

# Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ): Η ατελής λειτουργία ενός σημαντικού θεσμού για την αυτοδιοίκηση

Χριστόφορος Σκαμνάκης, *Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης*  
Περικλής Πολυζωίδης, *Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης*

## Migrant Integration Councils (MICs): The incomplete functioning of an important institution for the local government

Christoforos Skamnakis, *Democritus University of Thrace*  
Periklis Polyzoidis, *Democritus University of Thrace*

### ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ολοκλήρωση της πρώτης θητείας των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), έδωσε την αφορμή για τη μελέτη της λειτουργίας του θεσμού και την αποτίμηση των πρώτων αποτελεσμάτων του. Η καθιέρωση των ΣΕΜ ως θεσμοθετημένης εκατέρωθεν επικοινωνίας του Δήμου και των επιμέρους μεταναστευτικών κοινοτήτων, αποτέλεσε στοιχείο αισιοδοξίας για την ενίσχυση των αυτοδιοικητικών θεσμών και την παρέμβασή τους στο πεδίο της τοπικής κοινωνικής ανάπτυξης. Ωστόσο, το περιορισμένο φάσμα των ουσιαστικών παρεμβάσεων των ΟΤΑ διατηρείται και παραμένει εμπόδιο στην εν γένει ανάπτυξη τοπικών πρωτοβουλιών οι οποίες εκπορεύονται από αυτόνομες πολιτικές των αυτοδιοικητικών θεσμών. Ο νέος θεσμός δεν κατορθώνει να υπερβεί τις δυσκολίες και τις αδυναμίες της αυτοδιοίκησης και κατά συνέπεια παραμένει εγκλωβισμένος στους αντίστοιχους περιορισμούς και ατελής στη λειτουργία του.

**ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:** Τοπική αυτοδιοίκηση, πολιτική εκπροσώπηση, Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, πολιτικές ένταξης μεταναστών

### ABSTRACT

The completion of the first working period of Migrant Integration Councils gave rise for the study of the function of this institution as well as for the evaluation of its first results. The establishment of the Migrant Integration Councils, as a form of institutionalized communication between Municipalities and the separate immigrant communities dwelling permanently in their territory, was a sign of optimism for the strengthening of the LG's and their intervention in the field of local social development. However, the limited spectrum of basic LG interventions is maintained and it still constitutes a barrier to the development of local initiatives deriving from autonomous policies of the LGs. The new institution is unable to overcome the difficulties and the weaknesses of LG interventions; as a result its function remains trapped in the respective limitations and thus incomplete.

**KEY WORDS:** Local government, political representation, Migrant Integration Councils, migrant's integration policies

## 1. Εισαγωγή

Η θεσμοθέτηση των ΣΕΜ, στο πλαίσιο του σχεδίου Καλλικράτης, συνάντησε μια σχετικά απρόθυμη απόκριση στη συγκρότηση και λειτουργία τους και μια αντίστοιχα αναιμική παρουσία τους στην υποστήριξη παρεμβάσεων από την πλευρά τους. Πολιτικές και θεσμικές παράμετροι διαμόρφωσαν ένα άγονο περιβάλλον ουσιαστικών παρεμβάσεων με άξονα τον νεότευκτο στην Ελλάδα θεσμό. Επιπροσθέτως η τοπική αυτοδιοίκηση, στο πλαίσιο της οποίας αναπτύσσονται τα ΣΕΜ, παραμένει σε ένα περιορισμένο από την κεντρική εξουσία περιβάλλον, το οποίο κατά συνέπεια δεσμεύει αντίστοιχα και τη λειτουργία των ΣΕΜ.

Οι θεσμοί αυτοδιοίκησης και κατά κύριο λόγο οι ΟΤΑ, έχουν αναπτύξει κατά τις τελευταίες δεκαετίες σημαντικές παρεμβάσεις κοινωνικής προστασίας και έχουν οργανώσει ένα αξιοπρόσεκτο φάσμα υπηρεσιών που υποστηρίζουν σημαντικά τη συνοχή της τοπικής κοινότητας. Ωστόσο δεν έχουν κατορθώσει να συγκροτήσουν ένα ολοκληρωμένο σύνολο μηχανισμών το οποίο θα ήταν σε θέση να παράσχει εγγυήσεις για την κοινωνική συνοχή και το οποίο καλύπτει το σύνολο της χώρας. Η απουσία σχεδιασμού, με συνέπεια την αποσπασματικότητα των δράσεων και κυρίως η εξάρτησή τους από κοινοτικούς κατά κύριο λόγο πόρους, ορίζουν μια σειρά σημαντικών προβλημάτων που αναπόφευκτα εκβάλλουν στη συνολική τους παρέμβαση στο τοπικό επίπεδο. Ειδικότερα, η έως σήμερα προσπάθεια για την κοινωνική ένταξη των μεταναστών περιορίζεται συχνά στην αντιμετώπιση ήσσονος σημασίας ζητημάτων αδυνατώντας να οργανώσει παρεμβάσεις σε πεδία που κρίνουν την ένταξη στη ζωή της τοπικής κοινότητας. Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο λειτουργίας των ΣΕΜ δεν προβλέπεται σχεδιασμός δράσεων που εστιάζουν στην εργασία και το εισόδημα, την εκπαίδευση των παιδιών, την κατάρτιση ή την κατοχύρωση δικαιωμάτων. Οι παρεμβάσεις περιορίζονται στην θεσμοθέτηση της πολιτικής έκφρασης των μεταναστευτικών κοινοτήτων χωρίς να είναι εμφανής και δεσμευτικός ο τρόπος που αυτή μπορεί να μετουσιωθεί σε πολιτική της αυτοδιοίκησης προκειμένου να διευρύνει τη σημασία της στην εμπέδωση της κοινωνικής συνοχής στο τοπικό επίπεδο και να ενισχύσει την προοπτική της κοινωνικής ανάπτυξης.

Τα ΣΕΜ, όπως ακολούθως τα εμπειρικά δεδομένα τεκμηριώνουν, αντιμετωπίζουν σημαντικές δυσκολίες προκειμένου να εδραιώσουν την παρουσία τους στο δημόσιο διάλογο των εκάστοτε τοπικών κοινοτήτων και να αποτελέσουν σημείο αναφοράς των ενταξιακών πολιτικών που αφορούν τους μετανάστες. Οι παρεμβάσεις τους παραμένουν εξαιρετικά περιορισμένες τόσο εξαιτίας του ατελούς χαρακτήρα του ίδιου του θεσμού των ΣΕΜ όσο και του ευρύτερου περιβάλλοντος λειτουργίας της αυτοδιοίκησης. Επιπλέον οι ελλείψεις πόρων υποβαθμίζουν τις δυνατότητες σχεδιασμού και υλοποίησης εξειδικευμένων παρεμβάσεων στο τοπικό επίπεδο με σημείο αναφοράς τα ΣΕΜ. Ωστόσο, σημαντική υποστήριξη παρέχουν οι πόροι που κατευθύνονται από κοινοτικά και εθνικά κονδύλια στους ΟΤΑ προκειμένου και με τη συμβολή των ΣΕΜ να υλοποιηθούν δράσεις με στόχο την ένταξη των μεταναστών, χωρίς αυτές εντούτοις να κατορθώνουν να υπερβούν την αποσπασματικότητα και τις εγγενείς αδυναμίες των ΟΤΑ και έτσι τελικά απέχουν από το να αποκτήσουν μόνιμο και ολοκληρωμένο χαρακτήρα.

## 2. Αυτοδιοίκηση, θεσμός με οριοθετημένη δυναμική και παρέμβαση

**Ο**ι αυτοδιοικητικοί θεσμοί διευρύνουν τις τελευταίες δεκαετίες σταδιακά το ρόλο τους στην οργάνωση της ζωής των τοπικών κοινοτήτων, τόσο στην Ελλάδα όσο και ευρύτερα στον ευρωπαϊκό χώρο (Loughlin, et.al., 2011). Διαμορφώνεται ευρύτερα ένα μεταρρυθμιστικό περιβάλλον

όπου ευδοκιμούν ρυθμίσεις τόνωσης του παρεμβατικού ρόλου των αυτοδιοικητικών θεσμών με την εισαγωγή ρυθμίσεων που επιβεβαιώνουν την αποκεντρωτική τάση και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από το κεντρικό κράτος προς εγγύτερους στον πολίτη θεσμούς. Η αναδιάρθρωση της κρατικής λειτουργίας και η γενικότερη τάση για την αποσυγκέντρωση των εξουσιών καθιστά τους ΟΤΑ κρίσιμη παράμετρο για την υλοποίηση μιας σειράς πολιτικών και παρεμβάσεων. Ωστόσο αυτό δεν οδηγεί στην αυτονόμηση των τοπικών αρχών από τις αποφάσεις που λαμβάνονται στο κέντρο. Απεναντίας, παρότι φαινομενικά περιορίζεται η λειτουργία των επίσημων κρατικών φορέων, οι τοπικοί θεσμοί παραμένουν εντός του στενού οργανωτικού πλαισίου που καθορίζεται κεντρικά (Goldsmith, 2002). Το μεταρρυθμιστικό ρεύμα στην Ελλάδα αναφορικά με τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς, διαρκεί περίπου τρεις δεκαετίες. Κατά το πλέον πρόσφατο κύμα του αυτό του 2010 που κωδικά παρέμεινε γνωστό ως Καλλικράτης, θεσμοθετείται σε κάθε έναν από τους 325 ΟΤΑ το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ).

Στη μακρόχρονη διαδικασία αποκέντρωσης σταδιακά εντάσσεται στα πεδία παρέμβασης των αυτοδιοικητικών θεσμών –και κυρίως στους ΟΤΑ– η αρμοδιότητα περί της κοινωνικής προστασίας. Η ρύθμιση του δημόσιου χώρου, η φροντίδα της πολιτιστικής έκφρασης καθώς και στοιχεία κοινωνικής προστασίας εντάσσονται στις ατζέντες δράσης των δήμων ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '80 (Hlepas, 2010). Η πρόνοια και γενικότερα η φροντίδα των ευάλωτων ομάδων στο πλαίσιο της τοπικής κοινότητας βρίσκεται στον πυρήνα των αρμοδιοτήτων των δήμων με συνέπεια να διαδραματίσουν κεντρικό ρόλο στη διασφάλιση της συνοχής και στη διαδικασία της ένταξης. Οι νέοι θεσμοί διαμορφώνουν το περιβάλλον για την ανάπτυξη ενός συνόλου δομών χωρίς ωστόσο αυτό να ολοκληρώνεται και να συγκροτεί επαρκές φάσμα παροχών και υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας. Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι η «άνθιση» των δομών κοινωνικής φροντίδας στο πλαίσιο των δήμων υποστηρίχθηκε αποφασιστικά από το Δεύτερο και Τρίτο Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης (ΕΕΤΑΑ, 2012).

Αντιστρόφως ανάλογα, οι σημαντικοί περιορισμοί που προκύπτουν ως αποτελέσματα της τρέχουσας δημοσιονομικής κατάστασης σε συνδυασμό με το σχεδιασμό και τους περιορισμούς του ΕΣΠΑ συνεπάγονται τη δραστική συρρίκνωση των προγραμμάτων κοινωνικής προστασίας τα οποία σε περιορισμένο αριθμό περιπτώσεων κατορθώνουν να επιβιώνουν ως αυτόνομες δομές κοινωνικής προστασίας στο τοπικό επίπεδο. Η εξάρτηση των δομών κοινωνικής προστασίας των ΟΤΑ κυρίως από πόρους της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποκαλύπτει την ουσιαστική εξάρτηση του πλέγματος κοινωνικής προστασίας που οργανώνεται στο τοπικό επίπεδο από τους κεντρικούς μηχανισμούς και την πρακτική υποβάθμιση της σημασίας των αυτοδιοικητικών θεσμών. Οι ΟΤΑ περιορίζονται στο ρόλο του τοπικού «διανομέα» κεντρικών πολιτικών (Σκαμνάκης, 2012).

### **3. Τα Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, παράμετρος ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής**

**Η** οργάνωση μηχανισμών και πρακτικών κοινωνικής ένταξης είναι προσφορότερο να ολοκληρώνεται στο τοπικό επίπεδο υπό την ευθύνη των θεσμών της αυτοδιοίκησης και με τη συμμετοχή του συνόλου των κοινωνικών και οικονομικών παραγόντων (Froy, 2006:86, OECD, 2005). Η ένταξη των μελών των μεταναστευτικών ομάδων στις τοπικές αγορές εργασίας είναι ένα πρώτο στάδιο κοινωνικής ένταξης το οποίο ενδέχεται ωστόσο να λειτουργεί και ως μηχανισμός αναπαραγωγής της οικονομικής και κοινωνικής περιθωριοποίησης των μεταναστών και να πολλαπλασιάζει τους διαχωρισμούς στο εσωτερικό των τοπικών κοινοτήτων. Συνεπώς απαιτούνται

επιπλέον ενέργειες που υποστηρίζουν την ολοκλήρωση της ένταξης των μεταναστών οι οποίες συνδέονται με την αναγνώριση των πολιτικών και κοινωνικών τους δικαιωμάτων, της ελεύθερης πολιτιστικής τους έκφρασης καθώς και της πρόσβασής τους στη στέγη (Levitas, et.al., 2007).

Οι διαχωρισμοί στο επίπεδο της τοπικής κοινότητας πηγάζουν και αναπαράγονται στο πλαίσιο που οροθετούν οι όροι της εργασίας και τα σημεία εγκατάστασης, η συμμετοχή στην ανάπτυξη και συμμετοχή στη ζωή της κοινότητας καθώς και η εγκυρότητα και η ισχύς της πολιτικής έκφρασης (Waquant, 1996). Τα ΣΕΜ ως θεσμός της αυτοδιοίκησης και άνευρος από πλευράς αρμοδιοτήτων, δε φαίνεται να μπορεί να διαδραματίζει κεντρικό ρόλο, ωστόσο η λειτουργία του θα μπορούσε να υποστηρίξει μια ευρύτερη πολιτική ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινότητες, με έμφαση στο επίπεδο της πολιτικής έκφρασης και της συμμετοχής των μεταναστών (Σαρρής, 2012).

Ο θεσμός των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών, σε αντιστοιχία με θεσμούς που λειτουργούν πολλές δεκαετίες τώρα στον ευρωπαϊκό χώρο, εντάσσεται ως κεντρικός άξονας των πολιτικών κοινωνικής ένταξης των μεταναστών μέσω του οποίου διασφαλίζεται η επικοινωνία των επίσημων φορέων για τους όρους ζωής και τις ανάγκες των μεταναστών καθώς και η ευρύτερη πολιτική τους έκφραση (Andersen & Larsen, 2004). Πρόκειται για τη νομιμοποιημένη έκφραση των ζητημάτων που προβληματίζουν τις μεταναστευτικές κοινότητες και εμφανίζονται ως εμπόδια ένταξης στην τοπική κοινότητα (Φούσκας, 2012).

Παρότι η θεσμοθέτηση των ΣΕΜ εντάσσεται σε ένα περιβάλλον όπου οι θεσμοί της αυτοδιοίκησης διευρύνουν το ρόλο τους, ταυτόχρονα είναι σαφές ότι δεν παρέχονται επαρκείς εγγυήσεις από την πλευρά του κράτους και των κεντρικών μηχανισμών αναφορικά με το περιεχόμενο της λειτουργίας τους, αντίστοιχα με τις παρεμβάσεις των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Ο θεσμός αντιμετωπίζει ουσιαστικές αδυναμίες που ακυρώνουν την αξία του. Επιπλέον, εγγενείς αδυναμίες των αυτοδιοικητικών θεσμών συνδέονται με τη συγκεντρωτική δομή του κράτους και τους κατά βάση εξαρτημένους από αυτό ΟΤΑ.

Η εισαγωγή των ΣΕΜ ως άρθρο του «Σχεδίου Καλλικράτης», το οποίο αποτέλεσε μια τεράστια συνολική μεταρρύθμιση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, ίσως προκάλεσε αρνητικούς συνειρμούς σε πολλά στελέχη τα οποία αντιμετώπισαν το σύνολο αυτής της μεταρρύθμισης με μεγάλη επιφύλαξη, παρά την ιδιαίτερα αυξημένη συναίνεση που είχε καταφέρει να εξασφαλίσει στο χώρο της αυτοδιοίκησης πριν από την εφαρμογή του. Σημαντικά προβλήματα στην εφαρμογή του «Καλλικράτη» αποτελούν η έλλειψη οικονομικών πόρων σε σχέση με τις αρμοδιότητες και το ανελαστικό θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας. Οι δήμοι επιφορτίστηκαν με πλήθος νέων αρμοδιοτήτων την ίδια στιγμή που οι θεσμοθετημένοι πόροι μειώθηκαν κατακόρυφα και το ανθρώπινο δυναμικό συρρικνώθηκε με αποτέλεσμα την απώλεια του αναπτυξιακού χαρακτήρα και τον υποβιβασμό σε απλούς διαχειριστές της κατάστασης, με περιορισμένες δυνατότητες άσκησης κοινωνικής πολιτικής. Σε αυτά ωστόσο θα πρέπει να προστεθούν και οι εγγενείς και κληρονομημένες αδυναμίες των ΟΤΑ που σχετίζονται με τις δικές τους ευθύνες, παραλείψεις, αδράνειες, προκαταλήψεις και στρεβλώσεις, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται φαινόμενα διαφθοράς, υπέρβασης εξουσίας, πελατειακών σχέσεων, αδιαφάνειας και κακοδιαχείρισης.

## 4. Τα εμπειρικά δεδομένα και η ερμηνεία τους

**Η** έρευνα πραγματοποιήθηκε κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2013 με χρήση ερωτηματολογίου στους 300 από τους 325 δήμους της χώρας. Οι ερωτώμενοι είναι στελέχη του πολιτικού προσωπικού των ΟΤΑ που έχουν ρόλο και συμμετοχή στα ΣΕΜ, ενώ στις περιπτώσεις όπου τα

Συμβούλια δεν είχαν συγκροτηθεί τα ερωτηματολόγια απαντήθηκαν επίσης από μέλη του πολιτικού προσωπικού αλλά και από διοικητικά στελέχη.

Οι ΟΤΑ σύμφωνα με το νομικό πλαίσιο οφείλουν να συγκροτούν Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών επί θτεία η οποία συνδέεται με άλλες επιτροπές και όργανα του δήμου (υπάρχει μια ποικιλία επιλογών ανάλογα με τον κανονισμό λειτουργίας που έχει εγκρίνει το οικείο δημοτικό συμβούλιο). Η χρονική περίοδος διεξαγωγής της έρευνας βρήκε τα περισσότερα ΣΕΜ σε φάση ανανέωσης της θτείας τους με συχνή την αλλαγή των μελών τους. Η παράμετρος αυτή, αποτέλεσε σε κάποιες των περιπτώσεων εμπόδιο στην έρευνα και επέφερε κάποιες καθυστερήσεις, εντούτοις ανέδειξε και πολύτιμα για την έρευνα στοιχεία, κυρίως αναφορικά με τη θέση που έχει ο θεσμός στην ατζέντα των προτεραιοτήτων των δήμων.

Επιπλέον η έρευνα έλαβε χώρα σε μια περίοδο όπου τόσο η εξωτερική και κυρίως η εσωτερική πολιτική συγκυρία ήταν εξαιρετικά αρνητικές. Το θέμα της μετανάστευσης προς την Ελλάδα αναδείχθηκε σε κορυφαίο πολιτικό ζήτημα, προκαλώντας σε πολλές περιπτώσεις ακραία πόλωση. Έτσι όπως έχει διαμορφωθεί η κατάσταση στη χώρα, με μακροχρόνια περίοδο ύφεσης και επιβολή προγραμμάτων ανάκαμψης που επιτάσσουν ακραία λιτότητα και ελάχιστη ανάπτυξη, οι κοινωνικές και πολιτικές εντάσεις ανατροφοδοτούνται από την πολιτική ένταση και επαναφέρουν αναφορές στις βαθιές ιστορικές ρίζες του διχασμού αλλά και ποικίλων νέων διαχωρισμών. Η πόλωση αυτή είναι εμφανής σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο όρος «ένταση» που αναγράφεται στο τίτλο των σχετικών συμβουλίων προκαλεί την αρνητική αντίδραση πολλών στελεχών, στερώντας έτσι τη δυνατότητα για μια ψύχραιμη ανάγνωση της πραγματικής αποστολής τους, που σε πολλές περιπτώσεις παρερμηνεύεται. Ο αρχικός ενθουσιασμός του πολιτικού προσωπικού μετριάστηκε από τους φόβους τους για πιθανή δημιουργία συνθηκών έντονης αντιπαράθεσης μεταξύ των πολιτικών ομάδων, ενώ σε επίπεδο στελεχών δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις της ανοικτής άρνησης συνεργασίας στο πλαίσιο του θεσμού.

## **4.1 Η παράμετρος της πολιτικής βούλησης**

Η πολιτική κληρονομιά του θεσμού προέρχεται από τη συνθήκη του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με τη συμμετοχή των αλλοδαπών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο (Στρασβούργο 5.02.1992). Το αποφασιστικό βήμα στην Ελλάδα γίνεται με τον Νόμο 3838/2010. Σύγχρονες Διατάξεις για την Ελληνική Ιθαγένεια και τη συμμετοχή στα κοινά ομογενών και νομίμως διαμενόντων μεταναστών και άλλες ρυθμίσεις, στο πλαίσιο του οποίου οι μακροχρόνια διαμένοντες κάτοικοι και οι κάτοχοι αδειών διαμονής δέκα ετών μπορούν να ψηφίζουν σε τοπικό επίπεδο, να εκλεγούν σε ορισμένες θέσεις πλην δημάρχου ή αντιδημάρχου εφόσον έχουν ικανοποιητική γνώση της ελληνικής γλώσσας και του ευρύτερου πλαισίου αναφοράς της Ελλάδας.

Αν και η εφαρμογή αυτού του νόμου σε πρακτικό επίπεδο υπήρξε ιδιαίτερα ατυχής την ίδια χρονιά πάντως ψηφίζεται και ο νόμος 3852 για τη νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης-πρόγραμμα Καλλικράτης με τον οποίο θεσμοθετούνται τα συμβούλια ένταξης μεταναστών. Με αυτή την εξέλιξη επιβεβαιώνεται η πολιτική βούληση, σε κεντρικό τουλάχιστον επίπεδο για την ανάπτυξη του θεσμού. Από εκεί και πέρα, και σε αντίθεση με ότι συμβαίνει με χιλιάδες άλλους νόμους και διατάξεις, πραγματοποιούνται εκτεταμένες και καλά συντονισμένες προσπάθειες για την εμπέδωση του θεσμού. Συνεπώς, το ερώτημα της ύπαρξης ή όχι πολιτικής βούλησης μετατοπίζεται από την κεντρική κυβέρνηση προς τους ΟΤΑ. Όπως προκύπτει από τα στατιστικά στοιχεία ο βαθμός εφαρμογής των ΣΕΜ σε αυτό το επίπεδο παρουσιάζει τεράστιες δια-

κυμάνσεις, που συνεπάγονται ότι αλλού υπήρξε πολύ ισχυρή βούληση εφαρμογής και αλλού πολύ ασθενής. Βέβαια, δεν είναι δυνατόν να γίνει απευθείας ταύτιση της μη συγκρότησης ΣΕΜ με την έλλειψη βούλησης αφού η επιτυχής έκβαση απαιτεί πολύ περισσότερα.

Στο σύνολο των 300 δήμων που συμμετείχαν στην έρευνα, έχουν συγκροτηθεί σήμερα 213 Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών, αριθμός που ωστόσο αφορά τους μεγαλύτερους δήμους της χώρας και συνεπώς το κυριότερο αριθμητικά τμήμα των πολιτών τρίτων χωρών που είναι νόμιμα εγκατεστημένοι στη χώρα. Πέραν τούτου, ο νόμος ορίζει ότι σε κάθε δήμο συγκροτείται και λειτουργεί με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου συμβούλιο ένταξης μεταναστών ως συμβουλευτικό όργανο του δήμου για την ενίσχυση της ένταξης των μεταναστών και λοιπά. Ο ίδιος νόμος ωστόσο, δεν προβλέπει τι γίνεται σε περίπτωση μη εφαρμογής του, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις όπου το θέμα είναι η μη προσέλευση των ίδιων των μεταναστών ή η προφανής έλλειψη διοικητικών και οικονομικών πόρων. Πρόκειται για ένα σύνθετο νομικό ζήτημα η επίλυση του οποίου είναι βέβαια επιπλέον αλλά θα απαιτούσε ενδεχομένως τόσο χρόνο και προσπάθεια που είναι αμφίβολο αν θα άξιζε τον κόπο να κινηθεί μια τέτοια διαδικασία.

Το ζητούμενο της πολιτικής έκφρασης των μεταναστών μέσω των ΣΕΜ πάντως φαίνεται να καλύπτεται για τους περισσότερους από αυτούς. Ειδικότερα, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων οι δήμοι με έδρα την πρωτεύουσα πόλη κάθε Νομαρχιακής Ενότητας έχει συστήσει και συγκροτήσει σε σώμα ΣΕΜ. Ωστόσο η συγκρότηση των ΣΕΜ είναι μόνον το πρώτο στάδιο για την οργάνωση παρεμβάσεων που στοχεύουν στην κοινωνική ένταξη των μεταναστών στη ζωή της κοινότητας. Ο αριθμός των 213 ΣΕΜ που έχουν συγκροτηθεί μπορεί να θεωρηθεί, θεσμικά τουλάχιστον, επαρκής διάυλος για την πολιτική επικοινωνία και την οργάνωση ενταξιακών πολιτικών στο τοπικό επίπεδο. Αξίζει βεβαίως στο σημείο αυτό να επισημανθεί ότι το ζήτημα της ένταξης των μεταναστών στις τοπικές κοινότητες δε φαίνεται να αναγνωρίζεται ως ζήτημα προτεραιότητας. Από τη σχετική ερώτηση προκύπτει ότι ένα ποσοστό κάτω του 20% αξιολογεί την ένταξη ως πεδίο πολιτικής παρέμβασης αφού προβάλλεται το επιχείρημα ότι αυτή έχει ήδη ολοκληρωθεί σήμερα χωρίς την ανάγκη σχεδιασμού και υλοποίησης εξειδικευμένων πολιτικών.

## 4.2 Η σύνθεση των ΣΕΜ

Απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχία του θεσμού είναι η συμμετοχή των ίδιων των μεταναστευτικών ομάδων. Υπεραπλουστεύοντας την κατάσταση οι ομάδες αυτές χωρίζονται σε δύο κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσονται τα άτομα που βρίσκονται λίγο καιρό στη χώρα και έχουν προβλήματα γλώσσας, επικοινωνίας, προσαρμογής και είναι κοινωνικά αποκλεισμένα. Παρά τις προσπάθειες που έγιναν, τα άτομα αυτά είναι δύσκολο να εντοπιστούν και ακόμη πιο δύσκολο να πειστούν να συμμετάσχουν σε διαδικασίες που τους είναι άγνωστες, ιδιαίτερα όταν προέρχονται από χώρες χωρίς δημοκρατική παράδοση και με χαμηλό βαθμό κοινωνικής εμπιστοσύνης. Στην δεύτερη κατηγορία, βρίσκονται άτομα με υψηλό βαθμό ένταξης στις τοπικές κοινωνίες. Τα άτομα αυτά έχουν αναπτύξει τυπικά και άτυπα κανάλια επικοινωνίας με τους διοικητικούς και λοιπούς φορείς που τους ενδιαφέρουν και έτσι σε πολλές περιπτώσεις δεν επιθυμούν να ριψοκινδυνέψουν τη διατήρηση της ισορροπίας μιας κατάστασης που τους εξυπηρετεί. Έτσι, χωρίς να κριτικάρουν ή να κατηγορούν τον θεσμό απλά αποφεύγουν να τον προσεγγίσουν.

Και στις δύο παραπάνω περιπτώσεις σημαντικός είναι ο ρόλος μεμονωμένων ατόμων που λειτουργούν ως αυτόκλητοι ή γενικά αποδεκτοί διαμεσολαβητές μεταξύ των μεταναστευτικών ομάδων και της δημόσιας διοίκησης. Τα άτομα αυτά επίσης έχουν αναπτύξει τα δικά τους κανάλια επικοινωνίας και καταφέρνουν να αποκομίζουν διάφορα οφέλη όπως κοινωνική αναγνώριση,

γόητρο, κύρος αλλά ακόμη και χρηματικές απολαβές. Ανεξάρτητα από τα κίνητρά τους είναι λογικό τα άτομα αυτά να μην επιθυμούν την παραχώρηση εξουσίας που συνεπάγεται η μετάβαση από το άτυπο δίκτυο της εξυπηρέτησης στο καλά δομημένο, δημοκρατικό και απόλυτα διαφανές σύστημα των ΣΕΜ. Στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθεί και η δυσκολία που συνεπάγεται το γεγονός ότι οι μεταναστευτικοί πληθυσμοί αναφοράς παρουσιάζουν τεράστια ποικιλομορφία σε ότι αφορά στο εθνικό, γλωσσικό, πολιτισμικό, και θρησκευτικό υπόβαθρο, ενώ ανάλογη διακύμανση παρουσιάζουν και οι μεταξύ τους σχέσεις. Στην πραγματικότητα η κάθε χώρα προέλευσης αποτελεί ξεχωριστή περίπτωση και απαιτεί ανάλογη αντιμετώπιση κάτι που φυσικά είναι αδύνατο με τα υπάρχοντα μέσα.

Ειδικότερα και αναφορικά με τις συνθέσεις των Συμβουλίων, εντοπίζεται μια σημαντική παραδοξότητα αφού εκτός ελαχίστων εξαιρέσεων (κάτω του 5%) μειοψηφούν οι εκπρόσωποι των οργανώσεων και συλλόγων των μεταναστών. Οι συνθέσεις των ΣΕΜ στους δήμους της χώρας αποτελούνται κυρίως από δημοτικούς σύμβουλους περιορίζοντας με τον τρόπο αυτό την θεσμική και κατοχυρωμένη έκφραση των κατά τόπους μεταναστευτικών κοινοτήτων. Συγκεκριμένα, στο σύνολο των ΣΕΜ η αναλογία είναι 1/0,6 υπέρ των γηγενών εκπροσώπων των δημοτικών αρχών. Οι μετανάστες μέλη των ΣΕΜ αποτελούν μειοψηφία, γεγονός που βρίσκεται σε αντίφαση με τους σκοπούς της θεσμοθέτησης της πολιτικής έκφρασης των μεταναστευτικών κοινοτήτων.

Σχετική με τα παραπάνω είναι και η διαδικασία ανάδειξης των μεταναστών-μελών των ΣΕΜ. Από την καταγραφή των διαδικασιών συγκρότησης των Συμβουλίων προκύπτει ότι σε ποσοστό μεγαλύτερο από το 80% των περιπτώσεων ακολουθήθηκε η πρακτική του ορισμού των προσώπων που συμμετέχουν στο Συμβούλιο, την τελική σύνθεση του οποίου επικύρωσε αυξημένη πλειοψηφία του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου. Αναλυτικότερα, κάποιου τύπου διαδικασία άμεσου ορισμού των μελών του Συμβουλίου επιλέγεται από το 79% των ΟΤΑ ενώ την απόπειρα να υιοθετήσουν περισσότερο άμεσες και συμμετοχικές για το σύνολο των μεταναστών διαδικασίες το επιλέγει το 21%.

Αξίζει ωστόσο να επισημανθεί ότι οι περιπτώσεις διενέργειας άμεσης εκλογής από τα μέλη των μεταναστευτικών κοινοτήτων έχει επιχειρηθεί από μεγάλους δήμους της χώρας εκεί όπου συγκεντρώνονται σημαντικά μεγέθη μεταναστευτικών πληθυσμών. Βεβαίως το εγχείρημα αυτό ενέχει σημαντικές δυσκολίες που αποθαρρύνουν τις δημοτικές αρχές να επιλέξουν τη συγκεκριμένη διαδικασία η οποία για τη διασφάλισή της απαιτεί σημαντικούς πόρους οι οποίοι στην παρούσα συγκυρία δεν είναι διαθέσιμοι.

Αυξάνει έτσι η εξάρτηση της σύνθεσης των ΣΕΜ από τα εκάστοτε δημοτικά συμβούλια ενώ τα μέλη τους, εφόσον δεν προκύπτουν από δημοκρατικές διαδικασίες με άμεση συμμετοχή του –οιονεί- εκλογικού σώματος, απειλούνται από μειωμένη νομιμοποίηση στους αντίστοιχους μεταναστευτικούς πληθυσμούς. Στο σημείο αυτό εντοπίζεται ακόμη μια σημαντική αδυναμία αφού είναι πολύ συχνή παρατήρηση η απροθυμία των ίδιων των μεταναστών να ανταποκριθούν στις σχετικές προσκλήσεις για την ανάδειξη των εκπροσώπων τους. Αποτυπώνεται, μέσω των απαντημένων ερωτηματολογίων, η παραδοχή αδυναμίας από την πλευρά των επίσημων φορέων και ειδικά των δήμων να διοργανώσουν εκλογικές διαδικασίες με μαζική συμμετοχή των μελών των μεταναστευτικών κοινοτήτων που βρίσκονται νόμιμα και μόνιμα εγκατεστημένες στη χωρική μονάδα του κάθε ΟΤΑ ούτως ώστε να αναδειχθούν από ένα ευμεγέθες εκλογικό σώμα εκπρόσωποι των μεταναστών για τα ΣΕΜ οι οποίοι θα χαίρουν και ευρείας νομιμοποίησης.

Σημαντικό ακόμη σε σχέση με τα παραπάνω είναι να αναφερθεί ότι ο ορισμός της σύνθεσης των ΣΕΜ ενδέχεται να εξυπηρετεί καλύτερα τα πρώτα βήματα του θεσμού προκειμένου να συγκροτηθούν τα συμβούλια και να γίνει αποδεκτή η λειτουργία τους από το σύνολο της τοπικής κοινότητας.

Αξιοπρόσεκτα επίσης είναι η απουσία των γυναικών στις συνθέσεις των ΣΕΜ η οποία αγγίζει μόλις το 20% των μελών των οργάνων. Σε αυτό συντελεί η ευρύτερη αναιμική παρουσία των γυναικών στα κοινά των τοπικών κοινοτήτων (ΚΕΘΙ, 2006) καθώς και η αντίστοιχα περιορισμένη συμμετοχή από την πλευρά των μεταναστριών στα κοινά της κοινότητας που ανήκουν.

### **4.3 Σχεδιασμός και πεδία δραστηριότητας**

Η αποτύπωση της δράσης των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών ανέδειξε την ουσιαστική αδυναμία του θεσμού να παρέμβει αποτελεσματικά στο σχεδιασμό των παρεμβάσεων για την ένταξη των μεταναστών στη ζωή της κοινότητας. Από το σύνολο των Συμβουλίων που ερωτήθηκαν ελάχιστα έχουν συντάξει συγκεκριμένο προγραμματισμό των ενεργειών και των παρεμβάσεών τους. Όπως προκύπτει από την έρευνα, Σχέδιο Δράσης που έχει και την έγκριση του Δημοτικού Συμβουλίου, έχει ποσοστό ΣΕΜ που μετά βίας φτάνει το 30% του συνόλου των οργάνων που είχαν συσταθεί κατά την περίοδο διεξαγωγής της έρευνας.

Η αδυναμία μακροπρόθεσμου σχεδιασμού, διατύπωσης προτάσεων προς το Δημοτικό Συμβούλιο και των παρεμβάσεων για την ένταξη των μεταναστών υπονομεύει το ρόλο και τη σημασία των ΣΕΜ. Η δράση τους παραμένει ευκαιριακή και στηρίζεται σε συγκυριακά ερεθίσματα ή αφορμές από στοιχεία της τρέχουσας κάθε φορά πραγματικότητας. Επιπλέον επισημαίνεται ότι παρά την πρόβλεψη του άρθρου 78 §2 του νόμου 3852/10, που αναφέρεται στο έργο των ΣΕΜ, δεν έχει δημιουργηθεί σε κανένα δήμο μόνιμος μηχανισμός καταγραφής και διερεύνησης των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι πολίτες τρίτων χωρών που διαμένουν μόνιμα στο δήμο ως προς την ένταξή τους στην τοπική κοινωνία με συνέπεια ο προγραμματισμός να μην μπορεί να έχει αξιόπιστη αποτύπωση των πραγματικών προβλημάτων των μεταναστών και να αντιμετωπίζει ζητήματα αξιοπιστίας και τεκμηρίωσης.

Οι παρεμβάσεις των ΣΕΜ και η συνολική συμβολή τους στην ένταξη των μεταναστών στη ζωή της κοινότητας περιορίζεται στην υποστήριξη αποσπασματικών πολιτιστικών εκδηλώσεων χωρίς να καθίσταται δυνατή η συμμετοχή τους στο σχεδιασμό και την υλοποίηση ολοκληρωμένων ενταξιακών παρεμβάσεων στο τοπικό επίπεδο με άξονες την κοινωνική πρόνοια, την εκπαίδευση, την πρόσβαση στις δημόσιες και δημοτικές υπηρεσίες, ή την απασχόληση. Κατά συνέπεια η συμβολή των ΣΕΜ στο σχεδιασμό των παρεμβάσεων των θεσμών της αυτοδιοίκησης στην οργάνωση μηχανισμών κοινωνικής ένταξης στο τοπικό επίπεδο, κρίνεται ως ασθενική και περιθωριακή.

Η οικονομική ενίσχυση του θεσμού θα είχε οπωσδήποτε ευεργετικά αποτελέσματα στην εξάπλωσή του. Αυτή η ενίσχυση θα έπρεπε να περιλαμβάνει καταρχήν την πρόσληψη επιστημονικού και διοικητικού προσωπικού με εξειδίκευση στα αντικείμενα του ΣΕΜ. Υπό την τρέχουσα οικονομική συγκυρία ωστόσο κάτι τέτοιο ήταν κάτι παραπάνω από αδύνατο. Το γεγονός μάλιστα ότι οι ΟΤΑ στο σύνολό τους αντιμετωπίζουν τεράστια προβλήματα υποστελέχωσης καθιστούν την κατάσταση ακόμη χειρότερη. Έτσι, όχι μόνο δεν εξασφαλίζεται η επαρκής στελέχωση, αλλά και το γεγονός ότι η εφαρμογή του ΣΕΜ προϋποθέτει τη δέσμευση υφιστάμενου προσωπικού δημιουργεί εκ προοιμίου αρνητικές αντιδράσεις, παρά το γεγονός ότι ο πραγματικός χρόνος απασχόλησης προσωπικού στο πλαίσιο των ΣΕΜ είναι πολύ περιορισμένος. Η διαπίστωση όμως αυτή απαιτεί ψύχραιμη ανάγνωση των κειμένων κάτι που δεν είναι βέβαιο ότι έγινε σε πολλές περιπτώσεις.

Ανάλογη είναι η διαπίστωση αναφορικά με τις λοιπές υποδομές (διάθεση χώρων) και τα αναλώσιμα και λοιπά έξοδα λειτουργίας. Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός ότι στις συναντήσεις για την προώθηση του θεσμού σε περιφερειακό επίπεδο σε όλη την επικράτεια δεν υπήρξε δυνατότητα κάλυψης των εξόδων μετακίνησης των στελεχών που προσκλήθηκαν για να συμμετάσχουν. Σε



πάρα πολλές περιπτώσεις η μετακίνηση από γειτονικούς δήμους στο κέντρο της περιφέρειας είναι ιδιαίτερα δαπανηρή. Οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των Δήμων και πολύ περισσότερο το διοικητικό προσωπικό θα έπρεπε να καλύψει αυτά τα έξοδα έναντι μηδενικής αποζημίωσης. Άρα λοιπόν, πολλοί επέλεξαν να μην εμφανιστούν ενώ για τους υπόλοιπους είναι κρίσιμο να αναλογιστούμε κατά πόσο μπορούν να σεβαστούν ένα θεσμό τον οποίο στην ουσία στηρίζουν οικονομικά οι ίδιοι.

Η αναιμική παρέμβαση των ΟΤΑ στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας (Σκαμνάκης, 2012) επιβεβαιώνεται από τα στοιχεία της εμπειρικής έρευνας σχετικά με τις υπηρεσίες που απευθύνονται στα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων αλλά και ευρύτερα στο γενικό πληθυσμό. Ειδικότερα, εξειδικευμένες παρεμβάσεις με στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής μέσω της ένταξης των μεταναστών στην κοινότητα φαίνεται ότι είναι διάσπαρτες και αποσπασματικές χωρίς να εντάσσονται σε ένα γενικότερο σχεδιασμό, ο οποίος άλλωστε όπως και παραπάνω επισημαίνεται, απουσιάζει ακόμη. Η οργάνωση σταθερών μηχανισμών κοινωνικής ένταξης από την πλευρά του δήμου, είτε με τη συμμετοχή των ΣΕΜ είτε χωρίς, δεν καθίσταται δυνατή ενώ οι υφιστάμενες δομές δεν έχουν τη δυνατότητα να ανταποκριθούν πάντοτε στη ζήτηση ενώ δεν λείπουν και οι άτυπες πρακτικές διάκρισης των χρηστών σε γηγενείς και μετανάστες. Το φάσμα των ειδικών πολιτικών ένταξης των μεταναστών ανεξάρτητα από τη συμβολή των ΣΕΜ, παραμένει στο περιθώριο των ζητημάτων που απασχολούν τις πολιτικές ηγεσίες όπως και παραπάνω αναφέρθηκε. Το ζήτημα της μετανάστευσης και της εγκατάστασης μεταναστευτικών πληθυσμών στα χωρικά όρια του δήμου, δεν αναγνωρίζεται ως πεδίο εξειδικευμένης παρέμβασης από την πλευρά των ΟΤΑ παρά σε ελάχιστες περιπτώσεις.

Αναλυτικότερα, όπως προκύπτει από την εμπειρική διερεύνηση το πεδίο με τις περισσότερες παρεμβάσεις είναι αυτό της πρόνοιας όπου οργανώνονται δράσεις αλληλεγγύης και υποστήριξης. Οι δράσεις αυτές όμως έχουν έκτακτο χαρακτήρα και απευθύνονται κυρίως σε άτομα που αντιμετωπίζουν άμεσα προβλήματα επιβίωσης και βρίσκονται σε αδυναμία να καλύψουν βασικές ανάγκες. Παρότι τέτοιες δράσεις συναντάμε σε περισσότερο από το 70% των ΟΤΑ και οπωσδήποτε στους μεγαλύτερους πληθυσμιακά, δε θα μπορούσαμε να τις εντάξουμε στο φάσμα των ενταξιακών πολιτικών καθότι πρόκειται για αποσπασματικές και έκτακτες παρεμβάσεις, χωρίς να ανήκουν σε ένα μακροπρόθεσμο σχεδιασμό τοπικής κοινωνικής ανάπτυξης.

Μια σημαντική διάσταση της πολιτικής των ΟΤΑ απέναντι στους μετανάστες προκύπτει από τη λειτουργία, έως πρότινος, των γραφείων αλλοδαπών. Με αφορμή αυτή την αρμοδιότητα αρκετοί δήμοι ανέπτυξαν στο περιθώριο μια αξιοπρόσεκτη παρέμβαση νομικής υποστήριξης αλλοδαπών με έμφαση στο πεδίο των εργασιακών δικαιωμάτων. Χωρίς να είναι δυνατή, από τα στοιχεία της έρευνας, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών νομικής υποστήριξης, σηματοδοτεί την ίδια τη λειτουργία του θεσμού της αυτοδιοίκησης στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας. Για τον λόγο αυτό αναφέρεται και εδώ, καθότι οι μετανάστες λόγω των χαρακτηριστικών της εργασίας αλλά και της ευρύτερης κοινωνικής τους περιθωριοποίησης είναι συχνά ευάλωτοι σε πράξεις που περιορίζουν τα ανθρώπινα και εργασιακά δικαιώματα (Ψημμένος, 2003).

Ειδικότερα για την ένταξη στο χώρο της εργασίας από την έρευνα προκύπτει μια σημαντική υστέρηση σε παρεμβάσεις αφού μόλις ένα 15% των ΟΤΑ εμφανίζονται να έχουν εντάξει τους μετανάστες στις ευάλωτες ομάδες που αντιμετωπίζουν προβλήματα στην εξεύρεση εργασίας. Η συμμετοχή των ΟΤΑ σε προγράμματα ανάπτυξης και προώθησης της απασχόλησης στο τοπικό επίπεδο είναι φανερό ότι απαιτεί και τη συμμετοχή των πολιτών τρίτων χωρών που είναι εγκατεστημένοι στη χωρική μονάδα του δήμου. Με τον τρόπο αυτό αίρεται μια σειρά διαχωρισμών στο πεδίο της εργασίας που τέμνουν τις τοπικές κοινότητες και εγκλωβίζουν τους μετανάστες στο περιθώριο. Τα ΣΕΜ έως σήμερα δεν κατόρθωσαν να παρέμβουν και να υποστηρίξουν μεγαλύτερη συμμετοχή μεταναστών στα προγράμματα που παράλληλα υλοποιούνται από τους ΟΤΑ.

Οι δήμοι με την υποστήριξη των ΣΕΜ ωστόσο σε περισσότερες από τις μισές περιπτώσεις, περίπου στο 55% με το ποσοστό αυτό να ανεβαίνει σημαντικά όταν αντιστοιχεί στους δήμους με εγκατάσταση σημαντικών μεταναστευτικών πληθυσμών, οργάνωσαν και υλοποίησαν εκπαιδευτικές δράσεις. Οι δράσεις εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας καταγράφονται επίσης ως έκτακτες παρεμβάσεις οι οποίες ωστόσο φαίνεται να αποκτούν περισσότερο σταθερά χαρακτηριστικά σε περιπτώσεις όπου η ζήτηση είναι μεγάλη. Ωστόσο και αυτή παραμένει ατελής ενταξιακή πολιτική καθότι δε συνοδεύεται, παρά σε ελάχιστες περιπτώσεις κάτω του 8%, από παράλληλες πρωτοβουλίες παροχής των ελαχίστων υποδομών για την εκμάθηση της μητρικής γλώσσας στα παιδιά των μεταναστών.

Τέλος, ως ιδιαίτερως δημοφιλής και με έντονη τη συμβολή των ΣΕΜ καταγράφεται η διοργάνωση πολιτιστικών εκδηλώσεων μέσω των οποίων καταβάλλεται προσπάθεια για εκατέρωθεν γνωριμία με τις πολιτισμικές ιδιαιτερότητες των κοινοτήτων που είναι εγκατεστημένες στην πόλη. Περισσότεροι από το 30% των ΟΤΑ έχουν εντάξει στο σχεδιασμό τους εκδηλώσεις πολιτισμού των επιμέρους κοινοτήτων. Η πρακτική αυτή κρίνεται ως περισσότερο επιτυχής ενώ συγκεντρώνει υψηλά ποσοστά δημοφιλίας από το σύνολο των μελών της κοινότητας, όπως επισημαίνεται από το πολιτικό και διοικητικό προσωπικό των δήμων που συμμετείχε στην έρευνα.

## 5. Συμπεράσματα

**Τ**α Συμβούλια Ένταξης Μεταναστών λειτουργώντας στο περιοριστικό πλαίσιο της αυτοδιοίκησης και με ένα επιπλέον αδύναμο θεσμικά ρόλο αδυνατούν να συμβάλουν ουσιαστικά στο σχεδιασμό και την υλοποίηση ολοκληρωμένων πολιτικών ένταξης των μεταναστών στη ζωή της κοινότητας. Το σύνολο των παρεμβάσεων όπου συμμετέχουν και υποστηρίζουν παραμένει αναιμικό και ατελές. Ακόμη και η άμεση συμβολή τους στην πολιτική έκφραση των μεταναστευτικών κοινοτήτων παραμένει ακόμη ανολοκλήρωτη αφού η εκπροσώπησή τους εμφανίζει σημαντικές αδυναμίες.

Η θεσμοθέτηση των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών αποτέλεσε σημαντικό βήμα για την οργάνωση ενταξιακών πολιτικών ειδικά εντοπισμένων στις ανάγκες των μεταναστευτικών κοινοτήτων, με την ευθύνη της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι πολυπληθείς συχνά μεταναστευτικές κοινότητες βρίσκονταν στο περιθώριο των πολιτικών διεργασιών στο τοπικό επίπεδο χωρίς επίσημο και θεσμικά αναγνωρισμένο λόγο. Σήμερα το πρόβλημα αυτό όπως παραπάνω αναδεικνύεται δεν έχει ξεπεραστεί.

Οι μετανάστες που εργάζονταν και ζούσαν στα όρια των τοπικών κοινοτήτων και υφίσταντο θεσμική ή άτυπη περιθωριοποίηση αποκτούν ένα επίσημο μέσο έκφρασης και συμμετοχής στα τοπικά κοινά. Παρότι τα ΣΕΜ δεν εμφανίζουν ανέφελη λειτουργία και παρουσιάζουν σημαντικά προβλήματα, συνιστούν μια εξαιρετικά σημαντική εξέλιξη και θεσμό που θα μπορούσε να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην κατοχύρωση επίσημου πολιτικού λόγου και να υποστηρίξει ουσιαστικά το θεσμό της κοινωνικής ένταξης των μεταναστευτικών κοινοτήτων.

Τα σημαντικά προβλήματα που εντοπίζει η έρευνα και αναδεικνύονται από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων απειλούν την επιβίωση του θεσμού και περιορίζουν τα αποτελέσματα που παράγει. Η διασφάλιση του κύρους των Συμβουλίων και η ευδοκίμηση των προσδοκιών που συνόδευσαν την θεσμοθέτησή τους όπως φάνηκε, κρίνεται από τη δυναμική που προσδίδουν οι ίδιες οι αυτοδιοικητικές αρχές και ηγεσίες. Ειδικότερα το κύρος τους θα μπορούσε να διασφαλίζεται μέσω των παραμέτρων σύνθεσης και συγκρότησης των Συμβουλίων και συγκεκριμένα σε δύο επίπεδα.

Το πρώτο αφορά τα στελέχη που τοποθετούνται από την πλευρά του Δήμου και καθορίζουν τη δυναμική του κάθε ΣΕΜ καθώς σηματοδοτούν και το βαθμό προτεραιότητας που συνοδεύει τη λειτουργία του από την πλευρά της πλειοψηφίας. Το δεύτερο αφορά την ίδια τη διαδικασία επιλογής των μεταναστών που αναλαμβάνουν την εκπροσώπηση των επιμέρους μεταναστευτικών κοινοτήτων. Η αποδοχή και πολιτική νομιμοποίηση των μελών των ΣΕΜ στις κοινότητες που απευθύνονται συνεπάγεται και την αναγνώριση του Συμβουλίου και της λειτουργίας του.

Επιπλέον, η αναζήτηση και ανάδειξη πρακτικών αποτελεσμάτων από τη λειτουργία των ΣΕΜ ανά την επικράτεια είναι σημαντική για την εμπέδωση του θεσμού στη λειτουργία της αυτοδιοίκησης και αποφασιστική για την περαιτέρω ανάπτυξή του στο πλαίσιο ευρύτερων παρεμβάσεων για την ένταξη των μεταναστών στην ελληνική κοινωνία, στοιχείο που παραμένει σήμερα ζητούμενο.

Παρότι η κοινωνική συνοχή εμπεδώνεται στο τοπικό επίπεδο όπου οι θεσμοί της αυτοδιοίκησης μπορούν να διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο, στην ελληνική περίπτωση της αυτό παραμένει ζητούμενο ενώ καινοτόμοι, για τα ελληνικά δεδομένα θεσμοί όπως τα ΣΕΜ, παραμένουν ατελείς χωρίς να κατορθώνουν να επιτελέσουν το ρόλο τους και να υποστηρίξουν αποτελεσματικά μηχανισμούς κοινωνικής ένταξης για τα μέλη των μεταναστευτικών πληθυσμών.

## Χρηματοδότηση

Η έρευνα διεξήχθη στο πλαίσιο του Έργου 1.2.α/11 με τίτλο «Παροχή τεχνικής υποστήριξης στα μέλη των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ), παροχή κατάρτισης στους εμπλεκόμενους σε αυτά σχετικά με τη λειτουργία των Συμβουλίων αυτών και διευκόλυνση της δικτύωσης, της ανταλλαγής καλών πρακτικών κ.λπ. ανάμεσα στα μέλη των Σ.Ε.Μ.» Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης Υψηλών Τρίτων Χωρών (ΕΤΕ), Ετήσιο Πρόγραμμα 2011 και χρηματοδοτήθηκε από ευρωπαϊκούς και εθνικούς πόρους. Το έργο υλοποιήθηκε από την Επιστημονική Εταιρεία για την Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη (ΕΠΕΚΣΑ) και τη ΔΙΑΣΤΑΣΗ Εκπαιδευτικές και Συμβουλευτικές Υπηρεσίες (ΚΕΚ ΔΙΑΣΤΑΣΗ).

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Andersen, J and Larsen, E.J. (2004). "Social Polarization and Urban Democratic Governance" in Andersen, J. and Siim, B. eds. *The Politics of Inclusion and Empowerment. Gender, Class and Citizenship*, Palgrave, McMillan.
- Cheliotis, L.K. (2013). Behind the veil of philoxenia: The politics of immigration detention in Greece. *European Journal of Criminology*, (10) 6, 725-745
- Goldsmith, M, (2002), «Central Control over Local Government - A Western European Comparison», *Local Government Studies*, v.28,(3), 91 — 112.
- ΕΕΤΑΑ, (2012), *Οι δήμοι σε αριθμούς, Μελέτες Αθήνα*. ([http://www.eetaa.gr:8080/ekdoseis/ekdoseis\\_details.jsp?ekdosis\\_id=154](http://www.eetaa.gr:8080/ekdoseis/ekdoseis_details.jsp?ekdosis_id=154)).
- Froy, F. (2006), "From Immigration to Integration: Comparing Local Practices" in: *From Immigration to Integration*, OECD, Paris.
- Κ.Ε.Θ.Ι. (2006), *Η συμμετοχή των γυναικών στα κέντρα λήψης πολιτικών αποφάσεων στην Ελλάδα*. ([www.kethi.gr/attachments/126\\_GYNAIKES\\_SYMMETOXH\\_KLPA.pdf](http://www.kethi.gr/attachments/126_GYNAIKES_SYMMETOXH_KLPA.pdf)).
- Levitas R et al (2007) *The multi-dimensional analysis of social exclusion (PDF 1.74MB)*, London: Cabinet Office Social Exclusion Task Force.

- Louglin, J., Hendriks, F. And Lidstrom, A. (eds), (2011), *Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford University Press.
- Hlepas, N.K. (2010), "Incomplete Greek Territorial Consolidation: From the First (1998) to the Second (2008–09) Wave of Reforms", *Local Government Studies*, Vol. 36, (2), 223–249.
- Hlepas N.K. (2012). Local Government in Greece. In Moreno A.M. (Editor) *Local governments in the member states of the European Union*. Madrid, National Institute of Public Administration, Spain. 257-281.
- Jürg Martin G. (2013). *Maritime Migration in the Central Mediterranean 2011/2012: The Impact of the 'Arab Spring'*. Zurich: Swiss Federal Institute of Technology Center for Comparative and International Studies June 21, 2013.
- OECD (2005), *Local Governance and Drivers of Growth*, OECD, Paris.
- Σαρρής, Ν. (2012), "Η συμβολή των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών στην προοπτική ένταξης μεταναστών στην Ελλάδα", Αφουξενίδης, Αλ., Σαρρής, Ν. Τσακνρίδη, Ο. *Ένταξη Μεταναστών: Αντιλήψεις, πολιτικές, πρακτικές*, ΕΚΚΕ, Αθήνα.
- Σκαμνάκης, Χ. (2009). «Η προνοιακή περιθωριοποίηση των μεταναστευτικών πληθυσμών από τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας», *Κοινωνική Συνοχή και Ανάπτυξη*, 4(1), 127-138.
- Σκαμνάκης, Χ. (2012), «Η κοινωνική πολιτική από την αυτοδιοίκηση. Μεταξύ διεύρυνσης και διάσπασης της κοινωνικής προστασίας; Μια αναφορά στην ελληνική περίπτωση», Θανοπούλου, Μ - Πετμεζίδου, Μ. - Στρατηγάκη, Μ. (επιμ), *Όψεις Κοινωνικής Δυναμικής, μελέτες χαριστήριες στην καθηγήτρια Κούλα Κασιμάτη*, Αθήνα, Gutenberg.
- The United Nation Refugee Agency, Middle East and North Africa, (2012). *Regional Operations Profile - Middle East and North Africa - Working environment*.
- Φούσκας, Θ. (2012), *Κοινότητες μεταναστών και εργασιακή αντιπροσώπηση. Οι επιπτώσεις της χαμηλού κύρους εργασίας πέντε μεταναστευτικών ομάδων στη συμμετοχή τους στους εργασιακούς συλλόγους τους*, Αθήνα, Εκδ. Παπαζήση.
- Ψημμένος, Ι. (2003), «Μεταναστευτικός Έλεγχος και Άτυπες Διακριτικές Πολιτικές: ο ρόλος των κοινωνικών υπηρεσιών.», στο Κασιμάτη, Κ. (επιμ.), *Πολιτικές Μετανάστευσης και Στρατηγικές Ένταξης*, Αθήνα: Gutenberg
- Wacquant, L.J.D. (1996). 'The Rise of Advanced Marginality: Notes on its Nature and Implications'. *Acta Sociologica*, 39.