

Δεύτερη έκδοση

Εγχειρίδιο σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες

Γενική Διεύθυνση
Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας



Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Εγχειρίδιο σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες

Δεύτερη έκδοση, Μάιος 2007



Το παρόν εγχειρίδιο συνέταξαν οι Jan Niessen και Yongmi Schibel του Migration Policy Group (MPG), για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Γενική Διεύθυνση Δικαιοσύνης, Ελευθερίας και Ασφάλειας).

Μπορεί επίσης να τηλεφορτωθεί από το δικτυακό τόπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/comm/justice_home/.

ISBN 978-92-79-03326-1

© Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 2007

Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

© Φωτογραφία και σχεδίαση: Ruben Timman/www.nowords.nl

Printed in Italy

ΤΥΠΩΜΕΝΟ ΣΕ ΧΑΡΤΙ ΛΕΥΚΑΣΜΕΝΟ ΧΩΡΙΣ ΧΛΩΡΙΟ

Περιεχόμενα

| | |
|---|-----------|
| Πρόλογος | 4 |
| Εισαγωγή | 6 |
| <hr/> | |
| Κεφάλαιο 1: Η ενσωμάτωση των μέτρων ένταξης των μεταναστών | 13 |
| 1.1. Δημόσια διοίκηση | 15 |
| 1.2. Πάροχοι υπηρεσιών | 20 |
| 1.3. Μη κυβερνητικές οργανώσεις Συμπεράσματα | 26 28 |
| <hr/> | |
| Κεφάλαιο 2: Η κατοικία στο αστικό περιβάλλον | 31 |
| 2.1. Διεύρυνση της επιλογής κατοικίας των μεταναστών | 32 |
| 2.2. Ένταξη στο αστικό περιβάλλον | 37 |
| 2.3. Ανταλλαγή ορθών πρακτικών στον τομέα της στέγασης Συμπεράσματα | 45 48 |
| <hr/> | |
| Κεφάλαιο 3: Οικονομική διαχείριση | 51 |
| 3.1. Από την εισδοχή στην ένταξη στην αγορά εργασίας: αντιστοιχία της προσφοράς προς τη ζήτηση | 52 |
| 3.2. Ικανότητες και προσόντα | 55 |
| 3.3. Καταπολέμηση των διακρίσεων και πολυμορφία | 61 |
| 3.4. Επιχειρηματικό πνεύμα των μεταναστών Συμπεράσματα | 67 70 |
| <hr/> | |
| Κεφάλαιο 4: Διακυβέρνηση του τομέα της ένταξης | 73 |
| 4.1. Τοπικές διαρθρώσεις ένταξης | 74 |
| 4.2. Σχεδιασμός και αξιολόγηση των πολιτικών ένταξης | 80 |
| 4.3. Διαχείριση των πόρων Συμπεράσματα | 84 91 |
| <hr/> | |
| Παράρτημα Ι: Πρακτικές πολιτικές — Από την εφαρμογή πρακτικών στη χάραξη πολιτικών | 93 |
| Παράρτημα ΙΙ: Εθνικά σημεία επαφής για την ένταξη | 97 |



Πρόλογος

Πιστεύω ότι το παρόν εγχειρίδιο θα αποτελέσει πηγή έμπνευσης και νέων ιδεών για όλους αυτούς που αντιμετωπίζουν τις προκλήσεις και δρύνονται των ευκαιριών που παρέχει η μετανάστευση. Το πρώτο εγχειρίδιο για την ένταξη έγινε δεκτό με μεγάλο ενδιαφέρον από τους ειδικούς επαγγελματίες και τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, όταν δημοσιεύτηκε τον Νοέμβριο του 2004. Η πρώτη έκδοση διανεμήθηκε σε όλη την ΕΕ, και η ανάδραση στην Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι ανταποκρινόταν σε πραγματική ανάγκη για την ανταλλαγή πληροφοριών και ορθών πρακτικών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Κατέστη δε ένα από τα βασικά στοιχεία του κοινού ευρωπαϊκού πλαισίου για την ένταξη, το οποίο βασιζόταν στις κοινές βασικές αρχές για την ένταξη που συμφωνήθηκαν κατά το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων επίσης τον Νοέμβριο του 2004.

Η παρούσα δεύτερη έκδοση του εγχειριδίου, η οποία καταρτίστηκε σε συνεργασία με το δίκτυο των εθνικών σημείων επαφής για την ένταξη, εξετάζει τα θέματα της στέγασης και της οικονομικής ένταξης, που είναι ζωτικά και τα δύο για να αισθάνονται ευπρόσδεκτοι οι μετανάστες και να μπορούν να χρησιμοποιήσουν τις δεξιότητες και τις γνώσεις τους για να συμβάλουν στην οικονομική μεγέθυνση και ανάπτυξη της ΕΕ. Το παρόν εγχειρίδιο εξετάζει επίσης το ρόλο της ενσωμάτωσης των μέτρων στο πλαίσιο των πολιτικών για την ένταξη. Η πρόωθηση του διαλόγου και της συμμετοχής μπορεί να βοηθήσει τους μετανάστες και τους πολίτες της Ευρώπης να γνωριστούν μεταξύ τους, και επομένως να καταρρίψουν τα επιζήμια «εμπόδια της δυσπιστίας». Συνεπώς, πρέπει να συντονίσουμε αποτελεσματικά τις δομές και τους μηχανισμούς που χρησιμοποιούν οι διάφοροι ενδιαφερόμενοι φορείς που εμπλέκονται στην ένταξη, ιδίως σε τοπικό επίπεδο. Έχουμε την οικονομική ενίσχυση για την ένταξη: μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο ενέκρινε την πρότασή μου για ένα ουσιαστικό και ειδικό Ταμείο Ένταξης (825 εκατ. EUR για την περίοδο 2007–2013).

Η σημασία των τοπικών φορέων, ιδίως στις πόλεις, είναι πολύ μεγάλη. Πραγματοποιούνται ριζικές αλλαγές σε τοπικό επίπεδο: οι ευρωπαϊκές πόλεις γίνονται ολοένα μεγαλύτερες και οι πληθυσμοί τους διαφοροποιούνται ολοένα και περισσότερο, καθώς άνθρωποι από όλο τον πλανήτη έρχονται να αναλάβουν εργασίες τις οποίες ο γηράσκων πληθυσμός μας και το εργατικό δυναμικό μας δεν μπορούν να καλύψουν. Η τοπική αυτοδιοίκηση είναι πιο κοντά στους πολίτες και η πλέον αρμόδια να δώσει ταχύτερες και αποτελεσματικότερες απαντήσεις σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Γι' αυτό το λόγο, τον Οκτώβριο του 2006, παρουσίασα μια νέα πρωτοβουλία για την «ένταξη στις πόλεις» με διάσκεψη, υπό την αιγίδα του δημάρχου του Ρότερνταμ, η οποία άρχισε την αναθεώρηση των ευρωπαϊκών πολιτικών και των τοπικών πρακτικών. Από καιρό η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η διαδικασία της ένταξης προωθείται όταν παρέχεται στους υπηκόους τρίτων χωρών κάθε ευκαιρία συμμετοχής στον κοινωνικό βίο.

Η ένταξη μπορεί να είναι πολύπλοκη για τις χώρες υποδοχής και για τους μετανάστες που φθάνουν σήμερα στην Ευρώπη. Γι' αυτό έχει ζωτική σημασία να ανταλλάσσονται ιδέες και επιτυχείς λύσεις. Ελπίζω ότι το παρόν εγχειρίδιο, όπως και το προηγούμενο, ως βασικό μέρος του ευρωπαϊκού πλαισίου, θα μας βοηθήσει να βρούμε τις λύσεις που είναι απαραίτητες για να διασφαλιστεί η κοινωνική συνοχή και η ενεργός συμμετοχή όλων στην κοινωνία.



Franco Frattini
Αντιπρόεδρος
Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Βρυξέλλες, Μάιος 2007



Εισαγωγή

Το παρόν εγχειρίδιο για την ένταξη περιέχει ορθές πρακτικές και «διδάγματα» που αντλούνται από την εμπειρία των υπεύθυνων χάραξης πολιτικής και των ειδικών επαγγελματιών σε όλη την Ευρώπη. Συγκεντρώνοντας και παρουσιάζοντας συγκεκριμένα παραδείγματα από τους διάφορους τομείς της ένταξης των μεταναστών, συμβάλλει σε μια ευρύτερη πολιτική διαδικασία στον τομέα της ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), και συγκεκριμένα στην ανάπτυξη του ευρωπαϊκού πλαισίου για την ένταξη.

Η εκπόνηση του εγχειριδίου: συνεργασία των ενδιαφερομένων και ανταλλαγή

Το εγχειρίδιο εκπονήθηκε από το Migration Policy Group (MPG), ανεξάρτητο σύμβουλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σε στενή συνεργασία με τα εθνικά σημεία επαφής για την ένταξη και με βάση τα συμπεράσματα των τεχνικών σεμιναρίων που φιλοξένησαν τα αρμόδια για την ένταξη υπουργεία των διαφόρων κρατών μελών.

Η ημερήσια διάταξη των σεμιναρίων καταρτίστηκε από το κράτος μέλος υποδοχής σε συνεργασία με το σύμβουλο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Τα εθνικά σημεία επαφής μπορούσαν να προτείνουν κατάλληλους ομιλητές και παραδείγματα ορθής πρακτικής για να συζητηθούν στα εργαστήρια. Επίσης επέλεξαν έως τρεις μετέχοντες ανά κράτος μέλος ανάλογα με το θέμα της συζήτησης. Οι ενδιαφερόμενοι που εκπροσωπήθηκαν στα σεμινάρια αυτά προέρχονταν από διάφορους τομείς και περιελάμβαναν κρατικούς φορείς τοπικού, περιφερειακού και εθνικού επιπέδου, κοινωνικούς εταίρους, παρόχους υπηρεσιών, ενώσεις μεταναστών και ομάδες στήριξης, ομάδες πίεσης και άλλους.

Οι μετέχοντες στο σεμινάριο μπορεί να θεωρηθούν οι «συγγραφείς» του εγχειριδίου, διότι οι γνώσεις και τα παραδείγματα που παρουσιάζονται στα διάφορα κεφάλαια βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στις δικές τους (γραπτές και προφορικές) παρουσιάσεις και συζητήσεις. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα εθνικά σημεία επαφής για την ένταξη και το Migration Policy Group μπορούν να θεωρηθούν οι «συντάκτες» που προετοίμασαν ένα εννοιολογικό πλαίσιο για τα σεμινάρια, εξέτασαν τις πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν σε κάθε σεμινάριο, επέλεξαν τις πρακτικές και τις συμπλήρωσαν με συμπληρωματική έρευνα. Τα δομικά υλικά για τα κεφάλαια του εγχειριδίου αποτελούν τα έγγραφα ανάλυσης, τα οποία καθορίζουν το θέμα και θέτουν ερωτήσεις προς συζήτηση πριν από κάθε σεμινάριο, και τα έγγραφα των συμπερασμάτων, τα οποία παρουσιάζουν τις προκαταρκτικές συστάσεις καθώς και τις αρχικές ιδέες για παραδείγματα βέλτιστης πρακτικής.

Η πρώτη έκδοση του εγχειριδίου περιείχε κεφάλαια για την ένταξη των νεοαφιχθέντων μεταναστών και των προσφύγων, τη συμμετοχή στα κοινά και δείκτες για την αξιολόγηση της ένταξης. Παρουσιάστηκε δε στην υπουργική διάσκεψη για την ένταξη που πραγματοποιήθηκε στο Groningen από τις 9 έως τις 11 Νοεμβρίου 2004 κατά την ολλανδική προεδρία. Η πρώτη έκδοση βασίστηκε σε διάφορα τεχνικά σεμινάρια που πραγματοποιήθηκαν στην Κοπεγχάγη (Φεβρουάριος 2004), στη Λισσαβόνα (Απρίλιος 2004) και το Λονδίνο (Ιούνιος 2004).

Όπως και στο πρώτο εγχειρίδιο, η δεύτερη έκδοση περιλαμβάνει ένα μείγμα «μεθοδολογικών» και «ουσιαστικών» θεμάτων: τα κεφάλαια για την ενσωμάτωση των μέτρων και για τη διακυβέρνηση του τομέα της ένταξης εξετάζουν τις δομές και τους μηχανισμούς που χρησιμοποιούνται για την εφαρμογή επιτυχών στρατηγικών ένταξης σε όλους τους τομείς πολιτι-

κής, ενώ τα κεφάλαια για τη στέγαση και την οικονομική ένταξη παρουσιάζουν τις πρακτικές και τα διδάγματα στους ειδικούς αυτούς τομείς. Η δεύτερη έκδοση βασίζεται σε διάφορα τεχνικά σεμινάρια που πραγματοποιήθηκαν σε υπουργεία αρμόδια για την ένταξη σε πέντε διαφορετικά κράτη μέλη, μεταφέροντας τη σύνταξη του εγχειριδίου από το Τάλιν (Μάιος 2005) έως τη Ρώμη (Ιούλιος 2005), το Δουβλίνο (Οκτώβριος 2005), το Βερολίνο (Δεκέμβριος 2005) και τη Μαδρίτη (Απρίλιος 2006). Οι μετέχοντες στα σεμινάρια προέρχονταν από τα 25 κράτη μέλη, καθώς και από τη Νορβηγία και την Ελβετία.

Το πλαίσιο πολιτικής: το προκύπτον ευρωπαϊκό πλαίσιο για την ένταξη

Η δεύτερη έκδοση του εγχειριδίου για την ένταξη αποτελεί βασική συνεισφορά σε ένα βασικό στοιχείο του ευρωπαϊκού πλαισίου για την ένταξη, και συγκεκριμένα την εφαρμογή των κοινών βασικών αρχών. Στόχος των κοινών βασικών αρχών είναι να βοηθήσουν τα κράτη μέλη να χαράξουν τις πολιτικές ένταξης και να χρησιμεύσουν ως σημείο αναφοράς για την εφαρμογή και την αξιολόγηση των υφιστάμενων και μελλοντικών πολιτικών για την ένταξη. Οι έντεκα αρχές αναπτύσσονται περαιτέρω στην ανακοίνωση της Επιτροπής για ένα «κοινό πρόγραμμα για την ένταξη», η οποία προτείνει συγκεκριμένα μέτρα για την πρακτική εφαρμογή των κοινών βασικών αρχών. Η ανακοίνωση προτείνει την εφαρμογή δράσεων σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη τα υφιστάμενα πλαίσια πολιτικής της ΕΕ.

Παράλληλα με τη μεταφορά και την εφαρμογή των σχετικών μέσων της κοινοτικής νομοθεσίας, η διαρκής ενίσχυση των μέσων για τη συνεργασία και την ανταλλαγή πληροφοριών βρίσκεται στο επίκεντρο του αναπτυσσόμενου ευρωπαϊκού πλαισίου για την ένταξη. Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων της 1ης και 2ας Δεκεμβρίου 2005 κάλεσε το «δίκτυο εθνικών σημείων επαφής για την ένταξη, με την υποστήριξη της Επιτροπής, να συνεχίσει την εκπόνηση του “εγχειριδίου σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες”». Προκειμένου να γίνει πλήρης εκμετάλλευση της επιτυχούς ανταλλαγής εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών, το Συμβούλιο ζήτησε να ληφθεί μέριμνα ώστε να κυκλοφορήσει το εγχειρίδιο ευρέως και σε προσιτή τιμή, ανάλογα με το κοινό στο οποίο απευθύνεται» (σ. 37). Γι' αυτό το λόγο αποφασίστηκε να μεταφραστεί το εγχειρίδιο στις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πρακτικές συζητήσεις σε τεχνικά σεμινάρια

Μια ευημερούσα Ευρώπη χρειάζεται δραστήριους πολίτες, οι οποίοι να ζουν μαζί σε ολοκληρωμένες κοινωνίες. Δεδομένου ότι οι μετανάστες συνεχίζουν να έρχονται και να εγκαθίστανται σε ευρωπαϊκές χώρες, αποτελούν τμήμα αυτών των κοινωνιών και διαμορφώνουν το μέλλον τους συνεισφέροντας με διάφορους κοινωνικούς και οικονομικούς τρόπους.

Η ένταξη των μεταναστών πραγματοποιείται μέσα από μια σειρά πολύπλοκων παραγόντων. Τα κράτη μέλη έχουν διαφορετικές κρατικές δομές, συστήματα κοινωνικής πρόνοιας, κοινωνικές σχέσεις κράτους και πολιτών, καθώς και διαφορετική μεταναστευτική ιστορία. Οι πληθυσμοί των μεταναστών ποικίλλουν όχι μόνο από χώρα σε χώρα, αλλά και τοπικά. Εξάλλου, οι ίδιες οι ευρωπαϊκές κοινωνίες υφίστανται μια διαδικασία μεταβολών. Ο οικογενειακός βίος, η εκπαίδευση, η εθελοντική εργασία, τα πολιτικά κόμματα, τα συνδικάτα, η οργανωμένη θρησκεία, ο κοινωνικός διάλογος και άλλοι μηχανισμοί και θεσμοί αλλάζουν μορφή υπό την επίδραση της ταχείας κοινωνικής και οικονομικής αλλαγής. Οι μετανάστες και πρόσφυγες στην Ευρώπη δεν εντάσσονται σε στατικές κοινωνίες, αλλά ακολουθούν τις ρευστές κοινωνικές ρυθμίσεις που τους περιβάλλουν.



Η ένταξη δεν είναι εύκολο να προγραμματιστεί: πρόκειται για μακρά διαδικασία, η οποία δεν είναι «γραμμική». Ένα διεθνές πολιτικό γεγονός ή μια εγκληματική πράξη μπορεί να αναστείλουν σε μεγάλο βαθμό τη διαδικασία ένταξης. Η ένταξη έχει επίσης πολλές πτυχές, απαιτεί ικανότητα προσαρμογής από ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων, καθώς και από τους ίδιους τους μετανάστες. Οι ευρωπαϊκές κοινωνίες πρέπει να καταστούν «κοινωνίες που διδάσκονται» και να εξοικειωθούν με τα νέα είδη αλληλεπίδρασης και επικοινωνίας και με τις νέες και ποικίλες ομάδες ανθρώπων, όπως οι μετανάστες και οι πρόσφυγες.

Τι σημαίνει ένταξη; Η ερώτηση πιθανόν να προκαλέσει τις συνήθεις συζητήσεις σχετικά με την αφομοίωση και την πολιτιστική πολυμορφία, αλλά οι μετέχοντες σε τεχνικά σεμινάρια που κατάρτισαν το εγχειρίδιο χρησιμοποίησαν ελάχιστα αυτούς τους όρους. Ως υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής και ειδικοί επαγγελματίες που ασχολούνται με την ένταξη των μεταναστών σε καθημερινή βάση εξέτασαν πιο πρακτικά το θέμα, δίνοντας έμφαση στα αποτελέσματα σχετικά με την κοινωνική και οικονομική κινητικότητα, την εκπαίδευση, την υγεία, τη στέγαση, τις κοινωνικές υπηρεσίες και την κοινωνική συμμετοχή.

Δύο διαδικασίες είναι ουσιαστικές για τη βελτίωση της θέσης των μεταναστών: η εξάλειψη των ανισοτήτων και η απόκτηση προσόντων. Σ' αυτά τα θέματα εστιάζονται οι πολιτικές ένταξης στην Ευρώπη.

Η αντιμετώπιση των ανισοτήτων στην οικονομική ζωή, στην εκπαίδευση και άλλους τομείς αποτελεί καθήκον όλων των κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων, αν και αυτοί που διαμορφώνουν το νομοθετικό πλαίσιο έχουν ιδιαίτερη ευθύνη. Τα στοιχεία της «κοινωνικής αναγνώρισης ως πολίτη» όπως η ασφάλεια διαμονής, η υποστήριξη της οικογενειακής ζωής, η διευκόλυνση της πολιτογράφησης και η καταπολέμηση των διακρίσεων έχουν ιδιαίτερη σημασία, διότι αποτελούν έννοιες που συνδέονται με την κοινωνική συνείδηση: τη συμμετοχή, την κοινωνική κινητικότητα και τις εξατομικευμένες υπηρεσίες. Οι έννοιες αυτές μπορούν να εφαρμοστούν εφόσον καθοριστούν πρότυπα σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, κώδικες δεοντολογίας όσον αφορά τις διοικητικές πρακτικές, και αρθούν τα περιττά νομικά εμπόδια.

Η δεύτερη πρόκληση, δηλαδή η απόκτηση προσόντων, απευθύνεται σε όλο τον πληθυσμό, περιλαμβανομένων των μεταναστών, και καλεί όλους να αρχίσουν τη διαδικασία της διά βίου μάθησης. Η εκμάθηση γλωσσών αποτελεί μέρος του εγχειρήματος, όπως και η συνεχής κατάρτιση και εκπαίδευση. Με τον καιρό, τα άτομα όχι μόνο δέχονται νέες πληροφορίες αλλά και αναπτύσσουν την ικανότητα μάθησης: «μεθοδολογία της μάθησης». Η ενδυνάμωση επίσης ενισχύει τη γνώση, και το αντίστροφο.

Δεν είναι δε μόνο τα μεμονωμένα άτομα που επωφελούνται από τις μεγαλύτερες ικανότητες. Βοηθούνται και οι οργανώσεις και μέσω αυτών και η διαδικασία ένταξης με την απόκτηση διαπολιτισμικών γνώσεων, είτε οι οργανώσεις είναι μικρές είτε μεγάλες, επαγγελματικές ή εθελοντικές, γενικές ή σχετικές με τους μετανάστες. Με τη σταθερή προσαρμογή στο περιβάλλον τους και στα μεταβαλλόμενα πρότυπα πολυμορφίας, καθίστανται «οργανισμοί μάθησης» οι οποίοι ενισχύουν την κοινωνική συνοχή των κοινωνιών στις οποίες ανήκουν.

Αυτό που αόριστα ονομάζεται «ένταξη» περιλαμβάνει επομένως πτυχές της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων που συνδέονται με το νομικό πλαίσιο εισδοχής και διαμονής, την πολιτογράφηση και την καταπολέμηση των διακρίσεων, καθώς και θέματα που συνδέονται στενότερα με τους πολιτικούς τομείς των κοινωνικών υποθέσεων, της αγοράς εργασίας,

της εκπαίδευσης και του πολιτιστικού τομέα. Η ποικιλία αυτή αναπαράγεται σε κάθε επίπεδο της κυβέρνησης, ενώ οι διάφορες γενικές διευθύνσεις της Επιτροπής, τα υπουργεία και οι δημοτικές αρχές συμμετέχουν όλα στις δραστηριότητες ένταξης. Επίσης επεκτείνεται σε μη κυβερνητικούς φορείς κάθε είδους. Απαιτεί δε συντονισμό μεταξύ των υπουργείων και των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, καθώς και μεταξύ των κυβερνητικών και μη κυβερνητικών φορέων.

Η αντιμετώπιση των ανισοτήτων, η προσαρμογή των υπηρεσιών βάσει των διαφόρων πελατών και η τροποποίηση των οργανωτικών πρακτικών μπορεί να δημιουργήσουν εντάσεις. Οι κάτοικοι, μετανάστες και μη, ενδέχεται να διαπιστώσουν ότι έχουν αντικρουόμενα συμφέροντα και ότι υπάρχουν χαμένοι και κερδισμένοι στη διαδικασία ένταξης μεταξύ των διαφόρων ομάδων μεταναστών και του αυτόχθονος πληθυσμού. Οι κοινωνίες που αντιμετωπίζουν την πολυμορφία πρέπει να ζουν με αυτό το ενδεχόμενο σύγκρουσης και να μάθουν να επιλύουν τις διαφορές με διαμεσολάβηση και διαπραγματεύσεις. Η δέσμευση για δράση σε τέτοιου είδους αμοιβαίες ανταλλαγές μπορεί να ενισχυθεί με την προσωπική αλληλεπίδραση και τις επαφές. Οι ανοικτοί δίαυλοι επικοινωνίας αποτελούν τη βάση για σταθερό διάλογο και συνεργασία.

Περιεχόμενα της δεύτερης έκδοσης του εγχειριδίου

Εκτός από την παρούσα εισαγωγή, το εγχειρίδιο περιλαμβάνει τέσσερα κεφάλαια. Πριν από τα κεφάλαια αυτά υπάρχει μια γενική επισκόπηση των μέτρων που πρέπει να ληφθούν ώστε η ανταλλαγή των πρακτικών να είναι ουσιαστική και να αποδώσει χρήσιμα διδάγματα. Το παράρτημα βασίζεται στις πρακτικές των οργανισμών μάθησης καθώς και στην ανάπτυξη της αμοιβαίας ανταλλαγής ευρωπαϊκών πρακτικών ένταξης.

Το κεφάλαιο 1 για την ενσωμάτωση των μέτρων εξετάζει πώς η ένταξη των μεταναστών καθίσταται αναπόσπαστο μέρος της χάραξης και εφαρμογής της πολιτικής, της παροχής υπηρεσιών και της οργανωτικής αντίληψης σε ένα ευρύ φάσμα τομέων. Επίσης εξηγεί πώς οι κυβερνητικοί και μη κυβερνητικοί φορείς ενεργούν για την ενσωμάτωση της ένταξης των μεταναστών και προτείνει μέσα που μπορούν να τους βοηθήσουν να προσαρμόσουν τις πολιτικές και τις πρακτικές στις μεταβαλλόμενες πραγματικότητες μιας πολύμορφης κοινωνίας.

Το κεφάλαιο 2 για την κατοικία στο αστικό περιβάλλον περιγράφει τις πρακτικές που έχουν ως στόχο να παρέχεται στους μετανάστες μεγαλύτερη δυνατότητα επιλογής κατοικίας με τη μείωση των εμποδίων στην πρόσβαση και τη βελτίωση της ποιότητας των κατοικιών. Αν και τα μέτρα αυτά είναι ως επί το πλείστον μικρής κλίμακας και πολύ συγκεκριμένα, ωστόσο εφαρμόζονται στο πλαίσιο ευρύτερων αστικών πολιτικών και διαρθρώσεων. Οι πόλεις είναι πρωτοπόρες στην εφαρμογή μέτρων για την αστική ανάπλαση, για τη μεικτή ιδιοκτησία και τη μίσθωση, για τους θεσμούς και τις υπηρεσίες για την ένταξη, καθώς και για την επικοινωνία και συμμετοχή. Το κεφάλαιο αυτό περιλαμβάνει παραδείγματα πρακτικών σ' αυτούς τους τομείς.

Το κεφάλαιο 3 για την οικονομική ένταξη εξετάζει την ένταξη των μεταναστών στην οικονομική ζωή, όπου περιλαμβάνονται και η απασχόληση και η αυτοαπασχόληση. Εξετάζει δε πώς οι πολιτικές για τη μετανάστευση μπορούν να συνδυάσουν την προσφορά και τη ζήτηση στην αγορά εργασίας διευκολύνοντας την ένταξη των μεταναστών. Εν συνεχεία θίγει το θέμα της αξιολόγησης και της απόκτησης δεξιοτήτων κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας των



μεταναστών στην αγορά εργασίας, και αναφέρεται στα τυπικά προσόντα, στα λοιπά επαγγελματικά και γλωσσικά προσόντα, καθώς και στις γνώσεις σχετικά με την επαγγελματική ζωή και τη διαδικασία αναζήτησης εργασίας. Το κεφάλαιο αυτό αναλύει επίσης πώς οι στρατηγικές για την καταπολέμηση των διακρίσεων και για την πολυμορφία μπορούν να προωθήσουν την ισότητα στον τόπο εργασίας, να ενθαρρύνουν τη διατήρηση και την προώθηση θέσεων εργασίας και να δημιουργήσουν ένα κλίμα όπου αποδίδεται αξία στην πολυμορφία. Τέλος, το κεφάλαιο αυτό περιγράφει τρόπους για τη στήριξη των εθνοτικών επιχειρηματιών με την παροχή συμβουλών, τη διευκόλυνση της πρόσβασης στις χρηματοοικονομικές υπηρεσίες και τη συμμετοχή στα δίκτυα προμηθευτών.

Το κεφάλαιο 4 για τη διακυβέρνηση του τομέα της ένταξης εξετάζει τις διαρθρώσεις, τους μηχανισμούς, τις διαδικασίες και τις μορφές συνεργασίας που συνιστούν το πλαίσιο για τις πολιτικές και τις πρακτικές ένταξης. Δείχνει πώς οι διάφοροι φορείς που μετέχουν στην ένταξη των μεταναστών μπορούν από κοινού να καθορίσουν σχέσεις οι οποίες επωφελοούνται από την ισχύ και τα πλεονεκτήματα κάθε ενδιαφερομένου. Το κεφάλαιο περιγράφει τρόπους συντονισμού των δραστηριοτήτων ένταξης σε τοπικό επίπεδο. Εν συνεχεία εξετάζει την αξιολόγηση ως βασική πτυχή του ορθού σχεδιασμού των πολιτικών και των προγραμμάτων. Τέλος, αναφέρεται στη διαχείριση των πόρων και εξετάζει τους ρόλους των διάφορων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων στη χρηματοδότηση των πολιτικών και πρακτικών ένταξης.

Τα παραδείγματα και τα διδάγματα που έχουν αποκομιστεί και τα οποία παρουσιάζονται στο κεφάλαιο αυτό συνδέονται στενά με εκείνα του κεφαλαίου 1. Προσφέρουν δε πρόσθετες προοπτικές για ορισμένα από τα θέματα που τίγονται στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης: ποια είναι η σωστή ισορροπία μεταξύ ηγεσίας και κυριότητας, συντονισμού και ευελιξίας; Ποια χρηματοδοτικά μοντέλα έχουν επιτυχία στην αντιμετώπιση πραγματικών αναγκών και ευκαιριών; Πώς μπορεί κανείς να διδαχθεί από τις θετικές και τις αρνητικές εμπειρίες και να προσαρμόσει τις πολιτικές ανάλογα;

Το παράρτημα I διατυπώνει προτάσεις για τη μετατροπή των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων και των σχεδίων ένταξης σε συστάσεις για πολιτικές. Κατ' αυτό τον τρόπο οι πολιτικές θα βασίζονται περισσότερο στην εμπειρία, οπότε ενισχύεται η βιωσιμότητα των πρακτικών ένταξης και ενισχύονται περισσότερο οι πολιτικές ένταξης.

Το παράρτημα II περιλαμβάνει κατάλογο των εθνικών σημείων επαφής.



Ανταλλαγή και γνώση από τις ορθές πρακτικές

Οι οργανισμοί, είτε είναι κυβερνητικές είτε είναι μη κυβερνητικές υπηρεσίες, είτε εργάζονται στο ίδιο είτε σε διαφορετικό κυβερνητικό επίπεδο, μπορούν να ανταλλάσσουν τις εμπειρίες τους κατά τη χάραξη και την εφαρμογή πολιτικών ή όταν εφαρμόζουν συγκεκριμένα προγράμματα και σχέδια.

Η διαδικασία περιλαμβάνει τα ακόλουθα στάδια:

- λεπτομερής περιγραφή των πολιτικών τομέων και των προγραμμάτων ένταξης όπου θα πραγματοποιηθεί η ανταλλαγή εμπειριών, καθώς και των αναμενόμενων αποτελεσμάτων·
- απόφαση σχετικά με το αν ο στόχος είναι να αναπαραχθούν οι πρακτικές του οργανισμού-εταίρου, να προσαρμοστούν οι πρακτικές του στη οικεία κατάσταση, ή να τροποποιηθούν και να αναπτυχθούν νέες πρακτικές από κοινού με τον εταίρο·
- εντοπισμός ενός ή περισσότερων πιθανών εταίρων, διεξαγωγή διαπραγματεύσεων και συμφωνία σχετικά με τις αρχές που διέπουν τη διαδικασία ανταλλαγής (για παράδειγμα με την προσχώρηση στον ευρωπαϊκό κώδικα δεοντολογίας για τη συγκριτική αξιολόγηση του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος Διαχείρισης της Ποιότητας)·
- χορήγηση ανθρωπίνων και άλλων πόρων στη δράση, δημιουργία δεσμεύσεων μεταξύ του προσωπικού του οργανισμού και απόδειξη αυτής της δέσμευσης στον εταίρο (ή στους εταίρους)·
- απόφαση σχετικά με ένα πρόγραμμα και χρονοδιάγραμμα, διορισμός προσωπικού, συμφωνία σχετικά με εσωτερική και εξωτερική στρατηγική επικοινωνιών, συγκέντρωση του προσωπικού του οργανισμού και εκείνου των εταίρων και δημιουργία ομάδας για την ανταλλαγή εμπειριών η οποία θα βασίζεται στις γνώσεις και την εμπιστοσύνη·
- εντοπισμός πηγών δεδομένων και συμφωνία σχετικά με τον τρόπο παραγωγής, χρησιμοποίησης (ειδικά όταν πρόκειται για εμπιστευτικά δεδομένα) και ανταλλαγής των πληροφοριών. Προσδιορισμός και κάλυψη ή αντιμετώπιση των ελλείψεων όσον αφορά τα δεδομένα·
- πραγματοποίηση εμπεριστατωμένων ανταλλαγών εμπειριών με επιτόπιες επισκέψεις, με προετοιμασία του γενικού υλικού αναφοράς σχετικά με τις πολιτικές ένταξης, με λεπτομερή παρουσίαση του προγράμματος εφαρμογής και διατύπωση στοιχείων μάθησης·
- προσδιορισμός του βαθμού στον οποίο οι διαφορές κατά περίπτωση επηρεάζουν όχι μόνο τα προβλεπόμενα αποτελέσματα των πολιτικών και πρακτικών, αλλά και τον πραγματικό τους αντίκτυπο. Ανάπτυξη κοινών κριτηρίων για τη μέτρηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας·
- σύγκριση των πολιτικών και πρακτικών και διατύπωση των πλεονεκτημάτων και αδυναμιών. Επισήμανση των βασικών παραγόντων επιτυχίας και εντοπισμός των εμποδίων. Καθιέρωση των διδαγμάτων και διατύπωση συστάσεων σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής τους·
- αξιολόγηση της δράσης, διαβίβαση των αποτελεσμάτων στους ενδιαφερομένους και ανάλογη προσαρμογή των πολιτικών και πρακτικών.



Κεφάλαιο 1

Η ενσωμάτωση των μέτρων ένταξης των μεταναστών



Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει με ποιον τρόπο η ένταξη των μεταναστών καθίσταται αναπόσπαστο μέρος της χάραξης πολιτικής και της εφαρμογής, της παροχής υπηρεσιών και του οργανωτικού πνεύματος σε ένα ευρύ φάσμα τομέων. Δείχνει δε πώς οι κυβερνητικοί και μη κυβερνητικοί φορείς αναλαμβάνουν δράση στην ενσωμάτωση των μέτρων ένταξης των μεταναστών και προτείνει μέσα τα οποία μπορεί να τους βοηθήσουν να προσαρμόσουν τις πολιτικές και τις πρακτικές στις μεταβαλλόμενες πραγματικότητες μιας πολύμορφης κοινωνίας.

Ο όρος «ενσωμάτωση» προέρχεται από τα θέματα που αφορούν τα δύο φύλα και δεν εφαρμόζεται ακόμη στην πολιτική ένταξης στην Ευρώπη. Ωστόσο, συγκεντρώνει επιτυχώς ορισμένα σημεία τα οποία αποτέλεσαν μέρος της συζήτησης για την ένταξη επί ορισμένο χρονικό διάστημα:

- η προοπτική της ένταξης των μεταναστών θα πρέπει να περιληφθεί σε όλες τις πολιτικές, σε όλα τα επίπεδα και σε όλα τα στάδια, από τους φορείς οι οποίοι μετέχουν κανονικά στη χάραξη πολιτικής·
- οι οργανισμοί που ασχολούνται με τις ανάγκες της κοινωνίας γενικά θα πρέπει να διασφαλίσουν ίση πρόσβαση στα προγράμματα και τις υπηρεσίες τους για όλα τα μέλη ενός ολοένα και περισσότερο ποικίλου πληθυσμού·
- μερικές φορές τα γενικά μέτρα μπορούν να προσαρμοστούν έτσι ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες των μεταναστών. Μερικές φορές είναι απαραίτητα συγκεκριμένα μέτρα σε προσωρινή ή μόνιμη βάση. Οι οργανισμοί μπορούν να μάθουν πώς να διαχειρίζονται αυτά τα είδη μέτρων, στη καλύτερη περίπτωση σε συνεννόηση με τους ενδιαφερομένους, μεταξύ των οποίων είναι και οι μετανάστες.



Η ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου ορίστηκε σε διάφορα έγγραφα, όπως η δημοσίευση του Συμβουλίου της Ευρώπης του 1998 «*Ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου: εννοιολογικό πλαίσιο, μεθοδολογία και παρουσίαση ορθών πρακτικών: τελική έκθεση των δραστηριοτήτων της ομάδας των ειδικών σχετικά με την ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου*».

Ο στόχος της «ενσωμάτωσης της ένταξης των μεταναστών» διατυπώνεται στην κοινή βασική αρχή αριθ. 10, η οποία επιβεβαιώνει ότι «η ενσωμάτωση των πολιτικών και μέτρων ένταξης σε όλες τις σχετικές πολιτικές και σε όλα τα επίπεδα της διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών αποτελεί βασικό στοιχείο για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων και την εφαρμογή τους. Συμπληρωματική αρχή αποτελεί η κοινή βασική αρχή αριθ. 6, η οποία ορίζει ότι «η πρόσβαση των μεταναστών στους θεσμούς καθώς και στα δημόσια και ιδιωτικά αγαθά και υπηρεσίες, επί ίσοις όροις με τους εθνικούς υπηκόους και χωρίς καμία διάκριση, αποτελεί βασική προϋπόθεση για μια καλύτερη ένταξη».

Η ενσωμάτωση αυτής της διάστασης συνεπάγεται την προσαρμογή πολιτικών που έχουν διαφορετικό αντίκτυπο στα άτομα, ώστε να αντιμετωπιστούν οι ανισότητες και η ελλιπής αντιπροσώπευση. Με άλλα λόγια, αποτελεί μέσο για την προώθηση της ισότητας. Όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής του 2005 σχετικά με ένα «Κοινό πρόγραμμα για την ένταξη», η προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η έλλειψη διακρίσεων και η ισότητα ευκαιριών για όλους αποτελούν βασικά στοιχεία της ένταξης.



Η νομοθεσία της ΕΕ παρέχει ένα πλαίσιο για αυστηρή εθνική νομοθεσία κατά των διακρίσεων. Απαγορεύει την άμεση ή έμμεση διάκριση, τις εντολές για διακρίσεις και παρενόχληση αντίθετα, επιτρέπει τη θετική δράση. Σχετικές πρωτοβουλίες αναπτύσσονται σε όλα τα επίπεδα της κυβέρνησης και στηρίζονται με προγράμματα όπως το ευρωπαϊκό πρόγραμμα δράσης κατά των διακρίσεων. Οι ορθές πρακτικές ενσωμάτωσης βασίζονται στο νόμο κατά των διακρίσεων και αποδεικνύουν επίσης πώς μπορούν να χρησιμοποιηθούν λιγότερο νομικοί μηχανισμοί, όπως οι διαδικασίες μεσολάβησης και προσφυγής για τον εντοπισμό των προβλημάτων και την αποκατάσταση σε μεμονωμένες περιπτώσεις.

Οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής, οι πάροχοι υπηρεσιών και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται σε ένα ευρύ φάσμα τομέων πρέπει να εξετάζουν με κριτικό πνεύμα τις δραστηριότητές τους. Κατά πόσο τα προγράμματα αναγνωρίζουν, ανταποκρίνονται και λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες και περιστάσεις των μεταναστών; Μπορούν να προσαρμοστούν οι διαδικασίες και οι δομές έτσι ώστε να βελτιωθεί η δυνατότητα πρόσβασης των μεταναστών με βάση την ίση μεταχείριση;



Τα γενικά προγράμματα μπορούν να καταστήσουν την ένταξη των μεταναστών αναπόσπαστο τμήμα των δραστηριοτήτων που απευθύνονται στο κοινωνικό σύνολο γενικά. Ταυτόχρονα, υπάρχουν ειδικές ανάγκες οι οποίες απαιτούν πρόσθετα και συγκεκριμένα μέτρα. Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει τη δυναμική της ενσωμάτωσης για την παράλληλη εφαρμογή γενικών και ειδικών μέτρων. Κανονικά, τα μέτρα αυτά είναι συμπληρωματικά και συμβάλλουν από κοινού στη δημιουργία ενός περιβάλλοντος που διευκολύνει την πρόσβαση και τη συμμετοχή των μεταναστών. Οι φορείς στους διάφορους κοινωνικούς τομείς μπορούν να εξετάσουν τους αριθμούς των θιγόμενων ατόμων, το συντονισμό και τις δυνατότητές τους να αποφασίσουν πότε θα εφαρμόσουν το κάθε μέτρο. Τα κριτήρια αυτά εξετάζονται αναλυτικότερα παρακάτω.

1.1. Δημόσια διοίκηση

Η πρόκληση για τη δημόσια διοίκηση είναι να ληφθεί υπόψη το θέμα της ένταξης των μεταναστών κατά την ανάπτυξη, την εφαρμογή, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των πολιτικών σε όλα τα σχετικά χαρτοφυλάκια. Αυτό το έργο εξαρτάται κυρίως από την πολιτική δέσμευση και την ανώτατη ηγεσία. Συγχρόνως εξαρτάται από την ανάληψη ευθύνης εκ μέρους των φορέων που πρέπει να αλλάξουν για να υποστηρίξουν την ένταξη των μεταναστών.

Σε εθνικό επίπεδο, η ηγεσία μπορεί να προέρχεται από ένα ορισμένο υπουργείο ή μια εξαιρετικά εξειδικευμένη υπηρεσία. Για παράδειγμα, η Ισπανία έχει υφυπουργό για τα θέματα της μετανάστευσης (προς τη χώρα και από τη χώρα) στο Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Οι Κάτω Χώρες έχουν υπουργό μετανάστευσης και ένταξης στο Υπουργείο Δικαιοσύνης· η Δανία έχει υπουργείο για θέματα προσφύγων, μετανάστευσης και ένταξης, και η Πορτογαλία έχει έναν ύπατο αρμοστή για τη μετανάστευση και τις εθνικές μειονότητες. Σε τοπικό επίπεδο, μπορεί επίσης να δημιουργηθεί στο πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης μία συγκεκριμένη μονάδα για τα θέματα ενσωμάτωσης.





Στο Δήμο της Βιέννης, πάνω από το ένα τέταρτο του πληθυσμού έχει μεταναστευτική προέλευση. Το 2004, το δημοτικό συμβούλιο της Βιέννης δημιούργησε μία υπηρεσία του δήμου για την ένταξη και την πολυμορφία (MA 17). Η MA 17 ενισχύει άλλες υπηρεσίες του δήμου και τμήματα κατά την εφαρμογή πολιτικών για την πολυμορφία, συνεργαζόμενη π.χ. με περιφερειακές υπηρεσίες για τη βελτίωση των υπηρεσιών εξυπηρέτησης του κοινού που παρέχονται στον πολύμορφο πληθυσμό. Για παράδειγμα, η MA 17 ενθαρρύνει την αμοιβαία συνδρομή μεταξύ των περιφερειακών υπηρεσιών ώστε να ανταποκρίνονται σε αιτήματα όπως η διεκπεραίωση πολύπλοκων θεμάτων, από αιτήσεις για άδειες εμπορίου έως θέματα που αφορούν συνταξιοδοτικά δικαιώματα, στις γλώσσες των μεταναστών.

Από τα 48 άτομα που απασχολούνται στη MA 17, 20 υπάλληλοι εργάζονται σε αποκεντρωμένες υπηρεσίες σε επτά διαφορετικά τμήματα της Βιέννης. Χάρη σ' αυτή την εγγύτητα, η MA 17 γνωρίζει τις τοπικές κοινότητες και ενώσεις, καθώς και τη συγκεκριμένη κατάσταση κάθε περιφέρειας της πόλης. Τα δύο τρίτα περίπου του προσωπικού της MA 17 έχουν μεταναστευτική προέλευση· πολλά από αυτά τα άτομα είναι μετανάστες πρώτης γενιάς. Προέρχονται δε από 14 χώρες και ομιλούν πάνω από 23 γλώσσες.



Δικτυακός τόπος: www.wien.gv.at/integration/ (στα γερμανικά).

Το υπουργείο ή η μονάδα για την προώθηση της ενσωμάτωσης μπορούν να χρησιμοποιήσουν διάφορες τεχνικές για τη συμμετοχή και άλλων τμημάτων της κυβέρνησης στην ένταξη των μεταναστών. Για παράδειγμα, οι τεχνικές αυτές εκτίθενται παρακάτω με αναφορά σε έναν γενικό «φορέα ενσωμάτωσης» (δηλαδή πρόσωπο ή οργανισμό που αναλαμβάνει πράγματι ειδική δράση).



Η πείρα αποδεικνύει ότι οι πρακτικές ενσωμάτωσης είναι αποτελεσματικότερες εάν βασίζονται σε συνεκτικό πολιτικό μήνυμα, ότι δηλαδή η μελέτη της ένταξης των μεταναστών δεν αποτελεί «πολυτέλεια» αλλά απλώς στοιχείο της αποστολής ενός θεσμού όταν οι πελάτες του, τα μέλη του ή οι ενδιαφερόμενοι διαφοροποιούνται ολοένα και περισσότερο.



Βασικά σημεία της ένταξης: σε κάθε μεμονωμένη κυβερνητική υπηρεσία, μπορεί να ανατεθεί αρμοδιότητα για την προώθηση της ενσωμάτωσης σε μία διοικητική μονάδα ή σε ένα πρόσωπο. Τα βασικά αυτά σημεία της ένταξης κανονικά βασίζονται στην πολιτική υποστήριξη στο υψηλότερο επίπεδο και συνεργάζονται τακτικά με το φορέα ένταξης.



Η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου προωθεί τη δράση για την πολυμορφία καθιστώντας κάθε Permanent Secretary (μόνιμο γραμματέα) υπουργείου προσωπικά υπεύθυνο να διασφαλίζει ότι το υπουργείο εκπληρώνει πλήρως τις διάφορες δεσμεύσεις του (ο μόνιμος γραμματέας είναι ο αρχαιότερος δημόσιος υπάλληλος ενός βρετανικού υπουργείου, ο οποίος είναι αρμόδιος για τη διοίκηση του υπουργείου σε καθημερινή βάση). Επιπλέον, δημιουργήθηκαν διάφορες νέες θέσεις και καθήκοντα ειδικών για την προώθηση του προγράμματος διαχείρισης της πολυμορφίας. Για παράδειγμα, διάφοροι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι ανέλαβαν συγκεκριμένα καθήκοντα ως Diversity Sponsors (ανάδοχοι της πολυμορφίας) και Diversity Champions (πρωτοπόροι της πολυμορφίας) για να κατευθύνουν το έργο της πολυμορφίας εντός και μεταξύ των υπουργείων.



Αναθεώρηση των προτάσεων πολιτικής: ο φορέας ένταξης μπορεί να εξετάσει τις προτεινόμενες πολιτικές σε όλους τους τομείς και να παρέμβει με τα αρμόδια υπουργεία εάν οι προτάσεις προκαλούν ανησυχία όσον αφορά την ένταξη των μεταναστών. Τέτοιου είδους αναθεωρήσεις μπορούν να πραγματοποιηθούν επίσης στο πλαίσιο μιας διυπουργικής επιτροπής ή ομάδας εργασίας. Η Δανία, η Ιρλανδία, η Πολωνία και η Γαλλία αποτελούν παραδείγματα κρατών μελών με τέτοιες επιτροπές.



Στην Πολωνία, ο πρωθυπουργός διόρισε, τον Μάρτιο του 2005, μια διυπουργική ομάδα για την ένταξη των ξένων. Ο ρόλος αυτής της ομάδας είναι να καταρτίζει προτάσεις για την τροποποίηση ή τη διατήρηση των τρεχουσών αρμοδιοτήτων στον τομέα της κοινωνικής ένταξης των μεταναστών, να συντονίζει τη διυπουργική συνεργασία σχετικά με την κοινωνική ένταξη των μεταναστών, να διατυπώνει γνώμες σχετικά με τα νομοθετικά σχέδια για την τροποποίηση των διατάξεων σχετικά με την κοινωνική ένταξη των μεταναστών, να συνεργάζεται με τις μη κυβερνητικές υπηρεσίες σ' αυτό τον τομέα και να ανταλλάσσει γνώμες όσον αφορά τις τάσεις και τις στρατηγικές που εφαρμόζονται στα διάφορα υπουργεία σχετικά με τις διάφορες ομάδες μεταναστών.

Πρόεδρος της ομάδας είναι ο υφυπουργός εργασίας και κοινωνικής πολιτικής, ο οποίος προϊστάται του τμήματος κοινωνικής αρωγής και ένταξης. Τα μέλη της είναι εκπρόσωποι εννέα υπουργείων, μεταξύ άλλων πολιτισμού και υγείας, καθώς και ο εκπρόσωπος του κυβερνητικού πληρεξούσιου για την ισότητα των ανδρών και των γυναικών.



Η γερμανική ομοσπονδιακή υπηρεσία μετανάστευσης δημοσίευσε, το 2005, τον τόμο «Δραστηριότητες ένταξης σε ομοσπονδιακό επίπεδο — Κατάλογος που συντάχθηκε στο πλαίσιο της διυπουργικής ομάδας εργασίας για την ένταξη». Η επιτομή αυτή απαριθμεί όλες τις δραστηριότητες που πραγματοποίησαν τα διάφορα υπουργεία και οι υπηρεσίες σε ομοσπονδιακό επίπεδο για την ένταξη, μαζί με ένα ευρετήριο.

Οι δραστηριότητες περιλαμβάνουν μεγάλα προγράμματα, καθώς και μεμονωμένα σχέδια, εκστρατείες, εκδηλώσεις, ερευνητικά έργα ή δημοσιεύσεις. Οι δραστηριότητες απαριθμούνται υπό μορφή καταλόγου που περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με τα κονδύλια του προϋπολογισμού και τα ποσά, τους στόχους, τους εταίρους, τις ομάδες-στόχους, το χρονοδιάγραμμα, την περιφερειακή κατανομή, τους φορείς υλοποίησης, τις αξιολογήσεις, κ.λπ. Επίσης αναφέρονται οι αρμόδιοι για κάθε δραστηριότητα.



Η επισκόπηση των προτάσεων πολιτικής μπορεί να περιλαμβάνει επίσης τις επίσημες προβλεπόμενες αξιολογήσεις του αντίκτυπου, που επιδιώκουν να προλάβουν τον πιθανό αντίκτυπο των μέτρων σε ορισμένες ομάδες όπως οι μετανάστες. Για παράδειγμα, κατά την εξέταση της κατανομής στο χώρο και των προτύπων κινητικότητας των μεταναστών, μια αξιολόγηση των επιπτώσεων μπορεί να βοηθήσει να καθοριστεί κατά πόσο οι ομάδες αυτές θα επωφεληθούν ανάλογα από μια νέα επένδυση στις δημόσιες μεταφορές. Ο υπεύθυνος για την ένταξη μπορεί, με βάση την πείρα του, να καθοδηγήσει άλλες υπηρεσίες όσον αφορά την εκτέλεση αυτών των αξιολογήσεων, ιδίως σε τομείς όπου οι πολιτικές είναι πολύπλοκες και όπου μπορεί να υπάρχουν αθέλητες συνέπειες, οι οποίες είναι δύσκολο να προσδιοριστούν ποσοτικά.





Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημιούργησε τις «αξιολογήσεις των επιπτώσεων» για να εξετάζει τα αποτελέσματα των προτάσεων για πολιτικές στην οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική διάστασή τους. Όταν μια αξιολόγηση των επιπτώσεων αναλύει το αποτέλεσμα των πολιτικών σε έναν συγκεκριμένο τομέα ή μια συγκεκριμένη ομάδα πρόκειται για «επιμέρους αξιολογήσεις των επιπτώσεων».

Για παράδειγμα οι αξιολογήσεις της ισότητας, οι οποίες εκτιμούν τον αντίκτυπο των νομικών και άλλων μέτρων σε όλους τους τομείς πολιτικής σχετικά με την ισότητα (EQIA). Άλλα παραδείγματα αποτελούν οι αξιολογήσεις των επιπτώσεων όσον αφορά την ισότητα των δύο φύλων και την ένταξη των μεταναστών, οι οποίες αναλύουν τον αντίκτυπο των γενικών πολιτικών στην κατάσταση των γυναικών και των μεταναστών αντίστοιχα.



Δείκτες: ο υπεύθυνος για την ένταξη μπορεί να καθορίσει δείκτες σχετικά με την πολυμορφία και την ένταξη των μεταναστών όσον αφορά τις αρμοδιότητες των διαφόρων υπουργείων. Οι δείκτες αυτοί μπορούν να αναφέρονται σε τακτική βάση. Αντί να πραγματοποιεί αναλυτικό προγραμματισμό, ο υπεύθυνος για την ένταξη θα πρέπει να καθορίζει γενικούς στόχους, να παρέχει συμβουλές και εμπειρογνωμοσύνη και να παρακολουθεί τη διαδικασία. Οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για τη μέτρηση της προόδου μπορούν επομένως να είναι αρκετά γενικοί, ούτως ώστε την κύρια ευθύνη και επιλογή των μεθόδων να έχει το αρμόδιο υπουργείο.



Προϋπολογισμός: οι μηχανισμοί αναφοράς σχετικά με τους δείκτες ένταξης μπορούν να συνδέονται με τον κύκλο του προϋπολογισμού, ούτως ώστε τα μελλοντικά κονδύλια του προϋπολογισμού να προϋποθέτουν ικανοποιητικά αποτελέσματα. Τη διαδικασία αυτή θα μπορούσαν να εποπτεύουν οι κοινοβουλευτικές επιτροπές.

Η χρηματοδότηση μπορεί επίσης να χρησιμεύσει ως κίνητρο για την προώθηση της ενσωμάτωσης. Για παράδειγμα, μπορούν να χορηγηθούν πρόσθετοι πόροι στις υγειονομικές ή εκπαιδευτικές υπηρεσίες ώστε οι πολιτικές να ανταποκρίνονται περισσότερο στις ανάγκες των μεταναστών. Οι συμφωνίες συγχρηματοδότησης μπορούν να συμβάλουν στο να τονιστεί η συνυπευθυνότητα για την ένταξη και να ληφθεί υπόψη ότι για την κάλυψη των αναγκών των μεταναστών είναι βασικά υπεύθυνες όλες οι υπηρεσίες.



Το θέμα των κριτηρίων χρηματοδότησης δείχνει ότι σε ορισμένες περιπτώσεις υπάρχει μια λεπτή διαχωριστική γραμμή μεταξύ των γενικών και των ειδικών μέτρων. Για παράδειγμα, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών χρησιμοποιούν αφενός «γενικά» (κοινωνικο-οικονομικά) και αφετέρου «ειδικά» (όσον αφορά τους μετανάστες) κριτήρια όταν πρόκειται να χρηματοδοτηθούν μέτρα στήριξης σε σχολεία.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, το πρόγραμμα Excellence in Cities χορηγεί πρόσθετη χρηματοδότηση στα σχολεία των υποβαθμισμένων περιοχών χρησιμοποιώντας δείκτες υποβάθμισης για την αξιολόγηση των αναγκών. Επειδή υπερτερούν οι εθνοτικές μειονότητες και λόγω των ελλείψεων σε ορισμένες αστικές περιοχές, το πρόγραμμα αυτό χρηματοδοτεί το 70% των μαθητών που ανήκουν σε εθνοτικές μειονότητες. Ένα άλλο πρόγραμμα, το Ethnic Minority Achievement Grant, χρηματοδοτεί τις τοπικές εκπαιδευτικές αρχές με βάση τον αριθμό μαθητών που δεν έχουν τα αγγλικά ως μητρική γλώσσα, τον αριθμό των παιδιών που ανήκουν



σε εθνοτικές μειονότητες και τον αριθμό των μαθητών που δικαιούνται δωρεάν γεύμα στο σχολείο (δείκτης στέρησης).

Στις Κάτω Χώρες, τα σχολεία με «ευπαθείς» μαθητές τυγχάνουν πρόσθετης χρηματοδότησης από το Υπουργείο Παιδείας. Το κριτήριο της «ευπάθειας» άλλαξε πρόσφατα και δεν είναι πλέον η «εθνοτική προέλευση» αλλά «το μορφωτικό επίπεδο των γονέων», λόγω έρευνας η οποία κατέδειξε ότι οι σχολικές επιδόσεις επηρεάζονται περισσότερο από το μορφωτικό επίπεδο των γονέων παρά από την εθνοτική καταγωγή, αλλά και για να μπορούν να παρέχονται ειδικά μέτρα στήριξης στα παιδιά της χώρας με χαμηλές εκπαιδευτικές επιδόσεις.

Γενικά, οι επιλεγόμενες δαπάνες θα πρέπει να ανταποκρίνονται στις καθορισμένες πολιτικές προτεραιότητες και δεσμεύσεις. Το κεφάλαιο 4 για τη διακυβέρνηση του τομέα της ένταξης εξετάζει λεπτομερέστερα τη διαχείριση των πόρων.

Ευαισθητοποίηση: οι σύλλογοι μεταναστών και οι ΜΚΟ που παρέχουν συνδρομή στους μετανάστες γνωρίζουν άμεσα ποιες είναι ακατάλληλες πολιτικές και τις συνέπειές τους. Συνεπώς, μπορούν να επιστήσουν την προσοχή στα προβλήματα όσον αφορά την υγειονομική περίθαλψη, τη στέγαση και την εκπαίδευση, και να προτείνουν μέτρα βελτίωσης στα αρμόδια υπουργεία. Ο υπεύθυνος για την ένταξη μπορεί να στηρίξει τις εκστρατείες αυτών των οργανώσεων.



Ο υπεύθυνος για την ένταξη μπορεί επίσης να προβεί σε έρευνα η οποία θα εντοπίσει τα κενά των υπηρεσιών και θα ενημερώσει καλύτερα τις άλλες υπηρεσίες σχετικά με τις ανάγκες των μεταναστών. Για παράδειγμα, στη Νορβηγία, η υπηρεσία για την ένταξη και την πολυμορφία ανέθεσε την εκπόνηση μελέτης σχετικά με τους διερμηνείς που χρησιμοποιούνται στα δικαστήρια. Τα πορίσματα έδειξαν ότι υπάρχουν προβλήματα σχετικά με την ποιότητα και την ανεξαρτησία των διερμηνέων, και το Υπουργείο Δικαιοσύνης μερίμνησε ώστε να βελτιωθούν τα πρότυπα.



Όπου υπάρχει κοινοβουλευτική επιτροπή ή ομάδα για την ένταξη των μεταναστών, μπορεί να συμβάλει στην προσπάθεια ενσωμάτωσης με δημόσιες ακροάσεις και έρευνες, ζητώντας αποδείξεις από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες και καλώντας όλες τις υπηρεσίες να επεξηγήσουν τη δέσμευσή τους όσον αφορά την ένταξη.

Στη γερμανική πόλη της Στουτγκάρδης, η υπηρεσία για την ένταξη υπάγεται άμεσα στο δήμαρχο και θέτει τα προβλήματα ένταξης στην κορυφή του πολιτικού προγράμματος δράσης. Το τμήμα για την ένταξη έχει καθήκοντα τεχνικής παρακολούθησης έναντι των υπηρεσιακών μονάδων της διοίκησης και των εταιρειών που ανήκουν στο δήμο, και διασφαλίζει ότι, για παράδειγμα, τα κέντρα απασχόλησης λαμβάνουν ουσιαστικά υπόψη την πολυμορφία των πελατών τους. Σε επίπεδο υπηρεσιών, οι προϊστάμενοι υπηρεσίας και οι αντιδήμαρχοι είναι υπεύθυνοι για την εφαρμογή και την αξιολόγηση της πολιτικής και των σχεδίων ένταξης.



Το τμήμα για την ένταξη έχει δικό του προϋπολογισμό και εισάγει πρότυπα σχέδια σε συνεργασία με πολυάριθμους εταίρους. Αυτά τα πρότυπα σχέδια τονίζουν τη μεταβίβαση διαπολιτισμικών αρμοδιοτήτων στις τακτικές δομές, η δε ορθή πρακτική προβάλλεται με έγκριση του δημάρχου. Η τεχνική αυτή παρακολούθηση συμπληρώνεται με την πολιτική παρακο-



λούθηση της διεθνούς επιτροπής του δημοτικού συμβουλίου, μια συμβουλευτική επιτροπή η οποία αποτελείται από 13 εκλεγμένα μέλη του δημοτικού συμβουλίου και 12 εμπειρογνώμονες κατοίκους. Οι κάτοικοι είναι αρμόδιοι στους ακόλουθους τομείς:

- γλωσσική κατάρτιση, εκπαίδευση, αθλητικές δραστηριότητες: τρεις έδρες
- αστική ανάπτυξη, συνοχή, ασφάλεια: τρεις έδρες
- κοινωνικές υποθέσεις, νεολαία, υγεία: δύο έδρες
- επαγγελματικά προσόντα, απασχόληση, οικονομία: δύο έδρες
- πολιτιστικά θέματα, διαθρησκευτικός διάλογος: δύο έδρες.

Η διεθνής αυτή επιτροπή δεν εκπροσωπεί τις ξένες υποκοότητες, αλλά μια ομάδα εμπειρογνομόνων η οποία εξετάζει όλους τους τομείς δράσης που αφορούν την ένταξη. Από το 2005 η διοίκηση υποβάλλει επίσης διετείς εκθέσεις για την ένταξη στο δημοτικό συμβούλιο.

1.2. Πάροχοι υπηρεσιών

Η ενσωμάτωση αφορά επίσης την ίση πρόσβαση σε υπηρεσίες υπό συνθήκες πολυμορφίας. Οι δημόσιοι και οι ιδιωτικοί πάροχοι αναγνωρίζουν την πολυμορφία προσφέροντας υπηρεσίες που αντικατοπτρίζουν την ύπαρξη νέων και διαφορετικών αναγκών. Οι ανάγκες αυτές δεν είναι πολιτιστικής ή γλωσσικής φύσεως: η αυξανόμενη πολυμορφία του πληθυσμού συχνά συνοδεύεται από τη δημιουργία πυκνοκατοικημένων αστικών περιοχών των οποίων ο κοινωνικοοικονομικός χαρακτήρας θέτει ειδικά αιτήματα ως προς την παροχή δημόσιων υπηρεσιών. Οι ανάγκες για παιδική μέριμνα ή υγειονομικές υπηρεσίες είναι διαφορετικές σε μια ανομοιογενή και πυκνοκατοικημένη περιοχή από μια ανομοιογενή αλλά αραιοκατοικημένη περιοχή. Οι υπηρεσίες λοιπόν πρέπει να είναι προσαρμοσμένες στον πληθυσμό στον οποίο παρέχονται και να λαμβάνουν υπόψη όλα τα χαρακτηριστικά του, μεταξύ των οποίων είναι και η παρουσία μεταναστών ή προσφύγων.

1.2.1. Προσδιορισμός των αναγκών και εμποδίων



Οι πάροχοι υπηρεσιών χρησιμοποιούν διάφορα μέσα για να καθορίσουν αν οι υφιστάμενες υπηρεσίες εξυπηρετούν δεόντως όλα τα τμήματα του πληθυσμού. Ένας τρόπος για να γίνει αυτή η αξιολόγηση είναι να εξεταστούν οι ίδιες οι υπηρεσίες. Χρησιμοποιούνται με τον τρόπο για τον οποίο σχεδιάστηκαν ή δεν χρησιμοποιούνται σωστά, οπότε συνάγεται ότι υπάρχουν κενά επικοινωνίας ή αναντιστοιχίες μεταξύ αναγκών και προσφορών;



Η «περιφερειακή στρατηγική υγείας για τις εθνικές μειονότητες» (Regional Health Strategy for Ethnic Minorities), την οποία κατάρτισε η ιρλανδική υγειονομική αρχή της ανατολικής περιφέρειας το 2003, προσδιόρισε τα θέματα προτεραιότητας όσον αφορά τις εθνικές μειονότητες εξετάζοντας τις μαρτυρίες σχετικά με την εσφαλμένη χρήση των υγειονομικών υπηρεσιών.

Οι υπηρεσίες ατυχημάτων και επείγουσας ανάγκης αντιμετώπισαν μεγάλη ζήτηση, η οποία σημαίνει ότι πολλοί μετανάστες δεν είχαν πρόσβαση στο σύστημα παραπομπών, στις λίστες αναμονής, στους διορισμούς και τις διαδικασίες που συνδέονται με τη χρησιμοποίηση των



υγειονομικών υπηρεσιών. Η χαμηλή συμμετοχή στα προγράμματα περίθαλψης πριν και μετά τον τοκετό σήμαινε ότι η προσφορά προγραμμάτων και υλικών για την προώθηση της υγείας δεν ήταν αρκετά προσαρμοσμένη για τους μετανάστες. Κατόπιν τούτου, η στρατηγική για την υγεία απαιτούσε, μεταξύ άλλων μέτρων, να αναπτυχθεί μια υπηρεσία διερμηνείας και να δημιουργηθεί ένα μαιευτήριο για το ευρύ κοινό.

Δικτυακός τόπος: www.hse.ie (η υγειονομική αρχή της ανατολικής περιφέρειας εντάχθηκε το 2005 στο εκτελεστικό όργανο της υγειονομικής υπηρεσίας — Health Service Executive).



Η γνώμη των χρηστών των υπηρεσιών αποτελεί άλλο τρόπο να καταστούν γνωστά τα εμπόδια που προκύπτουν στην παροχή υπηρεσιών. Τουλάχιστον οι καταγγελίες και τα παράπονα σχετικά με την παροχή υπηρεσιών θα πρέπει να καταγράφονται και να αντιμετωπίζονται ανάλογα. Οι χρήστες μετανάστες και πρόσφυγες μπορούν επίσης να συμβάλουν στη διαδικασία με τη συμμετοχή σε έρευνες ή ερευνητικά σχέδια, αν και χωρίς διαμεσολαβητή θα είναι δύσκολη η πρόσβαση σε ορισμένα άτομα. Σ' αυτό μπορεί να είναι χρήσιμη η συνεργασία με τους συλλόγους μεταναστών, και με τους επικεφαλής των κοινοτήτων, ή η κατάρτιση ορισμένων μελών των κοινοτήτων ώστε να εντοπίζουν (για παράδειγμα) τις ανάγκες σε θέματα υγείας. Συγχρόνως, οι πάροχοι υπηρεσιών θα πρέπει να γνωρίζουν ότι τα μέλη μιας εθνοτικής ή πολιτιστικής ομάδας δεν έχουν οπωσδήποτε την ίδια εμπειρία των υπηρεσιών. Η κοινωνικοοικονομική τάξη, η γλωσσική ικανότητα, το νομικό καθεστώς και άλλοι παράγοντες είναι δυνατό να διαδραματίσουν τον ίδιο ή και μεγαλύτερο ρόλο.

Το σχέδιο SEEM (Services for Elders from Ethnic Minorities, 2003–2006), που χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο πλαίσιο του κοινοτικού προγράμματος δράσης για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, εξέτασε την πρόσβαση των πρεσβυτέρων εθνοτικών μειονοτήτων σε υπηρεσίες στους τομείς της υγείας και της κοινωνικής μέριμνας, και δημοσίευσε ένα φυλλάδιο με παραδείγματα ορθών πρακτικών, καθώς και έναν κατάλογο για τις τοπικές αρχές και τους παρόχους υπηρεσιών.

Μία από τις ορθές πρακτικές που παρουσίασε το SEEM είναι το Leeds Older People's Forum, μια ομάδα 110 εθελοντικών οργανώσεων που εκπροσωπούν και συνεργάζονται με άτομα μεγαλύτερης ηλικίας. Το φόρουμ αυτό όρισε ένα πρόσωπο στήριξης των μαύρων και των εθνοτικών μειονοτήτων και δημιούργησε μια ομάδα εστίασης των πρεσβυτέρων εθνοτικών μειονοτήτων και των οργανώσεών τους. Οι αντιπρόσωποι της ομάδας εστίασης συναντήθηκαν, για παράδειγμα, με το διευθυντή των κοινωνικών υπηρεσιών του Leeds για να συζητήσουν το νέο επιχειρησιακό σχέδιο κοινωνικών υπηρεσιών και τις αλλαγές στην παροχή υπηρεσιών περίθαλψης κατ' οίκον. Κατ' αυτό τον τρόπο η ομάδα εστίασης επιτρέπει στους πρεσβυτέρους και τις οργανώσεις τους να συμβάλουν στην ανάπτυξη των υπηρεσιών, αλλά και να ενισχύσουν την αλληλοβοήθεια.

Ηλεκτρονικό ταχυδρομείο: seem@leeds.gov.uk

Δικτυακός τόπος: www.leeds.gov.uk/seem/



Η εμφάνιση στοχοθετημένων υπηρεσιών, οι οποίες συχνά παρέχονται από ΜΚΟ και οργανώσεις αλληλοβοήθειας μεταναστών και προσφύγων, αποτελεί έναν από τους σαφέστερους δείκτες των μη ικανοποιούμενων αναγκών.





Οι στοχοθετημένες υπηρεσίες είναι ευαίσθητες στις ειδικές συνθήκες ακόμη και μικρών ομάδων. Ανταποκρίνονται γρήγορα στις ανάγκες που προκύπτουν και είναι ευέλικτες στον τρόπο εφαρμογής τους. Όταν οι βασικοί πάροχοι υπηρεσιών λάβουν γνώση των υφιστάμενων κενών, η πρόκληση είναι να βρεθεί η σωστή ισορροπία μεταξύ των στοχοθετημένων και των γενικών υπηρεσιών. Ο σαφής διαχωρισμός των ρόλων και των καθηκόντων μπορεί να βοηθήσει να αποφευχθούν οι υπηρεσιακές επικαλύψεις και η έλλειψη συντονισμού.

1.2.2. Εξισορρόπηση των γενικών και στοχοθετημένων μέτρων



Με βάση τη σταθερή ροή των πληροφοριών σχετικά με το κοινό στο οποίο απευθύνονται, οι πάροχοι υπηρεσιών πρέπει να κρίνουν κατά πόσο οι συνήθεις οργανωτικές διαδικασίες, οι πολιτικές, οι πρακτικές και οι δομές μπορούν να προσαρμοστούν ή χρειάζονται πρόσθετα μέτρα.

Κατά τη λήψη αυτών των αποφάσεων, είναι χρήσιμο να μπορούν να εξετάσουν οι πάροχοι υπηρεσιών τους εξής παράγοντες: το χρόνο παρέμβασης, τους αριθμούς και την ικανότητα.

Χρόνος παρέμβασης

Ο χρόνος παρέμβασης αποτελεί βασικό στοιχείο για την επιτυχία μιας στρατηγικής ενσωμάτωσης. Η πρώτη περίοδος μετά την άφιξη αποτελεί γενικά το χρόνο κατά τον οποίο οι μετανάστες και οι πρόσφυγες χρειάζονται περισσότερο τα ειδικά προγράμματα. Σε ορισμένα κράτη μέλη το μεγαλύτερο ποσοστό του πληθυσμού μεταναστών και προσφύγων αποτελείται από νεοαφιχθέντες.

Στοχοθετημένα μέτρα όπως τα μαθήματα γλώσσας για τους νεοαφιχθέντες και προγράμματα εισαγωγής είναι δυνατό να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην πολιτική για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες. Ωστόσο, οι γενικές υπηρεσίες επηρεάζονται επίσης, διότι οι νεοαφιχθέντες χρησιμοποιούν εξίσου τις «βασικές» υπηρεσίες όπως τα νοσοκομεία. Οι χώρες πρόσφατης μετανάστευσης μπορούν επομένως να επωφεληθούν από μια έγκαιρη έναρξη των προσπαθειών ενσωμάτωσης. Ειδικά προγράμματα μπορούν να αντιμετωπίσουν επιτυχώς βραχυπρόθεσμα ορισμένα προβλήματα, αλλά μακροπρόθεσμα τα προβλήματα αυτά πρέπει να αντιμετωπιστούν με γενικά προγράμματα.

Αριθμοί

Οι αριθμοί έχουν σημασία όσον αφορά την απόφαση σχετικά με το βαθμό στον οποίο θα πρέπει να τροποποιηθούν οι υφιστάμενες υπηρεσίες. Θα πρέπει μια οργάνωση να αλλάξει ουσιαστικά για να ανταποκριθεί στις ανάγκες μιας μικρής ομάδας μεταναστών ή προσφύγων με πολύ ειδικές ανάγκες (για παράδειγμα τα μέλη μιας γλωσσικής ομάδας πολύ περιορισμένης στη χώρα υποδοχής ή σε μια τοπική περιοχή); Ίσως θα ήταν προτιμότερο να εφαρμοστούν στοχοθετημένα μέτρα. Τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν να ανταποκρίνονται απόλυτα στις ανάγκες της ομάδας αντί να καθιερώνουν μη ικανοποιητικές ίσως συμβιβαστικές λύσεις. Εξάλλου, όπου η αλλαγή έχει μεγάλη σημασία για πολλούς μετανάστες, ο βασικός πάροχος θα πρέπει να καταβάλει μεγάλη προσπάθεια για να την πραγματοποιήσει.



Η απόφαση σχετικά με γενικά ή στοχοθετημένα μέτρα σε μία συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί να βασιστεί σε διάφορα κριτήρια. Ο χρόνος παρέμβασης είναι σημαντικός, καθώς και ο αριθμός των ατόμων που αφορά ένα συγκεκριμένο μέτρο. Κατά την εξέταση αυτών των παραγόντων, οι υπεύθυνοι θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το θέμα της αναλογικότητας.



Η εκπαίδευση είναι ένας από τους βασικούς τομείς ένταξης και διαδραματίζει βασικό ρόλο για τη βελτίωση των ευκαιριών στη ζωή των παιδιών των μεταναστών. Στον εκπαιδευτικό τομέα θα μπορούσαν να βρεθούν πολλά παραδείγματα ενσωμάτωσης, για παράδειγμα αυτά που έχουν συγκεντρωθεί στη δημοσίευση του 2002 στο δίκτυο Ευρυδίκη «Ένταξη των παιδιών των μεταναστών στα σχολεία της Ευρώπης».

Η έκθεση αυτού του δικτύου αναφέρει ότι στη γαλλική κοινότητα του Βελγίου, στη Γερμανία, στη Γαλλία, στη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο (Αγγλία) το 5 έως 12% των μαθητών πηγαίνουν σε σχολεία στα οποία πάνω από το 40% των μαθητών είναι παιδιά μεταναστών. Πολλά από αυτά τα σχολεία προσαρμόζονται όσον αφορά τα θέματα του φαγητού, της ένδυσης, της κολύμβησης και των αθλητικών δραστηριοτήτων, τις θρησκευτικές αργίες και άλλα θέματα της καθημερινής ζωής. Επίσης, πολλά απασχολούν συμβούλους και/ή υπαλλήλους επαφής της οικογένειας με το σχολείο, και χρησιμοποιούν «διαπολιτισμικούς διαμεσολαβητές» για να αναπτύξουν δεσμούς μεταξύ της οικογένειας, του σχολείου και της κοινότητας γενικότερα. Τα σχολεία μπορούν να παρέχουν ή να διευκολύνουν τη διδασκαλία της μητρικής γλώσσας και να περιλαμβάνουν ποικίλα μαθήματα στο πρόγραμμα διδάσκοντας στους μαθητές άλλους πολιτισμούς και το σεβασμό προς τις διαφορές. Στη Σουηδία και τη Φινλανδία, οι μετανάστες γονείς έχουν επίσης νόμιμο δικαίωμα να υπάρχει διερμηνέας κατά τη συνάντησή τους με το σχολείο.

Έκθεση:

<http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=045EN>



Ικανότητα

Η ικανότητα και αρμοδιότητα αποτελούν βασικά θέματα όταν αποφασίζεται αν θα χρησιμοποιηθούν γενικότερα ή ειδικότερα μέτρα. Λειτουργούν ως ποιοτικά μέτρα: είναι σε θέση βασική οργάνωση και το προσωπικό της να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά τις ανάγκες των μεταναστών; Μήπως πρέπει να αναπτυχθεί περισσότερο η διαπολιτισμική τους ικανότητα; Υπάρχει ο ανάλογος χρόνος και προϋπολογισμός γι' αυτό ή θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν στοχοθετημένα μέτρα;

Το σχέδιο «Νοσοκομεία φιλικά προς τους μετανάστες», το οποίο υποστηρίζει η ΓΔ Υγεία και προστασία των καταναλωτών, κατάρτισε το «ερωτηματολόγιο για την ποιότητα των υπηρεσιών που παρέχονται στους μετανάστες» ως μέσο αξιολόγησης για τα νοσοκομεία.

Το ερωτηματολόγιο αξιολογεί τις δομές που είναι προσαρμοσμένες στις ανάγκες των μεταναστών όπως οι υπηρεσίες διερμηνείας, το ενημερωτικό υλικό για τους μετανάστες ασθενείς, τις πολιτισμικά ευαίσθητες υπηρεσίες (θρησκεία, διατροφή), καθώς και στοιχεία του συστήματος διαχείρισης (της ποιότητας), ώστε να διευκολύνεται και να διασφαλίζεται η προσαρμογή των υπηρεσιών στις ανάγκες των μεταναστών, όπως για παράδειγμα η ένταξη στις ανακοινώσεις των στόχων αυτής της πολιτικής προσαρμογής στις ανάγκες των μεταναστών, στον προϋπολογισμό και στα προγράμματα εκπαίδευσης του προσωπικού.

Δικτυακός τόπος: www.mfh-eu.net/public/home.htm





Σε ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί να παρασχεθεί στοχοθετημένη συνδρομή σε ορισμένες ομάδες και παράλληλα να αυξηθεί η διαπολιτισμική ικανότητα των βασικών υπηρεσιών.



Το σχέδιο Policesol είναι ένα πρόγραμμα κατάρτισης το οποίο δημιουργήθηκε από κοινού από την υπηρεσία δημόσιας ασφάλειας της αστυνομίας του Κάρντιφ και την υπηρεσία για τον ελεύθερο χρόνο και τη διά βίου εκπαίδευση του συμβουλίου της κομητείας του Κάρντιφ. Το σχέδιο Policesol (το ακρωνύμιο ESOL σημαίνει «αγγλικά για τους ομιλούντες άλλες γλώσσες», English for Speakers of Other Languages) παρέχει γλωσσική υποστήριξη στα άτομα που δεν μιλούν αγγλικά.

Το πρόγραμμα συνδυάζει μαθήματα που διδάσκουν καθηγητές του ESOL με παρεμβάσεις αστυνομικών περιπολίας του δήμου και δόκιμων υπαλλήλων. Τα μέλη του προσωπικού της αστυνομίας εξηγούν στους μετέχοντες προβλήματα όπως η παραμονή παιδιών μόνων τους στο σπίτι ή σε πάρκα, η οικογενειακή βία και η φυλετική παρενόχληση.

Μεταξύ των αποτελεσμάτων του σχεδίου είναι να αναπτύξουν οι μετέχοντες που ανήκουν σε εθνοτικές μειονότητες μεγαλύτερη εμπιστοσύνη στην αστυνομία και να δοθούν σ' αυτούς ευκαιρίες να εργαστούν, εθελοντικά ή επ' αμοιβή, ως υπάλληλοι στήριξης στην αστυνομία. Κατ' αυτό τον τρόπο βελτιώθηκε ο εθνοτικός χαρακτήρας της αστυνομίας.

Συγχρόνως, οι αστυνομικοί που μετείχαν στις συζητήσεις ανέφεραν ότι η πρακτική εμπειρία της επαφής με διάφορες εθνοτικές ομάδες ήταν ιδιαίτερα σημαντική γι' αυτούς, διότι μπόρεσαν να εκτιμήσουν καλύτερα τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες και διαπίστωσαν ότι η εμπειρία αυτή είναι αποτελεσματικότερη από μια τυπική «εκπαίδευση για την πολυμορφία».



Δικτυακός τόπος: www.cardiff.gov.uk

Η πρώτη έκδοση του εγχειριδίου σχετικά με την ένταξη (κεφάλαιο 2) ανέφερε ορισμένα παραδείγματα σχετικά με τον τρόπο ανάπτυξης των διαπολιτισμικών αρμοδιοτήτων και τη δημιουργία «ανοικτών οργανώσεων που ευνοούν την ένταξη». Τα παραδείγματα στην πρώτη έκδοση και στην παρούσα έκδοση τονίζουν ότι η παροχή υπηρεσιών προς τους μετανάστες πελάτες ή γενικά τους πελάτες πρέπει να συνοδεύεται από τις ανάλογες γνώσεις γι' αυτούς: την ιστορία τους σχετικά με την εγκατάστασή τους στη χώρα, την ηλικία και το φύλο τους, τις γλωσσικές ανάγκες, τις πολιτιστικές και θρησκευτικές πρακτικές, καθώς και τα εμπόδια που αντιμετωπίζουν όσον αφορά την πρόσβαση στις υπηρεσίες και/ή τη χρησιμοποίησή τους. Αυτό μπορεί να βοηθήσει τους μετανάστες να έχουν πρόσβαση στις παραδοσιακές υπηρεσίες.



Οι γνώσεις σχετικά με τους μετανάστες και πρόσφυγες πελάτες μπορούν να αποκτηθούν με διάφορους τρόπους: με την ανάλυση και την παραγωγή δεδομένων, με τον καθορισμό της διαπολιτισμικής ικανότητας ως προτεραιότητας κατά την επιλογή, με την εκπαίδευση και την αξιολόγηση του προσωπικού, με τη συμμετοχή εξωτερικών εμπειρογνομόνων, με διαβουλεύσεις με ομάδες της κοινότητας ή μεμονωμένους πολίτες και με την απόκτηση εμπειρίας από στοχοθετημένες πρωτοβουλίες.



1.2.3. Σύνδεση των προσώπων με τους θεσμούς

Η ενσωμάτωση αφορά τις αλλαγές που επιφέρουν τα πρόσωπα στους θεσμούς με τους οποίους συνομιλούν ως εργαζόμενοι, πελάτες ή άλλα ενδιαφερόμενα μέρη. Οι θεσμοί οι οποίοι είναι ανοικτοί στη συμμετοχή και τις παρατηρήσεις θα μπορούν να εντοπίσουν καλύτερα τους τομείς στους οποίους δεν έχει επιτευχθεί ίση πρόσβαση, οι δε πάροχοι υπηρεσιών που αποσκοπούν στην παροχή εξατομικευμένων και ευέλικτων υπηρεσιών θα έχουν μεγαλύτερη ευχέρεια να προσαρμοστούν στα νέα δεδομένα τα οποία συνοδεύουν την επιτυχημένη ενσωμάτωση.

Αντίθετα, οι πάροχοι υπηρεσιών οι οποίοι κρατούν απόσταση από τους χρήστες των υπηρεσιών τους μπορεί να αργήσουν να εντοπίσουν τις ανάγκες των μεταναστών. Οι μετανάστες ενδέχεται να μη γνωρίζουν τις διαθέσιμες προσφορές, και να θεωρήσουν ότι ο παραδοσιακός πάροχος υπηρεσιών θα είναι αυστηρός ή και εχθρικός. Οι αλλαγές μπορεί να υλοποιηθούν αλλά να μη δημοσιευθούν δεόντως.

Οι ΜΚΟ μπορεί να ενεργήσουν ως μεσάζοντες και να συμβάλουν στην αλλαγή της εικόνας που έχουν αμοιβαία οι πάροχοι υπηρεσιών και οι χρήστες μεταξύ τους. Για παράδειγμα, οι τοπικές ομάδες στήριξης μπορούν να επηρεάσουν τους μετανάστες όσον αφορά τις γνώσεις τους και τις προσδοκίες τους σχετικά με την παροχή υπηρεσιών.



Η ενσωμάτωση περιλαμβάνει αφενός το στοιχείο της κοινωνικής δικαιοσύνης και αφετέρου το στοιχείο της αποτελεσματικότητας. Και τα δύο θα πρέπει να αντικατοπτρίζονται στον τρόπο με τον οποίο ορίζεται και εφαρμόζεται η ενσωμάτωση. Με άλλα λόγια, η αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών θα πρέπει να συνοδεύεται από ιδιαίτερη προσοχή στα θέματα ισότητας. Αν και ορισμένοι από τους σχετικούς μηχανισμούς είναι καθαρά τεχνικοί, η ενσωμάτωση συνίσταται κυρίως στην «αλλαγή των αισθημάτων και της νοοτροπίας» και στη δημιουργία μιας κοινωνίας ενημερωμένης και ευαισθητοποιημένης όσον αφορά την πολυμορφία.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η στάση των μελών του προσωπικού των θεσμών που παρέχουν υπηρεσίες, το οποίο πρέπει να προσαρμόσει τις μεθόδους εργασίας του για να ανταποκριθεί στην πολυμορφία. Μπορούν να αποκτήσουν κίνητρα ώστε να ακούνε με προσοχή τους χρήστες, να επανεξετάσουν τις μεθόδους τους και να βελτιώσουν τις ικανότητές τους;



Μερικές φορές, η πίεση εργασίας που αντιμετωπίζει το προσωπικό έχει αρνητικές επιπτώσεις στις σχέσεις με τους πελάτες. Ειδικά το προσωπικό υποδοχής μπορεί να είναι λιγότερο ικανό και πρόθυμο να αφιερώσει πρόσθετο χρόνο στους μετανάστες πελάτες κατά τις περιόδους φόρτου εργασίας. Στο Βέλγιο, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση εφάρμοσε ένα πρόγραμμα διαπολιτισμικής διαμεσολάβησης με το οποίο επιδοτεί διαπολιτισμικούς διαμεσολαβητές ή συντονιστές σε 50 περίπου βελγικά νοσοκομεία. Το πρόγραμμα βασίζεται σε μια υπηρεσία η οποία παρέχεται από δέκα εθελοντικές οργανώσεις σε όλη τη χώρα.

Δικτυακός τόπος: www.cofetis.be



Η πολιτική βούληση αποτελεί έναν από τους κινητήριους μοχλούς της ενσωμάτωσης. Όσο μεγαλύτερη επαφή έχουν οι πολιτικές οργανώσεις και φορείς με τους μετανάστες τόσο περισσότερο θα προωθήσουν την ενσωμάτωση.





Σ' αυτό το πλαίσιο μπορεί να θιγεί και το θέμα του δικαιώματος ψήφου των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο, δεδομένου ότι η παροχή υπηρεσιών πραγματοποιείται κατά το μεγαλύτερο μέρος σε τοπικό επίπεδο. Συχνά οι υπηρεσίες χρηματοδοτούνται από το δήμο, και οι αποφάσεις σχετικά με τον τρόπο παροχής τους λαμβάνονται σε τοπικό επίπεδο. Σύμφωνα με την κοινή βασική αρχή αριθ. 9, η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία, περιλαμβανομένης της συμμετοχής τους στις εκλογές, το δικαίωμα ψήφου και η συμμετοχή σε πολιτικά κόμματα ευνοούν την ένταξή τους και θα πρέπει να προωθούνται όποτε είναι δυνατόν.

1.3. Μη κυβερνητικές οργανώσεις

Στη δυναμική σχέση μεταξύ γενικών και ειδικών υπηρεσιών, οι ΜΚΟ και οι πάροχοι των παραδοσιακών υπηρεσιών αναπτύσσουν διάφορα συστήματα αλληλεπίδρασης, τα οποία μπορεί να χαρακτηρίζονται από συμπληρωματικότητα ή ανταγωνισμό, από συντονισμό ή επανάληψη, από διαφάνεια ή αναποτελεσματικότητα. Ο στόχος είναι με βάση τα κοινά συμφέροντα και τις σχετικές δυνάμεις να δημιουργηθεί μια σχέση η οποία να επιτρέπει ίση συνεργασία.

Οι ΜΚΟ δημιουργούνται συνήθως για έναν συγκεκριμένο σκοπό ή συμφέρον, για παράδειγμα όταν διαπιστώνονται κενά στην πολιτική της κυβέρνησης ή στην παροχή υπηρεσιών. Συχνά δε παρέχουν συγκεκριμένες υπηρεσίες σε συγκεκριμένες ομάδες μεταναστών ή προσφύγων. Οι υπηρεσίες αυτές θεωρούνται σε ορισμένες περιπτώσεις βραχυπρόθεσμες «προσωρινές λύσεις», διότι συνήθως βασίζονται σε σχέδια και εξαρτώνται από τη χρονικά περιορισμένη χρηματοδότηση ενός χορηγού. Ωστόσο, η βιωσιμότητα αποτελεί βασική μέριμνα των ΜΚΟ. Μπορούν οι συγκεκριμένες δραστηριότητες να οδηγήσουν τους παρόχους παραδοσιακών υπηρεσιών στην εφαρμογή των διδαγμάτων; Θα ενταχθούν τα προβλήματα των μεταναστών και των προσφύγων στον μακροπρόθεσμο προγραμματισμό;

Η ακόλουθη μελέτη μιας περίπτωσης δείχνει τη σημασία των «όρων συνεργασίας» μεταξύ ΜΚΟ και υπηρεσιών γενικού χαρακτήρα. Πώς μπορούν να δημιουργηθούν οργανωτικές γέφυρες κατά τρόπο που να παρέχεται η βέλτιστη υπηρεσία στους χρήστες και να μπορούν οι οργανώσεις να διατηρούν την ταυτότητά τους;



Συμβουλευτικές κοινωνικές υπηρεσίες για πρόσφυγες στην Ουγγαρία

- Η ΜΚΟ Menedék — Η Ουγγρική Ένωση Μεταναστών. Δημιουργήθηκε το 1995 ως πρωτοβουλία των πολιτών με χρηματοδότηση από την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες (UNHCR).
- Το 1998, η Menedék άρχισε ένα πρόγραμμα χρηματοδοτούμενο από την UNHCR στόχος του οποίου ήταν η διαμεσολάβηση μεταξύ χρηστών και παρόχων κρατικών ή δημοτικών υπηρεσιών. Στην πορεία του προγράμματος, η Menedék διαπίστωσε ότι πολλές υποθέσεις δεν αντιμετωπιζόνταν αποτελεσματικά από τις υπηρεσίες γενικού χαρακτήρα. Κατόπιν τούτου άρχισε να παρέχει η ίδια συμβουλευτικές υπηρεσίες προς τους πρόσφυγες.
- Η συμβουλευτική υπηρεσία έγινε γνωστή μεταξύ των οργανώσεων γενικού χαρακτήρα οι οποίες παρέπεμπαν όλο και περισσότερο τους πρόσφυγες σ' αυτή.



- Το 2002–2003, η UNHCR απέσυρε τη χρηματοδότησή της. Η Menedék προσπάθησε τότε, χωρίς επιτυχία, να προσελκύσει το ενδιαφέρον για την υπηρεσία των παρόχων παραδοσιακών υπηρεσιών. Συγκεκριμένα η πρόταση να συνεργαστούν οι οργανώσεις γενικού χαρακτήρα με τους πρόσφυγες και τους μετανάστες διατηρώντας τη Menedék ως «κέντρο πόρων» δεν εγκρίθηκε.
- Το 2005, η Menedék ανέπτυξε ένα σύστημα «διαχείρισης υποθέσεων» στο οποίο διαδραματίζει ρόλο συντονισμού και διαμεσολάβησης μεταξύ των προσφύγων και των παρόχων υπηρεσιών. Ένας από τους στόχους του συστήματος είναι η αναγνώριση της θέσης και εμπειρογνωμοσύνης της Menedék σε πολιτικό επίπεδο.

Οι στοχοθετημένες δραστηριότητες οι οποίες προορίζονται για τους μετανάστες αποτελούν βασική πηγή γνώσης για τις οργανώσεις γενικού χαρακτήρα. Οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής πρέπει να αναλάβουν την πρωτοβουλία να ζητήσουν πληροφορίες από τις εθελοντικές και τοπικές οργανώσεις οι οποίες έχουν άμεση επαφή με τις ειδικές ομάδες.



Οι πληροφορίες μπορούν να συγκεντρωθούν με την ανάθεση ποιοτικών μελετών ή με άμεση διαβούλευση με τους σχετικούς επαγγελματίες. Μπορούν να διοργανωθούν σεμινάρια βέλτιστης πρακτικής για συγκεκριμένες πρωτοβουλίες, τα οποία θα συγκεντρώσουν τους υπεύθυνους για την εφαρμογή στοχοθετημένων μέτρων και το προσωπικό των οργανώσεων οι οποίες δεν συμμετέχουν ακόμη στην ενσωμάτωση των μέτρων ένταξης των μεταναστών. Στις περιπτώσεις στις οποίες συγκεκριμένες δραστηριότητες χρηματοδοτούνται από το κράτος θα μπορούσε να ζητηθεί από τις οργανώσεις που είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή να προσανατολίσουν την αξιολόγησή τους στην ανταλλαγή εμπειριών. Οι εκθέσεις θα μπορούσαν, για παράδειγμα, να περιλάβουν ένα τμήμα σχετικά με «τα διδάγματα που αποκομίζονται για τις υπηρεσίες γενικού χαρακτήρα». Οι εκτιμήσεις θα πρέπει να θεωρηθούν χρήσιμες ευκαιρίες μάθησης σ' αυτό το πλαίσιο. Οι εκτιμήσεις αυτές εξετάζονται λεπτομερέστερα στο κεφάλαιο 4 του παρόντος εγχειριδίου.

Ανεξάρτητα από τα ειδικά σχέδια, οι ΜΚΟ, περιλαμβανομένων των ενώσεων μεταναστών, μπορούν να καταστούν «κέντρα εμπειρογνωμοσύνης» και να επωφεληθούν από τις γνώσεις τους σχετικά με τις κοινότητες, ώστε να εκπαιδεύουν ή να παρέχουν συμβουλές στους παρόχους γενικών υπηρεσιών ή στις κρατικές αρχές. Επίσης μπορούν να συντάξουν έγγραφα, τα οποία θα χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο προγραμμάτων κατάρτισης για το θέμα της ενσωμάτωσης, τα οποία θα προορίζονται για το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης, τους κοινωνικούς λειτουργούς κ.λπ. Η ζήτηση αυτών των δραστηριοτήτων είναι πιθανό να αυξηθεί ακόμη περισσότερο καθώς οι διαπολιτισμικές ικανότητες εκτιμώνται ολοένα και περισσότερο.

Οι ΜΚΟ μπορούν να καταστούν επίσης οργανώσεις υπεράσπισης και οργανώσεις που διεξάγουν εκστρατείες. Επικεντρώνοντας την προσοχή τους σε ειδικές πτυχές της ένταξης των μεταναστών, βοηθούν στο να διατηρηθεί το ενδιαφέρον για το θέμα αυτό. Η ορθή πρακτική απαιτεί να αναγνωρίζουν οι κυβερνήσεις τους ποικίλους ρόλους των ΜΚΟ ως οργανώσεων υπεράσπισης, ως παρόχων υπηρεσιών όπως η διερμηνεία ή η πληροφόρηση, καθώς και ως μέσων για τη διευκόλυνση του διαλόγου. Η χρηματοδότηση όλων των πτυχών των δραστηριοτήτων τους μπορεί να στηρίξει την αυτονομία των ΜΚΟ και να εκφράσει τη δέσμευση των κυβερνήσεων όσον αφορά την επικοινωνία και την ενεργό συμμετοχή που αποτελούν βασικά στοιχεία της ένταξης των μεταναστών.





Κεφάλαιο 1: Συμπεράσματα

1. Οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής, οι πάροχοι υπηρεσιών και οι μη κυβερνητικές οργανώσεις που δραστηριοποιούνται σε ένα ευρύ φάσμα τομέων πρέπει να εξετάζουν με κριτικό πνεύμα τις δραστηριότητές τους. Κατά πόσο τα προγράμματα αναγνωρίζουν, ανταποκρίνονται και λαμβάνουν υπόψη τις ειδικές ανάγκες και περιστάσεις των μεταναστών; Μπορούν να προσαρμοστούν οι διαδικασίες και οι δομές έτσι ώστε να βελτιωθεί η δυνατότητα πρόσβασης των μεταναστών με βάση την ίση μεταχείριση;
2. Η πείρα αποδεικνύει ότι οι πρακτικές ενσωμάτωσης είναι αποτελεσματικότερες εάν βασίζονται σε συνεκτικό πολιτικό μήνυμα, ότι δηλαδή η μελέτη της ένταξης των μεταναστών δεν αποτελεί «πολυτέλεια» αλλά απλώς στοιχείο της αποστολής ενός θεσμού όταν οι πελάτες του, τα μέλη του ή οι ενδιαφερόμενοι διαφοροποιούνται ολόενα και περισσότερο.
3. Οι πάροχοι υπηρεσιών χρησιμοποιούν διάφορα μέσα για να καθορίσουν αν οι υφιστάμενες υπηρεσίες εξυπηρετούν δεόντως όλα τα τμήματα του πληθυσμού. Ένας τρόπος για να γίνει αυτή η αξιολόγηση είναι να εξεταστούν οι ίδιες οι υπηρεσίες. Χρησιμοποιούνται με τον τρόπο για τον οποίο σχεδιάστηκαν ή δεν χρησιμοποιούνται σωστά, οπότε συνάγεται ότι υπάρχουν κενά επικοινωνίας ή αναντιστοιχίες μεταξύ αναγκών και προσφορών;
4. Οι στοχοθετημένες υπηρεσίες είναι ευαίσθητες στις ειδικές συνθήκες ακόμη και μικρών ομάδων. Ανταποκρίνονται γρήγορα στις ανάγκες που προκύπτουν και είναι ευέλικτες στον τρόπο εφαρμογής τους. Όταν οι βασικοί πάροχοι υπηρεσιών λάβουν γνώση των υφιστάμενων κενών, η πρόκληση είναι να βρεθεί η σωστή ισορροπία μεταξύ των στοχοθετημένων και των γενικών υπηρεσιών. Ο σαφής διαχωρισμός των ρόλων και των καθηκόντων μπορεί να βοηθήσει να αποφεύγονται οι υπηρεσιακές επικαλύψεις και η έλλειψη συντονισμού.
5. Με βάση τη σταθερή ροή των πληροφοριών σχετικά με το κοινό προς το οποίο απευθύνονται, οι πάροχοι υπηρεσιών πρέπει να κρίνουν κατά πόσο οι συνήθεις οργανωτικές διαδικασίες, οι πολιτικές, οι πρακτικές και οι δομές μπορούν να προσαρμοστούν ή χρειάζονται πρόσθετα μέτρα.
6. Η απόφαση σχετικά με γενικά ή στοχοθετημένα μέτρα σε μία συγκεκριμένη περίπτωση μπορεί να βασιστεί σε διάφορα κριτήρια. Ο χρόνος παρέμβασης είναι σημαντικός, καθώς και ο αριθμός των ατόμων που αφορά ένα συγκεκριμένο μέτρο. Κατά την εξέταση αυτών των παραγόντων, οι υπεύθυνοι θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη το θέμα της αναλογικότητας.
7. Οι γνώσεις σχετικά με τους μετανάστες και πρόσφυγες πελάτες μπορούν να αποκτηθούν με διάφορους τρόπους: με την ανάλυση και την παραγωγή δεδομένων, με τον καθορισμό της διαπολιτισμικής ικανότητας ως προτεραιότητας κατά την επιλογή, με την εκπαίδευση και την αξιολόγηση του προσωπικού, με τη συμμετοχή εξωτερικών εμπειρογνομόνων, με διαβουλεύσεις με ομάδες της κοινότητας ή μεμονωμένους πολίτες και με την απόκτηση εμπειρίας από στοχοθετημένες πρωτοβουλίες.
8. Οι ΜΚΟ μπορεί να ενεργήσουν ως μεσάζοντες και να συμβάλουν στην αλλαγή της εικόνας που έχουν αμοιβαία οι πάροχοι υπηρεσιών και οι χρήστες μεταξύ τους. Για παράδειγμα, οι τοπικές ομάδες στήριξης μπορούν να επηρεάσουν τους μετανάστες όσον αφορά τις γνώσεις τους και τις προσδοκίες τους σχετικά με την παροχή υπηρεσιών.
9. Ιδιαίτερη σημασία έχει η στάση των μελών του προσωπικού των θεσμών που παρέχουν υπηρεσίες, το οποίο πρέπει να προσαρμόσει τις μεθόδους εργασίας του για να ανταπο-



κριθεί στην πολυμορφία. Μπορούν να αποκτήσουν κίνητρα ώστε να ακούνε με προσοχή τους χρήστες, να επανεξετάσουν τις μεθόδους τους και να βελτιώσουν τις ικανότητές τους;

10. Η πολιτική βούληση αποτελεί έναν από τους κινητήριους μοχλούς της ενσωμάτωσης. Όσο μεγαλύτερη επαφή έχουν οι πολιτικές οργανώσεις και φορείς με τους μετανάστες τόσο περισσότερο θα προωθήσουν την ενσωμάτωση.
11. Οι στοχοθετημένες δραστηριότητες οι οποίες προορίζονται για τους μετανάστες αποτελούν βασική πηγή γνώσης για τις οργανώσεις γενικού χαρακτήρα. Οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής πρέπει να αναλάβουν την πρωτοβουλία να ζητήσουν πληροφορίες από τις εθελοντικές και τοπικές οργανώσεις οι οποίες έχουν άμεση επαφή με τις ειδικές ομάδες.





Κεφάλαιο 2

Η κατοικία στο αστικό περιβάλλον



Η στέγαση έχει ζωτική σημασία για τα άτομα, τις οικογένειες και τις κοινότητες και αποτελεί βασικό παράγοντα για την προώθηση της ένταξης. Το παρόν κεφάλαιο περιγράφει τις πρακτικές που αποσκοπούν στη διεύρυνση των επιλογών κατοικίας των μεταναστών περιορίζοντας τα εμπόδια στην πρόσβαση και βελτιώνοντας την ποιότητα των κατοικιών. Αν και τα μέτρα αυτά είναι συνήθως μικρής κλίμακας και συγκεκριμένα, εφαρμόζονται στο πλαίσιο ευρύτερων αστικών πολιτικών και διαρθρώσεων. Σε ορισμένες ευρωπαϊκές πόλεις σήμερα περισσότεροι από τους μισούς κατοίκους έχουν ιστορικό μετανάστη, και αυτό έχει ως αποτέλεσμα νέες συνθήκες πολυμορφίας. Οι πόλεις αυτές είναι πρωτοπόρες στην εφαρμογή μέτρων για την αστική ανάπτυξη, για τη μεικτή ιδιοκτησία και τη μίσθωση, συμπεριλαμβανομένων των θεσμών και των υπηρεσιών, καθώς και για την επικοινωνία και τη συμμετοχή, που μπορούν να συντελέσουν στη δημιουργία καλύτερου περιβάλλοντος διαβίωσης για ένα ολοένα πιο πολύμορφο πληθυσμό.



Η κοινή βασική αρχή αριθ. 7 προβλέπει με ποιον τρόπο οι πολιτικές στέγασης θα ενταχθούν στο πλαίσιο της ένταξης των μεταναστών, και ορίζει τα εξής: «Ένας μηχανισμός συχνής συνεργασίας μεταξύ των μεταναστών και των υπηκόων των κρατών μελών είναι βασικής σημασίας για την ένταξη. Κοινοί χώροι συζήτησης, διαπολιτισμικός διάλογος, εκπαίδευση για μια καλύτερη γνώση των μεταναστών και των πολιτισμών τους, καθώς και βελτίωση των συνθηκών ζωής σε αστικό περιβάλλον ενισχύουν την επικοινωνία μεταξύ των μεταναστών και των πολιτών των κρατών μελών».

2.1. Διεύρυνση της επιλογής κατοικίας των μεταναστών



Όπως όλοι οι κάτοικοι, έτσι και οι μετανάστες σχεδιάζουν στρατηγικές στέγασης που βασίζονται στις ανάγκες τους και τις ευκαιρίες που προσφέρει το περιβάλλον. Οι πολιτικές θα πρέπει να επιχειρήσουν να διευρύνουν τις επιλογές τους εξασφαλίζοντας ίσες ευκαιρίες στην αγορά κατοικιών, όχι μόνον όσον αφορά την πρόσβαση αλλά και την ποιότητα.

Πρόσβαση στη στέγαση

Πολλοί μετανάστες αντιμετωπίζουν άμεση ή έμμεση διακριτική μεταχείριση στην αγορά στέγης. Οι ιδιοκτήτες μπορεί να είναι επιφυλακτικοί να πουλήσουν ή να νοικιάσουν το ακίνητό τους σε μετανάστες γενικά. Άλλοι μπορεί να ζητήσουν υπερβολικά ενοίκια και εγγυήσεις, να μη δέχονται εγγυητές ή να απαιτούν περιττά έγγραφα και συστάσεις. Λόγω των προβλημάτων όσον αφορά την πρόσβαση σε ιδιωτική κατοικία, η ζήτηση για τη μίσθωση κοινωνικών κατοικιών είναι συχνά μεγάλη στους μετανάστες. Ωστόσο, ο αριθμός κοινωνικών κατοικιών είναι σχετικά περιορισμένος και οι λίστες αναμονής είναι πολύ μακρές. Τα μειονεκτήματα και η διακριτική μεταχείριση που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες και οι μειονότητες στην ΕΕ-15 εκτίθενται στο έγγραφο του Ευρωπαϊκού Παρατηρητηρίου των Φαινομένων Ρατσισμού και Ξενοφοβίας (EUMC) του 2005 «Μετανάστες, μειονότητες και κατοικία: αποκλεισμός, διακριτική μεταχείριση και καταπολέμηση των διακρίσεων στα 15 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης», το οποίο βασίζεται σε εκθέσεις των κρατών μελών που καταρτίστηκαν από τα τοπικά κέντρα του EUMC.



Η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει την ίση μεταχείριση των κατοίκων μακράς διάρκειας και των υπηκόων των κρατών μελών όσον αφορά την πρόσβαση στα αγαθά και τις υπηρεσίες, και προστατεύει το άτομο από τη διακριτική μεταχείριση, με βάση τη φυλή και την εθνότητα, κατά την προσφορά αγαθών και υπηρεσιών (περιλαμβανομένης της κατοικίας).

Η νομοθεσία που απαγορεύει κάθε διάκριση όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, περιλαμβανομένης της στέγασης, μπορεί να εφαρμοστεί εντατικότερα.



Εφαρμογή της νομοθεσίας κατά των διακρίσεων στη Γαλλία

Υπόθεση: Hamida και Audrey Brahmia, ποινικό δικαστήριο της Γκρενόμπλ, 14 Σεπτεμβρίου 2004.

Στην υπόθεση αυτή, το δικαστήριο καταδίκασε την ιδιοκτήτρια ενός οικοπέδου για φυλετική διάκριση δυνάμει του άρθρου 225-2 του Ποινικού Κώδικα, διότι αρνήθηκε να πουλήσει ένα οικόπεδο για φυλετικούς λόγους. Αφού δέχθηκε προσφορά για την πώληση ενός τεμαχίου γης, η ιδιοκτήτρια αρνήθηκε να ολοκληρώσει τη συναλλαγή προβάλλοντας ως επιχειρήματα ότι φοβόταν μήπως δημιουργηθούν προβλήματα με τους γείτονες επειδή ο αγοραστής ήταν Άραβας. Εν συνεχεία ζήτησε αντίγραφο του πιστοποιητικού γάμου του αγοραστή για να εξακριβώσει την «καλή συμπεριφορά» του, φωτογραφίες του γάμου για να εκτιμήσει τη διαγωγή του και ζήτησε υψηλότερη τιμή μειώνοντας συγχρόνως την επιφάνεια γης που θα πωλούσε· τέλος αρνήθηκε να ολοκληρώσει τη συναλλαγή, προβάλλοντας τεχνικά προβλήματα και νομικά προβλήματα σχετικά με το ακίνητο και την ιδιοκτησία, τα οποία εμπόδιζαν την ολοκλήρωση της πώλησης.

Η ιδιοκτήτρια καταδικάστηκε από το αρμόδιο δικαστήριο της Γκρενόμπλ, αλλά προσέφυγε κατά της απόφασης. Στις 27 Οκτωβρίου 2005, το εφετείο επέβαλε βαρύτερη ποινή αποτελούμενη από εξάμηνη αναστολή της ποινής, από πρόστιμο 6 000 ευρώ και από τον όρο δημοσίευσης της καταδικαστικής απόφασης στο τμήμα αγοραπωλησιών ακινήτων των δύο μεγαλύτερων τοπικών εφημερίδων και του σημαντικότερου περιοδικού των κτηματομεσιτών «la Revue bleue».

Revue de la législation européenne relative à l'anti-discrimination, édition N° 3, Απρίλιος 2006, σ. 72.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_en.htm



Οι διατάξεις σχετικά με τη στέγαση είναι συνήθως διάσπαρτες σε πάρα πολλούς νόμους και καθορίζουν, συχνά σε πολύπλοκη γλώσσα, ποια είναι τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των ιδιοκτητών κατοικιών και των ενοίκων.

Οι κώδικες δεοντολογίας όσον αφορά τη στέγαση μπορούν να εξηγήσουν με πρακτικό τρόπο τι σημαίνει στην πράξη η νομοθεσία για τη στέγαση.



Οι κώδικες πρακτικής για την ισότητα στη στέγαση έχουν τέσσερις γενικούς στόχους:

- α) να καθορίσουν πρότυπα για να διασφαλίζεται η ισότητα και να παρέχονται πρακτικές συμβουλές σχετικά με το πώς να αποφεύγεται η παράνομη φυλετική διάκριση και να διασφαλίζεται ισότητα ευκαιριών στον τομέα της στέγασης και των σχετικών υπηρεσιών





- β) να βοηθήσουν τους οργανισμούς του τομέα της στέγασης και άλλους, οι οποίοι έχουν αρμοδιότητες δυνάμει των διατάξεων διαφόρων εθνικών νόμων για τη στέγαση και τον προγραμματισμό, να κατανοήσουν τις αρμοδιότητές τους και τα δικαιώματά τους
- γ) να βοηθήσουν τους δικηγόρους και άλλους συμβούλους στην ενημέρωση των πελατών τους, αλλά και να επικουρούν τα δικαστήρια στην ερμηνεία των νομικών εννοιών και
- δ) να εξασφαλίζουν ότι οποιοσδήποτε προτίθεται να υποβάλει προσφυγή κατανοεί σαφώς τη νομοθεσία και τις ορθές πρακτικές στον τομέα της στέγασης και των σχετικών υπηρεσιών.

Υπάρχουν διάφορα μέτρα τα οποία μπορούν να εφαρμοστούν για να βοηθήσουν τους μετανάστες άμεσα και έμμεσα.

Η πρακτική βοήθεια μπορεί να δοθεί με τη μορφή συστατικών επιστολών που παρέχονται στους ιδιοκτήτες νοικιασμένου ακινήτου, προκαταβολών ή εγγυήσεων μίσθωσης. Στην Ισπανία, τα περισσότερα περιφερειακά σχέδια για τη μετανάστευση και την ένταξη προβλέπουν πλέον προγράμματα βάσει των οποίων ένας δημόσιος θεσμός παρέχει εγγύηση στον ιδιοκτήτη ότι το ενοίκιο θα καταβληθεί και ότι οι ενδεχόμενες ζημιές θα αποκατασταθούν. Η καταλανική κυβέρνηση δημιούργησε το δίκτυο κοινωνικών κατοικιών (Red Bolsa de Vivienda Social), το οποίο παρέχει τεχνικές και νομικές εγγυήσεις, συνολική ασφάλεια και δάνειο για τις προκαταβολές. Σε μια μελέτη που πραγματοποίησε το ιταλικό ινστιτούτο Censis, την οποία παράγει το υπουργείο εργασίας και κοινωνικών πολιτικών στο πλαίσιο του κοινοτικού προγράμματος δράσης για την καταπολέμηση των διακρίσεων, παρουσιάζεται ένας κατάλογος από μέσα τα οποία δοκιμάστηκαν με επιτυχία σε τοπικό επίπεδο όσον αφορά την παροχή στήριξης στους μετανάστες κατά τη διαδικασία μίσθωσης ή αγοράς κατοικίας. Η μελέτη ξεχωρίζει 99 υπηρεσίες τις οποίες ταξινομεί σε διάφορες κατηγορίες: πληροφόρηση και καθοδήγηση μεσολάβηση· διαχείριση της ιδιοκτησίας ή αγορά κατοικιών· κατασκευή ή ανακαίνιση ακινήτων· ταμείο εγγυήσεων και δάνεια. Τέσσερα παραδείγματα παρουσιάζονται ως ορθές πρακτικές: το πρόγραμμα για την αξιοποίηση της συνοικίας Stadera στο Μιλάνο, το πρόγραμμα «Un tetto per tutti» της Perugia, ο συνεταιρισμός «Nuovo Villaggio» της Padova και η υπηρεσία μίσθωσης κατοικιών του Rimini. Η ιταλική κυβέρνηση και άλλοι φορείς έχουν αναλάβει να διαδώσουν αυτές τις πρακτικές σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.



Παράδειγμα: «Un tetto per tutti»

Το σχέδιο «Un Tetto per Tutti» εφαρμόστηκε στην περιφέρεια της Umbria και στη συνέχεια επεκτάθηκε στην περιφέρεια της Lombardia.

Μελλοντικοί ιδιοκτήτες, μετανάστες και Ιταλοί, κατασκευάζουν ή επισκευάζουν κατοικίες σε οικοπέδα που χορηγούν οι δήμοι. Εμπειρογνώμονες και τοπικές ενώσεις συντονίζουν το σχέδιο και παρέχουν διοικητική και οργανωτική υποστήριξη περιλαμβανομένης της πρόσβασης στην πίστωση.

Από το 2001, κατασκευάστηκαν 52 νέες κατοικίες και 72 οικογένειες, από τις οποίες οι μισές είναι μετανάστες, συμμετείχαν στο σχέδιο. Στο μέλλον, δεδομένου ότι οι μετανάστες εργαζόμενοι θα καταβάλλουν τα τραπεζικά δάνεια και τα ενοίκιά τους, το σχέδιο θα είναι πιο αυτόνομο.

Censis, Housing Policies and Services for Immigrants in Italy, περίληψη στα αγγλικά, Ρώμη, Νοέμβριος 2005, σσ. 38–40.



Μετανάστες και μη με χαμηλό και μη σταθερό εισόδημα αντιμετωπίζουν περιορισμένη επιλογή και εμπόδια ως προς την κινητικότητα στην αγορά στέγης. Η κατάσταση αυτή επιδεινώνεται σε ορισμένες περιπτώσεις λόγω του νομικού καθεστώτος των μεταναστών. Για παράδειγμα, όσοι έχουν προσωρινή άδεια διαμονής ενδέχεται να μη μπορούν να ικανοποιήσουν την απαίτηση «κατάλληλης στέγης» η οποία αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την απόκτηση καθεστώτος μακροπρόθεσμης διαμονής, διότι οι ιδιοκτήτες αρνούνται να νοικιάσουν χωρίς εγγυημένη άδεια διαμονής, για όλη την περίοδο της σύμβασης. Κατά τον ίδιο τρόπο, οι αρχές ενδέχεται να ζητήσουν από τον υποβάλλοντα αίτηση οικογενειακής επανένωσης να προσκομίσει αποδεικτικά στοιχεία ότι διαθέτει κατοικία η οποία να θεωρείται κανονική για αντίστοιχη οικογένεια στην ίδια περιοχή και η οποία να πληροί τις ισχύουσες γενικές προδιαγραφές ασφάλειας και υγιεινής.

Οι απαιτήσεις σχετικά με την κατοικία θα πρέπει να αξιολογούνται όσον αφορά τη συνοχή τους με τις πολιτικές στέγασης και τον αντίκτυπό τους στη θέση των μεταναστών στην αγορά στέγης.



Ποιότητα της κατοικίας

Οι προσιτές κατοικίες είναι συχνά χαμηλής ποιότητας. Για παράδειγμα, ορισμένα μεγάλα κτίρια που κατασκευάστηκαν μετά τον πόλεμο σε διάφορα κράτη μέλη εμφανίζουν προβλήματα όπως ζημιές από το νερό, προβλήματα μόνωσης, ελαττωματικοί ανελκυστήρες και άλλα προβλήματα που συνδέονται με τα υλικά που χρησιμοποιήθηκαν στην κατασκευή. Τα μικρότερα ακίνητα μπορεί επίσης να συντηρούνται ελάχιστα, ιδίως όταν οι ιδιοκτήτες οι οποίοι τα νοικιάζουν σε μετανάστες δεν πραγματοποιούν τις απαραίτητες επισκευές. Ορισμένοι μετανάστες και πρόσφυγες ζουν σε επισφαλείς κατοικίες οι οποίες μπορεί να είναι σε κατάσταση εγκατάλειψης ή ακόμη και σε επικίνδυνη κατάσταση.

Οι εθνικές και τοπικές αρχές θα πρέπει να προσπαθήσουν να εντοπίσουν τα σοβαρά προβλήματα όσον αφορά την ποιότητα της στέγης και να στηρίξουν τις πρωτοβουλίες σε αξιόπιστα στοιχεία σχετικά με την κατάσταση των μεταναστών όσον αφορά την κατοικία. Για το σκοπό αυτό μπορούν να χρησιμοποιηθούν μελέτες, οι οποίες θα μπορούσαν να σχεδιαστούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέπουν τη σύγκριση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και τη θέσπιση ευρωπαϊκών κανόνων.



Οι ιδιοκτήτες μπορούν να ενθαρρύνονται να βελτιώσουν την ποιότητα των ακινήτων τους και παράλληλα να τα προτείνουν σε μετανάστες. Για παράδειγμα, οι ιταλικές τοπικές αρχές του Scicli (επαρχία Ragusa, στη Σικελία) χορηγεί συνεισφορά, η οποία μπορεί να φθάσει έως και το 50% των δαπανών για την ανακαίνιση και την επισκευή, στους ιδιοκτήτες οι οποίοι δέχονται να ενοικιάσουν τα ακίνητα αυτά σε μετανάστες σε συμφωνημένες χαμηλές τιμές για τουλάχιστον πέντε έτη. Η πρωτοβουλία αυτή απευθύνεται σε 15 περίπου ομάδες οικογενειών και αποτελεί επένδυση 50 000 ευρώ για το δήμο.



Η προσαρμογή της επιλογής κατοικίας στις ανάγκες των μεταναστών αποτελεί μια από τις πτυχές της ποιότητας της στέγης. Σε πολλά κράτη μέλη, οι προσιτές κατοικίες δεν ανταποκρίνονται στο γεγονός ότι οι οικογένειες μεταναστών ή προσφύγων μπορεί να είναι μεγαλύτερες από τον μέσο όρο. Για παράδειγμα, στη Σουηδία μεγάλα διαμερίσματα υπάρχουν μόνο σε παλαιά κτίρια τα οποία ενοικιάζουν ιδιώτες και των οποίων τα ενοίκια ή η αγορά είναι





πολύ ακριβά. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η έλλειψη αντιστοιχίας ανάμεσα στις ανάγκες και την προσφορά στέγης έχει ως αποτέλεσμα την υπερπλήρωση των κατοικιών, που συνεπάγεται αναπνευστικά και άλλα προβλήματα υγείας, καθώς και κοινωνικά προβλήματα. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, πραγματοποιήθηκε μια μελέτη για τις «εμπειρίες της στέγασης των μουσουλμάνων» με βάση τα στοιχεία της απογραφής. Η μελέτη αυτή δείχνει ότι σχεδόν το 42 % των παιδιών των μουσουλμάνων ζουν σε συνωστισμένες κατοικίες, σε σύγκριση με το ποσοστό του 12 % για το σύνολο των παιδιών.

Οι νέες κοινωνικές κατοικίες που κατασκευάζονται μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τις διάφορες ανάγκες των μεταναστών ή προσφύγων, και συγκεκριμένα να προβλέπουν διαμερίσματα για μεγαλύτερες οικογένειες. Οι υφιστάμενες στεγαστικές μονάδες μπορούν επίσης να τροποποιηθούν σε συμφωνία με τους μετανάστες μισθωτές και να παρέχονται πρόσθετες υπηρεσίες, όπως κοινόχρηστοι χώροι με πλυντήρια, κήποι στη σκεπή ή κοινόχρηστες παραβολικές κεραίες. Ένα παράδειγμα αποτελεί το Sozialbau AG στη Βιέννη, ένα συγκρότημα κατοικιών του οποίου οι ένοικοι είναι κατά το ήμισυ αλλοδαποί (από διάφορες χώρες) και κατά το άλλο ήμισυ Αυστριακοί, το οποίο βοηθά τη συμβίωση χάρη σ' αυτές τις πρωτοβουλίες. Οι στεγαστικές εταιρείες οι οποίες, με δική τους πρωτοβουλία, προσπαθούν να βελτιώσουν τις υπηρεσίες που παρέχονται στους μετανάστες πελάτες θα μπορέσουν να ικανοποιήσουν καλύτερα τις ανάγκες τους και τις προτιμήσεις τους. Για το σκοπό αυτό, οι εταιρείες αυτές μπορούν να εκπαιδεύσουν τους υπαλλήλους τους ή να προσλάβουν προσωπικό μεταξύ των μεταναστών.



Στο Ηνωμένο Βασίλειο, πολλοί στεγαστικοί οργανισμοί για «μαύρους και εθνοτικές μειονότητες» εξειδικεύονται στην παροχή στεγαστικών υπηρεσιών στις συγκεκριμένες ομάδες. Για παράδειγμα, ο μεγαλύτερος στεγαστικός οργανισμός για μαύρους και εθνοτικές μειονότητες στα West Midlands είναι ο Ashram Housing Association. Κατέχει και διαχειρίζεται 727 κατοικίες οι περισσότερες από τις οποίες (543) βρίσκονται στο Birmingham. Το 49% των ενοικιαστών του οργανισμού είναι Ασιάτες, το 27 % λευκοί, το 13 % μαύροι και το 8 % μιγάδες. Ο οργανισμός ορίζει ως βασικό του στόχο την κάλυψη των αναγκών ειδικά, αλλά όχι αποκλειστικά, των μαύρων και εθνοτικών μειονοτήτων.

Πάνω από το 20% των ακινήτων του οργανισμού είναι κατοικίες για πολυμελείς οικογένειες οι οποίες έχουν τέσσερις ή περισσότερες κρεβατοκάμαρες (μέχρι δε και επτά κρεβατοκάμαρες). Ο οργανισμός Ashram κατασκεύασε επίσης μια σειρά από κατοικίες με παρεχόμενες υπηρεσίες από ειδικούς, για να καλυφθούν οι ανάγκες ηλικιωμένων ατόμων από την Ασία και γυναικών που διέφυγαν από την οικογενειακή βία, και κατάρτισε ένα σχέδιο για την ψυχική υγεία των γυναικών από την Ασία.

Όπως αναφέρει μια πρόσφατη έκθεση της επιτροπής ελέγχου, το 75% των μελών του διοικητικού συμβουλίου του Ashram και το 71% των ανώτερων υπαλλήλων του προέρχονται από ομάδες μαύρων και εθνοτικών μειονοτήτων. Συνολικά, το προσωπικό του οργανισμού, το οποίο αριθμεί 100 μέλη, αντικατοπτρίζει τη δημογραφική κατάσταση της κοινότητάς του, και ο οργανισμός διαθέτει έναν κατάλογο με τις γλώσσες που ομιλεί το προσωπικό, ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες διερμηνείας. Το 40% των αντισυμβαλλομένων του οργανισμού προέρχονται επίσης από οργανισμούς μαύρων και εθνοτικών μειονοτήτων.

Ashram Housing Association Limited, www.ashramha.org.uk
Έκθεση επιθεώρησης κατοικιών, www.audit-commission.gov.uk





2.2. Ένταξη στο αστικό περιβάλλον

Σε πολλές ευρωπαϊκές πόλεις υπάρχουν ζώνες με μεγάλη συγκέντρωση της φτώχειας, οι οποίες συχνά είναι απομονωμένες από την υπόλοιπη πόλη. Σε πολλές περιπτώσεις στις ζώνες αυτές κατοικεί ένα μεγάλο ποσοστό μεταναστών. Οι μετανάστες, όπως και οι άλλοι κάτοικοι, αντιμετωπίζουν προβλήματα όπως η απόσταση από την αγορά εργασίας, η έλλειψη των διευκολύνσεων του ιδιωτικού τομέα όπως τα καταστήματα και οι τράπεζες, η υψηλή ζήτηση δημόσιων υπηρεσιών και η χαμηλή ποιότητά τους, το υψηλό ποσοστό εγκληματικότητας και η αντικοινωνική συμπεριφορά, καθώς και η κακή φήμη που χαρακτηρίζει αυτές τις μειονεκτούσες περιοχές. Επιπλέον, η γεωγραφική συγκέντρωση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη απομόνωση των μεταναστών από την κοινωνία και τον περιορισμό των δυνατοτήτων εκμάθησης της γλώσσας, ιδίως για τα παιδιά.

Οι πολιτικές και οι πρακτικές προσπαθούν να προλάβουν τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού και φυλετικού διαχωρισμού τα οποία χαρακτηρίζουν τις μειονεκτούσες περιοχές. Συγχρόνως, μπορούν να ενισχύσουν τις θετικές πτυχές που αναγνωρίζουν πολλοί μετανάστες κάτοικοι: τη στήριξη μέσω κοινωνικών, οικογενειακών και εθνοτικών δικτύων, τις δυνατότητες που παρέχει η εθνοτική αγορά εργασίας, την άμεση βοήθεια προς τους νεοαφιχθέντες, καθώς και την παρουσία εθνοτικών ενώσεων.



Στις επόμενες παραγράφους εκτίθενται παραδείγματα αστικής ανάπλασης, μεικτής ιδιοκτησίας και μίσθωσης, συμπεριλαμβανομένων των θεσμών και των υπηρεσιών, καθώς και της επικοινωνίας και συμμετοχής. Η ορθή πρακτική υπονοεί ότι, αν και η φυσική υποδομή είναι σημαντική, οι πολιτικές θα πρέπει να τονίσουν επίσης τις κοινωνικές, οικονομικές και πολιτιστικές πτυχές. Τα καταστήματα, τα ιατρικά κέντρα, τα θρησκευτικά και πολιτιστικά κέντρα, αλλά και άλλοι θεσμοί και υπηρεσίες αποτελούν απαραίτητα στοιχεία σε μια ενεργό αστική περιοχή. Οι σχέσεις μεταξύ των δύο φύλων είναι σημαντικές στη διαμόρφωση αλληλεπιδράσεων στο αστικό περιβάλλον, και οι πρωτοβουλίες που αφορούν ειδικά αυτά τα θέματα πρέπει να έχουν σημαντικό αντίκτυπο.

Οι στόχοι των πολιτικών για τις μειονεκτούσες ζώνες θα πρέπει να είναι σύμφωνοι με τον προγραμματισμό σε όλη την πόλη, και στα σχέδια των πόλεων θα πρέπει να δίνεται προτεραιότητα στην κατασκευή «γεφυρών» μεταξύ των διαφόρων αστικών συνοικιών. Θα πρέπει δε να αντιμετωπίζεται ως προτεραιότητα κάθε ανισότητα όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών μεταξύ των διαφόρων περιοχών.



Αστική ανάπλαση

Τα προγράμματα ανάπλασης αφορούν γενικά σαφώς οριοθετημένες περιοχές των πόλεων. Συχνά αντιπροσωπεύουν σημαντική οικονομική επένδυση και προβλέπουν την ανανέωση και τον εκσυγχρονισμό της φυσικής υποδομής. Με τα μέτρα αυτά μπορεί να βελτιωθεί σημαντικά η ποιότητα της ζωής των κατοίκων, δεδομένου ότι οι ακαθαρσίες, τα σκουπίδια και η ηχορρύπανση συχνά οφείλονται στην αρχιτεκτονική. Τα συγκροτήματα κατοικιών μπορούν να βελτιωθούν με την προσθήκη μπαλκονιών τα οποία θα εξασφαλίζουν την προστασία της ιδιωτικής ζωής, με την εξάλειψη της αντήχησης στις αυλές και τις εισόδους, με τον εξωτερικό φωτισμό, μεγάλους χώρους για τα απορρίμματα, και με την τακτική αποκομιδή τους, καθώς και με την τακτική απομάκρυνση των ογκωδών απορριμμάτων. Οι αχρησιμοποίητοι χώροι μεταξύ των κτιρίων μπορούν να αποκτήσουν μια δομή, και η κατοικημένη περιοχή, όπως η περιοχή της εισόδου, η παιδική χαρά και οι άλλοι ημιδημόσιοι χώροι, μπορούν να οριοθετηθούν σαφώς.





Τα προγράμματα υποδομής μπορούν επίσης να προβλέπουν επενδύσεις στη σύνδεση με μεταφορικά μέσα, για παράδειγμα με την επέκταση των γραμμών του μετρό ή με την κατασκευή σιδηροδρομικού σταθμού σε μια περιοχή. Η πρόσβαση στην κινητικότητα έχει ουσιαστική σημασία για τους κατοίκους των φτωχών περιοχών και μπορεί να τους συνδέσει με τη ροή των πόρων, των αγαθών και των υπηρεσιών που προσφέρει η πόλη.

Τα προγράμματα αστικής ανάπλασης συχνά προκαλούν σημαντικές αλλαγές στις συνθήκες ζωής του πληθυσμού μιας συνοικίας. Κανονικά, ο σχεδιασμός πρέπει να πραγματοποιείται με την ενεργό συμμετοχή των μεταναστών κατοίκων. Το προσωπικό της στεγαστικής εταιρείας μπορεί να έχει άμεσες επαφές με τους κατοίκους επιδιώκοντας την προσωπική επαφή στους τόπους καθημερινής συνάντησης όπως τα παντοπωλεία, τα καφενεία, οι παιδικοί σταθμοί και οι χώροι λατρείας. Για μια πιο συγκροτημένη συμμετοχή συχνά απαιτείται σημαντική επένδυση στην προετοιμασία και την ανάπτυξη ικανοτήτων.



ΦΟΡΟΥΜ Κάτω Χωρών: «Κοινωνικές Ολυμπιάδες»

Η πρωτοβουλία «Κοινωνικές Ολυμπιάδες» χρησιμοποιήθηκε σε περιοχές στις οποίες καταρτίζονται μακροπρόθεσμα οικοδομικά σχέδια, τα οποία περιλαμβάνουν την κατεδάφιση κατοικιών και την υποχρεωτική μετακίνηση των κατοίκων. Οι «Κοινωνικές Ολυμπιάδες» είναι μια μέθοδος διάσκεψης η οποία δημιουργήθηκε για να διασφαλιστεί η ισότητα των ρόλων που διαδραματίζουν ορισμένες ομάδες στη λήψη των αποφάσεων.

Κατά τις «Κοινωνικές Ολυμπιάδες» οι μετέχοντες χωρίζονται σε πέντε ομάδες ή κύκλους (rings): τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, τους επαγγελματίες (όπως οι ειδικοί για τα θέματα των διαφόρων κοινοτήτων), τους κατοίκους, τους πολιτικούς και τους μη μετέχοντες εμπειρογνώμονες (π.χ. τους καθηγητές πανεπιστημίων ή πρόσωπα από άλλη πόλη/περιοχή). Στη διάσκεψη, κάθε ομάδα διαμορφώνει κατ' αρχάς μία γνώμη στον κύκλο της. Στη συνέχεια, οι μετέχοντες ενημερώνονται για τις γνώμες των άλλων και τους δίνεται η ευκαιρία να μεταβάλουν τη γνώμη τους. Κατόπιν, όλοι οι μετέχοντες συγκεντρώνονται και προσπαθούν να καταλήξουν σε κοινή συμφωνία σχετικά με τις προτεραιότητες για τα μακροπρόθεσμα σχέδια οικοδομής. Η μέθοδος αυτή παρέχει στους κατοίκους, οι οποίοι ενδέχεται να έχουν λιγότερη πείρα στις δημόσιες συζητήσεις, τη δυνατότητα να διαμορφώσουν γνώμη προτού «ανταγωνιστούν» τους άλλους. Στην εμπειρία του φόρουμ, η δυνατότητα που έχουν ορισμένες ομάδες να συμβάλουν στο πλαίσιο ενός πιο προστατευμένου και μικρότερης κλίμακας περιβάλλοντος αποδεδειγμένα αυξάνει τη συμμετοχή αυτών των ομάδων.

Οι εκτεταμένες αυτές διαβουλεύσεις απαιτούν σημαντική προετοιμασία και επένδυση, καθώς και πρόσωπα με ιδιαίτερα προσόντα για να κατευθύνουν τις συζητήσεις. Ωστόσο, στον αστικό σχεδιασμό τα συμφέροντα είναι πολλές φορές μεγάλα και οι σχετικοί πόροι αιτιολογούν την προσπάθεια διαβούλευσης, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε καταλληλότερες λύσεις, περισσότερο αποδεκτές και τελικά πιο αποδοτικές. Για παράδειγμα, το φόρουμ διοργάνωσε μια διάσκεψη «Κοινωνικών ολυμπιάδων» στην πόλη Arnhem (Malburgen), στην οποία είχαν αποφασιστεί μέτρα αναμόρφωσης των απομονωμένων συνοικιών και στην οποία ο προβλεπόμενος προϋπολογισμός για τις κοινωνικές μεθόδους πλαισίωσης ανερχόταν σε 1 εκατ. EUR.



Δικτυακός τόπος: www.forum.nl



Μικτή ιδιοκτησία και μίσθωση

Σε πολλά κράτη μέλη, η αρχή της μεικτής ιδιοκτησίας διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στις πολιτικές για τη στέγαση. Ιδιώτες επιχειρηματίες ή ιδιοκτήτες που επιθυμούν να επενδύσουν σε περιοχές όπου επικρατούν οι κοινωνικές κατοικίες μπορούν να τύχουν φορολογικών κινήτρων και άλλων μέτρων. Νέες κατασκευές μπορεί να χρησιμοποιηθούν για να συγκεντρώσουν διάφορους τύπους κατοικιών σε διαφορετικές τιμές και με διάφορα καθεστώτα ιδιοκτησίας. Οι υφιστάμενες κοινωνικές κατοικίες είναι επίσης δυνατό να κατεδαφιστούν για να κατασκευαστούν ιδιωτικές κατοικίες. Όπου οι κατοικίες ιδιοκατοικούνται και άλλες είναι κοινωνικές μισθωμένες κατοικίες, η ορθή πρακτική είναι να περιορίζονται στο ελάχιστο οι αρχιτεκτονικές διαφορές μεταξύ τους. Στο Ελσίνκι, για παράδειγμα, η αρχή της μεικτής ιδιοκτησίας και μίσθωσης στο σχεδιασμό των οικιστικών περιοχών εφαρμόζεται από τη δεκαετία του 1960.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, οι αρχές προγραμματισμού μπορούν να εφαρμόσουν το άρθρο 106 του νόμου του 1990 για το σχεδιασμό των πόλεων και της υπαίθρου, για να ζητήσουν από επιχειρηματίες να συμβάλουν στην κατασκευή προσιτών κατοικιών ή άλλων δημόσιων εγκαταστάσεων, όπως σχολεία ή πάρκα, που θα αντικατοπτρίζουν τον ευρύτερο αντίκτυπο της ανάπτυξης των νέων ιδιωτικών κατοικιών. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθούν νέα σχέδια κατασκευής κατοικιών τα οποία συνδυάζουν αφενός την τιμή της αγοράς, αφετέρου κατοικίες προσιτές από οικονομικής πλευράς.



Απ' ό,τι φαίνεται, οι ιδιωτικές κατοικίες στις μεικτές αστικές περιοχές προσελκύνουν τους μετανάστες της μεσαίας τάξης, διότι πρόκειται γενικά για πιο προσιτές κατοικίες απ' ό,τι σε άλλες περιοχές, οι οποίες τους επιτρέπουν να μείνουν κοντά στις οικογένειές τους. Με την προσφορά ενός φάσματος επιλογής κατοικίας σε όλη τους τη ζωή, οι κοινότητες αυτές με τη μεικτή ιδιοκτησία μπορούν να συμβάλουν στην αύξηση των επιλογών στέγης των μεταναστών.

Ένας άλλος τύπος πολιτικής στον τομέα της μεικτής ιδιοκτησίας και μίσθωσης αφορά τη σύνθεση των μισθωτών ενοικιαζόμενης δημόσιας στέγης. Ο βαθμός στον οποίο οι τοπικές αρχές (ή άλλοι κυβερνητικοί φορείς) μπορούν να επηρεάσουν αυτές τις διαδικασίες εξαρτάται από τον τρόπο διαχείρισης και τους τύπους ιδιοκτησίας. Τα κίνητρα μπορούν να είναι χρήσιμα: για παράδειγμα στο Αμβούργο χορηγούνται επιδοτήσεις ενοικίου στους σπουδαστές που εγκαθίστανται σε περιοχή η οποία κατοικείται κυρίως από μετανάστες. Οι πρακτικές που προσπαθούν να δημιουργήσουν μεικτές δομές κατοικίας σε κοινωνικές κατοικίες πρέπει να αποφεύγουν τις διακρίσεις. Για παράδειγμα, ο στόχος να αποφεύγονται οι συγκεντρώσεις μεταναστών μπορεί να οδηγήσει τις εταιρείες στέγης να θεωρούν την καταγωγή των ενδιαφερομένων ως ένα από τα κριτήρια επιλογής τους.

Δεδομένου ότι τα θέματα της στέγασης αφορούν άμεσα την ιδιωτική ζωή των ατόμων και των οικογενειών, οι παρεμβάσεις σ' αυτό τον τομέα πρέπει να γίνονται ιδιαίτερα προσεκτικά ώστε να προστατεύεται ο ιδιωτικός βίος, να ζητείται η γνώμη των ενδιαφερομένων και να αποφεύγονται οι διακρίσεις.





Θεσμοί και υπηρεσίες για την ένταξη

Πολλές από τις πρακτικές που αποσκοπούν στην προώθηση της ένταξης σε περιοχές με μεγάλη συγκέντρωση μεταναστών επικεντρώνονται στη δυνατότητα πρόσβασης και την ανταπόκριση των τοπικών θεσμών και υπηρεσιών. Ειδικά σε πόλεις με υψηλό ποσοστό κατοίκων που είναι μετανάστες οι διοικήσεις διατηρούν συχνά στις συνοικίες υπαλλήλους, οι οποίοι συνδυάζουν διάφορα καθήκοντα σε έναν μόνο τόπο. Κατ' αυτό τον τρόπο οι δημοτικές υπηρεσίες προσεγγίζουν περισσότερο τον πολίτη, και οι διοικήσεις μπορούν να αντιμετωπίσουν άμεσα τα προβλήματα μόλις εμφανιστούν.

Σε διάφορες διοικητικές περιφέρειες, τα σχολεία έχουν καταστεί κοινοτικοί θεσμοί με πολλούς δεσμούς με άλλους τοπικούς φορείς από τον δημόσιο, τον ιδιωτικό ή τον μη κυβερνητικό τομέα. Οι φιλανθρωπικές οργανώσεις και οι ΜΚΟ παρέχουν ενδεχομένως βραδινά μαθήματα σε σχολικές εγκαταστάσεις καθώς και σε κέντρα παιδικής μέριμνας. Κατά τον ίδιο τρόπο, οι ενώσεις των κατοίκων ή οι σύλλογοι μεταναστών μπορούν να χρησιμοποιούν το σχολείο ως τόπο συνάντησης. Οι υπηρεσίες των δήμων και κοινοτήτων μπορούν να επιτύχουν τη «διαχείριση των επαφών» χρησιμοποιώντας τα σχολεία ως σημείο επαφής με τους κατοίκους. Οι τοπικοί επιχειρηματίες μπορούν να συμμετέχουν επίσης, για παράδειγμα, παρέχοντας στους μαθητές τη δυνατότητα να τους επισκεφτούν κατά τη διάρκεια δραστηριοτήτων επαγγελματικού προσανατολισμού.



Το σχολείο Karlschule, στη γερμανική πόλη Hamm, συμμετέχει ενεργά στη ζωή της συνοικίας. Για παράδειγμα, οι μαθητές του βοήθησαν στην αποκατάσταση μιας παιδικής χαράς της περιοχής, και ο αθλητικός όμιλος του σχολείου διοργανώνει χορευτικές βραδιές για την τοπική νεολαία. Το σχολείο πήρε επίσης μέρος στις παρελάσεις για τον εορτασμό των 750 χρόνων της συνοικίας. Στην αίθουσα οικιακής οικονομίας διοργανώθηκαν μαθήματα ραπτικής για τις γυναίκες από την Τουρκία. Στο σχολείο διαδραματίζουν ενεργό ρόλο και εξωτερικοί συνεργάτες: για παράδειγμα, οι υπεύθυνοι διαχείρισης σχεδίων της φιλανθρωπικής οργάνωσης Arbeiterwohlfahrt παρέχουν επαγγελματικό προσανατολισμό, η οργάνωση Caritas διαχειρίζεται τον μετασχολικό σταθμό του Karlschule, και η υπηρεσία κήπων του δήμου βοηθά στη συντήρηση του κήπου που έχει δημιουργηθεί στη στέγη του σχολείου.



Δικτυακός τόπος: www.karlschule.schulnetz.hamm.de/

Το Karlschule αποτελεί ένα από τα παραδείγματα βέλτιστης πρακτικής που περιλαμβάνονται στην έκδοση του ιδρύματος Schader «Immigrants in the City» (Οι μετανάστες στην πόλη), η οποία αποτελεί μέρος ενός ευρύτερου σχεδίου που εξετάζει την κοινωνική ένταξη στο χώρο των μεταναστών στη Γερμανία. Το σχέδιο αυτό χρηματοδοτείται από το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Παιδείας και Έρευνας και διήρκεσε από τον Ιανουάριο του 2004 έως τον Αύγουστο του 2006. Οι άλλοι εταίροι είναι η Ένωση Γερμανικών Πόλεων (DST), η Γερμανική Συνομοσπονδία των Ενώσεων Στέγης και Ακινήτων (GdW), το Γερμανικό Ινστιτούτο Αστικών Υποθέσεων (Difu) και το Ινστιτούτο για την Ανάπτυξη της Στέγης, των Ακινήτων, των Πόλεων και των Περιφερειών του Πανεπιστημίου του Bochum στην περιοχή του Ruhr (InWIS).

Η συλλογή βέλτιστων πρακτικών «Οι μετανάστες στην πόλη» εξέτασε 232 σχέδια συνολικά και συγκέντρωσε 136 αναλυτικές περιγραφές σχεδίων. Από τα 36 αυτά σχέδια τα 28 θεωρήθηκαν παραδείγματα βέλτιστης πρακτικής.



Η συλλογή βέλτιστων πρακτικών «Οι μετανάστες στην πόλη» εξέτασε 232 σχέδια συνολικά και συγκέντρωσε 136 αναλυτικές περιγραφές σχεδίων. Από τα 36 αυτά σχέδια τα 28 θεωρήθηκαν παραδείγματα βέλτιστης πρακτικής.

Η συλλογή περιγράφει «τύπους σχεδίων», λόγω των πολλών ομοιοτήτων μεταξύ των πρωτοβουλιών. Για παράδειγμα, πολλά σχέδια αφορούν τη δημιουργία σημείων συνάντησης με εύκολη πρόσβαση, την παραπομπή των κατοίκων στις κατάλληλες υπηρεσίες ή τη δημιουργία χώρων για τους τοπικούς συλλόγους.

Δικτυακός τόπος: www.schader-stiftung.de/docs/immigrants_in_the_city.pdf



Τα συνοικιακά σχολεία μπορούν να χρησιμοποιούνται ως τόποι ένταξης και χώροι για εκπαιδευτικές δραστηριότητες για όλη τη συνοικία, ακόμη και για τους ενήλικες.



Οι δημόσιες βιβλιοθήκες μπορούν επίσης να αποτελέσουν κεντρικά σημεία για την κοινότητα με τη διοργάνωση συμπληρωματικών δραστηριοτήτων και προγραμμάτων.

Στο πλαίσιο του προγράμματος URBAN, δύο δημόσιες βιβλιοθήκες της πόλης Aarhus στη Δανία πρότειναν μαθήματα πληροφορικής για τους κατοίκους της περιοχής που δεν είχαν υπολογιστή στο σπίτι. Προτεραιότητα δόθηκε στις μετανάστριες και σε άλλες ομάδες που δεν διαθέτουν ενδεχομένως το χρόνο ή τους πόρους για την απόκτηση των βασικών γνώσεων πληροφορικής.



Το πρόγραμμα αυτό διάρκειας 18 μηνών, το οποίο άρχισε τον Μάιο του 2003, προέβλεπε κατάρτιση σε ηλεκτρονικό υπολογιστή και εισαγωγικά μαθήματα στο Διαδίκτυο, καθώς και την εκπαίδευση επιλεγμένων μετεχόντων ώστε να γίνουν «οδηγοί πληροφορικής» ικανοί να διδάξουν άλλους. Η ένωση των «οδηγών πληροφορικής» δημιουργήθηκε τον Ιούνιο του 2004. Για τους κατοίκους, το σχέδιο επέτρεψε να αυξηθούν όχι μόνο οι δυνατότητες συμμετοχής αλλά και οι ίδιες οι γνώσεις στην πληροφορική.

Δικτυακός τόπος: www.urbanbydel.dk



Οι δημοτικές αρχές μπορούν να συμπληρώσουν τις αποκεντρωμένες δραστηριότητες ορισμένων οργανώσεων και να βοηθήσουν τους μετανάστες να αναπτύξουν δεσμούς με τις τοπικές ομάδες και τους συλλόγους.

Η γερμανική πόλη Münster βοηθά τις γερμανικές οικογένειες επαναπατριζόμενων (Aussiedler) στην αναζήτηση κατοικίας μετά την αναχώρησή τους από το κέντρο ομαδικής υποδοχής και τους παρέχει στήριξη ώστε να ενταχθούν στη ζωή της κοινότητας στη νέα τους συνοικία.



Κατ' αρχάς, οι οικογένειες συναντώνται με έναν υπάλληλο του δήμου που αποτελεί το σύνδεσμο, με τον οποίο προσδιορίζουν τα ατομικά χαρακτηριστικά του καθενός όσον αφορά το επίπεδο εκπαίδευσης και απασχόλησης, τη συμμετοχή σε δραστηριότητες πριν από τη μετανάστευση, τη γνώση των τοπικών εγκαταστάσεων, τους επαγγελματικούς και κοινωνικούς στόχους και τα σχετικά ενδιαφέροντα. Με βάση αυτά τα χαρακτηριστικά, καταρτίζεται





ένας κατάλογος με τους σχετικούς τοπικούς θεσμούς και τις οργανώσεις με τις οποίες θα πρέπει να έρθουν σε επαφή, μεταξύ των οποίων είναι οι αθλητικοί όμιλοι, οι ενορίες, τα κέντρα νεότητας κ.λπ. Οι μετανάστες υπογράφουν με το δήμο ένα συμβόλαιο ένταξης και δεσμεύονται να παρακολουθούν ανά δεκαπενθήμερο τις συναντήσεις με τον υπάλληλο του δήμου. Στην πράξη, η συχνότητα των συναντήσεων είναι μεγαλύτερη, ιδίως την αρχική περίοδο.

Κατά τη διάρκεια του 2004, 21 οικογένειες υποστηρίχθηκαν στην αναζήτηση κατοικίας. Από μια πρόσφατη αξιολόγηση προέκυψε ότι η ομάδα των μεταναστών που μετείχε σ' αυτό το σχέδιο ήταν, μετά από δύο περίπου έτη, σχεδόν 2,5 φορές πιο δραστήρια στην αγορά εργασίας από την ομάδα ελέγχου. Τα άτομα της ομάδας του σχεδίου έδειχναν επίσης να έχουν επενδύσει περισσότερο στη διαδικασία ένταξης και να έχει μειωθεί η επιθυμία επιστροφής τους. Η πόλη του Münster προβλέπει τώρα τη διεύρυνση του σχεδίου και σε άλλες ομάδες μεταναστών (πιο ετερογενείς).

Η πρωτοβουλία αποτελεί μέρος του σχεδίου Interreg — IIIa, στο πλαίσιο του οποίου το Münster συνεργάζεται με τις πόλεις Enschede και Twente στις Κάτω Χώρες. Οι ολλανδοί και οι γερμανοί εταίροι του σχεδίου αναπτύσσουν τα προγράμματά τους παράλληλα και ανταλλάσσουν συνεχώς εμπειρίες.

Δικτυακός τόπος: www.muenster.de/stadt/zuwanderung/interreg.html



Επικοινωνία και συμμετοχή

Η συχνή συνεργασία μεταξύ των μεταναστών και των κατοίκων που είναι υπήκοοι των κρατών μελών έχει βασική σημασία για την ένταξη. Πολλές τοπικές πρακτικές έχουν ως στόχο να καταστήσουν αυτή τη συνεργασία αποδοτικότερη και λιγότερο ανταγωνιστική, να αναπτύξουν στους μετανάστες την αίσθηση ότι ανήκουν στη συνοικία και να αλλάξουν τις αντιλήψεις τόσο μέσα όσο και έξω από τις μειονεκτούσες συνοικίες. Στις ευρωπαϊκές πόλεις εφαρμόζονται μικρά ή μεγάλα σχέδια για να τονώσουν την επικοινωνία και να εξαλείψουν τις εντάσεις. Για παράδειγμα, μπορεί να παρέχεται διαμεσολάβηση μεταξύ ενοικιαστών είτε είναι μετανάστες είτε δεν είναι για θέματα όπως η φθορά των κτιρίων, η βία και η απειλή βίας. Οι ένοικοι, περιλαμβανομένων των νέων, μπορούν να καταρτιστούν επίσης στις τεχνικές επίλυσης των διαφορών.



Στην Πορτογαλία, το σχέδιο «Escolhas» για την ένταξη των νέων δεύτερης και τρίτης γενιάς δημιουργήθηκε το 2001 για να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις της βίας σε 50 δύσκολες συνοικίες, όπως οι ληστείες στις οποίες μετείχαν πολλοί μετανάστες δεύτερης και τρίτης γενιάς.

Μετά από επανεξέταση το 2003, η εστίαση του σχεδίου μεταβλήθηκε από καταστολή της βίας σε κοινωνική ενσωμάτωση, και θίγει προβλήματα όπως το αίσθημα των ατόμων σχετικά με το πού ανήκουν, οι συνέπειες του νόμου για την ιθαγένεια και η αξιοποίηση των πολιτιστικών στοιχείων της οικογένειας/της καταγωγής. Το σχέδιο προορίζεται για παιδιά ηλικίας από 6 έως 19 ετών, αλλά θα ήταν δυνατό να περιληφθούν και νέοι έως 24 ετών. Τα σχέδια δεν πρέπει να προορίζονται υποχρεωτικά για τους μετανάστες, αλλά όλοι οι επικεφαλής σχεδίου



λαμβάνουν κατάρτιση σε διαπολιτισμικά θέματα με μαθήματα ηλεκτρονικής μάθησης, τα οποία εφαρμόστηκαν για να δημιουργηθούν κοινές πρακτικές και για να προετοιμαστούν οι επικεφαλής σχεδίων σε κοινότητες όπου δεν υπάρχουν ακόμη μετανάστες αλλά όπου αυτό μπορεί να συμβεί μελλοντικά.

Τουλάχιστον τρεις εταιρείοι, μεταξύ των οποίων σχολεία και άλλες οργανώσεις, πρέπει να συνεργάζονται για να υποβάλουν πρόταση σχεδίου. Στη δεύτερη φάση, το πρόγραμμα έλαβε 500 αιτήσεις, από τις οποίες οι 80 επελέγησαν και έτυχαν χρηματοδότησης περίπου 60 000 EUR/έτος. Το σχέδιο θα συνεχιστεί έως το 2009.

Η πόλη του Ρότερνταμ προσπαθεί να ενισχύσει τους δεσμούς των κατοίκων της μεταξύ τους, αλλά και με την πόλη, με διάφορες πρωτοβουλίες.

- Το σχέδιο «Mixen aan de Maas» δημιουργεί δεσμούς μεταξύ των νέων και των παλαιών κατοίκων της πόλης και τους βοηθά στην πραγματοποίηση κοινών δραστηριοτήτων. Η ομάδα του σχεδίου προτείνει τους «συνδυασμούς», προτείνει δραστηριότητες και επιστρέφει τις μικρές δαπάνες.
- Το σχέδιο δράσης «Ισλάμ και ένταξη», το οποίο κατάρτισε το γραφείο σχεδίων για την κοινωνική ένταξη, αποτελεί διαδικασία στην οποία μετέχουν 8 000 περίπου άτομα από τον Οκτώβριο του 2004. Το σχέδιο «Ισλάμ και ένταξη» είναι το αποτέλεσμα συνεδριάσεων εμπειρογνομώνων, μιας σειράς «εσωτερικών» συζητήσεων μεταξύ μουσουλμάνων (κυρίως Τούρκων, Μαροκινών και Σομαλιανών) στο Ρότερνταμ, ενημερωτικών συναντήσεων για το ισλάμ που διοργανώνονται για όλους τους κατοίκους του Ρότερνταμ, καθώς και εννέα δημόσιων συζητήσεων που είναι ανοικτές σε όλους. Τα θέματα των συζητήσεων βασιζόνταν στις εσωτερικές συζητήσεις και τις συνεδριάσεις των εμπειρογνομώνων, και περιελάμβαναν:

- το συναίσθημα «εμείς και εκείνοι» μεταξύ μουσουλμάνων και μη μουσουλμάνων,
- τις αξίες και τους κανόνες στο κράτος δικαίου και στο ισλάμ,
- τη θέση των γυναικών/την ισότητα των δύο φύλων/την ομοφυλοφιλία,
- το ισλάμ ως νέα θρησκεία στο Ρότερνταμ/εκκλησία και κράτος,
- την εκπαίδευση και την οικονομική κατάσταση,
- την ασφάλεια και την τρομοκρατία.

Από τις συζητήσεις προέκυψαν τα στοιχεία για τη δημιουργία ενός «κοινωνικού χάρτη» του Ρότερνταμ, ο οποίος συντάσσεται τώρα από το εκτελεστικό όργανο της πόλης. Στις συνοικίες θα διοργανωθούν συζητήσεις με τους μουσουλμάνους και μη μουσουλμάνους κατοίκους του Ρότερνταμ για να υποστηριχθεί ενεργά ο χάρτης αυτός.

- Το σχέδιο «Mensenbieb» («βιβλιοθήκη του λαού») δημιουργήθηκε για να τονώσει τις επαφές μεταξύ των διαφόρων ομάδων ατόμων και για να μπορέσουν τα άτομα να μιλήσουν για τις προσωπικές τους προκαταλήψεις. Δημιουργείται δε μια ομάδα από εθελού-





ντές διαφόρων πολιτιστικών και εθνοτικών προελεύσεων η οποία μπορεί να «δανείζεται» στους ενδιαφερομένους. Οι συναντήσεις μπορούν να γίνονται σε διάφορα σημεία: σε κινητή βιβλιοθήκη, σε καφενείο, σε σχολείο κ.λπ., ανάλογα με τη συγκεκριμένη ομάδα-στόχο. Με διάφορους πίνακες και αυτοκόλλητα που αναφέρουν προκαταλήψεις όπως «οι ξένοι δεν θέλουν να ενταχθούν» και «οι μουσουλμάνοι είναι εξτρεμιστές», ενθαρρύνεται το ευρύ κοινό να αρχίσει διάλογο σχετικά με τις προκαταλήψεις και να συναντήσει τους διάφορους εθελοντές για να εξετάσει τις ιδέες του. Πάνω από 1 000 άτομα επισκέφθηκαν τη «βιβλιοθήκη» κατά τη διάρκεια πέντε φεστιβάλ. Το σχέδιο προωθήθηκε με δημιουργικό και αποδοτικό τρόπο, προκάλεσε δε το ζωηρό ενδιαφέρον των μέσων μαζικής ενημέρωσης και η ιδέα διαδόθηκε ευρέως.



Δικτυακός τόπος: www.mensenbieb.nl.

Ορισμένα σχέδια εξετάζουν ειδικά τις αλληλεπιδράσεις που συμβαίνουν στους δημόσιους χώρους όπως οι δρόμοι, οι πλατείες και τα πάρκα. Στις ευρωπαϊκές πόλεις, οι μετανάστες συχνά ξαναδίνουν ζωή σε δημόσιους χώρους όπως τα πάρκα, αλλά η χρήση αυτών των χώρων μπορεί επίσης να θεωρηθεί ως διαφορετική. Στη Βιέννη, η δημοτική και τοπική αρχή ανταποκρίθηκε εκπαιδύοντας και απασχολώντας «φύλακες στα πάρκα με ψησταριές» που έχουν καταγωγή μετανάστη, οι οποίοι εργάζονται στα πάρκα τις Κυριακές και τις αργίες για να διευκολύνουν την επικοινωνία μεταξύ των μεταναστών και των μη μεταναστών χρηστών.

Κοινές δραστηριότητες μπορούν να αναπτύξουν τις επαφές μεταξύ των κατοίκων και το αίσημα της «ταυτότητας της συνοικίας». Για παράδειγμα, στα συγκροτήματα κατοικιών ή στις συνοικίες που είναι πυκνοκατοικημένες μπορούν να προβλεφθούν χώροι για τη δημιουργία «κήπων ένταξης», όπου οι κάτοικοι μπορούν να εργάζονται από κοινού για τη διαμόρφωση των χώρων και τη φροντίδα των φυτών.

Η συμμετοχή σε συλλόγους και ομάδες στήριξης μπορεί να συμβάλει στην ενδυνάμωση των μεταναστών κατοίκων. Για παράδειγμα, οι σύλλογοι ενοικιαστών ασχολούνται γενικά με τα θέματα ανακαίνισης και τους κοινούς κανόνες. Είναι δε ανοικτοί σε όλους τους κατοίκους έναντι μικρής συνδρομής. Οι υφιστάμενοι κοινοί θεσμοί, όπως τα σχολεία, μπορούν επίσης να χρησιμεύσουν ως σημεία συνάντησης για τη διοργάνωση δραστηριοτήτων.



Το σχολείο Nytorpsskolan στη συνοικία Hammarkullen του Γκέτεμποργκ αριθμεί 450 μαθητές ηλικίας 6 έως 16 ετών. Οι περισσότεροι από αυτούς δεν έχουν τη σουηδική ως μητρική γλώσσα. Το ανήσυχο και χαώδες κλίμα των τάξεων παρακίνησε ορισμένους γονείς να συμμετάσχουν περισσότερο στη ζωή του σχολείου. Μετά από ενός έτους προπαρασκευαστικό στάδιο, η επιτροπή της περιοχής αποφάσισε, το 2001, ότι το σχολείο Nytorpsskolan μπορούσε να δημιουργήσει ένα «συμβούλιο γονέων» — δηλαδή ένα σχολικό συμβούλιο όπου η πλειοψηφία είναι γονείς.

Το συμβούλιο αυτό έχει την ουσιαστική ευθύνη για τις αποφάσεις που αφορούν τα σουηδικά ως δεύτερη γλώσσα, τη διδασκαλία της μητρικής γλώσσας, τη δημιουργία ενός ορθού περιβάλλοντος εργασίας για τους μαθητές, τις μορφές συνεργασίας μεταξύ του σπιτιού και του σχολείου, καθώς και άλλα θέματα. Ωστόσο, το συμβούλιο δεν έχει δικαίωμα να λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με το προσωπικό ή τα οικονομικά θέματα του σχολείου.



Το συμβούλιο γονέων είχε σημαντικό αντίκτυπο στο σχολείο. Οι γονείς μπόρεσαν να επηρεάσουν όσα συνέβαιναν στο σχολείο, και το συμβούλιο γονέων συνεργάζεται καλά με το συμβούλιο των μαθητών, το οποίο είναι επίσης δραστήριο. Ορισμένοι γονείς αισθάνονται ότι η συμμετοχή τους τους επέτρεψε να κερδίσουν το σεβασμό των παιδιών τους, δεδομένου ότι γνώρισαν καλύτερα τα σχολικά σχορεία και μπόρεσαν να έχουν αντίκτυπο σ' αυτά. Αντίθετα, το γεγονός ότι οι οικονομικές αποφάσεις δεν υπάγονται στις αρμοδιότητες του συμβουλίου γονέων θεωρείται σημαντικός περιορισμός.

Το σχέδιο αυτό υπάγεται στην πρωτοβουλία URBACT. Με βάση το θέμα «Πόλεις, μετανάστες και εθνοτικές μειονότητες», πραγματοποιήθηκε στο Παλέρμο τον Οκτώβριο του 2005 το θεματικό σεμινάριο URBACT, στο οποίο συγκεντρώθηκαν 16 αντιπρόσωποι ευρωπαϊκών πόλεων για να ανταλλάξουν τις εμπειρίες 13 σχεδίων URBACT.

Δικτυακός τόπος: www.urbact.org, <http://hem.passagen.se/nytorpsskolan>



Από την εμπειρία προκύπτει ότι οι μετανάστες είναι πιθανότερο να συμμετάσχουν ως μέλη μιας ομάδας (π.χ. γονέων) παρά ως μεμονωμένα άτομα. Οι ομάδες με βάση την εθνοτική καταγωγή μπορούν επίσης να διευκολύνουν τη συμμετοχή, αυξάνοντας την αυτοπεποίθηση των ατόμων με την παροχή της δυνατότητας να συζητήσουν τα προβλήματα μεταξύ τους και να καταλήξουν σε συμφωνία.



Δεδομένου ότι ένα μεγάλο ποσοστό μεταναστών ή προσφύγων σε μια συνοικία συχνά αποτελεί την «κρίσιμη μάζα» που είναι απαραίτητη για τη δημιουργία ενός συλλόγου εθνοτικών μειονοτήτων, η συγκέντρωση στο χώρο μπορεί μερικές φορές να επηρεάσει θετικά τη συμμετοχή και το ενδιαφέρον ειδικά των μεταναστριών.

2.3. Ανταλλαγή ορθών πρακτικών στον τομέα της στέγασης

Δεδομένου ότι πολλές πρακτικές όσον αφορά τη στέγαση και την ένταξη εφαρμόζονται σε τοπικό επίπεδο, έχει ιδιαίτερη σημασία να δημιουργηθούν ορθοί μηχανισμοί για την ανταλλαγή τοπικών εμπειριών και ιδεών.



Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, οι υπάλληλοι της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι λοιποί ενδιαφερόμενοι από όλους τους τομείς της κοινωνίας μπορούν να επωφεληθούν από τις γνώσεις που περιλαμβάνονται στις συλλογές βέλτιστων πρακτικών, στα ερευνητικά προγράμματα ή στα τυποποιημένα δίκτυα για τα θέματα αυτά.

Τα εγχειρίδια μπορούν να είναι χρήσιμα ιδίως όταν η εμπειρία της πολυμορφίας σε μια περιοχή είναι σχετικά πρόσφατη ή όταν η ένταξη δεν αποτελούσε πάντα προτεραιότητα.





Στην Εσθονία, το ίδρυμα για την ένταξη των μη Εσθονών άρχισε, το 2003, ένα σχέδιο για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας της τοπικής αυτοδιοίκησης όσον αφορά την επιτυχή αντιμετώπιση των θεμάτων ένταξης σε τοπικό επίπεδο. Το σχέδιο ανταποκρινόταν σε μια κατάσταση όπου μόνο ένα μικρό ποσοστό της τοπικής αυτοδιοίκησης διέθετε μακροπρόθεσμα σχέδια δράσης για την ένταξη. Το εν λόγω ίδρυμα συνέταξε ένα εγχειρίδιο για τους τοπικούς δημόσιους υπαλλήλους, οι οποίοι απάντησαν επίσης σε ερωτήσεις που τους υποβλήθηκαν στο πλαίσιο της έρευνας.

Η τοπική αυτοδιοίκηση διαιρέθηκε σε τρεις υποομάδες:

- α) σ' αυτές όπου το ποσοστό των μη Εσθονών είναι υψηλότερο από τον μέσο όρο,
- β) σ' αυτές όπου το ποσοστό των μη Εσθονών είναι χαμηλότερο από τον μέσο όρο αλλά μεγαλύτερο από 5%,
- γ) σ' αυτές όπου το ποσοστό των μη Εσθονών είναι χαμηλότερο από 5%.

Το εγχειρίδιο περιελάμβανε παραδείγματα πρακτικής διαφόρων τοπικών αρχών, καθώς και άλλων χωρών, και συγκεκριμένα της Λιθουανίας, της Σουηδίας, της Δανίας, της Ιταλίας και της Γερμανίας.

Η εμπειρογνομosύνη μπορεί να αποκτηθεί επίσης σε εξειδικευμένες οργανώσεις, οι οποίες μπορούν να συμβουλευσουν τους τοπικούς φορείς ανάλογα με τις ανάγκες.



Στις Κάτω Χώρες, η ευρεία πρωτοβουλία για την κοινωνική συνοχή περιλαμβάνει μεταξύ των στόχων την αστική πολιτική και την ένταξη.

Σ' αυτό το πλαίσιο, η οργάνωση FORUM χρηματοδοτείται από την κυβέρνηση ώστε να διατηρεί μια «υπηρεσία για την πολιτική ένταξης των δήμων». Η εν λόγω υπηρεσία βοηθά τους δημόσιους υπαλλήλους που εργάζονται στην τοπική αυτοδιοίκηση να αναπτύξουν και να εφαρμόσουν την πολιτική ένταξης. Εμπειρογνώμονες παρέχουν συμβουλές για ειδικά θέματα που προκύπτουν σε τοπικό επίπεδο. Συγχρόνως, ένας διαδραστικός δικτυακός τόπος παρέχει στους δημόσιους υπαλλήλους ένα χώρο όπου συζητούν τις δυσκολίες που αντιμετωπίζουν.

Τα δίκτυα παρέχουν τη δυνατότητα συνεχούς ανταλλαγής ορθών πρακτικών. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, επιτρέπουν επίσης τη δημιουργία αποτελεσματικού συνδέσμου μεταξύ των τοπικών εμπειριών και των μηχανισμών άσκησης πολιτικής της ΕΕ, όπως η διαδικασία κοινωνικής ένταξης και άλλα προγράμματα πολιτικής ή χρηματοδότησης.



Ορισμένα δίκτυα εφιστούν την προσοχή στη σχέση μεταξύ της ένταξης των μεταναστών και της στέγασης. Μεταξύ των μελών τους υπάρχουν περιφέρειες (ERLAI), περιφέρειες και δήμοι ή κοινότητες (CEMR), δήμοι και κοινότητες, τοπικές δημόσιες αρχές και ΜΚΟ (Quartiers en Crise), σημαντικά αστικά κέντρα (Eurocities) ή οργανισμοί κοινωνικής στέγης (Cecodhas) κ.ά.



Μεταξύ 2004 και 2006, οι Cecodhas και Eurocities διοργάνωσαν από κοινού μια σειρά από τρία σεμινάρια για την ένταξη και τη στέγαση. Τα σεμινάρια πραγματοποιήθηκαν αντίστοιχα στο Άμστερνταμ, στη Στοκχόλμη και το Aarhus. Το σεμινάριο που πραγματοποιήθηκε στη Στοκχόλμη, τον Απρίλιο του 2005, εξέτασε το θέμα της «ένταξης μέσω της βελτίωσης της στέγης και της ενδυνάμωσης» και συγκέντρωσε άτομα που εργάζονται σε οργανισμούς κοινωνικής στέγης, καθώς και διοικητικές υπηρεσίες του δήμου καθώς και άλλους ενδιαφερόμενους.

Δικτυακοί τόποι: www.eurocities.org, www.cecodhas.org





Κεφάλαιο 2: Συμπεράσματα

1. Όπως όλοι οι κάτοικοι, έτσι και οι μετανάστες σχεδιάζουν στρατηγικές στέγασης που βασίζονται στις ανάγκες τους και τις ευκαιρίες που προσφέρει το περιβάλλον. Οι πολιτικές θα πρέπει να επιχειρήσουν να διευρύνουν τις επιλογές τους εξασφαλίζοντας ίσες ευκαιρίες στην αγορά κατοικιών, όχι μόνον όσον αφορά την πρόσβαση αλλά και την ποιότητα.
2. Η νομοθεσία που απαγορεύει κάθε διάκριση όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, περιλαμβανομένης της στέγασης, μπορεί να εφαρμοστεί εντατικότερα.
3. Οι κώδικες δεοντολογίας όσον αφορά τη στέγαση μπορούν να εξηγήσουν με πρακτικό τρόπο τι σημαίνει στην πράξη η νομοθεσία για τη στέγαση.
4. Οι απαιτήσεις σχετικά με την κατοικία θα πρέπει να αξιολογούνται όσον αφορά τη συνοχή τους με τις πολιτικές στέγασης και τον αντίκτυπό τους στη θέση των μεταναστών στην αγορά στέγης.
5. Οι εθνικές και τοπικές αρχές θα πρέπει να προσπαθήσουν να εντοπίσουν τα σοβαρά προβλήματα όσον αφορά την ποιότητα της στέγης και να στηρίξουν τις πρωτοβουλίες σε αξιόπιστα στοιχεία σχετικά με την κατάσταση των μεταναστών όσον αφορά την κατοικία. Για το σκοπό αυτό μπορούν να χρησιμοποιηθούν μελέτες, οι οποίες θα μπορούσαν να σχεδιαστούν κατά τέτοιο τρόπο ώστε να επιτρέπουν τη σύγκριση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και τη θέσπιση ευρωπαϊκών κανόνων.
6. Οι στεγαστικές εταιρείες οι οποίες, με δική τους πρωτοβουλία, προσπαθούν να βελτιώσουν τις υπηρεσίες που παρέχονται στους μετανάστες πελάτες θα μπορέσουν να ικανοποιήσουν καλύτερα τις ανάγκες τους και τις προτιμήσεις τους. Για το σκοπό αυτό, οι εταιρείες αυτές μπορούν να εκπαιδεύσουν τους υπαλλήλους τους ή να προσλάβουν προσωπικό μεταξύ των μεταναστών.
7. Οι πολιτικές και οι πρακτικές προσπαθούν να προλάβουν τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού και φυλετικού διαχωρισμού τα οποία χαρακτηρίζουν τις μειονεκτούσες περιοχές. Συγχρόνως, μπορούν να ενισχύσουν τις θετικές πτυχές που αναγνωρίζουν πολλοί μετανάστες κάτοικοι: τη στήριξη μέσω κοινωνικών, οικογενειακών και εθνοτικών δικτύων, τις δυνατότητες που παρέχει η εθνοτική αγορά εργασίας, την άμεση βοήθεια προς τους νεοαφιχθέντες, καθώς και την παρουσία εθνοτικών ενώσεων.
8. Οι στόχοι των πολιτικών για τις μειονεκτούσες ζώνες θα πρέπει να είναι σύμφωνοι με τον προγραμματισμό σε όλη την πόλη, και στα σχέδια των πόλεων θα πρέπει να δίνεται προτεραιότητα στην κατασκευή «γεφυρών» μεταξύ των διαφόρων αστικών συνοικιών. Θα πρέπει δε να αντιμετωπίζεται ως προτεραιότητα κάθε ανισότητα όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών μεταξύ των διαφόρων περιοχών.
9. Δεδομένου ότι τα θέματα της στέγασης αφορούν άμεσα την ιδιωτική ζωή των ατόμων και των οικογενειών, οι παρεμβάσεις σ' αυτό τον τομέα πρέπει να γίνονται ιδιαίτερα προσεκτικά ώστε να προστατεύεται ο ιδιωτικός βίος, να ζητείται η γνώμη των ενδιαφερομένων και να αποφεύγονται οι διακρίσεις.



10. Τα συνοικιακά σχολεία μπορούν να χρησιμοποιούνται ως τόποι ένταξης και χώροι για εκπαιδευτικές δραστηριότητες για όλη τη συνοικία καθώς και για τους ενήλικες.
11. Από την εμπειρία προκύπτει ότι οι μετανάστες είναι πιθανότερο να συμμετάσχουν ως μέλη μιας ομάδας (π.χ. γονέων) παρά ως μεμονωμένα άτομα. Οι ομάδες με βάση την εθνοτική καταγωγή μπορούν επίσης να διευκολύνουν τη συμμετοχή, αυξάνοντας την αυτοπεποίθηση των ατόμων με την παροχή της δυνατότητας να συζητήσουν τα προβλήματα μεταξύ τους και να καταλήξουν σε συμφωνία.
12. Δεδομένου ότι πολλές πρακτικές όσον αφορά τη στέγαση και την ένταξη στις πόλεις εφαρμόζονται σε τοπικό επίπεδο, έχει ιδιαίτερη σημασία να δημιουργηθούν ορθοί μηχανισμοί για την ανταλλαγή τοπικών εμπειριών και ιδεών.





Κεφάλαιο 3

Οικονομική ένταξη



Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει την οικονομική ένταξη των μεταναστών και αναφέρεται στην απασχόληση και την αυτοαπασχόληση. Κατ' αρχάς εξετάζει την εισδοχή και μελετά με ποιο τρόπο τα πρότυπα μετανάστευσης μπορούν να ενθαρρύνουν την ισορροπία της προσφοράς και της ζήτησης στην αγορά εργασίας. Στη συνέχεια εξετάζει την αξιολόγηση και την απόκτηση ικανοτήτων σε όλη τη διάρκεια της σταδιοδρομίας των μεταναστών στην αγορά εργασίας, και αναφέρει τα τυπικά προσόντα, τις άλλες επαγγελματικές ή γλωσσικές ικανότητες, καθώς και τη γνώση της επαγγελματικής ζωής και της διαδικασίας αναζήτησης εργασίας. Το παρόν κεφάλαιο διερευνά επίσης πώς μπορούν οι στρατηγικές πολυμορφίας και κατά των διακρίσεων να προωθήσουν την ισότητα στον τόπο εργασίας, να ενθαρρύνουν τη διατήρηση της απασχόλησης, να προωθήσουν και να δημιουργήσουν κλίμα στο οποίο αξιοποιείται η πολυμορφία. Τέλος, το κεφάλαιο περιγράφει τρόπους για τη στήριξη των επιχειρηματιών που προέρχονται από εθνοτικές μειονότητες με την παροχή συμβουλών, τη διευκόλυνση της πρόσβασης στις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες ή τη συνεργασία με δίκτυα προμηθευτών.



Το παρόν κεφάλαιο βασίζεται κυρίως στην κοινή βασική αρχή αριθ. 3, η οποία ορίζει ότι «η απασχόληση αποτελεί βασικό στοιχείο της διαδικασίας ένταξης και έχει ουσιαστική σημασία για τη συμμετοχή και τις συνεισφορές των μεταναστών στην κοινωνία υποδοχής, καθώς και για την προβολή των συνεισφορών αυτών». Οι κοινές βασικές αρχές αριθ. 5 για την εκπαίδευση, αριθ. 6 για την πρόσβαση στους θεσμούς, στα αγαθά και τις υπηρεσίες και αριθ. 9 για τη συμμετοχή καθορίζουν επίσης το πλαίσιο μιας συζήτησης για την οικονομική ένταξη.

Οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις θεωρούν συνεπώς την ένταξη των μεταναστών στην αγορά εργασίας ως μια από τις βασικές τους προτεραιότητες στον τομέα της ένταξης. Αυτό συμβαίνει διότι σε πολλές χώρες οι μετανάστες, και κυρίως οι νέοι μετανάστες και οι μετανάστριες, εμφανίζουν εξαιρετικά δυσμενή αποτελέσματα όσον αφορά τα ποσοστά απασχόλησης, τα ποσοστά ανεργίας, τους μισθούς ή την απασχόληση με βάση τα προσόντα. Συγχρόνως, οι μετανάστες αποτελούν επίσης τμήμα του εργατικού δυναμικού με το οποίο η Ευρώπη και τα κράτη μέλη της προσπαθούν να επιτύχουν τους «στόχους της Λισσαβόνας». Η μετανάστευση και η ένταξη των μεταναστών κατέχουν θέση στο πρόγραμμα για την προώθηση της απασχόλησης και της ανάπτυξης όχι μόνο διότι παρουσιάζουν ιδιαίτερες προκλήσεις για τους στόχους που έχουν τεθεί, αλλά και διότι μπορούν να συμβάλουν στην επίτευξη αυτών των στόχων.

3.1. Από την εισδοχή στην ένταξη στην αγορά εργασίας: αντιστοιχία της προσφοράς προς τη ζήτηση



Οι κανόνες που αφορούν την εισδοχή μπορούν να θεωρηθούν ως σημεία αφετηρίας για την ένταξη, τα οποία θέτουν εξαιρετικά σημαντικούς όρους για τη διαδικασία ένταξης.

Σήμερα εφαρμόζονται στα 25 κράτη μέλη διάφοροι κανόνες εισδοχής. Ορισμένες χώρες αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην οικονομική μετανάστευση και χρησιμοποιούν ένα μείγμα από διάφορα υποδείγματα επιλογής:

- το υπόδειγμα του «ανθρώπινου κεφαλαίου», το οποίο συνεπάγεται την αξιολόγηση των πιθανών μεταναστών με βάση κριτήρια τα οποία οι κυβερνήσεις θεωρούν κατάλληλο μέτρο για την πρόβλεψη μακροπρόθεσμης οικονομικής επιτυχίας,



- το υπόδειγμα «που κατευθύνεται από τον εργοδότη», το οποίο εξετάζει την πραγματική απασχόληση και όχι την πιθανή απασχόληση και ικανοποιεί τις ανάγκες του εργοδότη με έναν συγκεκριμένο μετανάστη υποψήφιο,
- το υπόδειγμα της «ανεπάρκειας», το οποίο εντοπίζει ορισμένους τομείς ή επαγγέλματα για τα οποία οι εργοδότες μπορούν να προσλάβουν από το συνολικό εργατικό δυναμικό.

Το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων της Τσεχικής Δημοκρατίας διαχειρίζεται το πρόγραμμα για τη μετανάστευση «Ενεργός επιλογή ξένων εργατών». Για το πρόγραμμα αυτό μπορούν να υποβάλουν αίτηση υπήκοοι της Βουλγαρίας, της Κροατίας, του Καζαχστάν, της Λευκορωσίας, της Μολδαβίας, της Σερβίας και του Μαυροβουνίου, του Καναδά και της Ουκρανίας. Οι αλλοδαποί κάτοχοι διπλωμάτων τσεχικών πανεπιστημίων και σχολείων δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης είναι επίσης επιλέξιμοι.



Οι υποψήφιοι πρέπει να αποδείξουν ότι τους έχει ήδη δοθεί θεώρηση για πάνω από 90 ημέρες για λόγους εργασίας. Επιλέγονται δε με βάση ένα σύστημα βαθμολογίας που βασίζεται σε επτά κριτήρια: την κατοχή θέσης απασχόλησης, την επαγγελματική πείρα, την εκπαίδευση, την ηλικία, την εμπειρία διαβίωσης στην Τσεχική Δημοκρατία, τις γλωσσικές γνώσεις και τη σύνθεση της οικογένειας. Μετά από 2,5 έτη μπορούν να ζητήσουν άδεια μόνιμης διαμονής.

Η ποσόστωση για το πρόγραμμα αυξήθηκε από 300 (2003–2004) σε 700 (2004–2005) και στη συνέχεια 1 000 άτομα (2005–2006). Ωστόσο, μέχρι στιγμής, τα ανώτατα όρια δεν έχουν ακόμη καλυφθεί.

Η εμπειρία σε πολλές χώρες δείχνει ότι η ταχεία εξεύρεση απασχόλησης αυξάνει σημαντικά τις πιθανότητες των μεταναστών να βρουν μακροπρόθεσμη απασχόληση στην αγορά εργασίας. Για να διευκολυνθεί η προσέγγιση μεταξύ μεταναστών και πιθανών εργοδοτών κατά τη διάρκεια της διαδικασίας οικονομικής μετανάστευσης, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν διάφορα μέτρα και συγκεκριμένα την προεπιλογή στις χώρες καταγωγής ή τη χορήγηση θεωρήσεων στους αιτούντες απασχόληση.

Το πρόγραμμα μετανάστευσης που εφαρμόζεται στην Ισπανία βασίζεται στη διαπίστωση των ελλείψεων σε συνεννόηση με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, τις οργανώσεις των εργοδοτών και των περιφερειακών αρχών. Όταν εγκριθεί από την κεντρική κυβέρνηση ο κατάλογος των κενών θέσεων, αποστέλλεται στις χώρες με τις οποίες η Ισπανία έχει συνάψει ειδικές συμφωνίες μετανάστευσης: τον Ισημερινό, την Κολομβία, τη Δομινικανή Δημοκρατία, το Μαρόκο, την Πολωνία, τη Ρουμανία και τη Βουλγαρία.



Οι αρχές εργασίας των εν λόγω χωρών πραγματοποιούν μια προεπιλογή των πιθανών υποψηφίων για τις προσφερόμενες θέσεις απασχόλησης. Η τελική επιλογή γίνεται από μια διμερή επιτροπή στην οποία συμμετέχουν οι εργοδότες. Στους εργαζόμενους χορηγείται θεώρηση και άδεια διαμονής και εργασίας ενός έτους. Οι άδειες αυτές είναι δυνατό να ανανεωθούν εφόσον αποδεικνύεται ότι ο κάτοχος εργάστηκε πράγματι επί τουλάχιστον έξι μήνες στον τομέα και στην περιοχή που προέβλεπε η άδεια.





Η άμεση επαφή μεταξύ των αιτούντων εργασία και των εργοδοτών είναι πολύτιμη και ορισμένες φορές απαραίτητη. Ενώ οι μεγάλες επιχειρήσεις διαθέτουν τα μέσα για προσλήψεις στο εξωτερικό, οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις ή οι ιδιώτες που επιθυμούν να απασχολήσουν μετανάστες (π.χ. επιστάτες) σπάνια έχουν αυτή τη δυνατότητα. Συχνά, γίνονται οι σχετικές επαφές διότι οι μετανάστες ευρίσκονται ήδη στη χώρα παράνομα ή μέσω συστάσεων ενός μέλους της οικογένειας ή της κοινότητας. Η χορήγηση θεωρήσεων για τους αιτούντες εργασία θα μπορούσε να συμβάλει στην αποφυγή των καταστάσεων μη δηλωμένης εργασίας.



Στο πλαίσιο του ελεγχόμενου προγράμματός της για τη μετανάστευση, η Ισπανία χορηγεί θεωρήσεις στους αιτούντες εργασία για περίοδο τριών μηνών, κατά τη διάρκεια της οποίας ο ενδιαφερόμενος μπορεί να αναζητήσει εργασία στον τομέα και την περιοχή που προβλέπονται γι' αυτό. Εάν ο κάτοχος της θεώρησης κατορθώσει να βρει θέση απασχόλησης, η θεώρηση μετατρέπεται σε άδεια εργασίας και διαμονής ενός έτους. Το 98% των μεταναστών βρίσκουν εργασία στον τομέα για τον οποίο χορηγήθηκε η θεώρηση.

Παρά τη σημασία των ελεγχόμενων προγραμμάτων για τη μετανάστευση, πρέπει να σημειωθεί ότι ο τρόπος εισόδου ενός μετανάστη δεν αποτελεί απαραίτητα ένδειξη του δυναμικού του στην αγορά εργασίας. Στους μη οικονομικούς μετανάστες θα πρέπει να χορηγείται άδεια παραμονής και εργασίας, η οποία θα τους επιτρέπει να δεχθούν θέσεις εργασίας αντίστοιχες με τις επιθυμίες τους και τα προσόντα τους. Οι άδειες που παρέχουν μεγαλύτερη ασφάλεια παραμονής ενθαρρύνουν τους μετανάστες να καταβάλουν μεγαλύτερη προσπάθεια για την ένταξή τους στον κοινωνικό και επαγγελματικό βίο. Οι εργοδότες επίσης έχουν την τάση να είναι προθυμότεροι να προσλάβουν πρόσωπα με άδειες μεγάλης διάρκειας. Γενικά, οι περιορισμοί στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας θα πρέπει να περιοριστούν στο ελάχιστο, δεδομένου ότι η αγορά εργασίας αποτελεί έναν από τους κύριους τρόπους ένταξης των μεταναστών, είτε αυτοί έρχονται για οικονομικούς λόγους είτε όχι.



Οι όροι για την οικογενειακή επανένωση επί του παρόντος εναρμονίζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και η νομοθεσία σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων. Η πρόσβαση στην αγορά εργασίας αποτελεί σημαντικό στοιχείο αυτής της νομοθεσίας. Όπως αναφέρεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής «Κοινό πρόγραμμα για την ένταξη», τα κράτη μέλη τα οποία μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο την οδηγία για το δικαίωμα οικογενειακής επανένωσης θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι περιορισμοί στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας περιορίζονται στο ελάχιστο, και προωθώντας κατ' αυτό τον τρόπο την απασχόληση για τις μετανάστριες.



Το νομικό πλαίσιο για την εισδοχή θα πρέπει να εξετάζεται αφού ληφθεί υπόψη ο αντίκτυπός του στην (κοινωνικο-) οικονομική ένταξη των μεταναστών, και θα πρέπει να αντιμετωπίζονται τα εμπόδια για την ένταξη, τα οποία περιλαμβάνονται στους κανόνες για τη μετανάστευση.

Η κατάρτιση πριν από την άφιξη

Αρκετά κράτη μέλη διερευνούν τη δυνατότητα κατάρτισης πριν από την άφιξη ώστε να βελτιώνονται οι προοπτικές ένταξης των μεταναστών. Τέτοιου είδους πρωτοβουλίες κατάρ-



τισης μπορούν επίσης να εμβαθύνουν τις σχέσεις με τις χώρες καταγωγής και να τονίσουν τις δυνατότητες για νόμιμη μετανάστευση.

Σύμφωνα με τον ιταλικό νόμο για τη μετανάστευση, οι αλλοδαποί υπήκοοι που παρακολουθούν μαθήματα επαγγελματικής κατάρτισης και εκπαίδευσης στις χώρες καταγωγής τους μπορούν να έχουν προτεραιότητα για θεώρηση εισόδου. Τα μαθήματα αυτά πρέπει να έχουν εγκριθεί από τις ιταλικές αρχές. Με ορισμένες χώρες συνάπτονται συμφωνίες-πλαίσια (π.χ. με την Τυνησία και τη Μολδαβία), οι οποίες μπορούν να αφορούν ειδικές περιοχές και εργοδότες στην Ιταλία.

Το πιλοτικό σχέδιο «Από τη Σρι Λάνκα στην Τοσκάνη» εφαρμόστηκε από την ιταλική κυβέρνηση σε συνεργασία με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Μετανάστευσης (ΙΟΜ). Το σχέδιο αυτό παρέχει κατάρτιση πριν από την άφιξη στους υπηκόους της Σρι Λάνκα που επιθυμούν να μεταναστεύσουν στην Ιταλία για να παράσχουν υπηρεσίες φύλαξης σε παιδιά ή ηλικιωμένα άτομα.

Για την προεπιλογή των υποψηφίων χρησιμοποιήθηκε μια βάση δεδομένων που δημιούργησε το γραφείο για την απασχόληση στο εξωτερικό της Σρι Λάνκα. Η επαρχία της Τοσκάνης επέλεξε αρχικά 160 από τους 250 υποψηφίους στη βάση δεδομένων. Η ομάδα του σχεδίου επικοινωνήσε στη συνέχεια με τις οικογένειες που επιθυμούν να προσλάβουν άτομα που παρέχουν φροντίδες και εξέτασε με συνέντευξη 85 υποψήφιους που ανταποκρίνονταν στα ζητούμενα προσόντα. Από αυτούς οι 60 υποψήφιοι έγιναν δεκτοί.

Τα άτομα αυτά παρακολούθησαν μαθήματα ιταλικής γλώσσας 60 ωρών στο Κολόμπο και ένα μάθημα 25 ωρών σχετικά με την παροχή φροντίδων. Η κατάρτιση αυτή συνεχίστηκε στην Ιταλία και κατέληξε σε ένα ιταλικό πιστοποιητικό «βοηθού παροχής φροντίδων».

Κατά τον ίδιο τρόπο, το σχέδιο πολιτικής της Επιτροπής για τη νόμιμη μετανάστευση αναφέρεται σε κατάρτιση που διοργανώνεται στις χώρες καταγωγής. Αναφέρει δε ότι θα μελετηθεί σοβαρά η σκοπιμότητα στήριξης με χρηματοδότηση από την ΕΕ της δημιουργίας δομών κατάρτισης υπό την ευθύνη των τοπικών αρχών και/ή μη κυβερνητικών φορέων.

3.2. Ικανότητες και προσόντα

Η απόκτηση και η αξιολόγηση των ικανοτήτων αποτελούν βασικούς παράγοντες που διαμορφώνουν τις διάφορες πτυχές του επαγγελματικού βίου: τη μετάβαση από το σχολείο στην επαγγελματική κατάρτιση και από την κατάρτιση στην απασχόληση, τις περιόδους ανεργίας, την προώθηση ή τον επαγγελματικό επαναπροσανατολισμό. Στις μεταβαλλόμενες οικονομίες της Ευρώπης, η συνεχής ενεργός μάθηση είναι ολοένα και πιο απαραίτητη σε πολλά επαγγέλματα και σε πολλά επίπεδα ικανότητας.

Οι νεοαφιχθέντες, οι μετανάστες που είναι εγκατεστημένοι από πολύ καιρό και οι μετανάστες της «επόμενης γενιάς» αντιμετωπίζουν όλοι την πρόκληση να εξασφαλίσουν και να διατηρήσουν τη δυνατότητα απασχόλησής τους, και θα πρέπει να έχουν πλήρη πρόσβαση στα γενικά και ειδικά μέτρα στήριξης.



Ενίσχυση της δυνατότητας απασχόλησης των μεταναστών και των προσφύγων

Η επιτυχία της ένταξης εξαρτάται από την ισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης. Τα προγράμματα για την προώθηση των επαγγελματικών ευκαιριών των μεταναστών και προσφύγων πρέπει να μελετούν προσεκτικά τις τοπικές αγορές εργασίας και τους ειδικούς τύπους ικανοτήτων που είναι ενδεχομένως απαραίτητες. Η πληροφορία αυτή μπορεί να βοηθήσει στον προγραμματισμό των μαθημάτων κατάρτισης, αλλά μπορεί επίσης να βοηθήσει τους μετανάστες κατά την αναζήτηση εργασίας.



Στην πολιτεία Ida-Virumaa της Εσθονίας, διαπιστώθηκε ζήτηση για ορισμένες ειδικότητες και διοργανώθηκε επαγγελματική κατάρτιση σ' αυτά τα επαγγέλματα για τους ανέργους που μιλούν ρωσικά. Τα ειδικά αυτά επαγγέλματα ήταν οικοδόμος, οξυγονοκολλητής, μάγειρας, υπάλληλος καταστήματος, φύλακας ασφάλειας, διαχειριστής συστήματος πληροφορικής, καθαριστής και καμαριέρα.

Στον ιταλικό δήμο του Forlì, μεταξύ των μαθημάτων κατάρτισης που διοργανώθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος «Integra» (βλέπε σημείο 4.1) περιλαμβάνονταν οι ειδικότητες της μοδίστρας, του οξυγονοκολλητή, μαραγκού, ειδικευμένου εργάτη στις ίνες υάλου και του διοικητικού βοηθού. Στη Ρώμη, η επιλογή των μαθημάτων αυτών περιελάμβανε τις ειδικότητες του ηλεκτρολόγου, του μαραγκού, του τεχνικού ψυγείων, του μάγειρα και του μπάρμαν.

Εκτός από την απόκτηση ειδικών επαγγελματικών προσόντων, οι μετανάστες που αναζητούν εργασία πρέπει να γνωρίζουν επίσης πώς να συντάξουν βιογραφικό, να βρουν μια θέση απασχόλησης μέσω του Διαδικτύου, να επικοινωνήσουν με έναν εργοδότη, να απαντήσουν σε γενικές ερωτήσεις που τίθενται στις συνεντεύξεις κ.λπ. Σε αρκετές χώρες, τα «μαθήματα που απευθύνονται σε όσους αναζητούν εργασία», τα οποία προσφέρουν ειδικές γνώσεις σχετικά με τις διαδικασίες πρόσληψης της συγκεκριμένης χώρας, αποτελούν τμήμα των προγραμμάτων ένταξης στην αγορά εργασίας.

Η ενίσχυση της αυτοπεποίθησης διαδραματίζει συχνά σημαντικό ρόλο στα μαθήματα αυτά, ιδιαίτερα όταν απευθύνονται σε γυναίκες, μετανάστριες ή πρόσφυγες. Για παράδειγμα, σκοπός της Community Integration Partnership (CIP) στα West Midlands είναι να βοηθά τις γυναίκες πρόσφυγες να βρουν εργασία διοργανώνοντας σεμινάρια παροχής συμβουλών, δραστηριότητες που βοηθούν στην ενίσχυση της αυτοπεποίθησης, στην παροχή πληροφοριών σχετικά με τις πρωτοβουλίες για την απασχόληση κ.λπ. Από το 2003, το σχέδιο αυτό εφαρμόστηκε άμεσα σε πάνω από 350 γυναίκες.



Η απασχολησιμότητα αποτελεί βασική μέριμνα του βελγικού σχεδίου SIDE (Service d'intervention directe sur l'emploi), του οποίου την εφαρμογή άρχισε πριν από τέσσερα χρόνια η υπηρεσία απασχόλησης της περιφέρειας Βρυξέλλες-Πρωτεύουσα. Η ομάδα-στόχος αυτού του σχεδίου είναι οι νεοαφιχθέντες, οι περισσότεροι από τους οποίους έχουν παρακολουθήσει ελάχιστη σχολική εκπαίδευση και δεν γνωρίζουν καλά τη γλώσσα. Οι νεοαφιχθέντες οι οποίοι συμμετέχουν στο σχέδιο παραπέμπονται κατ' αρχάς σε ΜΚΟ που εξετάζουν τα προσόντα τους, τους παρέχουν μια κατάρτιση και τους βοηθούν να αποκτήσουν έγγραφα όπως η άδεια εργασίας και το πιστοποιητικό χρηστών ηθών. Οι ΜΚΟ παρέχουν επίσης ψυχολογική υποστήριξη.



Όταν οι μετέχοντες περάσουν το προπαρασκευαστικό αυτό στάδιο, το SIDE τους βοηθά να υποβάλουν αίτηση σε συγκεκριμένες κενές θέσεις. Η ομάδα του σχεδίου προσεγγίζει τις επιχειρήσεις και συντάσσει μαζί τους συγκεκριμένες περιγραφές θέσεων απασχόλησης. Εν συνεχεία προτείνει τους μετανάστες υποψηφίους των οποίων τα προσόντα αντιστοιχούν ακριβώς στη σχετική θέση απασχόλησης. Για κάθε κενή θέση προτείνεται μόνο ένα πρόσωπο. Από τον Δεκέμβριο του 2002, το 30 % περίπου των μετεχόντων στο σχέδιο SIDE έχει βρει εργασία.



Τυπικά προσόντα

Η αναγνώριση των ακαδημαϊκών και επαγγελματικών τίτλων αποτελεί βασικό στοιχείο της πρόσβασης στην αγορά εργασίας και της κινητικότητας, δεδομένου ότι επιτρέπει στα άτομα να βρουν εργασία ανάλογου επιπέδου. Οι υπήκοοι τρίτων χωρών συχνά δεν καλύπτονται από συμφωνίες αναγνώρισης των τίτλων ή πρέπει να βασιστούν σε ειδικές ή διμερείς συμφωνίες. Λόγω του χρόνου που απαιτείται και της αποτυχίας που συχνά αντιμετωπίζουν οι υποψήφιοι, η διαδικασία αναγνώρισης μπορεί να προκαλέσει κοινωνικά και άλλα προβλήματα. Τα σχέδια για την παροχή βοήθειας προς τους πτυχιούχους μετανάστες στη διαδικασία αναγνώρισης των πτυχίων τους θα πρέπει επομένως να εξετάζουν από κάθε άποψη την κατάσταση του ατόμου.

Μεταξύ 2002 και 2005, το JRS (Jesuit Refugee Service) στην Πορτογαλία και το ίδρυμα Gulbenkian εφάρμοσαν ένα σχέδιο για να βοηθήσουν στην αναγνώριση των πτυχίων των μεταναστών γιατρών.

Όλοι οι μετέχοντες είχαν εργασία στην Πορτογαλία η οποία δεν ανταποκρινόταν στα πανεπιστημιακά τους διπλώματα, πολλοί δε εργάζονταν στον κατασκευαστικό τομέα. Επρόκειτο, μεταξύ άλλων, για γενικούς γιατρούς καθώς και για παιδίατρος, χειρουργούς και άλλες ειδικότητες. Οι περισσότεροι από τους μετέχοντες είχαν ουκρανική, ρωσική ή μολδαβική ιθαγένεια και είχαν κατ' αρχάς έρθει σε επαφή με το JRS στο πλαίσιο μαθημάτων πορτογαλικών που διοργάνωνε η οργάνωση αυτή.

Η διαδικασία αναγνώρισης απαιτούσε μαθήματα σε ιατρική σχολή, άσκηση σε νοσοκομείο διάρκειας 4 έως 9 μηνών, μια εξέταση και εγγραφή στο πορτογαλικό ιατρικό συμβούλιο. Το σχέδιο κάλυπτε τα έξοδα της αίτησης και μετάφρασης για κάθε μετέχοντα, ο οποίος είχε επίσης μηνιαία υποτροφία σπουδών (διάρκειας έως εννέα μηνών) και ένα επίδομα για την αγορά βιβλίων. Συνεχή μαθήματα πορτογαλικών, καθώς και κοινωνική και ψυχολογική υποστήριξη συμπλήρωναν την παρεχόμενη βοήθεια.

Το σχέδιο άρχισε με δέκα ιατρούς και τελείωσε με 105 ιατρούς οι οποίοι ασκούν επίσημα την ιατρική σε όλη την Πορτογαλία. Για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα σχετικά με τη θεώρηση διαβατηρίου, το σχέδιο δημιούργησε ειδικά πρωτόκολλα σε συνεργασία με τις υπηρεσίες μετανάστευσης. Ανεπίσημες επαφές με το Υπουργείο Υγείας και το πορτογαλικό ιατρικό συμβούλιο αποδείχθηκαν επίσης χρήσιμες. Ωστόσο, ο χρόνος αναμονής ήταν σημαντικός. Για να αντιμετωπιστεί αυτή η κατάσταση, το σχέδιο παρέτεινε την περίοδο χρηματοδοτικής στήριξης με ένα σύστημα δανείων, και εντόπισε επίσης προσωρινές θέσεις απασχόλησης στον ιατρικό τομέα (π.χ. με το Ινστιτούτο Αίματος).





Αξιολόγηση και πιστοποίηση των προσόντων



Για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα σχετικά με την επίσημη αναγνώριση των προσόντων, οι εργοδότες, οι επαγγελματικές ενώσεις και οι κυβερνήσεις μπορούν να προσπαθήσουν να αναπτύξουν πιο ευέλικτους τρόπους για την αξιολόγηση και την πιστοποίηση των προσόντων.

Μπορούν να εντοπιστούν δύο βασικές προκλήσεις: πρώτον, για να διαπιστωθούν οι ικανότητες και τα προσόντα των μεταναστών είναι απαραίτητα κατάλληλα και καινοτόμα μέτρα και, δεύτερον, οποιαδήποτε μορφή αναγνώρισης πρέπει να γίνεται αποδεκτή και να αναγνωρίζεται από τις κύριες οργανώσεις και τους εργοδότες.



Οι μέθοδοι ορθής αξιολόγησης έχουν ως αποτέλεσμα την αξιοποίηση όλων των ικανοτήτων των μεταναστών, δηλαδή των επαγγελματικών, επικοινωνιακών, κοινωνικών κ.λπ. ικανοτήτων. Οι μέθοδοι αυτές εξετάζουν τα πλεονεκτήματα και όχι τις ελλείψεις και επικεντρώνονται συγκεκριμένα στις (πιθανές) επιδόσεις ενός προσώπου στον τόπο εργασίας.

Η αναγνώριση των ικανοτήτων των μεταναστών από τους εργοδότες μπορεί να ενισχυθεί με ορισμένες στρατηγικές όπως:



Βελτίωση της προβολής ενός νέου τύπου αξιολόγησης ή πιστοποιητικού με την ευαισθητοποίηση και με πολιτική στήριξη υψηλού επιπέδου.

Θα ήταν ίσως χρήσιμο να καθιερωθούν ξεχωριστά πιστοποιητικά για τους μετανάστες, ώστε να τονίζεται η ιδιαιτερότητα των ικανοτήτων των μεταναστών και η συμβολή την οποία μπορούν να έχουν στην αγορά εργασίας. Εξάλλου, τα μέτρα ευαισθητοποίησης για τους εργοδότες ενδέχεται να απαιτήσουν μακροπρόθεσμες προσπάθειες και πολλούς πόρους.



Στη Δανία, εκδίδονται τώρα «κάρτες ικανοτήτων» από πέντε περιφερειακά κέντρα γνώσεων για την αποσαφήνιση των ικανοτήτων των προσφύγων και των μεταναστών. Τα κέντρα αυτά δημιουργήθηκαν το 2004 για να βοηθήσουν τους δήμους και τους εργοδότες να συνδυάσουν τα προσόντα των προσφύγων και των μεταναστών με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας.

Τα κέντρα αυτά συνεργάζονται με εταιρείες για την αξιολόγηση των ικανοτήτων στον τόπο εργασίας. Με βάση την αξιολόγηση και άλλες δραστηριότητες αποσαφήνισης των ικανοτήτων, χορηγείται στο μετανάστη μια κάρτα ικανοτήτων στην οποία αναφέρονται σαφώς οι δεξιότητές του. Σε περίοδο τεσσάρων μηνών εκδόθηκαν 129 κάρτες προσόντων, στις οποίες έχουν απευθείας πρόσβαση στο Διαδίκτυο οι εργοδότες. Επίσης, τα κέντρα γνώσεων λειτουργούν ως συστάσεις για τους μετανάστες οι οποίοι δεν έχουν προηγούμενη επαγγελματική εμπειρία στη Δανία.

Τα εν λόγω κέντρα διαθέτουν επίσης μέσο Τεχνολογίας της Πληροφορικής (ΤΠ) για τη διευκρίνιση των προσόντων. Θα καταβληθούν δε περαιτέρω προσπάθειες ώστε να βελτιωθεί η λειτουργία αυτού του μέσου, το οποίο οι δήμοι έκριναν δύσκολο να ενσωματώσουν στην καθημερινή τους εργασία.

Πρέπει να αξιολογηθεί κατά πόσο η κάρτα προσόντων βοηθά σήμερα τον κάτοχο της στην εύρεση εργασίας, αλλά οι εργοδότες φαίνεται ότι γνωρίζουν ολοένα και περισσότερο αυτή



την πρωτοβουλία, χάρη στις συνεχείς προσπάθειες για μεγαλύτερη προβολή. Στα κέντρα γνώσεων χορηγήθηκε συνεχής υπουργική στήριξη για να αναλάβουν το ρόλο τους στην επίτευξη του στόχου της κυβέρνησης που είναι: «25 000 περισσότεροι απασχολούμενοι μετανάστες το 2010». Ο συνολικός προϋπολογισμός τους ανέρχεται σε περίπου 10 εκατ. EUR για την περίοδο 2004–2007.



Σε αρκετά κράτη μέλη, ορισμένες ομάδες μεταναστών παρακολουθούν εισαγωγικά μαθήματα σε εθελοντική ή υποχρεωτική βάση. Η ανακοίνωση της Επιτροπής «Κοινό πρόγραμμα για την ένταξη» τονίζει ότι τα πιστοποιητικά που αποκτώνται στο πλαίσιο αυτών των μαθημάτων θα πρέπει να προωθούν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας ή σε δυνατότητες κατάρτισης και ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενημερώνουν τους εργοδότες και τα εκπαιδευτικά ιδρύματα σχετικά με την αξία και το περιεχόμενό τους.

Συμμετοχή των κύριων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και αξιοποίηση της «φήμης τους» στους εργοδότες, ώστε να συμβάλουν στην απασχόληση των μεταναστών.



Εξειδικευμένοι παράγοντες, όπως οι ενώσεις μεταναστών ή οι ΜΚΟ, μπορούν να συνεργαστούν με τα βασικά εκπαιδευτικά ιδρύματα, ώστε να έχουν μεγαλύτερη πρόσβαση σ' αυτά οι μετανάστες και οι πρόσφυγες.

Παραδείγματος χάρι, μπορούν να παρέχονται συμπληρωματικά μαθήματα ή προγράμματα γλώσσας, παράλληλα με το βασικό πρόγραμμα μαθημάτων. Κατ' αυτό τον τρόπο, οι μετανάστες μπορούν να αποκτήσουν πιστοποιητικό από ένα ίδρυμα γνωστό στους τοπικούς εργοδότες.

Στη Βιέννη, η εταιρική σχέση InterCulturExpress στο πλαίσιο του EQUAL προωθεί επαγγελματικές ευκαιρίες για τους μετανάστες ή πρόσφυγες με προσόντα. Εξειδικευμένες ΜΚΟ συνεργάζονται με βασικά ιδρύματα ανώτατης εκπαίδευσης, με εργοδότες και επαγγελματίες γλωσσών για την ανάπτυξη ενός προγράμματος κατάρτισης ώστε οι μετανάστες να εμπλουτίσουν τα προσόντα τους. Οι μετανάστες παρακολουθούν τακτικά μαθήματα, τα οποία συμπληρώνονται με ειδικά στοιχεία σχετικά με τη μεταναστευτική εμπειρία τους, όπως τα μαθήματα γλώσσας ή επιπλέον επαγγελματική κατάρτιση. Η επίσημη πιστοποίηση αποτελεί ενδεχομένως μέρος της όλης διαδικασίας.



Η πρακτική άσκηση αποτελεί τμήμα του προγράμματος επαγγελματικών σπουδών και η πρωτοβουλία InterCulturExpress κατόρθωσε να τοποθετήσει μετανάστες και πρόσφυγες σε τοπικές επιχειρήσεις. Η φήμη την οποία έχουν τα βασικά ιδρύματα στην τοπική επιχειρηματική κοινότητα διευκολύνει το έργο αυτό, το οποίο συνήθως προϋποθέτει ότι ο εργοδότης δεν έχει πλέον επιφυλάξεις.

Δικτυακός τόπος: www.interculturexpress.at

Ενθάρρυνση των μοντέλων με τα οποία οι θέσεις εργασίας μπορούν να οδηγήσουν άμεσα σε περαιτέρω επαγγελματική εμπειρία ή απασχόληση στο πλαίσιο της ίδιας εταιρείας.



Η συμμετοχή των εργοδοτών από την αρχή στις διαδικασίες αξιολόγησης των δεξιοτήτων μπορεί να αυξήσει την πιθανότητα απασχόλησης αμέσως μετά το στάδιο της αξιολόγησης και πιστοποίησης.





Οι εργοδότες οι οποίοι μπορεί να είναι επιφυλακτικοί στο να δεχθούν πιστοποιητικά που έχουν εκδώσει εκπαιδευτικά ιδρύματα ή το κράτος είναι πιθανό να ανταποκριθούν θετικά εάν ελέγχουν οι ίδιοι τη διαδικασία αξιολόγησης.

Οι επιδοτήσεις μισθών που χορηγούν οι κυβερνήσεις μπορούν να αποτελέσουν επίσης χρήσιμα κίνητρα.



Στη Σουηδία, το πρόγραμμα «Αξιολόγηση των δεξιοτήτων στην εργασία» προτείνει στους μετανάστες που έχουν προσόντα να παρακολουθήσουν μια μαθητεία τριών εβδομάδων στο επάγγελμά τους, ώστε να μπορέσουν να αποδείξουν τις δεξιότητές τους πάνω στην εργασία. Στο τέλος των τριών εβδομάδων, τους χορηγείται πιστοποιητικό το οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί στις μετέπειτα αιτήσεις για εργασία.

Κατά τον ίδιο τρόπο, το πρόγραμμα «Δοκιμαστική περίοδος» προβλέπει τρίμηνες θέσεις απασχόλησης με εποπτεία για μετανάστες χωρίς επαγγελματική εμπειρία στη Σουηδία. Εάν η θέση δεν καταλήξει σε πρόσληψη, χορηγείται στο άτομο ένα πιστοποιητικό. Οι εργοδότες του ιδιωτικού ή του δημόσιου τομέα, καθώς και οι μη κερδοσκοπικές οργανώσεις μπορούν να παράσχουν «δοκιμαστικές περιόδους».

Τα προγράμματα αυτά, τα οποία χρηματοδοτούνται και τα δύο από την κυβέρνηση, άρχισαν τον Φεβρουάριο του 2005. Τον Σεπτέμβριο του 2005, 50 άτομα είχαν εγγραφεί στην «αξιολόγηση των δεξιοτήτων στην εργασία» και 450 άτομα στη «δοκιμαστική περίοδο». Οι μισοί από τους μετέχοντες στη «δοκιμαστική περίοδο» είχαν θέση απασχόλησης έξι μήνες μετά το τέλος του προγράμματος. Τα δύο αυτά προγράμματα, καθώς και τα άλλα προγράμματα που αποσκοπούν στην εξεύρεση εργασίας για τους μετανάστες, θα αξιολογηθούν λεπτομερώς από το Ινστιτούτο αξιολόγησης της πολιτικής στον τομέα της αγοράς εργασίας (IFAU).



Στη Δανία, το «σχέδιο ένταξης προσανατολισμένο στις επιχειρήσεις» (2003–2006) διευκολύνει την ένταξη των νεοαφιχθέντων στον τόπο εργασίας με το καλούμενο «κλιμακωτό μοντέλο», το οποίο προβλέπει τέσσερα στάδια για την ένταξη στην αγορά εργασίας.

1. Κατά την περίοδο «ενεργού έναρξης» η οποία διαρκεί από τρεις έως έξι μήνες, οι νεοαφιχθέντες παρακολουθούν εντατικά μαθήματα γλώσσας και μαθήματα σχετικά με τον πολιτισμό και την κοινωνία της Δανίας.
2. Οι νεοαφιχθέντες αρχίζουν πρακτική άσκηση, και συγχρόνως λαμβάνουν κοινωνικές παροχές και συνεχίζουν τα μαθήματα γλώσσας. Οι εταιρείες έχουν κατ' αυτό τον τρόπο την ευκαιρία να εκτιμήσουν τις ικανότητές τους και τα προσόντα τους.
3. Στους νεοαφιχθέντες χορηγείται σύμβαση εργασίας από την επιχείρηση, αλλά ο δήμος επιδοτεί το μισθό τους. Οι νεοαφιχθέντες μπορούν να συνεχίσουν να παρακολουθούν μαθήματα γλώσσας ή επαγγελματική κατάρτιση σχετική με την εργασία τους.
4. Οι νεοαφιχθέντες έχουν κανονική θέση εργασίας. Ο δήμος μπορεί να χρηματοδοτήσει ένα σύστημα χορηγίας στο πλαίσιο του οποίου ένας συνάδελφος πληρώνεται για ορισμένες ώρες εργασίας για να εντάξει τον νεοαφιχθέντα στον τόπο εργασίας.

Το σχέδιο βασίζεται σε τετραμερή συμφωνία μεταξύ της κυβέρνησης, της ένωσης τοπικών αρχών, της συνομοσπονδίας των δανικών συνδικάτων και της συνομοσπονδίας των Δανών εργοδοτών. Οι τοπικές εταιρικές σχέσεις που δημιουργήθηκαν κατ' αυτό τον τρόπο αφορούν δεκατρείς δήμους σε τρεις περιφέρειες, εταιρείες και άλλους σημαντικούς παράγοντες, όπως οι σχολές γλωσσών.



Στη Λιθουανία, ο οργανισμός εργατικού δυναμικού και η τοπική αυτοδιοίκηση παρέχουν το πρώτο σημείο εισόδου στους πρόσφυγες απασχολώντας τους σε δημόσια έργα. Το ταμείο απασχόλησης επιδοτεί επίσης τους μισθούς που καταβάλλονται στους εργαζόμενους πρόσφυγες από τους εργοδότες του ιδιωτικού τομέα. Η πρακτική αυτή βοηθά επίσης στην αντιμετώπιση ενός από τα εμπόδια για την είσοδο των προσφύγων στην αγορά εργασίας, και συγκεκριμένα το γεγονός ότι οι μισθοί του εργατικού δυναμικού με χαμηλή εξειδίκευση είναι πολύ χαμηλοί, οπότε οι πρόσφυγες δεν έχουν κίνητρο για την αναζήτηση εργασίας.



Αξιοποίηση των ειδικών ικανοτήτων των μεταναστών



Ορισμένα από τα χαρακτηριστικά των μεταναστών όπως η πολυγλωσσία, η διαπολιτισμική εμπειρία, η ευελιξία και η κινητικότητα, συνδέονται ειδικά με τη μεταναστευτική εμπειρία τους και θα έπρεπε να αναγνωρίζονται ως πλεονεκτήματα στην αναζήτηση εργασίας.

Το πρόγραμμα «Inter-nation» της δημόσιας υπηρεσίας απασχόλησης της Βαλλονίας, FOREM, χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤα).



Το πρόγραμμα αυτό απευθύνεται στους μετανάστες με προσόντα οι οποίοι διατηρούν στενούς δεσμούς με τη χώρα καταγωγής τους, της οποίας γνωρίζουν και τη γλώσσα. Το πρόγραμμα τους τοποθετεί σε εταιρείες της Βαλλονίας που επιθυμούν να αναπτύξουν τη διεθνή τους διάσταση, για παράδειγμα με την είσοδό τους σε νέες αγορές ή με τη σύναψη εταιρικών σχέσεων με ξένες εταιρείες. Οι εταιρείες αυτές ζητούν να προσλάβουν εργαζόμενους των οποίων η καταγωγή θα τις βοηθήσει να έρθουν σε επαφή ή να διαπραγματευθούν με τις αρχές.

Το FOREM προετοιμάζει τους μετανάστες γι' αυτό το ρόλο και τους προσφέρει μαθήματα κατάρτισης σε θέματα όπως το διεθνές εμπόριο. Οι μετέχοντες στο πρόγραμμα πραγματοποιούν επίσης πρακτική άσκηση στο Βέλγιο και σε μια τρίτη χώρα (συνήθως τη χώρα καταγωγής τους). Συχνά, η επαφή με τον μελλοντικό εργοδότη πραγματοποιείται κατά τη διάρκεια της πρακτικής άσκησης.

Οι περιγραφές των θέσεων απασχόλησης σε ορισμένα επαγγέλματα θα μπορούσαν να τροποποιηθούν, ώστε να περιλάβουν τις «διαπολιτισμικές ικανότητες» ως ένα από τα προσόντα που πρέπει να διαθέτουν οι υποψήφιοι. Αυτό συνεπάγεται την αναθεώρηση των επαγγελματικών ικανοτήτων και θα μπορούσε να έχει, μακροπρόθεσμα, αντίκτυπο και στους τίτλους σπουδών.



3.3. Καταπολέμηση των διακρίσεων και πολυμορφία

Η εκπαίδευση και η απόκτηση ικανοτήτων δεν αρκούν από μόνες τους για να καλύψουν τις διαφορές μεταξύ μεταναστών και αυτοχθόνων στην αγορά εργασίας. Η ρατσιστική αντιμετώπιση και η ξενοφοβία, καθώς και οι πρακτικές διακριτικής μεταχείρισης, διαδραματίζουν επίσης σημαντικό ρόλο. Αν και συχνά είναι δύσκολο να αναγνωριστεί και να αποδειχθεί σαφώς η διακριτική μεταχείριση στην απασχόληση, ορισμένα αποδεικτικά στοιχεία μπορούν να χρησιμοποιηθούν ώστε να καταστεί αυτή πιο διαφανής. Για παράδειγμα, οι στατιστικές αποδείξεις της ύπαρξης διακριτικής μεταχείρισης προέρχονται από στοιχεία τα οποία δεί-





χνουν σημαντικές διαφορές στα ποσοστά ανεργίας μεταξύ των μεταναστών και των μη μεταναστών, ακόμη και όταν μεταβλητές όπως το επίπεδο εκπαίδευσης, οι τίτλοι σπουδών, η εμπειρία ή η ηλικία είναι σταθερές. Τα κράτη μέλη μπορούν να συνεργάζονται στη δημιουργία αποτελεσματικών συστημάτων μέτρησης, δεδομένου ότι οι ισχυρές αποδείξεις διακριτικής μεταχείρισης ενισχύουν τη στήριξη του κοινού στα μέτρα και τα προγράμματα για την καταπολέμηση των διακρίσεων.



Η μεταφορά της οδηγίας για τη φυλετική ισότητα (2000/43/EK) και της οδηγίας για την ισότητα στην απασχόληση (2000/78/EK) είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση σαφούς νομοθεσίας για την καταπολέμηση των διακρίσεων στα περισσότερα κράτη μέλη. Συνολικά, η προστασία έναντι των διακρίσεων για οποιοδήποτε λόγο από αυτούς που προβλέπονται στις οδηγίες δεν εξαρτάται από την υπηκοότητα, την ιθαγένεια ή το καθεστώς διαμονής. Οι επί μακρόν διαμένοντες μετανάστες προστατεύονται επίσης από τις διατάξεις περί ίσης μεταχείρισης του άρθρου 11 της οδηγίας 2003/109/EK, οι οποίες καλύπτουν την πρόσβαση σε μισθωτή απασχόληση καθώς και τους όρους απασχόλησης, την επαγγελματική κατάρτιση και την αναγνώριση των επαγγελματικών διπλωμάτων.



Οι διατάξεις για την καταπολέμηση των διακρίσεων αφορούν όλα τα στάδια της ένταξης των μεταναστών στην αγορά εργασίας. Όσον αφορά την πρόσβαση, δίνεται έμφαση στις πρακτικές πρόσληψης που εισάγουν άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις. Όταν ένας μετανάστης έχει προσληφθεί, η παρενόχληση ή εμπόδια διακριτικής μεταχείρισης στην προαγωγή μπορούν να αντιμετωπιστούν.

Μηχανισμοί για την καταπολέμηση των διακρίσεων θα πρέπει να συμπληρώνονται με μέτρα θετικής δράσης για τη βελτίωση των αποτελεσμάτων για τους μετανάστες, για παράδειγμα με τον καθορισμό στόχων όσον αφορά την πρόσληψη των μεταναστών. Μακροπρόθεσμα, το οργανωτικό πνεύμα ενός εργοδότη μπορεί να εξελιχθεί και να γίνει πιο ανοιχτό στην πολυμορφία. Στην αλλαγή αυτή περιλαμβάνονται τα θέματα διαχείρισης της πολυμορφίας και συνεργασίας με ποικίλο εργατικό δυναμικό.

Προσλήψεις

Το πρώτο στάδιο είναι να ενθαρρύνονται οι μετανάστες να υποβάλουν αιτήσεις. Ορισμένοι εργοδότες προσελκύουν ελάχιστους μετανάστες, διότι θεωρούνται «απρόσιτοι» ή και «θεσμικά» ρατσιστές. Οι επιτόπιες δραστηριότητες μπορούν με το χρόνο να επιτύχουν την αλλαγή αυτών των αντιλήψεων. Σε αρκετά κράτη μέλη, η αστυνομία, οι πυροσβέστες και άλλοι εργοδότες του δημόσιου τομέα αρχίζουν να ανοίγονται προς τους μετανάστες και τις εθνικές μειονότητες. Ωστόσο, οι όροι επιλεξιμότητας για τις θέσεις απασχόλησης του δημόσιου τομέα εμποδίζουν πολλές φορές τους μετανάστες να υποβάλουν υποψηφιότητα.



Οι κυβερνήσεις ως εργοδότες θα πρέπει να εξετάζουν προσεκτικά τις πρακτικές τους, και ενδεχομένως να καταργούν εμπόδια όπως η προϋπόθεση της ιθαγένειας.

Ορισμένες θέσεις απασχόλησης μπορούν να προσελκύσουν ελάχιστους υποψήφιους, διότι υπάγονται σε τομέα τον οποίο γνωρίζουν ελάχιστα οι μετανάστες, καθώς και οι γονείς μετανάστες οι οποίοι μπορούν να επηρεάσουν τις επαγγελματικές επιλογές των παιδιών τους. Η ΜΚΟ QED, που έχει έδρα στο Bradford (δικτυακός τόπος: www.qed-uk.org), προσπάθησε ως



εκ τούτου να διατυπώσει τις απαιτήσεις για τις «ασυνήθιστες σταδιοδρομίες» με μια σειρά από δέκα επεισόδια στον τηλεοπτικό σταθμό Yorkshire TV. Ο εντοπισμός μεταναστών που αποτελούν πρότυπα ή άλλων εκπαιδευτών σε διάφορες σταδιοδρομίες μπορεί να ενθαρρύνει επίσης τα άτομα που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο να εξετάσουν ένα ευρύτερο φάσμα επαγγελματικών επιλογών. Αυτό μπορεί να βοηθήσει στην εξουδετέρωση μιας εθνοτικής διάρθρωσης της αγοράς εργασίας, όπου οι μετανάστες συχνά συγκεντρώνονται σε τομείς με ελάχιστη κάθετη κινητικότητα.

Το σχέδιο «Οι μετανάστες εντάσσουν μετανάστες» στο πλαίσιο του EQUAL (2002–2004, Ostwestfalen-Lippe στη Γερμανία) δημιούργησε ένα δίκτυο μεταναστριών εκπαιδευτριών οι οποίες θα παρέχουν επαγγελματικό προσανατολισμό σε νεαρές μετανάστριες οι οποίες εγκαταλείπουν το σχολείο. Μεταξύ των εκπαιδευτριών υπήρχαν γυναίκες καθιερωμένες επαγγελματικά, αλλά και σπουδάστριες, οι οποίες έδιναν συμβουλές στις νεαρές γυναίκες που είχαν εγκαταλείψει πρόωρα το σχολείο και ήταν άνεργες, και προσφέρονταν επίσης να μιλήσουν στα μέλη της οικογένειάς τους. Επίσης, μια ομάδα από ντόπιες επαγγελματίες διοργάνωνε πρακτική άσκηση ή άλλα είδη βοήθειας προς τις «προστατευόμενες». Το σχέδιο διοργάνωσε εργαστήρια κατάρτισης για εθελόντριες εκπαιδύτριες, τα οποία κάλυπταν αφενός τις ψυχολογικές και αφετέρου τις νομικές και διοικητικές πτυχές. Στις εκπαιδύτριες χορηγήθηκε επίσης πιστοποιητικό.



Στη Γαλλία, το σύστημα παροχής συμβουλών με εκπαιδευτές χρησιμοποιείται για να διευρύνει το φάσμα των επαγγελματικών προοπτικών των νεαρών μεταναστών. Γάλλοι συνταξιούχοι διαδραματίζουν το ρόλο εκπαιδευτή (ή «νονου») για νεαρούς μετανάστες οι οποίοι επιλέγονται μέσω των «τοπικών αποστολών» (σημεία πρόσβασης για την απασχόληση και τις κοινωνικές υπηρεσίες). Οι εκπαιδευτές είναι εθελοντές, αλλά τους παρέχεται κατάρτιση από το κράτος. Σήμερα παρέχονται συμβουλές από εκπαιδευτές σε 18 000 νέους, και ο γενικός στόχος είναι να φθάσουν τους 20 000.



Οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης μπορούν επίσης να καταβάλουν ειδικές προσπάθειες ώστε να παρέχουν καλύτερη καθοδήγηση στους μετανάστες πελάτες τους. Για παράδειγμα, στην Ιταλία το σχέδιο «Υπηρεσίες απασχόλησης για μετανάστες», το οποίο χρηματοδοτείται από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Πολιτικής, και υλοποιείται από το γραφείο Ernst and Young, προέβλεπε κατάρτιση για το προσωπικό των κέντρων απασχόλησης σε πέντε διαφορετικά σημεία. Για να βελτιωθεί η πρόσβαση στους μετανάστες που αναζητούν εργασία, τοποθετήθηκαν σε δημόσιους χώρους, όπως οι σιδηροδρομικοί σταθμοί, σημεία παροχής πληροφοριών μέσω υπολογιστή.

Όταν ένας μετανάστης ή μια μετανάστρια υποβάλλει αίτηση για μια θέση, μπορεί κατά τη διαδικασία πρόσληψης να πέσει θύμα διακριτικής μεταχείρισης. Επειδή υπάρχουν αποδείξεις όσον αφορά τη σημαντική άμεση διακριτική μεταχείριση (οι οποίες προέκυψαν συγκεκριμένα από έλεγχο της κατάστασης), ορισμένα κράτη μέλη προτίθενται να καταστήσουν ανώνυμη τη διαδικασία πρόσληψης έως το στάδιο κατάρτισης καταλόγου των επιλεγέντων υποψηφίων.

Οι διαδικασίες πρόσληψης μπορούν επίσης να εισάγουν έμμεσα διακρίσεις. Για παράδειγμα, η εθνική υπηρεσία των Κάτω Χωρών για την καταπολέμηση των φυλετικών διακρίσεων και





το Ινστιτούτο Ψυχολόγων των Κάτω Χωρών ανέλυσαν τις μεθόδους ψυχολογικών δοκιμασιών που χρησιμοποιούνται συνήθως από τις εταιρείες της χώρας για την πρόσληψη. Αν και σκοπός αυτών των δοκιμασιών είναι να είναι αντικειμενικές, μπορεί να θέσουν σε μειονεκτική θέση τις εθνοτικές μειονότητες λόγω της σύνταξης των οδηγιών σε αφηρημένη και πολύπλοκη γλώσσα, ή της χρήσης τοπικών εκφράσεων και παροιμιών. Η ανάλυση υποστηρίζει ότι η γλώσσα δεν θα πρέπει να αποτελεί σημαντικό παράγοντα εφόσον δεν αποτελεί ρητά το θέμα της δοκιμασίας. Οι οδηγίες θα πρέπει να διατυπώνονται σαφώς ή να διαβάζονται φωναχτά ώστε να διασφαλίζονται ίσοι όροι.



Διάφορα είδη μέτρων θετικής δράσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να προωθήσουν ενεργά την πολυμορφία του εργατικού δυναμικού. Τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν να είναι προαιρετικά ή υποχρεωτικά.

Οι στόχοι μπορούν να καθοριστούν από μεμονωμένες οργανώσεις ή από όλη την κυβέρνηση. Για παράδειγμα, η Δανία επιβεβαίωσε στο εθνικό σχέδιο δράσης για την απασχόληση του 2004 ότι προτίθεται να αυξήσει σε 3,5 % το ποσοστό των υπαλλήλων του δημόσιου τομέα οι οποίοι ανήκουν στο χώρο των μεταναστών. Σε αρκετές χώρες, οι υπηρεσίες του δημόσιου τομέα υποχρεούνται να εφαρμόσουν μέτρα θετικής δράσης. Στον ιδιωτικό τομέα, η εθελοντική δέσμευση είναι πιο διαδεδομένη.



Στη Νορβηγία, όλες οι κρατικές υπηρεσίες πρέπει πλέον να εξετάσουν προφορικά τουλάχιστον έναν υποψήφιο από το χώρο των μεταναστών, όταν προβαίνουν σε νέες προσλήψεις, εφόσον ο εν λόγω υποψήφιος διαθέτει τα προσόντα. Το μέτρο αυτό αποτελεί μέρος του σχεδίου δράσης της κυβέρνησης για την καταπολέμηση του ρατσισμού και των εθνοτικών διακρίσεων, και αρχικά εφαρμόστηκε ως πειραματικό σχέδιο.

Από την 1η Ιουνίου 2004 έως την 1η Ιουνίου 2005, εξετάστηκαν με συνέντευξη 1 600 υποψήφιοι οι οποίοι δεν είχαν δυτική καταγωγή και 430 (28 %) προσλήφθηκαν.



Στη Γαλλία, πάνω από 300 εταιρείες υπέγραψαν το «Χάρτη της πολυμορφίας στην επιχείρηση», ο οποίος άρχισε να εφαρμόζεται το 2004. Οι εταιρείες που τον υπέγραψαν αναλαμβάνουν τη δέσμευση να θέσουν ως στρατηγικό στόχο τη μη διακριτική μεταχείριση και την πολυμορφία. Οι πρώτες που υπέγραψαν ήταν 40 μεγάλες εταιρείες, οι οποίες προσπάθησαν επίσης να διαδώσουν ευρύτερα αυτή την πρωτοβουλία. Τώρα καταβάλλονται προσπάθειες για τη συμμετοχή και των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Η καταπολέμηση των διακρίσεων και η πολυμορφία στο χώρο εργασίας

Στο χώρο εργασίας μπορεί να συμβαίνουν πράξεις διακριτικής μεταχείρισης όπως η παρενόχληση. Οι πράξεις αυτές απαγορεύονται από τη νομοθεσία κατά των διακρίσεων η οποία εφαρμόζεται με ένα σύνολο δικαστικών — ανάλογα με τον τύπο του δικαίου (αστικό δίκαιο, ποινικό δίκαιο, εργατικό και/ή διοικητικό δίκαιο) — και μη δικαστικών διαδικασιών στις οποίες η πρόσβαση είναι συνήθως πολύ ευκολότερη. Οι μετανάστες και οι πρόσφυγες μπορούν να χρησιμοποιούν αυτούς τους μηχανισμούς αποτελεσματικότερα όταν είναι σωστά ενημερωμένοι γι' αυτούς και ενθαρρύνονται να υποβάλλουν καταγγελίες ή να μιλήσουν ανοιχτά για τη διακριτική μεταχείριση.



Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις αποτελούν τις βασικές πηγές πληροφοριών σχετικά με τα δικαιώματα των εργαζομένων, καθώς και τα δικαιώματα των μεταναστών και των προσφύγων. Συχνά αποτελούν το πρώτο σημείο επαφής στις περιπτώσεις παρενόχλησης ή διακριτικής μεταχείρισης στο χώρο εργασίας. Επίσης αναλαμβάνουν να διοργανώσουν μαθήματα κατάρτισης σχετικά με τα θέματα που αφορούν την καταπολέμηση των διακρίσεων και εξετάζουν τις προκαταλήψεις και τα στερεότυπα που μπορεί να έχουν οι εργοδότες και οι μη μετανάστες συνάδελφοι. Για παράδειγμα, η ένωση των ιρλανδικών συνδικάτων προσπαθεί να ευαισθητοποιήσει στο θέμα της πολυμορφίας τους εργαζόμενους στη βιομηχανία τροφοδοσίας, στην οποία σημειώθηκε μεγάλη εισροή ξένων εργαζομένων. Για τις δραστηριότητες αυτές, τα συνδικάτα μπορούν να δημιουργήσουν εταιρικές σχέσεις με τις ενώσεις μεταναστών ή να εκμεταλλευθούν τον ενεργό ρόλο που διαδραματίζουν οι μετανάστες ως μέλη τους.

Οι εργοδότες μπορούν να καταστήσουν τους χώρους εργασίας πιο ανοιχτούς στην πολυμορφία εισάγοντας πολιτιστικές αλλαγές στην καθημερινή εργασία. Για παράδειγμα, επιτρέποντας στους εργαζομένους να εορτάζουν θρησκευτικές εορτές εκτός από τις χριστιανικές, αναγνωρίζοντας τους θρησκευτικούς περιορισμούς όσον αφορά τη διατροφή στα κυλικεία των εταιρειών ή ακόμη επιτρέποντας στις γυναίκες να φορούν ορισμένα ενδύματα όπως η μαντίλα.

Κανονικά, τα μέτρα αυτά θεσπίζονται μετά από συνεννόηση με τους μετανάστες και μη μετανάστες εργαζομένους και με τους αντιπροσώπους των συνδικάτων. Μπορούν δε να επισημοποιηθούν σε κώδικες δεοντολογίας ή κοινές συμφωνίες.

Το 1998, η Electrolux, ιταλική εταιρεία παραγωγής οικιακών συσκευών, δημιούργησε ένα «συμβούλιο ένταξης», που είναι το πρώτο στο είδος του στην Ιταλία. Πρόκειται για μία διμερή επιτροπή με ίση εκπροσώπηση της εταιρείας και των συνδικάτων, η οποία μπορεί να εκφράζει δεσμευτικές γνώμες.

Το 1999, η Electrolux εξέδωσε μια συλλογική «συμφωνία για την ένταξη» με βάση ψήφισμα του συμβουλίου ένταξης. Μεταξύ των διαφόρων μέτρων, η συμφωνία παρέχει στους μετανάστες εργαζομένους κάποια ευελιξία όσον αφορά τις άδειες, ώστε να μπορούν να χρησιμοποιούν τις ετήσιες άδειες, τους υπολογισμούς «εξοικονόμησης χρόνου» και άδεια άνευ αποδοχών για να περάσουν μεγάλες περιόδους έως και 50 ημέρες με τις οικογένειές τους στη χώρα καταγωγής τους. Το σύστημα αυτό επέτρεψε να μειωθούν οι αδικαιολόγητες απουσίες.



Η διαχείριση της πολυμορφίας

Οι συνολικές πολιτικές διαχείρισης της πολυμορφίας περιλαμβάνουν πρωτοβουλίες θετικών δράσεων για την πρόσληψη και την προαγωγή, καθώς και πολιτισμικές προσαρμογές στο χώρο εργασίας σε συνδυασμό με ένα ισχυρό στοιχείο κατά των διακρίσεων.



Οι πολιτικές αυτές καθιστούν την πολυμορφία θέμα που απασχολεί όλες τις επιχειρήσεις και βασίζονται σε μια σαφή εικόνα των πλεονεκτημάτων που μπορεί να παράσχει στην επιχείρηση ένα διαφοροποιημένο εργατικό δυναμικό.





Μια μελέτη που εκπόνησε το 2005 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (*The Business Case for Diversity: Good Practices in the Workplace*) δείχνει ότι οι εργοδότες διαπιστώνουν ορισμένα απτά οφέλη, και συγκεκριμένα την επίλυση του προβλήματος έλλειψης εργατικού δυναμικού, καθώς και την πρόσληψη και διατήρηση υπαλλήλων υψηλού επιπέδου. Η δυνατότητα να βελτιωθεί η φήμη μιας επιχείρησης και η θέση της στο πλαίσιο των τοπικών κοινοτήτων αποτελούν άλλα σημαντικά πλεονεκτήματα, καθώς και η δυνατότητα δημιουργίας νέων προϊόντων και υπηρεσιών ή η είσοδος της σε νέες αγορές.

Πώς μπορούν να παρακολουθούνται οι πολιτικές για την πολυμορφία; Ορισμένες εταιρείες καθιέρωσαν συνολικά συστήματα παρακολούθησης με βάση τα χαρακτηριστικά του εργατικού δυναμικού ανάλογα με την εθνότητα, τις ιθαγένειες, τις θρησκείες, τις γλώσσες που ομιλούνται, το φύλο και τις διάφορες ηλικίες, ώστε να μπορούν να διαπιστώνουν τους τομείς όπου παρατηρείται περιορισμένη αντιπροσώπευση. Άλλες εταιρείες δημιούργησαν μια βάση δεδομένων με τα προσόντα των εργαζομένων ώστε να μετρούν την κινητικότητα του προσωπικού και την πρόοδό του. Μπορούν να πραγματοποιούνται έλεγχοι της ισότητας των αμοιβών, και τα θέματα πολυμορφίας μπορούν να περιληφθούν σε όλες τις συνήθειες εμπορικές αναλύσεις.

Τέτοιου είδους ευρέα συστήματα διαχείρισης των επιδόσεων μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο σε μεγάλες, συχνά πολυεθνικές εταιρείες. Για τις πολιτικές διαχείρισης της πολυμορφίας μπορούν να τεθούν επίσης πιο περιορισμένοι στόχοι. Σημασία έχει να αναπτυχθούν τα μέσα διαχείρισης της πολυμορφίας για τις μικρότερες εταιρείες, διότι αυτές συχνά δεν διαθέτουν ειδικούς ανθρώπινους πόρους ή ειδικούς για τα θέματα ισότητας. Στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) μπορεί να παρασχεθεί στήριξη ώστε να απασχολούν (για παράδειγμα) περισσότερες μετανάστριες. Η αλλαγή αυτή προϋποθέτει αναθεώρηση των πολιτικών τους στο θέμα των προσλήψεων καθώς και άλλες πρακτικές για τους ανθρώπινους πόρους.



Η φλαμανδική οργάνωση εργοδοτών ΜΜΕ (UNIZO) δημιούργησε ένα «σημείο εξυπηρέτησης της πολυμορφίας» που παρέχει υπηρεσίες κατά περίπτωση όσον αφορά την ευαισθητοποίηση και τη στήριξη της διαχείρισης της πολυμορφίας στις ΜΜΕ. Η οργάνωση αυτή προσπαθεί επίσης να δημιουργήσει μια κατάλληλη μεθοδολογία για να διοργανώσει την εκμάθηση της (ολλανδικής) γλώσσας στο χώρο εργασίας, στις μικρές επιχειρήσεις. Το σχέδιο αυτό αποτελεί μέρος ενός μεγαλύτερου προγράμματος της φλαμανδικής κοινότητας για την ίση συμμετοχή στην αγορά εργασίας και για την πολυμορφία, η οποία έχει φιλόδοξους στόχους που θα πρέπει να επιτευχθούν έως το 2010.

Στις Κάτω Χώρες, το εθνικό δίκτυο διαχείρισης της πολυμορφίας (Div) δημιούργησε ένα δίκτυο «πρέσβων της πολυμορφίας», το οποίο χρηματοδοτείται από το Υπουργείο Δικαιοσύνης. Οι «πρέσβεις πολυμορφίας» είναι και οι ίδιοι εργοδότες ΜΜΕ και προσπαθούν να δημιουργήσουν προγράμματα για την πολυμορφία στο πλαίσιο της επιχείρησής τους. Επίσης προσεγγίζουν, ενθαρρύνουν και βοηθούν άλλες ΜΜΕ να εντάξουν την έννοια της πολυμορφίας στην επιχείρησή τους και διαδίδουν ορθές πρακτικές πολυμορφίας στον τομέα τους.



Δικτυακός τόπος: www.div-management.nl (στα ολλανδικά)



3.4. Επιχειρηματικό πνεύμα των μεταναστών

Το επιχειρηματικό πνεύμα των μεταναστών αποτελεί μια άλλη «οδό» ένταξης, με τις δικές της προκλήσεις και ευκαιρίες ενσωμάτωσης, ιδίως για τους μετανάστες που διαμένουν για ορισμένο χρονικό διάστημα στη χώρα.

Αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο ότι οι επιχειρήσεις των μεταναστών και των εθνοτικών μειονοτήτων αποτελούν ζωτικό μέρος του επιχειρηματικού πνεύματος της Ευρώπης. Συγκεκριμένα συμβάλλουν σημαντικά στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης.



Η στήριξη των μεταναστών επιχειρηματιών

Οι κρατικές αρχές, οι ΜΚΟ των μεταναστών και άλλες ΜΚΟ, τα εμπορικά επιμελητήρια και άλλες οργανώσεις μπορούν να βοηθήσουν τους (πιθανούς) μετανάστες επιχειρηματίες να εμβαθύνουν και να αναπτύξουν μια επιχειρηματική ιδέα, να καταρτίσουν ένα επιχειρηματικό σχέδιο και να ζητήσουν χρηματοδότηση από τις τράπεζες και τα πιστωτικά ιδρύματα. Μπορούν επίσης να διοργανώσουν σεμινάρια και μαθήματα, για παράδειγμα σχετικά με την τήρηση λογιστικών βιβλίων, το μάρκετινγκ και το εμπορικό δίκαιο. Επίσης μπορεί να παρέχεται στήριξη για την απόκτηση διπλώματος ευρεσιτεχνίας, άδειας ή μέσων εργασίας.

Η Σουηδική Ένωση των Επιχειρηματιών Εθνοτικών Μειονοτήτων (IFS) ιδρύθηκε το 1996 και απασχολεί 32 εθνοτικούς επιχειρηματικούς συμβούλους, οι οποίοι εξετάζουν τουλάχιστον 4 000 υποθέσεις ετησίως. Οι πελάτες ανήκουν σε ένα ευρύ φάσμα εθνοτικών μειονοτήτων. Τις περισσότερες φορές πρόκειται για άνεργους μετανάστες οι οποίοι έφθασαν στη Σουηδία πριν από σχετικά λίγο καιρό.

Οι υπηρεσίες στήριξης που παρέχει η IFS προσφέρονται σε 23 γλώσσες και περιλαμβάνουν πληροφορίες για το σουηδικό φορολογικό σύστημα, βοήθεια για την κατάρτιση ενός επιχειρηματικού σχεδίου και προϋπολογισμού, για την έρευνα της αγοράς, για τις επαφές με τα πιστωτικά ιδρύματα και τις κρατικές αρχές (για τις άδειες ή την εγγραφή), για την πρόσβαση στα σχετικά δίκτυα και τις βάσεις δεδομένων, για την παρακολούθηση μαθημάτων διοίκησης επιχειρήσεων και τη μετάφραση εγγράφων. Η οργάνωση αυτή δημιούργησε επίσης ένα ετήσιο βραβείο για τον «εθνοτικό επιχειρηματία του έτους».

Δικτυακός τόπος: www.ifs.a.se/eng_start.php



Η πρόσβαση στις τραπεζικές και πιστωτικές υπηρεσίες αποτελεί συχνά βασικό εμπόδιο για τους μετανάστες επιχειρηματίες, διότι ενδέχεται να έχουν δυσκολίες στο να εξασφαλίσουν ένα εισόδημα στη φάση της εκκίνησης και να αποδείξουν τη φερεγγυότητά τους στις τράπεζες. Επίσης, οι επιχειρηματικές πρωτοβουλίες τους είναι συνήθως μικρής κλίμακας, οπότε οι τράπεζες ενδιαφέρονται λιγότερο γι' αυτούς. Σε ορισμένα κράτη μέλη οι πρωτοβουλίες για τη χρηματοπιστωτική ένταξη προσπαθούν να προωθήσουν την πρόσβαση των αυτοαπασχολούμενων μεταναστών στις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες. Ορισμένες τράπεζες δημιούργησαν επίσης προϊόντα που προορίζονται ειδικά για τους μετανάστες πελάτες.





Στην Ιταλία, η BCC (Banche di Credito Cooperativo), ένα δίκτυο συνεταιριστικών και αγροτικών πιστωτικών τραπεζών, εξυπηρετεί 145 000 επιχειρήσεις που ανήκουν σε μετανάστες. Η BCC αποτελεί πιστωτικό ίδρυμα με ισχυρή επιτόπια παρουσία, η οποία αριθμεί 3 500 υποκαταστήματα σε όλη την Ιταλία. Οι μετανάστες επιχειρηματίες εκτιμούν πολύ την προσωπική εξυπηρέτηση και τις συμβουλές που παρέχει το προσωπικό των υποκαταστημάτων, ιδίως όσον αφορά τη χορήγηση πιστώσεων.

Η BCC Tervigiano, μαζί με το δήμο του Castelfranco Veneto, διαχειρίζεται μια πρωτοβουλία μικροπιστώσεων η οποία μπορεί να είναι χρήσιμη για τους μετανάστες που θέλουν να ανοίξουν μια επιχείρηση. Διατίθενται 1 000 000 ευρώ για δάνεια τα οποία έχουν ανώτατο όριο 6 000 ευρώ και χορηγούνται χωρίς εγγύηση και με χαμηλό επιτόκιο 2%.



Θα πρέπει να δημιουργηθούν υπηρεσίες ειδικών συμβουλών για τους μετανάστες επιχειρηματίες. Οι τράπεζες ενθαρρύνονται να παρέχουν ίση πρόσβαση στο κεφάλαιο εκκίνησης και στις άλλες διευκολύνσεις προς τις επιχειρήσεις, και να αναπτύσσουν τις σχέσεις με τους μετανάστες επιχειρηματίες.

Πολυμορφία των προμηθευτών

Οι επιχειρήσεις που ανήκουν σε πρόσωπα εθνοτικής μειονότητας ή σε μετανάστες συχνά λειτουργούν στο πλαίσιο μιας μικρής αγοράς που απευθύνεται στις εθνοτικές μειονότητες. Με το χρόνο, εφόσον οι επιχειρήσεις αυτές αναπτυχθούν, μπορούν να αποτελέσουν προμηθευτές μεγαλύτερων βασικών εταιρειών, αλλά και των κυβερνήσεων. Ως προμηθευτές, οι μετανάστες επιχειρηματίες συχνά συμβάλλουν στην ανάπτυξη ιδεών για νέα προϊόντα, στην ευελιξία και την πραγματική γνώση των ομάδων πελατών, μέσα σε μια ολοένα και πιο διαφοροποιημένη αγορά.

Οι μεγάλες εταιρείες μπορούν να συνεργαστούν με επιχειρήσεις που ανήκουν σε άτομα εθνικής μειονότητας στο πλαίσιο προγραμμάτων εταιρικής ευθύνης. Οι κυβερνήσεις (ως αγοραστές αγαθών και υπηρεσιών) μπορούν επίσης να διευκολύνουν την πρόσβαση στα δίκτυα προμηθευτών για τους μετανάστες επιχειρηματίες με τα εξής μέτρα:

- περιλαμβάνοντας τις επιχειρήσεις που ανήκουν σε μετανάστες στον κατάλογο των προμηθευτών τους,
- καθορίζοντας προαιρετικούς στόχους για τις συμβάσεις που συνάπτονται με τους μετανάστες επιχειρηματίες και/ή,
- αναθέτοντας υπεργολαβία σε ιδιωτικές εταιρείες οι οποίες συνεργάζονται με επιχειρήσεις που ανήκουν σε μετανάστες.

Οι μετανάστες επιχειρηματίες θα πρέπει να έχουν συμβουλευτικό ρόλο στη χάραξη αυτών των πολιτικών στήριξης. Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, το Minority Business Advisory Forum διαδραματίζει το ρόλο ανεξάρτητου συμβουλευτικού φορέα στο Υπουργείο Εμπορίου και Βιομηχανίας.



Οι επιχειρήσεις που ανήκουν σε μετανάστες θα πρέπει να περιλαμβάνονται στους καταλόγους προμηθευτών, ούτως ώστε οι κατάλογοι αυτοί να διαφοροποιηθούν ακριβώς όπως και ο πληθυσμός.



Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το θέμα των επιχειρήσεων που ανήκουν σε πρόσωπα των εθνοτικών μειονοτήτων αντιμετωπίζεται σε διάφορα πλαίσια. Για παράδειγμα, η Γενική Διεύθυνση Επιχειρήσεων και Βιομηχανίας ανέθεσε την εκπόνηση μελέτης σχετικά με τον καθορισμό και την εξέταση ειδικών μέτρων, καθώς και τη στήριξη σχεδίων για την προώθηση των επιχειρηματιών που ανήκουν σε εθνοτικές μειονότητες στην ΕΕ-25, στα κράτη μέλη της ΕΖΕΣ, καθώς και στις υποψήφιες για ένταξη χώρες. Η μελέτη αυτή, η οποία αποτελεί τμήμα ενός σχεδίου δράσης για την προώθηση του επιχειρηματικού πνεύματος, θα παρέχει μια γενική εικόνα των πολιτικών στον τομέα αυτό και θα παρουσιάζει επίσης ορισμένα μέτρα που θεωρούνται ως «ορθές πρακτικές».

http://EK.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/action_plan/ap_05.htm#project_leader.



Κεφάλαιο 3: Συμπεράσματα

1. Οι κανόνες που αφορούν την εισδοχή μπορούν να θεωρηθούν ως σημεία αφετηρίας για την ένταξη, τα οποία θέτουν εξαιρετικά σημαντικούς όρους για τη διαδικασία ένταξης.
2. Το νομικό πλαίσιο για την εισδοχή θα πρέπει να εξετάζεται αφού ληφθεί υπόψη ο αντίκτυπος του στην (κοινωνικο-) οικονομική ένταξη των μεταναστών, και θα πρέπει να αντιμετωπίζονται τα εμπόδια για την ένταξη, τα οποία περιλαμβάνονται στους κανόνες για τη μετανάστευση.
3. Οι νεοαφιχθέντες, οι μετανάστες που είναι εγκατεστημένοι από πολύ καιρό και οι μετανάστες της «επόμενης γενιάς» αντιμετωπίζουν όλοι την πρόκληση να εξασφαλίσουν και να διατηρήσουν τη δυνατότητα απασχόλησής τους, και θα πρέπει να έχουν πλήρη πρόσβαση στα γενικά και ειδικά μέτρα στήριξης.
4. Για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα σχετικά με την επίσημη αναγνώριση των προσόντων, οι εργοδότες, οι επαγγελματικές ενώσεις και οι κυβερνήσεις μπορούν να προσπαθήσουν να αναπτύξουν πιο ευέλικτους τρόπους για την αξιολόγηση και την πιστοποίηση των προσόντων.
5. Οι μέθοδοι ορθής αξιολόγησης έχουν ως αποτέλεσμα την αξιοποίηση όλων των ικανοτήτων των μεταναστών, δηλαδή των επαγγελματικών, επικοινωνιακών, κοινωνικών κ.λπ. ικανοτήτων. Οι μέθοδοι αυτές εξετάζουν τα πλεονεκτήματα και όχι τις ελλείψεις και επικεντρώνονται συγκεκριμένα στις (πιθανές) επιδόσεις ενός προσώπου στο χώρο εργασίας.
6. Η συμμετοχή των εργοδοτών από την αρχή στις διαδικασίες αξιολόγησης των δεξιοτήτων μπορεί να αυξήσει την πιθανότητα απασχόλησης αμέσως μετά το στάδιο της αξιολόγησης και πιστοποίησης.
7. Οι περιγραφές των θέσεων απασχόλησης σε ορισμένα επαγγέλματα θα μπορούσαν να τροποποιηθούν, ώστε να περιλάβουν τις «διαπολιτισμικές ικανότητες» ως ένα από τα προσόντα που πρέπει να διαθέτουν οι υποψήφιοι. Αυτό συνεπάγεται την αναθεώρηση των επαγγελματικών ικανοτήτων και θα μπορούσε να έχει, μακροπρόθεσμα, αντίκτυπο και στους τίτλους σπουδών.
8. Οι διατάξεις για την καταπολέμηση των διακρίσεων αφορούν όλα τα στάδια της ένταξης των μεταναστών στην αγορά εργασίας. Όσον αφορά την πρόσβαση, δίνεται έμφαση στις πρακτικές πρόσληψης που εισάγουν άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις. Όταν ένας μετανάστης έχει προσληφθεί, η παρενόχληση ή τα εμπόδια διακριτικής μεταχείρισης στην προαγωγή μπορούν να αντιμετωπιστούν.
9. Οι κυβερνήσεις ως εργοδότες θα πρέπει να εξετάζουν προσεκτικά τις πρακτικές τους, και ενδεχομένως να καταργούν εμπόδια όπως η προϋπόθεση της ιθαγένειας.
10. Διάφορα είδη μέτρων θετικής δράσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να προωθήσουν ενεργά την πολυμορφία του εργατικού δυναμικού. Τα μέτρα αυτά θα μπορούσαν να είναι προαιρετικά ή υποχρεωτικά.



11. Οι συνολικές πολιτικές διαχείρισης της πολυμορφίας περιλαμβάνουν πρωτοβουλίες θετικών δράσεων για την πρόσληψη και την προαγωγή, καθώς και πολιτισμικές προσαρμογές στο χώρο εργασίας και ένα ισχυρό στοιχείο κατά των διακρίσεων.
12. Αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο ότι οι επιχειρήσεις των μεταναστών και των εθνοτικών μειονοτήτων αποτελούν ζωτικό μέρος του επιχειρηματικού πνεύματος της Ευρώπης. Συγκεκριμένα συμβάλλουν σημαντικά στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης.
13. Θα πρέπει να δημιουργηθούν υπηρεσίες ειδικών συμβουλών για τους μετανάστες επιχειρηματίες. Οι τράπεζες ενθαρρύνονται να παρέχουν ίση πρόσβαση στο κεφάλαιο εκκίνησης και στις άλλες διευκολύνσεις προς τις επιχειρήσεις, και να αναπτύξουν τις σχέσεις με τους μετανάστες επιχειρηματίες.
14. Οι επιχειρήσεις που ανήκουν σε μετανάστες θα πρέπει να περιλαμβάνονται στους καταλόγους προμηθευτών, ούτως ώστε οι κατάλογοι αυτοί να διαφοροποιηθούν ακριβώς όπως και ο πληθυσμός.





Κεφάλαιο 4

Διακυβέρνηση του τομέα της ένταξης



Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει θέματα διακυβέρνησης και, ιδίως, τη δομή, τους μηχανισμούς, τις διαδικασίες και τις μορφές συνεργασίας που στοιχειοθετούν το πλαίσιο για τις πολιτικές και πρακτικές ένταξης. Η δημιουργία ενός τέτοιου πλαισίου ενισχύει την ικανότητα δράσης των ενδιαφερομένων. Το παρόν κεφάλαιο δείχνει τον τρόπο με τον οποίο οι διάφοροι συντελεστές που εμπλέκονται στην ένταξη των μεταναστών μπορούν να προσδιορίσουν από κοινού σχέσεις που κεφαλαιοποιούν τις δεξιότητες και το δυναμικό κάθε συμμετέχοντος. Το πρώτο κεφάλαιο περιγράφει τρόπους συντονισμού των δραστηριοτήτων ένταξης σε τοπικό επίπεδο. Στη συνέχεια, παρουσιάζει την αξιολόγηση ως βασική πτυχή του ορθού σχεδιασμού πολιτικής και προγραμμάτων. Τέλος, ασχολείται με τη διαχείριση των πόρων και το ρόλο που διαδραματίζουν οι διάφοροι δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς στη χρηματοδότηση των πολιτικών και των πρακτικών ένταξης.

Τα παραδείγματα και τα διδάγματα του παρόντος κεφαλαίου συνδέονται στενά με τη διερεύνηση της ενσωμάτωσης (βλέπε κεφάλαιο 1). Διευρύνουν τον ορίζοντα, όσον αφορά ορισμένα από τα ερωτήματα που προκύπτουν στο πλαίσιο της ενσωμάτωσης: ποια είναι η σωστή ισορροπία μεταξύ ηγεσίας και ιδιοποίησης, συντονισμού και ευελιξίας; Ποια πρότυπα χρηματοδότησης ανταποκρίνονται επιτυχώς στις πραγματικές ανάγκες και ευκαιρίες; Πώς μπορεί να αντλήσει κανείς διδάγματα από τις θετικές και αρνητικές εμπειρίες και να προσαρμόσει ανάλογα τις πολιτικές;



Η επένδυση στη δημιουργία και τη διατήρηση υποδομής διακυβέρνησης στον τομέα της ένταξης αξίζει πραγματικά την προσπάθεια, δεδομένου ότι συμβάλλει στην ανάπτυξη οράματος και στρατηγικής ένταξης, δημιουργεί πόρους, κινητοποιεί ανθρώπους και οργανώσεις, σφυρηλατεί σχέσεις και δημιουργεί κλίμα εμπιστοσύνης, στοιχεία τα οποία είναι όλα άκρως σημαντικά για την επίτευξη των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων της ένταξης.

4.1. Τοπικές διαρθρώσεις ένταξης

Η πολυμορφία ως αποτέλεσμα της μετανάστευσης έχει γίνει χαρακτηριστικό πολλών τοπικών κοινοτήτων στην Ευρώπη. Ενώ η πλειονότητα των μεταναστών και των προσφύγων συνεχίζει να εγκαθίσταται σε πόλεις, παρατηρούνται και νέες εισροές σε μικρότερους δήμους και αγροτικές κοινότητες. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η σύνθεση του τοπικού πληθυσμού μπορεί να αλλάξει αισθητά σε σύντομο χρονικό διάστημα, και η αναλογία των μεταναστών που διαμένουν μόνιμα μπορεί να αυξάνεται με πολύ ταχύτερο ρυθμό από τον εθνικό μέσο όρο. Οι τοπικές αρχές και οι άλλοι ενδιαφερόμενοι αντιδρούν σε αυτές τις αλλαγές, αναπτύσσοντας διαρθρώσεις ένταξης. Ιδανικά, εντάσσονται ικανοποιητικά στη συνολική πολιτική και τις διοικητικές διαδικασίες και βασίζονται σε κοινούς στόχους. Τα ισχυρά δίκτυα μπορούν να βοηθήσουν στην επίτευξη συναίνεσης, όσον αφορά τα θέματα ένταξης, και να καταστήσουν τα προγράμματα αποτελεσματικότερα.

Το νομοθετικό πλαίσιο και το πλαίσιο πολιτικής

Οι τοπικές πολιτικές ένταξης αναπτύσσονται εντός του νομοθετικού πλαισίου για την υποδοχή και διαμονή, το οποίο καθορίζεται, κατά κανόνα, σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι νομικές απαιτήσεις για τις προϋποθέσεις αποδοχής, τη διαμονή και τις άδειες εργασίας, την



ιση μεταχείριση και την πρόσβαση στην υπηκοότητα αποτελούν μέρη αυτού του πλαισίου, όπως και τα μέσα που αφορούν τους πρόσφυγες και οι κανόνες για τις απελάσεις. Οι τοπικές αρχές είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή ορισμένων πτυχών της νομοθεσίας για τη μετανάστευση και για την εκτέλεση άλλων καθηκόντων που καθορίζονται σε ανώτερα κυβερνητικά επίπεδα. Ταυτόχρονα, μπορούν να έχουν σημαντικές αρμοδιότητες σε τομείς που σχετίζονται με την ένταξη και να λειτουργούν ως πάροχοι υπηρεσιών σε ζωτικούς τομείς όπως η υγεία και η στέγαση. Συνεπώς, έρχονται αντιμέτωπες με τις επιπτώσεις της μετανάστευσης, είτε αυτή είναι νόμιμη ή παράνομη, είτε έχει οικονομικό χαρακτήρα ή βασίζεται στην οικογένεια, είτε είναι προσωρινή ή μόνιμη.

Η διαρθρωμένη επικοινωνία και ο διάλογος μεταξύ ευρωπαϊκών, εθνικών και τοπικών επιπέδων διακυβέρνησης καθιστά δυνατή την πρόβλεψη και την εκτίμηση του αντίκτυπου των μέτρων που λαμβάνονται στα διάφορα επίπεδα. Επίσης, τα αποτελέσματα των προγραμμάτων ένταξης σε ένα επίπεδο μπορούν να τροφοδοτήσουν τις πολιτικές σε άλλα επίπεδα.



Πολλές τοπικές κυβερνήσεις άρχισαν να αντιμετωπίζουν την ένταξη ως ένα θέμα ενσωμάτωσης. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι δήμαρχοι ή οι αντιδήμαρχοι διαδραματίζουν ηγετικό και ορατό ρόλο. Τις περισσότερες φορές, ορίζεται μια ειδική ομάδα ή ένα γραφείο για την προώθηση της ενσωμάτωσης ως προτεραιότητα για όλη τη διοίκηση. Και στις δύο περιπτώσεις, την ευθύνη για την εφαρμογή των συγκεκριμένων πολιτικών την έχουν οι μεμονωμένες υπηρεσίες.

Ο σθεναρός και ορατός ηγετικός ρόλος των δημάρχων και/ή των εκλεγμένων τοπικών υπαλλήλων για θέματα ένταξης είναι καθοριστικός για μια συνεκτική προσέγγιση της ένταξης σε πολλαπλούς τομείς πολιτικής και συμβάλλει στη γεφύρωση της απόστασης μεταξύ κυβέρνησης και μόνιμων κατοίκων με ή χωρίς μεταναστευτικό ιστορικό.



Στρατηγικές και στόχοι της ένταξης

Όταν αποφασίζουν να δραστηριοποιηθούν περισσότερο όσον αφορά την ένταξη, οι τοπικές κοινότητες μπορούν να αναπτύξουν την «έννοια της ένταξης» ή μία στρατηγική. Συχνά πρόκειται για μια διαδικασία συμμετοχής, κατά την οποία οι βασικοί συντελεστές στην τοπική κοινότητα βρίσκουν απαντήσεις σε ερωτήματα όπως: «Ποιοι είναι οι γενικοί στόχοι μας όσον αφορά την ένταξη;» και «Πώς μπορούν αυτοί να συνδεθούν με τις βασικές ανάγκες και τα προβλήματα που εντοπίζονται στην κοινότητά μας;», «Μπορούμε να ορίσουμε από κοινού τις προσδοκίες μας;», «Ποιες προτεραιότητες πρέπει να καθοριστούν, ποιοι συγκεκριμένοι στόχοι πρέπει να τεθούν και πώς μπορούν να επιτευχθούν;». Οι τοπικές κοινότητες μπορούν να χαράξουν στρατηγικές ένταξης μεμονωμένα ή να εμπνευστούν από τις ιδέες και τις εμπειρίες άλλων για να προσδιορίσουν κοινές αρχές και κοινούς στόχους.

Στη γερμανική πόλη Solingen, η διαπολιτιστική προσέγγιση «Οραμα συνύπαρξης 2010» αναπτύχθηκε σε συμμετοχική βάση. Αντιπρόσωποι των δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών και οργανώσεων συναντιόνταν επί δύο έτη σε ομάδες εργασίας. Τα θέματα στα οποία δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή ήταν η απασχόληση, η υγεία, η στέγαση και οι νέοι και το σχολείο. Οι ομάδες προσδιόρισαν προβλήματα, πραγματοποίησαν απογραφή των υφιστάμενων προγραμμάτων και υπηρεσιών και καθόρισαν στόχους. Προς το παρόν, η διοίκηση αναπτύσσει ένα σύστημα δεικτών για να βοηθήσει το σχεδιασμό.





Τα μέλη της ομάδας «Eurocities», ενός δικτύου 128 μεγάλων ευρωπαϊκών πόλεων, υιοθέτησαν τη «συμβολή στη χρηστή διακυβέρνηση στον τομέα της ένταξης των μεταναστών και της υποδοχής των αιτούντων άσυλο». Ο χάρτης αυτός, ο οποίος εκπονήθηκε από και για τις πόλεις, περιλαμβάνει γενικές αρχές για τους τρόπους προσέγγισης της ένταξης, καθώς και πιο συγκεκριμένους κώδικες συμπεριφοράς που αφορούν την παροχή βασικών υπηρεσιών.

Παραδείγματα ειδικών δεσμεύσεων είναι:

- η ανάπτυξη και/ή επένδυση στην άμεση και ανοιχτή επικοινωνία με όλες τις κοινότητες με μεταναστευτικό ιστορικό, ώστε να συμμετέχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών που επηρεάζουν τη ζωή τους και το περιβάλλον στο οποίο ζουν,
- η επένδυση στην πλήρη και διαφανή πληροφόρηση όλων των κατοίκων για την πραγματική κατάσταση της μετανάστευσης και τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την αποτελεσματική ένταξη,
- η επένδυση στην ευαισθητοποίηση των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, της διαχείρισής τους και των διδασκόντων ως προς την αυξανόμενη ποικιλομορφία των σπουδαστών τους, με παροχή της αναγκαίας εμπειρογνωμοσύνης σχετικά μ' αυτό το θέμα,
- η ανάπτυξη προγραμμάτων διαμεσολάβησης στο πλαίσιο των υπηρεσιών υγείας και των κοινωνικών υπηρεσιών, ώστε να διευκολυνθεί η επικοινωνία και η κατανόηση μεταξύ επαγγελματιών και διαφόρων εθνικών ομάδων, και
- η προώθηση της πρόσβασης στις πολιτιστικές διευκολύνσεις στις πόλεις και της συμμετοχής στην πολιτιστική ζωή για όλους τους μετανάστες.

Η συμβολή στη χρηστή διακυβέρνηση παρέχει τη βάση για μια συστηματική διαδικασία εκμάθησης μεταξύ των πόλεων. Ο απώτατος σκοπός του εγγράφου είναι να ενθαρρύνει την καινοτομία μέσω του διαρθρωμένου ελέγχου και της αξιολόγησης των δράσεων.



Δικτυακός τόπος: www.eurocities.org



Οι τοπικές πολιτικές ενσωμάτωσης είναι αποτελεσματικότερες όταν εδράζονται στο σύνολο της κοινότητας. Αντί να απευθύνονται μόνο στους μετανάστες, συνδέουν μεταξύ τους όλους τους κατοίκους καθώς και την ίδια τη διοίκηση. Συχνά, απαιτούν πραγματικές αλλαγές σε ορισμένες υπηρεσίες και σε τομείς δράσης στο πλαίσιο των δήμων. Συνεπώς, η πολιτική υποστήριξη έχει ουσιαστική σημασία.

Οι τοπικοί ηγέτες μπορούν να κινητοποιήσουν την υποστήριξη της κοινής στρατηγικής ένταξης με δημόσιες δηλώσεις, δίνοντας έμφαση στη συνεισφορά των μεταναστών στην κοινότητα της πόλης και εξαιρώντας τη δέσμευση που αναλαμβάνεται σε εθελοντική βάση καθώς και το ρόλο των ενώσεων μεταναστών. Ιδανικά, η δέσμευση στο ανώτερο ιεραρχικό επίπεδο ενισχύεται από την ευρεία πολιτική και κοινωνική συναίνεση όσον αφορά τη σημασία της ένταξης. Αν και δεν είναι δυνατό να επιτυγχάνεται πάντα πλήρης συμφωνία σχετικά με τους στόχους της ένταξης, οι κάτοικοι, οι τοπικές οργανώσεις, η διοίκηση και τα πολιτικά κόμματα θα πρέπει να καταλήγουν σε μια ελάχιστη ρεαλιστική συναίνεση σε συνδυασμό με το σεβασμό για τη γνώμη των άλλων. Η διμερής συνεργασία είναι ιδιαίτερα πολύτιμη, δεδομένου ότι οι στρατηγικές ένταξης συνεπάγονται, κατά κανόνα, δημοσιονομικές δεσμεύσεις. Όταν μεταξύ των μελών των δημοτικών συμβουλίων συγκαταλέγονται μετανάστες, συνήθως ανακύπτει το θέμα της ένταξης.



Το δημοτικό σχέδιο για τη μετανάστευση της πόλης της Βαρκελώνης εγκρίθηκε με τη συναίνεση όλων των πολιτικών κομμάτων και τονίζει ότι η ένταξη αποτελεί κοινή ευθύνη. Βασίζεται στην άποψη ότι η ποικιλομορφία είναι πλούτος. Θεωρείται ότι οι μετανάστες έχουν θετικό αντίκτυπο στην ηλικιακή διάρθρωση και το ανθρώπινο κεφάλαιο της πόλης. Μόνο 2,6% των μεταναστών είναι άνω των 65 ετών, σε σύγκριση με το 21,9% των μόνιμων κατοίκων της Βαρκελώνης. Το 27,3% έχει λάβει πανεπιστημιακή εκπαίδευση, με τις μετανάστριες να παρουσιάζουν ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά. Το δημοτικό σχέδιο για την ένταξη εγγράφει τις πολιτικές και τα προγράμματά τους στο πλαίσιο «η πολυμορφία ως πλεονέκτημα». Προβλέπει σημαντικές προσαρμογές των δημοσίων υπηρεσιών, του τομέα της στέγασης κ.λπ., με σκοπό την κάλυψη των νέων αναγκών.



Οι στρατηγικές ένταξης συνδυάζουν συχνά μια γενική θεώρηση με ειδικότερους σκοπούς και στόχους. Μπορούν να γίνουν μέρος των γενικών πρακτικών αξιολόγησης και ελέγχου της διοίκησης. Πολλές τοπικές διοικήσεις υποβάλλουν επίσημες εκθέσεις στο δημοτικό συμβούλιο, και η ένταξη μπορεί να έχει μια δική της αναγνωρισμένη θέση σ' αυτές τις εκθέσεις. Οι υπηρεσίες μπορούν επιπλέον να προβαίνουν σε αυτοαξιολόγηση και να καθορίζουν προθεσμίες για την ολοκλήρωση συγκεκριμένων στόχων. Τα δεδομένα για τη στήριξη των αξιολογήσεων μπορούν να λαμβάνονται από έρευνες που αφορούν τη νοοτροπία και τη συμπεριφορά, από αρχεία για τη χρησιμοποίηση των δημοτικών υπηρεσιών, από σχολικά στατιστικά στοιχεία, από στατιστικές κατοχής σπιτιών ιδιοκτησίας του δήμου, τοπικές εκθέσεις για την πρόληψη του εγκλήματος, από αρχεία κοινωνικής και πολιτικής συμμετοχής, όπως ποσοστά εθελοντών και μελών, και από άλλες πηγές.

Δίκτυα και διαβούλευση

Τα τοπικά δίκτυα ένταξης μπορούν να διευκολύνουν το συντονισμό μεταξύ μεταναστευτικών οργανώσεων, παρόχων υπηρεσιών, δημοτικών διοικήσεων, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, εργοδοτών, θρησκευτικών και φιλανθρωπικών οργανώσεων και άλλων συντελεστών. Μπορούν να χρησιμοποιούνται για σκοπούς ανταλλαγής πληροφοριών, για επαγγελματική συνεργασία ή για να επιτύχουν αποτελεσματικότερη χρήση περιορισμένων πόρων. Κινητοποιούν οργανώσεις και ανθρώπους, δημιουργούν δεσμούς και εδραιώνουν την εμπιστοσύνη.

Συχνά, η δημοτική αρχή δημιουργεί και ηγείται των τοπικών δικτύων ένταξης. Ωστόσο, τα δίκτυα μπορούν να δημιουργηθούν και από κάτω προς τα πάνω από άλλους ενδιαφερομένους, έχοντας κατ' αρχάς τη μορφή «στρογγυλής τράπεζας» και άτυπων ομάδων που λειτουργούν ως πρόδρομοι πιο επίσημων διαρθρώσεων. Τα δίκτυα μπορούν επίσης να προκύψουν κατά την εφαρμογή προγραμμάτων. Η ανάπτυξη επαφών και εταιρικών σχέσεων προήλθε πολλές φορές από προγράμματα ένταξης και μπορεί να αφήσει πίσω της ως μόνιμη κληρονομιά διαρθρώσεις δικτύων. Η πρόκληση είναι τα δίκτυα αυτά να προχωρήσουν πέρα από το στόχο του προγράμματος και να αντέξουν στο χρόνο.

Στην Ιταλία, το πρόγραμμα «Integra» του EQUAL οδήγησε στη διεξαγωγή συζητήσεων στρογγυλής τράπεζας για την ένταξη σε τοπικό επίπεδο σε επτά δήμους, οι οποίες συνεχίζονται και μετά το πρόγραμμα και αποτέλεσαν πρότυπο και για άλλους δήμους. Το «Integra» παρέχει στους πρόσφυγες και τους αιτούντες άσυλο γλωσσική κατάρτιση, ελέγχους δεξιοτήτων, επαγγελματικό προσανατολισμό, μαθητεία και άλλες υπηρεσίες για να διευκολύνει την πρόσβασή τους στην αγορά εργασίας.





Το πρόγραμμα περιλαμβάνει μια εθνική θεματική στρογγυλή τράπεζα και τοπικές στρογγυλές τράπεζες για θέματα ένταξης που δημιουργήθηκαν στους πέντε συμμετέχοντες δήμους. Οι τοπικές στρογγυλές τράπεζες για θέματα ένταξης προεδρεύονται από την τοπική αρχή, και συμμετέχουν σε αυτές αντιπρόσωποι γραφείων απασχόλησης, υπηρεσιών επαγγελματικής κατάρτισης, συνδικάτων, αιτούντων άσυλο και προσφύγων καθώς και άλλων τοπικών εταίρων. Εκτός από τις καθαυτές δραστηριότητες του προγράμματος, ο ορισμός των αντιπροσώπων στο πλαίσιο κάθε θεσμού και η καθιέρωση των δικτύων θεωρούνται θετικό αποτέλεσμα.



Δικτυακός τόπος: http://www.formautonomie.it/schede/scheda_718.asp

Τα προγράμματα με ισχυρό δικτυακό στοιχείο ενσωματώνονται συχνά σε εθνικές πρωτοβουλίες τις οποίες στηρίζουν ισχυροί παράγοντες, όπως συνδικαλιστικές συνομοσπονδίες ή ενώσεις εργοδοτών. Επίσης, μπορεί να συμμετέχουν σε αυτά εθνικές ενώσεις δήμων ή περιφερειακές διαρθρώσεις. Η πείρα δείχνει ότι τα αποτελεσματικά δίκτυα έχουν συχνά επίσημη δομή, η οποία γίνεται αποδεκτή από τα μέλη τους. Ιδανικά, η δομή προβλέπει σαφή καταμερισμό εργασίας, με προεδρείο (το οποίο μπορεί να εναλλάσσεται) και γραμματεία. Οι βασικές ομάδες και οι ομάδες εργασίας θα μπορούσαν να χρησιμοποιούνται για να προσδίδουν συνοχή σε ευρύτερα δίκτυα, ενώ οι διαδικαστικοί κανόνες και οι μηχανισμοί επίλυσης των διαφορών μπορούν να συμβάλουν στη βιωσιμότητα.



Τα τοπικά δίκτυα ένταξης έχουν ιδανικά ένα σαφές καθεστώς εντός του πολιτικού και διοικητικού πλαισίου της κοινότητας. Τα καθήκοντά τους θα μπορούσαν να έγκεινται στο να εγείρουν θέματα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος και να υποβάλουν συστάσεις χωρίς να θίγουν τις αρμοδιότητες των αιρετών αντιπροσώπων, όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων.



Το συμβούλιο για την ένταξη Ballerup είναι ένα από τα 73 τοπικά συμβούλια για την ένταξη στη Δανία. Το ευρύτερο εθνικό τους πλαίσιο είναι το συμβούλιο εθνικών μειονοτήτων το οποίο είναι συμβουλευτικό όργανο του υπουργείου που είναι αρμόδιο για θέματα προσφύγων, μετανάστευσης και ένταξης. Το συμβούλιο για την ένταξη Ballerup περιλαμβάνει δέκα μέλη που εκπροσωπούν τις εθνοτικές μειονότητες, δύο μέλη που εκπροσωπούν το τοπικό συμβούλιο, δύο μέλη που εκπροσωπούν τα διοικητικά συμβούλια των σχολείων και των τοπικών παιδικών σταθμών και ένα μέλος που εκπροσωπεί τους αθλητικούς ομίλους, ένα μέλος που εκπροσωπεί το συμβούλιο των ατόμων τρίτης ηλικίας και ένα μέλος για το συμβούλιο νεολαίας. Τρεις σύμβουλοι χωρίς δικαίωμα ψήφου και ένας γραμματέας συμπληρώνουν τα μέλη του συμβουλίου.

Το συμβούλιο για την ένταξη συνέρχεται μία φορά το μήνα και έχει και ad hoc ομάδες εργασίας και ένα ετήσιο σεμινάριο που διαρκεί ένα σαββατοκύριακο. Καλεί ομιλητές εμπειρογνώμονες και επίσης αποστέλλει τους δικούς του αντιπροσώπους στην κοινωνική επιτροπή σύνδεσης της πόλης και στη συντονιστική επιτροπή που είναι υπεύθυνη για την απασχόληση και την αγορά εργασίας.

Το συμβούλιο ένταξης υποβάλλει προτάσεις για την πολιτική ένταξης, συζητά θέματα όπως η διδασκαλία της μητρικής γλώσσας ή η δυνατότητα δημιουργίας ενός μουσουλμανικού νεκροταφείου, ασχολείται με την παροχή συμβουλών σε εθελοντική βάση και έχει ένα κέντρο εθνοτικών μειονοτήτων. Επίσης, διοργάνωσε μια διάσκεψη για τον αναγκαστικό ή τον εκ των προτέρων διευθετημένο γάμο.



Η πείρα δείχνει ότι η ύπαρξη μιας συμβουλευτικής επιτροπής δεν πρέπει να περιορίζεται στη συμμετοχή των μεταναστών μόνο σε αυτό το φόρουμ. Πολλοί δήμοι προσπαθούν να ενεργήσουν έτσι ώστε να συμμετέχουν κατάλληλα πρόσωπα με ιστορικό μετανάστευσης στα υπάρχοντα συμβουλευτικά όργανα με θεματικό προσανατολισμό καθώς και στις συμμετοχικές διαδικασίες σχεδιασμού. Οι διαβουλεύσεις είναι ιδιαίτερα αποδοτικές όταν δεν περιορίζονται στην αμφίδρομη συζήτηση μεταξύ των μεταναστών και της διοίκησης της πόλης. Οι τοπικοί συνδικαλιστές, οι προπονητές αθλητικών ομίλων, οι συντονιστές πολιτιστικών κέντρων και οι κοινοτικοί ηγέτες συμμετέχουν στη διαδικασία ένταξης μαζί με κάθε κάτοικο (μετανάστη και μη) της κοινότητας. Η προσωπική διάδραση στα δίκτυα και οι συμβουλευτικές διαρθρώσεις αποτελούν ένα πολύτιμο στοιχείο της κοινωνικής ένταξης σε τοπικό επίπεδο.

Η εργαλειοθήκη συμμετοχικών μεθόδων, που αναπτύχθηκε στο Βέλγιο από το ίδρυμα «Βασιλεύς Βαυδοϋίν» και από το φλαμανδικό ινστιτούτο για την επιστημονική και τεχνολογική αξιολόγηση, αποτελεί ένα εργασιακό εργαλείο που κατευθύνει τους ενεργούς συντελεστές στη διαδικασία εφαρμογής των συμμετοχικών μεθόδων. Με τη χρήση τέτοιων μεθόδων, οι ενεργοί συντελεστές μπορούν να προωθήσουν τη συμμετοχή του «κοινού» σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων, λαμβάνοντας υπόψη ότι το σχετικό «κοινό» εξαρτάται κάθε φορά από το συγκεκριμένο θέμα.

Η εργαλειοθήκη παρουσιάζει συνοπτικά 40 διαφορετικές συμμετοχικές μεθόδους, με διεξοδικές περιγραφές 13 τεχνικών, οι οποίες κυμαίνονται από διευθετήσεις διαλόγου μικρής κλίμακας έως συμβουλευτικές πρακτικές στις οποίες συμμετέχουν χιλιάδες άτομα κάθε φορά. Ορισμένες τεχνικές στοχεύουν κατ' αρχήν στους πολίτες ή στα ενδιαφερόμενα μέρη. Άλλες απαιτούν εισροή εκ μέρους των εμπειρογνομόνων σε ένα ιδιαίτερο τομέα. Παραδείγματα μεθόδων είναι: συνάντηση στην πόλη του 21ου αιώνα, το δικαστήριο των πολιτών, η διάσκεψη συναίνεσης και το «παγκόσμιο καφενείο».

Εργαλεία για τις συμμετοχικές μεθόδους: Ένα εγχειρίδιο για το χρήστη, Σεπτέμβριος 2005, είναι διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση: www.kbs-frb.be ή www.viWTA.be

Η κοινή βασική αρχή αριθ. 9 αναγνωρίζει ότι η συμμετοχή των μεταναστών στη δημοκρατική διαδικασία και τη χάραξη πολιτικών και το σχεδιασμό μέτρων ένταξης, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, στηρίζει την ένταξή τους. Στο κεφάλαιο 2 της πρώτης έκδοσης του εγχειριδίου για την ένταξη συζητούνται διάφορες μορφές δημοκρατικής συμμετοχής των μεταναστών.

Ανταλλαγή εμπειριών σε τοπικό επίπεδο

Η ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ των τοπικών κοινοτήτων μπορεί να εμπνεύσει καινοτόμα προγράμματα ή προσεγγίσεις. Με έναν πιο διαρθρωμένο τρόπο, αυτές οι οριζόντιες αλλαγές μπορεί επίσης να οδηγήσουν στον καθορισμό κοινών δεικτών ή μεθόδων αξιολόγησης. Οι τοπικές κοινότητες θα μπορούσαν να αναπτύξουν κοινά ποιοτικά πρότυπα για την ένταξη. Ένας τρόπος για τον προσδιορισμό κριτηρίων για τις ενδεδειγμένες πολιτικές ένταξης ή «συντελεστών επιτυχίας» είναι η διοργάνωση διαγωνισμών. Εθνικοί ή ευρωπαϊκοί διαγωνισμοί μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως πλαίσιο για τη συγκέντρωση και τη γνωστοποίηση πρωτοβουλιών που προωθούν την ένταξη.





Ο διαγωνισμός «Η επιτυχής ένταξη δεν είναι αποτέλεσμα σύμπτωσης: Στρατηγικές τοπικής πολιτικής ένταξης» διοργανώθηκε από το γερμανικό Υπουργείο Εσωτερικών και το ίδρυμα Bertelsmann. Η ιδέα του διαγωνισμού ξεκίνησε από τα ακόλουθα ερωτήματα: «Σε ποιο σημείο βρίσκονται σήμερα οι τοπικές μας κοινότητες σε σχέση με την ένταξη;», «Ποιες στρατηγικές εφάρμοσαν;», «Τι επιτυχία σημείωσαν;».

Αν και η σε δύο στάδια διαδικασία υποβολής αιτήσεων για το διαγωνισμό ήταν χρονοβόρα και απαιτούσε σημαντική προσπάθεια, πολλές μικρότερες κοινότητες περιλαμβάνονταν στην ομάδα των 23 επιτυχόντων (από 107 συμμετοχές). Η εξεταστική επιτροπή, η οποία αποτελείται από δώδεκα εμπειρογνώμονες, επισκέφθηκε η ίδια 15 κοινότητες και, τελικά, απένειμε βραβεία σε τέσσερις τοπικές αρχές διαφόρων μεγεθών.

Βάσει του διαγωνισμού διαμορφώθηκαν δέκα συστάσεις για μια επιτυχή τοπική πολιτική ένταξης και δημοσιεύθηκαν μαζί με μια εκτεταμένη τεκμηρίωση των εμπειριών των τοπικών κοινοτήτων. Η τεκμηρίωση, 100 σελίδων, διανεμήθηκε στις τοπικές αρχές στη Γερμανία και συντάχθηκε επίσης και μια περίληψη στα αγγλικά.

Αν και οι τοπικές κοινότητες ήταν οι κύριοι αποδέκτες της τεκμηρίωσης και των συστάσεων, σκοπός του διαγωνισμού ήταν επίσης να παράσχει στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση παραδείγματα εκ των έσω για τις πρακτικές εμπειρίες των κοινοτήτων.



Δικτυακός τόπος: www.bertelsmann-stiftung.de

Οι ευρωπαϊκές ανταλλαγές πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των διαφόρων ομοσπονδιακών διαρθρώσεων, του βαθμού συγκέντρωσης και κατανομής των αρμοδιοτήτων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Ταυτόχρονα, τόσο οι οριζόντιες ανταλλαγές όσο και οι δεσμοί με άλλα κυβερνητικά επίπεδα αποδείχθηκαν χρήσιμοι για τις προσπάθειες ένταξης πολλών τοπικών κοινοτήτων. Πολλά ευρωπαϊκά δίκτυα θεώρησαν την ένταξη μία από τις κύριες μέριμνες τους (βλέπε κεφάλαιο 2).

4.2. Σχεδιασμός και αξιολόγηση των πολιτικών ένταξης

Η μετατροπή των γενικών στόχων πολιτικής σε συγκεκριμένα προγράμματα και σχέδια ένταξης απαιτεί προσεκτικό σχεδιασμό, αναπόσπαστο μέρος του οποίου αποτελεί ο καθορισμός σαφών στόχων.



Οι στόχοι πρέπει να είναι **έξυπνοι**:

Ειδικοί: οι στόχοι πρέπει να είναι επαρκώς ακριβείς και συγκεκριμένοι, ούτως ώστε να μην επιδέχονται διάφορες ερμηνείες.

Μετρήσιμοι: οι στόχοι πρέπει να προσδιορίζουν μια επιθυμητή μελλοντική κατάσταση σε μετρήσιμους όρους, έτσι ώστε να είναι δυνατό να εξακριβώνεται κατά πόσο ο στόχος έχει επιτευχθεί ή όχι. Τέτοιοι στόχοι είναι είτε ποσοτικοποιημένοι ή βασίζονται στο συνδυασμό περιγραφής και κλιμάκων βαθμολόγησης.

Αποδεκτοί: αν θέλουμε οι στόχοι να επηρεάσουν τη συμπεριφορά, πρέπει να είναι αποδεκτοί, κατανοητοί και να ερμηνεύονται με τον ίδιο τρόπο απ' όλους αυτούς οι οποίοι θα αναλάβουν την ευθύνη για την επίτευξή τους.



Ρεαλιστικοί: οι στόχοι πρέπει να είναι φιλόδοξοι — ο καθορισμός ενός στόχου που αντικατοπτρίζει απλώς τη σημερινή κατάσταση πραγμάτων δεν είναι χρήσιμος —, αλλά θα πρέπει να είναι και ρεαλιστικοί, ώστε οι υπεύθυνοι για αυτούς να τους θεωρούν εύλογους.
Χρονικά οριοθετημένοι: οι στόχοι και τα διάφορα επίπεδά τους παραμένουν αόριστοι εάν δεν συνδέονται με μια καθορισμένη ημερομηνία ή χρονική περίοδο.
Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση του αντίκτυπου, SEC(2005) 791, Ιούνιος 2005.



Κατά την εφαρμογή των προγραμμάτων ένταξης, οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής και οι δρώντες συντελεστές μπορούν σε κάποιο στάδιο να θέσουν στον εαυτό τους τα ακόλουθα ερωτήματα: πόση επιτυχία σημειώσαμε σε σχέση με τους στόχους που καθορίσαμε στην αρχή; Κάναμε πράγματι αυτό που είχαμε προγραμματίσει να κάνουμε; Ποιος συμμετέσχε στο πρόγραμμα και γιατί; Ποιος δεν συμμετέσχε και γιατί; Για ποιον ήταν αποτελεσματικό (ή δεν ήταν) το πρόγραμμα; Ποιοι ήταν οι αποφασιστικής σημασίας παράγοντες που καθόρισαν το αποτέλεσμα; Πώς διαχειριστήκαμε τους κινδύνους και πώς χρησιμοποιήσαμε τις ευκαιρίες; Υπήρξαν διαφορές μεταξύ ανδρών και γυναικών, νέων και ηλικιωμένων; Δόθηκε σε αυτές τις ομάδες ιδιαίτερη προσοχή; Για να απαντηθούν αυτές οι ερωτήσεις, μπορούν να χρησιμοποιηθούν αξιολογήσεις. Οι αξιολογήσεις μπορούν να συμβάλουν στη λήψη αποφάσεων σχετικά με τους στόχους και τις προτεραιότητες και την κατανομή των πόρων. Επίσης, μπορούν να βελτιώσουν τη γνώση των αναγκών και των προβλημάτων, να αντιμετωπίσουν τα ανεπιθύμητα αποτελέσματα και να εξηγήσουν το λόγο για τον οποίο δεν επετεύχθησαν οι στόχοι που είχαν καθοριστεί.

Οι τεχνικές αξιολόγησης χρησιμοποιούνται συνήθως για να αξιολογηθούν μεμονωμένα προγράμματα καθώς και η επιτυχία τους σε σχέση με τους καθορισμένους στόχους. Ωστόσο, ο έλεγχος της αποτελεσματικής εφαρμογής και μόνο δεν αρκεί για να εντοπιστούν τα προβλήματα της γενικής στρατηγικής κατεύθυνσης, δεδομένου ότι «η κακή πολιτική μπορεί να εφαρμοστεί ορθά» καθώς και «η ορθή πολιτική μπορεί να εφαρμοστεί λανθασμένα».

Εντούτοις, μπορεί να αποβεί χρήσιμο να αποτελέσουν οι ίδιες οι πολιτικές αντικείμενο αξιολογήσεων. Μ' αυτό τον τρόπο, οι υποθέσεις στις οποίες στηρίζονται τα προγράμματα χρηματοδότησης μπορούν να ελεγχθούν προτού επενδυθούν σε αυτά σημαντικοί πόροι. Παράλληλα, η πείρα δείχνει ότι ορισμένες από τις παραμέτρους της πολιτικής ένταξης καθορίζονται από τις πολιτικές καταστάσεις. Στις περιπτώσεις αυτές, είναι σημαντικό να διατυπώνονται σαφώς οι πολιτικοί στόχοι που συνδέονται με την ένταξη και τα προγράμματα να βασίζονται σε σαφή δήλωση των σκοπών.

Ορισμένα από τα στοιχεία που καθιστούν περίπλοκο τον καθορισμό των στόχων των πολιτικών ένταξης καθώς και η επιλογή των δεικτών για τη μέτρηση της προόδου παρουσιάζονται στο τρίτο κεφάλαιο της παρούσας έκδοσης του εγχειριδίου για την ένταξη.

Οι αξιολογήσεις εξετάζουν κυρίως την καταλληλότητα και την ποιότητα των ίδιων των πολιτικών ένταξης, για τις οποίες μπορούν να προσδιοριστούν δείκτες ορθής διακυβέρνησης αντί να καταβάλλονται προσπάθειες μέτρησης του «βαθμού ένταξης» των ατόμων ή των ομάδων μεταναστών, πράγμα το οποίο παραμένει πάντα μια πρόκληση.





Στη Γαλλία, ο LOLF (οργανικός νόμος για τους προϋπολογισμούς) είναι ένα από τα στοιχεία που στηρίζουν τον προσανατολισμό των επιδόσεων της δημόσιας διοίκησης. Παρέχει ένα σύστημα πληροφόρησης για το ακριβές κόστος των ειδικών δημόσιων πολιτικών. Κάθε πρόγραμμα έχει ένα ετήσιο σχέδιο επιδόσεων (ΕΣΕ) που προσδιορίζει τις σχεδιαζόμενες δραστηριότητες, το κόστος τους, τους στόχους του προγράμματος καθώς και τα προηγούμενα και προβλεπόμενα αποτελέσματα σύμφωνα με ειδικούς δείκτες.

Το ΕΣΕ του προγράμματος «Υποδοχή των ξένων και ένταξη» υποβλήθηκε στο Κοινοβούλιο το 2006. Ο προσδιορισμός των δεικτών ήταν δύσκολος, διότι τα ΕΣΕ αφορούν μόνο τα ειδικά υπό εξέταση προγράμματα, ενώ στη διαμόρφωση των αποτελεσμάτων της ένταξης υπεισέρχονται πολλοί παράγοντες. Επελέγησαν δύο δείκτες: 1) το ποσοστό των υπογραφόντων τη σύμβαση υποδοχής και ένταξης οι οποίοι λαμβάνουν την κατάρτιση του πολίτη και 2) το ποσοστό των μη γαλλόφωνων δικαιούχων των δημόσιων υπηρεσιών υποδοχής οι οποίοι, μετά την ολοκλήρωση της κατάρτισής τους, λαμβάνουν ένα πιστοποιητικό στοιχειώδους επάρκειας της γαλλικής γλώσσας.



Ιδανικά, η αξιολόγηση συμβαδίζει με το σχεδιασμό ή, τουλάχιστον, δίνει πληροφορίες για τυχόν σημαντικές αλλαγές που πρέπει να επέλθουν σε προγράμματα που ήδη εφαρμόζονται. Οι αξιολογήσεις πρότυπων σχεδίων μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν για τη διαμόρφωση και τροποποίηση των υπό εξέλιξη προγραμμάτων.

Για παράδειγμα, στη Νορβηγία, η αξιολόγηση πρότυπων μαθημάτων ένταξης σε 26 δήμους χρησιμοποιήθηκε για να προσαρμοστεί η πολιτική προτού επεκταθεί σε εθνικό επίπεδο.



Το ελβετικό πρόγραμμα για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης των ξένων προβλέπει ετήσια πίστωση 9 εκατ. EUR περίπου τα οποία χορηγούνται σε 600 συγχρηματοδοτούμενα έργα. Το πρόγραμμα στοχεύει σε πέντε τομείς προτεραιότητας: 1) γλωσσικές δεξιότητες, 2) δημιουργία ιδρυμάτων, 3) μικρά τοπικά προγράμματα, 4) περιφερειακά κέντρα ικανοτήτων και 5) εξασφάλιση καινοτομίας και ποιότητας.

Για την αξιολόγηση της πρώτης φάσης του προγράμματος (2001–2003), εκπονήθηκαν ενδιάμεσες αξιολογήσεις των πέντε τομέων προτεραιότητας ως στάδια προς την τελική σύνθεση και τη συνοπτική έκθεση. Το χρονοδιάγραμμα των ενδιάμεσων και τελικών εκθέσεων αξιολόγησης σχεδιάστηκε έτσι ώστε τα ενδιάμεσα αποτελέσματα να μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την εξέλιξη της επόμενης φάσης του προγράμματος (2004–2007). Παρομοίως, οι τρέχουσες δραστηριότητες αξιολόγησης θα διαδραματίσουν ένα ρόλο στον καθορισμό της επόμενης φάσης (από το 2008).



Δικτυακός τόπος: www.eka-cfe.ch

Μέθοδοι αξιολόγησης

Στον τομέα της ένταξης των μεταναστών χρησιμοποιούνται και οι εξωτερικές αξιολογήσεις και οι αυτοαξιολογήσεις.



Οι αυτοαξιολογήσεις μπορούν να αναπτύξουν την ικανότητα των διοικήσεων και να προαγάγουν τη γνώση γύρω από οργανωτικά θέματα και τον εντοπισμό των βέλτιστων πρακτι-



κών. Από την άλλη πλευρά, οι εξωτερικές αξιολογήσεις παρέχουν μια εξωτερική ματιά και μπορούν να αποτελέσουν μια ανεξάρτητη και αξιόπιστη αξιολόγηση του πραγματικού αντίκτυπου των πολιτικών.

Οι αξιολογήσεις περιλαμβάνουν τυπικά ορισμένες συστάσεις, όσον αφορά την πολιτική, οι οποίες μπορούν να έχουν καθαρά πολιτικό χαρακτήρα, λαμβανομένης υπόψη της δημόσιας διάστασης της ένταξης των μεταναστών. Μπορούν να έχουν επίσης σημαντικές οικονομικές επιπτώσεις. Όταν χρησιμοποιούνται εξωτερικές αξιολογήσεις, οι όροι αναφοράς πρέπει να προσδιορίζουν τη σχέση μεταξύ του παραγγέλλοντος και του εκτιμητή και να καθορίζουν σαφώς το εύρος του έργου. Οι διαδικασίες υποβολής προσφορών διευκολύνουν συχνά τον καθορισμό τέτοιων ρητών «βασικών κανόνων».

Τα χρησιμοποιούμενα μέσα πρέπει να είναι ανάλογα προς τους σκοπούς και προς τη διερευνητική λειτουργία της αξιολόγησης στη γενική διαδικασία της χάραξης πολιτικών και της εφαρμογής. Η μεθοδολογία και η συγκέντρωση των δεδομένων πρέπει να είναι προσαρμοσμένες στις περιστάσεις.



Για παράδειγμα, οι ομάδες ελέγχου είναι επιθυμητές από επιστημονική άποψη, αλλά, κατά κανόνα, είναι δύσκολο να οριστούν στο πλαίσιο των παρεμβάσεων ένταξης. Σε καταστάσεις όπου ο πληθυσμός-στόχος ποικίλλει, οι αξιολογητές πρέπει να επιλέγουν μάλλον τον συνεχή έλεγχο παρά τις εκ των προτέρων/εκ των υστέρων δοκιμές, οι οποίες μπορεί να πάσχουν από υψηλό βαθμό απωλειών.

Ο καθορισμός των ομάδων-στόχων είναι ένα βασικό βήμα σε κάθε αξιολόγηση. Στο ελβετικό πρόγραμμα για την προώθηση και την κοινωνική ένταξη των ξένων, έγινε μια χρήσιμη διάκριση μεταξύ άμεσων ομάδων-στόχων και «τελικών χρηστών». Για παράδειγμα, ένα διαπολιτιστικό πρόγραμμα κατάρτισης έθεσε ως στόχο «βασικούς συντελεστές», όπως τεχνίτες ή προπονητές στον τομέα του αθλητισμού. Η αξιολόγηση έδειξε ότι αυτοί οι βασικοί συντελεστές επωφελήθηκαν από τα προγράμματα κατάρτισης, αλλά δεν χρησιμοποίησαν τη γνώση τους επαρκώς και αποτελεσματικά κατά τη διάδρασή τους με άλλους «τελικούς χρήστες», δηλαδή την ευρύτερη κοινωνία. Συνεπώς, σε μια πλήρη αξιολόγηση του αντίκτυπου του προγράμματος θα έπρεπε να περιλαμβάνεται μια ανάλυση των «επόμενων βημάτων».

Κατά την επιλογή των μεθόδων αξιολόγησης, ο κατάλληλος χρόνος είναι ένα σημαντικό στοιχείο. Για παράδειγμα, οι ποσοτικές αξιολογήσεις μπορούν να είναι ιδιαίτερα χρήσιμες κατά τα πρώτα στάδια εφαρμογής, ενώ οι ποιοτικές μέθοδοι μπορούν να αποφέρουν χρήσιμες πληροφορίες για τον αντίκτυπο πιο μακροπρόθεσμων προγραμμάτων.

Η συνεχής συγκέντρωση δεδομένων στο πλαίσιο των συστημάτων διαχείρισης των επιδόσεων αποτελεί όλο και περισσότερο μέρος των δημόσιων και ιδιωτικών προγραμμάτων στον τομέα της ένταξης. Συχνά, ο έλεγχος των εκροών αποτελεί μια «αυτόνομη» δραστηριότητα του έργου που απαιτείται από τον εποπτικό ή χρηματοδοτικό φορέα. Αυτές οι τακτικές διαδικασίες ελέγχου μπορούν να δώσουν ώθηση στη διαδικασία εκμάθησης στο πλαίσιο μιας οργάνωσης, ενώ θέτουν τα θεμέλια για τις μελλοντικές (πολλές φορές εξωτερικές) αξιολογήσεις. Στην πραγματικότητα, οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις των προγραμμάτων χωρίς συστήματα πρακτικής συγκέντρωσης των δεδομένων δεν έχουν τη δυνατότητα να φθάσουν σε ένα επιστημονικό πρότυπο, διότι θα δώσουν συγκεκριμένα και χρονικά περιορισμένα αποτελέσματα αντί να εξετάσουν τις εκροές και τον αντίκτυπο σε εκτεταμένες χρονικές περιόδους.





Συνοπτικά, ένα ισόρροπο μείγμα ποσοτικών και ποιοτικών μεθόδων εσωτερικών και εξωτερικών αξιολογήσεων μπορεί να συμβάλει πολύ περισσότερο στην πλήρη κατανόηση. Ταυτόχρονα, θα εξακολουθούν να υπάρχουν περιορισμοί λόγω του πολύπλευρου και σύνθετου χαρακτήρα της ένταξης.



Η κοινή βασική αρχή αριθ. 11 βεβαιώνει ότι «ο καθορισμός σαφών στόχων, δεικτών και μεθόδων αξιολόγησης είναι αναγκαίος για την προσαρμογή της πολιτικής, την αξιολόγηση της προόδου για την ένταξη και για να αποδεικνύονται αποτελεσματικότερες οι ανταλλαγές πληροφοριών». Πιο συγκεκριμένα, η ανακοίνωση της Επιτροπής για ένα κοινό πρόγραμμα δράσης για την ένταξη προτείνει ότι οι διαδικασίες υποδοχής, προγραμμάτων εισαγωγής (υποχρεωτικών κυρίως προγραμμάτων) και άλλες πολιτικές ένταξης πρέπει να αξιολογούνται και να ελέγχονται μέσω εθνικών αξιολογήσεων του αντικτύπου, μηχανισμών διαβούλευσης των ενδιαφερομένων, όπως με έρευνες, δείκτες και μέτρα ελέγχου. Η Επιτροπή καλεί επίσης τα κράτη μέλη να υποστηρίξουν την ανταλλαγή πληροφοριών για εθνικά εργαλεία αξιολόγησης και να αναπτύξουν, όπου ενδείκνυται, ευρωπαϊκά κριτήρια για τη διαδικασία της συγκριτικής εκπαίδευσης.

Μπορούν να δημιουργηθούν κοινά πρότυπα στον τομέα της αξιολόγησης; Στην πραγματικότητα, υπάρχουν διεθνή πρότυπα για θέματα δεοντολογίας. Δεν αφορούν ειδικά το θέμα της ένταξης των μεταναστών, αλλά, παρ' όλα αυτά, μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να τροφοδοτούν τις αξιολογήσεις που σχεδιάζονται σ' αυτό τον τομέα. Σε επίπεδο προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ, αναπτύσσονται κοινά πρότυπα για προγράμματα αξιολόγησης. Η ΕΕ θα μπορούσε επίσης να βοηθήσει στην ανάδειξη της αξιολόγησης ως μιας βασικής παραμέτρου της χρηστής διαχείρισης και του σχεδιασμού.

4.3. Διαχείριση των πόρων

Οι πόροι μπορούν να βοηθούν με την ευρεία έννοια ως «περιουσιακά στοιχεία», τα οποία μπορούν να κινητοποιηθούν από διάφορα είδη παραγόντων. Μια επιτυχής δομή διακυβέρνησης της ένταξης μεγιστοποιεί τον θετικό αντίκτυπο των πόρων, ορίζοντας σαφώς προσδιορισμένους ρόλους για κάθε παράγοντα και παρέχοντας ένα πλαίσιο για την κατάλληλη στήριξη. Χρειάζεται χρηστή διακυβέρνηση για να απαντηθεί το ερώτημα: «Ποιος κάνει τι καλύτερα, και τι χρειάζεται για να το εκτελέσει!».



Η χρηστή διαχείριση των πόρων συνδυάζει πόρους διαφόρων ειδών. Σε ένα πρόγραμμα που διακρίνεται από χρηστή διαχείριση, το χρηματοοικονομικό κεφάλαιο συνδυάζεται με ανθρώπινους πόρους και άλλα «περιουσιακά στοιχεία» που καταθέτουν οι συμμετέχοντες. Η εθελοντική εργασία είναι και αυτή ένας σημαντικός πόρος.

Τα σωστά σχεδιασμένα προγράμματα ένταξης δεν βασίζονται σε ένα είδος πόρων αποκλείοντας άλλους, αλλά χρησιμοποιούν έναν ισορροπημένο συνδυασμό για να επωφεληθούν όσο το δυνατόν περισσότερο απ' όλες τις συνεισφορές των συμμετεχόντων.

Το επόμενο μέρος πραγματεύεται τη χρηματοδότηση στον τομέα της ένταξης των μεταναστών. Εξετάζει το ρόλο του κράτους ως χρηματοδοτικού φορέα για περιφέρειες, δήμους ή για τον τομέα εθελοντικής εργασίας και παρουσιάζει το ευρωπαϊκό πλαίσιο και την κοινοτική χρηματοδότηση. Στη συνέχεια, εξετάζει τα ιδιωτικά ιδρύματα και τον τρόπο με τον οποίο



προσδιορίζουν τη θέση τους στον τομέα της ένταξης. Γενικά, η χρηματοδοτική στήριξη είναι η κύρια πτυχή, αλλά τυπικά ενσωματώνεται σε άλλα είδη στήριξης και επιρροής.

Δημόσια χρηματοδότηση

Η χρηματοδότηση είναι πάντα μια έκφραση προτεραιοτήτων και τα χρηματοδοτικά προγράμματα σε όλα τα επίπεδα συνδέονται με μια ορισμένη στρατηγική κατεύθυνση. Στο εθνικό πλαίσιο, οι κυβερνήσεις αποσκοπούν στην κατανομή των πόρων σύμφωνα με τις ανάγκες διαφορετικών ομάδων-στόχων και σύμφωνα με τις πολιτικές και κοινωνικές προτεραιότητες. Οι προτεραιότητες αυτές μπορεί να αλλάζουν. Για παράδειγμα, σε πολλά κράτη μέλη, η χρηματοδότηση στόχευε κατ' αρχήν στους πρόσφυγες, οι οποίοι θεωρούνται μια ομάδα με «αναμφισβήτητες» ανάγκες, αλλά τώρα αρχίζει να καλύπτει και τους μετανάστες. Οι χρηματοδοτικές ανάγκες επηρεάζονται επίσης από τις νομοθετικές εξελίξεις, όπως η νομοθεσία που καθιστά υποχρεωτική τη συμμετοχή σε προγράμματα ένταξης. Σε πολλά κράτη μέλη, η ομοσπονδιακή χρηματοδότηση απευθύνεται σε υποεθνικά κυβερνητικά επίπεδα, για τα οποία απαιτούνται συχνά σημαντικά ποσά. Οι περιφερειακές, εθνικές και ευρωπαϊκές πηγές χρηματοδότησης πρέπει να αλληλοσυμπληρώνονται. Αν προστεθούν όλα μαζί, διατίθενται σημαντικά ποσά για την προώθηση της ένταξης των μεταναστών.

Στην Εσθονία, οι ακόλουθες πηγές χρηματοδότησης παρέσχαν πόρους για μέτρα ένταξης κατά τα τελευταία έτη:

- κρατικός προϋπολογισμός (διάφορα υπουργεία),
- προενταξιακά προγράμματα της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένου του Phare),
- μεταενταξιακά προγράμματα της ΕΕ,
- διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ (συμπεριλαμβανομένου του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου),
- άλλα κοινοτικά χρηματοδοτικά μέσα (συμπεριλαμβανομένου του 6ου προγράμματος-πλαisiού),
- διμερής χρηματοδότηση (Σουηδία, Φινλανδία, Δανία, Νορβηγία, Ηνωμένο Βασίλειο, ΗΠΑ, Καναδάς, Κάτω Χώρες κ.λπ.).

Αν και πολλά από τα διμερή χρηματοδοτικά προγράμματα καθώς και πολλά από τα κοινοτικά προενταξιακά προγράμματα δεν ισχύουν πλέον, η Εσθονία έχει ακόμη μεγαλύτερο ποσοστό διεθνούς παρά εθνικής χρηματοδότησης για την ένταξη.

Εκτός από τον άμεσο χρηματικό αντίκτυπο, η διεθνής στήριξη έχει επηρεάσει γενικότερα τις χρηματοδοτικές πρακτικές της Εσθονίας. Για παράδειγμα, οι διαδικασίες του Ιδρύματος για την Ένταξη των Μη Εσθονών το οποίο το 2004 διέθεσε 5,7 εκατ. EUR, βασίζονται στις διαδικασίες του προγράμματος Phare. Οι κανόνες δημοσίων συμβάσεων της Εσθονίας κατά τη στιγμή της δημιουργίας του ιδρύματος (1998) ήταν ασαφείς και περιορίζονταν βασικά στον τομέα της κατασκευής, και οι διαδικασίες του Phare που κάλυπταν τους διαγωνισμούς παροχής υπηρεσιών, τους διαγωνισμούς προμηθειών, τα καθεστώτα ενισχύσεων και τις μεμονωμένες υποτροφίες θεωρήθηκαν χρήσιμες σ' αυτό το πλαίσιο.





Στην Τσεχική Δημοκρατία, οι πηγές χρηματοδότησης της ΕΕ περιελάμβαναν το Phare, το INTI, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους Πρόσφυγες. Το 2005, συγχρηματοδοτήθηκαν από την ΕΕ-17 προγράμματα συνολικού ποσού περίπου 4,8 εκατ. EUR.

Δεδομένου ότι οι διαθέσιμοι πόροι είναι περιορισμένοι, πολύ συχνά η ΕΕ παρέχει πολυετή και σημαντική χρηματοδότηση, εξασφαλίζοντας οικονομική σταθερότητα για τις ΜΚΟ οι οποίες εφαρμόζουν προγράμματα ένταξης. Οι οργανώσεις μπορούν να υπερβαίνουν τις βραχυπρόθεσμες στοχοθετημένες δράσεις και να αντιμετωπίζουν διαρθρωτικά θέματα, όπως τα προβλήματα που υφίστανται στην αγορά εργασίας. Κοινωνικά προγράμματα, όπως το EQUAL, δίνουν και αυτά ώθηση στη διακρατική εκπαίδευση και παράγουν πολλά καινοτόμα προγράμματα.

Οι ΜΚΟ και τα υπουργεία χρειάστηκε να προσαρμοστούν στις διαδικασίες που συνδέονται με την κυβερνητική χρηματοδότηση. Αρχικά υποτίμησαν το μέγεθος των προσπαθειών και το χρόνο εργασίας του προσωπικού που απαιτούνταν για τις αιτήσεις και τις εκθέσεις, ο οποίος είναι πολύ μεγαλύτερος απ' ό,τι για τα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από το κράτος. Επιπλέον, οι καθυστερήσεις των πληρωμών υποχρέωσαν πολλές ΜΚΟ να καταφύγουν σε τραπεζικά δάνεια για να καλύψουν προσωρινά τις δαπάνες τους.



Το Ταμείο Ένταξης της Ισπανίας δημιουργήθηκε το 2005 ως εθνική συμβολή στις πολιτικές ένταξης που εφαρμόζονται σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Κατά το πρώτο έτος, το ύψος της στήριξης ήταν 120 εκατ. EUR και το 2006 έφτασε τα 182,4 εκατ. EUR, ενώ ο προϋπολογισμός για την ένταξη σε εθνικό επίπεδο ανήλθε ετησίως, κατά την περίοδο 2000–2004, στα 7,5 εκατ. EUR.

Η χρηματοδότηση μεταφέρεται στο ακέραιο στις αυτόνομες κοινότητες (περιφερειακές κυβερνήσεις), υπό τον όρο ότι οι εν λόγω κοινότητες παρέχουν το 30% της συγχρηματοδότησης. Τα κριτήρια κατανομής περιλαμβάνουν τον αριθμό των υπηκόων τρίτων χωρών που είναι εγγεγραμμένοι στους δήμους ως εργαζόμενοι στο σύστημα εθνικής ασφάλισης ή ως γεωργικοί εργάτες. Υπάρχει επίσης μια επιχορήγηση για ειδικές καταστάσεις εισροών, για παράδειγμα στην περίπτωση της Ανδαλουσίας. Το 40% των χρημάτων που χορηγούνται από το Ταμείο Ένταξης πρέπει να δαπανάται απευθείας από τους δήμους και σ' αυτούς χορηγείται από τις αυτόνομες κοινότητες.

Οι βασικές δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται είναι η ενίσχυση των γενικών δημόσιων υπηρεσιών, η διαπολιτιστική κατάρτιση του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών και των επαγγελματιών των υπηρεσιών ένταξης καθώς και η ανταλλαγή εμπειριών και ορθών πρακτικών. Το 50% του συνολικού ποσού του ταμείου προορίζεται για την εκπαίδευση και καλύπτει προγράμματα υποδοχής στα σχολεία.

Σκοπός του ταμείου είναι να συμβάλει στη χάραξη μιας συνεκτικής εθνικής στρατηγικής ένταξης, προωθώντας τις περιφερειακές και τοπικές πολιτικές ένταξης καθώς και τη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων κυβερνητικών επιπέδων. Η εθνική διοίκηση και οι αυτόνομες κοινότητες, οι οποίες υποβάλλουν περιφερειακά σχέδια δράσης, λαμβάνουν από κοινού αποφάσεις για τις προτεραιότητες. Σε κάθε αυτόνομη κοινότητα συστήνονται διμερείς επιτροπές ελέγχου, έργο των οποίων είναι να παρακολουθούν την πρόοδο και να προετοιμάζουν νέες προτάσεις σε ετήσια βάση.



Στη Δανία, η Πράξη Ένταξης παρέχει τη νομική βάση για τη χρηματοδότηση των προσπαθειών ένταξης των δήμων. Οι τοπικές αρχές είναι υπεύθυνες για τη στέγαση των προσφύγων, προσφέρουν εισαγωγικά προγράμματα για την ένταξη, προσφέρουν παροχές σε επιλέξιμα άτομα και συντονίζουν τις γενικές προσπάθειες που καταβάλλει ο δήμος για την ένταξη. Το 2004, η πράξη ένταξης κάλυψε 17 244 άτομα, κυρίως πρόσφυγες και οικογένειες μεταναστών. Στο πλαίσιο του συστήματος χρηματοδότησης, χρησιμοποιείται ένας συνδυασμός διαφόρων χρηματοδοτικών μέσων για τη μεταφορά χρημάτων στους δήμους.

Οι δήμοι λαμβάνουν μια βασική επιχορήγηση που κατανέμεται ανά άτομο για τρία έτη, η οποία προορίζεται για την κάλυψη των εξόδων διερμηνείας, πληροφόρησης, προσανατολισμού και παροχής συμβουλών, στέγασης κ.λπ., καθώς και επιχορηγήσεις για προγράμματα για μαθήματα δανέζικων και προγράμματα για την απασχόληση/εκπαίδευση. Επίσης, ορισμένες δαπάνες επιστρέφονται στους δήμους, οι οποίοι μπορούν να λαμβάνουν και επιχορηγήσεις επιδόσεων, αν ένα άτομο περνά με επιτυχία τις εξετάσεις για τη δανέζικη γλώσσα ή βρίσκει θέση απασχόλησης για έξι τουλάχιστον μήνες κατά την τριετή εισαγωγική περίοδο.

Στόχος του χρηματοδοτικού συστήματος είναι να δώσει κίνητρα στους δήμους, ώστε να καταβάλουν πραγματικές προσπάθειες για την ένταξη. Εκτός από τις χορηγήσεις επιδόσεων, το κύριο μέσο είναι ο τρόπος με τον οποίο καταβάλλεται η βασική επιχορήγηση: ο δήμος λαμβάνει την επιχορήγηση καθ' όλη τη διάρκεια της εισαγωγικής περιόδου, ανεξάρτητα από το αν το άτομο κατέχει μια θέση απασχόλησης ή λαμβάνει δημόσιες παροχές. Εάν το άτομο βρίσκει μια θέση απασχόλησης πριν από τη διέλευση των τριών ετών, ο δήμος μπορεί να χρησιμοποιήσει το υπόλοιπο της βασικής επιχορήγησης, η οποία δεν προορίζεται ειδικά για δραστηριότητες ένταξης, με όποιον τρόπο επιθυμεί.

Οι κυβερνήσεις μπορούν επίσης να χρηματοδοτούν άλλους παράγοντες κοινωνικού χαρακτήρα, όπως τον τομέα της εθελοντικής εργασίας. Σ' αυτό τον τομέα, οι επιχορηγήσεις μπορούν να διαφέρουν αισθητά σε μέγεθος. Για παράδειγμα, το Υπουργείο Εσωτερικών του Ηνωμένου Βασιλείου διαχειρίζεται το κοινοτικό ταμείο ανάπτυξης για τους πρόσφυγες, το οποίο χορηγεί μικρές επιχορηγήσεις μέχρι ύψους 7 200 EUR σε οργανώσεις για την ανάπτυξη της ικανότητας, για την παροχή νέων υπηρεσιών και για την ανάπτυξη των κοινοτικών σχέσεων. Κάθε οικονομικό έτος παρέχεται μία μόνο επιχορήγηση σε κάποια οργάνωση. Ταυτόχρονα, πολλές από τις εθνικές εθελοντικές οργανώσεις που εργάζονται στον τομέα της ένταξης των προσφύγων χρηματοδοτούνται βασικά από το Υπουργείο Εσωτερικών με περίπου 8,6 εκατ. EUR ετησίως.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, διατίθενται διάφορα είδη πόρων οι οποίοι προωθούν την ένταξη άμεσα ή έμμεσα. Οι σημαντικότεροι πόροι είναι γνωστοί ως διαρθρωτικά ταμεία και αποσκοπούν στην επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι πόροι στοχεύουν σε δράσεις που συμβάλλουν στη γεφύρωση της απόστασης μεταξύ των περισσότερο και των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών και προωθούν ίσες ευκαιρίες απασχόλησης μεταξύ των διαφόρων κοινωνικών ομάδων. Το Ευρωπαϊκό Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤα) αποτελούν γνωστά παραδείγματα. Στο πλαίσιο αυτών των μεγάλων ταμείων, λαμβάνονται ιδιαίτερες πρωτοβουλίες, όπως το EQUAL, που χρηματοδοτείται μέσω του ΕΚΤα, στόχος του οποίου είναι η προώθηση νέων τρόπων καταπολέμησης κάθε είδους διακρίσεων και ανισοτήτων στην αγορά εργασίας βάσει της διακρατικής συνεργασίας. Μεταξύ των στοχοθετημένων ομάδων περιλαμβάνονται και οι μετανάστες. Η





αστική πρωτοβουλία στο πλαίσιο του ΕΤΠΑ στοχεύει στην προώθηση του σχεδιασμού και της εφαρμογής καινοτόμων προτύπων ανάπτυξης για την οικονομική και κοινωνική ανάπλαση προβληματικών αστικών περιοχών. Ενισχύει την ανταλλαγή πληροφοριών για τη βιώσιμη αστική ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτό το συγκεκριμένο πρόγραμμα θα διακοπεί, αλλά από το 2007 είναι πολύ πιθανό να δοθεί έμφαση σε σχέδια που αφορούν την ανάπτυξη των πόλεων σε μια νέα γενιά προγραμμάτων στο πλαίσιο του εν λόγω ταμείου. Τα Ταμεία Έρευνας και Ανάπτυξης προωθούν την έρευνα, μεταξύ άλλων, και για την απόκτηση γνώσεων για τη χάραξη πολιτικής όσον αφορά τις διαδικασίες της μετανάστευσης και της ένταξης. Η ΓΔ Δικαιοσύνη, ελευθερία και ασφάλεια διαχειρίζεται ορισμένα χρηματοδοτικά προγράμματα. Για παράδειγμα, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Προσφύγων (ΕΤΠ), το οποίο βοηθά τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλους ενδιαφερομένους να υποδεχθούν αιτούντες άσυλο, πρόσφυγες και εκτοπισθέντες. Στο πλαίσιο των νέων δημοσιονομικών προοπτικών για τα έτη 2007–2013, θα δημιουργηθεί, εκ παραλλήλου με το ΕΤΠ, ένα νέο και σημαντικό ταμείο που θα είναι αφιερωμένο στην ένταξη των υπηκόων τρίτων χωρών. Έχει προηγηθεί το πρόγραμμα Ενσωμάτωση των Εθνικοτήτων των Τρίτων Χωρών (INTI), σκοπός του οποίου είναι να στηρίζει κυβερνήσεις και μη κυβερνητικούς φορείς στο έργο τους για την ένταξη των μεταναστών.



Το INTI είναι ένα χρηματοδοτικό πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης προπαρασκευαστικών δράσεων για την προώθηση της ένταξης στα κράτη μέλη της ΕΕ ατόμων που είναι πολίτες της ΕΕ. Σκοπός του είναι να προωθεί το διάλογο με την κοινωνία των πολιτών, να αναπτύσσει πρότυπα ένταξης, να αναζητά και να αξιολογεί τις βέλτιστες πρακτικές στον τομέα της ένταξης και να δημιουργεί δίκτυα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το INTI ενθαρρύνει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, των περιφερειακών και τοπικών αρχών τους και άλλων ενδιαφερομένων καθώς και τη δημιουργία διακρατικών εταιρικών σχέσεων και δικτύων. Η αρχή που το διέπει είναι η προώθηση νέων και καινοτόμων τρόπων ένταξης των μεταναστών, βάσει, όπου αυτό είναι δυνατό, της πείρας που αποκτήθηκε στο παρελθόν. Δίνεται προτεραιότητα σε δράσεις που ενισχύουν την αυτονόμηση των μεταναστών και συνεισφέρουν σ' ένα διεθνικό και εποικοδομητικό διάλογο. Στόχος της τελευταίας πρόσκλησης υποβολής προτάσεων για το INTI (το 2006) είναι να παράσχει οικονομική στήριξη σε δράσεις οι οποίες συμβάλλουν στην υλοποίηση των ακόλουθων τριών ειδικών στόχων:

- την υποστήριξη για τη δημιουργία διακρατικών δικτύων συνεργασίας ή προτύπων προγραμμάτων που έχουν σχεδιαστεί για τον εντοπισμό, την ανταλλαγή και την αξιολόγηση ορθών πρακτικών και νέων προσεγγίσεων στον τομέα της ένταξης,
- τη βελτίωση των βασικών γνώσεων για την ανάπτυξη πολιτικών ένταξης σε κοινοτική κλίμακα,
- τη στήριξη διακρατικού διαλόγου και της γνώσης των θεμάτων που αφορούν την ένταξη και τον αντίκτυπό τους στην κοινωνία.

http://ec.europa.eu/justice_home/funding/intro/wai/funding_intro_en.htm

Τα θέματα χρηματοδότησης έχουν πολύ συχνά βασική σημασία για την ταυτότητα και την ικανότητα των ΜΚΟ (βλέπε κεφάλαιο 1). Ενδέχεται να μη λαμβάνουν οι οργανώσεις τη βασική χρηματοδότηση και μπορεί να αντιμετωπίζουν αυστηρούς περιορισμούς, όσον αφορά το πρόγραμμά τους, για επιλέξιμα κονδύλια του προϋπολογισμού. Συγχρόνως, πρέπει να βρίσκουν τους πόρους για να σχεδιάζουν προγράμματα, να δημιουργούν εταιρικές σχέσεις, να υποβάλλουν προτάσεις και να διαπραγματεύονται τη χρηματοδότηση. Οι απαιτήσεις, όσον



αφορά την υποβολή εκθέσεων, μπορούν να διαφέρουν ανάλογα με το χρηματοδοτικό μέσο και να αποτελούν πηγή πιέσεων για τις οργανώσεις οι οποίες στηρίζονται σε πολλαπλές χρηματοδοτικές πηγές. Θα ήταν χρήσιμο να εισαχθούν απλούστερες διαδικασίες υποβολής αιτήσεων, για παράδειγμα, σε δύο στάδια, όπου το πρώτο στάδιο θα είναι μια απλή «εκδήλωση ενδιαφέροντος», ενώ οι πλήρεις προτάσεις θα υποβάλλονται μόνο από προεπιλεγμένες οργανώσεις. Η έγκριση των γενικών εξόδων μπορεί επίσης να βοηθήσει τις οργανώσεις να υπερβούν τους βραχυπρόθεσμους στόχους που έχουν και να ανταποκρίνονται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες του πληθυσμού στον οποίο απευθύνονται. Ωστόσο, οι ΜΚΟ στερούνται πολλές φορές εμπειρογνομosύνης όσον αφορά τα χρηματοδοτικά θέματα, ώστε να αξιολογούν αποτελεσματικά τα γενικά έξοδά τους και να τα κατανέμουν στα διάφορα προγράμματα.

Ιδιωτική χρηματοδότηση

Τα ιδιωτικά ιδρύματα στην Ευρώπη δραστηριοποιούνται όλο και περισσότερο στον τομέα της ένταξης. Ορισμένα ιδρύματα διαθέτουν, κυρίως, επιχορηγήσεις, το οποίο σημαίνει ότι η πρωταρχική τους λειτουργία είναι να υποστηρίζουν τις δραστηριότητες των άλλων. Άλλα ιδρύματα είναι πιο ενεργά, και αναπτύσσουν αυτά τα ίδια πρωτοβουλίες και συμμετέχουν απευθείας σε διάφορα προγράμματα. Ωστόσο, δεν υπάρχει αυστηρή διάκριση: πολλά ιδρύματα είναι και χορηγοί και ενεργά, και υπάρχει ένα ευρύ φάσμα χρηματοδοτικών προτύπων. Τα ιδρύματα μπορεί να ποικίλλουν ανάλογα με την έμφαση που δίνουν στη μακροπρόθεσμη ή βραχυπρόθεσμη χρηματοδότηση, τη στήριξη που παρέχουν σε οργανώσεις ή σε προγράμματα καθώς και ανάλογα με το κατά πόσο απευθύνονται σε εξωτερικούς εταίρους διαφόρων ειδών.

Το γερμανικό ίδρυμα Körber, το οποίο διαθέτει συνολικό κεφάλαιο 526 εκατ. EUR και εκτιμήσε περίπου 11 εκατ. EUR το 2005, στοχεύει στην υποστήριξη της συμμετοχής των πολιτών στην ένταξη. Το εν λόγω ίδρυμα ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για νέες ιδέες και για πρωτοβουλίες από τη βάση. Το ίδρυμα χορηγεί χρηματοδότηση εκκίνησης για τέτοιες πρωτοβουλίες και απονέμει, επίσης, βραβεία σε υποδειγματικά προγράμματα (π.χ. το βραβείο «Humburg Tulip» για γερμανο-τουρκικά προγράμματα ένταξης), βοηθώντας τα έτσι να έχουν πρόσβαση σε άλλες πηγές χρηματοδότησης καθώς και να καταστούν αυτόνομα χωρίς να στηρίζονται σε μακροπρόθεσμη χρηματοδότηση του ιδρύματος.

Δικτυακός τόπος: www.stiftung.koerber.de



Το βρετανικό Joseph Rowntree Charitable Trust (JRCT), με γενικό κεφάλαιο 180 εκατ. EUR και ετήσιες επιχορηγήσεις 7,5 εκατ. EUR περίπου, χρησιμοποιεί και αυτό μικρές επιχορηγήσεις με σκοπό να δημιουργήσει ένα κλίμα εμπιστοσύνης, ώστε να υποβληθεί στη συνέχεια αίτηση για τον κύριο όγκο της χρηματοδότησης. Εκτός από τα χρηματοδοτικά προγράμματα, το JRCT παρέχει βασικές επιχορηγήσεις σε οργανώσεις όπως σε ομάδες μαύρων και εθνοτικών μειονοτήτων. Το τρoαστ χορηγεί συχνά πολλές βασικές επιχορηγήσεις επί τρία διδαοχικά έτη, δεδομένου ότι θεωρεί πως οι νεοαφιχθέντες χρειάζονται χρόνο για να εξοικειωθούν με τις δομές διακυβέρνησης των ΜΚΟ, την κοινωνία των πολιτών στο Ηνωμένο Βασίλειο και τα διαθέσιμα είδη των μηχανισμών χρηματοδότησης. Στους δικαιούχους χορηγείται υποστήριξη υπό τη μορφή εταιρικών σχέσεων και δικτύων.

Δικτυακός τόπος: www.jrct.org.uk





Το γερμανικό ίδρυμα Hertie, με γενικό κεφάλαιο 800 εκατ. EUR και 25 εκατ. EUR ετήσιως εκταμιεύσεις, αναπτύσσει υποδειγματικά προγράμματα για την ένταξη και τα επεκτείνει με τη βοήθεια εταίρων. Για παράδειγμα, το πρόγραμμα START χορηγεί σε προικισμένους νέους μετανάστες ηλικίας 15–18 ετών υποτροφία 100 ευρώ/μήνα και τους προσφέρει ένα εντατικό πρόγραμμα προπονήσεων, εκδρομών κ.λπ. Από τους 50 δικαιούχους αρχικά, το πρόγραμμα διευρύνθηκε, και το 2005 συμμετέσχαν σ' αυτό 160 νέοι, και το 2006 300 νέοι. Στο START συμμετέχουν τώρα πάνω από 20 ιδρύματα, υπουργεία παιδείας, δήμοι, ιδιωτικοί φορείς, εταιρείες, όμιλοι και ενώσεις. Κάθε συνεισφέρων μπορεί να επιλέξει τον αριθμό των υποτροφιών που θα χρηματοδοτήσει (με 5 000 ευρώ/έτος) ή να προσφέρει εθελοντικά χρόνο και εμπειρογνομosύνη για το έργο. Το ίδρυμα Hertie χρηματοδοτεί το START με 5,5 εκατ. EUR.



Δικτυακός τόπος: www.ghst.de

Το νομικό πλαίσιο και η βασική δομή διακυβέρνησης είναι αναμφίβολα κρατική αρμοδιότητα.



Τα ιδρύματα γενικά δεν επιθυμούν να υποκαταστήσουν το κράτος αλλά να διαδραματίζουν έναν συμπληρωματικό και καινοτόμο ρόλο. Εκτός από το ρόλο τους που έγκειται στην υποστήριξη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών, μπορούν επίσης να φέρνουν σε επαφή ειδικούς, να δημιουργούν συνασπισμούς συμφερόντων, να αναθέτουν και να δίνουν δημοσιότητα στη σχετική έρευνα, να χρηματοδοτούν τη νομική υπεράσπιση των μεταναστών ή να συμβάλουν με άλλους τρόπους στην ανάπτυξη πολιτικής.

Μεταξύ των ιδρυμάτων, σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, έχει δημιουργηθεί ένα αναπτυσσόμενο δίκτυο. Το ευρωπαϊκό πλαίσιο θεωρείται πολύτιμη ευκαιρία για την ανταλλαγή ορθών πρακτικών και την ανάπτυξη κοινών πρωτοβουλιών. Για παράδειγμα, το «Ευρωπαϊκό πρόγραμμα για την ένταξη και τη μετανάστευση» (EPIM) είναι μια προσπάθεια που στηρίζεται στη συνεργασία δέκα ευρωπαϊκών ιδρυμάτων. Το EPIM παρέχει επιχορηγήσεις σε ΜΚΟ σε ευρωπαϊκό επίπεδο και σε ευρωπαϊκά δίκτυα ΜΚΟ με εθνική βάση. Επίσης, κατά το 2006–2007, διοργανώνει σειρά διαβουλεύσεων στα κράτη μέλη.



Κεφάλαιο 4: Συμπεράσματα

1. Η επένδυση στη δημιουργία και τη διατήρηση υποδομής της κυβέρνησης στον τομέα της ένταξης αξίζει πραγματικά την προσπάθεια, δεδομένου ότι συμβάλλει στην ανάπτυξη οράματος και τη χάραξη στρατηγικής για την ένταξη, δημιουργεί πόρους, κινητοποιεί ανθρώπους και οργανώσεις, σφυρηλατεί εταιρικές σχέσεις και δημιουργεί κλίμα εμπιστοσύνης, στοιχεία τα οποία είναι όλα άκρως σημαντικά για την επίτευξη των βραχυπρόθεσμων και μακροπρόθεσμων στόχων της ένταξης.
2. Η διαρθρωμένη επικοινωνία και ο διάλογος μεταξύ των ευρωπαϊκών, των εθνικών και τοπικών επιπέδων διακυβέρνησης καθιστούν δυνατή την πρόβλεψη και την εκτίμηση του αντικτύπου των μέτρων που λαμβάνονται στα διάφορα επίπεδα. Παρομοίως, τα αποτελέσματα των προγραμμάτων ένταξης σε ένα ορισμένο επίπεδο μπορούν να τροφοδοτούν τις πολιτικές σε άλλα επίπεδα.
3. Ο ισχυρός και ορατός ηγετικός ρόλος των δημάρχων και/ή των εκλεγμένων τοπικών υπαλλήλων για θέματα ένταξης είναι καθοριστικός για μια συνεκτική προσέγγιση της ένταξης σε πολλούς τομείς πολιτικής και συμβάλλει στη γεφύρωση της απόστασης μεταξύ της κυβέρνησης και των κατοίκων είτε είναι μετανάστες είτε όχι.
4. Οι τοπικές πολιτικές ένταξης είναι αποτελεσματικότερες όταν μπορούν να υπολογίσουν στη στήριξη όλης της κοινότητας. Αντί να προσανατολίζονται μόνο στους μετανάστες, συνδέουν μεταξύ τους όλους τους κατοίκους καθώς και την ίδια τη διοίκηση. Πολλές φορές, απαιτούν να γίνουν πραγματικές αλλαγές σε ορισμένες υπηρεσίες και τομείς της δημοτικής δράσης. Ως εκ τούτου, η πολιτική υποστήριξη έχει θεμελιώδη σημασία.
5. Τα τοπικά δίκτυα ένταξης έχουν ιδανικά ένα σαφές καθεστώς εντός της πολιτικής και διοικητικής διάρθρωσης της κοινότητας. Ο ρόλος τους θα μπορούσε να έγκειται στο να θέτουν θέματα ιδιαίτερου ενδιαφέροντος και να υποβάλλουν συστάσεις, χωρίς να θίγουν τις αρμοδιότητες, όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων, των εκλεγμένων αντιπροσώπων.
6. Οι αξιολογήσεις εξετάζουν κυρίως την καταλληλότητα και την ποιότητα των ίδιων των πολιτικών ένταξης, για τις οποίες θα μπορούσαν να προσδιοριστούν δείκτες χρηστής διακυβέρνησης, αντί να επιχειρείται η μέτρηση του «βαθμού ένταξης» των ατόμων ή των ομάδων μεταναστών, στοιχείο το οποίο εξακολουθεί να αποτελεί μια πρόκληση.
7. Ιδανικά, η αξιολόγηση συμβαδίζει με το σχεδιασμό ή, τουλάχιστον, δίνει στοιχεία για κάθε σημαντική αλλαγή που πρέπει να γίνει στα προγράμματα που εφαρμόζονται ήδη. Οι αξιολογήσεις υποδειγματικών προγραμμάτων μπορούν επίσης να χρησιμοποιούνται για τη διαμόρφωση και την τροποποίηση των υπό εξέλιξη προγραμμάτων.
8. Οι αυτοαξιολογήσεις μπορούν να αναπτύξουν την ικανότητα των διοικήσεων και να προωθήσουν τις οργανωτικές γνώσεις και τον εντοπισμό των βέλτιστων πρακτικών. Από την άλλη πλευρά, οι εξωτερικές αξιολογήσεις παρέχουν αντικειμενική άποψη και μπορούν να κάνουν μια ανεξάρτητη και αξιόπιστη εκτίμηση του πραγματικού αντικτύπου των πολιτικών.
9. Τα χρησιμοποιούμενα μέσα πρέπει να είναι ανάλογα προς τους σκοπούς και προς τη διερευνητική λειτουργία της αξιολόγησης στη γενική διαδικασία της χάραξης πολιτικής





και της εφαρμογής. Η μέθοδος και η συγκέντρωση των δεδομένων πρέπει να είναι προσαρμοσμένες στις περιστάσεις.

10. Η χρηστή διαχείριση των πόρων συνδυάζει πόρους διαφόρων ειδών. Σε ένα πρόγραμμα που διακρίνεται από χρηστή διαχείριση, το χρηματοοικονομικό κεφάλαιο συνδυάζεται με τους ανθρώπινους πόρους και άλλα στοιχεία με τα οποία συνεισφέρουν οι συμμετέχοντες. Η εθελοντική εργασία είναι επίσης ένας σημαντικός πόρος.
11. Τα ιδρύματα γενικά δεν θέλουν να υποκαταστήσουν το κράτος, αλλά να διαδραματίζουν έναν συμπληρωματικό και καινοτόμο ρόλο. Εκτός από το ρόλο τους που έγκειται στη στήριξη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών, μπορούν επίσης να φέρουν σε επαφή ειδικούς, να αναπτύσσουν συνασπισμούς συμφερόντων, να αναθέτουν και να δίνουν δημοσιότητα στη σχετική έρευνα, να χρηματοδοτούν την υπεράσπιση των δικαιωμάτων των μεταναστών ή να συμβάλλουν με άλλους τρόπους στην ανάπτυξη πολιτικής.

Παράρτημα Ι

Πρακτικές πολιτικές — Από την εφαρμογή πρακτικών στη χάραξη πολιτικών



Το εγχειρίδιο περιγράφει προγράμματα και έργα με σκοπό να παρουσιάσει ορθές πρακτικές και να αντλήσει διδάγματα από αυτές. Οι προσεκτικά προετοιμασμένες ανταλλαγές μπορούν να βοηθήσουν τους υπεύθυνους για τη χάραξη πολιτικών καθώς και τους υπεύθυνους για την εκτέλεσή τους να αντιγράφουν πρακτικές ή να τις προσαρμόζουν στις ιδιαίτερες περιστάσεις και να καταρτίζουν νέα προγράμματα.

Ο περαιτέρω προβληματισμός μπορεί να οδηγήσει στη διαμόρφωση συστάσεων πολιτικής με βάση τα αποτελέσματα του προγράμματος. Το στοιχείο αυτό μπορεί να βοηθήσει ώστε να αποκτήσουν οι πολιτικές περισσότερο πρακτικό χαρακτήρα, πράγμα το οποίο, με τη σειρά του, ενισχύει τη βιωσιμότητα των πρακτικών ένταξης και αυξάνει τη στήριξη για τις πολιτικές ένταξης.

Αυτή η διαδικασία είναι μάλλον σύνθετη και περιλαμβάνει ορισμένα βήματα, από τα οποία τα σημαντικότερα συνοψίζονται παρακάτω. Πρώτον, πρέπει να μετράται η ποιότητα των προγραμμάτων και των σχεδίων, να ακολουθεί η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους και της εκροής και, στη συνέχεια, μπορούν να γίνονται οι συστάσεις για νέες πολιτικές ή για την προσαρμογή των εφαρμοζόμενων πολιτικών.

1. Για να μετρηθεί η ποιότητα των σχεδίων και των προγραμμάτων ένταξης, πρέπει να αξιολογείται η καταλληλότητά τους, η ορθή λειτουργία, η αποτελεσματικότητά, η βιωσιμότητα και ο αντίκτυπός τους.

Τα προγράμματα και τα σχέδια είναι *κατάλληλα* όταν:

- ανταποκρίνονται σε ανάγκες που έχουν προσδιοριστεί σαφώς,
- συμβιβάζονται με τους στόχους της πολιτικής,
- εμπλέκουν τους ενδιαφερομένους και τις στοχοθετημένες ομάδες,
- βελτιώνουν τις θεσμικές ικανότητες όσον αφορά τη διαχείριση των προγραμμάτων.

Τα προγράμματα και τα σχέδια *λειτουργούν ορθά* όταν:

- επιτυγχάνουν αποτελέσματα με λογικό κόστος,
- είναι χρηματοδοτικά βιώσιμα και έχουν θετική οικονομική απόδοση,
- παράγουν υψηλής ποιότητας αποτελέσματα,
- ο συντονισμός, η διαχείριση και η χρηματοδότησή τους γίνονται με κατάλληλο τρόπο.

Είναι *αποτελεσματικά* όταν:

- παράγουν τις προβλεπόμενες εκροές και αποτελέσματα,
- η διαχείρισή τους είναι ορθή και διαφανής,
- μπορούν να ρυθμίσουν απροσδόκητα και αρνητικά παράπλευρα αποτελέσματα,
- τα ιδιοποιούνται τα ενδιαφερόμενα μέρη και οι στοχοθετημένες ομάδες.

Είναι *βιώσιμα* όταν:

- συνεχίζουν να εφαρμόζονται μετά την αρχική φάση,
- προσελκύουν υποστήριξη από νέους χορηγούς ή παράγουν τους δικούς τους πόρους,
- δημιουργούν μηχανισμούς ελέγχου και αξιολόγησης,
- αναπτύσσουν σε μόνιμη βάση διαχειριστικές δεξιότητες.

Έχουν *αντίκτυπο* όταν:

- προσφέρουν προϊόντα ή υπηρεσίες στα ενδιαφερόμενα μέρη και τις στοχοθετημένες ομάδες,
- βελτιώνουν την κοινωνικοοικονομική θέση των στοχοθετημένων ομάδων,

- αλλάζουν τη συμπεριφορά και τη νοοτροπία της οργάνωσης,
- επηρεάζουν το γενικότερο περιβάλλον,
- συμβάλλουν σε γενικούς στόχους πολιτικής.

2. Για να αξιολογούνται τα σχέδια και τα προγράμματα, πρέπει να συγκρίνονται μεταξύ τους, να προσδιορίζονται οι φορείς, να διατυπώνονται επιλογές πολιτικής και να εκτιμάται ενδεχομένως ο αντίκτυπός τους.

Συγκριτική ανάλυση

- Οι εκροές και τα αποτελέσματα των διαφόρων προγραμμάτων και σχεδίων συγκεντρώνονται, περιγράφονται και συγκρίνονται μεταξύ τους.
- Συγκεντρώνονται συμπληρωματικές πληροφορίες και εκπονούνται συμπληρωματικές μελέτες.
- Εντοπίζονται και αναλύονται οι παράγοντες που συνέβαλαν στην επιτυχία ή την αποτυχία.

Προσδιορισμός των φορέων

- Προσδιορίζονται τα θέματα αρμοδιοτήτων και λογοδοσίας για κυβερνητικούς και μη κυβερνητικούς φορείς.
- Καθορίζονται επίπεδα διακυβέρνησης: από το τοπικό, περιφερειακό, εθνικό μέχρι το ευρωπαϊκό.
- Πραγματοποιούνται διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη και τις στοχοθετημένες ομάδες και διεξάγονται ανάμεσά τους διαπραγματεύσεις.

Διατύπωση επιλογών πολιτικής

- Συνάγονται συμπεράσματα από τη συγκριτική ανάλυση και τον προσδιορισμό των φορέων.
- Περιγράφονται θέματα τα οποία θα αντιμετωπιστούν από τις προτεινόμενες επιλογές πολιτικής.
- Διατυπώνονται και παρουσιάζονται συγκεκριμένες συστάσεις πολιτικής.

Εκτίμηση του αντίκτυπου

- Αναλύεται ο περιβαλλοντικός, οικονομικός και κοινωνικός αντίκτυπος (άμεσος και έμμεσος) των επιλογών πολιτικής.
- Λαμβάνονται υπόψη οι κίνδυνοι και οι αμφιβολίες και, ιδίως, τα εμπόδια όσον αφορά την εφαρμογή και τη συμμόρφωση.
- Συγκρίνονται οι επιλογές και, βάσει της επιλογής που λαμβάνεται υπόψη, υποβάλλονται συγκεκριμένες προτάσεις πολιτικής.

3. Το σύνολο των συγκεκριμένων προτάσεων επιλογής υποβάλλεται στον αρμόδιο για τη λήψη αποφάσεων φορέα, ο οποίος το εξετάζει και διαχειρίζεται τις προτάσεις σύμφωνα με τους οικείους διαδικαστικούς κανόνες.



Παράρτημα II

Εθνικά σημεία επαφής για την ένταξη



Αυστρία

Bundesministerium für Inneres — Abteilung III/4 Aufenthalts- und Staatsbürgerschaftswesen
Herrengasse 7, A-1014 Wien, φαξ (43-1) 531 26 31 59

Βέλγιο

Cabinet de Ministre Christian Dupont, Ministre de la Fonction publique, d'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances
Rue de la Loi 51, B-1040 Bruxelles, φαξ (32-2) 790 57 98

και

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
Rue Royale 138, B-1000 Bruxelles, φαξ (32-2) 212 30 30

Κύπρος

Υπουργείο Εσωτερικών — (Ministry of Interior — EU and International Relations Section)
Λεωφόρος Δημοσθένη Σεβέρη, CY-1453 Λευκωσία, φαξ (357) 22 86 77 55

Τσεχική Δημοκρατία

Ministerstvo práce a sociálních věcí — Department for Migration and Integration of Foreigners
Na Poříčním právu 1/376, CZ-128 01 Praha 2, φαξ (420) 221 92 30 90

Δανία

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration) — Kontoret for Integrationspolitik
Holbergsgade 6, DK-1057 København K, φαξ (45) 33 95 14 79

Εσθονία

State Chancellery (Riigikantselei) — Office of the Minister for Population and Ethnic Affairs
The Stenbock House, Rahukohtu 3, EE-15161 Tallinn, φαξ (372) 332 61 51

Φινλανδία

Ministry of Labour (Työministeriö) — Policy Department
Eteläesplanadi 4, PO Box 34, FIN-00023 Helsingfors, φαξ (358-9) 16 04 91 84

Γαλλία

Ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement — Direction de la population et des migrations
Bureau DMI 3, 14, Avenue Duquesne, F-75350 Paris 07 SP, φαξ (33) 140 56 53 49

Γερμανία

Bundesministerium des Innern — Abteilung MI2 Grundsatzfragen für Integration
Dienststiz Berlin, Alt-Moabit 101 D, D-10559 Berlin, φαξ (49-18) 88 68 15 19 18

Ελλάδα

Υπουργείο Εσωτερικών — Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης — Τομέας Κοινωνικής Ένταξης
Ευαγγελιστρίας 2, GR-10563 Αθήνα, φαξ (30) 21 03 22 33 35

Ουγγαρία

Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium — Migration Department
Kossuth Lajos tér 4, H-1055 Budapest, φαξ (36-1) 441 29 32

Ιρλανδία

Reception & Integration Agency
Block C, Ardilaun Centre 112 — 114 St. Stephen's Green, Dublin 2, Ireland
φαξ (353-1) 413 32 71

Ιταλία

Ministry of Interior (Ministero dell'Interno) — Department for Civil Liberties and Immigration — Central Directorate for Immigration and Asylum Policies
Palazzo Viminale, Via A. Depretis, I-00184 Roma, φαξ (39) 06 46 54 97 51

και

Ministry for Social Solidarity (Ministero della Solidarietà Sociale) — Directorate General for Immigration
Via Fornovo 8, I-00192 Roma, φαξ (39) 06 36 75 47 69

Λεττονία

Secretariat of the Special Assignment Minister for Social Integration (Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāts)
Elizabetes Str. 20, 2nd floor, LV-1050 Riga, φαξ (371) 736 53 35

Λιθουανία

Ministry of Social Security and Labour (Socialinės apsaugos ir darbo ministerija) — International Affairs Department
A. Vivulskio Str. 11, LT-03610 Vilnius, φαξ (370) 52 66 42 09

Λουξεμβούργο

Ministère de la Famille et de l'Intégration — Commissariat du Gouvernement aux Étrangers
12-14, Avenue Emile Reuter, L-2919 Luxembourg, φαξ (352) 478 36 72

Μάλτα

Ministry for the Family and Social Solidarity (Ministeru għall-Familja u Solidarjeta' Soċjali)
Palazzo Ferreria, 310 Republic Street, Valletta CMR 02, Malta, φαξ (356) 25 90 31 21

Κάτω Χώρες

Ministerie van Justitie — Minorities Integration Policy Department
Schedeldoekshaven 100, PO BOX 20301, 2500 EH Den Haag, Nederland
φαξ (31-70) 370 90 89

Πολωνία

Ministry of Labour and Social Policy (Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) — Department of Social Assistance and Integration
1/3/5 Nowogrodzka Str., PL-00-513 Warszawa, φαξ (48-22) 661 11 40

Πορτογαλία

Presidency of the Council of Ministers (Presidência do Conselho de Ministros)
Rua Prof. Gomes Teixeira, P-1399-022 Lisboa, φαξ (351) 213 92 78 60



Σλοβακία

Ministry of Interior (Ministerstva vnútra) — Migration Office
Pivonková 6, SK-812 72 Bratislava, φαξ (421) 243 41 47 59

και

Ministry of Labour, Social Affairs and Family (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny)
Špitálska 4, SK-816 43 Bratislava, φαξ (421-2) 52 92 12 71

Σλοβενία

Ministry of Interior (Ministrstvo za notranje zadeve) — Internal Administrative Affairs
Directorate
Stefanova 2, SLO-1501 Ljubljana, φαξ (386-1) 283 36 47

Ισπανία

Ministry of Labour and Social Affairs (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) —
Directorate General for the Integration of Migrants
C/José Abascal, 39, 1ª Planta, E-28003 Madrid, φαξ (34) 913 63 70 57

Σουηδία

Ministry of Justice (Justitiedepartementet) — Division for Immigrant Integration and
Diversity
S-103 33 Stockholm, φαξ (46-8) 405 35 78

Ηνωμένο Βασίλειο

Home Office — Immigration and Nationality Policy Directorate
Apollo House, 36 Wellesley Road, Croydon, Surrey CR9 3RR, United Kingdom
φαξ (44-20) 87 60 80 08

Παρατηρητές

Βουλγαρία

Ministry of Labour and Social Policy (Министерство на труда и социалната политика) —
Unit for Eurointegration 2
2, Triaditza Str., BG-1051 Sofia, φαξ (359-2) 987 39 80

Ρουμανία

Ministry of Administration and Interior (Ministerul Administrației și Internelor) — National
Refugee Office — Social Integration Compartment
15 Vasile Stolnicu street, Bucharest 2, RO, φαξ (40-21) 240 85 10

Ευρωπαϊκή Επιτροπή

**Εγχειρίδιο σχετικά με την ένταξη για υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και ειδικούς επαγγελματίες
Δεύτερη έκδοση, Μάιος 2007**

Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

2007 — 97 σ. — 17 x 24 cm

ISBN 978-92-79-03326-1

ΠΩΣ ΘΑ ΑΠΟΚΤΗΣΕΤΕ ΤΙΣ ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΕ;

Οι εκδόσεις της Υπηρεσίας Εκδόσεων που προσφέρονται προς πώληση διατίθενται από το EU Bookshop (βιβλιοπωλείο της ΕΕ) (<http://bookshop.europa.eu/>) όπου μπορείτε να δώσετε την παραγγελία σας στο γραφείο πωλήσεων της επιλογής σας.

Μπορείτε επίσης να ζητήσετε κατάλογο των ανά τον κόσμο αντιπροσώπων του δικτύου πωλήσεων διατυπώνοντας σχετικό αίτημα με φαξ στον αριθμό (352) 29 29-42758.



Το παρόν εγχειρίδιο παρέχει βέλτιστες πρακτικές και διδάγματα που έχουν αντληθεί από τα 25 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τα ακόλουθα θέματα: ενσωμάτωση των μέτρων ένταξης των μεταναστών, κατοικία στο αστικό περιβάλλον, οικονομική διαχείριση, διακυβέρνηση του τομέα της ένταξης.

Εκπονήθηκε σε στενή συνεργασία με τα εθνικά σημεία επαφής για την ένταξη και έχει σκοπό να προωθήσει τη δημιουργία ενός συνεκτικού ευρωπαϊκού πλαισίου για την ένταξη που θα διευκολύνει την ανταλλαγή πείρας και πληροφοριών. Απευθύνεται στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής και τους ειδικούς επαγγελματίες σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

ISBN 978-92-79-03326-1



9 789279 033261

