

# Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 15 (2021)



## Ολοκληρωμένες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας στον Δήμο Αθηναίων

Μαρία Στρατηγάκη

doi: [10.12681/sp.29093](https://doi.org/10.12681/sp.29093)

Copyright © 2021, Μαρία Στρατηγάκη



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

## Βιβλιογραφική αναφορά:

Στρατηγάκη Μ. (2021). Ολοκληρωμένες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας στον Δήμο Αθηναίων. *Κοινωνική Πολιτική*, 15, 92–106. <https://doi.org/10.12681/sp.29093>

# Κοινωνική Πολιτική

## Social Policy

Αφιέρωμα στην Κοινωνική Πρόνοια

### Άρθρα / Articles:

**Ανδρέας Φερόνας, Βαρβάρα (Μπέρρυ) Λαλιώτη**  
Κοινωνική Πρόνοια: Μια επισκόπηση του πεδίου

#### **Κωνσταντίνος Γεώργιας**

Από τις ανεκπλήρωτες μεταρρυθμίσεις της κοινωνικής πρόνοιας στον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ)

#### **Μενέλαος Θεοδωρουλάκης**

Η μεταρρύθμιση της κοινωνικής πρόνοιας στην Ελλάδα: οικονομικά και ποσοτικά δεδομένα με έμφαση στις μεταβολές του μείγματος ευημερίας

#### **Δημήτρης Απίστουλας, Δήμητρα Νίκου**

Η έννοια της ευαλωτότητας και η τυποποίηση των ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής πρόνοιας

#### **Μαρία Στρατηγάκη**

Ολοκληρωμένες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας στον Δήμο Αθηναίων

#### **Σάββας Βαμβακίδης, Γεώργιος Φιλιππίδης, Σεβαστή Χατζηφωτίου**

Η Τεκνοθεσία και η Αναδοχή Ανηλίκων ως Θεσμοί Παιδικής Προστασίας στην Ελλάδα

# Ολοκληρωμένες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας στον Δήμο Αθηναίων

## Μαρία Στρατηγάκη

*Αναπληρώτρια καθηγήτρια κοινωνικής πολιτικής, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, πρώην Αντιδήμαρχος Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Πρόνοιας και Ισότητας στον Δήμο Αθηναίων (2014–2019).*

## Περίληψη

Στο άρθρο αναλύονται κριτικά τα σημαντικότερα στοιχεία της προνοιακής πολιτικής των δήμων τη δεκαετία του 2010, κατά την οποία κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τις κοινωνικές συνέπειες της οικονομικής κρίσης και της μαζικής εισροής των προσφύγων και των μεταναστών. Βασίζεται στην περίπτωση του Δήμου Αθηναίων, ο οποίος σχεδίασε και υλοποίησε Πρόγραμμα Κοινωνικής Πολιτικής με τους ακόλουθους τρεις κεντρικούς άξονες: (α) την αντιμετώπιση της ακραίας φτώχειας, (β) την προστασία των δικαιωμάτων, και (γ) την παροχή υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής φροντίδας. Ως απάντηση στις νέες προκλήσεις της δεκαετίας, η Δημοτική Αρχή αναζήτησε καινοτόμες λύσεις κοινωνικής αλληλεγγύης: αναδιοργάνωσε τις υπηρεσίες στην κατεύθυνση παροχής ολοκληρωμένων υπηρεσιών (integrated services) κοινωνικής πρόνοιας και υιοθέτησε την ολιστική προσέγγιση των αναγκών των ευάλωτων ομάδων. Παράλληλα, εγκαινίασε συνεργασίες με δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και κινητοποίησε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Τέλος, υπερέβη εμπόδια που προκαλούσε το ασφυκτικό θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των δήμων λόγω των μνημονίων, με σημαντικότερα τη δραστική μείωση των πόρων και την απαγόρευση των προσλήψεων.

## Abstract

The paper analyses critically the most important aspects of social welfare policy at the local level in the 2010s, period in which the Municipalities were obliged to face the social consequences of the economic crisis, as well as those related to the massive arrival of refugees and migrants. The paper examines the case of the City of Athens and the implementation of its Social Policy Programme, which included three pillars: (a) tackling extreme poverty, (b) protecting rights, and (c) providing health and social care.

As a response to new and urgent challenges, the City of Athens introduced innovative measures

in the social solidarity field, namely the re-organization of social services leading to integrated services and the adoption of a holistic approach to cope with the basic needs of vulnerable groups. The Municipal Authority also intensified and extended cooperation with public and private organizations, while mobilizing organizations and civil society volunteers. Moreover, it overcame obstacles that were created by the rigid institutional framework that was linked to the austerity measures; in particular the drastic reduction of the available public funding and the ban in recruitment.

## 1. Εισαγωγή

Η διερεύνηση της σχέσης της κοινωνικής πολιτικής με την τοπική αυτοδιοίκηση τα τελευταία 30 χρόνια (από το 1994 που δημιουργήθηκε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση) έδειξε ότι οι δήμοι προσπαθούν να διευρύνουν τον ρόλο και τις αρμοδιότητές τους με κάθε ευκαιρία, διεκδικώντας την αυτονόμησή τους από το κεντρικό κράτος. Σε αυτήν τη διαχρονική τάση το κεντρικό κράτος ανθίσταται σθεναρά και εξακολουθεί μέχρι και σήμερα να ελέγχει οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους, εισπράττοντας το σύνολο των βασικών δημόσιων εσόδων, δηλαδή των φόρων εισοδήματος, επιχειρήσεων και ακίνητης περιουσίας. Με τις διεκδικήσεις τους οι δήμοι κατάφεραν ωστόσο να παίξουν κομβικό ρόλο σε τομείς της δημόσιας πολιτικής, όπως είναι το περιβάλλον, οι μεταφορές, ο αθλητισμός, ο πολιτισμός, η πολεοδομία, οι σχολικές υποδομές, κ.ά. [για να αναφέρουμε τις κυριότερες αρμοδιότητες, σύμφωνα με τον Νόμο (Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»)].

Ιδιαίτερα όσον αφορά στην κοινωνική πολιτική, και παρόλο που ο στρατηγικός σχεδιασμός και η χρηματοδότηση της κοινωνικής πρόνοιας παρέμειναν στην αποκλειστική ευθύνη της κυβέρνησης, σημαντικές αρμοδιότητες κοινωνικής πρόνοιας μεταφέρθηκαν, σταδιακά, από το κεντρικό και το περιφερειακό επίπεδο στο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης. Μετά την οικονομική κρίση, τα αιτήματα των δήμων για μεταφορά όλων των αρμοδιοτήτων της κοινωνικής πρόνοιας, αλλά και της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, της κοινωνικής φροντίδας και της εργασιακής ένταξης εντάθηκαν. Όμως, δεν υπάρχει καμία πιθανότητα όσο και νόημα να ικανοποιηθούν, όσο δεν αποκεντρώνονται στους δήμους σημαντικοί πόροι από τη φορολογία ακίνητης περιουσίας, και άλλων φορολογικών εσόδων, όπως συμβαίνει στο σκανδιναβικό μοντέλο τοπικής διακυβέρνησης και δημοτικού κράτους πρόνοιας.

Στο άρθρο αυτό παρουσιάζονται το πλαίσιο πολιτικής στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας (Ενότητα 1), οι κεντρικές πολιτικές για την κοινωνική πρόνοια στη χώρα κατά την τελευταία δεκαετία (Ενότητα 2), οι πολιτικές του Δήμου Αθηναίων για την αντιμετώπιση των κοινωνικών επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης και των προσφυγικών ροών (Ενότητα 3) και οι προϋποθέσεις ανάπτυξης ολοκληρωμένων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας (Ενότητα 4). Τέλος, διατυπώνονται σκέψεις για την επόμενη μέρα της πανδημίας, η οποία αποτελεί τη νέα πρόκληση για τις πολιτικές κοινωνικής συνοχής.

# 1. Το πλαίσιο της πολιτικής κοινωνικής πρόνοιας των δήμων

Στην Ελλάδα, το κεντρικό κράτος αποφασίζει για το ύψος των κοινωνικών δαπανών πρόνοιας, τα κριτήρια παροχής των επιδομάτων, όπως επίσης και για το σύνολο του κόστους των υπηρεσιών υγείας (κτιριακές υποδομές και ανθρώπινο δυναμικό) και του εκπαιδευτικού συστήματος (όσον αφορά στο εκπαιδευτικό προσωπικό). Οι δήμοι διαμεσολαβούν ανάμεσα στον πολίτη και τα Υπουργεία, εγγυώμενοι την τήρηση των προδιαγραφών των προνοιακών παροχών, χωρίς όμως τη δυνατότητα προσαρμογής τους στα τοπικά δεδομένα (Psycharis, Zoi and Ilioroulou, 2015, Σκαμνάκης και Χάρδας, 2016).

Η άσκηση της κοινωνικής πολιτικής παρουσιάζει σημαντικό έλλειμμα ως προς τα περιθώρια της παρέμβασης των δήμων, οι οποίοι περιορίζονται θεσμικά, πολιτικά και οικονομικά. Παράλληλα, όμως, ο σχεδιασμός και η άσκηση κοινωνικής πολιτικής είναι επίσης προβληματικοί σε εθνικό επίπεδο, αφού στην Ελλάδα ο αναδιανεμητικός ρόλος της κοινωνικής πολιτικής ήταν ιστορικά περιορισμένος και η αποτελεσματικότητα των κοινωνικών μεταβιβάσεων παρέμεινε διαχρονικά πολύ χαμηλή (Φερβάνας, 2019). Επιπρόσθετα, δεν αναπτύχθηκαν ποτέ σημαντικές καθολικές κοινωνικές υπηρεσίες, καθώς το «μεσογειακό μοντέλο του κράτους ευημερίας» χαρακτηρίζεται από τον αυξημένο ρόλο της οικογένειας και την παροχή φροντίδας, μέσω της αξιοποίησης απλήρωτης γυναικείας εργασίας (Ferrera, 1996; Petmezidou, 1996)<sup>1</sup>. Σε αυτές τις συνθήκες, η ατελής λειτουργία των δήμων ως αυτόνομων φορέων τοπικής αυτοδιοίκησης επιδεινώθηκε ακόμα περισσότερο και δημιουργήθηκαν συνθήκες ανάπτυξης ενός *διπλού ελλείματος* (Σκαμνάκης και Πανταζόπουλος, 2015).

Τη δεκαετία 2010–2020, οι δήμοι αναγκάστηκαν να αντιμετωπίσουν, χωρίς κρατικές κατευθύνσεις και αύξηση πόρων, τις μεγάλες κοινωνικές ανάγκες — συχνά επιβίωσης — που προέκυψαν από δύο σημαντικές εξελίξεις: (α) την οικονομική κρίση που επέφερε ραγδαία αύξηση της ανεργίας και φτωχοποίηση του πληθυσμού και (β) τη μετακίνηση μεγάλων ομάδων προσφύγων και μεταναστών, κυρίως προς τις μεγάλες πόλεις, από το 2015 και μετά. Ούτε στην πρώτη, ούτε στη δεύτερη περίπτωση υπήρξε κεντρικός σχεδιασμός δράσεων για την αντιμετώπιση των κοινωνικών επιπτώσεων μέσω παρεμβάσεων κοινωνικής αλληλεγγύης (επισιτιστική βοήθεια, στέγασης, εργασιακής ένταξης).

Σε αυτές τις συνθήκες, το *διπλό έλλειμμα* των δήμων έγινε πλέον *τριπλό*, αφού τροφοδοτήθηκε από τις συνέπειες μιας ελλειμματικής εθνικής στρατηγικής, αυτής για τη μεταναστευτική πολιτική. Η έλλειψη Εθνικής Στρατηγικής για την Υποδοχή και Ένταξη των Προσφύγων εμπόδισε την έγκαιρη αντιμετώπιση του επιτακτικού προβλήματος στέγασης και κοινωνικής ένταξης μεγάλου αριθμού προσφύγων και μεταναστών, οι οποίοι πάντως, στην πλειονότητά τους, επιθυμούσαν να φύγουν από τη χώρα το ταχύτερο δυνατόν. Παράλληλα, η προσέλευση των προσφύγων έδωσε την ευκαιρία να εκδηλωθούν λανθάνοντα ξενοφοβικά αισθήματα και ρατσιστικές συμπεριφορές, καταστάσεις που οξύνθηκαν από την πολιτική ενδυνάμωση της Χρυσής Αυγής.

Η κατάσταση αυτή προσέθεσε, ιδιαίτερα στους μεγάλους δήμους της χώρας, πολλές «νέες» υποχρεώσεις και *de facto* αρμοδιότητες στον τομέα της κοινωνικής αλληλεγγύης, χωρίς όμως να

1. Βλ. Στρατηγάκη, 2007, Κεφ.1, για την ανάλυση της έμφυλης διάστασης των καθεστώτων ευημερίας.

προστεθούν επίσης οι αναγκαίοι οικονομικοί πόροι.<sup>2</sup> Ταυτόχρονα, στις κοινωνικές υπηρεσίες των δήμων<sup>3</sup>, μειώθηκαν δυσανάλογα οι ανθρώπινοι πόροι, γιατί πέραν της μη αντικατάστασης των συνταξιούχων (λόγω μνημονίων), όπως συνέβη σε όλες τις υπηρεσίες των δήμων, αποχώρησε μαζικά και ένα σημαντικό ποσοστό των στελεχών τους. Η πλειονότητα των εργαζομένων ήταν γυναίκες, πολλές εκ των οποίων επέλεξαν την πρόωρη συνταξιοδότηση, αξιοποιώντας μια «ευκαιρία» που σταματούσε οριστικά στο τέλος του 2014.

Σε αυτές τις συνθήκες, οι κοινωνικές υπηρεσίες των δήμων ήταν αναγκασμένες να προσαρμοσθούν στα νέα δεδομένα, υιοθετώντας νέους τρόπους εργασίας, για να εξυπηρετήσουν τις συνεχώς αυξανόμενες κοινωνικές ανάγκες. Αναδύθηκε σταδιακά και στην Ελλάδα το ρεύμα του «προνοιακού πλουραλισμού», στο πλαίσιο του οποίου διευρύνονται οι φορείς της κοινωνικής πολιτικής με τον τρίτο τομέα, εθελοντικές οργανώσεις, αλλά και με ιδιωτικές επιχειρήσεις. Οι δήμοι αποκτούν νέους ρόλους διαχείρισης με προδιαγραφές καλής διακυβέρνησης και αναδιοργανώνουν τις κοινωνικές υπηρεσίες τους, ώστε να είναι πιο αποτελεσματικές (Σκαμνάκης, 2020).

### 1.1 Οι ολοκληρωμένες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας

Οι ολοκληρωμένες υπηρεσίες (*integrated services*) αναπτύχθηκαν διαφορετικά σε κάθε χώρα της ΕΕ, ανάλογα με το πεδίο πολιτικής, τις ωφελούμενες ομάδες και το επίπεδο διακυβέρνησης. Η φιλοσοφία στην οποία στηρίζονται είναι η ανάγκη προσαρμογής των κοινωνικών υπηρεσιών στις ανάγκες των πολιτών, αντί για την προσαρμογή των πολιτών στη λειτουργία των κοινωνικών υπηρεσιών. Οι βασικοί λόγοι που ενθάρρυναν τη δημιουργία των υπηρεσιών αυτών ήταν η οικονομική κρίση, η αποκέντρωση των υπηρεσιών, η μεγάλη αύξηση των ωφελουμένων, η εμφάνιση «ανταγωνιστικών» φορέων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών και η τάση συμμετοχής των ωφελουμένων στην επιλογή των υπηρεσιών (Lara Montero et al., 2016). Η απλούστευση των διαδικασιών παροχής των υπηρεσιών πρόνοιας που προσέφεραν τα ενιαία σημεία υποδοχής (*single access points*, ή *one-stop-shops*) διευκόλυνε επίσης την πρόσβαση στην πληροφόρηση και την εύρεση εξατομικευμένων λύσεων στα προβλήματα που απασχολούσαν τον κάθε ωφελούμενο, κυρίως από τις ευάλωτες ομάδες.

Η μετάβαση από γενικευμένα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας και ομογενοποιημένες υπηρεσίες προς τις εξατομικευμένες υπηρεσίες, ανάλογα με τις συγκεκριμένες ανάγκες κάθε ωφελούμενου, προωθήθηκε σε πολλούς μεγάλους δήμους της ΕΕ, κυρίως στα πεδία της ένταξης των μεταναστών, της προσβασιμότητας των αναπήρων, της απασχόλησης των νέων και της αντιμετώπισης της αστεγίας. Τα κοινά χαρακτηριστικά των υπηρεσιών που παρέχονταν ήταν η ευελιξία τους να προσαρμοσθούν στις ανάγκες των ωφελουμένων και η αντιμετώπιση των αναγκών των τελευταίων, προληπτικά, πριν δηλαδή φθάσουν σε καταστάσεις κοινωνικού αποκλεισμού (Eurocities, 2014).

Στην περίπτωση του Δήμου Αθηναίων, ο προσανατολισμός στην επιλογή της ολιστικής προσέγγισης ως μεθόδου εξυπηρέτησης των πολιτών και της αναδιοργάνωσης των κοινωνικών υπηρεσιών στην κατεύθυνση των ολοκληρωμένων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας (*integrated services*) αποτέλεσε

2. Το ποσοστό της κοινωνικής προστασίας επί του συνόλου των δαπανών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) συρρικνώθηκε από 3,19% (2005) σε 0,59% (2013), και στη συνέχεια αυξήθηκε ξανά μέχρι το 1,88% (2018) (Σκαμνάκης, 2021).

3. Με τον όρο αυτό, εννοούνται οι διοικητικές δομές (Διευθύνσεις ή Τμήματα) των δήμων που δημιουργήθηκαν με τον Καλλικράτη, με αντικείμενο την παροχή προνοιακών υπηρεσιών και επιδομάτων στις ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού.

διέξοδο, κατά την περίοδο της κρίσης. Το εγχείρημα απαιτούσε ορισμένα καινοτομικά στοιχεία, τα οποία δεν ήταν αυτονόητα για τον τρόπο λειτουργίας των κοινωνικών υπηρεσιών του δήμου μέχρι τότε. Απαιτούσε ισχυρή πολιτική βούληση από τη Δημοτική Αρχή, ώστε να επιτευχθεί η αναγκαία αναδιοργάνωση του Δήμου, η προσαρμογή των εργασιακών πρακτικών των κοινωνικών στελεχών και η αλλαγή της κουλτούρας σχετικά με το περιεχόμενο της έννοιας «εξυπηρέτηση του πολίτη».

## 2. Κεντρικές πολιτικές στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας

Η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση, τα Υπουργεία και τους εθνικούς οργανισμούς προς τους δήμους με τον Νόμο του Καλλικράτη (2010) τους έδωσε σημαντικές αλλά αποσπασματικές αρμοδιότητες στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής (υπολογισμός και εκταμίευση των προνοιακών επιδομάτων, εποπτεία, διαχείριση και φύλαξη των σχολικών κτιρίων, λειτουργία παιδικών σταθμών, πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», κ.λπ.). Η αποκέντρωση έγινε, σε αντίθεση με τον αρχικό προγραμματισμό, χωρίς παράλληλη μεταφορά του συνόλου του ανθρώπινου δυναμικού που υπηρετούσε στις Κοινωνικές Υπηρεσίες των Νομαρχιών, λόγω άρνησης πολλών στελεχών να μετακινηθούν στους δήμους.

Η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων συνοδεύθηκε από τη δημιουργία νέων διοικητικών δομών (άρθρο 97 παρ. η Καλλικράτη), νέων απαιτήσεων γραφειοκρατικής διαχείρισης, αλλά και νέων ευκαιριών ανάπτυξης πελατειακών σχέσεων της δημοτικής αρχής με τους κατοίκους του δήμου.<sup>4</sup> Αυτοί πλέον απευθύνονταν στους δήμους και όχι στις νομαρχίες για την εξυπηρέτησή τους, θεωρώντας ότι οι διοικητικές αποφάσεις των δήμων (που θα έπρεπε απλά να εφαρμόζουν τους νόμους του κράτους) μπορούσαν να επηρεασθούν από πολιτικές πιέσεις.

Εκτός από τα συνεχιζόμενα προνοιακά (αναπηρικά) επιδόματα, η οικονομική κρίση σε συνδυασμό με τις μνημονιακές υποχρεώσεις της χώρας, οδήγησε, κατά την περίοδο 2012–2014, στον κεντρικό σχεδιασμό καινοτόμων προγραμμάτων κοινωνικής αλληλεγγύης. Στα εν λόγω προγράμματα περιλαμβάνονταν το Πρόγραμμα «Στέγαση και Επανάταξη», το έκτακτο κοινωνικό μέρισμα σε φτωχά νοικοκυριά («ένδεια») και η πιλοτική εφαρμογή του «ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος» σε 13 δήμους της χώρας.<sup>5</sup> Τα προγράμματα αυτά υλοποιήθηκαν μέσω των δήμων, οι οποίοι είχαν πρόσβαση στους αντίστοιχους πόρους, με κεντρική κατανομή, ανάλογα με τον πληθυσμό και το μέγεθος των κοινωνικών αναγκών. Οι δυνητικοί δικαιούχοι των προγραμμάτων έκαναν αίτηση στις κοινωνικές υπηρεσίες των δήμων, οι οποίες αξιολογούσαν την επιλεξιμότητά τους και διεκπεραίωναν χειρωνακτικά τη γραφειοκρατική διαδικασία με μεγάλο διοικητικό βάρος.

Τομή προς τον εξορθολογισμό της διαδικασίας υπολογισμού και μεταβίβασης των προνοιακών παροχών μέσω των δήμων αποτέλεσε η δημιουργία κεντρικών πληροφοριακών συστημάτων πανελλαδικής εμβέλειας, μέσω των οποίων διασταυρώνονταν τα στοιχεία των δικαιούχων με αυτά που περιλαμβάνονταν στο TAXIS και άλλα απαιτούμενα στοιχεία. Με αυτόν τον τρόπο υπολογίζονταν αυτόματα τα ακριβή ποσά των επιδομάτων για κάθε δικαιούχο πολίτη, σύμφωνα με τα κριτήρια που είχε ορίσει κεντρικά το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Οι νέες

4. Οι υπηρεσίες διαχείρισης των προνοιακών επιδομάτων προσφέρονταν για ευρεία εμφάνιση του «γρηγορόσημου» για την επιτάχυνση της διεκπεραίωσης και του υπολογισμού του επιδόματος.

5. Για μια πλήρη περιγραφή των μεταρρυθμίσεων στην κοινωνική πρόνοια, βλ. Φερόνας, 2019 Κεφ. 3 και 4.

εφαρμογές της πληροφορικής χρησιμοποιήθηκαν στο (νέο και διευρυμένο) στεγαστικό επίδομα, το (νέο) πανελλαδικό ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα (ΚΕΑ – Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης) (2017) και τα αναπηρικά και άλλα επιδόματα που ανέλαβε ο νέος φορέας που ιδρύθηκε το 2018, ο Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (ΟΠΕΚΑ).

Οι εξελίξεις αυτές υπαγορεύθηκαν σε μεγάλο βαθμό από τις μνημονιακές υποχρεώσεις της χώρας και υλοποιήθηκαν με επιτυχία από την κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝΕΛ (2015–2019) (Αναπληρώτρια Υπουργός Θεανώ Φωτίου). Στο πλαίσιο αυτό συγκροτήθηκε το Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Ν. 4387/2016), στο οποίο περιλήφθηκε ο Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής. Στο νέο θεσμικό πλαίσιο, οι δήμοι διευκολύνθηκαν στον διαμεσολαβητικό τους ρόλο, ανάμεσα στο κεντρικό κράτος και τον πολίτη, από την ψηφιοποίηση της διοικητικής επεξεργασίας των αιτημάτων. Μειώθηκαν οι ευκαιρίες ανάπτυξης πελατειακών σχέσεων και οι δήμοι απαλλάχθηκαν από τις χρονοβόρες ταμειακές μεταβιβάσεις των επιδομάτων από το Υπουργείο στον δήμο και στη συνέχεια στους δικαιούχους.

Κομβικό ρόλο στην εξυπηρέτηση των πολιτών και την ενίσχυση των κοινωνικών υπηρεσιών των δήμων διαδραμάτισε η δημιουργία των Κέντρων Κοινότητας.<sup>6</sup> Η απαγόρευση των προσλήψεων λόγω μνημονίων, σε συνδυασμό με τη μαζική πρόωρη συνταξιοδότηση των γυναικών που αποτελούσαν την πλειονότητα των εργαζομένων στις κοινωνικές υπηρεσίες του δήμου, δυσανάλογα με τις άλλες υπηρεσίες του, είχε επιφέρει τη συρρίκνωση των κοινωνικών υπηρεσιών. Τα Κέντρα Κοινότητας σχεδιάστηκαν κεντρικά από το Υπουργείο το 2016 και χρηματοδοτήθηκαν από το Εταιρικό Σύμφωνο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ). Με αυτά ενισχύθηκαν οι κοινωνικές υπηρεσίες των δήμων με επαγγελματικά στελέχη (κοινωνικοί λειτουργοί, ψυχολόγοι, σύμβουλοι απασχόλησης), τα οποία ανέλαβαν το έργο της καθοδήγησης των πολιτών στη διεκπεραίωση της διαδικασίας για την άσκηση των κοινωνικών δικαιωμάτων τους και την υποστήριξή τους στις απαιτούμενες ψηφιακές συναλλαγές, μέσω των κεντρικών πληροφοριακών συστημάτων της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Κοινωνικής Ασφάλισης (ΗΔΙΚΑ).

Τα Κέντρα Κοινότητας δεν σχεδιάστηκαν μόνο για να υποστηρίζουν τη διαδικασία ένταξης των πολιτών στα προνοιακά προγράμματα. Στις αρμοδιότητές τους περιλαμβάνονταν η πληροφόρηση και η παραπομπή σε κοινωνικές υπηρεσίες προνοιακής υποστήριξης, κατάρτισης και απασχόλησης, όπως επίσης και η σύνδεση με την τοπική αγορά εργασίας. Οι περισσότερες από τις αρμοδιότητες αυτές δεν μπόρεσαν, ωστόσο, να ασκηθούν λόγω υποστελέχωσης. Ιδιαίτερα στους μεγάλους δήμους, όπως ο Δήμος Αθηναίων, ο αριθμός στελεχών που προσλήφθηκαν στο πλαίσιο του χρηματοδοτούμενου έργου δεν επαρκούσε για την παροχή των υπηρεσιών του Κέντρου, δεδομένου μάλιστα ότι τα Κέντρα Κοινότητας δεν κατανεμήθηκαν σύμφωνα με τα πληθυσμιακά κριτήρια των δήμων. Για παράδειγμα, στον Δήμο Αθηναίων αναλογούσαν τουλάχιστον επτά Κέντρα Κοινότητας, όσες και οι δημοτικές κοινότητες, έναντι των δύο που χρηματοδοτήθηκαν.

Την περίοδο αυτή, συνεχίσθηκαν τα προγράμματα «Στέγαση και Επανάταξη (2014–2019)», «Στέγαση και Εργασία για τους Αστεγούς (2018–2020)» και «Βοήθεια στο Σπίτι». Παράλληλα, υλοποιήθηκε η μεγάλη δράση επισιτιστικής βοήθειας με τη διανομή τροφίμων και βασικών υλικών διαβίωσης, υπό την αιγίδα του Ταμείου Επισιτιστικής Βοήθειας σε Απόρους (ΤΕΒΑ).<sup>7</sup>

6. Πρόκειται για δομές που ιδρύθηκαν θεσμικά με τον Ν. 4368/2016 και την Κοινή Υπουργική Απόφαση με Α.Π. Δ23/ΟΙΚ. 14435/1135/29.03.2016 που ορίζει τις ελάχιστες προδιαγραφές λειτουργίας τους.

7. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Επισιτιστικής και Βασικής Υλικής Συνδρομής (ΕΠ-ΕΒΥΣ) του ΤΕΒΑ, σύμφωνα με τον



### 3. Πολιτικές και δράσεις στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας στον Δήμο Αθηναίων (2010–2019)

Οι προκλήσεις που αντιμετώπισε ο δήμος Αθηναίων, τη δεκαετία 2010–2019, στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής ήταν απρόβλεπτες και ιδιαίτερα επείγουσες. Οι δύο βασικές προκλήσεις της δημοτικής αρχής του Γιώργου Καμίνη (2011–2019) ήταν: (α) η απότομη φτωχοποίηση των κατοίκων της Αθήνας λόγω της οικονομικής κρίσης, η οποία οδήγησε σε αύξηση του ποσοστού της ακραίας φτώχειας στην πόλη, ως εξής: από 8,5% (2011) σε 18,8% (2013) και σε 16,4% (2015) (Ματσαγγάνης κ.ά., 2016)· και (β) ο ερχομός χιλιάδων προσφύγων και μεταναστών με αμφίβολες προοπτικές μετακίνησης σε άλλες χώρες ή εγκατάστασης στην Ελλάδα. Χαρακτηριστικά, το 2015, πάνω από 800.000 πρόσφυγες διέσχισαν τα θαλάσσια ή χερσαία σύνορα από την Τουρκία, εκ των οποίων μεγάλος αριθμός έφθασε στην Αθήνα και εγκαταστάθηκε σε κεντρικές πλατείες.

Το Πρόγραμμα Κοινωνικής Πολιτικής του δήμου Αθηναίων (2015–2019) (ΔΑ, 2015) σχεδιάστηκε επί τη βάση ενός τριπλού στόχου: να αντιμετωπίσει την αυξανόμενη φτωχοποίηση των κατοίκων λόγω της οικονομικής κρίσης, να προστατεύσει τα δικαιώματα ομάδων του πληθυσμού, όπως οι μετανάστες και οι τοξικο-εξαρτημένοι, και να βελτιώσει την ποιότητα των υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής φροντίδας που παρείχε ο δήμος. Σε αυτό το πλαίσιο, οι τρεις βασικοί άξονες του Προγράμματος διατυπώθηκαν ως εξής: (α) *καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας*, (β) *καταπολέμηση των διακρίσεων και προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών*, και (γ) *προαγωγή της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας και κοινωνικής φροντίδας*. Η υλοποίηση των στοχεύσεων του Προγράμματος επιχειρήθηκε μέσω της ανάπτυξης ολοκληρωμένων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, στις οποίες έγινε προσπάθεια εφαρμογής της *ολιστικής προσέγγισης των αναγκών των κατοίκων της πόλης και της εξατομικευμένης υποστηρικτικής συμβουλευτικής*.

Τα κυριότερα αποτελέσματα που καταγράφηκαν στον Απολογισμό του Προγράμματος (ΔΑ, 2019) ανά άξονα ήταν τα εξής:

#### 3.1 Η καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας

Στον πρώτο άξονα εντάσσονται οι δράσεις για την ικανοποίηση ζωικών αναγκών επιβίωσης, όπως η σίτιση και η στέγαση. Στον τομέα της σίτισης πραγματοποιήθηκαν μεγάλα έργα διανομής τροφίμων και βασικών αγαθών. Το μεγαλύτερο σε εμβέλεια έργο ήταν το ΤΕΒΑ, στο πλαίσιο του οποίου πραγματοποιήθηκαν 12 διανομές, το διάστημα 2016–2018, σε κάθε μία από τις οποίες προσήλθαν κατά μέσον όρο 12.000 δικαιούχες οικογένειες (ΔΑ, 2019, σελ. 128). Βασικό ρόλο διαδραμάτισε η δημιουργία και λειτουργία του Κόμβου Αλληλεγγύης Πολιτών του Δήμου Αθηναίων, στο Παλαιό Φρουραρχείο στον Σταθμό Λαρίσης. Στον Κόμβο λειτούργησαν το Κοινωνικό Παντοπωλείο, το Κοινωνικό Φαρμακείο και η «Αθηναϊκή Αγορά», με είδη ένδυσης και υπόδησης και άλλα βασικά αγαθά που μοιράζονταν συστηματικά σε 5.000 οικογένειες, οι οποίες διαβιούσαν κάτω από το όριο της φτώχειας (ΔΑ, 2019, σελ. 19-21).

Στον τομέα της στέγασης αναπτύχθηκαν νέα καινοτόμα προγράμματα κοινωνικής κατοικίας και υποστηρίχθηκε ο ξενώνας των αστέγων και ο ξενώνας κακοποιημένων γυναικών. Σχεδιά-

---

N. 4320/2015 για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης.

σθηκε και υλοποιήθηκε απογραφή των αστέγων που εντοπίστηκαν στον δρόμο στο κέντρο της πόλης. Παράλληλα, σχεδιάσθηκε και εξασφαλίσθηκε η χρηματοδότηση πρότυπης δομής αστέγων, του λεγόμενου «ασφαλούς καταφυγίου» (safe haven), υιοθετώντας (με προσαρμογές) το ισχύον μοντέλο της Νέας Υόρκης (ΔΑ, 2019, σελ. 30).

Επιχειρήθηκε επίσης μετάβαση από τη φιλανθρωπία στην κοινωνική αλληλεγγύη και στη συνέχεια στην εργασιακή ένταξη. Τους σκοπούς αυτούς υπηρέτησαν π.χ. η δημιουργία του Job Center, το οποίο παρείχε υπηρεσίες επανένταξης των φιλοξενουμένων στα προγράμματα στέγασης του Δήμου (ΔΑ, 2019, σελ. 16-17), αλλά και τα προγράμματα ανάπτυξης κοινωνικής επιχειρηματικότητας της Αναπτυξιακής Εταιρείας του Δήμου.

Η ολιστική προσέγγιση των αναγκών των κατοίκων της πόλης που αντιμετώπιζαν κίνδυνο ακραίας φτώχειας εφαρμόσθηκε τέλος στη λειτουργία του Κόμβου Αλληλεγγύης Πολιτών, με τη διάθεση αγαθών και υπηρεσιών κοινωνικής υποστήριξης. Σε συνεργασία με μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ) παρέχονταν π.χ. ιατρικές υπηρεσίες και υπηρεσίες εργασιακής συμβουλευτικής, ενώ διατηρούνταν και χώρος φύλαξης παιδιών στο ίδιο κτίριο. Το Παλαιό Φρουραρχείο λειτουργήσε, ως εκ τούτου, ως σημείο ολοκληρωμένων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας.

### *3.2 Η καταπολέμηση των κοινωνικών διακρίσεων και η προάσπιση των δικαιωμάτων*

Στον δεύτερο άξονα του Προγράμματος Κοινωνικής Πολιτικής εντάσσεται, κατ' αρχάς, η αντιμετώπιση των προσφυγικών ροών με την παροχή φιλοξενίας, αφενός μεν, στον καταυλισμό του δήμου στον Ελαιώνα, δυναμικότητας 2.500 φιλοξενουμένων και, αφετέρου, στα 300 διαμερίσματα για πρόσφυγες σε αναμονή μετεγκατάστασης προς τη Βόρεια Ευρώπη που μίσθωσε η αναπτυξιακή εταιρεία του Δήμου (η Εταιρεία Ανάπτυξης και Τουριστικής Προβολής Αθηνών, ΕΑΤΑ Α.Ε.). Και στις δύο περιπτώσεις, παρασχέθηκαν υποστηρικτικές προνοιακές υπηρεσίες, ιατρικές υπηρεσίες, σχολική εκπαίδευση στα παιδιά των φιλοξενουμένων και μαθήματα ελληνικών, σε όσους υποχρεώθηκαν ή αποφάσισαν να μείνουν στην πόλη (ΔΑ, 2019, σελ. 41-47).

Παράλληλα, δημιουργήθηκε στον Δήμο ένα Κέντρο Συντονισμού για θέματα Μεταναστών και Προσφύγων (Athens Coordination Center for Migrants and Refugees – ACCMR), στο οποίο συμμετείχαν 75 διεθνείς και ελληνικές, κυβερνητικές και μη, οργανώσεις που δραστηριοποιήθηκαν στην Αθήνα. Στο Κέντρο, στεγάσθηκαν χώρος δημιουργικής απασχόλησης των παιδιών των προσφύγων και των μεταναστών και μαθήματα ελληνικών για ενήλικες, όπως επίσης και το Παρατηρητήριο του Δήμου για τους Πρόσφυγες. Στο ίδιο κτήριο (επί της οδού Μαιζώνος) εγκαταστάθηκε και το Παράρτημα του Κέντρου Κοινότητας για τους Μετανάστες, δημιουργώντας έτσι ένα κέντρο ολοκληρωμένων υπηρεσιών προς πρόσφυγες και μετανάστες (ΔΑ, σελ. 46).

Η κοινωνική υπηρεσία του Δήμου επέκτεινε τις δράσεις της για την καταπολέμηση των διακρίσεων και τη μείωση της βλάβης των εξαρτημένων πολιτών, συνεργαζόμενη με το Κέντρο Θεραπείας Εξαρτημένων Ατόμων (ΚΕΘΕΑ), τον Οργανισμό Κατά των Ναρκωτικών (ΟΚΑΝΑ) και την Περιφέρεια Αττικής. Τα έργα που υλοποιήθηκαν περιλάμβαναν street work, σχεδιασμό ξενώνων για χρήστες, όπως και την εξοικείωση των κοινωνικών υπηρεσιών του δήμου με την υποδοχή χρηστών. Παράλληλα, φιλοξενώντας τη γραμμή ψυχολογικής στήριξης, SOS 11528 «Δίπλα σου», υποστήριξε την καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω σεξουαλικού προσανατολισμού, εμφάνισης και ταυτότητας φύλου (ΔΑ, 2019, σελ.74).

Ολιστική ήταν και η προσέγγιση που υιοθετήθηκε για την προώθηση της ισότητας των φύλων με τον σχεδιασμό και τη χρηματοδότηση έργου ΕΣΠΑ, με στόχο την υλοποίηση της *Ευρωπαϊκής Χάρτας για την Ισότητα Γυναικών και Ανδρών στην Τοπική Ζωή*.<sup>8</sup> Στο έργο περιλήφθηκε η δημιουργία συμβουλευτικού κέντρου για τις γυναίκες-θύματα βίας, με το οποίο υποστηρίζεται η λειτουργία ξενώνα κακοποιημένων γυναικών. Επίσης, περιλήφθηκαν καμπάνιες ευαισθητοποίησης κατά της έμφυλης βίας (εναντίον γυναικών και ατόμων ΛΟΑΤΚΙ) και ο συντονισμός της ένταξης της διάστασης του φύλου στις βασικές πολιτικές του Δήμου [gender mainstreaming (ΔΑ, 2019, σελ 72-73)].

### 3.3 Η προαγωγή της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας και κοινωνικής φροντίδας

Στον τομέα της υγείας και της κοινωνικής φροντίδας πραγματοποιήθηκε η πλέον εμβληματική καινοτόμα παρέμβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες του Δήμου Αθηναίων, δηλαδή η αναβάθμιση των δημοτικών Ιατρείων σε *Πολυδύναμα Κέντρα Ιατρικών και Κοινωνικών Υπηρεσιών*. Πρόκειται για τις μοναδικές, αποκεντρωμένες στις δημοτικές κοινότητες, κοινωνικές δομές του Δήμου. Η αναβάθμιση περιλάμβανε, αφενός, τον εξορθολογισμό της λειτουργίας τους και, αφετέρου, τον συνδυασμό κοινωνικών και ιατρικών υπηρεσιών στον ίδιο χώρο.

Η παρέμβαση, η οποία ήταν εμπνευσμένη από τα πρότυπα και τις κατευθύνσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ), στηρίζεται στη διαπίστωση ότι η σωματική και ψυχική υγεία είναι άμεσα εξαρτώμενες από την ακραία φτώχεια, την τοξικο-εξάρτηση, κ.λπ.. Η οικονομική κρίση επιβάρυνε σημαντικά την υγεία των πολιτών, η οποία με τη σειρά της δυσχεραίνει την έξοδο από τη φτώχεια. Με αυτήν την οπτική, η συνδυασμένη παροχή υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας και ψυχοκοινωνικής στήριξης αποτέλεσε το πλέον ενδεδειγμένο σχήμα ολοκληρωμένων υπηρεσιών στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης.<sup>9</sup>

Μία νέα μάλιστα θέση, αυτή του *σελέχους υποδοχής και εξυπηρέτησης* (case manager), δημιουργήθηκε για πρώτη φορά στα Πολυδύναμα Κέντρα.<sup>10</sup> Οι κοινωνικοί επιστήμονες που κατέλαβαν τη θέση αυτή ανέπτυξαν προσωπική επαφή με τους χρήστες των υπηρεσιών και εφαρμόσαν εξειδικευμένη ψυχοκοινωνική υποστήριξη, όπως απαιτείται κατά τη μακρόχρονη διαδικασία κοινωνικής ένταξης.

Αντίστοιχη φιλοσοφία διέπνευσε τον στόχο αναβάθμισης των Λεσχών Φιλίας (υπό την αιγίδα των Κέντρων Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων, ΚΑΠΗ) του Δήμου. Με επισκέψεις ιατρών και κοινωνικών λειτουργών και με την ενίσχυση των δράσεων αναψυχής και εξωστρέφειας, όπως είναι οι οργανωμένες επισκέψεις σε μουσεία, μουσικές παραστάσεις, κ.λπ., επιχειρήθηκε η εφαρμογή της ολιστικής προσέγγισης των αναγκών των ατόμων της τρίτης ηλικίας (ΔΑ, 2019, σελ. 96-101).

Σημαντική ώθηση για τη μετάβαση προς τις ολοκληρωμένες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας του Δήμου Αθηναίων έδωσε η εφαρμογή των δύο νέων πληροφοριακών συστημάτων, ΝΟΙΑ-

8. Η Χάρτα καταρτίστηκε το 2012 από το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CEMR) και έχει υπογραφεί από 1.818 Δήμους σε 36 Ευρωπαϊκές χώρες.

9. Στον στόχο αυτό συνέβαλε αποφασιστικά η συνεργασία του δήμου με την Ιατρική Σχολή του ΕΚΠΑ (καθηγητής Γ. Τούντας).

10. Στην κατεύθυνση αυτή κινήθηκαν αργότερα οι Τοπικές Μονάδες Υγείας (ΤΟΜΥ), στις οποίες προβλέφθηκε μεν κοινωνικός λειτουργός, χωρίς όμως να προβλεφθεί οργανική σύνδεση με τα Κέντρα Κοινότητας.

ZOMAI και ΕΞΥΠΗΡΕΤΩ. Το Ενιαίο Σύστημα Υποδοχής και Διάγνωσης Αναγκών (case management system) ΝΟΙΑΖΟΜΑΙ συγκέντρωσε σε μια βάση δεδομένων τους 106.195 πολίτες, ωφελούμενους των κοινωνικών υπηρεσιών του Δήμου (31.12.2018). Βοήθησε 140 στελέχη των 23 διαφορετικών κοινωνικών υπηρεσιών του Δήμου να αποκτήσουν ολοκληρωμένη εικόνα του κάθε ωφελούμενου, σε σχέση με την κατάστασή του και το εύρος των κοινωνικών υπηρεσιών που έκανε χρήση (ΔΑ, 2019, σελ. 110-111).

Το σύστημα πληροφόρησης, διασύνδεσης και παραπομπής (information and referral system) ΕΞΥΠΗΡΕΤΩ, από την άλλη, προσέφερε σε όλους (στελέχη και ωφελούμενους) μια πλήρη εικόνα των 1.400 διαθέσιμων κοινωνικών υπηρεσιών (198 φορέων) και των 362 παραρτημάτων τους (31.12.2018). Με την πρόσβαση σε αυτού του είδους την πληροφορία διευκολυνόταν σημαντικά η γρήγορη και αποτελεσματική παραπομπή των πολιτών σε εξειδικευμένες κοινωνικές υπηρεσίες, τις οποίες δεν διέθετε ο δήμος (ΔΑ, σελ. 119-120).

## **4. Αναδιοργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών και δημιουργία ολοκληρωμένων υπηρεσιών**

Η ανταπόκριση στις νέες προκλήσεις στον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας συνοδεύεται από την αναδιοργάνωση των κοινωνικών υπηρεσιών, στην κατεύθυνση των ολοκληρωμένων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας και της υιοθέτησης ολιστικών προσεγγίσεων. Η εμπειρική παρατήρηση και η έμπρακτη συμμετοχή στην κοινωνική πολιτική του Δήμου Αθηναίων έδειξε ότι η αναδιοργάνωση αυτή απαιτεί ευρύτερες αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας των κοινωνικών υπηρεσιών, σύμφωνα και με συγκεκριμένες αρχές που αποτελούν και τις προϋποθέσεις επιτυχίας του εγχειρήματος. Οι τρεις σημαντικότερες είναι: (α) ο σταθερός προσανατολισμός στην εξυπηρέτηση του πολίτη χωρίς διακρίσεις και όχι στην αναπαραγωγή του πολιτικού συστήματος· (β) η εξωστρέφεια και η ανάπτυξη συνεργασιών με την κοινωνία των πολιτών· και (γ) η υιοθέτηση των κανόνων ορθής διακυβέρνησης, κυρίως με τη συμμετοχή των στελεχών στον σχεδιασμό της πολιτικής και την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών πόρων.

### **4.1 Πολιτικός στόχος: Εξυπηρέτηση του πολίτη χωρίς διακρίσεις**

Συχνά, οι Δημοτικές Αρχές σχεδιάζουν πολιτικές σε συνάρτηση όχι τόσο με το συμφέρον του πολίτη, όσο με την αναπαραγωγή του τοπικού πολιτικού συστήματος. Πρωτανεύουν, δηλαδή, περισσότερο οι πελατειακές σχέσεις και οι προσωπικές πολιτικές σκοπιμότητες, παρά η επιδίωξη παροχής όσο δυνατόν περισσότερων και καλύτερων ποιοτικά υπηρεσιών κοινωνικής αλληλεγγύης. Τα γραφεία των Αντιδημάρχων και των άλλων αιρετών λειτουργούν έτσι περισσότερο ως πολιτικά γραφεία και λιγότερο ως χώροι συντονισμού έργων και ανάπτυξης συνεργασιών με τη διοίκηση και εξωτερικούς φορείς. Η πρακτική αυτή αποπροσανατολίζει από την επικέντρωση στην ανάπτυξη και την επέκταση των κοινωνικών υπηρεσιών προς τους ευάλωτους κατοίκους της πόλης, οι οποίοι χρειάζονται πολύπλευρη και εξατομικευμένη κοινωνική υποστήριξη και αρωγή.

Στην κατεύθυνση αυτή, εντάσσεται και η ανάπτυξη συμπεριληπτικών πολιτικών, με στόχο την προσέγγιση και την εξυπηρέτηση όλων των κατοίκων που έχουν ανάγκη, χωρίς διακρίσεις και

αποκλεισμούς. Ήδη πριν συρρεύσουν οι πρόσφυγες και οι αιτούντες άσυλο, τα ζητήματα των διακρίσεων, της ξενοφοβίας και του ρατσισμού συνιστούσαν καθημερινές προκλήσεις για τον Δήμο. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της απαγόρευσης από τον Δήμαρχο Γιώργο Καμίνη των συσσιτίων μόνο σε Έλληνες της Χρυσής Αυγής, στο Σύνταγμα, το 2011.

Η φράση «οι μετανάστες δεν ψηφίζουν» αποτελούσε ιστορικά το άλλοθι των πρακτικών αποκλεισμού μεγάλων ομάδων των κατοίκων της πόλης. Για παράδειγμα, όταν ομόφωνα εγκρίθηκε το αίτημα του Οργανισμού Κατά των Ναρκωτικών (ΟΚΑΝΑ) να δημιουργήσει ξενώνα για εξαρτημένους πολίτες στην οδό Σουρμελή στο κέντρο της Αθήνας, η Δημοτική Αρχή δέχθηκε συχνά έντονες διαμαρτυρίες και προσωπικές απειλές μέσα στο Δημοτικό Συμβούλιο από κατοίκους της πλατείας Βάθη. Επίσης, ορισμένοι κάτοικοι διαμαρτυρήθηκαν έντονα στις κοινωνικές υπηρεσίες κατά της φιλοξενίας σε κοινωνικές κατοικίες μεταναστών, ενώ διατυπωνόταν ως επιχείρημα ότι «οι Έλληνες είχαν και αυτοί παρόμοιες ανάγκες». Οι αντιδράσεις κατοίκων στη μίσθωση πολυκατοικίας για πρόσφυγες στο Σεπόλια το 2018 ήταν υποκινούμενες από την ακροδεξιά.

Ξενοφοβικές αντιδράσεις δεν είχαν, ωστόσο, μόνον ομάδες κατοίκων της πόλης, αλλά και πολλά στελέχη του Δήμου και μάλιστα σε θέσεις εξυπηρέτησης πολιτών στις κοινωνικές υπηρεσίες. Με αυθόρμητες αντιδράσεις απέναντι σε ωφελομένους, περνούσαν το μήνυμα στους μετανάστες ότι είναι ανεπιθύμητοι, αφού στερούσαν από τους Έλληνες τις προνοιακές παροχές. Οι συμπεριφορές αυτές απαιτούσαν καθημερινή παρακολούθηση και επαγρύπνηση από τη Δημοτική Αρχή, όπως επίσης και οι πράξεις διάκρισης που εκδηλώνονταν με την ανάρτηση εικονισμάτων σε δημοτικούς χώρους υποδοχής του κοινού. Χρειάστηκε να επαναληφθεί πολλές φορές ότι οι δημόσιες υπηρεσίες λειτουργούν με βάση την αρχή της ανεξίτηλότητας και ότι οι πολίτες αντιμετωπίζονται χωρίς διακρίσεις λόγω φύλου, φυλετικής καταγωγής και αναπηρίας, σε συμφωνία και με την πολιτική θέση και στάση της Δημοτικής Αρχής. Οι δράσεις ευαισθητοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού του Δήμου ήταν απαραίτητες, για να αποφευχθούν ρητές ή άρρητες διακρίσεις σε βάρος των μεταναστών και των προσφύγων.

## *4.2 Εξωστρέφεια και συνεργασία με φορείς και την κοινωνία των πολιτών*

Η ολιστική προσέγγιση των κοινωνικών αναγκών των πολιτών διευκολύνεται σημαντικά, στην περίπτωση που ένας, συχνά κλειστοφοβικός, μεγάλος δημόσιος οργανισμός, όπως ο Δήμος Αθηναίων, αναπτύξει ουσιαστικές συνεργασίες με φορείς, ιδρύματα και ΜΚΟ. Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του δημοσίου τομέα απαιτεί την προσφορά εθελοντικής εργασίας από άτομα και οργανώσεις, δημιουργώντας συχνά ανυπέβλητα εμπόδια στη διαχείριση δωρεών από ιδρύματα και ιδιώτες χορηγούς.

Κατά τη διάρκεια της θητείας της Δημοτικής Αρχής του Καμίνη (2011–2019), αξιοποιήθηκαν, στο μέγιστο δυνατόν, οι προσφορές των φορέων της πόλης σε αγαθά και υπηρεσίες, με στόχο τον εμπλουτισμό του κοινωνικού έργου του Δήμου. Μεγάλα ιδρύματα, διεθνείς φιλανθρωπικές οργανώσεις, ΜΚΟ, εθελοντές και κυρίως εθελόντριες κινητοποιήθηκαν, για να προσφέρουν υπηρεσίες και αγαθά στους ευάλωτους κατοίκους της Αθήνας. Έτσι, η μακρά λίστα εκείνων που κινητοποιήθηκαν περιλαμβάνει: δημόσιους οργανισμούς, όπως είναι Πανεπιστήμιο Αθηνών (Ιατρική Σχολή), ο ΟΚΑΝΑ και το Κέντρο Θεραπείας Εξαρτημένων Ατόμων (ΚΕΘΕΑ)· ΜΚΟ, όπως η Πρωτοβουλία «Σύμμαχοι Υγείας», οι Γιατροί του Κόσμου, η PRAKSIS, το Δίκτυο για τα

Δικαιώματα του Παιδιού, το Solidarity NOW, η Θετική Φωνή, η Φαιναρέτη, η Action Aid και η Μετάδραση· ιδιωτικές εταιρείες, όπως η ΜΕΓΑ, η British American Tobacco, η Unilever· και κοινωφελή ιδρύματα, όπως το Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος, το AIDS Health Foundation, το Αμερικάνικο Κολλέγιο Ελλάδας και το Μουσείο Κυκλαδικής Τέχνης.

Οι συνεργασίες αυτές έφεραν τον Δήμο σε επαφή με νέους τρόπους δουλειάς και ενίσχυσαν τις επαφές των στελεχών του δήμου με εξωτερικούς φορείς, οι οποίοι προσέφεραν εξειδικευμένες υπηρεσίες σε μεγαλύτερες ομάδες ευάλωτων πολιτών. Ο «πληθυσμός στόχος» των νέων υπηρεσιών περιλάμβανε τα άτομα της τρίτης ηλικίας, τους μετανάστες, τους φορείς του HIV, τους τοξικο-εξαρτημένους, τα άτομα ΛΟΑΤΚΙ, κ.ά..

Εργαλείο για το άνοιγμα στην κοινωνία των πολιτών αποτέλεσε η αξιοποίηση του νομοθετικού πλαισίου για την Κοινωνική και Αλληλέγγυα Οικονομία (Ν. 4430/2016), με το οποίο διευκολύνθηκε η ανάθεση κοινωνικού έργου σε Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις (ΚοινΣΕπ) και Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης (ΚοιΣΠΕ). Όμως, η σχετική προσπάθεια του Δήμου προσέκρουσε στα κενά του νόμου και την απροθυμία των ελεγκτικών οργανισμών να ενστερνισθούν τον στόχο του νόμου. Πιο συγκεκριμένα, επιχειρήθηκε η ανάθεση του έργου της συσκευασίας και διανομής των τροφίμων του ΤΕΒΑ στην ΚοινΣΕπ Ένταξης «Νέοι Ορίζοντες», τη μοναδική στην Ελλάδα που διοικείται από αποφυλακισμένους. Το Ελεγκτικό Συνέδριο απέρριψε τη σύμβαση, θεωρώντας ότι η εργασία συσκευασίας και μεταφοράς τροφίμων του ΤΕΒΑ «δεν ήταν κοινωνικό έργο»!

### *4.3 Αξιοποίηση ανθρώπινου δυναμικού και χρηματοδοτικών πηγών*

Η αποτελεσματικότητα των ολοκληρωμένων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας εξαρτάται άμεσα από τους κανόνες καλής διακυβέρνησης του Δήμου, αρχή με την οποία συναρτάται και η πλήρης αξιοποίηση του υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού και των διαθέσιμων χρηματοδοτικών πηγών. Το Πρόγραμμα Κοινωνικής Πολιτικής 2015–2019 εκπονήθηκε με τη στενή συνεργασία της δημοτικής αρχής με τους προϊστάμενους των εννέα τμημάτων της Διεύθυνσης Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Υγείας. Οι προϊστάμενοι συνεργάστηκαν στενά κατά τη διάρκεια της υλοποίησης του Προγράμματος, με τακτικές συναντήσεις, ανά δεκαπενθήμερο, ώστε να ενισχυθεί ο συντονισμός των υπηρεσιών.

Στη συνέχεια, η ίδια ομάδα συγκέντρωσε τα στοιχεία του Απολογισμού του Προγράμματος<sup>11</sup>, ο οποίος διαρθρώθηκε όπως και το Πρόγραμμα, ώστε να διευκολυνθεί η λογοδοσία, μέσω της σύγκρισης των προγραμματισμένων με τα υλοποιηθέντα έργα και την επισήμανση των εμποδίων που αντιμετωπίστηκαν. Η άμεση εμπλοκή των δημοτικών υπαλλήλων στον προγραμματισμό, τον σχεδιασμό και την αξιολόγηση του κοινωνικού έργου αποτελεί βασική προϋπόθεση επιτυχίας των καινοτόμων προσεγγίσεων και των μεταρρυθμίσεων που υιοθετήθηκαν στον τρόπο εξυπηρέτησης του πολίτη.

Στους κανόνες καλής διακυβέρνησης συμπεριλαμβάνεται και η υποχρέωση της Δημοτικής Αρχής να αναζητήσει ενεργά τις απαραίτητες χρηματοδοτικές πηγές, δεδομένου μάλιστα ότι οι

11. Ο απολογισμός των πεπραγμένων αποτελεί κείμενο λογοδοσίας και θα έπρεπε να αποτελεί υποχρέωση κάθε πολιτικού στελέχους που αναλαμβάνει θέση ευθύνης, σχεδιάζει, υλοποιεί και αποτιμά τα αποτελέσματα του έργου του. Ο ηθικός αυτός κανόνας ακολουθείται μόνον περιστασιακά στην τοπική αυτοδιοίκηση.

κοινωνικές υπηρεσίες των δήμων δεν υποστηρίζονταν με διακριτό τρόπο από την κρατική χρηματοδότηση. Σε αυτό το πλαίσιο, υλοποιήθηκαν δύο προγράμματα πιλοτικής αναβάθμισης των δημοτικών ιατρείων (με χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το Ίδρυμα Σταύρος Νιάρχος). Σχεδιάστηκαν, επίσης, μεγάλα κοινωνικά έργα, συνολικού προϋπολογισμού 14 εκατομμυρίων ευρώ, τα οποία εντάχθηκαν στο Πρόγραμμα του Δήμου «Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση», ύψους 85 εκατομμυρίων ευρώ, που χρηματοδότησε το ΕΣΠΑ (2014–2020). Σε αυτά, περιλαμβάνεται το έργο της αναβάθμισης τεσσάρων δημοτικών ιατρείων σε Πολυδύναμα Κέντρα Κοινωνικών και Ιατρικών υπηρεσιών, η δημιουργία νέου Συμβουλευτικού Κέντρου Γυναικών, η διεύρυνση του Job Center του Δήμου, και η δημιουργία ενός Πρότυπου Κέντρου Υποδοχής Αστέγων «safe haven» (ΔΑ, 2019, σελ. 125-126).

## 5. Συμπεράσματα-Προοπτικές

Η σύντομη αναφορά στην εξέλιξη της πολιτικής του Δήμου Αθηναίων στον τομέα της πρόνοιας, της υγείας και της κοινωνικής φροντίδας, κατά τη δεκαετία 2010–2019, έδειξε ότι, σε περιόδους κρίσης, οι δήμοι αναγκάζονται να αναλάβουν σημαντικές πρωτοβουλίες, για να αντιμετωπίσουν τις επείγουσες ζωτικές ανάγκες των κατοίκων τους, που πλήττονται από τις συνέπειες των κρίσεων. Η έλλειψη κεντρικών κατευθύνσεων πολιτικής και αντιστοίχων χρηματοδοτήσεων τους οδηγεί στο να αναλάβουν πρωτοβουλίες, να εξαντλήσουν τα περιθώρια θεσμικής ευελιξίας και να ενθαρρύνουν καινοτόμες δράσεις, όπως και ευρείες συνεργασίες, ολιστικές προσεγγίσεις και ολοκληρωμένες υπηρεσίες.

Οι πρωτοβουλίες των δήμων απαιτούν συχνά υπερβάσεις πολλών γραφειοκρατικών εμποδίων, αποσπασματικών κεντρικών οδηγιών και παραδοσιακών πολιτικών πρακτικών που εμποδίζουν την άμεση δράση. Πιο συγκεκριμένα, απαιτούνται υπερβάσεις των πολιτικών που δεν ήταν ευαίσθητες στην καταπολέμηση των διακρίσεων και την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, υπερβάσεις των πενιχρών πηγών χρηματοδότησης και της ανεπάρκειας του ανθρώπινου δυναμικού, ώστε να καλυφθεί το αυξημένο κόστος παροχής προνοιακών υπηρεσιών προς μεγαλύτερες και περισσότερες ομάδες ευάλωτων κατοίκων.

Τέλος, απαιτούνται υπερβάσεις της εσωστρεφούς λειτουργίας του δήμου που εμποδίζει την κινητοποίηση ευρείων συνεργασιών με άλλους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, όπως και με φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Με τέτοιου είδους υπερβάσεις, ο Δήμος Αθηναίων ξεπέρασε πολλά θεσμικά και γραφειοκρατικά εμπόδια και ανέπτυξε καινοτόμες και ολοκληρωμένες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, διαφανείς διαδικασίες στην εξυπηρέτηση των ωφελουμένων και νέα πληροφοριακά συστήματα που μειώνουν τη διαφθορά και τη σπατάλη των διαθέσιμων πόρων.

Ιδιαίτερα σήμερα, μετά την τρίτη κατά σειρά κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα, την υγειονομική, η επέκταση των κοινωνικών υπηρεσιών των δήμων αποτελεί σημαντική διέξοδο ως προς την οργάνωση της πρόνοιας στη χώρα. Όπως και το 2012, οξύνεται η φτώχεια και η αστεγία αγγίζει ξανά τα μεσαία στρώματα που πλήττονται από την ύφεση του «απαγορευτικού» και μάλιστα με αυξημένες ψυχικές επιβαρύνσεις.

Η οικονομική κρίση, δέκα χρόνια πριν, ανέδειξε την αξία νέων μορφών οργάνωσης της παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, όπως για παράδειγμα μέσω της κοινωνικής και συνεταιριστικής

επιχειρηματικότητα. Οι μεγάλες προσφυγικές ροές ανέδειξαν την αξία των συνεργασιών του δημοσίου με φορείς της κοινωνίας των πολιτών και της συστράτευσης πολλών οργανισμών για τον ίδιο σκοπό. Σήμερα, η πανδημία αναδεικνύει νέες προτεραιότητες στις κοινωνικές υπηρεσίες, όπως η αντιμετώπιση της ενδοοικογενειακής βίας και της ψυχικής επιβάρυνσης των πολιτών από τα συνεχή απαγορευτικά. Παράλληλα, εμπεδώνεται η ανάγκη δημόσιων παρεμβάσεων για την αναγνώριση της οικονομικής αξίας της φροντίδας και της αναβάθμισής της σε παράγοντα κοινωνικής ανθεκτικότητας.

Τα τελευταία δέκα χρόνια, οι δήμοι απέκτησαν πολύτιμη εμπειρία στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής, δοκιμάζοντας νέες μεθόδους παρέμβασης μέσα σε πραγματικά αντίξοες συνθήκες. Στην περίοδο της ανάκαμψης από την πανδημία, η κοινωνική σοφία και η τεχνογνωσία που απέκτησαν θα είναι πολύτιμη. Αν υπάρξει από το κεντρικό κράτος νέος εθνικός σχεδιασμός ενός ευνοϊκότερου θεσμικού πλαισίου, οι δήμοι θα μπορέσουν να ανταποκριθούν στις έκτακτες κοινωνικές ανάγκες των κατοίκων τους μετά την πανδημία.

Τρεις είναι οι κατευθύνσεις ενός τέτοιου θεσμικού πλαισίου που θα μπορούσε να καταστήσει τις δημόσιες παρεμβάσεις περισσότερο αποτελεσματικές για την κοινωνική συνοχή: (α) η υποστήριξη και αξιοποίηση της κοινωνικής οικονομίας ως εναλλακτικής οικονομικής δραστηριότητας (π.χ. διευκόλυνση σύναψης συμβάσεων με Κοινωνικές Επιχειρήσεις και Συνεταιρισμούς)· (β) η έμπρακτη αναγνώριση της κοινωνικής πολιτικής, όχι ως παρασιτικής αντιπαραγωγικής δραστηριότητας, αλλά ως βασικής κοινωνικής επένδυσης με αναπτυξιακή προοπτική (π.χ. ένταξη κοινωνικών έργων στο Ταμείο Ανάκαμψης)· και (γ) η ένταξη της κοινωνικής συνοχής ως οριζόντιας διάστασης όλων των δημόσιων πολιτικών, ώστε όλες οι πολιτικές των δήμων να σχεδιάζονται με γνώμονα τον θετικό κοινωνικό αντίκτυπο (π.χ. δημόσιες συμβάσεις με κοινωνικές ρήτρες, κ.ά).

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

- Δήμος Αθηναίων (2015). *Πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής του Δήμου Αθηναίων (2015-2019)*. Έγκριση ΔΣ 10/12/2015.
- Δήμος Αθηναίων (2019). *Απολογισμός προγράμματος κοινωνικής πολιτικής του Δήμου Αθηναίων (2015-2019)*. Έγκριση ΔΣ 14/2/2019.
- Ματσαγγάνης, Μ. κ.ά. (2016). *Μια αποδοτικότερη πολιτική για την καταπολέμηση της ακραίας φτώχειας*, ΔιαΝΕΟσις.
- Σκαμνάκης, Χ. (2020). *Η κοινωνική πολιτική στην αυτοδιοίκηση*, Διόνικος.
- Σκαμνάκης, Χ. και Πανταζόπουλος, Στ. (2015). «Κοινωνική προστασία και αυτοδιοίκηση, η εξέλιξη ενός διπλού ελλείμματος». *Περιφέρεια*, 506, σελ. 89-116.
- Σκαμνάκης, Χ και Χάρδας, Τ. (2016). «Κοινωνική πολιτική στο τοπικό επίπεδο, η υποκλιμάκωση της κοινωνικής προστασίας στα χρόνια της κρίσης» *Κοινωνική Πολιτική*, 7.
- Στρατηγάκη, Μ. (2007). *Το φύλο της κοινωνικής πολιτικής*, Μεταίχμιο.
- Φερώνας, Α. (2019). *Κοινωνικός Αποκλεισμός και Κοινωνική Αλληλεγγύη στην Ελλάδα της Κρίσης*, Διόνικος.



- Eurocities (2014). *Integrated services at local level. Social investment in cities*, Brussels.
- Ferrera, M. (1996). 'The southern model of welfare in social Europe', *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp. 17-37.
- Lara Montero, A., et al. (2016). *Integrated Social Services in Europe*, European Social Network, Brighton.
- Petmezidou, M. (1996). 'Social protection in southern Europe: Trends and prospects', *Journal of Area Studies*, 9, pp. 95-125.
- Psycharis I., M. Zoi and Iliopoulou, S. (2015). 'Decentralization and local government fiscal autonomy: Evidence from the Greek municipalities', *Environment and Planning C: Politics and Space*, 34(2), pp. 262-280.

