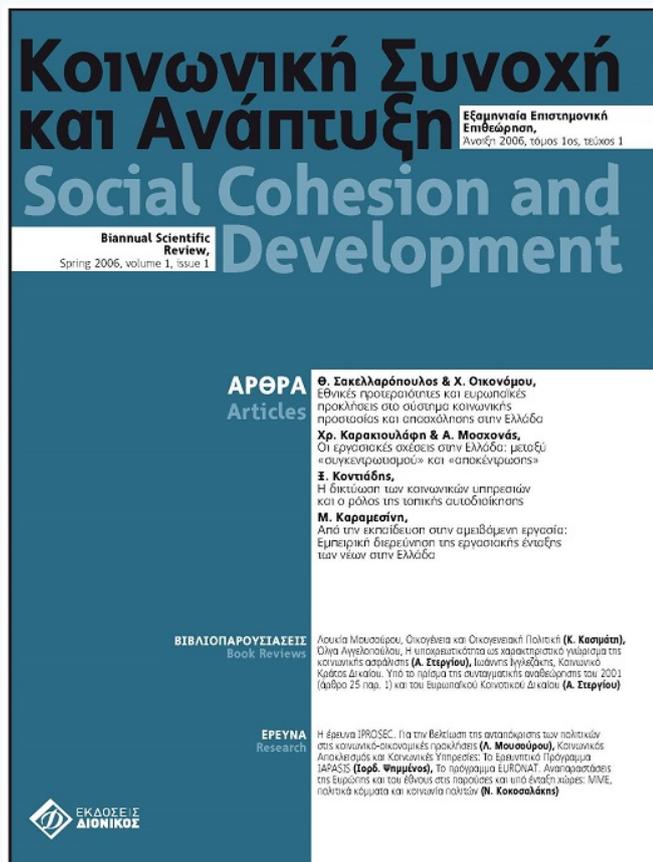


Social Cohesion and Development

Vol 1, No 1 (2006)



The networking of social services and the role of local government

Ξενοφών Ι. Κοντιάδης

doi: [10.12681/scad.9003](https://doi.org/10.12681/scad.9003)

Copyright © 2016, Ξενοφών Ι. Κοντιάδης



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

To cite this article:

Κοντιάδης Ξ. Ι. (2016). The networking of social services and the role of local government. *Social Cohesion and Development*, 1(1), 49–66. <https://doi.org/10.12681/scad.9003>

Η δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ξενοφών Ι. Κοντιάδης, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

The networking of social services and the role of local government

Xenophon Kondiadis, *University of Peloponnese*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στη μελέτη επιχειρείται να αναδειχθεί πώς οι κοινωνικές και οικονομικές ανακατατάξεις και η ενεργοποίηση νέων μορφών κοινωνικής αλληλεγγύης σηματοδοτούν έναν νέο κοινωνικό ρόλο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η υπόθεση εργασίας είναι ότι η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού μπορεί να επιτευχθεί αποτελεσματικότερα μέσα από τη δράση των κοινωνικών υπηρεσιών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Πρωταρχική μεταρρυθμιστική προτεραιότητα στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής δεν αποτελεί ο σχεδιασμός καθ' εαυτόν και η χρηματοδότηση νέων προγραμμάτων και δομών κοινωνικής προστασίας και προώθησης στην απασχόληση, αλλά ο συντονισμός και η δικτύωση των υφιστάμενων, κατακερματισμένων υπηρεσιών και δράσεων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αλληλοεπικαλύψεις και οι ενίοτε ανταγωνιστικές παρεμβάσεις, που εμποτεύονται ή υλοποιούνται από διαφορετικές οργανωτικές μονάδες της κεντρικής κοινωνικής διοίκησης.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Κοινωνικός αποκλεισμός, Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση, κοινωνικές υπηρεσίες, διοικητική μεταρρύθμιση

ABSTRACT

The article aims to highlight the fact that social and economic restructuring and new forms of social solidarity imply a new social role for local government. The working hypothesis is that the fight against social exclusion can be effectively achieved through the activities of social services at the level of local government. The primary reform priority in the field of social policy should not be limited to the planning and financing of new programmes and structures for social protection and employment promotion, but instead should aim at the coordination and networking of existing, fragmented services and activities, in order to address overlapping and occasionally competing interventions, supervised or implemented by different units of central social administration.

KEYWORDS: Social exclusion, local government, social services, administration reform

1. Η διοικητική - οργανωτική μεταρρύθμιση μπροστά στα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού

Τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού αποτελούν σύμπτωμα της ύστερης νεωτερικότητας. Η διάβρωση της κυριαρχίας του κράτους-έθνους, η απαξίωση της πολιτικής ως μέσου ένταξης της

ατομικότητας σε συλλογικότητα, η συρρίκνωση της σημασίας της κοινωνικής αλληλεγγύης ως καταστατικής αρχής της νεωτερικής πολιτείας υπέρ των ατομοκεντρικών και παραγωγιστικών αντιλήψεων, συνιστούν ορισμένες εκφάνσεις της κρίσης της νεωτερικότητας. Για τους κοινωνικά αποκλεισμένους, τους “απόβλητους ανθρώπους”, το κρισιμότερο πρόβλημα δεν είναι η απειλή κατά της βιολογικής επιβίωσης, αλλά η επίτευξη της κοινωνικής επιβίωσης. Η απώλεια της κοινωνικής θέσης και η συμπερίληψη στην κατηγορία των “κοινωνικά αστέγων” αποτελεί κατάσταση που “δεν έχει πλέον ορατό δρόμο επιστροφής στην ιδιότητα του πλήρους μέλους” (Bauman, 2005:29), άρα αποτελεί μια κατάσταση της οποίας η αντιμετώπιση δεν μπορεί να επιχειρηθεί αποτελεσματικά με προσφυγή στις παραδοσιακές προνοιακές υπηρεσίες και πολιτικές απασχόλησης. Αν η κατάσταση της εργατικής τάξης κατά τον 19ο αιώνα χαρακτηρίστηκε ως “κοινωνικό ζήτημα”, που αντιμετωπίστηκε με τη σταδιακή οικοδόμηση του κοινωνικού κράτους, τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού και η ραγδαία αύξηση των “απόβλητων ανθρώπων” μπορούν να χαρακτηριστούν σήμερα ως το “νέο κοινωνικό ζήτημα” (Ροζανβαλόν, 2001).

Η διαπίστωση ότι οι κοινωνικές πολιτικές που σχεδιάζονται με βάση τη “μηχανιστική” προσέγγιση επιμέρους πληθυσμιακών ομάδωνστόχων έχουν καταστεί αναποτελεσματικές σηματοδοτεί την ανάδειξη της σημασίας των “οριζόντιων ή διακλαδικών παρεμβάσεων”, προκειμένου να αντιμετωπιστούν με τρόπο παράλληλο διαφορετικής υφής προβλήματα, που αφορούν ταυτόχρονα το ίδιο ή διαφορετικά πρόσωπα, τα οποία, κατ’ αρχάς, εμφανίζονται να υπάγονται στην ίδια ευάλωτη πληθυσμιακή ομάδα (Ροζανβαλόν, 2001). Επιπλέον, αναδεικνύεται η σημασία του σχεδιασμού παρεμβάσεων με όρους εξατομικευμένης πολιτικής, προκειμένου να καταστεί εφικτή η αντιμετώπιση της ιδιαιτερότητας κάθε ξεχωριστής περίπτωσης. Η δικτύωση των ποικίλων δομών και υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής και, κατ’ επέκταση, ο συντονισμός τους, σε συνάρτηση με την εξατομικευμένη προσέγγιση, αποτελούν λοιπόν τον πυρήνα του οργανωτικού-διοικητικού μοντέλου για την άσκηση αποτελεσματικών παρεμβάσεων καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού (Κοντιάδης και Απίστουλας, 2006).

Η πολυπλοκότητα των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού ως δικαιολογητικός λόγος της διαφοροποίησης του οργανωτικού πεδίου

Στην έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού συμπυκνώνεται μια σειρά διαφορετικών μορφών περιθωριοποίησης, στέρησης της δυνατότητας συμμετοχής στους “θεσμοποιημένους” τρόπους ζωής και αποκοπής από την άσκηση επιμέρους θεμελιωδών δικαιωμάτων (Σπανού, 1999, Paugam, 1998). Πρόκειται κατά κανόνα για αλληλένδετες μορφές αποκλεισμού από δικαιώματα στέγασης, απασχόλησης, εκπαίδευσης, κοινωνικής ασφάλισης και υγειονομικής προστασίας. Εξαιρετική σημασία παρουσιάζει η διασύνδεση της μακροχρόνιας ανεργίας με τον κοινωνικό αποκλεισμό, καθώς τα πεδία της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης λειτουργούν εν τέλει ως “συγκοινωνούντα δοχεία”. Ο άνεργος, κατ’ εξοχήν ο μακροχρόνια άνεργος, ταυτίζεται με τον κοινωνικά αποκλεισμένο, βιώνοντας μια σχέση απόρριψης, που αντιπροσωπεύει ετερόκλητες καταστάσεις, ενώ παράλληλα στερείται οποιασδήποτε διακριτής θεσμικής εκπροσώπησης (Γιαννίτσας, 2005, Παναγιωτόπουλος, 2005).

Η ανάδειξη της άρρηκτης διασύνδεσης μεταξύ ανεργίας και κοινωνικού αποκλεισμού συνεπάγεται ωστόσο συγκεκριμένες επιλογές και σε διοικητικό-οργανωτικό επίπεδο, ιδίως όσον αφορά την αναγκαιότητα συστηματικής συνέργειας και συντονισμού των δράσεων των διακριτών κοινωνικών υπηρεσιών που έχουν διαρθρωθεί στην οργανική ενότητα διαφορετικών υπουργείων, ιδίως

των υπουργείων Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, αφ' ενός, και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, αφ' ετέρου,¹ αλλά δευτερευόντως και άλλων υπηρεσιών, που υπάγονται κυρίως στο υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων.² Η οργανωτική πολυδιάσπαση των υπηρεσιακών μονάδων που παρεμβαίνουν στην άσκηση πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού συνεπάγεται ενίοτε την άσκηση παράλληλων ή και θεματικά αλληλοεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων, στο μέτρο που δεν έχουν σχεδιαστεί δομές συντονισμού μεταξύ των φορέων επιτελικού σχεδιασμού, ούτε έχει επιτευχθεί η διασύνδεση των επιμέρους υποσυστημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, η πολυδιάσπαση και ο κατακερματισμός των φορέων υλοποίησης των σχετικών δράσεων καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, σε συνάρτηση με τη "δικοτόμηση" των εποπτευουσών οργανικών ενοτήτων σε επίπεδο υπουργείων, προκαλούν οργανωτικές στρεβλώσεις, συντονιστικά ελλείμματα και χαμηλή αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των εφαρμοζόμενων πολιτικών.

Το εννοιολογικό σύστημα που συμβάλλει στην κατανόηση της πολύπλοκης διαδικασίας κοινωνικής ενσωμάτωσης ατόμων και πληθυσμιακών ομάδων που βρίσκονται στις παρυφές της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης αναλύεται σε τρεις διαστάσεις: Τη σχέση των πληττόμενων ή απειλούμενων από κοινωνικό αποκλεισμό ατόμων και ομάδων με το κράτος, με την αγορά και με την κοινωνία πολιτών (Duffy, 1999). Η ένταση του κινδύνου ή της βίωσης κοινωνικού αποκλεισμού συναρτάται με τον βαθμό διάρρηξης της σχέσης των πληττόμενων με μία ή περισσότερες από τις εν λόγω διαστάσεις. Άτομα ή πληθυσμιακές ομάδες που τελούν σε καθεστώς "ανομίας" ή αντικανονικότητας, στερούμενοι πρόσβασης στις δομές εκπαίδευσης ή κοινωνικής προστασίας, άτομα με αδύναμη σχέση με την αγορά εργασίας ή απομονωμένα από τα οικογενειακά και προσωπικά δίκτυα, άτομα με ψυχοκοινωνικά προβλήματα ή αναπηρίες περιλαμβάνονται στους ετερόκλητους αποδέκτες κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών. Η διαδικασία (επαν)ένταξης σε ένα ή περισσότερα από αυτά τα επίπεδα, η αποκατάσταση της σχέσης με κρατικούς θεσμούς, με την αγορά, με την κοινωνία πολιτών, δεν μπορεί να περιοριστεί στην κατοχύρωση τυποποιημένων παροχών από την κοινωνική διοίκηση, αλλά προϋποθέτει τη συνέργεια, την οριζόντια επικοινωνία και τον συντονισμό ετερογενών φορέων της Πολιτείας, του ιδιωτικού και του τρίτου τομέα.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ασφαλώς το εγχείρημα ενίσχυσης της απασχόλησης και μείωσης της ανεργίας, που δεν εξαρτάται κυρίως από το κράτος, αλλά από τις επιλογές και συμπεριφορές άλλων φορέων και από τη συντονισμένη δράση "όλων των παραγόντων του συστήματος" (Γιαννίτσας, 2005). Ταυτόχρονα, όμως, η ανταποκρισιμότητα, η προσπελασιμότητα και η αποτελεσματικότητα των πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, ακριβώς εν όψει της πολυπλοκότητάς του, συναρτώνται με την αξιοποίηση μεθοδολογικών προσεγγίσεων των πληττόμενων ή απειλούμενων ατόμων ή πληθυσμιακών ομάδων όχι με γνώμονα ένα τυποποιημένο, καθολικής χρήσης μοντέλο, αλλά με βάση την κριτική ανάλυση κάθε ξεχωριστής περίπτωσης, επιχειρώντας κατά το δυνατόν επιτόπιες, "βιωματικού" τύπου προσεγγίσεις (Σπανού, 1999).

Αν το αξίωμα του Ashby ότι "η πολυπλοκότητα καταπολεμάται με πολυπλοκότητα" μεταφερθεί στην περίπτωση των μηχανισμών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, αναδεικνύεται η αναγκαιότητα μετάβασης από τις παραδοσιακές δομές οργάνωσης της κοινωνικής διοίκησης και από τα τυπικά "διαγράμματα ροής εργασιών" σε νέα πρότυπα οργάνωσης και λειτουργίας των κοινωνικών υπηρεσιών. Κεντρική θέση στην ευρύτερη συζήτηση για τη μεταλλαγή του μοντέλου διακυβέρνησης καταλαμβάνει κατ' αρχάς το αίτημα για ανάδειξη του επιτελικού/καθοδηγητικού ρόλου του κράτους και για μεταφορά αρμοδιοτήτων με γνώμονα τις αρχές της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης (Eriksen, 2001, Καρκατσούλης, 2001, Μακρυδημήτρης, 2004, Μιχαλόπουλος, 2003). Περαιτέρω, καθίσταται πλέον κοινός τόπος ότι ο ρόλος της κοινωνικής διοίκησης δεν μπορεί να περιορίζεται στην παροχή "οικονομικοποιημένων" αγαθών και υπηρεσιών. Τέλος, εξαιρετικά

σημαντική είναι η τάση αντικατάστασης των νεοφιλελεύθερης αντίληψης προτύπων του νέου δημόσιου μανάτζμεντ από ένα νέο υπόδειγμα σχέσεων μεταξύ κράτους και κοινωνίας πολιτών, που έχει δικτυακή δομή και απομακρύνεται τόσο από το ιεραρχικό μοντέλο διοίκησης όσο και από τις τάσεις μετακύλισης του βάρους άσκησης κοινωνικών πολιτικών στην αγορά (Καρκατσούλης, 2004, Bevir and Rhodes, 2001).

Η πολυπλοκότητα των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού και η συνεπαγόμενη αναγκαιότητα παραπληρωματικής λειτουργίας επιμέρους υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής αναδεικνύουν τη σημασία της αξιοποίησης της δικτυακής δομής. Παράλληλα, όμως, η διεύρυνση του αριθμού των απαιτούμενων υπηρεσιών και η αύξηση της έντασης ως προς τη διαφοροποίησή τους ενισχύουν την πολυπλοκότητα, αλλά και τη σημασία και τη δυσχέρεια της συνοχής και του συντονισμού (Μακρυδημήτρης, 1992). Άλλωστε το οργανωτικό μέγεθος συνιστά κρίσιμο συντελεστή του οργανωτικού σχεδιασμού και επηρεάζει άμεσα την οργανωτική δομή (Μιχαλόπουλος, 1994). Με γνώμονα την αρχή της οργανωτικής επικοινωνίας ότι τα στοιχεία της δομής ορισμένης οργάνωσης μπορεί να αυξάνονται αριθμητικά, ενώ οι μεταξύ τους σχέσεις αυξάνονται κατά γεωμετρική πρόοδο (Μακρυδημήτρης, 1992, Argyriades, 1991), διαπιστώνεται ότι η αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των δομών κοινωνικής πολιτικής που συνεργούν στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς και η αντιμετώπιση των γραφειοκρατικών στρεβλώσεων προϋποθέτουν την ανάπτυξη νέων προτύπων δικτύωσης και συντονισμού.

Αναιρώντας τις παραδοσιακές υποδείξεις του τυπικού ορθολογισμού, όπως αποτυπώνεται στο μανάτζμεντ επιχειρήσεων ή έργων, τα δίκτυα συντονίζονται κατά τρόπο λιγότερο τυπικό και περισσότερο ισότιμο και συνεργασιακό (Καρκατσούλης, 2004). Οι δράσεις των δικτύων ακολουθούν ασφαλώς τη λογική του ορθολογικού σχεδιασμού στη θέσπιση στόχων, την παρακολούθηση των ενδιάμεσων σταδίων, τον έλεγχο του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, όμως στην περίπτωση τους "ο ορθολογισμός μετατρέπεται από εργαλειακός σε λειτουργικός". Τα δίκτυα συγκροτούν ένα θεσμικό περιβάλλον στο οποίο δημόσια και ιδιωτικά υποκείμενα αλληλενεργούν, διαμορφώνοντας ένα πλαίσιο για αποδοτικό, μη ιεραρχικό συντονισμό των δράσεων (Bever and Rhodes, 2003, Borzel, 1998). Ασφαλώς η εξέλιξη στην πληροφορική και επικοινωνιακή τεχνολογία παρουσιάζει ιδιαίτερη σημασία για τη λειτουργία του δικτυακού προτύπου (Καλλίνικος, 1995, Κοντιάδης και Απίστουλας, 2006). έπό το πρίσμα αυτό, το βεμπεριανό γραφειοκρατικό μοντέλο αποδεικνύεται δυσκίνητο και αναποτελεσματικό σε σχέση με το δικτυακό πρότυπο – κατ' εξοχήν για τη διαχείριση πολύπλοκων φαινομένων, όπως ο κοινωνικός αποκλεισμός.

Οριζόντιες μορφές οργάνωσης και δικτύωσης σε τοπικό επίπεδο

Τα ειδικά χαρακτηριστικά των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού κατευθύνουν σε σημαντικό βαθμό την οργανωτική διάρθρωση των παρεμβάσεων της κοινωνικής διοίκησης προς το τοπικό επίπεδο. Η καταγραφή και η πρώτη αξιολόγηση των αναγκών, ως προϋπόθεση σχεδιασμού κοινωνικών πολιτικών, αλλά ιδίως η οργάνωση προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών και η εξατομικευμένη προσέγγιση των επιμέρους περιπτώσεων κοινωνικού αποκλεισμού αποτελούν προνομιακά πεδία για την ανάδειξη της σημασίας προώθησης της αποκέντρωσης στην κοινωνική πολιτική και διεύρυνσης του κοινωνικού ρόλου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ, 1995). Ασφαλώς τα ζητήματα αυτά είναι συνυφασμένα με ευρύτερα ερωτήματα, όσον αφορά τη διάρθρωση και τις λειτουργίες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ωστόσο μια σειρά αρχών και κριτηρίων ως προς τη θέση και τις εγγυήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ενισχύει τα επιχειρήματα υπέρ της "αρ-

μοδιότητάς” τους στα επίμαχα ζητήματα κοινωνικής πολιτικής. Πέραν τούτου, είναι σημαντικό να αναδειχθεί ότι κάθε τομεακή δημόσια πολιτική, εν προκειμένω η κοινωνική πολιτική καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, διαμορφώνει ειδικούς όρους οργανωτικής διάρθρωσης, κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των επάλληλων διοικητικών επιπέδων και διοικητικής αποτελεσματικότητας (Πασσάς και Τσέκος, 2005).

Κατ’ αρχήν, η επιλογή του αποκεντρωτικού συστήματος, αλλά και της πολυβάθμιας Αυτοδιοίκησης συνδέονται με τη διασφάλιση της ευχερέστερης πρόσβασης του πολίτη στις δημόσιες υπηρεσίες (Τσάτσος, 1993). Η γενική αυτή αρχή που διέπει τη λειτουργία των θεσμικών μορφωμάτων της αποκέντρωσης και της Αυτοδιοίκησης μπορεί να συναρθρωθεί με ένα κρίσιμο κριτήριο για την οργάνωση και αξιολόγηση της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Πρόκειται για το κριτήριο της προσπελασιμότητας ή προσβασιμότητας (access) στις δομές κοινωνικής πολιτικής, που διέπει κατ’ εξοχήν τη λειτουργία κοινωνικών δομών/υπηρεσιών, οι οποίες επικεντρώνονται στην εξατομικευμένη προσέγγιση και στην αντιμετώπιση πολυδιάστατων προβλημάτων, όπως ο κοινωνικός αποκλεισμός. Το κριτήριο αυτό θεωρείται εξαιρετικά σημαντικό, πρώτιστα για ατομικές περιπτώσεις ή πληθυσμιακές ομάδες-στόχους που έχουν αποκοπεί από τον κοινωνικό ιστό, διακυβεύεται η συμμετοχή τους στην οικονομική και κοινωνική ζωή ή έχουν αποστερηθεί την πρόσβαση σε βασικούς θεσμούς της Πολιτείας, δεδομένου ότι η έλλειψη γνώσης και δυνατότητας χρήσης και απόλαυσης κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών συνιστά θεμελιώδη παράγοντα για τον προσδιορισμό της έννοιας του κοινωνικού αποκλεισμού καθ’ εαυτόν (ΕΕΤΑΑ, 1995, Σπανού, 2005, Byrne, 1999, Bowring, 2000).

Περαιτέρω, η επιλογή της διοικητικής αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης συναρτάται με την «ορατότητα» και τη διαφάνεια ως προς τον τρόπο λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών, την αποτελεσματικότητα της διοίκησης, τη δυνατότητα συνεκτίμησης των οικονομικών και κοινωνικών ιδιομορφιών κάθε τοπικής κοινωνίας κατά την άσκηση διοίκησης, αλλά και την ανάθεση της πολιτικής ευθύνης σε φορείς που βρίσκονται εγγύτερα ή εκπροσωπούν τις τοπικές κοινωνίες (Τσάτσος, 1993). Η διάσπαση της διοικητικής οργάνωσης σε ένα σύστημα διαφοροποιημένων, αποκεντρωμένων ή αυτοδιοικούμενων μονάδων, επιφυλάσσοντας στην κεντρική διοίκηση έναν συντονιστικό-επιτελικό ρόλο, δεν αναιρεί την ενότητα της κρατικής εξουσίας, αλλά υλοποιεί την αρχή της εγγύτητας ως προς τις εφαρμοζόμενες δημόσιες πολιτικές.

Παράλληλα, αναπτύσσονται οριζόντιες μορφές οργάνωσης και διοικητικών σχέσεων, με γνώμονα την αρχή της επικουρικότητας, γεγονός που συνεπάγεται την ύπαρξη κέντρων λήψης αποφάσεων και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, τα οποία συντονίζουν τη δράση των επιμέρους δημόσιων υπηρεσιών (Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου, 2000). Ειδικότερα, όσον αφορά τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η πολιτικοδιοικητική τους υπόσταση συνδέεται με την υποχρέωσή τους να αναλάβουν συγκεκριμένες ευθύνες και καθήκοντα σε θέματα τοπικού ενδιαφέροντος και συμφέροντος (Χλέπας, 1999), κατ’ εξοχήν σε πεδία όπου η κάλυψη ζωτικών αναγκών των κατοίκων μπορεί να εξυπηρετηθεί αποτελεσματικότερα μέσω της ενεργοποίησής τους, όπως στις επιμέρους εκφάνσεις των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού.

Η εφαρμογή της αντίληψης ότι η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση συμβάλλουν στην προσβασιμότητα, ελεγχιμότητα και αποτελεσματικότητα των δημόσιων υπηρεσιών έχει ως συνέπεια τη σταδιακή αναδιάρθρωση των συσχετισμών μεταξύ, αφ’ ενός, της κεντρικής διοίκησης και, αφ’ ετέρου, των αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων φορέων, ενισχύοντας το ειδικό βάρος των τελευταίων στο πολιτικό και διοικητικό σύστημα. έπο αυτό το πρίσμα, επιμέρους λειτουργίες που επιτελεί το κράτος στον κοινωνικό τομέα μεταφέρονται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο, “στη διεπιφάνεια του δημόσιου χώρου με την οικονομία, την κοινωνία και τον πολιτισμό” (Μακρυδημήτρης, 2004). Κατ’ αυτό τον τρόπο, επιχειρείται να αρθεί μια σειρά μέσω αποκλεισμού και διαχωρισμού, που οφεί-

λονται στην αποστασιοποίηση και την ακαμψία της διοίκησης απέναντι στο κοινωνικό περιβάλλον (Chevallier, 1993).

Στην κατεύθυνση αυτή, συγκροτήθηκε το δίκτυο κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών, επιχειρώντας να λειτουργήσει ως μοντέλο για τη διασύνδεση των επιμέρους δομών και προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής που έχουν αναπτυχθεί σε τοπικό επίπεδο, συνδυάζοντας όμως παράλληλα την εξατομικευμένη προσέγγιση προσώπων που πλήττονται ή απειλούνται από κοινωνικό αποκλεισμό. Το δίκτυο ενεργοποιήθηκε στις αρχές του 2003, με την έγκριση προγραμμάτων δήμων και δημοτικών ή διαδημοτικών επιχειρήσεων για την ίδρυση τοπικών γραφείων κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών, που αξιολογούν τις ανάγκες των ενδιαφερόμενων, επεξεργάζονται ολοκληρωμένα ατομικά σχέδια εξυπηρέτησης και τους παραπέμπουν περαιτέρω στις ενδεδειγμένες υπηρεσίες απασχόλησης και κοινωνικής φροντίδας. Πρόκειται συνεπώς για ένα αποκεντρωμένο δίκτυο υποστηρικτικών υπηρεσιών, που συμβάλλει στη διασύνδεση των παράλληλων και ενίοτε αλληλεπικαλυπτόμενων δομών και προγραμμάτων απασχόλησης και κοινωνικής φροντίδας.

Βασικό άξονα της λειτουργίας του δικτύου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών αποτελεί η δημιουργία αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών σε επίπεδο πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η δραστηριοποίηση των οποίων αποσκοπεί στην κάλυψη των αναγκών για παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας, με έμφαση στην πρόληψη και την αντιμετώπιση του κοινωνικού αποκλεισμού σε τοπικό επίπεδο. Οι αποκεντρωμένες κοινωνικές υπηρεσίες του δικτύου θεωρείται σκόπιμο να οργανώνονται κατά προτεραιότητα ακριβώς σε εκείνες τις γεωγραφικές περιοχές της χώρας όπου η κεντρική διοίκηση εντοπίζει έξαρση των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού, ενώ επιπρόσθετο κριτήριο παρέμβασης αποτελεί η απουσία άλλων δομών/υπηρεσιών των οποίων οι δράσεις επικεντρώνονται στην πρόληψη ή καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού σε τοπικό επίπεδο (ευάλωτες γεωγραφικές περιοχές). Συνεπώς, η γεωγραφική κατανομή των αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών του δικτύου δεν (πρέπει να) προκύπτει κατά τρόπο αυθαίρετο ή τυχαίο, αλλά αντίθετα (να) αποτελεί αντικείμενο αξιολόγησης, αφ' ενός, των αναγκών σε τοπικό επίπεδο για παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας προς άτομα που βιώνουν κοινωνικό αποκλεισμό και, αφ' ετέρου, της επάρκειας των αντίστοιχων δομών/υπηρεσιών που επιχειρούν την κάλυψη αυτών των αναγκών σε τοπικό επίπεδο (Κοντιάδης και Απίστουλας, 2006).

Ασφαλώς, κατά τη διαδικασία επιλογής των δήμων ή δημοτικών επιχειρήσεων στη γεωγραφική δικαιοδοσία των οποίων θα δραστηριοποιηθούν κατά προτεραιότητα οι αποκεντρωμένες κοινωνικές υπηρεσίες του δικτύου, παρεμβάλλονται επιπλέον κριτήρια.³ Κατ' αρχάς, προκειμένου να ενταχθεί μια αποκεντρωμένη υπηρεσία στο δίκτυο κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών, αναλαμβάνει ο πρωτοβάθμιος Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή η δημοτική επιχείρηση την υποχρέωση να εκπονήσει σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού σε τοπικό επίπεδο, το οποίο σχέδιο υπόκειται σε αξιολόγηση από τη διαχειριστική Αρχή του επιχειρησιακού προγράμματος "Υγεία-Πρόνοια".⁴ Προκειμένου να γίνει αποδεκτό το σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού σε τοπικό επίπεδο από την κεντρική διοίκηση, πρέπει να αποτυπώνει τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας για παροχή υπηρεσιών πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας και να συμβάλλει στην ανάπτυξη και προώθηση δράσεων για την καταπολέμηση και την πρόληψη της ανεργίας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Επιπλέον, στο σχέδιο δράσης περιλαμβάνονται συγκεκριμένες ενέργειες για την ενίσχυση της πρόσβασης ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων στις υπάρχουσες δομές/υπηρεσίες που δραστηριοποιούνται σε τοπικό επίπεδο.

Η διευκόλυνση της πρόσβασης και η κάλυψη των αναγκών των κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων επιτυγχάνονται κατ' αρχάς μέσω της δικτύωσης των φορέων κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Τα στελέχη των αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών του δικτύου συγκροτούν ένα άτυ-

πο δίκτυο δομών/υπηρεσιών, που παρ' ότι δραστηριοποιούνται σε διαφορετικούς τομείς δημόσιας πολιτικής, κατ' ουσίαν συμβάλλουν στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Πρόκειται ιδίως για δομές/υπηρεσίες που δραστηριοποιούνται στους τομείς της προώθησης στην απασχόληση, της κατάρτισης, της εκπαίδευσης και της κοινωνικής φροντίδας, η συντονισμένη δραστηριότητα των οποίων αποτελεί προϋπόθεση για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη δράση τους στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Στο σχέδιο δράσης κάθε αποκεντρωμένης κοινωνικής υπηρεσίας περιγράφονται οι διαδικασίες εξασφάλισης της πρόσβασης και διασύνδεσης των χρηστών με τους φορείς που δραστηριοποιούνται στους επίμαχους τομείς δημόσιας πολιτικής. Κεντρικό άξονα της λειτουργίας κάθε κοινωνικής υπηρεσίας σε επίπεδο πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί συνεπώς η δημιουργία μιας επιπλέον υπηρεσίας, αλλά πρώτιστα η αξιοποίηση των υφιστάμενων δομών/υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο μέσω της διαδικασίας δικτύωσής τους. Η διασύνδεση των επιμέρους δομών που δραστηριοποιούνται σε τοπικό επίπεδο συντελείται ακριβώς με γνώμονα τη συνεκτική και συστηματική καταπολέμηση των πολυδιάστατων φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού.

Ωστόσο, η λειτουργία των αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών του δικτύου δεν περιορίζεται στη δικτύωση των κατακερματισμένων δομών και προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, αλλά επεκτείνεται στην ενεργό εμπλοκή στο ίδιο το "πεδίο μάχης": Τα στελέχη του δικτύου δεν περιμένουν την προσέλευση των κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων ή ομάδων, αλλά, αντίθετα, τα αναζητούν και τα εντοπίζουν. Αυτή η διαδικασία πραγματοποιείται μέσω της ενεργητικής παρέμβασης των στελεχών του δικτύου και της υλοποίησης περιοδικά επαναλαμβανόμενων δράσεων προβολής σε τοπικό επίπεδο δράσεων κάθε αποκεντρωμένης κοινωνικής υπηρεσίας του δικτύου. Συνεπώς, η σχέση μεταξύ αποκεντρωμένης κοινωνικής υπηρεσίας του δικτύου και τοπικής κοινωνίας μπορεί να χαρακτηριστεί ως "αμφίδρομη", στο μέτρο που τα στελέχη της δεν ακολουθούν την παραδοσιακή, στατική αντίληψη απέναντι στον επωφελούμενο, αλλά τον εντοπίζουν και στη συνέχεια τον εξυπηρετούν. Αυτή η αμφίδρομη σχέση αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών και τοπικής κοινωνίας ανέδειξε άλλωστε την "αφανή" ζήτηση για παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας, που οφείλεται είτε στην έλλειψη δομών είτε στην ελλιπή ενημέρωση της τοπικής κοινωνίας σε ζητήματα καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού (Κοντιάδης και Απίστουλας, 2006).

Η γεωγραφική διασπορά των αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών συναρτάται λοιπόν με μια δέσμη κριτηρίων, που (πρέπει να) τηρούνται σωρευτικά, προκειμένου κάθε υπηρεσία να ενταχθεί στο δίκτυο. Ωστόσο, αποτελεί εξαιρετικά σημαντική οργανωτική παράμετρο το ότι η γεωγραφική διασπορά και, πιο συγκεκριμένα, τα γεωγραφικά όρια δραστηριοποίησης των αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών του δικτύου δεν συμπίπτουν με τα γεωγραφικά όρια των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στο πλαίσιο των οποίων λειτουργούν. Αυτό σημαίνει ότι οι αποκεντρωμένες κοινωνικές υπηρεσίες του δικτύου δραστηριοποιούνται και για την εξυπηρέτηση κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων και ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων που κατοικούν σε δήμους όμορους με αυτόν στον οποίο εδρεύουν. Κατά συνέπεια, στη σημερινή φάση ανάπτυξης του δικτύου, ενώ λειτουργούν αποκεντρωμένες κοινωνικές υπηρεσίες σε 92 δήμους και κοινότητες, το δίκτυο εξυπηρετεί 279 δήμους, δηλαδή υπερτριπλάσιο αριθμό. Εάν στα προηγούμενα συνυπολογιστούν οι κοινωνικές υπηρεσίες που αναμενόταν να ενταχθούν στο δίκτυο μέχρι τον Φεβρουάριο του 2006, τότε το σύνολο των αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών θα υπερβεί τις 150.⁵ Δεδομένου ότι κάθε αποκεντρωμένη κοινωνική υπηρεσία κατά μέσο όρο καλύπτει τουλάχιστον δύο όμορους δήμους, όταν το δίκτυο θα τεθεί σε πλήρη ανάπτυξη, ο αριθμός των εξυπηρετούμενων δήμων θα υπερβαίνει τους 450, καλύπτοντας σχεδόν το ήμισυ των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης της χώρας (Κοντιάδης και Απίστουλας, 2006).

Η συγκρότηση του δικτύου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών θεμελιώνεται λοιπόν σε δύο αλληλένδετες διοικητικές/οργανωτικές επιλογές: Αφ' ενός, στην αποκέντρωση των δομών και υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας, με γνώμονα άλλωστε και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού, που κατευθύνουν τον σχεδιαστή κοινωνικής πολιτικής στην ανάθεση πιο ενεργού ρόλου στους πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Αφ' ετέρου, στη δικτύωση των ασυντόνιστων, κατακερματισμένων ή αλληλοεπικαλυπτόμενων δομών και προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής, η οποία επιτυγχάνεται σε τοπικό επίπεδο. Συμπληρωματικά προς τα προηγούμενα, οι αποκεντρωμένες κοινωνικές υπηρεσίες του δικτύου, που λειτουργούν με γνώμονα την αρχή της εγγύτητας σε επίπεδο δήμων/κοινοτήτων, αναπτύσσουν αυτοτελή δράση εξατομικευμένης προσέγγισης κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων ή ομάδων, ενισχύοντας όχι μόνο σε υλικόδιαχειριστικό επίπεδο τις κοινωνικές αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά και σε συμβολικό επίπεδο, αναδεικνύοντας τη σημασία και τη δυναμική ενός νέου κοινωνικού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατ' αυτό τον τρόπο, αντιστρέφεται η "λογική εκ των άνω", που κατά κανόνα επιβάλλεται στους χρήστες των κοινωνικών υπηρεσιών και αναπτύσσονται "ολοκληρωμένες" πολιτικές, που υπερβαίνουν τον κατακερματισμό των δομών κοινωνικής πολιτικής και τα στεγανά πληροφορίας και δράσης (Σπανού, 2005, Currie, 2005).

Δικτύωση κοινωνικών υπηρεσιών και κοινωνικός αποκλεισμός

Η οργανωτική αναδιάρθρωση μέσω της λειτουργίας κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών σε επίπεδο πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί υπόδειγμα μετατροπής της απρόσιτης, στεγανοποιημένης διοίκησης σε ένα ανοιχτό σύστημα αμφίδρομης επικοινωνίας με τις τοπικές κοινωνίες. Το δίκτυο κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών ενισχύει την ικανότητα των φορέων κοινωνικών δικαιωμάτων, κατ' εξοχήν των ατόμων και πληθυσμιακών ομάδων που απειλούνται ή πλήττονται από κοινωνικό αποκλεισμό, να ασκήσουν αποτελεσματικότερα τα εν λόγω δικαιώματα, αποκτώντας αμεσότερη πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες (Σπανού, 2005). Πρόκειται για την ενίσχυση της πρόσβασης στα δικαιώματα, που περιγράφεται με τον όρο "ενδυνάμωση" και περιλαμβάνει ποικίλες συστημικές μεταρρυθμίσεις, όπως πρώτιστα την αποκέντρωση και την ενίσχυση του ρόλου της Αυτοδιοίκησης, που επιτρέπει την εγγύτητα, την ανταπόκριση, τη συμμετοχή και την ενεργοποίηση της λογοδοσίας (Handler, 1996, Starkey, 2003).

Οι οριζόντιες μορφές οργάνωσης και διοικητικών σχέσεων με επίκεντρο την Τοπική Αυτοδιοίκηση (πρέπει να) συνοδεύονται από την επεξεργασία συντονιστικών δομών, ώστε να αποφευχθεί μια διαδικασία αυξανόμενου κατακερματισμού των διοικητικών μηχανισμών. Η συγκρότηση μηχανισμών "διαπλεγμάτων του κοινωνικού πεδίου" στο εδαφικό επίπεδο (Chevallier, 1993) συναρμολογείται με τη δημιουργία πολυλειτουργικών κέντρων και την προώθηση δικτύων επιμέρους υπηρεσιών, που "συνδέουν και εντάσσουν τον χρήστη σε ένα ευρύτερο πλέγμα κάλυψης" (ΕΕΤΑΑ, 1995). Λαμβανομένου υπόψη ότι οι τοπικές ανάγκες προκύπτουν ως έκφραση ενός ιδιότυπου καταμερισμού εργασίας, όπου υπεισέρχεται "η διαφοροποίηση μεταξύ δομικών στοιχείων εθνικής και τοπικής κοινωνίας" (Ψυχοπαίδης και Γετίμης, 1989), οι οριζόντιες μορφές οργάνωσης της κοινωνικής διοίκησης οριοθετούν το κοινωνικό πεδίο παρέμβασης. Η αξιολόγηση των αναγκών και η διαμόρφωση/ρύθμιση της ζήτησης από την πλευρά της διοίκησης σημαίνουν ότι "καθορίζοντας τους εξοπλισμούς που αυτή προτείνει, μέσω των υπηρεσιών που προσφέρει, τους νομιμοποιημένους τρόπους ικανοποίησης, η διοίκηση σημειοθετεί το πεδίο, προσδιορίζει τους δυνατούς σκοπούς των αιτημάτων, χαράσσει το πλαίσιο μέσα στο οποίο αυτά τοποθετούνται: Με βάση αυτή τη δόμηση του

κοινωνικού πεδίου παρέμβασης θα πρέπει να διαμορφωθούν τα αιτήματα και οι δρώντες θα κινητοποιηθούν” (Chevallier, 1993).

Ασφαλώς η ενίσχυση των δικτύων κοινωνικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο προϋποθέτει την αντιμετώπιση συντονιστικών ελλειμμάτων ή επικαλύψεων σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, ενώ συναρτάται άμεσα με τον διάλογο για την προώθηση μεταρρυθμίσεων ως προς τη συνολική οργανωτική διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, αντικείμενα διαλόγου αποτελούν η αναβάθμιση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, με τη συγκρότηση μικρότερου αριθμού ισχυρότερων δήμων, η αναδιάρθρωση της δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης σε επίπεδο περιφερειών, με εκ νέου σχεδιασμό των γεωγραφικών της ορίων, η πραγματική διασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδίως μέσω της φορολογικής αποκέντρωσης, η αναμόρφωση του συστήματος εποπτείας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η διοικητική οργάνωση της μητροπολιτικής διακυβέρνησης και η επεξεργασία ειδικών μορφών αυτοδιοικητικής οργάνωσης στις νησιωτικές περιοχές, με γνώμονα τις ιδιαιτερότητές τους, ο εξορθολογισμός της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, καθώς και μια σειρά άλλων ζητημάτων σχετικά με τον εκσυγχρονισμό και εξορθολογισμό της εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας τους (Μακρυδημήτρης, Λιβεράκος και Παπαδημητρίου, 2004, Σωτηρέλης, 2002).

Πέραν τούτου, ωστόσο, η αποτελεσματική παρέμβαση σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής συναρτάται με σειρά διοικητικών - οργανωτικών προϋποθέσεων, που συγκλίνουν προς το μοντέλο της δικτύωσης αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών. Κατ’ αρχάς, οι πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης που υλοποιούνται σε τοπικό επίπεδο πρέπει να εντάσσονται σε μια ευρύτερη, ενιαία στρατηγική, στην οποία να συμπεριλαμβάνονται κατ’ εξοχήν και οι αναπτυξιακές πολιτικές. Παράλληλα, ο σχεδιασμός των κοινωνικών παρεμβάσεων σε τοπικό επίπεδο πρέπει να θεμελιώνεται στην αποτύπωση και αξιολόγηση των τοπικών αναγκών, αλλά και των υφιστάμενων δομών και προγραμμάτων, δημόσιων και εθελοντικών. έπο αυτό το πρίσμα, τα εδαφικά όρια των τοπικών παρεμβάσεων δεν περιορίζονται από τα διοικητικά όρια, αλλά επεκτείνονται σε όμορους δήμους και κοινότητες, με γνώμονα τα τοπικά συστήματα παραγωγής, τις τοπικές εμπορικές ροές, τις πολιτισμικές συγγένειες και τις γεωγραφικές ή πληθυσμιακές συνιστώσες (Ανακοίνωση Επιτροπής, 2000). Περαιτέρω, αναδεικνύεται η αναγκαιότητα σύστασης τοπικών συμπράξεων και δικτύων μεταξύ διαφορετικών δομών και θεσμικών επιπέδων κάθε ευρύτερης τοπικής ενότητας, καθώς και διαμόρφωσης ενδιάμεσων υποστηρικτικών δομών (Τράντας, 2004).

Η επικέντρωση των πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού στο τοπικό επίπεδο θεμελιώνεται εν πολλοίς στην αποφασιστική σημασία της τοπικής κοινωνίας ως προς τη διεύρυνση ή την άμβλυνση των εν λόγω φαινομένων (Φερόνας, 2004). Άλλωστε, το περιβάλλον κάθε διοικητικής δομής έχει σε κάθε περίπτωση ιδιαίτερη σημασία, δεδομένου ότι “μπορεί να αποτελέσει γι’ αυτήν τόσο πηγή εξουσίας, μέσω της στήριξης της πολιτικής της, όσο και πηγή αμφισβήτησης” (Σπανού, 1992). Το πρόβλημα πάντως των συγκρούσεων, των επικαλύψεων αρμοδιοτήτων ή της διασποράς ευθυνών σε μεμονωμένους φορείς που δρουν στο επίπεδο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οδηγεί ενίοτε σε δυσλειτουργίες και μειωμένη αποτελεσματικότητα των επιμέρους δομών και προγραμμάτων (Ψυχοπαίδης και Γετίμης, 1989).

Αν και η μεγαλύτερη αμεσότητα, ευελιξία και προσαρμοστικότητα που χαρακτηρίζουν τη λειτουργία των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε σχέση με τους μηχανισμούς του κεντρικού κράτους αποτελούν σημαντικούς παράγοντες για τη συνοχή της τοπικής κοινωνίας και για την ενίσχυση της προσωπικής σχέσης των ενδιαφερόμενων με τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας, ωστόσο προϋπόθεση βιωσιμότητας και ανάδειξης των λειτουργικών πλεονεκτημάτων των τοπικών δομών συνιστά η διασφάλιση αξιόπιστων μηχανισμών συντονισμού και επικοινωνίας (Σκαμνάκης, 2003).

Η συντονισμένη δράση των δομών κοινωνικής πολιτικής μέσω πολλαπλών συνδυασμών δικτύωσης διασφαλίζει επιπλέον μεγαλύτερη ισχύ διαπραγμάτευσης και αντιπροσώπευσης, ακόμη και αν δεν έχουν αναπτυχθεί σε επαρκή βαθμό οι απαραίτητες διατομεακές πολιτικές και συνεργασίες (Νικολακοπούλου-Στεφάνου, 2002).

Μέχρι σήμερα, οι ποικίλες κοινωνικές δράσεις της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είτε αναπτύσσονται ως αποτέλεσμα μεταβίβασης των σχετικών αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση είτε συστατούν πρωτοβουλία των ίδιων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχουν χαρακτηριστεί ως αποσπασματικές και κατακερματισμένες, αποκαλύπτοντας ελλείμματα ως προς την επικοινωνία μεταξύ των επιμέρους φορέων σε τοπικό επίπεδο, έλλειψη συνεργασίας και συντονισμού των δράσεων, ανεπαρκή αξιολόγηση των υλοποιούμενων προγραμμάτων και χαμηλή αποδοτικότητα (ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, 2002, Φερώνας, 2005). Παρ' όλα αυτά, με γνώμονα ιδίως τα πλεονεκτήματα της εγγύτητας των αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών και της προσαρμοστικότητάς τους στις τοπικές ανάγκες, ο συντονισμός και η δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών θεωρούνται ότι προνομιακά (πρέπει να) υπάγονται στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση (Σπανού, 2003, Φερώνας, 2001). Η συγκρότηση του δικτύου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών ανέδειξε στην πράξη την αποτελεσματικότητα και λειτουργικότητα του συγκεκριμένου οργανωτικού μοντέλου, χωρίς ωστόσο να εξαλείψει μια σειρά προβλημάτων ως προς τη συνέργεια των επιμέρους οργανικών ενοτήτων του κεντρικού κράτους.

2. Εξορθολογισμός και μετεξέλιξη των μηχανισμών συντονισμού και δικτύωσης σε τοπικό επίπεδο

Επικάλυψη, ανταγωνιστικότητα ή συμπληρωματικότητα των μηχανισμών δικτύωσης κοινωνικών υπηρεσιών;

Ο σχεδιασμός του δικτύου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών και η λειτουργία του από τις αρχές του 2003 σε τοπικό επίπεδο επιχειρούν ακριβώς την αντιμετώπιση των συντονιστικών και επικοινωνιακών ελλειμμάτων μεταξύ των δομών κοινωνικής πολιτικής που δραστηριοποιούνται σε επιμέρους τομείς δημόσιας πολιτικής (απασχόληση, κοινωνική φροντίδα, εκπαίδευση, κατάρτιση), συμβάλλοντας στην καταπολέμηση των πολυδιάστατων φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού. Η εξατομικευμένη προσέγγιση των απειλούμενων ή πληττόμενων από κοινωνικό αποκλεισμό και η διασύνδεσή τους με τις προσφορότερες δομές κοινωνικής πολιτικής, με γνώμονα τις προσωπικές τους ανάγκες, αποτελούν τη μια όψη της παρέμβασης του δικτύου.

Ταυτόχρονα, όμως, το δίκτυο συμβάλλει στην καταγραφή, επεξεργασία και αξιολόγηση δεδομένων όσον αφορά την προσφορά και τη ζήτηση κοινωνικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο, ως προϋποθέσεις για να λειτουργήσει αποτελεσματικά η κεντρική κοινωνική διοίκηση σε επίπεδο σχεδιασμού και συνολικής αξιολόγησης. Κατ' αυτό τον τρόπο, η "παθητική λειτουργία" των επιμέρους δομών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού μετατρέπεται σε ενεργητική πολιτική, που επεκτείνεται πέρα από τις αποσπασματικές παρεμβάσεις κοινωνικής φροντίδας σε άλλα πεδία δημόσιας πολιτικής (ΕΣΔΚΕ, 2005-2006). έπο αυτό το πρίσμα, το δίκτυο συνιστά έναν συνεκτικό μηχανισμό αντιμετώπισης δύο βασικών μορφών περιορισμού της πρόσβασης σε κοινωνικές υπηρεσίες: Του γεωγραφικού αποκλεισμού, ως αποτελέσματος της ανισοκατανομής των δομών κοινωνικής πολιτικής στην επικράτεια, και του διοικητικού αποκλεισμού, ως συνέπειας των ανεπαρκειών της κοινωνικής διοίκησης (Σπανού, 2005).

Το δίκτυο κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών δεν λειτουργεί λοιπόν αποκομμένο από τις λοιπές δράσεις και τα προγράμματα που προωθούνται σε εθνικό επίπεδο και αποσκοπούν στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Το δίκτυο ασφαλώς δεν θα μπορούσε, στο πλαίσιο της διασύνδεσης των επιμέρους δομών κοινωνικής πολιτικής, να περιοριστεί στη δικτύωση υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας, αποκλείοντας από το πεδίο παρέμβασής του τους φορείς προώθησης στην απασχόληση, ως βασικούς μοχλούς καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού. Εν προκειμένω, το γεγονός ότι η προώθηση στην απασχόληση υπαγόταν μέχρι πρότινος αποκλειστικά στο πεδίο ευθύνης του υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και των εποπτευόμενων από αυτό φορέων θέτει ζητήματα επικάλυψης ή συμπληρωματικότητας ως προς τα εφαρμοζόμενα προγράμματα και τις δομές που δραστηριοποιούνται παράλληλα για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Τη σημαντικότερη περίπτωση παράλληλης δραστηριότητας δομών με κοινό τελικό στόχο προς το δίκτυο κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών, δηλαδή την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, κοινές πληθυσμιακές ομάδες στις οποίες απευθύνονται και κοινή οργανωτική αντίληψη, αποτελούν οι συνοδευτικές υποστηρικτικές υπηρεσίες του υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, που λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο, συμβάλλοντας “στην ενεργοποίηση και ευαισθητοποίηση της τοπικής κοινωνίας, με στόχο την εργασιακή ενσωμάτωση των κοινωνικά αποκλεισμένων”.⁶ Επωφελούμενοι των συνοδευτικών υποστηρικτικών υπηρεσιών είναι οι άνεργοι που κατατάσσονται σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, στις οποίες όμως υπάγονται και οι επωφελούμενοι του δικτύου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών.⁷ Συνεπώς, για την προώθηση στην απασχόληση ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων δραστηριοποιούνται τόσο οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του δικτύου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών του υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, όσο και οι συνοδευτικές υπηρεσίες του υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.

Είναι προφανές ότι εάν οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του δικτύου και οι συνοδευτικές υποστηρικτικές υπηρεσίες λειτουργούσαν με βάση την αρχή της συμπληρωματικότητας, η δραστηριοποίησή τους θα μπορούσε να παρουσιάσει πολλαπλά θετικά αποτελέσματα για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Ωστόσο, στη συγκεκριμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία τους, οι δράσεις τους μπορούν να θεωρηθούν επικαλυπτόμενες ή ακόμη και ανταγωνιστικές: Επικαλυπτόμενες, διότι έχουν κοινό τελικό στόχο και ωφελούμενους από τις δράσεις τους, αλλά και ανταγωνιστικές στον βαθμό που δραστηριοποιούνται στον ίδιο γεωγραφικό χώρο, σε περιπτώσεις δηλαδή στις οποίες πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχουν αναλάβει τη λειτουργία και των δύο δομών (Κοντιάδης και Απίστουλας, 2006).

Αξιοσημείωτο είναι άλλωστε ότι ενώ και οι δύο τύποι υποστηρικτικών υπηρεσιών περιγράφονται στα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την κοινωνική ένταξη, εν τούτοις το κανονιστικό πλαίσιο που εξειδικεύει τους όρους και τις προϋποθέσεις λειτουργίας τους δεν αντιμετωπίζει το ζήτημα της ταυτόχρονης λειτουργίας τους, με αποτέλεσμα οι επίμαχες αποκεντρωμένες δομές να λειτουργούν ανεξάρτητα, καθ’ όσον δεν οριοθετείται το πλαίσιο συνεργασίας τους για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Πρόκειται λοιπόν για κρίσιμο πρόβλημα έλλειψης συντονισμού μεταξύ των δύο υπουργείων, των οποίων οι εποπτευόμενες αποκεντρωμένες υπηρεσίες δεν λειτουργούν συμπληρωματικά, αλλά προδήλως αλληλοεπικαλυπτόμενες. Τη μόνη παρέμβαση για την άμβλυνση αυτής της οργανωτικής δυσλειτουργίας αποτελεί το γεγονός ότι στη διασύνδεση των δομών κοινωνικής πολιτικής που προωθεί το δίκτυο κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο συμπεριλαμβάνονται και οι συνοδευτικές κοινωνικές υπηρεσίες.

Αναδεικνύεται λοιπόν μια σημαντική όψη των δυσλειτουργιών που συνεπάγεται η αλληλεπικάλυψη των δύο τύπων υποστηρικτικών υπηρεσιών, αποκαλύπτοντας την έλλειψη κεντρικού μηχανισμού

νισμού πιστοποίησης της καταλληλότητας των διοικητικών διαδικασιών, την ποσοτική και ποιοτική ανεπάρκεια των αποτελεσμάτων και την ελλειμματική οικονομικότητα (Πασσάς και Τσέκος, 2005). έπό αυτό το πρίσμα, καθίσταται επιβεβλημένος ο συντονισμός των δύο εποπτευόμενων υπουργείων, προκειμένου οι δομές δικτύωσης που σχεδιάζουν, χρηματοδοτούν και ελέγχουν να μην αλληλοεπικαλύπτονται, αλλά να λειτουργούν με γνώμονα τη συμπληρωματικότητα.

Σε αυτή την κατεύθυνση, μπορεί να υποστηριχθεί η λειτουργική συγχώνευση των υποστηρικτικών υπηρεσιών που υπάγονται στα δύο υπουργεία, με την ενσωμάτωση των συνοδευτικών κοινωνικών υπηρεσιών στο δίκτυο. Προσπατούμενα της συγχώνευσης αποτελούν ο συντονισμός σε επιτελικό επίπεδο των δύο αρμόδιων υπουργείων και η έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης, στην οποία θα αποτυπώνονται κοινοί στόχοι και ενιαίες προϋποθέσεις λειτουργίας του διευρυμένου πλέον δικτύου αποκεντρωμένων υπηρεσιών. Η λειτουργική συγχώνευση των αποκεντρωμένων υπηρεσιών σε δήμους όπου λειτουργούν και δραστηριοποιούνται και οι δύο τύποι υποστηρικτικών υπηρεσιών μπορεί να πραγματοποιηθεί με την αξιοποίηση του υφιστάμενου προσωπικού και τη συστέγάσή τους. Αντίθετα, σε δήμους όπου λειτουργεί ένας από τους δύο τύπους υποστηρικτικών υπηρεσιών θα μπορούσαν να επεκταθούν η λειτουργία και οι δράσεις των υφιστάμενων δομών, ενδεχομένως με την προσθήκη του απαιτούμενου για την υλοποίηση της ενιαίας δράσης εξειδικευμένου προσωπικού.

Αναβάθμιση της κοινωνικής λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η αναβάθμιση του ρόλου των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής ασφαλώς δεν συναρτάται μόνο με την ανάπτυξη της συντονιστικής τους λειτουργίας και τη συγκρότηση δικτύων για τη διασύνδεση των κοινωνικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο. Σημαντικές προτεραιότητες αποτελούν επίσης η εσωτερική αναδιοργάνωση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων τις οποίες ιδρύουν ή στις οποίες συμμετέχουν (Τριανταφυλλοπούλου, 2004), η εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων διοίκησης και η στελέχωσή τους με εξειδικευμένο προσωπικό, καθώς και η επεξεργασία και διάχυση καλών πρακτικών μεταξύ τους. Εξίσου κρίσιμο είναι το ζήτημα της δημοσιονομικής εξάρτησης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος, που αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την ανάπτυξη δράσεων κοινωνικής προστασίας και προώθησης στην απασχόληση.

Παράλληλα, το θεσμικό πλαίσιο που καλύπτει τις επιμέρους μορφές κοινωνικής παρέμβασης των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζεται από αποσπασματικότητα, "προαιρετικότητα", αλλά και έντονα περιοριστικό χαρακτήρα ως προς την εφαρμοσιμότητα των σχετικών ρυθμίσεων (ΕΕΤΑΑ, 1995). Αξιοσημείωτες είναι επίσης οι δυσλειτουργίες από την κατάτμηση των επιτελικών αρμοδιοτήτων σχεδιασμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης των δομών και προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής που λειτουργούν σε τοπικό επίπεδο, σε περισσότερα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία, χωρίς να μετέχουν στο επίπεδο του σχεδιασμού εκπρόσωποι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η απουσία πλήρους χαρτογράφησης των υφιστάμενων δομών και των μορφών διασύνδεσής τους, σε συνάρτηση με την έλλειψη ενός "χάρτη ποιότητας" των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών, καθιστά αδύνατο τον ορθολογικό σχεδιασμό και συντονισμό, αλλά και την αποτελεσματική δικτύωση των δομών (Δεμοίρου, Καραχρήστου, Καλατζής και Μοίρου, 2003). Σε όλα τα προηγούμενα ζητήματα απαιτούνται αντίστοιχες παρεμβάσεις, που θα αναδείξουν την προνομιακή θέση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Η κάλυψη των άμεσων κοινωνικών αναγκών του πληθυσμού με την παροχή εξειδικευμένων

υπηρεσιών αποτελεί λειτουργία που προϋποθέτει την ταχεία και διαρκή ανατροφοδότηση ως προς τις εν λόγω ανάγκες και τη συγκρότηση διαφορετικών επιπέδων παρέμβασης, για την προώθηση σύνθετων ενεργειών (Αμίτσης, 2001α, Hastings and Saunders, 2001). Ο εκσυγχρονισμός του ελληνικού μοντέλου κοινωνικών υπηρεσιών προϋποθέτει, κατ' αρχάς, τη σύνδεσή τους με τις παροχές εισοδηματικής ενίσχυσης, που χορηγούνται από το σύστημα κοινωνικής ασφάλειας (Αμίτσης, 2001β, Κρεμαλής, 1991), και την οργανωτική τους αναδιάρθρωση κατά τρόπο ώστε να περιοριστεί η κεντρική διοίκηση στην επιτελική λειτουργία σχεδιασμού και εποπτείας των υπηρεσιών. Περαιτέρω, απαιτείται να εισαχθούν τεχνικές διαχείρισης και αξιολόγησης των κοινωνικών υπηρεσιών και, κατ' επέκταση, να προσαρμοστούν στις εξελισσόμενες ανάγκες των ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων, διασφαλίζοντας παράλληλα τον συντονισμό και τη δικτύωση μεταξύ δημόσιων, ιδιωτικών και εθελοντικών φορέων (Αμίτσης, 2001α).

Η κοινωνική διοίκηση επικαλείται –και οφείλει να αποδεικνύει διαρκώς και εμπράκτως– τη βέλτιστη γνώση των αντικειμενικών συλλογικών αναγκών, προκειμένου να εξυπηρετήσει το δημόσιο συμφέρον, όπως αυτό οριοθετείται από τα κατοχυρωμένα κοινωνικά δικαιώματα. Η διάγνωση και η αναγνώριση των κοινωνικών αναγκών από τη διοίκηση «δεν είναι αυτόματη, αλλά αποτελεί κατασκευή, βάσει του οποίου η διοίκηση νομιμοποιεί τη δράση και τις επιλογές της» (Σπανού, 2000). Η ανάθεση στην πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση της διαδικασίας καταγραφής και πρώτης αξιολόγησης των κοινωνικών αναγκών, κατ' εξοχήν των συνδεόμενων με τα σύνθετα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού, εξασφαλίζει, χάρη στην εγγύτητα και τον ιδιαίτερο τύπο νομιμοποίησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έναντι του διοικούμενου, ένα στοιχείο γεφύρωσης του χάσματος επιρροής μεταξύ κοινωνικών υπηρεσιών και πολίτη, αλλά και ενίσχυσης της αντικειμενικότητας ως προς τη διάγνωση των πραγματικών κοινωνικών αναγκών. Η μείωση του κρατικού συγκεντρωτισμού και ο εκδημοκρατισμός των κρατικών λειτουργιών, ως πάγια επιχειρήματα υπέρ της ενίσχυσης του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποκτούν λοιπόν στην περίπτωση των κοινωνικών υπηρεσιών ένα προνομιακό πεδίο εφαρμογής.

Προϋποθέσεις για την αποτελεσματικότητα των κοινωνικών υπηρεσιών αποτελούν ο συντονισμός και η συμπληρωματικότητα. Κατ' εξοχήν στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, όπου τα χρηματοδοτικά ελλείμματα συνιστούν βασικό παράγοντα αναδιάρθρωσης των μηχανισμών του κοινωνικού κράτους (Σακελλαρόπουλος, 1999, Κοντιάδης, 2004), η ανάγκη συντονισμού και λειτουργικής σύνδεσης των δομών και προγραμμάτων εμφανίζεται επιτακτική για την ταχύτερη, αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των διαθέσιμων μέσων (Παυλόπουλος, 1983). Εξάλλου, τα ελλείμματα συντονισμού της διοικητικής δράσης επιφέρουν σοβαρότερες δυσλειτουργίες όταν άπτονται δημοσίων πολιτικών, που εκ του αντικειμένου τους αναπόφευκτα είναι διυπουργικές και οριζόντιες, διατρέχοντας εγκάρσια την τομεακή οργανωτική δομή της δημόσιας διοίκησης, όπως στην περίπτωση των πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, αλλά και ευρύτερα των κοινωνικών πολιτικών. Οι εν λόγω οριζόντιες πολιτικές «δεν έχουν απαραίτητα ένα θεσμικό σημείο αναφοράς, αλλά πρέπει να υλοποιηθούν με ολοκληρωμένο τρόπο, προσανατολισμένο στους αποδέκτες τους, με αποφυγή επικαλύψεων, κενών ή αμοιβαίας εξουδετέρωσης» (Σπανού, 2003).

Η ανάπτυξη του δικτύου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών συνέβαλε στην οριζόντια δικτύωση όλων των δομών κοινωνικής πολιτικής που δραστηριοποιούνται σε τοπικό επίπεδο, εξασφαλίζοντας τη δυνατότητα συντονισμού των διασυνδεόμενων υπηρεσιών τόσο σε επίπεδο πρωτοβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης όσο και σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης. Το δίκτυο επιτελεί μια σειρά αλληλένδετων λειτουργιών όσον αφορά την ανάδειξη του προνομιακού ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, τη διάγνωση και αναγνώριση των κοινωνικών αναγκών, την εξατομικευμένη προσέγγιση των ατόμων που απειλούνται ή

πλήττονται από κοινωνικό αποκλεισμό, τον οριζόντιο συντονισμό και την επικοινωνία των κοινωνικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο και την αποτελεσματική οργάνωση του κάθετου συντονισμού. Ωστόσο, η συγκρότησή του ως υποσυστήματος του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας ανέδειξε τα όριά του, στο μέτρο που δεν επέτρεψε τη συνέργεια και τη συνεκτική θεώρηση πέρα από τα στεγανά, σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης. Επό αυτό το πρίσμα, προτείνεται ο εξορθολογισμός του υφιστάμενου οργανωτικού μοντέλου, με τη συνέργεια του υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και του υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης στον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση του δικτύου.

Το προτεινόμενο οργανωτικό μοντέλο αποτελεί προσαρμογή του υφιστάμενου οργανωτικού σχήματος του δικτύου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών, με τη διαφορά ότι οι δράσεις των αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών του συντονίζονται από μια διυπουργική επιτροπή, στην οποία μετέχουν στελέχη των αρμόδιων Διευθύνσεων των υπουργείων Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Κατ' αυτό τον τρόπο, η οριζόντια δικτύωση συναρμόζεται με σταθερούς κόμβους διαβούλευσης για την αντιμετώπιση των συντονιστικών ελλειμμάτων. Πρόκειται για ένα αποκεντρωμένο δίκτυο, το οποίο, ενώ υπόκειται σε κρατικό έλεγχο και εποπτεία, εντούτοις χαρακτηρίζεται από τη λειτουργική αυτοτέλεια των κοινωνικών υπηρεσιών που το απαρτίζουν. Συνεπώς, ο σχεδιασμός, ο συντονισμός και ο έλεγχος των δραστηριοτήτων του δικτύου θα είναι συγκεντρωμένοι σε κεντρικό επίπεδο, ενώ η υλοποίηση θα ανήκει κατ' αποκλειστικότητα σε δήμους ή δημοτικές επιχειρήσεις. Σε τοπικό επίπεδο δραστηριοποιούνται οι αποκεντρωμένες κοινωνικές υπηρεσίες, που δημιουργούν τοπικά δίκτυα για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και την προώθηση στην απασχόληση ευπαθών ομάδων του πληθυσμού.

Ο συντονισμός των δράσεων των αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών πραγματοποιείται με τη χρήση του πληροφοριακού συστήματος του δικτύου, το οποίο διαμορφώνει τους απαραίτητους διαύλους αμφίδρομης επικοινωνίας της κορυφής του δικτύου (κεντρική διοίκηση) με κάθε αποκεντρωμένη κοινωνική υπηρεσία. Εν προκειμένω, αναδεικνύεται η σημασία της αξιοποίησης των νέων τεχνολογιών για την εφαρμογή σύνθετων οργανωτικών προτύπων και μεθόδων άσκησης διοίκησης, αλλά και για την ενίσχυση της συνέργειας μεταξύ διαφορετικών τομέων και επιπέδων διοίκησης (Κοντιάδης και Απίστουλας, 2006). Εξάλλου, το διυπουργικό συντονιστικό όργανο, εκτός από τον έλεγχο και τον συντονισμό, θα αναλάβει την υποστήριξη της δράσης των αποκεντρωμένων κοινωνικών υπηρεσιών.

Η σταδιακή απομάκρυνση από το παραδοσιακό, συγκεντρωτικό, ιεραρχικά διαρθρωμένο μοντέλο οργάνωσης της κοινωνικής διοίκησης, ενόψει των νέων κοινωνικών κινδύνων και αναγκών, των χρηματοδοτικών ελλειμμάτων, αλλά και της μειωμένης αποτελεσματικότητας των κατακερματισμένων κοινωνικών υπηρεσιών, αναδεικνύει τη σημασία ενός νέου κοινωνικού ρόλου για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η ανακατανομή των μορφών και των πεδίων παρέμβασης μεταξύ κράτους, αγοράς και κοινωνίας πολιτών συνδυάζεται με την αναδιάρθρωση της σχέσης μεταξύ κεντρικού κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η κεντρική κοινωνική διοίκηση τείνει να επικεντρώσει τη δράση της στο επιτελικό επίπεδο, σχεδιάζοντας δημόσιες πολιτικές, εποπτεύοντας δομές, τυποποιώντας τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα και τις προδιαγραφές υλοποίησης και αξιολογώντας προγράμματα κοινωνικής πολιτικής που δικτυώνονται και αναπτύσσονται σε τοπικό επίπεδο. Οι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης αναλαμβάνουν τόσο την "απογραφή" της προσφοράς και της ζήτησης στον κοινωνικό τομέα όσο και την παροχή προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών, διασφαλίζοντας τα αναγκαία δεδομένα για τον σχεδιασμό και διασυνδέοντας ταυτόχρονα τις επιμέρους δομές.

Ο περαιτέρω εξορθολογισμός του οργανωτικού μοντέλου προϋποθέτει κατ' αρχάς την αντιμετώπιση των επικαλύψεων που παρατηρούνται στις παράλληλες δράσεις δικτύωσης των υπουργεί-

ων Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας και Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και την ανάπτυξη μεταξύ τους συνεργειών και συντονισμού. Επιπλέον, επιβεβλημένη καθίσταται η επέκταση του διευρυμένου πλέον δικτύου αποκεντρωμένων υπηρεσιών, ώστε να καλύπτεται η επικράτεια σε όλη της την έκταση. Σε συνάρτηση με τα προηγούμενα, αναγκαία κρίνεται η αναβάθμιση των προσόντων και δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού, ώστε να επιτευχθεί η πλήρης αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει το οργανωτικό μοντέλο του δικτύου κοινωνικών υποστηρικτικών υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο.

Σημειώσεις:

- 1) Δεν θα ήταν τόσο άστοχο να επιχειρηθεί μια “σημειολογική” προσέγγιση της μετονομασίας του υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων σε υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας. Η χρήση του ευρύτερου όρου “κοινωνική προστασία” αντί του όρου “κοινωνικών ασφαλίσεων” συμβολίζει μια τάση επέκτασης των αρμοδιοτήτων του σε πεδία που ανήκουν στο υπουργείο Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ενόψει ακριβώς της αναγκαιότητας διασύνδεσης και συντονισμού δράσεων, κατ’ εξοχήν μπροστά στα πολυδιάστατα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού, και της άμεσης συσχέτισής τους με τα προβλήματα στην απασχόληση.
- 2) Μείζον ζήτημα δημόσιας πολιτικής, που προκάλεσε επί μακρόν ενδιαφέροντα επιστημονικό και πολιτικό διάλογο, αποτέλεσε η θεσμική οργάνωση του συστήματος επαγγελματικής κατάρτισης με βάση δύο σχετικά αυτόνομα υποσυστήματα, υπαγόμενα αφ’ ενός στο υπουργείο Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (αρχική επαγγελματική κατάρτιση) και αφ’ ετέρου στο υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (συνεχιζόμενη επαγγελματική κατάρτιση), χωρίς να υφίσταται ενιαίος φορέας συντονισμού και σχεδιασμού (Κοντιάδης 2001, Αμίτσης 2000).
- 3) Βλ. υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα “Υγεία-Πρόνοια”, 2000-2006, Μέτρο 3.1: Εξειδίκευση κριτηρίων, Διαχειριστική Αρχή/Μονάδα Α’: Προγραμματισμού και αξιολόγησης, ιδίως σελ. 13 επ.
- 4) Το σχέδιο δράσης περιλαμβάνεται στο τεχνικό δελτίο έργου που υποβάλλουν οι υποψήφιοι φορείς υλοποίησης (δήμοι ή δημοτικές επιχειρήσεις) στη Διαχειριστική Αρχή, προκειμένου να ενταχθούν στο δίκτυο. Η Διαχειριστική Αρχή αξιολογεί τη συμβατότητα των υποψήφιων προς ένταξη στο δίκτυο κοινωνικών υπηρεσιών με βάση το εθνικό και κοινοτικό Δίκαιο.
- 5) Βλ. την από 08/08/2005 πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος της Διαχειριστικής Αρχής του Ε.Π. «Υγεία-Πρόνοια», 2000-2006 με θέμα: “Πρόσκληση για υποβολή προτάσεων στο Ε.Π. «Υγεία-Πρόνοια», 2000-2006, στον Άξονα Προτεραιότητας 3 “Πρόνοια”, στο Μέτρο 3.1 “Ενέργειες υποστήριξης ατόμων που απειλούνται ή πλήττονται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας στο πλαίσιο των δράσεων του Δικτύου Κοινωνικών-Υποστηρικτικών Υπηρεσιών σε τοπικό επίπεδο”, με συγχρηματοδότηση 75% από το ΕΚΤ.
- 6) Βλ. υπ’ αριθμ. 5387/08.10.2001 Υ.Α. «Σύστημα διαχείρισης, παρακολούθησης, αξιολόγησης και ελέγχου ενεργειών παροχής συνοδευτικών υποστηρικτικών υπηρεσιών συγχρηματοδοτούμενων από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) στο πλαίσιο του Γ’ ΚΠΣ (2000-2006)» (ΦΕΚ 1344 Β’ 18/10/2001), όπως τροποποιήθηκε από την υπ’ αριθμ. 112810 Υ.Α. (ΦΕΚ 785 Β’ 26/06/2002).
- 7) Οι επωφελούμενοι από τις ενέργειες των συνοδευτικών υποστηρικτικών υπηρεσιών ενδεικτικά είναι: α) Άτομα με αναπηρίες, β) Παλινοσούοντες, πρόσφυγες, γ) Μετανάστες, δ) Αποφυλακισμένοι κ.λπ., βλ. Άρθρο 3 “Ωφελούμενοι ενεργειών παροχής συνοδευτικών υποστηρικτικών υπηρεσιών”, υπ’ αριθμ. 5387/08.10.2001 Υ.Α., ό.π.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Αμίτσος Γ., (2000), *Θεσμοί και πολιτικές επαγγελματικής κατάρτισης*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Αμίτσος Γ., (2001α), *Αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας - Το ελληνικό μοντέλο των κοινωνικών υπηρεσιών και η ευρωπαϊκή εμπειρία*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Αμίτσος Γ., (2001β), *Η θεσμική κατοχύρωση των ελαχίστων ορίων διαβίωσης στην ελληνική και διεθνή έννομη τάξη*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Ανακοίνωση της Επιτροπής, (2000), *Τοπική δράση για την απασχόληση. Η τοπική διάσταση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση*, COM (2000) 196, τελικό.
- Argyriades D., (1991), 'Bureaucracy and debureaucratization', in: Farazmand A. (ed.) *Handbook of comparative and development public administration*, p.p. 567-585, New York: Marcel Dekker.
- Bauman Z., (2005), *Σπαταλημένες ζωές. Οι απόβλητοι της νεωτερικότητας*, Αθήνα: Κατάρτι.
- Bevir M., and Rhodes R.A.W., (2001), 'A decentered theory of governance: Rational choice, institutionalism, and interpretation', Berkeley: <http://repositories.cdlib.org/igs/WP2001-10>, p. 33.
- Bevir M., and Rhodes R.A.W., (2003), «Αναλύοντας τα δίκτυα: Από τις τυπολογίες των θεσμών στις αφηγήσεις των πεποιθήσεων», *Επιστήμη και Κοινωνία* 10:21-56.
- Borzel T.J., (1998), 'Organizing Babylon: On the different conceptions of policy networks', *Public Administration* 76:253-273.
- Bowring F., (2000), 'Social exclusion: Limitations of the debate', *Critical Social Policy* 3:307-330.
- Byrne D., (1999), *Social exclusion*, Buckingham: Open University Press.
- Γιαννίτσος Τ., (2005), *Η Ελλάδα και το μέλλον: Πραγματισμός και ψευδαισθήσεις*, Αθήνα: Πόλις.
- Chevallier J., (1993), *Διοικητική επιστήμη*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Currie J., (2005), *The take-up of social benefits*, IZA Discussion Paper No 1103, Institute for the Study of Labour, www.iza.org.
- Δεμοίρου Η., Καραχρήστου Θ., Καλατζής Ν. και Μοίρου Α., (2003), *Αναδιοργάνωση της πρωτοβάθμιας κοινωνικής φροντίδας*, Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.
- Duffy K., (1999), «Ευκαιρία και κίνδυνος: Οι δύο κεντρικές απόψεις που ανακύπτουν από τα αποτελέσματα της πρώτης φάσης της πρωτοβουλίας Ανθρώπινη Αξιοπρέπεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός», στο: Σπανού Ε., (επιμ.), *Ανθρώπινη, αξιοπρέπεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, σ.σ. 69-103, Αθήνα: Gutenberg.
- Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), (2005), *Κοινωνική πολιτική και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Παρούσα κατάσταση και προοπτικές*, Αθήνα.
- Eriksen E., (2001), 'Governance or democracy? The White Paper on European Governance', in: Joerges C., Meny Y. and Weiler J.H., (eds), *Symposium: Responses to the European Commission's White Paper on Governance*, p.p. 3-23, European University Institute.
- Handler J., (1996), *Down from bureaucracy. The ambiguity of privatization and empowerment*, Princeton: Princeton University Press.
- Hastings R. and Saunders R., (2001), 'Strategies for police accountability and community

- empowerment', in: Robson P. and Kjonstad A., (eds), *Poverty and the law*, p.p. 35-55, Oxford: Hart.
- ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ, (2002), *Από την κοινωνική ευπάθεια στον κοινωνικό αποκλεισμό*, (επιστ. υπεύθ. Δ. Παπαδοπούλου), Αθήνα.
- Καλλίνικος Γ., (1995), «Η εποχή των πληροφοριών: Κείμενα και αντικείμενα στη μεταβιομηχανική κοινωνία», στο: Τσιβάκου Ι., (επιμ.), *Δράση και σύστημα*, σ.σ. 17-35, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Καρκατσούλης Π., (2001), «Η διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις», *Επιστήμη και Κοινωνία* 7:205-224.
- Καρκατσούλης Π., (2004), *Το κράτος σε μετάβαση. Από τη "διοικητική μεταρρύθμιση" και το "νέο δημόσιο μανάτζμεντ" στη "διακυβέρνηση"*, Αθήνα: Σιδέρης.
- Κοντιάδης Ξ., (2001), «Θεσμικά προβλήματα και προοπτικές μεταρρυθμίσεων του συστήματος επαγγελματικής κατάρτισης», στο: Κοντιάδης Ξ., *Μεταμορφώσεις του κοινωνικού κράτους στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*, σ.σ. 183-212. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κοντιάδης Ξ., (2004), *Συνταγματικές εγγυήσεις και θεσμική οργάνωση του συστήματος κοινωνικής ασφάλειας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Κοντιάδης Ξ. και Απίστουλας Δ., (2006), *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*, Αθήνα: Παπαζήσης (υπό έκδοση).
- Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., (2000), *Ο θεσμός της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως και η διοικητική οργάνωση του κράτους*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Κρεμαλής Κ., (1991), *Το δικαίωμα του ατόμου για κοινωνική πρόνοια*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Α., (1992), *Η οργάνωση της κυβέρνησης: Ζητήματα συνοχής και διαφοροποίησης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης Α., (2004), *Κράτος και κοινωνία πολιτών*, Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.
- Μακρυδημήτρης Α., Λιβεράκος Π. και Παπαδημητρίου Κ., (2004), «Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση: Η πρόσκληση της αναδιοργάνωσης», *Δήμος* 1:5-37.
- Μιχαλόπουλος Ν., (1994), *Οργανωτικός σχεδιασμός στο πλαίσιο της θεωρίας των οργανώσεων*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Μιχαλόπουλος Ν., (2003), *Από τη δημόσια γραφειοκρατία στο δημόσιο management*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η., (2002), «Κοινωνική φροντίδα και τοπικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση της ανεργίας και του κοινωνικού αποκλεισμού», στο: Νικολακοπούλου-Στεφάνου Η. και Αμίτση Γ., (επιμ.), *Μελέτες κοινωνικού δικαίου και κοινωνικής πολιτικής*, σ.σ. 271-299, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Παναγιωτόπουλος Ν., (2005), *Η οδύνη των ανέργων*, Αθήνα: Πολύτροπον.
- Πασσάς, Α. και Τσέκος Θ., (2005), «Οκτώ προϋποθέσεις για αποτελεσματική διακυβέρνηση», *Ελευθεροτυπία* 9.12.2005.
- Παυλόπουλος Π., (1983), *Μαθήματα διοικητικής επιστήμης: Το διοικητικό φαινόμενο στο πλαίσιο της θεωρίας των οργανώσεων*, τεύχ. 1, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Paugam S., (1998), 'Poverty and social exclusion: a sociological view', in: Rhodes M. and Meny

- Υ., (eds), *The future of european welfare. A new social contract?*, p.p. 41-63, London: Macmillan.
- Ροζανβαλόν Π., (2001), *Το νέο κοινωνικό ζήτημα*, Αθήνα: Μεταίχιμο.
- Σακελλαρόπουλος Θ., (1999), «Αναζητώντας το νέο κοινωνικό κράτος», στο: Σακελλαρόπουλος Θ., (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους*, σ.σ. 23-67, Αθήνα: Κριτική.
- Σκαμνάκης Χ., (2003), «Ο ρόλος των φορέων της Αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας», *Διδακτορική διατριβή*, Αθήνα.
- Σπανού Ε., (1999), «Πρόλογος», στο: Σπανού Ε., (επιμ.), *Ανθρώπινη αξιοπρέπεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, σ.σ. 15-24, Αθήνα: Gutenberg.
- Σπανού Κ., (1992), *Οργάνωση και εξουσία: Προβλεψιμότητα και διαφάνεια στη δημόσια διοίκηση*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπανού Κ., (2000), *Διοίκηση, πολίτες και δημοκρατία*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπανού Κ., (επιμ.), (2003), «Δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών», *αδημοσίευτη μελέτη*, Αθήνα.
- Σπανού Κ., (2005), *Η πραγματικότητα των δικαιωμάτων. Κρατικές πολιτικές και πρόσβαση σε υπηρεσίες*, Αθήνα: Σαββάλας.
- Starkey F., (2003), 'The empowerment debate: Consumerist, professional and liberational perspectives in health and social care', *Social Policy and Society* 2:273-284.
- Σωτηρέλης Γ., (2002), *Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Προκλήσεις και προοπτικές μετά τη συνταγματική αναθεώρηση*, Αθήνα: Σιδεράτος.
- Τράντας Γ., (2004), *Η τοπική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής: Ευρωπαϊκή Ένωση – Ελλάδα*, Αθήνα: ΙΣΤΑΜΕ-Α. Παπανδρέου.
- Τριανταφυλλοπούλου Α., (2004), *Οι επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.
- Τσάτσος Δ., (1993), *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμ. Β', *Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, Αθήνα- Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, (2005), *Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη, 2005-2006 (ΕΣΔΚΕ)*, Αθήνα.
- Φερώνας Α., (2004), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός σε Ευρώπη και Ελλάδα: Έννοιες, αντιλήψεις, πολιτικές*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Φερώνας Α., (2005), «Οι τοπικοί φορείς στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού: Προβλήματα και προοπτικές», στο: Τσομπάνογλου Γ.Ο., Κορρέ Γ. και Γιαννοπούλου Ι. (επιμ.), *Κοινωνικός αποκλεισμός και πολιτικές ενσωμάτωσης*, σ.σ. 291-314, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Φερώνας Κ., (2001), «Η καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού σε τοπικό επίπεδο», *Διδακτορική διατριβή*, Αθήνα.
- Χλέπας Ν.Κ., (1999), *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Ψυχοπαίδης Κ. και Γετίμης Π., (1989), *Ρυθμίσεις τοπικών προβλημάτων*, Αθήνα: Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών.