είναι ιδιαίτερα σημαντική από τη στιγμή που αποτελούν το σημείο αναφοράς για τα άτομα ή ομάδες σε ανάγκη που βρίσκονται στην περιοχή ευθύνης τους.

Η επόμενη ερώτηση που υποβλήθηκε στους εκπροσώπους των φορέων ήταν **αν είναι ικανοποιημένοι από το επίπεδο της συνεργασίας τους με τους υπόλοιπους φορείς κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο.**

Βεβαίως για τους 28 εκπροσώπους φορέων που στην προηγούμενη ερώτηση απάντησαν ότι δεν συνεργάζονται με κανέναν άλλο φορέα, ήταν φυσικό είτε να μην εκφράσουν γνώμη είτε να τοποθετηθούν αρνητικά. Αξίζει, ωστόσο, να σημειωθούν τα σχόλια που έγιναν από τους εκπροσώπους δύο Δ/νσεων Πρόνοιας, ενδεικτικά της όλης κατάστασης : «....*ακόμη και οι ίδιοι οι επιμέρους τομείς της Νομαρχίας Αθηνών δεν έχουν τη συνεργασία και την ομοιόμορφη αντιμετώπιση των περιπτώσεων που αντιμετωπίζουν. Πρόβλημα υπάρχει και στη συνεργασία με το Υπουργείο Υγείας Πρόνοιας. Κάνουμε επίσημα αιτήματα γραπτά και προφορικά για διευκρίνηση ορισμένων περιπτώσεων και τα αιτήματα αυτά παραμένουν αναπάντητα για πολύ καιρό με αποτέλεσμα να ταλαιπωρούνται οι δικαιούχοι....*» (Δ. Πρόνοιας Ανατ. Αθήνας), «....*η παραπάνω συνεργασία και ενημέρωση τι θα βοηθούσε; Δε θα βοηθούσε τίποτα παραπάνω. Και τώρα εξυπηρετούνται το ίδιο....*» (Δ. Πρόνοιας Δυτ.Αθήνας). Τα αποσπάσματα αυτά παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον αφού αποκαλύπτουν το γεγονός ότι προβλήματα συνεργασίας δεν υφίστανται μόνο ανάμεσα σε επιμέρους φορείς αλλά και μέσα στο πλαίσιο του ίδιου φορέα.

Από την άλλη μεριά από το σύνολο των 16 εκπροσώπων φορέων που δήλωσαν ότι έχουν εμπειρία συνεργασιών με άλλους φορείς - είτε σταθερή (2) είτε περιστασιακή (9) είτε στα πλαίσια Ευρωπαϊκών προγραμμάτων (5) - έντεκα (11) δήλωσαν ότι είναι ικανοποιημένοι από το επίπεδο της συνεργασίας που είχαν, αν και δήλωσαν ότι θα μπορούσε να είναι και καλύτερη : «....*θεωρούμε ικανοποιητική τη συνεργασία μας με τους φορείς που έχουμε ήδη συνεργαστεί. Και βέβαια με φορείς που δεν έχουμε συνεργαστεί θα θέλαμε να συνεργαστούμε.....*» (Κ.Υ. Αγ. Δημητρίου), «....*είναι ικανοποιητική. Βέβαια κάθε τι μπορεί να γίνει και καλύτερο. Μπορούμε να βελτιώσουμε τις συνεργασίες μας με τους φορείς....*» (Κ.Υ. Ν.Ιωνίας). Κάποιοι δεν παρέλειψαν να σημειώσουν ότι τα προβλήματα παρουσιάζουνται όταν οι συνεργαζόμενοι φορείς είναι ετερογενείς «....*εκεί που έχουμε πάρα πολύ καλή συνεργασία είναι όταν οι υπηρεσίες είναι μέσα στο Δήμο και έχουν σχέση με το Δήμο. Όταν δεν έχουν σχέση με το Δημο έχουμε προβλήματα. Δεν υπάρχει συνολικά αυτό το*

δίκτυο συνεργασίας, αυτή η ομπρέλα προστασίας....» (Κέντρο ΑΜΕΑ Βύρωνα).

Πέντε (5), τέλος, δήλωσαν ότι δεν είναι ικανοποιημένοι από το επίπεδο της συνεργασίας «*....προσπαθούμε να το αντιμετωπίσουμε. Υπάρχει πρόβλημα και πολλές φορές υπάρχουν και αλληλοκαλύψεις. Δεν μπορώ να σας πω ότι είμαστε στο μηδέν αλλά ούτε και στο ιδανικό....*» (Κ.Υ. Αγ.Βαρβάρας). Ως σημαντικότερο πρόβλημα προέβαλαν τη γραφειοκρατική ακαμψία «*....προθυμία θα έλεγα ότι υπάρχει αλλά η δυσκολία είναι κυρίως σε γραφειοκρατικό επίπεδο. Κολλάμε σε θέματα ενδοφορεακής συνεργασίας....*» (ΚΑΠΗ Αγ.Δημητρίου), ενώ επεσήμαναν ότι οι κρατικοί φορείς είναι πιο δύσκολοι στη συνεργασία : «*....όταν οι φορείς είναι ιδιωτικοί είναι πιο εύκολοι στη συνεργασία, όταν είναι κρατικοί υπάρχει πρόβλημα. Όταν είμαστε στο δημόσιο όλοι λίγο πολύ βολευόμαστε....*» (ΚΕΦΟ Βύρωνα).

8.4. Ο συντονισμός της δράσης

Η πολυδιάστατη προσέγγιση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού συνεπάγεται την εφαρμογή **συντονισμένων** στρατηγικών και συνεργασιών προσαρμοσμένων στις ιδιαιτερότητες των τοπικών συνθηκών και όχι μόνο την απλή παράθεση μεμονομένων ενεργειών από κάθε φορέα ξεχωριστά (Επιτροπή, 1993:59). Από την άποψη αυτή το ζήτημα του συντονισμού συνδέεται άρρηκτα με τα θέματα που εξετάστηκαν αμέσως νωρίτερα, αφού η δημιουργία σταθερών διαύλων επικοινωνίας και η ανάπτυξη συνεργασιών αποτελούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την ανάληψη και πραγματοποίηση, από τους εμπλεκόμενους φορείς, μιας κοινής και συμφωνημένης στρατηγικής για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των προβλημάτων του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Η υλοποίηση μιας τέτοιας στρατηγικής μπορεί να διευκολυνθεί είτε με την προώθηση της δικτύωσης των επιμέρους φορέων και υπηρεσιών είτε με την ανάπτυξη συντονιστικών δομών, όπως για παράδειγμα τη δημιουργία πολυλειτουργικών κέντρων. Με τον τρόπο αυτό εξοικονομούνται υλικοί και ανθρώπινοι πόροι, αποφεύγεται η ταλαιπωρία των

χρηστών των υπηρεσιών με την ένταξή τους σ' ένα ευρύτερο πλέγμα κάλυψης, επιχειρείται μια ολοκληρωμένη προσέγγιση του προβλήματος και αυξάνεται η συνολική απόδοση της πολιτικής.

Έχοντας κατά νου την εικόνα που παρουσιάστηκε νωρίτερα σχετικά με την έλλειψη επικοινωνίας, αλληλο-πληροφόρησης και συνεργασίας μεταξύ των επιμέρους φορέων κοινωνικής προστασίας και δεδομένου ότι τα ζητήματα αυτά αποτελούν τις προϋποθέσεις για την ανάληψη μιας συντονισμένης στρατηγικής με στόχο την πολυδιάστατη και ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, είναι φυσικό να αναμένεται ανάλογη εικόνα και για το ζήτημα του συντονισμού. Πράγματι στην ερώτηση που υποβλήθηκε στους εκπροσώπους των φορέων, **αν έχουν διαπιστώσει ότι υπάρχει πρόβλημα συντονισμού ανάμεσα στους επιμέρους φορείς που ασχολούνται με το πρόβλημα του αποκλεισμού στην ίδια περιοχή,** οι 38 από τους 44 απάντησαν χωρίς δισταγμό καταφατικά: *«....συντονισμός γενικότερος όλων των φορέων δεν υπάρχει. Υπάρχουν πολλά κενά....»* (Κοιν.Υπηρ.Ν.Ιωνίας), *«....υπάρχει έντονο πρόβλημα, δεν υπάρχει καθόλου συντονισμός....»* (ΚΑΠΗ Βύρωνα), *«....διάχυση της πληροφορίας και συντονισμός δεν υπάρχει. Ο καθένας δρά, κι εμείς, αυτόνομα....»* (Κέντρο ΑΜΕΑ Βύρωνα) *«....κάθε φορέας κινείται με τα δικά του δεδομένα. Δεν υπάρχει καθόλου συνεργασία και συντονισμός....»* (Εκκλησία Αγ.Δημητρίου), *«....βεβαίως υπάρχει πρόβλημα συντονισμού, δεν πρέπει να γίνονται επικαλύψεις και ταλαιπωρείται ο κόσμος....»* (Δ. Πρόνοιας Πειραιά), *«....εδώ δεν υπάρχει συνεργασία και αλληλο-ενημέρωση, για συντονισμό μιλάμε;....»* (ΟΑΕΔ Κερατσινίου). Από την άλλη μεριά 3 εκπρόσωποι φορέων απάντησαν ότι δεν έχουν γνώμη, μόνο 2 δήλωσαν ότι δεν έχουν διαπιστώσει πρόβλημα συντονισμού, ενώ 1 υποστήριξε ότι είναι καλύτερα που δεν υπάρχει συντονισμός. Η ομόφωνη, σχεδόν, τοποθέτηση των εκπροσωπων των φορέων σχετικά με την έλλειψη συντονισμού της δράσης τους στα προβλήματα του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο έρχεται σε πλήρη συμφωνία με την ως τώρα διαμορφούμενη εικόνα και αποκαλύπτει το μέγεθος του

προβλήματος.

Την κυριότερη αιτία της έλλειψης συντονισμού φαίνεται ότι αποτελεί η έλλειψη *πνεύματος* και φιλοσοφίας συνεργασίας που διέπει παραδοσιακά όλους τους τομείς της πολιτικής στη χώρα μας, αφού αναφέρθηκε με τη μεγαλύτερη συχνότητα από τους εκπροσώπους των φορέων (24 από του 44) : *«....είναι γνωστό ότι στην Ελλάδα υπάρχει και πολυνομία και αποσπασματικότητα. Ο καθένας κάνει τα δικά του....»* (ΟΓΑ Ν.Ιωνίας), *«....υπάρχει πρόβλημα συντονισμού, αλλά αυτό παραδοσιακά είναι το πρόβλημα γενικότερα της άσκησης της πολιτικής στη χώρα μας....»* (Δρομοκαΐτειο). Σημαντικό πρόβλημα για κάποιους από τους φορείς (5) φαίνεται ότι αποτελεί η γραφειοκρατική δομή των επιμέρους φορέων και υπηρεσιών : *«....προθυμία θα έλεγα ότι υπάρχει αλλά η δυσκολία είναι κυρίως σε γραφειοκρατικό επίπεδο. Σκέψεις και προτάσεις υπάρχουν αλλά κολλάνε σε θέματα ενδο-φορεακής ιεραρχίας....»* (ΚΑΠΗ Αγ.Δημητρίου). Η εξυπηρέτηση ιδίων συμφερόντων και σκοπιμοτήτων αναφέρθηκε ως η αιτία της έλλειψης συντονισμού από 3 εκπροσώπους φορέων: *«....για να ενωθεί κάτι πρέπει να υπάρχει κίνητρο οικονομικό η συμφέροντος. Δεν υπάρχει άλλος τρόπος για ν' αναπτυχθούν συνεργασίες απ' ότι φαίνεται....»* (Κέντρο ΑΜΕΑ Βύρωνα). Κάποιοι (2), τέλος, υποστήριξαν ότι το πρόβλημα οφείλεται στο ότι οι επιμέρους φορείς δε διαθέτουν την κατάλληλη υποδομή - υλικοτεχνική και προσωπικό - ώστε να μπορούν να δικτυωθούν αποτελεσματικά και σε διαρκή βάση με τους άλλους : *«....είτε είναι γραφειοκρατικά είτε είναι έλλειψη διοικητικής ενημέρωσης πάνω στις δυνατότητες του κάθε φορέα, μέχρι που είναι τα όρια της δικαιοδοσίας του να παρέχει κάποια βοήθεια, είτε δεν είναι επαρκής η επάνδρωση και ο εξοπλισμός του, τα μέσα τα οποία πρέπει να έχει για να φέρει εις πέρας αυτή την αποστολή....»* (Κ.Υ. Βύρωνα).

Στην ερώτηση **αν η έλλειψη συντονισμού δημιουργεί σοβαρά εμπόδια στην αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο,** 36 από τους 44 εκπροσώπους φορέων απάντησαν καταφατικά, 6

απάντησαν αρνητικά και 2 δήλωσαν ότι δεν έχουν γνώμη. Ως σημαντικότερο πρόβλημα που δημιουργεί η έλλειψη συντονισμού αναφέρθηκε η αποσπασματική και μονοδιάστατη αντιμετώπιση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού και η μη εξασφάλιση της συνέχειας στην φροντίδα των ατόμων ή ομάδων που βρίσκονται σε ανάγκη : *«....δεν δημιουργείται μια ομπρέλα προστασίας από τους επιμέρους φορείς, που να καλύπτει τις πολλαπλές ανάγκες των χρηστών....»* (ΚΑΠΗ Περάματος), *«....δεν υπάρχει ενιαία και ολοκληρωμένη αντιμετώπιση, αυτός που έχει το πρόβλημα να πάει σένα φορέα και να ενημερωθεί για τα προγράμματα που προσφέρουν και οι άλλοι....»* (Δ. Πρόνοιας Πειραιά). Η συχνή δημιουργία κενών και επικαλύψεων στην παροχή της κοινωνικής προστασίας, η άγνοια από την πλευρά των χρηστών για το σύνολο των προσφερομένων υπηρεσιών αλλά και η ψυχική και σωματική ταλαιπωρία που οι τελευταίοι υφίστανται αποτελούν επίσης σημαντικές επιπτώσεις της έλλειψης συντονισμού : *«....θα μπορούσαμε να γλυτώσουμε πάρα πολλά προβλήματα και ιδιαίτερα τις αλληλοκαλύψεις που συχνά γίνονται....»* (Κ.Υ. Ν.Ιωνίας), *«....τα περισσότερα γίνονται στην τύχη. Κάνω πχ. ένα πρόγραμμα για Βορειοηπειρώτες και διαπιστώνω εκ των υστέρων ότι μόνο 10 υπάρχουν στον Αγ. Δημήτριο. Γίνεται άλλο πρόγραμμα και οι μισοί δεν το μαθαίνουν....»* (ΚΑΠΗ Αγ. Δημητρίου), *«....αφού δεν υπάρχει αλληλο-ενημέρωση, ούτε για τις υπηρεσίες ούτε για τα προβλήματα, πώς να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά ο αποκλεισμός;....»* (ΟΑΕΔ Καισαριανής), *«....δημιουργείται μια ταλαιπωρία γι'αυτούς που βρίσκονται σε ανάγκη. Μπαίνουν σε μια διαδικασία που ψυχολογικά σαν προσωπικότητα δεν είναι ότι καλύτερο....»* (Κ. Υ. Αγ. Δημητρίου), *«....δεν εξυπηρετείται ο πολίτης και ταλαιπωρείται π.χ. με τη συγκέντρωση των δικαιολογητικών. Έρχονται οι ξένοι και λένε ότι στην πατρίδα τους εξυπηρετούνται αμέσως, αυτό γιατί να μη γίνεται εδώ;....»* (ΟΓΑ Περάματος).

8.5. Συμπεράσματα

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάστηκαν τα αποτελεσματα της διερεύνησης που αφορούν στα ζητήματα της επικοινωνίας, συνεργασίας και συντονισμού της δράσης των επιμέρους φορέων που δραστηριοποιούνται στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Η βασική υπόθεση που επιχειρήθηκε να ελεγχθεί ήταν ότι οι φορείς αυτοί δεν έχουν αναπτύξει σε ικανοποιητικό βαθμό σταθερούς διαύλους επικοινωνίας και συνεργασίας ούτε μηχανισμούς συντονισμού της δράσης τους με αποτέλεσμα η καταπολέμηση του αποκλεισμού των ευπαθών κοινωνικών ομάδων να είναι αποσπασματική και αναποτελεσματική. Πράγματι η παραπάνω υπόθεση ανταποκρίνεται σε μεγάλο βαθμό στην πραγματικότητα αφού από τα στοιχεία της εμπειρικής έρευνας προκύπτουν τα εξής.

Πρώτον, παρατηρείται μια σημαντική έλλειψη επικοινωνίας μεταξύ των επιμέρους φορέων στο τοπικό επίπεδο αφού στην πλειοψηφία τους είτε δε γνώριζαν καθόλου ποιοί άλλοι κοινωνικοί φορείς δραστηριοποιούνται στην περιοχή τους είτε περιορίστηκαν σε μια «πρόχειρη» απαρίθμηση των φορέων που σκέφτηκαν εκείνη τη στιγμή. Εξαίρεση αποτελεί μια μικρή μερίδα φορέων - όλοι φορείς της Αυτοδιοίκησης - που έδειξαν ότι έχουν σαφή γνώση των υπόλοιπων φορέων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή ευθύνης τους. Η εικόνα της έλλειψης επικοινωνίας επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι η πλειοψηφία των φορέων δεν ενημερώνει τους υπόλοιπους φορείς που δραστηριοποιούνται στην ίδια περιοχή σχετικά με τα προγράμματα και τις δραστηριότητές τους. Σε κάποιες περιπτώσεις διαμορφώνεται μια "ενδιάμεση" κατάσταση όπου η ενημέρωση γίνεται επιλεκτικά. Η επιλεκτική αυτή ενημέρωση εξαρτάται από παραμέτρους όπως το είδος των συγκεκριμένων φορέων που συνεργάζονται (αν πχ. ανήκουν στον ευρύτερο δημόσιο τομέα ή στο ιδιωτικό τομέα κλπ.), η ποιότητα των άτυπων σχέσεων ή των προσωπικών γνωριμιών που έχουν αναπτυχθεί ανάμεσα σε στελέχη των επιμέρους φορέων αλλά και το κοινό συμφέρον που μπορεί να προκύψει από μια συγκεκριμένη

συνεργασία (πχ. η δημιουργία συνεργατικών σχέσεων αποτελεί προυπόθεση για συμμετοχή σε προγράμματα της Ε.Ε.). Στις λίγες περιπτώσεις όπου διαπιστώθηκε ότι οι φορείς ενημερώνουν όλους τους υπόλοιπους φορείς που δραστηριοποιούνται στην ίδια περιοχή μ' αυτούς, η ενημέρωση γίνεται κυρίως άτυπα μέσω της προσωπικής επικοινωνίας μεταξύ των υπαλλήλων.

Δεύτερον, παρατηρείται μια εξοικίωση των φορέων με την πρακτική της παραπομπής αφού η πλειοψηφεία τους ανέφερε ότι παραπέμπουν περιστατικά σε άλλους φορείς. Η εξοικείωση αυτή εξηγείται από πολλές απόψεις. Καταρχήν ορισμένοι φορείς δραστηριοποιούνται παραδοσιακά στον τομέα της κοινωνικής προστασίας (Πρόνοια, ΟΓΑ, ΚΑΠΗ κλπ.), άρα είναι ευρέως γνωστοί και επομένως οι επιμέρους φορείς μπορούν εύκολα να παραπέμψουν σ'αυτούς περιστατικά έστω κι αν δεν γνωρίζουν με ακρίβεια τα προγραμματά τους. Ύστερα οι περισσότεροι φορείς μπορούν στην καλύτερη περίπτωση να καλύψουν μόνο μια από τις πολλές διαστάσεις του αποκλεισμού των ατόμων ή ομάδων που απευθύνονται σ'αυτούς και επομένως αναγκάζονται να παραπέμψουν τα περιστατικά σε άλλους φορείς. Επίσης οι περισσότεροι φορείς ψάχνουν εκ των υστέρων - και αφού απευθυνθούν σ΄αυτούς τα περιστατικά - να βρούν σε ποιόν φορέα θα κάνουν την παραπομπή. Από την άλλη μεριά για μια μερίδα φορέων, όπως ο ΟΑΕΔ και η Εκκλησία, οι παραπομπές περιστατικών αποτελούν μια άγνωστη πρακτική, ενώ υπάρχουν και ορισμένες περιπτώσεις που η ίδια η φύση των φορέων είναι τόσο εξειδικευμένη έτσι ώστε να μην αποτελούν τον πρώτο σταθμό προσέγγισης των ατόμων ή ομάδων με προβλήματα αποκλεισμού.

Τρίτον, αποκαλύπτεται ότι η απουσία σταθερών συνεργατικών σχέσεων αποτελεί κοινό πρόβλημα για μια μεγάλη γκάμα φορέων κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο - και για τους κρατικούς φορείς για τους οποίους έχουμε ήδη κάποια γνώση από προηγούμενες έρευνες αλλά και για φορείς για τους οποίους η γνώση μας στα ζητήματα αυτά είναι ιδιαίτερα περιορισμένη (πχ. Εκκλησία). Ιδιαίτερα

σημαντική εξαίρεση στον παραπάνω κανόνα αποτελούν και πάλι οι 3 δημοτικές δομές που δημιουργήθηκαν στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού προγράμματος HORIZON, όπου για όσο χρονικό διάστημα λειτουργούσε το Ευρωπαϊκό πρόγραμμα στο οποίο είχαν ενταχθεί συνεργάζονταν σε σταθερή βάση με όλους τους εταίρους τους στο πρόγραμμα αφού η εταιρική σχέση ήταν απαραίτητη προϋπόθεση όχι μόνο για τη λειτουργία του προγράμματος αλλά και για τη συμμετοχή τους σ'αυτό. Από το σύνολο των φορέων που δήλωσαν ότι έχουν εμπειρία συνεργασιών με άλλους φορείς οι περισσότεροι δήλωσαν ικανοποιημένοι από το επίπεδο της συνεργασίας που είχαν αν και δήλωσαν ότι θα μπορούσε να είναι και καλύτερη, ενώ κάποιοι δεν παρέλειψαν να σημειώσουν ότι τα προβλήματα παρουσιάζουνται όταν οι συνεργαζόμενοι φορείς είναι ετερογενείς. Αυτοί που δήλωσαν μη ικανοποιημένοι προέβαλλαν ως σημαντικότερο πρόβλημα τη γραφειοκρατική ακαμψία.

Τέλος διαπιστώνεται ότι υπάρχει πρόβλημα συντονισμού ανάμεσα στους επιμέρους φορείς που ασχολούνται με το πρόβλημα του αποκλεισμού στην ίδια περιοχή. Την κυριότερη αιτία της έλλειψης συντονισμού φαίνεται ότι αποτελεί η έλλειψη πνεύματος και φιλοσοφίας συνεργασίας που διέπει παραδοσιακά όλους τους τομείς της πολιτικής στη χώρα μας, αφού αναφέρθηκε με τη μεγαλύτερη συχνότητα από τους εκπροσώπους των φορέων. Η γραφειοκρατική δομή των επιμέρους φορέων και υπηρεσιών, η εξυπηρέτηση ιδίων συμφερόντων και σκοπιμοτήτων και η έλλειψη της κατάλληλης υποδομής - υλικοτεχνικής και προσωπικού - αποτελούν κάποιες από τις αιτίες που αναφέρθηκαν με μικρότερη συχνότητα. Ως σημαντικότερα προβλήματα που δημιουργεί η έλλειψη συντονισμού καταγράφονται η αποσπασματική και μονοδιάστατη αντιμετώπιση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού και η μη εξασφάλιση της συνέχειας στην φροντίδα των ατόμων ή ομάδων που βρίσκονται σε ανάγκη, η συχνή δημιουργία κενών και επικαλύψεων στην παροχή της κοινωνικής προστασίας, η άγνοια από την πλευρά των χρηστών για το σύνολο των προσφερομένων υπηρεσιών αλλά και η ψυχική και σωματική ταλαιπωρία που υφίστανται οι τελευταίοι.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 9 : ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΙΔΙΟΥΣ ΤΟΥΣ ΦΟΡΕΙΣ.

9.0. Εισαγωγή

Από τη μέχρι τώρα ανάλυση προκύπτει ότι η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο από το σύνολο των εμπλεκομένων φορέων είναι ιδιαίτερα αναποτελεσματική. Ως σημαντικότερα προβλήματα καταγράφονται η έλλειψη πρωτογενών στοιχείων για τους πληθυσμούς - στόχους των υπηρεσιών με αποτέλεσμα ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των προγραμμάτων να γίνεται περισσότερο βιωματικά και όχι με βάση τη διάγνωση πραγματικών αναγκών και προβλημάτων, η έλλειψη επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ των εμπλεκομένων φορέων και η έλλειψη συντονισμού της δράσης τους. Στο πλαίσιο αυτό ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν ερωτήματα όπως : Πως αξιολογούν οι ίδιοι οι φορείς την παρουσία και τη δράση τους όσον αφορά την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο; Έχουν αναπτύξει κάποιους μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης της τοπικής επίπτωσης των κοινωνικών προγραμμάτων που εφαρμόζουν; Ποια είναι η δυνατότητα πρόσβασης και χρήσης των υπηρεσιών τους από τους ενδιαφερομένους; Ποια είναι τα σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν και που συντελούν στην ήδη διαπιστούμενη συνολική εικόνα αναποτελεσματικότητας της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας; Στο κεφάλαιο αυτό επιχειρείται η αποτύπωση κάποιων πρώτων απαντήσεων στα παραπάνω ερωτήματα έτσι όπως αυτές προκύπτουν από τις απόψεις των ίδιων των εκπροσώπων των φορέων.

9.1. Παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων

Η αξιολόγηση, όπως σημειώθηκε και στο κεφ. 6, αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι του σχεδιασμού. Ο σχεδιασμός της πολιτικής δεν μπορεί να θεωρηθεί επιτυχής αν δεν αξιολογηθεί η εφαρμογή και τα αποτελέσματά του. Η

λεπτομερής και αναλυτική αναφορά στις διάφορες μορφές και μεθόδους αξιολόγησης ξεφεύγει από τους στόχους της παρούσας μελέτης. Αυτές, άλλωστε, εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από το αντικείμενο που πρόκειται να αξιολογηθεί[2]. Περιοριζόμαστε ωστόσο να σημειώσουμε ότι, όπως επισημαίνει επιγραμματικά και ο G.Room (1988:161), όταν γίνεται λόγος για αξιολόγηση, ιδιαίτερα στα κοινωνικά προγράμματα, επιδιώκονται συνήθως τέσσερα πράγματα :

α. Να ξεκαθαριστεί τι προσπαθεί να κάνει ο φορέας του προγράμματος ή το ίδιο το πρόγραμμα

β. Να συζητηθεί σε ποιό βαθμό το πετυχαίνει

γ. Να εντοπιστούν τα εμπόδια που εμποδίζουν την επιτυχία τους

δ. Να αναγνωριστούν τα ευρύτερα διδάγματα που προκύπτουν από τη λειτουργία του.

Έγινε προσπάθεια, στα πλαίσια της έρευνας, να διαπιστωθεί κατά πόσο οι φορείς που δραστηριοποιούνται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο έχουν αναπτύξει κάποιους μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης της επίπτωσης των προγραμμάτων τους, στους πληθυσμούς-στόχους τους. Στόχος δεν ήταν να εξεταστεί λεπτομεριακά το θέμα ούτε να θιγούν μεθοδολογικά ζητήματα που αφορούν στην αξιολόγηση, παρά μόνο να αποτυπωθεί μια πρώτη εικόνα σχετικά με το ζήτημα αυτό.

Από τα στοιχεία που καταγράφηκαν προκύπτει ότι η αξιολόγηση, ως επιστημονική τυπική διαδικασία είναι άγνωστη για τη συντριπτική πλειοψηφία των φορέων. Μόνο 3 από τους 44 εκπροσώπους των φορέων απάντησαν ότι

---

[2] Από την πλούσια βιβλιογραφία σχετικά με τις μορφές και μεθόδους αξιολογησης βλ. Cordray D.(ed) (1987), *Utilizing prior Research in Evaluation Planning*, Jossey-Bass Inc. Publishers, London. Burstein L., Freeman H.,(eds) (1985), *Collecting Evaluation Data. Promlems and Solutions*, SAGE Publications, London. Patton M.(1987), *Creative Evaluation*, SAGE Publications, London. Mohr L. (1995), *Impact Analysis for Program Evaluation*, SAGE Publications, London. Newman D., Brown R., (1996), *Applied Ethics for Program Evaluation*, SAGE Publications, London. Patton M. (1997), *Utilization - Focused Evaluation*, SAGE Publications, London. OECD (1991), *Evaluating Labour Market and Social Programmes. The State of a Complex Art*, Paris.

έχουν αναπτύξει επιστημονικούς τυπικούς μηχανισμούς αξιολόγησης των προγραμμάτων που εφαρμόζουν. Πρόκειται για τους εκπροσώπους του ΚΨΥ Βύρωνα-Καισαριανής, του Κέντρου ΑΜΕΑ «το Εργαστήρι» Βύρωνα και του Δρομοκαϊτείου. Και οι τρείς δήλωσαν ότι υπάρχει ειδική επιστημονική ομάδα που αξιολογεί, βάσει ερωτηματολογίων, τα προγράμματα και παρακολουθεί τη θεραπευτική και επαγγελματική αποκατάσταση των ατόμων που εξυπηρετούν. Δέκα (10) εκπρόσωποι φορέων απάντησαν ότι δεν εμπλέκονται οι υπηρεσίες τους στη διαδικασία αξιολόγησης, αφού δεν έχουν τέτοια αρμοδιότητα. Ήταν οι εκπρόσωποι των Τοπικών Υπηρεσιών του ΟΑΕΔ και οι ανταποκριτές του ΟΓΑ στους Δήμους. Διευκρίνησαν ότι γίνεται ένα είδος αξιολόγησης από τις κεντρικές τους υπηρεσίες χωρίς να είναι σε θέση να δώσουν περισσότερες πληροφορίες. Δώδεκα (12) εκπρόσωποι απάντησαν ότι γίνεται κάποια μορφής αξιολόγηση από το φορέα τους, αλλά αυτή έχει άτυπο χαρακτήρα και γίνεται στα πλαίσια της εσωτερικής λειτουργίας των υπηρεσιών. Πρόκειται για κάποια στατιστικά στοιχεία που κρατούν οι υπηρεσίες με τη βοήθεια πρόχειρων ερωτηματολογίων ή καρτελών και για εκθέσεις που συντάσσουν οι κοινωνικοί λειτουργοί για κάποιες από τις περιπτώσεις που παρακολουθούν. Τέλος, το μεγαλύτερο ποσοστό - 18 εκπρόσωποι - δήλωσε ότι δεν έχουν αναπτύξει καθόλου μηχανισμούς αξιολόγησης είτε τυπικούς είτε άτυπους. Η εικόνα που έχουν σχετικά με την αποτελεσματικότητα της παρέμβασής τους, προκύπτει από την προσωπική επαφή και από τις αντιδράσεις των ατόμων που εξυπηρετούν.

9.2. Προσπελασιμότητα - Πληροφόρηση

Η ανάπτυξη της προσπελασιμότητας των παρεχομένων υπηρεσιών από τους φορείς αποτελεί ένα πολύ σημαντικό κριτήριο όσον αφορά την αποτελεσματικότητά τους στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού των ομάδων/στόχων τους, στο τοπικό επίπεδο. Αφορά στη δυνατότητα πρόσβασης και χρήσης των υπηρεσιών, όπως αυτή προκύπτει από την ίδια τους την οργάνωση και λειτουργία αλλά και με τη δημιουργία επιμέρους

υπηρεσιών προσπέλασης (π.χ. πληροφόρησης). Είναι δεδομένο ότι προκειμένου να αποκτηθεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση στο ζήτημα αυτό, είναι απαραίτητη η καταγραφή των απόψεων όχι μόνο των φορέων αλλά και των ίδιων των χρηστών των υπηρεσιών. Αυτό όμως δεν ήταν δυνατό να επιτευχθεί στα πλαίσια της έρευνας αυτής. Έτσι, η εικόνα που αποτυπώνεται στη συνέχεια, προκύπτει μόνο από τις απόψεις των εκπροσώπων των φορέων.

Σύμφωνα με τους φορείς η σημαντικότερη δυσκολία που αντιμετωπίζουν οι ενδιαφερόμενοι προκειμένου να προσεγγίσουν τις υπηρεσίες τους και να ωφεληθούν απ' αυτές είναι ο στιγματισμός. Στο σύνολο των 44 εκπροσώπων φορέων που ρωτήθηκαν οι 14 απάντησαν ότι, αν και σε μικρότερο βαθμό σε σχέση με το παρελθόν, υπάρχει ακόμη ο φόβος της προκατάληψης και περιφρόνησης που κάνει τους ανθρώπους που βρίσκονται σε ανάγκη να διστάζουν να επισκέπτονται τις κοινωνικές υπηρεσίες. Ιδιαίτερη έμφαση στο πρόβλημα αυτό έδωσαν οι εκπρόσωποι των 3 Ειδικών Σχολείων, των φορέων που εξυπηρετούν ΑΜΕΑ με ψυχικά προβλήματα (2 ΚΨΥ και Δρομοκαΐτειο) και ακολούθησαν οι εκπρόσωποι των Κοινωνικών Υπηρεσιών των Δήμων (3 στους 5), της Εκκλησίας (2 στους 5), των Διευθύνσεων Πρόνοιας των Νομαρχιών (2 στους 5) και ο ένας εκπρόσωπος του ΕΟΠ.

Δεύτερο σε συχνότητα πρόβλημα αναδείχτηκε η δυσκολία πρόσβασης προς τις υπηρεσίες. Οι 12 από τους 44 εκπροσώπους των φορέων αναφέρθηκαν στις διάφορες παραμέτρους του προβλήματος αυτού. Όλοι οι εκπρόσωποι των ΚΑΠΗ σχολίασαν το πρόβλημα της μετακίνησης των ηλικιωμένων που αντιμετωπίζουν κινητικά προβλήματα. Ταυτόχρονα εξέφρασαν την ευχή το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» να βοηθήσει προς την κατεύθυνση της επίλυσης του προβλήματος αυτού. Στο πρόβλημα της μετακίνησης αναφέρθηκαν, επίσης, 1 εκπρόσωπος της Εκκλησίας, ο εκπρόσωπος του Κέντρου ΑΜΕΑ Βύρωνα και ο εκπρόσωπος του ΚΨΥ Αιγάλεω. Να σημειωθεί και πάλι εδώ η δυσκολία επικοινωνίας με την κεντρική υπηρεσία του ΟΓΑ, που εκφράστηκε από τους 4 εκ των 5 ανταποκριτών του στους υπό εξέταση

Δήμους. Το πρόβλημα αυτό δεν είναι μόνο πρόβλημα των ανταποκριτών αλλά και των δικαιούχων των υπηρεσιών του οργανισμού, αφού οι τελευταίοι δεν μπορούν να ενημερωθούν για τα προγράμματα του ΟΓΑ και τις προϋποθέσεις ένταξής τους σ'αυτά, ούτε απ'ευθείας ούτε μέσω των ανταποκριτών.

Η έλλειψη πληροφόρησης των άμεσα ενδιαφερομένων για τις προσφερόμενες υπηρεσίες και τα προγράμματα τους, αναφέρθηκε από 7 εκπροσώπους φορέων. Περισσότερο επισημάνθηκε από τους εκπροσώπους των Δ/νσεων Πρόνοιας των Νομαρχιών (4 στις 5) : *«....οι πονηροί και οι ξύπνιοι που περιφέρονται, αυτοί φτάνουν πρώτοι. Γι'αυτούς που έχουν πραγματικά ανάγκη πρέπει να φτάσουμε εμείς εκεί, αλλά αυτό δε γίνεται λόγω έλλειψης κοινωνικών λειτουργών....»* (Δ. Πρόνοιας Νοτ. Αθήνας), *«....είναι περισσότερο θέμα ενημέρωσης. Βέβαια θα μπορούσανε και οι Δήμοι να δίνουνε πληροφορίες για τα επιδόματα. Αυτό δε γίνεται επαρκώς, όχι μόνο για εμάς αλλά για όλους. Γιατί καλώς ή κακώς η Τ.Α. δεν έχει πάρει αρμοδιότητες ώστε ο πολίτης να εξυπηρετείται από εκεί....»* (Δ/. Πρόνοιας Αθήνας). Στο πρόβλημα της πληροφόρησης αναφέρθηκαν επίσης και 2 από τους 5 εκπροσώπους του ΟΑΕΔ καθώς και ο επρόσωπος μιας Κοινωνικής Υπηρεσίας Δήμου.

Η γραφειοκρατία είναι, σύμφωνα με 7 εκπροσώπους φορέων, μια ακόμη παράμετρος που δυσκολεύει την πρόσβαση και χρήση των προσφερομένων υπηρεσιών. Ιδιαίτερα οξυμένο φαίνεται ότι είναι το πρόβλημα στον ΟΓΑ, αφού οι 4 από τους 5 ανταποκριτές του στους Δημους άσκησαν δριμύτατη κριτική : *«....ο κόσμος είναι αγανακτισμένος γιατί τους ζητάμε συνέχεια δικαιολογητικά. Είναι κάποιοι που ούτε ανθρώπους έχουν να τρέξουν, ούτε γράμματα ξέρουν, τα χαρτιά τους είναι στα χωριά τους και αντιδρούν, ταλαιπωρούνται....»* (Ανταπ. ΟΓΑ Αγ.Δημητρίου). Στο γραφειοκρατικό πρόβλημα αναφέρθηκαν 2 από τους 5 εκπροσώπους των Δ/νσεων Πρόνοιας των Νομαρχιών *«....οι δυσκολίες τους είναι στο να μαζέψουν τα δικαιολογητικά, δηλ. πρέπει να περιφέρονται σε κάποιες υπηρεσίες. Αν λάβουμε υπόψη μας ότι τα άτομα που εμείς εξυπηρετούμε δεν έχουν αυτές τις ικανότητες, την ευελιξία να*

περιφέρονται σε δημόσιες υπηρεσίες και να ξέρουν τι ζητάνε, είναι πολύ μεγάλο το πρόβλημα....» (Δ/νση Πρόνοιας Αγ.Δημητρίου), καθώς και ο εκπρόσωπος του Κοινωνικού Ξενώνα Ενηλίκων Καρέα.

Τέσσερις (4) εκπρόσωποι φορέων απέδωσαν ένα μερίδιο ευθύνης, όσον αφορά τη χαμηλή προσπελασιμότητά των υπηρεσιών τους από τους ενδιαφερομένους, στην ανεπάρκεια των προγραμμάτων τους. Οι 2 από τους 5 εκπροσώπους των ΚΑΠΗ αναφέρθηκαν στην αδυναμία των ΚΑΠΗ να καλύψουν τις ανάγκες όλων των ηλικιωμένων κατοίκων των Δήμων τους :«*....κάποιες παροχές δεν ανταποκρίνονται ποσοτικά στον αριθμό των μελών κι αυτό είναι κάτι που προκαλεί δυσανασχετήσεις. Οι 2 Λέσχες δεν επαρκούν....*» (ΚΑΠΗ Αγ.Δημητρίου), «*....εμείς ασχολούμαστε μόνο με τα μέλη μας. Τα προγράμματά μας δεν αγκαλιάζουν όλους τους ηλικιωμένους....*(ΚΑΠΗ Βύρωνα). Την ίδια αδυναμία εξέφρασαν και οι 2 από τους 5 εκπροσώπους του ΟΑΕΔ «*....οι περισσότεροι δε γνωρίζουν καν για τα προγράμματα, αλλά κι απ'αυτούς που τα γνωρίζουν ελάχιστοι μπορούν να ωφεληθούν, γιατί είναι πολύ λίγες οι θέσεις....*» (ΟΑΕΔ Ν.Ιωνίας και Βύρωνα).

Η εικόνα της προσπελασιμότητας των υπηρεσιών των φορέων, έτσι όπως αποτυπώνεται από τους ίδιους τους εκπροσώπους τους, συμπληρώνεται και με κάποιες άλλες παραμέτρους που αναφέρθηκαν με χαμηλή συχνότητα. Έτσι 3 εκπρόσωποι φορέων αναφέρθηκαν στις δυσκολίες πρόσβασης που προκύπτουν από την έλλειψη κλίματος εμπιστοσύνης ανάμεσα στο φορέα και τον ενδιαφερόμενο, 2 εντόπισαν δυσκολίες που οφείλονται στο χαμηλό μορφωτικό επίπεδο των ενδιαφερομένων, 1 αναφέρθηκε στο οικονομικό πρόβλημα - ιδιωτικός φορέας - 1 σημείωσε ότι οι ώρες λειτουργίας του είναι ανεπαρκείς (ΚΨΥ Βύρωνα) και 1 απάντησε ότι δεν γνωρίζει. Τέλος, 5 εκπρόσωποι φορέων απάντησαν ότι δεν υπάρχει καμμία δυσκολία πρόσβασης προς τις υπηρεσίες τους από τους ενδιαφερομένους.

Ένας παράγοντας που επηρεάζει σημαντικά την προσπελασιμότητα είναι και η

πληροφόρηση για τους φορείς και τα προγράμματά τους. Από τα στοιχεία της εμπειρικής έρευνας προκύπτει ότι ο συνηθέστερος τρόπος με τον οποίο οι φορείς πληροφορούν το κοινό για την ύπαρξή τους και για τα προγράμματα που παρέχουν είναι οι γραπτές ανακοινώσεις αφού οι 20 από τους 44 εκπροσώπους φορέων απάντησαν ότι χρησιμοποιούν αυτή τη μέθοδο. Οι ανακοινώσεις αυτές είτε αναρτώνται σε εμφανή σημεία στις ίδιες τις υπηρεσίες τους είτε τοιχοκολλούνται σε κεντρικά σημεία του Δημου. Δεκαπέντε (15) εκπρόσωποι απάντησαν ότι πληροφορούν τους ενδιαφερομένους με προσωπική επαφή. Η επαφή αυτή είναι είτε άμεση, όταν οι ενδιαφερόμενοι πηγαίνουν οι ίδιοι στις υπηρεσίες για να ενημερωθούν, είτε γίνεται από τηλεφώνου. Δεκατέσσερις (14) εκπρόσωποι φορέων δήλωσαν ότι η πληροφόρηση των ομάδων-στόχων τους γίνεται μέσω άλλων τοπικών φορέων ή υπηρεσιών με τους οποίους συνεργάζονται ή προς τους οποίους έχουν ευκολότερη πρόσβαση οι ενδιαφερόμενοι (πχ.παραπομπές). Ακολουθεί η μέθοδος ενημέρωσης «στόμα με στόμα» - 13 απαντήσεις - δηλαδή η πληροφόρηση για τον φορέα και τις υπηρεσίες του από άλλα άτομα που έχουν ήδη ωφεληθεί απ'αυτόν, από ανθρώπους κλειδιά, από γείτονες, φίλους κλπ. Δώδεκα (12) εκπρόσωποι φορέων δήλωσαν ότι πληροφορούν τις ομάδες-στόχους τους με ειδικά ενημερωτικά φυλλάδια που έχουν δημιουργήσει και που διανέμουν με διάφορους τρόπους - π.χ. ταχυδρομικά, μέσω άλλων φορέων (π.χ. σχολεία) κλπ. Με μικρότερο ποσοστό - 11 εκπρόσωποι φορέων - ακολουθεί η μέθοδος πληροφόρησης μέσω των τοπικών ΜΜΕ (ραδιόφωνο, εφημερίδες κλπ.), ενώ ακόμη χαμηλότερο - 3 εκπρόσωποι - είναι το ποσοστό της ενημέρωσης μέσω εκδηλώσεων και ημερίδων. Ένας, τέλος, εκπρόσωπος φορέα δήλωσε πως δε χρησιμοποιεί κανένα μέσο πληροφόρησης. Βεβαίως, όπως γίνεται αντιληπτό, η πληροφόρηση από τον κάθε φορέα δε γίνεται μόνο με έναν από τους παραπάνω τρόπους αλλά με περισσότερους συνδυασμούς.

Όσον αφορά την εικόνα που έχουν οι ίδιοι οι φορείς για το βαθμό πληροφόρησης των ομάδων-στόχων τους, για την παρουσία και τη δραστηριότητά τους, αυτή είναι αρκετά θολή. Καταρχήν, κανένας από τους

φορείς δεν έχει επιχειρήσει κάποια ερευνητική προσπάθεια προκειμένου να αποκτήσει μια σαφή εικόνα για το ζήτημα αυτό. Όλοι οι εκπρόσωποι των φορέων απάντησαν στη σχετική ερώτηση ότι δεν έχουν αξιόπιστες ενδείξεις σχετικά με το βαθμό πληροφόρησης της τοπικής κοινωνίας για τα προγράμματα που εφαρμόζουν. Περιορίστηκαν, έτσι, να δώσουν τις προσωπικές τους εκτιμήσεις, που βασίζονταν περισσότερο στη διαίσθηση και την εμπειρία τους από την καθημερινή επαφή, παρά σε κάποια επίσημα στοιχεία.

Στο πλαίσιο αυτό 8 εκπρόσωποι απάντησαν ότι όλοι σχεδόν οι ενδιαφερόμενοι τους γνωρίζουν στο τοπικό επίπεδο. Πρόκειται κυρίως για τους εκπροσώπους των ΚΑΠΗ και της Εκκλησίας που είναι φορείς εδραιωμένοι στο τοπικό επίπεδο για πολλά χρόνια. Δεκαεπτά (17) απάντησαν ότι ο βαθμός πληροφόρησης της τοπικής κοινωνίας για την παρουσία του φορέα τους και για τα προγράμματα που εφαρμόζει είναι πολύ υψηλός. Θεωρούν ότι οι περισσότεροι από τους ενδιαφερομένους γνωρίζουν για τη λειτουργία του φορέα τους. Έξι (6) εκπρόσωποι φορέων απάντησαν ότι ο βαθμός πληροφόρησης των ομάδων-στόχων τους για την ύπαρξη και τη δράση τους, στο τοπικό επίπεδο, είναι χαμηλός και όχι ικανοποιητικός. Τέλος, δώδεκα (12) εκπρόσωποι φορέων δήλωσαν ότι δεν έχουν καμμία ένδειξη και επομένως δεν είναι σε θέση να απαντήσουν σε μια τέτοια ερώτηση. Στην πλειοψηφία τους ήταν οι εκπρόσωποι του ΟΑΕΔ και του ΟΓΑ που, όπως φάνηκε και σε προηγούμενη ενότητα, αν και βρίσκονται στο τοπικό επίπεδο και θα έπρεπε να γνωρίζουν καλύτερα τα προβλήματα των ομάδων-στόχων των φορέων τους δεν έχουν αναπτύξει ανάλογη δραστηριότητα.

9.3. Ανεπάρκεια Πόρων

Η επάρκεια υλικών πόρων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική άσκηση της κοινωνικής πολιτικής. Η έρευνα όμως έδειξε ότι οι φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού

υστερούν σημαντικά στον τομέα αυτό. Στο σύνολο των 44 εκπροσώπων φορέων που ρωτήθηκαν οι 21 ανέφεραν το οικονομικό ως το σημαντικότερο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν. Εντονότερο παρουσιάζεται το οικονομικό πρόβλημα στους δημοτικούς φορείς. Από τους 14 εκπροσώπους δημοτικών φορέων που ρωτήθηκαν οι 10 τόνισαν ότι αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα όσον αφορά τη χρηματοδότηση των προγραμμάτων τους. Οι προιστάμενοι των Κοινωνικών Υπηρεσιών των Δήμων αναφέρθηκαν στα περιορισμένα οικονομικά των Δήμων και στην αδυναμία τους να χρηματοδοτήσουν επαρκώς προγράμματα κοινωνικής πολιτικής : «....*δεν υπάρχουν χρήματα για να πούμε ότι θα φτιάξουμε μια σωστή Κοινωνική Υπηρεσία*....» (Κοιν.Υπ.Περάματος), «....*τα οικονομικά του Δήμου είναι περιορισμένα. Οι επιχορηγήσεις είναι λίγες και για να τις εξασφαλίσει κάποιος πρέπει να έχει έναν μηχανισμό που να τρέχει από το πρωί μέχρι το βράδυ*....» (Κοιν. Υπηρ. Αγ. Βαρβάρας). Παράπονα εκφράστηκαν και για το ύψος της κρατικής επιχορήγησης προς τους Δήμους : «....*η τακτική επιχορήγηση καλύπτει τους μισθούς των μονίμων υπαλλήλων και τα λειτουργικά έξοδα. Εδώ, λένε, δεν έχετε εξασφαλίσει καθαριότητα και υγεία θέλετε κοινωνιολόγους και ψυχολόγους;*....» (Κοιν.Υπ.Αγ.Βαρβάρας), «....*υπάρχει κρατική αναλγησία, μεταφέρονται συνεχώς αρμοδιότητες προς τους Δήμους χωρίς αντίστοιχη μεταφορά πόρων. Η κεντρική εξουσία αποποιείται τις ευθύνες της και ρίχνει το μπαλάκι στην Τ.Α*.....» (Κοιν.Υπηρ.Βύρωνα). Παρόμοιες αντιδράσεις σημειώθηκαν και από τους περισσότερους εκπροσώπους των υπόλοιπων δημοτικών φορέων (ΚΑΠΗ, Βοήθεια στο Σπίτι, Κέντρο ΑΜΕΑ κλπ.). Η περιορισμένη οικονομική δυνατότητα των Δήμων αντανακλά και σ' αυτούς, αφού η λειτουργία τους εξαρτάται κυρίως από τις επιχορηγήσεις των Δήμων στους οποίους ανήκουν. Έτσι, αναγκάζονται, πολλές φορές, να προσφέρουν προγράμματα με το χαμηλότερο δυνατό κόστος κι όχι πάντα αυτά που πραγματικά έχουν ανάγκη οι ομάδες-στόχοι τους και/ή να ζητούν την οικονομική συμμετοχή των χρηστών των υπηρεσιών τους.

Από τους υπόλοιπους φορείς που μελετήθηκαν, οι Διευθυντές Πρόνοιας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αναφέρθηκαν με τη μεγαλύτερη συχνότητα στο

οικονομικό πρόβλημα (3 στους 5). Η κριτική τους εστιάστηκε στο ύψος των επιδομάτων που δίνονται στις ομάδες-στόχους τους, χρησιμοποιώντας εκφράσεις όπως «επιδόματα ρεζιλίκια», «επιδόματα πείνας» κλπ. Ακολούθησαν οι εκπρόσωποι της Εκκλησίας (2 στους 5) που μίλησαν για το «πλήθος των αναγκών» και την «οικονομική ανεπάρκεια» της Εκκλησίας και εξέφρασαν παράπονα για την ανυπαρξία κρατικής επιχορήγησης προς την Εκκλησία. Τέλος, στο οικονομικό πρόβλημα αναφέρθηκαν οι 2 εκπρόσωποι της ιδιωτικής πρωτοβουλίας (Γηροκομείο «η Αγάπη» Ν.Ιωνίας και το «Εργαστήρι» ΑΜΕΑ Βύρωνα), ο εκπρόσωπος του Κοινωνικού Ξενώνα Ενηλίκων Καρέα, του ΕΟΠ Βύρωνα, του ΚΨΥ Βύρωνα και 1 εκπρόσωπος του ΟΓΑ.

9.4. Έλλειψη Προσωπικού

Εξίσου σημαντική με την οικονομική επάρκεια είναι και η επάρκεια σε ανθρώπινο δυναμικό. Η επαρκής στελέχωση, ποσοτική και ποιοτική, των φορέων που ασχολούνται με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού παίζει καθοριστικό ρόλο όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της παρέμβασής τους. Η έρευνα έδειξε ότι και σ'αυτόν τον τομέα οι φορείς αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα. Η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού αναδείχτηκε μαζί με την έλλειψη πόρων το πρώτο σε συχνότητα πρόβλημα που επεσήμαναν οι εκπρόσωποι των φορέων. Από τους 44 εκπροσώπους φορέων που ρωτήθηκαν οι 21 δήλωσαν ότι έχουν τεράστιες ελλείψεις σε προσωπικό. Κι αυτό το πρόβλημα φαίνεται ότι εμφανίζεται με μεγαλύτερη ένταση στους φορείς του Δήμου και της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης. 10 από τους 14 εκπροσώπους των φορέων των Δήμων και όλοι οι εκπρόσωποι των 5 Διευθύνσεων Πρόνοιας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αναφέρθηκαν με συγκεκριμένα στοιχεία στο πρόβλημα αυτό. Πιο συγκεκριμένα :

Η στελέχωση των Κοινωνικών Υπηρεσιών των 5 Δήμων χαρακτηρίστηκε από ελλιπής ως προβληματική. Σε 1 Δήμο δεν υπήρχε ειδικό προσωπικό για την

Κοινωνική Υπηρεσία και τα περιστατικά εξυπηρετούνταν από το προσωπικό των ΚΑΠΗ, σε 1 Δήμο η Κοινωνική Υπηρεσία στελεχωνόταν από 1 άτομο (Κοινωνικό Λειτουργό), σε 2 Δήμους από 2 άτομα (2 Κοινωνικούς Λειτουργούς στην μια περίπτωση και 1 Κοινωνικό Λειτουργό και 1 Εργοθεραπευτή στην άλλη) και μόνο σε 1 Δήμο από 5 άτομα συνολικά (1 Προϊσταμένη Οικονομολόγο - Ιστορικό, 1 Ψυχολόγο, 1 Κοινωνιολόγο και 2 Κοινωνικούς Λειτουργούς) και εκεί όμως μόνο η προϊσταμένη είχε οργανική θέση στην Υπηρεσία. Οι προϊστάμενοι των Κοινωνικών Υπηρεσιών και των 5 Δήμων σχολίασαν με οξύτητα την έλλειψη προσωπικού : «....*σ' όλα τα συνέδρια και σ' όλες τις ημερίδες της Τ.Α. τονίζουμε ότι το πρόβλημα των προσλήψεων είναι η αχίλλειος πτέρνα της Τ.Α....*» (Κοιν.Υπηρ.Αγ.Βαρβάρας), «....*εμείς μπορεί να έχουμε βάλει στον οργανισμό του Δήμου 3 κοινωνικούς λειτουργούς, αλλά αν πχ. τους ζητήσουμε τώρα, η πρόσληψή τους θα γίνει μέσω ΑΣΕΠ μετά από 1 - 2 χρόνια....*» (Κοιν.Υπηρ.Περάματος), «....*πρώτο και κύριο είναι το πρόβλημα του προσωπικού. Είμαστε 2 άνθρωποι και δεν προλαβαίνουμε να κουνηθούμε....*» (Κοιν.Υπηρ.Ν.Ιωνίας).

Στο πρόβλημα του προσωπικού αναφέρθηκαν και οι εκπρόσωποι των άλλων 3 δημοτικών προγραμμάτων που εντοπίστηκαν και που δημιουργήθηκαν μέσα από το πρόγραμμα HORIZON: το Κέντρο ΑΜΕΑ Βύρωνα, το ΚΕΠΥΤ Αγ. Βαρβαρας και το Γραφείο Παλιννοστούντων Αγ. Βαρβάρας. Το πρώτο απασχολούσε 3 άτομα ως ειδικευμένο προσωπικό (1 εργοθεραπευτή, 1 ψυχολόγο και 1 κοινωνικό λειτουργό), 2 ως διοικητικό προσωπικό (γραμματέα, λογιστή) και 1 καθαρίστρια. Το προσωπικό αυτό κατόρθωσε να το διατηρήσει και μετά τη λήξη του προγράμματος HORIZON και επομένως και της επιχορήγησης. Παρ'όλα αυτά η διαρκώς αυξανόμενη ζήτηση των υπηρεσιών του (τη χρονική στιγμή διεξαγωγής της έρευνας εξυπηρετούσε 35 άτομα) δεν μπορεί να καλυφθεί από το υπάρχον προσωπικό. Το δεύτερο, μετά τη λήξη της επιχορήγησης από το πρόγραμμα HORIZON στελεχώνεται μόνο με ένα άτομο (θεολόγο!). Τέλος το τρίτο στελεχώνεται από το προσωπικό της Κοινωνικής Υπηρεσίας του Δήμου που δεν είναι μόνιμο και πιθανότατα θα

σταματήσει να εργάζεται με τη λήξη του προγράμματος.

Σαφώς καλύτερη παρουσιάζεται η κατάσταση στα ΚΑΠΗ. Ίσως γιατί αποτελούν και την παλαιότερη μορφή παρέμβασης των Δήμων. Τα ΚΑΠΗ των 5 υπό μελέτη Δήμων στελεχώνονταν από 4 - 5 άτομα (κοινωνικός λειτουργός, φυσικοθεραπευτής, εργοθεραπευτής νοσηλεύτρια, οικιακή βοηθός). Σε γενικές γραμμές το προσωπικό αυτό κρίθηκε ικανοποιητικό από τους εκπροσώπους τους. Πρόβλημα διαπιστώθηκε σε 2 ΚΑΠΗ που μοιράζονταν τον κοινωνικό λειτουργό τους με άλλο ΚΑΠΗ.

Αναμφίβολα, στη χειρότερη κατάσταση από πλευράς ειδικευμένου προσωπικού βρίσκονταν οι Διευθύνσεις Πρόνοιας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων. Η έρευνα έδειξε ότι η ύπαρξη τέτοιου προσωπικού είναι υποτυπώδης. Η Δ/νση Πρόνοιας Δυτ.Αθήνας (Αγ.Βαρβάρα) με χωρική κάλυψη 8 Δήμων διέθετε 2 κοινωνικούς λειτουργούς, η Δ/νση Πρόνοιας Πειραιά (Πέραμα) με χωρική κάλυψη 10 Δήμων διέθετε 5 κοινωνικούς λειτουργούς, η Δ/νση Πρόνοιας Νοτ.Αθήνας (Αγ.Δημήτριος) με χωρική κάλυψη 21 Δήμων διέθετε 5 κοινωνικούς λειτουργούς, η Δ/νση Πρόνοιας Αν.Αθήνας με χωρική κάλυψη 20 Δήμους διέθετε 3 κοινωνικούς λειτουργούς και η Δ/νση Πρόνοιας Αθήνας (Βύρωνας) με χωρική κάλυψη 11 Δήμων διέθετε 10 κοινωνικούς λειτουργούς. Γίνεται αντιληπτό ότι με αυτές τις συνθήκες δεν μπορεί να γίνει λόγος για αποτελεσματική άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Τα σχόλια των Δ/ντων Πρόνοιας είναι ενδεικτικά : «....*χρειάζεται περισσότερο προσωπικό. Σ' ένα Δήμο τεράστιο όπως είναι η Αθήνα συν τους περιφερειακούς που σας είπα, καταλαβαίνετε ότι αυτή η δουλειά δεν μπορεί να γίνει με 10 κοινωνικούς λειτουργούς. Αυτοί δε φτάνουν ούτε για το Δήμο Αθηναίων αν σκεφτείτε τα προβλήματα με τους αλλοδαπούς, Αλβανούς κλπ*....(Δ/ντης Πρόνοιας Αθήνας), «....*οι δυσκολίες είναι ότι έχουμε μόνο 2 κοινωνικούς λειτουργούς για να εξυπηρετήσουμε 1.500.000 πληθυσμό*....» (Δ/ντρια Πρόνοιας Δυτ.Αθήνας), «....*το πρόβλημα του προσωπικού είναι καθοριστικό και όχι μόνο για τη βελτίωση των υπηρεσιών αλλά και για την εφαρμογή των ήδη υπαρχουσών.*

Είναι αδύνατο να κάνουμε κοινωνική πολιτική με 5 κοινωνικούς λειτουργούς. Θα έπρεπε να υπάρχει τουλάχιστον 1 για κάθε Δήμο που καλύπτουμε....» (Δ/ντρια Πρόνοιας Πειραιά).

Έλλειψη σε ειδικευμένο προσωπικό εντοπίστηκε και σε 2 από τα 3 Ειδικά Σχολεία που μελετήσαμε. Με δεδομένο ότι τα σχολεία αυτά απευθύνονται σε παιδιά με ειδικές ανάγκες, είναι απαραίτητο να στελεχώνονται εκτός από ειδικευμένους δασκάλους και με ειδικό επιστημονικό προσωπικό (ψυχολόγους, εργοθεραπευτές, φυσικοθεραπευτές κλπ.) ανάλογα με τις ανάγκες του κάθε σχολείου. Όμως στα 2 αυτά σχολεία εκτός από τους δασκάλους (1 ανά 5 παιδιά) και μια νοσηλεύτρια/επιμελήτρια, που υπήρχε μόνο στο 1, δεν υπήρχε άλλο προσωπικό. Αντίθετα το τρίτο σχολείο - και το πιο παλιό - διέθετε ψυχολόγο, κοινωνικό λειτουργό και γυμναστή. Τέλος, στο πρόβλημα του προσωπικού αναφέρθηκαν με μικρότερη οξύτητα 1 εκπρόσωπος του ΕΟΠ, 2 του ΟΑΕΔ και 1 του Κοινωνικού Ξενώνα Ενηλίκων.

9.5. Θεσμικό πλαίσιο - Αρμοδιότητες

Η έλλειψη του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου - αρμοδιοτήτων αναδείχτηκε το τρίτο σε συχνότητα πρόβλημα που αντιμετωπίζουν οι φορείς. Στο πρόβλημα αυτό αναφέρθηκαν οι 15 από τους 44 εκπροσώπους των φορέων που ρωτήθηκαν. Βεβαίως κάθε φορέας αντιλαμβάνεται το πρόβλημα με διαφορετικό τρόπο. Πιο συγκεκριμένα :

Οι υπεύθυνοι των τριών από τις πέντε Κοινωνικές Υπηρεσίες που μελετήθηκαν (Βύρωνας, Πέραμα, Ν.Ιωνία) υποστήριξαν ότι η αποτελεσματική λειτουργία των Υπηρεσιών τους παρεμποδίζεται εξαιτίας θεσμικών προβλημάτων. Στους δύο πρώτους Δήμους οι ίδιες οι Κοινωνικές Υπηρεσίες δεν ήταν θεσμοθετημένες, ούτε υπήρχε σχετικό κονδύλι από τους προϋπολογισμούς τους διαθέσιμο για τη λειτουργία τους. Στο Βύρωνα η Κοινωνική Υπηρεσία υπήρχε μόνο θεωρητικά, αφού απαρτιζόταν από τους κοινωνικούς λειτουργούς

και τις επισκέπτριες υγείας των τριών ΚΑΠΗ του Δήμου που αποτελούσαν ενιαίο ΝΠΔΔ. Στο Πέραμα λειτουργούσε σε ξεχωριστό κτίριο, χωρίς όμως να υπάρχει στον οργανισμό του Δήμου, ενώ το μοναδικό άτομο (κοινωνικός λειτουργός) που τη στελέχωνε ανήκε στη δημοτική επιχείρηση του Δήμου. Στη Ν.Ιωνία και στο Βύρωνα έγινε, επίσης, ιδιαίτερη αναφορά στην κρατική πολιτική και συγκεκριμένα στο γεγονός ότι συνεχώς μεταφέρονται κοινωνικές αρμοδιότητες και ευθύνες στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, χωρίς να συνοδεύονται από τις κατάλληλες θεσμικές και οικονομικές διευθετήσεις ώστε να μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικά.

Τρείς (3) από τους έξι (6) συνολικά εκπροσώπους των ΚΑΠΗ (Ν.Ιωνίας και Βύρωνα), έβαλαν μια διαφορετική προβληματική σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του θεσμού στα πλαίσια των Δήμων. Υπενθυμίζεται ότι τα τέσσερα και τρία ΚΑΠΗ αντίστοιχα των Δήμων αυτών αποτελούν ένα ενιαίο ΝΠΔΔ. Υποστήριξαν ότι σε κάθε Δήμο τα ΚΑΠΗ δεν θα πρέπει να αποτελούν ξεχωριστά ΝΠΔΔ αλλά θα πρέπει να αποτελούν τμήμα μιας θεσμοθετημένης Κεντρικής Κοινωνικο-Υγειονομικής Δημοτικής Υπηρεσίας, που θα σχεδιάζει και θα υλοποιεί την πολιτική του Δήμου στους τομείς της υγείας και της κοινωνικής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, τα ΚΑΠΗ θα αναλάβουν τη φροντίδα όλων των ηλικιωμένων κατοίκων του Δημου κι όχι μόνο των μελών τους. Έτσι θα επιτευχθεί μια πιο οργανωμένη κι ολοκληρωμένη αντιμετώπιση των προβλημάτων αποκλεισμού όχι μόνο των ηλικιωμένων αλλά κι όλων των ευπαθών ατόμων και ομάδων στα πλαίσια του Δημου : *«....η πρόταση των εργαζομένων των ΚΑΠΗ της Ν.Ιωνίας εδώ και 10 χρόνια είναι ν'αλλάξουν τελείως πρόσωπο και η Κοινωνική Υπηρεσία και τα ΚΑΠΗ. Τα ΚΑΠΗ να μείνουμε σα Λέσχες, να έχουν τη φροντίδα που έχουν τώρα και όχι μόνο εκείνη αλλά όλοι οι πολίτες να καλύπτονται στον τομέα της υγείας και της πρόνοιας. Πώς θα γίνει αυτό; Όταν οργανώσεις μια Κεντρική Κοινωνικο - υγειονομική Υπηρεσία όπου θα εντάξεις όλους τους εργαζομένους - και των ΚΑΠΗ - με διάφορες ειδικότητες και θα μπορείς πιο οργανωμένα να λύσεις τα προβλήματα....»* (ΚΑΠΗ Ν.Ιωνίας). Να σημειωθεί εδώ, ότι από τους 5 υπό

μελέτη Δήμους, το παραπάνω θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ΚΑΠΗ εντοπίστηκε στο Δήμο του Αγ. Δημητρίου - τα ΚΑΠΗ είναι ενταγμένα στο Νομικό πρόσωπο του Δήμου - χωρίς βεβαίως να έχει γίνει πραγματικότητα η ιδέα μιας Κοινωνικής Υπηρεσίας έτσι όπως περιγράφεται παραπάνω.

Τρείς (3) από τους πέντε (5) Διευθυντές Πρόνοιας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, 4 από τους 5 Διευθυντές των Τοπικών Υπηρεσιών του ΟΑΕΔ και 1 από τους 5 ανταποκριτές του ΟΓΑ, απέδωσαν την αδυναμία τους να καταπολεμήσουν αποτελεσματικά τον αποκλεισμό των ομάδων-στόχων τους στο τοπικό επίπεδο στο θεσμικό πλαίσιο που εμποδίζει την ενεργό και ουσιαστική ανάμιξή τους στον κατά τόπους σχεδιασμό και εφαρμογή της πολιτικής. Οι Διευθυντές Πρόνοιας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αναφέρθηκαν στην έλλειψη αρμοδιοτήτων που δεν τους επιτρέπει να ασκήσουν μια ευέλικτη πολιτική προσαρμοσμένη στις ανάγκες και τα προβλήματα των ομάδων/στόχων τους στο τοπικό επίπεδο : «....*πρώτα απ' όλα είναι η πολιτική του Υπ. Υγείας και Πρόνοιας. Είναι πάρα πολύ δυσκίνητη. Κατά καιρούς στέλνουμε τις απόψεις μας και τις παρατηρήσεις μας για τα προγράμματα αλλά είναι πάρα πολύ δύσκολο ν'αλλάξουν. Θα πρέπει να θεσμοθετηθούν καινούρια πράγματα που ξέρετε πόσο αργά γίνεται. Εγώ πιστεύω ότι αυτό είναι τροχοπέδη. Αν αυτές οι αρμοδιότητες ή κάποιες απ' αυτές δίνονταν στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση θα ήταν πιο εύκολο. Δηλαδή να λέει το Υπουργείο ότι την εποπτεία και τη χρηματοδότηση την έχετε εσείς και τη θεσμοθέτηση και τον προγραμματισμό εγώ ; Αυτά τα πράγματα δεν πάνε. Δεν υπάρχει ευελιξία. Δε βρίσκουμε ανταπόκριση από το Υπουργείο στις παρατηρήσεις μας....*» (Δ/νση Πρόνοιας Νοτ. Αθήνας). Στην ίδια κατεύθυνση κινούνται και τα σχόλια των εκπροσώπων των Τοπικών Υπηρεσιών του ΟΑΕΔ, αλλά και του ενός ανταποκριτή του ΟΓΑ : «....*ούτως ή άλλως δεν μπορούμε ν'αλλάξουμε τίποτα στο τοπκό επίπεδο. Ότι αλλαγές γίνονται, γίνονται από την κεντρική υπηρεσία....*» (ΟΑΕΔ Ν.Ιωνίας), «....*δεν έχουμε περιθώρια να σχεδιάσουμε ή να επιδιώξουμε οποιαδήποτε αλλαγή σε οποιοδήποτε τοπικό πρόβλημα αφού δεν έχουμε λόγο στο σχεδιασμό τους....*» (ΟΑΕΔ Αγ.

Βαρβάρας), «....*κοιτάξτε, το τι προσφέρει ο ΟΓΑ δεν αποφασίζεται από εμάς, ούτε η γνώμη των ανταποκριτών έχει βαρύνουσα άποψη....*» (ΟΓΑ Αγ.Βαρβάρας).

Τέλος, διαφορετικής φύσεως είναι το θεσμικό πρόβλημα που εκφράστηκε από τον εκπρόσωπο ενός από τους δύο ιδιωτικούς κοινωνικούς φορείς που εντοπίσαμε, του Κέντρου Κατάρτισης ΑΜΕΑ «Το Εργαστήρι», Βύρωνα : «....*αντιμετωπίζουμε και θεσμικά προβλήματα. Έχουμε φτάσει στο σημείο να επανακαταρτίζουμε 30 φορές το ίδιο άτομο. Φανταστείτε ότι στα Ευρωπαϊκά προγράμματα αλλάζουμε τα ονόματα στα ίδια παιδιά. Κι αυτό συμβαίνει γιατί δεν υπάρχει στην Ελλάδα το πλαίσιο για προστατευμένη εργασία. Γιατί τα άτομα που εξυπηρετούμε εμείς στη μεγάλη τους πλειοψηφία δεν μπορούν να ενταχθούν στην ελεύθερη αγορά εργασίας. Στο εξωτερικό αυτό έχει αντιμετωπιστεί με το θεσμό των προστατευμένων εργαστηρίων. Στην Ελλάδα δεν έχουμε το νομοθετικό πλαίσιο να κάνουμε κάτι τέτοιο. Αν ήταν στο χέρι μας θα είχαμε μετατρέψει το μισό «Εργαστήρι» σε προστατευμένα εργαστήρια....*».

9.6. Άλλα προβλήματα

Εκτός από τα παραπάνω προβλήματα που παρουσιάστηκαν πιο αναλυτικά, γιατί αναφέρθηκαν με μεγαλύτερη συχνότητα από τους φορείς, θα πρέπει να καταγραφούν συνοπτικά και κάποια άλλα που, χωρίς να είναι λιγότερο σημαντικά, σχολιάστηκαν σε μικρότερη κλίμακα. Σε προβλήματα μηχανοργάνωσης αναφέρθηκαν 5 εκπρόσωποι φορέων, ο εκπρόσωπος της Κοινωνικής Υπηρεσίας της Ν.Ιωνίας, ο εκπρόσωπος του ΚΕΠΥΤ Αγ. Βαρβάρας, οι εκπρόσωποι του ΟΑΕΔ Ν.Ιωνίας και Περάματος και η ανταποκρίτρια του ΟΓΑ Ν.Ιωνίας. Προβλήματα κτιριακής και υλικοτεχνικής υποδομής ανέφεραν ότι αντιμετωπίζουν τα 3 Ειδικά Σχολεία και ιδιαίτερα αυτό του Περάματος που λειτουργεί σ' ένα χώρο (υπόγειο) εντελώς ακατάλληλο και το Κέντρο ΑΜΕΑ Βύρωνα - Καισαριανής . Οι 4 από τους 5 ανταποκριτές του ΟΓΑ είπαν ότι αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα επικοινωνίας με την

κεντρική υπηρεσία του ΟΓΑ. «*Τα τηλέφωνα του Οργανισμού*», είπαν, «*είτε δεν απαντούν είτε δείχνουν ότι είναι απασχολημένα*». Έτσι δεν μπορούν να διεκπεραιώσουν ή να ζητήσουν διευκρινίσεις για τρέχοντα θέματα. Επίσης, ένας απ' αυτούς είπε ότι δεν έχει την κατάλληλη ενημέρωση/κατάρτιση έτσι ώστε να μπορεί να πληροφορεί και να εξυπηρετεί τους ασφαλισμένους του ΟΓΑ στο Δήμο.

Οι 3 από τους 5 εκπροσώπους της Εκκλησίας δήμωσαν ότι δεν αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα. Όσοι ζητούν τη βοήθεια της Εκκλησίας, είπαν, την έχουν, αρκεί να βρίσκονται πράγματι σε ανάγκη.

Τέλος, κι αυτό χρήζει ιδιαίτερης προσοχής, μόνο 1 από τους 44 εκπροσώπους των φορέων που ρωτήθηκαν, ανέφερε ως πρόβλημα για την αποτελεσματική καταπολέμηση του αποκλεισμού από το φορέα του την έλλειψη έρευνας-καταγραφής και επομένως σαφούς γνώσης των ομάδων-στόχων του στο τοπικό επίπεδο. Αυτό ίσως να αποτελεί και μια ένδειξη για το γεγονός, ότι οι φορείς δεν έχουν αναγνωρίσει όσο θα έπρεπε τη σημασία της κοινωνικής έρευνας, ως απαραίτητης προϋπόθεσης για τον ορθολογικό σχεδιασμό και την αποτελεσματικότερη εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής.

9.7. Συμπεράσματα

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάστηκαν τα αποτελέσματα της εμπειρικής έρευνας που αφορούσαν στο ζήτημα της αξιολόγησης της δραστηριότητας των επιμέρους φορέων κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο. Η υπόθεση που διερευνήθηκε ήταν ότι η πλειοψηφία των φορέων αυτών δεν έχει αναπτύξει επιστημονικούς μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης της τοπικής επίπτωσης των προγραμμάτων που εφαρμόζουν.

Πράγματι από τα στοιχεία της έρευνας προκύπτει ότι η αξιολόγηση, ως επιστημονική τυπική διαδικασία, είναι άγνωστη για τη συντριπτική πλειοψηφία

των φορέων αφού μόνο 3 από τους 44 εκπροσώπους τους ανέφεραν ότι έχουν αναπτύξει επιστημονικούς τυπικούς μηχανισμούς αξιολόγησης των προγραμμάτων που εφαρμόζουν. Σε κάποιες περιπτώσεις (12) η αξιολόγηση είναι άτυπη και έχει τη μορφή είτε στατιστικών στοιχείων που κρατούν οι φορείς με τη βοήθεια πρόχειρων ερωτηματολογίων ή καρτελών, είτε εκθέσεων που συντάσσουν οι κοινωνικοί λειτουργοί για κάποιες από τις περιπτώσεις που παρακολουθούν. Όσον αφορά τους υπόλοιπους φορείς, είτε δεν έχουν αναπτύξει καθόλου μηχανισμούς αξιολόγησης τυπικούς ή άτυπους, οπότε η εικόνα που έχουν σχετικά με την αποτελεσματικότητα της παρέμβασής τους προκύπτει από την προσωπική επαφή και από τις αντιδράσεις των ατόμων που εξυπηρετούν, είτε δεν έχουν την αρμοδιότητα για αξιολόγηση στο τοπικό επίπεδο- πχ. Τοπικές Υπηρεσίες ΟΑΕΔ, Ανταποκριτές του ΟΓΑ.

Παρά το γεγονός της έλλειψης στοιχείων αξιολογησης της λειτουργίας τους, οι φορείς εκτιμούν ότι η σημαντικότερη δυσκολία που αντιμετωπίζουν οι ενδιαφερόμενοι προκειμένου να προσεγγίσουν τις υπηρεσίες τους και να ωφεληθούν απ' αυτές είναι ο στιγματισμός. Ακολουθούν σε συχνότητα η δυσκολία πρόσβασης προς τις υπηρεσίες, η έλλειψη πληροφόρησης, η γραφειοκρατικές διαδικασίες και η ανεπάρκεια των προγραμμάτων τους. Από την άλλη μεριά ο συνηθέστεροι τρόποι με τους οποίους πληροφορούνται οι ενδιαφερόμενοι για την ύπαρξη των φορέων και για τα προγράμματα που παρέχουν είναι οι γραπτές ανακοινώσεις, η διαμεσολάβηση άλλων τοπικών φορέων ή υπηρεσιών, η ενημέρωση «στόμα με στόμα», η ενημέρωση μέσω ειδικών ενημερωτικών φυλλαδίων και η ενημέρωση μέσω των τοπικών ΜΜΕ.

Τέλος, ως σημαντικότερα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι φορείς και που συντελούν στη ήδη διαπιστούμενη εικόνα αναποτελεσματικότητας της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο, καταγράφονται η έλλειψη πόρων και εξειδικευμένου προσωπικού, η έλλειψη του κατάλληλου θεσμικού πλαισίου - αρμοδιοτήτων και η έλλειψη κτιριακής και υλικοτεχνικής υποδομής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 10 : Ο ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

10.0. Εισαγωγή

Η μέχρι τώρα ανάλυση των στοιχείων της έρευνας έδειξε ότι η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο είναι αποσπασματική και συχνά αναποτελεσματική. Από τη μια μεριά, η κοινωνική ρευστότητα που δημιουργείται από τις συνεχείς «εισροές» και «εκροές» πληθυσμιακών ομάδων και από την άλλη οι «εισροές» και «εκροές» πολιτικών και προγραμμάτων από μια ποικιλία φορέων στα πλαίσια ενός «ανοιχτού» συστήματος όπως είναι ο Δήμος, δημιουργούν σοβαρά προβλήματα στον ορθολογικό σχεδιασμό της πολιτικής και το συντονισμό της δράσης των επιμέρους φορέων. Ως χαρακτηριστικά της εφαρμοζόμενης πολιτικής καταγράφονται η ανυπαρξία επιστημονικού σχεδιασμού που να προκύπτει στη βάση μιας σαφούς γνώσης των πληθυσμών - στόχων και των ιδιαίτερων αναγκών τους στο τοπικό επίπεδο, η έλλειψη πολυδιάστατης αντιμετώπισης των αναγκών τους, η ύπαρξη κενών ή επικαλύψεων στην εφαρμογή της πολιτικής και η ψυχική και σωματική ταλαιπωρία των χρηστών των υπηρεσιών. Στο πλαίσιο αυτό και με γνώμονα την αναζήτηση λύσεων για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας ζητήθηκε από τους εκπροσώπους των φορέων να διατυπώσουν τις προτάσεις τους, οι οποίες και παρουσιάζονται στο κεφάλαιο αυτό.

10.1. Τρόποι για την υπέρβαση του προβλήματος

Όλοι σχεδόν οι εκπρόσωποι των φορέων (42 από τους 44) εξέφρασαν την ανάγκη για ανάπτυξη στενότερων σχέσεων ανάμεσα στους επιμέρους φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Οι περισσότεροι (18) εστίασαν το πρόβλημα στην έλλειψη ενός δικτύου ενημέρωσης για την ύπαρξη και δραστηριότητα των φορέων σε κάθε περιοχή : *«....θα ήθελα όλοι αυτοί οι φορείς να μου στέλνανε όλα τα προγράμματά τους και*

να ξέρω αντί να ψάχνω κάθε φορά, δηλ. γίνομαι ενοχλητική και κουραστική. Αν ζητήσεις το πρόγραμμα στο δίνουν, αλλά θα ήταν καλό να γίνεται αυτόματα....» (Κ.Υ. Αγ.Δημητρίου), *«....είναι καταρχήν η πληροφόρηση, το τι παρέχει η κάθε υπηρεσία, τι υπάρχει. Εγώ πιστεύω ότι θα έπρεπε να υπάρχει ένα δίκτυο πληροφοριών, μια τράπεζα πληροφοριών....» (ΚΑΠΗ Αγ.Βαρβάρας).*

Μια εξίσου μεγάλη μερίδα εκπροσώπων (16) πρότεινε την ανάληψη πρωτοβουλιών για τη δημιουργία ενός συντονιστικού οργάνου, που είτε θα αποτελείται από εκπροσώπους όλων των φορέων που δραστηριοποιούνται στην ίδια περιοχή είτε θα συσταθεί από έναν φορέα. Το όργανο αυτό θα αναλάβει να φέρει κοντά όλους τους επιμέρους φορείς, προκειμένου να συζητήσουν από κοινού για τα προβλήματα της περιοχής και να πάρουν αποφάσεις για τη λύση τους καθώς και να συντονίσει τη δράση τους : *«....για μένα, ένα συντονιστικό όργανο από εκπροσώπους όλων των φορέων που στεγάζονται και λειτουργούν στο Δήμο μας, το οποίο θα συντόνιζε όλο αυτό το έργο....»* (ΚΑΠΗ Βύρωνα*), «....θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα μεικτό όργανο από εκπροσώπους όλων των τοπικών φορέων που δραστηριοποιούνται εναντίον του κοινωνικού αποκλεισμού, που θα συζητάει τα προβλήματα, θα διευκολύνει την ενημέρωση και θα συντονίζει τις ενέργειες....»* (ΟΑΕΔ Αιγάλεω), *«....να υπάρχει συντονισμός από κάποιο φορέα, γιατί μπορεί να υπάρχει σχεδιασμός από την κάθε υπηρεσία ξεχωριστά, αλλά να μήν υπάρχει συντονισμένη δράση....»* (ΟΓΑ Αγ.Δημητρίου).

Τρείς (3) εκπρόσωποι φορέων είδαν το πρόβλημα συνολικότερα. Υποστήριξαν ότι για να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά ο αποκλεισμός, απαιτείται σωστός προγραμματισμός και σχεδιασμός σε όλα τα επίπεδα εφαρμογής της πολιτικής : *«....χρειάζεται ένας ειδικός φορέας που θα αναλάβει από την έρευνα των κοινωνικών αναγκών έως το συντονισμό για το πού θα εγκαταστηθούν οι υπηρεσίες και τι είδους προγράμματα θα προσφέρουν....»* (ΚΑΠΗ Αγ.Δημητρίου), *«....καταρχήν θα πρέπει να υπάρχει μια βάση δεδομένων. Τι έχουμε και τι θέλουμε. Δεν υπάρχει πουθενά. Κανείς δηλ. δεν ξέρει πόσους*

ηλικιωμένους έχουμε σ' αυτό το χώρο, πόσα ΑΜΕΑ έχουμε κλπ. Εγώ ψάχνω στο ΕΚΚΕ, στη Στατιστική Υπηρεσία και πουθενά δεν μπορώ να βρω στοιχεία. Πολύ περισσότερο στο τοπικό επίπεδο, να υπήρχε ένα τέτοιο σημείο αναφοράς, που καθένας μας που δουλεύει στο χώρο να έχει στοιχεία και να υπάρχει ένα όργανο που να συντονίζει έτσι κάτω από μια τέτοια ομπρέλα...» (Δ. Πρόνοιας Νοτ.Αθήνας).

Δύο (2) εκπρόσωποι φορέων είδαν ως λύση τη συγχώνευση επιμέρους φορέων που θε περιόριζε την αποσπασματικότητα της πολιτικής : *«....πρέπει πολλές τέτοιες υπηρεσίες να συγχωνευτούν, δεν μπορούν να λειτουργούν αυτόνομα, δεν μπορείς να διασπάς συνέχεια..π.χ. έχουμε κέντρο για Τσιγγάνους, κέντρο για Παλιννοστούντες, για ναρκομανείς, για το ένα για το άλλο. Όλοι αυτοί πρέπει να βρίσκονται σ' ένα χώρο γιατί εμένα που θα μου έρθει ο Τσιγγάνος, μπορεί να είναι και χρήστης. Κι άμα του πω φύγε απ' εδώ και πήγαινε στην ταδε υπηρεσία γίνεται μπάχαλο. Ενώ αν είμαστε όλοι μαζί, ένα πολυκέντρο θα μπορούσε να λειτουργήσει καλύτερα...»* (ΚΕΠΥΤ Αγ.Βαρβάρας). Δύο (2), επίσης, πρότειναν την οργάνωση τακτικών συναντήσεων που θα συμμετέχουν εκπρόσωποι όλων των φορέων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή, με στόχο την αλληλο-ενημέρωση, την ανταλλαγή εμπειριών και τη λήψη αποφάσεων : *«....νομίζω ότι θα έπρεπε να αναλάβει κάποιος την πρωτοβουλία και κάθε τόσο οι διάφοροι φορείς να κάνανε κάποια σύσκεψη μεταξύ τους...»* (Εκκλησία Αγ.Βαρβάρας)

10.2. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση κατάλληλος φορέας για το συντονισμό.

Διαπιστώνεται ότι οι προτάσεις των εκπροσώπων των φορέων, παρά τις επιμέρους ποιοτικές διαφοροποιήσεις, συγκλίνουν προς την κατεύθυνση της σύσφιξης των σχέσεων μεταξύ των φορέων, δημιουργίας σταθερών διαύλων επικοινωνίας και αλληλο-ενημέρωσης, και ανάπτυξης συντονιστικών δομών για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Ακόμη πιο χαρακτηριστική είναι, ωστόσο, η σύγκλιση των απόψεών τους σχετικά με το ποιος είναι ο καταλληλότερος φορέας για να αναλάβει

πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση αυτή. Τριάντα επτά (37) από τους σαράντα τέσσερις (44) εκπροσώπους φορέων δήλωσαν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση, μέσω της Κοινωνικής Υπηρεσίας της, είναι ο φορέας εκείνος που θα πρέπει να παίξει πρωταγωνιστικό ρόλο με στόχο την ανάπτυξη ενός δικτύου συνεννόησης και συνεργασίας ανάμεσα στους φορείς που δραστηριοποιούνται στην περιοχή ευθύνης της και ν' αναλάβει πρωτοβουλίες συντονισμού της δράσης τους. Αντίθετα, 7 εκπρόσωποι διατύπωσαν διαφορετική άποψη. Οι 16 από τους 37 εκπροσώπους που υποστήριξαν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει ν' αναλάβει το συντονιστικό ρόλο θεμελίωσαν την άποψη τους με το επιχείρημα ότι είναι ο φορέας που βρίσκεται πιο κοντά

ΠΙΝΑΚΑΣ 9: Ποιός φορέας πιστεύετε ότι θα ήταν ο πιο κατάλληλος ώστε ν' αναλάβει πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση αυτή ;

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση	Η Νομαρχία	ο ΕΟΠ	ο ΟΓΑ	Άλλο	Κανένα σχόλιο
37	2	1	1	1	2

στους κατοίκους και είναι σε θέση να γνωρίζει καλύτερα απ' τον καθένα τα ιδιαίτερα προβλήματά τους : «....*Η Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου γιά πολλούς λόγους. Είναι πυρήνας δημοκρατικότητας, άλλο αν έχει μπεί στη φθορά που έχει μπεί και η Πολιτεία. Ξέρει πολύ καλά τις ανάγκες των δημοτών, είναι πολύ κοντά στο πρόβλημα και μπορεί να σχεδιάσει με τη συμμετοχή των ίδιων των ενδιαφερομενων....*» (ΚΑΠΗ Βύρωνα), «....*νομίζω ο Δήμος. Αυτός είναι που γνωρίζει καλύτερα τα προβλήματα της περιοχής του. Ο καθένας μπορεί ν'απευθυνθεί στο Δήμο. Αν ο Δήμος είναι ο κεντρικός αποδέκτης, μπορεί να συντονίσει τους άλλους φορείς που υπάρχουν ή τυχόν υπάρχουν και να προσφέρονται πιο σωστά οι υπηρεσίες....*» (Δ. Πρόνοιας Αν.Αθήνας), «....*αναμφίβολα ο Δήμος. Γιατι ο δημότης ή ο κάτοικος όταν έχει πρόβλημα στο Δήμο θ'απευθυνθεί. Γνωρίζει έτσι τα προβλήματα καλύτερα και είναι ο καθ' ύλην αρμόδιος....*» (ΟΑΕΔ Καισαριανής), «....*νομίζω ότι ο Δήμος. Κι έτσι όπως είναι οι προοπτικές και μέσα από τον Καποδίστρια και μέσα απ' το πώς*

αναπτύσσεται, πιστεύω ότι θα πρέπει να έχει ένα συντονιστικό ρόλο σ' όλα αυτά και όλες οι υπηρεσίες που υπάρχουν μέσα στο Δήμο, στο χώρο του να έχουν μια άμεση σύνδεση και συνεργασία. Η Τ.Α. πρέπει ν' αποδεχτεί το ρόλο της αλλά και τον εξειδικευμένο ρόλο των φορέων που λειτουργούν στα όρια της. Με σαφή οριοθέτηση των ορίων και του γνωστικού αντικειμένου του καθενός και με συντονιστικό όργανο το Δήμο μπορούμε να έχουμε καλύτερα προγράμματα....» (Κ.Ψ.Υ. Αιγάλεω). Δώδεκα (12) εκπρόσωποι στήριξαν την επιχειρηματολογία τους στο θεσμικό χαρακτήρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Υποστήριξαν ότι είναι ο καθ' ύλην αρμόδιος τοπικός φορέας (αποκλειστικά αρμόδιος για τις τοπικές υποθέσεις) και έτσι νομιμοποιείται να έχει την πρωτοβουλία με στόχο την αποτελεσματική καταπολέμηση του αποκλεισμού στην περιοχή ευθύνης του : *«....ο Δήμος, πρώτα απ' όλα για δημοκρατικούς λόγους. Είναι ο φορέας τον οποίο έχουν εκλέξει όλοι οι πολίτες. Δεύτερον, το περιεχόμενο της δράσης. Η Τ.Α. μέσα από τον Δ.Κ.Κ. καλύπτει τα πάντα, μπορεί ν' ασχοληθεί με όλα, δηλ. έχει αρμοδιότητες. Γι' αυτούς τους λόγους πιστεύω ότι μπορεί να παίξει ένα τέτοιο ρόλο, να είναι το σημείο αναφοράς....»* (Κ.Υ. Αγ.Βαρβάρας), *«....ο πιο κατάλληλος είναι ο Δήμος, αφού αυτός έχει την ευθύνη της κοινωνικής πολιτικής στην περιοχή του....»* (ΚΑΠΗ Ν.Ιωνίας), *«....ο Δήμος, γιατί είναι το αρμόδιο τοπικό εξουσιαστικό όργανο....»* (ΟΓΑ Περάματος). Έξι (6) εκπρόσωποι φορέων υποστήριξαν ότι ο Δήμος είναι σε πλεονεκτικότερη θέση να κάνει το συντονισμό, γιατί γνωρίζει καλύτερα όλους τους εμπλεκόμενους στην περιοχή του φορείς και μπορεί πιο εύκολα να έρθει σε συννενόηση μαζί τους: *«....νομίζω η Κοινωνική Υπηρεσία του Δήμου, γιατί έχει πολύ καλύτερη επαφή και διασύνδεση με όλους τους φορείς: Υπουργεία, Νομαρχίες κλπ....»*(Κ.Υ. Περάματος), *«....ο Δήμος έχει περισσότερες διοικητικές δυνατότητες και μέσω της Κοινωνικής του Υπηρεσίας να έρχεται σ' επαφή με τους υπόλοιπους φορείς και έτσι να γίνεται η διάχυση της πληροφορίας για τα προβλήματα και την αντιμετώπισή τους....»* (ΟΑΕΔ Κερατσινίου). Τέλος, 1 εκπρόσωπος απέδωσε τη δυνατότητα για συντονισμό από το Δήμο στο γεγονός ότι αυτός διαθέτει τους κατάλληλους πόρους για μια τέτοια λειτουργία, ενώ δύο δε θέλησαν να επιχειρηματολογήσουν υπέρ της άποψής τους (οι τρείς τελευταίοι ήταν

εκπρόσωποι της Εκκλησίας).

Υπήρξαν όμως, όπως σημειώθηκε και παραπάνω, και 7 εκπρόσωποι φορέων που δε συμμερίστηκαν τη γενικότερη αντίληψη που θέλει την Τοπική Αυτοδιοίκηση να παίζει πρωταγωνιστικό ρόλο προς την κατεύθυνση της δημιουργίας δικτύων συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των φορέων που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο. Τρείς απ' αυτούς διεκδίκησαν, ο καθένας για το φορέα που εκπροσωπούσε, το ρόλο του συντονιστή : «*....ο ΟΓΑ που είναι κράτος εν κράτει πρέπει ν' αναλάβει το συντονισμό και να δίνει αρμοδιότητες στους κατά τόπους φορείς. Κι αυτό γιατί πας σε μια δημοτική υπηρεσία και δεν ξέρει πού να σε στείλει....*» (ΟΓΑ Ν.Ιωνίας), «*....ο ΕΟΠ γιατί έχει μια πείρα πολλών ετών, με άτομα πεπειραμένα και με εξειδικευμένο προσωπικό (κοινωνικούς λειτουργούς, ψυχολόγους κλπ), που δεν το έχουν οι άλλοι φορείς. Λόγω της πείρας τόσων έτων, νομίζω ότι είναι ο πιο κατάλληλος....*» (ΚΕΦΟ Καρέα), «*....δε θα 'λεγα ότι είναι απαραίτητο να υπάρχει ένα συντονιστικό όργανο σε κάθε Δήμο. Αν ή Νομαρχία το είχε αυτό θα μπορούσε να ελεγχει όλους τους Δήμους της....*» (Δ. Πρόνοιας Νοτ.Αθηνας). Δύο, πρότειναν διαφορετικές λύσεις και προέβαλαν τα δικά τους επιχειρήματα : «*....πρέπει να υπάρχει μια διαδικασία κατευθυνόμενη από τα πάνω πρός τα κάτω. Το Υ.Υ.Π. να κατευθύνει μια μελέτη αναγκών κάθε περιοχής και όχι ενιαία, γιατι κάθε περιοχή έχει πολύ ειδικά χαρακτηριστικά και προβλήματα. Και από εκεί και πέρα σε επίπεδο Νομαρχίας ή Δήμων, οι Κοινωνικές Υπηρεσίες με τους υπόλοιπους φορείς να εφαρμόζουν ένα πενταετές πρόγραμμα και στη συνέχεια αυτό το πρόγραμμα να περιλαμβάνει επιμέρους ετήσιες δράσεις....*» (Δρομοκαϊτειο), «*....πιστεύω ότι πιο κατάλληλος φορέας θα ήταν η Νομαρχία γιατί στο Δήμο εμπλέκονται περισσότερο με τις πελατειακές σχέσεις και δεν μπορούν να κάνουν σωστή δουλειά....*» (Εκκλησία Περάματος). Δύο, τέλος, εκπρόσωποι της Εκκλησίας δεν θέλησαν να πάρουν θέση στο ερώτημα.

10.3. Ο χαρακτήρας του συντονιστικού ρόλου της Τοπικής Αυτοδ/κησης.

Η καταγραφή των προτάσεων των εκπροσώπων των φορέων στην προηγούμενη ενότητα κατέδειξε μια ιδιαίτερα σημαντική, και ως ένα σημείο απρόσμενη, σύγκλιση σχετικά με το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο (Δημος). Ο Δήμος, μέσω της Κοινωνικής του Υπηρεσίας, προβάλει για μια σειρά από λόγους ως ο πιο κατάλληλος φορέας ν' αναλάβει πρωτοβουλίες με στόχο την ανάπτυξη ενός σταθερού δικτύου συνεργασίας και συντονισμού της δράσης των επιμέρους φορέων. Ποιές, όμως, είναι οι πραγματικές δυνατότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προκειμένου να παίξει έναν τέτοιο καθοριστικό ρόλο ; Πώς διαγράφονται οι αρμοδιότητές της και ποιές είναι οι δυσκολίες που προκύπτουν από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο ; Έχουν οι Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων σήμερα την κατάλληλη οργάνωση και υποδομή (πόρους, προσωπικό) για ν' ανταποκριθούν στις ανάγκες ενός τέτοιου ρόλου; Ποιός μπορεί να είναι, τελικά, ο χαρακτήρας του συντονιστικού ρόλου που θα μπορούσε να διαδραματίσει, υπό τις υφιστάμενες συνθήκες η Τοπική Αυτοδιοίκηση; Στην ενότητα αυτή γίνεται προσπάθεια να αποτυπωθούν κάποιες πρώτες απαντήσεις στα ερωτήματα αυτά μέσα από την καταγραφή των απόψεων των 37 εκπροσώπων φορέων που υποστήριξαν την Τοπική Αυτοδιοίκηση ως τον καταλληλότερο φορέα για την ανάληψη ενός συντονιστικού ρόλου.

10.3.1. Θεσμικά προβλήματα

Λαμβάνοντας υπόψη αφενός τις «κοινωνικές» αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως προκύπτουν από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο[1], και αφετέρου το αντικείμενο της διερεύνησής μας (συντονισμός της δράσης των επιμέρους κοινωνικών φορέων που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο, με στόχο την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού),

[1] Σχετικά με τις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης βλ. κεφ.4, ενότ 4.2.3.

μπορούμε να σημειώσουμε ότι:

α. Παρά το γεγονός ότι η διάκριση μεταξύ τοπικής ή μη υπόθεσης είναι δυσχερής, η κοινωνική προστασία των κατοίκων που βρίσκονται μέσα στα εδαφικά όρια του Δήμου ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της δημοτικής αρχής.

β. Ο Δήμος έχει τη δυνατότητα να συγκροτήσει τον «οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας» του με τέτοιο τρόπο, ώστε να προβλέπεται η δημιουργία, οργάνωση και κατάλληλη στελέχωση Κοινωνικής Υπηρεσίας.

γ. Ο Δήμος έχει τη δυνατότητα να συστήσει νομικά πρόσωπα, ιδρύματα ή επιχειρήσεις, μόνος του ή σε συνεργασία με άλλους φορείς, με σκοπό την παροχή κοινωνικής προστασίας σε κοινωνικά αποκλεισμένα άτομα ή ομάδες.

δ. Ο Δήμος **δεν έχει την αρμοδιότητα του συντονισμού των επιμέρους φορέων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή ευθύνης του.** Η μόνη αρμοδιότητα συντονισμού που έχει είναι αυτή των κοινωνικών προγραμμάτων που προσφέρει ο ίδιος μέσω των δομών που έχει αναπτύξει.

Η θεσμική αδυναμία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμος), ν' αναλάβει το ρόλο του συντονισμού όλων των κοινωνικών φορέων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή ευθύνης της, σχολιάστηκε και από αρκετούς από τους εκπροσώπους των φορέων, στους οποίους θέσαμε το σχετικό ερώτημα. Δεκαεννιά εκπρόσωποι (19), στην πλειοψηφία τους είναι εκπρόσωποι της Τ.Α. (α' και β' βαθμού), απάντησαν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν έχει αρμοδιότητα για κάτι τέτοιο : «....*καταρχήν χρειάζεται ένα ξεκαθάρισμα αρμοδιοτήτων. Όσον αφορά το συντονισμό, για τους φορείς που βρίσκονται ήδη κάτω από την ομπρέλα του*

Δημου δεν θα υπάρξει πρόβλημα, για τους μη δημοτικούς φορείς όμως δεν υπάρχει τέτοια δυνατότητα....» (Κ.Υ.Βύρωνα), *«....ο Δήμος έχει αρμοδιότητα να συντονίζει μόνο τους δημοτικούς φορείς. Βέβαια μέχρι σήμερα δεν έχει καταφέρει ούτε αυτό. Μόνοι μας βρήκαμε έναν κώδικα να επικοινωνούμε για να μην πέφτουμε στα γνωστά προβλήματα επικαλύψεων....»*, (Κέντρο ΑΜΕΑ Βύρωνα-Καισαριανής), *«....υπάρχουν τυπικές δυσκολίες που είναι δύσκολο να ξεπεραστούν. Δε νομίζω ότι υπάρχει η αρμοδιότητα για συντονισμό....* (Δ.Πρόνοιας Αθήνας).

10.3.2. Προβλήματα οργάνωσης και υποδομής

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο δεν είναι το μόνο που εμποδίζει την ανάληψη ενός συντονιστικού ρόλου από την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αν αυτό συνιστά την τυπική προϋπόθεση οι πραγματικές συνθήκες κάτω από τις οποίες πραγματοποιείται η κοινωνική παρέμβασή της αποτελούν ένα αξεπέραστο ουσιαστικό πρόβλημα. Πρόκειται για τις υλικές προϋποθέσεις, την οργάνωση, την υποδομή, το προσωπικό και τα τόσα άλλα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι Κοινωνικές Υπηρεσίες των Δήμων, έτσι όπως αποτυπώθηκαν και παρουσιάστηκαν στο κεφάλαιο 10. Τα προβλήματα αυτά αναφέρθηκαν εκ νέου από 10 εκπροσώπους φορέων, ως ανασταλτικοί παράγοντες σε μια ενδεχόμενη συντονιστική λειτουργία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης : *«....οι δυσκολίες είναι καθαρά σε σχέση με τις αντικειμενικές δυνατότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Όλοι οι Δημοι θα ήθελαν να έχουν έναν τέτοιο ρόλο. Το θέμα είναι ποιός θα τον ενεργοποιήσει και πώς; Ακόμη και μια ημερίδα ενημέρωσης έχει το κόστος της. Και με ποιό ειδικευμένο προσωπικό; το 95% είναι απόφοιτοι Λυκείου....»* (Κ.Υ. Αγ.Βαρβάρας), *«....καταρχήν η Κοινωνική μας Υπηρεσία δεν είναι καν θεσμοθετημένη. Έπειτα χρειάζονται παραχωρήσεις από την Πολιτεία, αλλά μέχρι στιγμής αυτές είναι παραχωρήσεις της απάτης. Παραχωρεί αρμοδιότητες χωρίς πόρους, χωρίς να μπορεί να στελεχώσει τις υπηρεσίες. Σου λέει κάνε κοινωνική πολιτική. Μα πώς να κάνεις κοινωνική πολιτική όταν δεν έχεις οργανωμένες Κοινωνικές Υπηρεσίες με*

Κοινωνιολόγους, Ψυχολόγους κλπ....» (ΚΑΠΗ Βύρωνα).

10.3.3. Καμμία δυσκολία

Πέντε (5) εκπρόσωποι φορέων υποστήριξαν ότι δεν υπάρχει καμμία δυσκολία και η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να παίξει χωρίς προβλήματα το συντονιστικό της ρόλο : «....*η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί να καταφέρει πιστεύω τα πάντα. Η μόνη που μπορεί να υλοποιήσει αυτό το ρόλο είναι η Τ.Α.*....» (Ε.Σ. Περάματος), «....*δεν υπάρχει καμία δυσκολία. Εξαρτάται μόνο από τις προθέσεις των ανθρώπων του Δήμου*....» (Εκκλ. Αγ.Βαρβάρας). Τέλος, 7 εκπρόσωποι απάντησαν ότι δε γνωρίζουν αν και τι είδους δυσκολίες υπάρχουν, σχετικά με την ανάληψη ενός συντονιστικού ρόλου από την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

10.3.4. Ο άτυπος χαρακτήρας του συντονιστικού ρόλου

Η μέχρι τώρα ανάλυση έδειξε ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Δήμος) συγκεντρώνει μια σειρά από πλεονεκτήματα προκειμένου να παίξει έναν πρωταγωνιστικό ρόλο στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Λόγω θέσης - είναι πιο κοντά στους κατοίκους και γνωρίζει καλύτερα τα τοπικά προβλήματα - και ως αποκλειστικά αρμόδια για τις τοπικές υποθέσεις, νομιμοποιείται ν' αναλάβει πρωτοβουλίες με στόχο τη σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ των επιμέρους φορέων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή ευθύνης της, την ανάπτυξη διαύλων επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ τους και την επίτευξη στοιχειώδους τουλάχιστον συντονισμού της δράσης τους. Την άποψη αυτή - όπως φάνηκε μέσα από την καταγραφή των απόψεων των εκπροσώπων τους - έδειξε ότι συμμερίζεται και η πλειοψηφία των φορέων που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Αυτό είναι πολύ σημαντικό αν αναλογιστεί κανείς ότι η επιτυχία μιας τέτοιας προοπτικής προϋποθέτει την αναγνώριση των πλεονεκτημάτων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από τους

υπόλοιπους φορείς και την αποδοχή του ρόλου της.

Από την άλλη μεριά κατέστη επίσης σαφές ότι η ενεργοποίηση ενός συντονιστικού ρόλου από την Τοπική Αυτοδιοίκηση συναντά μια σειρά από τυπικά αλλά και ουσιαστικά εμπόδια. Καταρχήν, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο δεν προβλέπει την άσκηση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, παρά μόνο για τα προγράματα που παρέχονται από τις επιμέρους υπηρεσίες της. Ύστερα, οι πραγματικές συνθήκες κάτω από τις οποίες καλείται να πραγματοποιήσει την κοινωνική της παρέμβαση σήμερα (ανεπάρκεια πόρων, εξειδικευμένου προσωπικού κλπ.) περιορίζουν σημαντικά τις δυνατότητές της προς την κατεύθυνση αυτή. Διαπιστώνεται έτσι ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση σήμερα βρίσκεται εγκλωβισμένη σ' ένα τεράστιο δίλημμα. Η ένταση και ποικιλία των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο κάνουν επιτακτική την ανάγκη για μια πολυδιάστατη και συντονισμένη παρέμβαση. Στο πλαίσιο αυτό καλείται απ' όλους (κράτος, ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, υπόλοιποι φορείς), ως αρμόδιος τοπικός φορέας, ν' αναλάβει ευθύνες και πρωτοβουλίες. Παράλληλα, αντικειμενικές συνθήκες καθιστούν αδύνατη την ανάληψη αυτών των ευθυνών και πρωτοβουλιών. **Πώς, τελικά διαμορφώνεται ο ρόλος της υπό τις παρούσες συνθήκες ;**

Το ερώτημα αυτό υποβλήθηκε στους ίδιους τους εκπροσώπους των φορέων που δραστηριοποιούνται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Το μεγαλύτερο ποσοστό (27 από 44) υποστήριξε ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση, με δεδομένους τους περιορισμούς, θα πρέπει ν' αναπτύξει άτυπες αλλά ουσιαστικές πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση δημιουργίας ενός δικτύου συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των επιμέρους φορέων. Τα προβλήματα του κοινωνικού αποκλεισμού απαιτούν άμεσες λύσεις και δεν πρέπει να χάνεται πολύτιμος χρόνος εξαιτίας των τυπικών προβλημάτων. Στο μέτρο των δυνατοτήτων της και με δεδομένη την καλή διάθεση για συνεργασία από την πλειοψηφία των υπολοίπων φορέων, θα πρέπει να τους προσεγγίσει,

να τους γνωρίσει τα τοπικά προβλήματα και να τους ευαισθητοποιήσει στην από κοινού επίλυσή τους. Απαραίτητη, βέβαια, προϋπόθεση είναι η ίδια να μπορέσει ν' αποκτήσει σαφή γνώση για τα τοπικά προβλήματα με τη διενέργεια πρωτογενών κοινωνικών ερευνών, ώστε να είναι σε θέση να σχεδιάσει ορθολογικά την κοινωνική παρέμβαση και να κατευθύνει αποτελεσματικά την κοινή δράση. Τα αποσπάσματα που ακολουθούν είναι χαρακτηριστικά :

«....το πρώτο είναι να παίξει ακριβώς αυτό το διαμεσολαβητικό ρόλο. Να φέρει σ' επαφή όλους αυτούς τους φορείς. Δεύτερον, τα συμπεράσματα, τους στόχους όλων αυτών των φορέων να τα γενικεύσει και να τα εντάξει στην πολιτική και τη δράση της που είναι από τη φύση της γενική. Ν' αναπτύξει έναν ενιαίο σχεδιασμό που ν' απορρέει από την πληροφόρηση απ' όλους τους φορείς της περιοχής....» (Κ.Υ. Αγ. Βαρβάρας)

«....δε νομίζω ότι μπορεί να το κάνει τυπικά, εξ αρμοδιότητας. Να το ξεκινήσει άτυπα και να προσπαθήσει να την διεκδικήσει στην πορεία αυτή την αρμοδιότητα. Δε θα έλεγα ότι οι υπόλοιποι φορείς θα ήταν απρόθυμοι για κάτι τέτοιο. Αν, αφενός, διατηρήσει ο κάθε φορέας την αυτοτέλειά του και αφετέρου, αναπτυχθούν σταθερές διασυνδέσεις μεταξύ τους θα υπάρχει μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Να μην καπελώνει ο ένας τον άλλον....(Δ.Πρόνοιας Πειραιά).

«....νομίζω ότι η Τ.Α. θα έπρεπε να έχει συμβουλευτικό και όχι αποφασιστικό χαρακτήρα. Να βοηθάει έτσι ώστε να υπάρχει η ροή της πληροφορίας ανάμεσα στους φορείς κι ας μην έχει επίσημο χαρακτήρα....» (ΟΑΕΔ Αιγάλεω).

«....να καταγράψει τους φορείς που υπάρχουν, με τι ασχολείται ο κάθε φορέας, ποιά είναι τα προβλήματα και από εκεί και πέρα να επιδιώξει μια σταθερή διασύνδεση....» (ΟΓΑ Αγ.Δημητρίου)

«....όλες οι υπηρεσίες που υπάρχουν μέσα στο χώρο του Δήμου πρέπει να έχουν μια άμεση σύνδεση και συνεργασία μ' αυτόν. Η Τ.Α. πρέπει ν' αποδεχτεί το ρόλο της αλλά και τον εξειδικευμένο ρόλο των φορέων που λειτουργούν στα όριά της. Με σαφή οριοθέτηση του γνωστικού αντικειμένου του καθενός, με αμοιβαίο σεβασμό και με συντονιστικό όργανο το Δήμο μπορούμε να έχουμε καλύτερα προγράμματα..» (ΚΨΥ Αιγάλεω).

Αντίθετα, 5 εκπρόσωποι φορέων υποστήριξαν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση μπορεί και τυπικά να παίξει αυτό το συντονιστικό ρόλο. Πρόκειται γι' αυτούς που υποστήριξαν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει όλες τις αρμοδιότητες που χρειάζεται και ότι είναι στο χέρι της ν' αναπτύξει όποιο ρόλο κρίνει ότι θα βοηθήσει στην αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Κάποιοι απ' αυτούς διατήρησαν, ωστόσο, τις επιφυλάξεις τους σχετικά με τις αντικειμενικές προυποθέσεις (πόροι, προσωπικό κλπ.): *«....δεν πιστεύω ότι υπάρχει ουσιαστικό εμπόδιο. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει τόσες αρμοδιότητες που θα μπορούσε να φτιάξει οποιοδήποτε όργανο....»* (Ε.Σ. Αγ.Δημητρίου), *«....μόνο θεσμικά θα μπορούσε να γίνει κάτι τέτοιο και δε νομίζω ότι υπάρχει πρόβλημα. Είναι τόσες πολλές οι ανάγκες που όλοι χρειαζόμαστε να βρεθούμε γύρω από ένα τραπέζι....»* (Κοιν.Ξενών. Καρέα). Πέντε (5), τέλος, εκπρόσωποι φορέων απέφυγαν να πάρουν θέση σχετικά με το είδος του συντονιστικού ρόλου που θα μπορούσε να παίξει η Τοπική Αυτοδιοίκηση.

10.4. Συμπεράσματα

Στη βάση της διαπιστούμενης, όπως προέκυψε από τα στοιχεία της εμπειρικής έρευνας, αναποτελεσματικότητας της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο, επιχειρήθηκε στο κεφάλαιο αυτό η αναζήτηση προτάσεων και λύσεων με γνώμονα τη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης. Συμπεραίνεται ότι οι προτάσεις των εκπροσώπων των φορέων, παρά τις επιμέρους ποιοτικές διαφοροποιήσεις, συγκλίνουν προς την κατεύθυνση της σύσφιξης των σχέσεων μεταξύ των φορέων, δημιουργίας σταθερών διαύλων επικοινωνίας και αλληλο-

ενημέρωσης και ανάπτυξης συντονιστικών δομών για την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Στην πλειοψηφία τους θεωρούν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση (Δήμος) λόγω θέσης και ως αποκλειστικά αρμόδια για τις τοπικές υποθέσεις, νομιμοποιείται ν' αναλάβει πρωτοβουλίες με στόχο τη σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ των επιμέρους φορέων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή ευθύνης της, την ανάπτυξη διαύλων επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ τους και την επίτευξη στοιχειώδους τουλάχιστον συντονισμού της δράσης τους. Από την άλλη μεριά κατέστη επίσης σαφές ότι η ενεργοποίηση ενός συντονιστικού ρόλου από την Τοπική Αυτοδιοίκηση συναντά μια σειρά από τυπικά αλλά και ουσιαστικά εμπόδια - πχ. θεσμικό πλαίσιο, ανεπάρκεια πόρων και εξειδικευμένου προσωπικού κλπ. - που περιορίζουν σημαντικά τις δυνατότητές της προς την κατεύθυνση αυτή. Στο πλαίσιο των παραπάνω πλεονεκτημάτων αλλά και περιορισμών και με δεδομένο τον επείγοντα χαρακτήρα των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού, η Τοπκή Αυτοδιοίκηση μπορεί να αναπτύξει άτυπες αλλά ουσιαστικές πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση δημιουργίας ενός δικτύου συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ των επιμέρους φορέων. Μπορεί να τους προσεγγίσει, να τους γνωρίσει τα τοπικά προβλήματα και να τους ευαισθητοποιήσει στην από κοινού επίλυσή τους. Απαραίτητη, βέβαια, προϋπόθεση είναι να μπορέσει η ίδια να αποκτήσει σαφή γνώση για τα τοπικά προβλήματα με τη διενέργεια πρωτογενών κοινωνικών ερευνών, ώστε να είναι σε θέση να σχεδιάσει ορθολογικά την κοινωνική παρέμβαση και να κατευθύνει αποτελεσματικά την κοινή δράση.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΜΕΡΟΣ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 11 : ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

11.1. Σύγκριση της Ελληνικής προς την Ευρωπαϊκή εμπειρία

11.1.1. **Αντικείμενο** της παρούσας διατριβής ήταν η προσέγγιση και μελέτη των συνθηκών κάτω από τις οποίες επιχειρείται η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού των «ευπαθών κοινωνικών ομάδων», από το σύνολο των φορέων κοινωνικής προστασίας που εμπλέκονται σε σχετικά προγράμματα και δραστηριότητες σε πέντε Δήμους της Περιφέρειας Πρωτευούσης (Αγ.Βαρβάρα, Αγ.Δημήτριος, Βύρωνας, Ν.Ιωνία και Πέραμα).

11.1.2. Το τοπικό επίπεδο, υπήρξε το κατεξοχήν πεδίο άσκησης κοινωνικών πολιτικών την περίοδο ανάπτυξης των «κρατών πρόνοιας» στην δυτική Ευρώπη. Την περίοδο αυτή η Τοπική Αυτοδιοίκηση και οι τοπικοί θεσμοί ανέλαβαν ένα ευρύτατο φάσμα των κοινωνικών πολιτικών του «κράτους πρόνοιας» στους τομείς της υγείας, της εκπαίδευσης, της κοινωνικής ασφάλισης και της κοινωνικής πρόνοιας. Η αναβάθμιση του ρόλου των τοπικών θεσμών θεωρήθηκε αναγκαία για την αποτελεσματικότερη οργάνωση και διανομή στις επιμέρους διοικητικές περιοχές, του ολοένα μεγαλύτερου και πολυπλοκότερου φάσματος των κοινωνικών υπηρεσιών.

Σήμερα, αρκετά χρόνια μετά την εμφάνιση της "κρίσης" των παραδοσιακών «κρατών πρόνοιας», το τοπικό επίπεδο προβάλλει εκ νέου ως το προνομιακό πεδίο παροχής της κοινωνικής προστασίας. Το μοντέλο που φαίνεται ότι επικρατεί εντάσσεται κατά κύριο λόγο στη λογική του "προνοιακού πλουραλισμού" και συνίσταται στη **δημιουργία ενός κοινωνικού τομέα στο τοπικό επίπεδο, με τη συνεργασία και συμμετοχή ενός συνόλου φορέων** (κράτος, Τοπική Αυτοδιοίκηση, δημόσιοι φορείς, ιδιωτικοί φορείς κλπ.), **με στόχο την αποτελεσματικότερη "διαχείριση" των κατά τόπους ιδιαίτερων προβλημάτων κοινωνικού αποκλεισμού**. Η συνεργασία αυτή μπορεί, είτε να είναι ατυπη, είτε να έχει την οργανωτική μορφή μιας συγκεκριμένης εταιρικής σχέσης, με την

οποία επιδιώκεται η κινητοποίηση ενός συνασπισμού συμφερόντων και φορέων γύρω από την κοινή θεματολογία μιας πολυδιάστατης δράσης. Η ανάδειξη του μοντέλου αυτού οφείλεται σε τρείς κυρίως λόγους :

(α) Με την υιοθέτηση του μοντέλου αυτού **επιτυγχάνονται οι περισσότεροι στόχοι των σύγχρονων πολιτικών κοινωνικής προστασίας των κράτων-μελών της Ε.Ε.** Οι στόχοι αυτοί συνίστανται στη μείωση των κοινωνικών δαπανών του κράτους, με την ανάληψη μέρους των ευθυνών του από άλλους φορείς, η επιλεκτικότητα και η επικέντρωση των πολιτικών στις λεγόμενες ευπαθείς κοινωνικές ομάδες έναντι της καθολικότητας των παροχών, η έμφαση σε ενεργητικές μορφές απασχόλησης και πρόνοιας, η μεικτή χρηματοδότηση, η ενεργοποίηση των ίδιων των ευπαθών κοινωνικών ομάδων κλπ.

(β) Με την υιοθέτηση του μοντέλου αυτού **ενισχύονται σύγχρονες πολιτικές που ταιριάζουν στη φύση και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κοινωνικού αποκλεισμού**. Καταρχήν, ο κοινωνικός αποκλεισμός, ως πολυδιάστατο πρόβλημα, απαιτεί την εφαρμογή πολυδιάστατων πολιτικών που λαμβάνουν υπόψη τις διασυνδέσεις ανάμεσα στις διάφορες αποστερήσεις και αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα τις διάφορες διαστάσεις της αποστέρησης ως σύνολο. Η ανάγκη για πολυδιάστατες πολιτικές σημαίνει ότι πρέπει, είτε να δημιουργηθούν συνεργασίες ανάμεσα σε επιμέρους φορείς που έχουν ασκήσει μονοδιάστατες, τομεακές πολιτικές, είτε να αναλάβουν υπάρχοντες ή καινούριοι φορείς την εφαρμογή σύγχρονων πολυδιάστατων τεχνικών. Το άλλο χαρακτηριστικό του κοινωνικού αποκλεισμού είναι η ποικιλία των μορφών του και από περιοχή σε περιοχή και στο εσωτερικό μιας περιοχής. Αυτό σημαίνει ότι τα άτομα ή οι ομάδες που βρίσκονται σε κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού πρέπει να εντοπιστούν σε τοπικό και όχι σε εθνικό επίπεδο και ότι τα μέτρα που σκοπεύουν στην ένταξή τους πρέπει να σχεδιαστούν στο τοπικό επίπεδο, ανάλογα με τις ανάγκες των συγκεκριμένων ομάδων ή ατόμων και τις ιδιαιτερότητες του τόπου τους.

(γ) Η ανάδειξη του μοντέλου αυτού ευνοείται και από τις **πρακτικές της Ε.Ε**. Η συμβολή της επιτυγχάνεται με τρείς τρόπους : (α) με την καθιέρωση της αρχής της επικουρικότητας, που καθιερώνει ένα είδος τεκμηρίου υπέρ της κατώτερης βαθμίδας με την πειστική αιτιολογία ότι όταν η απόφαση λαμβάνεται πιο κοντά στον ενδιαφερόμενο πολίτη έχει αυξημένες προοπτικές αποτελεσματικότητας, αφού του δημιουργεί το αίσθημα εγγύτητας και συμμετοχής σ' αυτήν, (β) με τις βασικές αρχές που διέπουν την κοινωνική της παρέμβαση (εφαρμογή στο τοπικό επίπεδο, πολυδιάστατη προσέγγιση, δημιουργία εταιρικών σχέσεων, συμμετοχή των ομάδων-στόχων κλπ.) και (γ) με τη χρηματοδότηση εξειδικευμένων κοινωνικών προγραμμάτων.

11.1.3. Σε αντίθεση με ότι συνέβη στις περισσότερες χώρες της δυτικής Ευρώπης, ο ρόλος του τοπικού στην άσκηση κοινωνικών πολιτικών στην Ελλάδα σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο και μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του '80, ήταν ιδιαίτερα υποβαθμισμένος. Η περιορισμένη, ούτως ή άλλως, ανάπτυξη των κοινωνικών πολιτικών καθοριζόταν αποκλειστικά από το κράτος στο πλαίσιο μιας **συγκεντρωτικής διοικητικής δομής**. Η αποκεντρωμένη διοίκηση και η Τοπική Αυτοδιοίκηση είχαν ελάχιστες αρμοδιότητες και πόρους και περιορίζονταν στο ρόλο του εντολοδόχου των επιλογών της κεντρικής διοίκησης.

Η κατάσταση αυτή άλλαξε σημαντικά τη δεκαετία που διανύουμε με την προσπάθεια ουσιαστικής ανασύνταξης των σχέσεων κεντρικού-τοπικού. Η ανασύνταξη αυτή, που **ήταν κυρίως το αποτέλεσμα των πιέσεων της Ε.Ε.** για διοικητικό εκσυγχρονισμό και αποκέντρωση, εκφράστηκε στο θεσμικό επίπεδο με τους Νόμους 2218/94 και 2240/94 και με το πρόγραμμα "Ι.Καποδίστριας" το 1997. Με τις θεσμικές αυτές ρυθμίσεις θεσμοθετήθηκε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και μεταφέρθηκε το επίπεδο της αποκέντρωσης στην Περιφέρεια, αποκεντρώθηκαν σημαντικές αρμοδιότητες προς την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση και επιχειρήθηκε η

ανασυγκρότηση της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης μέσω των υποχρεωτικών συνενώσεων των ΟΤΑ.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές έχουν αναμφίβολα δημιουργήσει ευνοϊκότερες προϋποθέσεις για την ενεργό συμμετοχή των τοπικών θεσμών στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και στην Ελλάδα. Ιδιαίτερα σε ότι αφορά τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ το ισχύον θεσμικό πλαίσιο τους επιτρέπει την ανάληψη της πλήρους ευθύνης για σημαντικές αρμοδιότητες στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, οι εκτιμήσεις μας για την εικόνα της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο κινούνται ακόμα στο χώρο των υποθέσεων εξαιτίας της έλλειψης επαρκών εμπειρικών ερευνών. Τα λίγα διαθέσιμα στοιχεία παρουσιάζουν μια εικόνα αναποτελεσματικότητας στην παροχή της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο, με κύρια προβλήματα την **έλλειψη πρωτογενών ερευνών** για τις ομάδες-στόχους, την **απουσία συνεργασιών** μεταξύ των εμπλεκομένων φορέων, την **ανεπάρκεια πόρων** και εξειδικευμένου **προσωπικού** κλπ.

11.2. Η τοπική διάσταση της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα.

11.2.1. Η παρούσα έρευνα επεδίωξε να συμβάλλει, στο μέτρο των δυνατοτήτων της, στην κάλυψη ενός ελάχιστου μέρους του ερευνητικού αυτού κενού. Στο πλαίσιο αυτό οι **βασικοί στόχοι της** ήταν **(α)** η διερεύνηση του βαθμού κατά τον οποίο η παρεχόμενη κοινωνική προστασία, από το σύνολο των φορέων που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο, ενσωματώνει τα στοιχεία εκείνα που προβάλλουν σήμερα από τη σχετική βιβλιογραφία αλλά και από τις πρακτικές της Ε.Ε., ως «βασικές προϋποθέσεις αποτελεσματικότητας» κάθε πολιτικής κατά του κοινωνικού αποκλεισμού (σχεδιασμός και εφαρμογή των δράσεων στο τοπικό επίπεδο, πολυδιάστατη προσέγγιση, δημιουργία εταιρικών σχέσεων/συνεργασιών, συντονισμός της δράσης, εφαρμογή της μεθόδου της αξιολόγησης κλπ.), **(β)** η αποτύπωση των

σημαντικότερων προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, προκειμένου να ενσωματώσουν τα παραπάνω στοιχεία στην πολιτική τους με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας και (γ) η σκιαγράφηση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως του κατεξοχήν αρμόδιου φορέα για τις τοπικές υποθέσεις, προς την κατεύθυνση της προώθησης και ενίσχυσης τέτοιου είδους πολιτικών. Στη βάση των παραπάνω βασικών στόχων διατυπώθηκαν οι ακόλουθες **υπόθεσεις εργασίας** :

(α) ο **σχεδιασμός** και η **εφαρμογή** της παρεχόμενης κοινωνικής προστασίας από το σύνολο των φορέων που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο δεν πραγματοποιείται στη βάση μιας διαρκώς ανανεούμενης γνώσης για τους πληθυσμούς-στόχους και τις ιδιαίτερες ανάγκες τους στο τοπικό επίπεδο, (β) οι επιμέρους φορείς κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο δεν έχουν αναπτύξει σε ικανοποιητικό βαθμό σταθερούς διαύλους επικοινωνίας και **συνεργασίας** ούτε μηχανισμούς **συντονισμού** της δράσης τους με αποτέλεσμα η καταπολέμηση του αποκλεισμού των ευπαθών κοινωνικών ομάδων να είναι αποσπασματική και αναποτελεσματική, (γ) οι επιμέρους φορείς κοινωνικής προστασίας που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο δεν έχουν αναπτύξει επιστημονικούς μηχανισμούς παρακολούθησης και **αξιολόγησης** της τοπικής επίπτωσης των κοινωνικών προγραμμάτων που εφαρμόζουν. Η εμπειρική διερεύνηση επιβεβαίωσε σε μεγάλο βαθμό τις παραπάνω υποθέσεις αφού από τα διαθέσιμα στοιχεία προέκυψε ότι :

(α) Η πλειοψηφία των φορέων που δραστηριοποιούνται στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, έχουν ελλιπέστατη γνώση για τους πληθυσμούς-στόχους τους και τις ανάγκες τους. Η άγνοια αυτή οφείλεται κατά κύριο λόγο στην **απουσία πρωτογενών κοινωνικών ερευνών**. Τα προγράμματα που εφαρμόζονται δεν έχουν σχεδιαστεί στη βάση εμπειρικών δεδομένων για τους πληθυσμούς-στόχους και τις ιδιαίτερες

ανάγκες τους στο τοπικό επίπεδο, με αποτέλεσμα τις περισσότερες φορές ο σχεδιασμός της πολιτικής να γίνεται στη βάση προσωπικών εκτιμήσεων ή αιτημάτων. Χαρακτηριστική, επίσης, είναι η έλλειψη επιστημονικών μεθόδων και τρόπων παρακολούθησης και αξιολόγησης της επίπτωσης των προγραμμάτων τους στους πληθυσμούς-στόχους στο τοπικό επίπεδο.

(β) Η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο καθίσταται ακόμα δυσχερέστερη αν προστεθεί και η **διαπιστούμενη έλλειψη συνεργασίας** μεταξύ των επιμέρους φορέων. Πόσο μάλλον όταν η πολυδιάστατη φύση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού επιβάλλει τη δημιουργία σταθερών διαύλων επικοινωνίας και συνεργασίας ανάμεσα στους επιμέρους φορείς, καθώς και μηχανισμών που θα διευκολύνουν το συντονισμο της δράσης τους με στόχο την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών σχετικά με τα άτομα ή ομάδες που βρίσκονται σε ανάγκη, την πολυδιάστατη προσέγγιση στα προβλήματά τους και τη συνέχεια στη φροντίδα τους. Η έρευνα έδειξε ότι η πλειοψηφία των φορέων δε γνώριζε επαρκώς τους υπόλοιπους φορείς που δραστηριοποιούνται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού και καλύπτουν την ίδια περιοχή (Δήμος), μια σημαντική μερίδα φορέων δε γνώριζε καθόλου ποιοί άλλοι κοινωνικοί φορείς δραστηριοποιούνται στην περιοχή τους, ενώ μόνο ένα πολύ μικρό ποσοστό έδειξε ότι είχε σαφή γνώση γι' αυτούς. Η έλλειψη επικοινωνίας επιβεβαιώνεται και από την απουσία αλληλοενημέρωσης για την παρουσία και τις δραστηριότητες των φορέων, αφού η πλειοψηφία τους δήλωσε ότι δεν ενημερώνουν τους υπόλοιπους φορείς σχετικά με τα προγράμματα που προσφέρουν. Και όσον αφορά τον τομέα της συνεργασίας οι περισσότεροι φορείς δήλωσαν ότι δεν έχουν σαταθερές συνεργασίας με άλλους φορείς, κάποιοι έδειξαν να συγχέουν τη σταθερή συνεργασία με τις παραπομπές, ενώ κάποιοι απάντησαν ότι συνεργασίες κάνουν περιστασιακά και κατά περίπτωση. **Εξαίρεση αποτελούν οι φορείς που συμμετείχαν σε προγράμματα χρηματοδοτούμενα από την Ε.Ε.** (HORIZON), που για όσο καιρό λειτουργούσε το πρόγραμμα συνεργάζονταν σε σταθερή βάση με όλους τους εταίρους τους

στο πρόγραμμα, αφού η εταιρική σχέση ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για τη συμμετοχή τους σ' αυτό.

(γ) Ανάλογη είναι η εικόνα και όσον αφορά το ζήτημα του συντονισμού της δράσης των επιμέρους φορέων. Η συντριπτική πλειοψηφία των φορέων διαπιστώνει **πρόβλημα συντονισμού** ανάμεσα στους επιμέρους φορείς που ασχολούνται με το πρόβλημα του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Η έλλειψη συντονισμού αποδίδεται κατά κύριο λόγο στην έλλειψη πνεύματος και φιλοσοφίας συνεργασίας που διέπει παραδοσιακά όλους τους τομείς στης πολιτικής στη χώρα μας, ενώ ως αίτια αναφέρθηκαν επίσης τα ίδια συμφέροντα και οι σκοπιμότητες των φορέων, καθώς και η έλλειψη επαρκούς υλικοτεχνικής υποδομής και προσωπικού. Η πλειοψηφία των φορέων δηλώνει οτι η έλλειψη συντονισμού δημιουργεί σοβαρά εμπόδια στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, αφού εμποδίζει την οοκληρωμένη και πολυδιάστατη καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και δεν εξασφαλίζεται η συνέχεια στη φροντίδα των ατόμων ή ομάδων που βρίσκονται σε ανάγκη.

(δ) Προβλήματα καταγράφονται επίσης και στο ζήτημα της **προσπελασιμότητας** των υπηρεσιών, δηλαδή της δυνατότητας γνώσης και χρήσης των υπηρεσιών από τα άτομα ή τις ομάδες που βρίσκονται σε κίνδυνο αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο. Σύμφωνα με τους φορείς, η σημαντικότερη δυσκολία που αντιμετωπίζουν οι ενδιαφερόμενοι, προκειμένου να προσεγγίσουν τις υπηρεσίες τους και να ωφεληθούν απ' αυτές είναι ο στιγματισμός, ενώ ακολουθεί σε συχνότητα η δυσκολία πρόσβασης στις υπηρεσίες λόγω προβλημάτων μετακίνησης (ΑΜΕΑ, ηλικιωμένοι), επικοινωνίας με τους φορείς, πληροφόρησης για τα προσφερόμενα προγράμματα κλπ. Ακολουθούν προβλήματα, όπως αυτά της γραφειοκρατίας, της έλλειψης εμπιστοσύνης, της ανεπάρκειας των προγραμμάτων, των λειτουργίας των υπηρεσιών κ.α.

(ε) Οι φορείς που εμπλέκονται στην καταπολέμηση του αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο, αντιμετωπίζουν μια σειρά από επιπρόσθετα προβλήματα (οικονομικά, προσωπικού, θεσμικά κλπ.) που καθιστούν ακόμα δυσχερέστερη οποιαδήποτε προσπάθεια για εφαρμογή μια κοινωνικής πολιτικής με τα παραπάνω σύγχρονα χαρακτηριστικά (επιστημονικός σχεδιασμός, αξιολόγηση, ανάπτυξη συνεργασιών, συντονισμός της δράσης κλπ.). Ως σημαντικότερο πρόβλημα αναφέρεται το οικονομικό (ανεπάρκεια πόρων) και ακολουθούν η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, η έλλειψη κατάλληλου θεσμικού πλαισίου, προβλήματα υλικοτεχνικής υποδομής, μηχανοργάνωσης, ακόμα και ενδοϋπηρεσιακής επικοινωνίας.

11.2.2. Η ανάλυση των στοιχείων που προέκυψαν από την εμπειρική έρευνα δείχνει ότι η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στους πέντε Δήμους που μελετήθηκαν είναι αναποτελεσματική. Από τη μια μεριά, η κοινωνική ρευστότητα που δημιουργείται από τις συνεχείς "εισροές" και "εκροές" πληθυσμιακών ομάδων και από την άλλη, οι "εισροές" και "εκροές" πολιτικών και προγραμμάτων από μια ποικιλία φορέων στα πλαίσια ενός **"ανοιχτού" κοινωνικού συστήματος**, όπως είναι ο Δήμος, δημιουργούν σοβαρά προβλήματα όσον αφορά τον ορθολογικό σχεδιασμό της πολιτικής και το συντονισμό της δράσης των επιμέρους φορέων. Ως χαρακτηριστικά της εφαρμοζόμενης πολιτικής καταγράφονται η έλλειψη επιστημονικου σχεδιασμού, η έλλειψη σαφούς γνώσης των πληθυσμών-στόχων και των αναγκών τους, η ύπαρξη κενών και επικαλύψεων στην παροχή της προστασίας και η ψυχική και σωματική ταλαιπωρία των χρηστών των υπηρεσιών. Τα ευρήματα αυτά δεν επιτρέπουν, βέβαια, τη διεξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων ούτε και προσφέρονται για γενικεύσεις. Προσθέτουν, ωστόσο, κάποια στοιχεία στην ιδιαίτερα ασαφή εικόνα που έχουμε, όσον αφορά τις συνθήκες υπό τις οποίες παρέχεται η κοινωνική προστασία στο τοπικό επίπεδο και μπορούν να χρησιμεύσουν ως υποθέσεις, για τη διεξαγωγή περαιτέρω ερευνών στο χώρο αυτό. Πρέπει να σημειωθεί, εξάλλου, ότι

συμφωνούν σε μεγάλο βαθμό και με τα συμπεράσματα των υπόλοιπων σχετικών εμπειρικών μελετών που έχουν διεξαχθεί μέχρι σήμερα (βλ. κεφ.4).

11.3. Ο ρόλος του Δήμου στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η έρευνα έδειξε ότι η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στους πέντε Δήμους δεν έχει τα χαρακτηριστικά μιας σύγχρονης, πολυδιάστατης και ολοκληρωμένης πολιτικής (επιστημονικός σχεδιασμός, παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων, συνεργασίες και συντονισμός της δράσης), αλλά παραμένει σε μεγάλο βαθμό παραδοσιακή, μονοδιάστατη και αποσπασματική. Στο πλαίσιο αυτό δημιουργείται επιτακτική ανάγκη για εξεύρεση λύσεων με στόχο τη βελτίωση της υφιστάμενης κατάστασης. Οι προτάσεις των εκπροσώπων των φορέων συγκλίνουν προς την κατεύθυνση της **σύσφιξης των σχέσεων μεταξύ των φορέων, της δημιουργίας σταθερών διαύλων επικοινωνίας, αλληλο-ενημέρωσης και ανάπτυξης συντονιστικών δομών**. Απρόσμενη, ωστόσο, ήταν η σύγκλιση των απόψεών τους σχετικά με το ποιός είναι ο καταλληλότερος φορέας για να αναλάβει πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση αυτή. Η πλειοψηφία τους θεωρεί **ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση συγκεντρώνει μια σειρά από πλεονεκτήματα**. Λόγω θέσης - είναι πιο κοντά στους κατοίκους και γνωρίζει καλύτερα τα τοπικά προβλήματα - και ως αποκλειστικά αρμόδια για τις τοπικές υποθέσεις, νομιμοποιείται να αναλάβει πρωτοβουλίες με στόχο τη σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ των φορέων που δραστηριοποιούνται στην περιοχή ευθύνης της, την ανάπτυξη διαύλων επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ τους και την επίτευξη, στοιχειώδους τουλάχιστον, συντονισμού της δράσης τους. Από την άλλη μεριά, κατέστη επίσης σαφές ότι η ενεργοποίηση ενός συντονιστικού ρόλου από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, συναντά μια σειρά από τυπικά αλλά και ουσιαστικά εμπόδια. Καταρχήν, το ισχύον θεσμικό πλαίσιο δεν προβλέπει την άσκηση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας από την Τοπικη Αυτοδιοίκηση, παρά μόνο για τα προγράμματα που παρέχονται από τις επιμέρους υπηρεσίες της. Ύστερα, οι πραγματικές συνθήκες κάτω από τις οποίες καλείται να πραγματοποιήσει την

κοινωνική της παρέμβαση σήμερα (ανεπάρκεια πόρων, εξειδικευμένου προσωπικού κλπ.) περιορίζουν σημαντικά τις δυνατότητές της προς την κατεύθυνση αυτή. Οι εκπρόσωποι των φορέων, υποστηρίζουν ότι, με δεδομένους τους περιορισμούς αυτούς, **η Τ.Α. θα πρέπει να αναπτύξει άτυπες αλλά ουσιαστικές πρωτοβουλίες** προς την κατεύθυνση δημιουργίας ενός δικτύου συνεργασίας και ουσιαστικού συντονισμού μεταξύ των επιμέρους φορέων. Τα προβλήματα του κοινωνικού αποκλεισμού απαιτούν άμεσες λύσεις και δεν πρέπει να χάνεται πολύτιμος χρόνος εξαιτίας των τυπικών προβλημάτων. Στο μέτρο των δυνατοτήτων της και με δεδομένη την καλή διάθεση για συνεργασία από την πλειοψηφία των υπολοίπων φορέων, θα πρέπει να τους προσεγγίσει, να τους γνωρίσει τα τοπικά προβλήματα και να τους ευαισθητοποιήσει στην από κοινού επίλυσή τους. Απαραίτητη, βέβαια, προϋπόθεση είναι η ίδια να αποκτήσει σαφή γνώση για τα τοπικά προβλήματα, με τη διενέργεια πρωτογενών κοινωνικών ερευνών, ώστε να είναι σε θέση να σχεδιάσει ορθολογικά την κοινωνική παρέμβαση και να κατευθύνει αποτελεσματικά την κοινή δράση.

Η άποψη που προβάλλεται από την πλειονότητα των εκπροσώπων των φορέων που ρωτήθηκαν, σχετικά με το συντονιστικό ρόλο που μπορεί να παίξει η τοπική αυτοδιοίκηση στο επίπεδο του Δήμου θα πρέπει να τονιστεί και να προσεχτεί ιδιαίτερα. Πρώτον, γιατί δείχνει μια σαφή **υπέρβαση της παραδοσιακής τυποκρατικής νοοτροπίας και μια ενδιαφέρουσα στροφή προς την ουσιαστική αντιμετώπιση των πραγμάτων**. Κι αν ακόμη η έλλειψη τυπικής συντονιστικής αρμοδιότητας είναι πρόβλημα υπαρκτό, το σημαντικό είναι ότι οι περισσότεροι θεωρούν ότι η ουσιαστική και άτυπη αντιμετώπιση της έλλειψης συντονισμένης δράσης των διαφόρων φορέων που λειτουργούν στα όρια του Δήμου είναι ένα θέμα επείγον και καίριας σημασίας. Δεύτερον, η δυνατότητα τυπικής συντονιστικής αρμοδιότητας από την Τοπική Αυτοδιοίκηση σημαίνει άσκηση εξουσίας. Η ενίσχυση, όμως, της εξουσιαστικής λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης καθιστά τελικά ανέφικτη την εταιρικότητα, ως σχέση μεταξύ των επιμέρους ανεξαρτήτων

φορέων, αλλά και την ενεργό συμμετοχή των άμεσα ενδιαφερομένων στα προγράμματα κατά του αποκλεισμού τους. Αυτό σημαίνει ότι, κι αν ακόμη είχαν την τυπική συντονιστική αρμοδιότητα, οι Δήμοι θα έπρεπε να την ασκούν σαν να μην την είχαν.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

ΟΔΗΓΟΣ ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗΣ

Ι. Προγράμματα κατά του κοινωνικού αποκλεισμού

1. Μπορείτε να αναφέρετε τα προγράμματα που εφαρμόζει ο φορέας που εκπροσωπείτε, τα οποία είναι συναφή με το πρόβλημα του κοινωνικού αποκλεισμού;

2. Ποιοι είναι οι ομάδες – στόχοι των προγραμμάτων αυτών;

ΙΙ. Σχεδιασμός προγραμμάτων

Για το Δήμο και λοιπούς τοπικούς φορείς

1. Με ποιο τρόπο πληροφορείστε για τα ιδιαίτερα προβλήματα και τις ανάγκες των κατοίκων της περιοχής που καλύπτετε;

2. Με ποιόν τρόπο αποφασίσατε για το είδος των προγραμμάτων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού που αναπτύξατε και εφαρμόζετε; Η απόφασή σας ήταν αποτέλεσμα προσωπικών εκτιμήσεων; Προήλθε από αιτήματα των κατοίκων; Προηγήθηκε κάποια μελέτη κοινωνικών αναγκών;

Για τις τοπικές υπηρεσίες/παραρτήματα μη τοπικών φορέων

1. Ποια είναι η επαφή σας (αν υπάρχει) με τα ιδιαίτερα κοινωνικά προβλήματα της τοπικής κοινωνίας;

2. Τα προγράμματα κατά του κοινωνικού αποκλεισμού που εφαρμόζετε, σχεδιάζονται στη βάση προηγούμενης μελέτης των ιδιαίτερων κοινωνικών αναγκών της περιοχής που καλύπτετε ή σχεδιάζονται κεντρικά και εκτελούνται ομοιόμορφα κατά τόπους;

ΙΙΙ. Επικοινωνία – συνεργασίες – συντονισμός

1. Γνωρίζετε άλλους φορείς που δραστηριοποιούνται στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στην ίδια περιοχή; Αν ναι, ποιοι είναι αυτοί οι φορείς και ποια τα προγράμματά τους;

2. Οι φορείς αυτοί σας ενημερώνουν (και με ποιο τρόπο) για την υπαρξή τους και για τα προγράμματα που προσφέρουν;

3. Εσείς ενημερώνετε τους άλλους φορείς για τα προγράμματα κατά του κοινωνικού αποκλεισμού που εφαρμόζετε;

4. Παραπέμπετε σε αυτούς περιπτώσεις που δεν μπορείτε να καλύψετε εσείς;

5. Συνεργάζεστε με άλλους φορείς κατά τον σχεδιασμό, εκτέλεση και αξιολόγηση συγκεκριμένων προγραμμάτων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού; Αν ναι, αναφέρατε τους φορείς κατά πρόγραμμα καθώς και το είδος της συνεργασίας.

6. Θεωρείτε ότι η συνεργασία αυτή είναι ικανοποιητική; Ποια είναι τα προβλήματα που αντιμετωπίζετε και ποιες οι προτάσεις σας για βελτίωση;

7. Έχετε από τη μέχρι τώρα εμπειρία σας διαπιστώσει ότι υπάρχει πρόβλημα συντονισμού των επιμέρους φορέων που ασχολούνται με το πρόβλημα του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο;

8. Αν ναι, θεωρείτε ότι αυτή η έλλειψη συντονισμού δημιουργεί σοβαρά προβλήματα (και τι είδους) όσον αφορά την αποτελεσματικότερη καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο;

9. Έχετε εμπλακεί σε κάποιο από τα προγράμματα κατά του κοινωνικού αποκλεισμου που χρηματοδοτούνται από την Ε.Ε.; Αν ναι, ποια είναι η εμπειρία σας από τη συμμετοχή αυτή;

IV. Αξιολόγηση της κοινωνικής παρέμβασης από τους ίδιους τους φορείς

1. Έχετε αναπτύξει κάποιους (και ποιους) μηχανισμούς παρακολούθησης και αξιολόγησης της τοπικής επίπτωσης των προγραμμάτων κατά του κοινωνικού αποκλεισμού που εφαρμόζετε;

2. Ποιοι είναι οι ενδεχόμενοι περιορισμοί ή τα προβλήματα που αντιμετωπίζετε προκειμένου να βελτιώσετε την αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων αυτών;

3. Με ποιο τρόπο πληροφορούνται οι ενδιαφερόμενοι για τα προγράμματα κατά του κοινωνικού αποκλεισμού που εφαρμόζετε;

4. Έχετε κάποιες ενδείξεις για το βαθμό πληροφόρησης των ενδιαφερομένων; Από πού προέρχονται οι ενδείξεις αυτές;

5. Ποιες είναι κατά τη γνώμη σας οι δυσκολίες που συναντούν οι ενδιαφερόμενοι προκειμένου να συμμετάσχουν και να αποκομίσουν οφέλη από τα προγράμματα που προσφέρετε;

6. Ποια είναι η γενική εκτίμησή σας σχετικά με το ρόλο σας στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο;

V. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

1. Στο βαθμό που επισημαίνετε προβλήματα, όσον αφορά την παρεχόμενη κοινωνική προστασία στο τοπικό επίπεδο, σε κάποιον ή κάποιους από τους παραπάνω τομείς (σχεδιασμός, συνεργασίες/συντονισμός, προσπελασιμότητα, κλπ.), με ποιόν τρόπο πιστεύετε ότι θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν;

2. Ποιός φορέας πιστεύετε ότι θα ήταν ο πιο κατάλληλος ώστε ν' αναλάβει πρωτοβουλίες προς την κατεύθυνση αυτή και γιατί;

3. Ποιο θεωρείτε ότι πρέπει να είναι το περιεχόμενο των πρωτοβουλιών αυτών και ποιές είναι οι σημαντικότερες δυσκολίες που υπάρχουν σχετικά με την ανάληψη τους από (το φορέα που επιλέξατε) ;

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

ΑΒΔΕΛΑ Ε. (1989), «Το αντιφατικό περιεχόμενο της κοινωνικής προστασίας : η νομοθεσία για την εργασία των γυναικών στη βιομηχανία 19ος-20ος αι.» στο *Ιστορικά*, Μέλισσα, τομ.6, τευχ.11, σελ.349-359.

ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΠΟΥΛΟΣ ΣΤ. (1990), *Συλλογική Δράση και Αντιπροσώπευση Συμφερόντων πριν και μετά την Μεταπολίτευση*, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.

ΑΛΕΞΙΟΥ Γ. (1989), *Η ΕΟΚ. Κριτική Θεώρηση*. Αθήνα.

ΑΜΗΡΑ Α., ΓΕΩΡΓΙΑΔΗ Ε., ΤΕΠΕΡΟΓΛΟΥ Α. (1986), *Ο Θεμός της Ανοικτής Προστασίας των Ηλικιωμένων στην Ελλάδα, Έρευνα για τα ΚΑΠΗ*, ΕΚΚΕ, Αθήνα.

ΑΝΔΡΙΚΟΠΟΥΛΟΥ Ε. (1993), "Νέοι θεσμοί τοπικής ανάπτυξης και προβλήματα κοινωνικής πολιτικής" στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα *Διαστάσεις της Κοινωνικής Πολιτικής Σήμερα*, Αθήνα, σελ.527-542.

ΑΜΙΤΣΗΣ Γ. (1993), "Το θεσμικό πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής σε σχέση με τις Λιγότερο Ευνοημένες Ομάδες - Η κάλυψη των ηλικιωμένων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες", στο Χτούρης Σ., *Θεσμοί και Ρυθμίσεις της Κοινωνικής Πολιτικής*, Πράξις, Αθήνα, σελ.148-219.

ΑΜΙΤΣΗΣ Γ., ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ. (1998), "Κανονιστικές διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού", στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (πρακτ. συνεδρ.), *Κοινωνικέα Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Εξάντας, Αθήνα, σελ. 56-76.

ΑΦΟΥΞΕΝΙΔΗΣ Α. (1999), "Το ελληνικό κράτος πρόνοιας. Καμπή, αναδιάρθρωση ή αποδόμηση;", στο Ματσαγγάνης Μ. (επιμ.), *Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ.235-248.

ΒΑΡΕΛΙΔΗΣ Ν. (1992), "Ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης", στο *Αντί*, τευχ. 503.

ΒΟΥΛΓΑΡΗΣ Γ. (1994), *Φιλελευθερισμός, Συντηρητισμός, Κοινωνικό Κράτος 1973-1990. Ανάλυση και κριτική των χαρακτηριστικών ρευμάτων*, Θεμέλιο, Αθήνα.

BUSCH K. (1992), *Η Ευρώπη μετά το 1992. Οικονομικές, Οικολογικές και Κοινωνικές Προοπτικές της Ενιαίας Εσωτερικής Αγοράς*, για την ελληνική έκδοση Κριτική, Αθήνα.

ΓΕΤΙΜΗΣ Π. (1988), "Η συγκρότηση του τοπικού κράτους στην Ελλάδα", στο Μαλούτας Θ., Οικονόμου Δ.,(επιμ.), *Προβλήματα Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και τομεακές προσεγγίσεις*, Εξάντας, Αθήνα, σελ.149-182.

ΓΕΤΙΜΗΣ Π., ΚΑΥΚΑΛΑΣ Γ., (1990), «Τοπική ανάπτυξη, μορφές κρατικής ρύθμισης στην Ελλάδα», στο *Τόπος*, τευχ. 2, σελ. 63-87.

ΓΕΤΙΜΗΣ Π. (1993), "Κοινωνικές πολιτικές και τοπικό κράτος", στο Γετίμης Π., Γράβαρης Δ. (επιμ.), *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 91-121.

ΓΕΩΡΓΑΝΤΑΣ Η. (1991), "Θεωρητικές προσεγγίσεις για το τοπικό κράτος", στο περ.*Τόπος*, τευχ. 1, σελ. 63-87.

ΓΕΩΡΓΙΑΔΟΥ Β. (1992), *Νέα Ένδεια και Αρωγή. Συρίκνωση της Αγοράς Εργασίας και Κοινωνικές Πολιτικές*, Παπαζήσης, Αθήνα.

ΓΕΩΡΓΟΥΛΗΣ ΣΤ. (1997), *Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Σάκκουλας, Αθήνα, Κομοτηνή.

ΓΡΑΒΑΡΗΣ Δ. (1993), "Θεσμική συνέργεια και αντιπαλότητα στα πλαίσια της πολιτικής καταπολέμησης της ανεργίας", στο Χτούρης Σ., *Θεσμοί και Ρυθμίσεις Κοινωνικής Πολιτικής*, Πράξις, Αθήνα, σελ.58-96.

GARNIER J.P. (1996), "Η αποκέντρωση: μια κρατική υπόθεση", στο *Θέσεις*, τευχ. 56, σελ.51-59 (μτφ.).

CLERC D. (1995), "Βιομηχανία παραγκωνισμένων", στην ελληνική έκδοση της Le Monde Diplomatique, *Η Μάστιγα του Κοινωνικού Αποκλεισμού* (αφιερ.), τευχ. 6, σελ 14-16.

ΔΟΞΙΑΔΗΣ (1985), *Γενική Συγκοινωνιακή Μελέτη και Έρευνα της Ευρύτερης Περιοχής του Πειραιά*, Αθήνα.

DRUCKER P. (1996), *Η Μετακαπιταλιστική Κοινωνία*, για την ελληνική έκδοαση Gutenberg, μτφ. Δ.Γ.Τσαούσης, Αθήνα.

ΕΚΚΕ (1990), *Διαστάσεις της Φτώχειας στην Ελλάδα*, Τομ. Α'και Β'.

ΕΚΚΕ (1993), *Η Κοινωνική Έρευνα στην Ελλάδα Σήμερα*, Αθήνα.

ΕΚΚΕ (1996), *Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ελλάδα. Κύρια Θέματα και Προσδιορισμός Προτεραιοτήτων Πολιτικής*, Τομ. Α' και Β', Αθήνα.

ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (1983), *τεύχος 4*, Ευρωεκδοτική Ε.Π.Ε.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (1982), *Έκθεση για το Πρώτο Πρόγραμμα Πειραματικών Προγραμμάτων και Μελετών για την Καταπολέμηση της Φτώχειας*, COM (8) 769 τελικό, Βρυξέλλες, 13 Σεπτεμβρίου 1982.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (1993), *Πράσινο Βιβλίο, Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική - Επιλογές για την Ένωση*, KOM(93) 551 τελικό.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (1993), *Έκθεση για την εφαρμογή του κοινοτικού προγράμματος για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών ομάδων*, COM (93) 435 τελικό, Βρυξέλλες, 22 Σεπτεμβρίου 1993.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (1993), *Λευκό Βιβλίο για την Ανάπτυξη, την Ανταγωνιστικότητα και την Απασχόληση : οι προκλήσεις και η αντιμετώπισή τους για τη μετάβαση στον 21 αιώνα*, COM (93) 700 τελικό.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (1994), *Λευκό Βιβλίο. Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική - Η Πορεία προς το Μέλλον για την Ένωση*, KOM(94) 333 τελικό.

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ (1995), *Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με ένα Πρόγραμμα Μεσοπρόθεσμης Κοινωνικής Δράσης (1995-1997)*, COM (95) 134 τελικό.

ΖΩΓΡΟΜΑΛΙΔΗΣ Α. (1983), "Η κοινωνική ασφάλεια σε σχέση με τη φτώχεια στην Ελλάδα, στο *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, τχ.4, σελ.248-253.

ΙΑΤΡΙΔΗΣ Δ. (1979), "Κοινωνικός σχεδιασμός στην Ελλάδα : πρόνοια ή αδιαφορία;", στο *Οικονομία και Κοινωνία*, τχ.7., σελ.51-64.

ΙΑΤΡΙΔΗΣ Δ. (1990), *Σχεδιασμός Κοινωνικής Πολιτικής*, Gutenberg, Αθήνα.

ΙΔΡΥΜΑ ΣΑΚΗ ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΑ (1998), *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Εξάντας, Αθήνα.

ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. (1994), *Η Πόλη και η Ευρωπαϊκή Ολοκληρωση. Αναζητώντας μια νέα Αριστοτελική Προσέγγιση στη Διαδικασία της Πολιτικής Ολοκλήρωσης*, Θεμέλιο, Αθήνα.

ΙΩΑΚΕΙΜΙΔΗΣ Π. (1997), "Μήπως το Άμστερνταμ διασώζει την ομοσπονδιακή Ε.Ε.;" στο Ντάλης Σ. (επιμ.), *Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ. Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και Ανάλυση της Νεας Συνθήκης της Ε.Ε.*, Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 388-400.

ΚΑΒΟΥΝΙΔΗ ΤΖ. (1996), "Κοινωνικός αποκλεισμός. Έννοια, κοινοτικές πρωτοβουλίες, ελληνική εμπειρία και διλλήματα πολιτικής", στο Καραντινός Δ., Μαράτου - Αλιπράντη Λ, Φρονίμου Ε. (επιμ.), *Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ελλάδα. Κύρια Θέματα και Προσδιορισμός Προτεραιοτήτων Πολιτικής. Εκθεση για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*, ΕΚΚΕ, Τομ. Α', Αθήνα, σελ. 48-78.

ΚΑΒΟΥΡΙΑΡΗΣ Μ. (1983), "Ερμηνευτικό σχήμα για την ανάλυση της φτώχειας στην Ελλάδα, στο *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, τχ.4, σελ.292-302.

ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (1986), *Εισοδήματα και Φτώχεια στην Ελλάδα, Προσδιοριστικοί Παράγοντες*, ΚΕΠΕ, Επιστημονικές Μελέτες 22, Αθήνα.

ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Κ. (1993), *Έρευνα για τον Προσδιορισμό Ορίων Φτώχειας και Αποστέρησης στο Πέραμα. Διανομή Εισοδήματος, Δείκτες και Διαστάσεις Φτώχειας στο Πέραμα*, Αθήνα.

ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΑΣ Σ., ΚΑΣΙΜΑΤΗ Κ., ΠΑΝΤΑΖΙΔΗΣ Ν., (1988), *Έρευνα για τη Σύνθεση και την Κατανομή του Εισοδήματος στην Ελλάδα*, μέρος πρώτο : αποτελέσματα για την περιοχή της πρωτεύουσας, ΕΚΚΕ, Αθήνα.

ΚΑΣΙΜΑΤΗ Κ. (1993), *Πόντιο Μετανάστες από την Πρώην Σοβιετική Ένωση : Κοινωνική και Οικονομική τους Ένταξη*, ΓΓΑΕ σε συνεργασία με ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Αθήνα.

ΚΑΣΙΜΑΤΗ Κ. (1996-97), *Σχεδιασμός και Αξιολόγηση Προγραμμάτων Κοινωνικής Πολιτικής*, Σημειώσεις, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.

ΚΑΣΙΜΑΤΗ Κ. (1998), "Εισαγωγή", στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.), *Κοινωνικός Αποκλεισμός : Η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα, σελ.13-35.

ΚΑΣΙΜΑΤΗ Κ. (1998), "Πόντιοι μετανάστες και κοινωνικός αποκλεισμός", στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.), *Κοινωνικός Αποκλεισμός : Η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα, σελ. 275-305.

ΚΑΣΣΩΤΑΚΗΣ Μ., ΠΑΠΑΠΕΤΡΟΥ Σ., ΦΑΚΙΟΛΑΣ Ν., (1996), "Φραγμοί στην εκπαίδευση και την επαγγελματική αποκατάσταση των ατόμων με ειδικές ανέγκες", στο Καραντινός Δ., Μαράτου - Αλιπράντη Λ, Φρονίμου Ε. (επιμ.), *Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ελλάδα. Κύρια Θέματα και Προσδιορισμός Προτεραιοτήτων Πολιτικής. Εκθεση για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*, ΕΚΚΕ, Τομ. Α', Αθήνα, σελ.449-473.

ΚΑΥΚΑΛΑΣ Γ., ΚΟΜΝΗΝΟΣ Ν. (1993), Στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης και ο νέος ρόλος των κρατικών πολιτικών", στο Γετίμης Π., Γραβαρης Δ. (επιμ.), *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική. Η Σύγχρονη Προβληματική*, Θεμέλιο, Αθήνα.

ΚΕΔΚΕ - ΕΕΤΑΑ (1995), *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Παρούσα Κατάσταση και Προοπτικές*, Αθήνα.

ΚΕΠΕ (1989), *Κοινωνική Πρόνοια*, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, Αθήνα.

ΚΕΤΣΕΤΖΟΠΟΥΛΟΥ Μ., ΜΠΟΥΖΑΣ Ν., (1996), "Λειτουργίες της αγοράς εργασίας και κοινωνικός αποκλεισμός", στο Καραντινός Δ., Μαράτου - Αλιπράντη Λ, Φρονίμου Ε. (επιμ.), *Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ελλάδα : Κύρια Θεματα και Προσδιορισμός Προτεραιοτήτων Πολιτικής*, ΕΚΚΕ, Αθήνα, Τομ.Α', σελ. 137-170.

ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ Ξ. (1997), *Όψεις Αναδιάρθρωσης του Κράτους Πρόνοιας στην Ευρώπη*, Σάκκουλας, Αθήνα.

ΚΡΕΜΑΛΗΣ Κ. (1990), *Κοινωνική Πρόνοια*, Αθήνα.

ΛΑΠΑΒΙΤΣΑΣ Κ. (1998), "Κοινωνικός αποκλεισμός και ιαπωνικός καπιταλισμός : η περίπτωση των μη-χειρωνακτών εργατών ("white collar workers"), στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (πρακτ. συνεδρ.), *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Εξάντας, Αθήνα, σελ.226-238.

ΛΙΑΚΟΣ Α. (1993), « Η ανεπιθύμητη κύηση. Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, ιστορικά, θεωρητικά προβλήματα», στο *Οι Διαστάσεις της Κοινωνικής Πολιτικής Σήμερα*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα.

ΜΑΛΟΥΤΑΣ Θ., ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ Δ., (1988), «Κράτος Πρόνοιας : το πρότυπο και η ελληνική εκδοχή του», στο Μαλούτας Θ., Οικονόμου Δ. (επιμ.) *Προβλήματα Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα. Χωρικές και Τομεακές Προσεγγίσεις*, Εξάντας, Αθήνα.

ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ Ν. (1995), «Η περιφερειακή πολιτική», στο Μαραβέγιας Μ., Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.), *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Θεμέλιο, Αθήνα.

ΜΑΡΙΑΣ Ν. (1997), *Για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Πολιτών και της Αλληλεγγύης. Η Πορεία προς το Άμστερνταμ*, Τυπωθήτω, Αθήνα.

MARSHALL T.H., BOTTOMORE T. (1992), *Ιδιότητα του Πολίτη και Κοινωνική Τάξη*, εισαγωγή – μετάφραση Ο. Στασινοπούλου, Gutenberg, Αθήνα.

ΜΑΤΣΑΓΓΑΝΗΣ Μ. (1999), *Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.

MERRIEN F.-X. (1996): Γαλλοβρετανικές διαφορές. Φτώχεια και κοινωνικές πολιτικές στη Γαλλία και τη Μεγάλη Βρετανία (19ος αιώνας-αρχές του 20ου

αιώνα), στο στο Merrien F.X. (επιμ.), *Αντιμέτωποι με τη Φτώχεια*, για την ελληνική έκδοση Κατάρτι, μτφ. Μ.Κορασίδου, Αθήνα, σελ. 123-168.

MESSU M. (1996), "Φτώχεια και αποκλεισμός στη Γαλλία", στο Merrien F.X. (επιμ.), *Αντιμέτωποι με τη Φτώχεια*, για την ελληνική έκδοση Κατάρτι, μτφ. Μ.Κορασίδου, Αθήνα, σελ. 171-211.

ΜΗΤΡΑΚΟΣ Θ., ΠΑΝΟΠΟΥΛΟΥ Γ., ΤΣΑΚΛΟΓΛΟΥ Π. (1997), Οικονομικές ανισότητες και φτώχεια στην Ελλάδα : ποσοτικές διαστάσεις του προβλήματος", στο Πάκος Θ. (επιμ.), *Η Κοινωνία των 2/3*, υπό δημοσίευση.

ΜΗΤΡΑΚΟΣ Θ., ΤΣΑΚΛΟΓΛΟΥ Π. (1998), "Μελέτες για τις οικονομικές ανισότητες στην Ελλάδα: Επισκόπηση, μεθοδολογικά προβλήματα, τάσεις και προοπτικές", στο Ιδρυμα Σ. Καράγιωργα, *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Επιστημονικό Συνέδριο, Εξάντας, Αθήνα, σελ.241-265.

ΜΟΥΣΗΣ Ν. (1997), *Ευρωπαϊκή Ένωση : Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική*, Παπαζήσης, Αθήνα.

ΜΟΥΣΟΥΡΟΥ Λ. (1998), "Κοινωνικός αποκλεισμός και κοινωνική προστασία", στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.), *Κοινωνικός Αποκλεισμός : Η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα, σελ.67-85.

ΜΟΥΣΤΑΚΑΣ Μ. (2000), *Οι Αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως*, Σάκκουλας, Αθήνα.

ΜΠΑΜΠΑΝΑΣΗΣ Σ. (1981), "Διαμόρφωση της φτώχειας στην Ελλάδα του 20ου αι. (1900-1981), στο *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τχ.42-43, σελ.110-144.

ΜΠΕΡΙΑΤΟΣ Η. (1994), "Η διοικητική αναδιάρθρωση σε τοπικό επίπεδο : η πολιτική της ανακυττάρωσης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (1984-1994)", στο *Τόπος*, τχ.8, σελ.41-70.

ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ Ε., ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ Δ. (1996), *Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ένοποίηση*, Σάκκουλας, Αθήνα, Κομοτηνή.

ΜΠΟΥΖΑΣ Ν. (1990), "Η φτώχεια στην περιοχή της Πρωτεύουσας το 1984", στο *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, τχ.73Α, σελ.162-181.

ΜΩΥΣΙΔΗΣ Α., ΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ Θ., ΝΤΥΚΕΝ Μ. (1997), *Τρίτη Ηλικία στον Αγροτικό Χώρο. Διερεύνηση των Συνθηκών Διαβίωσης των Απομάχων της Ελληνικής Υπαίθρου*, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Τμήμα Κοινωνικής Ανθρωπολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής, ΚΕΚΜΟΚΟΠ.

ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟΥ - ΣΤΕΦΑΝΟΥ Η. (1997), *Πολιτικές Απασχόλησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Παπαζήσης, Αθήνα.

ΠΑΓΚΑΚΗΣ ΓΡ. (1990), *Οργλανωση και Διοίκηση Περιφερειακού Προγραμματισμού*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή.

ΠΑΝΟΥΤΣΟΠΟΥΛΟΥ Κ. (1984), *Κοινωνική Πρόνοια. Ιστορική Εξέλιξη-Σύγχρονες Τάσεις*, Γρηγόρης, Αθήνα.

ΠΑΠΑΓΙΑΝΝΗΣ Π. (1992), "Μεταφραστικό λάθος οδηγεί σε αλλαγή της σύνθεσης της Επιτροπής Περιφερειών", στο *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, τχ.1992, σελ.32 επ.

ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ. (1997), "Διακυβερνητική Διάσκεψη και πολιτευματικά ελλείματα", στο Ντάλης Σ. (επιμ.), *Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ. Αποτίμηση της Διακυβερνητικής Διάσκεψης και Ανάλυση της Νεας Συνθήκης της Ε.Ε.*, Σιδέρης, Αθήνα, σελ.368-379.

ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΥ Δ. (1997), *Έννοια και Διαδικασίες του Κοινωνικού Αποκλεισμού*, σημειώσεις διδασκαλίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.

ΠΑΤΙΝΙΩΤΗΣ Ν. (1983), "Κατανομή του εισοδήματος και φορολογική πολιτική", στο *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, τχ.4., σελ.282-291.

ΠΑΤΙΝΙΩΤΗΣ Ν. (1987), "Η φτώχεια ως πρόβλημα", στο *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, ΕΚΚΕ, Αθήνα, σελ.210-225.

ΠΕΡΡΑΚΗΣ Σ., ΛΗΞΟΥΡΙΩΤΗΣ Γ. (1990), *Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χώρος και Κοινοτικός Κοινωνικός Χάρτης*, ΕΚΕΜ, Σάκκουλας, Αθήνα.

ΠΕΣΜΑΖΟΓΛΟΥ Β. (1998), "Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Μια κριτική προσέγγιση/χαρτογράφηση", στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα (πρακτ. συνεδρ.), *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Εξάντας, Αθήνα, σελ.170-183.

ΠΕΤΜΕΖΙΔΟΥ Μ. (1992), *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνική Πολιτική*, Εξάντας, Αθήνα.

ΠΕΤΡΑΚΗ Γ. (1993), "Βίος και Ανεργία" (4 άρθρα), *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 1-29 Αυγούστου.

ΠΟΘΟΣ Μ. (1983), "Η πολιτική κατά της φτώχειας στην Ελλάδα στα πλαίσια της κοινωνικής πρόνοιας", στο *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, τχ.4., σελ.254-281.

PROCACCI G. (1996), "Από την επαιτεία στο κοινωνικό ζητημα", στο Merrien F.X. (επιμ.), *Αντιμέτωποι με τη Φτώχεια*, για την ελληνική έκδοση Κατάρτι, μτφ. Μ.Κορασίδου, Αθήνα, σελ.37-64.

ΡΗΓΑ Β. (1993), "Συνταξιοδοτική πολιτική : θεωρία-εμπειρία σε τρείς χώρες της ΕΟΚ, ιδιαιτερότητες της Ελληνικής εμπειρίας", στο Γετίμης Π., Γράβαρης Δ., (επιμ.), *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική. Η Σύγχρονη Προβληματική*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ.171-202.

RIFKIN J. (1996), *Το Τέλος της Εργασίας και το Μέλλον της*, για την ελληνική έκδοση Νέα Σύνορα, Αθήνα.

ΡΟΜΠΟΛΗΣ Σ., ΔΗΜΟΥΛΑΣ Κ. (1998), "Οι εταιρικές σχέσεις στην αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού", στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.), *Κοινωνικός Αποκλεισμός : Η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα, σελ.151-189.

ΡΟΜΠΟΛΗΣ Σ. (1999), "Σύγχρονες εξελίξεις στην εργασία και στην κοινωνική ασφάλιση. Οι θέσεις του συνδικαλιστικού κινήματος", στο Ματσαγγάνης Μ. (επιμ.), *Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ.177-195.

ΡΟΜΠΟΛΗΣ Σ., ΧΛΕΤΣΟΣ Μ. (1995), *Η Κοινωνική Πολιτική μετά την Κρίση του Κράτους Πρόνοιας*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.

ROOM G. (1988), "Αξιολόγηση και αυτό-αξιολόγηση: θεωρητικές και πρακτικές πλευρές", στο *Εκλογή*, τευχ. 79, σελ.161-171.

ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΣ Θ. (1993), *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική*, Κριτική, Αθήνα.

ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΣ Θ. (1993), "Ευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος ή εθνικές κοινωνικές πολιτικές; Ο ευρωπαϊκός κοινωνικός χώρος μετά το Μάαστριχτ", στο Γετίμης Π., Γράβαρης Δ. (επιμ.), *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική. Η Σύγχρονη Προβληματική*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ.445-467.

ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΣ Θ. (επιμ.), (1999), *Η Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους*, Τόμος Α', Κριτική, Αθήνα.

ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΣ Θ. (1999), "Αναζητώντας το νέο κοινωνικό κράτος", στο Σαλελλαρόπουλος Θ. (επιμ.), *Η Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους*, Τόμος Α', Κριτική, Αθήνα, σελ.23-67.

ΣΑΡΡΗΣ Α., ΖΩΓΡΑΦΑΚΗΣ Σ. (1993), «Αλλαγές στη δομή και κατανομή του εισοδήματος στην Ελλάδα σε περίοδο διαρθρωτικών μεταβολών» στο Γιαννίτσης Τ. (επιμ.), *Μακροοικονομική διαχείριση και Αναπτυξιακή Εμπλοκή*, Gutenberg, Αθήνα.

ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (1997), *Διοκητικό Δίκαιο*, Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή

ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ Π. (1996), *Κοινωνική Πρόνοια : Μια Γενική Θεώρηση*, Έλλην, Αθήνα.

ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Ο. (1986), «Η ανάπτυξη του θεσμού της Τ.Α. στην Ελλάδα και η σημασία της κοινοτικής ανάπτυξης. Μια προσέγγιση», στο *Κοινωνική Εργασία*, τευχ.3, σελ. 143-154.

ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Ο. (1992), *Κράτος Πρόνοιας*, Gutenberg, Αθήνα.

ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Ο. (1995), "Σύγχρονες τάσεις στην κοινωνική πολιτική - Η σημασία τους για την Τοπική Αυτοδιοίκηση" στο ΚΕΔΚΕ-ΕΕΤΑΑ, *Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Παρούσα Κατάσταση και Προοπτικές*, Αθήνα, σελ.17-24.

ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΥ Ο. (1999), *Ζητήματα Σύγχρονης Κοινωνικής Πολιτικής*, Gutenberg, Αθήνα.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ (1975), *Απόφαση 75/458/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 22 Ιουλίου 1975 για την καθιέρωση ενός «Πρώτου Προγράμματος Δράσης για την Καταπολέμηση της Φτώχειας»*, ΕΕ L 199, 31 της 31.07.1975.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ (1984), *Απόφαση 85/8/ΕΟΚ της 18 Δεκεμβρίου 1984 για την καθιέρωση ενός "Δευτέρου Προγράμματος για την Καταπολέμηση της Φτώχειας"*, ΕΕ L 2, 03.01.1985.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ (1975), *Οδηγία 75/117/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 10ης Φεβρουαρίου 1975 περί προσέγγισης των νομοθεσιών των κρατών-μελών που αφορούν την εφαρμογή της αρχής της ισότητας των αμοιβών μεταξύ εργαζομένων ανδρών και γυναικών*, ΕΕ L 45 της 19.02.1975.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ (1976), *Οδηγία 76/207/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 9ης Φεβρουαρίου 1976 περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών, όσον αφορά την πρόσβαση σε απασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας*, ΕΕ L 39 της 14.12.1976.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ (1979), *Οδηγία 79/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1978 περί της προοδευτικής εφαρμογής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ανδρών και γυναικών στα θέματα κοινωνικής ασφάλισης*, ΕΕ L 6 της 10.01.1979.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ (1986), *Οδηγία 86/613/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 1986 σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών που ασκούν ανεξάρτητη δραστηριότητα, συμπεριλαμβανομένης της γεωργικής, καθώς και για την προστασία της μητρότητας*, ΕΕ L 359 της 19.12.1986.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ (1986), *Σύσταση 86/379/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 24 Ιουλίου 1986 για την απασχόληση των μειονεκτούντων ατόμων στην Κοινότητα*, ΕΕ L 225 της 12.08.1986.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ (1989), *Ψήφισμα 89/C277/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 29 Σεπτεμβρίου 1989 σχετικά με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού*, ΕΕ C 277 της 31.10.1989.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ (1989), *Απόφαση 89/457/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Ιουλίου 1989 για την καθιέρωση μεσοπρόθεσμού προγράμματος κοινοτικής δράσης για την οικονομική και κοινωνική ένταξη των λιγότερο ευνοημένων κοινωνικών ομάδων*, ΕΕ L 224 της 02.08.1989.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ (1992), *Σύσταση 92/441/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1992 σχετικά με τα κοινά κριτήρια που αφορούν την επάρκεια πόρων και παροχών στα συστήματα κοινωνικής προστασίας*, ΕΕ L 245 της 26.08.1992.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ (1992), *Σύσταση 92/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιουλίου 1992 για τη σύγκλιση των στόχων και των πολιτικών κοινωνικής προστασίας*, ΕΕ L 245 της 26.08.1992.

ΣΥΜΕΩΝΙΔΟΥ Χ. (1996), "Ο αποκλεισμός των γυναικών από την αγορά εργασίας στην Ελλάδα", στο Καραντινός Δ., Μαράτου - Αλιπράντη Λ, Φρονίμου Ε., *Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ελλάδα : Κύρια Θέματα και Προσδιορισμός Προτεραιοτήτων Πολιτικής*, ΕΚΚΕ, Αθήνα, Τομ. Β', σελ. 133-158.

ΤΑΤΑΚΗΣ Β. (1996), "Μέρη της λογικής", στο Τσαούσης Δ.Γ. (επιμ.) *Εισαγωγή στις Πανεπιστημιακές Σπουδές*, Gutenberg, Αθήνα, σελ. 109-134

ΤΕΔΚΝΑ (1996), *Στοιχεία των Τοπικών Αγορών Εργασίας στην Περιφέρεια Αττικής. Ανεργία, Κοινωνικός Αποκλεισμός και Εμπειρίες από την Εφαρμογή Τοπικών Προγραμμάτων Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα.

ΤΕΠΕΡΟΓΛΟΥ Α. (1990), *Αξιολόγηση της προσφοράς των Κέντρων Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων*, ΕΚΚΕ, Αθήνα.

TIMASHEFF N.S., THEODORSON G.A. (1983), *Ιστορία Κοινωνιολογικών Θεωριών*, για την ελληνική έκδοση Gutenberg, μτφ. Δ.Γ.Τσαούση, Αθήνα.

ΤΣΑΚΙΡΗΣ Κ. (1996), "Πόντιοι παλιννοστούντες από την πρώην Σοβιετική Ένωση", στο Καραντινός Δ., Μαράτου - Αλιπράντη Λ, Φρονίμου Ε. (επιμ.),

Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ελλάδα. Κύρια Θέματα και Προσδιορισμός Προτεραιοτήτων Πολιτικής, Τομ Α', ΕΚΚΕ, Αθήνα, σελ.475-489.

ΤΣΑΚΛΟΓΛΟΥ Π. (1993), "Μια κριτική παρουσίαση εμπειρικών διερευνήσεων του φαινομένου της φτώχειας στην Ελλάδα", στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, *Διαστάσεις της Κοινωνικής Πολιτικής Σήμερα*, Αθήνα, σελ.369-390.

ΤΣΑΚΛΟΓΛΟΥ Π. (1999), "Ανισότητα και φτώχεια στην Ελλάδα", στο Ματσαγγάνης Π. (επιμ.), *Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στη Νοτια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ.97-117.

ΤΣΑΟΥΣΗΣ Δ.Γ. (1987), *Η Κοινωνία του Ανθρώπου*, Gutenberg, Αθήνα.

ΤΣΑΟΥΣΗΣ Δ.Γ. (1996), *Εισαγωγή στις Πανεπιστημιακές Σπουδές*, Gutenberg, Αθήνα.

ΤΣΑΟΥΣΗΣ Δ.Γ. (1998), "Πολιτισμός, ελεύθερος χρόνος και κοινωνικός αποκλεισμός", στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.), *Κοινωνικός Αποκλεισμός: Η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα, σελ.87-119.

ΤΣΑΟΥΣΗΣ Δ., ΧΑΤΖΗΓΙΑΝΝΗ Α. (1990), *Κοινωνικές και Χωροταξικές Προϋποθέσεις Λειτουργίας των ΚΑΠΗ, ως Θεσμών Σύνδεσης των Ηλικιωμένων με την Κοινότητα*, ΚΕΚΜΟΚΟΠ, Αθήνα.

ΤΣΑΡΤΑΣ Π., ΘΑΝΟΠΟΥΛΟΥ Μ., ΜΑΝΩΛΟΓΛΟΥ Ε., ΜΑΡΚΟΥ Α., (1996), "Αποβιομηχανοποιημένες περιοχές και ζητήματα κοινωνικού αποκλεισμού", στο Καραντινός Δ., Μαράτου - Αλιπράντη Λ, Φρονίμου Ε. (επιμ.), *Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ελλάδα. Κύρια Θέματα*

και Προσδιορισμός Προτεραιοτήτων Πολιτικής, ΕΚΚΕ, Τομ Α', Αθήνα, σελ.229-250.

ΤΣΙΑΚΑΛΟΣ Γ. (1998), "Κοινωνικός αποκλεισμός : ορισμοί, πλαίσιο και σημασία", στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.), *Κοινωνικός Αποκλεισμός : Η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα, σελ. 39-65.

ΤΣΙΓΓΑΝΟΥ Ι. (1997), "Το κοινωνικό μειονέκτημα της παραβατικότητας", στο Δημητρίου Σ. (επιμ.), *Μορφές Κοινωνικού Αποκλεισμού και Μηχανισμοί Παραγωγής του*, Ιδεοκίνηση, Αθήνα, σελ.23-42.

ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ Κ. (1986), «Εργασία και εργαζόμενοι στην πρωτεύουσα: αδιαφάνειες, ερωτήματα, απαντήσεις», στο *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, ΕΚΚΕ, Αθήνα.

ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ Κ. (1986), *Κράτος, Κοινωνία, Εργασία στη Μεταπολεμική Ελλάδα*, Θεμέλιο, Αθήνα.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ (1996), *Οδηγός για το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Καταπολέμησης του Αποκλεισμού από την Αγορά Εργασίας*, Αθήνα.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ (1995), *Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας*, Αθήνα.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ (1997), *Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας*, Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ ΠΡΟΝΟΑΣ (1994), *Παραμονή του Ηλικιωμένου στο Σπίτι*, Αθήνα.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ (1999), *Μάθε τι Συμβαίνει στην Πρόνοια*, ενημερωτικό φυλλάδιο.

ΥΦΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ Γ. (1995), "Η κοινωνική πολιτική", στο Μαραβέγιας Ν., Τσινισιζέλης Μ. (επιμ.), *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Θεμέλιο, Αθήνα, σελ. 645-681.

FERRERA M. (1999), "Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη", στο Ματσαγγάνης Μ. (επιμ.), *Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ.33-65.

ΦΙΛΙΑΣ Β. (επιμ). (1977), *Εισαγωγή στη Μεθοδολογία και τις Τεχνικές των Κοινωνικών Ερευνών*, Gutenberg, Αθήνα.

ΧΑΤΖΗΔΑΚΗΣ Κ. (1998), *Ελλάδα και Ευρώπη : Ποιό Κοινωνικό Κράτος;*, Σιδέρης, Αθήνα.

ΧΑΤΖΗΠΑΝΤΕΛΗΣ Θ. (1998), "Διαστάσεις της φτώχειας και κοινωνικά αποκλεισμένες ομάδες", στο Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, *Κοινωνικές Ανισότητες και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Εξάντας, Αθήνα, σελ.266-287.

ΧΛΕΠΑΣ Ν. (1993), "Η τοπική αυτοδιοίκηση, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση", στο *Το Σύνταγμα*, τομ.19

ΧΛΕΠΑΣ Ν. (1994), *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα.

ΧΛΕΤΣΟΣ Μ., ΡΟΜΠΟΛΗΣ Σ., (1995), *Κοινωνική Πολιτική κατά την Περίοδο της Κρίσης του Κράτους Πρόνοια*, Παρατηρητής, Αθήνα.

ΧΛΕΤΣΟΣ Μ. (1999), "Νέες τάσεις στην κοινωνική πολιτική. Η περίπτωση της Ελλάδας", στο Ματσαγγάνης Μ. (επιμ.), *Προοπτικές του Κοινωνικού Κράτους στη Νοτια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, σελ.267-286.

ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΥ Π. (1996), "Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα", στο *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, τχ. 7, σελλ.124-153.

ΧΤΟΥΡΗΣ Σ., (1992), *Σύνθετες Διαδικασίες του Κοινωνικού Αποκλεισμού και ο Ρόλος της Οικογένειας στην Κοινωνική Προστασία*, Πράξις, σειρά κοινωνικής οικολογίας και πολιτικής, τχ.2, Αθήνα.

ΧΤΟΥΡΗΣ Σ., (1993), *Θεσμοί και Ρυθμίσεις της Κοινωνικής Πολιτικής*, Πράξις, Σειρά κοινωνικής οικολογίας και πολιτικής, τχ.3, Αθήνα.

ΧΤΟΥΡΗΣ Σ. (1997), *Μεταβιομηχανική Κοινωνία και η Κοινωνία της Πληροφορίας*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα.

ΧΤΟΥΡΗΣ Σ. (1999), "Κοινωνική διαφορροποίηση, κοινωνικές ομάδες και κοινωνική πολιτική", στο Σακελλαρόπουλος Θ. (επιμ.), *Η Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους*, Κριτική, Αθήνα, Τομ. Α', σελ.189-247.

ΨΗΜΜΕΝΟΣ Ι. (1998), "Δημιουργώντας χώρους κοινωνικού αποκλεισμού : η περίπτωση των Αλβανών ανεπίσημων μεταναστών στο κέντρο της Αθήνας", στο Κασιμάτη Κ. (επιμ.), *Κοινωνικός Αποκλεισμός : Η Ελληνική Εμπειρία*, Gutenberg, Αθήνα, σελ.221-273.

ΨΥΧΟΠΑΙΔΗΣ Κ. (1982), «Η Τοπική Αυτοδιοίκηση ως πολιτικός θεσμός», στο *Πολιτική Αυτοδιοίκηση*, τευχ.6, σελ.15-20.

Β. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

ADAM SMITH INSTITUTE (1983), *Local Government Policy : Omega Report*, Adam Smith Institute, London.

ANDERSEN E. (1989), "The three political economies of the welfare state", in *Canadian Review of Socioogy and Anthropology*, vol.26, No1, p.10-36.

ANDERSEN E. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, The Polity Press, Bristol.

ASHFORD D. (1988), "Decentralising welfare states : social policies and intergovernmental politics", in Dente, Kjelberg (ed.), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganization in Western Democracies*, Sage publications. London, p. 19-37.

BARRY N. (1991), "Unterstanding the Market" in Loney M. et.al. (eds), *The State or the Market. Politics and Welfare in Conteborary Britain*, SAGE Publications, London.

BECKERMAN W. (1979), *Estimates of Poverty in Greece, 1974*, World Employment Programme 2-23, Working Paper No 80.

BENNET R. (ed.) (1993), *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London and New York.

BENNET R. (1993), "European local government systems", in Bennet R. (ed.), *Local Government in the New Europe*, Belhaven Press, London and New York, p.28-47.

BERGHMAN J. (1997), "Socila exclusion in Europe : policy context and analytical framework", in Room G. (ed.), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, The Polity Press, Bristol, p.10-28.

BOTTOMORE T. (1992), "Citizenship and social class, forty years on", in Moore R. (ed.), *Citizenship and Social Class*, Pluto Press, London, p.53-101.

BOWRING F. (2000), "Social exclusion: limitations ofo the debate", in *Critical Social Policy*, 20(3), p.307-330.

BUCHANAN J. (1968), *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago: Rand McNally.

BYRNE D. (1999), *Social Exclusion*, Open University Press. Buckingham.

BURSTEIN L., FREEMAN H. (eds.) (1985), *Collecting Evaluation Data. Problems and Solutions,* SAGE Publications, London.

CAW I. (1996), *Racism, Ethnicity and Social Policy*, Prentice HallHarveiter Wheatsheaf, London.

CAWSON A., SAUNDERS P. (1983), "Corporatism, competitive politics and class struggle", in King R. (ed.), *Capital and Politics,* RKP, London.

CHLETSOS M. (1996), "Changes in social policy-social insurance.Restructuring the labour market and the role of the state in Greece in thw period of European integration", Paper presented at the CROP Conference on *Poverty and Social Exclusion in the Mediterranean Area*, University of Crete, Rethymno 11-12 October, 1996.

CLARKE M., STEWART J. (1989), *The Future for Local Government : Issues for Discussion,* Lcal Government Training Board.

COCBURN C. (1977), *The Local State Management of Cities and People,* Pluto Press, London.

COCHRANE A. (1985), "The attack on local government : what it is and what it isn't", in *Critical Social Policy,* No 14. p.27-43.

COMMINGS P. (1993), *Combating Exclusion in Ireland 1990-1994, A Midway Report,* Brussels, European Commission.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1988), *Social Dimension of the Internal Market,* Brussels.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1992), *Towards a Europe of Solidarity. Intensifying the Fight Against Social Exclusion,* COM (92) 542 Final, Brussels, 23 December 1992.

CONROY P. (1994), "Evaluation of the achievements of poverty 3", in European Commission DGV/E/2, *The Lessons of the Poverty 3 Programme,* Brussels.

CORDRAY D.S. (ed.) (1985), *Utilizing Prior Research in Evaluation Planning,* Jossey-Bass Inc. Publishers, London.

CORE CH. (1995), "Social exclusion and social change: insights in the African literature", in Rodgers G., Core CH., Figueiredo J.B. (eds) (1995), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses,* ILO Publications, p.103-117.

COSTA A.BRUTO da (1994), "Contribution of Poverty 3 to the understan ding of poverty, exclusion and integration", in European Commission DGV/E/2, *The Lessons of the Poverty 3 Programme*, Brussels.

CRAM L. (1997), *Policy Making in the European Union*, London, Routledge.

DUNN W. (ed) (1982), *Values, Ethics and the Practice of Policy Analysis*, Lexington. MA:D.C.Heath.

DEAR M., CLARC G. (1981), "Dimensions of local state autonomy", in *Environment and Planning A*, Vol.13, p.1277-1294.

DEARLOVE J. (1979), *The Reorganisation of Britsh Local Government*, Cambridge University Press, Cambridge.

DENTE B. (1988), "Local Government Reform and Legitimacy", in Dente B., Kjelberg F. (ed.), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganisation in Western Democracies*, Sage Publications, London.

DENTE B., KJELBERG F. (1988), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganisation in Western Democracies*, Sage Publications, London.

EUROPEAN COMMISSION (1996), *Targeted Socio Economic Research (TSER)*, II - Work Programme, Brussels.

EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS (1998), *Local Partnership : A Succesful Strategy for Social Cohesion?*, Ireland.

EUROSTAT (1990), *Poverty in Figures : Europe in the Early 1980s*, Eurostat, Theme 3, Series C., Luxembourg.

EVERS A., WINTERSBERGER H., (eds), (1991), *Shifts in thw Welfare Mix.* Frankfurt Campus Verlag.

EVERS A., SVELTIK I., (1993), *Balancing Pluralism:New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, European Centre Vienna: Avebury.

EVERS A., NOWOTNY H., WINTERSBERGER H., (eds) (1987), *The Changing Face of Welfare.* Gower.

FERRERA M. (1996), "The soythern model of welfare in social Europe", in *Joyrnal of European Social Policy*, Vol.6, No1, p.17-37.

FRIEDMANN J., WEAVER C. (1979), *Territory and Function. The Evolution of Regional Planning*, Arnond, London.

GEORGIOU G. (1994), "The responsivneness of the Greek administration system to European prospects", in *International Review of Administrative Sciences*, Vol.60,p.131-144.

GINSBURG N. (1979), *Class, Capital and Social Policy,* Macmillan, London.

GOLDSMITH M. (1986), *New Research in Central - Local Relations*, Gower, Alsershot.

GOUGH I. (1982), *The Political Economy of the Welfare State*, Macmillan, London.

HADLEY R., HATCH S., (1981), *Social Welfare and the Failure of the State:Centralised Social Servises and Participatory Alternatives.* Allen and Unwin.

HAGENAARS A., DE VOS K., ZAIDI M. (1994), *Poverty Statistics in the Late 1980s : Research based on Micro-Data*, Eurostat, Theme 3, Series C, Luxemburg.

HOOGHE L. (ed) (1996), *Cohesion Policy and European Integration:Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford.

JONES G., STEWART J. (1986), *The Case for Local Government*Allen and Unwin, London.

JOHNSON N. (1987), *The Welfare State in Transition: the Theory and Practise of Welfare Pluralism*, Wheatsheaf Books, Sussex.

JOHNSON N. (1991), "The break-up of consensus:competitive politics in a declining economy", in Loney M. et.al. (eds), *The State or the Market. Politics and Welfare in Conteborary Britain*, SAGE Publications, London.

JORDAN B. (1996), *A Theory of Poverty and Social Exclusion*, The Polity Press, London.

KANELLOPOULOS C. (1991), *Income and Poverty of Greek Elderly*, (αδημοσίευτη μελέτη).

KARANTINOS D. (1981), *Aspects of Income and Wealth Distribution in Greece*, PhD, Strathclyde University, UK.

KARANTINOS D., KONIORDOS M., TINIOS P., (1990), *EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. First National Report, Greece.* National Centre of Social Resarch, Athens.

KARANTINOS D., IOANNOU C., CAVOUNIDIS J., (1992), *EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. Second National Report, Greece.* National Centre of Social Research, Athens.

KARANTINOS D., CAVOUNIDIS J., (1992), *EC Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion. Consolidated Report, Greece.* Nationa Centre of Social Research, Athens.

KARANTINOS D., CAVOUNIDIS J., IOANNOU C., (1992), *EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. Social Services and Social Policies to Combat Social Exclusion.* National Centre of Social Research, Athens.

KARANTINOS D., CAVOUNIDIS J., IOANNOU C., (1993a), *EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. Agencies, Institurions and Programmes : their Interrelationships and Coordination in the Administration of Social Exclusion, Greece.* Institute of Educational and Vocational Guidance, Athens.

KARANTINOS D., CAVOUNIDIS J., IOANNOU C., (1993b), *EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. Third National Report, Greece.* National Centre of Social Research, Athens.

KARANTINOS D., CAVOUNIDIS J., (1994), *EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. Location and Social Exclusion, Greece.* National Centre of Social Research, Athens.

KARANTINOS D., CAVOUNIDIS J., (1994), *EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. Fourth National Report, Greece.* National Centre of Social Research, Athens.

KEYNES J.M. (1973), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Cambridge.

KING A. (1984), *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-Level Government*, Allen and Unwin, London.

KORAYEN K., PETMEZIDOU M. (1998), *Poverty and Social Exclusion in the Mediterranean Area*, CROP Publications, Norway.

KRISTENSEN H. (1997), "Social exclusion and spatial stress : the connections", in Room G. (ed.), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, The Polity Press, Bristol, p.146-157.

LEVITAS R. (1996), "The concept of social exclusion and the new Durkheimian hegemony", in *Critical Social Policy*, 16, p.5-20.

LEVITAS R. (1998), *The Inclusive Society? Social Exclusion and the new Labour*, Macmillan, London.

LOIZIDES I., GIAHALIS V. (1992), "Poverty profiles in Greece : a propabilistic approach", in *Greek Economic Review*, No 14, p.71-88.

MAJCHRZAK A. (1984), *Methods for Policy Research*, Sage Publications, London.

MARKS G., HOOGHE L., BLANK K., (1996), "European Integration from 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance", in *Journal of Common Market Studies,* vol.34, No3.

MARSHALL T.H. (1965), *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, London.

MIDGLEY J., PIAUCHAND D. (1984), *The Fields and Methods of Social Planning*, Heinemman, London.

MINFORD P. (1991), "The role of the social services: a view from the New Right", in Loney M. et.al. (eds), *The State or the Market. Politics and Welfare in Conteborary Britain,* SAGE Publications, London.

MISHRA R. (1984), *The Welfare State in Crisis*, Harvester, Wheatsheaf, London.

MISHRA R. (1996), "The Welfare of Nations" in Oyen E.(ed), *Comparing Welfare States and their Future*, Gower.

MITRAKOS T., TSACLOGLOU P. (1996), *An Anatomy of Inequality : Greece 1988*, paper presented in the 24th General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth, Lillehammer, Norway.

MOHR L. (1995), *Impact Analysis for Program Evaluation*, SAGE Publications, London.

MOULAERT F. (1997), "Measuring socioeconomic disintegration at the local level in Europe : an analytical framework", in Room G. (ed.), *Beyond the*

Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion, The Polity Press, Bristol, p. 175-190.

NEWMAN D., BROWN R. (1996), *Applied Ethics for Program Evaluation*, SAGE Publications, London.

NISKANEN W. (1973), *Bureaugracy : Servant or Master?* Institute of Economic Affairs, London.

NORTON A. (1991), "Western European local government in comparative perspective", in Stoker G. (ed.), *Local Government in Europe. Trends and Developments*, Macmillan, London.

O'CONNOR J. (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, St Martins Press, New York.

OECD (1991), *Evaluating Labour Market and Social Programmes. The State of a Complex Art*, Paris.

OFEE C. (1979), *The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation*, Hutchinson, London.

OFFE C. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Hutchinson, London.

OLSON M. (1965), *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press.

PAGE E., GOLDSMITH M. (1987), *Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States*. Sage Publications, London.

PAGE E. (1991), *Localism and Centralism in Europe*, Oxford University Press, New York.

PAPATHEODOROU C., PIACHAUD D., (1998), "Family Background, Education and Poverty in Greece" in Korayem K., Petmezidou M.,(ed.), *Poverty and Social Exclusion in the Mediterranean Area*, CROP Publications, Norway, p.149-173.

PASCALL G. (1986), *Social Policy, A Feminist Analysis*, Tavistock Publications.

RATTON M.Q.(1987), *Creative Evaluation*, SAGE Publications, London.

PATTON M.Q. (1997), *Utilization-Focused Evaluation*, SAGE Publications, London.

PAUGAM S. (1995), "The spiral of precariousness : a multidimensional approach to the process of social disqualiffication in France", in Room G. (ed.), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, The Polity Press, Bristol, p.49-79.

PETMEZIDOU M. (1991), "Statism, social policy and the midle classes in Greece" in *Journal of the European Social Policy*, vol. 1:31-48.

PETMEZIDOU M. (1996), "Poverty research. Conceptual and methodological issues". Paper presented in the Summer School on : *The Eradication of Poverty - The Welfare Society*, organized by the Catanal regional government, Platja d' Aro, Spain, 12-14 July 1996.

PICKVANCE C., PRETECEILLE E. (1991), *State Restructuring and Local Power : A Comparative Analysis*. Pinter Publishers, London.

REIN M., RAINWATER L. (1987), "From Welfare State to Welfare Society" in Rein M. et.al. (eds) *Stagnation and Renewal in Social Policy. The Rise and Fall of Policy Regimes.* Sharpe.
RHODES M. (ed) (1997), *Soythern European Welfare States. Between Crisis and Reform*, Frank Cass, London.

RHODES R. (1987), "Power depedance, Theories of central-local relations : a critical assesment", in Goldsmith M. (ed.) *New Research in Central-Local Relations*, Gower, Aldershot.

RINGEN S. (1987), *The Posibilities of Politics. A Study in the Political Economy of the Welfare State*, Clerendon Press, London.

ROBOLIS S., PAPADOGAMVROS V., DIMOULAS K., SIDIRA V., (1995), *The Role of Partnerships in Promoting Social Cohesion : GreeK National Study*, for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Athens.

RODGERS G., CORE CH., FIGUEIREDO J.B. (eds) (1995), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, ILO Publications.

RODGERS G., (1995), "What iw special about a social exclusion approach?", in Rodgers G., Core CH., Figueiredo J.B. (eds) (1995), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, ILO Publications, p.43-57.

ROOM G. et.al. (1991), *National Policies to Combat Social Exclusion.* First Annual Report of the EC Observatory on Policies to Combat Social Exclusion, European Commission, Brussels.

ROOM G. (1997), "Poverty and social exclusion : the new European agenda for policy and research", in Room G. (ed.), *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion,* The Polity Press, Bristol, p.1-9.

RONDINELLI D. (1981), "Government decentralization in comparative perspective", in *International Review of Administrative Sciences,* XLVII.

ROSE R. (1985), *The States Contribution to the Welfare Mix,* University of Strtathclyde Studies in Public Policy No 14.

SHARPE L. (1988), "Local government reorganisation : general theory and United Kingdom practice" in Dente B., Kjelberg F. (eds), *The Dynamics of Institutional Change. Local Government Reorganisation in Western Democracies,* Sage Publications, London.

SILVER H. (1994), "Social exclusion and social solidarity : three paradigms", in *International Labour Review,* vol. 133, 5-6.

SILVER H. (1995), "Reconseptualizing social disadvantage : Three paradigms of social exclusion, in Rodgers G., Core CH., Figueiredo J.B. (eds) (1995), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses,* ILO Publications, p.43-57.

SISSOURAS A., KAROKIS A. (1998), "Constructing safety net policies against social exclusion : limitations and prespevtives", in Korayem K.,

Petmezidou M. (ed.), *Poverty and Social Exclusion in thw Mediterranean Area*, CROP Publications, Bergen, p.175-189.

STOKER G. (1991), "Introduction : trends in European local government", in Batley R., Stoker G. (eds), *Local Government in Europe : Trends and Developments*, Macmillan, London, p.1-20.

TITMUSS R. (1974), *Social Policy. An Introduction.* George Allen and Unwin, London.

TONNIES F. (1975), *Community and Society*, N.Y. Harper and Row.

TOWNSEND P. (1979), *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Harmondsworth.

TSAKLOGLOU P. (1988), *Aspects of Inequality and Poverty in Greece :1974-1982*, PhD, University of Warwick, UK.

TSAKLOGLOU P. (1996), "Changes in inequality in Greece in the 1970s and in the 1980s", in Gottschalk P., Gustafson B., Palmer E., (ed.), *Changing Patterns in the Distribution of Economic Welfare : What Happened during the 1980?*, Cambridge University Press, Cambridge.

WALKER A., (1987), "Enlarging the Caring Capacity of the Community : Informal Support Networks and the Welfare State". *International Journal of Health Servises*, 17(3).

WALKER A., WALKER C. (1997), *Britain Divided: The Growth of Social Exclusion in the 1980s and 1990s*, CPAG, London.

WALLACE W. (1996), "Government without Stated Road : the Unstable Equilibrium", in Wallace H., Wallace W. (eds), *Policy-making in the European Union,* Oxford University Press, Oxford.

WEBER M. (1968): *Economy and Society.* New York : Bedminster Press.

WILLIAMS F. (1989), *Social Policy : A Critical Introduction*, Polity Press, Cambridge.

ZIOMAS D., BOUZAS N. (1992), *Older People in Europe. Social and Economic Policies*, National Report, Greece.