

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΚΑΙ ΧΡΗΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΚΑΙ ΥΓΕΙΑΣ

6.1 Χρήση κοινωνικών υπηρεσιών από τα μέλη του νοικοκυριού

Η ζήτηση κοινωνικών υπηρεσιών στον τόπο διαμονής αποκαλύπτει τις ανάγκες του τοπικού πληθυσμού ή, διαφορετικά, αποκαλύπτει μέρος των προβλημάτων που απασχολούν τους κατοίκους μιας περιοχής και αδυνατούν να τα αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά με τις δικές τους δυνάμεις. Είναι, κατά μία έννοια, ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος που, όμως, επηρεάζουν ευρύτερα την περιφέρεια. Εξάλλου, είναι παραδεκτό ότι τα κοινωνικά προβλήματα δεν έχουν γεωγραφικά όρια. Όμως, όταν η αντιμετώπισή τους μπορεί να οργανωθεί και εφαρμοστεί τοπικά, από τοπικούς φορείς, η αποτελεσματικότητά τους μπορεί να αυξηθεί. Τα ζητήματα κοινωνικού αποκλεισμού, ανεξαρτήτως αιτίας, ανήκουν στο πεδίο αρμοδιότητας της αυτοδιοίκησης, η οποία ήδη δραστηριοποιείται σε ένα, περιορισμένο έστω, φάσμα κοινωνικών υπηρεσιών με αιχμή τα Κέντρα Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων. Πιο συγκεκριμένα, το πλαίσιο διαμορφώνεται σήμερα με την αναμόρφωση του συστήματος κοινωνικής φροντίδας στην Ελλάδα και την αναγνώριση σημαντικού ρόλου στην αυτοδιοίκηση σε συνδυασμό με την κοινωνική συνδρομή και τη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης σε δράσεις από κοινού με τις τοπικές αρχές άλλων ευρωπαϊκών χωρών, σε προγράμματα τοπικού ή περιφερειακού χαρακτήρα. Η τελευταία μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην καταπολέμηση φαινομένων που ενισχύουν την απειλή του αποκλεισμού και να κατοχυρώσει κεντρικό και ουσιαστικό ρόλο στο σύστημα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών.

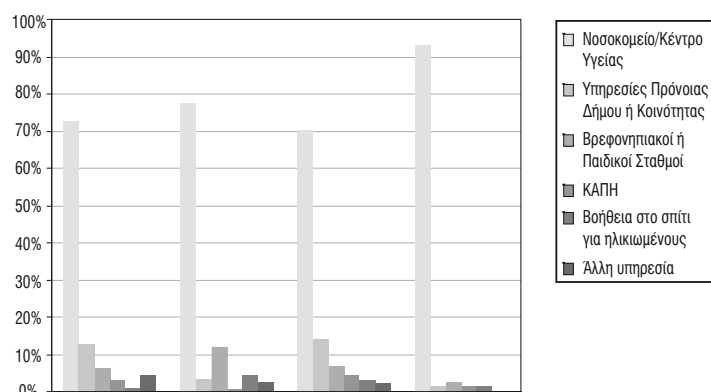
Από τα στοιχεία της έρευνας προκύπτει ότι το Νοσοκομείο και το Κέντρο Υγείας είναι οι κατ' εξοχήν χρησιμοποιούμενες κοινωνικές υπηρεσίες από τα

μέλη του νοικοκυριού. Πιο αναλυτικά, στην Κάρπαθο το ποσοστό χρήσης των υπηρεσιών φτάνει στο 93,15%, στην Κω στο 77,30% και στη Ρόδο και την Κάλυμνο υπερβαίνει το 70%. Ένα αρκετά χαμηλότερο ποσοστό 12,97% στη Ρόδο και 13,89% στην Κάλυμνο χρησιμοποιεί τις υπηρεσίες πρόνοιας του Δήμου ή της Κοινότητας, καθώς και άλλο ένα 11,89% στην Κω τους βρεφονηπιακούς ή παιδικούς σταθμούς. Όλες οι άλλες χρησιμοποιούμενες κοινωνικές υπηρεσίες, π.χ. ΚΑΠΗ, βοήθεια στο σπίτι κ.λπ., συγκεντρώνουν επουσιώδη ποσοστά, τα οποία είναι κάτω του 6,67% (Πίνακας 6.1).

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.1
Χρήση κοινωνικών υπηρεσιών, τον τελευταίο χρόνο

Υπηρεσίες	Ρόδου	Κω	Καλύμνου	Καρπάθου
Νοσοκομείο/ Κέντρο Υγείας	72,64%	77,30%	70,28%	93,15%
Υπηρεσίες Πρόνοιας Δήμου ή Κοινότητας	12,97%	3,24%	13,89%	1,37%
Βρεφονηπιακοί ή Παιδικοί σταθμοί	6,38%	11,89%	6,67%	2,74%
ΚΑΠΗ	2,84%	0,54%	4,44%	1,37%
Βοήθεια στο σπίτι για ηλικιωμένους	0,81%	4,32%	2,78%	1,37%
Άλλη υπηρεσία	4,36%	2,70%	1,94%	0,00%

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.1
Κοινωνικές υπηρεσίες που έχουν χρησιμοποιήσει το τελευταίο χρόνο τα μέλη του νοικοκυριού



Στις διερευνόμενες περιοχές, τα σημαντικότερα προβλήματα, τα οποία δυσκολεύουν την πρόσβαση των πολιτών και αποτρέπουν τη χρήση των κοινωνικών υπηρεσιών στον τόπο διαμονής είναι τα ακόλουθα (Πίνακας 6.2):

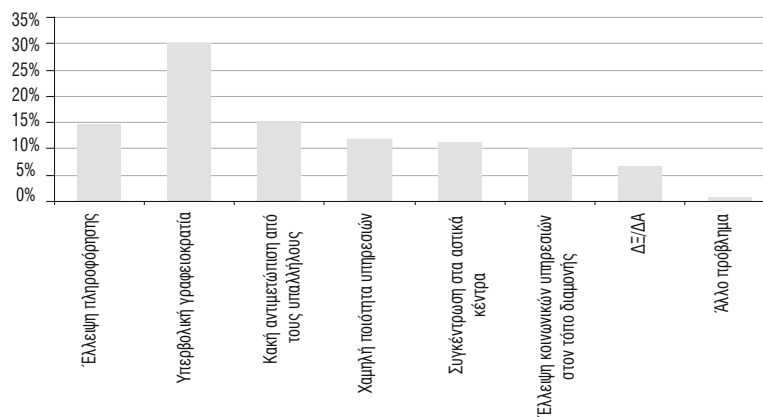
- Υπερβολική γραφειοκρατία (29,28% κατά μέσον όρο στη Ρόδο και στη Κω και πάνω από 19% στην Κάλυμνο και την Κάρπαθο).
- Έλλειψη πληροφόρησης (26,07% στην Κάρπαθο, 19,40% στην Κάλυμνο και 16% κατά μέσον όρο στη Ρόδο και την Κω).
- Έλλειψη κοινωνικών υπηρεσιών στον τόπο διαμονής (19,3% κατά μέσο όρο στην Κάρπαθο και την Κάλυμνο και 10,79% στη Ρόδο και την Κω).
- Κακή αντιμετώπιση από τους υπαλλήλους (16,11% κατά μέσον όρο στη Ρόδο και στην Κω και 8,81% στην Κάρπαθο και την Κάλυμνο).
- Χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών (πάνω από 13% στην Κάρπαθο και στην Κάλυμνο και 11% στη Ρόδο και στην Κω).
- Συγκέντρωση στα αστικά κέντρα (18,03% στην Κάλυμνο, 10,86% κατά μέσον όρο στη Ρόδο και στην Κάρπαθο και 7,69% στην Κάλυμνο. Για όλα τα άλλα προβλήματα που αναφέρονται τα ποσοστά είναι τελείως ασήμαντα, δηλαδή κάτω του 6,54% (Πίνακας 6.2, Διάγραμμα 6.2).
- Εάν εξαιρεθεί ένα ποσοστό 11,34% των απαντήσεων των ερωτηθέντων στο Επαρχείο της Καλύμνου που αναγνωρίζει την έλλειψη δημοτικών κοινωνικών υπηρεσιών, για τις άλλες περιπτώσεις τα ποσοστά είναι ασήμαντα.

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.2

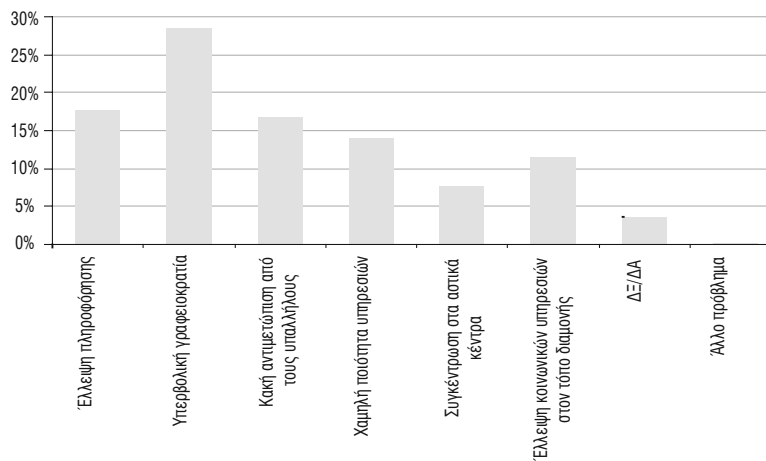
Σημαντικότερο πρόβλημα στη χρήση των κοινωνικών υπηρεσιών

Πρόβλημα	Ρόδου	Κω	Καλύμνου	Καρπάθου
Έλλειψη πληροφόρησης	14,73%	17,65%	19,40%	26,07%
Υπερβολική γραφειοκρατία	30,06%	28,51%	19,81%	19,43%
Κακή αντιμετώπιση από τους υπαλλήλους	15,33%	16,89%	9,56%	8,06%
Χαμηλή ποιότητα υπηρεσιών	11,08%	14,03%	13,39%	13,27%
Συγκέντρωση στα αστικά κέντρα	11,30%	7,69%	18,03%	10,43%
Έλλειψη κοινωνικών υπηρεσιών στον τόπο διαμονής	10,11%	11,46%	16,80%	19,91%
ΔΕ/ΔΑ	6,54%	3,62%	2,60%	0,47%
Άλλο πρόβλημα	0,85%	0,15%	0,41%	2,37%

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.2
*Σημαντικότερο πρόβλημα στη χρήση των κοινωνικών υπηρεσιών
 στον τόπο διαμονής. Ρόδος*



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 6.3
*Σημαντικότερο πρόβλημα στη χρήση των κοινωνικών υπηρεσιών
 στον τόπο διαμονής. Κως*



6.2 Ανάπτυξη κοινωνικών υπηρεσιών

Με ερωτήσεις του ερωτηματολογίου όπως: «Πού απευθυνθήκατε για βοήθεια σε περίπτωση οικονομικής ή κοινωνικής ανάγκης;», γίνεται προ-

σπάθεια για τον εντοπισμό των βασικών αναγκών των κατοίκων της περιοχής της έρευνας για κοινωνικές υπηρεσίες και πιο συγκεκριμένα τον τρόπο που οι πολίτες ιεραρχούν τις ανάγκες αυτές. Ο τρόπος με τον οποίο οι πολίτες καλύπτουν τις ανάγκες αυτές, πού δηλαδή στρέφονται για βοήθεια και ποια είναι τα τυχόν προβλήματα που αντιμετωπίζουν στη σχέση τους με τους φορείς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, αποτελεί σημαντικό θέμα της διερεύνησης των σχέσεων των ατόμων/νοικοκυριών με την κοινότητα.

Επιπλέον, επιχειρείται η διερεύνηση του ρόλου της αυτοδιοίκησης στην παροχή των υπηρεσιών που αξιολογούνται από τους κατοίκους του Νομού ως σημαντικές με στόχο τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών και την ευκολότερη πρόσβασή τους σε αυτές. Είναι επίσης χρήσιμο να εντοπισθούν τα σημεία εκείνα που θα βελτίωναν τη δράση της αυτοδιοίκησης προσαρμόζοντας την πολιτική της στις απαιτήσεις της τοπικής κοινωνίας αξιοποιώντας πληροφορίες από αυτή ώστε να ανταποκρίνεται αποτελεσματικότερα στο ρόλο της στο πεδίο παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Τελική επιδίωξη είναι η αναζήτηση των δυνατοτήτων της αυτοδιοίκησης σχετικά με τις ανάγκες του τοπικού πληθυσμού στην αντιμετώπιση των συνθηκών εκείνων που μπορούν να οδηγήσουν σε κοινωνικό αποκλεισμό άτομα ή ομάδες σε τοπικό επίπεδο.

Κεντρικό σημείο το οποίο παρουσιάζει ενδιαφέρον είναι η σημασία που κατέχει η οικογένεια, τα οικογενειακά και ευρύτερα συγγενικά δίκτυα, που φαίνεται να καλύπτουν σημαντικό μέρος των έκτακτων αναγκών των ατόμων

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.3

Σε περίπτωση οικονομικής ανάγκης πού απευθυνθήκατε;

	Ρόδου	Κω	Καλύμνου	Καρπάθου
Μέλος νοικοκυριού	29,24%	15,68%	22,37%	8,91%
Συγγενή (εκτός νοικοκυριού)	49,59%	53,24%	39,10%	68,32%
Φίλους	12,28%	18,92%	18,05%	14,85%
Γείτονες	0,81%	1,62%	6,20%	2,97%
Κοινωνική λειτουργό	0,00%	0,27%	0,38%	0,00%
Κοινωνική υπηρεσία	2,04%	0,00%	2,82%	0,99%
Υπηρεσία υγείας	0,41%	0,00%	0,00%	0,00%
Δήμο ή Κοινότητα	0,81%	0,81%	3,20%	0,00%
Αλλού	4,82%	9,46%	7,89%	3,96%

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.4
Σε περίπτωση κοινωνικής ανάγκης πού απευθυνθήκατε;

	Ρόδου	Κω	Καλύμνου	Καρπάθου
Μέλος νοικοκυριού	20,09%	10,97%	8,66%	4,55%
Συγγενείς (εκτός νοικοκυριού)	32,21%	37,24%	17,88%	56,82%
Φίλους	15,13%	17,86%	11,31%	23,86%
Γείτονες	3,26%	1,53%	4,19%	4,55%
Κοινωνική λειτουργό	0,40%	0,26%	3,35%	
Κοινωνική υπηρεσία	1,75%		10,34%	1,14%
Υπηρεσία υγείας	2,10%	1,28%	3,77%	
Δήμο ή κοινότητα	1,75%	3,57%	14,25%	
Πολιτικό πρόσωπο	0,75%	3,32%	2,93%	2,27%
Μέσα μαζικής ενημέρωσης	0,10%		0,14%	
Τράπεζα/δάνειο	22,29%	23,72%	23,18%	6,82%
Υπηρεσία πρόνοιας	0,05%			
Εκκλησία	0,05%	0,26%		
ΟΑΕΔ	0,05%			

ξεχωριστά αλλά και των νοικοκυριών. Αξιοπρόσεκτη είναι η κατανομή χρήσης κοινωνικών υπηρεσιών, όπου η νοσοκομειακή περίθαλψη αφορά το μεγαλύτερο μέρος, ωστόσο υπάρχει σημαντικό ποσοστό χρήσης υπηρεσιών που παρέχονται από την αυτοδιοίκηση ή, ευρύτερα, ανήκουν στο φάσμα αρμοδιοτήτων της. Ακόμα αποκαλύπτονται παράπονα και ελλείψεις στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών μέρος των οποίων θα μπορούσε να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά εκ μέρους της αυτοδιοίκησης. Σημαντικός όγκος των αναγκών για κοινωνικές υπηρεσίες, όπως εκφράζονται στην έρευνα, ανήκει στο πλαίσιο αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού και είναι δυνατή η κάλυψή τους σε τοπικό επίπεδο αποτελεσματικά και άμεσα.

Όπως αποκαλύπτεται από την έρευνα, η βοήθεια που λαμβάνει ο πολίτης από το άμεσο οικογενειακό περιβάλλον του είναι σημαντική. Εάν συνυπολογισθούν τα ποσοστά όσων κατέφυγαν σε βοήθεια από το συγγενικό περιβάλλον και τους φίλους προκύπτει η ακόλουθη πρώτη ερμηνεία. Η ανάγκη είτε είναι οικονομική, είτε κοινωνική αντιμετωπίζεται ουσιαστικά από τους

ίδιους, δηλαδή χωρίς την καθοριστική ανάμειξη επίσημων και εξειδικευμένων φορέων και χωρίς τη χρήση των ειδικών υπηρεσιών. Αυτό θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ένα βαθμό αναμενόμενο για την κάλυψη της οικονομικής ανάγκης, ωστόσο παρόμοια ποσοστά συναντώνται και στην περίπτωση των κοινωνικών αναγκών (Πίνακας 6.3 και Πίνακας 6.4).

Από τα παραπάνω, δύο είναι τα βασικά συμπεράσματα που εξάγονται. Το πρώτο αφορά στη λειτουργία συγγενικών δικτύων και κοινοτικών δεσμών και τη δυνατότητά τους να καλύπτουν έκτακτες ανάγκες των μελών τους. Το δεύτερο αφορά στις δυνατότητες των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών στην περιοχή της έρευνας, στο βαθμό δηλαδή που ανταποκρίνονται στις ανάγκες του τοπικού πληθυσμού. Είναι πιθανό η αποτελεσματική λειτουργία των δικτύων να εμποδίζει την ανάπτυξη της χρήσης υπηρεσιών που παρέχονται από τους επίσημους φορείς, αλλά, ταυτόχρονα, μπορεί να δοθεί και η ερμηνεία της αδυναμίας των επίσημων φορέων παροχής υπηρεσιών και η εξ ανάγκης στροφή στο οικογενειακό και φιλικό περιβάλλον. Βλέπουμε ότι η κοινότητα προσπαθεί να καλύψει τις ανάγκες της χωρίς ωστόσο να έχουμε την πληροφορία για το βαθμό ικανοποίησης και αντιμετώπισης των αναγκών. Η σημαντική πληροφορία είναι η λειτουργία των δικτύων και δευτερευόντως ο περιορισμένος ρόλος της επίσημης φροντίδας.

Η γενική εικόνα παράγεται από ομοιόμορφη κατανομή απαντήσεων στις επί μέρους περιοχές (Ρόδος, Κάλυμνος, Κως, Κάρπαθος) χωρίς δηλαδή εξαιρετικές διαφοροποιήσεις. Αξίζει ενδεχομένως να σημειωθεί η περίπτωση της Καλύμνου όπου ένα ποσοστό περί το 6% απευθύνθηκε σε θεσμοθετημένους φορείς για οικονομική βοήθεια.

Η εικόνα για την κάλυψη κοινωνικών αναγκών είναι περισσότερο πολύπλοκη, βλέπουμε να διασπάται σε περισσότερες επιλογές και να αδυνατίζει σχετικά η συμμετοχή των συγγενικών δικτύων και της κοινότητας που αθροιστικά συγκεντρώνει μικρότερο ποσοστό από αυτό της οικονομικής βοήθειας. Αξιοσημείωτο είναι ότι το υψηλότερο ποσοστό των ερωτωμένων που απευθύνθηκαν στο Δήμο και στην κοινωνική υπηρεσία εμφανίζεται για μία φορά ακόμη στο Επαρχείο Καλύμνου, όπου αντίστοιχα παρουσιάζονται συγκριτικά χαμηλότερα ποσοστά υποστήριξης από τον οικογενειακό και κοινωνικό περίγυρο. Ενδεχομένως, θα ήταν χρήσιμο να αναζητηθούν τα διαφορετικά χαρακτηριστικά των οικογενειών της συγκεκριμένης περιοχής, αφού είναι γνωστό ότι δεν υπάρχουν εξαιρετικές διαφορές στις παρεχόμενες κοινωνικές υπηρεσίες.

Από την έρευνα αποκαλύπτεται ότι η βασική κοινωνική υπηρεσία που χρησιμοποιούν οι κάτοικοι της περιοχής είναι η παροχή νοσοκομειακής πε-

ρίθαλψης. Η συγκεκριμένη κοινωνική υπηρεσία χαρακτηρίζεται από το στοιχείο του αναπόφευκτου. Είναι παροχή που το οικογενειακό περιβάλλον στις περισσότερες περιπτώσεις αδυνατεί να καλύψει και άρα συνοδεύεται, σχεδόν πάντα, από την προσφυγή στους επίσημους φορείς. Οι υπόλοιπες παροχές που αναφέρονται στο ερωτηματολόγιο καλύπτουν μόνο ένα ποσοστό περί το 22% και μοιράζονται σε ένα φάσμα υπηρεσιών που καλύπτονται ή είναι δυνατό να καλυφθούν από την αυτοδιοίκηση. Το σημαντικό είναι να συνδυαστεί το μέγεθος αυτό της χρήσης με τα αποτελέσματα των ακόλουθων ερωτήσεων, κυρίως της τελευταίας (ερώτηση 31), με στόχο το συνδυασμό της προσφοράς υπηρεσιών με τη σχετική ζήτηση. Σήμερα οι υπηρεσίες που χρησιμοποιούνται από τους πολίτες (εκτός της νοσοκομειακής φροντίδας) αφορούν στη φροντίδα των αδύναμων μελών της οικογένειας, παιδιά/ηλικιωμένοι καθώς και ΑΜΕΑ.

Το μεγαλύτερο ποσοστό χρήσης κοινωνικών υπηρεσιών αφορά το νοσοκομείο ή το κέντρο υγείας και στις τέσσερις διαφορετικές περιοχές, ωστόσο σημαντικό είναι ότι το ποσοστό αυτό ξεπερνά το 90% στην Κάρπαθο αφήνοντας ελάχιστα ποσοστά στις άλλες επιλογές. Οι υπηρεσίες πρόνοιας των δήμων συγκεντρώνουν σημαντικά ποσοστά στη Ρόδο και την Κάλυμνο, ενώ τα ΚΑΠΗ συγκεντρώνουν ελάχιστο ποσοστό στην Κω όπου η φροντίδα των ηλικιωμένων στο σπίτι έχει ποσοστό ανώτερο του 4%.

Ένα σημαντικό τμήμα της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών είναι και η οργάνωση του τρόπου πρόσβασης του κοινού σε αυτές. Η ευκολία χρήσης των υπηρεσιών πρωτίστως εξυπηρετεί το θεμελιώδη στόχο τους, ενώ ταυτόχρονα αυξάνει την αποδοτικότητά τους. Γι' αυτό καταγράψαμε τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι χρήστες στον τόπο διαμονής τους. Επιπλέον θα εντοπίσουμε ποια από αυτά είναι δυνατό να αντιμετωπιστούν από την αυτοδιοίκηση ώστε το σύστημα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών να γίνει περισσότερο προσιτό στο χρήστη. Η γραφειοκρατία εντοπίζεται ως βασικό πρόβλημα, ενώ ως σημαντικό καταγράφεται το ζήτημα της ενημέρωσης αλλά και της χαμηλής ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η απόσταση από τον τόπο διαμονής, που δίνεται με δύο επιλογές (5,6), παρουσιάζεται σημαντική και μπορεί να λειτουργεί αποτρεπτικά για άγνωστο αριθμό πιθανών χρηστών που βρίσκονται αποκλεισμένοι από τις εν λόγω υπηρεσίες.

Στην Κάρπαθο η έλλειψη πληροφόρησης αξιολογείται ως το σημαντικότερο πρόβλημα αλλά το άθροισμα των επιλογών 5 και 6 συγκεντρώνουν ποσοστό ανώτερο του 30%, στοιχείο που οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι κάτοικοι της Καρπάθου βιώνουν ένα σχετικό αποκλεισμό από τις κοινωνικές υπηρεσίες λόγω της γεωγραφικής τους κατανομής. Σε μικρότερο βαθμό το

ΠΙΝΑΚΑΣ 6.5
Απαραίτητες κοινωνικές υπηρεσίες

Υπηρεσίες	Ρόδου	Κω	Καλύμνου	Καρπάθου
Φροντίδας ηλικιωμένων	26,61%	22,52%	10,58%	27,10%
Υποστήριξης ΑΜΕΑ	16,23%	17,99%	11,71%	8,88%
Φροντίδας βρεφών και παιδιών προσχολικής ηλικίας	15,97%	20,50%	7,68%	11,68%
Πληροφόρησης για εργασιακά θέματα	13,25%	14,84%	23,80%	11,68%
Πληροφόρησης για κοινωνικά θέματα	8,28%	7,42%	13,73%	14,02%
Πληροφόρησης για γενικά θέματα	8,69%	6,04%	14,74%	18,69%
Δημοτικές	5,37%	6,67%	11,34%	7,01%
ΔΕ/ΔΑ	2,36%	1,38%	1,64%	0,00%
Άλλη υπηρεσία	3,24%	2,64%	4,79%	0,93%

ίδιο φαινόμενο το απαντάμε και στην Κάλυμνο με αποτέλεσμα να βρίσκουμε μειωμένα ποσοστά στην 3η επιλογή, όπως είναι και αναμενόμενο. Υπηρεσιακά ζητήματα, γραφειοκρατία και αντιμετώπιση από τους υπαλλήλους συναντάμε στις μεγαλύτερες πληθυσμιακά περιοχές της Κω και της Ρόδου, χωρίς να λείπουν και οι υπόλοιπες επιλογές.

Τέλος, πολύ σημαντική είναι η καταγραφή των προτεραιοτήτων που οι ίδιες οι τοπικές κοινωνίες θέτουν για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Η φροντίδα των ηλικιωμένων αναδεικνύεται ως βασική επιλογή στη συλλογική εικόνα της περιοχής της έρευνας, ενώ στην επιμέρους κατανομή καταλαμβάνει την πρώτη θέση στις τρεις περιοχές εκτός της Καλύμνου όπου καταγράφεται σημαντικό πρόβλημα ανεργίας και ως απαραίτητη κοινωνική υπηρεσία χαρακτηρίζεται πρώτα η πληροφόρηση για εργασιακά ζητήματα. Η ανάγκη της πληροφόρησης για κοινωνικά και γενικά θέματα εντοπίζεται περισσότερο έντονα στην Κάλυμνο και την Κάρπαθο, αποκαλύπτοντας ένα πιθανό αίσθημα αποκλεισμού των κατοίκων από τις τρέχουσες εξελίξεις στον ευρύτερο κοινωνικό χώρο. Εξίσου σημαντικό και χρήσιμο είναι να υπογραμμίσουμε και την ανάγκη των κατοίκων για παροχή υπηρεσιών στήριξης και φροντίδας ατόμων που αδυνατούν ή δυσκολεύονται να αυτοεξυπηρετηθούν

(βρέφη, ηλικιωμένοι, ΑΜΕΑ), ενώ η συνδρομή οργανωμένων επίσημων φορέων κρίνεται απαραίτητη (Πίνακας 6.5).

6.3 Διερεύνηση του ρόλου της αυτοδιοίκησης ως προς την παροχή του «δικτύου» κοινωνικών υπηρεσιών

Το τμήμα αυτό της έρευνας φιλοδοξεί να δώσει το περίγραμμα του ρόλου της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Για το σκοπό αυτό θα χρησιμοποιηθούν πρωτογενή στοιχεία που προκύπτουν από τη συλλογή και επεξεργασία σχετικού ερωτηματολογίου έρευνας που διενεργήθηκε στην περιοχή της Δωδεκανήσου και συγκεκριμένα στο Δήμο Ρόδου και στα Επαρχία Κω, Καλύμνου και Καρπάθου.⁴ Για την ανάλυση θα χρησιμοποιήσουμε τις απαντήσεις από το IV μέρος του ερωτηματολογίου ώστε να σχηματίσουμε την εικόνα του βαθμού χρήσης των κοινωνικών υπηρεσιών από τους κατοίκους των περιοχών της έρευνας, αλλά και να οριοθετήσουμε το πεδίο των υπηρεσιών που ο πολίτης, ο μόνιμος κάτοικος, θεωρεί απαραίτητες στην περιοχή.

Δευτερογενή στοιχεία χρησιμοποιήθηκαν ώστε να σχηματιστεί η εικόνα των ήδη παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών από την τοπική αυτοδιοίκηση αλλά και να γίνει γνωστή η διοικητική υποδομή στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών των εν λόγω αυτοδιοικήσεων. Για το λόγο αυτό μελετήθηκε η διοικητική οργάνωση των δήμων και της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης της περιοχής της έρευνας, με έμφαση στις υπηρεσίες (διευθύνσεις, γραφεία κ.λπ.) που είναι επιφορτισμένες με την οργάνωση και την εποπτεία των δημοτικών ή νομαρχιακών κοινωνικών υπηρεσιών.⁵ Στη συνέχεια και με βάση τα στοιχεία που οι ίδιοι οι δήμοι μάς παραχώρησαν, καταγράψαμε τις κοινωνικές υπηρεσίες που παρέχονται από την αυτοδιοίκηση στην περιοχή της έρευνας.

Κρίναμε ότι για την πληρότητα της μελέτης οφείλουμε αρχικά να παραθέσουμε ένα στοιχειώδες κείμενο για τη σχέση της αυτοδιοίκησης με την παρο-

4. Οι δυνατότητες εξαγωγής γενικότερων συμπερασμάτων (ενδεχομένως το σύνολο της ελληνικής επικράτειας) θα πρέπει να σταθμιστεί προσεκτικά, δεδομένης της γεωγραφικής μορφής της περιοχής και της ανάλογης διοικητικής της διάταξης (δήμοι, Επαρχία, νομός).

5. Η ύπαρξη τέτοιων διευθύνσεων δεν επιβεβαιώνει τη λειτουργία μηχανισμών κοινωνικής προστασίας αλλά είναι βασική προϋπόθεση ανάπτυξης σχετικών δράσεων.

χή κοινωνικών υπηρεσιών ευρύτερα αλλά και ειδικά στο πεδίο αποτροπής δημιουργίας συνθηκών κοινωνικού αποκλεισμού και επανένταξης κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων και ομάδων πληθυσμού στον κοινωνικό ιστό. Κατόπιν χρησιμοποιήσαμε τα ποσοτικά δεδομένα της έρευνας, συνολικά αλλά και ανά δήμο και αναζητήσαμε τη σχέση της «ζήτησης» κοινωνικών υπηρεσιών και της «προσφοράς» από την πλευρά της αυτοδιοίκησης.⁶ Η προσπάθεια σε αυτό το σημείο προσανατολίστηκε στην ανάδειξη ενδεχόμενων αναντιστοιχιών μεταξύ προσφοράς και ζήτησης συνολικά αλλά και πιθανών διαφοροποιήσεων μεταξύ των περιοχών (δήμου και Επαρχείων) ώστε να οδηγηθούμε στο τελευταίο μέρος αυτού του τμήματος που αφορά στο ρόλο της αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών σήμερα και προοπτικά στο εγγύς μέλλον. Το τρίτο μέρος είναι και το αρχικό ζητούμενο, είναι δηλαδή μια προσπάθεια σκιαγράφησης της θέσης των θεσμών αυτοδιοίκησης στη λειτουργία ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού συστήματος κοινωνικών υπηρεσιών, της συμμετοχής των τοπικών αρχών στην άρση της απειλής του κοινωνικού αποκλεισμού σε μεμονωμένα άτομα ή και ομάδες πληθυσμού στο τοπικό επίπεδο. Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι η προσέγγιση δεν έχει το χαρακτήρα κανονιστικής οπτικής και σε καμία περίπτωση η ανάλυση που περιλαμβάνεται δεν είναι νομικού περιεχομένου. Πρόκειται για την οριοθέτηση του σύγχρονου ρόλου της πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης σε ένα αποτελεσματικό και δυναμικό πρότυπο παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, το οποίο μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις που διαμορφώνονται κάτω από την παρούσα κοινωνικοοικονομική πραγματικότητα σε τοπικό επίπεδο αλλά και τη συμμετοχή αυτής σε ένα ευρύτερο εθνικό ή και υπερεθνικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής. Πρόθεσή μας είναι η επισήμανση των κεντρικής σημασίας χαρακτηριστικών ενός μηχανισμού παροχής κοινωνικών υπηρεσιών από την αυτοδιοίκηση, ώστε αυτός να ανταποκρίνεται στις σύγχρονες απαιτήσεις.

6.3.1 Το συγκριτικό πλεονέκτημα άσκησης κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο

Η σύγχρονη πραγματικότητα στο χώρο άσκησης κοινωνικής πολιτικής χαρακτηρίζεται από μια σειρά προβληματισμών και αναζητήσεων που έχουν

6. Ο Έλληνας νομοθέτης διαχωρίζει την αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού σε τοπική και νομαρχιακή αντίστοιχα [πρόσφατα στο Ν.2646/98], περιορίζοντας τον προσδιορισμό «τοπική» για τους δήμους και τις κοινότητες' στο παρόν κείμενο έχει τηρηθεί αυτή η διάκριση.

να κάνουν με τις θεμελιώδεις αρχές λειτουργίας του συστήματος. Η συζήτηση αφορά ολόκληρο το «κοινωνικό κράτος», όπως αναπτύχθηκε στον ευρωπαϊκό χώρο μεταπολεμικά και όπως λειτούργησε μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1980, στις διάφορες εκδοχές του.⁷ Στο επίκεντρο βρίσκεται το ζήτημα της απασχόλησης και η κοινωνική συνοχή. Ειδικότερα ο προβληματισμός επικεντρώνεται στο εύρος του καλυπτόμενου πληθυσμού, στη χρηματοδότηση και στήριξη του συστήματος, στη διανομή ρόλων και ευθυνών των κοινωνικών εταίρων. Είναι βέβαιο ότι βρισκόμαστε ενώπιον μιας φάσης ανασυγκρότησης που έχει διττό στόχο, τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες όπως αυτές αποτυπώνονται στον κοινωνικό χώρο, με παράλληλη προϋπόθεση την εξασφάλιση της βιωσιμότητας του συστήματος σύμφωνα με τις επικρατούσες οικονομικές, πολιτικές αλλά και δημογραφικές συνθήκες σε ένα νέο κοινωνικό περιβάλλον με διαφορετικής φύσης και υφής απαιτήσεις από αυτές που προσπάθησε ιστορικά να αντιμετωπίσει το μεταπολεμικό «κοινωνικό κράτος».

Στην αναδιανομή ρόλων και προσανατολισμών των συστημάτων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών η αυτοδιοίκηση ως νομιμοποιημένη έκφραση των τοπικών κοινωνιών μπορεί και κρίνεται απαραίτητο να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο.⁸ Ευρύτερα η «κοινοτική» πρωτοβουλία αποκτά κεντρική σημασία στη χάραξη και την εκτέλεση προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής και στο επίκεντρο αυτής της «κοινοτικής δράσης» η αυτοδιοίκηση μπορεί να λειτουργήσει ως θεμελιώδης παράγοντας σχεδιασμού και υλοποίησης σχετικών προγραμμάτων.

Η τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτει εγγενή χαρακτηριστικά που κατοχυρώ-

7. Η κρίση των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής αφορά το σύνολο του δυτικού κόσμου, ανεξάρτητα από το πλαίσιο στο οποίο δημιουργήθηκαν και αναπτύχθηκαν μεταπολεμικά καθώς και το ρόλο που κλήθηκαν να επιτελέσουν έως σήμερα. Pacolet J., 1996, *Social protection and the European and Monetary Union*, Avebury, Aldershot, σ. 16-23.

8. Η αναδιανομή αυτή αφορά και την αναγνώριση ρόλων κεντρικής σημασίας στους θεσμούς αυτοδιοίκησης από τα κράτη, στη λογική του επανακαθορισμού της λειτουργίας τους στο σύγχρονο περιβάλλον. Οι οικονομικές συνθήκες που διαμορφώνει η ύπαρξη ουσιαστικά ενιαίας αγοράς σε συνδυασμό με τη λειτουργία υπερεθνικών θεσμών περιορίζουν σαφώς την ευχέρεια κρατικών (αυτόνομων) πολιτικών τόσο στην εξωτερική πολιτική αλλά και σε ζητήματα του εσωτερικού ενδιαφέροντος. Η συμμετοχή του κράτους σε αυτό που ονομάστηκε μεταπολεμικά «κράτος πρόνοιας» μειώνεται και, χωρίς το ίδιο το κράτος να χάνει από την κανονιστική του δύναμη, μεταθέτει μέρος της ευθύνης στην αυτοδιοίκηση. Pierson C., 1996, *The Modern State*, London, Routledge.

νουν σαφές συγκριτικό πλεονέκτημα στο πεδίο άσκησης κοινωνικής πολιτικής από τα συστήματα που προωθούνται από τους κεντρικούς, κρατικούς μηχανισμούς. Ειδικότερα στην προσπάθεια αντιμετώπισης του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί και καλείται να διαδραματίσει κεντρικό ρόλο.

Οι σχέσεις που συνδέουν την τοπική αυτοδιοίκηση με τις τοπικές κοινότητες και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους παρέχουν τις προϋποθέσεις για το σχεδιασμό και την υλοποίηση συντονισμένων δράσεων προσαρμοσμένων στις απαιτήσεις του τοπικού πληθυσμού έγκαιρα και αποτελεσματικά. Η πληροφορία για τη διαμόρφωση των συνθηκών εκείνων που είναι ικανές να οδηγήσουν μεμονωμένα άτομα ή ομάδες σε κατάσταση αποκλεισμού διανύει μικρότερη απόσταση από ένα σύστημα που βασίζεται στην κεντρική οργάνωση. Οι τοπικές αρχές έχουν, κατά τεκμήριο, πληρέστερη εικόνα των συνθηκών που επικρατούν στη χωρική μονάδα ευθύνης τους. Όταν έχουν και τη δυνατότητα οργάνωσης δράσεων άρσης των προβλημάτων που μπορούν να οδηγήσουν σε κοινωνικό αποκλεισμό μπορούν να είναι σημαντικά αποτελεσματικές. Αυτό βέβαια απαιτεί τη συστηματική καταγραφή των συνθηκών που επικρατούν στην τοπική κοινωνία ώστε να λειτουργεί επικοδομητικά η «αλληλεπίδραση» αναγκών της τοπικής κοινωνίας και κοινοτικών πρωτοβουλιών. Κάθε μορφή της αυτοδιοίκησης είναι απαραίτητο να χρησιμοποιεί και θεσμοθετημένους μηχανισμούς πληροφόρησης και καταγραφής των κοινωνικών συνθηκών και αναγκών στη χωρική μονάδα ευθύνης της και βάσει αυτών να σχεδιάζει τις προτεραιότητες δράσης της.⁹

Οι συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού ή καλύτερα η απειλή του αποκλεισμού διαμορφώνονται τοπικά κάτω από τον ιδιαίτερο τρόπο που επηρεάζουν την τοπική κοινωνία οι ευρύτερες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες. Είναι δεδομένο ότι με διαφορετικό τρόπο αντανακλώνται και εκφράζονται κατά τόπους τα στοιχεία εκείνα που συνιστούν τις προϋποθέσεις κοινωνικού αποκλεισμού. Αναδεικνύεται άρα ο κεντρικός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στο σχεδιασμό και τη διαχείριση τοπικών προγραμμάτων αντιμετώπισης του φαινομένου, ιδιαίτερα σήμερα που η τάση της διαμόρ-

9. Η λειτουργία της ροής πληροφοριών προς την αυτοδιοίκηση δεν γίνεται αυτόματα, για να είναι αποτελεσματική η σχέση Αρχής-πολιτών και να ανταποκρίνεται στις ανάγκες τους, προστατεύοντάς τους από τον κίνδυνο του αποκλεισμού είναι απαραίτητο να λειτουργούν με συστηματικό τρόπο δίαυλοι πληροφόρησης θεσμοθετημένοι και έκτακτοι, βλ. Murtagh B., 1999, «Listening to communities: Locality research and planning», *Urban Studies*, vol. 36, No 7, σ. 1181-1193.

φωσης ξεχωριστών και ιδιαίτερων αναπτυξιακών συνθηκών ανά περιφέρεια (περιφερειακή ανάπτυξη, τοπικά σύμφωνα απασχόλησης) ενισχύουν τη διαφοροποίηση των τοπικών κοινωνικών συνθηκών. Η τοπική αυτοδιοίκηση αναδεικνύεται σε σημαντικό παράγοντα της τοπικής ανάπτυξης και οφείλει να ανταποκριθεί αποτελεσματικά και στη διατήρηση (τοπικά) της κοινωνικής συνοχής που ενδέχεται να απειληθεί.

Επιπλέον είναι κοινή αντίληψη ότι η αποκέντρωση είναι έννοια κλειδί ως διοικητικός όρος, η σημασία της όμως δεν περιορίζεται στην αποτελεσματικότητα των διοικητικών μηχανισμών αλλά έχει «διασταλτικό» χαρακτήρα και μπορεί να χρησιμοποιηθεί στην επιχειρηματολογία για τη βελτίωση της απόδοσης των συστημάτων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Οι κεντρικοί μηχανισμοί χαρακτηρίζονται από δυσκαμψία και καθυστέρηση απόφασης και δράσης με αποτέλεσμα η ποιότητα των κοινωνικών υπηρεσιών να είναι χαμηλή, χωρίς αυτό να οφείλεται πάντοτε σε έλλειψη πόρων. Η περιφερειακή οργάνωση είτε πρόκειται για αποκέντρωση ή αποσυγκέντρωση¹⁰ κρίνεται ότι μπορεί να αποδώσει περισσότερο αποτελεσματικά. Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση μπορεί να αναλάβει μέρος αυτής της διαδικασίας με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας αλλά και της απόδοσης των κοινωνικών υπηρεσιών.

Η τοπική αυτοδιοίκηση

Στόχος αυτού του κειμένου είναι η κατά το δυνατό οριοθέτηση του ρόλου της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Είναι χρήσιμο και σημαντικό να υπογραμμιστεί αρχικά ότι ο ρόλος της αυτοδιοίκησης στο πεδίο άσκησης κοινωνικής πολιτικής τοπικού χαρακτήρα δεν είναι απαραίτητα ενιαίος σε εθνικό ή υπερεθνικό επίπεδο, η αυτοδιοίκηση δεν οργανώνεται ομοιόμορφα και δεν αναλαμβάνει παντού τους ίδιους ρόλους.

10. Υπάρχει μια αρκετά εκτεταμένη συζήτηση στο χώρο του διοικητικού δικαίου για τους όρους «αποκέντρωση» και «αποσυγκέντρωση», βλ. Μπέσιλα-Βήκα Ε., 1995, *Το συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Σάκκουλα. Η οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής πολιτικής και ειδικότερα κοινωνικών υπηρεσιών στην αυτοδιοίκηση αλλά και γενικότερα η αναδιάρθρωση των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας τόσο στις χώρες της ΕΕ αλλά και ειδικά στην Ελλάδα εντάσσεται στη συζήτηση της «αποκέντρωσης» και της «αποσυγκέντρωσης» όπως θα δούμε και στη συνέχεια του παρόντος κειμένου με την κατανομή αρμοδιοτήτων στην αυτοδιοίκηση και σε κρατικούς φορείς της περιφέρειας από το νόμο για το σύστημα κοινωνικής φροντίδας [Ν. 2646/98].

Η πολυμορφία της δράσης των θεσμών αυτοδιοίκησης οφείλεται σε μια σειρά παραγόντων των οποίων η συμμετοχή στο τελικό αποτέλεσμα διαφέρει ανά περίπτωση. Πρόσωπα και συγκυρίες συντείνουν στην αδυναμία εντοπισμού του βαθμού συμμετοχής κάθε παράγοντα, με λίγα λόγια η δράση της αυτοδιοίκησης στη φάση που σήμερα διανύει στην Ελλάδα, δεν είναι εύκολο να αναλυθεί συνολικά και απαραίτητο είναι η κάθε περίπτωση να προσεγγίζεται ως μοναδική τη στιγμή μάλιστα που το πλαίσιο αρμοδιοτήτων δεν είναι σαφώς οριοθετημένο.¹¹ Με βάση τα παραπάνω θα προσεγγίσουμε τις «δυνάμεις» που καθορίζουν το χώρο εντός του οποίου η αυτοδιοίκηση οργανώνει τη δράση της κυρίως στο πεδίο άσκησης κοινωνικής πολιτικής.

Φιλοδοξία μας δεν είναι να καλύψουμε το σύνολο των νομοθετημάτων που αφορούν το χώρο της αυτοδιοίκησης, αφού άλλωστε έχουμε ήδη σημειώσει ότι η μελέτη μας δεν έχει νομικό προσανατολισμό. Στόχος είναι η κατά το δυνατό σκιαγράφηση του ρόλου της αυτοδιοίκησης στο χώρο άσκησης κοινωνικής πολιτικής, όπως αυτός διαφαίνεται από τη συνολική στάση του κεντρικού κράτους και των κυβερνήσεων. Το σημαντικό είναι να γνωρίζουμε το πλαίσιο εντός του οποίου η αυτοδιοίκηση κατοχυρώνει την εξουσία και τη δυνατότητα να σχεδιάζει και να εφαρμόζει δράσεις κοινωνικής πολιτικής και πιο ειδικά δράσεις αντιμετώπισης του κοινωνικού αποκλεισμού αλλά και της απειλής αυτού.

Η σχετική εθνική νομοθεσία,¹² ο καταστατικός χάρτης της χώρας,¹³ όπως

11. Η αυτοδιοίκηση κάθε βαθμίδας, σε διαφορετικές χωρικές μονάδες, είναι ένα πολυπαραγοντικό σύστημα που κινείται σε ένα γενικό θεσμικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων, το οποίο είναι δυνατό να εξειδικεύεται κατά τόπους με κριτήριο μια ευάλωτη σε κρίσεις και ερμηνείες αρχή αποτελεσματικότητας, μια «αρχή οργανωτικής οικονομίας», όπως αναφέρει ο Α. Μακρυδημήτρης σχολιάζοντας τη διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ των βαθμίδων αυτοδιοίκησης. Η διάκριση αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βαθμίδων αυτοδιοίκησης αλλά και της αποκεντρωμένης διοίκησης δεν είναι απόλυτα σαφής, γεγονός που δυσχεραίνει την προσπάθεια οριοθέτησης της περιοχής της ευθύνης της αυτοδιοίκησης, βλ. Μακρυδημήτρης Α., 1999, *Διοίκηση και κοινωνία, η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα.

12. Τα νομοθετήματα για την αυτοδιοίκηση πρώτου και δευτέρου βαθμού αλλά και οι σχετικές με την αυτοδιοίκηση και τις αρμοδιότητές της ρυθμίσεις σε σχετικούς νόμους εξειδικεύουν το ρόλο της και οριοθετούν το πεδίο δράσης της σε ειδικά ζητήματα, όπως ο Ν. 2646/98 για την κοινωνική φροντίδα που αναγνωρίζει στην αυτοδιοίκηση σημαντικές αρμοδιότητες στην οργάνωση και παροχή κοινωνικών υπηρεσιών.

13. Το Σύνταγμα στο άρθρο 102 αναθέτει τη διαχείριση των «τοπικών υποθέσεων» στην αυτοδιοίκηση δίνοντας ταυτόχρονα τη δυνατότητα στον κοινό νομοθέτη να ορίζει το περιεχόμενο της έννοιας, μεταθέτοντας την ουσία της αποκέντρωσης στη βούληση των κυβερνήσεων.

και οι διεθνείς συμφωνίες¹⁴ στις οποίες η χώρα συμμετέχει αναγνωρίζουν στις βαθμίδες αυτοδιοίκησης σημαντικό ρόλο στο εν λόγω πεδίο δράσης. Έτσι η κατοχυρωμένη από το Σύνταγμα αρμοδιότητα για την αντιμετώπιση των τοπικών υποθέσεων, η θεσμοθέτηση δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του νομού και η σταδιακή αποσαφήνιση των ορίων αρμοδιότητας μεταξύ των βαθμίδων αυτοδιοίκησης από τον νομοθέτη διαμορφώνουν το πεδίο δράσης της αυτοδιοίκησης σε ζητήματα τοπικού ενδιαφέροντος. Μεταξύ αυτών και η αντιμετώπιση του φαινομένου του κοινωνικού αποκλεισμού και της άρσης της απειλής του. Στο πλαίσιο αυτό κινείται και ο νόμος για την οργάνωση του «Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας» [Ν. 2646], όπου αναγνωρίζονται οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης στην παροχή φροντίδας και ταυτόχρονα οριοθετείται το εύρος αρμοδιότητας κάθε βαθμίδας αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης.

Καθώς το ελληνικό σύστημα αυτοδιοίκησης και διοίκησης βρίσκεται σαφώς σε φάση αλλαγής, οι μεταβολές που συντελέστηκαν τα τελευταία χρόνια σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να οδηγούν στην αντίληψη μιας παγιωμένης και αμετάβλητης κατάστασης. Ο στόχος της αποκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης απαιτεί αλλαγές που δεν πραγματοποιούνται αυτόματα αλλά συνιστούν μέρος μιας διαδικασίας ανάπτυξης της αυτοδιοίκησης (και της τοπικής-περιφερειακής διοίκησης) και ανάληψης από μέρους της σημαντικού τμήματος των λειτουργιών που παραδοσιακά ασκούσαν οι κεντρικοί κρατικοί μηχανισμοί. Συγκριτικά με τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης η ελληνική αυτοδιοίκηση υστερεί σε αρμοδιότητες και ουσιαστικές εξουσίες, η αναγνώριση του ρόλου της αυτοδιοίκησης στις χώρες αυτές αποτελεί πολλές φορές οδηγό για την ελληνική περίπτωση τηρουμένων πάντα των αναλογιών (μεγέθους φορέων, μορφολογίας εδάφους κ.λπ.). Στο παραπάνω συνηγορεί η συμμετοχή των ελληνικών αυτοδιοικητικών θεσμών σε ευρωπαϊκά προγράμματα από κοινού με αυτοδιοικήσεις άλλων χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στο σημείο αυτό εντοπίζεται και ένα εξαιρετικά σημαντικό ζήτημα για το ρόλο των Ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων σχετικά με τις εθνικές, περιφερει-

14. Σταθμό στην προοπτική των τοπικών εξουσιών στη χώρα μας αποτελεί η κύρωση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας το 1989 με στόχο την εξασφάλιση ελαχίστου αυτονομίας των οργανισμών αυτοδιοίκησης των χωρών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στο κείμενο του Χάρτη αναγνωρίζεται η αυτοδιοίκηση «κύτταρο δημοκρατίας» αφού, όπως σημειώνεται στο κείμενο, σε αυτό το επίπεδο διασφαλίζεται η συμμετοχή των πολιτών στη ρύθμιση των υποθέσεων που τους αφορούν.

ακές και τοπικές πολιτικές. Η Επιτροπή των Περιφερειών (COR) στο πλαίσιο της ΕΕ αποτελεί χώρο έκφρασης και επικοινωνίας των τοπικών αρχών, έχει χαρακτήρα συμβουλευτικό και η λειτουργία της αποσκοπεί στην κατοχύρωση της αυτοδιοίκησης ως μίας εκ των παραμέτρων της κοινοτικής πολιτικής. Στο πλαίσιο της λειτουργίας της Επιτροπής των Περιφερειών αναπτύσσονται μεταξύ των αυτοδιοικήσεων οριζόντιες διασυνδέσεις, ενώ, ταυτόχρονα, αναπτύσσεται μια κάθετη σχέση μεταξύ Ένωσης και τοπικών αρχών η οποία θα μπορούσε να ερμηνευθεί και ως εξέλιξη εις βάρος των εθνικών κρατών [Παπαδημητρίου Γ., 1993, *Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία*, Αθήνα, εκδ. Α. Σάκκουλα, σ. 30]. Η λειτουργία της Επιτροπής των Περιφερειών ενισχύει διαύλους παράκαμψης των παραδοσιακών (εθνικών) πόλων εξουσίας αναγνωρίζοντας ένα πόλο εξουσίας σε τοπικό επίπεδο που εκτείνεται σε ολόκληρο το χώρο της Ένωσης με ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων, ορίζοντας τις τοπικές αυτοδιοικήσεις ως τον «τρίτο εταίρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» [Παπαγιάννη Π., 1988, «Περιφέρεια: Ο τρίτος εταίρος της ΕΟΚ και η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση», *ΤοπΑ*, τεύχ. 5-6, σ. 34. επ.' Παπαδημητρίου Γ., 1993, «Αυτοδιοίκηση και ΕΟΚ. Η τοπική αυτοδιοίκηση πρέπει να κατακτήσει τη θέση που της ανήκει στο θεσμικό οικοδόμημα της ΕΕ», εφ. *ΤΑ ΝΕΑ*, 20 Μαρτίου].

Είναι γεγονός ότι η πρόσφατη μεταρρύθμιση στην αυτοδιοίκηση με την εφαρμογή του σχεδίου «Καποδίστριας» αλλά και τη θεσμοθέτηση του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης έδωσαν στο χώρο σημαντική δυναμική ανάπτυξης. Η καλύτερη οργάνωση μηχανισμών τοπικής δημοκρατίας, η προώθηση της αποκέντρωσης αποκτούν έδαφος για να αναπτυχθούν με την νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και τη συνένωση των κοινοτήτων σε δήμους (Χριστοφιλοπούλου Ε., 1998, «Κατανομή λειτουργιών μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτοδιοίκησης», στο *Προοπτικές της τοπικής δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος για την τοπική αυτοδιοίκηση*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, σ. 160-162.) Το ζήτημα των αρμοδιοτήτων και των ορίων μεταξύ του πεδίου δράσης των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των δήμων δεν είναι σαφές. Ο διαχωρισμός των υποθέσεων σε «νομαρχιακές» και «τοπικές» υποθέσεις δεν φαίνεται να είναι αρκετός, όπως εξίσου ανεπαρκής φαίνεται η εφαρμογή της αρχής της «επικουρικότη-

15. Η αναγνώριση αρμοδιότητας υπέρ της πλησιέστερης στον πολίτη αρχής (επικουρικότητας) νοθεύεται από την επίκληση της «αποτελεσματικότητας» και την αμφισβήτηση των δυνατοτήτων των χαμηλότερων βαθμίδων αυτοδιοίκησης στην επιτέλεση ορισμένων λειτουργιών. Το γεγονός

τας»¹⁵ ώστε να διευκρινιστεί το πεδίο ευθύνης και αρμοδιότητας κάθε βαθμίδας αυτοδιοίκησης. Ο νομοθέτης οφείλει κάθε φορά να εξειδικεύει τους ρόλους και τις αρμοδιότητες ώστε τα όρια να είναι κατά το δυνατό σαφή και να αποφεύγονται εντάσεις και πιθανοί ανταγωνισμοί. Η εξουσία κατανομής ρόλων, όπως άλλωστε και το Σύνταγμα ορίζει, παραμένει στη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη αφαιρώντας, ή τουλάχιστον δυσκολεύοντας, την αυτοδιοίκηση στη δυνατότητα ελεύθερης ανάπτυξης της δράσης της.

Όπως ήδη αναφέραμε, παρότι οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης κατοχυρώνονται τόσο από το Σύνταγμα αλλά και από τη σχετική νομοθεσία, η αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων και των ορίων των διαφορετικών βαθμίδων, πρακτικά, απαιτεί εξειδίκευση σε κάθε πεδίο πολιτικής. Στο χώρο άσκησης κοινωνικής πολιτικής και ειδικά στην παροχή κοινωνικής φροντίδας ο ρόλος και η συμμετοχή της αυτοδιοίκησης αποσαφηνίζεται από το νόμο 2646/98 που αφορά την ανάπτυξη του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας. Χρήσιμο είναι να επισημάνουμε τα σημεία εκείνα όπου η αυτοδιοίκηση πρώτου και δευτέρου βαθμού αναλαμβάνει ρόλο κεντρικής σημασίας στη συνολική προσπάθεια προστασίας ατόμων και ομάδων από τον αποκλεισμό και δημιουργία των συνθηκών εκείνων για «ισότιμη συμμετοχή στην οικονομική και κοινωνική ζωή με παράλληλη εξασφάλιση αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης» [αρ.1, Ν. 2646/98].

Ο νόμος 2646/98 οργανώνει ένα σύστημα κοινωνικής φροντίδας προσαρμοσμένο στις σύγχρονες επικρατούσες αντιλήψεις στον ευρωπαϊκό χώρο για την κοινωνική πολιτική, η δε συμμετοχή της αυτοδιοίκησης εντάσσεται στη συμβολή του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Σημαντική θεωρείται η συμβολή του ιδιωτικού-μη κερδοσκοπικού τομέα όπως και αυτή του εθελοντικού κινήματος και των μη-κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ).

Έτσι, πιο συγκεκριμένα, ο ρόλος της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης εντοπίζεται στην παροχή ανοιχτής φροντίδας και στη λειτουργία μηχανισμών πρόληψης καθώς και στον έγκαιρο εντοπισμό των κοινωνικών και οικονομικών χαρακτηριστικών που απειλούν την κοινωνική συνοχή της τοπικής κοινωνίας. Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει πέρα από την εκπόνη-

αυτό επιβεβαιώνει ότι το πεδίο δράσης της αυτοδιοίκησης είναι σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα της πολιτικής διαδικασίας που ανάλογα με τη συγκυρία οδηγεί τους κεντρικούς μηχανισμούς εξουσίας να της αναγνωρίζουν σημαντικές αρμοδιότητες ή να την περιορίζουν. Η ουσία είναι ότι παραμένει στην ευχέρεια του κράτους ο καθορισμός του ρόλου της αυτοδιοίκησης και μάλιστα προς όφελος της πραγματικής του ισχύος. Mann M., 1993, *Nation-States in Europe and other continents: Diversifying, Developing, Not Dying*, Daedalus.

ση προγραμμάτων πρόληψης την ευθύνη λειτουργίας μηχανισμών αποκατάστασης και επανένταξης ατόμων και ομάδων που έχουν υποστεί τις συνέπειες του αποκλεισμού, η ευθύνη όμως αυτή αναλαμβάνεται από κοινού με την περιφέρεια, δηλαδή την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση Ν. 2646/98, αρ. 3, §2. Σημαντικός κρίνεται και ο ρόλος της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στη συμμετοχή των εθελοντικών οργανώσεων στο σύστημα κοινωνικής φροντίδας με την παροχή από μέρους της ειδικής πιστοποίησης-αναγνώρισης (Ν. 2646/98, αρ.4, §3). Ακόμα αναγνωρίζεται η συμμετοχή των φορέων αυτοδιοίκησης στο γνωμοδοτικό όργανο, στο Εθνικό Συμβούλιο Κοινωνικής Φροντίδας, ενισχύοντας τυπικά τουλάχιστον τη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στο δημόσιο διάλογο για την κοινωνική φροντίδα.

Διαπιστώνουμε ότι η αυτοδιοίκηση αποκτά συγκεκριμένο ρόλο στο σύστημα κοινωνικής φροντίδας και οι τοπικές δυνάμεις αποκτούν έδαφος να αναπτυχθούν και να ανταποκριθούν στο ρόλο τους. Βέβαια η συμμετοχή αυτή εντάσσεται σε ένα ευρύτερο εθνικό σχέδιο αφαιρώντας ενδεχομένως μέρος του αυθορμητισμού της δράσης της αυτοδιοίκησης, ωστόσο η κινητοποίηση των τοπικών δυνάμεων που βρίσκεται στο στόχο του Εθνικού Σχεδίου είναι πεδίο πρόκλησης για την τοπική αυτοδιοίκηση στο οποίο έχει τις αρχικές προϋποθέσεις να ανταποκριθεί.

6.4 Συμπεράσματα

Από την προηγούμενη περιγραφή της προσφοράς και ζήτησης υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο προκύπτουν οι ακόλουθες διαπιστώσεις :

- Το νοσοκομείο και το κέντρο υγείας είναι οι πλέον συχνά χρησιμοποιούμενες κοινωνικές υπηρεσίες από τα νοικοκυριά όλων των Επαρχιών του νομού.
- Όσον αφορά τα σημαντικότερα προβλήματα τα οποία αποτρέπουν τη χρήση των κοινωνικών υπηρεσιών στον τόπο διαμονής η γραφειοκρατία φαίνεται να κατέχει την πρώτη θέση στις απαντήσεις όλων των νοικοκυριών. Το ίδιο συμβαίνει στο θέμα της έλλειψης κοινωνικών υπηρεσιών στον τόπο διαμονής αλλά μόνο στην Κάρπαθο και στην Κάλυμνο. Η χαμηλή ποιότητα των προσφερομένων υπηρεσιών αντίθετα δεν φαίνεται να αποτελεί σημαντικό ανασταλτικό παράγοντα στη χρήση των κοινωνικών υπηρεσιών.
- Ως προς τις απαραίτητες κοινωνικές υπηρεσίες στον τόπο διαμονής πρώτη επισημαίνεται η φροντίδα των ηλικιωμένων. Ακολουθούν σε κά-

ποια απόσταση η υποστήριξη των ΑΜΕΑ, η πληροφόρηση για εργασιακά θέματα, η φροντίδα βρεφών και παιδιών προσχολικής ηλικίας, και η πληροφόρηση για γενικά θέματα.

- Η βασική διαπίστωση από την ανάλυση των στοιχείων των σχέσεων του νοικοκυριού με την κοινότητα είναι ότι υπάρχουν σοβαρές ανικανοποίητες ανάγκες σε τοπικό επίπεδο αλλά και σε επίπεδο νομού, οι οποίες δυσχεραίνουν το οικογενειακό και κοινωνικό περιβάλλον. Το κράτος (κεντρική διοίκηση, νομαρχιακή και τοπική αυτοδιοίκηση) πρέπει να στραφεί στην αναδιοργάνωση των νοσοκομείων, των κέντρων υγείας και των υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, καθώς και στην ανάπτυξη νέων υπηρεσιών που να καλύπτουν τις ανάγκες πληροφόρησης για εργασιακά και κοινωνικά θέματα. Η εξυγίανση του κοινωνικού περιβάλλοντος δημιουργεί πολιτισμένη διαβίωση.

Από τα αποτελέσματα της έρευνας προκύπτει ότι οι κοινωνικές υπηρεσίες που χαρακτηρίζονται ως σημαντικές στον τόπο διαμονής ανήκουν στο πεδίο αρμοδιότητας της αυτοδιοίκησης, χωρίς αυτό να συνεπάγεται ότι η αυτοδιοίκηση θα μπορούσε αυτόματα να αναλάβει τη σχετική δράση. Η κατοχύρωση αρμοδιότητας θα πρέπει να συνοδεύεται από την ουσιαστική χρηματοδότηση των σχετικών δράσεων. Η ασάφεια εξασφάλισης πόρων ουσιαστικά παροπλίζει τις αρμοδιότητες και το μόνο που επιτυγχάνεται είναι η μετάθεση της ευθύνης από τους κρατικούς φορείς, από το κεντρικό κράτος προς την αυτοδιοίκηση. Το σημείο αυτό αποκτά εξαιρετική σημασία σήμερα που το κοινωνικό κράτος περιορίζεται και η μετάθεση ευθυνών κρύβει τον κίνδυνο ουσιαστικής μείωσης των παροχών. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της εφαρμογής της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης που με τον ιδρυτικό νόμο Ν. 2218/94 οριζόταν το πεδίο αρμοδιότητας, χωρίς ταυτόχρονα να ορίζεται σαφώς η χρηματοδότηση του συστήματος, περιορίζοντας ουσιαστικά την ουσιαστική παρέμβαση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Έτσι η αυτοδιοίκηση θα πρέπει να εξασφαλίζει τους απαραίτητους πόρους που θα την καθιστούν ισότιμο συμμετέχο στο σύστημα κοινωνικής φροντίδας τοπικά, χωρίς βέβαια κανείς να αγνοεί τον κεντρικό ρόλο που καλείται να διαδραματίζει το κράτος και οι κεντρικοί μηχανισμοί στο συντονισμό, τις κεντρικές επιλογές και τις κατευθύνσεις των προγραμμάτων.

Έδη, στο παρόν κείμενο, έχουμε υπογραμμίσει τη σημασία που έχει η πληροφορία που προέρχεται από την τοπική κοινωνία. Η αυτοδιοίκηση οφείλει να χρησιμοποιεί μηχανισμούς ενημέρωσης για τις κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν στη χωρική μονάδα ευθύνης της. Η πληροφορία αυτή καθορίζει τις επιλογές και τις προτεραιότητες της αυτοδιοίκησης και είναι

το σημείο που εντοπίζεται το συγκριτικό πλεονέκτημα των τοπικών αρχών που βρίσκονται σε άμεση επικοινωνία με τους πολίτες. Βέβαια η αυτοδιοίκηση θα πρέπει να φροντίζει για τη συγκεκριμένη λειτουργία οργανώνοντας μηχανισμούς αποτελεσματικής επικοινωνίας με τον πολίτη. Η λειτουργία διαύλων επικοινωνίας με το συνολικό πληθυσμό αλλά και με ειδικές κατηγορίες του, η εξασφάλιση περιοδικών επιστημονικών μετρήσεων για τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων της περιοχής ευθύνης είναι απαραίτητα μέτρα για την αποτελεσματική οργάνωση και λειτουργία τοπικών συστημάτων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών.

Η συνεργασία της τοπικής εξουσίας με την τοπική κοινότητα είναι απαραίτητη για ένα σύστημα κοινωνικής φροντίδας και προστασίας από τον αποκλεισμό όπου η αυτοδιοίκηση διαδραματίζει κεντρικό ρόλο, μια σημαντική παράμετρος αυτής της συνεργασίας είναι η επαφή των επίσημων φορέων με τις οργανώσεις πολιτών που δραστηριοποιούνται στο ίδιο πεδίο και θα μπορούσαν να προσφέρουν συντονισμένα τις υπηρεσίες τους δρώντας συνολικά αποτελεσματικότερα. Οι εθελοντικές οργανώσεις έχουν τη δυνατότητα να συνεισφέρουν αποτελεσματικά σε συνεργασία με τους επίσημους φορείς. Η τοπική κοινότητα οφείλει να ενεργοποιείται για την αντιμετώπιση των συνθηκών που οδηγούν σε αποκλεισμό μέλη της κοινότητας ή και ολόκληρες ομάδες και η αυτοδιοίκηση οφείλει να συντονίζει διακριτικά αυτή τη δράση αλλά και να προσφέρει κίνητρα για την ενεργότερη συμμετοχή των πολιτών στην κοινή προσπάθεια.

Η ανάληψη ρόλων από την αυτοδιοίκηση, πρώτου και δευτέρου βαθμού, είναι απαραίτητο να συνοδεύεται και από την αντίστοιχη ανάπτυξη της διοικητικής της υποδομής. Ο αναβαθμισμένος ρόλος της αυτοδιοίκησης στο πεδίο άσκησης κοινωνικής πολιτικής θα πρέπει να ενισχύεται από εξειδικευμένα στελέχη κατάλληλα να υποστηρίξουν επιστημονικά αλλά και διοικητικά τις νέες αρμοδιότητες. Είναι πρακτικά ανέφικτο οι μηχανισμοί της αυτοδιοίκησης να ανταποκριθούν στο διευρυμένο ρόλο με το ίδιο, ήδη ελλιπές, προσωπικό. Τα ειδικά-τοπικά προγράμματα είναι απαραίτητο να παράγονται από έμπειρο στελεχιακό δυναμικό. Η οργάνωση ειδικών επιστημονικών επιτροπών ανά νομαρχιακή αυτοδιοίκηση ή δήμο μπορεί να αντιμετωπίσει το υπαρκτό πρόβλημα και ταυτόχρονα να ενισχύσει το ρόλο της αυτοδιοίκησης.