

## Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 12 (2020)



**Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στη λειτουργία των δομών κοινωνικής προστασίας του Δήμου Αγρινίου – Η οπτική και ο ρόλος των εργαζομένων**

*Ειρήνη Κολοβού, Χριστόφορος Σκαμνάκης*

doi: [10.12681/sp.29037](https://doi.org/10.12681/sp.29037)

Copyright © 2021, Ειρήνη Κολοβού, Χριστόφορος Σκαμνάκης



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

### Βιβλιογραφική αναφορά:

Κολοβού Ε., & Σκαμνάκης Χ. (2021). Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στη λειτουργία των δομών κοινωνικής προστασίας του Δήμου Αγρινίου – Η οπτική και ο ρόλος των εργαζομένων. *Κοινωνική Πολιτική*, 12, 82–96.  
<https://doi.org/10.12681/sp.29037>

# Κοινωνική Πολιτική

## Social Policy

### Άρθρα / Articles:

**Ιωάννα Τσίγκανου, Αναστασία Χαλκιά,  
Μάρθα Λεμπέση**

Σύριοι πρόσφυγες στην Ελλάδα. Εκφάνσεις  
και διαδρομές ένταξης

**Δημήτρης Παρσάνογλου**

Τι άφησε πίσω της η «Προσφυγική κρίση»;  
Μετατοπίσεις του Ευρωπαϊκού συνοριακού καθεστώτος  
και της εθνικής/κρατικής κυριαρχίας

**Παρασκευή-Βίβιαν Γαλατά, Ελένη Πούλου,  
Ιορδάνης Ψημμένος**

Κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης στην απασχόληση  
μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα

**Γεώργιος Νάσιος**

Οι πολύπλευρες επιπτώσεις των ευέλικτων πολιτικών  
απασχόλησης και ενδεχόμενες πολιτικές αντιμετώπισής τους

**Κολοβού Ειρήνη, Σκαμνάκης Χριστόφορος**

Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στη λειτουργία των  
δομών κοινωνικής προστασίας του Δήμου Αγρινίου –  
Η οπτική και ο ρόλος των εργαζομένων

# **Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στη λειτουργία των δομών κοινωνικής προστασίας του Δήμου Αγρινίου – Η οπτική και ο ρόλος των εργαζομένων**

**Κολοβού Ειρήνη**

*Κοινωνική Λειτουργός, Msc Κοινωνική Κοινωνική Εργασία*

**Σκαμνάκης Χριστόφορος**

*Επίκουρος καθηγητής, Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο*

## **Περίληψη**

Η κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο αναδεικνύει το ρόλο των εργαζομένων στη λειτουργία των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, αφού εστιάζει στην εγγύτητά τους με τους άμεσους χρήστες των κοινωνικών υπηρεσιών. Η μελέτη περίπτωσης ενός ελληνικού δήμου<sup>1</sup> φωτίζει πτυχές αναφορικά με τους ρόλους των εργαζομένων “πρώτης γραμμής” στις δομές κοινωνικής προστασίας που λειτουργούν με ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η τρέχουσα κρίση επηρεάζει το περιεχόμενο των κοινωνικών αναγκών και κατά συνέπεια το είδος των κοινωνικών υπηρεσιών τις οποίες οφείλουν να αναπτύξουν οι ΟΤΑ προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις επιπτώσεις της. Στο πλαίσιο των ραγδαίων μεταβολών ανακύπτει το ερώτημα αναφορικά αρχικά με το νέο περιεχόμενο των ρόλων των εργαζομένων στους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας και στη συνέχεια με τους τρόπους που ίδιοι ανταποκρίνονται σε αυτό. Σε κάθε περίπτωση οι αλλαγές αυτές εντάσσονται στο πλαίσιο ενός νέου παραδείγματος κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο το οποίο η κρίση επιταχύνει. Η κρίση διαφοροποιεί το ρόλο των εργαζομένων, τον φορτίζει με νέο περιεχόμενο το οποίο υποδαυλίζεται από τον επανα-προσανατολισμό της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο.

---

1. Το υλικό της εμπειρικής έρευνας είναι τμήμα ευρύτερης μελέτης στο πλαίσιο εκπόνησης μεταπτυχιακής διατριβής στο πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών του Τμήματος Κοινωνικής Εργασίας με κατεύθυνση την Κοινωνική Κοινωνική Εργασία του Πανεπιστημίου Δυτικής Ατικής και διενεργήθηκε στο Δήμο Αγρινίου, με τη συμμετοχή εργαζομένων των δομών Κοινωνικής Προστασίας.

## Abstract

Social policy at the local level emphasizes the role of workers in the functioning of social protection mechanisms, since it focuses on their proximity to the direct users of social services. The case study of a Greek municipality highlights the aspects regarding the roles of “first-line” workers in social protection structures that operate under the responsibility of the local administration. The current crisis affects the content of social needs and, consequently, the type of social services that TLOs have to develop in order to cope with its effects. In the context of rapid changes, the question arises firstly about the new content of the roles of workers in social protection mechanisms and then with the ways that they respond to it. In any case, these changes are part of a new social policy example at the local level that the crisis is accelerating. Crisis shifts the content of the role of employees in social services, in order to fulfil the re-orientation of social policy at the local level.

## Εισαγωγή

Η ανάδειξη του ρόλου και της συμβολής των εργαζόμενων στις δομές κοινωνικής προστασίας φωτίζει ταυτόχρονα βασικές πτυχές της κοινωνικής πολιτικής. Η μελέτη των απόψεων και αντιλήψεων στελεχών και εργαζομένων αναφορικά με τις συνθήκες και τα αντικείμενα της εργασίας τους αποκαλύπτουν τους τρόπους με τους οποίους διαχειρίζονται τις καθημερινές απαιτήσεις της εργασίας τους και των πρακτικών που μετέρχονται προκειμένου να ανταποκριθούν στα καθήκοντα τα οποία αντιστοιχούν στο ρόλο τους εντός του οργανισμού. Το άρθρο συμβάλει στην ανάλυση της ασκούμενης κοινωνικής πολιτικής. Ειδικότερα σε περιόδους όπως η τρέχουσα, η μελέτη της οπτικής των εργαζόμενων στις δομές αποτυπώνει τον αντίκτυπο των μεταβολών στους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας καθώς απαντά στο περιβάλλον όπου το νέο παράδειγμα κοινωνικής προστασίας αναδύεται.

Η μελέτη της παραμέτρου των εργαζόμενων, των απόψεών τους και των καθημερινών πρακτικών τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, βρίσκεται στο επίκεντρο της παρούσας ανάλυσης. Κύριος σκοπός του άρθρου είναι να αναδείξει τη συμβολή της κρίσης στις μεταβολές αναφορικά με το περιεχόμενο του ρόλου των εργαζόμενων οι οποίοι απολαμβάνουν σταθερή σχέση εργασίας. Μέσα από την ανάλυση φαίνεται ότι η περίοδος και οι κοινωνικές επιπτώσεις της κρίσης επιταχύνουν αλλαγές ταυτόχρονα στο ρόλο των εργαζόμενων αλλά και στην ίδια την κοινωνική πολιτική.

Η κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο διευρύνεται στο πλαίσιο της ευρύτερης τάσης «υποκλιμάκωσης» μέσω κυρίως της ενίσχυσης του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αλλά και ευρύτερα σε ολόκληρο τον ευρωπαϊκό χώρο, σε συνδυασμό μάλιστα με την ενίσχυση των εξ-ατομικευμένων υπηρεσιών και κυρίως των παροχών που συνδέονται με τον έλεγχο των μέσων διαβίωσης. Οι έκτακτες ανάγκες που γεννά η κρίση και η δραματική μεταβολή των κοινωνικών συνθηκών εν γένει, αντιμετωπίζονται μέσω των αυτοδιοικητικών θεσμών οι οποίοι διευρύνουν το φάσμα των παρεμβάσεών τους στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Οι νέες

αρμοδιότητες που αναλαμβάνει η αυτοδιοίκηση αποτελούν τμήμα ευρύτερων αλλαγών στην κοινωνική πολιτική και εντάσσονται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο μέσω του οποίου το κράτος και οι επίσημοι φορείς αντιλαμβάνονται και υλοποιούν παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας. Οι δομές κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο αναδιατάσσονται και οι αντίστοιχα οι ρόλοι επαναπροσδιορίζονται.

Με αναφορά την ελληνική κρίση οι πιέσεις που δέχονται οι μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας διογκώνονται. Από τη μία πλευρά, η δραματική αλλαγή των κοινωνικών συνθηκών προκαλεί αντίστοιχα την αύξηση της ζήτησης για κοινωνική προστασία. Από την άλλη, αντίστροφα οι πόροι περιορίζονται και κατά συνέπεια οι δυνατότητες της κοινωνικής πολιτικής να θεραπεύσει τις κοινωνικές ανάγκες συρρικνώνεται [Σκαμνάκης και Χάρδης, 2016]. Η λειτουργία των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας επηρεάζεται και αντίστοιχα διαφοροποιούνται οι ρόλοι των εργαζόμενων εκεί. Ιδιαίτερα όταν ταυτόχρονα πραγματοποιούνται μεταβολές στις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας και ευρύτερα στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Η νέα πραγματικότητα όπως αυτή διαμορφώνεται από τα νέα προγράμματα κοινωνικής προστασίας και τις διοικητικές/διαχειριστικές απαιτήσεις που τα συνοδεύουν διαφοροποιούν το περιεχόμενο των καθημερινών δραστηριοτήτων των εργαζόμενων στις δομές. Οι αλλαγές αυτές επανακαθορίζουν τους ρόλους των εργαζόμενων και τη συμβολή τους στην κοινωνική προστασία.

Το ενδιαφέρον μας εστιάζεται ακριβώς στο ρόλο των εργαζόμενων στις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας όπως αυτές οργανώνονται στο τοπικό επίπεδο με την ευθύνη των αυτοδιοικητικών θεσμών, μέσω μιας μελέτης περίπτωσης σε ένα ελληνικό δήμο. Στο περιεχόμενο των ρόλων αποτυπώνεται η συμμετοχή των φυσικών προσώπων στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής καθώς οι μεταβολές προκύπτουν ως αποτελέσματα ή συνέπεια ευρύτερων αλλαγών στο περιεχόμενο της κοινωνικής πολιτικής. Η νοηματοδότηση και το περιεχόμενο των ρόλων, έτσι όπως οι ίδιοι οι φορείς τους, τους περιγράφουν, συμβάλει στην κατανόηση των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας αλλά και στις μεταβολές που αυτοί υφίστανται στο περιβάλλον της κρίσης. Επιπλέον αποτυπώνεται ο αντίκτυπος που έχει στο εσωτερικό των μηχανισμών η ίδια η κρίση και οι προτεραιότητες που προκύπτουν στο πεδίο των κοινωνικών αναγκών, πάντοτε μέσω του λόγου που διατυπώνουν οι ίδιοι οι εργαζόμενοι.

Με την ανάλυση εμπειρικών δεδομένων αποδεικνύεται ότι οι μεταβολές στο περιεχόμενο του ρόλου των εργαζομένων εντάσσονται στις επιπτώσεις της κρίσης και άμεσα συνδέονται τόσο με τις μεταβολές στην κοινότητα και τις νέες ανάγκες που προκύπτουν όσο και στις νέες παρεμβάσεις που αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν ως τμήμα της κοινωνικής πολιτικής της αυτοδιοίκησης.

## 1. Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο

Η κοινωνική πολιτική όπως οργανώνεται με την ευθύνη των αυτοδιοικητικών θεσμών βρίσκεται υπό την επίδραση ενός *διπλού ελλείμματος*. Από τη μια πλευρά βρίσκεται συνολικά το αδύναμο σύστημα κοινωνικής προστασίας ενώ από την άλλη πλευρά η περιορισμένη αυτονομία των αυτοδιοικητικών θεσμών να ορίσουν τις παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας στο χωρικό πλαίσιο της ευθύνης τους [Σκαμνάκης και Παναζόπουλος, 2015]. Το περιβάλλον όπου λειτουργούν οι

τοπικές δομές κοινωνικής φροντίδας καθορίζεται από το διπλό έλλειμμα και προκαθορίζει σε μεγάλο βαθμό το περιεχόμενο των ρόλων στελεχών και εργαζομένων.

Επιπλέον η κρίση ωθεί στην ανάδειξη νέων πεδίων και μορφών παρέμβασης στο τοπικό επίπεδο. Οι κυρίαρχες κοινωνικές ανάγκες, συνεπεία της μακροχρόνιας κρίσης, της ύφεσης αλλά και των περιοριστικών πολιτικών, καλύπτονται υπολειμματικά και περιορίζονται στην αντιμετώπιση των βασικών βιοτικών αναγκών. Η κύρια απάντηση στις δραματικές μεταβολές στα εισοδήματα, την ανεργία και την αποστέρηση είναι οι δομές που λειτουργούν στο τοπικό επίπεδο με κύρια ευθύνη της αυτοδιοίκησης. Η εξέλιξη αυτή δεν προκύπτει ως αποτέλεσμα της διεύρυνσης της κοινωνικής πολιτικής και ειδικότερα της ανάπτυξης πρόσθετων δομών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Εντάσσεται σε μια ευρύτερη διαδικασία *υπο-κλιμάκωσης* της κοινωνικής πολιτικής η οποία προκύπτει ως απόρροια δύο αλληλένδετων παραμέτρων. Η πρώτη αφορά στην ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης σε ολόκληρο τον ευρωπαϊκό χώρο [Loughlin, et al. 2010]. Η κυρίαρχη αυτή τάση αφορά κατά κύριο λόγο την αποδοχή από τις κυβερνήσεις ενός σύνθετου τύπου διακυβέρνησης των τοπικών υποθέσεων [Geddes, 2010 ; Berger, 2009]. Η δεύτερη αφορά τον τρόπο με τον οποίο μεταβάλλονται οι μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας και αποκτούν έντονα χωρικό χαρακτήρα ενώ ταυτόχρονα εκτίθενται ολοένα και περισσότερο στον κίνδυνο απώλειας του ενιαίου χαρακτήρα τους και στο ενδεχόμενο κατακερματισμό τους [Σκαμνάκης και Χάρδας, 2017 ; Andreotti and Mingioni, 2016].

Ειδικότερα στην ελληνική περίπτωση η αυτοδιοίκηση δεν αποτελεί διακριτή μονάδα σχεδιασμού και υλοποίησης παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας. Περισσότερο εντάσσεται στην υλοποίηση κεντρικά σχεδιασμένων δράσεων αναλαμβάνοντας την υλοποίηση σε χωρικά εντοπισμένο πλαίσιο. Υποστηριζόμενη χρηματοοικονομικά από κρατικούς ή κοινοτικούς πόρους η ελληνική αυτοδιοίκηση οργανώνει δομές κοινωνικής προστασίας με ενιαίο κατά κύριο λόγο πλαίσιο λειτουργίας όπως αυτός καθορίζεται κεντρικά κυρίως μέσω του ελέγχου των πόρων τους. Κατά συνέπεια οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί αναλαμβάνουν την τοπική διανομή παρεμβάσεων που σχεδιάζονται κεντρικά στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής του κράτους και των κεντρικών του μηχανισμών. [Σκαμνάκης-Κασιμάτη].

Με τον Ν.2539/97 η κατάσταση στην τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα άλλαξε, μέσω της γεωγραφίας που διαμορφώθηκε, αλλά και μέσω των οργανωτικών ρυθμίσεων και λειτουργιών που εφαρμόστηκαν, συνέβαλε στη μεταφορά των αρμοδιοτήτων του κράτους στους ΟΤΑ από κεντρικό δηλαδή σε τοπικό επίπεδο σε τοπικό επίπεδο. Εν συνεχεία Ν.3463/2006 προκύπτει η θεσμοθέτηση και ενίσχυση του ρόλου των ΟΤΑ στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής εντάσσοντας σε αυτή εκτός από τους τομείς που περιλάμβανε μέχρι τότε (αθλητισμός, παιδεία κ.α.) και την κοινωνική προστασία και αλληλεγγύη. Με το νόμο αυτό λοιπόν, επέρχεται επέκταση της ευθύνης που έχουν οι δήμοι, αλλά και στη συνέχεια με το ν.3852/2010, με το σχέδιο Καλλικράτης μέσα στο οποίο δομούνται οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί της χώρας, αλλά και οι παρεμβάσεις που μπορούν να κάνουν μέσα στο χωρικό πλαίσιο της ευθύνης τους. Οι αλλαγές αυτές που πραγματοποιούνται σε κύματα στη χώρα υπογραμμίζουν τον προσανατολισμό της και την ενίσχυση των τοπικών εξουσιών και θεσμών της αυτοδιοίκησης. Παρατηρούμε λοιπόν, ότι η αυτοδιοίκηση έχει σημαντικό ρόλο στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής, σε μια περίοδο που οι φορείς της αυτοδιοίκησης έχουν αναλάβει πολλές αρμοδιότητες μέσα στην περιοχή που διοικούν.

## 2. Ο ρόλος των εργαζόμενων στις δομές

Η συμβολή των εργαζόμενων στις δομές είναι κρίσιμη παράμετρος για τη λειτουργία τους. Η νοηματοδότηση του ρόλου από τους ίδιους ρυθμίζει αποφασιστικά τη διαχείριση της ζήτησης και τις καθημερινές πρακτικές που μετέρχονται προκειμένου να ανταποκριθούν στις ανάγκες του. Ειδικότερα στο σύγχρονο περιβάλλον, όπου η διεύρυνση των παραγόντων διακινδύνευσης έχει δραματικά διαφοροποιήσει τα κοινωνικά προβλήματα και τις ανάγκες, ο ρόλος αυτός διαφοροποιείται. Αυτό συμβαίνει αφού αυξάνει η καθημερινή πίεση και το ευρύτερο περιβάλλον αλλά ταυτόχρονα λαμβάνουν χώρα μεταβολές στους ίδιους τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας<sup>2</sup>.

Η διαμεσολάβηση των εργαζόμενων στις δομές κοινωνικής φροντίδας μεταξύ του χρήστη και των διαθέσιμων υπηρεσιών είναι ένα διακριτό πεδίο μελέτης. Ειδικότερα η οροθέτηση της σχέσης μεταξύ τους, οι άτυπες αξιολογήσεις που κάνει ο εργαζόμενος απέναντι στο δυνητικό χρήστη, η διαχείριση των περιπτώσεων που καθημερινά αυτός χειρίζεται αποτελούν συστατικά του χαρακτήρα του ίδιου του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Πυρήνας αυτής της διαδικασίας παραμένει η νοηματοδότηση του επαγγέλματος από την πλευρά του εργαζόμενου στις υπηρεσίες και οι γενικότερες αντιλήψεις του αναφορικά με τα άτομα που καλείται να εξυπηρετήσει καθώς και αναφορικά με τους στόχους του οργανισμού στον οποίο εργάζεται [Goode, 1957 : Etzioni, 1968].

Οι εργαζόμενοι στις δομές δεν ταυτίζονται με τη γραφειοκρατία την οποία εκπροσωπούν. Διατηρούν για τον εαυτό τους ένα διακριτό χώρο το πλαίσιο του οποίου καθορίζει ο κανόνας, εντός του οποίου διαχειρίζονται τις αρμοδιότητές τους στη βάση των προσωπικών τους αντιλήψεων και του περιεχομένου που οι ίδιοι δίνουν στο ρόλο τους στον οργανισμό αλλά και ευρύτερα στην κοινότητα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την δημιουργία ενός άτυπου περιθωρίου διαφοροποίησης του φάσματος των παρεχόμενων υπηρεσιών στη βάση προσωπικών κρίσεων και άτυπων διακρίσεων οι οποίες ως σύνολο εδράζουν στο περιεχόμενο του ρόλου των εργαζόμενων στις κοινωνικές υπηρεσίες.

Κατά συνέπεια, η εφαρμογή των μέτρων κοινωνικής προστασίας δεν είναι ενιαία. Οι μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας δεν κατορθώνουν πάντοτε να υπερβούν τις άτυπες διακρίσεις ούτε βέβαια συνολικά τη διαδικασία της *προνοιακής περιθωριοποίησης* τόσο από την πλευρά των εργαζόμενων όσο και των επιμέρους ομάδων χρηστών των αγαθών συλλογικής κατανάλωσης [Ψημμένος και Σκαμνάκης, 2008].

Οι εργαζόμενοι στις υπηρεσίες, ειδικά αυτοί που έρχονται αντιμέτωποι με την καθημερινή ζήτηση κοινωνικών υπηρεσιών, παρότι εκπροσωπούν δεν συντάσσονται με τη γραφειοκρατία και τον κανόνα του οργανισμού που υπηρετούν, όπως ήδη σημειώθηκε. Το περιεχόμενο του ρόλου τους καθορίζεται από αυτή τη διάκριση και θεμελιώνεται στο γεγονός ότι οι ίδιοι δεν παρέχουν υπηρεσίες με στόχο το προσωπικό τους κέρδος ή γενικότερα όφελος. Η αμοιβή αλλά και η θέση τους δεν διαφοροποιούνται ανάλογα με την ποιότητα ή την ποσότητα των υπηρεσιών που παρέχουν, αντιθέτως η αξία της εργασίας τους παραμένει σταθερή ενώ προκειμένου να εξασφαλιστεί το βέλτιστο αποτέλεσμα αυτής αναπτύσσεται σχέση ειλικρίνειας μεταξύ του εργαζόμενου και του χρήστη της υπηρεσίας ενώ ταυτόχρονα ο εργαζόμενος συμπεριλαμβάνει στην άσκηση του ρόλου το καλό της κοινότητας. Ο κανόνας που ορίζεται από τον οργανισμό και τις

2. Βλ. Ν3852/2010 Άρθρο 75, [Επιχειρησιακό Πρόγραμμα 2012](#)



αρχές αποτελεί το πλαίσιο αναφοράς ωστόσο αυτό δεν είναι το μόνο. Ο ίδιος ο εργαζόμενος, ειδικά στις κοινωνικές υπηρεσίες, αναπτύσσει ένα εξειδικευμένο, ενδεχομένως ατομικό, πλαίσιο το οποίο χωρίς να αντιβαίνει στον κανόνα, ανταποκρίνεται καλύτερα στις καθημερινές ανάγκες και στην προσωπική κρίση και αντίληψη του εργαζόμενου και στο περιεχόμενο που ο ίδιος δίνει στο ρόλο του [Marshal, 1939].

Οι μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας τελικώς δεν λειτουργούν στο απόλυτο περιβάλλον που ορίζει ο κανόνας αφού αυτός ερμηνεύεται από τα φυσικά πρόσωπα που τον υλοποιούν και η λειτουργία του προκύπτει ως προϊόν συνδυασμού του θεσμικού πλαισίου και των προσωπικών αντιλήψεων των εργαζόμενων. Στη βάση αυτής της πραγματικότητας προκύπτουν άτυπου χαρακτήρα πρακτικές οι οποίες επηρεάζουν το φάσμα των παρεχόμενων υπηρεσιών και διαφοροποιούν το εύρος τους ανά περίπτωση [Lipsky, 1980]. Σε περιόδους μεταβολών η πίεση που δέχονται τα συστήματα κοινωνικής προστασίας αυξάνει, αφού η αβεβαιότητα πολλαπλασιάζεται και οι ανάγκες αντίστοιχα διευρύνονται. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την αντίστοιχη αύξηση της πίεσης που δέχονται οι εργαζόμενοι η οποία με τη σειρά της εκβάλλει στη νοηματοδότηση και στο περιεχόμενο του ρόλου των εργαζόμενων στις δομές κοινωνικής προστασίας. Η πίεση αυτή πολλαπλασιάζεται όταν οι μεταβολές αφορούν το ίδιο το σύστημα κοινωνικής προστασίας και κατά συνέπεια συνεπάγεται την αλλαγή της σύνθεσης των κοινωνικών υπηρεσιών, τους ρόλους των εργαζόμενων εκεί και τελικά το ίδιο το κοινωνικό κράτος [Powel and Jordan, 2000].

Είναι συνεπώς αναμενόμενο, οι υπηρεσίες που τελικώς απολαμβάνει ο χρήστης να αντανακλούν τις προσωπικές αντιλήψεις και να διαμορφώνουν ανάλογα ζώνες πρόσβασης ή αποκλεισμού για ομάδες χρηστών [Ψημμένος, 2008. Η εμπειρική έρευνα αναδεικνύει και για την ελληνική περίπτωση αυτό το χαρακτηριστικό με πλήθος μελετών [Γετίμης και Πετρινιώτη, 2003 ; Παύλου, 2003]. Συνεπώς εκτός από τις πρόνοιες που φέρουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας προκειμένου να ορίζουν αντίστοιχα ζώνες κάλυψης αναγκών, αναπτύσσονται άτυπες ζώνες που διαμορφώνονται παρά τον κανόνα, στη βάση των προσωπικών αντιλήψεων των εργαζόμενων και ειδικά του περιεχομένου που οι ίδιοι προσδίδουν στο ρόλο τους εντός του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Σε περιόδους αναδιάρθρωσης των κοινωνικών υπηρεσιών και μεταβολών του κοινωνικού κράτους, όπως η περίοδος της τρέχουσας κρίσης που εξετάζουμε, αντίστοιχα οι ρόλοι επαναπροσδιορίζονται. Ειδικότερα, επιβαρύνεται το διοικητικό μέρος τους αφού αντίστοιχα ενισχύονται οι έλεγχοι και οι διαδικασίες αποτροπής της αυξημένης ζήτησης υπηρεσιών. Σε περιόδους κρίσεων τα συστήματα κοινωνικής προστασίας πιέζονται τόσο από την αύξηση της ζήτησης υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας όσο και από τον συμπαρομαρτούντα περιορισμό των πόρων. Οι μεταβολές που εντάσσονται σε ευρύτερα σχέδια “αναδιάρθρωσης” και “εξορθολογισμού” των κοινωνικών υπηρεσιών και ευρύτερα της κοινωνικής πολιτικής, πέρα από τους περιορισμούς στο ίδιο το αντικείμενο της κοινωνικής προστασίας, διαφοροποιούν το περιεχόμενο των ρόλων των εργαζόμενων στις δομές και αντίστοιχα μεταβάλλουν τις αξίες που τους συνοδεύουν [Evetts, 2011]. Κατά κύριο λόγο αυξάνουν τις διοικητικές ευθύνες των στελεχών των κοινωνικών υπηρεσιών και εντείνουν τους ελέγχους πρόσβασης στα αγαθά της κοινωνικής προστασίας. Ενισχύεται με τον τρόπο αυτό το διοικητικό έργο των κοινωνικών υπηρεσιών το οποίο προφανώς επωμίζονται εργαζόμενοι και στελέχη. Η κατηγορία των εργαζόμενων πρώτης γραμμής, (*fornt-line officers*) αναλαμβάνει σημαντικό τμήμα της διαδικασίας ελέγχου, έργο το οποίο αναπτύσσεται σε βάρος



των διαδικασιών διαχείρισης των επιμέρους περιπτώσεων στη βάση της επιστημονικής μεθοδολογίας.

Οι έλεγχοι πρόσβασης αυξάνουν κυρίως μέσω της ενίσχυσης της προσωποποίησης των υπηρεσιών ειδικά όταν συνοδεύονται από ταυτόχρονο περιορισμό των πόρων που διατίθενται για την κοινωνική προστασία. Ειδικότερα σε περιόδους έντασης των περιοριστικών πολιτικών οι μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας υφίστανται το βάρος της γενικής επιδείνωσης των κοινωνικών συνθηκών, ενώ παράλληλα οι αυξημένες κοινωνικές ανάγκες εντείνουν περαιτέρω την πίεση, ειδικά στους εργαζόμενους πρώτης γραμμής. Ο πολλαπλασιασμός των τυπικών διαδικασιών προτάσσει εμπόδια πρόσβασης στα αγαθά συλλογικής κατανάλωσης και εντείνει τους διαχωρισμούς στην κοινότητα. Οι ίδιοι οι μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας υποστηρίζουν αυτή τη διεργασία μέσω των νέων κανόνων που εφαρμόζουν τα στελέχη τους. Οι παραδοσιακοί ρόλοι διαφοροποιούνται αφού διευρύνονται οι τυπικές διαδικασίες ως τμήμα των καθημερινών πρακτικών των εργαζομένων στις δομές κοινωνικής προστασίας [Jones και Joss, 1995:19].

Σταδιακά η ίδια η επαγγελματική ταυτότητα του εργαζόμενου μεταβάλλεται και υποτάσσεται στις απαιτήσεις του “εξορθολογισμού” και της “αναδιάρθρωσης” των κοινωνικών υπηρεσιών και της κοινωνικής πολιτικής συνολικά [Hughes, 1994]. Η διαδικασία αυτή διαφοροποιεί την ταυτότητα του εργαζόμενου στις δομές και υποδαυλίζει τη σύγκρουση των ρόλων που ταυτόχρονα υπηρετεί. Η διάσταση αυτή κατ’ ουσία απειλεί τη διακριτή υπόσταση των εργαζομένων πρώτης γραμμής ως εξειδικευμένων επαγγελματιών επιφορτισμένων με το έργο της αξιολόγησης των διακριτών περιπτώσεων στη βάση -όχι τυπικών αλλά- επιστημονικών κριτηρίων. Η ενίσχυση των τυπικών διαδικασιών, των επίσης τυπικών διακρίσεων υποσκάπτει τελικά το περιεχόμενο του ρόλου και της ίδιας της επαγγελματικής ταυτότητας και της ίδιας της διακριτής υπόστασης των εργαζομένων στις κοινωνικές υπηρεσίες [Sheppard, 1995].

Οι μεταβολές δεν λαμβάνουν χώρα στο κενό και προφανώς συναντούν αντιστάσεις. Οι εμπειρωμένοι ρόλοι δεν τροποποιούνται εξ αιτίας των αλλαγών του περιβάλλοντος. Οι αλλαγές στο πλαίσιο δεν συνεπιφέρουν αυτόματες αλλαγές στις αξίες και στις ταυτότητες των εργαζομένων στις δομές κοινωνικής προστασίας. Η προσαρμογή στο νέο περιβάλλον όπως αυτό διαμορφώνεται από το διαφοροποιημένο θεσμικό πλαίσιο, είναι μια διαδικασία χρονοβόρα αλλά και χωρίς βέβαιο αποτέλεσμα. Παρελκυστικές πρακτικές που αναμένεται να εκδηλώνονται, αν δεν ακυρώνουν οπωσδήποτε νοθεύουν το περιεχόμενο των αλλαγών και καθυστερούν την ολοκλήρωσή τους [Kirkpatrick et.al, 2005:103]. Αυτό είναι περισσότερο έντονο σε περιβάλλοντα με ελαστική εφαρμογή του κανόνα, όπως στην ελληνική περίπτωση. Οι αντιδράσεις ή οι τρόποι προσαρμογής ποικίλουν σε χρόνο και περιεχόμενο [Bertotti, 2015 ; Lijegren, 2012]. Οι αλλαγές στους ρόλους, στο περιεχόμενο και τις αξίες που το συνοδεύουν αποτελούν αντιδράσεις οι οποίες καθορίζονται από τον αρχέτυπο του ρόλου, την αφετηρία των φορέων, των ίδιων των επαγγελματιών, το νέο περιβάλλον αλλά και τις ευρύτερες κοινωνικές συνθήκες που επικρατούν και διαμορφώνουν με τη σειρά τους τη σημασία και τον προσανατολισμό των δομών κοινωνικής φροντίδας και γενικότερα της κοινωνικής πολιτικής.

### 3. Η εμπειρική διερεύνηση

Από την έρευνα πεδίου<sup>3</sup> επιβεβαιώνονται τα σημεία που αφορούν το περιεχόμενο των επιμέρους ρόλων κατά την άσκηση της κοινωνικής πολιτικής και αναδεικνύεται η σημασία των επαγγελματιών στον τρόπο με τον οποίο διαμεσολαβούνται οι παρεμβάσεις και υλοποιούνται τα μέτρα κοινωνικής προστασίας. Ιδιαίτερα φωτίζεται ο ρόλος των εργαζόμενων μέσω του δικού τους λόγου και της αποτύπωσης των στάσεων και των αντιλήψεών τους αναφορικά με το έργο τους στις δομές κοινωνικής προστασίας της αυτοδιοίκησης. Αναδεικνύεται ταυτόχρονα το πλαίσιο άσκησης των καθηκόντων τους αποτιμάται η συμβολή τους στη διαμόρφωση του φάσματος κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Ειδικότερα, διερευνήθηκαν τυχόν διαχωρισμοί που προκύπτουν από μέρος των εργαζομένων έναντι συγκεκριμένων ομάδων κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Οι δομές κοινωνικής προστασίας εξυπηρετούν ευπαθείς ομάδες πληθυσμού οι οποίες έχουν ανάγκη για στήριξη και υπηρεσίες φροντίδας. Η περίοδος της κρίσης έφερε στο προσκήνιο νέες ομάδες πληθυσμού που καταφεύγει στις υπηρεσίες της αυτοδιοίκησης προκειμένου να αντιμετωπίσει βασικά προβλήματα, κυρίως να καλύψει βασικές βιοτικές ανάγκες.

Τονίζεται από τους πληροφορητές ότι με την εκτόξευση της κρίσης, της φτώχειας και της ανεργίας όλο και περισσότεροι άνθρωποι επισκέπτονται κάποια δομή κοινωνικής προστασίας για να ζητήσουν βοήθεια. Οι ομάδες που φτάνουν στις δομές δεν είναι αυτοί που θεωρούμε ως ευπαθείς π.χ άστεγοι, εξαρτημένα άτομα, είναι άνθρωποι που εξαιτίας της κρίσης έμειναν άνεργοι αδυνατώντας να καλύψουν τις βασικές τους ανάγκες (δικές τους ή της οικογένειάς τους). Οι νέες ομάδες δυνάμει χρηστών κοινωνικών υπηρεσιών, αναφερόμενοι και ως «νεόπτωχοι», αντιμετωπίζουν ζητήματα πρόσβασης στις δομές κοινωνικής προστασίας καθώς κάτι τέτοιο θίγει τον πυρήνα της ταυτότητάς τους και τη θέση τους στην κοινότητα. Δυσκολίες στην πρόσβαση εντοπίζονται και στην περίπτωση που μελετήθηκε και παρουσιάζεται εδώ, ειδικά ως στοιχείο μιας πραγματικότητας που βιώνουν οι εργαζόμενοι στις δομές κοινωνικής προστασίας του δήμου Αργινίου.

Η διαδικασία των συνεντεύξεων διήρκεσε περίπου ένα μήνα κατά την άνοιξη του 2017. Οι συνεντεύξεις δίνονταν στο χώρο εργασίας κατόπιν συνεννοήσεως τόσο με τους ίδιους τους εργαζόμενους, όσο και με τους προϊσταμένους αυτών. Οι πληροφορητές είναι 19 μόνιμοι υπάλληλοι από διάφορες δομές κοινωνικής προστασίας του Δήμου Αργινίου, καθώς και ο αντιδήμαρχος επί των κοινωνικών θεμάτων. Πρόκειται για υπαλλήλους με 10ετή και πλέον προϋπηρεσία στο χώρο, η οποία αποκτήθηκε είτε από άλλες δομές κοινωνικής προστασίας που εργάζονταν πριν, είτε από άλλες υπηρεσίες του δήμου. Είναι εργαζόμενοι από όλους του κλάδους της εκπαίδευσης (ΔΕ, ΤΕ, ΠΕ), απλοί εργαζόμενοι, αλλά και προϊστάμενοι των υπηρεσιών που εργάζονται. Οι ηλικίες τους κυμαίνονται από 35-60 έτη και οι περισσότεροι έχουν βιώσει από την αρχή την κρίση και το πώς επηρέασε τις δομές, μιας και δούλευαν σε αυτές εξαρχής. Το σύνολο των πλη-

3. Ο Δήμος Αργινίου, όπου πραγματοποιήθηκε η έρευνα επιλέχθηκε καθότι είναι αστικού τύπου με μακροχρόνια λειτουργία κοινωνικών υπηρεσιών και κατά τον σχεδιασμό κρίθηκε ότι θα μπορούσε να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της μελέτης περίπτωσης. Η εγγύτητα στον τόπο κατοικίας της ερευνήτριας αποτέλεσε επιπρόσθετο κίνητρο καθότι η έρευνα ήταν αυτοχρηματοδοτούμενη. Για τη διεξαγωγή της μελέτης περίπτωσης τηρήθηκε το πλαίσιο δεοντολογίας της έρευνας με ιδιαίτερη έμφαση στην προστασία των προσωπικών δεδομένων.

ροφορητών αποτελείται από άντρες και γυναίκες, στην πλειοψηφία τους όμως είναι γυναίκες. Στο σύνολό τους συναίνεσαν πρόθυμα να μιλήσουν για το θέμα, καθώς πιστεύουν και οι ίδιοι πως είναι κάτι το οποίο τους αφορά άμεσα, ενώ εκδήλωσαν έντονο ενδιαφέρον για τα τελικά συμπεράσματα της έρευνας.

Επιλέχθηκαν οι μόνιμοι υπάλληλοι των δομών κοινωνικής προστασίας, καθώς με τα πολλά χρόνια που βρίσκονται στις θέσεις τους έχουν την πλήρη εικόνα της λειτουργίας αυτών, αλλά και των επιδράσεων που αυτές δέχονται μέσα στα χρόνια της κρίσης. Οι συμβασιούχοι με τις συνεχείς ανανεώσεις και λήξεις των συμβάσεων τους δεν μπορούν να αποτυπώσουν ακριβώς το μέγεθος του προβλήματος.

Εκτός όλων των άλλων προβλημάτων που καλούνται να διαχειριστούν οι ΟΤΑ είναι και η επιδείνωση των κοινωνικών επιπτώσεων της παρατεταμένης κρίσης. Οι εργαζόμενοι στις δομές βρίσκονται σε ένα νέο πλαίσιο που συγκροτείται από νέες ανάγκες, τόσο σε πλήθος όσο και σε ποιότητα. Ταυτόχρονα, ο ρόλος και η θέση τους στον οργανισμό επαναπροσδιορίζεται αυξάνοντας το εργασιακό άγχος και την αβεβαιότητα.

Από την έρευνα που διενεργήθηκε στο δήμο, παρατηρούμε ότι οι δομές κοινωνικής προστασίας σε ένα μεγάλο βαθμό στελεχώνονται από συμβασιούχους. Όπως και αλλού, διαμορφώνονται δύο βασικές κατηγορίες εργαζομένων με παραπλήσια καθήκοντα και γνώσεις αλλά με δραματικές διαφορές στα δικαιώματα. Ασφάλεια εργασίας, αμοιβές, ωράρια διαφοροποιούνται στη βάση της σχέσης εργασίας με τον οργανισμό ατόμων που διαθέτουν παρόμοια τυπικά προσόντα. Ο δuiισμός των εργαζομένων στις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας τροφοδοτεί αντίστοιχες διακρίσεις στους πραγματικούς ρόλους εντός του οργανισμού. Το μόνιμο προσωπικό διεκδικεί την κατοχύρωση του ρόλου και τη διατήρηση του περιεχομένου του έναντι των συμβασιούχων που περιορίζονται σε θέσεις και ρόλους βοηθητικούς χωρίς να τους αναγνωρίζεται ένταξη στο στενό πυρήνα των στελεχών του οργανισμού με αρμοδιότητες που επηρεάζουν τον χαρακτήρα του συστήματος. Ο ρόλος και η συμμετοχή τους παραμένει στην περιφέρεια των δομών.

Οι εργασίες που έχουν σημασία για τον οργανισμό και τις δομές του παραμένουν στον έλεγχο των μόνιμων, όπως αποτυπώνεται στο λόγο εργαζόμενου:

*«...όσο(ν) αφορά το γραφειοκρατικό κομμάτι μπορεί να το διεκπεραιώνει ένας μόνιμος υπάλληλος. Όσον αφορά τις δομές να μεν χρειάζεσαι κόσμο, αλλά αυτό μπορεί να γίνει και με εθελοντισμό και με κάποιες συμβάσεις που κατά καιρούς προσλαμβάνονται άτομα...» [πληροφορητής 2]*

Δευτερεύουσες εργασίες ανατίθενται στα πρόσωπα που δεν απολαμβάνουν σταθερή σχέση με τον οργανισμό και παραμένουν σε μια «εξωτερική» στιβάδα η οποία επωμίζεται βοηθητικές εργασίες οι οποίες δεν απαιτούν ιδιαίτερη εξειδίκευση. Οι κεντρικοί ρόλοι παραμένουν στην ευθύνη των μόνιμων εργαζομένων οι οποίοι ταυτόχρονα μέσω αυτής της διαδικασίας διατηρούν υπό τον έλεγχό τους και κυρίως εντός του δικού τους ρόλου, τις κρίσιμες αρμοδιότητες.

Ο προσωρινός χαρακτήρας της εργασιακής σχέσης πλήττει το περιεχόμενο του ρόλου όπως τον αποδίδουν ο οργανισμός και το μόνιμο προσωπικό. Η χρονικά περιορισμένη παρουσία προβάλλεται ως το λογικό επιχείρημα διατήρησης αυτού του προσωπικού σε θέσεις περιφερειακής σημασίας για τη λειτουργία του οργανισμού και τη διαχείριση της ζήτησης. Η αδυναμία ένταξης

σε ένα περιβάλλον που απαιτεί εμπειρία και εξειδικευμένες πρακτικές γνώσεις προβάλλονται ως οι κύριοι λόγοι που περιορίζουν την ουσιαστικότερη συμμετοχή των συμβασιούχων στη λειτουργία του οργανισμού.

Αυτό μάλιστα συμβαίνει παρότι τα ίδια άτομα επισημαίνουν τον αυξημένο φόρτο εργασίας και τις ελλείψεις προσωπικού. Ο χρόνος παραμονής των συμβασιούχων στις υπηρεσίες δεν είναι αρκετός ώστε να αναπτύξουν τις αναγκαίες δεξιότητες για το αντικείμενο που αναλαμβάνουν, ξεκάθαρη και σταθερή σχέση εμπιστοσύνης μεταξύ εργαζομένου και εξυπηρετούμενου δεν μπορεί να δημιουργηθεί, μειώνοντας πολλές φορές το κύρος και το έργο της δομής.

*«...τι να μου κάνουν έμενα οι συμβασιούχοι, δεν λέω πολύ σημαντική είναι η προσφορά τους, αλλά εμάς δεν μας λύνει το πρόβλημα, ίσα ίσα που κάποιες φορές το επιτείνει και αυτό γιατί έχεις τη δουλειά που τρέχει, έχεις και το παιδί που πρέπει να εκπαιδευτεί και μόλις μάθει, φεύγει. Έτσι μπαίνουμε στη διαδικασία συνεχώς να εκπαιδεύουμε προσωπικό και προσωπικό να μην έχουμε...» [πληροφορητής 20]*

Ο χώρος των μόνιμων υπαλλήλων περιχαρακώνεται και κατοχυρώνεται ως αποκλειστικής πρόσβασης από τους ίδιους. Οι ρόλοι συνεπώς παραμένουν διακριτοί με απόσταση των δύο διακριτών ομάδων που εκτός από τύπο εργασιακής σχέσης διαφοροποιούνται και ως προς το περιεχόμενο των ρόλων που αναλαμβάνουν στον οργανισμό και κατά συνέπεια της σημασίας που οι ίδιοι έχουν στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής.

Μια ακόμη παράμετρος που καθορίζει το ρόλο και τη συμβολή των εργαζόμενων στις δομές είναι το θεσμικό πλαίσιο αλλά κυρίως η ελαστικότητά του. Ο τρόπος και ο βαθμός παράκαμψης του κανόνα επηρεάζει τους ρόλους εντός του οργανισμού αλλά και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων αναφορικά με την ασκούμενη πολιτική. Ειδικό χώρο σε αυτό το πεδίο καταλαμβάνουν οι πελατειακές σχέσεις και τα δίκτυα που επηρεάζουν τον τρόπο λειτουργίας των δομών. Ο κανόνας στο πεδίο αυτό κατοχυρώνει το ρόλο και προστατεύει από παρεκβάσεις τους εργαζόμενους ώστε να υπερασπίζονται το περιεχόμενό του. Η τυποποίηση των διαδικασιών, η αυστηρότητα του θεσμικού πλαισίου που ορίζεται κεντρικά εξυπηρετούν τη διαδικασία (Σκαμνάκης-Πανταζόπουλος, 2015).

Όπως αναφέρουν οι εργαζόμενοι στις συνεντεύξεις τους τα κριτήρια είναι θεσμοθετημένα από την ημέρα της έναρξης του εκάστοτε προγράμματος, μην επιτρέποντας σε όσους δεν τα καλύπτουν να γίνουν δικαιούχοι. Όσον αφορά επιδόματα και προγράμματα δεν μπορούν να παρέμβουν, οι αιτήσεις γίνονται ηλεκτρονικά και απορρίπτονται αυτόματα από το σύστημα.

*«...επειδή τα επιδόματα δίνονται σε χρήματα δεν μπορούμε να ξεφύγουμε από το νομικό πλαίσιο, το μόνο που μπορούμε να κάνουμε είναι να διευκολύνουμε τους εξυπηρετούμενους διαδικασικά με κάποια χαρτιά που χρειάζονται, να τους ελαφρύνουν γραφειοκρατικά παίρνοντας τα χαρτιά που χρειάζομαστε αυτεπάγγελα...» [πληροφορητής 1]*

Βλέπουμε όμως πως εκτός από τις περιπτώσεις που δεν μπορούν οι αιρετοί να επέμβουν, υπάρχουν και εκείνες που θεσμοθετούν οι ίδιοι, όπως π.χ οι κατ'εξαίρεση περιπτώσεις που όπως αναφέρουν οι εργαζόμενοι έχουν θεσμοθετηθεί στο δήμο, οι περιπτώσεις δηλαδή που κρίνει ο αρμόδιος αιρετός για το αν είναι ανάγκη να καλυφθούν οι ανάγκες τους ή όχι.

*«...βάζουμε κάποιες περιπτώσεις που τις λέμε έκτακτες ή και' εξαίρεση και τις περνάμε από το δημοτικό συμβούλιο για να μπορέσουν να εξυπηρετηθούν κάποιιοι που το έχουν ανάγκη, πάντα όμως σε συνεννόηση με τους ανωτέρους μας...» [πληροφορητής 5]*

Ο κανόνας μεταφράζεται ως προστασία από τις παρεμβάσεις που θίγουν το περιεχόμενο του ρόλου του επαγγελματία στον οργανισμό και τελικώς προστατεύει το περιεχόμενο του ίδιου του θεσμού αφού περιορίζει τις παρεκβάσεις για την εξυπηρέτηση πελατειακών σχέσεων. Ταυτόχρονα οι εργαζόμενοι διατηρούν τη δυνατότητά τους να αξιολογήσουν την ανάγκη και να αιτιολογήσουν την υπέρβαση του κανόνα προς όφελος της θεραπείας οριακών περιπτώσεων, βεβαίως μέσω των επίσημων διαδικασιών.

Τα κριτήρια που ορίζουν τον κανόνα αφορούν τον έλεγχο των μέσων διαβίωσης ο οποίος διενεργείται κατά κύριο λόγο ηλεκτρονικά με περιορισμένες δυνατότητες παρέμβασης. Ωστόσο, η κοινωνική έρευνα που διενεργούν οι κοινωνικοί λειτουργοί υποστηρίζει την ορθότητα των αποφάσεων και τη σημασία του ρόλου στο πλαίσιο της δομής και των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο.

Η προστασία που προσφέρει ο κανόνας δεν είναι μονοδιάστατη. Παρεμβαίνει και στην άσκηση του ρόλου και απειλεί το περιεχόμενό του αφού περιορίζει το φάσμα της διακριτικής ευχέρειας των εργαζόμενων στις δομές και κατά συνέπεια της βαρύτητας που έχει η δική τους αξιολόγηση και κρίση. Η ευρεία εφαρμογή του θίγει τον πυρήνα του καθότι προσδιορίζει διαδικασίες και ορίζει ένα αυστηρό κανονιστικό πλαίσιο. Οι εργαζόμενοι πολλές φορές διαμαρτύρονται για τον τρόπο άσκησης του ρόλου τους. Χαρακτηρίζονται ως «κυνηγοί κριτηρίων», ενώ ο ρόλος τους είναι να «βοηθήνε ανθρώπους που φτάνουν στην υπηρεσία και έχουν πραγματικά ανάγκη...» [πληροφορητής 18]

Για να γίνει κάποιος δικαιούχος των δομών πρέπει εκτός από οικονομικά κριτήρια να πληροί και κάποια κοινωνικά π.χ αναπηρία, μονογονεϊκές οικογένειες, διαζευγμένες μητέρες κλπ, που και αυτά πολλές φορές δεν επαρκούν. Δεν είναι λίγες οι φορές, όπως αναφέρουν που μένουν εκτός προγραμμάτων άνθρωποι που τα χρειάζονται λόγω τις ελλείψεις κάποιου από τα παραπάνω κριτήρια. Υποστηρίζουν πως τα κριτήρια να μην έχουν αλλάξει, έχουν γίνει όμως δυσκολότερα και για τους ίδιους τους εξυπηρετούμενους που δεν χάνουν τη δυνατότητα χρήσης κάποιων υπηρεσιών. Αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στην αυστηροποίηση μέσω μείωσης των εισοδηματικών κριτηρίων. Το γεγονός αυτό περιορίζει το φάσμα προστασίας που παρέχουν οι δομές ενώ κλονίζει και τη σχέση των εργαζόμενων με τους εξυπηρετούμενους αφού η μεταβολή των δεδομένων θίγει το κύρος των απαντήσεων στα σχετικά αιτήματα.

*«...τα κριτήρια έχουν αλλάξει, έχει αυξηθεί η γραφειοκρατία και τα εισοδηματικά κριτήρια, έχουν γίνει πιο αυστηρά με αποτέλεσμα ο κόσμος να δυσανασχετεί και πολλές φορές να γίνεται επιθετικός απέναντί μας, καθώς εμάς βλέπει μπροστά του σαν το εμπόδιο για την παροχή που θεωρεί πως του ανήκει...» [πληροφορητής 17]*

Αυτή η διαφοροποίηση επέρχεται όχι μόνο από τη μείωση της κρατικής χρηματοδότησης αλλά και από τη μείωση των εθελοντικών ιδιωτικών πόρων (ενίοτε με τη μορφή εμπορευμάτων) που συντηρούν δομές όπως χαρακτηριστικά το κοινωνικό παντοπωλείο το οποίο εξυπηρετεί πλέον μικρότερο αριθμό ατόμων με χαμηλά εισοδήματα.

Ταυτόχρονα γίνεται εμφανές στο λόγο των εργαζόμενων ότι υπάρχει αντίληψη για τη σημασία που έχει η συμβολή τους στην ασκούμενη κοινωνική πολιτική. Οι αξιολογήσεις των περιπτώσεων διαμορφώνουν άτυπα όρια και ζώνες πρόσβασης ή αντίστροφα απαγόρευσης στη βάση των προσωπικών κρίσεων των εργαζόμενων. Αυτές αντιστοιχούν σε ένα ασαφές σύνολο κριτηρίων αφού δεν βασίζονται πάντοτε και αποκλειστικά στην επιστημονική προσέγγιση των εργαζόμενων αλλά και σε μια σειρά από άτυπα κριτήρια και αξιολογικές κρίσεις (Σκαμνάκης, 2009). Όπως στο ακόλουθο απόσπασμα χαρακτηριστικά αποτυπώνεται:

*«...στον κόσμο που κρίνω μόνη μου, πέρα από τη δουλειά μου, που κρίνω ότι ο άλλος έχει πρόβλημα θα τον βοηθήσω... υπάρχει και το σε πληρώνω και κάθεται στην καρέκλα, αυτόν θα τον αφήσω να πάει και να ξαναπάει να μου φέρει τα δικαιολογητικά που χρειάζομαι...» [πληροφορητής 6]*

Ως προς την άσκηση του ρόλου τους πολλοί εργαζόμενοι βλέπουμε ότι επικαλούνται τον τύπο, τον κανόνα, χωρίς να παρεκκλίνουν, παρά μόνο όταν έχουν έγγραφη εντολή από τον προϊστάμενό τους και όταν δεν αφορά κάποιο επίδομα, για το οποίο υπάρχει αυστηρή διαδικασία ελέγχου. Δεν είναι όμως λίγοι εκείνοι οι οποίοι αναφέρουν πως πολλές φορές ακολουθούν και άτυπες μεθόδους εργασίας, όπως π.χ να δουλεύουν και εκτός ωραρίου γιατί αλλιώς δεν θα καλύπτονταν οι ανάγκες της υπηρεσίας.

*«...χρησιμοποιούμε το τυπικό μέρος της υπηρεσίας μας, όμως αναγκαζόμαστε να χρησιμοποιήσουμε και άτυπες μεθόδους, όπως ο εθελοντισμός -από μέρους μας- για να προσφέρουμε βοήθεια σε όσους έχουν ανάγκη και λόγω των κριτηρίων δεν μπορούν να ενταχθούν σε κάποιο πρόγραμμα...» [πληροφορητής 19]*

Οι μέθοδοι αυτοί χαρακτηρίζονται ως ημίμετρα από τους εργαζόμενους, όμως σε πολλές περιπτώσεις είναι οι μοναδικοί μηχανισμοί υποστήριξης για περιπτώσεις ή ομάδες στο μεταίχμιο των επίσημων διαδικασιών και παρεμβάσεων. Ενισχύεται μέσω αυτών των άτυπων διαδικασιών ο ρόλος και η σημασία των εργαζόμενων στις δομές κοινωνικής φροντίδας και υποστηρίζεται η αναβάθμιση της ποιότητας της παρέμβασης στο τοπικό επίπεδο.

Ο τρόπος άσκησης του ρόλου τους όπως αναφέρουν οι εργαζόμενοι δεν έχει αλλάξει, όπως δούλευαν πριν από την κρίση δουλεύουν και ίσως έχουν γίνει καλύτερες μιας και υπάρχουν τα μέσα (ηλεκτρονικοί υπολογιστές, διαδίκτυο, δικτύωση μέσω υπηρεσιών) κλπ. Αυτό που έχει αλλάξει είναι ότι έχουν επιφορτιστεί με επιπλέον αντικείμενα, λόγω έλλειψης προσωπικού και οι πόροι που διαθέτουν είναι λιγοστοί, εμποδίζοντας τους την σωστή άσκηση του ρόλου τους.

*«...πιστεύω πως οι συνθήκες εργασίας μας έχουν γίνει καλύτερες και λόγω των μέσων που υπάρχουν. Δεν υπάρχουν όμως δυστυχώς πόροι για να γίνουν ακόμα καλύτεροι...» [πληροφορητής 14]*

Η έλλειψη πόρων που θίγει και το κύρος της ίδιας της δομής στοιχείο που αναδύεται από τον λόγο των εργαζόμενων οι οποίοι φροντίζουν να το υποστηρίξουν όπως μπορούν. Για παράδειγ-



μα, δουλεύοντας ακόμα περισσότερο, χωρίς να αμείβονται υπερωριακά όπως θα έπρεπε παρότι οι ώρες εργασίας είναι εξαντλητικές για τους ίδιους.

*«...έχω φορτωθεί πολλά αντικείμενα και προσπαθώ να τα βγάλω πέρα, χωρίς να επηρεάζονται οι εξυπηρετούμενοι, αλλά και να υπολειπουργούν οι δομές μειώνοντας την απόδοσή τους στα μάτια της κοινωνίας...» [πληροφορητής 20]*

Η λειτουργία της δομής φαίνεται να είναι σημαντική για τους εργαζόμενους. Η επίδραση των παρεμβάσεων στις συνθήκες ζωής της κοινότητας σηματοδοτεί και τον ίδιο το ρόλο και τη σημασία του στο τοπικό επίπεδο.

Καταληκτικά, οι εργαζόμενοι πρώτης γραμμής είναι εκείνοι που δέχονται τον πολύ μεγάλο όγκο των δικαιούχων που φτάνει στις δομές. Εκεί με όσα μέσα διαθέτουν πλέον (λόγω της κρίσης και της έλλειψης διαθέσιμων παροχών), προσπαθούν να ανταποκριθούν στο ρόλο τους. Ο κύριος διαχωρισμός εντοπίζεται στους ίδιους τους εργαζόμενους και αφορά τη διάκριση ρόλων και σημασίας στον οργανισμό. Η κατοχύρωση του ρόλου είναι ταυτοτικής σημασίας για τους εργαζόμενους και τη συμβολή τους στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής και το εύρος της παρέμβασης της δομής στην κοινότητα. Εντός του οργανισμού υφίστανται διακριτά όρια μεταξύ μόνιμων και περιστασιακών (συμβασιούχων) εργαζόμενων. Οι ρόλοι που αντιστοιχούν είναι διαφορετικοί, και κυρίως η βαρύτητά τους διακρίνεται αναφορικά με την ασκούμενη κοινωνική πολιτική.

Το πλαίσιο και οι θεσμοθετημένες διαδικασίες υποστηρίζουν τη θέση και το ρόλο των εργαζόμενων στη διαδικασία λειτουργίας των δομών κοινωνικής προστασίας. Τα όρια αυτά ωστόσο δεσμεύουν το ρόλο σε ένα κεντρικά καθορισμένο πλαίσιο το οποίο δεν είναι κατάλληλο για κάθε περίπτωση, στοιχείο που απειλεί την προσωποποιημένη σχέση με τους χρήστες των κοινωνικών υπηρεσιών και τη σημασία της δομής στην κοινότητα. Η προσαρμογή σε αυτή την πραγματικότητα συνεπάγεται την υιοθέτηση άτυπων πρακτικών προσαρμοσμένων στο πλαίσιο που ορίζεται από τον κανόνα. Η διαδικασία αυτή λειτουργεί ενισχυτικά του ρόλου των εργαζόμενων. Προκειμένου δε να τον υποστηρίξουν και ταυτόχρονα να ενισχύσουν την παρέμβαση των δομών στην κοινότητα εργάζονται περισσότερο, πιεζόμενοι από τα χρονικά περιθώρια που υπάρχουν, χωρίς να δυσανασχετούν, αναφερόμενοι στην ανάγκη που έχουν οι άνθρωποι που καταφεύγουν σε κάποια δομή και στη σημασία της στη ζωή της κοινότητας.

## 4. Συμπεράσματα

Η κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο εξετάζεται ως τμήμα και έκφραση των παρεμβάσεων που εντάσσονται στην ευρύτερη παρέμβαση του κράτους για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων και τη ρύθμιση των οικονομικών και κοινωνικών σχέσεων. Οι τοπικού χαρακτήρα δομές και υπηρεσίες αθροίζονται σε ένα ενιαίο σύνολο με αναφορά στο επίπεδο του κράτους. Η διερεύνηση τοπικών παρεμβάσεων, ειδικά με μελέτες περίπτωσης, φωτίζει πτυχές της κοινωνικής προστασίας και επιτρέπει την ανάλυση των ρόλων εντός των τοπικών οργανισμών κοινωνικής πολιτικής. Το περιβάλλον που δημιουργεί η παρατεταμένη κρίση επηρεάζει καθοριστικά τις



κοινωνικές ανάγκες ενώ ταυτόχρονα πλήττει τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας. Ειδικά στο πλαίσιο της έρευνάς μας οι ρόλοι των εργαζόμενων επηρεάζονται ως προς το περιεχόμενό τους και κατά συνέπεια μεταβάλλεται και η επίδραση που έχουν στη μορφή και τη λειτουργία των δομών.

Η συμμετοχή των αυτοδιοικητικών θεσμών στην κοινωνική προστασία μεταβάλλονται και διευρύνεται στο πεδίο κάλυψης των κοινωνικών αναγκών. Οι μεταβολές που λαμβάνουν χώρα αφορούν την απόπειρα αντιμετώπισης των συνεπειών της κρίσης και των επιπτώσεων της υψηλής ανεργίας καθώς και της δραματικής μείωσης των εισοδημάτων των νοικοκυριών. Στο πλαίσιο των ραγδαίων αλλαγών, συνεπεία της κρίσης, οι ρόλοι των εργαζόμενων μεταβάλλονται αντίστοιχα. Το περιεχόμενό τους επαναπροσδιορίζεται προκειμένου να ανταποκριθεί στα νέα δεδομένα.

Η έρευνα αποκαλύπτει το νέο περιεχόμενο και φωτίζει πτυχές των νέων ρόλων προκειμένου να αναδειχθεί η συμμετοχή των εργαζόμενων στην παροχή των κοινωνικών υπηρεσιών. Κυρίαρχο ζήτημα αναδεικνύεται η επιβολή ενός νέου πλαισίου εντός του οποίου εκτελείται το σύνολο των επαγγελματικών τους καθηκόντων. Οι νέες συνθήκες διακρίνονται από την αντίφαση που σχηματίζει από τη μια πλευρά η επιβολή του κανόνα εις βάρος της ανταπόκρισης στα τοπικά πελατειακά δίκτυα και η αυστηρότητα του κανόνα η οποία περιορίζει την ευελιξία της δομής στις περιπτώσεις όπου οι επαγγελματίες κρίνουν με βάση τις επιστημονικές τους γνώσεις και την εμπειρία τους διαφορετικά. Η επιβολή του κανόνα κατ' ουσία περιορίζει το εύρος των κρίσεων που μπορούν να σχηματίσουν οι εργαζόμενοι στις δομές ως επαγγελματίες με γνώσεις και εμπειρία, η διαδικασία αυτή θίγει το ρόλο αφού την κρίση υποκαθιστά η τυπική διαδικασία. Οι αντιθέσεις του μόνιμου προσωπικού με το έκτακτο αποτυπώνουν διαφορετικές ζώνες ρόλων και αρμοδιοτήτων, υπέρ του μόνιμου προσωπικού που διεκδικεί να διακριτό περιεχόμενο σε αρμοδιότητες και ευθύνες. Με τον τρόπο αυτό οι ρόλοι τους παραμένουν κρίσιμοι και σημαντικοί για τη διανομή των υπηρεσιών και παροχών στη βάση των εμπειριστατωμένων προσωπικών αξιολογήσεων, τουλάχιστον όσο αυτό επιτρέπεται από το κανονιστικό πλαίσιο. Καταληκτικά, η κρίση αποτυπώνεται στη λειτουργία των δομών κοινωνικής προστασίας που λειτουργούν υπό την αιγίδα της αυτοδιοίκησης. Αποτυπώνεται στις μεταβολές που υπόκειται ο ρόλος των εργαζόμενων και οι πρακτικές που καθημερινά μετέρχονται προκειμένου να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις του. Οι μεταβολές δεν αφορούν την αυτοδιοίκηση και τις παρεμβάσεις τοπικής εμβέλειας, πτυχές των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας μελετούμε στο τοπικό επίπεδο. Ωστόσο τα συμπεράσματα δεν περιορίζονται εκεί. Βεβαίως μέσω της μελέτης περίπτωσης αναφερόμαστε στο συγκεκριμένο πεδίο και τα ασφαλή πορίσματα περιορίζονται τοπικά. Θέτουν παρ' όλα αυτά βάσεις για ευρύτερο προβληματισμό και μελέτη των ρόλων των εργαζόμενων στις κοινωνικές υπηρεσίες, τη συμμετοχή τους στη διαμόρφωση της διανομής της κοινωνικής πολιτικής και τους ρόλους τους στους μηχανισμούς κοινωνικής φροντίδας τόσο στην κρίση, όσο και στην επόμενη περίοδο.

## Βιβλιογραφία

- Bertotti T., (2015), “Resources reduction and welfare changes: tensions between social workers and organisations. The Italian case in child protection services”, *European Journal of Social Work*, 19 (3-4) pp. 963-976
- Etzioni, A. (ed.) (1968) *The Semi Professions and their Organisation*, New York: Free Press.
- Evetts, J., & Wilson, K. (2005). “Different interpretations of professionalism: The professionalization of foster care in UK”. *Knowledge and Society*, 3 (2), pp. 59-80.
- Goode, W.J. (1957) ‘Community within a Community’, *American Sociological Review*, 22 (2), pp. 194-200.
- Jones, S. and Joss, R. (1995) ‘Models of professionalism’, ch 1 in M. Yelloly and M. Henkel (eds) *Learning and Teaching in Social Work*, London: Jessica Kingsley Publishers, pp. 15-33.
- Liljegen, A. (2012). Pragmatic professionalism: Micro-level discourse in social work. *European Journal of Social Work*, 15 (3), pp. 295-312.
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
- Marshall, T. H. 1939, “The Recent History of Professionalism in Relation to Social Structure and Social Policy”, *The Canadian Journal of Economics and Political Science / Revue canadienne d'Economie et de Science politique*, 5 (3), pp. 325-340.
- Sheppard, M. (1995), *Care Management and the New Social Work: A Critical Analysis*, London: Whiting and Birch.
- Γετίμης, Π., Πετρινώτη, Ξ. (2003), Έρευνα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στελέχη του δημοσίου στην εξυπηρέτηση των μεταναστών-παλινοστούτων-προσφύγων, Τελική Έκθεση, Αθήνα ΚΕΜΜΕΠΑΠ/Ηφαιστός.
- Παύλου, Μ. (2003) «Οι μετανάστες «σαν και εμάς»: οι όψεις της απόκρισης στο μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα», σελ. 39-88 στο Παύλου, - Δ. Χριστόπουλος (επιμ), *Η Ελλάδα της μετανάστευσης, κοινωνική συμμετοχή, δικαιώματα και ιδιότητα του πολίτη*, Αθήνα: Κριτική.
- Σκαμνάκης Χ. – Πανταζόπουλος Σ., (2015) «Κοινωνική προστασία και αυτοδιοίκηση, η εξέλιξη ενός διπλού ελλείματος», *Περιφέρεια Ειδικό Τεύχος*, σελ. 89 -116.
- Σκαμνάκης Χ., (2009) «Η προνοιακή περιθωριοποίηση των μεταναστευτικών πληθυσμών από τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας», *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 4(1), σελ. 127-138.
- Ψημμένος, Ι. και Σκαμνάκης, Χ. (2007), *Πρόσβαση και Χρήση των Υπηρεσιών Κοινωνικής Προστασίας: Η περίπτωση των γυναικών από την Αλβανία και την Ουκρανία*, Αθήνα: Gutenberg.
- Σκαμνάκης, Χ. (2012), *Η κοινωνική πολιτική από την αυτοδιοίκηση. Μεταξύ διεύρυνσης και διάσπασης της κοινωνικής προστασίας; Μια αναφορά στην ελληνική περίπτωση*, Θανοπούλου, Μ. – Πετμεζίδου, Μ. – Στρατηγάκη, Μ. (επιμ), *Όψεις Κοινωνικής Δυναμικής*, μελέτες χαριστήριες στην καθηγήτρια Κούλα Κασιμάτη, Αθήνα, Gutenberg.
- Σκαμνάκης, Χ. Τ. Χάρδας (2016), “Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο, η υπο- κλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας στα χρόνια της κρίσης”, *Κοινωνική Πολιτική*, 7, σελ 25-42.



ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

HELLENIC SOCIAL POLICY ASSOCIATION