



**Η μεταρρύθμιση της κοινωνικής πολιτικής  
πρόνοιας των Ο.Τ.Α.**

**Το παράδειγμα του Δήμου Χανίων.**

Διπλωματική εργασία

ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΜΑΡΑΒΕΛΑΚΗΣ

Α.Μ.350 ΈΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2014

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Μαυρομούστακου Ήβη

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης

Πανεπιστήμιο Κρήτης

Ρέθυμνο

2017

*Ευχαριστίες*

*Ευχαριστώ τους υπάλληλους του Δήμου Χανίων για την υποστήριξη και την συμμετοχή τους στην ποσοτική έρευνα της παρούσας εργασίας.*

# Πίνακας περιεχομένων

Περίληψη.....	6
Abstract .....	7
Συνοτομογραφίες.....	8
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 .....	12
1. Βασικές έννοιες.....	12
1.1. Τι είναι η κοινωνική πολιτική .....	12
1.6. Τυπολογία κοινωνικών συστημάτων .....	13
1.7 Η κρίση του κράτους πρόνοιας .....	15
1.8. Τοπική αυτοδιοίκηση .....	15
1.8.1. Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης.....	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2.....	17
2. Κοινωνική πολιτική και τοπική αυτοδιοίκηση σε Ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο ..	17
2.1.Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο .....	17
2.1.2. Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης .....	19
2.2. Περίοδος 1997.....	22
2.2.1. Συνθήκη του Άμστερνταμ.....	22
2.2.2. Συνθήκη Λισαβόνας.....	23
2.3. Η κοινωνική ατζέντα.....	24
2.4. Η φυσιογνωμία της ενωσιακής κοινωνικής πολιτικής.....	25
2.5. Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....	25
2.5.1. Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.....	26
2.5.2. Η ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση .....	26
2.5.4. Κοινωνική πολιτική και τοπική αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση .....	27
2.6 Κοινωνική πολιτική πρόνοιας και αποκέντρωση στην Ελλάδα.....	29
2.6.1. Κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα – ιστορική εξέλιξη.....	29
2.6.2. Πρώτη περίοδος .....	30
2.6.3. Δεύτερη περίοδος.....	31

2.6.4. Τρίτη περίοδος .....	32
2.6.5. Η κοινωνική πολιτική πρόνοιας στην Ελλάδα σήμερα.....	36
2.6.6. Επιπτώσεις σε εισόδημα και υλικούς πόρους .....	36
2.7. Τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα .....	39
2.7.1. Εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης – Πρώτη περίοδος .....	39
2.7.2. Δεύτερη περίοδος.....	40
2.7.3. Τρίτη περίοδος .....	41
2.7.4. Πρόγραμμα Καλλικράτης .....	42
2.7.5. Καλλικράτης στους ΟΤΑ .....	43
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3.....	45
3. Η κοινωνική πολιτική πρόνοιας των ΟΤΑ.....	45
3.1 Αποκέντρωση και κοινωνική πολιτική .....	45
3.2. Σχέση τοπικού – κεντρικού στο θεωρητικό πεδίο.....	46
3.3. Τοπικό κράτος και κρίση του κράτους πρόνοιας.....	47
3.3. Η μεταρρυθμιστική εξέλιξη στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής στους ΟΤΑ – θεσμικό πλαίσιο.....	49
3.3.1. Θεσμικό πλαίσιο Ν. 3463/2006.....	50
3.3.2. Μεταρρύθμιση «Καλλικράτης», επιπτώσεις και αλλαγές στην προνοιακή πολιτική των δήμων .....	53
3.3.2.1. Κοινωνική πολιτική στον «Καλλικράτη» .....	54
3.3.2.2. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης».....	60
3.4. Οικονομική ανεξαρτησία για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής από τους ΟΤΑ .	62
3.4.1. Κ.Α.Π .....	64
3.4.2. Κρατική χρηματοδότηση των δήμων .....	65
3.5. Συμπεράσματα για κοινωνική πολιτική στους ΟΤΑ.....	67
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4.....	68
4. Ειδικό μέρος: Η κοινωνική πολιτική πρόνοιας στον δήμο Χανίων .....	68
4.1. Ο δήμος Χανίων – Η δομή της κοινωνικής πρόνοιας .....	68
Συμπεράσματα για τις κοινωνικές δράσεις του Δήμου Χανίων .....	78
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5.....	78
5.1.ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΠΟΣΟΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ .....	78

5.2. Γραφειοκρατία και κοινωνική πολιτική .....	78
5.3. Αποτελέσματα ποσοτικής έρευνας.....	80
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΠΟΣΟΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ.....	92
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	93
ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ .....	97
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	99
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ .....	105

## Περίληψη

Η μεταρρύθμιση και κατ' επέκταση η αναθεώρηση της κοινωνικής πολιτικής αποτελεί μια διαδικασία εν εξελίξει και συνεπώς επίκαιρη. Η αναθεωρητική διαδικασία της κοινωνικής πολιτικής εντοπίζεται σε ένα πλαίσιο ενδυνάμωσης του τοπικού κράτους σε σχέση με την κεντρική κυβέρνηση. Η σχέση αυτή των δυο διαφορετικών κρατικών πολιτικών, οι οποίες βρίσκονται σε κατάσταση μορφοποίησης και μεταρρύθμισης είναι στενή και χαρακτηρίζεται από αλληλεπίδραση.

Η αναθεώρηση της κοινωνικής πολιτικής εντοπίζεται τα τελευταία 40 χρόνια στην απομάκρυνση από την κεϋνσιανή αντίληψη του κράτους πρόνοιας και την υιοθέτηση φιλελευθέρων πολιτικών, στο πλαίσιο της προληπτικής πρόνοιας. Η τάση αυτή εντοπίζεται στην πλειοψηφία των κρατών μελών της ευρωπαϊκής κοινότητας ήδη από την δεκαετία του '80 και στη ουσία θεσμοθετήθηκε μέσω του προγράμματος δημοσιονομικής σταθερότητας της συνθήκης του Μάαστριχ.

Παράλληλα με την αναθεωρητική τάση της κοινωνικής πολιτικής, παρατηρείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο η υιοθέτηση πολιτικών και δράσεων για την ενίσχυση του τοπικού κράτους από την ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό εγκαινιάστηκε ο όρος «τοπική ανάπτυξη».

Η Ένωση σε επίπεδο οδηγιών υποστηρίζει τα κράτη μέλη με συγκεντρωτική δημόσια διοίκηση ώστε να προχωρήσουν σε διοικητικές μεταρρυθμίσεις με στόχο την διοικητική αποκέντρωση ενώ παράλληλα αυξάνονται τα προγράμματα και οι δράσεις που στοχεύουν σε ενίσχυση του περιφερειακού και του τοπικού επιπέδου διακυβέρνησης.

Οι αναθεωρητικές διαδικασίες των δυο αυτών κρατικών πολιτικών παίρνουν την μορφή εισροών στα πολιτικά συστήματα των κρατών μελών διαμορφώνοντας πολιτικές, που επηρεάζουν τις τοπικές κοινωνίες.

Στην Ελλάδα αυτή η διαδικασία μετουσιώθηκε, ως ένα βαθμό το 2010 μέσω της εφαρμογής της μεταρρύθμισης ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, η οποία έθεσε σε ένα διαφορετικό πλαίσιο τις πολιτικές των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής.

Αντικείμενο αυτής της μελέτης είναι διερεύνηση των αποτελεσμάτων μεταρρύθμισης της κοινωνικής πολιτικής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, κυρίως μετά την διοικητική μεταρρύθμιση ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ, λαμβάνοντας σαν δείγμα το παράδειγμα του δήμου Χανίων.

## **Abstract**

Reform and, by extension, the revision of social policy is an ongoing and therefore timely process. The review process of social policy is found in a context of empowerment of the local state in relation to the central government. This relationship of the two different state policies, which are in a state of shaping and reforming, is narrow and characterized by interaction.

The social policy review has been identified over the past 40 years as a departure from the Keynesian perception of the welfare state and the adoption of liberal policies in the context of preventive welfare. This trend has been identified in the majority of the Member States of the European Community since the 1980s and was essentially institutionalized through the Maastricht Treaty fiscal stability program.

Alongside the social policy revisionist trend, there are at European level policies and actions to strengthen the local state from the EU. In this context, the term "local development" was introduced.

The Union at the level of directives supports the Member States with centralized public administration in order to proceed with administrative reforms aimed at administrative decentralization while at the same time increasing programs and actions aimed at strengthening regional and local level governance.

The review processes of these two state policies take the form of inputs into the political systems of the Member States, shaping policies that affect local communities.

In Greece, this process was transformed to a certain extent in 2010 through the implementation of the KALLIKRATIS reform, which put the policies of local government in the field of social policy in a different context.

The purpose of this study is to investigate the results of the reform of the social policy of local authorities, especially after the administrative reform of KALLIKRATIS, taking as an example the example of the municipality of Chania.

## **Συντομογραφίες**

ΑΕΠ Ακαθάριστο Εγχώριο προϊόν

ΑΜΣ Ανοικτή μέθοδος συντονισμού

ΑμεΑ Άτομα με Αναπηρία

ΔΟΚΟΙΠΠ Δημοτικός Οργανισμός Κοινωνικές Πολιτικής και Παιδείας

ΔΥΠΕ Διοικητική Υγειονομική Περιφέρεια

ΕΕ Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΕΠ Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

ΕΣΥ Εθνικό Σύστημα Υγείας

ΕΕΤΑΑ Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης

ΕΚ Ευρωπαϊκή Κοινότητα

ΕΚΑΣ Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων

ΕΚΤ Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΕΛΣΤΑΤ Ελληνική Στατιστική Αρχή

ΕΟΚ Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

ΙΝΕ Ινστιτούτο Εργασίας - Κέντρο Επαγγελματικής Κατάρτισης

ΙΚΑ Ίδρυμα Κοινωνικής Ασφάλισης

ΚΑΠ Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι

ΚΑΠΗ Κέντρα Ανοικτής Περιθαλψης Ηλικιωμένων

ΚΔΑΠ Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών

ΚΔΚ Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων

ΚΕΔΕ Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας

ΚΕΠΠΕΔΗΧ - ΚΑΜ Κοινοφελής Επιχείρηση Πολιτισμού και Περιβάλλοντος Δήμου  
Χανίων – Κέντρο Αρχιτεκτονικής της Μεσογείου

ΚΗΦΗ Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων

ΚΠΣ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης

ΜΚΟ Μη Κερδοσκοπικές Οργανώσεις

ΝΠΔΔ Νομικό Πρόσωπο Δημόσιου Δικαίου

ΠΑΣΟΚ Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό κίνημα

ΣΕΕ Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο δημόσιος τομέας διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στο κοινωνικό και οικονομικό μοντέλο των ευρωπαϊκών χωρών επειδή αποτελεί το στυλοβάτη το υψηλού επιπέδου πρόνοιας για τους πολίτες, εξασφαλίζει την κοινωνικο-οικονομική συνοχή και στηρίζει τη λειτουργία του ανταγωνιστικού περιβάλλοντος στην αγορά. Το ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων του δημόσιου τομέα εκτείνεται από την εκπαίδευση, την υγειονομική περίθαλψη και την κοινωνική ασφάλιση μέχρι την προστασία των καταναλωτών και του περιβάλλοντος. Τα πλεονεκτήματα των ευρωπαϊκών χωρών στον οικονομικό τομέα, όπως το καταρτισμένο εργατικό δυναμικό και ο ηγετικός ρόλος σε κύριους βιομηχανικούς κλάδους, καθιστούν επιτακτική την εύρυθμη λειτουργία του δημόσιου τομέα τους.

Το κράτος πρόνοιας αναφέρεται σε μια μορφή κρατικής δραστηριότητας στις χώρες εκείνες, στις οποίες η συμμετοχή του κράτους είναι ενεργή στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα, στοχεύοντας στη διασφάλιση μιας ισότιμης και ποιοτικής διαβίωσης για όλους. Η πρώτη χρήση του όρου «κράτος πρόνοιας» σημειώθηκε στη Γερμανία το 19<sup>ο</sup> αιώνα (Wohlfahrtsstaat) ως μια παραλλαγή περισσότερο του αστυνομικού κράτους. Κατά τη μεταπολεμική περίοδο, ο όρος καθιερώθηκε διεθνώς και αναφερόταν σε ένα διευρυμένο κοινωνικού τύπου κράτος στις καπιταλιστικές κοινωνίες. Σύμφωνα με τον Χλέτσο, ο όρος κράτος πρόνοια αναφέρεται στις λειτουργίες του κράτους σε μια συγκεκριμένη χρονική περίοδο, οι οποίες στοχεύουν στην άσκηση κοινωνικού ελέγχου, στη διασφάλιση κοινωνικής ειρήνης και δικαιοσύνης και στην αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης. (Χλέτσος, 1995)

Ο ρόλος του κράτους πρόνοιας είναι διευρυμένος και περιλαμβάνει ανάμεσα σε άλλα την κάλυψη των ανθρώπινων αναγκών και την επίτευξη της ισορροπίας και της ισότητας, μέσω της επέμβασής του στις σχέσεις που δημιουργεί η αγορά. Σύμφωνα με τις διάφορες οικονομικές θεωρίες, το κράτος πρόνοιας συνιστά ένα σύστημα παροχών με κύρια χρηματοδότησή του από τις δημόσιες δαπάνες. Ωστόσο, ο ορισμός του κράτους πρόνοιας διαφοροποιείται ανάλογα με την εστίαση και την οπτική κάθε επιστήμης ή

θεωρίας αλλά και από χώρα σε χώρα. Για παράδειγμα, στη Βρετανία και την Ισπανία το κράτος πρόνοιας αναφέρεται ως κράτος ευημερίας, ενώ στη Γερμανία ως κοινωνικό κράτος.

Δύο είναι οι βασικές λειτουργίες που επιτελεί το κράτος πρόνοιας, σύμφωνα με την κεϋνσιανή θεωρία: 1) η διασφάλιση της πλήρους απασχόλησης μέσω της ενίσχυσης της ζήτησης και 2) η επέκταση μαζικής κατανάλωσης και η επιδίωξη συλλογικών μορφών κατανάλωσης. Επιπρόσθετα, σύμφωνα με τον Gough, στοχεύοντας στην αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης, το κράτος πρόνοιας αναλαμβάνει το οικονομικό φορτίο σημαντικών υπηρεσιών, όπως υπηρεσίες υγείας και εκπαίδευσης (Gough, 1979).

Ωστόσο παρά την εξέλιξη στις χώρες όπως η Ελλάδα, όταν γίνεται αναφορά στην έννοια του κράτους πρόνοιας και τους διάφορους θεσμούς μέσα σε αυτό, όπως η οικογένεια και η εκπαίδευση, υπονοείται η λειτουργία που ιδανικά ένα κράτος πρόνοιας ενέχει, αυτή της ισότητας και δικαιοσύνης.

Στο πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας παρουσιάζονται οι βασικές έννοιες που σχετίζονται με την εργασία, όπως η κοινωνική πολιτική, το κράτος πρόνοιας και η τοπική αυτοδιοίκηση. Στη συνέχεια παρουσιάζεται η κοινωνική πολιτική και η αποκέντρωση σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Στο τρίτο κεφάλαιο της εργασίας παρουσιάζεται η μεταρρύθμιση της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο, ξεκινώντας με το θεωρητικό πλαίσιο και στην συνέχεια αναλύοντας το θεσμικό πλαίσιο στην ελληνική περίπτωση. Στο τέταρτο μέρος συναντάμε το ειδικό παράδειγμα και συγκεκριμένα την κοινωνική πολιτική στον Δήμο Χανίων. Στην συνέχεια παρουσιάζεται η ποσοτική έρευνα της εργασίας, η οποία πραγματοποιήθηκε στις κοινωνικές δομές του Δήμου Χανίων για θέματα που αφορούν την μεταρρύθμιση της κοινωνικής πολιτικής. Τέλος η εργασία κλείνει με τα συμπεράσματα και τις προτάσεις πολιτικής.

Για την εκπόνηση της εργασίας έγινε μελέτη βιβλίων, νόμων, μελετών και στατιστικών στοιχείων, ενώ επίσης πραγματοποιήθηκε ποσοτική έρευνα με την χρήση ερωτηματολογίων.

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

## 1. Βασικές έννοιες

### 1.1. Τι είναι η κοινωνική πολιτική

Ο όρος της κοινωνικής πολιτικής έχει διττή έννοια. Αναφέρεται τόσο σε ένα σύνολο μορφών και κοινωνικής δράσης όσο και σε ένα πεδίο επιστημονικής ανάλυσης των πολιτικών που την συγκροτούν. Στη παρούσα εργασία θα επικεντρωθούμε στην έννοια της κοινωνικής πολιτικής ως σύνολο μορφών και κοινωνικής δράσης.

Συμφώνα με τον Erskine, ο όρος χρησιμοποιείται για να περιγράψουμε δράσεις οι οποίες στοχεύουν στην προαγωγή της ευημερίας, καθώς και για να υποδηλώσουμε την ακαδημαϊκή μελέτη τέτοιων δράσεων. Ο J. Midgley, αναφερόμενος στην κοινωνική ευημερία ως κύριο στόχο της κοινωνικής πολιτικής, συναρτά την επίτευξή της με τη διαχείριση των κοινωνικών προβλημάτων και τη μεγιστοποίηση των κοινωνικών ευκαιριών.

Μεγάλη επιρροή στη μελέτη της κοινωνική πολιτικής κατέχει η άποψη του R. Titmuss που θεωρείται και θεμελιωτής της κλασσικής κοινωνικής πολιτικής και εκπρόσωπος της σκέψης της σοσιαλδημοκρατικής σχολής. Κατά τον Titmuss, η μελέτη της κοινωνικής πολιτικής είναι άμεσα συνδεδεμένη με τη μελέτη του συνόλου της κοινωνίας και σε όλες τις κοινωνικοοικονομικές και πολιτικές διαστάσεις της. Κατά συνέπεια για τη μελέτη της κοινωνικής πολιτικής πρέπει να λάβουμε υπόψη διάφορες συνιστώσες που επηρεάζουν την κοινωνία σαν σύνολο, όπως είναι η γνώση των αλλαγών στον πληθυσμό σε όλες τις χρονικές περιόδους, τους θεσμούς της οικογένειας και της επιρροής των κοινωνικών τάξεων, των κοινωνικών αλλαγών, καθώς και της πολιτικής δομής του κοινωνικού ελέγχου και των τρόπων που η κοινωνιολογία χρησιμοποιείται για τη διατήρηση της καθεστηκυίας τάξης πραγμάτων (Titmuss, 1987).

Στην ελληνική βιβλιογραφία, ο Λιαρόπουλος ορίζει την κοινωνική πολιτική ως την ύπαρξη ενός πλέγματος ή συνόλου δραστηριοτήτων που ως αντικείμενο έχουν τις κάθε μορφής υπηρεσίες, παροχές και επιδοτήσεις προς το κοινωνικό σύνολο

(Λιαρόπουλος, 2007), ενώ σε μελέτη του ΙΓΑ αναφέρεται ως η «καταγραφή, ιεράρχηση και κάλυψη κοινωνικών κινδύνων και αναγκών μέσα από σύνολα ρυθμίσεων και παροχών σε τομείς όπως υγεία, ασφάλιση, απασχόληση, στέγαση και προνοιακές υπηρεσίες (Κοντιιάδης κ. συν., 2006).

Σύμφωνα με τον Γράβαρη, ως κοινωνική πολιτική ορίζεται η συλλογική κοινωνική πράξη η οποία είναι προσανατολισμένη στην από κοινού εξασφάλιση των συνθηκών διευρυμένης αναπαραγωγής της συνολικής κοινωνίας, ενώ η έννοια της ορθολογικότητάς της, όπως αυτή ορίζεται, είναι μια ουσιώδης ενότητα μεταξύ σκοπών, μέσων και συνεπειών (Γράβαρης, 1993).

Έτσι με βάση τον παραπάνω ορισμό, η κοινωνική πολιτική εξαρτάται από τον τρόπο κάλυψης της κοινωνικής αναπαραγωγής μέσα από τη σχέση της οικονομίας με την κοινωνία. Κατά τον Χλέτσο, η κοινωνική πολιτική εκφράζει μια αντίληψη σύμφωνα με την οποία η κοινωνία είναι υπεύθυνη απέναντι στους πολίτες της για την αντιμετώπιση των κοινωνικών κινδύνων με συλλογικό τρόπο σε αντίθεση με τον ατομικό τρόπο που ίσχυε στις αρχές της βιομηχανικής επανάστασης.

Προκειμένου να επιτευχθούν οι άμεσοι στόχοι της κοινωνικής πολιτικής, χρησιμοποιούνται ορισμένα εργαλεία πολιτικής όπως η αναδιανομή του εισοδήματος, είτε από το κράτος προς τους πολίτες ή από γενεά σε γενεά, οι νομοθετικές παρεμβάσεις που αποσκοπούν στη ρύθμιση των κοινωνικών σχέσεων και η προσπάθεια ένταξης της κοινωνικής πολιτικής στην αγορά (Χλέτσος, 1995).

Η θεσμική οργάνωση όλων των υπηρεσιών που εξυπηρετούν την κοινωνική πολιτική αποτελεί την οργανωτική έκφραση του *κράτους πρόνοιας*, το οποίο αποτελεί καθολικό τύπο οργάνωσης όλων των βιομηχανικών χωρών, καθώς συνδέεται άμεσα με το καπιταλιστικό σύστημα (Κατρούγκαλος, 2004).

## **1.6. Τυπολογία κοινωνικών συστημάτων**

Στις αρχές της δεκαετίας του '70 το κράτος πρόνοιας εισέρχεται σε κρίση. Η κρίση αυτή ώθησε αρκετούς ερευνητές στο να αναζητήσουν τόσο τους λόγους για τους

οποίους εμφανίστηκε το κράτος πρόνοιας όσο και τις διαφορετικές όψεις που λαμβάνει η ανάπτυξή του.

Η πρώτη κατηγοριοποίηση του κράτους πρόνοιας έγινε το 1974 από τον Titmus. Βασικό κριτήριο της κατάταξής του ήταν ο ρόλος της αγοράς σε σχέση με τις προνοιακές πολιτικές του κράτους. Ο Titmus αναφέρει τρία είδη κοινωνικού κράτους:

Πρώτο είδος είναι το υπολειμματικό κράτος πρόνοιας. Το υπολειμματικό κράτος πρόνοιας βασίζεται στις αρχές του laissez –faire, όπου σε ένα σύστημα ελεύθερης αγοράς το κράτος πρόνοιας αρκείται στο να ασκεί ένα συμπληρωματικό ή επικουρικό ρόλο για την κάλυψη των κοινωνικών αναγκών. Αυτό το μοντέλο κράτους πρόνοιας περιορίζεται στην εφαρμογή ενός «δικτύου ασφάλειας» το οποίο παρεμβαίνει μόνο σε περιπτώσεις όπου η αγορά ή το οικογενειακό περιβάλλον αδυνατούν να καλύψουν τις στοιχειώδεις συνθήκες αξιοπρεπούς διαβίωσης (Κοντιάδης, 2008).

Η δεύτερη κατηγορία αφορά το βιομηχανικό μοντέλο. Στο μοντέλο αυτό το μέγεθος των κοινωνικών παροχών είναι ανάλογο με την παραγωγικότητα και τις επιδόσεις στην εργασία. Οι κοινωνικές παροχές κατανέμονται κλαδικά και χρηματοδοτούνται κυρίως από τα μέλη του εκάστοτε εργατικού κλάδου.

Τρίτο μοντέλο είναι το θεσμικό αναδιανεμητικό. Στο θεσμικό – αναδιανεμητικό κράτος πρόνοιας κυριαρχεί η καθολική κάλυψη των κοινωνικών αναγκών. Η καθολικότητα της κοινωνικής πολιτικής συνδυάζεται με ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών υπηρεσιών οι οποίες χρηματοδοτούνται κυρίως από τον τακτικό προϋπολογισμό και σε μικρότερο βαθμό από τις άμεσες εισφορές. Ενδεικτικό παράδειγμα αυτή της κατηγορίας είναι το κράτος πρόνοιας που αναπτύχθηκε κυρίως στις σκανδιναβικές χώρες (Υφαντόπουλος, 2009: 76).

Στις αρχές της δεκαετίας του '90 η κρίση του κράτους πρόνοιας είχε παγιωθεί διαμορφώνοντας νέα χαρακτηριστικά για τα κοινωνικά μοντέλα που κυριαρχούσαν μέχρι τη δεκαετία του '70. Έτσι επιχειρείται η δεύτερη προσπάθεια κατηγοριοποίησης των κοινωνικών συστημάτων από τον Esping – Andersen. Ως κριτήρια για την ταξινόμηση των κοινωνικών συστημάτων χρησιμοποίησε τη σχέση μεταξύ κράτους, οικογένειας και αγοράς στην κάλυψη των κοινωνικών αναγκών και τον βαθμό από –

εμπορευματοποίησης των κοινωνικών παροχών. Η κατηγοριοποίηση του Andersen συλλέγει στοιχεία και δεδομένα τόσο από την γεωγραφική κατανομή των χώρων όσο και από τα πολιτικά χαρακτηριστικά.

## 1.7 Η κρίση του κράτους πρόνοιας

Μελετώντας την περιодολόγηση της εξέλιξης του κράτους πρόνοιας αναφερθήκαμε στην πρώτη περίοδο που χρονολογείται από τα τέλη του 18<sup>ου</sup> αιώνα μέχρι τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο. Στη συνέχεια ακολουθεί η περίοδος άνθησης του κράτους πρόνοιας από το 1945 ως τις αρχές της δεκαετίας του '70. Η τρίτη περίοδος έχει ως αφετηρία τις αρχές της δεκαετίας του '70, κυρίως μετά την πετρελαϊκή κρίση του '73, και συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται ως κρίση του κράτους πρόνοιας. Με την άνοδο της νέας δεξιάς στα τέλη της δεκαετίας του '70 οι κρατικές πολιτικές απορρίπτουν την κεϋσιανική συναίνεση των προηγούμενων δεκαετιών και στρέφονται προς την κριτική των νεοφιλελεύθερων θεωριών περί μη παρέμβασης του κράτους στον κοινωνικό χώρο υιοθετώντας πολιτικές απορρύθμισης. Σύμφωνα με τον Χαμπέρμας, η μεταμόρφωση του διεθνούς οικονομικού συστήματος σε υπερεθνική οικονομία τείνει να υποτάξει τα εθνικά κράτη στις αγορές στον βαθμό που τα διεθνή χρηματιστήρια επιφορτίζονται με το να αξιολογούν τις εθνικές οικονομικές πολιτικές. *«Έτσι μπροστά στο κίνδυνο υποχώρησης κεφαλαίων οι εθνικές κυβερνήσεις επιδίδονται σε μια κούρσα απορρύθμισης»* (Κοντιάδης, 2008: 29).

## 1.8. Τοπική αυτοδιοίκηση

Η αυτοδιοίκηση είναι *«η άσκηση δημοσίας διοίκησης, την οποία ασκούν οι αυτοδιοικούμενοι οργανισμοί δημόσιας διοίκησης, υπό ιδίαν ευθύνη, με τα δικά τους όργανα, κατά παραχώρηση του κράτους»* (Σαρκόπουλος, 1993). Σύμφωνα με τον παραπάνω ορισμό, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί το χαμηλότερο επίπεδο κρατικού θεσμού, οργανωμένου σε γεωγραφική βάση, όπου οι πολίτες αυτής της γεωγραφικής περιοχής ασκούν εξουσία με δική τους ευθύνη. Η τοπική αυτοδιοίκηση δεν κατέχει την

αρμοδιότητα όπως το κεντρικό κράτος αλλά οι όποιες αρμοδιότητές της εκχωρούνται από το κεντρικό κράτος προς αυτήν. Η ιδιαίτερη σημασία της τοπικής αυτοδιοίκησης, κυρίως στα ενιαία συστήματα, έγκειται στο γεγονός ότι συχνά αποτελεί τη μοναδική μορφή κυβέρνησης εκτός του κέντρου, εντός των ορίων της επικράτειας ενός κράτους. Η κρίσιμη σχέση μεταξύ κεντρικού και τοπικού κράτους διαμορφώνει και το επίπεδο διακυβέρνησης το οποίο βρίσκεται αντιμέτωπο με την ανάγκη να συνδυαστεί η τοπική εκπροσώπηση με την αποτελεσματικότητα των παρεχομένων υπηρεσιών. Έτσι σύμφωνα με τον Terne (1995: 8), *«ουδέποτε δόθηκε επαρκής θεωρητική λύση στο τοπικό επίπεδο για το πρόβλημα του πώς μπορεί να γίνει συγκερασμός της δημοκρατίας και της αναγκαίας οικειότητας, με το μέγεθος και την ποικιλομορφία που είναι απαραίτητα για την ευημερία»*.

### **1.8.1. Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης**

Οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) ονομάζονται τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που το καθένα έχει συσταθεί σε συγκεκριμένη εδαφική περιφέρεια της Ελλάδας και έχει ως σκοπό τη διοίκηση των τοπικών ζητημάτων, τα δε όργανά του εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία από τους δημότες της περιφέρειας. Εμμέσως ο όρος εμπεριέχει και γεωγραφική και δημογραφική σημασία, υπό την έννοια ότι κάθε Ο.Τ.Α. έχει καθορισμένη έκταση, έδρα και συγκεκριμένο πληθυσμό. Σύμφωνα με το αναθεωρημένο σύνταγμα του 2001, *«η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς πρώτου και δεύτερου βαθμού»*. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες. Σε περίπτωση σύγκρουσης αρμοδιοτήτων μεταξύ Ο.Τ.Α. και κεντρικής διοίκησης, συντρέχει υπέρ των πρώτων τεκμήριο αρμοδιότητας. Επίσης η κεντρική διοίκηση μπορεί να αναθέσει στους Ο.Τ.Α. και δικές της αρμοδιότητες (102§1).

Η χώρα με βάση την τοπική αυτοδιοίκηση, διαιρέθηκε σε περιφέρειες, σε νομαρχίες (β' βαθμός αυτοδιοίκησης) και κατόπιν σε δήμους και κοινότητες (α' βαθμός αυτοδιοίκησης). Σκόπιμο είναι να αναφερθεί εδώ ότι οι δύο βαθμίδες αυτοδιοίκησης δεν τελούν σε ιεραρχική θέση, αλλά έχουν διακριτές αρμοδιότητες, χωρίς να ασκείται εποπτεία από τη μια προς την άλλη πλευρά (Αθανασάκης κ. συν., 2009). Επιπρόσθετα, διαχωρίζεται από την τοπική αυτοδιοίκηση η ειδική καθ' ύλην αυτοδιοίκηση. Ενώ η



πρώτη εμπεριέχει το εδαφικό στοιχείο (περιοχή), αλλά και το αθροιστικό έμψυχο στοιχείο (δημότες), η ειδική καθ' ύλην αυτοδιοίκηση αποτελείται από ΝΠΔΔ, τα οποία ασκούν δημόσια διοίκηση επί ορισμένων μόνο καθ' ύλην αντικειμένων, όπως έχει προβλεφθεί από το Σύνταγμα ή τον ιδρυτικό τους νόμο/καταστατικό (Σαρκόπουλος, 1993).

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2**

### **2. Κοινωνική πολιτική και τοπική αυτοδιοίκηση σε Ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο**

#### **2.1.Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο**

Οι προνομιακές πολιτικές δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά ασκούν κυρίως συμπληρωματικό χαρακτήρα στις προνοιακές πολιτικές των κρατών μελών. Παρόλα αυτά στη διεθνή βιβλιογραφία ο όρος του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου (ΕΚΜ) αποτελεί ένα αντικείμενο προς έρευνα.

Δεδομένου του διακυβερνητικού χαρακτήρα της κοινωνικής πολιτικής στην Ευρώπη, εμφανίζονται σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών. Για τον λόγο αυτό παρουσιάζονται διαφορετικοί ορισμοί του ΕΚΜ. Σύμφωνα με τον Anthony Giddens, το ΕΚΜ δεν αποτελεί μονοδιάστατη έννοια αλλά συνδυασμό από αξίες, επιτεύγματα και στόχους, που αναπτύσσουν διαφορετικά χαρακτηριστικά στη μορφή και τον βαθμό ανάπτυξης σε κάθε ευρωπαϊκό κράτος. Για τον Giddens τα δομικά χαρακτηριστικά του ΕΚΜ είναι: α) το αναπτυγμένο και παρεμβατικό κράτος με κριτήριο το ύψος του ακαθάριστου εθνικού προϊόντος που απορροφάται από τους φόρους, β) η δωρεάν και υποχρεωτική παιδεία μέχρι και την δευτεροβάθμια εκπαίδευση, γ) ένα εύρωστο κοινωνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας που παρέχει ικανοποιητικό βαθμό κοινωνικής προστασίας σε μεγάλο μέρος του πληθυσμού, δ) περιστολή οικονομικής η κοινωνικής ανισότητας. Τα τέσσερα αυτά χαρακτηριστικά αποτελούν ένα σύστημα αξιών, ο πυρήνας του οποίου είναι ο περιορισμός των κοινωνικών κινδύνων που ενδέχεται να απειλήσουν την κοινωνική συνοχή (Giddens, 2007).

Η εξέλιξη του Ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου είναι συνυφασμένη με τη γενικότερη εξέλιξη των κρατικών πολιτικών και του μείγματος πολιτικής που ακολουθείται μετά τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο. Η μεικτή οικονομία και οι θεωρίες του Keynes για το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας απηχούσαν τη διάκριση ανάμεσα στο ευρωπαϊκό και αμερικανικό φιλελευθερισμό της αγοράς από τη μια και τον κρατικό σοβιετικό κομμουνισμό από την άλλη. Αυτή η περίοδος λειτούργησε από τις αρχές της δεκαετίας του '50 μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του '70. Είναι μια περίοδος η οποία χαρακτηρίζεται από ικανοποιητική οικονομική ανάπτυξη, χαμηλό ποσοστό ανεργίας και κοινωνική προστασία για μεγάλη μερίδα του πληθυσμού. Τα χαρακτηριστικά αυτά αφορούν κυρίως τις χώρες της δυτικής και κεντρικής Ευρώπης, καθώς σε χώρες όπως η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα δεν ακολουθήθηκαν παρόμοιες κοινωνικές πολιτικές, ενώ οι κοινωνικές παροχές τους ήταν ελάχιστες και ανεπαρκείς.

Η περίοδος αυτή κλείνει στα μέσα της δεκαετίας του '70, καθώς υπό το βάρος των οικονομικών κρίσεων του '73 και του '79 τίθεται υπό αμφισβήτηση το κεϋνσιανικό μοντέλο πολιτικής και το κράτος πρόνοιας ειδικότερα. Παράλληλα η μετατόπιση του οικονομικού μοντέλου από τον δευτερογενή τομέα στον τριτογενή, κυρίως λόγω της συρρίκνωσης της βαριάς βιομηχανίας και μεταφοράς της σε λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες, και η είσοδος στην Κοινότητα κρατών με διαφορετικά κοινωνικά συστήματα, αναδιαμόρφωσε το ευρωπαϊκό μείγμα πολιτικής δίνοντας βαρύτητα πλέον στην αγορά και την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας και λιγότερο στην κοινωνία. Από τα μέσα της δεκαετίας του '90 παρατηρείται μια σταδιακή στροφή προς την ενεργό συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής πολιτικής επηρεασμένη από τις ιδέες του τρίτου δρόμου.

Παρά τις κοινές αξίες και στόχους που διαμορφώνουν το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, σημειώνεται σημαντική διαφοροποίηση ανάμεσα στα κράτη της ευρωπαϊκής ηπείρου<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Με βάση την κατηγοριοποίηση του Esping Andersen στην Ευρώπη παρουσιάζονται τα εξής μοντέλα κοινωνικής πολιτικής:

### 2.1.2. Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το 1957 αποτελεί το έτος ίδρυσης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ). Όπως γίνεται φανερό και εκ του ονόματός της, το οικονομικό στοιχείο υπερετερούσε σε σχέση με το πολιτικό και το κοινωνικό. Έτσι η εξελικτική πορεία θεσμοθέτησης της κοινωνικής αρχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι προσαρμοσμένη με κριτήριο την επίτευξη της ενιαίας αγοράς. Η αναντιστοιχία σύγκλισης της εμβάθυνσης μεταξύ οικονομικού και πολιτικού τομέα είχε ως αποτέλεσμα να μην αμβλυνθούν σημαντικά οι διαφοροποιήσεις των κρατών-μελών στην εφαρμογή της κοινωνικής τους πολιτικής, με συνέπεια να μην μπορεί να επιτευχθεί η εναρμόνιση των επιμέρους κοινωνικών πολιτικών σε ένα ενιαίο ευρωπαϊκό πρότυπο. Κατά κύριο λόγο η ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική βασίζεται στην εφαρμογή των διακηρύξεων των κρατών-μελών και των οδηγιών της Ένωσης προς τα κράτη-μέλη. Ωστόσο οι κοινοτικές οδηγίες στερούνταν δεσμευτικότητας στην εφαρμογή τους στο εθνικό επίπεδο. Παράλληλα οι αρμοδιότητες που κατέχει η Ένωση στον κοινωνικό τομέα κατέχουν κυρίως ρυθμιστικό και όχι αναδιανεμητικό ρόλο.

Σύμφωνα με τον Κατρούγκαλο (2009: 89), η κοινωνική διάσταση της ευρωπαϊκής πολιτικής μπορεί να διακριθεί σε τρεις ιστορικές περιόδους. Η πρώτη περίοδος είναι από

- 
- Το σκανδιναβικό μοντέλο, το οποίο χαρακτηρίζεται από κοινωνικές παροχές και υπηρεσίες προς όλους τους πολίτες και από πολιτικές στήριξης της οικογένειας, απασχόλησης και συνεχούς εκπαίδευσης.
  - Το αγγλοσαξονικό μοντέλο, το οποίο χαρακτηρίζεται από κοινωνικές παροχές σε ειδικές κατηγορίες πολιτών και όχι ιδιαίτερα αναβαθμισμένες υπηρεσίες για την εργασία, την εκπαίδευση και την οικογένεια.
  - Το ηπειρωτικό μοντέλο, το οποίο αποτελεί κράμα κρατισμού, κορπορατισμού και συστήματος οικογενειακής προστασίας, χαρακτηρίζεται δε από καλό επίπεδο κοινωνικής ασφάλισης και από κοινωνικές παροχές άνισα καταναμημένες.
  - Το νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο, το οποίο παρουσιάζει ανισότητες στις κοινωνικές υπηρεσίες και στην κοινωνική ασφάλιση, ενώ ο οικογενειακός ιστός διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην κάλυψη των αναγκών κοινωνικής προστασίας των μελών της.

το 1957 ως το 1987, η δεύτερη από το 1987 ως το 1997 και η τρίτη από το 1997 μέχρι σήμερα (Χλέτσος, 2011:55).

Η πρώτη περίοδος της κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηρίζεται από την έντονη παρέμβαση του κράτους στην κοινωνική πολιτική. μέσω της ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας τις πρώτες δεκαετίες μετά τον Β' παγκόσμιο πόλεμο <sup>2</sup> (Χλέτσος, 2011).

Η δεύτερη περίοδος έχει ως αφετηρία την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ), που υπεγράφη το 1986 και φτάνει μέχρι το 1997. Βασικό συμπέρασμα από τα αποτελέσματα της προηγούμενης περιόδου ήταν ότι η αντίληψη περί αυτόματης προόδου μέσω της λειτουργίας της αγοράς δεν επαληθεύτηκε (Χλέτσος, 1995). Η δεκαετία του '80 χαρακτηρίζεται από απορρύθμιση της κοινωνικής πολιτικής, αύξηση της ανταγωνιστικότητας και όξυνση των κοινωνικών ανισοτήτων. Η κρίση του κράτους πρόνοιας που ξεκίνησε από τα μέσα της δεκαετίας του '70 και παγιώθηκε τη δεκαετία του '80, συνοδεύτηκε από ένα κλίμα αποστασιοποίησης του ευρωπαίου πολίτη από την πορεία της οικονομικής ενοποίησης. Στο πλαίσιο αυτό η Κοινότητα φαίνεται να καταβάλει προσπάθεια προκειμένου να αντιστραφεί το κλίμα αυτό και να ενισχυθεί το κοινωνικό πρόσωπο της Ευρώπης (Χλέτσος, 2011).

Η ΕΕΠ θεσμοθέτησε κάποιες νομικές βάσεις για ορισμένα πεδία κοινωνικής πολιτικής με στόχο την απαγκίστρωση της κοινότητας από τις οικονομικές πολιτικές. Σε αυτό το πλαίσιο αντικατέστησε ορισμένους τομείς της κοινωνικής πολιτικής, τη λήψη αποφάσεων του Συμβουλίου με ομοφωνία με τη διαδικασία της ενισχυμένης πλειοψηφίας, προκειμένου να αρθεί, ως ένα βαθμό, η ακινησία και η αδράνεια που χαρακτήριζε την Κοινότητα στην κοινωνική πολιτική ενώ επέτρεψε τη δημιουργία πολιτικών συμβιβασμών και την υιοθέτηση κοινοτικών πρωτοβουλιών (Σακελλαρόπουλος, 2011: 26).

---

<sup>2</sup>Στην ιδρυτική συνθήκη της κοινότητας δε συναντάμε θεσμικές παρεμβάσεις σε θέματα που άπτονται της κοινωνικής πολιτικής με εξαίρεση κάποιες αναφορές που σχετίζονται με την ελεύθερη κίνηση των εργαζομένων. Βασισμένο στις ιδέες του οικονομικού φιλελευθερισμού και του δομολειτουργισμού, το ευρωπαϊκό οικοδόμημα στηρίχτηκε στην ιδέα ότι η οικονομική ολοκλήρωση μέσω της υπερχείλισης των πολιτικών (spill-over) θα οδηγούσε αυτόματα σε κοινωνική ανάπτυξη (Σακελλαρόπουλος, 2011: 26).

Σημείο αναφοράς για την περίοδο αυτή είναι η δημιουργία του Κοινοτικού Χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εργαζομένων το 1989, ο οποίος αποτέλεσε περισσότερο μια πολιτική διακήρυξη της Κοινότητας και των κρατών-μελών σε θέματα κοινωνικής πολιτικής και περιλάμβανε «ηθικές υποχρεώσεις» των κρατών-μελών για τον σεβασμό και την εφαρμογή κοινωνικών δικαιωμάτων, χωρίς συγκεκριμένες νομικές συνέπειες (Χλέτσος, 2011)<sup>3</sup>.

Χαρακτηριστικό όμως για την ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική την περίοδο αυτή, είναι ότι η διακήρυξη αυτών των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι κατηγορική, καθώς αφορά μόνο την κατηγορία των εργαζομένων και στερείται καθολικότητας που να αφορά το σύνολο των ευρωπαίων πολιτών (Χλέτσος, 2011).

Το 1992 υπογράφηκε η ιδρυτική συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γνωστή ως συνθήκη του Μάαστριχτ. Βασικός στόχος της συνθήκης ήταν η οικονομική σύγκλιση των κρατών-μελών κυρίως στον τομέα της νομισματικής πολιτικής ενόψει της νομισματικής ενοποίησης των κρατών μελών, ωστόσο τέθηκαν και πολιτικά ζητήματα που σχετίζονταν κυρίως με τη διαχείριση της κατάστασης στην ανατολική Ευρώπη μετά από την κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων.

Στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, η συνθήκη του Μάαστριχτ διατηρεί το κατηγορικό της προφίλ, καθώς η κανονιστική δράση της κοινότητας συνέχισε να αφορά κυρίως την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων και όχι το σύνολο των πολιτών<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>Στις ρήτρες του κοινοτικού χάρτη κυριαρχούν κλασικά κοινωνικά δικαιώματα που σχετίζονται με την αγορά εργασίας, την κοινωνική ασφάλιση και τη φροντίδα, την επαγγελματική κατάρτιση, την ίση μεταχείριση μεταξύ των φύλων, την κοινωνική προστασία και τις ίσες ευκαιρίες στην υγεία, την εργασία και την ασφάλιση. Παρόλο τον διακριτικό χαρακτήρα του κοινοτικού χάρτη, αποτέλεσε την πρώτη προσπάθεια κατοχύρωσης σε κοινοτικό επίπεδο κοινωνικών δικαιωμάτων. Παράλληλα θωρήθηκε ως το πλαίσιο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής για την δεκαετία του '90, ενώ αποτέλεσε τη βάση νομιμοποίησης ευρωπαϊκών οδηγιών για κοινωνικά ζητήματα (Σακελλαρόπουλος, 2011).

<sup>4</sup>Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι οδηγίες 98/24, που σχετίζονται με την προστασία και την ασφάλεια εργαζομένων από πιθανούς κινδύνους που προέρχονται από χημικούς παράγοντες, η οδηγία 9/104 για τη ρύθμιση του χρόνου εργασίας και η οδηγία 95/30 ΕΚ για την προστασία των εργαζομένων από κινδύνους έκθεσής τους σε βιολογικούς παράγοντες. Επίσης υιοθετήθηκε ο κοινωνικός διάλογος ως βασική συνιστώσα της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Αυτός ενισχύθηκε με τη συμφωνία των 11 κρατών-μελών (πλην του Η. Βασιλείου). Η επίσκεψη του κοινωνικού διάλογου όριζε ότι οι προτάσεις της επιτροπής θα αποτελούσαν αντικείμενο διαβούλευσης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων.

Με βάση το άρθρο 5 της συνθήκης του Μάαστριχ, θεσμοθετήθηκαν οι κοινοτικές αρμοδιότητες οι οποίες στηριχτήκαν σε τρεις βασικές αρχές: την αρχή της δοτής ή περιορισμένης αρμοδιότητας της κοινότητας<sup>5</sup>, την αρχή της επικουρικότητας και την αρχή της αναλογικότητας<sup>6</sup>.

Αυτές η τρεις αρχές που απορρέουν από το άρθρο 5 της ιδρυτικής συνθήκης της Ένωσης που αφορούν τις πολιτικές που ασκούνται σε διακυβερνητικό επίπεδο και αποτελούν συντρέχουσες με τα κράτη -μέλη περιορίζουν θεσμικά την ένωση από τη λήψη ενός πιο ενεργού ρόλου σε θέματα κοινωνικής πολιτικής αφήνοντας πεδίο δράσης στα κρατικά μοντέλα (Σακελλαρόπουλος, 2011).

## **2.2. Περίοδος 1997**

### **2.2.1. Συνθήκη του Άμστερνταμ**

Η τρίτη περίοδος κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης εγκαινιάζεται με την υπογραφή της συνθήκης του Άμστερνταμ το 1997 και συνεχίστηκε με τη συνθήκη της Λισσαβόνας.

*Σύμφωνα με το άρθρο 117 της συνθήκης αναφέρει ότι «η κοινότητα και τα κράτη-μέλη έχοντας υπόψη τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, όπως αυτά ορίζονται από τον κοινωνικό χάρτη που υπογράφηκε στο Τορίνο το 1961 και τον κοινοτικό χάρτη των θεμελιωδών κοινωνικών δικαιωμάτων των εργαζομένων το 1989, έχουν ως στόχο την προώθηση της απασχόλησης, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, ώστε να καταστήσουν δυνατή την εναρμόνισή τους με παράλληλη διατήρηση της προόδου, την κατάλληλη κοινωνική προστασία, τον κοινωνικό διάλογο και την ανάπτυξη των*

---

<sup>5</sup>Βάσει αυτής η κοινότητα δεν μπορεί να ενεργήσει πέρα από τις αρμοδιότητες που της έχουν εκχωρηθεί και τους στόχους που έχει θέσει, δεδομένου ότι η κοινωνική πολιτική δεν ανατάσσεται στο κοινοτικό επίπεδο.

<sup>6</sup>Η αρχή της αναλογικότητας ορίζει να χρησιμοποιεί η κοινότητα το λιγότερο απεχθές μέτρο για την κάλυψη των στόχων. Σε πρακτικό επίπεδο η εφαρμογή αυτής της αρχής στην κοινωνική πολιτική έχει ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση ήπιων μέσων πολιτικής προς τα κράτη-μέλη σύμφωνα με τις οδηγίες.

*ανθρώπινων πόρων που θα επιτρέψουν ένα υψηλό και διαρκές επίπεδο απασχόλησης και την καταπολέμηση του αποκλεισμού». Ωστόσο παρά την ενίσχυση της κοινοτικής αρμοδιότητας σε θέματα κοινωνικής πολιτικής, αυτή εξακολουθεί να θεωρείται ως συντρέχουσα αρμοδιότητα με τα κράτη-μέλη, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 137 παρ. 1 ΣυνθΕΚ, η Κοινότητα δρα συμπληρωματικά στη λειτουργία των κρατών-μελών.*

Σημαντική τομή της συνθήκης του Άμστερνταμ αποτέλεσε η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού. Στόχος της ΑΜΣ είναι η εναρμόνιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης. Βασικά χαρακτηριστικά της ΑΜΣ αποτελούν ο καθορισμός κατευθυντηρίων γραμμών για την εκπλήρωση των στόχων με παράλληλη μεταφορά των κατευθυντηρίων γραμμών από τις ευρωπαϊκές σε εθνικές και υπερεθνικές πολιτικές προσαρμοσμένες ανάλογα με τα εθνικά ή περιφερειακά κοινωνικά χαρακτηριστικά. Η δομή της ΑΜΣ στηρίζεται στην αρχή της επικουρικότητας. Ωστόσο παρά την καινοτομία που εισήγαγε η ΑΜΣ στη σύγκλιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης παραμένει μια μη δεσμευτική διαδικασία ενώ με βάση την αρχή της επικουρικότητας, οι επιμέρους μηχανισμοί κοινωνικής ασφάλειας παραμένουν στα κράτη μέλη (Σακελλαρόπουλος,2011).

### **2.2.2. Συνθήκη Λισαβόνας**

Το 2007 υπεγράφη η συνθήκη της Λισαβόνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2009. Βασική συνεισφορά της συνθήκης της Λισαβόνας στην κοινωνική πολιτική αποτελούσε η υιοθέτηση του χάρτη των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. καταγράφει τα ατομικά, πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα των πολιτών<sup>7</sup>. Ο σκοπός του είναι να ρυθμίζει τους κανονισμούς

---

<sup>7</sup>Τα κοινωνικά δικαιώματα του Χάρτη τα συναντάμε στο κεφάλαιο 4 το οποίο έχει τον τίτλο αλληλεγγύη. Συγκεκριμένα στο άρθρο 27 αναγράφεται το δικαίωμα των εργαζομένων στην ενημέρωση και την διαβούλευση και στο άρθρο 28 το δικαίωμα διαπραγμάτευσης και συλλογικών δράσεων, την απαγόρευση της εργασίας των παιδιών, καθώς και την προστασία των νέων στην εργασία, το δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες ευρέσεως εργασίας, την προστασία σε περίπτωση αδικαιολόγητης απόλυσης, το δικαίωμα σε δίκαιες και πρόσφορες συνθήκες εργασίας σύμφωνα με το οποίο ο κάθε πολίτης που εργάζεται έχει δικαίωμα σε υγιεινές, ασφαλείς και αξιοπρεπείς συνθήκες εργασίας, καθώς και το δικαίωμα σε ένα όριο μεγίστης εργασίας και αμειβόμενο χρόνο διακοπών μέσα στο χρόνο. Παράλληλα το άρθρο 33 αναφέρει την κοινωνική πολιτική και οικονομική προστασία της οικογένειας, με σκοπό την κατοχύρωση του δικαιώματος του εργαζομένου να συνδυάζει την οικογενειακή με την επαγγελματική του ζωή. Στο άρθρο

και της οδηγίες της ΕΕ ώστε να μην προσκρούουν στην «Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου», η οποία είναι επικυρωμένη από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 6 της ΣΕΕ κατέχει την ίδια νομοθετική ισχύ με τις Συνθήκες.

Το κανονιστικό περιεχόμενο του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου, όπως αυτό διαμορφώθηκε με τη θέσπιση του ως ίσης νομικής ισχύος με τις συνθήκες είναι σημαντικό, καθώς εμπλουτίζει το κανονιστικό πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Μούσης, 2011). Ωστόσο, όπως ορίζει το άρθρο 6 παρ.2 της Συνθήκης της Λισαβόνας *«οι διατάξεις του Χάρτη δε συνεπάγονται καμία επέκταση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως αυτές ορίζονται στις συνθήκες»*. Το παραπάνω άρθρο αφήνει στα κράτη-μέλη τον κύριο λόγο για το πώς θα εφαρμόσουν τα κοινωνικά δικαιώματα στην επικράτειά τους, ενώ θα ελέγχονται πρώτιστα σύμφωνα με το εθνικό τους σύνταγμα. Συγκεκριμένα, τα κράτη-μέλη διατηρούν την κανονιστική τους αρμοδιότητα σε θέματα που άπτονται της κοινωνικής πολιτικής όταν λειτουργούν εκτός του κοινοτικού πεδίου (Σακελλαρόπουλος, 2011).

### **2.3. Η κοινωνική ατζέντα**

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει επεξεργαστεί μια κοινωνική ατζέντα για την περίοδο 2006-2010 με διακηρυγμένο στόχο την επίτευξη μιας κοινωνικής Ευρώπης ενταγμένης σε θέση ισχύος στην παγκόσμια οικονομία, μέσω της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης και νέων ευκαιριών για όλους. Παρά την αναφορά στον κοινωνικό χαρακτήρα των πολιτικών της ατζέντας αυτής, η έμφαση δίδεται κυρίως στην ανταγωνιστικότητα. Τα μέτρα υλοποίησής της έχουν ρητά ως στόχο[COM (2005) 33]να επιτρέψουν στους πολίτες να αποκτήσουν εμπιστοσύνη στην ικανότητά τους για διαχείριση της

---

34 συναντάμε το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και την κοινωνική αρωγή. Το άρθρο 35 αναφέρεται στο δικαίωμα του κάθε ατόμου στην υγεία και την περίθαλψη, όπως ορίζονται από τις κρατικές νομοθεσίες και πρακτικές. Τα 11 άρθρα του τέταρτου κεφαλαίου συμπληρώνουν το δικαίωμα πρόσβασης στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, την προστασία του περιβάλλοντος και την προστασία του καταναλωτή. Εκτός από το τέταρτο κεφάλαιο του χάρτη κοινωνικά δικαιώματα υπάρχουν και στο τρίτο κεφάλαιο που αναφέρεται στην ισότητα. Εκάτερα το άρθρο 25 αναφέρεται στα δικαιώματα των ηλικιωμένων, ενώ το άρθρο 26 στην ένταξη των ατόμων με ειδικές ανάγκες.



εντατικοποίησης του ανταγωνισμού σε ένα παγκοσμιοποιημένο πλαίσιο, την τεχνολογική ανάπτυξη και τη δημογραφική γήρανση.

Άμεσο στόχο αποτελεί η αντιμετώπιση των προβλημάτων που προκαλούνται από τη δημογραφική εξέλιξη, όπως η γήρανση των ευρωπαϊκών πληθυσμών και η προκύπτουσα ανάγκη προσαρμογής των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και συντάξεων, η ανάγκη εξασφάλισης μιας απρόσκοπτης ένταξης των νέων στην αγορά εργασίας και η αντιμετώπιση του προβλήματος των μεταναστών (ΙΤΑ, 2006).

#### **2.4. Η φυσιολογία της ενωσιακής κοινωνικής πολιτικής**

Συμπερασματικά, επισημαίνεται ότι το σύνολο των πολιτικών που περιγράφηκαν παραπάνω καλύπτουν μεν ένα ευρύτατο φάσμα παρεμβάσεων σε θέματα που άπτονται της κοινωνικής πολιτικής, πόρρω απέχουν όμως από το να συγκροτούν ένα συνεκτικό και ιεραρχημένο πλαίσιο άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Κι αυτό εξαιτίας της ίδιας της φύσης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

Εδραζόμενο στην ολοκλήρωση των αγορών ως μηχανισμού πολιτικής σύγκλισης, το ενοποιητικό εγχείρημα προσεγγίζει μέσα από το εν λόγω πρίσμα τις κάθε είδους δημόσιες πολιτικές. Έτσι η παραγωγή κοινωνικών πολιτικών παραγκωνίζεται στην ουσία από την εφαρμογή των πολιτικών ανταγωνισμού.

Ταυτόχρονα στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, η ΕΕ δεν παράγει δεσμευτικούς θεσμούς για τα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα τα κράτη μέλη να χαρακτηρίζονται από μεγάλες διαφορές στα κοινωνικά τους συστήματα.

#### **2.5. Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση**

Ο ορισμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης περιλαμβάνεται και στο άρθρο 2 της κοινοτικής Οδηγίας 94/80/ΕΚ με την οποία ορίστηκαν οι λεπτομέρειες των κανόνων άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και

κοινοτικές εκλογές, από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι<sup>8</sup>.

### **2.5.1. Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση**

Ο όρος της διακυβέρνησης αφορά τη λειτουργία με την οποία η κυβέρνηση μοιράζεται με άλλους δρώντες, με πιθανό ενδεχόμενο τα κυβερνητικά όργανα να μην πρωταγωνιστούν ή να μην έχουν καθόλου συμμετοχή. Στη μελέτη για τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής η βιβλιογραφία αναφέρει ότι ασκείται ως ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Τα τρία επίπεδα αυτής της διακυβέρνησης είναι το υπερεθνικό, το οποίο αντανακλά το ευρωπαϊκό, το εθνικό και το υποεθνικό ή τοπικό επίπεδο. Θεωρητικά οι κάθετες αυτές σχέσεις που αναπτύσσονται στα τρία αυτά επίπεδα διακυβέρνησης καταλήγουν στους βασικούς παραλήπτες που είναι οι ευρωπαίοι πολίτες μέσα από ένα ευρύ σύστημα επικοινωνίας διαβούλευσης και διάδρασης μεταξύ των επιπέδων.

Θεσμικό αντίβαρο για την εναρμόνιση της εμπλοκής των τοπικών αρχών σε ευρωπαϊκά ζητήματα αλλά και για τη συνεργασία και συνδιαμόρφωση πολιτικών αποτελεί η επιτροπή των περιφερειών. Συγκεκριμένα, η επιτροπή των περιφερειών αποτελεί το αντιπροσωπευτικό όργανο των τοπικών αρχών σε ευρωπαϊκό επίπεδο με δυνατότητα απευθείας συνεργασίας του τοπικού κράτους με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

### **2.5.2. Η ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση**

Στις ιδρυτικές συνθήκες της ευρωπαϊκής κοινότητας δε γίνεται λόγος για τον ρόλο της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης καθώς τον κύριο λόγο κατείχαν τα

---

<sup>8</sup>Ως τέτοιοι νοούνται «οι διοικητικοί φορείς που αναφέρονται στο παράρτημα και οι οποίοι, σύμφωνα με την νομοθεσία κάθε κράτους μέλους, έχουν όργανα που εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και είναι αρμόδια να διοικούν, με δική τους ευθύνη ορισμένες υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα, σε πρώτο επίπεδο πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης» (ΕΕ. 1994, L 368/38).

κράτη-μέλη. Ωστόσο το 1965 δημιουργείται η πρώτη συμβουλευτική επιτροπή για θέματα περιφερειακής πολιτικής και το Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Η δημιουργία του Ταμείου είχε ως σκοπό την αναδιανομή πόρων προς τις φτωχότερες περιφέρειες.

Η δεκαετία του 1980 χαρακτηρίζεται από μια αποστασιοποίηση του μέσου ευρωπαίου από τους στόχους της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Στο πλαίσιο αυτό η κοινότητα αρχίζει να δίνει βάρος στην αναζήτηση της κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσα από τις αρχές του κοινοτικού δικαίου. Έτσι το 1984 το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο εγκαινιάζει τον διάλογο για τον ρόλο των περιφερειών στην Ευρώπη, ψηφίζοντας τον κοινοτικό χάρτη περιφερειακής διαίρεσης, χωρίς ωστόσο να κατέχει δεσμευτικό χαρακτήρα.

Το 1988 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στη δημιουργία του «γνωμοδοτικού συμβουλίου περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης» που αποτελείτο από 42 αιρετά μέλη περιφερειών και τοπικών αρχών με βασικό σκοπό να γνωμοδοτούν σε περιφερικά και τοπικά θέματα που απασχολούσαν την επιτροπή.

Η σημασία του γνωμοδοτικού συμβουλίου περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης έγκειται στο ότι αποτέλεσε το πρώτο βήμα για να εκφραστεί και το υποεθνικό επίπεδο σε ευρωπαϊκά ζητήματα, ενώ ταυτόχρονα αποτέλεσε και πρόδρομο της επιτροπής περιφερειών (Μπεσίλα-Βήκα, 2010).

Σε γενικές γραμμές, και κυρίως μετά την σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Περιφερειών το 1994, η Ε.Ε έδωσε βαρύτητα στο υποεθνικό επίπεδο θεωρώντας την συμμετοχή του απαραίτητη προκειμένου να αντιμετωπιστεί το χάσμα μεταξύ των ευρωπαϊκών πολιτικών και των πολιτών της ένωσης.

#### **2.5.4. Κοινωνική πολιτική και τοπική αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση**

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει ως σκοπό τη δημιουργία μιας ισχυρής και ανταγωνιστικής ελεύθερης αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης νομιμοποιείται στον βαθμό που εξυπηρετεί τους οικονομικούς

στόχους, όπως η ελεύθερη μετακίνηση των εργαζομένων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργεί μια θεσμική ασυμμετρία μεταξύ οικονομικής σύγκλισης και πολιτικής ενοποίησης συμπεριλαμβανομένης και της κοινωνικής πολιτικής πρόνοιας. Συγκεκριμένα, όπως αναφέρει η ευρωπαϊκή επιτροπή για την ανανεωμένη κοινωνική ατζέντα *«οι ενέργειες στον κοινωνικό τομέα αποτελούν κυρίως ευθύνη των κρατών-μελών και πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στον πολίτη σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο»*. Κατ' επέκταση η Ευρωπαϊκή Ένωση στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής είναι περιορισμένη και δρα κυρίως συμπληρωματικά στις πολιτικές των κρατών-μελών, ωστόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στην αποκέντρωση των προνοιακών πολιτικών, καθώς βασίζεται στην αρχή της επικουρικότητας.

Η εμφάνιση ενός ενεργού ρόλου του τοπικού και περιφερειακού επιπέδου σε θέματα κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έγινε ιδιαίτερα αισθητή από τα μέσα της δεκαετίας του '90 με την εφαρμογή της ΑΜΣ για την απασχόληση. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας το 2000, η ΑΜΣ (Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού) είναι *«πλήρως αποκεντρωμένη προσέγγιση σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας, στο πλαίσιο της οποίας η Ένωση, τα κράτη-μέλη, οι περιφερειακές και τοπικές βαθμίδες καθώς και οι κοινωνικοί εταίροι και η κοινωνία των πολιτών συμμετέχουν ενεργά μέσω διαφόρων μορφών εταιρικής σχέσης»*. Με στόχο την ενδυνάμωση της τοπικής διάστασης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην υλοποίηση δράσεων και πιλοτικών προγραμμάτων<sup>9</sup>.

Η μερική αλλά αυξανόμενη εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, κυρίως τα πρώτα χρόνια της νέας χιλιετίας, συμβάδιζε ταυτόχρονα με μια προσπάθεια προς μια πιο αποκεντρωμένη διακυβέρνηση. Χαρακτηριστικό είναι το περιεχόμενο της Λευκής Βίβλου<sup>10</sup> το 2001.

<sup>9</sup>Τέτοια παραδείγματα είναι τα τοπικά σύμφωνα, οι τοπικές πρωτοβουλίες και τα τοπικά σχέδια δράσης για την απασχόληση καθώς και χρηματοδότηση ειδικού σκοπού για την ανάπτυξη του τοπικού ρόλου στην κοινωνική ενσωμάτωση και την απασχόληση (Σακελλαρόπουλος, Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ 564).

<sup>10</sup>Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο, η καλή διακυβέρνηση οφείλει να βασίζεται σε πέντε αρχές: της ανοιχτότητας (openness), της συμμετοχής (participation), της συνοχής (coherence), της λογοδοσίας

Η αυξανόμενη τάση για αποκέντρωση της κοινωνικής πολιτικής στην ΕΕ μετουσιώνεται με την υιοθέτηση δράσεων και προγραμμάτων και τη συνακόλουθη μεταφορά πόρων από το ευρωπαϊκό στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Από το 1996 έως και το 2001 πραγματοποιήθηκαν 89 Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης που στη συνέχεια με το Γ' ΚΠΣ έδωσαν τη θέση τους στα Τοπικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση<sup>11</sup>.

Στο πλαίσιο του Β' και Γ' ΚΠΣ τόσο από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Απασχόληση και Επαγγελματική κατάρτιση» καθώς και από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) που είναι συγχρηματοδοτούμενα από το ΕΚΤ, δημιουργήθηκαν κοινωνικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες ολοκληρωμένης φροντίδας και εξυπηρέτησης βρεφών, νηπίων, παιδιών, ηλικιωμένων και ΑμΕΑ. Τέτοιες δομές είναι τα προγράμματα «Βοήθεια στο σπίτι» και οι «Μονάδες Κοινωνικής Μέριμνας».

## **2.6 Κοινωνική πολιτική πρόνοιας και αποκέντρωση στην Ελλάδα**

### **2.6.1. Κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα – ιστορική εξέλιξη**

Το κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα συγκροτήθηκε υπό διαφορετικές συνθήκες από ότι στα περισσότερα βιομηχανικά κράτη της Ευρώπης. Τα αίτια της καθυστερημένης και στρεβλής ανάπτυξης των προνοιακών πολιτικών στην Ελλάδα εντοπίζονται σε ποικίλους

---

(accountability) και της αποτελεσματικότητας (effectiveness). Η εφαρμογή αυτών των αρχών πρέπει να συνοδεύεται και από τις αρχές της αναλογικότητας και της επικουρικότητας με αποτέλεσμα να προωθείται μια πιο δημοκρατική διακυβέρνηση μεταξύ των επιπέδων πολιτικής, δίνοντας έμφαση στο υπερεθνικό επίπεδο.

<sup>11</sup>Διάφορες κοινοτικές υπηρεσίες σχετίζονται με την τοπική διάσταση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, όπως η δράση EURES, για τη διευκόλυνση εύρεσης εργασίας και κοινοτικά προγράμματα όπως το LEADER για την ανάπτυξη του αγροτικού χώρου, το URBAN για την ανάπτυξη του υποβαθμισμένου αστικού χώρου, το INTERREG για την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας, το EQUAL (αντικαθιστώντας τις πρωτοβουλίες ADAPT, NOW, HORIZON, YOUTHSTART και INTEGRA), το LEONARDO DA VINCI για τη βελτίωση δεξιοτήτων και το SOCRATES για την εκπαίδευση.

αλληλεξαρτώμενους κοινωνικούς, οικονομικούς, πολιτικούς και πολιτιστικούς παράγοντες.

Η ιστορική εξέλιξη του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα μπορεί να χωριστεί σε τρεις περιόδους. Η πρώτη περίοδος έχει ως σημείο εκκίνησης τη σύσταση του ελληνικού κράτους μέχρι το 1922 και τη μικρασιατική καταστροφή, η δεύτερη περίοδος εντοπίζεται μετά το 1922 και την προσπάθεια αποκατάστασης των προσφύγων μέχρι το 1974, ενώ η τελευταία φάση ξεκινά από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα. Ωστόσο πρέπει να επισημανθεί ότι ο διαχωρισμός των προγραμμάτων πρόνοιας και της κοινωνικής πολιτικής γενικότερα σε τρεις περιόδους, δεν είναι απόλυτος, καθώς σε κάθε επιμέρους περίοδο συνέβησαν σημαντικά γεγονότα τα οποία είναι αδύνατο να αγνοηθούν.

### **2.6.2. Πρώτη περίοδος**

Κατά την πρώτη περίοδο συγκρότησης των προνοιακών πολιτικών στο νεοσύστατο ελληνικό κράτος καταβάλλεται προσπάθεια για επίλυση σημαντικών κοινωνικών ζητημάτων τα όποια πρόεκυψαν από τον απελευθερωτικό πόλεμο και αφορούσαν κυρίως την περίθαλψη και την προστασία ορφανών, τη συνταξιοδότηση αναπήρων του πολέμου και την υγειονομική περίθαλψη ασθενών. Ήδη από την κυβέρνηση Καποδίστρια παρατηρούνται τα πρώτα στοιχεία κοινωνικής πολιτικής με την ίδρυση και τη λειτουργία επτά συνολικά νοσοκομείων, ενός μεγάλου ορφανοτροφείου στην Αίγινα αλλά και την οικονομική στήριξη περιφερειακών ιδρυμάτων, όπως αυτό που λειτουργούσε στην Άνδρο ο Θεόφιλος Καΐρης. Παράλληλα το κράτος δημιουργεί την εποχή αυτή το θεσμικό πλαίσιο για τη λειτουργία σχολείων, ορφανοτροφείων και νοσοκομείων. Ωστόσο οι οικονομικές δυνατότητες του ελληνικού κράτους ήταν πολύ μικρότερες σε σχέση με τις ανάγκες της κοινωνίας για προνοιακές παροχές, δεδομένης της δυσμενούς οικονομικής κατάστασης καθώς και των έντονων κοινωνικών προβλημάτων που άφησε ο πόλεμος αλλά και της απροθυμίας μέρους του πολιτικού χώρου για παροχή προνοιακών βοηθημάτων<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας πολιτικής αποτελεί η συζήτηση στη Βουλή για την παροχή βοήθειας προς τις χήρες και τα ορφανά του πολέμου, στην οποία η κυβέρνηση πρότεινε την περικοπή του ποσού των

Επειδή ο ρόλος του κράτους εκείνη την περίοδο χαρακτηρίζεται από περιορισμένη παρέμβαση για την κάλυψη επειγουσών καταστάσεων και εκτεταμένων αναγκών, παραδοσιακές κοινωνικές δομές, όπως η Εκκλησία και η εθελοντική πρωτοβουλία, αντικατέστησαν σε μεγάλο βαθμό το προνοιακό έλλειμμα. Σύμφωνα με τον Μαστογιάννη, *«η κοινωνική πρόνοια, ως εκδήλωση επιδιώξεως παροχής, περιθάλψεως και προστασίας εις δυστυχούντας πολίτας είχαν ως φορείς, κατά βάσιν και ως συνέχεια της από της Τουρκοκρατίας παραδόσεως, τας Δημογεροντείας, την Εκκλησίαν και την αγαθόεργον ιδιωτικήν πρωτοβουλίαν... έδιδε το μέτρο της μεγάλης εκτάσεως των αναγκών και της αδυναμίας εκ μέρους της οργανωμένης κοινωνίας, όπως ανταποκριθεί επαρκώς εις ταύτα δια μίας συστηματικής ασκήσεως μέτρων Κοινωνικής Δημοσίας Πρόνοιας* (Μαστογιάννης όπως αναφέρεται από Σταθόπουλο, 2005).

Σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες ο χαμηλός βαθμός βιομηχανικής ανάπτυξης την περίοδο αυτή είχε ως αποτέλεσμα την απουσία μιας ισχυρής εργατικής τάξης που να στοχεύει στη διεκδίκηση προνοιακών παροχών. Μόλις το 1911 γίνεται λόγος από το εργατικό κέντρο εργατών Αθηνών για θέματα που σχετίζονται με την προστασία των παιδιών και των γυναικών στον χώρο εργασίας. Την ίδια χρονιά, επί βενιζελικής κυβέρνησης, με τον νόμο ΓπΛΒ΄ (3932) /12 δημιουργείται το τμήμα Εργασίας και Κοινωνικής Πρόνοιας. Συγκροτείται επίσης το «Ανώτατο Συμβούλιο Εργασίας» με ρόλο συμβουλευτικό και εκπροσώπηση εργοδοτών, εργαζομένων, βουλευτών και εμπειρογνομόνων. Παράλληλα την ίδια περίοδο (Ν.748/1917), συγκροτείται το Υπουργείο Υγείας και Περιθάλψεως, το οποίο μετονομάστηκε το 1922 σε «Υπουργείο Υγιεινής, Πρόνοιας και Αντιλήψεως» δημιουργώντας έτσι το πρώτο Υπουργείο με αρμοδιότητες κοινωνικών υπηρεσιών (Σταθόπουλος, 2005).

### **2.6.3. Δεύτερη περίοδος**

Η δεύτερη περίοδος για την κοινωνική πρόνοια στην Ελλάδα έχει ως αφετηρία τη μικρασιατική καταστροφή. Για την επίλυση των τεράστιων κοινωνικών προβλημάτων

---

60.000 δραχμών με το επιχείρημα ότι η κρατική βοήθεια μειώνει την ατομική αξιοπρέπεια των αναξιοπαθόντων.

που πρόεκυψαν με την έλευση των προσφύγων δημιουργήθηκε η Επιτροπή Αποκαταστάσεως Προσφύγων, μια ανεξάρτητη διεθνής επιτροπή που δεν ελεγχόταν από την ελληνική κυβέρνηση, με αμερικανό πρόεδρο, λειτουργική και οικονομική αυτοτέλεια, και έργο τον συντονισμό της προσφυγικής αποκατάστασης. Το 1937 τίθεται σε εφαρμογή ο νόμος για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων και συστήνεται το Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων (ΙΚΑ)<sup>13</sup>.

Μετά τη λήξη του Β΄ παγκόσμιου πολέμου το κράτος, εξαναγκασμένο από τις συνθήκες για μια ακόμα φορά, παρενέβη στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Οι πρώτες μεταπολεμικές προνοιακές πολιτικές χρηματοδοτήθηκαν κυρίως από το σχέδιο Μάρσαλ την περίοδο 1948- 1952. Δόθηκε ιδιαίτερο βάρος στη στέγαση του πληθυσμού καθώς και στην κάλυψη υγειονομικών αναγκών.<sup>14</sup>

#### 2.6.4. Τρίτη περίοδος

Μέχρι τη δεκαετία του '80 το εθνικό σύστημα διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής στην Ελλάδα παρουσίαζε χαρακτηριστικά που εμφανίζονται σε χώρες οικονομικά και κοινωνικά καθυστερημένες. Συγκεκριμένα, τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του ελληνικού προνοιακού συστήματος σχετίζονται με την έντονη κρατική παρουσία στην οικονομία και την κοινωνία, τη δράση πελατειακών δικτύων, το χαμηλό ποσοστό εκπροσώπησης του εργατικού συνδικαλισμού και τις ισχυρές αγροτικές δομές (Σακελλαρόπουλος, 2011: 318). Είναι χαρακτηριστικό ότι οι κοινωνικές δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ δεν ξεπερνούσαν το 15% με αποτέλεσμα οι κοινωνικές ανάγκες των πολιτών να καλύπτονται σε μεγάλο ποσοστό από άτυπους φορείς όπως η οικογένεια, η

---

<sup>13</sup>Η δομή του ΙΚΑ εκείνη την περίοδο δανείζεται αρκετά κορπορατιστικά στοιχεία από το κοινωνικό σύστημα που χαρακτήριζε τη Γερμανία την εποχή του Βίσμαρκ, καθώς απέτρεπε την κομμουνιστική ιδεολογία στον βαθμό που ικανοποιούσε βασικά αιτήματα της εργατικής τάξης.

<sup>14</sup>Για τον λόγο αυτό συστάθηκαν κέντρα κοινωνικής πρόνοιας (Αν. Νόμο 388/1945) ως υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας. Ωστόσο η πρώτη συγκροτημένη προσπάθεια παροχής κρατικών υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας είναι η δημιουργία το 1947 του οργανισμού «Πρόνοια Βορείων Επαρχιών Ελλάδος» ενώ το 1955 μετονομάζεται σε «Βασιλική Πρόνοια». Η χρηματοδότησή του εξαρτιόταν από τον κρατικό προϋπολογισμό και διατηρήθηκε μέχρι το 1998 με την ονομασία «Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας» (Σταθόπουλος, 2005).



ιδιωτική πρωτοβουλία ή η Εκκλησία. Σταδιακή μεταβολή των παραπάνω δεδομένων παρατηρείται από το 1981, με την εισαγωγή σύγχρονων κοινωνικών θεσμών. Οι μεταρρυθμίσεις κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα μέσω της επέκτασης κοινωνικών παροχών για την κάλυψη των κοινωνικών ελλειμμάτων, έρχεται σε αντίθεση με τη διεθνή τάση που χαρακτήριζε τις κοινωνικές μεταρρυθμίσεις τη δεκαετία του '80 οι οποίες συνηγορούσαν στη μείωση των κοινωνικών παροχών και τη συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας.

Η σημαντικότερη κοινωνική μεταρρύθμιση τη δεκαετία του '80 ήταν η δημιουργία του Εθνικού Συστήματος Υγείας. Η σπουδαιότητα της δημιουργίας του ΕΣΥ (Ν. 1397/1983), ήταν ότι αποτέλεσε την πρώτη οργανωμένη παρέμβαση του κράτους για την κατοχύρωση της καθολικής κοινωνικής προστασίας σε θέματα υγείας ως κοινωνικού διαζώματος, μέσω ενός ενιαίου πλαισίου αρχών και κανόνων λειτουργίας.

Παράλληλα, την περίοδο αυτή παρατηρείται η επέκταση της συνταξιοδοτικής κάλυψης, η αναθεώρηση του οικογενειακού δικαίου, οι αύξηση μισθών, καθώς και η αύξηση του δημόσιου τομέα. Αποτέλεσμα αυτής της πολιτικής ήταν η αύξηση των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ από 15,69 το 1980 σε 22,60 το 1985.

Ωστόσο την περίοδο αυτή ασκήθηκε έντονη κριτική προς την κυβέρνηση για την κοινωνική πολιτική που ακολούθησε. Συγκεκριμένα, η κριτική ασκήθηκε για την έλλειψη συνολικού μεταρρυθμιστικού σχεδιασμού και έντονη παρέμβαση των συνδικαλιστικών συμφερόντων στη χάραξη κρατικών πολιτικών. Επίσης σημαντικό μέρος της κριτικής ασκήθηκε για τις δημοσιονομικές επιπτώσεις (αύξηση πληθωρισμού, μεγάλα δημοσιονομικά ελλείμματα, αύξηση δημόσιου χρέους) της κοινωνικής πολιτικής του ΠΑΣΟΚ.

Όμως παρά τις κριτικές που ασκήθηκαν δεν μπορούμε να παραβλέψουμε το γεγονός ότι την περίοδο αυτή πραγματοποιήθηκε μια προσπάθεια σύγκλισης μεταξύ των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ στην Ελλάδα με τον αντίστοιχο δείκτη των ευρωπαϊκών χωρών.

Η δεκαετία του '90 χαρακτηρίζεται από σημαντικές αλλαγές σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Μπορεί η συνθήκη του Μάαστριχ να μην έδωσε βάρος στην

κοινωνική πολιτική, παρόλα αυτά το Σύμφωνο Σταθερότητας που υιοθέτησε η ΕΕ στη βάση της δημοσιονομικής πειθαρχίας των κρατών μελών, επηρέασε έμμεσα την κοινωνική πολιτική. Στην Ελλάδα παρατηρούνται τρεις σημαντικές κοινωνικές μεταρρυθμίσεις στις αρχές της δεκαετίας του '90.

Η πρώτη μεταρρύθμιση αφορά το σύστημα εργασιακών σχέσεων. Σύμφωνα με τον νόμο 1876/1990, εισάγονται θεσμικές αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις όπως η διεύρυνση του περιεχομένου των συλλογικών διαπραγματεύσεων και συμβάσεων προς πιο θεωρητικά θέματα, η εγκαθίδρυση επιχειρησιακών και κλαδικών συμβάσεων εργασίας καθώς και η κατάργηση της υποχρεωτικής διαιτησίας και η αντικατάστασή της με την ανεξάρτητη αρχή μεσολάβησης και διαιτησίας.

Η δεύτερη σημαντική αλλαγή τη δεκαετία του '90 αφορά στη μεταρρύθμιση της κοινωνικής ασφάλισης (Ν.1902/1990, Ν.2084/1992 και Ν.1976/ 1991) και σηματοδοτεί την στροφή του ασφαλιστικού συστήματος προς την ατομική πρωτοβουλία, τις ιδιωτικοποιήσεις και τον περιορισμό των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, σε μια προσπάθεια εναρμόνισης με το οικονομικό πλαίσιο που είχε θέσει η συνθήκη του Μάαστριχτ.

Σε παρόμοια λογική και ιδεολογική βάση κινήθηκε και η τρίτη κοινωνική μεταρρύθμιση της δεκαετίας του '90 που αφορούσε τον τομέα της υγείας. Συγκεκριμένα οι νόμοι 2071/1992 και 2519/1997, στηρίχθηκαν σε μια διαδικασία απορρύθμισης του κοινωνικού χαρακτήρα του ΕΣΥ μέσω της ενίσχυσης της ατομικής ευθύνης σε θέματα υγείας, την ενδυνάμωση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας και τον περιορισμό της κρατικής χρηματοδότησης στην υγεία με αντίστοιχη αύξηση των ιδιωτικών δαπανών (Σακελλαρόπουλος, 2011).

Συνοψίζοντας την εξέλιξη της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα, παρατηρούμε ότι το κράτος προνοίας στην Ελλάδα συγκροτήθηκε κάτω από διαφορετικές συνθήκες σε σχέση με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη. Σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση των κοινωνικών πολιτικών στην Ελλάδα κατείχαν οι παραδοσιακές πολιτικές πρακτικές οι οποίες στηρίζονταν στην ανάπτυξη των πελατειακών σχέσεων. Οι συνέπειες αυτών των πολιτικών πρακτικών έγιναν εντονότερες μετά τη λήξη του εμφυλίου πολέμου και την

υιοθέτηση από το κράτος αντικομμουνιστικών πολιτικών αυξάνοντας τη διακριτική μεταχείριση των πολιτών από το κράτος. Την περίοδο αυτή παρατηρείται η άμεση παρέμβαση του κράτους στον κοινωνικό καταμερισμό πόρων και εργασίας κυρίως, όπως η ανάπτυξη του δημόσιου τομέα, η αύξηση της εσωτερικής και εξωτερικής μετανάστευσης και η υιοθέτηση του συστήματος γης και κατοικίας, με αποτέλεσμα τον άνισο επιμερισμό των κοινωνικών παροχών σε ευνοημένες κοινωνικές ομάδες και αντίστοιχα τον αποκλεισμό άλλων κοινωνικών ομάδων, που τη δεκαετία του '80 θα εμφανιστούν με τον όρο «μη προνομιούχοι».

Η ανάπτυξη αυτών των πρακτικών στην Ελλάδα συμπίπτει χρονικά με την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στη δυτική Ευρώπη μέσω της κεϋνσιανής συναίνεσης. Αντίθετα στην Ελλάδα η όποια κοινωνική συναίνεση είναι διάτρητη από παρακρατικά κέντρα εξουσίας που αντιλαμβάνονται τις κοινωνικές παροχές ως συναλλαγές στη βάση ενός πελατειακού συστήματος.

Ωστόσο, παρόλη την ισχυρή επιρροή των μετεμφυλιακών πρακτικών στη δομή του ελληνικού κράτους πρόνοιας, σημαντικό ρόλο κατείχαν και οι θεμελιώδεις κοινωνικές και οικονομικές παθογένειες που χαρακτήριζαν την ελληνική κοινωνία. Συγκεκριμένα η χαμηλή εκβιομηχάνιση της χώρας σε συνδυασμό με το χαμηλό ποσοστό μισθωτής εργασίας και εξειδικευμένης εργατικής δύναμης, είχαν ως αποτέλεσμα την απουσία πίεσης των εργατικών συνδικάτων για την οικοδόμηση ενός συναρτώμενου κράτους πρόνοιας για την αναπαραγωγή της εργατικής τάξης.

Τη μεταπολιτευτική περίοδο παρατηρείται μια προσπάθεια για την οικοδόμηση ενός κράτους πρόνοιας στα πρότυπα των χωρών της Δυτικής Ευρώπης με κεϋνσιανικά χαρακτηριστικά. Στο πλαίσιο αυτό σημειώνονται σημαντικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις στα πεδία της κοινωνικής ασφάλισης, της υγείας και της εκπαίδευσης οι οποίες συνοδεύτηκαν από οικονομικές μεταρρυθμίσεις, όπως η αύξηση των κοινωνικών δαπανών, η αύξηση των μισθών καθώς και η αύξηση της συμμετοχής του κράτους στο ΑΕΠ.

Όμως η υιοθέτηση κοινωνικών πολιτικών στην Ελλάδα συμπίπτει χρονικά με την αφετηρία της κρίσης του κράτους πρόνοιας τόσο στη δυτική Ευρώπη όσο και στην

Αμερική, με την άνοδο νεοφιλελεύθερων πολιτικών δυνάμεων, καθώς και με μια αρνητική μεταστροφή των οικονομικών δεικτών.

Οι διεθνείς αυτές μεταβολές επηρεάζουν αρκετά την Ελλάδα από τη δεκαετία του '90 και έπειτα και οδηγούν σε μια διαδικασία συρρίκνωσης και αναδιάρθρωσης του κράτους πρόνοιας.

### **2.6.5. Η κοινωνική πολιτική πρόνοιας στην Ελλάδα σήμερα**

Η οικονομική κρίση που έπληξε την παγκόσμια οικονομία από το 2007 έπληξε και την Ελλάδα παίρνοντας τη μορφή κυρίως δημοσιονομικής κρίσης με σημαντικότερη συνέπεια την αδυναμία της χώρας να δανειστεί από τις διεθνείς αγορές. Η απόφαση της ελληνικής κυβέρνησης για την εξεύρεση κάποιας λύσης ήταν η ενεργοποίηση ενός «προγράμματος διάσωσης» από την ΕΕ, την Ευρωπαϊκή κεντρική τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο τον Μάιο του 2010.

Στο πλαίσιο του «προγράμματος διάσωσης» συμφωνήθηκε η λήψη μεταρρυθμιστικών μέτρων της ελληνικής οικονομίας ως προαπαιτούμενο για την εξασφάλιση από το ελληνικό κράτος των δόσεων του προγράμματος. Από το 2010 μέχρι σήμερα έχουν υπάρξει τρία διαφορετικά προγράμματα τα οποία έχουν τη μορφή μνημονίων μεταξύ του ελληνικού κράτους και των τριών θεσμών.

### **2.6.6. Επιπτώσεις σε εισόδημα και υλικούς πόρους**

Οι μεταρρυθμίσεις που προέβλεπε το μνημόνιο συνεργασίας βασίστηκαν σε μέτρα λιτότητας με στόχο τη μείωση του ελλείμματος του προϋπολογισμού κάτω από το 3% μέχρι το 2014. Η εφαρμογή των μέτρων αυτών έχει ως χρονική αφετηρία την άνοιξη του 2010 και περιλάμβανε αύξηση φόρων με παράλληλη μείωση μισθών και συντάξεων.

Συγκριμένα τα βασικότερα δημοσιονομικά μέτρα που χαρακτηρίζουν τη συμφωνία του 2010 χαρακτηρίζονται από:

- Αύξηση των φορολογικών συντελεστών και μείωση του αφορολόγητου,

- Αύξηση του φόρου προστιθέμενης αξίας,
- Αύξηση της ειδικής φορολογίας στα καύσιμα,
- Διαδοχικές μειώσεις μισθών,
- Μείωση του κατωτάτου μισθού κατά 22% και κατά 32% για τους νέους κάτω των 25 ετών,
- Μείωση και περικοπές σε κοινωνικά επιδόματα όπως το επίδομα ενοικίου, διακοπή χορήγησης ΕΚΑΣ (Φερόνας, 2013: 129).

Τα παραπάνω μέτρα λιτότητας οδήγησαν σε σημαντικές μειώσεις εισοδημάτων εντείνοντας το υφιστάμενο κοινωνικό έλλειμμα στην Ελλάδα. Σύμφωνα με στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος, οι μέσες πραγματικές ακαθάριστες αποδοχές στην Ελλάδα είχαν μειωθεί την περίοδο 2009 -2012 κατά 22,9 %. Ενώ στον δημόσιο τομέα η μείωση ήταν στο 26,3%. Επιπλέον, σύμφωνα με στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, ο κίνδυνος φτώχειας από 16,3 το 2010 έχει φτάσει στο 42,7 το 2014. Ενώ στον δείκτη για το ποσοστό των ατόμων που ζουν με υλικές στερήσεις από 23.0 αυξήθηκε σε 39,5 το 2014.

Οι παραπάνω συνθήκες ήρθαν να προστεθούν σε ένα σαθρά δομημένο κοινωνικό μοντέλο που αναπτυσσόταν στην Ελλάδα, αναδεικνύοντας όμως πιο έντονα τις δομικές του παθογένειες. Σημαντικό δείγμα δυσλειτουργιών του ελληνικού κοινωνικού μοντέλου είναι η αύξηση των δημόσιων δαπανών για την κοινωνική προστασία χωρίς ωστόσο να μειώνεται το ποσοστό φτώχειας του πληθυσμού. Σύμφωνα με στοιχεία της ΕΛΣΤΑΤ, την περίοδο 1995-2008 οι δαπάνες για κοινωνική προστασία (ως % του ΑΕΠ) μεταπήδησαν από το 19,9% στο 26%, πλησιάζοντας ουσιαστικά τον μέσο όρο της ΕΕ-15, που είναι 27,1%. Ωστόσο, την ίδια περίοδο το ποσοστό φτώχειας στη χώρα έμεινε σχεδόν αμετάβλητο γύρω στο 20%-21%, που είναι ένα από τα υψηλότερα ποσοστά μεταξύ των χωρών της ΕΕ. Είναι μάλιστα ενδεικτικό ότι αυτό διαπιστώνεται σε περίοδο ραγδαίας μεγέθυνσης της ελληνικής οικονομίας και βελτίωσης του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού. (INE, 2011)

Για την ερμηνεία του παράδοξου αυτού φαινομένου υπάρχουν δύο διαφορετικές ερμηνείες. Η πρώτη ερμηνεία σχετίζεται με ανάλυση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών

και τη διάρθρωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας της Ελλάδας, που το καθιστούν ιδιαίτερα αναποτελεσματικό ως προς την αντιμετώπιση της φτώχειας. Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat, στον δείκτη σχετικής αποτελεσματικότητας ως προς την αντιμετώπιση της φτώχειας, η Ελλάδα κατατάσσεται στις περισσότερο αναποτελεσματικές χώρες της ΕΕ-15 στη χρήση των δαπανών για κοινωνική προστασία. Οι μόνες χώρες που εμφανίζουν μικρότερη αποτελεσματικότητα από την Ελλάδα είναι η Ιταλία, η Μ. Βρετανία και η Ιρλανδία. Αντίθετα χώρες που χαρακτηρίζονται από το λεγόμενο σκανδιναβικό μοντέλο<sup>15</sup> κοινωνικής προστασίας εμφανίζονται με τα υψηλότερα ποσοστά αποτελεσματικότητας. Αντίθετα με τις χώρες του σκανδιναβικού μοντέλου, οι χώρες που υιοθετούν το μεσογειακό μοντέλο, όπως η Ελλάδα, καθώς και χώρες που υιοθετούν το φιλελεύθερο μοντέλο, εμφανίζουν χαμηλά ποσοστά στον συγκεκριμένο δείκτη. Επομένως, σύμφωνα με αυτή την ερμηνεία οι αιτίες της αναποτελεσματικότητας της προνοιακής πολιτικής στην Ελλάδα πρέπει να αναζητηθούν στις ιδιαιτερότητες και τις δομικές αδυναμίες του συστήματος κοινωνικής προστασίας που έχουν αναπτύξει οι χώρες της νοτίου Ευρώπης.

Μια δεύτερη ερμηνεία επικεντρώνεται στη μη ορθολογική κατανομή των προνοιακών δαπανών. Με βάση τα στοιχεία της Eurostat, προκύπτει ότι η αύξηση των κοινωνικών μεταβιβάσεων σε χρήμα το διάστημα 1995-2008, περιορίστηκε μόνο στην αύξηση των συντάξεων. Οι λοιπές, εκτός συντάξεων, μεταβιβάσεις (όπως οικογενειακά επιδόματα, επιδόματα ανεργίας, στέγασης κ.λπ.) παρέμειναν σχεδόν αμετάβλητες, στο 3% του ΑΕΠ, ποσοστό το οποίο είναι το χαμηλότερο στην ΕΕ-15. Κατά συνέπεια, το μερίδιο των λοιπών κοινωνικών μεταβιβάσεων σε χρήμα ως προς τις συνολικές κοινωνικές μεταβιβάσεις μειώθηκε από 0,23 το 1995 σε 0,20 το 2008. Έτσι, παρέμεινε σε πολύ πιο χαμηλό επίπεδο από το αντίστοιχο μέσο μερίδιο στην ΕΕ-15, όπου το ίδιο διάστημα μειώθηκε από 0,37 σε 0,33. Εντούτοις, μετά τις λοιπές κοινωνικές μεταβιβάσεις, η Ελλάδα εμφανίζεται ως η χώρα με το υψηλότερο ποσοστό φτώχειας

---

<sup>15</sup>Το σύστημα αυτό χαρακτηρίζεται από ιδιαίτερα γενναιόδωρες και καθολικές παροχές που αφορούν το σύνολο του πληθυσμού, χωρίς έλεγχο πόρων των δικαιούχων και με μονάδα αναφοράς το άτομο. Χρηματοδοτείται μέσω ενός συστήματος φορολόγησης που διακρίνεται από τους υψηλούς και ιδιαίτερα προοδευτικούς άμεσους φόρους, καθώς επίσης και από τη χαμηλή φοροδιαφυγή (INE, 2011).

στην ΕΕ-15 (20,5%). Ουσιαστικά, το υψηλό ποσοστό φτώχειας της χώρας οφείλεται στην εξαιρετικά ασθενή αναδιανεμητική επίδραση των λοιπών κοινωνικών μεταβιβάσεων, η οποία είναι η χαμηλότερη μεταξύ όλων των χωρών της ΕΕ-15 (INE, 2011).

Οι επιπτώσεις στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας χαρακτηρίζονταν από περικοπές και μειώσεις σε προνομιακά επιδόματα και κατάργηση προνοιακών οργανισμών. Το 2009 καταργείται το Εθνικό Ταμείο Κοινωνικής Συνοχής καθώς και το Ταμείο Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ενώ ταυτόχρονα καθιερώνεται ένα σύστημα βασικής προνοιακής σύνταξης κάτω από το όριο φτώχειας.

## **2.7. Τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα**

### **2.7.1. Εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης – Πρώτη περίοδος**

Η διοικητική οργάνωση του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους έχει ως αφετηρία την περίοδο διακυβέρνησης της χώρας υπό τον Ιωάννη Καποδίστρια. Το 1828 εγκαινιάζεται το καποδιστριακό σύστημα αυτοδιοίκησης, το οποίο όριζε τη διαίρεση της Πελοποννήσου σε επτά τμήματα και των νησιών σε έξι, ενώ αντίστοιχα μέτρα θα λαμβάνονταν και για τη Στερεά Ελλάδα κατόπιν της έκβασης του πολέμου. Βασικός στόχος της διοικητικής οργάνωσης του νεοσύστατου κράτους αποτελούσε η μετεξέλιξη του κοινοτικού συστήματος που είχε διαμορφωθεί επί οθωμανικής κυριαρχίας σε ένα θεσμό τοπικής αυτοδιοίκησης κατά τα πρότυπα των ευρωπαϊκών κρατών, γεγονός που προκάλεσε έντονες αντιδράσεις από τους κατά τόπους προεστούς.

Σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης του ελληνικού κράτους κατέχει η βραχύβια διακυβέρνηση από τη Βαυαρική αντιβασιλεία. Η οργάνωση του «Βασιλείου της Ελλάδος» σε διοικητικές περιφέρειες έγινε με βάση το οργανωτικό σχήμα διοίκησης το οποίο είχε ήδη εφαρμοστεί στη Γαλλία καθώς και στη Βαυαρία. Σύμφωνα με το Β.Δ της 3<sup>ης</sup> Απριλίου του 1833 «περί διαιρέσεως του Βασιλείου και της διοικήσεως του», η ελληνική επικράτεια χωρίζεται σε δέκα νομούς στους οποίους υπάγονται 47 περιφέρειες και σε αυτές όλοι οι δήμοι της χώρας.

Όπως και στην περίπτωση του Ιωάννη Καποδίστρια, έτσι και στην περίπτωση των Βαυαρών αντιβασιλέων, βασικός στόχος της νομοθεσίας για τη σύσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούσε η αποδυνάμωση των υφιστάμενων κέντρων τοπικής εξουσίας και η δημιουργία σύγχρονων διοικητικών κέντρων. Παράλληλα εισήχθη η αιρετή διοίκηση των δήμων και η σχετική διαχειριστική αυτονομία τους, στο πλαίσιο της αυτοτελούς διαχείρισης της περιουσίας τους.

### **2.7.2. Δεύτερη περίοδος**

Η δημιουργία δήμων σε ευρύ γεωγραφικό πλαίσιο ανέδειξε τους δημάρχους σε πολιτικούς παράγοντες με ισχυρή επιρροή στη διαμόρφωση κεντρικών πολιτικών. Το δημαρχοκεντρικό αυτό σύστημα επωφελήθηκε από την απουσία ισχυρού κεντρικού κομματικού συστήματος, καθώς η δομή των πολιτικών κομμάτων της εποχής χαρακτηριζόταν από πολιτικές συσσωματώσεις τοπικών δικτύων με αποτέλεσμα την ανάπτυξη σχέσεων συναλλαγής των βουλευτών με τους δημάρχους για την εξασφάλιση πολιτικής τους επιρροής.

Τις παθογένειες αυτές θέλησε να καταπολεμήσει το μεταρρυθμιστικό πλαίσιο της πρώτης κυβέρνησης Βενιζέλου. Στόχος των μεταρρυθμίσεων αποτελούσε η ισχυροποίηση του κεντρικού πολιτικού συστήματος και μέσω αυτού η ενίσχυση του κοινοβουλευτισμού. Για τον λόγο αυτό εισήχθησαν πολιτικές για την αποδυνάμωση των τοπικών κέντρων εξουσίας και της πολιτικής ισχύος που κατείχαν οι δήμαρχοι στις σχέσεις τους με τους βουλευτές, κυρίως μέσω του ΔΝΖ/1912 περί της διάσπασης των δήμων (Χρυσανθάκης,2015). Μια σταδιακή αποκέντρωση από το σύστημα αυτοδιοίκησης της κυβέρνησης Ε. Βενιζέλου εντοπίζεται στο σύνταγμα του 1927. Στο υπ' αριθμόν 105 σχέδιο του συντάγματος οριζόταν ότι η διοίκηση του κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα. Σύμφωνα με το σύνταγμα του 1927, το ελληνικό κράτος χωρίζεται σε περιφέρειες στις οποίες οι πολίτες θα διαχειρίζονται άμεσα τις τοπικές υποθέσεις. Παράλληλα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 107 το κράτος ασκεί την ανωτάτη εποπτεία, στον βαθμό όμως που να μην εμποδίζει την ελεύθερη δράση των ΟΤΑ οι οποίοι χρηματοδοτούνται από το κράτος (Μπαμπούνης, 2007).



Την περίοδο της στρατιωτικής δικτατορίας παρατηρείται έντονος συγκεντρωτισμός και αυταρχισμός στις λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με το σύνταγμα της χούντας το 1968, οι ΟΤΑ έχουν αποκλειστικό σκοπό την προαγωγή των τοπικών συμφερόντων ενώ το άρθρο 120 όριζε ότι απαγορεύεται η ανάμειξη των ΟΤΑ σε «θέματα ξένα προς τους άνω σκοπούς». Αυτή η διάταξη άνοιξε τον δρόμο στον απόλυτο έλεγχο της κεντρικής εξουσίας στα δημοτικά συμβούλια τα όποια κηρύσσονταν έκπτωτα σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις κυβερνητικές πολιτικές (Μπαμπούνης, 2007).

### **2.7.3. Τρίτη περίοδος**

Με το μεταπολιτευτικό σύνταγμα του 1975 ορίζεται και σύγχρονη μορφή της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σύμφωνα με το άρθρο 102 του συντάγματος, οι ΟΤΑ έχουν διοικητική αυτοτέλεια και οι αρχές τους εκλέγονται μέσω καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας. Οι δήμοι λειτουργούν με διοικητική αυτοτέλεια, ενώ το κράτος ασκεί την εποπτεία και παρέχει τους οικονομικούς πόρους για τη λειτουργία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο ίδιο άρθρο κατοχυρώνεται ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, το οποίο θεμελιώνει τον Α΄ και Β΄ βαθμό Αυτοδιοίκησης. Ο θεσμός που εκφράζει την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση είναι η νομαρχία, ενώ οι θεσμοί που εκφράζουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι οι δήμοι και οι κοινότητες που αποτελούν και την 1<sup>ου</sup> βαθμού Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Με την άνοδο του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία τον Οκτώβριο του 1981, επιχειρήθηκαν νέες μεταρρυθμίσεις στον χώρο της τοπικής Αυτοδιοίκησης. Έτσι με τον νόμο 1235/1982 ισχύει πια η «άσκηση κυβερνητικής πολιτικής και η καθιέρωση λαϊκής εκπροσώπησης στους νομούς». Με βάση τον νόμο αυτό μεταβιβάζονται αρμοδιότητες στα νομαρχιακά συμβούλια και επιχειρείται η δημοτική αποκέντρωση στη βάση για λαϊκή συμμετοχή και διοικητική αυτοτέλεια των δήμων και των κοινοτήτων (Μπαμπούνης, 2007).

Σημαντική τομή στη δομή της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αποτέλεσε ο νόμος 2539/1997 (Ι. Καποδίστριας). Βασικό άξονα του νόμου αποτελούσε η συγχώνευση δήμων και κοινοτήτων των οποίων ο αριθμός μειώθηκε σε 1304. Η συνένωση των ΟΤΑ

στόχευε στη δημιουργία αποτελεσματικών δήμων με οικονομική αυτάρκεια μέσω της άντλησης ιδίων πόρων.

Ο ισχύων Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων εισήχθη το 2006 με γνώμονα τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας των ΟΤΑ. Με τον νόμο 3463/2006 εισήχθησαν καινοτομίες για την ανάπτυξη της άμεσης δημοκρατίας σε τοπικό επίπεδο και την ενεργοποίηση του πολίτη στο πλαίσιο των τοπικών κοινωνιών. Συγκεκριμένα, καθιερώθηκε ο θεσμός του τοπικού δημοψηφίσματος, ενώ παράλληλα διαμορφώθηκε ένα δίκτυο θεσμών για τον κοινωνικό έλεγχο της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω εισαγωγής της μεθόδου της διαβούλευσης μεταξύ κοινωνικών ομάδων δημοτών και τοπικών αρχών.

Σε κοινωνικό επίπεδο ο νόμος 3463/2006 ενίσχυσε τον κοινωνικό ρόλο των ΟΤΑ με τη λήψη προνοιακών πολιτικών είτε μέσω οικονομικής στήριξης είτε μέσω παροχής στεγαστικής βοήθειας σε ευαίσθητες κοινωνικές ομάδες. Επίσης ενισχύθηκε η δυνατότητα εφαρμογής ή συμμετοχής των ΟΤΑ σε προγράμματα και δράσεις για την κοινωνική ενσωμάτωση μεταναστών ή παλιννοστούντων ομογενών στο πλαίσιο των αναγκών της τοπικής κοινωνίας (Χρυσανθάκης, 2015).<sup>16</sup>

Η ψήφιση του νόμου 3852/2010, γνωστός ως πρόγραμμα «Καλλικράτης» δεν καταργεί στο σύνολό του τον νόμο 3463/2006. Ωστόσο ορισμένες διατάξεις του Καλλικράτη, όπως η εκλογική διαδικασία, οι ασκούμενες αρμοδιότητες, ο έλεγχος νομιμότητας και αλλά, στην ουσία ασκούνται με βάση τις διατάξεις του 3852/2010.

#### **2.7.4. Πρόγραμμα Καλλικράτης**

Με τον νόμο 3852/2010 ανασυγκροτείται η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση και συνιστώνται οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις ως ενιαίες μονάδες για τις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του κράτους. Συγκεκριμένα, σε όλη την επικράτεια συνιστώνται 325 νέοι Δήμοι (αντί των 1034 Ο.Τ.Α πρώτου βαθμού που υφίσταντο πριν την ψήφιση του νόμου), 13 Περιφέρειες και 7 Αποκεντρωμένες Διοικήσεις. Ο «Καλλικράτης» θεωρείται συνέχεια του «Καποδίστρια» (Ν.2539/97), υπό την έννοια ότι

---

<sup>16</sup> Εκτενέστερη ανάλυση στο κεφάλαιο 3.

αμφότεροι εισήχθησαν από κυβέρνηση του ίδιου κόμματος (ΠΑΣΟΚ) και διέπονται από παρόμοια φιλοσοφία αναγκαστικής συνένωσης των υπαρχόντων μικρών δήμων και κοινοτήτων σε μεγαλύτερους.

Βασικές πτυχές του προγράμματος είναι η μείωση του αριθμού των δήμων και των νομικών τους προσώπων κατά περίπου 2/3, η αντικατάσταση των 57 νομαρχιών ως δευτεροβάθμιων ΟΤΑ από τις 13 περιφέρειες, η σύσταση των αποκεντρωμένων διοικήσεων, οι αλλαγές στον τρόπο χρηματοδότησης των ΟΤΑ, η αύξηση της θητείας των αυτοδιοικητικών οργάνων από 4 σε 5 έτη και η ανακατανομή των αρμοδιοτήτων κάθε βαθμού.

### **2.7.5. Καλλικράτης στους ΟΤΑ**

Με την εφαρμογή του νόμου 3852/2010 επιχειρείται από την κυβέρνηση μια σημαντική αναδιάρθρωση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της σύστασης λιγότερων και ταυτόχρονα ισχυρότερων δήμων. Βασικός άξονας για την ψήφιση του νόμου ήταν οι δήμοι να αποτελούν ισχυρούς οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι θα χαρακτηρίζονται από αποτελεσματική διαχείριση των αρμοδιοτήτων τους, δίνοντας ιδιαίτερη βαρύτητα στην καθημερινότητα και την ποιότητα ζωής των δημοτών.

Για την εφαρμογή του προγράμματος πραγματοποιήθηκαν αναγκαστικές και εθελοντικές συνενώσεις δήμων. Σύμφωνα με το άρθρο 101, «η διοικητική διαίρεση της χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες».

Οι νέοι διηρημένοι δήμοι επωμίστηκαν με επιπρόσθετες αρμοδιότητες, μέσω της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος. Συγκεκριμένα οι νέες αρμοδιότητες των δήμων περιλαμβάνουν:

- Εφαρμογή πολεοδομικών σχεδίων και συναφών εκτελεστών πράξεων, που δεν έχουν γενικότερο χαρακτήρα καθώς και έλεγχο εφαρμογής ρυμοτομικών σχεδίων στο έδαφος,
- Ειδικές αρμοδιότητες που σχετίζονται με την ποιότητα ζωής και την εύρυθμη λειτουργία των πόλεων καθώς και ζητήματα κοινωνικής πολιτικής,

- Με προεδρικό διάταγμα το οποίο εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οικονομικών και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ύστερα από τη γνώμη της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας μεταβιβάζονται στους δήμους αρμοδιότητες που ασκούνται από τις Δ.Υ.Π.Ε. περιλαμβανομένων και αρμοδιοτήτων των Μονάδων Πρωτοβάθμιας Υγείας (Μ.Π.Υ.), καθώς και αρμοδιότητες τοπικού χαρακτήρα του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης,
- Νέες αρμοδιότητες προστίθενται στο άρθρο 75 παρ. 1 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, υπό τον τομέα στ' (Παιδείας, Πολιτισμού και Αθλητισμού),
- Αρμοδιότητες που άπτονται θεμάτων του πρωτογενή τομέα της οικονομίας (γεωργία, κτηνοτροφία, αλιεία).

Από την παραπάνω συνοπτική παρουσίαση των αρμοδιοτήτων που προστέθηκαν στον κώδικα δήμων και κοινοτήτων παρατηρείται έντονα η τάση για αποκέντρωση πολιτικών που μέχρι πριν την μεταρρύθμιση άνηκαν στην σφαίρα αρμοδιοτήτων του κεντρικού κράτους. Ένας από τους σημαντικότερους τομείς, του οποίου αρκετά στοιχεία αποκεντρώθηκαν μέσω του προγράμματος Καλλικράτης, είναι ο τομέας της κοινωνικής πρόνοιας, όπου στο νομοθετικό κείμενο εντάσσεται στις κατηγορίες της ποιότητας ζωής (Χρυσανθάκης, 2015).<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Εκτενέστερη ανάλυση στο κεφάλαιο 3.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

### 3. Η κοινωνική πολιτική πρόνοιας των ΟΤΑ

#### 3.1 Αποκέντρωση και κοινωνική πολιτική

Μετά τη λήξη του Β΄ παγκόσμιου πολέμου και την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας παρατηρείται μια ταυτόχρονη ανάπτυξη των προνοιακών παροχών από την τοπική αυτοδιοίκηση και τους τοπικούς φορείς. Την περίοδο αυτή το τοπικό κράτος έχει την αρμοδιότητα για την άσκηση διαφόρων κοινωνικών πολιτικών όπως η στέγαση, η παιδεία, η υγεία και η κοινωνική πρόνοια.

Η μελέτη της σχέσης τοπικής αυτοδιοίκηση και τοπικού κράτους στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής μέσω της συγκριτικής ανάλυσης οδήγησε στην δημιουργία τριών κατηγοριών.

Η πρώτη κατηγορία έχει να κάνει με την ομάδα κρατών όπου χαρακτηρίζονται από προϋπάρχουσες ισχυρές τοπικές δομές με αυξημένες αρμοδιότητες στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής ήδη από τον 19<sup>ο</sup> αιώνα. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί η Αγγλία.

Η δεύτερη κατηγορία αναφέρεται σε κοινωνικά συστήματα με αρκετά συγκεντρωτικό χαρακτήρα στη δημόσια διοίκηση. Στο σύστημα αυτό η σχέση κεντρικού και τοπικού κράτους είναι σχέση ελέγχου και εποπτείας μέσα σε ένα πλαίσιο ανταλλαγής συμφερόντων μεταξύ κυβέρνησης και τοπικών προυχόντων. Σε αυτή την κατηγορία μπορούν να ενταθούν χώρες όπως η Ισπανία, η Ιταλία και η Γαλλία.

Στην τρίτη κατηγορία βρίσκονται τα κοινωνικά συστήματα που βρίσκονται σε μετάβαση από ένα συγκεντρωτικό σύστημα σε ένα σύστημα με διευρυμένο τον ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Αυτό εφαρμόζεται μέσω αλλαγής του θεσμικού πλαισίου της δημόσιας διοίκησης, στοχεύοντας στην αποδοτικότητα των παρεχομένων κοινωνικών πολιτικών (Γετίμης, 1993).

Σύμφωνα με την κατάταξη του Sharpe, η αποκέντρωση της κοινωνικής πολιτικής εξαρτάται από το κατά πόσο τα κράτη έχουν υιοθετήσει τη «ναπολεόντεια» δημόσια διοίκηση, χαρακτηριστικό της οποίας είναι το συγκεντρωτικό κράτος. Τέτοιες χώρες είναι η Γαλλία, η Ισπανία, η Ιταλία και η Ελλάδα. Στον αντίποδα βρίσκονται οι

υπόλοιπες χώρες της Ευρώπης που έχουν αναπτύξει αποκεντρωμένες δομές. (Sharpe όπως αναφέρεται από Γετίμης, 1993).

Παρά το γεγονός ότι η κατηγοριοποίηση συστημάτων κοινωνικής πολιτικής στη βάση της σχέσης μεταξύ τοπικού και κεντρικού κράτους δεν είναι απόλυτη, ωστόσο μπορεί να αποτελέσει ένα χρήσιμο μεθοδολογικό εργαλείο στη μελέτη των κοινωνικών συστημάτων. Στη βάση αυτή παρατηρείται ότι η περίοδος ανάπτυξης του κεϋνσιανικού κράτους πρόνοιας συνοδεύεται από αντίστοιχη ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης σε θέματα κοινωνικής πολιτικής. Η αντιστοιχία αυτή (υψηλή ποιότητα κοινωνικών πολιτικών με ταυτόχρονη σημαντική αποκέντρωση των πολιτικών αυτών) γίνεται φανερή στην πρώτη και την τρίτη κατηγορία, ενώ στη δεύτερη κατηγορία η στρεβλή άσκηση κοινωνικής πολιτικής, η οποία αναπτύσσεται στη βάση πελατειακών σχέσεων, χαρακτηρίζεται από το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης.

### **3.2. Σχέση τοπικού – κεντρικού στο θεωρητικό πεδίο**

Στη μελέτη της σχέσης τοπικού -κεντρικού έχουν αναπτυχθεί τέσσερα σημαντικά θεωρητικά ρεύματα. Το πρώτο θεωρητικό ρεύμα αναφέρεται σε διοικητικές και πολιτικές προσεγγίσεις από τη σχολή της δημόσιας διοίκησης. Βασική θέση των προσεγγίσεων αυτών είναι ότι η αποκέντρωση των πολιτικών είναι αναγκαία, καθώς οι τοπικοί αντιπροσωπευτικοί θεσμοί μπορούν να εξασφαλίσουν τον μέγιστο βαθμό νομιμοποίησης των αποφάσεων μέσω της κοινωνικής συμμετοχής, ενώ ταυτόχρονα θα αυξηθεί η αποδοτικότητα των κοινωνικών υπηρεσιών καθώς οι τοπικές αρχές γνωρίζουν καλύτερα τις τοπικές ανάγκες.

Σε αντίθεση με τη σχολή της δημόσιας διοίκησης βρίσκονται οι νεοφιλελεύθερες προσεγγίσεις. Σύμφωνα με τις νεοφιλελεύθερες προσεγγίσεις, ο βασικός μηχανισμός για τη διανομή αγαθών είναι το πεδίο της αγοράς. Η κοινωνική πολιτική που ασκείται από το κράτος είναι αναποτελεσματική και αντιπαραγωγική, καθώς οδηγεί σε εξάρτηση των πολιτών από τις παροχές κοινωνικής πρόνοιας, ενώ ταυτόχρονα αναπτύσσεται η κρατική γραφειοκρατία.

Για αυτούς τους λόγους πρέπει να απορρυθμιστούν οι κοινωνικές πολιτικές και να απαγκιστρωθούν από την κρατική διοίκηση δίνοντας θέση στην ανάπτυξη της αγοράς. Σε τοπικό επίπεδο προτείνεται η δημιουργία πολλών διαφορετικών τοπικών θεσμών που θα ανταγωνίζονται μεταξύ τους για τα πακέτα παροχής υπηρεσιών. Ωστόσο οι ΟΤΑ οφείλουν να ασκούν την κοινωνική τους πολιτική στα απολύτως απαραίτητα και ανάγκα ζητήματα αφήνοντας τα υπόλοιπα στον ιδιωτικό τομέα.

Στο τρίτο ρεύμα βρίσκεται η δυαδική, πλουραλιστική προσέγγιση. Βασικότεροι θεωρητικοί της δυαδικής προσέγγισης είναι οι O'Connor και Offe. Σύμφωνα με αυτή την προσέγγιση, η παραγωγή και η κατανάλωση διαχωρίζονται χωροταξικά. Συγκεκριμένα, η λειτουργία της παραγωγής επηρεάζεται κυρίως από το κεντρικό κράτος μέσω της ρύθμισης των εργασιακών σχέσεων και την άσκηση οικονομικής πολιτικής ενώ η κατανάλωση από το τοπικό. Η διάκριση αυτή αντιλαμβάνεται το κεντρικό κράτος ως κορπορατιστικό πεδίο ταξικών συγκρούσεων σε ζητήματα παραγωγής και αντίστοιχα το τοπικό κράτος ως πλουραλιστικό πεδίο αντιπαράθεσης θεμάτων που άπτονται στην κατανάλωση (O'Connor και Offe, όπως αναφέρονται από Γετίμη, 1993, σ.102).

Τέλος, η τέταρτη προσέγγιση σχετίζεται με τις στρουκτουραλιστικές προσεγγίσεις, οι οποίες έχουν ως κοινό σημείο αναφοράς την αντίληψη για την εξάρτηση του κράτους από το κεφάλαιο. Παράλληλα, το τοπικό κράτος δεν αποτελεί τίποτα περισσότερο από έναν μηχανισμό του κεντρικού κράτους προκειμένου να διασφαλιστεί η κεφαλαιακή συσσώρευση (Γετίμη, 1993).

### **3.3. Τοπικό κράτος και κρίση του κράτους πρόνοιας**

Έπειτα από τις δύο πετρελαϊκές κρίσεις της δεκαετίας του '70 εμφανίζεται η κρίση στο κεϋνσιανικό μοντέλο οικονομίας. Οι οικονομικές πολιτικές ελέγχου του πληθωρισμού και της ενέργειας φαίνονται να μην είναι βιώσιμες, καθώς παρατηρείται έντονο το φαινόμενο του στασιμοπληθωρισμού. Σε αυτό το πλαίσιο πλήττεται και το λεγόμενο «κράτος πρόνοιας» μέσω δημοσιονομικών περικοπών, το οποίο αποτελούσε δομικό στοιχείο των κεϋνσιανικών πολιτικών.

Ως αποτέλεσμα της κρίσης του κεϋνσιανικού μοντέλου εμφανίζεται η υιοθέτηση νεοφιλελεύθερων πολιτικών. Οι πολιτικές αυτές αμφισβητούν τις προνοιακές πολιτικές του προηγούμενου μοντέλου ενώ ταυτόχρονα προβάλλουν τη σημασία των ατομικών δικαιωμάτων στη θέση των κοινωνικών.

Σύμφωνα με τον Milton Friedman, «η κυβερνητική εξουσία πρέπει να είναι αποκεντρωμένη. Αν πρόκειται η κυβέρνηση να ασκεί μια εξουσία καλύτερα να την ασκεί στην κομητεία παρά στην πολιτεία και καλύτερα στην πολιτεία παρά στην Ουάσινγκτον. Αν δε μου αρέσει αυτό που κάνει η τοπική μου κοινότητα στην αποχέτευση, στην πολεοδομία ή στην παιδεία, μπορώ να μετακομίσω σε μια άλλη τοπική κοινότητα» (M.Friedman, 1962). Έτσι οι νεοφιλελεύθερες πολιτικές έδωσαν έμφαση στην ανάπτυξη του τοπικού το οποίο θεωρήθηκε μοχλός για την έξοδο από την κρίση. Η ανάπτυξη αυτή του τοπικού επίπεδου περιλάμβανε εκτός των άλλων τη μετατόπιση της ευθύνης για τις κοινωνικές πολιτικές από το κεντρικό στο τοπικό επίπεδο. Ο στόχος όμως της τοπικής ανάπτυξης δε συνεπάγεται και αντίστοιχη μεταφορά πόρων από το κεντρικό στο τοπικό. Αντίθετα ο στόχος της τοπικής ανάπτυξης πρέπει να επιτευχτεί μέσα από τοπικές παραγωγικές πρωτοβουλίες και επιχειρηματική τοπική δραστηριότητα. Έτσι το τοπικό κράτος υιοθετεί καπιταλιστικές μορφές παραγωγής και παροχής υπηρεσιών στη βάση ιδιωτικό-οικονομικών κριτηρίων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η ιδιωτικοποίηση πεδίων πολιτικής είτε μέσω πώλησης είτε μέσω ανάθεσης παροχής υπηρεσιών και αγαθών σε ιδιώτες.

Παράλληλα, για την επίτευξη της τοπικής ανάπτυξης βασικό κριτήριο είναι η ανάπτυξη ανταγωνιστικών σχέσεων μεταξύ των τοπικών θεσμών για την εξασφάλιση ιδιωτικών επενδύσεων μέσω παροχής κινήτρων. Τέτοια κίνητρα μπορεί να έχουν τη μορφή φοροαπαλλαγών ή την παροχή ευνοϊκού θεσμικού πλαισίου. Οι πιέσεις που ασκούνται από τον διεθνή καταμερισμό εργασίας καθώς και ο αυξημένος ανταγωνισμός μεταξύ των τοπικών αρχών οδηγεί συχνά στο φαινόμενο γειτνιάζουσες περιοχές να εμφανίζουν μεγάλες οικονομικές διαφορές μεταξύ τους σε μικρούς γεωγραφικούς χώρους.

Αυτή η τάση υιοθέτησης ιδιωτικών οικονομικών κριτηρίων για την άσκηση πεδίων πολιτικής από το τοπικό κράτος, οδηγεί συχνά σε απορρύθμιση των κοινωνικών



πολιτικών, καθώς αυτές θεωρούνται συνήθως ως αντιπαραγωγικές και ανταποδοτικές, αφού επιβαρύνουν σημαντικά τον προϋπολογισμό του τοπικού κράτους. Σε αυτό το πλαίσιο τα κοινωνικά προβλήματα γίνονται αντιληπτά ως «μεμονωμένα περιστατικά» και αντίστοιχα αντιμετωπίζονται με αποσπασματικό τρόπο. Με αυτό τον τρόπο, μεγάλα κοινωνικά ζητήματα όπως η ανεργία παύουν πλέον να υπόκεινται σε καθεστώς ρύθμισης από το κράτος και τον ρόλο του αναλαμβάνουν οι κανόνες της αγοράς.

Ωστόσο πρέπει να τονιστεί ότι η κρίση του κράτους πρόνοιας και η σχέση του με το τοπικό κράτος δεν εμφανίζει παντού τα ίδια χαρακτηριστικά, καθώς σε ένα πολιτικό σύστημα οι εκροές είναι κατά κύριο λόγο αποτέλεσμα διαμεσολάβησης κοινωνικών και ταξικών συμφερόντων που ασκούν πιέσεις για την εφαρμογή ή μη των κρατικών πολιτικών (Γετίμης, 1993).

### **3.3. Η μεταρρυθμιστική εξέλιξη στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής στους ΟΤΑ – θεσμικό πλαίσιο**

Είναι γεγονός ότι το κράτος πρόνοιας αναπτύχθηκε σε αναπτυγμένες βιομηχανικές χώρες. Στην Ελλάδα ωστόσο η μεταπολεμική κοινωνικό- οικονομική δομή της κοινωνίας δεν ευνόησε την ανάπτυξη ισχυρών προνοιακών πολιτικών .

Ανασταλτικοί παράγοντες στην ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους υπήρξε το υψηλό ποσοστό του πρωτογενούς τομέα στην ελληνική οικονομία και η αντίστοιχη διατήρηση παραδοσιακών μορφών κοινωνικής πρόνοιας κυρίως μέσω των στενών οικογενειακών δεσμών.

Επιπλέον σημαντικό ρόλο στη υπανάπτυξη του κράτους πρόνοιας κατείχε και η μη ορθολογική σχέση μεταξύ πολίτη και κράτους σε ζητήματα κοινωνικών υπηρεσιών, η όποια χαρακτηρίζεται από τη δυσπιστία του πρώτου να απευθυνθεί στο κράτος για την επίλυση κοινωνικών ζητημάτων, καθώς και τη διαμεσολάβηση σχέσεων πελατείας για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών (ΕΕΤΑΑ,1995).

Η οικοδόμηση του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα συνυπάρχει με τη διατήρηση παραδοσιακών δομών πρόνοιας μέσα σε ένα πλαίσιο συγκεντρωτικού

διοικητικού συστήματος. Σε αυτό το σύστημα οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης κατείχαν ελάχιστες ουσιαστικές αρμοδιότητες στην άσκηση προνοιακής πολιτικής.

Σημαντική αλλαγή προς την αποκέντρωση της προνοιακής πολιτικής παρατηρείται κυρίως τη δεκαετία του '80. Η τάση για εξευρωπαϊσμό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης την περίοδο αυτή, είχε ως συνέπεια την αναθεώρηση του ρόλου του τοπικού κράτους με επίκεντρο το νομαρχιακό επίπεδο όπως η σύσταση νομαρχιακών συμβουλίων. Στο σημείο αυτό παρατηρείται και η επέκταση αρμοδιοτήτων σε θέματα κοινωνικής πολιτικής, όπως η διεύρυνση του ρόλου των ΟΤΑ σε θέματα όπως παιδικοί σταθμοί και τα κέντρα αποκατάστασης ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ).

Ωστόσο αυτή η διεύρυνση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ απέχει πολύ από το να αποτελέσει μια συγκροτημένη μετάβαση προνοιακών πολιτικών από το κεντρικό στο τοπικό κράτος, καθώς χαρακτηρίζεται από αποσπασματικό χαρακτήρα ενώ το διοικητικό σύστημα παραμένει αυστηρά συγκεντρωτικό. Ο ρόλος των ΟΤΑ στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής παραμένει κυρίως γνωμοδοτικός καθώς, όπως ορίζει ο νόμος 2082/92 για την κοινωνική πρόνοια, η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να συμμετέχει με εκπροσώπους της σε κρατικά όργανα χωρίς όμως τη δυνατότητα λήψης αποφάσεων (ΕΕΤΑΑ 1995).

### **3.3.1. Θεσμικό πλαίσιο, Ν.3463/2006**

Η θεσμική θεμελίωση της άσκησης κοινωνικής πολιτικής από τους ΟΤΑ θεμελιώθηκε από τον κώδικα δήμων και κοινοτήτων Ν. 3463/2006. Συγκεκριμένα με το άρθρο 75 του Ν.3463/2006 ορίζεται ότι *«οι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας»*.

Στον Ν. 3463/2006 γίνεται αναφορά στους 7 τομείς αρμοδιοτήτων των δήμων που σύμφωνα με τον νόμο είναι:

1. Ανάπτυξη,
2. Περιβάλλον,
3. Ποιότητα Ζωής και Εύρυθμη Λειτουργία των Πόλεων και των Οικισμών,
4. Απασχόληση,
5. Κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη,
6. Παιδεία, πολιτισμός και αθλητισμός,
7. Πολιτική Προστασία.

Συγκεκριμένα στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής εισάγονται οι παρακάτω αρμοδιότητες:

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

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

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

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

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

6. Η προώθηση και ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργανώσεων και ομάδων εθελοντών που θα δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης του Δήμου και της Κοινότητας » (<http://www.dimosnet.gr/>).

Όπως παρατηρείται στον κώδικα δήμων και κοινοτήτων του 2006 επιχειρείται μια μετατόπιση αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στους ΟΤΑ. Οι κυριότερες μεταβολές στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής εντοπίζονται στη δυνατότητα οργάνωσης, σχεδίασης και εφαρμογής κοινωνικών προγραμμάτων από τους δήμους για κοινωνικές ομάδες οι οποίες διαχωρίζονται ανάλογα με τα ηλικιακά, κοινωνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά τους.

Για την ανάληψη αυτών των αρμοδιοτήτων από τους ΟΤΑ απαιτείται και ανάλογη συστηματοποίηση του θεσμικού πλαισίου, καθώς και αντίστοιχη ενίσχυση του κοινωνικού προϋπολογισμού των δήμων. Έτσι ο κώδικας εισάγει και πρόσθετες κοινωνικές πρωτοβουλίες στους δήμους.

Ειδικότερα:

1. « Για πρώτη φορά προβλέπεται η δυνατότητα του δημοτικού συμβουλίου να προβεί σε μείωση δημοτικών φόρων ή τελών έως το 50% ή ακόμη και σε πλήρη απαλλαγή από αυτά για τα άτομα με αναπηρίες, τους πολύτεκνους και τους άπορους.
2. Καθιερώνεται η δυνατότητα χορήγησης ειδικών χρηματικών βοηθημάτων σε πολύτεκνους.

3. Επίσης, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, καθώς και για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών, είναι δυνατή η χορήγηση από τους ΟΤΑ στους οικονομικά αδύνατους κατοίκους ειδών διαβίωσης, περίθαλψης και χρηματικών βοηθημάτων.
4. Παρέχεται στους ΟΤΑ η δυνατότητα επιχορήγησης συλλόγων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.
5. Αναμορφώνεται επί το ευνοϊκότερο το καθεστώς της απευθείας εκποίησης δημοτικών και κοινοτικών οικοπέδων σε άστεγους και αδύνατους δημότες τους με τίμημα, το οποίο δεν μπορεί να υπερβαίνει το 25% της τρέχουσας αξίας.
6. Η ίδρυση και λειτουργία κέντρων δημιουργικής απασχόλησης παιδιών » (ΙΤΑ,2006).

### **3.3.2. Μεταρρύθμιση «Καλλικράτης», επιπτώσεις και αλλαγές στην προνοιακή πολιτική των δήμων**

Ο κώδικας δήμων και κοινοτήτων του 2006, παρόλο το εύρος των αρμοδιοτήτων που εκχώρησε στους ΟΤΑ, δεν ήταν ικανός να ανταποκριθεί στις σύγχρονες απαιτήσεις που επιτάσσουν οι νέες πολιτικές τοπικής ανάπτυξης μέσω της ενίσχυσης του τοπικού κράτους.

Την τάση αυτή προς ενίσχυση του τοπικού κράτους προεβλέπει μέσω των οδηγιών και η ΕΕ. Σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση παρατηρείται τα τελευταία είκοσι χρόνια μια ισχυρή τάση συνταγματικής μεταρρύθμισης, με στόχο την ενίσχυση της αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, τόσο σε ενιαία, παραδοσιακά, κράτη (Γαλλία) όσο και σε άλλα που μέχρι τώρα ανέπτυσαν κεντρομόλες δυνάμεις (Βρετανία). Έτσι οι μη αποκεντρωμένες ευρωπαϊκές χώρες βρίσκονται σε διαδικασία αναδιάρθρωσης και σύγκλισης με χώρες που παραδοσιακά είχαν αναπτυγμένο τον αποκεντρωτικό χαρακτήρα .

Η τάση αυτή για αποκέντρωση στα κράτη-μέλη της ΕΕ είναι παράλληλη και ανάλογη με τη διαδικασία ενίσχυσης του υπερκρατικού επίπεδου διακυβέρνησης. Οι δύο αυτές τάσεις στο εσωτερικό της Ένωσης, παρόλο που φαινομενικά μοιάζουν αντιθετικές,

χαρακτηρίζονται από τον κοινό στόχο δημιουργίας πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ένωση. Με τον τρόπο αυτό επιχειρείται η σταδιακή απομάκρυνση από τη μορφή διοίκησης που χαρακτηρίζεται από τη μονοκαθεδρία του εθνικού πολιτικού πλαισίου άσκησης πολιτικής εξουσίας. (Παπαδόπουλου 2010). Στο πλαίσιο αυτό και κάτω από τις κατευθύνσεις της ΕΕ, η ελληνική πολιτεία αποφάσισε να προχωρήσει στη μεταρρύθμιση για την τοπική αυτοδιοίκηση με το σχέδιο νόμου «Καλλικράτης», μέρος της οποίας αποτελεί η αποκέντρωση της κοινωνικής πολιτικής.

### **3.3.2.1. Κοινωνική πολιτική στον «Καλλικράτη»**

Οι νέες πολιτικές αποκέντρωσης που άρχισαν να εφαρμόζονται στις δυτικοευρωπαϊκές χώρες τις τελευταίες τρεις δεκαετίες, απέκτησαν τη μορφή πολιτικών εισροών για το ελληνικό πολιτικό σύστημα, γεγονός που ώθησε τις ελληνικές κυβερνήσεις να υιοθετήσουν πολιτικές διοικητικής αποκέντρωσης. Μετά την εφαρμογή του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων του 2006, ήρθε να προστεθεί σε αυτόν και ο νόμος 3905/10 ο οποίος εμβάθυνε ακόμα περισσότερο τη διοικητική μεταρρύθμιση μέσω της εκχώρησης νέων αρμοδιοτήτων προς τους δήμους. Ανάμεσα στους τομείς πολιτικής που αποκεντρώθηκαν από την κεντρική εξουσία προς τους δήμους ήταν και ο τομέας της κοινωνικής πολιτικής.

Έτσι, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση για το σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» αναφέρεται ότι : «Στον τομέα της Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης εντάσσεται σειρά άμεσης άσκησης αρμοδιοτήτων που ενισχύουν, σημαντικά το πεδίο της Κοινωνικής Πρόνοιας. Με τον τρόπο αυτό διευρύνεται το πλαίσιο παρέμβασης των Δήμων της Χώρας στην εφαρμογή προνοιακού χαρακτήρα πολιτικών, κατά τα πρότυπα των εθνικών συστημάτων Κοινωνικής Πρόνοιας χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Οι πρόσθετες αρμοδιότητες των δήμων με βάση τον νόμο 3905/10 είναι:

1.« Η εφαρμογή προγραμμάτων εμβολιασμών και η διενέργειά τους.

2. Η τήρηση κανόνων υγιεινής των δημόσιων και ιδιωτικών σχολείων.
3. Η χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας ιδρυμάτων παιδικής πρόνοιας σε ιδιώτες, καθώς και σε συλλόγους ή σωματεία, που επιδιώκουν φιλανθρωπικούς σκοπούς.
4. Η άσκηση ελέγχου και εποπτείας στα ιδρύματα παιδικής προστασίας ιδιωτικού δικαίου (ιδιωτικοί παιδικοί σταθμοί) και η ευθύνη λειτουργίας των παιδικών εξοχών
- 5..Η εποπτεία επί των φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων, καθώς και η έγκριση του προϋπολογισμού τους, η παρακολούθηση και ο έλεγχος των επιχορηγήσεων, που δίδονται σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με κοινωφελείς σκοπούς.
6. Η οικονομική ενίσχυση αυτοστεγαζόμενων, η μίσθωση ακινήτων, η ρύθμιση διαφόρων θεμάτων κοινωνικής κατοικίας και η επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις της οικείας νομοθεσίας.
7. Ο διορισμός μελών διοικητικών συμβουλίων, η εποπτεία και η ρύθμιση θεμάτων λειτουργίας ιδρυμάτων προστασίας και αγωγής οικογένειας του παιδιού (όπως Κέντρων Παιδικής Μέριμνας, Παιδικών Σταθμών, Παιδικών Εξοχών.
8. Ο ορισμός ιατρών προς εξέταση επαγγελματιών και εργαζομένων σε καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος για τη χορήγηση σε αυτούς βιβλιαρίων υγείας.
9. Η χορήγηση της Κάρτας Αναπηρίας, μετά από σχετική γνωμοδότηση της αρμόδιας Επιτροπής Πιστοποίησης Αναπηρίας.
10. Η έκδοση πιστοποιητικών οικονομικής αδυναμίας.
11. Η καταβολή επιδομάτων σε τυφλούς, κωφάλαλους, ανασφάλιστους παραπληγικούς, τετραπληγικούς και ακρωτηριασμένους, διανοητικά καθυστερημένους, ανίκανους προς εργασία, υποφέροντες από εγκεφαλική παράλυση (σπαστικούς), απροστάτευτους ανήλικους, υποφέροντες από αιμολυτική αναιμία και βαριά ανάπηρους, καθώς και σε λοιπά άτομα δικαιούμενα παροχής κοινωνικής προστασίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν.δ. 57/1973 (ΦΕΚ 149 Α'), της σχετικής νομοθεσίας, καθώς και των οικείων κανονιστικών ρυθμίσεων.
12. Η δωρεάν παραχώρηση της χρήσης οικημάτων λόγω απορίας ή για άλλους σοβαρούς λόγους.

- 13 .Η αναγνώριση δικαιούχων στεγαστικής συνδρομής.
14. Η υλοποίηση:
- α) προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής που οργανώνονται από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ή από άλλα Υπουργεία, το κόστος των οποίων βαρύνει απευθείας τον προϋπολογισμό του αντίστοιχου Υπουργείου,
  - β) εκτάκτων προγραμμάτων δημόσιας υγείας, τα οποία εκτελούνται με έκτακτη χρηματοδότηση,
  - γ) προγραμμάτων δημόσιας υγείας που χρηματοδοτούνται από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
15. Η έκδοση αποφάσεων παροχής κοινωνικής προστασίας.
- 16 . Η χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας δημοτικών και ιδιωτικών παιδικών ή βρεφονηπιακών σταθμών.
17. Η χορήγηση αδειών διενέργειας λαχειοφόρων αγορών, εράνων και φιλανθρωπικών αγορών.
18. Η έκδοση τοπικών υγειονομικών διατάξεων και η λήψη μέτρων σε θέματα δημόσιας υγιεινής.
19. Η πληροφόρηση των δημοτών για θέματα δημόσιας υγείας.
20. Η χορήγηση άδειας λειτουργίας ιδιωτικών επιχειρήσεων περίθαλψης ηλικιωμένων ή ατόμων, που πάσχουν ανίατα από κινητική αναπηρία.
21. Η επιβολή κυρώσεων σε ιατρούς, οι οποίοι πωλούν φάρμακα χωρίς άδεια, καθώς και σε βάρος ιατρών και φαρμακοποιών για κατοχή ή πώληση δειγμάτων φαρμάκων.
22. Η οργάνωση αυτοτελώς ή σε συνεργασία με τις αντίστοιχες περιφερειακές υπηρεσίες ειδικών προγραμμάτων για την προστασία και προαγωγή της Δημόσιας Υγείας στην περιοχή αρμοδιότητάς τους, κατά τις ρυθμίσεις της παρ. 7 του άρθρου 14 του ν. 3172/2003 (ΦΕΚ 197 Α΄).
23. Η εφαρμογή προγραμμάτων για την καταπολέμηση λοιμωδών και παρασιτικών νοσημάτων ζώων.



24. Η επιβολή ή άρση υγειονομικών μέτρων, λόγω εμφάνισης βαριάς επιζωοτίας για την έκδοση πιστοποιητικών προς μεταφορά ζώων.
25. Ο ορισμός ελεγκτή γιατρού Ο.Γ.Α. για τα Ν.Π.Δ.Δ. του νομού.
26. Ο ορισμός μελών του Διοικητικού Συμβουλίου των Ταμείων Πρόνοιας και Προστασίας Πολυτέκνων, από το δήμο όπου εδρεύουν τα ταμεία.
27. Η εφαρμογή, οργάνωση και εποπτεία της τεχνητής σπερματέγχυσης και του συγχρονισμού του οίστρου των ζώων.
28. Η παροχή γνωμάτευσης από τον αρμόδιο κτηνίατρο για υγειονομική καταλληλότητα των ζώων όταν πρόκειται για πλανόδια έκθεση ζώων».

Σε αυτές τις αρμοδιότητες έρχονται να προστεθούν και πολιτικές που βρίσκονται στο φάσμα μεταξύ κοινωνικής πρόνοιας και παιδείας. Από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2011 ασκούνται οι παρακάτω αρμοδιότητες:

1. «Η εκτέλεση προγραμμάτων διά βίου μάθησης στο πλαίσιο του αντίστοιχου εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.
2. Η συγκρότηση επιτροπής καταλληλότητας, επιλογής και εκτίμησης της αξίας οικοπέδου για την ανέγερση διδακτηρίου, καθώς και επιλογής οικοπέδου μετά κτιρίου κατάλληλου να χαρακτηριστεί ως διδακτήριο.
3. Η απαλλοτρίωση οικοπέδων για τις ανάγκες της σχολικής στέγης, καθώς και η ανέγερση σχολικών κτιρίων
4. Η μίσθωση ακινήτων για τη στέγαση δημόσιων σχολικών μονάδων, η στέγαση και συστέγαση αυτών και σε περίπτωση συστέγασης ο καθορισμός της αποκλειστικής χρήσης ορισμένων χώρων του διδακτηρίου, από κάθε σχολική μονάδα, καθώς και της κοινής χρήσης των υπολοίπων χώρων και των ωρών λειτουργίας της κάθε συστεγαζόμενης σχολικής μονάδας.
5. Η διάθεση διδακτηρίου για άλλες χρήσεις κοινής ωφέλειας ή για την πραγματοποίηση εκδηλώσεων, κοινού ενδιαφέροντος, σε συνεργασία με το Σχολική Επιτροπή
6. Η εποπτεία και ο έλεγχος των συλλόγων γονέων και κηδεμόνων.

7. Η έγκριση της εγκατάστασης, μεταφοράς ή επισκευής τηλεφωνικών συνδέσεων (κυρίων, δευτερευουσών, πρόσθετων και παράλληλων) στα σχολεία.
8. Ο διορισμός και η αντικατάσταση διοικητών των ιδρυμάτων, που χορηγούν υποτροφίες, εφόσον έχουν τοπική σημασία.
9. Η έγκριση οποιασδήποτε μίσθωσης ιδιωτικού αυτοκινήτου δημόσιας χρήσης για μεταφορά προσώπων και υλικών προς κάλυψη σχολικών αναγκών.
10. Ο καθορισμός κοινωφελούς χρήσης των σχολείων σε περίπτωση παύσης της λειτουργίας τους.
11. Η κατανομή πιστώσεων στις Σχολικές Επιτροπές για την επισκευή και συντήρηση των σχολικών κτιρίων.
12. Η επιβολή κυρώσεων, κατά τις ισχύουσες διατάξεις, στους γονείς και κηδεμόνες που δεν εγγράφουν τα παιδιά τους στο σχολείο και αμελούν για την τακτική φοίτησή τους.
13. Η διακοπή μαθημάτων, λόγω έκτακτων συνθηκών ή επιδημικής νόσου, εντός των διοικητικών ορίων του οικείου δήμου.
14. Η χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας ιδιωτικών μουσικών ιδρυμάτων (Ωδείων, μουσικών σχολών, χορωδιών, συμφωνικών ορχηστρών και συγκροτημάτων μουσικής δωματίου)
15. Η άσκηση εποπτείας επί των Εθνικών Αθλητικών Κέντρων, που καθορίζονται με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Πολιτισμού και Τουρισμού. Με την απόφαση αυτή, η οποία εκδίδεται κατόπιν γνώμης της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας, εντός έτους από τη δημοσίευση του παρόντος, προσδιορίζονται ειδικότερα τα Εθνικά Αθλητικά Κέντρα, κατ' αντιστοιχία προς τους οικείους δήμους, εξειδικεύονται τα θέματα που αναφέρονται στην εποπτεία, καθώς και κάθε σχετικό τεχνικό, λεπτομερειακό και διαδικαστικό ζήτημα.:
16. Η μεταφορά μαθητών από τον τόπο διαμονής στο σχολείο φοίτησης, περιλαμβανομένης της μεταφοράς των μαθητών σχολείων ειδικής αγωγής, καθώς

και της μεταφοράς και σίτισης μαθητών μουσικών και καλλιτεχνικών γυμνασίων και λυκείων» (<http://www.dimosnet.gr/>).

Οι νέες κοινωνικές αρμοδιότητες που καλούνται να αναλάβουν οι δημοτικές αρχές με την διοικητική μεταρρύθμιση του 2010 μπορούν να αναγνωστούν στη βάση τριών διαφορετικών κατηγοριών. Η πρώτη κατηγορία σχετίζεται με αρμοδιότητες άμεσης πρόνοιας όπως επιδόματα και κοινωνικές παροχές, η δεύτερη κατηγορία έχει να κάνει με τον έλεγχο και την εποπτεία κοινωνικών φορέων και η τρίτη με την υλοποίηση κρατικών ή ευρωπαϊκών πολιτικών. Η πρώτη κατηγορία είναι και η πιο ουσιαστική κατηγορία μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων. Τέτοιες αρμοδιότητες είναι η χορήγηση της Κάρτας Αναπηρίας, η έκδοση πιστοποιητικών οικονομικής αδυναμίας και η καταβολή επιδομάτων σε τυφλούς, κωφάλαλους, κλπ. Η κατηγορία αυτή ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα των δημοτικών αρχών και αποτελεί κατηγορία, η υλοποίηση της οποίας χρήζει σημαντικών οικονομικών πόρων, παράλληλα όμως έρχεται να καλύψει θεμελιώδεις κοινωνικές και ατομικές ανάγκες μιας μερίδας των δημοτών.

Στη δεύτερη κατηγορία μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων εντοπίζονται οι αρμοδιότητες ελέγχου εποπτείας και χορήγησης αδειών, βρίσκονται αρμοδιότητες όπως, η χορήγηση άδειας ίδρυσης και λειτουργίας ιδρυμάτων παιδικής πρόνοιας σε ιδιώτες, καθώς και σε συλλόγους ή σωματεία, που επιδιώκουν φιλανθρωπικούς σκοπούς, η άσκηση ελέγχου και εποπτείας στα ιδρύματα παιδικής προστασίας ιδιωτικού δικαίου (ιδιωτικοί παιδικοί σταθμοί) και η ευθύνη λειτουργίας των παιδικών εξοχών. Σε αντίθεση με την πρώτη κατηγορία αρμοδιοτήτων το άμεσο χρηματικό κόστος για την υλοποίησή τους είναι μικρότερο, ωστόσο είναι απαραίτητη η πληρότητα σε εξειδικευμένο προσωπικό και τεχνική υποστήριξη.

Στη τρίτη κατηγορία βρίσκονται αρμοδιότητες που αφορούν την υλοποίηση κρατικών ή και ευρωπαϊκών πολιτικών. Συγκριμένα τέτοιες αρμοδιότητες είναι : η υλοποίηση προγραμμάτων δημόσιας υγιεινής που οργανώνονται από το Υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης ή από άλλα Υπουργεία, το κόστος των οποίων βαρύνει απευθείας τον προϋπολογισμό του αντίστοιχου Υπουργείου και εκτάκτων προγραμμάτων δημόσιας υγείας, τα οποία εκτελούνται με έκτακτη χρηματοδότηση από πόρους της

Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το κόστος για αυτές τις αρμοδιότητες δεν βαραίνει σημαντικά τους δήμους, ωστόσο και εδώ είναι απαραίτητη η ύπαρξη εξειδικευμένου προσωπικού .

Αυτή η μεταφορά αρμοδιοτήτων είναι προσαρμοσμένη στην αρχή της επικουρικότητας που χαρακτηρίζει την άσκηση πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και στην τάση του κεντρικού κράτους να απαλλάγει ως ένα βαθμό από ζητήματα κοινωνικής πολιτικής μεταφέροντάς τα σε τοπικό επίπεδο σε μια εποχή όπου η αναδιάρθρωση τους οδηγεί συχνά σε κοινωνικές εντάσεις.

Ωστόσο το γεγονός ότι το θεσμικό πλαίσιο εξουσιοδοτεί, δεν σημαίνει και ότι διασφαλίζει και το σύνολο των προϋποθέσεων άσκησης πολιτικών. Θέματα, συνεργασίας, στελέχωσης και οικονομικών πόρων καθορίζουν την ικανότητα των ΟΤΑ να υλοποιήσουν εμπράκτως κοινωνική πολιτική.

### **3.3.2.2. Πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης»**

Η μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» αποτελεί μια σημαντική θεσμική τομή στη διοικητική οργάνωση της χώρας. Όπως υποστηρίζει η προσέγγιση των Ακρίνοπουλου C., Dimitropoulos, G., Koutnatzis S.-I. Η μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» σηματοδοτεί μια γενικότερη αναδιοργάνωση του ελληνικού κράτους που χαρακτηρίζεται από την υποχώρηση του κεντρικού κράτους σε όφελος της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η σημασία της μεταρρύθμισης είναι διττή: αφ ενός αποτελεί μια σημαντική αλλαγή στο χωροταξικό σχεδιασμό των δήμων και των περιφερειών και αφ ετέρου την εκχώρηση σημαντικών αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση.

Η αξιολόγηση της μεταρρύθμισης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής οφείλει να λάβει υπόψη της τα βασικά πλεονεκτήματα και μειονεκτήματά της. Όπως αυτά εκφράζονται από διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις.

### **(i) Πλεονεκτήματα**

Το βασικό πλεονέκτημα της μεταρρύθμισης ,στηρίζεται στην εκχώρηση αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος στους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης .δημιουργώντας συνθήκες σχεδιασμού και άσκησης πολιτικής από τα κάτω προ τα πάνω (bottom up) και κατ' επέκταση αναβάθμιση του ρόλου των δήμων και των περιφερειών.

Η εγγύτητα στη λήψη αποφάσεων, ειδικά για τους πολίτες των τοπικών κοινωνιών και τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες φέρνει πλησιέστερα τους θεσμούς της διοίκησης με αποτέλεσμα την αποσυμφόρηση των κεντρικών υπηρεσιών για την διεκπεραίωση των υποθέσεων των πολιτών.

Σημαντική αλλαγή επίσης αποτελεί το γεγονός ότι η ενίσχυση προοπτικών συνεργασίας μέσω της διαμόρφωσης δικτύων συνεργασίας μεταξύ κρατικών βαθμίδων, δήμων και περιφερειών. Οι οντότητες αυτές καλούνται να ενεργοποιήσουν δυνάμεις, με στόχο τον καλύτερο σχεδιασμό, συντονισμό, και υλοποίηση πολιτικών και προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής (Ioannidis, Panagiotis,2014).

### **(ii) Μειονεκτήματα**

Τα σημαντικότερα σημεία κριτικής για τον ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗ εντοπίζονται στο ότι η μεταρρύθμιση δεν στάθηκε ικανή να περιορίσει αισθητά τον ρόλο του κεντρικού κράτους καθώς πολιτικές όπως η κρατική χρηματοδότηση των ΟΤΑ και η έγκριση επενδυτικών προγραμμάτων διατηρούν σε σημαντικό βαθμό την παρουσία του στην τοπική αυτοδιοίκηση.

Στο τομέα της κοινωνικής πολιτικής η εφαρμογή του νόμου φαίνεται να παρουσίασε σημαντικά προβλήματα, τα βασικότερα από τα όποια εντοπίζονται κυρίως στην ανομοιογένεια των κοινωνικών πολιτικών που ασκούνται από τον εκάστοτε δήμο, τις ταυτόχρονες επικαλύψεις αρμοδιοτήτων, αλλά και κενών παρέμβασης σε τομείς κοινωνικών δράσεων, τόσο μεταξύ Α' Βαθμίδων ΟΤΑ όσο και σε σχέση με άλλους φορείς. Σε αυτά τα προβλήματα προστίθεται και το ζήτημα της μείωσης χρηματοδότης των ΟΤΑ, παρόλο που ο νόμος ορίζει διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους.

Παράλληλα υπάρχουν απόψεις που θεωρούν ότι με την αποκέντρωση πολιτικών εγείρεται το ερώτημα κατά πόσο η ενότητα των δομών και των λειτουργιών του

σύγχρονου κράτους συνδυάζεται με την αρχή της επικουρικότητας ανάμεσα στους θεσμούς και τα όργανα της Δημόσιας Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και το ζήτημα μήπως με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων αποκλειστικής κρατικής ευθύνης στην ΤΑ. διασπάται ο ενιαίος χαρακτήρας ολόκληρων τομέων (π.χ. Παιδεία, Υγεία, Πρόνοια) και αίρεται το ενιαίο της διοίκησης και η ίση αντιμετώπιση των πολιτών.

### **3.4. Οικονομική ανεξαρτησία για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής από τους ΟΤΑ**

Η εφαρμογή του νόμου «Καλλικράτης» συμπίπτει με την έναρξη της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα. Η είσοδος της Ελλάδας στον μηχανισμό στήριξης το 2010 ενίσχυσε τις τάσεις για απορρύθμιση της κοινωνικής πολιτικής και ταυτόχρονη μεταφορά αρμοδιοτήτων προς την τοπική αυτοδιοίκηση. Ταυτόχρονα υιοθετούνται πολιτικές στον χώρο της κοινωνικής πρόνοιας στις οποίες εμφανίζεται ενισχυμένος ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα για την κάλυψη προνοιακών πολιτικών. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο ψηφίστηκε η εφαρμογή του Καλλικράτη, ο οποίος διαμορφώνει ένα νέο τοπίο στον χώρο της κοινωνικής πολιτικής των δήμων. Σε ένα τέτοιο καθεστώς οικονομικής ύφεσης και κοινωνικής μεταρρύθμισης, η εξεύρεση πόρων για την εκπόνηση προνοιακών προγραμμάτων αποκτά έντονο πολιτικό περιεχόμενο.

Το Σύνταγμα στο άρθρο 102 παρ.5 αναφέρει:

*«Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται*

*και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης».*

Τα έσοδα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ διακρίνονται σε:

1) τακτικά υπέρ αυτών πόρους,

- \* εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας,
- \* ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα,
- \* φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές,
- \* τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές,

2) έκτακτα, που προέρχονται από:

- \* δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα,
- \* διάθεση, εκποίηση και γενικά εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων,
- \* συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα,
- \* πρόστιμα, διοικητικές κυρώσεις και από κάθε άλλη πηγή.

Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου για τα οικονομικά των ΟΤΑ, στο νέο θεσμικό πλαίσιο οι προτεραιότητες είναι:

- « Ουσιαστική οικονομική στήριξη των δύο βαθμίδων Αυτοδιοίκησης με σύνδεση των πόρων τους με τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών προσώπων, τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας και τον Φόρο Μεγάλης Ακίνητης Περιουσίας.
- Πλήρης απόδοση των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των απονεμόμενων πρόσθετων αρμοδιοτήτων.
- Δάνεια: Έλεγχος και περιορισμός του δανεισμού με τη θέσπιση αντικειμενικών κριτηρίων.
- Αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος των υπερχρεωμένων δήμων.
- Διαφάνεια και προγραμματισμός στα οικονομικά των δήμων και των περιφερειών. Ειδική μέριμνα για δίκαιη κατανομή των πόρων αντιδημοτικά και ενδοπεριφερειακά.

➤ Καθολική υπαγωγή ελέγχου της διαχείρισης των δήμων, των νομικών τους προσώπων και των περιφερειών από το Ελεγκτικό Συνέδριο ».

Βασικές πηγές τακτικής χρηματοδότησης των ΟΤΑ αποτελούν οι κρατικές επιχορηγήσεις και οι κεντρικοί αυτοτελείς πόροι.

Οι επιχορηγήσεις διακρίνονται σε:

- \* τακτικές ή έκτακτες, με βάση την περιοδικότητα και τη θεσμική τους κατοχύρωση,
- \* γενικές ή ειδικές, ανάλογα με τον προορισμό των σχετικών εσόδων (δαπάνες κάθε είδους ή συγκεκριμένες δαπάνες). (ΚΔΚ άρθρο 157)

Γενικά, οι τακτικές επιχορηγήσεις διευκολύνουν τον οικονομικό προγραμματισμό των ΟΤΑ και οι γενικές δε θίγουν την οικονομική και διοικητική τους αυτοτέλεια. Παράλληλα οι έκτακτες επιχορηγήσεις οφείλουν να καλύπτουν μόνο απρόβλεπτες, επείγουσες και συναφείς ανάγκες. Ωστόσο η χρήση τους σε μόνιμη βάση εντείνει την εξάρτηση των ΟΤΑ από το κράτος, ενώ ταυτόχρονα εμφανίζουν χαμηλό ποσοστό αποτελεσματικότητας. Επιπλέον, οι ειδικές επιχορηγήσεις χρησιμοποιούνται κυρίως για να προωθηθούν κρατικές πολιτικές στην Τοπική Αυτοδιοίκηση ή για να ενισχυθεί η παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών από τους ΟΤΑ. Η γενικευμένη χρήση εκτάκτων και ειδικών επιχορηγήσεων αποτελεί χαρακτηριστικό δείγμα συγκεντρωτικής, δημοσιονομικής διαχείρισης (Κουγιανός, 2009).

### **3.4.1. Κ.Α.Π**

Οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι είναι μία από τις σημαντικότερες μορφές χρηματοδότησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αποτελούν θεσμοθετημένους πόρους οι οποίοι αποδίδονται σε ετήσια βάση από το κράτος στους ΟΤΑ μέσω του κρατικού προϋπολογισμού.

Σύμφωνα με το άρθρο 259 του Καλλικράτη, η κάλυψη λειτουργικών και λοιπών γενικών δαπανών καθώς και οι επιπρόσθετες αρμοδιότητες των δήμων μετά την επέκταση των αρμοδιοτήτων του καλύπτονται μέσω Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων (ΚΑΠ). Στα παραπάνω συνυπολογίζονται οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού με σχέση εργασίας



ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, που μεταφέρθηκε από 1-1-2011 σε Δήμους, σύμφωνα με τη παρ. 1α του άρθρου 18 του ν.3870/2010 για τον καθαρισμό σχολικών μονάδων χωρικής αρμοδιότητάς τους. Επιπρόσθετα στο άρθρο 259 αναφέρεται ότι οι Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι (Κ.Α.Π.) των δήμων προέρχονται από τις παρακάτω πηγές εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού:

α) τον Φόρο Εισοδήματος Φυσικών και Νομικών Προσώπων (Φ.Ε.Φ.Ν.Π.) σε ποσοστό 20% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού,

β) τον Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.) σε ποσοστό 12% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού,

γ) τον Φόρο Ακίνητης Περιουσίας σε ποσοστό 50% των συνολικών ετήσιων εισπράξεων του φόρου αυτού.

Από τα παραπάνω γίνεται φανερό η εξάρτηση των ΟΤΑ από την κρατική χρηματοδότηση, είτε μέσω των επιχορηγήσεων είτε μέσω των ΚΑΠ. Αυτή η οικονομική εξάρτηση περιορίζει σημαντικά την αυτονομία των Δήμων δημιουργώντας κωλύματα στην αποτελεσματικότητα θεσμικών μεταρρυθμίσεων αποκεντρωμένου χαρακτήρα, όπως ο «Καλλικράτης» (Κουγιανός, 2009).

### **3.4.2. Κρατική χρηματοδότηση των δήμων**

Το μεγαλύτερο ποσοστό χρηματοδότησης των Δήμων καλύπτεται μέσω της χρηματοδότησής τους από τον τακτικό προϋπολογισμό με τη μορφή επιχορηγήσεων, κεντρικών αυτοτελών πόρων, καθώς και από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων. Άλλες πηγές χρηματοδότησης αποτελούν τα ευρωπαϊκά προγράμματα για την περιφερειακή ανάπτυξη όπως το ΕΣΠΑ, καθώς και οι ίδιοι πόροι των Δήμων που μπορεί να έχουν τη μορφή δημοτικών τελών και εισφορών ή αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας.

Σύμφωνα με στοιχεία του υπουργείου οικονομικών η κρατική χρηματοδότηση προς τους δήμους εξελίχθηκε ως εξής:

ΕΤΟΣ	ΠΟΣΟ ΚΑΠ	ΣΥΝΟΛΙΚΟ ΠΟΣΟ (εκ. Ευρώ)
2004	1 789	
2005	2049	
2006	2165	2515
2007	2284,9	2657.2
2008	2481,2	2888.4
2009	2.841.9	3.462
2010	2898	3386
2011	3526	3759
2012	2400	2613.9
2013	2335	2881
2014	2333,3	2783
2015	2207	2574
2016	2331	2583
2017	2311	2347

(<http://www.minfin.gr/>)

Με βάση τα παραπάνω στοιχεία γίνεται φανερό ότι από το 2010 η χρηματοδότηση προς τους Δήμους έχει μια συνεχή μειωμένη πορεία . Το 2010 αποτελεί τη χρονιά της εισόδου της χώρας στον μηχανισμό στήριξης και την υιοθέτηση από την κυβέρνηση μέτρων λιτότητας με στόχο την περικοπή δαπανών. Ταυτόχρονα όμως την ίδια χρονιά ψηφίζεται από το ελληνικό κοινοβούλιο ο νόμος 3905/10, με τον οποίο η Τοπική Αυτοδιοίκηση λαμβάνει επιπρόσθετες αρμοδιότητες άσκησης, όπως αρμοδιότητες στο τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Έτσι παρατηρείται το παράδοξο φαινόμενο η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση να έχει επωμιστεί με επιπλέον αρμοδιότητες από το 2010 και έπειτα, ωστόσο το ποσό της κρατικής χρηματοδότησης είναι 60% χαμηλότερο από το 2009. Την περίοδο 2011 -2016 το ΑΕΠ της χώρας μειώθηκε κατά 19.6% (<http://www.minfin.gr/>), γεγονός που διαμορφώνει την συρρίκνωση της χρηματοδότησης των δήμων τόσο σε απόλυτα μεγέθη όσο και σε ποσοστό του ΑΕΠ. Καθιστώντας έτσι το επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ένα προσιτό πεδίο περικοπής δαπανών από τον κρατικό προϋπολογισμό.

### 3.5. Συμπεράσματα για κοινωνική πολιτική στους ΟΤΑ

Η μεταρρύθμιση της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο δεν μπορεί να μελετηθεί χωρίς να ληφθούν υπόψη οι δημόσιες πολιτικές που υφίστανται σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο και μέσα στις οποίες το τοπικό λειτουργεί και αλληλεπιδρά.

Η απορρύθμιση της κοινωνικής πολιτικής συμπίπτει χρονικά με την υιοθέτηση πολιτικών της τοπικής ανάπτυξης, οι οποίες παρέχουν περισσότερη αυτονομία στο τοπικό επίπεδο. Η υιοθέτηση των δύο αυτών πολιτικών εντάσσεται σε μια γενικότερη αλλαγή του μείγματος πολιτικής και των δημοσίων πολιτικών στη βάση της νεοφιλελεύθερης πολιτικό-οικονομικής ιδεολογίας. Στο πλαίσιο αυτό η κοινωνική πολιτική παίρνει τη μορφή της προληπτικής πρόνοιας και όχι τη συγκρότηση ενός ενιαίου κοινωνικού συστήματος όπως την εποχή του κράτους πρόνοιας. Οδηγεί έτσι σε αποκέντρωση της κοινωνικής πολιτικής με τη νομιμοποιητική βάση ότι το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο είναι πιο κοντά στον πολίτη, συνεπώς και πιο κοντά στο να αντιλαμβάνεται και να προλαβαίνει τα κοινωνικά προβλήματα, καθώς και στη δυνατότητα των πολιτών να επιλέξουν διαφορετικές παροχές ανάλογα με τον δήμο που θα εγκατασταθούν.

Η τάση αυτή χαρακτηρίζει την Ευρωπαϊκή Ένωση και γίνεται φανερή μέσω των διοικητικών μεταρρυθμίσεων ανάμεσα στα επίπεδα διακυβέρνησης, ομοίως και στην Ελλάδα η διοικητική μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» κινείται στο ίδιο πλαίσιο.

Τα θετικά στοιχεία της μεταρρύθμισης εντοπίζονται στην ευκολότερη πρόσβαση του πολίτη στις κοινωνικές δομές μέσω της αποσυμφόρησης του κεντρικού κράτους από ορισμένες αρμοδιότητες. Ωστόσο η μετατόπιση αρμοδιοτήτων κοινωνικής φύσης στο τοπικό επίπεδο δεν συνεπάγεται την αντίστοιχη μετατόπιση πόρων, καθώς η άσκηση κοινωνικής πολιτικής γίνεται αντιληπτή ως μια μη παραγωγική μετατόπιση κεφαλαίου αντί για εξασφάλιση κοινωνικών δικαιωμάτων.

Με αυτό τον τρόπο παρατηρείται μια έμμεση περικοπή κοινωνικών δαπανών, η οποία ενδέχεται να οδηγήσει σε de facto παραγκωνισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

### 4. Ειδικό μέρος: Η κοινωνική πολιτική πρόνοιας στον δήμο Χανίων

#### 4.1. Ο δήμος Χανίων – Η δομή της κοινωνικής πρόνοιας

Τα Χανιά, η πρωτεύουσα του Νομού Χανίων, βρίσκεται στο βόρειο-ανατολικό τμήμα του νομού και αποτελεί το διοικητικό, οικονομικό, εμπορικό και επικοινωνιακό κέντρο του νομού που φέρει το ίδιο όνομα. Ο Δήμος Χανίων - μετά την εφαρμογή του προγράμματος διοικητικής μεταρρύθμισης "Καλλικράτης" - αποτελείται από επτά δημοτικές ενότητες (πρώην δήμους): Ακρωτηρίου, Ελ. Βενιζέλου, Κεραμιών, Νέας Κυδωνίας, Θερίσου, Σούδας και Χανίων. Η συνολική έκταση του νέου Δήμου είναι 356,12 τετραγωνικά χιλιόμετρα. Ο μόνιμος πληθυσμός του Δήμου Χανίων, σύμφωνα με τα στοιχεία της τελευταίας απογραφής της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής που πραγματοποιήθηκε το 2011, ανέρχεται σε 108.642 κατοίκους, αριθμός που αντιπροσωπεύει το 17,4 % του συνολικού πληθυσμού της Περιφέρειας Κρήτης (623.065 κάτοικοι) και το 1% περίπου του συνολικού πληθυσμού της χώρας (10.815.197 κάτοικοι). Η πόλη των Χανίων, αποτελεί την έδρα του Δήμου και είναι η δεύτερη μεγαλύτερη σε μέγεθος πόλη της Κρήτης. (<https://www.chania.gr/>)

Η άσκηση πολιτικής από τον δήμο Χανίων ασκείται από διαφορετικές υπηρεσίες, υπεύθυνες για έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής. Ο τομέας της κοινωνικής πολιτικής υπάγεται στη διεύθυνση κοινωνικής προστασίας, παιδείας αθλητισμού και πολιτισμού. Η διεύθυνση αυτή είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση πολιτικών κοινωνικής προστασίας, καθώς και για την προαγωγή της δημόσιας υγείας για τους δημότες των Χανίων μέσω της λήψης κατάλληλων μέτρων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρηθεί στους δήμους με την τελευταία μεταρρύθμιση του Καλλικράτη.

Συγχρόνως η Διεύθυνση είναι αρμόδια για την προώθηση και ρύθμιση ζητημάτων της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, την προώθηση της Δια Βίου Μάθησης, την εφαρμογή προγραμμάτων για την προστασία και ανάδειξη του τοπικού πολιτισμού και των τοπικών πολιτιστικών αγαθών καθώς και για θέματα αθλητισμού.

Η Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Αθλητισμού απαρτίζεται από το Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Προστασίας ΑμεΑ και Ισότητας, το τμήμα διαβίου μάθησης, το τμήμα αθλητισμού και πολιτισμού και τέλος το τμήμα βιβλιοθηκών.

Το τμήμα κοινωνικής πολιτικής προστασίας ΑμεΑ και ισότητας αποτελεί το κοινωνικό σκέλος της Διεύθυνσης Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας και Αθλητισμού. Το εν λόγω τμήμα χωρίζεται σε τέσσερα διαφορετικά γραφεία με διαφορετικές αρμοδιότητες: α) το γραφείο Σχεδιασμού, Συντονισμού και Παρακολούθησης Κοινωνικών Πολιτικών και προώθησης της Ισότητας-Εθελοντισμού, β) το γραφείο Εφαρμογής Προγραμμάτων Κοινωνικής Προστασίας, γ) το Γραφείο Ατόμων με Αναπηρία (ΑμεΑ) και δ) το γραφείο Πρόληψης και Προαγωγής της Δημόσιας Υγείας.

Το γραφείο Σχεδιασμού, Συντονισμού και Παρακολούθησης Κοινωνικών Πολιτικών και προώθησης της Ισότητας-Εθελοντισμού είναι αρμόδιο για τη διεξαγωγή κοινωνικών ερευνών, καθώς και για την εισήγηση και σχεδίαση κοινωνικών πολιτικών για ευπαθείς κοινωνικές ομάδες του δήμου. Επιπλέον αναλαμβάνει πρωτοβουλίες για την προώθηση και ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργανώσεων και ομάδων εθελοντών.

Το γραφείο Εφαρμογής Προγραμμάτων Κοινωνικής Προστασίας έχει αναλάβει την αρμοδιότητα της εφαρμογής και της μέριμνας των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας του Δήμου. Σύμφωνα με τις επιπρόσθετες κοινωνικές αρμοδιότητες των δήμων, με βάση τη διοικητική μεταρρύθμιση του 2010, το γραφείο Εφαρμογής Προγραμμάτων Κοινωνικής Προστασίας είναι υπεύθυνο για ένα ευρύ φάσμα κοινωνικών πολιτικών. Οι βασικές λειτουργίες του γραφείου είναι: Μέριμνα για την καταβολή των επιδομάτων των Ατόμων με Αναπηρία (ΑμεΑ), η εφαρμογή πολιτικών οικονομικής ενίσχυσης για τους αυτοστεγαζόμενους και τους άστεγους, κυρίως μέσω της σχετικής μίσθωσης ακινήτων, τη ρύθμιση διαφόρων θεμάτων κοινωνικής κατοικίας και την επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις της οικείας νομοθεσίας. Επίσης το γραφείο είναι αρμόδιο για την εποπτεία και την έγκριση αδειών για επιχειρήσεις προνοιακού χαρακτήρα όπως δημοτικών και παιδικών σταθμών, φιλανθρωπικών σωματείων και επιχειρήσεων περίθαλψης ηλικιωμένων. Τέλος σε συνεργασία με το ΝΠΔΔ το ΔΟΚΟΙΠ υλοποιεί προγράμματα και

δράσεις κοινωνικής πολιτικής στον Δήμο, όπως προγράμματα πρόληψης και αντιμετώπισης ψυχοκοινωνικών και οικονομικών προβλημάτων (προσφύγων, μεταναστών, παλιννοστούντων, φυλακισμένων, υπερηλίκων κ.λπ.) καθώς και προγράμματα κοινωνικής εργασίας.

Το γραφείο ατόμων με αναπηρία (ΑμεΑ) είναι αρμόδιο για ζητήματα που αφορούν τη μέριμνα και την ομαλή ένταξη ατόμων με αναπηρία. Στο πλαίσιο αυτό το γραφείο αναλαμβάνει δραστηριότητες που στοχεύουν στην ανάπτυξη προσωπικών και κοινωνικών δεξιοτήτων των συμμετεχόντων στο πλαίσιο της προ-επαγγελματικής εκπαίδευσης καθώς και της λειτουργίας παραγωγικών εργαστηρίων. Παράλληλα το γραφείο καταγράφει το πρόβλημα και εισηγείται προτάσεις για παρέμβαση των δημοτικών υπηρεσιών όπου κρίνεται απαραίτητο για την κάλυψη των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τα άτομα με αναπηρία, όπως επίσης και για την έγκριση ή μη επιδομάτων αναπηρίας.

Το Γραφείο Πρόληψης και Προαγωγής της Δημόσιας Υγείας, έχει ως βασική αρμοδιότητα την άσκηση πολιτικών για την εφαρμογή μέτρων που διασφαλίζουν τη δημόσια υγεία σε επίπεδο Δήμου. Τέτοιες πολιτικές εντοπίζονται στη μέριμνα για υγειονομικό έλεγχο επιχειρήσεων, δημοσίων και ιδιωτικών σχολείων καθώς και στον υγειονομικό έλεγχο δημοτικών δεξαμενών νερού. Παράλληλα είναι υπεύθυνο για διοικητικά ζητήματα που αφορούν τη δημόσια υγεία, όπως το να εισηγείται τον ορισμό γιατρών για τη χορήγηση βιβλιαρίου υγείας σε εργαζόμενους επιχειρήσεων υγειονομικού ενδιαφέροντος.

Το τμήμα κοινωνικής πολιτικής προστασίας ΑμεΑ και ισότητας, για να καλύψει τις αυξημένες ανάγκες για παροχή κοινωνικής πρόνοιας στους δημότες των Χανίων έχει συστήσει και επιπρόσθετες δομές και δράσεις. Συγκεκριμένα τέτοιες δομές και δράσεις είναι το κοινωνικό παντοπωλείο, το κοινωνικό φροντιστήριο, το πρόγραμμα δημιουργικής απασχόλησης παιδιών ΑμεΑ, η φιλοξενία αστεγών, η κοινωνική εργασία, το κατασκηνωτικό πρόγραμμα παιδιών και ο ξενώνας φιλοξενίας γυναικών θυμάτων βίας και των παιδιών τους.

### **Κοινωνικό παντοπωλείο**

Το κοινωνικό παντοπωλείο αποτελεί δομή του Τμήματος Κοινωνικής Πολιτικής, Προστασίας ΑμεΑ και Ισότητας της Διεύθυνσης Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας, Αθλητισμού και Πολιτισμού του Δήμου Χανίων και ιδρύθηκε με την υπ' αριθμό Απόφαση 826/2011 του Δημοτικού Συμβουλίου Χανίων. Στόχος της δράσης του είναι η κάλυψη βασικών αναγκών, όπως τροφής και ένδυσης, ευάλωτων κοινωνικών ομάδων οι οποίες έχουν πληγεί από την οικονομική κρίση. Παράλληλα εκτός από την υλική υποστήριξη παρέχεται και ψυχολογική βοήθεια σε ωφελουμένους που έχουν ανάγκη. Το δεύτερο σκέλος των λειτουργιών του κοινωνικού παντοπωλείου έχει να κάνει με την κινητοποίηση και ευαισθητοποίηση των δημοτών σε θέματα που σχετίζονται με την προσπάθεια στήριξης και αλληλεγγύης προς οικονομικά αδύναμες και ευπαθείς κατηγορίες του κοινωνικού ιστού της πόλης.

### **Κοινωνικό φροντιστήριο**

Το κοινωνικό φροντιστήριο αποτελεί δράση της Διεύθυνσης Κοινωνικής Προστασίας, Παιδείας, Αθλητισμού και Πολιτισμού του Δήμου Χανίων. Στόχος του κοινωνικού φροντιστηρίου αποτελεί η παροχή διδακτικής υποστήριξης σε παιδιά άπορων οικογενειών του δήμου. Στο σχολικό έτος 2012 -2013 συμμετείχαν στη δράση 124 μαθητές οι οποίοι επιλέχθηκαν με οικονομικά κριτήρια από την κοινωνική υπηρεσία του δήμου και διδάχτηκαν μαθήματα της Γ' Λυκείου καθώς και μαθήματα αγγλικών. Η διεξαγωγή των μαθημάτων πραγματοποιείται από καθηγητές οι οποίοι λαμβάνουν μέρος στη δράση αμισθί.

### **Πρόγραμμα δημιουργικής απασχόλησης παιδιών ΑμεΑ**

Το πρόγραμμα δημιουργικής απασχόλησης παιδιών ΑμεΑ αποτελεί κοινωνική δράση η οποία υλοποιείται σε συνεργασία με την κοινωνική υπηρεσία του δήμου Χανίων και την ΕΛΕΠΑΠ Χανίων. Το πρόγραμμα στοχεύει μέσα από δομημένες ψυχοεκπαιδευτικές και μουσικοκριτικές δραστηριότητες στη δημιουργική απασχόληση των παιδιών, ώστε να αποκτήσουν κοινωνικές, γνωστικές και ψυχοκινητικές δεξιότητες. Παράλληλα, έχει εξασφαλιστεί η δυνατότητα συνεργασίας των γονιών των μαθητών με

ειδικούς επιστήμονες για θέματα σχετικά με τη διαπαιδαγώγηση και ανάπτυξη των παιδιών τους.

### **Το κατασκηνωτικό πρόγραμμα παιδών**

Το κατασκηνωτικό πρόγραμμα του δήμου εκφράζεται με τη λειτουργία της παιδικής εξοχής Καλάθα. Με βάση τον κανονισμό του προγράμματος οι οικογένειες καλούνται να καταβάλουν ένα ενδεικτικό ποσό για τη συμμετοχή τους στο κατασκηνωτικό πρόγραμμα στο οποίο η συμμετοχή οφείλεται να γίνεται στη βάση οικονομικών κριτηρίων.

### **Φιλοξενία αστέγων**

Η φιλοξενία αστέγων αποτελεί ένα πρόγραμμα που μεριμνά για τη στέγαση άστεγων ατόμων του δήμου Χανίων. Η δράση υλοποιείται στη βάση της συνεργασίας του τμήματος κοινωνικής πολιτικής του δήμου και της κοινωνικής υπηρεσίας του δημοτικού γηροκομείου Χανίων, το οποίο παρέχει τους εξωτερικούς ξενώνες για την εγκατάσταση των αστέγων. Σύμφωνα με τη διαδικτυακή σελίδα του δήμου Χανίων στο πρόγραμμα συμμετέχουν 20 άτομα. Επιπλέον η δομή μεριμνά για την αποτροπή έκθεσης των αστέγων σε κίνδυνο εξαιτίας των χαμηλών θερμοκρασιών μέσω της παροχής ειδικών διαμορφωμένων χώρων κατά τους χειμερινούς μήνες.

### **Ξενώνας φιλοξενίας γυναικών θυμάτων βίας και των παιδιών τους**

Στα πλαίσια του επιχειρησιακού προγράμματος του Υπουργείου Εσωτερικών και συγκεκριμένα της Γενικής Γραμματείας Ισότητας των Φύλων «Ανάπτυξη δομών και υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προς όφελος των γυναικών και για την καταπολέμηση της βίας» και με χρηματοδότηση του ΕΣΠΑ ο δήμος Χανίων υλοποιεί



τον ξενώνα φιλοξενίας γυναικών θυμάτων βίας και των παιδιών τους. Στις εγκαταστάσεις του ξενώνα δύναται να φιλοξενηθούν 20 γυναίκες με τα παιδιά τους, μέχρι την ηλικία των 18 ετών εφόσον πρόκειται για κορίτσια και των 12 ετών εφόσον πρόκειται για αγόρια. Η παραμονή των γυναικών και των παιδιών τους μπορεί να διαρκέσει έως και τρεις μήνες ενώ, ανάλογα με την περίπτωση και εφόσον συντρέχουν σοβαροί λόγοι, η διαμονή μπορεί να παραταθεί. Η Δομή παρέχει τη δυνατότητα για φιλοξενία, ασφαλή διαμονή με στέγη και διατροφή, ψυχοκοινωνική στήριξη, πρόσβαση σε υπηρεσίες που συνδέονται με την απασχόληση, εκπαίδευση, και τη δημιουργική αξιοποίηση του ελεύθερου χρόνου.

Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου Δήμου Χανίων

### **ΔΟΚΟΙΠΠ**

Εκτός από τις κεντρικές διευθύνσεις του δήμου Χανίων, η λειτουργία της κοινωνικής πολιτικής ασκείται και από το ΝΠΔΔ-ΔΟΚΟΙΠ, καθώς και από την κοινωφελή επιχείρηση ΚΕΠΕΔΗΧ-ΚΑΜ.

Το ΔΟΚΟΙΠΠ (Δημοτικός Οργανισμός Κοινωνικής Πολιτικής και Παιδείας) αποτελεί ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου του δήμου Χανίων. Σκοπός του οργανισμού αποτελεί ο σχεδιασμός δραστηριοτήτων καθώς και η παροχή υπηρεσιών που σχετίζονται με τομείς της κοινωνικής πολιτικής και της παιδείας. Συγκεκριμένα το ΔΟΚΟΙΠΠ είναι αρμόδιο για την υλοποίηση της κοινωνικής πολιτικής του Δήμου Χανίων σε ζητήματα κοινωνικής πρόνοιας. Στο πλαίσιο αυτό αναλαμβάνει τη μέριμνα για την αποτελεσματική λειτουργία παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών του δήμου, την εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων μέριμνας για τα άτομα τρίτης ηλικίας, την ανάληψη δράσεων για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού ευπαθών κοινωνικών ομάδων (π.χ. ανέργων νέων, γυναικών, ηλικιωμένων, απόρων, μεταναστών, προσφύγων, ατόμων με αναπηρία), την υλοποίηση προγραμμάτων προώθησης της απασχόλησης, καθώς και δράσεις για ενημέρωση και ευαισθητοποίηση των δημοτών σε θέματα που σχετίζονται με την κοινωνική πολιτική και την παιδεία.

Για τη διεκπεραίωση των αρμοδιοτήτων του ο οργανισμός έχει δημιουργήσει έξι υπηρεσίες: α) κοινωνική υπηρεσία του ΔΟΚΟΙΠΠ, β) κέντρα ανοιχτής προστασίας ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ), γ) βοήθεια στο σπίτι, δ) κέντρα παιδικής δημιουργίας και κέντρο δημιουργικής απασχόλησης, ε) πάρκο κυκλοφοριακής αγωγής, στ) παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί.

### **Κοινωνική υπηρεσία του ΔΟΚΟΙΠΠ**

Η κοινωνική υπηρεσία του ΔΟΚΟΙΠΠ είναι αρμόδια για προγράμματα και δράσεις που στοχεύουν στην ενημέρωση, την πρόληψη και την ανάπτυξη προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας. Για την υλοποίηση αυτών των προγραμμάτων η υπηρεσία έχει αναπτύξει μηχανισμούς σε ατομικό, οικογενειακό και κοινοτικό επίπεδο.

Σε ατομικό επίπεδο παρέχονται υπηρεσίες κοινωνικής στήριξης σε άτομα και οικογένειες που χρήζουν προνοιακής υποστήριξης. Η υπηρεσία οφείλει να καταγράψει και να εισηγηθεί τις περιπτώσεις όπου χρειάζεται κοινωνικό-οικονομική στήριξη σε δημότες ενώ παράλληλα μπορεί να παρέχει συμβουλευτική και ψυχολογική στήριξη προσαρμοσμένη στις ατομικές ανάγκες του συμβουλευόμενου. Ακόμη υλοποιούνται προγράμματα παροχής ρουχισμού και διανομής τροφίμων σε συνεργασία με την αντιπεριφέρεια Χανίων.

Στον τομέα της εκπαίδευσης, η κοινωνική υπηρεσία σε συνεργασία με παιδικούς σταθμούς, σχολεία και με τους συλλόγους γονέων και κηδεμόνων παρέχει ψυχοκοινωνική υποστήριξη σε μαθητές ή γονείς όπου θεωρείται ότι υπάρχει τέτοια ανάγκη.

Παράλληλα η κοινωνική υπηρεσία του ΔΟΚΟΙΠΠ οργανώνοντας ομάδες δημοτών δραστηριοποιείται στην ενημέρωση και την ευαισθητοποίηση των δημοτών σε θέματα που σχετίζονται με την κοινωνική πολιτική. Τα προγράμματα ευαισθητοποίησης πραγματοποιούνται στα Σχολεία του Δήμου καθώς και στα Κέντρα Παιδικής Δημιουργίας. Προγράμματα που υλοποιούνται σε σχολεία έχουν ως θεματική την ευαισθητοποίηση στη διαφορετικότητα, την ευαισθητοποίηση στην «αναπηρία», την

ασφαλή πλοήγηση στο διαδίκτυο και προγράμματα αγωγής υγείας. Εκτός από τα προγράμματα συμμετοχής μαθητών, αναπτύσσονται και προγράμματα ενηλίκων, όπως η σχολή γονέων και η σχολή τρίτης ηλικίας. Τέλος η κοινωνική υπηρεσία του ΔΟΚΟΙΠΠ είναι αρμόδια για τη λειτουργία του Λαϊκού Ανοιχτού Πανεπιστήμιου, μέσω του οποίου προβλέπεται η επιστημονική ενημέρωση και εκπαίδευση των δημοτών με τη διενέργεια εβδομαδιαίων σεμιναρίων.

### **Κέντρα ανοιχτής προστασίας ηλικιωμένων**

Στις αρμοδιότητες του ΔΟΚΟΙΠΠ περιλαμβάνονται και αυτές που αφορούν την προστασία και την παροχή πρόνοιας στους ηλικιωμένους. Βασική υπηρεσία για αυτό τον σκοπό αποτελούν τα κέντρα ανοιχτής προστασίας ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ). Στον δήμο Χανίων λειτουργούν συνολικά 11 κέντρα. Στόχο των ΚΑΠΗ αποτελεί η εξωιδρυματική προστασία των ηλικιωμένων και η διατήρηση των ατόμων αυτών ως ενεργά μέρη της κοινωνίας. Η παρεχόμενη προστασία λαμβάνει τη μορφή της κοινωνικής εργασίας και της νοσηλευτικής φροντίδας, παροχή βοήθειας κατ' οίκον, ανάπτυξη δεξιοτήτων κοινωνικών και λειτουργικών για την κάλυψη βασικών αναγκών, εκδηλώσεις ψυχαγωγίας και ενημέρωσης, όπως ομιλίες με κοινωνικό και ιατρικό ενδιαφέρον και εκδρομές και θερινές κατασκηνώσεις.

### **Βοήθεια στο σπίτι**

Επιπρόσθετα με τα κέντρα αποκατάστασης ηλικιωμένων λειτουργεί και το πρόγραμμα «βοήθεια στο σπίτι», το οποίο υπάγεται ως υπηρεσία του ΔΟΚΟΙΠΠ. Το πρόγραμμα απευθύνεται σε συνταξιούχους λόγω γήρατος, αναπηρίας ή θανάτου όλων των φορέων κύριας ασφάλισης. Σκοπό του προγράμματος αποτελεί:

- Η βελτίωση της ποιότητας ζωής των ατόμων της τρίτης ηλικίας καθώς και ατόμων με κινητικά ή άλλα ειδικά προβλήματα(ΑμεΑ).

- Η ανίχνευση, διερεύνηση, καταγραφή και μελέτη των αναγκών κοινωνικής φροντίδας των ηλικιωμένων και ατόμων με ειδικές ανάγκες κατά προτεραιότητα στο σπίτι, στο άμεσο τοπικό επίπεδο και στο ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον τους.
- Η δημιουργία προϋποθέσεων για την αξιοπρεπή και υγιή διαβίωσή τους και την κοινωνική τους ευημερία.
- Η προστασία των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων τους και η προστασία τους από αρνητικές διακρίσεις και συμπεριφορές κοινωνικού στιγματισμού, εκμετάλλευσης, κακοποίησης και παραμέλησης.
- Η παραμονή τους στο φυσικό και κοινωνικό τους περιβάλλον και αποφυγή της χρήσης ιδρυματικής περίθαλψης.
- Διευκόλυνση της μετακίνησης, της επικοινωνίας και της κοινωνικής συμμετοχής τους.
- Η στήριξη και ανακούφιση της οικογένειας τους και των προσώπων που έχουν την ευθύνη φροντίδας τους καθώς και την εκπαίδευση των μελών.

Στο πλαίσιο αυτό η υπηρεσία παρέχει στους δημότες που υπάγονται στο πρόγραμμα περιοδικές επισκέψεις κατ' οίκον, ανάλογα με τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες του κάθε ωφελούμενου. Οι βασικές παρεχόμενες υπηρεσίες του προγράμματος είναι η κοινωνική εργασία, στην οποία ο κοινωνικός λειτουργός καταγράφει τις συνθήκες διαβίωσης του ηλικιωμένου και με βάση την έρευνα προσδιορίζει τις ανάγκες και τις αντίστοιχες λύσεις που απαιτούνται, η νοσηλευτική φροντίδα με την οποία η νοσηλεύτρια παρέχει κατ' οίκον βασικές νοσηλευτικές υπηρεσίες, καθώς και η οικογενειακή βοήθεια στην οποία η οικογενειακή βοηθός αναλαμβάνει την ευθύνη για την φροντίδα της ατομικής υγιεινής και καθαριότητας του ατόμου που χρήζει βοήθειας, την οικιακή φροντίδα και ικανοποίηση πρακτικών αναγκών διαβίωσης όπως την προμήθεια φαρμάκων, τροφίμων και λοιπών αναγκών πρώτης ανάγκης.

### **Κέντρο δημιουργίας και κέντρο δημιουργικής απασχόλησης**

Στον δήμο Χανίων λειτουργούν συνολικά τέσσερα κέντρα παιδικής δημιουργίας και απασχόλησης. Στα συγκεκριμένα κέντρα απασχολούνται παιδιά ηλικίας 6 ως 12

ετών. Σκοπός του προγράμματος είναι η απασχόληση των παιδιών εκτός σχολικού ωραρίου, μέσω της υλοποίησης επιμορφωτικών και ψυχαγωγικών προγραμμάτων.

### **ΚΕΠΕΔΗΧ- ΚΑΜ**

Εκτός από τις δημοτικές υπηρεσίες και τα νομικά πρόσωπα δημόσιου δικαίου (ΔΟΚΟΙΠΠ), η κοινωνική πολιτική στον δήμο Χανίων ασκείται και από την κοινωφελή επιχείρηση ΚΕΠΕΔΗΧ- ΚΑΜ. Το ΚΑΠΕΔΗΧ -ΚΑΜ αποτελεί Κοινωφελή Επιχείρηση Πολιτισμού και Περιβάλλοντος Δήμου Χανίων – Κέντρο Αρχιτεκτονικής της Μεσογείου και συστήθηκε, σύμφωνα με το ΦΕΚ 1501/21-06-11, έπειτα από τη συγχώνευση των έξι Κοινωφελών Επιχειρήσεων που αντιστοιχούσαν σε πέντε κοινωφελείς επιχειρήσεις των παλαιών δήμων που συγχωνευτήκαν με τον δήμο Χανίων καθώς και με το υφιστάμενο ΚΑΜ του δήμου, όπως όριζαν οι διατάξεις του άρθρου 1, 103, 107 και 109 του Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010) και των άρθρων 254 και 255 του ν. 3463/2006 (ΚΔΔ).

Η κοινωνική πολιτική του ΚΕΠΕΔΗΧ-ΚΑΜ εντοπίζεται στη λειτουργία παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, στην υλοποίηση προγραμμάτων βοήθειας ηλικιωμένων στο σπίτι σε συνεργασία με το ΔΟΚΟΙΠΠ, καθώς και στη λειτουργία του κέντρου Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ).

### **ΚΗΦΗ**

Τα κέντρα Ημερησία Φροντίδας Ηλικιωμένων (ΚΗΦΗ) αποτελούν μονάδες ημερησίας φιλοξενίας ηλικιωμένων που δεν έχουν τη δυνατότητα να αυτοεξυπηρετηθούν είτε για κοινωνικό-οικονομικούς λόγους είτε για λόγους υγείας. Ο στόχος του προγράμματος είναι διπλός, πρώτον η ενίσχυση της απασχολησιμότητας και της ισότιμης συμμετοχής των έμμεσα ωφελουμένων ατόμων στην εργασία μέσω της ενίσχυσής τους, και δεύτερον η παροχή φροντίδας σε ηλικιωμένα άτομα μη δυνάμενα να αυτοεξυπηρετηθούν απόλυτα. Η δομή του προγράμματος αποτελείται από τέσσερα άτομα προσωπικό, μια νοσηλεύτρια, δύο κοινωνικούς φροντιστές και μια υπάλληλο

γενικών καθηκόντων. Οι πόροι και οι δομές του κέντρου έχουν τη δυνατότητα να εξυπηρετήσουν μέχρι 25 άτομα, τα οποία επιλέγονται μέσω κριτήριων οριοθέτησης. (<https://www.chania.gr/>)

## **Συμπεράσματα για τις κοινωνικές δράσεις του Δήμου Χανίων**

Οι κοινωνικές δράσεις του Δήμου Χανίων μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις διαφορετικές κατηγορίες ανάλογα με το περιεχόμενό τους. Η Πρώτη κατηγορία αφορά εφαρμογή προγραμμάτων που σχεδιάζονται και χρηματοδοτούνται από το ευρωπαϊκό ή εθνικό επίπεδο και το τοπικό επίπεδο καλείται να υλοποιήσει. Τέτοιες δράσεις είναι η βοήθεια στο σπίτι και τα ΚΑΠΗ.

Η δεύτερη κατηγορία αφορά προγράμματα και δράσεις όπου την πρωτοβουλία για τον σχεδιασμό την χρηματοδότηση και την υλοποίηση κατέχει ο δήμος όπως η στέγαση αστέγων σε συνεργασία με το γηροκομείο και η δημιουργική απασχόληση ηλικιωμένων.

Η τρίτη κατηγορία σχετίζεται με ανάληψη αρμοδιότητας κοινωνικών δόμων που προϋπήρχαν και ήταν υπό την αρμοδιότητα του κράτους ή της περιφέρειας όπως ορφανοτροφεία και γηροκομεία και κατασκηνώσεις.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5**

### **5.1.ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΠΟΣΟΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ**

Η συγκεκριμένη ποσοτική έρευνα πραγματοποιήθηκε σε δείγμα 30 υπαλλήλων του Δήμου Χανίων που εργάζονται σε νομικά πρόσωπα , δομές και υπηρεσίες της κοινωνικής πολιτικής του Δήμου.

### **5.2. Γραφειοκρατία και κοινωνική πολιτική**

Συχνά υπάρχει δυσκολία διάκρισης μεταξύ λήψης και εφαρμογής πολιτικών αποφάσεων. Σημαντικός παράγοντας για την έλλειψη ξεκάθαρης διαχωριστικής γραμμής ανάμεσα

στην λήψη και την εφαρμογή κατέχει ο ρόλος της κρατικής γραφειοκρατίας. Σύμφωνα με τον Michaels, η γραφειοκρατία είναι αναγκαία για την ίδια την ύπαρξη και για την ανάπτυξη του κράτους, καθώς έτσι εξασφαλίζεται η σταθερότητα της κρατικής εξουσίας. Ωστόσο υπάρχει ο κίνδυνος η γραφειοκρατία να καταστεί μηχανισμός καταπίεσης, καθώς «Όσο μία γραφειοκρατία επιδεικνύει περισσότερο ζήλο, αυξημένη αίσθηση καθήκοντος και περίσσια αφοσίωση, τόσο αποδεικνύεται μικροπρεπής, στενόμυαλη, άκαμπτη και ανελεύθερη.»

Στον σημαντικό και αναγκαίο ρολό της γραφειοκρατίας αναφέρεται και ο Max Weber στο έργο *Economy and Society*. Ο Weber αναφέρει ότι : «Το μεγάλο σύγχρονο κράτος εξαρτάται απόλυτα από μία γραφειοκρατική βάση. Όσο μεγαλύτερο είναι το κράτος και όσο ισχυρότερο, τόσο περισσότερο ισχύει αυτό...» αυτή η σχέση εξάρτησης μεταξύ κράτους και γραφειοκρατίας, όπως υποστηρίζει ο Weber, μπορεί σταδιακά να οδηγήσει σε απόκτηση εξουσίας από την γραφειοκρατία ,κυρίως μέσω της εμπειρίας και της κατοχής εξειδικευμένων γνώσεων και πληροφοριών και κατ'επέκταση σε αυτονόμηση της από το κράτος.

Σε κάθε περίπτωση η βασική λειτουργία της γραφειοκρατίας αποτελεί η υλοποίηση και η εκτέλεση της κρατικής πολιτικής, ενώ, ταυτόχρονα, αποτελεί τη βασική πηγή για παροχή συμβουλών και πληροφοριών στην κρατική πολιτική που ακολουθεί μία κυβέρνηση. Εκ των πραγμάτων ο ρόλος της αυτός την καθιστά πολύ σημαντική καθώς αποτελεί το ενδιάμεσο στάδιο μεταξύ της κυβέρνησης και της κοινωνίας. Όπως αναφέρει ο Karl Marx « η γραφειοκρατία είναι ένας κύκλος από τον οποίο δεν μπορεί κανείς να ξεφύγει» .Συνεπώς η μελέτη της διάστασης μεταξύ γραφειοκρατίας και εφαρμογής πολιτικών είναι πολύ σημαντική δεδομένου της επιρροής του γραφειοκρατικού συστήματος στην εφαρμογή και υλοποίηση πολιτικών αποφάσεων.

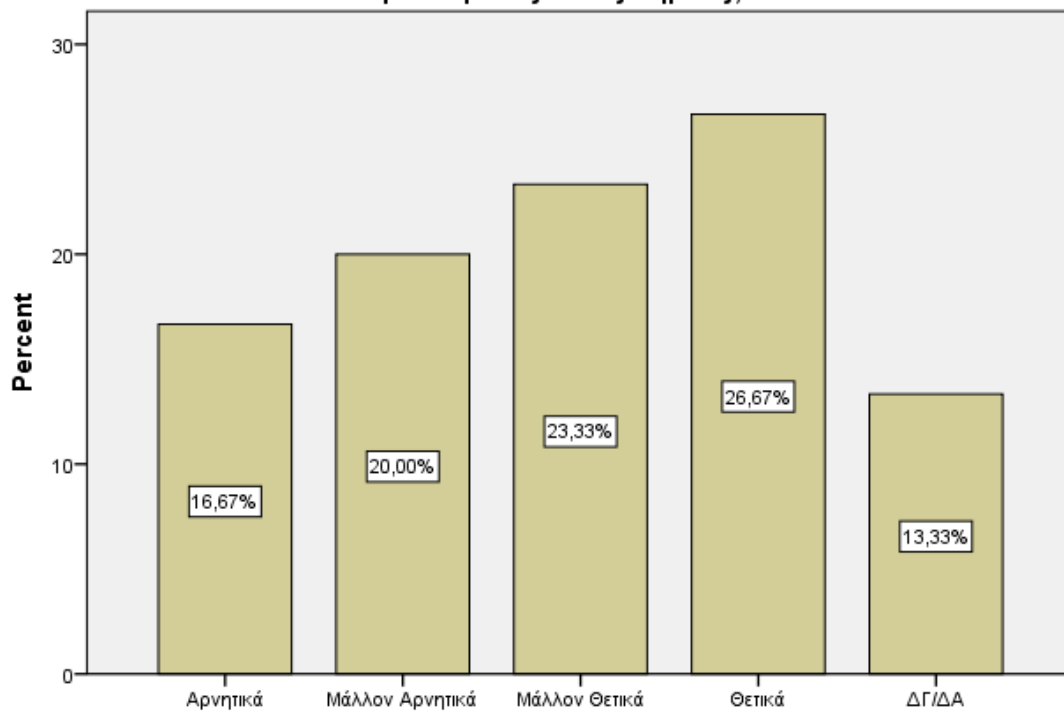
Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις του 2006 και του 2010 για την τοπική αυτοδιοίκηση επηρέασαν και επηρεάστηκαν από την γραφειοκρατία των Δήμων. Οι νέες συνθήκες που θεσμοθετήθηκαν μέσω της μεταφοράς αρμοδιοτήτων από το κεντρικό στο τοπικό επίπεδο δημιούργησαν επιπρόσθετες ευθύνες και βάρος εργασίας για την δημοτική γραφειοκρατία η οποία καλείται να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα που δημιουργήθηκαν. Από την άλλη μεριά η συνεργασία από τις τοπικές γραφειοκρατίες

στην εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων αποτελεί σημαντική προϋπόθεση για την υλοποίηση του νέου μεταρρυθμιστικού πλαισίου.

Για το λόγο αυτό οι απόψεις που ανατάσσονται στο χώρο της γραφειοκρατίας δεν μπορούν να αγνοηθούν σε μια μελέτη που αφορά την μεταρρύθμιση της κοινωνικής πρόνοιας στους ΟΤΑ.

### 5.3.Αποτελέσματα ποσοτικής έρευνας

**Q1. Πως αξιολογείτε συνολικά την μεταβίβαση κοινωνικών πολιτικών από το κεντρικό κράτος στους δήμους;**



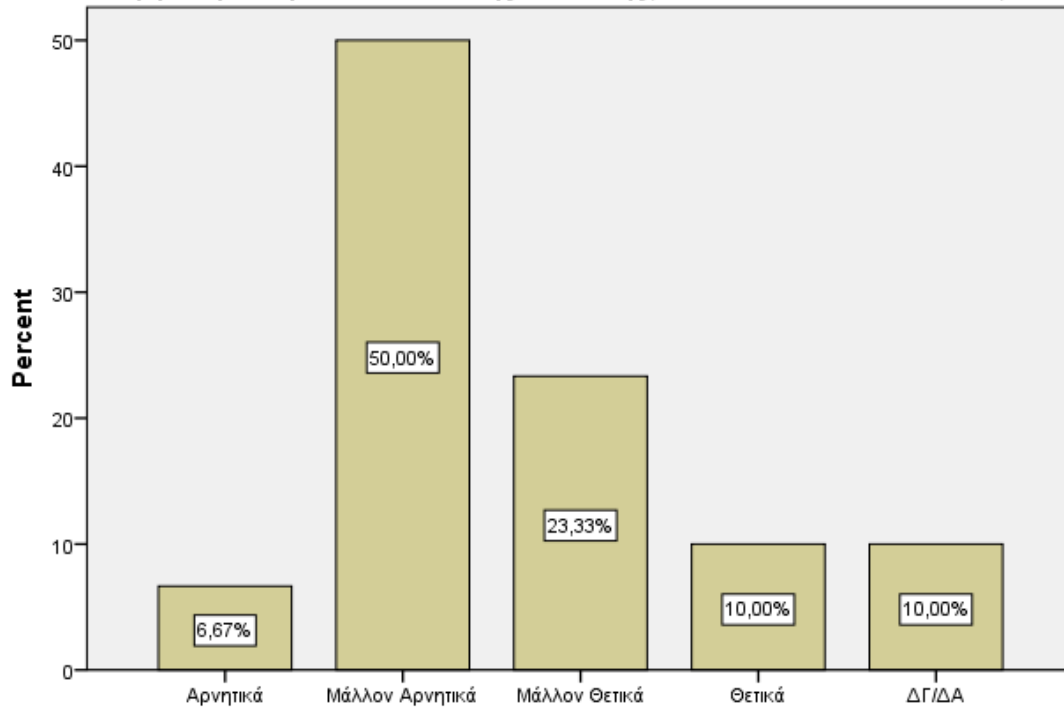
**Q1. Πως αξιολογείτε συνολικά την μεταβίβαση κοινωνικών πολιτικών από το κεντρικό κράτος στους δήμους;**

Η αξιολόγηση της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης» στο επίπεδο της αποκέντρωσης των κοινωνικών πολιτικών εμφανίζει σχετικά διχασμένους τους ερωτώμενους, με μια σαφή όμως υπεροχή των θετικών αποτελεσμάτων. Συγκεκριμένα αρνητικά βλέπουν την μεταβίβαση των κοινωνικών πολιτικών το 16,67 των ερωτωμένων ενώ το 20% μάλλον



αρνητικά διαμορφώνοντας την αρνητική τάση σε ποσοστό 36,7. Στον αντίποδα θετικά ή μάλλον θετικά αξιολογείται από το 50% του δείγματος. Ενώ το 13,33 δεν απάντησε.

**Q2.1. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με τα συναρμόδια Υπουργεία για θέματα Κοινωνικής Πολιτικής; Υπ. Εσωτ. & Διοικ. Ανασ.;**

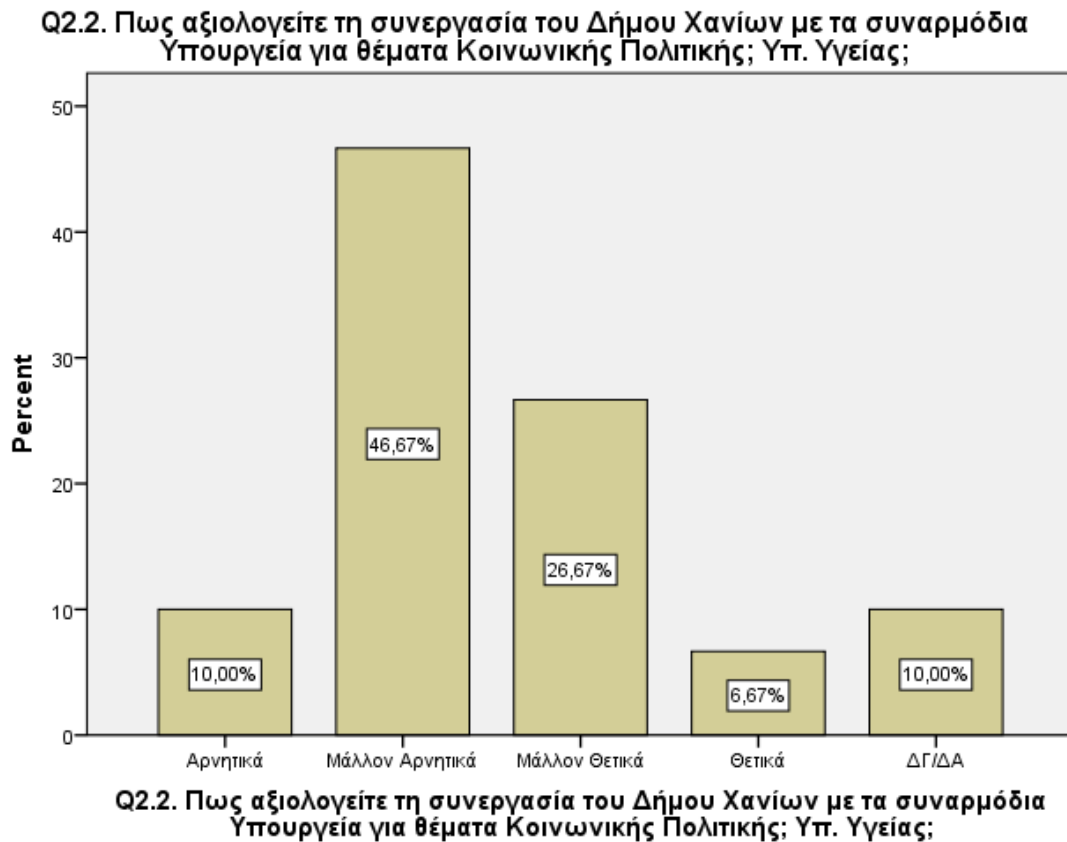


**Q2.1. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με τα συναρμόδια Υπουργεία για θέματα Κοινωνικής Πολιτικής; Υπ. Εσωτ. & Διοικ. Ανασ.;**

Η μεταρρύθμιση Καλλικράτης έδωσε ιδιαίτερος βάρος στην ανάπτυξη δικτύων συνεργασίας και συντονισμού μεταξύ δήμων, φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης και επιπέδων διακυβέρνησης. Ο βαθμός επιτυχίας αυτού του στόχου εξαρτάται από διάφορους παράγοντες όπως η γραφειοκρατία, η σωστή ενημέρωση των δημοσίων υπαλλήλων, η τεχνογνωσία και το θεσμικό πλαίσιο.

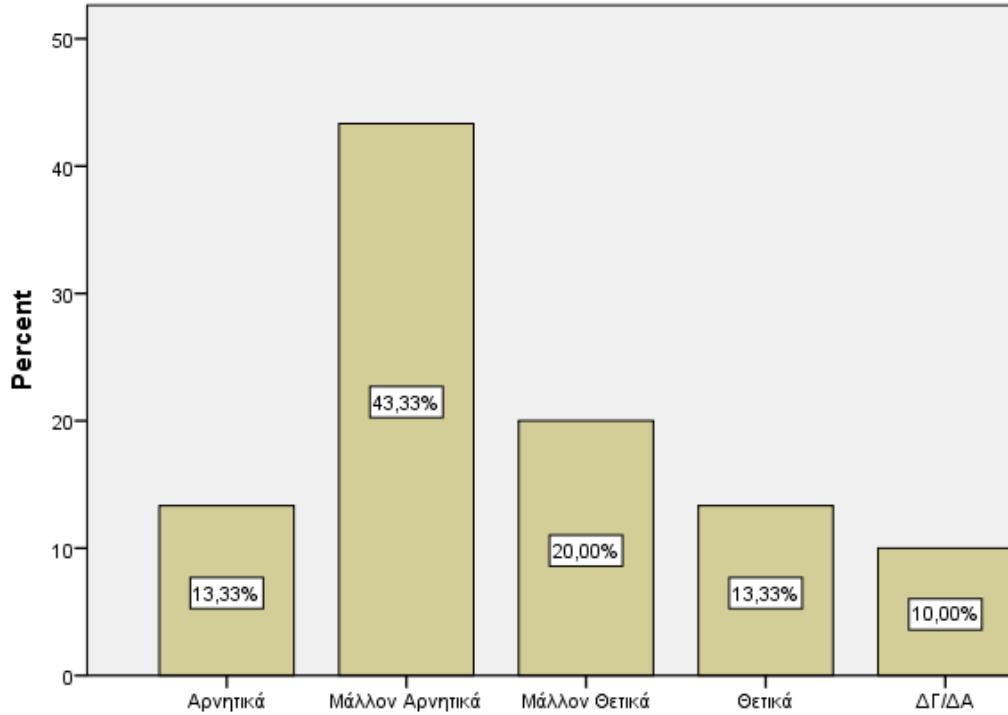
Στο ερώτημα «πώς αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με τα συναρμόδια Υπουργεία για θέματα Κοινωνικής Πολιτικής, Υπ. Εσωτ. & Διοικ. Ανασυγκρότησης» το μεγαλύτερο ποσοστό λαμβάνει η επιλογή μάλλον αρνητικά με ποσοστό 50%, ακολουθεί η επιλογή μάλλον θετικά και στη συνέχεια η επιλογή θετικά με 10%. Αρνητικά αξιολογούν την συνεργασία με το υπουργείο το 6,7%. Τα ποσοστά αυτά εμφανίζουν ένα έντονο αρνητικό πρόσημο το οποίο σε συνολικό ποσοστό ανέρχεται σε 56,7% ενώ

στο συνολικό ποσοστό που αξιολογεί ως θετικά ή μάλλον θετικά την συνεργασία ανέρχεται στο 33,3 %.



Στην ερώτηση «πώς αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με το υπουργείο κοινωνικής πολιτικής και υγείας», η πλειοψηφία των ερωτώμενων κινείται αρνητικά. Έτσι το μεγαλύτερο ποσοστό συγκεντρώνει η επιλογή «μάλλον αρνητικά» με ποσοστό 46,7% ακολουθεί η επιλογή «μάλλον θετικά» με 26,7% και αρνητικά με 10%, τέλος, θετικά αξιολογεί την συνεργασία μόλις το 6,7 του δείγματος.

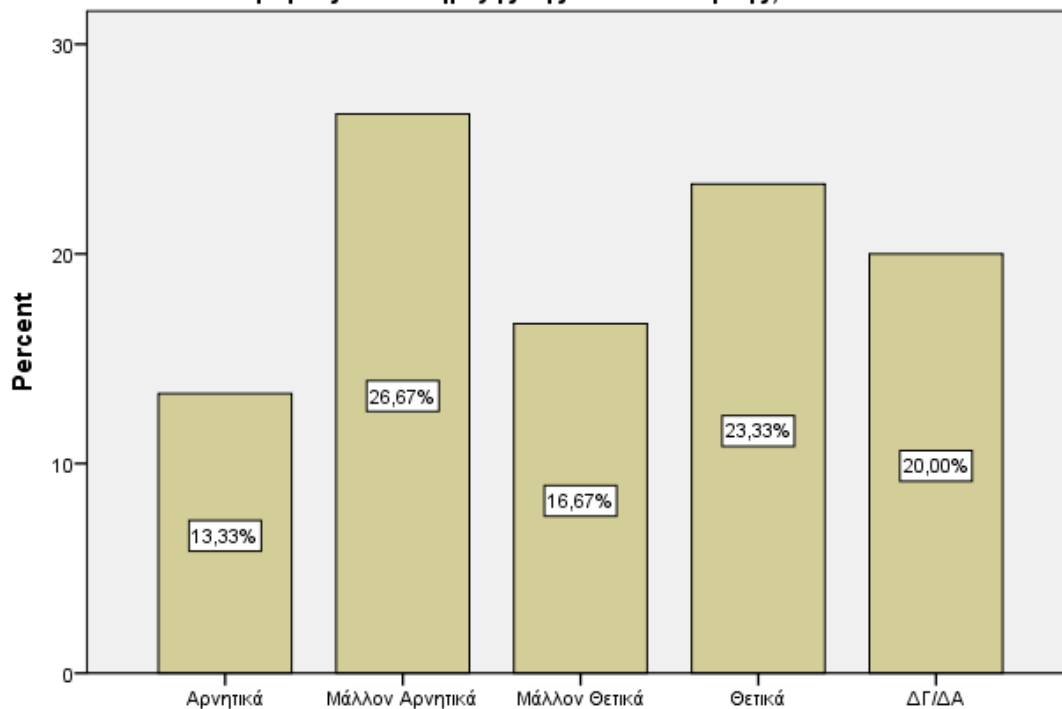
**Q2.3. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με τα συναρμόδια Υπουργεία για θέματα Κοινωνικής Πολιτικής; Υπ. Εργ. Κοιν. Ασφαλισής;**



**Q2.3. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με τα συναρμόδια Υπουργεία για θέματα Κοινωνικής Πολιτικής; Υπ. Εργ. Κοιν. Ασφαλισής;**

Σε παρόμοια ποσοστά κινείται και η αξιολόγηση της συνεργασίας με το Υπουργείο Κοινωνικής Ασφάλισης. Έτσι το μεγαλύτερο ποσοστό λαμβάνει η επιλογή «μάλλον αρνητικά» με 43,3% ενώ ακολουθεί η επιλογή «μάλλον θετικά» με ποσοστό 20% και ακολουθεί η επιλογή αρνητικά 13,3% διαμορφώνοντας τις επιλογές με αρνητικό πρόσημο σε ποσοστό 56,6%. Θετικά βλέπει την συνεργασία το 13,3%.

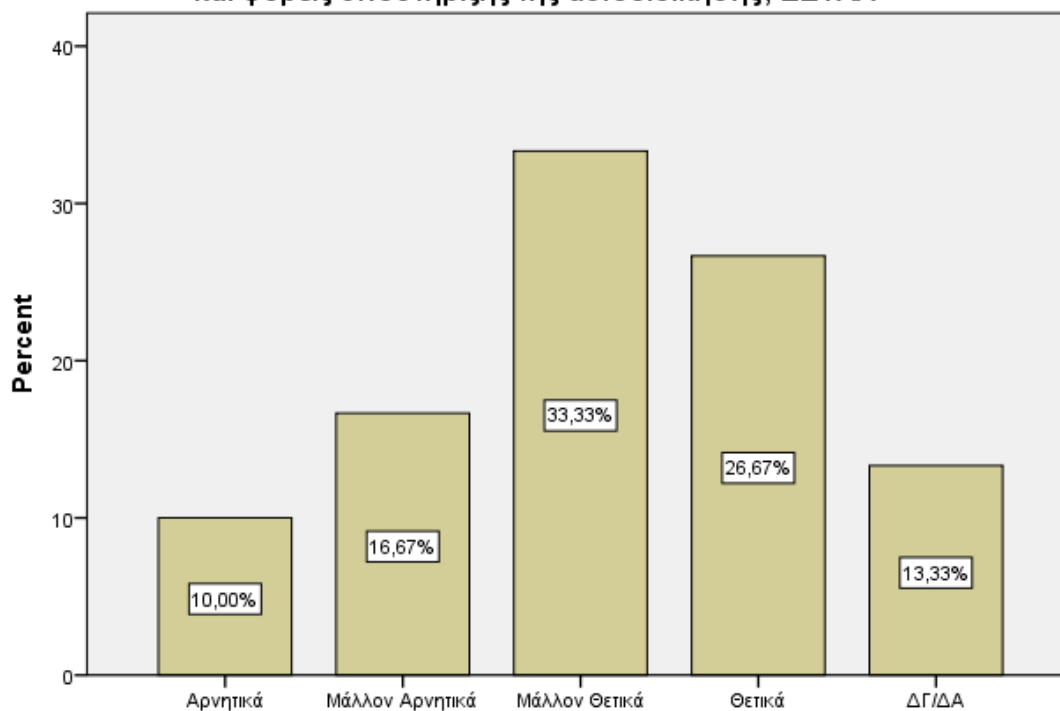
**Q3.1. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με άλλους μηχανισμούς και φορείς υποστήριξης της αυτοδιοίκησης; ΚΕΔΕ**



**Q3.1. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με άλλους μηχανισμούς και φορείς υποστήριξης της αυτοδιοίκησης; ΚΕΔΕ**

Τα ποσοστά της αρνητικής αξιολόγησης της συνεργασίας με την ΚΕΔΕ (Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος) εμφανίζονται χαμηλότερα από ότι στις ερωτήσεις που αφορούσαν την συνεργασία με τα υπουργεία, ωστόσο και εδώ το μεγαλύτερο ποσοστό λαμβάνει η επιλογή «μάλλον αρνητικά» με ποσοστό 26,7%. Θετικά κρίνει την συνεργασία το 23,3% ενώ «μάλλον θετικά» το 16,7%. Τέλος, αρνητικά αξιολογεί την συνεργασία το 13,3%. Από τα παραπάνω στατιστικά η επιλογή με θετικό πρόσημο λαμβάνει αθροιστικά 43,4% ενώ οι επιλογές με αρνητικό πρόσημο 40%.

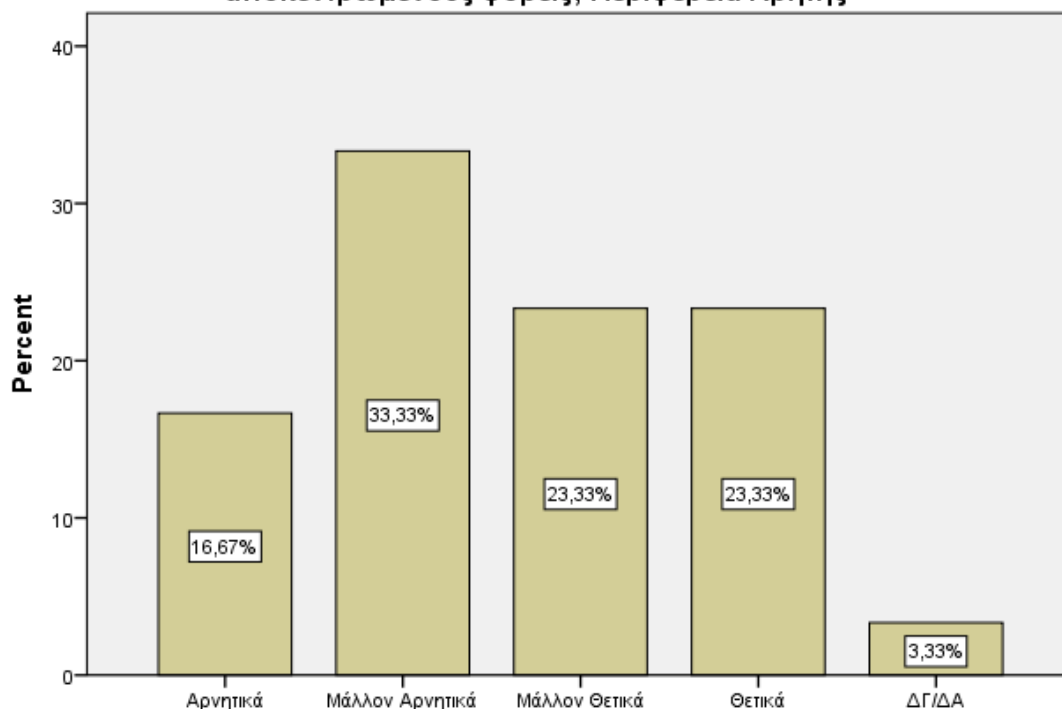
**Q3.2. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με άλλους μηχανισμούς και φορείς υποστήριξης της αυτοδιοίκησης; ΕΕΤΑΑ**



**Q3.2. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με άλλους μηχανισμούς και φορείς υποστήριξης της αυτοδιοίκησης; ΕΕΤΑΑ**

Από τα αποτελέσματα των στατιστικών φαίνεται ότι η πλειοψηφία των ερωτώμενων αξιολογεί ως θετική ή μάλλον θετική την συνεργασία του Δήμου με την εταιρία. Το μεγαλύτερο ποσοστό αξιολογεί την συνεργασία μάλλον θετικά με ποσοστό 33,3% ενώ θετικά βλέπει την συνεργασία το 26,7%, Αντίθετα μάλλον αρνητικά απάντησε το 16,7% και αρνητικά το 10%.

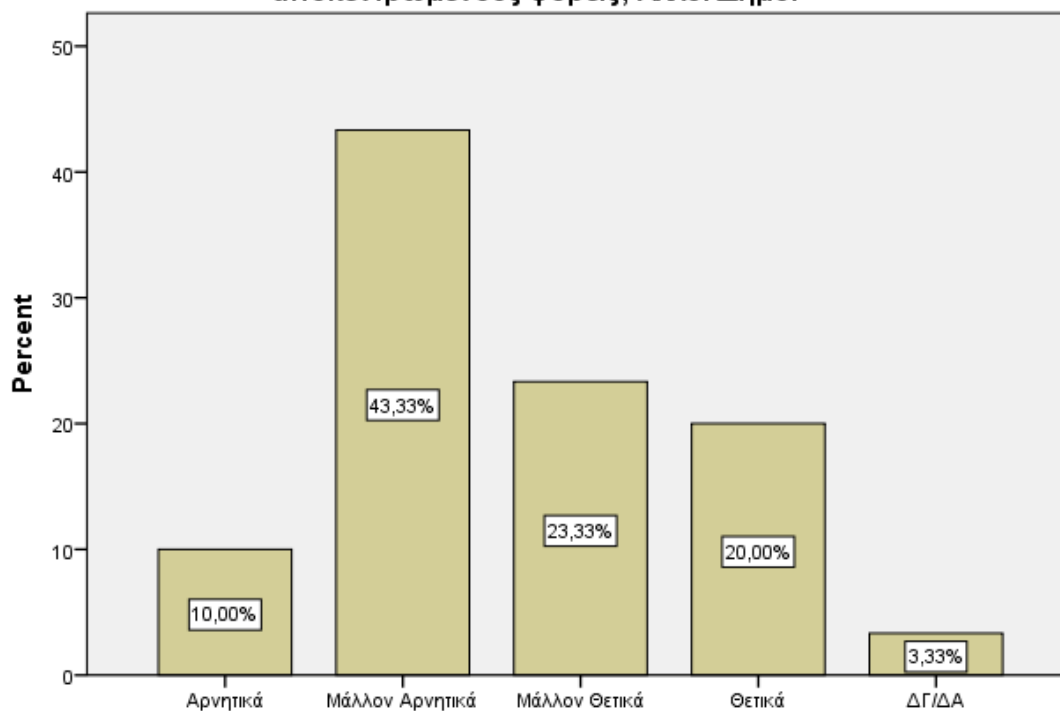
**Q4.1. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με άλλους αποκεντρωμένους φορείς; Περιφέρεια Κρήτης**



**Q4.1. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με άλλους αποκεντρωμένους φορείς; Περιφέρεια Κρήτης**

Σχετικά διχασμένο εμφανίζεται το δείγμα των ερωτώμενων στην αξιολόγηση της συνεργασίας του Δήμου Χανίων με την περιφέρεια Κρήτης. Συγκεκριμένα οι επιλογές με θετικό πρόσημο εμφανίζουν συνολικό ποσοστό 46,6%( μάλλον θετικά 23,3 % , θετικά 23,3%) ενώ οι επιλογές με αρνητικό πρόσημο 50% (μάλλον αρνητικά 33,3% , αρνητικά 16,7%).

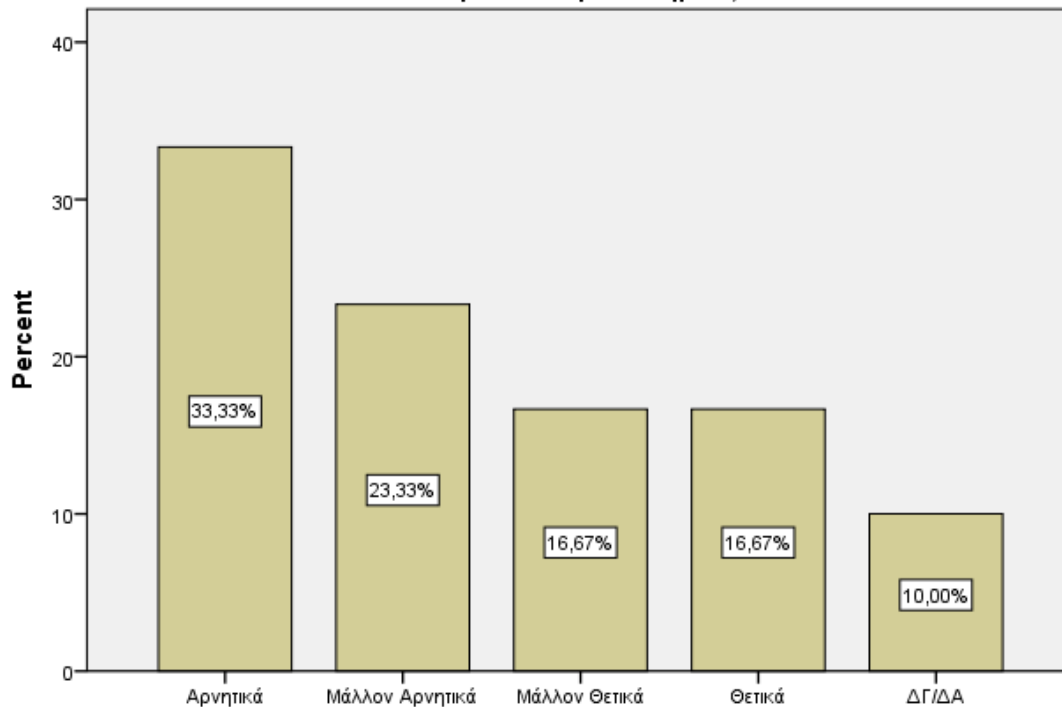
**Q4.2. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με άλλους αποκεντρωμένους φορείς; Άλλοι Δήμοι**



**Q4.2. Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με άλλους αποκεντρωμένους φορείς; Άλλοι Δήμοι**

Σχετικά με την συνεργασία του Δήμου Χανίων με τους άλλους Δήμους, η επιλογή «μάλλον αρνητικά» συγκεντρώνει τα μεγαλύτερα ποσοστά με 43,3%. Ακολουθεί η επιλογή «μάλλον θετικά» με 23,3% ενώ θετικά αξιολογεί την συνεργασία το 20% . Τέλος αρνητικά κρίνει την διαδημοτική συνεργασία το 10% του δείγματος.

**Q5. Πως κατά την γνώμη σας επηρέασε η μεταρρύθμιση Καλλικράτης την κοινωνική πολιτική του δήμου;**



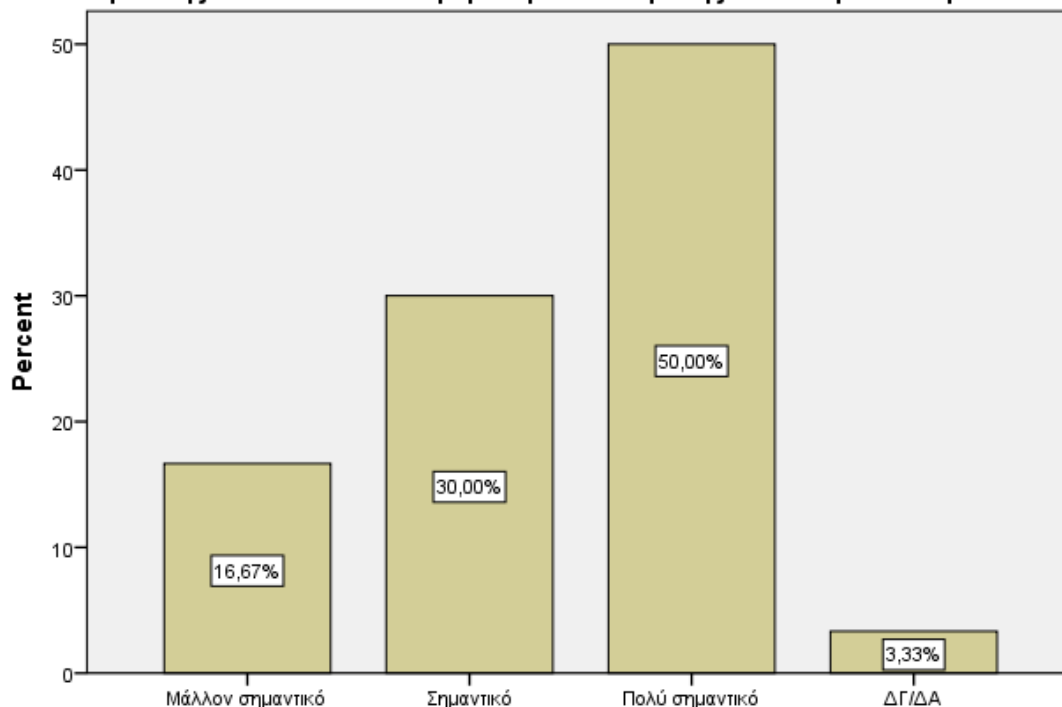
**Q5. Πως κατά την γνώμη σας επηρέασε η μεταρρύθμιση Καλλικράτης την κοινωνική πολιτική του δήμου;**

Σύμφωνα με το δείγμα των ερωτώμενων, η εφαρμογή του «Καλλικράτη» στο κοινωνικό τομέα του Δήμου Χανίων είχε αρνητικό πρόσημο, καθώς το 33,3% θεωρεί ότι η μεταρρύθμιση επηρέασε αρνητικά ενώ το 23,3 «μάλλον αρνητικά» διαμορφώνοντας την αρνητική άποψη σε ποσοστό 56,6 τοις εκατό. Αντίθετα οι επιλογές με θετική άποψη προς την μεταρρύθμιση στο Δήμο έχουν συνολικό ποσοστό 33,4 δηλαδή 23,2 ποσοστιαίες μονάδες λιγότερες από τις αρνητικές απόψεις.

Εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι στην ερώτηση «Πως αξιολογείτε συνολικά την μεταβίβαση κοινωνικών πολιτικών από το κεντρικό κράτος στους δήμους;» το 50% του δείγματος αξιολόγησε θετικά την μεταβίβαση των κοινωνικών πολιτικών, ποσοστό το οποίο είναι 16,6% υψηλότερο από το ποσοστό θετικών απόψεων για την εφαρμογή του «Καλλικράτη» στην κοινωνική πολιτική του Δήμου. Η διαφορά αυτή, δηλώνει ότι παρά το γεγονός ότι ένα μεγάλο ποσοστό της δημοτικής γραφειοκρατίας είναι υπέρ της αποκέντρωσης κοινωνικών πολιτικών, ωστόσο είναι αντίθετη με το τρόπο που αυτές οι πολιτικές έχουν εφαρμοστεί μέσω του «Καλλικράτη» στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.



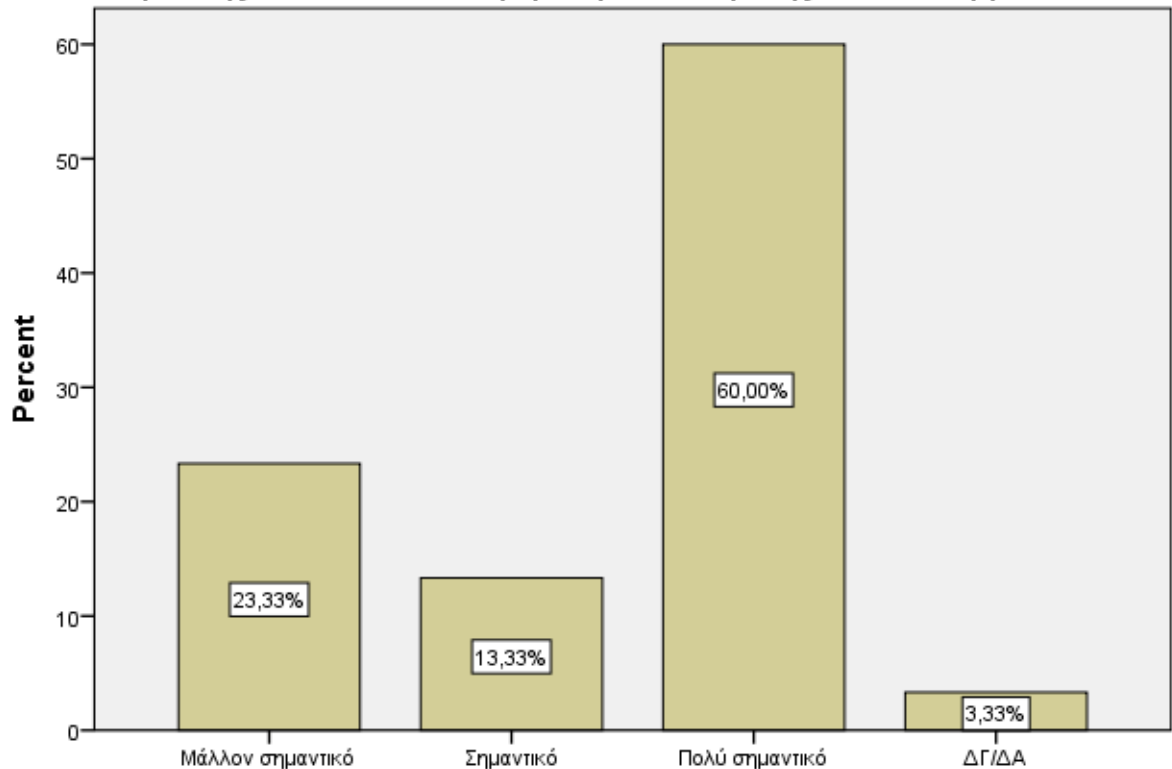
**Q6.1. Ιεραρχήστε κατά τη γνώμη σας τα μεγαλύτερα προβλ. που προέκυψαν στον τομέα της κοιν. πολ. από την μεταρ. Καλλικράτης. Οικονομικοί Πόροι**



**Q6.1. Ιεραρχήστε κατά τη γνώμη σας τα μεγαλύτερα προβλ. που προέκυψαν στον τομέα της κοιν. πολ. από την μεταρ. Καλλικράτης. Οικονομικοί Πόροι**

Ως πολύ σημαντικό θεωρεί το πρόβλημα των οικονομικών πόρων το 50% του δείγματος, ενώ σημαντικό θεωρεί ότι είναι το 30%. Τα ποσοστά αυτά φαίνονται αναμενόμενα, δεδομένου ότι από το 2010 οι μεταφερόμενοι οικονομικοί πόροι προς τους Δήμους κινούνται μειούμενοι ενώ αντιθέτως οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ έχουν αυξηθεί σημαντικά, στο πλαίσιο της διοικητικής μεταρρύθμισης. Το 16,7 θεώρησε ότι οικονομικοί πόροι είναι μάλλον σημαντικό πρόβλημα ενώ το 3,3 δεν απάντησε.

**Q6.2. Ιεραρχήστε κατά τη γνώμη σας τα μεγαλύτερα προβλ. που προέκυψαν στον τομέα της κοιν. πολ. από την μεταρ. Καλλικράτης. Επικαλ. Αρμοδ.**

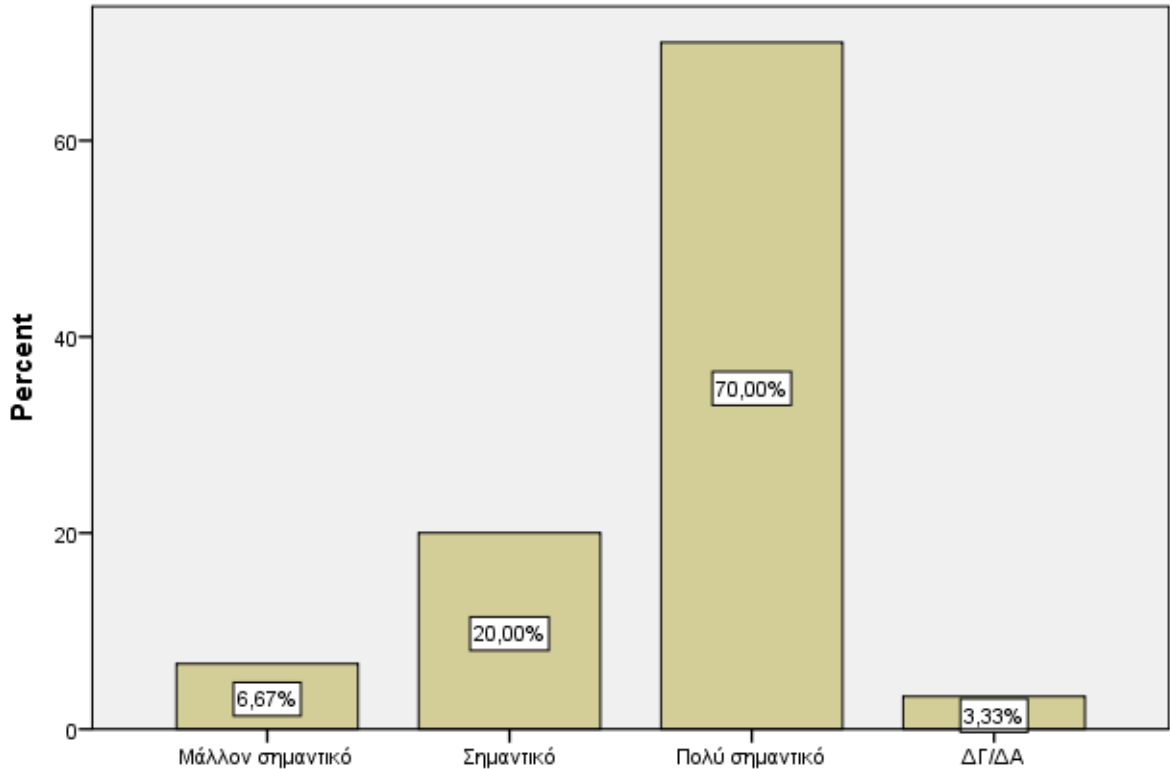


**Q6.2. Ιεραρχήστε κατά τη γνώμη σας τα μεγαλύτερα προβλ. που προέκυψαν στον τομέα της κοιν. πολ. από την μεταρ. Καλλικράτης. Επικαλ. Αρμοδ.**

Το πρόβλημα της επικάλυψης αρμοδιοτήτων θεωρείται από την πλειοψηφία των ερωτηθέντων ως ένα πολύ σημαντικό πρόβλημα λαμβάνοντας ποσοστό 60%. Ως σημαντικό πρόβλημα θεωρείται από το 13,3 % ενώ μάλλον σημαντικό από το 23,3. Το υψηλό ποσοστό της επιλογής «πολύ σημαντικό» είναι απόρροια της έλλειψης καθαρών διαχωριστικών γραμμών στο τομέα των αρμοδιοτήτων που πρέπει να αναλάβουν τα επίπεδα διακυβέρνησης καθώς και η μη εφαρμογή ψηφισμένων νόμων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 31 παρ.2 του ν. 4257/2014 όπου αναφέρει ότι «Χρόνος έναρξης άσκησης από τους Δήμους των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάστηκαν σε αυτούς, στο πλαίσιο των οριζομένων στην περίπτωση α' της παρ.1 του άρθρου 95 του ν.3852/2010(Α'87), για τις οποίες παρέχεται κατά την δημοσίευση διοικητική υποστήριξη, ορίζεται η 1.1.2018. Μέχρι τότε, συνεχίζουν να έχουν εφαρμογή οι

ρυθμίσεις των παραγράφων 2,3 και 4 του άρθρου 95 του ν 3852/2010, κατά την παρέκκλιση της προβλεπόμενης σε αυτά σχετικής προθεσμίας».

**Q6.3. Ιεραρχήστε κατά τη γνώμη σας τα μεγαλύτερα προβλ. που προέκυψαν στον τομέα της κοιν. πολ. από την μεταρ. Καλλικράτης. Στελέχωση**



**Q6.3. Ιεραρχήστε κατά τη γνώμη σας τα μεγαλύτερα προβλ. που προέκυψαν στον τομέα της κοιν. πολ. από την μεταρ. Καλλικράτης. Στελέχωση**

Η στελέχωση αναδεικνύεται ως το πιο σημαντικό πρόβλημα που προέκυψαν από την εφαρμογή της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης» καθώς η επιλογή «πολύ σημαντικό» σε αυτό το ερώτημα λαμβάνει τα υψηλότερα ποσοστά φτάνοντας το 70%. Ακολουθεί η απάντηση «σημαντικό» με ποσοστό 20% και η απάντηση «μάλλον σημαντικό» με 6,7%.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΠΟΣΟΤΙΚΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ

Μια ποσοτική έρευνα αποτελεί μια συστηματική μεθοδολογία συλλογής πληροφοριών από ένα επιλεγμένο δείγμα, της οποίας τα αποτελέσματα είναι αντιπροσωπευτικά του επιλεγμένου πληθυσμού αφήνοντας ένα μικρό περιθώριο σφάλματος. Με τα αποτελέσματα που προκύπτουν από τη ποσοτική έρευνα καλούμαστε να εξάγουμε συμπεράσματα χρήσιμα για το υπό μελέτη θέμα.

Στην παρούσα έρευνα παρατηρούμε ότι οι ερωτώμενοι σε μεγάλο ποσοστό είναι υπέρ της μεταβίβασης κοινωνικών πολιτικών από το κεντρικό κράτος στους δήμους, ωστόσο η πλειοψηφία του δείγματος αξιολογεί αρνητικά την μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» στην κοινωνική πολιτική του Δήμου Χανίων, παρόλο που η εν λόγω μεταρρύθμιση είχε σαν βασικό στόχο την αποκέντρωση κοινωνικών πολιτικών προς του ΟΤΑ. Ο λόγος γι' αυτό το φαινόμενο εντοπίζεται στα προβλήματα και τις στρεβλώσεις που ακολούθησαν την μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» σε ότι αφορά τον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, γεγονός που εμπόδισε την ομαλή αποκέντρωση των εξουσιών. Ως τέτοια προβλήματα θεωρούνται οι οικονομικοί πόροι, η υποστελέχωση και το άναρχο θεσμικό πλαίσιο για την διάκριση των καθηκόντων μεταξύ των βαθμίδων διακυβέρνησης, το οποίο οδηγεί σε επικαλύψεις αρμοδιοτήτων. Σε όλες τις κατηγορίες προβλημάτων η πλειοψηφία των ερωτώμενων τα αξιολογεί, ως πολύ σημαντικά, ωστόσο το μεγαλύτερο πρόβλημα είναι αυτό που αφορά την στελέχωση του Δήμου. Όπως ανέφεραν: *«Ο Δήμος Χανίων έχει επιφορτιστεί τις κοινωνικές υποχρεώσεις των πρώην Δήμων που συνενώθηκαν και πλέον αποτελούν δημοτικά διαμερίσματα αυξάνοντας κατά πολύ το φόρτο εργασίας και μειώνοντας αντίστοιχα την αποτελεσματικότητα της διοίκησης καθώς το προσωπικό του Δήμου και οι πόροι μειώθηκαν αισθητά τα τελευταία χρόνια».*

Σε αυτό το πλαίσιο με βάση τα αποτελέσματα του δείγματος προστίθεται και η προβληματική συνεργασία του κεντρικού κράτους με το Δήμο Χανίων. Συγκεκριμένα η πλειοψηφία του δείγματος αξιολογεί την συνεργασία με τα αρμόδια υπουργεία ως μάλλον αρνητική. Ταυτόχρονα οι συνεργασίες φαίνεται να ικανοποιούν τους ερωτώμενους αναφορικά με θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΚΕΔΕ, ΕΕΤΑΑ) ενώ

διχασμένα εμφανίζονται τα ποσοστά αναφορικά με την συνεργασία του Δήμου με άλλους δήμους και την Περιφέρεια.

Από τα παραπάνω μπορεί να προκύψει το συμπέρασμα ότι η δημοτική γραφειοκρατία στρέφεται αρνητικά στην μεταρρύθμιση «Καλλικράτη» όπως αυτή εφαρμόστηκε στο τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Καθώς δεν έχει ανταποκριθεί στους βασικούς στόχους που η ίδια η μεταρρύθμιση είχε θέσει, όπως η ενίσχυση των δικτύων συνεργασίας μεταξύ των βαθμίδων διακυβέρνησης, η δημιουργία ενός ξεκάθαραυ θεσμικού πλαισίου για τις λειτουργίες και τα καθήκοντα των βαθμίδων και η αποτελεσματικότερη διοίκηση.

## **ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Η κρίση του κράτους πρόνοιας, η αλλαγή του μείγματος πολιτικής σε διεθνές ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, και η μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό στο τοπικό κράτος αποτελούν έννοιες παράλληλες και αλληλοσυνδεόμενες. Για αυτό το λόγο μια μελέτη για την μεταρρύθμιση της κοινωνικής πολιτικής στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης οφείλει να τις λάβει υπόψη.

Η κρίση του κράτους πρόνοιας, ήδη από την δεκαετία του 70 αποτέλεσε το εφαλτήριο για μια ριζική αλλαγή στις δημόσιες πολιτικές. Από την περίοδο αυτή παρατηρείται μια συστηματική μεταστροφή στον τρόπο αντίληψης και εφαρμογής της κοινωνικής πολιτικής με απομάκρυνση από πολιτικές καθολικής πρόνοιας και αντικατάσταση τους από κατηγορικές πολιτικές με έντονα ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα.

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, στο ευρωπαϊκό επίπεδο προτείνονται η κατά περίπτωση λύση του προβλήματος και λιγότερο η συστηματική και οργανωμένη λύση μέσω δημοσίων πολιτικών. Ενώ παράλληλα ο τομέας της κοινωνικής πολιτικής παρέμεινε σε διακυβερνητικό επίπεδο διατηρώντας έτσι την ανομοιομορφία μεταξύ των κρατών μελών.

Οι τάσεις αυτές αμφισβήτησαν την δυνατότητα και την αποτελεσματικότητα του κεντρικού κράτους να ανταπεξέλθει στις σύγχρονες απαιτήσεις για κάλυψη των κοινωνικών ζητημάτων εν αντιθέσει με το τοπικό κράτος που βρίσκεται πιο κοντά στον πολίτη και μπορεί ευκολότερα να επιλύσει τα κατά περίπτωση κοινωνικά προβλήματα.

Η αποκέντρωση κοινωνικών πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο έλαβε θεσμική μορφή μέσω της συνθήκης της Λισσαβόνας, η εφαρμογή της οποίας άσκησε πιέσεις για αποκέντρωση πολιτικών κυρίως στα κατ'εξοχήν συγκεντρωτικά κράτη όπως η Ελλάδα.

Η διαδικασία αποκέντρωσης κοινωνικών πολιτικών στην Ελλάδα ξεκίνησε σε μικρό βαθμό από την δεκαετία του '90, εξελίχθηκε στις σημαντικές μεταρρυθμίσεις του 2006 με και του 2010.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές εστίασαν στον ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα της κοινωνικής πολιτικής και εισήγαγαν σύγχρονες κοινωνικές δομές όπως προγράμματα για την προστασία ηλικιωμένων ΚΗΦΗ, βοήθεια στο σπίτι, αλλά και προνοιακά προγράμματα για άτομα με αναπηρία, απόρους και ειδικές ευπαθείς κατηγορίες πληθυσμού (Κοντιάδης,2008).

Η τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ προχώρησε σε περαιτέρω αποκέντρωση της κοινωνικής πολιτικής έχοντας ως θετικά στοιχεία την ευκολότερη πρόσβαση των πολιτών σε κοινωνικές δομές και υπηρεσίες, ενώ συνδυάστηκε από την καλύτερη γνώση των ΟΤΑ για τα κοινωνικά προβλήματα και τις τοπικές ιδιαιτερότητες που αφορούν ένα δήμο.

Η αξιολόγηση για την επιτυχία ή μη μιας μεταρρύθμισης οφείλει να λάβει υπόψη της το εάν και το κατά πόσο έχει αυτή ανταποκριθεί στους στόχους που έχει θέσει. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση για την μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» οι βασικοί στόχοι του νόμου είναι η αντιμετώπιση των προβλημάτων επικαλύψεων αρμοδιοτήτων, ο περιορισμός των λειτουργικών δαπανών η συγκρότηση ισχυρότερων και μεγαλύτερων ενοτήτων όπου συνοδεύονται από την παροχή των διοικητικών υπηρεσιών όσο το δυνατό πιο κοντά στον πολίτη με συνέπεια την παροχή ποιοτικότερου επιπέδου υπηρεσιών και η ανάπτυξη δικτύων συνεργασίας μεταξύ κοινωνίας, δήμων και κεντρικού κράτους.

Η επίτευξη των βασικών στόχων της μεταρρύθμισης τόσο στο σύνολό της όσο και στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής κρίθηκε ως εξαιρετικά δύσκολη καθώς είχε να αντιμετωπίσει τρία σημαντικά ζητήματα.

- Μείωση οικονομικών πόρων
- Χρόνια προβλήματα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης
- Μεταστροφή διεθνούς και ευρωπαϊκού επιπέδου από πολιτικές κοινωνικού περιεχόμενου σε πολιτικές ανταγωνισμού

Η εφαρμογή της μεταρρύθμισης «Καλλικράτης» συμπίπτει χρονικά με την έναρξη της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα. Από το 2010 μέχρι το 2016 οι ΚΑΠ, οι οποίοι αποτελούν το 50% των εσόδων των δήμων, μειώθηκαν κατά 60% σε απόλυτους αριθμούς ενώ παράλληλα μειώθηκαν και σαν ποσοστό στο ΑΕΠ (βλ κεφ.2). Η σημαντική αυτή μείωση σε οικονομικούς πόρους, σε συνδυασμό με την μεγάλη οικονομική εξάρτηση των δήμων από το κεντρικό κράτος, προκάλεσε πολλαπλάσια προβλήματα στην άσκηση, το εύρος και την ποιότητα της κοινωνικής πολιτικής καθώς οι δήμοι είναι υποχρεωμένοι να ανταποκριθούν σε περισσότερες αρμοδιότητες και αυξημένες κοινωνικές ανάγκες (αύξηση του ποσοστού φτώχειας, αστέγων) με συρρικνωμένο δημοτικό προϋπολογισμό.

Ταυτόχρονα, η έλλειψη οικονομικών πόρων οδηγεί σε μείωση προσωπικού και υποστελέχωση κοινωνικών δομών επηρεάζοντας αρνητικά την αποδοτικότητα των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών. Ειδικότερα στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, όπου η υψηλή εξειδίκευση είναι ιδιαίτερα σημαντική, το πρόβλημα εμφανίζεται εντονότερα.

Τα φαινόμενα ανεπάρκειας της δημόσιας διοίκησης σε ορισμένους τομείς αποτελεί ένα ακόμα πρόβλημα το οποίο αντιμετωπίζει η μεταρρύθμιση της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό κράτος.

Οι κοινωνικές δομές των ΟΤΑ αποτελούν τμήμα του ευρύτερου πεδίου εφαρμογής κοινωνικών πολιτικών στη χώρα παρουσιάζοντας έτσι άμεση εξάρτηση του τοπικού επιπέδου στις παθογένειες του κεντρικού κράτους.

Σημαντικό ζήτημα αποτελεί η έλλειψη συνεργασίας και συντονισμού παράλληλων κοινωνικών δράσεων. Η ελλιπής συνεργασία μεταξύ των φορέων που ασκούν κοινωνική δράση, επιδεινώνεται σε σημαντικό βαθμό από τα θεσμικά εμπόδια και το ασαφές θεσμικό πλαίσιο το οποίο οδηγεί σε επικάλυψη αρμοδιοτήτων. Η υπέρβαση των προβλημάτων αυτών γίνεται συνήθως με άτυπο και εξωθεσμικό τρόπο αυξάνοντας την έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ των φορέων.

Ένα από τα πιο βασικά και δομικά πρόβλημα των διοικητικών μεταρρυθμίσεων αποτελεί η έλλειψη οράματος (vision) για την ανάπτυξη μακροπρόθεσμων στόχων. Με τον όρο «όραμα» εκφράζονται οι προσδοκίες και οι σκοποί σε βάθος χρόνου για το μέλλον μιας πολιτικής και αποτελεί συμπληρωματικό στοιχείο της αποστολής (mission) η οποία δηλώνει το λόγο ύπαρξης και το «βασικό καθήκον» μιας πολιτικής.

Η απουσία αυτών των δυο στοιχείων οδηγεί σε απουσία συνεκτικού σχεδιασμού και ξεκάθαρης εικόνας για τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Με αυτό το τρόπο, η αδυναμία των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα να ανταποκριθούν στους στόχους που έχουν θέσει, οδηγεί στη συχνή αναθεώρησή τους .

Οι συνεχιζόμενες μεταρρυθμίσεις προκαλούν προβλήματα και ασυνέχεια στην διοικητικό έργο των δήμων επηρεάζοντας την αποδοτικότητά τους. Συχνά ψηφισμένα άρθρα τροποποιούνται ή δεν εφαρμόζονται, καθώς άρθρα προηγούμενων μεταρρυθμίσεων παίρνουν συνεχείς παρατάσεις εφαρμογής, καθιστώντας ασαφές το θεσμικό πλαίσιο στη δημοτική γραφειοκρατία.

Τέλος το πιο σημαντικό πρόβλημα, εντοπίζεται στο πως εκλαμβάνεται η κοινωνική πολιτική σε διεθνές ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Σύμφωνα με την επικρατούσα λογική, η κοινωνική πολιτική οφείλει να υφίσταται ως συμπλήρωμα της αγοράς και μέσο εξομάλυνσης των πιθανών προβλημάτων που παράγονται από αυτή. Έτσι η άσκηση της



κοινωνικής πολιτικής δρα περιπτωσιολογικά για συγκεκριμένα κοινωνικά πεδία όπως η ενσωμάτωση των μεταναστών τα δικαιώματα των μειονοτήτων , η ισότητα των φύλων και απορρίπτοντας την ανάγκη για ομογενοποιημένη και καθολική κοινωνική πολιτική αφήνοντας την ρύθμιση της στο ασαφές πεδίο της αγοράς.

## **ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

Η αναδιάρθρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί μια διαδικασία παράλληλη με την αναδιάρθρωση της κοινωνικής πολιτικής τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο η συχνές μεταρρυθμίσεις στους τομείς αυτούς αποτελούν ένα δείγμα της αδυναμίας τους να ανταποκριθούν στους στόχους που έχουν θέσει καθώς και στις ανάγκες των πολιτών.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επερχόμενη μεταρρύθμιση στους τομείς αυτούς είναι ορθή ανάγνωση των αιτιών που παράγουν προβλήματα. Η σημαντική μείωση της κρατικής χρηματοδότησης αποτέλεσε ένα σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα στην αποτελεσματικότητα των δήμων. Δεδομένου της αύξησης της ζήτησης για κοινωνικές υπηρεσίες, ως απόρροια της οικονομικής κρίσης καθίσταται αναγκαία η αύξηση της κρατικής χρηματοδότησης της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο.

Η αύξηση του ποσού των Κ.Α.Π αποτελεί βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση των επιπρόσθετων λειτουργιών που καλούνται να αναλάβουν οι δήμοι , ωστόσο αναγκαίο είναι να βρεθούν και εναλλακτικές πηγές χρηματοδότησης οι οποίες θα ενισχύσουν τον δημοτικό προϋπολογισμό και να μειώσουν την οικονομική εξάρτηση των ΟΤΑ από το κεντρικό κράτος. Ως εναλλακτικές μορφές χρηματοδότησης της κοινωνικής πολιτικής των δήμων μπορούν να υπάρξουν : η αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας, δημοτική επιχειρηματική δράση, δανεισμός, τοπικά φορολογικά έσοδα, οι ιδιωτικές χορηγίες μέσω της καλλιέργειας κλίματος εταιρικής ευθύνης στις τοπικές επιχειρήσεις. Σε κάθε περίπτωση όμως οι εναλλακτικές αυτές πηγές χρηματοδότησης δεν θα πρέπει να αντικαταστήσουν την κρατική χρηματοδότηση αλλά να δράσουν επικουρικά σε αυτήν.

Η ανάπτυξη συνεργατικών σχέσεων και δικτύων συντονισμού δράσεων μεταξύ φορέων κοινωνικής πολιτικής αποτελεί σημαντική προϋπόθεση για την επιτυχία των μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Οι οργανωτικές ανεπάρκειες του ευρύτερου συστήματος κοινωνικής πρόνοιας αναπόφευκτα επηρεάζουν και την οργανωτική αποτελεσματικότητα των κοινωνικών φορέων σε τοπικό επίπεδο. Για την βελτίωση της υφισταμένης κατάστασης είναι αναγκαία προϋπόθεση η απλοποίηση του υπάρχοντος νομικού πλαισίου με σαφή και λειτουργικό διαχωρισμό των αρμοδιοτήτων. Έτσι μπορεί να επιτευχθεί ευκολότερα ο συντονισμός δράσεων, να αποφευχθεί η επικάλυψη αρμοδιοτήτων και να αποκατασταθεί η εμπιστοσύνη μεταξύ φορέων κοινωνικής πολιτικής. Παράλληλα όμως, για την επιτυχή εφαρμογή των δικτύων συνεργασίας και συντονισμού πρέπει να εκσυγχρονιστεί το οργανωτικό πλαίσιο που διέπει την δημοσία διοίκηση σε κεντρικό και τοπικό επίπεδο.

Σημαντική επίσης είναι η ανάπτυξη συνεργατικών σχέσεων και με τοπικές συλλογικότητες από την κοινωνία των πολιτών όπως ΜΚΟ, φιλανθρωπικές οργανώσεις, κοινωνικούς φορείς, καθώς και με τα εκπαιδευτικά ιδρύματα τα οποία είτε μέσω της έρευνας είτε μέσω της παροχής εξειδικευμένου προσωπικού (πρακτική άσκηση φοιτητών) μπορούν να συμβάλουν στο διεπιστημονικό χαρακτήρα της κοινωνικής πολιτικής και την υλοποίηση κοινωνικών προγραμμάτων στη βάση επιστημονικών δεδομένων.

Ωστόσο κάθε νομοθετική πρωτοβουλία για θέματα κοινωνικής πολιτικής οφείλει να έχει ένα ξεκάθαρο ορισμό για το τι είναι κοινωνική πολιτική και κοινωνική πρόνοια, ο οποίος θα αναγνωρίζει την κοινωνική πολιτική ως δικαίωμα και όχι ως μέσω εφαρμογής ανταγωνιστικών πολιτικών ή πεδίο περικοπής δημοσίων δαπανών. Αντίθετα θα πρέπει να εξασφαλίζει τα βασικά κοινωνικά αγαθά στους πολίτες. Σε αυτή τη βάση μπορούν να δομηθούν σχέσεις εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ Δήμου και δημοτών για την από κοινού αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### ΝΟΜΟΙ

Σύνταγμα της Ελλάδας 1975/1986/2001/2008

Ν.3463/2006 «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ 114/Α/2006)

άρθρο 31 παρ.2 του ν. 4257/2014

Ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87/Α/2010) και Αιτιολογική Έκθεση Ελληνική Δημοκρατία, (2010), Νόμος 3852, «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», Φ.Ε.Κ. 87 Τ. 'Α , 7/06/2010.

Ελληνική Δημοκρατία, (1997), Νόμος 2539 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης», Φ.Ε.Κ. 244 Τ. 'Α , 4/12/1997

Υπουργείο Εσωτερικών(2010). Αρχές Νομοθετικής Πρωτοβουλίας για τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης.Πρόγραμμα Καλλικράτης. Κείμενο Διαβούλευσης.

Διαθέσιμο στο [www.kedke.gr/uploads/100110](http://www.kedke.gr/uploads/100110).

Υπουργείο Εσωτερικών Αιτιολογική έκθεση του σχεδίου νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης- Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Διαθέσιμο στο [http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/aitiologiki\\_kallikrati\\_9\\_6\\_2010.pdf](http://www.ypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/aitiologiki_kallikrati_9_6_2010.pdf)

## Ελληνόγλωσση Βιβλιογραφία

Αθανασάκης Κ, Κυριόπουλος Γ, Ελπίδα Παβή., (2012) Οικονομική κρίση και υγεία. Αθήνα, Καστανιώτη.

Γετίμης Π., (1993), Κοινωνικές Πολιτικές και Τοπικό Κράτος, στο Γετίμης Π. & Γράβαρης Δ. (επιμ.), Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική, Αθήνα, Θεμέλιο, σ.95-96.

Δαφέρμος Γ, Παπαθεοδώρου Χ.,(2011), Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα. Αθήνα, ΙΝΕ ΓΣΕΕ.

Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση., (1995).Παρούσα Κατάσταση και Προοπτικές, Μελέτη Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. - Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα.

Κατρούγκαλος Γ., (2009), Θεσμοί κοινωνικής πολιτικής και προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων σε διεθνείς και εθνικό επίπεδο Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.

Κοντιάδης Ξ., Απίστουλας Δ., (2006.), Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση, Αθήνα, Παπαζήση.

Κοντιάδης Ξ., (2008), Η αναδιάρθρωση της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο, Αθήνα, Αθήνα, Παπαζήση.

Κοντιάδης Ξ., Καλατζής Ν, Μίχος Λ, Μπιτσάνη Ε, Τσέκος Θ.(2006β), Κοινωνική πολιτική και τοπική αυτοδιοίκηση. Αθήνα, ΙΤΑ.

Κοντιάδης Ξ .,(1997), Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα , Αθήνα, Σάκκουλα.

Κοντιάδης Ξ., (2008), Εισαγωγή στη κοινωνική διοίκηση και τους θεσμούς, Παπαζήση.

Κουγιανός Γ., Εισήγηση με τίτλο: «ΤΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ , ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.», Ανάκτηση στις 04/12/2016 από ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

[www.ita.org.gr/library/Downloads/docs/EisigisiKugianos.doc](http://www.ita.org.gr/library/Downloads/docs/EisigisiKugianos.doc)

Λιαρόπουλος Λ., (2007), Οργάνωση υπηρεσιών και συστημάτων υγείας, Αθήνα, Βήτα Ιατρικές Εκδόσεις.

Μούσης, Νίκος Σ., (2002), Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, Παπαζήση.

Μούσης, Νίκος Σ., (2011), Ευρωπαϊκή Ένωση Αθήνα, Παπαζήση.

Μπεσίλα Βήκα, Ε ., (2005), Τοπική αυτοδιοίκηση, Αθήνα. Σάκκουλα.

Παπαδοπούλου Λ., (2010), Η Αυτοδιοίκηση στην Ε.Ε. διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/1752-i-aytodioikisi-stin-e-e/>

Ρομπόλης Σ., Χλέτσος Μ., (1995), Κοινωνική πολιτική μετά την κρίση του κράτους πρόνοιας, Αθήνα, Παρατηρητής.

Σακελλαρόπουλος Θ., (2010), Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα, Διόνικος.

Σαρκόπουλος Γ., (1993), Η τοπική αυτοδιοίκηση σε συνάρτηση με την διοικητική αποκέντρωση στην Ελλάδα, Διδακτορική διατριβή στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.

Σκαμνάκης Χ., (2006), Ο ρόλος των Φορέων της Αυτοδιοίκησης στην Άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής, Αθήνα, Gutenberg.

Σταθόπουλος Π.Α., (2005), Κοινωνική πρόνοια, Αθήνα, Παπαζήση.

Στασινοπούλου Ο., (2003), Κράτος Πρόνοιας-Ιστορική Εξέλιξη. Σύγχρονες Θεωρητικές Προσεγγίσεις, Αθήνα, Gutenberg, σ.80-81.

Σωτηρέλης, Γ., (2002). Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αθήνα: Προσκήνιο.

Τράντας Ν., (2004), Η Τοπική Διάσταση της Κοινωνικής Πολιτικής:Ευρωπαϊκή Ένωση-Ελλάδα, ΙΣΤΑΜΕ, Αθήνα.

Υφαντόπουλος Γ., Μπαλούρδος Δ, Νικολόπουλος Κ., (2009) Οικονομικές και κοινωνικές διαστάσεις του κράτους πρόνοιας , Αθήνα Gutenberg.

Χλέτσος Μ. (2011) Τα οικονομικά της κοινωνικής προστασίας, Αθήνα, Πατάκη.

Φέρωνας Α. Ο., (2013), Εξευρωπαϊσμός της κοινωνικής πολιτικής Θεωρητικό πλαίσιο, μεθοδολογικά προβλήματα και η Ελληνική εμπειρία, Αθήνα, Διόνικος.

Ioannidis, Panagiotis, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης ΔΠΘ.,(2014), Η επίδραση των θεσμικών μεταρρυθμίσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης στην οργάνωση και στην ανάπτυξη του οικονομικού χώρου: από τον Καποδίστρια στον Καλλικράτη

Andrew Heywood.,(2002) Εισαγωγή στην πολιτική, Αθήνα, Πόλις.

Rod Hauge ,Martin Harop.,(2005) Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση, Αθήνα, Κριτική.

Antony Giddens, Patrick Diamond, Roger Liddle., (2007) Κοινωνική Ευρώπη Παγκόσμια Ευρώπη, Αθήνα, Νίκας,

## ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Akrivopoulou C., Dimitropoulos, G. Koutnatzis S.-I., (2012), The “Kallikratis Program” The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government, [Διαθέσιμο στο [http://www.regione.emiliaromagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_3\\_2012/Dimitropoulos.pdf-Πρόσβαση στις 10/05/2017](http://www.regione.emiliaromagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Dimitropoulos.pdf-Πρόσβαση στις 10/05/2017)].

Campbell c., (1982), Governments Under Stress, University of Toronto Press.

Carrin G., Politi C., 1996 exploring the health impact of economic growth, poverty reduction, and public health expenditure. Technical paper, WHO, Geneva.

Esping-Andersen C., (1990), The three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge.

Esping-Andersen C., (1989), The three Political Economies of the Welfare State, Canadian Review of Sociology and Anthropology, v.26, pp.10-36.

Ferrera M., (2005), The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection, Oxford.

Freidman M., (1962), Capitalism and Freedom, Chicago, University of Chicago Press

Gough I ., (1979), The Political Economy of the Welfare State, Palgrave Macmillan, London.

Habermas j., (1978) Knowledge and Human Interests, 2η εκδ, μεταφρ .J Shapiro london Heinerman Education.

Midgley J., (1995) ,Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare

Karl Marx.,(1845), The German Ideology, International Publishers, 1947.

Max Weber., (1922) , Economy and society, University of California Press, 1922.

Offe c., (1984), Contradiction of the Welfare State, London, Hutchingon.

Skamnakis C., (2011), Smaller Governments – Less Social Policy Case study inGreek Local Authorities, rise and fall, [Διαθέσιμο στο url: <http://www.socialpolicy.org.uk/lincoln2011/Skamnakis%20P3.pdf> Πρόσβαση στις 19/12/2016.

Teune H.,(1995b),Local goverment and Democratic Political Development, Annals of the American Academy of Political and Social Sciences(540),σ. 11-23/

Titmuss R.,(1974), Social Policy: An Introduction, London, George Allen and Unwin.

#### ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

[www.kedke.gr](http://www.kedke.gr)

[www.eetaa.gr](http://www.eetaa.gr)

[www.ita.gr](http://www.ita.gr)

[www.kedke.gr](http://www.kedke.gr)

[www.dimosnet.gr](http://www.dimosnet.gr)

[www.chania.gr](http://www.chania.gr)

[data.oecd.org/greece.htm](http://data.oecd.org/greece.htm)



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

### ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΑΑ:.....(συμπληρώνεται από τον Ερευνητή)

**Q1.** Πως αξιολογείτε συνολικά την μεταβίβαση κοινωνικών πολιτικών από το κεντρικό κράτος στους δήμους;

1. Αρνητικά      2. Μάλλον αρνητικά      3. Μάλλον Θετικά      4. Θετικά      5. ΔΓ/ΔΑ

**Q2.** Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με τα συναρμόδια Υπουργεία για θέματα Κοινωνικής Πολιτικής;

<b>Q2.1</b> Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης	1. Αρνητικά	2. Μάλλον αρνητικά	3. Μάλλον Θετικά	4. Θετικά	5. ΔΓ/ΔΑ
<b>Q2.2</b> Υπουργείο Υγείας	1. Αρνητικά	2. Μάλλον αρνητικά	3. Μάλλον Θετικά	4. Θετικά	5. ΔΓ/ΔΑ
<b>Q2.3</b> Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης	1. Αρνητικά	2. Μάλλον αρνητικά	3. Μάλλον Θετικά	4. Θετικά	5. ΔΓ/ΔΑ

**Q3.** Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με άλλους μηχανισμούς και φορείς υποστήριξης της αυτοδιοίκησης;

<b>Q3.1</b> Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ-πρώην ΚΕΔΚΕ)	1. Αρνητικά	2. Μάλλον αρνητικά	3. Μάλλον Θετικά	4. Θετικά	5.
---	-------------	--------------------	------------------	-----------	----

					ΔΓ/ΔΑ
<b>Q3.2</b> Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ)	1. Αρνητικά	2. Μάλλον αρνητικά	3. Μάλλον Θετικά	4. Θετικά	5. ΔΓ/ΔΑ

**Q4.** Πως αξιολογείτε τη συνεργασία του Δήμου Χανίων με άλλους αποκεντρωμένους φορείς;

<b>Q4.1</b> Περιφέρεια Κρήτης	1. Αρνητικά	2. Μάλλον αρνητικά	3. Μάλλον Θετικά	4. Θετικά	5. ΔΓ/ΔΑ
<b>Q4.2</b> Άλλοι Δήμοι	1. Αρνητικά	2. Μάλλον αρνητικά	3. Μάλλον Θετικά	4. Θετικά	5. ΔΓ/ΔΑ

**Q5.** Πως κατά την γνώμη σας επηρέασε η μεταρρύθμιση Καλλικράτης την κοινωνική πολιτική του δήμου;

1. Αρνητικά      2. Μάλλον αρνητικά      3. Μάλλον Θετικά      4. Θετικά      5. ΔΓ/ΔΑ

**Q6.** Ιεραρχήστε κατά τη γνώμη σας τα μεγαλύτερα προβλήματα που προέκυψαν στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής από την μεταρρύθμιση Καλλικράτης;

<b>Q6.1</b> Οικονομικοί Πόροι	1. Μη	2. Μάλλον	3. Σημαντικό	4. Πολύ	
-------------------------------	-------	-----------	--------------	---------	--

	σημαντικό	σημαντικό		σημαντικό	5. ΔΓ/ΔΑ
<b>Q6.2</b> Συντρέχουσες αρμοδιότητες/επικάλυψη αρμοδιοτήτων	1.Μη σημαντικό	2.Μάλλον σημαντικό	3. Σημαντικό	4. Πολύ σημαντικό	5. ΔΓ/ΔΑ
<b>Q6.3</b> Στελέχωση	1.Μη σημαντικό	2.Μάλλον σημαντικό	3. Σημαντικό	4. Πολύ σημαντικό	5. ΔΓ/ΔΑ

**Φύλο:** 1. Άνδρας 2. Γυναίκα

**Μορφωτικό Επίπεδο:** 1=Στοιχειώδης Εκπαίδευση 2= Μέση Εκπαίδευση 3=Ανώτερη /Ανώτατη

**Η ηλικία σας :** (περίπου) .....

**Φύλο**

	Frequency	Percent	Valid Percent
Valid Άνδρας	3	10,0	10,0

Γυναίκα	27	90,0	90,0
Total	30	100,0	100,0

**Μορφωτικό  
Επίπεδο**

	Frequency	Percent	Valid Percent
Στοιχειώδης Εκπαίδευση	1	3,3	3,3
Μέση Εκπαίδευση	7	23,3	23,3
Valid Ανώτερη/Ανώτατη Εκπαίδευση	22	73,3	73,3
Total	30	100,0	100,0

**Ηλικία**

	Frequency	Percent	Valid Percent
25	1	3,3	3,3
30	3	10,0	10,0
32	1	3,3	3,3
35	2	6,7	6,7
36	2	6,7	6,7
38	1	3,3	3,3
Valid 40	3	10,0	10,0
45	5	16,7	16,7
48	2	6,7	6,7
50	6	20,0	20,0
53	1	3,3	3,3
55	2	6,7	6,7
59	1	3,3	3,3
Total	30	100,0	100,0

