

Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο

Πελοποννήσου

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

**Η ΑΝΑΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΩΝ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΤΩΝ
ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ. Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ
ΔΗΜΟΥ ΡΕΘΥΜΝΗΣ.**

Σταγκουράκη Αργυρώ – Μαρία

Επιβλέπων καθηγητής: Πλυμάκης Σήφης

Κόρινθος, Νοέμβριος 2021

**Department of Political Studies and International Relations - University of
Peloponnese Department of Economics - Democritus University of Thrace
Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki
Department of Business Administration - University of Piraeus**

**Interuniversity Interdepartmental
Master Program in
«Local and Regional Government and Development»**

THESIS TITLE
THE REORGANIZATION OF SOCIAL SERVICES IN MUNICIPALITIES .
THE CASE OF MUNICIPALITY OF RETHYMNON

Stagouraki Argyro – Maria
Supervisor Professor: Plymakis Sifis

Corinth, November 2021

Ευχαριστίες

Θεωρώ υποχρέωσή μου να ευχαριστήσω τους υπαλλήλους της κοινωνικής υπηρεσίας του Δήμου Ρεθύμνου για τη συνδρομή τους στην εκπόνηση της συγκεκριμένης εργασίας και κυρίως τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κ. Πλυμάκη Σήφη, για τις εύστοχες παρατηρήσεις του.

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.

2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη της συγγραφέως και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Η δηλούσα

Σταγκουράκη Αργυρώ - Μαρία

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Μέσα σε συνθήκες οικονομικής κρίσης το ελληνικό κοινωνικό κράτος καλείται να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που έχει προκαλέσει ο κοινωνικός αποκλεισμός. Η προσέγγιση του ωφελούμενου στο πλησιέστερο επίπεδο έχει αποδειχθεί ως ο καταλληλότερος τρόπος υλοποίησης της κοινωνικής πολιτικής. Προς την κατεύθυνση αυτή η συνεργατική διακυβέρνηση μέσα από την ανάπτυξη δικτύων και συνεργασιών με μοχλό το προσωπικό των δημοσίων υπηρεσιών ενεργοποιεί τους ενδιαφερόμενους είτε από το δημόσιο είτε τον ιδιωτικό τομέα είτε την κοινωνία. Στον θέμα αυτό η κοινωνική πολιτική των ελληνικών ΟΤΑ αναπτύσσεται κυρίως μέσα από τα Ευρωπαϊκά Προγράμματα. Η εργασία, αφού απεικόνισε συνοπτικά τη λειτουργία της κοινωνικής υπηρεσίας του Δήμου Ρεθύμνης, διερεύνησε τις απόψεις των υπάλληλων σχετικά με πτυχές της συνεργατικής διακυβέρνησης. Κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η πλειοψηφία των συγκεκριμένων υπαλλήλων είναι πρόθυμοι να συμβάλλουν στην επιτυχή αλλαγή του ισχύοντος «παραδείγματος» της μονοπωλιακής παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών από το κράτος υπό την προϋπόθεση διατήρησης της κρατικής εποπτείας, ακόμη και με τη μορφή θέσπισης της σχετικής νομοθεσίας, από τη μια συνεργαζόμενοι με τους ενδιαφερόμενους φορείς και ωφελούμενους και από την άλλη επωμιζόμενοι τον οποιονδήποτε προκαλούμενο ανταγωνισμό προκύψει. Η εργασία ολοκληρώθηκε με υποβολή προτάσεων.

Λέξεις κλειδιά: συνεργατική διακυβέρνηση, ανάπτυξη δικτύων, κοινωνικός αποκλεισμός, συνεργασία, ανταγωνισμός, εσωτερική αποκέντρωση

SUMMARY

In the condition of financial crisis the Greek state is called to face the issues provoked by social exclusion. The approach of beneficiary has been demonstrated the most proper way of social policies' implementation. To this direction is the cooperative governance through network development and the employees to be the engine of the policies in the public service's field whereas the interested alike being activated whether they come from the public or the private or the Third sector. In this field the social policies of Greek Municipalities have been developing in accordance with E.U.'s planning. In this essay has been searched shortly the existing situation in the social service of Municipality of Rethymno followed by the opinion of the employees over particular aspects of collaborative governance. The result shows that the majority of these particular employees are willing to participate in the change of the existing "paradigm" concerning state's monopolizing of social services in the condition that the state applies supervision. Moreover they are willing even under the condition of established legislation to cooperate with the concerned entities and the beneficiaries along with taking responsibility for any possible rivalry could arise. The thesis is concluded with suggestions.

Key – words: collaborative governance, social exclusion, development of networks, collaboration, competition, internal decentralization

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή.....σελ. 8	8
ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: Θεωρητικό μέρος.....σελ. 11	11
1. Θεωρητικό πλαίσιο: Ελληνικό Κοινωνικό Κράτος: Από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Συνεργατική Διακυβέρνηση.....σελ.11	11
1.1. Η επιβολή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ: απαιτούμενες βελτιώσεις με στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη με προτεραιότητα στην εξοικονόμηση πόρωνσελ. 11	11
1.2.Νέα Διακυβέρνηση: προσέγγιση του ωφελομένου μέσω της δικτύωσης ως έκφραση συλλογικής αλληλεγγύης.....σελ.15	15
1.2.1. Συνεργατική Διακυβέρνηση: συνεργασία και ανταγωνισμός για την επίτευξη δημόσιου σκοπού. Ο νέος ρόλος της δημόσιας διοίκησηςσελ.19	19
2.Συνοπτική παρουσίαση της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ μετά το 2010σελ.24	24
ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ: Ανάλυση μελέτης περίπτωσης Δήμου.....σελ.28	28
1. Σύντομη σκιαγράφηση της υφιστάμενης κατάστασης.....σελ.28	28
2.Η μέθοδος διεξαγωγής της ποιοτικής έρευνας.....σελ. 30	30
3.Παρουσίαση εμπειρικών δεδομένων της ποιοτικής έρευνας.....σελ. 33	33
4. Συμπεράσματα – Προτάσεις.....σελ 40	40
Βιβλιογραφικές αναφορές.....σελ.45	45

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο Δήμο Ρεθύμνης επίκειται κατάργηση των Νομικών Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, τα οποία έχουν ως πεδίο δράσης τους τομείς της κοινωνικής πολιτικής και του πολιτισμού, και ενσωμάτωσή τους οργανωτικά στις υπηρεσίες που ήδη διαθέτει ο Δήμος για το σκοπό αυτό. Ο στόχος είναι ο καλύτερος συντονισμός των δράσεων, η άρση των επικαλύψεων, αλλά και των κενών παρέμβασης. Εντοπίζοντας την έρευνά μας στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, και στην επαύριον των αλλαγών αυτών, σκοπός της εργασίας είναι να ανιχνευτούν τα περιθώρια που έχουν οι κοινωνικές υπηρεσίες των ΟΤΑ, εν προκειμένω του Δήμου Ρεθύμνης, μέσα στο νεοφιλελεύθερο πλαίσιο, στο οποίο βρίσκει περίοπτη θέση το ιδεολόγημα του ατομικισμού, να ανασυγκροτηθούν μέσω των συνεργασιών και δικτύσεων με τέτοιο τρόπο με τη συνδρομή του προσωπικού τους ώστε να μπορέσουν να ανταποκριθούν αποτελεσματικά στις πιεστικές κοινωνικές ανάγκες, όπως έχουν διαμορφωθεί κυρίως μετά το 2010. Από τότε στην Ελλάδα έχει γίνει αισθητή η οικονομική κρίση που ξέσπασε το 2008-2009 σε παγκόσμιο επίπεδο, η οποία προκάλεσε στην κοινωνία «πολυδιάστατη στέρηση και συσσωρευμένη μειονεξία» (Φερόνας, 2019, σελ. 252) καθώς και η υγειονομική κρίση λόγω της πανδημίας του covid – 19 με όποιες συνέπειες ενδεχομένως γίνουν αντιληπτές κατά το επόμενο χρονικό διάστημα.

Αντιλαμβανόμαστε ότι βασική παράμετρος για την ικανοποίηση των κοινωνικών αναγκών είναι η αξιοποίηση σε όσο το δυνατόν μεγαλύτερο βαθμό του ρόλου των κοινωνικών υπηρεσιών με την ανάπτυξη δικτύωσης και συνεργασιών, με δεδομένο το πλαίσιο δημοσιονομικής στενότητας και στελεχιακής έλλειψης των Δήμων. Ο στόχος είναι η προσέγγιση του ωφελούμενου όσο το δυνατόν περισσότερο για να γίνουν κατανοητές οι ανάγκες του, και με τον τρόπο αυτό να εξυπηρετηθεί καλύτερα. Η αξιοποίηση του προσωπικού προς την κατεύθυνση αυτή στο σκέλος της υλοποίησης των πολιτικών αποφάσεων είναι εξαιρετικά μεγάλης σημασίας, καθώς για τους αιρετούς η δημόσια διοίκηση «αποτελεί από τη μία πλευρά την «ψυχή» της εξουσίας τους από την οποία αντλούν δύναμη και από την άλλη το βασικό τους

μηχανισμό για την επιβολή των αποφάσεών τους στους αρχόμενους» (Πλυμάκης, 2019β, σελ. 19).

Τέθηκαν τα εξής ερευνητικά ερωτήματα: Στο πλαίσιο της συνεχιζόμενης πολυδιάστατης κρίσης μετά το 2010 και εν μέσω της προκαλούμενης μείωσης της δημόσιας παροχής στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών, υπάρχει ή όχι η δυνατότητα υλοποίησης της συνεργατικής διακυβέρνησης από την κοινωνική υπηρεσία του Δήμου Ρεθύμνης και στο πλαίσιο αυτό πώς αντιλαμβάνεται το τακτικό προσωπικό (μόνιμοι και Αορίστου Χρόνου) των κοινωνικών υπηρεσιών την παροχή δημοσίων κοινωνικών υπηρεσιών από εναλλακτικούς παρόχους (Ιδιώτες και φορείς του Τρίτου Τομέα) και την δυνατότητα και τις προϋποθέσεις τοπικής δικτύωσης και συνεργασιών των κοινωνικών υπηρεσιών με συντελεστές τον ανταγωνισμό, την τεχνολογία, αλλά και τους ίδιους τους ωφελούμενους.

Ξεκινώντας την εργασία μας υποθέτουμε ότι η υλοποίηση της συνεργατικής διακυβέρνησης καθίσταται δυσχερής συνθήκη, καθώς το τακτικό προσωπικό της κοινωνικής υπηρεσίας του Δήμου αντιλαμβάνεται ολιστικά και μονοδιάστατα το ρόλο του κοινωνικού κράτους στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών και δεν έχει την κουλτούρα εκείνη που θα μπορούσε να συμβάλλει άμεσα ή έμμεσα στην επιτυχία μιας τέτοιας ανασυγκρότησης των υπηρεσιών που θα επιτρέψει τις τοπικές δικτύωσεις και την εκχώρηση του ρόλου του Κράτους ή μέρους αυτού σε εναλλακτικούς παρόχους.

Το πρώτο μέρος της παρούσας εργασίας αποτελείται από το θεωρητικό πλαίσιο και συγκεκριμένα τη θεωρία της συνεργατικής διακυβέρνησης εντασσόμενη ιστορικά ως μοντέλο κρατικής οργάνωσης, σε συνδυασμό με τη διοικητική «κουλτούρα» συνεργασίας, στο δημόσιο τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Γίνεται αντιληπτό ότι μέσα από την ανάπτυξη τοπικών δικτύων και την προσέγγιση του ωφελούμενου στο πλησιέστερο προς αυτόν επίπεδο δημιουργούνται πληρέστερα οι προϋποθέσεις ικανοποίησης των αναγκών του. Οι ανάγκες γίνονται αντιληπτές, όπως έχουν προκύψει μέσα στη σύγχρονη παγκοσμιοποιημένη κοινωνία στην οποία κοινωνικές ομάδες βιώνουν συνθήκες αποκλεισμού. Στη συνέχεια γίνεται σύντομη σκιαγράφηση της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ στην Ελλάδα μετά το 2010 και επισημαίνονται τυχόν προβλήματα και αδυναμίες, αλλά και προοπτικές.

Το δεύτερο μέρος της εργασίας αποτελεί διερεύνηση της προοπτικής της κοινωνικής υπηρεσίας του Δήμου Ρεθύμνης για υλοποίηση της συνεργατικής διακυβέρνησης μέσα στο πλαίσιο της υφιστάμενης κατάστασης των υπηρεσιών και

αναλύοντας δεδομένα της ποιοτικής έρευνας που διεξήχθη σε υπαλλήλους της συγκεκριμένης υπηρεσίας. Η εργασία ολοκληρώνεται με την παρουσίαση συμπερασμάτων, προτάσεων και τις βιβλιογραφικές αναφορές.

Η σκοπιμότητα της εργασίας με τη βοήθεια των συμπερασμάτων από την έρευνα είναι η ανασυγκρότηση της κοινωνικής υπηρεσίας υπό τις παρούσες δημοσιονομικές συνθήκες μέσω συνεργασιών και δικτυώσεων με τέτοιο τρόπο ούτως ώστε να εξυπηρετούνται όσο το δυνατόν επαρκέστερα οι ανάγκες της τοπικής κοινωνίας.

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

1. Θεωρητικό Πλαίσιο: Ελληνικό Κοινωνικό Κράτος: Από το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ στη Συνεργατική Διακυβέρνηση

Μετά το 2010 το Ελληνικό Κοινωνικό Κράτος υπέστη σοβαρές πιέσεις λόγω της εφαρμογής περιοριστικών μέτρων λιτότητας και της επιβολής του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ). Το ΝΔΜ είναι σύμφωνα με τον Πλυμάκη (2019β) ένα από τα τρία μοντέλα κρατικής οργάνωσης. Τα άλλα δύο είναι η δημόσια γραφειοκρατία η οποία προηγείται χρονικά από το ΝΔΜ και η νέα διακυβέρνηση η οποία έπεται. Η διαδοχή του καθενός μοντέλου από το άλλο δεν προέκυψε λόγω μιας δραματικής αλλαγής, αλλά επί τη βάση μιας εξελικτικής πορείας εν μέσω συγκεκριμένων πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών. Ειδικά στην ελληνική περίπτωση, το τρίτο μοντέλο κρατικής οργάνωσης δεν έχει ακόμη σχηματιστεί πλήρως καθώς κατά τον Μακρυδημήτρη (2013, σελ. 95), ενώ «η παλιά διοίκηση πέθανε, η καινούργια δεν έχει ακόμα γεννηθεί».

1.1 Η επιβολή του Νέου Δημοσίου Μάνατζμεντ: απαιτούμενες βελτιώσεις με στόχο την εξυπηρέτηση του πολίτη με προτεραιότητα στην εξοικονόμηση πόρων

Η παγκόσμια οικονομική κρίση και η διόγκωση του ελληνικού δημόσιου χρέους οδήγησε σε υιοθέτηση και εφαρμογή σκληρών δημοσιονομικών μέτρων λιτότητας μετά το 2010 που στόχο είχαν τη μείωση των δημοσίων δαπανών και γενικότερα την επιβολή πολιτικών οι οποίες θα συγκρατούσαν το δημόσιο χρέος στο παρόν, αλλά και στο μέλλον. Οι πολιτικές αυτές θεσπίστηκαν και εφαρμόστηκαν με υιοθέτηση αντίστοιχων μέτρων στην τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία αποτελεί «προνομιακό πεδίο εφαρμογής περιοριστικών πολιτικών» (Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2014, σελ.97), όπως και στους φορείς της κεντρικής κυβέρνησης. Τα μέτρα αυτά χαρακτηριστικό έχουν την υιοθέτηση από το δημόσιο τομέα μεθόδων του ιδιωτικού (Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ).

Την εποχή της παγκοσμιοποίησης και της αυξανόμενης αλληλεξάρτησης μεταξύ των κρατών με οικονομικές, πολιτιστικές, κοινωνικές παραμέτρους, δημιουργήθηκε και στην Ελλάδα στο πλαίσιο των μέτρων του Νέου Δημόσιου Μάναντζμεντ (NΔM) η ανάγκη για «βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών που είναι όρος της δομικής προσαρμογής που απαιτείται για την καλύτερη οικονομική απόδοση των κρατών σε ένα μεταβαλλόμενο παγκόσμιο περιβάλλον» (Μιχαλόπουλος, 2003, σελ. 38). Οι λόγοι βελτίωσης των δημοσίων υπηρεσιών εντοπίζονται στις παθογένειες που ακολούθησε στην περίπτωση αυτή η εφαρμογή της δημόσιας γραφειοκρατίας τις προηγούμενες δεκαετίες ως σύστημα κρατικής οργάνωσης. Αρχικά η εμφάνιση της δημόσιας γραφειοκρατίας στις δυτικές κοινωνίες το 15^ο αιώνα μέσω του ορθολογισμού που εισήγαγε ως μεταρρυθμιστικός παράγοντας, θεμελίωσε τις παραδοσιακές αρχές του κράτους δικαίου και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων στις οποίες εδράζεται ο τρόπος λειτουργίας ενός δημοκρατικού καθεστώτος. Στη συνέχεια κατά τον 20^ο αιώνα και συγκριμένα τις δυο δεκαετίες που ακολούθησαν μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο λόγω των καταστροφικών συνεπειών του ήταν πολύ χρήσιμο να ενισχυθεί και να επεκταθεί ο ρόλος του κράτους για να αντιμετωπιστούν πολύ συγκεκριμένα και εξαιρετικά σοβαρά προβλήματα. Κατεξοχήν μηχανισμός για την επίλυση των πολιτικών ζητημάτων και προβλημάτων που είχε να αντιμετωπίσει το κράτος εκείνη την περίοδο, κυρίως ως αρωγός της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής προστασίας, αποτέλεσε η δημόσια γραφειοκρατία. Η κοινωνική ανάπτυξη με βάση το μοντέλο αυτό βασίστηκε στην προσέγγιση του Τζον Μείναρντ Κέυνς, σύμφωνα με την οποία προτείνεται η αύξηση των δημοσίων δαπανών και κρατικών επιδομάτων σε περιόδους οικονομικής κρίσης, προκειμένου να καλυφθεί υπό προϋποθέσεις το έλλειμμα ζήτησης και να προωθηθεί η απασχόληση του πληθυσμού. Ενισχύθηκε ο ρόλος του κράτους και ενσωματώθηκαν στις κρατικές αρμοδιότητες όλες σχεδόν εκείνες που αφορούσαν στο σύνολο της οικονομικής και κοινωνικής ζωής. Μέσα από αυτές τις διεργασίες αναδείχθηκε το Κράτος Πρόνοιας μέσω του οποίου αρχικά εξασφαλίστηκε ο απαιτούμενος συντονισμός. Στη συνέχεια όμως οδήγησε σε προβλήματα συγκεντρωτισμού και άκρατης κρατικής επέκτασης. Η δημόσια γραφειοκρατία με τη μορφή αυτή κυριάρχησε μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1960, παρά ταύτα η αναγκαιότητα εξορθολογισμού του μοντέλου αυτού διαφάνηκε ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1950. Ταυτόχρονα όμως προέκυψαν αρκετές διαστρεβλώσεις για τις οποίες ο κυριότερος παράγοντας ήταν ο έντονα πελατειακός χαρακτήρας του

πολιτικοδιοικητικού συστήματος και η απουσία οποιουδήποτε εξορθολογισμού του. Σύμφωνα με τον Ματσαγγάνη (2011), να μεν υπήρξε μεγάλη ποσοτική μεγέθυνση της ελληνικής οικονομίας, είχε αφήσει όμως άλυτα όλα τα «ποιοτικά» προβλήματα του προτύπου ανάπτυξης. Οι πόροι για κοινωνικές δαπάνες κατανέμονταν σύμφωνα με την πίεση που ασκούσε κάθε κοινωνική ομάδα με έντονο το συντεχνιακό στοιχείο και όχι σύμφωνα με την πραγματική της κοινωνική ανάγκη για προστασία. Χαρακτηριστικό σύμπτωμα της παθολογίας υπήρξε σταθερή υποχώρηση της ανταγωνιστικότητας και συνακόλουθη διόγκωση του εμπορικού ελλείμματος, καθώς και του ελλείμματος στο ισοζύγιο εξωτερικών συναλλαγών. Η αύξηση της κοινωνικής δαπάνης, όπως συντελέστηκε τα χρόνια μετά το Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο συνδέεται σε κάποιο βαθμό με τη γήρανση του πληθυσμού, με κύρια συνιστώσα τις συντάξεις (Ματσαγγάνης, 2011). Το συνταξιοδοτικό σύστημα ευνοούσε ένα καθεστώς άδικο, πελατειακό και κατακερματισμένο. Άλλο μεγάλο κοινωνικό πρόβλημα που απαιτεί άμεση παρέμβαση είναι η ανεργία η οποία απειλεί να παρασύρει ολόκληρες οικογένειες στη φτώχεια. Η Ελλάδα ακολούθησε το μεσογειακό μοντέλο κοινωνικού κράτους, το οποίο συγκροτείται από κοινά χαρακτηριστικά των εθνικών συστημάτων της Ελλάδας, Ιταλίας, Ισπανίας και Πορτογαλίας. Στο μοντέλο αυτό το κοινωνικό κράτος αποδέχτηκε ως υποχρέωσή του το κοινωνικό δικαίωμα στην Υγεία (βλ. Εθνικό Σύστημα Υγείας) και υποκαταστήθηκε από το θεσμό της οικογένειας στην προσφορά γενικότερα κοινωνικής φροντίδας. Συγκεκριμένα αποτελεί κοινή παραδοχή ότι το ελληνικό κοινωνικό μοντέλο χαρακτηρίζεται από μειωμένη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα στην καταπολέμηση της φτώχειας και των κοινωνικών ανισοτήτων καθώς δεν έχει σχεδιαστεί με ορθολογικό τρόπο.

Επιπλέον η οικονομική κρίση, όπως προέκυψε μετά το 2008, αύξησε σημαντικά τη ζήτηση για κοινωνική προστασία στην Ελλάδα. Οι πρόσφατες εξελίξεις στην αγορά εργασίας (η πτώση των μισθών και κυρίως η κατακόρυφη άνοδος της ανεργίας) θέτουν επιτακτικά την ανάγκη στήριξης του εισοδήματος ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, όπως των ανέργων, των χαμηλόμισθων και των φτωχών οικογενειών. Εν μέσω των αλλαγών που έχουν προκύψει στο πλαίσιο της παγκοσμιοποιημένης κοινωνίας και της «ανάδειξης νέων κοινωνικών κινδύνων (new social risks)» (Φερόνας, 2019, σελ 83), το ελληνικό κοινωνικό κράτος καλείται να αντιμετωπίσει τα προκαλούμενα προβλήματα. Όμως με την πάροδο των δεκαετιών αποδείχθηκε αναποτελεσματικό ως προς την καταπολέμηση των κοινωνικών

προβλημάτων, καθώς είχε συμβάλει στη δημιουργία πελατειακών σχέσεων μέσω μιας δυσκίνητης γραφειοκρατίας και κατέληξε να μετατρέψει «την εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων σε μέτρα κοινωνικού ελέγχου υποθάλποντας φαινόμενα κοινωνικού ρατσισμού» (Κοντιάδης κ. ά., 2008, σελ. 18). Όλοι είχαν αντιληφθεί ότι απαιτούνταν μεταρρύθμιση του Ελληνικού κοινωνικού κράτους η οποία όμως αναβαλλόταν συνεχώς. Ήδη από τις παραμονές της τρέχουσας οικονομικής κρίσης, το κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας δεν μπορούσε να αντιμετωπίσει τις κοινωνικές της συνέπειες, καθώς ήταν συντεχνιακό και τελικά αναποτελεσματικό. Μέσα σε αυτές τις συνθήκες οικονομικής κρίσης λόγω του γραφειοκρατικού χαρακτήρα της οργάνωσής του, του πελατειακού τρόπου στελέχωσης και του παραδοσιακού τύπου κρατικού παρεμβατισμού στην οικονομία το πολιτικοδιοικητικό σύστημα της χώρας δεν ήταν δυνατό να ανταπεξέλθει στις τρέχουσες κοινωνικές ανάγκες. Όσον αφορά στη δημόσια διοίκηση «εμφανίζεται σήμερα για πολλούς ως μέρος του προβλήματος παρά ως παράγοντας για την επίλυσή του» (Μακρυδημήτρης, 2013, σελ. 94).

Στη δυτική Ευρώπη η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) ξεκίνησε τη δεκαετία του 1970. Ήταν η περίοδος κατά την οποία άρχισε η αμφισβήτηση του κράτους πρόνοιας σε όλες τις αναπτυγμένες χώρες. Οι αυξημένες ανάγκες χρηματοδότησης έπαψαν να καλύπτονται επαρκώς με αποτέλεσμα την εμφάνιση και διόγκωση των φαινομένων ανεργίας και αναποτελεσματικής κάλυψης των αναγκών των πολιτών σε κοινωνικές υπηρεσίες και αγαθά. Υπό αυτές τις συνθήκες το κράτος πρόνοιας δημιούργησε απαιτήσεις που διόγκωσαν τις δαπάνες, ενώ τα έσοδα παρέμειναν σε χαμηλό επίπεδο. Με την εφαρμογή του ΝΔΜ η προοπτική ήταν να δημιουργηθεί ένα μοντέλο διοίκησης πιο επιχειρησιακό, λιγότερο γραφειοκρατικό και κοστοβόρο και περισσότερο αποτελεσματικό και ευέλικτο. Η λειτουργία του δημόσιου τομέα θα πρέπει να διέπεται από αρχές, όπως διοίκηση βάσει στόχων, και να εισάγει έννοιες, όπως η αξιολόγηση, η ποιότητα των υπηρεσιών και η αποδοτικότητα. Στόχος είναι η αποδοτική και αποτελεσματική ικανοποίηση των αναγκών του πολίτη, ο οποίος αντιμετωπίζεται πια ως πελάτης. Η εφαρμογή του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ ως μεταρρυθμιστική προσπάθεια προκάλεσε δημοσιονομικές πιέσεις οι οποίες, όπως ήταν αναμενόμενο, οδήγησαν σε αντιδράσεις, όπως απεργίες, διαδηλώσεις και άλλα, οι οποίες έδειξαν ότι τα επιβαλλόμενα μέτρα δε γίνονταν αποδεκτά. Παρά ταύτα, έγιναν κάποιες μεταρρυθμίσεις, οι οποίες όμως «στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής οδήγησαν σε περαιτέρω υποβάθμιση ένα ήδη διάτρητο δίκτυο κοινωνικής προστασίας» (Φερόνας,

2019, σελ. 202). Όλες έδιναν προτεραιότητα στην εξοικονόμηση πόρων με στόχο τη βέλτιστη δομική προσαρμογή με οικονομικούς όρους σε ένα μεταβαλλόμενο κόσμο. Για παράδειγμα στο θέμα της εποπτείας των δήμων, σύμφωνα με τον Πλυμάκη (2019 α, σελ. 91-92), «αναπτύχθηκε ένα μοντέλο εποπτείας, το οποίο εστιάζει μονόπλευρα στον έλεγχο της οικονομικής λειτουργίας και της νομιμότητας των δαπανών τους, αφήνοντας εκτός του ελεγκτικού πλαισίου το βασικό πυλώνα του στρατηγικού προγραμματισμού, την αξιολόγηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών με κριτήρια, όπως το κόστος παροχής, την ποιότητα και την επίτευξη των στόχων». Ως προτεραιότητα τέθηκε ο περιορισμός του μεγέθους και του κόστους του κράτους με ταυτόχρονες αλλαγές και στο διοικητικό μηχανισμό μέσα από την αρχή της αιρεσιμότητας η οποία σχετίζεται με τη διαπραγματευτική στρατηγική με ανταμοιβή πλασιωμένη με αυστηρά χρονοδιαγράμματα και εξωτερικούς μηχανισμούς. Μέσα στο πλαίσιο οικονομικής λιτότητας οι κοινωνικές ανάγκες αυξάνονται, ενώ η αναδιανομή δεν έχει δυναμική λόγω της οικονομικής στενότητας. Ως αποτέλεσμα της κατάστασης αυτής σε συνδυασμό με τα «εγγενή δομικά χαρακτηριστικά του παγκοσμιοποιημένου καπιταλιστικού συστήματος» (Φερόνας, 2019, σελ. 16) και το γεγονός ότι οι παραδοσιακές μορφές λειτουργίας του κοινωνικού κράτους δεν μπορούν πλέον να ανταπεξέλθουν στις νέες καταστάσεις, πρόεκυψε ως μορφή κοινωνικού μειονεκτήματος ο κοινωνικός αποκλεισμός, «ο οποίος επικρατεί ως έννοια στην περιγραφή του κοινωνικού μειονεκτήματος στις σύγχρονες κοινωνίες» (Φερόνας, 2019, σελ. 14). Στο πλαίσιο αυτό παρατηρείται επέκταση της άτυπης αλληλεγγύης, για την ανακούφιση των πολιτών που βρίσκονταν σε συνθήκες ανάγκης, η οποία μετεξελίχθηκε στη συνέχεια σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και στον Τρίτο Τομέα της οικονομίας.

1.2 Νέα Διακυβέρνηση: προσέγγιση του ωφελούμενου μέσω της δικτύωσης ως έκφραση συλλογικής αλληλεγγύης

Υπό τις συνθήκες αυτές η θεωρία της Νέας Διακυβέρνησης αναδύθηκε ως αντιπρόταση στην κυριαρχία του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ και του παραδοσιακού μοντέλου της δημόσιας διοίκησης. Συγκεκριμένα σε σχέση με το ΝΔΜ το νέο μοντέλο αφορά στη «μεταστροφή από καθαρά οικονομικά κριτήρια σε στόχους που αφορούν στον επαναπροσδιορισμό και τη βελτίωση των σχέσεων μεταξύ δημόσιας

διοίκησης, πολιτών και επιχειρήσεων» (Πλυμάκης, 2019 β, σελ. 105). «Ο Ostrom θεωρεί τη διακυβέρνηση, εντασσόμενη στο πλαίσιο της συλλογικής δράσης, ως ένα σύνολο επαρκώς διασυνδεδεμένων κανόνων που σχεδιάζονται για να ρυθμίζουν την ατομική και συλλογική συμπεριφορά» (Emerson et al, 2012, σελ. 2). Κύριο χαρακτηριστικό του μοντέλου αυτού «είναι η δικτυακή δομή και το οποίο κρατά αποστάσεις τόσο από τους παραδοσιακούς μηχανισμούς της αυστηρής και απρόσωπης ιεραρχίας, όσο και από τους μηχανισμούς της αγοράς» (Πλυμάκης, 2019 β, σελ. 69) και τονίζεται η αναγκαιότητα εμπλοκής των σχετιζόμενων φορέων (δημόσιων, ιδιωτικών και φορέων του Τρίτου Τομέα), αλλά και των πολιτών ως ένα μέσο αποδοχής μέσω της συμμετοχής τους σε αυτά των προωθούμενων κεντρικά μεταρρυθμίσεων. Την ίδια άποψη εκφράζει και ο Παπούλιας (1998), ότι δηλαδή η δημόσια διοίκηση δεν πρέπει να λειτουργεί αυτόνομα, αλλά να δημιουργεί και να συντονίζει δίκτυα πολιτικής (policy networks) ενός πλήθους φορέων (κρατικών, ημικρατικών, εθελοντικών και ιδιωτικών) οι οποίοι βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο ιεραρχίας. Σύμφωνα με τον Κοντιάδη (2006, σελ. 52), οι δράσεις των δικτύων αν και δεν παρεκκλίνουν από τον ορθολογικό σχεδιασμό σε όλα τα στάδια υλοποίησης, όπως και στην αξιολόγηση των αποτελεσμάτων, στην περίπτωση τους «ο ορθολογισμός μετατρέπεται από εργαλειακός σε λειτουργικός». Με τον τρόπο αυτό τα δίκτυα καθίστανται πιο αποτελεσματικά στη διαχείριση πολυδιάστατων φαινομένων, όπως ο κοινωνικός αποκλεισμός, από τη στιγμή μάλιστα που εξαιτίας των επιβαλλόμενων μετά το 2010 πολιτικών λιτότητας, παρατηρείται «υποχώρηση της δημόσιας παροχής» (Φερόνας, 2019, σελ. 254). Την ίδια άποψη έχει και ο Αμίτσης (2001 α), ο οποίος εστιάζει τη συγκεκριμένη λειτουργία στην προσαρμογή και εξυπηρέτηση των εξελισσόμενων αναγκών των ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων. «Οι περισσότεροι ορισμοί του κοινωνικού αποκλεισμού στον αναπτυγμένο κόσμο θεωρούν δεδομένη μια ισχυρή διακυβέρνηση, ένα κράτος πρόνοιας και μια σε μεγάλο βαθμό αναπτυγμένη επίσημη οικονομία» (Φερόνας, 2019, σελ. 51).

Η θεωρία ανάπτυξης και υλοποίησης των δικτύων ανάμεσα στους ενδιαφερόμενους (shareholders) για την αντιμετώπιση των πολύπλοκων κοινωνικών φαινομένων σχετίζεται με την εταιρική σχέση (partnership principle) όπως και την πολύ – επίπεδη διακυβέρνηση στο πλαίσιο της επικουρικότητας η οποία ενισχύθηκε κατά την περίοδο 2014-2020. Η αρχή της επικουρικότητας, η οποία θεσμοθετήθηκε από τη συνθήκη του Μάαστριχτ, προβλέπει ότι η σχεδιαζόμενη από την Ευρωπαϊκή Ένωση πολιτική υλοποιείται στο χαμηλότερο δυνατό και εγγύτερο προς τον πολίτη

επίπεδο και το κεντρικό κράτος παρεμβαίνει επικουρικά μόνο σε περιπτώσεις που η ανωτέρω συνθήκη δεν είναι δυνατόν να υλοποιηθεί. Σε αυτό ο Κοντιάδης κ.ά. (2006) συμπληρώνει ως προς το ρόλο της εθνικής κεντρικής διοίκησης ότι διατηρεί έναν συντονιστικό – επιτελικό ρόλο ενώ ταυτόχρονα υλοποιείται η αρχή της εγγύτητας ως προς τις εφαρμοζόμενες δημόσιες πολιτικές. Όλα βέβαια επί τη βάση των ιδιαίτερων οικονομικών, πολιτικών και κοινωνικών συνθηκών που επικρατούν σε κάθε κράτος μέλος. Δημιουργούνται έτσι συμπράξεις ανάμεσα σε τοπικούς δημόσιους φορείς, ιδιωτικές επιχειρήσεις και φορείς της κοινωνίας των πολιτών μέσα από τις οποίες ο πολίτης έχει περισσότερο την αίσθηση της συμμετοχής στα τεκταινόμενα που τον αφορούν. Η αρχή της εταιρικής σχέσης, στην καρδιά της πολιτικής συνοχής, δίνει τη νομιμοποιητική βάση στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών από την Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω της πολύ – επίπεδης διακυβέρνησης, δίνοντας στους ενδιαφερόμενους «φωνή» χρηματοδοτώντας μέτρα που τους αφορούν προσωπικά. Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στην επιλογή των συνεργατών, οι οποίοι σύμφωνα με τις οδηγίες της ΕΕ, πρέπει να είναι από τους ενδιαφερόμενους εκείνοι οι οποίοι έχουν άμεση εμπλοκή στην εφαρμογή των συγκεκριμένων πολιτικών. Βασικό στοιχείο είναι η «παροχή καναλιών επικοινωνίας απόψεων» των ενδιαφερομένων και να «εμπλέκονται οι συνεργάτες» στη λήψη των αποφάσεων (European Parliament, 2017). Το χαρακτηριστικό της δικτύωσης και της εξωστρέφειας αποτελεί σημαντική καινοτομία σε σχέση με την πραγματικότητα της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα.

Προς αυτή την κατεύθυνση μπορεί να συνδράμει και ο ψηφιακός μετασχηματισμός της ελληνικής δημόσιας διοίκησης με την εφαρμογή τυποποιημένων κριτηρίων και δεικτών εποπτείας των φορέων παροχής δημοσίων υπηρεσιών ο οποίος θα τονώσει την εμπιστοσύνη των πολιτών στις δημόσιες υπηρεσίες, καθώς θα αντιλαμβάνονται ότι καλύπτονται οι απαιτήσεις και οι προσδοκίες τους μέσα σε ένα αντικειμενικό πλαίσιο. Σύμφωνα με τον Δουκίδη et al (2021), η ανάπτυξη οργανωσιακής ψηφιακής κουλτούρας και κουλτούρας καινοτομίας αποτελεί βασική προϋπόθεση για οποιαδήποτε αλλαγή στις δημόσιες υπηρεσίες. Οποσδήποτε στον τομέα της διακυβέρνησης, παίζει πολύ σημαντικό ρόλο η τεχνολογία της πληροφορίας, η οποία προωθεί τους διαύλους συνεργασίας των εμπλεκόμενων φορέων και την αλληλεπίδρασή τους μέσα από τα ηλεκτρονικά δίκτυα. Ο σκοπός είναι «η εξασφάλιση της αποδοτικής αλληλοσυμπλήρωσης των δραστηριοτήτων τους και η ενίσχυση της μεταξύ τους συνεργασίας ώστε να καταστεί δυνατός ο συντονισμός των ενεργειών τους» (Κοντιάδης κ.ά. 2006, σελ. 122-123). Ο

στόχος είναι με τη βοήθεια της ψηφιακής διακυβέρνησης να δημιουργηθεί δημόσια αξία (public value), η οποία στη συνέχεια θεωρείται ως κρίσιμος δείκτης για την αξιολόγηση των δημοσίων υπηρεσιών και της επίπτωσης της τεχνολογίας στην παροχή τους. (Δουκίδης et al, 2021, σελ.96). Για την προώθηση της ψηφιακής διακυβέρνησης λειτούργησε ως καταλύτης το τελευταίο χρονικό διάστημα η πανδημία του covid-19.

Η ενίσχυση της δικτύωσης διαφορετικών μορφών οργάνωσης της κοινωνικής προστασίας συνδέεται με την τόνωση της συλλογικής ευθύνης και οδηγεί σε αμεσότερα εξατομικευμένα προσέγγιση ανά περίπτωση και άμεση εμπλοκή φορέων σε επίπεδο τοπικών κοινωνιών. Σύμφωνα με τους Κοντιάδη κ. ά, 2008, απαραίτητο στοιχείο για να ενεργοποιηθεί το κοινωνικό κράτος και μέσω αυτού η κοινωνική πρόνοια, με την οποία αποτυπώνεται η δέσμευση της πολιτείας να παρέμβει για την ενίσχυση των πλέον ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, είναι να έχουν εμπεδωθεί οι αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης και της συλλογικής ευθύνης, και όχι της ατομικής. Παρόμοια άποψη εκφράζει και ο Βενιέρης (2015), στηρίζοντας την κυβερνητική παρέμβαση στην παραδοχή ότι η ευημερία δεν είναι μόνο αποτέλεσμα ατομικής προσπάθειας, αλλά συνδέεται με ευρύτερες οικονομικές, πολιτικές και κοινωνικές παραμέτρους που επηρεάζουν τις συνθήκες. Μέσω αυτής της κοινωνικής συναίνεσης προωθήθηκαν οι αναδιανεμητικές πολιτικές. Αυτό εν μέρει επιτελέστηκε μετά το 2010 με το Ν. 3852/2010 (Καλλικράτης) και το Ν. 3905/2010 και την απόδοση στην Τοπική Αυτοδιοίκηση α' βαθμού αρμοδιοτήτων υγείας και κοινωνικής προστασίας οι οποίες παλιότερα άνηκαν στις οικείες περιφέρειες, στοχεύοντας στην αντιμετώπιση του προβλήματος εκεί ακριβώς που μορφοποιείται ο κοινωνικός αποκλεισμός δηλαδή στις τοπικές κοινωνίες. Επιπλέον αυτό μπορεί να σημαίνει ανάπτυξη, κινητοποίηση και δικτύωση διαφορετικών δομών/υπηρεσιών, αλλά και οργανώσεων του Τρίτου Τομέα και ιδιωτών για τη διερεύνηση αρχικά των αναγκών σε τοπικό επίπεδο, την εφαρμογή στη συνέχεια προγραμμάτων πρόληψης, αλλά και την εξατομικευμένη παρεμβατική προσέγγιση, όταν αυτή χρειάζεται, για την αντιμετώπιση επιμέρους όψεων κοινωνικού αποκλεισμού ή κοινωνικών προβλημάτων επιμέρους ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων. Με τον τρόπο αυτό «η ένταξη σε δίκτυα αλληλεγγύης συμβάλλει στην αποκατάσταση της κοινωνικής συνοχής» (Φερόνας, 2019, σελ. 250). Ο Τρίτος Τομέας συγκεκριμένα εκφράζεται ως ρεύμα του προνοιακού πλουραλισμού, σύμφωνα με τους Κοντιάδη κ.ά (2006), ο οποίος χαρακτηρίζεται ως διορθωτικός

μηχανισμός των ανεπαρκειών του κράτους και της οικονομίας της αγοράς και επικεντρώνεται στην ενίσχυση της ανεπίσημης φροντίδας και των πρωτοβουλιών του εθελοντικού και του ιδιωτικού, μη κερδοσκοπικού τομέα παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Υπάρχουν βέβαια και τα άτυπα δίκτυα φροντίδας τα οποία περιλαμβάνουν υπηρεσίες από οικογένειες προς τα μέλη τους και άλλους άτυπα λειτουργούντες φορείς (Σταθόπουλος, 2012, σελ.115). Αυτή η άτυπη αλληλεγγύη, όπως εκδηλώθηκε κατά τη διάρκεια της κρίσης, μπορεί να οδηγήσει εναλλακτικά, σύμφωνα με την Katzara (2014) στην αλλαγή «παραδείγματος» των κοινωνικών σχέσεων, από κάτω προς τα πάνω. Σύμφωνα με τον Παπούλια κ. ά. (1998), η δικτυακή αντίληψη δίνει περισσότερο έμφαση στο αποτέλεσμα και αναζητεί τον προσφορότερο τρόπο με τον οποίο αυτό μπορεί να προκύψει. Κατά την υλοποίηση των δράσεων στηρίζεται περισσότερο σε κίνητρα και σε συλλογικές αξίες προάγοντας έτσι την εμπιστοσύνη και την αμοιβαιότητα και λιγότερο σε μετρήσιμους στόχους, πράγμα που τη διαφοροποιεί σημαντικά από την αγοραία αντίληψη. Η ανάπτυξη δικτύων και η προσέγγιση του ωφελούμενου στο πλησιέστερο δυνατό επίπεδο δημιουργεί τυπικές, αλλά και άτυπες μορφές διαντίδρασης οι οποίες, σύμφωνα με τη Σχολή του Σικάγο, αποτελούν παράγοντα κοινωνικής συνοχής, αλληλεγγύης και ανάπτυξης σχέσεων αμοιβαιότητας μεταξύ των ατόμων. «Βασικό πυλώνα του μοντέλου της νέας διακυβέρνησης αποτελεί η ανάπτυξη της συνεργασίας και της εμπιστοσύνης στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών» (Πλυμάκης, 2019 β, σελ. 93).

1.2.1 Συνεργατική διακυβέρνηση: συνεργασία και ανταγωνισμός για την επίτευξη δημόσιου σκοπού. Ο νέος ρόλος της δημόσιας διοίκησης.

Ειδικότερα ως συνεργατική διακυβέρνηση, σύμφωνα με τους Emerson et al (2012, σελ. 2), θεωρούνται ευρέως οι διαδικασίες και οι δομές της λήψης αποφάσεων δημοσίων πολιτικών και της διοίκησης που κρατούν τους δρώντες δομικά μέσα στα όρια των δημοσίων οργανισμών, στα επίπεδα της Δημόσιας Διοίκησης και/ ή στις δημόσιες, ιδιωτικές και πολιτικές σφαίρες με σκοπό να εκτελούν ένα δημόσιο σκοπό που διαφορετικά δε θα είχε επιτελεσθεί. Πρόκειται για μοντέλο κρατικής οργάνωσης που ευνοεί τις συνεργασίες ανάμεσα σε κρατικούς και μη – κρατικούς δρώντες, την αποκέντρωση των υπηρεσιών, την υιοθέτηση ευέλικτων και εναλλακτικών μεθόδων

παροχής υπηρεσιών. Σύμφωνα με τον Πλυμάκη (2019β), η εισαγωγή μοντέλων συνεργατικής διακυβέρνησης οδηγεί σε περιορισμό του κόστους παροχής και βελτίωση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών. Στο πλαίσιο όμως διαφοροποίησης από τις αρχές του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ, ο βασικός διαχωρισμός μεταξύ ιδιωτικοποιήσεων και συμπράξεων – συνεργατικής διακυβέρνησης, έχει ως βασικό κριτήριο τη διατήρηση της αρμοδιότητας και του ελέγχου του δημόσιου τομέα στην παροχή υπηρεσιών και επιπλέον τον εθελοντικό και όχι καταναγκαστικό χαρακτήρα της ενσωμάτωσης και επιλογής μοντέλων της συνεργατικής διακυβέρνησης. Στις σύγχρονες κοινωνικές συνθήκες οι πολυδιάστατες πολιτικές και συνεργασίες, όπως επισημάνθηκε από την Καρβουνίδα (2005), απαιτούνται για την αντιμετώπιση του προβλήματος του κοινωνικού αποκλεισμού, το οποίο έχει προκαλέσει «αυξανόμενη αστάθεια των κοινωνικών δεσμών» (Φερόνας, 2019, σελ. 44). Όλα τα παραπάνω φυσικά έχουν ως βασική προϋπόθεση την άρση της υφιστάμενης μονοπωλιακής λειτουργίας του δημοσίου στον τομέα της παροχής δημοσίων υπηρεσιών. Σύμφωνα με τον Πλυμάκη (2019β), εξασφαλίζεται η λειτουργία ανταγωνιστικής αγοράς παροχής υπηρεσιών στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων του κράτους με δυνατότητα επιλογής από τους ωφελούμενους παρόχων δημοσίων υπηρεσιών ανάμεσα από δημόσιους φορείς, αλλά επιπλέον και αυτό αποτελεί το κρίσιμο σημείο, επιπλέον ανάμεσα από μια αγορά εναλλακτικών παρόχων, οι οποίοι λειτουργούν ανταγωνιστικά μεταξύ τους προς όφελος των χρηστών. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη σωστή λειτουργία του ανταγωνισμού αποτελεί η τυποποίηση διαδικασιών εποπτείας και ελέγχου των φορέων και των παρεχόμενων υπηρεσιών διασφαλίζοντας την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών βάσει τυποποιημένων κριτηρίων και προτύπων. Τα συγκεκριμένα αφορούν στις υποδομές, στην οργανωτική δομή, στην οικονομική λειτουργία, στις παρεχόμενες υπηρεσίες και στις διαδικασίες καταγραφής, ελέγχου και διασφάλισης της ποιότητας των υπηρεσιών αυτών. Η τυποποίηση στο θέμα της στελέχωσης καθίσταται δυσχερέστερη από το γεγονός ότι «παρουσιάζονται μεγαλύτερα προβλήματα στελέχωσης των παροχικών διευθύνσεων και τμημάτων» (Πλυμάκης, 2019 β, 452-453). Θα πρέπει όμως να προηγηθεί η “απογραφή” της προσφοράς και της ζήτησης στον κοινωνικό τομέα όσο και η παροχή προσωπικών κοινωνικών υπηρεσιών, τις οποίες, σύμφωνα με τον Κοντιάδη (2006), αναλαμβάνουν οι πρωτοβάθμιοι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης διασφαλίζοντας τα αναγκαία δεδομένα για τον σχεδιασμό και διασυνδέοντας ταυτόχρονα τις επιμέρους δομές. Μετά τη θέσπιση των

προδιαγραφών αυτών ο έλεγχός τους από το κεντρικό κράτος οδηγεί στη χορήγηση πιστοποίησης η οποία και μόνο αυτή δίνει τη δυνατότητα στο φορέα να συμμετάσχει. Τίθεται βέβαια ως προϋπόθεση η «ανάπλαση του υφιστάμενου κανονιστικού πλαισίου» (Πλυμάκης, 2019β, σελ. 280), αλλά και η «ενίσχυση του επιτελικού ρόλου και των αρμοδιοτήτων των υπουργείων ως προς το σχεδιασμό και παρακολούθηση των ασκούμενων πολιτικών (Πλυμάκης, 2019β, σελ. 450) , ταυτόχρονα με μια «ευελιξία και τοπική εξειδίκευσή του» (Πλυμάκης, 2019β, σελ. 104). Έτσι δομείται σε βάθος χρόνου «η εμπιστοσύνη και η βιωσιμότητα της συνεργατικότητας με μηχανισμούς επίβλεψης της λειτουργίας τους» (Milio, 2014, σελ. 395).

Ο Παπούλιας (1998, σελ 38), προσπαθώντας να αποσαφηνίσει τον καινούργιο ρόλο της δημόσιας διοίκησης αναφέρεται στη διάκριση που κάνουν οι Osborne και Gaebler στο βιβλίο τους D. Osborne and T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Addison – Wesley, New York, ανάμεσα στην πλοήγηση και στην κωπηλασία. «Η δημόσια διοίκηση τονίζουν, πάνω από όλα πλοηγεί: διευθύνει και εποπτεύει χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Θέτει στόχους, παρακολουθεί τα αποτελέσματα, δίνει οδηγίες, επιβλέπει, προλαμβάνει, παρεμβαίνει – είναι με άλλα λόγια ο στρατηγικός νους μια κοινωνικής μονάδας. Η κωπηλασία ωστόσο, δηλαδή η παροχή υπηρεσιών, μπορεί ανάλογα με την περίπτωση να αφηθεί σε ιδιωτικούς φορείς, οι οποίοι ιδανικά, θα πρέπει να λειτουργούν σε συνθήκες ανταγωνιστικής αγοράς. Μια ικανή δημόσια διοίκηση έχει πλέον τη δυνατότητα, χάρη στις νέες τεχνολογίες, να είναι «ευφυής» (smart): να παρακολουθεί από κοντά την εξέλιξη της αγοράς και να παρεμβαίνει για το καλό του δημοσίου συμφέροντος, όταν χρειάζεται.» Η διαφάνεια σε όλα τα στάδια, ιδιαίτερα στην οικονομική διαχείριση των φορέων, καθίσταται υποχρεωτική. Η επίτευξη των στόχων των φορέων για το δημόσιο συμφέρον παρακολουθείται και εποπτεύεται από διάφορες θεσμικές μορφές. «Ιδιαίτερα καινοτόμα θεωρείται η πρωτοβουλία ως προς το συντονισμό και την εποπτεία της πολιτικής για την ψυχική υγεία από ιδιωτικό φορέα» (Πλυμάκης, 2019β, σελ. 288).

Η εξυπηρέτηση των κοινωνικών αναγκών μέσα από τοπικά δίκτυα δημοσίων, ιδιωτικών και οργανώσεων του Τρίτου Τομέα με τις εγγυήσεις που προσφέρουν οι νόμοι και οι θεσμοί συνδυάζεται με τα είδη εκείνα της κρατικής οργάνωσης που στηρίζονται σε μεγαλύτερη συνέργεια με την κοινωνία. Με βάση τη θεωρία της «αυτόνομης εμπέδωσης» απαιτούνται συνεκτικές δημόσιες γραφειοκρατίες για την αντιμετώπιση των κοινωνικών συνθηκών με σκοπό να

δημιουργηθούν γέφυρες ανάμεσα στο Κράτος και στην κοινωνία. Σύμφωνα με τον Evans (1996), υπάρχουν τουλάχιστον δυο ανταγωνιστικές προοπτικές για το είδος της κρατικής οργάνωσης η οποία θα δημιουργήσει δραστικές σχέσεις ανάμεσα στον κράτος και στην κοινωνία και θα μπορούσε να αποτελέσει συντελεστή των μελλοντικών θεωριών ανάπτυξης. Από τη μια είναι η άποψη κάποιων μελετητών που εστιάζουν στη σημασία συνεκτικών γραφειοκρατιών με σημαντικά στοιχεία που βοηθούν, όπως η αξιοκρατία, οι καλοί μισθοί, οι κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης των οργανωτικών κανόνων και ανταμοιβή σε περίπτωση μακροχρόνιας σταδιοδρομίας. Από την άλλη υπάρχουν άλλοι μελετητές που εστιάζουν στη σημασία της αποκέντρωσης και στο άνοιγμα της γραφειοκρατικής ιεραρχίας στην εισροή από τα κάτω. Το ζήτημα είναι να βρεθεί ο τρόπος που οι δυο αυτές απόψεις θα συμφιλιωθούν με σκοπό την καλύτερη εξυπηρέτηση των κοινωνικών αναγκών. Για «εσωτερική αποκέντρωση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων των φορέων από τα ανώτερα ιεραρχικά επίπεδα στα κατώτερα διοικητικά και στα εμπλεκόμενα στελέχη τα οποία παρέχουν υπηρεσίες προς τους ωφελούμενους» μιλά και ο Πλυμάκης (2019 β, σελ. 451).

Σύμφωνα με τον Μιχαλόπουλο (2003), οι οργανώσεις είναι θεσμοί που η νομιμοποίησή τους εξαρτάται από την προσαρμογή τους στο περιβάλλον και από την ικανότητά τους να ανταποκρίνονται στις εκάστοτε κοινωνικές συνθήκες γεγονός το οποίο συμβάλλει στην εμπέδωση σχέσεων εμπιστοσύνης μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών και των πολιτών – πελατών. Οι υπάλληλοι των δημοσίων υπηρεσιών συμμετέχουν στα κανάλια επικοινωνίας με την κοινωνία, καθώς, σύμφωνα με τον Evans (1996), συμπληρωματικότητα σημαίνει καθημερινή επικοινωνία των δημοσίων υπαλλήλων με την κοινότητα και καλά καθορισμένη εργασία για την κάθε πλευρά η οποία όμως να είναι αμοιβαίως αποδεκτή. Ο ρόλος των υπαλλήλων στα δίκτυα αναδεικνύεται και από το Σταθόπουλο (2012, σελ. 120), ο οποίος υποστηρίζει ότι για την ανάπτυξη ενός δικτύου προνοιακών υπηρεσιών απαραίτητες «είναι οι ιδιαίτερες διοικητικές γνώσεις, δεξιότητες και πρακτικές που πρέπει να χαρακτηρίζουν τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας». Λόγω της συμμετοχής των υπαλλήλων στα κανάλια επικοινωνίας, προκειμένου να επιτευχθεί ένα στρατηγικό πρόγραμμα η οργάνωση που το σχεδιάζει πρέπει να λάβει υπόψη της τις επικρατούσες διοικητικές αξίες, την κυρίαρχη διοικητική ιδεολογία η οποία διαμορφώνει αντιλήψεις, στάσεις και συμπεριφορές, δηλαδή τρόπους κατανόησης των διοικητικών ρόλων. Για να μπορέσει να ευθυγραμμιστεί με το περιβάλλον,

πρέπει να λάβει υπόψη της τον τρόπο σκέψης των στελεχών, αυτό που λέμε «διοικητική κουλτούρα». Γιατί πολλές φορές αυτό που συμβαίνει στην πραγματικότητα στο περιβάλλον έχει μικρότερη σημασία από αυτό που νομίζουν τα στελέχη ότι συμβαίνει. Αυτό συμβαίνει γιατί το προσωπικό μιας δημόσιας υπηρεσίας δε θεωρείται παθητικός αποδέκτης αυτού που συμβαίνει στο εξωτερικό περιβάλλον, αλλά επηρεάζεται από την κουλτούρα του, η οποία διαμορφώνει μια ορισμένη συν-αντίληψη στο εσωτερικό του οργανισμού.

Βασικό στοιχείο για την επιτυχή δράση μιας οργάνωσης είναι τα κίνητρα που έχουν οι υπάλληλοι να δράσουν σύμφωνα με τους στόχους που θέτουν αυτοί που λαμβάνουν τις αποφάσεις, στην περίπτωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης οι αιρετοί, και η χρήση αποτελεσματικών μηχανισμών παρακολούθησης της δράσης τους. Μία αιτία προς την κατεύθυνση της μη κινητοποίησης των υπαλλήλων είναι, σύμφωνα με τον Πλυμάκη (2019β) η απουσία ανταγωνιστικού περιβάλλοντος. Η εσωστρέφεια που προκύπτει καταλήγει στην εμφάνιση φαινομένων ωφελμιστικής χρήσης της εξουσίας των γραφειοκρατών, σύμφωνα με τη θεωρία της δημόσιας επιλογής, για την επίτευξη προσωπικού οφέλους και τη διατήρηση των προνομίων τους. Στις περισσότερες περιπτώσεις αδιαφορούν για την επίτευξη των στόχων των υπηρεσιών και την ικανοποίηση των αναγκών των ωφελούμενων. Σε αυτό συντελεί και η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων, όπως και η έλλειψη στοχοθεσίας και αξιολόγησης πάνω σε αυτή προκειμένου να προκύψει στη συνέχεια επιβράβευση ή κύρωση με τη χρήση οικονομικών μέσων. Η παραδοσιακή διοίκηση χαρακτηρίζεται από την περιορισμένη εμπιστοσύνη προς τους θεσμούς και το κράτος και την απουσία ενσωμάτωσης των αρχών της διαβούλευσης και της συνεργασίας στη δημόσια δράση. Σύμφωνα με τον Πλυμάκη (2019 α), τα στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης δε συμμετέχουν στη συζήτηση για τις μεταρρυθμίσεις και θεωρούν ότι οι αποφάσεις τελικά λαμβάνονται συγκεντρωτικά και με πολιτικά καθαρά κριτήρια, παρόλα αυτά, και εδώ εντοπίζεται ανορθολογισμός, στη συντριπτική τους πλειοψηφία τονίζουν την αναγκαιότητα εφαρμογής και προώθησης των αλλαγών. Οι εξωστρεφείς δημόσιες υπηρεσίες από την άλλη όχι μόνο δε φοβούνται, αλλά επιζητούν τον ανταγωνισμό μεταξύ διαφορετικών θεσμικών φορέων στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών και αποδέχονται την κατάργηση των δημοσίων μονοπωλίων. Ο στόχος βέβαια είναι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Για αυτό αποτέλεσμα της συνεργατικής διακυβέρνησης είναι η αξιοποίηση του προσωπικού (Emerson et al, 2012, σελ. 17). Μέσα σε αυτό το πλαίσιο, όσο πιο

ψηφιακά ώριμες είναι οι δημόσιες υπηρεσίες τόσο πιο έμπειρες είναι στην ανάληψη κινδύνων και πιο πρόθυμες να πειραματιστούν με ευέλικτες προσεγγίσεις, σύμφωνα με τον Δουκίδη et al (2021). Ενισχύονται οι αποφασιστικές αρμοδιότητες των στελεχών πράγμα το οποίο απαιτεί, σύμφωνα με τον Πλυμάκη (2019β, σελ.451) και ταυτόχρονη ενίσχυση των απαιτούμενων δεξιοτήτων τους σε ζητήματα στρατηγικού προγραμματισμού και αξιολόγησης των δημοσίων υπηρεσιών καθώς και την ανάπτυξη μιας κουλτούρας συνεργασίας με τους συμμετέχοντες φορείς του ιδιωτικού και του τρίτου τομέα.

2. Συνοπτική παρουσίαση της κοινωνικής πολιτικής των ΟΤΑ μετά το 2010

Ορόσημο στις μεταρρυθμίσεις στην κοινωνική πολιτική των ΟΤΑ και γενικότερα στην τοπική αυτοδιοίκηση μετά το 2010 υπήρξε το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» το οποίο θεσπίστηκε με το Ν. 3852/2010. Με το συγκεκριμένο νόμο, ανάμεσα στα άλλα, μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες από την Κεντρική Διοίκηση στους Δήμους. Μια προσπάθεια σχηματοποίησης των θεματικών με τις οποίες ασχολούνται μετά το 2010 οι ΟΤΑ όσον αφορά στην κοινωνική πολιτική είναι η εξής (πηγή: βάση δεδομένων ΔΗΜΟΣνετ):

Σε σχέση με τους **ΑΣΤΕΓΟΥΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΑΔΥΝΑΜΟΥΣ**: το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, Συσσίτια, Υλικά φαρμακείου, κατασκηνώσεις, κοινωνικά παντοπωλεία, δαπάνες ταφής θανόντων και ανακομιδής οστών, οικόπεδα σε άστεγους δημότες, ΤΕΒΑ/FEAD, Τιμολόγιο Υπηρεσιών Αλληλεγγύης, Έκδοση πιστοποιητικών οικονομικής αδυναμίας.

Σε σχέση με τον **ΕΘΕΛΟΝΤΙΣΜΟ**: Εθελοντικές Ομάδες, Εθελοντικές Πυροσβεστικές Υπηρεσίες

Σε σχέση με την **ΕΠΟΠΤΕΙΑ – ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ**: Εποπτεία και έγκριση προϋπολογισμού φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων, Διορισμός μελών Δ.Σ., και ρύθμιση θεμάτων λειτουργίας ιδρυμάτων προστασίας και αγωγής οικογένειας του παιδιού, Ορισμός μελών Διοικ. Συμβ. Ταμ. Πρόνοιας και Προστασίας Πολυτέκνων

Σε σχέση με τις **ΛΟΙΠΕΣ ΕΥΠΑΘΕΙΣ ΟΜΑΔΕΣ**: Ένταξη αθίγγανων, παλιννοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων

Σε σχέση με τα **ΠΑΙΔΙΑ – ΑΝΗΛΙΚΟΥΣ**: Ίδρυση ΚΔΑΠ και ΚΔΑΠ ΜΕΑ από Δήμους και νομικά πρόσωπα αυτών, Βρεφονηπιακοί Σταθμοί Ολοκληρωμένης Φροντίδας, Δημοτικοί και Ιδιωτικοί Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί, Πρόληψη

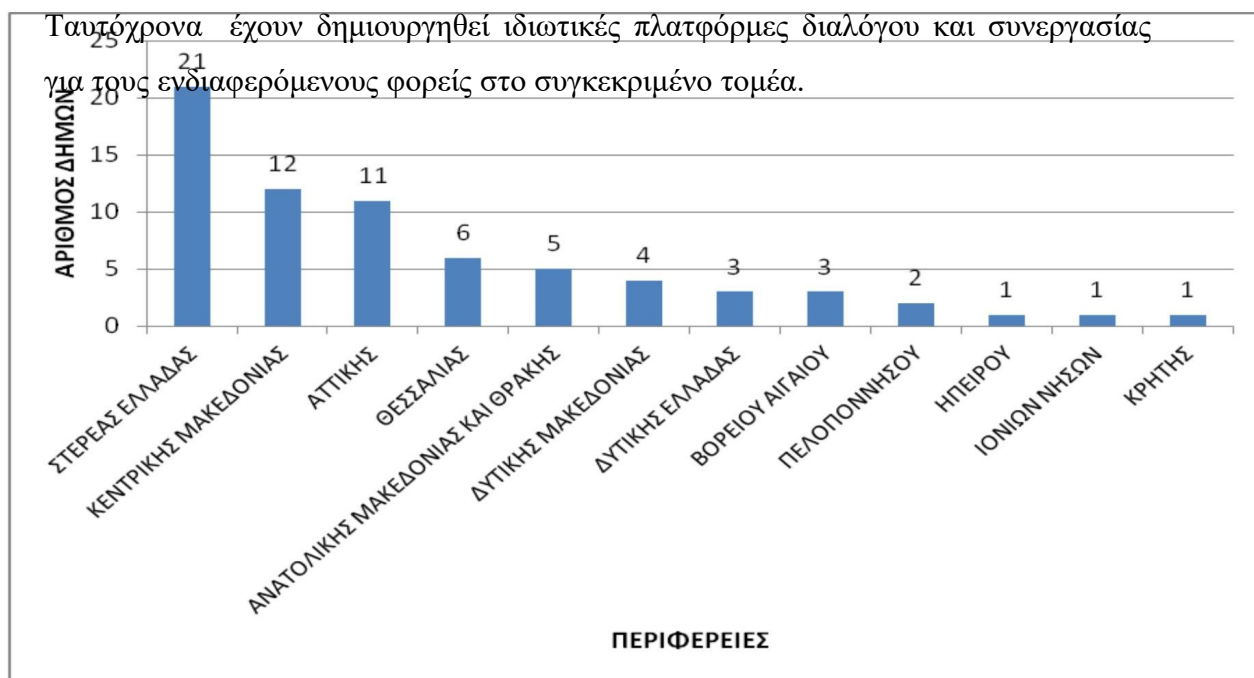
και αντιμετώπιση περιστατικών κακοποίησης και παραμέλησης ανηλίκων, Αναδοχή ανηλίκων τέκνων, Παιδικές χαρές

Σε σχέση με **ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ ΚΑΙ ΔΟΜΕΣ**: Δράσεις ισότητας των φύλων, Κέντρα Κοινότητας

Σε σχέση με την **ΤΡΙΤΗ ΗΛΙΚΙΑ - ΑΜΕΑ**: ΚΑΠΗ, ΚΗΦΗ, Βοήθεια στο Σπίτι

Αρμοδιότητες σχετικές με **ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΕΠΙΔΟΜΑΤΩΝ**.

Ταυτόχρονα υπάρχει νομοθετικό πλαίσιο το οποίο προβλέπει και διέπει τις συνεργασίες και τα δίκτυα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο είναι ο Ν. 3463/2006 (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων), όπως τροποποιήθηκε με τους Νόμους 3852/10 (Καλλικράτης) και 4674/20. Παράδειγμα δικτύωσης των δήμων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και συγκεκριμένα της υγείας είναι το Ελληνικό Διαδημοτικό Δίκτυο Υγιών Πόλεων του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (Π.Ο.Υ.) που έχει ως αποκλειστικό του σκοπό την πρόληψη νοσημάτων και την προαγωγή υγείας του πληθυσμού, πριν από την εκδήλωση των συμπτωμάτων. Σήμερα αριθμεί 235 ΟΤΑ μέλη. Το συγκεκριμένο δίκτυο έχει πιστοποιηθεί από τον Π.Ο.Υ. ως ένα εθνικής εμβέλειας δίκτυο πόλεων που ακολουθεί τα κριτήρια και τη μεθοδολογία του Π.Ο.Υ. (<https://eddyppy.gr>). Το τελευταίο διάστημα εμφανίζονται και νέα δίκτυα πόλεων σε σχέση με κοινωνικά θέματα, όπως το δίκτυο για την ένταξη κ.α.



Περιφερειακή Ανάλυση δικτυώμενων Ελληνικών Δήμων 2006-2016 (πηγή: Καρβούνης Αντώνης (επιμ) Διπλωματία Πόλεων II. Τα διεθνή δίκτυα πόλεων των Ελληνικών Δήμων, 2006-2016, Υπουργείο Εσωτερικών, Εθνικό Σημείο Επαφής «Ευρώπη για τους Πολίτες, 2014-2020).

Ως περιπτώσεις δικτυώσεων σε διεθνές επίπεδο αναφέρουμε τις εξής: η Ατζέντα 2030 των Ηνωμένων Εθνών, η οποία εγκρίθηκε το 2015, στο πλαίσιο των 17 στόχων της Βιώσιμης Ανάπτυξης έχει λάβει μέριμνα για τη συνεργασία στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής, συγκεκριμένα στόχος 10 «Λιγότερες Ανισότητες» και 17 «Συνεργασία για τους Στόχους». Μέσω του «Παρατηρητηρίου για Πρωτοβουλίες Βιώσιμης Ανάπτυξης που αναπτύσσονται στην Ελλάδα» δεν εντοπίζονται παρά ελάχιστοι ΟΤΑ ήδη από την προηγούμενη προγραμματική περίοδο (2014-2020) να αναπτύσσουν συνεργασίες στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής στο πλαίσιο αυτό. Ανάλογο δίκτυο είναι το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Δίκτυο (European Social Network) (www.esn-eu.org) το οποίο αριθμεί περισσότερους από 150 δημόσιους οργανισμούς σε τοπικό, εθνικό και διεθνές επίπεδο καθώς και οργανώσεις που ασχολούνται με θέματα κοινωνικής πολιτικής. Στο επίπεδο της χώρας μας ελάχιστοι δήμοι και γενικότερα δημόσιοι οργανισμοί αποτελούν μέλη του συγκεκριμένου δικτύου. Άλλο δίκτυο είναι η «Ευρωπαϊκή Συμμαχία Πόλεων και Περιφερειών για την ένταξη των Ρομά».

Η προσφορά εθελοντικής εργασίας στους ΟΤΑ είναι θέμα που δεν έχει αποσαφηνιστεί νομικά (βλ. περίπτ.γ' της παρ.3 του άρθρου 214 του Ν.3463/06 και ΥΠΕΣ Αριθ. Πρωτ.: 26129/12.07.2012).

Τα προβλήματα χρηματοδότησης που αντιμετώπιζαν οι ΟΤΑ ήδη από το προηγούμενο χρονικό διάστημα εντάθηκαν λόγω των μέτρων δημοσιονομικής λιτότητας που επιβλήθηκαν μέσω μνημονίων. Σημαντικά νομοθετικά περιθώρια οικονομικής αυτονομίας δεν υπήρχαν. Συνεπώς κυρίως ελλείπει χρημάτων αποκλειστικά από εθνικούς, αλλά και τοπικούς πόρους, «ο ρόλος των πολιτικών που υποστηρίζονται χρηματοοικονομικά από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και ειδικά από τα προγράμματα ενίσχυσης μέσω των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) και του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) είναι ιδιαίτερα κρίσιμος» (Σκαμνάκης et al, 2016, σελ.137). Η πλειονότητα των κοινωνικών δομών που λειτουργούν σε επίπεδο δήμων, τα Κέντρα Κοινότητας, οι Κοινωνικές Δομές για την Αντιμετώπιση της Φτώχειας (Κοινωνικά Παντοπωλεία, Τράπεζα Χρόνου, Κοινωνικό Φαρμακείο, Κοινωνικό Συσσίτιο, Υποδοχή Αστέγων), Δημοτικοί Λαχανόκηποι, Υπνωτήρια, Κέντρα Ρομά, Κέντρα Πρόληψης, αλλά και παραδοσιακές κοινωνικές

δομές, όπως οι Παιδικόι Σταθμοί, τα Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (ΚΔΑΠ), κ.ά. χρηματοδοτούνται από Ευρωπαϊκά κονδύλια μέσω του ΕΣΠΑ με προσωπικό Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου (συμβασιούχους) και υπάρχει για το λόγο αυτό αβεβαιότητα ως προς τη συνέχισή τους. Μετά το 2010 εμφανίστηκε αύξηση των ιδιωτικών φορέων κοινωνικής πολιτικής, όπως και των μη κερδοσκοπικών εταιρειών (ΚΟΙΝΣΕΠ, ΚΟΙΣΠΕ κ.α), λόγω των αυξημένων κοινωνικών αναγκών και του ευνοϊκού νομοθετικού πλαισίου (Ν. 4430/2016). Ενισχύθηκε το ανταγωνιστικό πλαίσιο επιλογής παρόχων και ως παράδειγμα αναφέρουμε την αγορά υπηρεσιών προσχολικής αγωγής η οποία προέκυψε μετά τη χορήγηση κουπονιών (vouchers) από την ΕΕΤΑΑ μέσω των προγραμμάτων «Εναρμόνιση Οικογενειακής και Επαγγελματικής Ζωής» και «Οικονομικής Στήριξης Οικογενειών με παιδιά προσχολικής ηλικίας». Οι ωφελούμενες μητέρες επιλέγουν φορέα παροχής υπηρεσιών παιδικού και βρεφονηπιακού σταθμού για τα παιδιά τους ανάμεσα σε φορείς του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα για να υπογράψουν σύμβαση μαζί τους.

Γενικότερα στο θέμα των συνεργασιών με τους Ιδιωτικούς φορείς και την κοινωνία των πολιτών, αλλά επιπλέον σε σχέση με άλλους δήμους τόσο της ημεδαπής όσο και της αλλοδαπής, οι ελληνικοί δήμοι υστερούν. Σύμφωνα με τον Κοντιάδη (2013), η κοινωνική πολιτική των Ελληνικών Δήμων χαρακτηρίζεται από αποσπασματικότητα και δυσλειτουργίες που προκαλεί η κατάτμηση των επιτελικών αρμοδιοτήτων σχεδιασμού, παρακολούθησης και αξιολόγησης των δομών και προγραμμάτων κοινωνικής πολιτικής σε περισσότερα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία. Σύμφωνα με τους Σκαμνάκη et al (2016), οι Δήμοι καταλήγουν να λειτουργούν ως ένας ακόμη από τους υπόλοιπους κερδοσκοπικούς και μη κερδοσκοπικούς φορείς χωρίς να διαθέτουν σχετική αυτονομία δράσης, σε θεσμικό και οικονομικό επίπεδο, που θα τους επέτρεπε να αναλαμβάνουν ενεργές συντονιστικές πρωτοβουλίες που θα καταστήσουν δυνατή την ανάπτυξη συνεργιών ανάμεσα στο κράτος και την κοινωνία μέσα από την όσμωση και τη συμπληρωματικότητα των μεταξύ τους αλληλεπιδράσεων.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Ανάλυση της μελέτης περίπτωσης Δήμου.

Το πεδίο της παρούσας έρευνας είναι ο Δήμος Ρεθύμνης και εργαζόμενοι των κοινωνικών υπηρεσιών. Στο δεύτερο μέρος της εργασίας παρουσιάζεται η υφιστάμενη κατάσταση στις κοινωνικές υπηρεσίες, η μεθοδολογία της έρευνας, ο τρόπος επιλογής του δείγματος, ο τρόπος συλλογής των δεδομένων και τέλος η ανάλυση των αποκρίσεων των υπαλλήλων στα ερωτήματα που τους τέθηκαν. Σε αυτό το πλαίσιο εξετάζονται ομοιότητες και διαφορές στις απόψεις τους για τις εναλλακτικές μορφές παροχής δημοσίων υπηρεσιών από τον ιδιωτικό και τον Τρίτο Τομέα, καθώς και κοινά πεδία και διαφορές στον τρόπο πρόσληψης παραμέτρων της συνεργατικής διακυβέρνησης.

1. Σύντομη σκιαγράφηση της υφιστάμενης κατάστασης

Υλοποιώντας το άρθρο 103 του Ν. 3852/10 «Καλλικράτης», ο Δήμος Ρεθύμνης συνέστησε ένα ΝΠΔΔ με την ονομασία «Κοινωνική Πολιτική και Μουσική Παιδεία Δήμου Ρεθύμνης» και μία Κοινοφελή Επιχείρηση με την ονομασία «Κοινοφελή Επιχείρηση Δήμου Ρεθύμνης» (Κ.Ε.ΔΗ.Ρ.). Κοινωνικές δομές λειτουργούν πέρα από τα Νομικά Πρόσωπα επιπλέον και στο Δήμο Ρεθύμνης. Από άποψη κοινωνικών δομών, στο πλαίσιο του Δήμου Ρεθύμνης λειτουργεί Κοινωνικό Παντοπωλείο, Συσσίτιο, Κέντρο Κοινότητας, Κέντρο Συμβουλευτικής. Στο ΝΠΔΔ ανήκουν οι Παιδικοί και Βρεφονηπιακοί Σταθμοί που λειτουργούν κυρίως μέσω ευρωπαϊκών προγραμμάτων, και τα ΚΑΠΗ. Η Κοινοφελής Επιχείρηση Δήμου Ρεθύμνης (ΚΕ.ΔΗ.Ρ.) έχει υπό την εποπτεία της το Κέντρο Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων (Κ.Η.Φ.Η.), το Κέντρο Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών (Κ.Δ.Α.Π.), το Πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» και δυο Παιδικούς και Βρεφονηπιακούς Σταθμούς. Η χρηματοδότηση των ανωτέρω δομών, εκτός των ΚΑΠΗ, εξαρτάται από το ΕΣΠΑ, γεγονός που καθιστά αμφίβολη τη συνέχισή τους στο μέλλον. Οι συνταξιοδοτήσεις του προσωπικού και η απουσία εγκρίσεων των αιτημάτων πρόσληψης προσωπικού με ίδιους πόρους των Δήμων οδηγούν στην υποστελέχωση των υπηρεσιών. Επιπλέον η πολυδιάσπαση των κοινωνικών δομών σε

τρεις (3) διαφορετικούς φορείς ήταν γεγονός, αν και εξυπηρετούνται χιλιάδες πολίτες είτε μέσω της μιας δομής είτε της άλλης. Ας σημειώσουμε ότι οι φορείς αυτοί έχουν διαφορετικό ο καθένας συλλογικό όργανο διοίκησης (Δημοτικό Συμβούλιο/Διοικητικό Συμβούλιο) και διαφορετικό μονομελές (Δήμαρχος/Πρόεδρος) με ό,τι αυτό συνεπάγεται για το συντονισμό της κοινωνικής πολιτικής του Δήμου. Στο ισχύον οργανωτικό πλαίσιο δεν υπάρχει συντονισμός και συνεργασία μεταξύ των δημοτικών φορέων καθώς επίσης υπάρχει λόγω των συναρμοδιοτήτων σύγχυση στους ωφελούμενους από ποια δομή θα εξυπηρετηθούν. Στο νέο φορέα, αναμένεται ότι τα προβλήματα αυτά θα αντιμετωπιστούν. Θα υπάρχει διοικητικά ενιαία διεύθυνση κοινωνικών υπηρεσιών, θα προΐσταται πολιτικά ένας αρμόδιος Αντιδήμαρχος Κοινωνικής Πολιτικής ο οποίος θα χαράσσει την ενιαία κοινωνική πολιτική του Δήμου και επιπλέον «μέσω της μείωσης των συναρμοδιοτήτων, των επικαλύψεων και της έλλειψης στόχευσης ως προς την παροχή των υπηρεσιών θα μπορέσει να αντιμετωπιστεί η Λερναία Ύδρα της γραφειοκρατίας συμβάλλοντας στην αναβάθμιση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών» (Πλυμάκης, 2019β, σελ. 448).

Στο πλαίσιο των συνεργασιών υπήρξε πάντα προτεραιότητα στη συνεργασία με δημόσιους φορείς. Τα ΚΑΠΗ του Δήμου Ρεθύμνης υλοποιώντας τη διαγενεακή προσέγγιση συνεργάζονται με νηπιαγωγεία και δημοτικά σχολεία της περιοχής τους. Δράσεις, όπως ανάγνωση παραμυθιών, ομάδες ζαχαροπλαστικής κ.ά ενισχύουν το κλίμα προσέγγισης ηλικιωμένων και παιδιών. Κατά τη διάρκεια της πανδημίας του covid-19 προέκυψαν επιπλέον συνεργασίες. Μία από αυτές ήταν με την ΤΟΜΥ για τη συνταγογράφηση και τη μεταφορά των φαρμάκων, με τη σύμφωνη γνώμη του ΕΟΠΠΥ, μέσω της υπηρεσίας στο χώρο των πολιτών που βρίσκονταν σε ανάγκη. Με στόχο την προστασία των ευπαθών ομάδων των ωφελούμενων του Προγράμματος ΤΕΒΑ από επιλεγμένα νοσήματα, στο πλαίσιο των συνοδευτικών δράσεων του προγράμματος, προέκυψε συνεργασία με την ιατρική ομάδα προαγωγής υγείας του Πανεπιστημίου Κρήτης.

Οι συνεργασίες με ιδιωτικούς φορείς και ΜΚΟ παρεισφρέουν κυρίως στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ: Ο Δήμος Ρεθύμνης με την ΑμΚΕ Ξένιος Ζευς ξεκίνησε τη λειτουργία του «Κοινωνικού Παντοπωλείου» και της δομής «Παροχής Συσσιτίου» το 2013 στα πλαίσια του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος 2014-2020, το οποίο συγχρηματοδοτείται από το ΕΚΤ και συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Στο «Πρόγραμμα Συσσιτίου» συμμετέχει άτυπα και η Εκκλησία με την παροχή του

χώρου. Συνεργαζόμενοι φορείς της δομής του «Κοινωνικού Παντοπωλείου» μπορούν να είναι Κοινωνικές Δομές Άμεσης Αντιμετώπισης της Φτώχειας του ευρύτερου Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα. Το έργο του μπορεί να ενισχυθεί και από εθελοντικές ομάδες. Ταυτόχρονα το «Κέντρο Κοινότητας» που λειτουργεί στο Δήμο Ρεθύμνης, όπως και σε άλλους Δήμους της Ελλάδας στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020, συνεργάζεται με δομές και υπηρεσίες για την προώθηση των αιτημάτων των πολιτών, αλλά κυρίως με την τοπική αγορά εργασίας μέσα στο πλαίσιο της φροντίδας για την απασχόληση των ανέργων. Σε συνεργασία με την ΜΚΟ «Μπορούμε», στο πλαίσιο του προγράμματος «διάσωση και προσφορά τροφίμων», ο Δήμος Ρεθύμνης έχει προβεί σε διανομές επιταγών σε ωφελούμενες γυναίκες του Κέντρου συμβουλευτικής.

Η συμμετοχή των ιδιωτών μπορεί να αναπτύσσεται και στο πλαίσιο χορηγιών.

Ιδιώτες επιχειρηματίες συνεργάστηκαν με το Δήμο με τη μορφή χορηγιών και πρόσφεραν δωρεάν γεύματα σε μαθητές σχολείου, δωρεάν μαθήματα, κουπόνια για αγορές σε παιδιά οικογενειών ωφελούμενων του Προγράμματος ΤΕΒΑ και άλλα.

Συνεργασία με τους εθελοντές υπάρχει, αν και σε εμβρυώδη μορφή: με το Σύλλογο Εθελοντών Αιμοδοτών Ν. Ρεθύμνης «Δότες Ζωής», εθελοντές ψυχολόγους, μέλη του Συλλόγου Ψυχολόγων, για τη διαχείριση των ψυχολογικών επιπτώσεων της κρίσης της πανδημίας από τους πολίτες. Παρόμοια συνεργασία προέκυψε και με το Κέντρο Πρόληψης με εθελοντική προσφορά των ψυχολόγων που εργάζονται σε αυτό. Εθελοντές γιατροί έκαναν διαλέξεις, όπως και τους εμβολιασμούς.

Ο Δήμος Ρεθύμνης, ενώ ήταν μέλος του Εθνικού Δικτύου Υγιών πόλεων για δυο περίπου έτη, αποχώρησε. Επίσης έχει αναπτύξει άτυπες διαδημοτικές συνεργασίες στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής.

Στην περιοχή του Δήμου Ρεθύμνης δραστηριοποιούνται φορείς Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας (Κ.Α.Λ.Ο.) για ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, όπως η ΚΟΙΣΠΕ Αρωδαμός (στον τομέα της ψυχικής υγείας), η ΚΟΙΝΣΕΠ Κυψέλη (για τα άτομα με αυτισμό) κ.ά. Δεν υπάρχει κάποια ουσιαστική επιστημονική και κοινωνική συνεργασία μέχρι τώρα με το Δήμο Ρεθύμνης.

2. Η μέθοδος διεξαγωγής της ποιοτικής έρευνας

Το πεδίο της παρούσας έρευνας αποτέλεσε ο Δήμος Ρεθύμνης, και συγκεκριμένα οι εργαζόμενοι σε αυτόν, τακτικοί (μόνιμοι και αορίστου χρόνου) υπάλληλοι των κοινωνικών υπηρεσιών του Δήμου Ρεθύμνης, καθώς έρχονται καθημερινά αντιμέτωποι με τις τοπικές κοινωνικές ανάγκες. Βασική προϋπόθεση ήταν να έχουν εργασιακή εμπειρία, αλλά και εργασιακή χρονική προοπτική. Αν και σταχυολογήθηκε στα δεδομένα της έρευνας, δεν αποτέλεσε στοιχείο ανάλυσης το γεγονός αν είχαν θέση ευθύνης ή όχι οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι. Συγκεκριμένα στόχος ήταν οι συμμετέχοντες εργαζόμενοι να αντιπροσωπεύουν τις περισσότερες ή/και τις κυριότερες κοινωνικές δομές που λειτουργούν στο πλαίσιο του Δήμου Ρεθύμνης (σκοπίμη δειγματοληψία – purposive sample).

Μετά τη συγχώνευση των κοινωνικών δομών στο οργανόγραμμα του Δήμου και την επικείμενη κατάργηση των αντίστοιχων Νομικών Προσώπων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου, στο Δήμο Ρεθύμνης θα λειτουργούν τμήματα Κοινωνικής Υπηρεσίας και αντίστοιχες κοινωνικές δομές, οι οποίες εντάσσονται στη Διεύθυνση Κοινωνικών Υπηρεσιών (σύμφωνα με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας, όπως δημοσιεύτηκε στο ΦΕΚ 2350/3-6-2021).

Συνολικά τα τμήματα Κοινωνικής Υπηρεσίας και οι αντίστοιχες κοινωνικές δομές είναι τα κάτωθι:

A. Τμήμα Κοινωνικής Πολιτικής, Δημόσιας Υγείας και Ισότητας

B. Τμήμα Εφαρμογής Προγραμμάτων Κοινωνικής Προστασίας

Γ. Τμήμα Τρίτης Ηλικίας και Κοινωνικής Προστασίας

Δ. Τμήμα Προσχολικής Αγωγής Α'

Ε. Τμήμα Προσχολικής Αγωγής Β'

Στ. Τμήμα Προσχολικής Αγωγής Γ'

Για τις ανάγκες της έρευνας θεωρούμε ότι τα Νομικά Πρόσωπα έχουν ήδη συγχωνευτεί στο Δήμο Ρεθύμνης. Ο λόγος είναι ότι λειτουργούν με την ίδια οργανική μορφή και στο πλαίσιο των Νομικών Προσώπων. Ελήφθη συνέντευξη από ένα

υπάλληλο από κάθε Τμήμα της Κοινωνικής Υπηρεσίας. Συνολικά ελήφθησαν πέντε (5) συνεντεύξεις, διότι το τμήμα «εφαρμογής προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας» λειτουργεί αυτή τη στιγμή με προσωπικό του τμήματος «κοινωνικής πολιτικής, δημόσιας υγείας και ισότητας» με παράλληλα καθήκοντα.

Η πρόσληψη των υπαλλήλων που συμμετείχαν στην έρευνα καλύπτει περίπου μια δεκαετία (από το 1992 έως το 2002) ενώ αναφορικά με το εκπαιδευτικό επίπεδο, συμμετείχαν υπάλληλοι κατηγορίας Τεχνολογικής (ΤΕ) και Πανεπιστημιακής Εκπαίδευσης (ΠΕ). Οι υπάλληλοι κατηγορίας Τεχνολογικής Εκπαίδευσης (ΤΕ) είναι οι περισσότεροι. Όσον αφορά το ηλικιακό τους εύρος είναι από 45 έως 55 ετών.

Διεξήχθη ποιοτικής έρευνα με ημιδομημένες συνεντεύξεις (semi- structured interviews). Οι ερωτήσεις ήταν προκαθορισμένες, όμως μπορούσαν να τροποποιηθούν όπου προέκυπτε ανάγκη: Και η διατύπωση των ερωτήσεων μπορούσε να αλλάξει, αλλά ο ερευνητής μπορούσε επιπλέον να ζητήσει διευκρινήσεις προσθέτοντας ή παραλείποντας ερωτήσεις ανάλογα με τη ροή της συζήτησης προκειμένου να συλλέξει τα στοιχεία που χρειαζόταν. Οι ανοιχτού τύπου ερωτήσεις αποτέλεσαν τον κορμό της έρευνας και λειτούργησαν ως κατευθυντήριοι άξονες σε σχέση με τα ερευνητικά ερωτήματα. Για το σκοπό αυτό έπρεπε να κερδηθεί η εμπιστοσύνη του ερωτώμενου μέσω μιας άνετης και φιλικής ατμόσφαιρας και ο ερευνητής να γίνει όσο το δυνατόν «καλός ακροατής». Τέλος στην ερευνητική διαδικασία τηρήθηκαν όλοι οι κανόνες της ηθικής και της δεοντολογίας (ethics), όπως φαίνεται από τα παρακάτω: Αρχικά διασφαλίστηκε το δικαίωμα των συμμετεχόντων να αρνηθούν να συμμετάσχουν και να αποσυρθούν από την έρευνα ακόμη και αφού αυτή έχει ξεκινήσει. Όλοι οι ερωτηθέντες που πήραν μέρος στην ερευνητική διαδικασία ενημερώθηκαν (informed consent) για τα μέσα που επρόκειτο να χρησιμοποιηθούν. Επιπλέον είχαν δικαίωμα κατά τη διάρκεια της συνέντευξης να τη διακόψουν και να επιλέξουν να μη συμμετάσχουν, πράγμα για το οποίο ενημερώθηκαν σχετικά. Παράλληλα υπήρξε διαβεβαίωση ότι θα υπάρχει εμπιστευτικότητα και σεβασμός στα προσωπικά δεδομένα. Με τη χρήση αόριστων ανωνυμιών στη θέση του ονόματός τους θα εξασφαλιστεί η ανωνυμία της έρευνας. Υπήρξε πρόβλεψη που αφορούσε στη μη σύγκρουση συμφερόντων και τη μη παραβίαση των κανόνων συναίνεσης. Επιπλέον για να διεξαχθεί η έρευνα, αρχικά προέκυψε παραδοχή ότι ο ερευνητής οφείλει να τηρήσει τα διαλαμβανόμενα στην επαγγελματική δεοντολογία. Ο μόνος στόχος ήταν να προωθηθεί η αληθινή επιστήμη και εξέλιξη όσον αφορά στην έρευνα. Η επιστημονική προέλευση μηδενίζεται αν

υπάρξει οποιαδήποτε σκόπιμη κατασκευή πορισμάτων. Για το σκοπό αυτό πέντε (5) εργαζόμενοι από τις κοινωνικές δομές του Δήμου Ρεθύμνης παρείχαν στον ερευνητή συνεντεύξεις διάρκειας περίπου 15 λεπτών η κάθε μία.

Οι συνεντεύξεις ξεκίνησαν αναφέροντας οι υπάλληλοι βιογραφικά στοιχεία σχετικά με την επαγγελματική τους σταδιοδρομία και πληροφορίες σχετικά με το αν έχουν εμπειρία εργασίας στον ιδιωτικό τομέα ή συνεργασίας με μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς (όπως ΚΟΙΝΣΕΠ και ΜΚΟ). Επιπλέον οι συνεντευξιζόμενοι ανέφεραν στοιχεία για την τωρινή τους εργασιακή κατάσταση (θέση ευθύνης ή μη) καθώς και γενικές πληροφορίες για τις κοινωνικές δομές στις οποίες εργάζονται. Στη συνέχεια οι συνεντεύξεις ακολούθησαν τις εξής θεματικές, χωρίς να τεθούν ερωτήσεις σχετικά με την επικείμενη οργανωτική αλλαγή στο Δήμο Ρεθύμνου, η οποία θεωρείται ότι έγινε αποδεκτή από τους εργαζόμενους:

Πρώτον, ποια είναι η άποψη του τακτικού προσωπικού των κοινωνικών υπηρεσιών, και συγκεκριμένα του Δήμου Ρεθύμνης, για την παροχή δημοσίων κοινωνικών υπηρεσιών από εναλλακτικούς παρόχους (Ιδιώτες και φορείς του Τρίτου Τομέα) και δεύτερον να ανιχνευτεί η δυνατότητα και οι προϋποθέσεις που θέτουν οι υπάλληλοι για τοπική δικτύωση και συνεργασίες των κοινωνικών υπηρεσιών του Δήμου Ρεθύμνης με συντελεστές τον ανταγωνισμό, την τεχνολογία, αλλά και τους ίδιους τους ωφελούμενους.

3. Παρουσίαση εμπειρικών δεδομένων της ποιοτικής έρευνας

Στη συνέχεια επιχειρούμε μια σύνοψη των απαντήσεων των υπαλλήλων που μετείχαν στη συνέντευξη στο πλαίσιο της έρευνας. Οι υπάλληλοι που επιλέχθηκαν για τη συγκεκριμένη έρευνα είναι κοινωνικοί επιστήμονες και παιδαγωγοί, γεγονός που απορρέει και από την επαγγελματική τους βιογραφία, η οποία αποτελεί το πρώτο μέρος της συνέντευξης. Εργάζονται στο Δήμο Ρεθύμνης ή στα Νομικά του Πρόσωπα, αλλά επαγγελματικά συμπληρώνουν πάνω από είκοσι χρόνια υπηρεσίας σε κοινωνικές υπηρεσίες είτε του δημόσιου είτε του ιδιωτικού τομέα. Είναι τακτικοί υπάλληλοι, μόνιμοι ή Αορίστου Χρόνου. Οι υπάλληλοι που συμμετείχαν στη συνέντευξη προέρχονται στην πλειοψηφία τους από τα Νομικά Πρόσωπα, καθώς μέχρι τώρα ο Δήμος Ρεθύμνου είχε μονίμως υποστελεχωμένη κοινωνική υπηρεσία με δύο (2) μόνιμους και αορίστου χρόνου κοινωνικούς επιστήμονες και αρκετούς

συμβασιούχους κυρίως μέσω ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Στη συνέχεια κατά τη διάρκεια της συνέντευξης οι υπάλληλοι που μετείχαν σε αυτή αναφέρθηκαν στις κοινωνικές δομές που λειτουργούν στο πλαίσιο των δημοτικών φορέων στις οποίες υπηρετούν¹.

Ακολουθεί ανάλυση των απαντήσεων, οι οποίες αποτελούν τα εμπειρικά δεδομένα της έρευνας, σύμφωνα με ερωτηματολόγιο που είχε συντάξει ο ερευνητής και είχε στη διάθεσή του κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων. Οι απαντήσεις στη συνέχεια παρουσιάζονται ομαδοποιημένες για ευκολότερη και επαρκέστερη εξαγωγή συμπερασμάτων.

Απόψεις για την παροχή δημοσίων κοινωνικών υπηρεσιών στο πλαίσιο της δικτύωσης από εναλλακτικούς παρόχους (Ιδιώτες και φορείς του Τρίτου Τομέα):

Γενικότερα σημειώθηκε διχογνωμία στην άποψη των υπαλλήλων σχετικά με την εναλλακτική παροχή δημοσίων υπηρεσιών.

Οι περισσότεροι φάνηκε να έχουν αποδεχτεί την απώλεια του μονοπωλίου στην παροχή δημοσίων υπηρεσιών από τις δημόσιες υπηρεσίες. Αυτό διαπιστώνεται κυρίως από τους υπαλλήλους των Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών που έχουν εξοικειωθεί με το θέμα της επιλογής παρόχου από τις ωφελούμενες μητέρες ανάμεσα από τους δημοτικούς και τους ιδιωτικούς Σταθμούς. Επίσης εξοικείωση υπάρχει από τη στιγμή που οι ιδιώτες έχουν αναλάβει με τη μορφή απευθείας αναθέσεων (ή/και διαγωνισμών) υπηρεσίες ή/και έργα που συνήθως προσφέρει ο Δήμος πχ συντηρήσεις κήπων ή/και κτιριακών εγκαταστάσεων. Στις περιπτώσεις των συμπράξεων του Δήμου Ρεθύμνης με ΑμΚΕ υπάρχει απλά επιστημονική εποπτεία της εργασίας του προσωπικού χωρίς περαιτέρω συνεργασία των υπαλλήλων του Δήμου με τις δράσεις που υλοποιούνται από τη συγκεκριμένη σύμπραξη. Ας σημειώσουμε ότι το προσωπικό που εργάζεται στη συγκεκριμένη σύμπραξη είναι προσωπικό που έχει προσληφθεί από την ΑμΚΕ και όχι από το Δήμο Ρεθύμνης. Ενδεικτικά απάντησαν τα εξής:

Ένας υπάλληλος:

¹ Σημειώνουμε ότι στο πλαίσιο των Νομικών Προσώπων (Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου) λειτουργούν και δομές πολιτιστικού σκοπού με τις οποίες δεν ασχολείται η παρούσα έρευνα.

«Σιγά τώρα, δε ρωτάς και κάτι πρωτοφανές, χρόνια υπάρχουν οι ιδιωτικοί Παιδικοί Σταθμοί και κάποιοι από αυτούς λειτουργούν πολύ καλά.»

Άλλος υπάλληλος:

«Μα ιδιώτες έχουν αναλάβει τη συντήρηση των κήπων στις κοινωνικές δομές με πολύ καλά αποτελέσματα. Άρα δεν υπάρχει πρόβλημα με την ανάληψη κοινωνικών υπηρεσιών από εναλλακτικούς παρόχους. Ίσως να είναι και για καλύτερο.»

Οι υπάλληλοι έχουν εντοπίσει το δυσκίνητο γραφειοκρατικό σύστημα που διέπει τη λειτουργία του δημόσιου τομέα και θεωρούν ότι ο ιδιωτικός τομέας και οι εθελοντές μπορούν να καλύψουν κάποιες κοινωνικές ανάγκες μέσω συνεργασιών.

«Ορίστε, υπάρχει περίπτωση κάποιος ηλικιωμένος να θέλει συντροφιά για μια δυο ώρες την ημέρα. Αυτό είναι πολύ δύσκολο να γίνει από δημοσίους υπαλλήλους κυρίως γιατί υπάρχει φόρτος εργασίας και δεν μπορούν να καλυφθούν όλες οι περιπτώσεις και όλες οι ανάγκες. Κάποιοι εθελοντές όμως ίσως να μπορούν να αναλάβουν αυτόν τον τομέα. Μια δυο ώρες την ημέρα συντροφιά θα ήταν πολύ βοηθητικό για κάποιους ηλικιωμένους».

Ένας άλλος πρόσθεσε όσον αφορά στην απασχόληση εργατικού δυναμικού από τον ιδιωτικό τομέα:

«Μα μέσω της ενίσχυσης του ιδιωτικού τομέα καλύπτονται θέσεις εργασίας που είναι κι αυτό μια μορφή προσφοράς στο κοινωνικό σύνολο, πέρα από οποιαδήποτε παροχή προς τους ωφελούμενους.» και συνεχίζει: *«Μακάρι ο δημόσιος τομέας να μπορούσε να καλύψει όλες τις κοινωνικές ανάγκες, αλλά με την υποστελέχωση που έχει και την έλλειψη χρηματοδότησης, αυτό είναι αδύνατον.»*

Ένας άλλος πρόσθεσε όσον αφορά στην ευελιξία στη στελέχωση από τον ιδιωτικό τομέα:

«Ο Ιδιωτικός Τομέας στελεχώνεται ευκολότερα και γρηγορότερα. Καμία σχέση με το σύστημα του δημοσίου. Άρα μπορεί να καλύψει τις ανάγκες του κοινωνικού συνόλου στο οποίο απευθύνεται.»

Κάποιοι εξ αυτών ήταν αρνητικοί:

«Στην προσπάθειά τους να προωθήσουν τον Ιδιωτικό και τον Τρίτο Τομέα στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, υποβιβάζουν το δημόσιο τομέα. Αν ο δημόσιος τομέας λειτουργεί σωστά, δεν υπάρχει ανάγκη για οποιαδήποτε εναλλακτική παροχή υπηρεσιών».

Οι θετικά διακείμενοι στην εναλλακτική παροχή δημοσίων υπηρεσιών υπάλληλοι εντόπισαν κάποια προβλήματα:

Κάποιοι από τους συνεντευξιζόμενους όμως θεωρούν ότι η παροχή υπηρεσιών από εναλλακτικούς φορείς ενδεχομένως να πλήξει ή να δυσχεράνει την ποιότητα παροχής. Επιφυλακτικοί στέκονται και ως προς το θέμα της εξωστρέφειας, διότι με τον τρόπο αυτό υπάρχει μεγαλύτερο ενδιαφέρον για την εικόνα. Ο λόγος είναι ότι οι ιδιώτες ενδιαφέρονται πρωτίστως για το κέρδος τους:

«Μα τι να πούμε, όταν οι ιδιώτες ενδιαφέρονται περισσότερο για την εικόνα τους και λιγότερο για την ουσία; Όποια δράση κι αν εκτελέσουν, την αναρτούν άμεσα στις σελίδες κοινωνικής δικτύωσης για την προβολή τους.»

Ένας άλλος:

«Οι δικτυώσεις και μέσω αυτών οι ιδιώτες ενδιαφέρονται για το κέρδος τους. Μπορούμε και μόνοι μας ως δημόσιος φορέας να κάνουμε τις ίδιες δράσεις χωρίς τη συμμετοχή των ιδιωτών και τη μετακύλιση του κόστους των δράσεων στους ωφελομένους»

Και ένας άλλος:

«Οι ιδιώτες αντιμετωπίζουν τους πολίτες σαν πελάτες στο βαθμό που τους κολακεύουν και δε θέλουν να τους στενοχωρήσουν παρουσιάζοντάς τους την αλήθεια κάπως καλυμμένη. Εμείς όμως τους λέμε τα πράγματα όπως είναι που ίσως ακόμη τους δυσαρεστήσουν για να έχουν απόλυτη γνώση της πραγματικότητας που τους αφορά».

Και ενώ η ποιότητα από τους ιδιωτικούς φορείς, κατά τη γνώμη των συνεντευξιζόμενων υπαλλήλων, υπάρχει ο κίνδυνος να μειωθεί, ένα άλλο πρόβλημα που εντοπίζεται επιπλέον αφορά στην αυξημένη οικονομική συμμετοχή των χρηστών στις υπηρεσίες των ιδιωτικών φορέων:

«Στις δημοτικές κοινωνικές δομές η οικονομική συμμετοχή των χρηστών είναι συμβολική και, σε κάποιες περιπτώσεις, όπως στα ΚΑΠΗ, προαιρετική. Σε περίπτωση που η Κοινωνική Υπηρεσία αποδεδειγμένα διαπιστώσει οικονομική αδυναμία καταβολής της, τα μέλη απαλλάσσονται από αυτή. Δεν ισχύει όμως το ίδιο για τις κοινωνικές δομές οι οποίες ανήκουν στον Ιδιωτικό Τομέα στις οποίες η οικονομική συμμετοχή θα είναι τσουχτερή, γιατί ο ιδιώτης ενδιαφέρεται για το κέρδος».

Θα καταλήξει να αποτελέσουν χρήστες των κοινωνικών δομών μόνο όσοι έχουν την οικονομική δυνατότητα να το κάνουν:

«Δεν απευθύνονται οι ιδιωτικές κοινωνικές δομές στο σύνολο των πολιτών, γιατί κάποιιοι από αυτούς δεν έχουν την οικονομική δυνατότητα να συμμετέχουν. Αντίθετα στις δημοτικές κοινωνικές δομές μπορούν να συμμετέχουν και να απολαμβάνουν τις υπηρεσίες τους όλοι οι πολίτες».

Απόψεις για το αν υπάρχει δυνατότητα τοπικής δικτύωσης και συνεργασιών των κοινωνικών υπηρεσιών του Δήμου Ρεθύμνης με συντελεστές τον ανταγωνισμό, την τεχνολογία, αλλά και τους ίδιους τους ωφελούμενους και με ποιες προϋποθέσεις.

Οι περισσότεροι υπάλληλοι των Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών είχαν, πριν την πρόσληψή τους στο δημόσιο τομέα, εμπειρία στους Ιδιωτικούς Σταθμούς. Δήλωσαν ότι δε φοβούνται τον ανταγωνισμό, αν και ένας υπάλληλος δήλωσε ότι θεωρεί ότι η λέξη «ανταγωνισμός» δεν είναι η ενδεικνυόμενη για την περίπτωση.

« Εγώ και τότε και τώρα δουλεύω το ίδιο. Μη σου πω ότι τώρα στο δημόσιο, δουλεύω περισσότερο.»

Για το λόγο αυτό γνωρίζουν πολύ καλά τον τρόπο εργασίας στις Ιδιωτικές Κοινωνικές δομές από την στιγμή που κάποιιοι είχαν δουλέψει αρκετά χρόνια στον Ιδιωτικό Τομέα.

Ένας υπάλληλος είπε:

«Ο ανταγωνισμός; Μα εγώ είμαι υπερ. Πάντα λειτουργεί εις όφελος των χρηστών».

Ένας άλλος είπε:

«Εγώ δε φοβάμαι τον ανταγωνισμό. Όποιος δουλεύει δουλεύει. Βέβαια αντί για τη λέξη ανταγωνισμός, προτιμώ τη λέξη συναγωνισμός, γιατί δίνει έμφαση στη βελτίωση του πεδίου που δραστηριοποιούνται οι συμμετέχοντες και όχι στο ποιος από τους αυτούς ανταγωνιστικά είναι καλύτερος, αδιαφορώντας για την επίπτωση των ενεργειών τους στην κοινωνία».

Υπάρχουν όμως και οι διαφορετικού τύπου φωνές:

«Εμείς έχουμε μπει τώρα στο δημόσιο τομέα. Εδώ υπάρχει μονιμότητα. Δεν είναι όπως ο Ιδιωτικός Τομέας. Δεν υπάρχει ο κίνδυνος της απόλυσης στο δημόσιο. Άρα δεν μπορεί να λειτουργήσει ο ανταγωνισμός».

Όμως έθεσαν τις προϋποθέσεις για τη λειτουργία των κοινωνικών δομών γενικότερα:

«Πάντα θα πρέπει το κράτος να θέτει τις προϋποθέσεις αδειοδότησης και να επιβλέπει τη λειτουργία όλων των κοινωνικών δομών. Δε δέχομαι κάτι διαφορετικό. Υπό αυτές τις προϋποθέσεις, ναι! Ας γίνουν όσες κοινωνικές δομές θέλουν από τον οποιοδήποτε.»

Κάποιος άλλος υπάλληλος είπε:

«Δε με ενοχλεί η εποπτεία των κοινωνικών δομών από ιδιώτες, αρκεί να τηρείται το νομοθετικό πλαίσιο που το ίδιο το Κράτος θεσπίζει. Ίσως μάλιστα να είναι και καλύτερα, γιατί κατά τη λειτουργία του το Κράτος έχει πολλές γραφειοκρατικές «αγκυλώσεις».

Στην ερώτηση αν είναι επιθυμητή και εφικτή η συνεργασία φορέων του δημοσίου με φορείς του ιδιωτικού τομέα και εναλλακτικούς παρόχους, η απάντηση ήταν:

«Δεν είναι πολύ εύκολη η καθημερινή συνεργασία, γιατί έχουμε διαφορετικό τρόπο σκέψης. Ο Ιδιωτικός Τομέας σκέφτεται κυρίως το κέρδος. Αλλά γιατί όχι να γίνει κάποιες φορές; Θα είναι κέρδος για όλους μας!»

Κάποιος υπάλληλος συνέδεσε τη συνεργασία και τον ανταγωνισμό δημόσιου, ιδιωτικού και Τρίτου Τομέα με την αξιολόγηση:

«Το σωστό είναι να υπάρχει αξιολόγηση με βάση τους τιθέμενους στόχους. Μόνο έτσι θα υπάρχει ενεργοποίηση του προσωπικού και συναγωνισμός προκειμένου για την εξυπηρέτηση των ωφελούμενων.»

Στην ερώτηση σχετικά με το ποιος θέτει τους στόχους προκειμένου να γίνει η αξιολόγηση των δράσεων η απάντηση από τον ίδιο υπάλληλο ήταν:

«Μα το Κράτος! Στόχοι κοινά αποδεκτοί με στόχο την εξυπηρέτηση του κοινωνικού συνόλου βάσει των οποίων γίνεται και ο έλεγχος και η αξιολόγηση των δράσεων σε όλους τους φορείς.»

Η αναγκαιότητα συμμετοχής των χρηστών στο σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής είχε ήδη επισημανθεί από εργαζόμενο στις κοινωνικές δομές:

«Μα εγώ και πριν από είκοσι χρόνια είχα προτείνει τη διεξαγωγή έρευνας μέσω ερωτηματολογίου για να εντοπίσω τις κοινωνικές ανάγκες που χρειάζεται να καλυφθούν στην περιοχή. Τι προσδοκούν οι άνθρωποι και αν μπορούμε να τις καλύψουμε. Δυστυχώς δεν προχώρησε η ιδέα μου..»

Στο ερώτημα αν ήταν δύσκολο να επιτευχθεί αυτό η απάντηση ήταν ότι δεν ήταν ιδιαίτερα δύσκολο, γιατί ο καθένας ξέρει τι θέλει από τις κοινωνικές δομές της περιοχής του και δε θα διστάσει να το αποτυπώσει. Στο ερώτημα τι μπορεί να ωθήσει προς την κατεύθυνση αυτή ούτως ώστε στο μέλλον να υλοποιηθεί η συμμετοχή των ωφελούμενων στο σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής, η απάντηση ήταν ότι η κινητήρια δύναμη είναι ο ανθρώπινος παράγοντας είτε από τα αιρετά όργανα είτε από τα στελέχη:

«Μα αυτό που απαιτείται για να υλοποιηθεί η συμμετοχή των χρηστών στη φάση του σχεδιασμού των πολιτικών είναι ο ανθρώπινος παράγοντας. Κάποιος υπάλληλος να βάλει την ιδέα και να ωθήσει προς αυτή την κατεύθυνση, να υπάρχει σίγουρα η

πολιτική βούληση και ενδεχομένως κάποια σύνθετη ομάδα από εθελοντές και υπαλλήλους προκειμένου να ενεργοποιήσουν τους χρήστες να συμμετέχουν.»

Όσον αφορά στη χρήση της τεχνολογίας και ειδικότερα της πληροφορικής στην οργάνωση της συνεργατικής διακυβέρνησης, ένας υπάλληλος είπε:

«Σύστημα καταγραφής στις δομές υπάρχει τα τελευταία χρόνια. Υπάρχει διασύνδεση, αλλά μόνο σε επίπεδο φορέα το οποίο λειτουργεί σε πολύ καλό επίπεδο. Ενδεχομένως χρειαζόταν μεγαλύτερη και πληρέστερη διασύνδεση πάντα προς όφελος των χρηστών».

Στο ερώτημα αν υπάρχει συνεργασία με ΜΚΟ και με τις ΚΟΙΝΣΕΠ που λειτουργούν στην πόλη, οι απαντήσεις ήταν:

«Περιστασιακά, μόνο αν υπάρχει ανάγκη. Για παράδειγμα μαζέψαμε κάποια στιγμή τρόφιμα για το Χαμόγελο του Παιδιού».

Και άλλος υπάλληλος:

« Εμείς συνεργαζόμαστε μόνο με δημόσιες υπηρεσίες».

4.Συμπεράσματα - Προτάσεις

Κατά το διάστημα μετά το 2010 οι κοινωνικές συνθήκες, όπως έχουν διαμορφωθεί στην Ελλάδα, έχουν μεταβληθεί ριζικά σε σχέση με το παρελθόν λόγω της οικονομικής κρίσης του 2008 με παγκόσμιες διαστάσεις και της κρίσης της πανδημίας του covid – 19. Οι κοινωνικές υπηρεσίες των ΟΤΑ, όσες δεν το έχουν κάνει ακόμη, θα πρέπει να ανασυγκροτηθούν με τέτοιο τρόπο αναπροσαρμόζοντας την οργανωτική τους δομή και τη δράση ώστε μέσω της εξωστρέφειας να καλύψουν τις τοπικές ανάγκες με τον πληρέστερο δυνατό τρόπο. Αιχμή του δόρατος στην προσπάθεια αυτή είναι το στελεχιακό τους δυναμικό, αποτελούμενο από κοινωνικούς επιστήμονες, υγειονομικό, εκπαιδευτικό και βοηθητικό προσωπικό, αλλά και διοικητικό, το οποίο κατέχει και τις γνώσεις, την εμπειρία αλλά και την ευαισθησία στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Έρχονται αντιμέτωποι με τα προβλήματα της κοινωνίας ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού, όπως άνεργοι, άτομα ΑΜΕΑ,

κακοποιημένες γυναίκες, εγκαταλελειμμένα παιδιά, ηλικιωμένα άτομα, παιδιά στο πλαίσιο των Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών κ.ά και καταβάλουν με επαγγελματισμό προσπάθεια να εκπληρώσουν την αποστολή τους. Το τελευταίο διάστημα λόγω της κρίσης που προέκυψε με τον covid – 19 η κατάσταση στην κοινωνία έχει επιδεινωθεί ακόμη περισσότερο. Ως μελέτη περίπτωσης ο Δήμος Ρεθύμνης το επόμενο διάστημα αναμένεται να δημιουργήσει μια ενιαία κοινωνική υπηρεσία συγχωνεύοντας τα νομικά του πρόσωπα στο δημοτικό κορμό. Η κοινωνική του υπηρεσία λειτουργεί κυρίως μέσω Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων και δεν έχει αναπτύξει οργανωμένες και εκτεταμένες συνεργασίες με άλλους Δήμους ούτε με εναλλακτικούς παρόχους. Οι συνεργασίες με ιδιωτικούς φορείς έχει συνήθως τη μορφή χορηγιών και η διαδημοτική συνεργασία έχει περιστασιακή και άτυπη μορφή. Η έρευνα στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας θεώρησε ως δεδομένη τη σχεδιαζόμενη οργανωτική αλλαγή και διερεύνησε τη δυνατότητα επέκτασης της επιχειρησιακής λειτουργίας του Δήμου μέσω της συγκρότησης δικτύων και συνεργασιών με σκοπό τη διασύνδεση των κοινωνικών παρόχων σε τοπικό πεδίο.

Η υπόθεση εργασίας ότι η υλοποίηση της συνεργατικής διακυβέρνησης καθίσταται δυσχερής συνθήκη μετά από παράθεση στοιχείων λειτουργίας της κοινωνικής υπηρεσίας του Δήμου Ρεθύμνης και διερεύνηση των απόψεων των στελεχών της δεν επιβεβαιώθηκε μετά τη διεξαγωγή της έρευνας. Αναλυτικότερα επισημάνθηκε από την έρευνα ότι οι δικτυώσεις και η συνεργασία με τους ιδιώτες και τον Τρίτο Τομέα προκύπτει κυρίως μέσα από το ΕΣΠΑ, ο Δήμος έχει την επιστημονική εποπτεία των αντίστοιχων δράσεων και επίσης ότι οποιασδήποτε άλλης μορφής συνεργασία είτε με τους ιδιωτικούς φορείς είτε με τον Τρίτο Τομέα προκύπτει μόνο ευκαιριακά και για σύντομο χρονικό διάστημα. Οι διαδημοτικές συνεργασίες έχουν άτυπη μορφή. Επιπλέον υπάρχει διχογνωμία σε ό,τι αφορά στις απόψεις του προσωπικού των κοινωνικών δομών του Δήμου σχετικά με τα ερωτήματα που τους τέθηκαν. Όσοι από τους υπαλλήλους είχαν εργαστεί για κάποια χρόνια, πριν από την πρόσληψή τους από το Δήμο, στον ιδιωτικό τομέα, έχουν εξοικείωση και μπορούν πολύ εύκολα να κατανοήσουν τον τρόπο λειτουργίας του ιδιωτικού τομέα, αλλά και γενικότερα των εναλλακτικών παρόχων. Παρά ταύτα εμφανίζουν κάποια δυσπιστία όσον αφορά στην ποιότητα παροχής υπηρεσιών από τον ιδιωτικό τομέα, μέσα από τη συμμετοχή τους σε δίκτυα, και την οικονομική επιβάρυνση των ωφελούμενων, καθώς κατά τη γνώμη τους ο στόχος των ιδιωτικών φορέων είναι η προβολή των δράσεών τους προκειμένου να κερδίσουν πελάτες. Όσον

αφορά στη σχέση δημοσίου, ιδιωτικού και Τρίτου Τομέα, οι συγκεκριμένοι υπάλληλοι θεωρούν ότι ο ανταγωνισμός μπορεί να βοηθήσει τους ωφελούμενους, αρκεί να έχουν τεθεί εγκαίρως οι όροι και οι προϋποθέσεις και κυρίως να υπάρχει κρατική επίβλεψη. Υπάρχει και η κατηγορία υπαλλήλων που θεωρούν ότι δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να λειτουργήσει ο ανταγωνισμός στο δημόσιο τομέα από τη στιγμή που υπάρχει η αίσθηση του «βολέματος», η μονιμότητα, ακόμη και προοπτική της, και δεν επικρέμεται ο κίνδυνος της απόλυσης. Από την άλλη υπάρχει μια μικρότερη κατηγορία υπαλλήλων οι οποίοι είναι επιφυλακτικοί εξ αρχής σε όλες τις φάσεις της συνεργατικής διακυβέρνησης και την ανάμειξη οποιουδήποτε θεσμικού οργάνου διαφορετικού από το δημόσιο τομέα, εύρημα που είναι σύμφωνο με την αρχική υπόθεση εργασίας μας. Οι δημόσιες κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει κατά τη γνώμη τους να λειτουργούν με τρόπο που να καλύπτουν όλες τις κοινωνικές ανάγκες ούτως ώστε να μη χρειάζεται η συμμετοχή εναλλακτικού παρόχου. Η πλειονότητα από τους υπαλλήλους έδειξε να ενδιαφέρεται για τις επιτυχείς συνέπειες των παρεμβάσεων στην κοινωνία, καθώς και για τη συμμετοχή των χρηστών στο σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής (bottom - up προσέγγιση).

Μέσα στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης των ωφελούμενων, το προσωπικό των Δήμων καλείται να συμμετάσχει στην υλοποίηση της εξωστρέφειας, στην οικοδόμηση διαδημοτικών συνεργασιών καθώς και συνεργασιών μέσω ανάπτυξης τοπικών δικτύων για πολυδιάστατες πολιτικές που να καλύπτουν όλο το εύρος των κοινωνικών αναγκών ενεργοποιώντας όλους τους διαθέσιμους πόρους που έχει στη διάθεσή της η κοινωνία είτε στο δημόσιο είτε στον ιδιωτικό είτε στον Τρίτο Τομέα. Προς την κατεύθυνση της ενεργοποίησης αυτό που χρειάζεται να υπάρχει είναι συντονισμός και μια ξεκάθαρη διάκριση ευθυνών και αρμοδιοτήτων ανάμεσα στους φορείς οι οποίοι εμπλέκονται στη συνεργατική διακυβέρνηση για να επιτελείται πληρέστερα ο κεντρικά καθοριζόμενος στόχος ούτως ώστε να υπάρξει αξιολόγηση. Η αξιοποίηση της τεχνολογίας και της πληροφορικής στη διάχυση της πληροφορίας και της ενημέρωσης είναι βασικός παράγοντας μέσα στα πλαίσια της οικοδόμησης συνεργασιών. Βασική προϋπόθεση που έθεσαν οι υπάλληλοι είναι το κράτος να θέτει τις όρους αδειοδότησης των φορέων κάθε θεσμικής μορφής, να ελέγχει τη λειτουργία τους και στο τέλος να αξιολογεί. Μόνο έτσι θα εξασφαλιστεί το συμφέρον των ωφελούμενων ειδικότερα και της κοινωνίας ειδικότερα. Στα προβλήματα τα οποία καταγράφηκαν συγκαταλέγεται το γεγονός ότι στην Ελλάδα δεν υπάρχει κουλτούρα συνεργασιών, όπως και ένα πληροφοριακό σύστημα για την καταγραφή και

παρακολούθηση των κοινωνικών δράσεων, σύμφωνα όμως με τα ιδιαίτερα στοιχεία της Κοινωνικής Πολιτικής. Διαπιστώθηκε η επιθυμία των στελεχών των κοινωνικών υπηρεσιών είτε να διατηρηθεί ο δημόσιος χαρακτήρας των κοινωνικών δομών μέσω της ολιστικής παροχής των κοινωνικών υπηρεσιών από δημόσιες δομές είτε να έχει το Κράτος άμεσα ή έμμεσα μέσω της θέσπισης του νομοθετικού πλαισίου την επίβλεψη της παροχής των δημοσίων υπηρεσιών από το Κράτος, τον Ιδιωτικό και τον Τρίτο Τομέα.

Ως τρόπους βελτίωσης της υφιστάμενης κατάστασης στο Δήμο Ρεθύμνης, με δεδομένη τη στενότητα οικονομικών πόρων και τη συγχώνευση όλων των κοινωνικών υπηρεσιών στο δημοτικό κορμό, προτείνουμε τα εξής:

A. Όσον αφορά στην αξιοποίηση ειδικευμένου προσωπικού:

- 1) Την πρόσληψη μόνιμων κατά προτεραιότητα, αλλά και συμβασιούχων, κοινωνικών επιστημόνων για προσφορά εξατομικευμένων, στοχευμένων και παροχικών, όταν προβλέπεται, κοινωνικών παρεμβάσεων μετά τον εντοπισμό και την καταγραφή των αντίστοιχων προβλημάτων,
- 2) Τη συμμετοχή του προσωπικού των κοινωνικών υπηρεσιών με υποβολή προτάσεων σε θέματα λειτουργίας των υπηρεσιών και ειδικότερα σε θέματα δικτύωσης και συνεργασιών συμβάλλοντας στη διαμόρφωση πολιτικών, αλλά και στην επιτυχή υλοποίησή τους. Συνεχή επιμόρφωση.

B. Στο σκέλος των συνεργασιών και των δικτυώσεων των κοινωνικών δράσεων:

- 1) Προκειμένου για καλύτερο συντονισμό των κοινωνικών δράσεων, αναγκαία προϋπόθεση αποτελεί η ανάληψη από το Δήμο της πρωτοβουλίας εντοπισμού καταγραφής και επικαιροποίησης των τοπικών κοινωνικών προβλημάτων, καθώς και των αντίστοιχων φορέων, δημοσίων, ιδιωτικών ή του Τρίτου Τομέα, που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτό.
- 2) Την πρωτοβουλία για θεσμοθέτηση κανονιστικού πλαισίου, όπου αυτό δεν υπάρχει, λειτουργίας των κοινωνικών – υγειονομικών δομών των αντίστοιχων φορέων καθώς και προσδιορισμός του εποπτεύοντος φορέα αξιολόγησής τους ούτως ώστε στο τέλος να υπάρξει υπεύθυνη αξιολόγηση της παροχής των αντίστοιχων υπηρεσιών.
- 3) Την ανάληψη συνεργασίας με δημόσιους, ιδιωτικούς φορείς, εθελοντές και γενικότερα φορείς της κοινωνίας των πολιτών, φορείς Κ.Α.Λ.Ο., εργοδότες και οπωσδήποτε άλλους δήμους προκειμένου να εξυπηρετηθούν κατά το βέλτιστο τρόπο οι άνθρωποι εκείνοι οι οποίοι έχουν εντοπιστεί και βρίσκονται

σε συνθήκες κοινωνικού αποκλεισμού. Ιδιαίτερα στην περίοδο της πανδημίας του covid – 19 ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η συνεργασία με φορείς που δραστηριοποιούνται στον τομέα της υγείας, όπως νοσοκομεία, κέντρα υγείας, ιδιωτικές κλινικές, εθελοντές κ.ά. Την ενίσχυση της πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας μέσω των ΚΑΠΗ με ομάδα στόχο τους ηλικιωμένους και μέσω της ίδρυσης Δημοτικών Ιατρείων για τον ευρύτερο πληθυσμό, ιδιαίτερα λόγω της πανδημίας του covid – 19.

- 4) Την ενίσχυση συγκεκριμένα του Κέντρου Κοινότητας που λειτουργεί στο Δήμο Ρεθύμνης, καθώς είναι «ο αισθητήρας κάθε Δήμου για όλες τις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας που χρειάζεται ο πολίτης », και μπορεί επιπλέον να λειτουργήσει ως κέντρο συντονισμού συνεργασιών και δικτύωσης των κοινωνικών φορέων ακόμη και για θέματα εύρεσης εργασίας, καθώς «από εκεί ο πολίτης ενημερώνεται για όλα τα επιδόματα που δικαιούται, όλους τους φορείς, υπηρεσίες και προγράμματα που του παρέχουν κοινωνική φροντίδα οποιαδήποτε μορφής, σε επίπεδο Δήμου, Περιφέρειας ή επικράτειας». (<https://kentrakoinotitas.gr/>)

- 5) Την ενίσχυση του μητρώου εθελοντών κοινωνικής πολιτικής για να υπάρχει πιστοποίηση και έλεγχος της εθελοντικής κοινωνικής προσφοράς.

Βασικό πλεονέκτημα για το Δήμο Ρεθύμνης παραμένει το έντονο ενδιαφέρον και η ευαισθησία του προσωπικού στην εξυπηρέτηση των ωφελούμενων από τις κοινωνικές δομές. Μετά τα ευρήματα αυτά μένει να διερευνηθούν τρόποι ενεργοποίησής του προσωπικού προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

Ξενόγλωσσες:

- Emerson K, Nabatchi T, & Balogh S, 2012, *An integrative Framework for Collaborative Governance*. Journal of Public Administration Research and Theory, 22 (1), 1-29.
- Evans P., 1996, *Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*, World Development, Vol. 24, No. 6, pp. 1119- 1132, 1996.
- European Parliament, 2017, *Partnership within cohesion policy. Briefing*.
- Kantzara V., 2014, *Solidarity in Times of Crisis: Emergent Practices and Potential for Paradigmatic Change. Notes from Greece*, Studi di Sociologia, 3 σελ. 261-280.
- Milio S, 2014, *The conflict effects of multi- level governance and the partnership principle: Evidence from Italian experience*, European Urban and Regional Studies 2014, Vol. 21(4) 384–397

Στα ελληνικά:

- Αμίτσης Γ., 2001, *Αρχές οργάνωσης και λειτουργίας του συστήματος Κοινωνικής Πρόνοιας*, Το ελληνικό μοντέλο των κοινωνικών υπηρεσιών και η Ευρωπαϊκή Εμπειρία, Εκδόσεις Παπαζήση.
- Βενιέρης Δ., 2015, *Κοινωνική Πολιτική, Έννοιες και Σχέσεις*, Εκδόσεις Τόπος.
- Δουκίδης Ι. Γεώργιος – Μπαρδάκη Κλεοπάτρα, 2021, *Στρατηγική και Διακυβέρνηση για την επόμενη μέρα*, εκδόσεις Ι. Σιδέρης.
- Καρβούνης Αντώνης (επιμ) *Διπλωματία Πόλεων II. Τα διεθνή δίκτυα πόλεων των Ελληνικών Δήμων, 2006-2016*, Υπουργείο Εσωτερικών, Εθνικό Σημείο Επαφής «Ευρώπη για τους Πολίτες, 2014-2020».

- Καρβουνίδη Τ., 2005, *Κοινωνικός Αποκλεισμός: Έννοια, κοινοτικές πρωτοβουλίες, ελληνική εμπειρία και διλήμματα πολιτικής* στο Ε.Κ.Κ.Ε.: «Διαστάσεις του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ελλάδα, κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής», Τόμος Α', τέταρτη έκδοση.
- Κοινωνικό Πολύκεντρο, 2014, *Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση: Τα οικονομικά της, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων της και οι επιπτώσεις στο ανθρώπινο δυναμικό και στα Δημόσια αγαθά*, μελέτη – πρακτικά ημερίδας.
- Κοντιάδης Ξ., 2006, *Η δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη, 1 (1), σελ. 49-66
- Κοντιάδης Ξ., Απίστουλας Α., 2006, *Η μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση*, Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο, Πρόλογος Ευάγγελου Βενιζέλου, Εκδόσεις Παπαζήση.
- Κοντιάδης Ξ., Τσέκος Θ., 2008, *Η αναδιάρθρωση της κοινωνικής διοίκησης σε τοπικό επίπεδο*, εκδόσεις Παπαζήση.
- Κοντιάδης (2013), *Η κοινωνική πολιτική των Δήμων*, εφημερίδα «Έθνος», 21-11-2013 (ηλεκτρονική έκδοση)
- Μακρυδημήτρης Α., 2013, *Υφαίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης, Διοίκηση και Δημοκρατία στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μιχαλόπουλος Ν., 2003, *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, εκδόσεις Παπαζήση.
- Παπούλιας Δ., Τσούκας Χ, 1998, *Κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του Κράτους*, εκδόσεις Καστανιώτη
- Πλυμάκης Σ., 2019α, *Ειδικά θέματα δημοσίων πολιτικών στην Τοπική Αυτοδιοίκηση: Μια εκ των κάτω προσέγγιση των μεταρρυθμίσεων*, εκδόσεις Ι. Σιδέρης.
- Πλυμάκης Σ., 2019β, *Δημόσια Πολιτική και μεταρρύθμιση στην Ελλάδα, η πρόκληση της Συνεργατικής Διακυβέρνησης*, εκδόσεις Ι. Σιδέρης.
- Σκαμνάκης Χ. & Χάρδας Α. (2016) «Η κοινωνική πολιτική των ελληνικών Δήμων σε περίοδο οικονομικής κρίσης: Κρατική «Αυτόνομη εμπέδωση» υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο», *ΑΕΙ-χώρος*, Πανεπιστημιακές εκδόσεις Θεσσαλίας.

- Σταθόπουλος Π., 2012, *Οργάνωση και Διοίκηση Κοινωνικών Υπηρεσιών*, εκδόσεις Παπαζήση.
- Φερόνας Α., 2019, *Κοινωνικός Αποκλεισμός και Κοινωνική Αλληλεγγύη στην Ελλάδα της Κρίσης*, εκδόσεις Διόνικος

Ιστοσελίδες:

- <https://dimosnet.gr/>
- <https://eddyppy.gr/> «Ελληνικό Δίκτυο Υγιών Πόλεων»