

Η Κοινωνική Διάσταση της «Ευρώπης 2020»: Ρητορική και Πραγματικότητα

Ανδρέας Φερώνας

Επίκουρος Καθηγητής, Τμήμα Κοινωνικής και Εκπαιδευτικής Πολιτικής
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Περίληψη: Ως διάδοχος της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, η «Ευρώπη 2020» αποτελεί τη νέα δεκαετή στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) για μια «έξυπνη», «βιώσιμη» και «χωρίς αποκλεισμούς» ανάπτυξη. Το άρθρο αυτό επιχειρεί μια κριτική αποτίμηση της κοινωνικής διάστασης της νέας αυτής ευρωπαϊκής στρατηγικής. Μεθοδολογικά το κεντρικό επιχείρημα αναπτύσσεται σε δύο επίπεδα ανάλυσης. Στο επίπεδο της ρητορικής, η «Ευρώπη 2020» εμφανίζεται περισσότερο κοινωνική από τη Στρατηγική της Λισσαβόνας και ιδιαίτερα από την αναθεωρημένη εκδοχή της (2005), αφού επαναφέρει, μεταξύ άλλων, την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στο επίκεντρο της Ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας και θεσπίζει για πρώτη φορά ποσοτικούς στόχους και κατευθυντήριες γραμμές για την καταπολέμηση τους. Ωστόσο, η πραγματικότητα, όπως προκύπτει από τη διετή εφαρμογή της Στρατηγικής, είναι ασύμβατη με τους διακηρυγμένους στόχους. Οι επιπτώσεις της διεθνούς οικονομικής κρίσης, η κυριαρχία του νεοφιλελεύθερου «παραδείγματος» στις πολιτικές της ΕΕ, αλλά και εγγενείς ασάφειες και αντιφάσεις αναφορικά με τον τρόπο διακυβέρνησης της νέας Στρατηγικής, καθιστούν εξαιρετικά αμφίβολη, αν όχι ανέφικτη, την προοπτική ενδυνάμωσης της κοινωνικής διάστασης της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Εισαγωγή

Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η *Ευρώπη 2020* αποτελεί μια στρατηγική «που θα μετατρέψει την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) σε μια έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς οικονομία, παρέχοντας υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας και κοινωνικής συνοχής» (European Commission, 2010a). Με αυτόν τον τρόπο, η νέα αυτή δεκαετής ευρωπαϊκή στρατηγική, που διαδέχτηκε την Στρατηγική της Λισσαβόνας (ΣτΛ) (2000-2010) υπόσχεται, για μια ακόμη φορά, να βρει την κατάλληλη ισορροπία ανάμεσα στην οικονομική ολοκλήρωση και την κοινωνική συνοχή. Ωστόσο, η εμπειρία από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή της στρατηγικής αποδεικνύει ότι η επίτευξη μιας τέτοιας ισορροπίας είναι εξαιρετικά δύσκολη, καθώς η ΕΕ βιώνει μια μακρά περίοδο οικονομικής στασιμότητας, ως συνέπεια της οικονομικής κρίσης, αυξανόμενες εντάσεις στο πλαίσιο της Ευρωζώνης και διογκούμενη δυσαρέσκεια μεταξύ των Ευρωπαίων πολιτών για τον τρόπο που οι πολιτικοί ηγέτες αντιμετωπίζουν ή/και διαχειρίζονται τα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα (Natali, 2011:54).

Τα ερωτήματα που αναδύονται, συνεπώς, είναι: Υπάρχει ακόμη μια κοινωνική διάσταση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης; Αποτελεί, πράγματι, η *Ευρώπη 2020* την κατάλληλη στρατηγική για την αντιμετώπιση των προβλημάτων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, που αντιμετωπίζει ολοένα και αυξανόμενος αριθμός πολιτών της ΕΕ; Αποτελεί η *Ευρώπη 2020* ένα βήμα εμπρός ή πισωγύρισμα σε σχέση με τον προκάτοχό της, τη ΣτΛ, όσον αφορά την κοινωνική της διάσταση;

Μια πρώτη διερεύνηση στα ερωτήματα αυτά επιχειρεί το παρόν άρθρο. Αν και μια εμπειριστατωμένη αξιολόγηση της κοινωνικής διάστασης¹ της *Ευρώπης 2020* θεωρείται σχετικά πρόωρη, αφού βρισκόμαστε μόλις στο τρίτο έτος της εφαρμογής της, η

¹ Για τους σκοπούς του άρθρου αυτού η αξιολόγηση της κοινωνικής διάστασης της Ευρώπης 2020 και η σύγκριση με τη Στρατηγική της Λισσαβόνας, εστιάζεται κυρίως στα πεδία της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, μέσω της εφαρμογής της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ), ή αλλιώς στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη (EU Social Inclusion Process). Στην πραγματικότητα, η κοινωνική διάσταση με την ευρεία της έννοια, περιλαμβάνει μια σειρά παρόμοιων διαδικασιών στο επίπεδο της ΕΕ, στα πεδία της απασχόλησης, των συντάξεων, της υγείας, κλπ. Παρά το γεγονός ότι γίνονται σποραδικές αναφορές στο κείμενο για τις πολιτικές αυτές, σε καμία περίπτωση αυτές δεν αποτελούν απόπειρες αξιολόγησής τους.

υπόθεση που προτείνεται εδώ είναι ότι η *Ευρώπη 2020* αποτυγχάνει μέχρι στιγμής να ενσωματώσει αποτελεσματικά τους διακηρυγμένους κοινωνικούς στόχους της. Οι επιπτώσεις της διεθνούς οικονομικής κρίσης, η κυριαρχία του νεοφιλελεύθερου «παραδείγματος» στις πολιτικές της ΕΕ, αλλά και εγγενείς ασάφειες και αντιφάσεις αναφορικά με τον τρόπο διακυβέρνησης της νέας Στρατηγικής, καθιστούν εξαιρετικά αμφίβολη, αν όχι ανέφικτη, την προοπτική ενδυνάμωσης της κοινωνικής διάστασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Οποιοδήποτε εγχείρημα αποτίμησης της κοινωνικής διάστασης της *Ευρώπης 2020* δεν μπορεί παρά να λάβει υπόψη του το γεγονός ότι η νέα αυτή ευρωπαϊκή στρατηγική δεν προέκυψε εν κενώ, αλλά αποτελεί τη συνέχεια της ΣτΛ, που σηματοδότησε την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης κατά την προηγούμενη δεκαετία (2000-2010). Επομένως, η σύγκριση μεταξύ των δύο είναι όχι μόνο αναπόφευκτη αλλά και αναγκαία, προκειμένου να αξιολογηθεί η τυχόν πρόοδος που έχει επιτευχθεί όσον αφορά την ανάπτυξη της κοινωνικής διάστασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την επίτευξη των κοινωνικών στόχων.

Στο πλαίσιο αυτό, η πρώτη ενότητα του παρόντος άρθρου επιχειρεί μια σύντομη αποτίμηση της «κοινωνικής κληρονομιάς» της ΣτΛ. Υποστηρίζοντας την άποψη ότι είναι λάθος να αντιμετωπίζεται η κοινωνική διάσταση της ΣτΛ με ενιαίο τρόπο και ότι στην πραγματικότητα έχουν υπάρξει δύο «κοινωνικές Λισσαβόνες» (social Lisbons) (Daly, 2007, 2010, Zeitlin 2010), η ανάλυση χωρίζεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο εξετάζεται η κοινωνική διάσταση της «Λισσαβόνας Ι» (2000-2005) ή «αυθεντικής» Λισσαβόνας, στο δεύτερο αποτιμώνται κριτικά οι αλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο της «Λισσαβόνας ΙΙ» (2006-2010), ενώ στο τρίτο επιχειρείται μια συνολική αποτίμηση της κοινωνικής διάστασης της ΣτΛ.

Στη συνέχεια, στη δεύτερη ενότητα διερευνάται η κοινωνική διάσταση της *Ευρώπης 2020* και σε σύγκριση με τη ΣτΛ. Αρχικά, παρουσιάζονται οι διακηρυγμένοι στόχοι, οι πολιτικές προτεραιότητες και η διακυβέρνηση της νέας στρατηγικής και στη συνέχεια επιχειρείται μια αξιολόγηση της κοινωνικής διάστασης της *Ευρώπης 2020*, μέσω της ανάδειξης της αναντιστοιχίας ρητορικής και πραγματικότητας, των αντιφάσεων και

ασαφειών του νέου πλαισίου διακυβέρνησής της και της εμπειρίας από τη μέχρι τώρα εφαρμογή της.

1. Η «κοινωνική κληρονομιά» της Στρατηγικής της Λισσαβόνας

1.1 Η κοινωνική διάσταση ως πρώτη προτεραιότητα στο πλαίσιο της Λισσαβόνας I

Όπως είναι ευρύτερα γνωστό, η ΣτΛ (2000) – στο εξής Λισσαβόνα I - έθεσε ένα ευρύ στρατηγικό πρόγραμμα με στόχο να καταστεί η ΕΕ μέχρι το 2010 «η πιο δυναμική και ανταγωνιστική οικονομία της γνώσης στο κόσμο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή» (European Council, 2000). Αναπόσπαστο τμήμα του προγράμματος αυτού ήταν και ο εκσυγχρονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου (ΕΚΜ): «Επενδύοντας στους ανθρώπους και αναπτύσσοντας ένα ενεργό (active) και δυναμικό κράτος πρόνοιας, είναι ζωτικής σημασίας τόσο για τη θέση της Ευρώπης στην οικονομία της γνώσης όσο και για τη διασφάλιση του ότι η ανάδυση αυτής της νέας οικονομίας δε θα επιτείνει τα υφιστάμενα κοινωνικά προβλήματα της ανεργίας, της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» (European Council, 2000). Η ρητορική της Λισσαβόνας I αναφερόταν ξεκάθαρα στη μετάβαση προς ένα νέο «ενεργό κοινωνικό κράτος» (active welfare state) ή «κράτος κοινωνικής επένδυσης» (social investment state), σε αντιδιαστολή με το παραδοσιακό κράτος πρόνοιας (βλ. μεταξύ άλλων Giddens, 1998, Esping-Andersen, et. al. 2002, Jenson, 2009). Σε αντιδιαστολή με το τελευταίο που ήταν σχεδιασμένο για την παροχή προστασίας έναντι των «παραδοσιακών κοινωνικών κινδύνων» (old social risks), το νέο κοινωνικό κράτος θα έπρεπε να είναι προσανατολισμένο στην αντιμετώπιση των «νέων κοινωνικών κινδύνων» (new social risks) (Bonoli, 2006, Taylor-Gooby, 2004).

Στο πλαίσιο της νέας αυτής προσέγγισης, η κοινωνική πολιτική θεωρείται ως παραγωγικός συντελεστής (productive factor) που συμβάλει στην οικονομική ανάπτυξη και την αύξηση της απασχόλησης, ενώ παράλληλα ενισχύει την κοινωνική συνοχή (κυρίως μέσω της ένταξης στην αγορά εργασίας) (Morel, et al., 2011). Η έμφαση μετατοπίζεται προς τις ενεργητικές πολιτικές έναντι των παθητικών πολιτικών, την επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο έναντι της αναδιανομής και της άμεσης παροχής

της κοινωνικής προστασίας και την ισότητα ευκαιριών έναντι της ισότητας των αποτελεσμάτων (Cantillon, 2011, Morel, et. al. 2011). Στην ατζέντα της Λισσαβόνας I, η νέα αυτή αντίληψη περί κοινωνικής πολιτικής αποτυπώθηκε στην ανάδειξη της κοινωνικής πολιτικής ως πεδίου ίσης προτεραιότητας με την οικονομική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης (Ferrera et al, 2002, Begg and Berghman 2002, Zeitlin, 2010). Βασική παραδοχή ήταν ότι η οικονομική ανάπτυξη, η αύξηση της απασχόλησης και η κοινωνική συνοχή δε συνιστούν αντιφατικούς αλλά αλληλοσυμπληρούμενους και αμοιβαία ενισχυόμενους στρατηγικούς στόχους (Atkinson, 2010).

Για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου της κοινωνικής συνοχής, η Λισσαβόνα I σηματοδότησε δύο σημαντικές εξελίξεις. Πρώτον, τη διακήρυξη ενός φιλόδοξου στόχου «για μια δραστική μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού μέχρι το 2010²». Δεύτερον, την έναρξη της εφαρμογής της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ)³ στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης - ευρύτερα γνωστής ως Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη (EU Social Inclusion Strategy) - με στόχο τη συνεργασία και τον συντονισμό των ΚΜ σ' αυτόν τον τομέα πολιτικής (Daly, 2010:17). Μετά την έναρξη της ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη (2000), προτεραιότητα ήταν να δημιουργηθεί η κατάλληλη τεχνοκρατία για να την υποστηρίξει. Οι πρώτοι κοινοί στόχοι για την κοινωνική ένταξη αποφασίστηκαν μερικούς μήνες αργότερα, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (2000), ενώ ένα πακέτο κοινών δεικτών για την αξιολόγηση της προόδου συμφωνήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (2001). Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη υποστηρίχθηκε, επίσης, από ένα πενταετές κοινοτικό πρόγραμμα δράσης για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού (2002-2006),

² Πρέπει να επισημανθεί εδώ ότι δεν τέθηκαν συγκεκριμένοι ποσοτικοί στόχοι για την ΕΕ. Η θέσπιση τέτοιων στόχων ανατέθηκε σε κάθε ΚΜ ξεχωριστά.

³ Η βιβλιογραφία για την ΑΜΣ την τελευταία δεκαετία είναι εξαιρετικά πλούσια (βλ. μεταξύ άλλων De la Porte and Pochet, 2002, De la Porte 2010, Borras και Jacobsson, 2004, Heidereich and Zeitlin, 2009, Kroger, 2009, Armstrong, 2010). Πρόκειται για μια «ήπια» (soft) μέθοδο διακυβέρνησης που βασίζεται στην συγκριτική αξιολόγηση της προόδου των ΚΜ για την επίτευξη κοινών ευρωπαϊκών στόχων και σε μια οργανωμένη διαδικασία αμοιβαίας μάθησης (Zeitlin, 2010:132). Τα ΚΜ συμφωνούν σε ένα σύνολο μη δεσμευτικών κοινών στόχων, προετοιμάζουν σε τακτική βάση *Εθνικά Σχέδια Δράσης* όπου παρουσιάζουν τον συνολικό πολιτικό τους σχεδιασμό για την επίτευξη των κοινών στόχων, στη συνέχεια η Επιτροπή αξιολογεί τα εθνικά σχέδια δράσης και τα δημοσιεύει με την μορφή *Κοινών Εκθέσεων* της Επιτροπής και του Συμβουλίου, και, τέλος, αναπτύσσεται ένα σύνολο κοινών δεικτών για την παρακολούθηση της προόδου, και στην ιδανική περίπτωση, τη δημιουργία ενός πλαισίου σύγκλισης. Η ανάπτυξη ενός κοινού «λόγου» (discourse), μιας κοινής ορολογίας, αντιλήψεων και αρχών πολιτικής, είναι καθοριστική για την εξέλιξη αυτής της διαδικασίας.

το οποίο αποσκοπούσε στην προώθηση της συλλογής και της ανάλυσης στατιστικών στοιχείων και πολιτικών, την ανταλλαγή ορθών πρακτικών, καθώς και τη δικτύωση, σε επίπεδο ΕΕ, των ΜΚΟ και των περιφερειακών και τοπικών αρχών που δραστηριοποιούνται στην καταπολέμηση των κινδύνων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

1.2 Η υποβάθμιση της κοινωνικής διάστασης στο πλαίσιο της Λισσαβόνας II

Η «καριέρα», ωστόσο, του ισότιμου «τριπτύχου» - οικονομική ανάπτυξη, απασχόληση και κοινωνική συνοχή – έμελλε να είναι εξαιρετικά σύντομη. Η κοινωνική διάσταση της Λισσαβόνας I αμφισβητήθηκε έντονα στο πλαίσιο της ενδιάμεσης αξιολόγησής της λίγα χρόνια αργότερα. Κατηγορήθηκε, μεταξύ άλλων, για έλλειψη στρατηγικής εστίασης, πολλαπλότητα προτεραιοτήτων, στόχων και διαδικασιών συντονισμού, για «χάσμα εφαρμογής» και «έλλειψη αποφασιστικής πολιτικής δράσης» (Kok, 2004, European Commission, 2005). Η αξιολόγηση κατέληξε το 2005 σε μια «νέα» Στρατηγική για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση (New Strategy for Growth and Jobs) – στο εξής Λισσαβόνα II - όπου οι τρεις πρωταρχικοί στόχοι της Λισσαβόνας I, για ανάπτυξη, απασχόληση και κοινωνική συνοχή, αναθεωρήθηκαν ουσιαστικά σε δύο: ανάπτυξη και απασχόληση (Stubbs και Zgrinscak, 2010:166). Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη εξοστρακίστηκε από τον πυρήνα της Λισσαβόνας II και «εξορθολογίστηκε» με τις άλλες δύο νεότερες διαδικασίες της ΑΜΣ στον κοινωνικό τομέα - των συντάξεων και της υγειονομικής περίθαλψης - σε μια ευρύτερη «κοινωνική ΑΜΣ» (social OMC) υπό τον γενικό τίτλο «Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνικής Ένταξη» (Daly, 2007, Zeitlin, 2010). Ως εκ τούτου, «η δραστική μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» από πρωταρχικός και ισότιμος στόχος στο πλαίσιο της Λισσαβόνας I, μετατράπηκε σε έναν από τους τρεις στόχους (μαζί με τις συντάξεις και υγειονομική περίθαλψη) της νέας «εξορθολογισμένης» διαδικασίας (Daly, 2010:19). Ο στόχος της κοινωνικής ένταξης γινόταν πλέον αντιληπτός ως το παρακολούθημα της επίτευξης των στόχων της οικονομικής ανάπτυξης και της απασχόλησης, ενώ η σύνδεσή του με τον κεντρικό πυρήνα της Λισσαβόνας II, δεν εξασφαλιζόταν μέσω κάποιας μορφής άμεσων διαδικασιών ή συνεργιών, αλλά στο πλαίσιο μιας αμοιβαίας ανατροφοδότησης (feed in, feed out) (Daly, 2007, 2010), κάτι που παρέμεινε, ωστόσο, μόνο στη θεωρία και όχι

στην πράξη (Frazer και Marlier, 2009). Εν κατακλείδι, στο πλαίσιο της Λισαβόνας II, η κοινωνική διάσταση υποβαθμίστηκε ως προτεραιότητα της πολιτικής, με τον πρώην ισότιμο «τρίπτυχο» (ανάπτυξη, απασχόληση, κοινωνική συνοχή) της Λισσαβόνας I να αντικαθίσταται από ένα δίπτυχο (ανάπτυξη και απασχόληση). Η θεσμική ασυμμετρία μεταξύ της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και η πολιτική επιλογή για ενδυνάμωση της κοινωνικής πολιτικής μέσω της οικονομικής ανάπτυξης συνεχίστηκε (Daly, 2007:14)

1.3 Ένα συνολικό αρνητικό «κοινωνικό» ισοζύγιο;

Μια εμπειριστατωμένη αξιολόγηση⁴ της κοινωνικής διάστασης της Στρατηγικής της Λισσαβόνας ξεφεύγει από τους σκοπούς του παρόντος άρθρου. Ένα τέτοιο εγχείρημα, ωστόσο, θα έπρεπε αναμφισβήτητα να έχει ως βασικό κριτήριο την αποτελεσματικότητά της ως προς την επίτευξη των κοινωνικών στόχων που είχε θέσει στην αφετηρία της. Με βάση το κριτήριο αυτό μπορούμε με βεβαιότητα να υποστηρίξουμε ότι απεδείχθη αναποτελεσματική ως προς την επίτευξη του φιλόδοξου κοινωνικού στόχου που είχε θέσει για μια «δραστική μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού μέχρι το 2010». Η πραγματικότητα δείχνει ότι το ποσοστό κινδύνου φτώχειας για τις 15 χώρες που ήταν μέλη της ΕΕ το 2000, όχι μόνο δε μειώθηκε στο τέλος της δεκαετούς εφαρμογής της αλλά αυξήθηκε. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat, ο μέσος όρος για την ΕΕ15 ήταν 16.2% το 2010 σε σύγκριση με 15% το 2000, ενώ αντίστοιχα ο μέσος όρος για την ΕΕ27 ήταν 16.4%.

Οι ερμηνείες της αποτυχίας μπορούν, κατά τη γνώμη μας, να αποδοθούν σε δύο παράγοντες. Ο πρώτος στο περιεχόμενο των πολιτικών που προωθήθηκαν για την επίτευξη των στόχων. Πράγματι, η μετάβαση από το παραδοσιακό αναδιανεμητικό κράτος πρόνοιας προς ένα κράτος κοινωνικής επένδυσης, με έμφαση στις ενεργητικές πολιτικές, την επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο, την ισότητα ευκαιριών και την ατομική ευθύνη, απεδείχθη πιο δύσκολη απ' ό,τι αναμενόταν και δεν απέδωσε τα προσδοκώμενα αποτελέσματα (Cantillon, 2011). Η υποβάθμιση βασικών στόχων του

⁴ Η κοινωνική διάσταση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας έχει αποτελέσει αντικείμενο αξιολόγησης από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, από ανεξάρτητους μελετητές και εμπειρογνώμονες αλλά και από άλλα ευρωπαϊκά κοινωνικά δίκτυα (Βλ. ενδεικτικά: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2008, Daly, 2010, Marlier et al., 2007, Frazer και Marlier, 2010, Crepaldi et al. 2010, Social Protection Committee, 2009).

παραδοσιακού κοινωνικού κράτους, όπως η αναδιανομή, η διασφάλιση αξιοπρεπούς εισοδήματος για όλους και η ισότητα των αποτελεσμάτων δε συνέβαλε στη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στην ΕΕ (Cantillon, 2011, Vignon and Cantillon, 2012). Οι αρχικές διακηρύξεις περί ισότιμης «μεταχείρισης» της κοινωνικής πολιτικής με τις πολιτικές για την ανάπτυξη και την απασχόληση γρήγορα εγκαταλείφθηκαν. Αυτό έγινε φανερό εξαρχής με την απουσία ενός σαφούς ποσοτικοποιημένου στόχου για τη μείωση της φτώχειας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σε αντίθεση, για παράδειγμα, με τον στόχο για αύξηση της απασχόλησης (Atkinson, 2010:10). Στη συνέχεια, η αναθεωρημένη Λισσαβόνα (II) εδραίωσε εκ νέου τη νεοφιλελεύθερη αντίληψη για την πρωτοκαθεδρία της οικονομικής ανάπτυξης και της απασχόλησης εις βάρος της κοινωνικής προστασίας και της κοινωνικής ένταξης (Kroger, 2009 Radulova, 2009, Flear, 2009). Η κυρίαρχη αυτή αντίληψη που μπορεί να συνοψιστεί στη φράση «η ένταξη στην αγορά εργασίας αποτελεί τον βασικότερο παράγοντα κατά της φτώχειας» υποκρύπτει το γεγονός ότι η αύξηση της απασχόλησης, από μόνη της, αποτυγχάνει να μειώσει τη φτώχεια, αφού περιλαμβάνει πολλές θέσεις εργασίας χαμηλής ποιότητας (χαμηλόμισθες, προσωρινές ή μερικής απασχόλησης), συμβάλλοντας έτσι στην αύξηση της εργασιακής φτώχειας. Από την άλλη πλευρά, η ύπαρξη ορισμένων δομικών παραγόντων που εμποδίζουν σημαντικά τμήματα του πληθυσμού εργάσιμης ηλικίας να ενταχθούν στην αγορά εργασίας (προβλήματα υγείας, έλλειψη δομών παιδικής φροντίδας κλπ.), μας υπενθυμίζει ότι η ένταξη στην αγορά εργασίας δεν αποτελεί μια λύση για όλους (Vignon and Cantillon, 2012). Οι επισημάνσεις αυτές δεν επιχειρούν, σε καμία περίπτωση, να υποβαθμίσουν τη σημασία της απασχόλησης για την πρόληψη ή καταπολέμηση της φτώχειας. Αντίθετα, αναδεικνύουν την ανάγκη για μια πιο ισορροπημένη προσέγγιση όπου οι ενεργητικές πολιτικές θα συνδυάζονται με πολιτικές διατήρησης του εισοδήματος και ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες για όσους απασχολούνται σε επισφαλείς θέσεις εργασίας ή αδυνατούν να ενταχθούν στην αγορά εργασίας.

Το δεύτερο σημείο κριτικής αφορά στη μεθοδολογία υλοποίησης της κοινωνικής διάστασης της Στρατηγικής της Λισσαβόνας, δηλαδή στα εγγενή χαρακτηριστικά της ΑΜΣ. Ο μεγάλος όγκος της βιβλιογραφίας που έχει παραχθεί την τελευταία δεκαετία για τη νέα αυτή μέθοδο διακυβέρνησης εμφανίζεται διχασμένος αναφορικά με συμβολή

της στην προώθηση της κοινωνικής διάστασης της ΕΕ. Οι υποστηρικτές της εστιάζουν στη συμβολή της στην ανάδειξη και διατήρηση των ζητημάτων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού αλλά και γενικότερα της κοινωνικής πολιτικής στην πολιτική ατζέντα σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, καθώς και στην εμπάθυνση των γνώσεων και την ανταλλαγή εμπειριών και καλών πρακτικών για τα ζητήματα αυτά (Zeitlin, 2009, Vanhercke, 2010, Frazer and Marlier, 2010). Οι επικριτές της την «κατηγορούν» ως μια πολύ «ήπια» διαδικασία, που δεν μπορεί να επιβάλει πολιτικές, δεν προβλέπει κυρώσεις κατά των κρατών μελών που δεν ανταποκρίνονται στην επίτευξη των στόχων, έχει πολύ χαμηλή δημόσια «ορατότητα» και σπανίως οδηγεί σε απτά αποτελέσματα (Kroger, 2009, Lodge, 2007, Smismans, 2007). Κατά τη γνώμη μας η ΑΜΣ, λόγω θεσμικών (πλαίσιο αρμοδιοτήτων) και πολιτικών (διαφορετικά εθνικά συμφέροντα, πολιτικές ευαισθησίες, μεγάλη διαφορετικότητα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης, κλπ.) εμποδίων, συνιστά, προς το παρόν τουλάχιστον, το βασικό διαθέσιμο εργαλείο για την προώθηση της κοινωνικής διάστασης της ΕΕ. Προς τούτο πρέπει να ενισχυθεί θεσμικά και να υποστηριχτεί πολιτικά προκειμένου να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητά της.

2. Η κοινωνική διάσταση της Ευρώπης 2020: ρητορική και πραγματικότητα

2.1 Προτεραιότητες, στόχοι και διακυβέρνηση της Ευρώπης 2020

Η *Ευρώπη 2020*, την οποία πρότεινε η Επιτροπή στις 3 Μαρτίου του 2010 και ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 26 Μαρτίου του 2010, αποτελεί τη νέα ευρωπαϊκή στρατηγική για την επόμενη δεκαετία (2011-2020), θέτοντας ως πρωταρχικό στόχο να καταστήσει την ΕΕ μια βιώσιμη οικονομία χωρίς αποκλεισμούς που θα προσφέρει υψηλά επίπεδα απασχόλησης, παραγωγικότητας, ανταγωνιστικότητας και κοινωνικής συνοχής (European Commission, 2010a). Στηρίζεται σ' έναν ενισχυμένο συντονισμό της κοινωνικο-οικονομικής πολιτικής, και είναι οργανωμένη σε τρεις *προτεραιότητες*, οι οποίες αναμένεται να αλληλοενισχύονται:

- *Εξυπνη ανάπτυξη* - «ενίσχυση της γνώσης και της καινοτομίας ως κινητήριες δυνάμεις της μελλοντικής μας ανάπτυξης»

- *Αειφόρος ανάπτυξη* - «προώθηση μιας πιο αποδοτικής στη χρήση πόρων, πιο πράσινης και πιο ανταγωνιστικής οικονομίας»
- *Χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη* - «προώθηση μιας οικονομίας με υψηλή απασχόληση που θα επιτυγχάνει κοινωνική και εδαφική συνοχή».

Τον Ιούνιο του 2010, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε στην υιοθέτηση *πέντε Πρωταρχικών Στόχων*, οι οποίοι θα αποτελούν τους κοινούς στόχους που θα καθοδηγούν τις ενέργειες των Κρατών Μελών και της Ένωσης» (European Council, 2010). Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται και η *προώθηση της κοινωνικής ένταξης, ιδίως μέσω της μείωσης της φτώχειας, με στόχο την άρση τουλάχιστον 20 εκατομμυρίων ανθρώπων από τον κίνδυνο της φτώχειας και του αποκλεισμού*. Ο στόχος συνίσταται στην μείωση του αριθμού των ατόμων στην ΕΕ που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας ή/και υλική στέρηση ή/και διαβιούν σε νοικοκυριά ανέργων (περίπου 120 εκατ.) κατά το 1/6⁵. Στη συνέχεια, ενόψει της επίτευξης αυτών των πανευρωπαϊκών στόχων, τα ΚΜ πρέπει να καθορίσουν τους εθνικούς τους στόχους, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές θέσεις εκκίνησής τους και τις εθνικές περιστάσεις και σύμφωνα με τις εθνικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων τους. Θα πρέπει επίσης να εντοπίσουν τα κύρια εμπόδια στην ανάπτυξη και να επισημάνουν στα Εθνικά τους Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ), τον τρόπο με τον οποίο προτίθενται να τα αντιμετωπίσουν.

Ως μέρος της νέας αρχιτεκτονικής, η Επιτροπή προτείνει επίσης *επτά Εμβληματικές Πρωτοβουλίες*⁶ που αναμένεται να λειτουργήσουν ως «ομπρέλα» και να παίξουν έναν καταλυτικό ρόλο για την επίτευξη προόδου σε κάθε βασική προτεραιότητα και που θα πρέπει να καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα δράσεων σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Μεταξύ αυτών, η *Ευρωπαϊκή Πλατφόρμα κατά της Φτώχειας*, αποτελεί μια ακόμη «κοινωνική» καινοτομία της νέας στρατηγικής, με σκοπό «τη διασφάλιση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, ούτως ώστε να εξαπλωθούν ευρέως τα οφέλη της ανάπτυξης και της απασχόλησης και τα άτομα που ζουν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού να αποκτήσουν τα μέσα αξιοπρεπούς διαβίωσης και να

⁵ Οι άλλοι 4 πρωταρχικοί στόχοι αφορούν στην απασχόληση, την εκπαίδευση, την έρευνα και την ανάπτυξη, και την ενέργεια και κλιματική αλλαγή.

⁶ Οι υπόλοιπες έξι είναι: «Ένωση καινοτομίας», «Νεολαία σε κίνηση», «Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη», «Ευρώπη που χρησιμοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους», «Μια βιομηχανική πολιτική για την εποχή της παγκοσμιοποίησης», «Ατζέντα για νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας»

συμμετάσχουν ενεργά στην κοινωνία» (European Commission, 2010b). Πρόκειται για μια αυτόνομη πρωτοβουλία της Επιτροπής, χωρίς καμιά προφανή συνεκτική σκέψη και χωρίς καμιά διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη (Frazer and Marlier, 2010) και προσδιορίζει τους ακόλουθους τομείς για δράση: (α) ανάληψη δράσεων σε ολόκληρο το φάσμα πολιτικών, (β) μεγαλύτερη και αποτελεσματικότερη χρήση των ταμείων της ΕΕ για τη στήριξη της κοινωνικής ένταξης, (γ) προώθηση της κοινωνικής καινοτομίας βάσει στοιχείων, (δ) συμπράξεις και έλεγχο του δυναμικού της κοινωνικής οικονομίας και (ε) καλύτερο συντονισμό των πολιτικών μεταξύ των κρατών μελών. Οι βασικές δράσεις της Πλατφόρμας και τα συνοδευτικά και προπαρασκευαστικά μέτρα απαριθμούνται στο συνοδευτικό υπηρεσιακό έγγραφο εργασίας της Επιτροπής και βασίζονται σε ένα μείγμα πολιτικού συντονισμού, διαλόγου με θεσμικούς και μη θεσμικούς παράγοντες και χρηματοδοτικών και στρατηγικών συμπράξεων (European Commission, 2010b).

Για την εφαρμογή της στρατηγικής Ευρώπη 2020, εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο τον Οκτώβριο του 2010 δέκα *Ολοκληρωμένες Κατευθυντήριες Γραμμές* (ΟΚΓ) (βλ. Πίνακα 1) - έξι που αφορούν στις οικονομικές πολιτικές των ΚΜ και της ΕΕ, και τέσσερις που αφορούν στην απασχόληση και την κοινωνική πολιτική των ΚΜ. Στόχος τους είναι να παρέχουν καθοδήγηση στα ΚΜ για τον προσδιορισμό των ΕΠΜ τους και την εφαρμογή των μεταρρυθμίσεων, σύμφωνα με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Πίνακας 1: Οι 10 Ολοκληρωμένες Κατευθυντήριες Γραμμές της Ευρώπης 2020

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ Έξυπνη και Βιώσιμη Ανάπτυξη	ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ Ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς
1. Εξασφάλιση της ποιότητας και βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών	7. Αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας και μείωση της διαρθρωτικής ανεργίας
2. Αντιμετώπιση των μακροοικονομικών ανισορροπιών	8. Ανάπτυξη ειδικευμένου εργατικού δυναμικού που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της αγοράς εργασίας, προώθηση της ποιότητας των θέσεων εργασίας και της δια βίου μάθησης
3. Μείωση των ανισορροπιών στη ζώνη του ευρώ	9. Βελτίωση των επιδόσεων εκπαίδευσης και κατάρτισης σε όλες τις βαθμίδες και αύξηση της συμμετοχής στην τριτοβάθμια εκπαίδευση

4. Βελτιστοποίηση της στήριξης για έρευνα και ανάπτυξη και καινοτομία, ενίσχυση του τριγώνου της γνώσης και ενεργοποίηση του δυναμικού της ψηφιακής οικονομίας	10. Προώθηση της κοινωνικής ένταξης και καταπολέμηση της φτώχειας
5. Βελτίωση της αποδοτικότητας στη χρήση των πόρων και μείωση εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου	
6. Βελτίωση του περιβάλλοντος για τις επιχειρήσεις και τους καταναλωτές και εκσυγχρονισμός της βιομηχανικής βάσης	

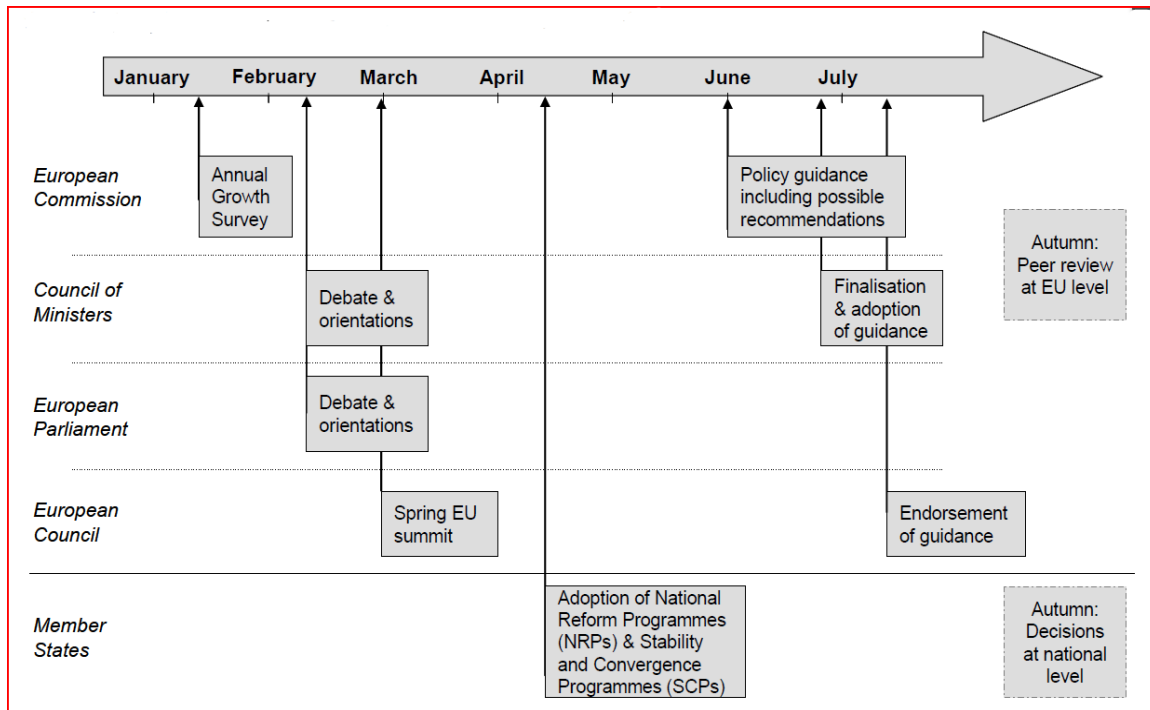
Τέλος, η συνολική αρχιτεκτονική της *Ευρώπης 2020* συμπληρώνεται και με μια ισχυρότερη διακυβέρνηση, που ενισχύει περαιτέρω τον έλεγχο και την επιτήρηση της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, συνδέοντας την *Ευρώπη 2020* με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Hyman, 2011:11, Bongardt and Torres, 2010:140). Αυτή η νέα διακυβέρνηση οργανώνεται γύρω από τρεις (υποτίθεται αλληλεξαρτώμενους) πυλώνες:

- *Μακροοικονομική επιτήρηση*, που στοχεύει στη διασφάλιση ενός σταθερού μακροοικονομικού περιβάλλοντος ευνοϊκού για την ανάπτυξη και τη δημιουργία απασχόλησης. Αυτή είναι η ευθύνη του Συμβουλίου «Οικονομικών και Χρηματοδοτικών Υποθέσεων» της ΕΕ (ECOFIN).
- *Θεματικό συντονισμό*, με έμφαση στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στους τομείς της καινοτομίας και της E&A, της αποδοτικότητας των πόρων, του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, της απασχόλησης, της εκπαίδευσης και της κοινωνικής ένταξης. Ο θεματικός συντονισμός συνδυάζει τις *προτεραιότητες*, τους *πρωταρχικούς στόχους* (μετασχηματισμένους σε εθνικούς στόχους) και τις *εμβληματικές πρωτοβουλίες* της ΕΕ. Διεξάγεται από τις τομεακές συνθέσεις του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου και του Συμβουλίου Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων (EPSCO), αρμόδιου για τα θέματα απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας. Εδώ είναι, με άλλα λόγια, που εντοπίζεται και η κοινωνική ΑΜΣ στη νέα αρχιτεκτονική.

- *Δημοσιονομική επιτήρηση* στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, η οποία θα συμβάλει στην ενίσχυση της δημοσιονομικής εξυγίανσης και την ενίσχυση της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών.

Ο συντονισμός αυτών των τριών πυλώνων εντάσσεται στο λεγόμενο *Ευρωπαϊκό Εξάμηνο*, (βλ. Πίνακα 2) που έχει ως βασική προτεραιότητα την παρακολούθηση και τον συντονισμό της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής (Amstrong, 2012:9).

Πίνακας 2 Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο συντονισμού στο πλαίσιο της Ευρώπης 2020



Πηγή. European Commission, 2011.

2.2 Ευρώπη 2020: Ρητορική και Πραγματικότητα

Τα ερωτήματα που αναδύονται αφορούν στις επιπτώσεις αυτής της νέας Στρατηγικής για την κοινωνική διάσταση της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αποτελεί, πράγματι, η *Ευρώπη 2020* την κατάλληλη στρατηγική για την αντιμετώπιση των προβλημάτων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, που αντιμετωπίζει ολοένα και αυξανόμενος αριθμός πολιτών της ΕΕ; Συνιστά ένα βήμα εμπρός ή πισωγύρισμα σε σχέση με τον προκάτοχό της, τη ΣτΛ, όσον αφορά την κοινωνική της διάσταση;

Ξεκινώντας από την *ρητορική* της *Ευρώπης 2020*, θα μπορούσαμε, καταρχάς, να υποθέσουμε ότι εμφανίζεται περισσότερο «κοινωνική» από τη ΣτΛ και ειδικότερα την αναθεωρημένη εκδοχή της (Λισαβόνα II). Στην *πραγματικότητα*, ωστόσο, η νέα αυτή ρητορική συνιστά μια επιστροφή στην Λισαβόνα I (2000), θέτοντας την *ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς*, μαζί με την *έξυπνη ανάπτυξη* και την *αειφόρο ανάπτυξη*, ως μια από τις 3 βασικές προτεραιότητες της στρατηγικής, επιχειρώντας (πάλι;) την αποκατάσταση μιας ισορροπίας ανάμεσα στους οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους (Amstrong, 2012:7). Όπως όμως σημειώθηκε και στην προηγούμενη ενότητα, η Λισαβόνα I επικρίθηκε ακριβώς για αυτήν την πολλαπλότητα και αντιφατικότητα των στόχων και την έλλειψη στρατηγικής εστίασης. Δεν υπάρχει καμιά πειστική απάντηση για τον τρόπο που η *Ευρώπη 2020* θα υπερβεί αυτή τη φορά το «τρίλημμα» της ταυτόχρονης επίτευξης της δημοσιονομικής σταθερότητας, της βιώσιμης ανάπτυξης και της διατήρησης του κοινωνικού κράτους (Pochet, 2010:4).

Η θέσπιση, για πρώτη φορά, ποσοτικών στόχων στον τομέα της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού σε επίπεδο ΕΕ συνιστά, αναμφίβολα, ένα θετικό βήμα (έστω και στο συμβολικό επίπεδο), υποδηλώνοντας την πρόθεση, η κοινωνική διάσταση να έχει στο εξής το ίδιο υψηλό πολιτικό προφίλ με τις άλλες πολιτικές προτεραιότητες της Ευρώπης 2020 (Vandenbrouck and Vleminckx, 2011). Ο στόχος αυτός καθαυτός – μείωση κατά τουλάχιστον 20 εκατομμύρια των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή/και κοινωνικού αποκλεισμού - είναι εξαιρετικά φιλόδοξος και με καινοτόμα χαρακτηριστικά.⁷ Ωστόσο, είναι δύσκολο να ισχυριστεί κανείς ότι σηματοδοτεί μια ενισχυμένη δέσμευση, από την πλευρά της ΕΕ, για την εμβάθυνση της κοινωνικής διάστασης της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αναπαράγει τις ανεπίλυτες εντάσεις της ΣτΛ σχετικά με τα ζητήματα αρμοδιοτήτων και διακυβέρνησης και αποτελεί το προϊόν μακρών διαπραγματεύσεων και πολιτικών συμβιβασμών μεταξύ των πολιτικών δρώντων (Ευρωπαϊκοί θεσμοί, ΚΜ, ΜΚΟ κλπ.), που τάσσονται υπέρ των αναδιανεμητικών πολιτικών και εκείνων που θεωρούν την ένταξη στην αγορά

⁷ Στηρίζεται σε ένα συνδυασμό τριών δεικτών: το ποσοστό σχετικού κινδύνου φτώχειας (60% του διάμεσου εθνικού εισοδήματος), το ποσοστό υλικής στέρησης, και το ποσοστό των ατόμων ηλικίας 18-59 που ζουν σε νοικοκυριά με χαμηλή ένταση εργασίας (δηλαδή, τα νοικοκυριά όπου τα μέλη ηλικίας 18-59 ετών είτε δεν εργάζονται ή έχουν πολύ περιορισμένη πρόσβαση στην εργασία).

εργασίας ως το βασικό παράγοντα καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Επιπλέον, δίνει τη δυνατότητα στα ΚΜ να ανταποκριθούν κατά το δοκούν και όσον αφορά τους επιμέρους δείκτες που θα επιλέξουν αλλά και ως προς το επίπεδο της φιλοδοξίας των εθνικών στόχων που θα θέσουν (Copeland and Daly, 2012). Τα στοιχεία από τη μέχρι τώρα εφαρμογή της Ευρώπης 2020 αποδεικνύουν ότι οι εθνικοί στόχοι που έχουν τεθεί από τα 27 ΚΜ για τη μείωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού μέχρι το 2020, προσεγγίζουν αθροιστικά μόλις τα 12 – 15 εκατομμύρια σε σχέση με τα 20 εκατομμύρια που είναι ο στόχος για την ΕΕ συνολικά (Frazer and Marlier, 2012, Copeland and Daly, 2012).

Η επιμονή στην νεοφιλελεύθερη συνταγή της εξάρτησης του στόχου της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού από την ένταξη στην αγορά εργασίας φαίνεται και από την τοποθέτηση της ΚΓ για την *προώθηση της κοινωνικής ένταξης και την καταπολέμηση της φτώχειας* κάτω από τις ΚΓ για την απασχόληση. Το γεγονός αυτό έχει εγείρει την έντονη κριτική από την σκοπιά των κοινωνικά προσανατολισμένων δρώντων, που προτείνουν την καλύτερη ενσωμάτωση του στόχου της κοινωνικής ένταξης και της κοινωνικής συνοχής στο σύνολο των κατευθυντήριων γραμμών και τη ρητή αναφορά στην κατευθυντήρια γραμμή 10 της «διασφάλισης πρόσβασης όλων σε δικαιώματα, αγαθά και υπηρεσίες» (EAPN, 2011).

Όσον αφορά την αρχιτεκτονική της νέας διακυβέρνησης της Ευρώπης 2020, το *Ευρωπαϊκό Εξάμηνο* θα μπορούσε θεωρητικά να αποτελέσει ένα «παράθυρο ευκαιρίας» για έναν ενισχυμένο συντονισμό και στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Η δυνατότητα *Συστάσεων* ισχύει, θεωρητικά, και για το πεδίο της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού (στη βάση της ΚΓ 10). Ωστόσο, η πρωταρχική του εστίαση στην ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης, ουσιαστικά αναιρεί ή τουλάχιστον περιθωριοποιεί, τα όποια ζητήματα κοινωνικής πολιτικής θα μπορούσαν να αναδειχθούν στο πλαίσιο της διαδικασίας εκπόνησης και αξιολόγησης των ΕΠΜ (Amstrong, 2012:11) και καθιστά εξαιρετικά απίθανη την έκδοση *Συστάσεων* στην περίπτωση που ένας μεγάλος αριθμός ΚΜ αποτυγχάνει στην επίτευξη των κοινωνικών στόχων. Είναι χαρακτηριστικό ότι, εκτός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο κυρίαρχος θεσμός και πραγματικός συντονιστής της *Ευρώπης 2020* είναι το Συμβούλιο

Οικονομικών Υποθέσεων (Ecofin) και αυτό συνιστά ένα πισωγύρισμα σε σχέση με τη ΣτΛ που είχε ως βασικό σκοπό την επαναφορά της ισότιμης σχέσης των επιμέρους τομεακών σχηματισμών του Συμβουλίου της ΕΕ με το Ecofin (Pochet, 2010:4).

Ενδεικτική της αμηχανίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσον αφορά τη διακυβέρνηση της κοινωνικής διάστασης της *Ευρώπης 2020*, είναι η αμφίθυμη στάση της σχετικά με την τύχη της κοινωνικής ΑΜΣ. Από τη μια πλευρά, στην Ανακοίνωσή της για την Πλατφόρμα κατά της Φτώχειας, αναφερόταν στην «ενσωμάτωση της κοινωνικής ΑΜΣ στην *Ευρώπη 2020*», υπονοώντας ότι αυτή θα αποτελεί τώρα μέρος της συνολικής διακυβέρνησης της νέας στρατηγικής (European Commission, 2010b). Πράγματι, στη βάση της νέας ΚΓ 10, τα ΚΜ υποχρεούνται να αναφέρουν στα ΕΠΜ τις εθνικές τους πολιτικές για την επίτευξη του πρωταρχικού στόχου για τη μείωση της φτώχειας. Αυτό πρακτικά θα σήμαινε ότι η κοινωνική ΑΜΣ θα έχανε τη διακριτή οντότητά της και θα ενσωματωνόταν στη συνολική διακυβέρνηση της Ευρώπης 2020. Από την άλλη πλευρά, στο ίδιο κείμενο πληροφορούσε ότι επρόκειτο, μέσα στο 2011, να προτείνει ένα νέο πλαίσιο προσαρμογής των μεθόδων εργασίας της κοινωνικής ΑΜΣ στη νέα διακυβέρνηση της *Ευρώπης 2020*, αφήνοντας έτσι ανοικτό το ενδεχόμενο για μια αναθεωρημένη διακριτή κοινωνική ΑΜΣ που θα αλληλεπιδρούσε με την *Ευρώπη 2020* (European Commission, 2010b).

Πράγματι, το Συμβούλιο υιοθέτησε τον Ιούνιο του 2011 (Council of the EU, 2011) τη Γνώμη της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας (SPC) για μια αναζωογονημένη (reinvigorated) και πιο λιτή κοινωνική ΑΜΣ (SPC, 2011). Στο πλαίσιο αυτό, επανεπιβεβαιώθηκαν οι ίδιοι (με τη ΣτΛ) «κοινοί» στόχοι για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη, επαν-εκκίνησε η διαδικασία υποβολής ετήσιων Εκθέσεων από τα ΚΜ, οι οποίες τώρα ονομάζονται Εθνικές Κοινωνικές Εκθέσεις (National Social Reports)⁸, ενώ καταργήθηκε η αξιολόγηση τους από την Επιτροπή και το Συμβούλιο της ΕΕ, με τη μορφή ετησίων Κοινών Εκθέσεων (Joint Reports), καθώς και η έγκρισή τους από το Συμβούλιο. Η αξιολόγησή αυτή αντικαταστάθηκε από την υποβολή μιας

⁸ Οι Εθνικές Κοινωνικές Εκθέσεις αντικατέστησαν τις Εθνικές Στρατηγικές Εκθέσεις για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη και υποβλήθηκαν για πρώτη φορά από τα ΚΜ το καλοκαίρι του 2012. Αναμένεται να λειτουργούν συμπληρωματικά προς τα ΕΠΜ των ΚΜ, ενισχύοντας την κοινωνική τους διάσταση.

ετήσιας Έκθεσης από την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (SPC) για την κοινωνική διάσταση της *Ευρώπης 2020*. Αν και είναι πρόωρο να αξιολογήσει κανείς αυτήν την «αναζωογονημένη» κοινωνική ΑΜΣ, η νέα αρχιτεκτονική της δεν αφήνει πολλά περιθώρια αισιοδοξίας για μια αναβάθμιση της κοινωνικής προστασίας. Ήδη, τα δείγματα από την πρώτη περίοδο εφαρμογής της δεν είναι διόλου ενθαρρυντικά, αφού οι πρώτες Εθνικές Κοινωνικές Εκθέσεις υποβλήθηκαν καθυστερημένα από πολλά ΚΜ, ενώ η ποιότητα κι εκείνων που υποβλήθηκαν έγκαιρα δεν ήταν η αναμενόμενη (Frazer and Marlier, 2012:13).

Εν κατακλείδι, η εμπειρία από τη μέχρι τώρα εφαρμογή της *Ευρώπης 2020* αναδεικνύει μια απογοητευτική εικόνα για την κοινωνική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ενώ στη ρητορική της η νέα Στρατηγική άφηνε ελπίδες για μια νέα ώθηση της κοινωνικής ολοκλήρωσης, η εικόνα που προκύπτει από την εξέταση των ΕΠΜ των ΚΜ αποδεικνύει την περιορισμένη πολιτική δέσμευση στην προσέγγιση των κοινωνικών προβλημάτων (ιδιαίτερα της ανεργίας της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού) (Natali, 2011:59, Frazer and Marlier, 2012).

Οι επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στα δημόσια οικονομικά, στα ελλείμματα και στο δημόσιο χρέος, έχουν οδηγήσει τα περισσότερα ΚΜ σε περικοπές κοινωνικών δαπανών και έχουν συμβάλει στην τοποθέτηση της οικονομικής σταθερότητας ως πρώτης προτεραιότητας στην πολιτική ατζέντα σε επίπεδο ΕΕ. Η έμφαση στη δημοσιονομική σταθερότητα έχει αποβεί σε βάρος των κοινωνικών πολιτικών με αποτέλεσμα την σημαντική επιδείνωση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού αποκλεισμό και τον περιορισμό των κοινωνικών δικαιωμάτων, ενώ απουσιάζει ένα μακροπρόθεσμο όραμα για επένδυση σε μια βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη των κοινωνιών. Οι κεντρο-δεξιές κυβερνήσεις αποτελούν την πλειοψηφία στην ΕΕ, ενώ η συντριπτική πλειοψηφία των ΚΜ εμφανίζεται εχθρική στην ανάπτυξη κοινωνικών πολιτικών σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Barbier, 2011:20).

Ειδικότερα, τα ΚΜ στην πλειοψηφία τους αποτυγχάνουν να ενσωματώσουν τους κοινωνικούς στόχους της *Ευρώπης 2020*, ενώ οι περιορισμένες αναφορές στην ΚΓ 10 είναι σχεδόν αποκλειστικά εστιασμένες στην απασχόληση. Από την άλλη πλευρά

υπάρχουν ελάχιστες αναφορές στην ενεργό ένταξη, την υπεράσπιση της κοινωνικής προστασίας, στις ποιοτικές υπηρεσίες, την εργασιακή φτώχεια, την ποιότητα της εργασίας, ενώ αγνοούνται σε μεγάλο βαθμό άλλες συμφωνημένες προτεραιότητες όπως η παιδική φτώχεια και η έλλειψη στέγης. Απουσιάζουν, επίσης, (α) μια ισορροπημένη προσέγγιση (που αναγνωρίζει την αλληλεξάρτηση των οικονομικών πολιτικών με τις πολιτικές απασχόλησης και τις κοινωνικές πολιτικές και επιδιώκει την ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ τους) και (β) ένα μακροπρόθεσμο όραμα για την ανάγκη οικοδόμησης μιας κοινωνίας χωρίς αποκλεισμούς, ως απαραίτητης προϋπόθεσης για την επίτευξη βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Ο πρωταρχικός στόχος της *Ευρώπης 2020* για μια χωρίς αποκλεισμούς, έξυπνη και βιώσιμη ανάπτυξη φαίνεται να μην αποτελεί προτεραιότητα για τα περισσότερα ΚΜ, ενώ ο στόχος της μείωσης των ατόμων που διαβιούν σε συνθήκες φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού κατά 20 εκατομμύρια φαίνεται να έχει σε μεγάλο βαθμό ξεχαστεί (Frazer and Marlier, 2012:7). Η Ετήσια Επισκόπηση της Ανάπτυξης και οι πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου για την οικονομική διακυβέρνηση απλώς επιβεβαιώνουν το γεγονός ότι η *ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς* τίθεται για μια ακόμη φορά στο περιθώριο και ότι και η νέα στρατηγική είναι αποκλειστικά επικεντρωμένη στην οικονομική μεγέθυνση, την ανταγωνιστικότητα και την οικονομική εξυγίανση, προφανώς εις βάρος των κοινωνικών δικαιωμάτων και με συμπίεση των κοινωνικών δαπανών και επιδομάτων.

Συμπέρασμα

Σκοπός αυτού του άρθρου ήταν η αξιολόγηση της κοινωνικής διάστασης της νέας Στρατηγικής της ΕΕ για τη δεκαετία που διανύουμε, γνωστής ως *Ευρώπη 2020*. Το κεντρικό επιχείρημα που αναπτύχθηκε είναι ότι στο επίπεδο της ρητορικής, η *Ευρώπη 2020* εμφανίζεται περισσότερο κοινωνική από τη ΣτΛ και ιδιαίτερα από την αναθεωρημένη εκδοχή της (2005), αφού επαναφέρει, μεταξύ άλλων, την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στο επίκεντρο της Ευρωπαϊκής πολιτικής ατζέντας και θεσπίζει για πρώτη φορά ποσοτικούς στόχους και κατευθυντήριες γραμμές για την καταπολέμηση τους. Ωστόσο, η πραγματικότητα, όπως προκύπτει από τη μέχρι τώρα εφαρμογή της, είναι ασύμβατη με τους διακηρυγμένους στόχους. Οι επιπτώσεις της διεθνούς οικονομικής κρίσης, η κυριαρχία του

νεοφιλελεύθερου «παραδείγματος» στις πολιτικές της ΕΕ, εγγενείς ασάφειες και αντιφάσεις αναφορικά με τον τρόπο διακυβέρνησης της νέας Στρατηγικής, αλλά και η εμπειρία από τη διετή εφαρμογή της καθιστούν εξαιρετικά αμφίβολη, αν όχι ανέφικτη, την προοπτική ενδυνάμωσης της κοινωνικής διάστασης της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Το κυρίαρχο παράδειγμα σήμερα στην ΕΕ δεν αντιλαμβάνεται την κοινωνική πολιτική ως «εναλλακτική» της ελεύθερης αγοράς, αλλά ως τροχοπέδη για την ανεμπόδιστη λειτουργία της, εκτός κι αν δικαιολογηθεί ως ένας «παραγωγικός συντελεστής» που μπορεί να συμβάλει στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας. Ο σκοπός της δεν είναι να προστατέψει τους ανθρώπους από την αγορά αλλά να τους βοηθήσει να προσαρμοστούν στις ανάγκες της (Hermann and Hofbauer, 2007:133). Μια ενδεχόμενη αναζωογόνηση της κοινωνικής διάστασης της *Ευρώπης 2020*, προϋποθέτει μια πιο ισορροπημένη αντίληψη για την κοινωνική πολιτική που θα συνδυάζει τις πολιτικές ενός «ενεργού» ΕΚΜ (active ESM) με πολιτικές διατήρησης του εισοδήματος και ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες για το σύνολο των πολιτών (Cantillon, 2011, Vignon and Cantillon, 2012, Vandenbroucke and Vleminckx, 2011). Είναι γεγονός, ότι δίχως την υιοθέτηση κοινών στοιχειωδών εργασιακών και κοινωνικών προτύπων, τη συγκρότηση κοινών ευρωπαϊκών θεσμών και την διαμόρφωση μιας κοινής δημοσιονομικής και φορολογικής πολιτικής, δε μπορεί να γίνει δυνατή η πλήρης οικοδόμηση της κοινωνικής διάστασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Σακελλαρόπουλος, 2011). Ωστόσο, δεδομένων των θεσμικών και πολιτικών περιορισμών, απαιτείται μια ισχυρή πολιτική βούληση που θα οδηγήσει στην επανεστίαση της *Ευρώπης 2020* στο αυθεντικό πνεύμα των διακηρύξεών της, δηλαδή στη διασφάλιση μιας ισορροπημένης και αμοιβαία ενισχυόμενης προσέγγισης στην υλοποίηση των τριών πρωταρχικών προτεραιοτήτων της για *έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

- Amstrong, K. (2012). “EU Social Policy and the governance architecture of Europe 2020”, *Legal Studies Working Paper*, No. 110/2012, School of Law, Queen Mary University of London.
- Armstrong, K. (2010). *Governing Social Inclusion: Europeanization through Policy Coordination*, Oxford: Oxford University Press.
- Atkinson, A.B. (2010). “Poverty and the EU: the New Decade”, in *Macerata Lectures on European Economic Policy*, Working Paper, No 24.
- Barbier, J.-Cl. (2011). “Changes in Political Discourse from the Lisbon Strategy to Europe 2020: Tracing the fate of “social policy””, *ETUI, Working Paper*, 2011.01.
- Begg I. and Berghman J. (2002). “Introduction: EU social exclusion policy revisited?”, in *Journal of European Social Policy*, 12(3):179-194.
- Bongardt, A. and Torres, F. (2010). “The Competitiveness Rationale, Sustainable Growth and the Nees for Enhanced Economic Coordination”, *Intereconomics*, 2010/3:136-141.
- Bonoli, G. (2006). “New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies”, in K. Armingeon and G. Boloni (eds), *The Politics of Post-Industrial Welfare States: Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks*, London and New York: Routledge, pp. 3-26.
- Borras S. and Jacobsson K. (2004). “The Open Method of Coordination and new governance patterns in the EU”, in *Journal of European Social Policy*, 11(2): 185-208.
- Cantillon, B. (2011). “The Paradox of the Social Investment State: Growth, employment and poverty in the Lisbon era”, In *Journal of European Social Policy*, Vol.21(5), pp. 432-449.
- Copeland, P. and Daly, M. (2012). “Varieties of Poverty Reduction: Inserting the poverty and social exclusion target into Europe 2020”, in *Journal of European Social Policy*, Vol. 22(3), pp. 273-287.

- Crepaldi, C., Barbieri, D., Boccagni, P., Naaf, S. and Pesce, F. (2010). EU Cooperation in the Field of Social Inclusion: Final Report, Brussels: European Parliament. Available from: http://www.europarl.it/ressource/static/files/EU_cooperation_social_exclusion.pdf
- Council of the EU (2011). *Endorsement of the Opinion of the Social Protection Committee on reinvigorating the social OMC in the context of the Europe 2020 Strategy*, doc. 10405/11, SOC 418, Brussels.
- Daly, M. (2007). “Whither EU Social Policy? An Account and Assessment of Developments in the Lisbon Social Inclusion Process”, *Journal of Social Policy*, Vol. 37, No.1, pp. 1-19.
- Daly, M. (2010). “Assessing the EU Approach to Combating Poverty and Social Exclusion in the Last Decade”. In Marlier, Eric/ Natali, David (eds.), *Europe 2020 Towards a More Social EU?* Brussels: PIE Peter Lang, pp. 143-162.
- De la Porte, C. and Pochet Ph. (eds.), (2002). *Building Social Europe through the Open Method of Coordination*. Brussels: Peter Lang.
- De la Porte, C. (2010). “State of the Art. Overview of Concepts, Indicators and Methodologies used for analyzing the social OMC”, RECOWE Working Paper, REC-WP 15/2010.
- EAPN (2011). *EAPN input on the role of the Social OMC in the context of Europe 2020 Strategy*, Position Paper, April.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D. Hemerijck, A. And Myloes, J. (eds.) (2002). *Why we Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2005). *Working together, working better: A new framework for the Open Coordination of Social Protection and Inclusion Policies in the European Union*, Communication, COM(2005)706 final, Brussels: European Commission.
- European Commission (2010a), *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Communication COM(2010) 2020, Brussels.
- European Commission, (2010b). *The European Platform Against Poverty and Social Exclusion: A European Framework for Social and Territorial Cohesion*, Communication (COM/2010/758).
- European Council, (2000). *Presidency Conclusions*, Lisbon European Council 23 and 24 March 2000.

- European Council, (2010). *Conclusions – 17 June 2010*, EUCO 13/10.
- Ferrera M., Matsaganis M., Sacchi S. (2002). “Open Coordination against poverty: The new EU Social Inclusion Process”, in *Journal of European Social Policy*, 12(3), 227-239.
- Flear, M., (2009). “The Open Method of Coordination on Health Care after the Lisbon Strategy II: Towards a Neoliberal Framing?”. In Sandra Kröger (ed.), “What Have We Learnt: Advances, Pitfalls and Remaining Questions of OMC Research *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 12. Available at: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-012a.htm>.
- Frazer, H. and Marlier, E. (2009). Assessment of the extent of synergies between growth and jobs policies and social inclusion policies across the EU as evidenced by the 2008-2010 National Reform Programmes: Key lessons, Brussels: European Commission.
- Frazer H. and Marlier, E. (2010). Strengthening Social Inclusion in the Europe 2020 Strategy by Learning from the Past. . In Marlier, Eric/ Natali, David (eds.), *Europe 2020 Towards a More Social EU?* Brussels: PIE Peter Lang, pp. 225-252.
- Frazer, H. and Marlier, E. (2012). *Assessment of Progress Towards the Europe 2020 Social Inclusion Objectives. Main Findings and Suggestions on the Way Forward*, EU Network of Independent Experts on Social Inclusion.
- Giddens, A. (1998). *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Heidenreich, M. Zeitlin, J. (eds.) (2008). *Changing European Employment and Welfare Regimes. The influence of the open method of coordination on national reforms*. New York: Routledge.
- Hermann, C. and Hofbauer, I. (2007). “The European Social Model: Between Competitive Modernisation and Neoliberal Resistance”, *Capital and Class*, 93:125-139.
- Hyman, R. (2011). “Trade Unions, Lisbon and Europe 2020: From Dream to Nightmare”, *LSE, Europe in Question Discussion Papers*, No.45/2011.

- Jenson, J. (2009). “Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism: Moving Towards Social Investment”, in N. Morel, B. Palier and J. Palme (eds) *What Future for Social Investment?*, Stockholm: Institute for Future Studies Research Report, pp. 27-44.
- Kok, W. (2004). *Facing the Challenge: The Lisbon Strategy for Growth and Employment*. Report from the High Level Group Chaired by Wim Kok , Brussels: European Commission.
- Kröger, Sandra, (2009). “The Open Method of Coordination: Underconceptualisation, Overdetermination, De-politicisation and Beyond”. In Sandra Kröger (ed.), “What Have We Learnt: Advances, Pitfalls and Remaining Questions of OMC Research”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 1, Vol. 13, Art. 5. Available at: http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2009_005a
- Lodge, M., (2007). “Comparing Non-Hierarchical Governance in Action: the Open Method of Co-ordination in Pensions and Information Society”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 45, No. 2, pp. 343–365.
- Morel, N., Palier, B., Palme, J. (2011). “A European Social Investment Strategy?”, in *Perspectives on Europe*, Autumn, 2011, 41:2, pp. 40-46
- Natali, D. (2011). “Europe 2020: Is the Social Dimension Still Important?”, in *Perspectives on Europe*, Volume 41, Issue 2, Council for European Studies.
- Pochet, Ph. (2010). *What’s wrong with EU2020?*, ETUI Policy Brief, European Social Policy, Issue 2/2010.
- Radulova, E., (2007). “Variations on Soft EU Governance: the Open Method(s) of Coordination”. In Dirk De Bievre and Christine Neuhold (eds.), *Dynamics and Obstacles of European Governance*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 3-27.
- Σακελλαρόπουλος, Θ. (2011). «Εισαγωγή», στο Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), *Η Κοινωνική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Διόνικος, σ. 9-19.
- Smismans, S. (2007). “New Modes of Governance and the Participatory Myth”, In: *European Governance Papers*, No. N-06-01, <http://www.connexnetwork.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-06-01.pdf>
- Social Protection Committee, (2011). *Reinvigorating the OMC in the context of Europe 2020 Strategy*, doc. 10405/11, SOC 418, Brussels.

- Social Protection Committee, (2009). *Growth, Jobs and Social Progress in the EU: A contribution to the evaluation of the social dimension of the Lisbon Strategy*, Brussels: European Commission. Available from: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=3898&langId=en>.
- Stubbs, P, and Zrinscak S. (2010). “Social Protection and Social Inclusion from Lisbon to Europe 2020”, in Samardzija, V. and Butkovic, H. (eds), *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*, Institute of International Relations, Zagreb.
- Taylor-Gooby, P. (ed.) (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Vandenbroucke, F. and Vleminckx, K. (2011). “Disappointing Poverty Trends: Is the Social Investment State to Blame?”, In *Journal of European Social Policy*, Vol. 21(5), pp. 450-471.
- Vanhercke B. (2010). Delivering the Goods for Europe 2020? The Social OMC's Adequacy and Impact Re-assessed. In Marlier, Eric/ Natali, David (eds.), *Europe 2020 Towards a More Social EU?* Brussels: PIE Peter Lang, pp. 115-142
- Vignon, J. and Cantillon, B. (2012). “Is there a time for “Social Europe”? Looking beyond the Lisbon Strategy paradigm”, in *OSE Paper Series*, No. 9.
- Zeitlin, J. (2009). “The Open Method of Coordination and National Social and Employment Policy Reforms: Influences, Mechanisms, Effects”. In Martin Heidenreich and Jonathan Zeitlin (eds.), *Changing European Employment and Welfare Regimes: The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, London: Routledge, pp. 214-45.
- Zeitlin J. (2010). Towards a Stronger OMC in a More Social Europe 2020: A New Governance Architecture for EU Policy Coordination. In Marlier, Eric/ Natali, David (eds.), *Europe 2020 Towards a More Social EU?* Brussels: PIE Peter Lang, pp. 253-27.