ΜΕΛΕΤΕΣ - ΕΡΕΥΝΕΣ ΕΚΚΕ
STUDIES - RESEARCH REPORTS 16

Διοίκηση και Μετανάστες

Στο δρόμο προς την ένταξη

Χαρά Στρατουδάκη



ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH

ΑΘΗΝΑ 2016

Διοίκηση και Μετανάστες

Στο δρόμο προς την ένταξη

Copyright © 2011 ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
Κρατίνου 9 & Αθηνάς, 105 52 Αθήνα
Τηλ.: 210 7491717, Fax: 210 7488435
e-mail: ekdosis@ekke.gr
http://www.grsr.gr

© 2011 NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH
9, Kratinou & Athinas, 105 52 Athens
Tel.: +30210 7491717, Fax: +30210 7488435

Κεντρική διάθεση των εκδόσεων:
Κρατίνου 9 & Αθηνάς, 105 52 Αθήνα
Τηλ.: 210 7491705
e-mail: ekdosis@ekke.gr
http://www.grsr.gr

ISBN: 978-960-6834-17-2

Σχεδίαση και παραγωγή: ΣΥΝΘΕΣΗ
Ζ. Πηγής 55-57, 106 81 Αθήνα, Τηλ.: 210 38 13 838, 210 38 39 711,
Fax: 210 38 39 713
e-mail: info@synthesi-print.gr
www.synthesi-print.gr

Διοίκηση και Μετανάστες

Στο δρόμο προς την ένταξη

Χαρά Στρατουδάκη

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH

ΑΘΗΝΑ **2016**

Η παρούσα μελέτη αποτελεί προϊόν της Δράσης 2.1/11 του έργου «Χαρτογράφηση των υφιστάμενων δομών που παρέχουν υπηρεσίες ένταξης σε Υ.Τ.Χ στην ελληνική επικράτεια, καθώς επίσης και καταγραφή των αναγκών για ανάλογες δομές», το οποίο υλοποιήθηκε από το ΕΚΚΕ σε συνεργασία με το Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ 9

ΕΙΣΑΓΩΓΗ 11

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1
ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ 15

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2
ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ 23
2.1. Η ποσοτική έρευνα πεδίου 24
2.1.1. Το ερωτηματολόγιο 24
2.1.2. Γνωρίσματα των φορέων που απάντησαν στην ποσοτική έρευνα 24
2.1.3. Γνωρίσματα των φορέων που απάντησαν στην ποσοτική έρευνα 25
2.2. Η ποιοτική έρευνα πεδίου 28
2.2.1. Η επιλογή των φορέων 29
2.2.2. Οι άξονες της συζήτησης 31

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3
ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ 33
3.1. Ελλείψεις και δυσλειτουργίες 34
3.1.1. Προσωπικό 36
3.1.2. Πόροι 39
3.1.3. Θεσμικό πλαίσιο 41
3.1.4. Το επικοινωνιακό έλλειμμα 45
3.1.5. Συμπέρασμα: Η έλλειψη συντονισμού 48
3.2. Προγράμματα για την ένταξη των μεταναστών 51
3.2.1. Οι απόψεις των φορέων της κεντρικής διοίκησης 54
3.2.2. Οι απόψεις των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης 57

3.2.3. Δημοσιοποίηση των προγραμμάτων ... 59
3.2.4. Η αξιολόγηση των προγραμμάτων ... 63
3.3. Η διάχυση της πληροφορίας για τις υπηρεσίες ... 65
3.4. Αξιολόγηση των υπηρεσιών ... 67

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ... 71
4.1. Διαπιστώσεις ... 71
4.2. Το θεσμικό πλαίσιο ... 73
4.3. Η διοίκηση ... 75
4.4. Αξιολόγηση ... 76

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ... 81

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ
Διάγραμμα 1. Τομείς δραστηριοποίησης των φορέων ... 27
Διάγραμμα 2. Τομείς δραστηριοποίησης των φορέων ανά επίπεδο διοίκησης ... 28
Διάγραμμα 3. Αιτίες δυσλειτουργίας στις παρεχόμενες υπηρεσίες ... 35
Διάγραμμα 4. Ανταπόκριση των παρεχόμενων υπηρεσιών... ... 68

ΠΙΝΑΚΕΣ
Πίνακας 1. Κατηγορίες φορέων που συμμετείχαν στην ποσοτική έρευνα πεδίου ... 25
Πίνακας 2. Αποκλειστική ενασχόληση της υπηρεσίας με μετανάστες (%) ... 26
Πίνακας 3. Δυσλειτουργίες στην εξυπηρέτηση των μεταναστών ... 36
Πίνακας 4. Φορείς που υλοποιούν προγράμματα για μετανάστες ... 52
Πίνακας 5. Τομείς που αφορούν τα προγράμματα τα οποία υλοποιούν οι φορείς ... 52
Πίνακας 6. Τρόποι δημοσιοποίησης των προγραμμάτων ... 59
Πίνακας 7. Τρόποι δημοσιοποίησης των αποτελεσμάτων προγραμμάτων και δράσεων ... 60
Πίνακας 8. Αξιολόγηση των προγραμμάτων ... 63
Πίνακας 9. Απόψεις για το σχεδιασμό των παρεχόμενων υπηρεσιών ... 69
Πίνακας 10. Προτάσεις για βελτιώσεις σε δομές και υπηρεσίες ένταξης ... 70

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στο πλαίσιο του ετήσιου προγράμματος 2011 του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών και πιο συγκεκριμένα της δράσης 2.1./11, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ), σε συνεργασία με τον Ειδικό Λογαριασμό Κονδυλίων Έρευνας (ΕΛΚΕ) του Χαροκόπειου Πανεπιστημίου και την CODEX, ανέλαβε το έτος 2013, την υλοποίηση της δράσης με τίτλο, **«Χαρτογράφηση των υφιστάμενων δομών που παρέχουν υπηρεσίες ένταξης σε Υπηκόους Τρίτων Χωρών (Υ.Τ.Χ.) στην ελληνική επικράτεια, καθώς επίσης και καταγραφή των αναγκών για ανάλογες δομές»** (Έργο 2.1.α/11), υπό την επιστημονική μου ευθύνη.

Αντικείμενο του έργου ήταν, αφενός μεν, ο εντοπισμός και η αποτύπωση των δομών που συνδέονται με τη διαδικασία άφιξης, εγκατάστασης και ενσωμάτωσης των Υπηκόων Τρίτων Χωρών, (σύμφωνα με την τότε επίσημη ονομασία τους, και σήμερα Πολιτών Τρίτων Χωρών), στην ελληνική κοινωνία, αφετέρου δε, ο εντοπισμός και η καταγραφή των επιμέρους αναγκών του μεταναστευτικού πληθυσμού στις διαφοροποιημένες συνθήκες ένταξής του στον αστικό και αγροτικό χώρο. Κεντρικό ερώτημα των διερευνήσεων του έργου ήταν η εξέταση του τρόπου και των παραμέτρων που το πλήθος των εμπλεκόμενων δημοσίων υπηρεσιών και λοιπών φορέων εφαρμογής των μέτρων πολιτικής, η γεωγραφική κατανομή τους, η διαφορετική προσέγγιση του αντικειμένου αρμοδιότητάς τους καθώς και η αποκλειστική ή μη ενασχόλησή τους με το συγκεκριμένο αντικείμενο, επηρέαζαν την ένταξη των νόμιμων μεταναστών σε τοπικό επίπεδο.

Για την υλοποίηση της δράσης απαιτήθηκε μια ευρεία ολοκληρωμένη μεθοδολογική προσέγγιση. Τα αποτελέσματα τόσο της ποιοτικής όσο και της ποσοτικής έρευνας που διενεργήθηκαν στο πλαίσιο υλοποίησης της ως άνω δράσης παρουσιάζονται στον ανά χείρας τόμο με ευσύνοπτο και επιστημονικά σημαίνοντα τρόπο. Η Χαρά Στρατουδά-

κη κατόρθωσε να συγκεράσει τα επιστημονικά ζητούμενα των διερευνήσεων και να τα θέσει υπόψη της επιστημονικής κοινότητας.

Για το λόγο αυτόν, τόσο εγώ προσωπικά, όσο και τα λοιπά στελέχη της Ομάδας Έργου που συμμετείχαν στο έργο την ευχαριστούμε θερμά!

Ιωάννα Τσίγκανου

Διευθύντρια Ερευνών ΕΚΚΕ
Επιστημονικά Υπεύθυνη του Έργου

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η μαζική μετανάστευση προς την Ελλάδα συμπληρώνει πλέον πάνω από 25 χρόνια από την πρώτη εκδήλωσή της, που πυροδοτήθηκε από την πτώση του κομμουνισμού και την κατάρρευση των σοσιαλιστικών καθεστώτων της Ανατολικής Ευρώπης και των Βαλκανίων. Η πρώτη δεκαετία χαρακτηρίστηκε από την απρογραμμάτιστη και χωρίς σχέδιο από τη μεριά του κράτους είσοδο μεταναστών, οι οποίοι χαρακτηρίζονταν ως «λαθρομετανάστες», με όλες τις συνέπειες του χαρακτηρισμού αυτού να βιώνονται τόσο από τους ίδιους τους μετανάστες όσο και από τον ντόπιο πληθυσμό, με ιδιαίτερη ένταση. Παράλληλα με το ρεύμα των μεταναστών, οι συγκρούσεις μεταξύ κρατών που προέκυψαν από την κατάρρευση της πρώην Σοβιετικής Ένωσης οδήγησαν στη χώρα μας μεγάλο αριθμό ομογενών. Τέλος, παράλληλα με τους μετανάστες από τη γειτονική Αλβανία, έφτασε στην Ελλάδα και σημαντικός αριθμός Βορειοηπειρωτών.

Στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και στις αρχές της επόμενης δεκαετίας υλοποιήθηκαν προγράμματα νομιμοποίησης, τα οποία αντιμετώπισαν σημαντικά προβλήματα, και παρά τη νομιμοποίηση μεγάλου αριθμού μεταναστών, ένας ακόμη μεγαλύτερος αριθμός παρέμεινε εκτός νομιμότητας, εκτός δικαιωμάτων, στο περιθώριο της εργασίας και της κοινωνίας· ένα περιθώριο το οποίο συντηρούσε τον στιγματισμό, την ξενοφοβία και, για ορισμένα τμήματα του πληθυσμού, τον ρατσισμό. Η εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, στα τέλη της δεκαετίας του 2000, και η ενίσχυσή της όλα τα επόμενα χρόνια, με την οικονομική δυσπραγία και τη μεγάλη ανεργία για τον ντόπιο πληθυσμό, είχε σημαντικές επιπτώσεις και στους μετανάστες, νόμιμους και παράτυπους. Μέσα σε αυτό το διάστημα, οι κρίσεις που ακολούθησαν το ξέσπασμα της «αραβικής άνοιξης» στις χώρες της Βορείου Αφρικής, σήμαναν την έναρξη νέων μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών προς την ΕΕ. Και όταν η κρίση μετατοπίστηκε στη Μέση Ανατολή, με τον εμφύλιο στη Συρία, την εμπλοκή ξένων δυνάμεων, και την ανάδυ-

ση του Ισλαμικού Κράτους, οι ροές αυτές οδηγήθηκαν στην Ελλάδα, διαμορφώνοντας εκ νέου μια κατάσταση έκτακτης ανάγκης που απαιτεί νέες ρυθμίσεις τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Όπως είναι αναμενόμενο, η μετανάστευση προς την Ελλάδα, σε συνδυασμό με την ανάγκη τόσο των κρατικών υπηρεσιών όσο και των οργάνων της ΕΕ για καταγραφή της κατάστασης, οδήγησε στη διενέργεια μεγάλου αριθμού ερευνών. Από αυτές, τουλάχιστον την πρώτη δεκαετία, φαίνεται, όπως δείξαμε σε προηγούμενη εργασία μας, πως απουσιάζει η θεωρητική συνέχεια και η μεθοδολογική συνέπεια (Στρατουδάκη, 2009, σελ. 86).

Ένα πεδίο που δεν έχει ερευνηθεί αρκετά, είναι αυτό που αναφέρεται στο ρόλο, τα προβλήματα και τις στρατηγικές των δημόσιων υπηρεσιών απέναντι στους μετανάστες, και τη συμβολή τους στην ένταξη των μεταναστών. «Η σχέση των μεταναστών με το κράτος και τους θεσμούς του αναδεικνύεται ως θέμα έρευνας μετά το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης, όταν παύουν θεσμοί καταστολής να αποτελούν το μόνο μηχανισμό διαμεσολάβησης και υποκαθίστανται από τη γραφειοκρατία. Η συνάντηση των μεταναστών με τους κρατικούς μηχανισμούς δεν πραγματοποιείται πλέον σε καθεστώς παρανομίας και διώξεων, γεγονός που αφήνει περιθώρια για τη διεξαγωγή της έρευνας, η οποία εστιάζει άλλοτε στους μετανάστες και άλλοτε στους κρατικούς λειτουργούς (ενδεικτικά, Αλεξιάς, 2001· Γετίμης και Πετρινιώτη, 2003· Κασιμάτη [επιμ.], 2003· Psimmenos and Kassimati, 2003)», Στρατουδάκη, 2008, σελ. 24)·. Οι έρευνες αυτές αναφέρονται σε μια περίοδο κατά την οποία η ένταξη των μεταναστών δεν αποτελούσε ακόμη εθνικό και ευρωπαϊκό στόχο (Βαρουξή και Στρατουδάκη, 2014, σελ. 115-116). Στο μεταξύ, το Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών ασχολήθηκε με ορισμένες εξειδικευμένες πλευρές της σχέσης μεταξύ δημόσιων υπηρεσιών και μεταναστών (Βαρουξή, Σαρρής και Φραγκίσκου [επιμ.], 2009), όπως η ένταξη των γυναικών μεταναστριών (Κονδύλη κ.ά., 2010· Τσίγκανου και Μαράτου-Αλιπράντη [επιμ.], 2014).

Στο βιβλιογραφικό έλλειμμα, ως προς τη σχέση των δημόσιων υπηρεσιών με τους μετανάστες και την ένταξή τους στη χώρα μας , επιχειρεί να απαντήσει η παρούσα έρευνα, η οποία πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο του ερευνητικού έργου «Χαρτογράφηση των υφιστάμενων δομών που παρέχουν υπηρεσίες ένταξης σε υπηκόους τρίτων χωρών

στην ελληνική επικράτεια, καθώς επίσης και καταγραφή αναγκών για ανάλογες δομές», η οποία πραγματοποιήθηκε με χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης. Το έργο περιελάμβανε έρευνα γραφείου για την καταγραφή της υφιστάμενης βιβλιογραφίας, σχετικά με τη μετανάστευση στην Ελλάδα και την αντιμετώπισή της από το κράτος και τις υπηρεσίες του, πανελλήνια έρευνα με δομημένο ερωτηματολόγιο, η οποία απευθύνθηκε στο σύνολο των φορέων μετά από χαρτογράφησή τους, και ποιοτική έρευνα πεδίου με τη διοργάνωση ομάδων εστιασμένης συζήτησης (focus groups) με εκπροσώπους της Κεντρικής και Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Στο πρώτο κεφάλαιο παρουσιάζουμε συνοπτικά το θεσμικό πλαίσιο που διέπει τη σχέση των δημόσιων υπηρεσιών με τους μετανάστες και την ένταξή τους στην ελληνική κοινωνία. Σκιαγραφούμε την εξέλιξή του από το 1991, όταν ψηφίζεται ο Ν. 1975/1991, ως το 2011, δηλαδή το πλαίσιο που ίσχυε το 2012, όταν εκπονούνταν η παρούσα έρευνα. Στο κεφάλαιο αυτό ξεκινάμε από τη διαπίστωση που εκφράσαμε και παραπάνω, πως «σε μεγάλο βαθμό η γραφειοκρατία, ως αυτοτελής παράγοντας υλοποίησης του θεσμικού πλαισίου, παραμένει αόρατη», και προσπαθούμε να εστιάσουμε σε αυτήν. Παράλληλα, συνοψίζουμε την κριτική που έχει ασκηθεί στην οργάνωση της σχέσης ανάμεσα στο κράτος και τους μετανάστες, στην οργάνωση της διοίκησης, και επισημαίνουμε την πολυνομία, η οποία καθιστά το θεσμικό πλαίσιο δαιδαλώδες, αντιπαραγωγικό και αναποτελεσματικό.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναφερόμαστε στη μεθοδολογία που ακολούθησε η έρευνα, και η οποία (όπως αναφέραμε ήδη) ήταν διττή: μία ποσοτική έρευνα πεδίου, και μία ποιοτική έρευνα, η οποία στηρίχθηκε στη διεξαγωγή ομάδων εστιασμένης συζήτησης. Στόχος μας ήταν να κατανοήσουμε τις διαφορετικές πλευρές της λειτουργίας των δημόσιων φορέων που ασχολούνται με τους μετανάστες, να εντοπίσουμε τις κυρίαρχες αντιλήψεις και ιεραρχήσεις των προβλημάτων όπως τις αντιλαμβάνονται τα στελέχη της διοίκησης, αλλά, επίσης, να εμβαθύνουμε και να κατανοήσουμε το περιεχόμενο και τις αποχρώσεις τους.

Το τρίτο κεφάλαιο είναι αφιερωμένο στην παρουσίαση των ευρημάτων της ποσοτικής και της ποιοτικής έρευνας. Εντοπίζουμε τις ελλείψεις και τις δυσλειτουργίες που πρέπει να αντιμετωπίσουν οι δημόσιες υπηρεσίες προκειμένου να συμβάλουν ουσιαστικά στην ένταξη

των μεταναστών, και διαπιστώνουμε πως πρόκειται για προβλήματα που χαρακτηρίζουν συνολικά τη δημόσια διοίκηση στη χώρα μας, εδώ και πολλές δεκαετίες, τουλάχιστον από τη δεκαετία του 1950. Μελετάμε ακόμη το ρόλο, τη συμβολή αλλά και τους προβληματισμούς σχετικά με την υλοποίηση προγραμμάτων ένταξης μεταναστών από τους φορείς και τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Εξετάζουμε τους μηχανισμούς διάχυσης της πληροφορίας για τις υπηρεσίες, την αξιολόγηση που επιχειρούν τα στελέχη της διοίκησης για τις υπηρεσίες τους καθώς και τις προτάσεις για βελτίωσή τους.

Στο τέταρτο κεφάλαιο συγκεντρώνουμε τα συμπεράσματα της έρευνας, με μια σειρά διαπιστώσεων οι οποίες αναφέρονται στο θεσμικό πλαίσιο, τη διοίκηση, και την αξιολόγηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Το νομικό οικοδόμημα που δημιουργήθηκε από το 1991 ώς σήμερα για τους μετανάστες και συγκροτεί τον θεσμικό πυρήνα της μεταναστευτικής πολιτικής αποτελείται από δύο αλληλένδετες παραμέτρους:

- Η πρώτη αφορά στους όρους και τις προϋποθέσεις εξασφάλισης και διατήρησης της νομιμότητας των μεταναστών, στον τρόπο διαπίστωσης της μη νόμιμης παρουσίας και στις διαδικασίες απέλασης. Η παράμετρος αυτή έχει τύχει συστηματικής επεξεργασίας από την υφιστάμενη βιβλιογραφία.
- Η δεύτερη παράμετρος αναφέρεται στη διοικητική οργάνωση της διαχείρισης της μετανάστευσης, σε αρμοδιότητες, υπηρεσίες, επιτροπές και διαδικασίες μέσα από τις οποίες υλοποιείται η μεταναστευτική πολιτική. Η παράμετρος αυτή έχει μελετηθεί λιγότερο. Σε μεγάλο βαθμό η γραφειοκρατία ως αυτοτελής παράγοντας υλοποίησης του θεσμικού πλαισίου παραμένει αόρατη και επομένως σε ένα τμήμα της βιβλιογραφίας λανθάνει η υπόθεση πως αυτό που μας ενδιαφέρει είναι από τη μια μεριά τα νομικά κείμενα κάθε λογής, και από την άλλη μεριά το αποτέλεσμα της υλοποίησής τους. Οι αναφορές στον διοικητικό μηχανισμό συχνά δεν εμβαθύνουν σε γενικότερα προβλήματα της οργάνωσής του. Τα προβλήματα εφαρμογής και η περιορισμένη αποτελεσματικότητα θεωρούνται ως εμπρόθετη, τελικά, επιδίωξη του νομοθέτη και όχι ως αποτέλεσμα των περιορισμών που αντιμετωπίζει η διοίκηση. Στην πραγματικότητα, μπορεί να ισχύουν και τα δύο.

Στην παρούσα εργασία το βάρος πέφτει κυρίως στη δεύτερη παράμετρο. Ενδιαφερόμαστε, δηλαδή, για την οργάνωση και λειτουργία των φορέων στους οποίους έχει ανατεθεί η υλοποίηση της μετανα-

στευτικής πολιτικής στις διάφορες όψεις της. Στο παρόν πρώτο κεφάλαιο εξετάζουμε πώς εξελίχθηκε το θεσμικό πλαίσιο που καθόριζε κάθε χρονική στιγμή ποιοι φορείς εμπλέκονται στη χάραξη και υλοποίηση της μεταναστευτικής πολιτικής και των πολιτικών για τους μετανάστες, από το 1991 ώς το 2013, όταν εκπονήθηκε η έρευνα. Επιχειρούμε την κριτική αποτίμηση των ρυθμίσεων που ίσχυσαν, αλλά και του ίδιου του θεσμικού πλαισίου και των γενικότερων επιδιώξεών του.

Το 1991, με τον Ν. 1975/1991, *ένα* Υπουργείο και *μία* υπηρεσία ασχολούνταν με τους μετανάστες. Επρόκειτο για το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης και την Ελληνική Αστυνομία. Το Υπουργείο Εξωτερικών με τις Προξενικές Αρχές παρείχε τις θεωρήσεις Visa. Τα δύο αυτά υπουργεία μαζί με το Υπουργείο Δικαιοσύνης κατάρτιζαν τον κατάλογο ανεπιθύμητων αλλοδαπών. Ακόμη, το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης συνεργαζόταν με το Υπουργείο Εργασίας για την ανανέωση αδειών εργασίας πέραν της πενταετίας, με το Υπουργείο Ναυτιλίας για τη συμμετοχή του Λιμενικού στις Ομάδες Δίωξης Λαθρομετανάστευσης, και με το Υπουργείο Παιδείας για τους αλλοδαπούς φοιτητές.

Η πρωτοκαθεδρία του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης δικαιολογεί την εκτίμηση πως ο Ν. 1975/1991 αδιαφορεί για την «πολιτική ένταξης των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, ενώ εστιάζει στον αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων και στην απέλαση των παράνομων μεταναστών που βρίσκονται στη χώρα» (Σαρρής, 2014, σελ. 32-33).[1] Χρειάστηκε να περάσουν αρκετά χρόνια ώσπου «να αντιληφθεί η κυβέρνηση πως (...) το φαινόμενο δεν αντιμετωπίζεται με αυστηρότερο έλεγχο των συνόρων και με μαζικές απελάσεις» (Triandafyllidou, 2009, σελ. 161).[2]

Το πρώτο πρόγραμμα νομιμοποίησης των μεταναστών, που στηρίχθηκε στα Προεδρικά Διατάγματα 358/1997 και 359/1997, ανέδειξε τους περιορισμούς στη δυνατότητα των υπηρεσιών να διαχειριστούν μεγάλο αριθμό υποθέσεων σε περιορισμένο χρονικό διάστημα. Παράλληλα, ανέδειξε την αδυναμία της πολιτικής ηγεσίας να εκτι-

1. Η έμφαση στην αστυνομική διαχείριση της μετανάστευσης μπορεί να περιορίστηκε στα νομικά κείμενα, παρέμεινε όμως μια σημαντική παράμετρος της μεταναστευτικής πολιτικής όλα τα επόμενα χρόνια. Βλ. Cheliotis, 2013.

2. Βλ., επίσης, Σαρρής, 2008· Μπάγκαβος και Παπαδοπούλου, ό.π., σελ. 95· Kiprianos, Balias and Passas, 2003, σελ. 156-157.

μήσει σωστά τις ανάγκες των υπηρεσιών σε προσωπικό (στο ίδιο, σελ. 165) και το χρόνο που απαιτούνταν για την ορθή ολοκλήρωση γραφειοκρατικών διαδικασιών (Μπάγκαβος και Παπαδοπούλου, ό.π., σελ. 98-99). Η προσφυγή σε έκτακτο προσωπικό, το οποίο προσλήφθηκε για περιορισμένο χρόνο, χωρίς την απαραίτητη εκπαίδευση, αποτέλεσε την αρχή μιας πρακτικής στελέχωσης των υπηρεσιών που εξακολουθεί να εφαρμόζεται, δημιουργώντας προβλήματα στη συνέχεια της παροχής των υπηρεσιών, όπως θα δούμε σε επόμενο κεφάλαιο.[3]

Με τον Ν. 2910/2001 ολοκληρώθηκε η μεταβίβαση της κύριας αρμοδιότητας για τους μετανάστες από την Αστυνομία και το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στο Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Στο Υπουργείο Εσωτερικών δημιουργήθηκε η Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης, ενώ προβλέφθηκε και η δημιουργία διευθύνσεων ή τμημάτων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης στις Νομαρχίες και τις Περιφέρειες. Στη διαχείριση των αιτήσεων για άδεια διαμονής εμπλέκονταν πλέον οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι Διευθύνσεις Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Νομαρχιών, η Επιτροπή Μετανάστευσης, και οι Περιφέρειες. Ομοίως, στη διαχείριση των αιτήσεων για άδεια εργασίας εμπλέκονταν οι Νομαρχίες, ο ΟΑΕΔ, τα Γραφεία Ευρέσεως Εργασίας που λειτουργούσαν στο εξωτερικό, καθώς και τα υπουργεία Εσωτερικών, Εξωτερικών και Εργασίας. Η εμπλοκή τόσων διαφορετικών υπηρεσιών καθιστούσε τη διαδικασία γραφειοκρατική και περίπλοκη (Triandafyllidou, ό.π., σελ. 167-168), «χρονοβόρα και δαπανηρή» (Μπάγκαβος και Παπαδοπούλου, 2003, σελ. 100). Εξίσου γραφειοκρατική ήταν η υποχρέωση των αλλοδαπών «να πάρουν ξεχωριστές άδειες (άδεια εργασίας και άδεια διαμονής) για το ίδιο διάστημα από διαφορετικές υπηρεσίες» (Σαρρής, ό.π., σελ. 33).

Ο Ν. 2910/2001 εγκαινίασε το δεύτερο πρόγραμμα νομιμοποίησης μεταναστών. Αυτή τη φορά η προετοιμασία της διοίκησης ήταν μεγαλύτερη: «προσπάθεια επιμόρφωσης των υπαλλήλων, ανακοινώσεις στον ηλεκτρονικό και έντυπο τύπο, λειτουργία ειδικού τηλεφωνικού κέντρου για την παροχή πληροφοριών». Ωστόσο, και πάλι

3. Βλ. και Kyprianos, Balias and Passas, 2003, σελ. 158-159· Papantoniou-Frangouli and Leventi, 2000.

καταγράφηκαν προβλήματα, τα οποία φαίνεται να παγιώνονται μέχρι σήμερα: «ο περιορισμένος χρόνος για την υποβολή αιτήσεων, η ανεπάρκεια της υπάρχουσας υποδομής και οι ελλείψεις σε διοικητικό προσωπικό δημιούργησαν σύγχυση, ταλαιπωρία και πολλές φορές εκμετάλλευση των μεταναστών, οι οποίοι αναγκάστηκαν να καταφύγουν στις υπηρεσίες μεσαζόντων» (Μπάγκαβος και Παπαδοπούλου, ό.π., σελ. 106). Παράλληλα, σύμφωνα με τον Φακιολά, ορισμένα από τα κριτήρια του προγράμματος νομιμοποίησης ήταν αρκετά αόριστα «και άφηναν περιθώρια για διαφορετικές ερμηνείες εκ μέρους των υπαλλήλων» (Fakiolas, 2003, σελ. 1293).

Στη συνολική αποτίμηση του Ν. 2910/2001 από τους Καψάλη και Κατσορίδα επισημαίνεται, αφενός, η «πολυπλοκότητα της διαδικασίας απόκτησης των δικαιολογητικών από τους μετανάστες για την υποβολή της αίτησης», και, αφετέρου, η «ανεπάρκεια κατάλληλου αριθμού υπαλλήλων στα καταστήματα του Δήμου και στις Νομαρχίες», σε συνδυασμό με την «έλλειψη κατάρτισης των υπαλλήλων σχετικά με τη διαδικασία» (Καψάλης και Κατσορίδας, 2004, σελ. 11). Τα φαινόμενα αυτά προκάλεσαν διαμαρτυρίες από την πλευρά των μεταναστών και των ΜΚΟ και οδήγησαν σε παράταση «ακριβώς λόγω της αδυναμίας της συντριπτικής πλειονότητας των μεταναστών να συλλέξουν τα απαιτούμενα δικαιολογητικά» (στο ίδιο, σελ. 12). Ο Σιμόπουλος διευρύνει την κριτική, αναφερόμενος σε ανεπάρκεια πόρων του συστήματος, την οποία εντοπίζει σε πέντε τομείς: «προσωπικό, μηχανογραφικό σύστημα, υποδομή, χωρική κατανομή των πόρων και αυτοτελή χρηματοδότηση των εμπλεκόμενων υπηρεσιών» (Σιμόπουλος, 2005, σελ. 72).

Με τον Ν. 3386/2005 γίνονται σημαντικά βήματα σύγκλισης με τη μεταναστευτική πολιτική που διαμόρφωνε πλέον η Ευρωπαϊκή Ένωση (Γεωργαράκης, 2015, σελ. 431· Σαρρής, ό.π., σελ. 33). Από τη σκοπιά της παρούσας εργασίας, ένα βήμα ενίσχυσης του συντονισμού των φορέων που εμπλέκονται στη μεταναστευτική πολιτική αποτελεί η σύσταση της Διυπουργικής Επιτροπής Παρακολούθησης της Μεταναστευτικής Πολιτικής.[4] Η Επιτροπή αποτελείται από τους

4. Αναφερόμενος στο προηγούμενο θεσμικό πλαίσιο, ο Σιμόπουλος επεσήμαινε τον «ανεπαρκή συντονισμό των εμπλεκόμενων υπηρεσιών», εστιάζοντας, αφενός, στην απουσία «δομών συντονισμού και συνεργασίας (διυπουργικές επιτροπές, όργανα συντονισμού των περιφερειακών και αποκεντρωμένων υπηρεσιών», όσο και «σε ένα ιδιότυπο ανταγωνισμό μεταξύ των συναρμόδιων φορέων που προκαλείται από ζητήματα

Υπουργούς Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Δικαιοσύνης, Δημόσιας Τάξης και Εμπορικής Ναυτιλίας. «Έργο της Επιτροπής είναι η επεξεργασία θεμάτων μετανάστευσης (νόμιμης και παράνομης), με βάση την εξελικτική πορεία του φαινομένου, η έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών με σκοπό τον συντονισμό των κατά περίπτωση εμπλεκόμενων φορέων, η παρακολούθηση του έργου τους και η εισήγηση μέτρων θεσμικού και τεχνικού χαρακτήρα προς την κατεύθυνση αποτελεσματικής αντιμετώπισης των σχετικών προβλημάτων» (άρθρο 3, παρ. 2). Επίσης, η Επιτροπή συντονίζει την εκπόνηση και εφαρμογή Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων Δράσης. Στο έργο της, επικουρείται από Ειδική Επιτροπή τεχνοκρατών, εμπειρογνωμόνων και στελεχών των παραπάνω Υπουργείων.

Ακόμη, ο Ν. 3386/2005 αναφέρεται σε ενιαίο πληροφοριακό σύστημα με ενιαίο αριθμό μητρώου για όλους τους υπηκόους τρίτων χωρών που εισέρχονται *νόμιμα* στη χώρα. Για την οργάνωση του συστήματος αυτού προβλέπεται η έκδοση απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Εξωτερικών και Δημόσιας Τάξης.

Στην κατεύθυνση του περιορισμού του διοικητικού και γραφειοκρατικού φόρτου προβλεπόταν η ενιαία άδεια διαμονής και εργασίας. Τέλος, ο Ν. 3386/2005 εισήγαγε την έννοια της κοινωνικής ένταξης και προέβλεπε –όπως αναφέραμε ήδη– τη διαμόρφωση ενός Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης για την ένταξη.

Ο Ν. 3536/2007 θεσμοθέτησε μία ακόμη Επιτροπή: πρόκειται για την Εθνική Επιτροπή για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών, η οποία αριθμούσε τουλάχιστον 30 μέλη, και εκτός από πολιτικό προσωπικό και στελέχη της Διοίκησης περιελάμβανε εκπροσώπους κομμάτων, συνδικαλιστικών και επαγγελματικών οργανώσεων, της Κοινωνίας των Πολιτών, της Εκκλησίας της Ελλάδος κ.ά.[5] Το έργο της Επιτροπής περιλαμβάνει:

μεταφοράς και άσκησης αρμοδιοτήτων, ή και από διαφορετικές ή και συγκρουόμενες μεταξύ τους υπηρεσιακές ή και προσωπικές στρατηγικές που αναπτύσσουν τα εμπλεκόμενα όργανα» (Σιμόπουλος, ό.π., 75).

5. «Η Επιτροπή αποτελείται από: α) τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ως Πρόεδρο, με αναπληρωτή του τον Γενικό Γραμματέα του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ο οποίος, όταν παρίσταται ο

- Την εισήγηση στη Διυπουργική Επιτροπή προτάσεων και δράσεων για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών.
- Τη διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου και του διαλόγου με την Κοινωνία των Πολιτών για τη διαμόρφωση πολιτικών που προάγουν την ένταξη.
- Την κατάρτιση και παρακολούθηση επιχειρησιακών προγραμμάτων, στο πλαίσιο του Ολοκληρωμένου Προγράμματος Κοινωνικής Ένταξης.

Παρά τη συγκρότηση της επιτροπής, έχει υποστηριχθεί πως «ο νόμος αυτός δεν τόλμησε το ποιοτικό άλμα για την πραγματική και ουσιαστική ενσωμάτωση των οικονομικών μεταναστών στο ελληνικό οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό σύστημα αξιών και σχέσεων» (Σαρρής, ό.π., σελ. 34).

Την ίδια χρονιά, με το Π.Δ. 234/2007 συστήνεται η Γενική Διεύθυνση Μεταναστευτικής Πολιτικής και Κοινωνικής Ένταξης στο Υπουργείο Εσωτερικών, και ξεκινά η εφαρμογή του Ολοκληρωμένου Προγράμματος Δράσης «Εστία» για την ένταξη των μεταναστών (στο ίδιο, σελ. 34-35).

Υπουργός, συμμετέχει ως μέλος, β) τον Γενικό Γραμματέα Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, τους Γενικούς ή Ειδικούς Γραμματείς των Υπουργείων Εξωτερικών, Ανάπτυξης, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Πολιτισμού και Δημόσιας Τάξης, οι οποίοι προτείνονται από τους οικείους Υπουργούς, γ) τον Πρόεδρο του Ινστιτούτου Μεταναστευτικής Πολιτικής, ως διαμεσολαβητικό σύνδεσμο μεταξύ Εθνικής Επιτροπής και Κοινωνίας των Πολιτών (όπως ενώσεις μεταναστών, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις, και άλλους κοινωνικούς εταίρους που ασχολούνται με θέματα μεταναστών), δ) δύο εκπροσώπους της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.), ε) δύο εκπροσώπους της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (Ε.Ν.Α.Ε.), στ) έναν εκπρόσωπο της Εκκλησίας της Ελλάδος, ο οποίος ορίζεται με απόφαση της Διαρκούς Ιεράς Συνόδου, ζ) έναν εκπρόσωπο μέλος Δ.Ε.Π. Πανεπιστημίου σε συναφές γνωστικό αντικείμενο, η) έναν εκπρόσωπο από κάθε κοινοβουλευτική ομάδα που αναγνωρίζεται από τον Κανονισμό της Βουλής, θ) δύο εκπροσώπους της Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (Α.Δ.Ε.Δ.Υ.), ι) δύο εκπροσώπους της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδος (Γ.Σ.Ε.Ε.), ια) έναν εκπρόσωπο του Συνδέσμου Ελληνικών Βιομηχανιών (Σ.Ε.Β.), ιβ) έναν εκπρόσωπο της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδος (Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.), ιγ) έναν εκπρόσωπο της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ελληνικού Εμπορίου (Ε.Σ.Ε.Ε.), ιδ) έναν εκπρόσωπο του Εμπορικού και Βιομηχανικού Επιμελητηρίου Αθηνών (Ε.Β.Ε.Α.), ιε) έναν εκπρόσωπο του Διεθνούς Οργανισμού Μετανάστευσης (Δ.Ο.Μ.), και ιστ) έναν εκπρόσωπο του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών» (Ν. 3536/2007, άρθρο 1 παρ. 2).

Η επόμενη αναμόρφωση της διοικητικής αντιμετώπισης των θεμάτων των μεταναστών στη χώρα μας επήλθε με τους νόμους 3907/2011 και 4018/2011. Με τον πρώτο δημιουργείται Υπηρεσία Ασύλου, η οποία λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό. Επίσης, δημιουργείται Υπηρεσία Πρώτης Υποδοχής, η οποία λειτουργεί σε επίπεδο Διεύθυνσης και υπάγεται απευθείας στον Υπουργό Προστασίας του Πολίτη. Με τον Ν. 4018/2011, η αρμοδιότητα παραλαβής των αιτήσεων για άδεια διαμονής μεταφέρεται από τους Δήμους στις Υπηρεσίες Αλλοδαπών και Μετανάστευσης των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, οι οποίες μετατρέπονται σε υπηρεσίες μιας στάσης.[6]

Από το 1991 μέχρι σήμερα έχουν ψηφιστεί 11 νόμοι σχετικοί με τη μετανάστευση, ενώ άρθρα 10 ακόμη νόμων τροποποιούν, αναθεωρούν ή καταργούν επιμέρους διατάξεις. Σε αυτούς θα πρέπει να προσθέσουμε δεκάδες (Κοινές) Υπουργικές Αποφάσεις,[7] Προεδρικά Διατάγματα, εγκυκλίους και άλλα έγγραφα, τα οποία συνθέτουν το θεσμικό πλαίσιο που ρυθμίζει την οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών που ασχολούνται με τους μετανάστες, τους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο, καθώς και το περιεχόμενο της δραστηριότητάς τους. Το πλαίσιο αυτό έχει χαρακτηριστεί συχνά ως δαιδαλώδες, αντιπαραγωγικό και αναποτελεσματικό, αλλά παράλληλα αντιφατικό και αιτία δημιουργίας «μιας πεποίθησης ανασφάλειας δικαίου» (Σιμόπουλος, ό.π., σελ. 74), η οποία άφηνε περιθώρια τόσο για αυθαίρετη και διακριτική μεταχείριση των μεταναστών εκ μέρους των υπηρεσιών,[8] όσο και για την ανάδυση της λεγόμενης «αυτενέργειας». Ο Σιμόπουλος αναφέρει «οξεία έλλειψη επιλογής σκοπών και στόχων, σχεδιασμού και προγραμματισμού μεταναστευτικής πολιτικής, σε συνδυασμό με την ανυπαρξία αξιολόγησης της προηγούμενης (...) εμπειρίας εφαρ-

6. Για μια αναλυτική παρουσίαση των φορέων που εμπλέκονται στα ζητήματα της μετανάστευσης και των αρμοδιοτήτων τους, βλ. Βαρουξή και Στρατουδάκη, 2015, σελ. 443-449· Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης, 2013.

7. Στον σχετικό ιστότοπο του Συνηγόρου του Πολίτη αναφέρονται 54 (Κοινές) Υπουργικές Αποφάσεις και 5 Προεδρικά Διατάγματα από το 2005 μέχρι το 2015. Επίσης, αναφέρονται 107 εγκύκλιοι και άλλα έγγραφα για το διάστημα 2003 μέχρι 2015.

8. Η Σπανού υποστηρίζει πως η ύπαρξη «περιοχών νομικής αβεβαιότητας περιορίζει τη διαφάνεια και μπορεί να αφήνει περιθώριο αυθαιρεσίας» (Spanou, 2008, σελ. 153).

μογής των προγραμμάτων ρύθμισης της αλλοδαπής μετανάστευσης» (στο ίδιο, σελ. 71). Αν και οι διαπιστώσεις αυτές αναφέρονται στους δύο πρώτους νόμους από αυτούς που μας απασχόλησαν εδώ, αντίστοιχες διαπιστώσεις έχουν εκφραστεί και για τους επόμενους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ

Τα ερωτήματα που θέτει η παρούσα έρευνα εστιάζουν στην κατανόηση του τρόπου με τον οποίο και του βαθμού κατά τον οποίο ανταποκρίνεται η δημόσια διοίκηση στα καθήκοντά της ως προς την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, εντός του θεσμικού πλαισίου που παρουσιάσαμε στο προηγούμενο κεφάλαιο. Προκειμένου να εμβαθύνουμε ερμηνευτικά στις απαντήσεις, ώστε να αποκτήσουμε πρόσβαση στις εμπειρίες και τις πολυεπίπεδες απόψεις των στελεχών της διοίκησης, οι οποίες δύσκολα εξακριβώνονται πίσω από τις απαντήσεις σε ένα ερωτηματολόγιο, επιλέξαμε να χρησιμοποιήσουμε μια μεθοδολογικά μικτή προσέγγιση. Η χρήση περισσότερων μεθόδων για τη μελέτη ενός κοινωνικού προβλήματος, η οποία χαρακτηρίζεται ως *μεθοδολογική τριγωνοποίηση* (methodological triangulation), συμβάλλει στην αυξημένη αξιοπιστία των ευρημάτων και τον εμπλουτισμό των συμπερασμάτων της έρευνας (Hesse-Biber, 2010, σελ. 3-4· Yauch και Stendel, 2003). Ο συνδυασμός ποιοτικών και ποσοτικών μεθόδων επιτρέπει την ενίσχυση της ερμηνευτικής εγκυρότητας των συμπερασμάτων και διευκολύνει τη γενίκευση.

Για τους παραπάνω λόγους, η παρούσα έρευνα αξιοποίησε δύο μεθόδους: μία ποσοτική έρευνα πεδίου, και μία ποιοτική έρευνα, η οποία στηρίχθηκε στη διεξαγωγή ομάδων εστιασμένης συζήτησης (focus groups). Οι δύο μέθοδοι αλληλοσυμπληρώνονται (complementarity), επιτρέποντας την πολυεπίπεδη κατανόηση της λειτουργίας των δημόσιων φορέων που ασχολούνται με τους μετανάστες: η ποσοτική έρευνα αναδεικνύει τις κυρίαρχες αντιλήψεις και τις ιεραρχήσεις των προβλημάτων, ενώ η ποιοτική επιτρέπει την εμβάθυνση και την κατανόησή τους.

2.1. Η ποσοτική έρευνα πεδίου

Η ποσοτική έρευνα με ερωτηματολόγιο απευθύνθηκε στο σύνολο των δημόσιων φορέων που σχετίζονται με τη μετανάστευση και την ένταξη των μεταναστών. Σκοπός της έρευνας ήταν η πληρέστερη δυνατή αποτύπωση ποσοτικών πληροφοριών για το σύνολο των φορέων που παρέχουν υπηρεσίες ένταξης, τη λειτουργία, τις ελλείψεις και την αποτελεσματικότητά τους.

2.1.1. Το ερωτηματολόγιο

Το ερωτηματολόγιο περιελάμβανε 39 ερωτήσεις, διαρθρωμένες σε επτά άξονες, ως εξής:

1. Ποιοτικές και ποσοτικές πληροφορίες για τον φορέα, τη στελέχωση, τη λειτουργία και το αντικείμενό του, τις δομές και τις υπηρεσίες που παρέχει στους μετανάστες.
2. Πληροφορίες για τους τομείς και τα προγράμματα ένταξης, στη βάση των οποίων αρθρώνονται οι υφιστάμενες δομές.
3. Αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των δομών για την ένταξη των μεταναστών.
4. Καταγραφή καλών και καινοτόμων πρακτικών.
5. Προσδιορισμός ελλείψεων.
6. Εντοπισμός των επιμέρους αναγκών των μεταναστών-χρηστών των υπηρεσιών.
7. Δικτύωση σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.

2.1.2. Το δείγμα

Η έρευνα ήταν απογραφική, δηλαδή απευθυνθήκαμε σε όλους τους φορείς που έχουν οποιαδήποτε εμπλοκή στην ένταξη των μεταναστών, όπως αποτυπώθηκαν στη διερεύνηση του θεσμικού πλαισίου. Ειδικότερα, για την κεντρική διοίκηση αξιοποιήσαμε τη δομή που διαμορφώθηκε με το σχηματισμό της κυβέρνησης της 20ής Ιουνίου 2012, ενώ για την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, τις Αιρετές Περιφέ-

ρειες και τους Δήμους στηριχθήκαμε στον Ν. 3852/2010 (σχέδιο «Καλλικράτης»).[9]

Στο ερωτηματολόγιο απάντησαν εκπρόσωποι 85 φορέων κάθε επιπέδου διοίκησης, καλύπτοντας ενδεικτικά όλο το φάσμα φορέων και υπηρεσιών στους οποίους αναφερόταν η έρευνα. Οι 3 από αυτούς τους φορείς προέρχονται από την Κεντρική Διοίκηση, 14 από την Αποκεντρωμένη, και 68 από την Τοπική Αυτοδιοίκηση Α΄ και Β΄ βαθμού (Πίνακας 1).

Πίνακας 1

Κατηγορίες φορέων που συμμετείχαν στην ποσοτική έρευνα πεδίου

	Αριθμός φορέων	%
Κεντρική Διοίκηση	3	3,5
Αποκεντρωμένη Διοίκηση	14	16,5
Δήμος	45	52,9
ΣΕΜ	10	11,8
Αναπτυξιακή	7	8,2
Περιφέρεια	6	7,1
ΣΥΝΟΛΟ	85	100,0

2.1.3. Γνωρίσματα των φορέων που απάντησαν στην ποσοτική έρευνα

Το ένα πέμπτο των φορέων δήλωσαν πως παρέχουν υπηρεσίες αποκλειστικά σε μετανάστες. Όπως θα περίμενε κανείς, οι διαφοροποιήσεις είναι σημαντικές, ανάλογα με τον βαθμό εξειδίκευσης κάθε τομέα (Πίνακας 2).

9. Ο τελικός κατάλογος αποδεκτών του ερωτηματολογίου περιλάμβανε τις αρμόδιες υπηρεσίες, Διευθύνσεις και Αναπτυξιακές Εταιρείες 325 Δήμων, 13 Αιρετών Περιφερειών, 7 Αποκεντρωμένων Διοικήσεων, και 7 Υπουργείων.

Πίνακας 2
Αποκλειστική ενασχόληση της υπηρεσίας με μετανάστες (%)

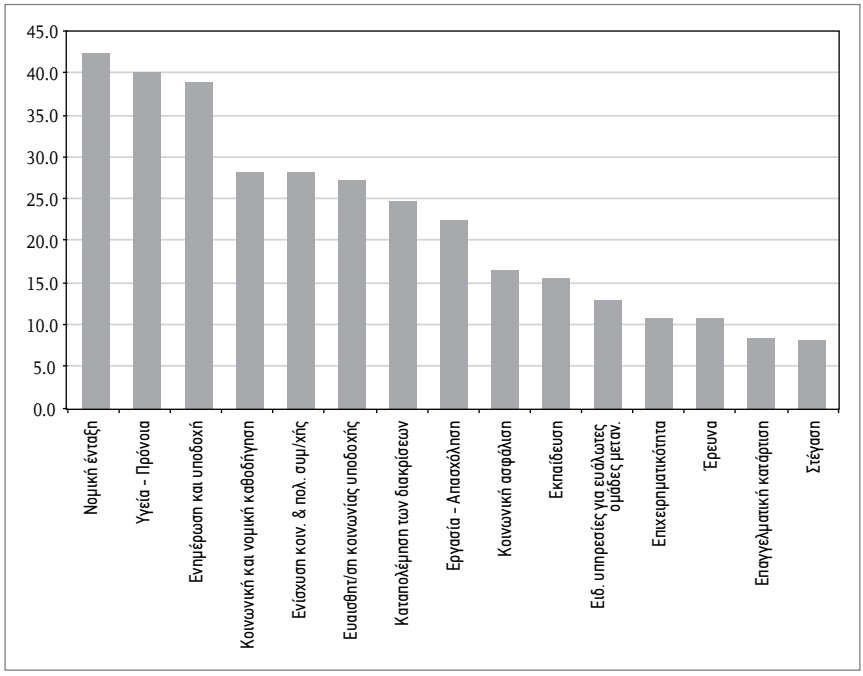
	Ναι	Όχι	Δεν Γνωρίζω	Σύνολο
Κεντρική Διοίκηση	33,3	66,6	—	100,0
Αποκεντρωμένη Διοίκηση	21,4	78,6	—	100,0
Δήμος	17,8	82,2	—	100,0
ΣΕΜ	70,0	20,0	10,0	100,0
Αναπτυξιακή	—	100,0	—	100,0
Περιφέρεια	—	100,0	—	100,0
ΣΥΝΟΛΟ	22,4	76,5	1,2	100,0

Τα τρία τέταρτα (76,5%) των φορέων απευθύνονται σε ένα μεικτό κοινό, όπως είναι αναμενόμενο σε μια κοινωνία η οποία επιδιώκει την ένταξη των μεταναστών. Ωστόσο, η διαφοροποίηση αυτή δε φαίνεται να επηρεάζει τις απαντήσεις των φορέων στα υπόλοιπα ερωτήματα με τρόπο στατιστικά σημαντικό.

Οι περισσότεροι από τους συμμετέχοντες φορείς δραστηριοποιούνται (Διάγραμμα 1) στους τομείς της νομικής ένταξης (42,4%), της υγείας και της πρόνοιας (40%), της ενημέρωσης και υποδοχής των μεταναστών (38,8%), της ενίσχυσης της κοινωνικής και πολιτικής συμμετοχής των μεταναστών (28,2%), της κοινωνικής και νομικής καθοδήγησης (28,2%), της ευαισθητοποίησης της κοινωνίας υποδοχής (27,1%), της καταπολέμησης των διακρίσεων (24,7%) και της εργασίας-απασχόλησης (22,4%).

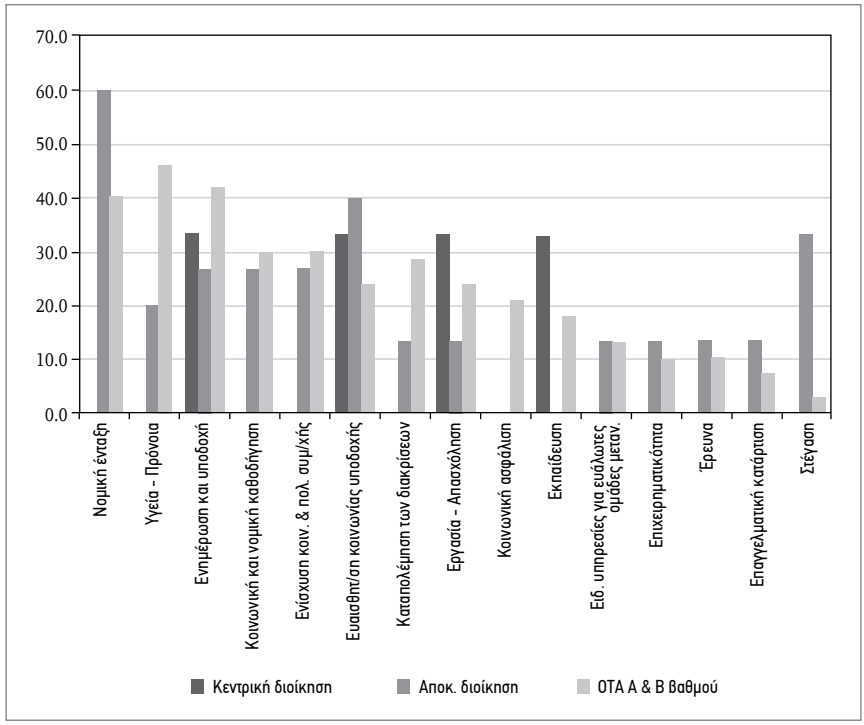
Κάθε επίπεδο διοίκησης δραστηριοποιείται κατά κύριο λόγο σε διαφορετικούς τομείς, πράγμα εν πολλοίς αναμενόμενο με βάση τις διαφορετικές αρμοδιότητες που τους αναθέτει το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο. Ωστόσο, σε ορισμένους τομείς, όπως η νομική ένταξη, η ενίσχυση της κοινωνικής και πολιτικής συμμετοχής ή η κοινωνική και νομική καθοδήγηση, δραστηριοποιούνται φορείς όλων των επιπέδων διοίκησης, γεγονός που ενδέχεται να υποδηλώνει κάποιου βαθμού *επικάλυψη αρμοδιοτήτων*.

Διάγραμμα 1
Τομείς δραστηριοποίησης των φορέων



Ενδεικτικά αναφέρουμε πως οι έξι ποσοτικά σημαντικότερες υπηρεσίες που προσφέρουν οι φορείς της Αποκεντρωμένης Διοίκησης αφορούν τη νομική ένταξη, την ευαισθητοποίηση της κοινωνίας υποδοχής, τη στέγαση, την ενημέρωση και υποδοχή των μεταναστών, την ενίσχυση της κοινωνικής και πολιτικής συμμετοχής και την κοινωνική και νομική καθοδήγηση. Οι έξι ποσοτικά σημαντικότερες υπηρεσίες που παρέχουν οι φορείς των ΟΤΑ και της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης είναι η υγεία-πρόνοια, η υποδοχή και ενημέρωση, η νομική ένταξη, η ενίσχυση της κοινωνικής και πολιτικής συμμετοχής, η κοινωνική και νομική καθοδήγηση και η καταπολέμηση των διακρίσεων σε βάρος των μεταναστών (Διάγραμμα 2).

Διάγραμμα 2
Τομείς δραστηριοποίησης των φορέων ανά επίπεδο διοίκησης



2.2. Η ποιοτική έρευνα πεδίου

Παράλληλα με την ποσοτική έρευνα, πραγματοποιήσαμε και ποιοτική έρευνα με την αξιοποίηση ομάδων εστιασμένης συζήτησης (focus groups) με εκπροσώπους κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών και οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Σκοπός της ποιοτικής έρευνας ήταν η καταγραφή, συγκέντρωση και αξιοποίηση της γνώσης, των διαμορφωμένων απόψεων και των εξειδικευμένων πληροφοριών από προνομιακούς πληροφορητές, διαμορφωτές πολιτικής και παρόχους υπηρεσιών σε κεντρικό και περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, οι οποίοι εμπλέκονται στη διαδικασία ένταξης των υπηκόων τρίτων χωρών στην ελληνική κοινωνία.

Στόχοι της ποιοτικής έρευνας ήταν, αφενός, η συσσώρευση εμπειρίας και τεχνογνωσίας από όσους φορείς έχουν δομήσει οργανικούς και λειτουργικούς δεσμούς με τον μεταναστευτικό πληθυσμό, και, αφετέρου, η καταγραφή, ανάδειξη και αποτίμηση πολιτικών επιλογών και πρακτικών δράσεων, ώστε να καταστεί δυνατή η διατύπωση προτάσεων βελτίωσης των εμπλεκόμενων φορέων, τόσο σε επίπεδο χάραξης όσο και σε επίπεδο εφαρμογής της μεταναστευτικής πολιτικής. Παράλληλα, η ποιοτική έρευνα λειτουργεί και ως μέθοδος ελέγχου και επαλήθευσης, αλλά και ως οδηγός για την ερμηνεία των ευρημάτων της απογραφικής έρευνας.

Με την ποιοτική έρευνα επιδιώχθηκε:

- Η εμβάθυνση σε συγκεκριμένα θέματα που σχετίζονται με τη διαδικασία ένταξης των μεταναστών, για την ουσιαστική κατανόηση των πληροφοριών, οι οποίες συγκεντρώθηκαν με την ποσοτική απογραφική έρευνα.
- Η ανάδειξη διαφορετικών προσεγγίσεων, ανάλογα με τους διαφορετικούς ρόλους και τα επίπεδα της διοίκησης.
- Η καταγραφή προτάσεων βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των εμπλεκόμενων φορέων, από τους ίδιους τους φορείς, τόσο σχετικά με τη χάραξη όσο και σχετικά με την εφαρμογή των πολιτικών ένταξης.

2.2.1. Η επιλογή των φορέων

Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, ο κύριος φορέας χάραξης και σχεδιασμού της μεταναστευτικής πολιτικής και της κοινωνικής ένταξης και αρμόδιος για τον συντονισμό της εφαρμογής της σε επίπεδο κεντρικής διοίκησης είναι το Υπουργείο Εσωτερικών και, συγκεκριμένα, η Γενική Γραμματεία Πληθυσμού και Κοινωνικής Συνοχής. Άλλοι φορείς του κεντρικού κράτους που εμπλέκονται στη διαχείριση της μετανάστευσης και της κοινωνικής ένταξης είναι τα Υπουργεία Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, Εξωτερικών, Εργασίας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Παιδείας, Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού, Υγείας, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, οι Ειδικές και Γενικές Γραμματείες και οι εποπτευόμενοι φορείς των παραπάνω Υπουργείων, καθώς και οι

επτά Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας μέσω των Διευθύνσεων Αλλοδαπών και Μετανάστευσης και των Διευθύνσεων Αστικής Κατάστασης (Ν. 3852/2010).

Σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης –πρωτοβάθμιας και περιφερειακής– και λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές οργανωτικές διαφοροποιήσεις στο πλαίσιο διάρθρωσης των εσωτερικών οργανωτικών υπηρεσιών, οι κύριοι φορείς που εμπλέκονται είναι οι Δήμοι (ΟΤΑ Α΄ βαθμού), κυρίως μέσω των Δημοτικών Αναπτυξιακών Επιχειρήσεών τους, μέσω των Διευθύνσεων Διοικητικών Υπηρεσιών (Τμήματα Αλλοδαπών), Αστικής Κατάστασης, Κοινωνικής Μέριμνας/Αλληλεγγύης και Υγείας, Παιδείας και Πολιτισμού, και μέσω των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών, τα οποία συγκροτήθηκαν ως συμβουλευτικά όργανα του Δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Οι Αιρετές Περιφέρειες (ΟΤΑ Β΄ βαθμού) εμπλέκονται κυρίως μέσω των Διευθύνσεων Αστικής Κατάστασης, Αλλοδαπών και Μετανάστευσης (Τμήματα Κοινωνικής Ένταξης), Υγείας, Κοινωνικής Μέριμνας και Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, και των Αναπτυξιακών Επιχειρήσεών τους.

Ξεκινώντας από τη δομή αυτή του θεσμικού πλαισίου, οι ομάδες εστιασμένης συζήτησης συγκροτήθηκαν με βάση δύο κριτήρια:

1. το επίπεδο διοίκησης (κεντρικό κράτος, αποκεντρωμένη διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση),
2. την αρμοδιότητα των φορέων στη μεταναστευτική πολιτική (σχεδιασμός, υλοποίηση, παροχή υπηρεσιών σε διάφορους τομείς και επίπεδα).

Κρίθηκε αναγκαίο να προσκληθούν τόσο φορείς που σχεδιάζουν σε επιτελικό επίπεδο, όσο και φορείς που έρχονται σε άμεση επαφή με τους μετανάστες.

Συγκροτήθηκαν δύο ομάδες εστιασμένης συζήτησης. Στην πρώτη συμμετείχαν εκπρόσωποι κεντρικών υπηρεσιών, και στη δεύτερη εκπρόσωποι της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Ειδικότερα, στην πρώτη ομάδα επιλέξαμε τους πλέον ενεργούς από τους φορείς του κεντρικού κράτους, που εμπλέκονται στη μεταναστευτική και ενταξιακή διαδικασία, ως προς το ρόλο, τις αρμοδιότητες, τις δράσεις και τις υπηρεσίες που παρέχουν στους μετανάστες. Στη δεύτερη ομάδα καλέσαμε εκπροσώπους από Δήμους της Περιφέρειας Αττικής, στους οποίους, είτε διαπιστώνεται υψηλή

συγκέντρωση μεταναστευτικών πληθυσμών, είτε λειτουργούν οργανωμένες δομές ένταξης μεταναστών (π.χ. ΣΕΜ). Επίσης, συμμετείχε εκπρόσωπος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, στην οποία μεταβιβάζεται σημαντικό μέρος των αρμοδιοτήτων διοικητικής υποστήριξης της αδειοδότησης της νόμιμης μετανάστευσης από τους Δήμους της Περιφέρειας Αττικής.

Στην ομάδα εστιασμένης συζήτησης με εκπροσώπους κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών συμμετείχαν εκπρόσωποι των Υπουργείων Εσωτερικών, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλειας και Πρόνοιας, Δημόσιας Τάξης και Προστασίας του Πολίτη, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Παιδείας, Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού. Επίσης, συμμετείχε εκπρόσωπος του Σώματος Επιθεωρητών Εργασίας.

Στην ομάδα εστιασμένης συζήτησης με εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης συμμετείχαν εκπρόσωποι των Δήμων Αθηναίων, Ασπροπύργου, Περιστερίου, Κερατσινίου-Δραπετσώνας, Κορυδαλλού, Καλλιθέας και Αιγάλεω. Επίσης, συμμετείχε και εκπρόσωπος της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής.

2.2.2. Οι άξονες της συζήτησης

Η συζήτηση και στις δύο ομάδες διεξήχθη με βάση ένα κοινό ενδεικτικό κατάλογο θεμάτων-ερωτημάτων. Ο κατάλογος αυτός λειτούργησε ως «οδηγός» της συζήτησης και διανεμήθηκε στους συμμετέχοντες. Η συζήτηση επικεντρώθηκε στους εξής άξονες και τομείς προτεραιότητας:

1. Αρμοδιότητα του φορέα (δομές, υπηρεσίες, δράσεις) ως προς την κοινωνική ένταξη των νόμιμων μεταναστών.
2. Διαθεσιμότητα δομών και υπηρεσιών του φορέα προς στήριξη της κοινωνικής ένταξης.
3. Προβλήματα και δυσκολίες που αντιμετωπίζει ο φορέας κατά την εφαρμογή του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου. Προσδιορισμός κενών και ελλείψεων στις παρεχόμενες υπηρεσίες.
4. Προτεραιότητες παρέμβασης στην άσκηση της εφαρμοζόμενης πολιτικής για την ένταξη των νόμιμων μεταναστών και προτάσεις βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

5. Καταγραφή των καλών πρακτικών και των καινοτόμων δράσεων που έχει υλοποιήσει ο φορέας.
6. Απόψεις σχετικά με την ενσωμάτωση και εφαρμογή στο ελληνικό μοντέλο ένταξης
   • των υπηρεσιών μιας στάσης
   • του θεσμού της διαπολιτισμικής μεσολάβησης στις υπηρεσίες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΕΥΡΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΡΕΥΝΑΣ ΠΕΔΙΟΥ

«Το ζήτημα με τους μετανάστες είναι αρκετά περίπλοκο και έχουμε την αίσθηση ότι βιώνουμε μία κατάσταση που δεν είδα ποτέ να την αποτυπώνει η κεντρική εξουσία με τις διάφορες εγκυκλίους της, τις προσεγγίσεις της στο ζήτημα». Η άποψη αυτή, διατυπωμένη από έναν εκ των συμμετεχόντων στην ομάδα εστιασμένης συζήτησης με φορείς της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εστιάζει σε ένα κεντρικό ζήτημα που βρίσκεται στη ρίζα πολλών προβλημάτων από όσα παρουσιάζουμε στη συνέχεια: αν η κεντρική διοίκηση αδυνατεί να κατανοήσει το πρόβλημα, τότε απλά εφαρμόζει αποσπασματικά μέτρα υιοθετώντας άκριτα «καλές πρακτικές» ή ευρωπαϊκές αρχές και οδηγίες, χωρίς να εκτιμά κατά πόσο ανταποκρίνονται στην ελληνική πραγματικότητα.

Στην ίδια πρόταση μπορούμε να διακρίνουμε τη δυσφορία για τον διπλό ρόλο που επωμίζονται οι υπηρεσίες «πρώτης γραμμής», τα στελέχη που έρχονται σε επαφή με τους μετανάστες: από τη μια μεριά λειτουργούν ως θυροφύλακες (gatekeepers) που περιορίζουν την παρουσία των μεταναστών και ελέγχουν ποιοι δικαιούνται να έχουν πρόσβαση στα δημόσια αγαθά ή γενικότερα σε δικαιώματα,[1] και από την άλλη μεριά καλούνται να διευκολύνουν την πρόσβαση των μεταναστών σε δικαιώματα, υπηρεσίες και δημόσια αγαθά (Codó, 2008, σελ. 12). Την επιτελεστική αυτή αντίφαση τη διαπιστώσαμε στο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο επιχειρούσε να ελέγξει και να περιορίσει την έλευση μεταναστών, ενώ παράλληλα ενσωμάτωνε στο εθνικό δίκαιο τις κοινοτικές αρχές και οδηγίες για την ένταξη των μεταναστών. Από

1. Σύμφωνα με τον Fuglerud, «τα στελέχη της διοίκησης που ασχολούνται με τη μετανάστευση, όταν απορρίπτουν τις αιτήσεις νομιμοποίησης των μεταναστών αντιλαμβάνονται τον εαυτό τους ως φύλακα της κυριαρχίας του κράτους» (2004).

τη μία μεριά νομιμοποιούσε ομάδες μεταναστών, σύμφωνα με κάποιες προϋποθέσεις, και από την άλλη έθετε τόσο ασφυκτικό πλαίσιο ώστε η εκπλήρωση των προϋποθέσεων να καθίσταται αδύνατη. Θα πρέπει να αναρωτηθούμε κατά πόσο αυτή η αντίφαση προκύπτει ασυνείδητα, ή αντίθετα, κατά πόσο αποτελεί συνειδητή επιλογή που αποσκοπεί τελικά στον περιορισμό των μεταναστευτικών ροών και την αποθάρρυνσή τους.

Στις παραγράφους που ακολουθούν παρουσιάζουμε τις ελλείψεις και δυσλειτουργίες που αναδείχθηκαν από την έρευνα, το ρόλο και τη συμβολή των προγραμμάτων ένταξης των μεταναστών, τους τρόπους και τους περιορισμούς στη διάχυση της πληροφορίας για τις υπηρεσίες, και, τέλος, την αξιολόγηση των υπηρεσιών που ασχολούνται με την ένταξη των μεταναστών από τα στελέχη που συμμετείχαν στην έρευνα.

3.1. Ελλείψεις και δυσλειτουργίες

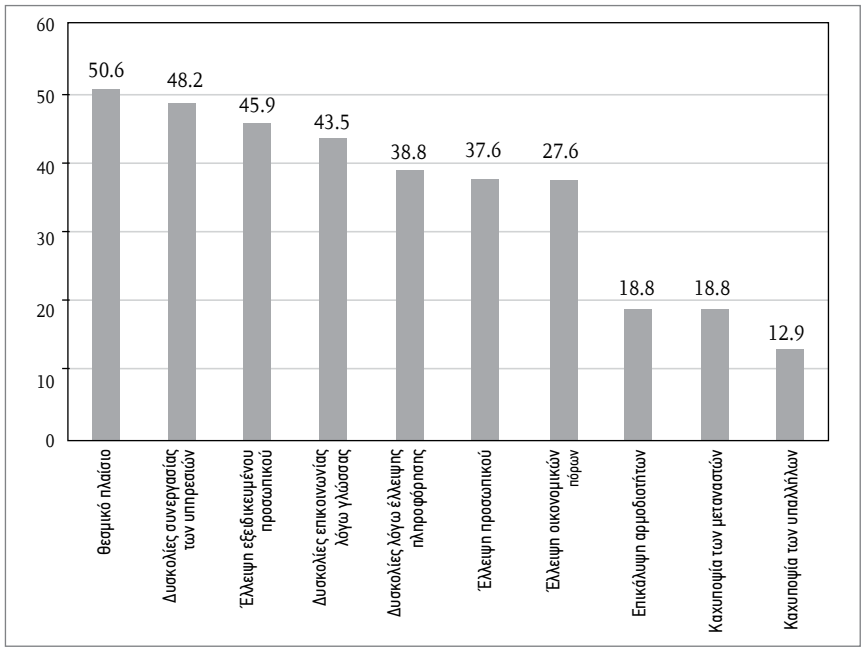
Τα στελέχη των δημοσίων υπηρεσιών κλήθηκαν να εντοπίσουν ελλείψεις και δυσλειτουργίες που διαπιστώνονται, τόσο στο εσωτερικό περιβάλλον τους, όσο και στο ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου καλούνται να λειτουργήσουν. Ως κύριους παράγοντες δυσλειτουργίας υπέδειξαν (Διάγραμμα 3) το θεσμικό πλαίσιο[2] που εξακολουθεί να είναι πολύπλοκο και γραφειοκρατικό, τις δυσκολίες στη συνεργασία μεταξύ υπηρεσιών, την έλλειψη εξειδικευμένου και εκπαιδευμένου προσωπικού και τη δυσκολία επικοινωνίας με τους μετανάστες λόγω γλώσσας.[3]

Η βαρύτητα καθενός από τους παράγοντες αυτούς διαφοροποιείται ανάλογα με το επίπεδο διοίκησης και το είδος των υπηρεσιών που παρέχει κάθε φορέας. Οι διαφοροποιήσεις συνδέονται, σε κάποιο βαθμό, και με τον τρόπο συγκρότησης και στελέχωσης των υπηρεσιών στη μεταπολιτευτική περίοδο (βλ., ενδεικτικά, Sotirakou and Zeppou, 2006, σελ. 1281· Spanou ό.π.), αντικατοπτρίζουν δε τις μεταβολές

2. «υπάρχουν πάρα πολλά χαρτιά που μπορεί να σε νομιμοποιούν και μπορεί να μη σε νομιμοποιούν [...] είναι πολύπλοκη η νομοθεσία, πολλές κατηγορίες μεταναστών».

3. Βλ. και Γεωργαράκης, 2009.

Διάγραμμα 3
Αιτίες δυσλειτουργίας στις παρεχόμενες υπηρεσίες



που επήλθαν την τελευταία δεκαετία στην τοπική αυτοδιοίκηση (προγράμματα Καποδίστριας και Καλλικράτης),[4] και, οπωσδήποτε, δεν περιορίζονται στην αντιμετώπιση των αιτημάτων των μεταναστών, αλλά αφορούν συνολικά τη λειτουργία τους.[5] Αναλυτικά, οι απαντήσεις των φορέων παρουσιάζονται στον Πίνακα 3:

4. Οι συμμετέχοντες από την Τοπική Αυτοδιοίκηση επεσήμαναν πως οι καλλικρατικοί δήμοι «ακόμα δεν έχουμε κατορθώσει να καταγράψουμε και να ενοποιήσουμε τα προβλήματα και τις διαδικασίες που υπήρχαν στην προγενέστερη κατάσταση, έτσι ώστε να δούμε πού υπήρξε υστέρηση, και προς τα πού θέλουμε να πάμε».

5. Οι ίδιοι οι συμμετέχοντες στις ομάδες εστιασμένης συζήτησης αντιλαμβάνονται πλήρως ότι η «ακτινογραφία» των αντιλήψεων και της λειτουργίας του κρατικού μηχανισμού όλων των επιπέδων δεν αποκαλύπτει μόνο δυσλειτουργίες σχετικές με τη διαχείριση των μεταναστών, αλλά, αντίθετα, αναδεικνύει χρόνιες παθογένειες και αδυναμίες: «Και αυτό δεν αφορά μόνο τους μετανάστες. Νομίζω ότι μέσα από την έρευνά σας θα βγάλετε πραγματικά στοιχεία που δείχνουν την όλη κοινωνική κατάσταση σήμερα στην Ελλάδα. Συζητάμε γύρω από τους μετανάστες, αλλά κοιτάξτε πόσα πράγματα προκύπτουν. Πόσα είπαμε για την κρατική μηχανή, για την τοπική μηχανή».

Πίνακας 3
Δυσλειτουργίες στην εξυπηρέτηση των μεταναστών

	Κεντρική Διοίκηση – Υπουργεία	Αποκεντρωμένη Διοίκηση	ΟΤΑ
Έλλειψη προσωπικού	—	40,0	38,8
Έλλειψη εξειδικευμένου και εκπαιδευμένου προσωπικού	33,3	33,3	49,3
Έλλειψη οικονομικών πόρων	—	33,3	40,3
Δυσκολίες στη συνεργασία μεταξύ διαφόρων υπηρεσιών	33,3	46,7	49,3
Επικάλυψη αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών	—	13,3	20,9
Πολύπλοκο και γραφειοκρατικό θεσμικό πλαίσιο	—	53,3	52,2
Δυσκολίες επικοινωνίας με τους μετανάστες λόγω γλώσσας	33,3	33,3	46,3
Δυσκολίες επικοινωνίας με τους μετανάστες λόγω ελλιπούς πληροφόρησης	—	40,0	40,3
Καχυποψία του προσωπικού απέναντι στους μετανάστες	—	13,3	13,4
Καχυποψία των μεταναστών απέναντι στην υπηρεσία	—	13,3	20,9

3.1.1. Προσωπικό

Η έλλειψη προσωπικού και μάλιστα εξειδικευμένου,[6] που έχει καταγραφεί και σε προηγούμενες έρευνες, αναφέρθηκε τόσο στην ποσοτι-

6. Η εύλογη απάντηση στο αίτημα για εξειδίκευση και εκπαίδευση του υφιστάμενου προσωπικού των φορέων είναι τα προγράμματα επιμόρφωσης. Στην ποσοτική έρευνα, σχεδόν οι μισοί ερωτηθέντες (48,9%) δήλωσαν πως έχουν παρακολουθήσει κάποιο τέτοιο πρόγραμμα. Οι περισσότεροι από αυτούς δήλωσαν πως το πρόγραμμα τους βοήθησε αρκετά (65,1%) ή πολύ (25,6%). Οι απαντήσεις στα παραπάνω ερωτήματα φωτίζουν θετικά τη συμβολή προγραμμάτων επιμόρφωσης και υποδηλώνουν την ανάγκη επέκτασής τους στο σύνολο των υπαλλήλων.

κή όσο και στην ποιοτική έρευνα. Ειδικότερα τονίστηκε η ανεπαρκής στελέχωση των υπηρεσιών με *μόνιμο* προσωπικό (ιδίως στους φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης), η οποία θα διασφάλιζε τη συνέχεια της γνώσης και της εμπειρίας που έχει αποκτηθεί. Οι εκπρόσωποι της Αποκεντρωμένης Διοίκησης απέδωσαν ιδιαίτερο ρόλο στην εμπειρία και τα προσωποποιημένα δίκτυα συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών υπηρεσιών, καθώς καλύπτουν ανεπάρκειες του θεσμικού και οργανωτικού πλαισίου:

> «Όλη η Ελλάδα στηρίζεται στην εμπειρία και δεν υπάρχει τίποτε θεσμικά από κάτω. Δηλαδή, αν εγώ φύγω από αυτό το τμήμα και φύγει και η κυρία Α από το τμήμα της, που έχουμε βρεθεί και πέντε φορές και έχουμε μία αλληλογραφία, από τη στιγμή που δεν υπάρχει σύστημα, τι θα παραλάβει ο επόμενος;»

Από τη μεριά των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η οποία όπως είδαμε είχε επιφορτιστεί με ένα σημαντικό μέρος της σχέσης με τους μετανάστες, καθώς παραλάμβανε τα δικαιολογητικά για να τα προωθήσει στην Περιφέρεια, αλλά και πληροφορούσε τους μετανάστες για την πορεία του αιτήματός τους, αναφέρθηκε πως τα γραφεία ή τμήματα αλλοδαπών στελεχώθηκαν χωρίς σαφή κριτήρια και χωρίς να τους παρασχεθεί η απαραίτητη επιμόρφωση. Η αναφορά στην απουσία εξειδίκευσης ή επαρκούς επιμόρφωσης τονίστηκε ποικιλοτρόπως στις ομάδες εστιασμένης συζήτησης, με εκφράσεις όπως:

— «κληθήκαμε ανεκπαίδευτοι να εξυπηρετήσουμε όλον αυτό τον κόσμο»
— «πέρασαν μία ταχύρρυθμη εκπαίδευση πριν συσταθεί και λειτουργήσει η υπηρεσία. *Τριήμερη εκπαίδευση*»
— «αφέθηκαν άνθρωποι στην τύχη τους να χειριστούν κόσμο χωρίς κανένα προγραμματισμό, χωρίς εκπαίδευση, και δημιουργήθηκαν σε κάποιους δήμους προβλήματα διαφθοράς».

Το πρόβλημα είχε καταγραφεί ήδη κατά την εφαρμογή του Ν. 2910/2001 (Καψάλης και Κατσορίδας, ό.π.· Ρομπόλης, 2004· Ρομπόλης, 2005· Καψάλης, 2005· Σιμόπουλος, ό.π.), και συνδέεται με την εντύπωση πως οι υπηρεσίες αυτές αποτελούν χώρο «παρκαρίσματος» ανεπιθύμητων υπαλλήλων. Η εντύπωση αυτή, ιδίως για τα στελέχη της Αυτοδιοίκησης, αποτελεί ακράδαντη βεβαιότητα: αναφέ-

ρονται σε «δυσμενείς» υπηρεσίες, σε μη αρεστούς και ανεπιθύμητους, «πεταμένους» υπαλλήλους. Τέτοιες αντιλήψεις, που φυσικά δεν περιορίζονται μόνο στις υπηρεσίες αλλοδαπών, αντιστοιχούν σε υπαρκτές πρακτικές που συνδέονται με την επίδραση των πολιτικών και παραταξιακών πεποιθήσεων στη σταδιοδρομία των υπαλλήλων. Οι πρακτικές αυτές καταγράφονται σε όλη τη διάρκεια της μεταπολιτευτικής περιόδου,[7] και σίγουρα υπήρξαν και στο παρελθόν, ως αποτέλεσμα των πελατειακών σχέσεων που αναπτύσσονται στο εσωτερικό των υπηρεσιών (βλ. Wilson, 2000). Ωστόσο, η επίπτωσή τους στη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας είναι σημαντική: υποβαθμίζεται ο ρόλος που έχει η υπηρεσία για την τοπική κοινωνία και για την ένταξη των μεταναστών, τόσο από την πολιτική ηγεσία, όσο και από τους ίδιους τους υπαλλήλους που εκλαμβάνουν τη δουλειά τους ως «τιμωρία» (Fokas, 2013, σελ. 584).

Στις ομάδες εστιασμένης συζήτησης καταγράφηκε ως αποτέλεσμα αυτής της κατάστασης μια διπλή αποτυχία: αφενός, δεν εξυπηρετήθηκαν οι αλλοδαποί που βρίσκονται στη χώρα μας, και, αφετέρου, η πολιτική ηγεσία δεν οδηγήθηκε στην κατανόηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε ομάδας μεταναστών.

Διαφορετική φαίνεται πως είναι η κατάσταση στις κεντρικές υπηρεσίες. Στην αντίστοιχη ομάδα εστιασμένης συζήτησης αναφέρθηκε πως οι υπηρεσίες, μέσα από τη συνεργασία τους με την Κοινωνία των Πολιτών παύουν να «είναι μία ακραιφνώς θα λέγαμε υπηρεσία διοικητική, δημοσιοϋπαλληλίστικη». Διακρίνουμε την αντίφαση ενός υπαλλήλου που δυσανασχετεί με τις «δημοσιοϋπαλληλίστικες» υπηρεσίες και επιζητά τις συνεργασίες με άλλους φορείς, ως απόδειξη της υπέρβασης των περιορισμών που γνωρίζει η δημόσια υπηρεσία, αλλά και ως μία μέθοδο καταμερισμού της ευθύνης και της δέσμευσης των συνεργαζόμενων μερών.

Τέλος, αρκετές υπηρεσίες που απευθύνονται σε μετανάστες χρηματοδοτούνται από ευρωπαϊκούς πόρους συνδεδεμένους με προγράμματα ορισμένης διάρκειας, και, επομένως, στηρίζονται στην εργασία

7. Ο Σωτηρόπουλος αναφέρεται στην πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή στην επίδραση που έχουν οι πολιτικές πεποιθήσεις και (στο τοπικό επίπεδο) οι παραταξιακές πεποιθήσεις στη σταδιοδρομία του υπαλλήλου (βλ. Sotiropoulos, 2004, σελ. 266). Η έννοια του «παρκαρίσματος» των ανεπιθύμητων υπαλλήλων είναι η αρνητική όψη της πολιτικοποίησης.

συμβασιούχων (Σιμόπουλος, ό.π., σελ. 72-73).[8] Βέβαια, η πρακτική αυτή δεν περιορίζεται στις υπηρεσίες προς μετανάστες, αλλά εξαπλώνεται στο σύνολο του φάσματος των υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας (Σκαμνάκης, 2011, σελ. 359-362· Σκαμνάκης και Πολυζωίδης, 2013, σελ. 167). Αυτό σημαίνει μια νέα κατηγορία προβλημάτων, καθώς το τέλος των συμβάσεων μπορεί να σημαίνει και τον πρόωρο τερματισμό ή την αποψίλωση και την εμφάνιση κενών στη λειτουργία των υπηρεσιών.[9]

3.1.2. Πόροι

Η έλλειψη οικονομικών πόρων για την υλοποίηση των υπηρεσιών προς τους μετανάστες απασχολεί σημαντικό ποσοστό των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων και των Φορέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού, που συμμετείχαν στην ποσοτική έρευνα. Πρόκειται για πρόβλημα γνωστό για περισσότερο από μία δεκαετία. Και, βέβαια, η ελλιπής χρηματοδότηση ή –για το λόγο αυτό– η χρηματοδότηση μέσω ευρωπαϊκών προγραμμάτων σημαίνει τελικά ελλείψεις σε μια σειρά υλικών και άυλων πόρων, πέρα από την υποστελέχωση την οποία αναφέραμε στην προηγούμενη ενότητα.

Τα προβλήματα που καταγράψαμε στην ποιοτική έρευνα, και τα οποία σχετίζονται με την υποχρηματοδότηση, είναι διαχρονικά και έχουν επισημανθεί επανειλημμένα:

- Ανυπαρξία αυτοτελούς χρηματοδότησης.
- Ακατάλληλη και ανεπαρκής υλικοτεχνική υποδομή.
- Έλλειψη ενός ενιαίου πληροφοριακού συστήματος διαχείρισης των μεταναστών.

8. Στις ομάδες εστιασμένης συζήτησης αναφέρθηκε πως «δεν υπήρχε μία μόνιμη στελέχωση των υπηρεσιών, ήταν ελάχιστοι οι μόνιμοι υπάλληλοι, και μέσω νομικών προσώπων του κράτους, ιδιωτικών νομικών προσώπων, έρχονταν συμβασιούχοι οι οποίοι, ανάλογα με την κυβέρνηση, άλλαζαν, φεύγανε, τέλειωνε η σύμβασή τους, μετά μέχρι να την ανανεώσουν...».

9. «Κάποια στιγμή οι συμβασιούχοι τελείωσαν, το 2010, και δεν φρόντισε κανείς να φέρει προσωπικό. Εκεί που λειτουργούσε μία διεύθυνση με 450.000 φακέλους με 120 άτομα τα οποία ήταν όλα αναγκαία, τώρα λειτουργεί με 30».

Η ανυπαρξία αυτοτελούς χρηματοδότησης, στην οποία αναφερόταν ο Σιμόπουλος ήδη από το 2005, και η προσφυγή σε ευρωπαϊκά προγράμματα για την κάλυψη του κενού, οδηγεί σε ασυνέχεια της παροχής των υπηρεσιών, αλλά και τη διαφοροποίησή τους με επακόλουθο την υπονόμευση του ενιαίου χαρακτήρα τους (βλ. και Σκαμνάκης, ό.π., σελ. 361-362).

Παράλληλα, τονίστηκε ότι οι εγκαταστάσεις είναι ακατάλληλες τόσο για την εξυπηρέτηση του κοινού όσο και για την εργασία των υπαλλήλων, με ανεπαρκή σημεία υποδοχής και χώρους εργασίας, ανεπάρκεια εξοπλισμού, έλλειμμα ασφάλειας κ.λπ.

Τέλος, επισημάνθηκε η έλλειψη ενιαίου πληροφοριακού συστήματος για τη διαχείριση των μεταναστών, το οποίο μάλιστα προβλεπόταν από τον Ν. 3386/2005. Ήδη το σύστημα αυτό περιοριζόταν στη διαχείριση των νόμιμων μεταναστών, παραβλέποντας την ανάγκη διαχείρισης ενός ευρύτερου συνόλου ανθρώπων που, είτε δεν κατόρθωναν να νομιμοποιήσουν την παρουσία τους στα προγράμματα νομιμοποίησης, είτε περιέπιπταν σε καθεστώς παρανομίας καθώς άλλαζαν οι συνθήκες και οι προϋποθέσεις διατήρησης της νομιμότητας. Σε κάθε περίπτωση, και με βάση τις προβλέψεις των χρηματοδοτικών προγραμμάτων σχετικά με τις επιλέξιμες δαπάνες κάθε έργου, έχουν δημιουργηθεί και συντηρούνται πολλά διαφορετικά συστήματα τα οποία δεν επικοινωνούν μεταξύ τους. Μάλιστα, η απουσία ενός πραγματικά ενιαίου συστήματος αποτελεί εμπόδιο στη διαμόρφωση υπηρεσιών που θα είναι ουσιαστικά υπηρεσίες μιας στάσης:[10] δηλαδή υπηρεσίες οι οποίες, στηριγμένες σε ένα ενιαίο πληροφοριακό σύστημα, θα εξυπηρετούν συνολικά το μεταναστευτικό πληθυσμό για την ιθαγένεια, για την αστική κατάσταση και τη διαμονή, άσχετα αν πρόκειται για μετανάστες ή για πρόσφυγες.

Για τις αντιφάσεις που διαπιστώνουμε ως εδώ, *εν μέρει μόνο* ευθύνεται το σύστημα χρηματοδότησης. Αν επί δέκα και πλέον έτη το κράτος επιλέγει να χρηματοδοτεί τις υπηρεσίες που απευθύνονται στους μετανάστες με κοινοτικούς πόρους, μέσα από προγράμματα με ημερομηνία λήξης, και όχι από ίδιους πόρους, που θα επέβαλαν την απαι-

10. «Για να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες των υπηρεσιών μιας στάσης, θα πρέπει ο δημόσιος τομέας να εφοδιαστεί με ένα σύνολο εργαλείων πληροφόρησης και επικοινωνιακής τεχνολογίας που θα επιτρέψουν την διαλειτουργικότητα των διαδικασιών (back-office processes)» (Tambouris and Wimmer, 2005, σελ. 115).

τούμενη ομοιομορφία και συνέχεια, δεν μπορούμε να επικαλούμαστε τη συνδρομή έκτακτων συνθηκών. Πρόκειται για μια σαφή πολιτική επιλογή, που δεν περιλαμβάνει τη μετανάστευση – αλλά και ποικίλες ακόμη όψεις της κοινωνικής πολιτικής – στις προτεραιότητές της.

3.1.3. Θεσμικό πλαίσιο

Η τρίτη ομάδα παραγόντων, οι οποίοι σύμφωνα με τα ευρήματα της ποσοτικής έρευνας επηρεάζουν αρνητικά τη λειτουργία και την αποτελεσματικότητα των φορέων, σχετίζεται με το «πολύπλοκο και γραφειοκρατικό θεσμικό πλαίσιο», τις «δυσκολίες στη συνεργασία μεταξύ διαφόρων υπηρεσιών» και –σε σαφώς μικρότερο βαθμό– στην «επικάλυψη αρμοδιοτήτων». Οι παράγοντες αυτοί, όντας εκείνοι που συγκεντρώνουν τα μεγαλύτερα ποσοστά, συγκροτούν τον πυρήνα ενός πάγιου προβλήματος της διοικητικής αντιμετώπισης των μεταναστών –αλλά και της δημόσιας διοίκησης γενικότερα– το οποίο συνοψίστηκε στην ποιοτική έρευνα υπό τον τίτλο της «έλλειψης συντονισμού».

Ήδη από την εφαρμογή του δεύτερου προγράμματος νομιμοποίησης που εγκαινίασε ο Ν. 2910/2001, διαπιστώθηκε πως

> *οι αδιάκοπες τροποποιήσεις και συμπληρώσεις του αρχικού θεσμικού πλαισίου, οι συνεχείς ρυθμίσεις μέσω εγκυκλίων και όχι μέσω των οριζόμενων κανονιστικών πράξεων (π.χ. Υπουργικών Αποφάσεων), σε συνδυασμό με τις συχνά συγκρουόμενες και αντιφατικές οδηγίες που περιείχαν, δημιούργησαν μια πεποίθηση ανασφάλειας δικαίου που δεν εδραιώθηκε μόνο στους μετανάστες, αλλά ως ένα βαθμό αποτελούσε τμήμα της αυτοσυνείδησης της ίδιας της διοίκησης* (Σιμόπουλος, ό.π., 74).[11]

Όπως επισημάναμε και στο πρώτο κεφάλαιο, οι 11 νόμοι που αναφέρονται στη μετανάστευση και 10 ακόμη που τροποποιούν, ανα-

11. Και ο Καψάλης παρατηρούσε πως η αποτυχία του Ν. 2910/2001 αποδεικνύεται μεταξύ άλλων και από «τον μεγάλο αριθμό εγκυκλίων που εκδίδονται προκειμένου να διαλευκανθούν οι παρερμηνείες και να διευκρινιστούν τα πολύπλοκα σημεία του Νόμου (Καψάλης, 2005, σελ. 61), και αναφέρει την περίπτωση εγκυκλίου του Υπουργείου Εργασίας που «δημιουργεί επιπλέον προβλήματα από όσα φιλοδοξούσε να απαντήσει».

θεωρούν ή καταργούν επιμέρους διατάξεις, οι δεκάδες Υπουργικές Αποφάσεις και Προεδρικά Διατάγματα και οι εκατοντάδες εγκύκλιοι, συνθέτουν ένα θεσμικό πλαίσιο περίπλοκο και ασταθές.[12] Η Φωκά αναφέρει πως «οι υπάλληλοι δυσκολεύονται να ανταπεξέλθουν στους δύο κύριους νόμους έκτασης 30-50 σελίδων έκαστος, και με τα 60-70 διευκρινιστικά κείμενα, που κάποια έχουν ίδια έκταση με τους νόμους» (Fokas, ό.π., σελ. 583).

Πέρα από τον όγκο και τις αντιφάσεις που διαπιστώνουμε στο θεσμικό πλαίσιο, η ποιοτική έρευνα ανέδειξε και άλλες όψεις του προβλήματος. Ακόμη και το καθεστώς της νόμιμης παρουσίας ενός μετανάστη στη χώρα είναι διαφορετικό για τις διάφορες υπηρεσίες, γεγονός που δυναμιτίζει κάθε προσπάθεια οργάνωσης της διαχείρισης του μεταναστευτικού πληθυσμού. Για παράδειγμα, οι μετανάστες που έχουν υπηρεσιακό σημείωμα από την αστυνομία πως πρέπει να εγκαταλείψουν τη χώρα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα δεν θεωρούνται νόμιμοι από ορισμένες υπηρεσίες, ενώ από άλλες αντιμετωπίζονται ως νόμιμοι. Ομοίως, επισημάνθηκε από μία υπηρεσία πως «ο ασυνόδευτος ανήλικος ούτως ή άλλως *για μας* θεωρείται νόμιμος. Ακόμα και αν έχει την απόφαση απέλασης».[13]

Ακόμη και η ορολογία που αναφέρεται στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών είναι διαφορετική στις διαφορετικές υπηρεσίες. Ενδεικτικός είναι ο παρακάτω διάλογος:

> — ...όταν μιλάμε για κοινωνική ένταξη, ο όρος αυτός προέρχεται, είναι μετάφραση του social inclusion.
> — Social integration, με συγχωρείτε...
> — Τώρα πια το λέμε inclusion.

---

12. Ο Ongaro, αναφερόμενος στον ελληνικό δημοσιοϋπαλληλικό κώδικα, παρατηρεί πως οι διαρκείς αναμορφώσεις του θεσμικού πλαισίου «οδηγούν στο ουσιαστικό άδειασμα των προηγούμενων ρυθμίσεων» (Ongaro, 2009, σελ. 206). Η παρατήρηση αυτή σίγουρα ισχύει και για τις αναθεωρήσεις του θεσμικού πλαισίου για τη μετανάστευση.

13. Και ακόμη: «Από τη στιγμή που έχει υπηρεσιακό σημείωμα ότι εισήλθε παράνομα στη χώρα και πρέπει να την εγκαταλείψει σε ένα χρόνο, σε ένα μήνα, η αστυνομία το έχει δώσει αυτό το σημείωμα, δεν είναι νόμιμος για την αστυνομία. Προφανώς. Για μένα που πατάω στις συνθήκες της Γενεύης, στα πρωτόκολλα που έχουμε υπογράψει, και την υπόλοιπη νομοθεσία, και το προεδρικό του 2008 είναι νόμιμος όμως. Άρα τελικά ποιος ορίζει τι είναι νόμιμος;»

— Πάντως, παντού στις πολιτικές, χρησιμοποιείται ο όρος social integration…

Επίσης, επισημάνθηκε ότι η αδυναμία του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου να παρακολουθήσει τις κοινωνικο-οικονομικές εξελίξεις που αφορούν στον νομίμως διαμένοντα μεταναστευτικό πληθυσμό προκαλεί διοικητικά βάρη, τα οποία επωμίζονται τόσο οι υπηρεσίες όσο και οι μετανάστες.

Παράλληλα, το πλαίσιο αυτό προβλέπει εξαιρετικά γραφειοκρατικές διαδικασίες[14] οι οποίες εμπλέκουν υπηρεσίες διαφορετικού επιπέδου για την υλοποίησή τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η έκδοση αδειών διαμονής από το 2001 και εξής, στην οποία οι Δήμοι αναλάμβαναν να παραλάβουν τις αιτήσεις και τα δικαιολογητικά και να τα προωθήσουν στην Περιφέρεια. Η Περιφέρεια διεκπεραίωνε τα αιτήματα και επέστρεφε τις άδειες στους Δήμους για να τις παραδώσουν στους μετανάστες. Στο μεταξύ οι μετανάστες απευθύνονταν στους Δήμους προκειμένου να ενημερωθούν για την πορεία του αιτήματός τους. Επιπλέον, τα δικαιολογητικά που απαιτούνταν έπρεπε να αναζητηθούν από τους ενδιαφερόμενους σε διαφορετικές υπηρεσίες και οργανισμούς, γεγονός που σήμαινε μεγάλες καθυστερήσεις. Μάλιστα, αναφέρονται περιπτώσεις κατά τις οποίες οι άδειες διαμονής έφταναν στους ενδιαφερόμενους όταν είχε πλέον λήξει η ισχύς τους. Η διαδικασία είχε προκαλέσει την παρέμβαση του Συνηγόρου του Πολίτη, ο οποίος ήδη από το 2001 είχε προτείνει τη δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης (one-stop-shop) στις Περιφέρειες. Οι προτάσεις αυτές ενσωματώθηκαν στη νομοθεσία μόλις το 2011 και δεν είχαν ακόμη τεθεί σε εφαρμογή την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας.

Από τις ομάδες εστιασμένης συζήτησης αναδύθηκε η ανάγκη για σαφή δέσμευση όλων των επιπέδων της διοίκησης για τη συνεπή και έγκαιρη υλοποίηση αλληλοσυμπληρούμενων δράσεων. Αλλιώς, οι δράσεις υλοποιούνται μέχρι ενός ορισμένου σημείου, ενώ οι προσδο-

14. «Διαχρονικά έχει παρατηρηθεί ότι οι ελληνικές αρχές καθυστερούσαν υπέρμετρα στην παροχή αδειών λόγω της υπερβολικής γραφειοκρατίας και της εμπλοκής πολλών υπουργείων, υπηρεσιών και φορέων. Αυτό επισημαίνεται συχνά και στις εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και αποδεικνύεται και από τις συχνές αλλαγές του νομοθετικού πλαισίου που στις εισηγητικές τους εκθέσεις επικαλούνταν την αποτροπή γραφειοκρατικών προβλημάτων» (Σαρρής, 2012, σελ. 48).

κίες που δημιουργούνται δεν ικανοποιούνται λόγω της μακροχρόνιας αναμονής για την ολοκλήρωσή τους. Έτσι, όμως, απαξιώνεται συνολικά η διοίκηση, ενώ οι συνεπείς υπάλληλοι αισθάνονται ματαίωση.[15]

Τα δύο αυτά παραδείγματα δείχνουν σε πρακτικό επίπεδο τα προβλήματα συνεργασίας μεταξύ υπηρεσιών που υποχρεώνονται από το νόμο να συνεργαστούν. Ακόμη και υπό τις καλύτερες προϋποθέσεις, η λειτουργία πολλών διαφορετικών υπηρεσιών για σχετιζόμενες μεταξύ τους δραστηριότητες, όπως η έκδοση αδειών διαμονής, εντείνει τη γραφειοκρατία, καθιστά αναποτελεσματική τη διοίκηση, πολλαπλασιάζει το φόρτο εργασίας, και καθιστά ανεπαρκές αριθμητικά το προσωπικό.

Η προβληματική συνεργασία σχετίζεται με την επικάλυψη αρμοδιοτήτων, αλλά και με τη σύγχυση του ρόλου που παίζει κάθε φορέας. Τα διάφορα και διαφορετικά πλαίσια εντός των οποίων χαράσσεται και χρηματοδοτείται η μεταναστευτική πολιτική (π.χ. χρηματοδότηση από ευρωπαϊκούς πόρους), προκαλούν μείζονες παρενέργειες. Είναι ενδιαφέρον ωστόσο, πως την ίδια στιγμή που αναγνωρίζεται η παραδοξότητα του γεγονότος ότι «τρεις φορείς κάνουν το ίδιο πράγμα με το ίδιο αποτέλεσμα»,[16] τα στελέχη που συμμετείχαν στην ποιοτική έρευνα έσπευδαν να εκλογικεύσουν τις επικαλύψεις αναφερόμενα σε λεπτές αποχρώσεις, οι οποίες επιτρέπουν ό,τι εκλαμβάνεται ως «ίδιο» να μην είναι «ακριβώς ίδιο».[17]

Η κατάτμηση των αρμοδιοτήτων (όπως, π.χ., ότι κάθε υπουργείο διαθέτει δική του διαχειριστική αρχή στο ΕΣΠΑ) έχει ως αποτέλεσμα

15. «Έχουμε ολοκληρώσει όλο το διοικητικό στάδιο αυτό, και αναμένουμε. Αναμένουμε πολύ καιρό τις διοικητικές ενέργειες του Υπουργείου Παιδείας. Και αυτό δεν θα ήταν τόσο μεγάλο πρόβλημα, αν η αναμονή δεν περιέκλειε και πολλά στοιχεία ασάφειας. Ποιος κάνει τι; Και πότε; Γιατί οι μεταβολές που έχουν επέλθει στο μεταξύ στη λειτουργία του δημοσίου, κάνουν τα πράγματα κάπως θολά. Δεν έχουμε από την πλευρά του Υπουργείου μία σαφή εικόνα πότε ξεκινάμε».

16. Η ύπαρξη διοικητικών δομών ή υπηρεσιών σε διαφορετικά υπουργεία με παρόμοια λειτουργία υπήρξε, σύμφωνα με τον Σωτηρόπουλο, ένα από τα μέσα άλωσης των διοικητικών μηχανισμών από την πολιτική ηγεσία (βλ. Sotiropoulos, ό.π., σελ. 258).

17. «Υπάρχει μία επικάλυψη, μία σύγχυση, γιατί αλλάζουν πλαίσιο υλοποίησης, ή πηγή χρηματοδότησης και πολύ συχνά βλέπουμε κάτι αποσπασματικά και λέμε, κάνουμε το ίδιο. Δεν είναι ακριβώς το ίδιο γιατί πραγματικά αφορά διαφορετικό κοινό, έχει διαφορετικές ώρες εκμάθησης, με διαφορετικές υποδομές, διαφοροποιείται η νομοθεσία σε μεγάλο βαθμό».

την εμπλοκή υπηρεσιών που υπάγονται σε διαφορετικά υπουργεία και ανήκουν σε διαφορετικό επίπεδο διοίκησης, με αποτέλεσμα να διαταράσσεται η ιεραρχία και –τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την ένταξη των μεταναστών– να καλούνται εκτελεστικά όργανα να λάβουν στρατηγικές αποφάσεις, παρακάμπτοντας επιτελικά όργανα.

Παράλληλα, ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων εξαφανίζει από το προσκήνιο τη συνολική εικόνα, με αποτέλεσμα τα στελέχη και οι υπηρεσίες να μην αντιλαμβάνονται πια ότι συμμετέχουν σε μια συλλογική προσπάθεια. Καθώς προτάσσεται το μερικό, τα στελέχη αισθάνονται παροπλισμένα, απομονωμένα και αδύναμα, υπεύθυνα να δώσουν λύσεις ως άτομα περισσότερο παρά ως μέρος ενός ευρύτερου μηχανισμού. Έτσι ενισχύεται η εσωστρέφεια υπηρεσιών και φορέων.

3.1.4. Το επικοινωνιακό έλλειμμα

Η τελευταία ομάδα παραγόντων που προκαλούν δυσλειτουργίες στην εξυπηρέτηση των μεταναστών αναφέρεται στην επικοινωνία, δηλαδή από το κατά πόσον η πληροφορία φτάνει στους μετανάστες και, κατά δεύτερον, όταν φτάσει αν είναι διατυπωμένη με τρόπο που να μπορούν να την κατανοήσουν. Από τις απαντήσεις στην ποσοτική έρευνα (Πίνακας 3), προκύπτει πως η γλώσσα και η ελλιπής πληροφόρηση αποτελούν τις σημαντικότερες παραμέτρους αυτού που θα μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε ως *επικοινωνιακό έλλειμμα*. Αντίθετα, μικρή σημασία αποδίδεται στην καχυποψία μεταξύ υπαλλήλων και μεταναστών.

Η γλώσσα, είκοσι και πλέον έτη μετά την έλευση των πρώτων μεταναστών στη χώρα μας, εξακολουθεί να αποτελεί σημαντικό εμπόδιο στην επικοινωνία με τους μετανάστες. Καθώς την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας το κύριο μέρος της επικοινωνίας πραγματοποιούταν στις υπηρεσίες των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, και ιδιαίτερα στους Δήμους, είναι αναμενόμενος ο ιδιαίτερος τονισμός του προβλήματος από τους εκπροσώπους τους.

Αν και υφίστανται προγράμματα εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας, τα οποία προσφέρονται σε αρκετούς Δήμους, και παρά το γεγονός ότι η γνώση της ελληνικής γλώσσας και η απόκτηση πιστοποιητικού γλωσσομάθειας είναι προϋπόθεση για την αναγνώριση της ιδιότητας

του επί μακρόν διαμένοντος, σε αρκετές περιπτώσεις τα προγράμματα αυτά δεν πετυχαίνουν το στόχο τους. Η Φωκά μεταφέρει την άποψη αντιδημάρχου από την Βοιωτία, σύμφωνα με την οποία «τα προγράμματα κοινοποιούνται με αφίσες γραμμένες στα ελληνικά, και μέσω του διαδικτύου, στα ελληνικά.[18] Έτσι, φυσικά λίγοι [μετανάστες] έχουν πρόσβαση στην πληροφορία» (Fokas, ό.π., σελ. 587). Και στη δική μας έρευνα διαπιστώσαμε τη συστηματική χρήση του διαδικτύου εκ μέρους των δημόσιων φορέων, πάντα στα ελληνικά, χωρίς πρόδηλο προβληματισμό για τα ζητήματα της πρόσβασης.

Ένα ακόμη χαρακτηριστικό παράδειγμα αναφέρει ο Αλεβυζάκης:

> *Το 2001 (…) είχε εκδοθεί ένα ωραίο έντυπο, με τα δικαιολογητικά που πρέπει να καταθέσουν οι αλλοδαποί, σε πολλές γλώσσες. Ξέρετε σε ποιο σημείο γινόταν η διάθεση αυτού του εντύπου; Μέσα στις εγκαταστάσεις της αρμόδιας υπηρεσίας, όταν οι αλλοδαποί έφταναν πλέον για να καταθέσουν τις αιτήσεις τους. Τους προτείναμε να διαθέτουν το έντυπο αυτό στις πλατείες, όπου συχνάζουν οι μετανάστες, να το δώσουν στις κοινότητες των μεταναστών, να το τοποθετήσουν σε σημεία από όπου θα μπορεί να το πάρει ο μετανάστης στα χέρια του και να δει τι χρειάζεται για να τα έχει έτοιμα όταν θα πάει στην αρμόδια υπηρεσία. Όταν, πλέον, έχει μπει μέσα στο αρμόδιο γραφείο για να καταθέσει την αίτηση είναι πια πολύ αργά. Δυστυχώς, τυπώθηκαν μερικές χιλιάδες έντυπα, αλλά τα περισσότερα πετάχτηκαν και πολτοποιήθηκαν. Άλλωστε, στην πορεία άλλαξαν πολλές διατάξεις και πολύ σύντομα τα έντυπα αυτά κατέστησαν άχρηστα* (Αλεβυζάκης, 2005, σελ. 86).

Τα παραδείγματα αυτά δείχνουν πως, τελικά, οι δυσκολίες στην επικοινωνία, τις οποίες καταγράψαμε στην ποσοτική έρευνα, διαμορφώνουν έναν φαύλο κύκλο: η γλώσσα αναγνωρίζεται ως εμπόδιο, αλλά οι προσπάθειες υπέρβασής του αποτυγχάνουν και έτσι η ενημέρωση των μεταναστών παραμένει ημιτελής, γεγονός που ενισχύει τα προβλήματα συνεννόησης. Επομένως, οι μετανάστες δεν βρίσκονται στο επίκεντρο των στρατηγικών επικοινωνίας, ακόμη και για θέματα

18. Η Codó υποστηρίζει πως τέτοιες πρακτικές σχετίζονται με το αίσθημα κινδύνου για την ύπαρξη μιας ομογενούς εθνικής ταυτότητας που προκαλεί η παρουσία των μεταναστών. Η τάση να ζητείται από τους μετανάστες να μάθουν τη γλώσσα της χώρας στην οποία εγκαθίστανται και να περάσουν με επιτυχία από εξετάσεις γλωσσομάθειας, αντανακλά σύμφωνα με τον Stevenson τέτοιους φόβους (Codó, ό.π., 6).

που τους απασχολούν. Και αυτό σημαίνει ακριβώς πως οι μετανάστες, στο παιχνίδι εξουσίας που στήνεται γύρω από τη γλώσσα και την επικοινωνία, είναι αποκλεισμένοι. Αυτή η διαπίστωση εξηγεί και την έλλειψη εμπιστοσύνης και την καχυποψία των δύο πλευρών: «Ο μη ενημερωμένος μετανάστης που δεν γνωρίζει καλά τη γλώσσα, «αναγκάζεται να χάσει τρία μεροκάματα για να καταθέσει τα χαρτιά του στη Νομαρχία και άλλα τρία-τέσσερα για να πάει μετά στο δήμο και άλλα δύο-τρία, να ελέγξει αν έχει εκδοθεί το αυτοκόλλητο, έχει ήδη χάσει δέκα μεροκάματα» (στο ίδιο, σελ. 84). Επιπλέον, το γεγονός ότι οι μετανάστες έρχονται συχνά σε επαφή με υπηρεσίες που δεν διεκπεραιώνουν τα αιτήματα, δείχνει πως υφίσταται ασυμβατότητα ανάμεσα στις προσδοκίες των μεταναστών και τις αρμοδιότητες της υπηρεσίας. Η ασυμβατότητα ενισχύει την καχυποψία και εντείνει τη δυσκολία αμοιβαίας κατανόησης και εξυπηρέτησης.

Ο υπάλληλος από τη μεριά του, εκλαμβάνει την άγνοια ως εμπρόθετη ενέργεια που αποσκοπεί στην παράκαμψη της νομιμότητας, γεγονός που ενισχύεται από όσα σημειώσαμε παραπάνω σχετικά με την απαξίωση των υπηρεσιών:

> «Όταν έχει πάει κάποιος *πεταμένος* σε μια υπηρεσία και βλέπει τον αλλοδαπό μπροστά του σαν την κύρια αιτία, γιατί αν δεν ήταν αυτός δεν θα ήμουν υποχρεωμένος να παίρνω τα χαρτιά του, να ακούω το βρισίδι, να έχω τον δικηγόρο να είναι ενοχλητικός (...). Έζησα ανθρώπους που είναι φίλοι μου έξω στην κοινωνία και ρατσιστές δεν είναι. Αλλά το οχτάωρο της δουλειάς... λες τρελάθηκε αυτός και μιλάει και φέρεται έτσι;»

Βεβαίως, η επικοινωνία μεταξύ των στελεχών του δημόσιου φορέα και των μεταναστών, διαμεσολαβημένη από μια γλώσσα που μπορεί να πάρει ποικίλες μορφές (που μπορεί, δηλαδή, να είναι απλή ή εξαιρετικά τεχνική και δυσνόητη) στην οποία τα δύο μέρη έχουν διαφορετική πρόσβαση, συνιστά έναν μηχανισμό βαθύτατα συνδεδεμένο με τις θέσεις από τις οποίες συνομιλούν τα δύο μέρη, δηλαδή, εντέλει, από την εξουσία της μιας πλευράς και τη διεκδίκηση δικαιωμάτων από την άλλη πλευρά (βλ. Codó, ό.π., σελ. 11).

Η ποιοτική έρευνα ανέδειξε μία ακόμη πλευρά του επικοινωνιακού ελλείμματος, η οποία αφορά την επικοινωνία στο εσωτερικό της διοί-

κησης, ακόμη και στο εσωτερικό του ίδιου φορέα. Έγινε σαφές πως νόμοι, εγκύκλιοι και άλλα σημαντικά έγγραφα που αφορούν τον πολιτικό σχεδιασμό δεν φτάνουν σε όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και υπηρεσίες, με σημαντικές επιπτώσεις στην ισότιμη μεταχείριση των μεταναστών. Ακόμη και ομοειδείς μονάδες του ίδιου υπουργείου γνωρίζουν διαφορετικά πράγματα.

3.1.5. Συμπέρασμα: Η έλλειψη συντονισμού

Όλους τους παραπάνω παράγοντες δυσλειτουργίας των φορέων και υπηρεσιών που, όπως δείξαμε, τους καταγράψαμε τόσο στην ποσοτική όσο και στην ποιοτική έρευνα, οι εκπρόσωποι των φορέων στις ομάδες εστιασμένης συζήτησης τους αντιλαμβάνονται ως όψεις του ίδιου φαινομένου: της *έλλειψης συντονισμού*. Το φαινόμενο επισημαίνεται στη βιβλιογραφία, και μάλιστα ως «ενδημικό και γενικευμένο» (Anagnostou and Kandyla, 2014, σελ. iv), καθώς δεν περιορίζεται στη σχέση της δημόσιας διοίκησης με τους μετανάστες αλλά αποτελεί χαρακτηριστικό της διοίκησης συνολικά (Σπανού, 2001, σελ. 170· Κοντιάδης, 2006) και διαχρονικά (Langrod, 2000, σελ. 181-183· Wilson, ό.π., σελ. 318 και 355· Αργυριάδης, 2000, σελ. 395-396· ΚΕΠΕ, 2000, σελ. 467 κ.επ., 496 κ.επ.).

Οι ομάδες εστιασμένης συζήτησης επέτρεψαν τη σύνθεση των πληροφοριών που προέκυψαν από την ποσοτική έρευνα, και ανέδειξαν πληρέστερα την πραγματικότητα που καλούνται να διαχειριστούν τα στελέχη της διοίκησης κάθε βαθμίδας. Από τη συζήτηση αναδείχθηκαν τρεις επιμέρους πλευρές της έλλειψης συντονισμού, οι οποίες αναφέρονται:

- Στην πολιτική.
- Στους πόρους.
- Στα προγράμματα.

Η πρώτη πλευρά αναφέρεται στις πολιτικές, στον πολιτικό σχεδιασμό, το συνεκτικό θεσμικό πλαίσιο, την αποκατάσταση διαύλων επικοινωνίας μεταξύ υπηρεσιών και στελεχών, την κάθετη και οριζόντια ενημέρωση. Συνοπτικά, αναδείχθηκε η εικόνα ενός πολύπλοκου και εσωτερικά αντιφατικού θεσμικού πλαισίου, που αφήνει σημαντικά περιθώρια για επικάλυψη αρμοδιοτήτων και ορθώνει εμπόδια στην

επικοινωνία, τόσο στο εσωτερικό της διοίκησης όσο και μεταξύ διοίκησης και μεταναστών.

Όπως προκύπτει από τα ευρήματα της παρούσας έρευνας, η σύσταση της Διυπουργικής Επιτροπής Παρακολούθησης της Μεταναστευτικής Πολιτικής και της Ειδικής Επιτροπής Τεχνοκρατών, με τον Ν. 3386/2005, αλλά και η σύσταση της πολυμελούς Εθνικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών με τον Ν. 3536/2007, δεν αντιμετώπισαν το πρόβλημα. Τουναντίον, η εικόνα που εμφανίζεται θυμίζει τη διαπίστωση του Langrod – εκφρασμένη πριν από μισό αιώνα – «μωσαϊκόν οργάνων ανεπαρκώς συντονισμένων απομεμονομένων (υπό πολλάς επόψεις) το ένα από το άλλο, αποτελούντων συγχρόνως ισάριθμα κεχωρισμένα "οχυρά"» (Langrod, ό.π., σελ. 181).

Η δεύτερη πλευρά της έλλειψης συντονισμού αναφέρεται στη διαχείριση των πόρων, ανθρώπινων, υλικών και άυλων. Αναφερθήκαμε παραπάνω στα ζητήματα της υποστελέχωσης, της έλλειψης σε εξειδικευμένο προσωπικό, αλλά και της υποβάθμισης των υπηρεσιών και των στελεχών που ασχολούνται με τους μετανάστες. Οι ελλείψεις επεκτείνονται και στους υπόλοιπους πόρους καθώς, όπως αναφέρθηκε, οι εγκαταστάσεις είναι ανεπαρκείς και ακατάλληλες, ο εξοπλισμός και η ασφάλεια είναι ελλειμματικά, το ενιαίο πληροφοριακό σύστημα ανύπαρκτο.

Η δημιουργία ενός ενιαίου πληροφοριακού συστήματος με ενιαίο αριθμό μητρώου για όλους τους μετανάστες που εισέρχονται νόμιμα στη χώρα προβλέπεται ήδη από το 2005 (Ν. 3386/2005). Από τις ομάδες εστιασμένης συζήτησης διαπιστώσαμε πως, αντί για ένα ενιαίο πληροφοριακό σύστημα, υφίστανται περισσότερα συστήματα που δεν επικοινωνούν μεταξύ τους, και καθένα από τα οποία αναπαράγει τη θραυσματική εικόνα της υπηρεσίας για τη μετανάστευση. Τα συστήματα αυτά χαρακτηρίζονται από τις υπηρεσίες και τα υπουργεία ως «ολοκληρωμένα», όμως πόρρω απέχουν από την πληρότητα που υπόσχεται ένας τέτοιος χαρακτηρισμός. Η διάσπαση σε επιμέρους συστήματα έχει ως αποτέλεσμα να μην είναι διαθέσιμες οι απαραίτητες πληροφορίες σε όλες τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες. Τα δεδομένα είναι ανεπαρκή ως προς την πληρότητα και τόσο γενικά, ώστε δεν επιτρέπουν ούτε την ουσιαστική κατανόηση της υφιστάμενης κατάστασης, ούτε τον αποτελεσματικό σχεδιασμό, ούτε και την αξιολόγηση.[19]

19. «Δεν έχει εικόνα το κράτος πότε μπαίνει κάποιος και όλη του την πορεία. Άρα,

Το ζήτημα του συντονισμού τέθηκε στις ομάδες εστιασμένης συζήτησης, σε συνάρτηση με τον εξορθολογισμό πόρων και την ιεράρχηση των προτεραιοτήτων, καθώς δημιουργείται ένας φαύλος κύκλος αναποτελεσματικότητας και κατασπατάλησης ανθρώπινων και υλικών πόρων. Είναι ενδεικτικά όσα ανέφερε ένας από τους συμμετέχοντες: «ένα υπουργείο κάνει κάποιες δράσεις, ένα άλλο υπουργείο κάνει άλλες δράσεις για το ίδιο θέμα και έτσι σπαταλούνται χρήματα, ενώ θα ήταν δυνατό να διατεθούν λιγότερα χρήματα και πάλι να είναι πιο αποτελεσματικά. Το ίδιο συμβαίνει και με τους ανθρώπους».[20]

Τέτοιες προσεγγίσεις δείχνουν πως διαμορφώνεται η άποψη ότι προβλήματα όπως η υποστελέχωση και η έλλειψη πόρων δεν είναι μόνο ποσοτικά αλλά και ποιοτικά: ο κατακερματισμός των αρμοδιοτήτων, η κατάτμηση μιας λειτουργίας και ο διαμοιρασμός των τμημάτων της σε διαφορετικούς φορείς, η αύξηση του φόρτου εργασίας μέσα από τον πολλαπλασιασμό της συχνότητας των διοικητικών διαδικασιών,[21] είναι αποδείξεις του γεγονότος ότι η υποστελέχωση είναι αποτέλεσμα – μεταξύ άλλων – και του διοικητικού φόρτου που ή ίδια η νομοθεσία επιβάλλει. Μια ουσιαστική πολιτική ένταξης θα αναδιαμόρφωνε το νομοθετικό πλαίσιο, θα περιόριζε τις διοικητικές διαδικασίες σε αριθμό και συχνότητα, επιτρέποντας στους υπαλλήλους να ανταποκριθούν ικανοποιητικά στις ανάγκες των μεταναστών.

Η εξαντλητική κάλυψη κάθε πιθανής περίπτωσης από τα κείμενα των νόμων, η αναδιατύπωση των προβλέψεων και οι μεταβολές τους μέσα από τα υπόλοιπα κείμενα (Προεδρικά Διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις, εγκυκλίους κ.λπ.), δημιουργούν ρωγμές στο θεσμικό πλαίσιο και κάποιου βαθμού ελαστικότητα που επιτρέπει –στο έδαφος των ελλείψεων και κυρίως της έλλειψης συντονισμού– τη δημιουργία και διατήρη-

---

αν δεν έχεις εικόνα και δεν μπορείς να μετρήσεις, μάλλον δεν μπορείς να διοικήσεις κιόλας. Άρα, ούτε να κάνεις και προγράμματα κοινωνικής ένταξης».

20. Αντίστοιχη είναι η παρατήρηση του Κοντιάδη σχετικά με τους φορείς που ασχολούνται με τον κοινωνικό αποκλεισμό: «Η οργανωτική πολυδιάσπαση των υπηρεσιακών μονάδων που παρεμβαίνουν στην άσκηση πολιτικών καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού συνεπάγεται ενίοτε την άσκηση παράλληλων ή και θεματικά αλληλοεπικαλυπτόμενων αρμοδιοτήτων, στο μέτρο που δεν έχουν σχεδιαστεί δομές συντονισμού μεταξύ των φορέων επιτελικού σχεδιασμού» (Κοντιάδης, ό.π., σελ. 51).

21. «Κάθε χρόνο ο 18άρης γεννημένος στην Ελλάδα πηγαίνει να πάρει άδεια διαμονής. Κάθε χρόνο. Ακόμα δεν έχουμε λύσει το θέμα με παιδιά που έχουν γεννηθεί εδώ. Ακόμα ασχολούμαστε με τη δεύτερη γενιά, αν πρέπει να έχει άδεια ή όχι».

ση άτυπων μηχανισμών και πρακτικών. Η ύπαρξή τους είναι γνωστή και έχει αποτυπωθεί σε ορισμένες έρευνες (π.χ. Σκαμνάκης, 2011, σελ. 363). Σε ορισμένες περιπτώσεις έχει αναφερθεί η «αυτενέργεια» των υπαλλήλων ως προσωπική εμπλοκή σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης θεσμικών αγκυλώσεων και αδιεξόδων. Στην παρούσα έρευνα, το ένα τέταρτο σχεδόν των ερωτηθέντων (22,7%) δήλωσαν πως έχουν διαπιστώσει τη λειτουργία τέτοιων άτυπων μηχανισμών. Φαίνεται πως οι μηχανισμοί αυτοί είναι περισσότερο ορατοί στους φορείς που βρίσκονται χαμηλότερα στη διοικητική οργάνωση, καθώς τους ανέφεραν κυρίως εκπρόσωποι αναπτυξιακών εταιρειών (42,9%), Δήμων (26,7%) και Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (20%). Οι ερωτηθέντες κατονόμασαν ως κυριότερους άτυπους μηχανισμούς τα δίκτυα των μεταναστών (50%) και τα ιδιωτικά γραφεία (25%). Σε κάθε περίπτωση, οι άτυποι μηχανισμοί μπορεί σε τοπικό επίπεδο να έχουν ακόμη και θετικά αποτελέσματα, όμως σε εθνικό επίπεδο εισάγουν διακρίσεις και επιτρέπουν τη δημιουργία πελατειακών σχέσεων ή ακόμα και εκδήλωση προσωπικών στρατηγικών με αφετηρία την ιδεολογική τοποθέτηση των υπαλλήλων (πρβλ. Σκαμνάκης, ό.π., σελ. 363-364 και 370-371).

Οι επιπτώσεις της έλλειψης συντονισμού στο επίπεδο της πολιτικής και των πόρων, καθώς και τα υπόλοιπα προβλήματα που καταγράψαμε παραπάνω, εκδηλώνονται με ένταση στα προγράμματα ένταξης των μεταναστών που υλοποιούν οι δημόσιοι φορείς. Λόγω του εύρους των προβλημάτων, αλλά και της ιδιαίτερης σημασίας των προγραμμάτων καθώς στηρίζουν – με τα χρηματοδοτικά εργαλεία που περιλαμβάνουν – τις περισσότερες από τις πολιτικές και τις δράσεις ένταξης, θεωρήσαμε σκόπιμο να τα μελετήσουμε αυτοτελώς στο επόμενο κεφάλαιο.

3.2. Προγράμματα για την ένταξη των μεταναστών

Σχεδόν τρεις στους δέκα φορείς (29,6%) δήλωσαν πως την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας υλοποιούσαν προγράμματα που αφορούσαν μετανάστες (Πίνακας 4). Σχεδόν στο σύνολό τους, οι φορείς αυτοί προέρχονταν από την τοπική αυτοδιοίκηση: πρόκειται για υπηρεσίες που υπάγονται στους Δήμους, για Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) και Αναπτυξιακές Εταιρείες.

Πίνακας 4
Φορείς που υλοποιούν προγράμματα για μετανάστες

	Ναι	Όχι	Δεν γνωρίζω	Σύνολο
	N	*N*	*N*	(%)
Κεντρική Διοίκηση	1	2	0	3,7
Αποκεντρωμένη Διοίκηση	0	13	0	16,0
Περιφέρεια	0	6	0	7,4
Δήμος	16	24	2	51,9
ΣΕΜ	3	7	0	8,6
Αναπτυξιακή Επιχείρηση	4	3	0	7,4
ΣΥΝΟΛΟ (*N*)	24	55	2	100,0
ΣΥΝΟΛΟ (%)	29,6	67,9	2,5	

Η πλειοψηφία των φορέων υλοποιούσε μέχρι 3 προγράμματα την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας, και ένας μικρός αριθμός 4 ή περισσότερα. Το κύριο αντικείμενο των προγραμμάτων αφορά τους τομείς της υγείας-πρόνοιας-κοινωνικής ασφάλισης, της απασχόλησης και της εκπαίδευσης (Πίνακας 5).

Πίνακας 5
Τομείς που αφορούν τα προγράμματα που υλοποιούν οι φορείς

Τομέας	Αρ. φορέων	% των φορέων
Υγεία – Πρόνοια – Κοινωνική Ασφάλιση	16	18,8
Απασχόληση – Αγορά εργασίας	13	15,3
Εκπαίδευση	13	15,3
Στέγαση – οικιστικές συνθήκες	5	5,9
Πολιτική και Κοινωνική Συμμετοχή	5	5,9
Νομική ένταξη	4	4,7
Καταπολέμηση διακρίσεων	3	3,5

Η ύπαρξη των προγραμμάτων είναι σημαντική στο βαθμό που επιτρέπει την οργανωμένη και στοχευμένη εξυπηρέτηση της ένταξης των μεταναστών στην τοπική κοινωνία. Παράλληλα, τα προγράμματα φέρνουν τις υπηρεσίες σε επαφή με άλλες αντίστοιχες, τόσο του εσωτερικού όσο και του εξωτερικού, διευρύνοντας το πλαίσιο λειτουργίας τους, διευκολύνοντας τη διάδοση της τεχνογνωσίας και τη διάχυση καλών πρακτικών. Τέλος, η οικονομική συμβολή των προγραμμάτων είναι σημαντική για τους υποχρηματοδοτούμενους αλλά και υποστελεχωμένους δημόσιους φορείς, καθώς τους επιτρέπει να προσλάβουν επιπλέον προσωπικό για τη διάρκεια του έργου.

Όλα τα παραπάνω θετικά σημεία, ωστόσο, δεν μπορούν να καλύψουν τα κενά πολιτικής που υφίστανται στο πολιτικό και θεσμικό επίπεδο, το φόρτο που επιβάλλεται στη διοίκηση και τις υπηρεσίες από την υφιστάμενη νομοθεσία, την προβληματική ή ελλειμματική στελέχωσή τους και την υποχρηματοδότησή τους από εθνικούς πόρους. Πράγματι, αν άρρητος στόχος του θεσμικού πλαισίου είναι να δυσκολέψει τη νόμιμη παρουσία των μεταναστών (Καψάλης και Κατσορίδας ό.π., σελ. 12· Papantoniou-Frangouli and Leventi, ό.π., σελ. 955), τα προγράμματα που αποσκοπούν στην ένταξη και χρηματοδοτούνται από την ΕΕ, απλά ενισχύουν τις αντιφάσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η διοίκηση.

Η ποιοτική έρευνα ανέδειξε δύο παράλληλους «κόσμους», με διαφορετικές εκτιμήσεις για τη λειτουργία και την αποτίμηση της χρησιμότητας των υλοποιούμενων χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων. Από τη μία μεριά είναι ο «κόσμος» των κεντρικών υπηρεσιών. Οι εκπρόσωποί τους εστιάζουν σε τρία κύρια σημεία:

1. Τα προγράμματα διαμορφώνονται στο εξωτερικό, σύμφωνα με ανάγκες και προτεραιότητες που δεν συμβαδίζουν με εκείνες της ελληνικής μεταναστευτικής πολιτικής.
2. Τα προγράμματα αφήνουν περιθώριο για άκριτη αντιγραφή, χρηματοδοτούνται από αυτονομημένες διαχειριστικές αρχές που δεν υιοθετούν τις εθνικές και τομεακές προτεραιότητες, ενισχύοντας την έλλειψη συντονισμού
3. Η εξάρτηση από τα χρονοδιαγράμματα των προγραμμάτων και τη χρηματοδότησή τους έχει ως αποτέλεσμα τον απότομο τερματισμό τους και την ασυνέχεια στις υπηρεσίες ένταξης.

Από την άλλη μεριά βρίσκεται ο «κόσμος» των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή εκείνων που υλοποιούν προγράμματα (Πίνακας 4). Οι εκπρόσωποί τους εστιάζουν σε δύο κύρια σημεία:

1. Είτε ευρωπαϊκά είτε εθνικά, τα προγράμματα σχεδιάζονται –όπως και οι πολιτικές ένταξης– ερήμην της τοπικής αυτοδιοίκησης, η οποία γνωρίζει από κοντά τα πραγματικά προβλήματα και τις πραγματικές ανάγκες των μεταναστών που κατοικούν στις τοπικές κοινωνίες.
2. Η ενημέρωση των ΟΤΑ για την ύπαρξη των προγραμμάτων είναι ελλιπής, με αποτέλεσμα να αποκλείονται από τη συμμετοχή τους και τα δυνητικά οφέλη τόσο για τους ίδιους, όσο και για τους μετανάστες.

3.2.1. Οι απόψεις των φορέων της κεντρικής διοίκησης

Οι εκπρόσωποι των φορέων της κεντρικής διοίκησης εμφανίζονται να προβληματίζονται σε κάποιο βαθμό για το γεγονός ότι τα προγράμματα χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, με αποτέλεσμα να εισάγουν περισσότερο ή λιγότερο έτοιμες ιδέες, οι οποίες δεν ανταποκρίνονται ούτε στις ανάγκες των μεταναστών, ούτε και στο σχεδιασμό των αρμοδίων υπηρεσιών. Αναφέρθηκε πως τα ευρωπαϊκά προγράμματα διαμορφώνονται σε μεγάλο βαθμό σύμφωνα με τις προτεραιότητες των κρατών της Βόρειας και Κεντρικής Ευρώπης, γεγονός που προσανατολίζει τη χρηματοδότηση σε κατευθύνσεις διαφορετικές από τις προτεραιότητες της χώρας. Μάλιστα, σημειώθηκε ότι και άλλες χώρες προβληματίζονται σχετικά με την ενσωμάτωση οδηγιών που κινούνται σε διαφορετική κατεύθυνση από την εθνική τους πολιτική.[22] Επομένως, τα προγράμματα θέτουν μια σειρά περιορισμών και ανακατευθύνουν τη χρηματοδότηση σε δράσεις δευτερεύουσες ή αποκλίνουσες από τις πραγματικές ανάγκες:

22. «Προκύπτουν κατά καιρούς θέματα να ενσωματώσουν Κοινοτικές Οδηγίες στο πλαίσιο της μεταναστευτικής νομοθεσίας τους. Και είχαν πολύ μεγάλη ανησυχία ότι η ένταξη αυτών των Οδηγιών *τους χαλάει τη σούπα*. Δηλαδή χαλάει αυτό που έχουν πετύχει και κάνουν τα πράγματα χειρότερα. [...] Βγάζουν ένα μανιφέστο το οποίο θα πρέπει να ενσωματωθεί σε όλες τις χώρες και εμείς έχουμε τις ιδιαιτερότητές μας. Έχουμε τις δικές μας δομές, τον τρόπο που λειτουργούν οι υπηρεσίας μας...».

> «οι δράσεις [...] δεν ανταποκρίνονται στο ειδικό μεταναστευτικό προφίλ που έχουμε στην Ελλάδα, στις ειδικές ανάγκες, στα ειδικά οικονομικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η χώρα, όχι μόνο τώρα, αλλά εδώ και πολλά χρόνια. Δεν ανταποκρίνονται και αναγκαζόμαστε να τις υλοποιήσουμε, γιατί πολλές φορές ελεγχόμαστε γι' αυτό».

Κατά συνέπεια, τα προγράμματα δεν εντάσσονται οργανικά στο σχεδιασμό των υπουργείων, και δεν αποφέρουν τις απαραίτητες συνέργειες με άλλες δράσεις, ώστε να προκύπτουν πολλαπλασιαστικά οφέλη. Ειδικότερα, αναφέρθηκε πως ο σχεδιασμός των προγραμμάτων γίνεται από τις διαχειριστικές αρχές με βάση δικές τους έρευνες, οι οποίες δεν συμβαδίζουν κατ' ανάγκην με τις απόψεις των υπηρεσιών, γεγονός που επιφέρει «κατακερματισμό των προσπαθειών, σύγκρουση αρμοδιοτήτων πολύ συχνά και μάλιστα πάρα πολύ μεγάλη επικάλυψη από διαφορετικά προγράμματα, από διαφορετικές πηγές χρηματοδότησης που μπορεί να είναι πάρα πολύ κοινά». Οι χαρακτηρισμοί «προγράμματα-φασόν» και «προγράμματα απροσδιορίστου ποιότητος», που χρησιμοποιήθηκαν είναι ενδεικτικοί:

> *«έρχονται διάφοροι φορείς και φέρνουν προγράμματα φασόν. Δηλαδή, κάνουν υποβολή μίας πρότασης σε κάποιο Ευρωπαϊκό χρηματοδοτικό πρόγραμμα χωρίς να έχουν ρωτήσει το Υπουργείο, χωρίς να συμμετέχει το Υπουργείο στο σχεδιασμό μίας τέτοιας στρατηγικής, για να πούμε ποια είναι η προτεραιότητά μας, ποια είναι η αναγκαιότητά μας κ.λπ., και μας επιβάλλουν προγράμματα που αφορούν την ομάδα στόχο».*

Συνέπεια τέτοιων πρακτικών είναι η εκδήλωση αντιπαλότητας μεταξύ των δημόσιων φορέων και των οργανισμών υλοποίησης,[23] ο αποσπασματικός χαρακτήρας των προγραμμάτων,[24] αλλά και η έλλειψη βιωσιμότητας των δράσεων μετά την ολοκλήρωσή τους.

Η επάρκεια που διαπιστώνει ένας χρηματοδοτικός μηχανισμός για να εγκρίνει την υλοποίηση ενός προγράμματος, δε συνεπάγεται και πιστοποιημένη επάρκεια ως προς το αντικείμενο, αλλά και ως προς

23. «[...] υπήρχε μεγάλη ένταση και μεγάλο μπέρδεμα και στην υλοποίησή τους και κάτι που δεν έχουμε εγκρίνει εμείς ως υπουργείο, δεν το έχουμε σχεδιάσει εμείς ως υπουργείο, μας το επέβαλαν».

24. «να μη μας έρχονται ουρανοκατέβατοι και να μας λένε «στου κασίδη το κεφάλι», να κάνουμε ό,τι θέλουμε εδώ πέρα χωρίς πραγματική πιστοποίηση και έλεγχο».

την τήρηση της δεοντολογίας, ιδίως σε ευαίσθητους τομείς (όπως π.χ. στην υλοποίηση προγραμμάτων σε καταστήματα κράτησης). Τα στελέχη της κεντρικής διοίκησης επεσήμαναν την ανάγκη μιας δεύτερης πιστοποίησης και ελέγχου, ώστε να αποφεύγεται μία «δεύτερη θυματοποίηση» των μεταναστών.

Μία ακόμη στρέβλωση, την οποία αναγνώρισαν τα στελέχη των υπηρεσιών, είναι πως τα προγράμματα καλούνται να απαντήσουν σε μια διττή στόχευση: αφενός μεν στις ανάγκες των μεταναστών, και αφετέρου στις ανάγκες της εσωτερικής αγοράς εργασίας ή – γενικότερα – στη διασφάλιση της στελέχωσης και λειτουργίας του αναδόχου.[25] Σε αυτήν την περίπτωση είναι προφανές πως η ικανοποίηση των αναγκών των μεταναστών δεν είναι πάντοτε το μείζον ζητούμενο.

Τέλος, η εξάρτηση των δράσεων από χρηματοδοτούμενα προγράμματα σημαίνει τον απότομο τερματισμό τους, ακόμη και αν είναι επιτυχημένα και ανταποκρίνονται σε πραγματικές ανάγκες των μεταναστών και των τοπικών κοινωνιών. Χαρακτηριστική είναι μια αποστροφή του διαλόγου σε μία από τις ομάδες εστιασμένης συζήτησης, όταν αναφέρεται πως ένας ξενώνας είναι «σε αναστολή»:

— *Τι γίνεται δηλαδή όταν είναι σε αναστολή;*

— *Έχει κλείσει ο ξενώνας. Δεν μπορείς να κάνεις εισαγωγές. Δεν έχει προσωπικό. Πολύ απλά. Το οποίο το έχουμε ξαναπάθει άλλες δύο φορές τα τελευταία 8 χρόνια.*

— *Εμείς έχουμε συνεργαστεί μαζί σας 3 φορές. Μία φορά ήταν που δεν είχατε καθόλου ξενώνες και μία φορά λειτουργούσαν*

— *Μία φορά κράτησε 5 μήνες. Είμαστε στους 3 τώρα. Οι άνθρωποι που ήταν μέσα στον ξενώνα επειδή ξέρανε ότι οι συμβάσεις του προσωπικού λήγανε τον Φλεβάρη και δεν θα ανανεωθούν πριν τον Σεπτέμβρη είχανε αρχίσει το ενταξιακό κομμάτι 6 μήνες νωρίτερα απ' ό,τι προβλεπόταν.*

Και βέβαια, η διακοπή ενός προγράμματος σημαίνει και διακοπή της παρακολούθησης των αποτελεσμάτων, σημαίνει πρακτικά πως

25. «Απορροφώνται πολύ μεγάλοι πόροι για τη λειτουργία ΜΚΟ κ.λπ., τις συνδιοργανώσεις, τα συνέδρια, και οι μετανάστες που είναι η ομάδα στόχος έχουν πολύ μικρή, σε σχέση με τη χρηματοδότηση, ωφέλεια».

η όλη διαδικασία ένταξης που έχει υλοποιηθεί ως εκείνη τη στιγμή εξανεμίζεται. Κατά κάποιο τρόπο διαγράφεται η ως τότε εφαρμοζόμενη πολιτική ένταξης. Είναι σαφές πως υπηρεσίες με τέτοια κενά στη λειτουργία τους, με αλλαγές στο προσωπικό, χωρίς συνέχεια οργανωτική και λειτουργική, δεν μπορούν να προσφέρουν το μέγιστο των δυνατοτήτων τους.

Επομένως, η χρηματοδοτική συμβολή των προγραμμάτων στον τομέα της μετανάστευσης και της ένταξης των μεταναστών, φαίνεται πως αντί να επιλύει τα πραγματικά προβλήματα ενισχύει την πολυδιάσπαση των πολιτικών, εντείνει τα προβλήματα συντονισμού, συσκοτίζει την υλοποίηση εθνικών προτεραιοτήτων και στόχων, και προσθέτει νέους άξονες πολιτικής και δράσεων κατά παρέκκλιση από εκείνους που θέτουν τα αρμόδια όργανα.

3.2.2. Οι απόψεις της τοπικής αυτοδιοίκησης

Την άλλη όψη του νομίσματος παρουσιάζουν οι απόψεις που εξέθεσαν οι εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης. Καθώς η ένταξη των μεταναστών έχει εν πολλοίς τοπικό χαρακτήρα, τα στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης απέδωσαν το έλλειμμα ουσιαστικών πολιτικών τοπικής ένταξης στον αποκλεισμό των ΟΤΑ από το σχεδιασμό των πολιτικών αυτών, είτε σε εθνικό είτε και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Αντίθετα, υποστηρίζουν πως οι πολιτικές ένταξης αποφασίζονται σε κεντρικό επίπεδο, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες και οι ιδιαιτερότητες των τοπικών κοινωνιών. Μάλιστα, εκεί που οι κεντρικές υπηρεσίες απέδιδαν στους φορείς υλοποίησης την αντιγραφή και τα «προγράμματα φασόν», τα στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης αποδίδουν την άκριτη αντιγραφή στους εθνικούς φορείς (πιθανόν στις διαχειριστικές αρχές):

> *«Ένα μεγάλο μειονέκτημα που χαρακτηρίζει όλη τη δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα, σε όλους τους τομείς, είναι το copy-paste. Μια αντιγραφή να στηθούν πράγματα κατά το πώς τα τρέχουν οι άλλοι, ανεξάρτητα αν εμείς μπορούμε να ακολουθήσουμε αυτόν τον βηματισμό».*

Και μάλιστα, οι εν λόγω άλλοι περιγράφονται κλεισμένοι στα γραφεία τους, εκτός της ελληνικής πραγματικότητας.[26]

Έτσι, οι μόνες δράσεις κοινωνικής ένταξης που αναλαμβάνουν κατά καιρούς οι Δήμοι είναι τα προγράμματα επιμόρφωσης και εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας. Τα προγράμματα αυτά, μολονότι σημαντικά καθώς δημιουργούν γέφυρες επικοινωνίας ανάμεσα στην τοπική κοινωνία και τους μετανάστες, δεν είναι αρκετά για την κοινωνική ένταξή τους. Οι συμμετέχοντες εξέφρασαν την εκτίμηση πως οι τοπικές δράσεις ένταξης είναι αποσπασματικές, κοινότυπες, κινούνται σε στενά πλαίσια μονομερών και ανεπαρκών παρεμβάσεων, δεν ανταποκρίνονται ούτε στις αυξημένες ανάγκες των μεταναστών ούτε στις ιδιαιτερότητες κάθε τοπικής κοινωνίας και δεν δημιουργούν σταθερές δομές που ευνοούν τη συμμετοχή των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο. Αναγνώρισαν πολλαπλά ελλείμματα, τα οποία έχουν ως κοινό γνώρισμα την έμφαση σε τυπικές δράσεις υποστήριξης της ένταξης των μεταναστών, χωρίς να επιδιώκονται και να επιτυγχάνονται ουσιαστικά και σαφή αποτελέσματα.

Ένα ζήτημα το οποίο επανειλημμένα τέθηκε από τους συμμετέχοντες σε σχέση με τις δράσεις τοπικής ένταξης, είναι αυτό της εξαιρετικά ελλιπούς ενημέρωσης[27] των Δήμων σχετικά με τις δυνατότητες διεκδίκησης και χρηματοδότησης δημοτικών προγραμμάτων. Όπως επισημαίνουν, απουσιάζει οποιαδήποτε ενιαία δημόσια δομή διάχυσης πληροφοριών από το κεντρικό κράτος σχετικά με την απορρόφηση κονδυλίων για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων στους δήμους, έτσι ώστε να παρέχεται η απαραίτητη υποστήριξη, τεχνογνωσία, δικτύωση και συνέργεια με όλους τους εμπλεκόμενους φορείς και παρόχους υπηρεσιών, προκειμένου οι Δήμοι να μπορούν να διεκδικούν τέτοια προγράμματα.

26. «Η Ευρώπη, εγώ θεωρώ ότι είναι λίγο στα γραφεία...»

27. Χαρακτηριστικά αναφέρθηκε πως «μερικές φορές η πληροφόρηση φτάνει στους Δήμους *κατά τύχη*».

3.2.3. Δημοσιοποίηση των προγραμμάτων

Μία παράμετρος που καθορίζει την πραγματική απήχηση τέτοιων προγραμμάτων αφορά τους τρόπους που αξιοποιούνται για τη δημοσιοποίηση των δράσεων και των αποτελεσμάτων τους. «Πάρα πολλά και πολύ ενδιαφέροντα πράγματα δεν γίνονται ευρύτερα γνωστά, δεν υπάρχει διάχυση».

Για τη δημοσιοποίηση των προγραμμάτων τους, οι φορείς αξιοποιούν έντυπο υλικό, το διαδίκτυο, ημερίδες και εκδηλώσεις, ενώ σημαντικό ρόλο παίζουν τα άτυπα διαπροσωπικά δίκτυα (Πίνακας 6). Για τη δημοσιοποίηση των αποτελεσμάτων προγραμμάτων και δράσεων αξιοποιούν ημερίδες και εκδηλώσεις ή το διαδίκτυο, ενώ η προβολή τους σε οργανώσεις μεταναστών και φορείς που σχετίζονται με μετανάστες είναι περιορισμένη (Πίνακας 7). Οι παραπάνω επιλογές μπορεί να σχετίζονται με τις προδιαγραφές και τις επιλέξιμες δαπάνες των ίδιων των προγραμμάτων, και οι οποίες ισχύουν ομοιόμορφα σε όλες τις χώρες της ΕΕ, ανεξάρτητα από τις εθνικές ιδιαιτερότητες.

Πίνακας 6
Τρόποι δημοσιοποίησης των προγραμμάτων

	% όσων υλοποιούσαν προγράμματα	% του συνόλου των ερωτηθέντων
Διαθέτει ιστοσελίδα	75,0	41,2
Εκδίδει έντυπη εφημερίδα/περιοδικό	16,7	5,9
Διοργανώνει εκδηλώσεις	41,7	16,5
Διοργανώνει ημερίδες/συζητήσεις	50,0	23,5
Χρησιμοποιεί έντυπο υλικό (π.χ. αφίσες, φυλλάδια)	79,2	34,1
Στηρίζεται στα άτυπα/διαπροσωπικά δίκτυα	70,8	32,9

Πίνακας 7
Τρόποι δημοσιοποίησης των αποτελεσμάτων προγραμμάτων και δράσεων

	% όσων υλοποιούσαν προγράμματα	% του συνόλου των ερωτηθέντων
Με ημερίδες/ εκδηλώσεις /συζητήσεις	58,3	24,7
Από την ιστοσελίδα του φορέα χρηματοδότησης ή της εποπτεύουσας αρχής	41,7	21,2
Από την ιστοσελίδα των φορέων υλοποίησης	50,0	21,2
Από τους φορείς χάραξης μεταναστευτικής πολιτικής	12,5	4,7
Από τους φορείς που ασχολούνται με μετανάστες	16,7	10,6
Από τις οργανώσεις ή φορείς μεταναστών	16,7	9,4

Η μεγάλη έμφαση στο διαδίκτυο ως μέσο επιλογής για την πρόσκληση ενδιαφερομένων και για την δημοσιοποίηση δράσεων και αποτελεσμάτων δε φαίνεται να συνοδεύεται από τον προβληματισμό για την πρόσβαση των μεταναστών στο διαδίκτυο.[28] Τα δεδομένα της τελευταίας πενταετίας δείχνουν πως οι μετανάστες έχουν σημαντικά μικρότερη πρόσβαση στο διαδίκτυο σε σύγκριση με τον γενικό πληθυσμό. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Κοινωνική Έρευνα (ESS, 2010),

28. Το θέμα τέθηκε και στη διάρκεια των ομάδων εστιασμένης συζήτησης, σε συνάρτηση με τα μαθήματα ελληνικής γλώσσας: «Υπάρχουν τα πάντα για την ελληνική γλώσσα online αλλά πρέπει κάποιος να έχει ψηφιακό εγγραμματισμό. Αυτό είναι ένα κομμάτι που είναι προβληματικό, γιατί τώρα για λόγους οικονομίας πλέον γίνονται online. Το ψηφιακό σχολείο, όμως, προϋποθέτει ότι έχεις υπολογιστή». Στις μεγάλες ποσοτικές έρευνες, όπως π.χ. το Ευρωβαρόμετρο, ο αριθμός των μεταναστών από τρίτες χώρες είναι μηδενικός έως αμελητέος, και δεν επιτρέπει τη διατύπωση συμπερασμάτων σχετικά με την πρόσβαση των μεταναστών στο διαδίκτυο, ούτε και σχετικά με την κατοχή του απαραίτητου εξοπλισμού. Κάποιες έρευνες δείχνουν πως οι μετανάστες μπορεί να έχουν σημαντικά μικρότερη πρόσβαση στο διαδίκτυο, αλλά όσοι έχουν πρόσβαση την αξιοποιούν πολύ εντονότερα από τον ντόπιο πληθυσμό (Haight, Quan-Haase and Cor-bett, 2014, σελ. 515).

σχεδόν τρεις στους τέσσερις μετανάστες στην Ελλάδα δεν είχαν πρόσβαση και δεν συνδέθηκαν ποτέ στο διαδίκτυο το 2010. Η έρευνα της Eurostat έδειχνε πως το 2012 το 63% των μεταναστών στη χώρα μας δεν είχε πρόσβαση στο διαδίκτυο, ποσοστό υπερδιπλάσιο του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (MASELTOV, 2013, σελ. 20). Ωστόσο, η κατοχή υπολογιστή και η πρόσβαση στο Internet δεν αρκούν, και απαιτούνται επιπλέον δεξιότητες προκειμένου να αξιοποιήσει κανείς τις υπηρεσίες ηλεκτρονικής διακυβέρνησης: «Εάν ο δυνητικός χρήστης δεν μπορεί να συμπληρώσει άμεσα μία ηλεκτρονική φόρμα μιας δημόσιας ηλεκτρονικής υπηρεσίας, π.χ. λόγω της ύπαρξης δυσνόητων ή αμφίσημων τεχνικών όρων, ο χρήστης δεν ωφελείται από την δημόσια ηλεκτρονική υπηρεσία αφού απλά δεν αντιλαμβάνεται το περιεχόμενό της» (Becker κ.ά. στο Barth and Veit, 2011). Η γνώση σχετικά με την πρόσβαση και τη χρήση υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης από τους μετανάστες είναι εξαιρετικά περιορισμένη.[29] Έρευνα του 2013 (Κοινωνία της Πληροφορίας, 2013) έδειξε πως μόλις ένας στους δέκα μετανάστες (11,5%) αντλεί πληροφορίες από ιστότοπους των δημοσίων υπηρεσιών, και ένας στους είκοσι (6%) «κατεβάζει» έντυπα από αυτούς. Φαίνεται ότι και σε άλλες χώρες οι κυβερνητικές ιστοσελίδες «παίζουν ελάσσονα ρόλο ως πηγή πληροφόρησης των μεταναστών» (Kissau, 2009, σελ. 81). Ενδεχομένως, πέρα από τη δυνατότητα πρόσβασης και τα υπόλοιπα εμπόδια, πολιτισμικοί παράγοντες επηρεάζουν την αξιοποίηση των υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, όπως η σημασία που αποδίδουν οι κοινωνίες προέλευσης των μεταναστών στην προσωπική επαφή με εκπροσώπους του κράτους (AlAwadhi and Morris, 2009, σελ. 587-588). Βεβαίως, μια τέτοια διαπίστωση δεν αναιρεί την ανάγκη για υπέρβαση των εμποδίων που εξακολουθούν να υφίστανται με ευθύνη του κράτους. Για παράδειγμα, μια δειγματοληπτική περιήγηση στις ιστοσελίδες των φορέων που συμμετείχαν στην έρευνα έδειξε πως είναι διαθέσιμες μόνο στα ελληνικά.[30]

29. Το πεδίο είναι αχαρτογράφητο, όχι μόνο στην Ελλάδα αλλά και διεθνώς (βλ. Borkert, Cingolani and Premazzi, 2009· Barth and Veit, ό.π.). Ελάχιστες είναι οι σχετικές έρευνες. Βλ. ενδεικτικά Kissau, ό.π.· Chen, 2010· Khvorostianov, Elias and Nimrod , 2012· Kim and Ball-Rokeach, 2009· Panagakos and Horst, 2006· Van den Bos and Nell, 2006· Maric, 2009· Haight, Quan-Haase and Corbett, ό.π.

30. Το ίδιο διαπίστωναν και οι Barth and Veit (ό.π.) για τη Γερμανία.

Διαπιστώνεται επομένως ασυμβατότητα ανάμεσα στην έμφαση που δίνουν οι δημόσιοι φορείς στην προβολή των δραστηριοτήτων τους για τους μετανάστες μέσω διαδικτύου και στον αποκλεισμό (τουλάχιστον γλωσσικό) των τελευταίων.

Η ασυμβατότητα αυτή ερμηνεύει το γεγονός ότι το ένα τρίτο των φορέων (32,9%) προσφεύγει τελικά σε άτυπα διαπροσωπικά δίκτυα, προκειμένου να ενημερώσει το κοινό για προγράμματα και δράσεις (Πίνακας 6). Θα περίμενε κανείς πως τα δίκτυα αυτά αποτελούν μια λύση ανάγκης, όμως διαπιστώσαμε ότι για κάποια από τα στελέχη των δημόσιων φορέων αποτελούν μια επιλογή ασφαλείας, καθώς η αξιοποίησή τους στηρίζεται στην προσωπική επαφή. Φαίνεται πως ορισμένα στελέχη προτιμούν μια τέτοια επαφή από την απρόσωπη επικοινωνία με το κοινό των φορέων τους μέσα από θεσμικούς διαύλους (όπως, π.χ., τα ΣΕΜ).[31] Παράλληλα, η ύπαρξη και διατήρηση των άτυπων δικτύων παρά τη θεσμοθέτηση των διαύλων επικοινωνίας αναδεικνύει ένα επικοινωνιακό έλλειμμα στη σχέση του κράτους με τους μετανάστες.[32]

Συμπερασματικά, οι μετανάστες δεν βρίσκονται στο επίκεντρο των στρατηγικών επικοινωνίας και δημοσιότητας, ακόμη και όταν οι δράσεις των δημόσιων φορέων τούς αφορούν. Περιορίζονται στο ρόλο του *χρήστη των προγραμμάτων*, εφόσον βέβαια τους δοθεί η ευκαιρία να πληροφορηθούν εγκαίρως τη διεξαγωγή τους.[33] Δεν γίνονται κοι-

31. «Τα άτυπα δίκτυα λειτουργούν πολύ πιο αποτελεσματικά από ό,τι νομίζουμε. Όταν κάποιος ενδιαφέρεται θα το αναζητήσει και θα το επικοινωνήσει. Δεν στηρίζομαι στο ΣΕΜ. Δεν στηρίζομαι. Δεν ξέρω πόσο εμπιστεύονται καν αυτές τις συλλογικότητες οι μεμονωμένοι αλλοδαποί. (...) Δεν γνωρίζω τα εσωτερικά τους. Σίγουρα είναι ένα σημαντικό όργανο. Αλλά εγώ πιστεύω στα άτυπα δίκτυα. Κάτι που μου δίνει ας πούμε μία ασφάλεια».

32. «Υπάρχουν τα άτυπα δίκτυα που έτσι κι αλλιώς υπάρχουν, αλλά νομίζω για να μπορέσει να υπάρξει μία πιο αποτελεσματική πληροφόρηση και τελικά όσο το δυνατόν λιγότερη εκμετάλλευση από τέτοιου είδους δίκτυα είναι η ενίσχυση της δημόσιας υπηρεσίας όσον αφορά την πληροφόρηση. Και μια δημόσια υπηρεσία ανοιχτή προς την κοινωνία, προϋποθέτει: α) να έχεις τη δομή, να έχεις τους κατάλληλους ανθρώπους, και β) αυτοί οι άνθρωποι να είναι σε ένα δίκτυο με την ευρύτερη κοινωνία των πολιτών. Δηλαδή με τα μεταναστευτικά ΜΜΕ, με τις κοινότητες, με τα ΣΕΜ, με ό,τι υπάρχει εν πάση περιπτώσει ως συλλογική έκφραση ενός χώρου».

33. Οι συμμετέχοντες στην ομάδα εστιασμένης συζήτησης της Τοπικής Αυτοδιοίκησης επεσήμαναν πως η συχνή επαφή των μεταναστών με τα γραφεία εξυπηρέτησής τους από τους Δήμους εξασφαλίζει ευκαιρίες ενημέρωσης, και πως η μεταφορά ορισμένων από τις υπηρεσίες αυτές στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση θα δημιουργούσε την ανάγκη

νωνοί της αποτίμησης των αποτελεσμάτων, ούτε συμβάλλουν στο διάλογο με τους υπόλοιπους φορείς, και επομένως δεν αντιμετωπίζονται ως ενταγμένοι πολίτες.

3.2.4. Η αξιολόγηση των προγραμμάτων

Τα προβλήματα που καταγράψαμε ως εδώ διαιωνίζονται λόγω και της πλημμελούς αξιολόγησης. Στην ποσοτική έρευνα, οι φορείς ερωτήθηκαν αν τα αποτελέσματα των δράσεων και των προγραμμάτων τους αξιολογούνται, καθώς και ποιοι συμμετέχουν στη διαδικασία αξιολόγησης. Περίπου έξι στους δέκα φορείς που υλοποιούσαν κάποιο πρόγραμμα την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας δήλωσαν πως τα προγράμματά τους αξιολογούνται (Πίνακας 8). Από την άλλη πλευρά, ένας στους τρεις φορείς δήλωσε πως τα προγράμματά του δεν αξιολογούνται. Μια τέτοια απάντηση αναδεικνύει ένα σημαντικό ζήτημα, καθώς πρόκειται για δημόσιους φορείς των οποίων το έργο θα έπρεπε να χαρακτηρίζεται από λογοδοσία και διαφάνεια. Φαίνεται, λοιπόν, ότι ορθά επισημάνθηκε στην ποιοτική έρευνα πως απουσιάζει από τη χώρα μας και από τις δημόσιες υπηρεσίες μια κουλτούρα αξιολόγησης.

Πίνακας 8
Αξιολόγηση των προγραμμάτων

	% όσων υλοποιούσαν προγράμματα	% του συνόλου των ερωτηθέντων φορέων
Αξιολογούνται	58,3	25,9
Δεν αξιολογούνται	33,3	18,5
Δεν γνωρίζω	4,2	14,8
Δεν απαντώ	4,2	40,7
Σύνολο	100,0	100,0

«δημιουργίας μηχανισμών τέτοιων ώστε να πληροφορούνται καλύτερα για τις επιπλέον παροχές. Αυτή τη στιγμή δηλαδή κάποια πράγματα τα ξέρουν τυχαία...». Ανάλογο ρόλο δήλωσαν ότι προσδοκούν να αναλάβουν τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών.

Η εικόνα είναι διαφορετική όταν στρεφόμαστε στο σύνολο των ερωτηθέντων φορέων, αφού είναι πιθανό κάποιοι από αυτούς να έχουν υλοποιήσει προγράμματα στο παρελθόν. Καθώς η άρνηση απάντησης και η δήλωση άγνοιας υπερβαίνουν το 50%, δεν είναι εύκολο να οδηγηθούμε σε ασφαλή συμπεράσματα. Ωστόσο, διακρίνουμε ένα έλλειμμα αξιολόγησης και διαφάνειας.

Η αξιολόγηση θα πρέπει να κινείται σε δύο επίπεδα: το πρώτο αφορά το συγκεκριμένο έργο, ενώ το δεύτερο αναφέρεται στο γενικότερο χρηματοδοτικό πρόγραμμα. Στην πράξη, η αξιολόγηση περιορίζεται στο πρώτο επίπεδο, αλλά ακόμη και εδώ καλείται να αντιμετωπίσει ποικίλα εμπόδια: Εν πρώτοις, η διάσπαση του φυσικού αντικειμένου των δράσεων σε πολλές και διαφορετικές υπηρεσίες, διαφορετικής νομικής μορφής (δημόσιο, ΟΤΑ, ΜΚΟ κ.λπ.), δυσχεραίνει την αξιολόγηση. Όπως επισημάνθηκε, «για ένα επίδομα άλλος εκδίδει την απόφαση, άλλος δίνει τα λεφτά, από αλλού τα παίρνει ο επωφελούμενος, αλλού κάνει δήλωση ότι το πήρε… Χρειάζεται συντονισμός και μετά μπορούμε να προχωρήσουμε στην αξιολόγηση».

Όπως εφαρμόζεται σήμερα, η αξιολόγηση συνήθως διεξάγεται από τους αναδόχους και όχι από τις υπηρεσίες, ούτε από τους ωφελούμενους μετανάστες (τον «πληθυσμό-στόχο»). Απουσιάζει ένας κεντρικός ελεγκτικός μηχανισμός, με αποτέλεσμα οι εκπρόσωποι των δημόσιων φορέων να εκφράζουν δυσπιστία ως προς την ποιότητα των υλοποιούμενων προγραμμάτων: «προγράμματα απροσδιορίστου ποιότητας (…) χωρίς να υπάρχει αξιολόγηση από την πλευρά του Υπουργείου». Έτσι, τα αποτελέσματα των προγραμμάτων δεν γίνονται κτήμα των υπηρεσιών και δεν ενσωματώνονται στις διοικητικές πρακτικές.

Ένα ακόμη μειονέκτημα του τρόπου διεξαγωγής της αξιολόγησης αποτελεί ο περιορισμένος χρόνος που αφιερώνεται στην παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων, η οποία γι' αυτόν το λόγο αδυνατεί να προσφέρει αναλυτικά στοιχεία.

Η αξιολόγηση του δεύτερου επιπέδου φαίνεται πως δεν έχει επιτευχθεί με τρόπο συμβατό προς τους κανόνες που ισχύουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η άποψη αυτή εκφράστηκε και στην ποιοτική έρευνα: «Επί της ουσίας αξιολόγηση η χώρα μας δεν έχει κάνει ποτέ. Πριν τα μνημόνια είχαμε κάθε χρόνο συστάσεις (…) για την αξιολόγηση. Όταν καθιερώθηκε η δομημένη προσέγγιση από τον ΟΑΕΔ, υποτίθεται ότι ο στόχος ήταν αυτός, να τον παρακολουθούμε τον

άνεργο μέχρι χρόνια. Να δούμε τι έγινε, κάναμε προγράμματα νέων ελεύθερων επαγγελματιών, θέσεων εργασίας, μεγάλα προγράμματα, πολλά λεφτά, κατάρτιση... δεν αξιολογήθηκαν ποτέ. Καμία πολιτική μας. Στην Ευρώπη θεωρείται δομικό κομμάτι του σχεδιασμού πολιτικών η αξιολόγηση αυτών που έχεις ήδη εφαρμόσει...».

Με τις δύο μορφές που περιγράψαμε παραπάνω, το έλλειμμα αξιολόγησης περιορίζει την ουσιαστική και τεκμηριωμένη ανατροφοδότηση, η οποία είναι απαραίτητη για το σχεδιασμό νέων προγραμμάτων.

3.3. Η διάχυση της πληροφορίας για τις υπηρεσίες

Μια ακόμη παράμετρος της αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης ως προς την εξυπηρέτηση και, γενικότερα, την ένταξη των μεταναστών, είναι η πληρότητα της γνώσης που έχουν οι υπάλληλοι για το σύνολο των φορέων και τις αρμοδιότητές τους. Από τη μια μεριά, το περίπλοκο θεσμικό πλαίσιο και οι συχνές αλλαγές στις αρμοδιότητες δεν διευκολύνουν την πλήρη και ασφαλή γνώση των υπαλλήλων. Από την άλλη μεριά, όμως, ο ρόλος τους τους μετατρέπει σε ρυθμιστές της ροής των μεταναστών προς τις υπηρεσίες, καθώς είναι ο μόνος επίσημος, θεσμικά, κρίκος στην αλυσίδα μετάδοσης της πληροφορίας.

Οι δύο αυτές συμπληρωματικές όψεις τονίζονται εναλλακτικά από την ποσοτική και την ποιοτική έρευνα. Τα στελέχη που συμμετείχαν στις ομάδες εστιασμένης συζήτησης τόνισαν πως «πάρα πολλά και πολύ ενδιαφέροντα πράγματα δεν γίνονται ευρύτερα γνωστά, δεν υπάρχει διάχυση». Έθεσαν, έτσι, εκ νέου το ζήτημα των επικοινωνιακών διαύλων που (δεν) υφίστανται ανάμεσα στους φορείς και τους μετανάστες. Επεσήμαναν το ζήτημα της γλώσσας στην οποία ενημερώνονται οι μετανάστες, και το γεγονός ότι στο ενημερωτικό υλικό και στις αιτήσεις χρησιμοποιείται κατά κύριο λόγο η ελληνική και δευτερευόντως η αγγλική γλώσσα, τις οποίες οι περισσότεροι μετανάστες δεν γνωρίζουν ικανοποιητικά. Η εμμονή στη χρήση του διαδικτύου, με τους περιορισμούς που ήδη επισημάναμε, αναδεικνύει εκ νέου τη (μη) επικοινωνία μεταξύ υπηρεσιών και μεταναστών. Ενδεικτική είναι η αναφορά «στο Internet, στον ιστότοπο της Αστυνομίας, υπάρχει ειδικό παράθυρο, ειδική θέση για τον ρατσισμό. Εκεί, ανά πάσα στιγμή μπορεί να μπει κάποιος φορέας, ή κάποια ΜΚΟ, είτε να κατα-

τεθούν καταγγελίες απλών πολιτών». Φυσικά, η σχετική φόρμα –αλλά και η υπόλοιπη ενημέρωση σχετικά με το πρόγραμμα καταγραφής περιστατικών ρατσιστικής βίας– είναι διαθέσιμη μόνο στα ελληνικά.

Γενικότερα, καταγράφηκε ο αποσπασματικός χαρακτήρας της ηλεκτρονικής ενημέρωσης των μεταναστών, καθώς οι πληροφορίες κάθε φορέα συγκροτούν ένα κλειστό σύμπαν, εσωστρεφές, αυτοαναφορικό και γλωσσικά δυσπρόσιτο. Χαρακτηριστική είναι η άποψη που εξέφρασε ένας από τους συμμετέχοντες: «ο καθένας στο site του έχει τα πάντα, αλλά δεν αρκεί. Και το Εσωτερικών και το Παιδείας και εμείς στο site μας έχουμε τα πάντα, αλλά δεν υπάρχει ενημέρωση». Αναδύεται επομένως η συμπληρωματική όψη της απουσίας ενός ενιαίου πληροφοριακού συστήματος για τη διαχείριση της μετανάστευσης, παρά την ύπαρξη συστημάτων ανά υπουργείο, καθένα από τα οποία βαφτίζεται «ολοκληρωμένο», ώστε η ολοκλήρωση να ολισθαίνει διαρκώς προς το ανέφικτο.

Σε αυτό το πλαίσιο, ο ρόλος των υπαλλήλων για την πληροφόρηση των μεταναστών και την παραπομπή τους στις αρμόδιες υπηρεσίες είναι κομβικός. Επτά στους δέκα ερωτηθέντες δήλωσαν πως γίνονται αποδέκτες ερωτημάτων για άλλες υπηρεσίες, ενώ δύο στους τρεις δήλωσαν πως οι μετανάστες φτάνουν στην υπηρεσία τους πληροφορημένοι από τους υπαλλήλους άλλων υπηρεσιών. Στην πλειοψηφία τους θεωρούσαν πως διαθέτουν επαρκή ενημέρωση για να ανταποκριθούν στα ερωτήματα των μεταναστών, και έκριναν πως οι πληροφορίες που παρέχουν είναι ικανοποιητικές. Η θετική αυτή εικόνα διαφοροποιείται από τα ευρήματα της ποιοτικής έρευνας, όπου επισημάνθηκε πως η συνεργασία μεταξύ των φορέων είναι περιορισμένη και ότι υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες δε γνωρίζει η μία υπηρεσία την ύπαρξη και τις αρμοδιότητες της άλλης, με αποτέλεσμα «ανά Περιφέρεια, ανά Γραφείο, ο αλλοδαπός παίρνει διαφορετική πληροφόρηση».

Η αντίφαση ανάμεσα στα ευρήματα της ποσοτικής και της ποιοτικής έρευνας αποκαλύπτει το διαφορετικό νοηματικό πλαίσιο εντός του οποίου αρθρώνεται κάθε φορά ο λόγος των υποκειμένων. Στην έρευνα με ερωτηματολόγιο τα στελέχη της διοίκησης (κυρίως στελέχη πρώτης γραμμής) θεωρούν πως η ενημέρωση που έχουν είναι επαρκής ώστε να μπορούν να καλύψουν τις ανάγκες των μεταναστών. Με βάση τα θεσμικά κείμενα και τις εγκυκλίους γνωρίζουν ένα μέρος του σύνθετου μηχανισμού που έχει διαμορφωθεί για τη διοίκηση και τη

διαχείριση της μετανάστευσης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Επομένως, γνωρίζουν ποιοι φορείς προσφέρουν συγκεκριμένες υπηρεσίες στους μετανάστες. Οι τοποθετήσεις στις ομάδες εστιασμένης συζήτησης, με την αυξημένη ερμηνευτική ισχύ τους, αποκαλύπτουν πως οι γνώσεις αυτές μπορεί να είναι επαρκείς, αλλά δεν είναι πλήρεις. Οι αλλαγές γίνονται κτήμα του μηχανισμού με σημαντική καθυστέρηση. Σε κάθε περίπτωση, οι απαντήσεις φανερώνουν πως υπάρχει σημαντικό περιθώριο βελτίωσης στην έγκυρη πληροφόρηση των μεταναστών και την παραπομπή τους σε άλλες υπηρεσίες, μέσα από τη συστηματική ενημέρωση και επιμόρφωση των υπαλλήλων.

Παράλληλα, έξι στους δέκα δημόσιους φορείς αναφέρουν ότι τα άτυπα προσωπικά δίκτυα των μεταναστών με Έλληνες φίλους και γνωστούς ή με ομοεθνείς τους παίζουν σημαντικό ρόλο στην ενημέρωσή τους σχετικά με την ύπαρξη και τις αρμοδιότητες της υπηρεσίας. Επομένως, η διάδοση σχετικών πληροφοριών στο γενικό πληθυσμό δεν είναι μάταιη και έχει περιθώρια ενίσχυσης. Ομοίως, η εμπειρία εξυπηρέτησης που αποκομίζουν οι μετανάστες μετατρέπεται σε πληροφορία για ένα μέρος των υπηρεσιών που προσφέρει κάθε φορέας. Η συστηματική ενημέρωση των συναλλασσόμενων με το φορέα μεταναστών για το σύνολο των υπηρεσιών που παρέχει (π.χ. με τη χρήση ειδικού εντύπου) θα βοηθούσε στην πληρέστερη ενημέρωση των ενδιαφερομένων.

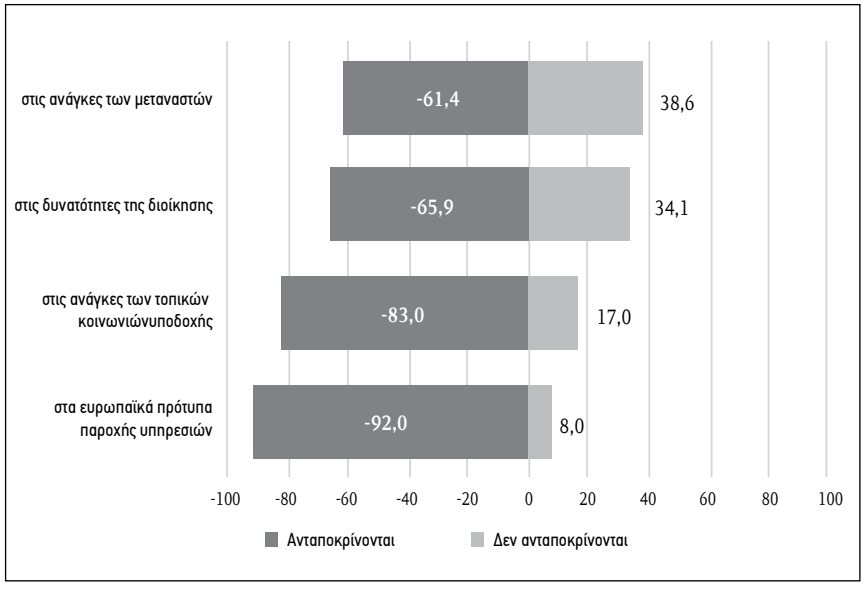
3.4. Αξιολόγηση των υπηρεσιών

Η ταχύτητα διεκπεραίωσης των υποθέσεων των μεταναστών είναι μία κρίσιμη παράμετρος στη σχέση τους με τους φορείς του δημοσίου. Αυτό οφείλεται στον επιτακτικό χαρακτήρα βασικών αναγκών όπως η στέγαση ή η εργασία, για ανθρώπους οι οποίοι δεν διαθέτουν υποστηρικτικά δίκτυα που διευκολύνουν την επιβίωσή τους ως την ικανοποίηση των αναγκών αυτών. Έτσι, η καθυστέρηση ικανοποίησης των αιτημάτων μπορεί να τους καταστήσει εύκολα θύματα εκμετάλλευσης. Παράλληλα, η καθυστέρηση διεκπεραίωσης άλλων αιτημάτων ενδέχεται να οδηγεί μερίδα των μεταναστών σε απώλεια του καθεστώτος νομιμότητας. Δύο στους τρεις φορείς που συμμετείχαν στην ποσοτική έρευνα δήλωσαν πως η διεκπεραίωση μιας υπόθεσης ολοκληρώνεται

σε διάστημα ενός μήνα ή λιγότερο. Επίσης, δύο στους δέκα δεν απάντησαν, γεγονός που σχετίζεται –σε μεγάλο βαθμό– με το γεγονός ότι οι φορείς αυτοί δεν διεκπεραιώνουν υποθέσεις μεταναστών.

Η πλειοψηφία των φορέων κρίνει ως ικανοποιητική την ανταπόκρισή τους στις απαιτήσεις των μεταναστών με τους οποίους συναλλάσσεται. Μόνο το 7,1% αξιολογεί την ανταπόκριση ως ανεπαρκή. Ωστόσο, η πλειοψηφία των στελεχών των φορέων πιστεύει πως οι παρεχόμενες υπηρεσίες δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των μεταναστών, ούτε και στις δυνατότητες της διοίκησης (Διάγραμμα 4). Ακόμη περισσότεροι είναι όσοι εκτιμούν πως οι παρεχόμενες υπηρεσίες δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των τοπικών κοινωνιών υποδοχής ή στα ευρωπαϊκά πρότυπα. Αυτή η συντριπτικά αρνητική εικόνα, η οποία έρχεται σε ευθεία αντίθεση με τις υπόλοιπες απαντήσεις, δείχνει πως η απόσταση που τα ίδια τα στελέχη εκτιμούν πως θα πρέπει να διανυθεί είναι ακόμη αρκετά μεγάλη. Πρόκειται για αναγνώριση μιας δομικής αδυναμίας της διοίκησης να ικανοποιήσει τις ανάγκες και τις απαιτήσεις του συνόλου.

Διάγραμμα 4
Ανταπόκριση των παρεχόμενων υπηρεσιών…



Δεδομένου ότι την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης διαχειρίζονταν αμεσότερα τις υποθέσεις των μεταναστών, η αξιολόγηση που εκφράζουν τα στελέχη τους θα πρέπει να ληφθεί υπόψη κατά το σχεδιασμό κάθε πρότασης πολιτικής. Πράγματι, οι φορείς αυτοί υποστηρίζουν κατά πλειοψηφία πως οι παρεχόμενες υπηρεσίες θα πρέπει να σχεδιάζονται σε τοπικό επίπεδο, αν και η αντίθετη άποψη είναι αρκετά ισχυρή (Πίνακας 9).

Πίνακας 9
Απόψεις για το σχεδιασμό των παρεχόμενων υπηρεσιών

Οι παρεχόμενες υπηρεσίες στους μετανάστες πρέπει....	Κεντρική Διοίκηση – Υπουργεία	Αποκεντρωμένη Διοίκηση	ΟΤΑ	ΣΥΝΟΛΟ
... να σχεδιάζονται κυρίως σε τοπικό επίπεδο	33,3	60,0	53,7	54,5
... να σχεδιάζονται κυρίως σε κεντρικό επίπεδο	33,3	46,7	43,3	44,3

Από έναν κατάλογο προτάσεων που έχουν διατυπωθεί σε ποιοτικές έρευνες των τελευταίων ετών, απόψεων που συνδέονται με τις Κοινές Βασικές Αρχές[34] για την ένταξη των μεταναστών, καθώς και καταγεγραμμένες καλές πρακτικές, η πλειοψηφία των ερωτηθέντων επέλεξε ως τομείς προτεραιότητας τις δομές και δράσεις για την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας, την ανάπτυξη περισσότερων δράσεων σε τοπικό επίπεδο, την έμφαση σε δομές και δράσεις υποδοχής και ενημέρωσης, τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων φορέων στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών ένταξης, και την περαιτέρω ανάπτυξη δομών και δράσεων για νομική ένταξη και παροχή αδειών διαμονής και εργασίας. Αναλυτικά οι απαντήσεις παρουσιάζονται στον πίνακα που ακολουθεί (Πίνακας 10).

34. «Η ευκολία με την οποία υιοθετήθηκαν οι προτεραιότητες και οι αρχές της ΕΕ έρχεται σε έντονη αντίθεση με τη δυσκολία να κυριαρχήσουν στην πολιτική βούληση αλλά και στους πόρους και τις δυνατότητες των θεσμών να μετατρέψουν τις αρχές αυτές σε πράξη» (Anagnostou and Kandyla, ό.π., σελ. 2).

Πίνακας 10
Προτάσεις για βελτιώσεις σε δομές και υπηρεσίες ένταξης

	Κεντρική Διοίκηση – Υπουργεία	Αποκεντρωμένη Διοίκηση	ΟΤΑ	ΣΥΝΟΛΟ
Περισσότερες δράσεις/δομές σε τοπικό επίπεδο	33,3	60,0	55,2	56,8
Περισσότερες δράσεις/δομές υποδοχής και ενημέρωσης	33,3	53,3	59,7	56,8
Συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών ένταξης	66,7	80,0	49,3	55,7
Πρόσληψη μεταναστών στους φορείς στους οποίους απευθύνονται	0,0	33,3	20,9	23,9
Συντονισμός και συνεργασία για την ανταλλαγή πληροφοριών και καλών πρακτικών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης	0,0	53,3	47,8	47,7
Σύμπραξη με χώρες καταγωγής για τη θέσπιση μέτρων πριν από την αναχώρησή τους, που ευνοούν την ένταξη	33,3	60,0	44,8	47,7
Δράσεις/δομές για τη νομική ένταξη – παροχή αδειών διαμονής και εργασίας	66,7	66,7	47,8	53,4
Δράσεις/δομές για την προώθηση της ίσης μεταχείρισης	33,3	40,0	38,8	38,6
Δράσεις/δομές που ανταποκρίνονται στις ειδικές ανάγκες των ευάλωτων ομάδων	33,3	46,7	46,3	46,6
Ενίσχυση της συμμετοχής των μεταναστών στη δημόσια ζωή	33,3	60,0	43,3	47,7
Δράσεις/δομές για την εκμάθηση της ελληνικής γλώσσας	33,3	86,7	67,2	70,5
Πρόσληψη εκπαιδευτικών από το χώρο των μεταναστών	33,3	26,7	20,9	22,7
Αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων και της επαγγελματικής πείρας που έχουν οι μετανάστες από τις χώρες καταγωγής τους	66,7	66,7	34,3	42,0
Δράσεις διευκόλυνσης της πρόσβασης στην αγορά εργασίας	66,7	40,0	40,3	43,2
Δράσεις/δομές για καλύτερες συνθήκες διαβίωσης των μεταναστών	33,3	73,3	43,3	50,0
Αποτελεσματική πρόσβαση στις υπηρεσίες κοινωνικών παροχών και υγείας	33,3	60,0	46,3	48,9

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Τα ευρήματα της έρευνας σε μεγάλο βαθμό αντικατοπτρίζουν προβλήματα που βασανίζουν την ελληνική δημόσια διοίκηση σε όλα τα πεδία εδώ και δεκαετίες. Η επίλυση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η διοίκηση στη διαχείριση των υποθέσεων των μεταναστών –και μάλιστα των νόμιμων μεταναστών– είναι μέρος ενός συνολικού προβλήματος λειτουργίας και αποτελεσματικότητάς της. Επομένως, οι προτάσεις μας όσο και οι προτάσεις που κατέθεσαν οι εκπρόσωποι των φορέων δεν αφορούν μόνο την εξυπηρέτηση και την ένταξη των μεταναστών, αλλά υποδεικνύουν το αίτημα για μια διοίκηση ενιαία, στηριγμένη σε ένα και μόνο ολοκληρωμένο σύστημα πληροφόρησης που θα περιλαμβάνει όλα τα προηγούμενα, επιτρέποντας τη δημιουργία υπηρεσιών μιας στάσης για όλους τους πολίτες, περιλαμβανομένων των νόμιμων μεταναστών. Άλλωστε, υπό αυτό το πρίσμα τοποθετούνταν ορισμένα από τα στελέχη που συμμετείχαν στην έρευνα, όταν υποστήριζαν πως πέρα από τα ζητήματα διαμονής, πολιτογράφησης κ.λπ., η εξυπηρέτηση των μεταναστών είναι μέρος της εξυπηρέτησης του γενικού πληθυσμού: «δεν υπάρχει κάποια ιδιαιτερότητα στον μετανάστη. Είναι θέμα διοίκησης του κράτους μας».

4.1. Το θεσμικό πλαίσιο

Το θεσμικό πλαίσιο που ρυθμίζει την παρουσία, τη διαμονή και την εργασία των μεταναστών έχει δεχθεί κατά καιρούς συστηματική και έντονη κριτική. Όπως είδαμε στο πρώτο κεφάλαιο, μεγάλο μέρος της κριτικής αυτής διατυπώθηκε με αφορμή τα προγράμματα νομιμοποίησης, όμως οι επισημάνσεις της εξακολουθούν να ισχύουν.

Σε ένα πρώτο επίπεδο, το πλαίσιο αυτό φαίνεται να μην αντιλαμβάνεται την πραγματικότητα της πολύχρονης παρουσίας των μεταναστών στη χώρα μας, με και χωρίς χαρτιά. Ρυθμίζει προϋποθέσεις εισόδου που δύσκολα εφαρμόζονται, και περιόδους νόμιμης διαμονής τόσο σύντομες ώστε η πιθανότητα της εξόδου από την κατάσταση νομιμότητας να είναι διαρκώς παρούσα. Πέραν τούτου, υπάρχει μόνο η απέλαση. Έτσι, το επίσημο κράτος μέσα από τη νομοθεσία του αφήνει «αόρατους» δεκάδες ή εκατοντάδες χιλιάδες μετανάστες, δεν απαντά στις ανάγκες τους, δεν αντιμετωπίζει τα προβλήματά τους, δεν τους συναντά με τις υπηρεσίες του. Για ορισμένα από τα στελέχη του δημοσίου, αυτό συνιστά έλλειψη πολιτικής. Ουσιαστικά όμως, πρόκειται περί πολιτικής επιλογής και επομένως αποκαλύπτει μια πολιτική η οποία επιδιώκει κατά το δυνατόν τον περιορισμό της μετανάστευσης και των δυνατοτήτων που έχουν οι μετανάστες για ένταξη στην ελληνική κοινωνία. Εθελοτυφλώντας απέναντι στην πραγματικότητα, εισάγει λύσεις για τη διαχείριση της νόμιμης μετανάστευσης, τυπικά «ολοκληρωμένες», οι οποίες όμως είναι εξαρχής και από τον ίδιο τους το σχεδιασμό ανεπαρκείς για τη διαχείριση της μετανάστευσης στο σύνολό της.

Από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 ενσωματώθηκαν στο θεσμικό πλαίσιο οι αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ένταξη των μεταναστών, χρηματοδοτήθηκαν αντίστοιχες δραστηριότητες και υιοθετήθηκε στο δημόσιο λόγο μια ρητορική της ένταξης. Στην ποιοτική έρευνα διαπιστώσαμε πως οι Κοινές Βασικές Αρχές της ΕΕ αποτελούν βασικό σημείο αναφοράς των στελεχών, ιδίως των κεντρικών υπηρεσιών. Με αυτόν τον τρόπο, εκδηλώνεται μια θεσμική αμφιθυμία, καθώς η δημόσια ρητορική έρχεται σε αντίθεση με τις λανθάνουσες στα νομικά κείμενα αντιλήψεις και επιδιώξεις. Στο χάσμα που ανοίγει αυτή η αμφιθυμία βρίσκουν έδαφος για να αναδυθούν άτυπα δίκτυα που ενίοτε εκμεταλλεύονται τους μετανάστες και εντείνουν την καχυποψία της διοίκησης.

Επιπλέον, το θεσμικό πλαίσιο χαρακτηρίζεται από πολυνομία, η οποία διαρκώς «συμπληρώνεται» με Προεδρικά Διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις και εγκυκλίους, που δυσχεραίνουν την ενιαία αντιμετώπιση των μεταναστών σε βάθος χρόνου. Παράλληλα, προσπαθώντας να προβλέψει κάθε λεπτομέρεια και εξαίρεση, φτάνει να υπονομεύει την ύπαρξη του γενικού κανόνα.

Τέλος, από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 και εξής, επιδιώκοντας την αντιπροσωπευτικότερη σύνθεση των οργάνων σχεδιασμού και συντονισμού, τορπιλίζει εντέλει τη δυνατότητα πραγματικού συντονισμού. Χαρακτηριστική από αυτή την άποψη είναι η σύνθεση της Εθνικής Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη των Μεταναστών, με τα 30 και πλέον μέλη, που προβλέπει ο Ν. 3536/2007.

4.2. Η διοίκηση

Ο διοικητικός μηχανισμός που καλείται να υλοποιήσει το θεσμικό πλαίσιο είναι σε μεγάλο βαθμό εσωστρεφής και η λειτουργία του χαρακτηρίζεται από στεγανά. Οι υπηρεσίες δεν επικοινωνούν μεταξύ τους, τουλάχιστον όχι όσο θα περίμενε κανείς, και αγνοούν η μία την ύπαρξη της άλλης. Πολύ περισσότερο, δεν αντιλαμβάνονται τις έννοιες και τις διακρίσεις με ομοιόμορφο τρόπο, δεν χρησιμοποιούν ενιαία ορολογία, δεν έχουν κοινή στόχευση. Ακόμη και το περιεχόμενο της νόμιμης παρουσίας του μετανάστη διαφέρει από υπηρεσία σε υπηρεσία:

> «[Οι μετανάστες] δεν είναι για όλους το ίδιο νόμιμοι. Υπάρχει και η νομοθεσία. Από τη στιγμή που έχει υπηρεσιακό σημείωμα ότι εισήλθε παράνομα στη χώρα και πρέπει να την εγκαταλείψει σε ένα μήνα, δεν είναι νόμιμος για την Αστυνομία. Προφανώς. Για μένα που πατάω στις συνθήκες της Γενεύης, στα πρωτόκολλα που έχουμε υπογράψει και την υπόλοιπη νομοθεσία, και το Προεδρικό [Διάταγμα] του 2008, είναι νόμιμος. Άρα, τελικά, ποιος ορίζει τι είναι "νόμιμος";»

Η έλλειψη κοινής ορολογίας, που υποδηλώνει και διαφορετική στόχευση, αποκαλύπτεται στο διάλογο που αναφέραμε στο προηγούμενο κεφάλαιο, όταν η μία υπηρεσία αναφέρεται σε «social inclusion» και η άλλη σε «social integration». Τέτοιες διαφοροποιήσεις αναπαράγουν σε όλα τα επίπεδα διοίκησης τη θεσμική αμφιθυμία, διευρύνοντάς την τόσο ώστε να επιτρέπει την εκδήλωση διακρίσεων με προσωπικά κριτήρια, ή της «αυτενέργειας» που παλαιότερα αναφερόταν συχνά ως παράδειγμα θετικής προσπάθειας των υπαλλήλων να ξεπεράσουν τα νομικά κενά.

Ένα κοινό πληροφοριακό σύστημα, το οποίο προβλέπεται ήδη από τον Ν. 3386/2005 έστω και μόνο για τους «νόμιμους μετανάστες», θα επέτρεπε την καλύτερη συνεννόηση και τη σύγκλιση των αντιλήψεων των υπηρεσιών. Ωστόσο, τελικά κάθε υπηρεσία έχει το δικό της «ολοκληρωμένο» σύστημα, και τα συστήματα αυτά δεν αλληλοενημερώνονται, δεν επικοινωνούν μεταξύ τους. Η έλλειψη επικοινωνίας μεταξύ των υπηρεσιών επαναλαμβάνεται έτσι στην έλλειψη επικοινωνίας μεταξύ των πληροφοριακών συστημάτων τους. Αυτή είναι, θα μπορούσαμε να πούμε, η επιτελεστική εκδήλωση των θεσμικών, δομικών και οργανωτικών προβλημάτων που σχετίζονται με τη διαχείριση και την αντιμετώπιση των μεταναστών από το ελληνικό κράτος. Από την άλλη μεριά, μια τέτοια κατάσταση εντείνει το αίσθημα κατατεμαχισμού του δημόσιου τομέα σε μικρές περιοχές εξειδίκευσης, οι οποίες λειτουργούν ανεξάρτητα, αντιλαμβανόμενες τα θέματα με διαφορετικό τρόπο, υπαγόμενες σε διαφορετικές θεσμικές ρυθμίσεις. Η δημιουργία ενός ενιαίου πληροφοριακού συστήματος θα μπορούσε να εξαλείψει ακριβώς το αίσθημα κατακερματισμού του δημόσιου τομέα (Tambouris and Wimmer, ό.π., σελ. 116), να ενισχύσει την ασφάλεια δικαίου τόσο εκ μέρους των υπαλλήλων όσο και εκ μέρους των μεταναστών.

Οι απόψεις που κατέγραψε η ποιοτική έρευνα αποκαλύπτουν πως τα στελέχη της διοίκησης δεν ζητούν απλά ένα ενιαίο πληροφοριακό σύστημα που θα επιτρέπει την πλήρη γνώση κάθε περίπτωσης με ενιαίο τρόπο. Προσέφεραν αρκετά παραδείγματα ή πληροφορίες σχετικά με τον τρόπο που ένα τέτοιο σύστημα θα ενίσχυε την αποτελεσματικότητα της εργασίας τους. Το συμπέρασμα είναι πως η προσέγγιση στη δημιουργία ενός τέτοιου συστήματος δεν μπορεί να ξεκινά μόνο «από πάνω» ή – ακόμη λιγότερο – «από έξω» (από μία ομάδα τεχνικών), αλλά θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη σε μεγάλο βαθμό το «από κάτω», τους υπαλλήλους δηλαδή που θα κληθούν να χειριστούν το σύστημα.

Η θέση των υπαλλήλων που ασχολούνται στις συγκεκριμένες υπηρεσίες, αντί για αναγνώριση και κύρος φαίνεται πως συνδέεται συχνά με απαξία και περιθωριοποίηση ως προς τον γενικότερο μηχανισμό της διοίκησης. Η αίσθηση παροπλισμού των υπαλλήλων και η πεποίθηση πως υπηρετούν σε τμήματα «ανεπιθύμητων» δημιουργεί αντικίνητρα (Manolopoulos, 2007, σελ. 64). Σε συνδυασμό με το φόρτο εργασίας εντός ανεφάρμοστων χρονοδιαγραμμάτων, την ανάθεση πε-

ριττών εργασιών λόγω της περιοριστικής μεταναστευτικής πολιτικής, τη δημιουργία συνθηκών υποστελέχωσης, η εικόνα που αναδύθηκε στη διάρκεια της παρούσας έρευνας είναι αρνητική.

Το γεγονός ότι η εφαρμογή της μεταναστευτικής πολιτικής από τη διοίκηση χρηματοδοτείται κυρίως από ευρωπαϊκούς πόρους, δημιουργεί αμφισημίες ως προς τη στόχευση, καθώς οι εθνικές προτεραιότητες δεν αντιστοιχούν σε εκείνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επιπλέον, καθώς οι ευρωπαϊκοί πόροι συνδέονται με προγράμματα, δεν μπορούν να στηρίξουν οικονομικά μόνιμες δράσεις και υπηρεσίες. Έτσι, οι παρεχόμενες προς τους μετανάστες υπηρεσίες σταματούν και ξαναρχίζουν ή διακόπτονται απροειδοποίητα. Συνεπώς, οι υπηρεσίες παρέχονται στους μετανάστες υπό καθεστώς αβεβαιότητας.

Συμπερασματικά, οι φορείς και οι υπηρεσίες της διοίκησης εμφανίζονται να πελαγοδρομούν μεταξύ όρων που δεν συμβαδίζουν πάντα με την εθνική ορολογία, να επιλέγουν εναλλακτικά την προσήλωση είτε στις εθνικές είτε στις κοινοτικές αρχές για την ένταξη, να πρέπει να συμβιβάσουν τις προτεραιότητες της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής με τους στόχους και τις προτεραιότητες των προγραμμάτων που χρηματοδοτούν τη λειτουργία τους, σε ένα πλαίσιο ατομικής και θεσμικής αβεβαιότητας.

4.3. Αξιολόγηση

Είναι αναμενόμενο πως, υπό τις συνθήκες που μόλις περιγράψαμε, η αποτελεσματικότητα δημόσιων φορέων και υπηρεσιών, ιδίως στο περιφερειακό και αυτοδιοικητικό επίπεδο, δεν είναι ικανοποιητική. Αυτό τουλάχιστον αποκαλύπτει το γεγονός ότι έξι στα δέκα στελέχη που συμμετείχαν στην ποσοτική έρευνα θεωρούν πως οι υπηρεσίες τους δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των μεταναστών, ούτε και στις δυνατότητες της διοίκησης. Οι προσπάθειες που καταβάλλονται, και οι οποίες παρουσιάστηκαν στην ποιοτική έρευνα, είναι πολλαπλάσιες του αποτελέσματος, και η συνειδητοποίηση της απόστασης ανάμεσά τους επιφέρει αισθήματα ματαίωσης. Επιπλέον, οκτώ στους δέκα πιστεύουν πως οι υπηρεσίες δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας υποδοχής, και, επομένως, δεν διαμορφώνουν τις συνθήκες που θα καταστήσουν την ένταξη των μεταναστών ευπρόσδε-

κτη. Τέλος, εννέα στους δέκα εκτιμούν πως οι παρεχόμενες υπηρεσίες δεν ανταποκρίνονται στα ευρωπαϊκά πρότυπα.

Σε αυτό το πλαίσιο αναδύεται η ανάγκη αξιολόγησης των παρεχόμενων υπηρεσιών, με στόχο την ανάδειξη και αντιμετώπιση των ιδιαίτερων προβλημάτων κάθε φορέα. Από την ποιοτική έρευνα διαπιστώσαμε πως μολονότι είναι δυνατόν τα προβλήματα να συνοψιστούν σε γενικές κατηγορίες, όπως αυτές που χρησιμοποιούμε στην παρούσα εργασία, αυτά εξειδικεύονται διαφορετικά για κάθε επίπεδο διοίκησης και κάθε συγκεκριμένη υπηρεσία ή φορέα.

Από την άλλη μεριά, η αξιολόγηση προγραμμάτων και δράσεων, όπου και όπως εφαρμόζεται, παρουσιάστηκε ως προβληματική και ανεπαρκής. Η αξιολόγηση αφορά στόχους και δείκτες υλοποίησης της κοινοτικής και όχι της εθνικής μεταναστευτικής πολιτικής. Τα προγράμματα προβλέπουν λογοδοσία στις αρχές που τα χρηματοδοτούν και όχι στις αρχές που χαράσσουν και συντονίζουν τη μεταναστευτική πολιτική. Επομένως, η αξιολόγηση γίνεται προς αλλότριες κατευθύνσεις, δεν επιτρέπει την ανατροφοδότηση του στρατηγικού σχεδιασμού για την ένταξη, την ανάδειξη και διάδοση καλών πρακτικών, τη δημιουργία προϋποθέσεων για τη δοκιμή καινοτόμων πρακτικών, τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών.

4.4. Με το βλέμμα στο μέλλον

Η διαπίστωση πως όλα τα παραπάνω δεν συνιστούν την εξαίρεση του συγκεκριμένου πεδίου, αλλά ένα ακόμη χαρακτηριστικό παράδειγμα των δυσλειτουργιών και της προβληματικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης γενικά, δεν θα πρέπει να μας εκπλήσσει. Η διοίκηση είναι ένα σύστημα του οποίου τις παθογένειες αναπαράγουν τα υποσυστήματά του. Η έλλειψη συντονισμού, η εσωστρέφεια των υπηρεσιών που τις κάνει να λειτουργούν ως «κεχωρισμένα "οχυρά", τα οποία ανθίστανται ερρωμένως» (Langrod, ό.π., σελ. 181), χωρίς να επιτρέπει την «ενσωμάτωσιν (…) εις την κοινωνικήν ζωήν της χώρας» (στο ίδιο), δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν παρά μόνο συνολικά. Η πολυνομία, με τις αντιφάσεις που δημιουργεί, η υποστελέχωση λόγω ακριβώς των ρυθμίσεων που επιβάλλουν γραφειοκρατικό φόρτο χωρίς προφανή και εύλογη σκοπιμότητα, η ύπαρξη υπηρεσιών όπου

τοποθετούνται όσοι υπάλληλοι βρίσκονται σε «δυσμένεια», αποτελούν διαρθρωτικά προβλήματα της διοίκησης και δεν περιορίζονται στις υπηρεσίες που ασχολούνται με τους μετανάστες. Επιπλέον, οι ανισότητες στην πολιτική και διαπραγματευτική ισχύ που επιτρέπουν στις χώρες του ευρωπαϊκού Βορρά να επιβάλουν τις δικές τους προτεραιότητες ως ευρωπαϊκές, αφορά συνολικά τη λειτουργία της ΕΕ. Προφανώς, αυτό δεν σημαίνει πως η αντιμετώπιση των προβλημάτων που επισημάναμε στη λειτουργία δημοσίων υπηρεσιών και φορέων οι οποίοι απευθύνονται στους μετανάστες θα πρέπει να περιμένει ως τη ριζική αναδιάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης στη χώρα.

Υπό κανονικές συνθήκες, η παρούσα εργασία θα έκλεινε με μια σειρά προτάσεων πολιτικής. Όμως, η πραγματικότητα που διαμορφώθηκε στη χώρα μας από το καλοκαίρι του 2015, με τη δραματική αύξηση των μεταναστών χωρίς χαρτιά και των προσφύγων, καθιστά ανεπαρκή κάθε πρόταση που στηρίζεται στις προ του 2015 συνθήκες. Μια ματιά στα πρωτοσέλιδα των ελληνικών και των διεθνών μέσων ενημέρωσης δείχνουν πως τα κείμενα πολιτικής, οι άξονες γύρω από τους οποίους δομήθηκε η μεταναστευτική πολιτική της ΕΕ, οι πολιτικές ένταξης των μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη-μέλη της Ένωσης, οι Κοινές Βασικές Αρχές, έχουν καταργηθεί de facto. Βέβαια, αν οι προσφυγικές ροές που φτάνουν στη χώρα μας είναι η προφανής απόδειξη της αδυναμίας συνέχισης των εφαρμοζόμενων πολιτικών ένταξης, η αναγνώριση της αποτυχίας τους εκφράστηκε μία πενταετία νωρίτερα. Ήδη από την περίοδο 2010-2011 καταγράφεται μια μεταστροφή Ευρωπαίων ηγετών που δήλωναν πως «η πολυπολιτισμικότητα –δηλαδή η ανεκτική αποδοχή της πολιτισμικής διαφορετικότητας– απέτυχε» (Lesińska, 2014, σελ. 39· Kymlicka, 2012, σελ. 14-15). Σε ομιλίες της A. Merkel, του D. Cameron και του N. Sarkozy, αναγνωρίζεται η αποτυχία της ακολουθούμενης μεταναστευτικής πολιτικής της Ε.Ε.. «Τη ρητορική αυτή περί "αποτυχημένης ένταξης" ακολούθησε η μεταστροφή της ακολουθούμενης πολιτικής προς την κατεύθυνση του αυστηρότερου ελέγχου και της υποχρεωτικής πολιτισμικής αφομοίωσης» (Lesińska, ό.π., σελ. 42). Οι επιθέσεις των ισλαμιστών στις δυτικές μητροπόλεις, πέρα από την ενίσχυση των ξενοφοβικών και εθνικιστικών αντανακλαστικών, ανέδειξαν την αποτυχία των πολιτικών ένταξης (Triandafyllidou, 2015, σελ. 4). Το πρό-

σφατο προσφυγικό ρεύμα προς τη χώρα μας απομάκρυνε οριστικά τη συζήτηση από την ένταξη, και μας καλεί να αντιμετωπίσουμε τα προβλήματα οργάνωσης της διαχείρισης των αλλοδαπών συνολικά.

Η ως τώρα ακολουθούμενη πολιτική, τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο (π.χ. με τις Κοινές Βασικές Αρχές, ή με τις δράσεις που χρηματοδοτούνταν από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υπηκόων Τρίτων Χωρών), «έβλεπε» μόνο τους νόμιμα διαμένοντες μετανάστες και εθελοτυφλούσε έναντι των λεγόμενων «παράτυπων» μεταναστών. Οι συμμετέχοντες στην ποιοτική έρευνα εξέφρασαν επανειλημμένα τον προβληματισμό τους για τη διάκριση και επεσήμαναν πως οι ιδιότητες αυτές δεν είναι οριστικές, καθώς, αφενός, κάθε υπηρεσία ορίζει διαφορετικά τη νομιμότητα και, αφετέρου, η απώλεια της νομιμότητας δε συνοδεύεται από διαδικασίες επιστροφής σε αυτήν. Επομένως, θα πρέπει το θεσμικό πλαίσιο και η ακολουθούμενη μεταναστευτική πολιτική να αναγνωρίσουν πως οι ροές είναι ενιαίες, πως οι διακρίσεις μεταξύ νόμιμων και «παράτυπων», αλλά και μεταξύ μεταναστών και προσφύγων δεν έχουν νόημα υπό τις παρούσες συνθήκες. Θα πρέπει μία και μόνη υπηρεσία να αναλαμβάνει την αρχική διαχείριση και διαλογή των ατόμων και την καταγραφή τους σε ενιαίο πληροφοριακό σύστημα.

Τα προβλήματα συντονισμού που αναγνωρίσαμε και περιγράψαμε στα προηγούμενα κεφάλαια αναδείχθηκαν με τρόπο εκρηκτικό στο δεύτερο μισό του 2015 και έγιναν πρωτοσέλιδα στις εφημερίδες και στα διεθνή μέσα ενημέρωσης (Guild κ.ά., 2015). Ακόμη και σήμερα που φαίνεται πως τα προβλήματα αυτά έχουν αντιμετωπιστεί εν μέρει, ο συντονισμός εξακολουθεί να αποτελεί ζητούμενο. Η δημιουργία θέσης Αναπληρωτή Υπουργού Μεταναστευτικής Πολιτικής υπήρξε επιβεβλημένη από τις συνθήκες. Φυσικά, μένει να αποδειχθεί στην πράξη αν αρκεί για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα συντονισμού που συνδέονται με μόνιμες παθογένειες στην οργάνωση της διοίκησης.

Η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού κατέστη ιδιαίτερα αισθητή, ενώ διαπιστώνεται η ανάγκη για εκπαιδευμένους διαπολιτισμικούς διαμεσολαβητές που θα γνωρίζουν τη γλώσσα αλλά δεν θα είναι μόνο μεταφραστές. Αντίθετα, η διαμεσολάβηση σημαίνει πως θα πρέπει να μπορούν να βοηθήσουν τους υπαλλήλους να λειτουργήσουν αποτελεσματικά και σύμφωνα με τα πολιτισμικά πρότυπα των μεταναστών και

τους μετανάστες να κατανοήσουν τους διαφορετικούς κανόνες –πολιτισμικούς και νομικούς– που θα πρέπει να ακολουθήσουν.

Είναι επιβεβλημένη η ανάγκη για ένα λιτό και σαφές πλαίσιο, χωρίς εξαιρέσεις και επιμέρους προβλέψεις, που θα παραμείνει σταθερό για μεγάλο χρονικό διάστημα, και που θα προβλέπει σαφείς και διακριτούς ρόλους για κάθε επίπεδο διοίκησης. Χωρίς ασφυκτικές προθεσμίες στις οποίες θα αδυνατεί να ανταποκριθεί ο γραφειοκρατικός μηχανισμός. Με κατάργηση των περιττών δοσοληψιών με τις υπηρεσίες (όπως αυτές που μας υπέδειξαν τα στελέχη και αναφέραμε στα προηγούμενα κεφάλαια), ώστε οι υπηρεσίες να μπορούν να ασχοληθούν με το κύριο καθήκον τους.

Η ανάγκη για ένα έγκυρο σύστημα καταγραφής μεταναστών, προσφύγων και αιτούντων άσυλο που εισέρχονται στη χώρα, το οποίο θα μπορεί να προσφέρει επικαιροποιημένα δεδομένα σε πραγματικό χρόνο είναι πλέον επιτακτική (Singleton, 2016· Mouzourakis, 2014). Μέχρι σήμερα, και παρά τη νομοθετημένη πρόβλεψη για τη δημιουργία του, ένα τέτοιο ενιαίο και πραγματικά ολοκληρωμένο σύστημα, που δεν θα επιτρέπει σε κάθε υπηρεσία να επιλέγει με διαφορετικά κριτήρια ποιους θα καταγράψει και ποιους όχι, δεν υφίσταται. Βεβαίως, η έλλειψη αυτή προσφέρει τη δυνατότητα ελιγμών στα όρια που δημιουργούν διαφορετικές ερμηνείες ή πολιτικές επιλογές. Συνεπώς, ό,τι εν πρώτοις εκλαμβάνεται ως αδυναμία, μπορεί εν μέρει να αποτελεί προϊόν συνειδητής επιλογής. Αντίστοιχα προβλήματα διαπιστώνονται στο σύνολο των κρατών μελών της ΕΕ, ακόμη και σε επίπεδο Ένωσης (Singleton, ό.π.).

Βεβαίως ένα τέτοιο σύστημα δεν μπορεί να αρκείται στην καταγραφή αφίξεων και της –διοικητικής και γεωγραφικής– «διαδρομής» τους, αλλά θα πρέπει να περιλαμβάνει και πληροφορίες σχετικά με τις διοικητικές πράξεις με τρόπο που να επιτρέπει την καταγραφή, παρακολούθηση, αξιολόγηση και ανατροφοδότηση της εφαρμοζόμενης διοικητικής πρακτικής (Singleton, ό.π., σελ. 5)

Το πεδίο όπως διαμορφώνεται σήμερα είναι ριζικά διαφορετικό από εκείνο που μελετήσαμε. Μια νέα έρευνα, στηριγμένη και σε διάλογο με εκείνη που παρουσιάσαμε, είναι απαραίτητη αν θέλουμε να διατυπώσουμε προτάσεις οι οποίες να ανταποκρίνονται στις ανάγκες του παρόντος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

Αλεβυζάκης, Γ. (2005). Οι προτάσεις του Εργατοϋπαλληλικού Κέντρου Αθήνας για την απλοποίηση της διοικητικής διαδικασίας. Στο Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν (επιμ.), *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών* (σελ. 83-88). Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Αλεξιάς, Γ. (2001). Η κοινωνική πρόσληψη και μελέτη του φαινομένου της μετανάστευσης – μια εμπειρική μελέτη των διαδικασιών ελέγχου. Στο Γ. Αμίτσης, Γ. Λαζαρίδη (επιμ.), *Νομικές και κοινωνικοπολιτικές διαστάσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα*. Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

Αργυριάδης, Δ. (2000). Όψεις της διοικητικής αλλαγής στην Ελλάδα. Στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος, *Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998* (σελ. 371-428). Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

Βαρουξή, Χ., Σαρρής, Ν. και Φραγκίσκου, Α. (επιμ.) (2009). *Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα*. Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Βαρουξή, Χ. και Στρατουδάκη, Χ. (2015). Δημόσια διοίκηση και ένταξη των μεταναστών στην Ελλάδα. Στο Ν.Γ. Γεωργαράκης, Ν. Δεμερτζής (επιμ.), *Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και αποδόμηση του πολιτικού* (σελ. 440-455). Αθήνα: Gutenberg-ΕΚΚΕ.

Βαρουξή, Χ. και Στρατουδάκη, Χ. (2014). Κοινωνική ένταξη των μεταναστριών: Οι αντιλήψεις των εκπροσώπων των δημόσιων φορέων. Στο Ι. Τσίγκανου, Λ. Μαράτου-Αλιπράντη (επιμ.), *Γυναικεία μετανάστευση στην Ελλάδα: Οδικός χάρτης πολιτικών κοινωνικής ένταξης* (σελ. 113-159). Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Γετίμης, Π. και Πετρινιώτη, Ξ. (2003). *Έρευνα για την ανίχνευση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στελέχη του Δημοσίου στην εξυπηρέτηση των μεταναστών – παλιννοστούντων – προσφύγων. Διατύπωση προτάσεων για τα προγράμματα κατάρτισης-ευαισθητοποίησης*. Έκθεση έρευνας που εκπονήθηκε στο πλαίσιο της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας EQUAL.

Γεωργαράκης, Ν.Γ. (2015). Ρύθμιση ή απορρύθμιση σε συνθήκες κρίσης: Η πολιτική για τη μετανάστευση. Στο Ν.Γ. Γεωργαράκης, Ν. Δεμερτζής (επιμ.), *Το πολιτικό πορτραίτο της Ελλάδας. Κρίση και η αποδόμηση του Πολιτικού* (σελ. 417-439). Αθήνα: Gutenberg-ΕΚΚΕ.

Γεωργαράκης, Ν. (2009). Η μεταναστευτική πολιτική: Στάσεις και αντιστάσεις στην ελληνική διοίκηση. Στο Χ. Βαρουξή, Ν. Σαρρής, Α. Φραγκίσκου (επιμ.), *Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα* (σελ. 33-60). Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Ευρωπαϊκό Δίκτυο Μετανάστευσης (2013). *Ελλάδα: Ετήσια έκθεση πολιτικής 2012*. Αθήνα.

Κασιμάτη, Κ. (επιμ.) (2003). *Πολιτικές μετανάστευσης και στρατηγικές ένταξης. Η περίπτωση των Αλβανών και Πολωνών μεταναστών*. Αθήνα: Gutenberg.

Καψάλης, Α. (2005). Το δικαίωμα διαμονής και η απασχόληση των μεταναστών. Στο Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν (επιμ.), *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών* (σελ. 55-70). Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Καψάλης, Α. και Κατσορίδας, Δ. (2004). Σύνοψη του νομικού καθεστώτος παραμονής και εργασίας των μεταναστών εργαζομένων στην Ελλάδα. *Ενημέρωση ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ*, 104, σελ. 10-14.

ΚΕΠΕ (2000). Δημόσια διοίκηση: Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992. Στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος, *Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998* (σελ. 429-556). Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

Κοινωνία της Πληροφορίας (2013). Νέες τεχνολογίες στην καθημερινή ζωή των πολιτών, διαθέσιμο online: http://icteval.ktpae.gr/stats/delivery2/#

Κονδύλη, Δ., Θανοπούλου, Μ., Μουρίκη, Α., Στρατουδάκη, Χ. και Τζωρτζοπούλου, Μ. (2010). *Εκπόνηση έρευνας για καλές πρακτικές που εφαρμόζονται στην Ελλάδα και σε άλλες Ευρωπαϊκές χώρες και αφορούν μετανάστριες στον τομέα της απασχόλησης*. Έκθεση έρευνας. Αθήνα: ΕΚΚΕ. Διαθέσιμο online: http://www.immigrantwomen.gr/portal/images/ekdoseis/spot/Ereuna.pdf

Κοντιάδης, Ξ.Ι. (2006). Η δικτύωση των κοινωνικών υπηρεσιών και ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 1 (1), σελ. 49-66.

Langrod, G. (2000). Έκθεσις αφορώσα την διοικητικήν αναδιοργάνωσιν εν Ελλάδι. Στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος, *Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998* (σελ. 153-279). Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

Μπάγκαβος, Χ. και Παπαδοπούλου, Δ. (2003). *Μεταναστευτικές τάσεις και ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική*. Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Ρομπόλης, Σ. (2005). Οικονομία, αγορά εργασίας και μετανάστευση στην Ελλάδα. Στο Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν (επιμ.), *Μεταναστευτική*

πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών (σελ. 29-44). Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Ρομπόλης, Σ. (2004). Πολιτικές μετανάστευσης στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση. *Ενημέρωση ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ*, 104, σελ. 2-9.

Σαρρής, Ν. (2014). Το θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε υπερεθνικό, εθνικό και τοπικό επίπεδο, με έμφαση στο ζήτημα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών. Στο Ι. Τσίγκανου, Λ. Μαράτου-Αλιπράντη (επιμ.), *Γυναικεία μετανάστευση στην Ελλάδα: Οδικός χάρτης πολιτικών κοινωνικής ένταξης* (σελ. 23-51). Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Σαρρής, Ν. (2012). Η συμβολή των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στην προοπτική ένταξης μεταναστών στην Ελλάδα. Στο Α. Αφουξενίδης, Ν. Σαρρής, Ο. Τσακιρίδη (επιμ.), *Ένταξη των μεταναστών: Αντιλήψεις, πολιτικές, πρακτικές* (σελ. 37-59). Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Σαρρής, Ν. (2008). *Θεσμικό πλαίσιο της μετανάστευσης σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο.* Κείμενα Εργασίας 2008/18, Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Σιμόπουλος, Χ. (2005). Η σχέση των μεταναστών με τη διοίκηση: προβλήματα και προτάσεις βελτίωσης της διαδικασίας. Στο Α. Καψάλης, Π. Λινάρδος-Ρυλμόν (επιμ.), *Μεταναστευτική πολιτική και δικαιώματα των μεταναστών* (σελ. 71-78). Αθήνα: ΙΝΕ ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Σκαμνάκης, Χ. (2011). Η κοινωνική πολιτική από την Αυτοδιοίκηση. Μεταξύ διεύρυνσης και διάσπασης της κοινωνικής προστασίας; Μια αναφορά στην ελληνική περίπτωση. Στο Μ. Θανοπούλου, Μ. Πετμεζίδου, Μ. Στρατηγάκη (επιμ.), *Όψεις κοινωνικής δυναμικής: Μελέτες χαριστήριες στην καθηγήτρια Κούλα Κασιμάτη* (σελ. 357-375). Αθήνα: Gutenberg.

Σκαμνάκης, Χ. και Πολυζωίδης, Π. (2013). Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση. *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 8 (2), σελ. 165-176.

Σπανού, Κ. (2001). Δημόσια διοίκηση και δημόσια πολιτική. Στο Ε.Π. Σπηλιωτόπουλος, Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα* (σελ. 169-188). Αθήνα-Κομοτηνή: εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα.

Στρατουδάκη, Χ. (2009). Η εμπειρική κοινωνική έρευνα για τους μετανάστες την περίοδο 1990-2005. Στο Χ. Βαρουξή, Ν. Σαρρής, Α. Φραγκίσκου (επιμ.), *Όψεις μετανάστευσης και μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελλάδα σήμερα* (σελ. 85-99). Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Στρατουδάκη, Χ. (2008). *Έρευνες για τους μετανάστες στην Ελλάδα: Ερευνητικές εμμονές και εκκρεμμότητες.* Κείμενα Εργασίας 2008/20, Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Τσίγκανου, Ι. και Μαράτου-Αλιπράντη, Λ. (επιμ.) (2014). *Γυναικεία μετανάστευση στην Ελλάδα: Οδικός χάρτης πολιτικών κοινωνικής ένταξης.* Αθήνα: ΕΚΚΕ.

Wilson, F.M.G. (2000). Ο κυβερνητικός μηχανισμός στην Ελλάδα. Στο Α. Μακρυδημήτρης, Ν. Μιχαλόπουλος, *Εκθέσεις εμπειρογνωμόνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998* (σελ. 281-369). Αθήνα: εκδ. Παπαζήση.

Ξενόγλωσση

AlAwadhi, S. and Morris, A. (2009). Factors influencing the adoption of e-government services. *Journal of Software*, 4 (6), pp. 584-590.

Anagnostou, D. and Kandyla, A. (2014). *ASSES Integration of vulnerable migrant groups: National report Greece*. Athens: ELIAMEP.

Barth, M. and Veit, D. J. (2011). How digital divide affects public e-Services: The role of migration background. *Wirtschaftinformatik Proceedings 2011*. Online: http://aisel.aisnet.org/wi2011/118

Borkert, M. Cingolani, P. and Premazzi, V. (2009). *The state of the art of research in the EU on the take up and use of ICT by immigrants and ethnic minorities*. Luxembourg: EC-JRC – Institute for Prospective Technological Studies.

Cheliotis, L.K. (2013). Behind the veil of philoxenia: The politics of immigration detention in Greece. *European Journal of Criminology*, 10 (6), pp. 725-745.

Chen, W. (2010). Internet-usage patterns of immigrants in the process of intercultural adaptation. *Cyberpsychology, behavior, and social networking*, 13 (4), pp. 387-399.

Codó, E. (2008). *Immigration and bureaucratic control: Language practices in public administration*. Berlin & New York: Mouton de Gruyter.

European Social Survey (ESS) Round 5 Data (2010), Data file edition 3.2. Norwegian Social Science Data Services, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.

Fakiolas, R. (2003). The second legalization of the illegal immigrants in Greece. *International Migration Review*, 37 (4), pp. 1292–1302.

Fokas, E. (2013). Immigrant welfare in Greece: portrait of a town. *Southeast European and Black Sea Studies*, 13 (4), pp. 575-594.

Fuglerud, O. (2004). Constructing exclusion. The micro-sociology of an immigration department. *Social Anthropology*, 12 (1), pp. 25-40.

Guild, E. Costello, C. Garlick, M. and Moreno-Lax, V. (2015). The 2015 Refugee Crisis in the European Union, *CEPS Policy Brief*, No 332, available online https://www.ceps.eu/system/files/CEPS PB332 Refugee Crisis in EU_0.pdf

Haight, M., Quan-Haase, A. and Corbett, B. A. (2014). Revisiting the digital divide in Canada: the impact of demographic factors on access to

the internet, level of online activity, and social networking site usage. *Information, Communication και Society*, 17 (4), pp. 503-519.

Hesse-Biber, S. N. (2010). *Mixed methods research: Merging theory with practice*. N. York and London: The Guilford Press.

Khvorostianov, N. Elias, N. and Nimrod, G. (2012). 'Without it I am nothing': The Internet in the lives of older immigrants. *New Media & Society*, 14 (4), pp. 583-599.

Kim, Y-C. and Ball-Rokeach, S. J. (2009). New immigrants, the Internet, and civic society. In A. Chadwick, P. N. Howard (eds), *Routledge Handbook of Internet politics* (pp. 275-287). Oxon & N. York: Routledge.

Kiprianos, P., Balias, S. and Passas, V. (2003). Greek policy towards immigration and immigrants. *Social Policy και Administration,* 37 (2), pp. 148-164.

Kissau, K. (2009). Online spheres of migrants in Germany: How and why immigrants use the Internet. In C. Dietz, P. Stammen (eds), *Media on the move: Migrants and minorities and the media* (pp. 80-84). Aachen: Catholic Media Council (CAMECO).

Kymlicka, W. (2012). *Multiculturalism: Success, failure, and the future*, Washington, DC: Migration Policy Institute.

Manolopoulos, D. (2007). An evaluation of employee motivation in the extended public sector in Greece. *Employee Relations*, 30 (1), pp. 63-85.

Maric, J. (2009). Web communities as a tool for the social integration of immigrants. *Proceedings of the WebSci'09: Society On-Line*, 18-20 March 2009. Athens: Greece, online http://journal.webscience.org/133/

MASELTOV (Mobile Assistance for Social Inclusion and Empowerment of Immigrants with Persuasive Learning Technologies and Social Network Services) (2013). Immigration and ICT in Europe. Deliverable Report, available online http://www.maseltov.eu/wp-content/uploads/2015/01/PU_MASELTOV_D2.1_UOC_2012-07-16_Immigration-and-ICT-in-Europe_final1.pdf

Ongaro, E. (2009). *Public management reform and modernization: Trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham UK and Northampton USA: Edward Elgar.

Panagakos, A. N. and Horst, H. A. (2006). Return to Cyberia: technology and the social worlds of transnational migrants. *Global Networks*, 6, pp. 109–124.

Papantoniou-Frangouli, M. and Leventi, K. M. (2000). The legalization of aliens in Greece. *The International Migration Review*, 34 (3), pp. 950-955.

Psimmenos, I. and Kassimati, K. (2003). Immigration control pathways: organisational culture and work values of Greek welfare officers. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 29 (2), pp. 337-371.

Singleton, A. (2016). Migration and asylum data for policy-making in the European Union: The problem with numbers, *CEPS Papers in Liberty and Security in Europe*, No 89, available online https://www.ceps.eu/publications/migration-and-asylum-data-policy-making-european-union-%E2%80%93-problem-numbers

Sotirakou, T. and Zeppou, M. (2006). Utilizing performance measurement to modernize the Greek public sector. *Management Decision*, 44 (9), pp. 1277-1304.

Sotiropoulos, D.A. (2004). Two faces of politicization of the civil service: The case of contemporary Greece. In B. Guy Peters, J. Pierre (eds.), *Politicization of the civil service in comparative perspective: The quest for control* (pp. 257-282). London and N. York: Routledge.

Spanou, C. (2008). State reform in Greece: Responding to old and new challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), pp. 150-173.

Tambouris, E. and Wimmer, M. (2005). Online one-stop government: A single point of access to public services. In W. Huang, K. Siau, K.K. Wei (eds), *Electronic government strategies and implementation* (pp. 115-144). Hersay, PA and London: Idea.

Triandafyllidou, A. (2009). Greek immigration policy at the turn of the 21st century: Lack of political will or purposeful mismanagement?. *European Journal of Migration and Law*, 11, pp. 159-177.

Triandafyllidou, A. (2015). European Muslims: Caught between local integration challenges and global terrorism discourses. Working Papers 15, Istituto Affari Internazionali, available online http://diana-n.iue.it:8080/bitstream/handle/1814/35900/iaiwp201515.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Van den Bos, M. and Nell, L. (2006). Territorial bounds to virtual space: Transnational online and offline networks of Iranian and Turkish–Kurdish immigrants in the Netherlands. *Global Networks*, 6, pp. 201–220.

Yauch, C. A. and Steudel, H. J. (2003). Complementary use of qualitative and quantitative cultural assessment methods. *Organizational Research Methods*, 6 (4), pp. 465-481.

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να συμπληρώσει το βιβλιογραφικό έλλειμμα ως προς τη σχέση των δημόσιων υπηρεσιών με τους μετανάστες και την ένταξή τους στη χώρα μας. Η έρευνα απευθύνεται στα στελέχη των φορέων και υπηρεσιών της δημόσιας διοίκησης και της αυτοδιοίκησης που ασχολούνται με τους μετανάστες.

Καταγράφει τις ελλείψεις και τις δυσλειτουργίες που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι υπηρεσίες προκειμένου να συμβάλουν ουσιαστικά στην ένταξη των μεταναστών, και διαπιστώνει πως πρόκειται για προβλήματα που χαρακτηρίζουν συνολικά τη δημόσια διοίκηση στη χώρα μας, εδώ και πολλές δεκαετίες.

Μελετά το ρόλο και τη συμβολή των προγραμμάτων ένταξης μεταναστών, αλλά και τα προβλήματα που οφείλονται στην εξάρτηση της μεταναστευτικής πολιτικής από τα προγράμματα αυτά. Εξετάζει τους μηχανισμούς διάχυσης της πληροφορίας για τις υπηρεσίες, και την αξιολόγηση που επιχειρούν τα στελέχη της διοίκησης για τις υπηρεσίες τους.

Αναγνωρίζει πως οι μεταναστευτικές και προσφυγικές ροές είναι πλέον ενιαίες, και διατυπώνει προτάσεις υπό το φως αυτής της νέας διαμορφούμενης κατάστασης.

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ
NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH

ISBN: 978-960-6834-17-2