

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	2
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΟΡΩΝ.....	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΑΠΟ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΝΥΧΤΟΦΥΛΑΚΑ ΣΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ.....	7
2.1 ΓΕΝΙΚΑ	7
2.2 ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	9
2.3 Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ	11
2.4 20 ^ο Σ ΑΙΩΝΑΣ: Η ΕΔΡΑΙΩΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.....	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: ΤΥΠΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ.....	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ .	22
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο: ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ	28
5.1 ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΑΓΓΛΙΑΣ.....	29
5.2 ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ, ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ.....	32
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο: ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	34
6.1 ΓΕΝΙΚΑ	34
6.2 ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΔΟΜΕΣ ΆΣΚΗΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ.....	35
6.3 ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ –ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	36
6.4 ΜΕΣΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	37
6.5 ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ	38
6.6 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	39
6.6.1 Παιδικοί- Βρεφονηπιακοί- Βρεφικοί Σταθμοί	40
6.6.2 Δημοτικοί και κοινοτικοί χώροι άθλησης.....	42
6.6.3 Κατασκευή, επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων.....	43
6.6.4 Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι	43
6.6.5 Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης.....	44
6.6.6 Μεταφορά μαθητών στο σχολείο.....	45
6.6.7 Εκποίηση οικοπέδων σε άστεγους δημότες.....	45
6.6.8 Πόροι για την κοινωνική πολιτική.....	46
6.6.9 Προβληματισμοί σε σχέση με τη χρηματοδότηση των κοινωνικών υπηρεσιών	49
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	50
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	54

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εξέταση των μορφών που λαμβάνει το κράτος στην ιστορική του πορεία δεν παύει ποτέ να τροφοδοτεί τις συζητήσεις, τις έρευνες και τις αντιπαραθέσεις των επιστημόνων αλλά και το ενδιαφέρον των πολιτών εκτός των αυστηρών επιστημονικών πλαισίων, καθώς το κράτος παραμένει ο βασικός φορέας της συλλογικής κοινωνική ρύθμισης, αναπαραγωγής και κάλυψης. Η κατεύθυνση και το μέλλον του κοινωνικού κράτους υπό τις συνθήκες της παγκοσμιοποίησης και της έντασης του διεθνούς οικονομικού ανταγωνισμού, της ανεργίας και της όξυνσης των κοινωνικών προβλημάτων αποτελεί ένα ανοικτό, προς εξέταση ζήτημα.

Η ανισόμετρη ανάπτυξη, η διάχυση παραγωγικών δραστηριοτήτων και πόρων στο χώρο και η αναβάθμιση της έννοιας του τοπικού, ως βασικής συνιστώσας της αναπτυξιακής διαδικασίας εντάσσει τους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης στο επίκεντρο των κοινωνικοοικονομικών εξελίξεων. Η άσκηση πολιτικών που στοχεύουν στην τοπική οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, στην περιβαλλοντική προστασία, στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής και την παροχή κοινωνικής φροντίδας και προστασίας στην τοπική κοινωνία στοιχειοθετούν το νέο σύνθετο πλαίσιο ευθυνών και αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η άρθρωση των βασικών πυλώνων του κοινωνικού κράτους και της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα, έλαβε χώρα με σημαντική καθυστέρηση σε σχέση με άλλες δυτικές χώρες και με χαρακτηριστική υπανάπτυξη των αρμόδιων υπηρεσιών. Η κοινωνική λειτουργία των Ο.Τ.Α μέχρι πολύ πρόσφατα ήταν πολύ περιορισμένη και ασφυκτικά εναγκαλισμένη από το κράτος. Τα νέα δεδομένα προσφέρουν κάποια περιθώρια για μεγαλύτερη αυτονομία πρωτοβουλιών και δράσεων, χωρίς βέβαια να αναιρείται ο κυρίαρχος συγκεντρωτικός τρόπος οργάνωσης των κοινωνικών υπηρεσιών.

Στη συγκεκριμένη εργασία εξετάζεται η ανάπτυξη του ελληνικού κοινωνικού κράτους και οι αδυναμίες του. Επίσης γίνεται σύγκριση με άλλα ευρωπαϊκά, κατά κύριο λόγο, κράτη και Παράλληλα γίνεται ακροθιγής αναφορά στις έννοιες του κοινωνικού κράτους και της κοινωνικής πολιτικής, ως βασικές έννοιες που διαπραγματεύεται η εργασία.

Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων κοινωνικής πολιτικής στην τοπική αυτοδιοίκηση προσεγγίζεται στα πλαίσια της γενικότερης αναβάθμισης του θεσμού την τελευταία

δεκαετία. Επειδή η εργασία επικεντρώνεται στα ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής, η αναφορά στο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης εξαντλείται στον τομέα της κοινωνικής αναπαραγωγής χωρίς να υπεισέλθει σε προβληματισμούς σε σχέση με τις προϋποθέσεις και τη δυναμική της τοπικής ανάπτυξης εν γένει.

Μέσα από την εξέταση του θεσμικού πλαισίου κοινωνικής πολιτικής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναδεικνύονται αντιφάσεις, προβλήματα και δυσλειτουργίες που επιζητούν αναπροσαρμογή σχεδιασμού, πολιτικών, χρηματοδότησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ: ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΟΡΩΝ

Οι όροι κοινωνικό κράτος, κράτος πρόνοιας και κοινωνική πολιτική αποτελούν κεντρικές έννοιες στην παρούσα εργασία γι αυτό κρίθηκε σκόπιμη μια σύντομη , περιγραφική απόδοση τους. Οι συγκεκριμένοι όροι είναι συνδεδεμένοι με τη μακρά διαδικασία μετασχηματισμού του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής από την πρώιμη μορφή του ελεύθερου ανταγωνισμού στον οργανωμένο καπιταλισμό, με τη δεσπίζουσα θέση του κράτους στην οργάνωση της διευρυμένης αναπαραγωγής των κοινωνικών σχηματισμών.

Η σταδιακή υλοποίηση από το κράτος μορφών κοινωνικής πολιτικής, σηματοδοτεί ένα συγκεκριμένο τρόπο οργάνωσης του κοινωνικού, του πεδίου δηλαδή μέσα στον οποίο εντάσσεται το άτομο ως κοινωνική μονάδα και συνάπτει σχέσεις με άτομα της ίδιας κοινωνικής ομάδας ή άλλων κοινωνικών ομάδων.¹ Η συλλογική ρύθμιση έρχεται να δώσει ένα καινούριο περιεχόμενο στην έννοια της ελευθερίας. Παράλληλα με την «αρνητική ελευθερία», τη δέσμευση του κράτους να τηρεί την νομιμότητα και να μη παρεμβαίνει στις οικονομικές –ανταλλακτικές-κοινωνικές σχέσεις της κοινωνίας των πολιτών, η κοινωνική πολιτική κατοχυρώνει τη «θετική ελευθερία», τη σύνδεση της ελευθερίας με το αίτημα εξασφάλισης ελάχιστων όρων διαβίωσης για όλον τον πληθυσμό². Η αναπαραγωγή της κοινωνίας και ειδικότερα του εμπορεύματος της εργατικής δύναμης «κοινωνικοποιείται». Παύει να αποτελεί ιδιωτική υπόθεση αυτόνομων υποκειμένων και περιέρχεται στη σφαίρα της κρατικής ρύθμισης. Η κοινωνική πολιτική καλύπτει την ανυπαρξία συλλογικής κάλυψης που πρόσφερε η οικογένεια και η κοινότητα στις αγροτικές κοινωνίες και οι συντεχνίες, τα συνάφια στις μεσαιωνικές πόλεις. Αίρεται μερικώς η αντίφαση να καθίσταται υπεύθυνος για τη συντήρηση και αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης ο κάτοχός της που αναγκάζεται να

¹ Μ.Χλέτσος-Σ.Ρομπόλης, *Η κοινωνική πολιτική μετά το κράτος πρόνοιας*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1995, σ. 34

² Δ.Γράβαρης, *Κρίση του κοινωνικού κράτους και νεωτερικότητα*, Ίδρυμα Σάκη Κατράγιωργα, Αθήνα, 1997, σ. 44

την πουλάει και όχι αυτός που τη χρησιμοποιεί και την αξιοποιεί.³ Υπάρχουν τρεις μορφές κοινωνικής πολιτικής: η κοινωνική πρόνοια, όπου το κράτος μονομερώς κάνει παροχές σε ορισμένα άτομα ή ομάδες που έχουν ανάγκη από βοήθεια. Η κοινωνική ασφάλιση, ανταποδίδοντας παροχές έναντι εισφορών των πολιτών. Η κοινωνική ασφάλεια, ευρύτερη από την κοινωνική ασφάλιση, εξασφαλίζει το άτομο από ορισμένους κινδύνους.⁴

Διακρίνουμε δύο κύρια μοντέλα κοινωνικής πολιτικής:⁵ το υπολειμματικό, το οποίο βασίζεται στην αντίληψη ότι το κράτος παρεμβαίνει μόνο στις περιπτώσεις που η οικογένεια, η κοινότητα και άλλα άτυπα δίκτυα αλληλεγγύης, καθώς και ο μηχανισμός της ελεύθερης αγοράς αδυνατούν να καλύψουν τις ανάγκες ατόμων ή συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων. Το υπολειμματικό μοντέλο καλύπτει με επιλεκτικό τρόπο τις κοινωνικές ανάγκες, ενθαρρύνοντας την ατομική πρωτοβουλία και τον ανταγωνισμό. Από την άλλη πλευρά το θεσμικό- αναδιανεμητικό μοντέλο κοινωνικής πολιτικής ασκεί κριτική στην ανικανότητα των μηχανισμών της αγοράς να δημιουργήσουν ένα επαρκές πλέγμα συλλογικής κάλυψης. Επικεντρώνεται στην ανάπτυξη θεσμών και μηχανισμών καθολικής κάλυψης και πρόληψης των κοινωνικών προβλημάτων. Στο αξιακό επίπεδο αντιτάσσει στον ατομικισμό και ανταγωνισμό, την κοινωνική αλληλεγγύη και την αξία της κοινωνικής πολιτικής για την επίτευξη της κοινωνικής συνοχής.

Από τη σκοπιά αυτή το κοινωνικό κράτος αποτελεί ένα σύνολο θεσμών, μηχανισμών και πολιτικών, οι οποίες έχουν ως βασικό στόχο την αναδιανομή του εισοδήματος, αγαθών και υπηρεσιών ανάμεσα στις επιμέρους κοινωνικές τάξεις που συνθέτουν τον κοινωνικό σχηματισμό.⁶ Σε αντιδιαστολή με το φιλελεύθερο κράτος, υπάρχει συνταγματική αναγνώριση των κοινωνικών δικαιωμάτων. Στη συνταγματική θεωρία το κοινωνικό κράτος ταυτίζεται με την καθολική αναγνώριση του δικαιώματος για κοινωνικές παροχές.⁷

Το παρεμβατικό κράτος δεν ταυτίζεται με το κοινωνικό κράτος αλλά αποτελεί μορφή του. Παρεμβαίνει στην οικονομία είτε μετέχοντας άμεσα στην παραγωγή και διανομή αγαθών και υπηρεσιών, είτε ρυθμίζοντας, σχεδιάζοντας και συντονίζοντας την οικονομική δραστηριότητα και εποπτεύοντας τους όρους λειτουργίας της αγοράς.

³ Θ.Αλεξίου, *Περιθωριοποίηση και ενσωμάτωση Η κοινωνική πολιτική ως μηχανισμός ελέγχου και κοινωνικής πειθάρχησης* Παπαζήσης, Αθήνα, 1999, σ. 78

⁴ Δ.Ιατρίδης, *Σχεδιασμός Κοινωνικής Πολιτικής*, Gutenberg, Αθήνα, 1990, σ. 42

⁵ Όλ. Στασινοπούλου, *Κράτος πρόνοιας*, Gutenberg, Αθήνα, 2003, σ.24

⁶ Δ.Γράβαρης, *ό.π.* σ, 12

⁷ Αντ. Καρβούνης, *Εισαγωγή στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους*, Πατάκης, Αθήνα, 2004, σ. 207

Τέλος, ασκεί πολιτική αναδιανομής του εισοδήματος μέσω φορολογίας, μισθολογικής πολιτικής, πολιτικής τιμών, απασχόλησης, ενίσχυσης των ανέργων κλπ. Από τους τρεις βασικούς άξονες δραστηριότητας που αναφέρθηκαν, μόνο ο τρίτος αποτελεί παρέμβαση κοινωνικού χαρακτήρα. Γι αυτό το παρεμβατικό κράτος δεν σημαίνει αναγκαστικά και κοινωνικό κράτος. Οι δυο πρώτοι άξονες παρέμβασης σκοπεύουν στην ορθολογική ρύθμιση και οργάνωση της οικονομίας της αγοράς.⁸

Ιστορικά ο όρος κράτος πρόνοιας εμφανίστηκε για πρώτη φορά στη Γερμανία του 19^{ου} αιώνα για την περιγραφή μιας παραλλαγής του αστυνομικού κράτους και γνώρισε πλατιά διάδοση μεταπολεμικά χάρη σε έναν Άγγλο κληρικό, τον αρχιεπίσκοπο Temple. Αυτός πρότεινε το 1941 τον όρο welfare state για να τον αντιπαραβάλλει στο warfare state των Γερμανών. Ένας από τους θεμελιωτές του κοινωνικού κράτους, ο λόρδος Beveridge, χρησιμοποίησε τον όρο κράτος κοινωνικών υπηρεσιών, social service state. Ο όρος κράτος πρόνοιας είναι περιγραφικός και αναφέρεται σε συγκεκριμένες οργανωτικές μορφές του κράτους, ενώ ο όρος κοινωνικό κράτος είναι θεσμικός και αναφέρεται στην συνταγματική κατοχύρωση.⁹ Η έννοια του κοινωνικού κράτους είναι ευρύτερη καθώς συνιστά την αναγνώριση από τη μεριά της πολιτείας των κοινωνικών δικαιωμάτων.

⁸ Αντ. Καρβούνης,, ό.π. σ. 207

⁹ Αντ. Καρβούνης, ό.π. σ. 206

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΑΠΟ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ ΝΥΧΤΟΦΥΛΑΚΑ ΣΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ

2.1 ΓΕΝΙΚΑ

Το κράτος πρόνοιας αποτελεί συγκεκριμένη και ιστορικά καθορισμένη μορφή του νεωτερικού κράτους στις διάφορες φάσεις της εξέλιξής του. Ανεξαρτήτως των διαφορετικών μορφών εκδίπλωσης του σύγχρονου κρατικού φαινομένου, μπορούμε να επισημάνουμε κάποια ουσιώδη χαρακτηριστικά στοιχεία που το διακρίνουν από τα κρατικά μορφώματα των προνεωτερικών κοινωνιών. Το κράτος συγκροτείται ως απρόσωπος πολιτικός μηχανισμός με υπέρτατη δικαιοδοσία σε μια ορισμένη εδαφική επικράτεια, ανεξάρτητος και υπερκείμενος της ιδιωτικής σφαίρας της κοινωνικής ζωής, που διατηρεί το μονοπώλιο της καταναγκαστικής ισχύος και ασκεί την εξουσία του βάσει των κανόνων δικαίου.

Η κυριαρχία του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής και οι μεγάλες αστικές επαναστάσεις που αποτέλεσαν πολιτική αποκρυστάλλωση της ήδη πραγματωθείσας ηγεμονίας της αστικής τάξης στην οικονομία, επέφεραν σταδιακά τροποποιήσεις στα χαρακτηριστικά της λειτουργίας, της δομής και της φιλοσοφίας της κρατικής υπόστασης, διαμορφώνοντας το κράτος της νεωτερικότητας. Θεμέλιοι λίθοι του πρώιμου αστικού κράτους είναι το σύνταγμα, η ανταγωνιστική οικονομία της αγοράς και η πατριαρχική οικογένεια¹⁰.

Η ολοκλήρωση της αστικής κοινωνίας προϋποθέτει την κατάρρευση των παλιών φεουδαρχικών δεσμών και προσωπικών εξαρτήσεων που διέπουν τις κοινωνικές σχέσεις. Ο φιλελευθερισμός αξιώνει την πλήρη ισότητα και ισονομία των ατόμων-πολιτών-ιδιοκτητών και την ελάχιστη παρέμβαση του κράτους στην κοινωνική ζωή. Σύμφωνα με την πρώιμη φιλελεύθερη πολιτειακή σκέψη ο νόμος και το κράτος δικαιούται και υποχρεούται να επιβάλλει ακόμα και με βίαιο τρόπο τη συμμόρφωση των πολιτών σε κανονιστικές διευθετήσεις ομαλούς συμβίωσης, αλλά δεν μπορεί για κανένα λόγο να παρέμβει στην αναδιανομή του κοινωνικού προϊόντος.¹¹ Οι φιλελεύθεροι στοχαστές αντιλαμβάνονται την κοινωνία εν γένει ως άθροισμα ατόμων

¹⁰ Stuart Hall, Bram Giben (επιμ.) *Η διαμόρφωση της νεωτερικότητας*, Σαββάλας, Αθήνα, 2003. σ. 140

¹¹ Κ. Τσουκαλάς, *Είδωλα Πολιτισμού*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1991, σ. 244

και ατομικών σκοποθεσιών. Οι θεωρητικές αυτές προσεγγίσεις αποκαλύπτουν τους θεμελιώδεις διαχωρισμούς της φεουδαλικής κοινωνίας, των οποίων την άρση επικαλούνται, ταυτόχρονα όμως αποκρύπτουν νέους διαχωρισμούς και ανισότητες που δημιουργεί ή αναπαράγει ο κοινωνικός καταμερισμός εργασίας στον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής.¹² Πράγματι το πρώιμο νεωτερικό κράτος εγγυάται τη βάση της αστικής κοινωνίας, την ατομική ιδιοκτησία και καθορίζει το γενικότερο πλαίσιο μέσα στο οποίο μπορεί να εξελιχθεί ο ελεύθερος συναγωνισμός.¹³ Η βασική του λειτουργία έγκειται στην απρόσκοπτη αναπαραγωγή των κεφαλαιοκρατικών σχέσεων παραγωγής κυρίως μέσω των κατασταλτικών μηχανισμών. Η οργάνωση του στρατού και της αστυνομίας είναι κύριο μέλημα για την τήρηση της νομιμότητας και την προστασία του κράτους από εξωτερικούς εχθρούς. Επίσης διασφαλίζουν την κρατική συνοχή ενάντια στις αποσχιστικές τάσεις και στα κατάλοιπα του φεουδαρχικού κατακερματισμού. Τέλος ο στρατός αποτελεί βασικό εργαλείο καταστολής των πρώτων εργατικών κινητοποιήσεων. Ένοπλες δυνάμεις καλούνται για να διαλύσουν μεγάλες διαδηλώσεις, όπως στο Spa Fields, στο Λονδίνο, το 1816, στο Peterloo, στο Μάντσεστερ, το 1819¹⁴.

Οργανώνεται το σύστημα της φορολογίας, ως κύρια πηγή πόρων του κράτους. Ταυτόχρονα, η φορολογία αποτελεί και προϋπόθεση για την άσκηση των δικαιωμάτων του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι (τιμηματική ψήφος), καθώς μόνο οι πολίτες που καταβάλλουν φόρο απολαμβάνουν τα συγκεκριμένα ατομικά δικαιώματα. Είναι χαρακτηριστικό ότι στη Γαλλία το 1830, σε πληθυσμό 25 εκατομμυρίων περίπου, ο αριθμός των πολιτών που είχαν δικαίωμα ψήφου δεν ήταν πάνω από 130.000. Ενώ στην Αγγλία, γενέτειρα του φιλελευθερισμού, χρειάστηκαν 100 χρόνια για την καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας (1832) από τη θέσπιση του κράτους της αγοράς.¹⁵

Η συμμετοχή του κράτους στην παραγωγική διαδικασία, περιορίζεται στη δημιουργία υποδομών που δεν αναλαμβάνει η ιδιωτική πρωτοβουλία (σιδηρόδρομοι, οδικά δίκτυα). Συνολικά το πρώιμο αστικό κράτος προσανατολίζεται σύμφωνα με τη διατύπωση του 2^{ου} άρθρου της Διακήρυξης των δικαιωμάτων του 1789, στη διαφύλαξη των φυσικών και απαράγραπτων ανθρώπινων δικαιωμάτων, ελευθερία, ιδιοκτησία, ασφάλεια και αντίσταση στην καταπίεση. Το κράτος αρνείται να επικυρώσει κάθε

¹² Μ. Αγγελίδης, *Η θεωρία των δικαιωμάτων στο σύγχρονο φιλελευθερισμό*, στο Π. Γετίμης-Δ. Γράβαρης (επιμ) *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική Η σύγχρονη προβληματική*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1993. σ. 74

¹³ R. Kühn, *Μορφές αστικής κυριαρχίας Φιλελευθερισμός- Φασισμός*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, χ.χ., σ. 48

¹⁴ E. Hobsbawm, *Η εποχή των επαναστάσεων 1789-1848*, Μ.Ι.Ε.Τ., Αθήνα, 1992, σ. 300

¹⁵ Αντ. Καρβούνης, *Εισαγωγή στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους*, Πατάκης, Αθήνα, 2004, σ. 172, 173

θετική υποχρέωση αφοσίωσης ή κοινωνικής αλληλεγγύης.¹⁶ Στο κυρίαρχο ιδεολογικό και αξιακό σύστημα της εποχής τα άτομα υπάρχουν για τον εαυτό τους και είναι υπεύθυνα της μοίρας τους. Οι προνοιακές πρακτικές θεωρείται ότι αναπαράγουν τη φτώχεια που είναι μια μορφή υλικής, πνευματικής και ηθικής κατάπτωσης. Σύμφωνα με τα λόγια του J.B. Say «η κοινωνία δεν χρωστά την παραμικρή βοήθεια, το παραμικρό μέσο επιβίωσης στα μέλη της. Με την αυτόβουλη ένωση σε κοινωνία, καθένα από τα μέλη της εισφέρει τον εαυτό του, θεωρείται ότι εισφέρει και τα μέσα επιβίωσής του».¹⁷

Το κράτος στο συγκεκριμένο στάδιο της ιστορικής του ανάπτυξης έχει περιγραφεί ως κράτος χωροφύλακας, καθώς η κυρίαρχες λειτουργίες είναι πολιτικές και αποσκοπούν στη διασφάλιση της αναπαραγωγής των κυρίαρχων παραγωγικών σχέσεων.¹⁸ Σκοπός του δεν είναι η εξασφάλιση της ασφάλειας και της ευημερίας των πολιτών αλλά η ασφάλεια του δικαίου.

2.2 ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Η κυριαρχία του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής ωθεί σε μια πρωτόγνωρη ανάπτυξη των παραγωγικών δυνάμεων, της επιστήμης και της τεχνολογίας και σε μια γενικότερη εμπέδωση στις συλλογικές νοοτροπίες της δυνατότητας του βιομηχανικού πολιτισμού για συνεχή πρόοδο. Ταυτόχρονα κυοφορεί στο εσωτερικό του αντιφάσεις που πολύ σύντομα αναδεικνύονται στο ιστορικό προσκήνιο.

Η επέκταση και καθιέρωση της βιομηχανίας ως βασικής μονάδας παραγωγής (κλωστοϋφαντουργία, βαμβακοβιομηχανία κλπ) κατά πρώτο λόγο μετέτρεψε σε μισθωτούς εργάτες την πλειοψηφία των αγροτών γης και κατά δεύτερο λόγο η συνεχής εκμηχάνιση της παραγωγής συντελεί στην αποειδίκευση της παλιάς ειδικευμένης εργασίας της μανιφακτούρας (ο λουδισμός είναι χαρακτηριστικό παράδειγμα της υποδοχής των τεχνιτών στις τεχνολογικές καινοτομίες). Ταυτόχρονα η ανάδυση της σύγχρονης μεγαλούπολης ως κέντρου παραγωγικών δραστηριοτήτων, έδρας της διοίκησης και τόπου κατοικίας, πραγματοποιείται χωρίς πολεοδομικό σχεδιασμό, με έλλειψη δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης, καθαριότητας και αισθητικής των δρόμων και των κτιρίων. Η κοινωνική διαίρεση προβάλλεται στο χώρο για πρώτη φορά τόσο

¹⁶ Fr. Ewald, *Ιστορία του κράτους πρόνοιας*, Gutenberg, Αθήνα, 2000, σ. 22

¹⁷ Fr. Ewald, ο.π. σ. 29

¹⁸ Γ. Ρούσης, *Εισαγωγή στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης*, Gutenberg, Αθήνα, 1984, σ. 101

έντονα με τη διάκριση σε εργατικές και αστικές περιοχές. Οι άθλιες συνθήκες ζωής για την κοινωνική πλειοψηφία εγκυμονούν μεταδοτικές ασθένειες και νόσους (τύφος, χολέρα)¹⁹.

Η μαζική φτώχεια παίρνει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά: ευρεία έκταση που αφορά ολόκληρους πληθυσμούς, ένταση καθώς είναι διαρκής και η προέλευση της είναι η εργασία και όχι η έλλειψή της όπως παλιότερα.²⁰ Το 1847 στην Πρωσία ο πληθυσμός είχε σταματήσει να τρέφεται με ψωμί και βασιζόταν στις πατάτες.²¹

Η εξαθλίωση αποτελεί γενεσιουργό αιτία κοινωνικών φαινομένων όπως ο αλκοολισμός, η έξαρση της εγκληματικότητας, της πορνείας και της παιδοκτονίας, η διάχυση της βίας. Το ασφυκτικό κοινωνικό πλαίσιο ωθεί μεγάλα τμήματα της μισθωτής εργασίας στην υιοθέτηση συγκρουσιακών πρακτικών. Οι αυθόρμητοι και μεμονωμένοι αγώνες καταστέλλονται από την αστυνομία και το στρατό αρχικά, όμως σταδιακά μετασχηματίζονται σε οργανωμένο πολιτικό αγώνα μέσω των πρώτων μαζικών εργατικών συνδικάτων και πολιτικών κομμάτων (χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το κίνημα των χαρτιστών στην Αγγλία 1835- 1845), σε ένα μόνιμο κοινωνικοπολιτικό φορέα πίεσης προς την εργοδοσία, για αύξηση των μισθών και βελτίωση των συνθηκών εργασίας και προς το κράτος για πολιτικά δικαιώματα και ανάπτυξη δομών κοινωνικής πολιτικής. Εξάλλου ο μαρασμός των συντεχνιών και των δομών αλληλοβοήθειας και υποστήριξης των μελών που είχε αναπτυχθεί στους κόλπους των συντεχνιών, καθώς και η βίαια αστικοποίηση που απομάκρυνε εκατομμύρια ανθρώπους από τις τοπικές κοινότητες και τα άτυπα δίκτυα κοινωνικής προστασίας, ωθεί το εργατικό κίνημα στην ανάπτυξη μορφών συλλογικής κάλυψης των αναγκών αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης.

Σταδιακά μέσα από τους αλληπάλληλους αγώνες του εργατικού κινήματος κατά τη διάρκεια του 19^{ου} αιώνα, αναγκάζεται το φιλελεύθερο κράτος να υιοθετήσει κοινωνικές πολιτικές και να παραχωρήσει περισσότερα πολιτικά δικαιώματα. Παράλληλα η όξυνση του ανταγωνισμού μεταξύ των μεγάλων δυνάμεων και η ανάγκη προστασίας της εθνικής βιομηχανίας και οικονομίας απέναντι στην έκθεση στο διεθνή ανταγωνισμό, προσανατολίζει την κρατική πολιτική στην ενεργό παρέμβαση στην οικονομία.

¹⁹ Er.Hobsbawm, ο.π. σ. 288

²⁰ Fr. Ewald, ο.π. σ. 74

²¹ Er.Hobsbawm, ο.π. σ. 292

2.3 Η ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Η επέκταση των κοινωνικών λειτουργιών του κράτους στο δεύτερο μισό του 19^{ου} αιώνα, σηματοδοτεί τη διαδικασία μετάβασης από το κράτος νυχτοφύλακα στο παρεμβατικό κράτος και στις πρώτες μορφές κοινωνικού κράτους. Η κοινωνική πολιτική του κράτους υλοποιείται μέσα από τη θέσπιση της κοινωνικής ασφάλισης, τον έλεγχο των ωρών εργασίας, τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας, τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, τη μαζικοποίηση της εκπαίδευσης.

Στη Γερμανία ο Βίσμαρκ, κάτω και από την πίεση του εργατικού κινήματος και του σοσιαλδημοκρατικού κόμματος, του μεγαλύτερου τότε εργατικού κόμματος στον κόσμο, θεσπίζει τους νόμους εναντίον των σοσιαλιστών επιχειρώντας να ανακόψει την διευρυνόμενη επιρροή της σοσιαλδημοκρατίας, ενώ ταυτόχρονα εισάγει το πρώτο οργανωμένο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, που βασίζεται στην αρχή της κοινής ευθύνης εργατών και εργοδοτών.²² Στη Γαλλία ψηφίστηκαν τον Ιούνιο και Ιούλιο 1850 δύο νόμοι, για τη θεσμοθέτηση ενός Εθνικού Ταμείου Συντάξεων και για τις αλληλοβοηθητικές εταιρίες. Οι νόμοι αυτοί θεωρούνται οι πρώτοι γαλλικοί νόμοι κοινωνικής ασφάλισης²³. Ακολουθούν η Αυστρία, η Ουγγαρία, η Νορβηγία, η Ρουμανία, η Μεγάλη Βρετανία, η Πολωνία. Υλοποιούνται ρυθμίσεις για την παιδική μέριμνα, την παιδική εργασία, την κατοικία, την παιδεία. Στην Αγγλία οι Φαβιανοί (Βεατρίκη και Σίντνευ Γουεμπ) μέσα από εξαντλητική συλλογή και παράθεση στοιχείων, σύνταξη εκθέσεων για τις συνθήκες εργασίας, δημόσιας υγιεινής, γυναικείας και παιδικής εργασίας και ασκώντας πλατιά πολιτική προπαγάνδα συντελούν στη διαμόρφωση ευνοϊκού κλίματος για την ανάληψη μέτρων κοινωνικής πολιτικής. Οι Φαβιανοί θεωρούν ότι πρέπει να θεσπιστεί ένα «εθνικό κατώτατο όριο», βάσει των συλλογικών συμβάσεων των πιο ισχυρών βιομηχανικών συνδικάτων, το οποίο θα έχει πανεθνική ισχύ. Επίσης συνέβαλλαν στην καθιέρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως φορέα άσκησης κοινωνικής πολιτικής.²⁴

²² Ολ. Στασινοπούλου, *Κράτος πρόνοιας*, Gutenberg, Αθήνα, 2003, σ. 47

²³ Fr. Ewald, ό.π. σ. 222

²⁴ Ολ. Στασινοπούλου, ό.π. σ. 47

2.4 20^{ος} ΑΙΩΝΑΣ: Η ΕΔΡΑΙΩΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αν στα τέλη του 19^{ου} αιώνα τίθενται τα θεμέλια του κοινωνικού κράτους, η ανάπτυξη, η εδραίωση και η κρίση του συνοδεύουν την ιστορική κίνηση καθόλη τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα. Σχηματικά μπορούμε να διακρίνουμε τρία διαφορετικά στάδια, από την αρχική διεύρυνση των κοινωνικών λειτουργιών του κράτους έως τη σημερινή εποχή²⁵ : α) πρώτη περίοδος, από το τέλος του 18^{ου} αιώνα μέχρι το β' παγκόσμιο πόλεμο Όπως είδαμε η αρχική διεύρυνση των κρατικών λειτουργιών πραγματοποιείται στο δεύτερο μισό του 19^{ου} αιώνα. Η έλευση του 20^{ου} αιώνα σηματοδοτεί την εμφάνιση μιας σειράς κρισιακών φαινομένων που εκκινώντας από τις αναπτυγμένες κοινωνίες της δύσης, θα εντάξουν στη δίνη τους το σύνολο σχεδόν των χωρών του κόσμου. Ο α' παγκόσμιος πόλεμος, η οκτωβριανή επανάσταση στη Ρωσία, καθώς και οι αποτυχημένες εργατικές εξεγέρσεις σε μια σειρά άλλων χωρών (Ουγγαρία, Γερμανία, Ιταλία) αποτελούν μοχλό θέτουν επιτακτικά το ζήτημα των κοινωνικών μεταρρυθμίσεων. Εισηγητικές εκθέσεις νόμων στην Αγγλία το 1919, επισημαίνουν την αναγκαιότητα εξασφάλισης μεγάλου μέρους του κόστους αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης από το κράτος, ως ανάχωμα απέναντι στη σοσιαλιστική επιρροή και την κοινωνική όξυνση.²⁶ Η οικονομική κρίση της δεκαετίας του 30, η άνοδος του φασισμού και ο επερχόμενος β' παγκόσμιος πόλεμος επιβάλλουν τον αναπροσδιορισμό των κρατικών πολιτικών σε μια σειρά από χώρες.

Η χρηματιστηριακή κρίση του 1929 προκαλεί οικονομικές καταρρεύσεις, πτώση της παραγωγής, περικοπές της εργασίμης εβδομάδας και κατακόρυφη αύξηση της ανεργίας. Ακολούθως εκδηλώνεται κρίση και στον αγροτικό τομέα, με την απότομη πτώση της τιμής των αγροτικών προϊόντων και την καταχρέωση των αγροτικών νοικοκυριών.²⁷ Στη Γερμανία η κρίση προκάλεσε πτώση 46% της βιομηχανικής παραγωγής και 6.000.000 ανέργους. Στη Γαλλία 38%, στην Ιταλία 33% και στην Τσεχοσλοβακία 36%. Οικονομολόγοι όπως ο Κένυς, με τη Γενική Θεωρία της Απασχόλησης του τόκου και του χρήματος, ή ο Πολωνός Καλέτσκι τονίζουν την αναγκαιότητα σχεδιασμένης κρατικής παρέμβασης, ελέγχου του συναλλάγματος, χειραγώγησης του εξωτερικού εμπορίου, τόνωσης της ζήτησης με έργα υποδομών.

²⁵ Ολ. Στασινοπούλου, ό.π. σ. 42-43

²⁶ Ολ. Στασινοπούλου, ό.π. σ 48

²⁷ M.Mazower, *Σκοτεινή Ηπειρος Ο Ευρωπαϊκός εικοστός αιώνας*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα, 2001, σ. 118, Μ.Ψαλιδόπουλος, *Διεθνής σύγκρουση και οικονομική σκέψη Διεθνές εμπόριο και εθνικό συμφέρον 17^{ος}-20^{ος} αιώνας*, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα, 2003, σ.46

Άλλωστε το μοντέλο της κεφαλαιακής συσσώρευσης, το οποίο θα χαρακτηρίσει μια ολόκληρη ιστορική περίοδο, στηρίζεται στην αποειδικευμένη εργασία, στην εμβάθυνση του καταμερισμού της εργασίας μεταξύ διευθυντικής και εκτελεστικής εργασίας, στην εισαγωγή επιστημονικών κριτηρίων, τεχνικών ελέγχου και επίβλεψης της παραγωγής.²⁸ Το μοντέλο αυτό που έμεινε γνωστό ως τειλορισμός- φορντισμός προϋποθέτει την ύπαρξη ενός εργατικού δυναμικού σε καλή φυσική κατάσταση και συναίνεση-πειθάρχηση σε ζητήματα οργάνωσης της εργασίας, αύξησης της παραγωγικότητας²⁹.

Β) Δεύτερη περίοδος , «Χρυσή εποχή» του κοινωνικού κράτους (1944-1969) Η λήξη του β' παγκοσμίου πολέμου βρήκε το σύνολο των εμπλεκόμενων κρατών και κοινωνιών (εκτός από τις ΗΠΑ που μέσα στον πόλεμο αύξησαν το ΑΕΠ τους) αντιμέτωπες με ανυπολόγιστες υλικές ζημιές, καταβαραθρωμένες οικονομίες, απώλειες εκατομμυρίων ανθρώπινων ζωών. Η αναγκαιότητα της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης αναδεικνύει το κράτος ως καθολικό φορέα του γενικού συμφέροντος, οργανωτή της νέας μεταπολεμικής πραγματικότητας.³⁰ Πράγματι με μοχλό τον κρατικό σχεδιασμό, οι δυτικές κοινωνίες θα γνωρίσουν μια οικονομική άνθιση χωρίς προηγούμενο που θα περιγραφεί ως «τριάντα ένδοξα χρόνια», «χρυσή εποχή».³¹ Η οικονομική ανασυγκρότηση στηρίχθηκε στον ενεργό ρόλο του κράτους μέσω της τόνωσης της ζήτησης και αύξησης των δημοσίων δαπανών, της μαζικής βιομηχανικής παραγωγής και της νέας εκβιομηχάνισης. Εκβιομηχάνιση που βασίστηκε σε τεχνολογίες του 19^{ου} αιώνα με βάση τον άνθρακα, το σίδηρο και το χάλυβα (η περίπτωση εκβιομηχάνισης αγροτικών χωρών όπως η Ρουμανία και η Βουλγαρία) ή εκβιομηχάνιση με βάση τις τεχνολογίες του 20^{ου} αιώνα βασισμένες στο πετρέλαιο και τη μηχανή εσωτερικής καύσης (η περίπτωση των δυτικοευρωπαϊκών χωρών)³² Στην Ευρώπη η κατά κεφαλή αύξηση του ΑΕΠ απ' το 1913-1950 κυμαίνονταν στο 1% ετησίως. Απ' το 1950-1970 τετραπλασιάστηκε. Τα ποσοστά ανεργίας στη δυτική Ευρώπη έπεσαν απ' το 7,5% κατά μέσο όρο στη δεκαετία του 1930 σε μόλις κάτω από το 3% τη δεκαετία του 1950 και 1,5% τη δεκαετία του 1960.³³ Η εργατική τάξη της βιομηχανικής παραγωγής αυξάνει το μέγεθός της ως ποσοστό του απασχολούμενου

²⁸ Θ. Αλεξίου, *Εργασία εκπαίδευση και κοινωνικές τάξεις Το ιστορικό- θεωρητικό πλαίσιο*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2002, 6.134

²⁹ Αντ. Γκράμσι, *Αμερικανισμός και φορντισμός*, Ασυνέχεια, Αθήνα, 1988, σ. 34

³⁰ Ολ Στασινοπούλου, ό.π. σ. 52

³¹ Er. Hobsbawm, *Η εποχή των άκρων Ο σύντομος εικοστός αιώνας 1914-1991*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1995, σ. 330

³² Er. Hobsbawm, ό.π. σ. 333, 345

³³ Er. Hobsbawm , ό.π. σ. 331,341,Μ.Μazower ό.π. σ. 282

πληθυσμού. Σε όλες τις βιομηχανικές χώρες, ο «εφεδρικός στρατός» των ανέργων απορροφάται στην παραγωγή όπως και η προσφορά εργασίας των μεταναστών και αυτών που προέρχονταν από την ύπαιθρο καλύπτεται από τις ανάγκες της καλπάζουσας βιομηχανικής παραγωγής. Σε παγκόσμια κλίμακα ο αριθμός των χωρών που εξαρτώνται πρωταρχικά από τη γεωργία συρρικνώνεται δραστικά. Η τεχνολογική καινοτομία μειώνει τον κοινωνικά αναγκαίο χρόνο για την παραγωγή ενός προϊόντος και ακολούθως μειώνει την αξία και την τιμή του. Η δυνατότητα μαζικής κατανάλωσης είναι μια πραγματικότητα για τις κοινωνίες της δύσης. Το πρότυπο της μαζικής εκβιομηχάνισης με την επίβλεψη, το σχεδιασμό, την καθοδήγηση του κράτους συνιστά μια μορφή μικτής οικονομίας, σύζευξη οικονομικού φιλελευθερισμού και σοσιαλδημοκρατικής ρύθμισης. Σύμφωνα με τον Δ.Π. Καράγιωργα οι στόχοι της παρέμβασης του κράτους στην οικονομία έχουν ως εξής³⁴: εφοδιασμός της οικονομίας με δημόσια αγαθά και υπηρεσίες στις επιθυμητές ανάγκες και ποσότητες. Επέκταση των δραστηριοτήτων που δημιουργούν εξωτερικές οικονομίες και περιορισμός των εξωτερικών επιβαρύνσεων. Έλεγχος των μονοπωλίων, αναδιανομή του εισοδήματος και του πλούτου στην αναγκαία έκταση για την πραγματοποίηση της κοινωνικά επιθυμητής διανομής. Σταθεροποίηση της οικονομίας και συγκεκριμένα αντιμετώπιση της ύφεσης και καταπολέμηση του πληθωρισμού. Ανακατανομή των πόρων στην έκταση που απαιτεί η πραγματοποίηση της κοινωνικά επιθυμητής οικονομικής ανάπτυξης. Η άρθρωση του μεταπολεμικού κοινωνικού κράτους είναι προϊόν της συγκυρίας της οικονομικής ανάπτυξης, της πολιτικής σταθερότητας (τουλάχιστον στις χώρες του κέντρου) και ευρείας κοινωνικής συναίνεσης. Ο στόχος της μεγέθυνσης του κοινωνικού προϊόντος αποτελεί κοινό τόπο για τις πολιτικές δυνάμεις σε όλο το πλάτος του πολιτικού φάσματος.

Η κοινωνική πολιτική ενσωματώνει τις αξίες της κοινωνικής αλληλεγγύης, της ευημερίας και της κοινωνικής συνοχής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το μοντέλο του Beveridge για την παρέμβαση του κράτους στο πεδίο της αναπαραγωγής: α) δημιουργία εθνικού συστήματος υγείας β) επίτευξη πλήρους απασχόλησης γ) προώθηση συστήματος οικογενειακών επιδομάτων Θεωρούσε ότι το κράτος πρέπει να εξασφαλίζει ένα βασικό εισόδημα και ταυτόχρονα να συγκροτεί ένα διευρυμένο δίκτυο υπηρεσιών πρόνοιας για την επίτευξη ενός κοινωνικά ανεκτού κατώτατου επίπεδου

³⁴ Δ.Π. Καράγιωργας, Δημόσια Οικονομική I: Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους, Παπαζήσης, Αθήνα, 1981

επιβίωσης.³⁵ Στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες το ποσοστό των δημοσίων δαπανών που αναλογούσαν στην πρόνοια γνώρισε αλματώδη αύξηση. Εθνικά συστήματα υγείας εδραιώνονται σε πολλές χώρες, ενώ παράλληλα τα κοινωνικά δικαιώματα αναγνωρίζονται διεθνώς. Φιλόδοξα προγράμματα στέγασης, οικογενειακής βοήθειας, υποστήριξης των εργαζόμενων μητέρων, στήριξης των ηλικιωμένων καταρτίζονται και εφαρμόζονται. Υπερεθνικοί οργανισμοί έχουν ως αντικείμενο το σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής και προωθούν κοινωνικά προγράμματα (ανεργία, μετεκπαίδευση, κοινωνική ασφάλιση)³⁶. Αυτός ο συνδυασμός παρέμβασης στην οικονομία και συγκρότησης θεσμών, υπηρεσιών και μηχανισμών συλλογικής κάλυψης και προστασίας συμπυκνώνει την ουσία του κοινωνικού κράτους στη συγκεκριμένη ιστορική περίοδο.

Παρόλα αυτά αξίζει να τονιστεί ότι το κοινωνικό κράτος ποτέ δε μπόρεσε να δημιουργήσει ένα πλέγμα προστασίας και ασφάλειας για το σύνολο του πληθυσμού. Σημαντικό μέρος παρέμενε σε άτυπα δίκτυα όπως η οικογένεια ενώ τμήματα της μισθωτής εργασίας όπως οι μετανάστες της αλυσίδας παραγωγής της γαλλικής αυτοκινητοβιομηχανίας πχ, στερούνταν βασικών δικαιωμάτων, ατομικών και κοινωνικών. Εξάλλου το κοινωνικό κράτος με την ευρεία ανάπτυξη συστημάτων και εργαλείων κοινωνικής πολιτικής περιορίζεται κυρίως στις αναπτυγμένες δυτικές κοινωνίες και σε κάποιες από τις χώρες του «υπαρκτού σοσιαλισμού».

Γ) Τρίτη περίοδος, 1969- σημερινή εποχή. Κρίση και μετασχηματισμός του κοινωνικού κράτους Η ευφορία και η πίστη σ' ένα μέλλον πλήρους απασχόλησης και διαρκούς ανάπτυξης έλαβε τέλος στις αρχές της δεκαετίας του 70. Η πετρελαϊκή κρίση του 73 επέφερε μια απότομη αύξηση στις τιμές των κεφαλαιουχικών αγαθών. Η άνοδος των τιμών εκτίναξε τον πληθωρισμό στα ύψη. Στην Ευρώπη του Ο.Α.Σ.Α. το ποσοστό τινάχτηκε από το μέσο όρο του 3,7% για την περίοδο 1961-1969 στο 6,4% το 1969-1973 και 10,9% το 1973-79, με σημαντικές αποκλίσεις ανάμεσα στις εθνικές οικονομίες. Έτσι ενώ η Αγγλία, Ιταλία, Ισπανία, Ιρλανδία εμφάνιζαν τη δεκαετία του 70 ένα μέσο πληθυσμό της τάξης του 16%, η Δυτική Γερμανία, η Αυστρία, η Ολλανδία και η Ελβετία ήταν πιο κοντά στο 5%.³⁷ Το φορντιστικό μοντέλο συσσώρευσης εισέρχεται σε κρίση. Η πτώση του μέσου ποσοστού κέρδους επιτάσσει αναδιαρθρώσεις

³⁵ Ολ. Στασινοπούλου, ό.π. σ. 54

³⁶ Ολ. Στασινοπούλου, ό.π. σ. 55

³⁷ M.Mazower, ό.π.σ. 315

στην παραγωγική διαδικασία και επέκταση της διαδικασίας αξιοποίησης του κεφαλαίου σε νέες σφαίρες. Ο τύπος της σταθερής μακροχρόνιας μισθωτής σχέσης αντικαθίσταται σταδιακά από την ευέλικτη εργασιακή σχέση: αύξηση της εσωτερικής και εξωτερικής κινητικότητας των εργαζομένων από εργασία σε εργασία και προσαρμογή της παραγωγής στις διαρκείς μεταβολές που επιβάλλει η αυτοματοποίηση.

Η επιβολή πιο σφιχτής δημοσιονομικής πολιτικής ως μέσου εξουδετέρωσης των πληθωριστικών πιέσεων δεν έφερε αποτελέσματα. Η αύξηση του πληθωρισμού και η αύξηση της ανεργίας δημιούργησαν το φαινόμενο του στασιμοπληθωρισμού. Τα κράτη οδηγήθηκαν σε δημοσιονομική κρίση, χρεοκοπία των εθνικών συστημάτων υγείας και ασφάλισης, βασικών πυλώνων της κοινωνικής πολιτικής. Τα τεράστια κρατικά ελλείμματα και οι ανάγκες δανεισμού έδωσαν ώθηση στις υποβόσκουσες και για χρόνια αγνοημένες κριτικές των φιλελεύθερων οικονομολόγων για την υπερδιόγκωση ή υπερφόρτωση του κράτους. Η φιλελεύθερη κριτική στο κοινωνικό κράτος και την πολιτική του οικονομία εδράζεται στα εξής επιχειρήματα:³⁸ α) στην αρχή της συνολικής ενεργού ζήτησης αντιπαρατίθεται ο μονεταριστικός κανόνας περί υγιούς χρήματος β) στην επιδίωξη της πλήρους απασχόλησης αντιπαρατίθεται η αντίληψη περί φυσικού ποσοστού ανεργίας γ) στην αντίληψη που βλέπει το κράτος ως φορέα της γενικής βούλησης και ενσαρκωτή του συλλογικού κοινωνικού συμφέροντος αντιπαρατίθεται η αντίληψη περί πολιτικού συστήματος ως «πολιτικής αγοράς» στο εσωτερικό της οποίας πρυτανεύουν τα συμφέροντα μερίδων της κρατικής γραφειοκρατίας ή των κοινωνικών συντεχνιών και ομάδων συμφερόντων που πρέπει να παραμεριστούν δ) στην αντίληψη περί αποτυχίας της αγοράς για την αντιμετώπιση της οποίας συγκροτείται η κρατική ρύθμιση αντιπαρατίθεται το επιχείρημα της αποτυχίας της πολιτικής ε) στην αντίληψη της παρέμβασης του κράτους για την εξάλειψη των συνθηκών αβεβαιότητας αντιπαρατίθεται η άποψη της αβεβαιότητας ως συστατικό στοιχείο των κοινωνικών σχηματισμών εν γένει.

Η σταδιακή επικράτηση των νεοφιλελεύθερων αντιλήψεων στο χώρο της πολιτικής (η λεγόμενη Νέα Δεξιά και η σταδιακή μεταστροφή της παλιάς σοσιαλδημοκρατίας στην κατεύθυνση πλήρους αποδοχής των κριτηρίων της αγοράς) και της θεωρίας προώθησε το μετασχηματισμό των κρατικών δομών στην κατεύθυνση της φιλελευθεροποίησης και κυριαρχίας ιδιωτικοοικονομικών όρων και κριτηρίων λειτουργίας. Η αποδόμηση του κοινωνικού κράτους πραγματοποιείται μέσα από την

³⁸ Δ.Γράβαρης, *Κρίση του κοινωνικού κράτους και νεωτερικότητα*, Ι.Σ.Κ. Αθήνα, 1997, σ.96

ιδιωτικοποίηση δημοσίων φορέων που δραστηριοποιούνται στο χώρο της αναπαραγωγής, με την περιστολή των κοινωνικών δαπανών και τη διακοπή αρκετών προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής. Στις ΗΠΑ στο τέλος της οκταετίας διακυβέρνησης του Ρήγκαν οι παροχές του προγράμματος κοινωνικής βοήθειας μειώθηκαν κατά 24% και μισό εκατομμύριο δικαιούχοι αποκλείστηκαν από αυτό.³⁹ Προωθούνται στους πολίτες χρήστες –καταναλωτές πλέον- ιδιωτικοί κερδοσκοπικοί φορείς υπηρεσιών του τομέα αναπαραγωγής και συλλογικής κατανάλωσης.⁴⁰

Τα αποτελέσματα των μονεταριστικών πολιτικών και της εμμονής στη δημοσιονομική πειθαρχία είναι έκδηλα: περισσότεροι από 50.000.000 άνθρωποι, περίπου το 17% του πληθυσμού ζούσαν σε συνθήκες φτώχειας στην Ευρώπη το 1993. Η Αγγλία τη δεκαετία του 90 ήταν η πιο άνηση κοινωνία του δυτικού κόσμου με περίπου 14.000.000 ανθρώπους να ζουν σε συνθήκες φτώχειας και ανάμεσά τους 4.000.000 παιδιά. Στις ΗΠΑ οι 400 πλουσιότερες οικογένειες είδαν το εισόδημά τους να αυξάνει κατά 3.000% τη δεκαετία του 80, ενώ το 80% του πληθυσμού υπέστη μείωση του πραγματικού του εισοδήματος.⁴¹

Πάντως η συρρίκνωση του κοινωνικού κράτους τις δύο τελευταίες δεκαετίες δεν οδήγησε στην πλήρη εξάλειψή του. Το κράτος εξακολουθεί να παίζει καταλυτικό ρόλο στην κοινωνική ρύθμιση και αναπαραγωγή μέσω των συλλογικών συμβάσεων εργασίας, της κοινωνικής ασφάλισης, των επιδομάτων ανεργίας και των πολιτικών για την καταπολέμηση της ανεργίας. Σε ένα κοινωνικό περιβάλλον με χαρακτηριστικά μακροχρόνιας δομικής ανεργίας, εξάπλωσης των ευέλικτων και ελαστικών εργασιακών σχέσεων, γήρανσης του πληθυσμού, έντονων ανισοτήτων το κράτος στον 21ο αιώνα καλείται να οικοδομήσει νέους μηχανισμούς και πολιτικές προστασίας που η αγορά δεν μπορεί να καλύψει.

³⁹ Αντ. Καρβούνης, *ό.π.* σ. 250

⁴⁰ Σ.Ρομπόλης-Μ.Χλέτσος, *Η κοινωνική πολιτική μετά την κρίση του κράτους πρόνοιας*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1995, σ. 13

⁴¹ Μ.Μαζοβερ, *ό.π.* σ. 327

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: ΤΥΠΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Στα μεταπολεμικά κοινωνικά κράτη αντανακλώνται διαφορετικές στοχοθεσίες, κριτήρια, εύρος των συστημάτων κοινωνικής προστασίας, θεσμικό υπόβαθρο, ιδεολογικοπολιτικό εποικοδόμημα. Κατ' αυτόν τον τρόπο μπορούμε να διακρίνουμε τέσσερις διαφορετικούς τύπους κοινωνικών κρατών: α) το αγγλοσαξονικό β) το κεντροευρωπαϊκό κρατικό κορπορατιστικό γ) το σκανδιναβικό δ) το νοτιοευρωπαϊκό κοινωνικό κράτος⁴².

A. Αγγλοσαξονικό μοντέλο

Το φιλελεύθερο αγγλοσαξονικό κοινωνικό κράτος διέπεται από τις αρχές και τη φιλοσοφία του υπολειμματικού μοντέλου κοινωνικής πολιτικής⁴³. Η κάλυψη των αναγκών αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης πρέπει να γίνεται μέσα από τους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς και την οικογένεια. Το κράτος δρα ως τελευταίο δίκτυο ασφαλείας για την αποφυγή της εξαθλίωσης. Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας βασίζονται στην οργάνωση και προσφορά υπηρεσιών στους δικαιούχους και όχι σε χρηματικές παροχές. Αναπτύσσονται συστήματα εξακρίβωσης της οικονομικής κατάστασης και των συγκεκριμένων αναγκών για τις οποίες χρειάζεται η παρέμβαση του κράτους. Πάντως η δυνατότητα ελέγχου της προσωπικής ζωής των δικαιούχων για την όσο δυνατόν μεγαλύτερη εξοικονόμηση πόρων, έχει γίνει αντικείμενο κριτικής για λανθάνουσες ρατσιστικές πρακτικές και κοινωνικό στιγματισμό των συγκεκριμένων ανθρώπων ως αποτυχημένων. Βασικές χώρες που υπάγονται σ' αυτόν τον τύπο κοινωνικού κράτους είναι οι ΗΠΑ, Καναδάς, Αυστραλία.

B. Κρατικό κορπορατιστικό μοντέλο

Στο κρατικό κορπορατιστικό τύπο κοινωνικού κράτους, η αναγνώριση δικαιωμάτων και οι παροχές λαμβάνουν χώρα ανάλογα με την επαγγελματική-εργασιακή κατηγορία και την ασφάλιση. Η χρηματοδότηση των κοινωνικών παροχών που έχουν τη μορφή επιδόματος βασίζεται στις εισφορές εργοδοτών και εργαζομένων

⁴² Αντ. Καρβούνης, *Εισαγωγή στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους*, Πατάκης, Αθήνα, 2004, σ. 220-222, Μ. Mazower, *Σκοτεινή Ήπειρος Ο ευρωπαϊκός εικοστός αιώνας*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα, 2001, σ. 288

⁴³ Ολ. Στασινοπούλου, *Κράτος Πρόνοιας*, Gutenberg, Αθήνα, 2003, σ. 24

και κατά δεύτερο λόγο στη φορολογία. Δίνεται μεγάλο βάρος στην οικογένεια ως βασικό πυρήνα κοινωνικής φροντίδας. Οι κοινωνικές υπηρεσίες που αντικαθιστούν τη γυναικεία φροντίδα των παιδιών παρουσιάζουν σχετική υπανάπτυξη. Είναι χαρακτηριστικό ότι ενώ στη Δανία και τη Σουηδία το 50% των παιδιών εξυπηρετούνται από δημόσιες υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και προστασίας σε Γερμανία, Ολλανδία και Βέλγιο το ποσοστό ανέρχεται μόλις στο 5%.

Γ. Σκανδιναβικό μοντέλο

Ο σκανδιναβικός τύπος κοινωνικού κράτους είναι αρκετά περιορισμένος γεωγραφικά σε Σουηδία, Δανία, Νορβηγία και Φινλανδία. Χαρακτηριστικό του είναι η καθολικότητα των παροχών και η χρηματοδότησή τους μέσω της φορολογίας. Η κοινωνική πολιτική ασκείται κυρίως μέσω κοινωνικών υπηρεσιών, στις οποίες μεγάλο ρόλο παίζουν οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης και όχι μέσω επιδομάτων. Η κοινωνική πρόνοια βασίζεται στην αρχή της κοινωνικής ιθαγένειας. Αναγνωρίζει σε όλους τους πολίτες και σε όσους μετανάστες διαμένουν νόμιμα στη χώρα κοινωνικά δικαιώματα ανεξάρτητα απ' την ανάγκη στην οποία θα βρεθούν ή μπορεί να καταμετρηθεί ή την εργασιακή τους σχέση.

Δ. Νοτιοευρωπαϊκό μοντέλο

Η ιδιομορφία του νοτιοευρωπαϊκού τύπου κοινωνικού κράτους έγκειται στο ότι διαφοροποιείται προγραμματικά τόσο από το σκανδιναβικό μοντέλο (το οποίο επικεντρώνεται στην κοινωνική ιδιότητα του πολίτη και είναι βασισμένο στην καθολικότητα των κοινωνικών υπηρεσιών) όσο και από το κρατικό κορπορατιστικό της κεντρικής Ευρώπης (το οποίο είναι βασισμένο στην επαγγελματική κατηγοριοποίηση).⁴⁴ Η αντίληψη ότι οι χρηματικές παροχές εξαρτώνται από την επαγγελματική κατάσταση (και χρηματοδοτούνται από εισφορές) ενώ η υγειονομική περίθαλψη παρέχεται σε καθολική βάση και με αποκεντρωμένες μορφές, αποτελεί ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό γνώρισμα στη συγκρότηση, δομή και λειτουργία του κοινωνικού κράτους στη νότια Ευρώπη. Κάποια κοινά χαρακτηριστικά που αναφέρονται πιο κάτω, συνηγορούν υπέρ της ομαδοποίησης των κρατών σε ένα ξεχωριστό νοτιοευρωπαϊκό τύπο.

⁴⁴ M.Ferrera, *Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, στο Μ.Ματσαγγάνης (επιμ.) *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 1999, σ.44-45

Η προστασία της μισθωτής εργασίας παρουσιάζει ένα ιδιόμορφο δυισμό. Από τη μια μεριά τα προγράμματα κοινωνική προστασίας παρέχουν φροντίδα στα τμήματα των εργαζομένων που βρίσκονται στο εσωτερικό της επίσημης ή θεσμικά κατοχυρωμένης αγοράς εργασίας. Αντιθέτως για όλους αυτούς που βρίσκονται εκτός της επίσημης αγοράς εργασίας,(ανασφάλιστοι, νέοι, εργαζόμενοι με το κομμάτι, μετανάστες) οι παροχές είναι πενιχρές. Η Ισπανία, η Πορτογαλία, η Ελλάδα και η Ιταλία είναι τα μόνα κράτη της Ε.Ε. στα οποία δεν λειτουργεί εθνικό πρόγραμμα ελάχιστου εισοδήματος για άτομα και οικογένειες με ανεπαρκείς πόρους. Επίσης οι χρηματικές παροχές παίζουν σημαίνοντα ρόλο στα συστήματα κοινωνικής προστασίας .

Και στις τέσσερις χώρες παρατηρείται σχετική υπανάπτυξη του κοινωνικού κράτους με ταυτόχρονη ανθεκτικότητα της οικογένειας, ως μηχανισμού που με κάποιο τρόπο απορροφά τους κοινωνικούς κραδασμούς προσφέροντας άτυπες υπηρεσίες πρόνοιας στα μέλη της. Στις τρεις καθολικές χώρες, η έννοια της κοινωνικής αλληλεγγύης, έντονα τροφοδοτημένη και από την ισχυρή παρουσία της εκκλησίας διαποτίζει την κοινωνική κουλτούρα και συνείδηση.

Η κατανομή της προστασίας σε όλο το φάσμα των κινδύνων είναι μάλλον ανισομερής. Χαρακτηριστικά γνωρίσματα αυτής της ανισόρροπης κατανομής είναι η υπερπροστασία προς την κοινωνική ομάδα των ηλικιωμένων. Άλλωστε οι πληθυσμοί της Νότιας Ευρώπης (ιδιαίτερα της Ιταλίας και Ισπανίας) εμφανίζουν τους ταχύτερους ρυθμούς γήρανσης παγκοσμίως. Οι συνταξιοδοτικές δαπάνες καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο μερίδιο σε σύγκριση με άλλες δαπάνες. Οι παροχές και υπηρεσίες προς την οικογένεια βρίσκονται σε χαμηλά επίπεδα. Το 1993 οι οικογενειακές παροχές , χρηματικές και σε είδος ανέρχονταν κατά μέσο όρο στο 3,5% του ΑΕΠ στην Ε.Ε., ενώ μόλις 0,8% στην Πορτογαλία, 0,2% στην Ισπανία, 0,8% στην Ιταλία και 0,1% στην Ελλάδα. Επίσης η δημόσια στεγαστική πολιτική δεν είναι καθόλου αναπτυγμένη. Οι χώρες της Νότιας Ευρώπης εμφανίζουν τα υψηλότερα ποσοστά ιδιοκατοίκησης στην Ευρώπη, καθώς και υψηλά ποσοστά παραμονής στην οικογενειακή εστία μετά τη συμπλήρωση των 20 χρόνων. Οι χώρες της Νότιας Ευρώπης.

Το σύστημα της υγειονομικής περίθαλψης χαρακτηρίζεται από αντίληψη καθολικότητας. Και οι τέσσερις χώρες έχουν θεσπίσει νομοθετικά ένα Εθνικό Σύστημα Υγείας. Όμως η εγκαθίδρυση εθνικών συστημάτων υγείας δεν εκτόπισε την ιδιωτική κερδοσκοπική πρωτοβουλία από τον τομέα της υγείας, όπως έγινε στη Σκανδιναβία και Αγγλία, αλλά συνέτεινε σε μια ιδιόμορφη διαπλοκή κράτους και ιδιωτικής σφαίρας.

Χαρακτηριστικό γνώρισμα επίσης είναι το εκτεταμένο δίκτυο πελατειακών σχέσεων και τη συγκρότηση μηχανισμών πατρωνείας για τη διανομή των χρηματικών παροχών. Ο κρατικός θεσμός και στις τέσσερις χώρες αποδεικνύεται αρκετά ευάλωτος στην κομματική πίεση και χειραγώγηση. Εκτός από τις πελατειακές σχέσεις που αναπτύσσονται στο περιθώριο των επίσημων θεσμών, η λειτουργία των υπηρεσιών του, βάσει των ερευνών που έχουν γίνει σε χρήστες τους, είναι προβληματική. Οι νοτιοευρωπαίοι εμφανίζονται σκεπτικιστές και δυσαρεστημένοι από την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Αναφορικά με το ζήτημα της χρηματοδότησης παρατηρείται ανομοιόμορφη κατανομή βαρών στις διάφορες επαγγελματικές κατηγορίες. Η ιδιαίτερα εκτεταμένη παραοικονομία, που σύμφωνα με υπολογισμούς παράγει γύρω στο 15% με 30% του συνολικού ΑΕΠ των χωρών και η φοροδιαφυγή επηρεάζει αρνητικά τη χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους. Η Ιταλία χωρίς την ύπαρξη παραοικονομίας και φοροδιαφυγής θα είχε τώρα δημόσιο χρέος της τάξης του 60% αντί του 120% που έχει τώρα⁴⁵

⁴⁵ Όλα τα στοιχεία που παρατίθενται, από M. Ferrera, ό.π. σ. 37-43

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Κατά τις πρώτες δεκαετίες ζωής του νεοελληνικού κράτους κυρίαρχη οικονομική δραστηριότητα καταλαμβάνει ο πρωτογενής τομέας, το εμπόριο και η ναυτιλία. Κύρια μορφή ιδιοκτησίας γης είναι η μικρή έγγεια ιδιοκτησία. (αν και κατά την πρώτη πενητηκονταετία το κράτος εμφανίζεται ως ιδιοκτήτης του μεγαλύτερου τμήματος της καλλιεργήσιμης γης). Σταδιακά υπάγεται η αγροτική παραγωγή στο εμπορικό κεφάλαιο μέσω συνεχών διαφοροποιήσεων των καλλιεργειών προς όφελος των προϊόντων που προορίζονται για εξαγωγή. Οι ρυθμοί ανάπτυξης του δευτερογενούς τομέα παραμένουν χαμηλοί. Στα τέλη της δεκαετίας του 1860 η απασχόληση στη μεταποίηση φτάνει μόλις το 18,2 της συνολικής απασχόλησης με σημαντικότερους κλάδους τα ναυπηγεία, υφαντουργεία και μεταξουργία.⁴⁶

Συνεπώς η κοινωνική πολιτική ουσιαστικά αναφέρεται στην ολοκλήρωση της αγροτικής μεταρρύθμισης, τη διανομή της καλλιεργήσιμης γης στους αγρότες και την προστασία του μικρού παραγωγού, ζητήματα που θ' απασχολήσουν για δεκαετίες το ελληνικό κράτος. Τα άτυπα δίκτυα, η οικογένεια και η κοινότητα συγκροτούν φορείς προνομιακών πρακτικών. Με τη σταδιακή εκβιομηχάνιση, κυρίως από το 1870 και μετά, δημιουργείται οι πρώτοι πυρήνες της μισθωτής εργασίας. Από το 1856 μέχρι το 1907 ο πληθυσμός του Πειραιά δωδεκαπλασιάζεται και της Αθήνας τετραπλασιάζεται. Τα πρώτα σκιρτήματα του εργατικού κινήματος (γενική απεργία των εργατών του Πειραιά και του Λαυρίου το 1880) οδηγούν στις πρώτες ρυθμίσεις σε σχέση με τις εργασιακές σχέσεις. Το 1882 ιδρύεται το ταμείο περίθαλψης από ατυχήματα για τους εργάτες των ορυχείων, ενώ το 1901 υποχρεώνονται οι εργοδότες να αποζημιώνουν τους εργάτες των ορυχείων, οι οποίοι καθίστανται ανίκανοι για εργασία, μετά από ατύχημα, για περισσότερες από 4 ημέρες.⁴⁷ Την περίοδο 1906-1910 συστήνονται κάποια ταμεία συντάξεων ή αλληλοβοήθειας (Σ.Π.Α.Π., Προσωπικού Σιδηροδρόμων, Υπαλλήλων

⁴⁶ Γ.Μηλιός, *Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός Από τον επεκτατισμό στην καπιταλιστική ανάπτυξη*, Εξάντας, Αθήνα, 1988, σ. 221, Χρ. Αγριαντώνη, *Η ελληνική οικονομία στον πρώτο βιομηχανικό αιώνα*, στο Β.Παναγιωτόπουλος (επιμ.) *Ιστορία του νέου ελληνισμού 1770-2000*, 4^ο τόμος, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 2004, σ.63-66

⁴⁷ Γ.Μηλιός, ό.π. σ. 261

Εθνικής Τράπεζας) ενώ μετά την εξέγερση στο Γουδί το 1909 καθιερώνεται η αργία της Κυριακής (στη Γαλλία ο αντίστοιχος νόμος είχε ψηφιστεί το 1906).⁴⁸ Με την έλευση του Βενιζέλου στην εξουσία θεσπίζεται σειρά νόμων στα πεδία των εργασιακών σχέσεων και της κοινωνικής πολιτικής εν γένει: απαγόρευση της εργασίας των παιδιών κάτω των 12 χρόνων, καθορισμός της εργάσιμης ημέρας στις 10 ώρες για τις γυναίκες και τους ενήλικες, γενίκευση της υποχρεωτικής ασφάλισης των εργαζομένων έναντι ατυχήματος, καθορισμός κανόνων υγιεινής στους εργασιακούς χώρους, συγκρότηση Ανωτάτου Συμβουλίου Εργασίας (με συμμετοχή εργατών και εργαζομένων).⁴⁹ Εξάλλου για την στήριξη των ορφανών, των χήρων, των προσφύγων και γενικά των πληθυσμών που υπέστησαν μετακινήσεις από τις εστίες τους λόγω του πολέμου, ιδρύεται τον Ιούλιο του 1917 το Υπουργείο Περιθάλψεως.⁵⁰ Ο Βενιζέλος αντιλήφθηκε από νωρίς την ανάγκη εναγκαλισμού και ενσωμάτωσης του εργατικού κινήματος ενώ με την παρέμβαση του κράτους στη ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων, επιδιώκεται η μορφοποίηση ενός τύπου συσσώρευσης που να προσιδιάζει προς τις δυτικές βιομηχανικές κοινωνίες. (πέρασμα από τον τύπο συσσώρευσης της απόλυτης υπεραξίας σε αυτόν της σχετικής υπεραξίας.)

Κατά τη διάρκεια του μεσοπολέμου, ιδρύονται τα ταμεία κύριας ασφάλισης: το 1928 το ΤΣΑΥ, το 1929 το Ταμείο Νομικών, Εφημεριδοπωλών το 1930 το ΤΑΚΕ το 1931 το Ταμείο Εκτελωνιστών και Τυπογράφων, το 1932 το ΤΣΑ, το 1934 το ΤΣΜΕΔΕ, και το Εργατών Τύπου και το ΤΕΒΕ, το 1935 τα Ταμείο Χρηματιστών και το 1937 το ΙΚΑ. Το ΤΑΕ ιδρύεται το 1940. Το 1945 καθιερώνεται η ασφάλιση Ανεργίας και το 1958 η παροχή οικογενειακών επιδομάτων. Το 1961 ιδρύεται ο ΟΓΑ.⁵¹

Ωστόσο η ανάγκη οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης μετά το β' παγκόσμιο πόλεμο, δεν συνοδεύτηκε από την επεξεργασία και υλοποίηση κοινωνικής πολιτικής. Στις δεκαετίες 50 και 60 η ελληνική οικονομία παρουσιάζει γοργή ανάπτυξη. Ο δείκτης του εθνικού προϊόντος ξεκίνησε από 100 μονάδες με βάση το 1950 και έφθασε τις 300 το 1967 και τις 400 το 1972.⁵² Στις αρχές της δεκαετίας του 50 ο

⁴⁸ Γ. Ληξουριώτης, *Προστατευτικός νομοθετικός παρεμβατισμός και η εμφάνιση του εργατικού δικαίου στην Ελλάδα: η περίπτωση της παιδικής εργασίας*, στο Γ.Μαυρογορδάτος-Χρ.Χατζηιωσήφ (επιμ) *Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός*, Π.Ε.Κ., Ηράκλειο, 1992, σ. 214, Γ.Μηλιός, .ο.π. σ. 261

⁴⁹ Γ.Μηλιός, ό.π. σ. 261, Γ.Ληξουριώτης, ό.π. σ. 214-218

⁵⁰ D.Dakin, *Η ενοποίηση της Ελλάδας 1770-1923*, Μ.Ι.Ε.Τ., Αθήνα, 1982, σ. 282

⁵¹ Σ.Ρομπόλης- Μ.Χλέτσος, *Η κοινωνική πολιτική μετά την κρίση του κράτους πρόνοιας*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1995, σ. 76-77

⁵² Γ. Σταθάκης, *Η απρόσμενη οικονομική ανάπτυξη στις δεκαετίες του 50 και 60: η Αθήνα ως αναπτυξιακό υπόδειγμα*, στο 1949-1967 η εκρηκτική εικοσαετία, Εταιρεία σπουδών νεοελληνικού πολιτισμού και γενικής παιδείας, Αθήνα, 2003, σ. 43

αγροτικός τομέας καταλαμβάνει την κυρίαρχη θέση των οικονομικών δραστηριοτήτων, αντιπροσωπεύοντας το 30% του ΑΕΠ και απασχολεί το 58% του οικονομικά ενεργού πληθυσμού. Το μερίδιο του βιομηχανικού κλάδου στο ΑΕΠ ανέρχεται μόλις στο 20% και στην απασχόληση στο 18%. Μέσα σε μια εικοσαετία η κατάσταση έχει μεταβληθεί άρδην. Η οικονομία κυριαρχείται από τη βιομηχανία και τις υπηρεσίες, ενώ οι πόλεις έχουν γιγαντωθεί. Στις αρχές του 70 το ποσοστό της αγροτικής παραγωγής στο ΑΕΠ έχει περιοριστεί στο 16% ενώ το ποσοστό στην απασχόληση υποχωρεί στο 40%. Η μεγάλη αλλαγή συνίσταται στην ανάπτυξη του βιομηχανικού τομέα και των υπηρεσιών. Μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ, για τη συγκεκριμένη περίοδο (1950-1973) ο ρυθμός ανάπτυξης της οικονομίας με μέσο όρο το 7,8% το χρόνο, αποτελεί τη δεύτερη καλύτερη επίδοση μετά την Ιαπωνία.⁵³ Ενώ όμως στη δυτική Ευρώπη οικοδομείται το μεταπολεμικό κράτος πρόνοιας, το κράτος έκτακτης ανάγκης που προέκυψε στην Ελλάδα μετά τον εμφύλιο πόλεμο, ενισχύει τις κατασταλτικές λειτουργίες και μηχανισμούς.⁵⁴ Ενώ τυπικά το συνδικαλιστικό κίνημα προστατεύεται από τους νόμους, στην πράξη υφίσταται διώξεις ως κοινωνικός χώρος επώασης αντικαθεστωτικών πρακτικών. Περιορισμούς δέχονται τα ατομικά δικαιώματα, η ελευθερία του τύπου, η ελεύθερη έκφραση των πολιτικών δυνάμεων του αριστερού πολιτικού φάσματος κλπ. Η ευθύνη για την αναπαραγωγή της εργατικής δύναμης παραμένει στην οικογένεια. Η μικρή ιδιοκτησία, καθώς και οι μορφές άτυπης απασχόλησης και παραοικονομίας που αναπτύσσονται στις παρυφές της νόμιμης παραγωγής ενισχύουν κάπως τα ατομικά εισοδήματα.

Ενώ στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες η μεταπολεμική περίοδος χαρακτηρίζεται από αύξηση της συλλογικής κατανάλωσης στην Ελλάδα οι πραγματοποιήσεις είναι σποραδικές σε τομείς όπως υγεία, εκπαίδευση, συγκοινωνίες, πολιτισμός, κατοικία ενώ σε άλλους τομείς (αθλητισμός, πολιτισμός, αναψυχή) παραμένουν στο περιθώριο. Ακόμα στις αρχές της δεκαετίας του 70 εμφανίζονται τάσεις συμπίεσης της συλλογικής κατανάλωσης: μειώνονται οι κρατικές επιχορηγήσεις για εργατικές κατοικίες, διογκώνεται ο ιδιωτικός τομέας της υγείας, αυξάνεται το

⁵³ Χρ. Ιορδάνογλου, *Η οικονομία 1949-1974 Ανάπτυξη και νομισματική σταθερότητα*, στο Β. Παναγιωτόπουλος (επιμ) *Ιστορία του νέου ελληνισμού*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 2004, τόμος 9, σ. 59-85

⁵⁴ Αντ. Λιάκος *Η ανεπιθύμητη κήση Η κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα, ιστορικά και θεωρητικά προβλήματα*, στο *Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1993, σ. 283

κόστος των μέσων μαζικής μεταφοράς και η τιμή του ηλεκτρικού ρεύματος.⁵⁵ Μια πρόχειρη ματιά στα χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής της περιόδου είναι ενδεικτική: τα επιδόματα ανεργίας δεν ξεπερνούσαν ποτέ το 5% των ασφαλιστικών δαπανών. Ουσιαστικά επίδομα ανεργίας υπήρχε για ελάχιστες και ειδικές κατηγορίες εργαζομένων. Οι συνολικές κοινωνικές δαπάνες ,ως ποσοστό του ΑΕΠ, ξεκινούν από πολύ χαμηλά γύρω στο 3% το 1950 για να φτάσουν το 11% το 1973-74, την ίδια στιγμή που στο Βέλγιο ανέρχονται στο 18,5%, στη Γαλλία στο 19,2% και στη Γερμανία στο 21,4%. Πολύ χαμηλές είναι και οι δαπάνες για επενδύσεις σε εκπαίδευση, νοσοκομεία, δίκτυα αποχέτευσης στις πόλεις και ειδικά στις πιο υποβαθμισμένες περιοχές, υδροδότηση όπως και η χρηματοδότηση των Ο.Τ.Α.(3,03% το 1973/74).⁵⁶

Οι προσπάθειες της δικτατορίας να προσεταιριστεί συγκεκριμένα κοινωνικά στρώματα (παραγραφή αγροτικών χρεών, έργα υποδομών στην περιφέρεια, παροχή σπουδαστικών δανείων) εξανεμίστηκαν με τη φθορά, την αυταρχική σκλήρυνση του καθεστώτος και την τελική του κατάρρευση.

Η μεταπολίτευση και η αναθεώρηση του συντάγματος το 1975, θέτουν τα θεμέλια για τη διεύρυνση της κοινωνικής πολιτικής και την κατοχύρωση των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων. Το Σύνταγμα αναγνωρίζει την κομματική πολυφωνία, το συνδικαλισμό, το δικαίωμα της απεργίας και των συλλογικών διαπραγματεύσεων και τα κοινωνικά δικαιώματα της κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας, υγείας, στέγης, απασχόλησης. Σταδιακά το κράτος που χώριζε τους πολίτες του σε εθνικόφρονες και μη, μετατρέπεται σε κράτος δικαίου, διακηρύσσει την τυπική του ουδετερότητα.⁵⁷

Στη συγκυρία των πρώτων μεταπολιτευτικών χρόνων εκδιπλώνεται μια προσπάθεια έντονου κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία μέσα από διευρυμένες κρατικοποιήσεις το 70 και 80 και προγράμματα κλαδικής και βιομηχανικής αναπτυξιακής πολιτικής. Με σημαντική ιστορική καθυστέρηση σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, αναπτύσσονται κατά τη δεκαετία του 80 οι βασικοί θεσμοί κοινωνικής προστασίας και πρόνοιας. Βέβαια εδώ παρουσιάζεται μια σημαντική αντίφαση: ενώ κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 80 στις περισσότερες δυτικές χώρες αμφισβητείται έντονα πλέον το κοινωνικό κράτος, στην Ελλάδα είναι η περίοδος της

⁵⁵ Θ. Μαλούτας, Συλλογική κατανάλωση στην Ελλάδα: προβλήματα της έρευνας στο Γκ. Μπουρζέλ (επιμ) Η νεοελληνική πόλη, Εξάντας, Αθήνα, 1989, σ. 102

⁵⁶ Γ. Καραμπελιάς, Κράτος και κοινωνία στη μεταπολίτευση (1974-1988), Εξάντας, Αθήνα, 1989, σ.91-92

⁵⁷ Γ.Μηλιός, «Εκσυγχρονισμός ή (και) οικονομική ανάπτυξη», Θέσεις, τχ 1, Οκτώβριος 1982, σ. 22

πιο εκτεταμένης λειτουργίας του. Η ιδιομορφία αυτή χαρακτηρίζει τη στρεβλή και αντιφατική του εμφάνιση και ανάπτυξη.

Η διάρθρωση των δημοσίων δαπανών είναι χαρακτηριστική. Το κύριο βάρος μετατοπίζεται στους τομείς της υγείας και της πρόνοιας. Οι κοινωνικές δαπάνες σαν ποσοστό του ΑΕΠ αντιπροσωπεύουν το 1975 μόλις το 10,9%, για να φτάσουν το 14% το 1980 και το 20,9 το 1985%. Σε σχέση με τις χώρες του ΟΟΣΑ μεταξύ 1980 και 1989 η αύξηση των κοινωνικών δαπανών σε πραγματικές τιμές ήταν μόνο 8,4% κατ' έτος και για την Ελλάδα και μόλις 2,4% για τις άλλες χώρες κατά μέσο όρο.⁵⁸ Η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη επεκτείνεται το 1981 στους αγρότες και το ΙΚΑ σταδιακά καλύπτει όλους τους εργαζόμενους. Εγκαθιδρύεται το Ε.Σ.Υ., επιβάλλεται η ισότητα των δύο φύλλων και αναθεωρείται το οικογενειακό δίκαιο, επεκτείνονται τα προγράμματα εργατικής κατοικίας, βελτιώνεται το σύστημα παρακολούθησης και καταπολέμησης της ανεργίας.⁵⁹

Όμως η άρθρωση των θεσμών κοινωνικής πολιτικής πραγματοποιήθηκε με έλλειψη προγραμματισμού, ιεράρχησης στόχων και επιδιώξεων με αποτέλεσμα την άναρχη και αποσπασματική οικοδόμηση του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Σύμφωνα με εκθέσεις του ΟΟΣΑ το επίπεδο των παρεχόμενων υπηρεσιών είναι σημαντικά κάτω από το μέσο όρο των χωρών του. Επίσης η προνομιακή μεταχείριση από την πολιτική εξουσία συγκεκριμένων κοινωνικών ομάδων και η απόσπαση ευνοϊκών ρυθμίσεων διευκόλυνε τον κατακερματισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας και την άνιση και στρεβλή του ανάπτυξη. Η επιδότηση πχ από τον κρατικό προϋπολογισμό των ταμείων κοινωνικής ασφάλισης δεν γίνεται ισομερώς. Η ενίσχυση που αναλογεί σε κάθε συνταξιούχο του ΙΚΑ είναι περίπου 80 ευρώ μηνιαίως ενώ για τους τους συνταξιούχους των ταμείων γιατρών, νομικών και μηχανικών ανέρχεται στα 250 ευρώ. Η πλειοψηφία των ηλικιωμένων γυναικών δικαιούται μόνο συντάξεις χηρείας ενώ μια εργάτρια δεν στοιχειοθετεί δικαίωμα σύνταξης στα 60 αν έχει εργαστεί για λιγότερο από 15 χρόνια. Όμως δημόσιες υπάλληλοι με δύο παιδιά συνταξιοδοτούνται στα 45.⁶⁰

⁵⁸ Γ, Καραμπελιάς, οπ. σ.265-267, Γ.Σκουτέλης *Κράτος πρόνοιας και κοινωνική προστασία: εξελίξεις και προοπτικές η ελληνική πραγματικότητα στο Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα* Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1993, σ. 313, Σπ. Σακελλαρόπουλος, *Η Ελλάδα στη Μεταπολίτευση Πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις 1974-1988*, Λιβάνης, Αθήνα, 2001, σ. 314-319

⁵⁹ Σ.Ρομπόλης- Μ.Χλέτσος, ό.π. σ. 77

⁶⁰ Μ.Ματσαγγάνης, *Τα διλήμματα της μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους*, στο Μ.Ματσαγγάνης (επιμ) *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 1999, σ.23

Η δημοσιονομική κρίση και τα ελλείμματα αναδείχτηκαν στον κυριότερο παράγοντα ανάσχεσης της παρεμβατικής και κοινωνικής λειτουργίας του κράτους στις αρχές της δεκαετίας του 90. Η κριτική που ασκήθηκε στο κοινωνικό κράτος επικεντρώνεται στην αύξηση του δημοσίου ελλείμματος, στους υψηλούς ρυθμούς πληθωρισμού και στην υπονόμηση της διαδικασίας οικονομικής σύγκλισης με τις χώρες της Ε.Ε.⁶¹ όπως και σε άλλες χώρες της δυτικής Ευρώπης το ελληνικό κοινωνικό κράτος βρίσκεται σε φάση κλυδωνισμών και μετάβασης, με κρισιμότερη ίσως καμπή τη μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος που έχει τροφοδοτήσει τα τελευταία χρόνια την ελληνική κοινωνία με εντάσεις, αντιπαραθέσεις και κυβερνητικά αδιέξοδα στο χειρισμό.

⁶¹ Θ.Σακελλαρόπουλος, *Κράτος και οικονομία στην Ελλάδα μια ιστορική τυπολογία στο Νεοελληνική Κοινωνία Ιστορικές και κριτικές προσεγγίσεις*, Κριτική, Αθήνα, 1993, σ.241

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο: ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας στη μεταπολεμική περίοδο επεκτείνεται στην τοπική αυτοδιοίκηση και στους τοπικούς θεσμούς. Στην τοπική αυτοδιοίκηση περιέρχονται ευθύνες συγκρότησης και λειτουργίας θεσμών του κοινωνικού κράτους στο χώρο της υγείας, της εκπαίδευσης, της κοινωνικής πρόνοιας και ασφάλισης, της κατοικίας. Η ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο σχετίζεται με τις ιστορικά διαμορφωμένες σχέσεις κεντρικού και τοπικού κράτους και το διοικητικό σύστημα της κάθε χώρας. Υπάρχουν περιπτώσεις κρατών με θεσμικά κατοχυρωμένες αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης ήδη από το 19^ο αιώνα και παράδοση στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής από το τοπικό κράτος όπως η Αγγλία (επαρχίες) και η Σουηδία (ενορίες). Από την άλλη μεριά διαμορφώνονται συστήματα κοινωνικής πολιτικής σε κράτη με συγκεντρωτικά συστήματα διοίκησης, όπου το τοπικό κράτος βρίσκεται υπό το διαρκή έλεγχο και εποπτεία του κεντρικού, όπως η Γαλλία, Ισπανία, Βέλγιο. Η διαλεκτική σχέση κεντρικού- τοπικού αποτελεί και ένα ιστορικά μοναδικό στοιχείο στη συγκρότηση του κοινωνικού κράτους για κάθε ξεχωριστή περίπτωση. Πάντως φαίνεται ότι ο ρόλος του τοπικού κράτους στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής είναι σημαντικός σε χώρες με αποκεντρωμένες δομές ενώ σε κράτη με συγκεντρωτική δομή και επιπλέον σχετική υπανάπτυξη του κοινωνικού κράτους, είναι μάλλον υποβαθμισμένος.⁶² Η άσκηση κοινωνικής πολιτικής από την τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται ότι συμβαδίζει με το αξιακό περιεχόμενο της τοπικής δημοκρατίας. Άμεσος έλεγχος των πολιτών στα πεπραγμένα που αφορούν την κοινωνική αναπαραγωγή, ευρύτερη πολιτική νομιμοποίηση, εξασφάλιση δημοκρατικών διαδικασιών. Οι τοπικοί θεσμοί έχουν καλύτερη δυνατότητα σχεδιασμού και εφαρμογής πολιτικών λόγω γνώσης των τοπικών συνθηκών και αναγκών. Η ενεργοποίηση κοινωνικών δυνάμεων της τοπικής κοινότητας στην κατεύθυνση της συμμετοχής και επίλυσης τοπικών προβλημάτων αναβαθμίζει ουσιαστικά τη δημοκρατική διαδικασία και συμβάλλει γενικά στην ανάδειξη των αξιών του δημοσίου διαλόγου και αντιπαράθεσης, του

⁶² Π. Γετίμης, *Κοινωνικές πολιτικές και τοπικό κράτος* στο Π.Γετίμης- Δ.Γράβαρης (επιμ.) *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική Η σύγχρονη προβληματική*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1993, σ. 95-97

κοινωνικού ελέγχου. Η υπερτίμηση όμως αυτών των στοιχείων μπορεί να οδηγήσει σε μια παραμορφωτική ανάγνωση της κοινωνικής πραγματικότητας. Η μεταπολεμική περίοδος που θεωρείται ως χρυσή περίοδος του κοινωνικού κράτους, επέτρεψε τη διεύρυνση των κοινωνικών λειτουργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η οικονομική κρίση της δεκαετίας του 70 που οδήγησε στην κριτική και αμφισβήτηση του κοινωνικού κράτους επηρέασε σαφέστατα και τους τρόπους άρθρωσης των τοπικών θεσμών και πολιτικών

5.1 ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΤΗΣ ΑΓΓΛΙΑΣ

Η περίπτωση της Αγγλίας είναι χαρακτηριστική, καθώς έχει μακρά παράδοση αυτοδιοίκησης. Η απαρχή του σύγχρονου συστήματος αιρετής αυτοδιοίκησης εντοπίζεται στα μέσα του 19^{ου} αιώνα, με τη θεσμοθέτηση αιρετών δημοτικών συμβουλίων με δικούς τους τίτλους ιδιοκτησίας και καθορισμένες αρμοδιότητες. Η κοινωνική λειτουργία της αυτοδιοίκησης ενισχύεται με τους νόμους περί τοπικής αυτοδιοίκησης του 1888 και 1894 με τους οποίους διευρύνονται οι αρμοδιότητες στους τομείς της δημόσιας υγείας, κατοικίας, κοινωνικής προστασίας, πρόνοιας και εκπαίδευσης ενώ το δικαίωμα ψήφου επεκτείνεται και στους εργάτες γης.⁶³ Ανάμεσα στο 1900 και 1938 οι δαπάνες της τοπικής αυτοδιοίκησης τετραπλασιάζονται. Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτέλεσε οργανικό στοιχείο της άρθρωσης του κοινωνικού κράτους και μοχλός ανάπτυξης μετά το β' παγκόσμιο πόλεμο.⁶⁴ Η βασική ιδέα που επικράτησε ήταν η δημιουργία πολυλειτουργικών και μεγάλων μονάδων, με διευρυμένες αρμοδιότητες: υπηρεσίες υγείας, αστικός σχεδιασμός, υπηρεσίες ηλεκτρισμού, ύδρευσης και τηλεπικοινωνιών. Υπάρχουν δύο βαθμοί αυτοδιοίκησης με διαβάθμιση αλλά και συντονισμό αρμοδιοτήτων, σχήμα που ισχύει μέχρι και σήμερα. Οι κοινωνικές υπηρεσίες, η εκπαίδευση, οι συγκοινωνίες και η πυροσβεστική υπηρεσία αποτελούν πεδία ευθύνης των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. (κομητειών) ενώ οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α.(περιφέρειες) προσανατολίζονται στην παροχή και διαχείριση της κατοικίας, τη δημόσια υγεία, το περιβάλλον και τα προγράμματα πολιτισμού. Ο

⁶³ Ε.Τ.Α.Α., Κοινωνική Πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση παρούσα κατάσταση και προοπτικές, Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 1995, σ. 99

⁶⁴ Ηλ. Γεωργαντάς, *Κοινωνικές πολιτικές σε κρίση και ο ρόλος των τοπικών θεσμών: η περίπτωση της Μ.Βρετανίας*, στο Ι.Σ.Κ. *Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1993, σ. 542-552

στρατηγικός σχεδιασμός πραγματοποιείται στο δευτεροβάθμιο επίπεδο, ενώ ο τοπικός σχεδιασμός στο πρωτοβάθμιο. Στα μεγάλα αστικά κέντρα είχαν θεσπιστεί οι λεγόμενες μητροπολιτικές περιοχές.

Πάντως η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμίδων αυτοδιοίκησης, προκάλεσε και προβλήματα αλληλοεπικάλυψης και συντονισμού μεταξύ τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η παροχή κατοικίας σε άπορες, άστεγες οικογένειες. Ως άπορες και «προβληματικές» περιέρχονται στη δικαιοδοσία της δευτεροβάθμιας ενώ ως άστεγες στην πρωτοβάθμια. Πολλές περιπτώσεις έμειναν τελικά ακάλυπτες μέχρι να διευθετηθεί το ζήτημα με νομοθετική ρύθμιση⁶⁵.

Η αυτοδιοίκηση απολάμβανε κατά καιρούς υψηλή χρηματοδότηση από το κράτος ενώ ταυτόχρονα είχε τη δυνατότητα εξασφάλισης ιδίων πόρων. Μετά τη διοικητική αναδιάρθρωση των αρχών της δεκαετίας του 70, (ο αριθμός των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α μειώθηκε από 1347 στη δεκαετία του 50 σε 521) αυξήθηκε η εξάρτηση από το κεντρικό κράτος. Το 1975 οι δαπάνες ήταν τρεις φορές μεγαλύτερες από το 1955 και αποτελούσαν το 30% των συνολικών δημοσίων δαπανών και το 9,1% του ΑΕΠ. Παράλληλα οι ομάδες συμφερόντων που δραστηριοποιούνταν σε τοπικό επίπεδο και επηρέαζαν τις πολιτικές πίεζαν επιτυχημένα για συγκράτηση των τοπικών φόρων. Με την επικράτηση της Μάργκαρετ Θάτσερ, αυξήθηκαν οι τοπικοί φόροι και ο έλεγχος από την κεντρική εξουσία (χαρακτηριστικός είναι ο τοπικός κεφαλικός φόρος που επέβαλλε η Θάτσερ σε κάθε ενήλικα δημότη αντί του φόρου ιδιοκτησίας που ίσχυε πριν και πυροδότησε μεγάλες εντάσεις και αντιπαραθέσεις).

Μαζί με την αναδιάρθρωση της δεκαετίας του 70, επήλθε αλλαγή στη λειτουργία των κοινωνικών υπηρεσιών. Με το νόμο του 1970 αναδιοργανώθηκαν οι κοινωνικές υπηρεσίες προς την κατεύθυνση της κοινοτικής ανάπτυξης και της αλλαγής του ρόλου των κοινωνικών λειτουργών ώστε να υιοθετούν συλλογικούς τρόπους παρέμβασης ενεργοποιώντας το δυναμικό της ίδιας της κοινότητας και καθιστώντας το δυναμικό κοινών στην υλοποίηση της κοινωνικής πολιτικής.⁶⁶ Ο νόμος αυτός θεωρείται ότι έθεσε τα θεμέλια για την ανάπτυξη των προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών (ονομάζονται έτσι γιατί στοχεύουν στην εξατομικευμένη φροντίδα και κάλυψη αναγκών) ως ενός βασικού πεδίου για την κοινωνική πολιτική της αυτοδιοίκησης και συνέβαλλε στην προώθηση του επαγγέλματος του κοινωνικού λειτουργού. Σε επίπεδο

⁶⁵ Ε.Τ.Α.Α., ό.π. σ. 101

⁶⁶ Ε.Τ.Α.Α., ό.π. σ. 104

διοικητικής δομής, οι κοινωνικές υπηρεσίες οργανώθηκαν με βάση το μοντέλο της κεντρικής υπηρεσίας με αποκεντρωμένες ομάδες σε τοπικό επίπεδο. Οι διευθυντές των κεντρικών κοινωνικών υπηρεσιών και των τοπικών ομάδων προώθησαν τεχνοκρατικές μεθόδους διοίκησης του συνολικού μηχανισμού των υπηρεσιών.

Η προσπάθεια εμπλοκής της κοινότητας στην κοινωνική πολιτική υλοποιείται μέσα από τη συνεργασία κοινωνικών λειτουργών, κοινοτικών εργατών και εθελοντικών ομάδων για την άμβλυνση των πιο ακραίων φαινομένων της κοινωνικής ανισότητας. Αναπτύσσονται προγράμματα ενάντια στο ρατσισμό και το σεξισμό, για την προώθηση των σχέσεων ανάμεσα σε διαφορετικές εθνικές, φυλετικές, θρησκευτικές και πολιτισμικές ομάδες.⁶⁷ Βέβαια οι γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και η αναπαραγωγή των ταξικών διαχωρισμών δεν εξαφανίζονται. Εκτός από την καθυστέρηση στη διεκπεραίωση πολλών υποθέσεων λόγω γραφειοκρατικών αγκυλώσεων και πολύπλοκων διοικητικών διαδικασιών, ακολουθήθηκαν πρακτικές οι οποίες αναπαρήγαγαν τις ανισότητες που υποτίθεται ότι καταπολεμούσαν. Για παράδειγμα οι λεγόμενες «προβληματικές οικογένειες» τοποθετήθηκαν σε υποβαθμισμένες περιοχές δημοτικών κατοικιών, που μετατρέπονταν σε γκέτο⁶⁸.

Όμως η δεκαετία του 70 σημαδεύεται και από τους πρώτους τριγμούς του κοινωνικού κράτους που θα γίνουν πολύ έντονοι τα επόμενα χρόνια με την ηγεμονία του νεοφιλελευθερισμού. Μειώνεται η οικονομική ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιορίζεται ο ρόλος και οι αρμοδιότητές της. Η πολιτική λιτότητας, που εγκαινίασαν οι κυβερνήσεις των Εργατικών, συνδύαζε περικοπές κατά κύριο λόγο στο χώρο των κοινωνικών υπηρεσιών και αλλαγή στο σύστημα χρηματοδότησης. Η αναδιάρθρωση προς την κατεύθυνση της ιδιωτικοποίησης και η διαπλοκή κρατικού-ιδιωτικού είναι η κύρια τάση των δεκαετιών 80 και 90. Η τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτοντας πολύ περιορισμένους πόρους, μετατοπίζει το κέντρο βάρους και τη φιλοσοφία της παρέμβασής της από την παροχή υπηρεσιών στους πολίτες στην ανίχνευση των τοπικών και εξειδικευμένων αναγκών και την προώθηση της επιλογής των πολιτών. Επιλογή που γίνεται από ένα φάσμα ιδιωτικών κερδοσκοπικών, κρατικών, εθελοντικών φορέων. Ενθαρρύνει τη φροντίδα μέσα στην οικογένεια και τα άτυπα δίκτυα της κοινότητας, τα οποία συμφέρουν από οικονομική άποψη.

⁶⁷ E.E.T.A.A., ό.π. σ. 105

⁶⁸ E.E.T.A.A., ό.π. σ. 105

Ενισχύεται ο στρατηγικός, επιτελικός ρόλος του τοπικού κράτους ενώ μειώνεται ο ρόλος του στην παροχή υπηρεσιών. Συμπερασματικά το αγγλικό παράδειγμα αποτυπώνει εύγλωττα την εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης στα πεδία της κοινωνικής πολιτικής σε μια αναπτυγμένη δυτική κοινωνία τα τελευταία τριάντα χρόνια (λαμβάνοντας βέβαια υπόψη όλες τις τοπικές ιδιομορφίες και το ανεπανάληπτο της κάθε περίπτωσης)

5.2 ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ, ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

Με την οικονομική κρίση και την κατίσχυση του νεοφιλελεύθερου υποδείγματος στην οικονομική πολιτική, σταδιακά συρρικνώνεται το μεγάλο εύρος παρέμβασης του κράτους και αναπροσανατολίζονται οι δημόσιες δαπάνες σε εκπαίδευση, υγεία πρόνοια, στέγαση, ασφάλιση. Ταυτόχρονα αναζητούνται τρόποι ανάσχεσης της πτωτικής τάσης του ποσοστού κέρδους ενώ αναδύεται ένα νέο μοντέλο συσσώρευσης. Οι νέες συνθήκες επιφέρουν αναδιατάξεις στη σχέση κεντρικού-τοπικού και αναδιαμορφώνουν τις τοπικές δομές.

Η ανάδειξη του τοπικού ως μοχλού διεξόδου από την κρίση δίνει έμφαση στην περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη και στην εμφάνιση νέων μοντέλων στην παραγωγική διαδικασία: ευέλικτη εξειδίκευση, ποιοτική παραγωγή, μικρή κλίμακα, αποκεντρωμένες δομές, τοπικός-κοινοτικός χαρακτήρας.⁶⁹ Ταυτόχρονα οι τάσεις αποκέντρωσης και ενδυνάμωσης των τοπικών θεσμών συνοδεύονται από τάσεις συγκεντροποίησης και ελέγχου από το κεντρικό επίπεδο. Οι κρατικές επιχορηγήσεις μειώνονται, ωθώντας τους τοπικούς θεσμούς να αναπτύξουν πρωτοβουλίες ανάπτυξης. Εντάσσονται ιδιωτικοοικονομικά κριτήρια στη λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων και προωθείται εκτεταμένη συνεργασία με φορείς του ιδιωτικού τομέα, για την εξεύρεση πόρων. Οι ιδιωτικοποιήσεις παίρνουν τη μορφή απευθείας ανάθεσης υπηρεσιών και αγαθών στον ιδιωτικό τομέα,(αποκομιδή σκουπιδιών) είτε της πώλησης υπηρεσιών.

Οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης προκειμένου να πετύχουν υψηλή συγκέντρωση πόρων και παραγωγικών δραστηριοτήτων, επιδίδονται σε ανταγωνισμό

⁶⁹ Π. Γετίμης, ό.π. σ. 107, Π. Γετίμης, *Τοπική ανάπτυξη και η κρίση του κοινωνικού κράτους*, στο Ι.Σ.Κ. *Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1993, σ. 509

μεταξύ τους προβάλλοντας τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της κάθε περιοχής. Κίνητρα για επενδύσεις όπως φοροαπαλλαγές, συγκέντρωση υποδομών και δραστηριοτήτων υψηλής τεχνολογίας, απλοποίηση διοικητικών διαδικασιών για προσέλκυση κεφαλαίων, δημιουργία πολυτελών υποδομών και υπηρεσιών για τουρισμό, εκθεσιακά κέντρα, χώροι μαζικής ψυχαγωγίας αποτελούν κάποιες από τις πολιτικές τοπικής ανάπτυξης.⁷⁰

Όμως νέα προβλήματα που εμφανίζονται με ιδιαίτερη οξύτητα τα τελευταία χρόνια, όπως η μόνιμη και διαρθρωτική ανεργία που πλήττει ολόκληρες περιοχές, οι άστεγοι, η φτώχεια και ο αποκλεισμός τμημάτων της κοινωνίας αναζητούν λύση ή ανακούφιση. Ο υποσκελισμός του κοινωνικού χαρακτήρα της τοπικής αυτοδιοίκησης και η έμφαση σε ένα συγκεκριμένο τύπο ανάπτυξης εντείνει τις ανισότητες ανάμεσα στην ίδια την τοπική κοινωνία αλλά και ανάμεσα σε περιοχές που παρουσιάζουν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης και περιοχές με μαζική ανεργία, αποβιομηχάνιση, τάσεις εγκατάλειψης (εσωτερική και εξωτερική μετανάστευση). Ο νόμος της ανισόμετρης ανάπτυξης παρουσιάζεται με αμείλικτο τρόπο στο χώρο. Σε περιοχές όπου στο παρελθόν άνθισε βαριά βιομηχανία (μεταλλουργία, κλωστοϋφαντουργία, χαλυβουργία, ναυπηγεία, αυτοκινητοβιομηχανία πιο πρόσφατα) η οικονομική κρίση παρουσιάζεται πιο έντονη. Η απασχόληση στο δευτερογενή τομέα μειώθηκε αισθητά χωρίς να υπάρξει αύξηση της απασχόλησης στον τομέα των υπηρεσιών ή στις νέες τεχνολογίες.⁷¹ Η παρακμή παραδοσιακών βιομηχανικών κλάδων ερήμωσε ολόκληρες περιοχές μεταβάλλοντάς της σε οικονομικά και κοινωνικά νεκρές ζώνες.

Στον αντίποδα επισημαίνεται η ύπαρξη τοπικών και περιφερειακών πολιτικών με τις οποίες επιχειρήθηκε να συνδυαστεί ο στόχος της ταχύρυθμης ανάπτυξης με την κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη. Η μεγέθυνση του κοινωνικού προϊόντος επιτρέπει την εφαρμογή αναδιανεμητικών πολιτικών με την ύπαρξη βέβαια της απαραίτητης πολιτικής βούλησης. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι οι πόλεις της Ανατολικής Λομβαρδίας, της Εμίλια Ρομάνια, του Βένετο και της Τοσκάνης στην Ιταλία, της Γκρενόμπλ, Τουλούζης, Μονπελιέ στη Γαλλία, πόλεις της νότιας Βαυαρίας στη Γερμανία και του άξονα Γλασκώβης-Εδιμβούργου στη Σκωτία. Ο δυναμισμός αυτών των πόλεων βασίζεται σε επιχειρήσεις υψηλής τεχνολογίας, στη δημιουργία τεχνολόγων και επιστημονικών πάρκων και στην εξειδικευμένη εργασία.

⁷⁰ Π.Γετίμης, ό.π., σ. 109

⁷¹ Γρ. Καυκαλάς, Ν.Κομνηνός, Στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης και ο νέος ρόλος των κρατικών πολιτικών, στο Ι.Σ.Κ. Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1993, σ. 514-515

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο: ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

6.1 ΓΕΝΙΚΑ

Η σχετική υστέρηση και υπανάπτυξη του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα ευνόησε την υπερτροφία άτυπων δικτύων κοινωνικής προστασίας αλλά και τη διαμόρφωση ενός εκτεταμένου πλέγματος πελατειακών σχέσεων σε τοπικό επίπεδο. Η ισχυρή συγκεντρωτική δομή του μεταπολεμικού κράτους, με τον αυταρχικό έλεγχο και την εποπτεία των οργανισμών πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης αρχίζει να αμφισβητείται στην περίοδο της μεταπολίτευσης και πιο έντονα στη δεκαετία του 80. Η αναθεώρηση στις σχέσεις τοπικού-κεντρικού κράτος ενισχύει τις δομές του τοπικού κράτους με διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Η επέκταση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ παρατηρείται αρχικά στο νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα του 1980. Στο άρθρο 23 προστίθενται αποκλειστικές αρμοδιότητες που ασκούνται από τους ΟΤΑ (αστικές συγκοινωνίες, κέντρα νεότητας, δημοτικές και κοινοτικές αθλητικές εγκαταστάσεις, ρύθμιση της στάθμευσης σε κοινόχρηστους χώρους, κατασκευή κτιρίων των ΟΤΑ). Ενώ στο άρθρο 24 αναφέρονται συντρέχουσες αρμοδιότητες, κάποιες από τις οποίες αποτελούν πλαίσια άσκησης κοινωνικής πολιτικής (παιδικοί βρεφικοί και υγειονομικοί σταθμοί, εργατικές κατοικίες, κέντρα πολιτιστικών και κοινωνικών υπηρεσιών, προστασία του περιβάλλοντος, τουριστική ανάπτυξη)⁷². Το σύστημα αποκλειστικών / συντρεχουσών αρμοδιοτήτων διαχωρίζει τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ, σε αυτές που είναι υποχρεωτικές στο πεδίο της ευθύνης τους (όπως ύδρευση, αποχέτευση, καθαριότητα, αποκομιδή απορριμμάτων, κατασκευή, συντήρηση και επιδιόρθωση του δημοτικού και κοινοτικού οδικού δικτύου, ηλεκτροφωτισμός κοινόχρηστων χώρων) και σε αυτές που υπάγονται στην ευχέρεια των ΟΤΑ ανάλογα με το μέγεθος, τις οικονομικές δυνατότητες, την υλική υποδομή, τη στελέχωση με εξειδικευμένο προσωπικό κλπ.⁷³

⁷² Ν.-Κ. Χλέπας, Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός ; Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεσή τους σε άλλους φορείς, στο Ν.-Κ.Χλέπας (επιμ) Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση, Σάκκουλας, Αθήνα, 1998, σ. 211

⁷³ Ν.-Κ.Χλέπας, ό.π. σ. 211-212

Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας αναφέρει στα άρθρα 26 και 37 τη δικαιοδοσία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην ίδρυση και λειτουργία βρεφονηπιακών σταθμών, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, κέντρων ηλικιωμένων και ΚΑΠΗ, κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες, δημοτικών ιατρείων και υπηρεσιών υγείας, στην κατάρτιση προγραμμάτων πρόληψης, βοήθειας και θεραπείας, την εξασφάλιση στέγης και τον καθορισμό για τη χρήση δημοτικών λαϊκών κατοικιών.

Επιπλέον οι δήμοι έχουν τη δυνατότητα κατάρτισης, σχεδιασμού και εφαρμογής κοινωνικών προγραμμάτων για την απεξάρτηση και επανένταξη τοξικομανών, την ενσωμάτωση προσφύγων και μεταναστών.

6.2 ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΔΟΜΕΣ ΆΣΚΗΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν να συγκροτήσουν υπηρεσίες κοινωνικής πολιτικής με τις ακόλουθες μορφές:⁷⁴ α) σύσταση από τους ΟΤΑ κοινωνικής υπηρεσίας με τροποποίηση του εσωτερικού κανονισμού υπηρεσιών, σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου 1188/1981, η οποία αναπτύσσει τις δραστηριότητες που δεν καλύπτονται από τα νομικά πρόσωπα ειδικών σκοπών. Στην περίπτωση αυτή δεν μπορεί να υπάρξει ειδική επιχορήγηση. Τα έξοδα της υπηρεσίας καλύπτονται από τα γενικά έσοδα των ΟΤΑ β) σύσταση ενός αυτοτελούς νομικού προσώπου με τους ίδιους σκοπούς (κέντρο παροχής κοινωνικών υπηρεσιών), το οποίο μπορεί να έχει τη μορφή ΝΠΔΔ (το οποίο είναι και η πιο συνηθισμένη πρακτική) ή ΝΠΙΔ δηλαδή δημοτική επιχείρηση ή αστική μη κερδοσκοπική εταιρία μαζί με άλλα νομικά πρόσωπα που υπάγονται στο υπουργείο Υγείας.

Κάθε μια από τις προαναφερθείσες μορφές άσκησης κοινωνικής πολιτικής παρουσιάζει πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα σε σχέση με την ευελιξία, τη διαδικασία σύστασης, τους αναγκαίους χρηματικούς πόρους για τη λειτουργία. Τα ΝΠΔΔ λειτουργούν με βάση τους κανόνες του δημόσιου λογιστικού και υφίστανται περιορισμούς στις προσλήψεις προσωπικού. Επίσης διαδικασίες όπως η ανάθεση έργου ή μελέτης είναι πιο χρονοβόρες και γραφειοκρατικές. Οι επιχειρήσεις είναι πιο ευέλικτες αλλά για τη σύστασή τους χρειάζεται η εξεύρεση πόρων. Στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής αυτό δεν είναι εύκολο γιατί δεν προσφέρεται για άμεση

⁷⁴ Ε.Ε.Τ.Α.Α., Κοινωνική πολιτική και τοπική αυτοδιοίκηση Παρούσα κατάσταση και προοπτικές, Ε.Ε.Τ.Α.Α., Αθήνα, 1995,σ. 43-44

κεφαλαιακή αξιοποίηση και κερδοφορία. Η αστική μη κερδοσκοπική εταιρία έχει το πλεονέκτημα της ευέλικτης δομής, αφού είναι ΝΠΙΔ και δεν δεσμεύεται ως προς το προσωπικό που απασχολεί .

Στην περίπτωση που περισσότεροι ΟΤΑ αποφασίσουν από κοινού να δραστηριοποιηθούν στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, τότε μπορούν να προβούν στη σύσταση διαδημοτικής επιχείρησης, καθώς αυτή είναι η μόνη δυνατότητα που παρέχει το θεσμικό πλαίσιο, πέρα από τους συνδέσμους και τις κοινές υπηρεσίες.

6.3 ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΕΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΟΜΑΔΕΣ –ΑΠΟΔΕΚΤΕΣ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Παρατίθενται αναλυτικότερα τα συγκεκριμένα πεδία κοινωνικής λειτουργίας των ΟΤΑ και οι κοινωνικές ομάδες και κατηγορίες του πληθυσμού, με συγκεκριμένα προβλήματα που χρήζουν της συλλογικής μέριμνας και κάλυψης

- Άτομα με ειδικές ανάγκες

Στα άτομα με ειδικές ανάγκες πρέπει να παρέχεται ειδική αγωγή και επαγγελματική εκπαίδευση για την ανάπτυξη και αξιοποίηση των δυνατοτήτων τους, την ένταξη στην παραγωγική διαδικασία και την ισόρροπη σχέση με το υπόλοιπο κοινωνικό σύνολο.

- Γυναίκες

Οι γυναίκες χρειάζονται υποστήριξη στην ένταξη στην παραγωγή, στην κατάργηση των διακρίσεων λόγω φύλλου. Επίσης στη διευκόλυνση των εργαζόμενων μητέρων. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε έρευνα του ΕΚΚΕ που αφορούσε τις ηλικίες 20-65 ετών, το 43,2% των γυναικών έναντι μόνο του 26,5% των ανδρών, δήλωσαν συμπτώματα σωματικής και ψυχικής ασθένειας.⁷⁵

- Παιδιά

Ενίσχυση των απροστάτευτων παιδιών και των οικογενειών με απροστάτευτα παιδιά (με σωματικές ή διανοητικές ανικανότητες), δημιουργία κέντρων για πάσης φύσης υποστήριξη (ιατρική, ψυχιατρική, συμβουλευτική) στα παιδιά. Σύμφωνα με

⁷⁵ Ε.Ε.Τ.Α.Α., ό.π. σ. 49

έρευνες ένα 20% των παιδιών της σχολικής ηλικίας έχει ανάγκη από παιδοψυχιατρική υποστήριξη

- Άτομα με ειδικές ανάγκες

Τα άτομα με ειδικές ανάγκες αποτελούν περίπου το 10% του πληθυσμού κάθε χώρας, με εξαιρετικές διαφοροποιήσεις και εντάσεις στην εμφάνιση των προβλημάτων ανάλογα με το οικογενειακό περιβάλλον, την οικονομική κατάσταση, την κοινωνική τάξη κλπ. Ενώ από αυτό το ποσοστό, υπολογίζεται ότι το 3% έχει βαριές αναπηρίες που το καθιστούν πλήρως εξαρτώμενο⁷⁶

- Μετανάστες, παλιννοστούντες

Το ποσοστό των οικονομικών μεταναστών, των πολιτικών προσφύγων και των παλιννοστούντων παρουσίασε μια έντονη αυξητική τάση την τελευταία δεκαπενταετία, έτσι ώστε σήμερα να αποτελούν σημαντικό ποσοστό τόσο του οικονομικά ενεργού πληθυσμού, όσο και του πληθυσμού εν γένει. Φορείς διαφορετικών εθνικών και πολιτισμικών ταυτοτήτων έχουν ανάγκη υποστήριξης και αρωγής προκειμένου να ενσωματωθούν στον κοινωνικό σχηματισμό.

- Τοξικομανείς

Αυξητικές τάσεις παρουσιάζει ο αριθμός των ανθρώπων που είναι εξαρτημένοι από τοξικές ουσίες την τελευταία δεκαπενταετία, με ιδιαίτερη ένταση στους νέους. Η ανάληψη δράσεων από την τοπική αυτοδιοίκηση προκρίνεται ως αναγκαία για τη θεραπεία και την κοινωνική επανένταξη των εξαρτημένων ατόμων.

6.4 ΜΕΣΑ ΑΣΚΗΣΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

Τα μέσα άσκησης κοινωνικής πολιτικής είναι σε γενικές γραμμές τα ακόλουθα: ⁷⁷

- Παροχή χρηματικών βοηθημάτων (επιδοματική πολιτική)
- Νοσοκομειακή και ιατροφαρμακευτική περίθαλψη (παροχές σε είδος)
- Ίδρυση κέντρων προστασίας και επαγγελματικής εκπαίδευσης
- Θέσπιση κινήτρων απασχόλησης
- Εφαρμογή στεγαστικών προγραμμάτων

⁷⁶ Ε.Ε.Τ.Α.Α., ό.π. σ. 53

⁷⁷ Ε.Ε.Τ.Α.Α., ό.π. σ. 25-26

- Καθιέρωση του θεσμού των κοινωνικών λειτουργών
- Δημιουργία οργανισμών πρόνοιας και ειδικών νομικών προσώπων για την παροχή των υπηρεσιών

6.5 ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ

Εκτός από τις προαναφερθείσες δομές άσκησης κοινωνικής πολιτικής (Νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, αστική μη κερδοσκοπική εταιρία κλπ) οι δήμοι έχουν τη δυνατότητα της προώθησης δράσεων μέσω της ύπαρξης κοινωνικών προγραμμάτων τα οποία έχουν ως εξής:⁷⁸

- Προγράμματα πρόληψης

Χώρος εφαρμογής τους είναι η υγεία, η ψυχική υγεία και η εξάρτηση από τοξικές ουσίες. Φορείς εκτέλεσης των προγραμμάτων είναι κατά κύριο λόγο οι Δήμοι μέσω των συμβουλευτικών σταθμών και των δημοτικών ιατρείων. Σε κάποιες περιπτώσεις όπως οργάνωση αιμοδοσίας, πρόληψη ατυχημάτων και πρώτες βοήθειες, συνεργάζονται με άλλους φορείς, ως επί το πλείστον μη κερδοσκοπικούς, όπως το Σώμα Ελλήνων Προσκόπων και ο Ερυθρός Σταυρός. Τα προγράμματα απευθύνονται στο σύνολο των δημοτών, υπάρχουν όμως και εξειδικευμένα προγράμματα, στο χώρο της υγείας και ψυχικής υγείας για γυναίκες και παιδιά. Οι Δήμοι συνεργάζονται με το ΚΕ.Θ.Ε.Α. και με ψυχιατρικά νοσοκομεία για την εφαρμογή των προγραμμάτων για τα ναρκωτικά.

- Προγράμματα ανοικτής προστασίας ηλικιωμένων

Μέσα από τα ΚΑΠΗ παρέχονται υπηρεσίες σε ηλικιωμένα άτομα, κυρίως ιατρική περίθαλψη, φυσιοθεραπεία, βοήθεια στο σπίτι. Πάντως υφίσταται κριτική στα προγράμματα αυτά, διότι έχουν παρεκκλίνει από τους αρχικούς τους στόχους, λειτουργώντας περισσότερο σαν φορείς δράσεων ομαδικής αναψυχής παρά σαν κέντρα πρωτοβάθμιας ανοικτής φροντίδας με σκοπό την κοινωνική ενεργοποίηση των ηλικιωμένων.

- Πολιτιστικά προγράμματα και προγράμματα άθλησης

⁷⁸ Ε.Ε.Τ.Α.Α., ό.π. σ. 82-83

Απευθύνονται σε παιδιά και γυναίκες και οργανώνονται από τα πνευματικά κέντρα σε συνεργασία των Δήμων με την Γενική Γραμματεία Αθλητισμού, τη και το Υπουργείο Πολιτισμού

- Προγράμματα πρόνοιας

Απευθύνονται σε άτομα με ειδικές ανάγκες , κυρίως παιδιά με σκοπό τη δημιουργική τους απασχόληση. Επίσης σε άπορους με στόχο τη στήριξή τους είτε σε είδος είτε με επιδόματα. Για συγκεκριμένες κατηγορίες πληθυσμού, όπως οι τσιγγάνοι, οι οποίοι αντιμετωπίζουν ειδικά προβλήματα, τα προγράμματα αυτά στοχεύουν και στην κοινωνική τους ένταξη.

- Προγράμματα επαγγελματικής κατάρτισης

Έχουν στόχο την ένταξη στην παραγωγική διαδικασία νέων ανέργων και γυναικών. Υπεύθυνοι φορείς είναι οι δήμοι με χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Συχνά την οργάνωση και εκτέλεση αυτών των προγραμμάτων αναθέτουν οι Δήμοι σε ιδιωτικές εταιρίες, λόγω έλλειψης κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού και υλικοτεχνικής υποδομής. Τα προγράμματα ανοικτής προστασίας των ηλικιωμένων και τα πολιτιστικά- αθλητικά προγράμματα υπερτερούν ποσοτικά, ενώ τελευταία λόγω και των οξυμένων αναγκών αναπτύσσονται περισσότερες πρωτοβουλίες για προγράμματα ψυχικής υγείας και εξάρτησης.

6.6 ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΤΗΣ ΠΡΩΤΟΒΑΘΜΙΑΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Καταρχήν το άρθρο 24 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα αναφέρει ότι η διοίκηση όλων των τοπικών υποθέσεων ανήκει στην αρμοδιότητα των Δήμων και των Κοινοτήτων, κύρια μέριμνα των οποίων αποτελεί η προαγωγή των κοινωνικών και οικονομικών συμφερόντων, καθώς και των πολιτιστικών και πνευματικών ενδιαφερόντων των κατοίκων . Στην αρμοδιότητα των Δήμων και Κοινοτήτων ανήκουν ιδίως:

1. Η ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφικών, βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, Κ.Α.Π.Η. και κέντρων υποστήριξης και

αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες όπως και η μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων

2. Η ίδρυση, κατασκευή και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, σχολών διδασκαλίας, μουσικής, χορού, ζωγραφικής και κέντρων επαγγελματικού προσανατολισμού, καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων
3. Η εξασφάλιση στέγης και η δημιουργία θερέτρων
4. Η μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης
5. Η προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος, η προστασία της ζωής και της υγείας των κατοίκων και η κατάρτιση ειδικών προγραμμάτων πρόληψης, άμεσης βοήθειας και θεραπείας
6. Η ίδρυση και λειτουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, όπως βιβλιοθήκες, μουσεία, πινακοθήκες, φιλαρμονικές, θέατρα, η επισκευή και συντήρηση παραδοσιακών ή ιστορικών κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς ή κοινωνικές και πολιτιστικές λειτουργίες και σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς η συντήρηση και λειτουργία αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής.
7. Η κατασκευή, επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων
8. Η κατασκευή, επισκευή, συντήρηση και διαχείριση των δημοτικών και κοινοτικών σταδίων, των γυμναστηρίων και των αθλητικών κέντρων.

6.6.1 Παιδικό- Βρεφονηπιακό- Βρεφικό Σταθμοί

Η ίδρυση και λειτουργία των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών υπαγόταν αρχικά στο κράτος σύμφωνα με τον Α.Ν. 2/11/1935⁷⁹ «Περί εθνικών παιδικών σταθμών». Εποπτεύουσα αρχή των σταθμών ήταν το υπουργείο Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων. Με το Ν.2082/1992⁸⁰ «Αναδιοργάνωση της κοινωνικής πρόνοιας και καθιέρωση νέων θεσμών κοινωνικής προστασίας» ορίζεται ότι «αρμόδιο για την ίδρυση και λειτουργία παιδικών, βρεφονηπιακών ή βρεφικών σταθμών είναι μόνο το υπουργείο Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων.» Στο άρθρο 12

⁷⁹ ΦΕΚ 527 5/11/1935

⁸⁰ ΦΕΚ 158 21/9/1992

ορίζεται ότι «κατ' εξαίρεση τους ως άνω αναφερόμενους παιδικούς σταθμούς μπορούν να ιδρύνουν και να λειτουργούν με δαπάνες τους μεταξύ άλλων οι δήμοι και κοινότητες» Στην 3^η παράγραφο του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι για να ιδρύνουν οι δήμοι και οι κοινότητες παιδικούς, βρεφικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς πρέπει να εγκριθεί άδεια από τον οικείο Νομόρχη. Ο Ν.2218/1994⁸¹ «Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις» στο άρθρο 41 ορίζει ότι στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων ανήκουν μεταξύ άλλων η ίδρυση και λειτουργία των σταθμών. Στο άρθρο 42 αναφέρεται η μεταβίβαση των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών που λειτουργούν υπό τις διατάξεις του Α.Ν.2/11/1935 στους δήμους, εφόσον έχουν πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων .Η πράξη της μεταβίβασης γίνεται με απόφαση του Υπουργείου Υγείας Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων ύστερα από απόφαση του οικείου δημοτικού συμβουλίου.

Ο Ν.2503/1997⁸² «Διοίκηση, οργάνωση, στελέχωση της Περιφέρειας, ρύθμιση θεμάτων για την τοπική αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις» ορίζει στο άρθρο 9 ότι οι κρατικοί παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί που λειτουργούν με βάση τις διατάξεις του Α.Ν. 1935 μεταφέρονται στους δήμους και τις κοινότητες εφόσον έχουν πληθυσμό άνω των 4.000 κατοίκων, στη διοικητική περιφέρεια των οποίων βρίσκονται και λειτουργούν ως δημοτικά ή κοινοτικά νομικά πρόσωπα του άρθρου 203 του Π.Δ. 410/1995. Επίσης η μεταφορά μπορεί να γίνει και σε δήμους με λιγότερο πληθυσμό με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργείων Εσωτερικών και Υγείας Πρόνοιας, ύστερα από απόφαση του οικείου δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Το άρθρο 9 ορίζει ότι τα νομικά πρόσωπα επιχορηγούνται υποχρεωτικά κάθε έτος από την Περιφέρεια μέσω της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης για την κάλυψη των αναγκών λειτουργίας, συντήρησης, επισκευής, ανακατασκευής των εγκαταστάσεων και των δαπανών μισθοδοσίας .Με το Ν.2880/2001⁸³ «Πρόγραμμα για τη μεταρρύθμιση και τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης και άλλες διατάξεις» καθορίζεται ότι οι βρεφονηπιακοί και παιδικοί σταθμοί που ιδρύθηκαν σύμφωνα με τις διατάξεις του Α.Ν. 1935 περιέρχονται στη δικαιοδοσία των δήμων και των κοινοτήτων. Λειτουργούν ως δημοτικά και κοινοτικά νομικά πρόσωπα και οι δαπάνες για τη λειτουργία τους καλύπτονται από τους Κ.Α.Π.

⁸¹ ΦΕΚ 90 13/6/1994

⁸² ΦΕΚ 107 30/5/1997

⁸³ ΦΕΚ 9 30/1/2001

6.6.2 Δημοτικοί και κοινοτικοί χώροι άθλησης

Ο Ν.423/1976⁸⁴ «Περί γυμναστηρίων και ρυθμίσεως θεμάτων αφορώντων εις τον εξωσχολικόν αθλητισμόν» ορίζει ότι τα γυμναστήρια είναι νομικά πρόσωπα ή υπηρεσίες που έχουν ως αποστολή την προαγωγή και διάδοση του αθλητισμού. Τα γυμναστήρια διακρίνονται σε : ολυμπιακά, εθνικά, δημοτικά, κοινοτικά, σωματειακά. Τα δημοτικά γυμναστήρια αποτελούν Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τα κοινοτικά υπηρεσίες των κοινοτήτων. Τα γυμναστήρια που είναι Ν.Π.Δ.Δ. τελούν υπό την αιγίδα της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού. Τα γυμναστήρια που αποτελούν υπηρεσίες των κοινοτήτων συνεργάζονται με τη Γενική Γραμματεία Αθλητισμού και ακολουθούν τις υποδείξεις της. Τα δημοτικά γυμναστήρια ιδρύονται με προεδρικό διάταγμα μετά από πρόταση των υπουργών Προεδρίας και Εσωτερικών. Ενώ τα κοινοτικά γυμναστήρια ιδρύονται με προεδρικό διάταγμα μετά από πρόταση του υπουργού Προεδρίας και Εσωτερικών αφού προηγηθεί απόφαση του οικείου κοινοτικού συμβουλίου και έγκριση του νομάρχη. Οι πόροι των γυμναστηρίων προέρχονται από την ετήσια επιχορήγηση των δήμων και κοινοτήτων. Ο νόμος 2503/1997⁸⁵ στο άρθρο 10, παρ 1ορίζει : « με κοινή απόφαση του υπουργού Εσωτερικών, του υπουργού Οικονομικών και τον αρμόδιο για τον αθλητισμό υπουργό συγκροτείται επταμελής επιτροπή από επιστήμονες, εκπροσώπους των τριών ως άνω υπουργείων και εκπροσώπους της Ε.Ν.Α.Ε. και της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., έργο της οποίας είναι η εισήγηση για κατάταξη των εθνικών γυμναστηρίων του Ν.423/1976, όπως τροποποιήθηκε με το Ν.665/1977, σε κατηγορίες εθνικής, περιφερειακής, νομαρχιακής και δημοτικής σημασίας. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του υπουργού Εσωτερικών, του υπουργού Οικονομικών και του αρμόδιου για τον αθλητισμό υπουργό μεταβιβάζεται η κυριότητα ή η χρήση των νομαρχιακής και τοπικής σημασίας γυμναστηρίων, στους Ο.Τ.Α. οι οποίοι υπεισέρχονται σε όλα τα συναφή δικαιώματα και υποχρεώσεις των κατά τις διατάξεις των νόμων 423/1976 και 665/1977, λειτουργούντων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.» Η μεταφορά αυτή γίνεται εφόσον τα δημοτικά, κοινοτικά, ή νομαρχιακά συμβούλια με απόφασή τους αποδεχθούν τη μεταβίβαση της κυριότητας ή της χρήσης των γυμναστηρίων, εντός 6 μηνών από της ισχύος του παρόντος νόμου.

⁸⁴ ΦΕΚ 223 21/8/1976

⁸⁵ ΦΕΚ 107 30/5/1997

Στο άρθρο 26 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, αναφέρεται ότι οι δαπάνες λειτουργίας και συντήρησης των γυμναστηρίων καλύπτονται από τους Κ.Α.Π.. Ενισχύονται με ποσά της επιχορήγησης που είχαν προβλεφθεί στον προϋπολογισμό της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού για το συγκεκριμένο σκοπό. Η κατανομή γίνεται με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών ύστερα και από τη σύμφωνη γνώμη της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.

6.6.3 Κατασκευή, επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων

Ο Ν. 2218/1994⁸⁶ ορίζει ότι στην αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων συμπεριλαμβάνονται η κατασκευή, επισκευή και συντήρηση σχολικών κτιρίων. Οι πόροι προέρχονται από το υπουργείο Παιδείας και από τον Οργανισμό Σχολικών Κτιρίων. Κατανέμονται από το υπουργείο στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και κατόπιν αυτές τους διαμοιράζουν στους οικείους Ο.Τ.Α., στις αρμόδιες σχολικές επιτροπές.

Ο Ν. 2880/2001⁸⁷ καθορίζει ότι με απόφαση των υπουργών Εσωτερικών και Παιδείας και μετά από γνωμοδότηση της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., εισάγονται κριτήρια αξιολόγησης των αναγκών και κάθε ειδικότερο θέμα που αφορά την κατανομή των πιστώσεων για τις εργασίες επισκευής και συντήρησης. Με απόφαση του υπουργού Εσωτερικών καθορίζεται ο τρόπος παρακολούθησης της εκτέλεσης των έργων .

6.6.4 Πρόγραμμα Βοήθεια στο Σπίτι

Το πρόγραμμα βοήθεια στο σπίτι αποτελεί σχεδιασμό του υπουργείου Εσωτερικών και Υγείας- Πρόνοιας και εφαρμόστηκε αρχικά στα πέντε Κ.Α.Π.Η. του Δήμου Περιστερίου. Η πιλοτική εφαρμογή του προγράμματος στέφθηκε με επιτυχία και αποφασίστηκε⁸⁸ η επέκταση σε 102 Δήμους, σε 102 Κ.Α.Π.Η. σε δύο φάσεις. Υπογράφηκαν προγραμματικές συμβάσεις μεταξύ του Υπουργείου Εσωτερικών, του Υπουργείου Υγείας- Πρόνοιας, της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., των αντίστοιχων Δήμων, του Κ.Α.Π.Η., της δημοτικής επιχείρησης η οποία εντάχθηκε στην προγραμματική σύμβαση. Η έναρξη του προγράμματος έγινε το 1998 και τελικά εφαρμόστηκε σε 97 Δήμους και 101 Κ.Α.Π.Η..

⁸⁶ ΦΕΚ 90 13/6/1994

⁸⁷ ΦΕΚ 9 30/1/2001

⁸⁸ Κ.Υ.Α. 5814/17-10-1997 ΦΕΚ 917

Στόχος του συγκεκριμένου προγράμματος είναι η κάλυψη αναγκών των ηλικιωμένων ώστε να μπορούν να αντεπεξέλθουν στις δυσκολίες που καθημερινά παρουσιάζονται και να διαβιώνουν με αξιοπρέπεια και όσο το δυνατόν με μεγαλύτερη αυτονομία. Προτεραιότητα δίδεται από το πρόγραμμα σε αυτούς που ζουν μόνοι τους, χρειάζονται ιδιαίτερη φροντίδα, δεν έχουν τη δυνατότητα να αυτοεξυπηρετηθούν και έχουν έλλειψη πόρων. Η χρηματοδότηση του προγράμματος γίνεται από τα Υπουργεία Εσωτερικών και Υγείας-Πρόνοιας. Οι Δήμοι που συμμετείχαν στο πρόγραμμα αναλαμβάνουν την υποχρέωση, στα πλαίσια της ορθής εφαρμογής του, να διαθέσουν επιπλέον προσωπικό στα Κ.Α.Π.Η. και να τα επιχορηγήσουν .

Επίσης λειτουργεί και δεύτερο πρόγραμμα με την ονομασία Βοήθεια στο σπίτι⁸⁹, το οποίο εντάσσεται στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, του Γ΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Η χρηματοδότηση του προγράμματος προέρχεται από κοινοτικούς και εθνικούς πόρους.. Η ενέργεια του Π.Ε.Π. χρηματοδοτείται κατά 75% από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Υπεύθυνοι φορείς για τη διαχείριση των προγραμμάτων είναι οι Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης των Περιφερειών της χώρας. Η διάρκεια των προγραμμάτων είναι τριετής και υλοποιούνται από τις δημοτικές επιχειρήσεις, οι οποίες αφού λήξει η χρηματοδότηση του προγράμματος, έχουν την υποχρέωση να παρατείνουν επί μια διετία την εφαρμογή του.

6.6.5 Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης

Η δημιουργική απασχόληση υπάρχει ήδη σαν πρόγραμμα από τη δεκαετία του 80. Το επιχειρησιακό πρόγραμμα συνεχιζόμενης κατάρτισης και προώθησης της απασχόλησης περιέχει του Β΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, περιέχει ανάμεσα σε άλλες ενέργειες τη δημιουργία και λειτουργία κέντρων δημιουργικής απασχόλησης.. Φορείς χρηματοδότησης ήταν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Για την εφαρμογή του προγράμματος εποπτεύοντες φορείς είναι το Υπουργείο Εργασίας και υπεύθυνοι φορείς για την εκτέλεσή του οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. , οι διαδημοτικές επιχειρήσεις και οι αστικές εταιρίες που συστήνουν οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α.. Επίσης η Κ.Υ.Α. ορίζει ότι οι Ο.Τ.Α. που δεν έχουν συστήσει επιχειρήσεις μπορούν να συμμετέχουν στο πρόγραμμα σε συνεργασία με δημοτικές επιχειρήσεις άλλων δήμων, μέσω προγραμματικών συμβάσεων.

⁸⁹ Κ.Υ.Α. 4035 & 4036/27-7-2001 ΦΕΚ 1127, 30/8/2001, ΚΥΑ 5594/22-10-2001, 5596/22-10-2001

Το 2000 ο θεσμός επεκτάθηκε σε όλη τη χώρα με 106 κέντρα δημιουργικής απασχόλησης στην επικράτεια.

6.6.6 Μεταφορά μαθητών στο σχολείο

Στο άρθρο 29 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα ορίζει ότι, σύμφωνα με το Ν.1566/1885 (ΦΕΚ 167 Α) η μεταφορά των μαθητών στον τόπο που λειτουργεί το σχολείο πραγματοποιείται από τους οικείους Ο.Τ.Α. είτε με τη χρησιμοποίηση ιδιόκτητων μέσων είτε με μίσθωση ιδιωτικών μέσων μεταφοράς είτε με τη χρήση των συνήθων αστικών αστικών και υπεραστικών μέσων είτε με άλλο τρόπο. Για θέματα που προκύπτουν όταν η μεταφορά αναφέρεται σε μαθητές διαφορετικών Ο.Τ.Α. αποφασίζει η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Παιδείας, Οικονομικών και Εσωτερικών, κατανέμονται στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις οι πιστώσεις για την μεταφορά των μαθητών που εγγράφονται στον κρατικό προϋπολογισμό. Με Κοινή Υπουργική Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Παιδείας καθορίζονται τα κριτήρια κατανομής των πιστώσεων στις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και οι σχετικές λεπτομέρειες εφαρμογής.

6.6.7 Εκποίηση οικοπέδων σε άστεγους δημότες

Σύμφωνα με το άρθρο 249 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, οι Δήμοι και οι Κοινότητες μπορούν με απόφαση του συμβουλίου τους να εκποιούν απευθείας και χωρίς δημοπρασία οικόπεδά τους σε άστεγους και οικονομικά αδύνατους δημότες, κατά προτίμηση εκείνους που κατοικούν στο δήμο ή την κοινότητα. Με άλλη απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου καθορίζονται οι κατηγορίες των δικαιούχων σύμφωνα με γενικά κριτήρια, όπως είναι το ύψος του ετήσιου εισοδήματος, ο αριθμός των ανήλικων τέκνων, η κατάσταση της υγείας των μελών της οικογένειας, οι καταστροφές από θεομηνίες κλπ. Η επιλογή των δικαιούχων και η παραχώρηση των οικοπέδων γίνεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου. Αν οι όροι είναι ίσοι, γίνεται δημόσια κλήρωση ανάμεσα στους δικαιούχους.

Το τίμημα των υπό εκποίηση οικοπέδων καθορίζεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου στο ένα τέταρτο τουλάχιστον της αξίας τους και καταβάλλεται σε πέντε ετήσιες δόσεις. Διατίθεται για την εκτέλεση έργων, κατά προτίμηση μέσα στον παραχωρούμενο χώρο. Αν οι δικαιούχοι δεν προβούν μέσα σε

πέντε χρόνια στην ανέγερση οικοδομής, εκπίπτουν αυτοδικαίως από τα δικαιώματά τους εκτός αν ζητήσουν παράταση της πενταετούς προθεσμίας.

Αν εφαρμοστούν οποιαδήποτε προγράμματα αποκατάστασης αστέγων σε δήμους ή κοινότητες που προήλθαν από συνένωση Ο.Τ.Α., οι κάτοικοι των δημοτικών ή κοινοτικών διαμερισμάτων έχουν δικαίωμα προτίμησης στα προγράμματα αυτά, εφόσον εφαρμόζονται στην περιφέρειά τους.

6.6.8 Πόροι για την κοινωνική πολιτική

Όπως ήδη αναφέρθηκε πολλά από τα εξειδικευμένα προγράμματα, χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ευρωπαϊκό ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και από την κεντρική διοίκηση. Στην περίπτωση των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών και νηπιαγωγείων, κέντρων ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, ορφανοτροφείων, Κ.Α.Π.Η., κέντρων υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με ειδικές ανάγκες και μελέτης και εφαρμογής πλείστων άλλων κοινωνικών προγραμμάτων η οικονομική ευθύνη για την ίδρυση, λειτουργία και συντήρηση βαρύνει αποκλειστικά τους δήμους.

Η οικονομική αυτοδυναμία και αυτοτέλεια των δήμων για τη ρύθμιση όλων των υποθέσεων που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές τους καθιερώθηκε με το Ν. 1828/89, με τον οποίο εισήχθη το καθεστώς των Κεντρικών Αυτοτελών Πόρων. (Κ.Α.Π.) .Οι Κ.Α.Π. επιβάλλονται και εισπράττονται από την κεντρική διοίκηση και κατόπιν αποδίδονται στους Ο.Τ.Α. . Το ύψος τους δεν εξαρτάται από τη βούληση της κεντρικής διοίκησης αλλά από τη δυναμικότητά τους⁹⁰. Το καθεστώς των Κ.Α.Π., απεγκλωβίζει τους Ο.Τ.Α. από την ασφυκτική οικονομική κηδεμονία της κεντρικής διοίκησης και δίνει τη δυνατότητα για την επεξεργασία μακροπρόθεσμων προγραμμάτων και εκτέλεση δράσεων. Οι Κ.Α.Π. προέρχονται :

- Ένα ποσοστό 20% των ετήσιων καθαρών εισπράξεων από το φόρο εισοδήματος των φυσικών και νομικών προσώπων
- Ένα ποσοστό 50% από τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων που εισπράττονται κάθε χρόνο

⁹⁰ Α.Σαπουνάκης, Τα οικονομικά της Αυτοδιοίκησης, Ε.Σ.Δ.Δ., Αθήνα, 2003, σ. 31

- Οι φόροι που έχουν θεσπιστεί υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης και δεν έχουν καταργηθεί

Στους Κ.Α.Π. ενσωματώθηκαν οι επιχορηγήσεις του Υπουργείου Υγείας Πρόνοιας για την κάλυψη των λειτουργικών εξόδων και των δαπανών μισθοδοσίας προσωπικού των Κ.Α.Π.Η. και οι επιχορηγήσεις του Υπουργείου Παιδείας για την κάλυψη των δαπανών των σχολείων.

Επίσης για την υποστήριξη των δήμων και κοινοτήτων που προέκυψαν από την εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστρια» και για την πραγματοποίηση των αναγκαίων δημοσίων επενδύσεων τοπικής ανάπτυξης, καθορίζεται ως ειδικό αναπτυξιακό πρόγραμμα το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης. (Ε.Π.Τ.Α.)⁹¹. Το Ε.Π.Τ.Α έχει πενταετή διάρκεια και μπορεί να παραταθεί σε επτά χρόνια με απόφαση του υπουργικού συμβουλίου. Το Ε.Π.Τ.Α. περιέχει πέντε υποπρογράμματα που αφορούν σε διαφορετικούς τομείς δαπανών που στοχεύει να καλύψει.

- Το υποπρόγραμμα 1 για την χρηματοδότηση των αναγκαίων λειτουργικών δαπανών των νέων δήμων και κοινοτήτων
- Το υποπρόγραμμα 2 για τη χρηματοδότηση των αναγκαίων μελετών και της αντίστοιχης συμβουλευτικής υποστήριξης για την προμήθεια και εγκατάσταση μηχανογραφικού εξοπλισμού και των απαραίτητων προγραμμάτων ενημέρωσης, κατάρτισης και ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού.
- Το υποπρόγραμμα 3 για τη χρηματοδότηση της μελέτης και κατασκευής έργων τεχνικής υποδομής, προστασίας του περιβάλλοντος και αναβάθμισης της ποιότητας ζωής.
- Το υποπρόγραμμα 4 για την χρηματοδότηση της διοικητικής, κοινωνικής, αθλητικής και πολιτισμικής υποδομής καθώς και για την προμήθεια μηχανολογικού εξοπλισμού και οχημάτων
- Το υποπρόγραμμα 5 για την χρηματοδότηση έργων ανάλογων με τα υποπρογράμματα 2, 3, 4 που αφορούν αποκλειστικά τους Ο.Τ.Α. στους οποίους δεν επέρχεται μεταβολή με το σχέδιο «Ι. Καποδίστριας»

Αν και το Ε.Π.Τ.Α. έχει καθορισμένο χρονικό ορίζοντα , ωστόσο προβλέπει τη διάθεση πόρων για αναβάθμιση της υλικοτεχνικής υποδομής, της διενέργειας έργων

⁹¹ Α.Σαπουνάκης, ό.π. σ. 34

βελτίωσης της ποιότητας ζωής, της υποδομής των κοινωνικών υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. και εκπαίδευση του προσωπικού.

Πάντως θέση της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. είναι το Ε.Π.Τ.Α. να μεταβληθεί σε μόνιμο αναπτυξιακό πρόγραμμα της αυτοδιοίκησης.⁹²

Όμως εδώ πρέπει να σημειώσουμε ότι δεν αρκεί η ύπαρξη του θεσμικού πλαισίου για την πραγματική οικονομική αυτοδυναμία των Ο.Τ.Α. Το οικονομικό αδιέξοδο στο οποίο έχουν περιέλθει πολλοί δήμοι τα τελευταία χρόνια οδηγεί σχεδόν στην αναστολή των δραστηριοτήτων τους, αφού ακόμα και οι δαπάνες μισθοδοσίας του προσωπικού είναι πολύ δύσκολο να καλυφθούν. Πόσο μάλλον για την ανάπτυξη κοινωνικών υπηρεσιών, που δεν αποτελούν και ζήτημα άμεσης προτεραιότητας για πολλά δημοτικά συμβούλια. Σύμφωνα με υπολογισμούς της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. το ύψος των ποσών που έχει εισπράξει το Υπουργείο Οικονομίας τα τελευταία χρόνια για λογαριασμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά δεν έχει παραδώσει ποτέ ανέρχεται στα πέντε δις ευρώ.⁹³ Από το φόρο εισοδήματος φυσικών προσώπων έπρεπε να αποδοθούν στην τοπική αυτοδιοίκηση 1900 εκατομμύρια ευρώ, ενώ στον προϋπολογισμό είναι εγγεγραμμένα μόνο 1588. Από τους ειδικούς λογαριασμούς των υπουργείων δεν έχει υπάρξει καμιά εισφορά από τα υπουργεία εκτός της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού. Για τους παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς το κόστος λειτουργίας για το 2003 ανήλθε σε 135 εκατομμύρια ευρώ, για τα αθλητικά κέντρα σε 32 εκατομμύρια ευρώ, για τη συντήρηση των σχολικών μονάδων σε 60 εκατομμύρια ευρώ. Οι νέες αρμοδιότητες κοστίζουν 285 εκατομμύρια ευρώ (σύμφωνα με υπολογισμούς του Υπουργείου Εσωτερικών) ενώ ο προϋπολογισμός προβλέπει μόνο 123 εκατομμύρια ευρώ.

Ένα πρόσφατο χαρακτηριστικό παράδειγμα της οικονομικής δυσπραγίας των Ο.Τ.Α. προέρχεται από το Δήμο Βύρωνα. Το προσωπικό στους δημοτικούς παιδικούς σταθμούς απαριθμεί μόλις 79 εργαζόμενους (διαφόρων ειδικοτήτων: παιδαγωγοί, βοηθητικό προσωπικό, οδηγοί) για 662 παιδιά συνολικά. Η προσπάθεια να καλυφτούν τα κενά με μετακίνηση του προσωπικού από τον ένα παιδικό σταθμό στον άλλο δεν μπορεί φυσικά να λύσει το πρόβλημα. Η αναλογία είναι ένας παιδαγωγός προς 40 παιδιά, αριθμός που δυσκολεύει την εργασία και δεν ενδείκνυται παιδαγωγικά. Επίσης υπάρχει η υλικοτεχνική υποδομή παρουσιάζει σαφείς ελλείψεις. Οι αίθουσες είναι μικρές, τα μαγειρεία υπόγεια, δεν υπάρχουν τραπεζαρίες και ο προαυλισμός των

⁹² Ουρανία Σούλη, *300.000 ευρώ επιπλέον στον προϋπολογισμό του 2004*, Επιθεώρηση Τ.Α., τχ 103, Νοέμβριος 2003, σ. 38

⁹³ Ουρ.Σούλη, *Καθολικό αδιέξοδο των δήμων*, Επιθεώρηση Τ.Α., Ιούλιος 2003, τχ 102, σ. 42

παιδιών πολλές φορές πραγματοποιείται στον ακάλυπτο χώρο πολυκατοικιών. Το συγκεκριμένο παράδειγμα του Δήμου Βύρωνα αποτυπώνει ανάγλυφα την γενικότερη κατάσταση που επικρατεί σε πολλούς δήμους.⁹⁴

6.6.9 Προβληματισμοί σε σχέση με τη χρηματοδότηση των κοινωνικών υπηρεσιών

Σε συνθήκες γενικευμένης κρίσης του κοινωνικού κράτους, υιοθέτησης μονεταριστικών αντιλήψεων στην οικονομική πολιτική τόσο από τις κυβερνήσεις των εθνικών κρατών (ανεξαρτήτως πολιτικού φάσματος) όσο και από τους υπερεθνικούς οργανισμούς και την Ε.Ε. πρωτίστως, οι δυνατότητες γενναϊόδωρης χρηματοδότησης της κοινωνικής πολιτικής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι εξαιρετικά περιορισμένες.

Στα πλαίσια αυτής της κατάστασης υποστηρίζεται ευρέως ότι το κόστος των αγαθών και των υπηρεσιών που παρέχει το κεντρικό και τοπικό κράτος και οι ελεγχόμενοι από αυτό φορείς πρέπει να μεταβιβαστεί στους δικαιούχους αυτών. Σύμφωνα με τους φιλελεύθερους θεωρητικούς του ατομικού ορθολογικού πράττειν και τους υπέρμαχους του μηχανισμού της αγοράς, τα αγαθά που παρέχει το κράτος αποφέρουν όφελος σε αυτούς που τα καταναλώνουν. Το όφελος αυτό μπορεί να εντοπισθεί, να κοστολογηθεί και στο εξής η παροχή υπηρεσιών να γίνεται με επιβάρυνση των χρηστών.⁹⁵ Ισχυρίζονται ότι η ο καλύτερος δυνατός μηχανισμός για την ορθολογική χρησιμοποίηση των συντελεστών παραγωγής και την καλύτερη κατανομή τους είναι ο μηχανισμός των τιμών, ο οποίος μπορεί να λειτουργήσει όπως και στον ιδιωτικό τομέα. Επίσης εγείρουν ζητήματα κοινωνικής δικαιοσύνης, καθώς αυτοί που καταναλώνουν τις υπηρεσίες και τα αγαθά που παρέχει το κράτος, ωφελούνται περισσότερο από αυτούς που δεν είναι χρήστες. Γι αυτό το λόγο πρέπει αυτοί να αναλάβουν και το κόστος τους.

Τα επιχειρήματα αυτά αναφέρονται σε ένα ευρύ φάσμα κρατικών πολιτικών, στην εκπαίδευση, σε δημόσια έργα, στην υγεία, στην πρόνοια, στην κατοικία κλπ. Ωστόσο πρακτικά είναι πολύ δύσκολο να εντοπισθούν και να επιβαρυνθούν οι χρήστες, καθώς η συλλογική κατανάλωση είναι κατά κανόνα αδιαίρετη. Για παράδειγμα ποιος θα κληθεί να πληρώσει το κόστος κατασκευής ενός δημοτικού δρόμου, αυτοί που

⁹⁴ Τα στοιχεία από την εφημερίδα «Πριν», φ. 689

⁹⁵ Ν.Τάτσος, Η χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους, στο Π.Γετίμης- Δ.Γράβαρης (επιμ), Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική, Η σύγχρονη προβληματική, Θεμέλιο, Αθήνα, 1993, σ. 130-131

κατοικούν στη συγκεκριμένη περιοχή ή όσοι καθημερινά το χρησιμοποιούν; και αυτοί πως θα εντοπιστούν; Όμως οι ενστάσεις δεν περιορίζονται στο αν είναι εφικτό το κόστος να μεταβιβαστεί στους χρήστες απ' την άποψη των δυσκολιών υπολογισμού. Κυρίως απόψεις σαν αυτές που προαναφέρθηκαν έρχονται σε σύγκρουση με την κυρίαρχη αντίληψη περί κοινωνικής δικαιοσύνης, οργάνωσης του «κοινωνικού» (έκφραση της κοινωνικής αλληλεγγύης απέναντι στην ατομικότητα) και εν τέλει αποστολής του κράτους.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το μέλλον του κοινωνικού κράτους και της πολιτικής του στοιχειοθετούν το γενικότερο περίγραμμα, μέσα στο οποίο θα κινηθεί η τοπική αυτοδιοίκηση ως προς την κοινωνική συνιστώσα των αρμοδιοτήτων και των πολιτικών της. Το σύνθετο περιβάλλον της διεθνοποίησης της οικονομίας, της εκχώρησης πολιτικών από το εθνικό κράτος στους υπερεθνικούς οργανισμούς, της μακροχρόνιας και υψηλής ανεργίας, της ευελιξίας στην παραγωγή και την εργασία και της αποκέντρωσης των δομών αποτελούν το γενικότερο πλαίσιο στο οποίο αρθρώνονται οι κρατικές πολιτικές. Η σκιαγράφηση των χαρακτηριστικών του σύγχρονου κοινωνικού κράτους περιλαμβάνει τη διατύπωση ερωτημάτων σχετικά με τη φύση της παρέμβασης του κράτους στη διαδικασία της κοινωνικής αναπαραγωγής.

Η κάλυψη πρέπει να είναι μερική ή συνολική; Πρέπει να υπάρχει εμπλοκή των μηχανισμών της αγοράς στη διαμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής ή αυτό είναι αποκλειστικό πεδίο του κράτους; Εκτός από το χώρο της ιδιωτικής κερδοσκοπικής πρωτοβουλίας υπάρχουν στην κοινωνία των πολιτών μη κερδοσκοπικές οργανώσεις που μπορούν να συμμετέχουν στο σχεδιασμό και υλοποίηση των κοινωνικών προγραμμάτων; Πως μπορεί να απεμπλακεί η κοινωνική πολιτική από τον κομματικό εναγκαλισμό, τα δίκτυα πελατειακών σχέσεων που ευνοούν συγκεκριμένες ομάδες συμφερόντων και αναπαράγουν τις κοινωνικές ανισότητες; Πως συνδυαστούν οι στόχοι της αποτελεσματικής κάλυψης του πληθυσμού με την οικονομική βιωσιμότητα του συστήματος κοινωνικής προστασίας (ήδη η μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος αποτελεί μείζον πρόβλημα σε μια σειρά κρατών);

Καταρχήν πρέπει να τονιστεί ότι το ζήτημα της διάρθρωσης της κρατικής δομής και των κύριων κατευθύνσεων που θα λάβει η κοινωνική πολιτική το επόμενο διάστημα

δεν είναι ένα ζήτημα τεχνικό, οργανωτικό. Εντός των κρατικών πολιτικών συμπυκνώνονται οι αντιφάσεις που διέπουν την κοινωνική κίνηση στο σύνολό της. Επομένως αποτελεί ζήτημα πολιτικού συσχετισμού δυνάμεων, πολιτικών προσανατολισμών των κομμάτων, των ηγετικών και ηγεμονευόμενων κοινωνικών ομάδων του κοινωνικού σχηματισμού στη διαπάλη και διαπλοκή τους.

Η προβολή της παγκοσμιοποίησης και του διεθνούς ανταγωνισμού των εθνικών οικονομιών υπό την ηγεμονία των τυφλών νόμων της αγοράς, που προτάσσουν τη δραματική συρρίκνωση των κοινωνικών δαπανών, είναι μάλλον υπερβολική και έχει περισσότερο ιδεολογική χροιά. Η ανταγωνιστικότητα των οικονομιών προσδιορίζεται κυρίως από τις διαφορές στην παραγωγικότητα, στην ποιότητα του παραγόμενου προϊόντος, στην εξειδίκευση, στην ικανότητα γρήγορων προσαρμογών σε τεχνολογικές καινοτομίες, από τη διαμόρφωση τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, Η εμμονή στη στην περικοπή μισθών, κοινωνικών παροχών και υπηρεσιών δεν εξασφαλίζει την ανάπτυξη απλά βαθαίνει τις κοινωνικές ανισότητες.

Πάντως πολλές σύγχρονες προσεγγίσεις κάνουν λόγο για τη διαμόρφωση ενός νέου προνοιακού πλουραλισμού, μέσω της αναπτυγμένης συνεργασίας κράτους και ιδιωτικού τομέα, κυρίως μη κερδοσκοπικού, αύξησης της αποτελεσματικότητας των δημοσίων κοινωνικών υπηρεσιών με λιγότερο κόστος και ορθολογική χρήση των ανθρώπινων και υλικών πόρων. Η ενεργοποίηση εθελοντικών οργανώσεων, εκκλησιαστικών και φιλανθρωπικών φορέων και σωματείων, παραδοσιακών άτυπων δικτύων (οικογένεια, κοινότητα, γειτονιά, συγγενικό και φιλικό περιβάλλον), δημοτικών κινήσεων πολιτών, τοπικών συλλόγων, εργατικών συνδικάτων, συνεταιριστικών οργανώσεων και η συνεργασία με τους κρατικούς φορείς, κεντρικούς και αποκεντρωμένους, θεωρείται πλέον απαραίτητη. Η αρωγή τους είναι πολύτιμη, με ανθρώπινο δυναμικό, ορισμένες φορές εξειδικευμένες γνώσεις, γνώση των τοπικών προβλημάτων και ιδιαιτεροτήτων. Παράλληλα συνδράμει στη διατήρηση του κόστους σε χαμηλά επίπεδα. Δεν πρέπει να αγνοηθεί και ο σημαντικός ρόλος των ίδιων των χρηστών. Η διατύπωση αιτημάτων προς το κράτος και η έκφραση των αναγκών τους προϋποθέτει επαρκή πληροφόρηση, συνεργασία και δεξιότητες διαχείρισης των συστημάτων κοινωνικών υπηρεσιών. Επίσης την καλλιέργεια θετικής στάσης και την προσπάθεια κοινωνικής ένταξης και αποφυγής του στιγματισμού και της περιθωριοποίησης.

Επίσης αναζητούνται τρόποι στροφής των συστημάτων κοινωνικής προστασίας σε πολιτικές επένδυσης σε ανθρώπινους πόρους, κατάρτισης του εργατικού δυναμικού, δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας προσανατολισμένων σε ειδικές κατηγορίες του πληθυσμού (πχ μητέρες) αντί απλώς της ενίσχυσης του εισοδήματος μέσω επιδομάτων.

Αναφορικά με την τοπική αυτοδιοίκηση, η τάση μετατόπιση αρμοδιοτήτων και ευθυνών από το κεντρικό στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, αναβαθμίζει τη σημασία των αποκεντρωμένων διοικητικών βαθμίδων και ταυτόχρονα συσσωρεύει περισσότερες ευθύνες. Παρατηρώντας την υφιστάμενη κατάσταση, κυρίως από τη μεριά του υπάρχοντος θεσμικού πλαισίου, διαπιστώνουμε καταρχήν μια πληθώρα νομοθετικών ρυθμίσεων με χαρακτήρα αποσπασματικό, κατακερματισμένο και έντονα συγκεντρωτικό. Η παρέμβαση της τοπικής αυτοδιοίκησης, μέσω της δυνατότητας ίδρυσης και λειτουργίας κοινωνικών υπηρεσιών έχει προαιρετικό χαρακτήρα, δεν δεσμεύει για ανάληψη δράσεων σε συγκεκριμένους τομείς. Παράλληλα, όπως αναφέρθηκε, η λειτουργία κοινωνικών υπηρεσιών από τους Ο.Τ.Α. με την αποκλειστική κατά κύριο λόγο οικονομική επιβάρυνση των ίδιων, αποτρέπει πολλούς δήμους από την ανάληψη δράσεων και πρωτοβουλιών. Η οικονομική δυσπραγία των δήμων και κοινοτήτων αποτελεί αδιαμφισβήτητο παράγοντα ανασχεσης και περιορισμού της δράσης. Όποια προγράμματα χρηματοδοτούνται από κοινοτικούς πόρους μπορεί αρχικά να έχουν στεφθεί από επιτυχία, όμως το μέλλον τους φαντάζει δυσοίωνο όταν η χρηματοδότηση από την κοινότητα τελειώσει. Χρειάζεται εξασφάλιση πόρων για τη λειτουργία των κοινωνικών δομών τοπικής εμβέλειας, μέσω της απόδοσης από το κεντρικό κράτος στους ΟΤΑ όλων των οφειλόμενων και της εξεύρεσης πόρων και από τους ίδιους . Αυτό φυσικά δεν συνεπάγεται ιδιωτικοποίηση των υπηρεσιών τους αλλά αλλαγή στην ιεράρχηση των αναγκών ώστε οι κοινωνικές υπηρεσίες να θεωρούνται και να αντιμετωπίζονται ως πιο σημαντικές από ότι είναι σήμερα. Επίσης μέσω δωρεών, κληροδοτημάτων, χορηγιών από ιδιωτικούς φορείς μπορούν να μεταφερθούν κάποια κονδύλια για την κοινωνική πολιτική.

Το προσωπικό που καλείται να στελεχώσει τις κοινωνικές υπηρεσίες και προγράμματα των ΟΤΑ αποτελεί επίσης σοβαρό ζήτημα. Όπως διαπιστώνει η μελέτη της Ε.Τ.Α.Α., το προσωπικό πολλές φορές δεν έχει επαρκή κατάρτιση και εξειδίκευση, ενώ σε άλλες περιπτώσεις ο αριθμός του είναι πολύ μικρός για να λειτουργήσει ικανοποιητικά η υπηρεσία. Υπάρχει ανισόρροπη κατανομή του προσωπικού ανάμεσα στις κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες, πράγμα που οφείλεται μάλλον σε έλλειψη

σχεδιασμού , ενώ και η συνεργασία με φορείς της κοινωνίας των πολιτών πρέπει να αναβαθμιστεί.

Η σχέση με το κεντρικό κράτος και τα κεντρικά όργανα λήψης αποφάσεων είναι μάλλον υποτυπώδης ή και ανταγωνιστική. Επίσης χρειάζεται βελτίωση του τομέα σχεδιασμού, έρευνας , ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των αποκεντρωμένων και των κεντρικών υπηρεσιών καθώς και μεταφορά εμπειρίας και τεχνογνωσίας και από το εξωτερικό. Ιδιαίτερα σε ευαίσθητους τομείς όπως είναι ο κοινωνικός αποκλεισμός, η εμπειρία από χώρες που δραστηριοποιούνται εδώ και πολλά χρόνια στην αντιμετώπισή του, θα αποβεί πολλαπλά ωφέλιμη.

Ανακεφαλαιώνοντας παρατηρούμε δύο σημεία ως κομβικά: το ζήτημα της οικονομική αυτοδυναμίας και αυτοτέλειας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και το σύστημα οργάνωσης των κοινωνικών υπηρεσιών (θεσμικό πλαίσιο, δομή, φιλοσοφία). Χωρίς επάρκεια πόρων το τοπικό κράτος είναι αναγκασμένο να εξαρτάται διαρκώς από την κεντρική διοίκηση, να μην έχει τη δυνατότητα επέκτασης της πολιτικής του σε νέα πεδία και οι υπηρεσίες του να παρουσιάζουν φαινόμενα δυσλειτουργίας. Ταυτόχρονα απαιτείται η μετατόπιση του κέντρου βάρους της κοινωνικής πολιτικής σε σχεδιασμό, επεξεργασία, στελέχωση, πόρους στο τοπικό επίπεδο με αναβάθμιση της συνεργασίας και της σχέσης των αποκεντρωμένων δομών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αγγελίδης Μ. *Η θεωρία των δικαιωμάτων στο σύγχρονο φιλελευθερισμό*, στο Π.Γετίμης- Δ.Γράβαρης (επιμ.) *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική Η σύγχρονη προβληματική*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1993
- Αγριαντώνη Χρ. *Η ελληνική οικονομία στον πρώτο βιομηχανικό αιώνα*, στο Β.Παναγιωτόπουλος (επιμ.) *Ιστορία του νέου ελληνισμού 1770-2000* 4^{ος} τόμος, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 2004
- Αλεξίου Θ. *Εργασία εκπαίδευση και κοινωνικές τάξεις Το ιστορικό- θεωρητικό πλαίσιο*, Παπαζήσης, Αθήνα, 2002

Περιθωριοποίηση και ενσωμάτωση Η κοινωνική πολιτική ως μηχανισμός ελέγχου και κοινωνικής πειθάρχησης, Παπαζήσης, Αθήνα, 1999

- Γετίμης Π. *Κοινωνικές πολιτικές και τοπικό κράτος* στο Π.Γετίμης- Δ.Γράβαρης (επιμ.) *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική Η σύγχρονη προβληματική*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1993

Τοπική ανάπτυξη και η κρίση του κοινωνικού κράτους στο Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1993

- Γεωργαντάς Ηλ. *Κοινωνικές πολιτικές σε κρίση και ο ρόλος των τοπικών θεσμών: η περίπτωση της Μ.Βρετανίας*, στο *Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1993
- Γράβαρης Δ. *Κρίση του κοινωνικού κράτους και νεωτερικότητα*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1997
- Γκράμσι Αντ. *Αμερικανισμός και φορντισμός*, Ασυνέχεια., Αθήνα, 1988
- Dakin D. *Η ενοποίηση της Ελλάδας 1770-1923*, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, Αθήνα, 1982
- Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης *Κοινωνική Πολιτική και τοπική αυτοδιοίκηση Παρούσα κατάσταση και προοπτικές* Αθήνα, 1995
- Ewald Fr. *Ιστορία του κράτους πρόνοιας*, Gutenberg, Αθήνα, 2000
- Ιατρίδης Δ. *Σχεδιασμός Κοινωνικής πολιτικής*, Gutenberg, Αθήνα, 1990

- Ιορδάνογλου Χρ. *Η οικονομία 1949-1974 Ανάπτυξη και νομισματική σταθερότητα*, στο Β.Παναγιωτόπουλος (επιμ) *Ιστορία του νέου ελληνισμού 1770-2000*, τόμος 9^{ος}. Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 2004
- Καράγιωργας Δ.Π. *Δημόσια Οικονομική Ι:Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους*, Παπαζήσης, Αθήνα, 1981
- Καραμπελιάς Γ. *Κράτος και κοινωνία στη μεταπολίτευση (1974-1988)*, Εξάντας, Αθήνα, 1989
- Καρβούνης Αντ. *Εισαγωγή στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους*, Πατάκης, Αθήνα, 2004
- Καυκαλάς Γρ.- Κομνηνός Ν. *Στρατηγικές τοπικής ανάπτυξης και ο νέος ρόλος των κρατικών πολιτικών*, στο *Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1993
- Kühn R. *Μορφές αστικής κυριαρχίας Φιλελευθερισμός- Φασισμός*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη,χ.χ.
- Ληξουριώτης Γ. *Προστατευτικός νομοθετικός παρεμβατισμός και η εμφάνιση του εργατικού δικαίου στην Ελλάδα: η περίπτωση της παιδικής εργασίας στο Γ.Μαυρογορδάτος- Χρ.Χατζηιωσήφ (επιμ) Βενιζελισμός και αστικός εκσυγχρονισμός* Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης, Ηράκλειο, 1992
- Λιάκος Αντ. *Η ανεπιθύμητη κύση Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, ιστορικά και θεωρητικά προβλήματα* στο *Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα* Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1993
- Μαλούτας Θ. *Συλλογική κατανάλωση στην Ελλάδα: προβλήματα της έρευνας* στο Γκ.Μπουρζέλ (επιμ) *Η νεοελληνική πόλη*, Εξάντας, Αθήνα, 1989
- Ματσαγγάνης Μ. *Τα διλήμματα της μεταρρύθμισης του κοινωνικού κράτους* στο Μ. Ματσαγγάνης (επιμ) *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 1999
- Μηλιός Γ. «*Εκσυγχρονισμός*» ή (και) *οικονομική ανάπτυξη*, Θέσεις, τχ 1, Οκτώβριος 1982

Ο ελληνικός κοινωνικός σχηματισμός Από τον επεκτατισμό στην καπιταλιστική ανάπτυξη, Εξάντας, Αθήνα, 1988

- Mazower M. *Σκοτεινή Ηπειρος Ο ευρωπαϊκός εικοστός αιώνας*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα, 2001
- Ρούσης Γ. *Εισαγωγή στη θεωρία της δημόσιας διοίκησης*, Gutenberg, Αθήνα, 1984
- Ρομπόλης Σ.- Χλέτσος Μ. *Η κοινωνική πολιτική μετά το κράτος πρόνοιας*, Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1995
- Σακελλαρόπουλος Θ. *Κράτος και οικονομία στην Ελλάδα Μια ιστορική τυπολογία στο Νεοελληνική κοινωνία Ιστορικές και κριτικές προσεγγίσεις*, Κριτική, Αθήνα, 1993
- Σακελλαρόπουλος Σπ. *Η Ελλάδα στη μεταπολίτευση πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις 1974-1988*, Λιβάνης, Αθήνα, 2001
- Σαπουνάκης Α. *Τα οικονομικά της αυτοδιοίκησης*, Ε.Σ.Δ.Δ., Αθήνα, 2003
- Σκουτέλης Γ. *Κράτος πρόνοιας και κοινωνική προστασία:εξελίξεις και προοπτικές Η ελληνική πραγματικότητα στο Διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής σήμερα*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα, 1993
- Σούλη Ουρανία *300.000 ευρώ επιπλέον στον προϋπολογισμό του 2004*, Επιθεώρηση Τ.Α., τχ 103 Νοέμβριος 2003
- Σταθάκης *Η απρόσμενη οικονομική ανάπτυξη στις δεκαετίες του 50 και 60:η Αθήνα ως αναπτυξιακό υπόδειγμα στο 1949-1967 Η εκρηκτική εικοσαετία*, Εταιρία Σπουδών Νεοελληνικού Πολιτισμού και Γενικής Παιδείας, Αθήνα, 2003
- Στασινοπούλου Όλ. *Κράτος πρόνοιας*, Gutenberg, Αθήνα, 2003
- Τάτσος Ν. *Η χρηματοδότηση του κοινωνικού κράτους*, στο Π.Γετίμης-Δ.Γράβαρης (επιμ) *Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική Η σύγχρονη προβληματική*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1993
- Τσουκαλάς Κ. *Είδωλα πολιτισμού*, Θεμέλιο, Αθήνα, 1991
- Ferrera M. *Η ανασυγκρότηση του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, στο Μ.Ματσαγγάνης (επιμ.) *Προοπτικές του κοινωνικού κράτους στη Νότια Ευρώπη*, Ελληνικά Γράμματα, Αθήνα, 1999
- Χλέπας Ν-Κ. *Λειτουργική επέκταση και οργανωτικός κατακερματισμός; Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ και οι τρέχουσες τάσεις για τη μετάθεσή τους σε άλλους*

φορείς, στο Ν.-Κ. Χλέπας (επιμ) *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Σάκκουλας, Αθήνα, 1998

- Hall Stuart, Giben Bram (επιμ) *Η διαμόρφωση της νεωτερικότητας*, Σαββάλας, Αθήνα, 2003
- Hobsbawm Er. *Η εποχή των επαναστάσεων 1789-1848*, Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, Αθήνα, 1992

Η εποχή των άκρων Ο σύντομος εικοστός αιώνας 1914-1991, Θεμέλιο, Αθήνα, 1995

- Ψαλιδόπουλος Μ. *Διεθνής σύγκρουση και οικονομική σκέψη Διεθνές εμπόριο και εθνικό συμφέρον 17^{ος} – 20^{ος} αιώνας*, Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις, Αθήνα, 2003

Περίληψη

Η παρούσα εργασία επικεντρώνεται στην εξέταση των κοινωνικών λειτουργιών της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης στη σημερινή συγκυρία που χαρακτηρίζεται από την διοικητική αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης και παράλληλα το μετασχηματισμό του κοινωνικού κράτους, μετά από μια δεκαπενταετία έντονης αμφισβήτησής του.

Αρχικά γίνεται αναφορά στην ιστορική πορεία μεταρρύθμισης του πρώιμου φιλελεύθερου κράτους, παράλληλα με την ανάπτυξη του καπιταλιστικού τρόπου παραγωγής, στις διάφορες μορφές του κοινωνικού κράτους. Το κράτος μέσα από θεσμούς, μηχανισμούς και πολιτικές αναλαμβάνει σταδιακά, τουλάχιστον στις αναπτυγμένες δυτικές κοινωνίες, σημαντικό μέρος από το κόστος της διαβίωσης του πληθυσμού και της αναπαραγωγής της εργατικής δύναμης. Η μεταπολεμική ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους συνοδεύτηκε από την οικονομική ανάκαμψη, την μεγιστοποίηση του κοινωνικού προϊόντος, τις δυνατότητες μαζικής κατανάλωσης και την κοινωνική συναίνεση. Η οικονομική κρίση της δεκαετίας του 70 και η αλλαγή της οικονομικής πολιτικής οδήγησε στη συρρίκνωση του κράτους πρόνοιας. Σήμερα αναζητούνται δρόμοι προσαρμογής του στις συνθήκες διεθνοποίησης της οικονομίας.

Η ανάπτυξη του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα παρουσιάζει χρονική καθυστέρηση σε σχέση με τις χώρες της δυτικής Ευρώπης και χαμηλή ποιότητα των υπηρεσιών του, όπως και άλλες χώρες της νότιας Ευρώπης. Οι κοινωνικές λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι περιορισμένες και ελεγχόμενες από τη κεντρική διοίκηση.

Στα πλαίσια της αναβάθμισης της τοπικής αυτοδιοίκησης τα τελευταία χρόνια (καθιέρωση δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, σχέδιο «Καποδίστρια», μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση) υπάρχουν δυνατότητες για ευρεία δραστηριοποίηση στους τομείς της κοινωνικής πολιτικής. Ακολούθως γίνεται παρουσίαση του θεσμικού πλαισίου για τις κοινωνικές υπηρεσίες, τα προγράμματα και τις λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης και διατυπώνονται κάποιες σκέψεις και προτάσεις σε σχέση με τα έως τώρα πεπραγμένα και τις μελλοντικές προοπτικές.

Abstract

The present essay focuses on the examination of the social services of the primary municipal authorities. Especially nowadays the municipal authorities have been administratively upgraded while at the same time the social state is in a phase of transformation following more than a decade of strong questioning.

Firstly, the transformation of the early liberal state and the development of the capitalist mode of production is overlooked. Gradually the state assumes responsibilities, at least in the western developed countries, for the coverage of the citizens' living cost as well as for the reproduction of the labor force. The social state's post war development has been followed by the economic recovery, the maximization of the social product, and the potential of mass consumption and social consensus. The 70's financial shock and the change in the economic policy have resulted in the shrinkage of the social state. Today the question is to find the way to adjust the social state to the globalized economy.

In Greece, the social state's development is delayed compared to Western Europe, while the quality of social services is lower as it is in the rest countries of southern Europe. The municipal government's social services are limited and controlled by the central government.

In the process of the recent municipal government's upgrading, there is possibility for motivation in the area of social policy. Additionally the institutional framework for the public services is examined and also thoughts and suggestions are stated concerning the current situation and the future prospects.