

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΤΟΜΕΑΣ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ

ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ



ΣΧΟΛΗ

ΠΜΣ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

Νομοθετική Κατοχύρωση των Κοινωνικών Δομών στην Ελλάδα

Συγγραφέας:

ΤΣΟΒΙΑΗ ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ

ΑΜ: 21006

Επιβλέπων: Δρ ΔΙΕΛΛΑΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ

Αθήνα, ΜΑΡΤΙΟΣ 2023

UNIVERSITY OF West ATTICA



DEPARTMENT
BUSSINESS ADMINISTRATION

DIVISION

SOCIAL POLICE



MSc in HEALTH AND SOCIAL CARE
MANAGEMENT

Diploma Thesis

Legislative Consolidation of Social Structures in Greece

Student name and surname:

TSOVILI EVANGELIA

Registration Number: 21006

Supervisor name and surname:

Dr DIELLAS GEORGIOS

Athens, Murch 2023

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ



ΣΧΟΛΗ

ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΤΟΜΕΑΣ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ



ΠΜΣ

ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΦΡΟΝΤΙΔΑΣ

Νομοθετική Κατοχύρωση των Κοινωνικών Δομών στην Ελλάδα

Μέλη Εξεταστικής Επιτροπής συμπεριλαμβανομένου και του Εισηγητή

Η μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία εξετάστηκε επιτυχώς από την κάτωθι Εξεταστική Επιτροπή:

A/α	ΟΝΟΜΑ ΕΠΩΝΥΜΟ	ΒΑΘΜΙΔΑ/ΙΔΙΟΤΗΤΑ	ΨΗΦΙΑΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ
1	Δρ Γεώργιος Διέλλας	Επιβλέπων	
2	Δρ Τσακνή Γεωργία	Επιστημονικός συνεργάτης	
3	Σωτήριος Σούλης	Ομότιμος καθηγητής	

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη **Τσοβίλη Ευαγγελία** του **Κωνσταντίνου**, με αριθμό μητρώου **21006** φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών **Διοίκηση και Διαχείριση Υπηρεσιών Υγείας και Κοινωνικής Φροντίδας** του Τμήματος **Διοίκησης Επιχειρήσεων** της Σχολής **Διοικητικών, Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών** του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

**Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι 12 μήνες και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.*

Η Δηλούσα



*** Ονοματεπώνυμο /Ιδιότητα**

Ψηφιακή Υπογραφή Επιβλέποντα
(Υπογραφή)

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Με την ολοκλήρωση της διπλωματικής μου εργασίας, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου, Δρ Διέλλα Γεώργιο για την εξαιρετική καθοδήγησή του και τη συνεχή ανατροφοδότηση του, όπου οδήγησαν στην εκπόνηση της συγκεκριμένης εργασίας.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες θα ήθελα να απευθύνω σε όλο το ακαδημαϊκό προσωπικό όπου υπήρξαν άριστοι μέντορες και καθοδηγητές σε αυτό το ακαδημαϊκό ταξίδι καθώς επίσης και τους συμφοιτητές μου που υπήρξαν ακούραστοι συνοδοιπόροι.

Τέλος, δε θα μπορούσα να μην ευχαριστήσω την οικογένεια μου για την αμέριστη συμπαράσταση, υποστήριξη και κατανόηση καθόλη τη διάρκεια της φοίτησής μου, καθώς και για την προτροπή τους να μην σταματήσω ποτέ να προχωράω.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	11
ABSTRACT	12
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	13
<i>Διάταξη διπλωματικής εργασίας</i>	14
<i>Ερευνητικά ερωτήματα και υποθέσεις εργασίας</i>	17
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1	19
Δικαιώματα και Κοινωνικό Κράτος	19
1.1 Η ιστορική εξέλιξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου	20
1.1.1. <i>Τα ατομικά δικαιώματα</i>	21
1.1.2. <i>Τα πολιτικά δικαιώματα</i>	22
1.1.3. <i>Τα κοινωνικά δικαιώματα</i>	23
1.2 Δικαιώματα και ρόλος του κράτους	25
1.2.1. <i>Τα ‘ελάχιστα’ κράτη</i>	26
1.2.2. <i>Τα παρεμβατικά κράτη</i>	27
1.2.3. <i>Τα κοινωνικά κράτη</i>	28
1.3 Οι βασικοί τύποι του κοινωνικού κράτους	30
1.3.1. <i>Το υπολειμματικό υπόδειγμα</i>	31
1.3.2. <i>Το θεσμικό-αναδιανεμητικό υπόδειγμα</i>	32
1.3.3. <i>Το βιομηχανικό υπόδειγμα</i>	33
1.4 Νεότερες διαφοροποιήσεις του κοινωνικού κράτους	33
1.4.1. <i>Τα διαφοροποιημένα κοινωνικά κράτη</i>	35
1.4.2. <i>Τα ενσωματωμένα κοινωνικά κράτη</i>	35
1.4.3. <i>Η κατά τον Esping-Andersen τυποποίηση των κοινωνικών κρατών</i>	36
1.5 Αντί συμπεράσματος	38
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2	39
Η Εμφάνιση του Τομέα της Κοινωνικής Προστασίας στο Ελληνικό Κράτος	39
2.1 Η κοινωνική προστασία μέχρι και την αναγνώριση της ανεξαρτησίας του ελληνικού κράτους	40
2.1.1. <i>Τα προεπαναστατικά χρόνια</i>	41
2.1.2. <i>Η επαναστατική και η καποδιστριακή περίοδος</i>	42
2.2 Κοινωνικές δομές στην Ελλάδα του 19^{ου} αιώνα	45
2.2.1. <i>Πτυχές της κοινωνικής μέριμνας</i>	46
2.2.2. <i>Η σύσταση φιλανθρωπικών οργανώσεων</i>	48

2.2.3. Ο ρόλος των Ελλήνων ευεργετών	50
2.3 Το κοινωνικό κράτος δικαίου του Ελευθέριου Βενιζέλου.....	50
2.3.1. Οι πρώτες κοινωνικής φύσεως δημόσιες πολιτικές	52
2.3.2. Μικρασιατική καταστροφή, προσφυγικό ζήτημα και τομέας κοινωνικής πρόνοιας.....	54
2.3.3. Τα κοινωνικά δικαιώματα στο Σύνταγμα του 1927.....	56
2.4 Ο τομέας της κοινωνικής προστασίας μέχρι και την έναρξη του Β' Παγκοσμίου	
Πολέμου.....	57
2.4.1. Οι κεϋνσιανές δημόσιες πολιτικές μετά από τη διεθνή ύφεση του 1929	58
2.4.2. Ο κορπορατισμός του καθεστώτος του Ιωάννη Μεταξά.....	59
2.5 Αντί συμπέρασματος	61
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3	63
Η Κοινωνική Προστασία στο Μεταπολεμικό Ελληνικό Κράτος	63
3.1 Οι μεταπολεμικές συνθήκες.....	64
3.1.1. Οι προσπάθειες ελληνικού κράτους και κοινωνίας να σταθούν στα πόδια τους.....	65
3.1.2. Ο διεθνής παράγοντας.....	67
3.1.3. Το θεσμικό πλαίσιο για τα δικαιώματα του ανθρώπου και του πολίτη.....	70
3.2 Η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα στο δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα	71
3.2.1. Οι κρατικοί θεσμοί για τον τομέα της κοινωνικής προστασίας.....	72
3.2.2. Η περιορισμένη φιλανθρωπική δραστηριότητα	74
3.3 Οι νέες προοπτικές για τον τομέα της κοινωνικής προστασίας έπειτα από τη σύσταση	
της Ε.Ο.Κ.....	75
3.3.1. Οι ιδρυτικές συνθήκες και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο	76
3.3.2. Το χαλαρό θεσμικό πλαίσιο	77
3.3.3. Οι αντιστάσεις του ελληνικού κράτους απέναντι στα νέα δεδομένα για την κοινωνική	
προστασία	79
3.4 Η σύγκρουση μεταξύ υπολειμματικής και αναδιανεμητικής θεωρίας περί κοινωνικού	
κράτους από τη δεκαετία του 1980 και μετά	81
3.4.1. Οι εξελίξεις στην Ευρώπη.....	81
3.4.2. Η θέση της Ελλάδας	83
3.5 Αντί συμπέρασματος	84
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4	85
Πάροχοι Υπηρεσιών και Φορείς των Δικαιωμάτων	85
Κοινωνικής Φροντίδας και Προστασίας.....	85
4.1 Πάροχοι υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας.....	86
4.1.1. Οι δομές της κεντρικής διοίκησης.....	88
4.1.2. Οι δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης.....	89
4.1.3. Ο ιδιωτικός κερδοσκοπικός τομέας	91

4.1.4. Ο ιδιωτικός μη κερδοσκοπικός τομέας	92
4.1.5. Τα άτυπα δίκτυα και οι εθελοντικές οργανώσεις	94
4.2 Φορείς των δικαιωμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας	96
4.2.1. Οι «ενάλωτες» και οι «ειδικές» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού	97
4.2.2. Η προστασία της οικογενειακής ζωής	99
4.2.3. Η φροντίδα της παιδικής ηλικίας	100
4.2.4. Η φροντίδα της τρίτης ηλικίας	101
4.2.5. Η φροντίδα ατόμων με αναπηρίες και άλλων «ειδικών» ομάδων	102
4.3 Δομές κοινωνικής φροντίδας και προστασίας στη σύγχρονη Ελλάδα	102
4.3.1. Ο δευτερέων ρόλος της κεντρικής διοίκησης	105
4.3.2. Ο πρωτεύων ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης	107
4.3.3. Οι μη κερδοσκοπικές οργανώσεις	111
4.3.4. Τα δίκτυα άτυπης φροντίδας, οι εθελοντικές και οι θρησκευτικές οργανώσεις	112
4.4 Αντί συμπεράσματος	114
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5	115
Η Νομοθετική Κατοχύρωση των Δομών	115
Κοινωνικής Φροντίδας και Προστασίας στην Ελλάδα	115
5.1 Η νομοθετική κατοχύρωση των δομών της κεντρικής διοίκησης	117
5.1.1. Το «Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας» και ο ΕΟΚΦ	118
5.1.2. Η αναμόρφωση του «Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας»	119
5.1.3. Η κοινωνική φροντίδα στην Ελλάδα στα χρόνια της οικονομικής κρίσης	121
5.2 Η νομοθετική κατοχύρωση των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης	123
5.2.1. Οι κοινωνικές δομές των δήμων πριν από τον «Καλλικράτη»	124
5.2.2. Οι κοινωνικές δομές των δήμων μετά τον «Καλλικράτη»	125
5.2.3. Το νομοθετικό πλαίσιο για τις κοινωνικές δομές της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης	127
5.3 Η νομοθετική κατοχύρωση των δομών του ιδιωτικού τομέα	128
5.3.1. Οι αρχικές ρυθμίσεις για τη λειτουργία μη κερδοσκοπικών οργανώσεων στην Ελλάδα	129
5.3.2. Τα προβλήματα από την ανεξέλεγκτη λειτουργία των εν Ελλάδι μη κερδοσκοπικών οργανώσεων	131
5.3.3. Το νεότερο κανονιστικό πλαίσιο για τον μη κερδοσκοπικό ιδιωτικό τομέα	132
5.4 Αντί συμπεράσματος	134
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6	136
Κριτική επί της Νομοθετικής Κατοχύρωσης	136
των Κοινωνικών Δομών της Ελλάδας	136
6.1 Ο μεικτός χαρακτήρας του ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας	137

6.1.1. Η οριοθετημένη κρατική παρέμβαση	138
6.1.2. Ο περιορισμένος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης	139
6.1.3. Η αποσπασματική και ανορθολογική οργάνωση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας.....	141
6.2 Η προβληματική θεσμική κατοχύρωση των μη κερδοσκοπικών δομών κοινωνικής φροντίδας	143
6.2.1. Η απουσία ενιαίου μητρώου	145
6.2.2. Η ασυντόνιστη δράση	146
6.2.3. Η ελλιπής διαφάνεια και λογοδοσία.....	147
6.3 Καταληκτικό συμπέρασμα.....	149
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	151
Ελληνόγλωσση.....	151
Ξενόγλωσση	155

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η κοινωνική φροντίδα και προστασία συγκαταλέγονται μεταξύ των σημαντικότερων τομέων δημόσιας πολιτικής κάθε σύγχρονου κράτους. Ήδη από τη μεταπολεμική περίοδο, οι διαρκώς αυξανόμενες ανάγκες των πολιτών εξωθούν τις εθνικές κυβερνήσεις να αναλαμβάνουν διαρκώς πρωτοβουλίες για την παροχή κοινωνικής φύσεως αγαθών και υπηρεσιών προς τους πολίτες τους, με σκοπό τη βελτίωση του βιοτικού τους επιπέδου, αλλά και την εξασφάλιση κοινωνικής ευημερίας. Τη συγκεκριμένη αποστολή συνηθίζουν να αναθέτουν σε καθ' ύλην αρμόδιες δομές του στενού ή του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών, ωστόσο, ανάλογες πρωτοβουλίες αναλαμβάνονται και από κοινωνικές δομές, που ανήκουν στη σφαίρα του ιδιωτικού, κερδοσκοπικού ή καθαρά εθελοντικού, ιδιωτικού τομέα. Η νομοθετική κατοχύρωση της οργάνωσης και της λειτουργίας του συνόλου των κοινωνικών δομών που δραστηριοποιούνται στη σύγχρονη Ελλάδα αποτελεί το κύριο αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Λέξεις-κλειδιά: κοινωνική φροντίδα, κοινωνική προστασία, κοινωνικές δομές, κοινωνικά δικαιώματα, κοινωνική αλληλεγγύη, μη κερδοσκοπικές οργανώσεις

ABSTRACT

Social care and protection are among the most important areas of public policy of any modern state. Since the post-war period, the ever-increasing needs of citizens have been forcing national governments to constantly take initiatives to provide social goods and services to their citizens, with a view to improving their standard of living, but also to ensuring social well-being. This task is usually entrusted to competent structures of the narrow or wider public sector. However, over the last few decades, similar initiatives have been taken by social structures, which belong to the sphere of the private, profit-making or purely voluntary, private sector. The legislative consolidation of the organization and operation of all social structures active in modern Greece is the main subject of this diploma thesis.

Keywords: social care, social protection, social structures, social rights, social solidarity, non-profit organizations

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Καταστατικές λειτουργίες των σύγχρονων κρατών αποτελούν ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δημόσιων πολιτικών. Κάθε κρατική οντότητα προβαίνει διαρκώς στην άσκηση δημόσιων πολιτικών για την επίλυση οικείων προβλημάτων και προς όφελος του κοινωνικού συνόλου. Για τον λόγο αυτό οι δημόσιες πολιτικές αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση, καταρχάς, του γενικού συμφέροντος της κοινωνίας και εν συνεχεία μεμονωμένων κοινωνικών ομάδων για την εξασφάλιση όσο το δυνατόν καλύτερων συνθηκών ευημερούς βίου τους. Μία κατηγορία δε εκ των συγκεκριμένων πολιτικών αποτελεί η «κοινωνική» και «προνοιακή» δημόσια πολιτική, που έγκειται, κατά κύριο λόγο, σε «διορθωτικές» ή «προληπτικές» παρεμβάσεις στην κοινωνική πραγματικότητα δια της λήψεως μέτρων, επιδιώκοντας την «άμβλυνση» κοινωνικών ανισοτήτων και την «προαγωγή» της κοινωνικής δικαιοσύνης (Τσαούσης 1989: 146).

Πράγματι, οι προνοιακής φύσεως δημόσιες πολιτικές, που σχεδιάζονται από τις εθνικές κυβερνήσεις, μεριμνούν για τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου μιας σειράς κοινωνικών ομάδων, που είτε αδυνατούν για διάφορους λόγους να απολαύσουν βασικά αγαθά και υπηρεσίες, είτε βρίσκονται αντιμέτωπες με σοβαρά κοινωνικά προβλήματα. Γι' αυτό και στις συγκεκριμένες πολιτικές που εφαρμόζουν τα σύγχρονα κράτη υπάγονται, αναπόφευκτα, η κοινωνική «φροντίδα» και «προστασία». Κοινωνική φροντίδα και προστασία αντιστοιχούν στην παραγωγή και στην παροχή αγαθών και υπηρεσιών πρόνοιας σε «ευπαθείς», ως επί το πλείστον, ομάδες του πληθυσμού (Πολυζωίδης 2019: 19). Πάροχοί τους είναι, ή τουλάχιστον συνήθιζαν να είναι μέχρι ενός ορισμένου χρονικού διαστήματος, κοινωνικές δομές, που υπάγονταν στον στενό, ή ακόμα και στον ευρύτερο τομέα του κράτους. Στην πορεία του χρόνου, βέβαια, εξαιτίας του ανοίγματος της αγοράς ακόμα και για δημόσια και κοινωνικά αγαθά και σε εκπροσώπους του ιδιωτικού τομέα της οικονομίας, ανάλογες υπηρεσίες παρέχονται είτε από δομές που ανήκουν σε καθαρά κερδοσκοπικού χαρακτήρα επιχειρήσεις, είτε και από ιδρύματα εθελοντικού και ασφαλώς μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που πρεσβεύουν τις αξίες της αρωγής και της αλληλεγγύης. Αναλόγως δε του υποδείγματος κοινωνικής οργάνωσης που έχει υιοθετηθεί από κάθε σύγχρονη οργανωμένη πολιτεία, ποικίλλουν και οπωσδήποτε διαφέρουν και οι δομές που αναλαμβάνουν ή τους έχουν εκχωρηθεί σχετικά καθήκοντα. Στο ελληνικό κράτος, επί παραδείγματι, όπου όπως θα διαπιστώσουμε και στην πορεία της παρούσας διπλωματικής εργασίας φαίνεται να

επικρατεί ένας «μεικτός», κατά βάση, χαρακτήρας του εθνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας, άλλες κοινωνικές ομάδες προστατεύονται και περιθάλπονται από κρατικές δομές και θεσμούς, άλλες δε από κοινωνικές δομές οργανώσεων μη κερδοσκοπικής φύσεως ή από πρωτοβουλίες άτυπων δικτύων της κοινωνίας των πολιτών.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, για το σύνολο των κοινωνικών δομών που δραστηριοποιούνται, προσφέρουν υπηρεσίες και παράγουν έργο στο ελληνικό κράτος υφίσταται συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο. Με άλλα λόγια, όπως και σε κάθε άλλη χώρα, κατά τον ίδιο τρόπο και στην Ελλάδα είναι -ή τουλάχιστον θα έπρεπε να είναι- νομοθετικά και θεσμικά κατοχυρωμένες η οργάνωση και η λειτουργία δομών, που προσφέρουν αγαθά και υπηρεσίες σε ευάλωτα στρώματα του πληθυσμού. Ο τρόπος δε με τον οποίον έχουν κατοχυρωθεί, όπως επίσης και το εάν εφαρμόζεται εν τέλει η υφιστάμενη νομοθεσία δια της τηρήσεως των όρων και των προϋποθέσεων λειτουργίας τους που προβλέπονται σε αυτήν, αποτελούν το μείζον αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας. Μιας εργασίας, της οποίας το περιεχόμενο είναι άρρηκτα συνδεδεμένο και με τον σεβασμό και την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων του ανθρώπου, από τα οποία, άλλωστε, εκκινεί η ανάλυση που ακολουθεί.

Διάταξη διπλωματικής εργασίας

Η παρούσα μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία αναπτύσσεται σε έξι ξεχωριστά κεφάλαια. Στο πρώτο, θεωρητικό ως επί το πλείστον, κεφάλαιο αναλύεται η ιστορική εξέλιξη της κατοχύρωσης των δικαιωμάτων του ατόμου, μεταξύ των οποίων και των κοινωνικών, η οποία, μαζί με τις υπόλοιπες καταστατικές συνιστώσες σύγχρονων δημοκρατικών κρατών, επέφερε τη μετεξέλιξη της πολιτειακής οργάνωσης από τον απολυταρχισμό και τον φεουδαρχισμό στα «κοινωνικά κράτη δικαίου» της ύστερης νεωτερικότητας. Παράλληλα, στο ίδιο θεωρητικό κεφάλαιο παραθέτονται τόσο οι βασικοί τύποι της κρατικής οργάνωσης, αναλόγως των σχετικών παρεμβάσεων ή μη σε μια σειρά από τομείς δημόσιας πολιτικής, όσο και οι κυριότερες μορφές - παλαιότερες και νεότερες- του «κοινωνικού» και «προνοιακού» κράτους, από τις οποίες εκπορεύεται με τον έναν ή τον άλλο τρόπο και το ποιος εν τέλει παρέχει αγαθά και υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας σε αναξιπαθούντες

πολίτες. Τούτο διότι όπως παρουσιάζεται στα δύο αμέσως επόμενα κεφάλαια της εργασίας, η διαφορετική τυποποίηση των κοινωνικών και προνοιακών πτυχών του ελληνικού κράτους αναδεικνυε στη σύγχρονη ιστορία του διαφορετικούς πρωταγωνιστές στα ανωτέρω πεδία δημόσιας πολιτικής.

Πράγματι, το δεύτερο και το τρίτο κεφάλαιο της παρούσας διπλωματικής εργασίας επικεντρώνονται στη διερεύνηση της εξέλιξης των τομέων της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας στη σύγχρονη Ελλάδα. Με αφετηρία την καποδιστριακή και την οθωνική περίοδο της ελληνικής πολιτικοδιοικητικής ιστορίας εξετάζονται οι απόπειρες συγκρότησης των πρώτων κοινωνικών δομών στην ελληνική πολιτεία, αναλόγως των αναγκών της εκάστοτε εποχής, των διαθέσιμων πόρων και γενικότερα των δυνατοτήτων, όπως και του ρόλου του δημοσίου τομέα. Η συγκεκριμένη εξέταση, μάλιστα, φθάνει, διατρέχοντας και τις βενιζελικές κυβερνητικές περιόδους, όταν οι διαρκώς αυξανόμενες ανάγκες του γηγενούς, αλλά και του μεταναστεύοντος στην ελληνική επικράτεια πληθυσμού επέφεραν τη μετεξέλιξη της Ελλάδας σε ένα «κοινωνικό κράτος δικαίου», μέχρι και την έναρξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Κατά τη συγκεκριμένη περίοδο, άλλωστε, είχαν ήδη αρχίσει να κυριαρχούν οι «κεϋνσιανού» τύπου δημόσιες πολιτικές, επιφέροντας δομικές αλλαγές αφενός στην οργανωτική διάταξη, αφετέρου στα πεδία του ενδιαφέροντος των εθνικών κυβερνήσεων, εντάσσοντας σε αυτά και τη μέριμνα για τη φροντίδα των ευπαθέστερων στρωμάτων του πληθυσμού.

Έτσι, στο τρίτο κατά σειρά κεφάλαιο της εργασίας εξετάζονται η πορεία των τομέων της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας στην ελληνική πολιτεία την επαύριο, καταρχάς, της λήξης του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Συγκεκριμένα, δίνεται έμφαση τόσο στο θεσμικό πλαίσιο για την οργάνωση και τη λειτουργία δομών κοινωνικής μέριμνας και φροντίδας σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, όπως και στο πεδίο της, έστω περιορισμένης, φιλανθρωπικής δραστηριότητας. Συνάμα, εξετάζονται οι επιταγές του διεθνούς παράγοντα και ακόμα περισσότερο του ευρωπαϊκού δικαίου σε σχέση με τον προνοιακό τομέα δημόσιας πολιτικής και το κατά πόσο το ελληνικό κράτος ανταποκρίθηκε στην ενσωμάτωση αυτών στην εθνική νομοθεσία, από τη στιγμή που ήδη από τη δεκαετία του 1960 η χώρα ήταν οικονομικά συνδεδεμένη με την ευρωπαϊκή κοινότητα, στις αρχές δε της δεκαετίας του 1980 αποτέλεσε ισότιμο κράτος-μέλος της. Γενικότερα, η κοινωνική και η προνοιακή πολιτική που εφαρμόζεται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως και η ενσωμάτωση πτυχών της στην ελληνική πολιτεία

βρίσκονται στο επίκεντρο του τρίτου κεφαλαίου της μελέτης. Από αυτές τις πτυχές, άλλωστε, έχει διαμορφωθεί το δίκτυο παρόχων υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας στην Ελλάδα των τελευταίων δεκαετιών, με τους οποίους καταπιάνεται το αμέσως επόμενο κεφάλαιό της.

Στο τέταρτο κεφάλαιο της διπλωματικής εργασίας το ενδιαφέρον κεντρίζουν τόσο οι φορείς των δικαιωμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, όσο και οι κατηγορίες των παρόχων οικείων υπηρεσιών. Για τους μεν πρώτους, αφού αρχικά διενεργείται η διάκρισή τους σε «ευάλωτες» και «ειδικές» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού, εν συνεχεία αναλύονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά καθενός εξ' αυτών, για τα οποία αναλαμβάνονται προνοιακές πρωτοβουλίες από τα σύγχρονα κοινωνικά κράτη. Σε σχέση δε με τους παρόχους υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας παρουσιάζονται οι ξεχωριστές φύσεως και χαρακτήρα οικείες δομές, που συναντώνται τόσο σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όσο όμως και στην ελληνική πολιτεία. Με την οργάνωση και τη λειτουργία των κοινωνικών δομών που εδρεύουν ή τουλάχιστον δραστηριοποιούνται στη σύγχρονη Ελλάδα, άλλωστε, καταπιάνεται το πέμπτο, κατά σειρά κεφάλαιο της παρούσας μελέτης.

Στο πέμπτο της κεφάλαιο η διπλωματική εργασία εισέρχεται στην κύρια θεματική της, στην εξέταση, δηλαδή, του τρόπου με τον οποίο έχει κατοχυρωθεί νομοθετικά και θεσμικά η λειτουργία των εν Ελλάδι κοινωνικών δομών, που ανήκουν στη σφαίρα είτε του δημόσιου, είτε και του εθελοντικού και μη κερδοσκοπικού τομέα. Έτσι, αναπτύσσονται διαδοχικά τα σημαντικότερα στάδια της νομοθετικής τους κατοχύρωσης, εκκινήθηνα ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και φθάνοντας μέχρι και τις μέρες μας. Παράλληλα, αναδεικνύονται υστερήσεις έως και παραλείψεις της κατά καιρούς ισχύουσας νομοθεσίας, οι οποίες έχουν επιτρέψει την κατά καιρούς εκδήλωση μιας σειράς προβλημάτων και εν γένει παθογενειών σε δομές του μη κερδοσκοπικού, κατά κύριο λόγο, τομέα. Από αυτές τις παθογένειες, μάλιστα, εξάγονται και τα τελικά συμπεράσματα της μελέτης, τα οποία αποτελούν το περιεχόμενο του καταληκτικού της κεφαλαίου. Σε αυτό καταδεικνύονται η προβληματική θεσμική κατοχύρωση ιδιαίτερα των μη κερδοσκοπικών δομών κοινωνικής φροντίδας που λειτουργούν στην Ελλάδα, όπως επίσης και επιμέρους ζητήματα που καθιστούν εξαιρετικά 'θολή' τη δραστηριοποίηση πολλών εξ' αυτών στους τομείς της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας.

Ερευνητικά ερωτήματα και υποθέσεις εργασίας

Κύριο αντικείμενο της παρούσας διπλωματικής εργασίας, όπως ήδη έχει τεθεί, αποτελεί η διερεύνηση και η εξέταση του νομοθετικού πλαισίου, που ρυθμίζει την οργάνωση και τη λειτουργία κοινωνικών δομών του δημόσιου, αλλά και του μη κερδοσκοπικού ιδιωτικού τομέα, στο σύγχρονο ελληνικό κράτος. Για τον λόγο αυτό, πέρα από την ανάλυση της εξέλιξης της κατοχύρωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων στη νεότερη Ελλάδα, όπως και του θεωρητικού πλαισίου που διέπει τις κοινωνικές λειτουργίες και τα συστήματα κοινωνικής φροντίδας στις σύγχρονες πολιτείες, η μελέτη επικεντρώνεται στην εξέταση των κυριότερων νομοθετικών ρυθμίσεων που θεσπίστηκαν κατά καιρούς και διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία κοινωνικών δομών και υπηρεσιών κρατικής ή μη φύσεως. Γι' αυτό και η έρευνα πορεύεται μεθοδολογικά στην επισκόπηση αφενός της υπάρχουσας ξενόγλωσσης και ελληνόγλωσσης βιβλιογραφίας περί των ζητημάτων που θέτονται στο επίκεντρο της παρούσας μελέτης, αφετέρου της κοινοτικής (πρωτογενούς και δευτερογενούς) και της εθνικής νομοθεσίας (Σύνταγμα της Ελλάδος, νόμοι κ.λπ.) που αφορούν τη λειτουργία δομών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Από τη συγκεκριμένη έρευνα, άλλωστε, πρόκειται να ανακύψουν και οι απαντήσεις στα μείζονα ερευνητικά ερωτήματα που θέτονται.

Στα ερευνητικά ερωτήματα της παρούσας διπλωματικής εργασίας περιλαμβάνονται, καταρχάς, οι λόγοι, που εξώθησαν διεθνώς τα κράτη, μεταξύ των οποίων και του ελληνικού, να αναλάβουν από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα πρωτοβουλίες για την παροχή κοινωνικής φύσεως υπηρεσιών προς τους πολίτες τους. Εν συνεχεία, την προσοχή της έρευνας και της ανάλυσης κεντρίζουν ασφαλώς η ανάπτυξη και η εξέλιξη των κοινωνικών λειτουργιών της ελληνικής πολιτείας, όπως επίσης και το κανονιστικό πλαίσιο, με το οποίο άρχισαν αυτές να κατοχυρώνονται. Παράλληλα, ερευνώντας την κείμενη νομοθεσία, αναζητούνται οι όροι και οι προϋποθέσεις λειτουργίας και δράσης κοινωνικών δομών τόσο του δημοσίου, όσο και του ιδιωτικού τομέα, με τις δεύτερες να ανήκουν στη σφαίρα είτε του εθελοντισμού, είτε ακόμα και της κερδοσκοπίας. Πάνω στην εν λόγω έρευνα, μάλιστα, επιχειρείται να εξαχθεί ως συμπέρασμα το κατά πόσο αυτές τηρούν καταστατικές αρχές λειτουργίας, όπως είναι επί παραδείγματι αυτές της νομιμότητας, της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Με αυτόν τον τρόπο, άλλωστε, εξετάζεται εάν το ισχύον περί αυτών νομοθετικό και θεσμικό

πλαίσιο είναι επαρκές ή χρήζει σημαντικής βελτιώσεως και ενισχύσεως για τη θέση περιορισμών, έως και φραγμών, προς αποφυγήν τυχόν αυθαιρεσιών και άλλων παθογενειών σε σχέση με τις δραστηριότητές τους. Τέλος, διερευνώνται και οι επιδράσεις της πρόσφατης οικονομικής -και όχι- μόνο κρίσης στο πλαίσιο της λειτουργίας των δομών αυτών, αλλά και γενικότερα στις δημόσιες πολιτικές στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας, λόγω του πολλαπλασιασμού των αντιστοίχων αναγκών όλο και περισσότερων πολιτών.

Γενικότερα, στο επίκεντρο της παρούσας διπλωματικής εργασίας βρίσκεται εξ αρχής η οργάνωση συγκεκριμένων πτυχών του ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Γι' αυτό και στο σύνολο του κειμένου της εξετάζεται και αναλύεται ο κατά καιρούς χαρακτήρας, το κατά πόσο, δηλαδή, και πολλώ δε μάλλον από ποιο από τα θεσμοθετημένα διεθνώς συστήματα κοινωνικής οργάνωσης αντλούσε τα χαρακτηριστικά του. Βάσει αυτών του των χαρακτηριστικών, άλλωστε, συντελέστηκε στην πορεία των δεκαετιών η ανάπτυξη και η δραστηριοποίηση των κάθε μορφής κοινωνικών δομών της σύγχρονης ελληνικής πολιτείας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Δικαιώματα και Κοινωνικό Κράτος

Η κοινωνική προστασία αποτελεί έναν από τους στοιχειώδεις τομείς δημόσιας πολιτικής, με τους οποίους καταπιάνεται κάθε σύγχρονο κράτος. Η παροχή κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών προς τους πολίτες, ικανών να τους εξασφαλίζουν τόσο το «ζην», όσο και το «ευ ζην», αποτελεί ζητούμενο, ταυτόχρονα όμως και υποχρέωση των πολιτειακών οντοτήτων κατά τη διάρκεια των τελευταίων 100 τουλάχιστον ετών. Για τον λόγο αυτό οι κρατικές λειτουργίες δεν αποσκοπούν μοναχά στην διατήρηση της εσωτερικής τάξης και ασφάλειας κάθε σύγχρονης πολιτείας, αλλά παράλληλα μεριμνούν για την εξασφάλιση κοινωνικής ομόνοιας και ευημερίας. Έτσι, επειδή σύμφυτες με την έννοια της ευημερίας είναι και εκείνες της κοινωνικής πρόνοιας, φροντίδας και προστασίας (Φερόνας και Λαλιώτη 2021: 9-10), οι δημόσιες πολιτικές που πορεύονται πάνω στους εν λόγω άξονες έχουν στο επίκεντρό τους την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Μια αξιοπρέπεια, απαραίτητη προϋπόθεση για τη διασφάλιση της οποίας αποτελεί και ο σεβασμός από πλευράς πολιτείας του συνόλου των δικαιωμάτων του ανθρώπου (Παντελής 2020: 476).

Η αναγνώριση και η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου είναι 'τρόπαια' αιματηρών διεκδικήσεων και αγώνων εδώ και δύομιση περίπου αιώνες. Προτάσσοντάς τες άτομα που πρωτοστάτησαν σε κορυφαία ριζοσπαστικά κινήματα και επαναστάσεις, όπως η Αμερικανική του 1776, η Γαλλική του 1789, αλλά και η Ελληνική του 1821, θυσίασαν ακόμα και την ίδια τους τη ζωή για την εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης τουλάχιστον για τους συμπολίτες και τους απογόνους τους. Λόγω αυτής της κληρονομιάς, μάλιστα, η προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου δεν έχει εθνικά σύνορα, αλλά αντίθετα βρίσκεται υπό την υπερεθνική σκέπη διεθνών πολιτειακών οντοτήτων και οργανισμών (Βλαχόπουλος 2017: 9-10). Βέβαια, είναι αναγκαίο να επισημανθεί πως το σύνολο τους διακρίνεται σε κάποιες βασικές κατηγορίες. Η κατηγοριοποίησή τους, άλλωστε, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την σταδιακή και διαδοχική αναγνώρισή τους από τα τέλη του 18^{ου} αιώνα έως και τα μέσα, ή και τα τέλη του 20^{ου}. Μαζί με την ιστορική τους εξέλιξη, μάλιστα, εξελίχθηκαν και ο ρόλος και οι λειτουργίες των εθνικών κρατών, από τις οποίες ανέκυψαν και οι διάφοροι τύποι της μορφής του «κοινωνικού» κράτους.

1.1 Η ιστορική εξέλιξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου

Η αναγνώριση και η προστασία θεμελιωδών δικαιωμάτων και ελευθεριών του ατόμου συγκαταλέγονται μεταξύ των «*οργανωτικών βάσεων*», πάνω στις οποίες έχουν θεμελιωθεί τα σύγχρονα, φιλελεύθερα και δημοκρατικά κράτη¹. Από τη συγκρότησή τους σε διεθνές επίπεδο ήδη από τα τέλη του 18^{ου} αιώνα και πολλώ δε μάλλον σε ολόκληρη την αμέσως επόμενη εκατονταετία, τα δικαιώματα του ανθρώπου βρίσκονται στο επίκεντρο των καταστατικών ρυθμίσεων (Συνταγμάτων) όλων των δημοκρατιών πολιτειών. Με αυτόν τον τρόπο, εδώ και 200 περίπου χρόνια τα κρατικά όργανα οφείλουν να σέβονται, να προασπίζουν και να προαγάγουν τις ελευθερίες των πολιτών, αποτελώντας οι τελευταίες κεκτημένο δικαίωμά τους και βασική κρατική υποχρέωση. Αυτή η υποχρέωση των πολιτειακών αρχών, μάλιστα, συναντάται ήδη από τις αρχές του 13^{ου} αιώνα, όταν στο αγγλικό κράτος θεσπίστηκε το 1215 η ‘*Magna Charta*’, ένα από τα σημαντικότερα, δηλαδή, θεμέλια για τη δόμηση του «*κράτους δικαίου*» σε πανευρωπαϊκό επίπεδο (Χρυσόγονος και Βλαχόπουλος 2017: 37). Τούτο διότι μέσα από τις διατάξεις της επιδιώχθηκε η οριοθέτηση ορισμένων εκ των εξουσιών του Άγγλου μονάρχη, με σκοπό, μεταξύ άλλων, και την προστασία στοιχειωδών δικαιωμάτων των υπηκόων του.

Μέσω της πρώιμης αναγνώρισης κάποιων εκ των θεμελιωδών ελευθεριών του ατόμου από την αγγλική ‘*Χάρτα Δικαιωμάτων*’ άρχισε να λειαίνεται το έδαφος για την κατοχύρωση περαιτέρω κεκτημένων της ελευθερίας του ατόμου. Μολονότι σε ολόκληρο τον Μεσαίωνα η γηραιά ήπειρος διακρινόταν από φεουδαρχικά και πλήρως απολυταρχικά καθεστώτα, εντούτοις κατά το δεύτερο μισό της δεύτερης μ. Χ. χιλιετίας σπέρνονταν σταδιακά οι σπόροι για τη θεσμοθέτηση της προάσπισής τους. Σημείο σταθμό αποτέλεσε, δίχως αμφιβολία, η Γαλλική Επανάσταση του 1789, κατά τη διάρκεια της οποίας οι πρωταγωνιστές της, βασιζόμενοι και σε στοιχεία του ανεξάρτητου πια αμερικανικού κράτους και του Αμερικανικού Συντάγματος του 1787, έθεσαν μεταξύ των προσταγμάτων τους την αναγνώριση της πρώτης ουσιαστικά κατηγορίας, εκείνης των «*ατομικών*» δικαιωμάτων, όπως και επίσης και των αξιώσεων από την εκάστοτε κρατική εξουσία, που εκπορεύονταν από αυτές.

¹ Σε αυτές τις «*καταστατικές βάσεις*» του δημοκρατικού πολιτεύματος περιλαμβάνονται επίσης α. ο χωρισμός ή διάκριση των εξουσιών μεταξύ των κρατικών οργάνων και β. το αντιπροσωπευτικό-κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβέρνησης (Παντελής 2020: 91).

1.1.1. Τα ατομικά δικαιώματα

Ο 17^{ος} και ο 18^{ος} αιώνας αποτελεί την περίοδο της άνθισης του Ευρωπαϊκού Διαφωτισμού. Στο ιδεολογικό του πλαίσιο, πέρα από αρχές όπως η λαϊκή κυριαρχία και η διάκριση των εξουσιών, περιλαμβάνονταν και η αναγνώριση θεμελιωδών ατομικών ελευθεριών, που θα κατοχύρωναν τον αυτοκαθορισμό κάθε ατόμου έναντι της εκάστοτε κρατικής και πολιτικής εξουσίας. Ως εκ τούτου, κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης περιόδου, στην οποία εκδηλώθηκαν ριζοσπαστικά κινήματα και επαναστάσεις τόσο στην ευρωπαϊκή, όσο και στην αμερικανική ήπειρο, εκκίνησε και η σταδιακή διεκδίκηση της πρώτης κατηγορίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου, εκείνης των «ατομικών» (Παντελής 2020: 93-95)².

Δικαιώματα όπως η ατομική ελευθερία, η ισότητα, η προσωπική ασφάλεια, η ιδιοκτησία, ακόμα και η ελευθεροτυπία, διεκδικήθηκαν σε αγώνες του τελευταίου τετάρτου του 18^{ου} αιώνα, αποτυπώθηκαν δε σε καταστατικά πολιτειακά κείμενα. Ένα από αυτά ήταν, αναμφισβήτητα, η «*Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη*» του 1789, που εκπονήθηκε κατά τη διάρκεια της Α' Γαλλικής Επανάστασης (Μπαλωτή 2020: 87-88), μέσω της οποίας τέθηκαν οι βάσεις για την κατοχύρωση του ατομικού αυτοκαθορισμού. Ενός αυτοκαθορισμού που παγιώθηκε στη συνέχεια σε όλο τον 19^ο αιώνα (Χρυσόγονος και Βλαχόπουλος 2017: 43-44), τοποθετώντας, μάλιστα, σε στέρεες βάσεις τον εκ της φύσεώς τους «αρνητικό» και εν πολλοίς «αμυντικό» χαρακτήρα των ατομικών δικαιωμάτων.

Ο αρνητικός χαρακτήρας των ατομικών δικαιωμάτων έγκειται στο γεγονός ότι θεμελιώνουν αντίστοιχες αξιώσεις απέναντι στην κρατική εξουσία, αξιώσεις, δηλαδή, «αποχής» και «μη επέμβασης» στον αυτοκαθορισμό του κάθε ατόμου (Μάνεσης 1982: 11-12). Βασιζόμενη η φύση τους στην ελευθερία της ύπαρξης και της δράσης των κυβερνώμενων, θέτουν φραγμούς απέναντι σε ενδεχόμενες κρατικές παρεμβάσεις, που μπορεί να αποτελούν κίνδυνο για τον ανθρώπινο αυτοκαθορισμό. Όντας, άλλωστε, ο αυτοκαθορισμός μία έννοια σύμφυτη με εκείνη του φιλελευθερισμού, οι ατομικές ελευθερίες τείνουν να λειτουργούν αποτρεπτικά ως προς

² Επειδή, μάλιστα, ο χαρακτήρας των εν λόγω επαναστάσεων ήταν, κατά κύριο λόγο, «αστικός», η θέσπιση των ατομικών δικαιωμάτων συμπίπτει ιστορικά και με την περίοδο της πολιτικής ανόδου της αστικής τάξης (Μάνεσης 1982: 20).

το ενδεχόμενο της οιασδήποτε κρατικής παρέμβασης στον ιδιωτικό βίο κάθε πολίτη. Επειδή δε οι αξιώσεις της μη επέμβασης είναι δικαστικά αγωγήσιμες, το περιεχόμενο και ο χαρακτήρας τους πέρα από «αρνητικός» (*'status negativus'*), είναι και «αμυντικός» (Βλαχόπουλος 2017: 6). Σε εντελώς αντίθετη, δηλαδή, κατεύθυνση με τη δεύτερη, κατά σειρά, κατηγορία δικαιωμάτων του ανθρώπου που ήρθε στην επιφάνεια κατά τη διάρκεια της πολιτειακής εξέλιξης, εκείνη των «πολιτικών».

1.1.2. Τα πολιτικά δικαιώματα

Τα πολιτικά δικαιώματα έγκεινται σε ελευθερίες, που διακρίνονται από έναν «ενεργητικό», ως επί το πλείστον, χαρακτήρα (*'status activus'*). Τούτο διότι μέσω αυτών οι πολίτες δεν αξιώνουν απλώς την αποχή της πολιτείας από τον ιδιωτικό τους βίο, αλλά διεκδικούν την ενεργή συμμετοχή τους στη δημόσια ζωή της χώρας, στην άσκηση, δηλαδή, πολιτικής, διοικητικής και γενικότερα κρατικής εξουσίας. Η άσκηση αυτή δύναται να είναι είτε έμμεση, είτε ακόμα και άμεση. Γι' αυτό και στην κατηγορία των πολιτικών δικαιωμάτων περιλαμβάνονται εκείνα του «εκλέγειν» και «εκλέγεσθαι», όντα επίσης καταστατικές βάσεις των σύγχρονων δημοκρατικών πολιτειών, όπως και το δικαίωμα ανάληψης κάποιου δημοσίου ή διοικητικού αξιώματος. Επειδή, εντούτοις, επιτρέπουν την ανθρώπινη δράση, δίχως όμως να εγγυώνται και την ανάλογη επιτυχία, τα συγκεκριμένα δικαιώματα, όπως και τα ατομικά, είναι ως επί το πλείστον «τυπικά» και όχι ουσιαστικά (Παντελής 2020: 475). Σε κάθε περίπτωση, πάντως, αμφότερες οι δύο αυτές κατηγορίες δικαιωμάτων ενέχουν συνέπειες για όποιον τυχόν επιχειρήσει την παρεμπόδιση της άσκησής τους.

Συγκεκριμένα, οι πολιτικές ελευθερίες, όπως και οι ατομικές, είναι, μεταξύ άλλων, δικαστικά αγωγήσιμες, προστατεύονται δηλαδή από τα καθ' ύλην αρμόδια όργανα της δικαιοσύνης. Με άλλα λόγια η ενάσκησή τους βρίσκεται υπό την προστατευτική δικλείδα ανεξάρτητων φορέων κρατικής εξουσίας, που τείνουν να λειτουργούν ως αντίβαρο απέναντι σε όργανα του εκτελεστικού ή και νομοθετικού της σκέλους. Σε ό,τι αφορά, μάλιστα, τη θεσμοθέτησή τους, τα πολιτικά δικαιώματα, όπως και τα ατομικά, άρχισαν να κατοχυρώνονται ήδη από τα τέλη του 18^{ου} αιώνα. Η δεύτερη, κατά σειρά, κατηγορία δικαιωμάτων του ανθρώπου, πάντως, δεν αφορούσε το σύνολο παρά μονάχα ένα μικρό μέρος του πληθυσμού (περί του 10%). Τούτο διότι αναλόγως της προσωπικής τους ιδιοκτησίας, περιουσίας και άλλων τιμηματικών κριτηρίων ορισμένοι

ήταν οι άρρενες πολίτες που ήταν φορείς τους. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, επεκτάθηκαν στο σύνολο του ανδρικού τουλάχιστον πληθυσμού από τα μέσα του 19^{ου} αιώνα και μετά, έπειτα από το ξέσπασμα, δηλαδή, της νέας Γαλλικής Επανάστασης του 1848. Στις δε γυναίκες, τα πολιτικά δικαιώματα απονέμονταν από τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα, σχεδόν ταυτόχρονα, δηλαδή, με την έναρξη της αναγνώρισης και της τρίτης κατηγορίας δικαιωμάτων, εκείνης των «κοινωνικών». Των δικαιωμάτων, των οποίων ο χαρακτήρας διαφέρει σε μείζονα βαθμό από εκείνον των ατομικών.

1.1.3. Τα κοινωνικά δικαιώματα

Εν αντιθέσει με τα ατομικά, τα οποία όπως ήδη επισημάνθηκε, διακρίνονται από μία αρνητική κυρίως φύση, τα κοινωνικά δικαιώματα χαρακτηρίζει ένας «θετικός», ως επί το πλείστον, χαρακτήρας ('*status positivus*'). Τούτο διότι αντί να αξιώνουν οι πολίτες τη «μη παρέμβαση» στα του αυτοκαθορισμού τους, επιζητούν την ανάληψη πρωτοβουλιών από πλευράς πολιτείας, προκειμένου να τους παρέχει όσα εξασφαλίζουν την κοινωνική, αλλά και την ατομική τους ευημερία (Μάνεσης 1982: 20). Με άλλα λόγια, η φύση τους είναι «παροχική», αντίστοιχη δηλαδή με τις νεότερες λειτουργίες μιας ευνομούμενης πολιτείας, όπως θα διαπιστώσουμε και στη συνέχεια της μελέτης μας. Ως εκ τούτου, στην κατηγορία τους ανήκουν δικαιώματα και προστατευτικές δικλείδες σε ό,τι αφορά τη δημόσια υγεία, τη διαρρύθμιση των εργασιακών σχέσεων και γενικότερα την εργασία, την κοινωνική ασφάλιση, καθώς επίσης και την κοινωνική πρόνοια και φροντίδα, και γενικότερα την κοινωνική προστασία. Ουδόλως τυχαία, άλλωστε, η αναγνώρισή τους άρχισε να συντελείται από την έναρξη του 20^{ου} αιώνα και μετά, πολλώ δε μάλλον έπειτα από το ξέσπασμα και τις καταστροφικές συνέπειες των δύο (2) παγκοσμίων πολεμικών συρράξεων. Μόλα ταύτα, πάντως, τα πρώτα όχι απλώς ψήγματα, αλλά εμφατικά στοιχεία κοινωνικής πολιτικής από πλευράς κράτους εντοπίζονται ήδη από το τελευταίο τέταρτο του 19^{ου} αιώνα.

Θέτοντας ως πρόταγμα του τη διαμορφωθείσα ήδη από τα τέλη του 17^{ου} αιώνα από τον μεγάλο φιλόσοφο του Διαφωτισμού, John Locke, αρχή της «αποζημίωσης», μέσω της οποίας άρχισαν να αναπροσδιορίζονται οι σχέσεις μεταξύ κοινωνίας και πολιτικής εξουσίας (Αγγελίδης 1993: 76), στο ενοποιημένο υπό την ηγεσία του Καγκελαρίου Otto von Bismarck γερμανικό κράτος, εντοπίζεται για πρώτη φορά

ιστορικά η αναγνώριση ορισμένων κοινωνικών δικαιωμάτων. Συγκεκριμένα, στα 1883 θεσμοθετήθηκε το δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης για λόγους ασθενείας ή εργατικού ατυχήματος, το οποίο λίγα χρόνια αργότερα, το 1889, επεκτάθηκε και σε σχέση με το γήρας ή την αναπηρία (Κοντιάδης 1997: 65). Σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι καταστροφικές συνέπειες για την ανθρωπότητα, που προκλήθηκαν κατά τη διάρκεια του Α' Παγκοσμίου Πολέμου στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1910, έθεσαν στο επίκεντρο των εθνικών Κυβερνήσεων κοινωνικά δικαιώματα, όπως εκείνων της πρόνοιας και της φροντίδας θυμάτων πολέμου και των οικογενειών τους, της δημόσιας υγείας, της εργασίας, της παιδικής ηλικίας και της οικογένειας. Όλα τους, με αφετηρία το εμβληματικό Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919, άρχισαν να περιλαμβάνονται στους καταστατικούς χάρτες και άλλων ευρωπαϊκών κρατών (Βλαχόπουλος 2017: 4). Έτσι, μάλιστα, αναπτύχθηκε ο «ανθρωπιστικός» πια χαρακτήρας των μεταπολεμικών Συνταγμάτων³, πολλώ δε μάλλον έπειτα από τη λήξη και της δεύτερης παγκόσμιας πολεμικής σύρραξης.

Την επαύριον του Β' Παγκοσμίου Πολέμου ολόκληρη σχεδόν η ευρωπαϊκή ήπειρος ήταν κατεστραμμένη από τις θηριωδίες που είχαν προηγηθεί. Για τον λόγο αυτό τα εθνικά κράτη όφειλαν να αναλάβουν πρωτοβουλίες για την επούλωση όλων των παλαιότερων, αλλά και νέων πληγών που είχαν ανοίξει, όπως ήταν η αδυναμία κάλυψης ακόμα και των στοιχειωδών βιοτικών αναγκών από πλευράς εκατομμυρίων πολιτών, με κυριότερες αυτών τη σίτιση και την στέγαση. Αυτή η αναγκαιότητα, επομένως, τα εξώθησε στην περαιτέρω αναγνώριση και προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Το σύνολό τους αποτυπώθηκε σε μια σειρά από διεθνή πια κείμενα, όπως ήταν επί παραδείγματι η «*Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*» του 1948, καθώς και η «*Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*» του 1950 (Χρυσόγονος και Βλαχόπουλος 2017: 51-52). Σε αυτά, περιελήφθησαν εκ νέου τόσο οι ατομικές ελευθερίες, όσο και δικαιώματα «*θετικού*» χαρακτήρα, τα οποία επέδρασαν καταλυτικά στη μετεξέλιξη του μέχρι τότε ρόλου των εθνικών κρατών⁴.

³ Ούτως ή άλλως, ολόκληρη η περίοδος από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα μέχρι και τα μέσα του 20^{ου} διακρίνεται από τον σταδιακό «εξανθρωπισμό» των ρυθμίσεων ανακούφισης των φτωχότερων στρωμάτων του πληθυσμού, αλλά και από μία βαθμιαία επέκταση των κοινωνικών δικαιωμάτων (Φερώνας και Λαλιώτη 2021: 13).

⁴ Γι' αυτά και τα ατομικά δικαιώματα ανήκουν στην σφαίρα των «*πρώτης γενεάς*» ελευθεριών που άρχισαν να κατοχυρώνονται έπειτα από τις μεγάλες Επαναστάσεις στην ευρωπαϊκή ήπειρο, τα δε κοινωνικά στην κατηγορία των «*δευτέρας γενεάς*» δικαιωμάτων, που ανέκυψαν έπειτα από τους δύο παγκοσμίους πολέμους και τις αξιώσεις των πολιτών για οικείες παροχές (Παντελής 2020: 482-483).

Μία μετεξέλιξη, δηλαδή, που είναι σύμφυτη με την πορεία της ιστορικής εξέλιξης των δικαιωμάτων ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 19^{ου} αιώνα.

1.2 Δικαιώματα και ρόλος του κράτους

Έπειτα από την έναρξη της συγκρότησης των πρώτων ανεξάρτητων εθνικών κρατών στα τέλη του 18^{ου} και πόσο μάλλον στις πρώτες δεκαετίες του 19^{ου} αιώνα, άρχισαν σταδιακά να αναπτύσσονται και οι διοικητικές τους λειτουργίες. Αυτές δύναται να διακριθούν σε τέσσερις ξεχωριστές κατηγορίες και πιο συγκεκριμένα α. στις «*παραδοσιακές*», β. στις «*ήπιες*», γ. στις «*οικονομικές*» και δ. στις «*κοινωνικές*» (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2012: 654-655). Η ανάπτυξή τους ακολούθησε εν πολλοίς τη διαδοχική εξέλιξη της αναγνώρισης των δικαιωμάτων του ανθρώπου, συνέδραμε δε στη διαμόρφωση του ρόλου των πολιτειακών οντοτήτων μέχρι και τα μέσα, ακόμα και τα τέλη, του 20^{ου} αιώνα.

Οι «*παραδοσιακές*» κρατικές λειτουργίες εντοπίζονται ήδη από την κατοχύρωση των πρώτων ατομικών δικαιωμάτων, που συνέπεσε και με τη σύσταση των πρώτων ανεξαρτήτων κρατών. Αυτές είναι, ως επί το πλείστον, «*καταναγκαστικού*» και «*επιτακτικού*» χαρακτήρα, αφού μολονότι τείνουν να σέβονται τον αυτοκαθορισμό του κάθε ατόμου, εντούτοις δύνανται να περιορίζουν και να οριοθετούν ατομικές ελευθερίες, εάν αυτές συγκρούονται και προσβάλλουν είτε δικαιώματα άλλων πολιτών, είτε το γενικότερο συμφέρον της κοινωνίας. Με άλλα λόγια, συμβάλλουν στη διατήρηση της κοινωνικής αρμονίας έστω και εάν χρειάζεται ο περιορισμός της ελεύθερης άσκησης κάποιων εκ των ατομικών δικαιωμάτων. Ως εκ τούτου, στην κατηγορία τους ανήκουν λειτουργίες, όπως η δημόσια τάξη και ασφάλεια, η εσωτερική διοίκηση, η νομοθέτηση, η δικαιοσύνη, ακόμα και η εθνική άμυνα, καθώς και η φορολόγηση. Αντιθέτως, σαφώς πιο ήπια είναι η φύση άλλων ρυθμιστικών λειτουργιών, που άρχισαν να αναπτύσσονται λίγες δεκαετίες αργότερα, περί τα μέσα δηλαδή του 19^{ου} αιώνα, όπως είναι επί παραδείγματι η δημόσια παιδεία, οι τέχνες και ο πολιτισμός. Η ιστορική πορεία, πάντως, της ανάπτυξης και της εξέλιξης τόσο των δικαιωμάτων, όσο και των αστικών κοινωνιών, επέφερε νέες λειτουργίες για τα εθνικά κράτη (Αγγελίδης 1993: 85), που άρχισαν να εντοπίζονται ήδη από το δεύτερο μισό της ίδιας εκατονταετίας.

Στις νέες αυτές λειτουργίες υπάγονται αναμφίβολα οι επονομαζόμενες «*οικονομικές*». Ο χαρακτήρας τους είναι, ως επί το πλείστον, «*αναπτυξιακός*», καθότι

επιδιώκουν την επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης για την εξασφάλιση, μεταξύ άλλων, και της παρεπόμενης κοινωνικής ευημερίας. Στην κατηγορία τους, επομένως, ανήκουν λειτουργίες όπως οι συγκοινωνίες, οι επικοινωνίες, γενικότερα οι υποδομές, καθώς και η στήριξη παραγωγικών τομέων της εθνικής οικονομίας, όπως είναι η γεωργία και η βιομηχανία. Προς την ίδια κατεύθυνση με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, πάντως, κινείται και η τέταρτη, κατά διαδοχική σειρά, κατηγορία διοικητικών λειτουργιών, εκείνη των αμιγώς «κοινωνικών».

Οι «κοινωνικές» λειτουργίες των εθνικών κρατών άρχισαν να αναπτύσσονται ήδη από τη δεκαετία του 1910, παράλληλα δηλαδή με την αναγνώριση των πρώτων οικείων δικαιωμάτων. Υπαγόμενες στο πλαίσιο σχετικών δημόσιων πολιτικών, που αποσκοπούν αφενός στην επίτευξη κοινωνικής ευημερίας και αφετέρου στην αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων, ιδιαίτερα των λιγότερο ωφελημένων και πλέον ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού (Δικαίος 2010: 34-35), λειτουργίες όπως η κοινωνική ασφάλιση, η πρόνοια, η δημόσια υγεία και η ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων τέθηκαν στο επίκεντρο των οργανωμένων πολιτειών. Από την στιγμή, άλλωστε, που η αναδιανομή οικονομικών πόρων μεταξύ παραγωγών και μη παραγωγών δύναται να αποτελεί από μόνη της μία από τις κυριότερες κρατικές λειτουργίες (Χρυσόγονος και Βλαχόπουλος 2017: 44), οι κοινωνικές εδραιώθηκαν στην κρατική δράση καθόλη τη διάρκεια του προηγούμενου αιώνα. Έτσι, μάλιστα, ολοκληρώθηκε και η μετεξέλιξη του ρόλου του κράτος από τα ‘ελάχιστα’ κράτη της πρώιμης νεωτερικότητας στα «κοινωνικά κράτη δικαίου» των τελευταίων δεκαετιών.

1.2.1. Τα ‘ελάχιστα’ κράτη

Τα ‘ελάχιστα’ κράτη (*‘minimal states’*) ή «κράτη-νυχτοφύλακες» (*‘night-watchman states’*) αποτελούν την πρώτη μορφή πολιτειακής οργάνωσης, που συναντάται μαζί με τη δόμηση των εθνικών κρατών ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 19^{ου} αιώνα. Ουσιαστικά στην έννοια του ‘ελάχιστου’ κράτους αντικατοπτρίζονται πολιτειακές οντότητες, των οποίων οι λειτουργίες αυτοπεριορίζονται σε κάποιους στοιχειώδεις τομείς δημόσιας πολιτικής, επικεντρωνόμενες σχεδόν αποκλειστικά στη διατήρηση της εθνικής τους κυριαρχίας (Nozick 1984: 21). Ως εκ τούτου, στις συγκεκριμένες μορφές κρατικής οργάνωσης οι δημόσιες πολιτικές τους επικεντρώνονται, ως επί το πλείστον, σε τομείς όπως η εθνική άμυνα, η εσωτερική τάξη και δημόσια ασφάλεια, η διοίκηση, η δικαιοσύνη και η εθνική οικονομία. Με άλλα

λόγια, στα ‘ελάχιστα’ κράτη κυριαρχούν οι «*παραδοσιακές*», επιτακτικού ή και κατασταλτικού χαρακτήρα, λειτουργίες, έναντι είτε αναπτυξιακών δημόσιων πολιτικών, πόσο μάλλον αναδιανεμητικών και προνοιακών, που συμβάλλουν στην εξασφάλιση της κοινωνικής ευημερίας.

Γενικότερα, η επικρατούσα τάση στα ‘ελάχιστα’ κράτη είναι εκείνη του πλήρους «*χωρισμού*» του κράτους από την κοινωνία (Αγγελίδης 1993: 86). Με άλλα λόγια, το κράτος επιλέγει να μην επεμβαίνει στο κοινωνικό και ιδιωτικό γίγνεσθαι, οριοθετώντας τις αρμοδιότητες και τις λειτουργίες του αποκλειστικά στον δημόσιο χώρο, εξασφαλίζοντας έτσι τη συντήρηση της εξουσίας του. Αυτή, άλλωστε, ήταν η πεμπτουσία των πρώτων μορφών πολιτικής οργάνωσης που αναπτύχθηκε στην Ευρώπη από τον 19^ο αιώνα και μετά, στην οποία αναγνωρισμένη και θωρακισμένη απέναντι στην κρατική εξουσία ήταν μοναχά η πρώτη κατηγορία δικαιωμάτων του ανθρώπου, εκείνη των «*ατομικών*». Με αυτό τον τρόπο, ζητήματα όπως η κοινωνική προστασία, η βελτίωση του επιπέδου διαβίωσης, ακόμα και η ίδια η ανθρώπινη επιβίωση ουδόλως ενδιέφεραν τις πολιτειακές αρχές, θέτοντας ως αίτια για τα κοινωνικά προβλήματα την ατομική «*αδράνεια*» και εν πολλοίς «*ανικανότητα*» (Φερόνας και Λαλιώτη 2021: 11). Η συγκεκριμένη αντίληψη, βέβαια, δεν μακρομέρευσε. Αντιθέτως, ήδη από το τελευταίο τέταρτο της ίδιας εκατονταετίας άρχισε να ενεργοποιείται ο κρατικός ρόλος σε όλο και περισσότερα πεδία δημόσιας πολιτικής, επιφέροντας τη μετεξέλιξη των οργανωμένων πολιτειών αρχικά σε «*παρεμβατικά*» και εν συνεχεία σε «*κοινωνικά*» κράτη.

1.2.2. Τα παρεμβατικά κράτη

Ενόσω στις πρώτες δεκαετίες του 19^{ου} αιώνα οι λειτουργίες των τότε εθνικών κρατών επικεντρώνονταν σχεδόν αποκλειστικά σε επιτακτικούς και κατασταλτικούς τομείς δημόσιας πολιτικής, στην πορεία του χρόνου η κατάσταση αυτή άρχισε να μεταλλάσσεται. Σημείο σταθμό αποτέλεσε, καταρχάς, η νέα βιομηχανική επανάσταση που εκκίνησε από την Αγγλία και επεκτάθηκε σύντομα και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, όπως και στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, η οποία επέφερε ριζικές ανατροπές στο μέχρι τότε παραγωγικό υπόδειγμα. Με αυτόν τον τρόπο, προκειμένου και οι κρατικοί μηχανισμοί να ανταποκρίνονταν αποτελεσματικότερα στα νέα δεδομένα σε σχέση με την παραγωγή, άρχισαν να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες σε μια σειρά από παραγωγικούς τομείς δημόσιας πολιτικής. Πεδία όπως οι υποδομές, τα δημόσια έργα,

αλλά και παραγωγικοί κλάδοι με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα εκείνους της βιομηχανίας, του εμπορίου, της γεωργίας και της ναυτιλίας βρέθηκαν στο επίκεντρο του κρατικού ενδιαφέροντος. Τούτο διότι η βελτίωσή τους μπορούσαν κάλλιστα να συμβάλλουν και στην κρατική ανάπτυξη, αφού η μεγέθυνση του ακαθορίστου εγχωρίου προϊόντος, μέσω της διόγκωσης της παραγωγικής και εμπορικής δραστηριότητας, αφήνει ανεξίτηλα τα αποτυπώματά της στο σύνολο της εθνικής οικονομίας κάθε σύγχρονης πολιτείας.

Με γνώμονα τα ανωτέρω, από το δεύτερο μισό και κυρίως το τελευταίο τέταρτο του 19^{ου} αιώνα τα εθνικά κράτη άρχισαν να αναπτύσσουν τις «οικονομικές» και αν μη τι άλλο «αναπτυξιακές» τους λειτουργίες. Με άλλα λόγια, από «κράτη-νυχτοφύλακες» μετεξελίσσονταν διαρκώς σε παρεμβατικούς δρώντες τόσο του δημοσίου, όσο και του ιδιωτικού γίνεσθαι, με το κρατικό ενδιαφέρον να εξαπλώνεται σε όλο και περισσότερους τομείς και υποπεδία δημόσιας πολιτικής. Επειδή, ωστόσο, η διαρκής παραγωγική και οικονομική ανάπτυξη, πέρα από οφέλη, άρχισε να προκαλεί και παρενέργειες, ιδιαίτερα στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων, τα κράτη σύντομα κλήθηκαν να αναλάβουν και νέες πρωτοβουλίες για τη διαφύλαξη πια των «κοινωνικών» δικαιωμάτων, που έρχονταν κατά την ίδια ακριβώς περίοδο στο προσκήνιο. Ο συνδυασμός δε των παρενεργειών της οικονομικής ανάπτυξης με τις συνέπειες του πρώτου και πολύ περισσότερο του δεύτερου Παγκοσμίου Πολέμου για ένα μεγάλο μέρος -ή και για το σύνολο- του πληθυσμού τους, ολοκλήρωσε τη μετάβασή τους από τα 'ελάχιστα' στα «κοινωνικά» κράτη του 20^{ου} αιώνα.

1.2.3. Τα κοινωνικά κράτη

Αναμφισβήτητα, η ανάπτυξη μιας σειράς παραγωγικών τομέων και κυρίως εκείνου της βιομηχανίας, συνέδραμε τα μάλα στη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών παραγωγικών κρατών ήδη από τις τελευταίες δεκαετίες του 19^{ου} αιώνα. Μαζί με τη βιομηχανική άνθιση και την παρεπόμενη συγκρότηση της εργατικής τάξης, στο προσκήνιο βρέθηκε, βέβαια, και το επονομαζόμενο «κοινωνικό ζήτημα», η ανάγκη, δηλαδή, διαφύλαξης της κοινωνικής αρμονίας και διασφάλισης κοινωνικής δικαιοσύνης σ' έναν κόσμο που οι μέχρι τότε δεδομένες κοινωνικές σχέσεις άρχισαν να μεταβάλλονται διαρκώς (Αγγελίδης 1993: 87). Ως εκ τούτου, η προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων από την εκάστοτε εργοδοσία άρχισε να τίθεται στο επίκεντρο εθνικών κρατών, εξωθώντας τα στην ανάληψη ανάλογων πρωτοβουλιών.

Έτσι, πέρα από τις παρεμβατικές, «οικονομικές» και «αναπτυξιακές», λειτουργίες, το έργο των εθνικών Κυβερνήσεων επικεντρωνόταν πια και στις επονομαζόμενες «κοινωνικές», που αποτελούν εγγύηση για τα «κοινωνικά» δικαιώματα των πολιτών. Με άλλα λόγια, η σταδιακή εδραίωση των κοινωνικών δικαιωμάτων επέφερε και τη διαδοχική μετεξέλιξη των οργανωμένων πολιτειών από τα ‘ελάχιστα’ κράτη του πρώτου τουλάχιστον μισού του 19^{ου} αιώνα στα πρώιμα «κοινωνικά κράτη» του 20^{ου} (Κοντιάδης 1997: 57-60).

Μολονότι η σταδιακή αναγνώριση και συνταγματική κατοχύρωση της κρατικής μέριμνας για προστασία είτε του συνόλου, είτε τουλάχιστον των πιο ευάλωτων κατηγοριών πολιτών, δεν αποκλείει την παράλληλη δραστηριοποίηση και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας προς την ίδια κατεύθυνση (Χρυσόγονος και Βλαχόπουλος 2017: 77), εντούτοις από τα τέλη του 19^{ου} και πόσο μάλλον στις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα, το υπόδειγμα του «κοινωνικού κράτους» άρχισε να επικρατεί στη μέχρι τότε πολιτειακή οργάνωση. Ο πολλαπλασιασμός των αναγκών των πολιτών που ανέκυψε έπειτα από τη νέα βιομηχανική ανάπτυξη, καταρχάς, σε συνδυασμό με τις «θετικές» τους αξιώσεις για κρατική φροντίδα και προστασία, εισήγαγαν, έστω και σε νηπιώδη μορφή, το μοντέλο του κοινωνικού κράτους, που θα τους παρείχε έστω το ελάχιστο «δίχτυ ασφαλείας» (*safety net*) έναντι όσων φέρονταν έτοιμοι να θίξουν ατομικές τους ελευθερίες, κυρίως δε την αξιοπρεπή τους διαβίωση (Φερόνας και Λαλιώτη 2021: 10). Η ολοκληρωμένη, πάντως, μορφή του κοινωνικού ή «κράτους πρόνοιας» (*welfare state*) επήλθε έπειτα από τη λήξη της πρώτης και πολύ περισσότερο της δεύτερης παγκόσμιας πολεμικής σύρραξης.

Το «κράτος πρόνοιας» είναι το υπόδειγμα «κρατικής παρέμβασης» και «σχέσης» κράτους και κοινωνίας που επικράτησε έπειτα από τη λήξη των δύο Παγκοσμίων Πολέμων, ιδιαίτερα δε στις δεκαετίες του 1950 και του 1960 (Στασινοπούλου 1997: 19). Από τα ‘ελάχιστα’ κράτη, των οποίων οι λειτουργίες επικεντρώνονταν σχεδόν αποκλειστικά στην επιβίωσή τους, στα αμιγώς «κοινωνικά κράτη» η εξασφάλιση αξιοπρεπών συνθηκών διαβίωσης για το σύνολο του πληθυσμού αποτελεί τον μείζονα στόχο. Έτσι, στο πλαίσιο του αναπροσδιορισμού του ρόλου τους, στον οποίο μέριμνα θα αποτελούσε πια τόσο η οικονομική επ-ανάκαμψη, όσο και η φροντίδα των πολιτών που είχαν υποστεί τις βαρύτερες συνέπειες του Β’ Παγκοσμίου Πολέμου, εδραιώθηκε η συγκεκριμένη μορφή κρατικής οργάνωσης (Αγγελίδης 1993: 88). Κύριο χαρακτηριστικό της αποτέλεσε το γεγονός ότι μια σειρά από κρατικές παροχές δεν θα

ήταν εφεξής ανταποδοτικές, αλλά αντιθέτως θα χρηματοδοτούνταν απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό (Kuivalainen 2004: 57), αποτελώντας η κοινωνική προστασία, φροντίδα και πρόνοια σαφείς και ταυτόχρονα σημαντικούς τομείς δημόσιας πολιτικής. Άλλωστε, πάνω σε αυτές τις καταστατικές αρχές και οργανωτικές βάσεις των κοινωνικών κρατών αναπτύχθηκαν στην πορεία του χρόνου οι ξεχωριστοί τους τύποι.

1.3 Οι βασικοί τύποι του κοινωνικού κράτους

Ιστορικά, τα πρώτα προγράμματα κοινωνικής πολιτικής εντοπίζονται στην ενωμένη Γερμανία του στιβαρού Καγκελαρίου Otto von Bismarck. Μαζί με την αναγνώριση ορισμένων κοινωνικών δικαιωμάτων στη δεκαετία του 1880 και ιδιαίτερα εκείνου της κοινωνικής ασφάλισης, η γερμανική πολιτεία του Bismarck προέβη στη χάραξη και στην άσκηση των πρώτων «πατερναλιστικού τύπου» δημοσίων πολιτικών προς όφελος του εργατικού δυναμικού της χώρας. Μάλιστα, οι συγκεκριμένες πολιτικές κέρδισαν αμέσως την υποστήριξη της γερμανικής βιομηχανίας από την στιγμή που μείζων στόχος τους ήταν η μείωση των εκροών μεταναστών προς τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, η οποία λειτουργούσε αναμφίβολα ανασταλτικά για την οικονομική άνοδο των επιχειρήσεών τους (Πολυζωίδης 2019: 41). Έκτοτε, οι βάσεις για τη δόμηση κοινωνικών κρατών και στην υπόλοιπη ευρωπαϊκή ήπειρο άρχισαν σταδιακά να θέτονται με αποκορύφωμα την μεταπολεμική περίοδο.

Έπειτα από τη λήξη και του Β' Παγκοσμίου Πολέμου το κοινωνικό κράτος αποτέλεσε το υπόδειγμα της πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης σε κάθε σχεδόν ευρωπαϊκή χώρα. Βασιζόμενο στην αρχή της υποχρέωσης της οργανωμένης πολιτείας να φροντίζει για την «εξίσωση» των κοινωνικών αντιθέσεων και με αυτόν τον τρόπο να μεριμνά τελικά για μια «δίκαιη» κοινωνική διάρθρωση (Grawert 1997: 11), κοινωνικές και αμιγώς προνοιακές δημόσιες πολιτικές άρχισαν να εφαρμόζονται στο σύνολο της γηραιάς ηπείρου. Οι κρατικές παρεμβάσεις, πάντως, διέφεραν από χώρα σε χώρα, ανάλογα με τις πληθυσμιακές ανάγκες, αλλά και τις οικονομικές τους δυνατότητες. Με κριτήριο, άλλωστε, την έκταση της κρατικής παρέμβασης διαμορφώθηκαν τα τρία βασικά υποδείγματα κοινωνικού κράτους: α. το «υπολειμματικό» υπόδειγμα, β. το «θεσμικό-αναδιανεμητικό» υπόδειγμα και γ. το «βιομηχανικό» υπόδειγμα (Titmuss 1974· Κοντιάδης 1997: 87). Καθένα τους

διακρινόταν από διαφορετικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα, με το πρώτο εξ' αυτών μέχρι ενός βαθμού να αυτοοριοθετείται.

1.3.1. Το υπολειμματικό υπόδειγμα

Το υπολειμματικό υπόδειγμα του κοινωνικού κράτους επιδίωκε εξ αρχής να συγκεράσει τις κρατικές παρεμβάσεις σε κοινωνικούς τομείς δημόσιας πολιτικής με την ανόθευτη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς. Πιο συγκεκριμένα, στο επίκεντρο της θεωρίας του υπολειμματικού κοινωνικού κράτους βρίσκεται η φιλοσοφία του *'laissez-faire'*, του γεγονότος δηλαδή ότι η κάλυψη μιας σειράς στοιχειωδών αναγκών των πολιτών δεν αποτελεί αρμοδιότητα του κράτους, αλλά αντιθέτως εξαρτημένη μεταβλητή της προσωπικής τους εργασίας, της παραγωγικότητάς τους, γενικότερα της ελεύθερης αγοράς, ή τουλάχιστον του θεσμού της οικογένειας (Στασινοπούλου 1997: 24)⁵. Ως εκ τούτου, η κρατική μέριμνα δεν αφορά το σύνολο της κοινωνίας, παρά μονάχα συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες που χρήζουν κρατικής αρωγής και προστασίας (Σταθόπουλος 2015: 127-128). Σε αυτές ανήκουν, ως επί το πλείστον, άτομα με σωματικές ή άλλες αναπηρίες, προσωπικές αδυναμίες και άλλες ανικανότητες που τους θέτουν φραγμούς στην είσοδό τους στο εργασιακό πεδίο, είτε ευρύτερο στον κοινωνικό βίο. Με αυτόν τον αναμφίβολα «επιλεκτικό» τρόπο παροχής υπηρεσιών πρόνοιας και κάλυψης των κοινωνικών αναγκών μέρους και όχι του συνόλου των πολιτών⁶, ενθαρρύνονται αντί να υπονομεύονται τόσο η ατομική πρωτοβουλία, όσο και ο υγιής ανταγωνισμός στον οικονομικό τομέα (Πολυζωίδης 2019: 51-52), προσφέροντας τις σχετικές ευκαιρίες κοινωνικής ανέλιξης ακόμα και σε όσους είναι ή έστω θεωρούν τους εαυτούς τους αποκλεισμένους.

Κοντολογίς το υπολειμματικό υπόδειγμα του κοινωνικού κράτους είναι συνώνυμο ενός κράτους του οποίου οι κοινωνικές και προνοιακές λειτουργίες και δημόσιες πολιτικές είναι ασφαλώς οριοθετημένες και αφορούν μόνο ένα μικρό 'υπόλειμμα' του πληθυσμού. Σε αυτό το 'υπόλειμμα' απλώνεται το 'δίχτυ προστασίας' του (*'safety net'*) προς κάλυψη ενός ελαχίστου επιπέδου αξιοπρεπών συνθηκών

⁵ Γενικότερα τυπικοί θεσμοί μακριά από τον στενό πυρήνα του κράτους, ή ακόμα και άτυπα δίκτυα αλληλεγγύης οφείλουν, με βάση τη συγκεκριμένη θεωρία, να συνδράμουν στην εξασφάλιση της ανθρώπινης επιβίωσης (Πολυζωίδης 2019: 51-52).

⁶ Αυτή η «επιλεκτικότητα», μάλιστα, συνηθίζεται να ανακύπτει έπειτα από έλεγχο επί των εισοδημάτων, ή τουλάχιστον επί των αναγκών των εν δυνάμει δικαιούχων κρατικής πρόνοιας και φροντίδας (Κοντιάδης 1997: 87-88).

διαβίωσης, που δεν το εξασφαλίζουν οι μηχανισμοί της ελεύθερης αγοράς ή η οικογένεια (Κοντιάδης 1997: 87). Έτσι, ακριβώς στην αντίπερα όχθη με αυτό βρίσκεται το «θεσμικό-αναδιανεμητικό» υπόδειγμα, στο οποίο η κάλυψη των κοινωνικών αναγκών δεν διενεργείται επιλεκτικά, αλλά «καθολικά»⁷.

1.3.2. Το θεσμικό-αναδιανεμητικό υπόδειγμα

Αφετηρία για την ανάπτυξη του θεσμικού υποδείγματος του κοινωνικού κράτους αποτέλεσε η υπόθεση εργασίας ότι η ελεύθερη αγορά, ακόμα και εάν λειτουργεί εντελώς αυτόνομα και ανόθευτα, αδυνατεί να καλύψει τις ανθρώπινες ανάγκες (Στασινοπούλου 1997: 24). Λόγω είτε δομικών αδυναμιών της, είτε πολύ περισσότερο της επικέντρωσης στην αχαλίνωτη κερδοσκοπία, οι μηχανισμοί της δεν μπορούν να ανταποκριθούν στην κάλυψη ακόμα και των πιο στοιχειωδών αναγκών των πολιτών. Για τον λόγο αυτό το κράτος είναι εκείνο που οφείλει να αναλαμβάνει όλες τις απαραίτητες πρωτοβουλίες, προκειμένου αφενός να προσφέρει άμεσες και στοχευμένες κοινωνικές παροχές προς τα φτωχότερα κοινωνικά στρώματα, αφετέρου να αναπτύσσει θεσμούς και δίκτυα πρόληψης και καθολικής κάλυψης των κοινωνικών αναγκών για όλον τον πληθυσμό, προτάσσοντας την κοινωνική αλληλεγγύη και προς εξασφάλιση της ανάλογης συνοχής (Πολυζωίδης 2019: 52).

Με γνώμονα τις βασικές αρχές του θεσμικού-αναδιανεμητικού υποδείγματος κοινωνικής πολιτικής και πρωτίστως εκείνη της καθολικότητας, οι περισσότερες από τις καπιταλιστικές χώρες κατά το δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα άρχισαν να αναπτύσσουν τις αμιγώς προνοιακές τους λειτουργίες (Σταθόπουλος 2015: 129-132). Έτσι, μέσα σε λίγο χρονικό διάστημα η πολιτειακή οργάνωση ταυτίστηκε με το «κράτος πρόνοιας» ('welfare state'), το οποίο, όπως έχει ήδη επισημανθεί, αποτέλεσε την κύρια μορφή μετεξέλιξης του εν τη γενέσει του μη παρεμβατικού πολιτικού και διοικητικού συστήματος στις δεκαετίες του 1950 και του 1960. Σε μια περίοδο, δηλαδή, που η ευρωπαϊκή κοινωνία έβγαине κατακερματισμένη και πλήρως αποδιοργανωμένη από τις καταστροφικές για το σύνολο της ανθρωπότητας συνέπειες της δεύτερης παγκόσμιας πολεμικής σύρραξης. Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, πάντως, εντοπίζεται

⁷ Αυτό το «δίπολο» μεταξύ «καθολικότητας» και «επιλεκτικότητας» ('universalism' vs. 'selectivity') είναι το μείζον διακριτικό γνώρισμα μεταξύ «θεσμικού-αναδιανεμητικού» και «υπολειμματικού» μοντέλου κοινωνικού κράτους (Φερόνας και Λαλιώτη 2021: 8).

και το τρίτο, κατά σειρά, υπόδειγμα κοινωνικής πολιτικής, το επονομαζόμενο «βιομηχανικό».

1.3.3. Το βιομηχανικό υπόδειγμα

Μεταξύ του «υπολειμματικού» και του «θεσμικού-αναδιανεμητικού» υποδείματος, το βιομηχανικό μοντέλο κοινωνικού κράτους προσομοιάζει περισσότερο με το πρώτο. Τούτο διότι η κοινωνική κάλυψη και οι προνοιακές δημόσιες πολιτικές από πλευράς πολιτείας δεν αφορούν το σύνολο του πληθυσμού, αλλά όσους τις δικαιούνται. Με άλλα λόγια, πέρα από τους εντελώς αναξιοπαθόντες πολίτες, που καλύπτονται από το υπολειμματικό κοινωνικό κράτος, στο βιομηχανικό οι κοινωνικές παροχές είναι ανάλογες της συμμετοχής καθενός στην ενεργό οικονομία. Με άλλα λόγια, αποτελούν συνάρτηση της «παραγωγικότητας» και των «επιδόσεων» καθενός εκ των πολιτών στο εργασιακό γίγνεσθαι (Κοντιάδης 1997: 88). Ωστόσο, επειδή εκ της φύσεώς του το συγκεκριμένο υπόδειγμα μπορεί να διαιώνίζει κοινωνικής ανισότητας, δίχως ταυτόχρονα να εξασφαλίζει την αντίστοιχη αλληλεγγύη και συνοχή, δεν διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο κατά την εξελικτική πορεία του οργανωτικού σχήματος του κοινωνικού κράτους. Αντιθέτως, το «θεσμικό» μοντέλο ήταν εκείνο που κυριάρχησε επιτρέποντας τη δόμηση των στιβαρών «κρατών πρόνοιας» των δεκαετιών του 1950 και του 1960, στην πορεία δε του χρόνου στο προσκήνιο ήρθαν νεότερες διαφοροποιήσεις της συγκεκριμένης πολιτειακής μορφής οργάνωσης.

1.4 Νεότερες διαφοροποιήσεις του κοινωνικού κράτους

Μαζί με την αναγνώριση και την προστασία της τρίτης κατηγορίας δικαιωμάτων του ανθρώπου, των «κοινωνικών», ήδη από τις τελευταίες δεκαετίες του 19^{ου} αιώνα και πόσο μάλλον κατά τη διάρκεια του 20^{ου}, κυριάρχησε μία γενικότερη κοσμοθεωρία περί των παρεμβατικών και ταυτόχρονα προστατευτικών δημόσιων πολιτικών. Στο επίκεντρό της τέθηκε το γεγονός, πως η κοινωνική μέριμνα, φροντίδα και πρόνοια έναντι φυσικών ή άλλων κινδύνων, που φθάνουν μέχρι και το σημείο να απειλούν ακόμα και την ανθρώπινη ζωή, παραμένει ένα «πάγιο αντικείμενο» της ανθρώπινης και κυρίως της κρατικής δραστηριότητας (Benda 1998: 115). Για τον λόγο αυτό κατά το ίδιο χρονικό διάστημα συντελέστηκε η μετεξέλιξη των οργανωμένων πολιτειών στα «κοινωνικά κράτη» της ύστερης νεωτερικότητας, με τους

συνταγματικούς τους χάρτες να ρυθμίζουν ρητώς τις κοινωνικές ευθύνες των κρατικών αρχών (Grawert 1997: 7). Ανεξαρτήτως δε του οριστικού τύπου που έλαβε το κοινωνικό κράτος σε καθεμιά από τις ευρωπαϊκές -και όχι μόνο- χώρες, η πορεία που ακολουθήθηκε έως και την καθιέρωσή του ήταν λίγο-πολύ παρεμφερής.

Καταρχάς, ήδη από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα, όπως έχει επανειλημμένως επισημανθεί, έλαβε χώρα μία αρχική διεύρυνση των κοινωνικών λειτουργικών του κράτους, μέσω της, έστω αποσπασματικής, ανάπτυξης συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, υγείας και ρύθμισης των εργασιακών σχέσεων (Στασινοπούλου 1997: 42). Αυτά τα πρώτα ψήγματα κοινωνικής πολιτικής διήρκεσαν μέχρι και το ξέσπασμα του πρώτου, πόσο μάλλον του δεύτερου Παγκοσμίου Πολέμου, όταν οι πολλαπλάσιες πια κοινωνικές ανάγκες έκρουσαν τον κώδωνα για περαιτέρω ενεργοποίηση του κρατικού μηχανισμού σε τομείς δημόσιας πολιτικής όπως η κοινωνική φροντίδα και πρόνοια. Έτσι, την επαύριον της λήξης της δεύτερης παγκόσμιας σύρραξης εκκίνησε μία «*χρυσή εποχή*» για τα «*κοινωνικά*» ή «*κράτη πρόνοιας*» (*'welfare states'*), η οποία θα διαρκούσε για δύο περίπου δεκαετίες (Φερώνας και Λαλιώτης 2021: 15). Ίδιον της συγκεκριμένης χρονικής περιόδου αποτέλεσε η υιοθέτηση καθολικού τύπου προνοιακών δημοσίων πολιτικών, όπως για παράδειγμα του «*ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*» (*'minimum income schemes'*), που θα κάλυπταν τις ανάγκες του συνόλου του πληθυσμού και ιδιαίτερα εκείνων που βρίσκονταν σε δυσχερέστερη θέση έναντι συμπολιτών τους (Natili 2019: 60-64). Έτσι, από τα τρία υποδείγματα του κοινωνικού κράτους εκείνο που κυριάρχησε κατά τις «*χρυσές*» του δεκαετίες του 1950 και του 1960 ήταν το «*θεσμικό-αναδιανεμητικό*». Όλα αυτά, βέβαια, μέχρι και τη στιγμή της «*κρίσης*» του κοινωνικού πρόνοιας, που εμφανίστηκε ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970.

Στη δεκαετία του 1970 ο καθολικός χαρακτήρας των προνοιακών δημοσίων πολιτικών και ιδιαίτερα η αποτελεσματικότητά τους έγιναν αποδέκτες έντονης κριτικής και αμφισβήτησης. Τούτο διότι τόσο η ιδεολογία του, όσο και η έμπρακτη εφαρμογή του φέρεται πως αποτελούσαν τροχοπέδη για την οικονομική ανάπτυξη, σε μια εποχή, μάλιστα, που ολόκληρο τον κόσμο απασχολούσαν οι διαδοχικές ενεργειακές-πετρελαϊκές κρίσεις. Για τον λόγο αυτό το καθολικό του μοντέλο άρχισε σταδιακά να εγκαταλείπεται, μέσω της γενικότερης «*αναδιάρθρωσης*» των μηχανισμών του, κυρίως δε μέσω της δόμησης της «*κοινωνίας της φροντίδας*» (*'caring society'*), ενθαρρύνοντας, δηλαδή, την ανάληψη σχετικών πρωτοβουλιών από πλευράς τόσο

ιδιωτικού τομέα, κερδοσκοπικού ή μη, όσο και κοινωνίας των πολιτών (Στασινοπούλου 1997: 42-43). Από τη συγκεκριμένη διαφοροποίηση, άλλωστε, ανέκυψαν οι νεότερες μορφές κοινωνικού κράτους με πρώτη εξ' αυτών την επονομαζόμενη «διαφοροποιημένη».

1.4.1. Τα διαφοροποιημένα κοινωνικά κράτη

Τα «διαφοροποιημένα» (*'differentiated'*) κοινωνικά κράτη αποτελούν μία ενδιάμεση κατηγοριών μεταξύ εκείνων του «υπολειμματικού» και εκείνων του «βιομηχανικού» υποδείγματος κοινωνικής πολιτικής. Ουσιαστικά πρόκειται για συστήματα πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης, στα οποία διαχωρίζονται, καταρχάς ο βιομηχανικός και ο εμπορικός-ιδιωτικός από τον δημόσιο τομέα, και εν συνεχεία όλοι τους από τον τομέα κοινωνικής φροντίδας και προστασίας (Κοντιάδης 1997: 88). Με άλλα λόγια, στο συγκεκριμένο οργανωτικό υπόδειγμα οι προνοιακοί μηχανισμοί του κράτους λειτουργούν συμπληρωματικά σε σχέση με την ελεύθερη αγορά, δίχως ωστόσο να περιορίζεται η δράση τους αποκλειστικά στους πιο αναξιοπαθούντες πολίτες. Έτσι, συμπορεύονται ο ιδιωτικός με τον δημόσιο τομέα, προκειμένου να εξασφαλίζονται κάποιες τουλάχιστον προϋποθέσεις για μία αξιοπρεπή διαβίωση. Βέβαια, στο σύστημα των διαφοροποιημένων κοινωνικών κρατών, χαρακτηριστικότερο παράδειγμα των οποίων αποτελούν οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, εντοπίζονται και σοβαρές κοινωνικές ανισότητες, που θέτουν εν αμφιβόλω την επίτευξη των κύριων στόχων των σχετικών δημόσιων πολιτικών, εκείνων δηλαδή της κοινωνικής αρμονίας και δικαιοσύνης. Γι' αυτό και ακριβώς απέναντι από το συγκεκριμένο μοντέλο κοινωνικού κράτους βρίσκεται το «ενσωματωμένο», ίδιον γνώρισμα του οποίου αποτελεί η εξαρχής συμπόρευση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για την παροχή κοινωνικής φροντίδας και προστασίας σε πολίτες που ανήκουν σε ευάλωτες, ακόμα και σε εντελώς αποκλεισμένες κοινωνικά ομάδες και χρήζουν, αναμφίβολα, ιδιαίτερης κρατικής, και όχι μόνο, μέριμνας.

1.4.2. Τα ενσωματωμένα κοινωνικά κράτη

Στα «ενσωματωμένα» ή «ολοκληρωμένα» κοινωνικά κράτη επιδιώκεται εξαρχής η «συναρμογή» των κρατικών μηχανισμών κοινωνικής κάλυψης με τον βιομηχανικό και τον εμπορικό τομέα της ιδιωτικής οικονομίας (Κοντιάδης 1997: 89).

Εν ολίγοις, στο συγκεκριμένο οργανωτικό υπόδειγμα το κράτος παρεμβαίνει ρυθμιστικά σε μια σειρά από τομείς δημόσιας πολιτικής, μεταξύ των οποίων της οικονομίας, αλλά και διαφόρων παραγωγικών της κλάδων (βιομηχανίας, εμπορίου κ. ά.), προκειμένου αφενός να συνδράμει στην επίτευξη του στόχου της οικονομικής μεγέθυνσης, αφετέρου να μεριμνά και για την αναδιανομή μέρους των κερδών και γενικότερα των πόρων προς τους πολίτες. Έτσι, μέρος των κερδών που προέρχεται από την οικονομική ανάπτυξη μεταβιβάζεται και επιστρέφει ουσιαστικά προς τους πολίτες-ευάλωτους και μη- υπό τη μορφή κοινωνικών προϊόντων και υπηρεσιών. Με αυτόν τον τρόπο εξασφαλίζεται η κοινωνική αλληλεγγύη, δια της συναγωγής μεταξύ κράτους, εργοδοσίας, εργαζομένων και ευπαθέστερων κοινωνικών ομάδων. Το συγκεκριμένο υπόδειγμα, μάλιστα, συναντάται μέχρι και σήμερα σε διάφορα ευρωπαϊκά κράτη, όπως είναι η Αυστρία, αλλά και οι χώρες της Σκανδιναβίας. Στην οργανωτική διάταξη των τελευταίων, βέβαια, αντιστοιχεί περισσότερο ένας από τους πιο προσφάτως διαμορφωθέντες από τον Esping-Andersen τύπους κοινωνικού-προνοιακού κράτους.

1.4.3. Η κατά τον Esping-Andersen τυποποίηση των κοινωνικών κρατών

Ο Gøsta Esping-Andersen ένας από τους σημαντικότερους κοινωνιολόγους της εποχής μας. Μία από τις καθοριστικότερες και εμφατικότερες συνδρομές του στην επιστημονική κοινότητα αποτελεί η ανάδειξη των διαφορετικών εκδοχών του «κράτους πρόνοιας» στις μεταβιομηχανικές κοινωνίες, εκείνες δηλαδή της τελευταίας 50ετίας. Σύμφωνα με τη θεωρία του (Esping-Andersen 1990) τα σύγχρονα κοινωνικά κράτη δύναται να κατηγοριοποιηθούν σε τρεις ξεχωριστούς τύπους: α. στον «φιλελεύθερο» (*'liberal'*), β. στον «συντηρητικό-κορπορατιστικό» (*'conservative-corporatist'*) και γ. στον «σοσιαλδημοκρατικό» (*'social democratic'*).

Σε ό,τι αφορά την πρώτη από τις κατά τον Esping-Andersen εκδοχές του κοινωνικού κράτους, τη «φιλελεύθερη», όπως δηλώνει και η ονομασία της, αυτή είναι προσανατολισμένη στην ελεύθερη αγορά. Συγκεκριμένα, βάσει της συγκεκριμένης του πτυχής, η αγορά και γενικότερα ο οικονομικός τομέας είναι εκείνοι που βρίσκονται σε θέση να προσφέρουν ευκαιρίες κοινωνικής ανέλιξης, όπως επίσης και δυνατότητες απεμπλοκής από καταστάσεις φτώχειας και ανέχειας. Για τον λόγο αυτό το επίπεδο των κρατικών παροχών σε τομείς όπως η κοινωνική φροντίδα, πρόνοια και προστασία είναι χαμηλό και ταυτοχρόνως οριοθετημένο, προκειμένου να μην ταράσσουν αυτές τις

ισορροπίες από τις οποίες οφείλει να διακρίνεται μία ανταγωνιστική οικονομία (Κοντιάδης 1997: 89). Ως εκ τούτου, ο φιλελεύθερος χαρακτήρας του κοινωνικού κράτους αναλογεί με το «υπολειμματικό» υπόδειγμά του, που εντοπίζεται ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα. Ευδοκίμει δε σε χώρες όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής, ο Καναδάς και το Ηνωμένο Βασίλειο. Σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη, πάντως, σαφώς πιο διαδεδομένες είναι οι δύο άλλες εκδοχές της κατά τον Esping-Andersen τυποποίησής του.

Ο «συντηρητικός-κορπορατιστικός» τύπος του κοινωνικού κράτους αποτελεί ίδιον γνώρισμα ευρωπαϊκών χωρών όπως η Γερμανία, η Γαλλία και η Ιταλία. Τούτο διότι η γενικότερη πολιτική και διοικητική οργάνωση των εν λόγω πολιτειών δεν επικεντρώνεται αποκλειστικά στην αποδοτικότητα της αγοράς, διαμέσου της πλήρους εμπορευματοποίησης και ταυτόχρονα ιδιωτικοποίησης αγαθών και υπηρεσιών. Αντιθέτως, βασική τους μέριμνα αποτελεί και η κάλυψη των κοινωνικών αναγκών, όχι όμως αποκλειστικά μέσω του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά και δια της συναρμογής μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων (Πολυζωίδης 2019: 54). Με άλλα λόγια, όπως και στις «ενσωματωμένες» ή «ολοκληρωμένες» μορφές κοινωνικού κράτους, που αναλύθηκαν νωρίτερα, κατά τον ίδιο τρόπο και στη συντηρητική του εκδοχή προτάσσεται η συνεργασία μεταξύ εργοδοσίας, εργατικού δυναμικού και οργανωμένης πολιτείας για την προσφορά υπηρεσιών κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας στο σύνολο των πολιτών. Σε εντελώς, πάντως, διαφορετική κατεύθυνση από τους δύο αναλυθέντες τύπους του κράτους πρόνοιας κατά τον Esping-Andersen βρίσκεται ο τρίτος εξ' αυτών, ο «σοσιαλδημοκρατικός».

Ο σοσιαλδημοκρατικός τύπος του κοινωνικού κράτους αναλογεί περισσότερο στο «θεσμικό-αναδιανεμητικό» μεταπολεμικό του υπόδειγμα. Τούτο διότι το κράτος καθίσταται ο «εγγυητής» για την πλήρη απασχόληση του πληθυσμού, την καθολική ασφαλιστική κάλυψη και έως ενός βαθμού την από-εμπορευματοποίηση αμιγώς κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών (Κοντιάδης 1997: 91). Πιο συγκεκριμένα, το σύνολο των κοινωνικών δικαιωμάτων και των εκπορευόμενων από αυτά οικείων αναγκών οφείλουν να καλύπτονται από τον κρατικό κορβανά. Παράλληλα, προς εξασφάλιση του σεβασμού των δικαιωμάτων αυτών από κάθε πλευρά, πολιτείας και εργοδοσίας, προάγονται συλλογικές διαδικασίες σε επίπεδο τόσο συνδικαλισμού, πόσο μάλλον κοινωνίας των πολιτών. Στο πλαίσιο των συγκεκριμένων διαδικασιών, άλλωστε, έχουν συνηθίσει να λειτουργούν ευρωπαϊκά κράτη όπως η Σουηδία, η

Φινλανδία και η Νορβηγία, σκανδιναβικές, δηλαδή, χώρες, στις οποίες ευδοκμεί εν τέλει το σοσιαλδημοκρατικό πρότυπο κοινωνικής οργάνωσης.

1.5 Αντί συμπεράσματος

Στο συγκεκριμένο, πρώτο, κατά σειρά, κεφάλαιο της παρούσας διπλωματικής εργασίας, κύρια μέριμνά μας αποτέλεσε η ανάδειξη τόσο της ιστορικής πορείας, όσο και των βασικών χαρακτηριστικών γνωρισμάτων του κοινωνικού κράτους. Αναλύοντας τον τρόπο και τη διαδοχική κατοχύρωση καταρχάς των δικαιωμάτων του ανθρώπου, εντοπίσαμε τη γέννηση, την παγίωση και τη μετεξέλιξη τομέων δημόσιας πολιτικής, όπως είναι η κοινωνική φροντίδα και πρόνοια. Παράλληλα, καταπιαστήκαμε με τους κυριότερους τύπους του «κράτους πρόνοιας», όπως αυτή ανέκυψαν αφενός κατά τη μεταπολεμική, αφετέρου κατά τη μεταβιομηχανική περίοδο στην ιστορία της ανθρωπότητας, με απώτερο στόχο τον εντοπισμό του σε ποιου ή ποιους εξ' αυτών προσομοιάζει η οργάνωση και η λειτουργία και της ελληνικής πολιτείας. Κάτι το οποίο θα επιχειρηθεί να αναλυθεί στην πορεία της μελέτης μας, με αφετηρία τη διερεύνηση της εξέλιξης του τομέα της κοινωνικής προστασίας στο σύγχρονο ελληνικό κράτος, η οποία αποτελεί το κυριότερο αντικείμενο του αμέσως επόμενου κεφαλαίου.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η Εμφάνιση του Τομέα της Κοινωνικής Προστασίας στο Ελληνικό Κράτος

Πρόσφατα συμπληρώθηκαν 200 χρόνια από την έναρξη της Ελληνικής Επανάστασης του 1821. 200 χρόνια από τότε που οι Έλληνες και ταυτόχρονα χριστιανοί υπήκοοι μιας επαρχίας της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας διεκδίκησαν και πέτυχαν την αναγνώριση της εθνικής τους ανεξαρτησίας. Στους δύο αυτούς, επομένως, αιώνες του βίου του σύγχρονου ελληνικού κράτους άρχισαν να δομούνται, σταδιακά και διαδοχικά, και όλες σχεδόν οι πτυχές των κοινωνικών του λειτουργιών. Από ένα «κράτος-νυχτοφύλακα» σε όλο σχεδόν τον 19^ο αιώνα, όπου κυριαρχούσε κατά βάση το «υπολειμματικό» μοντέλο πολιτικοδιοικητικής οργάνωσης, στις αμέσως επόμενες δεκαετίες άρχισαν να αναπτύσσονται σταδιακά παρεμβάσεις της πολιτείας σε μια σειρά από «κοινωνικούς» τομείς δημόσιας πολιτικής, όπως η ρύθμιση των εργασιακών σχέσεων, η δημόσια υγεία και η κοινωνική φροντίδα και πρόνοια. Ανάλογη, άλλωστε, ήταν η ιστορική εξέλιξη των πτυχών του κοινωνικού κράτους και σε άλλες χώρες της ευρωπαϊκής ηπείρου.

Όπως έχει ήδη διαπιστωθεί, η ανάπτυξη των κοινωνικών λειτουργιών από την πλευρά των εθνικών κρατών δεν αποτέλεσε μία απλή και σύντομη διαδικασία. Αντιθέτως, ήταν ένα εξαιρετικά σύνθετο εγχείρημα, στο οποίο καταλυτικό ρόλο διαδραμάτισαν αφενός η ιστορική πορεία της αναγνώρισης και της εδραίωσης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και δη της τρίτης κατηγορίας αυτών, των αμιγώς «κοινωνικών», αφετέρου διάφορες κοινωνικοοικονομικές και αναμφισβήτητα πολιτικές συγκυρίες, με αποκορύφωμά τους τις καταστροφικές συνέπειες των δύο παγκοσμίων πολεμικών συρράξεων. Μέχρι τότε, πάντως, διάφορες υπηρεσίες προς τα πιο ευάλωτα τμήματα του πληθυσμού αρχικά των αυτοκρατοριών της Ευρώπης και στη συνέχεια των εθνικών της κρατών προσφέρονταν από κάποιους άλλους και επ' ουδενί κρατικούς θεσμούς. Έτσι και στην ελληνική επικράτεια, μέχρι και την έναρξη του αγώνα της εθνικής ανεξαρτησίας μια σειρά από τυπικά και άτυπα δίκτυα προσφοράς κοινωνικών -και όχι μόνο- υπηρεσιών, μεριμνούσαν για τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου συγκεκριμένων πληθυσμιακών ομάδων, είτε ακόμα και μεμονωμένων ατόμων.

2.1 Η κοινωνική προστασία μέχρι και την αναγνώριση της ανεξαρτησίας του ελληνικού κράτους

Καθόλη τη διάρκεια του Μεσαίωνα σε όλα τα εν Ευρώπη αυτοκρατορικά-απολυταρχικά καθεστώτα, συμπεριλαμβανομένου και του οθωμανικού, απουσίαζαν εντελώς οι κοινωνικές λειτουργίες από τις συγκεκριμένες μορφές πολιτειακής οργάνωσης. Κύρια μέριμνα των Ευρωπαίων αυτοκρατόρων ήταν, αναμφισβήτητα, η διατήρηση της ακεραιότητας των καθεστώτων τους. Για τον λόγο αυτό η έμφαση των κρατικών αρχών δινόταν αποκλειστικά σε κατασταλτικού τύπου λειτουργίες, όπως είναι η διατήρηση της εσωτερικής τάξης και ασφάλειας, η εθνική άμυνα, η οργάνωση του διοικητικού μηχανισμού και η φορολόγηση για την άντληση εσόδων. Με άλλα λόγια, ουδείς εκ των Ευρωπαίων βασιλέων ενδιαφερόταν για το βιοτικό επίπεδο του συνόλου ή τουλάχιστον αναξιοπαθούντων υπηκόων του. Αντί του κρατικού ενδιαφέροντος, βέβαια, μια σειρά από άλλους, μη κρατικούς στην πλειοψηφία τους, θεσμούς μεριμνούσαν για την κατά το δυνατόν αντιμετώπιση των προβλημάτων μερίδας του πληθυσμού, ακόμα και μεμονωμένων προσωπικοτήτων.

Την πρωτοκαθεδρία εκ των ανωτέρω θεσμών κατείχε σαφώς εκείνος της οικογένειας. Το οικογενειακό περιβάλλον, το οποίο πρωτοστατεί στο «υπολειμματικό» πλαίσιο κοινωνικής οργάνωσης, διαδραμάτιζε σημαίνοντα ρόλο στην φροντίδα και την προστασία των μελών της, μέσω πόρων που αποτελούσαν τα έσοδα από την εργασία και γενικότερα την οικονομική δραστηριότητα κάθε «οίκου». Ως εκ τούτου, οι μειωνηφούντες πιο εύποροι οίκοι βρίσκονταν σε θέση να περιθάλλουν και γενικότερα να στηρίζουν τα μέλη της οικογένειας που είχαν ανάλογες ανάγκες, στους φτωχότερους δε και πάλι οι οικογενειακοί δεσμοί πρωτοστατούσαν, προκειμένου το όποιο υστέρημα να φρόντιζε τα πιο αδύναμα μέλη. Πέρα από το οικογενειακό πλαίσιο, πάντως, οι έννοιες της φροντίδας και της αλληλεγγύης αποτυπώνονταν στη δράση τόσο της Ρωμαιοκαθολικής, κυρίως δε της Ορθόδοξης Εκκλησίας, με τα μέλη του κλήρου να επιδιώκουν να παρέχουν παντοίου είδους βοήθειας προς το ποίμνιό τους. Ένας ακόμη, άτυπος εν πολλοίς, θεσμός, ιδιαίτερα στο εσωτερικό της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, ήταν και εκείνος της τοπικής «κοινότητας», καθώς μεταξύ των ελάχιστων διοικητικών της, ως επί το πλείστον, αρμοδιοτήτων, συγκαταλεγόταν και η παροχή με όποιο μέσο κοινωνικής προστασίας προς τους αναξιοπαθούντες κατοίκους-υπηκόους της εκάστοτε επαρχίας του απολυταρχικού και αυταρχικού καθεστώτος. Όλοι οι συγκεκριμένοι θεσμοί, άλλωστε, συνέδραμαν στην πρόνοια και την φροντίδα του

ελληνικού πληθυσμού καθόλη τη διάρκεια των προεπαναστατικών ετών, μέχρι δηλαδή και την έναρξη του εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα την άνοιξη του 1821.

2.1.1. Τα προεπαναστατικά χρόνια

Στην προεπαναστατική Ελλάδα χιλιάδες ήταν εκείνοι που έχριζαν αρωγής και φροντίδας, ούτως ώστε να αντιμετωπίζουν τα σοβαρά προβλήματα στα οποία κείτονταν. Παντελώς άποροι, ανάπηροι, χήρες, ορφανά και ηλικιωμένοι άνθρωποι διαβιούσαν σε άθλιες συνθήκες δίχως να τους προσφέρεται οιοδήποτε είδους βοήθεια από τις κρατικές-οθωμανικές αρχές. Για τον λόγο αυτό η ενδεχόμενη βελτίωση των άθλιων συνθηκών διαβίωσής τους στηριζόταν αποκλειστικά σε έτερους θεσμούς και ‘φορείς’ προνοιακών λειτουργιών, ανάλογους με εκείνους που δραστηριοποιούνταν στον ευρωπαϊκό χώρο καθόλη τη διάρκεια του Μεσαίωνα. Με άλλα λόγια, μαζί με τον θεσμό της οικογένειας, Ορθόδοξη Εκκλησία και τοπικές κοινότητες-«δημογεροντείες» ήταν σχεδόν αποκλειστικά υπεύθυνες για την φροντίδα και την προστασία αναξιοπαθόντων συνανθρώπων τους.

Πράγματι, ο κλήρος και ιδιαίτερα οι χαμηλότερες βαθμίδες του πρωτοστατούσαν στην αρωγή των αναξιοπαθόντων υπηκόων του οθωμανικού καθεστώτος. Ευρισκόμενος ο ελληνοχριστιανικός πληθυσμός υπό τις εγγυήσεις του Πατριαρχείου Κωνσταντινουπόλεως, οι άνθρωποι της Εκκλησίας στην Πελοπόννησο, τη Ρούμελη, τα νησιά του Αιγαίου, όπως και σε πολλές άλλες επαρχίες όπου ήταν έντονο το χριστιανικό στοιχείο, περιέθαλπαν και φρόντιζαν με όποια μέσα διέθεταν ασθενείς και γενικότερα κοινωνικά αδύναμους ανθρώπους (Πανουτσοπούλου 1984: 52). Στο φιλανθρωπικό, επομένως, έργο της Εκκλησίας υπάγονταν άπορα και περιθωριοποιημένα άτομα, ιδιαίτερη φροντίδα δε τόσο κατά τη διάρκεια της τουρκοκρατίας, όσο και κατά τη δεκαετία του εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα επιδεικνυόταν από πλευράς και για την περίθαλψη και τη μόρφωση ορφανών παιδιών. Ουδόλως τυχαία, άλλωστε, το πρώτο ορφανοτροφείο που λειτούργησε στην ελληνική επικράτεια στεγάστηκε στην Ιερά Μονή της Ζωοδόχου Πηγής στον Πόρο, προτού αναληφθούν οικείες πρωτοβουλίες από τον Ιωάννη Καποδίστρια έπειτα από την έναρξη της κυβερνητικής του θητείας τον Ιανουάριο του 1828. Εκτός όμως από την Εκκλησία, εξίσου σημαντικός για την αρωγή αναξιοπαθόντων ελληνορθόδοξων υπηκόων της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας ήταν και ο θεσμός της προεπαναστατικής «δημογεροντείας».

Ο θεσμός της κοινότητας βρισκόταν επίσης στο πλευρό των κοινωνικά αδυνάμων συνανθρώπων δια της προσφοράς κάθε είδους βοήθειας (σιτιστικής, ιατρικής κ. ά.). Σε κάθε τοπικό διαμέρισμα των ελληνικών επαρχιών της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας τοπικά συμβούλια προεστών, που απολάμβαναν εκ της θέσεώς τους μία ευνοϊκότερη μεταχείριση από τους Οθωμανούς, όπως και δημογέροντες, μεριμνούσαν για χήρες, ορφανά και απόρους. Η παροχή βοήθειας, η περίθαλψη και η προστασία των δυστυχούντων ανθρώπων, συνεπώς, μπορεί να μην ανήκαν σε αρχές του οθωμανικού κράτους, παρέχονταν ωστόσο με τα όποια ελάχιστα μέσα από την Εκκλησία και τη δημογεροντία (Μαστρογιάννης 1960: 24). Όλα αυτά, βέβαια, μέχρι και τη δεκαετία του 1820. Διότι από την έναρξη της Ελληνικής Επανάστασης και ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια της επαναστατικής και της καποδιστριακής περιόδου, στην ίδια κατεύθυνση, μαζί με την Εκκλησία, άρχισαν να κινούνται πια Έλληνες ευεργέτες, όπως και πρωτοβουλίες προερχόμενες απευθείας από τον ίδιο τον Κερκυραίο Κυβερνήτη.

2.1.2. Η επαναστατική και η καποδιστριακή περίοδος

Με την έναρξη της Ελληνικής Επανάστασης την άνοιξη του 1821 σύσσωμος ο ελληνορθόδοξος πληθυσμός επαρχιών της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας ρίχθηκε στον αγώνα για την απελευθέρωση και την ανεξαρτητοποίηση του έθνους. Αξιοποιώντας κάθε μέσο που είχαν στη διάθεσή τους, απανταχού Έλληνες αφενός ρίχθηκαν στα πεδία των μαχών, αφετέρου βρέθηκαν με κάθε μέσο να υποστηρίζουν υλικά και κυρίως ηθικά τους αγωνιζόμενους αδερφούς τους. Στη δεύτερη κατηγορία ανήκαν, ως επί το πλείστον, πλούσιοι έμποροι της Κωνσταντινούπολης, της Ιωνίας, της Οδησσού και άλλων κοιτίδων του ελληνισμού, οι οποίοι διέθεταν την περιουσία τους για την αγορά πολεμοφοδίων και την αποστολή τους στην Πελοπόννησο, τη Ρούμελη και τα νησιά. Πέρα όμως από τα όπλα, οι ίδιοι άρχισαν να μεριμνούν και για την φροντίδα του πληγωθέντος και άμαχου πληθυσμού, και ιδιαίτερα των πιο ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, όπως ήταν τα παιδιά, οι γυναίκες και οι ηλικιωμένοι. Με αυτόν τον τρόπο, από τα εμβάσματά τους άρχισε να χρηματοδοτείται η ανέγερση των πρώτων ορφανοτροφείων, νοσοκομείων και πτωχοκομείων εντός της επαναστατημένης ελληνικής επικράτειας και να επιδιώκεται η έστω έμμεση παροχή ψηγμάτων κοινωνικών και προνοιακών πολιτικών.

Γενικότερα, οι Έλληνες ευεργέτες πρωτοστάτησαν στη δεκαετία του 1820 - όπως και στα επόμενα έτη- σε έργα αγαθοεργίας, φιλοπρωχίας και φιλομουσίας (Μαστρογιάννης 1960: 24). Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του Ψαριανού Ιωάννη Βαρβάκη, πάμπλουτου πλοιοκτήτη και εμπόρου που δραστηριοποιούταν στη Ρωσική Αυτοκρατορία, ο οποίος με την έναρξη του εθνικοαπελευθερωτικού αγώνα προσέφερε μεγάλο μέρος της περιουσίας του για τον εξοπλισμό των επαναστατών και ιδιαίτερα των Ψαριανών συντοπιτών του. Ύστερα δε από την ολοσχερή καταστροφή των Ψαρών από τους Οθωμανούς τον Ιούνιο του 1824 μερίμνησε για την περίθαλψη και τη φροντίδα των επιζώντων κατοίκων τους, που ως πρόσφυγες κατέφυγαν σε νησιά των Κυκλάδων, στις Σπέτσες και στο Ναύπλιο (Πανουτσοπούλου 1984: 102). Από Κυκλαδίτες και δη Συριανούς εμπόρους, άλλωστε, διοργανώθηκε λίγους μήνες αργότερα έρανος για την περίθαλψη τόσο των Συριανών όσο και των υπολοίπων ομοεθνών (Κρητών κ. ά.) προσφύγων που συνέρρεαν σε κεντρικά νησιά του Αιγαίου πελάγους. Μέσω του συγκεκριμένου εράνου, μάλιστα, συγκεντρώθηκαν οι απαραίτητοι πόροι για την ανέγερση του «*Βαρδακείου και Πρωΐου Νοσοκομείου*», του οποίου η λειτουργία εκκίνησε το 1827 (Κοκκινάκης 2010: 207). Με αφορμή, βέβαια, το ζήτημα των ομοεθνών προσφύγων άρχισαν να αναπτύσσονται και τα πρώτα ψήγματα προνοιακών δημόσιων πολιτικών κατά τη διάρκεια της κυβερνητικής θητείας του Ιωάννη Καποδίστρια.

Μεταξύ των σοβαρών προβλημάτων που καλείτο να διαχειριστεί έπειτα από την άφιξή του στο Ναύπλιο τον Ιανουάριο του 1828 και την επίσημη ανάληψη των ύψιστων καθηκόντων του, ο πρώτος Κυβερνήτης της Ελλάδας φρόντισε εξ αρχής και για τους πρόσφυγες που συνέρρεαν στην Πελοπόννησο και στις Κυκλάδες, ήδη από το 1825 και μετά, από διάφορες περιοχές, στις οποίες δεν είχε ευδοκιμήσει ο εθνικοαπελευθερωτικός αγώνας. Στις πρωτοβουλίες του περιλαμβάνονταν τόσο η περίθαλψη, όσο και η αγροτική αποκατάσταση των συνανθρώπων του που είχαν χάσει τις εστίες τους σε κωμοπόλεις και χωριά της ελληνικής υπαίθρου, όπως και στην πρωτεύουσα του ελληνικού κρατιδίου, το Ναύπλιο (Ζέρβας 2021: 51-55). Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, άρχισε να αξιοποιεί μέρος των «*εθνικών γαιών*», των πρώην δηλαδή κτημάτων Οθωμανών, που είχαν εγκαταλείψει την ελληνική επικράτεια ύστερα από το ξέσπασμα της Επανάστασης. Με αυτόν τον τρόπο, οι «*εθνικές γαίες*» αποτέλεσαν μέρος της πρώιμης κοινωνικής και προνοιακής πολιτικής του σύγχρονου ελληνικού κράτους (Σταθόπουλος 2015: 205), παρόλες τις αντιδράσεις που προκαλούνταν στον γηγενή πληθυσμό και ιδιαίτερα στις τάξεις των αγωνιστών. Πέρα, πάντως, από το

προσφυγικό ζήτημα, στις κοινωνικής φύσεως πρωτοβουλίες της καποδιστριακής περιόδου συγκαταλέγονται και η μέριμνα και η φροντίδα τόσο για τους τραυματίες και τους αρρώστους, όσο και για τα ορφανά του πολέμου.

Μολονότι σε όλο τον 19^ο αιώνα, όπως έχει επανειλημμένως υποστηριχθεί, οι αμιγώς κοινωνικές λειτουργίες δεν περιλαμβάνονταν στο πεδίο της δραστηριότητας και της επέμβασης των εθνικών κρατών, εντούτοις κατά τη διάρκεια της καποδιστριακής τριετίας, λόγω και της φιλευσπλαχνίας συντελέστηκαν προσπάθειες για την φροντίδα των πιο αδύναμων κοινωνικά ομάδων. Έχοντας, μάλιστα, επιδιώξει την κατάργηση των τοπικών κοινοτήτων και του θεσμού της δημογεροντείας, με σκοπό τη συγκρότηση ενός ισχυρού κεντρικού κράτους, όφειλε ο ίδιος πια να προστατέψει τους κοινωνικά ευάλωτους συμπολίτες του. Για τον λόγο αυτό, μεταξύ των οικείων πρωτοβουλιών του κυρίαρχη θέση καταλαμβάνει η ίδρυση του μεγάλου ορφανοτροφείου της Αίγινας το 1829, στο οποίο θα παρεχόταν κοινωνική προστασία και μόρφωση για τα ορφανά του πολέμου (Κοκκινάκης 2010: 209; Σταθόπουλος 2015: 205-206). Παράλληλα, εξίσου σημαντικές ήταν οι προσπάθειές του και στον τομέα της υγείας, όπου πέρα από τα πρώτα κέντρα νοσοκομειακής περίθαλψης που επιδίωξε να συγκροτήσει, αντιμετώπισε αποτελεσματικά και την επιδημία της πανώλης, που έπληττε τον ελληνικό πληθυσμό ήδη από το 1828⁸.

Γενικότερα, η καποδιστριακή περίοδος της ιστορίας του σύγχρονου ελληνικού κράτους αποτελεί το χρονικό διάστημα, στο οποίο πέρα από τις βάσεις για την οργάνωση του πολιτικοδιοικητικού του μηχανισμού, τέθηκαν και τα θεμέλια για τις πρώτες, έστω εξαιρετικά περιορισμένες, κοινωνικές και προνοιακές δημόσιες πολιτικές. Αρωγός σε αυτήν του την προσπάθεια, βέβαια, εξακολούθησε να είναι η Εκκλησία, με πολλές μονές να παραχωρούν μέρος της ακίνητης περιουσίας τους για τη δόμηση νοσοκομείων, ορφανοτροφείων και πτωχοκομείων και άλλων ευαγών ιδρυμάτων (Σταθόπουλος 2015: 208). Η Εκκλησία, άλλωστε, παρόλα τα πλήγματα που δέχθηκε ιδιαίτερα κατά την οθωνική περίοδο, παρέμεινε κύριος φορέας προνοιακών λειτουργιών, από την στιγμή που στο ανεξάρτητο μετά το 1830 ελληνικό κράτος επικράτησε εκ νέου το «υπολειμματικό» υπόδειγμα κοινωνικής προστασίας. Παρά ταύτα, πάντως, σε αυτές τις πρώτες δεκαετίες του ανεξάρτητου πια βίου του τέθηκαν

⁸ Μέσω αυτηρών μέτρων *προφύλαξης και καθάρσεως*, όπως και με τη σύσταση του πρώτου *υγειονομείου* στις Σπέτσες με υπεύθυνο γιατρό τον μετέπειτα πρωθυπουργό της ανεξάρτητης Ελλάδας Ιωάννη Κωλέττη, ο Καποδίστριας οριοθέτησε την εξάπλωση της επιδημίας στα νησιά του Αργοσαρωνικού και σε ένα μέρος της Πελοποννήσου (Κοκκινάκης 2010: 210).

σε λειτουργία μια σειρά από κοινωνικές δομές, απόρροια κυρίως της φιλανθρωπικής δράσης οικείων οργανώσεων, αλλά και μεμονωμένων προσωπικοτήτων.

2.2 Κοινωνικές δομές στην Ελλάδα του 19^{ου} αιώνα

Σε όλο τον 19^ο αιώνα, τόσο στην Ελλάδα, όσο και σε πολλά άλλα ευρωπαϊκά κράτη εξέλιπταν αμιγώς «κοινωνικές» νομοθετικές ρυθμίσεις (Κοκκινάκης 2010: 193). Τούτο διότι στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των εθνικών Κυβερνήσεων βρισκόταν αποκλειστικά η διατήρηση της εσωτερικής και εξωτερικής τάξης και ασφάλειας, και κατ' επέκταση της κυριαρχίας, των ευρωπαϊκών πολιτειών. Υπό αυτές τις συνθήκες η κοινωνική προστασία, φροντίδα και πρόνοια δεν περιλαμβάνονταν μεταξύ των δημοσίων πολιτικών που σχεδιάζονταν και εφαρμόζονταν κατά τη συγκεκριμένη ιστορική περίοδο, με τη μέριμνα για τις πιο ευπαθείς κοινωνικές ομάδες να απονέμεται σε άλλους θεσμούς και φορείς, που βρίσκονταν εκτός της κρατικής εξουσίας. Ένας από τους εν λόγω θεσμούς, όπως έχουμε αναδείξει, ήταν αναμφισβήτητα εκείνος της Εκκλησίας, με τους εκπροσώπους της σε επίπεδο ενορίας να διατελούν φιλανθρωπικό έργο και να φροντίζουν για την περίθαλψη και γενικότερα τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πιο αδύναμων μελών του ποιμνιού τους (Σταθόπουλος 2015: 208). Η φιλανθρωπική, πάντως, δράση της ελληνορθόδοξης Εκκλησίας περιορίστηκε σημαντικά κατά τη διάρκεια της οθωνικής απολυταρχίας (1833-1862), όταν αρχικά οι Βαυαροί αντιβασιλείς και εν συνεχεία ο ίδιος ο νεαρός μονάρχης τέθηκαν αντιμέτωποι τόσο με την ηγεσία της, το Πατριαρχείο Κωνσταντινουπόλεως, όσο και με κληρικούς και μοναχούς που έδρευαν εντός της ελληνικής επικράτειας.

Μεταξύ των πρωταρχικών στόχων του βαυαρικού καθεστώτος, έπειτα από την άφιξη του Όθωνα και των αντιβασιλέων του στην Ελλάδα το 1833, υπήρξε η αναγνώριση του «αυτοκεφάλου» της Εκκλησίας της Ελλάδος. Με άλλα λόγια, η βαυαρική πολιτειακή ηγεσία επιδίωξε και εν τέλει πέτυχε τη διοικητική αποσύνδεση του ελληνικού κλήρου από το Πατριαρχείο της Κωνσταντινούπολης, μέσω της συνυπογραφής του σχετικού «Συνοδικού Τόμου» το 1850. Μέχρι τότε, ωστόσο, η βαυαρική ηγεσία του ελληνικού κράτους βρέθηκε σε ανοικτή σύγκρουση με Έλληνες ιερείς και μοναχούς που αντιδρούσαν απέναντι στην αναγνώριση του «αυτοκεφάλου», προβαίνοντας σε μια σειρά από κατασταλτικά μέτρα, με κυριότερο το κλείσιμο εκατοντάδων ανδρικών και γυναικείων μονών. Συνεπεία τούτου περιορίστηκε σημαντικά το έως τότε σημαίνον φιλανθρωπικό τους έργο και κατ' επέκταση

αποδυναμώθηκε ο ρόλος της ελληνικής Εκκλησίας σε σχέση με την κοινωνική φροντίδα (Σταθόπουλος 2015: 209). Εφεξής άνοιγαν νέες πτυχές για την κοινωνική μέριμνα στην ελληνική πολιτεία, όπου μαζί με την οριοθετημένη πια δράση του κλήρου, νέα όργανα κατέστησαν αρωγοί της προστασίας των ευπαθέστερων κοινωνικά ομάδων.

2.2.1. Πτυχές της κοινωνικής μέριμνας

Από την ανεξαρτητοποίηση του ελληνικού κράτους και μετά, τα σοβαρά κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα που απασχολούσαν τον γηγενή πληθυσμό μπορεί μεν να μην αποτελούσαν εφελκυστήρα για τον σχεδιασμό δημόσιων πολιτικών από πλευράς πολιτείας για την αντιμετώπισή τους, δεν παρέμεναν, ωστόσο, εντελώς ανέγγιχτα. Αντιθέτως, η μέριμνα για την περίθαλψη των φτωχών, τη φροντίδα και τη συντήρηση ηλικιωμένων και ασθενών, αλλά και η πρόνοια για την ανατροφή και τη μόρφωση των ορφανών παιδιών του πολέμου της ανεξαρτησίας συνέχιζαν να απασχολούν είτε την ιδιωτική πρωτοβουλία, είτε ένα μέρος των δημόσιων αρχών (Κοκκινάκης 2010: 196). Ως εκ τούτου, σε ολόκληρο τον 19^ο αιώνα από δωρεές κυρίως μεγάλων ευεργετών συνέχιζαν να ιδρύονται ευαγή ιδρύματα, η αρμοδιότητα δε για την οργάνωση της αποτελεσματικής της τους λειτουργίας πέρασε σε έναν νέο θεσμό της ελληνικού και διοικητικού μηχανισμού, τους «*δήμους*».

Οι «*δήμοι*» ως φορέας της κρατικής εξουσίας σε τοπικό επίπεδο αποτέλεσαν την τρίτη βαθμίδα του «*τριμερούς*» συστήματος πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης του ελληνικού κράτους, που εφήρμοσαν οι Βαυαροί αντιβασιλείς ήδη από το 1833 (Μακρυδημήτρης και Πραβίτα 2012: 351-352). Στις αρμοδιότητές τους περιλαμβανόταν η μέριμνα για την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών της κεντρικής διοίκησης στα εδαφικά όρια, στα οποία υπαγόταν η διοικητική τους δικαιοδοσία. Σύντομα, πάντως, τα όργανά τους καταστάθηκαν υπεύθυνα για τη λειτουργία δομών που ιδρύονταν από τις δωρεές μεγάλων ευεργετών, όπως νοσοκομείων, ορφανοτροφείων, βρεφοκομείων και άλλων ευαγών ιδρυμάτων (Κοκκινάκης 2010: 208).

Μεταξύ των εν λόγω δομών συγκαταλεγόταν, καταρχάς, το ιδρυθέν στα 1829 από τον Ιωάννη Καποδίστρια ορφανοτροφείο της Αίγινας, το οποίο στα 1834 μεταφέρθηκε στην Αθήνα. Παράλληλα, ύστερα από δωρεά του πατέρα του βασιλιά Όθωνα, Λουδοβίκου του Α', το 1836 τέθηκε σε λειτουργία το νοσοκομείο «*Ελπίς*» των

Αθηνών, το οποίο επίσης υπήχθη στη δικαιοδοσία του δήμου της πρωτεύουσας του ελληνικού κράτους (Κοκκινάκης 2010: 207). Κατόπιν δωρεών ομογενών, άλλωστε, στα 1854 αποπερατώθηκε το Οφθαλμιατρείο Αθηνών, την στιγμή που και εκτός της πρωτεύουσας από δωρεές ιδιωτών συγκροτούνταν κοινωνικές δομές καθόλη τη διάρκεια του καθεστώτος της οθωνικής απολυταρχίας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτών αποτελούν το ορφανοτροφείο και ταυτόχρονα εκπαιδευτήριο της Άνδρου, η λειτουργία του οποίου χρηματοδοτήθηκε από τον μεγάλο δάσκαλο Θεόφιλο Καΐρη, όπως επίσης και το δημοτικό ορφανοτροφείο της Σύρου, που συστάθηκε από δωρεές ιδιωτών και του οικείου δήμου. Στην πρωτεύουσα της ελληνικής πολιτείας, τέλος, λίγο πριν από τον τερματισμό της οθωνικής περιόδου της ιστορίας της σύγχρονης Ελλάδας, λειτούργησε το δημοτικό βρεφοκομείο των Αθηνών, πάλι κατόπιν πρωτοβουλιών του οικείου δήμου.

Γενικότερα, οι όποιες πτυχές της κοινωνικής πολιτικής συναντώνται κατά τη διάρκεια της οθωνικής 30ετίας αφορούσαν κυρίως την ιδιωτική πρωτοβουλία, συνεπικουρούμενη από τα αυτοδιοικητικά όργανα. Όπως και στα προεπαναστατικά έτη, όπου οι δημογεροντείες και τα συμβούλια των προεστών μεριμνούσαν για το κλείσιμο, ή τουλάχιστον τον περιορισμό, των πληγών των αναξιοπαθούντων υπηκόων της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, κατά τον ίδιο τρόπο και οι αντικαταστάτες της εξουσίας τους σε τοπικό επίπεδο, δηλαδή οι δήμοι, μεριμνούσαν για τους φτωχούς, τους απόρους και γενικά τους πιο αδύναμους, κοινωνικά και οικονομικά, πολίτες (Κοκκινάκης 2010: 219). Η παντελής απουσία, άλλωστε, κοινωνικών δημόσιων πολιτικών από πλευράς κεντρικής διοίκησης του ελληνικού κράτους αποκρυσταλλώνεται στο γεγονός ότι ακόμα και η διαχείριση σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων, όπως ήταν η επιδημία της πανώλης το 1854 εξαιτίας του γαλλοαγγλικού ναυτικού αποκλεισμού του Πειραιά, αποκάλυπτε τις σχετικές αδυναμίες της πολιτείας εξαιτίας της έλλειψης μέσων, πόρων, αλλά και βούλησης για ανάληψη πρωτοβουλιών σε πεδία δημόσιας πολιτικής, όπως ήταν η υγεία, η κοινωνική φροντίδα και η πρόνοια (Σταθόπουλος 2015: 206). Όλα αυτά, μάλιστα, συνεχίστηκαν και μετά από την έξωση του Όθωνα το φθινόπωρο του 1862, με τη μέριμνα για την προστασία των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, πέρα από τους δήμους, να αφορά και τις πρώτες τότε συσταθείσες φιλανθρωπικές οργανώσεις. Τη σύστασή τους, άλλωστε, επέτρεψε ο νέος καταστατικός χάρτης της ελληνικής πολιτείας, το Σύνταγμα, δηλαδή, του 1864.

2.2.2. Η σύσταση φιλανθρωπικών οργανώσεων

Η φιλανθρωπική δράση στην ελληνική επικράτεια σε όλο το πρώτο μισό του 19^{ου} αιώνα υπαγόταν στο πλαίσιο είτε των θεσμών της Εκκλησίας και της δημογεροντείας, είτε μεμονωμένων προσωπικοτήτων και ιδιαίτερα εύπορων Ελλήνων της διασποράς. Κατά το δεύτερο μισό, ωστόσο, της ίδιας εκατονταετίας, και ιδιαίτερα έπειτα από τη θέσπιση του Συντάγματος του 1864, που επακολούθησε λίγους μήνες ύστερα από την έξωση του βασιλιά Όθωνα, αρωγοί της φροντίδας και της πρόνοιας των κοινωνικά αδύναμων πολιτών κάθε ηλικίας έγιναν και μια σειρά από φιλανθρωπικές οργανώσεις, που άρχισαν να ιδρύονται κατά το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα. Η συνδρομή του συνταγματικού κειμένου του 1864 στη σύστασή τους ήταν καταλυτική. Τούτο διότι για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία αναγνωρίστηκαν συλλογικά δικαιώματα κοινωνικής δράσης, και πιο συγκεκριμένα εκείνα του «συνέρχεσθαι» και του «συνεταιρίζεσθαι».

Τα δικαιώματα του «συνέρχεσθαι» και «συνεταιρίζεσθαι» ανήκουν στην πρώτη κατηγορία δικαιωμάτων του ανθρώπου, εκείνη των ατομικών. Τούτο διότι η άσκησή τους συνεπάγεται την «αρνητική» αξίωση της μη παρέμβασης του κράτους στη συλλογική δράση των πολιτών του. Ωστόσο, μολονότι τα ατομικά δικαιώματα είχαν αρχίσει να αναγνωρίζονται ήδη από τα τέλη του 18^{ου} ή τουλάχιστον τις αρχές του 19^{ου} αιώνα, η κατοχύρωση των συλλογικών συναντούσε τις έντονες αντιστάσεις των Ευρωπαίων αυτοκρατόρων. Με γνώμονα ότι η συλλογική δράση μπορούσε να θέσει σε ύψιστο κίνδυνο την ακεραιότητα των απολυταρχικών τους καθεστώτων⁹, οι συλλογικές ελευθερίες παρέμεναν για δεκαετίες στο συρτάρι παρόλες τις κατά καιρούς διεκδικήσεις τους. Με τη νέα Γαλλική Επανάσταση του 1848, πάντως, αναγνωρίστηκε και θεμελιώθηκε η προστασία τους από τις κρατικές αρχές (Παντελής 2020: 12). Στην ελληνική έννομη τάξη δε τα δικαιώματα του «συνέρχεσθαι» και «συνεταιρίζεσθαι» συναντώνται για πρώτη φορά στα άρθρα *10* και *11* αντίστοιχα του Συντάγματος της βασιλευόμενης δημοκρατίας του 1864. Με αυτόν τον τρόπο, επομένως, θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά η νομική-συνταγματική κατοχύρωση της συλλογικής και κατ' επέκταση της φιλανθρωπικής δράσης, όπως και των δομών, οι δραστηριότητες των οποίων είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την κοινωνική φροντίδα και πρόνοια. Έτσι, από

⁹ Γι' αυτό και οι συλλογικές ελευθερίες, μαζί και με την ελευθεροτυπία, ανήκουν στην κατηγορία των «επικίνδυνων» για ένα απολυταρχικό πολίτευμα δικαιωμάτων (Βλαχόπουλος 2017).

τα μέσα της δεκαετίας του 1860 και ύστερα άρχισαν να συστήνονται στην ελληνική πολιτεία οι πρώτες φιλανθρωπικές οργανώσεις.

Η ίδρυση φιλανθρωπικών οργανώσεων αποτελεί εκ της φύσεώς τους «απάντηση» σε προβλήματα που εμφανίζονται έπειτα από εθνικές, οικονομικές ή και κοινωνικές κρίσεις (Κοκκινάκης 2010: 196). Για τον λόγο αυτό συστατικό τους στοιχείο αποτελεί η χρηματοδότησή τους από εύπορες, ως επί το πλείστον, κοινωνικές ομάδες προς αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι ασθενέστερες¹⁰. Έτσι, στο ελληνικό κράτος από μία ομάδα εύπορων πολιτών ιδρύθηκε στα 1864 η «Φιλελήμων Εταιρεία Αθηνών» με σκοπό τη φροντίδα των επαιτών, που συναντιούνταν σε διάφορες γειτονίες της πρωτεύουσας του ελληνικού κράτους (Κοκκινάκης 2010: 228-230). Αντίστοιχα, από τον επίσης τότε συσταθέντα φιλολογικό σύλλογο «Παρνασσό» συγκροτήθηκαν τόσο στην Αθήνα, όσο και σε πόλεις όπως η Πάτρα, η Καλαμάτα, η Χαλκίδα και τα νησιά της Σύρου και της Ζακύνθου, σχολές «Απόρων Παίδων» με στόχο την πρόταξη της μόρφωσης και της καλλιέργειας στα χαμηλότερα κοινωνικά στρώματα. Χαρακτηριστική, μάλιστα, ήταν και η δράση συλλόγων και σωματείων, που διοικούνταν από κυρίες και δεσποινίδες της ανώτερης τάξης¹¹, οι οποίες, ούσες επηρεασμένες από δυτικά πρότυπα φιλανθρωπικών δραστηριοτήτων, χρηματοδοτούσαν δράσεις τόσο για την εξαφάνιση του φαινομένου της επαιτείας, όσο και για τη φροντίδα απόρων ανηλίκων (Σταθόπουλος 2015: 209).

Γενικότερα, οι τότε συγκροτηθείσες φιλανθρωπικές οργανώσεις, βασιζόμενες στη συνταγματική κατοχύρωση των ελευθεριών συλλογικής δράσης, διαδραμάτισαν καταλυτικό ρόλο στους τομείς της κοινωνικής μέριμνας και προστασίας των ευπαθέστερων κοινωνικών ομάδων (Σταθόπουλος 2015: 211). Τις παντελώς απύσυχες κρατικές πρωτοβουλίες στα συγκεκριμένα πεδία δημόσιας πολιτικής αντικατέστησαν άλλοτε επαρκώς, άλλοτε πάλι ανεπαρκώς σωματεία και συλλογικότητες, που συγκροτήθηκαν με αυτό τον στόχο. Το έργο τους, βέβαια, εξακολουθούσε να συνεπικουρείται από τη μεμονωμένη δραστηριοποίηση εύπορων Ελλήνων της διασποράς, οι δωρεές των οποίων ήταν συνυφασμένες και με τη σύσταση ευαγών ιδρυμάτων.

¹⁰ Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, οι φιλανθρωπικές οργανώσεις που συστάθηκαν στην Ελλάδα κατά το δεύτερο μισό του 19^{ου} αιώνα δεν λειτουργούσαν ως μέσο πίεσης προς την εκάστοτε Κυβέρνηση για την προώθηση συγκεκριμένων κοινωνικών αιτημάτων, αλλά επιχειρούσαν την ικανοποίησή τους *δίχως τη συνδρομή* της πολιτικής και διοικητικής εξουσίας (Σταθόπουλος 2015: 209).

¹¹ Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονταν ο ιδρυθείς το 1872 «Σύλλογος Κυριών Αθηνών», όπως και η συσταθείσα το 1884 «Φιλόπρωχη Αδελφότητα Κυριών Πειραιώς» (Κοκκινάκης 2010: 224).

2.2.3. Ο ρόλος των Ελλήνων ευεργετών

Η συνδρομή πλούσιων Ελλήνων της διασποράς -εμπόρων, πλοιοκτητών, τραπεζιτών και άλλων επιχειρηματικών δραστηριοτήτων- στις πρώτες δεκαετίες του σύγχρονου ελληνικού κράτους για την ανακούφιση των βαρών ευπαθών κοινωνικών ομάδων υπήρξε καταλυτική. Όπως στην Ελληνική Επανάσταση του 1821, κατά τον ίδιο τρόπο και σε δεκάδες έτη που ακολούθησαν ύστερα από την αναγνώριση της ανεξαρτησίας της ελληνικής πολιτείας, μέρος των κεφαλαίων τους μεταφέρθηκε στη μητέρα πατρίδα για την ανέγερση και τη λειτουργία δομών για την περίθαλψη και τη φροντίδα άπορων και ασθενών ομοεθνών τους. Έτσι, με δωρεές σημαντικών προσωπικοτήτων του ελληνικού επιχειρηματικού κόσμου, όπως ήταν οι Μπεκιάρης, Χατζηκόνστας και Χατζηκυριάκος, συγκροτήθηκαν στις δεκαετίες του 1870 και 1880 καταρχάς ιδρύματα για τη στέγαση και την επιμόρφωση ορφανών παιδιών. Παράλληλα, με κεφάλαια των Αρσάκη και Τοσίτσα ανεγέρθηκαν εκπαιδευτήρια για την προσφορά ευκαιριών κοινωνικής ανέλιξης σε παιδιά άπορων οικογενειών, από τα ταμεία δε ευπόρων ομογενών χρηματοδοτήθηκε και η ανέγερση νοσοκομείων, όπως το «*Αιγινήτειο*» και το «*Αρεταίειο*» (Σταθόπουλος 2015: 208), που λειτουργούν μέχρι και τις μέρες μας. Γι' αυτό τους το έργο, άλλωστε, το σύνολο των ανωτέρω προσωπικοτήτων συγκαταλέχθηκε μεταξύ των ευεργετών του έθνους, αφού η φιλανθρωπική τους δράση άρχισε να θέτει τις βάσεις για την άσκηση κοινωνικών και προνοιακών δημοσίων πολιτικών από πλευράς πια της ίδιας της ελληνικής πολιτείας. Τούτο άρχισε να συμβαίνει από την έναρξη του 20^{ου} αιώνα και μετά, πόσο μάλλον όταν πρωθυπουργικά καθήκοντα ανέλαβε για πρώτη φορά στην πολιτική του σταδιοδρομία ο Ελευθέριος Βενιζέλος. Η φιλοδοξία του και πολλώ δε μάλλον ο πολιτικός του στόχος να μετατρέψει την Ελλάδα σε ένα σύγχρονο για την εποχή του «*κοινωνικό κράτος δικαίου*» δεν θα μπορούσαν παρά να περιλάβουν στο πεδίο των κρατικών παρεμβάσεων και πρωτοβουλιών και τους τομείς της κοινωνικής προστασίας, πρόνοιας και φροντίδας.

2.3 Το κοινωνικό κράτος δικαίου του Ελευθέριου Βενιζέλου

Η είσοδος του Ελευθέριου Βενιζέλου στο ελληνικό πολιτικό σύστημα συντελέστηκε έπειτα από το κίνημα μιας ομάδας χαμηλόβαθμων αξιωματικών, του «*Στρατιωτικού Συνδέσμου*» στου Γουδή τον Αύγουστο του 1909. Πέρα από τις λίγο έως

πολύ συντεχνιακές αξιώσεις των στρατιωτικών απέναντι στο ελληνικό πολιτικό προσωπικό και πολλώ δε μάλλον στον βασιλιά Γεώργιο τον Α', το κίνημά τους πρέσβευε μία γενικότερη μεταρρύθμιση της πολιτικής, αλλά και της κοινωνικής ζωής της ελληνικής πολιτείας. Με άλλα λόγια, το «*προνουσιαμένο*», όπως έχει χαρακτηριστεί, στου Γουδή αποτελούσε την «*απαρχή*» σημαντικών εξελίξεων και για την κοινωνική πολιτική στο ελληνικό κράτος (Δικαίος 2010: 268), την οποία επιζητούσε και η ανερχόμενη και ταυτόχρονα «*ευρωπαϊζουσα*» αστική τάξη της ελληνικής κοινωνίας¹². Κύριος εκπρόσωπος αυτής, επομένως, της τάξης κατέστη ο εκλεκτός του «*Στρατιωτικού Συνδέσμου*» Ελευθέριος Βενιζέλος, ο οποίος έναν ακριβώς χρόνο αργότερα, τον Αύγουστο του 1910, ανέλαβε τα ηνία της ελληνικής Κυβέρνησης. Ήδη δε από την πρώτη πρωθυπουργική του θητεία θα προέβαινε σε σημαντικές πρωτοβουλίες για τη μετεξέλιξη της Ελλάδας σε ένα «*κοινωνικό κράτος δικαίου*».

Η μετεξέλιξη αυτή άρχισε να λαμβάνει σάρκα και οστά μέσω της νομοθέτησης, με τη θέσπιση, δηλαδή, από τις βενιζελικές Κυβερνήσεις της εποχής μιας σειράς κανονιστικών ρυθμίσεων σε άγνωστους για τα μέχρι τότε ελληνικά πολιτικά δεδομένα τομείς δημόσιας πολιτικής, όπως ήταν οι εργασιακές σχέσεις, η δημόσια υγεία, η κοινωνική ασφάλιση, αλλά και η πρόνοια και η περίθαλψη των ασθενέστερων κοινωνικά ομάδων. Άλλωστε, και το αναθεωρηθέν το 1911 Σύνταγμα της Ελλάδος κινείτο πάνω στις ράγες του μείζονος στόχου του Κρητικού πολιτικού, τη μετατροπή δηλαδή της πολιτείας από «*κράτος-νυχτοφύλακα*» του 19^{ου} αιώνα σε μία παρεμβατική και αν μη τι άλλο «*κοινωνική*» πολιτειακή οντότητα¹³. Έτσι, έχοντας ως προμετωπίδα στο κυβερνητικό του πρόγραμμα τη δομική αυτή αλλαγή στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους προέβη στον σχεδιασμό και την εφαρμογή των πρώτων κοινωνικής φύσεως πια δημόσιων πολιτικών. Σε συνδυασμό δε και με την ιδιωτική πρωτοβουλία, η οποία συνέχιζε να χρηματοδοτεί δράσεις και τη σύσταση δομών για τη φροντίδα των κοινωνικά αδυνάμων πολιτών¹⁴, άρχισε σταδιακά να εγκαταλείπεται το

¹² Γι' αυτό και η τότε νεότευκτη ελληνική αστική τάξη έχει ταυτιστεί με τη θέση των βάσεων για την σταδιακή μελλοντικά μετατροπή της Ελλάδος σε ένα οργανωμένο «*κράτος πρόνοιας*» (Κοκκινάκης 2010: 193).

¹³ Γενικότερα, άλλωστε, τα Συντάγματα των περισσότερων ευρωπαϊκών κρατών, ήδη από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα, άρχισαν να ρυθμίζουν ρητά την κοινωνική ευθύνη του κράτους, είτε μέσω τις θέσπισης καταστατικών αρχών κρατικής παρέμβασης και δράσης, είτε διαμέσου της αναγνώρισης όλο και περισσότερων ατομικών και συλλογικών δικαιωμάτων (Grawert 1997: 7).

¹⁴ Μία από τις εν λόγω δομές ήταν το ιδρυθέν το 1914 το «*Πατριωτικό Ίδρυμα Προστασίας Παιδιού*» (Π.Π.Π.), το οποίο το 1929 μετεξελίχθηκε σε Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου και μετονομάστηκε σε «*Πατριωτικό Ίδρυμα Κοινωνικής Προστασίας και Αντιλήψεως*», ή αλλιώς «*Π.Ι.Κ.Π.Α.*» (Σταθόπουλος 2015: 211).

«υπολειμματικό» μοντέλο κοινωνικής οργάνωσης και να αντικαθίσταται μιας πρόιμης μορφής «θεσμικού-αναδιανεμητικού» υποδείγματος.

2.3.1. Οι πρώτες κοινωνικής φύσεως δημόσιες πολιτικές

Αμέσως μετά από την ανάληψη των πρωθυπουργικών του καθηκόντων και ιδιαίτερα ύστερα από τη συνταγματική τροποποίηση του 1911, το γενικότερα πνεύμα της οποίας προωθούσε τη μετατροπή του ελληνικού κράτους σε έναν τύπο «κράτους πρόνοιας», άρχισαν να θέτονται επί τάπητος μια σειρά από νομοθετικές πρωτοβουλίες του Ελευθέριου Βενιζέλου σε κοινωνικούς τομείς δημόσιας πολιτικής. Μεταξύ των εν λόγω τομέων ξεχώριζαν οι εργασιακές σχέσεις, η κοινωνική ασφάλιση και η κοινωνική προστασία (Δικαίος 2010: 268), για την υποστήριξη δε των μεταρρυθμίσεων που σκόπευε να προωθήσει, στο συγκροτηθέν ήδη από το 1911 Υπουργείο «Εθνικής Οικονομίας», με τη θέσπιση του Νόμου 3798/1911 συγκρότησε το καθ' ύλην αρμόδιο τμήμα «εργασίας».

Στο πεδίο των εργασιακών σχέσεων ο Βενιζέλος ακολούθησε μία, αναμφίβολα, φιλεργατική πολιτική. Τούτο αποκρυσταλλώθηκε σε μια σειρά από νομοθετικές ρυθμίσεις, που θεσπίστηκαν από τα κυβερνητικά του σχήματα, όπως ήταν επί παραδείγματι ο Νόμος 3934/1911 περί «υγιεινής και ασφάλειας των εργατών», αλλά και ο Νόμος 551/1915 για τα εργατικά ατυχήματα. Στις διατάξεις τους άρχισαν να κατοχυρώνονται θεμελιώδη εργασιακά δικαιώματα, ταυτόχρονα δε αναγνωριζόταν από την ελληνική πολιτεία το κοινωνικό δικαίωμα της κοινωνικής ασφάλισης για την ασθένεια και το ατύχημα αρχικά, και στη συνέχεια για το γήρας και την αναπηρία. Με άλλα λόγια, ακολουθώντας πιστά την παράδοση τη Γερμανού Καγκελαρίου Otto von Bismarck (Προβόπουλος και Υφαντόπουλος 1990: 15) προέβη και εκείνος στη χάραξη και στην άσκηση των πρώτων «πατερναλιστικού τύπου» δημοσίων πολιτικών προς όφελος του εργατικού δυναμικού της χώρας¹⁵.

Εκτός όμως από τα πεδία των εργασιακών σχέσεων και της κοινωνικής ασφάλισης, στην σφαίρα του κρατικού ενδιαφέροντος ο Χανιώτης πρωθυπουργός ενέταξε σύντομα και εκείνους της περίθαλψης και της κοινωνικής πρόνοιας. Για τον λόγο αυτό, μάλιστα, προέβη κατά τη διάρκεια της δεύτερης μεγάλης πρωθυπουργικής

¹⁵ Με τη θέσπιση της εργατικής νομοθεσίας, άλλωστε, εγκαταλείφθηκε με κάθε επισημότητα ο ρόλος του «κράτους-νυχτοφύλακα» που διαδραμάτιζε το ελληνικό κράτος από την αναγνώριση της ανεξαρτησίας του το 1830 μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1910 (Στεργίου 2018: 143).

του θητείας στη δεκαετία του 1910 στη συγκρότηση οικείας υπουργικής δομής, του Υπουργείου «*Περιθάλψεως*». Το συγκροτηθέν τον Ιούνιο του 1917 νέο υπουργείο ήταν καθ' ύλην αρμόδιο για την περίθαλψη των τραυματιών, των θυμάτων και των οικογενειών όσων μετείχαν στον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο, όσο όμως και για τη φροντίδα και αποκατάσταση των προσφύγων που συνέρρεαν στο ελληνικό κράτος από περιοχές του Πόντου και του Καυκάσου, έχοντας ξεριζωθεί από τις σφαγές των Νεότουρκων, αλλά και από τη Νότια Ρωσία έπειτα από το ξέσπασμα της επανάστασης και τις ανάλογες ενέργειες των μπολσεβίκων τον Οκτώβριο εκείνου του έτους. Με αυτόν τον τρόπο, επομένως, εγκαινιάστηκαν και αμιγώς προνοιακές δημόσιες πολιτικές στο ελληνικό κράτος, οι οποίες μάλιστα ενθαρρύνονταν διαρκώς και από τη θεσπιζόμενη νομοθεσία.

Η προνοιακή νομοθεσία που άρχισε από τα μέσα της δεκαετίας του 1910 να θεσπίζεται στο ελληνικό κράτος, αποτέλεσε έργο τόσο των βενιζελικών, όσο και των αντιβενιζελικών Κυβερνήσεων, που ανέλαβαν τα ηνία του φορέα της εκτελεστικής εξουσίας ύστερα από τις εκλογές του Νοεμβρίου του 1920. Χαρακτηριστικό παράδειγμα της δεύτερης κατηγορίας αποτέλεσε ο Νόμος 2851/1922 περί «*ιδρύσεως εθνικών ορφανοτροφείων και οικοτροφείων απόρων μαθητών*», ο οποίος έθετε την παιδική προστασία ως προμετωπίδα των κοινωνικής φύσεως δημοσίων πολιτικών της Ελλάδος. Στην ίδια κατεύθυνση, άλλωστε, πορεύονταν και οι νέες εργασιακές ρυθμίσεις της τελευταίας, στη δεκαετία του 1910, Κυβέρνησης του Χανιώτη πρωθυπουργού για την παιδική εργασία, ακολουθώντας πιστά τις οδηγίες και κυρίως τις τότε υπογραφείσες διεθνείς «*συμβάσεις εργασίας*» του «*Διεθνούς Γραφείου Εργασίας*» (Λιάκος 1992: 255-260). Μέσω του θεσπισθέντος, τέλος, Νόμου 281/1914 περί «*σωματείων*» από το προηγούμενο κυβερνητικό του σχήμα, ο Βενιζέλος ενθάρρυνε όχι μόνο τη συντεχνιακή, αλλά και τη φιλανθρωπική και γενικότερα την κοινωνική οργάνωση και δράση, ενισχύοντας το ήδη κατοχυρωμένο συλλογικό δικαίωμα του «*συνεταιρίζεσθαι*». Η ιδιωτική πρωτοβουλία για την κοινωνική φροντίδα και προστασία, άλλωστε, θα βρισκόταν για μία ακόμη φορά στο επίκεντρο των εξελίξεων, αμέσως μετά από τη μικρασιατική τραγωδία και τη συμφωνία περί ανταλλαγής των αλλοεθνών πληθυσμών μεταξύ Ελλάδας και Τουρκίας, όταν δηλαδή αφίχθηκαν στην ελληνική επικράτεια 1,5 εκατομμύριο πρόσφυγες.

2.3.2. Μικρασιατική καταστροφή, προσφυγικό ζήτημα και τομέας κοινωνικής πρόνοιας

Η μικρασιατική καταστροφή αποτελεί το συνταρακτικότερο γεγονός στη νεότερη ελληνική ιστορία. Ο ξεριζωμός και η μετακίνηση στην ελληνική επικράτεια 1,5 εκατομμυρίων προσφύγων, όπως και οι εκατοντάδες χιλιάδες άλλοι ομοεθνείς κάτοικοι των περιοχών της Σμύρνης, της Ιωνίας και γενικότερα των μικρασιατικών παραλίων, που εξοντώθηκαν είτε απευθείας από τις σφαγές των Τούρκων, είτε στα «τάγματα εργασίας» («αμελέ ταμπουρού»), που συγκεντρωνόταν ήδη από το 1921 ο ανδρικός πληθυσμός, αποτέλεσαν τη μεγαλύτερη εθνική καταστροφή για το σύγχρονο ελληνικό κράτος. Παράλληλα, επέφεραν μία κοσμογονία, από την στιγμή που η ελληνική πολιτεία όφειλε να προσφέρει χείρα βοήθειας σε πάνω από το 30% του γηγενούς πληθυσμού, που είχαν συρρεύσει μέχρι και τα τέλη του 1923 κάτω από εντελώς άθλιες συνθήκες (Συρίγος και Χατζηβασιλείου 2022: 250). Οι Έλληνες πρόσφυγες, στην πλειονότητά τους γυναίκες, παιδιά και ηλικιωμένοι, είχαν ανάγκη από σίτιση, στέγαση, ένδυση, υγειονομική φροντίδα και αποκατάσταση, την οποία, δεδομένων των συνθηκών της ήττας στο μικρασιατικό μέτωπο, της παρεπόμενης οικονομικής και πολιτικής χρεωκοπίας, αλλά και της αβεβαιότητας για τα δικαιώματα της εθνικής της κυριαρχίας σε περιοχές ακόμα και του Αιγαίου ή της Δυτικής Θράκης, η ελληνική πολιτεία δεν ήταν σε θέση να τις προσφέρει (Δικαίος 2010: 281). Παρόλα αυτά, από πλευράς των τότε ελληνικών Κυβερνήσεων και σε αργή συνεργασία τόσο με τον διεθνή παράγοντα, όσο και με την ιδιωτική πρωτοβουλία, καταβλήθηκε κάθε είδους προσπάθεια για την επούλωση, εάν όχι των ψυχικών, τουλάχιστον των σωματικών πληγών τους.

Την επούλωση των κάθε είδους τραυμάτων των Μικρασιατών προσφύγων ανέλαβε από πλευράς ελληνικού κράτους η συσταθείσα στα τέλη του 1923 από την επαναστατική Κυβέρνηση του Στυλιανού Γονατά «Επιτροπή Αποκατάστασης Προσφύγων»¹⁶. Η συγκεκριμένη, αυτόνομη και ανεξάρτητη, επιτροπή συστάθηκε υπό τις εγγυήσεις της Κοινωνίας των Εθνών και ταυτόχρονα ως προϋπόθεση από πλευράς της για τη χορήγηση του πρώτου προσφυγικού δανείου στο ελληνικό κράτος (Hirschon 1989: 39). Γι' αυτό και ήταν αποκλειστικά αρμόδια για τη διαχείριση των πόρων και των υπολοίπων υλικών μέσων που προσφέρονταν από τον διεθνή οργανισμό για την

¹⁶ Από το ίδιο κυβερνητικό σχήμα, ήδη από το δεύτερο μισό του 1922, το βενιζελικό Υπουργείο «Περιθάλψεως» είχε μετεξελιχθεί σε Υπουργείο «Υγιεινής, Πρόνοιας και Αντιλήψεως», υπάγοντας στο πεδίο των αρμοδιοτήτων του τους τομείς δημόσιας πολιτικής της φιλανθρωπίας και της κοινωνικής πρόνοιας.

περίθαλψη, την εγκατάσταση και την αποκατάσταση του προσφυγικού πληθυσμού. Ο εποικισμός και η αποκατάστασή τους, μάλιστα, επικεντρώθηκαν σε αγροτικές περιοχές, κυρίως της Μακεδονίας και της Δυτικής Θράκης (Δρίτσα 1992: 36-41), προς εξασφάλιση και της εθνικής κυριαρχίας στις εν λόγω διοικητικές περιφέρειες της Ελλάδος, τις οποίες εποφθαλιούσε το κεμαλικό καθεστώς. Η αγροτική τους αποκατάσταση, μάλιστα, συντελέστηκε με μεγάλη επιτυχία, εν αντιθέσει με εκείνη των αστών προσφύγων, η οποία για μια σειρά από λόγους, όπως τα περιορισμένα μέσα, αλλά και η καχυποψία του γηγενούς πληθυσμού, περιορίστηκε σε παραγκουπόλεις και παραπήγματα στις παρυφές της πρωτεύουσας και άλλων μεγάλων πόλεων της Ελλάδος. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το τιτάνιο έργο της ενσωμάτωσης των Μικρασιατών προσφύγων συγκαταλέγεται μεταξύ των τεραστίων επιτευγμάτων της σύγχρονης ελληνικής πολιτείας, χάριν και της γενναιόδωρης διεθνούς βοήθειας που της προσφέρθηκε, όπως και της συνδρομής σημαντικών φιλανθρωπικών οργανώσεων (Συρίγος και Χατζηβασιλείου 2022: 250).

Φιλανθρωπικές οργανώσεις τόσο του εξωτερικού, όσο και του εσωτερικού, συμμετείχαν στο σπουδαίο εγχείρημα του εποικισμού του προσφυγικού πληθυσμού. Στην κατηγορία των πρώτων ανήκαν αμερικανικές, ως επί το πλείστον, οργανώσεις, που επιδόθηκαν στη σίτιση, τη στέγαση και την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη των ξεριζωμένων. Από την άλλη, στις δεύτερες ξεχώρισε η συσταθείσα με τις ευνοϊκές για τα σωματεία βενιζελικές νομοθετικές ρυθμίσεις «Χριστιανική Αδελφότης Νέων Θεσσαλονίκης», η οποία με κάθε μέσο μεριμνούσε για τη σίτιση, την ένδυση και την εγκατάσταση προσφύγων στην πόλη και σε άλλες περιοχές της κεντρικής Μακεδονίας (Σταθόπουλος 2015: 212).

Γενικότερα, το σπουδαίο έργο της αποκατάστασης των Μικρασιατών προσφύγων αποτέλεσε απόρροια της σύμπραξης ελληνικού κράτους, Κοινωνίας των Εθνών, διεθνών ανθρωπιστικών οργανώσεων, ελληνικών φιλανθρωπικών σωματείων, αλλά και πρωτοβουλιών μεμονωμένων ατόμων. Τα επιτεύγματα της όλης προσπάθειας κατεδείκνυαν τη σταδιακή παγίωση των τομέων της κοινωνικής προστασίας, φροντίδας και πρόνοιας στις τάξεις της ελληνικής πολιτείας. Μία εμπέδωση, που αποκρυσταλλώθηκε μέσω της τυπικής πια αναγνώρισης και κατοχύρωσης των κοινωνικών δικαιωμάτων στον συνταγματικό χάρτη του 1927.

2.3.3. Τα κοινωνικά δικαιώματα στο Σύνταγμα του 1927

Τα κοινωνικά δικαιώματα, όπως έχουμε ήδη καταδείξει, αποτελούν την πιο πρόσφατη από τις κατακτήσεις σε σχέση με τις ελευθερίες του ατόμου. Οι αξιώσεις για παροχές από πλευράς πολιτείας προς βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των πολιτών της άρχισαν να λαμβάνουν σάρκα και οστά με την έναρξη του 20^{ου} αιώνα και πολλώ δε μάλλον έπειτα από τη λήξη αφενός του Πρώτου, αφετέρου του Δεύτερου Παγκοσμίου Πολέμου. Κατά τον ίδιο τρόπο και στο ελληνικό κράτος, κατά τη διάρκεια του Μεσοπολέμου αναγνωρίστηκαν και τυπικά πια δικαιώματα, τα οποία ήδη οι βενιζελικές δημόσιες πολιτικές της δεκαετίας του 1910 είχαν θέσει επί τάπητος (Στεργίου 2018: 143). Αυτή τους η αναγνώριση συντελέστηκε ύστερα από τη συνταγματική τροποποίηση του 1927.

Σε διατάξεις του Συντάγματος του 1927 συναντάται για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία η έννοια του «κοινωνικού κεκτημένου», η τυπική-νομική κατοχύρωση, δηλαδή, των κοινωνικών παροχών (Κοντιάδης 1997: 199). Με άλλα λόγια ο «παροχικός» ή «θεσμικός-αναδιανεμητικός» χαρακτήρας της ελληνικής πολιτείας απέκτησε έκτοτε αυξημένη τυπική ισχύ, από την στιγμή που στο συνταγματικό κείμενο περιλαμβάνονταν κοινωνικές ελευθερίες και ανάλογες κρατικές υποχρεώσεις. Πιο συγκεκριμένα, κοινωνικά δικαιώματα, όπως η εργασία (άρθρο 22), η εκπαίδευση (άρθρο 23) και η προστασία των θεσμών του γάμου και της οικογένειας (άρθρο 24) διασαφηνίστηκαν στο ελληνικό Σύνταγμα του Μεσοπολέμου, ενθαρρύνοντας την ανάληψη σχετικών πρωτοβουλιών τόσο από πλευράς οργανωμένης πολιτείας, όσο και από εκείνη της ίδιας της κοινωνίας. Σε σχέση με τη δεύτερη, ενδεικτικά είναι τα παραδείγματα φιλεκπαιδευτικών εταιριών, αλλά και γυναικείων οργανώσεων, που συγκροτήθηκαν κατά το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, με σκοπό τη μόρφωση άπορων και αναλφάβητων παιδιών και γυναικών, όπως το «Εθνικό Συμβούλιο Ελληνίδων», το «Λύκειο Ελληνίδων», καθώς και ο «Σύνδεσμος για τα Δικαιώματα των Γυναικών» (Δικαίος 2010: 303). Σε σχέση δε με τα επίσης εξαιρετικά κοινωνικά δικαιώματα της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας, μπορεί μεν στον συνταγματικό χάρτη του 1927 να μην περιλαμβάνονταν σχετικές μνείες, εντούτοις το γενικότερο πνεύμα του προέτασσε και τις εν λόγω ελευθερίες.

Πέρα από τη ρητή προστασία του θεσμού της οικογένειας (άρθρο 24), από το Σύνταγμα του 1927 αναδυόταν και η εγγύηση και άλλων κοινωνικών ελευθεριών, όπως εκείνων της παιδικής ηλικίας, της μητρότητας, αλλά και της στέγασης. Παράλληλα, με

την περαιτέρω εδραίωση των συλλογικών δικαιωμάτων του «συνέρχεσθαι» και κυρίως του «συνεταιρίζεσθαι» (άρθρα 13 και 14 αντίστοιχα), ενθαρρυνόταν εκ νέου και η ιδιωτική πρωτοβουλία για τη φροντίδα και την περίθαλψη αναξιοπαθούντων πολιτών, όπως ήταν επί παραδείγματι οι Μικρασιάτες πρόσφυγες. Όταν δε οι σοβαρές κοινωνικές συνέπειες της παγκόσμιας οικονομικής ύφεσης του 1929 χτύπησαν και άνοιξαν την πόρτα και του ελληνικού κράτους, επίσημη πολιτεία, αλλά και φιλανθρωπική ιδιωτική πρωτοβουλία δεν θα μπορούσαν να μείνουν αμέτοχες από τη μέριμνα για αστέγους, άπορους και γενικότερα κοινωνικά αδύναμους συμπολίτες τους. Έτσι, σε ολόκληρη τη δεκαετία του 1930, μέχρι και την έναρξη της δεύτερης παγκόσμιας πολεμικής σύρραξης, προτάχθηκε από πλευράς κράτος, αλλά και κοινωνίας πολιτών η αξία της κοινωνικής αλληλεγγύης.

2.4 Ο τομέας της κοινωνικής προστασίας μέχρι και την έναρξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου

Μείζων στόχος της μορφής πολιτειακής οργάνωσης του «κοινωνικού κράτους» είναι η εξασφάλιση «κοινωνικής αλληλεγγύης» ('social assistance'). Τούτο διότι όχι μόνο οι κρατικές υπηρεσίες, αλλά και οι κοινωνικές ομάδες που βρίσκονται σε μια καλύτερη οικονομικά και κοινωνικά θέση μεριμνούν για τη φροντίδα και τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των αναξιοπαθούντων πολιτών (Γράβαρης 2018: 81). Με αυτόν τον τρόπο, επιτυγχάνονται οι στόχοι της ομόνοιας και της αρμονίας σε επίπεδο κοινωνίας, οι οποίοι μάλιστα συνδέονται και με απώτερες επιδιώξεις της πολιτείας, όπως είναι η οικονομική μεγέθυνση, ή ακόμα και η διαφύλαξη της εθνικής της κυριαρχίας. Γι' αυτό και η αξία της κοινωνικής αλληλεγγύης προτάχθηκε διεθνώς αμέσως μετά από το ξέσπασμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης και ύφεσης του 1929, η οποία έφερε σε δεινή θέση δεκάδες εκατομμύρια πολιτών σε ολόκληρο τον τότε ανεπτυγμένο κόσμο. Αυτή, άλλωστε, ήταν η ουσία, μαζί με τον επίσης σημαντικό στόχο της γρήγορης οικονομικής ανάκαμψης, των αμιγώς «κεϋνσιανών» και αν μη τι άλλο παρεμβατικών δημοσίων πολιτικών, που άρχισαν να σχεδιάζονται και να εφαρμόζονται αρχικά στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και στη συνέχεια και στη γηραιά ήπειρο. Το ελληνικό κράτος δεν θα μπορούσε να παραμείνει αμέτοχο απέναντι σε αυτό το διεθνές κύμα προσπαθειών επούλωσης των πληγών της μεγάλης ύφεσης του 1929.

2.4.1. Οι κεϋνσιανές δημόσιες πολιτικές μετά από τη διεθνή ύφεση του 1929

Ίδιον γνώρισμα του κεϋνσιανού υποδείγματος κρατικής δράσης αποτελεί ο «αναδιανεμητικός» και ταυτόχρονα «γενναιόδωρος» χαρακτήρας των σχεδιαζόμενων και εφαρμοζόμενων δημόσιων πολιτικών, σχετικών με το εισόδημα και τον πλούτο (Γράβαρης 2018: 80). Με άλλα λόγια, μείζων αποστολή των κεϋνσιανών δημόσιων πολιτικών είναι η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου των κοινωνικά ευπαθέστερων κοινωνικών ομάδων, μέσω και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, κατά κύριο λόγο όμως διαμέσου ενεργειών του κρατικού μηχανισμού. Το κράτος είναι εκείνο που ενσκήπτει στα προβλήματα των πολιτών και αναζητά λύσεις για τον απεγκλωβισμό τους από τη δεινή θέση, στην οποία ενδέχεται, λόγω κοινωνικοοικονομικών κυρίως συγκυριών, να βρίσκονται¹⁷. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, ένα ακόμα στοιχείο της φύσης του κεϋνσιανού υποδείγματος είναι η «ολοκληρωμένη» μορφή της αναδιανομής, το γεγονός, δηλαδή, πως οι παρεμβατικές με γνώμονα το γενικό συμφέρον της κοινωνίας, αλλά και τη φροντίδα των πιο ευάλωτων πολιτών, πολιτικές του, αφορούν το σύνολο της κοινωνίας και όχι μεμονωμένες κοινωνικές ομάδες. Έτσι, είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με το «θεσμικό-αναδιανεμητικό» μοντέλο του κοινωνικού κράτους και πολύ περισσότερο, από τις νεότερες μορφές αυτού, με εκείνη του ομώνυμου «ολοκληρωμένου» κοινωνικού κράτους.

Όπως ήταν αναμενόμενο, οι κεϋνσιανές δημόσιες πολιτικές κυριάρχησαν στη δεκαετία του 1930 εξαιτίας της τρομερής οικονομικής συγκυρίας που είχε προηγηθεί, της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 1929. Με το εμβληματικό κυβερνητικό πρόγραμμα 'New Deal' του 32^{ου} Προέδρου των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, Franklin Delano Roosevelt, άρχισε να υιοθετείται το μοντέλο των κρατικών παρεμβάσεων σε όλο και περισσότερους τομείς δημόσιας πολιτικής για την αποτελεσματική αντιμετώπιση σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων. Έτσι, εγκαταλείφθηκε οριστικά πια η πολιτειακή οργάνωση του «κράτους-νυχτοφύλακα» και αντικαταστάθηκε από έναν όλο και πιο «παρεμβατικό», έως και αμιγώς «κοινωνικό» του ρόλο. Η ίδια εξέλιξη συντελέστηκε και σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες, μεταξύ των οποίων και του ελληνικού κράτους.

Πράγματι, η ελληνική πολιτεία, ευρισκόμενη απέναντι στις σοβαρές κοινωνικές συνέπειες της παγκόσμιας οικονομικής ύφεσης, άρχισε να αναλαμβάνει όλο και πιο

¹⁷ Η δεινή αυτή θέση, μάλιστα, σχετίζεται άρρηκτα με τους «κοινωνικούς κινδύνους», που θέτει στο επίκεντρό της η κεϋνσιανή θεωρία, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται το γήρας, η ασθένεια, η αναπηρία, η ανεργία, η έλλειψη στέγης, ο αποκλεισμός από την εκπαίδευση κ. ά. (Γράβαρης 2018: 80).

δραστικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση των οικείων προβλημάτων που διαρκώς ανέκυπταν. Έχοντας την τύχη, μάλιστα, στα ηνία της πολιτικής της εξουσίας να βρίσκεται για μία ακόμη φορά στη σταδιοδρομία του ο Ελευθέριος Βενιζέλος, ο οποίος επιδίωκε την ολοκλήρωση του εναρχθέντος ήδη από τη δεκαετία του 1910 μετασχηματισμού της σε «κοινωνικό κράτος δικαίου», πεδία όπως η δημόσια υγεία, η ασφάλιση, αλλά και η κοινωνική φροντίδα, προστασία και πρόνοια βρέθηκαν στο επίκεντρο του κρατικού ενδιαφέροντος. Για το μεν πρώτο ήδη από το 1929 είχε τεθεί σε λειτουργία για πρώτη φορά αυτοτελούς Υπουργείου «Υγιεινής», για το δεύτερο δε θεσπίστηκαν νομοθετικές ρυθμίσεις, που έθεσαν τις βάσεις για την ανάπτυξη και την εδραίωση του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος. Μία εδραίωση, που έλαβε χώρα το 1937, όταν επί δικτατορικού καθεστώτος του Ιωάννη Μεταξά λειτούργησε επίσης για πρώτη φορά το «*Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων*» (ΙΚΑ). Σε σχέση, τέλος, με την κοινωνική φροντίδα και προστασία, ενθαρρύνθηκε περαιτέρω η συγκρότηση φιλανθρωπικών οργανώσεων από πλευράς κοινωνίας για την προσφορά βοήθειας σε αναξιοπαθούντες πολίτες, ταυτόχρονα δε πέρα από τα «*εθνικά ορφανοτροφεία*» και «*οικοτροφεία*», που είχαν αρχίσει να ιδρύονται ύστερα από τη θέσπιση σχετικής νομοθεσίας το 1932, στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 1930 εκκίνησε η λειτουργία «*εθνικών παιδικών σταθμών*» στα αστικά κέντρα και «*αγροτικών νηπιοτροφείων*» στην επαρχία προς όφελος αμφότερων, γονέων και παιδιών (Σταθόπουλος 2015: 216).

Συμπερασματικά, η επικράτηση του κεϋνσιανού υποδείγματος στον τρόπο λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού από τη δεκαετία του 1930 και ύστερα δεν άφησε ανεπηρέαστη την ελληνική πολιτεία. Αντιθέτως, συνέβαλε στη μετεξέλιξή της σε ένα αμιγώς «κοινωνικό κράτος», που άπλωσε τις παλάμες προσφοράς προς τους πολίτες του ειδικά κατά το δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα. Σε αυτή την εξέλιξη, βέβαια, καθοριστικός ήταν ο ρόλος και της πλήρους «*κορπορατιστικής*» φύσης του μεταξικού καθεστώτος.

2.4.2. Ο κορπορατισμός του καθεστώτος του Ιωάννη Μεταξά

Η εγκαθίδρυση του δικτατορικού καθεστώτος του Ιωάννη Μεταξά έλαβε χώρα τον Αύγουστο του 1936 ύστερα από την έκδοση σχετικού διατάγματος από τον βασιλιά Γεώργιο τον Β'. Ο δικτάτορας πρωθυπουργός άμεσα ανέλαβε το σύνολο των εξουσιών της ελληνικής πολιτείας και κατέστη ο κύριος αποφασιστικός της παράγοντας τουλάχιστον σε ζητήματα εσωτερικής πολιτικής. Κύριο χαρακτηριστικό γνώρισμα του

λίγο έως πολύ ολοκληρωτικού του καθεστώτος, άλλωστε, αποτελούσε ο «*αυταρχικός κορπορατισμός*», η υπερέχουσα, με άλλα λόγια, θέση του κρατικού μηχανισμού σε κάθε μορφή κοινωνικής οργάνωσης (Πλουμίδης 2016: 36). Υπό αυτές τις συνθήκες και με στόχο την εξασφάλιση μίας έστω υποτιθέμενης νομιμοποίησης για το πολίτευμά του, από την στιγμή που όχι μόνο δεν είχαν διεξαχθεί εκλογές, αλλά είχε καταργηθεί και ο θεσμός του Κοινοβουλίου, ο Μεταξάς άρχισε να προβαίνει σε μια σειρά από φιλολαϊκές-«*πατερναλιστικές*» δημόσιες πολιτικές σε κάθε σχετικό τομέα. Μεταξύ αυτών, περιελήφθησαν και εκείνοι της κοινωνικής προστασίας και πρόνοιας, κυρίως για τα παιδιά και τους νέους, αλλά και για τους απόρους, τους αστέγους, όπως και για τους αγρότες¹⁸.

Πράγματι, ο Μεταξάς επιδείκνυε ιδιαίτερη μέριμνα για την παιδική ηλικία, όπως και για τη νεολαία. Αξιοποιώντας, μάλιστα, τον τομέα της παιδείας ως αμυντικό ή και επιθετικό, σε κάθε περίπτωση πάντως προπαγανδιστικό μέσο εναντίον του κομμουνισμού, του ισχυρότερου, δηλαδή, κατά τον ίδιο εχθρού, φρόντισε για την εκπαίδευση, τη διαπαιδαγώγηση, όπως και για την εξύψωση των ιδανικών της ελληνικής νεολαίας. Γι' αυτό και σύντομα προέβη στη συγκρότηση της «*Εθνικής Οργάνωσης Νεολαίας*» (Ε.Ο.Ν.), ενός δηλαδή κρατικού οργανισμού για την ανάπτυξη του εθνικού φρονήματος των νέων και της πίστεώς του στην ελληνορθόδοξη θρησκεία.

Από την άλλη, σε σχέση με τις υπόλοιπες ευάλωτες κοινωνικά ομάδες, ο Μεταξάς αναλάμβανε συνεχώς πρωτοβουλίες για την παροχή βοήθειας σε απόρους και αστέγους. Έτσι, εκτός από τη διεξαγωγή συσσιτίων, την καταβολή επιδομάτων και την αξιοποίηση δημοσίων πόρων για την ανέγερση υποδομών για στέγαση, φρόντιζε πέρα από την κοινωνική ασφάλιση των μισθωτών, μέσω της ίδρυσης του ΙΚΑ¹⁹, και για την υγειονομική τους περίθαλψη. Πιο συγκεκριμένα, μαζί με την ενίσχυση των ήδη υπαρχόντων υγειονομικών ιδρυμάτων, δημιούργησε τις προϋποθέσεις και για την ανάπτυξη του θεσμού της εξωνοσοκομειακής περίθαλψης (Προβόπουλος και Υφαντόπουλος 1990: 195) για τον πληθυσμό, ωστόσο, μόνο των αστικών κέντρων και όχι και εκείνου της υπαίθρου.

¹⁸ Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, το μεταξικό καθεστώς διακρινόταν και από έναν έκδηλο «*φιλοαγροτισμό*» (Πλουμίδης 2016: 43).

¹⁹ Ενώσω η σύσταση του ΙΚΑ είχε προβλεφθεί ήδη από τον θεσπισθέντα από την Κυβέρνηση του Παναγή Τσαλδάρη Νόμο 5733/1932 περί «*κοινωνικών ασφαλίσεων*» στις αρχές της δεκαετίας του 1930, τέθηκε για πρώτη φορά σε λειτουργία στα τέλη του 1937 επί του δικτατορικού καθεστώτος του Ιωάννη Μεταξά.

Γενικότερα, λόγω και της πλήρους κορπορατιστικής φύσης της μεταξικής διδακτορίας άρχισαν να αναπτύσσονται βασίμως πια οι κοινωνικές λειτουργίες της ελληνικής πολιτείας. Λόγω της ίδιας φύσης, βέβαια, κατά τη διάρκεια του καθεστώτος του επλήγη η ιδιωτική πρωτοβουλία για τη στήριξη ευπαθών κοινωνικών δικαιωμάτων, λόγω του αυστηρού περιορισμού ατομικών και συλλογικών ελευθεριών, μεταξύ των οποίων και εκείνης του «*συνέρχεσθαι*». Η έστω και περιορισμένη επαναφορά της δημοκρατικής τάξης, πάντως, ύστερα από τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, σε συνδυασμό και με τις καταστροφικές συνέπειες αυτού σε επίπεδο πολιτείας και κοινωνίας, δεν θα μπορούσαν να μην ενεργοποιήσουν εκ νέου και την ιδιωτική φιλανθρωπική δράση κατά τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου.

2.5 Αντί συμπεράσματος

Το δεύτερο, κατά σειρά, κεφάλαιο της παρούσας διπλωματικής εργασίας επικεντρώθηκε στην ανάδειξη του τρόπου και των διαδικασιών, με τις οποίες ο τομέας της κοινωνικής προστασίας άρχισε σταδιακά να περιλαμβάνεται μεταξύ των πεδίων δημόσιας πολιτικής της ελληνικής πολιτείας. Από τα προεπαναστατικά χρόνια μέχρι και τις πρώτες δεκαετίες της ανεξαρτησίας του ελληνικού κράτους, το συγκεκριμένο πεδίο, όπως και σε όλες τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, εξέλιπε από την προσοχή του κρατικού ενδιαφέροντος. Αντίθετα, άλλοι φορείς και θεσμοί ήταν εκείνοι που κατέβαλαν προσπάθειες για την περίθαλψη και τη φροντίδα απόρων, αστέγων και γενικότερα αναξιοπαθούντων πολιτών, με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα την οικογένεια, την Εκκλησία, αλλά και φιλανθρωπικές οργανώσεις, που άρχισαν να συγκροτούνται από τη δεκαετία του 1860 και μετά. Στην πορεία των δεκαετιών, πάντως, ο συνδυασμός της φιλελεύθερης, αλλά συνάμα φιλεύσπλαχνης προσωπικότητας του Ελευθέριου Βενιζέλου με τις ανάγκες πληθυσμών εντός, αλλά και εκτός ελληνικής επικρατείας, μετέβαλε τη φύση της ελληνικής πολιτείας σε ένα «*κοινωνικό κράτος δικαίου*». Με αυτόν τον τρόπο άρχισαν να συγκροτούνται και οι πρώτες κρατικές πια δομές κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, οι οποίες, όπως θα διαπιστώσουμε στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο, πολλαπλασιάστηκαν κατά το δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα. Σε αυτή την εξέλιξη, βέβαια, καθοριστικό ρόλο διαδραμάτισε και το νομικό πλαίσιο, οι πρώτες, δηλαδή, νομοθετικές, αλλά και συνταγματικές ρυθμίσεις για συλλογικά και κοινωνικά δικαιώματα, που επέτρεψαν την ανάπτυξη σχετικών λειτουργιών τόσο από πλευράς οργανωμένης πολιτείας, όσο και από πλευράς

κοινωνίας των πολιτών. Με αυτά τα δεδομένα, όπως θα αναλύσουμε στα δύο επόμενα, τρίτο και τέταρτο, κατά σειρά, κεφάλαια της παρούσας μελέτης, φορείς της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας, μαζί με τις οικείες κρατικές αρχές και τις ιδιωτικές πρωτοβουλίες, κατέστησαν και οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης. Τούτο, άλλωστε, προέτασσε και η ευρωπαϊκή κοινότητα, έπειτα από την αρχικά σύνδεση και εν συνεχεία ένταξη του ελληνικού κράτους στις τάξεις της.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η Κοινωνική Προστασία στο Μεταπολεμικό Ελληνικό Κράτος

Η κοινωνική προστασία και πρόνοια αποτελεί έναν μηχανισμό του ευρύτερου συστήματος κοινωνικής ασφάλειας, που αποσκοπεί στην κάλυψη στοιχειωδών αναγκών κάθε ατόμου (Αμίτσης 2001: 22). Πάνω στην καθεστωτική αυτή αρχή, άρχισε να αναπτύσσεται διεθνώς και ιδιαίτερα ύστερα από τις δεκαετίες του 1930 και του 1940 η μορφή πολιτειακής οργάνωσης του «κράτους πρόνοιας». Ενός συγκεκριμένου, δηλαδή, τρόπου οργάνωσης του κοινωνικού, πολιτικού και διοικητικού γίνεσθαι, το οποίο επικράτησε στις καπιταλιστικές χώρες τόσο της Ευρώπης, όσο και γενικότερα του δυτικού κόσμου έπειτα από τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου (Ρομπόλης και Χλέτσος 1999: 404). Αμφότερες, άλλωστε, η διεθνής οικονομική ύφεση της δεκαετίας του 1930 και η δεύτερη παγκόσμια πολεμική σύρραξη, μαζί με τις καταστροφικές για την ανθρωπότητα επιπτώσεις τους, συνέβαλαν στην επικράτηση της «κεϋνσιανής» θεωρίας στον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας μιας σειράς κρατών, μεταξύ των οποίων και του ελληνικού.

Το κεϋνσιανό υπόδειγμα πολιτικοδιοικητικής λειτουργίας, όπως έχει ήδη επισημανθεί, έγκειται σε δημόσιες πολιτικές, που αναδιανέμουν το εισόδημα και τον πλούτο σε κοινωνικά ευπαθείς ομάδες και κυρίως σε πολίτες, που δεν διαθέτουν επαρκείς πόρους συντήρησης, ή πολύ χειρότερα που βρίσκονται υπό τη δαμόκλειο σπάθη του «κοινωνικού αποκλεισμού» (Γράβαρης 2018: 80; Αμίτσης 2001: 22). Ως οικονομική πολιτική άρχισε να εφαρμόζεται ήδη από τη δεκαετία του 1930 στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής στο πλαίσιο του 'New Deal' και της 'Social Security Act' του εμβληματικού Προέδρου τους Franklin Delano Roosevelt, έλαβε δε ουσιαστική σάρκα και οστά στην αμέσως επόμενη δεκαετία στη Μεγάλη Βρετανία έπειτα από την εκπόνηση της 'Beveridge Report' του ομώνυμου πολιτικού και οικονομολόγου του βρετανικού κράτους²⁰. Με τη θέση σε εφαρμογή όλων όσων προέβλεπε ξεκίνησε με κάθε επισημότητα η «χρυσή εποχή» για το κοινωνικό κράτος, η οποία και θα διαρκούσε μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του 1970 (Δικαίος 2010: 452; Στασινοπούλου 1997: 52-56), επαναπροσδιορίζοντας τόσο το πλαίσιο των

²⁰ Μεταξύ των προταγμάτων της «έκθεσης Beveridge» του 1942, άλλωστε, περιλαμβάνονταν α. η απαλλαγή των πολιτών από τις ανάγκες τους, β. η ανακατανομή του εθνικού εισοδήματος και γ. η εξασφάλιση ενός ελαχίστου ορίου διαβίωσης.

δικαιωμάτων του ατόμου με τη θέση στο επίκεντρο της κρατικής μέριμνας και της τρίτης κατηγορίας τους, αυτής των «κοινωνικών», όσο και τις ίδιες τις λειτουργίες των εθνικών Κυβερνήσεων.

Κύρια πτυχή του κεϋνσιανισμού ήταν αφενός ο έλεγχος της ανεργίας, που περιλαμβανόταν μεταξύ των συνεπειών της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης της δεκαετίας του 1930, αφετέρου η εξασφάλιση και η διατήρηση ενός «*βασικού επιπέδου διαβίωσης*» (*‘standard of living’*) για τους πολίτες των κρατών που άρχισαν να σχεδιάζουν και να εφαρμόζουν οικείες δημόσιες πολιτικές (Δικαίος 2010: 453). Για τον λόγο αυτό ο πιο παρεμβατικός ρόλος των εθνικών κρατών στο πεδίο της ελεύθερης αγοράς και οικονομίας, δια της θεμελίωσης των κοινωνικών παροχών, αποτέλεσε τον βραχίονα των οικονομικών και πολιτικών προγραμμάτων, που άρχισαν να εφαρμόζονται αμέσως μετά από τη λήξη του Β’ Παγκοσμίου Πολέμου. Σε αυτές τις μεταπολεμικές συνθήκες, επομένως, κλήθηκε να προσαρμοστεί και η ελληνική πολιτεία, η οποία ευρισκόμενη στη δυτική σφαίρα επιρροής, άρχισε να αναλαμβάνει - έστω στοιχειωδώς- πρωτοβουλίες στον τομέα της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας προς ανακούφιση του χειμαζόμενου από τις συνέπειες της γερμανικής, ιταλικής και βουλγαρικής κατοχής ελληνικού λαού.

3.1 Οι μεταπολεμικές συνθήκες

Η κατάσταση που άφησαν οι δυνάμεις κατοχής και ιδιαίτερα οι ναζιστικές ύστερα από την αποχώρησή τους από την ελληνική επικράτεια το φθινόπωρο του 1944 ήταν οικτρή για τον τόπο και τους πολίτες του. Οι υποδομές της χώρας ήταν εντελώς κατεστραμμένες, η οικονομία της εξαιρετικά αδύναμη και ανίκανη να ανταποκριθεί στις ανάγκες του λαού, στην δε κοινωνία, πέρα από τα εκατοντάδες χιλιάδες θύματα του πολέμου, κυριαρχούσαν η φτώχεια, η πείνα, η ανεργία και γενικότερα οι κακουχίες. Η συγκεκριμένη κατάσταση, μάλιστα, δεν αφορούσε μοναχά την Ελλάδα, αλλά και ολόκληρη την ευρωπαϊκή ήπειρο²¹, με τις εθνικές κυβερνήσεις να θέτονται προ των ευθυνών τους για την άμεση αντιμετώπιση των σοβαροτάτων δημοσίων προβλημάτων, που είχε αφήσει στο διάβα της η δεύτερη παγκόσμια πολεμική σύρραξη. Κατά τη διάρκεια της κατοχής, άλλωστε, η ανώτερη πολιτειακή τάξη -αρχηγοί κράτους και

²¹ Σε επίπεδο οικονομίας και ειδικότερα παραγωγικότητας, υπολογίζεται πως στο τέλος του Β’ Παγκοσμίου Πολέμου η συνολική βιομηχανική παραγωγή της Ευρώπης έφθανε μόλις στο 50% της αντίστοιχης του 1939 (Berstein και Milza 1997: 173).

Κυβερνήσεις- είχε δραπετεύσει από μια σειρά από ευρωπαϊκά κράτη, μεταξύ των οποίων και του ελληνικού, προκειμένου να μη συλλαμβάνονταν από τις δυνάμεις του Άξονα. Έτσι, οι λαοί τους είχαν αποτελέσει έρμια των κατακτητών, με μοναχά ορισμένους θεσμούς και υπερεθνικές δομές να καταβάλουν προσπάθειες, ή τουλάχιστον απόπειρες, για την παροχή κάποιων στοιχειωδών για τον βίο τους αγαθών.

Στην ελληνική περίπτωση, μεταξύ των θεσμών που επιχείρησαν να σταθούν στο πλευρό των πολιτών κατά τη διάρκεια της κατοχής ήταν, καταρχάς, η Εκκλησία της Ελλάδος. Με κάθε μέσο που είχε στη διάθεσή της μεριμνούσε για τη σίτιση και την περίθαλψη των πολιτών, που μαστίζονταν από τις συνθήκες, που είχαν διαμορφωθεί κατά τη συγκεκριμένη περίοδο (Κοντιάδης 2006: 67). Ανάλογες ήταν και οι προσπάθειες που καταβάλλονταν από τη διεθνή φιλανθρωπία, με μια σειρά από οικείες οργανώσεις, όπως ο «*Διεθνής Ερυθρός Σταυρός*», αλλά και η «*Πολεμική Περίθαλψη*» Καναδά και Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής να μεριμνούν για τον ανεφοδιασμό και κυρίως τη διάσωση του ελληνικού λαού. Παρόλες τις φιλότιμες προσπάθειές τους, βέβαια, τα αποτελέσματά τους ήταν πενιχρά, περιοριζόμενα, κατά κύριο λόγο, στο επίπεδο του επισιτισμού, εξαιτίας των πολύπτυχων κοινωνικών αναγκών που είχαν ανακύψει για τους Έλληνες πολίτες στην τριετία 1941-1944 (Πανουτσοπούλου 1984: 127). Ως εκ τούτου, αμέσως μετά από την απελευθέρωση χρειάζονταν δραστικές πρωτοβουλίες από πλευράς ελληνικής πολιτείας, προκειμένου τόσο η ίδια, όσο και η χειμαζόμενη κοινωνία να μπορούσαν να σταθούν ξανά στα πόδια τους. Κάποιες από αυτές τις πρωτοβουλίες αναλήφθηκαν και με την αρωγή ορισμένων φιλανθρωπικών οργανώσεων, καταλυτική σε κάθε περίπτωση, πάντως, θα ήταν και η συνδρομή του διεθνούς παράγοντα.

3.1.1. Οι προσπάθειες ελληνικού κράτους και κοινωνίας να σταθούν στα πόδια τους

Μολονότι η μετακατοχική περίοδος ήταν επίσης ένα εξαιρετικά ταραχώδες χρονικό διάστημα στην ελληνική πολιτική ιστορία, οδηγώντας, σχετικά σύντομα, τον τόπο σε εμφύλιο σπαραγμό (1946-1949), εντούτοις από τα διαδοχικά σχήματα που ανέλαβαν κυβερνητικά καθήκοντα στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1940 επιχειρήθηκε η έστω υποτυπώδης αντιμετώπιση των σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων, που είχαν συσσωρευθεί από τα χρόνια της κατοχής. Για τον λόγο αυτό άμεσα, έπειτα από την αποχώρηση των Γερμανών κατακτητών, τέθηκαν σε λειτουργία

μια σειρά από κυβερνητικές-υπουργικές δομές, με σκοπό την επούλωση των κατοχικών πληγών. Μεταξύ των εν λόγω δομών ξεχώριζαν, αναμφίβολα, το Υπουργείο «*Εφοδιασμού και Διανομών*», αρμόδιο για την εξασφάλιση ειδών πρώτης ανάγκης για τον ελληνικό πληθυσμό, και ιδιαίτερα τροφίμων και φαρμάκων, όπως επίσης και εκείνο της «*Ανοικοδομήσεως*», καταστατική αποστολή του οποίου ήταν η ανακατασκευή κατεστραμμένων και η βελτίωση υφισταμένων υποδομών, καθώς και η στέγαση πολιτών, οι οικίες των οποίων είχαν καταστραφεί κατά τη διάρκεια των πολεμικών επιχειρήσεων²². Για τη στέγαση του πληθυσμού, μάλιστα, ήδη από τον Ιούνιο του 1945 είχε τεθεί σε εφαρμογή ο Αναγκαστικός Νόμος 388/1945 περί «*συστάσεως Κέντρων Κοινωνικής Προνοίας*», τα οποία θα έδρευαν στην πρωτεύουσα κάθε νομού του ελληνικού κράτους και υπό την εποπτεία του Υπουργείου «*Υγιεινής και Κοινωνικής Προνοίας*» θα μεριμνούσαν για την επίλυση στεγαστικών προβλημάτων του τοπικού πληθυσμού.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το συγκεκριμένο κυβερνητικό μοτίβο δεν αποτελούσε ελληνική πρωτοτυπία, αφού και σε πολλά άλλα ευρωπαϊκά κράτη, όπως στο γαλλικό, κατά το μεταπολεμικό χρονικό διάστημα συγκροτήθηκαν ανάλογες δομές, με σκοπό την αποτελεσματική αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων με τα οποία είχαν έρθει αντιμέτωπα. Παρόλα αυτά, εξαιτίας της έλλειψης οικονομικών και άλλων, υλικών και ανθρώπινων, πόρων, η λειτουργία των εν λόγω ελληνικών υπουργείων δομών κοινωνικής μέριμνας ήταν υποτυπώδης. Οι πρωτοβουλίες τους, όπως και το σύνολο των κρατικών παρεμβάσεων στο μεταίχμιο μεταξύ πρώτου και δεύτερου μισού του 20^{ου} αιώνα²³, περιορίζονταν στην αντιμετώπιση απρόβλεπτων και εξαιρετικών επειγουσών αναγκών (Κοντιάδης 2006: 67), δίχως να θέτεται επί τάπητος ένα οργανωμένο σχέδιο ανάπτυξης αμιγώς κοινωνικών πια λειτουργιών από πλευράς ελληνικής πολιτείας. Αναλόγως αποσπασματική, άλλωστε, εξαιτίας των περιορισμένων μέσων, ήταν και η δράση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας κατά την περίοδο εκείνη, που επιζητούσε την παροχή χείρας βοήθειας προς τους αναξιοπαθούντες συμπολίτες.

Πράγματι, σε επίπεδο φιλανθρωπικής δραστηριότητας, οι πρωτοβουλίες που αναλήφθηκαν στα πρώτα έτη αμέσως μετά από την απελευθέρωση από τις ναζιστικές

²² Οι αρμοδιότητες του Υπουργείου «*Ανοικοδομήσεως*» περιγράφονταν αναλυτικά στον Αναγκαστικό Νόμο 768/1945, ο οποίος αποτέλεσε την ιδρυτική κανονιστική του ρύθμιση.

²³ Μία σχετική παρέμβαση ήταν η θέσπιση του Νόμου 749/1948 για τις «*παιδικές εξοχές*», θέτοντας στο επίκεντρό του τα ορφανά του πολέμου (Κοντιάδης 2006: 77).

δυνάμεις ήταν πενιχρές. Περιορίστηκαν, κατά κύριο λόγο, σε δράσεις της «Χριστιανικής Ένωσης Νεανίδων Ελλάδος», με κορυφαία τους την ίδρυση «Σχολής Κοινωνικής Εργασίας» το 1948 (Σταθόπουλος 2015: 221). Από τις τάξεις της επιχειρήθηκε να δοθούν αφενός ορισμένες ανάσες στα μείζονα μεταπολεμικά προβλήματα της ανεργίας και του αναλφαβητισμού, αφετέρου να αρχίσει να καλλιεργείται σε επίπεδο κοινωνίας, αλλά και πολιτείας, ένα ρεύμα κοινωνικής προσφοράς και αλληλεγγύης προς αναξιπαθούντες πολίτες. Έναν χρόνο νωρίτερα από την ίδρυση της Σχολής, άλλωστε, είχε συγκροτηθεί μία «ερανική επιτροπή», με καταστατική της αποστολή την υποβοήθηση της ανοικοδόμησης και της γενικότερης ανασυγκρότησης βορείων επαρχιών του ελληνικού κράτους²⁴.

Συμπερασματικά, η φιλανθρωπική δράση κατά το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1940 σε επίπεδο ελληνικής κοινωνίας ήταν εξαιρετικά περιορισμένη, εξαιτίας των καταστροφικών συνεπειών, που είχε αφήσει στο διάβα της, σε επίπεδο οικονομίας και κοινωνίας, η γερμανική κατοχή. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, στο συγκεκριμένο χρονικό διάστημα καταλυτικός ήταν ο ρόλος που κλήθηκε να διαδραματίσει αμέσως μετά από την απελευθέρωση της χώρας και γενικότερα από τη λήξη της δεύτερης παγκόσμιας πολεμικής σύρραξης ο διεθνής παράγοντας και ιδιαίτερα η βοήθεια που προσφέρθηκε στο ελληνικό κράτος από πλευράς Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής.

3.1.2. Ο διεθνής παράγοντας

Καθόλη τη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, μαζί με τον «Διεθνή Ερυθρό Σταυρό», στο πεδίο της παροχής βοήθειας προς τους πληττόμενους από τις συνέπειές του πληθυσμούς είχε ριχθεί η 'United Nations Relief and Rehabilitation Administration' (UNRRA). Η UNRRA αποτελούσε μία οργάνωση του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών (Ο.Η.Ε.), που ιδρύθηκε κατά το τελευταίο στάδιο του πολέμου, με σκοπό την παροχή βοήθειας και την αποστολή εφοδίων και αγαθών πρώτης ανάγκης σε κράτη που τα χρειαζόνταν. Ένα από αυτά, όπως ήταν αναμενόμενο, ήταν και το ελληνικό, στο οποίο η εξαθλίωση του λαού εξαιτίας της πείνας, των κακουχιών, αλλά και των θηριωδιών των ναζί είχε ξεπεράσει κάθε όριο.

²⁴ Γι' αυτό και η συγκεκριμένη επιτροπή ονομάστηκε «Ερανος Βορείων Επαρχιών Ελλάδος», η δε χρηματοδότηση των δράσεών του προερχόταν τόσο από ειδικό φόρο επί των δημοσίων θεμάτων, όσο και από δωρεές ιδιωτών (Σταθόπουλος 2015: 224)

Η επίσημη σύνδεσή της UNRRA με την ελληνική πολιτεία συντελέστηκε στα τέλη Μαρτίου του 1945 με τη συνυπογραφή σχετικής συμφωνίας. Μάλιστα, σε σύντομο χρονικό διάστημα από τη σύναψη της σχετικής συμφωνίας με την UNRRA, εκδόθηκε ο Αναγκαστικός Νόμος 312 περί της «διοικήσεως και διαχειρίσεως των εκ του εξωτερικού εφοδίων». Βάσει της συγκεκριμένης ρύθμισης, για την αποτελεσματικότερη διαχείριση της παρεχόμενης σε είδος από την UNRRA υψηλής αξίας βοήθειας, προτάχθηκε η συνεργασία της με υπηρεσίες και φορείς του τότε ιδρυθέντος Υπουργείου «Εφοδιασμού και Διανομών». Έτσι, μέσα δύο σχεδόν χρόνια από την υπογραφή της ανωτέρω συμφωνίας, από τις υπηρεσίες της UNRRA διατέθηκαν προς την ελληνική πολιτεία τρόφιμα, πρώτες ύλες και άλλες προμήθειες, που ξεπερνούσαν σε αξία τα 400 εκατομμύρια δολάρια (Καζάκος 2001: 65). Έκτοτε δε, η συνδρομή στην επίλυση σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων, στην ανοικοδόμηση και γενικότερα στην ανασυγκρότηση του ελληνικού κράτους θα προερχόταν, σχεδόν αποκλειστικά, από τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής.

Πράγματι την επαύριον του πολέμου, όχι μόνο για την Ελλάδα, αλλά και για ολόκληρη την ευρωπαϊκή ήπειρο είχε καταστεί αναγκαία η παρέμβαση των Η.Π.Α. για την ανασυγκρότηση τόσο των οικονομιών, όσο και των υποδομών των χωρών της (Berstein και Milza 1997: 173). Από την άλλη, ο αμερικανικός παράγοντας επιζητούσε αυτή την άμεση εμπλοκή του σε ευρωπαϊκά ζητήματα, από τη στιγμή που ολόκληρος ο κόσμος είχε ήδη χωριστεί σε δύο ξεχωριστά στρατόπεδα, ανατολικό και δυτικό, προκειμένου να προλάβει τον επεκτατισμό της Σοβιετικής Ένωσης στη Δυτική Ευρώπη. Τούτο, άλλωστε, εκφράστηκε με κάθε επισημότητα από το σχεδιασθέν από τον τότε Πρόεδρο των Η.Π.Α. ομώνυμο «δόγμα».

Το σχετιζόμενο, κυρίως με το ελληνικό κράτος, «δόγμα Τρούμαν» διαμορφώθηκε σε μια περίοδο κατά την οποία το αντικομμουνιστικό αμερικανικό κράτος δεν θα μπορούσε να μην αντιδράσει απέναντι στις επεκτατικές βλέψεις της Σοβιετικής Ένωσης στην περιοχή της Νοτιοανατολικής Μεσογείου, διαμέσου του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδος, αλλά και του αντίστοιχου της Τουρκίας. Για τον λόγο αυτό, τον Μάρτιο του 1947 ζητήθηκε από την αμερικανική πολιτική ηγεσία, η έγκριση του Κογκρέσου για την παροχή στρατιωτικής και οικονομικής βοήθειας προς την Ελλάδα και την Τουρκία. Έτσι, το «δόγμα Τρούμαν» υλοποιήθηκε μέσω της συγκατάθεσης του αντιπροσωπευτικού οργάνου στην προεδρική απόφαση χορήγησης περίπου 400 εκατομμυρίων δολαρίων προς τα δύο κράτη για την αντιμετώπιση του

κομμουνιστικού κινδύνου, την στιγμή, μάλιστα, που στην ελληνική επικράτεια βρισκόταν εν εξελίξει ο εμφύλιος πόλεμος μεταξύ των τακτικών ενόπλων δυνάμεων της χώρας και των αντάρτικων αριστερών ομάδων. Λίγους μήνες αργότερα δε, αποφασίστηκε και η νέα αμερικανική οικονομική ενίσχυση της Ελλάδας, διαμέσου, αυτή τη φορά, του «σχεδίου Μάρσαλ».

Ενώ το «δόγμα Τρούμαν» αφορούσε αποκλειστικά δύο εθνικά κράτη της Νοτιοανατολικής Μεσογείου, την Ελλάδα και την Τουρκία, το ανακοινωθέν στα μέσα του 1947 «σχέδιο Μάρσαλ» αποτελούσε ένα ευρύτερο πλάνο ανασυγκρότησης της μεταπολεμικής Ευρώπης. Αντί για την οικονομική και κυρίως την στρατιωτική βοήθεια, που προσφέρθηκε από τις Η.Π.Α. εν τω μέσω του ελληνικού εμφυλίου πολέμου κατά την άνοιξη εκείνου του έτους, οι χορηγούμενοι από το σχέδιο Μάρσαλ οικονομικοί πόροι αποσκοπούσαν, μεταξύ άλλων, και στην ανάπτυξη της οικονομικής και κυρίως της πολιτικής συνεργασίας μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών. Ουδόλως τυχαίο, άλλωστε, ήταν το γεγονός, πως ακριβώς εκείνη την εποχή άρχισαν να ιδρύονται υπερεθνικά όργανα και θεσμοί για την εμπέδωση της προαναφερθείσας συνεργασίας, όπως ήταν ο ΟΟΣΑ (Καζάκος 2001: 90), ταυτόχρονα δε τέθηκαν οι βάσεις για τη συγκρότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας έπειτα από το πέρας μιας δεκαετίας. Βέβαια, στις στοχεύσεις της εμπνευσθείσας το συγκεκριμένο σχέδιο αμερικανικής Κυβέρνησης, όπως και για το δόγμα Τρούμαν, συγκαταλεγόταν η προσπάθεια περιορισμού της πολιτικής επιρροής της Σοβιετικής Ένωσης, η δυναμική της οποίας είχε αυξηθεί σημαντικά έπειτα από τη λήξη του Β' Παγκόσμιου Πολέμου. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η ελληνική πολιτεία και ιδιαίτερα το πεδίο της εθνικής οικονομίας ευνοήθηκαν σημαντικά από τη νέα αμερικανική οικονομική βοήθεια, επιτρέποντάς της στην αμέσως επόμενη δεκαετία να αρχίσει να αναπτύσσει και τις κοινωνικές της πια λειτουργίες. Αυτές της οι λειτουργίες, βέβαια, ήταν απόρροια και του ευρύτερου και κυρίως θεσμικού πλαισίου που διαμορφωνόταν διεθνώς κατά την ίδια ακριβώς περίοδο, έχοντας στο επίκεντρό του πια όχι μόνο τη διαφύλαξη των ατομικών ελευθεριών, αλλά και την αναγνώριση και την προστασία και των «κοινωνικών» δικαιωμάτων.

3.1.3. Το θεσμικό πλαίσιο για τα δικαιώματα του ανθρώπου και του πολίτη

Οι θηριωδίες που είχαν διενεργηθεί καθόλη τη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου εξανάγκασαν τη διεθνή κοινότητα να αναλάβει δραστικότερα μέτρα για τη διασφάλιση των ατομικών ελευθεριών και της απρόσκοπτης άσκησης των ανάλογων δικαιωμάτων κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Έτσι, με πρωτοβουλία του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών συμφωνήθηκε και θεσπίστηκε στα τέλη του 1948 η «*Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*». 150 και πλέον χρόνια ύστερα από τη γαλλική «*Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη*» του 1789 ορθώνονταν νέα τείχη απέναντι σε οιαδήποτε κρατική ή μη απειλή θεμελιωδών ατομικών ελευθεριών (Χρυσόγονος και Βλαχόπουλος 2017: 51-52), με πρόταγμά τους τη διαφύλαξη της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. Στην ίδια διεθνή συμφωνία, πάντως, κατοχυρώθηκαν για πρώτη φορά με κάθε επισιμότητα και μια σειρά από κοινωνικά δικαιώματα²⁵, τα οποία σύντομα συναντήθηκαν και στην «*Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*» (ΕΣΔΑ).

Η «*Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*» αποτελεί επίσης μία διεθνή συμφωνία, που συνήφθη από έναν υπερεθνικό οργανισμό, το «*Συμβούλιο της Ευρώπης*» στα 1950, με σκοπό αφενός την περαιτέρω θωράκιση των ατομικών ελευθεριών, αφετέρου την αναγνώριση και προστασία και των κοινωνικών δικαιωμάτων. Ως εκ τούτου, στις διατάξεις της περιελήφθησαν, μεταξύ άλλων, δικαιώματα «*τρίτης γενιάς*», όπως είναι εκείνα της «*στέγασης*», της «*μητρότητας*» και της «*οικογένειας*» (άρθρα 8 και 12), αλλά και της προστασίας της «*παιδικής ηλικίας*» (Βλαχόπουλος 2017: 569-605). Γενικότερα, μέσω των εν λόγω προβλέψεων την προσοχή της διεθνούς κοινότητας κέντρισαν για πρώτη φορά μια σειρά από «*κοινωνικοί κίνδυνοι*», όπως η «*έλλειψη στέγης*», ο «*αποκλεισμός από την εκπαίδευση*», καθώς και η «*ασθένεια*», με τους οποίους τίθεται εκ του πλαισίου του αντιμετώπιτο το «*κεϋνσιανό*» υπόδειγμα χάραξης και άσκησης δημόσιων πολιτικών (Γράβαρης 2018: 80). Αυτού του είδους πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης, άλλωστε, άρχισε να συναντάται και στην ελληνική επικράτεια κατά το δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα, μέσω τόσο του θεσμικού πλαισίου, όσο και της λειτουργίας δημόσιων και ιδιωτικών δομών κοινωνικής προστασίας.

²⁵ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 22 της «*Διακήρυξης*», στο οποίο περιελήφθησαν για πρώτη φορά οι όροι «*κοινωνική ασφάλεια*» και «*κοινωνική δικαιοσύνη*». Με αυτόν τον τρόπο, άλλωστε, η κοινωνική ασφάλεια συγκαταλέχθηκε μεταξύ των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου (Σταθόπουλος 2015: 241).

3.2 Η κοινωνική προστασία στην Ελλάδα στο δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα

Η κοινωνική προστασία αποτελεί εν πολλοίς μία έννοια παραπλήσια με εκείνη της κοινωνικής πολιτικής. Με άλλα λόγια, ταυτίζεται με πράξεις και δραστηριότητες του «*παρεμβατικού-κοινωνικού*» κράτους, που αποσκοπούν στην αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων για την εξασφάλιση ανάλογης ευημερίας. Τέτοιου είδους δράσεις είναι, αναμφίβολα, οι επεμβάσεις, από πλευράς πολιτείας, στην ελεύθερη αγορά και στην οικονομία, με σκοπό την αναδιανομή του εισοδήματος, την προστασία των ασθενέστερων κοινωνικά ομάδων, την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων και εν τέλει την αύξηση της ευημερίας του συνόλου της κοινωνίας (Σακελλαρόπουλος 2001: 17). Επειδή δε μέσω των συγκεκριμένων δράσεων προτάσσεται και μία άλλη έννοια, εκείνη της «*κοινωνικής αλληλεγγύης*» (*‘social assistance’*), η τελευταία δεν γινόταν να μην περιλαμβάνεται μεταξύ των «*κοινωνικών κρατών*», που άρχισαν να αναπτύσσονται στην ευρωπαϊκή ήπειρο αμέσως μετά από τη λήξη της δεύτερης παγκόσμιας πολεμικής σύρραξης (Γράβαρης 2018: 81). Ένα από αυτά τα κράτη, όπως έχει ήδη υποστηριχθεί, ήταν με τον έναν ή τον άλλο τρόπο και το ελληνικό.

Πράγματι, και στην Ελλάδα, ήδη από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1940 και πόσο μάλλον σε εκείνες του 1950 και του 1960, ακολουθήθηκε το «*κεϋνσιανό*» και ταυτόχρονα «*παρεμβατικό*» υπόδειγμα σχεδιασμού και εφαρμογής δημόσιων πολιτικών, όπως συνέβαινε και σε πολλά άλλα κράτη της Δυτικής Ευρώπης. Με πρόταγμα το δόγμα της άμβλυνσης, εάν όχι και της πλήρους αντιμετώπισης των κοινωνικών κινδύνων, οι τομείς της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας τέθηκαν στο επίκεντρο των κρατικών λειτουργιών (Χλέτσος 2008: 15). Ως καταστατικές βάσεις της κοινωνικής προστασίας τέθηκαν οι αρχές της συλλογικής ευθύνης και της αλληλεγγύης, οι οποίες πέρα από τη δόμηση του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος, συνέδραμαν στην αύξηση των κοινωνικών παροχών και για λόγους πρόνοιας. Μεταξύ των στόχων των συγκεκριμένων δημόσιων πολιτικών, μάλιστα, πέρα από την προσφορά χείρας βοήθειας σε αναξιοπαθούντες ή κοινωνικά αδύναμους πολίτες, βρέθηκε και η επίτευξη οικονομικής ευημερίας²⁶. Έτσι, μέσα σε σύντομο χρονικό διάστημα, χάριν και της αμερικανικής οικονομικής βοήθειας, το ελληνικό κράτος άρχισε να γνωρίζει οικονομική άνθιση κατά τη μετεμφυλιακή περίοδο, ταυτόχρονα δε να συγκροτεί δομές και θεσμούς κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Γενικότερα, επιχειρήθηκε μία πιο συστηματική οργάνωση και κανονιστική τυποποίηση των

²⁶ Ούτως ή άλλως, η κοινωνική προστασία είναι μία έννοια συνυφασμένη με την επίτευξη τόσο *κοινωνικής*, όσο όμως και *οικονομικής* ευημερίας (Spicker 2004: 180-182).

προνοιακών μηχανισμών (Κοντιάδης 2006: 68), που αποτυπώθηκε στην οργανωτική διάταξη της ελληνικής πολιτείας.

3.2.1. Οι κρατικοί θεσμοί για τον τομέα της κοινωνικής προστασίας

Μολονότι στο αναθεωρηθέν κατά το 1952 Σύνταγμα της Ελλάδος δεν περιελήφθησαν νέες διατάξεις προς ενίσχυση των κοινωνικών δικαιωμάτων και γενικότερα του τομέα της κοινωνικής προστασίας, εντούτοις κατά τη διάρκεια της ίδιας δεκαετίας συναντώνται ορισμένες θεσμικές τομές προς τη συγκεκριμένη κατεύθυνση. Πέρα από την ολοκλήρωση του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος μέσω της θέσης σε ισχύ του Νόμου 1846/1951 περί «κοινωνικών ασφαλίσεων», καθιστώντας για μία ακόμη φορά το ΙΚΑ ως κύριο ασφαλιστικό οργανισμό της χώρας, επιχειρήθηκε η περίληψη του συνόλου του ελληνικού πληθυσμού, και όχι μόνο του αστικού, στις κοινωνικές λειτουργίες της πολιτείας. Τούτο συνέβη, καταρχάς, μέσω της ψήφισης το 1955 του Νόμου 3487 περί «κοινωνικής ασφαλίσεως των αγροτών» για την παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και την προστασία της υγείας του πληθυσμού και της υπαίθρου, πολλώ δε μάλλον με τον Νόμο 4169/1961 περί «γεωργικών ασφαλίσεων», μέσω του οποίου τέθηκε για πρώτη φορά σε λειτουργία ο «*Οργανισμός Γεωργικών Ασφαλίσεων*», επεκτείνοντας την κοινωνική ασφάλιση των αγροτών και στον κλάδο του γήρατος. Εξαιρουμένων, πάντως, των θεσμικών καινοτομιών στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, ανάλογες προσπάθειες καταβλήθηκαν και για εκείνους της κοινωνικής προστασίας και πρόνοιας.

Σε επίπεδο κοινωνικής πρόνοιας κατά τη δεκαετία του 1950 δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση αφενός της απασχόλησης, αφετέρου της στέγασης Ελλήνων πολιτών, που αντιμετώπιζαν ανάλογα προβλήματα. Ως εκ τούτου, στα 1954 με τη θέσπιση του Νομοθετικού Διατάγματος 2961 τέθηκε σε λειτουργία ο «*Οργανισμός Απασχολήσεως και Ασφαλίσεως Ανεργίας*», προπομπός με άλλα λόγια του ΟΑΕΔ και της σημερινής «*Δημόσιας Υπηρεσίας Απασχόλησης*» (ΔΥΠΑ), με καταστατική αποστολή α. την ένταξη ανέργων στην αγορά εργασίας, β. τον επαγγελματικό προσανατολισμό και την ανάλογη εκπαίδευση μισθωτών και ανέργων και γ. την ασφάλιση κατά του κινδύνου της ανεργίας. Με άλλα λόγια, από το συγκεκριμένο Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, που βρισκόταν υπό την εποπτεία του καθ' ύλην αρμοδίου Υπουργείου «*Εργασίας*», δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην προστασία του κοινωνικού δικαιώματος της εργασίας. Γι' αυτόν τον λόγο, στη συγκεκριμένη

υπηρεσία περιλαμβάνονταν κατά τόπους «Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας» (άρθρα 5 και 6 ιδρυτικής του ρύθμισης), που μεριμνούσαν για την εργασιακή απασχόληση του ανέργου πληθυσμού.

Από την άλλη, σε σχέση με το κοινωνικό δικαίωμα της στέγασης καθοριστικό ήταν το Νομοθετικό Διάταγμα 2963/1954, μέσω του οποίου συγκροτήθηκε κατά την ίδια ακριβώς περίοδο ο «Αυτόνομος Οργανισμός Εργατικής Κατοικίας». Κύρια αποστολή του εν λόγω Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου ήταν η διευκόλυνση μισθωτών και συνταξιούχων του ιδιωτικού, αλλά και του δημόσιου τομέα για την αγορά πρώτου ιδιόκτητου ακινήτου, μέσω συνήθως της επιδότησης στεγαστικών δανείων από το 65% μέχρι και το 100% της αξίας τους (Σταθόπουλος 2015: 282-283). Εξαιρουμένης, πάντως, της γενικότερης τότε στεγαστικής πολιτικής του ελληνικού κράτους, στις καθαρά προνοιακές του λειτουργίες υπήχθη η μέριμνα για τη στέγαση τόσο οικογενειών θυμάτων του Β' Παγκοσμίου, αλλά και του εμφυλίου πολέμου, όσο και σεισμοπλήκτων πολιτών, ιδιαίτερα εκείνων των Επτανήσων και δη της Κεφαλονιάς. Έτσι, πέρα από τις σχετικές κρατικές δομές που τέθηκαν σε λειτουργία²⁷, θεσπίστηκαν νομοθετικές ρυθμίσεις για τις συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες, στη δεκαετία του 1960 ανάλογες κανονιστικές πρωτοβουλίες αναλήφθηκαν και για την αποκατάσταση αστών προσφύγων της Κωνσταντινούπολης (Σωτηρόπουλος 2003: 125).

Μία ακόμα κρατική, με την ευρεία έννοια του όρου, δομή, που λειτούργησε από τα μέσα της δεκαετίας του 1950, με στόχο την παροχή αμιγώς κοινωνικών λειτουργιών προς αναξιοπαθούντες πολίτες ήταν η επονομαζόμενη «Βασιλική Πρόνοια». Έχοντας ως αφετηρία της την ερανική επιτροπή του 1947, με πρωτοβουλία της τότε βασίλισσας Φρειδερίκης, ο συγκεκριμένος οργανισμός μεριμνούσε για τη φροντίδα μιας σειράς ευπαθών κοινωνικά ομάδων. Έτσι, στο πλαίσιο δράσης της υπήχθησαν, μεταξύ άλλων, η δημιουργία παιδουπόλεων, κυρίως σε επαρχίες της Βορείου Ελλάδος, για τα ορφανά του εμφυλίου πολέμου, η συγκρότηση των «Αστικών Κέντρων», των κέντρων, δηλαδή, κοινωνικής εξυπηρέτησης ατόμων κάθε ηλικίας, τα οποία στην πορεία του χρόνου μετονομάστηκαν σε «Κέντρα Φροντίδας Οικογενείας»,

²⁷ Χαρακτηριστικά παράδειγμα αποτελεί το ιδρυθέν με την έκδοση του Νομοθετικού Διατάγματος 2576/1953 Υφυπουργείο «Αποκαταστάσεως Σεισμοπλήκτων Νήσων», το οποίο, στο σύντομο χρονικό διάστημα της αυτοτελούς λειτουργίας του, μέχρι δηλαδή και τα τέλη του 1954, μερίμνησε για την εξεύρεση στέγης στους δεκάδες χιλιάδες σεισμόπληκτους των νησιών της Κεφαλονιάς, της Ζακύνθου και της Ιθάκης.

καθώς και η ενθάρρυνση της ίδρυσης οικοτεχνιών προς ενίσχυση του εισοδήματος των αγροτικών, ως επί το πλείστον, οικογενειών (Σταθόπουλος 2015: 225). Με πρωτοβουλίες της «*Βασιλικής Πρόνοιας*», άλλωστε, όπως και της ίδιας της βασίλισσας, τέθηκαν κατά την ίδια περίοδο σε λειτουργία ορισμένα ευαγή ιδρύματα, ενθαρρύνοντας την μέχρι τότε περιορισμένη φιλανθρωπική δραστηριότητα.

3.2.2. Η περιορισμένη φιλανθρωπική δραστηριότητα

Η έννοια της «*κοινωνικής αλληλεγγύης*», πέρα από τις λειτουργίες κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, είναι άμεσα συνδεδεμένη και με την έννοια της κοινωνικής συνοχής (Spicker 2004: 100). Με αυτόν τον τρόπο, πέρα από τις αγαθοεργείς πρωτοβουλίες κάθε μεμονωμένου ατόμου, απαραίτητο στοιχείο για την επίτευξή της αποτελεί και η συντονισμένη δράση σε επίπεδο κοινωνίας πολιτών. Αυτή είναι, άλλωστε, η ουσία του θεμελιωμένου από το 1834 στην Αγγλία '*Νέου Νόμου για τους Φτωχούς*', της πεποίθησης, δηλαδή, πως πέρα από την παγίωση της έννοιας «*αναξιοπαθούντων*» πολιτών, αδήριτη ήταν και η ανάγκη της οργανωμένης ιδιωτικής αγαθοεργίας για την περίθαλψη όσων εκ των ανωτέρω πολιτών στερούνται κρατικής φροντίδας και μέριμνας (Φερόνας και Λαλιώτη 2021: 12-13). Η ιδιωτική αυτή αγαθοεργία, συνεπώς, άρχισε να αναπτύσσεται, έστω και με δειλά βήματα, στην Ελλάδα του δεύτερου μισού του 20^{ου} αιώνα, υπό τις κατευθυντήριες οδηγίες αφενός της τότε συγκροτηθείσας «*Βασιλικής Πρόνοιας*», αφετέρου διεθνών εθελοντικών οργανώσεων που δραστηριοποιήθηκαν στην ελληνική επικράτεια.

Από τη «*Βασιλική Πρόνοια*» συστάθηκε, καταρχάς, το κέντρο βρεφών «*Μητέρα*», με κύριο σκοπό την προστασία της άγαμης μητέρας και του βρέφους. Ανάλογη προνοιακή αποστολή είχε και το ίδρυμα προστασίας απροσάρμοστων παιδιών «*Η Θεοτόκος*», που λάμβανε ενισχύσεις από τη «*Βασιλική Πρόνοια*» για τη φροντίδα εκπαιδευσιμων παιδιών με νοητική υστέρηση (Σταθόπουλος 2015: 228). Από την άλλη, διεθνείς εθελοντικές οργανώσεις, όπως ήταν για παράδειγμα το «*Ίδρυμα Κοινοτικής Ανάπτυξης*», η «*Ομοσπονδία για τη Σωτηρία του Παιδιού*», αλλά και το «*Συμβούλιο Εκκλησιών*», άφηναν και αυτές το στίγμα τους στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Χαρακτηριστικές περιπτώσεις, άλλωστε, αποτελούσαν χρηματοδοτήσεις σε υπανάπτυκτες και με χαμηλό βιοτικό επίπεδο πληθυσμό, όπως ήταν επαρχίες είτε της ορεινής, είτε της νησιωτικής Ελλάδας, αλλά και φτωχογειτονίες της Αθήνας, όπως τα Άνω Πετράλωνα, το Μενίδι και τα Άνω Λιόσια (Σταθόπουλος 2015: 229).

Αντίθετα, η καθεαυτή ελληνική ιδιωτική πρωτοβουλία σε επίπεδο φιλανθρωπίας στις δεκαετίες του 1950 και του 1960 συνέχισε να παραμένει σε εξαιρετικά περιορισμένα πλαίσια, εξαιτίας κυρίως της έλλειψης πόρων και μέσω στήριξης αδύναμων κοινωνικών ομάδων. Το έργο τους επικεντρώθηκε, ως επί το πλείστον, στην προστασία της παιδικής ηλικίας, με την «*Εταιρεία Προστασίας Ανηλίκων Αθηνών*», κατά κύριο λόγο, να πρωτοστατεί στη μέριμνα και τη φροντίδα - παιδιών του ευπαθούς πληθυσμού της πρωτεύουσας. Γενικότερα, η εν Ελλάδι φιλανθρωπία χρειαζόταν μία ώθηση, την οποία άρχισε σταδιακά να την προσφέρει, μαζί με την οικονομική μεγέθυνση της χώρας, η σύνδεση, αρχικά, και εν συνεχεία η πλήρης ένταξη της ελληνικής πολιτείας στη συγκροτηθείσα στα τέλη της δεκαετίας του 1950 «*Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα*» (Ε.Ο.Κ.). Ύστερα από την ίδρυσή της, άλλωστε, διάνοιξαν νέοι ορίζοντες για την κοινωνική προστασία όχι μόνο στο ελληνικό κράτος, αλλά και πανευρωπαϊκώς.

3.3 Οι νέες προοπτικές για τον τομέα της κοινωνικής προστασίας έπειτα από τη σύσταση της Ε.Ο.Κ.

Οι ιδρυτικές συνθήκες για τη δημιουργία της «*Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας*» υπεγράφησαν από έξι χώρες (Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Βέλγιο και Ολλανδία) στη Ρώμη στα τέλη της δεκαετίας του 1950. Μείζων στόχος τους ήταν η ενθάρρυνση της οικονομικής και της βιομηχανικής ανάπτυξης της μεταπολεμικής ανάπτυξης μέσω της σύστασης μίας ενιαίας αγοράς, στην οποία πολίτες, κεφάλαια, αγαθά και υπηρεσίες θα κυκλοφορούσαν εντελώς ελεύθερα. Πέρα από τον συγκεκριμένο στόχο, βέβαια, στο ευρωπαϊκό όραμα υπήχθη εξαρχής και η διασφάλιση ενός ικανοποιητικού επιπέδου οικονομικής και κοινωνικής ευημερίας για τους πολίτες των κρατών-μελών της. Τη συγκεκριμένη αποστολή, μάλιστα, ανέλαβε καταρχάς το «*Συμβούλιο της Ευρώπης*» και στη συνέχεια μία σειρά από άλλα κοινοτικά όργανα και θεσμούς, που άρχισαν να προτάσσουν προς τα ευρωπαϊκά κράτη την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας προς τα πιο ευάλωτα τμήματα του πληθυσμού τους (Βενιέρης 2013: 237). Με αυτόν τον τρόπο, η συγκρότηση και η λειτουργία της Ε.Ο.Κ. συνδέθηκε άρρηκτα με «*χρυσή εποχή*» του κοινωνικού κράτους, που εκκίνησε από τα πρώτα μεταπολεμικά έτη και διήρκησε, εν πολλοίς, μέχρι και τη δεκαετία του 1970. Μέσα σε αυτό το χρονικό διάστημα, άλλωστε, πέρα από την ευρωπαϊκή κοινότητα, τέθηκαν σε λειτουργία και άλλοι θεσμοί της, όπως το «*Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*», οι οποίοι άρχισαν να

διαμορφώνουν το νέο πλαίσιο για τους τομείς κοινωνικής πρόνοιας, φροντίδας και προστασίας σε κάθε ευρωπαϊκή χώρα.

3.3.1. Οι ιδρυτικές συνθήκες και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

Η «Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα» ιδρύθηκε με την υπογραφή της σχετικής Συνθήκης της Ρώμης το 1957. Στις διατάξεις της, πέρα από την ελεύθερη λειτουργία της ενιαίας αγοράς, περιελήφθησαν και ορισμένα, «ελάχιστα», ως επί το πλείστον, «θεσμικά ερείσματα» για την παρέμβαση της κοινότητας στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας, πρόνοιας και προστασίας (Στεργίου 2011: 25-26). Ως κύριο δε όργανο για την πρόταξη δημοσίων πολιτικών παροχής βοήθειας και πρόνοιας σε υπερεθνικό επίπεδο τασσόταν το «Συμβούλιο της Ευρώπης». Οι αρμοδιότητές του, βέβαια, ουδέποτε θα ήταν αποφασιστικές. Αντιθέτως, από τη σύστασή του θα λειτουργούσε ως ένα παροτρυντικό προς τους Ευρωπαίους πολίτες όργανο να καταφεύγουν στο «Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου» στο Στρασβούργο για περιπτώσεις που αντιλαμβάνονταν πως είτε τα ατομικά και πολιτικά, είτε ακόμα και τα κοινωνικά τους δικαιώματα θίγονταν από τις αρχές του κράτους τους (Σακελλαρόπουλος 2001: 24). Αντίθετα, πιο παρεμβατικές θα ήταν, τουλάχιστον στην πάροδο των ετών, από πλευράς ενός έτερου θεσμού που τέθηκε σε λειτουργία με τις ιδρυτικές συνθήκες της Ε.Ο.Κ., του «Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου».

Το «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο» είναι το πρώτο και αρχαιότερο από τα διαρθρωτικά ταμεία που λειτούργησαν σε κοινοτικό επίπεδο. Τούτο διότι η ίδρυσή του συντελέστηκε ήδη από το 1957, με σκοπό την άμβλυνση μεταξύ των περιφερειακών και κοινωνικών ανισοτήτων εντός της κοινότητας. Με άλλα λόγια, ο μείζων σκοπός της ίδρυσής του ήταν η άμβλυνση των διαφορών ευημερίας και επιπέδου ζωής ανάμεσα σε περιφέρειες της ευρωπαϊκής οικογένειας, παράλληλα, βέβαια, και με την καταπολέμηση του αποκλεισμού από κοινωνικά αγαθά, υπηρεσίες και την αγορά εργασίας, που ενδεχομένως να βίωναν Ευρωπαίοι πολίτες (Ναγόπουλος 2011: 87). Στα πλαίσια, επομένως, της επιδίωξης επίτευξης οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, από τις τάξεις του Ταμείου προάγονταν κατά τις πρώτες δεκαετίες της λειτουργίας του δημόσιες πολιτικές, που επικεντρώνονταν στην προώθηση της απασχόλησης και των δυνατοτήτων γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας (Σακελλαρόπουλος 2001: 143). Οι συγκεκριμένες, μάλιστα, πολιτικές κέντριζαν σχεδόν αποκλειστικά το ενδιαφέρον των υπηρεσιών του μέχρι και μέσα της δεκαετίας του 1990, από τη στιγμή

που η απασχόληση και η επίλυση των προβλημάτων στην αγορά εργασίας δέσποζαν μεταξύ των ενδιαφερόντων αρχικά της Ε.Ο.Κ. και εν συνεχεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ναγόπουλος 2011: 90). Έκτοτε, πάντως, διανοίχθηκαν νέοι δρόμοι για τα πεδία δράσης του, στις οποίες υπήχθησαν από τα τέλη του 20^{ου} και πόσο μάλλον στις αρχές του 21^{ου} αιώνα και παρεμβάσεις για τη διόρθωση και άλλων διαρθρωτικών ανισοτήτων εντός της ευρωπαϊκής οικογένειας.

Πέρα από το «*Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*», πάντως, μαζί με τις ιδρυτικές συνθήκες της Ε.Ο.Κ. ήρθε στο προσκήνιο και ο «*Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης*». Ο Χάρτης αποτέλεσε σε ολόκληρο το δεύτερο μισό του 19^{ου} αιώνα τη μοναδική διεθνή συνθήκη, που αναγνώριζε το δικαίωμα καθενός πολίτη για κοινωνική βοήθεια, διαχωρίζοντας ρητά τη φιλοσοφία της «*θεσμοθετημένης κοινωνικής βοήθειας*» από την αντίληψη της «*ηθικής υποχρέωσης για φιλανθρωπία*» (Βενιέρης 2013: 426). Από τις διατάξεις του, μάλιστα, καλλιεργήθηκε επιμελώς και προάχθηκε η ιδέα για ένα «*κατώτατο δίχτυ προστασίας*» των κοινωνικά ευάλωτων, ενσωματώνοντας την, έστω έμμεση, δέσμευση των κρατών-μελών της ευρωπαϊκής οικογένειας για πολιτικές «*ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*». Ωστόσο, το πρόβλημα τόσο με τη συγκεκριμένη, όσο και με άλλες ανάλογες, κοινωνικής και προνοιακής φύσεως, δημόσιες πολιτικές εντός της κοινότητας, εντοπίστηκε σύντομα στη ‘χαλαρότητα’ των διατάξεων του Χάρτη, αλλά και του ευρύτερου θεσμικού πλαισίου της σε σχέση με τους τομείς της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Κάτι που προσέφερε τη δυνατότητα σε ορισμένα κράτη, μεταξύ των οποίων και του ελληνικού, να αντισταθούν, σε αρχικό τουλάχιστον στάδιο, από τον σχεδιασμό και την υλοποίηση αντίστοιχων πολιτικών.

3.3.2. Το χαλαρό θεσμικό πλαίσιο

Το «*ευρωπαϊκό όραμα*» που διαπότιζε τους εμπνευστές και ιδρυτές της Ε.Ο.Κ., όπως έχουμε ήδη εκθέσει, δεν περιοριζόταν αποκλειστικά στην κατοχύρωση της ελεύθερης κυκλοφορίας αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίου και προσώπων εντός της κοινότητας. Αντιθέτως, επεκτεινόταν και στην εξασφάλιση της οικονομικής, αλλά και της κοινωνικής ευημερίας μεταξύ των κρατών-μελών και των συνδεδεμένων με αυτήν χωρών. Τη συγκεκριμένη αποστολή, μάλιστα, ανέλαβαν εξ αρχής μια σειρά από όργανα και θεσμοί, όπως το «*Συμβούλιο της Ευρώπης*» και κυρίως το «*Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*». Την ίδια πεπατημένη, άλλωστε, ακολούθησε και η μετεξελιγμένη της Ε.Ο.Κ.

μορφή, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, η «*Ευρωπαϊκή Ένωση*» (Βενιέρης 2013: 237).

Ένας από τους βασικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης ύστερα από την υπογραφή της σχετικής Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992 ήταν η προετοιμασία των κρατών-μελών της για τη συγκρότηση και τη συμμετοχή τους σε μία «*οικονομική και νομισματική ένωση*». Για τον λόγο αυτό, κάθε ξεχωριστό της μέλος όφειλε να επιτύχει ορισμένους δημοσιονομικούς στόχους, ταυτόχρονα δε να προσαρμόζεται σε δημόσιες πολιτικές που διαμορφώνονταν από υπερεθνικά πια όργανα, τα καταστατικά, δηλαδή, όργανα λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Συμβούλιο Υπουργών κ. ά.). Πέρα, ωστόσο, από το δημοσιονομικό πεδίο, οι σχεδιαζόμενες από τις κοινοτικές αρχές δημόσιες πολιτικές επεκτείνονταν και σε άλλους τομείς, όπως ήταν και εκείνοι της κοινωνικής πρόνοιας και προστασίας. Έτσι, σύντομα τέθηκαν επί τάπητος κανονιστικές ρυθμίσεις από πλευράς ευρωπαϊκών οργάνων για τον τρόπο δράσης καθενός εκ των συμμετεχόντων στην Ένωση πάνω στους συγκεκριμένους τομείς δημόσιας πολιτικής.

Η σημαντικότερη από τις προαναφερθείσες ρυθμίσεις ήταν αναμφίβολα η Σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου 92/441/ΕΟΚ. Βάσει των διατάξεών της, με σκοπό την εξασφάλιση του δικαιώματος των Ευρωπαίων πολιτών σε «*επαρκείς*» πόρους, κατοχυρώθηκε το «*ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα*» ως ένας ύστατος μηχανισμός ανακατανομής του εισοδήματος προς τα φτωχότερα στρώματα του πληθυσμού κάθε κράτους-μέλους. Με άλλα λόγια, η θεσμική αυτή καινοτομία θα λειτουργούσε έκτοτε ως ένα «*τελευταίο δίχτυ ασφαλείας*» για άτομα, που δεν θα μπορούσαν να εξασφαλίσουν με διαφορετικό τρόπο τα στοιχειώδη μέσα για τη διαβίωσή τους (Σακελλαρόπουλος 2001: 213). Σε κάθε περίπτωση, πάντως, και παρά τη σημαντικότητα της εν λόγω ρύθμισης, το γεγονός ότι δεν συμπεριλήφθηκε μεταξύ του δεσμευτικού δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης έδωσε το πάτημα για την καθυστέρηση από πλευράς ορισμένων χωρών προσαρμογής σε αυτήν, έως και την πλήρη αγνόησή της.

Στο δεσμευτικό ευρωπαϊκό δίκαιο ανήκουν, ως επί το πλείστον, οι Κανονισμοί και οι Αποφάσεις των κοινοτικών οργάνων, και δευτερευόντως οι Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Τούτο διότι κάθε κράτος-μέλος οφείλει μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα, πέρα από την προσαρμογή και τη συμμόρφωση με τις διατάξεις τους, να τις ενσωματώνουν και στην εθνική τους νομοθεσία. Αντιθέτως, οι Συστάσεις

δεν διακρίνονται από κάποιο στοιχείο δεσμευτικότητας, με αποτέλεσμα η εφαρμογή τους και η μετατροπή των προβλεπομένων σε αυτές εθνικές δημόσιες πολιτικές να βρίσκονται στη διακριτική ευχέρεια κάθε κράτους-μέλους της ευρωπαϊκής οικογένειας. Με αυτόν τον τρόπο, η καθιέρωση του «ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος» ως μηχανισμού ανακατανομής του εισοδήματος προς τις πιο αδύναμες κοινωνικά ομάδες δεν αποτέλεσε κάποια δεσμευτική πολιτική με νομικές συνέπειες για τα κράτη-μέλη, από τη στιγμή που θεσμοθετήθηκε με την κανονιστική μορφή της Σύστασης (Σακελλαρόπουλος 2001: 214). Έτσι, ορισμένα κράτη κωλυσιέργησαν, τουλάχιστον αρχικά, μέχρι και την πλήρη υιοθέτηση της εν λόγω δημόσιας πολιτικής, στο δε ελληνικό χρειάστηκε το σύνολο σχεδόν της κοινωνίας να τεθεί αντιμέτωπο με τις σοβαρότατες συνέπειες της δημοσιονομικής κρίσης της δεκαετίας του 2010 μέχρι και να το καταστήσει ως εθνική πολιτική²⁸. Ανέκαθεν, άλλωστε, η ελληνική πολιτεία είχε την τάση να αντιστέκεται απέναντι σε ορισμένες κοινοτικές δημόσιες πολιτικές, ακόμα και εάν αυτές αφορούσαν τους κρίσιμους για την κοινωνική ευημερία και συνοχή τομείς της κοινωνικής πρόνοιας, φροντίδας και προστασίας.

3.3.3. Οι αντιστάσεις του ελληνικού κράτους απέναντι στα νέα δεδομένα για την κοινωνική προστασία

Η αναπτυξιακή πορεία που ακολούθησε το ελληνικό κράτος στις δεκαετίες του 1950 και του 1960 δημιούργησε νέα δεδομένα και για το πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Σε εκείνη την εποχή, όπως έχει ήδη θιχθεί, άρχισαν να συγκροτούνται οι πρώτες καταστατικές δομές για τη θεμελίωση των τομέων της κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας μεταξύ των υπολοίπων λειτουργιών της ελληνικής πολιτείας. Τούτο, μάλιστα, προσαυξήθηκε έπειτα από την υπογραφή της «συμφωνίας σύνδεσης» της Ελλάδας με την Ε.Ο.Κ. το 1961, η οποία, πέρα από τις παραγωγικές και εμπορικές, κατά κύριο λόγο, ρυθμίσεις και υποχρεώσεις, προέβλεπε και την -έστω υποτυπώδη- υπαγωγή του ελληνικού κράτους στο πλαίσιο που είχε διαμορφωθεί για την κοινωνική προστασία σε κοινοτικό επίπεδο, ειδικά σε ό,τι αφορούσε την προστασία των δικαιωμάτων εργαζομένων, αλλά και ανέργων, που προωθείτο από το «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο» και κυρίως από τον «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη». Παρά ταύτα, η απουσία του στοιχείου της δεσμευτικότητας τόσο από τις τότε, όσο και από τις

²⁸ Μέχρι και τις αρχές του 21^{ου} αιώνα, άλλωστε, μοναχά η Ελλάδα και η Ιταλία ήταν τα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αντιστέκονταν σθεναρά απέναντι στην καθιέρωση του «ελαχίστου εγγυημένου εισοδήματος» στις εθνικές τους υποχρεώσεις (Σακελλαρόπουλος 2001: 214).

μεταγενέστερες οικείες κανονιστικές ρυθμίσεις της κοινότητας, επέτρεψε την παραχάραξη από πλευράς ελληνικής πολιτείας της πορείας για την εξασφάλιση ενός ασφαλούς και σταθερού «*διχτού ασφαλείας*» για τις πιο ευπαθείς κοινωνικά ομάδες.

Μολονότι και στις δεκαετίες του 1970 και του 1980 συντελέστηκαν στην Ελλάδα μεταρρυθμιστικές τομές στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, που αντιστοιχούσαν στο «*θεσμικό-αναδιανεμητικό*» υπόδειγμα κοινωνικού κράτους, με κορυφαία τους τη θέση σε λειτουργία του «*Εθνικού Συστήματος Υγείας*», εντούτοις έλαβαν χώρα και πολλά πισωγυρίσματα. Μολονότι ο «*Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης*» καλλιεργούσε και προωθούσε την ιδέα για έναν «*κατώτατο δίκτυ προστασίας*», ενσωματώνοντας την έμμεση δέσμευση για πολιτικές «*ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος*» από την πλευρά των κρατών-μελών της κοινότητας (Βενιέρης 2013: 426), η Ελλάδα δεν συμμορφωνόταν, εάν δεν αντιστεκόταν σθεναρά κιόλας, σε σχέση με τη συγκεκριμένη εξαιρετικά σημαντική δημόσια πολιτική. Τούτο το επέτρεπε η απουσία δεσμευτικότητας τόσο από τις οικείες διατάξεις του Χάρτη, όσο και από την 92/441/ΕΟΚ Σύσταση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Έτσι, όπως έχει ήδη επισημανθεί, η ελληνική πολιτεία αποτελούσε για πολλά χρόνια το εν πολλοίς μοναδικό κράτος-μέλος της Ε.Ε. που δεν εφαρμοζόταν ένα σχετικό πρόγραμμα. Παράλληλα, ενόσω κύριος στόχος του σύγχρονου κοινωνικού κράτους θα πρέπει να είναι η μετάβαση από την επιδότηση στην «*ένταξη*» των αποκλεισμένων κοινωνικών ομάδων στη σφαίρα της αγοράς εργασίας, αλλά και της ίδιας της κοινωνίας (Rosanvallon 2001: 165), το εν Ελλάδι γενικότερο πλαίσιο της κοινωνικής προστασίας εντός των τειχών της εξαντλείτο και εξαντλείται, σε μείζονα βαθμό μέχρι και τις μέρες μας, στη χορήγηση εισοδηματικών ενισχύσεων, ή αλλιώς επιδομάτων, αντί στη λειτουργία νέων, καθ' ύλην αρμοδίων, δομών και υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας (Ματσαγγάνης 2003: 135-136). Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, όπως θα εξεταστεί και σε επόμενα κεφάλαια της παρούσας εργασίας, οι λειτουργούσες κοινωνικές δομές της χώρας ανήκουν, ως επί το πλείστον, στη σφαίρα της ιδιωτικής, κερδοσκοπικής ή μη, πρωτοβουλίας, δίχως μάλιστα την ύπαρξη, έστω στοιχειωδών, κρατικών ελεγκτικών μηχανισμών. Σε αυτή την εξέλιξη, βέβαια, συνέδραμε και η υφιστάμενη από τη δεκαετία του 1980 και μετά σύγκρουση μεταξύ «*υπολειμματικής*» και «*αναδιανεμητικής*» θεωρίας περί κοινωνικού κράτους σε πανευρωπαϊκό, έως και σε παγκόσμιο επίπεδο.

3.4 Η σύγκρουση μεταξύ υπολειμματικής και αναδιανεμητικής θεωρίας περί κοινωνικού κράτους από τη δεκαετία του 1980 και μετά

Η «*χρυσή εποχή*» του κράτους πρόνοιας, όπως έχει επανειλημμένως θιχθεί, διήρκεσε μέχρι και τα τέλη περίπου της δεκαετίας του 1970. Έκτοτε, εκκίνησε η έντονη κριτική, έως και αμφισβήτηση, στην ιδεολογία και την έμπρακτη εφαρμογή των οικείων συστημάτων διεθνώς, εντάσσοντάς τα σχετικά σύντομα στη φάση μίας σοβαρής «*κρίσης*» (Στασινοπούλου 1997: 42-43). Η κρίση αυτή ήταν εν πολλοίς απόρροια της μετάβασης από τη «*βιομηχανική*» στη «*μεταβιομηχανική*» κοινωνία, η οποία επανέφερε την παλαιά αντίληψη περί «*ατομικής ευθύνης*» μπροστά στους κοινωνικούς κινδύνους και στα νέα κοινωνικά ζητήματα που διανοίγονταν (Τσουκαλάς 1991: 477). Με αυτόν τον τρόπο, ενόσω στη μεταπολεμική περίοδο και καθόλες τις πρώτες δύο δεκαετίες του δεύτερου μισού του 20^{ου} αιώνα κυριαρχούσαν «*θεσμικού-αναδιανεμητικού*» χαρακτήρα δημόσιες πολιτικές στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, από τη δεκαετία του 1980 τόσο σε μερικές ευρωπαϊκές χώρες, όσο και στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής επανήλθε στο προσκήνιο το «*υπολειμματικό*» υπόδειγμα πολιτικοδιοικητικής οργάνωσης. Έτσι, το «*κεϋνσιανό*» κοινωνικό κράτος αντικαταστάθηκε από μία αμιγώς «*νεοφιλελεύθερη*» εκδοχή του, στην οποία όχι μόνο άρχισε να αναπροσδιορίζεται η έννοια του «*κοινωνικού κινδύνου*», να προωθείται η «*εξατομίκευσή*» του και να κυριαρχεί η μορφή των πλήρως «*διαφοροποιημένων*» κοινωνικών κρατών, αλλά περιορίστηκαν σε σημαίνοντα βαθμό η αναδιανομή του εισοδήματος, όπως και η αποεμπορευματοποίηση κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, που πρωταγωνιστούσαν στις πρώτες μεταπολεμικές δεκαετίες (Γράβαρης 2018: 84-85). Με αυτά τα δεδομένα, το ευρωπαϊκό όραμα των τελών της δεκαετίας του 1950 φαίνεται διχάστηκε, μέσω της ανάπτυξης ξεχωριστών πια κοινωνικών πολιτικών από πλευράς εθνικών Κυβερνήσεων, στην δε Ελλάδα άρχισε να γίνεται έκδηλη η υστέρηση της δημόσιας παροχής κοινωνικών υπηρεσιών.

3.4.1. Οι εξελίξεις στην Ευρώπη

Παρόλο που από τη συγκρότηση της «*Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας*» το 1957 στο επίκεντρο των ιδρυτικών της τουλάχιστον κρατών-μελών άρχισε να θέτεται βασίμως πια και η προάσπιση των κοινωνικών δικαιωμάτων των πολιτών τους, 20 χρόνια αργότερα το κοινωνικό αυτό «*κεκτημένο*» βρέθηκε σε αμφισβήτηση από ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες. Τα χρηματοδοτικά ελλείμματα που τείνουν να συναρθρώνονται με το παραδοσιακό κοινωνικό κράτος ήταν ένας από τους λόγους της

επαναπροσέγγισης της έννοιας του «κοινωνικού κινδύνου» (Κοντιάδης 2006: 42). Πέραν αυτών, πάντως, η σοβαρή «κρίση» του κράτους πρόνοιας της δεκαετίας του 1980 οφειλόταν και στη γενικότερη πρόταξη νεοφιλελεύθερης φύσεως δημοσίων πολιτικών, οι οποίες διαχώρισαν τις κρατικές παροχές σε εκείνες του «σκληρού πυρήνα» του κοινωνικού κράτους και σε «περιθωριακές». Στις μεν πρώτες ανήκαν εκείνες που εστίαζαν αποκλειστικά στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, όπως είναι οι συντάξεις γήρατος και χηρείας, στις έτερες δε καθεαυτές προνοιακές παροχές προς όφελος των πιο αδύναμων κοινωνικά ομάδων (Φερόνας και Λαλιώτη 2021: 8). Λόγω αυτής της στοιχειώδους διάκρισης, άλλωστε, ανέκυψε και η νέα διαφοροποίηση του κοινωνικού κράτους κατά τη θεωρία του Esping-Andersen, δηλαδή σε «φιλελεύθερο», «συντηρητικό» και «σοσιαλδημοκρατικό». Ούτως ή άλλως, από πλευράς ευρωπαϊκής κοινότητας δεν είχε τεθεί μέχρι τότε ένα σαφές και πρωτίστως δεσμευτικό πλαίσιο χάραξης και εφαρμογής αμιγώς προνοιακών δημόσιων πολιτικών στη γηραιά ήπειρο.

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, πέρα από την απουσία δεσμευτικότητας στο δευτερογενές δίκαιο της Ε.Ο.Κ., τα κοινωνικού χαρακτήρα θεσμικά της όργανα, όπως το «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο» και το «Συμβούλιο της Ευρώπης», εστίαζαν, κατά κύριο λόγο, το ενδιαφέρον τους στην προώθηση αφενός της απασχόλησης και αφετέρου των δυνατοτήτων γεωγραφικής και επαγγελματικής κινητικότητας των πολιτών της (Σακελλαρόπουλος 2001: 143). Ταυτόχρονα και το πρωτογενές της δίκαιο, οι ευρωπαϊκές συνθήκες δηλαδή, επικεντρώνονταν μέχρι και την τελευταία δεκαετία του 20^{ου} αιώνα σε δικαιώματα σχετικά με την εργασία, την υγιεινή και την ασφάλεια των εργαζομένων, όπως επίσης και με τον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, δίχως να δίνουν έμφαση σε εκείνους της κοινωνικής πρόνοιας, φροντίδας και προστασίας (Στεργίου 2011: 31-32). Με αυτόν τον τρόπο υπαγόταν στη διακριτική ευχέρεια του κάθε κράτους-μέλους της το κατά πόσο θα εφήρμοζαν προνοιακού χαρακτήρα δημόσιες πολιτικές, με αποτέλεσμα την εμφάνιση εντόνων αποκλίσεων μεταξύ των προνοιακών συστημάτων των εταίρων. Όλα αυτά, πάντως, διήρκεσαν μέχρι και την αναθεώρηση του «Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη» στα μέσα της δεκαετίας του 1990. Η αναθεωρημένη εκδοχή προέτασε για πρώτη φορά μέσω συγκεκριμένων διατάξεών του (άρθρα 12 και 13) τη σαφή διάκριση μεταξύ δικαιωμάτων «κοινωνικής ασφάλειας» και «κοινωνικής βοήθειας» (Βενιέρης 2013: 422-424). Έτσι, επανήλθε στην επιφάνεια η «θεσμική-αναδιανεμητική» πτυχή του κράτους πρόνοιας, στην οποία όφειλε πια, έστω και σταδιακά, να προσαρμοστεί και η ελληνική πολιτεία, ούσα ισότιμο μέλος της ευρωπαϊκής οικογένειας ήδη από το 1981.

3.4.2. Η θέση της Ελλάδας

Από την πλήρη ένταξη του ελληνικού κράτους στην ευρωπαϊκή οικογένεια τον Ιανουάριο του 1981 επιχειρήθηκε ο, έστω σταδιακός, «διοικητικός εξορθολογισμός» του συστήματος κοινωνικής πρόνοιας (Κοντιάδης 2006: 68), μέσω της διενέργειας κάποιων διαδοχικών μεταρρυθμιστικών αποπειρών. Μολονότι μέχρι και τα τέλη του 20^{ου} αιώνα στη χώρα θα εξακολουθούσε η επικέντρωση των προνοιακών προγραμμάτων στη χορήγηση εισοδηματικών ενισχύσεων και επιδομάτων αντί για την ανάπτυξη και λειτουργία οργανωμένων οικείων υπηρεσιών, εντούτοις συγκροτήθηκαν μια σειρά από κοινωνικές υπηρεσίες για τη φροντίδα ευάλωτων κοινωνικά ομάδων, όπως αστέγων, προσφύγων και τοξικοεξαρτημένων ατόμων.

Για τους αστέγους ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 και πιο συγκεκριμένα το 1984 τέθηκαν σε λειτουργία οι κατά τόπους «κοινωνικοί ξενώνες ενηλίκων» (Αμίτσης 2001: 226). Μέσω αυτών επιχειρήθηκε η έστω προσωρινή φροντίδα από πλευράς ελληνικής πολιτείας μιας πληθυσμιακής ομάδας με σοβαρά προβλήματα κοινωνικού αποκλεισμού, ενεργοποιώντας προς τη συγκεκριμένη κατεύθυνση και την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, τους δήμους, δηλαδή, της χώρας. Από την άλλη, για τους παλιννοστούντες και μη πρόσφυγες, σχετικές πρωτοβουλίες άρχισαν να αναλαμβάνονται από τη δεκαετία του 1990 και μετά, λόγω της διόγκωσης του σχετικού ρεύματος εξαιτίας και της πτώσης του καθεστώτος του 'υπαρκτού σοσιαλισμού'. Έτσι, για τους πολιτικούς πρόσφυγες άρχισαν να στήνονται καταυλισμοί, προκειμένου να τους προσφερόταν προσωρινή φιλοξενία, η δε στεγαστική αποκατάσταση εισερχομένων από την ευρύτερη περιοχή του Πόντου πληθυσμών λάμβανε χώρα σε περιοχές των Νομών Ξάνθης και Ροδόπης (Κουραχάνης 2019: 83). Μάλιστα, μέσω της θέσπισης του Νόμου 1975/1991 τέθηκαν οι βάσεις και για τη δημιουργία «κέντρων φιλοξενίας προσφύγων», ενώ με τον νεότερο Νόμο 2452/1996 συγκροτήθηκαν και τα «κέντρα προσωρινής διαμονής αιτούντων ασύλου», για υπηκόους, κατά κύριο λόγο, του Ιράν, του Ιράκ, της Συρίας, της Τουρκίας, της Σομαλίας, του Σουδάν, της Σρι Λάνκα, αλλά και της Γιουγκοσλαβίας, που συνέρρεαν στην ελληνική επικράτεια. Για τους τοξικοεξαρτημένους, τέλος, μέσω της θέσης σε εφαρμογή του Νόμου 4161/1993 τέθηκε για πρώτη φορά σε λειτουργία ο «Οργανισμός Κατά των Ναρκωτικών» (Ο.ΚΑ.ΝΑ.).

Γενικότερα, από την τελευταία δεκαετία του 20^{ου} αιώνα εκκίνησαν οι πρώτες απόπειρες λειτουργίας οργανωμένων υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας του ελληνικού κράτους. Μία σειρά από ασθενέστερα τμήματα της ελληνικής κοινωνίας άρχισε να λαμβάνει κάποιου είδους φροντίδα και βοήθεια. Στις περισσότερες των περιπτώσεων, βέβαια, ο επιδιωκόμενος «διοικητικός εξορθολογισμός» των υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας δεν επιτεύχθηκε, με συνέπεια να κληθεί για μία ακόμη φορά στην κοινωνική ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας η ιδιωτική φιλανθρωπία να αναλάβει την παροχή μιας σειράς κοινωνικών λειτουργιών (Κοντιάδης 2006: 87)²⁹. Η ανεξέλεγκτη από πλευράς πολιτείας, μάλιστα, δράση της τελευταίας οδήγησε πολλές φορές σε εντελώς αντίθετα με τις επιδιώξεις των κοινωνικών λειτουργιών αποτελέσματα.

3.5 Αντί συμπεράσματος

Στο επίκεντρο του τρίτου κεφαλαίου της παρούσας διπλωματικής εργασίας επιχειρήθηκε να αναλυθεί το πλαίσιο, οι συνθήκες, καθώς και οι προοπτικές, πάνω στις οποίες δομήθηκαν τα σύγχρονα κοινωνικά κράτη κατά τη μεταπολεμική περίοδο. Εκείνο που κλήθηκαν ουσιαστικά να διαδραματίσουν ήταν η προσφορά μιας σειράς στοιχειωδών κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών προς τους πολίτες τους, με σκοπό την εξασφάλιση της τόσο της προσωπικής τους, όσο και της γενικότερης κοινωνικής ευημερίας. Με αυτόν τον τρόπο, ανέλαβαν τον ρόλο κοινωνικών δομών, εθνικού ή υπερεθνικού χαρακτήρα, που εντάσσονταν στη σφαίρα της ιδιωτικής αγαθοεργίας, κάτι που εκπορευόταν και από το «κοινοτικό όραμα», που οδήγησε στη συγκρότηση της «Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας». Όλα αυτά, βέβαια, μέχρι και τη σοβαρή κρίση με την οποία ήρθε αντιμέτωπη η «θεσμική-αναδιανεμητική» θεωρία περί κοινωνικού κράτους στα τέλη της δεκαετίας του 1970. Έτσι, και η αμιγώς ελληνική κοινωνική πολιτική μέχρι και τα τις τελευταίες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα διήλθε από ποικίλα μεταβατικά στάδια, μέχρι και την παγίωση πια τόσο των παρόχων, όσο και των αποδεκτών, αλλά και των προσφερομένων υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας στα τέλη της δεκαετίας του 1990.

²⁹ Άλλωστε, και για το πεδίο της μέριμνας για τη στέγαση προσφυγικών και μεταναστευτικών πληθυσμών, μέχρι και τη δεκαετία του 2010 το μεγαλύτερο βάρος το επωμιζόταν η κοινωνία των πολιτών, στην οποία πρωτοστατούσαν, μεταξύ άλλων, σωματεία και οργανώσεις με φιλελεύθερα ιδεώδη (Κουραχάνης 2019: 83).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Πάροχοι Υπηρεσιών και Φορείς των Δικαιωμάτων

Κοινωνικής Φροντίδας και Προστασίας

Κατά τη διάρκεια της μεταπολεμικής περιόδου, όπως έχει υποστηριχθεί και σε προηγούμενα σημεία της παρούσας διπλωματικής εργασίας, άρχισε να δομείται η σύγχρονη μορφή του «κράτους πρόνοιας». Η αναγνώριση τόσο από τη διεθνή, όσο και από την εθνική νομοθεσία πολλών κρατών, μεταξύ των οποίων και του ελληνικού, μιας σειράς κοινωνικών δικαιωμάτων, ακολουθήθηκε από την ανάπτυξη ανάλογων λειτουργιών και δημόσιων πολιτικών, που έθεταν στο επίκεντρό τους την εξασφάλιση ενός στοιχειώδους επιπέδου διαβίωσης του συνόλου των πολιτών και ιδιαιτέρως εκείνων που άνηκαν σε ευάλωτες και ευπαθείς κοινωνικές ομάδες. Για τον λόγο αυτό τα σύγχρονα κοινωνικά κράτη βασίστηκαν σε θεμελιώδεις αρχές, μεταξύ των οποίων δέσποζαν εκείνες α. της «αλληλεγγύης», β. της «επικουρικότητας» και γ. της «εξατομίκευσης» (Κοντιάδης 2006: 51-57).

Η αρχή της αλληλεγγύης, καταρχάς, αποτελεί ίδιον γνώρισμα τόσο του κοινωνικού κράτους, όσο και της κοινωνίας εν γένει. Τούτο διότι οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, που παρέχονται από τα προνοιακά κράτη, αποσκοπούν στην κάλυψη όλων όσων έχουν κάποια σοβαρή ανάγκη. Με άλλα λόγια, τόσο το κράτος, όσο όμως και η ίδια η κοινωνία αναπτύσσουν λειτουργίες προς όφελος των κοινωνικά αδύναμων πολιτών, δίχως μάλιστα εξαιρέσεις. Γι' αυτό και συνδέεται άρρηκτα και με την αρχή της επικουρικότητας, η οποία ταυτίζεται αφενός με την ύπαρξη κάποιας περισσότερο ή λιγότερο σοβαρής ανάγκης, αφετέρου με την παροχή σχετικών υπηρεσιών σε επίπεδο όσο το δυνατόν πιο κοντά σε εκείνο των αποδεκτών τους. Για τον ακριβέστερο, πάντως, προσδιορισμό αυτών των αναγκών, όπως και για την αποτελεσματικότερη κάλυψή τους, εξίσου σημαντική είναι και η έννοια της εξατομίκευσης. Μέσω αυτής τείνουν να επιλέγονται οι κατά περίπτωση ενδεδειγμένες προνοιακές παροχές και να αξιοποιούνται με τέτοιο τρόπο, ώστε κάθε ομάδα ευπαθών πολιτών, ή ακόμα και μεμονωμένα άτομα, να εξασφαλίζουν ένα καλύτερο επίπεδο διαβίωσης. Αναλόγως δε του τρόπου με τον οποίο επιλέγονται να καλύπτονται αυτές οι ανάγκες, διαφέρουν και οι πάροχοι υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας.

4.1 Πάροχοι υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας

Εκ της φύσεώς τους οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και προστασίας είναι πολύπλευρες. Τούτο διότι οι ανάγκες των παραληπτών τους διαφέρουν και ποικίλλουν, με αποτέλεσμα, πέρα από τις αρχές της αλληλεγγύης, της επικουρικότητας και της εξατομίκευσης που προεκτέθηκαν, να καθίσταται απαραίτητη και η προσαρμοστικότητά τους σε κάθε περίπτωση ξεχωριστά. Παράλληλα, ο εν πολλοίς «μεικτός» χαρακτήρας των σύγχρονων κοινωνικών και προνοιακών υπηρεσιών περιλαμβάνει τρεις ξεχωριστές παραμέτρους, εκείνες, δηλαδή, α. της «παροχής», β. της «χρηματοδότησης» και γ. της «δυνατότητας επιλογής» από πλευράς του εκάστοτε χρήστη τους (Κουκούλη 2005: 301). Λόγω, άλλωστε, αυτής τους της πολυπλοκότητας και συνθετότητας έχει μεταβληθεί στη διάρκεια του χρόνου και το πλαίσιο παροχής τους τόσο σε επίπεδο εθνικών κρατών, όσο και σε επίπεδο υπερεθνικών θεσμών και οργανισμών, όπως είναι για παράδειγμα η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, μπορεί μεν στις καταστατικές αρχές της συσταθείσας ήδη από το 1957 Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας να υπαγόταν και η προστασία ευάλωτων κοινωνικά ομάδων, το σύνολο εντούτοις των οικείων δράσεων της στις πρώτες δεκαετίες του βίου της περιοριζόταν στην εξασφάλιση του κοινωνικού δικαιώματος της εργασίας. Από τη δεκαετία του 1990 ωστόσο, όταν συντελέστηκε η μετεξέλιξή της σε Ευρωπαϊκή Ένωση ύστερα από την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ, εκτός από την κοινωνική ένταξη στην αγορά εργασίας ευπαθών κοινωνικά ομάδων και την καταπολέμηση κάθε είδους εις βάρος τους διακρίσεων και αποκλεισμού τους από αυτήν, στις δράσεις της προστέθηκαν μια σειρά από νέους άξονες. Μεταξύ αυτών ξεχώριζε η ώθηση προς τα κράτη-μέλη της για την ανάπτυξη υποστηρικτικών δομών, ποιοτικού επιπέδου παροχής προνοιακών υπηρεσιών και μηχανισμών ανίχνευσης αναγκών για την ισότιμη πρόσβαση των ασθενέστερων πολιτών και σε άλλα βασικά κοινωνικά αγαθά, όπως η στέγαση, η σίτιση, η έξοδος από τη φτώχεια και την ανέχεια, όπως και η κοινωνική ένταξη, ιδιαίτερα για περιπτώσεις μεταναστών και προσφυγικού πληθυσμού (Ναγόπουλος 2011: 113). Για την επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων, πάντως, η ίδια η κοινότητα είχε συνειδητοποιήσει, πως δεν θα ήταν αρκετοί μοναχά οι μηχανισμοί των εθνικών κυβερνήσεων των κρατών-μελών της. Αντιθέτως, αδήριτη ήταν η ανάγκη της ενεργοποίησης και άλλων δρώντων, εκπορευόμενων τόσο από τον ευρύτερο δημόσιο και αποκεντρωμένο τομέα, όσο και από τη σφαίρα του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών. Με άλλα λόγια, η παραγωγή και η κατανομή κοινωνικών και προνοιακών υπηρεσιών όφειλαν να είναι

διαρθρωμένες σε ξεχωριστούς τομείς και φορείς, μεταξύ των οποίων, εξαιρουμένου του στενού δημοσίου τομέα, υπάγονταν και α. οι αυτοδιοικητικές αρχές κάθε κράτους-μέλους της Ένωσης, β. ο ιδιωτικός κερδοσκοπικός τομέας, γ. ο εθελοντικός και μη κερδοσκοπικός τομέας, και δ. τα άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών (Σταθόπουλος 2015: 293). Όλοι αυτοί ήταν ήδη από τη δεκαετία του 1990 οι κύριοι πάροχοι υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, με τις λειτουργίες τους, μάλιστα, να αναπτύσσονται σε τρία ξεχωριστά επίπεδα.

Το πρώτο επίπεδο παροχής υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας είναι το επονομαζόμενο «*πρωτοβάθμιο*» ή «*τοπικό*». Σε αυτό υπάγονται υπηρεσίες που παρέχονται όσο το δυνατόν πιο εγγύτερα στους πολίτες τοπικών κοινωνιών είτε από αυτοδιοικητικούς οργανισμούς, είτε από οργανώσεις κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα, όπως και από άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών. Μάλιστα, σε αυτό πρωτοστατούν οι καταστατικές αρχές της επικουρικότητας και της εξατομίκευσης, από τη στιγμή που στις τοπικές κοινωνίες είναι πολύ πιο εύκολη διαδικασία η αναγνώριση των αναγκών και των ατόμων που χρήζουν κρατικής και κοινωνικής αρωγής και προστασίας. Από την άλλη, το δεύτερο επίπεδο, επονομαζόμενο ως «*δευτεροβάθμιο*» ή «*κεντρικό*», αντιστοιχεί στις προνοιακές δημόσιες πολιτικές που διαμορφώνονται από τις κεντρικές διοικήσεις και οι οποίες εφαρμόζονται είτε από καθ' ύλην αρμόδια όργανά τους, είτε ακόμα και από φορείς του κερδοσκοπικού ή μη ιδιωτικού τομέα. Επί παραδείγματι, σε αυτό περιλαμβάνονται υπηρεσίες «*κλειστής ιδρυματικής φροντίδας*» για παιδιά, άτομα με ειδικές ανάγκες ή και ηλικιωμένους πολίτες, οι οποίες ανήκουν είτε στο κράτος, είτε όμως και σε ιδιωτικές εταιρίες ή μη κερδοσκοπικές οργανώσεις (Σταθόπουλος 2015: 294), με τον εκάστοτε πολίτη, αναλόγως των δυνατοτήτων του, να έχει το δικαίωμα της επιλογής και χρήσης τους. Στο τρίτο, τέλος, επίπεδο λειτουργιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, το «*τριτοβάθμιο*» ή «*υπερεθνικό*», πέρα από τις οικείες εθνικές δημόσιες πολιτικές, συγκαταλέγονται και εκείνες που διαμορφώνονται και προωθούνται από υπερεθνικούς φορείς και οργανισμούς, όπως είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση, ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, η ακόμα και ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ). Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ο δομές της κεντρικής διοίκησης κάθε εθνικού κράτους είναι εκείνες, από τις οποίες συνηθίζεται να εκκινεί η διαμόρφωση ενός «*διχτού κοινωνικής προστασίας*» για τις ευπαθέστερες κοινωνικά ομάδες, με τη συναρωγή, πάντως, ιδιαίτερα κατά τις τελευταίες δεκαετίες, και των υπολοίπων προεκτεθέντων δρώντων.

4.1.1. Οι δομές της κεντρικής διοίκησης

Η κοινωνική φροντίδα, προστασία και πρόνοια αποτελούν τομείς δημόσιας πολιτικής, οι οποίοι τέθηκαν στο επίκεντρο του κρατικού ενδιαφέροντος από τις αρχές και κυρίως από τα μέσα του 20^{ου} αιώνα και μετά. Έτσι, στα εθνικά κράτη άρχισαν να αναπτύσσονται σταδιακά και διαδοχικά οι «κοινωνικές» τους λειτουργίες προς ανταπόκρισή τους στην εξυπηρέτηση των σχετικών αναγκών των πολιτών τους. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, στις δεκαετίες δηλαδή του 1940 και του 1950 εμφανίστηκαν και οι πρώτες προνοιακές υπηρεσίες σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης, που θα σχεδίαζαν και θα εφήρμοζαν ανάλογες δημόσιες πολιτικές. Καθ' ύλην αρμόδιες υπουργικές δομές, διοικητικές υπηρεσίες, δημόσιοι οργανισμοί και κρατικά ιδρύματα μεριμνούσαν αφενός για τη ρύθμιση των συνθηκών και των όρων συμμετοχής στην αγορά εργασίας προς αποφυγήν τυχόν αποκλεισμών, αφετέρου για την παροχή πόρων και μέσων επιβίωσης σε πολίτες, που ανήκαν σε κοινωνικά ασθενέστερες ομάδες και κατηγορίας. Αυτές είναι η «ρυθμιστική» και η «προνοιακή» τους λειτουργία αντίστοιχα, οι οποίες, μάλιστα, συμπληρώνονται και από την «αναδιανεμητική», τη μεταφορά, δηλαδή, εισοδήματος από τους ενεργούς εργαζομένους σε άτομα που έρχονται αντιμέτωπα με σοβαρούς «κοινωνικούς κινδύνους», όπως είναι το γήρας, η αναπηρία, η ασθένεια, η ανεργία, η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός (Σακελλαρόπουλος 2001: 17).

Επομένως, υπηρεσίες και θεσμοί της κεντρικής διοίκησης κάθε σύγχρονου κράτους είναι επιφορτισμένοι με την προσφορά αγαθών και υπηρεσιών προς τους πολίτες τους, οι οποίες ανήκουν στην κατηγορία των επονομαζόμενων «δημοσίων». Βέβαια, στην παγκοσμιοποιημένη σήμερα ανθρωπότητα, στην οποία έχει επικρατήσει το καπιταλιστικό σύστημα οικονομικής λειτουργίας, τα όρια μεταξύ «δημοσίων» και «ιδιωτικών» αγαθών έχουν καταστεί όλο και πιο δυσδιάκριτα. Τούτο διότι τα εθνικά κράτη έχουν εν πολλοίς απεμπολήσει αποκλειστικά δικαιώματα που κατείχαν ως προς την παροχή μιας σειράς αγαθών, όπως η υγεία, η παιδεία, η κοινωνική ασφάλιση, ακόμα και η πρόνοια, επιτρέποντας την ανάληψη ανάλογων δραστηριοτήτων και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και δη του κερδοσκοπικού τομέα (Παραράς 1994: 237-238). Ανάλογα δε με τη φύση του εκάστοτε κοινωνικού κράτους, εάν δηλαδή υπερέχουν σε αυτή τα «φιλελεύθερα», τα «συντηρητικά» ή τα «σοσιαλδημοκρατικά» του χαρακτηριστικά, καθίσταται περισσότερο ή λιγότερο σαφής

η κρατική απεμπλοκή από τα συγκεκριμένα πεδία δημόσιας πολιτικής. Πέρα, πάντως, από νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου, υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας και από φορείς του δημοσίου δικαίου, που δεν ανήκουν όμως στον στενό πυρήνα του εκάστοτε εθνικού κράτους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, στους οποίους λειτουργούν κατά τις τελευταίες δεκαετίες προνοιακού χαρακτήρα δομές.

4.1.2. Οι δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης

Η τοπική διοίκηση ή αυτοδιοίκηση αποτελεί έναν θεσμό του αυτοκρατορικού υποδείγματος πολιτικοδιοικητικής οργάνωσης, τον οποίο και υιοθέτησαν τα σύγχρονα εθνικά κράτη αμέσως μετά από την έναρξη της δόμησής τους κατά τα τέλη του 18^{ου} αιώνα και ύστερα. Κύρια φιλοσοφία του εν λόγω θεσμού αποτελεί η άσκηση και η εφαρμογή ορισμένων δημόσιων πολιτικών σε επίπεδο όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες των τοπικών κοινωνιών για την αποτελεσματικότερη επίλυση των προβλημάτων τους. Για τον λόγο αυτό, όπως έχει ήδη τονισθεί, στην αυτοδιοίκηση κυριαρχούν οι καταστατικές αρχές της «εγγύτητας» και της «επικουρικότητας», με αποτέλεσμα οι αρμοδιότητες των οργανισμών της να εκτείνονται και στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας³⁰. Ουδόλωσ τυχαία, άλλωστε, από τη δεκαετία του 1980 και μετά στην ευρωπαϊκή οικογένεια άρχισαν να προτάσσονται η ενίσχυση των αυτοδιοικητικών οργανισμών και η ανάθεσή σε αυτούς όλο και περισσότερων αρμοδιοτήτων, μαζί και με την απονομή των απαραίτητων πόρων, για την αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων των τοπικών κοινωνιών.

Πράγματι, από την προτελευταία δεκαετία του 20^{ου} αιώνα, στο πλαίσιο της εφαρμοζόμενης τότε από την Ε.Ο.Κ. «περιφερειακής-διαρθρωτικής» πολιτικής, τονίστηκε η αναγκαιότητα της ενίσχυσης θεσμών και δομών των τοπικών κοινωνιών καθενός από τα κράτη-μέλη της, προς όφελος τόσο των ίδιων των περιφερειών, όσο και των πολιτών τους. Τούτο διότι η οικονομική ανάπτυξη καθεμιάς από τις αδύναμες περιφέρειες των ευρωπαϊκών κρατών θα επέφερε και την ελαχιστοποίηση των κινδύνων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού για τους κατοίκους τους.

³⁰ Γι' αυτό και η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται ως ένας *προνομιακός* χώρος άσκησης κοινωνικής και προνοιακής πολιτικής, λόγω των *ιδιαίτερων* χαρακτηριστικών της, που είναι η *εγγύτητα* προς τον ωφελούμενο, η *ευχερής προσβασιμότητα* και η *ευελιξία* (Σταθόπουλος 2015: 315).

Έτσι, μια σειρά από ενισχυτικές πολιτικές της Ε.Ε., όπως ήταν τα «Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα» της δεκαετίας του 1980, τα «Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης» (Κ.Π.Σ.) της περιόδου 1989-2006³¹ και τα «Εθνικά Στρατηγικά Πλαίσια Αναφοράς» (Ε.Σ.Π.Α.) της περιόδου 2007-2027³² βασίζονταν και βασίζονται σε αυτή την αντίληψη περί της ανάληψης όλο και περισσότερων πρωτοβουλιών, μεταξύ των οποίων και αμιγώς προνοιακών από τους αυτοδιοικητικούς οργανισμούς κάθε χώρας-μέλους της Ένωσης, από τη στιγμή, μάλιστα, που αποτελούν τον «καταλληλότερο» πάροχο εξατομικευμένων κοινωνικών υπηρεσιών για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των κοινωνικών κινδύνων (Hemerijck 2011: 12). Για τον λόγο αυτό, σε θεσμούς της τοπικής διοίκησης κατευθύνεται ένα μεγάλο μέρος των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων της Ε.Ε., όπως είναι το «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο»³³, στο πλαίσιο της άσκησης πολιτικών αναδιανομής πόρων μεταξύ των κρατών-μελών, με σκοπό την ενίσχυση των φτωχότερων περιοχών (Σακελλαρόπουλος 2001: 23).

Βέβαια, μια σειρά από δομικά προβλήματα οργάνωσης και λειτουργίας της Ε.Ε., όπως είναι η μη δεσμευτικότητα του μεγαλύτερου μέρους των κανονιστικών της πράξεων, που ήδη έχει επισημανθεί, δεν επέτρεπαν μέχρι και τα τέλη του 20^{ου} αιώνα την περαιτέρω ενεργοποίηση των αυτοδιοικητικών θεσμών στους τομείς τουλάχιστον της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας. Παρόλο που σε αυτοδιοικητικό εθνικό επίπεδο άρχισαν να τρέχουν ορισμένα προγράμματα και να συγκροτούνται οικείες δομές, όπως θα διαπιστώσουμε και για το ελληνικό κράτος στη συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου, τα αποτελέσματά τους ήταν εξαιρετικά πενιχρά. Τούτο διότι και οι γενικότερες προνοιακές λειτουργίες της Ένωσης επικεντρώνονταν, όπως έχει ήδη επισημανθεί, στην εξασφάλιση της πρόσβασης των Ευρωπαίων πολιτών στην αγορά εργασίας και όχι στις υπόλοιπες εκφάνσεις του κράτους πρόνοιας. Όλα αυτά, βέβαια, μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του 1990. Έκτοτε, τα νέα σοβαρά κοινωνικά προβλήματα, με τα οποία έρχονταν αντιμέτωπα κράτη-μέλη της ευρωπαϊκής οικογένειας, όπως το προσφυγικό-μεταναστευτικό, αλλά και η φτώχεια όλο και

³¹ Το Α' Κ.Π.Σ. διήρκεσε από το 1989 έως και το 1993, το Β' Κ.Π.Σ. από το 1994 έως και το 1999 και το Γ' Κ.Π.Σ. από το 2000 έως και το 2006.

³² Το πρώτο Ε.Σ.Π.Α. έλαβε χώρα στην περίοδο 2007-2013, το δεύτερο στην περίοδο 2014-2020, το δε τρίτον θα διαρκέσει από το 2021 μέχρι και το 2027.

³³ Πέρα από το αρχαιότερο διαρθρωτικό ταμείο της Ε.Ε. που είναι το «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο», από το 1975 έχει τεθεί σε λειτουργία και το «Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης», που έχει ως καταστατική του αποστολή την ενίσχυση των οικονομικά αδύναμων περιφερειών κρατών-μελών της Ένωσης (Ναγόπουλος 2011: 88).

περισσότερων πολιτών τους, αναθεώρησαν το πλαίσιο της ευρωπαϊκής κοινωνικής και προνοιακής πολιτικής.

Ήδη από την έναρξη του 21^{ου} αιώνα διασαφηνίστηκε η αναγκαιότητα επέκτασης του προνοιακού δικτύου προστασίας της Ένωσης από την απασχόληση και σε στρατηγικές κοινωνικής προστασίας και ένταξης των ευπαθέστερων κοινωνικά ομάδων. Τούτο έλαβε χώρα κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας το 2000, όταν και υιοθετήθηκε ένα νέο σχετικό κοινοτικό πρόγραμμα, η «*Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού*» (Α.Μ.Σ.). Μείζων στόχο της Α.Μ.Σ. αποτέλεσε η κοινωνική ένταξη αποκλεισμένων πολιτών και μεταναστών κρατών-μελών της Ε.Ε., μέσω της περαιτέρω ενεργοποίησης περιφερειακών και τοπικών τους θεσμών, αλλά και δια της ανάπτυξης σχέσεων και με κοινωνικούς εταίρους και φορείς τόσο της ιδιωτικής οικονομίας, όσο και της κοινωνίας των πολιτών (Τράντας 2011: 563-564). Με άλλα λόγια, από το 2000 και μετά επιχειρήθηκε μία ακόμα πιο αποκεντρωμένη προσέγγιση παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας στα κράτη-μέλη της Ένωσης, μέσω της ενθάρρυνσης ανάληψης οικείων πρωτοβουλιών από τους αυτοδιοικητικούς τους οργανισμούς, αλλά και της συνεργασίας τους με εθελοντικές οργανώσεις και άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών. Μέχρι τότε, άλλωστε, στον προνοιακό τομέα δημόσιας πολιτικής αποτελούσε εν πολλοίς πεδίο ανταγωνισμού μεταξύ δομών της κεντρικής τους διοίκησης και του ιδιωτικού κερδοσκοπικού τομέα. Τη γιγάντωση της συμμετοχής του τελευταίου στο συγκεκριμένο πεδίο είχε επιφέρει η σοβαρή κρίση του κράτους πρόνοιας στα τέλη της δεκαετίας του 1970.

4.1.3. Ο ιδιωτικός κερδοσκοπικός τομέας

Η έντονη αμφισβήτηση της φύσης των αμιγώς δημοσίων κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, που είχαν ανακύψει κατά τη μεταπολεμική περίοδο, συντελέστηκε κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1970. Η εν πολλοίς αποτυχία του κράτους να ανταποκριθεί στο σύνολο των κοινωνικών αναγκών των πολιτών και κυρίως η ανάκυψη λόγω και των προνοιακών τους λειτουργιών σοβαρών δημοσιονομικών προβλημάτων σε μια σειρά από ευρωπαϊκά κράτη, προκάλεσαν τη σοβαρή κρίση του κράτους πρόνοιας. Έτσι, επιδιώχθηκε η ιδιωτικοποίηση μιας σειράς κοινωνικών και προνοιακών υπηρεσιών, με σκοπό αφενός την παροχή τους με το χαμηλότερο δυνατό κόστος για τις εθνικές κυβερνήσεις, αφετέρου την υψηλότερη ικανοποίηση των

εξυπηρετουμένων από τις παρεχόμενες υπηρεσίες πολιτών (Kahn 1973: 146-148). Με αυτόν τον τρόπο, επομένως, ιδιωτικοί φορείς της ελεύθερης οικονομίας καταστάθηκαν κύριοι πάροχοι μιας υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, επιδιώκοντας, μάλιστα, δια της επικλήσεως του «*υγιούς ανταγωνισμού*», είτε την κατάργηση, είτε το δικαίωμα πρόσβασης σε πρόνοια που απολάμβαναν μέχρι τότε εθελοντικές οργανώσεις, όπως ήταν κρατικές επιχορηγήσεις και φοροαπαλλαγές (Πολυζωίδης 2019: 262). Αποτέλεσμα τόσο αυτών των ‘απαιτήσεων’, όσο και της ικανοποίησής τους από πλευράς εθνικών κρατών, αποτέλεσε η ανάπτυξη μιας συγκρουσιακής σχέσης μεταξύ κερδοσκοπικού και μη κερδοσκοπικού ιδιωτικού τομέα.

Κύρια αιτία της μεταξύ τους σύγκρουσης αποτέλεσε το γεγονός ότι η λειτουργία αμοιότροπων στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας στηριζόταν με τον έναν ή τον άλλον τρόπο σε κρατικές επιχορηγήσεις ή άλλα οικονομικά κίνητρα. Έτσι, και με αυτοσκοπό το κέρδος, το οποίο αποτελεί ίδιον γνώρισμά του, ο ιδιωτικός κερδοσκοπικός τομέας άρχισε να αναπτύσσει και να προσφέρει έναντι αμοιβής υπηρεσίες σε ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, όπως ασθενείς, παιδιά και ηλικιωμένοι (Σταθόπουλος 2015: 318-319). Η λειτουργία του πάντως, αναπόφευκτα, επικεντρωνόταν σε οικονομικά και όχι τόσο σε κοινωνικά κριτήρια, με συνέπεια αντί για την αποφυγή, την εν τέλει εξάπλωση του κοινωνικού αποκλεισμού σε κράτη, που είχαν υιοθετήσει το «*φιλελεύθερο*» υπόδειγμα πολιτικοδιοικητικής οργάνωσης. Γι’ αυτό και στην πορεία του χρόνου επιχειρήθηκε η αναδιάρθρωση του μη κερδοσκοπικού τομέα προς την κατεύθυνση της προσαρμογής του στους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς (Πολυζωίδης 2019: 262), καθιστώντας τον ουσιαστικά έναν εκ των πρωταγωνιστών μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας.

4.1.4. Ο ιδιωτικός μη κερδοσκοπικός τομέας

Όπως έχει ήδη θιχθεί στο πρώτο κατά σειρά κεφάλαιο της παρούσας διπλωματικής εργασίας, αμέσως μετά από την «*κρίση*» του κοινωνικού κράτους στις δεκαετίες του 1970 και του 1980 ακολούθησε η στιγμή του «*προνοιακού πλουραλισμού*». Κύριοι άξονες της εν λόγω στιγμής ήταν αφενός η αναδιάρθρωση του μέχρι τότε μηχανισμού του κοινωνικού κράτους, που επαφιόταν τόσο στις οικείες λειτουργίες του στενού δημοσίου τομέα, όσο και σε ιδιωτικές πρωτοβουλίες, αφετέρου στη δόμηση και παγίωση της έννοιας της «*κοινωνικής φροντίδας*» (Στασινοπούλου

1997: 43). Έτσι, ο «*προνοιακός πλουραλισμός*», που αντικατοπτρίζεται στην ενεργό δράση οργανώσεων του εθελοντικού και μη κερδοσκοπικού τομέα για την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας σε όσους τις έχουν ανάγκη, άρχισε να λειτουργεί ως «*αντίδοτο*» και κυρίως ως «*διορθωτικός μηχανισμός*» των ανεπαρκειών του κοινωνικού κράτους, αλλά και της οικονομίας της αγοράς, που είχαν ήδη εντοπιστεί (Salamon 1993: 23). Αυτή η ενεργοποίηση των μη κερδοσκοπικών οργανώσεων, μάλιστα, βασίστηκε τόσο στις προαναφερθείσες αναδιάρθρωση και προσαρμογή τους στους μηχανισμούς λειτουργίας της ελεύθερης αγοράς³⁴, όσο και στην εν μέρει «*αποδυνάμωση*» του ρόλου της οικογένειας ως άτυπου μηχανισμού κοινωνικής φροντίδας (Κοντιάδης 2006: 87), που διαδραματιζόταν για πολλούς αιώνες μέχρι και τη δεκαετία του 1990. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, την αύξηση τόσο του μεγέθους, όσο και του αριθμού των οργανώσεων του ιδιωτικού μη κερδοσκοπικού τομέα επέφερε και η χρηματοδότησή τους, πέρα από ιδιωτικές δωρεές και τον προνοιακό προϋπολογισμό των εθνικών κυβερνήσεων, και από όργανα και θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, πρωτοστάτησε στη διάθεση πόρων προς μη κυβερνητικούς οργανισμούς, που δραστηριοποιούνταν, κατά κύριο λόγο, σε υπερεθνικό επίπεδο και όχι μεμονωμένα εντός των συνόρων κάθε κράτους-μέλους της Ένωσης (Κοντιάδης 2006: 89). Εντός του πλαισίου, μάλιστα, της υπέρμετρης αύξησης του ρόλου υπερεθνικών θεσμών και οργανισμών στη διατύπωση και εφαρμογή εθνικών, προνοιακής φύσεως, δημόσιων πολιτικών (Σακελλαρόπουλος 2001: 23), εξίσου σημαντική ήταν η οικονομική ενίσχυση που λάμβαναν από αυτούς, όπως ο Ο.Η.Ε. και η Παγκόσμια Τράπεζα. Στον ίδιο τον Ο.Η.Ε., άλλωστε, ανήκει η «*Υπατη Αρμοστεία*», η οποία ήδη από την τελευταία δεκαετία του 20^{ου} αιώνα και μέχρι και τις μέρες μας δραστηριοποιείται για την περίθαλψη, την αποκατάσταση και την ενσωμάτωση μετακινούμενων πληθυσμών, προσφύγων και μεταναστών³⁵. Εκτός όμως από τις υπερεθνικές μη κυβερνητικές οργανώσεις, και οι εθνικές, τα όρια των δραστηριοτήτων των οποίων εκτείνονται εντός

³⁴ Ενδεικτικό παράδειγμα αυτής της προσαρμογής αποτελεί η έστω θεωρητική θέση *αυστηρών ορίων* στο πλαίσιο δράσης των μη κυβερνητικών οργανώσεων (Πολυζωίδης 2019: 262).

³⁵ Ακόμα και σήμερα η «*Υπατη Αρμοστεία*» πρωτοστατεί σε προγράμματα στέγασης και παροχής ρευστού σε δικαιούχους πρόσφυγες σε πάρα πολλές χώρες, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η Ελλάδα (Κουραχάνης 2019: 21).

μίας συγκεκριμένης γεωγραφικής επικράτειας, μεριμνούν για την αρωγή των ευπαθέστερων κοινωνικά πολιτών.

Κύριο κίνητρο της φιλανθρωπικής δράσης των μελών τους αποτελεί το ενδιαφέρον τους για την αντιμετώπιση κάποιων συγκεκριμένων κοινωνικών προβλημάτων συνανθρώπων τους. Έτσι, στο επίκεντρο των δραστηριοτήτων τους θέτεται ο ίδιος ο άνθρωπος και η εξασφάλιση ενός καλύτερου βίου εκείνων, που δεν διαθέτουν τις δυνατότητες να τον αποκτήσουν. Ο πολλαπλασιασμός, άλλωστε, των στοιχειωδών ανθρωπίνων αναγκών, όπως είναι η στέγαση, η ένδυση και σίτιση, αποτελεί έναν επίσης λόγο της σημαντικής αύξησης του αριθμού τους διεθνώς από τη δεκαετία του 1990 και μετά. Ένα ακόμη χαρακτηριστικό τους γνώρισμα, μάλιστα, αποτελεί και η συνεργατική και εν πολλοίς σωματειακή τους δράση, αφού τα μέλη τους είναι ουσιαστικά μέλη μιας συγκεκριμένης κοινότητας, με συγκεκριμένους στόχους και αρχές οργάνωσης, λειτουργίας και δράσης. Βέβαια, λόγω αυτής καθεαυτής της σωματειακής τους οργάνωσης, η οποία αποτελεί και προϋπόθεση για τη χρηματοδότησή τους είτε από τον προϋπολογισμό εθνικών κυβερνήσεων, είτε από εκείνον υπερεθνικών οργανισμών, στην επιφάνεια έχουν ανέλθει, ιδιαίτερα κατά τα τελευταία χρόνια και ορισμένες παθογένειές τους. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί, αναμφισβήτητα, ο μεταξύ τους ανταγωνισμός για την άντληση όλο και περισσότερων πόρων, που τείνει να τις εξωθεί ακόμα και στη «μίμηση» της συμπεριφοράς των αμιγώς κερδοσκοπικών επιχειρήσεων (Φραγκονικολόπουλος 2007: 207-208). Έτσι, πολλές φορές και ιδιαίτερα στις μέρες μας τίθεται εν αμφιβόλω η άδολη δράση τους. Ο δόλος, πάντως, φαίνεται πως εκλείπει παντελώς από την τελευταία κατηγορία παρόχων υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, εκείνη δηλαδή των άτυπων δικτύων και των αμιγώς εθελοντικών οργανώσεων.

4.1.5. Τα άτυπα δίκτυα και οι εθελοντικές οργανώσεις

Τα άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών και οι αμιγώς εθελοντικές οργανώσεις διαφέρουν σε ορισμένο βαθμό από τους μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα οργανισμούς. Τούτο διότι μπορεί μεν αμφότερες οι κατηγορίες οργανώσεων να διακρίνουν από θεμελιώδεις αξίες του εθελοντικού τομέα, όπως είναι εκείνες της προσφοράς³⁶, της φιλανθρωπίας, της συμπόνιας και της επιδίωξης του γενικού καλού

³⁶ Το «ηθικό αίσθημα της προσφοράς», ή αλλιώς το «ηθικό έρεισμα», που αποτελεί βασικό κίνητρο της λειτουργίας τους, αποτελεί, άλλωστε, και τη μείζον διαφορά μεταξύ εθελοντικών και μη κερδοσκοπικών

της κοινωνίας (Anheier 2000: 2), εντούτοις τα μέλη των πρώτων συνδέονται μεταξύ τους με άτυπους, ως επί το πλείστον, δεσμούς. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, χαρακτηριστικό παράδειγμα άτυπου δικτύου αποτελεί ο θεσμός της οικογένειας, ο οποίος από τον μεσαίωνα, και ίσως και νωρίτερα, μέχρι και τα τέλη του 20^{ου} αιώνα αποτελούσε διεθνώς τον κύριο πάροχο βοήθειας και προστασίας σε μέλη της, τα οποία βρίσκονταν αντιμέτωπα με σοβαρούς κοινωνικούς κινδύνους. Πέραν τούτου, βέβαια, από τα άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών συνηθίζεται να απουσιάζει οιαδήποτε εκδοχή δόλου, από τη στιγμή που τη δράση τους χαρακτηρίζει ένα βασικό στοιχείο κοινωνικής συμβίωσης, εκείνο της «αλληλεξάρτησης»³⁷.

Εξαιρουμένων, πάντως, των δεσμών μεταξύ των μελών τους και της απουσίας του δόλου σε σχέση με τη λειτουργία και τις δραστηριότητές τους, μία ακόμη μείζων διαφορά μεταξύ άτυπων δικτύων και μη εθελοντικών οργανώσεων έγκειται στον τρόπο οργάνωσής τους. Μολονότι στον ιδιωτικό μη κερδοσκοπικό τομέα κυριαρχούν οργανωτικά πλαίσια που συναντώνται και στον αμιγώς κερδοσκοπικό, στα άτυπα δίκτυα κοινωνικής φροντίδας κατά κανόνα δεν υπάρχει συγκεκριμένο πλαίσιο λειτουργίας (Σταθόπουλος 2015: 338). Η κινητοποίηση των μελών τους, μη βασιζόμενη σε ιεραρχικούς ή άλλους κανόνες³⁸, ενεργοποιείται στο πλαίσιο της αρχής της αλληλοβοήθειας προς συγγενείς ή γενικότερα συνανθρώπους, με σκοπό τη συγκέντρωση και παροχή πόρων για την προστασία και την ασφάλεια αναξιοπαθούντων μελών του στενού ή ευρύτερου κύκλου τους (Spicker 2004: 91). Γι' αυτό και ενόσω η δραστηροποίηση του μη κερδοσκοπικού ιδιωτικού τομέα στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας άρχισε να γίνεται πολύ πιο ενεργή από τη δεκαετία του 1990 και μετά, τα άτυπα δίκτυα και οι αμιγώς εθελοντικές οργανώσεις τόσο στην Ελλάδα, όσο και στον υπόλοιπο ευρωπαϊκό χώρο προσέφεραν οικείες υπηρεσίες ήδη από τη μεταπολεμική περίοδο, ή και νωρίτερα. Στις δε τελευταίες δεκαετίες, ιδιαίτερα πριν από τη σοβαρή οικονομική κρίση με την οποία ήρθε αντιμέτωπη η υφήλιος στα τέλη της δεκαετίας του 2000, το ενδιαφέρον της κοινωνίας των πολιτών προσέλκυαν, μεταξύ άλλων, και οι διαρκώς μετακινούμενοι πληθυσμοί

με τις δήμοσιες και κρατικές οργανώσεις κοινωνικής φύσεως, με τη λειτουργία και δράση των τελευταίων να στηρίζονται σε «νομικά ερείσματα» (Σταθόπουλος 2015: 322).

³⁷ Η έννοια της «αλληλεξάρτησης» αποτελεί ίδιον γνώρισμα εκείνης της «κοινωνίας», δεδομένου του ότι σε κάθε κοινωνικό σύνολο οι άνθρωποι είναι αλληλοεξαρτώμενα όντα, με αποτέλεσμα οι ζωές τους να εξαρτώνται σε σημαίνοντα βαθμό από τις ζωές άλλων ατόμων (Spicker 2004: 33).

³⁸ Γι' αυτό και η εργασία που συντελείται σε αυτές είναι αμιγώς εθελοντική, προσφέρεται δηλαδή αμισθί και αποτελεί μία παντελώς ελεύθερη επιλογή, δίχως να υφίσταται οποιοδήποτε στοιχείο εξαναγκασμού (Σταθόπουλος 2015: 323).

για οικονομικούς ή πολιτικούς λόγους, που αναζητούσαν μια καλύτερη ζωή (Σωτηρόπουλος 2017: 99).

Συμπερασματικά, τα άτυπα δίκτυα και οι εθελοντικές οργανώσεις αποτελούν επίσης έναν βασικό και, αν μη τι άλλο, διαχρονικό πάροχο υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Ουδόλως τυχαία, άλλωστε, στις τάξεις τους ανήκει και ένας επίσης εξαιρετικά σημαντικός θεσμός, αυτός της Εκκλησίας, ο οποίος, όπως έχει επισημανθεί και σε προηγούμενα σημεία της παρούσας εργασίας, εδώ και πολλούς αιώνες συνδράμει στην αρωγή και στη μέριμνα για άτομα που ανήκουν σε ευάλωτες κοινωνικά ομάδες. Το ισχυρό οργανωτικό πλαίσιο της Εκκλησίας, πάντως, της επιτρέπει να αναπτύσσει δεσμούς συναρωγής και με κρατικούς θεσμούς ή άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όπως είναι επί παραδείγματι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης. Η συνάρθρωση, μάλιστα, τοπικών αρχών, εθελοντικών οργανώσεων και άτυπων δικτύων της κοινωνίας των πολιτών αποτελεί ιστορικό δεδομένο της ανάπτυξης και της εδραίωσης της κοινωνικής και προνοιακής πολιτικής, ιδιαίτερα για τομείς όπως η στέγαση, η σίτιση, η εκπαίδευση, ακόμα και η αντιμετώπιση της ανεργίας (Σκαμνάκης 2020: 39). Εντούτοις, στη σύγχρονη πραγματικότητα ζητούμενο είναι το κατά πόσο είναι ευρεία αυτή η συνεργασία και η αλληλουχία δράσεων μεταξύ αυτοδιοικητικών οργανισμών και εθελοντικών, πέραν της Εκκλησίας, οργανώσεων, όπως για παράδειγμα με ομάδες αυτοβοήθειας, προς όφελος πάντοτε συμπολιτών τους με σοβαρές κοινωνικές ανάγκες. Στην τρέχουσα περίοδο, άλλωστε, αφενός ποικίλλουν, αφετέρου αυξάνονται διαρκώς οι φορείς των δικαιωμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας.

4.2 Φορείς των δικαιωμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας

Από όταν άρχισαν να κατοχυρώνονται τα κοινωνικά δικαιώματα στις μεταπολεμικές, κυρίως, δεκαετίες, στο επίκεντρο του κρατικού ενδιαφέροντος θέτονταν μια σειρά από επονομαζόμενες «ομάδες-στόχοι». Σε αυτές ανήκαν, ως επί το πλείστον, η οικογένεια και ιδιαίτερα οι απροστάτευτες μητέρες, τα παιδιά και γενικότερα η νεότητα, οι ηλικιωμένοι, οι άνεργοι, άτομα με αναπηρίες ή άλλες χρόνιες παθήσεις, καθώς λοιπές ευπαθείς κοινωνικά και πληθυσμιακά ομάδες (Κοντιάδης 2006: 69). Έτσι, μπορεί μεν φορείς των κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως και των άλλων δύο κατηγοριών, ατομικών και πολιτικών, να ήταν όλοι οι πολίτες ανεξαρτήτως ηλικίας, εισοδήματος ή άλλων κριτηρίων, δικαιούχοι, ωστόσο, υπηρεσιών κοινωνικής

φροντίδας και προστασίας ανήκαν και εξακολουθούν να ανήκουν σε συγκεκριμένα τμήματα του πληθυσμού κάθε κράτους. Προς αυτά κατευθύνονται οι παροχές κοινωνικής βοήθειας είτε από θεσμούς της κεντρικής και τοπικής διοίκησης, είτε από οργανώσεις του εθελοντικού ή μη κερδοσκοπικού τομέα, με βασικό κριτήριο απονομής τους την «ατομική ανάγκη» και δίχως οιαδήποτε άλλη προϋπόθεση, όπως είναι επί παραδείγματι η συμμετοχή τους σε κάποιο φορέα κοινωνικής ασφάλισης ή η επαγγελματική τους δραστηριότητα και η συνεπαγόμενη καταβολή εισφορών (Βενιέρης 2013: 425). Πάνω σε αυτό το μοτίβο, μάλιστα, έχουν δομηθεί κατά τις τελευταίες δεκαετίες προγράμματα αρωγής και κοινωνικής προστασίας σε παρευρωπαϊκό επίπεδο, με ενδεικτικότερο όλων το «ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα»³⁹.

Πέρα, πάντως, από το δίκτυ ασφαλείας του «ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος», οι δικαιούχοι υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας δύνανται να λαμβάνουν και μια σειρά από άλλα είδη παροχών. Σε αυτές συγκαταλέγονται οι παροχές «σε είδος» προς κάλυψη στοιχειωδών ατομικών και κοινωνικών αναγκών, όπως είναι η σίτιση και η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, αλλά και οι συμβουλευτικές υπηρεσίες από φορείς είτε του δημοσίου, είτε του μη κερδοσκοπικού τομέα σε άτομα αντιμετώπιση με ψυχοκοινωνικά ή άλλα προβλήματα (Σταθόπουλος 2015: 374). Σε κάθε περίπτωση, αναλόγως της ανάγκης, αλλά και του φορέα των δικαιωμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, διαμορφώνονται και οι υπηρεσίες που του προσφέρονται από κρατικούς, αυτοδιοικητικούς, ή ακόμα και από μη κερδοσκοπικούς ή άτυπους θεσμούς της κοινωνίας των πολιτών. Με άλλα λόγια, βάσει της κατηγοριοποίησής τους προσφέρονται σε αυτούς οι αναγκαίες για τη βελτίωση του βίου τους υπηρεσίες, με αυτήν να εκκινεί από τη διάκρισή τους σε «ευάλωτες» και «ειδικές» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού.

4.2.1. Οι «ευάλωτες» και οι «ειδικές» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού

Οι παροχές κοινωνικής φροντίδας και προστασίας αφορούν όλους όσους ανήκουν σε μία «ειδική», καταρχάς, κοινωνική κατηγορία, με ανύπαρκτο ή τουλάχιστον εξαιρετικά περιορισμένο εισόδημα (Φερόνας και Λαλιώτης 2021: 10-11). Με άλλα λόγια, δικαιούχοι των εν λόγω υπηρεσιών είναι συνήθως άτομα με κάποια συγκεκριμένη ευπάθεια, η οποία, μάλιστα, στις πλείστες των περιπτώσεων, τα θέτει

³⁹ Σε όσα κράτη καταβάλλεται το «ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα» έχει «μη ανταποδοτικό χαρακτήρα», λαμβάνοντάς το άτομα που δεν έχουν πληρώσει εισφορές γι' αυτό. Γι' αυτό και η καταβολή του δεν διενεργείται καθολικά, αλλά επιλεκτικά, ύστερα από έλεγχο, δηλαδή, πόρων και κατόπιν αποδείξεως ότι οι δικαιούχοι του δεν έχουν επαρκή εισοδήματα ή επαρκή περιουσία από άλλες πηγές (Πολυζωίδης 2019: 173).

αντιμέτωπα με σοβαρούς κοινωνικούς κινδύνους⁴⁰. Ανάλογα με την ευπάθειά τους, πάντως, οι δικαιούχοι τους κατηγοριοποιούνται σε «ευάλωτες» και «ειδικές» κοινωνικά ομάδες.

Στις «ευάλωτες» ομάδες ανήκει μέρος του ευπαθούς πληθυσμού, η ένταξη του οποίου στην οικονομική και γενικότερα στην κοινωνική ζωή παρεμποδίζεται από σωματικούς, ψυχικούς ή άλλους παράγοντες (Πολυζωίδης 2019: 19-20). Για τον λόγο αυτό στις τάξεις τους περιλαμβάνονται, ως επί το πλείστον, άτομα με κάθε είδους αναπηρίες, με προβλήματα σωματικής, αλλά και ψυχικής υγείας, όπως επίσης και άνθρωποι με νοητική υστέρηση. Παράλληλα, μεταξύ των «ευάλωτων» ομάδων του κοινωνικού συνόλου συγκαταλέγονται και συνάνθρωποι τοξικοεξαρτημένοι από μια σειρά από ουσίες ή πάθη, οι οποίοι χρήζουν κρατικής και κοινωνικής βοήθειας και αρωγής. Ως εκ τούτου, στα αμιγώς ευάλωτα κοινωνικά στρώματα συναντώνται άτομα με κάποιου είδους πρόβλημα υγείας, το οποίο τείνει να τα εκθέτει και σε άλλους κοινωνικούς κινδύνους και κυρίως σε εκείνον του κοινωνικού αποκλεισμού. Αντίθετα, στις «ειδικές» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού εντάσσονται αναξιοπαθόντες πολίτες, των οποίων η δεινή κοινωνικά θέσε οφείλεται σε άλλους παράγοντες.

«Ειδικές» είναι οι ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού, που βρίσκονται σε «μειωνεκτική» θέση έναντι των συμπολιτών τους και ιδιαίτερα σε σχέση με την ομαλή ένταξή τους στην κοινωνία και την αγορά εργασίας εξαιτίας οικονομικών, κοινωνικών, αλλά και πολιτισμικών αιτιών (Πολυζωίδης 2019: 20). Έτσι, μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται οι άνεργοι, οι αναλφάβητοι, οι πρόσφυγες και οι μετανάστες, οι πρόην και νυν τρόφιμοι καταστημάτων κράτησης, ανήλικοι παραβάτες, καθώς και άτομα ορφανά, ή μέλη είτε μονογονεϊκών, είτε πολυτεκνικών οικογενειών. Όλες τους χρήζουν επίσης κρατικής ή εθελοντικής βοήθειας και αρωγής και με αυτόν τον τρόπο περιλαμβάνονται μεταξύ των «ομάδων-στόχων» κάθε παρόχου υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας.

Πέρα, πάντως, από τη γενική κατηγοριοποίηση των ευπαθών κοινωνικά ομάδων, οι «ομάδες-στόχοι» των παρόχων υποστηρικτικών λειτουργιών συγκεκριμενοποιούνται ανάλογα και με την καθεαυτή τους επικέντρωση και δράση. Έτσι, στην πλειονότητά τους μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα οργανώσεις, που

⁴⁰ Γι' αυτό και μείζων στόχος των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας είναι η αντιμετώπιση κάθε είδους ενδεχόμενου κοινωνικού αποκλεισμού των ατόμων αυτών (Σταθόπουλος 2015: 510-511).

δραστηριοποιούνται είτε σε εθνικό, είτε και σε υπερεθνικό επίπεδο, στρέφουν το επίκεντρο του ενδιαφέροντός τους σε μετακινούμενους πληθυσμούς, πρόσφυγες και μετανάστες, και λιγότερο σε άνεργους, αναλφάβητους και άστεγους. Από την άλλη, κρατικές προνοιακές υπηρεσίες επικεντρώνονται στην παροχή βοήθειας σε άνεργους, σε απροστάτευτες μητέρες, αλλά και σε άτομα με αναπηρίες και άλλες «ευάλωτες» ευπαθείς ομάδες, άτυπα δε δίκτυα και αμιγώς εθελοντικές οργανώσεις συνηθίζουν να μεριμνούν για αστέγους, ηλικιωμένους, απόρους και απροστάτευτα παιδιά (Πολυζωίδης 2019: 366-367). Γενικότερα, είναι ευρεία η σύνθεση των φορέων δικαιωμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, στρεφόμενη, βέβαια, γύρω από τη διαφύλαξη της οικογενειακής ζωής, της παιδικής και της τρίτης ηλικίας, αλλά και από τη φροντίδα ατόμων με αναπηρίες και άλλων «ευάλωτων» ή μη ευπαθών κοινωνικά ομάδων.

4.2.2. Η προστασία της οικογενειακής ζωής

Ο θεσμός της οικογένειας τυγχάνει του σεβασμού των κρατικών αρχών, αλλά και της ίδιας της κοινωνίας εδώ και πολλούς αιώνες. Τα ιερά δεσμά που ενώνουν τα οικογενειακά και συγγενικά μέλη έχουν αφήσει ανεξίτηλο το αποτύπωμά τους και στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας, φροντίδας και προστασίας, με την οικογένεια να αποτελεί, όπως έχει επανειλημμένως υποστηριχθεί, έναν από τους πρώτους παρόχους οικείων υπηρεσιών. Γι' αυτό και η οικογενειακή ζωή βρέθηκε στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος και της προστασίας του κρατικού ενδιαφέροντος στον 20^ο αιώνα. Ουδόλως τυχαία, άλλωστε, τα αμιγώς οικογενειακά επιδόματα, όπως είναι το πολυτεκνικό επίδομα, η σύνταξη πολύτεκνων μητέρων, το επίδομα τέκνων μονογονεϊκών οικογενειών, το επίδομα τρίτου παιδιού και πολλά ακόμη, αποτελούν τη δεύτερη σημαντικότερη κατηγορία κοινωνικής ασφάλισης και πρόνοιας διεθνώς μετά από τις συντάξεις (Πολυζωίδης 2019: 164). Εξαιρουμένης, πάντως, της επιδοματικής πολιτικής κάθε σύγχρονου κοινωνικού κράτους, η προστασία της οικογενειακής ζωής δεσπόζει και στους καταστατικούς χάρτες μιας σειράς εθνικών κρατών, μεταξύ των οποίων και του ελληνικού.

Στο Σύνταγμα της Ελλάδος στο σχετικό με τα κοινωνικά δικαιώματα χωρίο η οικογένεια αναγνωρίζεται ως «θεμέλιο της συντήρησης και προαγωγής του Έθνους» (άρθρο 21, παρ. 1). Γι' αυτό και η πολιτεία οφείλει να λαμβάνει όλα τα προσήκοντα μέτρα για την προστασία και την προαγωγή του, δείχνοντας, μάλιστα, ιδιαίτερη

μέριμνα και ευαισθησία για τις πολύτεκνες οικογένειες (άρθρο 21, παρ. 2 Συντ.). Ως εκ τούτου, στις συγκεκριμένες συνταγματικές διατάξεις διασαφηνίζονται ορισμένοι από τους αποδέκτες κοινωνικών παροχών και υπηρεσιών (Αμίτσης 2016: 65), οι οποίοι πέραν του κρατικού, προσελκύουν πολλές φορές και το ιδιωτικό, κερδοσκοπικό ή μη, ενδιαφέρον. Μέσω της φροντίδας της οικογενειακής ζωής, άλλωστε, επιδεικνύεται η μέριμνα και για ειδικότερες, φαινομενικά αδύναμες κοινωνικά, κατηγορίες, όπως είναι η μητρότητα⁴¹, αλλά και η παιδική ηλικία. Για την τελευταία, άλλωστε, πέρα από τις σχετικές συνταγματικές επιταγές, είναι έντονη η δραστηριοποίηση και μιας σειράς άτυπων δικτύων, εθελοντικών, καθώς και μη κερδοσκοπικών οργανώσεων.

4.2.3. Η φροντίδα της παιδικής ηλικίας

Η φροντίδα της παιδικής ηλικίας αποτέλεσε επίσης ένα από τα εφελθήρια για την ανάπτυξη, ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} αιώνα, προνοιακών δημόσιων πολιτικών. Πέρα από τις σχετικές συνταγματικές επιταγές μιας σειράς μεταπολεμικών συνταγματικών κειμένων, μεταξύ των οποίων και του ελληνικού⁴², απροστάτευτα, ορφανά ή παιδιά άπορων οικογενειών κεντρίζουν την προσοχή τόσο του κρατικού ενδιαφέροντος, όσο και εκείνου εθνικού ή υπερεθνικού χαρακτήρα μη κερδοσκοπικών οργανισμών. Έτσι, πάνω σε αυτό το μοτίβο βρίσκονται εδώ και πολλές δεκαετίες σε λειτουργία μια σειρά από κρατικές και μη δομές, προς εξασφάλιση αφενός της ομαλής κοινωνικής ένταξης και αποφυγής του κινδύνου του αποκλεισμού τους παιδιών από προβληματικά ή και ανύπαρκτα οικογενειακά περιβάλλοντα, αφετέρου της στήριξης και των θεσμών της οικογένειας και της μητρότητας δια της συναρωγής στην ανατροφή των νεότερων μελών τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η λειτουργία, κυρίως σε επίπεδο αυτοδιοίκησης, κρατικών παιδικών σταθμών για παιδιά παντελώς απόρους ή οικονομικά αδύναμων οικογενειών (Πολυζωΐδης 2019: 165).

Γενικότερα, στην Ελλάδα, αλλά και διεθνώς, η τοπική αυτοδιοίκηση πρωτοστατεί σε προγράμματα μέριμνας και φροντίδας της παιδικής ηλικίας. Πέρα από τη λειτουργία βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών, στους ελληνικούς πρωτοβάθμιους αυτοδιοικητικούς οργανισμούς υπάγονται και δομές όπως τα «Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών» (Σκαμνάκης 2020: 218), με την αναγκαία

⁴¹ Η προστασία της μητρότητας, μάλιστα, προβλέπεται επίσης ρητά στο άρθρο 21 παρ. 1 του Συντάγματος της ελληνικής πολιτείας.

⁴² Επίσης στο άρθρο 21 παρ. 1 του Συντάγματος της Ελλάδος ορίζεται ρητώς, πως και η παιδική ηλικία τελεί «*υπό την προστασία του κράτους*».

χρηματοδότηση να εξασφαλίζεται από ευρωπαϊκούς κοινωνικούς πόρους. Παράλληλα, στο επίκεντρό τους, όπως και στο αντίστοιχο πολλών μη κερδοσκοπικών οργανισμών, θέτονται απροστάτευτα παιδιά, με τα σχετικά κονδύλια επίσης να χορηγούνται από πόρους της κοινωνικής και της διαρθρωτικής πολιτικής της Ε.Ε. (Σταθόπουλος 2015: 388-389). Ο θεσμός της αυτοδιοίκησης, πάντως, πάλι κατόπιν της κοινοτικής αρωγής, πρωταγωνιστεί και στη φροντίδα μιας ακόμα κοινωνικής κατηγορίας, εκείνης των ηλικιωμένων.

4.2.4. Η φροντίδα της τρίτης ηλικίας

Οι ηλικιωμένοι συμπολίτες ανήκουν επίσης σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, χρήζοντας της ανάγκης κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Για το λόγο αυτό στην έννομη τάξη όλων σχεδόν των σύγχρονων κοινωνικών κρατών η επονομαζόμενη «*τρίτη ηλικία*» καταλαμβάνει σημαίνουσα θέση στο πεδίο της κρατικής μέριμνας. Στην ελληνική περίπτωση, από το Σύνταγμα της Ελλάδος αναγνωρίζεται ρητά η κρατική υποχρέωση για την προστασία του γήρατος (άρθρο 21, παρ. 3), η οποία λαμβάνει χώρα από δομές της κεντρικής διοίκησης, κυρίως όμως της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στην ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση εδώ και πολλές δεκαετίες έχουν αναπτυχθεί προγράμματα μέριμνας για την τρίτη ηλικία. Προγράμματα, όπως το «*Βοήθεια στο Σπίτι*», η λειτουργία «*Κέντρων Ανοικτής Περιθαλψης Ηλικιωμένων*» (ΚΑΠΗ), καθώς και «*Κέντρων Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων*» (ΚΗΦΗ), που θα αναλυθούν εκτενέστερα σε επόμενα χωρία της παρούσας διπλωματικής εργασίας, επικεντρώνουν το ενδιαφέρον τους στη φροντίδα της αδύναμης αυτής κοινωνικά ομάδες. Μάλιστα, το σύνολο σχεδόν των εν λόγω προγραμμάτων χρηματοδοτείται από εθνικούς, κυρίως όμως από κοινοτικούς πόρους, που υπάγονται στο πλαίσιο της εφαρμοζόμενης εδώ και δεκαετίες κοινωνικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Γενικότερα, η τρίτη ηλικία, προσελκύει το ενδιαφέρον κρατικών, κεντρικού ή τοπικού χαρακτήρα, αρχών, οι οποίες μαζί με τη συνδρομή και του ιδιωτικού κερδοσκοπικού ιδιωτικού τομέα δραστηριοποιούνται στην παροχή οικείων υπηρεσιών. Ανάλογη προσέλκυση, μάλιστα, εντοπίζεται και στα άτομα με αναπηρίες, όπως και σε άλλες «*ειδικές*» ομάδες του ευάλωτου πληθυσμού, με τις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, αλλά και τις αμιγώς εθελοντικές οργανώσεις να αναπτύσσουν τα δίχτυα προστασίας τους σε άλλα αδύναμα κοινωνικά τμήματα.

4.2.5. Η φροντίδα ατόμων με αναπηρίες και άλλων «ειδικών» ομάδων

Τα άτομα με αναπηρίες, όπως και εκείνα που είναι αντιμέτωπα με κάθε σοβαρό σωματικό ή ψυχικό πρόβλημα, ανήκουν, όπως έχει ήδη επισημανθεί, στις «ευάλωτες» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού κάθε σύγχρονου κοινωνικού κράτους. Ευρισκόμενα στη συγκεκριμένη κοινωνική κατηγορία συγκαταλέγονται επίσης μεταξύ των φορέων των δικαιωμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας από δομές και υπηρεσίες τόσο της κεντρικής διοίκησης, όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Έτσι, και στην Ελλάδα, εδώ και πολλά χρόνια λειτουργούν σχετικές δομές, όπως είναι τα κέντρα «κλειστής προστασίας», με χαρακτηριστικότερα παραδείγματα τα κατά τόπους «Θεραπευτήρια Χρονίων Παθήσεων» και τα «Κέντρα Αποθεραπείας Φυσικής και Κοινωνικής Αποκατάστασης» (ΚΑΦΚΑ), τα οποία μεριμνούν για την περίθαλψη και την αποκατάσταση των συγκεκριμένων ευάλωτων κοινωνικά ατόμων (Κοντιάδης 2006: 78). Άλλωστε, και στον ελληνικό συνταγματικό χάρτη προβλέπεται ρητά η «ειδική φροντίδα του κράτους» στους πάσχοντες από «ανίατη σωματική ή πνευματική νόσο» (άρθρο 21, παρ. 2 Συντ.). Εκτός όμως από τις «ευάλωτες», και οι υπόλοιπες από τις «ειδικές» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού κάθε σύγχρονης ευρωπαϊκής πολιτείας χρήζουν κρατικής αρωγής.

Στις «ειδικές» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού, πέρα από τις άπορες οικογένειες, τα απροστάτευτα παιδιά και τους ηλικιωμένους, συγκαταλέγονται και οι άνεργοι, οι αναλφάβητοι, άτομα που βρίσκονται κάτω από το όριο της φτώχειας, οι άστεγοι και φυσικά οι πρόσφυγες και οι μετανάστες. Για όλους τους είναι αναγκαίο να αναλαμβάνονται προνοιακής φύσεως πρωτοβουλίες τόσο από αμιγώς κρατικούς θεσμούς εθνικής εμβέλειας ή περιφερειακού επιπέδου, όσο όμως και από οργανώσεις που βρίσκονται στη σφαίρα του εθελοντισμού, ή τουλάχιστον της μη επιδίωξης της κερδοφορίας. Με άλλα λόγια, οι συγκεκριμένες πρωτοβουλίες οφείλουν να αναλαμβάνονται από οικείες με τα πεδία της κοινωνικής πρόνοιας, φροντίδας και προστασίας δομές, οι οποίες λειτουργούν εδώ και δεκαετίες και στην ελληνική πολιτεία.

4.3 Δομές κοινωνικής φροντίδας και προστασίας στη σύγχρονη Ελλάδα

Από τα πρώτα μεταπολεμικά έτη και ιδιαίτερα στις δεκαετίες του 1960 και του 1970 άρχισαν να συγκροτούνται οι πρώτες δομές κοινωνικής φροντίδας και

προστασίας στη σύγχρονη Ελλάδα. Αυτές κινούνταν, ως επί το πλείστον, στη σφαίρα της κεντρικής διοίκησης της ελληνικής πολιτείας αφού, όπως έχει ήδη επισημανθεί, η δραστηριοποίηση του φιλανθρωπικού τομέα τουλάχιστον κατά το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ήταν εξαιρετικά περιορισμένη, η δε τοπική αυτοδιοίκηση, ευρισκόμενη σε επίπεδο δήμων και μόνο, δεν διέθετε ούτε τα μέσα, ούτε τους απαραίτητους πόρους για την προσφορά σε αναξιοπαθούντες δημότες οικείων υπηρεσιών. Όλα αυτά, βέβαια, άρχισαν να αλλάζουν από τη δεκαετία του 1980 και μετά, ύστερα μάλιστα από την πλήρη ένταξη του ελληνικού κράτους στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα. Η εφαρμοζόμενη περιφερειακή-διαρθρωτική πολιτική της κοινότητας όχι μόνο προέτασσε την ενίσχυση -οικονομική και πολιτική- αποκεντρωμένων και αυτοδιοικούμενων θεσμών κάθε κράτους-μέλους της, αλλά ταυτόχρονα τους ενέτασσε και στην επίσης τότε εφαρμοζόμενη κοινωνική της πολιτική. Μάλιστα, με κοινοτικούς πόρους άρχισαν να ενισχύονται έκτοτε και μη κρατικοί-μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί υπερεθνικού ή και αποκλειστικά εθνικού χαρακτήρα, συγκαταλέγοντάς τους μεταξύ των παρόχων υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Ως εκ τούτου, και στην Ελλάδα, ειδικά από την τελευταία δεκαετία του 20^{ου} αιώνα και μετά, πάροχοι οικείων υπηρεσιών ήταν α. αμιγώς δημόσιοι φορείς, εθνικού ή τοπικού επιπέδου, β. ιδιωτικοί φορείς, κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα, γ. εθελοντικοί φορείς και άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών και δ. θρησκευτικές οργανώσεις προεξέχουσας, βέβαια, της Εκκλησίας της Ελλάδας (Αμίτσης 2016: 70). Όλα αυτά, μάλιστα, προβλέφθηκαν στην τότε θεσπισθείσα εθνική νομοθεσία.

Η πρώτη σημαντική νομοθετική ρύθμιση για το πλαίσιο της παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας στην Ελλάδα ήταν ο Νόμος 2082/1992, μέσω του οποίου αφενός κωδικοποιείτο το μέχρι τότε πλαίσιο για τον τομέα της κοινωνικής πρόνοιας, αφετέρου ορίζονταν και καθιερωνόταν νέοι θεσμοί κοινωνικής προστασίας. Έτσι, στις διατάξεις του προβλεπόταν η υλοποίηση εθνικών προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας τόσο από κρατικούς φορείς, όσο και από ιδιωτικούς, κερδοσκοπικούς ή μη, αλλά και από αμιγώς εθελοντικούς φορείς σε κάθε επίπεδο (Κοντιάδης 2006: 69). Πιο συγκεκριμένα, σε πρωτοβάθμιο επίπεδο υπηρεσίες «ανοικτής φροντίδας» θα προσφέρονταν από την τοπική αυτοδιοίκηση και δη τους δήμους της χώρας, οι οποίοι θα ήταν επιφορτισμένοι και με την έγκαιρη διάγνωση σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων εντός της επικράτειας της δικαιοδοσίας τους. Από την άλλη, σε δευτεροβάθμιο επίπεδο υπηρεσίες «κλειστής φροντίδας» θα παρέχονταν,

πέρα από ιδιωτικούς φορείς, και από την υπό σύσταση τότε δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση για την αποκατάσταση πολύ πιο σύνθετων προβλημάτων. Σε τριτοβάθμιο, τέλος, επίπεδο υπηρεσίες της κεντρικής, αλλά και της αποκεντρωμένης διοίκησης θα μεριμνούσαν για τη χάραξη και την εφαρμογή δημοσίων πολιτικών σε εθνικό επίπεδο για τους αναξιπαθούντες πολίτες. Το έργο όλων τους, άλλωστε, θα συνεπικουρείτο και από τον φιλανθρωπικό τομέα, προεξεχόντων οικονομικά και διοικητικά ισχυρών μη κερδοσκοπικών ιδρυμάτων, αλλά και της Εκκλησίας της Ελλάδος. Βέβαια, στο σημείο τούτο είναι αναγκαίο να επισημανθεί ότι η συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση δεν εφαρμόστηκε ποτέ ουσιαστικά⁴³. Γι' αυτό και λίγα χρόνια έπειτα από τη θέσπισή της, ψηφίστηκε από τη Βουλή των Ελλήνων ένας νέος νόμος, που διευκρίνιζε έτι περαιτέρω τη μέριμνα και το έργο καθενός εκ των εν Ελλάδι παρόχων υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας.

Το 1998 θεσπίστηκε η σημαντικότερη νομοθετική ρύθμιση για τους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας, φροντίδας και προστασίας στο ελληνικό κράτος της δεκαετίας του 1990, ο Νόμος 2646/1998 περί «*ανάπτυξης Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας*». Η συγκεκριμένη ρύθμιση αποτέλεσε το πρώτο οργανωμένο σχέδιο για την «*ορθολογική αναδιοργάνωση*» του εν Ελλάδι συστήματος κοινωνικής πρόνοιας, θεσμοθετώντας για πρώτη φορά έναν ενιαίο μηχανισμό, το ΕΣΚΦ, που θα σχεδίαζε, θα συντόνιζε και θα τυποποιούσε τις διαδικασίες για την παροχή υπηρεσιών φροντίδας και προστασίας σε ευπαθείς κοινωνικά ομάδες (Κοντιάδης 2006: 68). Με άλλα λόγια, επρόκειτο για έναν αμιγώς επιτελικό φορέα, ο οποίος θα διοικούσε και θα διαχειριζόταν όλο το πλέγμα των προνοιακών υπηρεσιών σε πρωτοβάθμιο, δευτεροβάθμιο και τριτοβάθμιο επίπεδο, συγκεκριμενοποιώντας, μάλιστα, τις «*ομάδες-στόχους*» τους⁴⁴. Εκτός όμως από τις δομές της κεντρικής διοίκησης, της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης, όπως προβλεπόταν σε συγκεκριμένη διάταξη της ίδιας ρύθμισης (άρθρο 3), και οργανώσεις εθελοντικού χαρακτήρα μπορούσαν να παρέχουν πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια και τριτοβάθμια κοινωνική φροντίδα, ευρισκόμενες σε στενή και αγαστή συνεργασία με τις πάσης φύσεως δημόσιες δομές (Πολυζωίδης 2019: 326). Οι δε παροχές, πέρα από σε χρήμα και σε είδος, θα περιελάμβαναν και υπηρεσίες

⁴³ Ο κύριος λόγος της μη εφαρμογής του Νόμου 2082/1992 έγκειτο στη μη έκδοση των απαραίτητων και προβλεπομένων στις διατάξεις του κανονιστικών πράξεων της διοίκησης εξαιτίας των εθνικών εκλογών του 1993 που προκηρύχθηκαν λίγους μήνες ύστερα από την ψήφισή του (Κοντιάδης 2006: 68).

⁴⁴ Οι τέσσερεις βασικές «*ομάδες-στόχοι*» που έθετε στο επίκεντρό του το «*Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας*» ήταν α. η *οικογένεια*, β. το *παιδί* και η *νεότητα*, γ. οι *ηλικιωμένοι* και δ. άτομα με *αναπηρίες* και λοιπές *ευπαθείς* ομάδες του πληθυσμού (Κοντιάδης 2006: 69).

«ανοικτής» και «κλειστής» φροντίδας, προγράμματα εκπαίδευσης και απασχόλησης απόρων, αναλφάβητων και πολιτών με αναπηρίες, κοινωνικά ευεργετήματα, ακόμα και απαλλαγές από οικονομικά βάρη.

Συμπερασματικά, με τη θέση σε εφαρμογή του Ν. 2646/1998 αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά η συναρωγή του μη κερδοσκοπικού και εθελοντικού ιδιωτικού τομέα στην παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας στη σύγχρονη Ελλάδα. Στην πορεία του χρόνου, βέβαια, η εν λόγω συναρωγή μετεξελίχθηκε σε υποκατάσταση, από τη στιγμή που η ελληνική πολιτεία, πέρα από την ενθάρρυνση ανάληψης σχετικών πρωτοβουλιών, κατόπιν αντιτίμου, και από τον κερδοσκοπικό ιδιωτικό τομέα, άρχισε να απέχει σταδιακά από αυτήν. Έτσι, ενόσω οι εθελοντικές παρεμβάσεις θα έπρεπε, βάσει του σχεδιασμού για ένα ενιαίο «Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας» να είναι «συμπληρωματικές», όπως προτασσόταν και από το τότε ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο (Κοντιάδης 2006: 87), κατέληξαν να είναι πρωταγωνιστικές, απονέμοντας «υπολειμματικού» τύπου χαρακτηριστικά στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας. Ενόσω δε, από τη δεκαετία του 2000 και μετά θα ενεργοποιούνταν έτι περισσότερο οι αυτοδιοικητικοί οργανισμοί στα συγκεκριμένα πεδία δημόσιας πολιτικής, ο ρόλος της ελληνικής κεντρικής διοίκησης θα εξακολουθούσε να παραμένει δευτερεύων, παρακολουθώντας απλώς τις όποιες εξελίξεις.

4.3.1. Ο δευτερεύων ρόλος της κεντρικής διοίκησης

Η κεντρική διοίκηση κάθε σύγχρονου κράτους αποτελεί ίσως το σημαντικότερο πολιτικοδιοικητικό του όργανο. Τούτο διότι από τις καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες της σχεδιάζονται και συντονίζεται και ελέγχεται η εφαρμογή δημόσιων πολιτικών. Καθ' ύλην αρμόδιο όργανο για τον σχεδιασμό και τον συντονισμό τους, διαθέτοντας τις οικείες αποφασιστικές και επιτελικές αρμοδιότητες είναι η Κυβέρνηση και τα επιμέρους υπουργεία της, τα δε υπόλοιπα διοικητικά όργανα αναλαμβάνουν, ως επί το πλείστον, εκτελεστικά καθήκοντα. Κατ' αυτόν τον τρόπο, στην ελληνική πολιτεία, τόσο στην προπολεμική, όσο και στη μεταπολεμική, αλλά και στην τρέχουσα περίοδο καθ' ύλην αρμόδιο όργανο για τους τομείς κοινωνικής πρόνοιας, φροντίδας και προστασίας είναι το με τη μια ή την άλλη του κατά καιρούς εκδοχή Υπουργείο «Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων» (παλαιότεν Υπουργείο «Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας»). Στην οργανωτική διάταξη και τις λειτουργίες

της συγκεκριμένης δομής αποκρυσταλλώνεται ο ρόλος του σύγχρονου κοινωνικού κράτους σε σχέση με τις κοινωνικές υπηρεσίες, ο οποίος, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει α. τον «στρατηγικό σχεδιασμό» για την ανάπτυξη των γενικών προτεραιοτήτων των κοινωνικών και προνοιακών υπηρεσιών, β. τον «συντονισμό» της προσφοράς υπηρεσιών και προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας σε ειδικές κατηγορίες του πληθυσμού, γ. τον «έλεγχο της ποιότητας» των παρεχόμενων οικείων υπηρεσιών από πλευράς του ιδιωτικού κερδοσκοπικού τομέα, του εθελοντικού τομέα και της τοπικής αυτοδιοίκησης, και δ. την «αξιολόγηση» της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας (Σταθόπουλος 2015: 295). Για την ανάπτυξη, πάντως, αυτού του πολυσύνθετου ρόλου του, πέρα από μια σειρά από κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες⁴⁵, στις τάξεις του υπάρχουν και ξεχωριστές δομές, που πρωτοστατούν στην εφαρμογή προνοιακών δημόσιων πολιτικών. Μία από αυτές τις δομές είναι ο συσταθείς κατά τα τελευταία έτη «*Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων Κοινωνικής Αλληλεγγύης*» (ΟΠΕΚΑ).

Ο ΟΠΕΚΑ αποτελεί για την ελληνική πολιτεία έναν σύγχρονο και ενιαίο φορέα καταβολής προνοιακών επιδομάτων (Πολυζωίδης 2019: 177). Από τα αποθεματικά του, που ανακύπτουν από τη χρηματοδότησή του από τον κρατικό προϋπολογισμό, καταβάλλονται μια σειρά από επιδόματα σε αναξιοπαθόντες πολίτες και «ειδικές» κοινωνικές ομάδες, όπως είναι το επίδομα «παιδιού», το επίδομα «κοινωνικής αλληλεγγύης ανασφάλιστων υπερέλικων», τα «προνοιακά επιδόματα αναπηρίας» και πολλές ακόμη προνοιακές παροχές, εισοδηματικές ενισχύσεις και κοινωνικές υπηρεσίες για τη στήριξη «ειδικών» και «ευπαθών» ομάδων του πληθυσμού. Από τις τάξεις του, μάλιστα, καταβάλλεται και το «*Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης*» (ΚΕΑ), το προβλεπόμενο, δηλαδή, από πολλά κοινοτικά προγράμματα «ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα», που έστω και πολύ καθυστερημένα υιοθετήθηκε από το ελληνικό κράτος το 2016⁴⁶. Γενικότερα, εκείνο που επιδιώχθηκε με τη σύστασή του ήταν η αντιμετώπιση του μέχρι πρότινος κατακερματισμού των προνοιακών παρεμβάσεων από πλευράς κεντρικού κράτους, που είχε ως συνέπειες αφενός τη δυσχέραση του

⁴⁵ Στις αποκεντρωμένες υπηρεσίες του, άλλωστε, όπως είναι οι κατά τόπους «*Διευθύνσεις Δημόσιας Υγείας και Πρόνοιας*», που συγκροτήθηκαν με τη θέσπιση του Νόμου 3172/2003, υπάρχει, μεταξύ άλλων, και η εποπτεία επί των οικείων δραστηριοτήτων των αυτοτελών υπηρεσιών κοινωνικής και προνοιακής πολιτικών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Σταθόπουλος 2015: 302).

⁴⁶ Γι' αυτό και μείζονα στόχο του «*Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης*» αποτελεί η αντιμετώπιση των άμεσων βιοτικών αναγκών των πιο ευάλωτων νοικοκυριών της Ελλάδας (Πολυζωίδης 2019: 178).

συντονισμού των προνοιακών του λειτουργιών, αφετέρου την αδιαφάνεια σε σχέση με την πληροφόρηση των ενδιαφερόμενων γι' αυτές πολιτών (Κοντιάδης 2006: 92).

Εκτός από τον ΟΠΕΚΑ, πάντως, και το εποπτεύον αυτόν Υπουργείο «*Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων*», ο πολλαπλασιασμός των αναγκών και δη των «*ειδικών*» ομάδων του ευάλωτου πληθυσμού εξώθησε την ελληνική πολιτεία να αναλάβει και νέες πρωτοβουλίες σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης για την αντιμετώπιση σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων. Ένα από αυτά κατά την τελευταία περίπου δεκαετία ήταν το προσφυγικό-μεταναστευτικό πρόβλημα, το οποίο ειδικά μετά από την 'αραβική άνοιξη' και την κρίση σε πολλές περιοχές της Μέσης Ανατολής προκάλεσε μεγάλα προσφυγικά ρεύματα προς την Ευρώπη, με την Ελλάδα να αποτελεί εάν όχι τη μοναδική, τουλάχιστον μία από τις λίγες χώρες πρώτης υποδοχής. Για την αντιμετώπιση αυτής της συνθήκης, που αφορούσε ένα «*ειδικό*» τμήμα του ευάλωτου πληθυσμού, η μέχρι πρότινος Γενική Γραμματεία Μεταναστευτικής Πολιτικής μετεξελίχθηκε το 2015 σε αυτοτελές υπουργείο. Από τις υπηρεσίες του έκτοτε συντονίζονται η περίθαλψη, προσωρινή στέγαση και αποκατάσταση των προσφύγων, όπως και ο διαχωρισμός τους από τους μετανάστες. Γι' αυτό και σε διάφορες περιοχές της χώρας έχουν συγκροτηθεί τα επονομαζόμενα '*hot-spots*', σημεία δηλαδή ελέγχου και διευκόλυνσης των διαδικασιών καταγραφής και ταυτοποίησης των νεοεισερχόμενων στην ελληνική επικράτεια ατόμων (Κουραχάνης 2019: 45). Όλα αυτά, βέβαια, σε συνεργασία -τουλάχιστον θεωρητικά- της κεντρικής διοίκησης τόσο με μη κυβερνητικές οργανώσεις και άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών, που δραστηριοποιούνται κατά τα τελευταία έτη έχοντας στο επίκεντρό τους το προσφυγικό ζήτημα σε διάφορες περιοχές της νησιωτικής Ελλάδας, όσο και με τις κατά τόπους δημοτικές αρχές. Ο ρόλος της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλωστε, στον 21^ο αιώνα πάνω στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας και για μια σειρά από «*ειδικές*» και «*ευάλωτες*» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού είναι πρωτεύων εν συγκρίσει με εκείνον του κεντρικού κράτους.

4.3.2. Ο πρωτεύων ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης

Η τοπική αυτοδιοίκηση στη σύγχρονη Ελλάδα αποτελεί έναν θεσμό με, ομολογουμένως, λίγες αποφασιστικές αρμοδιότητες. Παρόλο που στα πλαίσια της ασκούμενης ήδη από τα τέλη της δεκαετίας 1980 περιφερειακής-διαρθρωτικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενθαρρύνθηκε η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων

από εγγύτερα στους πολίτες πολιτικοδιοικητικά όργανα⁴⁷, έχοντας, μάλιστα, ως αποτέλεσμα, λίγα χρόνια αργότερα, τη συγκρότηση και δεύτερου βαθμού οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στο ελληνικό κράτος⁴⁸, το τελευταίο εξακολουθεί να παραμένει αρκετά συγκεντρωτικό. Με άλλα λόγια, οι αποφασιστικές του εξουσίες ανήκουν, ως επί το πλείστον, στα κεντρικά του όργανα και δη στα κυβερνητικά, ενώ οι αποκεντρωμένοι και ιδίως οι αυτοδιοικητικοί του θεσμοί περιορίζονται σε εκτελεστικά και αμιγώς διεκπεραιωτικά καθήκοντα. Στα καθήκοντα των εν Ελλάδι αυτοδιοικητικών οργανισμών, πάντως, εντάσσεται και η κοινωνική μέριμνα για ορισμένα από τα πιο ευπαθή τμήματα του πληθυσμού. Για τον λόγο αυτό, στους κατά τόπους δήμους, ως επί το πλείστον της ελληνικής πολιτείας λειτουργούν κοινωνικές δομές και εφαρμόζονται προγράμματα υποστηρικτικά σε κοινωνικά αδύναμους πολίτες.

Οι αρμοδιότητες της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης στους τομείς της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας αφορούν, κατά κύριο λόγο, τη βρεφική, την παιδική και την τρίτη ηλικία (Τράντας 2011: 580). Εκεί που πάσχει ουσιαστικά το κεντρικό κράτος, έρχονται οι δήμοι της χώρας, προκειμένου να συμπληρώνουν ουσιαστικά τα σχετικά κενά. Έτσι, στους ελληνικούς δήμους ανήκει εδώ και πολλά χρόνια η λειτουργία αφενός βρεφονηπιακών και παιδικών σταθμών⁴⁹, αφετέρου ευαγών ιδρυμάτων, όπως είναι τα ορφανοτροφεία και τα βρεφοκομεία. Μάλιστα, έπειτα από την υπαγωγή στις αρχές της δεκαετίας του 2000 και των «Κέντρων Φροντίδας Οικογένειας» στη δικαιοδοσία των πρωτοβάθμιων αυτοδιοικητικών οργανισμών της χώρας, ύστερα από την ψήφιση του σχετικού Νόμου 3106/2003 (άρθρο 8), προς αυτά κατευθυνόταν μέχρι και τις αρχές της αμέσως επόμενης δεκαετίας ένα επίσης μεγάλο μέρος των κοινωνικών δαπανών των δήμων (Σκαμνάκης 2020: 190). Για την παιδική ηλικία, τέλος, στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση ανήκουν και μια σειρά από άλλα προγράμματα, όπως εκείνο των σχολικών τροχονόμων και φυλάκων, ανάλογη δε είναι η δυναμική που επιδεικνύει και σε σχέση με τη φροντίδα της τρίτης ηλικίας.

⁴⁷ Την ίδια εποχή, άλλωστε, εκπονήθηκε και ο «Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας», που αναβάθμιζε τη θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης στα πολιτικοδιοικητικά συστήματα της Ευρώπης. Ο εν λόγω «Χάρτης» κυρώθηκε και από την ελληνική πολιτεία με την ψήφιση από τη Βουλή του Νόμου 1850/1989 (Σκαμνάκης 2020: 47).

⁴⁸ Ο θεσμός των τότε «Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων» και νυν «Διοικητικών Περιφερειών» καθιερώθηκε με τη θέσπιση του Νόμου 2218/1994.

⁴⁹ Η φροντίδα για τους παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς ανατέθηκε στους ελληνικούς πρωτοβάθμιους ΟΤΑ ύστερα από τη θέσπιση του Νόμου 2880/2001. Για την οργάνωση και την εξασφάλιση της αποτελεσματικής τους λειτουργίας, μάλιστα, αξιοποιούταν ο μεγαλύτερος όγκος των κοινωνικών δαπανών τους μέχρι και τα μέσα της δεκαετίας του 2010 (Σκαμνάκης 2020: 190-191).

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, στους ελληνικούς δήμους έχει ανατεθεί εδώ και πολλά χρόνια η μέριμνα για μια σειρά από προγράμματα που αφορούν τα πιο ηλικιωμένα τμήματα του πληθυσμού, όπως είναι το «*Βοήθεια στο Σπίτι*», αλλά η λειτουργία «*Κέντρων Ανοικτής Προστασίας Ηλικιωμένων*» (ΚΑΠΗ), «*Κέντρων Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων*» (ΚΗΦΗ), αλλά και οίκων ευγηρίας. Ειδικά το πρόγραμμα «*Βοήθεια στο Σπίτι*», μολονότι άρχισε να λειτουργεί πιλοτικά σε κάποιους δήμους της χώρας και με την ονομασία «*Προστασία στο Σπίτι*» ήδη από το 1981, επίσης με τη θέσπιση του Νόμου 3106/2003 (άρθρο 8) περί της αναμορφώσεως του μέχρι τότε «*Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας*» επεκτάθηκε στο σύνολο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ της ελληνικής πολιτείας (Κοντιάδης 2006: 77). Ο κύριος όγκος των συγκεκριμένων υπηρεσιών, πάντως, όπως και εκείνων για την παιδική ηλικία, αναπτύχθηκε στη βάση «*συγχρηματοδοτούμενων*» προγραμμάτων, με τη σημαντική συμβολή ευρωπαϊκών πόρων, προερχομένων, κατά κύριο λόγο, από το «*Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*» (Σκαμνάκης 2020: 179).

Πέρα από την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, βέβαια, για την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας ατόμων της τρίτης ηλικίας υπεύθυνοι είναι σε ορισμένες περιπτώσεις και οι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ του ελληνικού κράτους. Πιο συγκεκριμένα, αμέσως μετά από τη σύσταση του θεσμού της «*Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης*» το 1994, της ανατέθηκε η οργάνωση και η λειτουργία δομών «*κλειστής περίθαλψης*» ηλικιωμένων. Έτσι, με τη θέσπιση του σχετικού Νόμου 2345/1995 οι «*Μονάδες Φροντίδας Ηλικιωμένων*» τελούσαν εφεξής υπό την εποπτεία των «*Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων*» και μετέπειτα «*Διοικητικών Περιφερειών*» της χώρας. Για την ενεργοποίηση, άλλωστε, και του δευτεροβάθμιου θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας διαδραμάτισε η «*Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού*», που υιοθετήθηκε από την ευρωπαϊκή κοινότητα στις αρχές του 21^{ου} αιώνα, προτάσσοντας στρατηγικές για την κοινωνική ένταξη και την κοινωνική προστασία στις περιφέρειες των κρατών-μελών της (Τράντας 2011: 564). Στις Διοικητικές Περιφέρειες της χώρας, άλλωστε, έπειτα από την αναβάθμισή τους με τη θέση σε εφαρμογή του του προγράμματος «*Καλλικράτης*» (Νόμος 3852/2010) λειτουργεί καθ' ύλην αρμόδια «*Διεύθυνση Κοινωνικής Μέριμνας*», που διαχειρίζεται κάθετη σε σχέση με τους συγκεκριμένους τομείς δημόσιας πολιτικής. Στην αντίστοιχη δε «*Διεύθυνση Κοινωνικής Προστασίας, Αλληλεγγύης, Παιδείας, Πολιτισμού, Υγείας και Αθλητισμού*» κάθε δήμου του ελληνικού κράτους υπάγονται τμήματα α. «*Κοινωνικής Πολιτικής και Πολιτικής Ισότητας*», που μεριμνά για τη φροντίδα ατόμων τρίτης

ηλικίας, ατόμων με αναπηρίες, αλλοδαπών και προσφύγων, και β. «Υποδοχής και Υποστήριξης Ευπαθών Ομάδων», που προσφέρει βοήθεια σε «ειδικές» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού, όπως είναι οι άποροι, οι άστεγοι, αλλά και άτομα και οικογένειες με σοβαρά κοινωνικοοικονομικά προβλήματα (Σταθόπουλος 2015: 305-311). Ως εκ τούτου, οι προνοιακές αρμοδιότητες ειδικά των πρωτοβάθμιων εν Ελλάδι ΟΤΑ δεν εξαντλούνται μοναχά στις αφορούσες την παιδική και την τρίτη ηλικία.

Πράγματι, ιδιαίτερα κατά την προηγούμενη δεκαετία της σοβαρής δημοσιονομικής κρίσης, με την οποία ήρθαν αντιμέτωπες αμφότερες ελληνική πολιτεία και κοινωνία, αλλά και εξαιτίας της προσφυγικής-μεταναστευτικής κρίσης των τελευταίων ετών, οι πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ επιφορτίστηκαν με μια σειρά από εξίσου σημαντικές λειτουργίες. Στις τάξεις τους άρχισαν να λειτουργούν δομές όπως κοινωνικά παντοπωλεία, κοινωνικά ιατρεία και κοινωνικά φροντιστήρια, όπως επίσης και ξενώνες φιλοξενίας και αστέγων. Παράλληλα, ένα μεγάλο μέρος του προϋπολογισμού τους κατευθύνθηκε και προς τη διοργάνωση συσσιτίων, η οποία είχε ως αποτέλεσμα τη γενικότερη εκτίναξη των κοινωνικών δαπανών τους, ιδιαίτερα κατά την περίοδο 2014-2018. Αυτή η αύξηση των δαπανών τους για «ειδικά» στρώματα του πληθυσμού, μάλιστα, προκάλεσε σε πολλούς δήμους της χώρας το επονομαζόμενο «κόστος ευκαιρίας», τη μεταφορά, δηλαδή, πόρων που προορίζονταν για τη λειτουργία παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών σε εν πολλοίς έκτακτες κοινωνικές και προνοιακές τους λειτουργίες (Σκαμνάκης 2020: 185-191). Γι' αυτό, άλλωστε, κατά το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα οι ΟΤΑ της χώρας ενισχύθηκαν έτι περισσότερο οικονομικά από την Ευρωπαϊκή Ένωση μέσω των προγραμμάτων ΕΣΠΑ. Μία από τις προϋποθέσεις, πάντως, για την οικονομική τους ενίσχυση και από την ευρωπαϊκή κοινότητα ήταν η ανάπτυξη δικτύων συνεργασίας και με άλλους παρόχους υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, όπως είναι ελληνικοί και διεθνείς μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί. Ούτως ή άλλως, ένα από τα διαχρονικά αρνητικά στοιχεία της ελληνικής πολιτείας, που έχει ήδη τονιστεί, έγκειται στο γεγονός, πως παρά τις πραγματικές, αλλά και τις νέες και πρόσφατες κοινωνικές ανάγκες των πολιτών της, απουσιάζει ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Γι' αυτό και η Ευρωπαϊκή Ένωση τείνει να προωθεί τη συναγωγή δημοσίων και ιδιωτικών μη κερδοσκοπικών δομών προς κάλυψη των αναγκών αυτών.

4.3.3. Οι μη κερδοσκοπικές οργανώσεις

Όπως έχει ήδη επισημανθεί οι πόροι κοινωνικού και προνοιακού χαρακτήρα μηχανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως είναι το «*Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*», δεν κατευθύνονται μοναχά προς τις εθνικές κυβερνήσεις και τους αυτοδιοικητικούς οργανισμούς των κρατών-μελών της. Αντιθέτως, προορίζονται και για ιδιωτικές οργανώσεις, μη κερδοσκοπικού, ως επί το πλείστον, χαρακτήρα, οι οποίες καλούνται να καλύπτουν τα κενά που αφήνουν η άλλοτε μικρότερη, άλλοτε μεγαλύτερη αποστασιοποίηση των εθνικών κρατών από μια σειρά από τομείς δημόσιας πολιτικής στο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον των τελευταίων δεκαετιών. Οι κοινοτικοί αυτοί πόροι, άλλωστε, επέτρεψαν την ανάπτυξη και τον πολλαπλασιασμό των μη κερδοσκοπικών οργανισμών και στην ελληνική πολιτεία (Φραγκονικολόπουλος 2007: 33· Κοντιάδης 2006: 88), καθιστώντας τους βασικούς παρόχους υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας.

Οι φιλανθρωπικού χαρακτήρα μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στο ελληνικό κράτος προσφέρουν υπηρεσίες για μια σειρά από «ειδικές» και «ευάλωτες» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού, όπως είναι τα παιδιά, οι ηλικιωμένοι, άτομα με σωματικές, ψυχικές και νοητικές αδυναμίες, καθώς και πρόσφυγες και μετανάστες (Αμίτσης 2001: 259). Οι τελευταίοι, μάλιστα, ιδιαίτερα κατά τα τελευταία έτη πρωταγωνιστούν μεταξύ των «ομάδων-στόχων» τους (Πολυζωίδης 2019: 366-367), με δεκάδες, εάν όχι εκατοντάδες, αντίστοιχους οργανισμούς να έχουν εγκατασταθεί σε νησιά και σε άλλες περιοχές πρώτης υποδοχής της ηπειρωτικής Ελλάδας. Μάλιστα, στη δεκαετία του 2010, πολλά σχετικά σωματεία και οργανώσεις επωμίστηκαν το βάρος της προσωρινής στέγασης μεταναστατευτικών και προσφυγικών πληθυσμών, λαμβάνοντας οικονομικούς και άλλους πόρους από την Ε.Ε. και άλλους υπερεθνικούς οργανισμούς (Κουραχάνης 2019: 83). Ωστόσο, λόγω της έντονης και σε πολλές περιπτώσεις ύποπτης δραστηριοποίησής τους, θέτονται εν αμφιβόλω τα κίνητρά τους, όπως και το κατά πόσο οι δράσεις τους δεν αποσκοπούν τελικά στην κερδοφορία. Ιδιαίτερα, όταν πρόκειται για διεθνείς ανθρωπιστικές οργανώσεις, εξαιρουμένων ίσως της «*Υπατης Αρμοστείας*» του ΟΗΕ και του «*Διεθνούς Ερυθρού Σταυρού*», τα κίνητρά τους δύνανται σε κάποιες περιπτώσεις να υπηρετούν και αμιγώς γεωπολιτικά συμφέροντα. Έτσι, ενόσω καταστατική τους αποστολή αποτελεί η συλλειτουργία τους με τον δημόσιο τομέα για την προσφορά βοήθειας και ανακούφισης σε πιο ευπαθή και κοινωνικά αδύναμα τμήματα του πληθυσμού, η οικονομική τους αυτονομία και η συσσώρευση εξουσίας επιτρέπουν την εμφάνιση

αρνητικών τους γνωρισμάτων (Σταθόπουλος 2015: 327-328), τα οποία αποκρυσταλλώνονται και στην τρέχουσα επικαιρότητα.

Ένα από τα σοβαρότερα αρνητικά γνωρίσματα των ιδιωτικών οργανώσεων μη κερδοσκοπικού, τύποις, χαρακτήρα, που δραστηριοποιούνται στην ελληνική πολιτεία, έγκειται στην υιοθέτηση πρακτικών του κερδοσκοπικού τομέα για τη χρηματοδότησή τους. Ο ανταγωνισμός που αναπτύσσεται τόσο μεταξύ τους, όσο και με φορείς και δομές του δημοσίου τομέα, προς άντληση πόρων από κοινοτικές και άλλες πηγές, έχουν επιφέρει, όπως έχει ήδη διαπιστωθεί, την έντονη «εμπορευματοποίηση» των δραστηριοτήτων τους (Πολυζωίδης 2019: 355· Φραγκονικολόπουλος 2007: 230-231). Με άλλα λόγια, αντί να επικεντρώνονται κατ' αποκλειστικότητα στην επούλωση των πληγών αναξιοπαθούντων συνανθρώπων τους, τα μέλη τους επιδίδονται σε πρακτικές υπερπροβολής των δράσεών τους προς αύξηση των εσόδων τους. Η υπερπροβολή αυτή, μάλιστα, όπως αποδεικνύεται και καθημερινώς, δεν συνδυάζεται και με τη διαφανή τους δράση. Γι' αυτό και πολύ συχνά κάποιες από αυτές τις οργανώσεις βρίσκονται αντιμέτωπος με κατηγορίες περί του αδιαφανούς, ή του πλήρως προσωποπαγούς τρόπου λειτουργίας τους, οι οποίες και τις καθιστούν βαθιά «αντιδημοκρατικές» (Φραγκονικολόπουλος 2007: 47). Την εκδήλωση των αρνητικών τους αυτών γνωρισμάτων, βέβαια, την επιτρέπει, όπως θα αναλύσουμε ευρύτερα και στο αμέσως επόμενο κεφάλαιο της παρούσης διπλωματικής εργασίας, και η διαχρονική απουσία από πλευράς ελληνικής πολιτείας τόσο αυστηρού νομικού πλαισίου λειτουργίας τους, όσο και ελεγκτικών μηχανισμών, που να εγγυώνται τη διαφανή και μη κερδοσκοπική τους δράση. Μία δράση, που ευτυχώς δεν εκλείπει από τα δίκτυα άτυπης κοινωνικής φροντίδας και τις πλήρους εθελοντικής φύσεως οργανώσεις του σύγχρονου ελληνικού κράτους.

4.3.4. Τα δίκτυα άτυπης φροντίδας, οι εθελοντικές και οι θρησκευτικές οργανώσεις

Η εθελοντική εργασία ή πρωτοβουλία είναι έννοιες που εμπεριέχουν μέσα τους, όπως έχει εκ νέου υποστηριχθεί, εκείνη της «αλληλοβοήθειας». Λόγω της αναγκαιότητας μεμονωμένων πολιτών ή συλλογικοτήτων να προσφέρουν χείρα βοήθειας σε συνανθρώπους τους, εκδηλώνονται αυτόνομες και μονομερείς σχετικές δράσεις. Αυτού του είδους οι δράσεις, μάλιστα, διέπονται από αμιγώς «αλτρουϊστικά» και «ηθικά» κίνητρα, αναπτύσσοντας μία σχέση σεβασμού και προσφοράς προς άτομα είτε με συγκεκριμένες, είτε με κάθε είδους ανάγκες (Titmuss 1970: 13). Στην Ελλάδα,

όπως και σε πολλές άλλες χώρες, οι συγκεκριμένες δράσεις είναι διαδεδομένες εδώ και πολλούς αιώνες από ποικίλα άτυπα δίκτυα, με κορυφαίο εκείνο της οικογένειας. Στα χρόνια της πολυεπίπεδης κρίσης, πάντως, οι εν λόγω δράσεις, όπως και οι πρωτοστάτες τους, πολλαπλασιάστηκαν, θέτοντας στο επίκεντρό τους τον κοινωνικά αδύναμο συνάνθρωπο.

Πράγματι, στη δεκαετία του 2010 αναπτύχθηκαν, καταρχάς, δίκτυα τοπικής αλληλεγγύης από διάφορους φορείς του εθελοντικού τομέα (Σκαμνάκης 2020: 47). Πρωτοβουλίες για αστέγους, για απόρους, για οικογένειες με σοβαρά οικονομικά και άλλα προβλήματα, αλλά και για πρόσφυγες και μετανάστες, αναλαμβάνονταν διαρκώς σε τοπικές κοινωνίες. Το γεγονός, μάλιστα, ότι η οικονομική και κοινωνική κρίση αφενός διεύρυνε τις «ομάδες-στόχους» των υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, αφετέρου δεν επέτρεπε την ενεργό κρατική κινητοποίηση, από τη στιγμή που οι πολιτικές λιτότητας και ειδικότερα η προσπάθεια μείωσης των ελλειμμάτων του κρατικού προϋπολογισμού έπληξαν, μεταξύ άλλων, και τη μέχρι τότε παρεχόμενη από πλευράς ελληνικής πολιτείας κοινωνική προστασία, ενθάρρυνε όλο και περισσότερα μέλη της κοινωνίας των πολιτών να αναλάβουν, μεμονωμένα ή συλλογικά, προνοιακής φύσεως πρωτοβουλίες (Σωτηρόπουλος 2017: 100). Έτσι, μια σειρά από επιστήμονες, όπως γιατροί, κοινωνικοί λειτουργοί, εκπαιδευτικοί, αλλά και έμποροι και παραγωγοί, όπως και απλοί πολίτες, προσέφεραν είτε τις υπηρεσίες τους, είτε υλικούς πόρους προς ανακούφιση των ευάλωτων κοινωνικά συμπολιτών τους⁵⁰. Πέρα όμως από όλους όσους επάνδρωσαν άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών και εθελοντικές οργανώσεις, εξαιρετικά σημαντική ήταν και είναι μέχρι σήμερα και η συνδρομή τόσο σε επίπεδο ηγεσίας, όσο και σε επίπεδο ενορίας της Εκκλησίας της Ελλάδος.

Η ελλαδική Εκκλησία ανέκαθεν, αλλά ειδικά κατά την τελευταία δεκαετία, πρωτοστατεί σε δράσεις παροχής βοήθειας και φροντίδας σε αναξιοπαθούντες πολίτες. Το κοινωνικό της έργο εκπορεύεται τόσο από το «γενικό φιλόπτωχο ταμείο», που εδρεύει σε κάθε της ενορία, όσο και από τις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνονται σε επίπεδο Αρχιεπισκοπής. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα αυτών είναι η σύσταση της κοινωνικής οργάνωσης «Αποστολή» το 2010, από τις τάξεις της οποίας διοργανώνονται καθημερινά συσσίτια, λειτουργούν κοινωνικά ιατρεία, παντοπωλεία και φροντιστήρια, και διανέμεται ρουχισμός και κλινοσκεπάσματα σε όλους όσους τα έχουν ανάγκη,

⁵⁰ Γενικότερα, κατά τη διάρκεια της εν λόγω κρίσης πολλαπλασιάστηκαν οι «άτυπες ομάδες» προσφοράς και αλληλεγγύης για την υποστήριξη χωρίς χρηματικό αντάλλαγμα αστέγων, απόρων, ανασφάλιστων και άλλων οικονομικά και κοινωνικά αδύναμων πολιτών (Σωτηρόπουλος 2017: 100).

ανεξαρτήτως εθνικότητας (Σταθόπουλος 2015: 332-337). Μάλιστα, διαδεδομένη είναι και η συνεργασία της Εκκλησίας τόσο με τα άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών, όσο και με αυτοδιοικητικούς οργανισμούς, αλλά και με υπηρεσίες της κεντρικής διοίκησης του ελληνικού κράτους, κάτι που καταδεικνύει την αναγκαιότητα της συναρωγής όλων σχεδόν των παρόχων υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας προς επίτευξη όλων τους των στόχων. Στόχων, που δεν είναι άλλοι από τη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου συνανθρώπων, που για τον έναν ήταν άλλο λόγο βρέθηκαν σε δεινή οικονομικά και κυρίως κοινωνικά θέση, ευρισκόμενοι αντιμέτωποι με σοβαρούς κοινωνικούς κινδύνους.

4.4 Αντί συμπεράσματος

Στο τέταρτο, κατά σειρά, κεφάλαιο της παρούσας διπλωματικής εργασίας καταπιαστήκαμε με τους φορείς των δικαιωμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, και κυρίως με τους παρόχους σχετικών υπηρεσιών. Όπως διαπιστώσαμε, οι πάροχοί τους διακρίνονται σε ξεχωριστές κατηγορίες, ανάλογα με το εάν ανήκουν στον δημόσιο, ιδιωτικό ή απλώς εθελοντικό τομέα, τον τρόπο χρηματοδότησή τους, αλλά και τους σκοπούς της δραστηριοποίησής τους στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας. Στην Ελλάδα, ανάλογα με την ευπάθεια της εκάστοτε κοινωνικής ομάδας που χρήζει κρατικής ή ιδιωτικής μέριμνας και προστασίας, διαφέρουν εκείνοι που προσφέρουν τις οικείες υπηρεσίες. Έτσι, ενόσω για τους ανέργους ή τα άτομα με αναπηρίες ειδική φροντίδα επιδεικνύουν φορείς και δομές της ελληνικής κεντρικής διοίκησης, για την παιδική ηλικία, τη νεότητα, τους ηλικιωμένους και γενικότερα για την προστασία του θεσμού της οικογένειας, πρωταγωνιστικό ρόλο διαδραματίζουν είτε καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δήμων, είτε δομές του ιδιωτικού μη κερδοσκοπικού τομέα και άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών. Αμφότερες μη κερδοσκοπικές οργανώσεις και δίκτυα άτυπης φροντίδας, άλλωστε, μαζί με αμιγώς εθελοντικές και θρησκευτικές οργανώσεις, τείνουν να προσφέρουν χείρα βοήθειας και σε απόρους, αστέγους, όπως και στον μετακινούμενο μεταναστατευτικό και προσφυγικό πληθυσμό. Έτσι, στην ελληνική πολιτεία για κάποιες κατηγορίες ασθενέστερων κοινωνικά ομάδων ακολουθείται το «θεσμικό-αναδιανεμητικό» υπόδειγμα οργάνωσης του κοινωνικού κράτους, για κάποιες άλλες δε το αμιγώς «υπολειμματικό». Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το σύνολο σχεδόν των κοινωνικών δομών στην Ελλάδα, ανεξαρτήτως της φύσης τους, διέπεται από συγκεκριμένο νομικό πλαίσιο, το οποίο αποτελεί το αντικείμενο του αμέσως επόμενου κεφαλαίου της παρούσας μελέτης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

Η Νομοθετική Κατοχύρωση των Δομών

Κοινωνικής Φροντίδας και Προστασίας στην Ελλάδα

Στη μεταπολεμική περίοδο η αναγνώριση και η θεσμική θωράκιση της τρίτης κατηγορίας δικαιωμάτων του ανθρώπου, εκείνης των «κοινωνικών», επέδρασαν δραστικά στον ρόλο που καλούνταν να διαδραματίζουν τα εθνικά κράτη. Έτσι, μέχρι και το ξέσπασμα της «κρίσης» του κράτους πρόνοιας στη δεκαετία του 1970 τέθηκαν διεθνώς σε εφαρμογή μια σειρά από αμιγώς προνοιακές δημόσιες πολιτικές προς κάλυψη των σοβαρών κοινωνικών αναγκών, που είχαν ανακύψει για εκατομμύρια πολίτες. Εκτός όμως από τις κρατικές δομές, με την παροχή κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών καταπατήθηκαν και μια σειρά από φορείς του ιδιωτικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών, με σκοπό τους είτε την κερδοφορία, είτε την αγαθοεργία. Εθελοντικές οργανώσεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, όπως και άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών, όχι απλά έγιναν βασικοί πάροχοι υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, αλλά ειδικά κατά τη διάρκεια της προαναφερθείσας «κρίσης» στο τελευταίο τέταρτο του 20^{ου} αιώνα κλήθηκαν να καλύψουν τα κενά που άφηναν οι κρατικοί φορείς από τα εν λόγω πεδία. Κατ' αυτόν τον τρόπο, στα εν πολλοίς «υπολειμματικά», ή τουλάχιστον «φιλελεύθερα» ή «συντηρητικά» κράτη της Ευρώπης των δεκαετιών του 1970 και του 1980, ο ιδιωτικός κερδοσκοπικός τομέας, όπως όμως και μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, καθώς και άτυποι θεσμοί της κοινωνίας των πολιτών πρωτοστατούσαν στη μέριμνα και τη φροντίδα του πιο ευάλωτου πληθυσμού. Όλα αυτά, βέβαια, όπως έχει ήδη επισημανθεί, άρχισαν να μεταβάλλονται, τουλάχιστον σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990. Τούτο διότι το πρωτογενές και δευτερογενές δίκαιο της Ε.Ε. στο πλαίσιο της εφαρμοζόμενης από τις τάξεις και τα καθ' ύλην αρμόδια όργανά της κοινωνικής της πολιτικής, έθεσαν νέα υποδείγματα παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, τόσο από δομές της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, όσο και από οργανώσεις του ιδιωτικού μη κερδοσκοπικού τομέα. Τα υποδείγματα αυτά, μάλιστα, υιοθετήθηκαν σταδιακά, με τον έναν ή τον άλλο τρόπο, και από το ελληνικό κράτος, αποτυπώθηκαν δε στο νομοθετικό πλαίσιο για τις κοινωνικές δομές, που δραστηριοποιούνται στην ελληνική επικράτεια.

Αναμφισβήτητα, οι ευρωπαϊκές υποδείξεις και γενικότερα η αντίστοιχη κουλτούρα έχουν ευνοήσει σε μείζονα βαθμό την εξάπλωση της κοινωνικής προστασίας σε κάθε κράτος-μέλος της Ένωσης, μεταξύ των οποίων και του ελληνικού (Πολυζωίδης 2019: 52). Πιο συγκεκριμένα, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στον «προνοιακό πλουραλισμό», κατά τη διάρκεια των τελευταίων δεκαετιών έχει αναθεωρηθεί το ισχύον, αλλά και έχει εκπονηθεί νέο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο σε συνδυασμό με τις κατευθυντήριες γραμμές που διαμορφώνονται από το καθ' υλήν αρμόδιο όργανό της, το «*Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*», όπως και από άλλα διαρθρωτικά της ταμεία, προάγουν κρατικές και ιδιωτικές πρωτοβουλίες στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα, που ήδη έχει θιχθεί, αποτελεί ο αναθεωρηθείς το 1996 «*Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης*» του Συμβουλίου της Ευρώπης, σε συγκεκριμένη διάταξη του οποίου (άρθρο 30) κατοχυρωνόταν για πρώτη φορά το δικαίωμα «*προστασίας ενάντια στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό*» (Αμίτσης 2016: 61). Σε έτερες δε διατάξεις του (άρθρα 13 και 14) αναγνωρίστηκαν τα δικαιώματα για «*κοινωνική και ιατρική αντίληψη*», όπως και εκείνο για την «*απόλαυση κοινωνικών υπηρεσιών*», με τα οποία θέτονταν προ των ευθυνών της παροχής τους, πέρα από κρατικούς φορείς, και φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, όπως και δομές του παντελώς εθελοντικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών (Πολυζωίδης 2019: 325-326). Πέρα από τον αναθεωρημένο «*Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη*», πάντως, εξαιρετικά σημαντική για την καθιέρωση της συναρωγής διαφόρων δρώντων στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας υπήρξε και εκείνη του «*Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*».

Ο νέος «*Χάρτης*» συντάχθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 2000, ενσωματώθηκε δε στη Συνθήκη της Λισαβόνας το 2009. Η πλειονότητα των διατάξεών του, έχοντας ως πηγή έμπνευσης εκείνες του «*Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη*» (Στεργίου 2011: 51), αναφέρεται σε θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών, όπως είναι εκείνα της προστασίας της «*υγείας*» (άρθρο 35), της «*τρίτης ηλικίας*» (άρθρο 25), της «*κοινωνικής ένταξης ατόμων με κάθε είδους αναπηρία*» και γενικότερα με «*ειδικές ανάγκες*» (άρθρο 26). Παράλληλα, στο κεφάλαιο του «*Χάρτη*» με την ονομασία «*Αλληλεγγύη*» περιλαμβάνονται το δικαίωμα «*συνδυασμού της οικογενειακής με την επαγγελματική ζωή*» (άρθρο 33), κυρίως δε εκείνο της «*κοινωνικής αρωγής για την εξασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης*». Με αυτόν τον τρόπο, από την ευρωπαϊκή κοινότητα προτάσσεται η συνεργασία μεταξύ δομών διαφορετικών επιπέδων και φύσεως για την καταπολέμηση της φτώχειας και του

κοινωνικού αποκλεισμού (Αμίτσης 2016: 61). Τα δε κράτη-μέλη της έχουν εντάξει το εν λόγω πρόταγμα, όπως και το σύνολο σχεδόν των ανωτέρω προβλέψεων στην εθνική τους νομοθεσία, κατοχυρώνοντας έτσι το πλαίσιο λειτουργίας των κοινωνικών τους δομών. Ένα πλαίσιο που συναντάται και στην ελληνική νομοθεσία για τις κοινωνικές δομές καταρχάς της κεντρικής διοίκησης του σύγχρονου ελληνικού κράτους.

5.1 Η νομοθετική κατοχύρωση των δομών της κεντρικής διοίκησης

Προνοιακές δομές σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης για διάφορες κατηγορίες του ευπαθούς πληθυσμού λειτουργούσαν ανέκαθεν στο σύγχρονο ελληνικό κράτος. Όπως έχει ήδη θιχθεί σε πολλά σημεία της παρούσας διπλωματικής εργασίας, κατά καιρούς συγκροτήθηκαν δομές και υπηρεσίες για τοξικοεξαρτημένα άτομα όπως ο ΟΚΑΝΑ και στη συνέχεια το ΚΕΕΛΠΝΟ, για πρόσφυγες, για αστέγους, για απόρους, καθώς και για ανέργους. Για τους τελευταίους εμβληματικής σημασίας θεωρείται η ίδρυση του «*Οργανισμού Απασχολήσεως και Ασφάλισης Ανεργίας*», προδρόμου του ΟΑΕΔ, στα μέσα της δεκαετίας του 1950⁵¹, μέσω της οποίας τέθηκε υπό την πρόνοια της πολιτείας η συγκεκριμένη κατηγορία πολιτών. Στις δε τελευταίες δεκαετίες υπό την κρατική αρωγή βρέθηκαν όλο και περισσότερες ομάδες ασθενέστερων κοινωνικά στρωμάτων λόγω και των σχετικών επιταγών του Συντάγματος της Ελλάδος.

Όπως έχει ήδη επισημανθεί, ο Καταστατικός Χάρτης της ελληνικής πολιτείας εμπεριέχει στις διατάξεις του ρητές αναφορές στην προστασία από το κράτος θεσμών, όπως η οικογένεια και η μητρότητα, αλλά και ηλικιακών και κοινωνικών ομάδων, όπως είναι τα παιδιά, οι ηλικιωμένοι και τα άτομα με σωματικά και ψυχικά προβλήματα και αναπηρίες. Πέραν αυτών, μάλιστα, σε έτερη διάταξη του Θεμελιώδους Νόμου της Ελλάδας (άρθρο 21, παρ. 3) είναι καθιερωμένο και θεσμικά θωρακισμένο το γενικό δικαίωμα για «*κοινωνική πρόνοια*», αλλά και το δικαίωμα «*των απόρων για κοινωνική προστασία*» (Αμίτσης 2016: 64). Με άλλα λόγια, πολύ πριν από την αναθεώρηση του «*Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη*», όπως και τη θέσπιση του «*Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*», το ελληνικό κράτος είχε αρχίσει να διαμορφώνει το νομικό πλαίσιο, σε ανώτατο, μάλιστα, επίπεδο, για την παροχή από δομές του υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας σε όσους τις είχαν ανάγκη.

⁵¹ Με τον προσφάτως θεσπισθέντα, πάντως, Νόμο 4921/2022 ο μέχρι πρότινος «*Οργανισμός Απασχολήσεως Εργατικού Δυναμικού*» μετονομάστηκε σε «*Δημόσια Υπηρεσία Απασχολήσεως*» (ΔΥΠΑ).

Πάνω σε αυτό το μοτίβο, επομένως, θεμελιώθηκε, καταρχάς, το «Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας» στη δεκαετία του 1990.

5.1.1. Το «Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας» και ο ΕΟΚΦ

Για την ανάπτυξη των αμιγώς προνοιακών του λειτουργιών και πιο συγκεκριμένα για την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας σε αναξιοπαθόντες πολίτες από φορείς της κεντρικής διοίκησης του σύγχρονου ελληνικού κράτους, καθοριστικής σημασίας υπήρξε η θέση σε εφαρμογή του Νόμου 2646/1998. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, με τη συγκεκριμένη κανονιστική ρύθμιση δομήθηκε το «Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας» της Ελλάδας για την παροχή οικείων υπηρεσιών σε πρωτοβάθμιο, δευτεροβάθμιο και τριτοβάθμιο επίπεδο. Οι υπηρεσίες αυτές θα παρέχονταν τόσο από φορείς και δομές της κεντρικής διοίκησης, όπως είναι οι μονάδες «κλειστής φροντίδας» και άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, όσο όμως και από καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα, στο όλο εγχείρημα θα συνεισέφεραν και ιδιωτικοί, όπως και αμιγώς εθελοντικοί φορείς και οργανισμοί, μεριμνώντας για συγκεκριμένες «ομάδες-στόχους», όπως είναι τα παιδιά και γενικότερα η νεότητα, οι ηλικιωμένοι, ο θεσμός της οικογένειας, άτομα με αναπηρίες και λοιπές ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού. Πέρα, πάντως, από την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ δημοσίου, ιδιωτικού και εθελοντικού τομέα για την κάλυψη στοιχειωδών κοινωνικών αναγκών του ευπαθούς πληθυσμού⁵², σε άλλες διατάξεις του νόμου για το «Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας» προβλέφθηκε και η λειτουργία νέων οργάνων της κεντρικής διοίκησης για την αποτελεσματικότερη παροχή των σχετικών υπηρεσιών.

Μεταξύ των οργάνων αυτών ασφαλώς ξεχώριζε ο «Εθνικός Οργανισμός Κοινωνικής Φροντίδας» (ΕΟΚΦ). Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Νόμου 2646/1998 ο ΕΟΚΦ αποτελούσε ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, που ήταν επιφορτισμένο με την υλοποίηση του μεγαλύτερου μέρους των προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας της ελληνικής πολιτείας. Για τον λόγο αυτό, όχι μόνο συγχωνεύθηκαν σε αυτόν μια σειρά από αυτονόμως μέχρι τότε λειτουργούντα ΝΠΔΔ, όπως το ΠΙΚΠΑ, ο «Εθνικός Οργανισμός Πρόνοιας» (ΕΟΦ) και το Κέντρο Βρεφών «Μητέρα» (άρθρο 7

⁵² Η ανάπτυξη σχέσεων συνεργασίας μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού τομέα για τα πεδία της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας είχε προβλεφθεί και στον Νόμο 2345/1995, έλαβε, ωστόσο, την τελική της μορφή με την ψήφιση από τη Βουλή των Ελλήνων του Νόμου 2646/1998.

σχετικού νόμου), η οργανωτική διάταξη των οποίων έχει παρουσιαστεί σε προηγούμενα χωρία της παρούσας διπλωματικής εργασίας, αλλά στις τάξεις του λειτούργησαν και νέες δομές για την αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Στις συγκεκριμένες δομές ανήκαν, μεταξύ άλλων, το «Εθνικό Κέντρο Αμεσης Κοινωνικής Βοήθειας» (ΕΚΑΚΒ)⁵³, το «Δίκτυο Κέντρων Εκπαίδευσης, Κοινωνικής Υποστήριξης και Κατάρτισης Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες» (ΚΕΚΥΚΑΜΕΑ), το «Δίκτυο Κέντρων Στήριξης Αυτιστικών Ατόμων», καθώς και οι παιδουπόλεις του πρώην «Εθνικού Οργανισμού Προνοίας» (άρθρο 13 Νόμου 2646/1998). Έτσι, ο ΕΟΚΦ αποτέλεσε στα τέλη του 20^{ου} αιώνα ένα ανώτατο επιτελικό όργανο της κεντρικής διοίκησης της ελληνικής πολιτείας, το οποίο ήταν επιφορτισμένο με την αποτελεσματική ενάσκηση των προνοιακής φύσεως δημοσίων πολιτικών, που σχεδιάζονταν από κοινού με το καθ' ύλην αρμόδιο υπουργείο. Σύντομα, πάντως, δεν άργησαν να εμφανιστούν προβλήματα σε σχέση με τη λειτουργία του εξαιτίας του πολυσύνθετου ρόλου του και κυρίως του υπερσυγκεντρωτικού του χαρακτήρα.

Πράγματι, από τη θέση σε λειτουργία του «Εθνικού Οργανισμού Κοινωνικής Φροντίδας» στην επιφάνεια ήρθε η υπερσυγκέντρωση διαφορετικής, εν πολλοίς, υφής αρμοδιοτήτων. Αυτή η υπερσυγκέντρωση αποδείχτηκε στην πράξη εντελώς αναποτελεσματική, αφού όχι μόνο υπονόμει τα ύψιστα συντονιστικά του καθήκοντα (Κοντιάδης 2006: 71), αλλά αναιρούσε κιόλας τον ρόλο του ως κύριος φορέας υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας σε κεντρικό επίπεδο. Τούτο διότι παρά την υπαγωγή σε αυτόν του ΠΙΚΠΑ, του Κέντρου Βρεφών «Μητέρα» και του ΕΟΦ, αυτά εν τέλει συνέχισαν να λειτουργούν ως ανεξάρτητοι οργανισμοί, προκαλώντας επικαλύψεις ή και σύγχυση αρμοδιοτήτων. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, λίγα μόλις χρόνια έπειτα από τη διαμόρφωση του «Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας» αποφασίστηκε η αναμόρφωσή του, μέσω αφενός της κατάργησης του ΕΟΚΦ και αφετέρου της θέσης σε ισχύ ενός νέου νομοθετικού πλαισίου για τις κοινωνικές δομές της κεντρικής διοίκησης του ελληνικού κράτους.

5.1.2. Η αναμόρφωση του «Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας»

Η αναμόρφωση του «Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας» επήλθε μόλις πέντε χρόνια ύστερα από την αρχική του διαμόρφωση, μέσω της ψήφισης και της

⁵³ Μετεξέλιξη, μάλιστα, του ΕΚΑΚΒ αποτελεί το μέχρι σήμερα λειτουργούν και υπαγόμενο στη δικαιοδοσία του Υπουργείου *Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων «Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης»* (ΕΚΚΑ). Στη συγκεκριμένη, μάλιστα, δομή έχει υπαχθεί εδώ και πολλά χρόνια και ο ΕΟΚΦ.

θέσης σε ισχύ του Νόμου 3106/2003. Με τη συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση, πέρα από την εισαγωγή του «αποκεντρωτικού» υποδείγματος στους τομείς κοινωνικής προστασίας και πρόνοιας στην Ελλάδα, που ήδη έχει θιχθεί⁵⁴, τέθηκαν εκ νέου οι βάσεις για τις προνοιακές λειτουργίες της ελληνικής κεντρικής διοίκησης. Αυτές στηρίχθηκαν, καταρχάς, στην κατάργηση του ΕΟΚΦ (άρθρο 5 σχετικής ρύθμισης), όπως επίσης και στη μετατροπή του «Εθνικού Κέντρου Άμεσης Κοινωνικής Βοήθειας» (ΕΚΑΚΒ) σε αυτοτελές νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (άρθρο 6 ίδιας ρύθμισης), αποτελώντας ουσιαστικά τον προποπομπό για το «Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης», που λειτουργεί μέχρι και τις μέρες μας⁵⁵. Τούτο διότι το ΕΚΑΚΒ αποτέλεσε έκτοτε το κύριο συντονιστικό κέντρο του δικτύου παροχής υπηρεσιών κοινωνικής στήριξης σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, όπως οι άστεγοι, οι άπορες οικογένειες ή μεμονωμένα άτομα, άτομα με σωματικά ή ψυχικά προβλήματα υγείας, πρόσφυγες και μετανάστες.

Πέρα, βέβαια, από το ΕΚΑΚΒ, με τη θέσπιση του Νόμου 3106/2003 συγκροτήθηκε και μία επίσης νέα, προνοιακής φύσεως, δομή της κεντρικής διοίκησης του ελληνικού κράτους, το «Εθνικό Παρατηρητήριο Ατόμων με Αναπηρίες». Βάσει του σχετικού με τη λειτουργία του άρθρου 10 της ίδιας ρύθμισης, το «Παρατηρητήριο» είναι ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, που ως καταστατική του αποστολή έχει την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής προγραμμάτων και δημοσίων πολιτικών για άτομα με αναπηρίες, όπως επίσης την υποβολή προτάσεων για την προσαρμογή της ελληνικής διοίκησης σε υποδείξεις και στο κανονιστικό πλαίσιο υπερεθνικών οργανισμών, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση, ο ΟΗΕ και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Υγείας. Με άλλα λόγια, πρόκειται για ένα εποπτικό, αλλά ταυτόχρονα και συμβουλευτικό και γνωμοδοτικό όργανο της ελληνικής πολιτείας για τη φροντίδα και τη μέριμνα της «ευάλωτης» αυτής ομάδας του ευπαθούς πληθυσμού. Με αυτό τον τρόπο, πέρα από τη διόρθωση των αρχικών οργανωτικών του στοχίων, η αναμόρφωση του «Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας» επέφερε και την υπαγωγή στις προνοιακές λειτουργίες της ελληνικής κεντρικής διοίκησης όλο και περισσότερων

⁵⁴ Χαρακτηριστικό παράδειγμα, άλλωστε, αποτελεί η μεταφορά των «Κέντρων Φροντίδας Οικογένειας» (ΚΕΦΟ) στην πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση, όπως οριζόταν στο άρθρο 8 του Νόμου 3106/2003.

⁵⁵ Το «Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης» (ΕΚΚΑ) ιδρύθηκε τελικά με τη θέσπιση του Νόμου 3402/2005 ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και παράλληλα ως μηχανισμός «τριτοβάθμιας» κοινωνικής φροντίδας και αλληλεγγύης. Στο δε πεδίο των αρμοδιοτήτων του υπάγονται έκτοτε τόσο αμιγώς επιτελικές και συντονιστικές αρμοδιότητες για τη διασύνδεση των δράσεων διάφορων παρόχων υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, όσο και καθεαυτές υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας, όπως η λειτουργία μονάδων επιτόπιας παρέμβασης, κοινωνικών ξενώνων, καταφυγίων φιλοξενίας, κοινωνικών κέντρων στήριξης και τηλεφωνικών γραμμών SOS (Σταθόπουλος 2015: 279).

κατηγοριών αναξιοπαθόντων πολιτών. Για τον λόγο αυτό, μάλιστα, μέσω της θέσεως σε ισχύ μιας νεότερης κανονιστικής ρύθμισης, του Νόμου 3631/2008, συγκροτήθηκε και ένας νέος φορέας για τα πεδία της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας, το «*Εθνικό Ταμείο Κοινωνικής Συνοχής*» (ΕΤΑΚΣ). Από τις τάξεις του εν λόγω νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου κατοχυρώνεται το «*όριο φτώχειας*» του ελληνικού πληθυσμού, παράλληλα δε χρηματοδοτούνται προγράμματα εισοδηματικής ενίσχυσης φυσικών προσώπων ή νοικοκυριών, που ανήκουν στα φτωχότερα στρώματα της ελληνικής κοινωνίας (άρθρα 1 και 3 οικείας ρύθμισης). Η αντιμετώπιση της φτώχειας, άλλωστε, όπως και όλων των υπολοίπων παρενεργειών της, βρέθηκε στο επίκεντρο της ελληνικής πολιτείας καθόλη τη δεκαετία της σοβαρής οικονομικής κρίσης (2010-2020). Γι' αυτό και κατά το συγκεκριμένο χρονικό διάστημα αναδιαμορφώθηκε για μία ακόμη φορά το πλαίσιο παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας στην Ελλάδα.

5.1.3. Η κοινωνική φροντίδα στην Ελλάδα στα χρόνια της οικονομικής κρίσης

Η πολυετής δημοσιονομική και γενικότερα οικονομική κρίση, με την οποία ήρθαν αντιμέτωπες αμφότερες ελληνική πολιτεία και κοινωνία στη δεκαετία του 2010, δεν θα μπορούσε να μην επιφέρει σαρωτικές αλλαγές στο εν Ελλάδι σύστημα κοινωνικής προστασίας. Τούτο διότι νέα σοβαρά κοινωνικά προβλήματα ανέκυψαν, σχετιζόμενα, ως επί το πλείστον, με τον κίνδυνο της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού για εκατοντάδες χιλιάδες Έλληνες πολίτες εξαιτίας των αυστηρών μέτρων δημοσιονομικής προσαρμογής που λαμβάνονταν διαδοχικά κατά το ίδιο χρονικό διάστημα. Μάλιστα, ο συνδυασμός τους και με την προσφυγική-μεταναστευτική κρίση που ανέκυψε περί τα μέσα της ίδιας δεκαετίας, ενθάρρυνε έτι περαιτέρω την ανάληψη πρωτοβουλιών για την αναμόρφωση των προνοιακών μηχανισμών της ελληνικής κεντρικής διοίκησης.

Σε αυτές τις πρωτοβουλίες υπάγεται, καταρχάς, η θέσπιση του Νόμου 4025/2011 περί της «*ανασυγκροτήσεως φορέων κοινωνικής αλληλεγγύης*». Στις διατάξεις του προβλέφθηκαν μια σειρά από θεσμικές αλλαγές για δομές κοινωνικής φροντίδας και αλληλεγγύης του στενού πυρήνα του ελληνικού κράτους, με αποκορύφωμά τους την ανακατανομή μιας σειράς νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου στις Υγειονομικές Περιφέρειες (ΥΠΕ) της χώρας, αποσκοπώντας στην αποτελεσματικότερη προσφορά οικείων υπηρεσιών. Από εκεί και πέρα, επειδή οι

συσσωρευμένες παρενέργειες της οικονομικής κρίσης επέφεραν την εκτίναξη του συνολικού αριθμού απόρων, αστέγων και άλλων ευπαθών ομάδων του πληθυσμού, με νεότερες νομοθετικές ρυθμίσεις επιδιώχθηκε η αντιμετώπιση των σχετικών κοινωνικών προβλημάτων.

Για τη φροντίδα των αστέγων, μπορεί μεν με τον Νόμο 4046/2012 να καταργήθηκε η λειτουργία του ιδρυθέντος από το 1954 «*Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας*» (ΟΕΚ), συρρικνώνοντας, πιθανώς, έτσι τις προοπτικές διατήρησης αξιοπρεπών συνθηκών στεγαστικής διαβίωσης για τα χαμηλότερα κοινωνικοοικονομικά στρώματα (Κουραχάνης 2019: 88), εντούτοις με μια σειρά από άλλες κανονιστικές πρωτοβουλίες οι άστεγοι βρέθηκαν στο επίκεντρο των προνοιακών μηχανισμών της ελληνικής κεντρικής διοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 29 του λίγες εβδομάδες αργότερα θεσπισθέντος από την κατάργηση του ΟΕΚ Νόμου 4052/2012 δόθηκε για πρώτη ουσιαστικά φορά στην Ελλάδα ένας σαφής ορισμός της έννοιας του «*αστέγου*». Βάσει της συγκεκριμένης διάταξης άστεγοι είναι «*όλα τα άτομα που διαμένουν νόμιμα στη χώρα, τα οποία στερούνται πρόσβασης ή έχουν επισφαλή πρόσβαση σε επαρκή ιδιόκτητη, ενοικιαζόμενη ή παραχωρημένη κατοικία που πληροί τις αναγκαίες τεχνικές προδιαγραφές και διαθέτει τις βασικές υπηρεσίες ύδρευσης και ηλεκτροδότησης*», ταυτόχρονα δε στην ίδια ευπαθή ομάδα ανήκουν ιδιαίτερα «*αυτοί που διαβιούν στο δρόμο, σε ξενώνες, αυτοί που φιλοξενούνται από ανάγκη προσωρινά σε ιδρύματα ή άλλες κλειστές δομές, καθώς και αυτοί που διαβιούν σε ακατάλληλα καταλύματα*». Όλοι οι ανωτέρω, επομένως, τέθηκαν έκτοτε -τουλάχιστον θεωρητικά- υπό την σκέπη των προνοιακών λειτουργιών του κρατικού μηχανισμού, με αποτέλεσμα να ανακύψουν σύντομα δράσεις για τη φροντίδα και την προστασία τους. Οι εν λόγω δράσεις προβλέφθηκαν στην υποπαράγραφο Α.2 του Νόμου 4254/2014, με τη θέσπιση δε του Νόμου 4320/2015, στο πλαίσιο του τότε εφαρμοζόμενου προγράμματος για την αντιμετώπιση της ανθρωπιστικής κρίσης, καθιερώθηκε η «*επιδότηση ενοικίου*» (άρθρο 2 του εν λόγω νόμου). Υπήχθησαν δε στο πανευρωπαϊκό πλάνο στεγαστικής, επισιτιστικής και βασικής υλικής συνδρομής προς ευπαθή τμήματα του πληθυσμού, που συνόδευσε την έκδοση του Κανονισμού 223/2014 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και Κοινοβούλιο τον Μάρτιο εκείνου του έτους περί της σύστασης ενός νέου, προνοιακής φύσεως θεσμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του «*Ταμείου Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους*». Στο ίδιο πλάνο, μάλιστα, εντάχθηκε και η κοινωνική μέριμνα για τους πρόσφυγες λόγω της έξαρσης του προσφυγικού προβλήματος εκείνη την εποχή εξαιτίας της κρίσης στην περιοχή της Μέσης Ανατολής.

Πράγματι, το προσφυγικό ήταν ένα ακόμη σοβαρό κοινωνικό πρόβλημα με το οποίο ήρθε αντιμέτωπη ολόκληρη η ευρωπαϊκή κοινότητα, και κυρίως τα κράτη, στα οποία βρίσκονται τα θαλάσσια σύνορά της, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα. Ως εκ τούτου, για την αντιμετώπιση του εν λόγω προβλήματος, η ελληνική κεντρική διοίκηση προέβη, καταρχάς, στη σύσταση της «Υπηρεσίας Ασύλου». Η λειτουργία της εν λόγω υπηρεσίας προβλέφθηκε στις διατάξεις του σχετικού Νόμου 3907/2011, εκκίνησε δε από το 2013 και μετά. Παράλληλα, μέσω του άρθρου 8 του Νόμου 4378/2016 διαμορφώθηκε το πλαίσιο λειτουργίας των «Ανοικτών Δομών Προσωρινής Υποδοχής», όπως και των «Ανοικτών Δομών Προσωρινής Φιλοξενίας». Για την ανεύρεση, πάντως, προσωρινού καταφυγίου και την επούλωση κάποιων εκ των πληγών των μετακινούμενων πληθυσμών, καθοριστική ήταν η συνδρομή και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης της ελληνικής πολιτείας, και ειδικά των δήμων. Οι τελευταίοι, άλλωστε, μαζί με τις οικείες δομές τους, ανέκαθεν συμμετείχαν σε πτυχές των προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας ευπαθών πληθυσμιακών ομάδων της ελληνικής πολιτείας, ιδιαίτερα έπειτα από την αναθεώρηση του κανονιστικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας τους στις αρχές της δεύτερης δεκαετίας του 21^{ου} αιώνα.

5.2 Η νομοθετική κατοχύρωση των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης

Δύο από τις βασικές πολιτικές που σχεδιάζονται και εφαρμόζονται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως έχει επανειλημμένως επισημανθεί, είναι η «περιφερειακή-διαρθρωτική» και η «κοινωνική». Η μεν περιφερειακή αποσκοπεί στην ενθάρρυνση της ανάπτυξης και της προόδου οικονομικά αδύναμων διοικητικών περιφερειών κρατών-μελών της Ένωσης, των οποίων οι πολίτες βρίσκονται αντιμέτωποι με σοβαρά κοινωνικά προβλήματα, όπως είναι για παράδειγμα η φτώχεια και η ανεργία. Στο ίδιο μήκος κύματος βρίσκεται, εν πολλοίς, και η αμιγώς κοινωνική πολιτική της Ε.Ε., η οποία εστιάζει στην περιστολή των «κοινωνικών κινδύνων», που απειλούν Ευρωπαίους πολίτες, στους οποίους, πέραν της φτώχειας και της ανεργίας, συγκαταλέγονται η απουσία στέγης, οι ποικίλου είδους εξαρτήσεις, η παραβατικότητα και κυρίως ο κοινωνικός αποκλεισμός. Γι' αυτό, ήδη από τη δεκαετία του 1980, έχει τεθεί σε εφαρμογή η κοινωνική πολιτική της ευρωπαϊκής κοινότητας υπό τη μορφή «ανοικτών μεθόδων συντονισμού» των επιμέρους κοινωνικών πολιτικών των κρατών-μελών της στα πλαίσια μιας «αποκεντρωμένης προσέγγισης», σύμφωνης με την αρχή

της «επικουρικότητας» (Σακελλαρόπουλος 2001: 161). Με άλλα λόγια, κατά την τελευταία 35ετία προτάσσεται από πλευράς Ε.Ε. η επίλυση των προβλημάτων των τοπικών κοινωνιών από όσο το δυνατόν πιο εγγύτερους σε αυτούς θεσμούς, οι οποίοι αποκρυσταλλώνονται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Για τον λόγο αυτό, στο κατά τα άλλα συγκεντρωτικό ελληνικό κράτος, από εκείνη την περίοδο έχει εκκινήσει, τουλάχιστον θεωρητικά, μια διαδικασία ενίσχυσης του ρόλου των συγκεκριμένων θεσμών, ιδιαίτερα στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας.

Πράγματι, όπως έχει ήδη αναλυθεί, η «περιφερειακή» και η «κοινωνική» πολιτική της Ε.Ε. συντέλεσαν, μεταξύ άλλων, στη θεμελίωση και της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στην ελληνική πολιτεία υπό τη μορφή αρχικά των «*Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων*» και εν συνεχεία των 13 «*Διοικητικών Περιφερειών*». Ο θεσμός των αυτοδιοικούμενων Διοικητικών Περιφερειών ανέκυψε έπειτα από τη θέση σε εφαρμογή του προγράμματος «*Καλλικράτης*», που ανέκυψε ύστερα από τη ψήφιση στη Βουλή των Ελλήνων του σχετικού Νόμου 3852/2010. Με τη συγκεκριμένη κανονιστική μεταρρύθμιση, πέρα από τη συγχώνευση των μέχρι τότε 1000 και πλέον δήμων σε 330 περίπου δομές και την επαναπροσέγγιση του θεσμού της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, αναδιαμορφώθηκε το πλαίσιο λειτουργίας και δραστηριοποίησης και των κοινωνικών δομών των ΟΤΑ της χώρας. Δομές, βέβαια, που εφήρμοζαν οικείες δημόσιες πολιτικές και πριν από την εκπόνηση του προγράμματος «*Καλλικράτης*», ειδικά σε πρωτοβάθμιο αυτοδιοικητικό επίπεδο.

5.2.1. Οι κοινωνικές δομές των δήμων πριν από τον «Καλλικράτη»

Ανέκαθεν οι τοπικοί οργανισμοί στην Ελλάδα, είτε σε επίπεδο κοινότητας πριν από την έναρξη της Ελληνικής Επανάστασης το 1821, είτε σε επίπεδο δήμων από την αναγνώριση της εθνικής ανεξαρτησίας και μετά, διαδραμάτιζαν καταλυτικό ρόλο στην επίλυση των προβλημάτων των τοπικών κοινωνιών. Από τις τάξεις τους προέρχονταν προνοιακής φύσεως λειτουργίες μέχρι και τη σταδιακή δόμηση του «*κράτους πρόνοιας*» από το δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα και μετά. Έτσι, όπως έχει ήδη αναδειχθεί, στους δήμους της χώρας λειτουργούσαν μια σειρά από δομές και υπηρεσίες για τη φροντίδα «*ευάλωτων*» και «*ειδικών*» ομάδων του «*ευπαθούς*» πληθυσμού. Τέτοιου είδους δομές και υπηρεσίες ήταν και είναι μέχρι σήμερα οι παιδικοί και βρεφονηπιακοί σταθμοί, που λειτουργούν στο σύνολο των δήμων της ελληνικής

πολιτείας ύστερα από τη θέσπιση του Νόμου 2880/2001 (άρθρο 12), γηροκομεία και άλλες μονάδες «ανοικτής» προστασίας φροντίδας ηλικιωμένων (ΚΑΠΗ και ΚΗΦΗ), το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι», το οποίο στέκεται στο πλευρό επίσης ατόμων της τρίτης ηλικίας για την εξυπηρέτηση των καθημερινών προσωπικών τους αναγκών, καθώς και τα «Κέντρα Δημιουργικής Απασχόλησης Παιδιών» (ΚΔΑΠ), όπως και οι παιδικές κατασκηνώσεις. Στην πορεία των ετών, βέβαια, στο πλαίσιο, μάλιστα, της αρχής της επικουρικότητας, νέες αρμοδιότητες μεταφέρθηκαν από την κεντρική διοίκηση της χώρας στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Σε σχετική διάταξη (άρθρο 8) του Νόμου για την αναμόρφωση του «Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας», όπως έχει ήδη προεκτεθεί, μεταφέρθηκαν στους δήμους τα «Κέντρα Φροντίδας Οικογένειας» (ΚΕΦΟ). Σε αυτά, άλλωστε, κατευθυνόταν ένα μεγάλο μέρος των κοινωνικών δαπανών των ελληνικών δήμων μέχρι και τα τέλη της πρώτης δεκαετίας του 21^{ου} αιώνα (Σκαμνάκης 2020: 190). Ύστερα από το ξέσπασμα, πάντως, της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 2009, η οποία έπληξε βάνανυσε και την ελληνική πολιτεία, άρχισε να αναδιαμορφώνεται το πλαίσιο των προνοιακών λειτουργιών και των ΟΤΑ της χώρας. Πιο συγκεκριμένα, νέα καθήκοντα κοινωνικής φροντίδας και μέριμνας αναλήφθηκαν είτε θεσμικά, είτε άτυπα από την αυτοδιοίκηση και ιδιαίτερα από τους δήμους της Ελλάδας, προς αντιμετώπιση των σοβαρών κοινωνικών προβλημάτων, που έπλητταν μέρος ή και το σύνολο του πληθυσμού τους. Για τη θεσμική μεταρρύθμιση και του πλαισίου λειτουργίας των αμιγώς κοινωνικών και προνοιακών τους δομών, άλλωστε, καθοριστική υπήρξε η εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» ύστερα από την ψήφιση του σχετικού Νόμου 3852 από την Εθνική Αντιπροσωπεία της χώρας τον Ιούνιο του 2010.

5.2.2. Οι κοινωνικές δομές των δήμων μετά τον «Καλλικράτη»

Το πρόγραμμα «Καλλικράτης» αποτελεί μία από τις σημαντικότερες διοικητικές μεταρρυθμίσεις του ελληνικού κράτους των τελευταίων δεκαετιών. Τούτο διότι όχι μόνο επέφερε την οργανωτική αναδιάρθρωση του αυτοδιοικητικού χάρτη της χώρας, αλλά και επειδή συνέβαλε, τουλάχιστον θεωρητικά, στη θεσμική ενίσχυση των ΟΤΑ για την αποτελεσματική εφαρμογή δημόσιων πολιτικών εντός του πεδίου της δικαιοδοσίας τους στο πλαίσιο της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της επικουρικότητας. Στο άρθρο 101 παρ. 1 του Συντάγματος της Ελλάδος, άλλωστε, ορίζεται ρητά ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα», στο δε

άρθρο 102 παρ. 1 επισημαίνεται πως «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού» υπέρ των οποίων «συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων». Αυτό το τεκμήριο αρμοδιότητας, μάλιστα, έγκειται και στους τομείς της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, στους οποίους επίσης, όπως έχουμε αναδείξει, πρωτοστατούσαν οι ΟΤΑ και δη οι δήμοι και πριν από την ψήφιση του Νόμου 3852/2010. Ύστερα από τη θέση του σε ισχύ, πάντως, προσαυξήθηκε σημαντικά η συμμετοχή των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε προγράμματα προνοιακής πολιτικής της ελληνικής πολιτείας.

Πέρα από το πρόγραμμα «Βοήθεια στο Σπίτι» και τη λειτουργία κέντρων «ανοικτής» και «κλειστής» φροντίδας ηλικιωμένων, αλλά και παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, ο «Καλλικράτης» εξώθησε τους δήμους της χώρας να αναλάβουν νέες ευθύνες και αρμοδιότητες για την περίθαλψη και προστασία και άλλων «ευάλωτων» και «ειδικών» ομάδων του ευπαθούς πληθυσμού. Έτσι, βάσει του άρθρου 94 της οικείας ρύθμισης προβλέφθηκε, μεταξύ άλλων, η λειτουργία σε κάθε δήμο της χώρας «Μονάδας Άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής και Πολιτικών Ισότητας». Στις αρμοδιότητες των εν λόγω δομών θα ανήκαν οι καταβολές επιδομάτων σε μια σειρά από αδύναμες κοινωνικά ομάδες, όπως είναι τα άτομα με αναπηρίες, οι απροστάτευτοι ανήλικοι και άλλοι δικαιούχοι παροχών κοινωνικής προστασίας, η έκδοση αποφάσεων κοινωνικής προστασίας, η αναγνώριση δικαιούχων στεγαστικής συνδρομής, η δωρεάν παραχώρηση της χρήσης οικημάτων λόγω απορίας, καθώς και η έκδοση πιστοποιητικών οικονομικής αδυναμίας. Παράλληλα, στο πεδίο των αρμοδιοτήτων των δήμων με τον ίδιο νόμο μεταφέρθηκαν από τις καταργηθείσες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις εκείνες του ελέγχου και της εποπτείας ιδιωτικών ιδρυμάτων παιδικής προστασίας, η χορήγηση κάρτας αναπηρίας, η εποπτεία επί φιλανθρωπικών σωματείων και ιδρυμάτων, όπως και η αδειοδότηση ίδρυσης και λειτουργίας φιλανθρωπικών ιδρυμάτων τοπικού επιπέδου και ιδιωτικών παιδικών σταθμών (Σταθόπουλος 2015: 281). Με άλλα λόγια, ενόσω μέχρι και το 2010 τα προνοιακά καθήκοντα των δήμων περιορίζονταν στην προστασία της οικογένειας, της παιδικής και της τρίτης ηλικίας, ύστερα από τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» επεκτάθηκαν και σε άτομα με αναπηρίες, τοξικοεξαρτημένους συμπολίτες μας, μέσω της λειτουργίας «Κέντρων Πρόληψης της Εξάρτησης από Ναρκωτικά», και σε πολλές ακόμα ευπαθείς κοινωνικά ομάδες. Έπειτα δε και από την έλευση των συνεπειών της διεθνούς οικονομικής κρίσης και στην ελληνική επικράτεια, διογκώθηκε έτι περαιτέρω η προνοιακή τους αποστολή.

Πράγματι, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 2010, στην οποία η ελληνική κοινωνία ήρθε αντιμέτωπη με τις συνέπειες της πολύπλευρης κρίσης, η πλειονότητα των δήμων της χώρας έδωσε την ύστατη μάχη για την εξασφάλιση ενός ελαχίστου επιπέδου διαβίωσης για ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού τους, που πληττόταν βάνανυσα από αυτές. Έτσι, στις κοινωνικές δομές τους προστέθηκαν, πολλές φορές και άτυπα, μονάδες κοινωνικής μέριμνας, όπως κοινωνικά παντοπωλεία, ιματιοθήκες, κοινωνικά ιατρεία και κοινωνικά φροντιστήρια. Παράλληλα, από τις τάξεις τους και σε συνεργασία με τοπικές ενορίες εκκίνησαν διαδικασίες διοργάνωσης συσσιτίων για απόρους, αστέγους και νοικοκυριά που βρίσκονταν αντιμέτωπα με σοβαρούς κοινωνικούς κινδύνους. Για τον λόγο αυτό, μάλιστα, όπως έχει ήδη τονιστεί, από τα μέσα της δεκαετίας του 2010 και μετά, ένα μεγάλο μέρος των κοινωνικών δαπανών τους μεταφέρθηκε σε αυτές τις λειτουργίες (Σκαμνάκης, 2020: 191), προκαλώντας το συνεπαγόμενο «κόστος ευκαιρίας» σε άλλες προνοιακές τους υπηρεσίες, με χαρακτηριστικότερη περίπτωση τη μείωση των πόρων για τη λειτουργία παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το πρόγραμμα «Καλλικράτης» σαφώς και ανέδειξε έτι περισσότερο τον ρόλο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στους τομείς της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Ένας ρόλος, που αποτυπώνεται τόσο στις κοινωνικές δομές τους, όσο και στη νομοθετική κατοχύρωση αυτών είτε από τον Νόμο 3852/2010, είτε από προγενέστερες κανονιστικές ρυθμίσεις. Μετά τον «Καλλικράτη», άλλωστε, διευρύνθηκε και η δραστηριοποίηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης σε προνοιακές λειτουργίες της ελληνικής πολιτείας.

5.2.3. Το νομοθετικό πλαίσιο για τις κοινωνικές δομές της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης

Ο θεσμός της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης καθιερώθηκε στην Ελλάδα ύστερα από τη θέσπιση του Νόμου 2218/1994. Τότε ιδρύθηκαν οι «Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις» σε καθέναν από τους 52 νομούς της χώρας κατά το αποκεντρωτικό πρότυπο διοικητικής οργάνωσης και με σκοπό την αποτελεσματικότερη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Με αυτό το σκεπτικό λίγους μήνες αργότερα ψηφίστηκε από τη Βουλή των Ελλήνων ο σχετικός με τους φορείς κοινωνικής προστασίας της χώρας Νόμος 2345/1995, ο οποίος απένειμε σχετικές με αυτούς επιτελικές και εποπτικές αρμοδιότητες στους δευτεροβάθμιους αυτοδιοικητικούς οργανισμούς της χώρας. Συγκεκριμένα, μέσω του άρθρου 1 της συγκεκριμένης ρύθμισης η αδειοδότηση και η εποπτεία της λειτουργίας μονάδων «ανοικτής» και «κλειστής» φροντίδας

κερδοσκοπικού ή μη σκοπού για ηλικιωμένους, παιδιά ή και άτομα με ειδικές ανάγκες, υπήχθησαν στις κατά τόπους Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις. Με αυτόν τον τρόπο, οι δευτεροβάθμιοι ΟΤΑ κατέστησαν συναρωγοί προνοιακών λειτουργιών της ελληνικής πολιτείας. Στην πορεία του χρόνου, μάλιστα, και δη μετά από τη μεταρρύθμιση «Καλλικράτης», ο ρόλος και αυτών, όπως και των δήμων, κατέστη πολύ πιο επιδραστικός στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας.

Με τη θέσπιση του Νόμου 3852/2010, όπως έχει επανειλημμένως επισημανθεί, οι «*Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις*» αντικαταστάθηκαν από τις 13 «*Διοικητικές Περιφέρειες*» του ελληνικού κράτους. Σε αυτές εξακολουθούν να ανήκουν επιτελικές και ελεγκτικές εξουσίες για τη λειτουργία ιδιωτικών ή εθελοντικών δομών κοινωνικής πρόνοιας. Πέραν αυτών, πάντως, από την ίδια ρύθμιση δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις για τη λειτουργία αυτοτελών δομών από τις ίδιες τις Περιφέρειες, με σκοπό την παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας. Έτσι, στο πλαίσιο των σχετικών διατάξεων του Νόμου 4025/2011, με τον οποίο προωθήθηκε η συγχώνευση των μέχρι τότε κατά τόπους λειτουργούντων κέντρων κοινωνικής φροντίδας σε μονάδες περιφερειακού επιπέδου, με νεότερη νομοθετική ρύθμιση συγκροτήθηκαν 12 νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε καθεμία από τις Διοικητικές Περιφέρειες της χώρας. Πιο συγκεκριμένα, με τη θέσπιση του Νόμου 4109/2013 συγκροτήθηκαν σε επίπεδο δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης τα «*Κέντρα Κοινωνικής Πρόνοιας*». Όπως οριζόταν στο σχετικό άρθρο 9, αυτά θα ήταν εφεξής υπεύθυνα «*για την προστασία της οικογένειας, της παιδικής ηλικίας, της τρίτης ηλικίας, των ατόμων με αναπηρία και άλλων ευπαθών ομάδων του πληθυσμού*», καθιστώντας, με αυτόν τον τρόπο, και τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ υπεύθυνους για τους κοινωνικά αδύναμους πολίτες. Πέρα από τις δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και της κεντρικής διοίκησης, πάντως, μεταξύ των παρόχων οικείων υπηρεσιών περιλαμβάνονται και φορείς του κερδοσκοπικού ή μη κερδοσκοπικού τομέα, για τους οποίους επίσης εδώ και πολλές δεκαετίες βρίσκεται σε ισχύ σχετικό νομοθετικό πλαίσιο.

5.3 Η νομοθετική κατοχύρωση των δομών του ιδιωτικού τομέα

Ευρισκόμενα κατά τις τελευταίες δεκαετίες τα σύγχρονα κοινωνικά κράτη στο στάδιο του «*προνοιακού πλουραλισμού*» έχουν απεκδυθεί είτε από μέρος, είτε ακόμα και από το σύνολο των προνοιακών τους υποχρεώσεων και λειτουργιών. Ενόσω κατά τη μεταπολεμική διοίκηση οι τομείς της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και

πρόνοιας βρίσκονταν υπό την αποκλειστική σχεδόν σκέπη των κεντρικών διοικήσεων των εθνικών κρατών, σταδιακά συμμετοχή σε αυτούς απέκτησαν τόσο οι αυτοδιοικητικοί τους οργανισμοί, όσο όμως και οργανώσεις του ιδιωτικού, κερδοσκοπικού ή μη τομέα, όπως και άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών. Έτσι, και στην ελληνική πολιτεία, ειδικά ύστερα από την είσοδό στην ευρωπαϊκή οικογένεια κατά τη δεκαετία του 1980, τείνει να κυριαρχεί ο «προνοιακός πλουραλισμός», από τη στιγμή που ποικίλουν οι πάροχοι των οικείων υπηρεσιών. Αυτή η ‘ποικιλία’, άλλωστε, απέκτησε και τυπική ισχύ έπειτα από τη θέσπιση του Νόμου 2646/1998 για την ανάπτυξη του «Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας». Τούτο διότι, όπως έχει ήδη επισημανθεί, βάσει συγκεκριμένης του διάταξης (άρθρο 3), οι οργανώσεις εθελοντικού χαρακτήρα εθνικού ή υπερεθνικού επιπέδου δύνανται να παρέχουν «πρωτοβάθμια», «δευτεροβάθμια» και «τριτοβάθμια» κοινωνική φροντίδα παράλληλα με τις οικείες δομές της κεντρικής ή αποκεντρωμένης διοίκησης και της αυτοδιοίκησης. Μάλιστα, δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις, όπου ο μη κερδοσκοπικός τομέας έχει αναδειχθεί σε «αυτόνομο πυλώνα» κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα (Κοντιάδης 2006: 86), εξαιτίας της περιορισμένης εποπτείας του από κρατικά όργανα, όπως και όχι και τόσο σαφούς, ή τουλάχιστον δεσμευτικού, νομοθετικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία τους. Αυτό το -τουλάχιστον αρχικά- ‘χαλαρό’ νομοθετικό πλαίσιο, άλλωστε, είναι συνυπεύθυνο για προβλήματα που προκαλούνται από την, εν πολλοίς, ανεξέλεγκτη δράση μη κυβερνητικών οργανώσεων στη σύγχρονη ελληνική πολιτεία, ειδικά σε σχέση με τη διαχείριση του μεταναστευτικού-προσφυγικού ζητήματος.

5.3.1. Οι αρχικές ρυθμίσεις για τη λειτουργία μη κερδοσκοπικών οργανώσεων στην Ελλάδα

Ενόσω άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών, θεσμοί όπως η οικογένεια, αλλά και η Εκκλησία της Ελλάδος, καθώς και ομάδες εθελοντικού ή θρησκευτικού χαρακτήρα προσέφεραν ανέκαθεν υπηρεσίες φροντίδας και προστασίας στα 200 χρόνια του βίου του σύγχρονου ελληνικού κράτους, οι ιδιωτικές οργανώσεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα πρωτοστατούν στους συγκεκριμένους τομείς μόλις κατά τις τελευταίες δεκαετίες. Για τον λόγο αυτό η πρώτη ουσιαστικά νομοθετική ρύθμιση, που αφορούσε το πλαίσιο λειτουργίας τους, ήταν ο Νόμος 2345/1995 περί «οργανωμένων υπηρεσιών παροχής προστασίας από φορείς κοινωνικής πρόνοιας». Στις διατάξεις του προβλεπόταν ο τρόπος αδειοδότησης και λειτουργίας μιας σειράς οργανώσεων, που μεριμνούσαν για την προστασία είτε της παιδικής ηλικίας και της νεότητας, είτε της

τρίτης ηλικίας, είτε ακόμη για άτομα με αναπηρίες ή άλλες ανίατες παθήσεις. Πιο συγκεκριμένα, βάσει του άρθρου 1 της σχετικής ρύθμισης άδεια λειτουργίας για καθεμιά εκ των συγκεκριμένων οργανώσεων χορηγείται από την κατά τόπους Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, με τα καθ' ύλην αρμόδια όργανά της (λ.χ. Νομάρχης) να είναι σε θέση να αποφασίζουν ακόμα και τη διακοπή της λειτουργίας τους, εάν διαπιστωνόταν ότι δεν τηρούσαν όλες τις απαραίτητες σχετικές προϋποθέσεις. Οι εν λόγω προϋποθέσεις ορίζονταν σε σχετική απόφαση του αρμόδιου υπουργού «Υγείας και Πρόνοιας» (άρθρο 2 Νόμου 2345/1995), στην οποία προβλέπονταν και τα καθ' ύλην αρμόδια όργανα εποπτείας της τήρησής τους, που ανήκαν στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, το εν λόγω πλαίσιο έγινε ακόμα πιο δεσμευτικό ύστερα από τη θέση σε εφαρμογή της νομοθετικής ρύθμισης για το «Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας».

Σύμφωνα με το άρθρο 5 του τότε εμβληματικού Νόμου 2646/1998 σε κάθε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση της Ελλάδος ήταν απαραίτητο να διατηρείται «μητρών» των φορέων του ιδιωτικού τομέα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που καταπιάνονταν με τους τομείς της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Σε αυτό οφειλόταν να καταγραφούν όλες οι μέχρι τότε λειτουργούσες δομές, όπως και εκείνες που θα εκκινούσε η λειτουργία τους έπειτα από την έκδοση σχετικής άδειας. Όσοι θα καταγράφονταν δε, θα ανήκαν στους «πιστοποιημένους φορείς του Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας», απολαμβάνοντας μια σειρά από προνόμια, μεταξύ των οποίων φοροαπαλλαγές, αλλά και τη χρηματοδότησή τους από μέρος των κοινωνικών και προνοιακών δαπανών της ελληνικής πολιτείας. Παρόλα αυτά, όπως έχει ήδη τονιστεί, τόσο η συγκεκριμένη διάταξη, όσο και το σύνολο του Νόμου 2646/1998 ουδέποτε τέθηκαν ουσιαστικά σε εφαρμογή. Αντιθέτως, μολονότι η χρηματοδότηση μη κερδοσκοπικών οργανώσεων και από τον κρατικό προϋπολογισμό διεξαγόταν κανονικά, το μητρώο ουδέποτε λειτούργησε, καθιστώντας ουσιαστικά ανεξέλεγκτη τη δράση τους. Οι ανεξέλεγκτες δράσεις και λειτουργία τους, άλλωστε, συγκαταλέγονται μεταξύ των αιτιών παθογενειών και προβλημάτων, που έρχονται κατά καιρούς στην επιφάνεια και σχετίζονται άρρηκτα με τις εν Ελλάδι μη κερδοσκοπικές οργανώσεις.

5.3.2. Τα προβλήματα από την ανεξέλεγκτη λειτουργία των εν Ελλάδι μη κερδοσκοπικών οργανώσεων

Παρόλο που από τη φύση τους η δράση τόσο των άτυπων δικτύων της κοινωνίας των πολιτών, όσο των εθελοντικών και μη κερδοσκοπικών οργανώσεων είναι αγαθοεργής, θέτοντας στο επίκεντρό τους τον συνάνθρωπο και καλύπτοντας τα σχετικά κενά πρόνοιας και κοινωνικής προστασίας των σύγχρονων εθνικών κρατών, εντούτοις η απουσία ελέγχου ή τουλάχιστον εποπτείας επί αυτής, όπως και επί της γενικότερης λειτουργίας τους, δύναται να μεταλλάσει αυτή τους τη φύση. Όπως έχει αποδειχθεί τόσο στη διεθνή, όσο και στην αμιγώς ελληνική πραγματικότητα, οι ανεξέλεγκτες μη κερδοσκοπικές οργανώσεις τείνουν, καταρχάς, να υιοθετούν πρακτικές του καθαρά κερδοσκοπικού τομέα. Σε αυτές συγκαταλέγονται, όπως έχει ήδη υποστηριχθεί, ο έντονος μεταξύ τους ανταγωνισμός, όπως και η εμπορευματοποίηση των παρεχόμενων υπηρεσιών τους, προς αποκόμιση όσο το δυνατόν υψηλότερης χρηματοδότησης από εθνικές κυβερνήσεις, από υπερεθνικούς οργανισμούς, ακόμα όμως και από απλούς πολίτες, που καταθέτουν το υστέρημά τους για κοινωφελείς σκοπούς. Παράλληλα, το αδιαφανές πλαίσιο δράσης τους, η ελλιπής λογοδοσία και η απουσία εσωτερικής αξιολόγησης, όπως και ο εντελώς προσωποπαγής τους χαρακτήρας, που αποτελεί ίδιον γνώρισμα της πλειονότητας των εν Ελλάδι οργανώσεων μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα (Φραγκονικολόπουλος 2007: 47), θέτουν εν αμφιβόλω τα κίνητρα της λειτουργίας τους, κλονίζοντας έτσι τη σχέση εμπιστοσύνης που οφείλει να τις διέπει με την υπόλοιπη κοινωνία.

Πράγματι, όλες οι προαναφερθείσες παθογένειες των ελληνικών μη κερδοσκοπικών οργανώσεων, σε συνδυασμό με τις κατά καιρούς καταγγελίες για κακοδιοίκηση ή για διαχείριση μέρους των πόρων τους για ιδιοτελείς σκοπούς, κρατούν μακριά από αυτές το μεγαλύτερο μέρος της κοινωνίας. Ουδόλως τυχαία, στην Ελλάδα συναντώνται τα χαμηλότερα ποσοστά συμμετοχής των πολιτών σε μη κερδοσκοπικές οργανώσεις μεταξύ των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Πολυζωίδης 2019: 314-316). Με αυτόν τον τρόπο, ωστόσο, κλονίζεται γενικότερα το ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, από τη στιγμή που - τουλάχιστον θεωρητικά- έχει δομηθεί πάνω σε ξεχωριστούς πυλώνες παροχής των σχετικών υπηρεσιών, στην πραγματικότητα δε τα κενά και οι περιορισμένες

πρωτοβουλίες του δημοσίου τομέα, κεντρικού ή τοπικού επιπέδου, όφειλαν να καλύπτονται από αυτές⁵⁶.

Για την ανωτέρω κατάσταση, πάντως, οι ευθύνες, πέρα από την περιορισμένη δράση δημόσιων κοινωνικών δομών για τις «ευάλωτες» και τις «ειδικές» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού, επιρρίπτονται ορθώς και στην απουσία ελεγκτικών μηχανισμών από πλευράς πολιτείας, όπως και από το ‘χαλαρό’ νομοθετικό πλαίσιο, που έδωσε μέχρι πρόσφατα τη δράση και λειτουργία τους. Η απουσία ελέγχου έρχεται διαρκώς στο επίκεντρο από τα καθημερινά φαινόμενα κακοδιοίκησης τόσο σε δομές του μη κερδοσκοπικού τομέα για παιδιά και ηλικιωμένους, όσο και από την εντελώς αυτόνομη δράση διεθνών και εγχώριων μη κερδοσκοπικών οργανισμών με εντελώς ύποπτα κίνητρα κατά την κορύφωση του προσφυγικού-μεταναστευτικού προβλήματος στα μέσα της δεκαετίας του 2010. Από την άλλη, η χαλαρότητα και η ουσιαστικά μη εφαρμογή του μέχρι πρότινος ισχύοντος νομοθετικού πλαισίου, όχι μόνο εκκόλαπτε, αλλά υπέθαλπε κιόλας ανάλογες με τις προεκτεθείσες συμπεριφορές και αδιαφανής δράσεις, πλήττοντας εν συνόλω το ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Για όλους αυτούς τους λόγους, μόλις πρόσφατα έχει τεθεί σε ισχύ ένα νέο κανονιστικό πλαίσιο για τις δομές κοινωνικής φροντίδας και προστασίας μη κερδοσκοπικών οργανισμών στην Ελλάδα, το οποίο επιδιώκει να θέσει τέρμα στις ανωτέρω διαχρονικές παθογένειες και προβληματικές καταστάσεις.

5.3.3. Το νεότερο κανονιστικό πλαίσιο για τον μη κερδοσκοπικό ιδιωτικό τομέα

Η εξέταση της τήρησης των κατάλληλων προϋποθέσεων λειτουργίας, όπως και η χορήγηση σχετικής άδειας σε δομές κοινωνικής φροντίδας και προστασίας του ιδιωτικού, κερδοσκοπικού ή μη, ιδιωτικού τομέα, αποτελούν αρμοδιότητες, που ανήκαν ανέκαθεν, έπειτα από τη σύσταση του θεσμού στα μέσα της δεκαετίας του 1990, στη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση. Τα καθ’ ύλην αρμόδια όργανα των τέως Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, όπως έχουμε ήδη διαπιστώσει σε προηγούμενα σημεία του παρόντος κεφαλαίου, ήταν υπεύθυνα για τον έλεγχο και την εποπτεία του έργου και της γενικότερης λειτουργίας των εν λόγω κοινωνικών δομών. Τούτο επαναλήφθηκε και στον καταστατικό για την οργανωτική διάταξη στην Ελλάδα Νόμο 3852/2010, με τις κατά τόπους Διοικητικές Περιφέρειες να φέρουν τις σχετικές ευθύνες. Ωστόσο, επειδή ο έλεγχος αυτός, από ό,τι αποδεικνύεται ακόμα και στην τρέχουσα

⁵⁶ Αυτή η παραδοχή, μάλιστα, αποτελεί απόρροια της έλλειψης θεσμικής κατοχύρωσης ενός ενιαίου πλαισίου άσκησης πολιτικών ένταξης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού από το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας (Αμίτσης 2016: 63).

καθημερινότητα, ήταν εξαιρετικά ελλιπής, το δε νομοθετικό πλαίσιο ισχνό, κατά τα τελευταία έτη αναλήφθηκαν νέες κανονιστικές πρωτοβουλίες, που ρυθμίζουν μέρος των οργανωτικών ζητημάτων των εν Ελλάδι μη κερδοσκοπικών οργανισμών. Σε αυτά πια σημαντικό ρόλο μπορούν να διαδραματίζουν και όργανα της κεντρικής διοίκησης της ελληνικής πολιτείας.

Μία από τις πρόσφατες αυτές ρυθμίσεις είναι ο Νόμος 4837/2021 για την προστασία των ανηλίκων και γενικότερα της παιδικής ηλικίας. Σύμφωνα με τις διατάξεις του, μπορεί μεν η υπαγωγή τους να παραμένει κατά περίπτωση στην πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, εάν πρόκειται για παιδικούς και βρεφονηπιακούς σταθμούς ή δομές μέριμνας και φροντίδας απροστάτευτων παιδιών, εντούτοις τη γενικότερη εποπτεία επί του συστήματος λειτουργίας τους αναλαμβάνουν κεντρικές και αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου «*Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων*» (άρθρα 3 και 4 σχετικής ρύθμισης). Παράλληλα, στο ίδιο νομοθέτημα αυστηροποιήθηκαν τα κωλύματα απασχόλησης σε φορείς παιδικής προστασίας (άρθρο 7), όπως επίσης και τα κωλύματα σε σχέση με την αδειοδότησή τους. Στα τελευταία, βάσει του άρθρου 8 του Νόμου 4837/2021, μπορεί μεν τα εποπτεύοντα όργανα να εξακολουθούν να αποτελούν υπηρεσίες της εκάστοτε Διοικητικής Περιφέρειας, εντούτοις για την εξασφάλιση όλων των προϋποθέσεων λειτουργίας τους ενισχύεται εκ νέου έτι περαιτέρω ο ρόλος των υπηρεσιών της καθ' ύλην αρμόδιας υπουργικής δομής. Τούτο αποτυπώνεται και σε νεότερη νομοθετική ρύθμιση, τροποποιητική ορισμένων διατάξεων του Νόμου 4837/2021.

Στον Νόμο 4921/2022, πέρα από την εκ νέου αυστηροποίηση των κωλυμάτων απασχόλησης προσωπικού σε φορείς παιδικής προστασίας (άρθρο 65), αναθεωρήθηκαν οι υφιστάμενοι ήδη από τη θέσπιση του Νόμου 2345/1995 όροι και προϋποθέσεις λειτουργίας τους. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 67 της σχετικής ρύθμισης τόσο για τους εν λόγω φορείς γενικά και ιδιαίτερα για τους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, που καταπνιάνονται με τη μέριμνα και τη φροντίδα ανηλίκων, η χορήγηση της άδειας λειτουργίας τους από τις υπηρεσίες της αρμόδιας Περιφέρειας θα βασίζεται σε προϋποθέσεις, που καθορίζονται κατόπιν της έκδοσης Κοινής Υπουργικής Αποφάσεως (ΚΥΑ) από τους Υπουργούς «*Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων*» και «*Περιβάλλοντος και Ενέργειας*». Επιπροσθέτως, στην ίδια διάταξη, εκτός από τα διοικητικά πρόστιμα, που μπορούν να επιβάλλονται από την Περιφέρεια για τη μη τήρηση κάποιων εκ των όρων λειτουργίας από μη κερδοσκοπικές

οργανώσεις παιδικής προστασίας, προστίθεται και η δυνατότητα διακοπής της λειτουργίας τους έπειτα από ανακλητική της άδειας τους απόφαση του αρμοδίου οργάνου του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Μάλιστα, μέσω της ίδιας διάταξης επιτρεπτή έχει καταστεί και η αντικατάσταση των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου ενός ιδιωτικού φορέα όχι μόνο παιδικής, αλλά και γενικότερα κοινωνικής προστασίας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, του οποίου διαπιστώνονται είτε σοβαρές παραβιάσεις των προβλεπομένων στο καταστατικό του, είτε ελλιπής περίθαλψη ή καταχρηστική μεταχείριση των ωφελουμένων του αναξιοπαθούντων πολιτών. Με άλλα λόγια, η αποξήλωση Διοικητικών Συμβουλίων προβληματικών μη κερδοσκοπικών ιδρυμάτων και η αντικατάσταση των μελών τους με άλλες προσωπικότητες έχει καταστεί δυνατή ύστερα από τη θέση σε εφαρμογή του Νόμου 4921/2022. Με αυτόν τον τρόπο, άλλωστε, μόλις πρόσφατα, κατόπιν σχετικής αποφάσεως της αρμόδιας Υφυπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων αντικαταστάθηκε το σύνολο των μελών μιας μη κερδοσκοπικής οργάνωσης παιδικής μέριμνας και προστασίας, λόγω οικονομικών και άλλων ατασταλειών, όπως και καταχρηστικής συμπεριφοράς στελεχών τους απέναντι σε ανήλικα άτομα.

Συμπερασματικά, με το προσφάτως θεσπισθέν κανονιστικό πλαίσιο για τη λειτουργία ιδιωτικών δομών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα τέθηκαν σημαντικοί φραγμοί σε αυτήν, αντιπαραβλλόμενοι με την εν δυνάμει, μέχρι πρότινος, ασύδοτη, ή ακόμα και αυθαίρετη δράση τους. Η αυστηροποίηση των ποινών, όπως και η ενεργοποίηση περισσότερων ελεγκτικών μηχανισμών σαφώς και αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για την εξασφάλιση του συνόλου των προϋποθέσεων λειτουργίας τους και ιδιαίτερη για την αποτελεσματική υλοποίηση των ευαγών αποστολών τους. Δεν αποτελούν, βέβαια, και πανάκεια, αφού απαιτείται περαιτέρω ενίσχυση του επίσης μέχρι πρότινος ‘χαλαρού’ πλαισίου λειτουργίας τους. Ούτως ή άλλως, ο χρόνος, όπως και η αμερόληπτη εφαρμογή των διατάξεων του Νόμου 4921/2022 θα δείξουν κατά πόσο αυτές έφεραν βελτιώσεις στην οργάνωση και τη λειτουργία μη κυβερνητικών οργανισμών στην ελληνική πολιτεία.

5.4 Αντί συμπεράσματος

Στο συγκεκριμένο, πέμπτο κατά σειρά κεφάλαιο της παρούσας διπλωματικής εργασίας επιχειρήθηκε η παρουσίαση των βασικότερων νομοθετικών ρυθμίσεων, που κατοχυρώνουν την οργάνωση και τη λειτουργία δομών κοινωνικής φροντίδας και

προστασίας στο σύγχρονο ελληνικό κράτος. Εκκινώντας από το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις σχετικές δομές της κεντρικής διοίκησης και περνώντας στη συνέχεια σ' εκείνο για τις δομές αφενός της τοπικής αυτοδιοίκησης, αφετέρου του ιδιωτικού μη κερδοσκοπικού τομέα, εξετάσαμε την εξέλιξη της κείμενης νομοθεσίας στους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας, φροντίδας και προστασίας. Νομοθεσίας, που καθορίζεται τόσο από την οργανωτική διάταξη του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος, όσο όμως και από τα εκάστοτε προβλήματα, που καλείται κατά καιρούς να επιλύει. Πάνω σε μέρος αυτών των προβλημάτων, άλλωστε, θα στηριχθεί και η κριτική μας επί της νομοθετικής κατοχύρωσης των κοινωνικών δομών στην Ελλάδα, που θα αποτελέσει το καταληκτικό κεφάλαιο της παρούσας μελέτης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

Κριτική επί της Νομοθετικής Κατοχύρωσης

των Κοινωνικών Δομών της Ελλάδας

Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας και προστασίας έχει διαμορφωθεί κατά την τελευταία περίπου 35ετία. Παρόλο που, όπως έχει ήδη επισημανθεί ιδιαίτερα στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας διπλωματικής εργασίας, η ελληνική πολιτεία, όπως και πολλά ακόμη ευρωπαϊκά κράτη, άρχισε να λαμβάνει τα χαρακτηριστικά ενός σύγχρονου «κοινωνικού κράτους» από τα μέσα του 20^{ου} αιώνα και μετά, το κύριο κανονιστικό πλαίσιο για την παροχή προνοιακής φύσεως υπηρεσιών ρυθμίστηκε στο μεταίχμιο της προηγούμενης με την τρέχουσα χιλιετία. Νομοθετικές ρυθμίσεις για το «Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας» τέθηκαν σε ισχύ από τις αρχές της δεκαετίας του 2000 και μετά, πλάθοντας τόσο τον τρόπο προσφοράς των οικείων υπηρεσιών, όσο όμως και τον ίδιο του τον χαρακτήρα.

Όπως έχει ήδη αναλυθεί, μολονότι ουδέποτε τέθηκε ουσιαστικά σε ισχύ, καθοριστικός για τη θεσμοθέτηση του «Εθνικού Συστήματος Κοινωνικής Φροντίδας» ήταν ο Νόμος 2646/1998 και οι μετέπειτα αναθεωρήσεις-τροποποιήσεις του⁵⁷. Στις διατάξεις του καθιερώθηκαν αφενός τα τρία ξεχωριστά επίπεδα παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας (πρωτοβάθμιο, δευτεροβάθμιο και τριτοβάθμιο), αφετέρου οι φορείς αυτών, όπως και οι «ομάδες-στόχοι» τους. Για τους μεν πρώτους, ορίστηκε πως πάροχοι των οικείων υπηρεσιών δεν είναι μοναχά δομές και φορείς της κεντρικής διοίκησης του ελληνικού κράτους, όπως συνέβαινε στις δεκαετίες του 1950 και του 1960 με βάση το μεταπολεμικό, «θεσμικό-αναδιανεμητικό» και ταυτοχρόνως «ενσωματωμένο» και «ολοκληρωμένο», υπόδειγμα του κοινωνικού κράτους, αλλά και ανάλογες υπηρεσίες της κεντρικής και αποκεντρωμένης διοίκησης, φορείς της ιδιωτικής οικονομίας, κερδοσκοπικοί ή μη, εθελοντικές και θρησκευτικές οργανώσεις εθνικού ή υπερεθνικού χαρακτήρα, όπως και άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών. Μάλιστα, αναλόγως του πεδίου δράσης καθενός εκ των εν λόγω δρώντων, όχι απλά επιτρεπτή, αλλά συνάμα απαραίτητη για την αποτελεσματική προσφορά των προνοιακών τους υπηρεσιών ήταν η μεταξύ τους συνεργασία. Σε σχέση

⁵⁷ Η σημαντικότερη αυτών, όπως έχει ήδη τονιστεί, ήταν ο Νόμος 3106/2003, μέσω του οποίου αναμορφώθηκε σε μείζονα βαθμό το «Εθνικό Σύστημα Κοινωνικής Φροντίδας».

δε με τους αποδέκτες των υπηρεσιών αυτών, αυτοί ανήκουν σε «ευάλωτες» και «ειδικές» ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού. Με άλλα λόγια, στο επίκεντρο της εν Ελλάδι κοινωνικής μέριμνας έχουν έκτοτε τεθεί, μεταξύ άλλων, ο θεσμός της οικογένειας, η προστασία της παιδικής, της εφηβικής, αλλά και της τρίτης ηλικίας, άτομα με αναπηρίες ή άλλα σωματικά και ψυχικά προβλήματα, άποροι, άστεγοι και τοξικοεξαρτημένοι πολίτες, αλλά και μετακινούμενοι πληθυσμοί, όπως ομογενείς και αλλογενείς πρόσφυγες και μετανάστες. Επειδή, βέβαια, διαφέρουν οι κοινωνικές δομές που επικεντρώνονται στην προσφορά κοινωνικών υπηρεσιών σε καθεμιά από τις παραπάνω ομάδες, γι' αυτό και ο χαρακτήρας του ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας είναι επί τη βάση του «μεικτός».

6.1 Ο μεικτός χαρακτήρας του ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας

Στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας και προστασίας συμμετέχουν πολλοί και διαφορετικοί πάροχοι των οικείων υπηρεσιών. Για τον λόγο αυτό, από τη στιγμή που οι σχετικές υπηρεσίες δεν προσφέρονται αποκλειστικά από φορείς και δομές της κεντρικής διοίκησης της χώρας, δεν θα μπορούσε να χαρακτηριστεί αποκλειστικά ως «*θεσμικό-αναδιανεμητικό*». Από την άλλη, εφόσον οι τομείς δημόσιας πολιτικής της κοινωνικής φροντίδας, πρόνοιας και προστασίας δεν έχουν αφεθεί ολοκληρωτικά στον ιδιωτικό τομέα και δη στο κερδοσκοπικό του σκέλος, ασφαλώς και το σύστημα κοινωνικής φροντίδας της Ελλάδας δεν ανήκει στη σφαίρα του «*υπολειμματικού*» υποδείγματος του κοινωνικού κράτους. Για τους ίδιους ακριβώς λόγους, η εν Ελλάδι κοινωνική φροντίδα και προστασία δεν υπεισέρχονται ολοσχερώς στα νεότερα πεδία του, εκείνα του «*ενσωματωμένου*» και του «*διαφοροποιημένου*» κοινωνικού κράτους. Αντιθέτως, σε αυτές τείνει να επικρατεί μία ενδιάμεση προσέγγιση, η οποία συνδυάζει ξεχωριστά στοιχεία από την κατά τον Esping-Andersen τυποποίηση των σύγχρονων κοινωνικών κρατών.

Πράγματι, στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, όπως έχει αποδειχθεί από την ανάλυση που έχει προηγηθεί, συναντώνται χαρακτηριστικά γνωρίσματα τόσο του «*φιλελεύθερου*», όσο και και του «*συντηρητικού-κορπορατιστικού*» μοντέλου, ή ακόμα και του «*σοσιαλδημοκρατικού*». Τούτο διότι για πολλές ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού πρωτοβουλίες αναλαμβάνονται σχεδόν αποκλειστικά από φορείς του μη κερδοσκοπικού ιδιωτικού τομέα, όπως και από άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών, για κάποιες άλλες δε, όπως είναι επί παραδείγματι

οι άνεργοι, δημόσιες πολιτικές προς αποφυγήν του κοινωνικού τους αποκλεισμού χαράσσονται και εφαρμόζονται από κεντρικές δομές της ελληνικής πολιτείας και ιδιαίτερα από καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου «*Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων*». Επειδή, ωστόσο, οι παρεμβάσεις από πλευράς κεντρικής διοίκησης αυτοπεριορίζονται σε συγκεκριμένα τμήματα αναξιοπαθούντων πολιτών, γι' αυτό και ποικίλουν τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα ξεχωριστών υποδειγμάτων, προσδίδοντας στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας μία απολύτως «*μεικτή*» φύση.

6.1.1. Η οριοθετημένη κρατική παρέμβαση

Η οργανωτική διάταξη του σύγχρονου ελληνικού κράτους, παρά τις συνταγματικές προβλέψεις για «*αποκεντρωτικό κκεκτημένο*» (άρθρα 101 και 102 Συν.), διακρίνεται από έναν εξαιρετικά «*συγκεντρωτικό*» χαρακτήρα. Τούτο διότι το σύνολο των αποφασιστικών, συντονιστικών και επιτελικών αρμοδιοτήτων ανήκουν σε κεντρικά όργανα του διοικητικού του συστήματος, τα δε αποκεντρωμένα και αυτοδιοικητικά αναλαμβάνουν εκτελεστικές, ως επί το πλείστον, λειτουργίες. Με άλλα λόγια, οι δημόσιες πολιτικές στην Ελλάδα για κάθε σχετικό τομέα σχεδιάζονται από τα κεντρικά-κυβερνητικά όργανα, θέτονται δε σε εφαρμογή είτε από διοικητικές υπηρεσίες και νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που υπάγονται σε αυτά, είτε από φορείς της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το πεδίο της κοινωνικής ασφάλισης, όπου ο «*δημόσιος διανεμητικός*» χαρακτήρας του ελληνικού ασφαλιστικού συστήματος καθιστά τις καθ' ύλην αρμόδιες κρατικές δομές (λ.χ. ΕΦΚΑ) ως τους κύριους παρόχους των σχετικών υπηρεσιών. Κατά τον ίδιο τρόπο και στον τομέα της υγείας, παρά τη δυνατότητα λειτουργίας και ιδιωτικών μονάδων παροχής σχετικών υπηρεσιών, η λειτουργία του «*Εθνικού Συστήματος Υγείας*» (ΕΣΥ) υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του οικείου υπουργείου και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και υγειονομικών μονάδων που υπάγονται διοικητικά σε αυτό. Δεν συμβαίνει, ωστόσο, το ίδιο και με τους τομείς της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας.

Μολονότι για τη δόμηση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας, όπως έχει επανειλημμένως επισημανθεί, ακολουθήθηκαν, εν πολλοίς, πρότυπα και επιταγές οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το «*Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*», η συμμετοχή του ελληνικού κρατικού μηχανισμού σε αυτό είναι

πενιχρή. Ενόσω, όπως έχουμε καταδείξει, στο μέρος του Συντάγματος της Ελλάδος, όπου αναγνωρίζονται τα κοινωνικά δικαιώματα (άρθρο 21 Συντ.) ως «αξιώσεις» των πολιτών για κρατική φροντίδα και προστασία, αναφέρονται ρητώς μια σειρά από ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού, για τους οποίους θα πρέπει να μεριμνά η ελληνική πολιτεία, εντούτοις η πραγματικότητα άλλα μαρτυρά. Εξαιρουμένων των ανέργων, τα όργανα της ελληνικής διοίκησης δεν καταπιάνονται, ή τουλάχιστον δεν καταπιάνονταν μέχρι πολύ πρόσφατα, με το σύνολο των κοινωνικοοικονομικών προβλημάτων και άλλων αναξιοπαθόντων πολιτών, όπως άποροι, άστεγοι, απροστάτευτα παιδιά και ηλικιωμένοι. Μολονότι οι προνοιακές δαπάνες περιλαμβάνονταν στον κρατικό προϋπολογισμό, η πολιτεία επέλεγε συνειδητά τις υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και προστασίας να τις αναθέτει σε άλλους παρόχους τους, όπως ιδιωτικά κέντρα και οργανώσεις, μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, καθώς και αυτοδιοικητικά όργανα, χορηγώντας τους κατάλληλους, όχι όμως και απολύτως επαρκείς πόρους. Παράλληλα, ένα μέρος των ευπαθών κοινωνικά άτομα το έχει αφήσει και στον αμιγώς εθελοντικό τομέα είτε της κοινωνίας των πολιτών, είτε θεσμών, όπως η Εκκλησία της Ελλάδος. Με αυτόν τον τρόπο, αντί για τη «συμπληρωματική» στις δημόσιες πολιτικές της κεντρικής διοίκησης προσφορά, που επιτάσσεται και από το «ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο», οι εθελοντικές παρεμβάσεις τείνουν να καταστούν εκ νέου «υποκαταστατικές» των δημόσιων προνοιακών υπηρεσιών (Κοντιάδης 2006: 87). Με άλλα λόγια, εξαιτίας του εξαιρετικά οριοθετημένου ρόλου της κεντρικής διοίκησης του ελληνικού κράτους στους τομείς της κοινωνικής φροντίδας και πρόνοιας, ενέχει ο ‘κίνδυνος’ επιστροφής στη φιλανθρωπία του 18^{ου}, του 19^{ου} και του πρώτου μισού του 20^{ου} αιώνα, όπως αναλύθηκε στο δεύτερο κεφάλαιο της παρούσας διπλωματικής εργασίας. Αυτή η παρηκμασμένη κρατική παρέμβαση, άλλωστε, δεν εξαντλείται μοναχά σε επίπεδο ελληνικής κεντρικής διοίκησης, αλλά και σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης. Τούτο διότι ο ρόλος και των αυτοδιοικητικών οργανισμών της Ελλάδος, πρώτου και δεύτερου βαθμού, για μια σειρά από οργανωτικούς, ως επί το πλείστον, λόγους του ελληνικού πολιτικοδιοικητικού συστήματος, είναι εξαιρετικά περιορισμένος τόσο στα εν λόγω πεδία, όσο και σε πολλούς ακόμη τομείς δημόσιας πολιτικής.

6.1.2. Ο περιορισμένος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης

Αναμφισβήτητα και τουλάχιστον σε θεωρητικό βαθμό, ο ρόλος που διαδραματίζουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης στην ανάπτυξη του ελληνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι εξαιρετικά σημαντικός. Τούτο διότι στις

τάξεις τους και ιδιαίτερα σε εκείνη των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ λειτουργούν εδώ και δεκαετίες μια σειρά από κοινωνικές δομές με σκοπό τη φροντίδα και την υποστήριξη ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται οικογένειες με σοβαρά οικονομικά ή άλλα προβλήματα, άτομα τρίτης ηλικίας με προβλήματα σωματικής ή ψυχικής υγείας, όπως επίσης και ορφανά παιδιά ή τέκνα προβληματικών οικογενειών. Γι' αυτά τα τμήματα των τοπικών κοινωνιών οι ελληνικοί δήμοι φέρουν εις πέρας μια σειρά από αγαθοεργή προγράμματα, όπως είναι το «*Βοήθεια στο Σπίτι*», καθώς και η μέριμνα για τη λειτουργία βρεφονηπιακών και παιδιών σταθμών, παιδικών κατασκηνώσεων, ΚΑΠΗ, ΚΗΦΗ, γηροκομείων, ορφανοτροφείων και πολλών ακόμη δομών κοινωνικής πρόνοιας. Μάλιστα, σε ορισμένους οικονομικά και διοικητικά ισχυρούς δήμους, όπως είναι ο Δήμος Αθηναίων, το πλαίσιο των παρεχόμενων προνοιακών υπηρεσιών επεκτείνεται και σε άλλες κατηγορίες κοινωνικά αδύναμων πολιτών, όπως είναι οι άποροι, άστεγοι και τοξικοεξαρτημένοι συμπολίτες, καθώς και πρόσφυγες και μετανάστες. Γι' αυτούς λειτουργούν κοινωνικά ιατρεία, φαρμακεία και παντοπωλεία, ματιοθήκες, όπως επίσης και κέντρα προσωρινής φιλοξενίας. Βέβαια, οι συγκεκριμένες δομές αποτελούν φωτεινές εξαιρέσεις κάποιων λίγων εκ των 340 περίπου πρωτοβάθμιων ΟΤΑ της Ελλάδας. Τούτο διότι η υστέρηση της πλειονότητας αυτών τόσο σε μέσα, όσο και σε ανθρώπινους και υλικούς πόρους, δεν επιτρέπει την ανάπτυξη ανάλογων υπηρεσιών⁵⁸.

Μολονότι η επικύρωση του «*Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας*» από τη Βουλή των Ελλήνων το 1989 μέσω της θέσπισης του σχετικού Νόμου 1850 και η έπειτα από λίγα χρόνια συγκρότηση του δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης στην ελληνικής πολιτείας (Νόμος 2190/1994) επέφεραν, όπως έχει ήδη υποστηριχθεί, την αναβάθμιση του θεσμού στο πολιτικοδιοικητικό σύστημα, εντούτοις η τελευταία παρέμεινε μία απλή προσδοκία. Τούτο διότι, παρόλο που οι αυτοδιοικητικοί οργανισμοί της χώρας, στο πλαίσιο μάλιστα της αρχής της «*επικουρικότητας*», του «*αποκεντρωτικού κεκτημένου*» και του υπέρ τους «*τεκμηρίου αρμοδιότητας*» που προτάσσονται διαχρονικά από την Ευρωπαϊκή Ένωση, όφειλαν να είναι εξοπλισμένοι τόσο από αποφασιστικές και επιτελικές αρμοδιότητες, όσο και από ανθρώπινα και υλικά μέσα, αποτελούν εν πολλοίς απλά τοπικά εκτελεστικά και διαχειριστικά όργανα

⁵⁸ Ειδικά κατά τη διάρκεια της πολυετούς οικονομικής και δημοσιονομικής κρίσης η υστέρηση αυτή αντικατοπτρίστηκε έτι περισσότερο στην κατακόρυφη πτώση των κοινωνικών δαπανών των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων ΟΤΑ του ελληνικού κράτους για λόγους και αυστηρής δημοσιονομικής προσαρμογής (Σκαμνάκης 2020: 185-187).

της εκάστοτε πολιτικής εξουσίας. Με άλλα λόγια, από τους εν Ελλάδι ΟΤΑ εκλείπουν, καταρχάς, αποφασιστικές πρωτοβουλίες σε μια σειρά από τομείς δημόσιας πολιτικής, ακόμα και σε εκείνους της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας, ταυτόχρονα δε δεν τους μεταφέρονται από την κεντρική διοίκηση το απαραίτητο ανθρώπινο δυναμικό, όπως και οι αναγκαίοι υλικοί πόροι για την προσφορά οικείων υπηρεσιών σε αναξιοπαθούντες πολίτες. Όλα αυτά, μάλιστα, έρχονται σε ευθεία αντιπαράθεση και με τον Θεμελιώδη Νόμο της Χώρας, το Σύνταγμα της Ελλάδος, στο άρθρο 102 παρ. 5 του οποίου ορίζεται ρητά πως *«το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών»*, παράλληλα δε επισημαίνεται και πως *«κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων»*.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, με τα ανωτέρω πραγματικά και όχι τα τυπικά δεδομένα, ο χώρος της αυτοδιοίκησης μπορεί μεν να πρωτοστατεί στην προσφορά προνοιακών υπηρεσιών σε μια σειρά από ευπαθείς κοινωνικά ομάδες είτε με ίδια μέσα, είτε και σε συνεργασία με θεσμούς όπως η Εκκλησία της Ελλάδος ή με άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών, εντούτοις δεν είναι σε θέση να απλώσει τα δίκτυα του για την υπαγωγή στις προνοιακές του λειτουργίες και πολλών ακόμα οικογενειών ή μεμονωμένων ατόμων, που πλήττονται από σοβαρά κοινωνικοοικονομικά προβλήματα. Δίχως οι ευθύνες να μην αφορούν και τους ίδιους τους ΟΤΑ, στους οποίους επίσης εντοπίζονται διαχρονικά σοβαρά περιστατικά κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης των πόρων τους, η μείζων αιτία για τη συγκεκριμένη κατάσταση, όπως και για τη γενικότερη οργάνωση και λειτουργία του ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας και προστασίας έγκειται στην ομολογουμένη αποσπασματική και πολλώ δε μάλλον ανορθολογική θεσμική του οργάνωση.

6.1.3. Η αποσπασματική και ανορθολογική οργάνωση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας

Το ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας και προστασίας ήδη από τα τέλη του περασμένου αιώνα, μέσω μιας σειράς κανονιστικών ρυθμίσεων που έχουν θεσπιστεί έκτοτε, όπως ήταν ο Νόμος 2646/1998, καθώς και ο νεότερος αυτού Νόμος 3106/2003, απαρτίζεται από πολλούς και ξεχωριστούς παρόχους σχετικών υπηρεσιών

σε διάφορα, μάλιστα, επίπεδα (πρωτοβάθμιο, δευτεροβάθμιο και τριτοβάθμιο). Συγκεκριμένα, μέρα από τις καθ' ύλην αρμόδιες δομές της κεντρικής διοίκησης, στις τάξεις τους συγκαταλέγονται και αντίστοιχες της τοπικής αυτοδιοίκησης, φορέων της ιδιωτικής οικονομίας κερδοσκοπικού ή μη χαρακτήρα, απολύτως εθελοντικών οργανώσεων, αλλά και άτυπα δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, ο χαρακτήρας του, όπως έχουμε καταλείξει, είναι 'μεικτός', αντλώντας στοιχεία τόσο από το δίπολο μεταξύ «υπολειμματικού» και «θεσμικού-αναδιανετημικού» υποδείγματος οργάνωσης του κοινωνικού κράτους, όσο και από νεότερες εκδοχές αυτών. Το μείζον πρόβλημα, πάντως, έγκειται στο γεγονός ότι οι δράσεις και οι λειτουργίες των εκάστοτε δομών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας είναι ουσιαστικά ασυντόνιστες μεταξύ τους, λόγω της αποσπασματικής και ανορθολογικής οργάνωσης του όλου οικοδομήματος κοινωνικής φροντίδας και προστασίας της σύγχρονης ελληνικής πολιτείας.

Όπως έχει επανειλημμένως υποστηριχθεί, στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας είναι θεσμοθετημένη και νομικά κατοχυρωμένη η υλοποίηση των σχετικών προγραμμάτων από πολλούς και διαφορετικούς δρώντες. Εντούτοις, εκείνο που εντοπίζεται είναι η απουσία μεταξύ τους συνεργασίας σε σχέση με αυτή, με αποτέλεσμα καθένας από αυτούς, είτε πρόκειται για δομή της κεντρικής ή αποκεντρωμένης διοίκησης, είτε για μη κερδοσκοπική ή απολύτως εθελοντική οργάνωση, να δρα και να λειτουργεί ουσιαστικά μονομερώς. Αυτή η μονομέρεια, άλλωστε, σε συνδυασμό με την παντελή απουσία ελεγκτικών μηχανισμών, είναι συνυπεύθυνες αφενός για την πλημμελή, σε πολλές περιπτώσεις, μέριμνα για διάφορες κατηγορίες αναξιοπαθούντων πολιτών, αφετέρου για την εκδήλωση μιας σειράς αρνητικών και κατακριτέων φαινομένων και συμπεριφορών σε ιδρύματα κοινωνικής φροντίδας και προστασίας του δημοσίου, κυρίως δε του ιδιωτικού μη κερδοσκοπικού τομέα.

Η πλημμελής παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, παρά την πληθώρα των σχετικών δομών που δραστηριοποιούνται στη σύγχρονη Ελλάδα, αποκρυσταλλώνεται στο γεγονός ότι ένα μεγάλο ποσοστό αναξιοπαθούντων πολιτών όχι μοναχά βρίσκεται στα πρόθυρα, αλλά σε κάποιες περιπτώσεις έχει διαβεί κιόλας τις θύρες του κοινωνικού αποκλεισμού. Τούτο οφείλεται, εκτός από την «ασυντόνιστη», και στην «αποσπασματική» τους δράση (Κοντιάδης 2006: 67). Είναι γεγνησ παραδεδεγεμένο, πως στη χώρα οι αποφάσεις συνηθίζονται να λαμβάνονται εκ των

υστέρων και όχι εκ των προτέρων. Με άλλα λόγια, αντί για προληπτική, η δράση της διοίκησης τείνει να είναι περισσότερο διαχειριστική. Έτσι, όπως και για μια σειρά από άλλους τομείς δημόσιας πολιτικής, κατά τον ίδιο τρόπο και για εκείνους της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας απουσιάζει ο στρατηγικός προγραμματισμός και τα σχέδια δράσης για την αποτελεσματική αντιμετώπιση οικείων προβλημάτων από φορείς του στενού και ευρύτερου δημόσιου τομέα, όπως και από μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς. Συνεπεία αυτού, από τις εν Ελλάδι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας εκλείπει η διασύνδεση τουλάχιστον τεσσάρων ξεχωριστών σταδίων παρέμβασης για την παροχή των οικείων υπηρεσιών και την αντιμετώπιση των σχετικών προβλημάτων:

- α. της «καταγραφής» και της «αξιολόγησης» των επιμέρους αναγκών αναξιπαθόντων πολιτών,
- β. της «εκπόνησης» συγκεκριμένων προγραμμάτων κοινωνικής φροντίδας και προστασίας με βάση αυτές τις ανάγκες,
- γ. της «υλοποίησης» των προγραμμάτων αυτών από ξεχωριστούς φορείς και της «παρακολούθησης» και «ελέγχου» της από καθ' ύλην αρμόδιες υπηρεσίες, και
- δ. της «τελικής αξιολόγησής» τους έπειτα από την εφαρμογή τους για τον εντοπισμό εάν επιτεύχθηκαν οι τεθειμένοι εξαρχής στόχοι (Αμίτσης 2001: 406). Η έκλειψη αυτή δε ευθύνεται τόσο για την αναποτελεσματική τους αξιοποίηση και εν τέλει την πλημμελή παροχή υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και μέριμνας, όσο και για την αυθαίρετη, σε πολλές περιπτώσεις, δράση μη κερδοσκοπικών οργανώσεων, λόγω της παντελούς απουσίας ελέγχου της. Μία απουσία, που καταδεινώνει, μεταξύ άλλων, και την εν τέλει προβληματική θεσμική κατοχύρωση των ιδιωτικών δομών μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα καθόλα τα προηγούμενα έτη, επιτρέποντας την εκδήλωση πέρα από φαινόμενα κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισής τους, που πλήττουν το κύρος, αλλά και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς αυτές, ακόμα και απολύτως κακοποιητικών συμπεριφορών εις βάρος παιδιών, ηλικιωμένων, ατόμων με αναπηρίες ή άλλων ψυχικά ασθενούντων, που θίγουν τον θεμέλιο λίθο της αλληλεγγύης, πάνω στον οποίο είναι δομημένα τα συστήματα κοινωνικής φροντίδας.

6.2 Η προβληματική θεσμική κατοχύρωση των μη κερδοσκοπικών δομών κοινωνικής φροντίδας

Οι κοινωνικές δομές στην Ελλάδα, όπως έχει επανειλημμένως αναπτυχθεί στην παρούσα διπλωματική εργασία, διακρίνονται σε κάποιες ξεχωριστές κατηγορίες. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται, καταρχάς, όσες ανήκουν στη σφαίρα του δημοσίου τομέα, είτε αυτή αφορά την κεντρική διοίκηση, είτε την τοπική αυτοδιοίκηση. Με άλλα λόγια, εντοπίζονται συνήθως ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ευρισκόμενα υπό τον ιεραρχικό έλεγχο του οικείου Υπουργείου «*Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων*»

ή άλλων κρατικών μηχανισμών εποπτείας της διοικητικής δράσης. Από την άλλη, πέρα από τη σφαίρα του δημοσίου τομέα υφίστανται και δομές κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, οι οποίες είτε διέπονται από το πλαίσιο ιδιωτικών επιχειρήσεων με καθαρά κερδοσκοπικό χαρακτήρα, είτε βρίσκονται στον ιδιωτικό μη κερδοσκοπικό τομέα, διακρινόμενες από τις αρχές και τις αξίες του εθελοντισμού, της αλληλοβοήθειας και πρωτίστως της αλληλεγγύης. Και αυτές με τη σειρά τους, βέβαια, υπάγονται στον έλεγχο κεντρικών οργάνων της πολιτείας, καθότι διέπονται από συγκεκριμένο νομοθετικό πλαίσιο, που καθορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις οργάνωσης, λειτουργίας και δράσης τους. Μόλα ταύτα, το πλαίσιο αυτό έχει αποδειχθεί ανεπαρκές, καθιστώντας σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα, εάν όχι καθόλα ύποπτη, τουλάχιστον προβληματική τη δραστηριοποίησή στους κρίσιμους για την κοινωνική ευημερία τομείς της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας.

Παρόλο που, όπως αναλύσαμε στο αμέσως προηγούμενο, πέμπτο, κεφάλαιο της παρούσας μελέτης, η νομοθετική κατοχύρωση μη κερδοσκοπικών οργανισμών σχετικών με την κοινωνική φροντίδα και προστασία έχει εκκινήσει ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, εντούτοις η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων αποδείχθηκε σε πάμπολλες περιπτώσεις ανεπαρκής, εάν όχι και παντελώς ελλιπής. Μπορεί μιν να υφίσταντο καθ' ύλην αρμόδια όργανα και υπηρεσίες, ιδιαίτερα στο επίπεδο της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, που θεωρητικά θα φρόντιζαν τόσο για την αδειοδότηση, όσο και για τον έλεγχο της τήρησης των όρων και των προϋποθέσεων λειτουργίας κοινωνικών δομών μη κερδοσκοπικών οργανισμών, ωστόσο ο τελευταίος απουσίαζε μέχρι και την πολύ πρόσφατη τροποποίηση της σχετικής νομοθεσίας ύστερα από την έλευση στην επικαιρότητα μιας σειράς περιστατικών κακοδιοίκησης, κακοδιαχείρισης, ακόμα και κακοποιητικών συμπεριφορών. Λόγοι κυρίως διοικητικής ανεπάρκειας, αλλά και πολιτικής ατολμίας είχαν αφήσει παντελώς ελεύθερο το πεδίο σε προσωποπαγείς, ως επί το πλείστον, διοικήσεις των οργανώσεων αυτών να μεριμνούν θεωρητικά για τη φροντίδα αναξιοπαθούντων πολιτών, στην πραγματικότητα όμως να αποσκοπούν στην αποκόμιση ίδιων οφελών. Πέραν των ανωτέρω λόγων, πάντως, στις καθοριστικές για την ανεπάρκεια του ελέγχου επί της δράσης κοινωνικών δομών του μη κερδοσκοπικού -θεωρητικά- τομέα, περιλαμβάνεται και η έλλειψη μιας γενικότερης, θεσμικής κατά βάση, κατοχύρωσής τους.

Μολονότι οι εν λόγω κοινωνικές δομές συναποτελούν, όπως έχει επανειλημμένως υποστηριχθεί, πυλώνες του ελληνικού συστήματος κοινωνικής

φροντίδας και προστασίας, δεν εντοπίζεται στο τελευταίο η συνέργεια και η αγαστή συνεργασία μεταξύ αυτών και εκείνων της κεντρικής ή της τοπικής διοίκησης. Τούτο οφείλεται στο γεγονός πως είτε το κεντρικό κράτος έχει ηθελημένα αφήσει κάποιες από τις ομάδες του ευπαθούς πληθυσμού στη μέριμνα και τη φροντίδα του κερδοσκοπικού ή μη ιδιωτικού τομέα, ακολουθώντας την πεπατημένη, γι' αυτές τις περιπτώσεις, του «υπολειμματικού» υποδείγματος κοινωνικής οργάνωσης, είτε διότι σε κάποιες άλλες περιπτώσεις μπορεί και να μην γνωρίζει πόσες και ποιες μη κερδοσκοπικές οργανώσεις δραστηριοποιούνται στα εν λόγω πεδία δημόσιας πολιτικής. Με άλλα λόγια, η γενικότερη έλλειψη θεσμικής κατοχύρωσης ενός ενιαίου πλαισίου άσκησης δημοσίων πολιτικών κοινωνικής ένταξης των ευπαθών ομάδων του πληθυσμού είναι, μεταξύ άλλων, υπεύθυνη και για τη 'θολή' εικόνα σε σχέση με τον αριθμό, αλλά και με το ποιόν καθεμιάς εκ των μη κερδοσκοπικών δομών κοινωνικής φροντίδας που εδρεύουν ή τουλάχιστον δραστηριοποιούνται στην ελληνική επικράτεια. Την εικόνα αυτή, άλλωστε, εντείνει και η απουσία ενός ενιαίου μητρώου κατοχύρωσής τους.

6.2.1. Η απουσία ενιαίου μητρώου

Η πρόβλεψη για τη λειτουργία ενός ενιαίου μητρώου, στο οποίο θα υπάγονται όλες οι νόμιμα λειτουργούσες στην Ελλάδα μη κερδοσκοπικές οργανώσεις, οι δραστηριότητες των οποίων εκτείνονται στα πεδία της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας, δεν είναι κάτι άγνωστο για τη σύγχρονη ελληνική πολιτεία. Αντιθέτως, όπως έχει ήδη αναλυθεί, η συγκεκριμένη πρόβλεψη είναι θεσμοθετημένη ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 όταν στον τότε εμβληματικό για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας Νόμο 2646/1998 περιελήφθη σχετική διάταξη (άρθρο 5). Όπως προβλεπόταν σε αυτή η τήρηση μητρώου φορέων του ιδιωτικού τομέα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ανήκε στις αρμοδιότητες της κατά τόπους δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, έχοντας αισίως συμπληρωθεί 25 περίπου έτη από τη θέση της εν λόγω ρύθμισης σε ισχύ, το μητρώο αυτό εξακολουθεί να απουσιάζει από το σύστημα κοινωνικής προστασίας του ελληνικού κράτους.

Πράγματι, μολονότι η παρουσία ενός μητρώου, στο οποίο θα συμπεριλαμβάνονται όλα τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και δομές κοινωνικής φροντίδας που ανήκουν σε αυτά καθίσταται εξαιρετικά σημαντική για την αποτελεσματικότερη εποπτεία του έργου και των δραστηριοτήτων τους, αυτή εκλείπει από την ελληνική πολιτεία (Πολυζωίδης 2019: 178). Παρόλο που αποτελεί κύριο

χαρακτηριστικό γνώρισμα κάθε εθνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας στην Ευρώπη, προκειμένου οι κρατικές αρχές να γνωρίζουν όλους τους πυλώνες παροχής βοήθειας σε αναξιοπαθούντες πολίτες και να προσαρμόζουν αναλόγως τόσο το ελεγκτικό τους πλαίσιο, όσο και τις δημόσιες πολιτικές τους, στη χώρα μας δεν έχει μέχρι στιγμής συντελεστεί αυτή η μεταρρυθμιστική τομή. Μάλιστα, ενόσω ο σχετικός διάλογος είχε ανοίξει εκ νέου πριν από ορισμένα έτη εξαιτίας της αχαλίνωτης και έως έναν βαθμό ασύδοτης δράσης μη κυβερνητικών οργανώσεων σε σχέση με τη διαχείριση του μεταναστευτικού και προσφυγικού ζητήματος, και οι τότε εξαγγελίες εκπροσώπων του πολιτικού συστήματος παρέμειναν απλώς σε επίπεδο προθέσεων και όχι συντεταγμένης και αποφασιστικής δράσης. Με αυτόν τον τρόπο, η δραστηριοποίηση μη κερδοσκοπικών οργανισμών στους στοιχειώδεις για κάθε σύγχρονο κοινωνικό κράτος τομείς της κοινωνικής φροντίδας και προστασίας εξακολουθεί να παραμένει αταξινόμητη και ουσιαστικά ανέλεγκτη, ευθυνόμενη και για μια σειρά από άλλα προβλήματα στα εν λόγω πεδία δημόσιας πολιτικής.

Ένα από αυτά τα προβλήματα, όπως έχει ήδη επισημανθεί, είναι η αποσπασματική και πόσο μάλλον ανορθολογική θεσμική οργάνωση του ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας. Αυτή έγκειται, μεταξύ άλλων, και στην έλλειψη συντονισμού της δράσης μεταξύ των ξεχωριστών δρώντων πάνω στα οικεία πεδία, η οποία απορρέει και από το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις οι κρατικές αρχές δεν γνωρίζουν ούτε το σύνολο, ούτε το ποιόν αυτών. Ως εκ τούτου, η ασυντόνιστη δράση, που αποτελεί ίδιον γνώρισμα του συστήματος κοινωνικής φροντίδας της ελληνικής πολιτείας αντί να περιορίζει εν τέλει εξαπλώνεται τον φαύλο κύκλο της προβληματικής, ή τουλάχιστον προσχηματικής, νομοθετικής κατοχύρωσης των κοινωνικών δομών στη σύγχρονη Ελλάδα.

6.2.2. Η ασυντόνιστη δράση

Εδώ και μία περίπου 30ετία, όπως έχει ήδη αναλυθεί, οι μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα προνοιακές οργανώσεις του ιδιωτικού τομέα αποτελούν αυτόνομο πυλώνα παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Σε μια σειρά από ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, όπως είναι τα απροστάτευτα παιδιά και μητέρες, άτομα με αναπηρίες και άλλες παθήσεις, άστεγοι και άποροι πολίτες, όπως επίσης και πρόσφυγες και μετανάστες, προσφέρονται οικείες υπηρεσίες σχεδόν αποκλειστικά από μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς. Τούτο διότι προς αποφυγή της διόγκωσής του,

διαμέσου της μη λειτουργίας σχετικών δομών, ο δημόσιος τομέας (κράτος) έχει επιλέξει απλώς να χρηματοδοτεί από τον προνοιακό του προϋπολογισμό αυτούς. Η απουσία, ωστόσο, τόσο ενός ενιαίου τους μητρώου, όσο όμως και της αποτελεσματικής τους θεσμικής κατοχύρωσης, είναι συνυπεύθυνη για τα δομικά προβλήματα συντονισμού της δράσης των προνοιακών οργανώσεων του μη κερδοσκοπικού τομέα και της κοινωνίας των πολιτών (Κοντιάδης 2006: 85-88), τα οποία με τη σειρά τους ευθύνονται αφενός για τη χαμηλή ποιότητα των οικείων υπηρεσιών, αφετέρου για την αναποτελεσματική εφαρμογή σχετικών δημόσιων πολιτικών.

Ο συντονισμός κάθε είδους διοικητικής δράσης αποτελεί καταστατική προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή δημόσιων πολιτικών και την επίλυση οικείων προβλημάτων. Όταν αυτός απουσιάζει, τότε ανακύπτουν σοβαρά εμπόδια σε αυτές, τα οποία εντοπίζονται διαχρονικά και στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Πιο συγκεκριμένα, απουσία συντονισμένης δράσης του συνόλου των κοινωνικών δομών στην Ελλάδα εξαιτίας της έλλειψης μεταξύ τους συμπόρευσης και συνεργασίας, ή ακόμα και της άγνωστης δραστηριοποίησης πολλών εξ' αυτών, καθίσταται αναπόφευκτη η προσφορά οικείων υπηρεσιών στο σύνολο των αδύναμων κοινωνικά ομάδων. Με άλλα λόγια, άλλες γίνονται αποδέκτες υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας σε μεγαλύτερο βαθμό, άλλες σε μικρότερο και ορισμένες σε κανέναν. Με αυτόν τον τρόπο όμως, ο κίνδυνος του κοινωνικού αποκλεισμού δεν εξαλείφεται για το σύνολο των πολιτών και των κατοικούντων στην ελληνική πολιτεία, όπως αναλογεί σε κάθε σύγχρονο κοινωνικό κράτος και εκπορεύεται, μεταξύ άλλων, και από το «*ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο*».

Συμπερασματικά, η ασυντόνιστη δράση του συνόλου των εν Ελλάδι κοινωνικών δομών και ιδιαίτερα εκείνων που υπάγονται δεν μη κερδοσκοπικές, τουλάχιστον τύποις, οργανώσεις, αναφέρεται επίσης στην προβληματική νομοθετική και κατ' επέκταση θεσμική τους κατοχύρωση. Σε αυτές, άλλωστε, εδρεύουν και η ελλιπής διαφάνεια και λογοδοσία που διακρίνει τις δραστηριότητές τους, οι οποίες τείνουν, όπως έχει ήδη επισημανθεί, να υιοθετούν παθογόνα ή και μη στοιχεία δομών του καθαρά κερδοσκοπικού τομέα της οικονομίας.

6.2.3. Η ελλιπής διαφάνεια και λογοδοσία

Η προβληματική θεσμική κατοχύρωση των μη κερδοσκοπικών δομών κοινωνικής φροντίδας και προστασίας αντικατοπτρίζεται σε μια σειρά από εκφάνσεις

των δραστηριοτήτων τους, όπως και στη λειτουργία του ευρύτερου ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας και προστασίας. Έτσι, πέρα από την έλλειψη συντονισμένης δράσης, η οποία αποτελεί, μεταξύ άλλων, απόρροια και της απουσίας ενός ενιαίου μητρώου γι' αυτές τις δομές, καθίσταται δυσχερής, εάν όχι παντελώς ανέφικτος, ο έλεγχος των δραστηριοτήτων τους από καθ' ύλην αρμόδια κρατικά όργανα και θεσμούς, όπως είναι εκείνα της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές. Με τη σειρά του, το αδύναμο ελεγκτικό πλαίσιο δύναται όχι απλά να συντηρεί, αλλά και να συνεπικουρεί την εμφάνιση διαρκώς νέων παθογενειών τους, οι οποίες συνδέονται, ως επί το πλείστον, πέρα από τις κακές για την προνοιακή τους φύση πρακτικές του ιδιωτικού κερδοσκοπικού τομέα, και με την πλήρη απουσία διαφάνειας σε σχέση με τις δραστηριότητές τους.

Στις πρακτικές του ιδιωτικού τομέα που υιοθετούνται από τις μη κερδοσκοπικές οργανώσεις κοινωνικής φροντίδας και προστασίας ξεχωριστή θέση καταλαμβάνει ο μεταξύ τους ανταγωνισμός. Όπως έχει αναλυθεί εκτενώς στο τέταρτο κεφάλαιο της παρούσας διπλωματικής εργασίας, με σκοπό την αποκόμιση όσο το δυνατόν μεγαλύτερου μέρους της κρατικής, αλλά και κοινοτικής τους χρηματοδότησης, πολλοί είναι οι μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί που επιδίδονται σε δραστηριότητες ακόμα και ανοίκειες γι' αυτούς, ή για τις οποίες δεν διαθέτουν ούτε την κατάλληλη τεχνογνωσία, ούτε το απαραίτητο προσωπικό, με συνέπεια να παρέχουν προσχηματικά, ή τουλάχιστον χαμηλού επιπέδου, υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και προστασίας σε ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού. Από την άλλη, προκειμένου να αυξάνονται τα έσοδά τους και από τις δωρεές είτε ιδιωτικών εταιρειών, είτε μεμονωμένων πολιτών, μεριμνούν για το χτίσιμο της αγαθοεργούς δημόσιας εικόνας τους, εστιάζοντας έτσι στην επικοινωνία και όχι στην ουσία του εκάστοτε κοινωνικού προβλήματος συμπολιτών τους, που καλούνται να αντιμετωπίσουν. Μάλιστα, προς απόκρυψη των όποιων ιδιαιτεροτήτων ή ακόμα και παθογενειών σε σχέση με τη λειτουργία τους, όπως είναι η κακοδιαχείριση των πόρων τους, αλλά και κακοποιητικές συμπεριφορές που εκδηλώνονται από στελέχη τους σε απροστάτευτους αποδέκτες των υπηρεσιών τους, τείνουν να προβαίνουν σε αδιαφανείς διαδικασίες, οι οποίες σε συνδυασμό με την έλλειψη ενημέρωσης σε σχέση με τη δράση τους, αλλά και με τον συνήθη προσωποπαγή τους χαρακτήρα, τις καθιστούν βαθιά «αντιδημοκρατικές» (Φραγκονικολόπουλος 2007: 47).

Γενικότερα, πέρα από την έλλειψη διαφάνειας και, αναπόφευκτα, λογοδοσίας από την οργάνωση και λειτουργία δεκάδων, εάν όχι εκατοντάδων, μη κερδοσκοπικών οργανισμών που εδρεύουν ή δραστηριοποιούνται στην ελληνική πολιτεία στους τομείς της κοινωνικής φροντίδας, προστασίας και πρόνοιας, εκείνο που αναζητάται διακαώς είναι η ηθική και η δεοντολογία στη δράση τους. Αξίες, οι οποίες ασφαλώς και θα εντοπίζονταν εάν τις θωράκιζαν το νομοθετικό πλαίσιο και οι ελεγκτικοί μηχανισμοί, που δεν θα άφηναν ανοικτά παράθυρα για από μέρους τους αυθαιρεσίες. Όσο η εποπτεία και ο έλεγχος επί της δράσης τους εξακολουθούν να παραμένουν χαλαροί, τόσο θα διαιωνίζονται φαινόμενα και συμπεριφορές, που δεν συνάδουν με τον αγαθοεργή χαρακτήρα της κοινωνικής τους αποστολής. Και από την άλλη, όσο η νομοθετική και η θεσμική τους κατοχύρωση παραμένουν πλημμελείς και ατελείς, τόσο οι κοινωνικές τους δομές, αλλά και γενικότερα το ελληνικό σύστημα κοινωνικής φροντίδας και προστασίας θα μεριμνούν εις μάτην για την ανακούφιση από τα σοβαρά τους πάθη εκατοντάδων χιλιάδων αναξιοπαθούντων πολιτών, των οποίων η μόνη αξίωση από την πολιτεία, όπως και από κάθε σύγχρονο κράτος πρόνοιας, είναι ο σεβασμός και η προστασία καταστατικών τους κοινωνικών, αλλά και ατομικών τους δικαιωμάτων, με κορυφαία όλων τους εκείνα της ζωής, της ευημερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας.

6.3 Καταληκτικό συμπέρασμα

Κύριο μέλημα της παρούσας διπλωματικής εργασίας αποτέλεσε η ανάδειξη του τρόπου, με τον οποίο έχουν κατοχυρωθεί νομοθετικά η οργάνωση και η λειτουργία του συνόλου των δομών που προσφέρουν υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και προστασίας στη σύγχρονη Ελλάδα. Έτσι, εκκινώντας από μία χρονολογική ανασκόπηση της εξέλιξης και της εδραίωσης των σχετικών τομέων δημόσιας πολιτικής τόσο στο ελληνικό κράτος, όσο και στην ευρωπαϊκή ήπειρο, επιχειρήσαμε να εντοπίσουμε τους σημερινούς εν Ελλάδι παρόχους των υπηρεσιών αυτών. Όπως παρουσιάσαμε, ιδιαίτερα από το τέταρτο κεφάλαιο της μελέτης και μετά, οι πάροχοι αυτοί διακρίνονται σε ξεχωριστές κατηγορίες αναλόγως κυρίως της φύσης και του είδους των δραστηριοτήτων τους. Για τον λόγο αυτό, άλλωστε, καταδείξαμε τον ‘μεικτό’ χαρακτήρα του ελληνικού συστήματος κοινωνικής φροντίδας και προστασίας, το οποίο αντλεί στοιχεία αφενός από το «*θεσμικό-αναδιανεμητικό*», αφετέρου από το «*υπολειμματικό*» υπόδειγμα κοινωνικής οργάνωσης, αλλά και από νεότερες εκφάνσεις

αυτών. Για όλους τους, πάντως, είτε δηλαδή εκείνους που εντάσσονται στη σφαίρα του δημόσιου τομέα, είτε επίσης εκείνους που ανήκουν στον ιδιωτικό μη κερδοσκοπικό τομέα, ή ακόμα και σε εθελοντικά δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών, εντοπίσαμε το κανονιστικό πλαίσιο που διέπει την οργάνωση και λειτουργία τους. Εντούτοις, όπως αποδείχθηκε, η νομοθετική τους κατοχύρωση και ιδιαίτερα εκείνη των μη κερδοσκοπικών οργανισμών είναι εξαιρετικά πλημμελής, εάν όχι σε ορισμένες περιπτώσεις και προσχηματική, από τη στιγμή που δεν λειτουργούν ελεγκτικοί μηχανισμοί επί της καταγραφής τους, καθώς και επί της τήρησης όρων και προϋποθέσεων δραστηριοποίησής τους προς ανακούφιση αδύναμων κοινωνικά στρωμάτων του πληθυσμού. Με αυτόν τον τρόπο, το έργο τους κρίνεται εξαιρετικά αμφίβολο, εάν όχι σε ορισμένες περιπτώσεις και παντελώς ύποπτο, αναλόγως των σκοπιμοτήτων με τις οποίες συνδέεται αυτό. Έτσι, πάντως, θέτονται εμπόδια στη συνεργία μεταξύ κρατικών και μη κοινωνικών δομών για τη φροντίδα κοινωνικά ευπαθών ομάδων, που βρίσκονται σε ευθεία αντιπαράθεση με όσα προτάσσονται από τη σχεδιαζόμενη σε κοινοτικό επίπεδο προνοιακή πολιτική. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις επιχειρούν να μεταβάλουν την ανωτέρω κατάσταση, που λειτουργεί εις βάρος ατόμων και ομάδων που χρήζουν της αρωγής της οργανωμένης πολιτείας και πολιτείας. Μένει να φανεί πια εάν το νέο πλαίσιο θα αποτελέσει το εφελτήριο για τη βελτίωση των εν Ελλάδι παρεχόμενων προνοιακών υπηρεσιών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Αγγελίδης, Μανόλης (1993) *Η Θεωρία των Δικαιωμάτων στο Σύγχρονο Φιλελευθερισμό. Ζητήματα Κριτικής Ανακατασκευής στις Θεωρίες των R. Nozick, J. Rawls, R. Dworkin*. Σελ. 73-90. Στο: Γετίμης, Παναγιώτης και Γράβαρης, Διονύσης (επιμ. έκδ.) *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική. Η Σύγχρονη Προβληματική*. Αθήνα: Θεμέλιο.

Αμίτσης, Γαβριήλ (2001) *Αρχές Οργάνωσης και Λειτουργίας του Συστήματος Κοινωνικής Πρόνοιας*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Αμίτσης, Γαβριήλ (2016) *Εμβληματικές Πρωτοβουλίες Διαφύλαξης της Κοινωνικής Συνοχής στην Εποχή των Μνημονίων. Το Υπόδειγμα της Εθνικής Στρατηγικής Κοινωνικής Ένταξης*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Benda, Ernst (1998) *Το Κοινωνικό Κράτος Δικαίου*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Βενιέρης, Δημήτρης (2013) *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και Κοινωνικά Δικαιώματα. Το Τέλος των Ύμνων*. Έκδοση Β'. Αθήνα: Τόπος.

Berstein, Serge και Milza, Pierre (1997) *Ιστορία της Ευρώπης. Τ. 3: Διάσπαση και Ανοικοδόμηση της Ευρώπης 1919 έως Σήμερα*. Αθήνα: Αλεξάνδρεια.

Βλαχόπουλος, Σπύρος (2017) *Θεμελιώδη Δικαιώματα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Γράβαρης, Διονύσης (2018) *Δύο Ιστορικές Μορφές Κοινωνικού Κράτους*. Σελ. 79-90. Στο: Σακελλαρόπουλος, Θεόδωρος, Οικονόμου, Χαράλαμπος, Σκαμνάκης Χριστόφορος και Αγγελάκη, Μαρία (επιμ. έκδ.) *Κοινωνική Πολιτική*. Αθήνα: Διόνικος.

Δικαίος, Κώστας (2010) *Κοινωνική Πολιτική, Ιστορία και Ιστορία της Κοινωνικής Πολιτικής. Απόπειρα Σύνθεσης των Όρων*. Σελ. 29-50. Στο: Δικαίος, Κώστας (επιμ. έκδ.) *Ιστορία της Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Gutenberg.

Δικαίος, Κώστας (2010) *Από το Προνουσιαμένο στο Γουδή στην Απελευθέρωση από τους Γερμανούς: 35 Ταραγμένα Χρόνια και η Βλάστηση της Κοινωνικής Πολιτικής στη Σύγχρονη Ελλάδα*. Σελ. 267-307. Στο: Δικαίος, Κώστας (επιμ. έκδ.) *Ιστορία της Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Gutenberg.

Δρίτσα, Μαργαρίτα (1992) *Πρόσφυγες και Εκβιομηχάνιση*. Σελ. 29-70. Στο: Μαυρογορδάτος, Γεώργιος και Χατζηιωσήφ, Χρήστος (επιμ. έκδ.) *Βενιζελισμός και Αστικός Εκσυγχρονισμός*, Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.

Ζέρβας, Νίκος (2021) *Ομοεθνείς Πρόσφυγες και ο Κυβερνήτης Ι. Καποδίστριας: 190 Έτη από τις Πρώτες Απόπειρες Εφαρμογής Προνοιακών Δημόσιων Πολιτικών στο Σύγχρονο Ελληνικό Κράτος*. Δικαιώματα του Ανθρώπου, 87: 43-58.

Grawert, Rolf (1997) *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνικά Δικαιώματα*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Καζιάκος Π. (2001), *Ανάμεσα σε Κράτος και Αγορά. Οικονομία και Οικονομική Πολιτική στη Μεταπολεμική Ελλάδα 1944-2000*. Έκδοση Ζ'. Αθήνα: Πατάκης.

Κοκκινάκης, Γιάννης (2010) *Πρόνοια και Φιλανθρωπία στην Ελλάδα του 19^{ου} Αιώνα*. Σελ. 193-266. Στο: Δικαίος, Κώστας (επιμ. έκδ.) *Ιστορία της Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα: Gutenberg.

Κοντιάδης, Ξενοφών (1997) *Κράτος Πρόνοιας και Κοινωνικά Δικαιώματα. Συμβολή στην Ερμηνεία των Μορφών Συνταγματοποίησης της Κοινωνικής Προστασίας*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Κοντιάδης, Ξενοφών (2006) *Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Συντονισμός και Δικτύωση των Δομών Κοινωνικής Πολιτικής σε Τοπικό Επίπεδο*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Κουκούλη, Σοφία (2005) *Ο Προνοιακός Πλουραλισμός στην Κοινωνική Φροντίδα. Μοντέλα Φροντίδας Ηλικιωμένων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Σελ. 299-326. Στο: Ζαϊμάκης, Γιάννης και Κανδυλάκη, Αγάπη (επιμ. έκδ.) *Δίκτυα Κοινωνικής Προστασίας*. Αθήνα: Κριτική.

Κουραχάνης, Νίκος (2019) *Πολιτικές Στέγασης Προσφύγων. Προς την Κοινωνική Ενσωμάτωση ή την Προνοιακή Εξάρτηση*; Αθήνα: Τόπος.

Λιάκος, Αντώνης (1992) *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και το Διεθνές Γραφείο Εργασίας*. Σελ. 255-270. Στο: Μαυρογορδάτος, Γεώργιος και Χατζηιωσήφ, Χρήστος (επιμ. έκδ.) *Βενιζελισμός και Αστικός Εκσυγχρονισμός*, Ηράκλειο: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.

Μακρυδημήτρης, Αντώνης και Πραβίτα, Μαρία-Ηλιάνα (2012) *Διοικητική Επιστήμη Ι. Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*. Έκδοση Ε'. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μάνεσης, Αριστόβουλος (1982) *Συνταγματικά Δικαιώματα – Ατομικές Ελευθερίες*. Έκδοση Δ'. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Μαστρογιάννης, Ιωάννης (1960) *Ιστορία της Κοινωνικής Πρόνοιας της Νεωτέρας Ελλάδας 1921-1960*. Τόμος Α'. Αθήνα.

Ματσαγγάνης, Μάνος (2003) *Η Μετέωρη Μεταρρύθμιση: Το Κοινωνικό Κράτος και ο Εκσυγχρονισμός της Κοινωνίας*. Σελ.: 133-165. Στο: Βενιέρης, Δημήτρης και Παπαθεοδώρου, Χρίστος (επιμ. έκδ.) *Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και Προοπτικές*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Μπαλωτή, Ξένη (2020) *Γαλλική Επανάσταση (1789-1799)*. Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας.

Ναγόπουλος, Νίκος (2011) *Ευρωπαϊκή Κοινωνική Πολιτική και Μηχανισμοί Υποστήριξης. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο*. Σελ.: 87-128. Στο: Σακελλαρόπουλος, Θεόδωρος (επιμ. έκδ.) *Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Διόνικος.

Πανουτσοπούλου, Κασσιανή (1984) *Κοινωνική Πρόνοια. Ιστορική Εξέλιξη – Σύγχρονες Τάσεις*. Έκδοση Γ'. Αθήνα: Γρηγόρη.

Παντελής, Αντώνης (2020) *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου. Βασικές Έννοιες, Ελληνική Συνταγματική Ιστορία, Οργάνωση του Κράτους, Δικαιώματα του Ανθρώπου*. Έκδοση Ε'. Αθήνα: Α. Α. Λιβάνη.

Παραράς, Πέτρος (1994) *Φιλελευθερισμός και Κοινωνική Δικαιοσύνη*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Πλουμίδης, Σπυρίδων (2016), *Το Καθεστώς του Ιωάννη Μεταξά 1936-1941*. Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της Εστίας.

Πολυζωίδης, Περικλής (2019) *Κοινωνική Φροντίδα στην Ελλάδα. Ο Ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων*. Κομοτηνή: Μπρούμα.

Προβόπουλος, Γιώργος και Υφαντόπουλος, Γιάννης (1990) *Ειδικά Θέματα Κοινωνικής Πολιτικής*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Ρομπόλης, Σάββας και Χλέτσος, Μιχάλης (1999) *Το Σύστημα των Κοινωνικών Ασφαλίσεων στον Ορίζοντα του 2000*. Σελ. 399-430. Στο: Σακελλαρόπουλος, Θεόδωρος (επιμ. έκδ.) *Η Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους*. Τόμος Α'. Αθήνα: Κριτική.

Rosanvallon, Pierre (2001) *Το Νέο Κοινωνικό Ζήτημα. Επανεξετάζοντας το Κράτος Πρόνοιας*. Αθήνα: Μεταίχμιο.

Σακελλαρόπουλος, Θεόδωρος (2001) *Υπερεθνικές Κοινωνικές Πολιτικές την Εποχή της Παγκοσμιοποίησης*. Αθήνα: Κριτική.

Σκαμνάκης, Χριστόφορος (2020) *Η Κοινωνική Πολιτική στην Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Διόνικος.

Spicker, Paul (2004) *Το Κράτος Πρόνοιας. Μία Γενική Θεωρία*. Αθήνα: Διόνικος.

Σταθόπουλος, Πέτρος (2015) *Κοινωνική Προστασία – Κοινωνική Πρόνοια. Πολιτικές και Προγράμματα*. Αθήνα: Παπαζήσης.

Στασινοπούλου, Όλγα (1997) *Κράτος Πρόνοιας. Ιστορική Εξέλιξη – Σύγχρονες Θεωρητικές Προσεγγίσεις*. Αθήνα: Gutenberg.

Στεργίου, Άγγελος (2011) *Το Κοινωνικό Περιεχόμενο των Ευρωπαϊκών Συνθηκών και η Παραδοσιακή Κοινοτική Μέθοδος στην Παραγωγή Ευρωπαϊκών Κοινωνικών Δικαιωμάτων*. Σελ.: 23-61. Στο: Σακελλαρόπουλος, Θεόδωρος (επιμ. έκδ.) *Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Διόνικος.

Στεργίου, Άγγελος (2018) *Ο Ρόλος των Κοινωνικών Δικαιωμάτων στο Σύγχρονο Κράτος Πρόνοιας*. Σελ. 131-146. Στο: Σακελλαρόπουλος, Θεόδωρος, Οικονόμου, Χαράλαμπος, Σκαμνάκης Χριστόφορος και Αγγελάκη, Μαρία (επιμ. έκδ.) *Κοινωνική Πολιτική*. Αθήνα: Διόνικος.

Συρίγος, Άγγελος και Χατζηβασιλείου, Ευάνθης (2022) *Μικρασιατική Καταστροφή. 50 Ερωτήματα και Απαντήσεις*. Αθήνα: Πατάκης.

Σωτηρόπουλος, Δημήτρης (2003) *‘‘Οπισ Βαβυλωνίας’’: Ερμηνείες της Μεταπολεμικής Ανάπτυξης του Κράτους Πρόνοιας στην Ελλάδα*. Σελ.: 89-131. Στο: Βενιέρης, Δημήτρης

και Παπαθεοδώρου, Χρίστος (επιμ. έκδ.) *Η Κοινωνική Πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και Προοπτικές*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

Σωτηρόπουλος, Δημήτρης (2017) *Η Ελληνική Κοινωνία Πολιτών και η Οικονομική Κρίση*. Αθήνα: Ποταμός.

Τράντας, Νίκος (2011) *Τοπική Κοινωνική Πολιτική, Αποκέντρωση και Ευρωπαϊκή Ένωση*. Σελ.: 561-587. Στο: Σακελλαρόπουλος, Θεόδωρος (επιμ. έκδ.) *Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Διόνικος.

Τσαούσης, Δημήτρης (1989) *Χρηστικό Λεξικό Κοινωνιολογίας*. Αθήνα: Gutenberg.

Τσουκαλάς, Κωνσταντίνος (1991) *Είδωλα Πολιτισμού. Ελευθερία, Ισότητα και Αδελφότητα στη Σύγχρονη Πολιτεία*. Αθήνα: Θεμέλιο.

Φερόνας, Ανδρέας και Λαλιώτη, Βαρβάρα (2021) *Κοινωνική Πρόνοια: Μια Επισκόπηση του Πεδίου*. Κοινωνική Πολιτική, 15: 7-28.

Φραγκονικολόπουλος, Χρήστος (2007) *Ο Παγκόσμιος Ρόλος των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων. Δυναμική και Αδυναμίες στην Παγκόσμια Διακυβέρνηση*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.

Χλέτσος, Μιχάλης (2008) *Από την Πρόνοια στην Εργασία: Νέες Τάσεις και Προκλήσεις για την Κοινωνική Προστασία*. Αθήνα: Κριτική.

Χρυσόγονος, Κώστας και Βλαχόπουλος, Σπύρος (2017) *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*. Έκδοση Δ'. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Ξενογλώσση

Anheier, Helmut (2000) *Managing Non-Profit Organizations. Towards a New Approach*. Civil Society Working Paper 1. London: The Centre for Civil Society.

Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Political Economies of the Welfare State*. International Journal of Sociology, 20(3): 92-123.

Hemerijck, Anton (2011) *21st Century Welfare Provision is More than the 'Social Insurance State' – A Reply to Paul Pierson*. ZeS Working Paper 3. Bremen: Centre for Social Policy Research.

Hirschon, Renne (1989) *Heirs of the Greek Catastrophe. The Social Life of Asian Minor Refugees in Piraeus*. Oxford: Oxford University Press

Kahn, Alfred (1973) *Social Policy of Social Services*. New York: Random House.

Kuivalainen, Susan (2004) *A Comparative Study on Last Resort Social Assistance in Six European Countries*. Helsinki: Stakes.

Natili, Marcelo (2020) *Worlds of Last-Reason Safety Nets? A Proposed Typology of Minimum Income Schemes in Europe*. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 36(1): 57-75.

Nozick, Robert (1984) *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books.

Salamon, Lester (1993) *The Marketization of Welfare: Changing Non-Profit and For-Profit Roles in the American Welfare State*. *Social Review Science*, 67(1): 16-39.

Titmuss, Richard (1970) *The Gift Relationship: From Human Blood to Social Policy*. London: Allen and Unwin.

Titmuss, Richard (1974) *Social Policy: An Introduction*, New York: Pantheon Books.