



ΑΣΙ Χώρος

Κείμενα Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Ανάπτυξης

2016

24



Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας

Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης

Επιστημονικό Περιοδικό

αιχλώρος

αιχλώρος

Διεύθυνση:
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Τμήμα Μηχανικών Χωροταξίας, Πολεοδομίας
και Περιφερειακής Ανάπτυξης
Περιοδικό ΑΕΙΧΩΡΟΣ
Πεδίον Άρεως, 383 34 ΒΟΛΟΣ
<http://www.aeihoros.gr>, e-mail: aeihoros@prd.uth.gr
τηλ.: 24210 – 74486

Επιμέλεια έκδοσης: Εύη Κολοβού
Λαγού: Παναγιώτης Μανέτος
Σχεδιασμός εξωφύλλου: Γιώργος Παρασκευάς-Παναγιώτης Μανέτος

Βουλβούλη, Α.	4
Τόπος, Χώρος, Περιβάλλον: Η περίπτωση της μετεγκατάστασης/χωροθέτησης του εργοστασίου της ΔΕΗ στη Λέσβο.	
Ζαμάνη, Α., Λαλένης, Κ., Παπουτσόγλου, Γ., Οικονόμου, Δ.	20
Διαδικασίες παραγωγής, απογραφή και διερεύνηση Οικισμών Ιδιωτικής Πολεοδόμησης	
Γαβαλάς, Β., Παυλογεωργάτος, Γ.	52
Ο πληθυσμός των ακριτικών νησιών του Αρχιπελάγους: 1971-2011 μια τεσσαρακονταετία δημογραφικής και οικονομικής ανάπτυξης	
Αρβανιτίδης, Π., Νασιώκα, Θ.	82
Το τσελιγκάτο ως θεσμός διακυβέρνησης των βοσκοτόπων: Μελέτη περίπτωσης	
Σταμπουλής Γ., Νάκου Π.	105
Προς ένα συνεταιριστικό μέλλον: μαθαίνοντας από το Mondragon	
Χάρδας, Α., Σκαμνάκης, Χ.	124
Η κοινωνική πολιτική των ελληνικών Δήμων σε περίοδο οικονομικής κρίσης: Κρατική 'αυτόνομη εμπέδωση' υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο	

Η κοινωνική πολιτική των ελληνικών Δήμων σε περίοδο οικονομικής κρίσης: Κρατική ‘αυτόνομη εμπέδωση’ υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο

Αναστάσιος Χάρδας

Εντεταλμένος Διδασκαλίας, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Χριστόφορος Σκαμνάκης

Επίκουρος Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Περίληψη

Το άρθρο επιδιώκει να αναλύσει και να καταγράψει τους τρόπους ανταπόκρισης των ελληνικών Δήμων στις προκλήσεις κοινωνικής πολιτικής που ανέκυψαν στη χώρα μετά από το ξέσπασμα της κρίσης και την επιβολή των μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας το 2010. Το εννοιολογικό πλαίσιο που υιοθετεί είναι αυτό της ‘αυτόνομης εμπέδωσης’ της δραστηριοποίησης των ελληνικών Δήμων στα κοινωνικοοικονομικά περιβάλλοντα που τα περιβάλλουν σε ότι αφορά την κοινωνική πολιτική. Τα συμπεράσματα του άρθρου δεν είναι ενθαρρυντικά αναφορικά με την ικανότητα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης να ανταποκριθεί στα φαινόμενα φτώχειας και κοινωνικής αποστέρησης που έχουν προκύψει σε τοπικό επίπεδο. Οι δομές που δημιουργήθηκαν για αυτό το σκοπό είναι ποσοτικά πολύ λίγες και ποιοτικά λειτουργούν προβληματικά. Το ίδιο ισχύει και για τις δομές κοινωνικής πρόνοιας που προϋπήρχαν της κρίσης. Και στις δύο περιπτώσεις, το σημαντικότερο πρόβλημα που εντοπίζεται στο άρθρο είναι το χρηματοδοτικό, το οποίο επιδρά αρνητικά και στις οργανωτικές ικανότητες των δομών κοινωνικής πρόνοιας. Η λειτουργία των δομών βασίζεται κατά βάση στις χρηματοδοτήσεις της Ε.Ε. η οποία συνυπάρχει με την περιορισμένη δυνατότητα των Δήμων να κινηθούν αυτόνομα σε ότι αφορά τις δημοσιονομικές τους λειτουργίες. Σε αυτούς τους παράγοντες χρειάζεται να συνυπολογιστούν και οι κατακόρυφες μειώσεις που υπέστησαν οι προϋπολογισμοί των Δήμων από το κεντρικό κράτος μετά το 2010.

Λέξεις κλειδιά

κοινωνική πολιτική, δήμοι, Ελλάδα, μέτρα λιτότητας, ΕΣΠΑ, Καλλικράτης

Social policy of the Greek municipalities in times of economic crisis: ‘embedded autonomy’ of local actors in social policy services at the local level

Abstract

This article analyses the ways in which the Greek municipalities have responded to the social policy challenges that the country has been encountering since the outbreak of the economic crisis and the imposition of the austerity measures in 2010. The conceptual framework adopted is that of ‘embedded autonomy’ of the Greek municipalities’ activities in their surrounding socioeconomic environments. The conclusions of the article are not encouraging with respect to the capacity of local government to respond to the phenomena of poverty and social deprivation that have arisen locally. The organisations that have been created with this mandate are limited and face significant operational problems. The same applies to the organisations dealing with social welfare that had already existed before the crisis. In both cases the most significant problem that the article identifies is the lack of sufficient funding, which affects negatively the organisational capacities of social welfare structures. The function of the structures is based primarily upon EU funding, whilst the municipalities have limited autonomy to collect and spend financial resources. In these factors the article adds the problems that have spurred up following the unprecedented cuts of the municipalities’ budgets from the central government since 2010. .

Keywords

social policy, municipalities, Greece, austerity measures, NSRF

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το παρόν άρθρο επιχειρεί μια ανάλυση των τρόπων ανταπόκρισης των ελληνικών Δήμων στις πρωτόγνωρες προκλήσεις κοινωνικής πολιτικής που προέκυψαν τα τελευταία πέντε χρόνια στη Ελλάδα, υπό το θεωρητικό πρίσμα της τοπικής ‘αυτόνομης εμπέδωσης’ (embedded autonomy) των υπό-εθνικών ενοτήτων στους κοινωνικοοικονομικούς χώρους δραστηριοποίησης τους. Η κατακόρυφη σωρευτική πτώση του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ) κατά περίπου 25% και η ταυτόχρονη άνοδος της ανεργίας σε περίπου 25% για το σύνολο του πληθυσμού και 55% για τους νέους μέχρι 25 ετών επέφεραν τεράστιες αλλαγές στις προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η κοινωνική πολιτική

στη χώρα. Σαν επακόλουθο αυτών των μακροσκοπικών τάσεων, επιμέρους φαινόμενα κοινωνικής αποστέρησης που ήταν σχεδόν ανύπαρκτα στην Ελλάδα πριν το 2010 -τουλάχιστον για τη μεταπολιτευτική εποχή- έκαναν την εμφάνιση τους (Ζαμπραλούκου και Κούση, 2014). Η αύξηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού που πλέον αναφέρεται σε μια κατάσταση όπου περίπου το 1/3 του πληθυσμού βρίσκεται σε σχετικό κίνδυνο, υπήρξε κατακόρυφη κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου. Επίσης, η εξάπλωση των αστέγων αλλά και η αύξηση ανθρώπων που όντας άνεργοι δεν είχαν πρόσβαση σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη προσέθεσαν σε ένα μίγμα κοινωνικών προκλήσεων που ήταν σχεδόν ανύπαρκτες για τη χώρα πριν το 2010 (Arapoglou and Gounis, 2015).

Παράλληλα, η κατακόρυφη αύξηση των αναγκών κοινωνικής πολιτικής κατέδειξε με τον πιο εύγλωττο τρόπο τα προβληματικά χαρακτηριστικά της συνολικής παρέμβασης του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα όπως είχαν καταγραφεί ήδη πριν από την κρίση. Το κυριότερο από αυτά τα χαρακτηριστικά είναι η ταυτόχρονη παρουσία υψηλών δαπανών κοινωνικής πολιτικής - κοντά στον μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ)- με μειωμένη ανταποδοτικότητα σε όρους μείωσης κοινωνικών ανισοτήτων, φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού (Δαφέρμος και Παπαθεοδώρου, 2011). Με άλλα λόγια, το ελληνικό κοινωνικό κράτος δαπανούσε πόρους για κοινωνική πολιτική αλλά αυτοί κατευθύνονταν κατά κύριο λόγο προς την παροχή συντάξεων και ασφαλιστικών εισφορών. Ειδικά οι δομές κοινωνικής πρόνοιας στη χώρα παρέμειναν σε εμβρυακό (αν όχι ανύπαρκτο) στάδιο, σε μεγάλο βαθμό επειδή οι ανάγκες κοινωνικής πρόνοιας δεν υπήρχαν σε αυτό το βαθμό που προέκυψαν μετά το 2010 ή καλυπτόταν από ευρύτερα οικογενειακά και συγγενικά δίκτυα. Τα μέτρα λιτότητας που επιβλήθηκαν στη χώρα επέφεραν σημαντικά πλήγματα σε αυτά τα οικογενειακά δίκτυα υποστήριξης (Paradopoulos and Roumpakis, 2013), με αποτέλεσμα να καταστεί ακόμα πιο έντονη η έλλειψη κοινωνικής πρόνοιας στη χώρα. Από την άλλη, η παροχή των συντάξεων δεν ακολουθούσε ορθολογικά υποδείγματα αφού οι επαγγελματικές ομάδες με ευνοϊκότερη πρόσβαση και δυνατότητα άσκησης πελατειακών πιέσεων σε κρατικούς φορείς, είχαν τη δυνατότητα να αποσπούν δυσανάλογα ποσά κοινωνικών ασφαλίσεων ή ευνοϊκές ρυθμίσεις με δημοσιονομικό κόστος (Ματσαγγάνης, 2011).

Σε αυτά τα πλαίσια, οι υπό-εθνικές ενότητες και ειδικά οι Δήμοι της χώρας εκλήθησαν να ανταπεξέλθουν στις προκλήσεις κοινωνικής πολιτικής που αντιμετωπίζει ο τοπικός πληθυσμός. Η εγγύτητα του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στους πιθανούς δικαιούχους δομών κοινωνικής προστασίας, τους κατέστησε δυνητικά σημαντικούς φορείς υποστήριξης πολιτικών κοινωνικής πολιτικής. Παρόλα αυτά, ήδη από την ίδρυση του και μέχρι σήμερα, το ελληνικό κράτος χαρακτηρίζεται από υπερβολικό συγκεντρωτισμό και εξαιρετικά περιορισμένη δυνατότητα αυτονομίας από την πλευρά υποεθνικών φορέων

(Chardas, 2014; Skamnakis and Pantazopoulos, 2015; Psycharis, Zoi and Plioroulou, 2016). Ειδικά οι Δήμοι, αποτέλεσαν τον πιο ελλειμματικό βαθμό υποεθνικής διοίκησης μιας και οι περιφέρειες έτυχαν κάποιας -περιορισμένης- ισχυροποίησης στα πλαίσια των προγραμμάτων που χρηματοδοτήθηκαν από την ΕΕ (Hlepas, 2010; Chardas, 2014). Στο πεδίο ειδικά της δημοσιονομικής αποκέντρωσης, οι Δήμοι χαρακτηρίζονται από εξαιρετικά περιορισμένη αυτονομία στη συλλογή πόρων που θα μπορούσαν να τους χρησιμοποιήσουν αυτόνομα (Psycharis, Zoi and Plioroulou, 2016). Χαρακτηριστικό είναι σε αυτό το πλαίσιο το γεγονός ότι οι ελληνικοί Δήμοι δεν διαθέτουν καν τη νομοθετική δυνατότητα να θεσπίσουν τη συλλογή ίδιων πόρων μέσα από τη φορολογία αλλά χρειάζεται να νομοθετήσει το κεντρικό κράτος προς αυτή την κατεύθυνση πρώτα (ο.π.:266)

Το παρόν άρθρο επιδιώκει να αναλύσει την αλληλεπίδραση ανάμεσα στις κοινωνικές ανάγκες που παρουσιάστηκαν σε τοπικό επίπεδο στη χώρα μετά την κρίση και να εντοπίσει την ανταπόκριση των Δήμων σε αυτές. Προκειμένου να επιτύχει αυτή την αναλυτική στόχευση, υιοθετεί ένα εννοιολογικό πλαίσιο που βασίζεται στην έννοια της ‘αυτόνομης εμπέδωσης’ (embedded autonomy) (Evans, 1995) των λειτουργιών των Δήμων στις περιοχές αναφοράς στο πεδίο άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Το άρθρο υποστηρίζει ότι η περιορισμένη ανταπόκριση των ελληνικών δήμων στις προκλήσεις που επήλθαν στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής μπορεί να εξηγηθεί επαρκώς μέσα από την ταυτόχρονη εξέταση των κρατικών (σε αυτή την περίπτωση δημοτικών) κρατικών δομών και των κοινωνικοοικονομικών συνθηκών που επικρατούν στις χωρικές ενότητες όπου πραγματοποιείται η παρέμβαση αλλά και τις αλληλεπιδράσεις που αναπτύσσονται μεταξύ τους. Η πλειοψηφία των μελετών που θέτει ανάλογα ερευνητικά ερωτήματα με αυτά που τίθενται στο παρόν άρθρο εξηγούν τις αναλύσεις τους είτε με αναφορά στο χαμηλό βαθμό ‘κοινωνικού κεφαλαίου’ που εντοπίζονται σε συγκεκριμένες περιφέρειες ή χωρικές ενότητες της χώρας (Paraskevoopoulos, 2007), είτε με αναφορά στον ελλιπή σχεδιασμό και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών στην Ελλάδα εξαιτίας μιας ‘στρεβλής’ κρατικής ανάπτυξης και συνεπαγόμενης διοικητικής ανικανότητας (Ladi, 2014). Το παρόν άρθρο επιδιώκει να εισέλθει σε ένα διάλογο με αυτές τις προσεγγίσεις, υιοθετώντας ένα εννοιολογικό πλαίσιο που επισημαίνει ότι οι κρατικές δομές που εφαρμόζουν τις πολιτικές ‘εμπεδώνονται’ σε συγκεκριμένες κοινωνικοοικονομικές συνθήκες, με τις οποίες αλληλοεπιδρούν προκειμένου να υλοποιηθούν συγκεκριμένα προγράμματα. Έτσι, οι ‘από τα πάνω’ κρατικές και διοικητικές συνθήκες του ελληνικού κράτους όπως εκφράζονται σε τοπικό επίπεδο, συναντούν τις ‘από τα κάτω’ κοινωνικοοικονομικές συνθήκες προκειμένου να επεξηγήσουν τους τρόπους ανταπόκρισης των τοπικών αυτοδιοικήσεων στις ανάγκες κοινωνικής πολιτικής που έχουν προκύψει από το 2010 μέχρι σήμερα.

Το άρθρο χωρίζεται σε πέντε επιπλέον μέρη. Το επόμενο μέρος χωρίζεται σε δύο επιμέρους ενότητες: η πρώτη αναλύει τα βασικότερα εννοιολογικά πλαίσια που έχουν αναπτυχθεί προκειμένου να αποτυπώσουν το ρόλο των τοπικών αυτοδιοικήσεων στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής και το δεύτερο στοιχειοθετεί το εννοιολογικό πλαίσιο που υιοθετεί το άρθρο προκειμένου να απαντήσει στα ερευνητικά ερωτήματα που θέτει. Η τρίτη ενότητα αναλύει τα βασικά χαρακτηριστικά της υπό-εθνικής διοίκησης στην Ελλάδα, εστιάζοντας στους θεσμούς πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και εξετάζει τις διαδικασίες εξέλιξης τους από το ξέσπασμα της κρίσης έως σήμερα. Το τέταρτο μέρος αναλύει σε συντομία τα βασικά χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα και κατά βάση εστιάζει στις πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί σε τοπικό επίπεδο προκειμένου να ανταποκριθούν οι ελληνικοί Δήμοι στις ανάγκες κοινωνικής πολιτικής. Το πέμπτο μέρος εφαρμόζει το θεωρητικό πλαίσιο της ‘αυτόνομης εμπέδωσης’ των ελληνικών δομών αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας προκειμένου να αποτυπώσει τα κύρια χαρακτηριστικά εφαρμογής των προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Το τελευταίο μέρος συνοψίζει, προσφέρει κάποιες προτάσεις για περαιτέρω έρευνα στην κατεύθυνση της μελέτης του πεδίου της διαμόρφωσης και εφαρμογής κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο και αναλύει κάποια πιθανά σενάρια αναφορικά με το μέλλον της παρέμβασης των Δήμων σε πολιτικές κοινωνικής φύσης σε περίοδο παρατεταμένης δημοσιονομικής λιτότητας.

2. ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

2.1 Αποκέντρωση στα πλαίσια της ΕΕ, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας και οι νέο-φιλελεύθερες αντιλήψεις για την αποκέντρωση

Η συζήτηση που αφορά το ενδεδειγμένο εδαφικό πλαίσιο στο οποίο είναι πιο αποτελεσματική και δημοκρατικά συμμετοχική η χάραξη και εφαρμογή μιας δημόσιας πολιτικής αναπτύχθηκε σε μεγάλο βαθμό κατά τη διάρκεια των τελευταίων 25 χρόνων (Psycharis, Zoi and Plioroulou, 2016). Η υιοθέτηση των αρχών που διέπουν τα Διαρθρωτικά Ταμεία το 1989, η προώθηση της αρχής της επικουρικότητας στη λειτουργία της ΕΕ και η θέσπιση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας το 1985, έθεσαν σε νέες βάσεις τα ζητήματα του επαναπροσδιορισμού των χωρικών οντοτήτων στα οποία ένα κράτος πρέπει να παρεμβαίνει. Στα πλαίσια της Πολιτικής Συνοχής καθιερώθηκε η αρχή της εταιρικής σχέσης (partnership principle) η οποία ρυθμίζει τις πολιτικές που χρηματοδοτούνται από τα σχετικά προγράμματα, στη βάση της ενδογενούς προσέγγισης. Με βάση την εταιρική σχέση, οι τοπικοί παράγοντες από την κοινωνία πολιτών αλλά και τοπικά ιδιωτικοοικονομικά και επιχειρηματικά συμφέροντα αποτελούν τους φορείς που χρειάζεται να διαμορφώσουν

κανάλια επικοινωνίας με υποεθνικούς κρατικούς φορείς προκειμένου να χαράξουν και να υλοποιήσουν δράσεις που να ανταποκρίνονται στις ειδικές συνθήκες που αντιμετωπίζει η κάθε εδαφική ενότητα.

Η αρχή της επικουρικότητας, από την άλλη, θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 και προβλέπει ότι όλες οι πολιτικές της ΕΕ πρέπει να χαράσσονται και να υλοποιούνται στο χαμηλότερο δυνατό εδαφικό επίπεδο, με το κεντρικό κράτος να παρεμβαίνει μόνο σε περιπτώσεις όπου αυτό δεν είναι εφικτό. Με βάση την έμφαση στην 'από τα κάτω' προσέγγιση, οι υποεθνικοί φορείς καλούνται να δημιουργήσουν συμπράξεις με άλλους φορείς του δημοσίου που δραστηριοποιούνται τοπικά, με φορείς που εκπροσωπούν τον τρίτο τομέα ανάμεσα σε κράτος και αγορά αλλά και ιδιωτικές επιχειρήσεις. Σκοπός είναι η παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών και η επίτευξη οικονομιών κλίμακας σε τοπικό επίπεδο μέσα από την ανάπτυξη δικτύωσης που θα συνδράμουν στην πιο αποτελεσματική παρέμβαση στα τοπικά προβλήματα. Η συμμετοχή των πολιτών σε αυτά τα πλαίσια καθιστά τις παραγόμενες πολιτικές περισσότερο σχετικές με τις τοπικές ανάγκες, αυξάνει τη δημοκρατική συμμετοχή και την αίσθηση 'ιδιοκτησίας' που έχουν οι κάτοικοι της περιοχής για τα αποτελέσματα που παράγονται μέσα από τις πολιτικές. Τέλος, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας υπογράφηκε το 1985 από όλα τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και θεσπίζει την παροχή σχεδόν πλήρους αυτονομίας στους τοπικούς φορείς τόσο σε ότι αφορά την πολιτική και διοικητική τους δράση όσο και σε ότι αφορά το δικαίωμα τους να συλλέγουν πόρους με τη μορφή τοπικής φορολογίας.

Από την άλλη, η υιοθέτηση νέο-φιλελεύθερων πολιτικών απορρύθμισης του κοινωνικού κράτους σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες (Whyman, Baimbridge and Mullen, 2012) -με προεξάρχουσες τις λεγόμενες Αγγλοσαξονικές οικονομίες- είχε ως συνέπεια την προώθηση μέτρων αποκέντρωσης δημόσιων πολιτικών, διαφορετικής όμως μορφής από τις προηγούμενες. Έτσι, ενώ στην περίπτωση της αρχής της εταιρικής σχέσης, της αρχής της επικουρικότητας και των αρχών που διέπουν τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, η έμφαση είναι στην από κοινού παροχή δημόσιων αγαθών από κεντρικές και αποκεντρωμένες διοικήσεις καθώς και από τοπικούς φορείς του τρίτου τομέα και ιδιωτικών επιχειρηματικών και βιομηχανικών συμφερόντων, στην περίπτωση των νέο-φιλελεύθερων πολιτικών οι στοχεύσεις είναι σημαντικά διαφοροποιημένες.

Οι επεξηγηματικοί παράγοντες που χρησιμοποιήθηκαν προκειμένου να δομηθεί το επιχείρημα αναφορικά με την ανάγκη αποκέντρωσης δημόσιων πολιτικών στα πλαίσια των νέο-φιλελεύθερων πολιτικών ήταν ποικίλοι (Kazeron, 2008). Κατά βάση όμως είχαν να κάνουν με μια υποτιθέμενη αναγνώριση ότι το κράτος αντιμετώπιζε δημοσιονομικούς περιορισμούς που δεν υπήρχαν στο παρελθόν, ότι ηλικιακά ο πληθυσμός των χωρών στις οποίες εφαρμόζονταν οι εν λόγω πολιτικές είχε αυξηθεί και ότι νέες ευέλικτες μορφές

παραγωγής άρχισαν να επικρατούν. Σε όλους αυτούς τους παράγοντες, το κεντρικό κράτος χρειάζονταν να ανταπεξέλθει μέσα από την εξωτερική ανάθεση (outsourcing) της υποχρέωσης παραγωγής δημόσιων αγαθών και πολιτικών, ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Σε αυτά τα πλαίσια, η λύση της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων σε χαμηλότερα εδαφικά επίπεδα, τόσο σε ότι αφορά τις αρμοδιότητες όσο και στην υποχρέωση χρηματοδότησης τους θεωρήθηκε συμφέρουσα και επικερδής για το κεντρικό κράτος.

Επιπλέον, το επιχείρημα της αποδοτικότητας των δημόσιων πολιτικών χρησιμοποιήθηκε κατά κόρον αφού θεωρήθηκε ότι μέσα από τις ιδιωτικοποιημένες υπηρεσίες, ο δημότης- καταναλωτής θα ήταν σε θέση να απολαμβάνει φθηνότερες και ποιοτικότερες τοπικές υπηρεσίες (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014: 8). Παράλληλα με τις κλασικού τύπου ιδιωτικοποιήσεις, αναλήφθηκαν και σημαντικές μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες στην κατεύθυνση της επιβολής κανόνων του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) στην επιτελική λειτουργία των υποεθνικών κρατικών φορέων. Το ΝΔΜ είναι ένας τρόπος οργάνωσης της λειτουργίας όλων των βαθμίδων της δημόσιας διοίκησης στα πρότυπα των ιδιωτικών επιχειρήσεων. Δεν αποτελεί μια ενιαία σχολή διαμόρφωσης των λειτουργιών της δημόσιας διοίκησης, καθότι μπορεί πρακτικά να υλοποιείται με διαφορετικούς τρόπους σε διαφορετικές χώρες (Μαρκαντωνάτου, 2011). Ένας από αυτούς τους τρόπους είναι η προώθηση μεθόδων ΝΔΜ βάσει του μοντέλου 'Σμίκρυνση και Αποκέντρωση' (Downsizing and Decentralisation) (ο.π.)

Στα πλαίσια ειδικά της κοινωνικής πολιτικής, η συζήτηση αναφορικά με την αποκέντρωση έλαβε σημαντικές διαστάσεις τόσο πριν από την οικονομική κρίση, όσο και αφού η κρίση κορυφώθηκε. Η κρίση των στεγαστικών δανείων και εν γένει της απορρυθμισμένης λειτουργίας των τραπεζικών ιδρυμάτων αντιμετωπίστηκε ως κρίση δημοσίου χρέους μετά από την εφαρμογή των πακέτων διάσωσης των τραπεζών. Ως συνέπεια, η μείωση των κρατικών δαπανών για κοινωνικές πολιτικές θεωρήθηκε εκ των ων ουκ άνευ προϋπόθεση για να διορθωθούν τα θεωρούμενα υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα (Whyman, Baimbridge and Mullen, 2012). Έτσι, οι χώρες που βρέθηκαν υπό την πίεση των μέτρων λιτότητας που επιβλήθηκαν από το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ), την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και την Επιτροπή, αλλά και άλλες χώρες όπου αυτού του τύπου οι μεταρρυθμίσεις βρήκαν πρόσφορο έδαφος για άλλους εσωτερικούς λόγους¹ εφάρμοσαν αυστηρές πολιτικές μείωσης των κοινωνικών δαπανών. Στα πλαίσια αυτά, διατυπώθηκε η ανάγκη και σε αυτές τις χώρες για διαμόρφωση συμπράξεων διαχείρισης τοπικών προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, στις οποίες οι κρατικοί φορείς θα αποτελούσαν έναν μόνο από τους πολλούς δρώντες διαμόρφωσης και χάραξης πολιτικής.

¹ Για παράδειγμα το Ηνωμένο Βασίλειο εφάρμοσε από το 2010 μέχρι το 2016 το πιο βαθύ και εκτενές πρόγραμμα μείωσης των κοινωνικών δαπανών που έχει εφαρμοστεί στην Ευρώπη χωρίς να είναι ενταγμένη σε κάποιο πρόγραμμα 'διάσωσης' από τους υπερεθνικούς θεσμούς που αναφέρονται στο κείμενο

Οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, επαγγελματικές οργανώσεις, εκπρόσωποι φορέων από ειδικές ομάδες πληθυσμού και συναφείς φορείς θα συνέπρατταν προκειμένου να εφαρμόσουν δράσεις κοινωνικής πολιτικής χωρίς να υπάρχουν προκαθορισμένα δίκτυα ιεραρχίας ανάμεσα στους φορείς. Επίσης από χωρικής άποψης οι περιοχές όπου θα εφαρμόζονταν οι σχετικές πολιτικές δεν ανταποκρίνονταν υποχρεωτικά σε επίσημα καθορισμένες περιοχές (Δήμους, Περιφέρειες κτλ.) αλλά σε όποια χωρική μονάδα κατάφερε να ανταπεξέλθει στις ρυθμιστικές απαιτήσεις των σχετικών προγραμμάτων. Το κυριότερο όμως στοιχείο αυτής της εξέλιξης είναι ότι οι χρηματοδοτικές ανάγκες λειτουργίας αυτών των οργανισμών δεν θα ανήκαν πλέον εξολοκλήρου ή και καθόλου στο κράτος. Οι οργανώσεις αυτές θα χρειάζεται να δρουν αυτόνομα προκειμένου να εντοπίζουν πιθανές εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης, είτε από προγράμματα της ΕΕ είτε από αυτοχρηματοδότηση μέσω χορηγιών.

2.2. Η έννοια της ‘αυτόνομης εμπέδωσης’ του τοπικού κράτους στο περιβάλλον κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο στα πλαίσια άσκησης κοινωνικής πολιτικής

Τόσο στην περίπτωση των πολιτικών που προωθήθηκαν από την Ε.Ε. στα πλαίσια της αρχής της εταιρικής σχέσης της Πολιτικής Συνοχής και της αρχής της επικουρικότητας, την περίπτωση των ρυθμιστικών αρχών του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, όσο και στην περίπτωση της πλήρους (μέσω ιδιωτικοποιήσεων) ή μερικής (μέσω της επιβολής κανόνων ΝΔΜ) απορρύθμισης των φορέων χρηματοδότησης και υλοποίησης δράσεων κοινωνικής πολιτικής, αγνοήθηκαν κάποιες παράμετροι που καθορίζουν την έκβαση αυτών των εγχειρημάτων. Η υπόθεση που γίνεται και στα δύο αυτά εννοιολογικά πλαίσια είναι ότι αφενός μεν οι κρατικές ικανότητες και δυνατότητες σε όλες τις χώρες έχουν αναπτυχθεί σε ένα χρονικό και ιστορικό κενό και αφετέρου ότι οι κοινωνικοοικονομικοί φορείς που καλούνται να αναλάβουν το φορτίο υλοποίησης μέτρων κοινωνικής πολιτικής έχουν αναπτυχθεί αυτόνομα από πολιτικούς και ιστορικούς παράγοντες.

Παρόλα αυτά, έχει γίνει αποδεκτό από τη συγκριτική προσέγγιση τόσο της πολιτικής οικονομίας (Hall and Soskice, 2001) όσο και των μοντέλων κοινωνικού κράτους (Esping- Andersen, 1990) ότι κράτος, κοινωνία και οικονομία αναπτύσσονται σε συνεχή αλληλουχία, αντιστοιχία και αλληλεπίδραση. Επιπλέον, οι συγκεκριμένες προσεγγίσεις αποτυπώνουν πολύ μεγάλες διαφορές ανάμεσα στους τρόπους με τους οποίους οι εθνικές πολιτικές οικονομίες εξελίσσονται μακροσκοπικά. Για αυτούς τους λόγους το άρθρο προτείνει μια εναλλακτική προσέγγιση που λαμβάνει υπόψη τις θεσμικές ιδιαιτερότητες της χώρας αναφοράς. Προσεγγίζει την ανάλυση των δράσεων κοινωνικής πολιτικής που

υλοποιούνται από τους Δήμους στην Ελλάδα με βάση την προσέγγιση της ‘εμπεδωμένης αυτονομίας’ των συνεργειών ανάμεσα σε κράτος, οικονομία και κοινωνία στην Ελλάδα.

Η προσέγγιση αυτή αναπτύχθηκε στα πλαίσια της συγκριτικής πολιτικής οικονομίας της ανάπτυξης από τον Evans το 1995 (Evans, 1995) και εξελίχθηκε με περαιτέρω δημοσίευση το 1996 (Evans, 1996). Ο Evans ανέπτυξε αυτό το αναλυτικό πλαίσιο στα πλαίσια της συζήτησης του ‘αναπτυξιακού κράτους’ (developmental state) και σε σχέση με τη μεταβολή των συντελεστών παραγωγής σε λειτουργίες που προσέφεραν αναπτυξιακά αποτελέσματα μέσα από κρατικές αναπτυξιακές στρατηγικές σε συγκεκριμένες χώρες (τη Βραζιλία αλλά κυρίως χώρες της Ανατολικής Ασίας)². Το βασικό επιχείρημα του Evans ήταν ότι η ανάπτυξη δεν προέρχεται ούτε ως μια ‘φυσιολογική’ διαδικασία ακολουθώντας πολιτικές απορρύθμισης όπως θεωρούν οι νέο-φιλελεύθερες αντιλήψεις περί ανάπτυξης αλλά ούτε αποκλειστικά μέσα από τις ‘από τα πάνω ενέργειες του κράτους’. Αντίθετα, χρειάζεται το κράτος να έχει ένα βαθμό αυτονομίας στα πλαίσια άσκησης της αναπτυξιακής πολιτικής (autonomy) από τους επιχειρηματικούς ή άλλους φορείς που θα συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη. Χρειάζεται όμως ταυτόχρονα να είναι επαρκώς ‘εμπεδωμένο’ (embedded) στις αλληλεπιδράσεις του με τους ίδιους φορείς προκειμένου να μπορεί να ασκεί συντονιστικό ρόλο στη διάχυση της πληροφορίας ώστε να επέλθει ανάπτυξη. Στο συγκεκριμένο άρθρο δεν μας απασχολεί προφανώς η αναπτυξιακή πολιτική του ελληνικού κράτους αλλά ενδιαφερόμαστε για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, δεν εστιάζουμε στις εσωτερικές ικανότητες του ελληνικού κράτους να προωθήσει δράσεις κοινωνικής πολιτικής αλλά στους εξωτερικούς δεσμούς που αναπτύσσει το ελληνικό κράτος με υποεθνικούς κρατικούς φορείς, τοπικούς εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών και τοπικά επιχειρηματικά- βιομηχανικά συμφέροντα.

Με βάση αυτές τις μεθοδολογικές παραδοχές, ένα κράτος χαρακτηρίζεται επιτυχημένο (αναπτυξιακό) από τον Evans όταν διαθέτει την ικανότητα να εσωτερικεύσει τα συμφέροντα της κοινωνίας των πολιτών και των εκπροσώπων βιομηχανικών και επιχειρηματικών συμφερόντων και ταυτόχρονα να αλληλοεπιδράσει επιτυχημένα με αυτά. Σε αυτή την περίπτωση επιτελείται αυτό που χαρακτηρίζεται ‘εμπεδωμένη αυτονομία’ (embedded autonomy) του κράτους στο περιβάλλον κοινωνικοοικονομικό θεσμικό σύστημα. Προκειμένου αυτό να πραγματοποιηθεί είναι απαραίτητη η ανάπτυξη ‘συνεργειών κράτους και κοινωνίας’ (state-society synergies) (Evans, 1996). Η έννοια της συνέργειας αναφέρεται σε αμοιβαία επωφελείς δεσμούς που αναπτύσσονται ανάμεσα σε κρατικούς και μη κρατικούς φορείς. Ο Evans διακρίνει ανάμεσα σε δύο στοιχεία που συμβάλλουν στη

² Η ακαδημαϊκή προσέγγιση που αφορά το ‘αναπτυξιακό κράτος’ προσέλκυσε πρόσφατα το ενδιαφέρον μιας από τις σημαντικότερες μελέτες των τελευταίων χρόνων αναφορικά με το ρόλο του κράτους στην προώθηση της καινοτομίας. Η Mazzucato (2015) χρησιμοποιεί κατά κόρον τη συγκεκριμένη προσέγγιση στα πλαίσια του αναλυτικού πλαισίου που υιοθετεί στο βιβλίο της.

συνέργεια: συμπληρωματικότητα δράσεων και όσμωση (ο.π.). Η συμπληρωματικότητα περιγράφεται ως: ‘συνέργεια που βασίζεται σε δεσμούς που διασχίζουν το χάσμα ανάμεσα στο δημόσιο και το ιδιωτικό πεδίο αναφοράς’. Η συμπληρωματικότητα αυτή συνεπάγεται σαφή καταμερισμό εργασίας ανάμεσα στην κυβέρνηση και μη κυβερνητικούς δρώντες. Μια κατάσταση δηλαδή όπου κάθε θεσμικός φορέας παράγει τις δράσεις πολιτικής τις οποίες είναι περισσότερο κατάλληλος να παρέχει, ενώ ο συνδυασμός αυτών των επιμέρους δράσεων έχει καλύτερα αποτελέσματα από αυτά που θα προκύπταν αν ο κάθε θεσμός λειτουργούσε αυτόνομα. Η παράμετρος που λειτουργεί προκειμένου να επιτευχθεί αυτή η σχέση είναι η όσμωση μεταξύ κρατικών και μη κρατικών φορέων. Μέσα από την όσμωση, η συνέργεια γίνεται πιο αποδοτική και δημιουργούνται σχέσεις εμπιστοσύνης ανάμεσα στους τοπικούς φορείς. Έχοντας αναλύσει τα εννοιολογικά πλαίσια που έχουν αναπτυχθεί προκειμένου να απαντηθούν τα ερευνητικά ερωτήματα που θέτουμε στο άρθρο και έχοντας εστιάσει στο εννοιολογικό πλαίσιο που χρησιμοποιείται στο παρόν άρθρο, στην επόμενη ενότητα αναλύουμε τις συνθήκες που επικρατούν στην ελληνική πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση.

3. ΟΙ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΠΡΙΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑ ΤΟ 2010

Η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Δήμων στην Ελλάδα ήταν ιδιαίτερα περιορισμένη ήδη πριν το 2010 (Psycharis, Zoi and Piourouli, 2016). Ενώ συνταγματικά ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης ήταν ήδη θεσμοθετημένος από σχετικά νωρίς³, η λειτουργία του ελληνικού κράτους παρέμεινε αυστηρά ελεγχόμενη από το κεντρικό κράτος (ο.π.). Επιπλέον, αυτή η κατάσταση επικρατεί παρότι η Ελλάδα έχει επικυρώσει τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας. Σαν αποτέλεσμα, το υποεθνικό κρατικό επίπεδο στην Ελλάδα και ειδικά ο πρώτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζονται ως τοπικοί διανομείς υπηρεσιών που είναι χαραγμένες σε κεντρικό επίπεδο και συνεπώς ετεροκαθορισμένες σε σχέση με τις εκάστοτε τοπικές ανάγκες (Skamnakis and Pantazopoulos, 2015). Κατά τη διάρκεια των τελευταίων τριάντα χρόνων ελήφθησαν σειρά μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών που αφορούσαν την πολιτική γεωγραφία της χώρας.

Αυτές μπορεί να θεωρηθεί ότι επήλθαν είτε ως αποτέλεσμα εξωγενών πιέσεων και ειδικότερα από τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Πολιτική Συνοχής της Ε.Ε., είτε ως αποτέλεσμα ενδογενών πολιτικών αποφάσεων και εξελίξεων όπως η υιοθέτηση πολιτικών που έθεταν την αποκέντρωση στον πυρήνα των προγραμμάτων τους (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014:31). Στην πρώτη περίπτωση, οι αλλαγές που επήλθαν ήταν

³ το άρθρο 102 του Ελληνικού Συντάγματος αναφέρει ότι η ελληνική δημόσια διοίκηση οφείλει να είναι οργανωμένη στα πρότυπα του αποκεντρωμένου συστήματος

καθαρά στυλιστικού χαρακτήρα αφού η χώρα υιοθέτησε τις υποχρεώσεις που απέρρεαν από την αρχή του διοικητικού προγραμματισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων και θέσπισε 13 διοικητικές περιφέρειες. Αυτή όμως η αλλαγή δεν συνοδεύτηκε από κάποια μεταστροφή στον τρόπο λειτουργίας των υποεθνικών φορέων ενώ η αρχή της εταιρικής σχέσης και η συνεπακόλουθη λειτουργία των Επιτροπών Παρακολούθησης (ΕΠ) σε περιφερειακό επίπεδο σταδιακά απαξιώθηκαν στο διοικητικό σύστημα των εν λόγω προγραμμάτων (Chardas, 2014). Οι ΕΠ θα αποτελούσαν μια κορπορατιστικού τύπου δομή σε κάθε περιφέρεια, για την εκπροσώπηση επαγγελματικών και κοινωνικοοικονομικών συμφερόντων σε τοπικό επίπεδο. Οι έρευνες που καταπιάστηκαν με αυτό το αντικείμενο κατέδειξαν ότι η εφαρμογή τους ατόνησε σε βαθμό που πλέον ο ρόλος τους να είναι καθαρά διακοσμητικός (ο.π.). Στα πλαίσια αυτά, οι ελληνικοί Δήμοι που θα εκπροσωπούταν από σχετικούς αντιπροσώπους στην εκάστοτε ΕΠ παρέμειναν ανενεργοί στην έκφραση των τοπικών αναγκών τους.

Στους ενδογενείς παράγοντες που συνέβαλλαν στη μεταρρύθμιση της πολιτικής γεωγραφίας της Ελλάδας εντάσσονται κάποιες προσπάθειες τόνωσης των τοπικών πληθυσμών μέσα από μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες όπως το πρόγραμμα Καποδιστριας. Το πρόγραμμα 'Καποδιστριας' ήταν η πρώτη ολοκληρωμένη απόπειρα συνένωσης και επαναπροσδιορισμού του ρόλου των Δήμων της χώρας και είχε ως αποτέλεσμα τη συνένωση δήμων και κοινοτήτων και τη μείωση του αριθμού τους χωρίς όμως να υπάρξει κάποια σημαντική αποκέντρωση αρμοδιοτήτων ή διαθέσιμων πόρων (ο.π.). Επίσης, δημιουργήθηκαν σειρά Δημοτικών Επιχειρήσεων με αρμοδιότητα την προώθηση αναπτυξιακών παρεμβάσεων από τις επιμέρους τοπικές αυτοδιοικήσεις χωρίς όμως να δικαιολογήσουν τελικά το ρόλο τους, αφού και αυτές δεν έτυχαν οικονομικής αυτοτέλειας (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014:32). Γενικότερα, το χαρακτηριστικό αυτό, δηλαδή η περιορισμένη έως ανύπαρκτη αυτοτέλεια των ελληνικών Δήμων να συλλέξουν και να δαπανήσουν ίδιους πόρους αποτέλεσαν βασικό χαρακτηριστικό τόσο των εξωγενών όσο και των ενδογενών μεταρρυθμίσεων (Hlepas, 2010). Παρότι οι Δήμοι διέθεταν πάντοτε ξεχωριστούς προϋπολογισμούς, αυτοί αποτελούνταν πάντοτε από πόρους του κεντρικού κράτους ενώ το τελευταίο ασκούσε έντονο έλεγχο στις στοχεύσεις αυτών των δαπανών (Psycharis, Zoi and Piioroulou, 2016).

Ανάλογα χαρακτηριστικά έλαβε και η τελευταία απόπειρα διοικητικής αναδιάρθρωσης της πολιτικής γεωγραφίας της χώρας, το λεγόμενο πρόγραμμα 'Καλλικράτης'. Αυτή τη φορά οι αιτίες για την περιορισμένη αυτονομία των υποεθνικών φορέων ειδικά στο δημοσιονομικό τομέα εδράζονται στην επιβολή των μέτρων λιτότητας μέσα από τα μνημόνια. Παρότι το πρόγραμμα Καλλικράτης είχε σχεδιαστεί ήδη από τα μέσα της προηγούμενης δεκαετίας, η επιβολή του πρώτου μνημονίου το 2010 συνέβαλλε

αποφασιστικά στο να υλοποιηθεί πολύ πιο γρήγορα από άλλες διοικητικές μεταρρυθμίσεις (Chardas, 2014). Με το σχετικό νόμο επιβλήθηκε η μείωση των Δήμων σε 325 (από 1034), καταργήθηκε ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης (οι νομοί) και τη θέση τους πήραν οι εκλεγμένες περιφέρειες ενώ ιδρύθηκαν και επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις.

Αναφορικά όμως με τον προερχόμενο από τη μεταρρύθμιση ρόλο των Δήμων, προκύπτει ότι όχι μόνο δεν ενισχύθηκαν με περαιτέρω πόρους αλλά στα πλαίσια ευρύτερων μειώσεων προσωπικού του Δημόσιου τομέα που επέβαλλαν τα δύο μνημόνια συνεργασίας, τελικά οι Δήμοι έχασαν σημαντικό μέρος του προσωπικού τους μέσω απολύσεων ή εθελούσιων εξόδων. Αρχικά υπήρχε η πρόβλεψη να μετακινηθούν στους νέους Δήμους υπάλληλοι από τις καταργημένες Νομαρχίες αλλά λόγω μιας σειράς παλινωδιών, οι περισσότεροι από τους μεταταχθέντες υπαλλήλους κατέληξαν στις αιρετές περιφέρειες. Επιπλέον, οι απολύσεις αυτές συνοδεύτηκαν και από μείωση των κρατικών επιχορηγήσεων σε ποσοστά που είναι συγκριτικά ανάλογα μόνο με τη Βουλγαρία και έφτασαν το 50% (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014: 18). Αξίζει να σημειωθεί ότι αυτές οι περικοπές υλοποιήθηκαν παρότι η Ελλάδα χαρακτηριζόταν από το συγκριτικά μικρότερο (με μοναδικές εξαιρέσεις τη Μάλτα και την Κύπρο) ποσοστό δαπανών της αυτοδιοίκησης επί του συνόλου των δημοσίων δαπανών το οποίο δεν ήταν πάνω από 5% πριν το ξέσπασμα της κρίσης. Τέλος, και το ποσοστό χρέους της τοπικής αυτοδιοίκησης στο συνολικό δημόσιο χρέος ήταν το χαμηλότερο σε ολόκληρη την Ε.Ε. (ο.π: 53).

Έτσι, αφενός μεν η μείωση των Δήμων μείωσε αυτόματα τις απαιτήσεις χρηματοδότησης τους και συνεπώς ήταν σε συνάφεια με τις απαιτήσεις των μνημονίων για κατακόρυφη μείωση των δημοσίων δαπανών. Αναφορικά με το προσωπικό των Δήμων, αυτό μειώθηκε κατά 10,768 άτομα ή αλλιώς μείωση κατά 12%⁴. Οι δαπάνες μισθοδοσίας των Δήμων μειώθηκαν κατά περίπου 28%, λόγω των περικοπών και της εφαρμογής του ενιαίου μισθολογίου. Πρωτοφανής ήταν και η μείωση στις δαπάνες μισθοδοσίας στους αιρετούς Δημάρχους οι οποίοι μειώθηκαν από 1.034 σε 325 (μείωση 69%), στους Δημοτικούς Συμβούλους από 16.510 στις 9.375 (-43%), στους Πρόεδρους των Δημοτικών Συμβουλίων από 913 στους 325 (-64%), τους Αντιδημάρχους οι οποίοι από 2.337 μειώθηκαν στους 1.502 (-36%) και στον αριθμό των ειδικών συμβούλων και συνεργατών οι οποίοι μειώθηκαν από 2.337 σε 1.502 (-36%) (τα παραπάνω στοιχεία παρατίθενται στο Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014: 69). Τέλος, εκτός από την περιορισμένη δυνατότητα συλλογής και δαπάνης αυτοτελών πόρων, χρειάζεται να αναφερθεί και το εξαιρετικά χαμηλό ποσοστό που λαμβάνει η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση από τα εκάστοτε Προγράμματα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) του ελληνικού κράτους. Σύμφωνα με υπολογισμούς από τους

4 (<http://www.aftodioikisi.gr/dimoi/i-aimorragia-tou-prosopikou-ton-dimon-poso-meiothikan-airetoi-kai-ergazomenoi-se-tria-xronia>, πρόσβαση 8/7/2015)

Rodriguez- Pose, Psycharis and Tselios (2016), περίπου το 75% των δημοσίων επενδύσεων υλοποιούνται από κεντρικούς φορείς (υπουργεία), 10% κατευθύνεται σε περιφέρειες και 15% στους Δήμους. Στην επόμενη ενότητα προχωράμε στην ανάλυση των τρόπων δόμησης της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα γενικά και ειδικότερα εστιάζουμε στις δράσεις κοινωνικού χαρακτήρα στις οποίες προχώρησαν οι Δήμοι.

4. ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΕΝΙΚΑ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΑ ΟΙ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΕΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΑΝΑΛΗΦΘΕΙ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΔΗΜΟΥΣ ΜΕΤΑ ΤΟ 2010

Οι μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας υπήρξαν στην Ελλάδα παραδοσιακά αδύναμοι και αναποτελεσματικοί (Ζαμπραλούκου και Κούση, 2014). Η κοινωνική προστασία δεν αναπτύσσεται ως συμπλήρωμα της μεταπολεμικής οικονομικής ανάπτυξης και προφανώς δεν ακολουθεί το ευρωπαϊκό παράδειγμα της διεύρυνσης του φάσματος της κοινωνικής πολιτικής των ευρωπαϊκών κρατών. Από τη δεκαετία του '80 είναι δυνατό να γίνεται λόγος για οργανωμένη προσπάθεια συγκρότησης συστήματος κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, η ανάπτυξη δομών κοινωνικής προστασίας δεν ολοκληρώνεται ώστε να αποκτήσει χαρακτηριστικά που θα επέτρεπαν μεγάλης κλίμακας παρεμβάσεις στο πεδίο των κοινωνικών και οικονομικών σχέσεων για το σύνολο της ελληνικής κοινωνίας (Ματσαγγάνης, 2011). Οι δράσεις αυτές παραμένουν αποσπασματικές και διαχωρίζονται ανά κλάδο και επαγγελματική κατηγορία χωρίς να καταφέρνουν σημαντικές μεταβολές στα επίπεδα της φτώχειας και των κοινωνικών ανισοτήτων (Πετμεζίδου-Παπαθεοδώρου, 2004). Κεντρικό χαρακτηριστικό των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, όπως αυτό κληροδοτείται από τον ευρύτερο τρόπο λειτουργίας του κράτους είναι η αποσπασματικότητα και η ασυνέχεια (Ματσαγγάνης, 2011).

Τμήμα των δημόσιων πολιτικών κοινωνικής προστασίας υλοποιείται μέσω των θεσμών πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης οι οποίοι υλοποιούν ένα μείγμα κεντρικών και τοπικών πολιτικών (Σκαμνάκης, 2006). Η συμβολή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και παροχή κοινωνικών υπηρεσιών εστιάζεται κυρίως στο πεδίο της πρόνοιας και της φροντίδας. Ο ρόλος των αυτοδιοικητικών θεσμών αναλύεται γύρω από δύο βασικούς άξονες. Ο πρώτος αφορά τη σημασία αλλά και τις δυνατότητες των αυτοδιοικητικών θεσμών να σχεδιάζουν και να υλοποιούν παρεμβάσεις στα πεδία των αρμοδιοτήτων τους ανταποκρινόμενες στις τοπικές ανάγκες και συνθήκες. Ο δεύτερος και εξίσου σημαντικός άξονας αφορά τη μελέτη του βαθμού αυτονομίας και της δυνατότητας της αυτοδιοίκησης να οργανώνει τοπικής εμβέλειας παρεμβάσεις ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Όπως εύκολα καταδεικνύεται, σήμερα διανύουμε την τέταρτη δεκαετία κατά την οποία σημαντικές αλλαγές έχουν πραγματοποιηθεί στην κατεύθυνση της ενίσχυσης και των δύο παραπάνω αξόνων (Skamnakis and Pantazopoulos, 2015). Η εξέλιξη στους δύο άξονες

κατευθύνεται στη διεύρυνση της τοπικής αυτονομίας ειδικότερα στην ενίσχυση των παρεμβάσεων της στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας.

Ο ρόλος των πολιτικών που υποστηρίζονται χρηματοοικονομικά από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και ειδικά από τα προγράμματα ενίσχυσης μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) και του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) είναι ιδιαίτερα κρίσιμος. Σημαντικό τμήμα των πολιτικών που αναλαμβάνουν οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί χρηματοδοτούνται κυρίως από πόρους της Ε.Ε., χωρίς αυτό να συνεπάγεται ότι οι Ευρωπαϊκοί πόροι όρισαν ή κατηύθυναν τις επιμέρους παρεμβάσεις και τα ειδικά χαρακτηριστικά τους. Με άλλα λόγια, τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που υλοποιήθηκαν από τους ελληνικούς Δήμους χρηματοδοτήθηκαν από πόρους της Ε.Ε. αλλά οι κατευθύνσεις τους χαραχτηκαν βάσει εθνικών αναγκών. Αντιθέτως, ισχυρή και αποφασιστική ήταν η επιρροή των διαδικασιών που επέβαλλαν οι κανόνες της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε. στη διαχείριση των σχετικών πόρων και την οργάνωση των διαδικασιών υλοποίησης (Σκαμνάκης, 2006).

Στην Ελλάδα, τόσο η κοινωνική πολιτική όσο και η λειτουργία των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης εμφανίζουν σημαντική υστέρηση με συνέπεια ένα 'διπλό έλλειμμα' στην κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο (Skamnakis and Pantazopoulos, 2015). Η διαπίστωση αυτή περιγράφει τον συνδυασμό του ελάχιστα αυτόνομου ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης αναφορικά με το σύνολο των παρεμβάσεων της στη χωρική μονάδα ευθύνης της, με την περαιτέρω επισήμανση του αναιμικού της ρόλου στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Η οικονομική κρίση επιδρά καθοριστικά στα επίπεδα κοινωνικής προστασίας, αφού τα συστήματα και οι μηχανισμοί δεν κατορθώνουν να ανταποκριθούν στις νέες κοινωνικές συνθήκες που διαμορφώνονται ενώ οι πολιτικές λιτότητας εμφανώς περιορίζουν πόρους και παρεμβάσεις.

Πιο συγκεκριμένα, για την αντιμετώπιση της νέας πραγματικότητας στη χώρα, σημαντικοί πόροι από το ΕΣΠΑ 2007-2013 κατευθύνθηκαν στην οργάνωση και επέκταση Κοινωνικών Δομών Άμεσης Αντιμετώπισης της Φτώχειας σε Δήμους ολόκληρης της χώρας. Οι δομές αυτές αποτέλεσαν πρακτικά τη διεύρυνση της παρέμβασης της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της αντιμετώπισης των κοινωνικών αναγκών όπως αυτές αποτυπώνονται στο τοπικό επίπεδο. Οι επιμέρους τομείς καθώς και οι πρακτικές υλοποίησης των δομών αυτών οριοθετούν τη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης ενώ ταυτόχρονα σκιαγραφούν στοιχεία του μέλλοντος της κοινωνικής προστασίας στη χώρα. Αξίζει πάντως να σημειωθεί ως ένα γενικό περίγραμμα των παρεμβάσεων κοινωνικής πρόνοιας από τους Δήμους ότι το πρόγραμμα Καλλικράτης είχε ως αποτέλεσμα την αποψίλωση των Δήμων από το ήδη χαμηλό ποσοστό απασχολούμενων σε μονάδες κοινωνικής πρόνοιας. Συγκεκριμένα, οι Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης (2014: 51) αναλύουν διεξοδικά τις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν

σε ότι αφορά το προσωπικό κοινωνικής πρόνοιας στα πλαίσια της μεταρρύθμισης του Καλλικράτη. Η ανάλυση τους καταδεικνύει ότι ως απόρροια μιας σειράς από παλινωδίες πολλοί Δήμοι της χώρας έχουν μείνει χωρίς κοινωνικούς λειτουργούς ή στην καλύτερη περίπτωση με έναν επαγγελματία αυτού του είδους, σε μια περίοδο όπου η προσφορά του κοινωνικού λειτουργού κρίνεται πιο επιβεβλημένη από ποτέ.

Στον Πίνακα 1 καταγράφονται οι Δομές αντιμετώπισης της φτώχειας που ιδρύθηκαν σε τοπικό επίπεδο και ο συνολικός αριθμός των σχετικών δομών. Οι δομές αυτές επιχειρούν να οργανώσουν ένα σύνολο παροχών υφαίνοντας ένα δίκτυο ελάχιστης κοινωνικής προστασίας. Στο σύνολο των 325 δήμων της χώρας λειτουργούν οι δομές του Πίνακα 1 στις οποίες οι ΟΤΑ συμπράττουν για την υλοποίηση και λειτουργία ενώ δικαιούχοι είναι εταιρικά σχήματα στα οποία συμμετέχουν φορείς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα των οποίων η λειτουργία είναι προσανατολισμένη στην υλοποίηση δραστηριοτήτων κοινωφελούς-κοινωνικού χαρακτήρα. Ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος άγγιξε τα 40 εκ. ευρώ.

Πίνακας 1: Δομές αντιμετώπισης της φτώχειας

<i>Είδος δομής</i>	<i>Συνολικός αριθμός δομών</i>
Κοινωνικά Παντοπωλεία	49
Γραφεία Διαμεσολάβησης	45
Ανοιχτά κέντρα ημερήσιας υποδοχής άστεγων	14
Υπνωτήρια	5
Συσσίτια	39
Κοινωνικά Φαρμακεία	44
Δημοτικοί Λαχανόκηποι	29
Τράπεζες χρόνου	39

Πηγή: Παρατίθεται στο Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014: 119

Από τις προϋποθέσεις λειτουργίας των δομών αντιμετώπισης της φτώχειας προκύπτει ένα όφελος 1134 θέσεων εργασίας για διάφορες ειδικότητες που τις στελεχώνουν. Το σύνολο των ωφελούμενων από τη λειτουργία των δομών, όπως προκύπτει από το ηλεκτρονικό σύστημα καταγραφής της λειτουργίας τους, αθροίζει ένα σύνολο λίγο κάτω από τις 92 χιλιάδες χρηστών ολόκληρου του φάσματος των υπηρεσιών. Η υλοποίηση των συγκεκριμένων παρεμβάσεων στοιχειοθετείται στη βάση μιας αποτίμησης των κατά τόπους κοινωνικών και οικονομικών συνθηκών και σε έλεγχο και αξιολόγηση των αιτούντων των σχετικών υπηρεσιών.

Από τα στοιχεία που παρατίθενται στον Πίνακα 1 φαίνεται ότι τμήμα των ΟΤΑ, σε συνεργασία με τοπικές συμπράξεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα επιχειρήσαν να ανταποκριθούν στις προκλήσεις που ανέκυψαν στη χώρα με το ξέσπασμα της κρίσης. Δομές όπως το Κοινωνικό Παντοπωλείο προσπαθούν να απαντήσουν στις σχετικές προκλήσεις συνδυάζοντας διαφορετικά στοιχεία εφαρμοσμένης κοινωνικής πολιτικής. Έτσι, προκειμένου κάποιος να μπορεί να προμηθευτεί προϊόντα δωρεάν ή σε προνομιακές τιμές από ένα Κοινωνικό Παντοπωλείο χρειάζεται να προσκομίσει σειρά από δικαιολογητικά στην υπηρεσία Κοινωνικής Μέριμνας του Δήμου. Με αυτό τον τρόπο εισάγονται μέθοδοι 'means testing' που δεν ήταν ιδιαίτερα διαδεδομένοι στην Ελλάδα πριν την κρίση προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ωφελούμενοι είναι όντως αυτοί που έχουν ανάγκη.

Ο όρος 'means testing' αναφέρεται σε διαδικασίες, μέσα από τις οποίες η κυβέρνηση ενός κράτους χρησιμοποιεί συγκεκριμένους ελέγχους προκειμένου να επιβεβαιώσει εάν ένα άτομο ή μια οικογένεια είναι πραγματικά επιλέξιμοι για βοήθεια στα πλαίσια κάποιου προγράμματος κοινωνικής πολιτικής. Χρησιμοποιείται κατά κόρον στις Αγγλοσαξονικές χώρες μετά την υιοθέτηση νεοφιλελεύθερων μεταρρυθμίσεων στο κοινωνικό τους κράτος και στοχεύουν στο να καθίστανται τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής εξατομικευμένα σε ότι αφορά τις παροχές τους. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με το παρελθόν στις χώρες αυτές ή με το παρόν σε χώρες της Κεντρικής και Βόρειας Ευρώπης (Γερμανία, Σουηδία, Νορβηγία κτλ.) όπου τα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής αφορούν όλους τους δικαιούχους που εισέρχονται σε ένα κοινωνικό στάτους (για παράδειγμα μένουν άνεργοι). Στην Ελλάδα, αυτού του τύπου οι πρακτικές δεν χρησιμοποιούνταν κατά την άσκηση κοινωνικής πολιτικής μέχρι το 2010. Από τότε μέχρι σήμερα χρησιμοποιούνται σε όλο και περισσότερα από τα περιορισμένα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής λόγω των περιορισμένων δημοσιονομικών πόρων που διατίθενται για αυτούς τους σκοπούς.

Τα Γραφεία Διαμεσολάβησης και τα Κοινωνικά Φαρμακεία είναι επίσης δύο διαδεδομένες μορφές αντιμετώπισης της φτώχειας σε τοπικό επίπεδο, με τον πρώτο θεσμό να αποτελεί σημείο επικοινωνίας πιθανών ωφελούμενων και ενημέρωσης τους για τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Τα Κοινωνικά Φαρμακεία συλλέγουν φάρμακα που δεν είναι χρήσιμα σε πολίτες και τα προμηθεύουν δωρεάν σε ανθρώπους που δεν έχουν τη δυνατότητα να καλύψουν την ιατροφαρμακευτική τους περίθαλψη. Οι Δημοτικοί Λαχανόκηποι, τα παρεχόμενα συσσίτια και οι Τράπεζες Χρόνου βρίσκονται από ποσοτικής άποψης κάπου στο μέσο αναφορικά με την ανταπόκριση από τους Δήμους. Ο τομέας στον οποίο τα δεδομένα του Πίνακα 1 είναι απογοητευτικά είναι οι παρεχόμενες υπηρεσίες σε αστέγους, με τα Ύπνωτήρια και τα Ανοιχτά Κέντρα Ημερήσιας Υποδοχής Αστέγων να είναι 6 και 14 αντίστοιχα σε όλους τους Δήμους της χώρας. Το ίδιο ασφαλώς ισχύει και για τα Κοινωνικά Φαρμακεία τα οποία είναι μόλις 42 σε σύνολο 325 Δήμων.

Αυτή η κατάσταση αντικατοπτρίζει ένα γενικότερο έλλειμμα πολιτικής αντιμετώπισης του ζητήματος της στέρφησης στο δικαίωμα στέγασης στη χώρα, το οποίο εξάλλου ήταν σχεδόν ολοκληρωτικά ανύπαρκτο πριν το 2010 (Arapoglou and Gounis, 2015). Συνολικά πάντως, μια απλή σύγκριση των παρεχόμενων δομών κοινωνικής πολιτικής από τους Δήμους της χώρας και του συνολικού αριθμού τους μετά τη μεταρρύθμιση του Καλλικράτη (325) καταδεικνύει τον περιορισμένο βαθμό ανταπόκρισης του συνόλου των ελληνικών Δήμων στις πρωτόγνωρες προκλήσεις κοινωνικής προστασίας που ανέκυψαν μετά από το 2010.

Εκτός από τις σύγχρονες δομές αντιμετώπισης της φτώχειας που δημιουργήθηκαν σε τοπικό επίπεδο, οι Δήμοι δραστηριοποιούνται και στην παροχή παραδοσιακών υπηρεσιών όπως οι παιδικοί σταθμοί. Στον Πίνακα 2 καταγράφονται οι προσφερόμενες θέσεις και οι αιτήσεις σε αριθμούς παιδιών σε παιδικούς σταθμούς διαχρονικά από το 2010 έως το 2015. Στον Πίνακα 3 καταγράφονται οι θέσεις που καταλαμβάνονται από ιδιωτικούς φορείς στην παροχή υπηρεσιών σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς. Η εξέλιξη των μεγεθών καταδεικνύει την επιτυχία του προγράμματος και ταυτόχρονα αποτελεί απόδειξη της μεγέθυνσης του ενδιαφέροντος των δυνάμει χρηστών να αξιοποιήσουν την υπηρεσία που παρέχεται μέσω των δομών των Δήμων ή των θέσεων σε ιδιωτικές μονάδες. Απαραίτητη είναι η υπενθύμιση αναφορικά με τη διαδικασία μέσω της οποίας προκύπτει η παρατηρούμενη ραγδαία αύξηση των προσφερόμενων θέσεων και η οποία δεν είναι άλλη από την κεντρική κατανομή των κοινοτικών πόρων και για την οποία ελάχιστες είναι οι δυνατότητες παρέμβασης των ίδιων των ΟΤΑ.

Πίνακας 2. Εξέλιξη σχέσης προσφερόμενων και αιτούμενων θέσεων σε δομές προσχολικής φροντίδας

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Προσφερόμενες Θέσεις	17.785	26.727	48.360	57.534	68.526	80.341	81.003
Αιτήσεις (αριθμός παιδιών)	19.460	30.846	67.311	96.130	98.253	112.282	121.683
Αριθμός αιτήσεων για 100 προσφερόμενες θέσεις	109	115	139	167	143	139	150

Πηγή: ΕΕΤΑΑ

Ωστόσο η μεγέθυνση του αριθμού των θέσεων δεν είναι αντίστοιχη με αυτή της ζήτησης. Ενώ στην αρχή της περιόδου η σχέση αυτή είναι αρκετά κοντά στη μονάδα, η

αναντιστοιχία κορυφώνεται το 2012 οπότε και οι αιτήσεις για κάθε 100 θέσεις φτάνουν τις 167. Αξίζει να επισημανθεί η ενίσχυση του προγράμματος από ιδιωτικούς πόρους⁵ για τα έτη 2012 και 2013 ενώ για το 2014 υπήρξε επιπλέον έκτακτη ενίσχυση από εθνικούς πόρους. Από την εξέλιξη των δεδομένων που καταγράφονται στον Πίνακα 2 αναδεικνύεται η αυξανόμενη αδυναμία των διαθέσιμων πόρων και δομών να ανταποκριθούν στα αντίστοιχα κοινωνικά δεδομένα. Η ανεπάρκειά τους φαίνεται να εδραιώνεται υποβαθμίζοντας το ρόλο των ΟΤΑ στο πεδίο της προσχολικής φροντίδας.

Στον Πίνακα 3 καταγράφονται οι θέσεις που καταλαμβάνονται από ιδιωτικούς φορείς στην παροχή υπηρεσιών σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς. Όπως προκύπτει από την εξέλιξη των μεγεθών η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα φαίνεται να παγιώνεται στο 1/3 του συνολικού προγράμματος και να ακολουθεί την πορεία διεύρυνσής του κατά τα χρόνια της ύφεσης. Επίσης η συμμετοχή ιδιωτικών παιδικών και βρεφονηπιακών μονάδων προσχολικής φροντίδας αυξάνεται κατακόρυφα από το 2010 στο 2015. Αυτό αποτελεί επιπλέον επιβεβαίωση του ρόλου που διαδραματίζει ο ιδιωτικός τομέας στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα της κρίσης.

Πίνακας 3. Θέσεις σε ιδιωτικές μονάδες παιδικούς και βρεφονηπιακούς προσχολικής φροντίδας

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Θέσεις ιδιωτικών φορέων	6.732	15.047	19.687	23.424	23.899	24.643
Μερίδα στο σύνολο των διαθέσιμων θέσεων	25,2%	31%	34,2%	34,2%	29,8%	30,4%

Πηγή: ΕΕΤΑΑ

Σε αυτά τα στοιχεία χρειάζεται να προστεθούν και οι παροχές κοινωνικής φροντίδας που παρείχαν οι Δήμοι πριν από το ξέσπασμα της κρίσης το 2010, οι χρηματοδοτικές και διοικητικές απαιτήσεις των οποίων ασφαλώς αυξήθηκαν μετά την κρίση. Στον Πίνακα 4 παρουσιάζονται τα στοιχεία που αφορούν τις δομές αυτές με αναφορά στον αριθμό των δομών, τον αριθμό των εργαζομένων και των ωφελούμενων για το 2013. Οι δομές αυτές αφορούν το πρόγραμμα 'Βοήθεια στο Σπίτι' το οποίο προσφέρει αρωγή από εξειδικευμένους επαγγελματίες σε ανθρώπους χαμηλού εισοδήματος, άνω των 65 ετών που αντιμετωπίζουν κινητικά, ψυχολογικά και άλλα προβλήματα. Πρόκειται για το πιο ολοκληρωμένο πρόγραμμα κοινωνικής πρόνοιας που υλοποιείται σε τοπικό επίπεδο, αφού εφαρμόζεται

⁵ το "Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος ενίσχυσε τους πόρους του προγράμματος με 4,5 εκ. ευρώ για τα έτη 2012 και 2013 που αντιστοιχούν σε 3.000 και 3.555 θέσεις αντίστοιχα

σε όλους τους Δήμους της χώρας. Παρόλα αυτά, διαθέτει ένα αρνητικό χαρακτηριστικό που καταδεικνύει τον ελλιπή τρόπο στελέχωσης των σχετικών δομών αφού οι εργαζόμενοι σε αυτό το πρόγραμμα ανανεώνουν τις ετήσιες συμβάσεις τους για τα δώδεκα χρόνια λειτουργίας του προγράμματος (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014:90).

Από την άλλη, τα Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ) έχουν ανάλογη στόχευση με τα Κέντρα Δημέρευσης και Φροντίδας (ΚΔΗΦ), δηλαδή την παροχή βασικών υγειονομικών υπηρεσιών σε ηλικιωμένους που δεν διαθέτουν τους πόρους ή την οικογενειακή υποστήριξη για να ανταποκριθούν. Όπως γίνεται αντιληπτό λειτουργούν σε πολύ μικρότερη κλίμακα από το πρόγραμμα 'Βοήθεια στο Σπίτι'. Τα Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (ΚΔΑΠ) προσφέρουν διεξόδους δημιουργικής απασχόλησης σε παιδιά 6- 12 ετών σε ωράριο που δεν καλύπτεται από το σχολείο. Αποτελεί ένα εξίσου επιτυχημένο πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο αφού δραστηριοποιείται σχεδόν σε όλους του Δήμους της χώρας, απασχολώντας 1.100 εργαζόμενους. Το αντίστοιχο ΚΔΑΠ για Άτομα με Ειδικές Ανάγκες λειτουργεί σε 55 μόλις Δήμους, εξυπηρετώντας όμως 1.395 ωφελομένους. Έτσι, προκύπτει ότι παρά το γεγονός ότι αυτές οι δομές είναι περιορισμένες, ο αριθμός των εργαζομένων σε αυτές κρίνεται αρκετά ικανοποιητικός. Στην επόμενη ενότητα επιχειρούμε να συνδέσουμε τα εμπειρικά στοιχεία που παρατέθηκαν στην παρούσα ενότητα με το εννοιολογικό πλαίσιο της δεύτερης ενότητας αλλά και τις συζητήσεις αναφορικά με τα χαρακτηριστικά της ελληνικής πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και των τρόπων εμπλοκής τους σε προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που αναλύθηκαν στην τρίτη και στην τέταρτη ενότητα αντίστοιχα.

Πίνακας 4. Δομές πρόνοιας ΟΤΑ, εργαζόμενοι και ωφελοούμενοι

<i>Ονομασία</i>	<i>Δομές</i>	<i>Εργαζόμενοι</i>	<i>Ωφελοούμενοι</i>
Βοήθεια στο Σπίτι	325	3.500	130.000
Κ.Η.Φ.Η.	68	276	1.521
Κ.Δ.Η.Φ.	43	460	1.176
Κ.Δ.Α.Π.	323	1.100	9.330
Κ.Δ.Α.Π. αμεα	55	420	1.395
<i>Σύνολο</i>	<i>814</i>	<i>5.756</i>	<i>143.422</i>

Πηγή: Στοιχεία Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α., Απρίλιος 2013 παρατίθεται στο (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014: 88).

5. ΕΛΛΙΠΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΕΜΠΕΔΩΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΣΤΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΕ ΤΟΠΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Τα αποτελέσματα της λειτουργίας των δομών ‘άμεσης αντιμετώπισης της φτώχειας’ δεν είναι εύκολο να αποτιμηθούν ως προς την επίτευξη των άμεσων και έμμεσων στόχων τους. Προκύπτουν ωστόσο συμπεράσματα τα οποία υποστηρίζουν τον κεντρικό ισχυρισμό του παρόντος άρθρου. Το πρώτο συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι μετά το ξέσπασμα της κρίσης χρησιμοποιήθηκε κατά κόρον η λύση της ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής. Η ιδιωτικοποίηση υπήρξε μερική ή καθολική, δηλαδή αφορούσε μέρος ή το σύνολο των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά σε κάθε περίπτωση εξελίχθηκε σε αναπόσπαστο χαρακτηριστικό των εξελίξεων που αφορούν την τοπική διαχείριση των προβλημάτων που άπτονται της κοινωνικής πολιτικής. Συνεπώς, η οργάνωση και λειτουργία των δομών προωθεί την ενεργό εμπλοκή φορέων εκτός της δημόσιας σφαίρας είτε εντάσσονται στον κερδοσκοπικό είτε στον μη-κερδοσκοπικό τομέα. Πρόκειται για σημαντική εξέλιξη αφού ένα τμήμα των υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας βρίσκεται εκτός φάσματος της λειτουργίας του κράτους και των μηχανισμών του. Επιπλέον, οι θέσεις εργασίας που δημιουργούνται έχουν χαρακτήρα προσωρινό και αβέβαιο μετά την ολοκλήρωση του προγράμματος.

Η ίδια αβεβαιότητα προφανώς ισχύει και για τις ίδιες τις δομές αφού στην πλειοψηφία τους η συνέχιση τους είναι άμεσα εξαρτημένη από τις χρηματοδοτήσεις του ΕΣΠΑ. Ωστόσο οι ΟΤΑ αποτελούν μόνο έναν, από σειρά κερδοσκοπικών και μη κερδοσκοπικών εταιρών, οι οποίοι δυσκολεύονται να συντονιστούν, ενώ παράλληλα τα προγράμματα διαφοροποιούνται και συνεπώς οι χρηματοδοτήσεις πολύ συχνά διακόπτονται ή και σταματούν. Η κατάσταση αυτή είναι επίσης μία ένδειξη της ελλιπούς αυτόνομης εμπέδωσης των ελληνικών Δήμων στους χώρους αναφοράς τους αφού στην περίπτωση που οι Δήμοι διέθεταν τη σχετική αυτονομία, θα έπρεπε να αναλαμβάνουν ενεργές συντονιστικές πρωτοβουλίες για τη συνέχιση των σχετικών προγραμμάτων. Αντίθετα, καταλήγουν να λειτουργούν ως ένας ακόμη από τους υπόλοιπους κερδοσκοπικούς και μη κερδοσκοπικούς φορείς με ανύπαρκτα περιθώρια συντονισμού των τοπικών δράσεων.

Ακόμη και για τις “παραδοσιακές” υπηρεσίες των ΟΤΑ, όπως είναι οι παιδικοί σταθμοί, αποτυπώνεται αντίστοιχη πραγματικότητα. Ειδικά αναφορικά με τη λειτουργία των παιδικών σταθμών φαίνεται σταθερή η αύξηση της ζήτησης και επίσης η αντίστοιχη αδυναμία κάλυψής της. Και στο πεδίο αυτό έχει επιλεγεί η χρήση πρακτικών εξωτερικής ανάθεσης (outsourcing) με τη διεύρυνση των θέσεων που παρέχονται από ιδιωτικούς φορείς έναντι ορισμένου τιμήματος, το κόστος του οποίου καλύπτεται επίσης από πόρους του ΕΣΠΑ. Θα ανέμενε κάποιος ότι σε ένα τομέα πολιτικής όπως οι παιδικοί σταθμοί, οι ΟΤΑ θα είχαν αναπτύξει ευρύτατη ικανότητα παρέμβασης και εξασφάλισης θέσεων, δεδομένου

του ότι είναι υπεύθυνοι για τη λειτουργία αυτών των δομών για τα τελευταία τριάντα χρόνια. Παρόλα αυτά, η ελλιπής αυτόνομη εμπέδωση των Δήμων στο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο που τους περιβάλλει γίνεται εμφανής αφού ουσιαστικά χρησιμοποιούνται κρατικοί πόροι –οι οποίοι ούτως ή άλλως είναι περιορισμένοι υπό συνθήκες παρατεταμένης λιτότητας- για να χρηματοδοτηθούν ιδιωτικοί φορείς. Οι εξελίξεις αναφορικά με τις τάσεις ιδιωτικοποίησης των δομών παροχής υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής καταδεικνύουν ότι δεν εντοπίζεται μόνο ελλιπής αυτόνομη εμπέδωση των υποεθνικών κρατικών φορέων σε τοπικό επίπεδο. Γίνεται εμφανές ότι η Ελλάδα έχει μετεξελιχθεί σε ένα νεοφιλελεύθερο κράτος αναφορικά με την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο καθότι χρησιμοποιεί τη λύση της ιδιωτικοποίησης αυτών των λειτουργιών όλο και περισσότερο. Συνεπώς, βάσει του εννοιολογικού σχήματος που αναπτύχθηκε στη δεύτερη ενότητα, οι τοπικές κοινωνικές πολιτικές στη χώρα προσομοιάζουν πολύ περισσότερο με τα όσα περιεγράφηκαν αναφορικά με τους νεοφιλελεύθερους τρόπους παροχής κοινωνικών πολιτικών σε τοπικό επίπεδο.

Εκτός από τις ιδιωτικοποιήσεις ή απλώς το κλείσιμο των δομών κοινωνικής πολιτικής από τους Δήμους λόγω αδυναμίας συνέχισης της χρηματοδότησης τους, τα τελευταία τρία χρόνια έχει αναπτυχθεί και ένα άλλο μοντέλο οργάνωσης αντίστοιχων δομών σε τοπικό επίπεδο. Αναφερόμαστε στις Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (Κοιν.Σεπ.), η χρηματοδότηση των οποίων προωθήθηκε συστηματικά από τα σχετικά τομεακά προγράμματα των εμπλεκόμενων Υπουργείων αλλά και στα πλαίσια των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ). Η αρχική ιδέα των Κοιν.Σεπ. ήταν η προώθηση ‘από τα κάτω’ συνεργατικών επιχειρηματικών σχημάτων οριζόντιου τύπου με χαρακτηριστικά που τις διαφοροποιούν από τις κλασικού τύπου επιχειρήσεις. Έτσι, τα όποια κέρδη προκύπταν από τη λειτουργία της Κοιν.Σεπ. θα έπρεπε να επανεπενδυθούν στην επιχείρηση, η δομή της οποίας θα βασιζόταν στην εσωτερική δημοκρατία και στην ισότιμη συμβολή των μελών της. Δεν χρειάζεται να αναλυθούν περαιτέρω οι βάσεις στις οποίες δομήθηκε το εγχείρημα των Κοιν.Σεπ. στο παρόν άρθρο. Ο λόγος που αναφέρονται στη συγκεκριμένη ενότητα είναι ότι όπως γίνεται κατανοητό τα εσωτερικά χαρακτηριστικά λειτουργίας και οργάνωσης των Κοιν.Σεπ. θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην ‘αυτόνομη εμπέδωση’ των Δήμων της χώρας στις τοπικές κοινωνίες σε θέματα κοινωνικής πολιτικής. Οι τρόποι όμως με τους οποίους υλοποιήθηκαν τα αντίστοιχα εγχειρήματα δεν είναι συμβατοί με μια ανάλογη θεώρηση.

Συγκεκριμένα, κατέληξαν να χρησιμοποιούνται από τους Δήμους ως υποκατάστατα των δημοτικών υπηρεσιών παρότι το νομικό τους πλαίσιο δεν ήταν ξεκάθαρο ότι επέτρεπε κάτι ανάλογο. Αναφορικά με το νομικό πλαίσιο λειτουργίας των Κοι.Σεπ. αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθεί ότι παρότι αποτελούσαν κεντρικό σημείο του προγράμματος

της παρούσας κυβέρνησης (το 2016), ο νόμος που καθορίζει τη λειτουργία των Κοιν.Σεπ. ψηφίστηκε σχεδόν δύο χρόνια μετά από την άνοδο της κυβέρνησης αυτής στην εξουσία (Οκτώβριο του 2016). Έως τότε οι Κοιν.Σεπ. λειτουργούσαν με βάση το Νόμο 4019/2011 περί συνεργατικής οικονομίας, ο οποίος είναι ένας τομέας δραστηριοποίησης πολύ ευρύτερος από τις Κοιν.Σεπ. αυτή η κατάσταση από μόνη της δημιουργούσε μεγάλο βαθμό σύγχυσης σε όσους ήθελαν να ιδρύσουν μια Κοιν.Σεπ.

Επιστρέφοντας στους τρόπους λειτουργίας των Κοιν.Σεπ, στα πλαίσια των κοινωνικών πολιτικών που ασκούνται μέσα από τους Δήμους, ορισμένοι από αυτούς προσπάθησαν να συστήσουν Κοιν.Σεπ. προσλαμβάνοντας προσωπικό με συμβάσεις Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου ή επαναπροσλαμβάνοντας προσωπικό που εργαζόταν με σύμβαση που έληγε. Οι οργανισμοί που θα προκύπταν θα λειτουργούσαν και στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, προσφέροντας υπηρεσίες που διαφορετικά οι ΟΤΑ θα αδυνατούσαν να προσφέρουν. Τέτοιες δομές αφορούσαν παιδικούς σταθμούς, Βοήθεια στο Σπίτι κτλ. Ουσιαστικά δηλαδή οι Δήμοι προσπάθησαν μέσα από την ίδρυση Κοιν.Σεπ. να συνεχίσουν να προσφέρουν τις κοινωνικές υπηρεσίες που παρείχαν προηγουμένως. Με ελάχιστες εξαιρέσεις όμως, οι υπόλοιπες περιπτώσεις οδήγησαν σε υποκατάσταση δημοτικών υπηρεσιών όπως για παράδειγμα οι παιδικοί σταθμοί (Χλέπας, Γούπιος και Σαπουνάκης, 2014:79).

Γίνεται λοιπόν αντιληπτό ότι η φιλοσοφία και τα ρυθμιστικά χαρακτηριστικά των Κοιν.Σεπ. αλλοιώθηκαν σε τεράστιο βαθμό από του ελληνικούς Δήμους. Ο βασικός στόχος των Κοιν.Σεπ. ήταν η προώθηση ‘από τα κάτω’ συνεργατικών σχημάτων βασισμένων σε δημοκρατικές και οριζόντιες λειτουργίες. Η εμπειρία της Ελλάδας από το κίνημα του συνεργατισμού δεν έχει υπάρξει ιδιαίτερα ενθαρρυντική ειδικά σε τοπικό επίπεδο, συνεπώς οι Κοιν.Σεπ. θα μπορούσαν να αποτελέσουν εφελκυστήρα για την αντιμετώπιση αυτών των προβλημάτων. Αντίθετα, από τη μέχρι τώρα πορεία προκύπτει ότι οι Κοιν.Σεπ. χρησιμοποιούνται από τους Δήμους της χώρας προκειμένου να υποκαταστήσουν τις κοινωνικές υπηρεσίες που κλείνουν ή κινδυνεύουν να κλείσουν ως αποτέλεσμα της παρατεταμένης δημοσιονομικής ασφυξίας. Όπως και στην προηγούμενη περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων έτσι και σε αυτή την περίπτωση γίνεται κατανοητή η ελλιπής αυτόνομη εμπέδωση του τοπικού ελληνικού κράτους στο περιβάλλον κοινωνικοοικονομικό του περιβάλλον. Θεωρητικά οι Κοιν.Σεπ. εσωτερικεύουν τα βασικά σημεία της θεώρησης της ‘αυτόνομης εμπέδωσης’ αφού πρόκειται για παραγωγικές συσσωματώσεις όπου το κράτος θα διαδραμάτιζε συντονιστικό ρόλο με εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών και ιδιωτικών συμφερόντων. Τα ρυθμιστικά προβλήματα που ανέκυψαν οδήγησαν στο να επιβληθεί άλλη φιλοσοφία λειτουργίας από αυτή που είχε αρχικά προβλεφθεί και που έχει χρησιμοποιηθεί κατά κόρον σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Θα μπορούσαν δηλαδή οι

εμπειρίες άλλων χωρών να αποτελέσουν παράδειγμα για τη λειτουργία των Κοιν.Σεπ. που θα οδηγούσε στη βελτίωση ανάλογων εγχειρημάτων.

Συνολικά, οι υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας εμφανίζουν υπολειμματικό χαρακτήρα, ο οποίος καθορίζει και το σύνολο της παρέμβασης των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Το σύνολο των δομών και το φάσμα των παρεχόμενων υπηρεσιών συνθέτουν ανομοιογενή επίπεδα κοινωνικής προστασίας διασπώντας κατά τον τρόπο αυτό την ομοιομορφία του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Ο ρόλος των ΟΤΑ στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής καθορίζεται απόλυτα από το κέντρο και τις κρατικές πολιτικές. Ουσιαστικά υλοποιούνται πολιτικές όπως σχεδιάζονται κεντρικά χωρίς να παρέχονται οι δυνατότητες προσαρμογών ανάλογων στα δεδομένα που εντοπίζονται τοπικά. Επιπλέον, η αδυναμία του ελληνικού κράτους να υποστηρίξει χρηματοδοτικά τις κοινωνικές υπηρεσίες στο τοπικό επίπεδο καθορίζει την απόλυτη εξάρτηση της λειτουργίας τοπικών δομών κοινωνικής προστασίας από τους κοινοτικούς πόρους. Η λύση της ιδιωτικοποίησης δομών κοινωνικής πρόνοιας εμφανίζεται ως η μοναδική διέξοδος για τη συνέχιση της παροχής των σχετικών υπηρεσιών. Συνεπώς, η δυνατότητα αυτόνομης εμπέδωσης του τοπικού κράτους στα κοινωνικοοικονομικά περιβάλλοντα των τοπικών κοινωνιών είναι παραπάνω από ελλιπής. Επιπλέον, η ανάπτυξη συνεργειών ανάμεσα σε τοπικό κράτος και κοινωνία μέσα από την όσμωση και τη συμπληρωματικότητα των μεταξύ τους αλληλεπιδράσεων καθίσταται αδύνατη. Αντίθετα, η παροχή κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο στην Ελλάδα προσιδιάζει πλέον σε μεγάλο βαθμό με τα τεκταινόμενα σε χώρες όπου επιλέχθηκε ο νεοφιλελεύθερος τρόπος οργάνωσης της παροχής των σχετικών πολιτικών. Η επόμενη ενότητα ολοκληρώνει το άρθρο και προσφέρει συμπεράσματα που μπορούν να αναχθούν τόσο σε επίπεδο πολιτικής όσο και σε εννοιολογικό επίπεδο.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το παρόν άρθρο προσέγγισε το ζήτημα της ανταπόκρισης των ελληνικών Δήμων στις πρωτόγνωρες προκλήσεις κοινωνικής πολιτικής και προστασίας που προέκυψαν στη χώρα μετά από το ξέσπασμα της οικονομικής κρίσης το 2010. Χρησιμοποιώντας το εννοιολογικό πλαίσιο της 'αυτόνομης εμπέδωσης' των Δήμων της χώρας στα κοινωνικοοικονομικά περιβάλλοντα που τους περιβάλλουν κατέδειξε ότι οι ήδη (πριν από την κρίση) καταγεγραμμένες ελλείψεις των Δήμων στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, χειροτέρευσαν μετά από την επιβολή των μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας. Σίγουρα, αξίζει να σημειωθεί ότι οι δομές αυτού του τύπου ήταν παντελώς απύσυχες από τη χώρα πριν από την έναρξη των ΚΠΣ και των ΕΣΠΑ και μπορούν να αποτελέσουν έναυσμα για μια ουσιαστική 'από τα κάτω προσέγγιση' αντιμετώπισης των φαινομένων κοινωνικής αποστέρησης και φτώχειας. Η ελληνική ανάπτυξη συνεργατικών δικτύων σε τοπικό επίπεδο

αποτελέσει ένα από τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της ελληνικής κοινωνικής ανάπτυξης. Το συγκεντρωτικό και πελατειακά οργανωμένο κράτος, σε συνδυασμό με την ισχυρή ανάπτυξη οριζόντιων κοινωνικών συσσωματώσεων είχαν ως αποτέλεσμα την καλλιέργεια κλίματος καχυποψίας σε τοπικά οργανωμένες, οριζόντιες δράσεις κοινωνικού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι σύγχρονες δομές αντιμετώπισης της φτώχειας, φέρνουν μαζί κρατικούς και μη κρατικούς φορείς εθελοντικού χαρακτήρα ή και με επαγγελματική δραστηριοποίηση, και δύνανται να καταστούν εφαλτήρια για την ουσιαστική ανάπτυξη συνεργατικών δικτύων σε διαφορετικές χωρικές ενότητες.

Παρόλα αυτά, το βασικότερο ζήτημα που αποτελεί στην παρούσα συγκυρία πρόσκομμα στην επιτυχημένη ανάπτυξη τέτοιων συνεργατικών σχηματισμών δεν είναι άλλο από αυτό της χρηματοδότησης των σχετικών σχημάτων. Το μοντέλο που έχει ακολουθηθεί σε χώρες όπου η ανάπτυξη ανάλογων συνεργατικών σχηματισμών ήταν επιτυχημένη (Γερμανία, Δανία κτλ.) βασίστηκε στη γενναία κρατική χρηματοδότηση από τη μια μεριά και στην αποκεντρωμένη υλοποίηση από την άλλη. Υπό τις συνθήκες πρωτοφανούς δημοσιονομικής λιτότητας τις οποίες διανύει η χώρα, καθίσταται εξαιρετικά αμφίβολη η επιτυχής υλοποίηση ανάλογων σχεδίων. Αντίθετα, τα σενάρια που είναι πιο πιθανό να διαδραματιστούν εφόσον οι πολιτικές δημοσιονομικής λιτότητας συνεχίζουν να εφαρμόζονται με τέτοια ένταση είναι συγκεκριμένα. Τα φαινόμενα φτώχειας και κοινωνικής αποστέρησης θα παραμείνουν ως έχουν στην καλύτερη περίπτωση ή θα χειροτερεύουν στη χειρότερη.

Αναφορικά με τις δομές αντιμετώπισης των φαινομένων αυτών, οι Δήμοι είναι αδύνατο να μπορέσουν να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις αυτές. Συνεπώς, είτε θα προχωρήσουν σε περαιτέρω ιδιωτικοποιήσεις της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, είτε θα μειώσουν την ποσότητα και ποιότητα των σχετικών προγραμμάτων, είτε θα αυξήσουν τη δημοτική φορολογία προσπαθώντας να αντλήσουν περισσότερα δημοτικά έσοδα. Στην περίπτωση των ιδιωτικοποιήσεων, γίνεται κατανοητό ότι ο 'κοινωνικός' χαρακτήρας των σχετικών προγραμμάτων θα εξαλειφθεί. Μια ιδιωτική επιχείρηση που θα αναλάβει μέρος ή το σύνολο της παροχής του προγράμματος 'Βοήθεια στο Σπίτι' για παράδειγμα δεν μπορεί παρά να ενδιαφέρεται αποκλειστικά για την εύρεση κέρδους. Από την άλλη, η μείωση της προσφερόμενης ποσότητας και ποιότητας των προγραμμάτων που αναλύθηκαν στο παρόν άρθρο δεν μπορεί παρά να έχει δυσμενείς πολλαπλασιαστικές επιδράσεις στην αναπαραγωγή φαινομένων φτώχειας και κοινωνικής αποστέρησης σε τοπικό επίπεδο. Συνεπώς, το συμπέρασμα που αναδύεται από το παρόν άρθρο είναι ότι η μελλοντική αντιμετώπιση των ελληνικών Δήμων στις πρωτοφανείς προκλήσεις κοινωνικής πολιτικής που ανέκυψαν στη χώρα μετά το 2010 είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με το ζήτημα της χρηματοδότησης τους.

Συνεπώς, οι κεντρικές πολιτικές εξελίξεις που αφορούν τις σχέσεις της χώρας με την ευρωζώνη από τη μία και οι επιλογές της κεντρικής κυβέρνησης να προχωρήσει σε ουσιαστική δημοσιονομική αποκέντρωση στη χώρα από την άλλη θα καθορίσουν το κατά πόσο οι Δήμοι θα αποκτήσουν την απαραίτητη ‘αυτόνομη εμπέδωση’ στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Παραδόξως, τα προβλήματα που ανακύπτουν σε αυτό το πεδίο είναι πολλαπλά και καθιστούν τη συγκεκριμένη συγκυρία εξαιρετικά δύσκολη καθότι τυχόν μη συμμόρφωση της χώρας με τα μέτρα αυστηρής δημοσιονομικής λιτότητας έχει γίνει πλέον φανερό από την Ε.Ε. ότι θα οδηγήσει σε απώλεια των χρηματοδοτικών μηχανισμών που συντηρούν τις κοινωνικές πολιτικές σε τοπικό επίπεδο, τουτέστιν το ΕΣΠΑ της περιόδου 2014-2020. Από την άλλη, η πιστή εφαρμογή αυτών των μέτρων λιτότητας οδηγεί στην αναπαραγωγή των φαινομένων κοινωνικής αποστέρησης και φτώχειας που εξαπλώθηκαν μετά το 2010 και τη μειωμένη ικανότητα των ελληνικών Δήμων να ανταποκριθούν ικανοποιητικά.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

- Δαφέρμος, Γ. και Παπαθεοδώρου, Χ. (2011) Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα: γιατί η αύξηση των δαπανών για την κοινωνική προστασία δεν μείωσε τη φτώχεια; Κείμενο πολιτικής 1, *Παρατηρητήριο Οικονομικών και κοινωνικών εξελίξεων*, ΙΝΕ-ΓΣΕΕ.
- Ζαμπραλούκου, Σ. και Κούση, Μ. (επιμέλεια) (2014) *Κοινωνικές όψεις της κρίσης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Πεδίο.
- Μαρκαντωνάτου, Μ. (2011) Κράτος και Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ. *Θέσεις*, τεύχος 116, περίοδος: Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2011.
- Ματσαγγάνης Μ. (2011) *Η κοινωνική πολιτική σε δύσκολους καιρούς: οικονομική κρίση, δημοσιονομική λιτότητα και κοινωνική προστασία*. Αθήνα: Κριτική.
- Mazzucato M. (2015) *Το επιχειρηματικό κράτος: ανατρέποντας μύθους*. Μετάφραση από τα Αγγλικά Πέτρος Παπαζαχαρίου. Αθήνα: Κριτική.
- Παπαθεοδώρου, Χ. και Πετμεζίδου, Μ. (2004) Ανισότητα, φτώχεια και αναδιανομή μέσω των κοινωνικών μεταβιβάσεων: η Ελλάδα σε συγκριτική προοπτική, στο Πετμεζίδου, Μ και Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*. Αθήνα: Εξάντας.
- Πετράκος Γ. και Ψυχάρης Γ. (2016) *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Αθήνα: Κριτική.

- Σκαμνάκης, Χ. (2006) *Ο ρόλος των φορέων της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας*. Αθήνα: Gutenberg.
- Χλέπας, Ν., Γούπιος, Ι. και Σαπουνάκης, Τ. (2014) *Πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση: τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα δημόσια αγαθά*. Αθήνα: Κοινωνικό Πολύκεντρο ΑΔΕΔΥ.

Ξενόγλωσση

- Arapoglou, V. and Gounis, K. (2015) Poverty and homelessness in Athens: governance and the rise of an emergency model of social crisis management. GreeSE Paper No. 90, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, March 2015.
- Chardas, A. (2014) The interplay between austerity, domestic territorial reform and the European Union Cohesion Policy: Multi-level governance and the application of the partnership principle in Greece. *European Urban and Regional Studies*, 21: 4, 432-444.
- Esping- Andersen, C. (1990) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1995) *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Evans, P. (1996) Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy. *World Development*, 24: 6, 1119-1132.
- Hall, P. and Soskice, D. (eds.) (2001) *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hlepas, N. (2010) Incomplete Greek territorial consolidation: from the first (1988) to the second (2008-2009) wave. *Local Government Studies*, 36:2, 223-249.
- Kazepov, Y. (2008) The subsidiarisation of social policies: actors, processes and impacts. *European Societies*, 10:2, 247-273.
- Ladi, S. (2014) Austerity politics and administrative reform: the Eurozone and its impact upon Greek public administration. *Comparative European Politics*, 12:2, 184-208.
- Papadopoulos, T. and Roumpakis, A. (2013) Familistic welfare capitalism in crisis: social reproduction and anti-social policy in Greece. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 29:3, 204-224.
- Paraskevopoulos, C.J. (2007) Social capital and public policy in Greece. GreeSE Paper, no. 9, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, December, 2007.
- Psycharis Y., Zoi M., Iliopoulou S. (2016). Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34: 262 – 280.

- Rodriguez-Pose, A., Psycharis, Y. and Tselios, V. (2016) Politics and investment: examining the territorial allocation of public investment in Greece. *Regional Studies*, 50 (7): 1097-1112.
- Skamnakis, C. and Pantazopoulos, S. (2015) Social protection and local government: the evolution of a double deficit. *Region and Periphery* Special Issue 3: 89-116.
- Whyman, Ph., Baimbridge, M and Mullen, A. (2012) *The political economy of the European social model*. London: Routledge.

Αναστάσιος Χάρδας
Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης και Πολιτικής Επιστήμης,
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Παναγή Τσαλδάρη 1
e-mail: achardas(AT)gmail.com

Χριστόφορος Σκαμνάκης
Τμήμα Κοινωνικής Διοίκησης και Πολιτικής Επιστήμης, Δ
ημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, Παναγή Τσαλδάρη 1
e-mail: cskamnak(AT)socadm.duth.gr

ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ ΔΗΜΗΤΡΗΣ
ΣΚΑΓΙΑΝΝΗΣ ΠΑΝΤΕΛΗΣ
ΓΟΣΠΟΔΙΝΗ ΑΣΠΑ
ΔΕΦΝΕΡ ΑΛΕΞΗΣ
ΧΡΙΣΤΟΠΟΥΛΟΥ ΟΛΓΑ
ΨΥΧΑΡΗΣ ΓΙΑΝΝΗΣ
ΚΑΛΛΙΩΡΑΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ

ΣΥΜΒΟΥΛΟΙ ΣΥΝΤΑΞΗΣ

Αραβαντινός Αθανάσιος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Ανδρικόπουλος Ανδρέας	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Βασενχόβεν Λουδοβίκος	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Γιαννακούρου Τζίνα	- Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γιαννιάς Δημήτρης	- Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Δελλαδέτσιμας Παύλος	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Ιωαννίδης Γιάννης	- Tufts University, USA
Καλογήρου Νίκος	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)
Καρύδης Δημήτρης	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Κοσμόπουλος Πάνος	- Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης (ΔΠΘ)
Κουκλέλη Ελένη	- University of California, USA
Λαμπριανίδης Λόης	- Πανεπιστήμιο Μακεδονίας
Λουκάκης Παύλος	- Πάντειο Πανεπιστήμιο
Λουρή Ελένη	- Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαλούτας Θωμάς	- Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Μαντουβάλου Μαρία	- Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο (ΕΜΠ)
Μελαχροινός Κώστας	- Queen Mary, University of London
Μοδινός Μιχάλης	- Διεπιστημονικό Ινστιτούτο Περιβαλλοντικών Ερευνών (ΔΙΠΕ)
Μπριασούλη Ελένη	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Παπαθεοδώρου Ανδρέας	- Πανεπιστήμιο Αιγαίου
Πρεβελάκης Γεώργιος-Στυλ.	- Université de Paris I, France
Φωτόπουλος Γιώργος	- Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Χαστάογλου Βίλμα	- Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ)

αιχώρος

ΤΕΥΧΟΣ 24 | ΕΤΟΣ 2016
ISSUE | YEAR

- Βουλβούλη, Α.** 4
Τόπος, Χώρος, Περιβάλλον:
Η περίπτωση της μετεγκατάστασης/χωροθέτησης του εργοστασίου της ΔΕΗ στη Λέσβο.
- Ζαμάνη, Α., Λαλίνης, Κ., Παπουτσόγλου, Γ., Οικονόμου, Δ.** 20
Διαδικασίες παραγωγής, απογραφή και διερεύνηση
Οικισμών Ιδιωτικής Πολεοδόμησης
- Γβαλάς, Β., Παυλογεωργάτος, Γ.** 52
Ο πληθυσμός των ακριτικών νησιών του Αρχιπελάγους:
1971-2011 μια τεσσαρακονταετία δημογραφικής και οικονομικής ανάπτυξης
- Αρβανιτίδης, Π., Νασιώκα, Θ.** 82
Το τσελιγκάτο ως θεσμός διακυβέρνησης των βοσκοτόπων:
Μελέτη περίπτωσης
- Σταμπουλής Γ., Νάκου Π.** 105
Προς ένα συνεταιριστικό μέλλον: μαθαίνοντας από το Μονφραγον
- Χάρδας, Α., Σκαμνάκης, Χ.** 124
Η κοινωνική πολιτική των ελληνικών Δήμων σε περίοδο οικονομικής κρίσης:
Κρατική 'αυτόνομη εμπέδωση' υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο