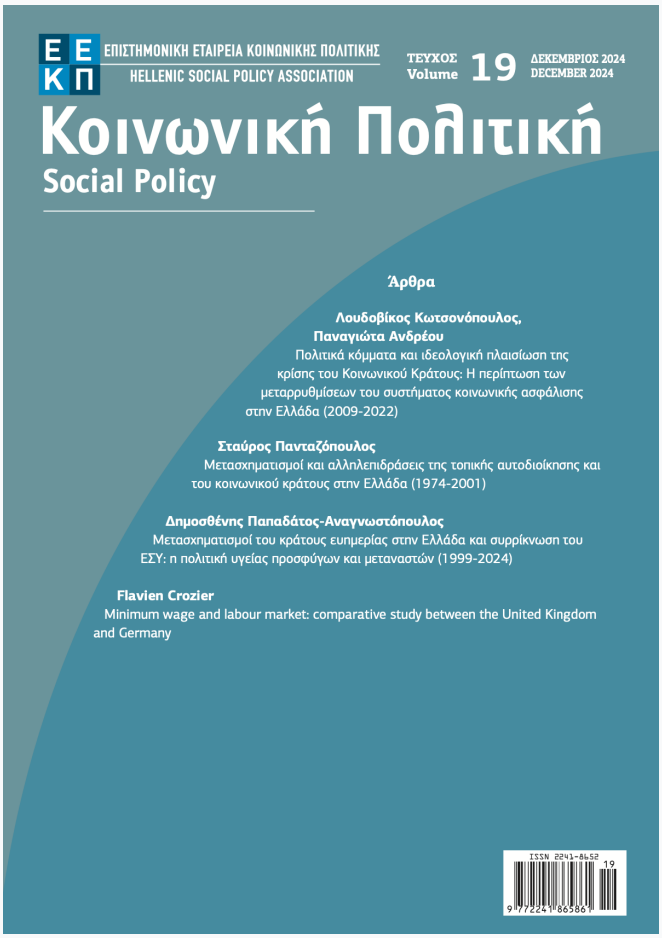
ePublishing

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

Κοινωνική Πολιτική

Τόμ. 19 (2024)



Μετασχηματισμοί και αλληλεπιδράσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα (1974-2001)

Σταύρος Πανταζόπουλος

doi: 10.12681/sp.38723

Copyright © 2025, Stavros Pantazopoulos

Άδεια χρήσης Creative Commons Αναφορά 4.0.

Βιβλιογραφική αναφορά:

Πανταζόπουλος Σ. (2025). Μετασχηματισμοί και αλληλεπιδράσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα (1974-2001). *Κοινωνική Πολιτική*, *19*, 35–59. https://doi.org/10.12681/sp.38723

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC SOCIAL POLICY ASSOCIATION

ΤΕΥΧΟΣ 19 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΣ 2024
Volume 19 DECEMBER 2024

Κοινωνική Πολιτική
Social Policy

Άρθρα

Λουδοβίκος Κωτσονόπουλος, Παναγιώτα Ανδρέου
Πολιτικά κόμματα και ιδεολογική πλαισίωση της κρίσης του Κοινωνικού Κράτους: Η περίπτωση των μεταρρυθμίσεων του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης στην Ελλάδα (2009-2022)

Σταύρος Πανταζόπουλος
Μετασχηματισμοί και αλληλεπιδράσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα (1974-2001)

Δημοσθένης Παπαδάτος-Αναγνωστόπουλος
Μετασχηματισμοί του κράτους ευημερίας στην Ελλάδα και συρρίκνωση του ΕΣΥ: η πολιτική υγείας προσφύγων και μεταναστών (1999-2024)

Flavien Crozier
Minimum wage and labour market: comparative study between the United Kingdom and Germany

ISSN 2241-8652

Μετασχηματισμοί και αλληλεπιδράσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα (1974-2001)[1]

Σταύρος Πανταζόπουλος
Μεταδιδακτορικός Ερευνητής, Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Περίληψη

Η μελέτη εξετάζει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των φορέων κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1974-2001. Εστιάζει στη σχέση τοπικής αυτοδιοίκησης και κοινωνικού κράτους, αναδεικνύοντας τις επιπτώσεις των νομοθετικών μεταρρυθμίσεων στις διοικητικές και κοινωνικές δομές. Η έρευνα αποκαλύπτει τάσεις αποκέντρωσης, την επιρροή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και τις προκλήσεις εφαρμογής κοινωνικών πολιτικών. Με βάση την κριτική ανάλυση νομοθετικών εγγράφων και βιβλιογραφίας, τονίζεται η ανάγκη ενίσχυσης της αυτονομίας της τοπικής αυτοδιοίκησης και η βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην κοινωνική προστασία.

Λέξεις Κλειδιά: Τοπική Αυτοδιοίκηση, κοινωνική πολιτική, κοινωνικός μετασχηματισμός, Ελλάδα, 1974-2001

Abstract

This study analyzes the interactions between central administration, local administration, and social policy actors in Greece from 1974 to 2001. It focuses on the relationship between local administration and the welfare state, highlighting the impact of legislative reforms on administrative and social structures. The research reveals trends towards decentralization, the influence of the European Union, and the challenges of implementing social policies. Based on a critical analysis of legislative documents and literature, it underscores the need to strengthen local government autonomy and improve the effectiveness of social protection policies.

Key Words: Local administration, social policy, social transformation, Greece, 1974-2001

1. Το άρθρο αποτελεί μέρος της μεταδιδακτορικής έρευνας του συγγραφέα, με τίτλο «Θεσμικοί, οικονομικοί, κοινωνικοί και δημογραφικοί μετασχηματισμοί στην Ελλάδα την εποχή της μεταπολίτευσης (1974-1996)».

1. Εισαγωγή

Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στη λειτουργία μηχανισμών κοινωνικής προστασίας αποτελεί προϊόν της αλληλεπίδρασης μεταξύ των τοπικών παρεμβάσεων και των κεντρικά παρεχόμενων κοινωνικών πολιτικών. Η χωρική οργάνωση και η δομή των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, η επίφαση ύπαρξης αυτονομίας από την κεντρική εξουσία, και η ικανότητά τους να υλοποιούν παρεμβάσεις εντός της δικαιοδοσίας τους, διαμορφώνουν μια βάση για την ανάλυση του ρόλου τους στην κοινωνική προστασία. Στην ελληνική περίπτωση, τόσο η τοπική αυτοδιοίκηση όσο και η κοινωνική πολιτική έχουν βρεθεί στο επίκεντρο σημαντικών μετασχηματισμών κατά τα χρόνια της μεταπολίτευσης, οι οποίοι έχουν επαναπροσδιορίσει ουσιαστικά, τόσο το τοπίο της διακυβέρνησης, όσο και της κοινωνικής προστασίας.

Η έννοια της διακυβέρνησης έχει εξελιχθεί σημαντικά από τη δεκαετία του 1990, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που αναπτύχθηκε τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και διεθνές επίπεδο. Η τάση αυτή δεν περιορίζεται μόνο στην Ελλάδα, αλλά αποτελεί μέρος ευρύτερων πολιτικών και κοινωνικών μετατοπίσεων που ξεκίνησαν στις αρχές της δεκαετίας του 1980, με έντονη επίδραση από τις αγγλοσαξονικές χώρες του ανεπτυγμένου καπιταλισμού (Bale, 2011). Στην Ελλάδα, η έννοια αυτή ενσωματώθηκε πλήρως κατά τη δεκαετία του 1990, κυρίως μέσα από τις πολιτικές εκσυγχρονισμού και μεταρρύθμισης, που αποσκοπούσαν στη διαμόρφωση ενός νέου πλαισίου σχέσεων μεταξύ κράτους, κοινωνίας και αγοράς. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποδυνάμωσε τις παραδοσιακές ιεραρχικές δομές του κράτους και προώθησε την αλληλεπίδραση δημόσιων και ιδιωτικών φορέων, μετασχηματίζοντας την έννοια της εξουσίας και της πολιτικής διαχείρισης (Αρανίτου, Παπαβλασόπουλος & Σπουρδαλάκης, 2011). Στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προώθησε τη συνεργασία μεταξύ τοπικών, εθνικών και υπερεθνικών φορέων, αναδιατάσσοντας τις ιεραρχικές δομές και ενισχύοντας τον ρόλο της τοπικής διοίκησης στην υλοποίηση κοινωνικών πολιτικών, ιδίως μέσα από χρηματοδοτικά εργαλεία και κανονιστικές ρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η παρούσα μελέτη στοχεύει σε μια κριτική ανάλυση της εξέλιξης της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα κατά την μεταπολιτευτική περίοδο, έως και το 2001, έτος κατά το οποίο λήγει η παρούσα έρευνα, και της περίπλοκης σχέσης της με το κοινωνικό κράτος. Αυτή η περίοδος, χαρακτηρίζεται από τη μετάβαση της Ελλάδας στη δημοκρατία, ενώ υπήρξε μάρτυρας σημαντικών πολιτικών και κοινωνικών δυναμικών, δημογραφικών μεταβολών, οικονομικής ανάπτυξης και της ενδυνάμωσης των δημοκρατικών θεσμών και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτοί οι μετασχηματισμοί αντικατοπτρίζουν και προωθούν βαθύτερες κοινωνικές αλλαγές, με τη μετάβαση από παραδοσιακές και πιθανώς πιο άναρχες μορφές κοινωνικής φροντίδας σε πιο οργανωμένες, κεντρικά διαχειριζόμενες προσεγγίσεις.

Συνεπώς, το διπλό έλλειμμα, που αποτελείται από υπανάπτυκτους θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εντός ενός παραδοσιακά κρατοκεντρικού ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης και ανεπαρκείς μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας, έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμένο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην παρεχόμενη κοινωνική προστασία (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015). Αυτός ο συγκεκριμένος ρόλος περιορίζει κυρίως την τοπική αυτοδιοίκηση από το να ενεργεί ως «διανομέας» κεντρικά σχεδιασμένων πολιτικών. Μέσα από την εξέταση της πορείας της τοπικής αυτοδιοίκησης και της εξέλιξης των παρεχόμενων κοινωνικών πολιτικών, η μελέτη αυτή

φιλοδοξεί να αναδείξει τις επιπτώσεις του προβλήματος αυτού, με αποτέλεσμα την ατελή φύση της κοινωνικής πολιτικής στην τοπική αυτοδιοίκηση, στην μεταπολιτευτική Ελλάδα.

Στην πρώτη ενότητα, αναπτύσσεται η εξέλιξη των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης, καταγράφοντας τα κύματα αλλαγών που έχουν διαμορφώσει την τρέχουσα μορφή τους. Αυτές οι αλλαγές, που πραγματοποιήθηκαν σε διακριτά στάδια, αποσκοπούσαν διαρκώς στην αποκέντρωση των ευθυνών από το κέντρο προς την περιφέρεια, ευθυγραμμισμένες με τα ευρωπαϊκά παραδείγματα. Η ανάλυση βασίζεται στις θεμελιώδεις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις και διοικητικές αλλαγές που έλαβαν χώρα κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου.

Η δεύτερη ενότητα εστιάζει στα κρίσιμα στάδια της ανάπτυξης της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα. Ενώ η κοινωνική προστασία δεν ευθυγραμμίζεται πάντα με τις αλλαγές στην αποκεντρωμένη διοίκηση, οι μεταρρυθμίσεις παρουσιάζουν μια σχετική περιοδικότητα. Η απόπειρα θεμελίωσης του κοινωνικού κράτους κατά τη δεκαετία του 1980 σηματοδοτεί μια ρήξη στην εξέλιξη των θεσμών και των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, καθιστώντας αναγκαία την εξέταση αυτών των αλλαγών για την ενημέρωση των μελλοντικών πολιτικών κατευθύνσεων.

Η τελευταία ενότητα αναδεικνύει την ανάπτυξη των παρεμβάσεων κοινωνικής προστασίας από την τοπική αυτοδιοίκηση, τονίζοντας τη σύνδεσή τους με τα Διαρθρωτικά Ταμεία και τα συνδεδεμένα οφέλη και προκλήσεις. Η ανάλυση αποκαλύπτει πώς οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν καταφέρει, με σχετική δυσκολία, να ενσωματώσουν και να υλοποιήσουν αποτελεσματικά τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας.

Επαναβεβαιώνοντας το διπλό έλλειμμα ως επίμονο ζήτημα, αυτή η μελέτη υπογραμμίζει την ανάγκη για ολοκληρωμένες μεταρρυθμίσεις που θα ενισχύσουν την τοπική διακυβέρνηση και θα βελτιώσουν τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας. Η κατανόηση του ιστορικού, πολιτισμικού και πολιτικού πλαισίου αυτών των εξελίξεων είναι ζωτικής σημασίας για τον σχεδιασμό αποτελεσματικών πολιτικών που να απαντούν στις σύγχρονες κοινωνικές ανάγκες και να προάγουν αποτελεσματικές δομές διακυβέρνησης.

2. Η εξέλιξη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα χρόνια της Μεταπολίτευσης (1974-2001)

Οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης ορίζονται από την κεντρική διοίκηση, όσον αφορά τους ρόλους και τις ευθύνες τους, εντός του ευρύτερου πλαισίου λειτουργίας του κράτους. Στην Ελλάδα, αυτοί οι θεσμοί έχουν ενσωματωθεί στη λειτουργία του νεοσύστατου ελληνικού κράτους, κληρονομώντας στοιχεία από τις ιστορικές τοπικές παραδόσεις και τις οργανωτικές δομές της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας. Αυτά τα στοιχεία έχουν περάσει στη σημερινή Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία, διατηρώντας ουσιώδη στοιχεία της λειτουργικότητάς τους (Σκαμνάκης, 2006: 155-168, Σκαμνάκης, 2020).

Στην Ελλάδα, η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να χαρακτηριστεί ως ένας κοινωνικός θεσμός (Τριανταφυλλοπούλου, 2004: 16), ο οποίος εκπροσωπεί τις τοπικές αρχές, συχνά αντανακλώντας τις κυρίαρχες πολιτικές δυνάμεις όπως εκφράζονται στο κοινοβούλιο και λειτουργώντας ως τοπικοί μικρόκοσμοι αυτών των δυνάμεων. Το πολιτικό προσωπικό σε τοπικό επίπεδο αναπτύσσεται και αναλαμβάνει ρόλους ανάλογους με εκείνους στο κεντρικό πολιτικό σύστημα, αντανακλώντας τις

ισορροπίες δυνάμεων μεταξύ ατόμων και πολιτικών δυνάμεων που το αποτελούν (Hlepas, 2003). Η μεταφορά των κεντρικών ιδεολογικών και πολιτικών συγκρούσεων στο τοπικό επίπεδο έχει, σε κάποιο βαθμό, επηρεάσει τις δράσεις και παρεμβάσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε όλο το φάσμα των αρμοδιοτήτων τους, συνεπώς και στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Σε αυτό το περιβάλλον, οι δράσεις των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης είτε αντιτίθενται είτε υποστηρίζουν τις κεντρικές πολιτικές επιλογές. Ιστορικά δε, οι θεσμοί τοπικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα έχουν λειτουργήσει ως μέρος των μηχανισμών νομιμοποίησης των κεντρικών πολιτικών αποφάσεων και κυβερνητικών ενεργειών (Page & Goldsmith, 1987 και Σωτηρόπουλος, 2018).

Μολαταύτα, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια τάση αποδυνάμωσης της παραδοσιακής κομματικής επιρροής στην τοπική αυτοδιοίκηση. Έχουν αναδυθεί πολιτικά σχήματα τα οποία, τουλάχιστον σε επίπεδο επίσημης ρητορικής, παρουσιάζονται ως αποπολιτικοποιημένα ή μη συνδεδεμένα άμεσα με τις κεντρικές πολιτικές δυνάμεις. Αυτή η εξέλιξη μπορεί να αντανακλά μια σταδιακή αλλαγή στον τρόπο με τον οποίο η τοπική αυτοδιοίκηση αλληλεπιδρά με το κεντρικό πολιτικό σύστημα, προσανατολιζόμενη προς πιο ανεξάρτητες και ουδέτερες μορφές πολιτικής έκφρασης.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης λειτουργούν εντός ενός πλαισίου αυστηρά καθορισμένου από την κεντρική εξουσία, στερούμενοι της δυνατότητας ανάπτυξης αυτόνομων πολιτικών και παρεμβάσεων. Ταυτόχρονα, οι εκτεταμένες πελατειακές σχέσεις εντός του ελληνικού πολιτικού συστήματος βρίσκουν πρόσφορο έδαφος σε τοπικό επίπεδο, καθώς και στη σχέση μεταξύ τοπικών αρχών και κεντρικών φορέων, όπου λαμβάνονται σημαντικές αποφάσεις. Η αλληλεπίδραση μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των τοπικών αυτοδιοικητικών θεσμών στην Ελλάδα λειτουργεί μέσα σε ένα συγκεντρωτικό πλαίσιο εξουσίας, το οποίο περιορίζει την αυτόνομη δράση των τοπικών αρχών. Αυτή η σχέση χαρακτηρίζεται από μια έντονη αλληλεξάρτηση, με την κεντρική εξουσία να διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο στη διαμόρφωση και εφαρμογή πολιτικών.

Οι Loughlin και Peters περιγράφουν αυτό το σύστημα ως ναπολεόντειο, όπου οι τοπικές αρχές δρουν κυρίως ως εκτελεστικά όργανα των κεντρικών αποφάσεων, χαρακτηριστικό που συναντάται και σε άλλες χώρες της Νότιας Ευρώπης, όπως η Γαλλία (Loughlin & Peters, 1997). Σύμφωνα με τους Hesse και Sharpe, αυτό το μοντέλο ταξινομείται ως «Franco», αναδεικνύοντας τη συγκέντρωση της εξουσίας σε μια κεντρική αρχή που υποστηρίζεται από έναν εκτεταμένο γραφειοκρατικό μηχανισμό (Hesse & Sharpe, 1991). Υπογραμμίζοντας την ισχυρή εξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από την κεντρική εξουσία και τους γραφειοκρατικούς μηχανισμούς, οι Loughlin και Peters αναφέρονται στο ναπολεόντειο σύστημα που επικρατεί στη Γαλλία αλλά και σε έτερες χώρες της Νότιας Ευρώπης, συμπεριλαμβανομένης της Ελλάδας, το οποίο περιλαμβάνει κοινά χαρακτηριστικά στους ρόλους που αναλαμβάνουν οι θεσμοί τοπικής αυτοδιοίκησης εντός των αντιστοίχων εδαφικών δικαιοδοσιών τους (Loughlin & Peters, 1997).

Από την ίδρυση του σύγχρονου ελληνικού κράτους, οι θεσμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην διοικητική του δομή. Η ιστορική εξέλιξη αυτών των θεσμών αντανακλά τις ευρύτερες κοινωνικοπολιτικές μεταβολές που έχουν διαμορφώσει την ανάπτυξη του ελληνικού κράτους. Αρχικά, η τοπική "διακυβέρνηση" επηρεάστηκε από παραδοσιακές μορφές κοινοτικής οργάνωσης, οι οποίες σταδιακά θεσμοθετήθηκαν και ενσωματώθηκαν στο διοικητικό πλαίσιο του κράτους. Παραλλήλως, στο πλαίσιο αυτό έγιναν προσπάθειες ένταξης ιδιωτικών μορφών φιλανθρωπίας, στους πρώιμους, μετεπαναστατικούς θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Τόμπρος & Πανταζόπουλος, 2009).

Το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τους τοπικούς αυτοδιοικητικούς θεσμούς στην Ελλάδα έχει

χαρακτηριστεί από υψηλό βαθμό συγκέντρωσης. Η κεντρική κυβέρνηση έχει διατηρήσει σημαντικό έλεγχο επί των τοπικών αρχών, ιδιαιτέρως όσον αφορά τους οικονομικούς πόρους και την κανονιστική εποπτεία. Αυτή η συγκέντρωση δικαιολογείται επί τη βάσει της εξασφάλισης ομοιομορφίας και συνοχής στη δημόσια διοίκηση, αλλά έχει επίσης περιορίσει την αυτονομία των θεσμών τοπικής διακυβέρνησης.

Περαιτέρω, οι πολιτικές δυναμικές έχουν επηρεάσει σημαντικά τη λειτουργία των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Η εναλλαγή των πολιτικών κομμάτων στην εξουσία συχνά οδήγησε σε αλλαγές στις προτεραιότητες και πρακτικές της τοπικής αυτοδιοίκησης, αντανακλώντας ευρύτερες ιδεολογικές και πολιτικές αλλαγές σε εθνικό επίπεδο. Αυτές οι αλλαγές οδήγησαν ενίοτε σε περιόδους μεταρρύθμισης και αποκέντρωσης, με στόχο την ενίσχυση της τοπικής αυτονομίας και ικανότητας. Ωστόσο, τέτοιες μεταρρυθμίσεις συχνά αντιμετώπισαν αντίσταση από παγιωμένα συμφέροντα και δυσκολίες στην εφαρμογή (Χλέπας, 2018).

Οι θεσμοί τοπικής διακυβέρνησης υπήρξαν επίσης πεδία πολιτικής αντιπαράθεσης και πελατειακών σχέσεων. Η επιρροή των πολιτικών κομμάτων εκτείνεται σε τοπικό επίπεδο, όπου οι τοπικοί αξιωματούχοι συχνά λειτουργούν ως ενδιάμεσοι μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των τοπικών κοινωνιών. Αυτή η σχέση έχει συνέπειες για την κατανομή των πόρων και την εφαρμογή των πολιτικών, οδηγώντας μερικές φορές σε αναποτελεσματικότητες και πρακτικές πελατειακού χαρακτήρα (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος, 2015).

Η συγκέντρωση της λήψης αποφάσεων στην κοινωνική πολιτική έχει δημιουργήσει προκλήσεις για τους θεσμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα όσον αφορά την ανταπόκριση στις τοπικές ανάγκες και συνθήκες. Οι προσπάθειες αποκέντρωσης της κοινωνικής πολιτικής αποσκοπούν στην ενίσχυση του ρόλου των τοπικών αρχών στην εφαρμογή της πολιτικής, αλλά αυτές οι προσπάθειες υπήρξαν άνισες και έχουν συναντήσει σημαντικά εμπόδια. Οι τοπικές αρχές επιφορτίζονται με την εφαρμογή διάφορων κοινωνικών πολιτικών, συμπεριλαμβανομένων των προγραμμάτων πρόνοιας, των υπηρεσιών υγείας και των εκπαιδευτικών πρωτοβουλιών. Ο βαθμός αποτελεσματικότητας σε αυτούς τους τομείς συχνά εξαρτάται από τους διαθέσιμους πόρους των τοπικών αρχών και την ικανότητά τους να συνεργάζονται με τις κεντρικές κυβερνητικές υπηρεσίες. (Σκαμνάκης, 2020).

Κατά την υπό εξέταση περίοδο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έχουν βιώσει μια σταθερή, αν και αργή, διαδικασία ανάπτυξης. Ο ρόλος τους έχει συνεχώς διευρυνθεί, καθιστώντας τους σταδιακά έναν κρίσιμο άξονα για την εφαρμογή εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών σε διάφορους τομείς. Αυτή η γραμμική πρόοδος των αλλαγών, η οποία επιταχύνεται ή επιβραδύνεται ανάλογα με τις ευρύτερες πολιτικές εξελίξεις στη χώρα, λαμβάνει χώρα σε κύματα και τελικά διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο για τη συζήτηση του ρόλου και των ικανοτήτων των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης στη σύγχρονη Ελλάδα.

Παρά τις σημαντικές διαφορές από το σημείο εκκίνησης, οι βαθμιαίες μεταρρυθμίσεις δεν έχουν δραματικά αλλάξει τη συγκεντρωτική δομή διακυβέρνησης της χώρας, όπου η τοπική λήψη αποφάσεων παραμένει σε μεγάλο βαθμό επηρεασμένη από τις κεντρικές αρχές. Οι προσπάθειες μεταρρυθμίσεων και οι δομικές αλλαγές εντός της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν αλλάξει ουσιαστικά τα βασικά χαρακτηριστικά της. Η Ελλάδα παραμένει μια χώρα όπου οι επίσημες λειτουργίες και πολιτικές της είναι κεντρικά συγκεντρωμένες και ελεγχόμενες από το κράτος, υποστηριζόμενες από ένα δίκτυο κατακερματισμένων και περίπλοκων οργανισμών και κρατικών υπηρεσιών (Hlepas & Getimis, 2010:427, Χλέπας, 2018 και Ladner et al., 2016).

Στην μεταδικτατορική Ελλάδα, οι μεταβολές στην τοπική αυτοδιοίκηση περιλαμβάνουν την αποκατάσταση των τοπικών αρχών (Νόμος 51/1974) και την εισαγωγή άμεσων εκλογών και αναλογικής εκπροσώπησης (Παπαδημητρίου, 1993). Το Σύνταγμα του 1975 περιόρισε την κανονιστική αυτονομία των Ο.Τ.Α., αλλά έθεσε τα θεμέλια για μελλοντικές μεταρρυθμίσεις (Χλέπας, 1994; Μάνου-Πανταζοπούλου, 1999). Με την άνοδο του ΠΑΣΟΚ, ενισχύθηκε η δημόσια συμμετοχή και η αυτοδιοίκηση ως δημοκρατικός θεσμός (Hlepas & Getimis, 2010), ενώ οι μετέπειτα κυβερνήσεις προώθησαν την οικονομική και διοικητική αυτονομία των Ο.Τ.Α. (Χλέπας, 2017; Μπέσιλα-Βήκα, 1998)

Το σύγχρονο περιβάλλον οικοδομήθηκε και λειτουργεί υπό τις δομικές αλλαγές που ξεκίνησαν από τις μεταρρυθμίσεις των αρχών της δεκαετίας του 1980. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις στόχευαν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση για ευρύτερες συμμετοχικές διαδικασίες μέσω νέων θεσμών στην τοπική αυτοδιοίκηση που ήταν εφοδιασμένοι με συγκεκριμένες ευθύνες (Hlepas, 2010:227 και Χλέπας & Γετίμης, 2018). Αυτές οι μεταρρυθμίσεις στόχευαν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση για ευρύτερες συμμετοχικές διαδικασίες μέσω νέων θεσμών στην τοπική αυτοδιοίκηση που ήταν εφοδιασμένοι με συγκεκριμένες ευθύνες. Οι θεσμοί τοπικής αυτοδιοίκησης βρίσκονται πλέον στην αρχή μιας νέας πραγματικότητας όσον αφορά τον ρόλο και τη συνεισφορά τους στην οργάνωση της τοπικής κοινωνικής και οικονομικής ζωής, δράσεις που -τουλάχιστον αρχικά- φαίνεται ικανές να τοποθετήσουν την τοπική αυτοδιοίκηση στο κέντρο της τοπικής κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης (Loughlin, 2004:287; Μακρυδημήτρης, 1999:143).

Η ζήτηση για ευρύτερες συμμετοχικές διαδικασίες στην τοπική αυτοδιοίκηση τη δεκαετία του 1980 προέκυψε κυρίως ως αντίδραση στις δημοκρατικές ανακατατάξεις που έφερε η μεταπολίτευση και η σταδιακή πολιτική ωρίμανση της ελληνικής κοινωνίας. Η επιρροή από ευρωπαϊκές χώρες, όπου οι συμμετοχικοί θεσμοί ήδη αναπτύσσονταν, σε συνδυασμό με την ανάγκη για μεγαλύτερη λογοδοσία και διαφάνεια, ώθησε την κοινωνία και την πολιτεία προς την κατεύθυνση της αποκέντρωσης και της ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης (Γαλανός κ.α., 2023). Οι θεσμοί που δημιουργήθηκαν με νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, όπως ο νόμος 2539/1997 (Σχέδιο Καποδίστριας), εφοδιάστηκαν με συγκεκριμένες ευθύνες, όπως η οργάνωση της κοινωνικής πρόνοιας, η διαχείριση των δημόσιων υποδομών και η υλοποίηση προγραμμάτων τοπικής ανάπτυξης, καθιστώντας την τοπική αυτοδιοίκηση κρίσιμο παράγοντα στην εφαρμογή πολιτικών κοινωνικής προστασίας (Σκαμνάκης, 2020).

Ένα σημαντικό ορόσημο για την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα ήταν η καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης με τον Νόμο 2218/94, μετά από δύο αποτυχημένες προσπάθειες το 1986 και το 1990. Η οργάνωση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σε ένα ευρύτερο τοπικό επίπεδο πέρα από τους δήμους έχει συνοδεύσει τη λειτουργία του ελληνικού κράτους από την ίδρυσή του το 1832. Ωστόσο, σοβαρές αδυναμίες έχουν ταλαιπωρήσει τον θεσμό από την αρχή του (Σπανού, Ρήγος & Σπουρδαλάκης, 1997), υπονομεύοντας ουσιαστικά την επιτυχία των προσπαθειών για ουσιαστική αποκέντρωση της εξουσίας και την ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σημαντικά μεγαλύτερες χωρικές μονάδες από τους σύγχρονους ΟΤΑ.

Η αποτυχία των δύο νομοθετικών προσπαθειών για την καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης το 1986 και το 1990 οφείλεται σε διαφορετικούς λόγους. Το 1986, η προσπάθεια επικεντρώθηκε στη δημιουργία συνοικιακών συμβουλίων, με σκοπό την ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών σε τοπικό επίπεδο, αλλά αντιμετώπισε σοβαρές αντιδράσεις λόγω της αδυναμίας να υπάρξει σαφής κατανομή αρμοδιοτήτων και των ανεπαρκών διοικητικών υποδομών.

Η νομοθετική πρωτοβουλία του 1990 είχε διαφορετική στόχευση, καθώς αφορούσε την αποκέντρωση και την ενίσχυση της αυτονομίας σε περιφερειακό επίπεδο, αλλά απέτυχε εξαιτίας πολιτικών αντιπαραθέσεων και της απουσίας ουσιαστικής διοικητικής και οικονομικής υποστήριξης. Οι αδυναμίες του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης συνδέονται κυρίως με τη συγκεντρωτική δομή του ελληνικού κράτους, η οποία εμπόδισε την ανάπτυξη της πραγματικής αυτονομίας των τοπικών αρχών. Επίσης, οι περιορισμένοι πόροι και οι ισχυρές πελατειακές σχέσεις δυσχέραιναν την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών, με αποτέλεσμα την αργή πρόοδο της αποκέντρωσης και την αδυναμία των τοπικών φορέων να ανταποκριθούν επαρκώς στις αυξημένες ευθύνες τους (Χριστοφιλοπούλου, 1996).

Η προσπάθεια για νομοθετική καθιέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης το 1986 και το 1990 δεν εξομοιώνονται, καθώς αυτή του 1986 στόχευε στη δημιουργία συνοικιακών συμβουλίων και στην ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών, ενώ του 1990 αποσκοπούσε στην αποκέντρωση και την ενίσχυση της αυτονομίας των περιφερειών. Η διαφορά αυτή αντικατοπτρίζει τη διαφορετική λογική των δύο νομοθετημάτων και τις πολιτικές προτεραιότητες της κάθε περιόδου. Αυτές οι αλλαγές δεν έχουν ικανοποιήσει πλήρως τη γενική ζήτηση για αποκέντρωση και ουσιαστική ενδυνάμωση των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά έχουν αλλάξει δραματικά τη δομή της. Έχουν σταδιακά διαμορφώσει μονάδες ικανές να αναλάβουν σημαντικές ευθύνες και να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στην τοπική ανάπτυξη.

Ένα σημαντικό σημείο αναφοράς είναι η εφαρμογή του «Σχεδίου Καποδίστριας» με τον Νόμο 2539/97, που προβλέπει τη συγχώνευση δήμων και κοινοτήτων από ένα σύνολο 5.775 (456 δήμοι και 5.318 κοινότητες) σε 1.034 μονάδες (924 δήμοι και 100 κοινότητες). Αυτό δημιούργησε την απαραίτητη υποδομή για την οργάνωση πολιτικών σε τοπικό επίπεδο με αναφορά στους Ο.Τ.Α. Αξιοσημείωτο είναι ότι ο τελικός αριθμός των 1.034 μονάδων είναι περίπου διπλάσιος από τον αρχικό σχεδιασμό, ο οποίος προέβλεπε περίπου 500 μονάδες τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο Νόμος 2539/97 αναμφίβολα άλλαξε το τοπίο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Παράλληλα με τη νέα γεωγραφία που δημιούργησε, σηματοδότησε μια διάθεση για οργανωτικές προσαρμογές ώστε να μεταφερθούν οι κρατικές και κεντρικές λειτουργίες στο τοπικό επίπεδο και τους Ο.Τ.Α. Αυτή η διαδικασία συνάδει με την ανάγκη θεσμικού εκσυγχρονισμού εντός του ελληνικού κράτους. Διάφοροι θεσμοί, διαδικασίες και πρακτικές έχουν ενσωματωθεί στην καθημερινή λειτουργία του κράτους ως απάντηση στις ανάγκες και τις πιέσεις από τον ευρωπαϊκό χώρο και τις κοινές ευρωπαϊκές πρακτικές (Σωτηρόπουλος, 2007).

Εκτός από την θεσμική ενίσχυση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης, η ενίσχυση των Ο.Τ.Α. ως κεντρική πολιτική επιλογή δεν επιβεβαιώνεται από αντίστοιχα ποσοτικά δεδομένα που να καταδεικνύουν την πρακτική εφαρμογή αυτής της ενίσχυσης. Κατά την υπό εξέταση περίοδο, το θεσμικό βάθος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα σημείωσε σταδιακή άνοδο, αν και παρέμεινε περιορισμένο, με δείκτη θεσμικού βάθους να κυμαίνεται γύρω στο 2 (σε μια κλίμακα 0-4). Παράλληλα, η δημοσιονομική αυτονομία των Ο.Τ.Α. ήταν επίσης περιορισμένη, με την κεντρική κυβέρνηση να διατηρεί τον έλεγχο στα οικονομικά τους, κατατάσσοντας τη χώρα σε χαμηλό επίπεδο με δείκτη κοντά στο 1 (σε κλίμακα 0-4). Η οργανωτική αυτονομία, δηλαδή η δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να διαμορφώνουν τις διοικητικές τους δομές, ήταν επίσης περιορισμένη, ενώ το πολιτικό εύρος των αρμοδιοτήτων τους παρέμεινε στενό, με περιορισμένες εξουσίες σε τομείς όπως η εκπαίδευση και η κοινωνική πρόνοια. Η νομική προστασία της αυτονομίας τους ήταν μέτρια, και

η έντονη εποπτεία της κεντρικής κυβέρνησης καθιστούσε την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα μια δομή με περιορισμένη αυτονομία, υποκείμενη σε αυστηρό έλεγχο από τα κεντρικά όργανα εξουσίας (Ladner et al., 2016).

Παρά την ενίσχυση των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η εφαρμογή του Σχεδίου Καποδίστριας αποτελεί σημαντικό σημείο αναφοράς παρά ανατροπή στην οργάνωση των σχέσεων μεταξύ του κέντρου και των αυτόνομων μονάδων. Η δομή των κρατικών λειτουργιών παραμένει συγκεντρωτική. Παρά την καλύτερη χωρική κατανομή των μονάδων Ο.Τ.Α., η εξουσία παραμένει κεντρικά τοποθετημένη και ελεγχόμενη από κρατικούς μηχανισμούς. Ταυτοχρόνως, οι επιμέρους θεσμοί τοπικής αυτοδιοίκησης συνεχίζουν να εξαρτώνται οικονομικά από κυβερνητικές αποφάσεις (Heinelt & Hlepas, 2006; Goldsmith, 2002:108).

3. Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα μετά την Πτώση της Δικτατορίας

Στον έτερο πυλώνα που εξετάζει το παρόν άρθρο, την κοινωνική πολιτική, η ανάπτυξη των πολιτικών κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα υπήρξε μεθοδική και σχετικά συνεπής από τις αρχές της δεκαετίας του 1980. Ήδη με την ψήφιση του Συντάγματος το 1975 εισήχθησαν σημαντικές διατάξεις που ενίσχυσαν την κοινωνική πολιτική της χώρας. Ειδικότερα, στο άρθρο 21 αναφέρεται ότι το κράτος αναλαμβάνει την ευθύνη για την υγεία των πολιτών, λαμβάνοντας ειδικά μέτρα για την προστασία της νεολαίας, των ηλικιωμένων, των ατόμων με αναπηρίες και των οικονομικά αδύναμων. Με το άρθρο 16 καθιερώνεται η υποχρέωση του κράτους να παρέχει δωρεάν παιδεία σε όλους τους Έλληνες, ενώ ενισχύει τους σπουδαστές που διακρίνονται ή χρήζουν βοήθειας. Παράλληλα, το άρθρο 22 προστατεύει το δικαίωμα στην εργασία και υποχρεώνει το κράτος να δημιουργεί συνθήκες απασχόλησης και να εξασφαλίζει την υλική και ηθική εξύψωση των εργαζομένων. Τέλος, η απόκτηση κατοικίας για όσους δεν έχουν ή στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής κρατικής φροντίδας. Συνεπώς, το Σύνταγμα του 1975 έθεσε τις βάσεις για την καθολική πρόσβαση στην εκπαίδευση και την υγειονομική περίθαλψη και τόνισε το ρόλο της κυβέρνησης στην κοινωνική προστασία.

Σε επίπεδο δαπανών, από το 1974 έως το 1980, οι πιστώσεις για την κοινωνική προστασία στην Ελλάδα παρουσίασαν σημαντική αύξηση, τόσο σε απόλυτους αριθμούς όσο και ως ποσοστό των δαπανών του τακτικού κρατικού προϋπολογισμού και του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕΠ). Το 1974 οι δαπάνες ανήλθαν σε 174.785 εκατομμύρια ευρώ, αντιπροσωπεύοντας το 56,88% των δαπανών του προϋπολογισμού και το 11,73% του ΑΕΠ. Μέχρι το 1980, οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας αυξήθηκαν σε 702,050 χιλιάδες ευρώ, φτάνοντας το 64,37% των δαπανών του προϋπολογισμού και το 13,98% του ΑΕΠ. Αυτή η συνεχής άνοδος δείχνει τις ολοένα αυξανόμενες κοινωνικές παροχές, ενισχύοντας τις υποδομές πρόνοιας και προστασίας του ελληνικού πληθυσμού.

Πίνακας 1. Συσχέτιση δαπανών Κοινωνικής Προστασίας προς δαπάνες Τακτικού Κρατικού Προϋπολογισμού, Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος, 1970-2009 (σε χιλιάδες ΕΥΡΩ)

Έτος	Δαπάνες Κοινωνικής Προστασίας	Δαπάνες Τακτικού Κρατικού Προϋπολογισμού	Ποσοστό % δαπανών Κ.Π. προς δαπάνες Τακτικού Κρατικού Προϋπολογισμού	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν σε τρέχουσες αγοραίες τιμές	Ποσοστό % δαπανών Κ.Π. προς Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
1974	174.785	307.263	56,88	1.488.833	11,73
1975	215.204	402.700	53,42	1.740.807	12,35
1976	275.465	502.744	54,79	2.138.606	12,88
1977	349.112	594.277	58,72	2.828.173	12,34
1978	451.336	733.969	65,46	3.408.364	14,1
1979	559.633	924.431	60,53	4.193.103	13,35
1980	702.050	1.090.536	64,37	5.021.277	13,98
1981	924.049	1.501.394	61,56	6.016.434	15,36
1982	1.396.118	1.987.968	68,87	7.555.686	18,12
1983	1.733.511	2.714.600	63,86	9.036.537	19,19
1984	2.160.469	3.222.304	67,04	10.581.658	20,42
1985	2.743.286	4.283.786	64,04	13.551.871	20,25
1986	3.365.070	5.385.180	62,49	16.184.006	20,8
1987	3.941.440	6.923.258	56,93	18.366.838	21,46
1988	4.913.050	6.400.000	59,56	26.908.291	18,25
1989	5.968.211	10.307.850	57,9	31.974.175	18,66
1990	7.415.542	12.615.701	58,78	38.571.093	19,22
1991	9.018.438	15.267.205	59,07	47.631.695	18,93
1992	10.197.977	15.712.399	64,89	54.814.380	18,6
1993	11.451.133	20.152.605	56,82	61.940.426	18,49
1994	13.089.645	24.175.495	54,15	70.385.913	18,6
1995	14.723.468	26.045.488	56,53	79.927.220	18,42
1996	16.913.367	28.090.682	60,21	87.128.393	19,25
1997	18.697.449	30.007.337	62,31	96.117.388	19,29
1998	20.312.804	30.591.343	66,4	105.773.000	19,2
1999	21.953.179	32.428.467	67,7	112.686.000	19,48
2000	24.108.539	34.101.247	70,7	136.281.000	17,69
2001	26.558.017	35.969.150	73,91	146.260.000	18,16

Πηγή: Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, Γενική Γραμματεία Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Δ/νση Οικονομικού, (2010). Κοινωνικός Προϋπολογισμός 2009. Αθήνα, σ. 28.

Παρά τις σημαντικές αδυναμίες και αντιφάσεις, η επόμενη δεκαετία σηματοδοτεί την έναρξη της θεμελίωσης του κοινωνικού κράτους στην Ελλάδα, με πολιτικές που αντλούν έμπνευση από τα ευρωπαϊκά πρότυπα, όπως το Εθνικό Σύστημα Υγείας (NHS) του Ηνωμένου Βασιλείου (Καμπούρη et al., 2020: 61). Αυτά τα ευρωπαϊκά μοντέλα, με τις μακροχρόνιες παραδόσεις και τα αποτελέσματά τους, υπήρξαν οδηγός για τις ελληνικές προσπάθειες. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, η Ελλάδα εντάσσεται στο νοτιοευρωπαϊκό καθεστώς κοινωνικής προστασίας (Ferrera, 1996), γεγονός που οδήγησε σε μεγάλα κενά στην κοινωνική προστασία και περιορισμένη εφαρμογή της αρχής της καθολικότητας (Δαφέρμος & Παπαθεοδώρου, 2011).

Παράλληλα, ενώ η Ελλάδα ακολούθησε τη σοσιαλδημοκρατική παράδοση αυτής της περιόδου, διαφοροποιήθηκε από την τάση συρρίκνωσης του κοινωνικού κράτους που επικρατούσε στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες λόγω των νεοφιλελεύθερων πολιτικών. Αντίθετα, η δεκαετία του 1980 στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από την ενίσχυση και την ανάπτυξη των θεσμών κοινωνικής προστασίας, περισσότερο εναρμονισμένη με τη μεταπολεμική σοσιαλδημοκρατία παρά με τις απορρυθμίσεις που εφαρμόστηκαν σε άλλες χώρες της Ευρώπης.

Αυτή η πρώτη δεκαετία των μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα χαρακτηρίστηκε κυρίως από χρηματοδοτικές ενισχύσεις, που δεν είχαν καθολική εφαρμογή, ενισχύοντας έτσι τον κατακερματισμένο και συχνά πολωμένο χαρακτήρα του συστήματος. Αυτή η εποχή είδε την ίδρυση του Εθνικού Συστήματος Υγείας (Ε.Σ.Υ.), την επέκταση των οικονομικών παροχών για την υποστήριξη των οικογενειών και την επέκταση της ασφαλιστικής κάλυψης στον εργαζόμενο πληθυσμό και στους ανασφάλιστους ηλικιωμένους (Σακελλαρόπουλος & Οικονόμου, 2006).

Οι δαπάνες κοινωνικής προστασίας κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου σημείωσαν σημαντική αύξηση, ανεβαίνοντας από το 15,7% του Α.Ε.Π. το 1980 στο 20,25% το 1985 (Υπουργείο Οικονομικών, 1991). Ωστόσο, αυτή η αύξηση δεν μείωσε ουσιαστικά τα ποσοστά φτώχειας ή τις εισοδηματικές ανισότητες στη χώρα. Η δομή των κοινωνικών μεταβιβάσεων περιόρισε την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στην αντιμετώπιση των ανισοτήτων, καθώς οι συντάξεις αποτελούσαν το κύριο μέρος των κοινωνικών μεταβιβάσεων, ενώ άλλες μορφές κοινωνικών παροχών παρέμεναν χαμηλές, μεταξύ 2%-2,5% του Α.Ε.Π. Κατά συνέπεια, η Ελλάδα συνέχισε να υστερεί σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, συμπεριλαμβανομένων εκείνων της Νότιας Ευρώπης (Ισπανία, Πορτογαλία και Ιταλία), οι οποίες επίσης βρισκόταν σε φάσεις επέκτασης κατά την ίδια περίοδο (Petmesidou-Papatheodorou, 2004).

Παρά τις θεμελιώδεις πολιτικές της δεκαετίας του 1980, το σύστημα κοινωνικής προστασίας κληρονόμησε σημαντικές επιχειρησιακές αδυναμίες, διατηρώντας ένα κατακερματισμένο ασφαλιστικό σύστημα με γενναιόδωρες παροχές για ομάδες που είχαν πρόσβαση σε ισχυρά δίκτυα πατρωνίας και ισχυρά συνδικάτα, ενώ παρείχε υπολειμματικές παροχές για όσους δεν είχαν τέτοια πρόσβαση (Σωτηρόπουλος, 2007, Σωτηρόπουλος, 2009 και Πανταζόπουλος, 2024β). Η κοινωνική προστασία απέτυχε να αναπτύξει ισχυρή θεσμική παρουσία, που θα μπορούσε να εξασφαλίσει σταθερότητα και ολοκληρωμένες παρεμβάσεις, καθώς οι χρηματικές παροχές προτεραιοποιούνταν σε σχέση με τις υπηρεσίες (Matsaganis et al., 2003; Σακελλαρόπουλος, 2011α και Σακελλαρόπουλος 2011β).

Η Ελλάδα αντέδρασε στην ανάγκη για οργανωμένους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας με σχετική καθυστέρηση σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Η περίοδος κατά την οποία η κοινωνική προστασία έγινε κεντρικό σημείο της ελληνικής δημόσιας πολιτικής αντιπαραβαλλόταν

με ευρύτερες ευρωπαϊκές τάσεις απορρύθμισης και σταδιακής απόσυρσης του κράτους από την κοινωνική προστασία. Αυτή η καθυστέρηση αποδίδεται σε παράγοντες εκτός του πεδίου αυτού του άρθρου, αλλά τελικά ενίσχυσε την αργή ανάπτυξη και ίδρυση θεσμών κοινωνικής προστασίας στη χώρα.

Η ένταξη στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.) και οι διαδικασίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης δεν οδήγησαν στην εναρμόνιση των συστημάτων κοινωνικής προστασίας μεταξύ των κρατών μελών. Οι θεσμοί και οι πρακτικές ακολούθησαν τις εσωτερικές ανάγκες και επιλογές των εθνικών κυβερνήσεων (Σακελλαρόπουλος & Οικονόμου, 2006, Sakellaropoulos, 2004 και Πανταζόπουλος, 2024α). Η διαφοροποίηση αυτή εξηγείται σε μεγάλο βαθμό από την αρχή της Επικουρικότητας (subsidiarity), η οποία αποτελεί θεμελιώδη αρχή της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Βάσει αυτής, η ευθύνη για την άσκηση πολιτικών ανατίθεται στα κράτη μέλη, όταν οι στόχοι αυτών των πολιτικών μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε εθνικό ή τοπικό επίπεδο παρά σε ευρωπαϊκό. Έτσι, στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, τα κράτη μέλη διατήρησαν την αυτονομία τους να προσαρμόζουν τις πολιτικές τους στις ιδιαίτερες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, αποφεύγοντας την πλήρη εναρμόνιση με τα ευρωπαϊκά πρότυπα (Φερώνας, 2005).

Τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος κοινωνικής προστασίας δεν άλλαξαν δραματικά την επόμενη δεκαετία. Ωστόσο, υπήρχαν θεσμικές παρεμβάσεις που στόχευαν στη μεταρρύθμιση του υπάρχοντος συστήματος για να ευθυγραμμιστούν οι παροχές και οι υπηρεσίες με τις δημοσιονομικές δυνατότητες, τις δημογραφικές τάσεις και για να αντιμετωπιστούν οι αναποτελεσματικότητες του συστήματος. Οι κοινωνικές δαπάνες στην Ελλάδα παρέμειναν κατά μέσο όρο ελαφρώς κάτω από το 19% του Α.Ε.Π. μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990 (Υπουργείο Οικονομικών, 2008). Ενώ οι δαπάνες αυξήθηκαν από 19,9% το 1995 σε πάνω από 23% μέχρι το τέλος της δεκαετίας, παρέμεναν κάτω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, που κυμαινόταν γύρω στο ένα τρίτο των συνολικών δαπανών. Για την Ελλάδα, αυτές οι δαπάνες επικεντρώνονταν κυρίως στις συντάξεις, με τις μη συνταξιοδοτικές κοινωνικές μεταβιβάσεις να υστερούν συνεχώς σε σχέση με τα αντίστοιχα ποσοστά στις άλλες χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Παπαθεοδώρου & Πετμεζίδου, 2004, Πανταζόπουλος, 2024β).

Καθώς οι κοινωνικές δαπάνες αυξήθηκαν από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, τα ποσοστά φτώχειας έδειξαν μια μικρή μείωση, πέφτοντας από περίπου 21% το 1995 σε 20% το 2000. Αυτή η μικρή μείωση υπογράμμισε την αναποτελεσματικότητα των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας της Ελλάδας στη σημαντική μείωση της φτώχειας (Δαφέρμος & Παπαθεοδώρου, 2011).

Στον τομέα της υγείας, η δεκαετία του 1990 σηματοδοτήθηκε από τρεις σημαντικές νομοθετικές παρεμβάσεις (Νόμος 2071/92, Νόμος 2194/94, Νόμος 2519/97), που καθεμία στόχευε στη μεταρρύθμιση του Εθνικού Συστήματος Υγείας χωρίς να αντιμετωπίσει πλήρως τις δυσλειτουργίες και τις ανεπάρκειες στη δημόσια υγειονομική περίθαλψη. Η πρώτη μεταρρύθμιση ξεκίνησε την απορρύθμιση, η δεύτερη στόχευε στην αποκατάσταση του Ε.Σ.Υ. και η τρίτη επικεντρώθηκε στις οργανωτικές και διοικητικές δομές. Καμία από αυτές τις μεταρρυθμίσεις δεν πέτυχε τον στόχο της αναβάθμισης των υπηρεσιών ή της ενσωμάτωσης της υγειονομικής περίθαλψης με τους ευρύτερους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας (Οικονόμου, 2004, Οικονόμου, 2005).

Κατά την υπό εξέταση περίοδο, το ελληνικό ασφαλιστικό σύστημα χαρακτηριζόταν από έντονο κατακερματισμό. Η χώρα διέθετε πολλά επιμέρους ασφαλιστικά ταμεία, τα οποία παρείχαν διαφορετικές παροχές και όρους κάλυψης για κάθε επαγγελματική ομάδα (Ζερβού, 2009: 43). Οι

συντάξεις και η παροχή υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης αποτελούσαν τη βάση της κοινωνικής ασφάλισης, αλλά υπήρχαν έντονες ανισότητες μεταξύ των επαγγελματικών ομάδων, ανάλογα με την πολιτική επιρροή τους (Πανταζόπουλος, 2024β).

Κατά τη δεκαετία του 1980, οι κυβερνήσεις προσπάθησαν να ενισχύσουν το κοινωνικό κράτος. Ο μεγαλύτερος ασφαλιστικός φορέας, το ΙΚΑ, κάλυπτε την πλειονότητα των μισθωτών, ενώ ο ΟΓΑ και το ΤΕΒΕ κάλυπταν τους αγρότες και τους ελεύθερους επαγγελματίες, αντίστοιχα. Η ποικιλία στις εισφορές και τις παροχές μεταξύ των ταμείων οδήγησε σε ανισότητες, με ευνοημένες τις ομάδες που απολάμβαναν ισχυρή συνδικαλιστική ή πολιτική στήριξη. Η κατάσταση αυτή δημιούργησε έντονες διαρθρωτικές αδυναμίες στο σύστημα, με το κράτος να επιβαρύνεται από τις αυξανόμενες δαπάνες (Βούλγαρης 2002).

Η δε αύξηση των κοινωνικών δαπανών τη δεκαετία του 1980 εντάθηκε, καθώς το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης επιχείρησε να ανταποκριθεί στις ανάγκες ενός ταχέως γηράσκοντος πληθυσμού. Παρά τις επανειλημμένες προσπάθειες για εξορθολογισμό του συστήματος, η κατάσταση παρέμενε πολύπλοκη και απαιτούσε ευρύτερες μεταρρυθμίσεις.

Η δεκαετία του 1990 αποτέλεσε κομβική περίοδο για το ασφαλιστικό σύστημα, καθώς η βιωσιμότητά του βρέθηκε σε αμφισβήτηση λόγω δημογραφικών, οικονομικών και κοινωνικών πιέσεων. Η δημογραφική γήρανση του πληθυσμού, με την αύξηση του αριθμού των συνταξιούχων και τη μείωση της αναλογίας ενεργών εργαζομένων, επιβάρυνε σημαντικά τα ασφαλιστικά ταμεία. Οι συνταξιοδοτικές δαπάνες αυξήθηκαν δραματικά, ενώ οι πόροι των ταμείων αποδεικνύονταν ανεπαρκείς για να καλύψουν τις ανάγκες ενός συστήματος που βασιζόταν σε αναδιανεμητικό μοντέλο (Pay-As-You-Go) (Συμεωνίδης, 2020: 158).

Το 1992, η κυβέρνηση του Κωνσταντίνου Μητσοτάκη προχώρησε σε μια σημαντική μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος με τον Νόμο 2084/1992. Στόχος αυτής της μεταρρύθμισης ήταν να διορθωθούν τα δομικά προβλήματα που είχαν ανακύψει από τις δεκαετίες της ανορθολογικής διαχείρισης και των πελατειακών σχέσεων. Ο νόμος εισήγαγε σημαντικές αλλαγές, με κύρια σημεία:

- Αύξηση των ορίων ηλικίας συνταξιοδότησης: Η ηλικία συνταξιοδότησης αυξήθηκε στα 65 έτη για τους άνδρες και στα 60 για τις γυναίκες, με προβλέψεις για περαιτέρω αυξήσεις.
- Μείωση των ποσοστών αναπλήρωσης: Ο νόμος περιόρισε τα ποσοστά αναπλήρωσης του μισθού κατά τη συνταξιοδότηση, με στόχο τη μείωση του δημοσιονομικού κόστους των συντάξεων.
- Αυστηρότεροι όροι για πρόωρη συνταξιοδότηση: Περιορίστηκε η δυνατότητα πρόωρης συνταξιοδότησης, ενώ παράλληλα αυξήθηκαν οι απαιτήσεις για την πλήρη συνταξιοδοτική κάλυψη.

Ο νόμος 2084/1992, αποτέλεσε σταθμό για την αναμόρφωση του ασφαλιστικού συστήματος και των εργασιακών σχέσεων. Ο νόμος αυτός επηρέασε τη σύνδεση των συντάξεων με τον εργασιακό βίο, αυξάνοντας τις απαιτούμενες εισφορές για σύνταξη και αναπροσαρμόζοντας τις ηλικίες συνταξιοδότησης. Παράλληλα, ο ίδιος νόμος έθεσε το πλαίσιο για την ενοποίηση των ασφαλιστικών ταμείων και την αύξηση των εργοδοτικών και ασφαλιστικών εισφορών, ενισχύοντας τη σχέση μεταξύ εργασιακού βίου και ασφαλιστικών δικαιωμάτων.

Η μεταρρύθμιση αυτή αντιμετώπισε τις άμεσες ανάγκες του ασφαλιστικού συστήματος, ωστόσο δεν κατάφερε να επιλύσει το συνολικό πρόβλημα βιωσιμότητας, αφήνοντας σημαντικά ζητήματα ανοιχτά για μελλοντικές παρεμβάσεις. Ο κατακερματισμός των ασφαλιστικών ταμείων και η συνολική δομή του συστήματος δεν επιλύθηκαν, αφήνοντας αυτά τα ζητήματα για επόμενες μεταρρυθμίσεις (Ρομπόλης & Ρωμανιάς, 2004).

Απόπειρα επίλυσης του ζητήματος αποτέλεσε η προτεινόμενη μεταρρύθμιση Γιαννίτση το 2001, όντας μια ακόμα σημαντική προσπάθεια για την εξυγίανση του ασφαλιστικού συστήματος. Η πρόταση Γιαννίτση, η οποία προέβλεπε σημαντικές περικοπές και αυξήσεις στις εισφορές, στόχευε στη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συστήματος (Γιαννίτσης, 2007). Ωστόσο, λόγω των έντονων πολιτικών και κοινωνικών αντιδράσεων, η μεταρρύθμιση αυτή δεν προχώρησε πλήρως. Παρ' όλα αυτά, αποτέλεσε ορόσημο στη συζήτηση για την ανάγκη αναδιάρθρωσης του ασφαλιστικού (Σακελλαρόπουλος & Οικονόμου, 2006).

Για την καταπολέμηση της φτώχειας των ηλικιωμένων, η οποία είχε δει μια μείωση κατά 20% των μέσων κύριων συντάξεων μέχρι το 1995 (Ο.Ο.Σ.Α., 1997), θεσπίστηκε το Επίδομα Κοινωνικής Αλληλεγγύης Συνταξιούχων (Ε.Κ.Α.Σ.) το 1996. Το Ε.Κ.Α.Σ. λειτούργησε ως συμπλήρωμα στην κύρια σύνταξη, χορηγούμενο μετά από έλεγχο των μέσων, για να εξασφαλίσει ένα ελάχιστο εισόδημα για τους συνταξιούχους. Παρά τις εκτεταμένες συζητήσεις, καμία μορφή εγγυημένου ελάχιστου εισοδήματος δεν θεσπίστηκε για τον γενικό πληθυσμό.

Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα ενότητα εστιάζει στην εξέλιξη των πολιτικών κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα, τονίζοντας τις θεμελιώδεις μεταρρυθμίσεις, τις προκλήσεις για την θεσμοποίηση ενός ολοκληρωμένου και αποτελεσματικού συστήματος κοινωνικής προστασίας και τον συνεχή αγώνα για ευθυγράμμιση με τα ευρύτερα ευρωπαϊκά πρότυπα.

Ο τομέας της κοινωνικής φροντίδας στην Ελλάδα ιστορικά ήταν ελλιπώς ανεπτυγμένο, σε σχέση με έτερους, σημαντικούς θεσμούς και υπηρεσίες, με ένα σημαντικό μέρος των σχετικών αναγκών να καλύπτεται από άτυπα δίκτυα και οικογενειακή υποστήριξη (Πανταζόπουλος, 2024α). Η ψήφιση του Νόμου 2646/98 στόχευε στη οργάνωση μιας δομημένης παρέμβασης στην κοινωνική φροντίδα, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ελλείψεις του παρελθόντος ενώ ανταποκρινόταν στις νέες ανάγκες που προκύπτουν από τους σύγχρονους τρόπους ζωής και τις δομές εργασίας, καθώς και από τις αλλαγές στη μορφή της οικογένειας και των κοινωνικών δικτύων. Αυτός ο νόμος εισήγαγε στοιχεία πλουραλισμού στο σύστημα κοινωνικής προστασίας, αναγνωρίζοντας ρόλους όχι μόνο για τους επίσημους φορείς όπως το κράτος και η τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και για οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών.

Προηγουμένως, ο Νόμος 2082/92 έθεσε τα θεμέλια για την εφαρμογή του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι» στα μέσα της δεκαετίας του 1990, σηματοδοτώντας τόσο την ενεργό συμμετοχή των τοπικών αρχών στην κατ' οίκον φροντίδα όσο και την προσαρμογή του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας στις νέες ανάγκες. Οι δημόσιες δαπάνες για την κοινωνική πρόνοια τη δεκαετία του 1990 παρουσίασαν αργή αύξηση, από 1,1% του Α.Ε.Π. το 1990 στο 1,8% το 2000. Αν και αυτές οι δαπάνες ήταν σχετικά υψηλότερες σε σύγκριση με άλλες νότιες ευρωπαϊκές χώρες, παρέμεναν κάτω από τα αντίστοιχα επίπεδα άλλων ευρωπαϊκών εθνών (Ο.Ο.Σ.Α., 2014). Αξιοσημείωτα, η συμβολή των Κοινοτικών Διαρθρωτικών Ταμείων υποστήριξε σημαντικά τις δομές πρόνοιας, ειδικά σε τοπικό επίπεδο (Σκαμνάκης, 2012).

Ως προς την Παιδεία, μία από τις πρώτες ενέργειες της μεταδικτατορικής κυβέρνησης ήταν η ψήφιση του Συντάγματος του 1975, το οποίο, μεταξύ άλλων, δεν περιλάμβανε καμία πρόβλεψη για την καθιέρωση της καθαρεύουσας ως επίσημης γλώσσας (Κακριδή-Φερράρι, 2021). Ακολούθως, το 1976 η δημοτική αναγνωρίστηκε ως η επίσημη γλώσσα του κράτους, γεγονός που σηματοδότησε ένα κρίσιμο βήμα προς τον εκδημοκρατισμό της εκπαίδευσης (Καλεράντε κ.α., 2022).

Παράλληλα, θεσπίστηκε η υποχρεωτική εκπαίδευση διάρκειας εννέα ετών, η οποία περιελάμβανε έξι χρόνια στο δημοτικό σχολείο και τρία χρόνια στο γυμνάσιο. Αυτή η αλλαγή αντικατο-

πτρίζει την ανάγκη της εποχής για καθολική πρόσβαση στη βασική εκπαίδευση και υπογραμμίζει τη συνταγματική πρόβλεψη για δωρεάν εκπαίδευση σε όλες τις βαθμίδες, κάτι που ενίσχυσε την κοινωνική ισότητα. Επίσης, την ίδια περίοδο εισήχθησαν τα τεχνικά λύκεια, τα οποία εξισώθηκαν με τα γενικά λύκεια, δημιουργώντας ένα πιο πολυδιάστατο εκπαιδευτικό σύστημα που προέβλεπε την ισότιμη αντιμετώπιση της επαγγελματικής και της ακαδημαϊκής εκπαίδευσης (Ν. 309/76 και 576/77).

Η περίοδος από το 1971 έως το 2001 χαρακτηρίστηκε από μια αξιοσημείωτη αύξηση του αριθμού των αποφοίτων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης. Συγκεκριμένα, ο συνολικός αριθμός των αποφοίτων αυξήθηκε κατά 345%, ενώ ιδιαίτερα εντυπωσιακή ήταν η αύξηση των γυναικών αποφοίτων κατά 618%, έναντι 235% για τους άνδρες. Το 1971, οι άνδρες αποτελούσαν το 71% των αποφοίτων, αλλά έως το 2001 αυτό το ποσοστό είχε μειωθεί στο 54%, με το αντίστοιχο ποσοστό των γυναικών να αυξάνεται από το 29% στο 46% (Αποτελέσματα απογραφών πληθυσμού ετών 1971, 1981, 1991 και 2001). Αυτή η αλλαγή αναδεικνύει την αυξανόμενη συμμετοχή των γυναικών στην τριτοβάθμια εκπαίδευση και τη γενικότερη βελτίωση της πρόσβασης σε αυτήν, με ιδιαίτερη έμφαση στη διεύρυνση των ευκαιριών εκπαίδευσης και για τα δύο φύλα.

Με την ανάληψη της διακυβέρνησης από το ΠΑΣΟΚ τη δεκαετία του 1980, συνεχίστηκαν οι εκπαιδευτικές μεταρρυθμίσεις. Η καθιέρωση του μονοτονικού συστήματος γραφής το 1982 αποτέλεσε μία ακόμη κίνηση εκδημοκρατισμού της γλώσσας στην εκπαίδευση. Τα Κέντρα Ανώτατης Τεχνικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης (ΚΑΤΕΕ) μετατράπηκαν σε Τεχνολογικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΤΕΙ), αναβαθμίζοντας την τεχνική εκπαίδευση και διευρύνοντας τις δυνατότητες επαγγελματικής αποκατάστασης των αποφοίτων (Προβατά, 2013: 129-132).

Επιπλέον, η δημιουργία των Ενιαίων Πολυκλαδικών Λυκείων (ΕΠΛ) προσπάθησε να αντιμετωπίσει τον ταξικό διαχωρισμό μεταξύ γενικών και τεχνικών λυκείων, παρέχοντας στους μαθητές τη δυνατότητα επιλογής ενός ενιαίου εκπαιδευτικού προγράμματος που συνδύαζε ακαδημαϊκή και επαγγελματική κατάρτιση (Προβατά, 2013: 129-132). Τέλος, εισήχθησαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στα πανεπιστήμια, με κυριότερες την κατάργηση του θεσμού της «έδρας» και την καθιέρωση τετραβάθμιας κλίμακας ακαδημαϊκών θέσεων, ενισχύοντας τη συμμετοχή των φοιτητών στη διοίκηση των πανεπιστημίων και καθιερώνοντας το πανεπιστημιακό άσυλο ως θεσμό που προάσπιζε την ακαδημαϊκή ελευθερία (Τάσσης, 2022: 117-124).

Από τη μεταπολίτευση μέχρι το τέλος της δεκαετίας του 2000, η στέγαση στην Ελλάδα αντιμετωπίζονταν κυρίως μέσω μιας προσέγγισης laissez-faire, με περιορισμένες κρατικές παρεμβάσεις, σημαντικά κενά και ελλείψεις σε κοινωνικές παρεμβάσεις στον τομέα της στέγασης. Η έμφαση δόθηκε στην ιδιοκατοίκηση και στη διευκόλυνση της απόκτησης κατοικίας μέσω φορολογικών απαλλαγών και επιδοτήσεων δανείων. Ωστόσο, δεν υπήρχε ουσιαστικό θεσμικό πλαίσιο για την κοινωνική στέγαση. Η μόνη θεσμική προσπάθεια ήταν ο Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), ο οποίος παρείχε στέγη κυρίως σε ασφαλισμένους εργαζόμενους του ΙΚΑ, αλλά αυτό ήταν περιορισμένο σε μέγεθος και δεν υπήρχε ευρύτερη στήριξη από το κράτος για τις κοινωνικά ευάλωτες ομάδες (Εμμανουήλ, 2016).

Κατά τη διάρκεια των δεκαετιών του 1970 και του 1980, η στεγαστική πολιτική επικεντρώθηκε κυρίως στην υποστήριξη της ιδιοκατοίκησης και της οικοδομικής δραστηριότητας, με μέτρα όπως οι φορολογικές απαλλαγές για την απόκτηση πρώτης κατοικίας και οι επιδοτήσεις επιτοκίων για στεγαστικά δάνεια. Ωστόσο, τα μέτρα αυτά ωφέλησαν κυρίως τα μεσαία και ανώτερα κοινωνι-

κά στρώματα και όχι τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες που είχαν ανάγκη από άμεση στεγαστική αρωγή (Emmanuel, 1990.

Η δημιουργία του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας (ΟΕΚ), αν και σημαντική, απευθυνόταν κυρίως σε ασφαλισμένους του ΙΚΑ και δεν υπήρξε μια συνολική κοινωνική πολιτική στέγασης που να καλύπτει ευρύτερα την κοινωνία, ενώ οι δράσεις του ΟΕΚ συχνά δεν επαρκούσαν για να καλύψουν τις πραγματικές ανάγκες στέγασης των χαμηλών εισοδηματικών ομάδων. Επιπλέον, δεν υπήρχε μέριμνα για τους ενοικιαστές, με την πλήρη άρση της προστασίας των μισθώσεων στη δεκαετία του 1990 να επιδεινώνει την κατάσταση για τις ασθενέστερες κοινωνικές ομάδες (Μαλούτας, 1990).

Η έλλειψη συντονισμένης στεγαστικής πολιτικής δημιούργησε σοβαρές ανισότητες στην πρόσβαση στη στέγη, με τα πιο αδύναμα κοινωνικά στρώματα να παραμένουν εκτεθειμένα σε συνθήκες ακατάλληλης στέγασης ή και άστεγοι. Αν και υπήρξαν επιμέρους παρεμβάσεις, όπως η στήριξη των σεισμοπαθών ή πλημμυροπαθών, αυτές ήταν αποσπασματικές και όχι μέρος μιας ολοκληρωμένης κοινωνικής πολιτικής (Κουραχάνης, 2017).

Από τα προαναφερθέντα συνάγεται το συμπέρασμα ότι η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα παραμένει σημείο εστίασης της δημόσιας πολιτικής. Η γκάμα των υπηρεσιών και των παροχών δεν επαρκεί για την εξασφάλιση της κοινωνικής ασφάλειας. Παρά την ανάπτυξη των πολιτικών κοινωνικής προστασίας, η Ελλάδα συνεχίζει να υστερεί σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΕ. Η οικογένεια διατηρεί έναν κρίσιμο ρόλο στη διανομή του εισοδήματος και στην παροχή φροντίδας. Το ασφαλιστικό σύστημα βασίζεται στις εισφορές αναλογικά με τους μισθούς, με τις κοινωνικές μεταβιβάσεις να αφορούν κυρίως τις συντάξεις, οι οποίες συμβάλλουν ελάχιστα στην αναδιανομή του εισοδήματος και στη μείωση της φτώχειας. Η οικονομική ύφεση επιδεινώνει το ήδη ευάλωτο δίκτυο κοινωνικής προστασίας, οδηγώντας σε περαιτέρω απορρύθμιση.

Στις αρχές της δεκαετίας του 2000, το προηγουμένως αδύναμο κοινωνικό κράτος στην Ελλάδα φαινόταν ριζικά διαφορετικό από ότι δύο δεκαετίες νωρίτερα. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου, οι κοινωνικές δαπάνες σταδιακά προσέγγισαν τον ευρωπαϊκό μέσο όρο, ειδικά αυτών των χωρών με παράδοση στην κοινωνική προστασία εντός της ευρωζώνης. Η εξέλιξη των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστό του Α.Ε.Π., επισημαίνει τη σταδιακή σύγκλιση των συνολικών δαπανών με αυτές των χωρών της Ε.Ε.-18, τουλάχιστον μέχρι το 2008.Έκτοτε, η πτώση του ΑΕΠ οδήγησε σε αύξηση των κοινωνικών δαπανών ως ποσοστό του ΑΕΠ, αντανακλώντας τα μειωμένα απόλυτα επίπεδα δαπανών. Παρά τις σημαντικές περικοπές συντάξεων, η σύνθεση των συνολικών κοινωνικών δαπανών παρέμεινε σχετικά αμετάβλητη.

4. Εξέλιξη και Προκλήσεις των Τοπικών Μηχανισμών Κοινωνικής Προστασίας στην Ελλάδα

Η ανάπτυξη των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο, υπό την αιγίδα της τοπικής αυτοδιοίκησης, είναι αποτέλεσμα της εναρμόνισης των λειτουργιών των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης με τους στόχους της κοινωνικής πολιτικής. Είναι προφανές ότι και οι δύο παράγοντες, οι οποίοι καθορίζουν τις παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο, ρυθμίζονται σημαντικά από το κράτος και τους κεντρικούς μηχανισμούς. Οι ευθύνες που αναλαμβάνουν οι

θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης αντανακλούν τη δομή του κράτους και τους μηχανισμούς του, όπως συζητήθηκε προηγουμένως. Παρομοίως, τα επίπεδα κοινωνικής προστασίας και οι ευρύτεροι στόχοι της κοινωνικής πολιτικής διαμορφώνονται από τις αποφάσεις του κεντρικού κράτους. Έτσι, το σύστημα κοινωνικής προστασίας παραμένει κυρίως ένα πεδίο εθνικών επιλογών, προσανατολισμένο στις εσωτερικές προτεραιότητες και ανάγκες κάθε χώρας.

Η εμπλοκή της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινωνική πολιτική εμπλουτίζει τις οντότητες που είναι υπεύθυνες για μέρος της κοινωνικής προστασίας εντός της εδαφικής τους ενότητας. Ωστόσο, αυτή η εμπλοκή εγείρει επίσης ζητήματα σχετικά με την ασαφή κατανομή των ευθυνών και την εγγύηση της κοινωνικής προστασίας από το κράτος (Le Grand, 1998 και Evers & Svetlik, 1991). Συγκεκριμένα, στην περίπτωση της Ελλάδας, η συμβολή των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι μέρος ευρύτερων τοπικών προγραμματιστικών προσπαθειών. Οι αδύναμοι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι υποανάπτυκτοι μηχανισμοί κοινωνικής προστασίας συνδυάζονται για να διαιωνίσουν ένα διπλό έλλειμμα. Η σταδιακή ενίσχυση του ρόλου των θεσμών της τοπικής αυτοδιοίκησης ευθυγραμμίζεται με τις προσπάθειες βελτίωσης των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στη χώρα (Σκαμνάκης, 2020).

Κύρια εστιάζοντας στον τομέα της φροντίδας, οι δομές ανοικτής φροντίδας, κυρίως για τους ηλικιωμένους, έχουν αναπτυχθεί σταδιακά. Αρχικά λειτουργούσαν από εθελοντικές οργανώσεις με κρατική υποστήριξη, αυτές οι δομές μεταφέρθηκαν στη διαχείριση των δήμων το 1982 (Tsaousis & Chatzigianni, 1990) και σύντομα έγιναν ακρογωνιαίος λίθος της κοινωνικής προστασίας για τους τοπικούς κυβερνήτες. Ωστόσο, οι ΟΤΑ, περιορισμένοι στις πεπερασμένες οικονομικές τους δυνατότητες, αγωνίζονται να υποστηρίξουν περαιτέρω δομές και πρωτοβουλίες κοινωνικής προστασίας. Στο παρελθόν, η συμμετοχή τους σε δράσεις χρηματοδοτούμενες από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ήταν σποραδική και συνήθως παρατηρείτο σε μεγαλύτερους δήμους (Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος 2015).

Στα αρχικά χρόνια της εμπλοκής της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινωνική προστασία, αναδείχθηκαν σημαντικές χωρικές ανισότητες καθώς οι μικρότεροι δήμοι και οι υφιστάμενες κοινότητες στερούνταν των υλικών και άυλων πόρων για να προσαρμοστούν στον εξελισσόμενο ρόλο τους (Rooij, 2002). Ο ρόλος των τοπικών κυβερνήσεων παρέμεινε περιορισμένος στο πεδίο της ανοικτής φροντίδας για τους ηλικιωμένους για σχεδόν τα επόμενα δεκαπέντε χρόνια. Το επόμενο σημαντικό βήμα για την τοπική αυτοδιοίκηση πραγματοποιήθηκε μετά τη συγκέντρωση των τοπικών κυβερνητικών μονάδων, παρέχοντας τις απαραίτητες θεμελιώδεις ικανότητες για την υποστήριξη των υφιστάμενων δομών και την ανάληψη ενός πιο σύνθετου ρόλου.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, ιδίως στο δεύτερο μισό της δεκαετίας, το εύρος των υπηρεσιών φροντίδας που παρέχονται από τους δήμους επεκτάθηκε σημαντικά. Το πρώτο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης προτάθηκε ως το πιο κατάλληλο για την υλοποίηση μιας σειράς δομών κοινωνικής φροντίδας που ανταποκρίνονται σε νέες κοινωνικές ανάγκες (ΕΥΣΕΚΤ, 2005). Το δεύτερο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν ανέλαβε ενεργούς ρόλους στην κοινωνική προστασία, περιοριζόμενο στην υποστήριξη μονάδων κλειστής φροντίδας και στη διανομή οικονομικής βοήθειας (με τη μορφή επιδομάτων) σε ευάλωτες ομάδες (Σκαμνάκης, 2006: 228).

Κυρίως μέσω πόρων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, οι τοπικές κυβερνήσεις σταδιακά δημιούργησαν ένα κρίσιμο δίκτυο κοινωνικών υπηρεσιών με επίκεντρο τους ηλικιωμένους και τα προσχολικά παιδιά. Αυτές οι εξειδικευμένες δομές στόχευαν στην κάλυψη αναγκών φροντίδας

ενώ απελευθέρωναν χρόνο για τους ανεπίσημους φροντιστές—κυρίως γυναίκες—που παραδοσιακά αναλάμβαναν αυτές τις ευθύνες στο οικογενειακό πλαίσιο. Αυτές οι δομές μπορούν να κατηγοριοποιηθούν ως εξής: Υπηρεσία "Βοήθεια στο Σπίτι", παρέχοντας περιοδική κατ' οίκον φροντίδα για άτομα με δυσκολίες αυτοφροντίδας, Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (Κ.Η.Φ.Η.), δομές ανοικτής φροντίδας για ηλικιωμένα άτομα με δυσκολίες αυτοφροντίδας και τα Κ.Α.Π.Η., που προσφέρουν ψυχοκοινωνική υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα, επικεντρωμένα στην ενεργοποίηση και συμμετοχή των ηλικιωμένων σε κοινωνικές δραστηριότητες. Επιπλέον, οι δημοτικοί παιδικοί σταθμοί και τα κέντρα δημιουργικής απασχόλησης για παιδιά με αναπηρίες παίζουν κρίσιμο ρόλο. Αυτές οι δομές λειτουργούν κυρίως με χρηματοδότηση από το δεύτερο και τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (Κ.Π.Σ.), σχηματίζοντας συνολικά ένα ισχυρό αλλά αβέβαιο δίκτυο τοπικής κοινωνικής προστασίας.

Τα χαρακτηριστικά της κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο αντιστοιχούν σε αυτά του κεντρικού συστήματος κοινωνικής προστασίας. Συγκεκριμένα, οι υπηρεσίες που οργανώνονται και λειτουργούν στο πλαίσιο των τοπικών κυβερνήσεων έχουν στοχευμένο χαρακτήρα και παρέχονται κυρίως μετά από μέσα-εξέταση. Αυτές οι υπηρεσίες συνυπάρχουν με αυτές της ελεύθερης αγοράς και αποτελούν μέρος των ευρύτερων μηχανισμών κοινωνικής προστασίας που οργανώνονται από επίσημους φορείς. Ένα βασικό χαρακτηριστικό είναι η ομοιομορφία των υπηρεσιών, ανεπηρέαστη από τις τοπικές ιδιαιτερότητες και συνθήκες. Ωστόσο, οι επίσημες ρυθμίσεις μπορούν να γίνουν ευέλικτες υπό την πίεση των τοπικών δικτύων πελατών, οδηγώντας σε ασάφειες στα ουσιαστικά κριτήρια επιλογής και ανεπίσημες κατηγοριοποιήσεις των πολιτών.

Επιπλέον, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης συχνά δείχνουν ανικανότητα ή απροθυμία να χρησιμοποιήσουν τους διαθέσιμους πόρους, με αποτέλεσμα την απουσία δομών κοινωνικής προστασίας εντός της δικαιοδοσίας τους. Οι υπηρεσίες που παρέχονται από τους ΟΤΑ δεν εγγυώνται πλήρη γεωγραφική κάλυψη, με τους μεγαλύτερους δήμους να προσφέρουν συχνότερες υπηρεσίες σε σύγκριση με τις μικρότερες μονάδες. Επιπλέον, αυτές οι δομές λειτουργούσαν χωρίς επίσημες και σταθερές διασυνδέσεις, περιορίζοντας την πρόσβαση για τους πολίτες με περιορισμένη πρόσβαση σε σχετικές πληροφορίες (Κοντιάδης & Απίστουλας, 2006 και Φερώνας, 2005). Αυτά τα χαρακτηριστικά συνεχίζουν να καθορίζουν τη λειτουργία των δομών κοινωνικής προστασίας από τους θεσμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης σήμερα.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έχουν παίξει κρίσιμο ρόλο στην παροχή ενός φάσματος υπηρεσιών φροντίδας, κυρίως χρηματοδοτούμενων από κοινοτικούς πόρους. Η ολοκλήρωση του τρίτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης αποκάλυψε διάφορα σημαντικά ζητήματα που σχετίζονται με τη βιωσιμότητα αυτών των δομών. Η οικονομική βιωσιμότητα αυτών των υπηρεσιών έγινε πιεστικό ζήτημα καθώς τόσο οι ΟΤΑ όσο και το κράτος δυσκολεύονταν να αντικαταστήσουν τα κεφάλαια που προηγουμένως παρείχαν τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Για να διαχειριστούν αυτές τις νέες συνθήκες, οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης υιοθέτησαν ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο όπως ορίζεται από το Σχέδιο Καλλικράτης (Γαλανός et al., 2023).

Το νέο θεσμικό πλαίσιο που επέφερε το Σχέδιο Καλλικράτης διεύρυνε τις ευθύνες των ΟΤΑ στον τομέα της κοινωνικής προστασίας, αν και προσέφερε περιορισμένες ευκαιρίες για ευρύτερες Περιφερειακές Διοικήσεις. Από το 2006 και την εφαρμογή του Νόμου 3463, οι Ο.Τ.Α. κατέχουν κεντρικό ρόλο στην κοινωνική πολιτική σε τοπικό επίπεδο. Μέσω τριών θεσμικών μοντέλων—Δημοτικά Ιδρύματα, Δημοτικά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και Δημοτικές Μη Κερδο-

σκοπικές Επιχειρήσεις—οι ΟΤΑ έχουν μπορέσει να αναπτύξουν δομές και πρωτοβουλίες για την κοινωνική προστασία.

Συνολικά, οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης συμμετέχουν στην εφαρμογή της κοινωνικής πολιτικής χωρίς να μπορούν να αναπτύξουν τον ρόλο τους ανεξάρτητα από το κεντρικό κράτος. Σταδιακά, αυτός ο ρόλος έχει εμπλουτιστεί, ακολουθώντας τις εξελίξεις σε δύο ξεχωριστά πεδία: την οργάνωση του κράτους και την κοινωνική προστασία.

5. Συζήτηση

Η ανάλυση της εξέλιξης της τοπικής διακυβέρνησης και της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα κατά την περίοδο 1974-2001 αποκαλύπτει σημαντικές πληροφορίες για τις δομικές και λειτουργικές δυναμικές που έχουν διαμορφώσει τα σύγχρονα πλαίσια διακυβέρνησης. Στην Ελλάδα, η τοπική διακυβέρνηση έχει σταδιακά διευρύνει το εύρος των δραστηριοτήτων και των ρόλων της, ενισχύοντας την παρουσία της στην εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών. Η πορεία της τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζεται από μια συνεχή ένταση μεταξύ κεντροποίησης και αποκέντρωσης, φαινόμενο που έχει τεκμηριωθεί σε πολλές μελέτες, οι οποίες αναδεικνύουν τις διαρκείς αλλαγές στις αρμοδιότητες και εξουσίες των τοπικών αρχών, όπως και την επιρροή της κεντρικής κυβέρνησης (Γαλανός et al. 2023, Σκαμνάκης & Πανταζόπουλος 2015, Σκαμνάκης 2020 και Hlepas – Getimis 2010). Ωστόσο, η απλή μεταφορά των ευθυνών από την κεντρική κυβέρνηση στις περιφερειακές και τοπικές αρχές δεν είναι επαρκής. Σήμερα, οι τοπικές κυβερνήσεις, ιδιαίτερα σε δημοτικό επίπεδο, διαθέτουν ένα ευρύ θεσμικό πλαίσιο που τους επιτρέπει να σχεδιάζουν και να αναλαμβάνουν παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας σε ένα ευρύ φάσμα τομέων.

Η ίδρυση τοπικών κυβερνητικών δομών μετά το 1974 είχε στόχο τη δημοκρατικοποίηση της τοπικής διοίκησης και την προσέγγιση της διακυβέρνησης στους πολίτες. Παρά τις πολυάριθμες νομοθετικές μεταρρυθμίσεις, η αυτονομία των τοπικών κυβερνήσεων παρέμεινε σημαντικά περιορισμένη από τις κεντρικές αρχές. Αυτή η κεντροποίηση είναι εμφανής στην οικονομική εξάρτηση των τοπικών κυβερνήσεων από τις κρατικές επιχορηγήσεις, γεγονός που περιορίζει την ικανότητά τους να εφαρμόσουν αυτόνομες πολιτικές αποτελεσματικά. Επιπλέον, οι διαθέσιμοι πόροι για τους δήμους είναι εξαιρετικά περιορισμένοι, συχνά ελεγχόμενοι από την κεντρική κυβέρνηση ή προερχόμενοι από τα Κοινοτικά Διαρθρωτικά Ταμεία, γεγονός που υπονομεύει τις δυνατότητες για τοπικές λύσεις που είναι περισσότερο προσαρμοσμένες στις συγκεκριμένες ανάγκες των κοινοτήτων.

Το πολιτικό τοπίο στην Ελλάδα έχει επηρεάσει σημαντικά τις πρακτικές της τοπικής διακυβέρνησης. Η εναλλαγή των πολιτικών κομμάτων στην εξουσία είχε ως αποτέλεσμα τις μεταβαλλόμενες προτεραιότητες και πολιτικές σε τοπικό επίπεδο, συχνά αντικατοπτρίζοντας τις ιδεολογικές προσανατολισμούς της κεντρικής κυβέρνησης. Αυτό οδήγησε σε περιόδους μεταρρύθμισης που στόχευαν στην αποκέντρωση, εναλλασσόμενες με φάσεις επανακεντροποίησης. Επιπλέον, η εκτεταμένη κουλτούρα πελατειακών σχέσεων στην ελληνική πολιτική διείσδυσε και στις δομές της τοπικής διακυβέρνησης. Τοπικοί αξιωματούχοι, συχνά λειτουργώντας ως ενδιάμεσοι μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των τοπικών κοινοτήτων, εμπλέκονταν σε πρακτικές πατρωνίας που προτεραιοποιούσαν την πολιτική πίστη πάνω από την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών. Αυτό επιδείνωσε τις αναποτελεσματικότητες και εμπόδισε την ανάπτυξη ενός επαγγελματικού και αυτόνομου τοπικού διακυβερνητικού δυναμικού.

Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα, ειδικά κατά τη μεταδικτατορική εποχή, χαρακτηρίζεται από σταδιακές αλλά σημαντικές μεταρρυθμίσεις που στόχευαν στην επέκταση του κοινωνικού κράτους. Η εισαγωγή της καθολικής υγειονομικής κάλυψης και η ίδρυση διαφόρων προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας ήταν σημαντικά βήματα προς την ευθυγράμμιση του πλαισίου κοινωνικής πολιτικής της Ελλάδας με τα ευρωπαϊκά πρότυπα. Ωστόσο, η εφαρμογή αυτών των πολιτικών σε τοπικό επίπεδο αντιμετώπισε πολυάριθμες προκλήσεις. Το διπλό έλλειμμα, που χαρακτηρίζεται από υποανάπτυκτους θεσμούς τοπικής διακυβέρνησης και ανεπαρκείς μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας, περιόρισε την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων κοινωνικής πολιτικής. Οι τοπικές κυβερνήσεις, επιφορτισμένες με την εφαρμογή κεντρικά σχεδιασμένων πολιτικών, συχνά στερούνται των απαραίτητων πόρων και διοικητικής ικανότητας για να το πράξουν αποτελεσματικά. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα ένα κατακερματισμένο σύστημα κοινωνικής προστασίας που αγωνίζεται να καλύψει επαρκώς τις ανάγκες των ευάλωτων πληθυσμών.

Η οικονομική ύφεση στα τέλη του 20ού και αρχές του 21ου αιώνα επιδείνωσε τις προκλήσεις που αντιμετώπισαν η τοπική διακυβέρνηση και η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Τα μέτρα λιτότητας που επιβλήθηκαν κατά τη διάρκεια της ύφεσης μείωσαν σημαντικά τις δημόσιες δαπάνες για κοινωνικές υπηρεσίες, επιβαρύνοντας περαιτέρω τους ήδη περιορισμένους πόρους των τοπικών κυβερνήσεων. Οι οικονομικοί περιορισμοί ανέδειξαν την ευθραυστότητα του συστήματος κοινωνικής προστασίας και υπογράμμισαν την ανάγκη για βιώσιμους μηχανισμούς χρηματοδότησης που μπορούν να αντέξουν στις οικονομικές κρίσεις. Η ύφεση προκάλεσε επίσης μια επανεκτίμηση του ρόλου της τοπικής διακυβέρνησης στην κοινωνική πολιτική, με εκκλήσεις για μεγαλύτερη αποκέντρωση και ενδυνάμωση των τοπικών αρχών για να εξασφαλίσουν πιο ευέλικτες και ανθεκτικές κοινωνικές υπηρεσίες.

Η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση είχε βαθιά επίδραση τόσο στην τοπική διακυβέρνηση όσο και στην κοινωνική πολιτική. Οι οδηγίες και τα χρηματοδοτικά προγράμματα της Ε.Ε., ιδίως τα Διαρθρωτικά Ταμεία, παρείχαν κρίσιμη υποστήριξη για έργα τοπικής ανάπτυξης και κοινωνικών υπηρεσιών. Αυτές οι πρωτοβουλίες διευκόλυναν τον εκσυγχρονισμό των δομών της τοπικής διακυβέρνησης και την επέκταση των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο, η ευθυγράμμιση των ελληνικών πολιτικών με τα ευρωπαϊκά πρότυπα ανέδειξε επίσης τις ελλείψεις του εγχώριου πλαισίου διακυβέρνησης. Η εξάρτηση από τα κοινοτικά κονδύλια ανέδειξε την ανάγκη για ολοκληρωμένες μεταρρυθμίσεις για την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας των τοπικών κυβερνήσεων και την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας.

Στην παρούσα συγκυρία, η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα έχει ιστορικά υστερήσει σε σχέση με τις ευρωπαϊκές της ομόλογες, παραμένοντας σε θέση συγκριτικής αδυναμίας για παρατεταμένη περίοδο. Αν και έχουν σημειωθεί πρόοδοι στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, αυτές δεν ήταν επαρκείς για να αντιμετωπίσουν τις έμφυτες ελλείψεις και αδυναμίες. Αυτά τα ζητήματα προκύπτουν όχι μόνο από τους οικονομικούς περιορισμούς του ελληνικού κράτους, αλλά και από τις οργανωτικές αντιφάσεις του, τις άτυπες κοινωνικές και πολιτικές συνδέσεις, και ακόμη και τα συντεχνιακά συμφέροντα. Επιπλέον, οι οικονομικές υφέσεις και ο προσανατολισμός των μεταρρυθμίσεων έχουν επηρεάσει σημαντικά την κοινωνική πολιτική και τα επίπεδα κοινωνικής προστασίας, με αποτέλεσμα τη μείωση των πόρων, των υπηρεσιών και των παροχών για τον πληθυσμό.

Το ήδη υπολειμματικό σύστημα κοινωνικής προστασίας έχει αποδυναμωθεί περαιτέρω από αυτές τις προκλήσεις, οδηγώντας σε επιπλέον κενά και ελλείψεις. Ως εκ τούτου, ο τομέας της κοι-

νωνικής πολιτικής αποτελεί άλλο ένα ελλειμματικό πυλώνα της τοπικής διακυβέρνησης, ενισχύοντας την αρχική υπόθεση περί διπλού ελλείμματος. Αυτό το διπλό έλλειμμα τροφοδοτείται από τους περιορισμούς και τις εξαρτήσεις της τοπικής διακυβέρνησης αφενός, και από το αδύναμο πλαίσιο κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα αφετέρου, τόσο πριν όσο και κατά τη διάρκεια της τρέχουσας οικονομικής ύφεσης.

Η αντιμετώπιση αυτού του διπλού ελλείμματος απαιτεί την ανάδειξη ενός νέου παραδείγματος που περιλαμβάνει την ενίσχυση των θεσμών της τοπικής διακυβέρνησης ενώ ταυτόχρονα επαναπροσανατολίζει την κοινωνική πολιτική για να ανταποκρίνεται στις νέες οικονομικές και κοινωνικές πραγματικότητες της σύγχρονης Ελλάδας. Η ενίσχυση της αυτονομίας και της ικανότητας της τοπικής διακυβέρνησης, παράλληλα με μια αναπροσαρμογή των κοινωνικών πολιτικών, είναι κρίσιμη για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των εξελισσόμενων αναγκών της κοινωνίας. Η παρούσα μελέτη υπογραμμίζει την αναγκαιότητα συστηματικών και ολοκληρωμένων μεταρρυθμίσεων τόσο στην τοπική διακυβέρνηση όσο και στην κοινωνική πολιτική. Ο στόχος πρέπει να είναι η ανάπτυξη ενός πιο ανθεκτικού και ευέλικτου πλαισίου που να μπορεί να προσαρμόζεται στο μεταβαλλόμενο κοινωνικοοικονομικό τοπίο της Ελλάδας. Τέτοιες μεταρρυθμίσεις πρέπει να επικεντρώνονται στην ενίσχυση των θεσμικών δυνατοτήτων των τοπικών κυβερνήσεων, στην εξασφάλιση επαρκούς κατανομής πόρων και στην προώθηση μεγαλύτερης συνεργασίας μεταξύ των τοπικών και κεντρικών αρχών. Με την αντιμετώπιση αυτών των βασικών τομέων, η Ελλάδα μπορεί να προχωρήσει προς ένα πιο ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό σύστημα τοπικής διακυβέρνησης και κοινωνικής προστασίας, καλύτερα εξοπλισμένο για να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις των πολιτών της.

Τα ευρήματα αυτής της μελέτης αναδεικνύουν τη σημασία μιας ολιστικής προσέγγισης στη μεταρρύθμιση, όπου η ενίσχυση των δομών της τοπικής διακυβέρνησης συνδυάζεται με την ανάπτυξη ισχυρών κοινωνικών πολιτικών. Αυτή η διπλή προσέγγιση είναι απαραίτητη για την υπέρβαση των συστημικών προκλήσεων που έχουν ιστορικά παρεμποδίσει την αποτελεσματικότητα τόσο της τοπικής διακυβέρνησης όσο και της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα. Η εξέλιξη της τοπικής διακυβέρνησης και της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα κατά την μεταπολιτευτική περίοδο υπογραμμίζει σημαντικά βήματα προς τη δημοκρατικοποίηση και την κοινωνική προστασία, αν και με διαρκείς προκλήσεις. Μελλοντική έρευνα θα πρέπει να συνεχίσει να εξετάζει αυτές τις δυναμικές, παρέχοντας εισηγήσεις και συστάσεις για τους πολιτικούς φορείς που στοχεύουν στη δημιουργία ενός πιο δίκαιου και βιώσιμου συστήματος διακυβέρνησης και κοινωνικής ευημερίας.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Αρανίτου, Β., Παπαβλασόπουλος, Ε. & Σπουρδαλάκης, Μ. (2011). «From multilevel governance to the 'Memorandum'. The chronicle of a fully anticipated crisis». The Greek Review of Social Research, 134, σελ. 37–50. https://doi.org/10.12681/grsr.29.

Bale, T. (2011). *Πολιτική στις χώρες της Ευρώπης*. Αθήνα: Κριτική.

Βενετσανοπούλου, Μ. (2002). Η θεσμική διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης. Αθήνα: Σάκκουλας.

Βούλγαρης, Γ. (2002). Η Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-1990. Αθήνα: Θεμέλιο.
Γαλανός, Γ. και συν. (2023). Οδικός Χάρτης για μια δομική διοικητική μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα. Αθήνα: διαΝΕΟσις.
Γιαννίτσης, Τ. (2007). Το ασφαλιστικό (ως ορφανό πολιτικής) και μια διέξοδος. Αθήνα: Πόλις.
Δαφέρμος, Γ. & Παπαθεοδώρου, Χ. (2011). «Το παράδοξο της κοινωνικής πολιτικής στην Ελλάδα: Γιατί η αύξηση δαπανών για την κοινωνική προστασία δεν μείωσε τη φτώχεια;». Παρατηρητήριο Οικονομικών και Κοινωνικών Εξελίξεων, 1, σελ. 5–36.
Εμμανουήλ, Δ. (2016). «Η κοινωνική πολιτική κατοικίας στην Ελλάδα: Οι διαστάσεις μιας απουσίας». The Greek Review of Social Research, 120, σελ. 3–35. https://doi.org/10.12681/grsr.9496.
ΕΥΣΕΚΤ (2005). *Έκθεση αξιολόγησης των μέτρων και δράσεων που συμβάλλουν στη συμφιλίωση επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, Αποτελέσματα προέρευνας*. Αθήνα.
Ζερβού, Φ. (2009). *Η εξέλιξη και προβληματισμός για τη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος*. Έκθεση 58. Αθήνα: ΚΕΠΕ.
Κακριδή-Φερράρι, Μ. (2021). «Η καθιέρωση της δημοτικής γλώσσας». Στο Γεωργακόπουλος, Θ. (επιμ.), 10 μεταρρυθμίσεις που άλλαξαν την Ελλάδα. Αθήνα: διαΝΕΟσις, σελ. 117–124.
Καλεράντε, Ε., Πλιόγκου, Β., Ελευθεράκης, Θ. & Τζάρτζας, Γ. (επιμ.) (2022). *Θεωρητικός λόγος και Πολιτικές Πρακτικές στις Διαδικασίες Αξιολόγησης*. Τόμος Α'. Αθήνα: Γρηγόρης.
Καμπούρη, Ν., Μαρινούδη, Σ. & Πετράκη, Γ. (2020). Φύλο, κράτος πρόνοιας και ανθεκτικότητα στην κρίση. Αθήνα: Νήσος.
Κοντιάδης, Ξ. & Απίστουλας, Δ. (2006). *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση. Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*. Αθήνα: Παπαζήσης.
Κουραχάνης, Ν. (2017). Κοινωνικές Πολιτικές Στέγασης. Η ελληνική υπολειμματική προσέγγιση. Αθήνα: Παπαζήσης.
Μακρυδημήτρης, Α. (1999). Διοίκηση και Κοινωνία. Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα. Αθήνα: Θεμέλιο.
Μαλούτας, Θ. (1990). Αθήνα, κατοικία, οικογένεια. Αθήνα: Εξάντας.
Μάνου-Πανταζοπούλου, Ε. (1999). *Στοιχεία Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Έλλην.
Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (1998). *Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως φορείς της επιχειρηματικής δραστηριότητας*. Αθήνα: Σάκκουλας.
Μπέσιλα-Βήκα, Ε. (2019). Τοπική αυτοδιοίκηση. 4η έκδοση. Αθήνα: Σάκκουλας.
Οικονόμου, Χ. (2004). Πολιτικές υγείας στην Ελλάδα και τις ευρωπαϊκές κοινωνίες. Αθήνα: Διόνικος.
Οικονόμου, Χ. (2005). «Υγεία και πολιτική στην Ελλάδα κατά τη μεταπολεμική περίοδο (1950-1983)». Στο Σακελλαρόπουλος, Θ. (επιμ.), Οικονομία και πολιτική στη σύγχρονη Ελλάδα. Αθήνα: Διόνικος.
Πανταζόπουλος, Σ. (2024α). *Κοινωνικός μετασχηματισμός και κοινωνικό κράτος: Από το τοπικό στο υπερεθνικό*. Αθήνα: Διόνικος.
Πανταζόπουλος, Σ. (2024β). *Κοινωνικός μετασχηματισμός στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης 1974-2001. Η νεοελληνική κοινωνία σε ιστορική προοπτική*. Αθήνα: Διόνικος.
Παπαδημητρίου, Γ., (1993). *Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη δημοκρατία*. Αθήνα: Σάκκουλας.
Παπαθεοδώρου, Χ. & Πετμεζίδου, Μ., (2004). «Ανισότητα, φτώχεια και αναδιανομή μέσω των

κοινωνικών μεταβιβάσεων: η Ελλάδα σε συγκριτική προοπτική». Πετμεζίδου, Μ. & Παπαθεοδώρου, Χ., (επιμ.), (2004). *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*. Αθήνα: Εξάντας.

Προβατά, Α.Κ., (2013). Η *ελληνική εκπαιδευτική πολιτική και η Ενωμένη Ευρώπη (1981-2011)*. Αθήνα: Παπαζήσης, σσ. 129-132.

Ρομπόλης, Σ. & Ρωμανιάς, Γ., (2004). «Κρατικές πολιτικές στην κοινωνική ασφάλιση». Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, (2004). *Κοινωνική αλλαγή στη σύγχρονη Ελλάδα (1980-2001)*. Αθήνα.

Σακελλαρόπουλος, Θ. & Οικονόμου, Χ., (2006). «Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004». *Social Cohesion and Development*, 1 (1), 5-36.

Σακελλαρόπουλος, Θ. (2011α). Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής. Αθήνα: Διόνικος.

Σακελλαρόπουλος, Θ., (επιμ.), (2011β). *Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Διόνικος.

Σακελλαρόπουλος, Θ. & Οικονόμου, Χ., (2006). «Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004». *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 2006 1 (1), 5-36.

Σκαμνάκης, Χ., (2006). *Ο ρόλος των Φορέων της Αυτοδιοίκησης στην άσκηση Κοινωνικής Πολιτικής. Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας*. 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), (2012). *Όψεις Κοινωνικής Δυναμικής, μελέτες χαριστήριες στην καθηγήτρια Κούλα Κασιμάτη*. Αθήνα, Gutenberg.

Σκαμνάκης, Χ. (2020). Η κοινωνική πολιτική στην αυτοδιοίκηση. Αθήνα: Διόνικος.

Σκαμνάκης, Χ. & Πανταζόπουλος, Σ. (2015). «Κοινωνική προστασία και αυτοδιοίκηση, η εξέλιξη ενός διπλού ελλείμματος». Region & Periphery, 3, σελ. 89–116.

Σπανού Κ., Ρήγος, Α., Σπουρδαλάκης, Μ., (επιμ.), (1997). *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*. Αθήνα: Σάκκουλας.

Συμεωνίδης, Γ., (2020). «Τα οικονομικά της Κοινωνικής Ασφάλισης». Παπαθεοδώρου, Χ. & Σακελλαρόπουλος, Θ., (επιμ.), (2020). *Τα οικονομικά της Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Διόνικος.

Σωτηρόπουλος, Δ.Α., (2007). *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία*. Αθήνα: Ποταμός.

Σωτηρόπουλος, Δ.Α., (2009). «"Όψις Βαβυλωνίας": Ερμηνείες της Μεταπολεμικής ανάπτυξης του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα». *Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα: Προκλήσεις και Προοπτικές*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Σωτηρόπουλος, Δ.Π., (2018). «Το ιστορικό βάθος της ελληνικής πολιτικής κρίσης, 1961-2012. Εποπτεύοντας στη διαχρονία τις πολιτικές σχέσεις στην Ελλάδα της νεωτερικότητας». Μπιτσάνη, Ε.Π., Μαυρέας, Κ., Σωτηρόπουλος, Δ.Π., Τσέκος, Θ.Ν., (2018). *Θεσμοί και πολιτικές τον καιρό της κρίσης. Διοίκηση, κοινωνία, υγεία και οι επιπτώσεις της κρίσης*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Τάσσης, Χ., (2022). Σοσιαλισμός και πολιτική εξουσία σήμερα. Αθήνα: Διόνικος, σσ.117-124.

Τόμπρος, Ν. & Πανταζόπουλος, Σ., (2012). «Δημόσια και ιδιωτική μέριμνα για τα ορφανά του Αγώνα στο νεότευκτο ελληνικό κράτος: Τα Ορφανοτροφεία της Αίγινας και της Άνδρου». *ΛΓ΄ Πανελλήνιο Ιστορικό Συνέδριο, 25-27 Μαΐου 2012*. Θεσσαλονίκη: Ελληνική Ιστορική Εταιρεία.

Τριανταφυλλοπούλου, Α., (2004). *Οι Επιχειρήσεις των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.

Υπουργείο Οικονομικών. (1991). *Κοινωνικός Προϋπολογισμός*. Αθήνα.

Φερώνας, Α., (2005). «Οι τοπικοί φορείς στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού: Προβλήματα και προοπτικές». Τσομπάνογλου, Γ.Ο., Κορρέ, Γ., Γιαννοπούλου, Ι., (επιμ.), (2005). *Κοινωνικός αποκλεισμός και πολιτικές ενσωμάτωσης*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Φερώνας, Α., (2005). *Ο εξευρωπαϊσμός της κοινωνικής πολιτικής. Θεωρητικό πλαίσιο, μεθοδολογικά προβλήματα και η ελληνική εμπειρία*. Αθήνα: Διόνικος.

Χλέπας, Ν.Κ. (1994). Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις. Αθήνα: Σάκκουλας.

Χλέπας, Ν.Κ., (2002). «Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η Αναθεώρηση των Συνταγματικών Ρυθμίσεων για την Αποκέντρωση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συναινετική Κατοχύρωση του "Μεταρρυθμιστικού Κεκτημένου"». Μακρυδημήτρης, Α., Χλέπας, Ν.Κ., Ζυγούρα, Ο., (επιμ.), (2002). *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*. Αθήνα: Σάκκουλας.

Χλέπας, Ν.Κ., (2017). «Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της "ανταγωνιστικής συναλληλίας";». *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15, 36–67. https://doi.org/10.12681/hpsa.15172.

Χλέπας, Ν.Κ., (2018). «Τοπική και Περιφερειακή Διοίκηση και Ηγεσία: Μια ανασκόπηση». Μπιτσάνη, Ε.Π., Μαυρέας, Κ., Σωτηρόπουλος, Δ.Π., Τσέκος, Θ.Ν., (2018). *Θεσμοί και πολιτικές τον καιρό της κρίσης. Διοίκηση, κοινωνία, υγεία και οι επιπτώσεις της κρίσης*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Χριστοφιλοπούλου, Π., (1996). «Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό σύστημα». *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 7(1), 124–153. https://doi.org/10.12681/hpsa.15277

Ξενόγλωσση

Emmanuel, D. (1990). "Trends in housing markets and finance and housing systems in the 1980s: the case of Greece", Urban Studies, 27 (6), pp. 931-949.

Evers, A. & Svetlik, I. (1991). New welfare mixes in care for the elderly: Vol. 3 Canada France Germany Italy United Kingdom. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Ferrera, M. (1996). "The 'southern model' of welfare in social Europe", Journal of European Social Policy, 25 (1), pp. 17–37.

Goldsmith, M. (2002). "Central Control over Local Government. A Western European Comparison", Local Government Studies, 28 (3), pp. 91–112.

Heinelt, H. & Hlepas, N., (2006). «Typologies of local government systems». Back, H. Heinelt, H., Magnier, A., (Eds), (2006). *The European Mayor*. Wiesbaden: VS Verlag, pp.21–42.

Hendriks, F. (2010). Vital Democracy: A Theory of Democracy in Action. Oxford: Oxford University Press.

Hesse, J. & Sharpe, L.J. (1991). "Local government in international perspective – some comparative observations". In Hesse, J. & Sharpe, L.J. (eds.), Local Government. London: Sage.

Hlepas N.K. (2003). «Local Government Reform in Greece». Kersting N. & Vetter, A., (eds.),

(2003). *Reforming Local Government in Europe Closing the Gap between Democracy and Efficiency*. Opladen: Leske & Budrich.

Hlepas, N.K. & Getimis, P. (2010). "Greece: A Case of Fragmented Centralism and 'Behind the Scene' Localism". In Lidström, A., Hendriks, F. & Loughlin, J. (eds.), The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford: Oxford University Press, pp. 410–433.

Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2016). "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)", Regional & Federal Studies, 26 (3), pp. 321–357. https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1214911.

Le Grand, J. & Bartlett, W., (eds.), (1993). *Quasi Markets and Social Policy*. Macmillan.

Loughlin, J. (2004). "Greece: Between 'Enosis' and Decentralization". In Loughlin, J. (ed.), Subnational Democracy in the European Union. Oxford: Oxford University Press.

Loughlin, J. & Peters, B.G., (1997). «State traditions, administrative reform and regionalization». Keating, M. & Loughlin, J., (eds.), (1997). *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, pp. 41–62.

Matsaganis, M., Ferrera, M., Capucha, L. & Moreno, L. (2003). "Mending nets in the south: anti-poverty policies in Greece, Italy, Portugal and Spain", Social Policy & Administration, 37 (6), pp. 639–655. https://doi.org/10.1111/1467-9515.00363.

Page, E.C. & Goldsmith, M., (eds.), (1987). *Central and Local Government Relations*. London: Sage.

Rooij, R., (2002). «The Impact of the European Union on Local Government in the Netherlands». *Journal of European public Policy*. v.9 n.3 pp.447-467.

Sakellaropoulos, T., (2004). «The open method of coordination: A sound instrument for the modernization of the European Social Model». Sakellaropoulos, T. & Berghman, J., (eds.), (2004). *Connecting welfare diversity within the European Social Model*. Antwerpen: Intersentia.

Tsaousis, D. & Hatzigianni, A., (1990). *Social and spatial conditions for the operation of KAPI as an institution connecting the elderly with the community*. Athens: Panteion University / KEKMOKOP.