

Κοινωνική Πολιτική

Social Policy

Άρθρα / Articles:

Θεόδωρος Μ. Μπράκος

Οικονομικές ανισότητες, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός: Η διεθνής εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας κατά την περίοδο της πρόσφατης κρίσης

Εύα Σκαρλατίδου & Κώστας Δικαίος

Κοινωνικά Προβλήματα, Κοινωνική Πολιτική και Λογοτεχνία (Ντίκενς) στην Βρετανία κατά τον 19ο Αιώνα

Varvara Lalioti

“Classic” theories and current challenges concerning welfare state development

Kapsalis Apostolos

The development of Greek migration policy and the invention of “para-legality” in labour relations of immigrants

Γάκου Ελένη Μαρία, Τσιλίκης Χρήστος

Κοινωνική επιχειρηματικότητα και σωφρονιστική. Προτεινόμενο μοντέλο εργασιακής επανένταξης έγκλειστων και αποφυλακισμένων στην Ελλάδα

Ντάφλου Ι. Αικατερίνη

Γεωγραφικές προκλήσεις και προσβασιμότητα των κοινωνικών υπηρεσιών στην ελληνική επαρχία

Κοινωνική Πολιτική
Επιστημονικό Ηλεκτρονικό Περιοδικό ΕΕΚΠ

Εκδότης
Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής

Υπεύθυνοι έκδοσης (editors)
Γιάννης Κουζής (Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Κώστας Δικαίος (Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)

Επιστημονική Επιτροπή
Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος (Αν. Καθηγητής, ΕΚΠΑ)
Χαράλαμπος Οικονόμου (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Κώστας Δημούλας (Επ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Αντώνης Μωυσιδής (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Γιάννης Κουζής (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Χρήστος Μπάγκαβος (Αν. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Δέσποινα Παπαδοπούλου (Αν. Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Σάββας Ρομπόλης (Ομ. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Ελένη Πρόκου (Επ. Καθηγήτρια, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Ιορδάνης Ψημμένος (Αν. Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Γιώργος Σταμέλος (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πατρών)
Δημήτρης Βενιέρης (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)
Ανδρέας Φερόνας (Επ. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου)
Χρίστος Παπαθεοδώρου (Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Χριστόφορος Σκαμνάκης (Επ. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)
Βασίλης Αράπογλου (Επ. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Κρήτης)
Θανάσης Αλεξίου (Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αιγαίου)
Μητροσύλη Μαρία (Επ. Καθηγήτρια, ΤΕΙ Αθήνας)
Κώστας Δικαίος (Επ. Καθηγητής, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης)

Γραμματεία Σύνταξης
Α. Καζάνη (Πάντειο Πανεπιστήμιο)
Ν. Κουραχάνης (Πάντειο Πανεπιστήμιο)

ISSN: 2241-8652
ΤΕΥΧΟΣ 9, ΙΑΝΟΥΑΡΙΟΣ 2018

Περιοχόμενα

Editorial

Γιάννης Κουζής	5
----------------------	---

Επιστημονικά Άρθρα

Θεόδωρος Μ. Μπράκος

Οικονομικές ανισότητες, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός: Η διεθνής εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας κατά την περίοδο της πρόσφατης κρίσης	7
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---

Εύα Σκαρλατίδου & Κώστας Δικαίος

Κοινωνικά προβλήματα, κοινωνική πολιτική και λογοτεχνία (Ντίκενς) στην Βρετανία κατά τον 19ο αιώνα	25
----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Varvara Lalioti

“Classic” theories and current challenges concerning welfare state development	47
--------------------------------------------------------------------------------------	----

Καψαλίσ Αποστόλος

The development of Greek migration policy and the invention of “para-legality” in labour relations of immigrants	67
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Γάκου Ελένη Μαρία, Τσιλίκης Χρήστος

Κοινωνική επιχειρηματικότητα και σωφρονιστική. Προτεινόμενο μοντέλο εργασιακής επανένταξης έγκλειστων και αποφυλακισμένων στην Ελλάδα	88
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Ντάφλου Ι. Αικατερίνη

Γεωγραφικές προκλήσεις και προσβασιμότητα των κοινωνικών υπηρεσιών στην ελληνική επαρχία	111
------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Βιβλιοπαρουσίαση

Ιωάννης Βλασσόπουλος	
M. Lipsky (1980), <i>Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service</i> , Russell Sage Foundation, New York	133

Κοινωνική Πολιτική, Επιστημονικό Περιοδικό ΕΕΚΠ, 9ο Τεύχος

Γιάννης Κουζής,
Πρόεδρος Δ.Σ. ΕΕΚΠ

Στο 9ο Τεύχος του Επιστημονικού Περιοδικού Κοινωνική Πολιτική συνεχίζεται η προσπάθεια εμπλουτισμού και αναβάθμισης του ακαδημαϊκού διαλόγου γύρω από το διεπιστημονικό αντικείμενο της Κοινωνικής Πολιτικής στη χώρα μας. Το τεύχος που κυκλοφορεί απαρτίζεται από έξι επιστημονικά άρθρα και από την παρουσίαση μιας κλασικής μελέτης από τον χώρο της Πολιτικής Επιστήμης.

Στο πρώτο άρθρο ο Θεόδωρος Μπινάρκος διερευνά ζητήματα φτώχειας, ανισότητας και κοινωνικού αποκλεισμού μέσα από τη διεθνή εμπειρία αλλά και την περίπτωση της Ελλάδας την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Στο δεύτερο άρθρο οι Εύα Σκαρλατίδου και Κώστας Δικαίος επιχειρούν μια πρωτότυπη συσχέτιση του λογοτεχνικού έργου του Ντίκενς με τα κοινωνικά προβλήματα και την κοινωνική πολιτική στη Βρετανία του 19ο αιώνα. Η Βαρβάρα Λαλιώτη, στο τρίτο άρθρο, παρουσιάζει κλασικές θεωρίες και σύγχρονες προκλήσεις γύρω από την ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας. Στο τέταρτο άρθρο ο Αποστόλης Καψάλης αναφέρεται στις σύγχρονες εξελίξεις της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής υπό την παράμετρο των εργασιακών σχέσεων. Στο προτελευταίο κείμενο η Μαρία Ελένη Γάκου και ο Χρήστος Τσιλίκης διερευνούν τις δυνατότητες ανάπτυξης Κοινωνικών Επιχειρήσεων εντός και εκτός σωφρονιστικών καταστημάτων στην Ελλάδα. Το επιστημονικό σκέλος του 9ου Τεύχους ολοκληρώνεται με την εργασία της Κατερίνας Ντάφλου, η οποία περιστρέφεται γύρω από τις γεωγραφικές προκλήσεις και την προσβασιμότητα των κοινωνικών υπηρεσιών στην ελληνική επαρχία. Επίλογος σε αυτό το τεύχος μπαίνει με την παρουσίαση της δημοφιλούς μελέτης του Michael Lipsky για τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής από τον Γιάννη Βλασσόπουλο.

Με την αφορμή κυκλοφορίας του 9ου τεύχους είμαστε στην ευχάριστη θέση να σας ανακοινώσουμε την επιστημονική ημερίδα που θα διοργανώσει η ΕΕΚΠ την Παρασκευή 11 Μαΐου 2018 στο Πάντειο Πανεπιστήμιο. Η εκδήλωση θα έχει θέμα τα νέα φαινόμενα φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού με κεντρικό ομιλητή τον Γάλλο Κοινωνιολόγο Serge Paugam. Η κεντρική ομιλία θα πλαισιωθεί από επιστημονική συνεδρία που θα ακολουθήσει με εισηγητές τους: Δ. Α. Σωτηρόπουλο, Αναπληρωτή Καθηγητή ΕΚΠΑ, Βασίλη Αράπογλου, Αναπληρωτή Καθηγητή Πανεπιστημίου Κρήτης και Δρ. Θεόδωρο Μπινάρκο, Υποδιοικητή της Τράπεζας

ζας της Ελλάδος. Η εισαγωγή και ο συντονισμός της ημερίδας θα πραγματοποιηθούν από τη Δέσποινα Παπαδοπούλου, Καθηγήτρια στο Πάντειο Πανεπιστήμιο. Απώτερη φιλοδοξία μας είναι επεξεργασμένες εκδοχές της επιστημονικής ημερίδας σε μορφή επιστημονικών άρθρων να κυκλοφορήσουν ως ειδικό αφιέρωμα στο τεύχος Ιουνίου, το οποίο θα είναι αισίως το δέκατο. Τέλος, θα θέλαμε για μια ακόμη φορά να ευχαριστήσουμε τις εκδόσεις Τόπος που γενναιόδωρα συνεισφέρουν στη γραφιστική επεξεργασία του Περιοδικού μας.

Οικονομικές ανισότητες, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός: Η διεθνής εμπειρία και η περίπτωση της Ελλάδας κατά την περίοδο της πρόσφατης κρίσης

Θεόδωρος Μ. Μητράκος

Τράπεζα της Ελλάδος

Περίληψη

Η διερεύνηση των ζητημάτων της ανισότητας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην περίοδο της κρίσης και τα ευρήματα των σχετικών εμπειρικών μελετών μπορούν να βοηθήσουν σημαντικά στο δημόσιο πολιτικό και κοινωνικό διάλογο. Στην κατεύθυνση αυτή η παρούσα μελέτη, αρχικά, συνοψίζει τα κυριότερα ευρήματα για τις οικονομικές ανισότητες με βάση την διεθνή εμπειρία. Στη συνέχεια παρουσιάζει τα αποτελέσματα από τις διαθέσιμες έρευνες σε σχέση με το μέγεθος και τη μεταβολή των κοινωνικών δεικτών, όπως είναι η εισοδηματική ανισότητα, η φτώχεια, ο κοινωνικός αποκλεισμός και άλλοι δείκτες ευημερίας στην Ελλάδα κατά την πρόσφατη περίοδο της κρίσης. Όπως προκύπτει από την ανάλυση, η μείωση του μεριδίου του εισοδήματος από εργασία αποτελεί πλέον διεθνή τάση, ενώ η εισοδηματική ανισότητα (σε παγκόσμιο επίπεδο) παραμένει σε ιστορικά υψηλά επίπεδα. Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι κοινωνικοί δείκτες της ανισότητας και της φτώχειας επιδεινώθηκαν σημαντικά τα πρώτα έτη της πρόσφατης κρίσης, κυρίως όμως σε σχέση με το βιοτικό επίπεδο των νοικοκυριών πριν από την κρίση. Έτσι, ο επαναπροσδιορισμός των βασικών παραμέτρων της κοινωνικής πολιτικής φαίνεται να προβάλλει ως επιτακτικά αναγκαίος από την πρόσφατη οικονομική κρίση και την τρέχουσα συγκυρία.

Economic inequalities, poverty and social exclusion The international experience and the case of Greece during the recent crisis

Theodoros M. Mitrakos

Bank of Greece

Abstract

The issues of inequality, poverty and social exclusion have become particularly relevant during the crisis, and the available empirical findings can inform the ongoing political and social debate. In this context, the present paper summarises the main findings on economic inequalities based on international experience, before going on to discuss the results of available survey regarding the levels and changes of social indicators such as income inequality, poverty, social exclusion and other welfare indicators in Greece during the recent crisis. As shown by the analysis, a decline in the share of labour income in total income can be observed internationally, while income inequality globally remains at historically high levels. In the case of Greece, inequality and poverty indicators deteriorated considerably in the early years of the recent crisis, especially in comparison with households' pre-crisis living standards. These points to an urgent need to redefine the key parameters of social policy in the light of the recent economic crisis and the current economic conjuncture.

1. Εισαγωγή

Η μελέτη των προβλημάτων της ανισότητας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην περίοδο της κρίσης. Όπως έχουν καταδείξει σχετικές μελέτες, η υποστήριξη των πιο αδύναμων ομάδων της κοινωνίας σε περίοδο δημοσιονομικής κρίσης και προσαρμογής, πέρα από τη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, είναι και κρίσιμος παράγοντας για την επιτυχία του προγράμματος προσαρμογής, δηλαδή τη μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος και την αποκλιμάκωση του δημόσιου χρέους. Κατά συνέπεια, η διερεύνηση των ζητημάτων αυτών κατά την περίοδο της κρίσης στην Ελλάδα είναι πολλαπλά χρήσιμη και τα ευρήματα των συζητήσεων και των εμπειρικών μελετών μπορούν να βοηθήσουν σημαντικά στο δημόσιο πολιτικό και κοινωνικό διάλογο.

Η παρούσα μελέτη, στην επόμενη ενότητα συνοψίζει τα κυριότερα ευρήματα για τις οικονομικές ανισότητες από την διεθνή εμπειρία. Στην τρίτη ενότητα παρουσιάζονται τα ευρήματα από τις διαθέσιμες έρευνες σε σχέση με το μέγεθος και τη μεταβολή των κοινωνικών δεικτών, όπως είναι η εισοδηματική ανισότητα, η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός και άλλοι δείκτες ευημερίας στην Ελλάδα κατά την πρόσφατη περίοδο της κρίσης. Τέλος, συνοψίζονται τα συμπεράσματα της μελέτης και διατυπώνονται ορισμένες προτάσεις κοινωνικής πολιτικής. Όπως προκύπτει από την ανάλυση, ο επαναπροσδιορισμός των βασικών παραμέτρων της κοινωνικής πολιτικής φαίνεται να προβάλλει ως επιτακτικά αναγκαίος κατά την τρέχουσα συγκυρία.

2. Οι οικονομικές ανισότητες διεθνώς

2.1 Το μερίδιο του εισοδήματος από εργασία

Πρόσφατες μελέτες έχουν δείξει ότι η μείωση του μεριδίου του εισοδήματος από εργασία αποτελεί πλέον διεθνή τάση.¹ Τα στοιχεία της βάσης δεδομένων AMECO για το προσαρμοσμένο (ως προς την αυτοαπασχόληση) μερίδιο του εισοδήματος από εργασία σε 39 χώρες του ΟΟΣΑ δείχνουν ότι το μερίδιο αυτό, μετά από μια αναμενόμενη αντικυκλική αύξησή του την περίοδο της κρίσης 2007-2010, επανήλθε στη μακροχρόνια πτωτική του πορεία στις 21 από τις 39 χώρες την περίοδο 2010-2015.

Σύμφωνα με πρόσφατη έκθεση του Διεθνούς Οργανισμού Εργασίας (ILO) για τους μισθούς παγκοσμίως (Global Wage Report 2016/17), η αύξηση των μισθών την περίοδο 1999-2015 υπολείπεται της αύξησης της παραγωγικότητας της εργασίας σε αρκετές ανεπτυγμένες οικονομίες (κατά μέσο όρο περίπου 10 ποσοστιαίες μονάδες), οδηγώντας σε πώση το μερίδιο του εισοδήματος από εργασία. Ειδικότερα, την περίοδο πριν από την κρίση (2002-07), 31 από τις 39 χώρες για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα πρόσφατα στοιχεία (AMECO) παρουσίασαν μείωση του μεριδίου του εισοδήματος από εργασία. Ωστόσο, κατά τα έτη της κρίσης (2007-10) παρατη-

1. Πράγματι, το μέσο μερίδιο του εισοδήματος από εργασία στις χώρες των Penn World Tables μειώθηκε την περίοδο 1948-2015 κατά 8 περίπου ποσοστιαίες μονάδες (από 59% σε περίπου 51%).

ρείται η αντίθετη τάση, με την πλειοψηφία των χωρών (30 από τους 39) να παρουσιάζει αύξηση του μεριδίου αυτού, καθώς στη διάρκεια της ύφεσης τα κέρδη τείνουν γενικά να μειώνονται ταχύτερα από τους μισθούς. Αυτή η αντικυκλική συμπεριφορά είναι καλά τεκμηριωμένη με βάση τη διεθνή βιβλιογραφία και φαίνεται να είναι γεγονός στις περισσότερες από τις προηγμένες οικονομίες. Μετά την κρίση (2010-15) τα ίδια στοιχεία υποδηλώνουν μια πιο μικτή εικόνα, αν και για τις μισές και πλέον χώρες καταγράφεται και πάλι μείωση του μεριδίου του εισοδήματος από εργασία, δηλαδή επάνοδος στη μακροχρόνια πτωτική του πορεία. Συγκεκριμένα, στις χώρες που πλήττονται περισσότερο από την κρίση και στις οποίες εφαρμόστηκαν μέτρα λιτότητας και μισθολογικών περικοπών (κυρίως Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και Ισπανία), περιορίστηκε σημαντικά το μερίδιο του εισοδήματος από εργασία.

Με βάση τα ίδια στοιχεία, στην Ελλάδα το μερίδιο του εισοδήματος από εργασία μειώθηκε μόλις κατά 0,1 της ποσοστιαίας μονάδας την περίοδο 2002-07 (έναντι 1,5 στην ΕΕ), αυξήθηκε κατά 3,0 ποσοστιαίες μονάδες την περίοδο 2007-2010 (έναντι 1,7 στην ΕΕ) και μειώθηκε κατά 4,6 ποσοστιαίες μονάδες την περίοδο 2010-15 (η έκτη υψηλότερη μείωση ανάμεσα στις 21 χώρες όπου μειώθηκε το ποσοστό αυτό).

2.2 Οι διαστάσεις της εισοδηματικής ανισότητας

Η εισοδηματική ανισότητα στο εσωτερικό των επιμέρους χωρών του ΟΟΣΑ είναι υψηλή και έχει αυξηθεί σημαντικά τις τελευταίες δεκαετίες. Ωστόσο, μεταξύ των επιμέρους χωρών η ανισότητα έχει μειωθεί, καθώς το βιοτικό επίπεδο του πληθυσμού πολλών χωρών του τρίτου κυρίως κόσμου έχει διαχρονικά βελτιωθεί. Υψηλά επίπεδα ανισότητας με βάση το συντελεστή Gini παρατηρούνται στις ΗΠΑ, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Ελλάδα, την Πορτογαλία και τις χώρες της Βαλτικής, ενώ αντίθετα στις χώρες της βόρειας Ευρώπης καταγράφονται τα χαμηλότερα επίπεδα εισοδηματικής ανισότητας (Citi, *Global Perspectives & Solutions*, 2017).

Η σταδιακή ανάκαμψη, από το 2010 και μετά, των μεγεθών του ΑΕΠ, του εισοδήματος και της απασχόλησης στις χώρες του ΟΟΣΑ δεν φαίνεται να συνοδεύεται με αναστροφή της παρατηρούμενης εδώ και δεκαετίες αύξησης της εισοδηματικής ανισότητας. Φαίνεται δηλαδή ότι η ανάπτυξη συνεχίζει να μη διαχέεται σε όλα τα κοινωνικά στρώματα με τον ίδιο τρόπο. Επιπλέον, η μείωση στο μέσο πραγματικό εισόδημα κατά τη διάρκεια της κρίσης (2007-10) ήταν πιο έντονη στα χαμηλότερα εισοδήματα σε σύγκριση με τα υψηλότερα, ενώ αντίθετα την περίοδο της ανάπτυξης που ακολούθησε τα νοικοκυριά που ανήκαν στα υψηλότερα εισοδηματικά κλιμάκια επωφελήθηκαν περισσότερο.

Συνολικά, με βάση στοιχεία μέχρι το 2014, τα νοικοκυριά στο άνω μισό μέρος της εισοδηματικής κατανομής έχουν ανακτήσει σχεδόν το σύνολο των απωλειών της κρίσης, ενώ αντίθετα τα νοικοκυριά στο κάτω μέρος της κατανομής απέχουν αρκετά από το να επιστρέψουν στα προ κρίσης επίπεδα. Και αυτό παρά το γεγονός ότι η ανεργία μειώνεται, εξέλιξη που αναδεικνύει κυρίως το πρόβλημα της μακροχρόνιας ανεργίας για συγκεκριμένες ομάδες εργαζομένων, όπως για παράδειγμα για εκείνους με χαμηλά προσόντα. Στην Ευρώπη, όπου η ανάκαμψη καθυστέρησε συγκριτικά με άλλες οικονομίες, τα εισοδήματα συνέχισαν να υποχωρούν και μετά το 2010.

Η αναδιανεμητική πολιτική μέσω φόρων και επιδομάτων είχε θετική συμβολή στο μετριασμό

της εισοδηματικής ανισότητας κατά τη διάρκεια της κρίσης. Ωστόσο, από το 2010 και μετά παρατηρείται στασιμότητα ή υποχώρηση της αναδιανεμητικής δυναμικής, ίσως λόγω της επίδρασης των αυτόματων σταθεροποιητών σε περιβάλλον ανάκαμψης της οικονομικής δραστηριότητας, ενώ παράλληλα ξεκίνησε και η σταδιακή απόσυρση των ενισχυτικών δημοσιονομικών μέτρων που είχαν ληφθεί κατά τη διάρκεια της κρίσης.

Συνοψίζοντας, η εισοδηματική ανισότητα (σε παγκόσμιο επίπεδο) παραμένει σε ιστορικά υψηλά επίπεδα παρά το γεγονός ότι η ανεργία μειώνεται και η απασχόληση αυξάνεται. Τα νοικοκυριά με συγκριτικά υψηλότερα εισοδήματα επωφελήθηκαν περισσότερο από την ανάκαμψη που ακολούθησε την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση από ό,τι τα νοικοκυριά με χαμηλότερα εισοδήματα. Τα επίμονα ποσοστά ανεργίας και οι χαμηλοί ρυθμοί αύξησης των μισθών αποτέλεσαν τους βασικούς λόγους που εμπόδισαν τα φτωχότερα νοικοκυριά να βελτιώσουν το εισόδημά τους. Η δυναμική της επίδρασης της αναδιανομής των εισοδημάτων που λειτούργησε προστατευτικά κατά τη διάρκεια της κρίσης φαίνεται να εξασθενεί κατά την ανάκαμψη που ακολούθησε την κρίση (OECD, *Income inequality update*, Νοέμβριος 2016).

2.3 Οικονομικές ανισότητες: προσδιοριστικοί παράγοντες και ανάπτυξη

Για μεγάλο χρονικό διάστημα η προσοχή στο ζήτημα της εισοδηματικής ανισότητας ήταν μάλλον περιορισμένη, πιθανότατα λόγω της πεποίθησης ότι η οικονομία έχει αυτόματους μηχανισμούς προσαρμογής και δεν απαιτούνται σχετικές παρεμβάσεις. Οι αυξανόμενες ανισότητες παγκοσμίως την περίοδο 2007-14 οδήγησαν σε διάβρωση της κοινωνικής συνοχής, με αποτέλεσμα και τη μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών στις εθνικές κυβερνήσεις και την άνοδο του λαϊκισμού. Έτσι, η μείωση των ανισοτήτων φαίνεται πλέον να αποτελεί επιλογή από πολλές κυβερνήσεις και διεθνείς φορείς (ΔΝΤ, ΟΟΣΑ, Παγκόσμια Τράπεζα κ.ά.).² Οι επισημάνσεις αυτές γίνονται καθώς μέσω της ανάλυσης ολοένα περισσότερων διαθέσιμων δεδομένων φαίνεται ότι τις προηγούμενες δεκαετίες είχε υποτιμηθεί η διαβρωτική επίπτωση των οικονομικών ανισοτήτων στην κοινωνική συνοχή και την ανάπτυξη.

Φαίνεται πλέον ότι οι χώρες με υψηλότερη εισοδηματική ανισότητα τείνουν να αναπτύσσονται με χαμηλότερους ρυθμούς σε σύγκριση με τις χώρες όπου οι εισοδηματικές ανισότητες είναι μικρότερες. Πράγματι, η σχέση μεταξύ εισοδηματικής ανισότητας και ανάπτυξης τείνει να είναι κατά μέσο όρο αρνητική. Για παράδειγμα, μελέτη του ΟΟΣΑ σε 31 χώρες για την περίοδο 1970-2010 δείχνει ότι μία μείωση του δείκτη Gini για το εισόδημα των νοικοκυριών κατά 1 μονάδα (π.χ. από 0,35 σε 0,34) συνδέεται με επιπλέον αύξηση του ετήσιου ΑΕΠ κατά 0,15%. Ενδεικτικά, ένα υψηλό επίπεδο ανισότητας δεν φαίνεται να έχει θετική επίδραση στις αποταμιεύσεις, σε πολλές περιπτώσεις μάλιστα παρατηρείται και μείωση των αποταμιεύσεων με ό,τι αυτό συνεπάγεται για τις επενδύσεις. Επιπρόσθετα, οι επενδύσεις μπορεί να πληγούν και από το γεγονός ότι οι αυξανόμενες ανισότητες δημιουργούν συνθήκες αστάθειας και μεταβλητότητας σε μία οικονομία, ενώ όταν υπάρχουν σημαντικές ανισότητες παρατηρείται και το φαινόμενο αύξησης της δανει-

2. Η Διευθύντρια του ΔΝΤ έχει πρόσφατα υποστηρίξει ότι η μείωση της υπερβολικής ανισότητας δεν αποτελεί μόνο ηθικά και κοινωνικά ορθή επιλογή αλλά είναι και οικονομικά σωστή πολιτική (good economics), ενώ ο Γενικός Γραμματέας του ΟΟΣΑ έχει επισημάνει ότι πρέπει να δώσουμε έμφαση στο πώς θα βελτιώσουμε τη διανομή του πλεονάσματος της οικονομικής ανάπτυξης.

ακής επιβάρυνσης των νοικοκυριών, καθώς τα νοικοκυριά προσπαθούν με τον τρόπο αυτό να μειώσουν την απόσταση που τους χωρίζει από το μέσο βιοτικό επίπεδο. Μία τέτοια συμπεριφορά αυξάνει τον κίνδυνο εμφάνισης χρηματοπιστωτικής αστάθειας.

Υπάρχει ωστόσο και σημαντικός αριθμός μελετών που καταλήγει σε αντίθετο συμπέρασμα, δηλαδή ότι η προσπάθεια για μείωση των εισοδηματικών ανισοτήτων λειτουργεί ανασταλικά στην ανάπτυξη. Ενδεικτικά, κάποια βασικά επιχειρήματα προς αυτή την κατεύθυνση αφορούν τη μη αποτελεσματική κατανομή των παραγωγικών συντελεστών, αλλά και τη μείωση των κινήτρων για εκείνους που οικονομικά υστερούν ώστε να εργαστούν περισσότερο και ποιοτικότερα, λόγω των παρεμβάσεων για μείωση των ανισοτήτων.

Η τεχνολογία, η παγκοσμιοποίηση και οι κοινωνικές πολιτικές αποτελούν τους πιο σημαντικούς προσδιοριστικούς παράγοντες των οικονομικών ανισοτήτων. Οι τεχνολογικές αλλαγές και η παγκοσμιοποίηση έχουν συντελέσει στην αύξηση της ζήτησης για εργατικό δυναμικό υψηλού επιπέδου, αν και η επίδραση των παραγόντων αυτών συναρτάται σημαντικά με το ευρύτερο θεσμικό περιβάλλον της κάθε χώρας το οποίο καθορίζει τον τρόπο λειτουργίας των αγορών εργασίας και προϊόντων. Ωστόσο, για να βελτιωθεί το επίπεδο ανάπτυξης και να εξαχθούν πιο χρήσιμα συμπεράσματα, θα πρέπει να συνδυαστούν μικροδομημένα από τις έρευνες νοικοκυριών και τη φορολογική διοίκηση μέσω των οποίων να προσεγγίζεται όχι μόνο το εισόδημα, αλλά και ο πλούτος των νοικοκυριών και πώς αυτός μεταβιβάζεται από γενιά σε γενιά. Επιπλέον, θα πρέπει να διερευνηθεί και το ενδεχόμενο μεταφοράς ανισοτήτων μεταξύ των χωρών ως αποτέλεσμα των αυξημένων διεθνών κεφαλαιακών ροών και των κεφαλαιαγορών, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο η διαπραγματευτική δύναμη των εργαζομένων και των επιχειρήσεων, η μορφή και η διάρθρωση της απασχόλησης (occupational structure), αλλά και οι επιμέρους μισθολογικές πολιτικές, επηρεάζουν την ανισότητα και την ανάπτυξη. Ακόμη, θα πρέπει να δοθεί έμφαση στην αλληλεπίδραση μεταξύ εισοδηματικής ανισότητας, πληθωρισμού, νομισματικής πολιτικής και δανειακής επιβάρυνσης των νοικοκυριών.

2.4 Δείκτες ευημερίας και ποιότητας ζωής

Ενώ η παγκόσμια οικονομία βρίσκεται εδώ και καιρό σε αναπτυξιακή τροχιά, παραμένουν εμφανή στους διάφορους κοινωνικούς δείκτες τα σημάδια από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση. Αν και με βάση τα στατιστικά στοιχεία της περιόδου 2005-2015 βλέπουμε ότι συνολικά στις περισσότερες χώρες του ΟΟΣΑ βασικοί δείκτες ευημερίας (π.χ. το μέσο εισόδημα των νοικοκυριών, το επίπεδο απασχόλησης, το προσδόκιμο ζωής κ.λπ.) έχουν βελτιωθεί, σε αρκετές περιπτώσεις η βελτίωση αυτή δεν ήταν συμμετρική, με αποτέλεσμα την αύξηση των ανισοτήτων. Επίσης, αρνητικά είναι τα μηνύματα από τις μισές περίπου χώρες του ΟΟΣΑ όσον αφορά τη διαμόρφωση δεικτών ευημερίας που σχετίζονται με τη μακροχρόνια ανεργία, την εργασιακή ασφάλεια, τη δυνατότητα απόκτησης σπιτιού και την εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς.

Έχει επιπλέον καταστεί σαφές ότι η εξαγωγή συμπερασμάτων βασισμένων στους μέσους όρους των δεικτών δεν είναι αντιπροσωπευτική και ότι πρέπει να δίνεται μεγαλύτερη έμφαση και σε δείκτες ανισοτήτων πέραν των εισοδηματικών, ιδίως σε εκείνους που αντανακλούν ανισότητες στις ευκαιρίες. Η διεύρυνση των ανισοτήτων αυτών οδηγεί σε διαιρεμένες κοινωνίες, εξέλιξη που δημιουργεί προβλήματα στη δημοκρατία και την κοινωνική συνοχή.

Από την πρόσφατη μελέτη για τις χώρες του ΟΟΣΑ (*How's Life? Measuring Well-Being*, Νοέμβριος 2017) προκύπτουν ορισμένα ενδιαφέροντα ευρήματα:

- Τα οφέλη της ανάπτυξης δεν φαίνεται να διαχέονται συμμετρικά, με αποτέλεσμα η ποιότητα ζωής να εμφανίζει αυξανόμενες ανισότητες τόσο μεταξύ των χωρών όσο και μεταξύ πληθυσμιακών ομάδων μέσα σε κάθε χώρα.
- Μεταξύ 2005 και 2015 το μέσο εισόδημα των νοικοκυριών των χωρών του ΟΟΣΑ αυξήθηκε κατά περίπου 8%, δηλαδή κατέγραψε περίπου το μισό της αύξησης που είχε παρατηρηθεί την περίοδο 1995-2005. Ο μέσος κάτοικος των χωρών του ΟΟΣΑ απολαμβάνει καθαρό διαθέσιμο εισόδημα 31 χιλ. δολαρίων, κατοικεί σε σπίτι αξίας 330 χιλ. δολαρίων και έχει 67% πιθανότητα να βρει δουλειά. Επίσης, δαπανά το 19% του διαθέσιμου εισοδήματός του για να καλύπτει τα έξοδα της κατοικίας του (ενοίκιο, στεγαστικό δάνειο κ.λπ.).
- Η κρίση επηρέασε σημαντικά την αγορά εργασίας, καθώς χρειάστηκαν 10 χρόνια μέχρι να επιστρέψει η απασχόληση στα επίπεδα του 2005, ενώ παράλληλα επέτεινε το αίσθημα της εργασιακής ανασφάλειας.
- Το 13% του πληθυσμού των χωρών του ΟΟΣΑ (120 εκατομμύρια) έχει γεννηθεί σε άλλη χώρα από εκείνη όπου διαμένει. Οι μετανάστες αποτελούν μία ιδιαίτερη ομάδα του πληθυσμού, με το διάμεσο εισόδημά τους να είναι κατά 25% χαμηλότερο από εκείνο του γηγενούς πληθυσμού, εργάζονται σε λιγότερο ελκυστικά επαγγέλματα και με διευρυμένα ωράρια, ενώ οι συνθήκες διαβίωσής τους υπολείπονται σημαντικά σε ποιότητα έναντι των γηγενών πληθυσμιακών ομάδων. Σημαντικό είναι επίσης το γεγονός ότι σε πολλές περιπτώσεις οι μετανάστες δεν μπορούν να αξιοποιήσουν τα προσόντα τους, με το 30% αυτών να διαθέτουν υπερεπάρκεια προσόντων για τις θέσεις στις οποίες απασχολούνται.
- Το προσδόκιμο ζωής έχει ανέλθει στα 80 χρόνια, αλλά μόνο το 69% δηλώνει ότι χαίρει άκρας υγείας. Το 89% δηλώνει ότι σε περίπτωση ανάγκης έχει κάποιο φίλο ή συγγενή στον οποίο θα μπορούσε να προστρέξει για βοήθεια.
- Οι αυτοκτονίες ανέρχονται σε 3,6 ανά 100 χιλ. κατοίκους, τα 2/3 νιώθουν ασφαλείς να περπατάνε τη νύχτα στη γειτονιά τους, ενώ το επίπεδο συνολικής ικανοποίησης από το επίπεδο ζωής τους είναι 7,3 (σε μια κλίμακα 0-10).
- Η εισοδηματική ανισότητα αυξήθηκε σημαντικά μετά την κρίση σε χώρες που χτυπήθηκαν περισσότερο από αυτήν (π.χ. Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία), στις ΗΠΑ και σε χώρες που είχαν καταγράψει υψηλό ποσοστό ανισότητας και πριν από την κρίση (π.χ. Χιλή, Λεττονία, Ηνωμένο Βασίλειο).
- Μεταξύ 2010 και 2015 το ποσοστό του πλούτου που κατέχει το ανώτερο 10% του πληθυσμού αυξήθηκε ελαφρώς μεταξύ των 16 χωρών του ΟΟΣΑ για τις οποίες υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία και ανήλθε σε 48,7%. Στην Ελλάδα το αντίστοιχο ποσοστό από 38,8% το 2010 αυξήθηκε σε 42,4% το 2015.

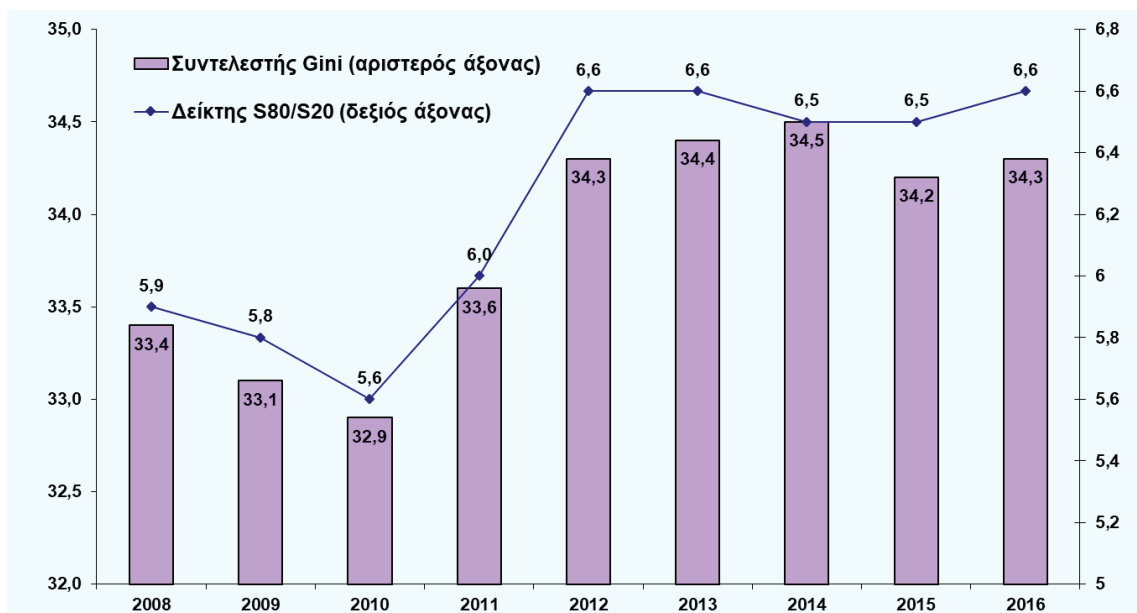
3. Ανισότητα, φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός στην Ελλάδα κατά την περίοδο της πρόσφατης κρίσης

3.1 Οι επιπτώσεις της πρόσφατης κρίσης στην οικονομική ανισότητα

Η Ελλάδα εισήλθε στην κρίση με υψηλό επίπεδο εισοδηματικής ανισότητας σε σχέση με τις άλλες χώρες της ΕΕ, το οποίο αυξήθηκε ακόμη περισσότερο τα πρώτα έτη της κρίσης, για να διατηρηθεί στη συνέχεια στο ίδιο υψηλό επίπεδο.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της πιο πρόσφατης έρευνας νοικοκυριών, το μερίδιο του εισοδήματος του πλουσιότερου 20% του πληθυσμού είναι 6,6 φορές μεγαλύτερο από εκείνο του φτωχότερου 20% του πληθυσμού (δείκτης S80/S20). Παράλληλα, το 25% του πληθυσμού με το χαμηλότερο εισόδημα κατέχει μόλις το 8,9% του συνολικού εισοδήματος, ενώ το 25% του πληθυσμού με το υψηλότερο εισόδημα κατέχει το 47,2% του συνολικού εισοδήματος.

Διάγραμμα 1. Δείκτες εισοδηματικής ανισότητας κατά την περίοδο της κρίσης



Από τη διαχρονική εξέλιξη τόσο του ευρέως διαδεδομένου δείκτη ανισότητας, συντελεστή Gini, όσο και του δείκτη κατανομής εισοδήματος S80/S20 προκύπτει ότι από το 2008 μέχρι και το 2010 καταγράφεται ελαφρά μείωση της εισοδηματικής ανισότητας στην Ελλάδα, καθώς η κρίση δεν είχε ακόμη ουσιαστικά εκδηλωθεί. Στα πρώτα έτη της κρίσης η ανισότητα με βάση το συντελεστή Gini αυξάνεται από 32,9% το 2010 (έτος έρευνας) σε 33,6% το 2011 και 34,3% το 2012, εξέλιξη που ίσως φανερώνει ότι οι εισοδηματικές απώλειες που προκλήθηκαν από τα πρώτα μέτρα λιτότητας ήταν πιο άνισα κατανεμημένες στον ελληνικό πληθυσμό. Τέλος, την περίοδο που ακολούθησε (2012-16) η εισοδηματική ανισότητα διατηρήθηκε σχεδόν σταθερή στο ίδιο υψηλό επίπεδο (Gini μεταξύ 34,2% και 34,5%, βλ. Διάγραμμα 1). Σύμφωνα με το συντελεστή Gini, η Ελλάδα είναι μαζί

με τη Βουλγαρία, τη Ρουμανία, τη Λιθουανία, την Ισπανία και τη Λεττονία οι χώρες με τα υψηλότερα επίπεδα εισοδηματικής ανισότητας στην ΕΕ. Ο συντελεστής Gini διαμορφώνεται σε 30,7% για την ΕΕ, σύμφωνα με τα τελευταία διαθέσιμα στοιχεία από την έρευνα του 2016 (S80/S20: 5,1).

3.2 Ο κίνδυνος σχετικής φτώχειας

Με βάση τα πιο πρόσφατα στοιχεία της Έρευνας Εισοδήματος και Συνθηκών Διαβίωσης των Νοικοκυριών (EU-SILC) που ανακοινώθηκαν πρόσφατα από την ΕΛΣΤΑΤ (έρευνα 2016, εισοδήματα 2015), το 21,2% του πληθυσμού της χώρας ή 2,3 εκατομμύρια άτομα (832 χιλ. νοικοκυριά) βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας. Ο δείκτης του κινδύνου φτώχειας, ή αλλιώς το ποσοστό σχετικής φτώχειας, δείχνει την αναλογία του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από ένα κυμαινόμενο όριο, το οποίο ορίζεται συμβατικά σε σχέση με το διάμεσο εισόδημα για το σύνολο του πληθυσμού. Καθώς το όριο σχετικής φτώχειας εξ ορισμού μεταβάλλεται μαζί με το μέσο (διάμεσο) διαθέσιμο εισόδημα, ο δείκτης σχετικής φτώχειας μπορεί να μη μεταβάλλεται πολύ ή να παραμένει στάσιμος ή να μεταβάλλεται αντίθετα με την κυρίαρχη αντίληψη.

Στην Ελλάδα, το χρηματικό όριο της σχετικής φτώχειας στην τελευταία έρευνα για ένα μονομελές νοικοκυριό ήταν 4.500 ευρώ ετησίως (έναντι 7.178 στην έρευνα του 2010), ενώ για ένα τετραμελές νοικοκυριό με δύο ενήλικες και δύο παιδιά ήταν 9.450 ευρώ (2010: 15.073). Το μέσο ετήσιο διαθέσιμο εισόδημα του συνόλου των νοικοκυριών της χώρας ανήλθε στην έρευνα του 2016 σε 14.932 ευρώ, παρουσιάζοντας συνεχή μείωση σε όλη την περίοδο της κρίσης (2010: 24.224 ευρώ).

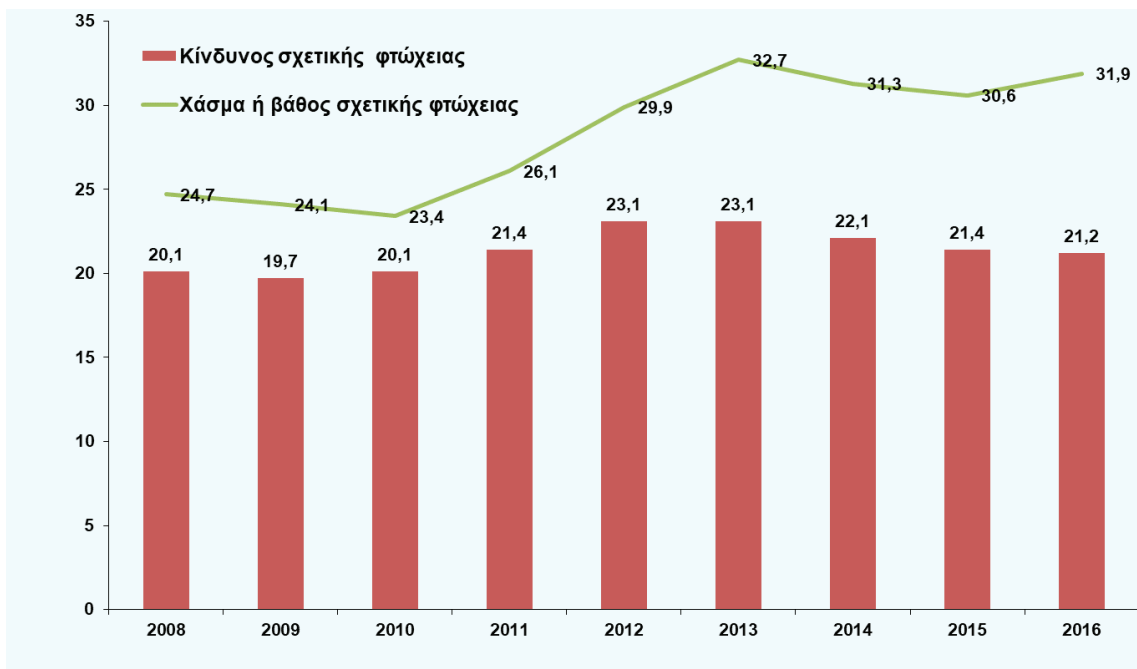
Με βάση το Διάγραμμα 2, ο δείκτης του κινδύνου σχετικής φτώχειας για την Ελλάδα αυξήθηκε κατά τα πρώτα έτη της τρέχουσας κρίσης (έτος έρευνας 2010: 20,1%, 2012: 23,1%, 2014: 22,1%, 2016: 21,2%) για να αποκλιμακωθεί στη συνέχεια, ενώ παραμένει σημαντικά υψηλότερος από ό,τι στις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ (ΕΕ-28: 17,3%). Ανάλογη ήταν η εξέλιξη και στο χάσμα της σχετικής φτώχειας, που μετρά τη διαφορά μεταξύ του ορίου της φτώχειας (για το σύνολο του πληθυσμού) και του διαμέσου ισοδύναμου εισοδήματος των ατόμων που βρίσκονται κάτω από το όριο της φτώχειας (ως ποσοστό του τελευταίου) και το οποίο διαμορφώθηκε σε 31,9% σύμφωνα με την έρευνα του 2016 (2010: 23,4%, 2012: 29,9%, 2014: 31,3%).

Επιπλέον, ο πληθυσμός που διαβίει σε νοικοκυριά στα οποία δεν εργάζεται κανένα μέλος ή εργάζεται λιγότερο από 3 μήνες συνολικά το έτος έφθασε το 2016 τα 1,2 εκατομμύρια άτομα (2010: 544.800 άτομα).

Το ποσοστό κινδύνου σχετικής φτώχειας πριν από όλες τις κοινωνικές μεταβιβάσεις στην έρευνα του 2016 (δηλαδή μη συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών επιδομάτων και των συντάξεων στο συνολικό διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών) ανέρχεται σε 52,9%, ενώ, όταν περιλαμβάνονται μόνο οι συντάξεις και όχι τα κοινωνικά επιδόματα, μειώνεται στο 25,2%. Αναφορικά με τα κοινωνικά επιδόματα, επισημαίνεται ότι αυτά περιλαμβάνουν παροχές κοινωνικής βοήθειας (όπως το ΕΚΑΣ, το επίδομα μακροχρόνια ανέργων κ.λπ.), οικογενειακά επιδόματα (όπως επιδόματα τέκνων), καθώς και επιδόματα ή βοηθήματα ανεργίας, ασθένειας, αναπηρίας ή ανικανότητας ή και εκπαιδευτικές παροχές. Δεδομένου ότι το ποσοστό κινδύνου σχετικής φτώχειας μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις ανέρχεται σε 21,2%, διαπιστώνεται ότι τα κοινωνικά επιδόματα συμβάλλουν στη μείωση του ποσοστού του κινδύνου φτώχειας κατά 4,0 ποσοστιαίες

μονάδες (ΕΕ-28: 8,5), ενώ εν συνεχεία οι συντάξεις κατά 27,7 ποσοστιαίες μονάδες (ΕΕ-28: 18,6). Το σύνολο των κοινωνικών μεταβιβάσεων μειώνει το ποσοστό του κινδύνου σχετικής φτώχειας στην Ελλάδα κατά 31,7 ποσοστιαίες μονάδες (ΕΕ-28: 27,1).

Διάγραμμα 2. Δείκτες κινδύνου σχετικής φτώχειας κατά την περίοδο της κρίσης



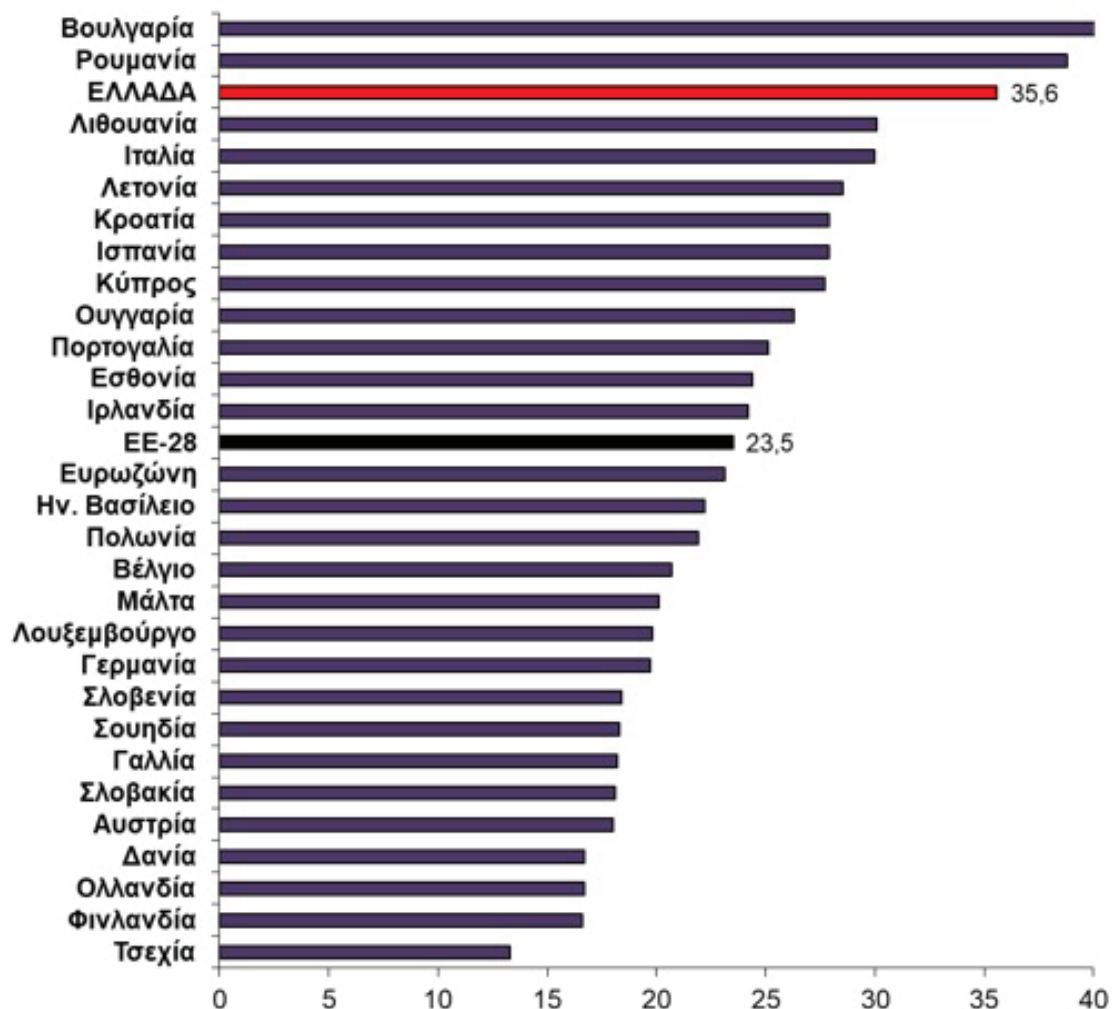
3.3 Ο κίνδυνος φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού

Σημαντικά πιο υψηλό είναι το ποσοστό του πληθυσμού της Ελλάδος που βρίσκεται σε κίνδυνο φτώχειας ή σε κατάσταση κοινωνικού αποκλεισμού (δηλ. διαβιοί με υλικές στερήσεις ή και με χαμηλή ένταση εργασίας), το οποίο ανέρχεται στην έρευνα του 2016 σε 35,6% (ΕΕ-28: 23,5%) ή σε 3,8 εκατομμύρια άτομα (2010: 27,7%, 2012: 34,6%, 2014: 36%). Το ποσοστό αυτό αυξήθηκε δραματικά τα δύο πρώτα έτη της κρίσης, ενώ παραμένει σχεδόν σταθερό τα 4 τελευταία έτη.

Σε σχέση με τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες και με βάση τα πιο πρόσφατα στοιχεία της Eurostat για το 2016 (εισοδήματα 2015), η Ελλάδα βρίσκεται στην ομάδα των χωρών με το μεγαλύτερο κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού (35,6%) μαζί με τη Βουλγαρία (40,4%) και τη Ρουμανία (38,8%). Στην ομάδα των ευρωπαϊκών χωρών με τον μικρότερο κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού εμφανίζονται κατά σειρά η Τσεχία (13,1%), η Φινλανδία (16,6%), η Δανία (16,7%) και η Ολλανδία (16,8%).

Όσον αφορά δε τον κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού που αντιμετωπίζουν τα παιδιά στην Ελλάδα, αυτός αυξήθηκε περισσότερο από ό,τι σε κάθε άλλη χώρα της ΕΕ κατά την περίοδο 2010-16 (από 28,7% σε 37,5% ή κατά 8,8 ποσοστιαίες μονάδες), ενώ στην ΕΕ συνολικά ο κίνδυνος μειώθηκε από 27,5% σε 26,4% κατά την ίδια περίοδο.

**Διάγραμμα 3. Δείκτες κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού στις χώρες της ΕΕ:
EUSILC 2016**



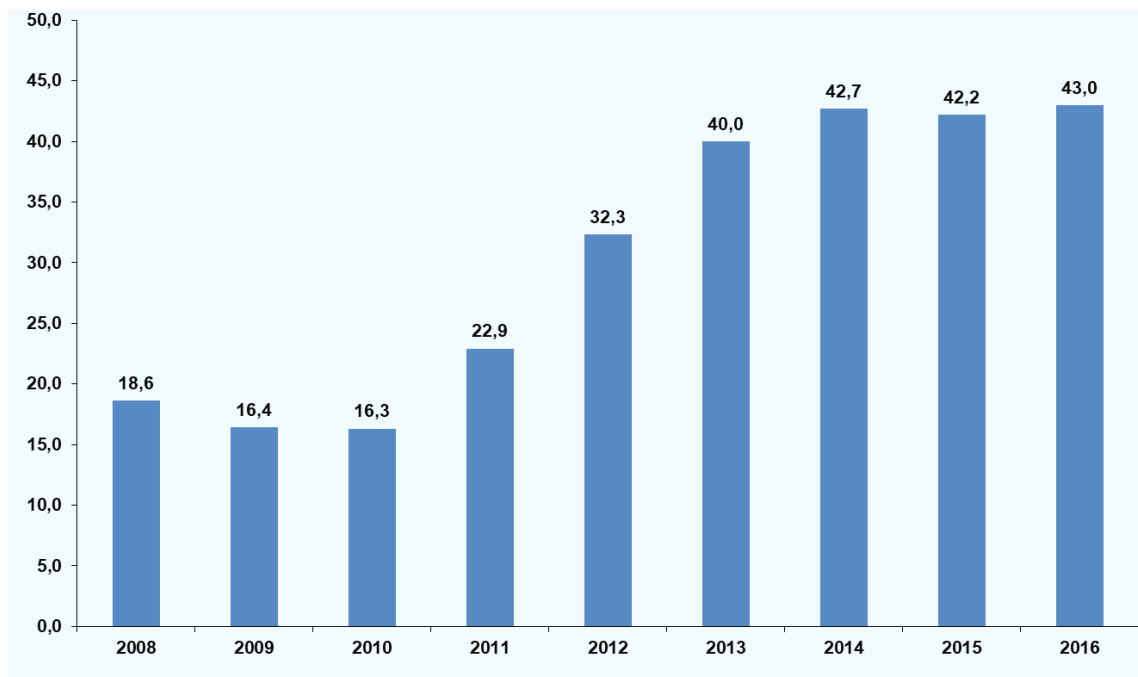
3.4 Ο κίνδυνος απόλυτης φτώχειας, υλικές στερήσεις και συνθήκες διαβίωσης

Ένας ίσως πιο χρήσιμος δείκτης σε εποχές κρίσης είναι κάποιος που συγκρίνει το βιοτικό επίπεδο κάθε οικογένειας όχι μόνο με αυτό της «μέσης οικογένειας», αλλά με το δικό της βιοτικό επίπεδο στο πρόσφατο παρελθόν. Ένας τέτοιος δείκτης μετρά το ποσοστό του πληθυσμού με εισόδημα κάτω από το όριο φτώχειας κάποιου προηγούμενου έτους, σε πραγματικές όμως τιμές (δηλαδή λαμβάνοντας υπόψη τον πληθωρισμό). Με αυτή την έννοια, είναι ακόμη πιο δραματική η επιδείνωση των δεικτών φτώχειας στην Ελλάδα κατά την περίοδο της τρέχουσας κρίσης, σε απόλυτους όρους, δηλαδή όταν το κατώφλι της φτώχειας παραμένει διαχρονικά σταθερό σε όρους πραγματικής αγοραστικής δύναμης. Πράγματι, ενώ το ποσοστό φτώχειας για το έτος έρευνας 2010 υπολογιζόμενο με το κατώφλι φτώχειας του έτους 2005 (60% του διάμεσου εισοδήματος του 2005 εκφρασμένου σε τιμές του 2010 με βάση τον εναρμονισμένο δείκτη τιμών καταναλωτή)

ήταν 16,3%, το αντίστοιχο ποσοστό το 2012 έφθασε στο 32,3% και στο 42,7% το 2014, για να παραμείνει στα ίδια επίπεδα τα επόμενα έτη (2016: 43,0%, βλ. Διάγραμμα 4). Ομοίως, σύμφωνα με τα στοιχεία της EU-SILC 2016, στην Ελλάδα το 48,9% του πληθυσμού θα κατατασσόταν ως φτωχό με βάση τις συνθήκες του 2008, ενώ το 2010 το αντίστοιχο ποσοστό ήταν πολύ χαμηλότερο (24,9% του πληθυσμού). Αξίζει να σημειωθεί ότι για την ΕΕ συνολικά το ποσοστό φτώχειας οριζόμενο ως προς ένα σταθερό όριο φτώχειας αυξήθηκε την περίοδο 2010-2014 από 13% σε 15% με βάση τις συνθήκες του 2005 (από 17% σε 19% με βάση τις συνθήκες του 2008).

Ιδιαίτερα ανησυχητική είναι και η ηλικιακή κατανομή του κινδύνου (απόλυτης) φτώχειας. Με βάση τις συνθήκες του 2005 (2008), τον υψηλότερο κίνδυνο αντιμετωπίζουν τα παιδιά ηλικίας 0-17 ετών, με ποσοστό φτώχειας 51,7% (56,8%). Άλλες ευαίσθητες ομάδες είναι οι αλλοδαποί, οι άνεργοι και οι οικονομικά μη ενεργοί εκτός συνταξιούχων, καθώς και τα νοικοκυριά με εξαρτώμενα παιδιά.

Διάγραμμα 4. Δείκτης κινδύνου φτώχειας κατά την περίοδο της κρίσης, υπολογιζόμενος με το κατώφλι φτώχειας του έτους 2005



Από την εξέταση των δεικτών για τις **συνθήκες διαβίωσης** του πληθυσμού στην Ελλάδα προκύπτει ότι η στέρση βασικών αγαθών και υπηρεσιών (δυσκολία ικανοποίησης βασικών αναγκών, ανεπαρκείς συνθήκες στέγασης, επιβάρυνση από τις δαπάνες στέγασης, αδυναμία πληρωμής δανείων ή αγορών με δόσεις, δυσκολίες στην πληρωμή πάγιων λογαριασμών, δυσκολία αντιμετώπισης των συνήθων αναγκών, ποιότητα ζωής) δεν αφορά μόνο το φτωχό πληθυσμό, αλλά και σημαντικό μέρος του μη φτωχού πληθυσμού. Το ποσοστό του πληθυσμού με υλικές στερήσεις (δηλαδή το ποσοστό του πληθυσμού που, λόγω οικονομικών δυσκολιών, στερείται 4 τουλάχιστον βασικά αγαθά και υπηρεσίες από τα 9 που παρακολουθεί η σχετική έρευνα) διαμορφώθηκε

το 2016 σε 22,4% για το σύνολο του πληθυσμού (26,7% για τα παιδιά, 15,2% για τους ηλικιωμένους), έναντι μόλις 11,0% το 2009.

Για παράδειγμα, σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας του 2016, το ποσοστό του πληθυσμού που διαμένει σε κατοικία με στενότητα χώρου ανέρχεται σε 28,7% για το σύνολο του πληθυσμού, ενώ είναι 25,1% για το μη φτωχό πληθυσμό και 42,2% για το φτωχό πληθυσμό. Το ποσοστό των νοικοκυριών που δηλώνει οικονομική αδυναμία να έχει ικανοποιητική θέρμανση το χειμώνα ανέρχεται σε 29,2%, ενώ είναι 51,6% για τα φτωχά νοικοκυριά και 23,6% για τα μη φτωχά νοικοκυριά. Το 54,1% των νοικοκυριών που έχουν λάβει καταναλωτικό δάνειο για αγορά αγαθών και υπηρεσιών δηλώνει ότι δυσκολεύεται πάρα πολύ στην αποπληρωμή αυτού ή των δόσεων. Επίσης, το 47,6% του μη φτωχού πληθυσμού έχει οικονομική δυσκολία να αντιμετωπίσει έκτακτες, αλλά αναγκαίες δαπάνες αξίας περίπου 550 ευρώ, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για το φτωχό πληθυσμό εκτιμάται σε 80,7%. Ομοίως, το 43,5% του μη φτωχού πληθυσμού έχει δυσκολία να ανταποκριθεί στις δαπάνες για μία εβδομάδα διακοπών, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για το φτωχό πληθυσμό εκτιμάται σε 88,5%.

3.5 Άλλοι δείκτες κοινωνικής «ευημερίας»

Η περίπτωση της Ελλάδος αποτελεί αντικείμενο ειδικού σχολιασμού στην παγκόσμια «Έκθεση για την ευτυχία» του 2015 (Helliwell, Layard, and Sachs 2015, *World Happiness Reports*). Οι απώλειες στο ευ ζην των πολιτών της Ελλάδος στην περίοδο της πρόσφατης κρίσης είναι πολύ μεγαλύτερες από αυτές που μπορούν να ερμηνευθούν από την οικονομική κρίση. Η έκθεση ισχυρίζεται ότι ίσως υπάρχει μια αλληλεπίδραση του κοινωνικού κεφαλαίου με την οικονομική κρίση και ότι, όταν ο κοινωνικός ιστός είναι ισχυρός, τότε η οικονομική κρίση μπορεί να οδηγήσει ακόμη και σε υψηλότερα επίπεδα υποκειμενικού ευ ζην. Όταν όμως οι κοινωνικοί θεσμοί αποδεικνύονται ανεπαρκείς για την αντιμετώπιση των προκλήσεων από την οικονομική κρίση, τότε υπό την πίεση των προβλημάτων μπορεί να οδηγηθούν στην κατάρρευση, προκαλώντας μεγαλύτερη πτώση στο επίπεδο ευτυχίας, αφού η εμπιστοσύνη στους κοινωνικούς θεσμούς αποτελεί σημαντικό παράγοντα του υποκειμενικού ευ ζην.

Από την πρόσφατη μελέτη για τις χώρες του ΟΟΣΑ (How's Life? Measuring Well-Being, Νοέμβριος 2017) προκύπτουν ορισμένα ενδιαφέροντα ευρήματα για την Ελλάδα. Συγκριτικά με τις άλλες χώρες, η Ελλάδα στην πλειονότητα των 25 κριτηρίων που σχετίζονται με την ποιότητα ζωής (π.χ. εισόδημα, εργασία, κατοικία, υγεία, εκπαίδευση, ασφάλεια κ.λπ.) κατατάσσεται στο κατώτερο 1/3 των χωρών. Όσον αφορά τις μεταβολές σε βασικούς δείκτες συνθηκών (material conditions), ήταν η χώρα που εμφάνισε το υψηλότερο ποσοστό χειροτέρευσης, με το 80% των δεικτών να καταγράφουν χειρότερη εικόνα το 2015 σε σύγκριση με το 2005. Τη μεγαλύτερη χειροτέρευση εμφάνισε η Ελλάδα και στους δείκτες ποιότητας ζωής, ενώ καταγράφει την υψηλότερη χειροτέρευση δεικτών φτώχειας και στέρησης (deprivation), καθώς το 75% από 20 δείκτες φτώχειας εμφάνισε χειροτέρευση.

Πιο αναλυτικά, αναφορικά με την ποιότητα ζωής στην Ελλάδα συγκριτικά με τις άλλες χώρες του ΟΟΣΑ, παρατηρούνται τα εξής: Το επίπεδο εισοδήματος το 2015 ήταν στο μισό περίπου του μέσου όρου των χωρών του ΟΟΣΑ, ενώ η εργασιακή ανασφάλεια και η μακροχρόνια ανεργία

κατατάσσει την Ελλάδα στις χειρότερες θέσεις. Στον αντίποδα, η κάλυψη βασικών αναγκών οικιακής υγιεινής και γενικότερα τα επίπεδα υγείας του πληθυσμού βρίσκονται πάνω από το μέσο όρο του ΟΟΣΑ. Την υψηλότερη θέση μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ καταγράφει το ποσοστό των πολιτών (71%) που πιστεύουν ότι έχουν λόγο στις αποφάσεις των κυβερνήσεων.

Από τους επιμέρους δείκτες μέτρησης της ευημερίας στην Ελλάδα παρατηρούνται επίσης τα εξής:

- Το 2014 το καθαρό διαθέσιμο εισόδημα ήταν κατά 27% χαμηλότερο από ό,τι το 2005, εμφανίζοντας την υψηλότερη μείωση μεταξύ των χωρών του ΟΟΣΑ. Σημειώνεται ότι η μείωση μεταξύ 2009 και 2014 ήταν 22%.
- Το μέσο εισόδημα ανά νοικοκυριό στην Ελλάδα είναι περίπου το μισό (56%) του μέσου όρου του ΟΟΣΑ. Ο δείκτης εργασιακής αβεβαιότητας είναι τριπλάσιος του μέσου όρου του ΟΟΣΑ, ενώ το ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας είναι μακράν το υψηλότερο.
- Τα σχετιζόμενα με την κατοικία έξοδα αυξήθηκαν από 19,7% του εισοδήματος το 2005 σε 23,7% το 2015, καταγράφοντας ένα από τα υψηλότερα ποσοστά ανόδου στις χώρες του ΟΟΣΑ.
- Το ποσοστό του πληθυσμού με τουλάχιστον δευτεροβάθμια εκπαίδευση έχει βελτιωθεί μεταξύ 2005 και 2014 (από 57,7% σε 71,7%), αλλά παραμένει χαμηλότερο το μέσου όρου των χωρών του ΟΟΣΑ (74,5%).
- Το ποσοστό αυτοκτονιών (ανά 100 χιλ. κατοίκους) διαμορφώνεται και πάλι στα επίπεδα του 2005 (1%) μετά από μικρή άνοδο την περίοδο 2008-2011, κατά την οποία ανήλθε σε 1,6%, παραμένοντας μεν στο 1/3 του μέσου όρου του ΟΟΣΑ, αλλά σε σχετικά υψηλό επίπεδο συγκρινόμενο με άλλες ευρωπαϊκές χώρες (π.χ. 0,8 στην Ιταλία, 0,6 στην Ισπανία).
- Το γενικότερο υποκειμενικό αίσθημα ικανοποίησης από την ποιότητα ζωής υποχώρησε περισσότερο από μία μονάδα (στο 6,2 σε κλίμακα 0-10, στοιχεία 2013), καταγράφοντας τη μεγαλύτερη υποχώρηση στον ΟΟΣΑ και διαμορφώνεται συγκριτικά στα χαμηλότερα επίπεδα μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών.

4. Μετατοπίσεις του κινδύνου φτώχειας στην Ελλάδα κατά την περίοδο της πρόσφατης κρίσης

Σε μια προσπάθεια να εκτιμηθούν οι μεταβολές στην κατανομή του εισοδήματος που σχετίζονται τόσο με τα μέτρα λιτότητας όσο και με τη γενικότερη ύφεση στην Ελλάδα κατά την τρέχουσα περίοδο της κρίσης, η σχετική έρευνα έδειξε ότι η επιδείνωση που καταγράφεται με βάση όλους σχεδόν τους κοινωνικούς δείκτες ήταν ιδιαίτερα έντονη για τους νέους και κυρίως τους νέους ανέργους. Καθώς μάλιστα το (μακροπρόθεσμο) ποσοστό ανεργίας αναμένεται να παραμείνει σε υψηλά επίπεδα στο άμεσο μέλλον, ενώ το θεσμικό πλαίσιο παροχής της σχετικής βοήθειας προς τα άνεργα άτομα είναι ιδιαίτερα περιοριστικό, με αυστηρές προϋποθέσεις επιλεξιμότητας και χαμηλό ποσοστό κάλυψης, η φτώχεια μεταξύ των ανέργων και των νέων ζευγαριών με παιδιά αποτελεί πλέον την βασική κοινωνική πρόκληση.

Η επιδείνωση των κοινωνικών δεικτών με βάση τα αποτελέσματα των ερευνών νοικοκυριών άρχισε ένα χρόνο μετά την έναρξη της κρίσης και επιταχύνθηκε με την όξυνσή της, με κύριο

μοχλό την οικονομική ύφεση και ιδίως την αύξηση της ανεργίας. Μάλιστα, ορισμένες από τις παρεμβάσεις στο πλαίσιο των μνημονίων φαίνεται να είχαν μια προοδευτική επίδραση στην κατανομή εισοδήματος είτε επειδή είχε ληφθεί ειδική μέριμνα κατά τον σχεδιασμό τους για μια πιο «δίκαιη» πολιτική (π.χ. στην περίπτωση των εισφορών αλληλεγγύης συνταξιούχων) είτε επειδή εκείνοι που πλήττονταν περισσότερο βρίσκονταν στο μεσαίο και άνω τμήμα της κατανομής (π.χ. οι περικοπές αποδοχών στην περίπτωση του δημόσιου τομέα). Ωστόσο, αυτό αντισταθμίστηκε εν μέρει από την αντίστροφα προοδευτική επίδραση του έκτακτου φόρου ακίνητης περιουσίας (ΕΤΑΚ, ΕΕΤΗΔΕ μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ κ.ά.), τη μείωση της παροχής ασφάλισης κατά της ανεργίας, αλλά και τις αυξήσεις της έμμεσης φορολογίας (π.χ. του ΦΠΑ, των ειδικών φόρων κατανάλωσης στα ποτά, τα τσιγάρα και το πετρέλαιο θέρμανσης) και άλλων φόρων. Οι απώλειες απασχόλησης και εισοδήματος αύξησαν σημαντικά τη ζήτηση για κοινωνική προστασία, αλλά η απάντηση του κοινωνικού κράτους υπήρξε ανεπαρκής.

Σημαντικές μετατοπίσεις του κινδύνου φτώχειας καταγράφονται διαχρονικά, παρά τη σχετική σταθερότητα του συνολικού επιπέδου του στην περίοδο 1994-2010 (19,5%-23%). Πιο συγκεκριμένα, η φτώχεια φαίνεται να μετατοπίζεται από την ομάδα των ηλικιωμένων προς την ομάδα των νεότερων ζευγαριών με παιδιά, από τις αγροτικές προς τις αστικές περιοχές και από τους λιγότερο εκπαιδευμένους προς τις υψηλότερες εκπαιδευτικές βαθμίδες. Επιπλέον, μετά το 2005 η παιδική φτώχεια φαίνεται να βρίσκεται σε μια συνεχή διαδικασία διεύρυνσης. Πράγματι, υψηλότεροι δείκτες σχετικής φτώχειας καταγράφονται πλέον μεταξύ των παιδιών ηλικίας 0-17 ετών (2016: 26,3%), ενώ για άτομα ηλικίας 65 ετών και άνω το αντίστοιχο ποσοστό έχει πλέον περιοριστεί σημαντικά (12,4%). Αξίζει να σημειωθεί ότι η μόνη ηλικιακή ομάδα για την οποία η σχετική φτώχεια μειώθηκε σημαντικά στην περίοδο της κρίσης ήταν οι ηλικιωμένοι, καθώς πράγματι το ποσοστό φτώχειας της διαμορφώθηκε σε μόλις 12,4% το 2016, μειωμένο κατά 8,9 ποσοστιαίες μονάδες σε σχέση με το 2010 (21,3%). Ωστόσο, η ομάδα των ηλικιωμένων είναι πιθανόν να έχει πληγεί δυσανάλογα από μειώσεις στις κοινωνικές υπηρεσίες ή/και σε παροχές σε είδος, όπως φάρμακα και γενικά παροχές υγείας (βοήθεια στο σπίτι κ.ά.).

Οι εκπαιδευτικές ανισότητες φαίνεται να είναι πολύ πιο στενά συνδεδεμένες με τις οικονομικές ανισότητες από ό,τι άλλοι δημογραφικοί και κοινωνικοοικονομικοί παράγοντες (επάγγελμα, ηλικία, μέγεθος και σύνθεση νοικοκυριού, περιφέρεια διαμονής, φύλο κ.ά.). Η εκπαίδευση μπορεί από μόνη της να ερμηνεύσει σχεδόν το 1/4 της συνολικής ανισότητας. Κατά συνέπεια, πολιτικές που αποσκοπούν στην άμβλυση των εκπαιδευτικών ανισοτήτων είναι βέβαιο ότι μακροχρόνια οδηγούν στον περιορισμό των οικονομικών ανισοτήτων αλλά και της φτώχειας. Τέτοιες πολιτικές μπορεί να είναι για παράδειγμα: πολιτικές αύξησης των ετών υποχρεωτικής εκπαίδευσης και μείωσης της σχολικής διαρροής, πολιτικές ενθάρρυνσης της συμμετοχής των φτωχότερων τμημάτων του πληθυσμού στις μη υποχρεωτικές βαθμίδες εκπαίδευσης, εκπαιδευτικές πολιτικές που μειώνουν τις χιλιάδες χαμένες διδακτικές ώρες από τα σχολεία και τα πανεπιστήμια, πολιτικές που περιορίζουν την παραπαιδεία για την εισαγωγή στα ΑΕΙ και ενισχύουν το δημόσιο σχολείο όπου φοιτούν τα φτωχότερα τμήματα του πληθυσμού κ.ά. Τα αποτελέσματα μελετών για την Ελλάδα έχουν δείξει ότι η πιθανότητα φτώχειας μειώνεται όσο αυξάνεται το επίπεδο εκπαίδευσης του αρχηγού του νοικοκυριού. Η πιθανότητα αυτή για τα νοικοκυριά με αρχηγό άτομο που δεν έχει ολοκληρώσει την πρωτοβάθμια εκπαίδευση είναι 3,4 φορές μεγαλύτερη σε σχέση με το σύνολο του πληθυσμού.

Τέλος, με βάση τα πιο πρόσφατα στοιχεία (EU-SILC 2016), ομάδες υψηλού κινδύνου φτώχειας στην Ελλάδα είναι κυρίως οι άνεργοι (ποσοστό φτώχειας 47,1%) και ιδιαίτερα οι άνεργοι άνδρες (ποσοστό φτώχειας 51,9%), τα μονογονεϊκά νοικοκυριά με τουλάχιστον ένα εξαρτώμενο παιδί (31,4%), οι μη οικονομικά ενεργοί εκτός των συνταξιούχων (νοικοκυρές κ.λπ., 25,4 %), τα νοικοκυριά με 2 ενήλικες και 3 ή περισσότερα παιδιά (32,0%), οι μερικώς απασχολούμενοι (30,3%), αλλά και τα παιδιά ηλικίας 0-17 ετών (26,3%).

5. Άλλες διαπιστώσεις και προτάσεις πολιτικής

Η Ελλάδα βιώνει εδώ και επτά χρόνια μια βαθύτατη οικονομική κρίση, που έχει σε σημαντικό βαθμό αποδιարθρώσει τον κοινωνικό ιστό της χώρας. Η ζήτηση για κοινωνική μέριμνα από την πλευρά των πολιτών είναι έντονη, ενώ η προσφορά από το κράτος χαρακτηρίζεται από αποσπασματικότητα με διοικητικές δυσλειτουργίες, αλλά και σημαντικές βελτιώσεις τα τελευταία έτη. Επιπλέον, η αύξηση της κοινωνικής δαπάνης τις τελευταίες δεκαετίες πριν από την κρίση δεν συνοδεύθηκε από τον «εξευρωπαϊσμό» των κοινωνικών πολιτικών, που συνέχισαν να χαρακτηρίζονται από μία πανσπερμία ρυθμίσεων με συγκρουόμενες αρμοδιότητες μεταξύ διαφορετικών φορέων (Leventi and Matsaganis 2016, Mitrakos and Botsari 2016).

Η αναδιανεμητική επίδραση των κοινωνικών παροχών του κατακερματισμένου κοινωνικού κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα ήταν περιορισμένη σε σχέση με όλες τις άλλες χώρες της ΕΕ. Προφανώς, πέρα από την έκταση των διαθέσιμων πόρων, υπάρχουν και ορισμένοι άλλοι σημαντικοί παράγοντες που επηρεάζουν το τελικό αποτέλεσμα. Τέτοιοι παράγοντες είναι η σύνθεση των κοινωνικών παροχών και ο βαθμός στόχευσης των επιμέρους παροχών προς τους πραγματικούς δικαιούχους, δηλ. τους οικονομικά ασθενέστερους και με μεγαλύτερη ανάγκη. Το μεγαλύτερο μέρος των κοινωνικών δαπανών στις μεσογειακές χώρες το κατέχουν οι συντάξεις και σε μικρότερο βαθμό οι μη συνταξιοδοτικές κοινωνικές παροχές, όπως είναι τα κοινωνικά επιδόματα (ανεργίας, αναπηρίας, πρόνοιας, ασθένειας, στέγασης, οικογενειακά κ.ά.), τα οποία είναι πιο «προοδευτικά», με την έννοια ότι ενισχύουν περισσότερο τους οικονομικά ασθενέστερους. Ο αναδιανεμητικός ρόλος των συντάξεων έχει ενισχυθεί σημαντικά τα τελευταία έτη στην Ελλάδα, μειώνοντας τον κίνδυνο σχετικής φτώχειας κατά 27,7 ποσοστιαίες μονάδες το 2016 (έναντι 18,6 ποσοστιαίες μονάδες στις χώρες της ΕΕ-28). Σ' αυτή την περίπτωση, είναι επιτακτική ανάγκη οι υπόλοιποι λίγοι πόροι που διατίθενται για τα κοινωνικά επιδόματα να φθάνουν στους πραγματικούς δικαιούχους. Η αναδιανεμητική επίδραση του συνόλου των επιδομάτων αυτών περιορίζει τον κίνδυνο φτώχειας στην Ελλάδα μόλις κατά 4 ποσοστιαίες μονάδες, έναντι 8,5 μονάδων για το μέσο όρο των χωρών της ΕΕ.

Η κρίση δεν έχει επηρεάσει ομοίμορφα ολόκληρο τον πληθυσμό και φαίνεται ότι έχει οδηγήσει σε ακόμη χειρότερη κατάσταση ομάδες του πληθυσμού που βρίσκονταν ήδη σε υψηλό κίνδυνο φτώχειας πριν από την τρέχουσα κρίση. Η αύξηση των συντελεστών του Φόρου Προστιθεμένης Αξίας, η αύξηση των Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης στα καύσιμα, τα ποτά και τα τσιγάρα, και η καθιέρωση του Ενιαίου Τέλους Ακίνητης Περιουσίας εκτιμάται ότι οδήγησαν στη δυσανάλογη μείωση της πραγματικής αγοραστικής δύναμης των φτωχότερων νοικοκυριών, ενώ

οι μεγάλες αυξήσεις τιμών στα τρόφιμα και στα καύσιμα επηρέασαν τους φτωχούς πολύ περισσότερο από ό,τι τα πιο πλούσια νοικοκυριά.

Από τα διαθέσιμα στοιχεία για τα πρώτα έτη της κρίσης προκύπτει ότι η σχετική φτώχεια αυξήθηκε σχετικά μέτρια στην περίοδο της τρέχουσας κρίσης (3 ποσοστιαίες μονάδες μεταξύ των ετών 2010 και 2013), ενώ οι διαστάσεις της «απόλυτης» φτώχειας αυξήθηκαν δραματικά. Η κοινωνία βίωσε μια σημαντική και βίαιη μείωση εισοδημάτων και του βιοτικού της επιπέδου, που άγγιξε πολλές ομάδες του πληθυσμού. Σημαντικός αριθμός νοικοκυριών έχασαν την πρόσβαση σε «βασικά» αγαθά ή υπηρεσίες, ενώ η δραματική αύξηση της ανεργίας στην περίοδο της κρίσης στη χώρα μας συνοδεύεται με περικοπές στο χώρο των κοινωνικών δαπανών.

Στη συγκυρία αυτή είναι προφανές ότι οι όποιες παρεμβάσεις θα πρέπει να στοχεύουν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των περιορισμένων κοινωνικών δαπανών και στην προώθηση της κοινωνικής συνοχής μέσα από τον περιορισμό της ακραίας φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Απαιτείται επαναπροσδιορισμός και ενδυνάμωση των κοινωνικών πολιτικών. Οι πολιτικές που εφαρμόστηκαν τα τελευταία έτη φαίνεται να είναι πιο αποτελεσματικές στο να περιορίζουν την ένταση της φτώχειας των ηλικιωμένων, αλλά αποδεικνύονται μάλλον ανεπαρκείς για άλλες κοινωνικά ευπαθείς ομάδες και κυρίως τους νέους και τους ανέργους. Ο επαναπροσδιορισμός των βασικών παραμέτρων της κοινωνικής πολιτικής παραμένει ζητούμενο και αναδεικνύεται ως επιτακτικά αναγκαίος από την τρέχουσα κρίση. Κοινωνικές πολιτικές με σκοπό να ενισχυθεί το κοινωνικό δίκτυο ασφαλείας και να ελαφρυνθούν οικονομικά εκείνες οι κοινωνικές ομάδες που βιώνουν την απώλεια απασχόλησης, τη συσσώρευση των χρεών, τη μείωση της αγοραστικής τους δύναμης, τη μείωση των εισοδημάτων και την αύξηση των φόρων κρίνονται αναγκαίες. Τα “επιμέρους” κρίσιμα προβλήματα που αναδύονται, όπως είναι η καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας και η αποτελεσματική προστασία των ανέργων, πρέπει να αντιμετωπιστούν άμεσα.

Ορισμένα μέτρα εισοδηματικής στήριξης στην περίοδο της κρίσης φαίνεται να κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση. Μεταξύ αυτών είναι η χορήγηση ενιαίου επιδόματος στήριξης τέκνων με εισοδηματικά κριτήρια, η χορήγηση βοήθηματος ανεργίας αυτοαπασχολούμενων, η διεύρυνση των κριτηρίων επιλεξιμότητας του επιδόματος μακροχρόνιας ανεργίας, το πρόγραμμα αντιμετώπισης της ανθρωπιστικής κρίσης, η χορήγηση του κοινωνικού μερίσματος καθώς και η καθολική εφαρμογή του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος. Το τελευταίο από τις αρχές Φεβρουαρίου 2017 υλοποιείται σε εθνική κλίμακα μετονομασμένο σε κοινωνικό εισόδημα αλληλεγγύης (με μικρές διαφορές από το πρόγραμμα που εφαρμόστηκε στην πρώτη πιλοτική φάση). Συνολικά αναμένεται να ωφεληθούν 280.000 νοικοκυριά με 700.000 μέλη, ενώ ο προϋπολογισμός του προγράμματος για τους 11 μήνες εφαρμογής του 2017 ανήλθε σε 760 εκατ. ευρώ (0,4% του ΑΕΠ). Τα νοικοκυριά εντάσσονται στο πρόγραμμα εφόσον πληρούν αθροιστικά συγκεκριμένα εισοδηματικά, περιουσιακά και κριτήρια διαμονής.³ Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η χο-

3. Πιο αναλυτικά, τα νοικοκυριά εντάσσονται στο πρόγραμμα εφόσον πληρούν αθροιστικά τα ακόλουθα κριτήρια: (α) Εισοδηματικά κριτήρια: Το επίσιο εισοδηματικό όριο είναι 2.400 ευρώ για μονομελές νοικοκυριό, προσαυξημένο κατά 1.200 ευρώ για κάθε πρόσθετο ενήλικα και κατά 600 ευρώ σε περίπτωση μονογονεϊκής οικογένειας και για κάθε παιδί. Το δηλούμενο εισόδημα δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσό των 5.400 ευρώ ετησίως, ανεξαρτήτως του αριθμού των μελών του νοικοκυριού. (β) Ακίνητη περιουσία: Η ακίνητη περιουσία δεν μπορεί να υπερβαίνει σε αξία το ποσό των 90.000 ευρώ για μονομελές νοικοκυριό, προσαυξημένο κατά 15.000 ευρώ για κάθε ενήλικα (με ανώτατο όριο

ρήγηση του «κοινωνικού μερίσματος» που ψηφίστηκε πρόσφατα από την ελληνική Βουλή των Ελλήνων με ανάλογα αλλά ελαφρά πιο διευρυμένα κριτήρια για τη χορήγησή του.

Τέλος, επισημαίνεται ότι η ενίσχυση της απασχόλησης είναι ο καλύτερος τρόπος αποτροπής από καταστάσεις φτώχειας, ενώ πολιτικές βελτίωσης του εκπαιδευτικού επιπέδου των πιο φτωχών τμημάτων του πληθυσμού είναι βέβαιο ότι θα αμβλύνουν τους κοινωνικούς δείκτες της ανισότητας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, η σχετική υστέρηση δεν εξαντλείται στο εισόδημα και η αντιμετώπισή της απαιτεί τη συντονισμένη δράση κοινωνικών δαπανών και κοινωνικών επενδύσεων (παιδεία, υγεία, κ.λπ.).

Βιβλιογραφικές αναφορές και παραπομπές

Citi GPS: Global Perspectives & Solutions Report “Inequality and Prosperity in the Industrialized World, Addressing a Growing Challenge”, September 2017.

Ελληνική Στατιστική Αρχή, Δελτίο Τύπου «Οικονομική Ανισότητα - Έρευνα εισοδήματος και συνθηκών διαβίωσης των νοικοκυριών 2016», ΕΛΣΤΑΤ, Ιούνιος 2017.

Ελληνική Στατιστική Αρχή, e-Εκδόσεις, «Συνθήκες Διαβίωσης στην Ελλάδα», Νοέμβριος 2017.

Helliwell J., Layard R., and Sachs J. (Editors), “World Happiness Report 2015”, New York: Sustainable Development Solutions Network, 2015.

International Labour Organization, “Global Wage Report 2016/17, Wage Inequality in the workplace”, Geneva 2017.

Leventi, C. and Matsaganis M., “Estimating the distributional impact of the Greek crisis (2009-2014)”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1312, OECD Publishing, 2016. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlv2jl6c9f3-en>

Mitrakos T. and Botsari M., “Social Indicators and the Effectiveness of Social Transfers in Greece over the Recent Crisis”, Social Cohesion and Development 2016, Volume 11, Issue 1, Spring 2016.

OECD, “Income Inequality remains high in the face of weak recovery”, OECD Inequality Update, OECD Publishing, November 2016.

OECD, “How is life? 2017 Measuring Well-Being”, OECD Publishing, 15 November 2017.

το ποσό των 150.000 ευρώ). (γ) Κινητή περιουσία: Δεν είναι επιλέξιμοι οι ιδιοκτήτες αυτοκινήτου ή μοτοσικλέτας συνολικής αξίας πάνω από 6.000 ευρώ. Επίσης, το συνολικό ύψος των καταθέσεων του νοικοκυριού ή/και η τρέχουσα αξία μετοχών και ομολόγων δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 4.800 ευρώ για μονομελές νοικοκυριό (προσαυξανόμενο κατά 2.400 ευρώ για κάθε πρόσθετο ενήλικα και κατά 1.200 ευρώ σε περίπτωση μονογονεϊκής οικογένειας και για κάθε παιδί) μέχρι και το ποσό των 14.400 ευρώ ανεξαρτήτως του αριθμού των μελών του νοικοκυριού. (δ) Δεν γίνονται δεκτές αιτήσεις νοικοκυριών τα μέλη των οποίων, βάσει της τελευταίας εκκαθαρισμένης δήλωσης φορολογίας εισοδήματος, εμπίπτουν στις διατάξεις του φόρου πολυτελείας, δηλώνουν δαπάνες για αμοιβές πληρωμάτων σκαφών αναψυχής, δηλώνουν δαπάνες για δίδακτρα σε ιδιωτικά σχολεία, δηλώνουν δαπάνες για οικιακούς βοηθούς, οδηγούς αυτοκινήτων, δασκάλους και λοιπό προσωπικό. (ε) Κριτήρια διαμονής: Τα νοικοκυριά διαμένουν νόμιμα και μόνιμα στην ελληνική επικράτεια. Το ποσό που εγγυάται το πρόγραμμα για κάθε νοικοκυριό, ανάλογα με τον αριθμό και την ηλικία των μελών του, ορίζεται στα 200 ευρώ ανά μήνα για μονοπρόσωπο νοικοκυριό, προσαυξανόμενο κατά 100 ευρώ ανά μήνα για κάθε επιπλέον ενήλικο μέλος ή 50 ευρώ για κάθε ανήλικο μέλος. Ως ανώτατο όριο του εγγυημένου ποσού ορίζονται τα 900 ευρώ μηνιαίως, ανεξαρτήτως της σύνθεσης του νοικοκυριού.

Κοινωνικά προβλήματα, κοινωνική πολιτική και λογοτεχνία (Ντίκενς) στην Βρετανία κατά τον 19ο αιώνα¹

Εύα Σκαρλατίδου² & Κώστας Δικαίος³

Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Περίληψη

Το άρθρο αυτό αποσκοπεί στην συσχέτιση της λογοτεχνίας (Ντίκενς) με τα κοινωνικά προβλήματα και την κοινωνική πολιτική στην Βρετανία του 19ου αιώνας. Αρχικά προσεγγίζει το ερώτημα για πολιτικές αναγνώσεις λογοτεχνικών έργων, και κατόπιν παρουσιάζει εν συντομία τον τρόπο με τον οποίο η Αγγλία, αλλά και γενικά Βρετανία, κατόρθωσε να γίνει τόσο ισχυρή μέσα από την παραγωγή και εξαγωγή βαμβακιού. Γίνονται αναφορές στις εφευρέσεις που βοήθησαν στην ταχεία παραγωγή ενώ περιγράφονται οι συνθήκες ζωής και εργασίας των εργατών. Δίνεται έμφαση στους μη προνομιούχους του 19ου αιώνα, φτωχούς και πένντες, παράλληλα πληροφορούμαστε για τις εργασίες που αναγκάζονταν να κάνουν γυναίκες και παιδιά για να μπορέσουν να επιβιώσουν. Επιπλέον, γνωστοποιούνται νόμοι του αιώνα που σκοπό είχαν να βελτιωθεί η ζωή των μη προνομιούχων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στα άτομα του 19ου αιώνα που διέφεραν από την πλειονότητα με τις πράξεις τους, και συχνά χαρακτηρίζονταν από τρίτους ως σοσιαλιστές. Κλείνοντας, τονίζεται η προσφορά του Ντίκενς στην κριτική των κοινωνικών και πολιτικών συνθηκών τις εποχές μέσα από τα έργα του αλλά και η επιρροή του σε άλλους λογοτέχνες.

Λέξεις – κλειδιά: παιδιά, γυναίκες, εργοστάσια, σοσιαλισμός, εξαθλιωμένοι, νόμοι, λογοτεχνία.

1. Επαν-επεξεργασμένη μορφή της πτυχιακής εργασίας της Εύας Σκαρλατίδου, ευχαριστίες στους Ευριπίδη Παπαδημητρίου, Χριστόφορο Σκαρνάκη, Χρύσανθο Τάσση, και στους κριτές του περιοδικού για παρατηρήσεις τους, σε προηγούμενες μορφές.

2. Τελεειόφοιτη Τμήματος Κοινωνικής Διοίκησης & Πολιτικής Επιστήμης ΔΠΘ.

3. Επίκουρος Καθηγητής Τμήματος Κοινωνικής Διοίκησης & Πολιτικής Επιστήμης ΔΠΘ

‘Social Problems, social Policy and Literature (Dickens) in 19th Century Britain’

Eva Skarlatidou

(final semester student, Dep. Social Administration and Political Science Democritus University of Thrace)

Costas Dikeos

(Assistant Professor Dep. Social Administration and Political Science Democritus University of Thrace)

Summary

The article aims to relate literature (Charles Dickens for that matter) to social problems and social policy decisions in 19th century Britain. It initially examines the question regarding of reading literature via a ‘political’ lens, and then turns to present Ch. Dickens’s biography and work-titles. The article then turns its focus to ‘industrial revolution’, the conditions of life and work during the era, alongside an examination of key legislation relevant. It then attempts its main pursuit, that is a reading of ‘Oliver Twist’, ‘Hard Times’ and ‘Great Expectations’ through a political viewpoint. It finds overall elements and pin-points extracts showing Dickens’s both latent and explicit political and social concerns, and concludes that he (alongside other authors) can and should be read having questions of politics and social policy in mind.

Εισαγωγή.

Σκοπός του άρθρου είναι η συσχέτιση της λογοτεχνίας (επικεντρώνοντας μέσα από το παράδειγμα του Ντίκενς) με τα κοινωνικά προβλήματα και την κοινωνική πολιτική στην Βρετανία κατά τον 19ο αιώνα.⁴ Εν προκειμένω δεν αποσκοπούμε στην διερεύνηση διαδικασιών παραγωγής πολιτικής (policy making) ως απάντηση σε προβλήματα ή αιτήματα κοινωνικής ή πολιτικής φύσης, αλλά σε μία αναζήτηση πολιτικών στοιχείων στο έργο του Ντίκενς μέσα στον ιστορικό περίγυρο της εποχής του.

Κομίζει γλαύκα αθήνησι⁵ οιοσδήποτε ισχυριστεί πως ο Κάρολος Ντίκενς υπήρξε ένας σημαντικός λογοτέχνης του 19ου αιώνα στη Βρετανία. Τα έργα του που εξετάστηκαν εν προκειμένω είναι τα «Ολίβερ Τουίστ», «Μεγάλες Προσδοκίες» και «Δύσκολα Χρόνια», ενώ ιστορικά και άλλα στοιχεία έχουν αντληθεί από την σχετική ελληνόγλωσση και αγγλόγλωσση βιβλιογραφία.

Στο πρώτο μέρος γίνεται μία αναφορά στην σχέση λογοτεχνίας και πολιτικής, όπως και στην ζωή και το έργο του Ντίκενς. Στο δεύτερο μέρος, γίνεται μια συζήτηση για τα χρόνια της λεγόμενης 'βιομηχανικής επανάστασης' και παρουσιάζονται εφευρέσεις που βοήθησαν την παραγωγή των εργοστασίων να γίνει πιο γρήγορη, η αστυκοποίηση (κατ' άλλους αστεακοποίηση ή εξαστισμός = προσέλευση πληθυσμού στα άστεα), ο σιδηρόδρομος που ένωνε συχνά τα ανθρακωρυχεία με το λιμάνι. Εξετάζονται επίσης οι συνθήκες εργασίας των εργατών, ενώ γίνεται περαιτέρω αναφορά στην παιδική εξαθλίωση αλλά και τη γυναίκα της εποχής. Τέλος σε ξεχωριστή ενότητα παρουσιάζονται αντιδράσεις και αντιστάσεις τόσο από άτομα όσο και από ομάδες, όπως και γεγονότα που σηματοδοτούν τις αντιστάσεις αυτές. Ουσιαστικά, στο δεύτερο μέρος γίνεται μια προσπάθεια να δοθεί η εικόνα της κοινωνίας της εποχής για να γίνουν περισσότερο κατανοητές και οι περιγραφές από τα έργα του Ντίκενς. Το τρίτο μέρος στρέφεται στο θεσμικό πλαίσιο και οι πολιτικές κοινωνικής στήριξης στους τομείς: της παιδικής εργασίας, εκπαίδευσης, φτώχειας, υγείας. Στόχος αυτών των αναφορών είναι να παρουσιαστεί το κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο της εποχής, και η παρουσίαση αυτή να αποτελέσει υπόβαθρο για το υπόλοιπο επιχείρημα.

Το τέταρτο μέρος αναλύει πτυχές του έργου του Ντίκενς, και γίνεται μια συσχέτιση των κειμένων του με τα γεγονότα της Βρετανίας του 19ου αιώνα, και ολοκληρώνεται με τον τρόπο που ο Ντίκενς επηρέασε άλλους συγγραφείς.

Τέλος, ένα σύντομο πέμπτο μέρος συνθέτει τα προηγούμενα και παρουσιάζει κάποια σύντομα συμπεράσματα.

4. Η συσχέτιση λογοτεχνίας και πολιτικής δεν είναι κάτι καινοφανές στην ελληνική βιβλιογραφία, όπως δείχνουν το άρθρο του Κώστα Δικαίου Οι πολιτικές διαστάσεις στη σκέψη και γραφή του Ιουλίου Βέρν, (*Πολίτης Δεκαπενθήμερος*, Δεκέμβριος 1997) και το κείμενο του Μιχάλη Χρυσανθόπουλου για τον Καβάφη (Χρυσανθόπουλος, Μ., 2016, Σχόλια για την πολιτική διάσταση της ποίησης – Το «πολιτικό» στο έργο του Κ.Π. Καβάφη, *Πολιτική Επιστήμη*, II. Πολιτική Ψυχολογία, σ.113-134). Το παρόν άρθρο αντλεί από τα δύο αναφερθέντα κείμενα και επιθυμεί να σχετίσει έναν ακόμη σημαντικό συγγραφέα (Ντίκενς) με τις εξελίξεις στην κοινωνία και την κοινωνική πολιτική της εποχής του –κάτι όχι σύννηθες στην ως τώρα ελληνική βιβλιογραφία-, η οποία (εποχή) υπήρξε κομβική στην ιστορική εξέλιξη είτε την ονομάσουμε 'εκτενή δέκατο-ένατο αιώνα', είτε 'περίοδο της πρωταρχικής συσσώρευσης', είτε 'βιομηχανική επανάσταση', είτε απλώς 'βικτωριανή'.

5. Ή σκεπτόμενοι τον Ντίκενς θα μπορούσαμε να χρησιμοποιήσουμε τον αγγλισμό κάρβουνα στο Νιουκαστλ 'bringing coal to Newcastle'.

1. Λογοτεχνία και Πολιτική, Λογοτεχνία και Κοινωνική Πολιτική·

Κάρολος Ντίκενς.

Το παρόν άρθρο αποπειράται μία προσέγγιση και ανάλυση τής σχέσης ανάμεσα στις κοινωνικές συνθήκες και την λογοτεχνία του Ντίκενς (με άλλα λόγια βλέποντας πέραν των λογοτεχνικών και πολιτικές διαστάσεις στον εν λόγω συγγραφέα). Στα πλαίσια αυτά φρονούμε πως πρέπει να αναφερθούμε τόσο σε προηγούμενες μελέτες που εξετάζουν άλλους συγγραφείς (Βερν από Δικαίο) και ποιητές (Καβάφη από Χρυσανθόπουλο), με αυτήν την λογική και σκοπό. Κατόπιν δίνονται ορισμένες βιογραφικές και εργογραφικές πληροφορίες για τον Ντίκενς, έτσι ώστε να εξετάσουμε το έργο έχοντας ως υπόθεση και επιθυμώντας να αναδείξουμε πως (και πώς) υπάρχει και σε άλλους πέραν των Βερν και Καβάφη συγγραφείς και ποιητές μία κοινωνική και πολιτική διάσταση⁶, η οποία δεν διακρίνεται σε πρώτη ανάγνωση, και πως επίσης ο Ντίκενς είναι ένας ακόμη από τους συγγραφείς αυτούς. Επίσης ότι ο Ντίκενς επηρεάστηκε από την εποχή του, την σχολίασε και έθιξε κακώς κείμενα επιθυμώντας (και ίσως εν μέρει έστω και έμμεσα) επιτυχάνοντας την βελτίωσή τους.

Ξεκινώντας από το πρώτο βλέπουμε την επεξεργασία των μυθιστορημάτων του Βέρν από μια πολιτική σκοπιά. Ο Δικαίος καταφέρνει να δει έναν «άλλον» Βέρν, πέρα από την άποψη περί προπομπού της επιστημονικής φαντασίας. Έναν συγγραφέα όχι μόνο μυθιστορημάτων αλλά και πολιτικών-φιλοσοφικών βιβλίων μέσα από έναν πιο απλοϊκό τρόπο γραφής προσιτό και κατανοητό ακόμη και σε νεαρές ηλικίες. Κύρια στοιχεία του έργου του Βερν, σύμφωνα με τον Δικαίο, είναι η υποστήριξη των αρχών του διαφωτισμού, η απόρριψη της δεισιδαιμονίας και η υποστήριξη ενός ορθολογικού τρόπου σκέψης. Θα λέγαμε ότι το έργο του Βέρν υποστηρίζει τις αρχές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ισότητας, της ελευθερίας και της αλληλεγγύης με στόχο και ελπίδα για ένα καλύτερο μέλλον (Δικαίος, 1997, σ.75).

Στο ίδιο κλίμα και αντιμετωπίζοντας την τέχνη της γραφής είτε της λογοτεχνίας είτε της ποίησης με μια άλλη οπτική από τη συνηθισμένη, βλέπουμε στο έργο του Μ. Χρυσανθόπουλου έναν «άλλον» Κ. Καβάφη. Έχοντας τον ορισμό της «στρατευμένης»⁷ τέχνης από τον ίδιο τον Χρυσανθόπουλο αντιλαμβανόμαστε καλύτερα τον τρόπο που αντιμετωπίζει ο ίδιος τον Καβάφη, δηλαδή ως έναν επαναστάτη που δίνει πολιτική πνοή στα ποιήματα του. Αντικρίζουμε έναν Καβάφη, ο οποίος γράφει στα ελληνικά κινούμενος στην περιφέρεια του αλύτρωτου ελληνισμού και της ελληνικής διασποράς στην Ευρώπη αρθρώνοντας τη νεωτερικότητα του στην επιλογή των θεμάτων του, τη χρονολογική οργάνωση και την ασχολία του με το «ιστορείο». Έχουμε λοιπόν και τον ιστορικό Καβάφη, όπου μέσα από την ενασχόλησή του με την ιστοριογραφία και τη συστηματική επεξεργασία θεμάτων ιστοριογραφικού ενδιαφέροντος της αρχαιότητας. Κατά τον Χρυσανθόπουλο (2016, σ.113-134) παρατηρούμε τον προβληματισμό του για έννοιες του τόπου και του χρόνου και πως αυτές λειτουργούν συνδυαστικά ενώ σε αρκετά κείμενα του συνδιαλέγεται με ιστορικούς του 18ου και του 19ου αιώνα.

6. Σε άλλους όπως ο Ουγκώ ή ο Κέσλερ (ή παρ' ημών ο Ρίτσος ή ο Βάρναλης) είναι εμφανέστερη.

7. Στρατευμένη είναι η λογοτεχνία, όταν τα ίδια τα ποιήματα εκφράζουν μια πολιτική θέση είτε αυτή προκύπτει από παρακειμενικά στοιχεία (ημερολόγια, επιστολές, σημειώσεις, σχόλια, αρθρογραφία κ.τ.λ.). Μάλιστα ως στρατευμένη η ποίηση εντάσσεται κατά κανόνα στο χώρο της Αριστεράς (Χρυσανθόπουλος, Μ., 2016. Σχόλια για την πολιτική διάσταση της ποίησης- Το «πολιτικό» στο έργο του Κ.Π.Καβάφη- Στο Α-Ι.Δ. Μεταξάς, εκδ. Πολιτική Ψυχολογία. Αθήνα: Εκδόσεις Ι.Σιδέρης, σ.113).

Όσο αφορά το επίκεντρο τού ενδιαφέροντος του ανά χείρας άρθρου, ο Κ.Ντίκενς (1812-1870 8), γεννήθηκε σε μία όχι πλούσια οικογένεια. Στα αρχικά βήματα της ζωής του, όταν ο πατέρας του Τζόν Ντίκενς φυλακίστηκε λόγω αδυναμίας εξόφλησης χρεών, ο 12χρονος Κάρολος αναγκάστηκε να δουλέψει σε εργοστάσιο βερνικιών για παπούτσια και να ζήσει μόνος σε ένα νοικιασμένο δωμάτιο. Με την αποφυλάκιση του πατέρα του, ο οποίος έτυχε μιας κληρονομιάς, ο Κάρολος επέστρεψε στα θρανία, έμαθε στενογραφία και δούλεψε σε δικηγορικό γραφείο και αργότερα ως πρακτικογράφος της Βουλής. Το 1834 ξεκίνησε μια σειρά από σκαριφήματα έχοντας ως βασικό χαρακτήρα τον Πικγουικ με το ψευδώνυμο Μποζ, τα οποία εκδόθηκαν το 1836-7. Μια επιτυχία που ως αποτέλεσμα είχε να συνεχίσει ο Κάρολος τη συγγραφική του πορεία αυτή τη φορά στις εκδόσεις Τσάπμαν και Χολ με μια σειρά από κωμικά σχέδια και τη δημιουργία του χαρακτήρα Πικγουικ. Ως ο δημοφιλέστερος συγγραφέας της εποχής συνεχίζει την ανοδική του πορεία αυτή τη φορά με συνέχειες στο περιοδικό Bentley's Miscellany, του οποίου ήταν και υπεύθυνος έκδοσης. Στα έργα του αντανakλώνται τα τραύματα, οι καταπιεσμένες μνησικακίες του και άλλα έντονα συναισθήματα που απέδωσε στους πληθωρικούς χαρακτήρες του. Το 1838 γράφει το μυθιστόρημα «Ολιβερ Τουίστ». Είναι το πρώτο έργο που χαρακτηρίζει τον Ντίκενς ως συγγραφέα με κοινωνικά ενδιαφέροντα. Το 1841 επισκέπτεται την Αμερική όπου και τον υποδέχονται θερμά, απογοητεύεται όμως και αυτή του η απογοήτευση διαφαίνεται στις «Αμερικανικές Σημειώσεις» που εκδίδει ένα χρόνο αργότερα. Ακολουθεί το 1854 το μυθιστόρημα «Δύσκολα Χρόνια», έργο το οποίο ήταν μια δριμύτατη καταγγελία για τις κοινωνικές αδικίες της εποχής. Τέλος, ένα από τα πιο προσεγμένα έργα του είναι οι «Μεγάλες Προσδοκίες» όπου καταθέτει και πολλές προσωπικές του αναμνήσεις.⁹ Ακόμη, αρθρογραφεί, εκδίδει εφημερίδες και περιοδικά ενώ συμμετέχει και ως ηθοποιός και σκηνοθέτης σε διάφορες ερασιτεχνικές παραστάσεις. Το σημαντικότερο όμως είναι πως ενώ ο ίδιος γνώρισε μεγάλη οικονομική και κοινωνική άνοδο δεν σταμάτησε να σπλητεύει την κοινωνική αδικία. Τα έργα του εξακολουθούν να έρχονται τρίτα σε πωλήσεις μετά τη «Βίβλο» και το «Κεφάλαιο» του Μάρξ (Σ.Μαυροειδή, 2006, σ. 5-7, Βερυκοκάκη Α., τ.α., 1998, σσ.7-11, Βερυκοκάκη Α., τ.β, 1998, σσ.8-11, dickensmuseum.com, www.bbc.com, www.kingscollections.org 17.55, 23.07.2017, www.parliament.uk, publications.parliament.uk).

Ενδεικτικά, κάποια από τα έργα του είναι: Οι Χριστουγεννιάτικες Ιστορίες (1843), ο Δαυίδ Κόπερφιλντ (1849-50) σε μηνιαίες συνέχειες, Η Ιστορία Δύο Πόλεων (1859) σε εβδομαδιαίες συνέχειες (www.kingscollections.org). Στο παρόν άρθρο δόθηκε έμφαση σε τρία έργα του: Όλιβερ Τουίστ, Μεγάλες Προσδοκίες και Δύσκολα Χρόνια. Από αυτά τα βιβλία διαφαίνονται οι άθλιες συνθήκες ζωής και εργασίας στη Βρετανία του 19ου αιώνα. Χαρακτηριστικό του Ντίκενς είναι τα ρεαλιστικά στοιχεία στον τρόπο γραφής του. Στα έργα του θα παρατηρήσει κάποιος την εξαθλίωση των ανθρώπων που δεν υπήρχε μόνο στο μυαλό του Ντίκενς αλλά και στους δρόμους του Yorkshire.

8. Ο βίος του Ντίκενς συμπίπτει με την περίοδο της 'βιομηχανικής επανάστασης', ενώ η κοινωνική του προέλευση τον ενέτασσε σε αυτούς που εύκολα μπορούσαν να καταστούν 'θύματά' της (όπως και για μερικά παιδικά του χρόνια συνέβη). Για τον λόγο αυτό οι επόμενες ενότητες εξετάζουν τις εξελίξεις στην βιομηχανική επανάσταση και τις συνθήκες ζωής τη περίοδο εκείνη.

9. Αυτό το έργο πιθανολογείται πως το εμπνεύστηκε από το δεσμό του με μια ηθοποιό, την Έλεν Τέρναν, την οποία και εξυμνεί μέσω του χαρακτήρα της Εοστέλλας (Βερυκοκάκη, 1998, σ.10). *She had her back towards me, and held her pretty brown hair spread out in her two hands* (<http://www.gutenberg.org/files/1400/1400-h/1400-h.htm>)

Επιθυμούμε να υποστηρίξουμε πως διαβάζοντας Κάρολο Ντίκενς ο αναγνώστης δεν εισέρχεται στη 'ζώνη του φανταστικού' αλλά αντικρίζει τη σκληρή πραγματικότητα της φτώχειας, της πείνας¹⁰, της εξαθλίωσης και της ανισότητας. Για τον λόγο αυτό η επόμενη ενότητα εξετάζει την 'βιομηχανική επανάσταση' και τις συνθήκες ζωής των εργατών εκείνη την περίοδο.

2. Βιομηχανική επανάσταση στη Βρετανία του 19ου αιώνα, οι συνθήκες ζωής και εργασίας των εργατών, παιδική εργασία και η γυναίκα της εποχής.

Η Βιομηχανική Επανάσταση ξεκίνησε γύρω στα 1760 και διήρκεσε περί τα εκατό χρόνια, και όπως αναφέρεται και παραπάνω ο Ντίκενς έζησε και έγραψε μέσα σε αυτήν (και σύμφωνα με την υπόθεση εργασίας μας και για αυτήν). Άρα μία όσο σύντομη αναφορά και περιγραφή στις εξελίξεις και συνθήκες ζωής, μπορεί να αποτελέσει χρήσιμο υπόβαθρο για την καλύτερη κατανόηση του έργου του, αλλά και της δικής μας προσέγγισης σε αυτό.

Κατά τα χρόνια αυτά η οικονομία σταματά να είναι αγροτική και γίνεται βιομηχανική, με σημαντικές εφευρέσεις όπως η «Κλώστρια Τζέννι» (Spinning Jenny) και το 1779 το «Κλωστικό Μουλάρι» (Spinning Mule) που έδωσαν ώθηση στην εκβιομηχανισμένη παραγωγή και κατόρθωσαν να πολλαπλασιάσουν την παραγωγή και να βοηθήσουν την βαμβακοβιομηχανία να αναπτυχθεί (Burns, xx). Λίγο αργότερα σημαντικότατο ρόλο έπαιξε και η τιθάσευση και βιομηχανική χρήση τού ατμού για κίνηση εργοστασίων, σιδηροδρόμων και πλοίων. Το σιδηροδρομικό δίκτυο, αν και δε φημιζόταν για την ταχύτητά του κάλυπτε μεγάλο μέρος στην ξηρά και αποτελούσε το συμπλήρωμα της διεθνούς ναυτιλίας. Ο σιδηρόδρομος ήταν το μέσο μεταφοράς των εξαγόμενων αγαθών μέχρι να φορτωθούν στα πλοία και να φτάσουν στον προορισμό τους (Hobsbawm, 1996α, σσ. 87, 93).

Στην Ευρώπη επέρχεται πρεμία μετά την ήττα του Ναπολέοντα Βοναπάρτη στο Βατερλό το 1815, και αξίζει ειδικά να τονιστεί ότι η Αγγλία (αλλά και η Βρετανία γενικότερα) έχει σχετικά μικρή έκταση και είναι νησί. Το γεγονός αυτό τη βοήθησε να αναπτυχθεί στο θαλάσσιο εμπόριο, χωρίς φόβο εισβολής λόγω και του ικανότατου στόλου της (Burns, xx, σ.15-16).

Είναι η πρώτη φορά στην ιστορία που η μαζική παραγωγή σε εργοστασιακές μονάδες συχνά με πολυάριθμο προσωπικό παίρνει τα σκήπτρα. Εν γένει η οικονομική δραστηριότητα σημείωσε ραγδαία αύξηση με τους επιχειρηματίες να γνωρίζουν μια άνευ προηγουμένου επέκταση της παρουσίας τους, (Burns, xx, σ.19, Hobsbawm, 1996α, σ.55) σε ένα φιλελεύθερο¹¹ πλαίσιο. Αυτό όμως δεν συνέβη χωρίς κοινωνικές επιπτώσεις, και με μηδενικό κόστος για σημαντικό μέρος τού πληθυσμού¹². Αφού αναφερθήκαμε στα εργοστάσια, χρήσιμο θα ήταν να κάνουμε μια αναφορά στις συνθήκες εργασίας των ατόμων εκεί.

10. Υπάρχει διαφορά ανάμεσα στον φτωχό που έχει μικρό εισόδημα και τον εξαθλιωμένο/πέννητα που δεν έχει καθόλου εισόδημα (Δικαίος, 2010, σ.394).

11. Φιλελεύθερο πλαίσιο εν προκειμένω εννοείται η δραστηριότητα ελεύθερων ιδιωτικών εμπορικών συναλλαγών στην εθνική κονίστρα (Hobsbawm, 1996α, σ.63-67).

12. Κάτι το οποίο ανέδειξε και ο Ντικενς με το έργο του όπως θα φανεί στην συνέχεια.

Οι εργάτες πρώτης γενιάς, που ήρθαν από την ύπαιθρο για να εργαστούν στις πόλεις έπρεπε να εγκαταλείψουν τις παλιές τους συνήθειες και να προσαρμοστούν στα νέα δεδομένα. Αυτό σημαίνει ότι ήταν υποχρεωμένοι να ακολουθούν ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα εργασίας που μέχρι το 1850 άγγιζε τις 12 με 14 ώρες ημερησίως, να πειθαρχούν σε κανόνες εργασίας, να εργάζονται σε μέρη χωρίς εξαερισμό, κάτι ιδιαίτερα επιβλαβές για τους εργάτες των βαμβακοβιομηχανιών αφού εισέπνεαν βαμβακόσκονη, και να ζουν σε παραπήγματα ή σε οικήματα κακής ποιότητας. Οι εργάτες χωρίζονταν σύμφωνα με την επαγγελματική τους εξειδίκευση, την αμοιβή και τον τόπο εργασίας. Ήταν σύνηθες να προσλαμβάνονται γυναίκες και παιδιά, με τα τελευταία να χρησιμοποιούνται για δουλειές που οι μεγαλόσωμοι συγκριτικά ενήλικες δε μπορούσαν να κάνουν. Πολλοί άντρες στράφηκαν στο ποτό. Αρκετές γυναίκες επιδόθηκαν στην πορνεία, για να συμπληρώνουν τα χρήματα που χρειαζόνταν για τα προς το ζην.

Χαρακτηριστικές είναι οι αναφορές στο έργο του Friedrich Engels, *The Condition of the Working Class in England*, το οποίο μάς βοηθά στην κατανόηση των συνθηκών ζωής και εργασίας των εργατών. Στο κείμενο αυτό απεικονίζονται οι ετοιμόρροπες, χωρίς αποχωρητήρια κατοικίες των εργαζομένων που σε συνδυασμό με την έλλειψη καθαριότητας προκάλεσε την έξαρση της χολέρας. Φυσικά το ότι σε ένα σπίτι μπορούσαν να μένουν μέχρι και δύο οικογένειες έκανε τα πράγματα χειρότερα. Η διατροφή τους ήταν φτωχή σε θρεπτικές ουσίες και κατά βάση ήταν όσα η αστική τάξη¹³ αρνούταν να καταναλώσει είτε λόγω παλαιότητας είτε λόγω χαμηλής ποιότητας της τροφής. Οι έμποροι με αυτόν τον τρόπο πουλούσαν τα φτωχά σε θρεπτικά συστατικά τρόφιμα, που δεν επρόκειτο να αγοράσουν οι εύποροι, στους εργάτες και είχαν κέρδος, ιδιαίτερα με τη χρήση «λάθος» ρυθμισμένης ζυγαριάς που έδειχνε περισσότερο από το πραγματικό βάρος. Οι οικογένειες που είχαν τη δυνατότητα να απασχολούν όλα τα μέλη τους είχαν άλλες διατροφικές συνήθειες, με ένα πιο πλούσιο διαιτολόγιο. Αντίθετα, τα άτομα που ήταν μόνα και δε μπορούσαν να αγοράσουν την τροφή τους αναγκάζονταν είτε να ζητιανέψουν είτε να κλέψουν (Engels F., 2001, σσ, 59, 61, 62, 64, 65).

Η υψηλή ατμοσφαιρική ρύπανση, η κακή ποιότητα του πόσιμου νερού, η απουσία λειτουργικού δικτύου αποχέτευσης, οι μικρές αποστάσεις ενός σπιτιού από το άλλο προκάλεσαν διάφορες πνευμονολογικές παθήσεις και η γρήγορη διάδοση τους είχαν ως αποτέλεσμα υψηλά ποσοστά θανάτων (βλ. παράρτημα). Ιδιαίτερα τα παιδιά ήταν η πιο ευάλωτη ομάδα που μάλιστα δεν έχαιρε της απαραίτητης προσοχής, αφού οι γονείς εργάζονταν και αναγκάζονταν να αφήσουν το παιδί στο σπίτι. Επιπλέον, η κατάχρηση αλκοόλ από τους άντρες και τα παιδιά αλλά και η χρήση σκευασμάτων προτεινόμενων από μη αρμόδιους με ιατρική πιστοποίηση «γιατρούς», είχαν ως αποτέλεσμα την υπερκατανάλωση αυτών των φαρμάκων από τα παιδιά τα οποία κατέληγαν να πεθαίνουν. Η οικονομική αδυναμία των εργατών δεν τους επέτρεπε να χρηματοδοτήσουν τις υπηρεσίες ενός πιστοποιημένου γιατρού (Engels F. σ, 2001, σ.68, 69, 70, 71, 72, 73, 74,76).

Ειδικότερη αναφορά (μια και μελετάμε τον Ντικενς) πρέπει να γίνει στην παιδική εξαθλίωση και στην θέση της γυναίκας κατά την διάρκεια αυτής της περιόδου.

Η δουλειά στα ορυχεία ήταν συνηθισμένο φαινόμενο κυρίως από τα μέσα του 19ου αιώνα. Όπως ήδη αναφέραμε τα παιδιά ήταν προτιμυτέα για θέσεις εργασίας τις οποίες οι ενήλικες λόγω

13. Η αστική τάξη μπορεί να είναι είτε οι κατέχοντες γαία (γαιοκτήμονες), είτε οι κατέχοντες κεφάλαιο (βιομήχανοι). Στόχος της αστικής τάξης είναι η διατήρηση του status quo (Μαρξ, 1986, σσ. 50, 130, 179).

διάπλασης δε μπορούσαν να καλύψουν. Πολλά από τα παιδιά που δούλευαν εκεί μεταφέρθηκαν από ιδρύματα εξαθλιωμένων¹⁴ στα εργοστάσια και στα ορυχεία, για να μπορούν να βγάζουν ένα έστω και πενιχρό εισόδημα. Βέβαια οι πολλές ώρες εργασίας αλλά και οι άθλιες συνθήκες ζωής έκαναν αισθητά τα αποτελέσματα τους στα εργαζόμενα παιδιά. Η εξάντληση, η έλλειψη ύπνου, και ο πόνος οδήγησαν στην αλλοίωση των σωματικών χαρακτηριστικών τους, σε παραμόρφωση, ασθένειες αλλά και νοτική υστέρηση και έλλειψη πθών. Δεν τρέφονταν ούτε υγιεινά ούτε με τις απαραίτητες ποσότητες. Βρίσκονταν σε μια αγχώδη κατάσταση, οι ώρες που πήγαιναν στο σχολείο δεν ήταν παραγωγικές (ιδιαίτερα για τα κορίτσια) και έπρεπε να σηκώνονται από τις 5 το πρωί. Καταλαβαίνουμε λοιπόν ότι ούτε η ψυχική ούτε η σωματική τους υγεία ήταν καλή. Τα πόδια τους πρήζονταν κάνοντας επίπονη ακόμη και τη διαδικασία του βαδίσματος και από μικρή ηλικία κάπνιζαν, έπιναν και χρησιμοποιούσαν ανάρμοστο λεξιλόγιο. Αξίζει να σημειωθεί ότι όσοι απασχολούνταν στα εργοστάσια σε περίπτωση ατυχήματος έπαυε οποιαδήποτε συνεργασία με το εργοστάσιο και δεν υπήρχε καμία αποζημίωση (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σσ.ΧΙΧ, 23, Factory Inquiry Commission Report, 2001, σ. 24-29).

Τα παιδιά του εργοστασίου ήταν περισσότερο τυχερά από αυτά που ζούσαν κοντά στα ποτάμια και προσπαθούσαν μέσα στη λάσπη να βρουν κάτι χρήσιμο που να μπορεί να πουληθεί για να βγάλουν τα προς το ζην. Συνήθως ήταν ή παιδιά μικρής ηλικίας ή ηλικιωμένοι, και των δύο φύλων. Δεν είχαν παπούτσια, κρύωναν και πήγαιναν στο σχολείο της γειτονιάς τους που δεν είχε κατάλληλες υποδομές με αποτέλεσμα να μην εκπαιδεύονται. Πολλές φορές εξαιτίας των αιχμηρών αντικειμένων που υπάρχουν στη λάσπη είχαν εκδορές τις οποίες όμως έδεναν πρόχειρα και συνέχιζαν τη δουλειά τους. Τις παγωμένες μέρες του χειμώνα προσπαθούσαν να ζεστάνουν τα πόδια τους στα σημεία των εργοστασίων που έβγαζαν ατμό. Στην προσπάθεια τους να κερδίσουν κάτι παραπάνω έκαναν μικροδουλειές, όπως το να φυλάνε τα άλογα των κυρίων. Κάποια από αυτά φυλακίζονταν για μικροκλοπές. Τα κορίτσια μεγαλώνοντας επιδίδονταν στην πορνεία¹⁵. Όταν τα παιδιά φυλακίζονταν, τα έστελναν στο Αναμορφωτήριο (House of Correction), στο οποίο όμως τους δίνονταν ρούχα και παπούτσια, γι αυτό και τα παιδιά προτιμούσαν να βρίσκονται εκεί (Henry Meyhew, 2001, σ.85, Fraser, 2003, σ.12-13). Η τελευταία κατηγορία απασχόλησης παιδιών ήταν το να γίνουν μαθητευόμενοι. Συνήθως ήταν παιδιά ορφανά που για να συντηρηθούν αναγκάζονταν να δουλέψουν ακόμη και ως καπνοδοκοκαθαριστές¹⁶ μαθητευόμενοι.

Εν κατακλείδι, συμπεραίνουμε πως η βιομηχανική επανάσταση ανέτρεψε τη μέχρι τότε γνωστή πραγματικότητα ¹⁷. Η μαζική παραγωγή πήρε τη θέση των μικρών επιχειρήσεων. Τα άτομα συγκεντρώθηκαν στις πόλεις και απασχολήθηκαν στα εργοστάσια και τα ορυχεία. Οι φτωχοί

14. Ο φτωχός (poor) είναι εκείνος που έχει ένα εισόδημα από εργασία έστω και αν αυτό είναι ανεπαρκές. Ο εξαθλιωμένος (pauper) δεν έχει καθόλου εισόδημα (Δικαίος, 2010β, σ.394).

15. Αυτό το φαινόμενο απεικονίζεται και στο έργο του Ντίκενς «Ολιβερ Τουίστ», με το χαρακτήρα της Νανους. Μιας κοπέλας που από μικρή εκπορνεύτηκε (Αναγνωστόπουλος Π., xx, σσ. 131, 142, 145)

16. Στις πρώτες σελίδες του έργου «Ολιβερ Τουίστ», εμφανίζεται ένας καπνοδοκοκαθαριστής που είναι πρόθυμος να αναλάβει, υπό πληρωμή, την προστασία του Όλιβερ και να τον κάνει καπνοδοκοκαθαριστή. Το επάγγελμα αυτό χαρακτηρίζεται ως βρώμικο ενώ ο επίδοξος κηδεμόνας παρουσιάζει την εικόνα των παιδιών των οποίων καίγονται τα πόδια με τη φωτιά από τις καμινάδες (Αναγνωστόπουλος Π, xx, σσ. 22-24).

17. Ο Ντίκενς έχοντας τέτοιες βιομηχανικές εμπειρίες στα παιδικά του χρόνια, αλλά και παρακολουθώντας τις εξελίξεις στην ενήλικη ζωή του όπως είδαμε νωρίτερα στην βιογραφία και εργογραφία του καθίσταται με τον δικό τρόπο ένας συγγραφέας με υπόρρητη έστω πολιτική διάσταση και ερμηνεία (όπως και οι Βερν και Καβάφης).

εργάτες δούλευαν πολλές ώρες σε κακές συνθήκες ενώ οι εξαθλιωμένοι προσπαθούσαν να βγάλουν τα προς το ζην. Ορισμένες γυναίκες αναγκάζονταν να επιδίδονται στην πορνεία ενώ τα παιδιά των φτωχών οικογενειών και οι ηλικιωμένοι να περνούν τις μέρες τους στις λάσπες και την κακοκαιρία για να έχουν τη δυνατότητα να αγοράσουν τροφή. Όλες αυτές οι πληροφορίες πλέκουν την εικόνα της κοινωνίας της εποχής. Στο επόμενο μέρος θα μελετηθούν τα σημαντικότερα μέτρα κοινωνικής πολιτικής όπως και τα σημαντικότερα πρόσωπα της εποχής σε σχέση με την κοινωνική πολιτική.

Από την άλλη πλευρά, οι συνθήκες αυτές προξένησαν και αντιδράσεις. Εργάτες, γρήγορα απέκτησαν ταξική^{18,19} συνείδηση αντιλαμβανόμενοι μεταξύ άλλων ότι τα συμφέροντα τους έρχονται σε αντίθεση με τα συμφέροντα άλλων τάξεων (Burns,xx, σσ. 39, 48, 50, 58, 61).

3. Αντιδράσεις στην εξαθλίωση: Μέτρα κοινωνικής πολιτικής του 19ου αιώνα και οι προσωπικότητες, ομάδες και γεγονότα που άφησαν το στίγμα τους.

Στο μέρος αυτό στρεφόμαστε σε μία αναφορά στα σημαντικότερα μέτρα κοινωνικής πολιτικής²⁰ του 19ου αιώνα τόσο σε επίπεδο αποφάσεων και νομοθεσίας όσο και στην εκπαίδευση των παιδιών και την παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Τέλος, θα παρουσιαστούν οι ομάδες (Χαρτιστές) και τα άτομα (Μάρξ, Όουεν, Σολτ) που επηρέασαν την κοινωνική πολιτική του αιώνα.

3α. Οι πολιτικές και το θεσμικό πλαίσιο για την φτώχεια και τη ζωή των παιδιών.

Ως μια πρώτη παρέμβαση, το 1802 εκδόθηκε ένα νομοσχέδιο για τη μείωση των ωρών εργασίας των παιδιών στα υφαντουργία, την απαγόρευση της νυχτερινής εργασίας, παροχή βασικής εκπαίδευσης και απολύμανσης. (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ.LIX).

18. Στο έργο του Ντίκενς «Δύσκολα Χρόνια» μπορεί εύκολα κάποιος να παρατηρήσει πολιτικά έως και σοσιαλιστικά στοιχεία. Οι εργάτες αποκαλούνται μεταξύ τους «φίλοι», «σκλάβοι», «αδέρφια», «σύντροφοι», έχουν Πανεργατική Ομοσπονδία με Πρόεδρο, ενώ γίνεται και μια αναφορά σε προσωπικότητα εκτός της φαντασίας του Ντίκενς, στον υπουργό Lord Castlereagh, ο οποίος είχε αντιδημοκρατικές αντιλήψεις. Επίσης, αναφέρονται λέξεις όπως *δεσποισμός*, *αδερφοσύνη* που παραπέμπει στα αιτήματα της Γαλλικής Επανάστασης (Μαυροειδή Σ., 2006, 161-169).

19. Όπως επίσης θα φανεί και στην σχετική ενότητα του επομένου μέρους όπου θα γίνουν αναφορές σε κινήματα (Χαρτιστές, Διεθνής), πρόσωπα (Μαρξ) και γεγονότα ('Πίτερλο', έκδοση κομμουνιστικού μανιφέστου), όπως και στην εμπλοκή προσώπων στα γεγονότα αυτά.

20. Είναι όντως αμφίβολο αν η βρετανική Νομοθεσία του 19ου αιώνα δύναται να θεωρηθεί 'κοινωνική πολιτική'. Η ένταξη συγκεκριμένων μέτρων στην 'κοινωνική πολιτική' εξαρτάται από την θεωρητική τους θεμελίωση, την σχέση τους με θρησκευτικό ή πολιτικό επιχείρημα και πίστη, την στόχευσή τους (μείωση ανισοτήτων, επιδίωξη κοινωνικής δικαιοσύνης, αποφυγή κοινωνικού στιγματισμού, υπεράσπιση προσωπικής και κοινωνικής αξιοπρέπειας, κοινωνική συνοχή κλπ) και τα αποτελέσματά τους ηθελήμενα ή μη. Με αυτήν την λογική πολλά από τα μέτρα που ψηφίστηκαν την περίοδο εκείνη (ειδικά στην Βρετανία που εξετάζουμε όπως πχ ο Νόμος του 1834) δεν εντάσσονται στην 'κοινωνική πολιτική' με μια σύγχρονη και αυστηρή έννοια του όρου. Μολαταύτα, πρέπει να παρατηρηθεί πως εμφανίζονται στο μεγαλύτερο μέρος της βιβλιογραφίας (ελληνικής και διεθνούς) στο εν λόγω αντικείμενο. Εναλλακτικά και ίσως μεθοδολογικά και επιστημολογικά ορθότερη είναι μια αναφορά σε 'μορφές κοινωνικής αρωγής' και σε 'μορφές κοινωνικής πρόνοιας'.

Το 1815 ο Νόμος περί Πτωχών παρέχει οικονομική ενίσχυση ενώ τέσσερα χρόνια αργότερα, το 1819, συμβαίνουν δύο σημαντικά γεγονότα. Το πρώτο είναι γνωστό ως Πιτερλό, όπου χιλιάδες εργάτες από το Μάντσεστερ και τις βαμβακοβιομηχανίες της γύρω περιοχής (περί τα ογδόντα χιλιάδες άτομα) διαδήλωναν στην πλατεία του Αγίου Πέτρου υπέρ των πολιτικών μεταρρυθμίσεων με σκοπό αυξημένη εκπροσώπηση στο κοινοβούλιο, χτυπήθηκαν όμως από τα πυρά του στρατού. Έντεκα νεκροί και πάνω από τετρακόσιοι τραυματίες ανάμεσα τους εκατόν δεκατρείς γυναίκες. (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LX). Το δεύτερο ήταν το νομοσχέδιο για την απαγόρευση εργασίας των παιδιών ηλικίας κάτω των εννέα ετών στις βαμβαουργίες, ενώ από τα εννέα έτη και μετά οι ώρες εργασίας περιορίστηκαν σε 12. Έξι χρόνια μετά οι ώρες εργασίας μειώνονται στις 12 για παιδιά από 16 και άνω, με διαλείμματα το πρωί και το μεσημέρι (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LX). Επιπλέον, ξεκίνησαν οι επιδιώξεις για τη δεκάωρη εργασία από τον Σάντλερ το Μάρτιο του 1832, που όμως πραγματοποιήθηκε το 1847 (Fraser, 2003, σσ. 19, 28, Burns, xx, σ. 99, G. Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LXIII).

Ο Νόμος για τα Εργοστάσια του 1833 πρόσφερε ακόμη περισσότερα στα παιδιά προτρέποντας τα να πηγαίνουν έξι φορές τη βδομάδα από δύο ώρες στο σχολείο και να έχουν ως αργία τη μέρα των Χριστουγέννων και τη Μεγάλη Παρασκευή. Η Βουλή των Κοινοτήτων πρότεινε τη δημιουργία ληξιαρχικών δεδομένων (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LXI). Ο Τσάντγουικ συντάσσει το 1834 ένα νέο νόμο, ο οποίος ψηφίστηκε από το σύνολο της Βουλής, καταργεί τα επιδόματα απορίας και ενοχοποιεί τη φτώχεια. Τα άτομα που δε μπορούσαν να συντηρήσουν τον εαυτό τους θα πήγαιναν σε ιδρύματα καταναγκαστικής εργασίας (workhouses) όπου οι συνθήκες θα ήταν τέτοιες ώστε να τους πιάσουν να δεχθούν οποιαδήποτε δουλειά και οποιαδήποτε βοήθεια από συγγενείς. Οι ενορίες μέχρι τότε πλήρωναν για την αρωγή που παρείχαν στα άτομα αυτά κάτι που σταμάτησε με τον παραπάνω νόμο. Ακολούθησαν όμως οικονομικές κρίσεις και η κατάσταση επανήρθε στην προ του νόμου μορφή της, με την παραδοχή όμως ότι η φτώχεια είναι ατομικό ελάττωμα και όχι κοινωνικό (Burns, xx, σ.98, victorianweb.org). Παρέχεται ιατρική φροντίδα σε οποιοδήποτε αρρωστήσει ξαφνικά. Το 1834 είναι η χρονιά επίσης που απαγορεύεται η μαθητεία σε αγόρια κάτω των δέκα ετών και σε παιδιά κάτω των δεκατεσσάρων εκτός αν αυτό αποτελεί ποινή δικαστηρίου.

Το 1842 απαγορεύεται η εργασία στα ορυχεία από γυναίκες και παιδιά κάτω των 10. Δύο χρόνια μετά στα εργοστάσια υπήρχαν χειρουργοί. Το όριο απασχόλησης των παιδιών από 9 ετών έπεσε στα 8. Η Επιτροπή για την Υγεία στην πόλη προτείνει να ληφθούν μέτρα πρόληψης και να δοθούν στους φτωχούς τα βασικά, όπως καθαρός αέρας και καθαρό νερό. Τα εθελοντικά σχολεία δίνουν την ευκαιρία σε παιδιά που δεν έχουν να πληρώσουν να παρακολουθούν μαθήματα (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LXII). Εντωμεταξύ το 1850 οι ώρες εργασίας για γυναίκες και παιδιά αυξάνονται ξανά και από 58 την εβδομάδα που είχαν γίνει με το νόμο του 1847 γίνονται 60. Επιπλέον, η επιθεώρηση στα ορυχεία εντατικοποιείται (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LXIII). Το 1864 απαγορεύτηκε η εργασία σε γυναίκες, παιδιά και νεαρά άτομα τις Κυριακές. Στα 1870 εκδόθηκε νόμος για την προσέλευση των παιδιών στα σχολεία βασικής εκπαίδευσης. Ορίστηκαν επιτροπές που ήταν υπεύθυνες ώστε να υποχρεώνουν τα παιδιά να πηγαίνουν σχολείο, αλλά δεν ήταν ιδιαίτερα λυσιτελείς. Τα παιδιά πλήρωναν μερικές πένες την εβδομάδα για την εκπαίδευση τους, εκτός

από τις πτωχότερες οικογένειες. Σχετικά με τη βασική εκπαίδευση, το 1876 το να πηγαίνουν τα παιδιά στο σχολείο θεωρείτο καθήκον των γονέων. Η ειδική επιτροπή βοήθουσε σε αυτό με τον υποχρεωτικό χαρακτήρα που έδινε στην προσέλευση και οι επιθεωρητές τήρησης του Νόμου περί Πτωχών βοηθούσαν στην πληρωμή των διδάκτρων. Το 1880 η προσέλευση των παιδιών από 5 έως 10 ετών γίνεται υποχρεωτική (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LXVII, LXVIII). Επίσης, το 1889 απαγορεύεται η επαίτεια σε αγόρια κάτω των 14 και κορίτσια κάτω των 16 (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LXIX). Το 1891 ακόμη, απαγορεύτηκε η εργασία σε παιδιά κάτω των 11 ετών και σε γυναίκες που γέννησαν πριν τέσσερις εβδομάδες. Τέλος, γίνονται προσπάθειες να σταματήσει η χρέωση για τη βασική εκπαίδευση.

3B Οι πολιτικές και το θεσμικό πλαίσιο για την υγεία

Το 1808, η Εθνική Επιτροπή Εμβολιασμών δημιουργήθηκε με τη βοήθεια του Κολλεγίου Ιατρών του Λονδίνου, με σκοπό να προτρέψει τον κόσμο στον εμβολιασμό (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σσ. LIX). Το 1834 ορίζεται μια επιτροπή που θα εποπτεύει τη τήρηση του Νόμου, με γραμματέα τον Ε. Τσάντγουικ²¹ ο οποίος εξετάζει τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων της Βρετανίας (Fraser, 2003, σ. 45, 47, 48, 49, 56, G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LXI, parliament.uk). Το 1840 δόθηκε σε όλο το έθνος η δυνατότητα δωρεάν εμβολιασμό από το κράτος. Απαγορεύτηκε η μαθητεία σε οποιοδήποτε παιδί κάτω των 16. Η αναφορά της Επιτροπής στην οποία ήταν γραμματέας ο Τσάντγουικ περιγράφει τις άθλιες συνθήκες ζωής στις περιοχές των εργοστασίων και προτείνει να ληφθούν μέτρα για την πρόληψη των μολυσματικών ασθενειών (και έτσι έχουμε και το έργο του Τσάντγουικ το 1842). Τρία χρόνια μετά γίνεται υποχρεωτικός ο εμβολιασμός σε νεογέννητα μέχρι τον τέταρτο μήνα, χωρίς όμως κάποιος να ελέγχει αν κάποιος τηρείται. Ένα χρόνο μετά η Επιτροπή για την Υγειονομική Περιθαλψη των φτωχών προτείνει να επεκταθούν οι ιατροφαρμακευτικές παροχές στους φτωχούς. Αργότερα, το 1855, γίνεται για πρώτη φορά αναφορά στην εργατική θνησιμότητα από τη Registrar General (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LXIV).

Το 1864 οι αρμόδιες Επιτροπές κατέληξαν σε κάποια μέτρα. Αρχικά, η υποχρεωτική εξέταση στις ιερόδουλες, η απασχόληση στο επάγγελμα του καπνοδοχοκαθαριστή από παιδιά κάτω των δέκα ετών με την προϋπόθεση ότι τα αφεντικά τους θα τους παρέχουν προστασία και τέλος κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι δε μπορούν να επέμβουν δραστικά παρά τις ανάγκες του λαού (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LXV). Ο Νόμος για την Υγεία του 1864 απαιτούσε τις ντόπιες αρχές να προσλαμβάνουν αρμόδιους, καθήκον των οποίων θα ήταν να φροντίζουν τα απόβλητα να καταλήγουν στους υπονόμους, να υπάρχει διαθεσιμότητα νερού και να αποφεύγονται τα βίαια επεισόδια. Επίσης σύμφωνα με το νόμο τα συνωσιτισμένα μέρη θεωρούνταν παράνομα, εκδίδονταν πρόστιμα για τα άτομα με μεταδοτικές ασθένειες όταν βρίσκονταν σε δημόσιους χώρους και τέλος ο νόμος φρόντιζε ώστε οι αρχές να συνάψουν συμ-

21. Ο Edwin Chadwick στο έργο του *Report on the sanitary conditions of the labouring population of Great Britain*, μας παρουσιάζει τις άθλιες συνθήκες ζωής των κατοίκων της Βρετανίας. Το κείμενο του αναφέρθηκε στην Επιτροπή Υγείας υπό πρωθυπουργία Earl Gray το 1832. Το 1834 γίνεται νόμος (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. 45).

βόλαιο με τα νοσοκομεία ώστε να μπορούν να πηγαίνουν οι κάτοικοι. Ένα χρόνο μετά οι ψηφοφόροι αυξήθηκαν κατά ένα εκατομμύριο. Επιπλέον, παρασχέθηκε νοσοκομειακή περίθαλψη στους άρρωστους και νοπτικά διαταραγμένους σε διάφορες τάξεις φτωχών, καθώς μοιράστηκαν και φάρμακα. Ακόμη, είναι η πρώτη φορά που τίθεται το ερώτημα αν θα πρέπει να παρέχεται ιατρική συμβουλευτική σε όλους όσοι εργάζονται ή αν αυτή η παροχή θα συνεχίσει να δίνεται μόνο στους εξαθλιωμένους (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LXVI).

Ένα χρόνο αργότερα ο εκφοβισμός, η βία και οι απεργίες θεωρούνται παράνομες. Εξαιτίας της έξαρσης ανεμοβλογιάς γίνεται υποχρεωτικός ο εμβολιασμός. Το 1872 θεσμοθετήθηκαν τρεις νόμοι. Ο πρώτος ανέφερε ότι τόσο στις πόλεις όσο και στην ύπαιθρο θα πρέπει να υπάρχει ιατρός (με αναγνωρισμένο πτυχίο) και ένας επιθεωρητής με χρέη υπεύθυνου να επιτηρεί πιθανά προβλήματα. Ο δεύτερος απαγόρευε σε όλα τα άτομα κάτω των 12 ετών να απασχολούνται στα ορυχεία. Και ο τελευταίος, περιόριζε τα μέρη στα οποία πωλούνταν αλκοόλ, ταυτόχρονα με τη μείωση των ωρών λειτουργίας όσων εξακολουθούσαν να λειτουργούν. Το 1875 σημειώθηκε ένα σημαντικό βήμα για την δημόσια υγεία και τάξη. Θεσμοθετήθηκε με νόμο η παροχή καθαρού νερού και η πρόληψη μόλυνσης του, η απομάκρυνση των αποβλήτων, η λειτουργικότητα των δρόμων, η επιθεώρηση φαγητού, η πρόληψη βίαιων πράξεων όπως επίσης και η πρόληψη μεταδοτικών ασθενειών. Οι τοπικές αρχές παρείχαν στους φτωχούς νοσοκομειακή περίθαλψη με χρέωση των ασθενών, εξαιρουμένων των εξαθλιωμένων στους οποίους δεν υπήρχε χρέωση, και η παροχή φαρμακευτικής βοήθειας στους φτωχότερους (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σσ. LXVII, LXVIII).

Το 1883 εγκρίθηκε η παροχή προμηθειών στα άτομα που βρίσκονταν σε απομόνωση λόγω μολυσματικής ασθένειας. Στα νοσοκομεία της πρωτεύουσας γίνονται δεκτοί όλοι οι άρρωστοι ανεξάρτητα της οικονομικής τους κατάστασης. Για πρώτη φορά έχουν Επιθεωρητές της Εταιρείας Δημόσιας Υγείας, με πρόεδρο τον Ε. Τσάντγουικ. Μετά την ανακάλυψη του 1887, ότι η ομίχλη που απλώνεται από τους καπνούς των εργοστασίων είναι το ίδιο θανατηφόρο όπως οι επιδημίες, το 1889 οι ειδικοί εξασκούντες την ιατρική ενημερώνουν τους ιατρούς των περιοχών για τις διάφορες ασθένειες (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ. LXIX). Λόγω των επιδημιών, το 1891 ελήφθησαν τα μέτρα για την αντιμετώπιση των ασθενειών. Επιτρέπονταν μετά από έγκριση της Κυβέρνησης να ασκείται η ιατρική, μόνο από ιατρούς με εγκεκριμένο από το κράτος δίπλωμα ή με προηγούμενη πολυετή εμπειρία.

Σημαντική επίσης τα χρόνια εκείνα είναι η συνεισφορά τοπικών ευγενών και ευεργετών οι οποίοι ίδρυσαν νοσοκομεία (hospitals, όπου μπορούν να περιγραφούν και ως φιλοξεντήρια ανήμπορων –οικονομικά- ασθενών) και στα οποία εδύνατο να προσέρχονται προστατευόμενοι τους (συνήθως κάτοικοι κοινοτήτων και χωριών της περιοχής υπό την εποπτεία των ευγενών) για τους οποίους οι ευγενείς πλήρωναν μία φιλανθρωπικής μορφής συνδρομή. Τα ‘hospitals’ αυτά συχνά-πυκνά στην αρχική τους φάση δεν προσέφεραν ιδιαίτερες ιατρικές υπηρεσίες, κάτι που σταδιακά βελτιώθηκε και εξελίχθηκαν σε θεραπευτήρια ‘infirmaries’, μαζί και με την πρόοδο της ιατρικής επιστήμης, ενώ και η εξασφάλιση πόρων για την λειτουργία τους αποκτούσε σιγά-σιγά περισσότερο δημόσιο χαρακτήρα. (Abel-Smith 1964, Dikeos 2011, Δικαίος 2013)

3γ Ομάδες και άτομα που άφησαν το στίγμα τους στην κοινωνική πολιτική του αιώνα, κομβικά γεγονότα.

Έχουμε ήδη αναφερθεί στα γεγονότα τού ‘Πιτερλό’ το 1819, όπου πέρα από τις συγκρούσεις και τους θανάτους, πρέπει να τα λάβουμε υπ’ όψιν και ως μία από τις πρώτες μορφές (και στιγμές) αντίδρασης στις κοινωνικές δομές και συνθήκες ζωής τής περιόδου. Εντονότερη πολιτική μορφή και σταθερότητα δομών παρουσιάζουν ως κίνημα οι Χαριστές το 1838. Αίτημα τους ήταν η δημιουργία ενός Χάρτη, με συνταγματική μορφή, και συγκεντρώθηκαν εκατομμύρια υπογραφές (1.300.000). Ο Χάρτης αυτός είχε έξι αιτήματα: καθολική ανδρική ψηφοφορία, μυστική ψηφοφορία, κατάργηση περιουσιακών προϋποθέσεων για να γίνει κάποιος βουλευτής και μισθό στα άτομα που απαρτίζουν τη Βουλή ώστε να μπορούν να εκλέγονται και οι «μη-έχοντες», ίσες εκλογικές περιφέρειες και ετήσια κοινοβούλια. Τα αιτήματα αυτά δεν πήραν νομοθετική μορφή και σημειώθηκαν αρκετά επεισόδια (Burns, xx, σ.103, Δικαίος 2010β, σ.382).

Το 1848 συνέβη κάτι που τάρaxε τα δεδομένα της εποχής. Ο Κάρλ Μάρξ και ο Φρειδερίκος Ένγκελς εκδίδουν το Κομμουνιστικό Μανιφέστο. Αυτή η επανάσταση έμεινε γνωστή ως η «άνοιξη των λαών» αλλά δυστυχώς δεν ξεπέρασε το καλοκαίρι του ίδιου έτους (Bernstein & Milza, τ.2, σσ.48-51, Hobsbawm, 1996α, σσ.27,34, Hobsbawm, 1996β, σ.427). Ο Μάρξ όμως προσπάθησε να ενώσει τους εργάτες, να δώσει διεθνή πνοή στην επανάσταση ενάντια στην αστική τάξη και τα κατάφερε με την πρώτη Διεθνή στις 28 Σεπτεμβρίου του 1864²² (Burns, xx, σ.203, Hobsbawm, 1996α, σ.146, Karl Marx, 2001, σ.96). Λίγο αργότερα το 1871 η Παρισινή Κομμούνια αποτέλεσε επαναστατική κίνηση. Μετά το θάνατο του Ναπολέοντος του Τρίτου η παρισινή Εθνοφρουρά διακηρύχτηκε αυτόνομη και ανακήρυξε μια επαναστατική επιτροπή, την Κομμούνια, να γίνει η νόμιμη κυβέρνηση του Γαλλικού κράτους. Κίνητρο η καλύτερη κατανομή της ιδιοκτησίας του πλούτου. Το τέλος όμως ήταν αιματηρό με δεκάδες νεκρούς και εξόριστους (Burns, xx, σ.205, 206). Ένα έτος μετά στην Βρετανία συγκροτείται η Γενική Συνομοσπονδία Εργατών (Trade Union Congress TUC) με ήπια και μεταρρυθμιστικά στην αρχή αιτήματα (ασφάλεια στους χώρους εργασίας, καλύτερες εν γένει συνθήκες) η οποία όμως συν τώ χρόνω ριζοσπαστικοποιείται και απολύγει (μαζί με την Fabian Society) στην ίδρυση τού Εργατικού Κόμματος.

Πέραν των γεγονότων και κινημάτων αντίδρασης και αντίστασης υπήρξαν και προσωπικότητες στον χώρο των εργοδοτών εν προκειμένω που ήδη ενωρίτερα είχαν μια σημαντική συμβολή στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που προέκυπταν από την βιομηχανική επανάσταση. Το στίγμα του στην κοινωνική πολιτική άφησε και ο Ρόμπερτ Όουεν (1771-1858). Άγγλος²³ βαμβακοβιομήχανος με έδρα το Νέο Λάναρκ στην Σκωτία. Ο ίδιος θεωρούσε πως η μείωση ωρών, οι αξιοπρεπείς συνθήκες εργασίας, η δωρεάν εκπαίδευση και η κοινωνική ασφάλιση των εργατών, δε θα κατέστρεφαν την οικονομία. Το Νέο Λάναρκ λειτούργησε ως βιομηχανικό κέντρο με αυτές τις αρχές και ήδη στα 1815 η εργασία για τους ενήλικες ήταν δωρη και σε περιπτώσεις 10ωρη έξι ημέρες την εβδομάδα, τα παιδιά δεν εργάζονταν αλλά είχαν πρόσβαση σε εκπαίδευση και οι οικογένειες έμεναν σε μικρές μεν ευπρεπείς δε κατοικίες με κήπους. Έγραψε διάφορα Δοκίμια

22. Η Διεθνής αποτελούταν από τοπικιστές και φιλελεύθερους-ριζοσπαστικούς βρετανούς αρχισυνδικαλιστές, γάλλους αγωνιστές συνδικαλιστές ετερόκλητους και επαναστάτες με ανομοιογενείς απόψεις. Λόγω ιδεολογικών διαφορών η Διεθνής διαλύθηκε (Hobsbawm, 1996α, σ.172).

23. Κάποιοι ισχυρίζονται ότι είναι Ουαλός www.historyguide.org

αλλά και τη ναυαρχίδα των κειμένων του, τη Νέα Θεώρηση της Κοινωνίας. (Owen, 2007, σσ. 12, 13, 30, 34, 43, 86, 119, Δικαίος 2010β).

Στο ίδιο κλίμα ο Sir Titus Salt προσπάθησε να χτίσει μια καλύτερη πραγματικότητα για τους εργαζόμενους του. Κατόρθωσε να φτιάξει γύρω από τη κλωστοϋφαντουργία του ένα ολόκληρο χωριό στο δυτικό Γιorkσάιρ, δίπλα στον ποταμό Aire (www.saltairevillage.info). Στο Saltaire υπήρχαν (και υπάρχουν ακόμη) εκκλησίες, κατοικίες για τους εργάτες με μπάνια και πόσιμο νερό, νοσοκομεία, γηροκομεία, αναγνωστήρια, βιβλιοθήκες, εργαστήρια, γυμναστήρια, αίθουσες για παιχνίδια και μέρη σίτισης (στοιχεία και από προσωπική επίσκεψη, DVD 2008).

Σε αυτό το μέρος εξετάστηκαν τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής που ελήφθησαν για την αντιμετώπιση των άθλιων συνθηκών διαβίωσης που είδαμε στο προηγούμενο μέρος. Το επόμενο τέταρτο μέρος έχει ως στόχο να παρουσιάσει την οπτική μέσα από την οποία η λογοτεχνία του Ντίκενς εξέτασε και σχολίασε τις κοινωνικές συνθήκες και την κοινωνική πολιτική του αιώνα του.

4. Η οπτική του Ντίκενς για τα κοινωνικά προβλήματα και την κοινωνική πολιτική της Βρετανίας του 19ου αιώνα.

Έχοντας δει την κατάσταση που επικρατούσε εκείνη την εποχή στα μέρη 2 και 3, στην συνέχεια θα παρουσιαστεί η οπτική του Ντίκενς για τα κοινωνικοπολιτικά ζητήματα της εποχής του και πώς ο ίδιος σπληνίτευε. Επίσης, θα γίνει αναφορά στην επιρροή του Ντίκενς σε άλλους λογοτέχνες.

4α «Όλιβερ Τουίστ», «Μεγάλες προσδοκίες» και «Δύσκολα Χρόνια».

Ο Ντίκενς χαρακτηρίστηκε ως ένας από τους μεγαλύτερους μυθιστοριογράφους αλλά και σπουδαιότερους κοινωνικούς σχολιαστές, που με τη φαντασία κατόρθωνε να κατακρίνει τα οικονομικά, κοινωνικά και ηθικά σφάλματα της Βικτωριανής εποχής. Όπως είδαμε και στην εισαγωγή είχε αναγκαστεί να δουλέψει σε εργοστάσιο βερνικιών. Αυτή η εμπειρία του έμεινε ανεξίτηλη²⁴ όπως και τα βιώματα του από την χρεοκοπία και τη φυλάκιση του πατέρα του²⁵ αλλά και η ιδιότητα του ως ανταποκριτή εφημερίδας, με όσα κατέγραψε ύστερα από επαφή με τραγικά συμβάντα²⁶, έδωσαν την έμπνευση για τον Όλιβερ Τουίστ. Είδε πολλά παιδιά πληγωμένα θανάσιμα ή νεκρά. Το έργο του Όλιβερ Τουίστ αποδεικνύει το κοινωνικό του ενδιαφέρον. Σε αυτό το έργο διαφαίνονται όλων των ειδών οι ταραχοποιές και εγκληματικές μορφές των φτωχών ανθρώπων, η δυστυχία όσων δεν είχαν εγκληματική ροπή καθώς και η αστεακή σκληρή πραγματικότητα²⁷. Ο Όλιβερ

24. Όπως αναφέρει και ο John Foster «Δε θα μπορούσε ποτέ να ξεχάσει όσα έζησε τα οποία τον στοιχειώνουν και τον κάνουν δυστυχισμένο ακόμη και μετά από χρόνια». Δεν θα θεωρούνταν υπερβολή αν ισχυριζόμασταν ότι η ενασχόληση του με την βικτωριανή εργατική τάξη τον έκανε τον συγγραφέα που έγινε (www.socialismtoday.org).

25. Αν ο πατέρας του δεν τύχαινε κληρονομιάς ο Κάρολος θα αναγκαζόταν να δουλεύει σε όλη του τη ζωή σαν εργάτης (www.socialismtoday.org).

26. Σύμφωνα με τον Louis Cazamian ο Ντίκενς είχε το σωστό τρόπο να θίγει κοινωνικά θέματα. Τα σημαντικότερα είναι οι επιπτώσεις του Νόμου των Πτωχών του 1834, η παράνομη ζωή στο Λονδίνο και η θυματοποίηση των παιδιών κάτι που εμφανίζεται από τα πρώτα κεφάλαια του βιβλίου του «Όλιβερ Τουίστ» (www.victorianweb.org).

27. Όπως ανέφερε και ο Ντισραέλι η Βρετανία ήταν η χώρα των «δύο εθνών». Από τη μία οι προνομιούχοι και οι

είναι ένα παιδί που γεννήθηκε σε Πτωχοκομείο²⁸ από ανύπαντρη μητέρα κάτι που για την εποχή ήταν σχεδόν βλάσφημο. Τα ορφανά αναγκάζονταν να τρώνε πολύ μικρές ποσότητες κυλού ενώ όταν ο Όλιβερ ζητά περισσότερο φαγητό, τιμωρείται²⁹. Σημαντική παρατήρηση είναι η εμπλοκή της Ενορίας³⁰ στη φροντίδα των πασχόντων και των ορφανών, τα οποία μάθαιναν να κάνουν χειρωνακτικές³¹ εργασίες ώστε να διατηρούν σε καλή κατάσταση το Πτωχοκομείο αλλά και με την ελπίδα πως η τέχνη που μάθαιναν θα τους χρoσίμεινε ώστε να βρουν δουλειά και να φύγουν από το Πτωχοκομείο. Μάλιστα, τα μικρόσωμα παιδιά ήταν προτιμυτέα για τη δουλειά του καπνοδοκοκαθαριστή λόγω της σκελετωμένης μορφής τους, με τον κίνδυνο όμως να καούν ζωντανά. Στο συγκεκριμένο μυθιστόρημα ο Όλιβερ ήταν πολύ τυχερός για τα δεδομένα της εποχής που δούλεψε ως βοηθός εργολάβου κηδειών. Το μυθιστόρημα αυτό μπορεί να διαβαστεί ως εγχειρίδιο παιδικής κακοποίησης για τα παιδιά στις πτωχογειτονίες της βικτωριανής εποχής, όπως παρατηρούμε και όταν ο Όλιβερ ακολουθεί το αφεντικό του στις φτωχογειτονίες του Λονδίνου για τον διακανονισμό της κηδείας μιας γυναίκας, την οποία ο συγγραφέας παρουσιάζει σαν σκελετό. Επιπλέον, η εγκληματική φιγούρα δε μπορούσε να λείπει. Μέσω του χαρακτήρα, ονόματι Σάικς, αποκτούμε μια εικόνα για τον εγκληματία της εποχής, που είναι φτωχός, αγράμματος, χρησιμοποιεί ύβρεις στο λεξιλόγιο του και ασκεί βία³² στα όρια της δολοφονίας. Σε περίπτωση βέβαια που οι εγκληματίες συλλαμβάνονταν η ποινή συνήθως ήταν η κρεμάλα.³³ Επιπρόσθετα, στο έργο σκιαγραφείται και μια ακόμη μορφή, της Νάνσου. Ενός φτωχού κοριτσιού που από μικρή επιδόθηκε σε κλοπές και πορνεία για να μπορέσει να επιβιώσει. Ο Ντίκενς κατάφερε να κάνει γνωστές τις συνθήκες ζωής των φτωχών. Στα κείμενα του ο αναγνώστης έρχεται σε επαφή με την ανθρώπινη δυστυχία, την έλλειψη της τάξης, την αθλιότητα, τη στάχτη και την παρακμή της αστικής βιομηχανικής πόλης. Το έργο του Όλιβερ Τουίστ είναι ένα μανιφέστο κατά κυρίαρχων συντηρητικών ιδεών της βικτωριανής περιόδου (Αναγνωστόπουλος Π., σσ. 5-16, Δύσκολα Χρόνια, 2006, www.parliament.uk, ericae.nte, victorianweb.org, socialismtoday.org, hollowverse.com).

Σε ένα άλλο έργο του Ντίκενς που ονομάζεται Μεγάλες Προσδοκίες, έχουμε πάλι τη μορφή του μαθητευόμενου. Αυτή τη φορά σε ένα σιδεράδικο. Την επιθυμία του παιδιού να μάθει αυτή

πλούσιοι και από την άλλη οι φτωχοί που ζουν κάτω από απάνθρωπες συνθήκες στη μιζέρια και την εξαθλίωση (www.victorianweb.org).

28. «For the next eight or ten months, Oliver was the victim of a systematic course of treachery and deception. He was brought up by hand» (<http://www.gutenberg.org/files/730/730-h/730-h.htm#chap44>).

29. «For more!» said Mr. Limbkins. ‘Compose yourself, Bumble, and answer me distinctly. Do I understand that he asked for more, after he had eaten the supper allotted by the dietary?’ (<http://www.gutenberg.org/files/730/730-h/730-h.htm#chap44>).

30. Στα Pickwick Papers ο Ντίκενς σατιρίζει τους υποκριτές Ευαγγελιστές σκιαγραφώντας έναν κληρικό αλκοολικό. Ο ίδιος είχε βαθειά θρησκευτική συνείδηση (hollowverse.com).

31. Πολλά παιδιά γίνονταν καπνοδοκοκαθαριστές. Ο Ντίκενς ήταν αγανακτισμένος με τις συνθήκες ζωής των φτωχών παιδιών που γίνονταν καπνοδοκοκαθαριστές και η αρνητική του άποψη φαίνεται στο «Όλιβερ Τουίστ». Η επαγγελματική ιδιότητα του καπνοδοκοκαθαριστή για τα παιδιά απαγορεύτηκε πέντε χρόνια μετά το θάνατο του Ντίκενς, το 1875, και 40 χρόνια μετά το έργο του «Όλιβερ Τουίστ» (www.socialismtoday.org).

32. «Then you won't have it,» replied Sikes. With which assurance he rose, locked the door, took the key out, and pulling her bonnet from her head, flung it up to the top of an old press. ‘There,» said the robber. ‘Now stop quietly where you are, will you?», « «Hear you!» repeated Sikes turning round in his chair to confront her. ‘Aye! And if I hear you for half a minute longer, the dog shall have such a grip on your throat as'll tear some of that screaming voice out» (<http://www.gutenberg.org/files/730/730-h/730-h.htm#chap44>)

33. Η θανατική ποινή για παίσματα καταργήθηκε το 1823 (G.Davey – Smith, Daniel Dorling and Mary Shaw, 2001, σ.LX)

τη τέχνη. Είναι εμφανής η έλλειψη καλής γνώσης κατανόησης και έκφρασης της γλώσσας, από πλευράς του νεαρού ήρωα.³⁴ Ακόμη, μπορεί κάποιος να παρατηρήσει την επιρροή που είχαν οι πλούσιοι άνθρωποι (Μις Χάβισαμ)³⁵ πάνω στους φτωχούς (Πίπ, Εοτέλλα) με τους τελευταίους να πραγματοποιούν αγόγγυστα κάθε επιθυμία των πρώτων. Άλλωστε η μόνη σωτηρία ενός φτωχού παιδιού ήταν να το υιοθετήσει μια πλούσια οικογένεια, κάτι σχεδόν αδύνατο. Ο Ντίκενς όμως δε σταματά εκεί. Μας παρουσιάζει τη διαφθορά των νομικών και τη ψευδομαρτυρία αλλά και τη δολοφονία ενός εργοδότη από μεθυσμένο εργαζόμενο. Βλέπουμε έτσι τη διαφθορά των πθών της εποχής (Α. Βερυκοκάκη, 1998, σσ.79, 82, 92, 265, 283, 711).

Τη δεκαετία του 1850 ο Ντίκενς εμπάθυνε στα κακώς κείμενα της κοινωνίας, των νόμων, της εκπαίδευσης, των άθλιων συνθηκών ζωής των φτωχών αλλά κυρίως της εκβιομηχάνισης. Το έργο του Ντίκενς που θα χαρακτηρίζαμε πολιτικό είναι το «Δύσκολα Χρόνια». Σε αυτό το μυθιστόρημα ο Ντίκενς μας κάνει μια εξαιρετική περιγραφή της ζωής των εργατών, αναφέροντας την οινοποσία, τα σπίτια κοντά στα εργοστάσια, τα τυχερά παιχνίδια αλλά κυρίως τα συνδικάτα. Αναφερόμενοι στις πολιτικές πτυχές τού έργου του Ντίκενς παρατηρούμε πως σκιαγραφούνται τα συνδικάτα, οι εργάτες αποκαλούνται μεταξύ τους «σύντροφοι»³⁶, υπάρχει Πανεργατική Ομοσπονδία με πρόεδρο ενώ παρατηρούμε ότι το γενικό συμφέρον προέχει του προσωπικού. Πλέον έχουμε να κάνουμε με κεφαλαιοκράτες και επαναστάτες. Μάλιστα, παρατηρούμε και την απειλή των κεφαλαιοκρατών όταν οι επιθεωρήσεις από επιτροπές του κράτους είναι συχνές, ότι θα μεταφέρουν τις επιχειρήσεις τους.³⁷ Άλλωστε, δε βλέπουμε μόνο τα συνδικάτα αλλά και τις ενώσεις βιομηχάνων στις γραμμές αυτού του μυθιστορήματος. Κατά αυτόν τον τρόπο παρατηρούμε τον ριζοσπαστικό χαρακτήρα του Ντίκενς, που θα μπορούσε κανείς να πει πως θυμίζει Μαρξ αν και ο ίδιος δεν ήταν γνωστός του Ντίκενς (Σ. Μαυροειδή, 2006, σσ. 36, 84, 132, 135, 136, 139, 162-164, 168, 176, Βερυκοκάκη Α., 1998, σ.10, hollowverse.com, victorianweb.org).

34. Μια συνήθης έκφραση της εποχής ήταν το “brought up by hand” που στις μέρες μας έχει την έννοια της αυστηρής διαπαιδαγώγησης και της επιβολής σωματικής τιμωρίας σε περίπτωση παραπτώματος (Σ. Μαυροειδή, 2006, σ.32, www.gradesaver.com). «My sister, Mrs. Joe Gargery, was more than twenty years older than I, and had established a great reputation with herself and the neighbors because she had brought me up “by hand.” Having at that time to find out for myself what the expression meant, and knowing her to have a hard and heavy hand, and to be much in the habit of laying it upon her husband as well as upon me, I supposed that Joe Gargery and I were both brought up by hand» (<http://www.gutenberg.org/files/1400/1400-h/1400-h.htm>)

35. Η αδερφή του Πίπ αναφέρει «She wants this boy to go and play there. And of course he’s going. And he had better play there,” said my sister, shaking her head at me as an encouragement to be extremely light and sportive, “or I’ll work him» (<http://www.gutenberg.org/files/1400/1400-h/1400-h.htm>)

36. «But oh, my friends and brothers! Oh, men and Englishmen, the down-trodden operatives of Coketown! What shall we say of that man—that working-man, that I should find it necessary so to libel the glorious name—who, being practically and well acquainted with the grievances and wrongs of you, the injured pith and marrow of this land, and having heard you, with a noble and majestic unanimity that will make Tyrants tremble, resolve for to subscribe to the funds of the United Aggregate Tribunal, and to abide by the injunctions issued by that body for your benefit, whatever they may be—what, I ask you, will you say of that working-man, since such I must acknowledge him to be, who, at such a time, deserts his post, and sells his flag; who, at such a time, turns a traitor and a craven and a recreant, who, at such a time, is not ashamed to make to you the dastardly and humiliating avowal that he will hold himself aloof, and will not be one of those associated in the gallant stand for Freedom and for Right?» (<http://www.gutenberg.org/files/786/786-h/786-h.htm>).

37. Μάλιστα στο βιβλίο του «Η Ιστορία των Δύο Πόλεων» χαρακτηρίζει τους επιχειρηματίες ως κακοποιούς και συκοφάντες και τους φτωχούς ως ήρωες και μάρτυρες (hollowverse.com).

4β. Μια αποτίμηση του έργου του Ντίκενς και η σχέση του με άλλους συγγραφείς

Ο Ντίκενς αφιέρωσε τη ζωή του στους φτωχούς. Συνεργάστηκε με την Angela Burdett-Coutts, τη δεύτερη πλουσιότερη γυναίκα της Αγγλίας, για φιλανθρωπικό σκοπό. Ο ίδιος έκανε δημόσιες αναγνώσεις των έργων του τα έσοδα των οποίων ενίσχυαν τη δράση των νοσοκομείων. Ήθελε να αφυπνίσει το έθνος, να κάνει τους ανθρώπους να καταλάβουν πως ανήκουν στην ίδια κοινωνία και να αντιληφθούν την κατάσταση που επικρατεί μέσα σε αυτήν την κοινωνία. Κατά την άποψη του, έπρεπε να πραγματοποιηθεί αυτή η αφύπνιση, ώστε να μπορέσουν να βρεθούν μακροπρόθεσμες λύσεις. Βέβαια, ο ίδιος εξέταζε τα αρνητικά της κοινωνίας αλλά δεν πρότεινε ποτέ κάποια λύση. Στο έργο του Δαβίδ Κόπερφιλντ παρομοιάζει τους βουλευτές με σκόνη που απλώνεται πάνω στα απορρίμματα από τα οποία τρέφονταν οι εξαθλιωμένοι. Ακόμη στα σκετοάκια του Μποζ (οικογενειακό ψευδώνυμο) ο Ντίκενς δίνει την εικόνα του Λονδίνου όπως την βλέπουμε στα έργα του. Μετά την επίσκεψη του στο Newgate έδειξε ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τις φυλακές και τις τιμωρίες. Οποιοσδήποτε θα μπορούσε να παρατηρήσει ότι ο Ντίκενς απορρίπτει τις συνθήκες ζωής των φτωχών και καταγγέλλει³⁸ μέσα από τα έργα του όλα αυτά που αναγκάζονται να ζουν.³⁹ Από πολλούς θεωρείται σοσιαλιστής, κάτι που υποστηρίζεται από την επιρροή που είχε πάνω στον μετέπειτα σοσιαλιστή Όργουελ.⁴⁰ Θα πρέπει να τονιστεί ότι οι ριζοσπάστες, οι μεταρρυθμιστές και οι σοσιαλιστές (π.χ. Χαρτιστές) χρησιμοποίησαν τις περιγραφές του Ντίκενς για τα εργοκάτεργα, την παιδική βία, τις φυλακές, την ανικανότητα της γραφειοκρατίας, την απανθρωπιά των εργοστασιαρχών για να στηρίξουν τον αγώνα τους για μια καλύτερη κοινωνία. Ο Ντίκενς αν και έζησε 20 χρόνια ταυτόχρονα με τον Μάρξ και θεωρείται σύγχρονος του, ποτέ δε χαρακτήρισε τον εαυτό του σοσιαλιστή. Αντίθετα, αυτός και η οικογένειά του ανήκαν στη μεσαία τάξη, η οποία είναι ανώτερη της εργατικής, και κατέβαλε πολλές προσπάθειες ώστε να παραμείνει σε αυτή τη θέση. Ο Καρλ Μάρξ ανέφερε ότι οι βικτωριανοί συγγραφείς, όπως ο Ντίκενς, κατάφεραν να αναδείξουν τις πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες της εποχής καλύτερα από τους πολιτικούς (socialismtoday.org, hollowverse.com, angelolopez.wordpress.com, victorianweb.org/publications.parliament.uk/).

Τέλος, ο Ντίκενς επηρέασε πολλούς συγγραφείς⁴¹ όπως ο Charles Kingsley, ο George Eliot, ο George Gissing, ο George Orwell, ο John Irving, η Anne Rice και η Jane Austen. Όμως δε σταματάμε εκεί. Ο Ντίκενς είχε ιδιαίτερη επιρροή στους Ρώσους συγγραφείς όπως ο Νικολάι

38. Δριμύς στις επιθέσεις του εναντίον της αστικής τάξης κατακρίνοντας την τυραννία των νεόπλουτων στους εργάτες (Burns, xx, σ.72).

39. Τα έργα του χαρακτηρίζονται από ρεαλισμό με έντονα συναισθηματικά στοιχεία τα οποία όμως είχαν πάντοτε ευχάριστο τέλος (Burns, xx, σ.227).

40. Ο Όργουελ θεωρούσε τον Ντίκενς ως έναν συγγραφέα χαρισματικό με τη δυνατότητα να δημιουργήσει χαρακτήρες που θα είναι κατανοητοί στον κοινό αναγνώστη. Τον θεωρούσε ανατρεπτικό, ριζοσπάστη και ως ένα σημείο μέχρι και επαναστάτη. Στα βιβλία του Όλιβερ Τουίστ, Δύσκολα χρόνια, Ζοφερός Οίκος και Μικρός Ντόριτ ο Ντίκενς εναντιώθηκε στους αγγλικούς θεσμούς με τέτοια αγριότητα που δεν είχε σημειωθεί στο παρελθόν (angelolopez.wordpress.com).

41. Αντικείμενο του παρόντος άρθρου είναι η συσχέτιση (με βάση τον Ντίκενς) της λογοτεχνίας με τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής (ή τις μορφές κοινωνικής αρωγής όπως αναφέρεται και σε προηγούμενη υποσημείωση) και όχι μια ανάλυση της ιστορίας της λογοτεχνίας. Εξ ου και η αναφορά σε άλλους συγγραφείς που επηρεάστηκαν από τον Ντίκενς είναι εξαιρετικά ακροθιγής.

Γκογκόλ, Φιοντόρ Ντοστογιέφσκι και ο Λέων Τόλστοι.⁴² Την συγγραφική κληρονομιά του διεκδίκησαν πολλοί. Οι αστοί σχολιαστές τονίζουν το ζήλο του για μεταρρυθμίσεις. Ακόμη και ο Πρίγκιπας Κάρολος τόνισε την ιδιοφυΐα του Ντίκενς και το πάθος του για κοινωνική δικαιοσύνη (Daily Telegraph, 7 Φεβρουαρίου 2012). Τα έργα του έχουν εκδοθεί κιιάδες φορές σε πολλές γλώσσες και επηρέασαν πολλές γενιές. Μάλιστα τα μυθιστορήματα του διδάσκονται σε Γυμνάσια και Πανεπιστήμια ως κοινωνιολογικά και δημοσιογραφικά μαθήματα. Πιο συγκεκριμένα το 1981 στο Πανεπιστήμιο της Καλιφόρνιας στην Santa Cruz δημιουργήθηκε το λεγόμενο «Πρόγραμμα Ντίκενς» με στόχο τη βαθειά μελέτη της ζωής και του έργου του Ντίκενς (ericae.net, socialismtoday.org, victorianweb.org, Hobsbawm a, 1996, σ.106).

Εν κατακλείδι, φτάνουμε στο συμπέρασμα ότι ο Ντίκενς γνωστοποίησε τις συνθήκες ζωής των φτωχών και εξαθλιωμένων ευαισθητοποιώντας ίσως την κοινωνία μέσα από τα έργα του με στόχο να αφυπνίσει την κοινωνία. Θεωρείται ένας από τους σημαντικότερους λογοτέχνες των εποχών και έχει αφήσει το στίγμα του για πάντα στην ιστορία. Κατόρθωσε με το συγγραφικό του ταλέντο να γίνει κοινωνικός σχολιαστής. Ο Ντίκενς επηρέασε λογοτέχνες και κατάφερε να μείνει ανεξίτηλος. Τα έργα του είναι τρίτα παγκοσμίως σε πωλήσεις ενώ μέχρι και σήμερα γίνονται αναφορές στο όνομα του και το έργο του στο Κοινοβούλιο.⁴³

5. Σύνοψη και Συμπεράσματα.

Το άρθρο αυτό στόχο είχε να παρουσιάσει την οπτική του Ντίκενς για τις συνθήκες ζωής, τα γεγονότα, και τα μέτρα της κοινωνικής πολιτικής στη Βρετανία του 19ου αιώνα, όπως και να εξετάσει πιθανές πολιτικές πτυχές και διαστάσεις στο έργο του, αποπειρώμενο έναν συσχετισμό των δύο (λογοτεχνίας και πολιτικής). Έτσι, αρχικά ανέπτυξε έστω και ακροθιγώς την κατάσταση και τις εξελίξεις τον 19ο αιώνα με τις αναφορές στη βιομηχανική Επανάσταση αλλά και στις εφευρέσεις που βοήθησαν στη γρηγορότερη κατασκευή υφασμάτων στα εργοστάσια, και συνέχισε με την περιγραφή των συνθηκών ζωής και εργασίας των εργατών και τον τρόπο διαβίωσης των φτωχών ατόμων και οικογενειών. Στα πλαίσια αυτά έγιναν αναφορές σε σημαντικά γεγονότα όπως το Πιτερλό, η έκδοση του κομμουνιστικού μανιφέστου, αλλά και κυρίως στο βασικό θεσμικό πλαίσιο πολιτικών (κυρίως εργατικής νομοθεσίας και νομοθεσίας περί την κοινωνική προστασία) τα χρόνια εκείνα. Σε αντίστιξη, προσεγγίστηκαν δράσεις προσώπων της εποχής όπως ο Όουεν και ο Σολτ που έδρασαν με διαφορετικό τρόπο από το συνηθισμένο για τα τότε δεδομένα. Κατόπιν αυτών αναλύθηκε πως και πώς ο Ντίκενς σκιαγραφήσε τα κακώς για εκείνον κείμενα της εποχής του στα έργα του, ασκώντας έναν αυστηρό (ηθικό και εν μέρει συναισθηματικό) και λιγότερο

42. Ο μεταφραστής του έργου Μεγάλες Προσδοκίες αναφέρει στο τέλος της εισαγωγής πως ο Τολστόι είπε για τον Ντίκενς «Η πρώτη προϋπόθεση για τη δημοτικότητα ενός συγγραφέα, το πρωταρχικό μέσο για να κερδίσει την αγάπη του κοινού, είναι η αγάπη με την οποία ο ίδιος μεταχειρίζεται τους ήρωες του. Γι αυτό οι ήρωες του Ντίκενς είναι οι φίλοι όλης της ανθρωπότητας. Αποτελούν το συνδετικό κρίκο ανάμεσα στον άνθρωπο της Αμερικής και τον άνθρωπο της Πετρούπολης» (Μεγάλες Προσδοκίες, 1998, σ.11).

43. <https://hansard.parliament.uk/Lords/2012-02-09/debates/12020945001170/CharlesDickensBicentenary>, <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/communicating/overview/officialreport/>

άμεσα πολιτικό (με ίσως την εξαίρεση των ‘Μεγάλων Προσδοκιών’) σχολιασμό. Εν κατακλείδι θέλουμε να υποστηρίξουμε πως αν και ο Ντίκενς δεν μπορεί να θεωρηθεί άμεσα πολιτικός συγγραφέας, παρουσιάζει μέσα στο έργο του πλευρές και πτυχές που όπως και ο Βερν (Δικαίος 1997) και ο Καβάφης (Χρυσανθόπουλος 2016), μπορεί να διαβαστεί και με πολιτική ματιά ειδικά όσο αφορά τις συνθήκες ζωής και τις παρεμβάσεις κοινωνικής πολιτικής στην βικτωριανή περίοδο στην οποία έζησε.

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Άρθρα σε επιστημονικά περιοδικά

Δικαίος, Κ., 2010α. Το Έλλειμμα Πολιτικών για Ενιαίο Σύστημα Υγειονομικής Περίθαλψης στην Ευρωπαϊκή Ένωση Μια Διερεύνηση των Αιτιών. *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης*, (6), σ.69-99.

Δικαίος,Κ.,1997. Οι πολιτικές διαστάσεις στη σκέψη και γραφή του Ιούλιου Βέρν. *Ο πολίτης δεκαπενθήμερος*,1997,σ.σ. 75.

Δικαίος , Κ 2013 ‘BIG’ SOCIETY VS ‘SMALL’ GOVERNMENT? Charities, localism and communities in 19th and 21st Century Greece and UK: towards an old or a new structure of services? «Βήμα των Κοινωνικών Επιστημών» 62, 2013

Εργασίες σε συλλογικούς τόμους

Χρυσανθόπουλος,Μ.,2016. Σχόλια για την πολιτική διάσταση της ποίησης- Το «πολιτικό» στο έργο του Κ.Π.Καβάφη- Στο Α.Ι.Δ. Μεταξάς, εκδ. *Πολιτική Ψυχολογία*. Αθήνα: Εκδόσεις Ι.Σιδέρης,σ.113.

Βιβλία/ μελέτες

Αναγνωστόπουλος Π., στο Ντίκενς xx. *Όλιβερ Τουίσι τ.1*. Εκδόσεις Κυριακάτικη

Αναγνωστόπουλος Π., στο Ντίκενς xx. *Όλιβερ Τουίσι τ.2*. Εκδόσεις Κυριακάτικη

Βερυκοκάκη,Α.,1998. στο Ντίκενς *Μεγάλες προσδοκίες τ.1*. Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη.

Δικαίος, Κ., 2010β. Ο εκτενής 19ος αιώνας και οι απαρχές του κράτους πρόνοιας. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg

Μαρξ, Κ., 2005. *Η 18η Μπρυνμαίρ του Λουδοβίκου Βοναπάρτη*. Αθήνα: Εκδόσεις Σύγχρονη Εποχή.

Μαυροειδή Σ., 2006. στο Ντίκενς *Δύσκολα χρόνια*. Εκδόσεις Ελευθεροτυπία.

Ντίκενς Κ. xx. *Όλιβερ Τουίσι τ.1& τ.2* Εκδόσεις Κυριακάτικη

Ντίκενς Κ. 1998. *Μεγάλες προσδοκίες τ.1& τ.2* . Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη

Ντίκενς Κ. 2006. *Δύσκολα χρόνια*. Εκδόσεις Ελευθεροτυπία

Σφυρόερα, Σ., 2017. Η εγκυκλοπαίδεια του πολέμου – Μια ιστορία 5.000 ετών. *Real News*, Α΄ Τόμος

- Βερυκοκάκη, Α., 1998. στο Ντίκενς *Μεγάλες προσδοκίες* τ.2. Αθήνα: Εκδόσεις Λιβάνη.
- Bernstein, S. & Milza, P., 1997. *Ιστορία της Ευρώπης*, Α' Έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Αλεξάνδρεια.
- Burns, E., xx. *Ευρωπαϊκή Ιστορία*, Β' Έκδοση. Αθήνα και Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Παρατηρητής.
- Ewald, F., 2000. *Ιστορία του κράτους πρόνοιας*. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Hobsbawm, E., 1996α. *Η εποχή του κεφαλαίου*, Β' Έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης.
- Hobsbawm, E., 1996β. *Η εποχή του κεφαλαίου*, Β' Έκδοση. Αθήνα: Εκδόσεις Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης.
- Owen, R., 2007. *Μια νέα θεώρηση της κοινωνίας*. Αθήνα: Εκδόσεις Αλεξάνδρεια.

Ξενόγλωσση

Books/Studies

- Abel-Smith, Brian 1964 'The Hospitals 1800-1948: a Study in Social Administration in England and Wales, Heinemann, London.
- Chadwick E. 2001 , Report on the Sanitary Condition of the Labouring Population of G. Britain, στο Davey-Smith, G., & Dorling, D., & Shaw, M..2001.
- Davey-Smith, G., & Dorling, D., & Shaw, M..2001 Introduction, and Timeline στο Davey Smith, G., & Dorling, D., & Shaw, M.. (eds) 2001
- Davey-Smith, G., & Dorling, D., & Shaw, M..2001 Introduction to Chadwick E, στο Davey Smith, G., & Dorling, D., & Shaw, M.. (eds) 2001
- Davey-Smith, G., & Dorling, D., & Shaw, M..2001 Introduction to Factory Enquiry Commission Report, στο Davey-Smith, G., & Dorling, D., & Shaw, M..2001.
- Davey-Smith, G., & Dorling, D., & Shaw, M..2001. *Poverty, inequality and health in Britain: A reader 1800-2000*. Bristol: Εκδόσεις The policy Press.
- Dikaios K, 1992. *Capitalist relations and state policy: the development of the mode of health maintenance in contemporary Britain 1948-89; A case study*, PHD Thesis the University of Edinburgh.
- Dikeos C. 2013 HOW OLD IS 'BIG' SOCIETY? HOW NEW IS 'SMALL' GOVERNMENT? Charities and Health and Social Care Provision in 19th Century Greece and UK. A comparative historical approach mirroring today. <http://www.social-policy.org.uk/lincoln2011/Dikeos%20P6.pdf>
- Engels F 2001, The Condition of the Working Class in England, στο Davey Smith, G., & Dorling, D., & Shaw, M.. (eds) 2001
- Factory Enquiry Commission Report, 2001 στο Davey-Smith, G., & Dorling, D., & Shaw, M..2001.
- Fraser, D., 2003. *The evolution of the British Welfare State*, Γ' Έκδοση. Ουαλία: Εκδόσεις Palgrave Macmillan.

Διαδίκτυο

www.angelolopez.wordpress.com/2011/03/04/charles-dickens-and-his-influence-on-social-activists/, [πρόσβαση 29 Ιουνίου 2017].

Macdonald, A., 2012, Charles Dickens: Reporting on Parliament, BBC News, Διαθέσιμο στο: www.bbc.com/news/uk-politics-17256808, [πρόσβαση 30 Μαρτίου 2017].

www.collinsdictionary.com/dictionary/english/out-relief, [πρόσβαση 10 Αυγούστου 2017].

Pearce, K., 2012, Dickens and Parliament, Διαθέσιμο στο: dickensmuseum.com/blogs/news/62440067-dickens-and-parliament, [πρόσβαση 19 Ιουνίου 2017].

ericae.net/influence-charles-dickens-literature-education.html, [πρόσβαση 19 Ιουνίου 2017].

Dickens C., 'Great Expectations', www.gutenberg.org/files/1400/1400-h/1400-h.htm

Dickens C., 'Oliver Twist', www.gutenberg.org/files/730/730-h/730-h.htm#chap44

Dickens C., 'Hard Times', www.gutenberg.org/files/786/786-h/786-h.htm

www.gradesaver.com/great-expectations/q-and-a/explain-how-pip-and-jow-were-brought-up-by-hand-59651, [πρόσβαση 03 Ιουνίου 2017].

www.historyguide.org/intellect/owen.html, [πρόσβαση 19 Ιουλίου 2017].

www.hansard.parliament.uk/Lords/2012-02-09/debates/12020945001170/CharlesDickensBicentenary, [πρόσβαση 09 Ιουνίου 2017].

Dickens: at 'The Mirror of Parliament', Διαθέσιμο στο: www.kingscollections.org/exhibitions/specialcollections/charles-dickens/mirror-of-parliament, [πρόσβαση 5 Αυγούστου 2017].

The History, Workings and Future Challenges of Hansard, <http://www.parliament.uk/get-involved/education-programmes/universities-programme/university-teaching-resources/the-history-workings-and-future-challenges-of-hansard/>, [πρόσβαση 25 Ιουλίου 2017].

www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/19thcentury/overview/poorlaw/, [πρόσβαση 19 Ιουλίου 2017].

www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentwork/communicating/overview/officialreport/, [πρόσβαση 27 Ιουνίου 2017].

www.parliament.uk/get-involved/education-programmes/universities-programme/university-teaching-resources/the-day-parliament-burned-down/, [πρόσβαση 10 Ιουλίου 2017].

www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/livinglearning/19thcentury/overview/childrenchimneys/, [πρόσβαση 10 Ιουλίου 2017].

House of Lords: Membership, 2012, Διαθέσιμο στο: <https://publications.parliament.uk/pa/ld201212/ldhansrd/text/120209-0001.htm>, [πρόσβαση 26 Ιουλίου 2017].

www.publications.parliament.uk/pa/ld201212/ldhansrd/text/120209-0001.htm, [πρόσβαση 10 Ιουλίου 2017].

www.saltairevillage.info/, [πρόσβαση 19 Ιουλίου 2017].

www.saltairevillage.info/Saltaire_WHS_Architecture_History.html, [πρόσβαση 19 Ιουλίου 2017].

www.saltairevillage.info/Saltaire_World_Heritage_Site_Nomination_Document_1028.pdf, [πρόσβαση 16 Ιουνίου 2017].

www.socialismtoday.org/156/dickens.html, [πρόσβαση 19 Ιουνίου 2017].

www.victorian-era.org/, [πρόσβαση 15 Ιουλίου 2017].

www.victorian-era.org/, [πρόσβαση 29 Ιουνίου 2017].

www.victorianweb.org/authors/dickens/diniejko.html, [πρόσβαση 19 Ιουνίου 2017].

www.victorianweb.org/vn/victor4.html, [πρόσβαση 29 Ιουνίου 2017].

www.victorianweb.org/history/poorlaw/royalcom.html, [πρόσβαση 02 Ιουλίου 2017].

www.victorianweb.org/vn/victor4.html, [πρόσβαση 26 Ιουλίου 2017].

Πολυμέσα

DVD, 2008. *The Story of Saltaire*. Barleybrook Films.

“Classic” theories and current challenges concerning welfare state development

Varvara Lalioti

Panteion University of Social and Political Sciences

Abstract

The aim of the present article is to provide the reader with a bird’s-eye view of ‘classic’ theories concerning welfare state development, whilst also stressing the need for social policy to address current challenges faced by the welfare state, and thus ‘transform’ old theories in accordance with new research directions. The first part of the article provides a succinct critical examination of ‘classic’ theoretical approaches. These include industrialism, power resource theory, historical institutionalism, national values, business power, but also the broader trend of classifying welfare states that drew on features of the aforementioned approaches and introduced new variables such as gender. The second part of the article is devoted to powerful contemporary challenges for the welfare state, such as migration and growing ethnic diversity, neoliberal globalization and the recent crisis, as well as changing gender roles. It is argued that these challenges give rise to key questions for the field of social policy and test the limits of traditional assumptions for the welfare state. This part asks for a fruitful dialogue between the old and something newer that is needed to complement it. Such a dialogue is a prerequisite for rigorous and sophisticated social policy research. The article’s concluding section summarizes the findings.

Περίληψη

Στόχος του παρόντος άρθρου είναι μία πολύ συνοπτική παρουσίαση ‘κλασικών’ θεωριών που αφορούν στην ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας, υπογραμμίζοντας ταυτόχρονα την ανάγκη η κοινωνική πολιτική να λάβει υπ’ όψιν της τις σύγχρονες προκλήσεις που αντιμετωπίζει το κράτος πρόνοιας, και να ‘μετασχηματίσει’ τις παλαιές θεωρίες, σε συμφωνία με νέες κατευθύνσεις στην έρευνα. Στο πρώτο μέρος του άρθρου παρουσιάζονται με τρόπο πολύ περιληπτικό και κριτικό ‘κλασικές’ θεωρητικές προσεγγίσεις. Αυτές περιλαμβάνουν την επιρροή της βιομηχανικής ανάπτυξης, των εθνικών αξιών και των εργοδοτών στην ανάπτυξη κοινωνικής πολιτικής, καθώς και

τη θεωρία των πόρων εξουσίας και τον ιστορικό θεσμισμό. Περιλαμβάνουν όμως ακόμη τη γενικότερη τάση κατάταξης των κρατών πρόνοιας, η οποία βασίστηκε σε στοιχεία των προαναφερθεισών προσεγγίσεων και εισήγαγε νέες μεταβλητές όπως το φύλο. Το δεύτερο μέρος του άρθρου αφορά σε ισχυρές, σύγχρονες προκλήσεις που αντιμετωπίζει το κράτος πρόνοιας όπως είναι η μετανάστευση και η αυξανόμενη εθνική ποικιλομορφία, η νεοφιλελεύθερη παγκοσμιοποίηση και η πρόσφατη κρίση, καθώς και οι μεταβαλλόμενοι ρόλοι των φύλων. Οι προκλήσεις αυτές εγείρουν σημαντικές ερωτήσεις για το πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και θέτουν σε δοκιμασία τα όρια παραδοσιακών αντιλήψεων για την κοινωνική πολιτική, προβάλλοντας ταυτόχρονα την ανάγκη για έναν εποικοδομητικό διάλογο ανάμεσα στο παλαιό και σε κάτι νεότερο, το οποίο θα συμπληρώσει το παλαιό. Ο διάλογος αυτός αποτελεί προαπαιτούμενο για τη σοβαρή και σύμφωνα με επιστημονικούς κανόνες διεξαγωγή έρευνας στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Η τελευταία ενότητα του άρθρου παρουσιάζει με τρόπο συνοπτικό τα συμπεράσματα.

1. Introduction

Social policy issues and theories, regarded as ‘classic’, have dominated the field of social policy for decades. Are these issues and theories still central to contemporary social policy debates, debates that are also characterized by challenges that were often not present when the aforementioned issues and theories were first developed? At first glance, the answer appears to be affirmative: Examples may be found in concepts such as solidarity, social citizenship and welfare regimes, which were broadly discussed in the works of theorists such as Durkheim, Marshall and Esping-Andersen respectively and continue to lie at the heart of social policy research and analysis today.

The same statement can also be made for theories deemed to be ‘classic’. Although the use of the adjective ‘classic’ may be criticized for being arbitrary and/or vague, it is useful for pointing to theories of recognized and established value that are also considered to be the most influential in the field of social policy. Such theoretical approaches underscore, for instance, the importance of institutions or business power for welfare state development. Despite the fact that scholars tend to build bridges between different theories so as to explain social policy phenomena, such approaches, acknowledged to be ‘classic’, remain at the centre of the field of social policy. Overall, the lessons learnt from the scholarship of the past are invaluable for shedding light on the present, and also the future of the field.

Nonetheless, at the same time, for a rigorous and sophisticated social policy analysis it is increasingly important to take into account the current challenges that the welfare state faces and which have often been overlooked by social policy scholars engaged in the examination and application of ‘classic’ social policy theories. These challenges include migration and the increasing salience of ethnic diversity, neoliberal globalization and the recent crisis, as well as changing gender norms. Given the importance of these challenges for present times, scholars must also examine the extent to which these challenges test the limits of traditional assumptions regarding welfare state development.

Against this background, the aim of this article is to provide a bird's-eye view of the most 'classic' theories regarding the development of the welfare state, while underscoring the importance of the current challenges that the welfare state faces and the need to build a bridge between the old and something newer that will complement the former. The first section of the article provides a succinct and critical presentation of key theories for welfare state development, that is industrialism, power resource theory, historical institutionalism, national values, business power and the broader trend for classifying countries that have drawn on features of some of the aforementioned theories as well as introduced new variables, such as gender. The discussion does not follow a strict chronological order: the classification of welfare worlds is the last to be discussed, since it is based on features of the 'classic' theories.

The presentation of theoretical approaches/trends regarding welfare state development is apparently selective and not exhaustive. As a result, a number of approaches is not discussed, such as the one that underlines the role of the state as a social investment mechanism. Generally speaking, relatively new approaches concerning social policy development are not examined; nor is the contribution of these new approaches and the relationship between new and old theoretical trends.

The selected approaches are also characterized by different scope and level of theoretical coherence. Industrialism could be labeled as a macro-theory, that is associated with structural functionalism and focuses on the impact of a macro-process (industrialization) upon the general direction which states across the globe follow. Power resource theory, historical institutionalism and employer-centered theories are middle-range theories, which single out factors and observe how they contribute in the creation of historical welfare trajectories. Finally, some scholars may argue that the 'national values' approach is the one with the weakest theoretical coherence.

The second section of the article presents current main challenges for the welfare state, namely migration and growing ethnic diversity, neoliberal globalization and the recent crisis, as well as changing gender norms, followed by a concluding section that summarizes the findings. Similarly to the presentation of theoretical approaches/ trends regarding welfare state development the references made to current main challenges for the welfare state are selective. Challenges such as the impact of technological change and the transition to post-industrial society, the role of European integration, demographic ageing, changes in the labour market, the decline of the role of traditional social classes and trade unions and the emergence of 'new social risks' in general are not discussed separately.

Moreover, the author wishes to stress that the article focuses more on the limits of traditional assumptions for the welfare state and new questions that arise than on exploring the potential of 'classic' theories to interpret current trends and developments in the welfare state in the light of the challenges faced by the welfare state. By contrast, the article aims at emphasizing certain suggestions on ways these 'classic' theories could be amended, so as to accommodate in their explanations the new challenges that the welfare state is currently facing.

Overall, the character of the article, that is a short and difficult (given the magnitude of the task performed and the limited space offered for this task) exercise on the relationship between 'classic' theoretical approaches to the welfare state and current challenges may arguably

provide an excuse for the selectivity in both the aforementioned approaches and challenges. The author acknowledges the limitations of this exercise and humbly approaches the task performed.

2. Key 'Classic' Theoretical Assumptions Regarding Welfare State Development

Industrialism

The first generation of theories regarding welfare state development focused on the impact of industrialization and related social and economic forces on the establishment and evolution of welfare programmes. This set of theories may be broadly labeled as 'functionalist' explanations of welfare state development. They assume that social policies are the immediate response to social and economic pressures, whilst regarding the political organization of social demands or governmental institutions as either neutral or fully determined by socio-economic change (Zutavern and Kohli, 2012, p. 173).

It has been argued that industrialization created new demands for public spending 'as systems of social support based on kinship and the patrimonial traditions of agrarian societies are eroded' (Myles and Quadagno, 2002, p. 36). In conjunction with a growing dependence on wage labour and the emergence of new vulnerabilities, this context encouraged an increased role for the state. Wilensky (1975) is among the best known if not the most well-known proponent of the 'industrialist' school, who argues that economic growth mediated by demographic change is the key explanatory variable for welfare state development.

Although the idea that industrialism and its correlates, that is economic growth and population ageing, are crucial in explaining the overall trend of welfare state expansion is rarely questioned, it is widely contested whether this theory can explain variations in welfare state development. In particular, it is rather unrealistic to argue, as this school of thought does, that politics does not matter and that only impersonal, economic forces have the power to shape social policy, or that worker organizations and employers are nothing more than passive actors.

Indeed, Wilensky (1975) himself acknowledged that other factors, such as the degree of government centralization and the shape of the stratification order account for cross-country variation in welfare provisions. Furthermore, more recently, in his seminal book *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance* (2002) Wilensky demonstrated how differences in bargaining arrangements among government, political parties, the mass media, industry, labour, professions, agriculture, churches, and voluntary associations lead to contrasting policy profiles and patterns of taxing and spending, which in turn explain a large number of outcomes: economic performance, political legitimacy, equality, job security, safety and risk, real health, the reduction of poverty and environmental threats, and the effectiveness and fairness of regulatory regimes.

Power Resource Theory

By the end of the 1970s the hegemony of ‘functionalist’ arguments for welfare state development, as exemplified by ‘industrialism’, gave their place to the acknowledgement that ‘politics matter’. This is a motto that is found at the heart of both ‘political’ and ‘institutional’ explanations of welfare state development, according to which organizational capacities and institutionalized procedures for decision-making are regarded as crucial for the design and evolution of social policies (Zutavern and Kohli, 2012, p. 174).

Power resource theory is arguably the most influential among the theories linked with the ‘politics matters’ motto. Most closely associated with the work of Korpi (1980) and later Esping-Andersen (1985a, 1985b, 1990), it looked at the influence of interest groups, notably organized labour. The main argument promoted by the power resource theory was that workers could use their power resources in a way that would reduce inequality and increase redistribution. As a result, major differences in the development of welfare states can arguably be explained by the relative success of left parties, aligned with strong trade unions.

Esping-Andersen argued that the effectiveness of working-class power resources depends on a series of additional factors, such as the conditions open to working-class parties to forge alliances with other social classes (Esping-Andersen, 1985b, p. 223). Overall, the size and the structure of the welfare state is explained as a function of the historical strength of the political left, mediated by alliances with agrarian interests and the middle classes (Iversen, 2012, p. 185). The importance of working class mobilization for explaining differences in welfare state development is highlighted in cross-national research (e.g., Huber, Ragin, and Stephens, 1993; Hicks, 1999).

The criticisms of power resource theory include the fact that stable cross-national differences in government partisanship are not adequately explained. Nor does the theory distinguish between the preferences of parties and the preferences of voters (Iversen, 2012, p. 186).

Historical Institutionalism

In the 1980s, a number of scholars, the best known being Skocpol (Skocpol, 1985, 1992; Weir, Orloff, and Skocpol, 1988; Amenta, 1998), began to emphasize the importance of the organization and structure of state institutions for welfare state development. This development is considered to have paved the way for the ‘historical institutionalist’ approach to welfare state development. The term ‘historical institutionalism’ was coined by the Steinmo, Thelen, Longstreth volume *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* published in 1992.

Historical institutionalism developed in reaction to approaches such as industrialism and power resource theory, which focused on economic factors and social classes respectively. It had a historical orientation and highlighted the ways institutions structure and shape social policy outcomes (Steinmo, 2008).

At the centre of historical institutionalism lies the idea that the state needs to be treated as

an autonomous factor and that it does not simply reflect the interests of business and labour organizations. States are regarded as actors and structures which influence the organization, goals, and resources of social actors. By contrast, historical institutionalism de-emphasized the role of organized interests (Hecló, 1974).

Historical institutionalism embraced the idea that political institutions, despite their complex and multifaceted role, shape welfare state development. In a similar vein, variation in electoral rules and party systems can have an impact on welfare state politics. The rules of electoral competition and the institutional features of government are important in determining social policy outcomes. It has also been argued that existing social policies shape the politics of reform through a 'policy feedback' (Pierson, 1993). However, policy feedback may not necessarily lead to path dependence (Weaver, 2010).

Criticism of historical institutionalism includes the claim that it is incapable of coping with change. It is argued that the central analytical notion of 'path dependence' may translate into some neglect of the forces for change (Peters, Pierre and King, 2005). Overall, institutions created in the past are thought to constrain future developments.

Moreover, broadly speaking, the impact of institutions seems to depend on the context (Béland and Mahon, 2016, pp. 25–26). Lastly, it has also been argued that 'historical institutionalism' refers to a rather loose collection of writings by authors that tend to mix elements from different explanations of the welfare state (Immergut, 2008, pp. 241–242).

National Values

The 'national values' approach draws on the assumption that variation in cultural values is the main explanation for differences in the development of welfare states. Shared cultural beliefs have an impact on voters and policy makers, and guide the selection of particular policy options, as opposed to other options. Levine (1988) and Lipset (1990) are among the main representatives of this approach.

Different constellations of values might lead to different policy logics in different countries or types of regimes. For example, the greater prevalence of individualistic values in the United States compared to Canada has been argued to have resulted in the development of a weaker welfare state in the former, as opposed to the latter country.

Similar assumptions are at the centre of research that focuses on patterns of welfare attitudes, as exemplified by whether citizens are supportive of or against an encompassing welfare state (Svallfors, 2012). They are also at the heart of studies that seek to trace the impact of religious doctrines on principles of social policies. Religion in particular is acknowledged as being a major cultural force that may shape the values, norms, beliefs and attitudes of citizens in favour of or against specific social policies and the welfare state in general. For example, it has been argued that corporatist-conservative welfare states were more likely to emerge in predominantly Catholic societies, liberal welfare states in areas influenced by Reformed Protestantism, and social democratic welfare states in the Lutheran countries of Scandinavia (Kersbergen and Manow, 2012, pp. 267–268).

The ‘national values’ approach has been criticized for promoting a high level of generality, which cannot provide a solid explanation for, for instance, why there is internal variation in welfare state development across policy areas within the same country (Skocpol, 1992; Béland, 2010). For this reason, other scholars such as Skocpol (1992) and Myles (1998) underscore the importance of a more detailed institutional and political analysis that considers the forces driving policy design in each policy area.

Business Power

A variation of the power resource theory that has inspired many scholars, including Esping-Andersen, is one that focused not on the importance of working class power, but on the impact of business on welfare state development. Although such studies found a relative popularity in the United States in the works of scholars such as Gordon (1991), Quadagno (1984) and Domhoff (1996), who stressed the effect of industrialists on the formulation of social policy legislation, the ‘business power’ theory would experience its most glorious days after the mid-1990s.

Milestones included the debate between Swenson (1997) and Hacker and Pierson (2002), on the one hand, and the ‘varieties of capitalism’ (VoC) school on the other. While Swenson adopts a more straightforward idea about how business interests shape social policy decisions, Hacker and Pierson combine business power with historical institutionalism and argue that political institutions filter the political impact of business interests.

The VoC approach, as exemplified by the works of Hall and Soskice (2001) and Mares (2003), argues that there is a correspondence between types of political economies and types of welfare states. In that sense, it builds a bridge between functionalist and institutionalist assumptions. This approach draws on the assumption that economic institutions are designed to help firms and other economic agents to make the best use of their productive assets, and also that there are ‘institutional complementarities’, where the effectiveness of one institution depends on the design of the other. More recently, others (see Fleckenstein and Seeleib-Kaiser, 2011) have combined the power resource theory with the VoC school and argue that the types of welfare policies adopted in different countries reflect the distinctive character of the post-industrial skill profiles in these countries, which have in turn shaped business attitudes towards social policy programmes.

Criticism of the ‘business power’ theory included the argument that it neglected the role of other powerful actors, such as state bureaucrats, and offered a simplistic analysis of the policy process (Skocpol, 1992). Korpi (2006) also claimed that business is rarely a protagonist, but it can often play the role of the consenter. Furthermore, relevant to the weaknesses of the ‘business power’ theory is the fact that the relationship between economic and political institutions remains an under-explored topic. As Iversen mentions, it is striking that ‘the division into liberal and coordinated market economies is almost perfectly collinear with the division into PR and majoritarian electoral systems’ (Iversen, 2012, p. 193).

Classifying Welfare States

The importance of politics and political institutions for welfare state development, as opposed to industrialism, was also to be stressed in Esping-Andersen's seminal work *Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), which paved the way for an increasing move towards the classification of welfare states. Following the footsteps of Wilensky and Lebeaux (1958) and Titmuss (1974), who differentiated between different patterns of welfare performance, Esping-Andersen placed the triad of 'state-market-family' at the centre of his analysis and identified three distinct 'welfare regimes': the liberal, the corporatist and the social democratic.

Liberal welfare states are reluctant to replace market relations with social rights, while means-testing is extensive and social insurance modest. Corporatist welfare regimes are concerned with maintaining the status quo, while favouring subsidiarity and the primary role of the family in welfare. Income transfers to cover the needs of the male breadwinner are emphasized, as opposed to social services. At the heart of the social democratic welfare regime lie extensive, universal social rights, in contrast to the marginal role of private welfare provision. The social democratic welfare regime is service-oriented and places considerable emphasis on redistribution.

Esping-Andersen's main contributions include concepts such as 'welfare regime', 'decommodification' and 'stratification', as well as the thesis that the type of welfare regime affects a country's post-industrial trajectory. His theory has common features with both historical institutionalism and the power resources thesis. As far as historical institutionalist features are concerned, Esping-Andersen assumes that there are path dependent responses to contemporary challenges, and that while politics initially shape social policy regimes, the latter have an impact on subsequent political alignments. In terms of power resources theory, Esping-Andersen uses a version of this theory, highlighting, among other things, that social democratic welfare regimes are most likely to emerge where there is presence of strong unions and parties of the left and a working class that can forge effective coalitions with others (Béland and Mahon, 2016, pp. 28–31).

Esping-Andersen's typology was subject to significant criticism. Some argued that there are more than three worlds of welfare regimes, such as the southern European regime (Ferrera, 1996) and a 'radical' welfare regime made up of Anglophone countries (Castles and Mitchell, 1993). The main criticism came, however, from feminist scholars, who argued that Esping-Andersen emphasized class at the expense of gender. Feminists such as O'Connor (1993) and Orloff (1993) criticized Esping-Andersen for overlooking the way in which women's participation in paid work could lessen their dependence on men. The result was the construction of alternative, gender-based systems for classifying welfare regimes.

Gendered regimes followed different paths of development, which reflect different processes of the exclusion and integration of women in the productive economy, different institutional arrangements in the labour market and a different evolution of family and social systems, including relations between the genders (Rubery, 2014). Lewis (1992) was the first to stress that the male breadwinner model is key to the architecture of all welfare regimes. In 1996, Sainsbury

spoke of two ideal types of social policy models, one centred on the male breadwinner and another centred on the individual. According to Sainsbury, the strength of the male breadwinner model depends on factors such as the type of family ideology and the degree to which women's care work is paid or unpaid.

Feminists such as Orloff (1993) engaged directly with the idea of three worlds of welfare regimes, also pointing out that stratification occurs along both gender and class lines. Others pointed to the existence of intra-regime differences related to gendered assumptions, as exemplified in the work of O' Connor, Orloff and Shaver (1999) who showed that the Australian, British, Canadian and US welfare regimes, regarded as liberal, in fact exhibit important differences in their gender models.

Moreover, the idea of gender-based welfare states is closely related to the discussion of care. Sometimes care is discussed as a question of women's differences from men and as a barrier to employment, and other times as a socially necessary activity, which is not always recognized as such. This debate triggered studies on care regimes, as exemplified by the works of Bettio and Plantenga (2004) and others. Although non-familial care services, both marketized and public, have developed, women still do a disproportionate amount of unpaid care. The social organization of care affects the quality of women's employment and has inspired work on care regimes and national employment models (see, for example, Simonazzi, 2009).

In response to the criticisms expressed by feminists, Esping-Andersen proposed the adoption of the concept of 'defamilialization', focusing on policies that make it possible for individuals to exist 'independently of familial or conjugal reciprocities' (Esping-Andersen, 1999). Yet, the typology established by Esping-Andersen remains robust and, despite the challenges discussed in the next section, his thesis remains central to debates about how to classify and compare welfare states.

3. Current Challenges to the Welfare State

Migration and Growing Ethnic Diversity

When public welfare systems emerged, European nation states were often imagined as being ethnically and culturally homogeneous. Furthermore, the emergence of these systems was a way not just to reduce class conflict, but also to consolidate nation states. In this context, histories of the incorporation (or not) of immigrants and minorities, as well as reliance on foreign labour, were frequently ignored by social policy scholars. Minimal room was left to study the significance of migration and ethnic diversity for welfare systems. Overall, mainstream theoretical approaches tended to ignore the role of migration and ethnic diversity for the understanding of the welfare state, as exemplified by the fact that most social policy scholars failed to pay adequate attention to the role of migration in providing a workforce in order to staff care services in ageing societies (Esping-Andersen, 2003).

Exceptions to such studies, which examine the impact of migration and ethnic diversity on

welfare state development, can largely be found in works that attempt to explain the rudimentary character of the welfare state in the United States, as opposed to the more generous nature of European welfare states, as the result of migration and multiculturalism versus homogeneity (see, for example, Alesina and Glaeser, 2004). In studies that rarely linked an understanding of racism and discrimination with the analysis of citizenship and social exclusion, let alone multiculturalism, citizenship and the welfare state, reference was made mainly to two categories of people: immigrants, defined as foreign-born persons who migrated mainly to developed countries, and people belonging to ethnic minorities, who were categorized as different from the majority population through appearance, religious practices, language use and customs (Castles and Schierup, 2012, pp. 278–279).

By the beginning of the 21st century, migration and the issue of ethnic diversity had become increasingly important as social phenomena. During the last years in particular, the refugee crisis and the waves of mass migration, especially from countries of the Middle East and Northern Africa, have become a major issue, mainly in Europe. This has been accompanied by Islamophobia, populist anti-immigration movements and a growing preoccupation with terrorism. While, overall, migrants have their roots in increasingly different societies (Castles and Miller, 2009), they are also highly concentrated in specific neighborhoods often lacking good housing stock and public amenities and over-represented amongst the unemployed and amongst people below the poverty line (Schierup, Hansen and Castles, 2006).

This situation results in the gradual transformation of welfare states, through mechanisms such as the emergence of a climate of public opinion that is friendly/hostile to welfare transfers to immigrants and minorities and the growth of parties that are friendly/hostile to the aforementioned categories of people (Banting and Kymlicka, 2006). It has also provided fertile ground for a discussion on the impact of migration and ethnic diversity on social policies. Indeed, there is evidence that an EU migration regime is emerging, which is in many aspects modelled on US anti-discrimination policies (Castles and Schierup, 2012, p. 290).

Against this background, a number of key questions arise, relating to a series of interrelated issues: whether immigrants and minorities are excluded from welfare benefits or whether they are partially or fully incorporated into the welfare state; the features that helped shape the way immigrants and minorities have been incorporated into societies; whether the state takes care to register the special needs of immigrants and minorities; the existence of special services provided to these categories of people; whether growth in migration and ethnic diversity undermines popular support for the welfare state and whether it promotes welfare state reforms, in the sense of helping to legitimate the restructuring of welfare states; whether the increase in migration flows and ethnic diversity works in favour of more universal or more residual welfare approaches; and the way that political ideology interacts with the rise in migration and ethnic diversity so as to transform the welfare state.

In the light of growing migration and ethnic diversity, the limits of all the traditional assumptions for welfare state development must also be tested. The issues that should be examined include the following: the impact of the increase in ethnic diversity on a country's growth and economic development and the way this shapes welfare policies; the relationship between political parties and migrants; the strength of the political right or left as a reflection of ethnic

diversity and its implications for the provision of welfare benefits; the effect of the aforementioned increase on the attitude of state institutions towards welfare policies; the impact of migration flows on the dominant cultural values in a country and its implications for the welfare state; the way that the increase in the number of immigrants affects the attitude of employers towards the welfare state; the use of migration as a possible vehicle for the recommodification of labour; the relationship between migration regimes and welfare regimes and the role that the type of welfare regime plays in determining whether immigrants will be granted adequate support or not.

Social policy scholars must attempt to take into account all the issues mentioned above, and prioritize the study of the interaction between welfare regimes and incorporation regimes. The latter 'consist of rules and norms that govern immigrants' possibilities to become a citizen, to acquire permanent residence, and to participate in economic, cultural and political life' (Sainsbury, 2012, p. 6). Moreover, scholars should pay more attention to the role played not only by economic forces, institutions, political and social actors, and cultural values, but also by ideas. One needs to ask what is the role that ideas play in exacerbating or mitigating the impact of migration and ethnic diversity on social policy development. In this respect, the relationship between nationalism (and its various forms) and social policy, as exemplified by 'welfare chauvinism', meaning the exclusion of 'outsiders' from national health and social benefits, is particularly understudied.

Overall, the complex relationship between increasing migration flows, the growing diversity of populations and welfare state development is an important one to analyse (Castles and Schierup, 2012, p. 280), especially since social policy is increasingly being perceived as global policy. The issues listed above are important enough to be studied not only in Europe and the developed countries of the northern hemisphere, but also in the Global South; mainly in multi-ethnic countries that struggle with massive diversity (Béland and Mahon, 2016: 83, 85–86).

Neoliberal Globalization and the Recent Crisis

The idea that globalization, that is international market integration, may pose a threat to the welfare state is not new. For example, it was long believed that neoliberal globalization may lead to welfare state retrenchment or dissolution (Cerny, 1997; Mishra, 1999) and that states with more developed welfare regimes may be better placed to cushion the impact of increased international competition (Garrett, 1998; Swank, 2002). Seminal is also the relevant work of Andrew Glyn under the title *Capitalism Unleashed, Finance, Globalization and Welfare* (2006).

Nonetheless, the 2008 financial crisis rekindled the debate between those contending that welfare state recalibration remained on the agenda and those arguing that the resurgence of neoliberal globalization, linked to the crisis, enforced austerity at the national level. Despite voices claiming that a final assessment can only be made in the long run (Pierson, 2011), it appears that those claiming that the crisis has brought back the spectre of globalization-induced austerity have won. Following the US housing market bubble the crisis quickly spread, leading to bank failures in the UK, Ireland and Iceland. The Great Recession spread throughout the

Eurozone, hitting with particular severity the Irish, Portuguese, Spanish, Italian and Greek economies (Farnsworth and Irving, 2015).

The efforts of neoliberal fiscal consolidation were associated with the extensive restructuring of social programmes and severe cuts in welfare expenditures, especially in southern European countries (Ayhan and McBride, 2015). In the latter, the result was the marked retrenchment of social rights, or, at best a process of ‘subtractive recalibration’ that largely reduced the protection of ‘insiders’ (Guillén and Pavolini, 2015, p. 150).

Overall, the ‘neoliberal experiment’, although it failed to deal with the financial crises of 2008–2009, was extensively utilized so as to allow markets to operate more freely and to restrain state interventions (Lehndorff, 2012). The growth of public debt as a reaction to the financial crisis provided the opportunity for the current crisis to be seen not as a consequence of the behaviour of banks and market deregulation, but as a consequence of the waste promoted by the contemporary welfare state (Karamessini and Rubery, 2014). Supranational institutions, mainly the European Commission, the Central European Bank and the IMF, played a key role in the restructuring and cuts in welfare expenditures.

Against this context, a number of key questions arise that deal with a series of interrelated issues. These include: the extent to which welfare policies are shaped by international forces, as opposed to national circumstances and actors; the impact of neoliberal orthodoxy on welfare states and its relationship with market-oriented welfare reforms; the mechanisms through which neoliberal globalization may shape national social policy choices; the pressure to remodel welfare regimes along neoliberal lines; whether there are countries that chose austerity without having it imposed by international constraints or countries where the crisis accelerated the process of social policy expansion; whether there are alternatives to austerity; what are the chances that the same institutions that mediated and shaped welfare states in the age of expansion are now shaping domestic responses to neoliberal globalization; and what are the chances that neoliberal globalization will lead to a convergence towards a liberal model of modest benefits, extensive means-testing and significant private insurance and services.

Although arguably historical institutionalists cannot be held responsible for not reshaping their methodological tools to accommodate developments such as those described in this section (see, for example, Streeck, 2014 and Thelen, 2014), in general the resurgence of neoliberal globalization makes it necessary to view most ‘classic’ theories regarding welfare state development in the light of the serious implications of globalization for welfare states. In the context shaped by the dramatic consequences of the crisis, the thesis that socioeconomic forces determine the design and evolution of welfare policies seems to be confirmed much more than any other theory; especially compared to the power resource thesis that pays attention to the key role political and social actors, such as leftist political parties and unions, play for welfare state expansion. Indeed, the new politics of the welfare state in the years of the crisis have largely been concerned with social policy formation in an age of austerity, where slow growth provided a favourable environment for cuts in welfare expenditures.

On the other hand, Armingeon, Guthmann and Weisstanner (2016) suggest that large budget consolidations tend to be associated with welfare state retrenchment and that during budget consolidations implemented by broad left-wing coalition governments, welfare state

retrenchment is greatest. However, Hübscher (2016) shows that governments on both the left and right are equally likely to implement cuts. A crucial question to ask is: How do neoliberal globalization and the recent crisis affect the social welfare preferences of individuals and the interest associations and political parties that represent them?

Social policy research must pay attention to the weakening of the impact of national actors on policy-making and the increasing involvement of global/transnational actors in the design and development of welfare policies. Unsurprisingly, in a context that is largely defined by the policy decisions of these latter actors, global social policy is increasingly established as a solid field of social policy research. In a similar vein, a system of transnational social governance plays an increasingly central role in social policy debates (Béland and Mahon, 2016, pp. 90–99).

The roles played by social movements and non-governmental organizations should also be highlighted. Moreover, social policy scholars should shed light on whether neoliberal globalization and the recent crisis have changed the features of welfare regimes, encouraging the move and convergence towards a more residual social model, as exemplified by the strengthening of means-testing at the expense of more universal arrangements.

Social policy scholars should also ask which of the changes incorporated can be counted as a regime shift. Are Pierson's arguments that radical transformation of existing welfare institutions is unlikely still valid? Pierson (1994, 1996) argued that the political unpopularity of cutbacks to programmes that benefit large sectors of the population imposes high political costs for governments. Hence, governments tend to proceed to negotiated settlements with opposition parties, organized labour and business associations, spreading the blame for reform. In this context, dramatic change is arguably unlikely. Nonetheless, the dramatic implications of the current crisis largely eroded certainties and conventions of the past, and have made consensus-building processes more difficult.

Changing Gender Norms

Changes in gender norms are a direct consequence of the severe implications of the recent crisis. At a first glance, it seems that the crisis has resulted into an overall improvement in gender equality, but this a phenomenon that is largely due to the worsening of the labour position and prospects of men rather than progress in the labour position and prospects of women. Indeed, the crisis brought a downward levelling of the most important gender gaps in terms of employment, economic activities and wages, at the expense of men and in favour of women, with the exception of the gap in unpaid housework and care. The decrease in differences between the genders with regard to employment and economic and wage patterns was also accompanied by the persistence or even increase of differences within genders, based on class and education (Bettio and Veraschchagina, 2014).

Although the crisis has put an end to the long-term increasing trend of female employment, interestingly, at the same time, women and not men were those who increased their participation in the labour market during the years of the crisis, often as a means to compensate for the loss of

the employment positions of the men in the family. The crisis reinforced the phenomenon of the 'added employee', as opposed to the phenomenon of the 'discouraged employee' (Karamessini and Rubery, 2014, p. 324).

The crisis has also resulted in changes to the family model. While in 2007, just before the crisis struck, dual-earner couples accounted for 74.1% of all couples with at least one working-age partner in the 24 European countries included in the EU-SILC survey, at the end of 2009 there was a 5.1% decrease in the percentage of dual-earner couples. Moreover, there was a 4.7% increase in the number of couples headed by a female breadwinner (Bettio and Veraschchagina, 2014, pp. 69–70). This means that while men were losing their jobs, women remained in or (re)entered the labour market, while the crisis has stopped the evolution towards a universal family model with two adult employees. Nor does there seem to be a return, however, to more traditional family structures. These would require that male employment be guaranteed with wages that would be adequate for men to provide for the entire family (family wages).

Furthermore, the reinforcement of neoliberal policies and the ensuing cuts in social expenditures threaten to reverse the tendency of the family, and women in particular, to become more 'independent' from care. For example, in Greece, one of the countries most harshly hit by the crisis, if not the most harshly hit, since 2010 there has been a 60% decrease in state subsidies for local administration. Given that local administration is responsible for the provision of childcare, this has resulted in a decrease in the overall quality of the services offered. At the same time, the number of applications to public nurseries and kindergartens increased dramatically (Karamessini, 2015, p. 264). The increasing 'defamilialization of care', which means that care is an increasingly low-ranked national state priority, results in even greater pressure on the unpaid employment of female family members, who also continue to suffer disproportionately from lower wages than men.

Strikingly, during the crisis years, the strength of administrative mechanisms relating to gender equality was significantly reduced or even abolished in a number of countries. The ultimate message emanating from such changes is that gender equality and related policies are, in times of crisis, at best a distraction from more pressing problems, such as poverty and unemployment (Karamessini and Rubery, 2014, p. 334).

Against this background, a number of important questions arise for researchers to further explore. These are associated with a series of interrelated issues and include: whether the implications of the crisis mark a crucial turn for the overall evolution of gendered relationships; which are the intended and unintended consequences of the crisis on gender norms; whether the crisis can be translated into an increasing distance from the model of the male breadwinner; how do other variables such as education and class interact with gender so as to define the life and employment paths followed by men and women during the crisis; whether the crisis gives birth to a new relationship between gender and welfare regimes; which kind of welfare regimes most encouraged the decline in the dual-earner family model and the rise in female breadwinner couples; and finally, the role of organizations representing women in the promotion of solidarity.

In this context, the limits of some of the assumptions made in the classic social policy theories are tested, especially the concept of 'defamilialization', which was designed to identify social policies 'that lessen individuals' reliance on the family; that maximize individuals' command

of economic resources independently of familial or conjugal reciprocities' (Esping-Andersen, 1999, p. 45). For feminists, defamilialization meant capturing the extent to which policies contribute to altering the balance of power between men and women, and thus the terms and conditions under which people engage in familial or care arrangements (Lister, 1994). Central to defamilialization as Esping-Andersen defined it, is a process of 'individualization' fostered by policies that encourage the employment of both parents and contribute to the creation of the adult earner family (Béland and Mahon, 2016, p. 63).

At a time characterized by the relative stability of the average percentage of male breadwinner couples, a decrease in dual-earner couples and an increase in female breadwinner couples (Bettio and Veraschchagina, 2014, pp. 69–70), with the simultaneous extensive cuts in social expenditures, care services included, the chances are that the burden on women who are obliged to combine paid and unpaid employment has increased. Nor is the adult-earner family supported. One should thus ask whether the concept of 'defamilialization' and the interrelated concept of 'individualization' correspond to the changes that occurred in gender norms during the years of the crisis.

Social policy scholars also need to reconsider the relationship between welfare regimes and gender regimes. For instance, the shift towards female breadwinner couples was more pronounced mainly in the Baltic countries (Estonia, Latvia and Lithuania), which are usually excluded from 'mainstream' welfare state models (Bettio and Veraschchagina, 2014, pp. 69–70).

Moreover, the crisis may have contributed to a new role played by political parties and interest associations in the promotion of care, mainly through the fall in the strength of these actors, as opposed to the growing importance of transnational actors. Indeed, Fleckenstein and Seeleib-Kaiser (2011) argue that the power resource theory is not very helpful in accounting for important changes in child care and leave programmes.

4. Conclusions

The dramatic expansion of social policy as a field of research has been accompanied by the development of a series of theoretical assumptions that have dominated the field for decades. As discussed in the first part of this article, all 'classic' theories of welfare state development are capable of narrating (more or less convincingly) part of the story of the evolution of welfare states.

A bird's-eye view of the main theories regarding welfare state development provides the reader with the basic features of these theories. Thus: industrialism stresses the significance of socioeconomic forces for the advent of social policy programmes; power resource theory the importance of the strength of the working class, measured in terms of the proportion of the labour force that is unionized and the proportion of the electorate supporting parties of the left; historical institutionalism the role of institutions and policy legacies; national values the way that cultural beliefs lead to particular policy options; and business power the impact

of business on social programming. Lastly, the trend of classifying welfare states drew on the aforementioned theories, but also incorporated a discussion of the role played in welfare state development by 'new' variables such as gender.

Regardless of being able to narrate part of the story of the evolution of welfare states, all theories also have their limits, as exemplified by the fact that economic factors such as industrialization cannot alone account for cross-country variation or that the historical institutionalist approach cannot easily explain processes of policy change. An indication of these limits can also be seen in the tendency of social policy scholars to combine different theories so as to better explain social phenomena.

Currently, the limits of 'classic' social policy theories are also being confronted by the challenges faced by the welfare state, as highlighted in the second part of the article. These key challenges are migration and growing ethnic diversity, neoliberal globalization and the recent crisis, as well as changing gender norms. It is argued that social policy research should focus more on these challenges and a series of interrelated issues. The aim is to understand them and what they mean for the welfare state, but also to bridge the old with the new. After drawing on a fruitful dialogue with the aforementioned challenges and the resultant issues, 'classic' theories should be retested and transformed, in line with the outcomes of new directions in social policy research; directions that, in their own turn, are in agreement with the pressing demands of our time.

This article suggests several new directions for research: For example, scholars should study more the relationship between welfare regimes and incorporation regimes for immigrants or the role that ideas play in exacerbating or mitigating the impact of migration and ethnic diversity on social policy development. In a similar vein, scholars should also pay more attention to studying the role played by transnational actors and the decrease in the percentage of dual-earner families in welfare state development. A broader question for social policy scholars to explore is also whether there are types of welfare regimes or states that are more resilient to the current challenges discussed in this article.

Overall, it is unclear whether the challenges that the welfare state faces will open the way to a reassertion of the social functions of welfare states or whether they will enforce exclusion. Nonetheless, these challenges and the interrelated issues certainly test the limits of the 'classic' social policy theories and create plenty of opportunities to expand the theoretical armoury of social policy as a discipline and engage scholars in new, promising research directions.

References

- Alesina, Al. and Glaeser, Ed. (2004). *Fighting Poverty in the US and Europe: A World of Difference*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Amenta, Ed. (1998). *Bold Relief: Institutional Politics and the Origins of Modern American Social Policy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Armingeon, K. Guthmann, K. and Weisstanner, D. (2016). 'Choosing the path of austerity:

- How parties and policy coalitions influence welfare state retrenchment in periods of fiscal consolidation', *West European Politics*, 39(4), pp. 628–647
- Ayhan, B. and McBride, St. (2015). 'Global crisis and social policy in peripheral Europe: comparing Ireland, Portugal and Greece', in St. McBride, R. Mahon and G. Boychuk (eds), *After '08: Social Policy and the Global Financial Crisis*, Vancouver: UBC Press, pp. 237–253.
- Banting, K. G. and Kymlicka, W. (eds) (2006). *Multiculturalism and the Welfare State: Recognition and Redistribution in Contemporary Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Béland, D. (2010). *What is Social Policy? Understanding the Welfare State*, Cambridge: Polity.
- Béland, D. and Mahon, R. (2016). *Advanced Introduction to Social Policy*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bettio, Fr. and Plantenga, J. (2004). 'Comparing caring regimes in Europe', *Feminist Economics*, 10(1), pp. 85–113.
- Bettio, Fr. and Veraschchagina, Al. (2014). 'Women and men in the "Great European Recession"', in M. Karamessini and J. Rubery (eds), *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, Abingdon and New York: Routledge, pp. 57–81.
- Castles, F. and Mitchell, D. (1993). 'Worlds of welfare and families of nations', in Fr. Castles (ed.), *Families of Nations: Patterns of Public Policy in Western Democracies*, Aldershot: Dartmouth, pp. 93–128.
- Castles, St. and Miller, M. J. (2009). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, Basingstoke: Palgrave Macmillan (4th edn).
- Castles, St. and Schierup, C.-Ul. (2012). 'Migration and ethnic minorities', in Fr. Castles et al. (eds) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 278–291.
- Cerny, Ph. (1997). 'Paradoxes of the competition state: dynamics of political globalization', *Government and Opposition*, 35(2), pp. 251–274.
- Domhoff, W. (1996). *State Autonomy or Class Dominance? Case Studies on Policy Making in America*, New York: Aldine de Gruyter.
- Esping-Andersen, G. (1985a). *Politics Against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1985b). 'Power and distributional regimes', *Politics and Society*, 14(2), pp. 223–256.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2003). 'Towards the good society, once again?', Paper presented at the 4th International Research Conference on Social Security of the International Social Security Association (ISSA, Geneva), Antwerpen, 5–7 May.
- Farnsworth, K. and Irving, Z. (2015). 'A new era for social policy? Welfare states and the financial crisis', in St. McBride, R. Mahon and G. Boychuk (eds), *After '08: Social Policy and the Global Financial Crisis*, Vancouver: UBC Press, pp. 59–84.
- Ferrera, M. (1996). 'The "Southern Model" of welfare regimes in social Europe', *Journal of European Social Policy*, 6(1), pp. 17–36.

- Fleckenstein, T and Seeleib-Kaiser, M (2011). 'Business, skills and the welfare state: the political economy of employment oriented family policy in Britain and Germany', *Journal of European Social Policy*, 21(2), pp. 136–149.
- Garrett, G. (1998). 'Global markets and national policies: Collision course or virtuous cycle?', *International Organization*, 52(4), pp. 787–824.
- Glyn, An. (2006). *Capitalism Unleashed, Finance, Globalization and Welfare*, Oxford: Oxford University Press.
- Gordon, C. (1991). 'New Deal, old deck: business and the origins of Social Security, 1920–1935', *Politics and Society*, 19, pp. 165–207.
- Guillén, An. and Pavolini, Em. (2015). 'Welfare states under strain in Southern Europe: overview of the Special Issue', *European Journal of Social Security*, 17(2), pp. 147–157.
- Hacker, J. S. and Pierson, P. (2002). 'Business power and social policy: employment and the formation of the American welfare state', *Politics and Society*, 30(2), pp. 277–325.
- Hall, P. A. and Soskice, D. (eds) (2001). 'An introduction to Varieties of Capitalism', in P. A. Hall and D. Soskice (eds), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford and New York: Oxford University Press, pp. 1–68.
- Hecló, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Hicks, Al. (1999). *Social Democracy and Welfare Capitalism*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Huber, Ev., Ragin, Ch. and Stephens, J. D. (1993). 'Social Democracy, Christian Democracy, constitutional structure, and the welfare state', *American Journal of Sociology*, 99(3), pp. 711–749.
- Hübscher, E. (2016). 'The politics of fiscal consolidation revisited', *Journal of Public Policy*, 36(4), pp. 573–601.
- Immergut, El. M. (2008). 'Historical-institutionalism in political science and the problem of change', in An. Wimmer and R. Kössler (eds), *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*, Palgrave-Macmillan, pp. 237–259.
- Iversen, T. (2012). 'Democracy and capitalism', in Fr. Castles et al. (eds) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 183–195.
- Karamessini, M. (2015). 'Structural crisis and adjustment in Greece: social regression and the challenge to gender equality', in M. Karamessini and J. Rubery (eds), *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, Nissos Editions, pp. 239–278 (in Greek).
- Karamessini, M. and Rubery, J. (2014). 'Economic crisis and austerity: challenges to gender equality', in M. Karamessini and J. Rubery (eds), *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, Abington and New York: Routledge, pp. 314–351.
- Kersbergen, K. van and Manow, Ph. (2012). 'Religion', in Fr. Castles et al. (eds), *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 265–277.
- Korpi, W. (1980). 'Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. A preliminary comparative framework', *West European Politics*, 3(2), pp. 296–315.
- Korpi, W. (2006). 'Power resources and employer centred approaches in explaining welfare

- states and varieties of capitalism: protagonists, consenters and antagonists', Paper presented at the ESPAnet conference, University of Bremen, 21–23 September.
- Lehndorff, S. (2012). 'Introduction - The triumph of failed ideas', in S. Lehndorff (ed.), *A Triumph of Failed Ideas. European Models of Capitalism in the Crisis*, Brussels: ETUI.
- Levine, D. (1988). *Poverty and Society: The Growth of the American Welfare State in International Comparison*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Lewis, J. (1992). 'Gender and the development of welfare regimes', *Journal of European Social Policy*, 2(1), pp. 159–173.
- Lipset, S. M. (1990). *Continental Divide: The Values and Institutions of the United States and Canada*, New York: Routledge.
- Lister, R. (1994). "She has other duties" - women, citizenship and social security', in S. Baldwin and J. Falkingham (eds), *Social Security and Social Change: New Challenges to the Beveridge Model*, Hempel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, pp. 31–44.
- Mares, Is. (2003). *The Politics of Social Risk: Business and Welfare State Development*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Mishra, R. (1999). *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing.
- Myles, J. (1998). 'How to design a "liberal" welfare state: a comparison of Canada and the United States', *Social Policy and Administration*, 32(4), pp. 341–364.
- Myles, J. and Quadagno, J. (2002). 'Political theories of the welfare state', *Social Service Review*, 76(1), pp. 34–57.
- O' Connor, J. S. (1993). 'Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare regimes: theoretical and methodological issues', *British Journal of Sociology*, 44(3), pp. 501–518.
- O' Connor, J. Orloff, An. and Shaver, Sh. (1999). *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Orloff, An. Sh. (1993). 'Gender and social rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states', *American Sociological Review*, 58, pp. 303–328.
- Peters, B. G., Pierre, J. and King, D.S. (2005). 'The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism', *The Journal of Politics*, 67(4), pp. 1275–1300.
- Pierson, P. (1993). 'When effect becomes cause: policy feedback and political change', *World Politics*, 45(4), pp. 595–628.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (1996). 'The new politics of the welfare state', *World Politics*, 48, pp. 143–179.
- Pierson, P. (2011). 'The welfare state over the very long run', ZES Working Paper 02/2011.
- Quadagno, J. (1984). 'Welfare capitalism and the Social Security Act of 1935', *American Sociological Review*, 45, 632–647.
- Rubery, J. (2014). 'From "women and recession" to "women and austerity"', in M. Karamessini and J. Rubery (eds), *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*, Abington and New York: Routledge, pp. 17–36.

- Sainsbury, D. (1996). *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Sainsbury, D. (2012). *Welfare States and Immigrant Rights: The Politics of Inclusion and Exclusion*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Schierup, C.-Ul., Hansen, P. and Castles, St. (2006), *Migration, Citizenship and the European Welfare State: A European Dilemma*, Oxford: Oxford University Press.
- Simonazzi, An. (2009). 'Care regimes and national employment models', *Cambridge Journal of Economics*, 33(2), pp. 211–232.
- Skocpol, Th. (1985). 'Bringing the state back in: strategies of analysis in current research', in P.B. Evans, D. Rueschemeyer and Th. Skocpol (eds), *Bringing the State Back In*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, pp. 3–38.
- Skocpol, Th. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*, Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press.
- Steinmo, S. (2008). 'Historical institutionalism', in D. Della Porta and M. Keating (eds), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Approach*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 118–138.
- Steinmo, S., Thelen, K. and Longstreth, Fr. (eds) (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, W. (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*, London: Verso.
- Svallfors, St. (2012), 'Public attitudes', Fr. Castles et al. (eds) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 241–251.
- Swank, D. (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change*, Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Swenson, P. (1997). 'Arranged alliance: business interests in the New Deal', *Politics and Society*, 25 (March), pp. 66–116.
- Thelen, K. (2014). *Varieties of Liberalization and the New Politics of Social Solidarity*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Titmuss, R. M (1974). *Social Policy*, London: George Allen & Unwin.
- Weaver, R. K. (2010). 'Paths and forks or chutes and ladders: negative feedbacks and policy regime change', *Journal of Public Policy*, 30(2), pp. 137–162.
- Weir, M., Orloff, An. and Skocpol, Th. (eds) 1988. *The Politics of Social Policy in the United States*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Wilensky, H. (2002). *Rich Democracies: Political Economy, Public Policy, and Performance*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Wilensky, H. and Lebeaux, C.N. (1958). *Industrial Society and Social Welfare*, New York: Russell Sage.
- Zutavern, J. and Kohli, M. (2012). 'Needs and risks in the welfare state', in Fr. Castles et al. (eds) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, pp. 169–182.

The development of Greek migration policy and the invention of “para-legality” in labour relations of immigrants

Kapsalis Apostolos

Faculty of Social Policy, Panteion University

Abstract

The management of the upsurge in migratory flows since 2015 and in particular the irregular entry and residence of thousands of newcomers in Greece pose significant challenges for national migration policy. The long course of legislative interventions to regulate irregular immigration into the country has recently introduced a new station, the concept of *para-legality*. This is the legislative recognition of a new category of immigrants in the midst of the standardization of the theory so far, based on a special version of the legality of residence. The formalities of the new arrangements, on the one hand, are part of the revival of a traditional work-based approach to immigration policy and, on the other hand, they reaffirm the state choice of discrimination in the labour market to the detriment of migrant workers based on an axis of subjective characteristics.

Περίληψη

Η διαχείριση της έξαρσης των μεταναστευτικών ροών από το 2015 και ειδικότερα της παράτυπης εισόδου και διαμονής χιλιάδων νέο-εισερχομένων ατόμων στην Ελλάδα συνεπάγονται σημαντικές προκλήσεις για την εθνική μεταναστευτική πολιτική. Η μακρά πορεία νομοθετικών παρεμβάσεων για τη ρύθμιση της παράτυπης μετανάστευσης στη χώρα γνωρίζει πολύ πρόσφατα έναν νέο σταθμό, την επινόηση της παρα-νομιμότητας. Πρόκειται για τη νομοθετική αναγνώριση μιας νέας κατηγορίας μεταναστών στο ενδιάμεσο των έως σήμερα κατοχυρωμένων στη θεωρία τυποποιήσεων με κριτήριο την ειδική εκδοχή της νομιμότητας στη διαμονή. Οι διατυπώσεις των νέων ρυθμίσεων, αφενός εγγράφονται στο πλαίσιο της αναβίωσης μιας παραδοσιακά εργασιοκεντρικής θεώρησης της μεταναστευτικής πολιτικής και αφετέρου, επικυρώνουν εκ νέου την κρατική επιλογή της διακριτικής μεταχείρισης στην αγορά εργασίας σε βάρος των μεταναστών εργαζομένων με άξονα υποκειμενικά χαρακτηριστικά.

1. Introduction

Immigration flows in Greece in the period 2015-2017, particularly in the context of the economic recession and the crisis, bring to the forefront of the social agenda the issue of an appropriate “management” policy or the legal treatment of newcomers. Although the financial arguments are not absent, the distinction between refugees and economic migrants is proving difficult given that the populations in transit from Asia or Africa to Europe are mixed and the legal identification of the real cause of their mobility is precarious (Banulescu-Bogdan and Fratzke, 2015). While these mixed human flows (ESC, 2016) concern in reality a *humanitarian migration crisis*, the governments of many host countries and international organisations often attempt to identify this phenomenon with traditional or classic refugee flows and, in many cases, the former is deployed to consolidate a climate of generalised insecurity, in an environment of increasing xenophobia and islamophobia.

Over the years, in the field of international relations, all modern host states, in support of a public image of unimpeded exercise of their national sovereignty (Rosenblum, 2014), are engaged in a persistent effort to **control or manage** migratory flows. These controls towards aspiring immigrants take place on two levels, one external and one internal (Hollifield et al, 2014).

The first level of control concerns the external borders and includes all the police, administrative and technological means of monitoring, detecting and preventing the entry into the territory of all those who have not obtained the required accreditation. The second level concerns the internal borders and, particularly, the search, detection and removal of “irregularly” arriving and staying immigrants. In particular, many states, such as the Greek and the Italian (Triandafyllidou and Ambrosini, 2011), are not only confined to the raising and shielding of these external and internal *enclosures* (metaphorically and literally), but also create certain *protective gates* at both these levels. These gates consist of regulations and mechanisms both for preventing irregular and undesirable immigration, and impeding access by unwanted foreign nationals to the national labour market and, consequently, to the health, education and social protection systems of the host country.

Over the time, Greece has had a considerably low degree of effectiveness in controlling its borders in terms of enclosure and deterrence. Inevitably, the Greek state has been systematically turning to the second possibility left in order to convince the public opinion that it is in control of the situation: the creation of gates for the protection and filtering of incoming migrants, especially concerning the labour market. Meeting this need involves two sets of interventions.

The first one is implemented in advance and concerns the organisation of legal migration. The two versions of legal migration, *invitation/ metaklisis procedure* and *seasonal work*, as applied from 1991 to date, concern almost exclusively the agriculture industry, are under review for their effectiveness, are dominated by inherent distortions and are subject to serious objections in relation to serving the purpose of covering actual and confined needs in the Greek labour market (Kapsalis, 2018). The predominant element of the Greek version of legal migration for employment purposes is the element of **selectivity**, which, nevertheless, provides

ground for political exploitation of the issue and inflates the scope of undeclared work.

This selectivity is not based on qualifications, specialization, skills or actual demand for a foreign workforce, but on criteria whose definition may in many cases be arbitrary or the product of expediency and could risk violating the principle of fair treatment and intensifying social exclusion (Papatheodorou, 2015). In addition to the arrangements for *invitation/metaklisis* system and *seasonal work*, Greece has not provided for the design of legal entry and employment programs focusing on *temporary* and mainly *circular* migration (Gemi et al., 2010).

The second set of interventions by the Greek state focuses on the post hoc preservation of the entry gates into the labour market against immigrants without residence permit who have already crossed the external and internal borders, either in an official or irregular way. This article attempts to analyze a recent legal invention regarding the legality of residence and employment of aliens in Greece, which may be called *para-legality*. The assessment of the new regulation is realised on the one hand, through the evaluation of irregular migration policies that have been pursued for almost the last thirty years (Chapter 2), and on the other, by focusing on specific theoretical tools concerning the legal construction of illegality in the fields of migration policy and industrial relations (Chapter 3).

2. "Legalisation" (?) of immigration

The failure to control migratory flows has led Greek migration policy to an almost exclusive orientation towards those already established in Greece (ESC, 2004). The state has to deal with two major categories of people in its attempt to safeguard the labour market from the unauthorised or irregular employment of immigrants. The first category includes immigrants who have a residence permit or even an entry visa, but not the right to work or, in any case, the ability to work where and as they wish. The second and most extensive category includes migrants who have no longer or never had a residence permit and therefore are not allowed to work in the country.

The states have three *post factum* options concerning the phenomenon of irregular immigration: a) the expulsion and deportation of immigrants; b) the tolerance of their presence; and c) the normalization or regularisation of their residence status (King and DeBono, 2013; Baldwin-Edwards, 2004). In the Greek case, emphasis is periodically placed on each of these three versions of a state response, yet considering the official legislative interventions over time, it can be concluded that all these three categories of actions can be deployed simultaneously and selectively.

During the first decade of modern mass immigration towards Greece and until the late 1990s, the intensity of deportations combined with tolerance in the permanent presence as well as the undeclared employment of hundreds of thousands of immigrants is being chosen. In the period between 1991 and 1997, 1.5 million deportations are estimated, the vast majority of which are Albanian citizens (Konsta and Lazaridis, 2010). Since the early 2000s, state priorities have changed.

Initially, the practice of arrests and deportations never subsides. According to data provided by the Ministry of the Interior, in the period 2006-2015, 175,000 foreign nationals, most of them of Albanian citizenship (Kotzamanis and Karkouli, 2016), are deported. In addition, the provision for the recording and selective normalisation of immigrants' residence status is implemented as an emergency solution (Rodier, 2001), accompanied by extensive tolerance, both for the permanent preservation of a large proportion of immigrants in an unofficial status and for the continuous feedback of this tank with newcomers or already established immigrants.

In the absence of specialised and well-developed programs of organised immigration or social integration, education, housing and employment of immigrants, the majority of legislative interventions in Greece is indetified with or focused on the central "legalisation" initiatives in 1998-2001¹ and 2005-2007² (Kapsalis, 2018). Although the main regulations in the field of alien status law are not limited to the issue of undocumented migrants, the large number of persons concerned and the social importance of the provisions for recording and regulating their residence, result in the relevant literature being focused on procedures of assigning and renewal of residence permits in the context of regulating unofficial immigration. From a point of view (ICMPD, 2009a), in fact, Greek migration policy is, predominantly, a normalisation policy, that is, a policy of *post-hoc* "legalisation" of irregular immigration.

Regarding the term **legalisation** and synonymous terms **regularisation** or **normalisation** and **amnesty** (Maas, 2010), it should be clarified that, especially in English language, a conceptual clarification is often attempted, as each of these terms bears a different ideological sign or refers to a distinct type of legislative intervention (Chauvin and Garcés-Mascarenas, 2012; Brick, 2011; Papadopoulou, 2005). The same applies to the definition of migrants as **unofficial, irregular, illegal, sans papiers, undocumented, unauthorised, clandestine**, in the scientific and everyday language (Bansak, 2016; King and DeBono, 2013).

Organisations, which are involved in the field of migration and refer to human and civil rights, question the terms **illegal immigration** and **illegal immigrants**, due to the fact that these terms directly refer to delinquency and criminal offenses (Flynn and Duvell, 2007). In Greece, the term of the campaign or initiative of **legalisation** or **normalisation** of the residence status seems to have prevailed, although it is preferable for the subjects of transnational movements that the offensive designation **illegal** be avoided and the terms **unofficial** or **irregular** be preferred instead.

According to the definition proposed in the context of the European program REGINE, the "legalisation" program is "a special normalisation process, which, initially, does not form part of the legal immigration framework, secondly, lasts for a limited period of time, and thirdly, aims at special categories of non-natives under unofficial status" (ICMPD, 2009). This definition falls entirely within the Greek case, while these three characteristics of the "legalisation" programs are largely common at European level, particularly with regard to all southern countries.

The case of Greece is not classified in the category of countries that use the "legalisation" campaign as a **goal**, in the context of a strategy inspired by humanism or respect for funda-

1. Presidential Decrees 357 & 358/ 1997 and Law 2910/2001.

2. Law 3386/2005 and Law 3536/2007.

mental rights. On the contrary, it belongs to the group of host countries, where the programs of mass normalisation of immigrants' residence status are governed by a *regulatory* and labour market oriented logic. In the relevant literature, such countries at a European level are mainly Italy, Spain and Greece, where 75% of the total “legalisations” of this type have been implemented (Lazaridis, 2015) and in which 84% of all “legalisation” requests have occurred in the period 1997-2007 (Bansak, 2016).

According to the prevailing opinion, in these countries, “normalisation” programs constitute a *means* in the effort to achieve wider employment and social security aspirations, as particularly happened in Spain in 2005 (Schweitzer, 2014; Mc Govern, 2014). Nevertheless, in the Greek case, only at a declarative level, and only recently in the case of the Immigration Code (Law 4251/2014), the state's intervention is attempted to be justified as part of a more comprehensive plan to combat undeclared work and strengthen social rights or, more widely, social inclusion of undocumented immigrants.

From the total relevant literature, a specific typology of this South European model emerges (Baldwin-Edwards, 2004), although the Greek version diversifies in some of its aspects. Besides, all south-European countries are characterised by a large scale of informal economy, extensive rural and other labour-intensive sectors, as well as significant demographic problems accompanied by a deficient welfare state. The convergence points of the Greek policies for the normalisation of the residence status of irregular migrants regarding the main features of this South European model are the following seven:

a) *Work-based logic*. This particular approach, consistently dominant until 2014 in the case of Greece (Kapsalis, 2012, 2007) or Spain, especially after 2005 (McGovern, 2014), characterises, in general, the “legalisation” programs in all southern European countries, which replace the absence of a comprehensive national policy on economic migration (ICMPD, 2009). This logic concerns the normalisation of the residence status for more than 3.8 million irregular immigrants, who have benefited from one or more of the 23 programs in Greece, Italy, Spain and Portugal until 2008 (Kraler, 2009).

In the context of the “legalisation” programs, the dependence of obtaining a residence permit on criteria that are connected, even indirectly, to employment, is common even in the case of northern countries that traditionally deploy humanitarian criteria to regulate unofficial immigration (Chauvin et al., 2013; Finotelli and Arrango, 2011). The concept of *earned normalisation* refers to a tendency of European case law to include the factor of *work* in the criteria of successful admission to the host country, and thus the conditions of the subsequent “reward” of the successful candidate, who in this way permeates the scope of regulations that usually apply to humanitarian programs.

b) *Program eligibility criteria*. As a result of the aforementioned element, the “legalisation” programs set specific conditions for participation with regard to the time of entry into the country, the conclusion of an employment contract, the contribution to the Social Security System and the acquisition of a certain minimum income, the proof of family ties with legally resident persons and the need for humanitarian protection. Usually, however, a combination of most of these criteria is observed (Brick, 2011; Maas, 2010; Papadopoulou, 2005; Rodier, 2001; Nascimbene, 2000).

c) *Difficulties in participating in procedures.* Bureaucracy, high costs and difficulty in gathering the required documentation are recorded as deterrents in all southern European countries. In Italy, (Reyneri, 2001) it is estimated that in 15% of cases, applications for participation in “legalisation” programs were based on fake labour relations. Nevertheless, specific reforms for the benefit of immigrants, especially as regards the conditions for proving the labour relation, resulted in the rate of acceptance of applications for residence permits to increase in that country from 40% in 1986 to 91% in 2003 (Papadopoulou, 2005), although often the participation in the program is considerably less than expected, especially when it comes to domestic workers (Mc Govern, 2014). A great many immigrants in Spain, Greece and Italy do not manage to submit a participation application in these programs in the absence of any evidence or proof that usually involves the labour market. In any case, from the point of view of the bureaucracy of the irregular immigration control procedures, Greece is considered the most problematic case (King and DeBono, 2013).

d) *Post hoc interventions in faits accomplis.* Without particular emphasis on preventing irregular migration by focusing on organised movement programs, the countries of Southern Europe follow the practice of addressing the *fait accompli* (Papadopoulou, 2005) of long-term residence without residence permits of a large number of immigrants, when the situation “cannot go any further”. It is a conscious choice for an *a posteriori* attempt to regulate immigration, since over the decades state reactions have been recorded almost exclusively *post factum* to an already established social and economic phenomenon (King and DeBono, 2013).

e) *Temporary solutions.* Short-term residence permits and return to unofficial status, also known as “de-legalisation” or “de-regularisation”, are two fundamental common features of these programs. 50% of immigrants who successfully participate in the 1991 program in Spain return to unofficial residence status three years later (Papadopoulou, 2005). Immigrants in Greece have been faced with the same problem consistently. In the first phase of the “legalisation” program in 2005, more than one-third of the applications are submitted by immigrants, who were previously legal, but had slipped into illegality (Cavounidis, 2012). The phenomenon of issuing expired residence permits or on the verge of expiration is not exclusively a Greek phenomenon, but is a major concern for Italy and Spain as well (Finotelli and Arrango, 2011; Balch, 2010).

f) *Exceptional procedure.* Campaigns for regulating irregular immigration are dominated by the official warning or declaration that it is an *exceptional* or “*one-off*” and rather an *ex gratia* procedure, which is not to be repeated in the future (Finotelli and Arango, 2011; Brick, 2011; Maas, 2010). The repetition of normalisation programs signals the reluctance to grant permanent or long-term residence permits, and simultaneously the inability to control irregular immigration (Papadopoulou, 2005).

At this point, a distinction is made between two different methods, the “*legalisation program*” and the “*legalisation mechanism*” (McGovern, 2014; Schweitzer, 2014; Brick, 2011; IC-MPD, 2009). The first method involves an exceptional procedure, lasts for a certain period of time, sometimes focuses on specific categories of migrants and is not part of the policy context for legal immigration. The second method, on the contrary, refers to procedures through which a state can grant access to a legal residence status on a permanent basis and to the context of wider policies for legal immigration.

g) *Criticism for attraction and approval of irregular immigration.* The northern EU countries, as well as international organisations such as the OECD and the European Commission, criticize the policy of repeated “legalisations” (McGovern, 2014; Schweitzer, 2014; Finotelli and Arango, 2011; Brick, 2011; Balch, 2010; Doomernik and Jandl, 2008, OECD, 2000) for four main reasons: a) because they constitute a clear confession of the failure to guard the external and internal borders, b) because they end up “rewarding” delinquency, c) the fear of free establishment on European territory and access to all other national labour markets of the “legalised” migrants in other (southern) countries, and d) because the repetition of the normalisation programs eventually operates as a pull mechanism of new irregular immigrants due to their arguable expectation for “legalisation” in the future.

Therefore, even if in the context of legal texts concerning aliens, provisions are included by which the normalisation of the status of retaining or acquiring residence permits is facilitated, their characterisation as “legalising” irregular immigration procedures is carefully avoided. This tactic has been recently adopted in the case of Greece, both in 2014 (L. 4251/2014) and 2015 (Law 4332/2015), and meets to a greater extent the needs of the political management of the irregular immigration issue within the country, than the legal commitments within the European Union.

The Greek “legalisation” programs differ, however, from the equivalent in other southern European countries in specific fields.

First and foremost, in Greece, as in Portugal, the permanent absence of an official mechanism for the evaluation of “legalisation” policies is observed, in opposition to Italy and especially Spain, which have developed methods and tools to monitor the effectiveness of the programs for regulating the residence status of unofficial immigrants in the fields of labour market and social policy (Bansak, 2016; ICMPD, 2009).

Secondly, the successive procedure for the issuing of two permits, work and residence, for as long as the relevant provisions were in force, is a Greek originality, particularly since the work permit was a prerequisite for residence permit for work purposes. The same applies to the reintroduction of a special version of work permit without a right of access to a residence permit, which was introduced in 2016 for specific professional categories of aliens (see 3.2 below).

Thirdly, a considerably low degree of participation and successful completion of the “legalisation” procedure is recorded continuously from 1997 to 2014, at least as in terms of reducing the extent of illegal immigration in Greece in comparison to other countries (ICMPD, 2009).

Fourthly, as already mentioned, in certain cases and in countries such as Spain and Italy (2002), the person applying for the residence permit program may be the employer and not the undocumented migrant (Brick, 2011). On the contrary, in the Greek case, the person responsible is always the immigrant, regardless of whether the role of the employer in concluding a written employment contract or in attaching the social security stamps/ *ensima* remains for many years determinant for the “legalisation” of the residence status.

Fifthly, the extensive national diversity, as far as the countries of origin of migrants are concerned, is a typical characteristic in all southern European countries except Greece (King and DeBono, 2013). In the Greek case, the organisation of programs for the regularisation of informal immigration still brings more favorable conditions (Kapsalis 2018, 2007), due to the

significant population particularities, especially the high ethnic and geographical homogeneity of immigrants in their countries of origin.

Sixthly, in Greece the criteria for participation in all “legalisation” programs focus almost exclusively on the proven presence of the migrant on the territory up to a certain point in time and on the element of the employment relationship, and only subsidiarily or complementarily to family, humanitarian or health factors. Consequently, there is no focus on other criteria, such as nationality, level of integration, occupational activity or sectoral priorities (Schweitzer, 2014).

In Spain in 1994, the emphasis was placed on family ties, in Portugal in 1995 on immigrants coming from former colonies or, in Italy in 1996, on those coming from Albania, Morocco and Tunisia, although the human rights movement considers this kind of preferences as unfair discrimination (Papadopoulou, 2005). In Italy, the 2009 program focuses on employees working in the residence of the employer and on those in the field of welfare and social protection (Mc Govern, 2014), in which approximately 30,000 applications are submitted by employers concerned (Koehler et al., 2011).

3. The construction of illegality: from the object to the subject

A key question about understanding Greek immigration policy (as well) remains, however, unanswered: *what does exactly the host state legalise? What is the aim of the “legalisation” of immigration and what is the role of the work of migrant workers in this process?*

First and foremost, it should be clarified that, in practice, the system of authorising irregular migrants in Greece cannot be considered as an entry gate into the labour market, since such a gate has already been violated. It can also not be considered as a way of access to the official or legal labour market, since the residence permit neither does automatically ensure nor guarantee in the medium term the employment of “regularised” immigrants in terms of full legal compliance.

The Greek migration policy, which, as mentioned, is almost identical to the post-hoc work-based “legalisation” programs, translates into a conditional provision of short-term residence permits, thereby creating an entry gate to *legality*, which opens and closes as it pleases in the light of the economic needs or priorities of the politician in charge. The absolute understanding of the concepts of *legality*, *legalisation* and *migrant worker* is a prerequisite for the interpretation and evaluation of the Greek migration policy.

3.1 Legality and semi-legality

First of all, it should be clarified that irregular immigration is a side-effect: it is inevitably linked to the definition, as well as to the flexible interpretation of regularised and legal immigration. Without legal immigration, there would be no concept of irregular immigration (King and DeBono, 2013). In fact, what is left of the two main policy packages, on the one hand, legal immigration, and on the other hand, the “legalisation” procedure, is the phenomenon of *illegal immigration*.

Legality covers the residence, on the one hand, of the migrants entering in the context of invitation/metaklisis or seasonal work and, on the other hand, migrants acquiring or renewing their papers by successfully participating in the “legalisation” program. *Illegality* applies to everyone else: migrants without a residence permit in their possession, even if these people once belonged to the first category, but in the process lost the documents legalising their residence.

Legality and *illegality* are not permanent or static properties, but rather dynamic phases or stages (étapes) in the migration process in the country of residence, which not only function alternately in numerous host countries (Schaeffer and Kahsai, 2011) but can alternate in the course of time. In the Greek case, in particular, the foreign population, especially those coming from third (non EU) countries, are living in a vicious circle of *legalisation* and, in particular, are permanently at *risk of illegalisation (de-regularisation)*, and therefore under the fear of deportation, which has a catalytic effect on the lives of the *removable persons*, sometimes more than the very fact of the deportation decision (Schweitzer, 2014; DeGenova, 2002).

Removability is the dominant consequence or fundamental penalty of the lack of legality, which of course is perceived with different importance depending on the geographical distance of the country of origin or the country of expulsion and the administrative, legal and economic possibility of re-entering the country of destination. The prospect of deportation functions differently to the life of an Albanian citizen that can return, literally, even on the next day, and differently to the life of an Asian immigrant, who comes from thousands of miles away and has to repeat a distant, expensive and perilous journey.

In addition to eliminating the fear of deportation, legalisation of residence involves a number of benefits, notably the possibility of a conditional legal work and the enjoyment of most civil, social and insurance rights, reducing the gap between law and legality (Kurtovik, 2001). The illegal immigrant is deprived of an array of these rights (ESC, 2004?), although it is rightly supported that the distinction between Greeks and foreigners is alien to civil law, which is not the appropriate “place” for the legislator to exercise his policy against irregular immigrants in Greece (Mentis, 2014).

In addition, according to a controversial constitutional provision (Koukiadis, 2005), which is almost repeated verbatim in the context of all the basic laws on immigration since 1991 (Law 1975/1991), the transaction of undocumented immigrants with public authorities is prohibited, with a few exceptions³, most notably access to health services and only for emergency cases or cases of minors (Law 4251/2014).

Immigrants without valid residence permits in practice encounter severe difficulties in accessing education as regards their children (Greek Ombudsman, 2013), despite the explicit legislative provision in Law 3386/2005, under which the access to education for these children is established. This specific legal capacity is the product of persistent interventions by the trade unions and human rights organisations concerned.

Thanks to similar interventions (HLHR, 2007), the aforementioned provision remains practically inapplicable in the health sector as well. Nevertheless, the unofficial status and social

3. Another significant exception concerns the right of administrative and judicial protection of illegally employed immigrants.

exclusion of immigrants are consistently important factors that adversely affect the immigrants' access to health services and generally undermine *the defence of the right to health* for these populations, especially in times of economic crisis (Economou et al., 2014, Athanasopoulou et al., 2013, Linou et al., 2009).

Semi-legality is an intermediate concept between legality and illegality, since it refers to a state of waiting or limbo, which the immigrant experiences until the residence permit or, as applied formerly, the work permit and residence permit is issued (Konsta and Lazaridis, 2010). In these cases, the risk of deportation is minor, yet the degree of access to civil rights is limited. Often, the state proceeds to clarifications and delimitations of this special version of *legality* or *illegality* compared to what applies in the exercise of fundamental rights by legal immigrants.

Trapped in a legal ambiguity, the *semi-official* ones cannot be regarded as absolutely *legal*, nor absolutely *illegal* (Kubal, 2012): they sometimes have the right to residence or the benefit of non-deportation, but not the universal freedom of employment, sometimes the right to work, but not the freedom of movement, sometimes they enjoy part of the civil rights depending on the type or “quantity” of semi-legality. A key to qualifying for this intermediate category of semi-legality is the possession of a residence permit or, in particular, awaiting its issue after the application has been submitted.

In this sense, the absence of a residence permit or the prospect of acquiring it is a condition that does not allow the inclusion in the group of semi-official or semi-legal immigrants, of those immigrants consciously chosen by the state to be subject to another legal “state” or “phase”, which is more governed by the principle of non-deportation than by the enjoyment of the limited rights usually enjoyed by semi-official immigrants.

3.2 Para-legality

More specifically, only recently has the Greek state enacted with a series of legislative interventions a new category of non (completely) legal immigrants, which could be called **para-legality** (**παρα-νομιότητα**) and which is of great interest, particularly after the shift in the central philosophy of the country's migration policy observed after 2014, and the adoption of the Immigration Code. Five are the basic features of this new legality sub-category.

First of all, it concerns irregular immigrants who remain in the country in a status of deportation postponement (Law 3907/2011) or under protection against deportation (Law 3386/2005 and Law 4332/2015). These are immigrants for whom deportation is not (directly) feasible for specific humanitarian reasons⁴ and to whom a specific relevant 6 months duration *certificate* is issued.

Secondly, a new form of *work permit* is reintroduced in the text of the relevant ministerial decision (M.D. 53619/735/25.11.2015), although the distinction between the work permit and

4. Reasons concerning: (a) the physical or mental condition of the alien, (b) technical difficulties, such as the deficiency of transport means or the objective impossibility of establishing the identity of the alien, and (c) the fulfillment of the conditions of the principle of non-refoulement (as described in international law provisions ratified by the country).

residence permit has been abolished since 2005 (Law 3386/2005). In this case, a special work permit of 6 months duration is granted, without a right to access social integration programs, and renewable for 6 months, provided that the holder of the deportation postponement certificate is to adduce a certificate issued by a public health body certifying that he does not suffer by an infected disease.

Thirdly, this work permit entails specific *sectoral* and *occupational limitations* on the right to work, since the beneficiaries may only work in the sectors of agriculture and animal husbandry, in the sector of domestic work and in the clothing sector. In case the holder of the work permit was entitled to an employment pursuant to a previous legal residence permit which is no longer in force, the work permit may also be issued for the employment sector for which the beneficiary's work was authorised⁵.

Fourthly, it is explicitly stated in the work permit granted that the right to work does not concern the entire territory of the country, but is subject to certain *geographical limitations*. It is forbidden to work in the following areas: a) in the Regional Units of Evros, Xanthi and Rodopi of the Region of Eastern Macedonia and Thrace, b) in the Regional Units of the North Aegean Region and c) in the Regional Units of Kos, Rhodes, Karpathos and Kalymnos in the South Aegean Region.

Fifthly, this new regime is now potentially including all irregularly resident immigrants, if they wish to work exclusively in the rural economy. A recent amendment to Law 4384/2016⁶ adds a new article (13a) to Law 4251/2014 and the chapter on the process of invitation/metaklisis system and seasonal work.

Summarising the new regulation, based on the special Circular 27430/2016, issued on 15/06/2016⁷, the new provision provides, exceptionally, for a 6-month work permit to be issued in accordance with the above for non-removable aliens, in order to address emergency needs in agricultural holdings. A prerequisite is that the maximum number of invitations/*metakliseis* per year, as defined in the relevant two-year ministerial decree, is not to be completed.

During the period of validity of the work permit, the immigrant may conclude an employment contract with another employer within the same Region. The work permit constitutes a *postponement of removal* from the country and in the absence of a return decision by the competent administrative/ police bodies, the deportation decision is issued first and the postponement of removal is subsequently issued.

Vacant jobs should only concern the occupations of the agricultural labourer, shepherd and beekeeper, excluding poultry workers, those employed in housed husbandry farms and fishermen. The *urgent* and *exceptional* nature of the procedure is certified only by the employer's statement that he is in a situation of force majeure, on the ground that he is unable to conclude legal employment contracts in time to meet the needs of his holding. The request of the employer shall be approved by the competent service of the decentralised administration, if the type of farming and the acreage justify the employment of the number of workers included

5. Obviously, in the context of invitation/metaklisis system or seasonal work, thus mainly in the primary sector.

6. Which concerns agricultural cooperatives and forms of collective organisation in rural areas.

7. According to which certain semi-legal immigrants and specifically those who have applied for residence permit for exceptional purposes can fall under this procedure.

in the application for the assignment of that number to the agricultural area or the livestock of the employer⁸.

From the aforementioned, three conclusions result concerning the case of *para-legal* immigrants.

First and foremost, there is a remarkably high degree of removability, since deportation is simply postponed and not inhibited and, simultaneously, a very low degree of enjoyment of civil and social rights. This is because the holders of this special work permit work according to the provisions of labour, insurance (“*ergosimo*” voucher system for occasional work) and tax legislation (M.D. 53619/735/25.11.2015) but do not have access to all other civil rights which entails a residence permit of a definite duration.

At the same time, this category of immigrants cannot be placed in between *legality* and *semi-legality*, as it appears that the residence status remains irregular throughout the duration of the work permit. By combining features of both *semi-legality* and *illegality*, *para-legality* (*παρὰνομία*) constitutes a parallel state of **tolerance** (of labour) **into illegality** (of residence).

Ultimately, this field of *para-legality* is a clear indication of the state’s reluctance to tackle irregular residence and non-legal and undeclared employment, particularly in the primary sector, as well as in the other two sectors: domestic employment and clothing. At the same time, it is proven that the recent deviation from the established work-based approach to migration policy for 1990-2014, as reflected in the Immigration Code, is neither a product of coherent strategic choice nor does it conceal a new philosophy oriented to the humanitarian approach of modern migration trends.

The Greek state once again claims “applause for innovation” as regards methods of institutional and officially established illegality (illegal residence), in order to maintain the status quo in the labour market unchanged, while at the same time attempting to promote a false image of immigration control and fight against undeclared and uninsured work, even in certain professions or sectors of the economy.

As regards the social acceptance of the new measure, it is likely that the willingness of employers and migrant rural workers to participate in the new system of legal work of illegally residing aliens seems doubtful. According to estimations provided by the Ministry of Migration Policy the total number of work permits issued under the new legislation do not exceed 1.500 by the end of 2017.

In the absence of serious and enforceable penalties, the advantages of totally or partially undeclared work (of legal, semi-legal or illegal immigrants) outnumber those of legal employment of *para-legal* immigrants. This is due to the fact that, for the employment of the latter, all the supporting documents provided for in the invitation/*metaklis* for seasonal work procedure (electronic administrative fee to the Greek state, detailed written contract of employment, proof of appropriate accommodation), as bureaucratic evidence, are recorded among the reasons of the general discouragement concerning participation in the official procedure of invitation/*metaklis* system for a great many employers, as well as for migrant workers.

8. As defined in the relevant Joint Ministerial Decision concerning the maximum number of residence permits in the context of invitation/*metaklis* and seasonal work for the years 2015-2016.

Nonetheless, it is possible in the medium term that there will be phenomena such as: a) increase in the maximum number of invitations/*metkliseis* on a two-year basis; b) great reluctance of employers-farmers and immigrants to cover these jobs and to be subject to the provisions on seasonal work or invitation and, by extension, c) rapid increase in applications for the special work permit for irregularly residing immigrants. Arguably, in other words, the recent legal conception may evolve into a new possibility for lawful farmer-employers to meet their labour needs, avoiding the extravagant and bureaucratic procedure of invitations/*metaklisis*, and at the same time drawing employees from the internal tank of (irregularly residing immigrant) workers.

Ultimately, the geographical and sectoral limitations accompanying the right to work of *para-legalised* irregular immigrants constitute an extreme version of the explicit and public assumption that national migration policy, concerning almost exclusively the labour of immigrants, aims at a peculiar professional and legal *entrapment* of immigrants in the salaried employment of specific sectors of the Greek economy (Kapsalis, 2018).

The hybrid version of *para-legality* in Greek policy for migration and immigrant labour combines certain elements of *legal immigration* and *legalisation*, without, however, being a sub-indent of one or the other form of legality.

On the one hand, the elements that derive from the model of *legal immigration* are two. The first element concerns occupational limitations and the possibility of 6-month employment of non-removable immigrants in specific professions and sectors. The second element, which concerns, in particular, the category of irregular residents and holders of residence permits for exceptional reasons, is in close connection with the official procedure of inviting alien employees with the employers' initiative, characterised more as "*domestic or inside invitation/metaklisis*". The shift towards national labour market to address the deficiencies of the legal migration system, with the terms and conditions applied to the invitation of seasonal workforce, indirectly justifies the view that the Greek framework for *invitation/metaklisi from abroad* is inherently ineffective and outdated, while the labour supply tank in Greece is inexhaustible, especially with regard to the rural economy (Marouda et al., 2015; ESC, 2010, 2004; Gemi, 2013; Kapsalis, 2010).

Patterns of "legalisation" are noted in the status of *para-legality*, since the system in question is aimed at irregularly residing and even under deportation immigrants, who for a certain period of time avoid the consequences of their illegal residence. Arguably, it would be wrong to consider that this is a new "legalisation" program of limited duration and extent, since, as already mentioned, there is no change in the residence status, which, in official terms, remains illegal.

3.3 Legalisation

According to the most common phrase, "legalisation of immigrants", which is detected in the texts of international organisations, independent bodies or even organisations defending immigrants' rights, the "legalisation" campaign or program refers directly and exclusively to the *person* of undocumented immigrants. The specific verbal reference to the *residence status* of

these people is not the norm. On the contrary, the wording “legalisation of immigrants” is more frequent, whether it is in demand contexts by unions and political organisations, or for official reports and independent scientific work.

The prevalence of this terminology is indicative of the shift in the balance of the care of a legal system from the *object* of human behaviour to its *subject*. A legalisation object could be commercial affairs, incomes or arbitrary buildings, but not people. Although technically inadequate and socially and politically reproachable, the term “legalisation of immigrants” has potentially prevailed, since it clearly reflects the quintessence of the normalisations concerning irregular immigrants, as they refer to the person of the alien rather than the object of the movement, namely immigration itself.

Literally speaking, irregular immigration is not legalised, since it remains an illegal, hence administratively and criminally, punishable act, in accordance with the alien status law. The offender is the one who is amnestied, either on a temporary (residence permit) or on a permanent basis (citizenship), but not his act, namely the irregular entry and residence in the country. Consequently, if the conditions for temporary and personal amnesty are eliminated, illegality is revived and the beneficiary of the “legalisation” program returns to an illegal residence status, which is defined⁹ as follows: “*The presence in the Greek territory of a third-country national, who does not meet or has ceased to meet the entry conditions, as defined in Article 5 (1) of Regulation 562/2006 (Schengen Borders Code) or other conditions of entry, residence or stay of the legislation in force*”.

Besides, in the Greek “legalisation” programs, the claimant is exclusively the interested immigrant. It is them who attempt to exploit the opportunity offered by the state, theoretically to all immigrants (in practice, to a small part of them), to try to legalise, on their own initiative and with their own forces, the residence status by proving that they are working legally in accordance with the minimum conditions set each time.

According to the emerging “moral economy” of immigrants’ illegality (Chauvin and Mascarenas, 2012), the people concerned are engaged in a constant effort to prove their “**deservingness**”. In particular, illegal immigrants are encouraged, explicitly or implicitly, to collect uninterruptedly official or semi-official evidence of presence on the territory of the host State, evidence of credible work and financial behaviour, and other indications of behaviour that is consistent with “good citizenship”, in view of a future “legalisation” or “naturalisation”.

In the conscience of the illegally residing immigrant, the acquisition or renewal of “administrative traces” are a lifeline in his agonizing attempt to show -at the first chance- those features that will certify that he is a “good”, useful or simply less “bad” irregular alien, who is entitled, possibly more than others, to a legal residence permit. Any other incentive for irregularly residing immigrants to participate in the *para-legalisation* procedure introduced by the Greek state cannot be perceived, especially if it requires the issue of the decision to remove them from the country after the expiration of the work permit.

This “immoral trap” in a particularly vulnerable position - against both the employer and the state - which is implied for the migrant worker by the theory of illegality (Bogg, 2013) and

9. Article 1 of Law 4251/2014 (case 14).

to a greater extent the theory of para-legality, is made by the host States on the basis of non-full citizenship. Immigration is used to construct a “plastic” citizenship for the flexible shaping of different levels of subjects in terms of enjoyment of fundamental rights. In fact, as far as both documented and undocumented immigrants are concerned, modern states challenge in practice even the concept of “*legal subject*” (Kaltsonis, 2009).

During the continuum inclusion-exclusion in terms of legality, immigrants may belong to successive or simply in alternating “phases” or categories of citizens (Money, no dated). Legally they may be treated (Lazaridis, 2015) as: a) *subjects*, who enjoy all the rights of a citizen (Greek citizenship), b) *excluded/ ejectés*, namely semi-legal or legal immigrants, but without full rights of the citizen, c) *included/ injects*, which are protected by human rights, such as refugees, and d) *outcasts/ abjects*, namely marginalised persons, “inferior category” citizens, such as unofficial immigrants, to whom those subject to the new type of non-legality could be added, the para-legal immigrants.

This pendulum between *legalisation* and *illegalization/ deregularisation*, a fundamental feature of the Greek normalisation policy of irregular immigration, almost forces the entire immigrant population into contingently living conditions and under the constant risk of a *legal rejection*. The core of Greek migration policy, the work-based post-factum “legalisation”, declares salaried employment as a key concept, which allows the gate to be crossed, leading not to the legal or formal labour market, but to legality.

In the Greek case, of course, this door operates just like the entrance in the American saloons. It opens and closes with ease, but the exit is usually sharp, impressive and quite painful.

3.4 Migrant worker

Not only is the “legalisation” policy focused on the subject of immigration, but in addition the very structure and set of rules that comprise the alien law, as is also suggested etymologically by the name of that branch of law. This law regulates the legal status of *aliens*, and therefore constitutes the branch of law that regulates the rights of aliens living and working in a territory (Papatheodorou, 2015; Papiasiopi-Pasia, 2004; Lochak, 1985).

The foundations of the alien status law are, on the one hand, the *foreign* element and, on the other hand, the *subject* bearing this property, namely the non-native. The object of normalisation is the legal relationships that develop around a personal characteristic, the lack of citizenship of the state of residence. This is a law concerning the subject of immigration and its descendants, where the *jus sanguinis* guarantees the transmission of the *foreign* element to future generations.

On the contrary, labour law from its establishment barely values the subjective characteristics of persons, attaching minor importance to the element of nationality or other characteristics of the worker or the employer, which could, however, allow arguable adjustments to certain fundamental labour rules. The Article 4 of the Civil Code states that the alien enjoys the civil rights of the native. The distinction between Greeks and aliens is foreign to civil law (Mentis, 2014).

Labour law, as an autonomous branch of law, could be defined as the set of rules that regulate all relationships formed on the basis of the provision of *dependent work* to an employer (Koukiadis, 2005; Couturier, 1990). An enabling condition for inclusion in the labour law provisions is the legal relationship of *salaried work*. Industrial relations constitute the total relationships and conditions that govern and shape the content of employment (Kouzis, 2001).

By the first focusing on the *subject* and the second on the *object* of human behaviour, the two branches of law typically develop with absolute autonomy. This means that, in political terms, the mechanisms and arguments for formulating more specific rules, at least in the Greek case, do not coincide.

In the first case, the host State's perception of citizenship, as part of its national narrative and the mythology that surrounds the nation and its identity, is coming first. The Ministry of the Interior¹⁰ is primarily competent for designing migration policy and for the establishment of alien law, providing for the internal order and security and focusing on the relations of citizens with the state authorities and the public services.

In the second case, labour and social security laws accurately reflect the correlations of power and competitive claims, on the one hand of workers, and on the other hand of employers and the state (Javillier, 1996), reflecting the effect of the distribution of wealth produced between capital and labour (Kouzis, 2001). In the Greek case, the competent Ministry of Labour rarely takes initiatives or plays a leading role in shaping policy on migration or even the labour of migrants.

The two branches of law, however, have a point of intersection in the *labour relations of immigrant workers*, namely the overwhelming majority of migrant workforce. The salaried employment of immigrants is the field on which apply both the provisions relating to the person of the alien and those relating to the dependent labour relationship with an employer. In the Greek case, the phenomenon of “*workerisation/ μισθωτοποίηση*” of the access condition to legality or, more specifically, the *proletarianisation* of the participation condition, either in *legal immigration* or, most importantly, in the *legalisation of residence*, is observed.

From 1991 to at least 2001, salaried work is the exclusive “passport” of entry into the protective context of the Greek legal order and temporary legality. The legal regime in force from 2001 to 2014 does not downgrade the importance of possessing this “passport”. On the contrary, along with other secondary conditions of legality, it gives the salaried employment a central role in activating other parallel tools for acquiring legal residence (such as family reunification). On official terms, this *salary-workerisation* of legality conditions for immigrants becomes more loose from 2014 (Law 4251/2014), yet this is an ostensible and exogenously imposed shift, subject to revisions and arguable adjustments, as demonstrated by the recent introduction of forms of *para-legality*.

In addition, the Greek State carefully poses legal obstacles and devises institutional difficulties to avoid this scenario towards legality, artificially *entrapping* the prospect of “legalisation” in salaried work. The significantly larger number of social security stamps/*ensima* for independent economic activity, as well as the required bank capital of 60,000 euros for the renewal of the relevant permit, make this form of employment almost prohibitive for the average immi-

10. Or a clone of it, such as the Greek Ministry for Migration Policy

grant¹¹. The number of these permits, according to the Ministry of Interior (30/06/2016), does not exceed 160. At the same time, the geographical and professional limits often accompanying dependent work act as forms of absolute “*attachment*” of immigrants to salaried employment, making - for a long period of time - even the state of unemployment itself particularly damaging.

Proof of the (required quantity of legal) salaried work with specific terms imposed by the state (number of social security stamps per employment category) is a prerequisite for successful participation in the “legalisation” program. Therefore, the key to understanding the conception and construction of illegality in Greece is the concept of the *migrant worker* or, secondarily, of the *employed migrant*. Concerning residence and employment, legal integration appears to be too weak for all categories of migrants, with the exception of EU migrants and aliens of Greek nationality, namely the “privileged” migrants, who are treated under special legislation (Baldwin-Edwards, 2005), rather than focusing on the relationship of dependent work and its particular qualitative and quantitative aspects.

4. Conclusions

Based on the aforementioned, it appears that the “migrant worker” is not just a category of worker or employee, but in essence is a *legal construction* that introduces a new *legal entity*. This is potentially a particular category of citizen, for whom some aspects of their professional life and general economic and social behaviour can determine to a significant extent the integration into the national legal framework of the host country.

It becomes clear from the justification reports and the letter of the legislative interventions that, although the approach of the Greek migration policy is work-based, migration law does not typically seek to regulate the object (of the industrial relations), but to form the properties of the subject (of the transnational mobility) with a focus on legality. In fact, however, by means of the residence status and the construction of the *migrant work*, migration law interferes in an indirect but definitive manner in the field of industrial relations as well.

This strategic choice is a clear indication that the labour relations between migrant workers and their employers are *quasi-tripartite*, presenting a strong public dimension, since the state and its services are actively involved in various ways, both before and during the conclusion, as well as in the operation or the perspective of these industrial relations. In the alien law, the ability to enter into an employment relationship, its content and its duration, its type and the formalities of insurance depend to a large extent, if not exclusively, on the status of the alien natural person¹², as attributed by the states in the context of national or european law.

And this does not only apply to the case of *invitation/metaklis*, where the role of the state is dominant at all levels (pre-authorisation of entry, determination of the maximum number

11. The jurisprudence of the Greek courts adds the obligation to document the way in which the relevant capital is acquired and the full proof of the legal way in which these capitals are acquired (Decision of the Council of State, 475/2013).

12. Native or non-native, EU or third-country national, documented or undocumented, first or second generation, and so on.

of invited employees, imposing a bank guarantee, etc.). It also applies to the “legalisation” of residence status through specific legal requirements, such as the mandatory deposit of a written contract to the public authorities or proof of the minimum social security coverage (number of stamps) with public documents and the requirement to collect several public certificates for the authorisation of the conclusion of a dependent work contract.

Under the pretext of immigrant status or alien status of the worker, the shift in the balance from the object to the subject is ensured, so as they are excluded from the universal application of labour law. The personality of the migrant worker is “overwhelmed” as a result of the influence of two opposing forces: on the one hand, the restrictive provisions of the alien law focusing on the subject and on the basis of the lack of Greek citizenship and, on the other hand, the labour law which tries on the basis of its universality to include in its scope the industrial relations of aliens as well. Located in-between the labour law, the migrant worker walks the line between two boats, which are at risk of being capsized by a flood of special labour laws that tend to form a new sub-category of labour law, the *migration labour law* (Kapsalis, 2018).

The recent legal invention, *para-legality*, which in its function introduces a new sub-category of limited rights entities and a novel *semi-subject of law*, does not even look forward to the benefits of a semi-legal immigrant. Maintaining high levels of *removability*, para-legality, as an *internal invitation* procedure, is a blatant case of return to the past of a work-based migration policy and, at the same time, a clear promise for the continual inventing of techniques to avoid a holistic regulation of the working and residence status of immigrants in terms of equality and justice.

Therefore, the shift in 2014 towards a strategy to facilitate the retention of residence status with an emphasis, not so much on the labour factor, but on the actual fact of long-term residence, is lost in a cluster of targeted political choices, which will perpetuate the regulation of immigrants’ salaried employment, not on the basis of the object of the labour relationship, but on the basis of the employee’s nationality and his desired sectoral, geographical and occupational immobility.

Bibliography

GREEK-LANGUAGE

Athanasopoulou Maria, Mechili-Enkeleind Aggelos, Athanasopoulou Aggeliki and Diomidous Marianna (2013), “Factors affecting immigrant’s health and their impact in Public Health”, *Interscientific Health Care*, 5 (5), pp. 162-167.

Baldwin-Edwards Martin (2005), *The Integration of Immigrants in Athens: Developing Indicators and Statistical Measures*, Panteion University.

Cavounidis Jenny (2012), “The Labour Market Integration of Migrants in Greece”, in Kasimis Charalambos & Papadopoulos Apostolos (edit.), *Immigrants in Greece, employment and integration in local societies*, publ. Alexandria, pp. 69-104.

- ESC/ Economic and Social Committee (2016), *Human flows in Greece: aspects and consequences of the refugee and migration issue*, Initiative Opinion no. 317, November 2016.
- ESC/ Economic and Social Committee (2010), *Initiative opinion on migration*, Opinion no. 229, February 2010.
- ESC/ Economic and Social Committee (2004), *Migration and the cooperation among States in the Mediterranean*, Opinion 110, July 2004.
- Gemi Eda, Alavanos Giannis, Apostolidis Michalis και Panourgia Kyriaki (2010), *Temporary and circular migration*, European Migration Network, October 2010.
- HLHR/ Hellenic League for Human Rights (2007), *Right to health of immigrants without legal residence documents*, Report, 08/11/2007.
- Kaltsonis Dimitris (2009), “*Immigrants, law, democracy*”, Presentation in the Conference “Social inequality in modern Greece”, November 27-28 2009, Panteion University.
- Kapsalis Apostolos (2018), *Migration and labour in today’s Greece*, Publ. Topos (under publication).
- Kapsalis Apostolos (2012), “Undeclared work and immigration: ‘legalisation’ of immigrants through their work or legalisation of their work», in Kasimis Charalambos & Papadopoulos Apostolos (edit.), *Immigrants in Greece, employment and integration in local societies*, publ. Alexandria, pp. 183-210.
- Kapsalis Apostolos (2007) (edit.), *Undeclared employment and “legalisation” of immigrants: the challenge of Migration Policy*, INE/GSEE, Studies (27).
- Kotzamanis Byron and Karkouli Alexandra (2016), *The migrant inflows in Greece during the last decade: intensity and basic characteristics of the irregular migrants and the asylum seekers*, Demographic News, Laboratory of Demographic and Social Analyses, issue 26.
- Kouzis Giannis (2001), *Labour relations and European Integration: flexibility and deregulation or improvement of labour?*, INE/GSEE, Studies (14).
- Koukiadis Ioannis (2005), *Labour law: individual labour relations and the law of work flexibility*, publ. Sakkoula.
- Kurtovic Ioanna (2001), “Immigrants: between law and legality”, in Marvakis Athanasios, Parasoglou Dimitris and Pavlou Miltos (edit.) (2001), *Migrants in Greece*, publ. Ellinika Grammata, pp. 163-198.
- Linou Athina, Kotsioni Ioanna, Chatziprokopiou Panos and Riza Eleni (2009), *Report on migrants’ health in Greece*, National and Kapodistrian University of Athens, March 2009.
- Marouda Maria-Daniella, Saranti Vasiliki, Koutsouraki Eleni and Papaioannou Maria (2015), *Defining the labour force inadequacies and the need for labour force migration from third countries of the European Union*, Institute of International Relations, Panteion University.
- Mentis Georgios (2014), “Migrants and civil law”, *Private Law Chronicles*, 5, pp. 396-400.
- Papatheodorou Theodoros (2015), *Alien legal status: Greek and European legislation*, publ. Nomiki Bibliothiki.
- Papasiopi-Pasia Zoi (2004), *Alien status law*, publ. Sakkoula.
- The Greek Ombudsman (2013), *Non-enrollment and non-promotion to the next grade of under-age foreign students, due to the lack of enrollment documents*, December 2013.

- Balch Alex (2010), *Managing labour migration in Europe: ideas, knowledge and policy change*, Manchester University Press.
- Baldwin-Edwards Martin (2004), *Immigration into Greece, 1990-2003: a southern European paradigm?*, MMO, UNECE.
- Bansak Cynthia (2016), *Legalizing undocumented immigrants*, IZA, March 2016.
- Banulescu-Bogdan Natalia and Fratzke Susan (2015), *Europe's migration crisis in context: why now and what next?*, Migration Policy Institute, September 2015.
- Bogg Alan (2013), «The immoral trap: migrants workers and the doctrine of illegality», in Ryan Bernard (ed), *Labour Migration in hard times: Reforming labour market regulation?*, The Institute of Employment Rights, p. 119-140.
- Brick Kate (2011), *Regularizations in the European Union: the contentious policy tool*, Migration Policy Institute, December 2011.
- Chauvin Sébastien, Garcés-Mascareñas Blanca and Kraler Albert (2013), *Working for legality: employment and migrant normalisation in Europe*, IOM.
- Chauvin Sébastien and Garcés-Mascareñas Blanca (2012), «Beyond informal citizenship: the new moral economy of migrant illegality», *International Political Sociology*, 6, p. 241-259.
- Couturier Gérard (1990), *Droit du travail : les relations individuelles du travail*, éd. PUF.
- DeGenova Nicholas (2002), «Migrant illegality and deportability in everyday life», *Annual Review of Anthropology*, 31, p. 419-447.
- Doomernik Jeroen and Jandl Michael (2008) (eds.), *Modes of migration regulation and control in Europe*, Amsterdam University Press.
- Economou Charalambos, Kaitelidou Daphne, Katsikas Dimitris, Siskou Olga and Zafiropoulou Maria (2014), «Impacts of the economic crisis on access to healthcare services in Greece with a focus on the vulnerable groups of the population», *Social Cohesion and Development*, 9 (2), p. 99-115.
- Finotelli and Arrango (2011), «Normalisation of unauthorized immigrants in Italy and Spain: determinants and effects», *Documents d'Analisi Geografica*, 57 (3), p. 495-515.
- Flynn Don and Duvell Frank (2007), *Undocumented migrants: symptom, not the problem*, PICUM, April 2007.
- Gemi Eda (2013), *Albanian irregular migration to Greece: a new typology of crisis*, ELIAMEP.
- Hollifield James, Martin Philip and Orrenius Pia (2014), «Dilemmas of immigration policy», in Hollifield James, Martin Philip and Orrenius Pia, *Controlling Immigration*, Stanford University Press, third edition, p. 3-34.
- ICMPD/ International Centre for Migration Policy Development (2009a), *Normalisations in Europe*, REGINE program, Appendix A, Country Studies, January 2009.
- ICMPD/ International Centre for Migration Policy Development (2009), *Normalisations in Europe*, REGINE program, Final report, January 2009.
- Javillier Jean-Claude (1996), *Droit du travail*, éd. LGDJ.
- Kapsalis Apostolos (2010), *Labour integration of immigrants in Greece*, National Report, Inde-

- pendent Network of Labour Migration and Integration Experts, IOM-European Commission, (www.labourmigration.eu), March 2010.
- King Russell and DeBono Daniela (2013), «Irregular migration and the ‘Southern European Model’ of migration», in *Journal of Mediterranean Studies*, Vol. 22 (1), p. 1-31.
- Koehler Jobst, Laczko Frank, Aghazarm Christine and Schad Julia (2011), *Migration et crise économique: implications politiques au sein de l’Union Européenne*, Mai 2011, OIM.
- Konsta Anna Maria and Lazaridis Gabriella (2010), «Greek migration policy: civic stratification, ‘plastic’ citizenship and ‘plastic subjectivities’ in Greek Immigration Policy», *Journal of International Migration and Integration*, 11 (4), p. 365-382.
- Kraler Albert (2009), *Normalisation: a misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration?*, IMISCOE, Working Paper 24.
- Kubal Agnieszka (2012), *Conceptualizing semi-legality in migration research*, Working Paper 32, International Migration Institute, University of Oxford.
- Lazaridis Gabriella (2015), *International migration into Europe: from subjects to abjects*, Palgrave MacMillan.
- Lockak Danièle (1985), *Etrangers: de quel droit?*, éd. PUF.
- Maas Willem (2010), «Unauthorized migration and the politics of regularization, legalization and amnesty», in Menz Georg and Caviedes Alexander (eds), *Labour migration in Europe*, ed. Palgrave, p. 232-250.
- Mc Govern Clair (2014), *Regularization programs within the European Union: an effective tool to manage irregular migration?*, UNU-GCM.
- Money Jeanette (no dated), *Comparative immigration policy*, University of California.
- Nascimbene Bruno (2000), «Immigration legislation reform in Italy: the international and European community frameworks», *Revue des Affaires Européennes/Law & European Affairs*, p. 94-106.
- OECD/ Organisation for the Economic Cooperation and Development (2000), *Combating the illegal employment of foreign workers*, OECD.
- Papadopoulou Aspasia (2005), *Normalisation programmes: an effective instrument of migration policy?*, *Global Migration Perspectives*, No33, GCIM.
- Reyneri Emilio (2001), *Migrants’ involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*, University of Milan Bicocca, January 2001, ILO.
- Rodier Claire (2001), «Les régularisations dans les pays du sud de l’Europe et en France», *Migrations Société*, 74, Mars-Avril 2001, p. 59-68.
- Rosenblum Marc (2014), «Overcoming the challenges of immigration control», in Hollifield James, Martin Philip and Orrenius Pia, *Controlling Immigration*, Stanford University Press, third edition, p. 35-39.
- Schaeffer Peter and Kahsai Mulugeta (2011), «A theoretical note on the relationship between documented and undocumented migration», *International Journal of Population Research*, p. 1-7.
- Schweitzer Reinhard (2014), *The making and unmaking of irregular migration: migrant ‘illegality’, regularization and deportation in Spain and the UK*, *Integrim Online papers*, 4/2014.
- Triandafyllidou Anna and Ambrosini Maurizio (2011), «Irregular immigration control in Italy and Greece: strong fencing and weak gate-keeping serving the labour market», *European Journal of Migration and Law*, 13, p. 251-273.

Κοινωνική επιχειρηματικότητα και σωφρονιστική. Προτεινόμενο μοντέλο εργασιακής επανένταξης έγκλειστων και αποφυλακισμένων στην Ελλάδα

Γάκου Ελένη Μαρία,

Κοινωνιολόγος, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Τσιλίκης Χρήστος,

Διδάκτορας Κοινωνικής Οικονομίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Περίληψη

Το παρόν άρθρο αφορά στη διερεύνηση των δυνατοτήτων ανάπτυξης Κοινωνικών Επιχειρήσεων εντός και εκτός σωφρονιστικών καταστημάτων στην Ελλάδα από έγκλειστους και πρώην έγκλειστους αντίστοιχα. Αρχικά γίνεται μια ιστορική αναδρομή στο δικαίωμα για εργασία για τα άτομα που διαβιούν σε καταστήματα κράτησης ενώ ακολουθεί κριτική αποτίμηση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου στη χώρα σε σχέση με τις ευκαιρίες απασχόλησης που αυτό προσφέρει. Αποτιμώνται οι προοπτικές ανάπτυξης Κοινωνικών Επιχειρήσεων τόσο εντός όσο και εκτός των καταστημάτων κράτησης ενώ προτείνεται ένα μοντέλο συνεργασίας ανάμεσα σε φορείς του Τρίτου, Ιδιωτικού και Δημόσιου Τομέα.

Αναπτύσσονται οι λόγοι για τους οποίους οι Κοινωνικές Επιχειρήσεις και γενικότερα οι φορείς του Τρίτου Τομέα δύνανται να δραστηριοποιηθούν επιτυχώς στο πεδίο της κοινωνικής και εργασιακής ένταξης ή επανένταξης έγκλειστων ή αποφυλακισμένων ενώ παρατίθενται παραδείγματα συμπράξεων από το εξωτερικό. Θεμελιώνεται η επιχειρηματολογία υπέρ της αναγκαιότητας των συμπράξεων τόσο σε όρους οικονομίας όσο και απόδοσης καθώς επίσης υπογραμμίζεται η ανάγκη για ανάπτυξη προγραμμάτων των οποίων η αποτελεσματικότητα θα αποτιμάται βάσει ανάπτυξης δεικτών. Με γνώμονα τα παραπάνω καλά παραδείγματα αναπτύσσεται ένα πρότυπο μοντέλο σύμπραξης μεταξύ Τρίτου, Ιδιωτικού και Δημοσίου Τομέα το οποίο δομείται και αναλύεται στα επιμέρους χαρακτηριστικά του στην πρόταση μας και αφορά την εφαρμογή πιλοτικού προγράμματος στις αγροτικές φυλακές της χώρας.

Abstract

This article explores the dynamics of developing Social Enterprises, within and outside Greek detention centers, by inmates and ex-prisoners respectively. Initially, a historical overview of the right to work for people living in detention centers is presented, while a thorough and critical assessment of the current institutional framework in Greece, regarding employment opportunities it offers, is made. The prospects of developing Social Enterprises both inside and outside detention facilities is furthermore evaluated, while a model of cooperation between third, private and public sector bodies is proposed.

The reasons why social enterprises, and third sector organizations in general, can successfully engage in the field of social and work integration or reintegration of prisoners or ex-prisoners are being elaborated on and coupled with examples of partnerships from abroad. A set of valid arguments is put forth as to the necessity of partnerships -both in terms of economy and performance- as well as to the need to develop programs whose effectiveness will eventually be evaluated on the basis of a series of indicators that are specially made for the program in question. In light of the aforesaid best practices from abroad, we shall subsequently come up with a framework of cooperation between the Third, the Private and the Public Sector: the aforementioned framework is to be duly structured and analyzed as to its individual features within our proposal and is intertwined with the implementation of a pilot program in rural prisons in Greece.

Το σωφρονιστικό σύστημα στην Ελλάδα. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Επιχειρώντας μια διερεύνηση αναφορικά με τις δυνατότητες ανάπτυξης Κοινωνικών Επιχειρήσεων στο πλαίσιο προγραμμάτων εργασιακής και κοινωνικής επανένταξης φυλακισμένων και αποφυλακισμένων στην Ελλάδα, κρίνεται σκόπιμο πρωταρχικά να διερευνηθεί κατά πόσο το έδαφος για μια τέτοιου είδους κίνηση είναι πρόσφορο καθώς και βάσει του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου¹, ποιές είναι οι δυνατότητες και ποιοί οι περιορισμοί οι οποίοι διαμορφώνουν το πλαίσιο στο οποίο μπορούν να ασκηθούν τα εργασιακά δικαιώματα των εν λόγω κοινωνικών ομάδων.

Κάνοντας μια ανασκόπηση στο σωφρονιστικό σύστημα καθώς και στο πως έχει διαμορφωθεί μέσα από το πέρασμα των ετών, δεδομένων των εκάστοτε κοινωνικών συνθηκών και αναγκών για την εξασφάλιση της πρόληψης του εγκλήματος, τον έλεγχο της εγκληματικότητας και την κοινωνική και εργασιακή επανένταξη παρατηρείται μια σαφής, προοδευτική αλλαγή του. Από τον καθαρά τιμωρητικό χαρακτήρα που είχε η στερητική της ελευθερίας ποινή σε συνάρτηση με την έλλειψη μετασωφρονιστικής μέριμνας, παρατηρείται μία μετατόπιση προς την κατεύθυνση υιοθέτησης ενός πιο ανθρωποκεντρικού μοντέλου σωφρονισμού, ακολουθώντας τις προσαγές

1. - Σωφρονιστικός Κώδικας (ν. 2776/1999).

- Εσωτερικός Κανονισμός Λειτουργίας Καταστημάτων Κράτησης τύπου Α και Β (ΥΑ 55819/2003, ΦΕΚ Β' 463) και Καταστημάτων Κράτησης Νέων (ΥΑ 62367/2005, ΦΕΚ Β' 889).

- Κανονισμός Ασφαλείας Καταστημάτων Κράτησης (ΥΑ 104356/2014, ΦΕΚ Β' 3581).

των Ευρωπαϊκών και Διεθνών συνθηκών² οι οποίες -σε κάθε περίπτωση άλλωστε- δεσμεύουν τη χώρα μας και εστιάζουν κυρίως στην ομαλή επανένταξη στο κοινωνικό σύνολο εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα το σεβασμό στα ανθρώπινα δικαιώματα.

Δεδομένου ότι το ενδιαφέρον έχει μετατοπιστεί, λοιπόν, στην κοινωνική και εργασιακή επανένταξη της εν λόγω πληθυσμιακής ομάδας, καθίσταται σαφές ότι η εργασία αποτελεί ένα μέσο κοινωνικής προσαρμογής αφού προετοιμάζει τον κρατούμενο και τον εφοδιάζει με γνώσεις, δεξιότητες και όλα εκείνα τα απαραίτητα εφόδια, που θα του χρησιμεύσουν μετά την απόλυση.

Σωφρονιστική νομοθεσία στην Ελλάδα. Ιστορική αναδρομή

Η Σωφρονιστική νομοθεσία στη Ελλάδα³ διήλθε τρεις βασικές φάσεις οι οποίες αντικατοπτρίζονται στα αντίστοιχα πρότυπα σωφρονιστικής πολιτικής που υιοθετήθηκαν από τον Έλληνα νομοθέτη και οδήγησαν στη θέσπιση δικαιωμάτων των κρατουμένων⁴, είτε πρόκειται για ατομικά είτε για συλλογικά (δικαίωμα στην εκπαίδευση, εργασιακό δικαίωμα κλπ.)

Η πρώτη Ελληνική σωφρονιστική νομοθεσία αποτυπώθηκε στο οθωμανικό διάταγμα της 31.12.1836, «Περί σωφρονιστικής φυλακής», η οποία ακολουθεί το «τιμωρητικό πρότυπο». Κατά το πρότυπο αυτό, μέσω της αδρανοποίησης του ατόμου η οποία επιτυγχάνεται με την στερητική της ελευθερίας ποινή, εξασφαλίζεται η διακοπή της διπνεκούς παρέκκλισης ενώ η απομόνωση, συμπεριλαμβανομένης της απαγόρευσης επικοινωνίας σε συνδυασμό με την καταναγκαστική εργασία και την αυστηρή τιμωρία, συνθέτουν τον τιμωρητικό του χαρακτήρα .

Στη συνέχεια, και υπό την επίδραση των αντιλήψεων της Σχολής της Νέας Κοινωνικής Άμυνας καθώς και των Στοιχειωδών Κανόνων για τη μεταχείριση των κρατουμένων του ΟΗΕ (1955) ο Σωφρονιστικός Κώδικας του 1967 υιοθέτησε προνοιακό χαρακτήρα, σύμφωνα με τον οποίο η ποινή ως στέρηση της ελευθερίας έπρεπε να στοχεύει, όχι στην τιμωρία αλλά στην αναμόρφωση της προσωπικότητας του κρατουμένου και στην ηθική του βελτίωση. Οι σκοποί της ποινής άλλαξαν και δόθηκε προτεραιότητα στη μεταχείριση με βάση την ψυχοβιολογική εξέταση της προσωπικότητας του κρατουμένου, την εργασία με στόχο την κοινωνική αναπροσαρμογή

2. Ευρωπαϊκές και διεθνείς συνθήκες που δεσμεύουν τη χώρα μας:

- Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (ν.δ. 53/1974).
- Το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα (ν. 2462/1997).
- Η Διεθνής Σύμβαση για τα Δικαιώματα του Παιδιού (ν. 2101/1992).
- Η Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και άλλων τρόπων σκληρής, απάνθρωπης ή ταπεινωτικής μεταχείρισης ή τιμωρίας (ν. 1782/1988).
- Το προαιρετικό Πρωτόκολλο στη Σύμβαση κατά των Βασανιστηρίων και ο ορισμός του Συνηγούρου του Πολίτη ως «Εθνικού Μηχανισμού Πρόληψης» (ν. 4228/2014).

Διεθνείς οδηγίες και συστάσεις που δίνουν κατευθύνσεις για τη σωφρονιστική πολιτική (soft law):

- Οι Ευρωπαϊκοί Σωφρονιστικοί Κανόνες (European Prison Rules) του Συμβουλίου της Ευρώπης.
- Οι Nelson Mandela Rules της Γενικής Συνέλευσης των Ηνωμένων Εθνών.
- Οι Ευρωπαϊκοί Κανόνες για τα Μέτρα και τις Ποινές που εκτίονται στην κοινότητα (European Rules on Community Sanctions and Measures) του Συμβουλίου της Ευρώπης.
- Οι Ευρωπαϊκοί Κανόνες Δοκιμασίας (European Probation Rules) του Συμβουλίου της Ευρώπης

3. - Σωφρονιστικός Κώδικας (ν. 2776/1999).

4. Αλφαβητάρι του Κρατουμένου. Δικαιώματα και υποχρεώσεις

και την αγωγή, την εκπαίδευση, την ηθική ολοκλήρωση της προσωπικότητας καθώς και μέτρα για τη δίκαιη, αμερόληπτη, ανθρώπινη και κατά το δυνατό εξατομικευμένη έκτιση της ποινής (Παπαθεοδώρου, 2002).

Η τρίτη φάση σηματοδοτείται από τον Κώδικα Μεταχείρισης των Κρατουμένων⁵ του 1989 και έχει επηρεαστεί από τη σταδιακή αφομοίωση των Ευρωπαϊκών Σωφρονιστικών Κανόνων του 1973 και του 1987. Ο κώδικας αυτός εντάσσεται στο «δικαιϊκό πρότυπο», το οποίο εμφορείται από το σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, την υποβολή του κρατουμένου σε προγράμματα αγωγής και την προαγωγή της κοινωνικής επανένταξης του κρατουμένου. Ο κώδικας του 1989 όριζε ως σκοπό της ποινής την αγωγή των κρατουμένων και την κοινωνική τους επανένταξη, την άμβλυση των δυσμενών συνεπειών της στέρησης της ελευθερίας, της διασφάλισης της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ενθάρρυνσης του αυτοσεβασμού και της ανάπτυξης του αισθήματος ευθύνης.

Παράλληλα, και πάντα στο πλαίσιο του δικαιοκτικού προτύπου, ο Κώδικας του 1989 προέβλεπε ειδικές διατάξεις για την εκπαίδευση των κρατουμένων, την εργασία (χωρίς υποχρεωτικό χαρακτήρα), τη χορήγηση τακτικών, έκτακτων και εκπαιδευτικών αδειών, την ημιελεύθερη διαβίωση και την τμηματική έκτιση της ποινής. Αντίθετα, διατηρούσε τις πειθαρχικές ποινές, ορισμένες αυστηρές μεθόδους αποκατάστασης της τάξης στο σωφρονιστικό κατάστημα, καθώς και την ποινή της απομόνωσης χωρίς τις εγγυήσεις των σχετικών συνταγματικών επιταγών. Οι δυσλειτουργίες και τα κενά που παρουσίαζε ο εν λόγω κώδικας καθώς και η αναστολή εφαρμογής ορισμένων βασικών διατάξεών του, κατέστησαν αναγκαία τη μεταρρύθμισή του. Η σχετική διαδικασία κατέληξε στη σύνταξη του ισχύοντος σήμερα Σωφρονιστικού Κώδικα.

Συνοπτική επισκόπηση σωφρονιστικών συστημάτων και σύνδεση με την εργασία

Επανερχόμενοι στην διερεύνηση των δυνατοτήτων εργασίας εντός και εκτός καταστημάτων κράτησης, μια εν μέρει εξέταση των σωφρονιστικών συστημάτων τα οποία εφαρμόστηκαν εξελικτικά με την πάροδο των ετών (Χαΐδου, 2002), σε πανευρωπαϊκό επίπεδο, μπορεί να δώσει μια πληρέστερη εικόνα για το πώς αυτά συνετέλεσαν στην παγίωση της εργασίας κατά την περίοδο του εγκλεισμού.

Από τις αρχές του 17^{ου} αιώνα, οπότε και παρουσιάζεται σοβαρή έλλειψη εργατικού δυναμικού δεδομένης της υπερπόντιας μετανάστευσης καθώς και του τριακονταετούς πολέμου στην κεντρική Ευρώπη, αναζητείται λύση για την κάλυψη των αναγκών σε ανθρώπινο δυναμικό. Η εκμετάλλευση κακοποιών και ζητιάνων, για την εξυπηρέτηση αυτών των αναγκών, οδηγεί στην σταδιακή ωρίμανση της ιδέας συγκέντρωσης τους σε μεγάλα ιδρύματα με στόχο τον εξαναγκασμό τους σε εργασία. Με αυτό τον τρόπο εξασφαλίστηκε η απομάκρυνση τους από το κοινωνικό σύνολο, υπό την έννοια της πρόληψης έναντι της εγκληματογένεσης και υποτροπής αλλά και η αύξηση των εργατικών χειρών. Το γεγονός της έλλειψης οργάνωσης στα σωφρονιστήρια σε συνδυασμό με τον υπερπληθυσμό οδήγησε στην ανάπτυξη του «κοινοβιακού» συστήματος κατά το οποίο εφαρμόστηκε η συνεχής επαφή των κρατουμένων καθ' όλη τη διάρκεια του εικοσιτετραώρου και η από κοινού εργασία.

5. Βλ. Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών ΔΣΑ

Μια παρόμοια μορφή «κοινοβιακού» συστήματος εφαρμόστηκε και στην Ελλάδα στη φυλακή του Επταπυργίου Θεσσαλονίκης καθαρά όμως λόγω απουσίας ατομικών κοιτώνων. Κατά τα λοιπά δεν ίσχυσε ποτέ με νομοθετική πρόβλεψη το συγκεκριμένο σύστημα στη χώρα μας (Αλεξιάδης, 2001).

Υπό την προϋπόθεση ότι το «κοινοβιακό» σύστημα χώλανε λόγω αδυναμιών του αλλά και λόγω της εμφάνισης έντονων θρησκευτικών και ανθρωπιστικών κινημάτων, τα τέλη του 18^{ου} αιώνα οδηγούν σε μεταρρυθμιστικές ιδέες καθιερώνοντας τον εγκλεισμό ως κύρια ποινή και την απομόνωση ως μόνη λύση για τον σωφρονισμό. Η εργασία αποκτά το χαρακτήρα της καταπίεσης αφού καθίσταται πλέον ανάλογη με τη βαρύτητα της ποινής. Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να σημειωθεί ότι η εκβιομηχάνιση καθώς και η μηχανοποίηση των μέσων παραγωγής σε συνδυασμό με την αστυφιλία της δεδομένης χρονικής περιόδου, συνετέλεσαν στην αύξηση των ποσοστών ανεργίας η οποία με τη σειρά της κατέστησε την εργασία των φυλακισμένων οικονομικά ανώφελη.

Κατ' αυτόν τον τρόπο λοιπόν, τα σωφρονιστικά καταστήματα λειτουργούσαν εφεξής ακολουθώντας το απομονωτικό ή πενσυλβανικό σύστημα. Στη χώρα μας το εν λόγω σύστημα καθιερώθηκε το 1911 στις δικαστικές φυλακές για την κράτηση υποδίκων και καταδίκων σε ποινές ως ένα μήνα.

Τα σωφρονιστικά συστήματα τα οποία ακολούθησαν αυτό του απομονωτικού (ωβούρνειο σύστημα, προοδευτικό ή Ιρλανδικό) αποτέλεσαν ουσιαστικά ένα συγκεκριμένο των προηγουμένων, με το τελευταίο να στοχεύει στην εφαρμογή προοδευτικότερων μεθόδων και συνθηκών κράτησης με απώτερο σκοπό την επανένταξη στο κοινωνικό σύνολο.

Η στερητική της ελευθερίας ποινή εκτιμώμενη εντός του καταστήματος κράτησης, αποτελεί την πλέον απόλυτη μορφή του επίσημου κοινωνικού ελέγχου του εγκλήματος. Ο θεσμός της φυλάκισης προσπαθεί να συνδυάσει δυο αντιφατικούς στόχους καθώς εξ ορισμού επιδιώκει αφ' ενός την απομάκρυνση των «εγκληματιών» από την κοινωνία και αφ' ετέρου την επανένταξη τους σε αυτή μέσω του σωφρονισμού και της εργασιακής εξειδίκευσης.

Τα βήματα τα οποία έχουν γίνει μέχρι σήμερα προς την κατεύθυνση της εργασιακής εξειδίκευσης, στον Ελλαδικό χώρο, είναι ελάχιστα και περιορίζονται στην κοινωνική επανένταξη μέσω της εργασίας μετά την αποφυλάκιση. Σε επίπεδο εργασίας εντός των σωφρονιστικών καταστημάτων, η μόνη πρωτοβουλία η οποία θα μπορούσε ενδεχομένως να θεωρηθεί ότι αποσκοπεί στην εργασιακή εξειδίκευση με σκοπό την επανένταξη, είναι αυτή της παροχής εργασίας στους εγκλείστους των αγροτικών φυλακών. Στις αγροτικές φυλακές η εργασία αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της καθημερινότητας του κλειστού κοινωνικού συνόλου, με τα οφέλη τα οποία μετρά να πληθαίνουν συνεχώς. Η πολύπλευρη σημασία της εργασίας κατά την περίοδο του εγκλεισμού αντικατοπτρίζεται άμεσα στον ψυχισμό των κρατουμένων γεγονός που συμβάλλει καίρια στη μείωση της υποτροπής.

Έννοια και προγράμματα κοινωνικής επανένταξης

Η διαδικασία ένταξης των αποφυλακισμένων στο ευρύτερο κοινωνικό περιβάλλον έχει επικρατήσει να αποκαλείται «κοινωνική επανένταξη», όρος που αναμφισβήτητα εμπεριέχει βαθιά ριζωμένες κοινωνικές αντιλήψεις και πεποιθήσεις και ο οποίος επικράτησε διαχρονικά πλήθους άλλων εναλλακτικών. Τα σωφρονιστικά πρότυπα - τα οποία διαμορφώνονται με βάση τη γενικότερη ή ειδικότερη βαρύτητα που αποδίδεται στο σκοπό της ποινής- αναμφισβήτητα συνιστούν βασικούς

πυλώνες σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών που αφορούν στην κοινωνική επανένταξη αποφυλακισμένων και ως εκ τούτου η συνεισφορά τους στην επιτυχία ή αποτυχία μιας στοχευμένης δέσμης πολιτικών είναι σημαντική.

Η κοινωνική επανένταξη συνιστά θεμελιώδες δικαίωμα των ίδιων των πολιτών και η συνταγματική θεμελίωση του δικαιώματος των αποφυλακιζομένων πολιτών στην κοινωνική τους ένταξη στηρίζεται στο άρ.25 παρά. 1 του Συντάγματος⁶. Ως εκ τούτου παρά το γεγονός ότι δε αποτελεί αποκλειστικό καθήκον της Πολιτείας εντούτοις η τελευταία οφείλει να εξασφαλίζει συνθήκες ίσων ευκαιριών για όλους είτε πρόκειται για αποφυλακισμένους είτε μη εγκληματίσσαντες. Η ομαλή επανένταξη του αποφυλακισμένου στην κοινωνική ζωή (οικογένεια, εργασία κλπ) πρέπει να αποτελεί πρώτη προτεραιότητα ενός ευνομούμενου κράτους και ενός στιβαρού σωφρονιστικού συστήματος. Ενδεικτικά αναφέρεται πως, κινούμενη προς αυτή την κατεύθυνση η Πολιτεία, συνεργαζόμενη με τον ΟΑΕΔ έχει θεσμοθετήσει την απόδοση ειδικού βοηθήματος στους αποφυλακισμένους, δικαιούχοι του οποίου είναι όλοι εκείνοι οι οποίοι δεν έχουν παρουσιάσει υποτροπή εντός τριμήνου από την αποφυλάκιση τους και εφόσον διαθέτουν ευνοϊκή έκθεση της Κοινωνικής Υπηρεσίας της φυλακής.⁷

Κατά καιρούς έχουν προταθεί, σχεδιαστεί και υλοποιηθεί διαφόρων τύπων προγράμματα για την όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική κοινωνική και εργασιακή επανένταξη αποφυλακισμένων. Τα προγράμματα αυτά άλλοτε πέτυχαν τον σκοπό για τον οποίο σχεδιάστηκαν -δηλαδή τη μείωση της υποτροπής- ενώ άλλοτε απέτυχαν.

Οι πολιτικές για την επανένταξη οφείλουν να αποτελούν κομμάτι του ευρύτερου σχεδιασμού περί αντεγκληματικής πολιτικής. Το όφελος από την εφαρμογή προγραμμάτων κοινωνικής επανένταξης και τη μείωση της υποτροπής είναι διττό. Από τη μία η μείωση της εγκληματικότητας μέσω της υποτροπής εξασφαλίζει ένα αίσθημα ασφάλειας στους πολίτες και τις τοπικές κοινωνίες ενώ ταυτόχρονα συμβάλλει στην αποφόρτιση των φυλακών οι οποίες αντιμετωπίζουν πρόβλημα υπερπληθυσμού. Η σύνδεση εργασιακής απασχόλησης, αποχής από το έγκλημα και μείωσης της υποτροπής είναι σημαντική ενώ αποτελεί παράγοντα-κλειδί για την επιτυχία κάθε προγράμματος κοινωνικής επανένταξης φυλακισμένων.

Το άρθρο 80 άλλωστε των Στοιχειωδών Κανόνων για τη μεταχείριση των κρατούμενων δίνει ιδιαίτερη βαρύτητα στα προγράμματα επανένταξης και την προετοιμασία του ατόμου για τη μετά τον εγκλεισμό ζωή. Πιο συγκεκριμένα αναφέρει ότι «από την έναρξη της ποινής ενός κρατούμενου πρέπει να υπάρξει μέριμνα για το μέλλον του μετά την απελευθέρωσή και ο ίδιος θα πρέπει να ενθαρρυνθεί και να βοηθηθεί να διατηρήσει ή να καθιερώσει τέτοιες σχέσεις με πρόσωπα ή φορείς εκτός του ιδρύματος και ενδεχομένως να προωθήσει τα καλύτερα συμφέροντα της οικογένειάς του και τη δική του κοινωνική επανένταξη»

Τα εν λόγω προγράμματα διακρίνονται σε αυτά τα οποία εφαρμόζονται εντός των σωφρονιστικών καταστημάτων και σε αυτά που υλοποιούνται εκτός. Ιδιαίτερη βαρύτητα αποδίδεται στα προγράμματα εντός των φυλακών αφ' ης στιγμής αυτού του είδους οι δράσεις συνεισφέρουν σημαντικά στην ομαλή κοινωνική επανένταξη αποφυλακισμένων ενώ η σχεδιάσή τους αφορά στην ανάπτυξη ενός εξατομικευμένου σχεδίου προσαρμοσμένου κατάλληλα στις ιδιαίτερες συν-

6. Προγράμματα επανένταξης αποφυλακισμένων, Μπλιώνη

7. Επίσημη ιστοσελίδα ΟΑΕΔ (www.oaed.gr)

θήκες, τις συγκεκριμένες δεξιότητες και τα χαρακτηριστικά του κάθε ατόμου. Όσον αφορά τα εκτός φυλακής προγράμματα, αυτά εδράζονται στην εξασφάλιση κατάλληλων συνθηκών για την κάλυψη βασικών αναγκών όπως στέγη, τροφή και εργασία ενώ ο ρόλος δομών όπως τα κέντρα ημιελεύθερης διαβίωσης και τα προγράμματα πριν την αποφυλάκιση καθίσταται κομβικός.

Η σύνδεση του κρατουμένου με την τοπική κοινωνία είναι καίριας σημασίας και μπορεί να επιτευχθεί μέσω της ολοκληρωμένης πληροφόρησης για ζητήματα όπως στέγη, σίτιση, απασχόληση, υγεία, πρόνοια, εκπαίδευση, κατάρτιση αλλά και μέσω της εργασίας εντός των φυλακών. Δίνεται έτσι η δυνατότητα στον κρατούμενο να διατηρεί μία επαφή με την κοινωνία μέσω της εργασίας η οποία φυσικά από μόνη της έχει ιδιαίτερα ευεργετικές επιπτώσεις στην κοινωνικοποίηση και την ιδιαίτερη ψυχοσύνθεσή του.

Στη βιβλιογραφία μπορεί να εντοπίσει κανείς πληθώρα από τύπους προγραμμάτων κοινωνικής επανένταξης φυλακισμένων και αποφυλακισμένων. Υπάρχουν προγράμματα που ακολουθούν συμπεριφορικά και γνωσιακά μοντέλα αλλαγής συμπεριφοράς και στάσης ενώ άλλα συνδυάζουν την παραπάνω μεθοδολογία με την έρευνα για την αποχή του εγκλήματος (Durnescu, 2011). Επίσης άλλα προγράμματα παρέχουν μία πλήρη κάλυψη των αναγκών που θα αντιμετωπίσουν οι κρατούμενοι κατά την αποφυλάκισή τους ενώ υπάρχουν και προγράμματα τα οποία έχουν σχεδιαστεί αποκλειστικά και μόνον για την εξυπηρέτηση κάποιων αναγκών των κρατουμένων όπως εκπαίδευση, εργασία κλπ. Γενικά όλα τα προγράμματα που υλοποιούνται εντός των φυλακών εστιάζουν στην παροχή πληροφόρησης, την αναβάθμιση ή επικαιροποίηση των δεξιοτήτων, τη διατήρηση των σχέσεων με το οικογενειακό περιβάλλον και την εργασία. Υποστηρίζεται πάντως ότι η σύνδεση των προγραμμάτων πριν την αποφυλάκιση με αυτά που πραγματοποιούνται μετά την αποφυλάκιση διασφαλίζει καλύτερα αποτελέσματα στην επανένταξη των αποφυλακισμένων σύμφωνα με κάποιους ερευνητές (Simpson & Brown, 1999) (Broome & Joe, 2002).

Η ολιστική αυτή προσέγγιση υιοθετείται στο παρόν άρθρο και αναλύεται στην ενότητα που αναφέρεται στην πρόταση ανάπτυξης προγραμμάτων κοινωνικής επανένταξης μέσω σύστασης κοινωνικών επιχειρήσεων εντός και εκτός φυλακών. Η πρόταση στηρίζεται στο σχεδιασμό ενός ενιαίου και συνεκτικού πλαισίου επανένταξης αξιοποιώντας τα υπάρχοντα προγράμματα και εργαλεία συνδυάζοντας τη συνεργατική επιχειρηματικότητα με την κοινωνική και εργασιακή επανεργοποίηση του ατόμου.

Από την παραπάνω ανάλυση καθίσταται σαφές πως βασικό συστατικό της φιλοσοφίας των προγραμμάτων κοινωνικής ένταξης ή επανένταξης φυλακισμένων και αποφυλακισμένων -είτε πρόκειται για δράσεις εντός είτε για δράσεις εκτός των φυλακών- είναι η εξασφάλιση επαρκών και κατάλληλων συνθηκών εργασίας. Στο πλαίσιο αυτό, σε πολλές χώρες έχουν γίνει προσπάθειες για ανάπτυξη Κοινωνικών Επιχειρήσεων εντός και εκτός σωφρονιστικών καταστημάτων με σκοπό την απασχόληση των κρατουμένων όσο καιρό βρίσκονται έγκλειστοι στις φυλακές αλλά και την εργασιακή τους εξασφάλιση και αποκατάσταση μετά την απόλυση. Υπάρχουν πολλά παραδείγματα φορέων Κοινωνικής Οικονομίας που απασχολούν αποφυλακισμένους ενώ δε λείπουν και παραδείγματα ίδρυσης Κοινωνικών Επιχειρήσεων εντός των φυλακών όπως για παράδειγμα το εργαστήριο γραφικών τεχνών ονόματι Barbed στο Ηνωμένο Βασίλειο που αποτελεί την πρώτη Κοινωνική Επιχείρηση παγκοσμίως που δραστηριοποιήθηκε εντός των φυλακών. Σημειώνεται ότι στη χώρα μας δεν έχει υπάρξει μέχρι σήμερα Κοινωνική Επιχείρηση η οποία, να απασχολεί φυλακισμένους και να εδράζεται εντός σωφρονιστικού καταστήματος.

Κοινωνική Οικονομία και κοινωνική ένταξη

Όπως προαναφέρθηκε, σε πολλές χώρες έχουν καταβληθεί προσπάθειες ανάπτυξης επιχειρήσεων με σκοπό την απασχόληση κρατουμένων καθόσον βρίσκονται έγκλειστοι, την εργασιακή τους εξασφάλιση και την αποκατάσταση μετά την απόλυση (ΟΟΣΑ, 2016). Όσον αφορά τη νομική μορφή των ιδρυθεισών επιχειρήσεων επιλέχθηκε αυτή της Κοινωνικής Επιχείρησης, διότι, μεταξύ άλλων, η φιλοσοφία της εδράζεται στην αλληλεγγύη και τη συνεργατικότητα, στη δημοκρατική λήψη αποφάσεων, στην αρχή της ισονομίας και της ισοτιμίας, με κάθε μέλος να διαθέτει μία ψήφο ενώ η θεμελιώδης διάσταση της δράσης δεν είναι αυτή του κέρδους αλλά η κοινωνική.

Η δυναμική του πεδίου της Κοινωνικής Οικονομίας έχει αποτυπωθεί σε πολλές έρευνες ενώ τα τελευταία χρόνια εντοπίζεται ως προτεραιότητα σταθερά ψηλά στην πολιτική ατζέντα ειδικά όσον αφορά ζητήματα εργασιακής και κοινωνικής ένταξης (CIRIEC, 2012). Η Κοινωνική Οικονομία στην Ευρωπαϊκή Ένωση αριθμεί περί τα δύο εκατομμύρια επιχειρήσεις δηλαδή περίπου ένας στους δέκα φορείς ανήκει στις Κοινωνικές Επιχειρήσεις. Περισσότερα από 11 εκατομμύρια άτομα εργάζονται σε Κοινωνικές Επιχειρήσεις. Ο αριθμός αυτός αντιστοιχεί στο 6% του συνόλου των απασχολούμενων στην Ευρώπη.

Στην Ελλάδα -παρά το γεγονός ότι η Κοινωνική Οικονομία δεν είναι κάτι καινούριο- η ανάπτυξη του πεδίου δεν ακολούθησε το ευρωπαϊκό παράδειγμα. Θεσμοθετήθηκε μόλις πρόσφατα στη χώρα μας με την ψήφιση του ν.4019/2011 ενώ πέντε χρόνια αργότερα, το 2016, ψηφίζεται ο ν.4430/2016 που έρχεται να αντικαταστήσει τον πρώτο. Ως εκ τούτου ο 4019/2011 συνιστά την πρώτη προσπάθεια εννοιολογικής αποσαφήνισης και ρύθμισης του πεδίου της θεσμοθετημένης Κοινωνικής Οικονομίας στην Ελλάδα από πλευράς πολιτείας.

Η συμβολή των Κοινωνικών Επιχειρήσεων στην κοινωνική και εργασιακή ένταξη ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού (μεταξύ αυτών και οι αποφυλακισμένοι) έχει απασχολήσει πολλούς συγγραφείς (Nyssens, 2006). Το ιδιαίτερο στοιχείο που χαρακτηρίζει μια Κοινωνική Επιχείρηση ως προς τη σύνθεσή της είναι ότι τα μέλη της ενδέχεται να προέρχονται από εντελώς διαφορετικούς χώρους και προσλαμβάνουσες γεγονός που αποτελεί πρόκληση για την επιτυχία τέτοιου είδους εγχειρημάτων.

Στη χώρα μας ανάλογα με τον ειδικότερο σκοπό τους, οι Κοιν.Σ. Επ. διακρίνονται στις εξής κατηγορίες:

α) Κοιν.Σ. Επ. Ένταξης, οι οποίες διακρίνονται σε δύο υποκατηγορίες:

αα) Κοιν.Σ. Επ. Ένταξης Ευάλωτων Ομάδων. Ποσοστό 30% κατ' ελάχιστον των μελών και των εργαζομένων στις επιχειρήσεις αυτές ανήκουν υποχρεωτικά σε αυτές τις κατηγορίες.

αβ) Κοιν.Σ.Επ. Ένταξης Ειδικών Ομάδων. Ποσοστό 50% κατ' ελάχιστον των μελών και των εργαζομένων στις επιχειρήσεις αυτές ανήκουν υποχρεωτικά σε αυτές τις κατηγορίες.

αγ) Οι Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης (Κοι.Σ.Π.Ε.) του άρθρου 12 του ν. 2716/1999, θεωρούνται αυτοδικαίως Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις Ένταξης.

β) Κοιν.Σ.Επ. Συλλογικής και Κοινωνικής ωφέλειας, οι οποίες αναπτύσσουν δραστηριότητες «βιώσιμης ανάπτυξης», ή και παρέχουν «κοινωνικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος».

Οι Κοινωνικές Επιχειρήσεις στην Ευρώπη, ειδικότερα όμως οι Κοινωνικές Επιχειρήσεις Εργασιακής Ένταξης προσφέρουν τεσσάρων τύπων προγράμματα εργασιακής και κοινωνικής

ένταξης (βλ. Πίνακα 1): α. προγράμματα μεταβατικής απασχόλησης, β. μόνιμες αυτοχρηματοδοτούμενες θέσεις εργασίας, γ. επαγγελματική ένταξη μέσω μόνιμων επιδοτήσεων και δ. κοινωνικοποίηση μέσω της παραγωγικής δραστηριότητας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα Κοινωνικών Επιχειρήσεων Εργασιακής Ένταξης με προγράμματα μεταβατικής απασχόλησης αποτελούν οι επιχειρήσεις που προσφέρουν ενδοεπιχειρησιακή εκπαίδευση και κατάρτιση στο Βέλγιο ή οι επιχειρήσεις ένταξης στην Πορτογαλία (Davister, Defourny, & Gregoire, 2004). Παράδειγμα φορέων που προσφέρουν μόνιμες αυτοχρηματοδοτούμενες θέσεις αποτελούν οι επιχειρήσεις μακροπρόθεσμης εργασιακής ένταξης στη Γαλλία, οι οποίες εξασφαλίζουν απασχόληση μεγάλης διάρκειας σε ανέργους με σκοπό να τους δώσουν τη δυνατότητα να αποκτήσουν κοινωνική και επαγγελματική αυτονομία. Κοινωνικοποίηση μέσω της παραγωγικής δραστηριότητας προσφέρουν δύο τύποι Κοινωνικών Επιχειρήσεων Ένταξης στην Ευρώπη: τα κέντρα για την προσαρμογή στην εργασιακή ζωή της Γαλλίας και τα επαγγελματικά κέντρα στην Ισπανία. Τα πρώτα απασχολούν ως επί τω πλείστον άτομα με σοβαρά ψυχολογικά και κοινωνικά προβλήματα (μεταξύ αυτών και αποφυλακισμένους) ενώ τα δεύτερα δημιουργούν νέες θέσεις εργασίας σε άτομα με αναπηρίες. Τέλος χαρακτηριστικά παραδείγματα Κοινωνικών Επιχειρήσεων που προσφέρουν εργασιακή ένταξη μέσω μόνιμων επιδοτήσεων είναι τα «προστατευμένα εργαστήρια» στην Πορτογαλία, την Ιρλανδία και τη Σουηδία και οι «Adapted Work Enterprises» στο Βέλγιο. Πρόκειται για ιδιαίτερες περιπτώσεις Κοινωνικών Επιχειρήσεων Ένταξης με την έννοια ότι δε διέπονται από τα χαρακτηριστικά της ανοικτής αγοράς εργασίας αλλά είναι, κατά μία έννοια, εγγυημένες απασχόλησης. Στην Ελλάδα οι Κοινωνικές Επιχειρήσεις Ένταξης προσφέρουν προγράμματα που αφορούν μόνιμες αυτοχρηματοδοτούμενες θέσεις εργασίας αλλά κυρίως προγράμματα κοινωνικοποίησης μέσω της παραγωγικής δραστηριότητας (Τσιλίκης Α. Χρήστος., 2017) και για το λόγο αυτό θεωρούμε πως είναι οι πλέον ενδεδειγμένες για δραστηριοποίηση εντός των σωφρονιστικών καταστημάτων.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1 Κοινωνικές Επιχειρήσεις Εργασιακής Ένταξης (Κ.Ε.Ε.Ε.) και τύποι εργασιακής ένταξης

Τύπος Ένταξης	Παραδείγματα
Μεταβατική Απασχόληση	-Επιχειρήσεις Εργασιακής Εκπαίδευσης (Βέλγιο) -Επιχειρήσεις Ένταξης (Πορτογαλία)
Αυτο-χρηματοδοτούμενες θέσεις εργασίας	-Επιχειρήσεις μακροπρόθεσμης εργασιακής ένταξης (Γαλλία) -Κοινωνικές Επιχειρήσεις (Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο)
Επαγγελματική ένταξη μέσω μόνιμων επιδοτήσεων	-Προστατευμένα Εργαστήρια (Πορτογαλία, Σουηδία, Ιρλανδία) - Adapted work enterprises (Βέλγιο)
Κοινωνικοποίηση μέσω της παραγωγικής δραστηριότητας	-Κέντρα Προσαρμογής στον Εργασιακό Βίο (Γαλλία) -WISEs ανακύκλωσης (Βέλγιο) -Επαγγελματικά Κέντρα (Ισπανία)

Καθίσταται εμφανές από τα παραπάνω ότι φυλακισμένοι ή αποφυλακισμένοι μπορούν να απασχοληθούν σε Κοινωνικές Επιχειρήσεις Ένταξης σε όλους σχεδόν τους παραπάνω τύπους προγραμμάτων κοινωνικής και εργασιακής ένταξης. Υπογραμμίζεται δε ότι η πρότασή μας αφορά κυρίως στην ανάπτυξη προγραμμάτων μεταβατικής απασχόλησης και κοινωνικοποίησης μέσω της παραγωγικής δραστηριότητας εντός και εκτός των καταστημάτων κράτησης (αναλυτικά στην ενότητα της πρότασης). Τα προγράμματα που εστιάζουν στην παροχή μόνιμων αυτοχρηματοδοτούμενων θέσεων εργασίας έχουν κυρίως επιδοματικό χαρακτήρα και άρα απαιτούν εξασφάλιση κρατικών πόρων, πράγμα δύσκολο στη σημερινή οικονομική κατάσταση που διέρχεται η χώρα. Τα δε προγράμματα επαγγελματικής ένταξης μέσω μόνιμων επιδοτήσεων έχουν ως στόχο κυρίως άτομα με αναπηρίες τα οποία είναι μόνιμα αποκλεισμένα από την αγορά εργασίας χωρίς καμία πιθανότητα βελτίωσης των δυνατοτήτων τους για εργασία στο μέλλον.

Συνέργιες κράτους και Τρίτου Τομέα – Ένα σύγχρονο μοντέλο ανάπτυξης προγραμμάτων κοινωνικής και εργασιακής επανένταξης

Υπάρχουν αρκετά παραδείγματα χωρών που έχουν ενσωματώσει στις εθνικές περί σωφρονισμού πολιτικές τους την κοινωνική επιχειρηματικότητα ως αναπόσπαστο λειτουργικό και αδιάρητο κομμάτι τους. Οι εν λόγω πολιτικές εδράζονται στην ενίσχυση της απασχόλησης φυλακισμένων ή αποφυλακισμένων εντός και εκτός των φυλακών σε Κοινωνικές Επιχειρήσεις με ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα. Τα προγράμματα διακρίνονται σε αυτά τα οποία έχουν συμβουλευτικό χαρακτήρα εντός της φυλακής και προετοιμάζουν τον κρατούμενο για την κοινωνική και εργασιακή του επανένταξη μετά την απόλυση και σε αυτά που προσφέρουν απασχόληση και επαγγελματική εξειδίκευση εντός των φυλακών με απώτερο σκοπό την απόκτηση, αναβάθμιση ή επικαιροποίηση των δεξιοτήτων των κρατούμενων έτσι ώστε οι τελευταίοι να εξασφαλίσουν όλα τα απαραίτητα για την ομαλή τους επανένταξη (Μηλιώνη Α. Φωτεινή., 2015).

Στην Ευρώπη, οι συμπράξεις Δημοσίου και Τρίτου Τομέα έχουν επικρατήσει ως καλή πρακτική για τρεις κυρίως λόγους: πρώτον προσφέρουν υπηρεσίες με χαμηλότερο κόστος σε σχέση με την ανάπτυξη προγραμμάτων αποκλειστικά δημοσία δαπάνη, δεύτερον συγκεντρώνουν -σχετικά εύκολα- μεγάλα επενδυτικά κεφάλαια και τρίτον πετυχαίνουν σε σημαντικό βαθμό τους στόχους τους. Αλλά και διεθνώς συμπράξεις τέτοιου τύπου που συνηθίζεται να αποκαλούνται και Κοινωνικά Ομόλογα είναι πολύ διαδεδομένες με τις περισσότερες από τις μισές να εντοπίζονται στη Μεγάλη Βρετανία η οποία έχει αναπτύξει χρηματοδοτικά εργαλεία για την ενίσχυσή τους και θεωρείται πρωτοπόρος στον τομέα . Τέσσερις από τις συνολικά 43 τέτοιου είδους συμπράξεις (διεθνώς) αφορούν στα σωφρονιστικά καταστήματα και τη μείωση της υποτροπής (μεταξύ αυτών η σύμπραξη για τη φυλακή του Peterborough στο Ηνωμένο Βασίλειο και η σύμπραξη για την φυλακή στο Ryker's Island στις Ηνωμένες Πολιτείες). Έντεκα από τις 43 συμπράξεις αφορούν στη μείωση της ανεργίας γεγονός που αποδεικνύει της ευελιξία, τον πολύπλευρο χαρακτήρα των προγραμμάτων αυτού του είδους (ΟΟΣΑ, 2016) αλλά επίσης και την προσαρμοστικότητά τους (Center for Global Development., 2013).

Η Σκωτία ήταν από τις πρώτες χώρες που ανέπτυξε συμπράξεις μεταξύ Δημοσίου και Κοινωνικών Επιχειρήσεων για τη μείωση της υποτροπής των αποφυλακισμένων (ΟΟΣΑ, 2016). Στο πλαίσιο αυτό δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην ενίσχυση της Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας μέσω ανάπτυξης στοχευμένων δράσεων και προγραμμάτων που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με την ίδρυση Κοινωνικών Επιχειρήσεων εντός ή εκτός σωφρονιστικών καταστημάτων. Υλοποιείται μεταξύ άλλων το εθνικό πρόγραμμα υποστήριξης επιχειρήσεων «Just Enterprise» (<https://www.justenterprise.org/>) ενώ παράλληλα έχει προς τον σκοπό αυτό αναπτυχθεί ένα επενδυτικό πρόγραμμα ύψους 6 εκατομμυρίων λιρών το οποίο ονομάζεται «Enterprise Ready Fund» (<http://www.gov.scot/Topics/People/15300/ThirdSectorFunding/EnterpriseGrowthSustainabilityFund>). Επίσης στην ίδια λογική κινείται και το εθνικό πρόγραμμα για την ανάπτυξη αγορών για φορείς της κοινωνικής οικονομίας, το οποίο υλοποιήθηκε από την «Ready for Business» (<http://readyforbusiness.org/>) και υποστηρίζει την ανάπτυξη των «Κοινωνικών Εταιρικών συμπράξεων με φορείς του Δημοσίου» (Public Social Partnerships - PSP) ενισχύοντας τη συνεργασία των Κοινωνικών Επιχειρήσεων και γενικότερα του Τρίτου Τομέα με υπηρεσίες του δημόσιου τομέα (Ready for Business, 2017).

Βασικό χαρακτηριστικό των «Κοινωνικών Εταιρικών συμπράξεων με το Δημόσιο» (Public Social Partnerships - PSP) είναι ότι εμπλέκουν ενεργά τις οργανώσεις που ανήκουν στην Κοινωνική Οικονομία στο σχεδιασμό των προσφερόμενων υπηρεσιών (ΟΟΣΑ., Policy Brief on Scaling the Impact of Social Enterprises: Policies for Social Enterprises, 2016) έτσι ώστε οι εν λόγω συμπράξεις να αναπτύσσονται συνεργατικά, να είναι βιώσιμες και να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες των χρηστών τους. Το μοντέλο εδράζεται στις συμπράξεις Δημοσίου Τομέα και φορέων της Κοινωνικής Οικονομίας όπου οι υπηρεσίες αναπτύσσονται από κοινού με βάση το τι είναι χρήσιμο και λειτουργικό.

Το μοντέλο των «Κοινωνικών Εταιρικών συμπράξεων με το Δημόσιο» παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον αφ' ης στιγμής έχει υιοθετηθεί στην προσπάθεια αναμόρφωσης του σωφρονιστικού συστήματος στη Σκωτία με ιδιαίτερα θετικά αποτελέσματα (Ready for Business, 2017). Αφορμή υπήρξε η διαπίστωση ότι ενώ έχουν δαπανηθεί σημαντικά ποσά για προγράμματα κοινωνικής και εργασιακής επανένταξης εντούτοις τα αποτελέσματα ήταν πενιχρά. Αυτό οδήγησε το Υπουργείο Δικαιοσύνης της Σκωτίας να κινηθεί προς μια άλλη κατεύθυνση στη χάραξη πολιτικών για την κοινωνική και εργασιακή επανένταξη των αποφυλακισμένων.

Το 2012, το άνοιγμα ενός νέου σωφρονιστικού καταστήματος, του HMP Low Moss έδωσε μια πρώτης τάξεως ευκαιρία για σύμπραξη Κοινωνικών Επιχειρήσεων και Δημοσίου με σκοπό την όσο πιο αποτελεσματική λήψη μέτρων για την παροχή του δυνατόν ποιοτικότερων υπηρεσιών προς τους φυλακισμένους. Ουσιαστικά δημιουργήθηκε μια σύμπραξη 15 εταιρών που περιελάμβανε Κοινωνικές Επιχειρήσεις, φορείς του Δημόσιου Τομέα και χρηματοδότες οι οποίοι από κοινού σχεδίασαν τη βάση του προγράμματος υπογράφοντας τη Low Moss PSP Memorandum of Understanding (MoU) (<http://www.sps.gov.uk/Corporate/Prisons/LowMoss/HMP-Low-Moss.aspx>). Επικεφαλής της σύμπραξης ορίστηκε η Κοινωνική Επιχείρηση «Turning Point Scotland» και ο απώτερος στόχος επικεντρώθηκε στην παροχή υπηρεσιών φροντίδας προς φυλακισμένους και αποφυλακισμένους (HM Inspectorate of Prisons for Scotland., 2013). Η πρόβλεψη ήταν να υποστηριχθούν 750 φυλακισμένοι και αποφυλακισμένοι κάθε χρόνο. Βραχυπρόθεσμος και μεσοπρόθεσμος στόχος η βελτίωση της κατάστασης των φυλακισμένων και μακροπρόθεσμος η

περαιτέρω μείωση της υποτροπής κατά 15% σε σχέση με τα επίπεδα του 2013. Η πιλοτική φάση ξεκίνησε το 2013 και ολοκληρώθηκε το 2016 ενώ αναμένεται να ακολουθήσει το τελικό στάδιο.

Αναπόσπαστο μέρος των προγραμμάτων αυτού του τύπου είναι το κομμάτι της αυτο-αξιολόγησης και παρακολούθησης της αποτελεσματικότητας (με χρήση δεικτών) της δράσης μέσω ποιοτικών και ποσοτικών μεθόδων (Osborne, Bond, Dutton, & Elric Honore., 2012). Τα αποτελέσματα υπήρξαν πολύ θετικά, η πρωτοβουλία αγκαλιάστηκε από την πολιτική ηγεσία και αναγνωρίστηκε από όλες τις πλευρές. Μάλιστα αποφασίστηκε να υιοθετηθεί ως καλή πρακτική για την ομαλή μετάβαση από τη φυλακή στην κοινωνία.

Μία εξίσου ενδιαφέρουσα πρωτοβουλία είναι τα «Social Impact Bonds» (Κοινωνικά Ομόλογα ή Ομόλογα Κοινωνικού Αντίκτυπου) στο Ηνωμένο Βασίλειο. Πρόκειται για συμπράξεις μεταξύ δημοσίου, τρίτου τομέα και επενδυτών οι οποίες «ανταμείβουν» τους τελευταίους στην περίπτωση που επιτευχθούν οι στόχοι που εκ των προτέρων τέθηκαν (Galitopoulou Stellina., 2016). Οι επενδυτές συμπράττουν με Κοινωνικές Επιχειρήσεις και φορείς του Τρίτου Τομέα και αναπτύσσουν καινοτόμα προγράμματα ενώ παράλληλα μοιράζονται μεταξύ τους τις οικονομικές απολαβές. Στην περίπτωση που δεν επιτευχθούν οι στόχοι οι χρηματοδότες δεν πληρώνονται πλέον του ποσού που συνεισέφεραν (ΟΟΣΑ, 2016). Ουσιαστικά πρόκειται για προγράμματα «δανεισμού» του δημοσίου το οποίο συνεισφέρει ένα συγκεκριμένο ποσό που αποτελεί μέρος του συνολικού προϋπολογισμού του προγράμματος. Το υπόλοιπο ποσό προσφέρεται από τους επενδυτές. Οι επενδυτές συμφωνούν στην ύπαρξη συγκεκριμένων μετρήσιμων στόχων καθώς και σε ένα συγκεκριμένο ποσοστό κέρδους στην περίπτωση που οι τελευταίοι επιτευχθούν (ΟΟΣΑ., Social Impact Bonds: Promises & Pitfalls, Summary Report, 2015). Εάν οι στόχοι επιτευχθούν παίρνουν μια προσαύξηση του αρχικού ποσού, εάν όχι μόνο το κεφάλαιό τους ή σε άλλες περιπτώσεις χάνουν τελείως το κεφάλαιό τους. Το δημόσιο με αυτό τον τρόπο είναι σε θέση να χρηματοδοτήσει ευρείας κλίμακας προγράμματα κοινωνικής και εργασιακής ένταξης και επανένταξης των οποίων ο προϋπολογισμός θα ήταν εξαιρετικά δύσκολο να καλυφθεί ίδια συμμετοχή ειδικά σε περιόδους οικονομικής κρίσης. Οι επενδυτές από την άλλη έχουν κάθε συμφέρον να επιτευχθούν οι στόχοι του προγράμματος αφ' ης στιγμής θα μπορέσουν να επιτύχουν κέρδη.

Το Υπουργείο Δικαιοσύνης του Ηνωμένου Βασιλείου, το «Big Lottery Fund» και το «Social Fund» δημιούργησαν το πρώτο στον κόσμο «Social Impact Bond» (SIB) το Σεπτέμβριο του 2010 (Dyson Mike., 2011) για να χρηματοδοτήσουν μια πρωτοβουλία που στόχο είχε τη μείωση της υποτροπής 3000 τροφίμων με ποινές κάτω του έτους κατά 10% μέσα στο χρόνο και οι οποίοι απολύονταν από τις φυλακές του Peterborough (Emma Disley, 2015). Εάν ο στόχος ξεπερνούσε το 10% τότε οι συμπράττοντες φορείς θα πληρώνονταν επιπλέον ποσό κατ' αναλογία και όχι πλέον του 13%. Η πληρωμή γίνεται από το «Big Lottery Fund» εκ μέρους του Υπουργείου Δικαιοσύνης και υπολογίζεται ότι το συνολικό κόστος του προγράμματος ανέρχεται στο μισό των αντίστοιχων προγραμμάτων που υλοποιούνταν μέσω δημοσίας δαπάνης.

Στη γειτονική Ιταλία, από το 2001 οπότε και ξεκίνησε να λειτουργεί η νέα υπερσύγχρονη φυλακή Bollate, εφαρμόζονται πρωτότυπα προγράμματα επανένταξης των κρατουμένων, η επιτυχία των οποίων οδήγησε στην ανάγκη εύρεσης νέων τρόπων εκπαίδευσης τους (Araya & Tomassetti, 2012). Έχοντας ως γνώμονα την κατάρτιση με απώτερο σκοπό την επανακοινωνικοποίηση (Πανούσης Γ., 1987), έφτιαξαν με τη συμβολή ενός κοινωνικού φορέα και μιας ιδιωτικής εταιρείας, ένα σύγχρονο εστιατόριο το οποίο εδράζεται εντός της φυλακής και προσφέρει τις

υπηρεσίες του στους πολίτες καθώς και εργασία στους εγκλείστους. Επιτυγχάνεται μέσω αυτής της κίνησης λοιπόν, αφενός η εκπαίδευση τους και αφετέρου η επαφή τους με τον «έξω κόσμο».

Στην Ιταλία επίσης, ιδρύθηκε εντός των φυλακών του Λέτσο η Κοινωνική Επιχείρηση «Made in Prison» στην οποία οι κρατούμενες απασχολούνται στην κατασκευή τσαντών με ανακυκλώσιμα υλικά (τα οποία συγκεντρώνονται από συνεργαζόμενες βιοτεχνίες) ενώ το πελατολόγιο της επιχείρησης περιλαμβάνει υπουργεία, σούπερ μάρκετ, πανεπιστήμια κπα. Τα τελευταία χρόνια η επιχείρηση επεκτάθηκε σε μία ακόμα πτέρυγα των φυλακών υψίστης ασφαλείας, στις φυλακές του Τράνι καθώς επίσης και εκτός φυλακών για όσους βρίσκονται σε κατ' οίκον περιορισμό (Enzo dal Verme., 2017).

Στο Newcastle στο Ηνωμένο Βασίλειο, η Kirkclevington Prison αποτελεί μια «ανοικτού τύπου φυλακή» έχοντας τη χαμηλότερη διαβάθμιση ασφαλείας και δραστηριοποιείται ως πρότυπη Κοινωνική Επιχείρηση στην οποία οι τρόφιμοι απασχολούνται σε σειρά επιμέρους δραστηριοτήτων όπως καθαριστήριο αυτοκινήτων, καφετέρια, εργαστήριο γνωρίζοντας εξ' αρχής ότι συμμετέχουν σε ένα ερευνητικό project το οποίο έχει σημαντικά οφέλη για τους ίδιους αλλά και για την τοπική κοινωνία και οικονομία. Η επιχείρηση έχει επεκταθεί και σε άλλες δραστηριότητες δείγμα του ότι πηγαίνει πολύ καλά. Το έργο αφορά σε σύμπραξη μεταξύ της Κοινωνικής Επιχείρησης της Kirkclevington Prison και του National Offender Management Service (Glenys Dame, 2016).

Άμεσο εξαγόμενο συμπέρασμα, είναι η καίρια σημασία την οποία κατέχει η εργασία εντός των σωφρονιστικών καταστημάτων με απώτερο σκοπό την προετοιμασία για την «μετά την φυλακή ζωή». Εκτός των θετικών επιπτώσεων τις οποίες έχει σε επίπεδο ψυχολογίας του κρατούμενου, εφόσον τον καθιστά «χρήσιμο» μέλος της κλειστής κοινωνίας της φυλακής αποφεύγοντας την ιδρυματοποίηση και την αδρανοποίηση της προσωπικότητας του, δημιουργεί τις κατάλληλες συνθήκες και συμβάλλει καταλυτικά στην ομαλή επανένταξη του αποφυλακισμένου στην κοινωνία καθώς τον προετοιμάζει για την επανένταξη του στο εργατικό δυναμικό της χώρας.

Πρόταση

Από την ανάλυση που προηγήθηκε καθίσταται σαφές ότι η εργασιακή και κοινωνική ένταξη και επανένταξη φυλακισμένων και αποφυλακισμένων ατόμων αποτέλεσε διαχρονικά ένα κεντρικό ζήτημα των σωφρονιστικών πολιτικών τόσο στη χώρα μας όσο και διεθνώς. Η εξασφάλιση του δικαιώματος για εργασία και η ομαλή κοινωνική ενσωμάτωση του ατόμου στην κοινωνία αποδεδειγμένα συνεισφέρει σημαντικά -σε συνδυασμό και με άλλους παράγοντες- στην επίτευξη του στόχου κάθε σωφρονιστικού συστήματος που δεν είναι άλλο από τη μείωση της υποτροπής (Davis, 2013).

Να σημειωθεί ότι «οι δομικοί καταναγκασμοί που ασκούνται στο περιεχόμενο και τον τρόπο οργάνωσης των διαφόρων μεθόδων ποινικής μεταχείρισης έχουν οδηγήσει τις σχετικές έρευνες αξιολόγησης των προγραμμάτων επαγγελματικής επανένταξης των αποφυλακισμένων σε πολύ μετριопαθείς -αν όχι και απαισιόδοξες- εκτιμήσεις σχετικά με την εμβέλεια και την αποτελεσματικότητα τους» (Γεώργιος Π. Νικολόπουλος., 2005) ενώ τα συστήματα που εδράστηκαν αποκλειστικά στη δημόσια συμμετοχή απέτυχαν σε μεγάλο βαθμό να εξασφαλίσουν το βασικό στόχο της μείωσης της υποτροπής ενώ παράλληλα αποδείχθηκαν εξαιρετικά δαπανηρά και αναποτελεσματικά.

Τα σύγχρονα σωφρονιστικά μοντέλα -για να ξεπεραστούν οι ανωτέρω συστημικές αγκυλώσεις- οφείλουν να μετατοπίσουν το κέντρο βάρους τους στη σύναψη συμπράξεων μεταξύ Τρίτου, Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα. Τέτοιου είδους μοντέλα είτε εφαρμόζονται πιλοτικά είτε έχουν ενσωματωθεί στα επίσημα σωφρονιστικά συστήματα χωρών με παράδοση στην ανάπτυξη παρόμοιων προγραμμάτων όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, η Αμερική, η Ολλανδία, η Ιταλία κ.α.

Με γνώμονα τα παραπάνω επιχειρούμε να διαμορφώσουμε μια ολοκληρωμένη πρόταση που θα αφορά στην υλοποίηση προγραμμάτων κοινωνικής και εργασιακής ένταξης και επανένταξης φυλακισμένων και αποφυλακισμένων ατόμων μέσω συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα και με τη συμμετοχή κοινωνικών επιχειρήσεων λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του σωφρονιστικού συστήματος στη Ελλάδα. Τα εν λόγω σχήματα αποτελούν πρακτικές εφαρμοσμένης πολιτικής οι οποίες συνδυάζουν το θεωρητικό υπόβαθρο που αναπτύχθηκε στις προηγούμενες παραγράφους με σύγχρονα παραδείγματα που εφαρμόζονται διεθνώς. Αξιοποιώντας καλές πρακτικές από τη διεθνή και ευρωπαϊκή βιβλιογραφία συνοψίσαμε στην παρακάτω ανάλυση SWOT τα δυνατά σημεία της πρότασης που ακολουθεί, τις απειλές, τις ευκαιρίες και τους κινδύνους που ενδέχεται να προκύψουν κατά την εφαρμογή τέτοιων μοντέλων στην ελληνική πραγματικότητα. Τα αποτελέσματα της ανάλυσης SWOT συνοψίζονται στον παρακάτω πίνακα.

Πίνακας 1 Ανάλυση SWOT

ΑΝΑΛΥΣΗ SWOT	
Δυνατά Σημεία	Αδυναμίες
<ul style="list-style-type: none"> • Ανάπτυξη μετρήσιμων δεικτών ποιότητας και επίτευξης στόχων • Μειωμένη δημόσια συμμετοχή σε συνδυασμό με σχεδίαση και ανάπτυξη αποτελεσματικότερων προγραμμάτων • Συνεχής αξιολόγηση • Επικέντρωση στην επίτευξη στόχων • Αποτελεσματικότερα προγράμματα 	<ul style="list-style-type: none"> • Ανάγκη αναμόρφωσης νομοθετικού πλαισίου αναφορικά με τις δυνατότητες εργασίας μέσω συμπράξεων και την ίδρυση Κοιν.Επιχ. εντός των φυλάκων • Έλλειψη κουλτούρας συμπράξεων • Εξασφάλιση χρημάτων που να στηρίζουν ευρύτερες συμπράξεις • Ενδεχόμενη έλλειψη επενδυτών στην αρχή • Μικρός αριθμός φορέων που δραστηριοποιούνται στην κοινωνική και εργασιακή ένταξη και επανένταξη
Ευκαιρίες	Απειλές
<ul style="list-style-type: none"> • Ενίσχυση της Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας • Ανάπτυξη ευρύτερων συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα • Μείωση της υποτροπής • Αποσυμφόρηση των σωφρονιστικών καταστημάτων • Ενίσχυση της απασχόλησης κυρίως σε τοπικό επίπεδο • Εξοικονόμηση δημοσίων πόρων 	<ul style="list-style-type: none"> • Εμφάνιση φαινομένων ισομορφισμού σε Κοινωνικές Επιχειρήσεις • Σταδιακή ιδιωτικοποίηση σημαντικών δημοσίων δομών κοινωνικής και εργασιακής ένταξης και επανένταξης

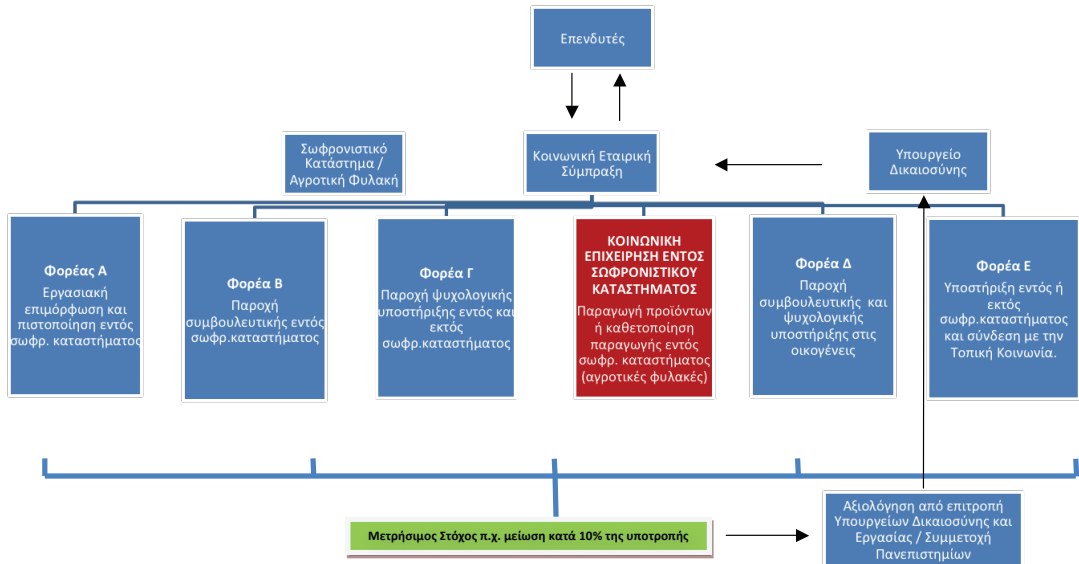
Η ανάπτυξη μετρήσιμων δεικτών ποιότητας και επίτευξης στόχων αποτελεί κεντρικής σημασίας στοιχείο του προτεινόμενου μοντέλου ενώ εφαρμόζεται για πρώτη φορά στην Ελλάδα. Η χρήση δεικτών αναμένεται να συμβάλλει καίρια στην αποτελεσματική παρακολούθηση των προγραμμάτων ένταξης και επανένταξης καθώς και στην συνεχή αξιολόγηση της εργασίας που συντελείται από τη σύμπραξη τόσο στο σύνολό της όσο και από τους επιμέρους φορείς που τη συνθέτουν.

Σημαντική επίσης αναμένεται να είναι η μείωση της δημόσιας συμμετοχής, σε συνδυασμό με τη σχεδίαση και ανάπτυξη αποτελεσματικότερων προγραμμάτων η οποία με τη σειρά της θα συμβάλει στην εξοικονόμηση δημοσίων πόρων. Μέσω της υλοποίησης τέτοιου είδους προγραμμάτων, βασιζόμενα σε ευρύτερες συμπράξεις μεταξύ Τρίτου, Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα, καθίσταται δυνατή η παράλληλη ενίσχυση της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, γεγονός το οποίο αναμένεται να οδηγήσει σε περαιτέρω ανάπτυξη της Κοινωνικής Οικονομίας στη χώρα. Η στροφή προς την ανάπτυξη ενός ολιστικού σωφρονιστικού συστήματος μέσω συμπράξεων Τρίτου, Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα και η αποτελεσματική χρήση δεικτών σε συνδυασμό με το υπόλοιπα δομικά στοιχεία του μοντέλου (που θα αναπτύξουμε στις επόμενες παραγράφους) προσδοκούμε ότι θα συμβάλλουν στην προσπάθεια για ανάπτυξη προγραμμάτων που θα οδηγούν -με τρόπο ουσιαστικό- στη μείωση της υποτροπής και συνακολούθως σε αποσυμφόρηση των -ήδη επιβαρυσμένων με πλεονάζοντες πληθυσμούς- σωφρονιστικών καταστημάτων.

Αναλύοντας περαιτέρω τα αποτελέσματα, όπως αυτά παρουσιάζονται στον Πίνακα 1, προκύπτουν και ορισμένες σαφείς αδυναμίες κυριότερη εκ των οποίων είναι αυτή του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου και της ανάγκης αναμόρφωσης του ώστε να προβλέπεται η δυνατότητα εργασίας εντός των καταστημάτων κράτησης και πιο συγκεκριμένα η σαφής πρόβλεψη για ίδρυση Κοινωνικών Επιχειρήσεων εντός των φυλακών. Η αδυναμία αυτή συνδυάζεται ενδεχομένως με το μικρό αριθμό φορέων οι οποίοι δραστηριοποιούνται στην κοινωνική και εργασιακή ένταξη και επανένταξη του κοινωνικού συνόλου το οποίο εξετάζεται στο παρόν άρθρο. Η έλλειψη κουλτούρας αναφορικά με τις συμπράξεις συντελεί ενδεχομένως στη μέχρι τούδε απουσία ανάλογων δράσεων στη χώρα και ενδεχομένως να αποτελέσει ανασταλτικό παράγοντα στην προώθηση μοντέλων συμπράξεων. Ωστόσο αξιολογώντας και αξιοποιώντας τις καλές πρακτικές που εφαρμόζονται επί σειρά ετών σε διεθνές επίπεδο και λαμβάνοντας υπόψη την ελληνική εμπειρία και πραγματικότητα το εμπόδιο αυτό μπορεί να ξεπεραστεί. Η εξασφάλιση επαρκών πόρων για τη στήριξη ανάλογων συμπράξεων αποτελεί μία εν δυνάμει πρόκληση για την ελληνική πραγματικότητα ελέω οικονομικής κρίσης καθώς και λόγω της προαναφερθείσας έλλειψης κουλτούρας συνεργασιών και κατ' επέκταση στρατηγικών επενδυτών.

Σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία οι Κοινωνικές Επιχειρήσεις που συνεργάζονται με δημόσιους φορείς (έρευνα PERSE) συχνά εμφανίζουν τάσεις ισομορφισμού (DiMaggio, 1983). Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι με την πάροδο των ετών αλλοιώνεται ο επιχειρηματικός χαρακτήρας και προσανατολισμός τους, χάνουν το καθαρά κοινωνικό αποτύπωμά τους και τον από τα κάτω χαρακτήρα τους, ενώ παράλληλα παρουσιάζουν άμεση εξάρτηση από τους συνεργαζόμενους κρατικούς οργανισμούς και προγράμματα. Από την άλλη μεριά, ενέχει ο κίνδυνος μια τέτοιου είδους σύμπραξη να οδηγήσει σε ιδιωτικοποίηση των δομών και ουσιαστική απόσυρση του κράτους από σημαντικούς τομείς δράσης.

Εικόνα 1 - Υπόδειγμα δομής προγράμματος με ίδρυση Κοινωνικής Επιχείρησης εντός των φυλακών



Προχωρώντας στην παρουσίαση του προτεινόμενου μοντέλου συμπράξεων θα επιχειρήσουμε να αναλύσουμε το τρόπο με τον οποίο οι διάφοροι συμπράττοντες φορείς συνεργάζονται και αλληλεπιδρούν ούτως ώστε να επιτύχουν το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Η συνολική δομή απεικονίζεται στο παραπάνω διάγραμμα ροής και αναλύεται ως ακολούθως.

Αρχικά το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (καθ ύλην αρμόδιο για θέματα Κοινωνικής Οικονομίας και Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας) σε άμεση συνεργασία με το Υπουργείο Δικαιοσύνης (καθ ύλην αρμόδιο υπουργείο για τη λειτουργία των σωφρονιστικών καταστημάτων) θέτουν τις κατευθυντήριες γραμμές και τους στόχους του προτεινόμενου προγράμματος. Οι κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν τις ελάχιστες απαιτήσεις που θα πρέπει να πληροί το πρόγραμμα ενώ οι στόχοι αφορούν σε μετρήσιμα αποτελέσματα είτε αναφορικά με τη μείωση της υποτροπής και την επανένταξη, είτε με την επιμόρφωση και την εργασιακή ενσωμάτωση των ωφελουμένων. Η παρακολούθηση της επίτευξης των στόχων συνδέεται άμεσα με την ανάπτυξη δεικτών (ποιοτικών και ποσοτικών), χρήση των οποίων γίνεται για πρώτη φορά στη χώρα μας (σε τέτοιου είδους προγράμματα) και συνιστά ένα καινοτόμο στοιχείο των πρωτοβουλιών αυτού του τύπου. Η δομή, τα επιμέρους συστατικά στοιχεία καθώς και η επιλογή και ανάπτυξη των δεικτών και στόχων του προγράμματος θα πρέπει να βασίζεται στα αποτελέσματα έρευνας που θα έχει προηγηθεί επί του πεδίου από επιστημονική επιτροπή η οποία θα έχει συσταθεί με αυτό το σκοπό.

Σε δεύτερη φάση και αφού έχει ολοκληρωθεί η αποτύπωση της τρέχουσας κατάστασης από την Ερευνητική Ομάδα, τα συναρμόδια Υπουργεία επικοινωνούν την πρόθεσή τους για υλοποίηση του προγράμματος και καλούν όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς και επενδυτές να εκδηλώσουν το ενδιαφέρον τους για συμμετοχή τους σε αυτό. Οι συμπράξεις καλούνται να καταθέσουν συγκεκριμένη πρόταση δράσης μέσω της οποίας θα περιγράφεται ο ακριβής τρόπος συμμετοχής (των επιμέρους φορέων καθώς και της πρότερης εμπειρίας αυτών στο πεδίο) με βάση τον τομέα δραστηριοποίησης ενώ θα κατατίθεται εξ αρχής και ο εκτιμώμενος προϋπολογισμός που θα αφορά στα λειτουργικά

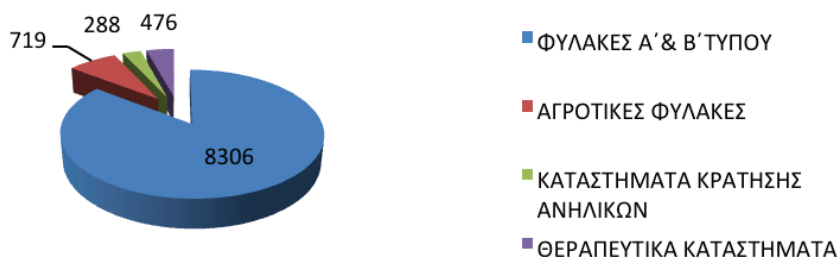
έξοδα. Στο επίπεδο των επενδυτών, οι προτάσεις θα αφορούν στα κεφάλαια τα οποία προτίθενται να διαθέσουν, ποσά τα οποία ενδεχομένως να προέρχονται από προγράμματα εταιρικής κοινωνικής ευθύνης ή οποιαδήποτε άλλη πηγή. Η κατάθεση του ποσού θα γίνεται εφάπαξ από τη στιγμή επιλογής του επενδυτή με τον οποίο θα συνεργαστούν τα υπουργεία στο Ταμείο Κοινωνικής Οικονομίας. Με αυτό τον τρόπο εξασφαλίζεται ότι το ποσό θα είναι άμεσα διαθέσιμο προς χρήση για την κάλυψη των λειτουργικών αναγκών υλοποίησης του προγράμματος, οπότε το βάρος μετατοπίζεται από το Κράτος στον επενδυτή, καθώς και ότι στην περίπτωση που ο επενδυτής αποχωρήσει από το πρόγραμμα πριν την ολοκλήρωση αυτού, ότι το ποσό θα παραμένει διαθέσιμο στα αποθεματικά του ταμείου Κοινωνικής Οικονομίας προς χρήση ακόμη και σε μελλοντικά προγράμματα.

Εφόσον ολοκληρωθεί η διαδικασία κατάθεσης των προτάσεων συμπράξεων και επενδυτών, ακολουθεί η αξιολόγηση αυτών και η τελική επιλογή του σχήματος που θα αναλάβει την υλοποίηση του προγράμματος. Εν συνεχεία και εφόσον έχει πλέον καθοριστεί το τελικό σχήμα σύμπραξης και επενδυτή-ων το οποίο θα αναλάβει την υλοποίηση του προγράμματος, γίνεται η κατανομή εργασιών στους φορείς, η οποία βασίζεται στην αρχική δήλωση δραστηριότητας του εκάστοτε φορέα και ξεκινάει η υλοποίηση του προγράμματος. Με βάση την εμπειρία χωρών που έχουν υλοποιήσει αντίστοιχου τύπου προγράμματα θεωρείται σκόπιμη η ανάπτυξη πιλοτικού προγράμματος περιορισμένης χρονικής διάρκειας έτσι ώστε να προβλεφθούν τυχόν αστοχίες και προβλήματα που ενδεχομένως δεν ελήφθησαν υπόψη κατά τον αρχικό σχεδιασμό.

Οι αγροτικές φυλακές στην Ελλάδα μπορούν κάλλιστα να αξιοποιηθούν για την εφαρμογή ενός πιλοτικού προγράμματος δεδομένου ότι η οργάνωση της εργασίας εντός αυτών έχει ως σκοπό την παραγωγή προϊόντων τα οποία εύκολα θα μπορούσαν να προωθηθούν στις τοπικές κοινωνίες μέσω της σύστασης μιας ή περισσότερων Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων εντός των φυλακών. Σήμερα λειτουργούν 4 αγροτικά καταστήματα κράτησης: της Κασσάνδρας, της Κασσαβέτειας, της Τίρυνθας και της Αγιάς. Βάσει της τελευταίας καταγραφής πληθυσμού η οποία ολοκληρώθηκε από τη Γενική Γραμματεία Αντεγκληματικής Πολιτικής του Υπουργείου Δικαιοσύνης στις 2 Μαΐου 2017, συνολικά 719 άτομα εκτίουν την ποινή τους στις αγροτικές φυλακές της χώρας (βλ.Γράφημα 2) πληθυσμός επαρκής για την ανάπτυξη ολοκληρωμένων προγραμμάτων απασχόλησης κρατουμένων τόσο σε πιλοτική όσο και σε μονιμότερη βάση.

Γράφημα 2 - Σύνολο κρατουμένων ανά κατηγορία σωφρονιστικού καταστήματος

ΣΥΝΟΛΟ ΚΡΑΤΟΥΜΕΝΩΝ ΑΝΑ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ ΚΑΤΑΣΤΗΜΑΤΟΣ



Τα οφέλη από μια τέτοια πρωτοβουλία είναι πολλαπλά τόσο για το ίδιο το σωφρονιστικό κατάστημα όσο και για τους έγκλειστους και τις ίδιες τις τοπικές κοινωνίες. Όσον αφορά το σωφρονιστικό κατάστημα εξασφαλίζεται η πιο εύρυθμη λειτουργία του ενώ οργανώνεται περαιτέρω η κατάτμηση και αποτελεσματικότερη διαχείριση της εργασίας. Παράλληλα εξοικονομούνται πόροι τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο εφόσον δύναται να δημιουργηθεί ένα σύστημα αυτονομίας (κυκλική οικονομία) μέσω της καθετοποιημένης παραγωγής και διάθεσης των παραγόμενων προϊόντων ακόμη και μεταξύ των καταστημάτων κράτησης για την κάλυψη στοιχειωδών αναγκών των έγκλειστων όπως αυτό της σίτισης .

Κατά την παρούσα πρόταση και σε αντιδιαστολή με τα μέχρι στιγμής ισχύοντα⁸, τα κέρδη από τη λειτουργία της Κοινωνικής Συνεταιριστικής Επιχείρησης θα διαμοιράζονται σύμφωνα με τα όσα σαφώς ορίζονται στο νόμο 4430/2016 και το άρθρο 21 το οποίο αναφέρεται στη διανομή των κερδών⁹. Να σημειώσουμε επίσης ότι οι δημόσιοι οργανισμοί (σύμφωνα με πρόσφατη διάταξη του υπουργείου δικαιοσύνης αλλά και κάνοντας χρήση των ευνοϊκών ρυθμίσεων περί υπογραφής προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ Κοιν.Σ.Επ. και δημοσίων φορέων) μπορούν να προμηθεύονται προϊόντα από τις αγροτικές φυλακές. Η παραγωγή μπορεί επίσης να απορροφάται από τα Κοινωνικά Παντοπωλεία των δήμων, τοπικά Νοσοκομεία, εστίες πανεπιστημίων, συσσίτια και άλλες δομές σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο στα πλαίσια της άσκησης Κοινωνικής Πολιτικής του Δήμου ή της Περιφέρειας. Παρατηρείται λοιπόν ότι δύναται να δημιουργηθεί μια σταθερή βάση συνεργασίας σε οικονομικό και παραγωγικό επίπεδο μεταξύ τοπικής κοινωνίας και καταστήματος κράτησης.

Όσον αφορά τους εγκλείστους, η σύσταση μιας Κοινωνικής Συνεταιριστικής Επιχείρησης εκτός του ότι προσφέρει σημαντικές δυνατότητες εργασίας, απασχόλησης και εξειδίκευσης/πιστοποίησης δεξιοτήτων (αναβάθμιση υπαρχουσών ή απόκτηση νέων / upskilling & reskilling) προσφέρει ένα σημαντικό οικονομικό κίνητρο και βοήθημα ενώ ενισχύει σε ατομικό επίπεδο την αυτοεκτίμηση, την εργασιακή επανενεργοποίηση, την κοινωνικοποίηση και την ανάπτυξη του ομαδικού πνεύματος. Να υπογραμμίσουμε τη σημασία της πιστοποίησης των δεξιοτήτων που κατέχουν ή απέκτησαν εντός της φυλακής μέσω κάποιου επίσημου κρατικού φορέα (π.χ. ΕΟΠΠΕΠ) ούτως ώστε η τελευταία να αποτελέσει διαβατήριο για την ομαλότερη εργασιακή

8. Τα κέρδη από τις φυλακές της Κασσάνδρας αλλά και από τις υπόλοιπες αγροτικές φυλακές που λειτουργούν στην Αγία Χανίων, την Κασσαβέτεια Βόλου και την Τίρυνθα διαχειρίζεται ειδική επιτροπή. Μέρος τους χρησιμοποιείται για τις ανάγκες της φυλακής (συντήρηση και αγορά μηχανημάτων, εργαλεία κ.λπ.), ενώ τα υπόλοιπα κατατίθενται σε λογαριασμό του υπουργείου Δικαιοσύνης και χρησιμοποιούνται για τη βελτίωση των συνθηκών κράτησης στις φυλακές της χώρας.

9. Ν. 4430/2016, Άρθρο 21

Αποθεματικά Διανομή κερδών

1. Τα κέρδη της Κοιν.Σ.Επ. δεν διανέμονται στα μέλη, εκτός αν αυτά είναι εργαζόμενοι, οπότε εφαρμόζεται η παράγραφος 2.

2. Τα κέρδη διατίθενται ετησίως ως εξής:

α. κατά ποσοστό 5% για το σχηματισμό τακτικού αποθεματικού,

β. κατά ποσοστό 35% διανέμονται στους εργαζόμενους της επιχείρησης, εκτός αν τα 2/3 των μελών της Γενικής Συνέλευσης του Φορέα αποφασίσουν αιτιολογημένα τη διάθεση μέρους ή όλου του ποσοστού αυτού σε δραστηριότητες του στοιχείου γ;

γ. το υπόλοιπο διατίθεται για τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τη γενικότερη διεύρυνση της παραγωγικής του δραστηριότητας.

επανεπίταξη μετά την αποφυλάκιση. Σημαντική επίσης αποδεικνύεται η σύνδεση των δεξιοτήτων που παρουσιάζουν δυναμική ζήτησης σε τοπικό επίπεδο με αυτές που αποκτούνται εντός των φυλακών ούτως ώστε η περίοδος εγκλεισμού να αποτελεί μια πρώτης τάξεως ευκαιρία για επικαιροποίηση γνώσεων κατάρτιση ή και επανα-κατάρτιση.

Οι τοπικές κοινωνίες ωφελούνται επίσης πολλαπλά αφ' ης στιγμής τα προϊόντα των Κοινωνικών Συνεταιριστικών Επιχειρήσεων των φυλακών παράγονται και διατίθενται τοπικά, αναπτύσσονται συνεργασίες με τοπικές ιδιωτικές ή δημοτικές επιχειρήσεις και δημόσιους οργανισμούς. Οι αποφυλακισμένοι με τις νέες δεξιότητες που αποκτούν στα προγράμματα επανεπιδείκνυνται ομαλά και συνεισφέρουν σημαντικά στην τοπική οικονομία και τον επιχειρηματικό στίβο ενώ είναι δυνατή η ανάπτυξη δικτύων Κοιν.Σ.Επ. εντός και εκτός φυλακών με σκοπό την εξασφάλιση ισχυρών συνεργασιών και οικονομικών κλίμακας. Το μπόλιασμα των συνεταιριστικών αρχών, του συνεργατικού και αλληλέγγυου τρόπου οργάνωσης και παραγωγής, των δημοκρατικών αρχών στη λήψη των αποφάσεων και της τήρησης της βασικής αρχής της ισονομίας αποτελούν σημαντικά εφόδια για την αποτελεσματική και όσο το δυνατόν ομαλή κοινωνική και εργασιακή επανεπίταξη.

Συμπεράσματα

Ολοκληρώνοντας την θεωρητική προσέγγιση του ζητήματος της εργασίας μέσω της ιστορικής επισκόπησης των σωφρονιστικών συστημάτων και της σωφρονιστικής νομοθεσίας και παρουσιάζοντας το πλαίσιο ανάπτυξης των κοινωνικών επιχειρήσεων μέσω της κοινωνικής οικονομίας και τις προσφερόμενες δυνατότητες αυτής, σε συνδυασμό με την πρόταση η οποία προηγήθηκε, καταλήγουμε στα ακόλουθα συμπεράσματα αναφορικά με τις δυνατότητες ανάπτυξης κοινωνικών επιχειρήσεων εντός και εκτός καταστημάτων κράτησης στην Ελλάδα.

Το αρχικό και κυριότερο συμπέρασμα το οποίο έρχεται ως φυσική κατάληξη των προαναφερθέντων, είναι το γεγονός ότι η εργασία αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι ενός ανθρωποκεντρικού σωφρονιστικού συστήματος. Σε αυτή τη λογική, η ένταξη αυτής στην καθημερινότητα του έγκλειστου πληθυσμού, στο σύνολό του, αποτελεί επιτακτική ανάγκη και σημαντικό μέσο κοινωνικής προσαρμογής. Πολυάριθμες άλλωστε έρευνες οι οποίες έχουν πραγματοποιηθεί στο εξωτερικό αναφορικά με την σύνδεση εργασίας – εκπαίδευσης και υποτροπής ή εργασίας εντός φυλακής και μείωσης της ανεργίας, αποδεικνύουν κατά τρόπο αναμφισβήτητο ότι η κατοχύρωση του εργασιακού δικαιώματος και η απασχόληση και επιμόρφωση εντός των καταστημάτων κράτησης οδηγούν στην μείωση των ποσοστών υποτροπής, εφόσον οι αποφυλακίζόμενοι έχοντας λάβει τα κατάλληλα εφόδια επανεπιδείκνυνται ευκολότερα στην κοινωνία και αποτρέπεται εμμέσως η παρέκκλιση (25% όσων ολοκλήρωσαν κάποιο πρόγραμμα επαγγελματικής εκπαίδευσης εντός φυλακής επέστρεψαν σε αυτή έναντι 77% του γενικού πληθυσμού) (Σπινέλλη, 2005) . Αλλά και σε επίπεδο ανεργίας, η απόκτηση νέων γνώσεων ή η επικαιροποίηση των ήδη υπάρχουσών, επιτρέπουν στους αποφυλακισμένους να ενταχθούν εκ νέου -με τρόπο ομαλό- στο εργατικό δυναμικό και αυτομάτως αφαιρούνται από τη δεξαμενή ανεργίας.

Η αποσυμφόρνηση των σωφρονιστικών καταστημάτων (Albrecht Hans –Jörg, 1999) θα μπορούσε να εξεταστεί ως επακόλουθο της καθιέρωσης της εργασίας εντός αυτών μακροπρόθεσμα.

Βασιζόμενοι στις ισχύουσες διατάξεις περί ευεργετικού υπολογισμού της ποινής, όπως ισχύει στις αγροτικές φυλακές όπου μια μέρα εργασίας αντιστοιχεί σε τρεις μέρες κράτησης, εγείρεται το ζήτημα της επέκτασης και εφαρμογής αυτού του είδους ευεργετημάτων στα καταστήματα κράτησης όλων των τύπων.

Συνδέοντας την εργασία εντός των φυλακών με την επιμόρφωση αλλά κυρίως με την κατάρτιση και πιστοποίηση γνώσεων η οποία προτείνεται να παρέχεται στους κρατούμενους, επιτυγχάνεται η αναβάθμιση των δεξιοτήτων αλλά και του μορφωτικού επιπέδου αυτών προετοιμάζοντας τους επαρκώς για τη «μετά τη φυλακή ζωή». Πολυάριθμες άλλωστε έρευνες έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι υπάρχουν λιγότερες πιθανότητες εκπαιδευμένοι αποφυλακισθέντες να επιστρέψουν στη φυλακή, ενώ μελέτη ανάλυσης κόστους στις ΗΠΑ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι κάθε δολάριο που δαπανάται για την εκπαίδευση εγκλείστων επιστρέφεται εις διπλούν στον φορολογούμενο (Σπινέλλη, 2005). Άρα η εκπαίδευση των εγκλείστων όχι μόνο ωφελεί τους ίδιους μέσω της απόκτησης ή/και αναβάθμισης των γνώσεων και των δεξιοτήτων τους αλλά εξοικονομεί και χρήματα για το ίδιο το κράτος.

Η εξοικονόμηση δημόσιων πόρων στο προτεινόμενο μοντέλο συνεργασίας μεταξύ τρίτου, δημοσίου και ιδιωτικού τομέα πρέπει να υπογραμμιστεί. Αφενός -σε επίπεδο υλοποίησης ενός τέτοιου είδους προγράμματος- οι απαιτήσεις για άμεση οικονομική στήριξη από κυβερνητικούς πόρους αντισταθμίζονται από τη συνεργασία με τους επενδυτές, οι οποίοι αναλαμβάνουν την κάλυψη του μεγαλύτερου μέρους των οικονομικών απαιτήσεων υλοποίησης του εκάστοτε προγράμματος. Αφετέρου, βάσει του προτεινόμενου μοντέλου, εισάγοντας την Κοινωνική Επιχειρηματικότητα εντός των σωφρονιστικών καταστημάτων αλλά και δημιουργώντας -σε μία ευρύτερη κλίμακα- ένα δίκτυο Κοιν.Σ.Επ. μεταξύ των σωφρονιστικών καταστημάτων, επιτυγχάνεται η δημιουργία ενός συστήματος κυκλικής οικονομίας τόσο σε μικρό-επίπεδο καταστήματος όσο και σε μακρο-επίπεδο ευρύτερων γεωγραφικών ενοτήτων που επεκτείνεται καλύπτοντας όλα τα σωφρονιστικά καταστήματα αλλά και άλλες Κοιν.Σ.Επ. ή ιδιωτικές επιχειρήσεις. Κάθε κατάσταση κράτησης δύναται να εφοδιάζει τα υπόλοιπα ανάλογα με τα παραγόμενα προϊόντα του, ενώ στο ίδιο σκεπτικό κινείται και η συνεργασία με την τοπική κοινωνία. Με αυτό τον τρόπο εξασφαλίζεται η κάλυψη βασικών αναγκών των κρατουμένων, όπως αυτό της σίτισης, από την ίδια την Κοινωνική Επιχείρηση επομένως, οι δημόσιοι πόροι οι οποίοι απαιτούνται για την κάλυψη στοιχειωδών αναγκών των εγκλείστων, μειώνεται κατά μεγάλο ποσοστό. Η αυτάρκεια η οποία μπορεί να επιτευχθεί μέσω της καθετοποίησης της παραγωγής προϊόντων των αγροτικών φυλακών, εν προκειμένω, δύναται να οδηγήσει στην εξασφάλιση ενός οικοσυστήματος βιώσιμης ανάπτυξης εντός των σωφρονιστικών καταστημάτων με σημαντικές δυνατότητες επέκτασης των συνεργασιών με την τοπική κοινωνία και οικονομία.

Η δημιουργία συμπράξεων μεταξύ των κοινωνικών επιχειρήσεων οι οποίες προτείνεται να εδράζονται και να δραστηριοποιούνται εντός των φυλακών, με αυτές εκτός αλλά και με το δημόσιο τομέα ή την τοπική αυτοδιοίκηση ά κ β´ βαθμού, αναμένεται να συμβάλλουν στην ενίσχυση της τοπικής οικονομίας αλλά και του πρωτογενούς τομέα εν γένει. Δεδομένου λοιπόν, ότι το μοντέλο των αγροτικών φυλακών παρουσιάζει βασικά δομικά στοιχεία τα οποία μπορούν να αξιοποιηθούν μέσω προγραμμάτων ένταξης και απασχόλησης, προτείνεται η δημιουργία ενός στοχευμένου πιλοτικού προγράμματος το οποίο θα αποσκοπεί αφενός στη δημιουργία Κοινωνικών Επιχειρήσεων εντός των καταστημάτων κράτησης και στη συνεργασία αυτών με

τον Τρίτο και Δημόσιο τομέα (και στη διεύρυνση του πεδίου της Κοινωνικής Οικονομίας) και αφετέρου σε μακροχρόνιο ορίζοντα, στη διερεύνηση της διαντίδρασης μεταξύ εργασίας και υποτροπής.

Να σημειώσουμε ότι τέτοιου είδους εγχειρήματα δύνανται να έχουν σημαντικό κοινωνικό αντίκτυπο τόσο σε επίπεδο φορέων (Κοιν.Σ.Επ.) όσο και σε επίπεδο σύμπραξης. Η παραγόμενη συνολική και κοινωνική ωφέλεια, σε οικονομικό αλλά και σε κοινωνικό επίπεδο, όπως σαφώς ορίζεται στο άρθρο 3 του Ν.4430/2016, εξασφαλίζεται μέσω των οριζόντιων και ισότιμων συμπράξεων. Στις συμπράξεις αυτές μπορούν να συμμετέχουν φορείς που ανήκουν στον ευρύτερο Τρίτο Τομέα καθώς και κάθε τύπου Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι φορείς που συμμετέχουν στα παραπάνω σχήματα συμβάλλουν σημαντικά σε προγράμματα κοινωνικής και εργασιακής ένταξης όλων των τύπων. Εξέχουσα δε θέση ανάμεσα στους παραπάνω φορείς κατέχουν οι Κοιν.Σ.Επ. Ένταξης, τα γνωστά Wisers' (Work Integration Social Enterprises) τα οποία συνιστούν βασικό πυλώνα των εν λόγω προγραμμάτων. Ο συγκεκριμένος τύπος Κοινωνικής Επιχείρησης στην Ελλάδα όχι μόνο δεν είναι ιδιαίτερα διαδεδομένος αλλά τα μέλη τους αντιμετωπίζουν σημαντικά ζητήματα τα οποία εκθέσαμε αναλυτικά στο πρώτο μέρος του παρόντος άρθρου. Οι Κοινωνικές Επιχειρήσεις Ένταξης αποτελούν το 0,02% του συνόλου των Κοιν.Σ.Επ. στην Ελλάδα γεγονός που αποδεικνύει πως εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικές στρεβλώσεις τόσο στο οικοσύστημα της Κοινωνικής Οικονομίας στην Ελλάδα, όσο και στους θεσμικούς και υποστηρικτικούς μηχανισμούς της πολιτείας προς αυτούς τους φορείς. Αν μάλιστα συνεκτιμήσουμε το γεγονός ότι από τις 35 συνολικά Κοιν.Σ.Επ. Ένταξης που είχαν εγγραφεί στο Μητρώο Κοινωνικής Οικονομίας το 2016 ένας σημαντικός αριθμός αποτελούνταν από Κοι.Σ.Π.Ε. (Κοινωνικοί Συνεταιρισμοί Περιορισμένης Ευθύνης) αντιλαμβάνεται κανείς πως ο πραγματικός αριθμός των Κοιν.Σ.Επ. Ένταξης στη χώρα είναι ακόμα μικρότερος.

Συνοψίζοντας τα παραπάνω θεωρούμε ότι οι συμπράξεις Τρίτου, Δημοσίου και Ιδιωτικού τομέα μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην επιτυχή υλοποίηση προγραμμάτων κοινωνικής και εργασιακής ένταξης μέσω της ίδρυσης κοινωνικών επιχειρήσεων ένταξης τόσο εντός όσο και εκτός των σωφρονιστικών καταστημάτων. Τα οφέλη είναι πολλαπλά τόσο για τους κρατούμενους όσο και για το δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα αλλά και τις τοπικές κοινωνίες και οικονομίες. Η ανάπτυξη τέτοιου είδους προγραμμάτων από το Υπουργείο Εργασίας και το Υπουργείο Δικαιοσύνης αποτελεί μια πρώτης τάξεως ευκαιρία για ανάδειξη της Κοινωνικής Επιχειρηματικότητας και της Κοινωνικής Οικονομίας ως θεμελιώδες και αναπόσπαστο κομμάτι μιας πιο ανθρωποκεντρικής σωφρονιστικής πολιτικής -και γιατί όχι- ως βασικό πυρήνα μιας ενδεχόμενης ευρείας κλίμακας σωφρονιστικής μεταρρύθμισης.

Ενδεικτική Βιβλιογραφία

Albrecht, H.-J. (1999). Penal Policies and Criminal Sanctions: A Look at Developments and Trends in Europe. In: *The Changing Face of Crime and Criminal Policy in Europe*. Ed. R. Hood. Occasional Paper No. 19. Centre for Criminological Research. University of Oxford, Oxuniprint, Oxford, 1-23

- Araya, M., & Tomassetti, P. (2012). Working While in Prison: an Experience from Milano-Bollate Detention Centre.
- Broome, K. M., & Joe, G. W. (2002). The role of social support following short-term inpatient treatment. *The American Journal on Addictions*, 11, 57-65.
- Center for Global Development. (2013). Investing in Social Outcomes: Development Impact Bonds The Report of the Development Impact Bond Working Group.
- CIRIEC. (2012). Study on the situation of the Social Economy in the European Union and candidate countries. European Economic and Social Committee.
- Davis, L. M. (2013). Evaluating the Effectiveness of Correctional Education: A Meta-Analysis of Programs That Provide Education to Incarcerated Adults. Santa Monica, CA: RAND Corporaton, 2013i.
- Davister, C. D. (2004). "Work Integration Social Enterprises in the European Union: An Overview of Existing Models", EMES Working Papers (no. 04/04).
- Davister, C., Defourny, J., & Gregoire, O. (2004). «*Wise Integration Social Enterprises In The European Union: An Overview Of Existing Models*», *Centre d'Economie Sociale, University of Liège (Belgium)*.
- DiMaggio, P. P.-W. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48, April, pp.147-160. .
- Durnescu, I. (2011). Resettlement research and practices. An international perspective.
- Dyson Mike. (2011). Reducing reoffending among short sentenced male offenders from Peterborough prison, Social Impact Bonds, Social Finance.
- Emma Disley, C. G. (2015). The payment by results Social Impact Bond pilot at HMP Peterborough: final process evaluation report, RAND Europe.
- Enzo dal Verme. (2017). *Vantage*. Retrieved from <https://medium.com/vantage/made-in-prison-a-new-model-of-sustainable-social-enterprise-9166c69eace8>
- Galitopoulou Stellina. (2016). Understanding Social Impact Bonds: ΟΑΣΑ.
- Glenys Dame, S. (2016). Quality & Impact inspection, The effectiveness of probation work in Durham, An inspection by HM Inspectorate of Probation.
- Green Penny. (2008). Prison work and social enterprise:the story of Barbed, The Howard League for Penal Reform, Esmee Fairbairn Foundation.
- Griffiths, A., & Meinicke, C. (2014). Introduction to Social Impact Bonds and early intervention, Initial Report, Early Intervention Foundation.
- HM Inspectorate of Prisons for Scotland. (2013). Report on HMP Low Moss.
- Nyssens, M. (2006). *Social Enterprise. At the crossroads of market, public policies and civil society*. New York: Routledge.
- Osborne, S. P., Bond, S., Dutton, M., & Elric Honore. (2012). The Opportunities and Challenges of the Changing Public Services Landscape for the Third Sector in Scotland: A Longitudinal Study Year One Report: Baseline Findings. Employment Research Institute, Edinburgh Napier University Business School & Centre for Public Services Research, University of Edinburgh Business School.
- Ready for Business. (2017). Retrieved 09 02, 2017, from <http://readyforbusiness.org/public-social-partnerships/>: <http://readyforbusiness.org/public-social-partnerships/>

- Simpson, D., & Brown, B. (1999). (Eds.) 'Treatment process and outcome studies from DA-TOS' Drug and Alcohol Dependence, 57(2). .
- Αλεξιάδης, Σ. (2001). *Σωφρονιστική, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.* .
- Γεώργιος Π. Νικολόπουλος. (2005). *Το ζήτημα της επαγγελματικής επανένταξης των πρώην καταδίκων: θεωρητικές επισημάνσεις, ερευνητικά πορίσματα και κοινωνικές δράσεις.* Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών. 118. 2005, 95-118 .
- ΕΠΑΝΟΔΟΣ. (2017). Retrieved 09 02, 2017, from <http://www.epanodos.org.gr/web/guest/skopos-stochoi>.
- Μηλιώνη Α. Φωτεινή. (2015). Έγκλημα και Ποινική Καταστολή σε εποχή κρίσης. Τιμητικός Τόμος Καθηγητή Νέστορα Κουράκη, Τίτλος άρθρου: Προγράμματα επανένταξης αποφυλακισμένων.
- ΟΟΣΑ. (2016). *Social Impact Bonds: State of Play and Lessons Learnt.*
- ΟΟΣΑ. (2016). Policy Brief on Scaling the Impact of Social Enterprises: Policies for Social Enterprises.
- ΟΟΣΑ. (2015). Social Impact Bonds: Promises & Pitfalls, Summary Report.
- Πανούσης Γ. (1987). *Θεμελιώδη Ζητήματα Εγκληματολογίας, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα.*
- Παπαθεοδώρου, Θ. (2002). *Δημόσια Ασφάλεια & Αντεγκληματική Πολιτική. Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.*
- Σπινέλλη, Κ. (2005). *Εγκληματολογία – Σύγχρονες και παλαιότερες κατευθύνσεις, Αθήνα – Κομοτηνή, Σάκκουλας.*
- Τσιλίκης Α. Χρήστος. (2017). *Από τις κοινωνικές υπηρεσίες στις κοινωνικές επιχειρήσεις. Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ανάπτυξη κοινωνικών επιχειρήσεων με σκοπό την ένταξη στην αγορά εργασίας και την κοινωνική ενσωμάτωση ευπαθών κοινωνικών ομάδων.* Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο.
- Χαΐδου, Α. (2002). *Το σωφρονιστικό σύστημα- ζητήματα θεωρίας και πρακτικής. Αθήνα, Νομική Βιβλιοθήκη.*

Γεωγραφικές προκλήσεις και προσβασιμότητα των κοινωνικών υπηρεσιών στην ελληνική επαρχία

Ντάφλου Ι. Αικατερίνη

Πάντειο Πανεπιστήμιο

Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

Περίληψη

Το παρόν άρθρο βασίζεται σε μια επιτόπια έρευνα¹ σε δύο δήμους της ελληνικής υπαίθρου που διερεύνησε τη σχέση μεταξύ της γεωγραφικής απόστασης και της χρήσης των υπηρεσιών υγείας σε μια ομάδα ηλικιωμένων και ατόμων με ειδικές ανάγκες. Ο προβληματισμός του άρθρου αποτελεί συνέχεια της αναγνώρισης του «πολυκλαδικού χαρακτήρα των ανισοτήτων στον τομέα της υγείας» (Townsend (1962), και των πολλών διαφορετικών παραγόντων που ενδέχεται να επηρεάσουν τη «διαφορική πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη σε διάφορες ομάδες» (Oliver & Mossialos (2004). Η ανάλυση των αποτελεσμάτων δείχνει ότι οι μετακινήσεις των ηλικιωμένων και Α.με.Α σχετίζονται με την τοποθεσία της κατοικίας και την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας. Ταυτόχρονα διαπιστώνεται ότι η αυξημένη απόσταση από τον πάροχο μειώνει τη χρήση των υπηρεσιών υγείας επειδή οι επιλογές των χρηστών περιορίζονται από χωρικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες.

Λέξεις κλειδιά: Κοινωνική Πολιτική- Τοπική Αυτοδιοίκηση- Πρόσβαση-Ηλικιωμένοι-Α.με.Α.

1. Το άρθρο αποτελεί περαιτέρω επεξεργασία ευρημάτων της διδακτορικής διατριβής της συγγραφέως.

Abstract

This article is based on a survey carried out in two municipalities in the Greek countryside. It explores the relationship between geographical distance and the use of health services in a group of elderly and disabled people. The article's reflection is a follow-up to recognizing the "multidisciplinary nature of health inequalities" (Townsend (1962), and the different factors that may affect "differential access to health care in different groups" (Oliver & Mossialos (2004). Analysis shows that increased distance from the provider reduces the use of health services because the behavior of old and disabled users is limited by peasant and environmental factors.

Keywords: *Social Policy- Local Government- Accession- Elderly People-Disability.*

Εισαγωγή

Υποστηρίζεται συχνά ότι, οι δήμοι είναι τοπικές κυβερνήσεις (Game & Wilson (2011) που στο πλαίσιο του τύπου που ορίζουν διοικητικά έχουν την κύρια αν όχι την αποκλειστική ευθύνη. Η τοπική διακυβέρνηση ως στοιχείο ενίσχυσης της δημοκρατίας (Stoker (1995), Bulpitt (1989), Saunders (1984) βρίσκεται στο επίκεντρο των κεντρικών και τοπικών πρακτικών, χωρίς ωστόσο οι διαρθρωτικές αλλαγές που προκύπτουν να αρκούν για να αλλάξουν τους παγιωμένους ρόλους και τις πρακτικές χρόνων (Sorenson & Waguespack (2006). Σε κάθε περίπτωση η αναβάθμιση του ρόλου που αποδίδεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση βασίζεται κυρίως στο στοιχείο της εγγύτητας στην προσέγγιση των τοπικών προβλημάτων. Οι προσεγγίσεις αυτές, αιτιολογούν τη βασική δυναμική που αποδίδεται στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, από μόνες τους όμως δεν αρκούν για να αποδείξουν και την αντίστοιχη ικανότητα της κάθε ξεχωριστής τοπικής μονάδας, δημοτικής ή περιφερειακής να πράττει, να μετουσιώνει δηλαδή την πρόθεση και την δικαιοπρακτική ευθύνη της σε δράσεις υπέρ του συνόλου.

Τα προγράμματα και οι υπηρεσίες που αναπτύσσονται ήδη στο τοπικό πεδίο απευθύνονται στους πολίτες που διαμένουν εκεί και θεωρητικά ορίζονται από τις ανάγκες τους. Το διεθνές όμως περιβάλλον πολιτικής χαρακτηρίζεται από την μερική κατανόηση των στοιχείων/αναγκών ιδιαίτερα των ευπαθών ομάδων (ηλικιωμένων, Α.με.Α κ.α.). Η κατανόηση αυτή όμως είναι καθοριστικής σημασίας για την επιτυχή και οικονομικά αποδοτική πολιτική και τις τοπικές στρατηγικές της Κοινωνικής Πολιτικής. Σε σχέση με αυτές τις ευπαθείς ομάδες το ζήτημα της πρόσβασης τους στις υπηρεσίες συναρτάται εν πολλοίς με την έννοια της «στέρξης» (Townsend (1987). Η έννοια αυτή χρησιμοποιείται εκτενώς όχι μόνο στην ανάλυση των κοινωνικών συνθηκών αλλά και σε μια εφαρμοσμένη μορφή ως μέσο πολιτικής για την κατανομή πόρων σε συγκεκριμένες περιοχές και υπηρεσίες. Βρίσκεται δε σε άμεση συνάρτηση με τις γεω-φυσικές ιδιαιτερότητες των τόπων και τα χαρακτηριστικά των χρηστών των υπηρεσιών και συμβάλλει στη διαμόρφωση ευέλικτων κοινωνικών υπηρεσιών που απομειώνουν τα εμπόδια της πρόσβασης.

Το παρόν άρθρο εστιάζει σε θέματα (γεωγραφικής) πρόσβασης των δομών των υπηρεσιών αυτών, Κοινωνικής Πολιτικής και Υγείας στην Ελλάδα και επιχειρεί να αναγνώσει για το πώς μπορεί να επηρεάσει ο τόπος και τα μοναδικά τοπικά του χαρακτηριστικά την πρόσβαση αυτή και εν τέλει την ικανοποίηση των ατομικών αναγκών υγείας, ιδιαίτερα στους μοναχικούς ηλικιωμένους και τα Α.με.Α.

1. Το θεωρητικό και εννοιολογικό πλαίσιο της ανάλυσης

1.1. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του χώρου/τόπου

Η πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη μπορεί να οριστεί με διάφορους τρόπους. Κατά μια έννοια, αναφέρεται στη γεωγραφική διαθεσιμότητα. Ένας ευρύς ορισμός προσδιορίζει τέσσερις διαστάσεις πρόσβασης: τη διαθεσιμότητα, την προσβασιμότητα, την οικονομική προσιτότητα και την αποδοχή (Penchansky & Thomas (1981). Ορισμένοι ορίζουν την πρόσβαση ως την ευκαιρία/δυνατότητα να χρησιμοποιήσουν την υγειονομική περίθαλψη, άλλοι δε δεν κάνουν διάκριση μεταξύ πρόσβασης και χρήσης. Εκείνο όμως στο οποίο δίνεται όλο και μεγαλύτερη έμφαση είναι η ανάγκη αντιμετώπισης των κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων που επηρεάζουν τις ανισότητες στον τομέα της υγείας. Κατά γενική ομολογία πολλοί και διαφορετικοί παράγοντες ενδέχεται να επηρεάζουν την «πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη σε διάφορες ομάδες» (Townsend (1962).

Από τις γενικές παρατηρήσεις των διεθνών ερευνών «οι παράγοντες αυτοί σχετίζονται με το εισόδημα, τη γεωγραφική παρουσία και την εθνικότητα» (Oliver & Mossialos (2004) αλλά και με λιγότερο προφανείς παράγοντες όπως ο γενετήσιος προσανατολισμός (Allison et al. (2000). Το ζήτημα λοιπόν της τοποθεσίας της κατοικίας, της γεωγραφικής εγγύτητας στις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης αφορά στους «περιορισμούς μεταφορικής ικανότητας σε μειονεκτούσες περιοχές» (Oliver & Mossialos (2004) και της διαχείρισής του στους τόπους κατοικίας, τη μείωση δηλαδή του «φραγμού της απόστασης» (World Bank, (2004) στη μεταφορά ατόμων σε υπηρεσίες ή υπηρεσιών στους ανθρώπους.

Κάθε τόπος ωστόσο διακρίνεται για τα γεωφυσικά και κλιματικά χαρακτηριστικά του, τα στοιχεία υλικής υποδομής αλλά και συλλογικής κοινωνικής λειτουργίας που δυνητικά μπορούν να επηρεάσουν την επίτευξη της πρόσβασης στους φορείς υγείας. Αποτελούν κατά περίπτωση παράγοντες δυσκολίας ή/και ευκολίας στη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων και φυσικά μια πρόκληση για τον κάθε δήμο ξεχωριστά να αντιμετωπίσει τα κοινωνικά και όχι μόνο ζητήματά του. Τα στοιχεία αυτά συναποτελούν το λειτουργικό και δυναμικό συστατικό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, επιδρώντας πιθανότατα στη διαμόρφωση συγκεκριμένων πολιτικών και των αντίστοιχων μέτρων.

Στη διεθνή βιβλιογραφία υπάρχουν διάφορες μελέτες σχετικά με τις επιπτώσεις του φυσικού περιβάλλοντος στην ανθρώπινη υγεία (Macintyre & Ellaway (1998 και 1999), Moss (1997). Μια σημαντική παρατήρηση των μελετών αυτών, είναι ότι η ζωή σε συγκεκριμένες τοποθεσίες (Young & Kaczmarek (2000) δημιουργεί ένα μοναδικό τοπικό περιβάλλον, με αλληλεπιδράσεις

μεταξύ περιοχής και μεμονωμένων χαρακτηριστικών, με σημαντικές επιπτώσεις από την παράμετρο της απόστασης (Audretsch & Feldman (2004).

Ο ηλικιωμένος και ανάπηρος πληθυσμός που διαμένει σε αραιοκατοικημένα περιβάλλοντα με αναγνωρισμένες ελλείψεις σε βασικές υποδομές Κοινωνικής Πολιτικής και πολιτικής υγείας, δυσκολεύεται και αποθαρρύνεται στη χρήση των υπηρεσιών (Zhang et al. (2003), Ντάφλου (2016).

Η ελληνική επαρχία, οι δήμοι και τα χωριά που την απαρτίζουν, έχουν τα δικά τους ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, στοιχεία που αντλούν από το αραιοκατοικημένο, σε πολλές περιπτώσεις και δύσβατο του χώρου, την έλλειψη ή/και την ανεπάρκεια των υποδομών μετακίνησης και υπηρεσιών και το υψηλό ποσοστό υπερήλικου και εξαρτημένου από τρίτους πληθυσμού. Ιδιαίτερη περίπτωση αποτελούν οι δήμοι με έντονη ορεινότητα και ιδιαίτερες γεωκλιματικές συνθήκες (Ντάφλου (2016).

Στο πλαίσιο αυτό με την επιτόπια αυτή έρευνα σε δήμους της ελληνικής επαρχίας, επιχειρήθηκε η εστίαση στην τοπική ιδιαιτερότητα τους και στις υποδομές των κατά τόπους Τοπικών Αυτοδιοικήσεων. Βασική υπόθεση εργασίας αποτέλεσε το κεντρικό ερώτημα ότι τα προβλήματα πρόσβασης των πολιτών τους στις δομές της Κοινωνικής Πολιτικής και της Υγείας, σχετίζονται σε σημαντικό βαθμό με τον τόπο κατοικίας/ διαμονής τους και την προνομιακή ή όχι γεωγραφική θέση του δήμου. Οι υπηρεσίες Κοινωνικής Πολιτικής και Υγείας δεν παρέχονται με τον ίδιο τρόπο στους διαφόρους δήμους κι οι πιθανές διαφορές στη διάθεσή τους, σχετίζονται σε σημαντικό βαθμό με τις δυνατότητες/συνθήκες του χώρου, στον οποίο ζουν οι δυνητικοί χρήστες, ηλικιωμένοι και Α.με.Α.

Καθοριστικής σημασίας στοιχείο για το παρόν άρθρο αποδείχθηκε η, κατά τεκμήριο, αποδεδειγμένη δυσκολία πρόσβασης του ηλικιωμένου και ανάπηρου πληθυσμού στις δομές υγείας και Κοινωνικής Πολιτικής των δήμων της έρευνας αλλά και το πως αντιλαμβάνονται οι οικείοι δήμαρχοι την άσκηση τοπικής Κοινωνικής Πολιτικής, εν ολίγοις ποιοί είναι οι στόχοι τους. Ένας στόχος ορίζεται από την ασκούμενη πολιτική. Η επίτευξή του απαιτεί κίνητρα, αλλά κυρίως τη δέσμευση των υπευθύνων για την πραγματοποίησή του. Το άρθρο ολοκληρώνεται με την παρουσίαση των αποτελεσμάτων της έρευνας, καθώς και την ανάλυση των ευρημάτων αυτών.

1.2. Η σημασία της χωρικής διάστασης στην Κοινωνική Πολιτική

Το 2000 η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθέτησε τη «στρατηγική της Λισαβόνας» (Σ.τ.Λ.) με στόχο να απαντήσει σε μερικά από τα πιο σημαντικά θέματα της εποχής μας, μεταξύ των οποίων και η γήρανση του πληθυσμού. Σύμφωνα με τη συνθήκη, η γήρανση του πληθυσμού, οδηγεί στην ανάγκη μεταρρύθμισης (ΙΣΤΑΜΕ (2006) των συστημάτων κοινωνικής προστασίας με ιδιαίτερη μέριμνα στον χώρο παροχής τους. Αναγνωρίζεται η ανάγκη της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α. και παράλληλα η αναβάθμιση της ικανότητας παρακολούθησης των παρεμβάσεων και των αποτελεσμάτων τους με τη δικτύωση των νέων δομών με τις υπάρχουσες. Ο (γεωγραφικός) χώρος ενσωματώνει φυσικά χαρακτηριστικά, κοινωνικές και οικονομικές δομές και οι πολιτικές που σχεδιάζονται με βάση τον τόπο και τα χαρακτηριστικά του και στοχεύουν σε συγκεκριμένα μέτρα για το 'τι' θέλουμε να έχουμε και "πού" (Delmas (1963). Κεντρική ιδέα αυτού του προ-

βληματισμού είναι ότι οι αδυναμίες των κοινωνικών ομάδων είναι συλλογικές ιδιότητες των κατοίκων μιας περιοχής και είναι χρήσιμο να αντιμετωπίζονται σε συγκεκριμένα χωρικά πλαίσια. Γι' αυτό και ο χωροταξικός σχεδιασμός αποτελεί σημαντική παράμετρο των προγραμμάτων κοινωνικής πρόνοιας κι αντανακλά τη φιλοσοφία της στρατηγικής αυτής. Η βασική ερμηνεία της εδαφικής προσέγγισης στην Κοινωνική Πολιτική συνδέεται με την κοινωνική συνοχή (CP/ Cohesion Policy) (European Commission, Directorate General for Regional Policy (2003), και Rodrigues (2002), κι έχει τρεις βασικές πτυχές:

- την οικονομική πτυχή που σχετίζεται με τις μακροοικονομικές προϋποθέσεις (6η Έκθεση Συνοχής: Υποστηρίζουν έναν 'εξορθολογισμό' ή την 'επανεθνικοποίηση' των δαπανών).
- την κοινωνική πτυχή που συνδέεται με τα αντισταθμιστικά κοινωνικά οφέλη και
- την εδαφική διάσταση, (www.cor.europa.eu) τη σχετική με τις αλληλεπιδράσεις της πολιτικής που έχουν μεγαλύτερες θετικές ή αρνητικές δευτερογενείς επιπτώσεις στις πόλεις από ό, τι στις αγροτικές περιοχές με χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού.

Ένα ευρέως αποδεκτό επιχείρημα αφορά στην 'οργανωτική συνδεσιμότητα' των δομών (Salet, Thornley and Kreukels (2003), που αποβλέπει, εν τέλει, στην επίτευξη συνολικής στρατηγικής σε τρεις διαστάσεις: τη χωρική, την λειτουργική και την τομεακή. Ακριβώς σε αυτή τη λογική, η ενσωμάτωση της γεωγραφίας στην άσκηση της Κοινωνικής Πολιτικής απαιτεί μια επιλογή μέτρων απέναντι στο βασικό «υποκείμενο του χώρου». Ο σχεδιασμός οφείλει να έχει ένα «υποκείμενο» δηλαδή έναν προσδιορισμένο χώρο που έχει πόρους, ανάγκες, δομές και τοπικά στοιχεία, τα οποία αναπροσαρμόζουν κάθε σχεδιασμό στα τοπικά δεδομένα.

Γίνεται αντιληπτό ότι το ίδιο ισχύει και για τη χωροταξική οργάνωση των υπηρεσιών των δήμων, η οποία έχει τοπικούς στόχους. Τα προβλήματα με τα οποία βρίσκεται αντιμέτωπη μια τέτοια προσπάθεια είναι αλληλένδετα με το περιβάλλον κάθε χώρας, αναπαράγοντας ωστόσο το βασικό δυϊσμό μεταξύ αστικής και αγροτικής/ορεινής περιοχής.

Η απόσταση που χωρίζει τις δυο περιοχές της έρευνας, αλλά επί της ουσίας και κάθε άλλη περιοχή σε σύγκριση με μια τρίτη ή τέταρτη περιοχή, την κάθε μια ξεχωριστά από το κέντρο της δικής της Π.Ε. αφορά σε διαφορετικές χιλιομετρικά διαδρομές, σε διαφορετικό πλήθος δομών, υπηρεσιών και ανθρώπινου δυναμικού.

Με αυτό το πλαίσιο, η κλίμακα του χώρου έχει ενιαία μεν σημασία αλλά συνδέεται με τα διαφορετικά μέσα που χρησιμοποιούμε και μεταβάλλονται ανάλογα με το αντικείμενο και το χώρο των ενεργειών μας. Η αναγνώριση της μεταβλητής φύσης των προβλημάτων και των εθνικών αλλά και τοπικών χαρακτηριστικών είναι αυτή που οδηγεί στην υιοθέτηση χωρικών κοινωνικών πολιτικών, εστιασμένων και διαμορφωμένων και με γεωγραφικά κριτήρια.

Σε συνέχεια αυτής της λογικής η διάσταση της γεωγραφίας στην Κοινωνική Πολιτική (Core (2001) προβάλλει το χώρο ως πεδίο αξιολόγησης από μέρους των σχεδιαστών της Κοινωνικής Πολιτικής, με δύο τρόπους: 1). Ως πεδίο δημιουργίας και εφαρμογής των ανθρώπινων ενεργειών. Σε αυτό το πλαίσιο η αντίληψη για το χώρο εστιάζει στις κοινωνικές σχέσεις και την αναπαραγωγή τους 2). Ως πλαίσιο ειδικών/τοπικών χαρακτηριστικών που αντιπροσωπεύουν τις διασυνδέσεις των γεωγραφικών περιοχών με συγκεκριμένες ανάγκες αλλά και διευκολύνσεις.

Η ανάπτυξη λοιπόν μιας γεωγραφικά προσδιορισμένης Κοινωνικής Πολιτικής οφείλει να προσμετρά τους γεωγραφικούς περιορισμούς κι εν τέλει να τους ξεπερνά. Ο χειρισμός των απο-

στάσεων και η υπέρβαση των χρονικών και γεωγραφικών περιορισμών αποτελεί στόχο ειδικότερων μέτρων και αποβλέπει στην ανάδειξη των γεωγραφικών παραμέτρων ως κριτηρίων επιλογής διαφορετικών πολιτικών και εξειδικευμένης αντιμετώπισης των προβλημάτων που αφορούν στις αντίστοιχες περιοχές.

Ο γεωγραφικά διάσπαρτος και δυσπρόσιτος τόπος είναι ο χώρος ζωής πολλών ανθρώπων, που υφίστανται μια «σιωπηλή κρίση» (Power (2001) καθημερινής αντιμετώπισης προβλημάτων και ανάγκης υπέρβασης των φυσικών εμποδίων. Τόσο οι ηλικιωμένοι, όσο και τα Α.με.Α. συνιστούν μια ευάλωτη ομάδα που έχει αυξημένες απαιτήσεις φροντίδας και υγειονομικής κάλυψης. Αποκτά ολόένα και μεγαλύτερη σημασία το γεγονός ότι οι ηλικιωμένοι αποτελούν μια ανομοιογενή ομάδα πληθυσμού ενώ η συχνότητα εμφάνισης της αναπηρίας είναι υψηλότερη μεταξύ αυτής της δημογραφικής ομάδας. Αυτό σημαίνει ότι το γήρας χαρακτηρίζεται από μια αυξανόμενη διαφορετικότητα και ειδικές προκλήσεις. Ως εκ τούτου και η υλοποίηση προγραμμάτων που τους αφορούν είναι συνισταμένη των αναγκών του πληθυσμού και του χώρου στον οποίο θα εφαρμοστούν.

1.3. Σημαντικά θέματα λειτουργίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η εφαρμογή της Κοινωνικής Πολιτικής αφορά κυρίως σε 2 βασικές παραδοχές εκ μέρους της κεντρικής διοίκησης, των αυτοδιοικητικών φορέων και εκ μέρους των πολιτών:

- Η πρώτη αφορά στην αναγνώριση στα όργανα που ασκούν δημόσια εξουσία (κεντρικοί ή/και τοπικοί φορείς) του ανεπιφύλακτου δικαιώματος αλλά και της υποχρέωσης να βρίσκονται με αποτελεσματικό και άμεσο τρόπο κοντά στον πολίτη, (σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας), σε κάθε περίπτωση που υπάρχει δηλωμένη ή άδηλη ανάγκη του. Αφορά ακριβώς στην εδραίωση της πιο δυνατής και κοντινής σχέσης μεταξύ των συστατικών δομών μιας κοινωνίας, των πολιτών δηλαδή και των φορέων διοίκησης.
- Η δεύτερη αφορά στις ίδιες τις δημόσιες δομές και στον τρόπο που λειτουργούν, στην προκειμένη περίπτωση σχετικά με τα ζητήματα της υγείας των ηλικιωμένων και αναπήρων. Κοινό ζητούμενο κάθε τέτοιας συνολικής, στην ουσία, προσπάθειας της κοινωνίας, έχει, θεωρητικά τουλάχιστον, ως κατεύθυνση την αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων προαγωγής της υγείας προς όφελος των μελλοντικών προσπαθειών (Altpeter et al. (2004).

Μερικές φορές όμως, μια υπηρεσία αποτελεί μια “διαδικασία επιλογής”, του τι παρέχεται και σε ποιους (Nitzkin & Smith (2013). Αποτελεί στην ουσία ένα πρωτοβάθμιο επίπεδο πρόληψης που περιλαμβάνει διαδικασίες για να επιβεβαιώσει ή να διαψεύσει μια διάγνωση και πολύ περισσότερο εντατικές, αλλά και εξατομικευμένες υπηρεσίες, για όσους διατρέχουν υψηλότερο κίνδυνο, ώστε το τελικό σύνολο των υπηρεσιών υγείας και Κοινωνικής Πρόνοιας να ικανοποιήσει το εύρος των αναγκών του πληθυσμού ευθύνης.

Στην ελληνική ύπαιθρο το ποσοστό των ηλικιωμένων είναι σημαντικό και χαρακτηρίζει τη σύνθεση της τοπικής ελληνικής κοινωνίας στο μικρότερο σχηματισμό της, το χωριό. Οι ηλικιωμένοι που ζουν εκεί, όχι μόνο λόγω ηλικίας και σωματικής αδυναμίας και ασθένειας αλλά και λόγω των γεωμορφολογικών χαρακτηριστικών του τόπου εγκατάστασης, αντιμετωπίζουν μια σειρά

προκλήσεων και προβλημάτων κατά την καθημερινότητά τους που αφορούν στην κάλυψη των βασικών τους αναγκών και των πιο εξειδικευμένων, όπως η υγεία και η Κοινωνική Πολιτική. Οι εξωτερικές συνθήκες που χαρακτηρίζουν το πεδίο δράσης τους και οι μηχανισμοί που δυσκολεύουν τη ζωή των ηλικιωμένων, αποτελούν ένα πλαίσιο κοινωνικής απομόνωσης και δυνητικής στέρξης η οποία εξετάζεται στην παρούσα έρευνα.

Το 'ζήτημα της πρόσβασης' φαίνεται ότι αποκτά διαφορετική διάσταση σε διαφορετικά περιβάλλοντα. Η βασική πρόκληση είναι να κατορθώσουν τα ηλικιωμένα άτομα και τα άτομα με αναπηρίες να ζουν και να μετακινούνται ανεξάρτητα. Ο όρος «ανεξάρτητη διαβίωση», «διαβίωση στην τοπική κοινότητα» δε σημαίνει «να κάνεις πράγματα μόνος σου» ή να είσαι «αυτάρκης». «*Η ανεξάρτητη διαβίωση αναφέρεται στην ικανότητα των ατόμων να κάνουν επιλογές σχετικά με το πού ζουν, με ποιον ζουν και πώς οργανώνουν την καθημερινή τους ζωή. Αυτό απαιτεί: προσβασιμότητα του δομημένου περιβάλλοντος στα μεταφορικά μέσα, στη διαθεσιμότητα τεχνικών βοηθημάτων και σε προσωπική βοήθεια, καθώς και σε υπηρεσίες παροχής καθοδήγησης στο επίπεδο της τοπικής κοινότητας*» (Ευρωπαϊκό δίκτυο για την ανεξάρτητη διαβίωση (2009).

Οι δήμοι αποτελούν οργανισμούς που διοικούνται κατά τους νόμους του κράτους και παράγουν όφελος με τη λειτουργία τους για το κοινωνικό σύνολο. Έχουν, ως εκ τούτου, μια σειρά λειτουργίες, προγράμματα και δομές που καταγράφονται στα πλαίσια της διοικητικής αλλά και χωρικής τους ευθύνης. Η συνολική υποδομή μιας περιοχής ενδέχεται να την επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό σε κάθε διαδικασία.

Λειτουργεί ως παράγοντας που ευνοεί την επαγγελματική δραστηριοποίηση σε μια συγκεκριμένη περιοχή μιας ομάδας ανθρώπων που συνδέονται με κάποιον τρόπο με την περιοχή αυτή, και για ορισμένο χρονικό διάστημα. Αποτελεί δηλαδή ένα ζήτημα κινήτρων και ενίσχυσής τους. Αφορά ειδικά στις απομονωμένες, γεωγραφικά διάσπαρτες και δυσπρόσιτες περιοχές (Παπαθεοδώρου και Μωυσίδου (2011), είτε σε σχέση με συγκεκριμένες επαγγελματικές κατηγορίες και στην επαγγελματική τους ή όχι απομόνωση (Τσαγκάρης, Χατζηπανταζή, Τσαρούχη και Τσαντούλας (2000), Spilanis et al. (2013), Phillips (1995), είτε στην αυτοπεποίθηση και το βαθμό αποκλεισμού των κατοίκων της περιοχής (Sooman et al. (1993).

Η αξιοπιστία των υποδομών αυτών και το μέτρο της διοικητικής και λειτουργικής τους επάρκειας, καθορίζει την ακόλουθη ικανότητα επιλογής, υλοποίησης και εκτέλεσης προς όφελός τους, εθνικών ή ευρωπαϊκών προγραμμάτων και δράσεων και αποτελεί εν τέλει την ταυτότητα των δυνατοτήτων της περιοχής. Οι ελληνικές περιφέρειες διακρίνονται για τις σημαντικές γεωγραφικές ιδιαιτερότητες τους (www.esponusespon.eu), είτε με όρους «ορεινότητας» είτε λόγω συνοριακού ή παράκτιου χαρακτήρα, είτε ακόμη εξαιτίας της οικονομικής κρίσης, από την άποψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η κλίμακα του χώρου, από την άλλη, προσδιορίζει άμεσα τη διαθεσιμότητα των πόρων, φυσικών και ανθρώπινων. Ειδικότερα το μικρό μέγεθος και ιδιαίτερα σε σχέση με τις ηπειρωτικές περιοχές, δημιουργεί σπανιότητα των πόρων που συνήθως αναφέρονται στο δεδομένο μέγεθος του αποθέματος φυσικών και ανθρώπινων πόρων και στην ποιότητά τους. Η ποιότητα επιβαρύνεται εξαιτίας κυρίως του γερασμένου πληθυσμού, της χαμηλής πυκνότητας πληθυσμού των δήμων της έρευνας και των ανάλογα χαμηλών επιπέδων κυριότητας οχήματος. Ο βαθμός κατοχής οχημάτων σύμφωνα και με τη διεθνή βιβλιογραφία (Nutley (2003), συνδέεται ούτως ή άλλως με την προχωρημένη ηλικία και τα μειωμένα εισοδήματα. Κατ' επέκταση, είναι ιδιαίτερα σημα-

ντικός ο ρόλος των δημόσιων μέσων μεταφοράς που είναι πολύ λίγα στους δήμους της έρευνας (η μετακίνηση με αυτά ορίζεται από τη διαθεσιμότητά τους στο τοπικό δίκτυο συγκοινωνιών και δημόσιων μεταφορών).

Στις περιοχές της έρευνας, η μεγάλη μέση ηλικία, το αραιοκατοικημένο των περιοχών και η έλλειψη τακτικών συγκοινωνιών αποτελούν δείκτες της προβληματικής πρόσβασης που αντιμετωπίζουν οι πληθυσμοί των δήμων που ερευνήθηκαν. Έτσι, μια πιο διαφοροποιημένη εικόνα τείνει προς την κατεύθυνση, όπου αντί να υπάρξει μια ενιαία, καθολική θετική «επίδραση του τόπου στην υγεία», φαίνεται ότι υπάρχουν κάποιες αρνητικές επιπτώσεις σε ορισμένες ομάδες πληθυσμού και σε ορισμένους τύπους περιοχών. Για τις επιδράσεις των περιοχών στην υγεία (Mell et al. (2017) όπου το «πλαίσιο του τόπου» αντιμετωπίζεται συχνά ως υπολειμματική κατηγορία, η εξέταση των χαρακτηριστικών τους αποτελεί προϋπόθεση.

Συνεπώς αυτό που κρίνεται απαραίτητο είναι η διαμόρφωση ενός ιδιαίτερου συστήματος διοίκησης/διαχείρισης των πόρων και της εξωστρέφειας του δήμου. Για την έρευνα μας αποδείχθηκε ότι αυτό το 'άνοιγμα' μπορεί να είναι ένα δυναμικό δίκτυο με τις Τ.Π.Ε. οι οποίες παίζουν έναν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο για την κοινωνικοοικονομική σύγκλιση των γεωγραφικών περιοχών (Κιτρινού (2010).

2. Σχεδιασμός και μεθοδολογία της έρευνας

2.1. Σχεδιασμός της επιτόπιας έρευνας και κριτήρια επιλογής του πεδίου

Είναι αναντίρρητο γεγονός, ότι οι ελληνικοί δήμοι αντιμετωπίζουν πλήθος προβλημάτων που αφορούν στο σύνολο της τοπικής κοινωνίας και καθημερινά διαμορφώνονται στα πλαίσια των δημοσιονομικών περιορισμών. Είναι συνεπώς αναπόφευκτο, κατά μια έννοια, οι κοινωνικές συνέπειες μιας τέτοιας προσαρμογής να θεωρούνται αναμενόμενες και η αναγκαιότητα της προσαρμογής στα νέα δεδομένα απαραίτητη. Για τον προσδιορισμό της διαδικασίας προσαρμογής των κοινωνικών πολιτικών των δήμων σ' αυτές τις δημοσιονομικές πολιτικές και την ανάδειξη των συνεπειών της στον πληθυσμό τους, αποφασίστηκε η εστίαση στη δυσκολία επίτευξης καθημερινών ενεργειών ως διαδικασία περιθωριοποίησης των ηλικιωμένων και Α.με.Α. των δήμων. Η περιορισμένη λειτουργία των δομών στα συγκεκριμένα γεωγραφικά πλαίσια, ούτως ή άλλως, έχει μοναδικούς και ειδικότερους περιορισμούς. Υιοθετήθηκε έτσι, ως κεντρική έννοια, η έννοια της πρόσβασης στις δομές υγείας.

Ειδικότερα, σκοπός της έρευνας άρθρου ήταν να αποτυπώσει τις συνθήκες διαχείρισης της καθημερινότητας των ηλικιωμένων και Α.με.Α. των δύο δήμων της έρευνας. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στα προβλήματα που αντιμετωπίζουν για φροντίδα της υγείας τους που απορρέουν και από τη διαμονή τους στους δήμους αυτούς. Ο στόχος ήταν να αναδειχθούν αφενός η αναγκαιότητα της ενίσχυσης της Κοινωνικής Πολιτικής και αφετέρου η επίδραση των γεωγραφικών περιορισμών στη χρήση των αντίστοιχων υπηρεσιών υγείας και Κοινωνικής Πολιτικής.

Στο άρθρο αποτυπώνονται βασικά στοιχεία των συνθηκών ζωής των ηλικιωμένων και Α.με.Α. στους δύο δήμους σε ακραίες γεωμορφολογικές συνθήκες, σε μια προσπάθεια καταγραφής τόσο

των πιθανών δυσκολιών που αντιμετωπίζουν στην πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες, όσο και της επίδρασης σε αυτές των έντονων καιρικών φαινομένων που χαρακτηρίζουν την περιοχή έρευνας. Άρα, τα αποτελέσματα δεν επιδέχονται γενίκευσης, παρότι ένας σημαντικός αριθμός δήμων της χώρας προσομοιάζει, ίσως, σε χαρακτηριστικά ακραίων γεωμορφολογικών χαρακτηριστικών και πληθυσμιακής κατανομής.

Η επιλογή των δύο δήμων στηρίχθηκε στην ύπαρξη των ακραίων χαρακτηριστικών 'ορεινότητας' και 'πεδινότητας', αλλά και πληθυσμιακής κατανομής και μπορεί δυνητικά στο μέτρο της περιορισμένης και χωρικά εστιασμένης έρευνας να γίνει αφορμή για γενικότερα συμπεράσματα και για μια πρόταση/μοντέλο ανάπτυξης Κοινωνικής Πολιτικής με τη χρήση τεχνολογικών συσκευών και λειτουργιών.

Μια βασική λοιπόν υπόθεση της παρούσας εργασίας ήταν ότι η 'ορεινότητα' και η 'πεδινότητα' του εδάφους επηρεάζει σημαντικά διαφορετικές στάσεις, τόσο άσκησης πολιτικής, όσο και αναγκών των πολιτών. Τα μεθοδολογικά ζητήματα που αντιμετωπίστηκαν αφορούσαν, καταρχάς, στον ορισμό του 'δυσπρόσιτου χώρου' και τις 'χωρικές του κλίμακες'. Ως 'χωρική κλίμακα' θεωρήθηκε η συνάρτηση του γεωφυσικού περιβάλλοντος αλλά και της διοικητικής παράδοσης, κυρίως όπως ορίζεται από την τρέχουσα διοικητική μεταρρύθμιση. Ως 'δυσπρόσιτος χώρος' ορίστηκε κάθε περιοχή που εξαιτίας της απόστασης, της κατάστασης του οδικού δικτύου ή/και των διαθέσιμων μέσων μεταφοράς αλλά και εξαιτίας των γεωφυσικών και κλιματικών συνθηκών αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα ικανοποίησης των ατομικών αναγκών και απολαβής των υπηρεσιών (υγείας κ.α.).

Το κεντρικό ζήτημα της εύκολης ή δύσκολης πρόσβασης και της διαχείρισής της αφορά σε μια καθημερινή, δυνητική επίτευξη της από τους πολλούς. Θεωρητικά κάθε άτομο πρέπει να διαθέτει άμεση πρόσβαση στις δομές υγείας. Το ερώτημα είναι αν υπάρχει κατάλληλη χωρική κλίμακα γι' αυτό. Τόσο η ποικιλία / διαφορετικότητα των δημοτικών πόρων όσο και η κάλυψη των διαφορετικών ανθρώπινων αναγκών απαιτεί διάφορες δραστηριότητες σε διαφορετική χωρική ανάλυση: Ό,τι είναι διαθέσιμο σε μια μικρή περιοχή δε μπορεί να είναι, κατά αναλογία, διαθέσιμο σε πολύ μεγαλύτερη κλίμακα, αλλά και το αντίστροφο.

Η γεωγραφική απόσταση μεταξύ του δήμου και των δημοτικών διαμερισμάτων (χωριών) που τον συναποτελούν και της πρωτεύουσας της περιφερειακής ενότητας συνιστά μια μεταβλητή που επηρεάζει αρνητικά την λειτουργία του δήμου (Niskanen (1975), Migue & Belanger (1974)). Μεγάλο επίσης μέρος της σχετικής βιβλιογραφίας αυτής προτείνει την τροποποίηση των μέτρων χωρικής κλίμακας για να ληφθούν υπόψη οι αγροτικές ή αραιοκατοικημένες περιοχές, γιατί τα χαρακτηριστικά του τόπου είναι πιθανό να αναγκάζουν σε μια ιδιαίτερα μεγάλη χρονική υστέρηση στην πρόσβαση στις υπηρεσίες. Οι παράμετροι αυτοί αποτέλεσαν βασικό κριτήριο επιλογής των δήμων της έρευνας, γι' αυτό και επιλέχθηκαν μόνο εκείνοι που απέχουν απόσταση μεγαλύτερη του μέσου όρου (Μ.Ο.) του συνόλου των κοινοτήτων του δήμου. Στο Δήμο Κ. Τζουμέρκων επιλέχθηκαν με κλήρωση 10 χωριά, τα οποία έχουν μια συγκεκριμένη διάταξη στο χώρο. Συγκεκριμένα η εκλογή αφορούσε μια επιλογή χωριών που θα βρίσκονται σε απόσταση μεγαλύτερη του Μέσου Όρου (Μ.Ο.) του δήμου.

Συγκεκριμένα ο μέσος όρος της απόστασης που διατρέχει το δήμο Κ. Τζουμέρκων είναι τα 60,06χιλ. μέση απόσταση από το κέντρο της Π. Ενότητας Άρτας, την πόλη της Άρτας, και το όριο καλύπτουν τα 43 χωριά από τα 98 του δήμου, δηλαδή το 43,8%. Στο Δήμο Δωδώνης επιλέ-

χθηκαν επίσης κατά την ίδια λογική, με κλήρωση 10 χωριά, τα οποία επίσης ήταν σε απόσταση μεγαλύτερη από το Μ.Ο του δήμου. Ο Μέσος Όρος του δήμου Δωδώνης είναι τα 38,32χιλ. μέση απόσταση. Το όριο αυτό καλύπτουν 48 χωριά από τα 108 του δήμου, δηλαδή το 44,4% κι η επιλογή των χωριών έγινε μέσα από αυτή την ομάδα.

Σχετικά με τους παράγοντες με τους οποίους μπορεί να επηρεάσει ο τόπος συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού, αντίστοιχα σημαντικοί θεωρούνται ως μεταβλητές τα χαρακτηριστικά των ατόμων ή των τοπικών περιοχών (Oates & Schwab (1991). Η πιο προφανής παρατήρηση είναι ότι, σε μια περιοχή με γεωκλιματικές δυσχέρειες αυξάνονται οι δυσκολίες διαχείρισης των παραγόντων κινδύνου για ηλικιωμένους ανθρώπους και Α.με.Α. με ευάλωτη υγεία και προβληματική φυσική κατάσταση, καθώς η χρονική υστέρηση παροχής των υπηρεσιών υγείας μπορεί να αποβεί μοιραία.

Σε πρακτικό επίπεδο, η διαχείριση του χρόνου πρόσβασης αναδεικνύεται ως μια από τις πιο βασικές προκλήσεις. Η εξυπηρέτηση σε εύλογα χρονικά διαστήματα μετακίνησης προς την υπηρεσία αναδεικνύει την επαρκή παροχή πρόσβασης ως πρωτεύον ζήτημα της δημοτικής πολιτικής. Στις περιπτώσεις αυτές η συλλογική κοινωνική λειτουργία και οι αλληλεγγυες κοινωνικές πρακτικές δείχνουν να λειτουργούν ως συμπραζόμενοι μηχανισμοί, και στηρίζονται στα δίκτυα της οικογένειας και της κοινοτικής αλληλεγγύης, που έχουν παραδοσιακά αυξημένο ρόλο στήριξης των ευάλωτων πληθυσμών στην ελληνική επαρχία.

Κατά τη διεξαγωγή της επιτόπιας έρευνας, η κύρια προσπάθεια ήταν να αξιοποιηθεί πλήθος, ποιοτικά, διαφορετικών στοιχείων: συνεντεύξεις και επαφές τόσο με κατοίκους όσο και με αιρετούς, ώστε να αναδειχθεί μια συνολική θεώρηση της προβληματικής του χώρου. Η επιλογή του πεδίου πληρούσε εν τέλει το κριτήριο της ορεινότητας ή/και της πεδινότητας του χώρου και ενσωμάτωσε στα κύρια κριτήρια επιλογής του τα, κατά τεκμήριο, ιδιαίτερα μεγάλα ποσοστά μέσης ηλικίας των δύο δήμων καθώς και την εξαιρετικά χαμηλή πυκνότητα του πληθυσμού τους, σε μεγάλο αριθμό των δημοτικών και κοινοτικών ενοτήτων τους. Συγκεκριμένα οι Δ.Ε. Κεντρικών Τζουμέρκων και Δωδώνης, αλλά και οι υπόλοιποι (Κόνιτσας, Ζαγορίου και Πωγωνίου της Π.Ε. Ιωαννίνων), χαρακτηρίζονται για τα πολύ χαμηλά ποσοστά πληθυσμού, τη μεγάλη μείωσή του στις τελευταίες δεκαετίες, σύμφωνα με τα στοιχεία της ΕΛ.ΣΤΑΤ. (ΕΛ.ΣΤΑΤ. 2011) και το αραιοκατοικημένο του χώρου. (Πίνακας 1 και 2)

ΠΙΝΑΚΑΣ 1. Διαχρονική Μείωση Πληθυσμού

Π.Ε.	ΟΡΕΙΝΟΤ.	ΠΕΔΙΝΟΤ.	ΠΛΗΘ. 2011	ΑΥΞ/ΜΕΙΩΣΗ ΠΛΗΘΥΣΜ. 2001-2011	ΠΟΣΟΣΤΟ
	[2]	[2]	67.877	-10257	ò 13,12
		Δήμος Αρταίων	43.166	+1352	ñ 3,24
ΑΡΤΑΣ	Δήμος Γ. Καραϊσκάκη		5.780	-3236	ò 35,89
	Δήμος Κ. Τζουμέρκων		6.178	-5891	ò 48,81
		Δήμος Ν. Σκουφά	12.753	-2482	ò 16,29

ΙΩΑΝΝΙΝ.	[5]	[3]	167.901	-2338	ò 1,37
	Δήμος Β.Τζουμέρκων		5.714	-1383	ò 19,49
		Δήμος Δωδώνης	9.693	-4246	ò 30,55
	Δήμος Ζαγορίου		3.724	-2308	ò 38,26
		Δήμος Ζίτσας	14.766	-2527	ò 14,61
		Δήμος Ιωαννίνων	112.486	+14829	ñ 15,18
	Δήμος Κόνιτσας		6.362	-2932	ò 31,55
	Δήμος Μετσόβου		6.196	-1639	ò 20,91
Δήμος Πωγωνίου		8.960	-2132	ò 19,22	

Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2. Δείκτης γήρανσης & Πυκνότητα πληθυσμού

Π.Ε.	ΔΗΜΟΣ	ΟΡ/ ΠΕΔ	ΔΕΙΚΤΗΣ ΠΥΚΝ. ΠΛΗΘ.	ΔΕΙΚΤΗΣ ΓΗΡΑΝΣΗΣ (135,4GR)	Μ. ΣΤΑΘΜ. ΥΨΟΜ.
ΑΡΤΑΣ	1.662 τ.χ ²		40,84	2,141346	172
	Δήμος Αρταίων	Π	94,40	1,551707	
	Δήμος Γ. Καραϊσκάκη	Ο	12,46	4,733888	
	Δήμος Κ. Τζουμέρκων	Ο	12,13	7,568878	
	Δήμος Ν. Σκουφά	Π	55,01	2,314636	
ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ	4.990 τ.χ ²		33,64	1,652701	563
	Δήμος Β. Τζουμέρκων	Ο	15,95	4,701559	
	Δήμος Δωδώνης	Π	14,74	5,060484	
	Δήμος Ζαγορίου	Ο	3,76	4,643599	
	Δήμος Ζίτσας	Π	26,11	2,06293	
	Δήμος Ιωαννιτών	Π	278,90	1,088005	
	Δήμος Κόνιτσας	Ο	6,69	3,520064	
	Δήμος Μετσόβου	Ο	17,04	2,276808	
	Δήμος Πωγωνίου	Ο	12,78	4,529332	

Πηγή: ίδια επεξεργασία

Τα ποσοστά αυτά αξιολογούνται ως εξαιρετικά χαμηλά, τόσο σε άμεση σύγκριση με το μέσο ποσοστό της χώρας που είναι 83κάτοικοι/τετραγωνικό χιλιόμετρο (ΕΣΥΕ απογραφή 2011) αλλά και με το αντίστοιχο της Ε.Ε.-27. που ανέρχεται σε 117 κατοίκους/τετραγωνικό χιλιόμετρο.

Για τις ανάγκες της έρευνας επελέγησαν 114 ηλικιωμένοι με τη μέθοδο της χιονοστιβάδας,

οι οποίοι μοιράστηκαν εξίσου στους 2 δήμους. Με σειρά προτεραιότητας προσεγγίστηκαν οι ηλικιωμένοι που ζούσαν μόνοι ή/και είχαν τα πιο πολλά προβλήματα υγείας. Οι συνεντεύξεις με Α.με.Α. ήταν εξ αρχής δεδομένο ότι θα γίνουν χωρίς ιδιαίτερη επιλογή, γιατί ο εντοπισμός και η συνεργασία των ίδιων και των οικείων τους στην έρευνα ήταν ιδιαίτερα δύσκολη.

2.2. Παρουσίαση του διοικητικού πλαισίου των δήμων

Για την εκτίμηση της διοικητικής και λειτουργικής ικανότητας των δήμων έπρεπε να ληφθούν υπόψη μια σειρά από ζητήματα. Οι δήμοι σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρα 101 & 102) είναι αυτοδιοικούμενα νομικά πρόσωπα, δρουν και παρέχουν υπηρεσίες σε καθορισμένα τοπικά πλαίσια, για τις οποίες ωστόσο δεν είναι βέβαιο αν ως οργανισμοί διαθέτουν έχουν ή όχι την επάρκεια προσωπικού, τεχνογνωσίας, χρημάτων και υποδομών για να τις παρέχουν. Μια βασική επομένως πρόκληση που αντιμετωπίζει καθημερινά κάθε δημοτική οντότητα είναι η αξιοποίηση των ‘καλών της’ στοιχείων σε αντίστιξη με την υπέρβαση των μειονεκτημάτων που ενδεχόμενα έχει ‘κληρονομήσει’ από τη ειδική γεωγραφική θέση και τις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες. Αφορά εξίσου στη διαχείριση του προσωπικού τους, των οικονομικών και κάθε άλλου είδους μέσων που διαθέτουν και εν τέλει και στον χειρισμό των «αποστάσεων», ώστε να παρέχονται οι δημοτικές υπηρεσίες κάθε τύπου σε όλους τους δημότες.

Αφορά με την έννοια αυτή στη διακρίβωση, από πλευράς των δήμων αυτών, των ‘δυναμικών τους ικανοτήτων’, που απορρέουν μέσα από τους πόρους (υλικούς και μη) που διαθέτει ο κάθε δήμος και οι οποίοι «είναι πολύτιμοι (*valuable*), σπάνιοι (*rare*), ατελώς μιμήσιμοι (*imperfectly imitable*), και μη αντικαταστάσιμοι (*not substitutable*)», (Barney (1991), Helfat et al. (2009). Η παρακάτω ανάλυση βασικών μεγεθών των δήμων συνιστά μια τέτοια προσέγγιση. (Πίνακας 3 και 4)

ΠΙΝΑΚΑΣ 3. Δημόσιες Υπηρεσίες στον Δ. Κ. Τζουμέρκων

	Δι- καστ.	ΚΑΠΗ	Νηπ Δημοτ. σχολείο	Γυμν.- Λύκειο	ΚΕΠ	Κέντρα Υγείας	Πολιτ. υποδομές	ΔΟΥ	Αστ. Τμήμα	Ταχ.	ΟΤΕ	Γηρ.
1^η υπό-περιοχή												
Δημ. ενόπτια Άγναντων	X	x	3√	1√	1√	1√	x	x	x	1√	x	x
2^η υπό-περιοχή												
Δημ. ενόπτια Αθαμανίας και Θεοδώριανων	X	x	7√	1√	1√	1√	x	x	1√	1√	1√	x
3^η υπό-περιοχή												
Δημ. ενόπτια Μελισσουργών	X	x	4√	1√	1√	1√	x	x	1√	1√	1√	x
4^η υπό-περιοχή												
Δημ. ενόπτια Βαθύπεδου- Καλαρίτες- Σιράκο	X	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

ΕΠΕΞΗΓΗΣΗ ΣΥΜΒΟΛΩΝ:

x: Όπου [X] εννοείται η απουσία δομής.

√: Όπου [√] εννοείται η ύπαρξη δομής. Συνοδεύεται με αριθμητική ένδειξη του πλήθους των ανωτέρω δομών.

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων επιτόπιας έρευνας.

ΠΙΝΑΚΑΣ 4. Δημόσιες Υπηρεσίες στον Δ. Δωδώνης

	Δικαστ.	ΚΑΠΗ	Δημοτ Νηπιαγ. σχολείο	Γυμν.- Λύκειο	ΚΕΠ	Κέντρα Υγείας	Πολιτ. υποδο- μές	ΔΟΥ	Αστ. Τμήμα	Ταχ.	ΟΤΕ	Γηρ.
1^η υπό-περιοχή												
(Δημ. ενότητα Αγ. Δημητρίου)	X	x	1√	1√	1√	x	x	x	x	x	x	x
2^η υπό-περιοχή												
(Δημ. ενότητα Δωδώνης)	X	x	x	x	1√	x	x	x	x	x	x	x
3^η υπό-περιοχή												
(Δημ. ενότητα Λάκκας Σουλίου)	X	x	1√	x	1√	1√	x	x	x	x	x	x
4^η υπό-περιοχή												
(Δημ. ενότητα Σελλών)	X	x	1√	x	1√	x	x	x	x	x	x	x

ΕΠΕΞΗΓΗΣΗ ΣΥΜΒΟΛΩΝ:

x: Όπου [X] εννοείται η απουσία δομής.

√: Όπου [√] εννοείται η ύπαρξη δομής. Συνοδεύεται με αριθμητική ένδειξη του πλήθους των ανωτέρω δομών.

Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων επιτόπιας έρευνας.

Από τα στοιχεία αυτά διαπιστώνεται ότι οι δήμοι αντιμετωπίζουν σοβαρό ζήτημα ανεπαρκών υπηρεσιών. Εξάλλου οι δημοσιονομικοί περιορισμοί για νέες προσλήψεις, περιορίζουν σημαντικά την εκπλήρωση των στρατηγικών δεσμεύσεων των δήμων, καθώς η ανάθεση πολλών αρμοδιοτήτων στο υφιστάμενο προσωπικό, λόγω της υποστελέχωσής τους και της ελλειπούς τεχνογνωσίας και εκπαίδευσης δεν αποδίδει. Οι δυναμικές ικανότητες των υπό έρευνα δήμων αποκτούν ιδιαίτερη σημασία από το πλήθος των κοινοτήτων τους που ποικίλλει από 97 για το δήμο Κ. Τζουμέρκων έως 109 για το δήμο Δωδώνης.

3. Ανάλυση των αποτελεσμάτων. Εδαφικές και χωρικές εξαρτήσεις.

3.1. Η διαχείριση της εδαφικότητας και οι επιδράσεις της στα ευάλωτα άτομα

Έχει αποδειχθεί ότι ο πληθυσμός που διαμένει στην ελληνική επαρχία και αντιμετωπίζει σημαντικά και χρόνια προβλήματα υγείας, χρειάζεται συστηματική παρακολούθηση και φροντίδα (Μωυσίδης, Ανθοπούλου, Ντυκέν (2002)). Τα προβλήματα υγείας για τους ηλικιωμένους της έρευνας στα οποία αναφέρεται το παρόν άρθρο φέρουν κοινά χαρακτηριστικά σε πολλές και διάφορες σωματικές αδυναμίες και σε θέματα υγείας και αφορούν κυρίως σε προβλήματα των άνω και κάτω άκρων και καρδιακά νοσήματα. Η σοβαρότητά τους εστιάζεται στην ικανότητα κίνησης μέσα κι έξω από το σπίτι, αλλά και στη δυσκολία/αδυναμία χρήσης του αυτοκινήτου (όταν υπάρχει).

Η μεγάλη πλειοψηφία των ηλικιωμένων και Α.με.Α. που ζουν στους δύο δήμους αντιμετωπίζει την ασθένεια και την ερμηνεία της με μια ιδιότυπη συμφιλίωση μαζί τους. Χειρίζονται στο μέτρο των δυνατοτήτων τους τα προβλήματα τους, ζώντας ουσιαστικά σε καθημερινή διακινδύευση, καθώς η συστηματική παρακολούθηση τους από τους γιατρούς της περιοχής βρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με τις εποχικές συνθήκες ιδιαίτερα στις απομακρυσμένες και ορεινές κοινότητες. (Ντάφλου (2016)).

Τα ηλικιωμένα και μοναχικά άτομα των περιοχών αυτών φαίνεται ότι αντιμετωπίζουν ταυτόχρονα οικονομικά ζητήματα και κοινωνική απομόνωση, και τα γεωγραφικά εμπόδια του τόπου τους συναρτώνται σε μεγάλο βαθμό με την οικονομική αδυναμία κάλυψης της πρόσβασης στην υγειονομική δομή. Η κατοχή αυτοκινήτου θεωρείται εργαλείο και εκέγγυο της διατήρησης της ανεξάρτητης κινητικότητας, αλλά δεν το διαθέτουν όλοι. Η οικονομική κατάσταση των ηλικιωμένων και Α.με.Α. σε συνδυασμό με τα γεωγραφικά εμπόδια ορίζουν τη συχνότητα των μετακινήσεων, άρα και το βαθμό της χαμηλότερης κινητικότητάς τους.

Το καθαρό εισόδημα, κυρίως των γυναικών που διαμένουν στα πεδινά χωριά της έρευνας, είναι εξαιρετικά χαμηλό κι εκεί ο κίνδυνος της φτώχειας είναι συνώνυμος της δυσκολίας της γεωγραφικής πρόσβασης. Οι ηλικιωμένες γυναίκες απευθύνονται στο κοντινό περιβάλλον τους και πληρώνουν το κοντινό, συγγενικό τους ή άλλο ανδρικό περίγυρο για την εξυπηρέτησή τους προκειμένου να καλύψουν τις ανάγκες περίθαλψης και ιατρικής παρακολούθησης επιχειρώντας να υπερκεράσουν τα εμπόδια κινητικότητας (Ντάφλου (2016)).

Η δυσκολία αυτή στην πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας, αφορά εν τέλει σε μια διαμορφωμένη ανισότητα που οδηγεί σε επιλεκτική παραπομπή και χρήση ιδιωτικών υπηρεσιών (για όσους διαθέτουν το ανάλογο τίμημα) στο κέντρο των περιφερειακών ενοτήτων. Ο πληθυσμός, που δε διαθέτει οικονομικά μέσα που να του επιτρέπει την ιδιωτική περίθαλψη, αναζητά λύσεις στα κεντρικά/περιφερειακά νοσοκομεία με το αντίστοιχο κόστος του χρόνου αναμονής.

Κατά τεκμήριο, η γεωγραφική απόσταση από την πλησιέστερη υπηρεσία έκτακτης ανάγκης θεωρείται διαχειρίσιμη όταν διαρκεί λιγότερο από 30 λεπτά (Mell, et al. (2017)). Ωστόσο για τους δύο δήμους της έρευνας, η κακή κατάσταση του οδικού δικτύου και τα έντονα καιρικά φαινόμενα αυξάνουν κατά πολύ το χρόνο ανταπόκρισης των υπηρεσιών έκτακτης φροντίδας, άρα την ίδια την αποτελεσματικότητα των δομών καθώς δυσχεραίνουν την ατομική δυνατότητα μετακίνησης και πρόσβασης/χρήσης των υπηρεσιών.

Η παρατηρούμενη ανισότητα μεταξύ των δύο δήμων διαφαίνεται στη διαθεσιμότητα των ιατρικών και κοινωνικών υπηρεσιών, στα σημεία εξυπηρέτησης, την ποικιλομορφία των δομών υγείας και στην ανεπαρκή συγκοινωνία. Παρότι στα στρατηγικά σχέδια των δήμων κατά κανόνα αναφέρονται συγκεκριμένα έργα, οι κοινωνικές δομές παραμένουν αδύναμες. Η Κοινωνική Πολιτική ως θεσμική παρέμβαση δεν έχει απλοποιηθεί ως διαδικασία για τους πολίτες. Μια δυσκολία που φαίνεται, ότι ξεκινά από την αδυναμία κατανόησης των ίδιων των φορέων και μεταφέρεται στους δημότες, ως αναγκαστική προσαρμογή.

Τα γεωγραφικά και κλιματικά χαρακτηριστικά του τόπου αναγνωρίζονται από τους φορείς ως αρνητικές παράμετροι. Ταυτόχρονα όμως τα γεωγραφικά, δημοτικά εν τέλει όρια είναι ιδιαίτερα ελαστικά στη δημοτική πολιτική καθώς μετατρέπονται συχνά, άλλοτε σε εργαλείο διεκδίκησης εσόδων και άλλοτε τα επικαλούνται ως πρόσχημα αδυναμίας κάλυψης του πληθυσμού και των αναγκών του. Αυτό εμφανίζεται ως ανομοιομορφία αντιμετώπισης/κάλυψης του πληθυσμού ευθύνης: Οι ομάδες πληθυσμού που απολαμβάνουν τις δημοτικές υπηρεσίες Κοινωνικής Πολιτικής (π.χ. του προγράμματος «Βοήθεια στο Σπίτι»), συνήθως διαμένουν σε περιοχές που εξυπηρετούν τους δήμους (όμορες/κοντινές ενότητες της έδρας της κεντρικής δημοτικής ενότητας) και δεν επιλέγονται με κριτήριο τη σοβαρότητα ή τη συχνότητα των προβλημάτων του πληθυσμού.

Αυτό επηρεάζει σημαντικά τη χρήση και την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγειονομικής κάλυψης μεταξύ των ηλικιωμένων και Α.με.Α. Η ευθύνη αυτής της, εκ προοιμίου, αναποτελεσματικής διαδικασίας αφορά στον κάθε δήμο ξεχωριστά που εμφανίζεται αδύναμος να φροντίσει τον πληθυσμό ευθύνης στον τόπο κατοικίας του. Εξάλλου, η επείγουσα ιατρική περίθαλψη είναι συνήθως δυνατή μόνο στα κεντρικά νοσοκομεία ενώ και τα Κέντρα Υγείας που λειτουργούν πια με ευθύνη των περιφερειών στους οποίους ανήκουν οι δήμοι, ουσιαστικά υπολειπονται. Συχνά βρίσκονται σε δύσκολα προσβάσιμα σημεία του δήμου και οι υπηρεσίες τους είναι ελάχιστες, (συνταγογράφηση φαρμάκων και εξετάσεων). Με τον τρόπο αυτό, ο πληθυσμός ευθύνης των δήμων επιλέγει συστηματικά τη δευτεροβάθμια δομή υγείας παρά την πρωτοβάθμια.

Συμπληρωματικά σε αυτά τα στοιχεία αξίζει να αναφερθεί ότι, τα έξοδα μετακίνησης στο περιφερειακό κέντρο που φιλοξενεί τη β'θμια δομή υγείας βαραίνουν σημαντικά τον ηλικιωμένο/Α.με.Α. πληθυσμό ειδικά όταν αφορούν πράξεις που θα μπορούσαν να εκτελεστούν στα Κέντρα Υγείας (π.χ. συνταγογράφηση φαρμάκων). Ουσιαστικά, η πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη είναι ένα διαρκές πρόβλημα για τους κατοίκους της υπαίθρου ακόμη κι όταν αφορά στην βασική τους ιατρική κάλυψη.

Η λανθασμένη και υποτυπώδης λειτουργία του ευρύτερου συστήματος κοινωνικής προστασίας, αυξάνει την ανάπτυξη παράλληλων άτυπων υπηρεσιών φροντίδας. Η χρήση των υπηρεσιών αυτών αφενός δεν είναι επιτεύξιμη για όλους και αφετέρου εξαρτάται από το οικονομικό και οικογενειακό υπόβαθρο των ηλικιωμένων και των Α.με.Α. το οποίο αποτελεί και κριτήριο λήψης των υπηρεσιών αυτών. Εύλογα δε συνιστά μια κλήση για βοήθεια, μια «*δήλωση αδυναμίας ή/και ασθένειας*». Η φυσική και λειτουργική εξάρτηση των ηλικιωμένων και Α.με.Α. από το φροντιστή τους και αφετέρου η ασκούμενη κριτική από τον κοινωνικό περίγυρο του χωριού για την αδυναμία της οικογένειας να φροντίσει τον ηλικιωμένο ή Α.με.Α. μεταφράζεται ως ηθική και αξιακή παρέκκλιση και συνδέεται με τη δυσκολία τους να δημοσιοποιήσουν τα οικογενειακά τους προβλήματα. Ως τέτοια αξιακή παρέκκλιση θεωρείται και στους δήμους της έρευνας.

Οι ηλικιωμένοι και τα Α.με.Α των δύο δήμων αντιμετωπίζουν λοιπόν μια σύνθεση εξαρτήσεων από διαφορετικές, αλλά συμπληρωματικές μορφές προσέγγισης, που αφορούν στην οικονομική και την κακή κατάσταση της υγείας τους, την έλλειψη ή δυνατότητα άδειας οδήγησης, αλλά και εξαρτήσεις σχετικές με τις υποδομές μετακίνησης και λειτουργίας των κοινωνικών υπηρεσιών. Οι εξαρτήσεις αυτές καθορίζουν την έννοια της πρόσβασης, η οποία ορίζεται ως η συνισταμένη μιας ομάδας παραγόντων που καθορίζουν τόσο την ατομική/προσωπική ικανότητα όσο και την αντίστοιχη εξωτερική προς τον πολίτη-εξυπηρετούμενο, δηλαδή τη δημοτική κατάσταση αλλά και τους φυσικούς περιορισμούς. (Σχεδιάγραμμα 1)

Σχεδιάγραμμα 1. Συνέργεια παραγόντων στη διαδικασία επίτευξης πρόσβασης



Πηγή: Επεξεργασία στοιχείων έρευνας.

Το ζήτημα δηλαδή της προσβασιμότητας στις δομές υγείας, μέσα από την αξιολόγηση των έκτακτων καταστάσεων στις περιοχές της έρευνας, παραπέμπει αφενός στην ένδειξη της ικανότητας των ανθρώπων να ξεπερνούν τις αποστάσεις και τα φυσικά εμπόδια στο οδικό δίκτυο, αφετέρου το ίδιο το ζήτημα της προσβασιμότητας αφορά στη δυνατότητα και αποδοτικότητα των δομών να ικανοποιούν τις ανάγκες που προκύπτουν από την άνθρωπο-γεωγραφία της περιοχής, επίκεντρο της οποίας δε μπορεί παρά να είναι η ποιότητα ζωής και η μείωση των περιορισμών μετακίνησης, ισότητας ευκαιριών και κάλυψης των αναγκών.

Επειδή, όμως, μια οποιαδήποτε κανονιστική αντίληψη εμπεριέχει αξιολογικές κρίσεις για το τι πρέπει να γίνει και γιατί, όπως και για ποιόν, ορίζει δηλαδή εσκεμμένες πορείες δράσης, η προσβασιμότητα στις δομές υγειονομικής περίθαλψης μπορεί να γίνει αντιληπτή ως μια μέτρηση της «κοινωνικής δικαιοσύνης των θεσμών» (Τσουκαλάς (2010), που ορίζουν με την πρακτική τους την επίτευξη της κανονικής, της εύκολης, της συλλογικής επιλογής ή αντίστοιχα την εξάρτηση και την αδυναμία επιλογής.

3.2. Συμπεράσματα: Οι παράγοντες της προσβασιμότητας

Τα ερωτήματα που εξετάστηκαν από το παρόν άρθρο αφορούσαν εν τέλει τί είναι μια “υγιής γειτονιά” (Diez (2003) και πυκνές του περιβάλλοντος, όπως η διαθεσιμότητα και η διευκόλυνση της πρόσβασης στις υπηρεσίες Υγείας και Κοινωνικής Πολιτικής. Το οργανωτικό πλαίσιο που χρησιμοποιήθηκε για την έρευνα εστίασε στις απομονωμένες και δυσπρόσιτες περιοχές, με ακραία γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά στα οποία ήδη έγινε αναφορά. Οι ιδιομορφίες των τοπικών εδαφών φαίνεται ότι επηρεάζουν σημαντικά την κατάσταση της υγείας των κατοίκων τους, γιατί:

1. Τα φυσικά χαρακτηριστικά ενός τόπου αφορούν όλους τους κατοίκους σε μια τοποθεσία. Είναι κάτι που μοιράζονται κι είναι πιθανό να είναι κοινό στοιχείο και μεγαλύτερων πληθυσμιακά περιοχών.
2. Η διαθεσιμότητα των υποδομών αφορά στη σύσταση των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων ως θεσμικών φορέων που υπόκεινται στον κεντρικό σχεδιασμό των εκάστοτε κυβερνήσεων και τις αντίστοιχες οικονομικές πιστώσεις.
3. Οι δήμοι-περιοχές ποικίλλουν όσον αφορά την παροχή Κοινωνικής Πολιτικής και υπηρεσιών υγείας. Αυτά τα περιβάλλοντα δεν επηρεάζουν με τον ίδιο τρόπο όσους ζουν σε μια περιοχή. Μπορεί να επηρεάσουν όμως συνολικά τη ζήτηση των αντίστοιχων υπηρεσιών και την ικανοποίησή τους με τους αντίστοιχους φραγμούς στην πρόσβαση. Με αυτό το πλαίσιο κάποιες περιοχές, αστικές ή/και αγροτικές, περιφέρειες ή/και δήμοι θεωρούνται μειονεκτικές.
4. Οι άνθρωποι στην καθημερινή τους ζωή επιλέγουν τις μετακινήσεις τους, τις υπηρεσίες υγείας και πρόνοιας επιδιώκοντας το μέγιστο όφελος. Οι καιρικές συνθήκες αυξάνουν τη σημασία των δημόσιων συγκοινωνιών, καθώς η κάλυψη των αποστάσεων που χωρίζει τον τόπο κατοικίας των χρηστών με το κέντρο της ιατρικής αναφοράς, δεν είναι πάντα διαχειρίσιμη από τα ίδια τα άτομα, αλλά εξαρτώμενη παράμετρος τόσο από το κλίμα όσο και από τη φυσική υγεία και κατάστασή τους.
5. Τα κοινωνικό-οικονομικά και πολιτισμικά χαρακτηριστικά ενός τόπου ενσωματώνουν οικονομικά χαρακτηριστικά, τους κανόνες και τις αξίες της κοινότητας, το βαθμό της κοινοτικής ολοκλήρωσης, καθώς και τα δίκτυα των συγγενικών και κοινοτικών σχέσεων. Η υποστήριξη που δείχνει η κοινότητα και τα συγγενικά πρόσωπα στα ανήμπορα μέλη της, η αλληλέγγυα δηλαδή πρακτική της αποτελεί στοιχείο που χαρακτηρίζει τον τόπο διαμονής αλλά και την αξία που προσδίδεται από την κοινότητα στην οικογένεια.
6. Τα δίκτυα αυτά, κατά τεκμήριο άτυπα και συναρτώμενα από το εύρος της κοινότητας, την πληθυσμιακή της δομή και τις καλές οικογενειακές/συγγενικές και ενδοκοινοτικές σχέσεις, υποκαθιστούν, πολλές φορές σε σταθερή βάση, τις κοινωνικές υπηρεσίες του δήμου στην προσφορά πρωτοβάθμιας φροντίδας για τους ηλικιωμένους και αναπήρους.

Η διαμόρφωση της πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη ανέδειξε στην έρευνα ως σημαντικές τις διασταυρώσεις μεταξύ της γεωγραφικής περιοχής και της καθημερινής υγείας. Ο κάθε τόπος, είτε ως δήμος, είτε ως κοινότητες ή περιφέρειες μπορεί να έχει πολλές ιδιότητες. Η πιο προφανής συναρτάται με τη γεωγραφική θέση του, με συντεταγμένες δηλαδή στο χάρτη. Η άλλη πλευρά αφορά στα άτομα, τις αντιλήψεις και τις ανάγκες του πληθυσμού που διαμένει

εκεί. Οι μετακινήσεις εξάλλου του πληθυσμού αυτού συνδέονται σε σημαντικό βαθμό, εν τέλει, με το κλίμα του χώρου/τόπου τους και αφορούν αναγκαστικές και εξαρτώμενες από εξωτερικούς παράγοντες (καιρικές συνθήκες).

Στην ελληνική επαρχία το οικογενειακό περιβάλλον αναλαμβάνει εκούσια, αλλά συχνά και κάτω από την πίεση της κριτικής της κοινότητας, την υποστήριξη της διαβίωσης των ανήμπορων μελών της. Ωστόσο η εξαρτημένη διαβίωση δε δίνει πάντα τη δυνατότητα μακροχρόνιας φροντίδας κι αυτό μπορεί να επηρεάζει τις λειτουργικές δυνατότητες οργάνωσης της καθημερινής τους εξυπηρέτησης. Αυτό σημαίνει, αφενός ότι σημαντικός πληθυσμός ηλικιωμένων και Α.με.Α. δεν απολαμβάνει τις υπηρεσίες που χρειάζεται και αφετέρου τονίζει την ανυπαρξία άλλου τρόπου ικανοποίησης των αναγκών του, στο βαθμό που διαπιστώνεται η μη ικανοποιητική ενιαία εφαρμογή της Κοινωνικής Πολιτικής για την κάλυψη αυτών των αναγκών. Η λειτουργία των δήμων της έρευνας στην Κοινωνική Πολιτική και προστασία εμφανίζει σημαντικές διαφορές κι είναι άμεσα εξαρτώμενη από τη διοικητική-οικονομική ωριμότητα τους. Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι διαχειριστικός των ζητημάτων Κοινωνικής Πολιτικής υπό τους περιορισμούς των απαραίτητων υποδομών για την παρέμβασή της στην περιοχή της δικαιοδοσίας της.

Ανακεφαλαιώνοντας επισημαίνεται ότι η κινητικότητα /προσβασιμότητα του πληθυσμού στις δομές φροντίδας και υγείας είναι σε σημαντικό βαθμό εξαρτώμενη από το χωρικό πλαίσιο του τόπου κατοικίας. Γι' αυτό και προτείνεται η τοποθέτηση των μονάδων υγείας και Κοινωνικής Πολιτικής να είναι προσαρμοσμένη στα επιμέρους χαρακτηριστικά αυτών των γεωγραφικών θέσεων και των αναγκών των κατοίκων.

Αναφορές

Sites

<http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/> [access 05.10.2013]

<http://deinstitutionalisationguide.eu/> [access 02.10.2013]

http://www.who.int/topics/chronic_diseases/en/ [access 06.10.2013]

http://www.esponusespon.eu/dane/web_articles_files/847/greek_support_materials_gr.pdf
11/12/2013

http://www.cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Future_of_Cohesion_Policy_report_II.pdf.

Ελληνόγλωσση

Delmas, C. (1963). *L' Aménagement du Territorie* PUF, Paris. Εδώ από το Βασενχόβεν Λ. (1997). Χωροταξία: Θεωρία και Πράξη. Βιώσιμη Ανάπτυξη με την Περιβαλλοντική Αγωγή. Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας, Μεσολόγγι. Σελ.180-200.

ΕΣΥΕ. (2011). Απογραφή. <http://www.statistics.gr>.

Ευρωπαϊκό δίκτυο για την ανεξάρτητη διαβίωση (2009). ENIL's Key definitions in the Independent Living area (Βασικοί ορισμοί στον τομέα της ανεξάρτητης διαβίωσης). <http://www.enil.eu/policy/>

- ΙΣΤΑΜΕ, (2006). Νοέμβριος. Η Στρατηγική της Λισαβόνας και οι προκλήσεις των μεταρρυθμίσεων για την Ελλάδα: Προς μία νέα κοινωνική συμφωνία για ανάπτυξη με κοινωνική συνοχή.
- Κιτρινού, Ε. (2010). «Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.) στις νησιωτικές και παραμεθόριες περιοχές: αναγκαίες υποδομές και υπηρεσίες». Σημειώσεις Τμήματος Κοινωνιολογίας Πανεπιστημίου Αιγαίου. Μυτιλήνη Οκτώβριος.
- Μωυσίδης, Α. Ανθοπούλου, Θ. Ντυκέν, Μ. (2002). Οι ηλικιωμένοι στον αγροτικό χώρο. Συνθήκες διαβίωσης και όψεις κοινωνικού αποκλεισμού: Μελέτη περίπτωσης σε δύο κοινότητες. Εκδόσεις Gutenberg.
- Ντάφλου, Α. (2016). Η αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής & Επικοινωνιών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση στις εφαρμογές της Κοινωνικής Πολιτικής. Το παράδειγμα εφαρμογής σε δήμους της Περιφέρειας Ηπείρου. Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Παπαθεοδώρου, Χ. Μωυσίδου, Α. (2011). Υγειονομική περίθαλψη στην Ελλάδα. Η διανεμητική επίδραση του συστήματος υγείας. Μελέτες (Studies) 16. ΙΝΕ Αθήνα. Δεκέμβριος.
- Τσαγκάρης, Μ., Χατζηπανταζή, Π., Τσαρούχη, Α. και Τσαντούλας, Δ. (2000). “Τηλεϊατρική: η εμπειρία του Σισμανόγλειου νοσοκομείου”, Επίκαιρα Θέματα, Επιστημονικά Χρονικά Σισμανογλείου, 1(1), σελ. 41-45. <http://panacea.med.uoa.gr>.
- Τσουκαλάς, Κ. (2010). Η επινόηση της ετερότητας. «Ταυτότητες» και «διαφορές» στην εποχή της παγκοσμιοποίησης. Αθήνα. Εκδόσεις Καστανιώτης.

Ξενόγλωσση

- Allison L. Diamant, MD, MSHS; Cheryl Wold, MPH; Karen Spritzer, BA; Lillian Gelberg, MD, MSPH. (2000). Health Behaviors, Health Status, and Access to and Use of Health Care. A Population-Based Study of Lesbian, Bisexual, and Heterosexual Women. *Arch Fam Med.*;9: 1043-1051.
- Altpeter, M., Schneider, E., Bryant, L. Beattie, B., & Whitelaw, N. (2004). Using the evidence base to promote healthy aging. National Council on the Aging Evidence-based Health Promotion Series, Vol. 1. Washington, DC: National Council on the Aging.
- Audretsch, D.B. and Feldman, M. (2004). ‘Knowledge Spillovers and the Geography of Innovation’. In Henderson, J.V. and Thisse, J.F. (eds) *Handbook of Urban and Regional Economics*, Vol. 4 (Amsterdam: Elsevier).
- Barney, J. (1991). “Firm Resources and Competitive Advantage,” *Journal of Management*, Vol. 17, No. 1, pp. 99-120.
- Bulpitt, J. (1989). Walking Back to Happiness: Conservative Central Governments and Elected Local Authorities in the 1980s. In Crouch and Monkland (Eds). *The New Centralism* (London: Basil Blackwell) p.p. 56 - 74.
- Carstairs, V. & Morris. R. (1991). *Deprivation and health in Scotland*. Aberdeen: Aberdeen University Press.
- Cope, M. (2001). Between welfare and work: the roles of social service organizations in the social regulation of labour markets and regulation of the poor. *Urban Geography* 22, p.p.391-406.

- Diez R. A. (2003). The examination of neighborhood effects on health: Conceptual and methodological issues related to the presences of multiple levels of organization. In: Kawachi I, Berkman LF, eds. *Neighborhoods and Health*. New York: Oxford University Press: 20-44.
- European Commission, Directorate General for Regional Policy: Report: ex-post evaluation of Objective 1 programmes, (2003). Brussels, June.
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/synthesis_final.pdf.
- Faria, R. Weatherly H. Van Den Berg B. (2012). A review of approaches to measure and monetarily value informal care, w: L. Curtis, *Unit Costs of Health & Social Care 2012*, PSSRU.
- Game, C. Wilson, D. (2011). *Local Government in the United Kingdom*, April, Publisher Palgrave
- Glesson, B. (1999). *Geographies of Disability*. London: Routledge.
- Helfat, C. E. Finkelstein, S. Mitchell, W. Peteraf, M. Singh, H. Teece, D. Winter, S. G. (2009). *Dynamic Capabilities: Understanding Strategic Change in Organizations*. John Wiley & Sons. ISBN 9781405182065.
- Macintyre, S. & Ellaway, A. (1998). Social and local variations in the use of urban neighborhoods: a case study in Glasgow. *Health and Place*, 4 (1), 91–94.
- Macintyre, S. & Ellaway, A. (1999). Local opportunity structures, social capital and social inequalities in health: what can central and local government do? *Health Promotion Journal of Australia*, 9 (3), 165–170.
- Mell, H., Mumma, S., Hiestand, B., Carr, B., Holland, T., Stopyra, J. (2017). July 19). Emergency medical response times in rural, suburban and urban areas [Editorial]. *JAMA Surgery* DOI: 10.1001/jamasurg. 2017. 2230
- Migue, J.-L. Belanger, G. (1974). Towards a General Theory of Managerial Discretion. *Public Choice*, 17, 24-43.
- Moss, P. (1997). Inquiry into environment and body: women, work and chronic illness. *Social Science and Medicine*, 45, pp.23-33
- Mossialos, E. Oliver, A. (2004). Equity of access to health care: outlining the foundations for action. *J. Epidemiol Community Health*, 58:655–658. doi: 10.1136/jech.2003.017731
- Niskanen, W. A. (1975). Bureaucrats and politicians. *Journal of Law and Economics*, 18, (December):617-44.
- Nitzkin, J. Smith S. (2013). Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA) Center for Mental Health Services (CMHS), U.S. Department of Health and Human Services (DHHS). Nancy McKenzie of Z-Tech Corporation.
- Nutley, S. (2003). Indicators of transport and accessibility in Australia. *Journal of Transport Geography*, Volume 11, Issue 1, March.
- Oates, W. E. Schwab, R. M. (1991). 'The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition', in Kanyon, D. A. and Kincaid, J. (eds) *Competition Among States and Local Governments*, pp. 127-145. Washington, DC: The Urban Institute.
- Penchansky, R, Thomas, J. (1981). The concept of access: definition and relationship to consumer satisfaction. *Med Care*; 19:127-40.
- Phillips, D. (1995). "Islands, health and development", *Health & Place*, 1(4), pp.195-197

- Power, M. (2001). Geographies of Disability and Development in Southern Africa. *Disability Studies Quarterly* Fall, Volume 21, N.4. pp. 84-97.
- Rinortner, K. (2015). Telemedizin. Wearable EKG-Gerat übertragt. Daten an den Arzt. www.eGovernmentcomputing.de.
- Rodrigues, M. J. (2002). (ed.): *The New Knowledge Economy in Europe: A Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Cheltenham, Edward Elgar
- Roulstone, A. Prideaux, S. (2012). *Understanding disability Policy*, The Policy Press, Bristol.
- Salet, W. Thornley, A. and Kreukels, A. (2003). *Metropolitan Governance and Spatial Planning Comparative Case Studies of European City-Regions*. Spon Press London Taylor & Francis Group
- Saunders, P. (1984). *Rethinking Local Politics. Local Socialism?* P.p. 22-48
- Shah, S. Priestley, M. (2010). *Disability and social change - private lives and public Policies*, The Policy Press, Bristol.
- Sooman, A. Macintyre, S. & Anderson, A. (1993). Scotland's health; a more difficult challenge for some? The price and availability of healthy foods in socially contrasting localities in the West of Scotland. *Health Bulletin*, 51, 276-284.
- Sorenson, O. & Waguespack, D. M. (2006). Social structure and exchange: Self-confirming dynamics in Hollywood. *Administrative Science Quarterly*, 51, 560-589.
- Spilanis, I. Kizos, T. Vaitis, M. Koukourouvli. N. (2013). Measuring the economic, social and environmental performance of European island regions: emerging issues for European and regional policy, *European Planning Studies*. *European Planning Studies*, 21 (12), p.p. 1998-2019.
- Stoker, G. (1995). *Intergovernmental relations*, Volume 73, Issue 1, March, Pages 101-122
- Townsend, P. (1962). *The Last Refuge*, Routledge & Kegan Paul, London, pp. 257-61 and 464-76; Shanas, E., et al., (1968). *Old People in Three Industrial Societies*, Routledge & Kegan Paul, London, Full Text of the Black Report, supplied by the Socialist Health Association website.
- <http://www.sochealth.co.uk/public-health-and-wellbeing/poverty-and-inequality/the-black-report-1980/>
- Townsend, P. (1987). Deprivation. *Journal of Social Policy*. Volume 16, Issue 2 April, pp. 125-146. <https://doi.org/10.1017/S0047279400020341>
- The economic value of informal care in 2010. Report by Access Economics Pty Limited for Careers Australia [online], <http://carersaustralia.com.au/storage/Economic-Value-Informal-Care-Oct-2010.pdf>
- The Global Economic Burden of Non-communicable Diseases (2011). World Economic Forum and the Harvard School of Public Health [online].
- Wilson, D. Game, C. (2011). *Local Government in the United Kingdom*, April, Publisher Palgrave
- World Bank. (2004). *The millennium development goals for health: rising to the challenges*. Washington DC: World Bank;
- Young, C. and Kaczmarek, S. (2000). Local government, local economic development and quality of life in Poland, *Geo Journal*, Vol. 50, No. 2/3, Human Resources of

Eastern Europe.

Zahorsky, I. (2015). CCS Tele-health, Ostsachsen. Pilotbetrieb telemedizinische. Betreuung gestartet. www.eGovernmentcomputing.de.

Zhang, P. Tao G. Anderson L.A. (2003). Aust. J. Rural Health. 2003 Apr; 11(2):64-72. Differences in access to health care services among adults in rural America by rural classification categories and age.

ΒΙΒΛΙΟΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

Ιωάννης Βλασσόπουλος

Μεταπτυχιακός Φοιτητής, ΠΜΣ Κοινωνικής Πολιτικής: Μέθοδοι και Εφαρμογές, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

M. Lipsky (1980), *Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*, Russell Sage Foundation, New York.

Το βιβλίο «*Street-Level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service*» του M. Lipsky (1980) είναι πιο επίκαιρο από ποτέ καθώς πραγματεύεται τον κρίσιμο ρόλο των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής στην λειτουργία του κράτους και στη παροχή των δημόσιων υπηρεσιών. Στις μέρες μας, ελέω νεοφιλελευθερισμού η εργασία των γραφειοκρατών σε επίπεδο δρόμου γίνεται σημαντικότερη από πριν διότι είναι η τελευταία γραμμή άμυνας και υπεράσπισης ενός λειτουργικού και θετικά αποτελεσματικού (υπολειμματικού) κοινωνικού κράτους. Παράλληλα το βιβλίο, εξετάζει τις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων σε επίπεδο δρόμου και τα μοτίβα πρακτικών που αναπτύσσουν και χρησιμοποιούν καθώς και τους ίδιους τους γραφειοκράτες ως σχεδιαστές δημόσιας πολιτικής. Ο συγγραφέας βασίζεται σε παρατηρήσεις της συλλογικής συμπεριφοράς των οργανισμών παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας και προωθεί μια θεωρία του έργου της γραφειοκρατίας σε επίπεδο δρόμου, όπως το βιώνουν μεμονωμένα οι εργαζόμενοι. Ο συγγραφέας εντοπίζει το πρόβλημα των γραφειοκρατών σε επίπεδο δρόμου στη δομή του έργου τους και προσπαθεί να εντοπίσει τις συνθήκες που θα υποστήριζαν καλύτερα έναν ανασυγκροτημένο δημόσιο τομέα που θα ήταν αφιερωμένος στην κατάλληλη εξυπηρέτηση και το σεβασμό προς τους πολίτες-πελάτες.

Αρχικά, ο Lipsky συνοψίζει τη σημασία των γραφειοκρατών σε επίπεδο δρόμου στη σύγχρονη πολιτική ζωή και εξηγεί την έννοια με την οποία αυτοί οι εργαζόμενοι σε επίπεδο δρόμου εφαρμόζουν τις πολιτικές με τις οποίες έχουν επιφορτιστεί (μέρος I). Στη συνέχεια, παρουσιάζει τα κοινά χαρακτηριστικά της εργασίας σε επίπεδο δρόμου και διερευνά τις συνέπειες των αποτελεσμάτων των υπηρεσιών στους πολίτες, τον οργανωτικό έλεγχο και την ικανοποίηση των εργαζομένων (μέρος II). Ακολούθως, εξετάζει τις τάσεις που επικρατούν στο επίπεδο του δρόμου για την παροχή και τον περιορισμό των υπηρεσιών, τον έλεγχο των πολιτών-πελατών και την κατάσταση της εργασίας και την ανάπτυξη ψυχολογικών διατάξεων που μειώνουν την ασυμφωνία μεταξύ προσδοκιών των εργαζομένων και πραγματικών αποτελεσμάτων των παρεχόμενων υπηρεσιών (μέρος III). Στην επόμενη ενότητα, προτείνει μια αξιολόγηση των επιπτώσεων της

δημοσιονομικής κρίσης στους γραφειοκράτες σε επίπεδο δρόμου και αναπτύσσει μια συζήτηση σχετικά με τις δυνατότητες μεταρρύθμισης και ανασυγκρότησης αυτών των κρίσιμων δημόσιων λειτουργιών (μέρος IV).

Στο πρώτο μέρος του βιβλίου γίνεται αναφορά στον κρίσιμο ρόλο των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής στην δημόσια διοίκηση. Παράλληλα το πρώτο κεφάλαιο αναφέρεται στο πως αυξήθηκαν αυτοί με το πέρασμα του χρόνου και πως επωφεληθήκαν από την αύξηση των δημοσίων δαπανών και την μεγέθυνση του κράτους πρόνοιας μετά τον Β Παγκόσμιο Πόλεμο. Στο δεύτερο κεφάλαιο, παρουσιάζονται οι γραφειοκράτες σε επίπεδο δρόμου ως υπεύθυνοι για την χάραξη δημόσιων πολιτικών. Γίνεται αναφορά στην διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν, στην σχετική αυτονομία από την οργανωτική αρχή και τον φορέα εργασίας τους, καθώς επίσης γίνεται διάκριση του γραφειοκράτη πρώτης γραμμής από τον διαχειριστή-μάντζερ σε μια δημόσια υπηρεσία. Στο τέλος του πρώτου μέρους του βιβλίου του Lipsky, παρουσιάζονται κάποιοι τρόποι αντίστασης των γραφειοκρατών στην εξουσία των διαχειριστών-μάντζερ.

Στο δεύτερο μέρος του βιβλίου αναπτύσσεται ο προβληματισμός του συγγραφέα γύρω από τις συνθήκες εργασίας των εργαζομένων σε επίπεδο δρόμου. Στο τρίτο κατά σειρά κεφάλαιο του βιβλίου, γίνεται αναφορά στο πρόβλημα των πόρων που αντιμετωπίζουν. Ο συγγραφέας αναφέρεται στους περιορισμούς που αντιμετωπίζουν αναφορικά με τους πόρους, στη ζήτηση και στη προσφορά υπηρεσιών και στο πως οι πόροι που διαθέτουν δεν επαρκούν για να καλύψουν τις ανάγκες της δημόσιας υπηρεσίας που εργάζονται. Στο τέταρτο κεφάλαιο, παρουσιάζονται το πώς και από ποιους θέτονται οι στόχοι σε μια δημόσια υπηρεσία και σε μια γραφειοκρατία σε επίπεδο δρόμου. Παράλληλα, παρουσιάζονται από τον συγγραφέα τρόποι μέτρησης της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της εργασίας τους. Στην συνέχεια, το πέμπτο κεφάλαιο αφορά τις σχέσεις γραφειοκρατών πρώτης γραμμής και των πολιτών-πελατών. Σε αυτό το κεφάλαιο, αποδομείται η κοινωνική κατασκευή του πολίτη-πελάτη και προβάλλονται οι συγκρούσεις και η αμοιβαιότητα όσον αφορά την σχέση εξάρτησης γραφειοκράτη σε επίπεδο δρόμου και πολίτη-πελάτη. Τέλος, στο έκτο κεφάλαιο παρουσιάζεται το πώς μπορεί να αλλοτριωθεί και να αποξενωθεί η εργασία τους και τι συνέπειες έχει αυτό. Συνάμα, γίνεται αναφορά στο πως οι συγκεκριμένοι εργαζόμενοι στις δημόσιες υπηρεσίες πρέπει να υπερασπίζονται τα δικαιώματα των πολιτών-πελατών και πως προστατεύονται εντός της εργασίας τους από τα συνδικάτα εργαζομένων που υπάρχουν.

Ακολούθως, το τρίτο μέρος του βιβλίου περιλαμβάνει κάποια μοτίβα πρακτικών που ακολουθούν οι γραφειοκράτες. Σε αυτό το σημείο, στα κεφάλαια επτά έως δέκα, ο συγγραφέας παρουσιάζει το πώς οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής διαχειρίζονται τους πολίτες-πελάτες σε μια δημόσια υπηρεσία. Επιπρόσθετα, καταδεικνύονται οι πρακτικές (ρουτίνες, διαδικασίες γρήγορης διεκπεραίωσης της εργασίας τους, επιλογή κάποιων περιπτώσεων έναντι κάποιων άλλων) που χρησιμοποιούν για να μειώσουν τον φόρτο εργασίας τους ή για να τον διαχειριστούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο ώστε να είναι αποδοτικοί και αποτελεσματικοί.

Τέλος, στο τέταρτο μέρος του βιβλίου γίνεται νύξη στο μέλλον της γραφειοκρατίας σε επίπεδο δρόμου. Στο εντέκατο κεφάλαιο, γίνεται αναφορά στον έλεγχο και τη λογοδοσία και το πώς αυτά θα βοηθήσουν στην αύξηση της παραγωγικότητας τους. Παράλληλα, αναπτύσσεται ένας προβληματισμός γύρω από το μέλλον των εργαζομένων σε επίπεδο δρόμου εν καιρώ οικονομικής κρίσης. Το δωδέκατο κεφάλαιο αφορά το ευρύτερο πλαίσιο των γραφειοκρατικών σχέσεων και

αντιφατικές τάσεις που δημιουργούνται στις γραφειοκρατικές σχέσεις σε επίπεδο δρόμου. Καταλήγοντας, στο τελευταίο κεφάλαιο προτείνονται διάφορες μεταρρυθμίσεις με στόχο την ανασυγκρότηση και τη στήριξη για τη παροχή πιο ανθρώπινων υπηρεσιών. Τέλος, σε αυτό το κεφάλαιο γίνεται αναφορά για τις προοπτικές και τα προβλήματα του επαγγελματισμού των εργαζομένων στις δημόσιες υπηρεσίες.

Από την οπτική γωνία των πολιτών, συμφωνά με τον Lipsky, οι γραφειοκράτες πρώτης γραμμής είναι αυτοί που μεσολαβούν μεταξύ του κράτους και των πολιτών και εν πολλοίς διαμορφώνουν τις σχέσεις των παραπάνω. Συλλογικά, οι γραφειοκράτες απορροφούν ένα μεγάλο μερίδιο δημόσιων πόρων και αποτελούν το επίκεντρο των ελπίδων της κοινωνίας για μια υγιή ισορροπία μεταξύ παροχής δημόσιων υπηρεσιών και λογικής επιβάρυνσης των δημόσιων δαπανών.

Διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια στις αποφάσεις σχετικά με το πώς θα εφαρμόσουν τις πολιτικές εκ των άνωθεν στους πολίτες με τους οποίους αλληλεπιδρούν. Η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας τους είναι μια κρίσιμη διάσταση ενός μεγάλου μέρους του βιβλίου του Lipsky. Ο Lipsky υποστηρίζει ότι οι αποφάσεις τους, οι ρουτίνες που καθιερώνουν και τα «εργαλεία» που επινοούν για να αντιμετωπίσουν τις αβεβαιότητες και τις εργασιακές πιέσεις, γίνονται πραγματικά οι δημόσιες πολιτικές που εκτελούν. Στην καλύτερη περίπτωση, οι εργαζόμενοι σε επίπεδο δρόμου εφευρίσκουν τρόπους μαζικής επεξεργασίας που τους επιτρέπουν περισσότερο ή λιγότερο να ασχοληθούν με όλους τους πολίτες δίκαια, κατάλληλα και προσεκτικά. Στη χειρότερη περίπτωση, καταλήγουν στην ευνοιοκρατία, στα στερεότυπα, και σε διάφορες ρουτίνες - όλα αυτά εξυπηρετούν τους δικούς τους σκοπούς ή τους σκοπούς της υπηρεσίας. Οι γραφειοκράτες αναπτύσσουν ρουτίνες για να αντιμετωπίσουν την πολυπλοκότητα των εργασιών. Πράγματι, για ορισμένους αναλυτές όπως ο Lipsky, η ρουτίνα είναι ουσιαστικά ισοδύναμη με τη γραφειοκρατικοποίηση

Τα προβλήματα και οι περιορισμοί που αντιμετωπίζουν στην εργασία τους αφορούν τους μειωμένους πόρους, την έλλειψη χρόνου για ταυτόχρονη και συνάμα ικανοποιητική ανταπόκριση όλων των χρηστών των δημόσιων πολιτικών, τη μεγάλη ζήτηση για δημόσιες υπηρεσίες, την έλλειψη πληροφοριών, το μεγάλο κόστος παροχών-υπηρεσιών που θα πρέπει να διαχειριστούν με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, τον μεγάλο φόρτο εργασίας που ισοδυναμεί με εργασιακή και ψυχολογική πίεση, διάφοροι κίνδυνοι στο δρόμο, τις πολλές αρμοδιότητες και συνάμα κάποιες φορές αρκετά δύσκολες αποφάσεις που πρέπει να πάρουν, τις προσδοκίες από την κοινωνία που πρέπει να εκπληρώσουν (ως υπερασπιστές των συμφερόντων των πολιτών) και τέλος έχουν να αντιμετωπίσουν αντικρουόμενους στόχους προγραμμάτων που αρκετές φορές δεν είναι υλοποιήσιμοι.

Συνοπτικά, κατά τον Lipsky, η διακριτική ευχέρεια των γραφειοκρατών πρώτης γραμμής καθώς και οι ρουτίνες-μοτίβα πρακτικών που χρησιμοποιούν έγκεινται στη δημιουργία ρουτίνας-μοτίβων πρακτικών για τη ταχύτερη και καλύτερη δυνατή διεκπεραίωση των εργασιών, στη μείωση της ποιότητας της εργασίας με σκοπό να εξυπηρετηθούν περισσότεροι πολίτες, στη μείωση του αριθμού των υποθέσεων που ασχολούνται ώστε να έχουν μεγαλύτερη και καλύτερη απόδοση στις υπόλοιπες στο να στέλνουν κάποιους πελάτες σε άλλους γραφειοκράτες ισχυριζόμενοι ότι η διεκπεραίωση του αιτήματος του πελάτη δεν υπάγεται στα καθήκοντά του, στο να μαθαίνουν στους πελάτες το πώς να λειτουργούν στις δημόσιες υπηρεσίες και πώς να συναλλάσσονται με τους άλλους γραφειοκράτες και τέλος στην επιλογή της αφρόκρεμας των πελατών καθώς είναι πιο εύκολα διαχειρίσιμο διότι αντιμετωπίζουν λιγότερα προβλήματα και δυσκολίες.

Ουσιαστικά, σύμφωνα με τον Lipsky, όλες οι μεγάλες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες των τελευταίων τριάντα ετών για τη βελτίωση των επιδόσεων ή της λογοδοσίας στις δημόσιες υπηρεσίες σε “επίπεδο δρόμου” (δηλαδή για τους γραφειοκράτες πρώτης γραμμής) μπορούν να νοηθούν ως προσπάθειες για τη διαχείριση μιας παράδοξης πραγματικότητας: πώς να αντιμετωπιστούν/εξυπηρετηθούν όλοι οι πολίτες ταυτόχρονα από τους εργαζόμενους σε επίπεδο δρόμου και πώς την ίδια χρονική στιγμή να ανταποκρίνονται ξεχωριστά στην κάθε ατομική περίπτωση όπως της ενδείκνυται. Εν κατακλείδι, το βασικό συμπέρασμα στο βιβλίο του Lipsky είναι το ό,τι η αναζήτηση της σωστής ισορροπίας μεταξύ συμπόνιας και ευελιξίας αφενός, και της αμεροληψίας και της άκαμπτης εφαρμογής των κανόνων αφετέρου, παρουσιάζει μια διαλεκτική σχέση αναφορικά με τη λειτουργία και τη μεταρρύθμιση των δημόσιων υπηρεσιών.



ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ
HELLENIC SOCIAL POLICY ASSOCIATION