I. Τα χαρακτηριστικά του κοινωνικού αποκλεισμού

Κοινωνικός αποκλεισμός: Έννοια, κοινοτικές πρωτοβουλίες, ελληνική εμπειρία και διλήμματα πολιτικής

ΤΖΕΝΗ ΚΑΒΟΥΝΙΔΗ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ. *Πραγματεύεται πρώτα την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού. Εξετάζονται οι παράγοντες που οδήγησαν στη γέννηση του όρου και ειδικότερα τα νέα κοινωνικά προβλήματα που προκύπτουν σε χώρες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας από τις διαδικασίες της οικονομικής και βιομηχανικής αναδιάρθρωσης, της μετανάστευσης και των μεταβολών στις διαπροσωπικές σχέσεις. Παρουσιάζονται μετά ορισμένες από τις κοινοτικές πρωτοβουλίες που έχουν αναπτυχθεί για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, όπως επίσης ορισμένες από τις σχετικές πρωτοβουλίες που πραγματοποιούνται στην Ελλάδα. Στη συνέχεια σχολιάζεται η ελληνική εμπειρία. Διαπιστώνεται η σχεδόν παντελής έλλειψη ερευνών για τις διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα. Εξετάζονται ορισμένες από τις λίγες έρευνες που έχουν γίνει σε συγγενικούς τομείς, όπως εκείνες για τη φτώχεια. Στο τελευταίο μέρος αναφέρονται ορισμένα από τα χαρακτηριστικά των κοινωνικών πολιτικών που απαιτούνται για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού και εκτιμώνται οι δυνατότητες διαφόρων φορέων να εφαρμόσουν πολιτικές με τα χαρακτηριστικά αυτά.*

Social Exclusion: Concept, Community Initiatives, the Greek Experience, and Policy Dilemmas

JENNIFER CAVOUNIDIS

ABSTRACT. *First the concept of social exclusion is discussed. The factors that led to the birth of the term are examined, and particularly the new social problems that have appeared in countries of the Community in conjunction with the processes of economic and industrial restructuring, migration, and change in interpersonal relations. Next some of the Community initiatives that have been developed to fight social exclusion are presented, as well as some of the relevant initiatives underway in Greece. The Greek experience is commented on. The nearly complete absence in Greece of research on the dimensions of social exclusion is noted. Some of the few Greek studies that have been carried out in related fields are reviewed, such as poverty studies. In the last part some of the characteristics of social policies that will be necessary to effectively address problems of social exclusion are discussed, as well as the capacities of various agencies and sectors to implement policies with these characteristics.*

1. Η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού

Η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού χρησιμοποιήθηκε σε κοινοτικό κείμενο για πρώτη φορά το 1989. Εκείνη τη χρονιά η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού ήταν αντικείμενο και της Απόφασης του Συμβουλίου και των Υπουργών Κοινωνικών Υποθέσεων του 1989 και της δήλωσης των Επικεφαλής Κρατών ή Κυβερνήσεων που υιοθέτησαν τον Κοινωνικό Χάρτη. Από τότε, παρατηρείται μια ραγδαία αύξηση της χρήσης του κοινωνικού αποκλεισμού τόσο σαν όρου σε κοινοτικά κείμενα, όσο και σαν κατηγορία προγραμμάτων που ενισχύονται οικονομικά από την Κοινότητα.

Οι προβληματισμοί που οδήγησαν στην τοποθέτηση του κοινωνικού αποκλεισμού σε κοινοτικά προγράμματα δράσης πηγάζουν από την παρατήρηση ότι σε όλες τις χώρες της Κοινότητας έχουν εμφανιστεί καινούριες μορφές αποστέρησης. Σημαντικό στοιχείο αυτών των μορφών είναι ο πολυδιάστατος χαρακτήρας τους, δηλαδή οι ομάδες ή τα άτομα που τις βιώνουν δεν αποστερούνται σε έναν μόνο τομέα αλλά σε περισσότερους. Για παράδειγμα, μπορεί να αποστερούνται ταυτόχρονα στους τομείς της εκπαίδευσης, της απασχόλησης και της στέγασης. Αποτέλεσμα αυτής της συσσώρευσης των αποστερήσεων είναι ότι διάφορες ομάδες του πληθυσμού έχουν μείνει εκτός, ή στο περιθώριο, μιας γενικότερης ευημερίας. Οι ομάδες αυτές δεν μπορούν να συμμετέχουν στον οικονομικό και κοινωνικό τρόπο ζωής που απολαμβάνουν οι πολλοί. Εμποδίζεται η συμμετοχή τους σε κοινωνικές ανταλλαγές και πρακτικές, καθώς και σε κοινωνικά δικαιώματα που χαρακτηρίζουν την κοινωνική ένταξη και που, επομένως, καθορίζουν και την ταυτότητα του ατόμου.

Η Κοινότητα αναφέρεται σε αυτές τις καινούριες πολυδιάστατες μορφές αποστέρησης με τον όρο «κοινωνικός αποκλεισμός». Η Κοινότητα και τα κράτη-μέλη έχουν δώσει μεγάλη σημασία στην καταπολέμησή του. Θεωρείται ότι ο αποκλεισμός σημαντικού τμήματος του πληθυσμού από τον τρόπο ζωής που απολαμβάνουν οι πολλοί απειλεί την επίτευξη της μεγαλύτερης οικονομικής και κοινωνικής συνοχής που επιδιώκεται στο πλαίσιο της ανάπτυξης της Ενιαίας Αγοράς. Η φτώχεια και άλλες μορφές αποστέρησης μπορεί να επιβραδύνουν την οικονομική ανάπτυξη· τούτο διότι οι επιπτώσεις της φτώχειας και της

μακροχρόνιας ανεργίας, με την οποία συνδέεται, υπονομεύουν την ικανότητα των ατόμων που πλήττονται να συμμετέχουν παραγωγικά σε μια τεχνικά εξελισσόμενη οικονομία, αλλά και επειδή το κόστος της κρατικής υποστήριξης αποκλεισμένων ατόμων με επιδόματα κ.λπ. περιορίζει τους πόρους που μπορεί να διατεθούν για παραγωγικές επενδύσεις. Η ανασφάλεια και η αλλοτρίωση μπορεί να είναι πηγές πολιτικής αστάθειας. Θεωρείται βέβαιο επίσης ότι η φτώχεια και άλλες μορφές αποστέρησης έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων και ότι αποτρέπουν τη συμμετοχή των αποκλεισμένων ως πολιτών στη δική τους κοινωνία. Φαλκιδεύονται έτσι οι αρχές της αξιοπρέπειας του ανθρώπου, της ειρήνης και της δικαιοσύνης (*European Community Programme*, 1993).

Το ψήφισμα του 1989, που εξέδωσε το Συμβούλιο και οι Υπουργοί Κοινωνικών Υποθέσεων σχετικά με τον κοινωνικό αποκλεισμό, επιβεβαίωσε την ανάγκη για μια συνολική προσπάθεια καταπολέμησης του αποκλεισμού. Αναγνωρίζεται η ανάγκη για τη συμπλήρωση της πολιτικής που ασκείται στον τομέα της οικονομικής ανάπτυξης με ειδικές πολιτικές ένταξης και την εφαρμογή μέτρων που θα εγγυώνται επαρκείς πόρους, καθώς και μέτρων τα οποία θα προωθούν τη δυνατότητα πρόσβασης των ατόμων σε αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης μέσω της λειτουργίας ενός μηχανισμού κοινωνικής και επαγγελματικής ένταξης. Θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική η δυνατότητα πρόσβασης στην εκπαίδευση, την επαγγελματική κατάρτιση, την απασχόληση, τη στέγαση, τις συλλογικές υπηρεσίες και την ιατρική περίθαλψη (*Επιτροπή, 1992*).

Η κινητοποίηση της Κοινότητας για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού βασίζεται στην αναγνώριση ότι η φτώχεια και άλλες μορφές αποστέρησης έχουν διαρθρωτικό χαρακτήρα και άρα δε θα εξαφανιστούν από μόνες τους χωρίς ενεργή παρέμβαση. Όπως επισημαίνεται σε κείμενο της Επιτροπής (*Επιτροπή, 1992*), παλαιότερα, στα περισσότερα κράτη-μέλη, οι εθνικές αρχές θεωρούσαν τη φτώχεια σαν «κατάλοιπο του παρελθόντος» που θα εξέλειπε με την πρόοδο και την ανάπτυξη. Η θεώρηση αυτή άλλαξε όμως στα τέλη της δεκαετίας του 1970, με την εμφάνιση νέων μορφών φτώχειας και περιθωριοποίησης. Οι πρώτες νέες μορφές που εμφανίστηκαν ήταν απόρροια της οικονομικής κρίσης, που προκάλεσε ανεργία και αλλαγές στα μισθολογικά δεδομένα. Σε συνέχεια άλλες οικονομικές, τεχνολογικές και κοι-

νωνικές μεταβολές οδήγησαν σε νέες μορφές φτώχειας και περιθωριοποίησης. Η πολλαπλότητα των ριζικών αλλαγών είχε σαν αποτέλεσμα τη δημιουργία σύνθετων καταστάσεων αποστέρησης. Θα σκιαγραφήσουμε σύντομα παρακάτω τις κύριες οικονομικές και κοινωνικές διαδικασίες στις οποίες αποδίδονται η εμφάνιση καινούριων μορφών αποστέρησης και η παγίδευση παλαιών μορφών της.

Πρώτα, η διαδικασία της οικονομικής και, κυρίως, της βιομηχανικής αναδιάρθρωσης έχει συμβάλει στην ανάπτυξη του κοινωνικού αποκλεισμού. Η αναδιάρθρωση έχει προσφέρει μεγάλες ευκαιρίες σε ορισμένους, αλλά έχει αυξήσει την ανασφάλεια για πολλούς άλλους. Τις επιπτώσεις της ύφεσης τις έχουν γνωρίσει δυσανάλογα οι εργαζόμενοι με χαμηλά επίπεδα εξειδίκευσης, και γενικότερα οι πιο φτωχοί και ευάλωτοι. Μεταξύ των επιπτώσεων της ανασυγκρότησης είναι ψηλά επίπεδα ανεργίας και μακροχρόνιας ανεργίας, αλλαγές στα μισθολογικά δεδομένα και εξάπλωση καινούριων «ευέλικτων» μορφών εργασίας που συχνά είναι αβέβαιες και δε συνοδεύονται από τη συνηθισμένη κοινωνική προστασία.

Δεύτερον, η μεγάλη έκταση που έχει πάρει η μετανάστευση τα τελευταία χρόνια έχει επίσης συμβάλει στο φαινόμενο του κοινωνικού αποκλεισμού. Οι πρόσφατες γεωπολιτικές εξελίξεις στην Ανατολική Ευρώπη έχουν τροφοδοτήσει καινούρια κύματα μετανάστευσης προς την Κοινότητα. Έτσι, έχουν προστεθεί καινούριες πηγές μετανάστευσης στις ήδη υπάρχουσες παραδοσιακές πηγές μετανάστευσης, προς τις διάφορες χώρες της Κοινότητας.

Τρίτον, η αύξηση του κοινωνικού αποκλεισμού έχει επίσης αποδοθεί στις μεταβολές στη συνοχή άτυπων διαπροσωπικών δικτύων. Έχει υποστηριχθεί ότι η οικογένεια καθώς και άλλα διαπροσωπικά δίκτυα όπως οι φίλοι και οι γείτονες δεν παίζουν τον ίδιο ρόλο στήριξης των ατόμων σε ανάγκη όπως παλαιότερα. Οι αλλαγές στο ρόλο των δικτύων αυτών συνήθως αποδίδονται σε αλλαγές στις οικογενειακές δομές ή στις αξίες και στις αντιλήψεις.

Οι διαδικασίες αυτές δεν είναι βέβαια οι μόνες που συνδέονται με τον κοινωνικό αποκλεισμό. Σε κάθε χώρα της Κοινότητας, και ακόμα από περιοχή σε περιοχή της ίδιας χώρας, διαφέρουν οι διαδικασίες και η έντασή τους. Έτσι, οι καταστάσεις που δημιουργούνται, επίσης, διαφέρουν και ως προς τη μορφή τους, την ποικιλία τους και την έκτασή τους.

Αυτή η ανομοιογένεια των καταστάσεων έχει οδηγήσει σε δυσκολίες στον ορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού. Αν και υπάρχει γενική συμφωνία ως προς τις διαδικασίες που τον προκαλούν και ως προς τον πολυδιάστατο χαρακτήρα του, δεν υπάρχει ακόμα συμφωνία σε ένα συγκεκριμένο ορισμό. Η πίστη ότι μιλάμε για ένα κοινό φαινόμενο με κοινές ρίζες έχει επιτρέψει την υιοθέτηση και ευρεία χρήση του όρου του κοινωνικού αποκλεισμού, παρόλο που εκκρεμεί ο ακριβής ορισμός του. Σύμφωνα με ανακοίνωση της Επιτροπής, η εμπειρία των φορέων που έχουν ασχοληθεί με τον κοινωνικό αποκλεισμό σε τοπικό επίπεδο έχει αναδείξει σαν κοινά χαρακτηριστικά των καταστάσεων αποκλεισμού «την έλλειψη δυνατότητας άσκησης των κοινωνικών δικαιωμάτων του ατόμου χωρίς βοήθεια, την κακή εικόνα των ατόμων αυτών για τον εαυτό τους και για την ικανότητά τους να αντεπεξέλθουν στις υποχρεώσεις τους, τον κίνδυνο μονιμοποίησης των αναγκών ενίσχυσης και το στιγματισμό των ατόμων και των συνοικιών των αστικών περιοχών όπου κατοικούν» (*Επιτροπή, 1992, σελ.10*).

Αναφορές στα κοινωνικά δικαιώματα του ατόμου παρατηρούνται συχνά σε συζητήσεις σχετικές με την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού. Η έννοια των κοινωνικών δικαιωμάτων του πολίτη στην οποία παραπέμπουν αυτές οι συζητήσεις προέρχεται από την εργασία του Marshall (1965) για τα δικαιώματα και καθήκοντα του πολίτη και την κοινωνική τάξη. Ελλείψει ενός κοινά αποδεκτού ορισμού του κοινωνικού αποκλεισμού, το Παρατηρητήριο της Κοινότητας για τις εθνικές πολιτικές καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού ορίζει προσωρινά τον κοινωνικό αποκλεισμό σε σχέση με τα κοινωνικά δικαιώματα των πολιτών. Στις διάφορες χώρες-μέλη της Κοινότητας είναι γενικά αποδεκτό ότι ο κάθε πολίτης δικαιούται να έχει ένα ορισμένο επίπεδο και ποιότητα διαβίωσης, άσχετα εάν το δικαίωμα αυτό διατυπώνεται με νομικούς όρους.

Βέβαια τα κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι τα ίδια στις δώδεκα χώρες-μέλη της Κοινότητας. Για παράδειγμα, μπορεί σε ορισμένες χώρες να υπάρχει ένα ελάχιστο εισόδημα που το Κράτος εγγυάται, δηλαδή ένα ελάχιστο νομοθετημένο εισόδημα, και σε άλλες να υπάρχει απλώς η γενική αίσθηση ότι το Κράτος έχει χρέος να βοηθά τους άπορους. Όπως μπορεί να διαφέρει πολύ από χώρα σε χώρα το δικαίωμα στην παιδεία, την απασχόληση, τη στέγη, την υγεία, την κοινωνική πρόνοια κ.λπ. Όμως σε κάθε κράτος-μέλος περιορίζεται για ορι-

σμένους πολίτες η άσκηση των κοινωνικών δικαιωμάτων, αν και διαφέρουν βέβαια από χώρα σε χώρα οι ομάδες που επηρεάζονται και οι μηχανισμοί που διαμορφώνουν τον περιορισμό.

Το 1992 το Συμβούλιο Υπουργών υιοθέτησε ένα πρώτο ευρωπαϊκό εργαλείο για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας. Στα πλαίσια της εφαρμογής του Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων, υιοθετήθηκε η Σύσταση Συμβουλίου για Επαρκείς Πόρους και Κοινωνική Βοήθεια (*Council Recommendation on Sufficient Resources and Social Assistance*), στην οποία είναι εμφανής η έννοια των κοινωνικών δικαιωμάτων. Η Σύσταση ζητά από τα κράτη-μέλη «να αναγνωρίσουν το βασικό δικαίωμα του ατόμου σε κοινωνικούς πόρους και κοινωνικές παροχές για να ζει με τρόπο σύμφωνο με την ανθρώπινη αξιοπρέπεια, σαν μέρος μιας περιεκτικής και συνεπούς εκστρατείας καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, και να προσαρμόζουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας ανάλογα» (*Commission*, 1993).

Η λέξη «αποκλεισμός» υπονοεί την ύπαρξη περιορισμών στην πρόσβαση, είτε γίνονται ηθελημένα οι περιορισμοί είτε όχι. Όπως έχει επισημανθεί όμως (*Room et al, 1991*), η μη υλοποίηση των κοινωνικών δικαιωμάτων σε ορισμένους τομείς μπορεί να οφείλεται στο ότι ο πολίτης δεν μπορεί να τα υλοποιήσει ή στο ότι επιλέγει συνειδητά να μην τα υλοποιήσει. Όταν όμως η αδυναμία υλοποίησης των δικαιωμάτων ή η επιλογή της μη υλοποίησης είναι αποτέλεσμα προηγούμενων αποκλεισμών, όπως από την παιδεία ή από την πληροφόρηση, πρέπει να θεωρούνται σαν περιπτώσεις αποκλεισμού.

Άλλος ορισμός του κοινωνικού αποκλεισμού, εκτός από εκείνο των κοινωνικών δικαιωμάτων, που έχει συζητηθεί είναι εκείνος που έχει σαν σημείο αναφοράς τη σχέση του ατόμου με τους κύριους θεσμούς ή μηχανισμούς παραγωγής και διανομής πόρων στις σύγχρονες δυτικές κοινωνίες –η αγορά εργασίας, το Κράτος και η οικογένεια ή η κοινότητα. Για παράδειγμα, στην πρώτη ελληνική εθνική έκθεση για το κοινοτικό Παρατηρητήριο κοινωνικού αποκλεισμού (*Karantinos, Koniordos and Tinios*, 1990), διαπιστώθηκε ότι κοινό χαρακτηριστικό των αποκλεισμένων είναι η ισχνή σχέση τους με τους κύριους κοινωνικούς μηχανισμούς που παράγουν ή διανέμουν πόρους – την

αγορά εργασίας, την οικογένεια ή άλλα διαπροσωπικά δίκτυα και το Κράτος.

Παρ' όλες τις ασάφειες που περιβάλλουν την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού, πιστεύεται ότι η έννοια αυτή έχει ορισμένες αρετές συγκρινόμενη με άλλες έννοιες που έχουν χρησιμοποιηθεί σε σχέση με την αποστέρηση. Πρώτον, με την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού τονίζεται ο πολυδιάστατος χαρακτήρας των διαδικασιών και μηχανισμών που δημιουργούν το φαινόμενο και ο πολυδιάστατος χαρακτήρας των καταστάσεων που δημιουργούνται. Έτσι, ενώ η φτώχεια παραπέμπει αποκλειστικά στη διάσταση του εισοδήματος, ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν αναφέρεται μόνο σε προβλήματα εισοδήματος ή σε προβλήματα στον τομέα της απασχόλησης αλλά και σε προβλήματα σε τομείς όπως η στέγαση, η εκπαίδευση, η υγεία ή οι υπηρεσίες.

Δεύτερον, με την έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού τονίζεται η δυναμική. Παραπέμπει στο γεγονός ότι διαδικασίες και μηχανισμοί δημιουργούν τον κοινωνικό αποκλεισμό και ότι οι διάφορες αποστερήσεις δεν μπορούν να αποδίδονται στις προσωπικές αποτυχίες ή στην ανικανότητα των ατόμων που βιώνουν τις αποστερήσεις αυτές.

Τρίτον, δίνεται έμφαση στις πολιτικές. Η έμφαση αυτή είναι απόρροια της έμφασης στις οικονομικές και κοινωνικές διαδικασίες και μηχανισμούς που δημιουργούν τον κοινωνικό αποκλεισμό. Η Κοινότητα αναγνωρίζει ότι η αύξηση του αποκλεισμού συνδέεται άμεσα με τις ανεπάρκειες και ελλείψεις των εφαρμοζόμενων πολιτικών και των παρεχόμενων υπηρεσιών στους διάφορους τομείς. Άρα οι πραγματικότητες του κοινωνικού αποκλεισμού θεωρούνται ως αποτέλεσμα των ελλείψεων των πολιτικών και η εξάλειψή τους θεωρείται ότι απαιτεί την τροποποίηση των πολιτικών αυτών.

Η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού, λοιπόν, δεν είναι αποκρυσταλλωμένη, αλλά είναι μια έννοια που το περιεχόμενό της βρίσκεται σε διαδικασία προσδιορισμού. Τα κύρια στοιχεία της, έτσι όπως εξελίσσεται τώρα, είναι ο πολυδιάστατος χαρακτήρας των αποστερήσεων που οδηγούν στον αποκλεισμό, η επιμονή της χρονικά, η συγκέντρωσή της σε συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού ή περιοχές και η αντίστασή της σε παραδοσιακές κοινωνικές πολιτικές.

2. Κοινοτικές πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού

Η διαπίστωση ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν μπορεί να καταπολεμηθεί αποτελεσματικά με παραδοσιακά μέτρα κοινωνικής πολιτικής έχει οδηγήσει την Κοινότητα στο σχεδιασμό καινούριων ειδών πρωτοβουλιών για την καταπολέμησή του. Η Κοινότητα αναγνωρίζει ότι οι κοινωνικές πολιτικές σε αυτό τον τομέα είναι κυρίως αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Αλλά τα κράτη-μέλη έχουν αναγνωρίσει την ανάγκη για συνεργασία στο ευρωπαϊκό επίπεδο, ιδίως ως προς την ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών. Έτσι έχουν προωθήσει τα κοινοτικά προγράμματα που θα συζητηθούν παρακάτω.

Το «Κοινοτικό Πρόγραμμα για την Οικονομική και Κοινωνική Ενσωμάτωση των μη Ευνοημένων Ομάδων» ή, όπως αποκαλείται για συντομία, «Φτώχεια 3» είναι το πιο γνωστό πρόγραμμα της Κοινότητας για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Η διάρκειά του είναι πενταετής, από το 1989 ως το 1994. Σχεδιάστηκε με βάση τις γνώσεις και εμπειρίες που αποκτήθηκαν στο Πρώτο (1975-1980) και στο Δεύτερο (1985-1989) Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Καταπολέμηση της Φτώχειας. Στο ξεκίνημά του το πρόγραμμα απετελούνταν από 27 Πρότυπες Δράσεις και 12 Νεωτεριστικές Ενέργειες, δηλαδή συνολικά 39 προγράμματα. Το 1992, μετά την επανένωση της Γερμανίας, προστέθηκαν τρία ακόμα προγράμματα που γίνονται σε καινούριες περιφέρειες της Γερμανίας.

Οι Νεωτεριστικές Ενέργειες είναι μικρότερα προγράμματα και λιγότερο φιλόδοξα από τις Πρότυπες Δράσεις και έχουν μικρότερο προϋπολογισμό. Ο σκοπός τους είναι να διερευνήσουν πειραματικές λύσεις για τα προβλήματα των συγκεκριμένων ομάδων στις οποίες απευθύνονται.

Οι Πρότυπες Δράσεις δοκιμάζουν στην πράξη καινοτόμους οργανωτικούς μηχανισμούς για την καταπολέμηση της φτώχειας. Εφαρμόζονται πολυδιάστατες στρατηγικές μέσω της σύμπραξης δημόσιων και ιδιωτικών φορέων.

Οι δραστηριότητες με τις οποίες έχουν ασχοληθεί τα τοπικά προγράμματα είναι πρώτα απ' όλα η επανένταξη στην απασχόληση και η επαγγελματική εκπαίδευση, που αποτελούν το επίκεντρο των μισών

περίπου τοπικών προγραμμάτων. Η δημιουργία της απασχόλησης και η τοπική ανάπτυξη επίσης αποτελούν το επίκεντρο πολλών προγραμμάτων. Άλλες δραστηριότητες που απασχολούν αρκετά προγράμματα είναι η στέγαση και η υγεία.

Τα περισσότερα προγράμματα λειτουργούν σε φτωχές περιοχές και στοχεύουν στην αντιμετώπιση των αναγκών μεγάλου μέρους του τοπικού πληθυσμού. Πολλές από τις συγκεκριμένες δραστηριότητές τους όμως στοχεύουν σε συγκεκριμένα τμήματα του πληθυσμού της περιοχής. Ομάδες στις οποίες στοχεύουν αρκετές από τις δράσεις που αναπτύσσονται στα τοπικά προγράμματα είναι οι άνεργοι (ή οι μακροχρόνια άνεργοι ή οι νέοι άνεργοι), οι ηλικιωμένοι, οι νέοι, οι γυναίκες (και ιδιαίτερα οι γυναίκες που μεγαλώνουν παιδιά μόνες τους) και οι πρόσφυγες. Ορισμένα από τα τοπικά προγράμματα, και ιδίως οι Νεωτεριστικές Ενέργειες, σχεδίασαν τις δράσεις τους αφού προσδιόρισαν κάποια συγκεκριμένη ομάδα στόχου. Οι περισσότερες Νεωτεριστικές Ενέργειες ασχολούνται με συγκεκριμένες ομάδες, όπως τα άτομα με ειδικές ανάγκες, οι νομάδες ή οι αποφυλακισμένοι.

Οι βασικοί στόχοι του 3ου Προγράμματος Φτώχειας, είναι:

(1) να εξασφαλιστεί η συνοχή ανάμεσα στις κοινοτικές πρωτοβουλίες που έχουν επίδραση στις οικονομικά και κοινωνικά μη ευνοημένες ομάδες της κοινωνίας,

(2) να συμβάλλει στην ανάπτυξη προληπτικών μέτρων που θα βοηθήσουν ομάδες που μειονεκτούν οικονομικά και κοινωνικά, καθώς και στην ανάπτυξη διαρθρωτικών μέτρων που θα αντιμετωπίσουν τις ανάγκες των πολύ φτωχών,

(3) να παράγει, μέσα από πολυδιάστατο πρίσμα, πρωτότυπα οργανωτικά μοντέλα για την ενσωμάτωση των οικονομικά και κοινωνικά μη ευνοημένων ομάδων, μοντέλα που θα συμπεριλάβουν διάφορους φορείς,

(4) να διεξάγει μια εκστρατεία πληροφόρησης, συντονισμού και ανταλλαγής εμπειρίας στο κοινοτικό επίπεδο, και

(5) να συνεχίσει τη μελέτη των χαρακτηριστικών των οικονομικά και κοινωνικά μη ευνοημένων μελών της κοινωνίας (*Poverty 3, 1992*).

Για την επίτευξη των στόχων αυτών, η Κοινότητα έχει δώσει έμφαση σε έξι βασικές αρχές που πρέπει να τηρηθούν στα τοπικά

προγράμματα. Αυτές είναι η πολυδιάστατη προσέγγιση στη φτώχεια, η εταιρική σχέση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, η συμμετοχή των μη ευνοημένων ομάδων στην ανάπτυξη και την εφαρμογή των τοπικών προγραμμάτων, η διακρατική διάσταση του Προγράμματος και η ανάγκη για την αξιολόγηση των τοπικών προγραμμάτων και του Προγράμματος συνολικά.

Οι τρεις πρώτες αρχές, δηλαδή αυτές του πολυδιάστατου χαρακτήρα, της εταιρικής σχέσης και της συμμετοχής, είναι τα βασικά κριτήρια με τα οποία αξιολογούνται οι δραστηριότητες και η πρόοδος των τοπικών προγραμμάτων. Ο πολυδιάστατος χαρακτήρας και η εταιρική σχέση πάνε χέρι-χέρι, επειδή ο σχεδιασμός πολυδιάστατων δράσεων απαιτεί τη συνεργασία των διαφόρων φορέων που έχουν επωμισθεί από παλιά τις διάφορες διαστάσεις της κοινωνικής πολιτικής. Η συνεργασία φορέων απαιτεί την οικοδόμηση καινούριων οργανωτικών πλαισίων, που μπορεί να είναι λειτουργικά δυσχερή στην αρχή. Όπως έχει σημειωθεί (*Poverty 3, 1992*), η εξασφάλιση της συμμετοχής των ομάδων-στόχου στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων μπορεί να είναι δύσκολη λόγω των χαρακτηριστικών των ομάδων αυτών και της έλλειψης εμπειρίας τους. Θεωρείται όμως ότι πρέπει να παραμείνει σημαντικός στόχος που απαιτεί συνεχείς προσπάθειες για την επίτευξή του.

Στην Ελλάδα διεξάγονται τέσσερα τοπικά προγράμματα στο πλαίσιο της Φτώχειας 3. Τα προγράμματα έχουν πολυδιάστατο χαρακτήρα και στηρίζονται σε συνεργασίες πολλών φορέων. Στο Πέραμα, εφαρμόζονται ταυτόχρονα πρωτοβουλίες για τη στέγαση, την εκπαίδευση, τον επαγγελματικό προσανατολισμό, την επαγγελματική εκπαίδευση, την ανεύρεση εργασίας, την υγεία, τη μετασχολική φροντίδα παιδιών και την περίθαλψη των ηλικιωμένων στο σπίτι τους. Οι φορείς που συνεργάζονται στο Πέραμα είναι ο Δήμος Περάματος, ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού, ο Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας, ο Ερυθρός Σταυρός Πειραιά, το Κέντρο Μέριμνας της Οικογένειας και του Παιδιού, το Πολιτιστικό Κέντρο του Δήμου Περάματος, το Συνδικάτο Μετάλλου και διάφοροι τοπικοί εξωραϊστικοί σύλλογοι.

Ως ομάδες-στόχου του προγράμματος Θεσσαλονίκης είναι οι μονογονεϊκές οικογένειες, οι νέες γυναίκες και άντρες ROM, οι οικογένειες ROM, οι Πόντιοι και τα παιδιά με ειδικές ανάγκες.

Στο πρόγραμμα της Καλλιθέας, ο στόχος είναι η κοινωνική ένταξη των πρώην χρηστών ναρκωτικών και οι δράσεις συμπεριλαμβά-

νουν μεταξύ άλλων επαγγελματικό προσανατολισμό και εκπαίδευση, νομική βοήθεια, υπηρεσίες υγείας και την ευαισθητοποίηση εργοδοτών και της κοινής γνώμης για πρώην χρήστες.

Ανάμεσα στις δράσεις του προγράμματος Αργυρούπολης είναι ο επαγγελματικός προσανατολισμός, η επαγγελματική εκπαίδευση, η παροχή βοήθειας με την ανεύρεση εργασίας, η δημιουργία της αυτοαπασχόλησης και εργαστήρια απασχόλησης ατόμων με ειδικές ανάγκες.

Το Παρατηρητήριο για τις Πολιτικές Καταπολέμησης του Κοινωνικού Αποκλεισμού ιδρύθηκε το 1990, μετά την Απόφαση Συμβουλίου του 1989, που ζήτησε από την Επιτροπή να αναλύει τις δράσεις των κρατών-μελών στον τομέα του κοινωνικού αποκλεισμού και να παρακολουθεί τις σχετικές εξελίξεις. Το Παρατηρητήριο εξετάζει τις προσπάθειες των δημόσιων φορέων της κάθε χώρας της Κοινότητας να περιορίσουν τον κοινωνικό αποκλεισμό. Εξετάζει την πρόσβαση των πολιτών και τις ανισότητες πρόσβασης των πολιτών σε διάφορους πόρους, μορφές βοήθειας ή υπηρεσίες που συνδέονται με τα κοινωνικά δικαιώματα. Εξετάζει επίσης το κατά πόσο οι διάφορες κυβερνητικές πολιτικές διευκολύνουν ή παρεμποδίζουν την άσκηση των δικαιωμάτων που είτε ρητά είτε έμμεσα υποστηρίζουν ότι προστατεύουν ή προωθούν. Πιστεύεται ότι η συγκριτική έρευνα και ανταλλαγή γνώσεων μεταξύ των χωρών-μελών που γίνεται στα πλαίσια του Παρατηρητηρίου, για τους μηχανισμούς που δημιουργούν τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις πολιτικές που εφαρμόζονται για την καταπολέμησή του, θα αποδειχθεί ιδιαίτερα χρήσιμη για τη διαμόρφωση αποτελεσματικής κοινωνικής πολιτικής. Αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει στη σύγκλιση των πολιτικών που εφαρμόζονται.

Ο συντονισμός του Παρατηρητηρίου για τις Πολιτικές Καταπολέμησης του Κοινωνικού Αποκλεισμού με τα άλλα Παρατηρητήρια της Κοινότητας ελπίζεται ότι θα βοηθήσει στην ανίχνευση των διαφόρων παραγόντων που επηρεάζουν τις συνθήκες ζωής των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων. Τα άλλα Παρατηρητήρια, που είναι σχετικά και αυτά με τον κοινωνικό αποκλεισμό, είναι το Παρατηρητήριο Απασχόλησης (MISSEP), το Παρατηρητήριο για την Κοινωνική Προστασία (MISSOC), και το Παρατηρητήριο για την Οικογένεια. Λειτουργεί επίσης ένα δίκτυο για τις εξελίξεις στους τρόπους φύλαξης των παιδιών, που έχουν μεγάλη σημασία για την ενσωμάτωση φτωχών γυναικών και των μονογονεϊκών οικογενειών.

Εκτός από τις παραπάνω κοινοτικές πρωτοβουλίες, που αποκαλούνται πρωτοβουλίες εναντίον του κοινωνικού αποκλεισμού, ή χρησιμοποιούν την ορολογία του κοινωνικού αποκλεισμού, υπάρχουν και πολλές άλλες κοινοτικές πρωτοβουλίες που στοχεύουν στην καταπολέμηση της φτώχειας ή του κοινωνικού αποκλεισμού. Για παράδειγμα, η Επιτροπή προσφέρει τεχνική και χρηματική στήριξη σε κοινοτικά δίκτυα ή σε προγράμματα που αντιμετωπίζουν συγκεκριμένες διαστάσεις ή κατηγορίες φτώχειας, όπως για τους άστεγους, τους ηλικιωμένους, τις μονογονεϊκές οικογένειες, πολύ φτωχές οικογένειες και τη φτώχεια των γυναικών. Το πρόγραμμα κοινοτικής πρωτοβουλίας Leader συμβάλλει στην καταπολέμηση της φτώχειας σε μη αστικές περιοχές. Επιδιώκει να δυναμώσει τη σύνδεση της οικονομικής και της κοινωνικής διάστασης, να αναπτύξει τις υπηρεσίες, να εμπλέξει τους τοπικούς πληθυσμούς στη διαδικασία ανάπτυξης και να προωθήσει διάφορες δραστηριότητες οικονομικής ανάπτυξης.

Το 1991 ξεκίνησαν τρεις καινούριες κοινοτικές πρωτοβουλίες, σχετικές με τους ανθρώπινους πόρους: τα προγράμματα Horizon, Now και Euroform. Οι πρωτοβουλίες αυτές σκοπεύουν να δώσουν μια κοινοτική διάσταση σε πολιτικές για την επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση και την αύξηση της απασχόλησης. Αν και δεν επικεντρώνονται στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού αποκλειστικά, ιδίως οι πρωτοβουλίες Horizon και Now συμβάλλουν σημαντικά σε αυτό το στόχο, με το να προωθούν την ενσωμάτωση διαφόρων ομάδων στην αγορά εργασίας. Η πρωτοβουλία Euroform, αντίθετα, δε στοχεύει σε συγκεκριμένες ομάδες.

Η πρωτοβουλία **Horizon** στηρίζει πρωτότυπα προγράμματα που στοχεύουν στην ενσωμάτωση στην αγορά εργασίας ατόμων με ειδικές ανάγκες ή ατόμων που έχουν ιδιαίτερα μειονεκτήματα, όπως οι μετανάστες, πρόσφυγες ή άλλες ομάδες ευάλωτες στην περιθωριοποίηση. Τα προγράμματα περιλαμβάνουν επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, ιδίως σε νέες τεχνολογίες και σε χειρωνακτικά επαγγέλματα. Στοχεύουν επίσης στη δημιουργία απασχόλησης για τα άτομα αυτά. Η προσαρμογή τόπων εργασίας, δημόσιων κτιρίων και των μέσων μαζικής μεταφοράς στις ανάγκες ατόμων με ειδικές ανάγκες αποτελεί στόχο πολλών προγραμμάτων.

Η πρωτοβουλία **Now** στοχεύει να προωθήσει την επαγγελματική εκπαίδευση και απασχόληση γυναικών που είναι σε δυσμενή θέση

στην αγορά εργασίας. Χρηματοδοτούνται δράσεις που έχουν σκοπό:

(1) να προωθήσουν τα επαγγελματικά προσόντα των γυναικών και να δώσουν καινούρια και μεγαλύτερη αξία σε αυτά, να συμβάλλουν στην αλλαγή της κουλτούρας της επιχείρησης και να βοηθήσουν τις γυναίκες να δημιουργήσουν τις δικές τους επιχειρήσεις ή συνεταιρισμούς, και
(2) να βοηθήσουν στην επανένταξη των γυναικών στην «κανονική» αγορά εργασίας, για να αποφευχθεί μια επιδείνωση του αποκλεισμού των γυναικών από την αγορά εργασίας, δεδομένης μάλιστα της ευπαθούς θέσης των γυναικών σε αυτήν.

Πιο συγκεκριμένα, το Now χρηματοδοτεί δράσεις όπως τη δημιουργία μικρών επιχειρήσεων και συνεταιρισμών από γυναίκες και προγράμματα που προσφέρουν υποστήριξη, συμβουλευτική, προ-εκπαίδευση και εκπαίδευση. Πρέπει να σημειωθεί ότι χρηματοδοτεί και συμπληρωματικές δράσεις, όπως τη δημιουργία υπηρεσιών φύλαξης παιδιών σε περιοχές με πολλές απασχολούμενες γυναίκες ή σε κέντρα επαγγελματικής εκπαίδευσης. Σύμφωνα με τις διαπιστώσεις του τρίτου μεσοπρόθεσμου προγράμματος δράσης για ίσες ευκαιρίες γυναικών και αντρών (1991-1995), τέτοια μέτρα που στοχεύουν στη συμφιλίωση της εργασίας και των οικογενειακών καθηκόντων είναι απαραίτητα για τη βελτίωση της πρόσβασης των γυναικών στην αγορά εργασίας.

Οι κοινοτικές πρωτοβουλίες **Leda** και **Ergo** είναι προγράμματα δράσης και έρευνας που ασχολούνται με την ανάπτυξη της τοπικής απασχόλησης, αν και το καθένα τονίζει άλλη πλευρά του θέματος.

Το **Leda** συμπεριλαμβάνει προγράμματα-πιλότους σε 24 τόπους που έχουν διαφορετικά είδη ανάπτυξης, όπως υπανάπτυκτες μη αστικές περιοχές, περιοχές βιομηχανικής παρακμής και μεγάλα αστικά κέντρα. Μεταξύ των σκοπών του είναι να διερευνήσει τα διάφορα είδη και τις διάφορες διαδικασίες ανάπτυξης απασχόλησης που παρατηρούνται σε τοπικό επίπεδο στην Ευρώπη, να προσδιορίσει τους παράγοντες που συσχετίζονται με επιτυχή τοπική ανάπτυξη και να προσδιορίσει τους πιο αποτελεσματικούς τρόπους να επιτευχθεί η συνεργασία τοπικά, ανάμεσα στο δημόσιο, τον ιδιωτικό και τον εθελοντικό τομέα και ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα δημόσιας κοινωνικής πολιτικής.

Το **Ergo** επικεντρώνεται στους μακροχρόνια άνεργους. Μέσω ενός δικτύου ανταποκριτών σε κάθε κράτος-μέλος, συλλέγει πληροφορίες και έχει ιδρύσει μια τράπεζα δεδομένων για τα προγράμματα που απευθύνονται στους μακροχρόνια άνεργους. Μεταδίδει πληροφορίες και αναδεικνύει τα επιτυχή προγράμματα ή πρωτοβουλίες μέσω δημοσιεύσεων, συνεδρίων, σεμιναρίων κ.λπ. Επίσης διεξάγει έρευνες για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της επίδρασης διαφόρων προγραμμάτων στους μακροχρόνια ανέργους.

Άλλος χώρος κοινοτικής δράσης σχετικά με τον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας είναι εκείνος της ενσωμάτωσης των αποφυλακισμένων. Η χρηματοδότηση για αυτή την πρωτοβουλία άρχισε το 1993. Η χρηματοδότηση αυτή στηρίζει εργασίες ανάπτυξης σχετικές με την ένταξη ή επανένταξη των αποφυλακισμένων στην αγορά εργασίας. Μεταξύ των σκοπών της είναι να βελτιώσει τις γνώσεις για τους ειδικούς τρόπους ενσωμάτωσης που χρειάζονται οι αποφυλακισμένοι, να εξετάσει τις πολιτικές και πρακτικές που εφαρμόζονται στις διάφορες χώρες της Κοινότητας και να συμβάλει στη βελτίωση των πολιτικών και δράσεων μέσω της στήριξης της έρευνας, ανάπτυξης και αξιολόγησης.

Εκτός από την εφαρμογή στην Ελλάδα των κοινοτικών προγραμμάτων που αναφέρθηκαν πιο πάνω, μια άλλη σημαντική πολυδιάστατη δράση που εφαρμόζεται στην Ελλάδα είναι εκείνη του Εθνικού Ιδρύματος Υποδοχής και Αποκατάστασης των Παλιννοστούντων Ομογενών Ελλήνων (ΕΙΥΑΠΟΕ). Το Ίδρυμα ιδρύθηκε το 1990 για να σχεδιάσει, να συντονίσει και να εφαρμόσει πολιτικές για την κοινωνική ένταξη των παλιννοστούντων. Τα κύρια μέρη του προγράμματος είναι η βελτίωση της ελληνικής γλώσσας, η στέγαση, η επαγγελματική εκπαίδευση και η επιδοτούμενη απασχόληση.

Παρόλο που οι πρωτοβουλίες που παρουσιάστηκαν σε αυτό το μέρος δε στοχεύουν όλες κατ' όνομα στο πρόβλημα του κοινωνικού αποκλεισμού, οι περισσότερες στοχεύουν σε ομάδες που θεωρούνται ότι αντιμετωπίζουν αυξημένο κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού. Οι πρωτοβουλίες αυτές με τον πολυδιάστατο χαρακτήρα τους προσφέρουν ενδείξεις για τις κατευθύνσεις που πρέπει να πάρουν οι πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

3. Η ελληνική εμπειρία

Υπάρχει μεγάλη έλλειψη ερευνών για τις διαστάσεις του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα. Έτσι, οι συζητήσεις για την πραγματικότητα του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελλάδα και για τις πολιτικές καταπολέμησής του έχουν στηριχθεί μέχρι σήμερα περισσότερο σε υποθέσεις παρά σε δεδομένα. Έχουμε ελάχιστες γνώσεις για παλαιές μορφές κοινωνικής αποστέρησης στη χώρα μας, τη δυναμική τους και το δημογραφικό τους προφίλ. Παρομοίως έχουμε ελάχιστες γνώσεις για τις καινούριες μορφές αποστέρησης, τους μηχανισμούς και διαδικασίες με τους οποίους συνδέονται και το δημογραφικό τους προφίλ. Απουσιάζουν τέλος οι γνώσεις για το πώς έχουν μεταμορφωθεί παλαιές μορφές κοινωνικής αποστέρησης κάτω από την επίδραση καινούριων οικονομικών και κοινωνικών διαδικασιών ή για τους συνδυασμούς παλαιών και καινούριων μορφών που έχουν δημιουργηθεί.

Δεδομένης της έλλειψης των ερευνών για την κοινωνική αποστέρηση ή αποκλεισμό, το καλύτερο που μπορούμε να κάνουμε για να ανιχνεύσουμε την ελληνική πραγματικότητα είναι να ανατρέξουμε σε σχετικές έρευνες σε συγγενικούς τομείς και να εκτιμήσουμε τις επιδράσεις των διαδικασιών και εξελίξεων που χαρακτηρίζουν σήμερα την ελληνική οικονομία και κοινωνία και που πιστεύεται ότι παίζουν σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση του κοινωνικού αποκλεισμού. Έτσι, θα παρουσιάσουμε στη συνέχεια κάποια πρώτα συμπεράσματα από έρευνες για τη φτώχεια που έχουν διεξαχθεί στην Ελλάδα και μετά θα κάνουμε κάποιες παρατηρήσεις για ορισμένες πρόσφατες διαδικασίες και εξελίξεις της ελληνικής κοινωνίας.

Οι περισσότερες έρευνες που έχουν γίνει για τη φτώχεια στην Ελλάδα συμφωνούν στα βασικά τους συμπεράσματα ως προς τα συνολικά ποσοστά της σχετικής φτώχειας, τις ομάδες του πληθυσμού όπου εντοπίζονται ιδιαίτερα ψηλά ποσοστά φτώχειας και τις διαχρονικές τάσεις εξέλιξης της φτώχειας (*Τσακλόγλου, 1991*). Στην έρευνα φτώχειας των Καράγιωργα κ.ά. (1990), εκτιμήθηκε ότι το 1981-1982 το 20.6% των νοικοκυριών της Ελλάδας, ή το 22.4% του συνολικού πληθυσμού, είχε κατανάλωση μικρότερη από τη γραμμή φτώχειας (που ορίστηκε ίση με το 55% της μέσης ισοδύναμης καταναλωτικής δαπάνης). Η έρευνα αυτή καθώς και η έρευνα του Τσακλόγλου (1988) και

εκείνη του Κανελλόπουλου (1986) βρίσκουν ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά φτώχειας ανάμεσα στα νοικοκυριά που κατοικούν σε αγροτικές περιοχές, νοικοκυριά με 6 ή περισσότερα μέλη, νοικοκυριά που αποτελούνται από ένα άτομο ηλικίας άνω των 65 ετών, νοικοκυριά με αρχηγό ηλικίας άνω των 75 ετών, νοικοκυριά με αρχηγό που δεν τελείωσε το δημοτικό σχολείο και νοικοκυριά με αρχηγό γεωργό ή κτηνοτρόφο.

Οι έρευνες των Καράγιωργα κ.ά. και του Τσακλόγλου εξετάζουν τη μεταβολή των ποσοστών φτώχειας ανάμεσα στο 1974 και το 1981-1982, χρονιές διεξαγωγής της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών της ΕΣΥΕ, της οποίας και είναι τα δεδομένα που αναλύονται. Και οι δύο έρευνες διαπιστώνουν μια εντυπωσιακή μείωση της απόλυτης και της σχετικής φτώχειας μεταξύ 1974 και 1981-1982. Όπως επισημαίνει όμως ο Τσακλόγλου (1991), παρ' όλη αυτή τη μείωση, το 1981-1982 το ποσοστό της σχετικής φτώχειας στην Ελλάδα (20.6%) ήταν σημαντικά υψηλότερο του κοινοτικού μέσου όρου (11.4%).

Η έρευνα των Καράγιωργα κ.ά. είναι πρωτότυπη κατά το ότι ασχολείται και με μη εισοδηματικές διαστάσεις του φαινομένου της φτώχειας στην Ελλάδα. Ως προς τις συνθήκες διαβίωσης, τα φτωχά νοικοκυριά βρέθηκαν να έχουν μεγαλύτερη πυκνοκατοίκηση, λιγότερες ανέσεις κατοικίας και λιγότερα διαρκή καταναλωτικά αγαθά.

Στον τομέα της υγείας διαπιστώθηκαν σημαντικές διαφορές ανάμεσα στα φτωχά και μη φτωχά νοικοκυριά. Οι φτωχοί είχαν ψηλότερους δείκτες νοσηρότητας από τους μη φτωχούς καθώς και υψηλότερη πιθανότητα θανάτου για όλες τις κατηγορίες νόσων. Διαπιστώθηκε επίσης ότι οι φτωχοί παραμένουν στα νοσοκομεία για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από τους μη φτωχούς.

Διερευνήθηκαν επίσης και οι ανισότητες στον τομέα της εκπαίδευσης. Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, οι περισσότερες έρευνες για τη φτώχεια στην Ελλάδα έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι τα νοικοκυριά με αρχηγό χαμηλού εκπαιδευτικού επιπέδου παρουσιάζουν ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό φτώχειας. Στην έρευνα των Καράγιωργα κ.ά., διερευνήθηκε επιπλέον και ο ρόλος της εκπαίδευσης στη μεταβίβαση της φτώχειας από γενιά σε γενιά. Τα παιδιά των φτωχών καταλήγουν και αυτά συχνά να έχουν χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο, επειδή η έλλειψη οικονομικών πόρων των γονιών οδηγεί στην πρόωρη διακοπή της εκπαίδευσή τους. Με το χαμηλό εκπαιδευτικό τους επίπεδο, στην αγορά εργασίας καταλήγουν σε επαγγέλματα με χαμηλές αμοιβές και

έτσι έχουν συχνά χαμηλό βιοτικό επίπεδο, όπως και οι γονείς τους.

Με βάση τα δεδομένα από τις διάφορες έρευνες για τη φτώχεια στην Ελλάδα, ο Τσακλόγλου (1991) προχωρεί στη σκιαγράφηση «πορτρέτων» φτώχειας. Σύμφωνα με τη σκιαγράφηση αυτή, το φτωχό άτομο στην Ελλάδα σχεδόν πάντα ζει σε νοικοκυριό με αρχηγό χαμηλού εκπαιδευτικού επιπέδου. Εάν ο αρχηγός του φτωχού νοικοκυριού εργάζεται, συνήθως ζει σε αγροτική περιοχή, είναι γεωργός ή κτηνοτρόφος και έχει πολυμελές νοικοκυριό. Εάν ο αρχηγός του νοικοκυριού δεν εργάζεται, είναι πολύ πιθανό να είναι συνταξιούχος. Ζει μόνος του ή με τη σύζυγό του και συχνά είναι πολύ ηλικιωμένος (πάνω από 70 χρόνων).

Αυτή λοιπόν είναι η εικόνα της φτώχειας στην Ελλάδα που μας δίνουν οι εμπειρικές έρευνες. Αλλά, όπως παρατηρεί ο Τσακλόγλου (1991), δεν πρέπει να στηριχθούμε ανεπιφύλακτα σε αυτά τα πορίσματα. Σχεδόν όλες οι έρευνες της φτώχειας που έχουν διεξαχθεί στην Ελλάδα χρησιμοποιούν τα ίδια στοιχεία, δηλαδή εκείνα των Ερευνών Οικογενειακών Προϋπολογισμών της ΕΣΥΕ και ιδιαίτερα τα στοιχεία καταναλωτικών δαπανών αυτών των ερευνών. Έτσι, δεν υπάρχει διασταύρωση των αποτελεσμάτων αυτών των ερευνών με στοιχεία από άλλες πηγές. Επίσης, οι Έρευνες Οικογενειακών Προϋπολογισμών (ΕΟΠ) είναι δειγματοληπτικές έρευνες νοικοκυριών· έτσι δεν αντιπροσωπεύονται στο δείγμα με τις πραγματικές τους πληθυσμιακές αναλογίες ορισμένες κατηγορίες του πληθυσμού που πλήττονται ιδιαίτερα από τη φτώχεια, όπως για παράδειγμα οι άστεγοι, οι λαθρομετανάστες, οι νομάδες όπως οι τσιγγάνοι ή τα άτομα που ζουν σε συλλογικές κατοικίες, όπως σε οίκους ευγηρίας ή σε φυλακές. Τέλος, τα τελευταία στοιχεία ΕΟΠ που αναλύονται στις υπάρχουσες έρευνες φτώχειας είναι εκείνα του 1981-1982, ενώ οι εξελίξεις της τελευταίας δεκαετίας ίσως έχουν οδηγήσει σε σημαντική μεταβολή της εικόνας της φτώχειας στην Ελλάδα.

Αν και δεν έχουν γίνει έρευνες για την εξέλιξη της φτώχειας την τελευταία δεκαετία, μπορούν να διατυπωθούν ορισμένες υποθέσεις. Όπως παρατηρεί ο Τσακλόγλου (1991), κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980 και τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 1990, το κατά κεφαλή εισόδημα και η κατά κεφαλή κατανάλωση αυξήθηκαν με ρυθμό σχεδόν μηδενικό. Κατά την ίδια περίοδο, τα επίπεδα ανεργίας αυξήθηκαν ραγδαία. Στις αρχές της δεκαετίας του 1980 εφαρμόστηκαν μέτρα με

αναδιανεμητικό χαρακτήρα όπως η επέκταση συνταξιοδοτικής κάλυψης σε σχεδόν όλο τον πληθυσμό και σημαντική αύξηση των κατώτατων μισθών και ημερομισθίων. Αποτέλεσμα των μέτρων αυτών ήταν η μείωση των ποσοστών φτώχειας ακόμη και κατά τη διάρκεια διεξαγωγής της Έρευνας Οικογενειακών Προϋπολογισμών του 1981-1982. Στο δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας όμως εφαρμόστηκαν προγράμματα σταθεροποίησης, με σημαντικές μειώσεις σε μισθούς, ημερομίσθια και συντάξεις. Παράλληλα, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας οι αγρότες άρχισαν να πληρώνονται για τα προϊόντα τους σε τιμές της ΕΟΚ, και έτσι αυξήθηκε σημαντικά το αγροτικό εισόδημα.

Ο συνδυασμός αυτών των αντίρροπων παραγόντων καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη την εκτίμηση της εξέλιξης της φτώχειας, αλλά, σύμφωνα με τον Τσακλόγλου (1991), μάλλον σημειώθηκε αύξηση της σχετικής φτώχειας. Με μεγαλύτερη ασφάλεια μπορεί να διατυπωθούν εικασίες για τις αλλαγές στη δομή της φτώχειας που πρέπει να έχουν σημειωθεί την τελευταία δεκαετία. Πρώτα, η συμβολή των νοικοκυριών με αρχηγό γεωργό ή κτηνοτρόφο στη διαμόρφωση του εθνικού επιπέδου φτώχειας πρέπει να έχει μειωθεί, και επειδή μειώθηκε η πληθυσμιακή σημασία αυτών των νοικοκυριών με τη συνεχή μείωση των ατόμων που απασχολούνται στον πρωτογενή τομέα και επειδή αυξήθηκε το αγροτικό εισόδημα με τις ενισχύσεις της ΕΟΚ. Δεύτερον, μάλλον θα έχει αυξηθεί η συμβολή των νοικοκυριών με αρχηγό συνταξιούχο στη διαμόρφωση της συνολικής φτώχειας, και επειδή αυξήθηκε η πληθυσμιακή μερίδα αυτής της ομάδας με τη συνεχιζόμενη γήρανση του πληθυσμού και επειδή οι συντάξεις μειώθηκαν σε πραγματικούς όρους τα τελευταία χρόνια. Τρίτον, η μεγάλη αύξηση του ποσοστού ανεργίας μάλλον σημαίνει μια αύξηση της συμβολής των ανέργων στη διαμόρφωση του εθνικού επιπέδου φτώχειας. Ο Τσακλόγλου σημειώνει δύο ακόμα αλλαγές που πρέπει να έχουν συμβεί στη δομή της φτώχειας, που είναι αποτέλεσμα δημογραφικών αλλαγών. Πρέπει να έχει αυξηθεί η συμβολή στη φτώχεια των νοικοκυριών με αρχηγό υψηλού εκπαιδευτικού επιπέδου (απόφοιτο δευτεροβάθμιας ή τριτοβάθμιας εκπαίδευσης) και να έχει μειωθεί η συμβολή των νοικοκυριών με αρχηγό χαμηλού εκπαιδευτικού επιπέδου. Επίσης, επειδή οι στατιστικές πληθυσμού δείχνουν τάση μείωσης του μέσου μεγέθους νοικοκυριών και αύξησης των ομάδων ολιγομελών νοικοκυριών υψηλού κινδύνου φτώχειας, όπως μονομελή και διμελή νοικοκυριά και νοικοκυριά μονογονεϊκών οικογε-

νειών, πρέπει να έχει αυξηθεί η συμβολή των ολιγομελών νοικοκυριών και να έχει μειωθεί η συμβολή των πολυμελών νοικοκυριών.

Πέρα από τις εικασίες αυτές για την εξέλιξη της φτώχειας κατά την τελευταία δεκαετία, πρέπει να σημειωθεί ότι οι διαδικασίες που έχουν αναγνωριστεί ως σημαντικοί παράγοντες στη δημιουργία καινούριων μορφών και συνδυασμών κοινωνικού αποκλεισμού σε άλλες χώρες της Κοινότητας την τελευταία δεκαετία, έχουν εμφανιστεί πλέον και στην Ελλάδα. Χωρίς αμφιβολία έχουν συμβάλει στη δημιουργία καινούριων μορφών και συνδυασμών κοινωνικού αποκλεισμού και στην Ελλάδα.

Όπως επισημάνθηκε στην Πρώτη Εθνική Έκθεση της Ελλάδας στο Παρατηρητήριο, η διαδικασία της οικονομικής και ιδίως της βιομηχανικής αναδιάρθρωσης, που γνώριζαν οι άλλες χώρες της Κοινότητας, καθυστέρησε στην περίπτωση της Ελλάδας και τα κοινωνικά προβλήματα που συνόδευσαν αυτή τη διαδικασία στις άλλες χώρες δεν είχαν ακόμα κάνει έντονη την εμφάνισή τους στην Ελλάδα. Τώρα πλέον η διαδικασία της αναδιάρθρωσης βρίσκεται σε πλήρη εξέλιξη και τα σχετικά κοινωνικά προβλήματα έχουν εκδηλωθεί. Ένα από τα χαρακτηριστικά της αναπροσαρμογής είναι τα υψηλά επίπεδα ανεργίας και ιδιαίτερα η μακροχρόνια ανεργία. Άλλο χαρακτηριστικό είναι η εξάπλωση των άτυπων μορφών εργασίας, που συνήθως δεν παρέχουν την ίδια ασφάλεια και προστασία στους εργαζομένους όπως η κανονική μισθωτή εργασία. Αν και δεν υπάρχουν στοιχεία που θα επέτρεπαν ασφαλείς εκτιμήσεις για την έκταση της άτυπης απασχόλησης, δεν υπάρχουν αμφιβολίες ότι έχει αυξηθεί τα τελευταία χρόνια. Ακόμα, άλλο χαρακτηριστικό της αναδιάρθρωσης είναι η έντονη περιφερειακή διαφοροποίηση ως προς τις επιπτώσεις της αναδιάρθρωσης στην απασχόληση. Παραδοσιακά βιομηχανικά κέντρα, όπως το Λαύριο, η Εύβοια και η Αχαΐα, γνωρίζουν ιδιαίτερα έντονα την «αποβιομηχάνιση» και τα συνακόλουθα κοινωνικά προβλήματα.

Η μετανάστευση είναι μια άλλη διαδικασία που έχει σημαδεύσει την ελληνική κοινωνία τα τελευταία χρόνια και έχει συμβάλει στη δημιουργία καινούριων μορφών και συνδυασμών κοινωνικού αποκλεισμού. Η ραγδαία αύξηση της μετανάστευσης συνδέεται με τις γεωπολιτικές εξελίξεις στην πρώην Σοβιετική Ένωση, τις πρώην συμμάχους της και την Αλβανία. Τα μεγάλα κύματα μετανάστευσης που δέχεται η Ελλάδα αποτελούνται και από παλιννοστούντες και από άτομα χωρίς

ελληνική καταγωγή, που είναι και πρόσφυγες και οικονομικοί μετανάστες. Κατά κανόνα οι μετανάστες προέρχονται από χώρες με χαμηλότερο βιοτικό επίπεδο από εκείνο της Ελλάδας. Τα χαμηλά τους εκπαιδευτικά προσόντα και η έλλειψη γνώσης της ελληνικής γλώσσας δυσχεραίνουν την ένταξή τους στην αγορά εργασίας. Η μεγάλη πλειοψηφία των μεταναστών είναι φτωχοί. Τα προβλήματα που προκύπτουν από τα μεγάλα κύματα μετανάστευσης συνιστούν μεγάλη πρόκληση για το ελληνικό κράτος.

Άλλη διαδικασία που έχει σημαντικές επιπτώσεις για το φαινόμενο του κοινωνικού αποκλεισμού είναι η μεταβολή των διαπροσωπικών δικτύων, όπως εκείνων της οικογένειας, των συγγενών, των φίλων, των γειτόνων, και της γενικότερης κοινότητας. Ο κοινωνικός αποκλεισμός διαμορφώνεται από τη σχέση του ατόμου με τους διάφορους μηχανισμούς παραγωγής ή κατανομής των πόρων ή και υπηρεσιών· τα άτυπα δίκτυα είναι ένα απ' αυτά, όπως είναι και η αγορά εργασίας και το Κράτος. Τα δίκτυα αυτά προσφέρουν άτυπη φροντίδα και βοήθεια, όπως οικονομική ενίσχυση, στέγαση, σίτιση, βοήθεια για εξυπηρέτηση προσωπικών αναγκών και ψυχολογική στήριξη και συντροφιά. Στην Ελλάδα τα διαπροσωπικά δίκτυα έχουν προσφέρει σημαντικά επίπεδα άτυπης φροντίδας σε ομάδες πληθυσμού όπως τα ηλικιωμένα άτομα και τα άτομα με ειδικές ανάγκες.

Διάφοροι παρατηρητές της ελληνικής κοινωνίας έχουν υποστηρίξει ότι αυτά τα δίκτυα έχουν αλλάξει ριζικά τα τελευταία χρόνια, όπως άλλαξαν σε άλλες χώρες κάτω από την επίδραση της αστικοποίησης και της εκβιομηχάνισης και ότι δεν προσφέρουν τις ίδιες υπηρεσίες σε άτομα με αυξημένες ανάγκες, όπως παλαιότερα. Δυστυχώς, δεν υπάρχουν έρευνες ή στοιχεία που θα μπορούσαν να επιβεβαιώσουν ή να διαψεύσουν αυτή την υπόθεση για πιθανές αλλαγές στη λειτουργία των δικτύων. Αλλά θα ήταν ίσως περίεργο εάν οι σημαντικές οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές που έχουν συντελεστεί στην Ελλάδα τις τελευταίες δεκαετίες δεν είχαν επηρεάσει τη δυνατότητα ή την προθυμία των διαπροσωπικών δικτύων να παρέχουν διάφορα είδη φροντίδας. Από τις αλλαγές που μάλλον θα έχουν επηρεάσει τη δυνατότητα ή προθυμία παροχής φροντίδας είναι αλλαγές στις αντιλήψεις για τα δικαιώματα και υποχρεώσεις προς τους συγγενείς και αλλαγές στην αύξηση της συμμετοχής των γυναικών σε προσοδοφόρα εργασία έξω από το σπίτι. Στην Ελλάδα, όπως αλλού, το μεγάλο βάρος της παροχής άτυπης

φροντίδας φέρουν οι γυναίκες. Σε κοινωνίες όπως η ελληνική, όπου το κράτος πρόνοιας είναι σχετικά υπανάπτυκτο και τα επίπεδα παροχής άτυπης φροντίδας σχετικά ψηλά, τυχόν αλλαγές στα επίπεδα παροχής άτυπης φροντίδας μπορεί να συνεπάγονται σοβαρές επιπτώσεις σε διάφορες κατηγορίες ατόμων με ιδιαίτερες ανάγκες.

Πρέπει να σημειωθεί ότι οι σχέσεις των ατόμων ή ομάδων με τον καθέναν από τους διάφορους μηχανισμούς παραγωγής ή διανομής πόρων δεν είναι ανεξάρτητες αλλά αλληλένδετες. Για παράδειγμα, η πρόσβαση ή η θέση του ατόμου στην αγορά εργασίας μπορεί να επηρεάσει τις δυνατότητές του να οικοδομήσει μια σταθερή οικογένεια ή ένα ευρύτερο διαπροσωπικό δίκτυο, και άρα την πρόσβασή του στις υπηρεσίες άτυπης φροντίδας που συνηθίζουν να παρέχουν τέτοια δίκτυα. Παρομοίως, η ένταξη σε διαπροσωπικά δίκτυα επηρεάζει την πρόσβαση στους άλλους μηχανισμούς. Συγκεκριμένα, ο βαθμός ένταξης σε διαπροσωπικά δίκτυα επηρεάζει την πρόσβαση στην αγορά εργασίας, επειδή μεταξύ άλλων η ανεύρεση εργασίας, και ιδίως η ανεύρεση «καλής εργασίας», γίνεται συχνά μέσω διαπροσωπικών σχέσεων. Παρομοίως, ο βαθμός ένταξης σε διαπροσωπικά δίκτυα επηρεάζει συχνά και την πρόσβαση των ατόμων στους πόρους που διανέμει το κράτος. Η σημασία των διαπροσωπικών δικτύων για την πρόσβαση στους διάφορους μηχανισμούς παραγωγής και διανομής των πόρων δεν ισχύει μόνο στην Ελλάδα βέβαια, αλλά πιστεύουμε πως είναι ιδιαίτερα αυξημένη στην περίπτωση της Ελλάδας.

Υπάρχουν λοιπόν πολύπλοκες αλληλένδετες σχέσεις ανάμεσα στις προσβάσεις των ατόμων στους διάφορους μηχανισμούς. Και αυτές οι σχέσεις διαμορφώνονται και μεταμορφώνονται με σύνθετο τρόπο από τις διαδικασίες της οικονομικής αναδιάρθρωσης, της μετανάστευσης και της μεταβολής των οικογενειακών δικτύων, διαφορετικά για τις διάφορες ομάδες πληθυσμού.

Συνοψίζοντας, η εντόπιση στην Ελλάδα των ομάδων που αντιμετωπίζουν αυξημένο κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού είναι δύσκολη, δεδομένης της έλλειψης σχετικών ερευνών. Αναγκαζόμαστε να καταφύγουμε στην κατασκευή προσωρινών καταλόγων που στηρίζονται σε δεδομένα ή υποθέσεις για την πραγματικότητα σε συγγενείς τομείς όπως εκείνο της φτώχειας, για τις σημερινές εξελίξεις και διαδικασίες μετασχηματισμού της ελληνικής οικονομίας και κοινωνίας, για τη δυνατότητα άσκησης από διάφορες ομάδες των κοινωνικών δικαιωμά-

των σε τομείς όπως η εκπαίδευση, η απασχόληση, η υγεία, η στέγαση κ.λπ. ή για τις σχέσεις των διαφόρων ομάδων με μηχανισμούς παραγωγής ή διανομής των πόρων όπως εκείνοι της αγοράς εργασίας, του Κράτους και των άτυπων διαπροσωπικών δικτύων.

Οι ελληνικές εθνικές εκθέσεις που έχουν καταρτιστεί για το Παρατηρητήριο της ΕΟΚ για τις πολιτικές καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού παρουσίασαν υλικό για τις εξής κατηγορίες πληθυσμού που θεωρήθηκαν ότι είναι εκτεθειμένες σε αυξημένο κίνδυνο αποκλεισμού: πολύτεκνες οικογένειες, μονογονεϊκές οικογένειες, ηλικιωμένους, γυναίκες, άτομα με ειδικές ανάγκες, ξένους εργαζόμενους και πρόσφυγες, παλιννοστούντες Έλληνες από την πρώην Σοβιετική Ένωση και τη Βόρεια Ήπειρο, πληθυσμούς σε περιοχές οικονομικής παρακμής, θύματα του AIDS, ψυχικά άρρωστους και φυλακισμένους και αποφυλακισμένους. Στην παρούσα έκθεση, όπως φαίνεται άλλωστε από τον πίνακα των περιεχομένων, εξετάζεται η κατάσταση πολύ περισσότερων ομάδων πληθυσμού που θεωρούνται ότι αντιμετωπίζουν τον κίνδυνο του κοινωνικού αποκλεισμού.

4. Προοπτικές και στρατηγικές για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού

Ο κοινωνικός αποκλεισμός αποτελεί μεγάλη πρόκληση για την κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, επειδή απαιτεί προσεγγίσεις που είχαν ελάχιστη μόνο διάδοση στην Ελλάδα μέχρι σήμερα. Στη συνέχεια θα αναφερθούμε σε ορισμένα από τα χαρακτηριστικά των κοινωνικών πολιτικών που απαιτούνται για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων του κοινωνικού αποκλεισμού και θα εκτιμήσουμε τις δυνατότητες διαφόρων φορέων να εφαρμόσουν πολιτικές με τα χαρακτηριστικά αυτά.

Όπως σημειώσαμε πριν, ο κοινωνικός αποκλεισμός είναι πολυδιάστατο πρόβλημα. Τα άτομα ή οι ομάδες που αντιμετωπίζουν κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού δεν αποστερούνται σε ένα μόνο τομέα· η αποστέρηση σε έναν τομέα συνδέεται με αποστερήσεις και σε άλλους τομείς. Άρα οι κοινωνικές πολιτικές που ενδείκνυνται είναι πολυδιάστατες πολιτικές, που λαμβάνουν υπόψη τις συνδέσεις ανάμεσα στις

διάφορες αποστερήσεις και αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα τις διάφορες διαστάσεις της αποστέρησης ως σύνολο. Αντίθετα, οι κοινωνικές πολιτικές που έχουν ασκηθεί παραδοσιακά όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και αλλού είναι μονοτομεακές πολιτικές, δηλαδή στοχεύουν στα προβλήματα ενός μόνου τομέα, όπως της εκπαίδευσης, της απασχόλησης, της στέγασης ή της υγείας. Τέτοιες πολιτικές μπορεί να έχουν κάποιο αντίκτυπο στα προβλήματα του κοινωνικού αποκλεισμού, αλλά είναι οι πολυδιάστατες πολιτικές που έχουν μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας.

Διαπιστώνουμε πρώτα λοιπόν ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός απαιτεί, εάν είναι να αξιοποιηθούν αποτελεσματικά οι πόροι που θα διατεθούν για την καταπολέμησή του, πολυδιάστατες πολιτικές. Η ανάγκη για πολυδιάστατες πολιτικές σημαίνει ότι πρέπει ή να δημιουργηθούν συνεργασίες ανάμεσα σε φορείς που έχουν ασκήσει παραδοσιακά μονοδιάστατες, τομεακές πολιτικές ή να αναλάβουν υπάρχοντες ή καινούριοι φορείς την εφαρμογή καινούριων πολυδιάστατων τεχνικών.

Στην Ελλάδα, οι φορείς που έχουν εμπειρία στην άσκηση τομεακών πολιτικών είναι εκείνοι του κρατικού τομέα. Για παράδειγμα, το Υπουργείο Παιδείας και οι διάφορες διευθύνσεις του, όπως εκείνη της Λαϊκής Επιμόρφωσης, έχουν ευθύνη για την εκπαιδευτική πολιτική, το Υπουργείο Εργασίας και ο Οργανισμός Απασχόλησης Εργατικού Δυναμικού έχουν ευθύνη για την πολιτική απασχόλησης κ.λπ.

Υπάρχουν όμως ενδείξεις ότι, παρ' όλη την παράδοσή τους στην άσκηση τομεακών πολιτικών, οι κρατικοί φορείς δε θα ήταν οι πλέον επιτυχείς στη δημιουργία συνεργασιών για την άσκηση πολυδιάστατων πολιτικών. Ο κρατικός τομέας δεν έχει καλές περγαμηνές ούτε στη δημιουργία συνεργασιών ανάμεσα σε φορείς του που ασκούν τομεακές πολιτικές στον ίδιο τομέα ούτε στη δημιουργία συνεργασιών ανάμεσα σε φορείς του που ασκούν πολιτικές σε διαφορετικούς τομείς. Λείπει εντελώς μια παράδοση συνεργασίας φορέων του κρατικού τομέα, παράδοση που θα ήταν πολύ χρήσιμη για το σχεδιασμό και την εφαρμογή κοινωνικών πολιτικών κατά του κοινωνικού αποκλεισμού.

Στην ελληνική έκθεση για το συντονισμό που ετοιμάστηκε για το κοινοτικό Παρατηρητήριο για τις εθνικές πολιτικές καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού (*Karantinos, Cavounidis, Ioannou, 1993*), επισημάνθηκαν διάφορα προβλήματα που αντιμετωπίζουν κρατικοί φορείς στις πρόσφατες προσπάθειές τους για τη δημιουργία συνεργα-

σιών. Αναδείχθηκαν ορισμένα από τα χαρακτηριστικά της λειτουργίας των φορέων του κρατικού τομέα που δυσχεραίνουν σοβαρά τη δημιουργία τέτοιων συνεργασιών. Βέβαια, αυτά τα χαρακτηριστικά δυσχεραίνουν την αποτελεσματική άσκηση κοινωνικών πολιτικών γενικότερα.

Πρώτα, ο συγκεντρωτισμός και ο έντονος ιεραρχικός χαρακτήρας του κρατικού τομέα θέτει μεγάλα προβλήματα στη δημιουργία συνεργασιών. Μια όψη του συγκεντρωτισμού και της ιεραρχικής διοργάνωσης είναι η συγκέντρωση εξουσιών και αρμοδιοτήτων στις κεντρικές υπηρεσίες των υπουργείων, με περιορισμένες δυνατότητες πρωτοβουλιών από τις περιφερειακές υπηρεσίες. Άλλη όψη είναι η συγκέντρωση εξουσιών διοίκησης και ελέγχου στους τομείς διαχείρισης οικονομικών και προσωπικού σε «κεντρικά» υπουργεία, όπως το Υπουργείο Προεδρίας και το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας. Έτσι παρεμβάλλονται διάφορα επίπεδα ελέγχου, με αποτέλεσμα αρκετοί δημόσιοι φορείς να στερούνται βασικών προϋποθέσεων άσκησης διοίκησης. Άλλη όψη του συγκεντρωτισμού και της ιεραρχικής δομής είναι η συγκέντρωση αρμοδιοτήτων διοίκησης στα πολιτικά διορισμένα πρόσωπα στην κορυφή των υπουργείων και υπηρεσιών και ο πολύ περιορισμένος ρόλος του κανονικού προσωπικού (*Βαρελίδης, 1992*).

Ο συγκεντρωτισμός και ο έντονος ιεραρχικός χαρακτήρας του κρατικού τομέα έχει σοβαρές επιπτώσεις για τη δημιουργία συνεργασιών. Κατά τη συλλογή στοιχείων για την έκθεση για το συντονισμό (*Karantinos, Cavounidis, Ioannou, 1993*), αξιόλογα στελέχη διαφόρων δημοσίων υπηρεσιών επισήμαναν προβλήματα στις προσπάθειες συνεργασίας των φορέων τους που πηγάζουν από το συγκεντρωτισμό. Για παράδειγμα, οι εκπρόσωποι των υπηρεσιών που πηγαίνουν στις δια-υπηρεσιακές συναντήσεις βρίσκονται συνήθως ψηλά μεν στην ιεραρχία των υπαλλήλων της υπηρεσίας, αλλά δεν έχουν το δικαίωμα να πάρουν αποφάσεις. Πρέπει να συμβουλευτούν πρώτα τους ανωτέρους τους πριν από την επόμενη συνάντηση. Αλλά στην επόμενη συνάντηση πάντα υπάρχουν νέες εξελίξεις· έτσι πριν παρθεί πάλι απόφαση πρέπει να γίνουν καινούριοι γύροι διαβουλεύσεων στην κάθε υπηρεσία.

Άλλο χαρακτηριστικό του κρατικού τομέα, που έχει αρνητικές επιπτώσεις για τη δημιουργία συνεργασιών, είναι η κυριαρχία γραφειοκρατικών κανόνων με έμφαση στο νομικισμό και τη φορμαλιστική προσέγγιση προβλημάτων. Όπως υποστηρίζουν πολλοί (*π.χ. Βαρελίδης,*

1992), οι διάφορες υπηρεσίες του κρατικού τομέα στην Ελλάδα δείχνουν να μην έχουν σκοπό την επίτευξη κάποιων συγκεκριμένων ουσιαστικών στόχων, αλλά τη διεκπεραίωση γραφειοκρατικών κανόνων. Οι νομότυπες διαδικασίες που απαιτούνται για να υλοποιηθούν σχέδια στο δημόσιο τομέα είναι συνήθως και χρονοβόρες και εξουθενωτικές και είναι ικανές να οδηγήσουν σε ναυάγιο αρκετές προσπάθειες δημιουργίας συνεργασιών, καθώς και να αποθαρρύνουν τέτοιες προσπάθειες. Λείπει εντελώς από τον κρατικό τομέα η ευελιξία που θα διευκόλυνε τη λήψη και καρποφορία πρωτοβουλιών για τη δημιουργία συνεργασιών.

Ένα άλλο στοιχείο της λειτουργίας του κρατικού τομέα που αποβαίνει δυσμενές για τη δημιουργία συνεργασιών σχετικά με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού αλλά και για την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής γενικότερα είναι οι πρακτικές στελέχωσης που εφαρμόζονται. Οι πρακτικές αυτές συνδέονται στενά με κριτήρια πολιτικά. Οι προσλήψεις στο δημόσιο τομέα γίνονται συχνά σύμφωνα με τις ανάγκες κομματικών συμφερόντων και πελατειακών σχέσεων και όχι σύμφωνα με τις αρχές της αξιοκρατίας. Χώρια από τις τυπικές προαγωγές, γίνονται ουσιαστικές αναβαθμίσεις και υποβαθμίσεις υπαλλήλων με πολιτικά κριτήρια. Όταν διορίζεται νέος επικεφαλής σε υπουργείο ή υπηρεσία, συχνά αναδιανέμονται οι αρμοδιότητες των ανώτερων υπαλλήλων. Έτσι το τι αρμοδιότητες και ευθύνες έχουν οι υπάλληλοι είναι συχνά αποτέλεσμα των πολιτικών τους πεποιθήσεων. Με αυτή την πρακτική, όχι μόνο δεν αξιοποιούνται με τον καλύτερο τρόπο τα πιο ικανά στελέχη, αλλά και γίνονται συχνές εναλλαγές στα πρόσωπα που έχουν σημαντικές ευθύνες, με αποτέλεσμα να χάνεται η συσσωρευμένη εμπειρία. Οι συχνές αυτές εναλλαγές των υπεύθυνων προσώπων κρατικών υπηρεσιών συνιστούν ένα ακόμα εμπόδιο για τη δημιουργία συνεργασιών, κάτι που επισημάνθηκε κατά τη συλλογή στοιχείων για την έκθεση συντονισμού (*Karantinos, Cavounidis, Ioannou, 1993*). Συγκεκριμένα στην έκθεση επισημαίνεται ότι δεν υπάρχει συνέχεια στην εκπροσώπηση στις συναντήσεις που αποβλέπουν στην ανάπτυξη συνεργασιών.

Πολιτικοί και κομματικοί υπολογισμοί διαπερνούν όχι μόνο τις πρακτικές στελέχωσης των κρατικών υπηρεσιών αλλά και την επιλογή των κοινωνικών πολιτικών των ίδιων. Τα κριτήρια επιλογής κοινωνικών πολιτικών εμφανίζονται συχνά να είναι συνδεδεμένα με κομματικά

συμφέροντα. Επιπλέον, υπάρχει δισταγμός να αναγνωριστούν τυχόν προβλήματα ή λάθη στο σχεδιασμό ή την εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων, επειδή θεωρείται ότι μια τέτοια «ομολογία» μπορεί να έχει αρνητικό αντίκτυπο στο κόμμα ή στον πολιτικά διορισμένο επικεφαλής της υπηρεσίας. Προσπάθειες για την εισαγωγή διαδικασιών αξιολόγησης έχουν συναντήσει την αντίσταση όχι μόνο υπαλλήλων αλλά και των πολιτικά διορισμένων ανωτέρων τους. Χωρίς διαδικασίες αξιολόγησης, είναι δύσκολο να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά δεν είναι ανεξάρτητα βέβαια μεταξύ τους αλλά αλληλένδετα. Όλα μαζί συνιστούν ένα σύνολο που δυσχεραίνει τη δημιουργία συνεργασιών, όπως και τον αποτελεσματικό σχεδιασμό και την εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής γενικότερα.

Συνοψίζοντας, ο κοινωνικός αποκλεισμός έχει πολυδιάστατο χαρακτήρα και απαιτεί πολυδιάστατες κοινωνικές πολιτικές για την αντιμετώπισή του. Δεν υπάρχει στην Ελλάδα παράδοση άσκησης πολυδιάστατων πολιτικών. Υπάρχει μεν παράδοση άσκησης μονοδιάστατων πολιτικών, εκείνη των μονοδιάστατων τομεακών πολιτικών του κρατικού τομέα, είναι αμφίβολο όμως εάν θα μπορούσε ο κρατικός τομέας να αξιοποιήσει αυτή την παράδοση, ώστε να οικοδομήσει γόνιμες συνεργασίες για την άσκηση πολυδιάστατων πολιτικών.

Το άλλο χαρακτηριστικό του κοινωνικού αποκλεισμού, που καθορίζει εν μέρει το είδος των κοινωνικών πολιτικών που απαιτούνται για την αντιμετώπισή του, είναι η μεγάλη ποικιλία των μορφών του, και από περιοχή σε περιοχή, και στο εσωτερικό μιας περιοχής. Αυτό το στοιχείο σημαίνει ότι οι ομάδες που βρίσκονται σε κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού πρέπει να εντοπιστούν σε τοπικό και όχι σε εθνικό επίπεδο και ότι τα μέτρα που σκοπεύουν στην ένταξή τους πρέπει να σχεδιαστούν στο τοπικό επίπεδο, ανάλογα με τις ανάγκες των συγκεκριμένων ομάδων ή ατόμων και τις ιδιαιτερότητες του τόπου τους.

Και σε αυτό το θέμα, ο κρατικός τομέας μάλλον υστερεί από πλευράς δυνατοτήτων. Λόγω της απόστασής τους, οι συγκεντρωτικές κρατικές υπηρεσίες δύσκολα θα αποκτήσουν γνώσεις ως προς το ποια προβλήματα υπάρχουν σε τοπικό επίπεδο, πώς βιώνονται τα προβλήματα αυτά και ποια μέτρα θα μπορούσαν να επιτύχουν. Αλλά και στους τομείς που υπάρχουν υπηρεσίες του Κράτους σε τοπικό επίπεδο, είναι αμφίβολο εάν θα μπορούσαν να δράσουν αποτελεσματικά, λόγω της

έλλειψης αυτονομίας τους από τις κεντρικές υπηρεσίες. Οι υφιστάμενες δομές του κρατικού τομέα δεν αφήνουν περιθώριο για πρωτοβουλία ή ευελιξία, απαραίτητες προϋποθέσεις για την άσκηση αποτελεσματικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο.

Έτσι, ενώ ο κρατικός τομέας είχε μέχρι σήμερα ένα μονοπώλιο σχεδόν στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής και άρα είναι ο φορέας με τη μεγαλύτερη παράδοση και εμπειρία στο χώρο αυτό, δεν πιστεύουμε ότι είναι ο πιο ενδεδειγμένος φορέας για να αναλάβει το σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Λόγω διαφόρων χαρακτηριστικών της λειτουργίας του, είναι αμφίβολο εάν θα μπορούσε να οικοδομήσει συνεργασίες πολυδιάστατης πολιτικής ανάμεσα στις επιμέρους μονοδιάστατες υπηρεσίες του. Είναι επίσης αμφίβολο εάν θα μπορούσε να συλλάβει και να αντιμετωπίσει σε τοπικό επίπεδο τα προβλήματα του κοινωνικού αποκλεισμού όπως χρειάζεται.

Στην Ελλάδα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση έχει μπει σχετικά πρόσφατα στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής. Δεν έχει ούτε παράδοση ούτε κάποια σχετική υποδομή. Αλλά πιστεύουμε, όπως άλλωστε υποστηρίχθηκε στην έκθεση για το συντονισμό προς το Παρατηρητήριο Κοινωνικού Αποκλεισμού (*Karantinos, Cavounidis, Ioannou, 1993*), ότι πρέπει ωστόσο να θεωρηθεί σοβαρός υποψήφιος για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής στον τομέα του κοινωνικού αποκλεισμού. Έχει το μεγάλο πλεονέκτημα ότι δεν έχει τις παγιωμένες δομές και πρακτικές του κρατικού τομέα που τόσο δύσκολα ξεριζώνονται. Και το γεγονός ότι είναι εξ ορισμού τοπικός φορέας σημαίνει ότι είναι σε πλεονεκτική θέση να εντοπίζει τις ομάδες ή τα άτομα που αντιμετωπίζουν κίνδυνο αποκλεισμού, να συλλαμβάνει τα προβλήματά τους και να έχει τις γνώσεις των τοπικών συνθηκών που είναι απαραίτητες για το σχεδιασμό και την εφαρμογή μέτρων για την ένταξή τους. Πρέπει να σημειωθεί ότι σε πολλές περιπτώσεις ομάδες που διατυπώνουν δημόσια κάποια προβλήματά τους ή κάποια αιτήματα απευθύνονται σε τοπικούς φορείς –στο δήμαρχο ή το δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο– και όχι σε εθνικούς φορείς ή σε κεντρικές υπηρεσίες.

Επίσης, η άσκηση σε τοπικό επίπεδο πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού ευνοεί τη συνεχή επαφή με τα άτομα που έχουν ανάγκη, σε αντίθεση με το συνηθισμένο τρόπο λειτουργίας των συγκεντρωτικών κρατικών υπηρεσιών, της μιας και μοναδικής επαφής.

Η συνεχής επαφή θα διευκολύνει τους κοινωνικούς λειτουργούς στο να αντιληφθούν τις διάφορες διαστάσεις των προβλημάτων των ομάδων ή ατόμων και να τις αντιμετωπίσουν συνολικά.

Επιπλέον ο σχεδιασμός και η εφαρμογή πολιτικών σε τοπικό επίπεδο διευκολύνει τη συμμετοχή των ομάδων που βοηθούνται στη λήψη των αποφάσεων που τις αφορούν. Η συμμετοχή τους σε αυτές τις διαδικασίες ευνοεί τον εντοπισμό νέων προβλημάτων ή διαστάσεων του αποκλεισμού τους που πρέπει να ληφθούν υπόψη στον περαιτέρω σχεδιασμό των μέτρων. Θα ήταν δύσκολο για τις συγκεντρωτικές υπηρεσίες του κρατικού τομέα να προωθήσουν τέτοιες διαδικασίες.

Πιστεύουμε λοιπόν ότι η Τοπική Αυτοδιοίκηση παρουσιάζει σχετικά καλές προοπτικές για να διαδραματίσει ένα θετικό ρόλο στον αγώνα καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, σχετικά με εκείνες των υπηρεσιών του κρατικού τομέα. Πιστεύουμε μάλιστα ότι ένα μοντέλο που έχει ίσως μεγάλες προοπτικές επιτυχίας είναι εκείνο της δημιουργίας συνεργασιών σε τοπικό επίπεδο, ανάμεσα σε φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλων φορέων. Όλων των ειδών οι φορείς μπορούν να συμμετέχουν σε τέτοιες συνεργασίες – εκτός από την Τοπική Αυτοδιοίκηση, οι τοπικές υπηρεσίες εθνικών φορέων, οι ιδιωτικές οργανώσεις είτε είναι κερδοσκοπικές είτε μη κερδοσκοπικές, οι κοινωνικοί εταίροι (social partners) κ.λπ. Όλοι μαζί μπορούν να εξετάσουν τις συνθήκες της περιοχής και τις ευκαιρίες της τοπικής αγοράς εργασίας. Και όλοι μαζί μπορούν να σχεδιάσουν ένα σύνολο κοινωνικών μέτρων και υπηρεσιών για τη συγκεκριμένη περιοχή.

Έτσι θα αξιοποιείται η εμπειρία μεγάλης ποικιλίας φορέων με διάφορες από τις διαστάσεις που εμπλέκονται στα προβλήματα κοινωνικού αποκλεισμού. Υπηρεσίες και φορείς του κρατικού τομέα δεν πρέπει να αποκλειστούν από αυτές τις συνεργασίες, επειδή έχουν σημαντική εμπειρία σε πολλούς τομείς που άπτονται του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού. Αυτό που έχει σημασία, κατά τη γνώμη μας, είναι να δημιουργηθούν οι συνεργασίες σε τοπικό κάθε φορά επίπεδο, και όχι σε εθνικό, ώστε το αντικείμενο της συνεργασίας να είναι τα προβλήματα συγκεκριμένης περιοχής.

Όπως έχει τονιστεί σε κοινοτικά κείμενα του προγράμματος Φτώχειας με θέμα την τοπική ανάπτυξη (*Poverty 3, 1991, Moulaert, 1991*), οι συνθήκες διαφέρουν τόσο πολύ από περιοχή σε περιοχή, που πρέπει να σχεδιαστεί για την κάθε περιοχή διαφορετικό πρόγραμμα. Παρα-

δείγματα συνεργασιών που έχουν δημιουργηθεί για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού σε συγκεκριμένες περιοχές είναι εκείνα των ελληνικών προγραμμάτων της Φτώχειας 3, που αναφέρθηκαν πιο πάνω.

Βέβαια, οι συνεργασίες δεν αποτελούν πανάκεια για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων, όπως δείχνει η εμπειρία των προηγουμένων ετών, με τα επιδοτούμενα κοινοτικά προγράμματα για την τεχνική και επαγγελματική εκπαίδευση. Δημιουργήθηκαν εκατοντάδες συνεργασίες για τη διεξαγωγή προγραμμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης, οι περισσότερες επειδή ήταν «της μόδας» οι συνεργασίες και θεωρήθηκε ότι οι σχετικές προτάσεις για χρηματοδότηση είχαν μεγάλες πιθανότητες έγκρισης.

Για να μπορούν να ευδοκιμούν οι τοπικές συνεργασίες που προτείνουμε εδώ για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, πρέπει πρώτα να αμβλυνθούν ορισμένα σημαντικά εμπόδια που αντιμετωπίζουν τέτοιες προσπάθειες σήμερα. Ορισμένα από τα εμπόδια αυτά επισημάνθηκαν στην έκθεση συντονισμού που ετοιμάστηκε για το Παρατηρητήριο Κοινωνικού Αποκλεισμού (*Karantinos, Cavounidis, Ioannou, 1993*).

Πρώτα, πρέπει να δημιουργηθούν οι νομικές και θεσμικές προϋποθέσεις που θα διευκολύνουν τη σύσταση τέτοιων συνεργασιών. Όπως έχουν σήμερα τα πράγματα στην Ελλάδα, η Τοπική Αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να συμμετέχει σε αστική εταιρεία (societe civile) με άλλους φορείς του δημόσιου ή του ιδιωτικού τομέα. Η αστική εταιρεία είναι η νομική μορφή που είναι η πιο κατάλληλη για τη δημιουργία τέτοιων συνεργασιών, γιατί σε σχέση με την εμπορική εταιρεία υπόκειται σε πιο ευνοϊκές ρυθμίσεις, όπως φορολογικές, λογιστικές και διαδικασίες διάλυσης. Αν και δεν υπάρχει νόμος που απαγορεύει ρητά τη συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε αστική εταιρεία, το γεγονός ότι δεν υπάρχει νομοθεσία που επιβεβαιώνει τέτοιο δικαίωμα έχει οδηγήσει στην αμφισβήτηση της νομιμότητας της συμμετοχής της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε τέτοιες προσπάθειες. Οι νομικές διαμάχες έφτασαν στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, που γνωμοδότησε ότι η συμμετοχή της θα ήταν παράνομη. Έτσι, είναι απαραίτητη η τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου για να μπορεί η Τοπική Αυτοδιοίκηση να συμμετέχει σε αστική εταιρεία.

Δεύτερον, θα πρέπει να ανατεθούν περισσότερες αρμοδιότητες και

εξουσίες στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, με τη μεταφορά τους από ανώτερα διοικητικά επίπεδα. Είναι πολύ πιθανό αυτή η μεταβίβαση εξουσιών και αρμοδιοτήτων να συναντήσει την αντίσταση ορισμένων κεντρικών συγκεντρωτικών υπηρεσιών καθώς και ορισμένων πολιτικών συμφερόντων. Έτσι η μεταβίβαση αυτή μπορεί να μην είναι εύκολη.

Τρίτον, το επίπεδο της τεχνογνωσίας πρέπει να βελτιωθεί. Ακόμα και στο εθνικό επίπεδο, που έχει παράδοση στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής, το επίπεδο της τεχνογνωσίας είναι χαμηλό. Πολύ περισσότερο είναι χαμηλό το επίπεδο στο τοπικό επίπεδο, που δεν έχει σχετική παράδοση. Πρέπει να διατεθούν πόροι για την εκπαίδευση των κοινωνικών λειτουργών και των άλλων ατόμων που θα στελεχώσουν τους τοπικούς αγώνες κατά του κοινωνικού αποκλεισμού. Χρειάζονται εκπαίδευση σφαιρική, ώστε να αντιλαμβάνονται τις διάφορες διαστάσεις των προβλημάτων των αποκλεισμένων και να μπορούν να σχεδιάσουν ένα ολοκληρωμένο σύνολο μέτρων που θα λαμβάνει υπόψη τις διάφορες διαστάσεις.

Όποιος και να είναι όμως ο φορέας ή οι φορείς που θα αναλάβουν το σχεδιασμό και την εφαρμογή προγραμμάτων, υπάρχουν και κάποιες άλλες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων που θα διατεθούν για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Πρώτα, πρέπει να γίνουν έρευνες για τον εντοπισμό των ομάδων πληθυσμού που έχουν τις μεγαλύτερες ανάγκες και να καθοριστούν οι προτεραιότητες στη χρηματοδότηση προγραμμάτων. Χρειαζόμαστε περισσότερες γνώσεις για τα προβλήματα των αποκλεισμένων. Οι γνώσεις μας θα βελτιωθούν και με τη διεξαγωγή ερευνών για τον κοινωνικό αποκλεισμό και με τη μεγαλύτερη διάδοση των πληροφοριών για τον αποκλεισμό, είτε αυτές προέρχονται από έρευνες είτε προέρχονται από προγράμματα δράσης για την καταπολέμησή του. Η διάδοση αυτή μπορεί να επιτευχθεί με διάφορους τρόπους, όπως με τη διοργάνωση συνεδρίων και δημόσιων συναντήσεων και με δημοσιεύσεις. Επίσης, πρέπει να βελτιωθεί η ροή των πληροφοριών ανάμεσα στους αποκλεισμένους και τα στελέχη που ασχολούνται με την ένταξή τους.

Βασική προϋπόθεση για την αποτελεσματική καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού είναι επίσης και η γενική υιοθέτηση διαδικασιών αξιολόγησης. Η έλλειψη μέχρι σήμερα στην Ελλάδα τέτοιων διαδικασιών στο χώρο της κοινωνικής πολιτικής έχει επιτρέψει τη

σπατάλη σημαντικών πόρων, με την εφαρμογή προγραμμάτων αμφίβολης αξίας από ακατάλληλους φορείς. Η αξιολόγηση πρέπει να γίνει αναπόσπαστο κομμάτι κάθε προγράμματος δράσης.

Συμμεριζόμαστε τα συμπεράσματα της έκθεσης συντονισμού (*Karantinos, Cavounidis, Ioannou, 1993*) ότι η αξιολόγηση θα είναι ο καλύτερος κριτής των δυνατοτήτων των διαφόρων μοντέλων δράσης και των διαφόρων φορέων να αντιμετωπίσουν με αποτελεσματικό τρόπο τα προβλήματα του κοινωνικού αποκλεισμού. Περιμένουμε λοιπόν από τις διαδικασίες της αξιολόγησης να κριθεί εάν το μοντέλο των τοπικών συνεργασιών που προτείνουμε εδώ είναι η πιο εφικτή στρατηγική στην περίπτωση της Ελλάδας για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Είναι οι διαδικασίες αυτές που θα αναδείξουν τα καλύτερα μοντέλα και τους πιο κατάλληλους φορείς να αναλάβουν δράση εναντίον του κοινωνικού αποκλεισμού.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΑΡΕΛΙΔΗΣ Ν. (1992), «Ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης», *Αντί*, τ. 503.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1993), *Towards a Europe of Solidarity: Combating Social Exclusion* (V6171/93).

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (1992), Ανακοίνωση της Επιτροπής «Για την αλληλεγγύη στην Ευρώπη», (KOM92 542 τελικό).

EUROPEAN COMMUNITY PROGRAMME to Foster the Social and Economic Integration of the Least Privileged Groups (1993), *Combating Exclusion in Ireland*, 1990-1994, a Midway Report.

ΚΑΡΑΓΙΩΡΓΑΣ Σ. κ.ά. (1990), *Διαστάσεις της φτώχειας στην Ελλάδα*, Αθήνα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.

KARANTINOS, CAVOUNIDIS, IOANNOU (1993), *European Community Observatory on Policies to Combat Social Exclusion: Agencies, Institutions and Programmes: their Interrelationships and Coordination in the Administration of Social Exclusion in Greece*, Athens, Institute of Educational and Vocational Guidance.

KARANTINOS, KONIORDOS and TINIOS (1990), *European Community Observatory on Policies to Combat Social Exclusion: First National Report of Greece*, Athens, National Centre of Social Research.

MARSHALL T. (1965), *Class, Citizenship, and Social Development*, London.

MOULAERT F. (1991), «Integrated Area Development and Efficacy of Local Action», in Poverty 3, *Research Problematics*, Commission of the European Communities.

POVERTY 3 (1991), *Local Development and Strategies to Combat Poverty*, Commission of the European Communities.

POVERTY 3 (1992), *The Dynamics of the Programme at Half-Way Stage*, Commission of the European Communities.

ROOM, G. et al. (1991), *European Community Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion: First Annual Synthesis Report*, Commission of the European Communities.

ΤΣΑΚΛΟΓΛΟΥ Π. (1991), «Φτώχεια στην Ελλάδα: Μεθοδολογικά προβλήματα, επισκόπηση μελετών, τάσεις και προοπτικές», ανακοίνωση στο Τρίτο Συνέδριο Σ. Καράγιωργα, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.