

## Social Cohesion and Development

Vol 4, No 1 (2009)

Labor Migration and Social Welfare



### Welfare marginalization of immigrant population and social protection mechanisms

Χριστόφορος Σκαμνάκης

doi: [10.12681/scad.8910](https://doi.org/10.12681/scad.8910)

Copyright © 2016, Χριστόφορος Σκαμνάκης



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

### To cite this article:

Σκαμνάκης Χ. (2016). Welfare marginalization of immigrant population and social protection mechanisms. *Social Cohesion and Development*, 4(1), 127–138. <https://doi.org/10.12681/scad.8910>

# Η προνοιακή περιθωριοποίηση των μεταναστευτικών πληθυσμών από τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας

Χριστόφορος Σκαμνάκης, *Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης*

## Welfare marginalization of immigrant population and social protection mechanisms

Skamnakis Christoforos, *Democritus University of Thrace*

### ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ανάπτυξη νέου γραφειοκρατικού ήθους των εργαζόμενων στις κοινωνικές υπηρεσίες φαίνεται ότι λειτουργεί συμπληρωματικά στην απορύθμιση του συστήματος κοινωνικής πολιτικής και της αποδόμησης των μηχανισμών του. Η ήδη πολωμένη λειτουργία του επιτείνεται και καθίσταται μηχανισμός προνοιακής περιθωριοποίησης, ειδικά για τα μέλη των μεταναστευτικών πληθυσμών. Η προσέγγιση του τρόπου με τον οποίο αντιλαμβάνονται και υλοποιούν το ρόλο τους οι ίδιοι οι εργαζόμενοι αποτελεί εργαλείο εξαιρετικής σημασίας για τη μελέτη της λειτουργίας των μηχανισμών που συγκροτούν το σύστημα κοινωνικής πολιτικής. Η έμφαση του ερευνητικού ενδιαφέροντος στο μικρο-επίπεδο είναι καίρια προκειμένου να οδηγήσει σε συμπεράσματα ασφαλή αναφορικά με τις πρακτικές και τις μεθόδους που μετέρχονται οι εργαζόμενοι και να αποκαλύψει το περιεχόμενο του νέου γραφειοκρατικού ήθους το οποίο αποτελεί και την αφετηρία της προνοιακής περιθωριοποίησης. Η τελευταία τροφοδοτεί την περαιτέρω πόλωση του Ελληνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας.

**ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:** Προνοιακή περιθωριοποίηση, πολωμένη λειτουργία κράτους πρόνοιας, νέες πιέσεις, νέο γραφειοκρατικό ήθος, μεταναστευση και ένταξη

### ABSTRACT

The development of new bureaucratic ethos in social services seems that has additional effects on deregulation of welfare state and on deconstruction of its mechanisms. The already polarized welfare state is intensified and gradually become mechanism of welfare marginalization, especially for vulnerable groups as migrants. The study of the way that front-line officers in social services implement their duties is an analytical instrument of significant importance in the area of welfare state's analysis. The accent of research interest in micro-level analysis is vitally in order to conduct to reliable conclusions about front-line officers' everyday practices and reveal the context of the new bureaucratic ethos as starting point of welfare marginalization. The latter broaden the polarization of the Greek welfare regime.

**KEYWORDS:** Welfare marginalization, polarization of welfare state, new pressures, new bureaucratic ethos, immigration and integration

## 1. Εισαγωγή

**Η** λειτουργία των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας απέναντι στη συμμετοχή νέων ομάδων χρηστών βρίσκεται στο επίκεντρο τόσο θεωρητικών όσο και εμπειρικών προσεγγίσεων. Η παρουσία νέων ομάδων χρηστών συσχετίζεται εδώ από την οπτική της θέσης τους στο χώρο της εργασίας και με την προώθηση της κοινωνικής ένταξής τους από τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας. Η διερεύνηση των πρακτικών υλοποίησης των πολιτικών σε συνδυασμό με την ανάλυση του περιβάλλοντος της λειτουργίας των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας επιχειρείται με επίκεντρο τις νέες μεταναστευτικές ομάδες και στοχεύει να καταδείξει τις αδυναμίες του συστήματος κοινωνικής πολιτικής και να φωτίσει τα σημεία της στρέβλωσής του.

Οι μεταναστευτικές ομάδες εισέρχονται στο φάσμα της κοινωνικής προστασίας ως ομάδες νέες των οποίων τα δικαιώματα προκύπτουν κατά κύριο λόγο από την εργασία τους. Στην ελληνική περίπτωση η ποικιλία των επιπέδων προστασίας είναι δεδομένο στοιχείο του συστήματος ως συνόλου. Δηλαδή, ενώ ορισμένες ομάδες έχουν αποσπάσει σημαντικά προνόμια ταυτόχρονα άλλες δεν απολαμβάνουν επαρκή επίπεδα στήριξης. Οι εργαζόμενοι μετανάστες υπηρετούν -και υφίστανται- μια ζώνη όπου κυριαρχούν άτυπες και κατακερματισμένες εργασιακές σχέσεις και η οποία βρίσκεται στο περιθώριο της ευρείας αγοράς εργασίας. Εξαιτίας αυτού δεν είναι σε θέση να αποσπάσουν προνόμια ενώ αντιθέτως υπόκεινται σε πρακτικές εκποτισμού από σημαντικές παροχές με συνέπεια κυρίως τον εγκλωβισμό τους σε αυτή την “γκρίζα περιοχή” της άτυπης εργασίας χωρίς πλήρη δικαιώματα και τελικώς στην απώθησή τους από το σύστημα κοινωνικής προστασίας.

Στο πλαίσιο του Ελληνικού Συστήματος Κοινωνικής Πολιτικής η ένταξη των μεταναστευτικών ομάδων συντελέστηκε σε μια περίοδο διεύρυνσης της απορύθμισης των λειτουργιών του και έντασης των αδυναμιών του. Η πολωμένη λειτουργία των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας φαίνεται να επιβαρύνεται περαιτέρω υποβαθμίζοντας την προοπτική κοινωνικής ένταξης των μελών των μεταναστευτικών ομάδων. Μάλιστα προϊόν αυτής της διαδικασίας πόλωσης είναι η πρακτική απομόνωσης των μεταναστών από σημαντικό φάσμα των δικαιωμάτων τους σε παροχές και υπηρεσίες και η «*προνοιακή περιθωριοποίησή*» τους (Ψημμένος, Σκαμνάκης, 2008:33) στη βάση του σύγχρονου περιεχομένου άσκησης των δημόσιων πολιτικών και της ανάπτυξης ενός “*νέου γραφειοκρατικού ήθους*”.

Η μικρό-ανάλυση των κοινωνικών υπηρεσιών με έμφαση στις καθημερινές πρακτικές υλοποίησης του ρόλου τους από την πλευρά των εργαζομένων αποκαλύπτει τα βασικά αίτια της «*προνοιακής περιθωριοποίησης*» και θέτει τα θεμέλια για την ερμηνεία των χαρακτηριστικών της κοινωνικής προστασίας των πλέον ευάλωτων κοινωνικών ομάδων από το ίδιο το κράτος πρόνοιας.

## 2. Η προνοιακή περιθωριοποίηση ως προϊόν του νέου γραφειοκρατικού ήθους

**Η** προνοιακή περιθωριοποίηση περιγράφει την αποθάρρυνση και την πρακτική “εκτόπιση” από τη χρήση υπηρεσιών και παροχών των μελών ευάλωτων κοινωνικά ομάδων του πληθυσμού. Η διαδικασία αυτή αφορά τη σταδιακή και μη οργανωμένη ύφανση -άτυπων κατά κύριο λόγο- πρακτικών, οι οποίες παράγουν πλήθος ουσιαστικών εμποδίων πρόσβασης στις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας και σημαντικά προσκόμματα στη χρήση του κράτους (βλ Ψημμένος στο παρόν τεύχος). Συνεπεία των παραπάνω τροφοδοτούνται και αναπαράγονται πρακτικές ευρύτερης κοινωνικής περιθωριοποίησης και εγκλωβισμού σε ένα περιβάλλον άτυπων σχέσεων οι οποίες με αφετηρία το επάγγελμα επεκτείνονται σε ολόκληρο το φάσμα της κοινωνικής παρουσίας και προφανώς θέτουν ανυπέρβλητα εμπόδια στην κοινωνική ένταξη των μελών αυτών των ομάδων.

Η προσέγγιση της διαδικασίας αυτής αφορά τη μελέτη της διαδικασίας ανάπτυξης εμποδίων προσπελασιμότητας στις βασικές υπηρεσίες του κοινωνικού κράτους. Η οπτική αυτή –στην παρούσα προσπάθεια– περιορίζεται στην πλευρά των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στους οποίους εντοπίζονται στοιχεία περιορισμού και άτυπης υποβάθμισης της δυνατότητας πρόσβασης ενός τμήματος του πληθυσμού. Η προνοιακή περιθωριοποίηση προβάλλει τον υπολειμματικό χαρακτήρα των υπηρεσιών και τη διεύρυνση του κατακερματισμού των χρηστών σε διαφορετικές, άτυπες, στις παρυφές των επίσημων, ομάδες οι οποίες απολαμβάνουν διαφορετικά επίπεδα προνομίων και υπηρεσιών.

Αναφορικά με τα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων, οι καθημερινές πρακτικές των εργαζομένων συχνά δημιουργούν μικρότερα ή σημαντικά προσκόμματα πρόσβασης (Psimmenos, Kassimati, 2003: 367 – Κασσιμάτη, Ψημμένος, 2004: 477). Τα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων υφίστανται πλήθος τυπικών αλλά και άτυπων διακρίσεων και πρακτικών περιορισμών στις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας και περιθωριοποιούνται σε μια γενική ομάδα –με τις εσωτερικές της διαφορές– η οποία απολαμβάνει ενός περαιτέρω αδύναμου και υπολειμματικού φάσματος προστασίας (Skamnakis, 2007).

Ωστόσο, δεν είναι η παρουσία των μεταναστευτικών ομάδων που την προκαλεί την ανάπτυξη αυτών των εμποδίων τα οποία αθροιζόμενα ωθούν προς την προνοιακή περιθωριοποίηση. Η ήδη ολωμένη λειτουργία του ελληνικού συστήματος κοινωνικής πολιτικής (Ferrera, 2005) έχει συμβάλει στην εμπέδωση της ύπαρξης διαφορετικών επιπέδων κοινωνικής προστασίας σε ολόκληρο το φάσμα των χρηστών με αναφορές κατά κύριο λόγο σε διαφορές που προκύπτουν από το επάγγελμα. Το σύνολο των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας στην ελληνική περίπτωση χαρακτηρίζεται από σημαντικά κενά στην κοινωνική προστασία και σημαντικές διαφορές στην κάλυψη των αναγκών διαφορετικών κοινωνικοοικονομικών ομάδων όπως αναφέρει η Πετμεξίδου η οποία επίσης επισημαίνει την περιορισμένη εφαρμογή καθολικού χαρακτήρα υπηρεσιών (Πετμεξίδου, 2003: 489-90). Η έλευση των μεταναστευτικών ομάδων και η σταδιακή κατοχύρωση δικαιωμάτων κοινωνικής προστασίας φαίνεται ότι διαμορφώνει σταδιακά ακόμα μία ομάδα με «ασθενή πρόσβαση» στις υπηρεσίες. Δηλαδή, στις παρυφές των λιγότερο ωφελημένων ομάδων του ούτως ή άλλως, πολωμένου συστήματος κοινωνικής προστασίας σχηματίζεται μια ακόμα η οποία υφίσταται αθροιστικά ένα εξαιρετικά περιορισμένο φάσμα παροχών και υπηρεσιών.

Η ήδη δυσχερής θέση των μελών των μεταναστευτικών ομάδων διαμορφώνει τους όρους μιας αμφίδρομης, είναι η αλήθεια, σχέσης. Τα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων –ακόμα και όταν πληρούν τις τυπικές προϋποθέσεις– προσέρχονται στις υπηρεσίες ήδη με δεδομένη τη θέση τους στην εργασία και στο σύνολο του μεταναστευτικού πληθυσμού (Psimmenos, 2007: 19).

Όπως προκύπτει από τη βιβλιογραφική έρευνα, αλλά και τα εμπειρικά στοιχεία, των οποίων ακολούθως γίνεται χρήση, η προνοιακή περιθωριοποίηση αναπτύσσεται και τροφοδοτείται από θεσμικά εμπόδια και από άτυπες πρακτικές ωστόσο δεν μπορεί να αιτιολογηθεί ως αποκλειστικό τους προϊόν. Η διαμεσολάβηση των εργαζομένων οι οποίοι είναι επιφορτισμένοι με την εξυπηρέτηση και τη διαχείριση των αιτημάτων των χρηστών (front line officers) είναι ένα διακριτό επίπεδο όπου διαμορφώνονται στην πράξη τα όρια του κράτους πρόνοιας και συνεπώς εντοπίζεται η αφετηρία της προνοιακής περιθωριοποίησης των μεταναστευτικών ομάδων. Ο καθοριστικός ρόλος των υπηρεσιών και τα χαρακτηριστικά της διανομής των παροχών και των υπηρεσιών έχει βρεθεί στο επίκεντρο του προβληματισμού ήδη από την έκθεση των Γετίμη και Πετρινιώτη (2003), εντοπίζοντας στις ετήσιες εκθέσεις και τα υπομνήματα του Συνηγόρου του Πολίτη, όπως και στην έρευνα του Παύλου (2004), καθώς και στο βιβλίο των Ψημμένου – Σκαμνάκη (2008). Η κυριαρχία στερεοτυπικών αντιλήψεων οι οποίες καθορίζουν τις καθημερινές πρακτικές των εργαζομένων στο φάσμα των κοινωνικών υπηρεσιών όπως εντοπίζεται και από το ερευνητικό πρόγραμμα IAPASIS (2000-2003) είναι καθοριστικού

χαρακτήρα αλλά δεν μπορούμε να υποθέσουμε ότι αναπτύσσεται στο κενό και προφανώς δεν είναι αρκετή ώστε να της αποδοθεί η προνοιακή περιθωριοποίηση.

Η τρέχουσα φάση της απορρύθμισης του συστήματος κοινωνικής πολιτικής και της συρρίκνωσης του κράτους πρόνοιας φωτίζει ένα τμήμα της υπολειμματικής παροχής υπηρεσιών στα πλέον αδύναμα τμήματα του πληθυσμού. Για τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς, όπως άλλωστε και για κάθε άλλη ομάδα εργαζομένων, καθοριστικός παράγοντας της ευρύτητας των δικαιωμάτων τους καθώς και της σχέσης τους με τις υπηρεσίες είναι το επάγγελμα, το είδος της απασχόλησης αλλά και το φύλο, (Ψημένος, 2007: 69) ακόμα και η εθνική καταγωγή (Ψημένος-Σκαμνάκης, 2008: 404).

Ωστόσο, θα μπορούσε κανείς να εντοπίσει μια παράμετρο η οποία διατρέχει κάθε προσέγγιση και η οποία τείνει να αποκτήσει στοιχεία μονιμότητας καθώς και να εμπεδώσει στους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας χαρακτηριστικά επιπλέον (άτυπης) κατάτμησης των χρηστών, απειλώντας σημαντικές αριθμητικά ομάδες με προνοιακή περιθωριοποίηση. Η παράμετρος αυτή αναφέρεται στην ανάπτυξη ενός νέου *γραφειοκρατικού ήθους διακρίσεων* το οποίο αναπαράγει και πολλαπλασιάζει την προνοιακή περιθωριοποίηση των πλέον αδύναμων ομάδων που καλύπτουν οι μηχανισμοί του κράτους πρόνοιας.

Το νέο γραφειοκρατικό ήθος εκδηλώνεται κυρίως με την ανάπτυξη μιας σειράς άτυπων καθημερινών πρακτικών διάκρισης σε βάρος συγκεκριμένων ομάδων χρηστών και οι οποίες έρχονται να προστεθούν στις ήδη υπάρχουσες ομάδες επιτείνοντας τον χαρακτήρα της πολωμένης λειτουργίας του κράτους πρόνοιας στην Ελλάδα. Το νέο αυτό γραφειοκρατικό ήθος τροφοδοτεί και υποστηρίζει τα εμπόδια πρόσβασης στο φάσμα των παροχών τονίζοντας την κατάτμηση των ομάδων που απευθύνονται στις υπηρεσίες του κράτους πρόνοιας. Η ανάπτυξή του και η εμπεδωση των πρακτικών που το εκφράζουν στους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας έχει ως αποτέλεσμα να καταστεί ως μόνιμο και γενικό χαρακτηριστικό του συστήματος κοινωνικής πολιτικής και να παράγει εξίσου μόνιμα αποτελέσματα όπως υπό-εξυπηρετούμενες ομάδες οι οποίες οδηγούνται σταδιακά αλλά σταθερά σε προνοιακή περιθωριοποίηση.

Ο άτυπος χαρακτήρας των διακρίσεων αυτών τις καθιστά μη ορατές στις αναλύσεις του θεσμικού πλαισίου του συστήματος κοινωνικής πολιτικής. Για τον εντοπισμό των διακρίσεων και του νέου γραφειοκρατικού ήθους που τις υποστηρίζει καθώς και την προσέγγιση των επιπτώσεων που έχει τόσο στη μορφή και την ποιότητα της κοινωνικής προστασίας όσο και στους ίδιους τους χρήστες, περισσότερο χρήσιμη αποδεικνύεται η διερεύνηση με ποιοτικές ερευνητικές μεθόδους μικρό-ανάλυσης.

Η προσέγγιση αυτή είναι σε θέση να φωτίσει τις δυσδιάκριτες πτυχές των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας και να αποκαλύψει σημαντικά στοιχεία για τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζονται στην πράξη οι πολιτικές και διανέμονται οι υπηρεσίες του κράτους πρόνοιας. Προκειμένου να μελετηθούν και να γίνουν κατανοητές σε βάθος οι δημόσιες πολιτικές είναι κρίσιμο να μελετηθούν οι καθημερινές πρακτικές και οι εμπειρίες των εργαζομένων στις υπηρεσίες όπως ο Lipsky σημειώνει ήδη από το 1980 (Lipsky, 1980: xii). Οι τρόποι με τους οποίους αντιμετωπίζουν τη ζήτηση των υπηρεσιών και οι συστηματοποιημένες διαδικασίες που καθημερινά ακολουθούν προκειμένου να ανταποκριθούν στους ρόλους τους, σταδιακά καθορίζει το ίδιο το περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών (Lipsky, 1980: 4).

Με αφετηρία την παραπάνω παρατήρηση διαμορφώνεται ένας ερευνητικός χώρος για το καθοριστικό στάδιο αναφορικά με τον χαρακτήρα των δημόσιων πολιτικών, αυτό της διερεύνησης των αντιλήψεων και των αιτίων των καθημερινών πρακτικών των εργαζομένων (front-line ή και street-level) στις υπηρεσίες. Στο επίπεδο αυτό αναπτύσσεται μια καθοριστική για το είδος των υπηρεσιών γραφειοκρατία (street-level bureaucracy) η οποία προσδιορίζει το περιεχόμενο του γραφειοκρατικού ήθους (bureaucratic ethos). Το τελευταίο αποτελεί το πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνουν χώρα οι χειρισμοί των εργαζομένων, πάντοτε εντός του θεσμικού τους ρόλου και των δυνατοτήτων

που τους παρέχονται από αυτόν (Morris, 2002). Οι εργαζόμενοι καθημερινά βρίσκονται μπροστά σε ένα δίλημμα όπου η μια επιλογή αφορά την εφαρμογή των πολιτικών που θεσμικά προσδιορίζονται και η άλλη αφορά την παροχή υπηρεσιών τις οποίες κρίνουν οι ίδιοι ως απαραίτητες ή δίκαιες με βάση τις προσωπικές τους αντιλήψεις. (Skamnakis, 2007).

Όπως γίνεται αντιληπτό τα χαρακτηριστικά της διανομής των παροχών και των υπηρεσιών καθορίζουν σε ένα μεγάλο βαθμό την ποιότητα της υπηρεσίας και τελικώς είναι σε θέση να διαμορφώνουν άτυπα όρια και ομάδες προνοιακής περιθωριοποίησης. Αν και οι εργαζόμενοι στις υπηρεσίες οχυρώνονται πίσω από τις παραδοσιακές αξίες των θεωρητικά ισότιμα παρεχόμενων δημόσιων πολιτικών και οι οποίες περιγράφονται από τους ίδιους ως απολύτως κατοχυρωμένες απέναντι σε μεροληπτικές κρίσεις και επιλογές, από την εμπειρική έρευνα προκύπτει ότι αυτή η *γραμμή άμυνας* αποδομείται (Ψημένος -Σκαμνάκης, 2008). Η οικουμενικότητα των υπηρεσιών είναι αυτή που θίγεται με την ανάπτυξη του νέου γραφειοκρατικού ήθους το οποίο βρίσκεται στον αντίποδα του περιεχομένου της γραμμής άμυνας. Ενώ δηλαδή η γραμμή άμυνας ενσωματώνει την ελεύθερη πρόσβαση στις υπηρεσίες του συστήματος και την αμεροληψία των εργαζομένων εκεί, το νέο γραφειοκρατικό ήθος αποτελεί τη θρυαλλίδα για την ανάπτυξη εκτεταμένων μεροληπτικών πρακτικών και άτυπων στρατηγικών στο επίπεδο των μονάδων παροχής υπηρεσιών και καταληκτικώς της προνοιακής περιθωριοποίησης. Αναπτύσσονται στο επίπεδο της μονάδας - χωρίς ωστόσο να περιορίζονται σε αυτή- νέου χαρακτήρα οργανωτικά σχήματα τα οποία παρά τον άτυπο χαρακτήρα τους είναι σε θέση να καθορίζουν τον προσανατολισμό και τις δυνατότητες του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Η διάσταση του νέου έγκειται στη σχετικά νέα παρουσία των μεταναστευτικών ομάδων στο σύστημα κοινωνικής προστασίας και στις κρίσεις των εργαζομένων για την εξυπηρέτησή τους από τους μηχανισμούς του συστήματος κοινωνικής πολιτικής. Φαίνεται και από την εμπειρική έρευνα, απόσπασμα της οποίας ακολουθεί, ότι σταδιακά διαμορφώνονται οι συνθήκες ώστε οι νέες αυτές ομάδες χρηστών να εγκλωβίζονται σε μια ιδιότυπη σχέση με τους μηχανισμούς κοινωνικής προστασίας η οποία ρυθμίζεται από τους ίδιους τους εργαζόμενους στη βάση του αναπτυσσόμενου νέου γραφειοκρατικού ήθους.

Το νέο γραφειοκρατικό ήθος τροφοδοτεί τις διαδικασίες άτυπου διαχωρισμού και τις καθημερινές πρακτικές των εργαζομένων στο ρόλο τους ως διαχειριστών της ζήτησης και ως *θυροφυλάκων* (gatekeepers) απέναντι στις νέες ομάδες χρηστών. Ο αποφασιστικός ρόλος των εργαζομένων στις υπηρεσίες δεν αφορά μόνο το αν έχουν ή δεν έχουν δικαίωμα πρόσβασης, αυτό καθορίζεται κυρίως από το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των μηχανισμών της κοινωνικής προστασίας. Η διάσταση της υπό-εξυπηρέτησης (undeserving) είναι αυτή η οποία καθορίζει τα άτυπα όρια του περιθωρίου για τις αδύναμες ομάδες των χρηστών των υπηρεσιών. Σε ένα σύστημα κοινωνικής πολιτικής το οποίο χαρακτηρίζεται από την άνιση κατανομή των πόρων του σε διαφορετικές ομάδες οι υπό-εξυπηρετούμενοι βρίσκονται και διαμορφώνουν ένα χώρο (προνοιακού) περιθωρίου.

Αυτή η διάσταση του νέου γραφειοκρατικού ήθους πρακτικά συνεπάγεται μια υπόρρητη, αλλά σαφώς διαφορετική, αντιμετώπιση των νέων ομάδων χρηστών. Τα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων είναι ευάλωτα σε μια διακριτή αντιμετώπιση η οποία ξεπερνά τα όρια του ελέγχου των εκάστοτε τυπικών προϋποθέσεων και περιλαμβάνει την «ποιοτική» ανάλυσή τους προκειμένου να γίνουν δεκτά ή να απορριφθούν τα σχετικά τους αιτήματα (Sales and Hek, 2004: 67). Η "ποιοτική" αυτή ανάλυση στηρίζεται σε στερεότυπες αντιλήψεις των εργαζομένων στις υπηρεσίες αναφορικά τόσο με την παρουσία των μεταναστών στο φάσμα της κοινωνικής προστασίας όσο και ευρύτερα στην ελληνική κοινωνία. (Skamnakis, 2007). Το νέο γραφειοκρατικό ήθος εκφράζει τη νομιμοποίηση των αντιλήψεων διάκρισης και τη διεύρυνση του προνοιακού περιθωρίου.

Η συγκρότηση άτυπων πρακτικών συνδέεται με αυθαίρετες κρίσεις αναφορικά με το δικαίωμα πρόσβασης και αντίστοιχα αυθαίρετες κρίσεις για τη διαπίστωση της ανάγκης ειδικότερα σε περιό-

δους και περιπτώσεις συρρίκνωσης των παροχών και ελλείψεως πόρων του συστήματος κοινωνικής πολιτικής (Duvell and Jordan, 2000). Η υπολειμματική λειτουργία του συστήματος κοινωνικής πολιτικής στο πλαίσιο της απορύθμισης καθιστά τα όρια των διακρίσεων περισσότερο σαφή. Ο άτυπος κατακερματισμός των χρηστών του κράτους πρόνοιας εμφανίζεται ως χαρακτηριστικό με δυναμική διεύρυνσης η οποία είναι δύσκολο να ανακοπεί καθότι πηγάζει από δομικά στοιχεία των μηχανισμών του συστήματος κοινωνικής πολιτικής.

Οι ηθικές αναφορές για τους εκτός και για τους εντός του συστήματος βαραίνουν αυτούς που έρχονται σε άμεση επαφή με όσους απευθύνονται στις υπηρεσίες και προφανώς στις κρίσεις τους σχετικά με το ρόλο και της δυνατότητας των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας, την ανάγκη ύπαρξης καθολικού χαρακτήρα υπηρεσιών κ.λπ. (Humphries, 2004). Τελικώς φαίνεται ότι στο σύγχρονο κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον αναδύονται και νέες μορφές ανισότητας οι οποίες ξεπερνούν τα όρια που θέτουν οι δημόσιες πολιτικές και κατασκευάζονται νέες νομιμοποιημένες κατηγοριοποιήσεις σε βάρος των πλέον αδύναμων τμημάτων του πληθυσμού (Therborn, 2006). Βεβαίως και στο σημείο αυτό είναι απαραίτητο να επισημανθεί ότι δεν πρόκειται για ένα φαινόμενο νέο. Οι ανισότητες οι οποίες αναπαράγονται από το ίδιο το σύστημα κοινωνικής πολιτικής

Στο ελληνικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής όπου η καθολικότητα των παροχών είναι αδύναμη και ελλιπής η κατάσταση του φάσματος των παροχών δεν περιορίζεται σε θεσμικού χαρακτήρα ομαδοποιήσεις και διακρίσεις. Η ψευδής καθολικότητα (false universalism) (Πετμεζίδου, 2003: 497) δεν μπορεί παρά να τροφοδοτεί την προνοιακή περιθωριοποίηση των πλέον αδύναμων ομάδων των χρηστών. Οι μη-θεσμικές διακρίσεις προκύπτουν σε μεγάλο βαθμό ως αποτελέσματα των κρίσεων και των αντιλήψεων των εργαζομένων –αναφορικά με τους δυνάμει χρήστες– στις υπηρεσίες οι οποίοι τελικών λειτουργούν ως θυροφύλακες (gatekeepers) για το σύστημα κοινωνικής προστασίας. Στην πραγματικότητα αναπαράγουν την ήδη δυσμενή θέση των ομάδων αυτών, όχι μόνο στο σύστημα κοινωνικής προστασίας, αλλά ευρύτερα στον κοινωνικό χώρο.

Η διάσταση του ελέγχου εισόδου στο φάσμα των υπηρεσιών του κράτους πρόνοιας λειτουργεί στην πράξη ως μια διαδικασία άτυπου περιορισμού της πρόσβασης. Ο περιορισμός αυτός σταδιακά αποκλείει τα πλέον αδύναμα τμήματα των χρηστών, όπως τα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων, και επιδεινώνει τον κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού τους. Η απώθησή των ευάλωτων μεταναστευτικών ομάδων από το σύστημα κοινωνικής προστασίας σε συνδυασμό με τους όρους και τις συνθήκες εργασίας τους, διαμορφώνει τους όρους ώστε η προνοιακή τους περιθωριοποίηση να εξελίσσεται σε κοινωνική περιθωριοποίηση και αποκλεισμό, με συμμετοχή στη σχετική ευθύνη μάλιστα των ίδιων των επίσημων μηχανισμών κοινωνικής προστασίας.

Ο προβληματισμός αναφορικά με την προνοιακή περιθωριοποίηση αφορά ολόκληρο το φάσμα των χρηστών του συστήματος κοινωνικής πολιτικής. Είναι προφανές ότι η παρουσία νέων ομάδων στο σύστημα κοινωνικής προστασίας δεν προκαλεί αυτόματα και ως μοναδικό αίτιο την εμφάνιση νέων χαρακτηριστικών και δυσλειτουργιών. Συνεπώς δεν υποστηρίζεται ότι η προνοιακή περιθωριοποίηση είναι ένα νέο στοιχείο. Αντιθέτως προϋπήρχε ως χαρακτηριστικό της λειτουργίας των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας. Ωστόσο φαίνεται ότι η αύξηση στη ζήτηση των υπηρεσιών όσο και η οικοδόμηση ενός νέου, σε περιεχόμενο και πρακτικές, γραφειοκρατικού ήθους απέναντι σε συγκεκριμένες ομάδες των χρηστών διαμορφώνει νέα δεδομένα στη διανομή των υπηρεσιών.

Ειδικότερα, όταν η οπτική περιορίζεται σε ομάδες με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά σκιαγραφούνται με σαφή όρια τόσο οι ειδικές αδυναμίες του συστήματος όσο και οι επιπτώσεις τους στην προνοιακή περιθωριοποίηση των επιμέρους ομάδων. Μάλιστα σε ένα σύστημα κοινωνικής πολιτικής το οποίο χαρακτηρίζεται από την πολυδιάσπαση των παροχών του και την ύπαρξη επίσημων και ανεπίσημων ομάδων οι οποίες διαφοροποιούνται αναφορικά με τα επίπεδα κάλυψης και τις

υπηρεσίες που απολαμβάνουν, η προσέγγιση αυτή αποκτά επιπλέον ενδιαφέρον συνδέοντας άμεσα πλέον τις άτυπες πρακτικές με τα χαρακτηριστικά των ομάδων αυτών.

Αναφερόμενοι λοιπόν στις μεταναστευτικές ομάδες και ειδικά σε αυτές οι οποίες απασχολούνται σε επαγγέλματα χαμηλού κύρους κυρίως στο πεδίο της ανεπίσημης εργασίας εντοπίζουμε μια ευρεία προνοιακή περιθωριοποίηση με την απροθυμία του συστήματος κοινωνικής πολιτικής να λειτουργήσει προς την κοινωνική ένταξη των ομάδων αυτών (Ψημένος και Σκαμνάκης, 2008).

### 3. Η γραμμή άμυνας ενάντια στην προνοιακή περιθωριοποίηση

**Η** προνοιακή περιθωριοποίηση και η αναπαραγόμενη κοινωνική απομόνωση για τους μεταναστευτικούς πληθυσμούς λειτουργεί ως μηχανισμός ελέγχου της παρουσίας και της ένταξής τους στην κοινωνία υποδοχής. Συγκεκριμένα συμβάλει καθοριστικά στη δημιουργία των απαραίτητων προϋποθέσεων οι οποίες οδηγούν τα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων να αντιμετωπίζουν απροσπέλαστα εμπόδια ισότιμης συμμετοχής στην αγορά εργασίας, στη συμμετοχή τους στην κοινωνία της χώρας υποδοχής και να παραμένουν τελικώς εγκλωβισμένα στην προσωρινότητα της εγκατάστασής τους (Geddes, 2001 και 2003). Η κατάσταση αυτή συνδέεται κατά κύριο λόγο με την παραμονή τους στο εργατικό δυναμικό που καλύπτει θέσεις εργασίας από τις οποίες δεν προκύπτουν σαφή δικαιώματα και κυρίως οι προϋποθέσεις κινητικότητάς τους προς περισσότερο ασφαλείς και καλύτερα αμειβόμενες θέσεις εργασίας.

Το ζήτημα της προνοιακής περιθωριοποίησης αναδύεται από τη μελέτη του εμπειρικού υλικού που συγκεντρώθηκε με διεξαγωγή συνεντεύξεων με ημι-δομημένα ερωτηματολόγια σε υπηρεσίες οι οποίες εντάσσονται στους μηχανισμούς του κράτους πρόνοιας. Η μελέτη της πλευράς των εργαζομένων στις υπηρεσίες αποκαλύπτει την αφετηρία των πρακτικών διάκρισης των χρηστών και την ουσιαστική περιθωριοποίηση των πλέον αδύναμων ομάδων από το φάσμα των παροχών στις οποίες φαίνεται ότι έχουν εξασφαλίσει τις τυπικές προϋποθέσεις πρόσβασης. Η ανάπτυξη πρακτικών διάκρισης αναλύονται προκειμένου να καταδειχθεί ότι αυτές διαμορφώνουν ομάδες χρηστών με κριτήριο το άθροισμα χαρακτηριστικών όπως είναι η εθνικότητα και το επάγγελμα. Η υπολειμματική λειτουργία του κράτους πρόνοιας τονίζεται και η διάσπασή του σε ομάδες διαφορετικών δικαιωμάτων πρόσβασης εμπλουτίζεται με ομάδες που υφίστανται άτυπους περιορισμούς πρόσβασης και οδηγούνται στην προνοιακή περιθωριοποίηση.

Με την ανάλυση του εμπειρικού υλικού διαγράφεται η *γραμμή άμυνας* των εργαζόμενων στο σύστημα κοινωνικής πολιτικής οι οποίοι προβάλουν ως θεμελιώδη αξία την οικουμενικότητα των παροχών και την τήρηση των κανόνων όπως αυτοί ορίζονται από το θεσμικό πλαίσιο. Ο παραπάνω συνδυασμός διασφαλίζει την ομαλή λειτουργία του συστήματος και την βέλτιστη απόδοσή του σύμφωνα με τη *γραμμή άμυνας* των εργαζόμενων. Οστόσο όπως η μελέτη του εμπειρικού υλικού αποκαλύπτει οι καθημερινές πρακτικές και το πλαίσιο του τρόπου με τον οποίο οι ίδιοι οι εργαζόμενοι επιτελούν το ρόλο τους παρέχει τις προϋποθέσεις για την προνοιακή περιθωριοποίηση και τον εγκλωβισμό των πλέον αδύναμων ατόμων και ομάδων σε ρόλο παρία του συστήματος κοινωνικής πολιτικής αλλά και ευρύτερα του κοινωνικού συνόλου.

Η αξία των οικουμενικών δημόσιων πολιτικών παραμένει ως σύμβολο για το ήθος των δημόσιων πολιτικών (public service ethos). Εντούτοις η διανομή των δημόσιων πολιτικών οργανώνεται από νέους κανόνες, άτυπου κατά κύριο λόγο χαρακτήρα. Τίθενται νέα όρια και η ίδια η βάση της οικουμενικότητας αποδεικνύεται κενή περιεχομένου καθώς αποδομείται σταδιακά από την ανάδυση του νέου γραφειοκρατικού ήθους των διακρίσεων και των άτυπων κατηγοριοποιήσεων. Η ελεύθερη πρόσβαση και η εξυπηρέτηση όσων έχουν ανάγκη ή δικαίωμα προβάλλεται ως ο γενικός κανόνας

λειτουργίας των υπηρεσιών. Με χαρακτηριστικότερη την περίπτωση της παροχής υπηρεσιών υγείας όπου το ακόλουθο απόσπασμα εκφράζει την κυρίαρχη αντίληψη:

*...Η ασθένεια τους αντιμετωπίζεται. Δε διώκεται (σημ.:διώχνεται) κανένας, δηλαδή σήκω φύγε και πήγαινε αλλού ή δεν ξέρω τι θα κάνεις, ας πεθάνει. Όλοι αντιμετωπίζονται. (γιατρός σε νοσοκομείο)*

Η αξία της ανθρώπινης ζωής κυριαρχεί ως εγγύηση της οικουμενικότητας του συστήματος και της προστασίας όσων προσφεύγουν σε αυτό. Η μη-διάκριση προκύπτει από το περιεχόμενο της αποστολής των δημόσιων λειτουργιών οι οποίοι είναι εντεταλμένοι να διανέμουν τις υπηρεσίες τυπικώς και αδιακρίτως σε όλους τους δικαιούχους. Αντίστοιχες είναι οι περιγραφές εργαζομένων στο ΙΚΑ και στις δομές προσχολικής αγωγής. Οι κατηγοριοποιήσεις των χρηστών ωστόσο είτε διατυπώνονται σαφώς είτε υποόρρητα διαγράφονται, είναι υπαρκτές και χαρακτηρίζουν τις υπηρεσίες και τελικώς ολόκληρο το σύστημα κοινωνικής πολιτικής.

Βεβαίως η κατηγοριοποίηση δεν καταγράφεται μόνο με την άρνηση της παροχής των όποιων υπηρεσιών. Αφορά αντιθέτως ένα ευρύ φάσμα πρακτικών, αποφάσεων ή συμπεριφορών οι οποίες αθροιστικά θέτουν τα όρια των άτυπων ομάδων χρηστών και θεμελιώνουν τους όρους της υπο-εξυπηρέτησης ατόμων και ομάδων χρηστών. Αν και στο παραπάνω απόσπασμα υποστηρίζεται ότι το αίτημα (η ασθένεια εν προκειμένω) αντιμετωπίζεται ανεξάρτητα από ατομικά χαρακτηριστικά στη συνέχεια η περιγραφή είναι χαρακτηριστική της διάκρισης:

*... υπάρχει πολλές φορές η αντίληψη έλα μωρέ, αυτός είναι Αλβανός ή αυτή είναι Αλβανή. Δηλαδή η λέξη Αλβανός ταυτίζεται πλέον με την... είναι ταυτόσημη με το όριο της κοινωνικής ομάδας, με το περιθώριο μάλλον. Παρ' όλο που πρόκειται πολλές φορές για κάποιους ανθρώπους, οι οποίοι είναι πολύ καλύτεροι κι από τους Έλληνες. Υπάρχει προκατάληψη, πρώτον. Δεύτερον, υπάρχει αυθάδεια απέναντι στους αλλοδαπούς. Πήγαινε εδώ, πήγαινε εκεί. Από τραυματισμοφείς, από σεκιουριτάδες, από γιατρούς. Υπάρχει. Δηλαδή, ενώ σε κάποια Ελληνίδα, η οποία φοράει το καλό το παλτό ή το καλό το παντελόνι ή το καλό το παπούτσι θα της μιλήσουν στον πληθυντικό, όταν δουν τη μαύρη ή τον Αλβανό ή οτιδήποτε θα τους μιλήσουν κατευθείαν στον ενικό. (γιατρός σε νοσοκομείο)*

Η κατηγοριοποίηση των χρηστών «διασπά» τη γραμμή άμυνας αφού διαμορφώνει ομάδες διαφορετικών δικαιωμάτων στην πράξη. Το στοιχείο αυτό δεν αρκεί για την προνοιακή περιθωριοποίηση των ομάδων αυτών. Δηλαδή δεν τους οδηγεί αυτόματα εκτός του φάσματος της κοινωνικής προστασίας που παρέχει το υφιστάμενο σύστημα κοινωνικής πολιτικής, αν και αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση. Η κατάτμηση του συστήματος σε ομάδες είναι, όπως είδαμε και παραπάνω, κεντρικό χαρακτηριστικό της κοινωνικής προστασίας στην Ελλάδα, στηρίζεται όμως σε τυπικού χαρακτήρα ρυθμίσεις οι οποίες έχουν ρίζες στις συνθήκες οργάνωσης και λειτουργίας του κράτους ευρύτερα. Η χρήση άτυπων κριτηρίων διευρύνει το χαρακτηριστικό αυτό προσθέτοντας νέες κατηγορίες. Μάλιστα στο άτυπο αυτό πλαίσιο προστίθεται και το χαρακτηριστικό της ασάφειας των παροχών και των υπηρεσιών ειδικά για τις συγκεκριμένες ομάδες των χρηστών. Αυτό συμβαίνει αφού οι άτυπες διακρίσεις δεν είναι απαραίτητο ότι υφίστανται με τον ίδιο τρόπο και την ίδια ένταση παντού.

Τα στερεότυπα τα οποία συνοδεύουν τις διάφορες εθνικές ομάδες καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό τις κατηγοριοποιήσεις. Τα στερεότυπα αυτά βρίσκονται σε μια σχέση αλληλό-τροφοδότησης με το επαγγελματικό και κοινωνικό κύρος των μελών των ομάδων. Το αποτέλεσμα αφορά τη θέση τους στο σύστημα κοινωνικής πολιτικής και την αντιμετώπιση των αιτημάτων τους από τους εργαζόμενους στους μηχανισμούς του συστήματος.

Με αφετηρία τη δεδομένη πλέον διάκρισή τους ως ομάδας η οποία στην πράξη αντιμετωπίζει σημαντικά εμπόδια πρόσβασης στο σύστημα, συγκροτούνται και αποκτούν χαρακτήρα μονιμότητας διακρίσεις οι οποίες μεταφράζονται σε υπό-εξυπηρέτηση. Τα μέλη των μεταναστευτικών ομάδων, τα οποία ούτως ή άλλως δεν βρίσκονται στην πλευρά των ευνοημένων ομάδων από το σύστημα κοινωνικής προστασίας, υφίστανται περαιτέρω υποβάθμιση της κάλυψης των αναγκών τους και αδυναμία του συστήματος να λειτουργήσει ως μηχανισμός, όχι μόνο κοινωνικής προστασίας, αλλά και κοινωνικής ένταξης.

Η περιθωριοποίηση των σχετικά νέων χρηστών του συστήματος κοινωνικής πολιτικής σε ένα γκρίζο πεδίο υπό-εξυπηρέτησης, στη βάση άτυπων πρακτικών, τροφοδοτεί και τροφοδοτείται από την ευρύτερη κοινωνική τους περιθωριοποίηση. Ακόμη και μικρές αποκλίσεις από ότι θεσμικώς προβλέπεται είναι σε θέση να λειτουργούν πολλαπλασιαστικά στο πεδίο της κοινωνίας. Η προνοιακή περιθωριοποίηση οικοδομείται μέσω των ίδιων των μηχανισμών της κοινωνικής προστασίας και αναπαράγεται από αυτούς.

Το ακόλουθο απόσπασμα αποτυπώνει χαρακτηριστικά τον άτυπο τρόπο με τον οποίο εξωθούνται στα περιθώρια της κοινωνικής προστασίας τα μέλη των μεταναστευτικών πληθυσμών.

*...δύο νηπιαγωγεία ήταν πολύ κοντά το ένα με το άλλο, στο ένα είχε συμπληρωθεί ο αριθμός και είπε ο προϊστάμενος να πάνε κάποια παιδιά στο άλλο και έστειλε μόνο παιδιά μεταναστών στο άλλο σχολείο. ... Ή τώρα ... μια κοπέλα πήγε να δουλέψει σε ένα νηπιαγωγείο την προηγούμενη χρονιά και η προϊσταμένη της έδωσε μια τάξη που είχε μόνο παιδιά μεταναστών (εργαζόμενη σε νηπιαγωγείο)*

Όταν οι διακρίσεις δεν είναι μόνον ακραία παραδείγματα αλλά αποκτούν μόνιμο χαρακτήρα, το σύστημα κοινωνικής πολιτικής αποκτά ακόμη μια αδυναμία η οποία προστίθεται στις ήδη υπάρχουσες. Όπως έδειξε η παρούσα εμπειρική έρευνα οι πρακτικές διακρίσεις έχουν πολλές εκφράσεις και απαντώνται σε πλήθος περιπτώσεων. Οι καθημερινές πρακτικές των εργαζομένων στο σύστημα κοινωνικής προστασίας ενσωματώνουν τις διάφορες ταξινομήσεις και διαμορφώνουν το περιεχόμενο του νέου γραφειοκρατικού ήθους. Η ταξινόμηση των χρηστών παράγει άτυπα εμπόδια πρόσβασης τα οποία εξωθούν σταδιακά κάποιες ομάδες στην περιφέρεια του συστήματος κοινωνικής προστασίας.

Αυτή η άτυπη περιθωριοποίηση εδράζεται σε μια σημαντικά διαδεδομένη άποψη που εντοπίστηκε στο πλαίσιο της εμπειρικής έρευνας. Αυτή έχει να κάνει με το δικαίωμα των εργαζομένων μεταναστών να κάνουν χρήση των υπηρεσιών και των παροχών του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Το απόσπασμα που ακολουθεί αναδεικνύει την αφετηρία αυτής της αντίληψης.

*...είναι το θέμα των παιδικών σταθμών. Οι παιδικοί σταθμοί έχουν τις αλλοδαπές οι οποίες παρουσιάζουν μια υποτυπώδη δήλωση με ένα ποσό 2000 ευρώ ετήσιο εισόδημα ή 3 και το παρουσιάζουν στον παιδικό σταθμό και αυτός τους παίρνει τα παιδιά και της Ελληνίδας επειδή έχει 5 και 10 χιλιάδες ευρώ ετήσιο εισόδημα, το οποίο είναι και το φυσιολογικό. ...Αυτές παρουσιάζουν ένα υποτυπώδες εισόδημα ετήσιο και τις προτιμούν οι παιδικοί σταθμοί, σαν άποροι, σαν λιγότερο προνομιούχοι και παίρνουν τα παιδιά τους οι παιδικοί σταθμοί και των Ελληνίδων είναι έξω. ...τα πηγαίνουν τα παιδιά στο σταθμό για να τρώνε, για να είναι ελεύθερες και για να κάθονται. ... Δηλαδή δεν υπάρχει αυτό που σας έλεγα προηγούμενως μια τάξη, ένας έλεγχος., (εργαζόμενη σε νηπιαγωγείο)*

Θίγεται λοιπόν το ηθικό δικαίωμα της πρόσβασης και μάλιστα σε αντιδιαστολή με τις τυπικές ρυθμίσεις του συστήματος. Αυτές αμφισβητούνται αναφορικά με την ορθότητά τους αλλά και τη

δυνατότητά τους να ελέγξουν ποιοι είναι αυτοί που έχουν πραγματική ανάγκη και άρα θα έπρεπε να προηγούνται. Η τομή μεταξύ του γηγενούς πληθυσμού και των μεταναστών είναι ένα σαφές όριο διαφορετικών αναγκών. Οι αυθαίρετες αυτές κρίσεις αποτελούν τη βάση επί της οποίας οικοδομούνται οι πρακτικές διάκρισης και αναπτύσσεται μέσω αυτών το νέο γραφειοκρατικό ήθος στις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας.

Η εμπειρική έρευνα δεν κάνει άλλο από το να ενισχύει τη διαπίστωση για την ύπαρξη πρακτικών οι οποίες εξωθούν τους χρήστες των υπηρεσιών σε υπό-εξυπηρετούμενες άτυπες κατηγορίες και την ανάλυση των επιπτώσεών τους στην οργάνωση και τη διανομή των δημόσιων πολιτικών. Η επιπλέον κατάτμηση των χρηστών του συστήματος γίνεται στη βάση αυθαίρετων κρίσεων με αφετηρία το κοινωνικό και επαγγελματικό τους κύρος, αναπαράγοντας αδυναμίες και στρευνώσεις του συστήματος κοινωνικής πολιτικής. Οι πλέον αδύναμες ομάδες συναντούν εμπόδια εισόδου και χρήσης των υπηρεσιών και των παροχών που δικαιούνται και τα οποία μάλιστα προκύπτουν ως αποτελέσματα των καθημερινών πρακτικών των εργαζόμενων. Αποτέλεσμα είναι η υπό-εξυπηρέτηση, η εκτόπιση στην περιφέρεια της κοινωνικής προστασίας και τελικά η προνοιακή περιθωριοποίηση των μεταναστευτικών ομάδων.

## 4. Συμπέρασμα

**Ο** προβληματισμός που εδώ αναπτύχθηκε αφορά το ίδιο το σύστημα κοινωνικής προστασίας το οποίο εμφανίζεται εξαιρετικά αδύναμο να απαντήσει στις απαιτήσεις του σύγχρονου κοινωνικού και οικονομικού περιβάλλοντος. Αφορά ταυτόχρονα την κοινωνική προστασία ομάδων και ατόμων τα οποία εξαιτίας των προσωπικών τους χαρακτηριστικών και ειδικότερα της θέσης που έχουν στο πεδίο της εργασίας, υφίστανται τις αδυναμίες του συστήματος κοινωνικής πολιτικής και της μορφής υλοποίησης των δημόσιων πολιτικών.

Οι νέες ομάδες χρηστών του συστήματος δεν είναι αυτές που καθορίζουν τη λειτουργία του. Η συμμετοχή νέων χρηστών απλώς αναδεικνύει εμπεδωμένες αδυναμίες. Η εστίαση στο πεδίο της εφαρμογής της κοινωνικής πολιτικής φωτίζει τις δεδομένες ελλείψεις αλλά κυρίως θέτει στο επίκεντρο του προβληματισμού τις άτυπες κατηγοριοποιήσεις. Η ήδη πολωμένη λειτουργία του συστήματος κοινωνικής πολιτικής επιτείνεται με αφετηρία τον τρόπο με τον οποίο υλοποιούνται οι δημόσιες πολιτικές στο περιβάλλον της απορύθμησης με ταυτόχρονη μάλιστα αύξηση της ζήτησης για υπηρεσίες και παροχές. Το ίδιο το σύστημα κοινωνικής πολιτικής έχει αφομοιώσει στη δομή του σημαντικό τμήμα των κοινωνικών ανισοτήτων και αυτό αποτυπώνεται στον τρόπο λειτουργίας του. Οι κοινωνικές διαφορές αναπαράγονται από τους μηχανισμούς της κοινωνικής προστασίας οι οποίοι αδυνατούν να υποστηρίξουν ουσιαστικά την κοινωνική ένταξη των μεταναστευτικών ομάδων.

Θεσμικές και κυρίως άτυπες πρακτικές διαμορφώνουν ένα νέο γραφειοκρατικό ήθος διακρίσεων οι οποίες λειτουργούν σε βάρος των ευάλωτων ομάδων. Οι ομάδες αυτές χαρακτηρίζονται από τη θέση των μελών τους στο πεδίο της εργασίας. Στο πλαίσιο των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας οργανώνονται άτυπα αλλά καθοριστικά εμπόδια πρόσβασης στο φάσμα των υπηρεσιών και των παροχών για τα μέλη των πλέον αδύναμων ομάδων. Το στοιχείο αυτό δεν είναι νέο για το ελληνικό σύστημα κοινωνικής πολιτικής, ωστόσο διαφάνηκε η σταδιακή εμπέδωση των χαρακτηριστικών τα οποία τροφοδοτούν το νέο γραφειοκρατικό ήθος με συνέπειες τη διεύρυνση του φαινομένου της προνοιακής περιθωριοποίησης.

Στο πλαίσιο των μηχανισμών κοινωνικής προστασίας αναπτύσσονται και εμπεδώνονται μια σειρά πρακτικών αποκλεισμού από τις υπηρεσίες και τις παροχές κοινωνικά ευάλωτων ομάδων του πληθυσμού. Οι επίσημοι φορείς δεν κατορθώνουν να οργανώσουν αποτελεσματικούς μηχανισμούς

κοινωνικής προστασίας. Αντιθέτως, χαρακτηρίζονται από την οικοδόμηση πρακτικών εμποδίων για τις πλέον ευάλωτες ομάδες θέτοντάς τις εκτός του φάσματος της προστασίας. Η προνοιακή περιθωριοποίηση την οποία υφίστανται οι ομάδες αυτές υποστηρίζει τον εγκλωβισμό τους σε ρόλο παρία όχι μόνο για το σύστημα κοινωνικής προστασίας αλλά και στο πεδίο του επαγγέλματος και τελικώς στο σύνολο του κοινωνικού περιβάλλοντος.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Γετίμης Π. και Πετρινιώτη Ξ., (2003), Έρευνα για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν στελέχη του Δημοσίου στην εξυπηρέτηση των Μεταναστών-Παλινοστούτων-Προσφύγων – *Τελική Έκθεση*, Αθήνα, ΚΕ.Μ.ΜΕ.ΠΑ.Π / ΥΦΑΙΣΤΟΣ.
- Düvell F. and Jordan B., (2000), *How Low Can You Go? Dilemmas of Social Work with Asylum Seekers in London*, Exeter, Department of Social Work.
- du Gay P., (1996), *Consumption and Identity at Work*, London: Sage.
- Gans H., (1995), *The War against the Poor: The Underclass and Antipoverty Policy*, New York, Basic Books.
- Geddes A., (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London: Sage Publications.
- Geddes A., (2000), "Denying Access: Asylum Seekers and Welfare State Benefits in the UK", in: Bommes M. and Geddes A. (eds), *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, London: Routledge
- Humphries B., (2004), "The Construction and Reconstruction of Social Work", in: Hayes D. and Humphries B. (eds), *Social Work, Immigration and Asylum: Debates, Dilemmas and Ethical Issues for Social Work and Social Care Practice*, London: Jessica Kingsley.
- Lipsky M., (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation.
- ΙΝΕ-ΓΣΕΕ (2004), *Έρευνα για τις Μορφές Κοινωνικής Ένταξης των Οικονομικών Μεταναστών στην Περιφέρεια Αττικής*, Αθήνα, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ.
- Κασιμάτη Κ. και Ψημμένος Ι., (2004), «Οργανωτική κουλτούρα και κοινωνικός αποκλεισμός», στο: Μ. Πετμεζίδου και Χρ. Παπαθεοδώρου (επιμ.) *Φτώχεια και Κοινωνικός Αποκλεισμός*, Αθήνα, Εξάντας – Επιστημονική Εταιρεία Κοινωνικής Πολιτικής, σ.σ. 439-483.
- Morris L., (2002), *Managing Migration: Civic Stratification and Migrant's Rights*, London, Routledge.
- Μπάγκαβος Χ., Παπαδοπούλου Δ. και Συμεωνάκη Μ. (επιμ.) (2008), "Μετανάστευση και παροχή υπηρεσιών σε μετανάστες στην Ελλάδα", *Μελέτες ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ* αρ. 29. Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.
- Παύλου Μ., (2003), "Οι μετανάστες «σαν κι εμάς»: οι όψεις της απόκρισης στο Μεταναστευτικό φαινόμενο στην Ελλάδα", στο: Μ. Παύλου, Δ. Χριστόπουλος (επιμ.) *Η Ελλάδα της Μετανάστευσης, Κοινωνική συμμετοχή, Δικαιώματα και ιδιότητα του Πολίτη*, Αθήνα, Κριτική, σ.σ. 39-88.
- Psimmenos I., (2007), "Work Culture and Migrant Women's Welfare Marginalization", in: K. Kassimati, L. Moussourou, I. Sakellis, *The Greek Review of Social Research*, National Centre for Social Research.

- Psimmenos I. and Kassimati K., (2003), "Immigration Control Pathways: Organisational Culture and Work Values of Greek Welfare Officers", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 29, no 2, March p.p. 337-373.
- Sales R. and Hek R., (2004), "Dilemmas of Care and Control: The Work of an Asylum Team in a London Borough", in: D. Hayes and B. Humphries, (eds), *Social Work, Immigration and Asylum: Debates, Dilemmas and Ethical Issues for Social Work and Social Care Practice*, London: Jessica Kingsley.
- Psimmenos I., (2005), "Welfare Management and Social Exclusion: the issue of immigration", στο: M. Petmesidou and E. Mossialos (eds), *Social Policy Developments in Greece*, Aldershot, Ashgate, σ.σ. 380-403.
- Skamnakis Ch., (2007), "Migrant groups in a deficient system of social protection. Informal practices of social services employees as an element in accessibility", *The Greek Review of Social Research*, special issue on "Gender and Migration: Aspects of Social Integration and Social policy", vol.124 (c): 121-138.
- Ψημμένος Ι. και Σκαμνάκης Χ., (2008), *Οικιακή εργασία των μεταναστριών και κοινωνική προστασία: Η περίπτωση των γυναικών από την Αλβανία και την Ουκρανία*, Αθήνα, Παπαζήσης.
- Ψημμένος Ι., (2000), «Εργασία και Ρατσισμός. Κοινωνική Διαχείριση και Μεταναστευτικό Εργατικό Δυναμικό», στο: Κ. Κασσιμάτη, (επιμ.), *Φαινόμενα Κοινωνικής Παθογένειας και Ομάδες Κοινωνικού Αποκλεισμού*, Αθήνα, Υπουργείο Εξωτερικών, ΓΓΑΕ, Πάντειο Πανεπιστήμιο, σ.σ. 64-89.
- Therborn G., (2006), "Meaning, Mechanisms and Patterns and Forces: An Introduction", in: G. Therborn, (ed.), *Inequalities of the World. New theoretical frameworks, multiple empirical approaches*, London, Verso, p.p. 1-58.
- Τσιώλης Γ., (2005), "Προς μια Νέα Ηθική της Εργασίας; Μια Ποιοτική Διερεύνηση Φορέων Συμβουλευτικής για την Ένταξη στην Απασχόληση", *Μελέτες* Νο 23, Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.