

Ένταξη των Μεταναστών και η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα

Ντία Αναγνώστου, Δημήτρης Σκλεπάρης

Έκθεση συστάσεων πολιτικής, Ερευνητικό έργο LOMIGRAS,
παραδοτέο 4.1

Η μελέτη αυτή ολοκληρώθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος “Παρακολούθηση της ένταξης των μεταναστών στην Τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα” (LOMIGRAS). Το έργο χρηματοδοτήθηκε από τα EEA Grants για ακαδημαϊκή έρευνα (αριθμός συμβολαίου EEA GR07/3808).

Copyright © 2016
HELLENIC FOUNDATION FOR EUROPEAN AND FOREIGN POLICY (ELIAMEP)¹
49, Vassilissis Sofias Ave., 106 76 Athens, Greece
Tel: (+30) 210 7257110-1, Fax: (+30) 210 7257114,
e-mail: eliamep@eliamep.gr,
url: www.eliamep.gr
All rights reserved

Ένταξη των Μεταναστών και η Τοπική Αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα: Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Ηράκλειο και Πάτρα²

Ντία Αναγνώστου, Δημήτρης Σκλεπάρης

¹Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του ιδρύματος, του διοικητικού συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

² Το κείμενο αυτό αποτελεί περίληψη της μελέτης που εκπόνησε το ΕΛΙΑΜΕΠ: Dia Anagnostou, Aimilia Kontogianni, Dimitris Skleparis and Giorgos Tzogopoulos, *Local Government and Migrant Integration in Greece* (2016).

Εισαγωγή

Η τοπική αυτοδιοίκηση παίζει κεντρικό ρόλο στην ένταξη των μεταναστών στην Ευρώπη. Δήμοι και άλλοι φορείς, όπως τοπικά και περιφερειακά συμβούλια, έχουν αναλάβει έναν ολοένα και πιο ενεργό ρόλο στην αντιμετώπιση των προκλήσεων που αφορούν στην ένταξη των μακροχρόνιων νόμιμων μεταναστών, και πιο πρόσφατα στην υποδοχή των νεοεισερχόμενων προσφύγων. Τοπικές και Δημοτικές αρχές, είτε ανεξάρτητα, είτε σε συνεργασία με άλλους δημόσιους φορείς και μη-κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), παρέχουν ένα μεγάλο φάσμα κοινωνικών υπηρεσιών στους χώρους της υγείας, της εκπαίδευσης και της παιδικής φροντίδας. Είναι επίσης υπεύθυνες για τη διατήρηση των κοινωνικών υποδομών των πόλεων, όπου διαμένει μεγάλος αριθμός μεταναστών. Δεν είναι τυχαίο ότι η Ευρωπαϊκή Ατζέντα για την Ένταξη των Πολιτών Τρίτων Χωρών (ΠΤΧ) του 2011 έδωσε ιδιαίτερα μεγάλη έμφαση στην ενεργή συμμετοχή των περιφερειακών και των τοπικών αρχών στην διαμόρφωση και στην εφαρμογή των πολιτικών ένταξης για τους μετανάστες.

Στην Ελλάδα, οι δήμοι δεν έχουν εκ του νόμου αρμοδιότητες στον τομέα της ένταξης μεταναστών. Παρά ταύτα, διαμορφώνουν σε μεγάλο βαθμό το τοπικό περιβάλλον μέσα στο οποίο λαμβάνει χώρα η ένταξη, ενισχύοντας ή, αντίθετα, αποδυναμώνοντας τις προοπτικές της. Αυτό συμβαίνει, α) κατά την εφαρμογή των γενικότερων πολιτικών, για την οποία η τοπική αυτοδιοίκηση είναι υπεύθυνη, και με κύριο γνώμονα το βαθμό στον οποίο η αυτοδιοίκηση προσπαθεί να διευκολύνει την πρόσβαση των ΠΤΧ στις υπηρεσίες που παρέχει, ούτως ώστε να επωφελούνται εξίσου με τον υπόλοιπο πληθυσμό από τις γενικές πολιτικές (πχ. κοινωνική πολιτική, εκπαίδευση και αστική ανάπλαση μεταξύ άλλων), και β) μέσα από την υλοποίηση έργων, προγραμμάτων και στοχευμένων πρωτοβουλιών που έχουν σχεδιαστεί συγκεκριμένα με στόχο την ένταξη των ΠΤΧ. Για τα τελευταία, οι τοπικές αρχές συχνά πρέπει να εξασφαλίσουν εθνική ή ευρωπαϊκή χρηματοδότηση πέρα από τον τακτικό προϋπολογισμό ενός Δήμου. Από το 2010, οι δημοτικές αρχές της Ελλάδας έχουν βρεθεί στο επίκεντρο ως φορείς που καλούνται να αντιμετωπίσουν τις κοινωνικές συνέπειες της βαθιάς και παρατεταμένης οικονομικής ύφεσης στη χώρα. Έχουν επίσης βρεθεί αντιμέτωπες με τοπικές αντιδράσεις και πιέσεις, όπου σε μεγάλα αστικά κέντρα όπως η Αθήνα, εκφράζονται μέσα από τον πολιτικό εξτρεμισμό της Χρυσής Αυγής και ενίοτε από άλλα πολιτικά κόμματα.

Το ερευνητικό έργο LOMIGRAS μελετάει τις πολιτικές και τα μέτρα που υιοθετούν και εφαρμόζουν τέσσερις δήμοι της Ελλάδας – Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Ηράκλειο και Πάτρα – και το κατά πόσο λαμβάνουν υπόψη τους και είναι κατάλληλες για να προάγουν την ένταξη των μεταναστών. Η έρευνα που ολοκληρώθηκε στο πλαίσιο αυτού του έργου επιχειρεί να απαντήσει στα εξής ερωτήματα: επιδιώκουν οι δήμοι την ένταξη των μεταναστών ως ένα διακριτό στόχο; Σε ποιο βαθμό οι τοπικές αρχές ενσωματώνουν, άμεσα ή έμμεσα, προτεραιότητες και στόχους ένταξης μεταναστών στο πλαίσιο της εφαρμογής των επιμέρους πολιτικών που εφαρμόζουν, π.χ. σχετικά με την απασχόληση, την εκπαίδευση, την κοινωνική ενσωμάτωση, τις μη-διακρίσεις, και τη συμμετοχή στα κοινά; Ποιοι παράγοντες επηρεάζουν το αν και σε τι βαθμό μια Δημοτική Αρχή επιδιώκει να προάγει την ένταξη μεταναστών; Ποια είναι μερικά από τα εμπόδια στην προώθηση της ένταξης; Ποιες είναι οι σχέσεις μεταξύ δήμων, μεταναστευτικών οργανώσεων και άλλων ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε τοπικό επίπεδο;

1. Η ένταξη των μεταναστών και η τοπική αυτοδιοίκηση

Η προσέγγισή μας αναφορικά με την ένταξη των μεταναστών δεν πηγάζει από μια μακροσκοπική θεώρηση της κοινωνίας, ούτε από συγκεκριμένες θεωρητικές προσεγγίσεις. Αντιθέτως, είναι πρακτική και λαμβάνει υπόψη της το ευρύτερο τοπικό πλαίσιο. Κεφαλαιώδη σημασία στην ικανότητα των μεταναστών να διεκδικήσουν ίση μεταχείριση έχει η απόκτηση βασικών δεξιοτήτων, πρωτίστως η εκμάθηση της γλώσσας της χώρας υποδοχής. Η εκμάθηση της γλώσσας προϋποθέτει την ενεργοποίηση των εθνικών και των τοπικών αρχών, οι οποίες πρέπει να συνδράμουν ώστε να επιτευχθεί. Η ένταξη επίσης προϋποθέτει την ενεργή και

αποφασιστική επιβολή της ισότητας και των μη-διακρίσεων εκ μέρους των δημοσίων και κρατικών αρχών. Ταυτόχρονα, οι εθνικές αρχές και οι αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους τις ιδιαίτερες ανάγκες και συνθήκες που βιώνουν οι διαφορετικές ομάδες μεταναστών – ένα ζήτημα το οποίο κάποιες φορές μπορεί να απαιτεί ειδικές προσπάθειες από την πλευρά των αρχών, και ίσως ενίοτε και την ανάληψη θετικών δράσεων. Συνολικά, η προσέγγισή μας στο θέμα της ένταξης συμβαδίζει με βασικές ευρωπαϊκές, κανονιστικές προσεγγίσεις. Αυτές οι προσεγγίσεις επιδιώκουν την εξισορρόπηση – μεταβαλλόμενη και αμφισβητούμενη το δίχως άλλο – μεταξύ της προστασίας των ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων αφενός, αλλά και του σεβασμού των πολιτισμικών διαφορών αφετέρου. Σύμφωνα με τις σχετικές αρχές που διατύπωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2000,

«Η ένταξη σε μια δημοκρατία προϋποθέτει την απόκτηση νομικών και πολιτικών δικαιωμάτων από τα νέα μέλη μιας κοινωνίας, ούτως ώστε να μπορέσουν να γίνουν ισότιμοι εταίροι ... [αλλά] μπορεί επίσης να σημαίνει ότι οι μειονοτικές ομάδες θα πρέπει να υποστηριχτούν προκειμένου να διατηρήσουν την πολιτισμική και κοινωνική τους ταυτότητα, από τη στιγμή που το δικαίωμα στις πολιτισμικές επιλογές είναι εγγενές στη δημοκρατία» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2002: 9).

Ποιες είναι οι ομάδες-στόχοι των πολιτικών ένταξης; Το καθεστώς νομιμότητας των αλλοδαπών είναι απαραίτητο και βασική προϋπόθεση για την πρόσβασή τους στην εργασία, στα αγαθά και στα δικαιώματα, καθώς και για τη σταδιακή απόκτηση της αίσθησης του «ανήκειν» στην κοινωνία υποδοχής. Σύμφωνα με την Ελληνική Εθνική Στρατηγική για την Ένταξη ΠΤΧ (2013), εκτός από τους νόμιμους κατοίκους που είναι ΠΤΧ, οι πολιτικές ένταξης επίσης απευθύνονται και όσους δικαιούνται διεθνή προστασία (εκείνους, δηλαδή, στους οποίους χορηγείται πολιτικό άσυλο, ή άδεια παραμονής στη χώρα για ανθρωπιστικούς λόγους). Ο πληθυσμός που είναι στόχος των πολιτικών ένταξης επίσης περιλαμβάνει τους απογόνους των νόμιμων μεταναστών, οι οποίοι, είτε γεννήθηκαν στο εξωτερικό και ήρθαν σε νεαρή ηλικία στην Ελλάδα, είτε γεννήθηκαν στη χώρα – με άλλα λόγια, τη δεύτερη γενιά. Σύμφωνα με πολλούς, η ενσωμάτωση της δεύτερης γενιάς αποτελεί την κύρια πρόκληση, αλλά και την ειδοποιό διαφορά της επιτυχούς ένταξης των μεταναστών. Ένας αυξανόμενος (έστω και μικρός) αριθμός μεταναστών δεύτερης γενιάς στην Ελλάδα έχει αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια. Τίθεται λοιπόν το ερώτημα εάν αυτό το πολιτογραφημένο τμήμα της δεύτερης γενιάς θα έπρεπε να διαχωριστεί από τον υπόλοιπο πληθυσμό των ΠΤΧ, και να εξαιρεθεί από τις πολιτικές ένταξης.

Ακόμα πιο αμφιλεγόμενο είναι το θέμα εάν οι παράτυποι μετανάστες είναι (ή θα έπρεπε να είναι) στόχος των πολιτικών ένταξης. Σίγουρα, ο πληθυσμός των παράτυπων μεταναστών είναι ποικιλόμορφος. Περιλαμβάνει οικονομικούς μετανάστες που εισήλθαν στη χώρα χωρίς τα απαραίτητα έγγραφα, αλλά επίσης και μετανάστες που μακροχρόνια διαμένουν στη χώρα, και οι οποίοι απώλεσαν κάποια στιγμή το καθεστώς νομιμότητας. Οι τελευταίοι πρέπει να διαχωριστούν από την πρώτη ομάδα. Η απώλεια του καθεστώτος νομιμότητας συμβαίνει συχνά σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου αυτό εξαρτάται από την απασχόληση και την καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών. Όταν οι μετανάστες δεν μπορούν να εξασφαλίσουν τα ελάχιστα προαπαιτούμενα που προβλέπει ο νόμος, τότε δεν μπορούν να ανανεώσουν την άδεια παραμονής τους. Αναγνωρίζοντας ότι τέτοιες αλλαγές του καθεστώτος νομιμότητας δεν υποδηλώνουν, τις περισσότερες φορές, αλλαγή στην πραγματική κατάσταση ενός μετανάστη και της οικογένειάς του/της ως μακροχρόνια διαμενόντων στη χώρα, οι νομικές ρυθμίσεις των τελευταίων δύο ετών στην Ελλάδα ενισχύουν τη δυνατότητα να αποκτήσουν εκ νέου ένα καθεστώς νομιμότητας. Επομένως, συμπεριλαμβάνουμε και αυτούς τους μετανάστες μεταξύ του πληθυσμού-στόχου των πολιτικών ένταξης.

Ο σκοπός αυτής της έκθεσης είναι να παρουσιάσει συνοπτικά τα ευρήματα του ερευνητικού προγράμματος LOMIGRAS σχετικά με την ένταξη μεταναστών σε τέσσερις δήμους της Ελλάδας, και σε τρεις τομείς: νομικό-πολιτικό, κοινωνικό-οικονομικό, και θρησκευτικό-πολιτισμικό. Ο Πίνακας 1 συνοψίζει τις δημοτικές πολιτικές που αντιστοιχούν

σε κάθε έναν από αυτούς τους τομείς πολιτικής, καθώς επίσης και τις ερωτήσεις που θέσαμε στα πλαίσια της επιτόπιας έρευνάς μας. Η έκθεση περιλαμβάνει επίσης και μία σειρά προτάσεων πολιτικής, οι οποίες βασίζονται στα αποτελέσματα της έρευνας. Οι δράσεις και οι πολιτικές των τοπικών αρχών στους τέσσερις αυτούς τομείς πολιτικής, μπορεί να διαφέρουν από δήμο σε δήμο μέσα σε μία χώρα, καθώς και μπορεί να αλλάξουν με το πέρασμα του χρόνου. Ένα βασικό προϊόν της έρευνάς μας είναι η ανάπτυξη ενός μεθοδολογικού εργαλείου για την αποτίμηση και την αξιολόγηση της καταλληλότητας των πολιτικών και των πρακτικών της τοπικής αυτοδιοίκησης αναφορικά με την ενταξιακή τους προοπτική, σε κάθε έναν από αυτούς τους τρεις τομείς.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Τομείς Πολιτικής	Δημοτικές Πολιτικές	Περιγραφή – Ερωτήσεις που επιδιώξαμε να απαντήσουμε μέσα από την έρευνα
ΝΟΜΙΚΟΣ-ΠΟΛΙΤΙΚΟΣ	<i>Πολιτική ενσωμάτωση και συμμετοχή</i>	Πως λειτουργεί το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) σε κάθε Δήμο; Ποιες κοινότητες μεταναστών συμμετέχουν σε αυτό (και ποιες δεν συμμετέχουν και γιατί); Προωθεί τη συμμετοχή τους στα κοινά και με ποιους τρόπους το πετυχαίνει αυτό (ή δεν το πετυχαίνει); Ποες είναι οι δυνατότητες και οι περιορισμοί του ΣΕΜ;
	<i>Συμμετοχή των μεταναστευτικών κοινοτήτων</i>	Συμμετέχουν οι μετανάστες στις δομές του ΣΕΜ, και γενικά κινητοποιούνται στο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης;
	<i>Στρατηγική ένταξης</i>	Έχει ο δήμος διαμορφώσει στρατηγική ένταξης των μεταναστών; Τι ενταξιακά μέτρα υιοθετεί και ποιες δράσεις υλοποιεί; Ποιοι παράγοντες επηρεάζουν το πώς οι δημοτικές αρχές προσεγγίζουν την ένταξη, και τη στρατηγική που υιοθετούν (εάν υιοθετούν κάποια στρατηγική);
	<i>Ίση μεταχείριση/μη-διακρίσεις</i>	Εφαρμόζει η Δημοτική Αρχή δημόσια και ρητά την αρχή της μη-διάκρισης και της ίσης μεταχείρισης ανεξάρτητα από την εθνική καταγωγή και τις θρησκευτικές πεποιθήσεις; Με ποιους τρόπους επιβάλει και εφαρμόζει αυτή την αρχή;
ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ-ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ	<i>Κοινωνικές υπηρεσίες/παροχές</i>	Τι είδους κοινωνικά επιδόματα και άλλων ειδών κοινωνικά προγράμματα (όπως υπηρεσίες ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, συμβουλευτικής, κοινωνικό παντοπωλείο, vouchers, κλπ.) υλοποιούν οι δήμοι ώστε να παρέχουν υποστήριξη στις οικογένειες χαμηλών εισοδημάτων; Έχουν πρόσβαση οι διάφορες κατηγορίες μεταναστών σε αυτά τα προγράμματα; Ποια είναι τα βασικά εμπόδια στην πρόσβαση των μεταναστών στις

		κοινωνικές υπηρεσίες του δήμου; Μπορούμε να υπολογίσουμε βάσει στοιχείων πόσοι μετανάστες αιτούνται και πόσοι επωφελούνται από τα διάφορα κοινωνικά επιδόματα και προγράμματα;
	<i>Παιδί και φύλαξη</i>	Ποια είναι η πολιτική/προσέγγιση των Δημοτικών Αρχών σχετικά με τα παιδιά των μεταναστών και την φροντίδα και φύλαξή τους; Έχουν τα παιδιά των μεταναστών πρόσβαση στις υπηρεσίες φύλαξης; Ποια είναι τα βασικά εμπόδια στην πρόσβαση των μεταναστών στις δημοτικές υπηρεσίες ημερήσιας φροντίδας; Μπορούμε να υπολογίσουμε βάσει στοιχείων πόσες οικογένειες μεταναστών αιτούνται και πόσες επωφελούνται από τις υπηρεσίες φύλαξης και φροντίδας παιδιών;
	<i>Απασχόληση</i>	Περιγράψτε κάποια προγράμματα που έχει εφαρμόσει ο Δήμος ώστε να προωθήσει την απασχόληση και την επαγγελματική κατάρτιση. Γίνονται προσπάθειες σε αυτά τα προγράμματα να συμπεριλάβουν μετανάστες, και με ποιους τρόπους;
	<i>Εκπαίδευση</i>	Τι προγράμματα και πολιτικές επιδιώκουν οι Δημοτικές Αρχές και τα Δημοτικά Διαμερίσματα (ανεξάρτητα αλλά και σε συνεργασία με ΜΚΟ) ώστε να προωθήσουν την ένταξη των παιδιών μεταναστών στην εκπαίδευση;
	<i>Διδασκαλία ελληνικής γλώσσας</i>	Προσπαθούν οι Δημοτικές Αρχές (ανεξάρτητα ή σε συνεργασία με ΜΚΟ) να βρουν χρηματοδότηση για την οργάνωση μαθημάτων εκμάθησης της ελληνικής γλώσσας; Υλοποιούν τέτοια μαθήματα για μετανάστες;
ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΟΣ-ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΟΣ	<i>Πολιτισμική πολιτική</i>	Οργανώνουν οι Δημοτικές Αρχές (μόνες ή σε συνεργασία με ΜΚΟ) δραστηριότητες ούτως ώστε να υποστηρίξουν, να αναγνωρίσουν, ή να τιμήσουν μη-ελληνικές κουλτούρες;
	<i>Θρησκευτική λατρεία</i>	Ποιες είναι οι θέσεις της Δημοτικής Αρχής σχετικά με τους χώρους λατρείας μη Ορθόδοξων πληθυσμών;

Η έρευνά μας διεξήχθη στους δήμους της Αθήνας, της Θεσσαλονίκης, του Ηρακλείου και της Πάτρας μεταξύ Ιανουαρίου και Ιουνίου 2016. Περιλάμβανε τη συλλογή και ανάλυση της ισχύουσας νομοθεσίας σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση και τη μετανάστευση, επίσημα έγγραφα, και ποσοτικά δεδομένα που μας χορηγήθηκαν από το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς επίσης και δεδομένα από τις διοικητικές υπηρεσίες των τεσσάρων δήμων. Επιπλέον, πραγματοποιήσαμε 48 συνεντεύξεις (14 στην Αθήνα, 14 στη Θεσσαλονίκη, 12 στο Ηράκλειο, και 8 στην Πάτρα) με εκπροσώπους των εκλεγμένων Δημοτικών Αρχών,

διοικητικούς υπαλλήλους, και εκπροσώπους ΜΚΟ και συλλόγων μεταναστών. Στα πλαίσια της έρευνάς μας οργανώσαμε δύο ομάδες εστίασης (focus groups), οι οποίες πραγματοποιήθηκαν στην Αθήνα (Μάρτιος 2016) και Θεσσαλονίκη (Απρίλιος 2016) με εκπροσώπους των ίδιων ομάδων.

Η έρευνά μας εστιάζει στους δήμους και στην ένταξη των μεταναστών που διαμένουν μακροχρόνια στην Ελλάδα, και οι οποίοι άρχισαν να εγκαθίστανται στη χώρα από το τέλος του 1980, και κυρίως από το 1990. Δεν έχει εστιάσει στο πιο πρόσφατο και επίκαιρο ζήτημα των προσφύγων από τη Συρία, το Αφγανιστάν και αλλού, οι οποίοι εισήλθαν στη χώρα μέσω της Τουρκίας και των ελληνικών νησιών της Χίου, της Λέσβου, της Κως, και άλλων νησιών το 2015-2016. Εντούτοις, το ζήτημα διαρκώς ερχόταν στην επιφάνεια κατά τη διάρκεια της έρευνάς μας και συζητήθηκε συχνά από τους συνεντευξιζόμενους μας. Το 2015-2016, αρκετοί δήμοι οργάνωσαν την παροχή υπηρεσιών υποδοχής στους νεοεισερχόμενους πρόσφυγες. Για το λόγο αυτό, έχουν βρεθεί και αντιμέτωποι με τμήματα του τοπικού πληθυσμού που αντιδρούν στην εγκατάσταση κέντρων υποδοχής και διαμονής προσφύγων. Στο πλαίσιο αυτό, έχει προταθεί να επεκταθεί το καταστατικό των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών ώστε να συμπεριλάβει και τους νεοεισερχόμενους πρόσφυγες και μετανάστες. Ωστόσο, ο όρος «ένταξη των μεταναστών» ως αναφορά στους νεοαφιχθέντες πρόσφυγες και μετανάστες, είναι στην πραγματικότητα εσφαλμένος ή τουλάχιστον πρόωρος. Η δέσμευση μεγάλων δήμων να παρέχουν αρωγή σε αυτές τις ομάδες μπορεί να γίνει κατανοητή ως τμήμα μιας προ-ενταξιακής φάσης: την υποδοχή, την παροχή προσωρινής διαμονής, και την κάλυψη των βασικών αναγκών των ανθρώπων οι οποίοι δεν έχουν ακόμα μόνιμα εγκατασταθεί. Πολλοί από αυτούς πληρούν τις προϋποθέσεις για συμμετοχή στο πρόγραμμα μετεγκατάστασης, μέσω του οποίου είναι ενδέχεται να εγκατασταθούν σε κάποια άλλη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

2. Μετανάστες και πολιτικές ένταξης στους τέσσερις Δήμους – Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Ηράκλειο και Πάτρα

Υπολογίζουμε ότι σχεδόν μισοί από τους νόμιμους μετανάστες που βρίσκονται στην Ελλάδα ζουν στους τέσσερις δήμους που εξετάζουμε, και στον ευρύτερο αστικό τους χώρο. Για να κάνουμε μια εκτίμηση του αριθμού τους, χρησιμοποιούμε τα δεδομένα του αριθμού των αδειών παραμονής που εκδίδονται ετησίως από το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Πίνακας 1, στοιχεία Μαρτίου 2016). Τα στοιχεία αυτά αποτελούν μια κατά προσέγγιση εκτίμηση του πραγματικού αριθμού των μεταναστών που είναι ΠΤΧ και απεικονίζουν τις συχνές δημογραφικές αλλαγές αυτού του πληθυσμού αυτού. Τα δεδομένα του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης παρέχουν μια εκτίμηση του αριθμού των μεταναστών, όχι μόνο στα γεωγραφικά και διοικητικά όρια του κάθε δήμου, αλλά και στην ευρύτερη αστική περιοχή της Αθήνας, της Θεσσαλονίκης, της Πάτρας και του Ηρακλείου (όπου υπάρχουν και πολλοί άλλοι δήμοι).

Σύμφωνα με τα στοιχεία των αδειών διαμονής του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, οι ακόλουθοι αριθμοί αδειών διαμονής εκδόθηκαν σε τέσσερις αστικές περιοχές, μέσα στις οποίες βρίσκονται οι υπό μελέτη δήμοι, το 2015-2016 (στοιχεία Μαρτίου 2016): Αθήνα (147.806), Θεσσαλονίκη (45.324), Πάτρα (10.332) και Ηράκλειο (12.681) (Πίνακας 2). Η πολυπληθέστερη ομάδα μεταναστών είναι με διαφορά οι Αλβανοί (πολύ πάνω από το 50%, έως και 75% στην περίπτωση του Ηρακλείου), ενώ ακολουθούν με πολύ μικρότερους αριθμούς οι Φιλιππινέζοι (στην Αθήνα), Ουκρανοί, Ρώσοι, Γεωργιανοί, Μολδαβοί, Κινέζοι, Μπανγκλαντεσιανοί, Πακιστανοί, και Σύροι.

Πίνακας 1 Αριθμός ΠΤΧ που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα βάσει φύλου και εθνικότητας (19-4-2016)

	Άντρες	Γυναίκες	Σύνολο
Αλβανία	209.566	171.190	380.756
Ουκρανία	3.468	15.945	19.413
Γεωργία	5.234	12.848	18.082
Πακιστάν	14.946	1.528	16.474
Ρωσία	2.746	11.944	14.690
Ινδία	10.397	3.869	14.266
Αίγυπτος	8.938	3.031	11.969
Μολδαβία	2.220	6.920	9.140
Φιλιππίνες	2.811	7.373	10.184
Αρμενία	2.365	4.013	6.378
Σύνολο	262.691	238.661	501.351

Τα στοιχεία βασίζονται στον αριθμό των ατόμων που κατέχουν έγκυρη άδεια διαμονής στην Ελλάδα βάσει της χώρας καταγωγής τους, και περιλαμβάνουν τις 10 κύριες χώρες καταγωγής. [Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 19.4.2016].

Πίνακας 2 Αριθμός ΠΤΧ που διαμένουν νόμιμα στην Ελλάδα βάσει φύλου και δήμου (19-4-2016)

	Άντρες	Γυναίκες
Αθήνα	74.823	72.983
Θεσσαλονίκη	22.714	23.610
Πάτρα	5.391	4.941
Ηράκλειο	6.403	6.278

Τα στοιχεία βασίζονται στον αριθμό των ατόμων για τα οποία εκδόθηκε έγκυρη άδεια διαμονής στην Ελλάδα το 2015-2016. [Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, 19.4.2016].

Από το 2010, ένας αυξανόμενος αριθμός μεταναστών έχει κάνει αίτηση για να αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια. Αυτή η αύξηση ενδεχομένως να οφείλεται σε μια σειρά από παράγοντες. Πρώτον, ο Νόμος 3838/2010, ο οποίος για το σύντομο χρονικό διάστημα που παρέμεινε σε ισχύ έδωσε τη δυνατότητα σε σημαντικό αριθμό μεταναστών δεύτερης γενιάς να κάνουν αίτηση για να λάβουν την ελληνική ιθαγένεια. Η αύξηση αυτή μπορεί επίσης να οφείλεται στο γεγονός ότι ένας αυξανόμενος αριθμός μεταναστών έχει συμπληρώσει το ελάχιστο χρονικό όριο των 10 χρόνων που απαιτείται προκειμένου να κάνει αίτηση για πολιτογράφηση. Ο αριθμός των αιτήσεων για την απόκτηση της ελληνικής ιθαγένειας παρέμεινε σχετικά υψηλός την περίοδο 2013-2015, ιδιαίτερα στο Δήμο Αθηναίων, παρά το ότι οι διατάξεις του Νόμου 3838/2010 που αφορούσαν την απόκτηση ιθαγένειας από τη δεύτερη γενιά σύμφωνα με το δικαίωτο του εδάφους (*ius soli*) είχαν ανασταλεί. Πιθανόν η προσδοκία για μια νέα νομοθετική πρωτοβουλία διατήρησε ισχυρό το ενδιαφέρον των μεταναστών. Το 2015, η επικύρωση του Νόμου 4332/2015, ο οποίος τροποποίησε τον

Κώδικα Ελληνικής Ιθαγένειας και έδωσε τη δυνατότητα στα παιδιά μεταναστών που πήγαν σε σχολείο στην Ελλάδα να κάνουν αίτηση για ιθαγένεια επίσης εξηγεί την αύξηση των αιτήσεων για ελληνική ιθαγένεια.

Ο αριθμός των αδειών παραμονής που εκδόθηκαν μειώθηκε από το 2010 και μετά, περίοδος η οποία συμπίπτει και με την έναρξη της οικονομικής κρίσης. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι μέρος αυτής της μείωσης οφείλεται στο γεγονός ότι ένας σημαντικός αριθμός μεταναστών έφυγε από τη χώρα καθώς οι ευκαιρίες απασχόλησης μειώθηκαν δραστικά. Παράλληλα όμως, η μείωση του αριθμού των αδειών διαμονής ενδεχομένως επίσης να οφείλεται α) στους αυξανόμενους αριθμούς ΠΤΧ που λαμβάνουν άδειες διαμονής μεγαλύτερης διάρκειας (πενταετείς και δεκαετείς άδειες), β) στον αυξανόμενο αριθμό μεταναστών δεύτερης γενιάς που αποκτά την ελληνική ιθαγένεια, και γ) στον αυξανόμενο αριθμό πρώην παράτυπων μεταναστών που έχουν αποκτήσει νόμιμο καθεστώς τα προηγούμενα χρόνια για εξαιρετικούς λόγους (πιο πρόσφατα με το Νόμο 4332/2015, ο οποίος διέυρνε τη δεξαμενή των μεταναστών που πληρούν τους σχετικούς όρους για νόμιμο καθεστώς) ή στη βάση της επικουρικής προστασίας. Οι υπηρεσίες της αποκεντρωμένης διοίκησης Αττικής επιβεβαιώνουν ότι ο αριθμός των νόμιμων μεταναστών διαρκώς αυξάνει τα τελευταία δύο χρόνια εν συγκρίσει με τον αριθμό των παράτυπων μεταναστών (χωρίς να λαμβάνεται υπόψη η μαζική εισροή μεταναστών και προσφύγων την περίοδο 2015-2016).

Τόσο η αύξηση του αριθμού των μεταναστών, ειδικότερα μεταξύ της δεύτερης γενιάς, οι οποίοι επιζητούν την απόκτηση ελληνικής ιθαγένειας, όσο και ο αυξανόμενος αριθμός ΠΤΧ με νόμιμο καθεστώς και άδειες επί μακρόν διαμένοντος, είναι σημαντικές εξελίξεις. Εάν η διάρκεια παραμονής και η ασφάλεια διαμονής είναι αναγκαίες προϋποθέσεις για να αναπτύξουν τα άτομα και οι οικογένειες την αίσθηση του «ανήκειν», και να αρχίσουν να συμμετέχουν στη δημόσια ζωή της χώρας υποδοχής, τότε το έδαφος για την προώθηση της ένταξης στην Αθήνα, και πιθανότατα στην Ελλάδα, έχει γίνει πιο πρόσφορο. Δείχνει ότι ένας αυξανόμενος αριθμός μεταναστών που ζουν στην Ελλάδα με τις οικογένειές τους εδώ και αρκετά χρόνια, σκοπεύει να μείνει μόνιμα στην Ελλάδα. Έχουν πετύχει δηλαδή, ή σκοπεύουν να πετύχουν, ένα βαθμό ένταξης. Στις επόμενες ενότητες, παρουσιάζουμε τα ευρήματα σχετικά με τους τρεις τομείς πολιτικής και τους τέσσερις υπό μελέτη δήμους.

3. Ο νομικός-πολιτικός τομέας

Ο νομικός-πολιτικός τομέας περιλαμβάνει πολιτικές σχετικά με το νομικό καθεστώς, την πολιτική συμμετοχή και τη συμμετοχή των μεταναστών στα κοινά. Οι δήμοι δεν έχουν καμία αρμοδιότητα σχετικά με το νομικό καθεστώς των μεταναστών ή με τον καθορισμό των δικαιωμάτων που συναρτώνται από τις διαφορετικές νομικές κατηγορίες και τους τύπους αδειών διαμονής. Παράλληλα, οι Δημοτικές Αρχές είναι υποχρεωμένες να εφαρμόζουν αυστηρά την αρχή της ισότητας και των μη-διακρίσεων ανεξαρτήτως εθνοτικής προέλευσης ή θρησκευτικών πεποιθήσεων. Η αρχή αυτή κατοχυρώνεται στην εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία, και αφορά τη μεταχείριση νομίμως διαμενόντων ΠΤΧ και την παροχή υπηρεσιών σε αυτούς.

Οι δήμοι έχουν σημαντικό ρόλο σχετικά με την πολιτική συμμετοχή και συμμετοχή στα κοινά των ΠΤΧ, ιδιαίτερα αφότου τέθηκε σε εφαρμογή η μεταρρύθμιση «Καλλικράτης» το 2010. Όπως είναι ήδη γνωστό, η μεταρρύθμιση αυτή προέβλεψε τη δημιουργία των Συμβουλίων Ένταξης Μεταναστών (ΣΕΜ) (Νόμος 3852/2010, Άρθρο 78). Αποστολή τους είναι να ενημερώνουν τη Δημοτική Αρχή για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες στις περιοχές τους, να παρουσιάζουν προτάσεις δράσεων και πολιτικών που στοχεύουν στην ένταξη των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο, και να βοηθούν τους μετανάστες στην πρόσβασή τους στις περιφερειακές και δημοτικές υπηρεσίες. Ενώ οι Δήμοι Αθηναίων, Θεσσαλονίκης και Ηρακλείου έχουν ΣΕΜ από το 2011, ο Δήμος Πάτρας δεν έχει από το 2014. Η νέα Δημοτική Αρχή της Πάτρας (υποστηριζόμενη από το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας, ΚΚΕ) που ανέλαβε μετά τις εκλογές τον ίδιο χρόνο, δεν προχώρησε στη σύσταση ΣΕΜ. Προχώρησε σε αυτή την πράξη προφανώς για να εκφράσει τη διαφωνία της με την

άποψη ότι οι μεταναστευτικές πολιτικές μπορούν να διαφοροποιηθούν από τις πολιτικές που απευθύνονται στις υπόλοιπες μη προνομιούχες και φτωχοποιημένες κοινωνικές τάξεις.

Η έρευνά μας επιβεβαιώνει μερικά από τα ευρήματα που έχουν ήδη παρατεθεί από άλλες μελέτες για τα ΣΕΜ, ενός καινοτόμου για τα ελληνικά δεδομένα θεσμού.

- **Τα ΣΕΜ ήταν εξ αρχής αποδυναμωμένα λόγω της αναστολής του δικαιώματος ψήφου και του δικαιώματος τους εκλέγεσθαι σε τοπικό επίπεδο στους ΠΤΧ**, τα οποία θα είχαν προσδώσει στα ΣΕΜ πολιτικό βάρος. Επί του παρόντος, τα ΣΕΜ έχουν σε μεγάλο βαθμό συμβουλευτικό ρόλο, ενώ δρουν ως διαμεσολαβητικά όργανα για την επίλυση συγκεκριμένων ζητημάτων, και τη διάχυση πληροφοριών προς τις κοινότητες μεταναστών.
- Το γεγονός ότι **τα ΣΕΜ δεν έχουν ιδίους πόρους και ξεχωριστό προϋπολογισμό** αναφέρεται συχνά για να καταδείξει το πόσο περιορισμένη είναι η δυνατότητά τους να υλοποιήσουν δράσεις με στόχο την ένταξη. Επίσης αναφέρεται ως ο λόγος για τον οποίο τα ΣΕΜ, ειδικά στις δύο μεγάλες πόλεις της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης, δεν έχουν διαμορφώσει μια συνεκτική στρατηγική ένταξης των μεταναστών.
- Ένας βασικός περιορισμός στη λειτουργία των ΣΕΜ ως δομών για την αντιπροσώπευση των μεταναστών σε τοπικό επίπεδο, είναι ο **χαμηλός βαθμός οργάνωσης των περισσότερων μεταναστευτικών ομάδων**. Αυτό είναι ιδιαίτερα αισθητό στους μικρότερους δήμους, όπου οι σύλλογοι μεταναστών είναι ανύπαρκτοι. Ενώ τέτοιοι σύλλογοι υπάρχουν στα μεγάλα αστικά κέντρα όπως η Αθήνα και η Θεσσαλονίκη, δεν επιδεικνύουν πάντοτε ένα σταθερό και επαρκές επίπεδο οργάνωσης και κινητοποίησης. Το επίπεδο οργάνωσής τους συχνά μεταβάλλεται ως αποτέλεσμα της μεταβαλλόμενης βούλησης και ενεργητικότητας ενός μικρού αριθμού ηγετικών ατόμων, των οποίων η δραστηριοποίηση κρατάει τους συλλόγους ζωντανούς. Η υποστήριξη από τους επί τόπου δήμους σε είδος (π.χ. παροχή γραφείων) θα μπορούσε να βοηθήσει τους συλλόγους μεταναστών να αυτοσυντηρηθούν.
- Η **προφανής έλλειψη ισχυρού κινήτρου μεταξύ των μεταναστευτικών κοινοτήτων και των συλλόγων τους να εμπλακούν ενεργά στα ΣΕΜ του δήμου** είναι ίσως κατανοητή. Ως ένα βαθμό που αντικατοπτρίζει το γεγονός ότι τα ΣΕΜ δεν έχουν πολιτικό βάρος, πραγματική φωνή και εξουσία στη λήψη αποφάσεων. Μολαταύτα, ο αυξανόμενος αριθμός των ΠΤΧ που έχουν αποκτήσει την ελληνική ιθαγένεια, ειδικότερα μεταξύ της μεγαλύτερης ομάδας των Αλβανών, και που, ως αποτέλεσμα, έχουν αποκτήσει το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι, μπορεί να δώσει στο εγγύς μέλλον στα ΣΕΜ μια νέα πνοή ζωής. Με την ψήφο τους, οι πολιτογραφημένοι μετανάστες μπορεί να βρεθούν σε θέση να ασκήσουν κάποια πολιτική επιρροή μέσω της συμμετοχής των κοινοτήτων τους στα ΣΕΜ.
- **Παρά τους περιορισμούς τους, όπου λειτουργούν, τα ΣΕΜ έχουν κάνει σημαντική διαφορά**. Αποτελούν μια προστιθέμενη αξία για τους μετανάστες σε τοπικό επίπεδο. Είναι πλατφόρμες όπου κινητοποιημένες και ενδιαφερόμενες κοινότητες μεταναστών μπορούν να εκφράσουν τις ανησυχίες τους, και μπορούν να έρθουν σε επαφή με άλλες μη-μεταναστευτικές οργανώσεις που ασχολούνται με ζητήματα μετανάστευσης και υποστηρίζουν την ένταξη και την πολυπολιτισμικότητα. **Το να έχει ένας δήμος ΣΕΜ, είναι ένα θετικό βήμα σε σχέση με το να μην έχει.**
- Τα ΣΕΜ ως φορείς εκπροσώπησης των μεταναστών και ως βασικοί παράγοντες στην προώθηση της ένταξής τους, έχουν δυνατότητες κυρίως στις μεγάλες πόλεις και αστικές περιοχές, όπου κατοικούν σημαντικοί αριθμοί ΠΤΧ. Είναι δύσκολο τα ΣΕΜ να αναλάβουν έναν αντίστοιχο ρόλο σε πολλούς μικρότερους δήμους με περιορισμένο αριθμό μεταναστών.

- Λαμβάνοντας αυτό υπόψη, **η συστηματική δικτύωση και συνεργασία μεταξύ των ΣΕΜ όλων των μεγάλων πόλεων και κομωπόλεων** (η οποία ήδη συμβαίνει ως ένα βαθμό, αλλά στο πλαίσιο έργων), **ίσως και μέσω μιας μορφής ομοσπονδίας, θα μπορούσε να τους δώσει κάποιο πολιτικό τους βάρος και δυναμική**, η οποία προς το παρόν παραμένει κατακερματισμένη και αδύναμη.
- *Προτάσεις:* Παρά την έλλειψη προϋπολογισμού και πολιτικού βάρους, υποστηρίζουμε ότι τα ΣΕΜ δεν έχουν εκμεταλλευτεί ούτε έχουν αναπτύξει στο έπακρο τις δυνατότητές τους. Ως ένα κομβικό σημείο για τους μετανάστες στο Δήμο και στο τοπικό επίπεδο, θα μπορούσαν να γίνουν πιο ενεργά:
 - α) στην άντληση πόρων και στην εφαρμογή δράσεων με την υποστήριξη του Δήμου και των ΜΚΟ
 - β) στη διαμόρφωση μιας συνεκτικής στρατηγικής για τους μετανάστες σε τοπικό επίπεδο
 - γ) στην οριζόντια συνεργασία τους με τις διάφορες διοικητικές υπηρεσίες των Δήμων, στην παρακολούθηση και στην υποστήριξη των υπηρεσιών που αυτές παρέχουν και τα έργα που υλοποιούν, μέσω από τα δίκτυα που αναπτύσσουν τα ΣΕΜ μεταξύ μεταναστών και κοινωνίας των πολιτών
 - δ) στις παρεμβάσεις τους στα Δημοτικά Συμβούλια με συγκεκριμένες προτάσεις για μέτρα, πολιτικές και παροχή υπηρεσιών σχετικά με μετανάστες στους Δήμους, και
 - ε) στη δημιουργία τοπικών συμμαχιών με ΜΚΟ, ενώσεις και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς σε θέματα τοπικής μεταναστευτικής πολιτικής, ούτως ώστε να ενισχύσουν την επιρροή και το βάρος τους στην προσπάθειά τους να προωθήσουν προς τα δημοτικά συμβούλια τους στόχους της ενταξιακής πολιτικής.

4. Ο κοινωνικός-οικονομικός τομέας

Ο *κοινωνικός-οικονομικός τομέας* αποτελείται από υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας, πολιτικές αγοράς εργασίας, εκπαίδευσης, κλπ. Στον τομέα κοινωνικής πολιτικής, οι τοπικές αρχές μπορούν να καταστήσουν προσβάσιμες στους μετανάστες τις υπηρεσίες γενικής υγείας, πρόνοιας, και άλλες υπηρεσίες που παρέχουν. Οι δήμοι έχουν ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων στον κοινωνικό τομέα, ενώ οι αρμοδιότητές τους στον τομέα της εργασίας και της απασχόλησης είναι περιορισμένες. Παρέχουν ένα εκτεταμένο δίκτυο κοινωνικών υπηρεσιών στο χώρο της κοινωνικής ασφάλισης, της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, της σίτισης και της στέγασης, καθώς και άλλων μορφών αρωγής, το οποίο έχει διευρυνθεί σημαντικά από το 2010 μέσα στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης. Τα βασικά σημεία που αναδεικνύει η έρευνά μας είναι τα ακόλουθα:

- Οι νόμιμοι μετανάστες, οι αιτούντες άσυλο, και μερικές φορές οι παράτυποι μετανάστες (ειδικότερα στην περίπτωση που ανήκουν στα ιδιαίτερα ευάλωτα άτομα) επωφελούνται από μια σειρά κοινωνικών παροχών και υπηρεσιών στους υπό μελέτη Δήμους.
- **Παρόλο που κατά κανόνα οι νόμιμοι μετανάστες έχουν πρόσβαση σε κοινωνικές παροχές και άλλες υπηρεσίες και έργα, η πρόσβασή τους στην πράξη είναι συχνά περιορισμένη.** Παράγοντες όπως η ανεπαρκής γνώση της ελληνικής γλώσσας, και η πληροφόρηση που δε φτάνει στους ενδιαφερόμενους μετανάστες και στις κοινότητές τους, έχουν αναφερθεί ως βασικά εμπόδια στην πρόσβαση.
- Γενικότερα, η περιορισμένη γνώση της ελληνικής γλώσσας από τους μετανάστες αναφέρεται συχνά ως ένα βασικό εμπόδιο στην επικοινωνία μεταξύ των Δημοτικών Αρχών και των μεταναστών, και στην προοπτική για την ένταξή τους.
- Παρά το ότι τα κοινωνικά τμήματα των δήμων παρέχουν υπηρεσίες σε μεγάλους αριθμούς μεταναστών, οι κοινωνικές υπηρεσίες τους δεν ενσωματώνουν στην

παροχή υπηρεσιών στόχοι και προτεραιότητες αναφορικά με την ένταξη των μεταναστών. Περιορισμένες έως ανύπαρκτες είναι και οι προσπάθειες να διευκολύνουν την επικοινωνία με τους μετανάστες. **Γενικότερα δεν υπάρχει οριζόντια διάχυση ενταξιακών στόχων και προτεραιοτήτων στις διάφορες πολιτικές των δήμων.**

- Η ισότητα και οι μη-διακρίσεις είναι θεμελιώδεις αρχές που θεωρητικά ισχύουν στην παροχή των κοινωνικών υπηρεσιών προς τους ΠΤΧ. Περιπτώσεις άμεσων και εμφανών διακρίσεων από υπαλλήλους αναφέρονται περιστασιακά αλλά είναι σπάνιες, μεμονωμένες, και δύσκολο να συντηρηθούν διότι δε γίνονται επισήμως ανεκτές.
- **Οι μετανάστες συμμετέχουν περιορισμένα σε έργα τα οποία στοχεύουν στην παροχή επαγγελματικής εκπαίδευσης, και στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και των ευκαιριών απασχόλησης.** Οι αιτίες της περιορισμένης συμμετοχής τους βρίσκονται στο γεγονός ότι η πληροφόρηση δε φτάνει στις κοινότητες μεταναστών, και στην ανεπαρκή γνώση της ελληνικής γλώσσας.
- *Προτάσεις:*
 - α) Οι αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης θα μπορούσαν να ορίσουν δημοτικούς υπαλλήλους στα τμήματα κοινωνικών υπηρεσιών και να τους εκπαιδεύσουν ούτως ώστε να εξοικειωθούν με θέματα σχετικά με τους μετανάστες ή να λειτουργούν ως διαμεσολαβητές.
 - β) Εκπαίδευση και πρόσληψη διαπολιτισμικών διαμεσολαβητών στην παροχή υπηρεσιών υγείας.
 - γ) Μεγαλύτερες και πιο συστηματικές προσπάθειες στη διάχυση πληροφοριών και στη μετάφραση πληροφοριών σε διαφορετικές γλώσσες τις οποίες μιλούν οι βασικές ομάδες μεταναστών. Η εγκαθίδρυση γραφείου ενημέρωσης μεταναστών μέσα στους μεγάλους δήμους θα βοηθούσε να ξεπεραστούν ορισμένοι από αυτούς τους περιορισμούς στην πληροφόρηση.
 - δ) Η διδασκαλία της ελληνικής γλώσσας θα έπρεπε να γίνει βασική προτεραιότητα των εθνικών και των τοπικών πολιτικών ένταξης, και θα έπρεπε να παρέχεται σε τακτική βάση με συνδρομή του κράτους.
 - ε) Έργα που υλοποιούνται από φορείς των δήμων με στόχο την ενίσχυση της απασχόλησης και της επιχειρηματικότητας θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των κοινοτήτων μεταναστών και να προσαρμόζουν τις πρακτικές τους ούτως ώστε να τις προσεγγίζουν πιο αποτελεσματικά.

5. Ο πολιτισμικός-θρησκευτικός τομέας

Ο πολιτισμικός-θρησκευτικός τομέας περιλαμβάνει πολιτικές που σχετίζονται με τις θρησκευτικές και πολιτισμικές πρακτικές, και γενικά με την πολυπολιτισμικότητα. Ο τομέας αυτός επηρεάζεται από τη στάση των Δημοτικών Αρχών απέναντι στους θρησκευτικούς θεσμούς (π.χ. τζαμιά) και γενικότερα σε κάθε έκφραση της πολιτισμικής ταυτότητας των μεταναστών (π.χ. μέσα από εκδηλώσεις ή φεστιβάλ των μεταναστευτικών κοινοτήτων). Οι τοπικές πολιτισμικές πολιτικές μπορεί επίσης να περιλαμβάνουν καμπάνιες για την ευαισθητοποίηση της τοπικής κοινωνίας υποδοχής στην εθνοτική ποικιλομορφία. Μπορεί να δίνουν έμφαση στις μη-διακρίσεις ή αντίθετα στην αποδοχή του πλουραλισμού και της πολυπολιτισμικότητας. Στους τέσσερις υπό μελέτη δήμους, οργανώνονται μια σειρά από πολιτισμικές δραστηριότητες, οι οποίες ενίοτε υποστηρίζονται από τις Δημοτικές Αρχές. Οι Δημοτικές Αρχές της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης έχουν επίσης δημόσια εκφράσει την υποστήριξή τους για το δικαίωμα των μειονοτικών θρησκειών να εκφράζουν τη θρησκευτική

τους πίστη σε συνθήκες ελευθερίας και σεβασμού, στέλνοντας ένα συμβολικό, αλλά σημαντικό θετικό μήνυμα. Ακόμα μεγαλύτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στις σχέσεις και στις συναναστροφές μεταξύ των μεταναστών και του ελληνικού πληθυσμού, με δράσεις και μέτρα που να τους φέρνουν σε επαφή γύρω από καθημερινά προβλήματα.

6. Τελικές συμπερασματικές παρατηρήσεις

Παρά το ότι δεν έχουν ρητή εξουσιοδότηση και αρμοδιότητα να προωθήσουν την ένταξη των μεταναστών, οι δήμοι εκ των πραγμάτων επηρεάζουν το πόσο θετικό ή αρνητικό είναι το τοπικό περιβάλλον στην προοπτική της ένταξης. Η θέσπιση των ΣΕΜ από το 2010 καθιέρωσε για πρώτη φορά μια δομή της τοπικής αυτοδιοίκησης που έχει αποκλειστικά αυτόν το σκοπό. Με όλες τις αδυναμίες και τους περιορισμούς τους, η δημιουργία ΣΕΜ σε ένα δήμο σηματοδοτεί την πρόθεσή της Δημοτικής Αρχής να προωθήσει την ένταξη. Δημιουργεί επίσης και μια πλατφόρμα στην οποία μεταναστευτικοί σύλλογοι μεταφέρουν τα θέματα που τους απασχολούν, και αλληλοεπιδρούν με άλλους ενδιαφερόμενους παράγοντες της πόλης. Αν θεωρήσουμε το ΣΕΜ ως το βασικό πυλώνα των τοπικών πολιτικών ένταξης, τότε ο βαθμός στον οποίο οι αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης επιδιώκουν την ένταξη ποικίλει από δήμο σε δήμο. Οι απόψεις και οι δεσμεύσεις των εκλεγμένων δημάρχων και η στήριξη που αυτές απολαμβάνουν μέσα στο δημοτικό συμβούλιο έχουν καθοριστική επιρροή. Η ίδρυση ΣΕΜ και η επιδίωξη ρητής και ενεργής πολιτικής ένταξης μεταναστών ανήκει εξολοκλήρου στην ευχέρεια της εκάστοτε εκλεγμένης Δημοτικής Αρχής.

Παρά το ότι διαθέτουν σημαντικούς αριθμούς νόμιμων κατοίκων ΠΤΧ, οι δύο μεγαλύτεροι δήμοι της χώρας δεν έχουν αναπτύξει μια συνεκτική στρατηγική ένταξης. Η δυνατότητα για οριζόντια διάχυση των ενταξιακών προτεραιοτήτων ούτως ώστε να ληφθούν υπόψη στην παροχή των υπηρεσιών, στα έργα που υλοποιούνται, και στις διοικητικές πρακτικές των διαφορετικών υπηρεσιών, είναι σημαντική αλλά δεν έχει αξιοποιηθεί. Τα πλούσια και ανανεωμένα σε τακτική βάση δεδομένα σχετικά με τον αριθμό και το προφίλ των μεταναστών της χώρας, τα οποία συλλέγονται από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, δεν χρησιμοποιούνται. Ούτε γίνονται αντικείμενο επεξεργασίας για να αποτελέσουν μια βάση εκτίμησης της κατάστασης των μεταναστών και να συμβάλλουν στη διαμόρφωση μιας πρόσφορης στρατηγικής για την ένταξή τους. Δράσεις ένταξης έχουν κυρίως λάβει χώρα στο πλαίσιο βραχυπρόθεσμων και διαφορετικών έργων, τα οποία έχουν υλοποιηθεί από διάφορα τμήματα και φορείς των δήμων, και τα οποία χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ένταξης. Ενώ τέτοια προγράμματα δαπανούν σημαντικούς οικονομικούς πόρους, τα αποτελέσματά τους δεν αξιολογούνται, ούτε παρακολουθούνται ή λαμβάνονται υπόψη έτσι ώστε να διαμορφωθούν πιο κατάλληλες και αποτελεσματικές δημοτικές πολιτικές και πρακτικές.