

Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 7 (2017)

Κοινωνική Πολιτική Τεύχος 7



Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο, η υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας τα χρόνια της κρίσης

Σκαμνάκης Χριστόφορος, Αναστάσιος Χάρδας

doi: [10.12681/sp.14167](https://doi.org/10.12681/sp.14167)

Copyright © 2017, Σκαμνάκης Χριστόφορος, Αναστάσιος Χάρδας



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Χριστόφορος Σ., & Χάρδας Α. (2017). Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο, η υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας τα χρόνια της κρίσης. *Κοινωνική Πολιτική*, 7, 25-42. <https://doi.org/10.12681/sp.14167>

Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο, η υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας τα χρόνια της κρίσης

Σκαμνάκης Χριστόφορος,

Επίκουρος Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Δρ. Χάρδας Αναστάσιος,

πανεπιστημιακός υπότροφος, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Περίληψη

Οι περιοριστικές πολιτικές λιτότητας και η ύφεση δοκιμάζουν τις αντοχές της κοινωνικής πολιτικής. Κατά την περίοδο που οι ανάγκες για κοινωνική προστασία αυξάνουν, οι πόροι βαίνουν μειούμενοι. Στο τοπικό επίπεδο υλοποιούνται μια σειρά από παρεμβάσεις που αποτυπώνουν τον προσανατολισμό και τον χαρακτήρα της κοινωνικής προστασίας.

Στην Ελλάδα οι δήμοι συμβάλουν στην ύφανση του πλέγματος κοινωνικής προστασίας. Η κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο στηρίζεται σε δύο βασικούς χρηματοδοτικούς πυλώνες που λειτουργούν συμπληρωματικά και συνθέτουν το φάσμα των παροχών και υπηρεσιών. Ο πρώτος πυλώνας αφορά δαπάνες που αναλαμβάνουν οι ίδιοι οι ΟΤΑ από τον προϋπολογισμό τους. Σε αυτόν εντοπίζεται σχετική αυτονομία ως προς τις επιλογές και τις κατευθύνσεις ενώ υποστηρίζεται κυρίως από κρατικές επιχορηγήσεις και συμπληρώνεται από τοπικούς πόρους. Ο δεύτερος πυλώνας αφορά χρηματικές εισροές που προέρχονται από πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Οι χρηματοδοτήσεις αυτές διέπονται εν γενεί από αυστηρό ρυθμιστικό πλαίσιο και κανόνες και κατευθύνονται σε συγκεκριμένες δράσεις που καθορίζονται από τα εκάστοτε Επιχειρησιακά Προγράμματα.

Παρακολουθώντας την εξέλιξη των δύο πυλώνων κοινωνικής πολιτικής καταλήγουμε σε συγκεκριμένα συμπεράσματα αναφορικά με το πρότυπο της κοινωνικής προστασίας που αναπτύσσεται στο τοπικό επίπεδο και συμπεραίνουμε προοπτικές και τυχόν αδυναμίες του. Συγκεκριμένα, από τη μία πλευρά οι παρεμβάσεις στο τοπικό επίπεδο διευρύνονται, ωστόσο από την άλλη πλευρά ανακύπτουν ερωτήματα, αναφορικά με τις στοχεύσεις και τις προοπτικές της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Οι απαντήσεις που δίνονται στο παρών άρθρο αποσαφηνίζουν το παράδειγμα κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο στη σύγχρονη Ελλάδα της κρίσης.

Abstract

The restrictive policies of austerity and the ensuing recession put into severe stress the resilience of social policy in Greece. During a period in which the needs for social protection have been increasing, the available resources for this type of policy have been diminishing. At the local level, a series of interventions that reflect the reorientation and new philosophy of social protection are being implemented. The Municipalities in Greece contribute to the implementation of a social safety net. Social policy at the local level operates through two key financial pillars, which complement and make up the range of benefits and services offered. The first pillar concerns costs incurred by the local authorities themselves and are part of their own budget. We observe significant autonomy concerning the choices and directions of the policy actions supported by the first pillar, which are financially backed by central government grants, whilst some meagre local resources also complement this pillar. The second pillar concerns cash inflows from the Structural Funds of the European Union (EU). This type of funding is governed by strict regulatory frameworks and rules and is directed to specific policy actions in accordance to the relevant Operational Programmes. Observing the evolution of both social policy pillars we arrive at certain conclusions concerning the model of social protection developed at the local level and we make certain estimates about prospects and weaknesses. Thus, on the one hand social policy interventions are being expanded, on the other hand however many questions arise regarding the targets and prospects of social policy at the local level. The answers provided in the current article illustrate the paradigm of social protection at the local level in contemporary, crisis-ridden Greece.

Εισαγωγή

Οι άμεσες επιπτώσεις της κρίσης αποτυπώνονται στο σύνολο των δεικτών που αφορούν ανάγκες για κοινωνική προστασία. Η ανεργία βρίσκεται σε ιστορικά υψηλά για τη χώρα με σταθερά ποσοστά πάνω από 25% ενώ ειδικά η ανεργία των νέων βρίσκεται γύρω από την περιοχή του 60%. Ταυτόχρονα τα εισοδήματα μειώνονται δραστικά ενώ ο κίνδυνος φτώχειας αφορά ολοένα και μεγαλύτερα τμήματα του πληθυσμού. Συγκεκριμένα, μεταξύ 2009 και 2014 το μέσο εισόδημα στη χώρα μειώνεται κατά 37% γεγονός που οδηγεί στην αύξηση του ποσοστού φτώχειας από 18% το 2009 σε 49% το 2013 (με σταθερές τιμές 2007), (Παπαθεοδώρου 2016). Η αστεγία, η απώλεια ασφαλιστικών δικαιωμάτων και ευρύτερα η περαιτέρω απορρύθμιση της κοινωνικής προστασίας θεμελιώνει την υποβάθμιση της ήδη υπολειμματικής κοινωνικής πολιτικής (Κουζής,2016 Kourachanis, 2015).

Ειδικότερα στο τοπικό επίπεδο πολλαπλά είναι τα προσκόμματα και οι περιορισμοί που τίθενται από το *διπλό έλλειμμα* κοινωνικής πολιτικής και αυτονομίας δράσης των τοπικών φορέων που είναι οι Δήμοι. Πρόκειται για την ταυτόχρονη αδυναμία, που εμποδίζει την οργάνωση ολοκληρωμένων δομών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Από τη μια πλευρά, τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων στην αυτοδιοίκηση δεν έχουν ακόμη κατορθώσει να διαμορφώσουν περιβάλλον ουσιαστικής απεξάρτησης των αυτοδιοικητικών θεσμών από το κεντρικό κράτος (Hlepas, 2009; Σκαμνάκης και Πανταζόπουλος, 2015, Psycharis, Zoi and Plioroulou, 2016). Παράλληλα, από την άλλη πλευρά, η κοινωνική προστασία όπως αυτή οργανώνεται κεντρικά, αποδίδει ανεμικά αποτελέσματα αφήνοντας σημαντικά κενά (Petmesidou and Guillen, 2014). Οι μηχανισμοί της βρίσκονται σε αδυναμία να καλύψουν τις ανάγκες και ελάχιστα κατορθώνουν να ανταποκριθούν στο ρόλο τους (Δαφέρμος και Παπαθεοδώρου, 2011).

Με πλαίσιο το διπλό αυτό έλλειμμα οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί επιχειρούν να διευρύνουν την παρέμβασή τους στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας, συμμετέχοντας στην απάντηση αναφορικά με τις κοινωνικές επιπτώσεις των περιοριστικών πολιτικών και της κρίσης που τις συνόδεψαν έως σήμερα. Οι σύγχρονες παρεμβάσεις τους προσανατολίζονται στην κάλυψη έκτακτων αναγκών. Παράλληλα υποστηρίζεται η λειτουργία των δομών φροντίδας που έχουν ήδη αναπτυχθεί. Το συμπέρασμα που προκύπτει είναι ότι τα σύγχρονα δεδομένα οδηγούν σε αναδιάταξη και αναπροσανατολισμό της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ όταν ταυτόχρονα διαπιστώνεται αβεβαιότητα ως προς τη διατήρησή τους για το εγγύς μέλλον.

Με το άρθρο αυτό φωτίζουμε τον τρόπο με τον οποίο εξελίσσεται η κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ στη σύγχρονη Ελλάδα της κρίσης. Ταυτόχρονα αναδεικνύουμε την αλλαγή παραδείγματος κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο συμβάλλοντας στη συζήτηση για την κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, σήμερα και στο εγγύς μέλλον, στις στοχεύσεις και τις κατευθύνσεις της σε μια περίοδο που οι ανάγκες πολλαπλασιάζονται σε αντίθεση με τους πόρους οι οποίοι διαρκώς περιορίζονται.

Προκειμένου να αναλύσουμε το ρόλο της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής λάβαμε υπόψη μας τις δαπάνες που κατευθύνονται στην κοινωνική προστασία. Για τον λόγο αυτό κάναμε χρήση των δαπανών κατά έτος, όπως καταγράφονται ανά κωδικό και συγκεντρώνονται στη σχετική πληροφοριακή βάση δεδομένων του Υπουργείου των Εσωτερικών. Η συγκεκριμένη διαδικασία έχει διάρκεια ζωής μόλις τέσσερα χρόνια και για το λόγο αυτό τα διαθέσιμα δεδομένα είναι ακόμη περιορισμένα. Προκειμένου να δημιουργηθεί βάση σύγκρισης, καταφύγαμε στη χρήση δεδομένων από την ΕΛΣΤΑΤ η οποία είχε κατά το πρόσφατο παρελθόν την ευθύνη συγκέντρωσης των σχετικών στοιχείων για το σύνολο των δήμων και κοινοτήτων, πριν από τις συνενώσεις που επέφερε ο ν.3852/10. Οι δαπάνες αυτές αφορούν τους τακτικούς προϋπολογισμούς των ΟΤΑ σε επίπεδο συνόλου χώρας και για τους 325 δήμους. Πρόκειται για τον πρώτο και βασικό πυλώνα χρηματοδότησης των ΟΤΑ, όπου εντοπίζεται και η σχετική αυτονομία που διαθέτουν προκειμένου να ανταποκριθούν

στις τοπικές κοινωνικές ανάγκες. Ο δεύτερος χρηματοδοτικός πυλώνας συγκροτείται από τους πόρους των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και έχουν ως δικαιούχους τους ΟΤΑ. Η παράμετρος αυτή αναδεικνύεται εξαιρετικής χρησιμότητας αφού αναδεικνύει τη βαρύτητα και τον προσανατολισμό των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, στο πεδίο αυτό οι στοχεύσεις σχεδιάζονται κεντρικά με τους ΟΤΑ να διαθέτουν σχετικά περιορισμένο ρόλο. Η προσοχή μας εστιάζει στην ποσοτική διάσταση και ειδικά στις δαπάνες και παρακάμπτει την ανάλυση των επιμέρους πολιτικών και δράσεων. Πρόκειται για το πρώτο βήμα της ανάλυσης προκειμένου να φωτιστούν οι μεταβολές των βασικών μεγεθών. Όπως θα φανεί και παρακάτω, τα συμπεράσματα που προκύπτουν θεμελιώνουν την απάντηση στην αρχική μας υπόθεση.

Το άρθρο αποτελείται από δύο κύρια τμήματα, το πρώτο αφορά τη θεωρητική θεμελίωση της υπο-κλιμάκωσης (rescaling) της κοινωνικής πολιτικής. Στο τμήμα αυτό εξετάζεται ο πυρήνας του επιχειρήματος για τη μετακύλιση της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο καθώς και η αξιολόγηση της επίδρασης αυτής της διαδικασίας στις κοινωνικές πολιτικές. Ο τρόπος με τον οποίο η κρίση επιδρά στα βασικά μεγέθη της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο στη χώρα μας, παρουσιάζεται στο δεύτερο τμήμα. Βλέπουμε τα πεδία παρέμβασης και τις πολιτικές των ΟΤΑ στο σύνολό τους και ως ένα βαθμό, ο τρόπος που αντιλαμβάνονται και ανταποκρίνονται στις έκτακτες συνθήκες που διαμορφώνει η κρίση. Το άρθρο ολοκληρώνεται με σύντομες συμπερασματικές παρατηρήσεις οι οποίες απορρέουν από τη σύνθεση της θεωρητικής και εμπειρικής διερεύνησης. Στο τελευταίο αυτό τμήμα καταλήγουμε σε επισημάνσεις αναφορικά με τον χαρακτήρα του παραδείγματος κοινωνικής προστασίας που αναπτύσσεται στο τοπικό επίπεδο και οικοδομείται γύρω από την αυτοδιοίκηση.

“Υπο-κλιμάκωση” της κοινωνικής πολιτικής

Η υπο-κλιμάκωση των παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας δεν αφορά αποκλειστικά το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής αλλά εντοπίζεται σε διάφορες εκφάνσεις των δημόσιων πολιτικών της σύγχρονης ευρωπαϊκής πραγματικότητας (Loughlin, et al. 2010). Η ανάπτυξη υπο-εθνικών θεσμών διακυβέρνησης γίνεται υπό την επίκληση της ενδυνάμωσης της τοπικής δημοκρατίας, της υποστήριξης των τοπικών θεσμών αλλά και της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων ειδικά μέσω της εμπέδωσης ‘από τα κάτω’ (‘bottom-up’) διαδικασιών (Kazeron,2008). Ωστόσο δεν θα πρέπει να αγνοηθεί η βασίμη κριτική η οποία αποδίδει την ενίσχυση της ίδιας διαδικασίας στην απόσυρση του κράτους από μια σειρά πεδίων και τη συρρίκνωση της παρέμβασής του υπό την ευρύτερη πίεση της νέο-φιλελεύθερης ορθοδοξίας (Geddes,2010). Ταυτόχρονη διαδικασία είναι η ανάπτυξη του ρόλου υπερ-εθνικών θεσμών οι οποίοι αναλαμβάνουν ολοένα και περισσότερο την οροθέτηση

τιμήματος των δημόσιων πολιτικών (Sassen,2006). Η εκατέρωθεν μετάθεση εξουσίας από την πλευρά του κράτους προς τα “πάνω” και τα “κάτω”, δεν είναι νέα παρατήρηση, αλλά ούτε και η ταυτόχρονη επισήμανση ότι το κράτος διατηρεί την ισχύ του, ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Αυτό που κατ’ ουσία συμβαίνει είναι η διαφοροποίηση της λειτουργίας τους με κεντρικό χαρακτηριστικό την απώλεια της αποκλειστικότητας στο σχεδιασμό αλλά κυρίως στην άσκηση πολιτικής (Jessop,2004:25; Berger,2009).

Ειδικά στον ευρωπαϊκό χώρο, οι πολιτικές της Ε.Ε. τόσο σε θεσμικό όσο και σε χρηματοδοτικό επίπεδο πιέζουν τις εθνικές πολιτικές αλλά δεν τις υποκαθιστούν, κυρίως δε, δεν κατορθώνουν να υποκαταστήσουν τις εθνικές ανάγκες και προτεραιότητες (Ferrera,2005; Σακελλαρόπουλος και Οικονόμου,2010; Bertelsman.de 2015). Κεντρικό πλαίσιο αναφοράς παραμένει το κράτος μιας και μία από τις βασικές αρχές που διέπουν τη λειτουργία της Ε.Ε. από την ίδρυση της είναι η αρχή της επικουρικότητας. Η αρχή αυτή επιτάσσει ότι όποια πολιτική της ΕΕ μπορεί να υλοποιηθεί σε εθνικό επίπεδο θα πρέπει να υλοποιείται από εθνικούς ή κατά περίπτωση υπο-εθνικούς θεσμούς και όχι από θεσμούς της Ε.Ε.. Οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί αποτελούν τμήμα των επίσημων φορέων και αναλαμβάνουν μέρος των δημόσιων πολιτικών, η αυτονομία τους ρυθμίζεται κεντρικά από το κράτος, ειδικά στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Ο ρόλος και η σημασία της παρέμβασης της αυτοδιοίκησης δεν διαφεύγει του παραπάνω πλαισίου. Κατά συνέπεια, η ενίσχυση της συμβολής της αυτοδιοίκησης θα πρέπει να αναζητείται ως συνέπεια του σύγχρονου ρόλου του κράτους καθώς και του παραδείγματος της κοινωνικής πολιτικής του.

Οι πολιτικές κοινωνικής προστασίας διαφοροποιούνται στο χρόνο παράλληλα με δομικές αλλαγές που λαμβάνουν χώρα στο πεδίο των κοινωνικών αναγκών αλλά και της οικονομίας. Οι νέες κοινωνικές ανάγκες που αναφύονται υποτάσσονται στην τρέχουσα οικονομική ορθοδοξία και διαμορφώνουν τους όρους, τα μέσα και τους στόχους της κοινωνικής πολιτικής [Gough,2008]. Στο πλαίσιο αυτό η κοινωνική πολιτική βρίσκεται υπό διαρκή προσαρμογή, γύρω από ένα σχετικά σταθερό πυρήνα (Pierson, 1998, 2011). Σε κάθε περίπτωση, μεγάλες ή μικρές αλλαγές λαμβάνουν χώρα και διαφοροποιούν στοιχεία της κοινωνικής προστασίας με συνέπεια να αναδιατάσσουν το περιεχόμενο και τις στοχεύσεις των παρεμβάσεων (Hemerjick,2012). Υπό την πίεση της ύφεσης, μια σειρά αλλαγών επιβλήθηκαν σε ολόκληρο το φάσμα της κοινωνικής πολιτικής στον ευρωπαϊκό χώρο. Το πρόταγμα των “μεταρρυθμίσεων” και του “εκσυγχρονισμού” υπηρεσιών και παροχών οδηγεί σε διαφοροποίηση στοιχείων της κοινωνικής πολιτικής και μεταξύ άλλων υποδαυλίζει την υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας (Alexanrdu and Johansson, 2016). Σε κάθε περίπτωση οι αλλαγές που εφαρμόζονται αξιολογούνται από τα αποτελέσματα που παράγουν και δεν κρίνονται εκ προοιμίου θετικά ή αρνητικά.

Η ανάπτυξη τοπικών σχημάτων κοινωνικής προστασίας συνεπώς, εντάσσεται στο πλαίσιο της αναδιάταξης των συστημάτων, χωρίς βεβαίως αυτό να σημαίνει ότι αυτή συμβαίνει με την ίδια μορφή και ένταση (Andreotti and Mingioni, 2016). Η αυτοδιοίκηση διευρύνει το φάσμα της εμπλοκής της στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής χωρίς ωστόσο να επηρεάζει κρίσιμα και κεντρικά χαρακτηριστικά τους. Η αναφορά παραμένει στο εθνικό πλαίσιο και οι ρόλοι που ανατίθενται στους αυτοδιοικητικούς θεσμούς ποικίλουν. Αποσπασματικά, δεν λείπουν χωρικά εντοπισμένες παρεμβάσεις με χαρακτηριστικά εκτός του κεντρικού παραδείγματος κοινωνικής προστασίας χωρίς ωστόσο να το θέτουν σε αμφισβήτηση (Barnekov et al., 2013).

Στο παραπάνω πλαίσιο μπορούμε να δούμε τη συμμετοχή της αυτοδιοίκησης στην κοινωνική προστασία υποστηριζόμενη από δύο πυλώνες. Ο πρώτος αφορά πολιτικές που σχεδιάζονται κεντρικά και η αυτοδιοίκηση αναλαμβάνει τη διανομή τους σε δικαιούχους με ενιαία κριτήρια στη βάση δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στο σύνολο της επικράτειας. Αναπτύσσονται τοπικοί μηχανισμοί απόδοσης υπηρεσιών και παροχών με την ευθύνη των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο η εμπλοκή τους περιορίζεται σε διαχειριστικά ζητήματα, στο πλαίσιο που τίθεται από το κράτος και χωρίς αξιόλογες τοπικές διαφοροποιήσεις. Στην περίπτωση αυτή οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί αποτελούν οργανικά τμήματα του συστήματος κοινωνικής προστασίας, κυρίως ως τοπικά παραρτήματα των κεντρικών μηχανισμών και του κράτους.

Ο δεύτερος πυλώνας αφορά παρεμβάσεις όπου οι αυτοδιοικητικοί φορείς εμπλέκονται ως μέρη ευρύτερων σχημάτων σχεδιασμού και υλοποίησης παρεμβάσεων στη βάση της διακυβέρνησης της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο (Berkel and Borghi, 2008). Στις περιπτώσεις αυτές παρατηρείται διαφοροποίηση και ποικιλομορφία σε χωρική διάσταση αλλά και στους τομείς παρέμβασης. Οι χωρικά εντοπισμένες παρεμβάσεις εκτείνονται σε ευρύ φάσμα υπηρεσιών το οποίο περιλαμβάνει φροντίδα, απασχόληση αλλά και -επιδοματική κυρίως- κάλυψη υλικών αναγκών λόγω φτώχειας. Κεντρικό τους χαρακτηριστικό είναι η υπαγωγή τους στις ενεργητικές πολιτικές κοινωνικής προστασίας. Εξαρτούν δηλαδή την πρόσβαση σε παροχές και υπηρεσίες από την υιοθέτηση ενός ευρύτερου πρότυπου συμπεριφοράς και ενεργειών από την πλευρά του χρήστη. Ταυτόχρονα υλοποιούνται από συνεργατικά σχήματα, ποικίλων φορέων που αναλαμβάνουν τη διακυβέρνηση της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο (Brener, 2004:114). Η συμμετοχή των αυτοδιοικητικών θεσμών στα σχήματα αυτά, χωρίς να είναι πάντοτε απαραίτητη, παρέχει την αιγίδα των επίσημων φορέων, την παροχή υφιστάμενων υποδομών και τη θεσμική έκφραση των τοπικών κοινοτήτων. Επιπλέον, δύναται να διασφαλίζει τον δημόσιο έλεγχο και τη λογοδοσία αναφορικά με τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων ενισχύοντας τη νομιμοποίηση των ευρύτερων σχημάτων διακυβέρνησης της κοινωνικής πολιτικής (Milio, 2014:391). Ο πυλώνας αυτός βρίσκεται εκτός της σφαίρας απόλυτου ελέγχου του κράτους ενώ και η συμμετοχή των αυτοδιοικητικών θεσμών διαφοροποιείται ανά περίπτωση.

Και οι δύο πυλώνες τροφοδοτούν την υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής πολιτικής και εντάσσονται στον προβληματισμό για τον τοπικό χαρακτήρα των παρεμβάσεων. Η κοινωνική πολιτική τοπικού χαρακτήρα παράγει μια σειρά από αμφιβολίες αναφορικά με το περιεχόμενο, τις στοχεύσεις αλλά και τη συνέχεια του ευρύτερου συστήματος στο χώρο και το χρόνο. Οι τοπικές διευθετήσεις απειλούν την ενότητά του και το εκθέτουν στον κίνδυνο της χωρικής διαφοροποίησης των χαρακτηριστικών και του χαρακτήρα του (Andreotti, et.al., 2012). Η ανάπτυξη τοπικών παρεμβάσεων χωρίς ευρύτερο συντονισμό και διατοπική συνεργασία παρέχει έδαφος ανάπτυξης “τοπικών δικαιωμάτων” και υποσκάπτει περαιτέρω τη συνέχεια του συστήματος κοινωνικής προστασίας (Garcia, 2006). Επιπλέον, η τοπική διαφοροποίηση της κοινωνικής πολιτικής υπονομεύει τον καθολικό χαρακτήρα των ρυθμίσεων και ακυρώνει τα θεσμικά του στοιχεία (Trydegard, 2010). Τα διάφορα σχήματα διακυβέρνησης της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο απειλούν ακόμη και την ενότητα των ίδιων των τοπικών παρεμβάσεων αφού δεν κατορθώνουν να διασφαλίζουν την επικοινωνία και πολύ περισσότερο τη διασύνδεση των δομών και των υπηρεσιών που παρέχουν (Maggioli, 2016) ειδικά σε περιπτώσεις, όπως η ελληνική, όπου υπάρχουν δεδομένες οι σχετικές αδυναμίες (Κοντιάδης και Απίστουλας, 2008).

Η υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής πολιτικής δεν περιορίζεται απαραίτητα στο πεδίο της φροντίδας ή της κάλυψης των άμεσων βιοτικών αναγκών, ωστόσο παραμένει στο πλαίσιο των προνοιακού χαρακτήρα παρεμβάσεων. Σχήματα του θεσμού του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος εκφεύγουν από το πεδίο των πολιτικών αναδιανομής και περιορίζουν τη λειτουργία του στο πεδίο της πρόνοιας εφαρμοζόμενο στο τοπικό επίπεδο (Bahle, et al. 2011) με τρόπο μάλιστα που υποστηρίζει τον κατακερματισμό της κοινωνικής προστασίας (Moreira, 2008:52).

Ειδικότερα, στην ελληνική περίπτωση οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί συμμετέχουν στη διαδικασία υποκλιμάκωσης της κοινωνικής προστασίας με την τοπικοποίηση σειράς θεσμών και παρεμβάσεων. Ωστόσο το ευρύτερο περιβάλλον της μακράς ύφεσης και των περιοριστικών πολιτικών καθορίζουν το εύρος και τον χαρακτήρα της συμβολής τους στην κοινωνική πολιτική. Με άλλα λόγια, η μελέτη της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ εντάσσεται στην αξιολόγηση των επιπτώσεων της κρίσης ευρύτερα και ειδικά στον τρόπο με τον οποίο οι περιοριστικές πολιτικές επιδρούν στα επίπεδα κοινωνικής προστασίας.

Δεδομένα κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο στη σύγχρονη Ελλάδα

Η μελέτη των βασικών ποσοτικών δεδομένων και της εξέλιξής τους στο δεδομένο χρονικό πλαίσιο, αναδεικνύει τη βάση ανάπτυξης της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Οι παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας υποστηρίζονται, όπως ήδη επισημάνθηκε, από δύο χρηματοδοτικούς πυλώνες. Ο πρώτος αφορά πόρους οι οποίοι προέρχονται από κυρίως εθνικούς, αλλά και κάποιους τοπικούς, πόρους. Οι παρεμβάσεις αυτές χαρακτηρίζονται από σχετική αυτονομία και μπορούν να ανταποκρίνονται σε τοπικές ιδιαιτερότητες και ανάγκες. Οι δαπάνες που καταγράφονται αποτελούν κωδικούς του δημοτικού προϋπολογισμού και συνεπώς μέρος της πολιτικής που ακολουθεί ο εκάστοτε Δήμος. Ο δεύτερος, αφορά την υλοποίηση παρεμβάσεων που υποστηρίζονται από πόρους που προέρχονται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. και εντάσσονται σε ευρύτερες στοχεύσεις πολιτικής τόσο της χώρας όσο και της ΕΕ.

Εξετάζοντας το περιεχόμενο αλλά και την εξέλιξη των δύο χρηματοδοτικών πυλώνων, φωτίζουμε τη συμβολή της αυτοδιοίκησης στην κοινωνική προστασία και βεβαίως τη βαρύτητα καθενός στην τοπική κοινωνική προστασία. Ταυτόχρονα, αναδεικνύονται προτεραιότητες και στοχεύσεις της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο.

Οι αρμοδιότητες των ΟΤΑ σταδιακά διευρύνονται και αυτό επιβεβαιώνεται και από το νέο σχετικά κανονιστικό πλαίσιο το οποίο ρυθμίζει τη λειτουργία των μονάδων στην Ελλάδα σήμερα (μεταρρύθμιση *Καλλικράτης*, ν.3852/10). Η επίδραση της οικονομικής κρίσης έρχεται να υπογραμμίσει εμφατικά το “παράδοξο” της κοινωνικής πολιτικής, δηλαδή την περικοπή των δαπανών κατά τις περιόδους που τα κοινωνικά προβλήματα αυξάνουν και οι ανάγκες για παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας διευρύνονται. Οι κατευθύνσεις και προτεραιότητες των ΟΤΑ δεν μπορεί παρά να αναπροσαρμόζονται στο νέο περιβάλλον της υψηλής ανεργίας και της ανάδυσης νέων κοινωνικών προβλημάτων στο εσωτερικό των πόλεων.

Η κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν διαφεύγει του κεντρικού παραδείγματος. Η αναπαραγωγή των κεντρικών του χαρακτηριστικών τοπικά είναι μάλλον αναμενόμενη και δεν αποτελεί έκπληξη. Οι αδυναμίες του καταγράφονται και στο τοπικό επίπεδο όπου επιβεβαιώνεται σε πληθώρα εκφάνσεών του ο υπολειμματικός του χαρακτήρας (Σκαμνάκης και Πανταζόπουλος, 2015, ο.π.). Οι αδυναμίες διατηρούνται, αν δεν επιδεινώνονται, κατά την τρέχουσα περίοδο. Η εφαρμογή πολιτικών αυστηρής λιτότητας συνεπάγεται περιορισμό δαπανών και για τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας. Παρότι ως ποσοστό του ΑΕΠ οι δαπάνες για κοινωνική προστασία αυξάνουν και αγγίζουν τον μέσο όρο των χωρών της ΕΕ -κύρια εξαιτίας ανελαστικών δαπανών και της ποσόστωσης των δαπανών για συντάξεις- οι πιέσεις στις δαπάνες των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας είναι καθολικές (Petmesidou and Guillen, 2013).

Αντίστοιχα, όπως παρουσιάζεται ακολούθως, οι πόροι των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης υφίστανται τις συνέπειες των περιοριστικών πολιτικών και προσαρμόζουν ανάλογα τις δαπάνες τους. Ειδικά στην ελληνική περίπτωση όπου οι πόροι είναι απολύτως εξαρτώμενοι από το κράτος και τους κεντρικούς μηχανισμούς (Σκαμνάκης, 2017), ο ρόλος των κεντρικών πολιτικών είναι απολύτως καθοριστικός για τις τοπικές παρεμβάσεις και πρωτοβουλίες. Στο πλαίσιο αυτού του δεδομένου περιορισμού οι ΟΤΑ σχεδιάζουν την πολιτική τους και ιεραρχούν τις προτεραιότητες των παρεμβάσεών τους.

Αναφορικά με τον πρώτο πυλώνα όπου οι δήμοι απολαμβάνουν σχετική αυτονομία προκειμένου να υποστηρίξουν τοπικές παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας, διαπιστώνουμε εύκολα τη διπλή πίεση. Από τη μία πλευρά οι διαθέσιμοι πόροι περιορίζονται και κατά συνέπεια αντίστοιχα συρρικνώνεται το φάσμα των παρεμβάσεων. Από την άλλη οι ανάγκες πολλαπλασιάζονται και οι υφιστάμενες δομές και υπηρεσίες δεν επαρκούν για να καλύψουν τη ζήτηση. Ειδικότερα, οι συνολικές δαπάνες των ΟΤΑ βρίσκονται στα ίδια επίπεδα με αυτά που κατέγραφε το σύνολο των αυτοδιοικητικών θεσμών πριν από περίπου δέκα χρόνια. Ο παρακάτω πίνακας 1 καταγράφει τη σταδιακή περιστολή των δαπανών των ΟΤΑ σε επίπεδο χώρας και την επιστροφή στα μεγέθη του 2005.

πίνακας 1

δαπάνες κοινωνικής προστασίας ως ποσοστό των συνολικών δαπανών των ΟΤΑ

	2005	2013	2014	2015
σύνολο δαπανών ΟΤΑ	5,450,411,000.0	6,808,569,626.3	5,988,363,131.1	5,575,539,546.5
ποσοστό κοινωνικής προστασίας προς σύνολο δαπανών	7%	4,27%	4,45%	4,51%

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, Υπουργείο των Εσωτερικών (ιδία επεξεργασία)

Ο διπλός χαρακτήρας της πίεσης έχει μια επιπλέον διάσταση, από τη μια πλευρά μειώνονται οι συνολικές δαπάνες, γεγονός που συνεπάγεται ευρείες περικοπές. Από την άλλη πλευρά ωστόσο διαπιστώνουμε επιπλέον τον περιορισμό της συμμετοχής των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστού των συ-

νολικών. Το δεύτερο μεταφράζεται ως μεγαλύτερη πίεση στις δομές κοινωνικής προστασίας η συμμετοχή των οποίων στο σύνολο των δαπανών υποβαθμίζεται σημαντικά. Το 4,51% των ετήσιων δαπανών του 2015, υπολείπεται κατά πολύ του 7% που βρισκόταν μια δεκαετία πίσω ενώ την ίδια περίοδο διευρύνονται οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Περισσότερο αναλυτικά, διευθετήσεις τοπικού χαρακτήρα και δομές που αντιμετωπίζουν κοινωνικά προβλήματα στο τοπικό επίπεδο στερούνται πόρων και συνεπώς δυνατοτήτων να αναπτυχθούν, πόσο δε περισσότερο εμφανίζεται απαγορευτική η δυνατότητα ανάπτυξης νέων θεσμών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Οι πόροι που κατευθύνονται στο συγκεκριμένο πεδίο συγκεντρώνονται σταδιακά γύρω από ένα πυρήνα σχετικά ανελαστικών δαπανών και αφορούν κατά κύριο λόγο λειτουργικά έξοδα. Κατά συνέπεια, ο πυλώνας που εμφανίζει τη μεγαλύτερη ευελιξία προκειμένου να υποστηρίξει χρηματοδοτικά δράσεις και παρεμβάσεις προσαρμοσμένες στα τοπικά δεδομένα με πρωτοβουλία των επιμέρους ΟΤΑ, αδυνατίζει δραματικά.

Παρόλα αυτά, το ελάχιστο αυτό ποσοστό αναπροσανατολίζεται. Οι στοχεύσεις σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν διαφοροποιούνται κάτω από την πίεση των κοινωνικών συνθηκών. Στο δεδομένο περιβάλλον των περιοριστικών πολιτικών ορισμένοι από τους άξονες πολιτικής των ΟΤΑ ενισχύουν την παρουσία τους ενώ άλλοι υποχωρούν. Επιπλέον διαφοροποιείται η βαρύτητά τους σε σχέση με το συνολικό ύψος των διαθέσιμων δαπανών. Τα μεγέθη σε σχέση με το προ δεκαετίας παρελθόν δεν είναι απολύτως συγκρίσιμα, ωστόσο δίνουν μια σαφή εικόνα για την κατανομή των δαπανών και τη σχετική ιεράρχηση των προτεραιοτήτων.

Η “μερίδα του λέοντος” αφορά τις επιχορηγήσεις οργανισμών που συνδέονται με τους ΟΤΑ και είναι επιφορτισμένοι κυρίως με την υποστήριξη υφιστάμενων δομών. Οι υπηρεσίες τους διαφέρουν ανά ΟΤΑ, ωστόσο αφορούν κατά κύριο λόγο δαπάνες διαχείρισης δομών παροχής φροντίδας που αξιοποιούν πόρους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε.. Παρότι σε γενικές γραμμές οι συνολικές δαπάνες σε εκ. ευρώ δεν παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές, μονοπωλούν ως ποσοστό σχεδόν τις δαπάνες κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ. Διατηρούν ένα σκληρό πυρήνα δαπανών που αντιστέκεται. Η κατανομή επιβεβαιώνει ωστόσο τη γενική αδυναμία προώθησης νέων παρεμβάσεων, σχεδιασμού και ανάπτυξης νέων δομών και υπηρεσιών και τον περιορισμό στην προσπάθεια συντήρησης της δεδομένης αναιμικής παρουσίας τους.

Πίνακας 2

ποσοστά δαπανών ως προς το σύνολο των δαπανών κοινωνικής πολιτικής

Κατηγορία εξόδων / έτος	2005	2013	2104	2015	τάση
έξοδα οργάνωσης κοινωνικών και λοιπών δραστηριοτήτων	2.65%	0.08%	0.10%	0.14%	↓
απόδοση σε παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς	37.89%	8.58%	8.84%	8.93%	
απόδοση σε ΝΠΔΔ του 3106/03 (ΚΕΦΟ)	3.20%	0.42%	0.40%	0.25%	
επιχορήγηση δημοτικών/κοινοτικών ΝΠΔΔ	54.59%	86.67%	86.05%	85.37%	↑
έξοδα λειτουργίας συσσιτίων	0.28%	1.55%	1.73%	2.24%	
κατασκηνώσεις	0.14%	0.64%	0.64%	0.84%	
σύνολο βοηθημάτων απορίας	1.25%	2.06%	2.23%	2.23%	

Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, ίδια επεξεργασία 2016

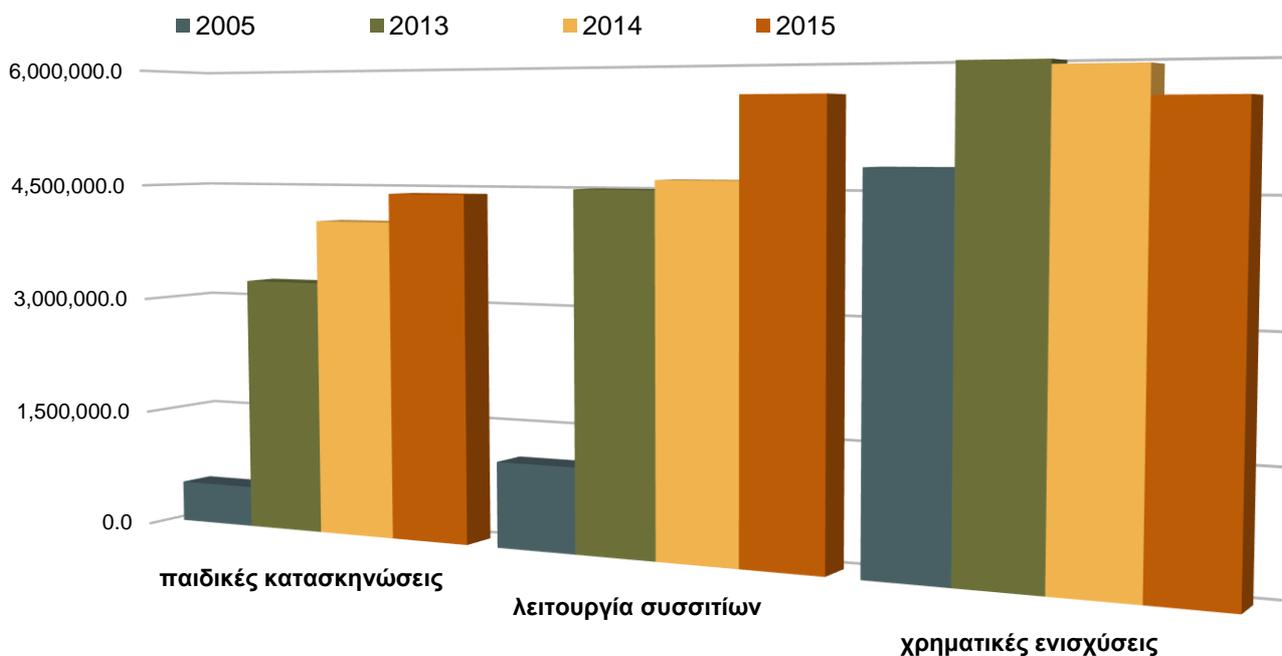
Στον πίνακα 2 εμφανίζονται οι τάσεις που παρουσιάζουν οι σχετικές δαπάνες των ΟΤΑ σε δύο ομάδες. Για την πρώτη ομάδα πολιτικών οι ΟΤΑ φαίνεται ότι σταδιακά αποσύρονται κάτω από το βάρος της πενίας πόρων. Ωστόσο η φαινομενική υποχώρηση “επικοινωνεί” με τον δεύτερο πυλώνα χρηματοδότησης των τοπικών παρεμβάσεων που θα εξετάσουμε στη συνέχεια. Ειδικά για τη λειτουργία των ΚΕΦΟ και των παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών η υποστήριξη έχει μετατεθεί σε αντίστοιχα Επιχειρησιακά Προγράμματα που παρουσιάζονται στον πίνακα 3. Διαπιστώνουμε ακόμη την οριακή προσπάθεια “άμυνας” στους περιορισμούς των δαπανών και την επιχείρηση ανάπτυξης παλιότερων παρεμβάσεων ανταποκρινόμενοι σε συγκεκριμένες ανάγκες.

Ειδικότερα, στο διάγραμμα 1 έχουν επιλεγεί και παρουσιάζονται τα πεδία όπου οι δαπάνες παρουσιάζουν ανοδική τάση και αφορούν παρεμβάσεις εντοπισμένες σε συγκεκριμένα κοινωνικά ζητήματα. Τόσο σε απόλυτα μεγέθη, και πολύ περισσότερο ως ποσοστά των συνολικών δαπανών, παρα-

τηρούμε κατακόρυφη άνοδο κατά τα χρόνια της κρίσης σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών. Ειδικά οι παροχές που υποστηρίζουν τη λειτουργία του ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης για τα νοικοκυριά ακολουθούν αντίστροφη πορεία από τις περικοπές των δαπανών στις λοιπές δράσεις των ΟΤΑ.

Διάγραμμα 1

ετήσιες δαπάνες ανά κατηγορία



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών, ίδια επεξεργασία 2016

Εντυπωσιακή είναι αρχικώς η αύξηση στο κόστος και το πλήθος των δομών επισιτιστικής βοήθειας, η οποία -θα πρέπει να επισημανθεί- παράλληλα υποστηρίζεται και από άλλους φορείς όπως ΜΚΟ και εκκλησία. Οι δήμοι συμμετέχουν στις περισσότερες δομές, χωρίς να είναι δυνατό με τα διαθέσιμα δεδομένα, να υπολογιστεί το σύνολο των δομών που λειτουργούν σε σταθερή βάση. Η εικόνα της ραγδαίας αύξησης ανταποκρίνεται στην αντίστοιχη ανάγκη που αναφύεται και ευδοκιμεί κυρίως στις μεγάλες πόλεις. Περίπου το 1/2 του συνολικού ποσού που διατίθεται πανελλαδικά αφορά τις δαπάνες των ΟΤΑ της Περιφέρειας Αττικής και μάλιστα εξαιρουμένου του μεγαλύτερου ΟΤΑ της Αθήνας, αφού η λειτουργία αυτή στηρίζεται από διακριτό προϋπολογισμό εξειδικευμένου ΝΠΔΔ. Η κοινωνική πολιτική των δήμων στρέφεται δυναμικά στην αντιμετώπιση μιας ανάγκης η οποία δέκα χρόνια πριν βρισκόταν στο περιθώριο των τοπικών πολιτικών. Σήμερα οι δαπάνες σε σχέση με το 2005 έχουν σχεδόν πενταπλασιαστεί υπογραμμίζοντας την έκταση του προβλήματος. Αξίζει να επισημανθεί ότι ειδικά για τους συγκεκριμένους πόρους και τις δομές τις οποίες υποστηρίζουν δεν προβλέπονται σημαντικές και αξιοσημείωτες συνοδευτικές δράσεις, ενώ στις περισσότερες των περιπτώσεων

οι υπηρεσίες είναι ανοιχτές και παρέχονται χωρίς έλεγχο μέσω διαβίωσης. Η ενίσχυση των συστημάτων σηματοδοτεί ταυτόχρονα το μέγεθος των κοινωνικών επιπτώσεων της ύφεσης και των περιοριστικών πολιτικών και την αποτυχία των υφιστάμενων μηχανισμών κοινωνικής προστασίας να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά το σχετικό κοινωνικό κόστος.

Ενώ τα συστήματα λειτουργούν ως δομές ανοιχτής πρόσβασης, οι άλλες δύο εξεταζόμενες υπηρεσίες βασίζονται στον έλεγχο των μέσων διαβίωσης των χρηστών. Αναφορικά με τις παιδικές κατασκηνώσεις τα κριτήρια διαφέρουν ανά δήμο και δεν υπάρχει ενιαία διαδικασία. Η αύξηση των πόρων που διατίθενται σηματοδοτούν και την ενεργότερη παρέμβαση των ΟΤΑ στη φροντίδα των παιδιών, ειδικά κατά τη διάρκεια όπου δεν λειτουργούν οι δομές υποχρεωτικής εκπαίδευσης.

Οι δε *χρηματικές ενισχύσεις* αφορούν εφάπαξ επιδόματα προς άπορους δημότες, ως ένα είδος έκτακτης υποστήριξης. Κατά το έτος 2005 το σύνολο των δαπανών αντιστοιχεί σε σχετικό επίδομα που παρείχαν οι δήμοι χωρίς την τήρηση αυστηρών τυπικών διαδικασιών. Οι δαπάνες αυτές είχαν στόχο να καλύψουν έκτακτες ανάγκες ή περιπτώσεις δημοτών που δεν καλύπτονταν από άλλες υπηρεσίες. Η συμμετοχή αυτών των μη-τυπικών δαπανών μειώνεται και ταυτόχρονα αντικαθίσταται από το “*επίδομα ένδειας*”, το οποίο δίνεται με ενιαία στο σύνολο της χώρας κριτήρια και εντάσσεται στην ίδια κατηγορία δαπανών. Οι ΟΤΑ χορηγούν εφάπαξ χρηματικά βοηθήματα που σε κάθε περίπτωση αποτελούν έκτακτη και εφάπαξ υποστήριξη και δεν συνδέονται με άλλες πολιτικές¹.

Οι δαπάνες που αφορούν στον πρώτο πυλώνα πέζονται και αναπροσανατολίζονται στο βαθμό που αυτό είναι εφικτό από το πλαίσιο λειτουργίας τους. Συμβάλουν με τη σειρά τους στη διαμόρφωση του νέου προτύπου κοινωνικής προστασίας με αναφορά στους αυτοδιοικητικούς θεσμούς. Η κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ συμπληρώνεται από τον δεύτερο πυλώνα τον οποίο μελετάμε ακολούθως.

Ο δεύτερος πυλώνας υποστήριξης της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο αφορά τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα και άλλους πόρους προερχόμενους από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σημαντικό τμήμα της τοπικής κοινωνικής πολιτικής υποστηρίζεται από τους πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων όπως αυτοί εξειδικεύονται από τα διάφορα εθνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Οι πόροι αυτοί δεν κατευθύνονται στο σύνολό τους προς τους ΟΤΑ αλλά σε οργανισμούς που βρίσκονται σε οργανική σχέση με τους δήμους. Στην απορρόφησή τους συμβάλλουν και άλλοι οργανισμοί και οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας με έμφαση και πλαίσιο αναφοράς το τοπικό επίπεδο.

Οι περιορισμοί στις δαπάνες κοινωνικής προστασίας που παραπάνω εντοπίστηκαν, επιχειρείται να αντισταθμιστούν από πόρους που κατά κύριο λόγο βασίζονται στις χρηματοδοτήσεις αυτού του τύπου. Η σχετική υποχώρηση της κοινωνικής πολιτικής από ίδιους πόρους των ΟΤΑ υποκαθίσταται από χρηματοδοτήσεις συγκεκριμένων παρεμβάσεων οι οποίες υλοποιούνται στο τοπικό επίπεδο με

¹ Σημειώνεται ότι η θεσμοθέτηση του Ελάχιστου Κοινωνικού Επιδόματος είναι ανεξάρτητη διαδικασία, παρότι εφαρμόστηκε τοπικά και έως σήμερα έχει χαρακτήρα πιλοτικής εφαρμογής.

τη συμμετοχή των φορέων της αυτοδιοίκησης. Ταυτόχρονα βεβαίως στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής εμπλέκονται περισσότερες οργανώσεις, διαμορφώνοντας ποικίλα πολυπαραγοντικά σχήματα όπου οι ΟΤΑ δεν έχουν πάντοτε τον κεντρικό ρόλο, συμβάλλοντας στη μετάβαση σε μορφές διακυβέρνησης της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο.

Σε κάθε περίπτωση, οι πολιτικές που υποστηρίζονται στοχεύουν στη διασφάλιση λειτουργίας του δικτύου φροντίδας στο τοπικό επίπεδο, με έμφαση στη φροντίδα (παιδιών και ηλικιωμένων), αντικαθιστώντας πόρους που το υφιστάμενο σύστημα έχει χάσει λόγω των περιοριστικών πολιτικών σε εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, αναπτύσσονται παρεμβάσεις με επίκεντρο την αντιμετώπιση των άμεσων βιοτικών αναγκών με παροχές σε είδη βασικής ανάγκης. Ακόμη, υπάρχουν προγράμματα που παρέχουν διαύλους προς τις αγορές εργασίας συνδυάζοντας ευρύτερες παρεμβάσεις με υπηρεσίες προς τους χρήστες αλλά και τις τοπικές οικονομίες.

Πίνακας 3

προϋπολογισμοί συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας

Πρόγραμμα	συνολικός προϋπολογισμός	περίοδος
Εναρμόνιση Επαγγελματικής και Οικογενειακής ζωής	657,426,871	2010-2015
Δομές Φτώχειας	48,950,000	2013-2015
ΤΕΒΑ	135,000,000	2015-2016*
Στέγαση και Επανάταξη	9,250,000	2014-2015
Ελάχιστο Κοινωνικό Εισόδημα	20,000,000	2013
ΤΟΠΣΑ/ΤΟΠΕΚΟ	140,000,000	2012-2015
Δομές καταπολέμησης της βίας κατά γυναικών	16,830,000	2014-2015
γενικό σύνολο	1,027,456,871	

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης

* το πρόγραμμα έχει παραταθεί με νέο προϋπολογισμό έως 2020

Από τον παραπάνω πίνακα 3 ξεχωρίζει ως προς το ύψος του το πρόγραμμα “Εναρμόνισης Επαγγελματικής και Οικογενειακής Ζωής” για το οποίο σημειώνεται ότι ουσιαστικά συνεχίζει την υποστήριξη δομών που έχουν δημιουργηθεί στο πλαίσιο των προηγούμενων κύκλων κοινοτικής χρηματοδότησης. Πρόκειται για περισσότερο από το 60% της συνολικής χρηματοδότησης και κατά συνέπεια βρί-

σκεται στην κορυφή της ανάλυσης. Το πρόγραμμα αφορά το πεδίο της φροντίδας παιδιών και ηλικιωμένων το οποίο αποτέλεσε παραδοσιακά τον πυρήνα της κοινωνικής πολιτικής των δήμων ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '80, αλλά κυρίως μετά το 2000 [Σκαμνάκης, 2006]. Το πρόγραμμα αυτό αποτελεί τον κύριο χρηματοδότη των δομών των ΟΤΑ μέχρι την ολοκλήρωση του και υποστηρίζει περισσότερες από 2.500 δομές στο σύνολο της χώρας. Οι πόροι αυτοί λειτουργούν ως αντιστάθμισμα των περικοπών δαπανών προς τους παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς που είδαμε στον πίνακα 2, παραπάνω. Ταυτόχρονα όμως περιγράφουν και την απόλυτη αδυναμία των ΟΤΑ να υποστηρίξουν τη λειτουργία δομών που καλύπτουν πραγματικές ανάγκες των τοπικών κοινοτήτων, αναδεικνύοντας το βαθμό εξάρτησής τους από τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις.

Με σαφώς μικρότερους προϋπολογισμούς αλλά σημαντική βαρύτητα, δεδομένων των κοινωνικών συνθηκών στις οποίες λαμβάνουν χώρα, οι παρεμβάσεις για την αντιμετώπιση της ένδειας και της έλλειψης των βασικών αγαθών αποτελούν νέους θεσμούς για τους φορείς της αυτοδιοίκησης. Παρεμβάσεις σχετιζόμενες με παροχές ειδών πρώτης ανάγκης δεν είναι νέες. Διατηρούσαν ωστόσο περιορισμένη εμβέλεια και βρίσκονταν στο περιθώριο της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο. Η λειτουργία των *Δομών κατά της Φτώχειας* εγκαινιάζει την ευρεία συμμετοχή πολυπαραγοντικών σχημάτων στην παροχή υπηρεσιών. Τα σχήματα αυτά εφαρμόζουν για πρώτη φορά την πρακτική ευρέων συμπράξεων φορέων οι οποίοι αναλαμβάνουν από κοινού την παροχή υπηρεσιών και τη διαχείριση παροχών. Στη διακυβέρνησή τους συμπράττουν οι φορείς της αυτοδιοίκησης και για το λόγο αυτό συμπεριλαμβάνονται στον παραπάνω κατάλογο. Η ίδρυση και λειτουργία των δομών αυτών σηματοδοτεί τη μαζική εφαρμογή τοπικής εμβέλειας παρεμβάσεων κατά της φτώχειας. Στο σύνολό τους οι παρεχόμενες υπηρεσίες δεν εντοπίζονται στην πρόληψη αλλά στην αντιμετώπιση της οικονομικής αδυναμίας των νοικοκυριών να αντιμετωπίσουν βασικές ανάγκες. Συχνά, δομές που δημιουργήθηκαν στο πλαίσιο αυτό μετά το πέρας της χρηματοδότησής τους κληροδοτούνται στους οικείους δήμους όπου ξεκίνησε η λειτουργία τους, ωστόσο η υποστήριξή τους παραμένει για την τρέχουσα περίοδο ακόμη ζητούμενο.

Διακριτή ενότητα αποτελεί το *Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας για τους Απόρους* (TEBA), το οποίο λειτουργεί ανεξάρτητα από τα προηγούμενα προγράμματα και παρέχει πρόσβαση σε μέσα πρώτης ανάγκης για νοικοκυριά, κατόπιν ελέγχου των μέσων διαβίωσης. Το πρόγραμμα υλοποιείται και πάλι από συμπράξεις φορέων, μεταξύ των οποίων και οι ΟΤΑ και παρέχει βασική υλική υποστήριξη σε συγκεκριμένους αριθμούς κατά τόπους δικαιούχων. Πρόκειται κατ' ουσία για παράλληλη δομή με αυτές κατά της φτώχειας που είδαμε παραπάνω, πυρήνας του είναι η παροχή επισιτιστικής βοήθειας σε άτομα και νοικοκυριά που στερούνται άλλων πόρων.

Στο ίδιο πλαίσιο υλοποιούνται από τους ΟΤΑ δύο διαφορετικά προγράμματα, το πρώτο επιχειρεί το συνδυασμό εξασφάλισης στέγης με το συνδυασμό *ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης*. Οι παρεμβάσεις αυτές αφορούν κατά περισσότερο από το ήμισυ του συνολικού προϋπολογισμού την Αθήνα

και κατά ένα τέταρτο την περιοχή της Θεσσαλονίκης, αναδεικνύοντας τον χωρικό εντοπισμό του προβλήματος της αστεγίας. Το δεύτερο πρόγραμμα αφορά την πιλοτική εφαρμογή μιας μορφής εγγυημένου εισοδήματος σε δεκατρείς δήμους ανά τη χώρα. Πρόκειται για την πρώτη εφαρμογή μορφής ελάχιστου εισοδήματος στη χώρα, η οποία κρίθηκε επιτυχής και επεκτείνεται σε περισσότερους δήμους (τριάντα) στο πλαίσιο μιας δεύτερης φάσης πιλοτικής εφαρμογής πριν την τελική υλοποίηση στο σύνολο της χώρας.

Αναφορικά με την απασχόληση και την αντιμετώπιση της ανεργίας υλοποιήθηκαν στο τοπικό επίπεδο δύο ευρείας έκτασης προγράμματα. Πρόκειται για τα *Τοπικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση* (ΤΟΠΣΑ) καθώς και τις *Τοπικές Δράσεις Κοινωνικής Ένταξης για Ευάλωτες Ομάδες* (ΤΟΠ-ΕΚΟ). Πρόκειται για παρεμβάσεις που επιχείρησαν την εμπλοκή φορέων και οργανώσεων που δραστηριοποιούνται στο τοπικό επίπεδο με στόχο την τόνωση της απασχόλησης. Εντάσσονται και αυτές στο φάσμα των ενεργητικών πολιτικών για την απασχόληση και την καταπολέμηση της ανεργίας. Στις παρεμβάσεις αυτές οι ΟΤΑ συμμετείχαν χωρίς να αναλαμβάνουν κεντρικούς ρόλους και συνεπώς το τμήμα του συνολικού προϋπολογισμού που απορρόφησαν είναι κλάσμα αυτού που αναφέρεται στον πίνακα 3.

Μια ολοκληρωμένη υπηρεσία με τοπική αναφορά οργανώνεται με στόχο την προστασία των γυναικών από την ενδο-οικιακή βία. Πρόκειται για ένα δίκτυο δομών σε ολόκληρη την επικράτεια η οποία φιλοξενείται ουσιαστικά από τους ΟΤΑ και αφορά υπηρεσίες στέγης και φροντίδας καθώς και συμβουλευτικής για γυναίκες που υφίστανται βία ή βρίσκονται σε κίνδυνο. Η εμβέλειά της είναι υπερτοπική ωστόσο η παρουσία της εντοπίζεται σε μεγάλα αστικά κέντρα κατόπιν κεντρικού σχεδιασμού. Το δίκτυο αναπτύσσεται σε συνεργασία με υφιστάμενες δομές που οι δήμοι ήδη είχαν θέσει σε λειτουργία. Πρόκειται για παρέμβαση που εκπορεύεται κυρίως από τη Γενική Γραμματεία Ισότητας των Φύλων η οποία σε συνεργασία με τους κατά τόπους ΟΤΑ διαμορφώνουν ένα πλέγμα δομών και συμβάλουν στο σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Ο πυλώνας των συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας είναι κρίσιμος για την κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ. Χωρίς να τους αφορά αποκλειστικά, σημαντικό τμήμα του κατευθύνεται στους δήμους και ενισχύει την πολιτική τους. Η κατανομή αυτή δεν είναι ομοιόμορφη ούτε κατά δήμο, ούτε κατά πρόγραμμα. Συνεπώς δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί το ποσοστό που αφορά τους ΟΤΑ από το σύνολο που αναφέρεται στον πίνακα 3. Όπως και παρακάτω θα αναφερθεί, ευθεία σύγκριση με τον πρώτο πυλώνα που ήδη μελετήσαμε είναι τουλάχιστον επισφαλής, όσον αφορά στο σύνολο της χώρας. Αυτό που διαφαίνεται και προκύπτει από το είδος και τις προτεραιότητες των παρεμβάσεων του δεύτερου πυλώνα είναι αφενός η συνέχιση της στήριξης των υφιστάμενων δομών φροντίδας των παιδιών και των ηλικιωμένων, αφετέρου η αντιμετώπιση νέων αναγκών που έχουν προκύψει ως συνέπειες της μακροχρόνιας κρίσης. Επιπλέον από τον δεύτερο πυλώνα προκύπτει ακόμη μια διαπίστωση, η ανάπτυξη σύνθετων και πολυπαραγοντικών σχημάτων που μεταθέτουν

την κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο στο φάσμα της διακυβέρνησης των τοπικών προβλημάτων, όπου η αυτοδιοίκηση διαδραματίζει κεντρικό αλλά όχι αποκλειστικό ρόλο (Chardas, 2014). Συνεπώς, μαζί με τις μεταβολές στη στόχευση της κοινωνικής παρέμβασης στο τοπικό επίπεδο, διαπιστώνουμε αντιστοίχως μεταβολές στη διαχείρισή τους καθώς και στην κατανομή των ρόλων μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και οργανώσεων.

Συμπεράσματα

Η κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο ενισχύεται, τουλάχιστον ως αρμοδιότητα των αυτοδιοικητικών θεσμών. Η ενίσχυση αυτή υπαγορεύεται και συνοδεύεται από σημαντικές αλλαγές τόσο στο πεδίο των κοινωνικών αναγκών όσο και στο πρότυπο κοινωνικής πολιτικής από την αυτοδιοίκηση. Στο περιβάλλον αυτό οι ελληνικοί ΟΤΑ διαχειρίζονται τη νέα πραγματικότητα που διαμορφώνεται και σταδιακά αποκρυσταλλώνουν το ρόλο τους στο σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Η υπο-κλιμάκωση της κοινωνικής πολιτικής προκύπτει ως αποτέλεσμα χωρικά εντοπισμένων παρεμβάσεων, ωστόσο ενδέχεται να υποκρύπτει τον κίνδυνο διάσπασης των συστημάτων και την απειλή κατακερματισμού της προστασίας του. Ειδικά αναφορικά με την ελληνική περίπτωση το ούτως ή άλλως αδύναμο σύστημα κοινωνικής προστασίας, δεν απειλείται από τις τοπικού χαρακτήρα παρεμβάσεις. Άλλωστε αυτές παραμένουν σε μεγάλο βαθμό ελεγχόμενες από το κράτος και τους κεντρικούς μηχανισμούς. Τόσο το κανονιστικό πλαίσιο, όσο και η χρηματοοικονομική υποστήριξη βρίσκονται υπό κεντρική καθοδήγηση, ενώ αντιστρόφως ελάχιστα είναι τα περιθώρια τοπικών πρωτοβουλιών με ευθύνη των αυτοδιοικητικών θεσμών.

Η κοινωνική πολιτική της αυτοδιοίκησης υποστηρίζεται από δύο πυλώνες οι οποίοι συντηρούν τις επιμέρους παρεμβάσεις της. Όπως φάνηκε από τα ποσοτικά δεδομένα, ο πρώτος πυλώνας βρίσκεται σε φάση αναπροσανατολισμού. Οι νέες στοχεύσεις αναδύονται υπό την πίεση νέων αναγκών εξαιτίας της αύξησης της φτώχειας και της αποστέρησης. Ο δεύτερος πυλώνας επίσης επιχειρεί τη θεραπεία του ίδιου φάσματος αναγκών. Επιπλέον εξακολουθεί να υποστηρίζει δομές που δημιουργήθηκαν κατά το πρόσφατο παρελθόν διότι ακόμη δεν έχει γίνει εφικτή η κάλυψη της λειτουργίας τους από τους δημοτικούς προϋπολογισμούς, τους πόρους δηλαδή του πρώτου πυλώνα. Είναι προφανές ότι οι πόροι του δεύτερου πυλώνα παραμένουν επισφαλείς ως προς τη διάρκεια ενώ προφανώς ακολουθούν εθνικές αλλά κυρίως υπερ-εθνικές προτεραιότητες. Καταληκτικά, και οι δυο πηγές χρηματοδότησης της κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο ελάχιστα συνδέονται με τοπικές στρατηγικές και ανάγκες. Ο ρόλος της αυτοδιοίκησης παραμένει αυτός του τοπικού διανομέα ευρύτερων πολιτικών παρότι θεωρητικά οι αρμοδιότητες της διευρύνονται.

Επιπλέον, κατά κύριο λόγο οι νέες πολιτικές της αυτοδιοίκησης αφορούν ανάγκες που εμφατικά παρουσιάστηκαν ως επιπτώσεις της κρίσης. Το περιεχόμενό τους επικεντρώνεται στην κάλυψη των

ελαχίστων βιοτικών αναγκών. Το άθροισμά τους ωστόσο οροθετεί το νέο περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο. Διαμορφώνεται σταδιακά το παράδειγμα της κοινωνικής πολιτικής της αυτοδιοίκησης ως το ελάχιστο δίκτυο ασφάλειας, ως μηχανισμός ελάχιστης κοινωνικής φροντίδας με περιεχόμενό του την προστασία από την αποστέρηση. Η σταδιακή θεσμοθέτηση και επέκταση αυτού του τύπου των μηχανισμών εκτός από την κάλυψη πραγματικών κοινωνικών αναγκών, αποκαλύπτει και τη σημαντική υποβίβαση του συστήματος κοινωνικής προστασίας το οποίο, σε συνθήκες κρίσης, δεν κατορθώνει να αποτελέσει μηχανισμό ανάσχεσης των επιπτώσεών της, παρά περιορίζεται στην εκ των υστέρων αντιμετώπιση των αποτελεσμάτων της. Οι δε πρακτικές που μετέρχεται εντείνουν τον διαχωρισμό και τον στιγματισμό των χρηστών συμβάλλοντας στη διαδικασία κοινωνικού αποκλεισμού τους.

Η δυναμική ανάπτυξη χωρικά εντοπισμένων παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας υπερβαίνει τα στενά όρια της αποτελεσματικότητας και της στόχευσης μέτρων και πολιτικών. Υπόρρητα αναφέρεται στη μετάθεση του επίκεντρου της κοινωνικής πολιτικής, είτε επ' αφορμής έκτακτων κοινωνικών αναγκών όπως συμβαίνει στην περίπτωση της Ελλάδας, είτε στο πλαίσιο ανακατατάξεων και εκσυγχρονισμού των συστημάτων. Η προοπτική αυτή δεν οδηγεί απαραίτητα στη συρρίκνωση της κοινωνικής προστασίας και τον κατακερματισμό. Η κατεύθυνση και ο χαρακτήρας της παραμένει ακόμη ζήτημα των πολιτικών που σχεδιάζονται και αναπτύσσονται στο πλαίσιο του κράτους, όπου επίσης ρυθμίζεται η συμβολή των εκάστοτε αυτοδιοικητικών θεσμών.

Βιβλιογραφία

- Alexandru, P. and H. Johansson, (2016). *Combating Poverty in Local Welfare Systems*, London Spinger.
- Andreotti, A. and Mingione, E. (2016) “Local Welfare Systems in Europe and the economic crisis”, *European Urban and Regional Studies*, 23(3), pp 252-226.
- Andreotti, A., Mingione, E. and Polizzi, E. (2012). “Local Welfare Systems: a challenge for social cohesion”, *Urban Studies*, 49(9), pp 1925-1940.
- Bahle, T., V. Hubl et al. (2011). *The Last Safety Net. A Handbook of Minimum Income Protection in Europe*, Chicago, Policy Press.
- Barnekow, V., Jensen, B.B., Currie, C., Dyson, A., Eisenstadt, N. & Melhuish, E. (2013). *Improving the lives of children and young people: case studies from Europe*. Volume 1. Early childhood. Copenhagen, Denmark: World Health Organisation.

- Berger, S. (2009). “Troubleshooting Economic Narratives.”, pp.93-102, in Hemerijck, A. - Knapen B. and van Doorn E. (Eds), *Aftershocks Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Berkel, R. van, and Borghi, V. (2008). “Introduction: The Governance of Activation”, *Social Policy and Society*, 7, pp.331-340.
- Brener, N.(2004). *New State Spaces, Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press.
- Chardas, A. (2014). “The interplay between austerity, domestic territorial reform and the European Union Cohesion Policy: Multi-level governance and the application of the partnership principle in Greece”, *European Urban and Regional Studies*, 21 (4),pp 432-444.
- Dafermos, J. and Papatheodorou, Ch. (2011) ‘Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα: γιατί η αύξηση των δαπανών για κοινωνική προστασία δεν μείωσε τη φτώχεια;’ ‘The paradox of social policy in Greece: why the increase of social expenditure has not reduced poverty’ Policy Paper, Observatory on Poverty, Incomes and Social Inequalities, INE-GSEE, available online at: <http://www.ineobservatory.gr/sitefiles/books/pdf/report2.pdf>
- Ferrera, M. (2005). *The Boundaries of Welfare: European Integration and the New Spatial Politics of Social Protection*, Oxford: Oxford University Press.
- Garcia, M. (2006), “Citizenship practices and urban governance in European cities”, *Urban Studies*, 43(4), pp.745–765.
- Geddes, M. (2010), “Building and contesting neoliberalism at the local level. International”, *Journal of Urban and Regional Research* 34(1), pp 163–173.
- Gough, I. (2008), *Η πολιτική οικονομία του κοινωνικού κράτους*, Βατικιώτης, Λ. (μεταφρ), Γράβαρης, Δ. Μ. Σπουρδαλάκης, (επιμ.), Αθήνα, Σάββαλας.
- Hemerijck, A. (2012), “When Changing Welfare States and the Eurocrisis Meet”, *Sociologica*, (1), pp.1-50
- Hlepas, N. (2010). “Incomplete Greek territorial consolidation: from the first (1988) to the second (2008-2009) wave”, *Local Government Studies*, 36(2), pp 223-249.
- Jessop, B. (2004). “Hollowing out the 'nation-state' and multilevel governance” in: *A Handbook Of Comparative Social Policy*. Cheltenham, Edward Elgar Publishing p. 11-25

- Kazepov, Y. (2008). “The subsidiarisation of social policies: actors, processes and impacts”, *European Societies*, 10(2), pp 247-273.
- Kourachanis, N. (2015), “Confronting homelessness in Greece during at time of crisis”, *Social Cohesion and Development*, 10 (2), 113-129.
- Κοντιάδης, Ξ. - Απίστουλας Δ. (2006), *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση. Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κουζής, Ι. (2016), “Η Κρίση και τα Μνημόνια Ισοπεδώνουν την Εργασία”, *Κοινωνική Πολιτική*, 5, σ.7-20.
- Loughlin, J., Hendriks, F. and Lidström, A., (Eds.) (2010), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Maggioni, A. (2016), “Governing Deviance in Public Space through Mayoral Orders: Fields Mismatch and Metropolitan Turbulence”, *Social Policy & Administration*, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.12231/abstract>
- Milio S (2014). “The conflicting effects of multi-level governance and the partnership principle: evidence from the Italian experience”, *European Urban and Regional Studies*, 21(4), pp 384–397.
- Moreira, A. (2008), *The Activation Dilemma, reconciling the fairness and effectiveness of minimum income schemes in Europe*, Bristol: The Policy Press
- Παπαθεοδώρου, Χ. (2016). “Η επίδραση των πολιτικών λιτότητας στην επιδείνωση των επιπτώσεων της κρίσης στη φτώχεια και την αποστέρηση” εισήγηση στο συνέδριο Κοινωνική και Πολιτική Εκπροσώπηση Προκλήσεις και Προοπτικές στη Δημοκρατία τον 21ο αιώνα», ‘Ίδρυμα της Βουλής των Έλλληνων για τον κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, Αθήνα.
- Petmesidou M. and Guillén A. M. (2014). “Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery”, *South European Society and Politics*, 19(3), pp. 295-307
- Petmesidou M. and Guillén A. M. (2014). “Can the Welfare State as We Know It Survive? A View from the Crisis-Ridden South European Periphery”. *South European Society and Politics*, 19(3), pp. 295-307
- Pierson, P. (2011). “The Welfare State over the Very Long Run”. ZeS-Working Paper 02/2011, διαθέσιμο στο: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/46215/1/65484416X.pdf>

- Pierson, P. (1998). “Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity.”, *Journal of European Public Policy* (5), pp.539-560.
- Psycharis Y., Zoi M., Iliopoulou S. (2016). “Decentralization and local government fiscal autonomy: evidence from the Greek municipalities”. *Environment and Planning C: Government and Policy*, (34), pp 262 – 280.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. και Χ. Οίκοному, (2006), « Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004”, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 1(1), 5-36.
- Σκαμνάκης, Χ. (2017), *Θεσμοί αυτοδιοίκησης και θεσμοί κοινωνικής προστασίας: κρίση, σύγκριση, προοπτικές*, Αθήνα: Διώνικος (υπό έκδοση).
- Trydegard, G.B. and M. Thorslund, (2010). “One Uniform Welfare State or a Multitude of Welfare Municipalities? The Evolution of Local Variation in Swedish Elder Care”, *Social Policy & Administration*, 44(4), pp. 495–511