

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΑΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

Κέντρα Ένταξης Μεταναστών : Δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης για την
κοινωνική ένταξη των μεταναστών

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ευαγγελία Καπινιάρη

Αθήνα, 2021

Τριμελής Επιτροπή

Σκαμνάκης Χριστόφορος, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου
(Επιβλέπων)

Στρατηγάκη Μαρία, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Ψημμένος Ιορδάνης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ευαγγελία Καπινιάρη, 2020-21

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

Συντομογραφίες

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΚΕΜ : Κέντρα Ένταξης Μεταναστών

ΚΚ: Κέντρα Κοινότητας

ΤΑΜΕ : Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης

ΣΕΜ: Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών

Περιεχόμενα

Περίληψη.....	5
Abstract.....	6
1. Εισαγωγή.....	7
2. Εννοιολογικό πλαίσιο.....	8
2.1 Τοπική Αυτοδιοίκηση και κοινωνική πολιτική.....	8
2.2 Ένταξη, Ενσωμάτωση και Αποκλεισμός.....	11
2.3 Η κοινωνική ένταξη μεταναστών στην Ελλάδα.....	16
3. Μεθοδολογία.....	20
4. Θεσμικό πλαίσιο και λειτουργία των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών.....	21
4.1 Θεσμικό πλαίσιο.....	21
4.2 Σχεδιασμός Κέντρων Ένταξης Μεταναστών.....	27
4.3 Στελέχωση των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών.....	32
4.4 Παρεχόμενες υπηρεσίες από τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών.....	36
4.5 Δικτυώσεις/συνεργασίες στο πλαίσιο των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών	43
4.6 Ελλείψεις που διαπιστώθηκαν και προτάσεις για το μέλλον.....	48
5. Συμπεράσματα.....	51

Περίληψη

Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής ενισχύεται συνεχώς τα τελευταία χρόνια, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ η αύξηση των μεταναστευτικών ροών έχει αυξήσει αντίστοιχα και τις ανάγκες για πολιτικές κοινωνικής ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο συστήνονται τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, ως παραρτήματα των Κέντρων Κοινότητας. Πρόκειται για δομές συμπληρωματικές των κοινωνικών υπηρεσιών των Δήμων, οι οποίες έχουν στόχο την πληροφόρηση και εξυπηρέτηση του μεταναστευτικού πληθυσμού που διαβιεί στα γεωγραφικά όρια του Δήμου, παρέχοντας εξειδικευμένες υπηρεσίες προώθησης της κοινωνικής ένταξης.

Σκοπός της παρούσης εργασίας είναι η διερεύνηση του τρόπου σχεδιασμού και λειτουργίας των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών προκειμένου να αναδειχθεί ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό και εφαρμογή πολιτικών ένταξης μεταναστών και προσφύγων, λαμβάνοντας υπόψη τόσο την γενικότερη τάση ενίσχυσης του ρόλου της αυτοδιοίκησης στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής όσο και το εννοιολογικό πλαίσιο της ένταξης μεταναστών σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.

Μέσα από την μελέτη του νεοσύστατου θεσμού των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών και την διενέργεια ποιοτικής έρευνας σε οχτώ (8) από αυτά, διαφαίνεται ο αποσπασματικός χαρακτήρας των πολιτικών ένταξης μεταναστών σε εθνικό επίπεδο, η εξάρτησή τους από κοινοτικούς πόρους και ο σημαντικός αλλά περιορισμένος ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης, οριοθετημένος από το κεντρικό κράτος. Αν και οι θεσμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης, στον τομέα της κοινωνικής ένταξης μεταναστών, εξαρτώνται από το κράτος, ωστόσο, έχουν επιδείξει μια ευελιξία και αυτονομία στην ανάπτυξη δικτύων και συνεργασιών με την κοινωνία πολιτών που τους αναβαθμίζει σε παράγοντες διαμόρφωσης ενός νέου πλαισίου εφαρμογής κοινωνικών πολιτικών.

Λέξεις – κλειδιά: Κοινωνική ένταξη μεταναστών, τοπική αυτοδιοίκηση, κοινωνική πολιτική

Migrant Integration Centers : A local facility/centre for the social integration of migrants

Evangelia Kapiniari

Abstract

In recent years the role of local government in social policy is being enhanced constantly, both at national and European level, while at the same time the rise of migration flows has increased the needs for social integration policies of third country nationals. In this context the Migrant Integration Centers (MIC) were established, as units of the Community Centers. Migrant Integration Centers are municipality structures, complementary of the municipalities' social services, which provide information and support to migrants that live in the area in order to promote social integration.

This paper investigates the way the Migrant Integration Centers were designed and implemented in order to analyse the role of local government in planning and implementing social integration policies for migrants and refugees, taking into account the upward trend of enhancing the role of local government in social policy as well as the conceptual framework of migrants integration at national and European level.

By analysing the newly founded institution of Migrant Integration Centers and conducting a qualitative research in eight (8) of them, what is pointed out is, on the one hand the fragmented character of national migrant integration policies and their correlation to Community resources and on the other the significant but state driven role of the local government. Even though the institutions of local government in the field of social policy are state dependent, they have shown a flexibility and autonomy in developing networks and cooperating with the civil society which upgrades them as factors which form a new social policy framework.

Keywords: social integration of migrants, municipalities, local government, social policy

1. Εισαγωγή

Τα τελευταία χρόνια ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης διευρύνεται συνεχώς και ενισχύεται με την υλοποίηση πολιτικών και παρεμβάσεων κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο, αποσκοπώντας αυτή να γίνει ο πυρήνας παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Αν και οι διάφορες μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση της χώρας συντείνουν στην αναβάθμιση του ρόλου της, το κεντρικό κράτος εξακολουθεί να παραμένει ο κύριος εγγυητής και διαμορφωτής της κοινωνικής πολιτικής. Σε αυτό το πλαίσιο περιλαμβάνονται και οι υπηρεσίες διευκόλυνσης της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Με τον όρο μετανάστες νοείται το σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού που διαβιεί νόμιμα στην Ελλάδα, είτε πρόκειται για άτομα που έχουν άδεια διαμονής ή για άτομα που έχουν το καθεστώς του πρόσφυγα. Η κοινωνική ένταξη των μεταναστών και ιδιαίτερα της ομάδας των προσφύγων έχει αρχίσει να αναδύεται σε σημαντικό ζήτημα ιδίως μετά τις αυξημένες προσφυγικές ροές κατά την προηγούμενη πενταετία. Η πολιτική που εφαρμόστηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο οδήγησε στον “εγκλωβισμό” ενός σημαντικού αριθμού του μετακινούμενου αυτού πληθυσμού στα γεωγραφικά όρια της Ελλάδας ή ακόμα χειρότερα σε συγκεκριμένες περιοχές της (νησιά Βορείου Αιγαίου), με αποτέλεσμα να έχουν αυξηθεί οι ανάγκες παροχής κοινωνικών υπηρεσιών.

Δεν θα αναφερθούμε στις διαδικασίες και τις συνθήκες υποδοχής των ανθρώπων που εισέρχονται σε ελληνικό έδαφος αναζητώντας άσυλο, καθώς το σύστημα υποδοχής έχει δεχθεί κριτική σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, ιδίως για τις συνθήκες στέγασης και διαβίωσης. Ο τρόπος αντιμετώπισης, δηλαδή οι ad hoc παρεμβάσεις με τη μορφή έκτακτης βοήθειας, αλλά και η εμπλοκή του τρίτου τομέα αποτελούν χαρακτηριστικά της ελληνικής περίπτωσης, ως προς τη διαχείριση του προσφυγικού ζητήματος.

Μέσα σε αυτό το γενικότερο πλαίσιο, αλλά και στο περιβάλλον που έχει δημιουργήσει η οικονομική κρίση που βιώνει η Ελλάδα από το 2010, δημιουργούνται το 2016 τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, ως παραρτήματα των Κέντρων Κοινότητας, με στόχο να αποτελέσουν δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών σχεδιάστηκαν προκειμένου να αποτελέσουν το τοπικό σημείο αναφοράς για την υποδοχή, ενημέρωση, υποστήριξη και διασύνδεση των μεταναστών με τα προγράμματα πρόνοιας τοπικής και εθνικής εμβέλειας. Μέσω της μελέτης και της

ανάλυσης των ευρημάτων αναφορικά με το λόγο που σχεδιάστηκαν και τον τρόπο που λειτούργησαν τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, επιχειρείται να διερευνηθεί ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών ένταξης μεταναστών.

Προκειμένου να μελετηθούν οι εν λόγω δομές κρίνεται απαραίτητο, αρχικά να αποτυπωθεί ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης γενικότερα στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής αλλά και η έννοια της κοινωνικής ένταξης όπως αυτή γίνεται αντιληπτή και χρησιμοποιείται στον επιστημονικό και δημόσιο λόγο, καθώς και η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού και η σύνδεσή της με το μεταναστευτικό πληθυσμό. Στη συνέχεια, για να γίνει αντιληπτό το περιβάλλον μέσα από το οποίο αναδύεται ο θεσμός των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών, διερευνάται η στάση της Ελλάδας, ως προέκταση της στάσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, απέναντι στις πολιτικές ένταξης μεταναστών.

Για την μελέτη των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών, η παρούσα εργασία βασίζεται αφενός στα θεσμικά κείμενα σύστασης και λειτουργίας των εν λόγω δομών αλλά και στην ποιοτική έρευνα που έλαβε χώρα, μέσω ημιδομημένων συνεντεύξεων σε στελέχη των ΚΕΜ και των κοινωνικών υπηρεσιών των Δήμων. Στόχος των ερωτημάτων ήταν να διερευνηθεί η λειτουργία των εν λόγω δομών και ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην άσκηση πολιτικών ένταξης μεταναστών.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι στο σύνολο της εργασίας χρησιμοποιείται ο όρος “μετανάστες” και “μεταναστευτικός πληθυσμός”, χάριν συντομίας, ο οποίος περιλαμβάνει τόσο τους νόμιμα διαμένοντες πολίτες τρίτων χωρών κατόχους όλων των τύπων αδειών διαμονής αλλά και τους αιτούντες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας. Όπου απαιτείται, γίνεται ξεχωριστή αναφορά καθώς διαπιστώνεται ότι ενώ τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών έχουν σχεδιαστεί για το σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού, παρατηρείται μια άτυπη διάκριση.

2. Εννοιολογικό πλαίσιο

2.1 Τοπική Αυτοδιοίκηση και κοινωνική πολιτική

Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα ξεκινά να αναπτύσσεται στις αρχές της δεκαετίας του ‘80 με κύρια χαρακτηριστικά το κατακερματισμένο σύστημα κοινωνικής ασφάλισης, τις παροχές πελατειακού χαρακτήρα και τους θεσμούς της οικογένειας και της εκκλησίας να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην παροχή κοινωνικής

προστασίας (Βενιέρης, Παπαθεοδώρου 2003). Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα ενώ προσπάθησε να πλησιάσει τα παραδείγματα των ευρωπαϊκών χωρών δεν κατάφερε να καλύψει τις όποιες αδυναμίες και ελλείψεις, ενώ με την οικονομική κρίση που ακολούθησε και με την ευρωπαϊκή τάση απορρύθμισης της κοινωνικής πολιτικής, το υπολειμματικό σύστημα κοινωνικής προστασίας απέκτησε περισσότερα κενά και χαμήλωσε το πήχη παροχής προστασίας (Σκαμνάκης, Πανταζόπουλος, 2014). Το κλίμα απορρύθμισης της κοινωνικής πολιτικής που παρατηρείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και η επικράτηση ενός υπολειμματικού μοντέλου κοινωνικής προστασίας, το οποίο εστιάζει σε πολιτικές αντιμετώπισης ακραίων συνθηκών (φτώχειας, αποκλεισμού) και όχι σε πολιτικές αναδιανομής, δεν αφήνει ανεπηρέαστο και το ελληνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας. Το υπολειμματικό μοντέλο συνοδεύεται και από το πέρασμα στις ενεργητικές πολιτικές, το οποίο σηματοδοτεί και το πέρασμα στην ατομική ευθύνη. Πλέον επίκεντρο της κοινωνικής προστασίας δεν είναι το κοινωνικό σύνολο αλλά το άτομο και στόχος είναι η ενίσχυση των ευπαθών ομάδων για ένταξη τους στην αγορά εργασίας. Η κινητικότητα και η ενίσχυση των ικανοτήτων του ατόμου για μεγαλύτερη συμμετοχή στην οικονομία αποτελούν κάποιους από τους νέους στόχους των κοινωνικών πολιτικών (Σακελλαρόπουλος, 2018).

Η αναμόρφωση της κοινωνικής πολιτικής εξελίσσεται και στον τρόπο που αυτή λαμβάνει χώρα. Η αλλαγή του ρόλου του κράτους είναι μια ακόμα από τις αλλαγές που συντελούνται στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Οι νέες συνθήκες που έχουν δημιουργηθεί στην οικονομία και στην κοινωνία έχουν μεταβάλει τους όρους εξουσίας του κράτους, το οποίο φαίνεται να μεταφέρει μέρος των αρμοδιοτήτων του προς “τα πάνω” σε υπερεθνικούς θεσμούς και προς “τα κάτω” σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η διακυβέρνηση, ως μια νέα μορφή άσκησης πολιτικής, περιλαμβάνει την εμπλοκή πολλών επιπέδων και θεσμών, εκτός τους κεντρικού κράτους, τόσο στην υλοποίηση όσο και στον σχεδιασμό της κοινωνικής πολιτικής (Daly, 2003). Οι νέες αυτές διαδικασίες δίνουν έμφαση στο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης, της κοινωνίας πολιτών και των υπερεθνικών θεσμών.

Η δραστηριοποίηση της κοινωνίας πολιτών στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας, συνιστά μια ακόμα αλλαγή στο κλασικό μοντέλο κοινωνικής προστασίας. Ο προνοιακός πλουραλισμός, όπως ονομάζεται, είναι και αυτός συνέπεια των νέων συνθηκών που επικρατούν στο κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον, της αναδιάρθρωσης του ρόλου του κράτους και του υπολειμματικού χαρακτήρα της κοινωνικής

πολιτικής. Με την κριτική που ασκείται στο κοινωνικό κράτος, αυτό παύει να είναι ο αποκλειστικός πάροχος κοινωνικών υπηρεσιών και η τοπική αυτοδιοίκηση, ο εθελοντικός και ιδιωτικός τομέας συμμετέχουν στους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας. Η δραστηριοποίησή τους επικεντρώνεται σε επιμέρους υπηρεσίες πρόνοιας και σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να υποκαταστήσουν τις κοινωνικές λειτουργίες του κράτους (Σκαμνάκης, 2020). Ο συντονισμός και η δικτύωση μεταξύ των φορέων αυτών και των δημόσιων υπηρεσιών αποτελεί πάγιο ζήτημα καθώς θα μπορούσε να αυξήσει την αποτελεσματικότητά τους, ρόλο τον οποίο καλείται να αναλάβει η τοπική αυτοδιοίκηση (Κοντιάδης, Απίστουλας, 2006 και Σκαμνάκης, 2020).

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω το νέο “παράδειγμα” διακυβέρνησης που προωθείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και επιχειρείται να υιοθετηθεί σε εθνικό επίπεδο είναι αυτό της εμπλοκής όλων των επιπέδων (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής, με έμφαση στην διάσταση του τοπικού. Η τάση ενίσχυσης του ρόλου της τοπική αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής ακολουθείται από μια σειρά επιχειρημάτων όπως η δυνατότητα διαμόρφωσης στοχευμένων πολιτικών ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες και τη σύνθεση της τοπικής κοινωνίας, η προσβασιμότητα των υπηρεσιών από τον ωφελούμενο και η δυνατότητα ανάπτυξης δικτύων και συνεργασιών για την αποτελεσματική παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Φυσικά, απέναντι σε κάθε επιχείρημα υπάρχει πάντα ένα αντεπιχείρημα, έτσι ανακύπτει ο κίνδυνος διαμόρφωσης τοπικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας διαφορετικών το ένα από το άλλο. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται αποσπασματικότητα κοινωνικών παροχών, οι οποίες περιορίζονται σε ad hoc παρεμβάσεις, χωρίς ουσιαστική αναδιανεμητική δυνατότητα. Επίσης, η ίδια η εγγύτητα της τοπικής αυτοδιοίκησης με την τοπική κοινωνία αποτελεί ταυτόχρονα πλεονέκτημα και μειονέκτημα, καθώς μπορεί να οδηγήσει στην ανάπτυξη πελατειακού χαρακτήρα πολιτικών (Σκαμνάκης, 2018). Σε κάθε περίπτωση η επιλογή τόσο του συστήματος τοπικών παρεμβάσεων όσο και του συστήματος κοινωνικής πολιτικής, αποτελούν εθνικές αποφάσεις. Το κράτος, ακόμα και αν βρίσκεται σε φάση μεταβατική ως προς το ρόλο του, δεν παύει να είναι ο κύριος εγγυητής και διαμορφωτής του συστήματος κοινωνικής προστασίας, ακόμα και αν οι εν λόγω εθνικές αποφάσεις επηρεάζονται άμεσα και έμμεσα από υπερεθνικές πολιτικές και φορείς (Σκαμνάκης, 2006).

Η Ελλάδα είναι μια χώρα με συγκεντρωτικό σύστημα εξουσίας και ελέγχου, ωστόσο τα τελευταία χρόνια έχουν λάβει χώρα μεταρρυθμίσεις που έχουν ενισχύσει το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης, έχουν διευρύνει τις αρμοδιότητες της και έχουν οδηγήσει στο να αναλάβει μέρος της άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Παρόλα αυτά, οι αποφάσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης παραμένουν ετερο-καθοριζόμενες και το κράτος παραμένει ο κύριος φορέας των δημόσιων πολιτικών και αποφάσεων (Σκαμνάκης, Πανταζόπουλος, 2014). Η “εξάρτηση” της τοπικής αυτοδιοίκησης ως προς την άσκηση κοινωνικής πολιτικής από το κράτος προκύπτει αφενός από το γεγονός ότι οι αρμοδιότητες της ρυθμίζονται από το κράτος και αφετέρου ότι η λειτουργία της και οι παρεμβάσεις χρηματοδοτούνται από το κράτος και από πόρους των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σκαμνάκης, Χάρδας, 2017).

Αυτό το διπλό έλλειμμα ως προς την αυτονομία της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και ως προς το χαρακτήρα της κοινωνικής προστασίας, μπορεί να καθιστά τελικά τους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης απλά διανομείς των ευρύτερων πολιτικών και μηχανισμούς ελάχιστης κοινωνικής φροντίδας (Σκαμνάκης, Πανταζόπουλος, 2014), ταυτόχρονα όμως ως αντιπρόσωποι του κράτους, αναπτύσσουν δίκτυα και συνεργασίες με την κοινωνία πολιτών και συνδράμουν στη δημιουργία ενός νέου πλαισίου ανάπτυξης κοινωνικών πολιτικών (Σκαμνάκης, 2018).

Οι πολιτικές και οι υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης μεταναστών, δεν είναι αποκομμένες από το γενικότερο σύστημα κοινωνικής πολιτικής, επομένως κινούνται στο ίδιο μοτίβο, δηλαδή αφενός δίνεται έμφαση στην εμπλοκή της τοπικής κοινωνίας στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών, αφετέρου παρατηρείται η προώθηση δράσεων και υπηρεσιών με αποσπασματικό χαρακτήρα και εξαρτώμενες κατά κύριο λόγο από κοινοτικούς πόρους.

2.2 Ένταξη, Ενσωμάτωση και Αποκλεισμός

Οι έννοιες της κοινωνικής ένταξης και ενσωμάτωσης του μεταναστευτικού πληθυσμού στη κοινωνία υποδοχής, συχνά προκαλούν σύγχυση καθώς άλλες φορές χρησιμοποιούνται ως συνώνυμες άλλες φορές ως έννοιες που παραπέμπουν σε διαφορετικές διαδικασίες. Διαπιστώνεται ότι οι εν λόγω έννοιες χρησιμοποιούνται διαφορετικά στον καθημερινό και στον πολιτικό λόγο και διαφορετικά στον επιστημονικό λόγο.

Ο όρος της κοινωνικής ενσωμάτωσης αποδίδεται στον E. Durkheim, ο οποίος στο έργο του “Suicide” (αυτοκτονία), ουσιαστικά συνδέει τις αιτίες της αυτοκτονίας

με το βαθμό κοινωνικής συνοχής και τα χαρακτηριστικά της εκάστοτε κοινωνίας. Ο E. Durkheim αναφερόμενος στους κοινωνικούς δεσμούς που οδηγούν στην ενσωμάτωση ή όχι του ατόμου σε μια κοινωνία κάνει λόγο για μηχανική και οργανική αλληλεγγύη των κοινωνιών, με τη πρώτη να βασίζεται σε δεσμούς αίματος, συγγένειας, οικογένειας, σε βιολογική δηλαδή ομοιότητα μεταξύ των μελών μιας κοινωνίας και τη δεύτερη σε κοινά συμφέροντα, αξίες και στόχους (Παπαδοπούλου, 2011).

Στις αρχές του 20ου αιώνα, η Σχολή του Σικάγο συνδέει τον όρο με το μεταναστευτικό φαινόμενο και τις διαδικασίες προσαρμογής των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής με αποτέλεσμα ο όρος, εφεξής, να ταυτίζεται με το μεταναστευτικό φαινόμενο. Γενικότερα η διαδικασία αυτή προσαρμογής έχει συνδεθεί με διάφορες έννοιες και όρους όπως επιπολιτισμός, αφομοίωση, δομική αφομοίωση, κοινωνική αφομοίωση, ενσωμάτωση, κοινωνική ενσωμάτωση, δομική ενσωμάτωση, προκειμένου να περιγραφεί ο βαθμός συμμετοχής στην κοινωνία υποδοχής, υιοθέτησης των πολιτισμικών της χαρακτηριστικών και απώλειας της ταυτότητας των μεταναστών. Η αφομοίωση, πολιτιστική αφομοίωση ή πολιτισμική αφομοίωση, παραπέμπουν σε διαδικασίες υιοθέτησης από τους μετανάστες πολιτισμικών χαρακτηριστικών της κοινωνίας υποδοχής ενώ η διαδικασία συμμετοχής στα διάφορα επίπεδα του δημόσιου βίου αποδόθηκε με τους όρους δομικής αφομοίωσης, κοινωνικής αφομοίωσης, ενσωμάτωσης, κοινωνικής ενσωμάτωσης ή δομικής ενσωμάτωσης (Schnapper, 2008, σελ. 17-18).

Το γεγονός ότι οι όροι της ενσωμάτωσης και της αφομοίωσης λαμβάνουν διαφορετικό εννοιολογικό πλαίσιο στον Αμερικάνικο και Ευρωπαϊκό επιστημονικό χώρο, οφείλεται στις διαφορετικές συνθήκες κάτω από τις οποίες εξελίσσεται το μεταναστευτικό φαινόμενο στην Αμερική και την Ευρώπη κατά τον 19ο αιώνα. Έτσι όταν στην Αμερική γίνεται λόγος για διαδικασίες αφομοίωσης, διαδικασίες κατά τις οποίες τα άτομα συμμετέχουν στο κοινωνικό σύνολο και ενστερνίζονται τις νέες αξίες και κουλτούρες, αυτό δεν σημαίνει απώλεια των πολιτισμικών ιδιαιτεροτήτων του μετανάστη αλλά περιορισμό έκφρασής τους στον ιδιωτικό βίο. Στην Ευρώπη όμως, και ιδιαίτερα στη Γαλλία, ο όρος της αφομοίωσης ταυτίζεται με την απώλεια της ταυτότητας του ατόμου, με τον εθνικισμό και την αποικιοκρατία. Ενώ ο όρος «ενσωμάτωση», που υιοθετείται από τους Γάλλους κοινωνικούς επιστήμονες, παραπέμπει στην «αφομοίωση» των Αμερικανών (Schnapper, 2008, σελ. 17-19, 42-43).

Ακόμα και ο όρος “ενσωμάτωση” όμως δημιουργεί πληθώρα ερωτημάτων και θεωριών καθώς εξαρτάται από τις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές συγκυρίες και τα χαρακτηριστικά της εκάστοτε χώρας και κοινωνίας. Το πως έχει συγκροτηθεί μια κοινωνία, ποιες είναι οι αξίες της και το ιδεολογικό της υπόβαθρο, θα διαμορφώσει τις διαδικασίες με τις οποίες ο μετανάστης θα αναπτύξει κοινωνικούς δεσμούς με την εν λόγω κοινωνία λαμβάνοντας πάντα υπόψη ότι και ο ίδιος ο μετανάστης είχε υπάρξει ενσωματωμένος στην κοινωνία καταγωγής του και φέρει τις αξίες και τις συνήθειες αυτής. Ο βαθμός απώλειας αυτών των αξιών και υιοθέτησης των νέων είναι μια δυναμική διαδικασία και ως ένα βαθμό επηρεάζει και την κοινωνία υποδοχής στην διαμόρφωση μια νέας εθνικής ταυτότητας. Παρόλο που οι δυνάμεις εξουσίας δεν είναι ισόρροπες (Schnapper, 2008, σελ. 26-30).

Σε ένα επόμενο στάδιο, η Ευρωπαϊκή Ένωση, προκειμένου να αποφύγει τον κυκεώνα των ερμηνειών και των προσεγγίσεων των εν λόγω όρων και να αποστασιοποιηθεί από όποιες πολιτικές αυτοί συνοδεύονται, εισάγει ένα νέο όρο, αυτόν της “κοινωνικής ένταξης”. Ο εν λόγω όρος περιορίζεται στην κοινωνική και κυρίως οικονομική συμμετοχή των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής. Έτσι, οι τομείς του ατόμου που αφορούν το δημόσιο βίο (εργασία, εκπαίδευση, γλώσσα, κατοικία) εμπίπτουν στο χώρο της ένταξης ενώ ό,τι αφορά τον ιδιωτικό βίο (οικογένεια, θρησκεία, πολιτισμικές παραδόσεις) παραπέμπει στη κοινωνική ενσωμάτωση (Schnapper, 2008, σελ. 20-22).

Οι νέες προκλήσεις που επέφεραν οι μεταναστευτικές κινήσεις των δεκαετιών 1980 – 1990 ανέδειξαν την ανάγκη κοινής προσέγγισης των κρατών – μελών της Ε.Ε. για την εξασφάλιση της κοινωνικής συνοχής και της ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού στις κοινωνίες μέσω της παροχής δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συγκρίσιμων με τον γηγενή πληθυσμό (Συμπεράσματα Συμβουλίου, Ταμπερε 1999). Το 2004 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθετεί τις δέκα (10) κοινές βασικές αρχές (Συμπεράσματα Συμβουλίου, 2004) οι οποίες αναδεικνύουν τη σημασία της εργασίας ως βασικό στοιχείο της κοινωνικής ένταξης και την πρόσβαση σε βασικές γνώσεις της γλώσσας και στην εκπαίδευση προκειμένου οι μετανάστες να συμμετέχουν ενεργά στην κοινωνία υποδοχής. Επίσης τονίζουν τη σημασία της εξασφάλισης ισότιμης πρόσβασης σε δημόσια και ιδιωτικά αγαθά, της προώθησης της αλληλεπίδρασης με την κοινωνία υποδοχής αλλά και της προώθησης της συμμετοχής των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία. Έτσι, η Ε.Ε. με αυτό το πρότυπο ένταξης αποστασιοποιείται από εθνικά συστήματα αφομοίωσης, όπως αυτό της

Γαλλίας, ή του μετανάστη-εργάτη όπως αυτό της Γερμανίας και επιδιώκει να ενδυναμώσει τη κοινωνική συνοχή των κοινωνιών της (Παπαδοπούλου, 2011).

Η έννοια της κοινωνικής ένταξης τοποθετείται στον αντίποδα με αυτήν του κοινωνικού αποκλεισμού, ενός όρου που χρησιμοποιείται και αυτός κατά κόρον από την Ε.Ε. για την προώθηση πολιτικών και δράσεων που δεν στοχεύουν στο εισόδημα αλλά στη διακοπή των διαδικασιών που οδηγούν στον κοινωνικό αποκλεισμό (Σκαμνάκης, 2011). Κοινωνικά αποκλεισμένο είναι το άτομο που είτε για οικονομικούς λόγους ή άλλους λόγους είναι ανήμπορο να συμμετάσχει στη φυσιολογική ζωή της κοινωνίας εντός της οποίας ζει. Η ιδέα του κοινωνικού αποκλεισμού ξεκίνησε ως συνέπεια της φτώχειας και ενώ στόχος ήταν να αναδείξει την οικονομική ανισότητα έχει χρησιμοποιηθεί διαφορετικά, καθώς η αδυναμία συμμετοχής στην κοινωνική ζωή μπορεί να οφείλεται και σε άλλους λόγους. Όπως αναφέρει η Παπαδοπούλου (2004) *“η σχέση με τον άλλο, με τον διαφορετικό, βρίσκεται στο επίκεντρο της φύσης του κοινωνικού αποκλεισμού”*. Ωστόσο, δεδομένου της έμφασης που δίνεται, στο πλαίσιο της Ε.Ε., ότι η κοινωνική ένταξη επιτυγχάνεται με την ένταξη στην αγορά εργασίας, ο αποκλεισμός συνεπάγεται μη πρόσβαση σε αμειβόμενη εργασία. Η προσκόλληση στη σημασία της εργασίας για την κοινωνική ένταξη του ατόμου στην κοινωνία παραβλέπει τον κοινωνικό αποκλεισμό που επιφέρουν οι συνθήκες εργασίας. Το γεγονός, δηλαδή, ότι τα άτομα που αναγκάζονται να εργάζονται πολλές ώρες και με ελαστικά ωράρια, δεν έχουν το χρόνο για προσωπικές σχέσεις και κοινωνικές επαφές (Levitas, 2004). Επίσης, παραβλέπει ότι η ένταξη στην αγορά εργασίας συνεπάγεται ένταξη σε ένα σύστημα ανισοτήτων που αναπαράγει τις διακρίσεις, ιδίως για το μεταναστευτικό πληθυσμό (Ψημμένος, Σκαμνάκης, 2008). Ο κοινωνικός αποκλεισμός, δεν είναι μια κατάσταση, είναι μια διαδικασία που εμφανίζεται όταν το άτομο συγκεντρώνει στο πρόσωπό του πολλές ευπάθειες (φτώχεια, ανεργία, ασθένεια κ.λπ.) (Παπαδοπούλου, 2004)

Ο μεταναστευτικός πληθυσμός ανήκει στις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες που κινδυνεύουν από κοινωνικό αποκλεισμό, αρχικά επειδή είναι ένας πληθυσμός ο οποίος φέρει μαζί του ένα σύστημα αξιών από τη χώρα καταγωγής, γεγονός που ενδεχομένως τον καθιστά “απειλή” για την χώρα υποδοχής. Προκειμένου να κοινωνικοποιηθεί και να συμμετάσχει στην κοινωνία υποδοχής θα πρέπει να ενστερνιστεί μέρος των αξιών της και πιθανώς να αποβάλει μέρος των αξιών και συνηθειών της κοινωνίας προέλευσης. Παρόλο που οι εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές ένταξης προτάσσουν την υποχρέωση εκ μέρους της χώρας υποδοχής

σεβασμού και αποδοχής της διαφορετικότητας, οι στάσεις και αντιλήψεις δεν αποδεικνύουν πάντα ότι αυτό συμβαίνει στην πράξη. Επίσης, ο μεταναστευτικός πληθυσμός συνήθως, ανεξαρτήτως του επιπέδου εκπαίδευσης και της προηγούμενης επαγγελματικής εμπειρίας, απασχολείται σε χαμηλού κύρους επαγγέλματα υπό συνθήκες εκμετάλλευσης και ανασφάλειας. Τέλος, η πρόσβαση του στα κοινωνικά αγαθά δεν είναι ισότιμη, όπως τείνει να διακηρύσσεται.

Η πρόσβαση στην εργασία, υγεία, εκπαίδευση και ασφάλιση είναι βασική για την ένταξη του ατόμου στην κοινωνία, αλλά σημασία έχει όχι μόνο η σχέση του ατόμου με αυτούς τους τομείς αλλά και η στάση των αρμόδιων φορέων απέναντι στο άτομο. Έχει διαπιστωθεί ότι ο τρόπος αντιμετώπισης του μεταναστευτικού πληθυσμού από τους φορείς κοινωνικής πρόνοιας που συναλλάσσονται μαζί του, συγκεκριμένα ο τρόπος οργάνωσης των υπηρεσιών αυτών αλλά και η επαφή των υπαλλήλων αυτών των φορέων με τους μετανάστες, συντηρεί τις διακρίσεις και τον στιγματισμό τους. Η οργανωτική κουλτούρα των κοινωνικών υπηρεσιών επηρεάζει την κοινωνική ένταξη των μεταναστών (Κασιμάτη & Ψημμένος, 2004). Οι αντιλήψεις και οι πρακτικές των κοινωνικών υπηρεσιών, με την μεταφορά στερεοτυπικών αντιλήψεων στο χώρο εργασίας, την άτυπη κατηγοριοποίηση του μεταναστευτικού πληθυσμού, τη διακριτική μεταχείριση συγκαλυμμένη από την τήρηση του Νόμου, επηρεάζουν την ποιότητα των παρεχόμενων κοινωνικών υπηρεσιών και οδηγούν στην αναπαραγωγή των διακρίσεων ακόμα και αποκλεισμού (Ψημμένος & Σκαμνάκης, 2008)

Η διακριτική μεταχείριση του μεταναστευτικού πληθυσμού από το σύστημα κοινωνικής πολιτικής έρχεται να συνδυαστεί με τον στιγματισμό που επιφέρει η ένταξη στα προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας και η λήψη κοινωνικής αρωγής, συνεισφέροντας στον κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού. Η αλλαγή του συστήματος κοινωνικής προστασίας με την παροχή βοήθειας στα άτομα που έχουν ανάγκη και όχι την παροχή αλληλεγγύης σε όλα τα μέλη της κοινωνίας, έχει οδηγήσει στο να “υποβιβάζει εκείνους στους οποίους απευθύνεται”. Οι κοινωνικές παροχές έχουν καταλήξει να ταυτίζονται με κοινωνικό έλεγχο και να οδηγούν σε ένα φαύλο κύκλο κοινωνικής περιθωριοποίησης (Schnapper, 2008, σελ. 226-231).

Τα ανωτέρω αποτελούν θεωρητικές διαστάσεις που ο ερευνητής θα πρέπει να έχει στο μυαλό του όταν διερευνά πολιτικές ένταξης μεταναστών. Η έννοια της ένταξης έχει αποστασιοποιηθεί από τις πρακτικές πολιτισμικής αφομοίωσης ή/και

ενσωμάτωσης, διακηρύσσει την ανάγκη ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού στην αγορά εργασίας και τη συμμετοχή του υπό ίσους όρους στην κοινωνική ζωή της χώρας υποδοχής, απολαμβάνοντας δικαιώματα αντίστοιχα με εκείνα των γηγενών. Ταυτόχρονα, οι πολιτικές καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού ελλοχεύουν τον κίνδυνο εγκλωβισμού του ατόμου σε ένα φαύλο κύκλο κοινωνικής περιθωριοποίησης λόγω του στιγματισμού που επιφέρει η λήψη παροχής κοινωνικής αρωγής και των δυνάμεων εξουσίας του συστήματος που υποκρύπτονται στις κοινωνικές υπηρεσίες.

2.3 Η κοινωνική ένταξη μεταναστών στην Ελλάδα

Η Ελλάδα ως και τις αρχές του 1990 αποτελούσε χώρα “εξαγωγής” μεταναστών, ενώ μέσα σε μια δεκαετία το τοπίο άλλαξε και σε πολύ μικρό χρονικό διάστημα η Ελλάδα μετατράπηκε σε χώρα υποδοχής μεταναστών, χωρίς να είναι προετοιμασμένη για κάτι τέτοιο. Οι πολιτικο-οικονομικές συνθήκες των γειτονικών χωρών και η αναβάθμιση του ρόλου της Ελλάδος ως κράτος μέλος της Ε.Ε. την κατέστησαν πόλο έλξης των μεταναστών (Μπάγκαβος, Παπαδοπούλου, Συμεωνάκη 2008). Τα πρώτα στάδια υποδοχής Αλβανών και Πολωνών μεταναστών, χαρακτηρίζονται από δείγματα γαλλικών αφομοιωτικών πρακτικών, όπου οι μετανάστες γίνονται αποδεκτοί εφόσον δείξουν δείγματα ελληνοποίησης, χαρακτηριστικό παράδειγμα η αλλαγή των ονομάτων τους σε ελληνικά/χριστιανικά ονόματα. Σταδιακά και με το πέρασμα του χρόνου διαπιστώνεται μια εξοικείωση της ελληνικής κοινωνίας με το μεταναστευτικό πληθυσμό και αποδοχής της διαφορετικής τους πολιτισμικής ταυτότητας υπό τον όρο όμως της ενεργούς συμμετοχής τους στην αγορά εργασίας (Παπαδοπούλου, 2012). Χωρίς αυτό να σημαίνει την εξάλειψη των διακρίσεων. Ουσιαστικά ο μεταναστευτικός πληθυσμός εντάσσεται σε ένα σύστημα ανισοτήτων που αναπαράγει τις διακρίσεις.

Η ελληνική πολιτεία, την ίδια περίοδο, επιδιώκει τη χάραξη μιας μεταναστευτικής πολιτικής, με γνώμονα τον έλεγχο της μετανάστευσης, όπως φαίνεται από τα πρώτα νομοθετικά κείμενα γύρω από τη μετανάστευση. Αυτά αφορούν κατά κύριο λόγο τη θέσπιση διαδικασιών εισόδου και παραμονής στη χώρα, των προϋποθέσεων εργασίας και πολιτικών καταπολέμησης της παράτυπης μετανάστευσης ενώ ρυθμίσεις για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών θεσμοθετούνται για πρώτη φορά με το νόμο 3386/2005. Σημειώνεται ότι κάποια στοιχεία ρύθμισης ζητημάτων κοινωνικής ένταξης ενυπάρχουν και σε προηγούμενα

νομοθετήματα, για παράδειγμα η θέσπιση της υποχρεωτικής παρακολούθησης σχολικής εκπαίδευσης των ανήλικων μεταναστών (ν. 2910/2001), η σύσταση Τμήματος Κοινωνικής Ένταξης στο Υπουργείο Εσωτερικών (ΠΔ 295/2001) και η σύσταση του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής (ΠΔ 188/2002). Διακρίνονται, λοιπόν, κάποια βήματα οργάνωσης της πολιτείας για την διευθέτηση ζητημάτων κοινωνικής ένταξης μεταναστών, αν και δεν πρέπει να αμελούμε ότι την ίδια περίοδο επιστρέφουν στην Ελλάδα όσοι είχαν μεταναστεύσει στο εξωτερικό κατά την πρώτη μεταπολεμική περίοδο (παλιννοστούντες).

Η κοινωνική ένταξη στο νόμο 3386/2005 εκλαμβάνεται ως η χορήγηση δικαιωμάτων στους μετανάστες και η υποχρέωση από μέρους τους σεβασμού των θεμελιωδών κανόνων και αξιών της ελληνικής κοινωνίας, ενώ γίνεται αναφορά και στην εκπόνηση ενός Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης από το κράτος. Το εν λόγω Πρόγραμμα θα εκπονείται σε συνεργασία με τα συναρμόδια Υπουργεία και τους συναρμόδιους φορείς και θα περιλαμβάνει την υλοποίηση δράσεων για την απόκτηση πιστοποιημένης γνώσης της ελληνικής γλώσσας, την εκμάθηση της ιστορίας, του πολιτισμού και του τρόπου ζωής της ελληνικής κοινωνίας, την ένταξη στην αγορά εργασίας και την ενεργό κοινωνική συμμετοχή των μεταναστών.

Από το σημείο αυτό και έπειτα παρατηρείται μια δραστηριότητα, σε θεσμικό επίπεδο, γύρω από το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών, η οποία βρίσκεται σε αλληλεξάρτηση με τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Έτσι το 2007 το Τμήμα Κοινωνικής Ένταξης του Υπουργείου Εσωτερικών αναβαθμίζεται σε Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης (ΠΔ 234/2007) και ορίζεται Υπεύθυνη Αρχή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών (2007-2013) και το 2008 δημοσιεύεται το Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης “Εστία” (ΚΥΑ 25057/2008). Από το 2009 και μέχρι το 2015, με χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης (ΕΤΕ 2007-2013), υλοποιούνται διάφορες δράσεις ένταξης μεταναστών με έμφαση στην εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, στην βελτίωση της πρόσβασης σε υπηρεσίες και στην ενίσχυση της διαπολιτισμικότητας και της δικτύωσης. Ταυτόχρονα το ίδιο περίπου χρονικό διάστημα υλοποιείται από το Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων το πρόγραμμα “Οδυσσέας - Εκπαίδευση των μεταναστών στην ελληνική γλώσσα, την ελληνική ιστορία και τον ελληνικό πολιτισμό ” με χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

Το 2010, ακολουθεί μια σημαντική πρωτοβουλία της ελληνικής πολιτείας για την προώθηση της άσκησης πολιτικών ένταξης από το τοπικό επίπεδο, η σύσταση με

το “Πρόγραμμα Καλλικράτης” (ν.3852/2010) των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών, ως συμβουλευτικά όργανα των δήμων για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών. Τα ΣΕΜ δύνανται να αποτελούνται από εκπροσώπους φορέων και κοινοτήτων μεταναστών καθώς και από εκπροσώπους κοινωνικών φορέων με κύριο έργο την καταγραφή και διερεύνηση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες που μένουν στα γεωγραφικά όρια του οικείου δήμου και την υποβολή εισηγήσεων προς το δημοτικό συμβούλιο για την επίλυσή τους και την ανάπτυξη σχετικών δράσεων. Η εν λόγω θεσμοθέτηση ως ένα βαθμό συμπλήρωνε το νόμο 3838/2010, ο οποίος έδινε το δικαίωμα σε μακροχρόνια διαμένοντες μετανάστες και κατόχους αδειών διαμονής δεκαετίας να ψηφίζουν σε τοπικό επίπεδο και να εκλέγονται σε ορισμένες θέσεις. Ωστόσο οι εν λόγω διατάξεις κρίθηκαν αντισυνταγματικές οπότε και καταργήθηκαν.

Το 2013, για πρώτη φορά εκπονείται Εθνική Στρατηγική για την ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών από την τότε Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών με βασική προτεραιότητα την ισότιμη συμμετοχή των μεταναστών στην κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας και βασικό μέλημα την αναβάθμιση των κοινωνικών υποδομών για την βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών. Τα μέτρα που περιλάμβανε η εν λόγω Στρατηγική περιλαμβάνουν την ανάπτυξη εισαγωγικών μαθημάτων γλώσσας, ιστορίας και πολιτισμού αλλά και την ενίσχυση για την περαιτέρω προώθηση στην εκπαίδευση, τη διασφάλιση των εργασιακών δικαιωμάτων των μεταναστών και την παροχή κατάρτισης για την αύξηση των επαγγελματικών τους ευκαιριών την υποστήριξη και ενημέρωση των νεοεισερχόμενων μεταναστών προκειμένου να έχουν πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες, την προώθηση της διαπολιτισμικής επιμόρφωσης των δημοσίων υπαλλήλων, την ενεργοποίηση των μεταναστών και την ενθάρρυνση της δικτύωσής τους και τέλος την ευαισθητοποίηση της τοπικής κοινωνίας και της ενίσχυσης της διαπολιτισμικότητας.

Η κωδικοποίηση της μεταναστευτικής νομοθεσίας με το νόμο 4251/2014 δεν επιφέρει κάποια ιδιαίτερη αλλαγή στα θέματα κοινωνικής ένταξης. Ορίζει ότι “πολιτική της κοινωνικής ένταξης αποσκοπεί στην ομαλή προσαρμογή των πολιτών τρίτων στην ελληνική κοινωνία και στην αναγνώριση από πλευράς της ελληνικής κοινωνίας δυνατότητας ισότιμης συμμετοχής στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ζωή της χώρας” και μνημονεύει την εκπόνηση ενός Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης, το οποίο θα περιέχει τουλάχιστον προγράμματα εκμάθησης

της ελληνικής γλώσσας, ιστορίας και πολιτισμού, προγράμματα ενημέρωσης των π.τ.χ. σε θέματα υγείας, ασφάλισης και εργασίας, προγράμματα ευαισθητοποίησης της κοινωνίας υποδοχής και των εργαζόμενων στο δημόσιο τομέα, παροχής διαπολιτισμικής μεσολάβησης και ενίσχυσης της συμμετοχής των μεταναστών στα κοινά, π.χ. στα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών.

Από το 2015 και έπειτα ξεκινά σταδιακά να αλλάζει το πεδίο, με την οικονομική κρίση να έχει κάνει αισθητή πλέον την παρουσία της στην ελληνική κοινωνία και με την αύξηση των μεταναστευτικών/προσφυγικών ροών από την Ασία και την Αφρική, οι πολιτικές γύρω από τη μετανάστευση καθώς και οι πόροι από τα χρηματοδοτικά εργαλεία, στρέφονται προς την υποδοχή και την προστασία των αιτούντων διεθνούς προστασίας καθώς και στην ενίσχυση των υπηρεσιών εξέτασης και απόδοσης του καθεστώτος διεθνούς προστασίας ενώ η ένταξη των μόνιμα εγκατεστημένων μεταναστών στη χώρα κατεβαίνει ακόμα πιο χαμηλά στον άξονα των προτεραιοτήτων του κράτους. Ταυτόχρονα η έλλειψη πόρων δημιουργεί νέες συνθήκες στην ιεράρχηση των πολιτικών επιλογών. Το πρώην Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης και νυν Ταμείο Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης διοχετεύει περίπου το 80%-90% των κονδυλίων του στους τομείς της υποδοχής και του ασύλου ενώ και η Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής το 2019 διαπνέεται από το ίδιο πνεύμα. Η πλειονότητα των προτεινόμενων μέτρων και δράσεων αφορούν την νεοεισερχόμενη ομάδα των αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ένα στοιχείο που τονίζει ιδιαίτερα η Εθνική Στρατηγική για την ένταξη του 2019 είναι η σημασία συνεργασίας με την Αυτοδιοίκηση για την προώθηση της ένταξης σε τοπικό επίπεδο. Συγκεκριμένα αναφέρεται ότι *“οι τοπικές αρχές έχουν καλύτερη γνώση της τοπικής κοινωνίας και των συνθηκών που επικρατούν”* επομένως η συμβολή τους είναι καθοριστική.

Σε γενικές γραμμές οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης των μεταναστών στην Ελλάδα παραμένουν σε επίπεδο κειμένων, ενώ οι όποιες δράσεις έχουν υλοποιηθεί βασίζονται κατά κύριο σε ευρωπαϊκή χρηματοδότηση, με αποτέλεσμα να είναι μικρής διάρκειας και χωρίς συνέχεια. Θεσμοί όπως τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, ενώ αποτέλεσαν ένα σημαντικό βήμα ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης στον τομέα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, τελικά παρέμειναν ατελείς καθώς δεν υπήρξε ουσιαστική στήριξη ούτε από την κεντρική ούτε από την τοπική διοίκηση (Αγγελάκη, 2013 και Σκαμνάκης & Πολυζωίδης, 2013).

Επόμενο σημαντικό εγχείρημα ενίσχυσης της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο αποτελούν τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, ως παραρτήματα των Κέντρων Κοινότητας, τα οποία καλούνται να διαδραματίσουν ενεργό ρόλο στην εξυπηρέτηση και την υποστήριξη των μεταναστών, με ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης και να αποτελέσουν σημείο αναφοράς σε τοπικό επίπεδο για το μεταναστευτικό πληθυσμό του Δήμου.

3. Μεθοδολογία

Στο προηγούμενο κεφάλαιο ολοκληρώθηκε το θεωρητικό πλαίσιο τόσο για το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής όσο και για τον όρο της κοινωνικής ένταξης και αποτυπώθηκε η διαδρομή των πολιτικών αυτών στην Ελλάδα. Στο επόμενο κεφάλαιο θα ακολουθήσει η ανάλυση του θεσμού των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών με σκοπό να εξακριβωθεί αν αποτελούν μια παρέμβαση που μπορεί να ενισχύσει το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην άσκηση πολιτικών κοινωνικής ένταξης ή είναι ένα ακόμα παράδειγμα εξάρτησής της από τους κεντρικούς μηχανισμούς και τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά εργαλεία.

Πέρα από τη βιβλιογραφική ανασκόπηση τεκμηρίων σχετικά με το σχεδιασμό και τη λειτουργία των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών, κρίθηκε απαραίτητη η επαφή με το προσωπικό που έχει στελεχώσει τις εν λόγω δομές καθώς και με τους υπεύθυνους των κοινωνικών υπηρεσιών των Δήμων προκειμένου να αντληθούν στοιχεία αναφορικά με τον τρόπο λειτουργίας των ΚΕΜ, αλλά και οι απόψεις των ανωτέρω σχετικά με αυτά. Ως προσφορότερη μέθοδος για την άντληση των εν λόγω στοιχείων αναδείχθηκε αυτή της ποιοτικής έρευνας μέσω ημι-δομημένων συνεντεύξεων στη βάση οδηγού συνέντευξης. Για το σκοπό αυτό αναπτύχθηκαν δυο οδηγοί συνέντευξης ένα για το προσωπικό του ΚΕΜ και ένα για το προσωπικό της κοινωνικής υπηρεσίας του Δήμου. Οι θεματικές και των δυο ερωτηματολογίων κινούνταν γύρω από τη λειτουργία, τις ελλείψεις και τα προβλήματα που έχουν αντιμετωπίσει οι εν λόγω δομές μέχρι στιγμής αλλά και την αποτύπωση προτάσεων για την βελτίωσή τους. Ωστόσο διαφοροποιούνταν ως προς το εύρος ανάπτυξης των εν λόγω θεματικών και την προσθήκη ερωτήματος αναφορικά με τον σχεδιασμό των ΚΕΜ που αφορούσε αποκλειστικά το προσωπικό των κοινωνικών υπηρεσιών των Δήμων.

Λόγω των περιορισμών που έθεσαν αφενός οι συνθήκες της πανδημικής κρίσης της περιόδου αυτής καθώς και η γεωγραφική διασπορά των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών των δέκα (10) Δήμων σε έξι (6) Περιφέρειες της χώρας επιχειρήθηκε η διενέργεια συνεντεύξεων εξ' αποστάσεως, μέσω τηλεφώνου ή άλλων διαδικτυακών μέσων (skype, viber, κ.λπ), τουλάχιστον για όσα βρίσκονταν εκτός Αττικής. Από τους δέκα (10) Δήμους, οι οχτώ (8) ανταποκρίθηκαν θετικά με αποτέλεσμα να ληφθούν εννέα (9) συνεντεύξεις, έξι (6) με προσωπικό των ΚΕΜ και τρεις (3) με προσωπικό των κοινωνικών υπηρεσιών των Δήμων. Τα ευρήματα τόσο της βιβλιογραφικής ανασκόπησης όσο και της ποιοτικής έρευνας παρουσιάζονται στο επόμενο κεφάλαιο.

4. Θεσμικό πλαίσιο και λειτουργία των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών

4.1 Θεσμικό πλαίσιο

Τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών θεσμοθετήθηκαν το 2016 με το ν. 4368 ως Παραρτήματα των Κέντρων Κοινότητας, τα οποία σχεδιάστηκαν προκειμένου να αποτελέσουν δομές που προσφέρουν εξυπηρέτηση και διασύνδεση των πολιτών του εκάστοτε Δήμου με όλα τα διαθέσιμα κοινωνικά προγράμματα σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Τα Κέντρα Κοινότητας υπήρξαν μια πρόταση του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με στόχο την *“ενίσχυση της ενεργούς συμμετοχής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης Α' βαθμού στην εφαρμογή της κοινωνικής προστασίας σε τοπικό επίπεδο”*¹. Σύμφωνα με τον εν λόγω νόμο τα ΚΚ παρέχουν πληροφόρηση και υποστήριξη των πολιτών για την ένταξη τους σε προγράμματα πρόνοιας τοπικής και εθνικής εμβέλειας, παραπέμπουν τα σχετικά αιτήματα, συνεργάζονται με άλλες δομές και υπηρεσίες και παρέχουν υπηρεσίες για την βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και την εξασφάλιση της κοινωνικής ένταξης των πολιτών. Δύνανται, δηλαδή, να παρέχουν υπηρεσίες συμβουλευτικής υποστήριξης για την ένταξη στην αγορά εργασίας, υπηρεσίες ψυχοκοινωνικής στήριξης αλλά και υπηρεσίες ενδυνάμωσης και ενεργοποίησης των πολιτών, π.χ. προγράμματα επιμόρφωσης και δικτύωσης. Ωφελούμενοι των ΚΚ είναι οι πολίτες που ζουν στην περιοχή παρέμβασης, ανάλογα με τις τοπικές ανάγκες και

1 Αιτιολογική έκθεση του νόμου με τίτλο “Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις” (ν.4368/2016)

περιστάσεις το κάθε ΚΚ δύνανται να εστιάζει σε συγκεκριμένες ευάλωτες κοινωνικές ομάδες, με τη δημιουργία σχετικών Παραρτημάτων.

Με Κοινή Υπουργική Απόφαση² καθορίστηκαν οι ελάχιστες προδιαγραφές λειτουργίας των ΚΚ, δηλαδή οι παρεχόμενες υπηρεσίες, οι φορείς υλοποίησης, ο τρόπος λειτουργίας τους, η στελέχωση τους, η στέγαση τους, ο τρόπος εποπτείας τους και η χρηματοδότηση τους. Επισημαίνεται ότι ενώ τα ΚΚ “δύνανται να καλύπτονται από εθνικούς ή και ευρωπαϊκούς πόρους”, έχουν σχεδιαστεί ως μια χρηματοδοτούμενη από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο πράξη. Συγκεκριμένα τα ΚΚ χρηματοδοτούνται από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα με φορείς υλοποίησης τους Δήμους ή φορείς που συστήνονται και εποπτεύονται από αυτούς. Για το λόγο αυτό εκδόθηκε και σχετικός Οδηγός Εφαρμογής και Λειτουργίας των ΚΚ για την υποστήριξη των Δικαιούχων αλλά και των Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων 2014-2020, ο οποίος περιγράφει με μεγαλύτερη λεπτομέρεια τον τρόπο λειτουργίας των Κέντρων και τις παρεχόμενες υπηρεσίες.

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, το κάθε ΚΚ δύναται να εστιάζει σε συγκεκριμένες ευάλωτες κοινωνικές ομάδες με τη λειτουργία σχετικών Παραρτημάτων, έτσι σε περιοχές με υψηλή συγκέντρωση μεταναστών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας προβλέπεται η λειτουργία Κέντρου Ένταξης Μεταναστών, το οποίο παρέχει υπηρεσίες αντίστοιχες και συμπληρωματικές με το Κέντρο Κοινότητας στοχευμένες και εξειδικευμένες στις ανάγκες της εν λόγω ομάδας στόχου. Ο Οδηγός Εφαρμογής και Λειτουργίας των ΚΚ περιγράφει με μεγαλύτερη ανάλυση τόσο τις προβλεπόμενες παρεχόμενες υπηρεσίες, τη στελέχωσή των εν λόγω δομών με συγκεκριμένο προσωπικό καθώς και τις αρμοδιότητες του εν λόγω προσωπικού.

Συγκεκριμένα σύμφωνα με τον “Οδηγό Εφαρμογής και Λειτουργίας Κέντρων Κοινότητας” παρέχονται οι εξής υπηρεσίες:

(α) Ενημέρωση, εξυπηρέτηση, συμβουλευτική στήριξη για θέματα ένταξης μεταναστών και δικτύωση

- *Ενημέρωση και παροχή κοινωνικο-ψυχολογικής στήριξης σε μετανάστες και δικαιούχους διεθνούς προστασίας και ιδιαίτερα στις ευάλωτες ομάδες αυτών*

2 ΚΥΑ Δ23/οικ.14435-1135/29.03.2016 (ΦΕΚ 854/Β/30.03.2016)

(π.χ. γυναίκες, παιδιά).

- Ανάπτυξη μαθησιακής στήριξης παιδιών μεταναστών/δικαιούχων διεθνούς προστασίας προσχολικής και σχολικής ηλικίας και ενημέρωση για δράσεις γλωσσικής κατάρτισης ενηλίκων που υλοποιούνται στην περιοχή.
- Ευαισθητοποίηση της τοπικής κοινωνίας και καταπολέμηση της ξενοφοβίας, του ρατσισμού, της εμπορίας ανθρώπων κ.λπ.
- Προαγωγή του εθελοντισμού.
- Στήριξη της συμμετοχής των μεταναστών/δικαιούχων διεθνούς προστασίας σε ομάδες, σε συλλόγους, σε οργανώσεις διαπολιτισμικού και διαθρησκευτικού διαλόγου κ.λπ.
- Δικτύωση με άλλα ΚΕΜ και υπηρεσίες/φορείς που σχετίζονται με την ένταξη των μεταναστών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας.

(β) Συνεργασία και παραπομπή αιτημάτων σε άλλες σχετικές δομές, υπηρεσίες και φορείς (Σ.Ε.Μ., Συλλόγους Μεταναστών/Δικαιούχων Διεθνούς Προστασίας, ΜΚΟ, Κοινωνικές Υπηρεσίες).

- Διάγνωση προβλημάτων και παραπομπή τους σε εξειδικευμένες δομές/υπηρεσίες (π.χ. Ξενώνες αστέγων/κακοποιημένων γυναικών/θυμάτων εμπορίας ανθρώπων, Δομές για ΑμεΑ, Δομές Ψυχικής Υγείας, Βρεφονηπιακούς και Παιδικούς Σταθμούς, Δομές παροχής βασικών αγαθών/συσσιτίων, Κοινωνικά Φαρμακεία, Κέντρα Ημερήσιας Φροντίδας Ηλικιωμένων, Δημοτικά Ιατρεία κ.α.).
- Παραπομπή αιτημάτων και συνεργασία για ένταξη των ομάδων στόχου σε προγράμματα εκμάθησης γλώσσας, κατάρτισης, απασχόλησης, αναγνώρισης δεξιοτήτων και τίτλων από αλλοδαπή κ.ο.κ., συνεργασία με την τοπική αγορά εργασίας για την απόκτηση πρόσβασης μέσω συμβουλευτικής και υπηρεσιών συνοδείας (mentoring schemes).

(γ) Δράσεις προώθησης της κοινωνικής ένταξης.

- Υλοποίηση μαθημάτων ελληνικής γλώσσας και στοιχείων ελληνικής ιστορίας και ελληνικού πολιτισμού σε ενήλικες μετανάστες και δικαιούχους διεθνούς

προστασίας.

- *Υλοποίηση διαπολιτισμικών δράσεων με έμφαση τη συνύπαρξη παιδιών και νέων αλλοδαπών και γηγενών.*
- *Υλοποίηση δράσεων για την προώθηση της πρόσβασης των μεταναστών και δικαιούχων διεθνούς προστασίας στην αγορά εργασίας.*

Οι ανωτέρω υπηρεσίες οφείλουν να παρέχονται λαμβάνοντας υπόψη την εξατομικευμένη προσέγγιση, την επίτευξη συνέργειας και συμπληρωματικότητας συναφών δράσεων και υπηρεσιών αλλά και την ανάπτυξη δικτύων με φορείς που υλοποιούν συναφείς δράσεις.

Προκειμένου τα ΚΕΜ να παρέχουν τις εν λόγω υπηρεσίες προβλέπεται από τον οικείο Οδηγό Εφαρμογής να στελεχώνονται τουλάχιστον από Κοινωνικό Λειτουργό, ο οποίος θα λειτουργεί και ως συντονιστής του ΚΕΜ, από Διαπολιτισμικό Μεσολαβητή και από Νομικό και Ψυχολόγο. Σημειώνεται ότι οι δυο τελευταίες ειδικότητες προβλέπεται να παρέχουν τις υπηρεσίες τους με μερική απασχόληση. Επίσης, ο Οδηγός προβλέπει και το καθεστώς εργασίας των εν λόγω ειδικοτήτων. Έτσι, είτε θα αποτελούν προσωπικό του Δήμου το οποίο θα μετακινηθεί στην εν λόγω δομή προκειμένου να παρέχει εκεί τις υπηρεσίες του ή θα προσληφθεί με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου σύμφωνα με τις προβλεπόμενες διαδικασίες μέσω ΑΣΕΠ. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω τα ΚΕΜ αποτελούν μια συγχρηματοδοτούμενη πράξη, επομένως ο Οδηγός Εφαρμογής και Λειτουργίας περιγράφει αναλυτικά τη στελέχωσή τους, πέρα από τις ειδικότητες και τις αρμοδιότητές τους, βλέπουμε ότι αναφέρει τον τύπο απασχόλησης αλλά τις διαδικασίες πρόσληψης. Το γεγονός αυτό, θα δούμε και παρακάτω, ότι διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη λειτουργία της δομής.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τον Οδηγό Εφαρμογής και την περιγραφή των αρμοδιοτήτων κάθε μιας εκ των ειδικοτήτων, ο Κοινωνικός Λειτουργός, ο οποίος όπως αναφέρεται και παραπάνω, είναι και συντονιστής του ΚΕΜ, είναι επιφορτισμένος αφενός με αρμοδιότητες σχετικές με την εύρυθμη λειτουργία του ΚΕΜ αφετέρου με αρμοδιότητες συναφείς με την ειδικότητα του. Συγκεκριμένα, ο Κοινωνικός Λειτουργός θα πρέπει:

- να καταρτίσει σε συνεργασία με τον Συντονιστή του ΚΚ το Σχέδιο Λειτουργίας του ΚΕΜ και να μεριμνά για τη τήρησή του,
- να συντονίζει το προσωπικό και να φροντίζει για την εύρυθμη λειτουργία του ΚΕΜ,
- να μεριμνά για την τήρηση των απαραίτητων στοιχείων/βιβλίων, για την καταγραφή των δεδομένων και την επικαιροποίηση της βάσης δεδομένων του πληροφοριακού συστήματος του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων,
- να μεριμνά για την τήρηση των κανόνων δημοσιότητας,
- να διοργανώνει δράσεις ένταξης μεταναστών/προσφύγων και να μεριμνά για την ανάληψη κοινωνικών ερευνών στο πεδίο,
- να καταγράφει και να αξιολογεί τις κοινωνικές ανάγκες της ομάδας στόχου
- να υποδέχεται και να διαχειρίζεται τα περιστατικά που προσέρχονται στο ΚΕΜ,
- να παραπέμπει όπου απαιτείται και να μεριμνά για την σύνδεση με αρμόδιες υπηρεσίες,
- να μεριμνά για την ανάπτυξη και αξιοποίηση της εθελοντικής προσφοράς υπηρεσιών και αγαθών,
- να μεριμνά για την ενεργοποίηση του ΣΕΜ.

Εκ πρώτης διαπιστώνουμε μια ευρεία ποικιλία αρμοδιοτήτων στο πρόσωπο του Κοινωνικού Λειτουργού και ίσως αρμοδιότητες που ξεφεύγουν του πλαισίου εργασίας του. Για παράδειγμα, η τελευταία αρμοδιότητα “ενέργειες για την ενεργοποίηση του ΣΕΜ³” θα μπορούσαμε να πούμε ότι αφορά το δημοτικό συμβούλιο του Δήμου, αρμόδιο για τη συγκρότηση και λειτουργία του ΣΕΜ, και όχι υπάλληλο μιας επιχορηγούμενης δομής με αβέβαιο χρονικό ορίζοντα λειτουργίας, δεδομένου ότι η χρηματοδότηση αφορά συγκεκριμένη προγραμματική περίοδο (ΕΣΠΑ 2014-2020).

Ως προς την ειδικότητα του Διαπολιτισμικού Μεσολαβητή για τους πολίτες τρίτης χώρας, θα πρέπει να σημειωθεί ότι είναι μια ειδικότητα η οποία δεν έχει εμφανιστεί ξανά σε δημόσιες υπηρεσίες, τουλάχιστον όχι επίσημα και ως βασική

3 Με το άρ. 79 του ν. 4555/2018 τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) μετονομάστηκαν σε Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών και Προσφύγων (ΣΕΜΠ).

ειδικότητα στελέχωσης μιας δημόσιας/δημοτικής υπηρεσίας. Στο παρελθόν έχουν υλοποιηθεί διάφορες δράσεις χρηματοδοτούμενες από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης υπηκόων τρίτων χωρών (2007-2013) αναφορικά με την εκπαίδευση διαπολιτισμικών μεσολαβητών και την παροχή διαπολιτισμικής μεσολάβησης σε νοσοκομεία, σε Υπηρεσίες Μιας Στάσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και σε ιατρικές και κοινωνικές υπηρεσίες α' επιπέδου (τοπικής αυτοδιοίκησης), ωστόσο επρόκειτο για αποσπασματικές και μικρού εύρους δράσεις υλοποιούμενες κατά κύριο λόγο από μη κυβερνητικές οργανώσεις. Επομένως, για πρώτη φορά εμφανίζεται αυτή η ειδικότητα ως βασικό στέλεχος μια δημόσιας/δημοτικής υπηρεσίας με συγκεκριμένες αρμοδιότητες, οι οποίες αφορούν:

- την διευκόλυνση της επικοινωνίας μεταξύ των υπαλλήλων των ΚΚ/ΚΕΜ με την ομάδα στόχο, δηλαδή τους πολίτες τρίτης χώρας,
- την εν γένει διευκόλυνση επικοινωνίας των πολιτών τρίτων χωρών με δημόσιους οργανισμούς, την τοπική κοινωνία και τους τοπικούς φορείς,
- τη δημιουργία σχέση εμπιστοσύνης και διαλόγου μεταξύ των μελών των κοινοτήτων των πολιτών τρίτων χωρών και της τοπικής κοινωνίας,
- την συμβολή στην ένταξη των πολιτών τρίτων χωρών στην τοπική κοινωνία και την εξάλειψη αρνητικών στερεοτύπων, πολιτισμικών παρεξηγήσεων και διακρίσεων.

Ο Νομικός που θα στελεχώσει το ΚΕΜ καλείται να παρέχει συμβουλευτικές υπηρεσίες σε θέματα μεταναστευτικής νομοθεσίας αλλά και για ζητήματα παραβίασης ανθρωπίνων δικαιωμάτων και οικονομικών-κοινωνικών δικαιωμάτων. Όπου απαιτείται φροντίζει για την προώθηση περιστατικών στο Συνήγορο του Πολίτη, στο Συνήγορο του Παιδιού και στις αρμόδιες υπηρεσίες προστασίας του παιδιού, θυμάτων εμπορίας ανθρώπων, ενδοοικογενειακής και ρατσιστικής βίας. Επιπλέον, παρέχει υποστήριξη και συμβουλευτική σε μεταναστευτικούς πληθυσμούς για την οργάνωσή τους συλλόγους και οργανώσεις (π.χ. σύνταξη καταστατικών).

Η ειδικότητα του Ψυχολόγου, σε συνεργασία με τον κοινωνικό λειτουργό και τον διαπολιτισμικό μεσολαβητή όπου απαιτείται, αναλαμβάνει:

- την υποδοχή, ανίχνευση τραυμάτων και διαχείριση ή/και παραπομπή των περιστατικών αρμοδίως,

- τη διενέργεια ψυχολογικών αξιολογήσεων και την παροχή ψυχολογικής στήριξης σε ατομικό και οικογενειακό επίπεδο,
- την στήριξη θυμάτων εμπορίας ανθρώπων, κακοποίησης, βασανιστηρίων κ.α. και εξαρτημένων ατόμων, σε συνεργασία με τις κοινωνικές υπηρεσίες
- την καταγραφή και την τήρηση του ψυχοκοινωνικού προφίλ των ωφελούμενων πολιτών τρίτων χωρών.

Όπως αναφέρθηκε και προηγουμένως, πέρα από τις ανωτέρω υπηρεσίες, προβλέπεται να υλοποιούνται και δράσεις για τη προώθηση της κοινωνικής ένταξης, όπως τα μαθήματα ελληνικών, διαπολιτισμικές δράσεις και δράσεις για την προώθηση της πρόσβασης των π.τ.χ. στην αγορά εργασίας. Για τις εν λόγω δεν δίνεται καμία καθοδήγηση μέσω του Οδηγού Εφαρμογής και Λειτουργίας των ΚΚ παρά μόνο κατά την κοστολόγηση γίνεται παραπομπή σε σχετική επιστολή του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Ενώ ο Οδηγός μπαίνει σε αρκετά λεπτομερείς προδιαγραφές τόσο για την απασχόληση του προσωπικού με αναφορά στις αρμοδιότητες, στη διαδικασία στελέχωσης και επιλογής προσωπικού, στον προϋπολογισμό στελέχωσης αλλά ακόμα και στις προδιαγραφές των εγκαταστάσεων των δομών αυτών, το εν λόγω σκέλος υπηρεσιών του ΚΕΜ μένει χωρίς περαιτέρω ανάλυση και παροχή κατευθυντήριων γραμμών.

Έχοντας αναφερθεί στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών, στην επόμενη ενότητα θα παρακολουθήσουμε τα βήματα που οδήγησαν στο σχεδιασμό τους και τους παράγοντες που επέδρασαν για τη σύστασή τους σε δέκα (10) τελικά Δήμους της Ελλάδας.

4.2 Σχεδιασμός Κέντρων Ένταξης Μεταναστών

Η ανάγκη ανάπτυξης τοπικών σημείων αναφοράς είχε αρχίσει να διαφαίνεται πριν από τη θεσμοθέτηση των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών το 2016. Συγκεκριμένα, κατά το χρονικό διάστημα 2009-2015, όπου υλοποιήθηκαν δράσεις κοινωνικής ένταξης νόμιμα διαμενόντων μεταναστών μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης (2007-2013) είχαν αρχίσει να κάνουν την εμφάνισή τους παρόμοιες προσπάθειες εδραίωσης τοπικών σημείων αναφοράς για μετανάστες είτε για συμβουλευτική γύρω από ζητήματα αδειών διαμονής και καταπολέμησης των διακρίσεων είτε για υλοποίηση διαδραστικών διαπολιτισμικών δραστηριοτήτων. Επίσης, η Εθνική

Στρατηγική για την ένταξη πολιτών τρίτων χωρών (2013) της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής κάνει μνεία στην ανάγκη δημιουργίας “χώρων υποστήριξης και ενημέρωσης” των πολιτών τρίτων χωρών ενώ στο Εθνικό Πρόγραμμα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης (2015) πλέον γίνεται αναφορά για την δημιουργία σχετικών δομών.

Σύμφωνα λοιπόν με το Εθνικό Πρόγραμμα του ΤΑΜΕ προβλέπεται η δημιουργία Κέντρων Υποστήριξης Μεταναστών (Migrant Support Centers), τα οποία θα λειτουργήσουν ως συντονιστικά κέντρα ενταξιακών δράσεων με σκοπό την υποστήριξη των μεταναστών κατά την ένταξη τους στην τοπική κοινωνία και στην αγορά εργασίας. Τα εν λόγω κέντρα δύνανται να παρέχουν μεταξύ άλλων υπηρεσίες διαπολιτισμικής μεσολάβησης, νομικής υποστήριξης, να υλοποιούν διαπολιτισμικές δραστηριότητες και εκστρατείες ευαισθητοποίησης. Χαρακτηριστικά αναφέρεται η “παροχή ενός ευρύ φάσματος υπηρεσιών κάτω από την ίδια στέγη” (provide a wide range of services under one roof). Επίσης, στο εν λόγω Εθνικό Πρόγραμμα προβλέπεται η χρηματοδότηση, για την προγραμματική περίοδο 2014-2020, σύστασης πέντε (5) Κέντρων Υποστήριξης Μεταναστών σε μεγάλες πόλεις της χώρας, ενώ ακόμα εννέα (9) θα χρηματοδοτηθούν από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Σημειώνεται ότι για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 τα προηγούμενα χρηματοδοτικά εργαλεία για την ένταξη μεταναστών⁴, την υποδοχή και ένταξη προσφύγων⁵ και τις επιστροφές⁶ συνενώθηκαν σε ένα. Λόγω των εκτεταμένων αναγκών στον τομέα της προστασίας προσφύγων και των επιστροφών ο κύριος όγκος κονδυλίων κατευθύνθηκε προς εκεί, ενώ ο τομέας της ένταξης προβλέφθηκε να καλυφθεί μέσω συμπληρωματικών δράσεων του ΕΚΤ.

Στην πράξη δεν χρηματοδοτήθηκαν ποτέ τα πέντε (5) Κέντρα Υποστήριξης Μεταναστών από το ΤΑΜΕ παρά μόνο έντεκα (11) Κέντρα Ένταξης Μεταναστών σε δέκα (10) Δήμους της χώρας με πόρους των έξι (6) αντίστοιχων Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΚΤ. Συγκεκριμένα συστήθηκαν και λειτουργούν στους Δήμους Αθήνας, Πειραιά, Καλλιθέας, Θεσσαλονίκης, Κορδελιού-Ευόσμου, Λαμίας, Θήβας, Ανδραβίδας-Κυλλήνης, Ηρακλείου και Λέσβου. Δεδομένου ότι οι προβλεπόμενες παρεχόμενες υπηρεσίες είναι όμοιες, θα ήταν

4 Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης πολιτών τρίτων χωρών 2007-2013

5 Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων 2007-2013

6 Ευρωπαϊκό Ταμείο Επιστροφής 2008-2013

ενδιαφέρον να βλέπαμε τον τρόπο υλοποίησης και λειτουργίας των κέντρων υποστήριξης μεταναστών με χρηματοδότηση από το ΤΑΜΕ, δεδομένου ότι το κάθε χρηματοδοτικό εργαλείο έχει τους δικούς του κανόνες και σε πολλές περιπτώσεις τη δική του φιλοσοφία.

Αναφορικά με την χρηματοδότηση των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών από τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, η Διεύθυνση Κοινωνικής Ένταξης της Γενικής Γραμματείας Μεταναστευτικής Πολιτικής απέστειλε στους αρμόδιους φορείς των Περιφερειών σχετική πρόταση με ενδεικτική κατανομή Περιφερειών και Δήμων για τη λειτουργία σχετικής δομής. Η εν λόγω επιστολή πρότεινε την πρόσκληση είκοσι ένα (21) Δήμων σε οκτώ (8) Περιφέρειες για τη δημιουργία ΚΕΜ, ενώ άφηνε ανοιχτό το ενδεχόμενο για την χρηματοδότηση περισσότερων δομών, κατά τη κρίση και τις χρηματοδοτικές δυνατότητες της εκάστοτε Περιφέρειας και του εκάστοτε Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος. Ενδιαφέρον αποτελεί το γεγονός ότι από τις δεκατρείς (13) Περιφέρειες, οι οκτώ (8) προκήρυξαν πρόσκληση με αναφορά στη δυνατότητα υποβολής πρότασης εκ μέρους του Δήμου για τη λειτουργία Κέντρου Ένταξης Μεταναστών, εκ των οποίων δύο (2) που δεν συμπεριλαμβάνονταν στην ενδεικτική κατανομή. Συγκεκριμένα, οι Περιφέρειες της Θεσσαλίας και του Νοτίου Αιγαίου, ενώ ήταν στην πρόταση της Διεύθυνσης Κοινωνικής Ένταξης, δεν συμπεριέλαβαν στις προσκλήσεις που δημοσίευσαν τη δυνατότητα λειτουργίας παραρτήματος Κέντρου Ένταξης Μεταναστών, ενώ οι Περιφέρειες Βορείου Αιγαίου και Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης έδωσαν αυτή τη δυνατότητα. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο λόγος μη πρόβλεψης δημιουργίας ΚΕΜ θα μπορούσε να είναι είτε αποτέλεσμα πολιτικών επιλογών ή έλλειψης διαθέσιμων πόρων στο πλαίσιο του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος.

Πέρα από το γεγονός ότι οι Περιφερειακές Αρχές υπήρξαν έμμεσα ένας από τους παράγοντες επίδρασης της λειτουργίας ή όχι Κέντρου Ένταξης Μεταναστών, ο επόμενος παράγοντας και καθοριστικός είναι η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση. Δεδομένου ότι αναφερόμαστε σε χρηματοδοτούμενη πράξη, είναι απόφαση του εκάστοτε Δήμου αν θα συμπεριλάβει στην υποβαλλόμενη πρότασή του τη λειτουργία παραρτήματος Κέντρου Ένταξης Μεταναστών.

Οι λόγοι που κάποιοι από τους προτεινόμενους Δήμους τελικά δεν υπέβαλαν σχετική πρόταση δεν είναι γνωστοί. Θα μπορούσαν να είναι ζήτημα πολιτικών αποφάσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και ζήτημα διοικητικής αδυναμίας

διαχείρισης της εν λόγω χρηματοδοτούμενης πράξης. Ως προς τους λόγους που κινητοποιήσαν την εκάστοτε δημοτική αρχή να υποβάλει πρόταση για την σύσταση Κέντρου Ένταξης Μεταναστών φαίνεται να είναι η κάλυψη αναγκών που δημιούργησαν οι επικρατούσες συνθήκες της περιόδου αναφορικά με τις προσφυγικές ροές. Συγκεκριμένα τονίστηκε ότι:

“πριν την υποβολή της πρότασης είχαν δημιουργηθεί οι προϋποθέσεις και η ανάγκη για τη δημιουργία του ΚΕΜ...ο Δήμος από το 2015 υλοποιούσε δράσεις αναφορικά με τη φιλοξενία αιτούντων διεθνούς προστασίας” (Δήμος Γ)

“ο λόγος που η προηγούμενη δημοτική αρχή πήρε την απόφαση για δημιουργία ΚΕΜ στο Δήμο ήταν η ύπαρξη hotspot” (Δήμος Η)

Ο σημαντικός αριθμός προσφύγων που “εγκλωβίζεται” στην Ελλάδα μετά το 2016 αλλά και η δημιουργία ανοιχτών δομών φιλοξενίας (hotspots), αφενός δημιούργησαν αρκετές αναταράξεις τόσο σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και στην τοπική κοινωνία, αφετέρου ανέδειξαν νέες ανάγκες και προβλήματα που έχρηζαν άμεσης αντιμετώπισης. Η μετατόπιση των εθνικών πολιτικών προς την κάλυψη των αναγκών που δημιουργούνται από το νεοεισερχόμενο πληθυσμό και η παραμέληση του ζητήματος της ένταξης των μόνιμα εγκατεστημένων μεταναστών στη χώρα φαίνεται ότι μετατίθεται και στο τοπικό επίπεδο.

Δεν λείπουν βέβαια και οι Δήμοι που αναφέρουν ως λόγο δημιουργίας Κέντρου Ένταξης Μεταναστών την εξυπηρέτηση και υποστήριξη του υφιστάμενου μεταναστευτικού πληθυσμού που διαμένει στο Δήμο:

“...είναι ένας Δήμος που έχει αρκετούς μετανάστες και αρκετούς πρόσφυγες εκ των υστέρων..” (Δήμος Ε)

“...(η περιοχή) είχε μεγάλο μεταναστευτικό πληθυσμό, δεν άνοιξε το ΚΕΜ επειδή ήρθαν οι πρόσφυγες το 2017...” (Δήμος Δ)

Η αναγνώριση του μεταναστευτικού πληθυσμού του Δήμου και η υποστήριξή του, καταρχάς καλύπτει το βασικό λόγο για τον οποίο σχεδιάστηκε εξ' αρχής η εν λόγω δομή. Μετά το θεσμό των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών, είναι η επόμενη προσπάθεια θεσμοθέτησης παρεμβάσεων κοινωνικής ένταξης μεταναστών σε τοπικό επίπεδο. Οπότε η κινητοποίηση δήμων με σχετικά μικρό αριθμό δημοτών, όπως η

Θήβα και η Ανδραβίδα, για την υλοποίηση σχετικής παρέμβασης αποτελεί ένα θετικό δείγμα.

Επιπλέον καθοριστικός παράγοντας για την υποβολή σχετικής πρότασης που επισημάνθηκε από άλλο Δήμο, είναι η χρηματοδότηση. Χαρακτηριστικά αναφέρθηκε:

“ο Δήμος είχε ήδη ξεχωριστό χαρτοφυλάκιο και ήταν ενεργός στο θέμα των μεταναστών και προσφύγων...με την ένταση που υπήρχε με το προσφυγικό στην πόλη δεν γινόταν να μην υποβάλουμε πρόταση και να μην αξιοποιήσουμε τη χρηματοδότηση που μας έδιναν” (Δήμος Α)

Είναι λογικό η χρηματοδότηση η ίδια να αποτελεί ικανό θέλγητρο, ιδίως για Δήμους ήδη δραστήριους στα θέματα της ένταξης μεταναστών και με εμπειρία στη διαχείριση και την αναζήτηση κονδυλίων, για υλοποίηση δράσεων κοινωνικής πολιτικής γενικότερα και κοινωνικής ένταξης μεταναστών ειδικότερα. Από τη στιγμή που οι πόροι της τοπικής αυτοδιοίκησης για την άσκηση κοινωνικής πολιτικής προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό και από κοινοτικούς πόρους και δεδομένου ότι οι κρατικοί πόροι για την κοινωνική προστασία έχουν μειωθεί κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, η αξιοποίηση κοινοτικών χρηματοδοτήσεων για την υλοποίηση παρεμβάσεων κοινωνικής πολιτικής είναι ζωτικής σημασίας.

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί ότι ο Δήμος Αθηναίων στην πρόταση του συμπεριέλαβε τη δημιουργία δυο (2) μονάδων ΚΕΜ, το ένα ως κινητή μονάδα. Η κινητή μονάδα, σύμφωνα τον Οδηγό Εφαρμογής και Λειτουργίας, είναι ένα “μετακινούμενο” Κέντρο Κοινότητας ή/και Παράρτημα, η οποία παρέχει τις ίδιες υπηρεσίες με αυτό για την εξυπηρέτηση ωφελούμενων απομακρυσμένων περιοχών ή διαμερισμάτων Δήμων. Με αυτό το τρόπο, ο Δήμος διπλασίασε τη δυναμικότητα της εν λόγω δομής και τη δυνατότητά του να ανταποκρίνεται στις ανάγκες των μεταναστών του Δήμου.

Συνοψίζοντας, σύμφωνα με τις μαρτυρίες των συνεντευξιαζομένων, η δημιουργία των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών ήρθε να καλύψει τις ανάγκες του υφιστάμενου μεταναστευτικού πληθυσμού, λόγος για τον οποίο σχεδιάστηκαν εξ' αρχής οι εν λόγω δομές, αλλά και τις νέες ανάγκες που προέκυψαν με τις προσφυγικές ροές μετά το 2015. Η αξιοποίηση ευρωπαϊκών κονδυλίων από την τοπική αυτοδιοίκηση για την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών ήταν αναμενόμενος

λόγος, καθώς αποτελεί μια από τις βασικές μεθόδους άσκησης της κοινωνικής πολιτικής στο τοπικό επίπεδο.

4.3 Στελέχωση των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών

Τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, που συστήθηκαν στους δέκα (10) Δήμους, της χώρας (Αθήνας, Πειραιά, Καλλιθέας, Θεσσαλονίκης, Κορδελιού-Ευόσμου, Λαμίας, Θήβας, Ανδραβίδας-Κυλλήνης, Ηρακλείου και Λέσβου), ξεκίνησαν να λειτουργούν σταδιακά μετά τα μισά του 2017, αρχές του 2018, μόλις δηλαδή ολοκληρώθηκαν οι διαδικασίες πρόσληψης του απαραίτητου προσωπικού. Οι Δήμοι, τηρώντας τις διαδικασίες που προβλέπονται στον Οδηγό Εφαρμογής, προχώρησαν στην πρόσληψη προσωπικού με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από το θεσμικό πλαίσιο διαδικασίες με όρους ΑΣΕΠ.

Οι προβλεπόμενες ειδικότητες, όπως έχουμε αναφέρει, που στελεχώνουν ένα Κέντρο Ένταξης Μεταναστών είναι αυτές του Κοινωνικού Λειτουργού, του Διαπολιτισμικού Μεσολαβητή και με ημιαπασχόληση οι ειδικότητες του Ψυχολόγου και του Νομικού. Αυτή τη στιγμή μόνο τα τέσσερα (4) από τα έντεκα (11) ΚΕΜ λειτουργούν με όλο το προβλεπόμενο προσωπικό (Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Ανδραβίδα), τρία (3) λειτουργούν εμφανώς υποστελεχωμένα, μόνο με έναν Κοινωνικό Λειτουργό (Λέσβος, Θήβα, Πειραιάς), ενώ τα υπόλοιπα λειτουργούν με δυο ή τρεις από τις προβλεπόμενες ειδικότητες. Η πλειονότητα των ΚΕΜ, αν όχι όλα, ανέφεραν ότι κατάφεραν αρχικά να καλύψουν όλες τις προβλεπόμενες θέσεις, ωστόσο με την πάροδο του χρόνου παρατηρήθηκε το φαινόμενο, ιδίως οι ειδικότητες του Νομικού και του Ψυχολόγου να παραιτούνται. Χαρακτηριστικά αναφέρθηκε:

“...η ψυχολόγος παραιτήθηκε και αυτή τον Μάιο, ο νομικός ήρθε στην αρχή πολύ αρχή και παραιτήθηκε αμέσως σχεδόν, είχαμε για κάποια διαστήματα κάποιες αναπληρώσεις αλλά μετά δεν ήρθε κανένας...ήταν λίγο δύσκολες στο Κέντρο Ένταξης Μεταναστών οι προσλήψεις, γιατί ο νομικός (πρέπει να είναι) μερικής απασχόλησης και να έχει διακοπή από το δικηγορικό σύλλογο, άρα σημαίνει ότι απευθύνεσαι σε πολύ μικρότερο πληθυσμό.....η ψυχολόγος το ίδιο μερικής απασχόλησης, δεν είναι εύκολο...” (Δήμος Β)

“...οπότε ξεκινήσαμε με κοινωνικό λειτουργό μαζί με μια ψυχολόγο τετράωρη....η μερική απασχόληση δεν εξυπηρετεί τον εργαζόμενο, οπότε αυτή η θέση αν και

καλύφθηκε δυο φορές, πολύ γρήγορα οι συνάδελφοι βρήκαν άλλη εργασία πλήρους απασχόλησης και παραιτήθηκαν..” (Δήμος Δ)

Το καθεστώς εργασίας του νομικού και του ψυχολόγου, δηλαδή της μερικής απασχόλησης, αποτέλεσε αντικίνητρο για την κάλυψη των εν λόγω θέσεων και την παραμονή των υπαλλήλων σε αυτές. Επιπλέον, η ειδικότητα του Νομικού, συνεπάγεται για τον εργαζόμενο μια επιπλέον δυσκολία. Σύμφωνα με τη νομοθεσία (Κώδικας Δικηγόρων, ν. 4194/2013), οι δικηγόροι χάνουν την ιδιότητα τους σε περίπτωση κατοχής “οποιαδήποτε έμμισθης θέσης με σύμβαση εργασιακής ή υπαλληλικής σχέσης σε οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή υπηρεσία δημόσια (πολιτική ή στρατιωτική), δικαστική, δημοτική ή νομικού προσώπου δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου ή σε Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης”, γεγονός που φάνηκε να λειτουργεί αποτρεπτικά για την κάλυψη της θέσης σε συνδυασμό με τη μερική απασχόληση.

Η ειδικότητα του Διαπολιτισμικού Μεσολαβητή, αν και έχει καλυφθεί στην πλειονότητα των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών, αποτέλεσε αντικείμενο αναφοράς ως προς τη δυσκολία εύρεσης του κατάλληλου προσωπικού. Αναφέρθηκε ότι:

“...ο αρχικός σχεδιασμός έλεγε ότι θα έχεις δυο διερμηνείς πλήρους απασχόλησης αλλά δεν μας κάλυπταν οι γλώσσες...οπότε προκηρύξαμε τέσσερις μερικής απασχόλησης προκειμένου να έχουμε μια μεγαλύτερη γκάμα γλωσσών, τουλάχιστον στη θεωρία, γιατί αυτό έδειξε πολλά προβλήματα ως προς τη συμμετοχή του κόσμου στη προκήρυξη επειδή υπήρχε το θέμα της υπηκοότητας και τελικά φάνηκε να μην είναι ελκυστικό το τετράωρο...” (Δήμος Α)

“.....για το Νομικό και το Διαμεσολαβητή, δεν ξέρω κατά πόσο θα καλυφθούνε.....ο διαμεσολαβητής πρέπει να έχει τελειώσει πανεπιστήμιο, είναι (κατηγορίας)ΠΕ, δεν ξέρω κατά πόσο θα βρεθεί αυτό, επίσης (πρέπει) και να γνωρίζει και μια γλώσσα που να μπορεί να μας εξυπηρετεί...” (Δήμος Δ)

Ο Διαπολιτισμικός Μεσολαβητής είναι το άτομο που διευκολύνει την επικοινωνία μεταξύ του μεταναστευτικού πληθυσμού και της υπηρεσίας, πρέπει να έχει γνώση τόσο της ελληνικής γλώσσας όσο και της γλώσσας του μεταναστευτικού πληθυσμού με τον οποίο θα συναλλάσσεται. Συνήθως πρόκειται για μια υπηρεσία που είναι περισσότερο απαραίτητη για τον νεοεισερχόμενο μεταναστευτικό πληθυσμό, ο οποίος δεν έχει οικειοποιηθεί ακόμα ούτε τη γλώσσα ούτε τον τρόπο

που λειτουργεί το δημόσιο σύστημα. Ο ορισμός της απαιτούμενης γλώσσας γίνεται από το Δήμο, ο οποίος γνωρίζει τις εθνικότητες του μεταναστευτικού πληθυσμού που κατοικεί στη περιοχή του καθώς και για ποιες από αυτές χρειάζεται διαπολιτισμική μεσολάβηση, οι γλώσσες που αναφέρθηκαν περισσότερο και στις οποίες υπάρχει ανάγκη διαμεσολάβησης είναι αυτές των αραβικών, ουρντού και φαρσί. Το γεγονός αυτός σε συνδυασμό με τη νομοθεσία, σύμφωνα με την οποία η ελληνική ιθαγένεια είναι απαραίτητη για την απασχόληση στο δημόσιο, καθιστά δύσκολη την εύρεση προσωπικού για την εν λόγω θέση. Δεν υπάρχει μεγάλος αριθμός ατόμων που να έχουν ελληνική ιθαγένεια και να γνωρίζουν τις συγκεκριμένες γλώσσες και να απασχολούνται στο συγκεκριμένο επάγγελμα.

Για την κάλυψη των θέσεων που δεν στελεχώθηκαν με το προβλεπόμενο προσωπικό, οι Δήμοι προέβησαν στις απαραίτητες ενέργειες, δηλαδή σε επαναπροκήρυξη των θέσεων.

“...έγιναν προκηρύξεις ξανά, οι πιο πολλές ήταν νομίζω άγονες...” (Δήμος Β)

“...βγήκε πριν ένα χρόνο η τελευταία προκήρυξη...τόρα θα ξαναβγεί για διαμεσολαβητή και ψυχολόγο...ο δήμος βέβαια βγάζει συνέχεια προκηρύξεις...” (Δήμος Δ)

“...μέχρι τώρα δεν έχουμε καταφέρει να προσλάβουμε τη νομικό και τη ψυχολόγο, τώρα είναι σε εξέλιξη η τρίτη διαδικασία πρόσληψης.” (Δήμος Ε)

Η στελέχωση των εν λόγω δομών αναδεικνύεται σημαντική γι αυτό και οι Δήμοι προσπαθούν με συνεχόμενες προσπάθειες να καλύψουν τις αντίστοιχες ειδικότητες μέσω των προβλεπόμενων διαδικασιών πρόσληψης. Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω οι ειδικότητες που παρουσιάζουν το μεγαλύτερο πρόβλημα είναι αυτές του νομικού και του ψυχολόγου. Πέρα από το να επαναπροκηρύξουν τις θέσεις που δεν έχουν καλυφθεί, κάποιοι Δήμοι προχώρησαν στην τροποποίηση των όρων πρόσληψης με την μετατροπή της μερικής απασχόλησης σε πλήρους. Ο Δήμος Ε, ο οποίος έχει προβεί σε τρεις (3) επαναπροκηρύξεις των θέσεων Νομικού και Ψυχολόγου, που είχαν μείνει εξαρχής κενές, αναφέρει:

“...κανείς δεν ενδιαφερόταν για μερικής απασχόλησης, κάναμε τις τροποποιήσεις...έγιναν πλήρους απασχόλησης οπότε τώρα έχουμε αριθμό αιτήσεων ικανό να καλύψουν τη θέση..”

Παρόμοιες αναφορές γίνονται και από άλλους Δήμους:

“...με την τροποποίηση που κάναμε στη πράξη το καλοκαίρι θα επαναπροκηρύξουμε όλες αυτές τις θέσεις, γιατί μας έδωσε αυτό το δικαίωμα η διαχειριστική αρχή, από τετράωρους να τους κάνουμε οχτάωρους...” (Δήμος Α)

“...έχει γίνει ένα πολύ καλό βήμα (για την κάλυψη των ειδικοτήτων), η Ψυχολόγος έγινε οχτάωρη οπότε στη καινούρια προκήρυξη που θα βγει θα είναι οχτάωρος...” (Δήμος Δ)

Η τροποποίηση των όρων απασχόλησης είναι ένα σημαντικό βήμα εκ μέρους των Δήμων, η οποία όμως συνεπάγεται μια συγκεκριμένη διαδικασία. Δεδομένου ότι τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών αποτελούν μια συγχρηματοδοτούμενη πράξη, οι Δήμοι για να κάνουν αυτή την αλλαγή έπρεπε πρώτα να έρθουν σε επαφή με τις Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και να υποβάλουν αίτημα τροποποίησης της πρότασής τους, το οποίο στη συνέχεια έπρεπε να εγκριθεί. Στο σημείο αυτό αναδεικνύεται ο περιορισμός των Δήμων ως προς την διαχείριση δομών της αρμοδιότητας τους λόγω της εξάρτησης τους από κοινοτικούς πόρους και της συμμόρφωσης με τους όρους και τους στόχους που αυτοί θέτουν.

Επίσης, οι Δήμοι δεν παύουν να αναζητούν άλλους τρόπους κάλυψης των αναγκών τους. Έτσι κάποιοι Δήμοι ανέφεραν την κάλυψη των κενών που δημιούργησε η έλλειψη προσωπικού με διάθεση προσωπικού από άλλες υπηρεσίες. Συγκεκριμένα αναφέρθηκε:

“ η στελέχωση δεν επαρκούσε, οπότε στηρίζαμε σαν κοινωνική υπηρεσία με πρόσθετο προσωπικό ανάλογα και με τις δικές μας δυνατότητες, όταν είχαμε κοινωφελή προγράμματα οχτάμηνα φροντίζαμε να έχουμε διοικητικό υπάλληλο για να υποστηρίζει τη λειτουργία...” (Δήμος Γ)

“... προσπαθούμε να την στηρίζουμε με τους συναδέλφους από τα άλλα τμήματα καθώς και με τους συναδέλφους κοινωνικούς λειτουργούς και υπαλλήλους άλλων ειδικοτήτων που έρχονται στο δήμο μέσω της κοινωφελούς εργασίας του ΟΑΕΔ...” (Δήμος Ε)

Οι Δήμοι εξαρτώμενοι τόσο από τους όρους που θέτει το κεντρικό κράτος για τη λειτουργία τους όσο και από τους όρους που θέτουν τα διάφορα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, έχουν “εκπαιδευτεί” με το πέρασμα του χρόνου στην “εκμετάλλευση” των εργαλείων που κατά διαστήματα τίθενται στη διάθεσή

τους. Έτσι, τα κοινωφελή προγράμματα του ΟΑΕΔ, τα οποία έχουν ως στόχο την αντιμετώπιση της ανεργίας, αποτελούν μια ικανή “δεξαμενή” προσωπικού και κάλυψης σχετικών αναγκών των Δήμων και των κοινωνικών τους υπηρεσιών.

Στις επόμενες ενότητες θα δούμε ότι για την κάλυψη των κενών που δημιουργεί η έλλειψη προσωπικού και την παροχή κάποιων υπηρεσιών, οι Δήμοι προχώρησαν στην ανάπτυξη συνεργασιών ή αξιοποίηση υφιστάμενων συνεργασιών με άλλους φορείς, κυρίως μη κυβερνητικές οργανώσεις.

4.4 Παρεχόμενες υπηρεσίες από τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών

Οι παρεχόμενες από τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών υπηρεσίες, όπως έχουν αναλυθεί και στο κεφάλαιο 4.1, αφορούν την ενημέρωση, συμβουλευτική και εξυπηρέτηση του μεταναστευτικού πληθυσμού σε ζητήματα που τον αφορούν, καθώς και η διασύνδεση του με προγράμματα και υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης που υλοποιούν τα ίδια, ο Δήμος ή και άλλοι φορείς. Το εύρος των υπηρεσιών που δύναται να παρέχει ένα ΚΕΜ είναι αλληλένδετο με την στελέχωσή του από το αντίστοιχο προσωπικό, τις εθνικές πολιτικές και τις προτεραιότητες που αυτές θέτουν αλλά και τις πολιτικές σε τοπικό επίπεδο που έχει θέσει και επιδιώκει η εκάστοτε τοπική αυτοδιοίκηση. Όλα αυτά γίνονται καλύτερα κατανοητά αμέσως παρακάτω.

Οι υπηρεσίες που ανέφεραν τα ΚΕΜ ότι παρέχουν αφορούν στο μεγαλύτερο μέρος τους την εξυπηρέτηση των ωφελούμενων για την υποβολή της αίτησής τους και την ένταξή τους στο πρόγραμμα του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης. Άλλες υπηρεσίες είναι η ενημέρωση και συμβουλευτική γύρω από θέματα αδειών διαμονής και διαδικασιών απόκτησης του καθεστώτος δικαιούχου διεθνούς προστασίας καθώς και γύρω από άλλα θέματα που μπορεί να αφορούν τον ωφελούμενο και σχετίζονται με την ομαλή κοινωνικο-οικονομική ένταξή του, όπως η έκδοση Αριθμού Μητρώου Κοινωνικής Ασφάλισης (ΑΜΚΑ) ή Αριθμού Φορολογικού Μητρώου (ΑΦΜ). Οι υπηρεσίες διαπολιτισμικής μεσολάβησης αναφέρθηκε ότι δεν διευκολύνουν την εξυπηρέτηση μόνο εντός του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών αλλά σε κάποιες περιπτώσεις διευκολύνουν την επαφή του ωφελούμενου και με άλλες υπηρεσίες του Δήμου, όπως είναι το Ληξιαρχείο. Εξίσου όμως σημαντικές είναι οι υπηρεσίες παραπομπής του ωφελούμενου στις αρμόδιες υπηρεσίες, όπως ο ΟΑΕΔ, το ΙΚΑ, η Υπηρεσία Ασύλου και η διασύνδεσή του με προγράμματα κοινωνικής πρόνοιας, όπως το Κοινωνικό Παντοπωλείο αλλά και

προγράμματα κοινωνικής ένταξης, όπως είναι τα μαθήματα ελληνικών, ακόμα και αν δεν υλοποιούνται από την ίδια την δομή.

Μέσα από την επαφή με τα ΚΕΜ, διαπιστώθηκαν μικρές διαφοροποιήσεις ως προς το εύρος και τον τρόπο λειτουργίας και παροχής των ανωτέρων υπηρεσιών. Η στελέχωση των ΚΕΜ φάνηκε να είναι ένας από τους παράγοντες που επηρέασαν το εύρος των παρεχόμενων από αυτό υπηρεσιών, δεδομένου ότι η κάθε μία από τις ειδικότητες που στελεχώνουν το ΚΕΜ έχει ένα συγκεκριμένο ρόλο. Ο κοινωνικός λειτουργός φροντίζει για την εύρυθμη λειτουργία της δομής καθώς και για την ενημέρωση, υποστήριξη και παραπομπή των μεταναστών που προσέρχονται στη δομή αναλόγως με το αίτημά τους. Ο διαπολιτισμικός μεσολαβητής καλείται να συμβάλει στην διευκόλυνση της επικοινωνίας του μεταναστευτικού πληθυσμού με τα στελέχη της δομής και εν γένει των δημόσιων υπηρεσιών. Ο νομικός παρέχει συμβουλευτική σε θέματα μεταναστευτικής νομοθεσίας και ο ψυχολόγος στηρίζει αρμοδίως το μεταναστευτικό πληθυσμό και παραπέμπει όταν απαιτείται σε αντίστοιχους φορείς.

Δήμοι με πλήρως στελεχωμένο ΚΕΜ, αναφέρουν ότι παρέχουν όλες τις προβλεπόμενες υπηρεσίες και ανταποκρίνονται σε όλα τα αιτήματα των ωφελούμενων χωρίς να αντιμετωπίζουν ιδιαίτερα προβλήματα. Συγκεκριμένα ο Δήμος Ζ αναφέρει:

“...(ασχολούμαστε με) επιδόματα προνοιακού χαρακτήρα, δηλαδή το ΚΕΑ, το στέγασης, τα προνοιακά, σύνταξης υπερηλίκων, το επίδομα γέννησης...μετά είναι η υλική βοήθεια, σίτιση και είδη πρώτης ανάγκης, ψυχοκοινωνική στήριξη, νομικές συμβουλές και συμβουλευτική για θέματα σχετικά με τη νομιμοποίηση των εγγράφων, υπηρεσίες υγείας, ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, και εκμάθηση γλώσσας...έχουμε και εισαγγελικά...έχουμε κάνει διάφορες δράσεις, και αγωγής υγείας και μεταξύ των δυο πολιτισμών...”

Οπότε, το συγκεκριμένο ΚΕΜ, πέρα από την υποστήριξη για τα επιδόματα προνοιακού χαρακτήρα, παρέχει υποστήριξη για πρόσβαση σε βασικά αγαθά, ψυχοκοινωνική υποστήριξη, νομικές συμβουλές, παραπομπή σε υπηρεσίες υγείας και ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, επίσης υλοποιεί δράσεις ενημέρωσης και διαπολιτισμικότητας και μαθήματα ελληνικής γλώσσας. Παρέχει όλες τις προβλεπόμενες υπηρεσίες και ανταποκρίνεται σε όλα τα αιτήματα των ωφελούμενων χωρίς να αντιμετωπίζει ιδιαίτερα προβλήματα.

Η έλλειψη κάποιων ειδικοτήτων δημιούργησε δυσκολίες στην παροχή κάποιων υπηρεσιών, οι οποίες καλύφθηκαν είτε μέσω συνεργασιών με άλλους φορείς, όπως θα δούμε στην επόμενη ενότητα, είτε με διάθεση προσωπικού από άλλες υπηρεσίες όπως είδαμε παραπάνω, ή τέλος μέσω της αυτενέργειας του υπάρχοντος προσωπικού. Ο Δήμος Δ αναφέρει ότι παρόλο που λείπουν οι τρεις από τις τέσσερις ειδικότητες, επιχειρείται η εξυπηρέτηση των ωφελούμενων με προσωπική προσπάθεια:

“..διασύνδεση με τις υπηρεσίες, συμβουλευτική, γενικά ότι έχει να κάνει με θέματα μεταναστών τα αναλαμβάνουμε, από μια απλή συνεννόηση με το άσυλο τα πάντα, ό,τι έχει να κάνει με άδειες διαμονής, όπως μπορούμε βοηθάμε παρόλο που είμαστε υποστελεχωμένοι προσπαθούμε για το καλύτερο, αν κάτι δεν το ξέρω θα προσπαθήσω να το διαβάσω και να μπορέσω να βοηθήσω τον πολίτη..”

Σε αυτό το σημείο αναδεικνύεται η σημασία του ανθρώπινου παράγοντα στις κοινωνικές υπηρεσίες που έρχονται σε επαφή με τον πολίτη και η πρωτοβουλία που αναλαμβάνουν για την εξυπηρέτηση του ωφελούμενου και του αιτήματός του, αν και πρόκειται για ένα παράγοντα ιδιαίτερα απρόβλεπτο.

Ο παράγοντας όμως, ο οποίος φαίνεται ότι καθόρισε τελικά σε μεγάλο βαθμό τις παρεχόμενες από το ΚΕΜ υπηρεσίες, ήταν η διασύνδεσή τους με το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης. Στο σύνολό τους τα ΚΕΜ ανέφεραν ότι ο κύριος όγκος εργασίας τους αφορά την εξυπηρέτηση για τα προνοιακά προγράμματα. Χαρακτηριστικά αναφέρθηκε:

“... σε καθημερινή βάση έχουμε όλο το σκέλος των επιδομάτων και των οικονομικών βοηθημάτων που μπορούν να πάρουν και πολίτες τρίτων χωρών ανάλογα με την κατηγορία στην οποία ανήκουν..και για να μιλάμε και πιο συγκεκριμένα και ειλικρινά όλοι κάνουνε τα πάντα ειδικά στο θέμα των επιδομάτων γιατί δεν βγαίνει άκρη...”
(Δήμος Α)

“...το ΚΕΑ στο Δήμο εδώ και τα επιδόματα τα αναπηρικά, πραγματικά είναι η καθημερινότητα...” (Δήμος Β)

“...τα ΚΚ γενικότερα και τα ΚΕΜ ειδικά ασχολούνται πάρα πολύ με το τομέα των επιδομάτων, αυτό τους αντλεί πολύ μεγάλο χρόνο από την πραγματική κοινωνική εργασία, κοινωνική στήριξη που θα μπορούσε να έχει σε άλλα επίπεδα, είναι η κύρια

ενασχόληση της συναδέλφου, το ΚΕΑ τα αναπηρικά, τα επιδόματα στέγασης και τα λοιπά...” (Δήμος Ε)

“...είχε δοθεί κατεύθυνση από το Υπουργείο Εργασίας ως πρώτο μέλημα να είναι η διεκπεραίωση των επιδομάτων...” (Δήμος Θ)

Σύμφωνα με τον Οδηγό Εφαρμογής και Λειτουργίας, η λειτουργία των ΚΚ είναι συνυφασμένη με το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης και τα λοιπά προνοιακά προγράμματα καθώς αναφέρεται ρητά ότι τα ΚΚ καλούνται να *“υποστηρίζουν τους πολίτες για την ένταξη τους στα προγράμματα πρόνοιας με ιδιαίτερη έμφαση στην παροχή υποστήριξης κατά την υποβολή της αίτησης για το πρόγραμμα Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης”*. Τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, ως παραρτήματα των Κέντρων Κοινότητας, μπορεί να παρέχουν εξειδικευμένες υπηρεσίες στο μεταναστευτικό πληθυσμό ωστόσο δεν αποκόπτονται από τον κορμό υπηρεσιών που παρέχει το ΚΚ, οπότε και από την εξυπηρέτηση για την ένταξη των ωφελούμενων στο ΚΕΑ. Σημειώνεται ότι, σταδιακά, πέρα από το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, τα ΚΚ οπότε και τα ΚΕΜ, ανέλαβαν την εξυπηρέτηση και για επιπλέον επιδόματα όπως το επίδομα στέγασης, γέννησης και υπερηλίκων ανασφάλιστων. Πλέον όμως της αναφοράς στον Οδηγό Εφαρμογής και Λειτουργίας, εντύπωση προκαλεί και η τελευταία αναφορά του Δήμου Θ, όπου φαίνεται η προτεραιότητα που τέθηκε από κεντρική υπηρεσία, οπότε και η συμμόρφωση της δομής.

Σε γενικές γραμμές η ψυχοκοινωνική υποστήριξη και η νομική συμβουλευτική, είναι υπηρεσίες που δεν παρέχονται με συνέπεια παρά μόνο στο μέτρο που υπάρχει διαθέσιμο προσωπικό και στο βαθμό που το επιτρέπει ο φόρτος εργασίας. Όπως αναφέραμε η κύρια ενασχόληση του προσωπικού του ΚΕΜ είναι η υποστήριξη για τα προνοιακά επιδόματα, εργασία με την οποία ασχολούνται όλοι οι υπάλληλοι ανεξαιρέτως ειδικότητας, όπως είδαμε και παραπάνω. Στο Δήμο Θ, διαπιστώθηκε ότι ενώ αρχικά μόνο η κοινωνική λειτουργός και η ψυχολόγος ασχολούνταν με τα επιδόματα, στη συνέχεια ξεκίνησε να ασχολείται και η νομικός. Από την άλλη σε όλες τις περιπτώσεις τονίστηκε ότι κανένας ωφελούμενος και καμία περίπτωση δεν παραβλέπεται, αντιθέτως οι υπάλληλοι προσπαθούν να εξυπηρετούν και να απαντούν σε όλα τα αιτήματα των ωφελούμενων. Στον ίδιο Δήμο, η ψυχολόγος του ΚΕΜ προς εξυπηρέτηση και ενδυνάμωση περιπτώσεων που λάμβαναν απορριπτική απόφαση για το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης, ανέλαβε

σε προσωπικό της χρόνο την παροχή εργασιακής συμβουλευτικής, στο πλαίσιο της οποίας βοηθούσε τους ωφελούμενους στη συμπλήρωση βιογραφικού σημειώματος και στην αναζήτηση θέσεων εργασίας. Επίσης, η διαπολιτισμική μεσολαβήτρια ανέλαβε έναν επιπλέον ρόλο, αυτόν της ενημέρωσης και καταγραφής των αιτημάτων για τα μαθήματα ελληνικών, που ανήκουν στις παράλληλες δράσεις των ΚΕΜ.

Η κατανομή εργασιών εντός του ΚΕΜ και η οργάνωσή του, γενικά, φαίνεται να διαφοροποιείται από Δήμο σε Δήμο. Τα επόμενα παραδείγματα αφορούν Δήμους, οι οποίοι διαμόρφωσαν ως ένα βαθμό τις παρεχόμενες από τα ΚΕΜ υπηρεσίες ακολουθώντας τοπικές πολιτικές και συστήματα οργάνωσης της κοινωνικής πολιτικής. Ο Δήμος Α. έχοντας ένα σχετικά μεγάλο αριθμό μεταναστών κατόχων αδειών διαμονής και αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας στα γεωγραφικά του όρια, προχώρησε σε μια εσωτερική κατανομή των εργασιών για να μπορεί να ανταποκριθεί στο έργο του.

“...έχουμε κάνει έναν σχετικά εσωτερικό καταμερισμό στις πιο δύσκολες περιπτώσεις τουλάχιστον, ώστε αυτά να τα εξυπηρετούμε εμείς, υπάρχει και ένας αριθμός παλιών μεταναστών στο Δήμο τον οποίο δεν τον διακρίνουμε....δεν τον στέλνουμε στο ΚΕΜ για να κάνει αίτηση πηγαίνει στα Κέντρα Κοινότητας κανονικά...γενικώς έχουμε μια κατεύθυνση για τα θέματα των πολιτών τρίτων χωρών τα εξυπηρετούμε εμείς, το ΚΕΑ είναι τόσο μαζικό που δεν μπορεί να το κάνει μόνο το ΚΕΜ ” (Δήμος Α)

Δεδομένου ότι η ενημέρωση και εξυπηρέτηση γύρω από την επιδοματική πολιτική καταλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των παρεχόμενων υπηρεσιών ενός Κέντρου Ένταξης Μεταναστών και προκειμένου να μπορεί η δομή αυτή να ανταποκριθεί σε μεγαλύτερο εύρος αιτημάτων, ο εν λόγω Δήμος προχώρησε στον ανωτέρω καταμερισμό. Εξάλλου, τα αιτήματα που αφορούν το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης και τα λοιπά επιδόματα, προέρχονται κατά κύριο λόγο από μετανάστες που είναι χρόνια στην Ελλάδα, δεδομένου ότι αυτή η ομάδα μεταναστευτικού πληθυσμού πληρεί τις προϋποθέσεις για να τα λάβει. Οι νεοεισερχόμενοι πληθυσμοί, αιτούντες και δικαιούχοι διεθνούς προστασίας αφενός δεν “δικαιούνται” τα εν λόγω επιδόματα, αφετέρου τα αιτήματα τους αφορούν ενημέρωση και παραπομπή σχετικά με δικαιολογητικά και απαραίτητα έντυπα, όπως έκδοση ΑΜΚΑ, ΑΦΜ, και την κάλυψη βασικών αναγκών όπως στέγαση, σίτιση, ιατρική περίθαλψη. Με αυτό τον τρόπο, η διεκπεραίωση αιτημάτων ένταξης στο ΚΕΑ μεταναστών κατόχων αδειών διαμονής πραγματοποιείται από το ΚΚ, το οποίο διαθέτει μεγαλύτερη στελεχιακή

δυναμική. Ενώ στο ΚΕΜ παραπέμπονται μόνο “οι πιο δύσκολες περιπτώσεις” και όλα τα υπόλοιπα αιτήματα που έχουν να κάνουν με την ενίσχυση της ένταξης του ωφελούμενου στην τοπική κοινωνία.

Η εργασιακή συμβουλευτική, είναι μια υπηρεσία, η οποία αν και δεν προβλέπεται από τον Οδηγό Εφαρμογής και Λειτουργίας ότι παρέχεται στο πλαίσιο των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών, απασχόλησε τους Δήμους και είδαμε παραπάνω το παράδειγμα του Δήμου Θ, όπου η ψυχολόγος παρείχε σχετικές υπηρεσίες. Ο Δήμος Α, ανέφερε ότι παρέχει την εν λόγω υπηρεσία μέσω των παράλληλων δράσεων:

“γιατί το ΚΕΜ τρέχει και τα δύο υποέργα, δηλαδή έχει και τις παράλληλες δράσεις...μαθήματα ελληνικών, μαθήματα αγγλικών, στην (δράση) προώθηση στην απασχόληση έχουμε συμβουλευτική, υπολογιστές και αγγλικά...”

Άλλος Δήμος αναφέρει:

“...μέχρι πριν λίγο εξυπηρετούνταν από το κέντρο κοινότητας δυτικού τομέα όπου είχαμε επαγγελματική σύμβουλο. Οπότε εξυπηρετούσαμε και ωφελούμενους του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών για θέματα συμβουλευτικής στην εργασία, υποστήριξη για βιογραφικό, ενημέρωση για θέσεις που υπάρχουν. Τώρα έχουμε μια άλλη συνεργασία με την Χ αναπτυξιακή του Δήμου, η οποία τρέχει ένα πρόγραμμα με συμβούλους απασχόλησης. Επομένως τώρα ξεκινάμε να πλαισιωθεί το Κέντρο Ένταξης Μεταναστών και με συμβούλους απασχόλησης...” (Δήμος Γ)

Αναγνωρίζοντας την ανάγκη υποστήριξης του μεταναστευτικού πληθυσμού στην προώθηση στην αγορά εργασίας, οι Δήμοι έχουν πλαισιώσει το ΚΕΜ με αντίστοιχες υπηρεσίες. Στην περίπτωση του Δήμου Α, οι παράλληλες δράσεις που υλοποιούν τα ΚΕΜ έχουν διαμορφωθεί έτσι ώστε να περιλαμβάνουν την εργασιακή συμβουλευτική και την ενδυνάμωση των ωφελούμενων μέσα από τα μαθήματα αγγλικών και ηλεκτρονικών υπολογιστών, για την ένταξή τους στην αγορά εργασίας. Ο Δήμος Γ αξιοποιεί συνεργασίες που έχει με άλλους φορείς ώστε να πλαισιωθεί το ΚΕΜ και με αυτήν την υπηρεσία. Επομένως διαπιστώνεται μια πρωτοβουλία στον τομέα αυτό εκ μέρους της τοπικής αυτοδιοίκησης, για την ενίσχυση των εν λόγω δομών.

Ο Δήμος Γ, πέρα από την ενίσχυση της δομής με επιπλέον υπηρεσίες, εκμεταλλεύτηκε τη λειτουργία του ΚΕΜ για να καταγράψει τον μεταναστευτικό

πληθυσμό που βρίσκεται στην περιοχή του. Συγκεκριμένα αναφέρθηκε:

“...στοχευμένα για τους μετανάστες δουλεύει και το Κέντρο Ένταξης Μεταναστών, παράλληλα με τους άλλους (λοιπές κοινωνικές υπηρεσίες του Δήμου)..εμείς παραπέμπουμε να έρχονται στο ΚΕΜ ακριβώς για να καταγράφεται ο μεταναστευτικός πληθυσμός και να έχουμε πιο συγκεκριμένα στοιχεία...” (Δήμος Γ)

Αν και ο μεταναστευτικός πληθυσμός εξυπηρετείται εξίσου από όλες τις κοινωνικές υπηρεσίες του εν λόγω Δήμου, ταυτόχρονα προωθείται και στο Κέντρο Ένταξης Μεταναστών, προκειμένου να καταγράφεται αυτός αλλά και τα αιτήματά του. Με αυτό το τρόπο το ΚΕΜ μετατρέπεται σε εργαλείο για την τοπική αυτοδιοίκηση για τη συγκέντρωση στοιχείων και τον περαιτέρω σχεδιασμό δράσεων.

Ως προς τις παράλληλες δράσεις που προβλέπεται να υλοποιούν τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, δηλαδή τα μαθήματα ελληνικής γλώσσας και ελληνικού πολιτισμού, οι διαπολιτισμικές δράσεις σε παιδιά και νέους και οι δράσεις για την προώθηση στην αγορά εργασίας, αυτές δεν έχουν καταφέρει να “ενεργοποιηθούν” σε όλους τους Δήμους. Μαθήματα ελληνικών υλοποιούν, ή/και αναμένεται να ξεκινήσουν να υλοποιούν άμεσα, οι πέντε (5) από τους δέκα (10) Δήμους, μέσω της πρόσληψης εκπαιδευτικού προσωπικού. Η εν λόγω δράση όπου έχει υλοποιηθεί, θεωρείται πολύ επιτυχημένη και με ιδιαίτερη απήχηση στον μεταναστευτικό πληθυσμό είτε αναφερόμαστε στη νεοεισερχόμενη ομάδα των αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας ή στους κατόχους διαφόρων τύπων αδειών διαμονής. Οι υπόλοιποι δήμοι έχουν αντιμετωπίσει γραφειοκρατικά ζητήματα που έχουν καταστήσει μη εφικτή την έναρξη τους μέχρι στιγμής.

Οι διαπολιτισμικές δράσεις για νέους και παιδιά αναφέρθηκαν σε μικρό βαθμό. Κατά κύριο λόγο αυτές υλοποιούνται με την πρόσληψη θεατρολόγου και την διοργάνωση δραστηριοτήτων όπως το θεατρικό παιχνίδι. Ενώ ως προς τις δράσεις προώθησης στην απασχόληση ενδιαφέρον αποτέλεσε η προσέγγιση του Δήμου Α, ο οποίος όπως είδαμε και παραπάνω έχει εντάξει σε αυτό το πλαίσιο την υλοποίηση μαθημάτων αγγλικών, ηλεκτρονικών υπολογιστών και εργασιακής συμβουλευτικής.

“...στην προώθηση στην απασχόληση έχουμε συμβουλευτική, υπολογιστές και αγγλικά...”

Ο εν λόγω Δήμος στο πλαίσιο των παράλληλων δράσεων απασχολεί πέρα από τους φιλολόγους για τα μαθήματα ελληνικών, εκπαιδευτικούς για μαθήματα

ηλεκτρονικών υπολογιστών και αγγλικών, ψυχολόγο για την παροχή εργασιακής συμβουλευτικής, θεατρολόγο για την υλοποίηση διαπολιτισμικών δράσεων σε παιδιά και νέους και επικοινωνιολόγο/υπεύθυνη δημοσιότητας, η οποία έχει αναλάβει τις δικτύώσεις με άλλους φορείς και την ενημέρωση του κοινού για τις παρεχόμενες υπηρεσίες του ΚΕΜ.

“...για να μπορέσουμε λιγάκι να συντονιστούμε με ότι υπάρχει στο πεδίο εμείς έχουμε προσλάβει με σύμβαση έργου και μια επικοινωνιολόγο... η υπεύθυνη δημοσιότητας έχει περάσει στο υπόεργο 2”

Δεδομένου ότι για τις παράλληλες δράσεις δεν υπάρχει εκτενής αναφορά στον Οδηγό Εφαρμογής και Λειτουργίας για το πως αυτές θα υλοποιηθούν παρά μόνο ενδεικτικός προϋπολογισμός, ο ανωτέρω Δήμος τις διαμόρφωσε σύμφωνα με το δικό του σχεδιασμό και ανάγκες.

Συνοψίζοντας, οι παρεχόμενες από τα ΚΕΜ υπηρεσίες εξαρτήθηκαν τόσο από τις εθνικές πολιτικές και προτεραιότητες όπως αυτές αποτυπώθηκαν με την έμφαση στην εξυπηρέτηση της επιδοματικής πολιτικής, όσο και από την στελέχωση των ΚΕΜ και το σχεδιασμό του ίδιου του Δήμου. Η υποστελέχωση οδήγησε στη μη λειτουργία των ΚΕΜ στο πλήρες φάσμα δυνατοτήτων τους. Η σύνδεσή τους με την επιδοματική πολιτική σε κάποιες περιπτώσεις κατέστησε αναίμακτες τις υπόλοιπες υπηρεσίες. Ενώ, ο μεταναστευτικός πληθυσμός της περιοχής και οι ανάγκες του αποτέλεσαν παράγοντες διαμόρφωσης της λειτουργίας της εν λόγω δομής.

Τέλος, ένα πολύ σημαντικό εργαλείο για την λειτουργία και την ενίσχυση των υπηρεσιών των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών αποτέλεσαν οι δικτύώσεις και οι συνεργασίες που ανέπτυξαν οι Δήμοι με άλλους φορείς ή/και άλλα προγράμματα που υλοποιούνται από τους ίδιους ή στην περιοχή τους.

4.5 Δικτύώσεις/συνεργασίες στο πλαίσιο των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών

Η σκοπιμότητα πίσω από την θεσμοθέτηση των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών, ως δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ήταν αυτά να αποτελέσουν ένα τοπικό σημείο αναφοράς για το μεταναστευτικό πληθυσμό και την εξυπηρέτησή και διασύνδεσή του με τα προγράμματα και τις υπηρεσίες που υλοποιούνται στα γεωγραφικά όρια του Δήμου. Η συνεργασία για την παραπομπή αιτημάτων σε άλλες δομές και υπηρεσίες και η δικτύωση με φορείς που υλοποιούν δράσεις ένταξης μεταναστών, αποτελούν βασικές υπηρεσίες του ΚΕΜ.

Σε όλες τις περιπτώσεις αναφέρθηκε η σημασία της συνεργασίας και της δικτύωσης του ΚΕΜ τόσο με τις λοιπές υπηρεσίες του Δήμου, όσο και με άλλους φορείς που δραστηριοποιούνται στα γεωγραφικά όρια του Δήμου. Χαρακτηριστικά αναφέρθηκε:

“...το ΚΕΜ δεν είναι ούτε ανεξάρτητο ούτε αυτοδύναμο από την υπόλοιπη κοινωνική υπηρεσία. Συνεργάζεται με όλα τα τμήματα της Διεύθυνσης Κοινωνικής Προστασίας, ...καθώς ο Δήμος τρέχει πάρα πολλά προγράμματα, Κοινωνικό Παντοπωλείο, Κοινωνικό Ιατρείο, Δημοτικά ιατρεία, επομένως με όλες τις υπηρεσίες τόσο της Διεύθυνσης, υπάρχει άμεση συνεργασία και επαφή και παραπομπή του ωφελούμενου πληθυσμού ...” (Δήμος Γ)

Το ΚΕΜ ως δομή, αποτελεί ένα κέντρο πληροφόρησης και διασύνδεσης του ωφελούμενου πληθυσμού με υπηρεσίες και προγράμματα που παρέχονται στα Δήμο. Για να το επιτύχει αυτό, καλείται να έχει καλή συνεργασία αφενός εσωτερικά με τις ίδιες τις υπηρεσίες του Δήμου, αφετέρου με τους φορείς, δημόσιους ή όχι, που ασχολούνται με θέματα που απασχολούν το μεταναστευτικό πληθυσμό και ενισχύουν τη διαδικασία κοινωνικής ένταξης. Για το σκοπό αυτό άλλος Δήμος έχει φροντίσει να απασχολεί άτομο αποκλειστικά για αυτό το λόγο, για τις δικτυώσεις με άλλους φορείς.

“...για να μπορέσουμε λιγάκι να συντονιστούμε με ό,τι υπάρχει στο πεδίο έχουμε προσλάβει με σύμβαση έργου και μια επικοινωνιολόγο, μια υπεύθυνη δημοσιότητας, η οποία κάνει όλες τις δικτυώσεις του ΚΕΜ, το οποίο έχει αποδειχθεί σημαντικό και για τις παράλληλες δράσεις και συνολικά για την επικοινωνία ότι υπάρχει αυτή η υπηρεσία και τα λοιπά...” (Δήμος Α)

Η δικτύωση με τους φορείς που δραστηριοποιούνται και παρέχουν υπηρεσίες κοινωνικής ένταξης μεταναστών αποτελεί βασικό άξονα λειτουργίας του ΚΕΜ τόσο για την ενημέρωση και παραπομπή των ωφελούμενων αλλά και για τον συντονισμό και των δικών του ενεργειών. Θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια δραστηριοποιείται πλήθος φορέων της κοινωνίας των πολιτών στο τομέα της κοινωνικής πρόνοιας και ειδικότερα διαπιστώθηκε ότι η προστασία των νεοεισερχόμενων αιτούντων άσυλο καλύφθηκε αρχικά από μη κυβερνητικές οργανώσεις και διεθνείς οργανισμούς. Επιπλέον, τα ΚΕΜ ως δομές δεν δύνανται να ανταποκριθούν και να εξυπηρετήσουν όλες τις ανάγκες των ωφελούμενων και όπως

αναφέρθηκε παραπάνω αποτελούν σημείο αναφοράς για αυτούς και σύνδεσής τους με υπηρεσίες που προάγουν την κοινωνική τους ένταξη. Επομένως, η ανάπτυξη μηχανισμών και εργαλείων δικτύωσης είναι καίριας σημασίας. Αξιοσημείωτο σε αυτό το σημείο αποτελεί το γεγονός ότι ενώ η δικτύωση αποτελεί βασικό συστατικό λειτουργίας των ΚΕΜ, ωστόσο δεν περιγράφεται ούτε υπάρχει κάποιος συγκεκριμένος μηχανισμός ή διαδικασία για την ανίχνευση και καταγραφή των φορέων που δραστηριοποιούνται στο εν λόγω πεδίο και συνεργασία με αυτούς. Κατά συνέπεια οι Δήμοι, άρα και τα ΚΕΜ, αναπτύσσουν άτυπα δίκτυα με άλλους φορείς κυρίως στο πλαίσιο υλοποίησης δράσεων ή σε κάποιες περιπτώσεις αναπτύσσουν δικούς τους τέτοιους μηχανισμούς. Όσον αφορά τις υπηρεσίες με τις οποίες συνεργάζονται τα ΚΕΜ αυτές φαίνεται να αποτελούν είτε τις λοιπές δημοτικές κοινωνικές υπηρεσίες ή υπηρεσίες που με κάποιο τρόπο έχουν έρθει σε επαφή για την επίλυση αιτημάτων των ωφελούμενων.

Η απουσία μηχανισμών δικτύωσης, συνεργασίας και συντονισμού που χαρακτηρίζει τις κεντρικές υπηρεσίες φαίνεται ότι αποτελεί χαρακτηριστικό και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ιδίως ο τομέας της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών εμπλέκει, ακόμα και σε κεντρικό επίπεδο, πληθώρα κεντρικών υπηρεσιών, οι οποίοι δεν φαίνεται να συντονίζονται. Για παράδειγμα ζητήματα εκπαίδευσης εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, θέματα εργασίας στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων ενώ για θέματα κατάρτισης αρμοδιότητα έχουν και τα δυο ανωτέρω Υπουργεία. Ταυτόχρονα, το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου έχει την αρμοδιότητα της κοινωνικής ένταξης των πολιτών τρίτων χωρών. Γίνεται κατανοητό πόσο απαραίτητο αλλά και πόσο δύσκολο είναι το έργο της δικτύωσης και της συνεργασίας των φορέων που ασχολούνται με θέματα κοινωνικής ένταξης μεταναστών σε τοπικό επίπεδο.

Σε αρκετές περιπτώσεις οι δικτυώσεις και οι συνεργασίες, πέρα από μια λειτουργία των ΚΕΜ, αναφέρθηκαν ταυτόχρονα και ως ένα σημαντικό εργαλείο των Δήμων για την κάλυψη διαφόρων ελλείψεων που προέκυψαν, για παράδειγμα η έλλειψη προσωπικού. Ο Δήμος Α ανέφερε ότι συνεργάστηκε με μη κυβερνητική οργάνωση για την κάλυψη των κενών που δημιούργησε η καθυστέρηση πρόσληψης διαπολιτισμικών μεσολαβητών.

“...επειδή είχε καθυστερήσει η πρόσληψη των διαπολιτισμικών μεσολαβητών...για ένα οκτάμηνο μας είχε καλύψει η Μετάδραση. Διαμορφώναμε εμείς το πρόγραμμα, είχαμε

πέντε ώρες την ημέρα στο ΚΕΜ αραβικά και φαρσί και τότε είχαμε κάνει διερεύνηση αναγκών και σε άλλες υπηρεσίες.... τεράστια ανάγκη στο Ληξιαρχείο, οπότε και διαθέταμε και τρεις ώρες την ημέρα και στο Ληξιαρχείο...”

Ο εν λόγω Δήμος λοιπόν, μέχρι να στελεχωθεί το ΚΕΜ με τον προβλεπόμενο αριθμό Διαπολιτισμικών Μεσολαβητών συνεργάστηκε με μη κυβερνητική οργάνωση, η οποία για περισσότερο από ένα εξάμηνο παρείχε σταθερά προσωπικό καθόλη την εβδομάδα σε ώρες και γλώσσες που καθόριζε το ΚΕΜ. Με αυτόν τον τρόπο καλύφθηκαν οι ανάγκες διαπολιτισμικής μεσολάβησης όχι μόνο εντός του ΚΕΜ αλλά και σε άλλες υπηρεσίες του Δήμου. Επιπλέον, ο ίδιος Δήμος ανέφερε ότι:

“...είχαμε μια πολύ καλή συνεργασία το προηγούμενο διάστημα με την Ύπατη Αρμοστεία....ξεκίνησε να είναι μέσα στο χώρο του ΚΕΜ δύο φορές την βδομάδα, να λειτουργεί μια μικρή μονάδα παροχής πληροφοριών και βασικών ζητημάτων γύρω από τα δικαιώματα των αιτούντων άσυλο, το οποίο ήταν μια πολύ καλή συνεργασία γιατί εμπλούτισε τη δική μας δυνατότητα παροχής υπηρεσιών και το προσωπικό μας εκπαιδεύτηκε μέσα από αυτήν την διαδικασία, δηλαδή είδαν όλες τις διαδικασίες του ασύλου, τις πληροφορίες...”

Σε αυτή την περίπτωση αξιοποιούνται οι υπηρεσίες ενός τρίτου φορέα, αφενός για την διεύρυνση των υπηρεσιών του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών με τη λειτουργία σε αυτό γραφείου νομικής συμβουλευτικής σε ζητήματα ασύλου, αφετέρου για την εκπαίδευση του προσωπικού του ΚΕΜ και την εξοικειώσή του με αυτές τις διαδικασίες. Λαμβάνοντας υπόψη τη δραστηριοποίηση που υπάρχει στο τομέα αντιμετώπισης της “προσφυγικής κρίσης” και το πλήθος των φορέων που δραστηριοποιούνται σε αυτόν, δεν αποτελεί αξιοπερίεργο η ανάπτυξη συνεργασιών ιδίως σε ζητήματα νεοεισερχόμενων πληθυσμών, όπως οι αιτούντες διεθνή προστασίας.

Η κάλυψη αναγκών διαπολιτισμικής μεσολάβησης, ήταν αυτή που αναφέρθηκε τις περισσότερες φορές ως ο λόγος για την ανάπτυξη συνεργασιών με άλλους φορείς, δηλαδή μη κυβερνητικές οργανώσεις, αφού αυτές είναι που παρέχουν σχετικές υπηρεσίες στο πεδίο. Έτσι και ο Δήμος Γ αναφέρει:

“...συνεργαστήκαμε για θέματα διερμηνείας και με την Ύπατη Αρμοστεία και με το πρόγραμμα φιλοξενίας αιτούντων που τρέχαμε και με την Unicef.....καλό θα ήταν να

έχουμε ακόμα κάποιες γλώσσες που είναι πιο συχνές όπως τα περσικά ή τα γαλλικά, σ' αυτό μας υποστηρίζουν άλλα προγράμματα στην πόλη...

Η ανάγκη διαπολιτισμικής μεσολάβησης υπάρχει ακόμα και στις περιπτώσεις που το ΚΕΜ είναι στελεχωμένο με το αναγκαίο προσωπικό, αφενός επειδή υπάρχει η ανάγκη εξυπηρέτησης σε περισσότερες της μιας γλώσσας, αφετέρου λόγω του μεγάλου όγκου πληθυσμού πολιτών τρίτων χωρών που έχουν συγκεντρωθεί στα μεγάλα αστικά κέντρα. Οι Δήμοι, μη έχοντας άλλο τρόπο κάλυψης της εν λόγω ανάγκης, δεδομένου των δυστοκιών πρόσληψης του απαραίτητου προσωπικού, είτε αναπτύσσουν νέες συνεργασίες ή χρησιμοποιούν υπάρχουσες συνεργασίες που έχουν αναπτυχθεί για την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω, ιδίως οι Δήμοι των μεγάλων αστικών κέντρων έχουν εμπλακεί σε αρκετά συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα τη τελευταία περίοδο, κυρίως για την αντιμετώπιση ζητημάτων που προέκυψαν με τις νέες μεταναστευτικές ροές. Τόσο ο Δήμος Αθήνας, όσο και ο Δήμος Θεσσαλονίκης, ο Δήμος Ηρακλείου και ο Δήμος Πειραιά, μέσω νομικών τους προσώπων συμμετέχουν ως εταίροι στο πρόγραμμα ESTIA για την κάλυψη βασικών αναγκών διαβίωσης των αιτούντων διεθνή προστασία που υλοποιείται από την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες, με αποτέλεσμα να έχουν ήδη διαμορφωμένα σχήματα συνεργασιών με φορείς της κοινωνίας των πολιτών.

Επιπλέον παράδειγμα αξιοποίησης συνεργασιών για την ενίσχυση των υπηρεσιών του ΚΕΜ αποτελεί ο Δήμος Γ, ο οποίος ανέφερε ότι:

"...σύμβουλοι απασχόλησης είναι αναγκαίο να υπάρχουν... τώρα έχουμε μια άλλη συνεργασία με την Χ αναπτυξιακή του Δήμου, η οποία τρέχει ένα πρόγραμμα με συμβούλους απασχόλησης, οπότε τώρα ξεκινάμε να πλαισιωθεί το Κέντρο Ένταξης Μεταναστών και με συμβούλους απασχόλησης..." (Δήμος Γ)

Δεδομένου ότι η εργασιακή συμβουλευτική αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για την ενίσχυση της πρόσβασης των πολιτών τρίτων χωρών στην αγορά εργασίας, ο εν λόγω Δήμος ενίσχυσε τις υπηρεσίες του ΚΕΜ, μέσω προγράμματος που υλοποιεί νομικό πρόσωπο του Δήμου. Οι υπηρεσίες εργασιακής συμβουλευτικής παρέχονται σε επίπεδο Κέντρου Κοινότητας αλλά δεν μνημονεύονται ρητά σε επίπεδο Κέντρου Ένταξης Μεταναστών. Οπότε πέρα από την κάλυψη τυχόν ελλείψεων, εξαιτίας της υποστελέχωσης των ΚΕΜ, οι συνεργασίες αξιοποιούνται για τον εμπλουτισμό των

υπηρεσιών του ΚΕΜ με υπηρεσίες που θεωρούνται χρήσιμες για το μεταναστευτικό πληθυσμό.

Αναφερόμενοι σε τυχόν προβλήματα που ανακύπτουν από τις εν λόγω συνεργασίες ενδιαφέρον ήταν ότι οι σχέσεις με φορείς της κοινωνίας των πολιτών φαίνεται να είναι καλές, δεδομένου ότι οι υπάλληλοι των δομών ή και οι ίδιοι οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης

Συνοψίζοντας, τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών φαίνεται να δίνουν το έναυσμα στους φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης για την άτυπη, οικειοθελή ή μη, χαρτογράφηση των υπηρεσιών που παρέχονται και των φορέων που παρέχουν τις αντίστοιχες υπηρεσίες ενίσχυσης της κοινωνικής ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού.

4.6 Ελλείψεις που διαπιστώθηκαν και προτάσεις για το μέλλον

Η πρώτη αυτή περίοδος λειτουργίας των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών έχει να δείξει θετικά στοιχεία αλλά έχει αναδείξει και κάποιες δυσκολίες και ελλείψεις, όπως είδαμε και στις προηγούμενες ενότητες, οι οποίες σε κάποιες περιπτώσεις επιχειρήθηκε να καλυφθούν. Μια από τις βασικές ελλείψεις που αναφέρθηκε από τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, ήταν η μη δυνατότητα κάλυψης των προβλεπόμενων θέσεων εργασίας. Ωστόσο, η ανεπάρκεια σε προσωπικό αναφέρεται ως μια βασική έλλειψη του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών ακόμα και στις περιπτώσεις που αυτό έχει στελεχωθεί πλήρως.

“... (λείπει) στελεχιακό δυναμικό...έχουμε υπερβεί πολλές φορές τις δυνάμεις μας, έχουμε εξυπηρετήσει κατά καιρούς μεγάλο όγκο πληθυσμού για τη δυναμική της ομάδας, (λείπει) ακόμα κοινωνικός επιστήμονας, περισσότεροι διερμηνείς.....θα έλεγα κάποιος ακόμα κοινωνικός επιστήμονας σίγουρα θα βοηθούσε, γιατί εγώ είμαι η μόνη κοινωνική λειτουργός και είμαι και συντονίστρια που αυτό ξέρετε οι δυο ρόλοι πολλές φορές δεν μπορούν να συμβαδίσουν με τον όγκο πληθυσμού και την ευρύτητα του αντικειμένου...” (Δήμος Γ)

“...ο αριθμός στόχος έχει διογκωθεί πάρα πολύ και με τον προσφυγικό πληθυσμό, με μια κοινωνική λειτουργό που δεν φτάνει, απαιτείται τουλάχιστον δεύτερη κοινωνική λειτουργός για αυτήν τη δομή...” (Δήμος Ε)

Οι Δήμοι με μεγάλο αριθμό μεταναστευτικού πληθυσμού ανέφεραν την ανάγκη για επιπλέον προσωπικό για την υποστήριξη των ΚΕΜ. Οι ειδικότητες που αναφέρονται είναι αυτές του κοινωνικού λειτουργού και του διαπολιτισμικού μεσολαβητή για την κάλυψη σε επιπλέον γλωσσών. Ο μεγάλος αριθμός μεταναστευτικού πληθυσμού που καλείται να υποστηρίξει τα ΚΕΜ δεν είναι όμως η μοναδική αιτία. Όπως είδαμε και παραπάνω, μια από τις βασικές λειτουργίες με τις οποίες έχει επιφορτιστεί το ΚΕΜ είναι αυτό της εξυπηρέτησης για το Κοινωνικό Εισόδημα Αλληλεγγύης και τα λοιπά προνοιακά επιδόματα. Μια εργασία η οποία απαιτεί σχεδόν το σύνολο του εργασιακού δυναμικού του ΚΕΜ και δεν αφήνει πολλά περιθώρια για τις λοιπές υπηρεσίες. Με αυτή την αφορμή αναφέρθηκε χαρακτηριστικά από έναν Δήμο ότι *“αν βάλεις μια μικρή μονάδα που θα είναι το ΚΕΜ μέσα σε αυτό το χαμό που γίνεται με το ΚΕΑ, ουσιαστικά θα χαθεί, θα το απενεργοποιήσεις”*. Σε αυτή την περίπτωση, ο χαρακτήρας του ΚΕΜ και ο σκοπός του θα πρέπει να αναθεωρηθούν και να δοθούν σαφείς κατευθύνσεις από το κεντρικό επίπεδο.

Μια πρόταση που έγινε σχεδόν από το σύνολο των δομών αναφορικά με την μη επάρκεια του προσωπικού ήταν να προστεθεί στο εργατικό δυναμικό διοικητικό προσωπικό.

“...διοικητικό θα έλεγα (θα ήταν απαραίτητη επιπλέον ειδικότητα) γιατί έχουμε πάρα πολύ γραφειοκρατία... και δεν τα προλαβαίνουμε...” (Δήμος Β)

“..λείπει η διοικητική υποστήριξη που είναι αναγκαία..” (Δήμος Γ)

“...οι διοικητικοί υπάλληλοι θα μπορούσαν να ασχολούνται με τα επιδόματα αυτά, πρόκειται για μια διοικητική εργασία που μπορεί να ασχοληθεί ένας διοικητικός κάλλιστα, να καλύπτει την ανάγκη αυτή..” (Δήμος Ε)

Είδαμε παραπάνω ότι σε κάποιες περιπτώσεις τα ΚΕΜ στελεχώθηκαν με διοικητικούς υπαλλήλους είτε από τα κοινωφελή προγράμματα του ΟΑΕΔ είτε από προσωπικό του Δήμου. Η απουσία διοικητικού υπαλλήλου αναφέρθηκε ιδίως σε σχέση με την αρμοδιότητα των ΚΕΜ να εξυπηρετούν τους ωφελούμενους για την ένταξή τους στα προνοιακά επιδόματα. Η πρόσβαση στο ηλεκτρονικό σύστημα και η καταχώρηση των απαραίτητων στοιχείων ή η τήρηση του απαραίτητου αρχείου για τις παράλληλες δράσεις ή ο συντονισμός των εν λόγω δράσεων, είναι εργασίες που

θα μπορούσε να επιτελέσει ένας διοικητικός υπάλληλος, επιτρέποντας στις υπόλοιπες ειδικότητες να εκτελούν το έργο τους απερίσπαστες.

Ένα ακόμα ζήτημα που αναφέρθηκε προς μελλοντική επίλυση το οποίο συνδέεται άμεσα και με την ύπαρξη διοικητικού προσωπικού και τις λειτουργίες του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών είναι οι αρμοδιότητες της ειδικότητας του κοινωνικού λειτουργού.

“...οι παράλληλες δράσεις έχουν επιβαρύνει τη συνάδελφο (κοινωνική λειτουργό) γιατί για να πληρωθούν κάνουμε τα παραδοτέα τους, η συνάδελφος επιβεβαιώνει ότι τα έχει παραδώσει, απαιτεί έναν έξτρα χρόνο και κόπο...εμείς κάνουμε τον πρώτο (έλεγχο) για να συνεχίσουν όλοι οι υπόλοιποι, δεδομένου ότι από δω ξεκινάει σαν σημείο αναφοράς, όλο το αρχείο βρίσκεται εδώ...” (Δήμος Β)

Η ειδικότητα του κοινωνικού λειτουργού είναι επιφορτισμένη με πολλές αρμοδιότητες. Πέρα από την υποδοχή, υποστήριξη και παραπομπή των ωφελούμενων, το ίδιο άτομο είναι υπεύθυνο και για τον συντονισμό όλου του Κέντρου Ένταξης Μεταναστών, για τη συνεργασία με τις λοιπές υπηρεσίες και για την ανάπτυξη δικτύων με άλλους φορείς και υπηρεσίες και για την τήρηση των απαραίτητων στοιχείων των δράσεων. Όπου ήταν εφικτό οι Δήμοι πλαισίωσαν με επιπλέον προσωπικό ή προχώρησαν σε άτυπη κατανομή αρμοδιοτήτων, ωστόσο πρόκειται για ad hoc ενέργειες, ενώ προτάθηκε αυτό να επιλυθεί σε επίπεδο σχεδιασμού του ΚΕΜ.

Στις προτάσεις για τυχόν μελλοντική αναμόρφωση των ΚΕΜ αναφέρθηκε και η προσθήκη της εργασιακής συμβουλευτικής, ως μια βασικής παρεχόμενης υπηρεσίας από το ΚΕΜ.

“...σύμβουλοι απασχόλησης είναι αναγκαίο να υπάρχουν...για να εντάξεις πρέπει να βρει δουλειά το άτομο...” (Δήμος Γ)

Η ένταξη στην αγορά εργασίας αναδεικνύεται ως ένα από τα κύρια εργαλεία, μετά την εκμάθηση της γλώσσας, για την αυτονομία του ατόμου και την κοινωνική του ένταξη στην κοινωνία. Οι φορείς αναγνωρίζοντας το γεγονός αυτό προτείνουν τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών να ενισχυθούν με το ανάλογο προσωπικό, προκειμένου να παρέχεται εργασιακή συμβουλευτική και διασύνδεση του ωφελούμενου με την αγορά εργασίας. Η εν λόγω υπηρεσία, όπως είδαμε και παραπάνω, παρέχεται στο

πλαίσιο του ΚΚ και στα ΚΕΜ μέσα από συνεργασίες που έχουν αναπτυχθεί. Ωστόσο, κρίνεται σημαντικό να ενταχθεί ως μια πάγια παροχή του ΚΕΜ, και η δομή να στελεχωθεί με το αντίστοιχο προσωπικό.

Σε γενικές γραμμές αναφέρθηκε ότι τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, αποτελούν χρήσιμες δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης και θα πρέπει να παραμείνουν, λαμβάνοντας υπόψη ότι η χρηματοδότησή τους λήγει το 2023. Χαρακτηριστικά αναφέρεται:

“...είναι δομές, όπως και τα Κέντρα Κοινότητας τα οποία βοηθούνε στην εξυπηρέτηση πολιτών για θέματα κοινωνικών παροχών και πληροφόρησης γύρω από κοινωνικές παροχές... είναι δομές που θα πρέπει να μείνουνε γενικά στη πόλη...” (Δήμος Γ)

Παρόλο που κρίνονται απαραίτητες ως δομές από τα στελέχη των εν λόγω δομών αλλά και των κοινωνικών υπηρεσιών των δήμων, η συνέχισή τους δεν μπορεί να εξασφαλισθεί, ή τουλάχιστον όχι στη μορφή που λειτουργούν αυτή τη στιγμή ελλείψει της απαραίτητης χρηματοδότησης. Μόλις ολοκληρωθεί η κοινοτική συγχρηματοδότηση και στην περίπτωση που δεν συνεχίσει τη νέα προγραμματική περίοδο, το κόστος λειτουργίας των ΚΕΜ δεν μπορεί να καλυφθεί από τον προϋπολογισμό του Δήμου.

5. Συμπεράσματα

Η κοινωνική πολιτική μεταβάλλεται ακολουθώντας τις προτάσεις, τις συνθήκες και τις νέες ανάγκες που αναδύονται. Αυτή πλέον εστιάζει σε πολιτικές αντιμετώπισης ακραίων συνθηκών (φτώχειας, αποκλεισμού) και όχι σε πολιτικές κοινωνικής προστασίας και αναδιανομής. Ταυτόχρονα συντελείται μια ακόμα αλλαγή που αφορά το ρόλο του κράτους στην άσκηση των εν λόγω πολιτικών. Οι αλλαγές αυτές αναδεικνύουν το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδίως μέσα από πλουραλιστικά σχήματα σχεδιασμού και άσκησης κοινωνικής πολιτικής, δηλαδή και με την εμπλοκή του εθελοντικού και ιδιωτικού τομέα. Η τοπική αυτοδιοίκηση ωστόσο, παραμένει δέσμια του κράτους αφού τόσο οι αρμοδιότητες της όσο και η χρηματοδότησή της καθορίζονται από αυτό και όποιες δυνατότητες ανάληψης πρωτοβουλιών προκύπτουν μέσα από την ανάπτυξη συνεργασιών με τον τρίτο τομέα και την αξιοποίηση κοινοτικών πόρων.

Ταυτόχρονα, οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης μεταναστών εντάσσονται στο γενικότερο πλαίσιο διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής που διακηρύσσει η Ε.Ε., η οποία τονίζει την διασφάλιση ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού στην αγορά εργασίας και τη συμμετοχή του υπό ίσους όρους στην κοινωνική ζωή της χώρας υποδοχής. Έχοντας περάσει από δύσβατα μονοπάτια ορισμού της διαδικασίας και της έννοιας της ένταξης του μεταναστευτικού πληθυσμού στην κοινωνία υποδοχής, η παροχή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων συγκρίσιμων με τον γηγενή πληθυσμό αποτελούν τη κοινή παραδοχή, για την επίτευξη της ένταξης. Σε εθνικό επίπεδο οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης των μεταναστών παραμένουν, κατά κύριο λόγο, σε επίπεδο κειμένων, ενώ οι όποιες δράσεις και προγράμματα έχουν υλοποιηθεί οφείλονται σε κοινοτικές συγχρηματοδοτήσεις. Επιπλέον, οι προσφυγικές ροές μετά το 2015, έχουν μετατοπίσει το κέντρο βάρους των πολιτικών προς προγράμματα και δράσεις υποδοχής και προστασίας μιας συγκεκριμένης ομάδας μεταναστών, των αιτούντων και δικαιούχων διεθνούς προστασίας, αφήνοντας σε δεύτερη μοίρα τις όποιες αποσπασματικές δράσεις ένταξης νομίμων διαμενόντων πολιτών τρίτων χωρών στην Ελλάδα.

Μέσα σε αυτό το περιβάλλον τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, ως δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης καλούνται να αποτελέσουν τοπικά σημεία αναφοράς για την πληροφόρηση, εξυπηρέτηση και υποστήριξη του μεταναστευτικού πληθυσμού καθώς και για τη διασύνδεσή του με τις υπόλοιπες υπηρεσίες και προγράμματα που υλοποιούνται στην περιοχή παρέμβασης του δήμου. Μέσα από αυτές τις δομές, μπορούμε να πούμε ότι η τοπική αυτοδιοίκηση αποκτά επίσημα το ρόλο του συνομιλητή με την κοινωνία των πολιτών και το ευρύτερο σύστημα κοινωνικής προστασίας, αφού οφείλει να μεσολαβεί και να κατευθύνει αντίστοιχα τους ωφελούμενους. Οι υπηρεσίες που παρέχει οργανώνονται κυρίως γύρω από το άτομο και την παροχή εξατομικευμένων υπηρεσιών για την προστασία του από καταστάσεις αποκλεισμού ή και για την ενίσχυση και την (επαν)ένταξή του στην αγορά εργασίας. Οπότε ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών, μέσα από τη πολιτική των Κέντρων Ένταξης Μεταναστών, επηρεάζεται τόσο από την ερμηνεία που έχει δοθεί και υιοθετηθεί σε υπερεθνικό και εθνικό επίπεδο στην έννοια της ένταξης αλλά και από τον χαρακτήρα που λαμβάνει σε γενικότερο πλαίσιο η κοινωνική πολιτική.

Ένα ακόμα σημαντικό σημείο που προκύπτει από τη μελέτη των εν λόγω δομών είναι ο αποσπασματικός τους χαρακτήρας και η εξάρτησή τους από κοινοτικούς πόρους. Ο ν. 4368/2016 που θεσμοθετεί τα Κέντρα Κοινότητας, επομένως και τα Κέντρα Ένταξης Μεταναστών, αναφέρει ότι οι εν λόγω δομές δύναται να συστήνονται και να λειτουργούν σε κάθε Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η χρηματοδοτική εξάρτηση όμως για τη λειτουργία των εν λόγω δομών από κοινοτικούς πόρους έχει ως αποτέλεσμα τη λειτουργία τους μόνο σε δέκα (10) Δήμους της χώρας. Σημειώνεται ότι η τελική απόφαση για τη σύσταση ΚΕΜ επηρεάστηκε τόσο από τα χρηματοδοτικά εργαλεία, δηλαδή τις αποφάσεις των αντίστοιχων Ειδικών Υπηρεσιών Διαχείρισης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων για το αν θα εντάξουν το εν λόγω κόστος στο αντίστοιχο πρόγραμμα, αλλά και από τους ίδιους τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς από αυτούς τελικά εξαρτήθηκε αν θα υποβάλλουν σχετική πρόταση για τη σύσταση και λειτουργία ΚΕΜ. Επομένως, πρόκειται για μια από αυτές τις παρεμβάσεις που έχουν σχεδιαστεί σε εθνικό επίπεδο με γνώμονα τις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις, αλλά επαφίεται στους φορείς υλοποίησης, δηλαδή στη τοπική αυτοδιοίκηση, η τελική απόφαση.

Μελετώντας το τρόπο που υλοποιήθηκαν τα ΚΕΜ, δηλαδή τον τρόπο που στελεχώθηκαν, τις υπηρεσίες που παρέχουν και το πως αντιμετωπίστηκαν τα διάφορα προβλήματα που ανέκυψαν, εντοπίζονται διαφοροποιήσεις από Δήμο σε Δήμο. Σε μια πρώτη ανάγνωση, διαπιστώνεται ότι μεγαλύτεροι Δήμοι, με μεγαλύτερο μεταναστευτικό πληθυσμό, π.χ. Αθήνα και Θεσσαλονίκη, εξασφαλίζουν την παροχή των προβλεπόμενων υπηρεσιών και τις ενισχύουν με επιπλέον υπηρεσίες μέσα από συνεργασίες που αναπτύσσουν με άλλους φορείς. Άλλοι Δήμοι, μικρότεροι κατά κύριο λόγο, προβαίνουν στις απαραίτητες προβλεπόμενες ενέργειες, χωρίς να προχωρούν “ένα βήμα παραπέρα”. Αυτό μπορεί να οφείλεται αφενός στο γεγονός ότι στα μεγάλα αστικά κέντρα παρατηρείται μεγαλύτερη δραστηριοποίηση της κοινωνίας των πολιτών, επομένως υπάρχουν περισσότερες ευκαιρίες δικτύωσης και ανάπτυξης συνεργασιών. Αφετέρου, δεδομένου ότι οι περισσότερες παρεμβάσεις κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο στηρίζονται σε κοινοτικούς πόρους, είναι εύκολο οι μεγαλύτεροι Δήμοι να έχουν αναπτύξει σταδιακά την τεχνογνωσία και να έχουν περισσότερες ευκαιρίες ως προς την αξιοποίηση σχετικών δομών και υπηρεσιών για την κάλυψη των τοπικών αναγκών.

Επομένως, μπορούμε να πούμε ότι η αρχική υπόθεση εργασίας επιβεβαιώνεται, καθώς ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης αν και διευρυμένος παραμένει εξαρτώμενος από το κεντρικό κράτος, τις εθνικές επιλογές και τους κοινοτικούς πόρους.

Πηγές – Βιβλιογραφία

Πηγές

Α Αρχεία

Οδηγός Εφαρμογής και Λειτουργίας ΚΚ

Εθνικό Πρόγραμμα Ταμείου Ασύλου, Μετανάστευσης και Ένταξης

Εθνική Στρατηγική για την ένταξη πολιτών τρίτων χωρών της Γενικής Γραμματείας Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής του Υπουργείου Εσωτερικών, 2013

Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη του Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής, 2019

Β' Νόμοι

Νόμος 4368/2016 (ΦΕΚ 21/Α/21.02.2016) “Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις”

Αιτιολογική έκθεση του νόμου με τίτλο “Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις” (ν.4368/2016)

ΚΥΑ Δ23/οικ.14435-1135/29.03.2016 (ΦΕΚ 854/Β/30.03.2016) “Καθορισμός ελάχιστων προδιαγραφών λειτουργίας των Κέντρων Κοινότητας”

Νόμος 3386/2005 (ΦΕΚ 212/Α/23.08.2005) “Είσοδος, διαμονή και κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών στην Ελληνική Επικράτεια”

Νόμος 2910/2001 (ΦΕΚ 91/Α/02.05.2001) “Είσοδος και παραμονή Αλλοδαπών στην Ελληνική Επικράτεια, κτήση της Ελληνικής Ιθαγένειας με πολιτογράφηση και άλλες διαδικασίες”

ΠΔ 295/2001 (ΦΕΚ 206/A/19.09.2001) “Συμπλήρωση και τροποποίηση του Π.Δ. 49/1998, Οργανισμός του Υπουργείου Εσωτερικών, όπως συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε μεταγενέστερα”

ΠΔ 188/2002 (ΦΕΚ 175/A/01.08.2002) “Σύσταση Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής”

ΠΔ 234/2007 (ΦΕΚ 272/A/05.12.2007) “Σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης στο Υπουργείο Εσωτερικών”

ΚΥΑ 25057/2008 (ΦΕΚ 2363/B/20.11.2008) “Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για την ομαλή προσαρμογή και κοινωνική ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στην ελληνική επικράτεια: Πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ”

Βιβλιογραφία

Αγγελάκη Μ. (2013), Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών: διστακτικός βηματισμός ή ένα (ακόμα) μετέωρο άλμα;, *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη* 8 (2), 151-164

Βενιέρης Δ. Παπαθεοδώρου Χρ. (2003), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα. Προκλήσεις και προοπτικές*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα

Κασιμάτη Κ., Ψημμένος Ι. (2004). Οργανωτική κουλτούρα και κοινωνικός αποκλεισμός. Στο Μ. Πετμεζίδου και Χρ. Παπαθεοδώρου (επιμ), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Αθήνα: Έξαντας

Κοντιάδης Ξ, Απίστουλας Δ. (2006), *Μεταρρύθμιση του κοινωνικού κράτους και τοπική αυτοδιοίκηση. Συντονισμός και δικτύωση των δομών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο*. Αθήνα: Παπαζήσης

Μπάγκαβος Χρ., Παπαδοπούλου Δ., & Συμεωνάκη Μ. (επιμ) (2008), *Μετανάστευση και παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες στην Ελλάδα*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ

Παπαδοπούλου Δ. (2004). Η φύση του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ελληνική κοινωνία. Στο Μ. Πετμεζίδου και Χρ. Παπαθεοδώρου (επιμ), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Αθήνα: Έξαντας

Παπαδοπούλου, Δ. (2011). Η κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών στην Ελλάδα. Θεωρητικές προσεγγίσεις και εμπειρικές διαπιστώσεις. Στο Α. Μουσίδης και

- Παπαδοπούλου Δ. (επιμ), *Η κοινωνική ενσωμάτωση των μεταναστών στην Ελλάδα. Εργασία, εκπαίδευση, ταυτότητες* (19-49). Αθήνα: Κριτική
- Παπαδοπούλου, Δ. (2012). *Κοινωνιολογία του αποκλεισμού στην εποχή της παγκοσμιοποίησης*. Αθήνα: Τόπος
- Σακελλαρόπουλος Θ. (2018). Κοινωνικό κράτος και κοινωνική πολιτική σε ιστορική προοπτική. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος Θ., Χ. Οικονόμου, Χρ. Σκαμνάκης και Μ. Αγγελγάκη (επιμ), *Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα: Διόνικος
- Σκαμνάκης Χρ. (2011), Κοινωνικές ανισότητες, φτώχεια και στρατηγική της κοινωνικής ένταξης της Ε.Ε. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ) *Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Διόνικος
- Σκαμνάκης Χρ. (2018), Περιφερειακές και τοπικές κοινωνικές πολιτικές. Στο Θ. Σακελλαρόπουλος Θ., Χ. Οικονόμου, Χρ. Σκαμνάκης και Μ. Αγγελγάκη (επιμ), *Κοινωνική Πολιτική*, Αθήνα: Διόνικος
- Σκαμνάκης Χρ. (2006), *Ο ρόλος των φορέων της αυτοδιοίκησης στην άσκηση κοινωνικής πολιτικής. Η περίπτωση των φορέων της Αχαΐας*. Αθήνα: Gutenberg
- Σκαμνάκης Χρ. (2020), *Η κοινωνική πολιτική στην αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Διόνικος
- Σκαμνάκης Χρ., & Πανταζόπουλος Σ. (2014). Κοινωνική προστασία και τοπική αυτοδιοίκηση, η εξέλιξη ενός διπλού ελλείμματος. *Περιφέρεια. 0*, 89-116
- Χάρδας Αν., Σκαμνάκης Χρ. (2016). Η κοινωνική πολιτική των ελληνικών Δήμων σε περίοδο οικονομικής κρίσης:Κρατική “αυτόνομη εμπέδωση” υπηρεσιών κοινωνικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. *Αειχώρος. 24*, 124-150
- Ψημμένος Ι., Σκαμνάκης Χρ., (2008). *Οικιακή εργασία των μεταναστριών και κοινωνική προστασία: η περίπτωση των γυναικών από την Αλβανία και την Ουκρανία*. Αθήνα: Παπαζήσης
- Daly M. (2003), Governance and Social Policy. *Journal of social policy*. 32, 113-128
- Levitas R. (2004), Η έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού και η νέα ντυρκεμιανή ηγεμονία. Στο Μ. Πετμεζίδου και Χρ. Παπαθεοδώρου (επιμ), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*, Αθήνα: Έξαντας
- Schnapper D. (2008). *Η κοινωνική ενσωμάτωση: μια σύγχρονη προσέγγιση*. Γιαταγάνας Ξ. (μεταφρ), Παπαδοπούλου Δ. (επιμ.). Αθήνα: Κριτική