

Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος

ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΚΑΙ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΑΝΟΙΧΤΗ ΜΕΘΟΔΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Είναι προφανές ότι η επιρροή της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στα εθνικά συστήματα των Κρατών-Μελών της ποικίλει ανάλογα με τις ιδιομορφίες και τις παραδόσεις δημόσιας πολιτικής ('public policy traditions') του κάθε κράτους, τη χρονική περίοδο στην οποία εκδηλώνεται η ευρωπαϊκή κοινοτική δράση και τον τομέα δημόσιας πολιτικής στον οποίο αφορά. Ειδικά σε τομείς, όπως αυτοί της κοινωνικής προστασίας και της απασχόλησης, όπου η ΕΕ δεν έχει αποκρυσταλλωμένη πολιτική ούτε «ιστορικό» κοινής παρέμβασης (όπως, π.χ. στην αγροτική και στην περιφερειακή πολιτική), μπορεί κανείς εύκολα να ισχυρισθεί ότι οι «εθνικές» δημόσιες πολιτικές έχουν επηρεαστεί ελάχιστα από τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές. Μάλιστα, σε ό,τι αφορά την Ελλάδα, έχει υποστηριχθεί ότι «οι ευρωπαϊκές πολιτικές απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, με εξαίρεση ορισμένα πεδία, δεν έχουν επηρεάσει σημαντικά αυτήν την πορεία [επέκτασης του κοινωνικού κράτους]. Αφενός διότι αποτελούν σχετικά πρόσφατο φαινόμενο, αφετέρου διότι έχουν χαρακτήρα 'ήπιων' παρεμβάσεων πολιτικής, που στηρίζονται στην εθελοντική και μη δεσμευτική εφαρμογή» (Σακελλαρόπουλος και Οικονόμου 2006: 247).

Εν τούτοις, δεν μπορεί να παραγνωρίσει κανείς ότι τουλάχιστον από το 1997 (ειδική σύνοδος του Λουξεμβούργου για θέματα απασχόλησης) και από το 2000 («ατζέντα της Λισαβόνας») όλα τα Κράτη-Μέλη διαμορφώνουν μέτρα πολιτικής για την απασχόληση και την κοινωνική προστασία, τα οποία, τουλάχιστον σε επίπεδο νομοθεσίας και σε επίπεδο πολιτικής ρητορικής, δεν μπορούν να αποκλίνουν φανερά από το αναδυόμενο «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο». Το περιεχόμενο του μοντέλου αυτού είναι εν μέρει αδιαμόρφωτο, ξεχωρίζει ωστόσο από το αντίστοιχο π.χ. αμερικανικό. Τρία στοιχεία διακρίνουν το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο (Κουκιάδης 2000: 24): το μοντέλο εξασφαλίζει ελάχιστα όρια συνθηκών εργασίας και αμοιβών, προβλέπει πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες και ισότητα ευκαιριών για την πλειοψηφία των μελών της κοινωνίας, προφυλάσσει τους εργαζόμενους από ειδικούς κινδύνους με το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και επικουρικά, σε περίπτωση αποτυχίας του συστήματος αυτού, προσφέρει γενικά ένα ελάχιστο ('minimum') κοινωνικής ασφάλειας.

Δηλαδή, το ευρωπαϊκό μοντέλο δεν θεωρεί την πολιτική κοινωνικής προστασίας ως παρακολούθημα της εκάστοτε πολιτικής οικονομικής μεγέθυνσης, την οποία τυχόν ακολουθεί μια κυβέρνηση ή η ΕΕ στο σύνολό της. Ούτε αντιλαμβάνεται τις κοινωνικές δαπάνες κυρίως ως τροχοπέδη της αύξησης της ανταγωνιστικότητας. Δίκτυο προστασίας των πολιτών, αξιοπρεπής εργασία, επαρκής αμοιβή από την εργασία και σύνταξη, ίση πρόσβαση σε υπηρεσίες δημόσιας υγείας και κοινωνικής πρόνοιας είναι μερικές από τις αρχές οι οποίες, παρότι δεν υπηρετούνται εξίσου στα 27 Κράτη-Μέλη της ΕΕ, συνυπάρχουν ανάμεσα στις προτεραιότητες των εθνικών κυβερνήσεων. Οι αρχές αυτές συνοδεύουν τις μέριμνες των σύγχρονων κρατών για οικονομικά βιώσιμα συστήματα κοινωνικών ασφαλίσεων και μέτρα εξορθολογισμού των δημόσιων οικονομικών. Παρότι τέτοιες μέριμνες (που συχνά απηχούν την

επιρροή νεοφιλελεύθερων ιδεών) είναι πλέον μέρος του ευρύτερου διαλόγου για το κράτος πρόνοιας, μπορεί κανείς να ισχυριστεί με κάποια βεβαιότητα ότι στην ΕΕ δεν έχει ακόμα οριστικοποιηθεί η ισορροπία ανάμεσα στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής. Το δίλημμα αυτό δεν έχει επιλυθεί οριστικά, παρότι η επιρροή των εργοδοτικών συμφερόντων και των νεοφιλελεύθερων ιδεών (και άρα η έμφαση στην ανταγωνιστικότητα) είναι προφανής σε πολλά επίπεδα λήψης αποφάσεων. Επ' αυτού, ήταν ενδεικτικές οι συζητήσεις που προηγήθηκαν της τελικής διαμόρφωσης της Συνταγματικής Συνθήκης, αλλά και που ακολούθησαν τη δημοσίευσή της, μέχρις ότου αυτή απορριφθεί στο ολλανδικό και το γαλλικό δημοψήφισμα.

Ανταγωνιστικότητα και κοινωνική συνοχή είναι δύο «αξίες» οι οποίες αντανακλώνται στις γενικές κατευθύνσεις που υιοθετεί η ΕΕ, όχι μόνο σε θέματα μακροοικονομικής πολιτικής, αλλά και σε θέματα απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας. Αποτελούν δε οι αξίες αυτές το υπόστρωμα των συζητήσεων, όχι μόνο ως προς το αληθινό νόημα συγκεκριμένων κάθε φορά μέτρων, αλλά και ως προς το περιεχόμενο εργαλείων κοινωνικής πολιτικής. Τέτοια εργαλεία είναι η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης (ΕΣΑ) και η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ) στον τομέα της κοινωνικής προστασίας. Ποια είναι τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα αυτής της στρατηγικής και αυτής της μεθόδου; Παρέχουν τα εν λόγω εργαλεία ευκαιρίες βελτίωσης της κοινωνικής πολιτικής ή αποτελούν απειλές για την πολιτική αυτή;

Στο υπόλοιπο αυτού του κειμένου, θα παρουσιάσω συνοπτικά το περιεχόμενο και την εξέλιξη, τους στόχους και της μεθόδους της ΕΣΑ, προτού αντιδιαστείλω τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά της. Θα συνεχίσω με το περιεχόμενο, την εξέλιξη, τους στόχους και τις μεθόδους της ΑΜΣ, για να συζητήσω κατόπιν τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά της. Στα συμπεράσματα, θα ισχυρισθώ ότι παρότι και τα δύο αυτά εργαλεία πολιτικής μπορεί να εφαρμόζονται κατά καιρούς για «διακοσμητικούς λόγους», δηλαδή χωρίς ουσιαστική μεταβολή του τρόπου λήψης αποφάσεων από τις εθνικές κυβερνήσεις, εν τούτοις και τα δύο συνιστούν περισσότερο ευκαιρίες παρά απειλές για τα ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας.

2. Η ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ

Σύμφωνα με τη γνωστή διατύπωση του Fritz Scharpf, η κοινωνική προστασία στην Ευρωπαϊκή Ένωση χαρακτηρίζεται από «διπλή ασυμμετρία» (Scharpf 2002: 665). Πρώτον, αφενός μεν η οικονομική πολιτική της ΕΕ διαμορφώνεται σε υπερεθνικό επίπεδο, αφετέρου δε η κοινωνική πολιτική και η πολιτική απασχόλησης σε εθνικό επίπεδο. Δεύτερον, ενώ επιχειρείται συντονισμός και ολοκλήρωση των μηχανισμών της αγοράς σε επίπεδο ΕΕ, δεν υπάρχει αντίστοιχη, ευρωπαϊκού επιπέδου διόρθωση των βλαπτικών συνεπειών της λειτουργίας της αγοράς.

Ταυτόχρονα με την ανωτέρω δομική ασυμμετρία, στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα η ΕΕ αντιμετωπίζει νέες προκλήσεις (Πετμεζίδου 2002: 89). Συνοπτικά, στις προκλήσεις αυτές περιλαμβάνονται δημογραφικές πιέσεις, αλλαγές στην οικογένεια και στο νοικοκυριό, εισαγωγή νέων τεχνολογιών και μεταβολή του «φορντιστικού μοντέλου», ένταση του διεθνούς οικονομικού ανταγωνισμού, αλλά και πιέσεις για προσαρμογή των Κρατών-Μελών στην Οικονομική και Νομισματική Ενοποίηση

(ONE) και στην ενσωμάτωση νέων Κρατών-Μελών λόγω της διεύρυνσης της ΕΕ προς ανατολάς.

Πώς αντιμετωπίζει η ΕΕ αυτήν την ασυμμετρία και τις νέες προκλήσεις; Εν μέρει, το επιχειρεί με έκδοση Οδηγιών και Κανονισμών, αν και αυτές περιορίζονται σε ειδικούς τομείς πολιτικής, όπως, π.χ., στην ισότητα των δύο φύλων στο χώρο εργασίας, στις συνθήκες υγιεινής και ασφάλειας της εργασίας ή στον συνυπολογισμό των περιόδων ασφάλισης που ο εργαζόμενος έχει πραγματοποιήσει σε οποιοδήποτε Κράτος-Μέλος (Κοντιάδης 2008: 140-145). Αντί για αυτήν την τυπική κοινοτική μέθοδο ρύθμισης της οικονομικής και κοινωνικής «ύλης», κατά μεγάλο μέρος η ΕΕ επιδιώκει να αντιμετωπίσει την ασυμμετρία με «ήπιες» μεθόδους πολιτικής, κλασικά δείγματα της οποίας είναι η ΕΣΑ και η ΑΜΣ.

Σχηματικά, ενώ η παραδοσιακή κοινοτική μέθοδος σημαίνει τη θέσπιση «σκληρών» ρυθμίσεων, η παραβίαση των οποίων επισύρει κυρώσεις, οι «ήπιες» μέθοδοι αποτελούνται από σύνολα κατευθύνσεων, αντί για συγκεκριμένα, «άνωθεν» επιβαλλόμενα μέτρα πολιτικής. Τα Κράτη-Μέλη καλούνται να υλοποιήσουν κατευθύνσεις πολιτικής, μιμούμενα το ένα το άλλο, κυρίως μέσω της σύγκρισης του ενός εθνικού συστήματος κοινωνικής προστασίας με άλλα. Στην πρώτη περίπτωση, με τη θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας, ο επιχειρούμενος εξευρωπαϊσμός έχει «κάθετο» χαρακτήρα, καθώς τα ευρωπαϊκά κράτη εφαρμόζουν αποφάσεις που έχουν ληφθεί σε υπερεθνικό επίπεδο. Στη δεύτερη περίπτωση, αντιθέτως, τα κράτη συντονίζουν εθελοντικά μεταξύ τους τα μέτρα πολιτικής τους, μέσω της ΕΣΑ και της ΑΜΣ, οι οποίες, εφόσον γενικευθούν σε όλο το μήκος και το πλάτος της Ένωσης, θα μετατραπούν από εργαλεία πολιτικής σε νέες μεθόδους διακυβέρνησης. Έτσι, θεωρητικά, ο χαρακτήρας του εξευρωπαϊσμού δεν θα είναι «κάθετος», αλλά «οριζόντιος».

Πώς προβλέπεται να λειτουργούν στην πράξη οι «ήπιες» μέθοδοι; Τα Κράτη-Μέλη και τα κοινοτικά όργανα συνδιαμορφώνουν κατευθύνσεις κοινωνικής πολιτικής και πολιτικής απασχόλησης. Στη συνέχεια, ειδικοί προσδιορίζουν μετρήσιμους στόχους και δείκτες, του οποίους τα επί μέρους κράτη καλούνται να πετύχουν σε δεδομένο χρονικό διάστημα (π.χ., ο οικονομικά ενεργός πληθυσμός να φθάσει στο 70 % του συνολικού πληθυσμού το 2010). Κατόπιν, οι εθνικές κυβερνήσεις καταρτίζουν εθνικά σχέδια δράσης για την απασχόληση και την κοινωνική προστασία (βλ. π.χ. για την Ελλάδα, Λυμπεράκη και Τήνιος 2002). Κατά την πορεία επίτευξης των στόχων, τα κράτη «παίρνουν μαθήματα» το ένα από το άλλο, ανταλλάσσοντας πληροφορίες για βέλτιστες πρακτικές και συμμετέχουν, μαζί με τα υπερεθνικά κοινοτικά όργανα, στην αξιολόγηση της πορείας του κάθε κράτους.

Ιστορικά, η ΕΣΑ υπήρξε προγενέστερη της ΑΜΣ. Καθιερώθηκε με την Ειδική Σύνοδο του Λουξεμβούργου (1997), ενώ η ΑΜΣ αναδύθηκε σταδιακά σε διάφορους τομείς (π.χ., το 2000 στη Σύνοδο της Νίκαιας, ΑΜΣ για την κοινωνική ενσωμάτωση, το 2001 στο Λάακεν εξειδίκευση στατιστικών δεικτών για την κοινωνική ενσωμάτωση, το 2002 στη Βαρκελώνη ΑΜΣ για την πολιτική για το παιδί, κ.ο.κ.). Αργότερα, με την αναθεώρηση της «ατζέντας της Λισαβόνας» (2005), η ΕΣΑ χάνει την όποια αυτονομία της και βρίσκεται σε στενότερη αλληλεπίδραση με την οικονομική πολιτική κάθε κράτους-μέλους, όπως αυτή διατυπώνεται στα επί μέρους εθνικά προγράμματα μεταρρύθμισης.

3. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗΣ (ΕΣΑ)

3.1 ΑΙΤΙΕΣ ΘΕΣΠΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΕΣΑ

Πιο αναλυτικά, οι αιτίες θεσμοθέτησης της ΕΣΑ υπήρξαν πολλές και οι στόχοι της σύνθετοι και διαμφισβητούμενοι από πολλούς (Goetschy 1999 και 2001, Tsakalotos 2001, Hyman 2001, De la Porte και Pochet 2004, Jacobsson 2004, Rhodes 2005, Lopez-Santana 2006, Raveaud 2007, Armingeon 2007, Σεφεριάδης 2004, ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ 2008). Φαίνεται ότι οι κυριότερες αιτίες θέσπισης της ΕΣΑ στα τέλη της δεκαετίας του 1990 ήταν η επίμονη ανεργία, η ετεροαπασχόληση, η στασιμότητα και οι ανισότητες στην αγορά εργασίας σε πολλές χώρες.

Όπως είναι ευρέως γνωστό, η ΕΣΑ στηρίζεται σε τέσσερις πυλώνες, τους εξής: α) απασχολησιμότητα, β) επιχειρηματικότητα, γ) ικανότητα προσαρμογής της οργάνωσης των επιχειρήσεων και των εργασιακών σχέσεων στις εξελίξεις της αγοράς και δ) ίσες ευκαιρίες μεταξύ ανδρών-γυναικών, ΑΜΕΑ και λοιπών εργαζομένων. Οι πυλώνες εξειδικεύονται σε συγκεκριμένους στόχους. Τέτοιοι είναι η αύξηση της απασχόλησης συνολικά, η ένταξη γυναικών και ηλικιωμένων στην αγορά εργασίας, η χρονική επέκταση του εργασιακού βίου, η βελτίωση της ποιότητας της εργασίας, καθώς και η ενσωμάτωση των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση πολιτικών απασχόλησης.

Όπως ειπώθηκε παραπάνω, η «ηπιότητα» αυτής της στρατηγικής εκδηλώνεται σε φάσεις. Πρώτα, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει κατευθυντήριες γραμμές για την πολιτική απασχόλησης και προσδιορίζει γενικούς στόχους για τα Κράτη-Μέλη. Στη συνέχεια, τα κράτη καταρτίζουν, ανά τακτά διαστήματα, εθνικά σχέδια απασχόλησης, για να επιτευχθούν οι γενικοί στόχοι. Κατόπιν τόσο τα κράτη όσο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αξιολογούν τα εθνικά σχέδια. Η αξιολόγηση είναι αμοιβαία ('peer review') και έχει το σκοπό τα μεν κράτη που υπολείπονται των στόχων που έθεσαν να αναπροσαρμόσουν τα εθνικά σχέδια δράσης τους, τα δε υπόλοιπα κράτη να μάθουν το ένα από τις βέλτιστες πρακτικές του άλλου. Για παράδειγμα, αν και δεν εφαρμόζεται γενικά, είναι ευρεία η διάδοση του δανέζικου μοντέλου ευελιξίας με ασφάλεια ('flexicurity'). Με βάση τα παραπάνω, κάθε χρόνο εκπονούνται οι σχετικές εκθέσεις προόδου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με γενικές παρατηρήσεις για την ΕΣΑ, αλλά και εξειδικευμένα σχόλια για κάθε κράτος.

Η έμφαση της ΕΣΑ δεν ήταν πάντοτε ίδια. Γενικά, βέβαια το μόνιμο «σύνθημά» της ήταν «περισσότερες και καλύτερες δουλειές». Ωστόσο, πριν από το 2000, η έμφαση ήταν στην καταπολέμηση της ανεργίας. Μετά το 2000, η ΕΣΑ, παράλληλα με την προτεραιότητα αυτή, τόνισε ως πρόσθετες προτεραιότητες την ένταξη των γυναικών, των ηλικιωμένων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες (ΑΜΕΑ) στην αγορά εργασίας. Το 2005-2008 η έμφαση ήταν στο συνδυασμό δύο προτεραιοτήτων, δηλαδή αύξηση της απασχόλησης και οικονομική μεγέθυνση. Σήμερα αναγνωρίζεται ότι, παρότι έως τα μέσα του 2008 η απασχόληση είχε αυξηθεί πανευρωπαϊκά, εν τούτοις, οι στόχοι της ΕΣΑ υπήρξαν πολύ φιλόδοξοι. Ήδη πριν από την παγκόσμια οικονομική κρίση του 2008-2009, χωρίς να εγκαταλειφθεί η ΕΣΑ, οι επιδιώξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μετατοπίστηκαν. Η έμφαση αυτή τη φορά δόθηκε στη βελτίωση των δεξιοτήτων των εργαζομένων (αρχική και συνεχιζόμενη κατάρτιση), στο πλαίσιο των

«Εθνικών Σχεδίων Μεταρρύθμισης» τα οποία θεσπίστηκαν με την αναθεώρηση της στρατηγικής της Λισαβόνας (2005).

3.2 ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΗΣ ΕΣΑ

Η ΕΣΑ ήταν μια απάντηση στο ερώτημα πώς θα μπορούσαν τα Κράτη-Μέλη να αντιμετωπίσουν τα κοινά όσο και επίμονα προβλήματα των ευρωπαϊκών αγορών εργασίας στη δεκαετία του 1990. Οι τέσσερις πυλώνες της ΕΣΑ είχαν συνοχή και θεωρητικά τουλάχιστον επρόκειτο να συμβάλλουν, όχι μόνο στην καταπολέμηση της ανεργίας, αλλά γενικότερα στην προώθηση της οικονομικής μεγέθυνσης. Επρόκειτο για μια σφαιρική, αλλά όχι άκαμπτη, πολιτική απασχόλησης, προσαρμόσιμη στις ιδιαιτερότητες των Κρατών-Μελών. Επιπλέον, η εν λόγω στρατηγική λάμβανε υπόψη της και τους κοινωνικούς εταίρους, δηλαδή επίδωκε την ενεργό εμπλοκή τους κατά τη σύνταξη των εθνικών σχεδίων για την απασχόληση, την αξιολόγηση και την εκάστοτε προσαρμογή τους. Παρότι η υιοθέτηση της στρατηγικής υπήρξε αποτέλεσμα συγκυριών (χρόνια προβλήματα που οξύνθηκαν στα τέλη της δεκαετίας του 1990), η στόχευσή της ήταν μακροχρόνια (υιοθετήθηκε το 1997, αποκρυσταλλώθηκε το 2000, έχει ορίζοντα το 2010). Όλα αυτά θα μπορούσαν να συντελέσουν στην επίτευξη όχι μόνον των στόχων της ΕΣΑ, αλλά - σε περίπτωση επιτυχίας της - και στη νομιμοποίηση του γενικότερου εγχειρήματος ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Πάνω σε αυτό, όμως, προβλήθηκαν αντιρρήσεις, οι οποίες, μαζί με άλλες που παρατίθενται παρακάτω, υπογραμμίζουν τις αδυναμίες της στρατηγικής. Έχει υποστηριχθεί, για παράδειγμα, ότι η ΕΣΑ αποτελεί κίνδυνο απονομιμοποίησης παρά πηγή νομιμοποίησης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι απόπειρες διαμόρφωσης κοινής πολιτικής απασχόλησης θα μπορούσαν να σταθούν εμπόδιο σε άλλες προτεραιότητες της ΕΕ, οι οποίες θεωρούνται χρονικά προγενέστερες και πολιτικά σημαντικότερες, όπως π.χ. η ολοκλήρωση μιας πανευρωπαϊκής αγοράς αγαθών και υπηρεσιών (Sapir 2006). Σύμφωνα με αυτήν την άποψη, τυχόν αποτυχία της ΕΣΑ θα επηρεάσει αρνητικά τη νομιμοποίηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στο σύνολό της. Επίσης, μεταξύ των αδυναμιών της ΕΣΑ προβάλλεται το ότι, λόγω ακριβώς του «ήπιου» χαρακτήρα της, η ρύθμιση στον τομέα της απασχόλησης είναι αναποτελεσματική. Για παράδειγμα, η ΕΣΑ δεν προβλέπει καμία κύρωση κατά όσων Κρατών-Μελών υπολείπονται στην επίτευξη των στόχων, εκτός της δημοσιοποίησης της υστέρησης που παρουσιάζουν ορισμένα κράτη έναντι άλλων.

Ωστόσο, αυτή η κριτική παραβλέπει ότι το ευρωπαϊκό εγχείρημα δεν εστιαζόταν ποτέ αποκλειστικά στην ολοκλήρωση των αγορών. Και παλαιότερα και πιο πρόσφατα, ιδίως μετά την υιοθέτηση του Κοινωνικού Χάρτη (1989) και της Συνθήκης του Άμστερνταμ (1997), η ΕΕ προσέβλεπε σε μια εξισορρόπηση, όχι πάντοτε εύκολη, ανάμεσα σε κοινωνικές αξίες (όπως η κοινωνική συνοχή) και σε οικονομικές αξίες. Αν απονομιμοποιείται κατά διαστήματα το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αυτό μάλλον οφείλεται σε άλλα, διαχρονικά αίτια (όπως, π.χ., το δημοκρατικό έλλειμμα στην Ε.Ε.), για την αναίρεση των οποίων οι ευρωπαϊκές ελίτ δεν έχουν κάνει πολλά. Ως προς την κριτική για την αναποτελεσματικότητα των «ήπιων» μεθόδων, μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι ούτε η παραδοσιακή κοινοτική μέθοδος υπήρξε αποτελεσματική σε πολλές περιπτώσεις, όπου η έλλειψη πολιτικής βούλησης,

η αντίσταση οργανωμένων συμφερόντων και η γραφειοκρατική αδράνεια κατέστησαν σημαντικά ευρωπαϊκά νομοθετήματα κενό γράμμα.

Η σφοδρότερη όμως κριτική, η οποία τονίζει πολλά μειονεκτήματα της ΕΣΑ, προέρχεται από τα αριστερά. Η ΕΣΑ θεωρείται «δούρειος ίππος», κατασκευασμένος με σκοπό την υπονόμευση της κοινωνικής προστασίας, έτσι ώστε εξυπηρετηθούν άλλοι στόχοι που θεωρούνται πρωταρχικοί, όπως η οικονομική μεγέθυνση με οποιοδήποτε κοινωνικό κόστος και η αύξηση της ανταγωνιστικότητας (Streeck 1987, Hyman 2001, Tsakalotos 2001, Γράβαρης 2003). Στο πλαίσιο της κριτικής αυτής, θεωρείται ότι ήδη η αρχική σύλληψη της ΕΣΑ υπέκρυπτε μια νεοφιλελεύθερη προκατάληψη, η οποία εκφράστηκε με την προτεραιότητα στην εκπαίδευση και κατάρτιση των εργαζομένων, για να καταστούν απασχολήσιμοι. Λόγω της σύνδεσης της οικονομικής πολιτικής με την πολιτική απασχόλησης, ιδίως με την αναθεώρηση της «ατζέντας» της Λισαβόνας (2005), η «λογική» της απασχόλησης υποτάχθηκε στη «λογική» της αγοράς και ο στόχος της πλήρους απασχόλησης εγκαταλείφθηκε. Το κράτος πρόνοιας δεν προστατεύει πλέον τον εργαζόμενο, αλλά ο ίδιος καλείται να προστατεύσει τον εαυτό του. Επιπροσθέτως, η ΕΣΑ δεν αντιμετωπίζει το κύριο πρόβλημα, δηλαδή τη δομική αποτυχία των αγορών εργασίας στον σύγχρονο καπιταλισμό (Σεφεριάδης 2004: 331-332 και 348-349), αλλά προσπαθεί μόνο να κάνει τα συμπτώματά του λιγότερο οδυνηρά. Κατά την ίδια γνώμη, όλα αυτά καλύπτονται από μια ρητορική τεχνοκρατικού λόγου (π.χ. δείκτες, μετρήσιμοι στόχοι), η οποία συμβάλλει στην αποπολιτικοποίηση των θεμάτων απασχόλησης. Στοχεύει, δηλαδή, η ΕΣΑ ή έστω συμβάλλει άθελά της στην μετατροπή ενός τομέα (συγκεκριμένα, της απασχόλησης) που κατεξοχήν αποτελεί πεδίο σύγκρουσης πολιτικών ιδεολογιών και κοινωνικών συμφερόντων σε αποπολιτικοποιημένο πεδίο τεχνοκρατικών προσεγγίσεων.

Παρότι μερικά από τα παραπάνω επιχειρήματα είναι βάσιμα, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι συχνά η κριτική από τα αριστερά είναι εντελώς απαξιοτική για ένα πρωτόγνωρο και ακόμα νέο εγχείρημα συντονισμού των εθνικών πολιτικών απασχόλησης στον σύγχρονο ευρωπαϊκό καπιταλισμό. Είναι προφανές ότι κοινωνική πολιτική και οικονομική πολιτική αλληλοσυνδέονται. Θα ήταν μάταιο αν οι δύο πολιτικές ακολουθούσαν αποκλίνουσες πορείες, ενώ το ποια από τις δύο «υπονομεύει» την άλλη είναι πολιτικό ζήτημα συσχετισμού δυνάμεων. Εφόσον οι δυνάμεις της κεντροαριστεράς και της αριστεράς ηττώνται στην κεντρική πολιτική σκηνή πολλών κρατών και τα ευρωπαϊκά συνδικάτα αδυνατούν να εκφράσουν τα συμφέροντα των ανέργων, των ετεροαπασχολούμενων, των χαμηλά αμειβόμενων μισθωτών, των γυναικών και των μεταναστών, τότε ασφαλώς οι προτεραιότητες της απασχόλησης θα βρίσκονται σε υποχώρηση έναντι εκείνων της ανταγωνιστικότητας των οικονομιών.

Από την άλλη μεριά, είναι προφανές ότι αδύναμα κράτη πρόνοιας, χωρίς δική τους συγκροτημένη πολιτική απασχόλησης, επωφελούνται από ορισμένες όψεις της ΕΣΑ, για παράδειγμα από τον τέταρτο «πυλώνα» (ίσες εργασιακές ευκαιρίες μεταξύ ανδρών και γυναικών). Μια συγκροτημένη πολιτική απασχόλησης θα επιδίωκε, κατά το δυνατόν, την εξισορρόπηση των βλαπτικών για τις εργασιακές σχέσεις και το μέγεθος της απασχόλησης συνεπειών της λειτουργίας του καπιταλισμού. Μια τέτοια πολιτική θα ήταν καταρχήν χρήσιμη για μικρές χώρες χωρίς επαρκείς διοικητικές ικανότητες του δημόσιων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας και ασφάλισης είτε για χώρες που μόλις πρόσφατα εγκαθίδρυσαν θεσμούς της ελεύθερης αγοράς είτε για

χώρες στις οποίες κατά τη διαμόρφωση μέτρων πολιτικής πρυτανεύουν, αντί για τη μακροπρόθεσμη στοχοθεσία, το πελατειακό στοιχείο και οι προσωπικές πολιτικές επιλογές των εκάστοτε πολιτικών προϊσταμένων (όπως στην Ελλάδα). Θα ήταν άλλωστε εθελουφλία εκ μέρους όχι μόνον των χωρών χωρίς συγκροτημένη πολιτική απασχόλησης, αλλά εκ μέρους όλων των Κρατών-Μελών να μην αναγνωρίσουν τις κοινές προκλήσεις οι οποίες προκύπτουν από την ενοποίηση των ευρωπαϊκών αγορών και από την οικονομική παγκοσμιοποίηση και να μην αντιδράσουν από κοινού σε αυτές τις προκλήσεις. Κατά τούτο, η ΕΣΑ δεν ήταν απαραίτητα μια άστοχη ή «προδομένη» για τα εργατικά συμφέροντα υπόθεση. Θα μπορούσε, αντιθέτως, να θεωρηθεί εφελθτήριο της κοινωνικής Ευρώπης.

Άλλες, ειδικότερες όψεις της ΕΣΑ προδίδουν πράγματι αδυναμία να προστατευθούν οι εργαζόμενοι. Παραδείγματα είναι η ελλιπής προστασία των υφιστάμενων θέσεων εργασίας και η στροφή στην «ενδυνάμωση» κάθε εργαζόμενου ατομικά, ώστε αυτός ή αυτή, αφού καταρτισθεί σχετικά, να διεκδικήσει θέσεις εργασίας σε άλλον τόπο ή άλλον τομέα της οικονομίας. (Αυτό συνεπάγεται μετακινήσεις και αλλαγές τρόπου ζωής που δεν είναι πάντοτε εύκολες για τον εργαζόμενο). Πάντως είναι σαφές ότι η ΕΣΑ δεν σημαίνει εγκατάλειψη του δικτύου κοινωνικής προστασίας. Καμία χώρα που είχε το θεσμό του ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος δεν τον εγκατέλειψε εξαιτίας της ΕΣΑ και όσες χώρες ακόμα δεν έχουν καθιερώσει τέτοιο θεσμό (μόνον η Ιταλία και η Ελλάδα στην ΕΕ των 15) δεν προέβαλαν την ΕΣΑ ως αιτία της υστέρησης τους. Με άλλα λόγια, το επιχείρημα ότι η ΕΣΑ υποσκάπτει την κοινωνική προστασία δεν είναι πειστικό. Ούτε βέβαια θα περίμενε κανείς από μια τέτοια πολιτική, όπως υπονοείται από τους σφοδρότερους επικριτές της, να ανατρέψει εντελώς τις σημερινές καπιταλιστικές αγορές εργασίας. Η κριτική που επικρίνει την ΕΣΑ επειδή δεν είναι αρκετά ριζοσπαστική είναι μια μαξιμαλιστική και κατά τούτο ανεδαφική κριτική. Η δε τεχνοκρατική αντιμετώπιση των θεμάτων απασχόλησης, στην οποία αναμφίβολα συντελεί και η ΕΣΑ, μάλλον προέρχεται από άλλες δομικές και ιστορικές αιτίες. Τέτοιες αιτίες είναι η μετατροπή των περισσότερων πολιτικών ζητημάτων του σύγχρονου κράτους σε τεχνικά θέματα, πράγμα που είναι μόνιμη τάση της συντηρητικής σκέψης, καθώς και η μακροχρόνια παρακμή των συνδικάτων, σε όλον τον κόσμο, ήδη από το τελευταίο τέταρτο του εικοστού αιώνα.

Ποιο είναι το συμπέρασμα για την αξία της ΕΣΑ; Για να απαντηθεί αυτό το ερώτημα, καλύτερα να στραφεί κανείς στο πρακτικό επίπεδο, αναζητώντας αν και ποιες μεταβολές προήλθαν εξαιτίας της εφαρμογής της ΕΣΑ. Τα αποτελέσματα της εκδίπλωσης της ΕΣΑ δεν είναι ακόμα σαφή. Είναι γεγονός ότι ακόμα και σε κράτη χωρίς προγενέστερη πείρα μεταξύ των διοικητικών αξιωματούχων σε ό,τι αφορά το σχεδιασμό και τον προγραμματισμό πολιτικών απασχόλησης, όπως, π.χ., στην Ελλάδα, η ΕΣΑ (όπως και η ΑΜΣ) αποτέλεσε ευκαιρία διάχυσης νέας τεχνογνωσίας ως προς τη διαμόρφωση μέτρων πολιτικής. Γενικότερα, η ΕΣΑ συνετέλεσε στη δημιουργία μεταξύ των αξιωματούχων και των εμπειρογνομόνων των Κρατών-Μελών της ΕΕ ενός κοινού «λόγου» ('discourse') και ενός κοινού τρόπου του σκέπτεσθαι για πολιτικές απασχόλησης. Ομάδες επιτελών και πολιτικοί προϊστάμενοι κλήθηκαν να δώσουν στις χώρες τους παρόμοιες απαντήσεις σε κοινές προκλήσεις ('γνωσιακός' εξευρωπαϊσμός, 'cognitive Europeanization'). Είναι εξίσου αληθές ότι η διάχυση νέων δεξιοτήτων και εργαλείων πολιτικής θα πρέπει να υπήρξε περιορισμένη σε κάθε χώρα (και πάντως στην Ελλάδα), μην ξεπερνώντας τα όρια μικρών κύκλων «μυημένων» στα ευρωπαϊκά θέματα.

Φαίνεται επίσης ότι δεν λειτούργησαν, όσο αναμενόταν και με τον τρόπο που αναμενόταν, οι αμοιβαίες αξιολογήσεις και οι εκθέσεις προόδου σχετικά με την επίτευξη των στόχων της ΕΣΑ σε εθνικό επίπεδο. Δεν αποτέλεσαν, δηλαδή, τους μηχανισμούς ακριβούς αποτίμησης αλλά και παρακίνησης για αλλαγές και προσαρμογές. Σε κάποιες περιπτώσεις, αξιολογήσεις και εκθέσεις μάλλον είχαν διακοσμητικό χαρακτήρα, ενώ σε άλλες ήταν μόνο μικρή η επίπτωσή τους στις εθνικές πολιτικές απασχόλησης. Ως συνέπεια, μόνο σπάνια παρατηρήθηκε κάποια μεταφορά και εκμάθηση μέτρων πολιτικής ('policy transfer', 'policy learning') από τη μια χώρα στην άλλη (O' Connor 2005: 358).

Το 2005, με την αναθεώρηση της «ατζέντας της Λισαβόνας», ύστερα από την Έκθεση της «Επιτροπής Κόκ», η πολιτική απασχόλησης συνδυάστηκε πλέον θεσμικά με την πολιτική οικονομικής μεγέθυνσης. Τα Κράτη-Μέλη είναι πλέον υποχρεωμένα να ενσωματώνουν μέτρα πολιτικής για την απασχόληση, αλλά και να αξιολογούν αυτά τα μέτρα, όχι σε ξεχωριστές εκθέσεις πολιτικής, αλλά σε ένα γενικότερο πλαίσιο οικονομικών και διαρθρωτικών μεταβολών, το οποίο περιγράφεται στα περιοδικά εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων (π.χ., το ελληνικό εθνικό πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων 2005-2008, το οποίο εκπονήθηκε από το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών και με βάση το οποίο η ελληνική κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη να καταρτίζει εκθέσεις υλοποίησης προς τα αρμόδια κοινοτικά όργανα).

Τον Ιούλιο του 2008, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε τη «Νέα Κοινωνική Ατζέντα» της ΕΕ η οποία επανέλαβε ως προτεραιότητα το μοτίβο «περισσότερες και καλύτερες δουλειές». Στην ίδια «ατζέντα», η Επιτροπή έδωσε έμφαση στη διάχυση νέων δεξιοτήτων, αλλά και στην ανάγκη προσφοράς «αξιοπρεπούς εργασίας», στην οποία συντείνουν τα τελευταία χρόνια και άλλοι διεθνείς οργανισμοί. Συνοπτικά, η ΕΣΑ μετατοπίζεται ελαφρώς, εντασσόμενη στα νέα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων και συνδεδεμένη με την καινούργια «ατζέντα». Με άλλα λόγια, η ΕΣΑ, ως μέθοδος ή εργαλείο πολιτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δεν αφέθηκε να ξεδιπλωθεί σε βάθος χρόνου. Ως θεωρητική σύλληψη, διατηρεί την αρχική αξία της, έστω και αν δεν έχει αναπτυχθεί όσο δυναμικά το ήθελαν οι εμπνευστές της. Δεν είναι μια συνολικά απορριπτέα στρατηγική και πάντως τα αποτελέσματά της θα διαφανούν με πληρέστερο τρόπο μετά από τη λήξη της «ατζέντας της Λισαβόνας», το 2010.

4. Η ΑΝΟΙΧΤΗ ΜΕΘΟΔΟΣ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟΥ (ΑΜΣ)

4.1 ΑΙΤΙΕΣ ΘΕΣΠΙΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΕΣ ΤΗΣ ΑΜΣ

Η ΑΜΣ ξεκίνησε από τον τομέα της κοινωνικής προστασίας και σύντομα έγινε δημοφιλής μέθοδος διαμόρφωσης ευρωπαϊκών πολιτικών και σε άλλους τομείς, όπως, μεταξύ άλλων, επιστημονική έρευνα, ανώτατη εκπαίδευση, κοινωνία της πληροφορίας. Δηλαδή, αναγνωρίζεται πλέον ως μια «ήπια» μορφή ρύθμισης η οποία δεν περιορίζεται σε πεδία όπως η κοινωνική ενσωμάτωση, αλλά επηρεάζει τον τρόπο σχεδιασμού πολιτικής τόσο στα Κράτη-Μέλη της ΕΕ όσο και στα κράτη που είναι υποψήφια προς ένταξη στην ΕΕ (Heritier 2002, De la Porte 2002, Borrás και Greve 2004, De la Porte και Nanz 2004, Zeitlin και Pochet 2005, Falkner 2006a, Tsakatika 2004, Duina και Raunio 2007 και στα ελληνικά De la Porte, Pochet και Room 2004).

Το 2000, στη Σύνοδο της Λισαβόνας, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ΕΕ υιοθέτησε την ΑΜΣ με σκοπό την ανάπτυξη της κοινωνίας της γνώσης, παράλληλα με την προώθηση της απασχόλησης και την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής (De la Porte, Pochet και Room 2004: 269). Το Δεκέμβριο της ίδιας χρονιάς στη Νίκαια το ίδιο Συμβούλιο υιοθέτησε την ΑΜΣ στην κοινωνική ενσωμάτωση (που ενδιαφέρει κυρίως στο πλαίσιο αυτού του άρθρου). Σε ό,τι αφορά γενικά την κοινωνική προστασία, ο σκοπός της ΑΜΣ ήταν η αντιμετώπιση των αρνητικών συνεπειών της ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών αγορών. Στην αρχή, ειδικότερος στόχος της ΑΜΣ δεν ήταν ο εναρμονισμός, αλλά ο συντονισμός των επί μέρους εθνικών κοινωνικών πολιτικών. Μετά το 2005, με την αναθεώρηση της Ατζέντας της Λισαβόνας, υιοθετήθηκαν νέοι στόχοι. Αυτοί ήταν ο εκσυγχρονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου και η επένδυση σε ανθρώπινο δυναμικό («Κοινωνική Ατζέντα της Λισαβόνας»). Η πιο ουσιαστική, ωστόσο, μεταβολή της ΑΜΣ ήταν η ενσωμάτωσή της στις γενικότερες οικονομικές προτεραιότητες της ΕΕ, η οποία σήμαινε υποχώρηση της ΑΜΣ στην κοινωνική προστασία ενώπιον των προτεραιοτήτων της οικονομικής μεγέθυνσης, της δημιουργίας θέσεων απασχόλησης και της ανταγωνιστικής κοινωνίας της γνώσης.

Με ποιους τρόπους θα επιτευχθούν οι στόχοι της ΑΜΣ; Όπως και στην περίπτωση της ΕΣΑ, έτσι και στον τομέα της κοινωνικής προστασίας συμφωνούνται κατευθυντήριες οδηγίες σε υπερεθνικό επίπεδο. Στη συνέχεια, εξειδικεύονται οι επί μέρους στόχοι, καταρτίζονται χρονοδιαγράμματα επίτευξης στόχων και διαμορφώνονται δείκτες μέτρησης του βαθμού επίτευξης των στόχων. Περιοδικά, τα Κράτη-Μέλη καταστρώνουν εθνικά σχέδια (π.χ. «εθνικά σχέδια δράσης για την κοινωνική ένταξη») και ακολουθούν η παρακολούθηση, ο αμοιβαίος έλεγχος και η αξιολόγηση της πορείας κάθε Κράτους-Μέλους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα λοιπά κράτη μέλη. Εικάζεται ότι τα Κράτη-Μέλη βελτιώνουν τις επιδόσεις τους στην κοινωνική προστασία, μεταφέροντας επιτυχημένα μέτρα πολιτικής από άλλα κράτη. Επιπλέον, σε περίπτωση κατά την οποία τα μέτρα που έχουν λάβει είναι αποτυχημένα, δεν υφίστανται μεν κυρώσεις από την ΕΕ, αλλά «στιγματίζονται» σε συμβολικό επίπεδο, ως προς τη δημόσια εικόνα τους. Αυτό συμβαίνει επειδή δημοσιοποιούνται τόσο τα προβλήματα κοινωνικής προστασίας κάθε χώρας όσο και η συγκριτική θέση της σε σχέση με άλλες χώρες σε ό,τι αφορά την επίτευξη των στόχων.

Η κεντρική ιδέα, λοιπόν, της ΑΜΣ είναι να εισαγάγει μια διακρατική μαθησιακή διαδικασία μέσω της οποίας τα κράτη θα δοκιμάσουν κοινές λύσεις στα προβλήματά τους, χωρίς πάντως να περιθωριοποιήσουν τις ιδιομορφίες τους ως προς τη δομή και τη λειτουργία των εθνικών συστημάτων πρόνοιας (Moreno και Palier 2005). Η προσδοκία είναι ότι έτσι θα προκύψει ομογενοποίηση των αντιλήψεων για τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής, της τεχνογνωσίας και των προτύπων δράσης των κρατικών μηχανισμών, με άλλα λόγια μια ομογενοποίηση, τόσο γνωσιακή όσο και κανονιστική (Palier 2000: 27).

4.2 ΠΛΕΟΝΕΚΤΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΑΔΥΝΑΜΙΕΣ ΤΗΣ ΑΜΣ

Ποια είναι τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της ΑΜΣ σε ό,τι αφορά την κοινωνική ένταξη; Γιατί να μην οικοδομηθεί σταδιακά ένα σύνολο νομοθεσίας κοινωνικών ασφαλίσεων, πρόνοιας και δημόσιας υγείας, όπως έχει συμβεί με άλλους

τομείς πολιτικής; Το πρώτο πλεονέκτημα της μεθόδου αυτής είναι ότι δεδομένης της ποικιλίας των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στις χώρες της ΕΕ και δεδομένου ότι ισχύει η αρχή της επικουρικότητας, η ΑΜΣ είναι πιο προσαρμόσιμη από την «κοινοτική μέθοδο» στις εθνικές παραδόσεις των Κρατών-Μελών. Αυτό δεν εμποδίζει τη θέσπιση τυπικών κανόνων, πράγμα που άλλωστε συμβαίνει π.χ. σε θέματα ισότητας των φύλων. Άλλωστε, μέχρι το 2002 υπήρχαν ήδη 79 Οδηγίες σε θέματα κοινωνικής πολιτικής (Falkner 2006β). Με άλλα λόγια, η ΑΜΣ δεν αντικαθιστά την παραδοσιακή μέθοδο ρύθμισης, μέσω της κοινοτικής νομοθεσίας, αλλά τη συμπληρώνει (Daly 2006: 473-474). Τούτο είναι ιδιαίτερα χρήσιμο, καθώς σε πολλά ζητήματα κοινωνικής πολιτικής (π.χ. καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού) δεν υπάρχουν δοκιμασμένες λύσεις, αποδεκτές από όλους και άρα η διαμόρφωση κοινοτικού consensus θα ήταν ιδιαίτερα δύσκολη υπόθεση (Trubek και Mosher 2003).

Επιπλέον, η ΑΜΣ φαίνεται να είναι ο κατάλληλος τρόπος σταδιακής κατασκευής και ανάδειξης των κοινών ευρωπαϊκών αξιών κοινωνικής προστασίας, οι οποίες χαρακτηρίζουν το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο. Παρότι τα ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας διαπνέονται από κοινές μέριμνες στην κοινωνική προστασία, θα ήταν ανέφικτο να δημιουργηθεί ένα ενιαίο για όλους 'καθεστώς πρόνοιας' ('welfare regime'), αφού πρώτα αποδομηθούν τα ιδιαίτερα, ευρωπαϊκά 'καθεστώτα πρόνοιας' τα οποία διακρίνονται στην αγγλοσαξονική, σκανδιναβική, κεντροευρωπαϊκή και νοτιοευρωπαϊκή εκδοχή τους. Στο διακρατικό επίπεδο, η ΑΜΣ παρέχει την ευκαιρία της διάδοσης βέλτιστων πρακτικών κοινωνικής προστασίας και της μίμησης ενός συστήματος κοινωνικής προστασίας από άλλα. Ταυτόχρονα, στο εσωτερικό κάθε χώρας, η ΑΜΣ είναι μια δίοδος συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση κοινωνικών πολιτικών και μια πηγή περαιτέρω νομιμοποίησης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος γενικά, ακριβώς μέσω της συμμετοχής κρατών και κοινωνικών εταίρων στην όλη διαδικασία. Ιδανικά, η ΑΜΣ θα πρόσφερε ταυτόχρονα πρακτικές λύσεις σε ειδικά κοινωνικά προβλήματα και γενικότερη υποστήριξη στο εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Pisany-Ferry και Sapir 2006: 3).

Από την άλλη μεριά, τα μειονεκτήματα της ΑΜΣ έχουν ήδη διαφανεί. Καταρχάς, αντίθετα με άλλες κοινές ευρωπαϊκές πολιτικές, στην κοινωνική προστασία δεν υπάρχει συναίνεση μεταξύ κρατών-μελών ούτε κάποια ηγεμονική δύναμη μεταξύ των Κρατών-Μελών η οποία να έχει συγκεκριμένο όραμα και σχέδιο για την κοινωνική προστασία στην ΕΕ γενικά. Τούτο σημαίνει ότι η ΑΜΣ εξελίσσεται χωρίς πυξίδα και ότι η ίδια εκτίθεται στον κίνδυνο να υποταχθεί σε άλλες προτεραιότητες, π.χ. στη δημοσιονομική πειθαρχία. Εν προκειμένω, σύμφωνα με μια άποψη, η ενσωμάτωση της ΑΜΣ για την κοινωνική προστασία στην «Ατζέντα της Λισαβόνας» (2000) σημαίνει διαρκή υποταγή και προσαρμογή της κοινωνικής προστασίας σε άλλες προτεραιότητες (De la Porte, Pochet και Room 2004: 285 και Scharpf 2000).

Ύστερα, η ποικιλία μέτρων πολιτικής που επιτρέπει η ΑΜΣ, καθώς επιδιώκεται μόνον ο συντονισμός και όχι η εναρμόνιση των κοινωνικών πολιτικών, θα μπορούσε να θεωρηθεί μειονέκτημα αντί για πλεονέκτημα της όλης προσπάθειας. Και αυτό γιατί η ποικιλία και η διαφοροποίηση σε έναν τόσο σημαντικό τομέα πολιτικής για τις ευρωπαϊκές κοινωνίες υποσκάπτει το εγχείρημα της δημιουργίας ενιαίων δημόσιων πολιτικών, κοινών για όλα τα κράτη-μέλη, σε όλο και περισσότερους τομείς. Έτσι, η ΑΜΣ καταλήγει να λειτουργεί σε βάρος της επιδιωκόμενης ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Αξιολογώντας αυτήν την κριτική, μπορεί κανείς να παρατηρήσει ότι η ενσωμάτωση της ΑΜΣ στην «Ατζέντα της Λισαβόνας» είναι κακή εξέλιξη στο βαθμό που η κοινωνική προστασία θεωρείται δευτερεύουσα προτεραιότητα σε μια τόσο ευρεία και σημαντική για την ΕΕ στρατηγική ανάπτυξης. Ωστόσο, εξίσου κακή, αν όχι χειρότερη επιλογή, θα ήταν ο διαχωρισμός οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, με τον αποκλεισμό της δεύτερης από την κύρια στρατηγική ανάπτυξης της ΕΕ σε βάθος δεκαετίας (2001-2010).

Τα αποτελέσματα εφαρμογής της ΑΜΣ μέχρι στιγμής δεν είναι απογοητευτικά, παρά μόνον αν είχε θέσει κανείς πολύ υψηλούς στόχους. Για παράδειγμα, παρατηρείται ότι συγκριτικά με την παραδοσιακή «κοινωνική μέθοδο», η ΑΜΣ δεν προωθεί την εναρμόνιση των κοινωνικών πολιτικών των Κρατών-Μελών. Δεδομένης όμως της άρνησης των κρατών να προχωρήσουν σε κοινή κοινωνική πολιτική, φαινόταν ότι η ΑΜΣ ήταν η μόνη εφικτή λύση. Αναμφισβήτητα, σήμερα τα εθνικά συστήματα κοινωνικής προστασίας δεν έχουν αλλάξει ιδιαίτερα λόγω της ΑΜΣ. Έχει ωστόσο δημιουργηθεί, χάρη στην εφαρμογή αυτής της μεθόδου, ένα «κλίμα» υπέρ της συνεχούς βελτίωσης των μέτρων κοινωνικής πολιτικής το οποίο, χωρίς να εξαναγκάζει, πάντως ωθεί τα κράτη μέλη σε συντονισμό μεταξύ τους. Θα μπορούσε μάλιστα να ισχυρισθεί κανείς ότι χώρες χωρίς παράδοση αναπτυγμένης κοινωνικής πολιτικής (όπως, λ.χ., η Ελλάδα) έχουν ωφεληθεί από ΑΜΣ περισσότερο από τις υπόλοιπες. Και τούτο γιατί η ΑΜΣ είναι μοχλός μεταβολής της κοινωνικής πολιτικής, έστω μόνο στο γνωσιακό και μεθοδολογικό επίπεδο διαμόρφωσης νέων μέτρων.

Υπάρχουν σχετικά λίγες μελέτες οι οποίες να δείχνουν πως λειτούργησε η ΑΜΣ στην πράξη. Τα αποτελέσματά της είναι διαμφισβητούμενα. Φαίνεται ότι η αμοιβαία αξιολόγηση των επιδόσεων των Κρατών-Μελών ως προς την επίτευξη στόχων δημιούργησε εντάσεις και αμφισβητήσεις στο κοινοτικό επίπεδο, ιδιαίτερα με τη δημοσιοποίηση των συγκριτικών επιδόσεων ως προς διάφορους δείκτες κοινωνικής προστασίας. Τα Κράτη-Μέλη δεν θέλησαν τελικά να αναθέσουν στην ΕΕ ένα ρόλο επιτηρητή (Pisany-Ferry Sapir 2006: 2) και οι αρχικοί στόχοι της στρατηγικής της Λισαβόνας τροποποιήθηκαν, με το να γίνουν λιγότερο φιλόδοξοι (Daly 2006: 471). Στο εσωτερικό κάθε χώρας, υπήρξαν δυσκολίες εφαρμογής της μεθόδου με την έννοια της εμπλοκής των κοινωνικών εταίρων, της τήρησης των προθεσμιών και της μέτρησης του βαθμού μέτρησης των στόχων. Στις διαδικασίες της ΑΜΣ, τελικά, δεν μετείχαν συλλογικοί φορείς, αλλά λίγοι εκπρόσωποι και εμπειρογνώμονες (Sismans 2005).

Έτσι, μετά το 2005 η ΑΜΣ εντάχθηκε στα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρύθμισης. Η έμφασή της ήταν στη διευκόλυνση διάχυσης καινούργιων δεξιοτήτων μεταξύ των ανέργων και των εργαζομένων, ενώ και η «Νέα Κοινωνική Ατζέντα» της ΕΕ (2008), σε ό,τι αφορά την κοινωνική ενσωμάτωση επαναλαμβάνει τις προτεραιότητες της προστασίας των ηλικιωμένων, της καταπολέμησης της φτώχειας των ανισοτήτων, της διεύρυνσης των ίσων ευκαιριών, και της βελτίωσης των συστημάτων συντάξεων, δημόσιας υγείας και κοινωνικών υπηρεσιών στα Κράτη-Μέλη. Αν και η επανάληψη του ενδιαφέροντος της ΕΕ για την «κοινωνική ατζέντα» δεν είναι χωρίς σημασία, η οικονομική κρίση, η οποία ενέσκηψε το 2008-2009, δεν άφησε πολλά περιθώρια στην πραγμάτωση αυτών των προτεραιοτήτων

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Ε.Ε. έχει διαμορφώσει μια διαφοροποιημένη προσέγγιση στην κοινωνική πολιτική, με την έννοια ότι η παρουσία της δεν είναι εξίσου έντονη, αλλά διαφοροποιημένη κατά τομέα. Από τη μια μεριά, η ΕΕ υιοθετεί δεσμευτικές μεθόδους (νομοθεσία) σε λίγους τομείς, όπως, π.χ., στην ισότητα των δύο φύλων και στην υγιεινή και ασφάλεια της εργασίας, ενώ, από την άλλη, «ήπιες» μεθόδους σε τομείς όπως απασχόληση και καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Η παρέμβαση της ΕΕ είναι ακόμα λιγότερο έντονη σε ό,τι αφορά τα συστήματα υγείας και την πολιτική για την οικογένεια και το παιδί.

Οι αιτίες της εντεινόμενης παρουσίας της ΕΕ σε διάφορους τομείς κοινωνικής πολιτικής, ιδίως μετά τα μέσα της δεκαετίας του 1990 θα πρέπει να αναζητηθούν στην όξυνση και ευρεία αναγνώριση προβλημάτων απασχόλησης και κοινωνικού αποκλεισμού εκείνη τη δεκαετία, στη διάδοση ιδεών σχετικά με την ισότητα και τον κοινωνικό αποκλεισμό, αλλά και στον σταδιακά αυξημένο ρόλο του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το οποίο, με αποφάσεις του, έχει διαπλάσει και αυτό ρυθμίσεις κοινωνικής πολιτικής, αποσπώντας εν μέρει το σχετικό ρόλο από τις εθνικές κυβερνήσεις των Κρατών-Μελών και από τα υπερεθνικά κοινοτικά όργανα.

Η ΕΣΑ και η ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη ήσαν νέες κοινοτικές πρωτοβουλίες που άφησαν το σημάδι τους στο επίπεδο της διαμόρφωσης της «ατζέντας» της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής. Τα Κράτη-Μέλη δεν μπορούσαν να αγνοήσουν την ύπαρξη μιας τέτοιας, καινούργιας υπερεθνικής «ατζέντας» σε υπερεθνικό επίπεδο (Lodge 2007: 346). Ωστε, χάρη στις «ήπιες» μεθόδους της ΕΣΑ και της ΑΜΣ η ΕΕ απέκτησε το ρόλο ενός «μεσίτη» μέτρων πολιτικής, ο οποίος, στο πλαίσιο της ανωτέρω «ατζέντας», επιχείρησε να αναδείξει και να διαδώσει βέλτιστες πρακτικές και επιτυχημένα μέτρα πολιτικής στον τομέα της απασχόλησης και της κοινωνικής προστασίας (Armingeon 2007: 909-910).

Βέβαια τα αποτελέσματα της «ήπιας» προσέγγισης της ΕΕ στην ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης και κοινωνικής ενσωμάτωσης δεν ήταν εντυπωσιακά. Ίσως γι' αυτό η ΕΣΑ και η ΑΜΣ να έγιναν αντιληπτές ως διακοσμητικές ασκήσεις επί χάρτου. Όπως είναι γνωστό, διαχρονικός στόχος της ΕΕ τα τελευταία 10-15 χρόνια υπήρξε το σύνθημα «περισσότερες και καλύτερες δουλειές και μεγέθυνση της οικονομίας». Όμως, έως τις αρχές του 2008, ο στόχος της μεγέθυνσης είχε επιτευχθεί συγκριτικά περισσότερο από τον στόχο της αύξησης της απασχόλησης. Επιπλέον, διατηρούνταν επίμονη και υψηλή η ανεργία σε διάφορες χώρες (Γαλλία, Γερμανία, Ισπανία, Ελλάδα).

Η συνολική εικόνα είναι ότι οι δύο «ήπιες» μέθοδοι προσφέρουν ευκαιρίες στα Κράτη-Μέλη να αναθεωρήσουν τις επί μέρους πολιτικές τους προς το καλύτερο και πάντως δεν συνιστούν απειλή για τα κράτη με φτωχές επιδόσεις στην κοινωνική προστασία. Εν τούτοις, τα τελευταία χρόνια η κοινωνική προστασία υποχωρούσε και συνεχίζει να υποχωρεί διαρκώς μπροστά στην πίεση για αύξηση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας έναντι των οικονομιών των ΗΠΑ, της Ιαπωνίας και των ταχύτερα αναπτυσσόμενων χωρών της Ανατολικής Ασίας.

Εν όψει της οικονομικής κρίσης του 2008-2009, είναι προφανές ότι προκύπτει το δίλημμα αν η κοινωνική προστασία θα παραμείνει δεύτερη προτεραιότητα ή αν θα

αναχθεί σε κύρια μέριμνα των ευρωπαϊκών κυβερνήσεων. Αφενός μεν οι τρέχουσες συνθήκες κρίσης έχουν καταστήσει τη δημοσιονομική επέκταση μια προβληματική επιλογή για τους υπουργούς Οικονομικών. Αφετέρου δε αυτήν την περίοδο τα μεσαία και κατώτερα στρώματα των ευρωπαϊκών κοινωνιών έχουν ιδιαίτερη ανάγκη μέτρων κοινωνικής προστασίας. Προς το παρόν, στην αρχή της κρίσης, τα πρόσθετα μέτρα κοινωνικής προστασίας φάνηκαν μάλλον αποσπασματικά (π.χ. μικρά επιπλέον επιδόματα της ελληνικής κυβέρνησης σε μεσήλικες ανέργους).

Εν τέλει, τα πεδία της απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ συνιστούν «αρένες» στις οποίες συγκρούονται διαφορετικές προτεραιότητες αξιών (ανταγωνιστικότητα εναντίον κοινωνικής συνοχής). Συγκρούονται διαφορετικά 'καθεστώτα πρόνοιας' με διαφορετικές παραδόσεις κοινωνικής προστασίας και βέβαια εκτυλίσσονται διαμάχες ανάμεσα σε ομάδες συμφερόντων. Εκ των υστέρων, με κριτήριο τη διστακτικότητα, τις καθυστερήσεις και τις εντάσεις γύρω από την ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, οι πολέμοι των «ήπιων» μεθόδων, όπως η ΕΣΑ και η ΑΜΣ, μπορούν να ισχυρισθούν ότι η σημερινή κατάσταση είναι αποτέλεσμα ενός και μόνο γεγονότος: τα εργοδοτικά συμφέροντα εξακολουθούν να είναι πολύ ισχυρότερα έναντι των εργατικών στο επίπεδο της ΕΕ. Αν πάντως υπάρχει ένας λόγος για τον οποίον δεν θα έπρεπε κανείς να είναι απορριπτικός απέναντι στην ΕΣΑ και την ΑΜΣ συνολικά, αυτός είναι ότι και με αυτές και με άλλες μεθόδους διαπιστώνεται η σταδιακή ανάδειξη του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου. Τεκμαίρεται επίσης ότι, ανάλογα με τις διεθνείς και εσωτερικές συγκυρίες, η «λογική της αγοράς» δεν είναι αμετακίνητη ούτε αποκλειστική κατευθυντήρια αρχή της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Γράβαρης, Δ.Ν. 2003. Η σχέση ενεργητικών και παθητικών πολιτικών απασχόλησης στο εσωτερικό της συνολικής κρατικής παρέμβασης στην αγορά εργασίας: θεωρητικό πλαίσιο και εμπειρικά παραδείγματα. Στο: Δ. Βενιέρης και Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Η κοινωνική πολιτική στην Ελλάδα: προκλήσεις και προοπτικές*. Αθήνα: Ελληνικά Γράμματα.

De la Porte, C. Ph. Pochet και Gr. Room. 2004. Συγκριτική αξιολόγηση του κοινωνικού χώρου, άσκηση πολιτικής και η νέα διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο: Μ. Πετμεζίδου και Χ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), *Φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός*. Αθήνα: Εξάντας.

ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ. 2008. *Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση: ετήσια έκθεση 2008*. Αθήνα: ΙΝΕ/ΓΣΕΕ-ΑΔΕΔΥ.

Κοντιάδης, Ξ.Ι. 2008. *Εισαγωγή στην κοινωνική διοίκηση και τους θεσμούς κοινωνικής ασφάλειας*. Αθήνα: Παπαζήση.

Κουκιάδης, Ι. Δ. 2000. *Η κοινωνική Ευρώπη: αναζητώντας το νέο κοινωνικό κερτημένο*. Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.

Λυμπεράκη, Α. και Π.. Τήνιος. 2002. *Εργασία και συνοχή: τα εθνικά σχέδια δράσης για την απασχόληση και την κοινωνική ένταξη*. Παπαζήσης: Αθήνα.

Πετμεζίδου, Μ. 2002. Στρατηγικές κοινωνικο-οικονομικής ρύθμισης και κοινωνικής αλληλεγγύης στην Ευρώπη. Στο: Λ. Μαράτου-Αλιπράντη (επιμ.), *Οικογένειες και κράτος πρόνοιας στην Ευρώπη: τάσεις και προκλήσεις στον εικοστό πρώτο αιώνα*. Αθήνα: Gutenberg.

Σακελλαρόπουλος, Θ. και Χ.Ι. Οικονόμου. 2006. Εθνικές προτεραιότητες και ευρωπαϊκές προκλήσεις στη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής προστασίας και απασχόλησης στην Ελλάδα, 1980-2004. Στο: Ν. Μαραβέγιας και Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.). *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Ελλάδα: οικονομία, κοινωνία, πολιτικές*. Αθήνα: Διόνικος.

Σεφεριάδης, Σ. 2004. Πολιτική και διεκδικητικές συλλογικότητες. Στο: Α. Μοσχονάς και Σ. Κονιόρδος (επιμ.), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και εργασιακές σχέσεις: προβληματισμοί και αναζητήσεις σε εθνικό και ευρωπαϊκό πεδίο*. Αθήνα: Gutenberg.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Armingeon, Klaus. 2007. Active labour market policy, international organizations and domestic policy. *Journal of European Public Policy*, 14/6, 905-932.

Borras, S. και B. Greve. 2004. Concluding remarks to the special issue on 'the open method of coordination in the European Union'. *Journal of European Public Policy*, 11/2, 329-336.

Daly, Mary. 2006. EU social policy after Lisbon. *Journal of Common Market Studies*, 44/3, 461-481.

De la Porte C. 2002. Is the open method of coordination appropriate for organising activities at European level in sensitive policy areas? *European Law Journal*, 8/1, 38-58.

De la Porte, C. και Ph. Pochet. 2004. The European Employment Strategy: existing research and remaining questions. *Journal of European Social Policy*, 14/1, 71-78.

De la Porte, C. και P. Nanz. 2004. The OMC – a deliberative – democratic mode of governance? The cases of employment and pensions. *Journal of European Public Policy*, 11/2, 267-288.

Duina, Fr. και T. Raunio. 2007. The open method of coordination and national parliaments: further marginalization or new opportunities? *Journal of European Public Policy*, 14/4, 489-506.

Falkner, G. 2006α. Forms of governance in the European Union social policy: continuity and/or change? *International Social Science Review*, 59/2, 77-103.

Falkner G. 2006β. Social policy. Στο: M. Vink και P. Graziano (επιμ.) *Europeanization: new research agendas*, Basingstoke: Macmillan.

Goetschy, J. 1999. The European Employment Strategy: genesis and development. *European Journal of Industrial Relations*, 5/2, 117-137.

Goetschy, J. 2001. The European Employment Strategy from Amsterdam to Stockholm: has it reached cruising speed? *Industrial Relations Journal*, 35/5, 401-418.

Heritier, A. 2002. New modes of governance in Europe: policy-making without legislation. Στο: A. Heritier (επιμ.), *Common goods: re-inventing European and international governance*, Lanham, Maryland: Rowman και Littlefield.

Hyman, R. 2001. The Europeanization – or the erosion – of industrial relations? *Industrial Relations Journal*, 32/4, 280-294.

Jacobsson, K. 2004. Soft regulation and the subtle transformation of states: the case of EU employment policy. *Journal of European Social Policy*, Vol. 14, No. 4, pp. 355-370.

Lodge, M. 2007. Comparing non-hierarchical governance in action: the open method of coordination in pensions and information society. *Journal of Common Market Studies*, 45/ 2, 343-365.

Lopez-Santana, M. 2006. The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy. *Journal of European Public Policy*, 13/ 4, 481-499.

Moreno, L. και B. Palier. 2005. The Europeanization of welfare: paradigm shifts and social policy reforms. Στο: Peter Taylor-Gooby (επιμ.) *Ideas and welfare state reform in Western Europe*, Basingstoke: Palgrave/Macmillan.

O' Connor J.S. 2005. Policy coordination, social indicators and the social policy agenda in the European Union. *Journal of European Social Policy*, 15/ 4, 345-361.

Palier, B. 2000. Does Europe matter? Europeanisation et reforme des politiques sociales des pays de l' Union Europeene., *Politique Europeene*, 2, 7-28.

Pisany-Ferry, J. και A. Sapir. 2006. Last Exit to Lisbon. Bruegel Policy Brief, τεύχος 2, www.bruegel.org (η πρόσβαση στο κείμενο έγινε στις 14 Μαΐου 2008).

Raveaud, G. 2007. The European Employment Strategy: towards more and better jobs? *Journal of Common Market Studies*, 45/2, 411-434.

Rhodes, M. 2005. Employment policy: between efficiency and experimentation. Στο: H. Wallace, W. Wallace και M. Pollack (επιμ.), *Policy-making in the European Union*, Οξφόρδη: Oxford University Press.

Sapir, A. 2006. Globalization and the reform of European social models. *Journal of Common Market Studies*, 44/2, 369-390.

Scharpf, F. W. 2002. The European Social Model: coping with the challenges of diversity. *Journal of Common Market Studies*, 40/4, 645-670.

Smismans, S. 2005. New modes of governance and the participatory myth. Αδημοσίευτη ανακοίνωση στο συνέδριο ECPR General Conference, Βουδαπέστη, Σεπτέμβριος 2005.

Streeck, W. 1987. The uncertainty of management and the management of uncertainty. *Work, Employment, and Society*, 1/3, 281-308.

Trubek, D. και J. S. Moshier. 2003. New governance, new employment policy and the european social model. Στο: J. Zeitlin και D. Trubek (επιμ.), *Governing work and welfare in a new economy: European and American experiments*, Οξφόρδη: Oxford University Press.

Tsakatika, M. 2004. The open method of coordination in the European Convention: an opportunity lost? Στο: L. Dobson και A. Follesdal (επιμ.), *Political theory and the European Constitution*, Λονδίνο: Routledge.

Tsakalotos, E. 2001. European employment policies: a new social democratic model for Europe?. Στο: P. Arestis και M. Sawyer (επιμ.), *The economics of the Third Way*, Edward Elgar.

Zeitlin, J. και Ph. Pochet. επιμ. 2005. *The open method of coordination: the European employment and social inclusion strategies*, Brussels: Peter Lang (ειδικό τεύχος του περ. *Work and Society*, τόμ. 49).