



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΤΟΜΕΑΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

ΘΕΜΑ:

***Η Εφαρμογή της Ανοιχτής Μεθόδου
Συντονισμού (ΑΜΣ) στα Πεδία της
Κοινωνικής Προστασίας και της
Κοινωνικής Ένταξης***

Δρ Βασιλική Ι. Πρέκα

ΑΘΗΝΑ, Οκτώβριος 2009

Θέμα Διδακτορικής Διατριβής:

**Η εφαρμογή της Ανοιχτής Μεθόδου
Συντονισμού (ΑΜΣ) στα πεδία της
κοινωνικής προστασίας και της κοινωνικής
ένταξης**

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Κωνσταντίνος Στεφάνου

Βασιλική Πρέκα του Ιωάννη

Πτυχίο «Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών», Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών (βαθμός: 7,67) - 2002.

Μεταπτυχιακό Δίπλωμα «Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών», ειδίκευση στην «Ευρωπαϊκή Διοίκηση και Πολιτική», (Πρόγραμμα Jean Monne), Τμήμα Δ.Ε.Σ., Πάντειο Πανεπιστήμιο (βαθμός: 8,90) - 2005.

Απόφοιτη της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης, Τμήμα Γενικής Διοίκησης, ΙΗ' Εκπαιδευτική Σειρά (βαθμός: 9,22) – 2007.

Διδάκτορας του Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου (βαθμός: 9) – 2009.

Στην οικογένειά μου

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά για η συνδρομή τους στη συγγραφή της παρούσας διατριβής τα μέλη της τριμελούς μου επιτροπής, τον καθηγητή κ Κωνσταντίνο Στεφάνου, την καθηγήτρια κα Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου και την καθηγήτρια κα Θεοδώρα Χίου-Μανιατοπούλου. Ιδιαίτερως σημαντική υπήρξε η συμβολή τόσο του κ Στεφάνου, όσο και της κας Στεφάνου. Ο κ Στεφάνου, ως επιβλέπων καθηγητής της παρούσας διατριβής, διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση του θέματος και στην καθοδήγηση της δομής και του περιεχομένου της διατριβής. Άμεση και εξαιρετική συνεργασία είχα, επίσης, και με την κα Στεφάνου, η οποία όλα αυτά τα χρόνια - από τότε που ήμουν φοιτήτρια στο ΠΜΣ «Ευρωπαϊκή Διοίκηση και Πολιτική» του Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών του Παντείου Πανεπιστημίου ως καθηγήτριά μου και επιβλέπουσα της διπλωματικής μου εργασίας, αργότερα που ήμουν σπουδάστρια της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης πάλι ως επιβλέπουσα της διπλωματικής μου εργασίας και βέβαια ως συνεπιβλέπουσα της διδακτορικής μου διατριβής - με τα σχόλια, τις παρατηρήσεις και τις εποικοδομητικές συμβουλές της - συνέβαλε τα μέγιστα στη βελτίωση του περιεχομένου και των συμπερασμάτων της παρούσας διατριβής. Δεν θα μπορούσα να μην αναφέρω, ακόμα, πως μεταξύ των άλλων, η κα Στεφάνου και ο κ Στεφάνου μου έκαναν την τιμή να συμμετέχω, μετά την αποφοίτηση μου από το ΠΜΣ «Ευρωπαϊκή Διοίκηση και Πολιτική» (2005), ως επιστημονικός συνεργάτης στο μάθημα της κας Στεφάνου «Υλοποίηση Ευρωπαϊκών Πολιτικών στην Ελλάδα», όπου έχω την ευκαιρία να παρουσιάζω θέματα σχετικά με το αντικείμενο της διατριβής μου, ενώ παράλληλα η κα Στεφάνου τα δυο τελευταία χρόνια μου έδωσε την ευκαιρία να έχω ανάλογη συμμετοχή και στο αντίστοιχο μάθημά της στο ΠΜΣ «Δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση» του Γενικού Τμήματος Δικαίου του Παντείου Πανεπιστημίου.

Περιεχόμενα

Συντομογραφίες.....	4
Πρόλογος.....	5
Preface.....	7
Εισαγωγή.....	9
Μέρος 1ο: Ο Ανοιχτός Συντονισμός των Πολιτικών για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη.....	13
1.1. Η Στρατηγική της Λισαβόνας.....	14
1.1.1 Η Διαμόρφωση της ΑΜΣ και τα Βασικά Χαρακτηριστικά της.....	14
1.1.2 Σύγκριση των Εφαρμογών της ΑΜΣ σε Κοινωνική και Οικονομική Πολιτική.....	19
1.2. Η Στρατηγική για τον Συντονισμό των Συστημάτων Κοινωνικής Προστασίας.....	23
1.2.1 Η Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη.....	24
1.2.1.1 Τα Πρώτα Βήματα που Σηματοδοτούν την Ανάδυση του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ημερήσια Διάταξη της Κοινότητας.....	26
1.2.1.2 Οι Κοινοί Στόχοι για την Κοινωνική Ένταξη.....	31
1.2.1.3 Οι Ευρωπαϊκοί Δείκτες.....	31
1.2.1.4 Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη.....	38
1.2.1.5 Η Κοινή Έκθεση Επιτροπής/Συμβουλίου για την Κοινωνική Ενσωμάτωση.....	40
1.2.1.6 Η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας.....	42
1.2.1.7 Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης για την Καταπολέμηση του Κοινωνικού Αποκλεισμού (2002-2006).....	44
1.2.2 Η Εφαρμογή της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού στις Συντάξεις.....	47
1.2.2.1 Οι Κοινοί Στόχοι για τις Συντάξεις.....	48
1.2.2.2 Οι Μέθοδοι Εργασίας για τις Συντάξεις.....	49
1.2.3 Ο Ανοιχτός Συντονισμός στον Τομέα της Υγείας και της Μακροχρόνιας Φροντίδας.....	51
1.2.3.1 Η Διαμόρφωση Κοινών Στόχων στον Τομέα της Υγείας.....	52
1.3. Ομοιότητες και Διαφορές των τριών Εφαρμογών της Κοινωνικής ΑΜΣ.....	56
1.3.1 Η έννοια της θεσμικής νομιμοποίησης και οι διαστάσεις της.....	57

1.3.2 Δέσμευση.....	59
1.3.3 Ακρίβεια	64
1.3.4 Εκχώρηση αρμοδιοτήτων.....	65
Μέρος 2^ο: Η Εφαρμογή στα Κράτη-Μέλη της ΑΜΣ στην Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη.....	68
2.1. Η Περίπτωση της Ελλάδας.....	70
2.1.1 Η Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη 2006-2008	72
2.1.1.1 Υπάρχουσα κατάσταση και στρατηγική προσέγγιση.....	73
2.1.1.2 Ελληνικό Σχέδιο Δράσης για την κοινωνική ένταξη	75
2.1.1.3 Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για τις συντάξεις	80
2.1.1.4 Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για την υγεία και τη μακροχρόνια φροντίδα	82
2.1.1.5 Αξιολόγηση της ΕΕΣ και μελλοντικές προκλήσεις	86
2.1.2 Η Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη 2008-2010	89
2.1.2.1 Υπάρχουσα κατάσταση και στρατηγική προσέγγιση.....	90
2.1.2.2 Αξιολόγηση της ΕΕΣ και μελλοντικές προκλήσεις	95
2.2 Η εμπειρία άλλων κρατών μελών	100
2.2.1 Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου	100
2.2.1.1 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη του Ηνωμένου Βασιλείου για την περίοδο 2006-2008	101
2.2.1.2 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη του Ηνωμένου Βασιλείου για την περίοδο 2008-2010	105
2.2.2 Η περίπτωση της Πορτογαλίας	110
2.2.2.1. Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Πορτογαλίας για την περίοδο 2006-2008.....	111
2.2.2.2. Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Πορτογαλίας για την περίοδο 2008-2010.....	114
2.2.3 Η περίπτωση της Σουηδίας	119
2.2.3.1 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Σουηδίας για την περίοδο 2006-2008	120
2.2.3.2 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Σουηδίας για την περίοδο 2008-2010	124
2.2.4 Η περίπτωση της Κύπρου	129
2.2.4.1 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Κύπρου για την περίοδο 2006-2008.....	130
2.2.4.2 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Κύπρου για την περίοδο 2008-2010.....	134
2.2.5 Συγκριτική Ανάλυση των Επιδόσεων των Κρατών Μελών.....	139

2.3 Προβλήματα στην Εφαρμογή και Ελλείμματα Νομιμοποίησης της ΑΜΣ	142
2.3.1 Προβλήματα στην τεχνική της ΑΜΣ	142
2.3.2 Ο δημοκρατικός χαρακτήρας της ΑΜΣ	144
2.3.2.1 Τα ελλείμματα δημοκρατικής νομιμοποίησης	145
2.3.2.2 Τα προβλήματα αποτελεσματικότητας	150
Μέρος 3ο: Η Ενίσχυση της Νομιμοποίησης και της	
Αποτελεσματικότητας της ΑΜΣ	157
3.1 Ο Εξορθολογισμός της ΑΜΣ στην Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη	158
3.1.1 Θεσμικές και πολιτικές εξελίξεις που πλαισιώνουν τον εξορθολογισμό της κοινωνικής ΑΜΣ	158
3.1.1.1 Η μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας	158
3.1.1.2 Το Ευρωπαϊκό Έτος για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού-2010	159
3.1.2 Τα Εργαλεία της Νέας Διαδικασίας Συντονισμού	160
3.1.2.1 Κοινοί στόχοι	161
3.1.2.2 Δείκτες	164
3.1.2.3 Οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη	174
3.1.2.4 Η Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και Ένταξη	176
3.1.2.5 Το Κοινοτικό Πρόγραμμα για την Απασχόληση και την Κοινωνική Αλληλεγγύη — Progress	177
3.2 Οι Αντιδράσεις στη Διαδικασία Εξορθολογισμού	180
3.2.1 Η γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής	180
3.2.2 Οι απόψεις των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών	182
3.2.3 Το υπόδειγμα του Casey H. Bernard	186
3.3 Η Προοπτική της Διαδικασίας Εξορθολογισμού και η Ανάγκη Περαιτέρω Ενίσχυσης της	190
3.3.1 Περισσότερη πολιτική δέσμευση και προβολή	195
3.3.2 Ενίσχυση της θετικής αλληλεπίδρασης με άλλες πολιτικές της ΕΕ	198
3.3.3 Καλύτερα αναλυτικά εργαλεία	199
3.3.4 Καλύτερη οικειοποίηση της μεθόδου	200
Συμπεράσματα	202
Πηγές	209

Πρωτογενείς Πηγές.....	209
Βιβλιογραφία	220
Αρθρογραφία.....	222
Χρήσιμες Ιστοσελίδες	229
Παράρτημα	230
Συγκεντρωτικός Πίνακας: Η Εφαρμογή της ΑΜΣ στα Συστήματα Κοινωνικής Προστασίας από το 2000-2005 και από το 2006 και μετά	230
Πίνακας 2: Η Μεταβατική Περίοδος του Εξορθολογισμού της ΑΜΣ στην Κοινωνική Προστασία (2003-2005)	234
Πίνακας 3: Ο Πλήρης Εξορθολογισμός της ΑΜΣ στην Κοινωνική Προστασία (2006-2009).....	236
Πίνακας 4: Συγχρονισμός της κοινωνικής ΑΜΣ με τις ΓΚΓΟΠ και την ΕΣΑ (2006-2008).....	238
Πίνακας 5. Συγκεντρωτικός πίνακας των τριών πολιτικών επιλογών της ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων	240
Πίνακας 6: Οι Αναμορφωμένοι Κοινοί Στόχοι για την Κοινωνική Ένταξη, βάσει των οποίων διαμορφώθηκαν τα ΕΣΔεν 2003-2005	242
Πίνακας 7: Ο Κοινός Σχεδιασμός βάσει του οποίου διαμορφώθηκαν τα ΕΣΔεν 2003-2005.....	246
Πίνακας 8: Οι Αναμορφωμένοι Δείκτες του Λάακεν για την Κοινωνική Ένταξη, όπως αυτοί εγκρίθηκαν από την ΕΚΠ τον Ιούλιο 2003	248
Πίνακας 9: Οι Κοινοί Στόχοι για τις Συντάξεις.	252
Πίνακας 10: Οι Κοινοί Στόχοι για την Υγεία.....	255
Πίνακας 11α: Στατιστικά στοιχεία για την Ελλάδα.....	259
Πίνακας 11β: Στατιστικά στοιχεία για την Ελλάδα.....	260
Πίνακας 12α: Στατιστικά στοιχεία για το Ηνωμένο Βασίλειο	261
Πίνακας 12β: Στατιστικά στοιχεία για το Ηνωμένο Βασίλειο	262
Πίνακας 13α: Στατιστικά στοιχεία για την Πορτογαλία	263
Πίνακας 13β: Στατιστικά στοιχεία για την Πορτογαλία	264
Πίνακας 14α: Στατιστικά στοιχεία για την Κύπρο	265
Πίνακας 14β: Στατιστικά στοιχεία για την Κύπρο	266
Πίνακας 15α: Στατιστικά στοιχεία για τη Σουηδία.....	267
Πίνακας 15β: Στατιστικά στοιχεία για τη Σουηδία.....	268

Συντομογραφίες

ΑΕγχΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑμεΑ	Άτομα με Αναπηρία
ΑΜΣ	Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού
ΓΚΓΟΠ	Γενικές Κατευθυντήριες Γραμμές Οικονομικής Πολιτικής
ΕΕ/ ΕΚ	Ευρωπαϊκή Ένωση/ Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΕΣ	Εθνική Έκθεση Στρατηγικής
ΕΚΠ	Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας
ΕΟΚΕ	Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή
Επιτροπή	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΣΑ	Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης
ΕΣΔεν	Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη
ΕΚΤ	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
ΚΓΑ	Κατευθυντήριες Γραμμές για την Απασχόληση
ΚΕΚΕ	Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική Ενσωμάτωση
ΟΝΕ	Οικονομική και Νομισματική Ένωση
ΣΕΚ	Συνθήκη για την ίδρυση Ευρωπαϊκής Κοινότητας
ΕΑΡΝ	European Anti-Poverty Network
FEANTSA	European Federation of National Organisations working with the Homeless (γαλλικά: Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri)
UEAPME	European Association of Craft, Small and Medium-sized Enterprises

Πρόλογος

Αντικείμενο εξέτασης της παρούσας διατριβής αποτελεί η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ) στην κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη (στο εξής «κοινωνική ΑΜΣ»), όπως αυτή διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας από το 2000 έως και σήμερα. Από την απαρχή της Στρατηγικής της Λισαβόνας (Μάρτιος 2000), η ΑΜΣ υιοθετήθηκε πανηγυρικά ως ένα χρήσιμο εργαλείο διαμόρφωσης πολιτικής στον τομέα της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Πολιτικής, καθώς χρησιμοποιεί την ανταλλαγή απόψεων, εμπειριών και καλών πρακτικών με σκοπό να βοηθήσει τα κράτη μέλη να διαμορφώσουν την κατάλληλη πολιτική, για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων.

Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα διατριβή διαρθρώνεται σε τρία συστατικά μέρη. Στο πρώτο μέρος, εξετάζεται το θεσμικό πλαίσιο της ΑΜΣ, όπως αυτό διαμορφώθηκε σταδιακά μετά τη Λισαβόνα (2000) στα επιμέρους πεδία της κοινωνικής ένταξης, των συντάξεων και της υγείας και επιχειρείται μια σύγκριση μεταξύ των τριών διακριτών εφαρμογών, ώστε να εντοπιστούν οι διαφορές και οι ομοιότητές τους. Στο δεύτερο μέρος, εξετάζονται η εφαρμογή του εργαλείου της κοινωνικής ΑΜΣ στα κράτη μέλη και τα αποτελέσματα πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στη συμμετοχή της Ελλάδας στη διαδικασία της ΑΜΣ. Παράλληλα, επιχειρείται μια σύντομη, άλλα όσο το δυνατόν αντιπροσωπευτική παρουσίαση των περιπτώσεων άλλων τεσσάρων κρατών μελών (Ηνωμένο Βασίλειο, Πορτογαλία, Σουηδία και Κύπρος) ώστε να φανεί πώς αυτά τα κράτη μέλη έχουν αξιοποιήσει την ΑΜΣ, σε σύγκριση με την Ελλάδα. Μέσα από την εξέταση της εφαρμογής θα εντοπιστούν τα προβλήματα και τα ελλείμματα νομιμοποίησης της ΑΜΣ. Τέλος, στο τρίτο μέρος, παρουσιάζεται το νέο πλαίσιο του Ανοιχτού Συντονισμού, όπως αυτό διαμορφώθηκε μετά το 2006 και τον εξορθολογισμό του θεσμικού πλαισίου της κοινωνικής ΑΜΣ, με σκοπό να φανεί ποια είναι τα αποτελέσματά του εξορθολογισμού στην παρούσα φάση και ποια είναι η προοπτική του για το μέλλον, υπό το πρίσμα της περαιτέρω ενίσχυσής του.

Βασικό συμπέρασμα της έρευνας είναι ότι η ΑΜΣ ως εργαλείο διαμόρφωσης πολιτικής παρουσιάζει προβλήματα στην τεχνική (π.χ. πολυπλοκότητα, επικαλύψεις στους στόχους, έλλειψη συγχρονισμού) και ελλείμματα δημοκρατικής νομιμοποίησης (ελλιπής συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών, αδιαφάνεια, προσκόμματα στη διαδικασία μάθησης και έλλειψη αποτελεσματικότητας). Ο θεσμικός εξορθολογισμός (2006) ενίσχυσε μεν τον εποπτικό μηχανισμό επιχειρώντας να αντιμετωπίσει τα τεχνικά προβλήματα, αλλά τα ελλείμματα του δημοκρατικού χαρακτήρα της ΑΜΣ παραμένουν. Παράλληλα, η λειτουργία της ΑΜΣ έχει διαφορετικά αποτελέσματα για κάθε κράτος μέλος τα οποία, λόγω του εθελοντικού της χαρακτήρα και της ποικιλομορφίας των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, εξαρτώνται κυρίως από την ύπαρξη πραγματικής πολιτικής βούλησης και τη διάθεση επαρκών πόρων προς τις σωστές κατευθύνσεις. Στο πλαίσιο αυτό, βασικό επίτευγμα της ΑΜΣ έως τώρα θεωρείται η «σύγκλιση σε επίπεδο ιδεών» μεταξύ των κρατών μελών, δηλαδή η δημιουργία κοινών πεποιθήσεων όσον αφορά τα κύρια προβλήματα και τις αιτίες που τα προκαλούν σε ένα τομέα πολιτικής.

Λέξεις κλειδιά:

Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ), εξορθολογισμός (streamlining), κοινωνική ΑΜΣ, κοινωνική ένταξη, κοινωνική προστασία, μακροχρόνια φροντίδα, νέες μορφές διακυβέρνησης, Στρατηγική Λισαβόνας, συντάξεις, υγεία.

Preface

The present doctorate thesis examines the application of the Open Method of Coordination (OMC) in the field of social protection and social inclusion (also known as Social OMC). The OMC is considered as a useful tool in the field of European Social Policy, as it uses the exchange of information, knowledge, experience and good practice among member states in order to promote national policy making. In this framework, the OMC evolved gradually after Lisbon (2000) in the individual fields of social inclusion, pensions and healthcare, where until the streamlining of the method (2006), the OMC was applied through three different procedures.

In the first section of the present thesis, each application of the OMC is examined separately and a comparison among them is attempted in order to spot their similarities and differences. In the second section, it is examined how member states implement the OMC and which are the policy outcomes. For this purpose, the participation of Greece in the process of OMC is examined. At the same time, a short presentation of the cases of United Kingdom, Sweden, Portugal and Cyprus is attempted in order to show how these member states have used the OMC, compared to Greece. Through the implementation of the OMC, the weaknesses of its architecture and its legitimacy deficits are revealed. Finally, in the third section, the new institutional framework of the open co-ordination is presented, as it has been formed after 2006 and the streamlining of the social OMC. The aim is to show the results of the streamlining at present and to examine the future prospect of the streamlining, under the process of its continuation and enforcement.

A basic conclusion of the thesis is that the operation of the OMC has different results for each member state which - due to its voluntary nature and the diversity of national protection systems - depend on the perception of national interests, the existence of real political will and the disposal of sufficient resources to the right directions. Moreover, the OMC as a policy making tool has institutional weaknesses (e.g. complexity, lack of synchronization among the various OMCs) and democratic legitimacy deficits

(e.g. lack of participation of stakeholders, lack of transparency, lack of effectiveness). Although the institutional streamlining (2006) has reinforced the monitoring mechanism some of the technical disadvantages and the democratic legitimacy deficits still remain. In this framework, up to now, the basic achievement of the OMC process is the so called “ideational convergence” or “cognitive convergence” among member states, in other words the creation of common beliefs and perception as far as the common problems and their causes are concerned.

Key-words:

Lisbon Strategy, new modes of governance, Open Method of Coordination (OMC), streamlining, social OMC, social inclusion, social protection, health, longterm care, pensions.

Εισαγωγή

Η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στο πεδίο της **Κοινωνικής Πολιτικής** από το 1957 έως σήμερα περιορίστηκε κατά κύριο λόγο στον προσδιορισμό ελάχιστων κοινωνικών προδιαγραφών (minimum social standards). Η αδυναμία επίτευξης μιας γενικής εναρμόνισης στο πεδίο αυτό οφείλεται κατά κύριο λόγο στην **ποικιλομορφία των κρατών μελών** όσον αφορά την οικονομική μεγέθυνση, τους θεσμούς κοινωνικής πρόνοιας και τα πολιτικά συστήματα¹. Επίσης, ένα άλλο εμπόδιο αποτελεί η **φύση της κοινοτικής αρμοδιότητας**, η οποία είναι υποστηρικτική και συμπληρωματική της αρμοδιότητας των κρατών μελών και, έτσι, η θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας προσκρούει στον κανόνα της ομοφωνίας².

Στο πλαίσιο αυτό, η **παραδοσιακή κοινοτική μέθοδος**³ ως μηχανισμός διαμόρφωσης κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο ΕΕ αποτέλεσε μια **αργή** και, άρα, **αναποτελεσματική** διαδικασία, που υποτάχτηκε στη λογική της οικονομικής ολοκλήρωσης και της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς. Το γεγονός αυτό είχε ως επακόλουθο τη δημιουργία **θεσμικής ασυμμετρίας** μεταξύ των πολιτικών που προωθούν την αποτελεσματική λειτουργία της αγοράς και των πολιτικών που προωθούν την κοινωνική προστασία και την ισότητα⁴. Παράλληλα, κυρίως μετά τις αρχές του '90 με την εγκαθίδρυση της ΟΝΕ, η ΕΕ βρέθηκε αντιμέτωπη με **σημαντικές προκλήσεις**, τόσο σε κοινωνικό επίπεδο (αυξανόμενη ανεργία και ένταση φαινομένων κοινωνικής παθογένειας), όσο και σε οικονομικό (οικονομική στασιμότητα).

¹ Βλ. Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος (2003), «Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής. Α' Τόμος», εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα, σελ. 56.

² Βλ. Νικολακοπούλου-Στεφάνου Ηρώ (2006), «Η Κοινωνική Ευρώπη. Προσδοκίες και Επιτεύγματα», εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 94-95.

³ Ως κοινοτική μέθοδος θεωρούνται οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις της ΕΕ που είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη και η παραβίασή τους ενέχει την επιβολή κυρώσεων. Αναφέρεται, επίσης, σαν "command and control". Βλ. σχετικά Trubek M. David and Trubek G. Louise (2005), "Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination", European Law Journal, Volume 11, No. 3, May 2005, σελ. 343-364.

⁴ Βλ. Scharpf W. Fritz (2002), "The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity", Journal of Common Market Studies, Volume 40, Number 4, σελ. 645-648.

Η **ανάγκη αντιμετώπισης** των παραπάνω προβλημάτων, τα οποία γίνονται όλο και πιο έντονα τόσο λόγω των τελευταίων διευρύνσεων⁵, όσο και λόγω της πρόσφατης διεθνούς οικονομικής κρίσης⁶, οδήγησε στην ανάγκη αναζήτησης νέων μορφών διαμόρφωσης πολιτικής, με έμφαση **στην Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ)**. Η μέθοδος αυτή, υιοθετήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας (3/2000) με σκοπό να διευκολύνει την υλοποίηση του **στρατηγικού στόχου δεκαετίας (2000-2010)**, που τέθηκε τότε: «*να γίνει η Ένωση η ανταγωνιστικότερη οικονομία της γνώσης ανά την υφήλιο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή*»⁷. Βασίζεται στο πνεύμα της **αρχής της επικουρικότητας** και είναι σχεδιασμένη, ώστε να βοηθά τα κράτη μέλη να αναπτύσσουν σταδιακά τις πολιτικές τους. Αποτελεί μια νέα ευέλικτη μέθοδο διακυβέρνησης, η οποία εντάσσεται στη λεγόμενη «διακυβέρνηση δια της πειθούς» (governance by persuasion), καθώς και στη «διακυβέρνηση με τη διάχυση των καλύτερων πρακτικών» (governance by diffusion of best practice)⁸. Απομακρύνεται, έτσι, από την παραδοσιακή κοινοτική μέθοδο του «command and control» και σέβεται την αυτονομία και ποικιλομορφία των κρατών μελών, τα οποία καλούνται εθελοντικά να συγκλίνουν σε κάποια πρότυπα και να συντονίσουν τις εθνικές πολιτικές τους. Στο πλαίσιο αυτό, τα αποτελέσματα της ΑΜΣ επιτυγχάνονται μέσω μιας **διαδικασίας αμοιβαίας μάθησης, αξιολόγησης και ανταλλαγής ορθών πρακτικών**, η οποία **προϋποθέτει τη χρήση κατευθυντήριων γραμμών ή στόχων, χρονοδιαγραμμάτων, ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών και σημείων αναφοράς (benchmarks) και τη μεταφορά τους στις εθνικές πολιτικές**⁹.

⁵ Βλ. σχετικά Stephanou A. Constantine (2006), “Regulatory Adjustment in the wider Europe Area”, στο Stephanou A. Constantine (eds.) “Adjusting to EU Enlargement. Recurring Issues in a new Setting”, εκδόσεις Edward Elgar, σελ. 123-124.

⁶ Βλ. 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”, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Units E.2 and E.4, September 2009.

⁷ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας 23 και 24 Μαρτίου 2000, παράγραφος 5 [δικτυακός τόπος: ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/00100-r1.gr.htm]

⁸ Βλ. Στεφάνου Κωνσταντίνος (2002), «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Α': Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια», 6^η αναθεωρημένη έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 88-89.

⁹ Βλ. Νικολακοπούλου - Στεφάνου Ηρώ (2001), «Η Κοινωνική Ευρώπη. Ελλείμματα και Προοπτικές», εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 115-116.

Αρχικά, η μέθοδος του Ανοιχτού Συντονισμού εφαρμόστηκε στα πεδία της **οικονομικής πολιτικής** (Γενικές κατευθυντήριες Γραμμές για την Οικονομική Πολιτική, Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης) και της **απασχόλησης** (Στρατηγική για την Απασχόληση, 1997), ενώ μετά τη Λισαβόνα (2000) έγινε το **κεντρικό εργαλείο διαμόρφωσης κοινωνικής πολιτικής**¹⁰ στην ΕΕ. Έτσι, η ΑΜΣ εφαρμόστηκε σταδιακά στα πεδία της **κοινωνικής ένταξης** (2000), **των συντάξεων** (2001) και **της υγείας** (2004), στα οποία πλέον (από το 2006 και μετά) η διαδικασία της ΑΜΣ λαμβάνει χώρα στο πλαίσιο ενός **αναθεωρημένου και εξορθολογισμένου** σχήματος, κάτω από την ομπρέλα της κοινωνικής προστασίας και της κοινωνικής ένταξης (ή αλλιώς κοινωνική ΑΜΣ).

Τα κράτη μέλη, λοιπόν, κατά τα εννιά τελευταία χρόνια (2000-2009), έχουν χρησιμοποιήσει την κοινωνική ΑΜΣ προκειμένου να συντονίσουν τις προσπάθειές τους για την αντιμετώπιση παλαιών και νέων κοινωνικών προκλήσεων και να προσαρμόσουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας τους στις νέες κοινωνικές πραγματικότητες. Παρόλα, βέβαια, τα θετικά αποτελέσματα και την αξία της κοινωνικής ΑΜΣ, η επίτευξη των νέων, ευρύτερων, κοινών στόχων - καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, διασφάλιση της επάρκειας και της βιωσιμότητας των συντάξεων, δίκαιη πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη και τη μακροχρόνια φροντίδα - εξακολουθεί να αποτελεί πρόκληση και ένα διαρκές ζητούμενο¹¹.

Στο πλαίσιο αυτό, αντικείμενο της παρούσας διατριβής θα αποτελέσει η κοινωνική ΑΜΣ, όπως αυτή διαμορφώθηκε σταδιακά μετά τη Λισαβόνα στα επιμέρους πεδία της κοινωνικής ένταξης, των συντάξεων και της υγείας. Επίσης, θα εξεταστεί η εφαρμογή της κοινωνικής ΑΜΣ στα κράτη μέλη και τα αποτελέσματα πολιτικής, με ιδιαίτερη έμφαση στη συμμετοχή της Ελλάδας στη διαδικασία της ΑΜΣ. Παράλληλα, επιχειρείται μια σύντομη, άλλα όσο το

¹⁰ Βλ. Zeitlin Jonathan (2005a), “*Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?*”, European Governance Papers, No. C-05-04, 30-05-2005, σελ. 5 [url: www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-04.pdf]

¹¹ Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Ανανεωμένη δέσμευση για την κοινωνική Ευρώπη: ενίσχυση της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη», [COM (2008) 418 τελικό, 2-7-2008, Βρυξέλλες], σελ. 2

δυνατόν αντιπροσωπευτική, παρουσίαση των περιπτώσεων άλλων τεσσάρων κρατών μελών (Ηνωμένο Βασίλειο, Πορτογαλία, Σουηδία και Κύπρος) ώστε να φανεί πώς αυτά έχουν αξιοποιήσει την ΑΜΣ, σε σύγκριση με την Ελλάδα. Μέσα από την εξέταση της εφαρμογής θα εντοπιστούν τα προβλήματα στην τεχνική και τα ελλείμματα νομιμοποίησης της ΑΜΣ. Τέλος, θα παρουσιαστεί το νέο θεσμικό πλαίσιο της ΑΜΣ, όπως αυτό διαμορφώθηκε μετά τον εξορθολογισμό-αναθεώρηση της με σκοπό να φανεί ποια είναι τα αποτελέσματά του εξορθολογισμού στην παρούσα φάση και ποια είναι η προοπτική του για το μέλλον, υπό το πρίσμα της περαιτέρω ενίσχυσής του.

**Μέρος 1ο: Ο Ανοιχτός Συντονισμός των Πολιτικών
για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική
Ένταξη**

1.1. Η Στρατηγική της Λισαβόνας.

Η ειδική σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που έγινε στη Λισαβόνα το Μάρτιο του 2000 σηματοδότησε μια νέα φάση στην ιστορία της ΕΕ στο πεδίο της επίτευξης των κοινωνικών στόχων. Τα κράτη μέλη έθεσαν τότε ένα **στρατηγικό στόχο δεκαετίας (2000-2010)**, «να γίνει η Ένωση η ανταγωνιστικότερη οικονομία της γνώσης ανά την υφήλιο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή». Επομένως, η Σύνοδος Κορυφής της Λισαβόνας προχώρησε πέρα από τον στόχο για την καταπολέμηση της ανεργίας, που βρισκόταν στο επίκεντρο της κοινωνικής πολιτικής από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), και απαίτησε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση για την επίτευξη οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Στο πλαίσιο αυτό, το τρίγωνο του εκσυγχρονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου, της επένδυσης στο ανθρώπινο δυναμικό και της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού τέθηκε στο επίκεντρο των πολιτικών παρεμβάσεων¹².

1.1.1 Η Διαμόρφωση της ΑΜΣ και τα Βασικά Χαρακτηριστικά της

Η **Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού (ΑΜΣ)**, υιοθετήθηκε πανηγυρικά από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ με σκοπό τη διευκόλυνση επίτευξης του στρατηγικού στόχου δεκαετίας, που τέθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας (3/2000). Αποτελεί ένα εργαλείο διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικής που απομακρύνεται από την παραδοσιακή κοινοτική μέθοδο του «command and control» και σέβεται την αυτονομία και ποικιλομορφία των κρατών μελών, τα οποία καλούνται εθελοντικά να συγκλίνουν σε κάποια πρότυπα και να συντονίσουν τις εθνικές

¹² Βλ. ενδεικτικά Chassard Y. (2001), *“European Integration and Social Protection: From the Spaak Report to the Open Method of Coordination”*, στο David G. Mayes, Jos Berghman and Robert Salais (επιμ.) *“Social Exclusion and European Policy”*, εκδόσεις Edward Elgar Publishing, Daly Mary (2006), *“EU Social Policy after Lisbon”*, Journal of Common Market Studies, Vol 44, No 3, pp 461-481, καθώς και Chalmers D. and Lodge M. (2003), *“The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State”*, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper 11, London School of Economics, June 2003, London. [url: www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/Disspaper11.pdf]

πολιτικές τους¹³. Εντάσσεται στις **νέες μορφές διακυβέρνησης**¹⁴ και βασίζεται στο πνεύμα της **αρχής της επικουρικότητας**¹⁵, καθώς είναι σχεδιασμένη ώστε να βοηθά τα κράτη μέλη να αναπτύσσουν σταδιακά τις πολιτικές τους, ενώ απαραίτητη για την υλοποίησή της κρίνεται η συμμετοχή **όλων των εμπλεκόμενων φορέων** σε όλα τα επίπεδα¹⁶.

Ο «ανοιχτός» χαρακτήρας και η «ευελιξία» καθιστούν την ΑΜΣ ένα χρήσιμο εργαλείο για το σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικής σε τομείς που εμφανίζουν τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: (α) άπτονται της εθνικής ταυτότητας ή κουλτούρας, όπως η εκπαίδευση, και συνδέονται στενά με τις θεσμικές και ιστορικές ιδιαιτερότητες κάθε χώρας, (β) οι εθνικές νομοθεσίες και δομές είναι πολύπλοκες και διαφέρουν σημαντικά μεταξύ των χωρών, με αποτέλεσμα η

¹³ Βλ. ενδεικτικά Trubek M. David and Trubek G. Louise (2005), *"Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination"*, European Law Journal, Volume 11, No. 3, May 2005, pp. 343-64, καθώς και Schaefer Armin (2004), *"Beyond the Community Method: why the Open Method of Coordination was introduced to the EU policy-making"*, European Integration online papers (EIOP), Volume 8, N. 13, 23-9-2004.

¹⁴ Βλ. ενδεικτικά Borrás S. & Jacobsson K. (2004), *"The open method of coordination and new governance patterns in the EU"*, Journal of European Public Policy, 11 (2), pp. 185-208, Burca Grainne (2003), *"The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union"*, European Law Review, 28 (6), pp. 814-839, Porte C. & Pochet Ph. (2003), *"The OMC intertwined with the debates on governance, democracy and social Europe"*, research on the Open Method of Co-ordination and European Integration, [url: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/delaportePochet.pdf>], Radaelli Claudio (2003), *"The Open Method of Coordination: a new governance architecture for the European Union?"* Swedish Institute for European Policy Studies, (SIEPS), March 2003 [url: www.sieps.su.se] καθώς και Radaelli Claudio (2008), *"Europeanization, Policy Learning and New Modes of Governance"*, Journal of Contemporary Policy Analysis: Research and Practice, Volume 10, Issue 3, pp 239-254.

¹⁵ Βλ. σχετικά Syrpis Phil (2002), *"Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination"*, EUI Working Paper LAW No 2002/10, European University Institute, Florence [url: cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/188/1/law02-10.pdf]

¹⁶ Στο πλαίσιο της ΑΜΣ πρωταρχικός είναι ο ρόλος των κρατών-μελών, καθώς η συμμετοχή και η συμμόρφωσή τους βασίζεται στην διακριτική τους ευχέρεια, είναι εθελοντική, όμως ιδιαίτερος εμφανίζεται και ο ρόλος της Επιτροπής, η οποία διαδραματίζει ένα συντονιστικό ρόλο. Κύριο καθήκον της είναι να ενεργεί ως κινητήρια δύναμη για την ΑΜΣ, με σαφή καθορισμό των σταδίων της αμοιβαίας ανταλλαγής εμπειριών και την αποφυγή των διαφόρων αδιεξόδων. Άλλωστε, η Επιτροπή έχει εξ αρχής κατευθύνει την όλη διαδικασία, προτείνοντας τις μεθόδους υλοποίησης, οργανώνοντας διμερείς συναντήσεις και σεμινάρια με τα κράτη μέλη και προσφέροντας βασικά στοιχεία για την εργασία που αφορά τους δείκτες. Τα εθνικά σχέδια αναλύονται από την Επιτροπή και στη συνέχεια από το Συμβούλιο. Έτσι, ο ρόλος της Επιτροπής είναι να προάγει την αμοιβαία κατανόηση και τα κοινά ενδιαφέροντα, σεβόμενη παράλληλα τα εθνικά χαρακτηριστικά κατά την επίλυση των προβλημάτων. Επιπλέον, είναι ιδιαίτερα σημαντική η συμμετοχή στην όλη διαδικασία και όλων των άλλων ενδιαφερομένων φορέων (εκτός από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή), δηλαδή της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, των άλλων ευρωπαϊκών οργάνων, των κοινωνικών εταίρων και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Αυτή η συμμετοχή συμβάλλει στην αύξηση της διαφάνειας και τη δημοκρατική συμμετοχή σε βάθος. Βλ. σχετικά Λυμπεράκη και Τήνιος (2002), «Εργασία και Συνοχή: Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ένταξη», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα καθώς και Porte C. & Pochet Ph. (2003), *"The Participative Dimension of the OMC"*, paper prepared for the conference "Opening the Open Method of Co-ordination", 4 and 5 July 2003, European University Institute, Florence.

εναρμόνιση να είναι δυσχερής, π.χ. απασχόληση, (γ) τα κράτη μέλη δείχνουν απρόθυμα να εφαρμόσουν άμεσα μια κοινή νομοθεσία, ωστόσο έχουν την πολιτική διάθεση να κάνουν μερικά βήματα προς ένα κοινό στόχο, π.χ. μετανάστευση, (δ) υπάρχουν σημαντικές διαφορές στην απόδοση μεταξύ των κρατών μελών και (ε) η περιφερειακή και τοπική εξουσία στη λήψη αποφάσεων και τη διαχείριση πόρων είναι σημαντική, όπως συμβαίνει στα ομοσπονδιακά κράτη¹⁷.

Έτσι, η ΑΜΣ επιλέχθηκε ως ένα χρήσιμο εργαλείο για την επίτευξη της οικοδόμησης της *«ευρωπαϊκής οικονομίας της γνώσης..με μεγαλύτερη κοινωνική συνόχη»*, καθώς κρίθηκε μη αποτελεσματική ή και αδύνατη η προσφυγή στα παραδοσιακά εργαλεία δράσης της Κοινότητας (κανονιστικές πράξεις) στους τομείς που περιλαμβάνονται στο στρατηγικό στόχο της Λισαβόνας (π.χ. απασχόληση, κοινωνική ένταξη, συνταξεις, αειφόρος ανάπτυξη). Και αυτό γιατί είτε η απουσία κοινοτικής αρμοδιότητας ή η ύπαρξη (δυνάμει) συντρέχουσας κοινοτικής αρμοδιότητας, η άσκηση της οποίας μέσω υποχρεωτικών ρυθμίσεων δεν προσιδίαζε στη φύση του συγκεκριμένου αντικειμένου π.χ. συστήματα κοινωνικής προστασίας (πρόσκρουση στον κανόνα της ομοφωνίας)¹⁸, καθιστούσαν την παραδοσιακή κοινοτική μέθοδο αναποτελεσματική στα εν λόγω πεδία.

Βέβαια, με τον όρο **«νέα Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού»** το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο **δεν εγκαθίδρυσε μια νέα διαδικασία**, γιατί ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών στο πλαίσιο της ΟΝΕ, που θεσπίστηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), και η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (ΕΣΑ)¹⁹, που θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997), ήδη προσέφεραν τα απαραίτητα εργαλεία. Εντούτοις, οι καινοτομίες της Λισαβόνας ήταν πως δόθηκε ένα επίσημο όνομα στην όλη διαδικασία του συντονισμού, αναγνωρίστηκε πως η ΑΜΣ μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε πεδία όπου δεν υπάρχει νομική βάση στις Συνθήκες και

¹⁷ Βλ. παρ. Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος (2003), σελ. 52-53.

¹⁸ Βλ. παρ. Νικολακοπούλου-Στεφάνου Ηρώ (2006), σελ. 94-95.

¹⁹ Σχετικά με τη διαμόρφωση της ΕΣΑ βλ. παρ. Νικολακοπούλου-Στεφάνου Ηρώ (2006), σελ. 73-82, καθώς και Νικολακοπούλου-Στεφάνου Ηρώ (2009), *«Η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού και η Εφαρμογή της στους τομείς της Απασχόλησης, Εκπαίδευσης και Ασύλου»* στο Πασσάς Αργύρης και Τσέκος Θεόδωρος (επιμ.) *«Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική Εμπειρία»*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 470-483.

επιλέχθηκε ως το κεντρικό εργαλείο για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου δεκαετίας²⁰. Παράλληλα, με τη Λισαβόνα, προωθήθηκαν περαιτέρω οι τέσσερις (4) βασικές αρχές του συντονισμού με την ενίσχυση της λογικής της αμοιβαίας μάθησης²¹ (mutual learning), του benchmarking²², των καλύτερων πρακτικών (best practices) και της άσκησης πίεσης από ομοιόβαθμους (peer pressure) ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι. Κατά συνέπεια, θεσμοθετήθηκε μια μέθοδος διακυβέρνησης που δεν βασίζεται σε έναν ομοιόμορφο κανόνα, ο οποίος επιβάλλεται από «πάνω προς τα κάτω» (top-down) και η παραβίασή του συνοδεύεται από κυρώσεις, αλλά σε μια πιο ευέλικτη και συμμετοχική προσέγγιση. Αυτή η μέθοδος στηρίζεται κυρίως στη βελτίωση και την προώθηση των διαφόρων διαδικασιών που είχαν υιοθετηθεί προηγουμένως. Με τη Λισαβόνα, η υπάρχουσα ευρωπαϊκή «στρατηγική» μετασχηματίστηκε σε μια κατάλληλη «μέθοδο παρέμβασης»²³.

Στο πλαίσιο αυτό, η ΑΜΣ μπορεί να χαρακτηριστεί ως μια «**μορφή πολυεπίπεδης διακυβέρνησης**» η οποία περιλαμβάνει τα ακόλουθα **βασικά**

²⁰ Βλ. Hatzopoulos Vassilis (2007), “*Why the Open Method of Coordination is bad for you: a letter to the EU*”, European Law Journal, Volume 13, Issue 3, σελ. 311.

²¹ Βλ. σχετικά Radaelli Claudio (2004), “*Who learns what? Policy Learning and the Open Method of Coordination*”, paper prepared for the ESRC seminar series: Implementing the Lisbon Strategy 'Policy Learning inside and outside the Open Method', European Research Institute - University of Birmingham, Friday 26th November 2004 καθώς και Radaelli Claudio (2008), “*Europeanization, Policy Learning and New Modes of Governance*”, Journal of Contemporary Policy Analysis: Research and Practice, Volume 10, Issue 3, pp 239-254.

²² Η διαδικασία του benchmarking αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της ΑΜΣ. Πρόκειται για μία τακτική που αναφέρεται σε δεδομένα και σημεία αναφοράς με βάση τα οποία γίνεται αξιολόγηση ή σύγκριση των υπολοίπων πρακτικών. Η μεταφορά αυτής της τακτικής σε ευρωπαϊκό επίπεδο έγινε αρχικά στο πλαίσιο διαμόρφωσης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Ειδικότερα, τα κριτήρια σύγκλισης αποτελούσαν ένα είδος benchmarking αφού έθεταν στόχους (που είχαν αποφασιστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο) και τα κράτη μέλη καλούνταν να ανταποκριθούν στην εκπλήρωση αυτών των στόχων. Αν και η διαδικασία αυτή φάνηκε αρκετά επιτυχημένη στην περίπτωση της ΟΝΕ θεωρείται αμφίβολη η επιτυχία της στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής. Και αυτό γιατί στη διαδικασία οικοδόμησης της ΟΝΕ υπήρχε μία ευρύτερη συναίνεση προς τους στόχους, γεγονός που διευκόλυνε τις αποφάσεις και τις δομικές αλλαγές που έπρεπε να γίνουν. Αντίθετα, στην κοινωνική πολιτική απουσιάζει αυτή η συναίνεση με αποτέλεσμα η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού να διευκολύνει τις φυγόκεντρες δυνάμεις, με την έννοια της μη συμμετοχής στις διαδικασίες αφού ας μην ξεχνάμε ότι αυτή η μέθοδος στηρίζεται στην εθελοντική συμμετοχή. Βλ. σχετικά Hodson D., Maher I. (2001), “*The Open Method as a new mode of governance: The case of soft economic policy co-ordination*”, Journal of Common Market Studies, Volume 39, Number 4, pp. 719-746, Arrowsmith J. & Sisson K. & Marginson P. (2004), “*What can 'benchmarking' offer the open method of co-ordination?*”, Journal of European Public Policy, 11 (2) , pp 311-28 καθώς και Porte C., Pochet Ph., Room Gr. (2001), “*Social benchmarking, policy making and the instruments of new governance in the EU*”, Journal of European Social Policy, 11 (4), pp. 291-307

²³ Βλ. Régent Sabrina (2002), “*The Open Method of Co-ordination: A supranational form of governance?*”, Discussion paper, DP/137/2002, Decent Work Research Programme, International Institute for Labor Studies, pp. 15-16.

επίπεδα που αποτελούν και τα χαρακτηριστικά της γνωρίσματα: (α) καθορισμός σε επίπεδο ΕΕ **κατευθυντήριων γραμμών ή στόχων**, είτε και των δυο, συνδυασμένων με συγκεκριμένα **χρονοδιαγράμματα** για τη βραχυπρόθεσμη, μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη επίτευξη των στόχων. Στο στάδιο αυτό εμπλέκονται: η Επιτροπή, με πρόταση της οποίας εκπονούνται οι στόχοι και οι κατευθυντήριες γραμμές, επιτροπές εμπειρογνωμόνων (π.χ. Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας στο πλαίσιο της κοινωνικής ΑΜΣ) που εργάζονται για τον προσδιορισμό των στόχων και των κατευθυντήριων γραμμών, το Συμβούλιο που τα εγκρίνει σε πρώτη φάση και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που τα εγκρίνει τελικά και προσδιορίζει τα χρονοδιαγράμματα. Αν και αυτή η συμφωνία δεν είναι νομικά δεσμευτική, συνιστά πολιτική δέσμευση. Επομένως, τα κράτη μέλη έχουν την πολιτική υποχρέωση να ακολουθήσουν πολιτικές για την προσέγγιση αυτών των στόχων, είναι όμως ελεύθερα να καθορίσουν τον τρόπο με τον οποίο θα το πράξουν. (β) Καθορισμός, κατά περίπτωση, **ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών** (indicators) και **σημείων αναφοράς** (benchmarks), με μέτρο τα καλύτερα του κόσμου, προσαρμοσμένων στις ανάγκες διαφόρων κρατών μελών και τομέων ως μέσο σύγκρισης των βέλτιστων πρακτικών. Στο στάδιο αυτό εμπλέκονται: η Επιτροπή, με πρόταση της οποίας εκπονούνται οι δείκτες και τα σημεία αναφοράς, επιτροπές εμπειρογνωμόνων (π.χ. Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας) που εργάζονται για τον προσδιορισμό τους και το Συμβούλιο που τα εγκρίνει (γ) **Μεταφορά αυτών των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών στις εθνικές και περιφερειακές πολιτικές** με τον καθορισμό ειδικών στόχων και τη θέσπιση μέτρων, λαμβάνοντας υπόψη τις εθνικές και περιφερειακές ιδιομορφίες. Οι εθνικές και περιφερειακές πολιτικές αποτυπώνονται σε Εθνικές Εκθέσεις (Εθνικά Σχέδια Δράσης και Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής) που εκπονούνται από τα αρμόδια Υπουργεία σε εθνικό επίπεδο. Η όλη διαδικασία ολοκληρώνεται με (δ) τη **θεσμοθέτηση ενός μηχανισμού περιοδικής παρακολούθησης, αξιολόγησης και επανεξέτασης από ομοιόβαθμους (peer review) μεταξύ των κρατών μελών**, ώστε να ελέγχεται το εάν και με ποιο τρόπο τα κράτη μέλη υλοποιούν τους στόχους. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να υποβάλλουν εκθέσεις στην Επιτροπή σχετικά με την εθνική και περιφερειακή πολιτική τους. Η Επιτροπή αξιολογεί και εκτιμά τις εκθέσεις αυτές και υποβάλλει με τη σειρά τις εκθέσεις

στο Συμβούλιο, όπου οργανώνεται αξιολόγηση από ειδικούς εμπειρογνώμονες από όλα τα κράτη μέλη προκειμένου να προωθηθεί η διαδικασία ανταλλαγής εμπειριών²⁴.

Βάσει των ανωτέρω, η **χρησιμότητα** της ΑΜΣ έγκειται στην προώθηση της επίλυσης προβλημάτων διαμέσου της διαβούλευσης, της αμοιβαίας πληροφόρησης και της μάθησης, της ανταλλαγής εμπειριών, της υιοθέτησης καλών πρακτικών και της συνεχούς επανεξέτασης των εθνικών επιδόσεων. Ο ανοιχτός, συμμετοχικός και εθελοντικός της χαρακτήρας λαμβάνει σοβαρά υπόψη τις εθνικές διαφορές, γι' αυτό και η εφαρμογή της ΑΜΣ στην κοινωνική πολιτική ενθαρρύνει τη διαδικασία σύγκλισης, χωρίς να θέτει αυστηρούς κανόνες και περιορισμούς. Επίσης, η απουσία δεσμεύσεων καθιστά δυνατή την παραγωγή συναίνεσης (consensus) ανάμεσα στα κράτη, καθώς αφορά την υιοθέτηση κοινών στόχων σε τομείς όπου υπό διαφορετικές συνθήκες ίσως να είχαν απορριφθεί²⁵.

1.1.2 Σύγκριση των Εφαρμογών της ΑΜΣ σε Κοινωνική και Οικονομική Πολιτική

Παρόλο που ο μηχανισμός της ΑΜΣ εμφανίζεται ένας και ενιαίος ως προς τη σύλληψη και τα βασικά χαρακτηριστικά του, η εφαρμογή της ΑΜΣ διαφοροποιείται στα επιμέρους πεδία πολιτικής της ΕΕ. Έτσι, παρόλα τα κοινά τους γνώρισμα, οι επιμέρους εφαρμογές της ΑΜΣ **διαφέρουν** μεταξύ τους ανάλογα με τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά του εξεταζόμενου πεδίου πολιτικής, τη νομική βάση της αρμοδιότητας και την προθυμία των κρατών μελών να αναλάβουν κοινή δράση. Κατά συνέπεια, η ανάδυση και χρησιμοποίηση της ΑΜΣ (ή των ΑΜΣ) οδήγησαν στο συντονισμό των πολιτικών με διαφορετικές ταχύτητες, βήματα και μεθοδολογίες.

²⁴ Βλ. παρ. Hatzopoulos Vassilis (2007), σελ. 312 και Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας (2000), παράγραφοι 37-38.

²⁵ Βλ. Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος (2004), «Συμμετοχικές διαδικασίες και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο: Η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού», έκδοση ΙΣΤΑΜΕ, Αθήνα, σελ. 38.

Στο πλαίσιο αυτό, στη δημοσιονομική, νομισματική και οικονομική σφαίρα ο συντονισμός αναπτύχθηκε ταχύτερα και πιο ολοκληρωμένα (ΟΝΕ, Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και ΓΚΓΟΠ), ακολουθεί ο συντονισμός των πολιτικών απασχόλησης (ΕΣΑ), ενώ έπεται η κοινωνική ΑΜΣ (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία) η οποία αναπτύχθηκε ασύμμετρα²⁶.

Οι παράγοντες που συμβάλλουν σημαντικά στον πιο προωθημένο και «σκληρό» συντονισμό στον τομέα της οικονομικής πολιτικής έχουν να κάνουν με την ύπαρξη ενός κυρίαρχου θεωρητικού μοντέλου ή πλαισίου αναφοράς, εντός του οποίου δίνονται λύσεις στα προβλήματα, τον υψηλό βαθμό πολιτικής δέσμευσης του Συμβουλίου και της Επιτροπής για την υποστήριξη της επιλεχθείσας πολιτικής, τη στενή σύνδεση με άλλες πολιτικές και την υποστήριξη των κυρίαρχων ελίτ για την πρόοδο του συντονισμού και της σύγκλισης²⁷. Και στην περίπτωση της ΕΣΑ, η οποία διαμορφώθηκε σταδιακά ως συνεκτική στρατηγική, φαίνεται να συνυπάρχουν και οι τέσσερις προαναφερθέντες όροι, άλλα όχι ανεπτυγμένοι στον ίδιο βαθμό²⁸.

Συγκεκριμένα, λοιπόν, στην περίπτωση της απασχόλησης και της οικονομικής πολιτικής, οι διαδικασίες συντονισμού περιγράφονται από άρθρα της Συνθήκης της ΕΚ (άρθρα 128 και 99 αντίστοιχα) δίνοντας θεσμοθετημένο κύρος στις διαδικασίες, ενώ στην περίπτωση των κοινωνικών ΑΜΣ νομικό έρεισμα των διαδικασιών αποτελούν τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισαβόνας. Επίσης, η Επιτροπή και το Συμβούλιο έχουν την αρμοδιότητα να εκδίδουν κοινές συστάσεις προς τα κράτη μέλη στην απασχόληση και στο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών (ιδιαίτερα στο πλαίσιο του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης η άρνηση συμμόρφωσης ενός κράτους μέλους με τις συστάσεις μπορεί να οδηγήσει σε κυρώσεις που φθάνουν και στην επιβολή προστίμου), ενώ στην κοινωνική ΑΜΣ δεν προβλέπονται επίσημες συστάσεις. Επιπλέον, η διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απαιτείται επίσημα μόνο στην περίπτωση της απασχόλησης.

²⁶ Βλ. παρ. Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος (2003), σελ. 60-64, 82.

²⁷ Βλ. παρ. Hodson D., Maher I. (2001), σελ. 721, 738.

²⁸ Βλ. παρ. Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος (2003), σελ. 83.

Παρόλο που οι διαδικασίες του ανοιχτού συντονισμού βασίζονται σε κοινούς ευρωπαϊκούς στόχους, μόνο στην απασχόληση και στην οικονομική πολιτική υπάρχουν λεπτομερείς κατευθυντήριες γραμμές για την υλοποίησή τους από τα κράτη μέλη. Κοινοί ευρωπαϊκοί δείκτες ή σημεία αναφοράς (benchmarks) είχαν αναπτυχθεί για την οικονομική πολιτική, την απασχόληση και την κοινωνική ένταξη, αλλά μέχρι και τον εξορθολογισμό της κοινωνικής ΑΜΣ (2006)²⁹ δεν υπήρχαν ευρωπαϊκοί δείκτες για τις συντάξεις και την υγεία.

Επιπροσθέτως, τα κράτη μέλη ετοιμάζουν Εθνικά Σχέδια Δράσης για την απασχόληση και την κοινωνική ένταξη στα οποία, εκτός από την αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης, περιγράφουν τα μέτρα πολιτικής που πρόκειται να αναλάβουν ώστε να ανταποκριθούν στους κοινούς ευρωπαϊκούς στόχους, δηλαδή οι εκθέσεις αυτές «κοιτούν μπροστά» (forward-looking), ενώ για την ΑΜΣ στις συντάξεις τα κράτη μέλη ετοιμάζουν Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής οι οποίες περισσότερο περιγράφουν τι έχει ήδη γίνει, δηλ. «κοιτούν προς τα πίσω» (backward-looking). Αυτές οι εθνικές εκθέσεις υπόκεινται σε αμοιβαία επιτήρηση (mutual surveillance) και επανεξέταση από ομοιόβαθμους (peer review) εθνικούς εκπροσώπους στην Επιτροπή Απασχόλησης, Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας και Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής αντίστοιχα, ενώ οργανώνονται και προγράμματα αμοιβαίας μάθησης με την ανταλλαγή καλών πρακτικών στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση και της στρατηγικής για την κοινωνική ένταξη³⁰.

Τέλος, μέχρι και τον εξορθολογισμό του Ανοιχτού Συντονισμού στην απασχόληση και την οικονομική πολιτική, αλλά και της κοινωνικής ΑΜΣ, οι παραπάνω διαδικασίες ακολουθούσαν διαφορετικά χρονοδιαγράμματα. Έτσι, ενώ στην απασχόληση και την οικονομική πολιτική οι διαδικασίες λάμβαναν χώρα ετησίως, τώρα επαναλαμβάνονται κάθε τρία χρόνια. Με αυτές συγχρονίστηκαν πλέον (από το 2006) και οι κοινωνικές ΑΜΣ³¹, ενώ μέχρι τότε η ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη επαναλαμβανόταν κάθε δυο χρόνια, στις

²⁹ Βλ. σχετικά μέρος 3^ο στην παρούσα διατριβή.

³⁰ Βλ. παρ. Zeitlin Jonathan (2005a), σελ. 6-7.

³¹ Βλ. σχετικά Πίνακα 4, Παράρτημα 2, σελ. 238-239 στην παρούσα διατριβή.

συντάξεις κάθε τρία χρόνια και στον τομέα της υγείας δεν είχε ολοκληρωθεί ούτε ένας πλήρης κύκλος.

Εν ολίγοις, λοιπόν, όπως πολύ σωστά σημείωσε ο Frank Vandembroucke³², «η ΑΜΣ δεν είναι κάποια αμετάβλητη συνταγή η οποία μπορεί να εφαρμοστεί σε όλα τα θέματα (...) Ο ανοιχτός συντονισμός αποτελεί ένα βιβλίο μαγειρικής που περιλαμβάνει διάφορες συνταγές, άλλοτε πιο χαλαρές και άλλοτε πιο σκληρές»³³.

Αν και υπάρχουν διαφορές στον ανοιχτό συντονισμό μεταξύ των διαφόρων πεδίων, με τον συντονισμό στην οικονομική πολιτική να προπορεύεται, η ΑΜΣ στην κοινωνική πολιτική θεωρείται ότι έχει τη δυνατότητα να δημιουργήσει μια **κοινή συναίνεση** για την ύπαρξη ενός ξεχωριστού «Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου» που βασίζεται σε κοινές αξίες και στόχους, καθώς είναι κατάλληλη για την επιδίωξη ζητημάτων κοινού ενδιαφέροντος σεβόμενη την εθνική ποικιλομορφία. Και αυτό γιατί τα κράτη μέλη δεσμεύονται να δουλεύουν από κοινού για την επίτευξη των κοινών στόχων, χωρίς όμως να επιδιώκεται η ομογενοποίηση των πολιτικών τους καθεστώτων και των θεσμικών τους διευθετήσεων. Καθώς, λοιπόν, τα κράτη μέλη υποχρεώνονται συστηματικά να συγκεντρώνουν πληροφορίες, να συγκρίνονται μεταξύ τους και να επαναξιολογούν τρέχουσες πολιτικές και προγράμματα σύμφωνα με τις επιδόσεις τους, η ΑΜΣ εμφανίζεται ως ένας πολλά υποσχόμενος μηχανισμός προαγωγής της μάθησης δια του πειραματισμού³⁴ (experimental learning) και της επίλυσης προβλημάτων δια της διαβούλευσης³⁵ (deliberative problem solving) στην ΕΕ. Βέβαια, οι

³² Ο Frank Vandembroucke είναι πρώην Βέλγος Υπουργός για τις Κοινωνικές Υποθέσεις και τις Συντάξεις, ο οποίος θεωρείται ότι είχε ρόλο-κλειδί όσον αφορά την εφαρμογή της ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη και τις συντάξεις κατά τη διάρκεια της Προεδρίας του Βελγίου στην ΕΕ το 2001.

³³ Βλ. Vandembroucke, F. (2002) *'The EU and social protection: What should the European Convention propose?'* Paper presented at the MPI for the Study of Societies, Köln, 17 June 2002, σελ. 9.

³⁴ Βλ. ενδεικτικά Zeitlin Jonathan (2005a), *"Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?"*, European Governance Papers, No. C-05-04, 30-05-2005, [url: www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-04.pdf] και Szyszczak E. (2006), *"Experimental Governance: the Open Method of Coordination"*, European Law Journal, Volume 12, No 4, pp 486-502.

³⁵ Βλ. ενδεικτικά Jacobsson Kerstin and Vifell Asa (2003), *"Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination"*, prepared for the workshop on "the forging of Deliberative Supranationalism in the EU", Florence 7-8 February 2003, [url: www.arena.uio.no/cidel/workshop_Firenze/contJacobsson.pdf], Porte C. & Nanz P. (2004), *"The OMC - a deliberative - democratic mode of governance? The cases of employment and pensions"*, Journal of European Public Policy 11(2), pp 267-288 καθώς και Radulova Elissaveta (2007), *"The OMC: an*

διαδικασίες της ΑΜΣ δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται ως μηχανισμοί που παράγουν εναρμόνιση, αλλά ως μηχανισμοί που δημιουργούν μια κοινή γλώσσα και ένα πλαίσιο για να γίνεται συζήτηση και να αξιολογούνται διαφορετικές λύσεις σε παρόμοια προβλήματα³⁶.

1.2. Η Στρατηγική για τον Συντονισμό των Συστημάτων Κοινωνικής Προστασίας

Η **κοινωνική προστασία** αποτελεί θεμελιώδη συνιστώσα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Μοντέλου. Μπορεί να ορισθεί ως το σύνολο των συλλογικών συστημάτων μεταβίβασης τα οποία αποβλέπουν στην προστασία των ατόμων από τους κοινωνικούς κινδύνους. Οι κοινωνικοί κίνδυνοι κατά κανόνα καλύπτουν το γήρας, τη σύνταξη και την εξάρτηση που συνδέεται με την ηλικία, το θάνατο του ασφαλισμένου, την αναπηρία, την ασθένεια, τη μητρότητα, τα εξαρτώμενα παιδιά, την ανεργία και την ανάγκη να παρέχεται φροντίδα στους ευπαθείς ηλικιωμένους και στα άτομα με ειδικές ανάγκες ή στους αρρώστους συγγενείς. Η κοινωνική προστασία εξασφαλίζει ότι αυτοί οι κοινωνικοί κίνδυνοι δεν έχουν ως αποτέλεσμα τη φτώχεια και ότι η έλλειψη πόρων δεν εμποδίζει την πρόσβαση σε υπηρεσίες που είναι ουσιώδεις για μια ανθρώπινη ζωή με αξιοπρέπεια³⁷.

Τα **κράτη μέλη** διατηρούν την πλήρη αρμοδιότητα για τη χρηματοδότηση και την οργάνωση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Η νομοθεσία της ΕΕ στο συγκεκριμένο τομέα ασχολήθηκε κυρίως με τον τρόπο με τον οποίο οι θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης εφαρμόζονται στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, οι συνθήκες του Άμστερνταμ (1997) και της Νίκαιας (2000) σκιαγράφησαν το ρόλο της **Κοινότητας «να υποστηρίζει και να συμπληρώνει τις**

Opaque Method of Consideration or Deliberative Governance in Action?” Journal of European Integration, Volume 29, Issue 3-7-2007, pp. 363-380.

³⁶ Βλ. παρ. Zeitlin Jonathan (2005a), σελ. 7-8, 16.

³⁷ Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της στρατηγικής της Λισαβόνας: Εξορθολογισμός του ανοικτού συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής προστασίας», σελ. 3 [COM(2003) 261 τελικό, 27-05-2003]

δραστηριότητες των κρατών μελών» σε ένα φάσμα στόχων σχετικών με την κοινωνική προστασία: «την κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική προστασία των εργαζομένων», «την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού» και «τον εκσυγχρονισμό των συστημάτων κοινωνικής προστασίας»³⁸. Αυτή είναι και η **νομική βάση** για τις διαδικασίες πολιτικής συνεργασίας και συντονισμού που έχουν αναπτυχθεί κατά τα τελευταία χρόνια, συμπεριλαμβανομένων των ανταλλαγών πληροφοριών, της αξιολόγησης των συνεχιζόμενων πολιτικών εξελίξεων και του προσδιορισμού των βέλτιστων πρακτικών³⁹. Όλες αυτές οι διαδικασίες, βασίζονται στη ρητή αναγνώριση της **επικουρικότητας** και της **πολυμορφίας** των εθνικών συστημάτων, καθώς και **των κοινών προκλήσεων**⁴⁰ που αντιμετωπίζουν τα συστήματα, από τις οποίες πηγάζει και η ανάγκη μεταρρύθμισης και εκσυγχρονισμού⁴¹.

Στο πλαίσιο αυτό, από την έναρξη της Στρατηγικής της Λισαβόνας (2000) έως και την ενδιάμεση αναθεώρησή⁴² της (2005), η εφαρμογή της ΑΜΣ στο πεδίο της κοινωνικής προστασίας αναπτύχθηκε μέσω τριών (3) ανεξάρτητων μεθόδων: στην κοινωνική ένταξη, τις συντάξεις και την υγεία. Στις επόμενες παραγράφους θα παρουσιαστεί καθεμία μέθοδος ξεχωριστά και θα επιχειρηθεί η σύγκρισή τους υπό το πρίσμα της νομιμοποίησης.

1.2.1 Η Στρατηγική για την Κοινωνική Ένταξη

Ύστερα από τη συμπερίληψη στη **συνθήκη του Άμστερνταμ** του στόχου της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, ως τομέα στον οποίο η ΕΕ συμπληρώνει και υποστηρίζει τη δράση των κρατών μελών στο

³⁸ Βλ. σχετικά άρθρο 137 ΣΕΚ.

³⁹ Βλ. σχετικά Porte Caroline (2001), *“The soft OMC in social protection”*, European Trade Yearbook 2001, pp 346-347, [url: www.ose.be/files/yearbook01/YB2001Delaporte.pdf] καθώς και Porte Caroline (2002), *“Is the OMC Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?”* European Law Journal, Volume 8, Issue 1, March 2002, pp. 38-58.

⁴⁰ Στις κοινές προκλήσεις συγκαταλέγονται για παράδειγμα η γήρανση του πληθυσμού, η διατήρηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και η απειλή των όλο και μεγαλύτερων ανισοτήτων, οι αλλαγές στη δομή της κοινωνίας, των οικογενειών και της εργασίας, καθώς και η πρόκληση της συμβολής στην οικονομική μεγέθυνση και στη δημιουργία θέσεων εργασίας.

⁴¹ Βλ. παρ. COM(2003) 261 τελικό, σελ. 3

⁴² Βλ. σχετικά Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2005), Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 22 και 23 Μαρτίου 2005, Συμπεράσματα της Προεδρίας, 7619/05, CONCL 1

πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής⁴³, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Λισαβόνα (Μάρτιος 2000) συμφώνησε στην ανάγκη ανάληψης ενεργειών που θα συνέβαλαν σημαντικά στην **εξάλειψη της φτώχειας και στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού** ως το 2010.

Όσον αφορά τον εννοιολογικό προσδιορισμό του, **ο κοινωνικός αποκλεισμός** δεν είναι μια έννοια αποκρυσταλλωμένη, αλλά το ακριβές περιεχόμενό της βρίσκεται σε διαδικασία προσδιορισμού. Πάντως, ευρέως ερμηνευόμενο το φαινόμενο αυτό συνεπάγεται την «*αδυναμία ενός ατόμου να συμμετάσχει στις βασικές πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές λειτουργίες της κοινωνίας στην οποία ζει*»⁴⁴. Πρόκειται, λοιπόν, για μια έννοια ευρύτερη από αυτή της φτώχειας και τα κύρια στοιχεία του είναι ο πολυδιάστατος χαρακτήρας των αποστερήσεων (deprivation) που οδηγούν στον αποκλεισμό, η επιμονή του χρονικά, η συγκέντρωσή του σε συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού ή περιοχές και η αντίστασή του σε παραδοσιακές κοινωνικές πολιτικές⁴⁵.

Για την καταπολέμηση του φαινομένου αυτού, που θα συνεπαγόταν την επίτευξη κοινωνικής ένταξης, αποφασίστηκε η εφαρμογή της επονομαζόμενης **Στρατηγικής για την Κοινωνική Ένταξη** (2000), η οποία αντανάκλα την πολιτική βούληση των κρατών μελών για την ανάπτυξη «χαλαρών» μεθόδων ρύθμισης των συμπληρωματικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ σε σχέση με την εξάλειψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού⁴⁶.

Βασικά εργαλεία, που συνθέτουν και ταυτοχρόνως υλοποιούν την ΑΜΣ στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης αποτελούν: **οι κοινοί στόχοι, οι κοινοί δείκτες, τα Εθνικά Σχέδια Δράσης των κρατών μελών και οι Κοινές**

⁴³ Βλ. άρθρα 136 και 137 ΣΕΚ.

⁴⁴ Βλ. Panos Tsakoglou and Fotis Papadopoulos (2002) “*Identifying Population Groups at High Risk of Social Exclusion: Evidence from the ECHP*”, στο Ruud J. A. Muffels, Panos Tsakoglou and David G. Mayes (επιμ.) “*Social Exclusion in European Welfare States*”, εκδόσεις Edward Elgar Publishing, σελ.135.

⁴⁵ Βλ. Τζένη Καβουνίδη (2002), «*Κοινωνικός αποκλεισμός: Έννοια, κοινοτικές πρωτοβουλίες, ελληνική εμπειρία και διλήμματα πολιτικής*», στο Ηλίας Κατσούλης, Δ. Καραντινός, Λ. Μαράτου-Αλιπράντη, Έ. Φρονίμου (επιμ.) «*ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. Κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής*», Ά Τόμος, τρίτη έκδοση, εκδ. ΕΚΚΕ, Αθήνα, σελ. 54.

⁴⁶ Βλ. Αμίτσης Γαβριήλ (2006), «*Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης*», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 237.

Εκθέσεις Επιτροπής/Συμβουλίου. Επίσης, ιδιαίτερα σημαντικός διαγράφεται και ο ρόλος της **Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας**. Όπως θα φανεί και από την ανάλυση που θα ακολουθήσει στις επόμενες παραγράφους, η ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη είναι πιο προωθημένη τεχνικά σε σχέση με τα άλλα δύο πεδία (συντάξεις και υγεία), όμως ο συντονισμός κρίνεται χαλαρός, καθώς δεν υπάρχουν συστάσεις ή κυρώσεις, όπως στην απασχόληση και την οικονομική πολιτική αντίστοιχα. Ενισχύθηκε, βέβαια, από την ύπαρξη του **«Κοινοτικού Προγράμματος Δράσης για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού (2002-2006)»**⁴⁷, το οποίο θεωρήθηκε ως ένα στοιχείο επιπρόσθετης αξίας στις εθνικές δραστηριότητες, με σκοπό την ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών ανάμεσα στα κράτη μέλη.

1.2.1.1 Τα Πρώτα Βήματα που Σηματοδοτούν την Ανάδυση του Κοινωνικού Αποκλεισμού στην Ημερήσια Διάταξη της Κοινότητας

Το πρώτο κοινοτικό κείμενο που έκανε αναφορά στην έννοια του κοινωνικού αποκλεισμού ήταν η **Απόφαση του Συμβουλίου της 29^{ης} Σεπτεμβρίου 1989**.⁴⁸ Η απόφαση αυτή αναγνώριζε ότι ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν είναι μόνο ένα θέμα ανεπαρκών πόρων και ότι η καταπολέμηση του περιλαμβάνει, επίσης, την πρόσβαση των ατόμων και των οικογενειών σε αξιοπρεπείς συνθήκες ζωής. Ζητούσε, επίσης, από τα κράτη μέλη να εισάγουν ή να προωθήσουν μέτρα ώστε να μπορούν όλοι να έχουν πρόσβαση στην εκπαίδευση, την κατάρτιση, την απασχόληση, τη στέγαση, τις υπηρεσίες της κοινότητας όπου κατοικούν και την ιατρική περίθαλψη, ενώ παρείχε νέα μέσα για τον εντοπισμό και την παρακολούθηση των εθνικών καλύτερων πρακτικών (national best practices) μέσω της εγκαθίδρυσης του **Παρατηρητηρίου για τις Εθνικές Πολιτικές Καταπολέμησης του Κοινωνικού Αποκλεισμού**.

⁴⁷ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2002), Απόφαση αριθ. 50/2002/ΕΚ, της 7ης Δεκεμβρίου 2001 σχετικά με τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος δράσης για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 010 της 12/01/2002 σ. 0001 – 0007

⁴⁸ Βλ. OJ C277 of 31/10/1989.

Το Παρατηρητήριο ιδρύθηκε το 1990 μετά από την απόφαση του Συμβουλίου του 1989, που ζητούσε από την Επιτροπή να αναλύει τις δράσεις των κρατών μελών στον τομέα του κοινωνικού αποκλεισμού και να παρακολουθεί τις σχετικές εξελίξεις. Σκοπός του ήταν η ανάπτυξη μιας κοινής αντίληψης στο πολιτικό σύστημα κάθε κράτους μέλους σχετικά με την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, μέσω της προώθησης της πολιτικής ανάλυσης, της ανταλλαγής πληροφοριών, γνώσεων και εμπειριών και της ετήσιας αναφοράς στην Επιτροπή. Στο πλαίσιο αυτό, το Παρατηρητήριο εξέταζε τις προσπάθειες των δημοσίων φορέων κάθε κράτους μέλους για τον περιορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού, την πρόσβαση και τις ανισότητες πρόσβασης των πολιτών σε διάφορους πόρους, μορφές βοήθειας ή υπηρεσίες που συνδέονται με τα κοινωνικά δικαιώματα, καθώς και κατά πόσο οι διάφορες κυβερνητικές πολιτικές διευκόλυναν ή παρεμπόδιζαν την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών.⁴⁹

Η προαναφερθείσα απόφαση του 1989, παρόλη τη σημασία της, αφού ουσιαστικά αυτή άνοιξε το δρόμο στη διαμόρφωση δράσης εκ μέρους της Κοινότητας στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης, δεν περιελάμβανε καμία επίσημη αναφορά στα δικαιώματα, η αδυναμία άσκησης των οποίων οδηγεί στην κατάσταση του κοινωνικού αποκλεισμού. Αυτή η έλλειψη εν μέρει καλύφθηκε με την υιοθέτηση του **Κοινοτικού Χάρτη των Θεμελιωδών Κοινωνικών Δικαιωμάτων των Εργαζομένων στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το Δεκέμβριο του 1989**.⁵⁰ Ο Χάρτης, που παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής στερείται δεσμευτικής ισχύος και συγκαταλέγεται, έτσι, στα κείμενα που χαρακτηρίζονται διεθνώς ως “soft law”,⁵¹ πρέπει να ειδωθεί ως ένα σημείο εκκίνησης για το σχηματισμό ενός κοινοτικού δικαιώματος κατά του κοινωνικού αποκλεισμού. Περιλαμβάνει συγκεκριμένες προβλέψεις, οι οποίες υπερβαίνουν την καθαρά

⁴⁹ Βλ. παρ. Τζένη Καβουνίδη (2002), σελ.58

⁵⁰ Ο Χάρτης αντανάκλα τις ανησυχίες των χωρών του Ευρωπαϊκού Βορρά για την πιθανότητα άσκησης κοινωνικού ντάμπινγκ (social dumping) σε βάρος τους από τις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου στο αρχικό στάδιο της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς.

⁵¹ Στην υιοθέτηση του Χάρτη αντιτάχθηκε το Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο αμφισβήτησε τη βασιμότητα και τη χρησιμότητα δεσμευτικών κοινοτικών κανόνων στην κοινωνική πολιτική. Έτσι, ο Χάρτης υιοθετήθηκε από τα 11 τότε κράτη μέλη της ΕΟΚ, χωρίς τη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου, ως πολιτικό κείμενο, διακηρυκτικής ισχύος. Βλ. σχετικά Ηρώ Νικολακοπούλου-Στεφάνου (2001), «Η Κοινωνική Ευρώπη. Ελλείμματα και Προοπτικές», εκδόσεις Σιδέρης, Αθήνα, σελ. 27-28.

προσανατολισμένη προσέγγιση στην απασχόληση, που περιορίζει την κοινοτική δράση στην προστασία αυτών που βρίσκονται στην αγορά εργασίας, καθώς εισάγει ένα νέο κοινωνικό δικαίωμα, αυτό της κοινωνικής βοήθειας (social assistance) για αυτούς που βρίσκονται έξω από την αγορά εργασίας, όπως αναφέρεται στο άρθρο 10 του Χάρτη. Το άρθρο, βέβαια, αυτό αναφέροντας πως *«τα άτομα που δεν μπόρεσαν να ενταχθούν ή να επανενταχθούν στην αγορά εργασίας και δεν έχουν κανένα μέσο συντήρησης πρέπει να μπορούν να λαμβάνουν επαρκείς πόρους και κοινωνική βοήθεια σύμφωνα με την ιδιαίτερη κατάστασή τους»*, δίνει έμφαση στον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας και όχι στον κοινωνικό αποκλεισμό. Παρόλη αυτή την περιορισμένη προσέγγιση του Χάρτη, ο οποίος περιορίζει τον κοινωνικό αποκλεισμό στον αποκλεισμό από την αγορά εργασίας, είναι αδιαμφισβήτητη η συμβολή του στην πορεία της Κοινότητας για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Ακολουθώντας την εντολή που δόθηκε από το Χάρτη, η Επιτροπή υπέβαλε στο Συμβούλιο ένα ολοκληρωμένο **Πρόγραμμα Δράσης** (action programme) για την έκδοση 47 κοινοτικών πράξεων (υποχρεωτικών και μη) με σκοπό την εφαρμογή του Χάρτη. Όσον αφορά την κοινωνική προστασία, λοιπόν, δυο μη δεσμευτικά κείμενα⁵² υιοθετήθηκαν το καλοκαίρι του 1992: πρόκειται για τη **Σύσταση για το Ελάχιστο Εισόδημα**⁵³ (Minimum Income), που είχε ως σκοπό τον προσδιορισμό των επαρκών πόρων στα συστήματα κοινωνικής βοήθειας και τη **Σύσταση που αφορά τη Σύγκλιση** των στόχων και των πολιτικών της κοινωνικής προστασίας.⁵⁴

Η πρώτη Σύσταση (92/441/EEC), εμφανίζεται ιδιαίτερα σημαντική για τρεις λόγους. Καταρχήν, αναγνωρίζει ότι *«οι διαδικασίες του κοινωνικού αποκλεισμού και οι κίνδυνοι της φτώχειας όλο και περισσότερο επεκτείνονται και κυριαρχούν τα τελευταία δέκα χρόνια»*. Υπογραμμίζει «την πολυδιάστατη φύση του κοινωνικού αποκλεισμού» και πως *«τα άτομα με ανεπαρκείς και*

⁵² Η Επιτροπή προόριζε τα κείμενα αυτά για Οδηγίες, όμως, τελικά υιοθετήθηκαν ως Συστάσεις.

⁵³ Βλ. Council (1992), "Council Recommendation of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems", (92/441/EEC), OJ L245 of 26/8/1992.

⁵⁴ Βλ. Council (1992), "Council Recommendation of 27 July 1992 on the Convergence of Social Protection Objectives and Policies" (92/442/EEC), OJ L245 of 26/8/1992.

αβέβαιους πόρους δεν μπορούν να συμμετάσχουν επαρκώς στην οικονομική και κοινωνική ζωή της κοινωνίας όπου ζουν και να γίνουν οικονομικά και κοινωνικά επιτυχημένα». Πάνω απ' όλα, αναγνωρίζει ότι η οικονομική ανάπτυξη από μόνη της δεν μπορεί να εγγυηθεί την κοινωνική ολοκλήρωση και συγκεκριμένες πολιτικές είναι αναγκαίες. Σε δεύτερο επίπεδο, προσκαλεί τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο των δικών τους συστημάτων κοινωνικής προστασίας, να αναγνωρίσουν «το βασικό δικαίωμα ενός ατόμου σε επαρκείς πόρους και κοινωνική βοήθεια, ώστε να ζει αξιοπρεπώς», δηλαδή να εγκαθιδρύσουν ή να διατηρήσουν ένα Σύστημα Ελάχιστου Εισοδήματος ή κάτι ισοδύναμο με αυτό. Τέλος, ζητάει από τη Επιτροπή «να ενθαρρύνει και να οργανώσει, σε συνεργασία με τα κράτη-μέλη, μια συστηματική ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών και μια συνεχή αξιολόγηση των εθνικών μέτρων». Πρόκειται για την εμβρυακή μορφή της ΑΜΣ, με έμφαση στην ανταλλαγή καλών πρακτικών και την αμοιβαία γνώση.

Με τη σειρά της η **δεύτερη Σύσταση** (92/442/EEC) φέρνει στο προσκήνιο την ιδέα μιας «στρατηγικής σύγκλισης», η οποία χωρίς ν' αμφισβητεί την αρμοδιότητα των κρατών μελών στο συγκεκριμένο τομέα, θα σκοπεύει στον «προσδιορισμό κοινών στόχων ικανών να καθοδηγήσουν τις πολιτικές των κρατών μελών, ώστε να επιτρέψουν τη συνύπαρξη διαφορετικών εθνικών συστημάτων, τα οποία θα αναπτύσσονται σε αρμονία μεταξύ τους προς τους θεμελιώδεις στόχους της Κοινότητας». Επίσης, η σύσταση ζητάει από την Επιτροπή «να οργανώσει τακτικές διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη με σκοπό την ανάπτυξη της πολιτικής κοινωνικής προστασίας».⁵⁵

Αυτές οι δυο Συστάσεις παρέχουν τον πρώτο ad hoc μηχανισμό της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού στο πεδίο της κοινωνικής πρόνοιας, καθώς περιλαμβάνουν συστήματα αναφοράς (reporting systems) σχετικά με την πρόοδο των κρατών μελών όσον αφορά την εφαρμογή τους. Όμως, η εφαρμογή τους δεν επέφερε σπουδαία αποτελέσματα εξαιτίας της απουσίας εγγύριων τάσεων σύγκλισης και της ανικανότητας κάποιων κρατών μελών να

⁵⁵ Maurizio Ferrera, Manos Matsaganis, Stefano Sacchi (2002), "Open coordination against poverty: the new EU social inclusion process", Journal of European Social Policy, Volume 12, Number 3, pp. 228-229.

εγγυηθούν την εξασφάλιση επαρκών συνθηκών ζωής (adequate living standards).

Παρόλα αυτά, οι **Ανακοινώσεις της Επιτροπής του 1995⁵⁶, του 1997⁵⁷ και του 1999⁵⁸** σχετικά με την κοινωνική προστασία, ιδιαίτερα η τελευταία, έχουν συμβάλει θετικά στην κοινή κατανόηση της κοινωνικής προστασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο και στην «ανύψωσή» της ως θέματος στην ημερήσια διάταξη της Κοινότητας. Έτσι, η ανακοίνωση του 1999 αποτέλεσε ορόσημο στη διαδικασία που είχε ξεκινήσει με τις συστάσεις του 1992. Με την ανακοίνωση αυτή, η Επιτροπή στόχευε στην εμβάθυνση της υπάρχουσας συνεργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ώστε να βοηθήσει τα κράτη μέλη στον επιτυχή εκσυγχρονισμό της κοινωνικής προστασίας και να διαμορφωθεί ένα κοινό πολιτικό όραμα κοινωνικής προστασίας στην ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό, τέσσερις στόχοι-κλειδιά θεωρήθηκαν κεντρικοί για την εγκαθίδρυση μιας «συντονισμένης στρατηγικής» (concerted strategy): (α) η εργασία να πληρώνεται και να παρέχονται ασφαλή εισοδήματα, (β) ασφαλείς συντάξεις και βιώσιμα ασφαλιστικά συστήματα, (γ) η προαγωγή της κοινωνικής ένταξης και (δ) η διασφάλιση υψηλής ποιότητας και βιωσιμότητας στην ιατρική περίθαλψη.

Στα τέλη του 1999, το Συμβούλιο ενέκρινε τη «συντονισμένη στρατηγική» και τους τέσσερις στόχους και εγκαθίδρυσε την «Υψηλού Επιπέδου Ομάδα Εργασίας για την Κοινωνική Προστασία» (High-level Working Party on Social Protection), η οποία ξεκίνησε τις εργασίες της τον Ιανουάριο του 2000⁵⁹, ενώ αντικαταστάθηκε ένα χρόνο αργότερα από την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας⁶⁰ (Social Protection Committee).

⁵⁶ Βλ. Commission of the European Communities (1995), "Communication, the future of social protection: A framework for a European debate", COM (95) 466 final, Brussels.

⁵⁷ Βλ. Commission of the European Communities (1997), "Communication. Modernising and Improving Social Protection in the European Union", COM (97) 102 final, Brussels.

⁵⁸ Βλ. Commission of the European Communities (1999), "Communication. A concerted strategy for modernising social protection", COM (99) 347 final, Brussels.

⁵⁹ Βλ. παρ. Maurizio Ferrera, Manos Matsaganis, Stefano Sacchi (2002), σελ.229-230.

⁶⁰ Σχετικά με την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας βλ. την παράγραφο 1.2.1.6, στο μέρος 1^ο της παρούσας διατριβής.

1.2.1.2 Οι Κοινοί Στόχοι για την Κοινωνική Ένταξη

Το επιχειρησιακό υπόβαθρο της ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη υιοθετήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας⁶¹ (Δεκέμβριος 2000) όπου εγκρίθηκαν τέσσερις (4) **άξονες προτεραιοτήτων**: (α) προαγωγή της συμμετοχής στην απασχόληση και της πρόσβασης όλων στους πόρους, στα δικαιώματα, στα αγαθά και στις υπηρεσίες, (β) πρόληψη του κινδύνου αποκλεισμού, (γ) δράση για τους πιο ευάλωτους και (δ) κινητοποίηση όλων των παραγόντων⁶².

Οι προτεραιότητες αυτές, που αποτέλεσαν τη βάση για τα πρώτα διετή Εθνικά Σχέδια Δράσης για την κοινωνική ένταξη (ΕΣΔεν) της περιόδου 2001-2003, εξειδικεύτηκαν σε **δεκαπέντε (15) επιμέρους στόχους/κατευθύνσεις δράσης**. Στη συνέχεια, **αναθεωρήθηκαν** στη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Κοπεγχάγη το Δεκέμβριο του 2002⁶³ με την προσθήκη αλλαγών, έτσι ώστε να υπογραμμιστεί περισσότερο η σημασία της **στοχοθέτησης**, η ανάγκη ενίσχυσης της διάστασης του **φύλου** στα εθνικά σχέδια δράσης και οι κίνδυνοι της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού που αντιμετωπίζουν οι **μετανάστες**⁶⁴. Οι αλλαγές αυτές ενσωματώθηκαν στους ήδη υπάρχοντες στόχους/κατευθύνσεις δράσης⁶⁵ και αποτέλεσαν με τη σειρά τους τη βάση για τη διαμόρφωση των δεύτερων (ΕΣΔεν) της περιόδου 2003-2005.

1.2.1.3 Οι Ευρωπαϊκοί Δείκτες

Ακολουθώντας την εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισαβόνας, το οποίο καλούσε το Συμβούλιο και την Επιτροπή «να *προωθήσουν την*

⁶¹ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας 7, 8 και 9 Δεκεμβρίου 2000.

⁶² Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000), «Καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Καθορισμός των κατάλληλων στόχων», SOC 470, LIMITE, 14110/00, 30/11/200 (OR. fr), Βρυξέλλες, σελ.1-10.

⁶³ Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2003), «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης 12 και 13 Δεκεμβρίου 2002, Συμπεράσματα της Προεδρίας», 15917/02, POLGEN 84, Βρυξέλλες, [url: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/73846.pdf]

⁶⁴ Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2002), «Καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού: κοινοί στόχοι για το δεύτερο γύρο των Εθνικών Σχεδίων Δράσης-Έγκριση», SOC 508, REV, 11416, 4/1/02, Βρυξέλλες, σελ.2-3.

⁶⁵ Βλ. σχετικά με τον πλήρη κατάλογο των στόχων, πίνακα 6, στο παράρτημα της παρούσας διατριβής, σελ.242-245.

καλύτερη κατανόηση του κοινωνικού αποκλεισμού μέσω συνεχούς διαλόγου και ανταλλαγής πληροφοριών και ορθής πρακτικής, βάσει από κοινού συμφωνημένων δεικτών»,⁶⁶ τα κράτη μέλη και η Επιτροπή προσπάθησαν να αναπτύξουν κοινές προσεγγίσεις όσον αφορά τους δείκτες.

Το έργο αυτό το ανέλαβε η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (ΕΚΠ) και η **τεχνική υποομάδα της "Δείκτες"**, που συνεδρίασε για πρώτη φορά τον Φεβρουάριο του 2001. Κύριο μέλημα της υποομάδας ήταν η βελτίωση των δεικτών στους τομείς της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Αυτό προκύπτει από την πολιτική συμφωνία που επετεύχθη στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας** (Δεκέμβριος 2000), με την οποία καθορίζονται οι στόχοι για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και καλούνται τα κράτη μέλη και η Επιτροπή να επιδιώξουν την ανάπτυξη κοινών δεικτών, με σκοπό την επίβλεψη της επίδοσης των κρατών μελών στην προσπάθεια επίτευξης των κοινών στόχων.

Για το σκοπό αυτό και επειδή μέχρι τότε κάθε κράτος μέλος χρησιμοποιούσε δικούς του εθνικούς δείκτες ανάλογα με τους δικούς του στόχους, προτεραιότητες και διαθέσιμα στατιστικά στοιχεία, χρησιμοποιώντας ακόμα και διαφορετικούς ορισμούς για τη μέτρηση και το χαρακτηρισμό των επιπέδων φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού, κρίθηκε αναγκαία για λόγους συγκρισιμότητας η ανάπτυξη κοινά συμφωνημένων δεικτών. Έτσι, στο **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης**⁶⁷, το Μάρτιο του 2001, οι επικεφαλές κρατών και κυβερνήσεων έδωσαν στο Συμβούλιο την εντολή να εγκρίνει μια ομάδα κοινών δεικτών για τον κοινωνικό αποκλεισμό έως το τέλος του χρόνου. Οι δείκτες αυτοί θα έδιναν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη και στην Επιτροπή να παρακολουθήσουν την πρόοδο για την επίτευξη του στόχου που έθεσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας σχετικά με τη ανάληψη αποφασιστικών ενεργειών για την εξάλειψη της φτώχειας έως το 2010, την καλύτερη κατανόηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού στην Ευρώπη, καθώς και τον εντοπισμό και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών.

⁶⁶ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας 23 και 24 Μαρτίου 2000, παρ. 33.

⁶⁷ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης 23 και 24 Μαρτίου 2001.

Κατά τη διαδικασία επιλογής των δεικτών, η ΕΚΠ εξέτασε όλους τους κύριους τομείς που έπρεπε να καλυφθούν και έλαβε υπόψη της τις εθνικές διαφορές στη σπουδαιότητα που προσδίδουν τα κράτη μέλη στους διάφορους τομείς, καθώς θεωρήθηκε σημαντικό οι δείκτες της ΕΕ να αντικατοπτρίζουν τις κοινωνικές ανησυχίες της Ευρώπης. Γι' αυτό η προτεινόμενη ομάδα δεικτών έπρεπε να αντιμετωπιστεί ως σύνολο και όχι ως ένα άθροισμα μεμονωμένων δεικτών.

Στην προτεινόμενη ομάδα δεικτών, η ΕΚΠ συμφώνησε η **έμφαση** να δοθεί στους δείκτες που ανταποκρίνονται στα **κοινωνικά αποτελέσματα** και όχι στα μέσα με τα οποία επιτυγχάνονται τα αποτελέσματα αυτά. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΚΠ συμφώνησε σε ορισμένες **μεθοδολογικές αρχές** για τη διαμόρφωση των δεικτών, οι οποίες διέπονται από την ακόλουθη φιλοσοφία: ένας δείκτης πρέπει να περικλείει την ουσία του προβλήματος και να έχει σαφή και αποδεκτή πρότυπη ερμηνεία, να είναι εύρωστος και στατιστικά έγκυρος, να ανταποκρίνεται στις παρεμβάσεις πολιτικής, αλλά να μην επιδέχεται μεταβολές, να είναι συγκρίσιμος σε ικανοποιητικό βαθμό σε όλα τα κράτη μέλη, αλλά και εφαρμόσιμος σύμφωνα με τα πρότυπα που ισχύουν σε διεθνές επίπεδο, να είναι επίκαιρος και να προσφέρει δυνατότητα αναθεώρησης. Επίσης, η μέτρηση ενός δείκτη δεν πρέπει να επιβαρύνει πολύ τα κράτη μέλη, τις επιχειρήσεις ή τους πολίτες της Ένωσης. Οι δείκτες πρέπει να καλύπτουν με ισόρροπο τρόπο διάφορες διαστάσεις, να χαρακτηρίζονται από συνέπεια και το βάρος κάθε δείκτη μέσα στο σύνολο των δεικτών πρέπει να είναι ανάλογο. Τέλος, το σύνολο των δεικτών πρέπει να χαρακτηρίζεται από όσο το δυνατόν μεγαλύτερη διαφάνεια και ευκολία πρόσβασης για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁶⁸

Επίσης, γνωρίζοντας πως χρειάζεται μεγάλος αριθμός δεικτών για να εκτιμηθεί σωστά ο πολυδιάστατος χαρακτήρας του κοινωνικού αποκλεισμού, η ΕΚΠ πρότεινε οι δείκτες αυτοί να ταξινομηθούν κατά βαθμό προτεραιότητας σε τρία επίπεδα. Έτσι, οι **κύριοι δείκτες** είναι ένας μικρός αριθμός βασικών δεικτών οι οποίοι καλύπτουν τα σημαντικότερα στοιχεία που οδηγούν στον

⁶⁸ Βλ. Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (2001), «Έκθεση για τους δείκτες στον τομέα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού».

κοινωνικό αποκλεισμό και οι **δευτερεύοντες δείκτες** στηρίζουν τους βασικούς δείκτες και περιγράφουν άλλες διαστάσεις του προβλήματος. Και τα δύο αυτά επίπεδα αποτελούνται από δείκτες που έχουν οριστεί από κοινού και χρησιμοποιούνται από τα κράτη μέλη στη διαμόρφωση των Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την κοινωνική ενσωμάτωση και από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη στην Κοινή Έκθεση για την κοινωνική ενσωμάτωση. Είναι δυνατό, επίσης, και ένα **τρίτο επίπεδο δεικτών**, που τα ίδια τα κράτη μέλη αποφασίζουν να συμπεριλάβουν στα ΕΣΔεν, για να επισημάνουν τις ιδιαιτερότητες συγκεκριμένων περιοχών και να βοηθήσουν στην ερμηνεία των κύριων και δευτερευόντων δεικτών. Πρόκειται, δηλαδή για **εθνικούς δείκτες**, οι οποίοι δεν εναρμονίζονται σε επίπεδο ΕΕ, όπως είναι για παράδειγμα οι δείκτες που αφορούν τη στέγαση και τη γεωγραφική πρόσβαση στις υπηρεσίες.

Οι δείκτες αυτοί, που προετοιμάστηκαν από την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (Οκτώβριος 2001) κατόπιν αιτήματος του *Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Στοκχόλμης* (Μάρτιος 2001), υιοθετήθηκαν από το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν** το Δεκέμβριο του 2001⁶⁹ και καλύπτουν τέσσερις (4) πτυχές του κοινωνικού αποκλεισμού: φτώχεια, απασχόληση, υγεία, μόρφωση. Η λίστα αυτή των κοινών δεικτών εξελίχθηκε από τότε, νέοι δείκτες εντάχθηκαν και κάποιοι δείκτες επαναπροσδιορίστηκαν, και εγκρίθηκε από την ΕΚΠ τον Ιούλιο του 2003⁷⁰.

Έτσι, από 18, οι δείκτες έγιναν 19, καθώς προστέθηκε σε αυτούς ένας επιπλέον δευτερεύων δείκτης: «το ποσοστό χαμηλού εισοδήματος των εργαζομένων» (incidence of in-work poverty risk), ενώ ο κύριος δείκτης που αφορά τα «άτομα που ζουν σε νοικοκυριά ανέργων» (population living in jobless households), επαναπροσδιορίστηκε και χωρίστηκε σε δυο αυτόνομους δείκτες: ο ένας αφορά τα παιδιά (population living in jobless

⁶⁹ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, SN 300/1/01 REV 1.

⁷⁰ Βλ. σχετικά Atkinson A.B, Marlier E., Nolan Br. (2004), *“Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union”*, Journal of Common Market Studies, Volume 42, Number 1, pp 47-75, 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), pp. 345-361 καθώς και Porte C., Pochet Ph., Room Gr. (2001), *“Social benchmarking, policy making and the instruments of new governance in the EU”*, Journal of European Social Policy, 11 (4), pp. 291-307.

households:children) και ο άλλος τους ενήλικες σε εργάσιμη ηλικία (population living in jobless households: working-age adults).⁷¹

ΚΥΡΙΟΙ ΔΕΙΚΤΕΣ

	Δείκτης	Ορισμός	Πηγές στοιχείων + πιο πρόσφατο διαθέσιμο έτος
1α	Ποσοστό χαμηλού εισοδήματος μετά τις μεταβιβάσεις με αναλυτική διαίρεση ανά ηλικία και φύλο	Ποσοστό ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά όπου το τελικό ισοδύναμο εισοδήματος του νοικοκυριού είναι κατώτερο του 60% του εθνικού ισοδύναμου διάμεσου εισοδήματος. Οι ηλικιακές ομάδες είναι: 1.0-15, 2.16-24, 3.25-49, 4.50-64, 5.65+. Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο για όλες τις ηλικιακές ομάδες + σύνολο	Eurostat ECHP 1997
1β	Ποσοστό χαμηλού εισοδήματος μετά τις μεταβιβάσεις με αναλυτική διαίρεση ανά συχνότερη επαγγελματική κατάσταση	Ποσοστό ατόμων ηλικίας 16+ που ζουν σε νοικοκυριά όπου το τελικό ισοδύναμο εισοδήματος του νοικοκυριού είναι κατώτερο του 60% του εθνικού ισοδύναμου διάμεσου εισοδήματος. Συχνότερη επαγγελματική κατάσταση: 1.απασχολούμενοι, 2.αυτοαπασχολούμενοι, 3.άνεργοι, 4.συνταξιούχοι, 5.άεργοι-άλλο. Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο για όλες τις κατηγορίες + σύνολο	Eurostat ECHP 1997
1γ	Ποσοστό χαμηλού εισοδήματος μετά τις μεταβιβάσεις με αναλυτική διαίρεση ανά είδος νοικοκυριού	Ποσοστό ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά όπου το τελικό ισοδύναμο εισοδήματος του νοικοκυριού είναι κατώτερο του 60% του εθνικού ισοδύναμου διάμεσου εισοδήματος. 1. Νοικοκυριό ενός ατόμου ηλικίας κάτω των 30 ετών 2. Νοικοκυριό ενός ατόμου ηλικίας 30 έως 64 ετών 3. Νοικοκυριό ενός ατόμου, ηλικίας άνω των 65 ετών 4. 2 ενήλικες χωρίς συντηρούμενο παιδί· τουλάχιστον ένα άτομο άνω των 65 ετών 5. 2 ενήλικες χωρίς συντηρούμενο παιδί· αμφότεροι κάτω των 65 ετών 6. άλλα νοικοκυριά χωρίς συντηρούμενα παιδιά 7. μόνοι γονείς, με ένα ή περισσότερα συντηρούμενα παιδιά 8. 2 ενήλικες, 1 συντηρούμενο παιδί 9. 2 ενήλικες, 2 συντηρούμενα παιδιά 10. 2 ενήλικες, 3 ή περισσότερα συντηρούμενα παιδιά 11. άλλα νοικοκυριά με συντηρούμενα παιδιά 12. Σύνολο	Eurostat ECHP 1997
1δ	Ποσοστό χαμηλού εισοδήματος μετά τις μεταβιβάσεις με αναλυτική	Ποσοστό ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά όπου το τελικό ισοδύναμο εισοδήματος του νοικοκυριού είναι κατώτερο του 60% του εθνικού ισοδύναμου διάμεσου εισοδήματος. 1. Ιδιοκτήτης ή χωρίς ενοίκιο	Eurostat ECHP 1997

⁷¹ Σχετικά με τους αναμορφωμένους δείκτες του Λάακεν βλ. Commission of the European Communities (2003), "Draft Joint Inclusion Report. Statistical Annex" [SEC (2003) 1425 final, 12.12.2003], σελ. 4-7, καθώς και πίνακα 8 στο παράρτημα της παρούσας διατριβής, σελ. 244-247.

	διαίρεση ανά καθεστώς κατοχής νοικοκυριού	2. Ενοικιαστής 3. Σύνολο	
1ε	Κατώφλιο χαμηλού εισοδήματος (ενδεικτικές τιμές)	Η τιμή του κατωφλίου χαμηλού εισοδήματος (60% του εθνικού ισοδύναμου διάμεσου εισοδήματος) σε ΜΑΔ, ευρώ και εθνικό νόμισμα για: 1. Νοικοκυριό ενός ατόμου 2. Νοικοκυριό με 2 ενήλικες και 2 παιδιά	Eurostat ECHP 1997
2.	Κατανομή εισοδήματος	S80/S20: Ο λόγος του εισοδήματος του ανώτατου 20% της κατανομής εισοδήματος προς το κατώτατο 20%.	Eurostat ECHP 1997

3.	Εμμογή του χαμηλού εισοδήματος	Άτομα που ζουν σε νοικοκυριά όπου το τελικό ισοδύναμο εισοδήματος του νοικοκυριού ήταν κατώτερο του 60% του εθνικού ισοδύναμου διάμεσου εισοδήματος κατά το έτος n και (τουλάχιστον) τα δύο έτη από τα έτη n-1, n-2, n-3. Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο + σύνολο	Eurostat ECHP 1997
4.	Σχετικό χάσμα διάμεσου χαμηλού εισοδήματος	Η διαφορά μεταξύ του διάμεσου εισοδήματος των ατόμων κάτω από το κατώφλιο του χαμηλού εισοδήματος και του κατωφλίου χαμηλού εισοδήματος, εκφρασμένη ως ποσοστό του κατωφλίου χαμηλού εισοδήματος. Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο + σύνολο	Eurostat ECHP 1997
5.	Περιφερειακή συνοχή	Συντελεστής της διακύμανσης των ποσοστών απασχόλησης σε επίπεδο NUTS 2.	Eurostat LFS (2000)
6.	Ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας	Το σύνολο του μακροχρόνια άνεργου πληθυσμού (=12 μήνες· ορισμός ΔΟΕ) ως ποσοστό του συνόλου του ενεργού πληθυσμού. Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο + σύνολο	Eurostat LFS (2000)
7.	Άτομα που ζουν σε νοικοκυριά ανέργων	Άτομα ηλικίας 0-65 (0-60) που ζουν σε νοικοκυριά όπου δεν εργάζεται κανείς από τα άτομα που ζουν στα επιλέξιμα νοικοκυριά. Επιλέξιμα νοικοκυριά είναι όλα εκτός από εκείνα όπου όλοι εμπίπτουν σε μία από τις εξής κατηγορίες: - ηλικία μικρότερη των 18 ετών - ηλικία 18-24 στην εκπαίδευση και ανενεργός - ηλικία 65 (60) και πάνω και δεν εργάζεται	Eurostat LFS (2000)
8.	Άτομα που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο και δεν συνεχίζουν την εκπαίδευση ή την κατάρτισή τους	Ποσοστό του συνολικού πληθυσμού ηλικίας 18-24 ετών που έχει φτάσει στο επίπεδο 2 της Διεθνούς Πρότυπης Ταξινόμησης για την Εκπαίδευση (ISCED) ή σε χαμηλότερο επίπεδο και δεν παρακολουθεί κάποιο πρόγραμμα εκπαίδευσης ή κατάρτισης. Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο + σύνολο	Eurostat LFS 2000

9.	Προσδόκιμο επιβίωσης κατά τη γέννηση	Ο αριθμός των ετών που αναμένεται να ζήσει ένα άτομο, ξεκινώντας από την ηλικία 0, για άρρενα και θήλεα.	Δημογραφικές στατιστικές Eurostat
10.	Ιδία αντίληψη για την προσωπική υγεία ανά επίπεδο εισοδήματος.	Ο λόγος των ποσοστών της κατώτερης και της ανώτερης ομάδας (ανά ισοδύναμο εισοδήματος) του πληθυσμού ηλικίας 16 ετών και πάνω, που θεωρούν ότι βρίσκονται σε κακή ή πολύ κακή κατάσταση υγείας σύμφωνα με τον ορισμό της Παγκόσμιας Οργάνωσης Υγείας Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο + σύνολο	Eurostat ECHP 1997

ΔΕΥΤΕΡΕΥΟΝΤΕΣ ΔΕΙΚΤΕΣ

11.	Διασπορά γύρω από το κατώφλιο του χαμηλού εισοδήματος	Άτομα που ζουν σε νοικοκυριά όπου το τελικό ισοδύναμο εισοδήματος του νοικοκυριού ήταν κατώτερο του 40, του 50 και του 70% του εθνικού ισοδύναμου διάμεσου εισοδήματος	Eurostat ECHP 1997
12.	Ποσοστό χαμηλού εισοδήματος σταθερό σε μια δεδομένη χρονική στιγμή	Έτος βάσης ECHP 1995. 1. Σχετικό ποσοστό χαμηλού εισοδήματος το 1997 (=δείκτης 1) 2. Σχετικό ποσοστό χαμηλού εισοδήματος το 1995 επί τον συντελεστή πληθωρισμού του 1994/96	Eurostat ECHP 1997
13.	Ποσοστό χαμηλού εισοδήματος πριν τις μεταβιβάσεις	Σχετικό ποσοστό χαμηλού εισοδήματος όπου το εισόδημα υπολογίζεται ως εξής: 1. Εισόδημα χωρίς καμία κοινωνική μεταβίβαση 2. Εισόδημα μαζί με τις συντάξεις γήρατος και επιζώντων. 3. Εισόδημα μετά από όλες τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (= δείκτης 1) Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο + σύνολο	Eurostat ECHP 1997
14.	Συντελεστής Gini	Η σχέση των αθροιστικών μεριδίων του πληθυσμού κατανεμημένων σύμφωνα με το επίπεδο εισοδήματος προς το αθροιστικό μερίδιο του συνολικού ποσού που λαμβάνουν	Eurostat ECHP 1997
15.	Εμμόνη χαμηλού εισοδήματος (κάτω του 50% του διάμεσου εισοδήματος)	Άτομα που ζουν σε νοικοκυριά όπου το τελικό ισοδύναμο εισοδήματος του νοικοκυριού ήταν κατώτερο του 50% του εθνικού ισοδύναμου διάμεσου εισοδήματος κατά το έτος n και (τουλάχιστον) τα δύο έτη από τα έτη n-1, n-2, n-3. Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο + σύνολο	Eurostat ECHP 1997
16.	Μερίδιο μακροχρόνιας ανεργίας	Το σύνολο του μακροχρόνια άνεργου πληθυσμού (≥12 μήνες· ορισμός ΔΟΕ) ως ποσοστό του συνόλου του άνεργου πληθυσμού. Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο + σύνολο	Eurostat LFS 2000

17.	Ποσοστό ιδιαίτερα μακροχρόνιας ανεργίας	Το σύνολο του πολύ μακροχρόνια άνεργου πληθυσμού (≥24 μήνες· ορισμός ΔΟΕ) ως ποσοστό του συνόλου του ενεργού πληθυσμού. Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο + σύνολο	Eurostat LFS 2000
18.	Άτομα με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο	Ποσοστό μόρφωσης επιπέδου 2 ή χαμηλότερου της ISCED για την εκπαίδευση των ενηλίκων ανά ηλικιακές ομάδες (25-34, 35-44, 45-54, 55-64). Αναλυτική διαίρεση ανά φύλο + σύνολο	Eurostat LFS 2000

Πηγή: Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (2001), «Έκθεση για τους δείκτες στον τομέα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού»

1.2.1.4 Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη

Τα **Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη** (ΕΣΔεν - National Action Plans on Social Inclusion) αποτελούν βασικά συστατικά για την υλοποίηση της ΑΜΣ στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης, καθώς εντάσσουν σε ενιαία στρατηγική όλες τις δράσεις που έχουν στόχο τον περιορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού και την προώθηση της κοινωνικής ένταξης.

Επίσης, περιλαμβάνουν και συστηματοποιούν δράσεις σε τομείς όπως η απασχόληση, η πρόνοια, η παιδεία, η υγεία, η δημόσια διοίκηση, στο πλαίσιο μιας πολυδιάστατης αντιμετώπισης ιδιαίτερα σύνθετων κοινωνικών προβλημάτων. Για το λόγο αυτό, αποτελούν ένα εργαλείο πολιτικής για την επίτευξη της μέγιστης δυνατής συνέργιας των επιμέρους δράσεων των φορέων του κράτους και της κοινωνίας με στόχο την αναβάθμιση της κοινωνικής αλληλεγγύης και τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής. Ακόμα, καθώς συγκεντρώνονται σε αυτά με σαφήνεια οι βασικές κοινωνικές επιλογές, οι στοχεύσεις, αλλά και οι δράσεις στρατηγικού χαρακτήρα για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, αποτελούν κείμενα αναφοράς για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των συνολικών παρεμβάσεων και της ποιοτικής αναβάθμισης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

Τα ΕΣΔεν προετοιμάζονται από τα αρμόδια Υπουργεία⁷² βάσει των κοινών στόχων και δεικτών και κατατίθενται κάθε δυο χρόνια στην Επιτροπή από τα κράτη μέλη. Στο πλαίσιο αυτό, τα **πρώτα ΕΣΔεν**, που κάλυπταν την περίοδο 2001-2003, κατατέθηκαν στην Επιτροπή τον Ιούνιο του 2001 και

⁷² Στην Ελλάδα για παράδειγμα ως αρμόδιο Υπουργείο για την εκπόνηση των ΕΣΔεν ορίστηκε το Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας.

συντάχθηκαν με βάση τους κοινούς γενικούς στόχους που συμφωνήθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (Δεκέμβριος 2000) και τον «κοινό σχεδιασμό για την περίοδο 2001/2003»,⁷³ που υιοθετήθηκε από την ΕΚΠ, για να υπάρχει κάποιος βαθμός συνοχής όσον αφορά τη δομή και το περιεχόμενο των ΕΣΔεν, ώστε να διευκολύνεται η χρήση τους σε μια διαδικασία αμοιβαίας μάθησης. Κοινοί δείκτες δεν είχαν υιοθετηθεί ακόμη, οπότε τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν δικούς τους, εθνικούς δείκτες. Λόγω της έλλειψης κοινών δεικτών, το αποτέλεσμα ήταν τα πρώτα ΕΣΔεν να αντανakλούν τις διαφορετικές αντιλήψεις των κρατών μελών, τόσο για τον ορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού, όσο και για το σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών κοινωνικής ενσωμάτωσης⁷⁴ και, κατά συνέπεια, η αδυναμία μιας τεκμηριωμένης, συγκριτικής αξιολόγησης από την Επιτροπή. **Τα δεύτερα ΕΣΔεν** για την περίοδο 2003-2005 κατατέθηκαν στην Επιτροπή τον Ιούλιο του 2003 και συντάχθηκαν με βάση τους αναθεωρημένους στόχους της Κοπεγχάγης και τους ευρωπαϊκούς δείκτες του Λάακεν (Δεκέμβριος 2001), αλλά και τον αναθεωρημένο «κοινό σχεδιασμό για την περίοδο 2003/2005».⁷⁵

Τέλος, όσον αφορά τα δέκα **νέα κράτη μέλη**⁷⁶, των οποίων η Συνθήκη Προσχώρησης υπογράφηκε στις 16 Απριλίου 2003 στην Αθήνα και τέθηκε σε εφαρμογή την 1^η Μάιου 2004, αυτά υπέβαλαν στην Επιτροπή τα πρώτα ΕΣΔεν τον Ιούλιο του 2004⁷⁷. Σε αυτά τα σχέδια, κάθε νέο κράτος μέλος αναλύει την εθνική κατάσταση σε σχέση με τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, παρουσιάζει τη στρατηγική, τους στόχους, που έχει θέσει για την

⁷³ Βλ. Social Protection Committee (2001), “National Action Plans against Poverty and Social Exclusion 2001/2003”, (Ref: SPC/01/01/02)

⁷⁴ Βλ. παρ. Αμίτσης Γαβριήλ (2006), σελ. 245.

⁷⁵ Βλ. Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας, «Κοινός Σχεδιασμός για τα ΕΣΔ/Ενσωμάτωση της περιόδου 2003/2005», [δικτυακός τόπος: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/commonoutline2003final_el.pdf]. Επίσης, βλ. σχετικά πίνακα 7 στο παράρτημα της παρούσας διατριβής, σελ. 246-247.

⁷⁶ Πρόκειται για τα εξής κράτη: Κύπρος, Τσεχία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Λεττονία, Εσθονία, Λιθουανία.

⁷⁷ Πριν από τη κατάθεση των ΕΣΔεν των νέων κρατών μελών, η Επιτροπή με σκοπό να βοηθήσει τα νέα κράτη μέλη να προετοιμάσουν τα ΕΣΔεν τους και να αναπτύξουν περαιτέρω τις πολιτικές τους για την κοινωνική ένταξη, αλλά και να παρέχει μια βάση για την προώθηση της ανταλλαγής πληροφοριών και μάθησης μεταξύ των 25 κρατών μελών, δημοσίευσε στα τέλη Ιουνίου ένα έγγραφο εργασίας «για την κοινωνική ένταξη στα νέα κράτη μέλη», το οποίο εξετάζει τις κύριες προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα νέα κράτη μέλη για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και υποδεικνύει τους τρόπους για την προαγωγή μεγαλύτερης κοινωνικής συνοχής. Βλ. Commission of the European Communities (2004), “Commission Staff Working Paper. Social Inclusion in the New Member States. A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion”, Brussels [SEC (2004) 848].

περίοδο των δύο ετών, από τα μέσα του 2004 έως τα μέσα του 2006, και προσδιορίζει τις συγκεκριμένες ενέργειες που πρόκειται να εφαρμόσει προκειμένου αυτοί να επιτευχθούν. Έτσι, με την κατάθεση των ΕΣΔεν τους τα νέα κράτη μέλη, άρχισαν να συμμετέχουν από τον Ιούλιο του 2004 στη διαδικασία της ΑΜΣ στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης. Οπότε, όταν τα 15 παλιά κράτη μέλη υπέβαλαν τα μονοετή ΕΣΔεν για 2005-2006, λόγω της διαδικασίας αναθεώρησης της ΑΜΣ στην κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη, όσα από τα 10 νέα κράτη μέλη θέλησαν υπέβαλαν επικαιροποιημένες Εκθέσεις⁷⁸ που περιελάμβαναν νέες πρωτοβουλίες πολιτικής για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

1.2.1.5 Η Κοινή Έκθεση Επιτροπής/Συμβουλίου για την Κοινωνική Ενσωμάτωση

Αφού κατατεθούν στην Επιτροπή τα ΕΣΔεν, αρχίζει η διαδικασία εξέτασής τους, η οποία εξελίσσεται σε δυο στάδια: το ΕΣΔεν κάθε κράτους μέλους εξετάζεται από ένα άλλο κράτος μέλος, το οποίο επιλέγεται βάσει κλήρωσης. Έπειτα, τα ΕΣΔεν εξετάζονται σε επίπεδο Επιτροπής από την αρμόδια γενική διεύθυνση (Απασχόληση και Κοινωνικές Υποθέσεις). Βάσει της εξέτασης αυτής, η Επιτροπή υιοθετεί ένα **Σχέδιο Κοινής Έκθεσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση** (Draft Joint Report on Social Inclusion), το οποίο συζητάει με τους αντιπροσώπους των κρατών μελών στην Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας. Έστερα, το Σχέδιο της Κοινής Έκθεσης υιοθετείται από το Συμβούλιο (Απασχόληση και Κοινωνική Πολιτική) ως Κοινή Έκθεση Συμβουλίου/Επιτροπής για την Κοινωνική Ενσωμάτωση (ΚΕΚΕ), ενώ διαβιβάζεται και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Έτσι, το πρώτο Σχέδιο ΚΕΚΕ, που αφορούσε την εξέταση των ΕΣΔεν της περιόδου 2001-2003, υιοθετήθηκε από την Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2001, ενώ εγκρίθηκε από το Συμβούλιο το Δεκέμβριο του 2001 και παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (Δεκέμβριος 2001). Αντίστοιχα, το δεύτερο Σχέδιο ΚΕΚΕ, που αφορούσε την εξέταση των ΕΣΔεν

⁷⁸ Συγκεκριμένα, μόνο η Κύπρος, η Ουγγαρία και η Μάλτα ανταποκρίθηκαν στο κάλεσμα της Επιτροπής και υπέβαλαν επικαιροποιημένες εκθέσεις.

της περιόδου 2003-2005, υιοθετήθηκε από την Επιτροπή υπό μορφή ανακοίνωσης⁷⁹ προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών το Δεκέμβριο του 2003, ενώ εγκρίθηκε από το Συμβούλιο υπό τη μορφή Κοινής Έκθεσης Συμβουλίου/Επιτροπής⁸⁰ το Μάρτιο του 2004 και εστάλη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (Μάρτιος 2004).

Όσον αφορά τη **δομή** της ΚΕΚΕ, αυτή αποτελείται από τρία μέρη: το πρώτο καλύπτει την ΕΕ ως σύνολο, το δεύτερο επικεντρώνεται σε κάθε ΕΣΔεν ξεχωριστά και το τρίτο (το παράρτημα) περιλαμβάνει τους δείκτες που χρησιμοποιούνται και τα παραδείγματα καλής πρακτικής που αναφέρονται στα ΕΣΔεν. Στο πλαίσιο αυτό, τεκμηριώνοντας και αναλύοντας την υπάρχουσα κατάσταση σε όλα τα κράτη μέλη, η ΚΕΚΕ στοχεύει στον εντοπισμό ορθών πρακτικών και καινοτόμων προσεγγίσεων κοινού ενδιαφέροντος, αλλά και των προκλήσεων για το μέλλον. Έτσι, χωρίς να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των υφιστάμενων συστημάτων στα κράτη μέλη, η ΚΕΚΕ επικεντρώνεται στην ανάλυση των διαφόρων προσεγγίσεων που έχουν υιοθετηθεί από τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των ΕΣΔ κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Εξετάζει τα ΕΣΔεν, εστιάζομενη στην ποιότητα της ανάλυσης, στη σαφήνεια των στόχων και το βαθμό ύπαρξης μιας στρατηγικής ολοκληρωμένης προσέγγισης, προτείνοντας βελτιώσεις⁸¹. Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί πως παρόλο που δεν εμφανίζεται ως πρόθεση της Επιτροπής να αξιολογεί την αποτελεσματικότητα των υφιστάμενων συστημάτων στα κράτη μέλη, φαίνονται αρκετά καθαρά από την ΚΕΚΕ οι αδυναμίες των κρατών μελών σε διάφορους τομείς.⁸²

⁷⁹ Βλ. Commission of the European Communities (2003), "Communication to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Joint Report on Social Inclusion. Summarizing the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005)", COM (2003)773 final, 12.12.2003, Brussels.

⁸⁰ Βλ. Council of the European Union (2004), "Joint report by the Commission and the Council on social inclusion", SOC 115, ECOFIN 80, EDUC 46, SAN 49, 7101/04, 5 March 2004, Brussels.

⁸¹ Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2001), «Κοινή Έκθεση για την κοινωνική ενσωμάτωση-Μέρος Ι: Η Ευρωπαϊκή Ένωση, περιλαμβανομένης εκτενούς συνόψεως», SOC 538, ECOFIN 400, EDUC 161, SAN 167, LIMITE, 15223/01, 12/12/2001, Βρυξέλλες, σελ. 5, 11.

⁸² Βλ. παρ. Maurizio Ferrera, Manos Matsaganis, Stefano Sacchi (2002), σελ.235.

1.2.1.6 Η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας

Η **Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας** (ΕΚΠ - Social Protection Committee) συγκροτήθηκε με απόφαση του Συμβουλίου το 2000⁸³, βάσει του άρθρου 202 ΣΕΚ⁸⁴, *«με προορισμό να ενισχύει τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα των πολιτικών κοινωνικής προστασίας...»*.

Η ΕΚΠ **αποτελείται** από δύο αντιπροσώπους, οι οποίοι διορίζονται από κάθε κράτος μέλος και δύο αντιπροσώπους της Επιτροπής. Αυτοί μπορούν να επικουρούνται από δύο αναπληρωτές, ενώ η ΕΚΠ μπορεί να απευθύνεται και σε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες, όταν αυτό χρειάζεται για τα θέματα που εξετάζει⁸⁵. Η ΕΚΠ εκλέγει έναν πρόεδρο για δύο χρόνια, η θητεία του οποίου είναι μη ανανεώσιμη. Ο πρόεδρος επικουρείται από ένα γραφείο (bureau) που αποτελείται από την Επιτροπή, δύο εκλεγμένους αντιπροέδρους και δύο άλλους αντιπροέδρους, ο ένας εκ των οποίων αντιπροσωπεύει τη χώρα που έχει την προεδρία του Συμβουλίου και ο άλλος τη χώρα που θα έχει την επόμενη προεδρία. Η γραμματεία της ΕΚΠ παρέχεται από την Επιτροπή.

Τα **καθήκοντα** που της έχουν ανατεθεί έχουν να κάνουν με: (α) την παρακολούθηση της ανάπτυξης των πολιτικών κοινωνικής προστασίας στα κράτη μέλη και στην Κοινότητα, (β) την προώθηση της ανταλλαγής πληροφοριών, πείρας και ορθής πρακτικής μεταξύ των κρατών μελών και με την Επιτροπή και (γ) την εκπόνηση, προς υποβολή στο Συμβούλιο, ετήσιας

⁸³ Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000), «Απόφαση 2000/436/ΕΚ, της 29ης Ιουνίου 2000, σχετικά με τη σύσταση επιτροπής για την κοινωνική προστασία», Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 172 της 12/07/2000 σ. 0026 – 0027.

⁸⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 202 (πρώην άρθρο 145) «Για την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας Συνθήκης και κατά τους όρους αυτής, το Συμβούλιο...έχει εξουσία λήψεως αποφάσεων...». Η προσφυγή σε αυτό το γενικό άρθρο που περιγράφει τις γενικές αρμοδιότητες του Συμβουλίου έγινε γιατί στη Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν υπήρχε ειδικό άρθρο που να προβλέπει την ίδρυση της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας. Πλέον, μετά τις αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Νίκαιας, το άρθρο 144 ΣΕΚ, αποτελεί την άμεση νομική βάση της ΕΚΠ. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο αυτό: «Το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ιδρύει συμβουλευτική επιτροπή κοινωνικής προστασίας για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών...». Αξιοσημείωτο είναι πως τα καθήκοντα της ΕΚΠ που προβλέπονται στο άρθρο αυτό είναι αυτά που αναφέρονται στην απόφαση του Συμβουλίου 200/436 με την οποία ιδρύθηκε η ΕΚΠ. Με τη Συνθήκη της Νίκαιας έχουμε, λοιπόν, την θεσμική κατοχύρωση της ΕΚΠ. Βάσει αυτής, η Επιτροπή υπέβαλε στις 24/6/2003 στο Συμβούλιο πρόταση Απόφασης «για τη σύσταση Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας» [COM(2003)305], ο σκοπός της οποίας είναι κυρίως διαδικαστικός - να συσταθεί η ΕΚΠ σύμφωνα με τη νέα νομική βάση.

⁸⁵ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 και 2 στην Απόφαση 2000/436/ΕΚ.

έκθεσης για την κοινωνική προστασία που να εκθέτει τις πολιτικές εξελίξεις όσον αφορά την επίτευξη των στόχων, που καθορίστηκαν από το Συμβούλιο.⁸⁶

Μέσα στο πλαίσιο της εξουσιοδότησης που της δόθηκε από το Συμβούλιο, η ΕΚΠ πρέπει να εργάζεται για την επίτευξη των ακόλουθων τεσσάρων στόχων: *«την εξασφάλιση οικονομικά αποδοτικής εργασίας και ασφαλούς εισοδήματος, την εξασφάλιση ασφαλών συντάξεων και βιώσιμων συνταξιοδοτικών συστημάτων, την προαγωγή της κοινωνικής ένταξης και την εξασφάλιση βιώσιμης υγειονομικής περίθαλψης υψηλής ποιότητας»*. Στην πράξη, οι εργασίες της ΕΚΠ από την εγκαθίδρυσή της έως σήμερα έχουν καθοριστεί κατά ένα μεγάλο μέρος από το στρατηγικό στόχο για την κοινωνικοοικονομική πρόοδο της ΕΕ, που καθορίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας τον Μαρτίου του 2000: *«να γίνει η Ένωση η ανταγωνιστικότερη οικονομία της γνώσης ανά την υφήλιο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή»*.

Έτσι, σύμφωνα με τις εξουσιοδοτήσεις που δόθηκαν και από τα επόμενα Ευρωπαϊκά Συμβούλια, την υψηλότερη προτεραιότητα στις εργασίες της ΕΚΠ, έως και τον εξορθολογισμό της κοινωνικής ΑΜΣ, είχε ο τομέας της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, ενώ κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της στον τομέα αυτό η ΕΚΠ συνεργαζόταν στενά με άλλες επιτροπές, οι οποίες εργάζονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο για την υλοποίηση της κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής, την Επιτροπή Απασχόλησης και την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, λοιπόν, κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Στοκχόλμης (Μάρτιος 2001), της ανατέθηκε η προετοιμασία των ευρωπαϊκών δεικτών, οι οποίοι εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (Δεκέμβριος 2001). Επίσης, η ΕΚΠ προετοίμασε και την έκθεση για τους νέους κοινούς στόχους οι οποίοι εγκρίθηκαν από τη σύνοδο του *Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Κοπεγχάγη* το Δεκέμβριος 2002, αλλά και τον «κοινό σχεδιασμό για τα

⁸⁶ Βλ. άρθρο 1 παρ. 1 και 2 στην Απόφαση 2000/436/ΕΚ.

ΕΣΔ/Ενσωμάτωση της περιόδου 2003/2005», βάσει του οποίου εκπονήθηκαν τα δεύτερα ΕΣΔεν των κρατών μελών.

Βέβαια, καθοριστικός υπήρξε και συνεχίζει να είναι ο ρόλος της σε όλη τη διαδικασία της ενοποίησης και του εξορθολογισμού της ΑΜΣ στην κοινωνική προστασία και ένταξη (από το 2005 και μετά), όπως θα φανεί και στο τρίτο μέρος της παρούσας διατριβής, με την προετοιμασία όλων των νέων εργαλείων (κοινών στόχων και δεικτών).

1.2.1.7 Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης για την Καταπολέμηση του Κοινωνικού Αποκλεισμού (2002-2006)

Το Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού⁸⁷ με χρονική διάρκεια από την 1η Ιανουαρίου 2002 μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2006 θεωρήθηκε ως ένα στοιχείο επιπρόσθετης αξίας στις εθνικές δραστηριότητες, με σκοπό την ανταλλαγή εμπειριών και βέλτιστων πρακτικών ανάμεσα στα κράτη μέλη.

Στο πλαίσιο αυτό, το πρόγραμμα στήριξε μια συνεργασία που επέτρεψε στην Κοινότητα και τα κράτη μέλη να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα και την απόδοση των πολιτικών στον τομέα της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού, έχοντας τους εξής **στόχους**: (α) τη βελτίωση της κατανόησης του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας, με τη βοήθεια, ιδίως, συγκρίσιμων δεικτών, (β) τη διοργάνωση ανταλλαγών στον τομέα των εφαρμοζόμενων πολιτικών και την προώθηση της αμοιβαίας συναγωγής διδαγμάτων, μεταξύ άλλων, στο πλαίσιο εθνικών προγραμμάτων δράσης, με τη βοήθεια, ιδίως, συγκρίσιμων δεικτών και (γ) την ανάπτυξη της ικανότητας των φορέων να αντιμετωπίζουν αποτελεσματικά τον κοινωνικό αποκλεισμό και τη φτώχεια, και να προωθούν καινοτόμες λύσεις, ιδίως, μέσω δικτύων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, και την προώθηση διαλόγου με

⁸⁷ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2002), Απόφαση αριθ. 50/2002/ΕΚ, της 7ης Δεκεμβρίου 2001 σχετικά με τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος δράσης για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 010 της 12/01/2002 σ. 0001 – 0007

όλους τους εμπλεκόμενους παράγοντες, μεταξύ άλλων σε εθνικό και σε περιφερειακό επίπεδο.⁸⁸

Για την υλοποίηση των στόχων αυτών, αντί να χρηματοδοτήσει κάποιες μεμονωμένες δράσεις, όπως γινόταν παλιότερα, η νέα αυτή στρατηγική έδωσε τη δυνατότητα να τεθούν σε εφαρμογή σε διακρατικό πλαίσιο οι ακόλουθες **κοινοτικές δράσεις**: (α) ανάλυση των χαρακτηριστικών, των αιτιών, των διαδικασιών και των εξελίξεων του κοινωνικού αποκλεισμού, συμπεριλαμβανομένης της συγκέντρωσης στατιστικών στοιχείων σχετικών με τις διάφορες μορφές κοινωνικού αποκλεισμού με σκοπό τη σύγκριση των στοιχείων αυτών, τη μελέτη ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών, την εκπόνηση κοινών μεθοδολογιών και θεματικών μελετών, (β) ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών που ευνοούν την ανάπτυξη ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών, με βάση τους στόχους αυτούς, όπως έχουν συμφωνηθεί από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, κριτηρίων αξιολόγησης και σημείων αναφοράς, καθώς και την παρακολούθηση, αξιολόγηση και εξέταση από ομότιμους και (γ) προώθηση διαλόγου στον οποίο θα συμμετέχουν οι διάφοροι φορείς και στήριξη των κατάλληλων δικτύων σε ευρωπαϊκό επίπεδο μεταξύ των οργανώσεων οι οποίες δρουν στον τομέα της καταπολέμησης της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, ιδίως των μη κυβερνητικών οργανώσεων.⁸⁹

Το **χρηματοδοτικό πλαίσιο** εκτέλεσης του προγράμματος για όλη την περίοδο που αυτό διήρκεσε (2002-2006) ορίστηκε σε **75 εκατομμύρια ευρώ**, συμπεριλαμβανομένων των τεχνικών και διοικητικών δαπανών. Οι ετήσιες πιστώσεις εγκρίνονταν από την αρμόδια επί του προϋπολογισμού αρχή, συμπεριλαμβανομένων των πιστώσεων που αφορούν τους ανθρώπινους πόρους, εντός των ορίων των δημοσιονομικών προοπτικών⁹⁰. Οι δραστηριότητες μπορούσαν να χρηματοδοτούνται από συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, κατόπιν προσκλήσεων υποβολής προσφορών ή από επιδοτήσεις για συγχρηματοδότηση με άλλες πηγές. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, το επίπεδο της οικονομικής συνδρομής της Επιτροπής δεν μπορούσε να

⁸⁸ Βλ. άρθρο 3 στην Απόφαση αριθ. 50/2002/EK.

⁸⁹ Βλ. άρθρο 4 στην Απόφαση αριθ. 50/2002/EK.

⁹⁰ Βλ. άρθρο 6 στην Απόφαση αριθ. 50/2002/EK.

υπερβαίνει, κατά γενικό κανόνα, το 80% των δαπανών, οι οποίες όντως πραγματοποιήθηκαν από τον αποδέκτη.

Τέλος, σύμφωνα πάντα με την απόφαση του Συμβουλίου του 2002, η οποία θέσπισε το Πρόγραμμα, αυτό **«εντάσσεται στο πλαίσιο της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) μεταξύ των κρατών μελών για να δοθεί αποφασιστική ώθηση στην εξάλειψη του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας με τον καθορισμό κατάλληλων στόχων σε κοινοτικό επίπεδο και με την εφαρμογή εθνικών προγραμμάτων δράσης»**.⁹¹ Όμως, το Πρόγραμμα δεν πρέπει να συγχέεται με την ΑΜΣ, καθώς αυτό αποτέλεσε ένα μέσο Κοινοτικής Δράσης στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής, ενώ η ΑΜΣ αποτελεί ένα άλλο εργαλείο το οποίο περιλαμβάνει τη σύνταξη εκ μέρους των κρατών Εθνικών Σχεδίων Δράσης και την διαδικασία αξιολόγησης από τα κοινοτικά όργανα. Αποτέλεσε, βέβαια, ένα εργαλείο κλειδί για την υποστήριξη και την προαγωγή της ΑΜΣ μέσω της χρηματοδότησης, αλλά και της συνεργασίας, η οποία έδωσε τη δυνατότητα στην Κοινότητα και τα κράτη μέλη να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα των πολιτικών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού.

Στο σημείο αυτό, πρέπει να διευκρινιστεί πως, η χρηματοδότηση που δόθηκε μέσω του προγράμματος αυτού δεν είναι η μόνη κοινοτική υποστήριξη που πλαισιώνει τις εθνικές στρατηγικές για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Το Πρόγραμμα αυτό, του οποίου ο χρονικός ορίζοντας έφτασε ως το 2006, το έχει πλέον διαδεχτεί ένα ευρύτερο Πρόγραμμα Progress, που θα εξεταστεί σε επόμενο κεφάλαιο της παρούσας διατριβής⁹².

Επιπλέον, στη χρηματοδότηση των εθνικών στρατηγικών για την κοινωνική ένταξη συνέβαλε και συνεχίζει να συμβάλλει και η οικονομική ενίσχυση που παρέχεται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Κοινότητας και συγκεκριμένα το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), μέσα στις αρμοδιότητες του οποίου περιλαμβάνεται η στήριξη μέτρων που αποσκοπούν στην πρόληψη και καταπολέμηση της ανεργίας, στην ανάπτυξη του ανθρώπινου

⁹¹ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 στην Απόφαση αριθ. 50/2002/ΕΚ.

⁹² Βλ. σχετικά παράγραφο 3.1.2.5, στο μέρος 3ο της παρούσας διατριβής.

δυναμικού και στην προώθηση της κοινωνικής ένταξης στην αγορά εργασίας με στόχο την αύξηση του επιπέδου απασχόλησης, την ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών, τη βιώσιμη ανάπτυξη και την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

1.2.2 Η Εφαρμογή της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού στις Συντάξεις

Η εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα των συντάξεων αποφασίστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης (Μάρτιος 2001)⁹³. Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ (Ιούνιος 2001) επεσήμανε ότι *«προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις που προκαλεί η γήρανση του πληθυσμού, απαιτείται μια ολοκληρωμένη προσέγγιση»* και ενέκρινε *«τρεις γενικές αρχές για την διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων»*⁹⁴.

Στο πλαίσιο αυτό, βασικά εργαλεία εφαρμογής της ΑΜΣ στο πεδίο των συντάξεων αποτέλεσαν: **οι κοινές αρχές και στόχοι**, πιο γενικοί σε σχέση με τους στόχους στην κοινωνική ένταξη, οι **Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής** των κρατών μελών, πιο γενικού και αποτιμητικού χαρακτήρα σε σχέση με τα ΕΣΔεν, που προσανατολίζονταν κυρίως σε πρωτοβουλίες για μελλοντική δράση, και οι **Κοινές Εκθέσεις Επιτροπής/ Συμβουλίου**, ενώ δεν υπήρχαν στον τομέα αυτό κοινοί/ευρωπαϊκοί δείκτες.

Εν ολίγοις, η ΑΜΣ στο πεδίο των συντάξεων διέθετε δυο βασικά εργαλεία (αρχές και στόχους) και δεν χρησιμοποιούνταν μέχρι και τον εξορθολογισμό (2006) στο πεδίο αυτό κοινοί δείκτες. Γι' αυτό κρίνεται πιο χαλαρή σε τεχνικό επίπεδο σε σύγκριση με την ΑΜΣ στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης. Όμως, οδηγεί σε σημαντικότερα αποτελέσματα, καθώς όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Γκέτεμποργκ (2001), *«τα αποτελέσματα της εργασίας για τις συντάξεις θα ενσωματωθούν στους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών»*. Εκτός αυτού, ο στόχος της οικονομικής βιωσιμότητας των

⁹³ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης 23 και 24 Μαρτίου 2001.

⁹⁴ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ, 15 και 16 Ιουνίου 2001, σημείο 43.

συνταξιοδοτικών συστημάτων συνδέεται άμεσα με την οικονομική βιωσιμότητα του συνόλου των δημοσίων οικονομικών, τα οποία εξετάζονται στο πλαίσιο της ΟΝΕ βάσει των ΓΚΓΟΠ και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Συνεπώς, όλοι οι στόχοι που τίθενται στο πλαίσιο της ΑΜΣ στο πεδίο των συντάξεων και οι δράσεις που αναλαμβάνονται από τα κράτη για την επίτευξή τους θα πρέπει να βρίσκονται σε πλήρη αρμονία και συμφωνία με τις ΓΚΓΟΠ, το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, αλλά και την ΕΣΑ και την Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης⁹⁵.

1.2.2.1 Οι Κοινοί Στόχοι για τις Συντάξεις

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ (Ιούνιος 2001) ενέκρινε «τρεις γενικές αρχές για την διασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των συνταξιοδοτικών συστημάτων», που ήταν προϊόν πολιτικής συναίνεσης ανάμεσα σε εκείνους που ήταν υπέρ μιας μεταρρύθμισης των συνταξιοδοτικών συστημάτων που θα οδηγούσε στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας στην ΕΕ και σε εκείνους που υποστήριζαν μεταρρυθμίσεις οι οποίες θα διατηρούσαν υψηλά τα επίπεδα της κοινωνικής προστασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο γόνιμος διάλογος μεταξύ των δύο (2) πλευρών οδήγησε στη σύγκλιση των ιδεών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, συνέβαλε στη σύνθεση διαφορετικών απόψεων και οδήγησε στην δημιουργία ενός πλαισίου μέσα στο οποίο θα λάμβαναν χώρα οι μεταρρυθμίσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων⁹⁶.

Οι αρχές αυτές είναι: (I) Να διασφαλιστεί η ικανότητα των συστημάτων να εκπληρώνουν τους **κοινωνικούς τους στόχους**, δηλ. παροχή επαρκούς εισοδήματος στους συνταξιούχους και στα εξαρτώμενα από αυτούς άτομα και εξασφάλιση, σε συνδυασμό με τα συστήματα υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας, κατάλληλων συνθηκών διαβίωσης σε όλους τους ηλικιωμένους (επάρκεια-κοινωνική αρχή). (II) Να εξασφαλιστεί **η οικονομική τους βιωσιμότητα**, έτσι ώστε η επερχόμενη γήρανση του πληθυσμού να μην

⁹⁵ Βλ. παρ. SOC 469, σελ. 3-4.

⁹⁶ Βλ. Radulova E. (2007), “*Variations on Soft EU governance: the Open Method(s) of Coordination*”, σε De Bievre D., Neuhold C. (eds.), «Dynamics and Obstacles of European Governance». Cheltenham: Edward Elgar, σελ. 21.

επιδρά αρνητικά στη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών ή στην ικανότητα επίτευξης βασικών στόχων της δημοσιονομικής πολιτικής (όσον αφορά το σύνολο των φορολογικών επιβαρύνσεων ή τις προτεραιότητες δαπανών) και να μην οδηγεί σε άνιση κατανομή των πόρων μεταξύ των γενεών (μακροοικονομική αρχή). (III) Να αυξηθεί η **ικανότητα** των συνταξιοδοτικών συστημάτων να **ανταποκρίνονται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της κοινωνίας και των ατόμων**, συμβάλλοντας έτσι στην αύξηση της ευελιξίας στην αγορά εργασίας, στην παροχή ίσων ευκαιριών σε άνδρες και γυναίκες όσον αφορά την απασχόληση και την κοινωνική προστασία και στην καλύτερη προσαρμογή των συνταξιοδοτικών συστημάτων στις ανάγκες του ατόμου (επιχειρησιακή αρχή)⁹⁷.

Οι παραπάνω αρχές εξειδικεύτηκαν από την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας και την Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής **σε έντεκα (11) επιμέρους στόχους**⁹⁸, οι οποίοι εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (Δεκέμβριος 2001) και συνοδεύτηκαν από προτάσεις για συγκεκριμένες μεθόδους εργασίας προς τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και το Συμβούλιο.

1.2.2.2 Οι Μέθοδοι Εργασίας για τις Συντάξεις

Οι κοινοί στόχοι για τις συντάξεις πλαισιώθηκαν από συγκεκριμένες προτάσεις του Συμβουλίου σχετικά με τις μεθόδους εργασίας που θα έπρεπε να ακολουθήσουν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή στον τομέα αυτό, οι οποίες εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν.

Έτσι, τα **κράτη μέλη** καλούνταν να αναπτύξουν τις πολιτικές και τις προτεραιότητές τους για την μεταρρύθμιση των συνταξιοδοτικών συστημάτων, βάσει των κοινών στόχων, έως το Σεπτέμβριο του 2002, σε μια πρώτη Έκθεση Στρατηγικής (ΕΕΣ) για τις συντάξεις. Η έκθεση αυτή έπρεπε να

⁹⁷ Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001), «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή- Υποστήριξη εθνικών στρατηγικών για ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις, μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης» [COM (2001) 362 τελικό, 03-07-2001], σελ. 3-4.

⁹⁸ Βλ. σχετικά με πλήρη κατάλογο κοινών στόχων για συντάξεις πίνακα 9, στο παράρτημα της παρούσας διατριβής, σελ. 252-254.

περιλαμβάνει διάγνωση των κυριότερων προκλήσεων, πληροφορίες για τις σχετικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες θα είχαν πραγματοποιηθεί πρόσφατα, είτε βρίσκονταν σε στάδιο προετοιμασίας και, στο μέτρο του δυνατού, σχετικά δεδομένα που θα επέτρεπαν την εξέταση του μεσοπρόθεσμου και μακροπρόθεσμου αντικτύπου των πολιτικών και των μεταρρυθμίσεων. Θα έπρεπε, επίσης, να εξασφαλίζουν ότι αυτές οι ΕΕΣ καταρτίζονται με ολοκληρωμένο τρόπο και ενθαρρύνονταν να υιοθετήσουν πρακτικές διαβούλευσης με όλους τους εμπλεκομένους, ιδίως τους κοινωνικούς εταίρους, ανάλογα με τις εθνικές τους πρακτικές και παραδόσεις. Παράλληλα, καλούνταν να αναπτύξουν σε εθνικό επίπεδο κατάλληλους μηχανισμούς παρακολούθησης, καθώς και να υποβάλουν ετήσιες εκθέσεις σχετικά με τυχόν σημαντικές αλλαγές της πολιτικής τους στον συνταξιοδοτικό τομέα.

Από την πλευρά της, η **Επιτροπή** καλούνταν να αναλύσει τις ΕΕΣ για τις συντάξεις ως προς τους γενικούς στόχους και να εντοπίσει τις καλές πρακτικές και τις καινοτόμους προσεγγίσεις, συντάσσοντας το σχέδιο Κοινής Έκθεσης Συμβουλίου/Επιτροπής. Επιπροσθέτως, καλούνταν να λαμβάνει υπόψη της τις ΕΕΣ και τυχόν πληροφορίες που παρέχονταν σε αυτές, σχετικά με σημαντικές αλλαγές πολιτικής τα επόμενα χρόνια, κατά την κατάρτιση των σχετικών εκθέσεων πολιτικής και ιδίως της Έκθεσης Εφαρμογής των ΓΚΓΟΠ, των συστάσεων για τις ΓΚΓΟΠ, του σχεδίου κατευθυντήριων γραμμών για την απασχόληση, των συστάσεων για την απασχόληση και της ετήσιας έκθεσης σύνθεσης που υποβάλλει στα εαρινά Ευρωπαϊκά Συμβούλια⁹⁹.

Στο πλαίσιο αυτό, για πρώτη φορά τα 15 κράτη μέλη υπέβαλαν στην Επιτροπή τις **Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής (ΕΕΣ) για τις συντάξεις** το Σεπτέμβριο του 2002, ενώ η **Κοινή Έκθεση Επιτροπής και Συμβουλίου για τις επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις** εκδόθηκε το Μάρτιο του 2003¹⁰⁰. Μετά από τρία (3) χρόνια, τον Ιούλιο 2005, τα 25 πλέον κράτη μέλη υπέβαλαν τις δεύτερες Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής βάσει των οποίων η Επιτροπή προετοίμασε τη δεύτερη Έκθεση για τις επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις το Φεβρουάριο του 2006. Η έκθεση αυτή «παρέχει μια σύνθεση των πρόσφατων

⁹⁹ Βλ. παρ. SOC 469, σελ. 8-9.

¹⁰⁰ Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2003), «Κοινή Έκθεση της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις», SOC 115, ECOFIN 76, 7165/2/03, 10 Μαρτίου 2003, Βρυξέλλες.

εξελίξεων στον τομέα της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης στην ΕΕ» και περιλαμβάνει τρία μέρη: μια γενική σύνθεση (πάνω στις κοινές προκλήσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων και την ΑΜΣ στις συντάξεις στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας), περιλήψεις για τις επιδόσεις των 25 κρατών μελών και μια οριζόντια ανάλυση για τους κοινούς στόχους¹⁰¹.

1.2.3 Ο Ανοιχτός Συντονισμός στον Τομέα της Υγείας και της Μακροχρόνιας Φροντίδας

Η εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης και της φροντίδας των ηλικιωμένων προτάθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ (Ιούνιος 2001). Στις 5 Δεκεμβρίου του 2001, η Επιτροπή άνοιξε τη συζήτηση γύρω από το θέμα, παρουσιάζοντας την ανακοίνωση της με τίτλο *«Το μέλλον της υγειονομικής περίθαλψης και της μέριμνας για τους ηλικιωμένους: εξασφάλιση της δυνατότητας πρόσβασης, της ποιότητας και της οικονομικής βιωσιμότητας»*¹⁰². Στην ανακοίνωση αυτή, η Επιτροπή τονίζει ότι αποτελεί κεκτημένο για τους Ευρωπαίους πολίτες η ύπαρξη ποιοτικής προστασίας από τον κίνδυνο της ασθένειας και της εξάρτησης και ότι το κεκτημένο αυτό πρέπει να διαφυλαχτεί και να προσαρμοστεί στις νέες προκλήσεις και ιδιαίτερα στην πρόκληση της γήρανσης του πληθυσμού. Αναφέρει ότι τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν **κοινές προκλήσεις** οι οποίες μπορούν να αντιμετωπιστούν μέσα από τη συνεργασία και το συντονισμό των εθνικών πολιτικών. Οι προκλήσεις αυτές έχουν να κάνουν, καταρχήν, με τον αντίκτυπο της **δημογραφικής γήρανσης** στα συστήματα και τις δαπάνες. Η δημογραφική γήρανση έχει δύο πτυχές: α) αυξάνει το προσδόκιμο της ζωής και β) αυξάνει το ποσοστό των ηλικιωμένων στον πληθυσμό. Και οι δύο αυτές

¹⁰¹ Βλ. σχετικά Commission of the European Communities (2006), “Commission Staff Working Document. Annexes to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 - Synthesis report on adequate and sustainable pensions - {COM(2006) 62 final}”, SEC(2006) 304, 27.2.2006, Brussels

¹⁰² Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001), «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών- Το μέλλον της υγειονομικής περίθαλψης και της μέριμνας για τους ηλικιωμένους: εξασφάλιση της δυνατότητας πρόσβασης, της ποιότητας και της οικονομικής βιωσιμότητας» [COM (2001) 723 τελικό, 05-12-2001]

εξελίξεις έχουν σημαντικές συνέπειες στα συστήματα υγείας. Επίσης, μια άλλη πρόκληση είναι η ανάπτυξη **νέων τεχνολογιών και θεραπευτικών μεθόδων** οι οποίες από τη μία μπορούν να μειώσουν το κόστος της θεραπείας ορισμένων ασθενειών, από την άλλη όμως μπορεί να αυξήσουν τις δαπάνες εισάγοντας θεραπείες που πριν δεν υπήρχαν. Τέλος, η βελτίωση της **ευεξίας και του βιοτικού επιπέδου** επηρεάζει τη ζήτηση και την προσφορά υγειονομικής περίθαλψης. Η αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων οδήγησε την Επιτροπή να θέσει τρεις (3) μακροπρόθεσμους προσανατολισμούς για τη μεταρρύθμιση των συστημάτων υγειονομικής περίθαλψης, οι οποίοι αργότερα εξειδικεύτηκαν σε επιμέρους στόχους και μέτρα για την επίτευξή τους.

Όπως θα φανεί και από την ανάλυση που θ' ακολουθήσει, η ΑΜΣ στο πεδίο της υγείας βρισκόταν σε προκαταρκτικό στάδιο έως και τον εξορθολογισμό της κοινωνικής ΑΜΣ το 2006. Υπήρχε μόνο συμφωνία σε τρεις (3) προσανατολισμούς, ενώ δεν είχε ολοκληρωθεί ούτε ένας πλήρης κύκλος. Η όλη διαδικασία ενισχύονταν χρηματοδοτικά, βέβαια, από την ύπαρξη του Κοινοτικού Προγράμματος Δράσης για τον τομέα της υγείας (2002-2008)¹⁰³.

1.2.3.1 Η Διαμόρφωση Κοινών Στόχων στον Τομέα της Υγείας

Για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων στον τομέα της υγείας, η Επιτροπή πρότεινε **τρεις (3) μακροπρόθεσμους προσανατολισμούς** οι οποίοι διαρθρώθηκαν βάσει του τριπτύχου: προσβασιμότητα, ποιότητα και βιωσιμότητα. Οι προσανατολισμοί αυτοί, που εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης¹⁰⁴ (Μάρτιος 2002), είναι οι ακόλουθοι: (α) **δυνατότητα πρόσβασης** στην υγειονομική περίθαλψη σε όλους, βάσει των αρχών της ισότητας και της αλληλεγγύης, λαμβανομένων υπόψη των αναγκών και των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν οι πλέον ευάλωτες ομάδες και άτομα, αλλά και εκείνοι που χρειάζονται δαπανηρή και μακροχρόνια περίθαλψη· (β) παροχή υγειονομικής περίθαλψης **υψηλής ποιότητας** στον

¹⁰³ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2002), Απόφαση αριθ. 1786/2002/ΕΚ, της 23^{ης} Σεπτεμβρίου 2002, για τη θέσπιση προγράμματος κοινοτικής δράσης στον τομέα της δημόσιας υγείας (2003-2008) - Δήλωση της Επιτροπής, ΕΕ L 271 της 09.10.2002.

¹⁰⁴ Βλ. Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης, 15 και 16 Μαρτίου 2002, παράγραφος 25 [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/71070.pdf]

πληθυσμό προσαρμοσμένης στην επιστημονική πρόοδο και στις νέες ανάγκες που παρουσιάζονται λόγω της γήρανσης του πληθυσμού·(γ) μέτρα που εξασφαλίζουν, **μακροπρόθεσμα, την οικονομική βιωσιμότητα** αυτής της υγειονομικής περίθαλψης και αποσκοπούν στην αύξηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος¹⁰⁵.

Στη συνέχεια, η Επιτροπή και το Συμβούλιο ανακοίνωσαν **Κοινή Έκθεση**¹⁰⁶ (Μάρτιος του 2003) έπειτα από τη συλλογή των απαντήσεων στα ερωτηματολόγια¹⁰⁷ που είχαν σταλεί στα κράτη μέλη με σκοπό αυτά να ενημερώσουν για τις ενέργειες που έχουν κάνει (ή σκοπεύουν να κάνουν) για την επίτευξη των παραπάνω προσανατολισμών. Στην πρόταση της Επιτροπής για την κοινή έκθεση αναφέρεται ότι όσον αφορά στην πρόσβαση, τα κράτη μέλη εκφράζουν την πεποίθησή τους να διατηρήσουν τη γενική και καθολική πρόσβαση των συστημάτων τους ακόμα και με αύξηση του κόστους, προτείνοντας ταυτόχρονα περαιτέρω προσαρμογές και βελτιώσεις των μηχανισμών πρόσβασης. Όσον αφορά τον τομέα της ποιότητας, προτείνουν αύξηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών σε σχέση με την υγειονομική περίθαλψη και τη μακροχρόνια έρευνα. Τέλος, όσον αφορά την οικονομική βιωσιμότητα, προτείνουν την άμεση σύνδεση των νέων τεχνολογιών: α) με την αύξηση της αποδοτικότητας και β) με τη σχέση κόστους-αποτελεσματικότητας, ζητώντας παράλληλα την ενσωμάτωση της έννοιας του κόστους στις αποφάσεις των ειδικών¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2004), Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας για την ανάπτυξη ποιοτικής, προσιτής και βιώσιμης υγειονομικής περίθαλψης και μακροχρόνιας περίθαλψης: στήριξη των εθνικών στρατηγικών μέσω της "ανοικτής μεθόδου συντονισμού", σελ. 3. [COM (2004) 304 τελικό, 20.4.2004]

¹⁰⁶ Βλ. σχετικά Council of The European Union (2003), «Joint report by the Commission and the Council on supporting national strategies for the future of health care and care for the elderly», 7166/03, SOC 116, ECOFIN 77, SAN 41, 10 March 2003, Brussels [δικτυακός τόπος: register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st07/st07166en03.pdf]

¹⁰⁷ Βλ. σχετικά Social Protection Committee (2002), Questionnaire on Health and Long-Term Care for the Elderly, SPC/2002/APR/01, En/rev 1 [url: http://ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/questionnaire1_en.pdf]

¹⁰⁸ Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2002), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Πρόταση για Κοινή Έκθεση- Η υγειονομική περίθαλψη και η μέριμνα για τους ηλικιωμένους: Στήριξη των εθνικών στρατηγικών για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου κοινωνικής προστασίας», σελ. 23. [COM(2002) 774 τελικό, 03-01-2003]

Η Επιτροπή έχοντας υπόψη τις απαντήσεις των κρατών μελών προχώρησε τον Απρίλιο του 2004 στην ανακοίνωση με τίτλο *«Εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας για την ανάπτυξη ποιοτικής, προσιτής και βιώσιμης υγειονομικής περίθαλψης και μακροχρόνιας περίθαλψης: στήριξη των εθνικών στρατηγικών μέσω της ΑΜΣ»*¹⁰⁹, αποσκοπώντας στον καθορισμό κοινού πλαισίου που θα επιτρέψει να υποστηριχθούν οι εθνικές προσπάθειες μεταρρύθμισης και ανάπτυξης, τόσο της υγειονομικής περίθαλψης όσο και της μακροχρόνιας φροντίδας. Ο καθορισμός κοινού πλαισίου θα επιτευχθεί μέσω της δημιουργίας κοινών στόχων που θα αφορούν την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της παροχής και της χρηματοδότησης των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης. Οι κοινοί αυτοί στόχοι θα επιτρέψουν στα κράτη μέλη, να καθορίσουν την εθνική στρατηγική τους και να επωφεληθούν από την πείρα και τις ορθές πρακτικές των άλλων κρατών μελών. Με τον τρόπο αυτό θα επιτευχθεί μια ολοκληρωμένη στρατηγική η οποία συνδυασμένη με την εφαρμογή αποτελεσματικής διαχείρισης και το συντονισμό μεταξύ των χρηματοοικονομικών οργανισμών των δημοσίων αρχών, των ΜΚΟ και των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης - σε σχέση με την ποιότητα και την ποσότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών - θα συμβάλει στην ποιοτική αναβάθμιση των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης¹¹⁰.

Με το σκεπτικό αυτό, η Επιτροπή προτείνει την εξειδίκευση των τριών (3) προσανατολισμών σε **τέσσερις (4) στόχους**, τους οποίους αναλύει σε επιμέρους μέτρα για την επίτευξή τους. Έτσι, όσον αφορά **την πρόσβαση** οι στόχοι είναι: (i) εξασφάλιση της πρόσβασης σε ποιοτικές υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης, η οποία να βασίζεται στις αρχές της καθολικότητας, της ισότητας και της αλληλεγγύης. (ii) Πρόληψη του κινδύνου της φτώχειας ή του κοινωνικού αποκλεισμού που συνδέεται με τις ασθένειες, τα ατυχήματα, τις αναπηρίες ή την περίθαλψη που είναι αναγκαία λόγω της μεγάλης ηλικίας, τόσο για τους δικαιούχους της υγειονομικής περίθαλψης όσο και για τις οικογένειές τους. Αντίστοιχα, όσον αφορά την **ποιότητα**, ο στόχος που προτείνει η Επιτροπή είναι (iii) η προώθηση ποιοτικής υγειονομικής

¹⁰⁹ Βλ. παρ. COM (2004) 304 τελικό, 20-4-2004.

¹¹⁰ Βλ. παρ. COM (2004) 304 τελικό, σελ. 5, 8-9.

περίθαλψης για τη βελτίωση της κατάστασης της υγείας και της ποιότητας ζωής. Τέλος, σχετικά με την **οικονομική βιωσιμότητα**, ο προτεινόμενος στόχος είναι (iv) η εξασφάλιση της μακροπρόθεσμης οικονομικής βιωσιμότητας μιας ποιοτικής υγειονομικής περίθαλψης στην οποία θα έχουν πρόσβαση όλοι». Οι τέσσερις (4) αυτοί στόχοι επιμερίζονται συνολικά σε **είκοσι (20) κατευθύνσεις/ μέτρα** που θα πρέπει να λάβουν τα κράτη μέλη για την υλοποίησή τους, σύμφωνα με τις ιδιαιτερότητες των εθνικών τους συστημάτων¹¹¹. Σύμφωνα με την Επιτροπή, θα ήταν επιθυμητό να επιτευχθεί συμφωνία για τους ανωτέρω στόχους μέσα στο 2004¹¹², όμως αυτό δεν κατέστη τελικά δυνατό μέχρι και τον εξορθολογισμό της ΑΜΣ στην κοινωνική προστασία και ένταξη (2006).

Έτσι, τα κράτη μέλη υπέβαλαν το 2005 (σύμφωνα με την πρόσκληση της Επιτροπής, αν και λίγο εκπρόθεσμα), προκαταρκτικές εκθέσεις, υπό τη μορφή **Προκαταρκτικών Δηλώσεων Πολιτικής**, όπου παρουσίαζαν τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα εθνικά συστήματα υγείας και τις υπό εξέλιξη μεταρρυθμίσεις, βάσει των τριών (3) πολιτικών προσανατολισμών. Οι εκθέσεις αυτές αναλύθηκαν από την Επιτροπή¹¹³ με σκοπό να ληφθεί υπόψη η γνώμη των κρατών μελών στον καθορισμό των «κοινών στόχων» της διαδικασίας «εξορθολογισμού» της κοινωνικής προστασίας¹¹⁴, ο οποίος οδήγησε το 2006 σε μία πρώτη σειρά «στρατηγικών ανάπτυξης και μεταρρύθμισης» της υγειονομικής περίθαλψης και της μακροχρόνιας φροντίδας για την περίοδο 2006-2008.

¹¹¹ Βλ. σχετικά με τον πλήρη κατάλογο των προτεινόμενων κοινών στόχων για την υγεία πίνακα 10 στο παράρτημα της παρούσας διατριβής, σελ. 255-258.

¹¹² Βλ. παρ. COM (2004) 304 τελικό, σελ. 14.

¹¹³ Βλ. European Commission (2005), Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-term Care. Memorandum of the Social Protection Committee, 30 November 2005 [url: ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/spc_ltc_2005_en.pdf]

¹¹⁴ Βλ. σχετικά με τον εξορθολογισμό της ΑΜΣ στην κοινωνική προστασία και ένταξη στο μέρος 3^ο της παρούσας διατριβής.

1.3. Ομοιότητες και Διαφορές των τριών Εφαρμογών της Κοινωνικής ΑΜΣ

Στο πλαίσιο αυτού του κεφαλαίου θα επιχειρηθεί μια σύγκριση των εφαρμογών της ΑΜΣ στους τομείς της κοινωνικής ένταξης, των συντάξεων και της υγείας, υπό το πρίσμα των διαστάσεων της θεσμικής νομιμοποίησης (legalization), μέσα από την οποία θα φανούν οι ομοιότητες και οι διαφορές των χαρακτηριστικών που εμφανίζει η ΑΜΣ στους επιμέρους τομείς.

Από τη σύγκριση αυτή φαίνεται ξεκάθαρα πως η ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη είναι πιο προωθημένη από τεχνικής άποψης σε σχέση με την ΑΜΣ στις συντάξεις και την υγεία. Διαθέτει, λοιπόν, πιο συγκεκριμένους στόχους, οι οποίοι υποδεικνύουν και τα μέσα επίτευξής τους, ενώ τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να υιοθετήσουν και εθνικούς στόχους και να ορίσουν το χρονικό πλαίσιο επίτευξής τους. Επίσης, διαθέτει κοινά συμφωνημένους ευρωπαϊκούς δείκτες από το 2001 (δείκτες του Λάακεν) που διευκολύνουν τη συγκρισιμότητα μεταξύ των κρατών μελών, ενώ στις συντάξεις και την υγεία κοινοί δείκτες εκπονήθηκαν μετά το 2006 και τον εξορθολογισμό της κοινωνικής ΑΜΣ. Διαφορετικός είναι και ο χαρακτήρας των εθνικών εκθέσεων με τα ΕΣΔεν να είναι πιο προωθημένα τεχνικά, καθώς εκτός από την αποτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης, περιλαμβάνουν και μέτρα μελλοντικής δράσης. Επιπλέον, οι Κοινές Εκθέσεις Επιτροπής/Συμβουλίου στην περίπτωση της κοινωνικής ένταξης έχουν το χαρακτήρα «άτυπων χαλαρών συστάσεων», ενώ όλη η διαδικασία ενισχυόταν χρηματοδοτικά μέχρι και τον εξορθολογισμό (2006) από το Πρόγραμμα Δράσης για την Καταπολέμηση του Κοινωνικού Αποκλεισμού. Στο πλαίσιο αυτό, η ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη εμφανίζει μεγαλύτερα επίπεδα υποκειμενικής δέσμευσης, ακρίβειας και εκχώρησης εξουσίας επιβολής σε σύγκριση με την ΑΜΣ στις συντάξεις που είναι πιο προωθημένη σε σχέση με το περιεχόμενο, εμφανίζοντας μεγαλύτερη εκχώρηση αρμοδιοτήτων διοίκησης. Τελευταίος ως προς τη διαβάθμιση έρχεται ο τομέας της υγείας, λόγω του πρώιμου χαρακτήρα του (μέχρι τον εξορθολογισμό της ΑΜΣ δεν είχε ολοκληρωθεί ούτε ένας πλήρης κύκλος της ΑΜΣ στην υγεία).

1.3.1 Η έννοια της θεσμικής νομιμοποίησης και οι διαστάσεις της

Η έννοια της **θεσμικής νομιμοποίησης (legalization)**, που διαφοροποιείται από αυτήν της **δημοκρατικής νομιμοποίησης (democratic legitimacy)** ¹¹⁵, μπορεί να γίνει κατανοητή σαν μια ιδιαίτερη μορφή θεσμοθέτησης (institutionalization) που διακρίνεται από τρία συστατικά μέρη: τη δέσμευση (obligation), την ακρίβεια (precision) και την εκχώρηση αρμοδιοτήτων (delegation).

Η **δέσμευση (obligation)** μπορεί να ορισθεί ως ο βαθμός κατά τον οποίο τα κράτη ή άλλοι δρώντες δεσμεύονται από ένα κανόνα ή μια υποχρέωση ή από ένα σύνολο κανόνων ή υποχρεώσεων. Αυτό μπορεί να γίνει είτε λόγω του νομικού καθεστώτος του κανόνα είτε λόγω υποκειμενικών παραμέτρων που έχουν να κάνουν με την αμοιβαιότητα και τη φήμη.

Η **ακρίβεια (precision)** σχετίζεται με το βαθμό κατά τον οποίο οι κανόνες με σαφήνεια προσδιορίζουν τη συμπεριφορά που απαιτούν, που εξουσιοδοτούν ή απαγορεύουν. Ένας ακριβής κανόνας προσδιορίζει ξεκάθαρα και με σαφήνεια τι είδους συμπεριφορά αναμένεται από ένα κράτος ή δρώντα σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Επίσης, ακρίβεια σημαίνει πως οι κανόνες σχετίζονται ο ένας με τον άλλον με τρόπο μη συγκρουσιακό, δημιουργώντας ένα πλαίσιο μέσα στο οποίο για κάθε υπόθεση μπορεί να υπάρξει μια συνεκτική ερμηνεία. Έτσι, ελαττώνεται το περιθώριο για υποκειμενικές και αυθαίρετες ερμηνείες.

Η **εκχώρηση αρμοδιοτήτων (delegation)** αναφέρεται στο βαθμό κατά τον οποίο τα κράτη και άλλοι δρώντες εκχωρούν εξουσίες σε ειδικώς ορισμένα τρίτα μέρη - συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων, των διαιτητών και των διοικητικών οργανισμών - να εφαρμόζουν συμφωνίες, να ερμηνεύουν και να εφαρμόζουν τους κατάλληλους κανόνες ανάλογα με τα γεγονότα, να επιλύουν διαφορές και πιθανώς να παράγουν νέους κανόνες. Η εκχώρηση αρμοδιοτήτων μπορεί με τη σειρά της να διακριθεί στην **εκχώρηση αρμοδιοτήτων διοίκησης (managerial delegation)**, δηλ. την εξουσία που

¹¹⁵ Σχετικά με τη δημοκρατική νομιμοποίηση και το δημοκρατικό έλλειμμα της ΑΜΣ βλ. παράγραφο 2.3 στο 2^ο μέρος της παρούσας διατριβής.

μπορεί να έχει το τρίτο μέρος να εφαρμόζει και να επεξεργάζεται τους συμφωνημένους κανόνες και στην **εκχώρηση εξουσίας επιβολής (enforcement delegation)**, δηλ. την εξουσία που μπορεί να έχει το τρίτο μέρος να αξιολογεί, να δικάζει και να επιβάλει κυρώσεις στην επίδοση των κρατών ή άλλων δρώντων.

Κάθε μια από τις παραπάνω διαστάσεις της νομιμοποίησης μπορεί να διαβαθμιστεί σε μια κλίμακα ανάλογα με την ένταση εμφάνισης των επιμέρους χαρακτηριστικών, να διαφοροποιείται ανεξάρτητα η μια από την άλλη ή και σε πλήρη συσχέτιση. Έτσι, για παράδειγμα ο βαθμός δέσμευσης των κρατών μελών μπορεί να κινείται σε ένα ευρύ φάσμα, που μπορεί να κυμαίνεται από απόλυτη συμμόρφωση σε ένα δεσμευτικό κανόνα έως την υιοθέτηση εργαλείων που δε δημιουργούν νομικές υποχρεώσεις, όπως είναι οι συστάσεις ή οι κατευθυντήριες γραμμές. Ο βαθμός ακρίβειας, επίσης, διαφοροποιείται και μπορεί να κυμαίνεται από πολύ σαφείς και συγκεκριμένους κανόνες έως αόριστες και γενικές διατάξεις. Τέλος, η εκχώρηση αρμοδιοτήτων μπορεί να ποικίλει και να κινείται μεταξύ δεσμευτικών αποφάσεων και ρυθμίσεων που παράγονται από τρίτα μέρη από τη μία και γνώσιας πολιτικής διαπραγμάτευσης από την άλλη, με την έκδοση συστάσεων και την επίβλεψη των επιδόσεων από τρίτα μέρη (βλ. πίνακα κατωτέρω).

Συνεπώς, η έννοια της νομιμοποίησης περιλαμβάνει μια πολυδιάστατη αλληλουχία επιμέρους στοιχείων, η ένταση των οποίων διαβαθμίζεται ανά περίπτωση. Έτσι έχουμε τον **«ιδεότυπο» της νομιμοποίησης**, όπου και οι τρεις διαστάσεις βρίσκονται στο μέγιστο. Τη **«σκληρή» νομιμοποίηση**, όπου και οι τρεις διαστάσεις ή έστω η δέσμευση και η εκχώρηση αρμοδιοτήτων είναι υψηλές (π.χ. ένα μεγάλο μέρος του Κοινοτικού Δικαίου). Τη **«χαλαρή» νομιμοποίηση**, η οποία περιλαμβάνει διαφορετικούς συνδυασμούς των επιμέρους χαρακτηριστικών (π.χ. οι διαφορετικές εφαρμογές της ΑΜΣ) και

τέλος την **πλήρη απουσία νομιμοποίησης**, δηλ. την απουσία νομικής υποχρέωσης, ακρίβειας και εκχώρησης αρμοδιοτήτων¹¹⁶.

Πίνακας: Οι διαστάσεις της θεσμικής νομιμοποίησης		
δέσμευση (obligation)	Ρητώς μη δεσμευτικές νόρμες	Δεσμευτικοί κανόνες
ακρίβεια (precision)	Αφηρημένες αρχές	Σαφείς και συγκεκριμένοι κανόνες
εκχώρηση αρμοδιοτήτων (delegation)	Διπλωματία και πολιτικές διαπραγματεύσεις	Διεθνές Δικαστήριο, οργάνωση, εγχώρια εφαρμογή

Πηγή: Vanhercke (2006, pp 20)

1.3.2 Δέσμευση

Ένας πρώτος τρόπος για να μετρηθεί ο βαθμός στον οποίο τα κράτη μέλη ή άλλοι δρώντες δεσμεύονται από την κοινωνική ΑΜΣ θα ήταν να γίνει διαφοροποίηση μεταξύ των διαδικασιών συντονισμού που έχουν κωδικοποιηθεί στις Συνθήκες και εκείνων που βασίζονται σε εντολή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Το σκεπτικό αυτής της διάκρισης είναι πως εάν τα κράτη μέλη επιθυμούσαν να δείξουν ότι νιώθουν νομικά δεσμευμένα να συντονίσουν τις πολιτικές τους, θα περιελάμβαναν σχετική πρόβλεψη στο

¹¹⁶ Βλ. Vanhercke Bart (2006), “*Variations in institutionalization of hybrid social protection OMC’s: the choice for non-constitutionalisation and the emergence of hard soft law*”, paper presented at the 2006 ESPANET Conference, Bremen, 21-23 September 2006, σελ. 19-20.
[url: www.espanet2006.de/downloads/ESPANET2006_paper_Vanherke.pdf]

πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης¹¹⁷. Καθώς, λοιπόν, σε αντίθεση με την απασχόληση¹¹⁸, αυτό δεν συμβαίνει για την ΑΜΣ ούτε στην περίπτωση της κοινωνικής ένταξης, ούτε στις συντάξεις, ούτε στην υγεία (μόνο η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας έχει νομική βάση στη Συνθήκη μετά τη Νίκαια¹¹⁹), εκ πρώτης όψεως φαίνεται πως αυτή η διάσταση δεν απεικονίζει πολλές διαφοροποιήσεις μεταξύ των τριών διαδικασιών της ΑΜΣ, αφού και οι τρεις αντλούν τη νομιμοποίησή τους μόνο από τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Λισαβόνα, Στοκχόλμη και Γκέτεμποργκ αντίστοιχα).

Παρολ' αυτά, δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) με το άρθρο 137 παρείχε στην Ένωση άμεσες αρμοδιότητες για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού¹²⁰. Αυτή η **νομική βάση** προσανατολίζεται στο να αυξήσει τη δέσμευση των κρατών μελών στη δράση της ΕΕ για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, συμπεριλαμβανομένης της ΑΜΣ στο πεδίο αυτό, η οποία ενισχύθηκε

¹¹⁷ Βλ. Radulova E. (2007), "*Variations on Soft EU governance: the Open Method(s) of Coordination*", σε De Bievre D., Neuhold C. (eds.), «Dynamics and Obstacles of European Governance». Cheltenham: Edward Elgar, σελ. 12.

¹¹⁸ Η διαδικασία της «συντονισμένης στρατηγικής για την απασχόληση» περιγράφεται αναλυτικά στο άρθρο 128 ΣΕΚ.

¹¹⁹ Η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (ΕΚΠ) συγκροτήθηκε με απόφαση του Συμβουλίου το 2000 βάσει του άρθρου 202 ΣΕΚ (πρώην άρθρο 145), κατά το οποίο «Για την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας Συνθήκης και κατά τους όρους αυτής, το Συμβούλιο...έχει εξουσία λήψεως αποφάσεων...». Η προσφυγή σε αυτό το γενικό άρθρο που περιγράφει τις γενικές αρμοδιότητες του Συμβουλίου έγινε γιατί στη Συνθήκη του Άμστερνταμ δεν υπήρχε ειδικό άρθρο που να προβλέπει την ίδρυση της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας. Πλέον, μετά τις αλλαγές που επέφερε η Συνθήκη της Νίκαιας, το άρθρο 144 ΣΕΚ, αποτελεί την άμεση νομική βάση της ΕΚΠ. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο αυτό: «Το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ιδρύει συμβουλευτική επιτροπή κοινωνικής προστασίας για την προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών...». Αξιοσημείωτο είναι πως τα καθήκοντα της ΕΚΠ που προβλέπονται στο άρθρο αυτό είναι αυτά που αναφέρονται στην απόφαση του Συμβουλίου 2000/436 με την οποία ιδρύθηκε η ΕΚΠ. Με τη Συνθήκη της Νίκαιας έχουμε, λοιπόν, την θεσμική κατοχύρωση της ΕΚΠ. Βάσει αυτής, η Επιτροπή υπέβαλε στις 24/6/2003 στο Συμβούλιο πρόταση Απόφασης «για τη σύσταση Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας» [COM(2003)305], ο σκοπός της οποίας είναι κυρίως διαδικαστικός - να συσταθεί η ΕΚΠ σύμφωνα με τη νέα νομική βάση.

¹²⁰ Το άρθρο 137 αναφέρεται σε μια σειρά από τομείς, όπου η ΕΚ διαθέτει υποστηρικτικές και συμπληρωματικές αρμοδιότητες με αυτές των κρατών μελών. Στους τομείς αυτούς περιλαμβάνεται και «η αφομοίωση των αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας προσώπων», για τον οποίο παρέχεται η δυνατότητα στο Συμβούλιο να θεσπίζει με ομοφωνία, μέσω οδηγιών, τις ελάχιστες προδιαγραφές οι οποίες εφαρμόζονται σταδιακά, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών και των τεχνικών ρυθμίσεων που υφίστανται σε κάθε κράτος μέλος. Η αναφορά αυτή είναι το ίδιο περιοριστική με την αναφορά που γίνεται στη Συμφωνία για την Κοινωνική Πολιτική, που είχε προσαρτηθεί στη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Ωστόσο, αποτελεί αυτή τη φορά ρητή διάταξη, ενσωματωμένη στο σώμα της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, που ισχύει για όλα τα κράτη μέλη. Επιπλέον, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο το Συμβούλιο δύναται να θεσπίζει μέτρα ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών, μέσω πρωτοβουλιών που αποσκοπούν στη βελτίωση των γνώσεων, την ανάπτυξη της ανταλλαγής πληροφοριών και των δοκιμασμένων πρακτικών, την προώθηση καινοτόμων λύσεων, και την αξιολόγηση εμπειριών, με σκοπό την «καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού».

περαιτέρω από την επίσημη υιοθέτηση του κοινοτικού Προγράμματος Δράσης 2002-2006¹²¹, που στόχευε άμεσα στην υποστήριξη της ΑΜΣ στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης. Έτσι, μπορεί να υποστηριχθεί πως η Συνθήκη του Άμστερνταμ και το Πρόγραμμα Δράσης ενίσχυσαν και την υποκειμενική και τη νομική δέσμευση των κρατών μελών στην ΑΜΣ της κοινωνικής ένταξης. Αντίστοιχα, στις συντάξεις τα άρθρα 137 και 140 αποτελούν τη νομική βάση, ώστε το Συμβούλιο να θεσπίζει μέτρα ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και στους τομείς της κοινωνικής ασφάλισης και κοινωνικής προστασίας των εργαζομένων, ενώ η Επιτροπή να προωθεί τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και να διευκολύνει το συντονισμό της δράσης τους και στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης¹²². Επίσης, στον τομέα της υγείας, το άρθρο 152 παρέχει την αρμοδιότητα στην Κοινότητα να ενθαρρύνει τη συνεργασία των κρατών μελών στον τομέα αυτό¹²³, ενώ η υιοθέτηση του

¹²¹ Σχετικά με το Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης βλ. παράγραφο 1.2.1.7, στο 1^ο μέρος της παρούσας διατριβής.

¹²² Στους τομείς του άρθρου 137, όπου η Κοινότητα αναλαμβάνει υποστηρικτική και συμπληρωματική δράση με αυτή των κρατών μελών συμπεριλαμβάνεται και η κοινωνική ασφάλιση και κοινωνική προστασία των εργαζομένων. Όπως και στην κοινωνική ένταξη και για την κοινωνική ασφάλιση το Συμβούλιο δύναται να θεσπίζει μέτρα ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών, μέσω πρωτοβουλιών που αποσκοπούν στη βελτίωση των γνώσεων, την ανάπτυξη της ανταλλαγής πληροφοριών και των δοκιμασμένων πρακτικών, την προώθηση καινοτόμων λύσεων, και την αξιολόγηση εμπειριών. Επίσης, το Συμβούλιο δύναται να θεσπίζει με ομοφωνία, μέσω οδηγιών, τις ελάχιστες προδιαγραφές οι οποίες εφαρμόζονται σταδιακά, λαμβανομένων υπόψη των συνθηκών και των τεχνικών ρυθμίσεων που υφίστανται σε κάθε κράτος μέλος.

Σύμφωνα, τώρα, με το άρθρο 140, «...η Επιτροπή προωθεί τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και διευκολύνει το συντονισμό της δράσης τους σε όλους τους τομείς της κοινωνικής πολιτικής που υπάγονται στο παρόν κεφάλαιο, ιδίως επί θεμάτων που έχουν σχέση με...την κοινωνική ασφάλιση. Προς το σκοπό αυτό, η Επιτροπή, ενεργώντας σε διαρκή συνεννόηση με τα κράτη μέλη, εκπονεί μελέτες, εκφέρει γνώμες και διοργανώνει διαβουλεύσεις, τόσο για τα προβλήματα που ανακύπτουν σε εθνικό επίπεδο όσο και για τα προβλήματα που ενδιαφέρουν διεθνείς οργανισμούς».

¹²³ Σύμφωνα με το άρθρο 152 «1. Κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων της Κοινότητας, εξασφαλίζεται υψηλού επιπέδου προστασία της υγείας του ανθρώπου. Η δράση της Κοινότητας, η οποία συμπληρώνει τις εθνικές πολιτικές, αποβλέπει στη βελτίωση της δημόσιας υγείας, καθώς και στην πρόληψη της ανθρώπινης ασθένειας σε όλες τις μορφές της και στην αποτροπή των πηγών κινδύνου για την ανθρώπινη υγεία....

2. Η Κοινότητα ενθαρρύνει τη συνεργασία μεταξύ κρατών μελών στους τομείς που αναφέρει το παρόν άρθρο και, εν ανάγκη, στηρίζει τη δράση τους. Τα κράτη μέλη συντονίζουν μεταξύ τους, σε συνδυασμό με την Επιτροπή, τις πολιτικές και τα προγράμματά τους.... Η Επιτροπή μπορεί να αναλαμβάνει, σε στενή επαφή με τα κράτη μέλη, κάθε χρήσιμη πρωτοβουλία για την προώθηση του συντονισμού αυτού....

4. Το Συμβούλιο, ενεργώντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 και μετά από διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, συμβάλλει στην υλοποίηση των στόχων του παρόντος άρθρου, θεσπίζοντας...γ) μέτρα ενθάρρυνσης της προστασίας και της βελτίωσης της υγείας του ανθρώπου, εκτός οιασδήποτε εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής, διατυπώνει επίσης συστάσεις για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου.

Κοινοτικού Προγράμματος Δράσης στον τομέα της δημόσιας υγείας (2003-2008) μπορεί υποστηριχθεί πως ενίσχυσε την υποκειμενική και νομική δέσμευση των κρατών μελών. Όμως, δεν συνέβαινε το ίδιο στον τομέα των συντάξεων, όπου μέχρι το 2006 δεν υπήρχε ανάλογο χρηματοδοτικό έρεισμα. Η πρόσφατη θέσπιση, βέβαια, του Προγράμματος PROGRESS¹²⁴ (2007-2013), το οποίο θα ενισχύσει χρηματοδοτικά τη νέα, αναθεωρημένη, κοινωνική ΑΜΣ, αναμένεται ότι ίσως ενισχύσει τα επίπεδα δέσμευσης και στο πεδίο των συντάξεων.

Άλλος ένας δείκτης των βαθμών δέσμευσης μεταξύ των τριών ΑΜΣ είναι οι **εθνικές Εκθέσεις** που τα κράτη μέλη υποβάλουν στην Επιτροπή. Στο πλαίσιο της ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη τα κράτη μέλη δεσμεύονται να υποβάλουν ΕΣΔεν, στα οποία περιγράφουν τα μέτρα πολιτικής που πρόκειται να αναλάβουν ώστε να ανταποκριθούν στους κοινούς ευρωπαϊκούς στόχους, αλλά και στους εθνικούς στόχους που θέτουν. Αντιθέτως, για την ΑΜΣ στις συντάξεις τα κράτη μέλη ετοιμάζουν ΕΕΣ οι οποίες περισσότερο περιγράφουν τι έχει ήδη γίνει και επιτευχθεί. Όσον αφορά την υγεία, τα κράτη μέλη μέχρι και τον εξορθολογισμό της ΑΜΣ (2006) είχαν υποβάλει μόνο Προκαταρκτικές Δηλώσεις Πολιτικής, όπου παρουσίαζαν τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα εθνικά συστήματα υγείας, τις υπό εξέλιξη μεταρρυθμίσεις και τους μεσοπρόθεσμους πολιτικούς προσανατολισμούς. Φαίνεται, λοιπόν, ότι τα τρία είδη Εκθέσεων έχουν διαφορετικό κύρος και αυτή η σκόπιμη επιλογή των κρατών μελών δημιουργεί διαφορετικά είδη υποκειμενικών δεσμεύσεων.

Επιπλέον, οι τρεις διαδικασίες αναπτύχθηκαν σε **διαφορετικό χρονικό πλαίσιο**. Αν και τα Συμπεράσματα της Λισαβόνας αναφέρθηκαν στις συντάξεις ως πρώτη προτεραιότητα, στην πράξη χρειάστηκαν πολλά ενδιάμεσα βήματα για να εφαρμοστεί η ΑΜΣ στο πεδίο των συντάξεων. Σαν αποτέλεσμα, χρειάστηκαν δυο (2) χρόνια για να επιτευχθεί επίσημη συμφωνία σε ανώτατο πολιτικό επίπεδο (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βαρκελώνης, 2002) για

5. Η δράση της Κοινότητας στον τομέα της δημόσιας υγείας αναπτύσσεται χωρίς να τίγονται στο παραμικρό οι αρμοδιότητες των κρατών μελών σε ό,τι αφορά την οργάνωση και την παροχή των υγειονομικών υπηρεσιών και της ιατρικής περίθαλψης...»

¹²⁴ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2006), Απόφαση αριθ. 1672/2006/EK της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος για την απασχόληση και την κοινωνική αλληλεγγύη — Progress. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 315 της 15/11/2006, σ. 0001 – 0008.

κοινούς στόχους στις συντάξεις, ενώ στην περίπτωση της κοινωνικής ένταξης η συμφωνία για κοινούς στόχους επετεύχθη μέσα σε έξι (6) μήνες. Σαν αποτέλεσμα αυτής της χρονικής υστέρησης, αλλά και επειδή στην κοινωνική ένταξη η διαδικασία της ΑΜΣ επαναλαμβανόταν κάθε δυο (2) χρόνια, ενώ στις συντάξεις κάθε τρία (3), μέχρι και τον εξορθολογισμό της ΑΜΣ (2006), είχαν ολοκληρωθεί τρεις (3) κύκλοι της ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη, ενώ μόνο δυο (2) στις συντάξεις. Ιδιαίτερη είναι η περίπτωση της υγείας όπου μέχρι και τον εξορθολογισμό (2006) δεν είχε ολοκληρωθεί κανένας κύκλος, καθώς υπήρχαν μόνο τρεις γενικοί προσανατολισμοί που εγκρίθηκαν το 2002 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βαρκελώνης) και οι Προκαταρκτικές Δηλώσεις Πολιτικής των κρατών μελών.

Επίσης, σε αντίθεση με την ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη, στα πεδία των συντάξεων και της υγείας δεν υπήρχαν **κοινοί ευρωπαϊκοί δείκτες**, βάσει των οποίων να συγκρίνονται οι επιδόσεις των κρατών μελών, ούτε η υποχρέωση τα κράτη μέλη να θέτουν **εθνικούς στόχους**. Αυτά τα δύο στοιχεία ενίσχυαν περαιτέρω την υποκειμενική δέσμευση των κρατών μελών στην περίπτωση της κοινωνικής ένταξης.

Τέλος, φαίνεται ότι υπάρχουν τουλάχιστον δύο (2) ενδείξεις για την ύπαρξη δέσμευσης στην περίπτωση των συντάξεων. Καταρχήν, σχεδόν όλες οι Εκθέσεις για τις συντάξεις ετοιμάστηκαν, μετά από ρητή και επαναλαμβανόμενη εντολή του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, σε συνεργασία με την ΕΚΠ και την Ευρωπαϊκή Οικονομική Επιτροπή. Παρομοίως, τα κυριότερα έγγραφα που υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο (κοινοί στόχοι, κοινές εκθέσεις κτλ), υιοθετήθηκαν από δύο (2) σχηματισμούς του Συμβουλίου: το Συμβούλιο Κοινωνικών Υποθέσεων και το ECOFIN. Αντιθέτως, στην περίπτωση της κοινωνικής ένταξης, η ΕΚΠ και το Συμβούλιο Κοινωνικών Υποθέσεων είναι πλήρως ανεξάρτητα από κάθε άλλη Επιτροπή ή σχηματισμό του Συμβουλίου. Ακόμα, το πιο σημαντικό είναι πως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ (2001) αποφάσισε ότι *«τα αποτελέσματα της εργασίας για τις συντάξεις θα ενσωματωθούν στους γενικούς προσανατολισμούς των οικονομικών πολιτικών»*, οι οποίοι αποτελούν το επίκεντρο του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και

παρέχουν το πλαίσιο για τον καθορισμό συνολικών πολιτικών στόχων και προσανατολισμών. Αυτοί οι δύο (2) παράγοντες θεωρείται ότι ενισχύουν, έστω στη θεωρία, τη δέσμευση των κρατών μελών στην ΑΜΣ για τις συντάξεις¹²⁵.

1.3.3 Ακρίβεια

Όσον αφορά την ακρίβεια των τριών (3) εφαρμογών της ΑΜΣ και πάλι εντοπίζονται διαφορές στο βαθμό που τα εργαλεία κάθε εφαρμογής μικραίνουν τα περιθώρια για υποκειμενικές ερμηνείες.

Συγκεκριμένα, στην περίπτωση της ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη, η ύπαρξη αρχικά των 18 **δεικτών** του Λάακεν (2001), οι οποίοι αναθεωρήθηκαν το 2003 και συμπληρώθηκαν με νέους δείκτες, ενώ κάλυπταν πολλές πτυχές του κοινωνικού αποκλεισμού (φτώχεια, απασχόληση, υγεία, μόρφωση), έδωσε τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να θέσουν συγκεκριμένους στόχους και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εκτιμά με ιδιαίτερη ακρίβεια την πρόοδο των κρατών μελών στην επίτευξη των κοινών στόχων. Αντιθέτως, μέχρι το εξορθολογισμό της ΑΜΣ στην κοινωνική προστασία (2006) δεν υπήρχαν ευρωπαϊκοί δείκτες για τις συντάξεις και την υγεία.

Επίσης, οι **κοινοί στόχοι** στην κοινωνική ένταξη φαίνεται να είναι πολύ πιο συγκεκριμένοι απ' ό τι στις συντάξεις και στην υγεία. Οι στόχοι στις συντάξεις είναι πιο γενικοί και υποδεικνύουν μόνο τους μακροπρόθεσμους σκοπούς, χωρίς να προσδιορίζουν τα μέσα για την επίτευξή τους. Το ίδιο και στην υγεία, υπάρχουν γενικοί προσανατολισμοί, οι οποίοι εξειδικεύτηκαν σε επιμέρους στόχους-κατευθύνσεις μόλις το 2004 βάσει προτάσεως της Επιτροπής. Αντιθέτως, οι στόχοι στην κοινωνική ένταξη είναι πιο συγκεκριμένοι, ενώ τα περιθώρια υποκειμενικής ερμηνείας των γενικών στόχων στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού στενεύουν από τους υπο-στόχους. Επιπλέον, οι κοινοί στόχοι στην κοινωνική ένταξη δίνουν προτεραιότητα σε συγκεκριμένα μέσα για την επίτευξή τους.

¹²⁵ Βλ. παρ. Vanhercke (2006), σελ. 21-23.

Συνοψίζοντας, διαφαίνεται πως η ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη συνδυάζει πιο συγκεκριμένους κοινούς στόχους με εναρμονισμένους ευρωπαϊκούς δείκτες, ενώ οι πιο γενικοί στόχοι στις συντάξεις και την υγεία δεν συνοδεύονταν μέχρι και το 2006 από κοινούς δείκτες, αφήνοντας έτσι μεγαλύτερο περιθώριο για υποκειμενική ερμηνεία και καθιστώντας μια ουσιώδη εκτίμηση της συμμόρφωσης των κρατών μελών με τους κοινούς στόχους ακόμα πιο δύσκολη¹²⁶.

1.3.4 Εκχώρηση αρμοδιοτήτων

Η **εκχώρηση των αρμοδιοτήτων διοίκησης** μιας εφαρμογής της ΑΜΣ θεωρείται υψηλή όταν τα κράτη μέλη εξουσιοδοτούν την **Επιτροπή** να επιλαμβάνεται για τη διαδικαστική, επαναλαμβανόμενη λειτουργία της ΑΜΣ, π.χ. να εκδίδει κατευθυντήριες γραμμές, να επιβλέπει τη διαδικασία εφαρμογής, να συλλέγει και να συνοψίζει δεδομένα σχετικά με τις επιδόσεις των κρατών μελών, εν ολίγοις να δρα ως **διαμεσολαβητής** μεταξύ των κρατών μελών και των μηχανισμών της ΑΜΣ. Αντιθέτως, αν οι εντολές (τα κράτη μέλη) δεν εξουσιοδοτήσουν έναν εντολοδόχο (σαν την Επιτροπή) με διοικητικές αρμοδιότητες, αλλά τις κρατούν με το να εξουσιοδοτούν ένα διακυβερνητικό όργανο, η εκχώρηση των αρμοδιοτήτων διοίκησης θεωρείται χαμηλή. Πράγματι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ρόλο διαμεσολαβητή στην ΑΜΣ και στα τρία πεδία της κοινωνικής προστασίας (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία) και συνεχίζει να έχει τον ίδιο ρόλο μετά τον εξορθολογισμό της ΑΜΣ. Αυτό που διαφοροποιείται είναι ο βαθμός εκχώρησης αρμοδιοτήτων διοίκησης, καθώς στην περίπτωση της ΑΜΣ στις συντάξεις εμπλέκονται δύο (2) συμβουλευτικά όργανα (η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας και η Επιτροπή Οικονομικής Πολιτικής), αλλά και δύο (2) Γενικές Διευθύνσεις της Επιτροπής. Οπότε, διαφαίνεται πως η εκχώρηση αρμοδιοτήτων διοίκησης είναι ευρύτερη στην ΑΜΣ στις συντάξεις.

Η **εκχώρηση εξουσίας επιβολής** διαφοροποιείται και αυτή μεταξύ των πεδίων της κοινωνικής προστασίας. Καταρχήν, η Επιτροπή δεν έχει επίσημα

¹²⁶ Βλ. παρ. Vanhercke (2006), σελ. 23.

την αρμοδιότητα να διατυπώσει **συστάσεις** στα κράτη μέλη, σε αντίθεση με την περίπτωση της απασχόλησης. Όμως, καθώς στην κοινωνική ένταξη η ΑΜΣ είναι πιο προωθημένη από τεχνικής άποψης (συγκεκριμένοι στόχοι, κοινοί δείκτες) η Επιτροπή είναι σε θέση να αξιολογεί συγκριτικά τα κράτη μέλη. Η **αξιολόγηση** αυτή δείχνει τις καλές πρακτικές, τις ελλείψεις και τις αδυναμίες των κρατών μελών βάσει των οποίων η Επιτροπή υποδεικνύει τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Οι υποδείξεις της Επιτροπής μπορεί να θεωρηθούν σαν «χαλαρές συστάσεις». Έτσι, στο πρώτο Σχέδιο Κοινής Έκθεσης της Επιτροπής για την Κοινωνική Ένταξη (2001), η Επιτροπή έκανε χρήση μιας τυπολογίας σύμφωνα με την οποία κατέτασσε τα κράτη μέλη σε τέσσερις (4) ομάδες, που κυμαίνονταν από τα περισσότερο έως τα λιγότερο αναπτυγμένα, βάσει των ΕΣΔεν που είχαν υποβάλει¹²⁷. Γι' αυτή την πρακτική της, η Επιτροπή κατηγορήθηκε από τα κράτη μέλη ότι υπερέβη τα όρια της εξουσιοδότησής της και ότι εξάσκησε την πρακτική του «ονοματίζω και ντροπιάζω» (naming and shaming), γεγονός που οδήγησε την Επιτροπή να επαναδιατυπώσει τα επίμαχα σημεία της Κοινής Έκθεσης, παραλείποντας την αρχική κατηγοριοποίηση.

Υπάρχει ακόμα ένας λόγος γιατί η εκχώρηση εξουσίας επιβολής της Επιτροπής θεωρείται υψηλότερη στην περίπτωση της ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη. Εκτός του ότι ένας από τους τέσσερις (4) στόχους της κοινωνικής ένταξης εστιάζει στη συμμετοχή του συνόλου των παραγόντων για το σχηματισμό και την εφαρμογή των πολιτικών, τα θεσμικά χαρακτηριστικά αυτής της ΑΜΣ (το Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης, τα ΕΣΔ, οι Κοινές Εκθέσεις, η εξέταση από ομότιμους κτλ), δίνουν ισχυρά κίνητρα σε εθνικούς και ευρωπαϊκούς ΜΚΟ, καθώς και στους κοινωνικούς φορείς να συμμετάσχουν σε αυτή τη διαδικασία, κάτι το οποίο δεν συμβαίνει στην ΑΜΣ στις συντάξεις, όπου υπάρχει μεγαλύτερη συμμετοχή της επιχειρηματικής κοινότητας¹²⁸. Για παράδειγμα, περίπου 20% του Κοινοτικού Προγράμματος Δράσης για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού χρησιμοποιήθηκαν για να

¹²⁷ Σχετικά με τις ομαδοποιήσεις της Επιτροπής και τις προκαλούμενες αντιδράσεις βλ. De la Porte Caroline (2001), "The soft OMC in social protection", European Trade Yearbook 2001, σελ. 346-347, [url: www.ose.be/files/yearbook01/YB2001Delaporte.pdf]

¹²⁸ Βλ. Radaelli Claudio (2003), "The Open Method of Coordination: a new governance architecture for the European Union?" Swedish Institute for European Policy Studies, (SIEPS), March 2003, σελ. 33 και 38 [url: www.sieps.su.se]

χρηματοδοτηθούν μη κυβερνητικά δίκτυα (όπως το EAPN και το FEANTSA). Το EAPN, έχει κινητοποιήσει τα μέλη του να σχολιάζουν τους πολιτικούς στόχους που αποφασίζονται σε κοινοτικό επίπεδο και να διατυπώνουν παρατηρήσεις¹²⁹. Επίσης, η Επιτροπή έχει συστήσει ένα «ανεξάρτητο» δίκτυο μη κυβερνητικών εμπειρογνομώνων στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης, ώστε να της παρέχει πληροφορίες και αναλύσεις που θα της δώσουν τη δυνατότητα να εκτιμήσει την εφαρμογή της ΑΜΣ από τα κράτη μέλη μέσω των ΕΣΔεν. Ακόμα, η ετήσια Ευρωπαϊκή Συνάντηση Στρογγυλής Τραπέζης για τη Φτώχεια και τον Κοινωνικό Αποκλεισμό αυξάνει την «ορατότητα» της διαδικασίας της ΑΜΣ και αποτελεί ένα forum για τις εθνικές και ευρωπαϊκές ομάδες συμφερόντων. Φυσικά, η ενασχόληση και η επένδυση των ΜΚΟ και άλλων δρώντων σε όλες αυτές τις πρωτοβουλίες αυξάνει τις προσδοκίες για την ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη και κατ' αυτό τον τρόπο την πίεση προς την Επιτροπή να χρησιμοποιεί στο μέγιστο βαθμό την εξουσία επιβολής που διαθέτει¹³⁰.

¹²⁹ Βλ. για παράδειγμα την έκθεση του EAPN για τους νέους κοινούς στόχους, EAPN position – September 2005, «The Open Method of Coordination on social protection and social inclusion STREAMLINED OBJECTIVES» (url: www.eapn.org)

¹³⁰ Βλ. παρ. Vanhercke Bart (2006), σελ. 24-25.

**Μέρος 2^ο: Η Εφαρμογή στα Κράτη-Μέλη της ΑΜΣ στην
Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη**

Το γεγονός ότι η **ανάπτυξη** των τριών διαφορετικών εφαρμογών της κοινωνικής ΑΜΣ από το 2000 έως σήμερα έγινε **σταδιακά**, ενώ παράλληλα υπήρχαν **διαφορές** μεταξύ των πεδίων στα **χρονοδιαγράμματα**¹³¹ και στα **διαθέσιμα εργαλεία**¹³², σήμαινε διαφορετικές υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη, σχετικά με την περιοδικότητα υποβολής των **Εθνικών Εκθέσεων** και τη φύση των εκθέσεων αυτών. Μετά το 2006, με τον εξορθολογισμό της μεθόδου, τα χρονοδιαγράμματα συγχρονίστηκαν σε τριετείς κύκλους, όμως εξακολουθούν να υπάρχουν αισθητές διαφορές ως προς τη φύση των Εθνικών Εκθέσεων, με το εθνικό Σχέδιο Δράσης για την κοινωνική ένταξη να παραμένει πιο προωθημένο τεχνικά.

Σε αυτό το μέρος της διατριβής θα εξεταστεί **η εφαρμογή και η υλοποίηση** εκ μέρους των κρατών μελών της ΕΕ των επιταγών της κοινωνικής ΑΜΣ (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία) διαμέσου της υιοθέτησης σε εθνικό επίπεδο των κοινά συμφωνημένων στόχων και δεικτών και της αποτύπωσης των εθνικών στρατηγικών σε Εθνικές Εκθέσεις. Οι Εκθέσεις που θα εξεταστούν συγκριτικά στο πλαίσιο της παρούσας ανάλυσης είναι οι **Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη 2006-2008 και 2008-2010** αντίστοιχα, που δημοσιεύτηκαν μετά τον εξορθολογισμό και την ενοποίηση του πλαισίου του Ανοιχτού Συντονισμού. Σκοπός είναι να φανεί η πρόοδος που εμφανίζουν τα κράτη μέλη στα επιμέρους πεδία της κοινωνικής ΑΜΣ στο χρονικό πλαίσιο της τετραετίας που έχει παρέλθει από τον εξορθολογισμό (2006) του θεσμικού πλαισίου. Η ανάλυση θα γίνει με επίκεντρο την Ελλάδα και σύγκριση των επιδόσεων της με άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, με σκοπό να φανεί με ποιο τρόπο και σε ποιο βαθμό η χώρα μας έχει επωφεληθεί από τη συμμετοχή της στη διαδικασία της κοινωνικής ΑΜΣ σε σύγκριση με άλλα κράτη μέλη της ΕΕ.

¹³¹ Κάθε δυο χρόνια για την κοινωνική ένταξη, κάθε τρία χρόνια για τις συντάξεις, ενώ η διαδικασία στον τομέα της υγείας δεν είχε ολοκληρωθεί κανονικά ούτε μια φορά μέχρι και τον εξορθολογισμό.

¹³² Για παράδειγμα η ΑΜΣ στην κοινωνική ένταξη ήταν πιο προωθημένη τεχνικά, σε σχέση με την ΑΜΣ στις συντάξεις, και βέβαια σε σχέση με τη διαδικασία στον τομέα της υγείας. Διέθετε εκτός από στόχους και μέτρα πολιτικής για την επίτευξή τους, τα κράτη μέλη είχαν την υποχρέωση να θέτουν στα ΕΣΔεν τους και εθνικούς στόχους που έπρεπε να επιτύχουν, υπήρχαν ευρωπαϊκοί δείκτες που επέτρεπαν την καλύτερη σύγκριση μεταξύ των κρατών μελών και τα ΕΣΔεν περιελάμβαναν περισσότερο μέτρα πολιτικής για ανάληψη μελλοντικής δράσης και δεν περιορίζονταν μόνο στο να περιγράφουν τι έχει συντελεστεί (ήταν περισσότερο “forward looking” σε σχέση με τις Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής που ήταν “backward looking”).

2.1. Η Περίπτωση της Ελλάδας

Η Ελλάδα συμμετέχοντας στη διαδικασία της κοινωνικής ΑΜΣ από την έναρξη του όλου εγχειρήματος (Λισαβόνα, 2000), συμβάδιζε με την εξελικτική διαδικασία της κοινωνικής ΑΜΣ και ανταποκρινόμενη στις υποχρεώσεις της έχει υποβάλει μια σειρά Εκθέσεων στην Επιτροπή. Η πρώτη Έκθεση υποβλήθηκε στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης τον Ιούνιο 2001, με χρονικό ορίζοντα 2001-2003, ενώ η πιο πρόσφατη υποβλήθηκε το Σεπτέμβριο 2008, αφορά και τα τρία (3) πεδία της κοινωνικής προστασίας και καλύπτει την περίοδο 2008-2010. Κατά τη διάρκεια αυτού του διαστήματος (2001-2008) υποβλήθηκαν και άλλες επτά (7) εκθέσεις: δύο (2) ακόμα στην κοινωνική ένταξη (ΕΣΔεν 2003-2005 και 2005-2006), δύο (2) στις συντάξεις (ΕΕΣ 2002 και 2005), δύο (2) για την υγεία (απάντηση στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής 2002 και Προκαταρκτική Δήλωση Πολιτικής 2005-2006) καθώς και η πρώτη ενιαία έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη 2006-2008, στο πλαίσιο εφαρμογής του θεσμικού εξορθολογισμού.

Αυτές οι Εκθέσεις συντάχθηκαν από τα αρμόδια Υπουργεία, βάσει ενός κοινού σχεδιασμού (δηλ. μιας κοινής δομής), των προτεραιοτήτων και των επιμέρους στόχων που είχαν αποφασιστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο και με τη χρήση δεικτών (ευρωπαϊκών και εθνικών) ανάλογα με το υπό εξέταση πεδίο πολιτικής και το πόσο προωθημένη ήταν η ΑΜΣ στο εν λόγω πεδίο (π.χ. ευρωπαϊκοί δείκτες μέχρι και το εξορθολογισμό υπήρχαν μόνο στην κοινωνική ένταξη). Σε αυτές, παρουσιάζεται η τρέχουσα κατάσταση και περιλαμβάνονται μέτρα πολιτικής και μεταρρυθμίσεις, που είτε έχουν αναληφθεί είτε πρόκειται να αναληφθούν στο μέλλον με σκοπό να υπάρξει συμμόρφωση με τους ευρωπαϊκούς στόχους. Όλα αυτά, αποτέλεσαν αντικείμενο εξέτασης και αξιολόγησης από την Επιτροπή, η οποία στις Κοινές Εκθέσεις περιλαμβάνει το προφίλ κάθε χώρας ξεχωριστά και διατυπώνει σχόλια σχετικά με την πρόοδο και τις ελλείψεις κάθε κράτους μέλους¹³³.

¹³³ Σχετικά με την αποτίμηση της συμμετοχής της Ελλάδας στην ΑΜΣ την πρώτη περίοδο 2000-2005 βλ. Αμίτσης Γαβριήλ (2009), «*Το Πλαίσιο Εφαρμογής της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού στο Ελληνικό Σύστημα Κοινωνικής Ασφάλειας*» στο Πασσάς Αργύρης και Τσέκος Θεόδωρος (επιμ.) «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική Εμπειρία», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, σελ. 524-541.

Η ανωτέρω διαδικασία, που περιγράφηκε εδώ σε αδρές γραμμές, διαφοροποιούνταν ως προς τη συχνότητα και την έντασή της ανάλογα με την ιδιαιτερότητα της ΑΜΣ σε κάθε πεδίο πολιτικής¹³⁴ και επαναλαμβάνονταν για κάθε πεδίο ξεχωριστά. Μετά τον εξορθολογισμό (2006), όμως, οι τρεις (3) εκθέσεις συγχωνεύτηκαν σε μια (1) υπό την «ομπρέλα» της κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης.

Στις παραγράφους που ακολουθούν, θα αναλυθούν όσο περιεκτικά και αφαιρετικά γίνεται οι δυο Ελληνικές Εκθέσεις Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη 2006-2008 και 2008-2010 αντίστοιχα, που διαδέχτηκαν τα προηγούμενα ΕΣΔεν και τις ΕΕΣ για τις συντάξεις και καλύπτουν πλέον και τον τομέα της υγείας. Στόχος είναι, καταρχήν, να φανούν η πρόοδος και οι αδυναμίες της Ελλάδας, όπως αυτά αναφέρονται στις Ελληνικές Εκθέσεις, όπως σχολιάζονται από την Επιτροπή στις Κοινές Εκθέσεις για το 2007 και 2009¹³⁵, αλλά και από την Ελληνική Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) στις γνωμοδοτήσεις¹³⁶ που έχει εκπονήσει. Σε δεύτερο επίπεδο, όλη αυτή η μελέτη σκοπό έχει να καταδείξει πώς έχει λειτουργήσει για την Ελλάδα η «διαδικασία της αμοιβαίας μάθησης». Με άλλα λόγια, αν η χώρα μας έχει αξιοποιήσει και κατά πόσο έχει χρησιμοποιήσει υπέρ της τα οφέλη της ΑΜΣ, ώστε να βελτιώσει τις επιδόσεις της και να καταπολεμήσει τις ελλείψεις της στους συγκεκριμένους τομείς κοινωνικής πολιτικής (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία) .

¹³⁴ Για παράδειγμα, στην περίπτωση της υγείας η διαδικασία έως και τον εξορθολογισμό βρισκόταν σε αρχικό στάδιο, υπήρχαν μόνο τρεις γενικοί προσανατολισμοί, εθνικές απαντήσεις σε ερωτηματολόγιο της Επιτροπής και προκαταρκτικές δηλώσεις πολιτικής των κρατών μελών, που χρησίμευσαν ως ένα πρώτο input για την Επιτροπή, ώστε να παρουσιάσει μια γενική εικόνα της επικρατούσας κατάστασης στα κράτη μέλη.

¹³⁵ Βλ. σχετικά Commission of the European Communities (2007a), «Commission Staff Working Document, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Country Profiles», SEC (2007) 272, 22.02.2007, Brussels καθώς και Commission of the European Communities (2009a), «Commission Staff Working Document, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Country Profiles», SEC (2009) 255, 24.02.2009, Brussels.

¹³⁶ Βλ. σχετικά ΟΚΕ (2006) «Γνώμη 158. Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη», 30 Αυγούστου 2006, Αθήνα, ΟΚΕ (2008) «Γνώμη 198. Κατάρτιση Εθνικής Έκθεσης Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010», 21 Ιουλίου 2008, Αθήνα καθώς και ΟΚΕ (2008) «Γνώμη 204. Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010», 26 Σεπτεμβρίου 2008, Αθήνα.

2.1.1 Η Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη 2006-2008

Η Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη 2006-2008¹³⁷, που υποβλήθηκε από την ελληνική κυβέρνηση το Σεπτέμβριο 2006, αποτελεί κομμάτι του νέου αναθεωρημένου πλαισίου της κοινωνικής ΑΜΣ. Αποτελείται από τέσσερα (4) διακριτά μέρη, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές¹³⁸ που συμφωνήθηκαν μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, και με βάση αυτή τη δομή θα εξεταστεί και στις επόμενες παραγράφους. Στο πρώτο μέρος, λοιπόν, παρουσιάζεται η υπάρχουσα κατάσταση και η στρατηγική προσέγγιση, ενώ κάθε ένα από τα επόμενα μέρη καλύπτουν την εθνική στρατηγική για καθένα από τα επιμέρους πεδία της κοινωνικής προστασίας, δηλαδή την κοινωνική ένταξη, τις συντάξεις και την υγεία. Οι ενότητες αυτές πλαισιώνονται τόσο από τη στατιστική τεκμηρίωση, όσο και από τις καλές πρακτικές, οι οποίες επιλέγονται, με γνώμονα τις καλές επιδόσεις και επειδή θεωρούνται ως παράδειγμα άξιο προς μίμηση από άλλα κράτη μέλη¹³⁹.

¹³⁷ Βλ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), «Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008», Σεπτέμβριος 2006 [διεύθυνση στο ίντερνετ: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nar/greece_el.pdf]

¹³⁸ Οι κατευθυντήριες γραμμές που αφορούν την προετοιμασία των ΕΕΣ για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη αποτελούν ανεπίσημη συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής γι' αυτό και δεν ενσωματώνονται σε κάποιο επίσημο έγγραφο. Ωστόσο, είναι διαθέσιμες διαδικτυακά, στη διεύθυνση: ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/guidelines_en.pdf και ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/080207_guidance_note_nsrsl_en.pdf για τη νέα ΕΕΣ 2008-2010.

¹³⁹ Για παράδειγμα στην ΕΕΣ 2006-2008, ως καλή πρακτική για την κοινωνική ένταξη έχει επιλεγεί το Ολοκληρωμένο Πρόγραμμα Δράσης για τους Τσιγγάνους. Η Επιτροπή σχολιάζοντας την επιλογή αυτή, αναγνωρίζει πως όντως ως προς τη σύλληψη και τις αρχές του το Πρόγραμμα αυτό, «που αποσκοπεί στην προαγωγή της υγείας και της κοινωνικής ένταξης των ελλήνων τσιγγάνων, αποτελεί πράγματι καλό παράδειγμα ολοκληρωμένου, και κατά συνέπεια καινοτόμου, προγράμματος δράσης. Παρόλ' αυτά, λόγω της σπανιότητας των αξιολογήσεων του αντικτύπου για τα εφαρμοζόμενα μέτρα και γνωρίζοντας ότι στην πραγματικότητα πρέπει να γίνουν ακόμη πολλά για να αντιμετωπιστεί σε ικανοποιητικό βαθμό το θέμα της βελτίωσης της κατάστασης των ελλήνων τσιγγάνων, η συγκεκριμένη παρέμβαση δεν μπορεί να θεωρηθεί αδιαμφισβήτητη ορθή πρακτική». Γεγονός που σημαίνει πως είναι απαραίτητη η συμπερίληψη απολογιστικών στοιχείων για να αποδεικνύεται ότι μια εθνική δράση είναι και καλή πρακτική.

2.1.1.1 Υπάρχουσα κατάσταση και στρατηγική προσέγγιση

Σχετικά με την εκτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης¹⁴⁰, η Ελλάδα παρουσιάζει την εξής εικόνα:

- η πραγματική **μεγέθυνση του ΑΕγχΠ** παρέμεινε σε υψηλά επίπεδα τα τελευταία χρόνια, παρά την επιβράδυνση που παρατηρήθηκε στην παγκόσμια οικονομία. Οι πραγματικοί ρυθμοί ανάπτυξης του ΑΕγχΠ υπερέβησαν, κατά πολύ, τους αντίστοιχους μέσους όρους της ΕΕ-25¹⁴¹. Επιπλέον, οι προβολές για την περίοδο 2006-2007 δείχνουν ότι η μεγέθυνση θα παραμείνει υψηλή.
- Το **συνολικό ποσοστό απασχόλησης** παρουσίασε σταδιακή αύξηση τα τελευταία χρόνια, αλλά το 2005 παρέμεινε κάτω από το μέσο όρο της ΕΕ-25 κατά 3,7 ποσοστιαίες μονάδες (60,1% έναντι 63,8%). Η διαφορά είναι μεγαλύτερη όσον αφορά τα ποσοστά απασχόλησης των νέων και των γυναικών.
- Το **ποσοστό ανεργίας**, αν και μειώθηκε το 2005 σε 9,8%¹⁴², εξακολουθεί να είναι υψηλότερο από το μέσο όρο της ΕΕ-25. Η ανεργία συνεχίζει να πλήττει κυρίως τους νέους και τις γυναίκες, των οποίων τα ποσοστά ανεργίας εξακολουθούν να είναι σημαντικά υψηλότερα από το μέσο όρο της ΕΕ-25.
- Οι **συνολικές δαπάνες κοινωνικής προστασίας** ως ποσοστό του ΑΕγχΠ έφθασαν το μέσο όρο της ΕΕ-25 το 2001 και, παρά το ότι μειώνονται ελαφρά από τότε, εξακολουθούν να είναι κοντά στο μέσο όρο της ΕΕ-25, 26% έναντι 27,3% το 2003.
- Το **ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν «κίνδυνο φτώχειας»** μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (το 2004) υπερέβαινε

¹⁴⁰ Για αναλυτική περιγραφή της υπάρχουσας κατάστασης βλ. παρ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), σελ. 4-8. Επίσης, για συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία βλ. πίνακα 11α, παράρτημα 4, σελ. 259 στην παρούσα διατριβή.

¹⁴¹ Αν και μειώθηκε η πραγματική ετήσια αύξηση του ΑΕγχΠ (από 4,7% το 2004 σε 3,7% το 2005), οι πραγματικοί ρυθμοί ανάπτυξης του ΑΕγχΠ υπερέβησαν, κατά πολύ, τους αντίστοιχους μέσους όρους της ΕΕ-25 (2,3% το 2004 και 1,7% το 2005).

¹⁴² Το ποσοστό ανεργίας ήταν 10,5% το 2004 και η μέγιστη τιμή του ήταν το 2001, 12%.

κατά 4% τον αντίστοιχο κοινοτικό μέσο όρο, ενώ οι διαφορές για τα άτομα ηλικίας 65 ετών και άνω ήταν ακόμη μεγαλύτερες¹⁴³.

- Η **ανισότητα στη διανομή του εισοδήματος** 6.0 το 2004 είναι από τις υψηλότερες στην ΕΕ.
- Οι **δαπάνες για συντάξεις** ήταν λίγο υψηλότερες από το μέσο όρο της ΕΕ-25 το 2004, αλλά προβλέπεται ότι θα αυξηθούν πολύ έως το 2050¹⁴⁴.
- Το **προσδόκιμο επιβίωσης** είναι από τα υψηλότερα της ΕΕ-25, παρουσιάζοντας σημαντική αύξηση από το 1995 και έπειτα¹⁴⁵.
- Οι **συνολικές δαπάνες για την υγεία**, ως ποσοστό του ΑΕγχΠ, φαίνεται ότι έχουν σταθεροποιηθεί τα τελευταία χρόνια¹⁴⁶.
- Το **ποσοστό των ατόμων με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο** στην ηλικιακή ομάδα 25-34 ήταν λίγο υψηλότερο από το αντίστοιχο του κοινοτικού μέσου όρου για το 2005, όμως η διαφορά αυτή ήταν πολύ μεγαλύτερη για τα άτομα 65 και άνω¹⁴⁷.
- Το **συνολικό ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο** ήταν χαμηλότερο από το μέσο όρο της ΕΕ το 2005¹⁴⁸.

¹⁴³ Το ποσοστό των ατόμων που αντιμετώπιζαν τον κίνδυνο της φτώχειας ήταν στην Ελλάδα, το 2004, 20% έναντι 16% που είναι ο μέσος όρος της ΕΕ-25 και για τα άτομα ηλικίας 65 και άνω το ποσοστό ήταν 28% έναντι 18% του κοινοτικού μ.ό.

¹⁴⁴ Αυτό δικαιολογείται από το γεγονός ότι το ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων θα αυξηθεί από το μέτριο επίπεδο του 26,8% το 2005 στο 58,8% το 2050, που θα είναι ένα από τα υψηλότερα ποσοστά στην ΕΕ.

¹⁴⁵ Επίσης, το προσδόκιμο υγιούς επιβίωσης είναι μεγαλύτερο από τους αντίστοιχους μέσους όρους της ΕΕ-25, δηλ. 66,7 έτη για τους άνδρες έναντι 64,5 ετών του κοινοτικού μ.ό. και 68,4 για τις γυναίκες έναντι 66 ετών του κοινοτικού μ.ό. για το 2004.

¹⁴⁶ Το 2004, οι δαπάνες για την υγεία ήταν πάνω από το μέσο όρο της ΕΕ-25, με 9,8% έναντι 8,87%. Από την άλλη πλευρά, οι κατά κεφαλήν δαπάνες για την υγεία σε μονάδες αγοραστικής δύναμης υπολείπονται του μέσου όρου της ΕΕ-25, με 2.011 το 2003 έναντι 2.266, ενώ οι υψηλές δαπάνες για την ιδιωτική υγειονομική περίθαλψη – που αποτελούν σχεδόν το ήμισυ των συνολικών δαπανών (48,3% το 2004 έναντι 24,1% του μέσου όρου της ΕΕ-25) – μπορεί να συνεπάγονται ανισότητες στην πρόσβαση για τις ευάλωτες ομάδες.

¹⁴⁷ Το 2005, το ποσοστό των ατόμων με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο στην ηλικιακή ομάδα 25-34 ετών ήταν 23,1% έναντι του 22% μέσου όρου της ΕΕ-25, ενώ για την ηλικιακή ομάδα 65+ ήταν 83% έναντι 66,1% του κοινοτικού μ.ο.

¹⁴⁸ Το 2005, το ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο ήταν 13,3%, έναντι 14,9% του κοινοτικού μ.ο.

- Το ποσοστό συμμετοχής στη **διά βίου μάθηση** είναι πολύ χαμηλό, 1,8% έναντι του 11% μέσου όρου της ΕΕ-25.
- Οι **δαπάνες για την παιδεία** εξακολουθούν να είναι μικρότερες από το μέσο όρο της ΕΕ-25¹⁴⁹.

Στο πλαίσιο αυτό, και με σκοπό τον εκσυγχρονισμό του συστήματος κοινωνικής προστασίας της χώρας, καθώς και τη διασφάλιση υψηλότερων επιπέδων κοινωνικής συνοχής, η Ελλάδα έχει προσδιορίσει τρεις (3) **στρατηγικές προτεραιότητες** που διαπνέουν τις πολιτικές και των τριών τομέων (κοινωνική ένταξη, συντάξεις, υγεία):

1. ενίσχυση του συντονισμού, υλοποίηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των πολιτικών των τομέων του συστήματος κοινωνικής προστασίας, καθώς και ενίσχυση της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών (δηλαδή **καλύτερη διακυβέρνηση**),
2. προώθηση της **απασχόλησης και καταπολέμηση της ανεργίας** στις ευάλωτες ομάδες, μέσω της αναβάθμισης των δεξιοτήτων τους και
3. διασφάλιση **αξιοπρεπών κοινωνικοοικονομικού επιπέδου ζωής και υψηλής ποιότητας κοινωνικών υπηρεσιών για όλους**, ιδίως όσον αφορά την εκπαίδευση, την υγεία, την κοινωνική ασφάλιση και την πρόνοια, μέσω της προώθησης του εκσυγχρονισμού τους¹⁵⁰.

2.1.1.2 Ελληνικό Σχέδιο Δράσης για την κοινωνική ένταξη

Με σκοπό την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, στο ΕΣΔεν 2006-2008, προσδιορίζονται **τέσσερις (4) στρατηγικές προτεραιότητες**:

1. ενίσχυση της απασχόλησης, ιδίως των γυναικών, των νέων, των μακροχρόνια ανέργων και των ευάλωτων ομάδων.

¹⁴⁹ Το 2003, οι δαπάνες για την παιδεία, ανέρχονταν στο 3,94%, δηλ. 1,27 μονάδες κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ-25.

¹⁵⁰ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), σελ. 8-11.

2. αντιμετώπιση της μειονεκτικής θέσης ατόμων και ομάδων όσον αφορά την εκπαίδευση και την κατάρτιση·
3. ενίσχυση της οικογένειας και στήριξη των ηλικιωμένων·
4. προώθηση της κοινωνικής ένταξης των ΑμεΑ, των μεταναστών και των ατόμων/ ομάδων με πολιτισμικές και θρησκευτικές ιδιαιτερότητες.

Για την υλοποίηση αυτών των προτεραιοτήτων τίθενται **επιμέρους στόχοι**. Συγκεκριμένα:

Προτεραιότητα 1: Κεντρικός στόχος είναι η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των ενεργητικών πολιτικών στην απασχόληση των ‘ευάλωτων’ πληθυσμιακών ομάδων.

Άξονες Παρέμβασης:

(α) Εκσυγχρονισμός των Δημοσίων Υπηρεσιών Απασχόλησης. Στόχος: να γίνει αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη η λειτουργία τους.

(β) Ενεργητικές πολιτικές. Στόχος: η περαιτέρω βελτίωση της στόχευσης των ενεργητικών πολιτικών απασχόλησης, ειδικότερα προς τους νέους, τις γυναίκες και τους μακροχρόνια ανέργους.

(γ) Βελτίωση των διαδικασιών σύζευξης μεταξύ προσφοράς και ζήτησης εργασίας. Στόχος: η άρση των δυσκολιών στην πρόσβαση για εργασία και η επίλυση προβλημάτων που εμφανίζονται στις περιφερειακές αγορές εργασίας.

(δ) Ισότητα των φύλων και καταπολέμηση των διακρίσεων.

(ε) Αξιοποίηση όλου του εύρους των μορφών απασχόλησης και οργάνωσης εργασίας προς όφελος των ευπαθών κοινωνικών ομάδων.

(στ) Ενίσχυση του ρόλου της κοινωνικής οικονομίας.

Προτεραιότητα 2: Κεντρικός στόχος είναι μια εκπαίδευση και κατάρτιση που θα δίνει εφόδια για την ενεργό συμμετοχή στην κοινωνία, την

απρόσκοπτη ένταξη στην αγορά εργασίας και θα καταπολεμά τη σχολική διαρροή, ιδιαίτερα για τις ευπαθείς ομάδες.

Αξονες Παρέμβασης:

(α) Πρόσβαση σε ποιοτική εκπαίδευση με έμφαση στις πρώτες βαθμίδες της.

(β) Επαγγελματική κατάρτιση.

(γ) Δια βίου μάθηση. Στόχος: η σταδιακή άνοδος του επιπέδου συμμετοχής από τα σημερινά χαμηλά επίπεδα στον κοινοτικό μέσο όρο.

(δ) Ισότητα των φύλων στην εκπαίδευση. Στόχος: η βελτίωση της εκπαιδευτικής προετοιμασίας των γυναικών, που θα υποβοηθήσει την επαγγελματική τους σταδιοδρομία.

Προτεραιότητα 3: Κεντρικός στόχος είναι η δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος που θα συμβάλλει καθοριστικά στην ενίσχυση της απασχόλησης αλλά και στην καταπολέμηση της φτώχειας και των κοινωνικών ανισοτήτων.

Αξονες Παρέμβασης:

(α) Στήριξη της οικογένειας και των ηλικιωμένων μέσω δράσεων απασχόλησης.

(β) Επέκταση και ποιοτική αναβάθμιση δομών Κοινωνικής Φροντίδας.

(γ) Εισοδηματική ενίσχυση.

(δ) Ψυχοκοινωνική στήριξη και νομική προστασία.

Προτεραιότητα 4: κύρια μέριμνα αποτελεί η ένταξη των συγκεκριμένων ευάλωτων ομάδων σε δράσεις για το γενικό πληθυσμό.

Άξονες Παρέμβασης:

(α) Καταπολέμηση των διακρίσεων – ενημέρωση και συνδρομή των συγκεκριμένων ομάδων – ευαισθητοποίηση της κοινωνίας.

(β) Πρόσβαση στην απασχόληση με όρους ισότιμους με τον υπόλοιπο πληθυσμό.

(γ) Ισότιμη πρόσβαση σε εκπαίδευση και κατάρτιση.

(δ) Ισότιμη πρόσβαση σε υποδομές, αγαθά και υπηρεσίες.

(ε) Ανάπτυξη ολοκληρωμένων και συνεκτικών παρεμβάσεων – οριζόντια διασύνδεση των πολιτικών¹⁵¹.

Οι παραπάνω στόχοι, που άλλοτε είναι πιο γενικοί και άλλοτε εξειδικεύονται περισσότερο, συνδυάζονται με τρεις συγκεκριμένους **ποσοτικούς στόχους που πρέπει να επιτευχθούν ως το 2010:**

- ποσοστό απασχόλησης, από 60,1% που ήταν το 2005, σε 64,1%,
- βάθος (χάσμα) φτώχειας¹⁵² από 24% το 2005, σε 20% και
- ποσοστό ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο, από 13,3% το 2005, κάτω του 10%.

Άλλοι συγκεκριμένοι, ποσοτικοί στόχοι δεν έχουν τεθεί, ενώ οι επιμέρους στόχοι/ άξονες παρέμβασης αναλύονται σε **μέτρα/ δράσεις**, που είτε έχουν ήδη υλοποιηθεί είτε πρόκειται ν' αναληφθούν στο μέλλον. Οι μελλοντικές δράσεις αρκετές φορές είναι αόριστες και γενικόλογες. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο του άξονα (3.α) «Στήριξη της οικογένειας και των ηλικιωμένων μέσω δράσεων απασχόλησης», αναφέρονται μεταξύ άλλων τα εξής: «...*σχεδιάζονται δράσεις για τη στήριξη νοικοκυριών χωρίς κανένα*

¹⁵¹ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), σελ. 18-47

¹⁵² Ο δείκτης αυτός αφορά τον κίνδυνο φτώχειας και αναφέρεται στην εισοδηματική κατάσταση των ατόμων που βρίσκονται κάτω από το όριο της φτώχειας. Υπολογίζεται ως ποσοστό της διαφοράς μεταξύ του ορίου φτώχειας και του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος των φτωχών προς το όριο φτώχειας. Το 2005 το βάθος (χάσμα) της φτώχειας ανέρχεται στο 24 %, που σημαίνει ότι πάνω από το 50% των φτωχών κατέχουν εισόδημα μεγαλύτερο από το 76% του ορίου της φτώχειας, δηλαδή πάνω από 4.288 ευρώ ετησίως, (όριο φτώχειας 5642,86), ανά άτομο. Το αντίστοιχο ποσοστό το 2003 ήταν 29,2%.

εργαζόμενο μέλος. Η πολιτική βούληση γι' αυτή την ευάλωτη κατηγορία νοικοκυριών είναι να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα στην παροχή κινήτρων για την απασχόληση και κατάρτιση των μελών τους, ενώ απαραίτητη θεωρείται και η ψυχοκοινωνική στήριξή τους για τη βελτίωση της αυτοπεποίθησης, τη διατήρηση του αυτοσεβασμού, της αλληλεγγύης και της συνοχής της οικογένειας»¹⁵³.

Ανάλογες διατυπώσεις οδήγησαν την **Επιτροπή** να διαπιστώσει πως «η σύνδεση μεταξύ των στρατηγικών προτεραιοτήτων και των προτεινόμενων παρεμβάσεων δεν είναι πάντοτε ικανοποιητική». Έτσι, παρόλο που αναγνωρίζει πως «κατά τα τελευταία χρόνια έχουν αυξηθεί τα **δραστικά μέτρα** όσον αφορά την απασχόληση για τις ευάλωτες κοινωνικές ομάδες και βρίσκονται σε εξέλιξη αρκετά ολοκληρωμένα σχέδια δράσης για συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες», παράλληλα σημειώνει πως «οι έως τώρα προσαρμογές των κοινωνικών πολιτικών δεν έχουν κατορθώσει να αντιμετωπίσουν αποτελεσματικά τα πολυδιάστατα προβλήματα και τις ανάγκες...Τα περισσότερα από τα μέτρα που έχουν ληφθεί μοιάζουν **αποσπασματικά**, καθώς οι κατάλληλοι θεσμικοί μηχανισμοί για την διευκόλυνση της υιοθέτησης μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης βρίσκονται ακόμη σε πρώιμο στάδιο ανάπτυξης». Αν και τα κύρια μέτρα πολιτικής βρίσκονται στη σωστή κατεύθυνση και είναι σωστά στοχοθετημένα, «η έκθεση δεν θέτει **ποσοτικοποιημένους στόχους** και δεν παρέχει πληροφορίες σχετικά με τους συναφείς **πόρους** και τη διαθεσιμότητά τους. Η συνέργεια και η στενή αλληλεπίδραση των διαφόρων μέτρων, καθώς και ο συντονισμός των αρμόδιων φορέων πρέπει να ενισχυθούν περισσότερο»¹⁵⁴.

Εκτός από τα παραπάνω, ιδιαίτερη έμφαση στο ΕΣΔεν, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής, πρέπει να δοθεί στη διάσταση της **διακυβέρνησης**, δηλαδή της συμμετοχής όλων των ενδιαφερομένων μερών (stakeholders), τόσο στο σχεδιασμό, όσο στην υλοποίηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση δράσεων κοινωνικής προστασίας και ένταξης. Η προτεραιότητα αυτή, που τίθεται ως μια από τις τρεις (3) στρατηγικές προτεραιότητες της Ελλάδας για την περίοδο 2006-2008 και στην οποία

¹⁵³ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), σελ. 28.

¹⁵⁴ Βλ. παρ Commission of The European Communities (2007a), σελ. 73-74.

αφιερώνεται ιδιαίτερη παράγραφος στο ΕΣΔεν, αποτελεί ακόμα **ζητούμενο** για τη χώρα μας και χρήζει βελτιωτικών παρεμβάσεων. Σύμφωνα με τα σχόλια της Επιτροπής, η Ελλάδα αντιμετωπίζει **προβλήματα υλοποίησης** στο πεδίο της διακυβέρνησης. Χαρακτηριστικά, αναφέρονται τα εξής: «*Η δημιουργία του Εθνικού Συμβουλίου Κοινωνικής Προστασίας με αποστολή τη διατύπωση προτάσεων στον τομέα της χάραξης πολιτικής για την κοινωνική προστασία, την παρακολούθηση και αξιολόγηση της αναληφθείσας δράσης και την εκπόνηση ετήσιων μελετών για την κοινωνική κατάσταση είναι ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Ωστόσο, ανησυχητική είναι η καθυστέρηση στη λειτουργία του εν λόγω οργάνου*»¹⁵⁵.

2.1.1.3 Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για τις συντάξεις

Το τμήμα αυτό, αποτελεί μια σύντομη ενημέρωση/ επικαιροποίηση της ΕΕΣ για τις συντάξεις που υποβλήθηκε το καλοκαίρι του 2005, καθώς σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής υπάρχει μια πολλή πρόσφατη Συνθετική Έκθεση της Επιτροπής για τις επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις (2006)¹⁵⁶ και δεν χρειάζεται κάτι εκτενέστερο προς το παρόν¹⁵⁷.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ελλάδα παρουσίασε εν συντομία τα μέτρα πολιτικής που έχει αναλάβει σύμφωνα με το τρίπτυχο των ευρωπαϊκών κοινών στόχων (επάρκεια, βιωσιμότητα, εκσυγχρονισμός), αλλά και **τρεις (3) προτεραιότητες πολιτικής** για το διάστημα 2006-2008, που είναι οι εξής:

1. Περιορισμός της εισφοροδιαφυγής- εξορθολογισμός των δαπανών.
2. Αξιοποίηση της περιουσίας των ασφαλιστικών ταμείων.
3. Διοικητική και διαχειριστική οργάνωση των ασφαλιστικών ταμείων¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Βλ. παρ Commission of The European Communities (2007a), σελ. 75.

¹⁵⁶ Βλ. Commission of the European Communities (2006a), "Commission Staff Working Document- Annexes to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 - Synthesis report on adequate and sustainable pensions - {COM(2006) 62 final}", SEC(2006) 304, 27.2.2006, Brussels.

¹⁵⁷ Βλ. Guidelines for preparing national reports on strategies for social protection and social inclusion, σελ. 12 [url: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/guidelines_en.pdf]

¹⁵⁸ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), σελ. 51-53.

Τα μέτρα πολιτικής που αναφέρονται, όπως η αύξηση των κατώτατων ορίων συντάξεων του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ, η αύξηση των συντάξεων του ΟΓΑ, η αύξηση του ΕΚΑΣ, η επιστροφή του ΛΑΦΚΑ, η ενίσχυση της ίδρυσης επαγγελματικών ταμείων, η ενίσχυση της ενοποίησης των ταμείων κύριας και επικουρικής ασφάλισης¹⁵⁹, κρίνονται πως είναι προσανατολισμένα προς τη σωστή κατεύθυνση. Όμως, λόγω των δυσμενών δημογραφικών τάσεων που προβλέπεται πως θα αντιμετωπίσει η Ελλάδα τις επόμενες δεκαετίες, το ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων αναμένεται ότι θα αυξηθεί από το μέτριο επίπεδο του 26% το 2005 στο 60% το 2050, ένα από τα υψηλότερα στην ΕΕ. Το γεγονός αυτό, με τη σειρά του θα οδηγήσει σε πολλή μεγάλη αύξηση των δημοσίων δαπανών που συνδέονται με το γήρας, οι οποίες αναμένεται πως σχεδόν θα διπλασιαστούν και θα φθάσουν το 24,8% το 2050. Έτσι, θα προκύψουν προβλήματα βιωσιμότητας και, άρα, επάρκειας των συντάξεων που θα ενταθούν περισσότερο αν τα έτη εισφορών όσων συνταξιοδοτούνται συνεχίσουν να είναι τόσο περιορισμένα, όσο σήμερα¹⁶⁰ και αν δεν περιορισθεί η εισφοροδιαφυγή.

Τα προβλήματα αυτά τονίζονται και στη Συνθετική Έκθεση της Επιτροπής του 2006 και στην Κοινή Έκθεση του 2007. Παράλληλα, σημειώνεται πως «για να μπορέσει το σύστημα των συντάξεων να ανταποκριθεί στη σημαντική δημοσιονομική πρόκληση της γήρανσης, πρέπει να συνεχιστεί και να ενισχυθεί η διαδικασία της **μεταρρύθμισης...Πρόκληση αποτελεί και η ενοποίηση του κατακερματισμένου συστήματος συντάξεων...Εξάλλου, πρέπει να συνεχιστούν με ταχύτερο ρυθμό και οι συνολικές προσπάθειες για την εξασφάλιση της βιωσιμότητας των συντάξεων**». Τέλος, τονίζεται πως «η εφαρμογή της μεταρρύθμισης του 2002¹⁶¹ θεωρείται αποφασιστικής σημασίας για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης στο

¹⁵⁹ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), σελ. 48-50.

¹⁶⁰ Η μέση διάρκεια εισφορών είναι τα 27,5 έτη για τους άνδρες και τα 20,8 έτη για τις γυναίκες.

¹⁶¹ Πρόκειται για τη μεταρρύθμιση που άρχισε με το νόμο 3029/2002, ο οποίος μεταξύ άλλων προβλέπει τα εξής: δικαίωμα συνταξιοδότησης θεμελιώνουν οι ασφαλισμένοι με 37 έτη εισφορών, ανεξάρτητα από την ηλικία τους, μειώνονται οι αποκλίσεις μεταξύ ασφαλισμένων του «παλαιού» (πριν από το 1993) και του «νέου» (μετά το 1992) συστήματος, καθώς και μεταξύ των ασφαλισμένων του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, μέτρα για την αύξηση του ελάχιστου επιπέδου συντάξεων, το οποίο αναμένεται να ανέλθει στο 70% του ελάχιστου μισθού ενός πλήρως απασχολούμενου έγγαμου ασφαλισμένου, την υποχρέωση του κράτους για την ομαλή χρηματοδότηση του συστήματος και την απρόσκοπτη καταβολή των συντάξεων, τη σταδιακή ένταξη των Ταμείων κύριας ασφάλισης στο ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και των Ταμείων επικουρικής ασφάλισης στο ΕΤΕΑΜ και την εισαγωγή για πρώτη φορά του θεσμού της επαγγελματικής ασφάλισης.

συνταξιοδοτικό σύστημα και την προετοιμασία του εδάφους για περαιτέρω μεταρρυθμίσεις»¹⁶².

2.1.1.4 Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για την υγεία και τη μακροχρόνια φροντίδα

Καθώς η Έκθεση αυτή είναι ουσιαστικά η πρώτη επίσημη Έκθεση στον τομέα της υγείας, τα κράτη μέλη ενθαρρύνθηκαν από την Επιτροπή να παρέχουν περισσότερο περιγραφικό υλικό σχετικά με τα συστήματα και τις πρακτικές που ακολουθούν, καθώς και στατιστικές πληροφορίες. Επίσης, σύμφωνα με την προτεινόμενη δομή, η ΕΕΣ πρέπει να διακρίνεται σε δυο (2) τμήματα: το ένα για την υγειονομική περίθαλψη και το άλλο για τη μακροχρόνια φροντίδα και σε κάθε τμήμα να εξετάζονται μέτρα πολιτικής που τα κράτη μέλη έχουν αναλάβει, βάσει του τρίπτυχου προσβασιμότητα, ποιότητα, μακροχρόνια βιωσιμότητα, δηλαδή των κοινών ευρωπαϊκών στόχων¹⁶³. Ο χαρακτήρας δηλαδή της Έκθεσης αυτής είναι εντελώς διαφορετικός σε σχέση με το ΕΣΔεν, στο οποίο τα κράτη μέλη πρέπει να περιλαμβάνουν μέτρα μελλοντικής δράσης (forward looking) και προσομοιάζει με την ΕΕΣ για τις συντάξεις, καθώς αποτιμά την υπάρχουσα κατάσταση (backward looking).

Η Ελλάδα, ανταποκρινόμενη στις υποδείξεις αυτές, δόμησε την Έκθεσή της σε δύο (2) βασικά διακριτά μέρη στο καθένα από τα οποία παρέθεσε τα χαρακτηριστικά του συστήματος, τις δράσεις που έχουν αναληφθεί, αλλά και τις αδυναμίες που υπάρχουν. Φαίνεται, λοιπόν, πως στον τομέα της υγείας, η Ελλάδα έχει συνειδητοποιήσει τις ελλείψεις της, οπότε στα σχόλια της η Επιτροπή δεν έχει κάτι καινούργιο να προσθέσει. Έτσι, αναπαραγάγει σε μεγάλο βαθμό τα όσα αναφέρονται στην ΕΕΣ για την υγεία, χωρίς να προτρέπει ή να κατευθύνει για ανάληψη δράσης, σε αντίθεση με την περίπτωση της κοινωνικής ένταξης και των συντάξεων.

¹⁶² Βλ. παρ Commission of the European Communities (2006a), pp 175-177, καθώς και Commission of the European Communities (2007a), pp 75-76.

¹⁶³ Βλ. Guidelines for preparing national reports on strategies for social protection and social inclusion, σελ. 14-17.[url: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/guidelines_en.pdf]

Όσον αφορά, λοιπόν, την **Υγειονομική Περίθαλψη**, το ελληνικό σύστημα βασίζεται στη συνύπαρξη του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ), δηλαδή ενός συστήματος υποχρεωτικής κοινωνικής ασφάλισης, και συστημάτων εθελοντικής ιδιωτικής ασφάλισης υγείας. Το σύνολο του πληθυσμού καλύπτεται από το ΕΣΥ και μια πληθώρα ταμείων κοινωνικής ασφάλισης, ενώ το 8% του πληθυσμού διαθέτει συμπληρωματική ιδιωτική ασφάλιση υγείας¹⁶⁴.

Το σύστημα **Μακροχρόνιας Φροντίδας** είναι και αυτό μικτό και περιλαμβάνει την άμεση παροχή μέσω κοινωνικών υπηρεσιών, την κάλυψη αναγκών για φροντίδα μέσω των ασφαλιστικών ταμείων και φορολογικές ελαφρύνσεις για έμμεση παροχή φροντίδας. Οι υπηρεσίες μακροχρόνιας φροντίδας για τους ηλικιωμένους παρέχονται από το κράτος, από ιδιωτικούς μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς και ιδιωτικούς κερδοσκοπικούς οργανισμούς. Οι υπηρεσίες αυτές έχουν συμπληρωθεί με υπηρεσίες ανοικτής φροντίδας και φροντίδας στο σπίτι με αποτέλεσμα τη μείωση της προσφυγής σε ιδρυματικές ή νοσοκομειακές υπηρεσίες¹⁶⁵.

Στο πλαίσιο αυτό, η εθνική στρατηγική αποβλέπει στη βελτίωση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των συστημάτων υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας και στην επέκταση του πεδίου της πρωτοβάθμιας φροντίδας, αναγνωρίζοντας πως υπάρχει αλληλεξάρτηση μεταξύ τους και, έτσι, η ανεπάρκεια του ενός επιδρά στο άλλο.

Χωρίς, λοιπόν, να παραβλέπονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και ανάγκες κάθε συστήματος, η ΕΕΣ θέτει κάποιους κοινούς στόχους, που προκύπτουν από τις κοινές αδυναμίες. Συγκεκριμένα:

- **Καλύτερη οργάνωση της Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας (ΠΦΥ)**, για την αντιμετώπιση του κατακερματισμού, των ανισοτήτων και των επικαλύψεων.
- **Νέες τεχνολογίες και θεραπευτικές μέθοδοι.** Η ανάγκη για ηλεκτρονικές υπηρεσίες υγείας επιβάλλει την ολοκλήρωση της

¹⁶⁴ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), σελ. 56-57.

¹⁶⁵ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), σελ. 61-62.

εφαρμογής κεντρικών πληροφοριακών συστημάτων, αλλά και την αξιοποίηση των εφαρμογών της τηλεϊατρικής.

- **Ποιότητα και ασφάλεια των υπηρεσιών υγείας και κοινωνικής αλληλεγγύης.**
- **Προστασία της δημόσιας υγείας.**
- **Αντιμετώπιση των νέων προκλήσεων που θέτουν οι δημογραφικές αλλαγές** για τα συστήματα υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας, καθώς το ποσοστό γεννήσεων έχει μειωθεί δραματικά και ταυτόχρονα το προσδόκιμο επιβίωσης έχει σημειώσει μεγάλη αύξηση την τελευταία 50ετία, με ολοένα αυξανόμενη τάση.
- **Διοικητικός εκσυγχρονισμός και οικονομικός εξορθολογισμός των συστημάτων**¹⁶⁶.

Για την επίτευξη των στόχων αυτών έχει ήδη αρχίσει η λήψη μέτρων, όμως υπάρχουν ακόμα πολλές αδυναμίες.

Όσον αφορά, τώρα, τα επιμέρους πεδία, αναφέρονται μέτρα που βρίσκονται σε εξέλιξη ή έχουν ολοκληρωθεί στον **τομέα της υγείας**, όπως η δημιουργία Κέντρων Υγείας, Πολυδύναμων Περιφερειακών Ιατρείων, η κατασκευή νοσοκομείων στην περιφέρεια, ο εκσυγχρονισμός του ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού, η δημιουργία νέων εξειδικευμένων τμημάτων (μονάδες εντατικής θεραπείας και αιμοκάθαρσης). Επίσης, αναφέρονται και μέτρα για τη **μακροχρόνια φροντίδα**, όπως είναι η ανάπτυξη της πρωτοβουλίας «Βοήθεια στο Σπίτι» αγγίζοντας τα 1200 επιμέρους προγράμματα σε όλη τη χώρα, η ενίσχυση της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού για ευπαθείς κοινωνικές ομάδες με την ανάπτυξη «Δικτύου Κοινωνικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών», που εφαρμόζεται σε 93 δήμους σε όλη τη χώρα και η ανάπτυξη Κέντρων Ημερήσιας Φροντίδας

¹⁶⁶ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), σελ. 54-55.

Ηλικιωμένων¹⁶⁷. Όλες αυτές οι πρωτοβουλίες έχουν να κάνουν κυρίως με την πρόσβαση στις υπηρεσίες υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας.

Πέρα από τα αναφερόμενα μέτρα, η ΕΕΣ εστιάζει στις **προκλήσεις και τις αδυναμίες**, κάποιες από τις οποίες είναι οι εξής:

- Προβλήματα στην πρόσβαση λόγω των γεωγραφικής πολυμορφίας (πλήθος νησιών και ορεινών δυσπρόσιτων περιοχών) και της ανομοιογενούς διασποράς σε υποδομές και ιατρικό προσωπικό, καθώς οι φορείς παροχής υπηρεσιών συγκεντρώνονται στα αστικά κέντρα. Ιδιαίτερα, στην περίπτωση της μακροχρόνιας φροντίδας υπάρχουν και ελλείψεις εξειδικευμένων φορέων (π.χ. αποθεραπείας-αποκατάστασης).
- Ανυπαρξία ενός ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου για την ποιότητα των υπηρεσιών, την τυποποίηση διαδικασιών υγείας και την εξωτερική αξιολόγηση των προσφερομένων υπηρεσιών, αλλά και η απουσία ουσιαστικής μηχανογράφησης των μονάδων υγείας δεν παρέχει τη δυνατότητα συγκεντρωτικών στοιχείων για την ποιότητα των υπηρεσιών υγείας.
- Παρά την ύπαρξη ενός δημόσιου συστήματος υγείας, υψηλές και αυξανόμενες δαπάνες στον τομέα της ιδιωτικής παροχής υπηρεσιών υγείας – σχεδόν το ήμισυ των δαπανών – που σημαίνει ότι υπάρχουν ανισότητες στην πρόσβαση ευάλωτων ομάδων.
- Παρά τις αυξημένες συνολικές δαπάνες για την υγεία, οι δείκτες για την κατάσταση της υγείας (προσδόκιμο ζωής, παθολογίες και εν δυνάμει παθολογίες) δεν έχουν βελτιωθεί.
- Οι σχετικά χαμηλές δημόσιες δαπάνες προκαλούν ανησυχίες για σοβαρή υπολειτουργία του συστήματος¹⁶⁸.

¹⁶⁷ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), σελ. 57-58 και 61.

¹⁶⁸ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), σελ. 57-64.

2.1.1.5 Αξιολόγηση της ΕΕΣ και μελλοντικές προκλήσεις

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, διαφάνηκαν τόσο τα θετικά βήματα που προσπαθεί να κάνει η Ελλάδα προς την αντιμετώπιση των επίμονων προκλήσεων στους τομείς της κοινωνικής ένταξης, των συντάξεων και της υγείας, αλλά και οι ελλείψεις και οι αδυναμίες της χαρασσόμενης, εθνικής στρατηγικής για την αντιμετώπισή τους.

Συνοψίζοντας, έτσι, τις θέσεις της **Επιτροπής** όσον αφορά την ΕΕΣ, εκτός από τα **θετικά βήματα**, εντοπίζονται και **ελλείψεις**, που χρήζουν άμεσης βελτιωτικής παρέμβασης. Έτσι, ενώ η Επιτροπή εγκρίνει καταρχήν τη στρατηγική προσέγγιση, σημειώνει πως *«απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες με σκοπό να εγκριθεί και να εφαρμοστεί μια στρατηγική η οποία θα καλύπτει πλήρως και τους τρεις πρωταρχικούς στόχους της μεθόδου συντονισμού για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη»*. Αναγνωρίζει μεν τη βούληση να επιτευχθεί ο στόχος της διακυβέρνησης, όμως διαπιστώνει ότι σημειώνονται καθυστερήσεις στην υλοποίηση των παρεμβάσεων που υποβλήθηκαν ήδη από τα προηγούμενα ΕΣΔεν. Επίσης, εγκρίνει το γεγονός ότι *«προβλέπεται η διασύνδεση με τη στρατηγική της Λισαβόνας και δίνεται έμφαση στη βελτίωση της απασχολησιμότητας των κοινωνικά ευάλωτων ομάδων»*, ενώ *«καταβάλλονται ήδη προσπάθειες για την καλύτερη αντιμετώπιση του ζητήματος της ένταξης των μεταναστών»*. Τονίζει, ακόμα, ότι *«για πρώτη φορά υιοθετήθηκε μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, η οποία, εάν εφαρμοστεί γρήγορα και πλήρως αναμένεται να συμβάλει στην ομαλή πρόοδο της ένταξης των μεταναστών»*. Επιπλέον, αναγνωρίζει ότι *«καταβάλλεται αξιοσημείωτη προσπάθεια να συνδεθεί η εθνική έκθεση με τις παρεμβάσεις που συγχρηματοδοτούνται από το ΕΚΤ»*, το οποίο θεωρεί πως θα βοηθήσει πολύ στην επίτευξη των πρωταρχικών στόχων. Βέβαια, δίνει έμφαση στην ύπαρξη μεγαλύτερης σαφήνειας¹⁶⁹. Τέλος, υπογραμμίζει με έμφαση πως *«η Ελλάδα παρουσιάζει μία από τις πιο άνισες κατανομές εισοδήματος μεταξύ των κρατών της ΕΕ-25. Επιπλέον,...δεν έχει υιοθετήσει ούτε επίσημο όριο φτώχειας ούτε ένα σύστημα ελάχιστου εισοδήματος για όλο τον πληθυσμό. Τα*

¹⁶⁹ Βλ. Commission of The European Communities (2007a), «Commission Staff Working Document, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Country Profiles», SEC (2007) 272, 22.02.2007, Brussels, σελ. 71-72.

υπάρχοντα συστήματα στήριξης του εισοδήματος καλύπτουν συγκεκριμένες ομάδες που θεωρείται ότι διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο»¹⁷⁰.

Εκτός από την Επιτροπή, τη γνώμη¹⁷¹ της πάνω στο κείμενο της ΕΕΣ (πριν αυτό υιοθετηθεί επίσημα και υποβληθεί στην ΕΕ για αξιολόγηση) είχε διατυπώσει και η **Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ)** της χώρας. Η ΟΚΕ, λοιπόν, σχολίασε από την πλευρά της εφ'όλης της ύλης το προσχέδιο της ΕΕΣ εκφράζοντας τόσο γενικές παρατηρήσεις όσο και συγκεκριμένα σχόλια πάνω σε κάθε τομεακή Έκθεση ξεχωριστά και οι θέσεις της συμπίπτουν σαφώς με τις θέσεις που ήρθε εκ των υστέρων να διατυπώσει η Επιτροπή. Έτσι, η βασική θέση της ΟΚΕ σχετικά με τις αδυναμίες της ΕΕΣ είναι πως αυτές οφείλονται στην απουσία **ενός πλαισίου ρεαλιστικής αποτίμησης-αξιολόγησης** των προηγούμενων δράσεων και επίκαιρων μεγεθών. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο διάλογος για την κατάρτιση της ΕΕΣ δεν μπορεί να είναι πραγματικά ουσιαστικός. Χαρακτηριστικά, η ΟΚΕ διατυπώνει το εξής σκεπτικό: «...η Εθνική Έκθεση συντάσσεται για να οργανωθεί η αντιμετώπιση των ελλείψεων και των κενών που παρέμειναν μετά την εφαρμογή των μέτρων των προηγούμενων σχεδίων και εκθέσεων. Αν δεν έχουν αξιολογηθεί οι προηγούμενες δράσεις και στρατηγικές, ώστε να αναδειχθούν οι αιτίες για τις ακόμα υπάρχουσες υστερήσεις, οι δυνατότητες σύνταξης μιας εύστοχης Εθνικής Έκθεσης για την Κοινωνική Ένταξη και την Κοινωνική Προστασία μειώνονται σημαντικά. Ιδιαίτερη σημασία έχει ακόμη οι προβλέψεις της Εθνικής Έκθεσης να περιέχουν συγκεκριμένους, σαφείς και ποσοτικοποιημένους στόχους, καθώς και να τίθενται σαφή και δεσμευτικά χρονικά όρια υλοποίησής τους»¹⁷². Επιπλέον, ιδιαίτερη έμφαση δίνει η ΟΚΕ στην ύπαρξη ενός συστηματικού και σε βάθος χρόνου **διαλόγου με τους κοινωνικούς φορείς** αναφορικά με τις βασικές προτεραιότητες μιας εθνικής στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη, η οποία θα διέπεται από τις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης, της ισότιμης πρόσβασης στα δημόσια αγαθά και την κοινωνική δικαιοσύνη. Υπό αυτό το πρίσμα, η ΟΚΕ δηλώνει απερίφραστα πως: «...η σύντομη ή και αποσπασματική

¹⁷⁰ Βλ. παρ Commission of The European Communities (2007a), σελ. 73.

¹⁷¹ Βλ. ΟΚΕ (2006), «Γνώμη 158. Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη», 30 Αυγούστου 2006, Αθήνα.

¹⁷² Βλ. παρ. Γνώμη 158 της ΟΚΕ, σελ. 14

διαβούλευση κατά τα διαστήματα σύνταξης των Εθνικών Σχεδίων Δράσης δε συμβάλλει στη συγκρότηση μιας συνεκτικής και ολοκληρωμένης στρατηγικής»¹⁷³.

Βάσει των παραπάνω αδυναμιών που αντιμετωπίζει η Ελλάδα, προκύπτουν εύλογα οι **προκλήσεις**, στις οποίες πρέπει να προσανατολιστεί η **μελλοντική δράση**:

- Προώθηση της ενεργού ένταξης των πλέον ευάλωτων κοινωνικών ομάδων με την αναβάθμιση και την επέκταση της παροχής υπηρεσιών και του οικονομικού «διχτυού ασφαλείας» (ελάχιστα εισοδήματα) και με την ανάπτυξη πολυδιάστατων πολιτικών προσεγγίσεων για την ευρύτερη κοινωνική ένταξη ομάδων, όπως είναι τα άτομα με αναπηρίες, οι μετανάστες, οι τσιγγάνοι και άλλες ευάλωτες ομάδες.
- Βελτίωση της διακυβέρνησης και προώθηση της κινητοποίησης και της πλήρους συμμετοχής όλων των εμπλεκομένων, ώστε να υπάρξει καλύτερη εφαρμογή, παρακολούθηση και αξιολόγηση αλλά και να αυξηθεί η αποδοτικότητα των κοινωνικών δαπανών.
- Αύξηση των προσπάθειών για τη διασφάλιση της επάρκειας και της μακροχρόνιας βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος, ιδίως με την αύξηση της απασχόλησης και την ενθάρρυνση για παράταση του επαγγελματικού βίου, ώστε να μεγαλώσει η βάση εισφορών.
- Ενίσχυση, ολοκλήρωση και καλύτερη κατανομή των υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, ώστε να βελτιωθεί η πρόσβαση σε αυτές, να μειωθεί το υψηλό κόστος, να καταπολεμηθούν οι ανισότητες και να αντιμετωπιστεί το μεγάλο οικονομικό βάρος της φροντίδας των ευάλωτων ομάδων με σκοπό την κάμψη της υπερκατανάλωσης και της σπατάλης πόρων.
- Εκσυγχρονισμός της διαχείρισης του συστήματος μέσω διαρθρωτικών αλλαγών (στη μακροχρόνια φροντίδα σκοπός είναι η απομάκρυνση από τη νοσοκομειακή φροντίδα και η υιοθέτηση ενός κοινωνικού

¹⁷³ Βλ. παρ. Γνώμη 158 της ΟΚΕ, σελ. 15

μοντέλου που θα λειτουργεί κυρίως σε τοπικό επίπεδο) και διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου για την αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών¹⁷⁴.

2.1.2 Η Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη 2008-2010

Δύο χρόνια μετά την υποβολή στην Επιτροπή της πρώτης ΕΕΣ για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη 2006-2008 στο πλαίσιο τη νέας αναθεωρημένης διαδικασίας για την κοινωνική ΑΜΣ, το φθινόπωρο του 2008 υποβλήθηκε η δεύτερη ΕΕΣ για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη η οποία καλύπτει την τριετία 2008-2010. Διέπεται από την ίδια δομή (τέσσερα διακριτά μέρη), όπως και η ΕΕΣ 2006-2008, γεγονός που διευκολύνει τη συγκρισιμότητα και επιπροσθέτως περιλαμβάνει μια αποτίμηση της προόδου που σημειώθηκε την περίοδο 2006-2008 στο πλαίσιο της στρατηγικής προσέγγισης που υιοθετήθηκε τότε¹⁷⁵.

Από αυτή την αποτίμηση αλλά και από την αποτύπωση της υφιστάμενης κατάστασης βάσει δεικτών, εκτός από τη διαγραφόμενη πρόοδο, φαίνονται και οι ελλείψεις αλλά και οι επίμονες προκλήσεις που αντιμετωπίζει το εθνικό σύστημα κοινωνικής προστασίας (πρόνοια, συντάξεις και υγεία) και άρα προς ποιες κατευθύνσεις πρέπει να προσανατολιστούν οι μελλοντικές δράσεις. Πλέον, βάσει της διεθνούς οικονομικής κρίσης, οι επιπτώσεις της οποίας γίνονται όλο και πιο αισθητές από το Σεπτέμβριο 2008 και μετά όπου και υποβλήθηκε στην Επιτροπή η ελληνική ΕΕΣ, οι εκτιμήσεις βάσει δεικτών για μελλοντικές επιδόσεις που θα παρουσιαστούν παρακάτω είναι πιθανό να μην αντιπροσωπεύουν την τρέχουσα πραγματικότητα.

¹⁷⁴ Βλ. παρ Commission of The European Communities (2007a), σελ. 78.

¹⁷⁵ Βλ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2008), «Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010», [διεύθυνση στο ίντερνετ: http://ec.europa.eu/employment_social/spssi/docs/social_inclusion/2008/nap/greece_el.pdf] σελ. 5-7, 12-17, 58-60.

2.1.2.1 Υπάρχουσα κατάσταση και στρατηγική προσέγγιση

Σχετικά με την εκτίμηση της υπάρχουσας κατάστασης¹⁷⁶, η ΕΕΣ αφού μνημονεύει τις αναπόφευκτες συνέπειες της διεθνούς οικονομικής κρίσης στο οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, παρουσιάζει βάσει δεικτών τις εξής εκτιμήσεις για την κατάσταση της χώρας:

- Ο **ρυθμός ανάπτυξης** διατηρήθηκε σε αρκετά υψηλά επίπεδα σχετικά με τον κοινοτικό μέσο όρο (3,5% το πρώτο εξάμηνο του 2008 έναντι 1,8% στην ευρωζώνη). Η αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας επέδρασε θετικά και στους δείκτες της αγοράς εργασίας οι οποίοι βελτιώθηκαν τα δύο τελευταία χρόνια και εξακολουθούν να βελτιώνονται.
- Το **ποσοστό απασχόλησης** παρουσίασε ελάχιστη αύξηση τα τελευταία χρόνια, αλλά εξακολουθεί υπολείπεται κατά πολύ του μέσου όρου της ΕΕ-25 (61,4% έναντι 65,8% το 2007). Η διαφορά είναι μεγαλύτερη όσον αφορά τα ποσοστά απασχόλησης των νέων και των γυναικών, παρά την έμφαση στις πολιτικές ενίσχυσης τους.
- Το **ποσοστό ανεργίας**, αν και μειώνεται σταδιακά από 9,8% το 2005 σε 8,3% το 2007, εξακολουθεί να είναι υψηλότερο από το μέσο όρο της ΕΕ-25. Η ανεργία συνεχίζει να πλήττει κυρίως τους νέους και τις γυναίκες, των οποίων τα ποσοστά ανεργίας εξακολουθούν να είναι σημαντικά υψηλότερα από το μέσο όρο της ΕΕ-25¹⁷⁷.
- Η μείωση του **ποσοστού των ατόμων που αντιμετωπίζουν «κίνδυνο φτώχειας»** μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις το 2007 ανέρχεται στο 2% (23% πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις έναντι 21% μετά), έναντι 10% στην Ε.Ε. (26% πριν από τις κοινωνικές μεταβιβάσεις έναντι 16% μετά), κάτι που κάνει προφανές ότι τα διαρθρωτικά προβλήματα που αντιμετωπίζει η χώρα μας, στο σύστημα

¹⁷⁶ Για αναλυτική περιγραφή της υπάρχουσας κατάστασης βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2008), σελ. 1-5 και για συγκεντρωτικά στοιχεία βλ. παράρτημα 4, πίνακα 11β, σελ. 260 στην παρούσα διατριβή.

¹⁷⁷ Οι αλλοδαποί (εκτός της ΕΕ-27) πλήττονται λιγότερο από την ανεργία, 7,5% σε σύγκριση με το συνολικό ποσοστό ανεργίας του 8,3% το 2007, πλήττονται όμως από μεγαλύτερο κίνδυνο φτώχειας που συνδέεται με την αδήλωτη και την ανασφάλιστη εργασία.

της κοινωνικής προστασίας δεν έχουν αντιμετωπιστεί πλήρως και αποτελούν πρόκληση για την επόμενη προγραμματική περίοδο.

- Η **ανισότητα στη διανομή του εισοδήματος** 6.1 το 2006 παραμένει από τις υψηλότερες στην ΕΕ και είναι ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα.
- Το **προσδόκιμο επιβίωσης** είναι από τα υψηλότερα της ΕΕ, ενώ σε συνδυασμό με το **χαμηλό δείκτη γονιμότητας** έχουν δημιουργήσει μια τάση **γήρανσης του πληθυσμού**.
- Οι **συνολικές δαπάνες για την υγεία**, ως ποσοστό του ΑΕγχΠ, φαίνεται ότι έχουν σταθεροποιηθεί τα τελευταία χρόνια, ενώ εξακολουθούν να είναι υψηλότερες σε σχέση με το μέσο όρο της ΕΕ-25¹⁷⁸.
- Το **ποσοστό των ατόμων με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο** στην ηλικιακή ομάδα 25-34 ήταν λίγο υψηλότερο από το αντίστοιχο του κοινοτικού μέσου όρου για το 2005, ενώ το 2007 αυξήθηκε ακόμη περισσότερο χειροτερεύοντας τις εθνικές επιδόσεις σε σχέση με το μέσο όρο της ΕΕ-25. Η διαφορά αυτή παραμένει πολύ μεγαλύτερη για τα άτομα 65 και άνω¹⁷⁹.
- Το συνολικό **ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο** ήταν χαμηλότερο από το μέσο όρο της ΕΕ-25 το 2005, όμως μέχρι το 2007 διέγραψε ανοδική τάση, πλησιάζοντας έτσι τον κοινοτικό μέσο όρο¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Το 2006, οι δαπάνες για την υγεία ήταν πάνω από το μέσο όρο της ΕΕ-25, με 9,1% έναντι 7,72%, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων (61,6%) είναι δημόσιες.

¹⁷⁹ Το 2005, το ποσοστό των ατόμων με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο στην ηλικιακή ομάδα 25-34 ετών ήταν 23,1% έναντι του 22% μέσου όρου της ΕΕ-25, ενώ για την ηλικιακή ομάδα 65+ ήταν 83% έναντι 66,1% του κοινοτικού μ.ο. Το 2007, το ποσοστό των ατόμων με χαμηλό μορφωτικό επίπεδο στην ηλικιακή ομάδα 25-34 ετών διαμορφώνεται στο 24,8% έναντι του 20,7% της ΕΕ-25, ενώ για την ηλικιακή ομάδα 65+ ήταν 81,9% έναντι 63,8% του κοινοτικού μ.ο.

¹⁸⁰ Το 2005, το ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο ήταν 13,3%, έναντι 15,1% του κοινοτικού μ.ο. Όμως, το 2006 ανέβηκε στο 15,9% έναντι του 15% της ΕΕ-25 και το 2007 έπεσε στο 14,7% έναντι του 15% της ΕΕ-25.

- Το ποσοστό συμμετοχής στη **διά βίου μάθηση** αν και αυξήθηκε ελάχιστα, εξακολουθεί να είναι πολύ χαμηλό και να υπολείπεται κατά πολύ του κοινοτικού μέσου όρου¹⁸¹.

Από την παραπάνω παρουσίαση, είναι φανερό πως η εικόνα που παρουσιάζει η χώρα, όσον αφορά στις επιδόσεις της στους τομείς που καλύπτουν οι δείκτες, είναι μάλλον στάσιμη αν όχι επιβαρυνμένη (πχ δείκτες εκπαίδευσης) σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο. Οι αιτίες θα μπορούσαν να αναζητηθούν σαφώς και στη δυσμενή, διεθνή οικονομική συγκυρία, η οποία επηρεάζει αρνητικά τους δείκτες της απασχόλησης, του ΑΕΠ και της φτώχειας, αλλά όχι μόνο εκεί. Φαίνεται, λοιπόν, από μια πρώτη ματιά πως είναι πιθανό να μην έχει υιοθετηθεί ακόμα μια κατάλληλη στρατηγική, η οποία να αποτελείται από στοχευμένα μέτρα στην αντιμετώπιση των επίμονων προκλήσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ο εκσυγχρονισμός του συστήματος κοινωνικής προστασίας, καθώς και τη διασφάλιση υψηλότερων επιπέδων κοινωνικής συνοχής, εξακολουθεί να αποτελεί ζητούμενο και πρόκληση για την Ελλάδα.

Στη νέα ΕΕΣ 2008-2010 υιοθετούνται τρεις (3) **στρατηγικές προτεραιότητες** που διαπνέουν και τους τρεις επιμέρους τομείς της κοινωνικής προστασίας (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία). Σε γενικές γραμμές, παραμένουν ίδιες με αυτές της προηγούμενης περιόδου 2006-2008:

1. ενίσχυση του συντονισμού, υλοποίηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των πολιτικών των τομέων του συστήματος κοινωνικής προστασίας, καθώς και ενίσχυση της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών (**δηλαδή καλύτερη διακυβέρνηση**),
2. διασφάλιση **αξιοπρεπούς κοινωνικοοικονομικού επιπέδου** διαβίωσης των **ευπαθών ομάδων** μέσω α) της αναβάθμισης των δεξιοτήτων τους και της ένταξής τους στην αγορά εργασίας και β) της εισοδηματικής και άλλης στήριξής τους.

¹⁸¹ Το 2005 ήταν 1,8% έναντι του 11% μέσου όρου της ΕΕ-25, το 2006 1,9% έναντι του 10,3% της ΕΕ-25 και το 2007 αυξήθηκε σε 2,1% έναντι 9,7% της ΕΕ-25.

3. Διασφάλιση της παροχής σε όλους τους πολίτες **κοινωνικών υπηρεσιών υψηλού επιπέδου**, ιδίως στην παιδεία, την υγεία, την κοινωνική ασφάλιση και την πρόνοια, μέσω του εκσυγχρονισμού τους¹⁸².

Στο πλαίσιο του δεύτερου μέρους της ΕΕΣ που περιλαμβάνει το **Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη** υιοθετούνται τέσσερις (4) επιμέρους προτεραιότητες για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, που είναι ίδιες ακριβώς με τις προηγούμενης περιόδου. Αυτές εξειδικεύονται σε επιμέρους στόχους και μέτρα, που άλλοτε διαπνέονται από μεγαλύτερη σαφήνεια και άλλοτε είναι πιο αφηρημένα, ενώ αν και η ομαδοποίηση είναι ίδια με αυτή της προηγούμενης περιόδου, πουθενά δεν αποτιμώνται βάσει δεδομένων και στοιχείων η πρόοδος και τα αποτελέσματα των μέτρων αυτών για την τριετία που έχει περάσει (2006-2008). Έτσι, η αποτίμηση των αποτελεσμάτων εξαντλείται σε δηλώσεις πολιτικής βούλησης και δέσμευσης, όπως: «έχει ήδη τεθεί σε υψηλή προτεραιότητα η ενίσχυση της απασχόλησης των νέων με στοχευμένες και ουσιαστικές παρεμβάσεις που δίνουν σε όλους την ευκαιρία να μπουν στην αγορά εργασίας» και «..η δημιουργία ενός συνεκτικού συνόλου νομοθετικών πρωτοβουλιών, καθώς και η ανάπτυξη δράσεων με γνώμονα την ποιοτική αναβάθμιση της δημόσιας εκπαίδευσης και τη σύγκλιση προς τα ευρωπαϊκά εκπαιδευτικά πρότυπα, αποτελεί δέσμευση της Πολιτείας. Προς αυτή την κατεύθυνση, προωθήθηκε μια σειρά μέτρων τα τελευταία χρόνια»¹⁸³. Ποια ακριβώς είναι αυτά τα μέτρα δεν αναφέρεται πουθενά.

Ωστόσο από **τεχνικής άποψης**, ενθαρρυντικό σημείο προόδου του νέου ΕΣΔΕν είναι ότι υιοθετούνται **περισσότεροι ποσοτικοί στόχοι** σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο, κάτι που αποτελούσε ζητούμενο, ενώ τίθενται και δύο χρονικοί ορίζοντες, ένας μεσοπρόθεσμος το 2010 και ένας πιο μακροπρόθεσμος το 2013. Έτσι:

- Το **ποσοστό απασχόλησης**, από 60,1% που ήταν το 2005 με στόχο 64,1% το 2010, διαμορφώνεται σε 61,4% το 2007, ο στόχος για το 2010 παραμένει και τίθεται ως στόχος το 65% για το 2013.

¹⁸² Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2008), σελ. 7-10.

¹⁸³ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2008), σελ. 18-19.

- Το **βάθος (χάσμα) φτώχειας**¹⁸⁴ από 24% το 2005 με στόχο 20% για το 2010, διαμορφώνεται σε 26% το 2006, οπότε ο στόχος να μειωθεί στο 20% μετατίθεται χρονικά για το 2013.
- Το **ποσοστό ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο**, από 13,3% το 2005, κάτω του 10% για το 2010, διαμορφώνεται σε 14,4% το 2007, οπότε μετατίθεται χρονικά για το 2013 ο στόχος για 10% και τίθεται ένας λιγότερο φιλόδοξος στόχος για το 2010, 12,5%.

Οι παραπάνω ποσοτικοί στόχοι εμπλουτίζονται με τους εξής:

- **«Κίνδυνος φτώχειας»**, από 21% το 2006 με στόχο 19% το 2010 και 16% το 2013.
- **«Κίνδυνος παιδικής φτώχειας»**, από 23% το 2006 να μειωθεί σε 18% το 2013.
- **Απασχόληση γυναικών**, από 47,9% το 2007 να αυξηθεί σε 52% το 2013¹⁸⁵.

Όσον αφορά το τρίτο μέρος της ΕΕΣ που περιλαμβάνει την **Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για τις Συντάξεις**, τα μέτρα που αναφέρονται εξαντλούνται στην απλή παράθεση των πρόσφατων νομοθετικών ρυθμίσεων με ακρογωνιαίο λίθο τη μεταρρύθμιση του εθνικού συστήματος κοινωνικής ασφάλισης¹⁸⁶ και την εκτίμηση των αναμενόμενων οικονομικών επιπτώσεων αυτού του εγχειρήματος. Επίσης, οι επιμέρους στόχοι που τίθενται για την επίτευξη των στρατηγικού τρίπτυχου της επάρκειας, βιωσιμότητας και εκσυγχρονισμού του συστήματος των συντάξεων διατυπώνονται αρκετές

¹⁸⁴ Ο δείκτης αυτός αφορά τον κίνδυνο φτώχειας και αναφέρεται στην εισοδηματική κατάσταση των ατόμων που βρίσκονται κάτω από το όριο της φτώχειας. Υπολογίζεται ως ποσοστό της διαφοράς μεταξύ του ορίου φτώχειας και του διάμεσου ισοδύναμου διαθέσιμου εισοδήματος των φτωχών προς το όριο φτώχειας. Το 2005 το βάθος (χάσμα) της φτώχειας ανέρχεται στο 24 %, που σημαίνει ότι πάνω από το 50% των φτωχών κατέχουν εισόδημα μεγαλύτερο από το 76% του ορίου της φτώχειας, δηλαδή πάνω από 4.288 ευρώ ετησίως, (όριο φτώχειας 5642,86), ανά άτομο. Το αντίστοιχο ποσοστό το 2003 ήταν 29,2%.

¹⁸⁵ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2008), σελ. 22-24

¹⁸⁶ Βλ. Ν 3655/2008, «Διοικητική και Οργανωτική Μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής ασφάλισης και άλλες διατάξεις».

φορές γενικά χωρίς να προσδιορίζονται συγκεκριμένα μέτρα για την υλοποίησή τους¹⁸⁷.

Τέλος, το τέταρτο μέρος της ΕΕΣ που περιλαμβάνει την **Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Υγεία και τη Μακροχρόνια Φροντίδα** είναι ως προς το περιεχόμενο ίδιο με της προηγούμενης περιόδου. Περιορίζεται δηλαδή κυρίως στην περιγραφή του χαρακτήρα των δυο συστημάτων (υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας) στη χώρα μας, στον εντοπισμό των ελλείψεων και την παραδοχή των προβλημάτων και την αναφορά σε κάποια αποσπασματικά μέτρα, χωρίς ωστόσο να θέτει συγκεκριμένους στόχους για μελλοντική δράση προς την καταπολέμησή τους προκλήσεων¹⁸⁸. Το γεγονός αυτό, καταδεικνύει πως η Ελλάδα συνεχίζει να μένει στάσιμη σε μια διαδικασία που εξελίσσεται, καθώς πλέον εκτός από τους κοινά συμφωνημένους στόχους, έχουν αναπτυχθεί και ευρωπαϊκοί δείκτες και στον τομέα της υγείας.

2.1.2.2 Αξιολόγηση της ΕΕΣ και μελλοντικές προκλήσεις

Από την παρουσίαση που προηγήθηκε φάνηκε πως, σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο 2006-2008, η εικόνα που παρουσιάζει η χώρα μας παραμένει σε γενικές γραμμές η ίδια. Όσον αφορά τα μέτρα που έχουν ληφθεί προς την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων είναι περισσότερο μεμονωμένα και αποσπασματικά, ενώ δεν αποτιμώνται τις περισσότερες φορές τα αποτελέσματά τους βάσει αριθμητικών στοιχείων.

Επί της κατάστασης αυτής, η **ΟΚΕ** διατύπωσε της απόψεις της στο πλαίσιο **δύο γνωμοδοτήσεων**, τόσο πριν όσο και μετά την υποβολή της οριστικής ΕΕΣ στην Επιτροπή¹⁸⁹. Έτσι, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η ΟΚΕ, το κείμενο της ΕΕΣ 2008-2010 *«...αποτελεί μάλλον ένα σύνολο επισημάνσεων και εξαγγελιών παρεμβάσεων, και λιγότερο ένα συγκροτημένο*

¹⁸⁷ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2008), σελ. 57-80.

¹⁸⁸ Βλ. παρ. Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2008), σελ. 81-111.

¹⁸⁹ Βλ. σχετικά ΟΚΕ (2008), «Γνώμη 198. Κατάρτιση Εθνικής Έκθεσης Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010», 21 Ιουλίου 2008, Αθήνα, καθώς και ΟΚΕ (2008), «Γνώμη 204. Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010», 26 Σεπτεμβρίου 2008, Αθήνα.

και συνεκτικό στρατηγικό σχέδιο για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη. Οι περισσότερες παρεμβάσεις απαριθμούνται είτε ως πολιτικές προτεραιότητες είτε ως άξονες παρέμβασης στο πλαίσιο επιχειρησιακών προγραμμάτων...**χωρίς να συγκροτούν μία σαφή και επιχειρησιακά επεξεργασμένη στρατηγική με διατυπωμένους ποσοτικούς στόχους και χρονοπρογραμματισμό για την υλοποίησή τους**». Επιπλέον, όσον αφορά την αξιολόγηση και τον αντίκτυπο προηγούμενων παρεμβάσεων και πολιτικών, η ΟΚΕ διαπιστώνει ότι η κατάσταση παραμένει ίδια όπως και στην προηγούμενη ΕΕΣ 2006-2008, δηλαδή ότι «...δεν αποτυπώνεται μία συστηματική αποτίμηση και αξιολόγηση του τρόπου εφαρμογής και των αποτελεσμάτων που επήλθαν από τις παρεμβάσεις των προηγούμενων σχεδίων. **Δεν υφίσταται μία συστηματική διαδικασία αξιολόγησης επιπτώσεων με βάση επιλεγμένους δείκτες και κριτήρια αξιολόγησης**». Κατά συνέπεια, σύμφωνα με την ΟΚΕ, η ΕΕΣ 2008-2010 χαρακτηρίζεται από το ίδιο έλλειμμα που εμφάνιζε και η ΕΕΣ 2006-2008, μη ύπαρξη ενός πλαισίου ουσιαστικού διαλόγου¹⁹⁰.

Η **Επιτροπή** από την πλευρά της, κρίνοντας τα παραπάνω, αναγνωρίζει το γεγονός πως η **στρατηγική προσέγγιση** και οι **κύριες προκλήσεις** που προσδιορίστηκαν στην ελληνική ΕΕΣ για άλλη μια φορά φαίνεται να κινούνται προς τη **σωστή κατεύθυνση**, ενώ παράλληλα φαίνεται να καταβλήθηκαν προσπάθειες προς τη βελτίωση του συστήματος κοινωνικής προστασίας, αλλά επισημαίνει και την ανάγκη «να επιταχυνθεί η εφαρμογή», υπονοώντας πως υπάρχει **έλλειμμα εφαρμογής**.

Συγκεκριμένα, για τα επιμέρους πεδία της κοινωνικής προστασίας, η Επιτροπή αναγνωρίζει πως στην **κοινωνική ένταξη** η Ελλάδα έχει σημειώσει πρόοδο σε γενικές γραμμές, αλλά απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες για να καταστούν πιο αποτελεσματικές οι υφιστάμενες πολιτικές. Στην κατεύθυνση αυτή εντοπίζει τις ελλείψεις, οι οποίες έχουν να κάνουν με την έλλειψη στοιχείων για τα αποτελέσματα των εφαρμοζόμενων πολιτικών, την μη υιοθέτηση επαρκών ποσοτικοποιημένων στόχων, τη μη θέσπιση σημαντικών πρωτοβουλιών και την απουσία αξιολογήσεων και αναλύσεων επιπτώσεων

¹⁹⁰ Βλ. παρ. Γνώμη 204 της ΟΚΕ, σελ. 6-8.

για τα μέτρα που έχουν ληφθεί. Στο πλαίσιο αυτό, εντοπίζεται πως οι παρεμβάσεις πολιτικής είναι παρόμοιες με εκείνες που έχουν εφαρμοστεί τα τελευταία χρόνια. Ιδιαίτερα, όσον αφορά τη διάσταση της **διακυβέρνησης**, η Επιτροπή αναφέρει πως η διαβούλευση για το σχέδιο του ΕΣΔεν δεν βασίστηκε σε δομημένη εμπλοκή και συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών, η συμμετοχή των οποίων εξακολουθεί να παραμένει περιορισμένη και στη φάση υλοποίησης των μέτρων. Τονίζει, λοιπόν, ότι **«απαιτούνται επείγοντως μηχανισμοί και ρυθμίσεις παρακολούθησης και αξιολόγησης»**, ενώ εντοπίζει πως παρόλο που το ΕΣΔεν αναφέρεται στη συγκρότηση του Εθνικού Συμβουλίου Κοινωνικής Προστασίας, το οποίο αποτελεί ένα θετικό βήμα η λειτουργία του ακόμα εκκρεμεί¹⁹¹.

Στον τομέα των **συντάξεων**, η Επιτροπή αναγνωρίζει πως ο νόμος 3655/2008 για τη μεταρρύθμιση του συστήματος κοινωνικής ασφάλισης είναι προς τη σωστή κατεύθυνση, δηλαδή την εξίσωση των όρων για όλους τους εργαζομένους, τονίζει όμως πως απαιτείται περαιτέρω πρόοδος για τη μείωση της διακύμανσης των ποσοστών αναπλήρωσης στα διάφορα ταμεία, υποδεικνύοντας πως τα καθαρά ποσοστά αναπλήρωσης πρέπει να γίνουν περισσότερο ομοιόμορφα για παρόμοιες σταδιοδρομίες σε όλες τις κοινωνικοεπαγγελματικές ομάδες. Σημειώνει, επίσης, πως είναι αναγκαίο να παρακολουθείται η πρόοδος στις θεσμικές αλλαγές και να εντατικοποιηθούν οι προσπάθειες σχετικά με τη διάσταση της βιωσιμότητας, ειδικότερα μέσω της βελτίωσης των κινήτρων παράτασης του εργασιακού βίου, της σύσφιξης του δεσμού μεταξύ των εισφορών και των παροχών και την αυστηροποίηση των κριτηρίων επιλεξιμότητας για πρόωρη σύνταξη¹⁹².

Στον τομέα της **υγείας και της μακροχρόνιας φροντίδας**, η Επιτροπή αναφέρεται σε κάποιες κύριες εξελίξεις της ΕΕΣ 2008-2010 σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο (πχ η ενεργοποίηση του νόμου 3580/2007 για της προμήθειες στις μονάδες υγειονομικής περίθαλψης) οι οποίες βέβαια έχουν μεμονωμένο και αποσπασματικό χαρακτήρα. Παράλληλα, εντοπίζει και από τη μεριά της τις ελλείψεις, όπως είναι η ανεπάρκεια δεικτών, στοιχείων και τεκμηρίωσης για τα αποτελέσματα των μέτρων στον τομέα της υγείας, η μη

¹⁹¹ Βλ. παρ. Commission of the European Communities (2009a) σελ 92-94.

¹⁹² Βλ. παρ. Commission of the European Communities (2009a) σελ 94-97.

αναφορά στον τρόπο με τον οποίο η μεταρρύθμιση στον τομέα των συντάξεων θα επηρεάσει την ασφάλιση για υγειονομική περίθαλψη, τα επίμονα προβλήματα και οι ανισότητες στην προσβασιμότητα, η απουσία εθνικού πλαισίου για την αξιολόγηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας της ιατρικής περίθαλψης¹⁹³.

Στο πλαίσιο αυτό, βάσει των διαγραφόμενων ελλείψεων και αδυναμιών εντοπίζονται και οι **μελλοντικές προκλήσεις** οι οποίες παραμένουν βασικά οι ίδιες με αυτές της προηγούμενης περιόδου. Συγκεκριμένα, λοιπόν, για την περίοδο 2008-2010 η Επιτροπή διατυπώνει τις εξής κατευθύνσεις προς τις οποίες πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση και να προσανατολιστεί η εθνική δράση εκ μέρους της Ελλάδας στους επιμέρους τομείς της κοινωνικής προστασίας:

- Προώθηση της ενεργητικής ενσωμάτωσης σε συνδυασμό με ενεργητικά μέτρα απασχόλησης και προώθηση θέσεων εργασίας ποιότητας, κατάλληλη υποστήριξη του εισοδήματος και πρόσβαση όλων των πολιτών, ειδικά των ευπαθών ομάδων, σε υπηρεσίες. Ανάληψη συγκεκριμένης δράσης για την καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας και την προαγωγή της ευημερίας των παιδιών.
- Βελτίωση της διακυβέρνησης, προώθηση της κινητοποίησης και της πλήρους συμμετοχής όλων των συναφών παραγόντων και αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των κοινωνικών δαπανών με τη θέσπιση συγκεκριμένων μηχανισμών και διαδικασιών για το γενικό συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των πρωτοβουλιών της κοινωνικής πολιτικής που υλοποιούνται και για την αποτίμηση των επιπτώσεων και το μελλοντικό στρατηγικό σχεδιασμό.
- Αύξηση των ενεργειών για την αντιμετώπιση της φτώχειας των ηλικιωμένων και, ιδίως, για την κάλυψη της ανάγκης για ένα ενιαίο δίκτυ ασφαλείας για το γήρας (δίκτυ ασφαλείας για τις συντάξεις με βάση το εισόδημα και άλλα συναφή κριτήρια, έτσι ώστε να μη δημιουργούνται στρεβλώσεις σε σχέση με την εργασία των ηλικιωμένων). Το Εθνικό

¹⁹³ Βλ. παρ. Commission of the European Communities (2009a) σελ 97-100

Ταμείο Συνοχής και Αλληλεγγύης πρέπει να λάβει άμεσα μέτρα για την αντιμετώπιση της φτώχειας.

- Αντιμετώπιση της βιωσιμότητας του συνταξιοδοτικού συστήματος με τη συνέχιση των εργασιών εναρμόνισης των όρων μεταξύ των διαφόρων συνταξιοδοτικών ταμείων, τη βελτίωση της διοικητικής αποδοτικότητας και της διακυβέρνησης και την ενίσχυση της διασύνδεσης μεταξύ εισφορών και παροχών. Αντιμετώπιση της επάρκειας του εισοδήματος για όλους τους σημερινούς συνταξιούχους.
- Βελτίωση της σχέσης κόστους/οφέλους και της ποιότητας των υπηρεσιών υγείας, εξασφάλιση συντονισμού μεταξύ των διαφόρων επιπέδων φροντίδας και των χρηματοδοτικών ρυθμίσεων, θέσπιση ενός αποτελεσματικού μηχανισμού παρακολούθησης και ρύθμισης στο δημόσιο και τον ιδιωτικό τομέα και αποτελεσματική μείωση ανισοτήτων όσον αφορά την πρόσβαση.
- Ενίσχυση της παροχής υπηρεσιών μακροχρόνιας φροντίδας και καθιέρωση μηχανισμών (ενιαία ποιοτικά πρότυπα και εργαλεία απόδοσης-διαχείρισης) για την αξιολόγηση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών τόσο στο δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Βλ. παρ. Commission of the European Communities (2009a) σελ 100-101.

2.2 Η εμπειρία άλλων κρατών μελών

Στις παραγράφους που ακολουθούν θα γίνει μια παρουσίαση της εικόνας τεσσάρων άλλων κρατών μελών της ΕΕ, του **Ηνωμένου Βασιλείου (ΗΒ)**, της **Σουηδίας**, της **Πορτογαλίας** και της **Κύπρου** όπως αυτή περιγράφεται στις ΕΕΣ 2006-2008 και 2008-2010 και όπως κρίνεται από την Επιτροπή, βάσει των Κοινών Εκθέσεων 2007 και 2009 αντίστοιχα. Σκοπός είναι να καταγραφούν η πρόοδος και η προοπτική, αλλά και οι αδυναμίες, που εμφανίζουν αυτά τα κράτη μέλη στο βάθος της πενταετίας 2006-2010, ώστε να διαφανεί πώς έχουν αξιοποιήσει αλλά και πως προτίθενται να χρησιμοποιήσουν την ΑΜΣ σε σύγκριση με την Ελλάδα. Με τον τρόπο αυτό θα αναδειχθεί πώς λειτουργεί στην πράξη η «διαδικασία της αμοιβαίας μάθησης», που είναι ο πρωταρχικός ρόλος της ΑΜΣ. Η δομή όλων των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής είναι κοινά συμφωνημένη σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ώστε να διευκολύνεται η συγκρισιμότητα. Στο πρώτο μέρος, λοιπόν, παρουσιάζεται η υπάρχουσα κατάσταση και η στρατηγική προσέγγιση, ενώ καθένα από τα επόμενα μέρη καλύπτουν την εθνική στρατηγική για τα επιμέρους πεδία της κοινωνικής προστασίας, δηλαδή την κοινωνική ένταξη, τις συντάξεις και την υγεία. Τέλος, θα επιχειρηθεί μια αφαιρετική σύγκριση του προφίλ μεταξύ αυτών των κρατών μελών και της Ελλάδας.

2.2.1 Η περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου

Το Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ), που εντάχθηκε στην ΕΕ το 1973 στο πλαίσιο της πρώτης διεύρυνσης της τότε ΕΟΚ, είναι από τα πιο παλιά κράτη μέλη και ένα από τα πιο ανεπτυγμένα, διαθέτοντας μια από τις σημαντικότερες οικονομίες στην ΕΕ. Επίσης, διαθέτοντας μια μακρά παράδοση όσον αφορά τη διακυβέρνηση, δηλαδή τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών (stakeholders) στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, το ΗΒ μπορεί να αποτελέσει παράδειγμα προς μίμηση για τα κράτη

μέλη εκείνα που δεν έχουν αντίστοιχη εμπειρία, ώστε να μπορέσουν να βελτιωθούν¹⁹⁵.

Το ΗΒ συμμετέχοντας από το 2000, που υιοθετήθηκε η Στρατηγική της Λισαβόνας, στη διαδικασία του Ανοιχτού Συντονισμού, έχει υποβάλει τις αντίστοιχες Εθνικές Εκθέσεις. Στις επόμενες δυο παραγράφους θα εξεταστούν οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής του ΗΒ για την περίοδο 2006-2008¹⁹⁶ και 2008-2010¹⁹⁷, οι οποίες έχουν υποβληθεί μετά τον εξορθολογισμό της κοινωνικής ΑΜΣ. Σκοπός είναι να φανεί η πρόοδος και οι ελλείψεις του ΗΒ σχετικά με τα τρία επιμέρους πεδία της κοινωνικής προστασίας, όπως εντοπίζονται και αξιολογούνται από την Επιτροπή, στο πλαίσιο των Κοινών Εκθέσεων για 2007 και 2009 αντίστοιχα.

2.2.1.1 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη του Ηνωμένου Βασιλείου για την περίοδο 2006-2008

Στη μακροσκελή και τεκμηριωμένη ΕΕΣ 2006-2008, βάσει των κοινών στόχων και δεικτών, το ΗΒ παρουσιάζει την ακόλουθη εικόνα¹⁹⁸:

- η **μεγέθυνση του ΑΕγχΠ** μειώθηκε το 2005 και έφτασε το 1,9%, αλλά οι προβλέψεις για το 2006 εκτιμούν ότι θα φτάσει το 2,7%.
- Το **συνολικό ποσοστό απασχόλησης** συνεχίζει την ανοδική του πορεία και το 2005 έφτασε το 71,7%. Έτσι, το ΗΒ υπερβαίνει τον ποσοτικό στόχο της Λισαβόνας για την απασχόληση.
- Το **ποσοστό ανεργίας**, το 2005, παρέμεινε σταθερά στο 4,8%, που είναι από τα χαμηλότερα της ΕΕ-25 (κοινοτικός μ.ο. 8,8%). Όμως,

¹⁹⁵ Βλ. σχετικά Armstrong Kenneth (2006), “The ‘Europeanization’ of Social Exclusion: British Adaption of EU Co-ordination”, British Journal of Politics and International Relations, Vol 8, Issue 1, pp 79-100.

¹⁹⁶ Βλ. σχετικά “UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008”, [url: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/uk_en.pdf]

¹⁹⁷ Βλ. σχετικά “UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010”, [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/uk_en.pdf]

¹⁹⁸ Για συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία που αφορούν τις επιδόσεις του ΗΒ σχετικά με βασικούς δείκτες βλ. πίνακα 12α, παράρτημα 4, σελ. 261 στην παρούσα διατριβή.

παραμένει ανησυχητικός ο αριθμός των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά ανέργων¹⁹⁹.

- Το **ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν «κίνδυνο φτώχειας»** (το 2004) υπερέβαινε κατά 3% τον αντίστοιχο κοινοτικό μέσο όρο²⁰⁰.
- Οι **συνολικές δαπάνες κοινωνικής προστασίας** ως ποσοστό του ΑΕγχΠ έφθασαν το 2004 το 26,3%, με σταθερή τάση μείωσης.
- Το **ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων** θα αυξηθεί από το μέτριο επίπεδο του 24% το 2005 στο 45% το 2050, που προβλέπεται ότι θα είναι χαμηλότερο από τον κοινοτικό μ.ο.
- Το **προσδόκιμο επιβίωσης** είναι από τα υψηλότερα της ΕΕ-25, παρουσιάζοντας σημαντική αύξηση από το 1995 και έπειτα.
- Όμως, το **προσδόκιμο υγιούς επιβίωσης** είναι αρκετά χαμηλότερο από τους αντίστοιχους μέσους όρους της ΕΕ-25, δηλ. 61,5 έτη για τους άνδρες έναντι 64,5 ετών του κοινοτικού μ.ό. και 60,9 για τις γυναίκες έναντι 66 ετών του κοινοτικού μ.ό. για το 2004.

Στο πλαίσιο αυτό, για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, το ΗΒ υιοθετεί μια **πολύπλευρη προσέγγιση** που βασίζεται στην αρχή **«εργασία για εκείνους που μπορούν και υποστήριξη για εκείνους που δεν μπορούν»**. Η εργασία θεωρείται ως ο πρωταρχικός δρόμος για να βγει κάποιος από τη φτώχεια και για να ενισχυθεί η κοινωνική συνοχή. Έτσι, πολλές από τις βρετανικές πρωτοβουλίες προσανατολίζονται σε μέτρα ενεργοποίησης, που διευκολύνουν την πρόσβαση στην αγορά εργασίας και παρέχουν οικονομικά κίνητρα για εργασία. Τα μέτρα εξετάζονται συχνά σε μικρές περιοχές προτού εφαρμοστούν στον ευρύτερο πληθυσμό. Στην ΕΕΣ, το ΗΒ προσδιορίζει τις βασικές προκλήσεις, από τις οποίες προέρχονται οι προτεραιότητες για δράση: διατήρηση μιας θετικής

¹⁹⁹ Ο αριθμός των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά ανέργων για τις ηλικίες 18-59 ήταν 10,7% (ΕΕ-25, 10,2%) , ενώ για τα παιδιά 16,2% (ΕΕ-25, 9,6%).

²⁰⁰ Το ποσοστό των ατόμων που αντιμετώπιζαν τον κίνδυνο της φτώχειας ήταν στο ΗΒ, το 2004, 19% έναντι 16% που είναι ο μέσος όρος της ΕΕ-25.

οικονομικής κατάστασης, εξασφάλιση πρόσβασης στην απασχόληση, αντιμετώπιση της παιδικής φτώχειας, εξασφάλιση πρόσβασης στις υπηρεσίες και αντιμετώπιση των διακρίσεων. Η βασικότερη από αυτές είναι η καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας²⁰¹.

Επίσης, υπάρχει ένας στενός συσχετισμός μεταξύ των προσεγγίσεων που καθορίζονται στο Πρόγραμμα Εθνικών Μεταρρυθμίσεων της Στρατηγικής της Λισαβόνας και στην ΕΕΣ για την κοινωνική προστασία και ένταξη, καθώς και μια σαφής δέσμευση για τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών (stakeholders) στην ανάπτυξη των πολιτικών που τους αφορούν. Συγκεκριμένα, «η ουσιαστική και ποιοτική συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών στο σχεδιασμό, εφαρμογή, και μέχρι ενός ορισμένου βαθμού, στον έλεγχο της πολιτικής για την κοινωνική ένταξη και τη διαμόρφωση του Προγράμματος Εθνικών Μεταρρυθμίσεων είχε αναμφισβήτητα θετικά αποτελέσματα στην πολιτική διαδικασία και από πολλές απόψεις μπορεί να αντιμετωπισθεί ως πρότυπο βέλτιστης πρακτικής (best practice)»²⁰².

Παρά τα πολύ θετικά βήματα που έχει κάνει το ΗΒ, εντοπίζονται και **αδυναμίες** που έχουν να κάνουν με τη σύνθετη και αλληλένδετη φύση των μέτρων που θεωρείται ότι θα συμβάλουν στην επίτευξη των βρετανικών προτεραιοτήτων στην κοινωνική ένταξη. Έτσι, προκύπτουν **διοικητικά εμπόδια**, που επηρεάζουν αρνητικά την πλήρη αποτελεσματικότητα των μέτρων, ενώ **δεν είναι ξεκάθαρο ποιες είναι οι επιπτώσεις των χρησιμοποιούμενων πόρων**. Γι' αυτό η Επιτροπή προτείνει την απλοποίηση των μέτρων, ώστε οι δικαιούχοι να γνωρίζουν τη στήριξη που υπάρχει γι' αυτούς και να μην αποθαρρύνονται να επωφεληθούν από αυτή²⁰³.

Τέλος, η Επιτροπή υποδεικνύει συγκεκριμένες **κατευθύνσεις** για περαιτέρω ανάληψη δράσης και στους τρεις τομείς της κοινωνικής προστασίας, οι οποίες είναι οι εξής:

²⁰¹ Βλ. "UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008", σελ. 5-17. [url: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/uk_en.pdf]

²⁰² Βλ. παρ Commission of the European Communities (2007a), σελ. 247.

²⁰³ Βλ. παρ Commission of the European Communities (2007a), σελ. 246.

- Να συνεχιστούν οι προσπάθειες για μείωση των «επίμονων» ανισοτήτων, όπως εκείνες που αφορούν το εισόδημα, την υγεία και τις δεξιότητες.
- Να αντιμετωπιστούν τα επίπεδα οικονομικής αδράνειας, συνδυάζοντας τη βελτιωμένη δέσμευση για μέτρα υπέρ των ευάλωτων ομάδων με την ταυτόχρονη ενίσχυση της μετάβαση στην ποιότητα και τη βιώσιμη εργασία.
- Να συνεχιστεί η διαδικασία μεταρρύθμισης και η προσπάθεια αντιμετώπισης του χάσματος συνταξιοδοτικής επάρκειας, ειδικότερα για εκείνους με χαμηλότερα εισοδήματα.
- Να εξασφαλιστεί η συνεχής και αυξανόμενη πρόσβαση στη συμπληρωματική σύνταξη και ότι το συνταξιοδοτικό σύστημα προσφέρει τα επαρκή κίνητρα για να παραταθεί ο επαγγελματικός βίος.
- Να αντιμετωπιστούν οι ανισότητες πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας (για αυτούς που ζουν στην περιφέρεια και τις κοινωνικο-επαγγελματικές ομάδες).
- Να αναζητηθούν τρόποι, ώστε να επιτευχθεί μια ενιαία ρύθμιση για τις υπηρεσίες υγειονομικής και κοινωνικής περίθαλψης που θα εξασφαλίζει τη συνέχεια μιας επαρκούς και υψηλής ποιότητας φροντίδας, σε όλο το ΗΒ²⁰⁴.

²⁰⁴ Βλ. παρ Commission of the European Communities (2007a), σελ. 251-252.

2.2.1.2 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη του Ηνωμένου Βασιλείου για την περίοδο 2008-2010

Σύμφωνα με την ΕΕΣ 2008-2010, στο πλαίσιο της διεθνούς οικονομικής κρίσης, επηρεάστηκαν ιδιαίτερα η χρηματοοικονομική κατάσταση της χώρας και η αγορά ακινήτων, με αποτέλεσμα την πρόκληση ύφεσης και την επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης. Βάσει των κοινών δεικτών, λοιπόν, το ΗΒ παρουσιάζει τις ακόλουθες επιδόσεις²⁰⁵:

- Αν και τα τελευταία έτη το ΗΒ χαρακτηριζόταν από σταθερά καλές οικονομικές επιδόσεις και η **μεγέθυνση του ΑΕγχΠ** έφτασε το 2007 στο 3%, λόγω της κρίσης, οι προβλέψεις για το 2008 εκτιμούν ότι θα μειωθεί στο 0,7%.
- Το **συνολικό ποσοστό απασχόλησης** για το 2007 κυμαίνεται στο 71,5% και γενικά εμφανίζεται υψηλό για όλες τις ομάδες. Έτσι, το ΗΒ συνεχίζει να υπερβαίνει τους ποσοτικούς στόχους της Λισαβόνας για την απασχόληση. Το **ποσοστό της γυναικείας απασχόλησης** είναι υψηλό (65,5%) εν μέρει λόγω της ευελιξίας που επικρατεί στην αγορά εργασίας και των ευκαιριών για μερική απασχόληση, γεγονός που επιτρέπει τη συμφιλίωση μεταξύ εργασίας και οικογενειακής ζωής. Τα στατιστικά στοιχεία υποδεικνύουν ότι μόνο το 7,8% της μερικής απασχόλησης είναι ακούσιο (που είναι το δεύτερο χαμηλότερο στην ΕΕ). Από την άλλη, όμως, η μεγάλη αναλογία γυναικών που εργάζονται σε καθεστώς ημιαπασχόλησης (42%) επηρεάζει το χάσμα στις αμοιβές μεταξύ γυναικών και αντρών, την υπο-αξιοποίηση των προσόντων των γυναικών και, άρα, την **παιδική φτώχεια**.
- Τα **υψηλά ποσοστά των ατόμων που ζουν σε νοικοκυριά ανέργων** (10,7% για τους ενήλικες και 16,7% για τα παιδιά, το 2007) αποτελούν επίμονη πρόκληση και αιτία ανησυχίας. Ιδιαίτερως ανησυχητικό είναι το ποσοστό για τα **παιδιά** που είναι και το υψηλότερο στην ΕΕ (16,7% έναντι 9,4% του μ.ό. της ΕΕ).

²⁰⁵ Για συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία που αφορούν τις επιδόσεις του ΗΒ σχετικά με βασικούς δείκτες βλ. πίνακα 12β, παράρτημα 4, σελ. 262 στην παρούσα διατριβή.

- Το **ποσοστό ανεργίας**, το 2007, διαμορφώνεται στο 5,3%, που είναι από τα χαμηλότερα της ΕΕ-25. Σαφώς πιο υψηλό, όμως, είναι το ποσοστό ανεργίας των **νέων** που κυμαίνεται στο 14,3%, αν και βρίσκεται κάτω από τον μ.ό. της ΕΕ.
- Το **ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν «κίνδυνο φτώχειας»** μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (το 2007) παραμένει σε υψηλότερα επίπεδα σε σχέση με το μ.ό. της ΕΕ (19% έναντι 16% της ΕΕ). Παρόλα αυτά, σε απόλυτους όρους το εισόδημα των φτωχών στο ΗΒ κατά πολύ ξεπερνά το εισόδημα των φτωχών στα πιο πολλά κράτη μέλη, καθώς το όριο της φτώχειας (σε νοικοκυριό ενός ατόμου) ανέρχεται στα 12.572 € το χρόνο και είναι το τέταρτο υψηλότερο στην ΕΕ. Ιδιαίτερα υψηλά ποσοστά φτώχειας έχουν οι ηλικιωμένοι (30%) και τα παιδιά (23%). Επίσης, τα ΑΜΕΑ, συγκεκριμένες εθνοτικές μειονότητες, οι άνεργες μονογονεϊκές οικογένειες και τα άτομα που ζουν σε υποβαθμισμένες περιοχές εμφανίζουν μεγαλύτερα ποσοστά φτώχειας.
- Η **ανισότητα στη διανομή του εισοδήματος** 5.5 το 2007 είναι υψηλή και ξεπερνάει το μ.ό. της ΕΕ-27 (4.8).
- Οι **συνολικές δαπάνες κοινωνικής προστασίας** ως ποσοστό του ΑΕγχΠ έφθασαν το 2006 το 26,4%.
- Το **ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων** προβλέπεται πως θα αυξηθεί από το μέτριο επίπεδο του 24% το 2005, σε 24,7% το 2010 και σε 38% το 2050, που προβλέπεται ότι θα είναι αρκετά χαμηλότερο από τον κοινοτικό μ.ο. (50,4%).
- Το **προσδόκιμο επιβίωσης**, το 2006, φτάνει στα 77,1 έτη για τους άντρες και 81,1 έτη για τις γυναίκες που είναι από τα υψηλότερα στην ΕΕ.
- Το **προσδόκιμο υγιούς επιβίωσης**, για το 2006, είναι αρκετά χαμηλότερο και ανέρχεται στα 63,2 έτη για τους άντρες και 65 έτη για τις γυναίκες.

Σύμφωνα και με τις επισημάνσεις της Επιτροπής, ιδιαίτερη πρόκληση για το ΗΒ εμφανίζεται η διαχείριση των **μεταναστών** και η κοινωνική τους ένταξη, καθώς εμφανίζει μια μακρά ιστορία μεταναστευτικών ροών. Χαρακτηριστικά, όπως δείχνουν τα στατιστικά στοιχεία για το 2007 το 12,6% του πληθυσμού που βρίσκεται σε ηλικία εργασίας γεννήθηκε εκτός του ΗΒ. Επιπροσθέτως, λόγω των τελευταίων διευρύνσεων της ΕΕ, το ΗΒ βίωσε ένα μεγάλο ποσοστό κινητικότητας από τα νέα κράτη μέλη, γεγονός το οποίο επιβάρυνε την παροχή δημοσίων υπηρεσιών σε κάποιες τοπικές κοινότητες. Το χάσμα απασχόλησης μεταξύ των ατόμων που έχουν γεννηθεί εντός και αυτών που έχουν γεννηθεί εκτός του ΗΒ κυμαίνεται κοντά στον κοινοτικό μ.ό. Βεβαίως, το γεγονός αυτό πρέπει να συνεκτιμηθεί με τα ποσοστά υψηλής απασχόλησης, 62,8% για αυτούς που έχουν γεννηθεί εκτός ΕΕ-25 και 75,4% για τα άτομα που έχουν γεννηθεί σε κάποιο από τα άλλα κράτη μέλη της ΕΕ-25. Ιδιαίτερως, για κάποιες εθνικές μειονότητες, τα ποσοστά απασχόλησης διαφέρουν πολύ μεταξύ των δύο φύλων. Επίσης, συγκεκριμένες εθνικές μειονότητες συνεχίζουν να εμφανίζουν μεγαλύτερα ποσοστά φτώχειας και το 1/3 των παιδιών των εθνικών μειονοτήτων ζουν στη φτώχεια²⁰⁶.

Το ΗΒ χαράσσοντας τη στρατηγική του βάσει των προκλήσεων που αντιμετωπίζει, προσδιορίζει τις ίδιες κύριες προτεραιότητες για την περίοδο 2008-2010, όπως και την προηγούμενη περίοδο 2006-2008. Στρατηγικός στόχος, λοιπόν, παραμένει «η οικοδόμηση μιας **ισχυρής οικονομίας** και μιας **δίκαιης κοινωνίας**, στην οποία να υπάρχουν ευκαιρίες και ασφάλεια για όλους», ενώ η διάρθρωση της στρατηγικής βασίζεται στις ακόλουθες αρχές: α) ένα ισχυρότερο πλαίσιο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, β) μια εξατομικευμένη και περισσότερο αποτελεσματική προσέγγιση, γ) όχι μόνο θέσεις εργασίας, άλλα θέσεις εργασίας, που να αμείβονται και να προσφέρουν ευημερία και πρόοδο, δ) εταιρική σχέση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα και ε) αποκέντρωση και ενίσχυση των κοινοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό, οι επιμέρους στόχοι περιλαμβάνουν: τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην αγορά εργασίας, την καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας, αντιμετώπιση των πάσης φύσεως διακρίσεων και διασφάλιση της πρόσβασης στις υπηρεσίες.

²⁰⁶ Βλ. Commission of the European Communities (2009a), σελ 319.

Ακρογωνιαίος λίθος της πολιτικής για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού συνεχίζει να αποτελεί η **απασχόληση**, που θεωρείται ο καλύτερος τρόπος για να καταπολεμηθεί η φτώχεια, και η αύξηση των ευκαιριών απασχόλησης για τους μειονεκτούντες. Επίσης, η βελτίωση των προσόντων του πληθυσμού κρίνεται ότι θα συμβάλει στην αύξηση της απασχολησιμότητας και της κοινωνικής συνοχής και θεωρείται, περαιτέρω, ως απάντηση στις προκλήσεις της παγκοσμιοποίησης. Στην κατεύθυνση αυτή, ιδιαίτερος θεωρείται ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), το οποίο υποστηρίζει τις προτεραιότητες της ΕΕΣ μέσω της συγχρηματοδότησης πολιτικών που στοχεύουν στην αύξηση της συμμετοχής στην αγορά εργασίας, στην αντιμετώπιση των διακρίσεων και στη βελτίωση των δεξιοτήτων. Επίσης, το ΕΚΤ συμβάλλει στην ελάττωση της παιδικής φτώχειας, μέσω της βελτίωσης των προσόντων των γονέων και, άρα, της πρόσβασής τους στην αγορά εργασίας²⁰⁷.

Εξετάζοντας το περιεχόμενο των προτεραιοτήτων, η Επιτροπή κρίνει πως αν και οι επιλεγμένες προτεραιότητες είναι κατάλληλες και συνεπείς με τις προκλήσεις που προσδιορίστηκαν στην Κοινή Έκθεση 2007, οι αντιμετώπιση των ανισοτήτων σχετικά με το εισόδημα και τον πλούτο έχει σε μεγάλο βαθμό παραμεληθεί. Έτσι, «**οι ανισότητες όσον αφορά το εισόδημα παραμένουν ένα επίμονο πρόβλημα, το οποίο συνδέεται στενά με τις ανισότητες στην υγεία, την εκπαίδευση και τις ευκαιρίες στη ζωή**». Αξιολογώντας τη δομή και διαδικασία διαμόρφωσης της ΕΕΣ, η Επιτροπή εντοπίζει μια σειρά από **θετικά στοιχεία**, τα οποία έχουν να κάνουν τόσο με την **τεκμηρίωση**, όσο και με τη **διαμόρφωση πολιτικής**. Η Επιτροπή, λοιπόν, σχολιάζει πως «**το ΗΒ διαθέτει μια μακρά παράδοση πολιτικής που βασίζεται σε αποδείξεις. Υπάρχει μια ευδιάκριτη προσήλωση σε ποσοτικοποιημένους στόχους και οι εθνικές επιδόσεις όσον αφορά τα διάφορα μέτρα πολιτικής είναι διαφανείς και παρακολουθούνται στενά. Οι στόχοι και οι πολιτικές συνήθως μοιράζονται και συντονίζονται από διαφορετικά Υπουργεία, αντανakλώντας ότι η φύση της κοινωνικής ένταξης είναι πολυδιάστατη. Η καλή διακυβέρνηση προάγεται από την συμμετοχή**

²⁰⁷ UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010”, σελ.9-10 και 15-16.

των ενδιαφερομένων μερών (*stakeholders*) στη διαμόρφωση των πολιτικών». Ακόμα, αξιολογεί πως υπάρχει μια αποδοτική αλληλεπίδραση μεταξύ της στρατηγικής για την κοινωνική ένταξη και της Στρατηγικής της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση²⁰⁸.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή υποδεικνύει συγκεκριμένες **κατευθύνσεις**, οι οποίες είναι κατά βάση οι ίδιες με της προηγούμενης περιόδου, για περαιτέρω ανάληψη **μελλοντικής δράσης** και βελτίωση των επίμονων προκλήσεων. Συγκεκριμένα, πρόκειται για τις ακόλουθες κατευθύνσεις:

- Να συνεχιστούν οι προσπάθειες για μείωση των «επίμονων» ανισοτήτων, όπως εκείνες που αφορούν το εισόδημα, την υγεία, τις δεξιότητες και τις «ευκαιρίες ζωής».
- Να αντιμετωπιστούν τα επίπεδα οικονομικής αδράνειας, συνδυάζοντας τη βελτιωμένη δέσμευση για μέτρα υπέρ των ευάλωτων ομάδων, με την ταυτόχρονη ενίσχυση της μετάβασης στην ποιοτική και βιώσιμη εργασία και τη μείωση του αριθμού των άνεργων νοικοκυριών.
- Να συνεχιστεί η διαδικασία μεταρρύθμισης του συνταξιοδοτικού συστήματος και η προσπάθεια για επάρκεια των συντάξεων, ειδικότερα για εκείνους με χαμηλότερα εισοδήματα.
- Να βελτιωθεί η πρόσβαση σε ποιοτικά προγράμματα ιδιωτικής συνταξιοδότησης και να παρακολουθείται η κατάσταση αυτή, ιδιαίτερα υπό το φως της τρέχουσας οικονομικής κρίσης.
- Να συνεχιστεί η πρόοδος που έχει γίνει για τη βελτίωση της προσβασιμότητας και της ποιότητας των υπηρεσιών υγείας.
- Να αναζητηθούν τρόποι, ώστε να επιτευχθεί μια ενιαία ρύθμιση για τις υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης και μακροχρόνιας φροντίδας που θα εξασφαλίζει μια επαρκή και υψηλής ποιότητας φροντίδα, σε όλο το

²⁰⁸ Βλ. Commission of the European Communities (2009a), σελ 320-321.

ΗΒ, ενώ παράλληλα θα αντιμετωπίζει τη διακριτική ευχέρεια στην αξιολόγηση των αναγκών και την επιλεκτική εφαρμογή των κανόνων²⁰⁹.

2.2.2 Η περίπτωση της Πορτογαλίας

Η Πορτογαλία, που εντάχθηκε στην ΕΕ το 1986 στο πλαίσιο της διεύρυνσης της Κοινότητας προς την Ιβηρική Χερσόνησο, αποτελούσε μαζί με την Ελλάδα (εντάχθηκε το 1981) και την Ισπανία (εντάχθηκε και αυτή το 1986) τα κράτη μέλη του Ευρωπαϊκού Νότου, η ένταξη των οποίων αντιπροσώπευε για την Κοινότητα τόσο το αναγκαίο αντιστάθμισμα της διεύρυνσης προς το Βορρά, αλλά και το άνοιγμα νέων αγορών. Και τα τρία κράτη μέλη (Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία) λόγω του ότι ήταν πιο φτωχά σε σχέση με τα κράτη μέλη του Ευρωπαϊκού Βορρά, στηρίχθηκαν οικονομικά από την ΕΕ, τόσο από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Κοινότητας, όσο και από το Ταμείο Συνοχής το οποίο ιδρύθηκε το 1994 ειδικά για την χρηματοδοτική στήριξη αυτών των κρατών μελών (και της Ιρλανδίας), ώστε να προωθηθεί η οικονομική και κοινωνική συνοχή και σύγκλιση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ.

Στο πλαίσιο αυτό, λοιπόν, η Πορτογαλία συμμετέχει και αυτή με τη σειρά της από το 2000, που υιοθετήθηκε η Στρατηγική της Λισαβόνας, στη διαδικασία του Ανοιχτού Συντονισμού και ανταποκρινόμενη στις υποχρεώσεις της έχει υποβάλει τις αντίστοιχες Εθνικές Εκθέσεις. Στις επόμενες δυο παραγράφους θα εξεταστούν οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής της Πορτογαλίας για την περίοδο 2006-2008²¹⁰ και 2008-2010²¹¹, οι οποίες έχουν υποβληθεί μετά τον εξορθολογισμό της κοινωνικής ΑΜΣ. Σκοπός είναι να φανεί η πρόοδος και οι ελλείψεις της Πορτογαλίας σχετικά με τα τρία επιμέρους πεδία της κοινωνικής προστασίας, όπως εντοπίζονται και

²⁰⁹ Βλ. παρ Commission of the European Communities (2009a), σελ. 329.

²¹⁰ Βλ. σχετικά National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008, Portugal, [url: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/portugal_en.pdf]

²¹¹ Βλ. σχετικά National Strategy for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010, Portugal, September 2008 [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/portugal_en.pdf]

αξιολογούνται από την Επιτροπή, στο πλαίσιο των Κοινών Εκθέσεων για 2007 και 2009 αντίστοιχα.

2.2.2.1. Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Πορτογαλίας για την περίοδο 2006-2008

Στην ΕΕΣ για την κοινωνική προστασία και ένταξη 2006-2008, η υπάρχουσα κατάσταση της Πορτογαλίας²¹² διαγράφεται ως εξής:

- Το ποσοστό **μεγέθυνσης του ΑΕγχΠ** ήταν κάτω του 1% για όλη την περίοδο 2001-2006 (0,4% το 2005), γεγονός που υπογραμμίζει τις δομικές αδυναμίες της οικονομίας.
- Το **συνολικό ποσοστό απασχόλησης** μειώθηκε από 68,4% το 2000 σε 67,5% το 2005. Όμως, ο γενικός στόχος της Λισαβόνας είναι ακόμα προσιτός και οι ενδιάμεσοι στόχοι για τις γυναίκες και τους ηλικιωμένους εργαζομένους επιτεύχθηκαν το 2005 (61,7% και 50,5% αντίστοιχα).
- Η **ανεργία** αυξήθηκε από 4% το 2000 σε 7,6% το 2005, με έναν σημαντικό αντίκτυπο στη νεολαία και τη μακροχρόνια ανεργία.
- Το **ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν «κίνδυνο φτώχειας»** μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις (το 2004) υπερέβαινε κατά 4% τον αντίστοιχο κοινοτικό μέσο όρο, φτάνοντας το 20%.
- Η **ανισότητα στη διανομή του εισοδήματος** 8.2 το 2004 είναι από τις υψηλότερες στην ΕΕ.
- Το **ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων** αναμένεται ότι θα αυξηθεί από το μέτριο επίπεδο του 25,2% το 2004 στο 58,1% το 2050.
- Οι **δαπάνες για συντάξεις** προβλέπεται ότι θα αυξηθούν από 11,1% το 2004, κατά 9,7 ποσοστιαίες μονάδες το 2050.

²¹² Για συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία που αφορούν τις επιδόσεις της Πορτογαλίας σχετικά με βασικούς δείκτες βλ. πίνακα 13α, παράρτημα 4, σελ. 263 στην παρούσα διατριβή.

- Το **προσδόκιμο επιβίωσης**, 74,9 έτη για τους άντρες και 81,5 για τις γυναίκες το 2004 είναι ελαφρώς κάτω από το μ.ο. της ΕΕ, ενώ έχει παρουσιάσει σημαντική αύξηση από το 1995 (71,6 και 78,7 αντίστοιχα).
- Το **προσδόκιμο υγιούς επιβίωσης** (59,8 για τους άντρες και 61,8 για τις γυναίκες το 2003) είναι κάτω από το μ.ο. της ΕΕ και έχει παραμείνει σταθερό από το 1995 για τους άνδρες, με μια μικρή μείωση για τις γυναίκες.
- Το συνολικό **ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο** παρέμεινε εξαιρετικά υψηλό το 2005 (38,6%).

Στο πλαίσιο αυτό, με σκοπό να αντιμετωπίσει τις **δομικές αδυναμίες** της οικονομίας της και να προωθήσει την κοινωνική συνοχή, η Πορτογαλία έχει προσδιορίσει πέντε (5) βασικές προκλήσεις: (α) οικονομική ανάπτυξη, βελτίωση στην ανταγωνιστικότητα και δημοσιονομική σταθεροποίηση, κάνοντας τις απαραίτητες αλλαγές στους δομικούς παράγοντες που οδηγούν στη μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. (β) Να μειώσει σημαντικά τα επίπεδα φτώχειας, με την εστίαση στις ακραίες και επίμονες καταστάσεις της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, αποτρέποντας την αναπαραγωγή των ανισοτήτων. (γ) Να μεταρρυθμίσει το σύστημα κοινωνικής προστασίας για να εξασφαλίσει την αποδοτικότητα, την επάρκεια και τη βιωσιμότητά του. (δ) Να βελτιώσει την πρόσβαση στις κοινωνικές υπηρεσίες, ειδικότερα στην υγεία και τη μακροχρόνια φροντίδα. (ε) Να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης στη διαμόρφωση, την εφαρμογή και την αξιολόγηση της πολιτικής²¹³.

Βάσει των προκλήσεων αυτών, προσδιορίστηκαν οι στρατηγικές προτεραιότητες, με τρόπο ώστε να φανεί η συμφωνία τους με τους κοινούς ευρωπαϊκούς στόχους. Η ακολουθούμενη **μεθοδολογία επιδοκιμάστηκε** από την Επιτροπή, η οποία σχολίασε πως «η Πορτογαλία έχει βελτιώσει σημαντικά τη στρατηγική της προσέγγιση, και έχει εστιάσει σε ένα μικρό σύνολο κύριων προτεραιοτήτων που ενσωματώνουν τις βασικές προκλήσεις

²¹³ Βλ. «National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008», Portugal, σελ. 3-5 [url: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/portugal_en.pdf]

κατά τρόπο αρκετά περιεκτικό. Αν και δεν καλύπτει το πλήθος υπαρχόντων προβλημάτων, η στρατηγική έχει τη δυνατότητα να έχει ένα σημαντικό αντίκτυπο στην κοινωνική συνοχή, εάν ακολουθηθεί πιστά και αδιάκοπα από όλους τους εμπλεκομένους (*stakeholders*). Τα περισσότερα από τα μέτρα κοινωνικής ένταξης έχουν προσδιορίσει τους απαραίτητους οικονομικούς πόρους, ενώ βασίζονται σε ποσοτικούς στόχους και δείκτες ελέγχου. Ο σαφής καθορισμός των στόχων για τις κύριες πολιτικές προτεραιότητες θα δώσει αξιοπιστία στη στρατηγική».

Ιδιαίτερα, όσον αφορά τη διάσταση της **διακυβέρνησης**, η Επιτροπή σημειώνει πως «η διακυβέρνηση της στρατηγικής έχει βελτιωθεί με την αύξηση των μηχανισμών πολιτικού συντονισμού και της συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών (*stakeholders*). Μέσω του μη κυβερνητικού φόρουμ για την κοινωνική ένταξη, δόθηκε σε όλους τους ενδιαφερομένους μια πραγματική ευκαιρία να συμβάλουν στη διαδικασία από το στάδιο της διαμόρφωσης»²¹⁴.

Εκτός, βέβαια, από την **πρόοδο** που εμφανίζει ή Πορτογαλία, η οποία φαίνεται πως έχει αξιοποιήσει την ΑΜΣ υπέρ της και έχει ωφεληθεί από τη διαδικασία αμοιβαίας μάθησης, υπάρχουν και **αδυναμίες**. Έτσι, η Επιτροπή δίνει τις παρακάτω **κατευθύνσεις για δράση**:

- Στενός έλεγχος και αξιολόγηση της επίδρασης των μέτρων που έχουν ως σκοπό την καταπολέμηση της φτώχειας και την αποτελεσματική κοινωνική ένταξη των ευάλωτων ομάδων, π.χ. ελάχιστο εισόδημα.
- Τα μέτρα που έχουν ως σκοπό τη βελτίωση των προσόντων του πληθυσμού, να εστιάσουν ιδιαίτερος στο μεγάλο αριθμό των φτωχών, ανειδίκευτων εργαζόμενων και στα άτομα που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο.
- Εφαρμογή της συνταξιοδοτικής μεταρρύθμισης, με στόχο τη βελτίωση της οικονομικής βιωσιμότητας και της εξασφάλισης επαρκών

²¹⁴ Βλ. παρ Commission of the European Communities (2007a), σελ. 191-192.

συντάξεων, ειδικότερα μέσω της επιμήκυνσης του επαγγελματικού βίου και της καθιέρωσης μιας ευρείας στρατηγικής ενεργούς γήρανσης.

- Βελτίωση της αποδοτικότητας του συστήματος υγείας, ειδικότερα μέσω της ενίσχυσης της πρωτοβάθμιας περίθαλψης, μέτρων βελτίωσης της ποιότητας της νοσοκομειακής περίθαλψης και του ελέγχου των δαπανών για φάρμακα.
- Προώθηση συνεκτικών πολιτικών υγείας που θα αφορούν όλες τις ηλικίες, για να βελτιωθεί η κατάσταση της υγείας όλων των ομάδων και να μειωθούν οι ανισότητες στην πρόσβαση²¹⁵.

2.2.2.2. Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Πορτογαλίας για την περίοδο 2008-2010

Σύμφωνα με την ΕΕΣ για την κοινωνική προστασία και ένταξη 2008-2010, η υπάρχουσα κατάσταση της Πορτογαλίας²¹⁶ διαγράφεται ως εξής:

- Η οικονομική δραστηριότητα της Πορτογαλίας επεκτάθηκε βαθμιαία με πιο γρήγορους ρυθμούς τα τελευταία χρόνια, με το ποσοστό **μεγέθυνσης του ΑΕγχΠ** να φτάνει το 1,9% για το 2007. Παρόλα αυτά, λόγω και της διεθνούς οικονομικής κρίσης, επιβραδύνθηκε αρκετά για το 2008 και βάσει των προσωρινών προβλέψεων διαμορφώθηκε στο 0,2%
- Το **συνολικό ποσοστό απασχόλησης** παρέμεινε στάσιμο και διαμορφώθηκε για το 2007 στα επίπεδα του 2004, 67,8%, που βέβαια είναι υψηλότερο από τον κοινοτικό μ.ό. (65,8% για 2007).
- Η **ανεργία** διπλασιάστηκε το 2007 σε σχέση με το 2000, φτάνοντας το 8,1% (4% το 2000), επηρεάζοντας περισσότερο τις γυναίκες (9,7%) σε σχέση με τους άντρες (6,7%). Επίσης, οι νέοι (16,6%) και οι ηλικιωμένοι (6,5%) είναι πιο εκτεθειμένοι στην ανεργία σε σχέση με τον

²¹⁵ Βλ. παρ Commission of The European Communities (2007a), σελ. 198.

²¹⁶ Για συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία που αφορούν τις επιδόσεις της Πορτογαλίας σχετικά με βασικούς δείκτες βλ. πίνακα 13β, παράρτημα 4, σελ. 264 στην παρούσα διατριβή.

μέσο όρο της ΕΕ, ενώ αυξάνεται και η μακροχρόνια ανεργία (3,8% το 2007).

- Το **ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν «κίνδυνο φτώχειας»** μετά τις κοινωνικές μεταβιβάσεις το 2007 κυμαίνεται στο 18%, που είναι από τα υψηλότερα στην ΕΕ.
- Η **ανισότητα στη διανομή του εισοδήματος** 6.5 το 2007 παραμένει από τις υψηλότερες στην ΕΕ και μαζί με τα ποσοστά φτώχειας αποτελούν επίμονες προκλήσεις.
- Το **ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων** αναμένεται ότι θα διπλασιαστεί από το μέτριο επίπεδο του 26,6% το 2010 στο 53% το 2050, ποσοστά που βρίσκονται πάνω από τον μ.ό. της ΕΕ (25,9% και 50,4% αντίστοιχα).
- Οι **δαπάνες για κοινωνική προστασία ως ποσοστό του ΑΕγχΠ** προβλέπεται ότι θα αυξηθούν από 23,8% το 2004, κατά 9,8 ποσοστιαίες μονάδες έως το 2050, αντιπροσωπεύοντας τη δεύτερη υψηλότερη αύξηση στην ΕΕ-25.
- Το **προσδόκιμο επιβίωσης**, με 75,5 έτη για τους άντρες και 82,3 για τις γυναίκες το 2006, έχει βελτιωθεί αξιοσημείωτα την τελευταία δεκαετία και βρίσκεται πάνω από το μ.ό. της ΕΕ. Πλέον ο πληθυσμός της Πορτογαλίας θεωρείται πως ζει σχεδόν δέκα χρόνια περισσότερο σε σχέση με τριάντα χρόνια πριν.
- Αντιθέτως, το **προσδόκιμο υγιούς επιβίωσης** (59,6 για τους άντρες και 57,6 για τις γυναίκες το 2006) έχει μειωθεί την τελευταία δεκαετία και βρίσκεται κάτω από το μ.ο. της ΕΕ.
- Η **σχολική διαρροή** (36,3%, 2007) είναι πολύ υψηλότερη και οι **σχολικές επιδόσεις** (54,3%, 2007) πολύ χαμηλότερες σε σχέση με τους ευρωπαϊκούς μ.ό. (14,8% και 78,1% αντίστοιχα), δεδομένα που αναδεικνύουν την αναγκαιότητα βελτίωσης του εκπαιδευτικού συστήματος ως μέσο βελτίωσης και των οικονομικών επιδόσεων.

Για την αντιμετώπιση των επίμονων προκλήσεων και την καταπολέμηση των δομικών προβλημάτων που αντιμετωπίζει η οικονομία της, η Πορτογαλία διαρθρώνει τη στρατηγική της πάνω σε δυο βασικούς άξονες. Ο πρώτος αφορά τον **αντίκτυπο των δημογραφικών αλλαγών** και απαρτίζεται από τρεις επιμέρους στόχους: (i) τη στήριξη του ποσοστού γεννήσεων και της νηπιακής ηλικίας, (ii) τη συμφιλίωση μεταξύ της επαγγελματικής, προσωπικής και οικογενειακής ζωής, (iii) την προώθηση μιας ποιοτικής και ενεργούς γήρανσης και την αποτροπή, αλλά και στήριξη της εξάρτησης. Η δεύτερη στρατηγική προτεραιότητα αφορά την **προώθηση της ενεργούς ένταξης και τη μείωση των ανισοτήτων** και αποτελείται από τρεις επιμέρους στόχους: (i) την προώθηση της ενεργούς κοινωνικής ένταξης, (ii) τη βελτίωση των συνθηκών ζωής στις ευάλωτες περιοχές και (iii) την κοινωνική ένταξη συγκεκριμένων ομάδων, όπως των ΑΜΕΑ, των μεταναστών, των εθνοτικών μειονοτήτων και των αστέγων²¹⁷.

Η Επιτροπή **επιδοκιμάζει το σχεδιασμό** και αναγνωρίζει την **πρόοδο** της νέας ΕΕΣ 2008-2010 σε σχέση με την ΕΕΣ της προηγούμενης περιόδου, *«καθώς οι προτεραιότητες και οι στόχοι είναι τώρα πιο επικεντρωμένοι και προσανατολισμένοι στους παράγοντες που υπονομεύουν την κοινωνική ένταξη και την κοινωνική προστασία. Παρόλο που η νέα στρατηγική δεν καλύπτει όλα τα υπάρχοντα προβλήματα, φαίνεται πως προσδιορίζει τις σωστές προτεραιότητες»*. Επίσης, σε κάθε επιμέρους πεδίο (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία) περιλαμβάνονται συγκεκριμένα μέτρα. Ιδιαίτερως, το ΕΣΔεν υποστηρίζεται και τεκμηριώνεται από πιο λεπτομερειακά μέτρα, προσδιορισμένους **οικονομικούς πόρους, ποσοτικούς στόχους και δείκτες**²¹⁸.

Όσον αφορά, τη **σχέση με άλλες στρατηγικές**, η ΕΕΣ αναγνωρίζει ξεκάθαρα την ευθεία και συμπληρωματική σχέση με το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013, καθώς αναφέρεται ότι τα περισσότερα μέτρα θα υλοποιηθούν μέσω της χρηματοδοτικής υποστήριξης των Διαρθρωτικών Ταμείων. Επιπροσθέτως, η συνολική στρατηγική προσέγγιση της ΕΕΣ

²¹⁷Βλ. σχετικά «National Strategy for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010», Portugal, September 2008, σελ 9-22.

²¹⁸Βλ. Commission of the European Communities (2009a), σελ 246-247.

αναγνωρίζει δεσμούς με τη Στρατηγική της Λισαβόνας, καθώς περιλαμβάνει διάφορα μέτρα που έχουν άμεση επιρροή στη Στρατηγική για την Απασχόληση και την Ανάπτυξη για την περίοδο 2008-2010 [ενεργής γήρανση, μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος, ενεργής ένταξη και ευέλικτη ασφάλεια (flexicurity)²¹⁹].

Σχετικά με τη **διακυβέρνηση**, η Επιτροπή διαπιστώνει πως στην πρόσφατη ΕΕΣ 2008-2010 διατηρήθηκε το ίδιο μοντέλο διακυβέρνησης της περιόδου 2006-2008, αλλά εμπλουτίστηκε. Έτσι, η προετοιμασία της ΕΕΣ συντονίστηκε από το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και διενεργήθηκε μέσω μιας διυπουργικής ομάδας (που αντιπροσώπευε δεκατέσσερα Υπουργεία), της Κυβέρνησης των δυο αυτόνομων περιφερειών (Madeira και Acores) και του φόρουμ των ΜΚΟ. Το φόρουμ των ΜΚΟ για την Κοινωνική Ένταξη και τα Τοπικά, Κοινωνικά Δίκτυα έδωσαν στα εμπλεκόμενα μέρη (stakeholders) τη δυνατότητα να συμβάλουν στη διαδικασία εκπόνησης της ΕΕΣ από το στάδιο του σχεδιασμού. Η εφαρμογή της ΕΕΣ θα παρακολουθείται από ένα δίκτυο παραγόντων, που θα περιλαμβάνει δεκάξι Υπουργεία, τους αντιπροσώπους των δυο αυτόνομων περιφερειών και των δήμων και θα αντικαταστήσει την προηγούμενη διυπουργική Επιτροπή και την Ομάδα Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας για την παρακολούθηση της ΕΕΣ 2006-2008. Αυτή την περίοδο, λοιπόν, δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στη **συμμετοχή των τοπικών δρώντων** και οι κύριοι **εθνικοί αντιπρόσωποι των τοπικών αρχών** πλέον παίρνουν μέρος στο θεσμικό πλαίσιο της **διακυβέρνησης**. Επίσης, η δημιουργία του εθνικού δικτύου εμπειρογνομόνων για την προαγωγή της γνώσης σχετικά με τη φτώχεια και

²¹⁹ Ο όρος «ευέλικτη ασφάλεια» (flexicurity) προέκυψε τα τελευταία χρόνια ως αποτέλεσμα των εξελίξεων και αλλαγών που υπαγορεύουν η παγκοσμιοποίηση και η τεχνολογική πρόοδος στην αγορά εργασίας. Αντιπροσωπεύει μια προσπάθεια συγκερασμού της ευελιξίας και της ασφάλειας στην αγορά εργασίας, ώστε να συμβιβαστούν οι ανάγκες εργοδοτών και εργαζομένων, εξασφαλίζοντας στον εργαζόμενο ασφάλεια όταν αλλάζει εργασία, διατηρώντας και βελτιώνοντας ταυτόχρονα την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και διαφυλάσσοντας με αυτό τον τρόπο το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο. Τα μέτρα που προβλέπονται στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση, όπως η προώθηση της δια βίου μάθησης, η αποτελεσματικότερη στήριξη των αιτούντων εργασία, οι ίσες ευκαιρίες για όλους και η ισότητα ανδρών και γυναικών, στοχεύουν όλα σε μεγαλύτερη «ευέλικτη ασφάλεια». Βλ. σχετικά Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2007), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για τη θέσπιση κοινών αρχών όσον αφορά την ευελιξία με ασφάλεια (flexicurity): περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας μέσω της ευελιξίας με ασφάλεια (flexicurity)», COM(2007) 359 τελικό, 27.6.2007, Βρυξέλλες. Επίσης, βλ. σχετικά παρ. Νικολακοπούλου-Στεφάνου Ηρώ (2009), σελ. 497-498.

τον κοινωνικό αποκλεισμό θεωρείται από την Επιτροπή ως σημαντικό βήμα και προστιθέμενη αξία για την ΕΕΣ. Επιπροσθέτως, ως ιδιαίτερος χρήσιμα στοιχεία αναδείχθηκαν: ο πολιτικός συντονισμός μεταξύ των Υπουργείων, ισχυρή διάρθρωση των τριών επιμέρους εκθέσεων για κάθε πεδίο της κοινωνικής ΑΜΣ, η εμπλοκή της κοινωνίας των πολιτών και όλων των ενδιαφερομένων μερών (stakeholders) και η παροχή επαρκούς πληροφόρησης στους πολίτες. Πέρα από όλα αυτά τα θετικά στοιχεία, όμως, η Επιτροπή σχολιάζει πως θα έπρεπε να δοθεί μεγαλύτερη **προσοχή** σχετικά με την **παρακολούθηση και την αξιολόγηση** της ΕΕΣ και να δημιουργηθεί ένας λειτουργικός και αποτελεσματικός μηχανισμός για την αξιολόγηση αυτού του «φιλόδοξου στρατηγικού προγραμματισμού»²²⁰.

Τέλος, αφού επικροτεί τα θετικά βήματα της Πορτογαλίας σχετικά με το σχεδιασμό και προγραμματισμό της εθνικής της στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και ένταξη, η Επιτροπή δείχνει τις **κατευθύνσεις** προς μελλοντική **δράση**:

- Να αντιμετωπιστεί η παιδική φτώχεια, με την υιοθέτηση ολοκληρωμένων στρατηγικών για την υποστήριξη των οικογενειακών εισοδημάτων και τη διευκόλυνση της ένταξης στην αγορά εργασίας.
- Να διασφαλιστεί ότι οι ομάδες που απέχουν πιο πολύ από την αγορά εργασίας θα επωφεληθούν από τις δράσεις που στοχεύουν στην αύξηση των προσόντων του πληθυσμού, με ιδιαίτερη έμφαση στο μεγάλο αριθμό φτωχών, ανειδίκευτων εργατών και των μαθητών που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο.
- Η στενή παρακολούθηση και αξιολόγηση του αντίκτυπου των μέτρων του ΕΣΔεν, και ιδιαίτερος των μέτρων που σχετίζονται με το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, ώστε να εξασφαλιστεί η κοινωνική ένταξη των ομάδων που βρίσκονται σε κίνδυνο.

²²⁰ Βλ. Commission of the European Communities (2009a), σελ 247 και 250.

- Να αναπτυχθεί περαιτέρω και να αναθεωρείται τακτικά ο μηχανισμός παρακολούθησης της επάρκειας των συντάξεων για τους μελλοντικούς συνταξιούχους.
- Να βελτιωθεί η αμεροληψία και η αποδοτικότητα στο σύστημα υγείας (κυρίως με την ενίσχυση της πρωτοβάθμιας υγειονομικής περίθαλψης, προσαρμόζοντας την ικανότητα περίθαλψης των νοσοκομείων και ελέγχοντας τις δαπάνες για φάρμακα) και να εφαρμοστούν σφαιρικές πολιτικές για όλες τις ηλικίες, ώστε να βελτιωθούν τα επίπεδα υγείας και να μειωθούν οι ανισότητες.
- Να βελτιωθεί η παροχή μακροχρόνιας φροντίδας και να μειωθούν οι γεωγραφικές ανισότητες στις υπηρεσίες παροχής φροντίδας²²¹.

2.2.3 Η περίπτωση της Σουηδίας

Η Σουηδία εντάχθηκε στην ΕΕ το 1995 μαζί με την Αυστρία και τη Φινλανδία και είναι ένα από τα κράτη μέλη του Ευρωπαϊκού Βορρά που θεωρούνται ανεπτυγμένα, λόγω των καλών επιδόσεων της διαχρονικά στους διαρθρωτικούς δείκτες. Εκτός, όμως, από τις καλές επιδόσεις στον οικονομικό τομέα, η Σουηδία διακρίνεται από ένα ισχυρό κοινωνικό κράτος καθολικής εμβέλειας. Στο πλαίσιο αυτό, η συμμετοχή της στον Ανοιχτό Συντονισμό για τα συστήματα κοινωνικής προστασίας αποτελεί προστιθέμενη αξία για την όλη διαδικασία²²², καθώς μπορεί να αποτελέσει παράδειγμα προς μίμηση για τα κράτη μέλη εκείνα που υστερούν, ώστε να μπορέσουν να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους στους επιμέρους τομείς της κοινωνικής προστασίας (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία).

²²¹ Βλ. Commission of the European Communities (2009a), σελ 255-256.

²²² Βλ. σχετικά Jacobsson Kerstin (2003), *“Trying to reform the ‘best pupils in class’? The OMC in Sweden and Denmark”*, paper prepared for the workshop on “opening the Open Method of Coordination”, Florence 4-5 July 2003 καθώς και Jacobsson Kerstin & Johansson Hakan (2007), *“The micro-Politics of the OMC Process: NGO Activities and the Social Inclusion Process in Sweden”*, paper for presentation at the international meetings on Law and Society in the 21st century, 25-28 July 2007, Humboldt University, Berlin.

Στις δύο παραγράφους που ακολουθούν θα εξεταστούν συνοπτικά οι δυο Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη που έχει υποβάλει η Σουηδία μετά τον εξορθολογισμό της κοινωνικής ΑΜΣ, μια για την περίοδο 2006-2008²²³ και άλλη μια για 2008-2010²²⁴. Η εξέταση θα γίνει υπό το πρίσμα των σχολίων της Επιτροπής, στο πλαίσιο της αξιολόγησης από ομότιμους (peer review), ώστε να φανεί η πρόοδος και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Σουηδία όσον αφορά τα τρία επιμέρους πεδία της κοινωνικής προστασίας.

2.2.3.1 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Σουηδίας για την περίοδο 2006-2008

Σύμφωνα με την ΕΕΣ 2006-2008, βάσει των κοινών δεικτών, η Σουηδία παρουσιάζει την ακόλουθη εικόνα²²⁵:

- η **μεγέθυνση του ΑΕγχΠ** παρέμεινε υψηλή με ποσοστό 4,1% για το χρονικό διάστημα 2004-2006.
- Το **συνολικό ποσοστό απασχόλησης** 72,5% το 2005 είναι ένα από τα υψηλότερα ποσοστά απασχόλησης στην ΕΕ υπερβαίνοντας τον ποσοτικό στόχο της Λισαβόνας για την απασχόληση (70%), ενώ ιδιαίτερα υψηλό είναι το **ποσοστό απασχόλησης των γυναικών** (70,4%) και **των ηλικιωμένων** (69,4%), υπερβαίνοντας κατά πολύ και πάλι τους στόχους της Λισαβόνας για το 2010 (60% για τις γυναίκες και 50% για τους ηλικιωμένους). Αρκετά χαμηλότερο, βέβαια, είναι το ποσοστό απασχόλησης για τους **μετανάστες** και τους αλλοδαπούς

²²³ Βλ. σχετικά Ministry of Health and Social Affairs (2006), “Sweden’s Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008”, 14-9-2006 [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/nap/sweden_en.pdf] καθώς και την επικαιροποίηση Ministry of Health and Social Affairs (2007), “Sweden’s Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008. Update”, 3-4-2007 [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/nap/sweden_update_en.pdf]

²²⁴ Βλ. σχετικά Ministry of Health and Social Affairs (2008), “Sweden’s Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010”, 6-10-2008 [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/sweden_en.pdf]

²²⁵ Για συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία που αφορούν τις επιδόσεις της Σουηδίας σχετικά με βασικούς δείκτες βλ. πίνακα 15α, παράρτημα 4, σελ. 267 στην παρούσα διατριβή.

πολίτες, καθώς το 2005 κυμαίνεται σε 61,6% σε σύγκριση με 76,1% για τους αυτόχθονες Σουηδούς.

- Το **ποσοστό ανεργίας**, 7,8% για το 2005, κυμαίνεται κοντά στον κοινοτικό μ.ο. (8,8%), όμως είναι ιδιαίτερος υψηλό για τους νέους (22,6%).
- Το **ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν «κίνδυνο φτώχειας»** είναι χαμηλό και αρκετά χαμηλότερο από τον κοινοτικό μ.ο. Το 2004 ανερχόταν σε 9%, ενώ ο κοινοτικός μ.ο. ήταν 16%. Διαφορές βέβαια εντοπίζονται όσον αφορά τις διάφορες ομάδες. Για παράδειγμα, οι νέοι μεταξύ 18-24, οι γυναίκες άνω των 65 και οι μετανάστες, αντιμετωπίζουν πολύ υψηλότερο «κίνδυνο φτώχειας» (25%, 14% και 18,9% αντίστοιχα).
- Οι **συνολικές δαπάνες κοινωνικής προστασίας** ως ποσοστό του ΑΕγχΠ είναι ιδιαίτερα υψηλές και έφθασαν το 2004 το 32,9%.
- Η Σουηδία αναμένεται πως θα αντιμετωπίσει ηπιότερες δημογραφικές προκλήσεις σε σχέση με τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ. Το **ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων** θα αυξηθεί από 26% το 2004 σε 41% το 2050, που προβλέπεται ότι θα είναι πολύ χαμηλότερο από το 52% του κοινοτικού μ.ο.
- Το **προσδόκιμο επιβίωσης** για το 2005 είναι σχετικά υψηλό και κυμαίνεται σε 78,4 για τους άντρες και 82,7 για τις γυναίκες, ενώ έχει αυξηθεί κατά 1,5 έτη την τελευταία δεκαετία (το 1995 ήταν 76,2 για τους άντρες και 81,4 για τις γυναίκες).

Παρόλο που τα γενικά στατιστικά στοιχεία εμφανίζονται ευνοϊκά για τη Σουηδία, στην ΕΕΣ 2006-2008 εντοπίζονται συγκεκριμένα σημάδια χειροτέρευσης όσον αφορά την κατάσταση της δημόσιας υγείας, όπως για παράδειγμα τα αυξανόμενα ποσοστά παχυσαρκίας σε όλες τις ηλικίες, τα αυξανόμενα ποσοστά θανάτων εξαιτίας του αλκοολισμού σε κάποιες περιοχές και η λιγότερο ευνοϊκή αντίληψη των ατόμων για τον εαυτό τους, που επιβαρύνει την ψυχολογική τους κατάσταση.

Τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα του σουηδικού κοινωνικού μοντέλου είναι μια **καθολική πολιτική κοινωνικής πρόνοιας** και μια **πολιτική ενεργούς ένταξης για την αγορά εργασίας**. Επίσης, με σκοπό την επίτευξη κοινωνικής συνοχής το σουηδικό κοινωνικό κράτος διέπεται από την **αρχή της διατήρησης του γενικού εισοδήματος**, ώστε να εξασφαλίζονται για τους πολίτες αξιοπρεπείς συνθήκες διαβίωσης κατά τις περιόδους ασθένειας, ανεργίας, μητρότητας/πατρότητας και τρίτης ηλικίας. Έτσι, για την περίοδο 2006-2008 ως επιμέρους στόχοι προσδιορίζονται η δημιουργία περισσότερων θέσεων εργασίας, η μείωση της εγκατάλειψης της εργασίας λόγω ασθένειας, η βελτίωση της μακροχρόνιας φροντίδας, να γίνει η κοινωνία προσβάσιμη για τα άτομα με αναπηρίες, η μείωση του αριθμού των αστέγων, η βελτίωση της κοινωνικής ένταξης των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων, η δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών για την παράταση του εργατικού βίου και η επίτευξη ισότητας μεταξύ των δυο φύλων. Ο πρωταρχικός στόχος είναι η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης στο 80% (για την ηλικιακή ομάδα 20-64) και η μείωση της ανεργίας στο 4% το συντομότερο δυνατό²²⁶.

Σύμφωνα με την Επιτροπή, η **ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου** στις εθνικές πολιτικές, η ισότητα των φύλων και η επάρκεια της πολιτικής προσέγγισης για τη βελτίωση της ισότητας των φύλων βρίσκονται σε καλό δρόμο. *«Η ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου εφαρμόζεται για τους άντρες και τις γυναίκες γενικά και στους μετανάστες άντρες και γυναίκες, αλλά λιγότερο στην περίπτωση των νέων και των ατόμων με ειδικές ανάγκες, όπου θα μπορούσε περαιτέρω να επεκταθεί»*²²⁷. Επιπλέον, οι προτεραιότητες πολιτικής που επιλέγονται είναι σύμφωνες με τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Σουηδία, όπως η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, και εξειδικεύονται *«σε μια ευρεία γκάμα μέτρων, τα οποία όμως δεν ιεραρχούνται, γεγονός που δυσχεραίνει τον εντοπισμό των κύριων προτεραιοτήτων»*²²⁸.

Επίσης, η **σχέση** μεταξύ των **στόχων της Λισαβόνας** για μεγαλύτερη ανάπτυξη και απασχόληση και των στόχων πολιτικής που περιλαμβάνονται

²²⁶ Βλ. Ministry of Health and Social Affairs (2007), “Sweden’s Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008. Update”, σελ. 8.

²²⁷ Βλ. παρ. Commission of The European Communities (2007a), σελ. 236.

²²⁸ Βλ. παρ. Commission of The European Communities (2007a), σελ. 235.

στη Στρατηγική Έκθεση της Σουηδίας για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη θεωρείται από την Επιτροπή «ορατή» και «αλληλοσυμπληρωματική». Οι μειονεκτούσες ομάδες στην αγορά εργασίας για τις οποίες περιλαμβάνονται δράσεις στο Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων της Σουηδίας αποτελούν ταυτόχρονα και προτεραιότητα της ΕΕΣ για την κοινωνική προστασία και ένταξη, ενώ στην ΕΕΣ αναφέρεται ξεκάθαρα η σχέση αμοιβαιότητας που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στις δυο στρατηγικές (ανάπτυξη και απασχόληση-κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη)²²⁹.

Όσον αφορά τη διάσταση της **διακυβέρνησης**, η Επιτροπή διαπιστώνει πως η Σουηδική κυβέρνηση προσκάλεσε έναν μεγάλο αριθμό ενδιαφερομένων μερών (stakeholder) για να συμμετάσχουν στην εκπόνηση της ΕΕΣ. Συγκεκριμένα, οι ΜΚΟ, εκτός του ότι διαβουλεύονται συχνά με την κυβέρνηση, υπέβαλαν και τις προτεραιότητές τους σχετικά με τους κοινούς στόχους της κοινωνικής ΑΜΣ, όμως χωρίς «δομημένες προτάσεις» για το πως θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην όλη διαδικασία. Εκπρόσωποι των κεντρικών αρχών, των τοπικών αρχών, αλλά και των περιφερειών προσκλήθηκαν στις συναντήσεις για την προετοιμασία της ΕΕΣ. Οι κοινωνικοί εκπρόσωποι ενημερώθηκαν μέσω των συχνών συναντήσεων που έχουν με το Υπουργείο Κοινωνικών Υποθέσεων, όμως δεν είναι ξεκάθαρη η επιρροή τους στην διαμόρφωση της ΕΕΣ. Επίσης, δεν υπήρξε διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, γεγονός που επικρίθηκε από το δίκτυο των ΜΚΟ. Η εφαρμογή των μέτρων που περιλαμβάνονται στην ΕΕΣ γίνεται από τις κεντρικές αρχές, όπως είναι η Σουηδική Υπηρεσία Κοινωνικής Ασφάλισης και το Εθνικό Συμβούλιο για την Αγορά Εργασίας, και ελέγχεται από την κυβέρνηση μέσω αρμόδιων θεσμοθετημένων οργάνων²³⁰.

Βάσει της ανωτέρω περιγραφόμενης εικόνας, η Επιτροπή καταλήγει στον προσδιορισμό των εξής **κατευθύνσεων για μελλοντική δράση**:

- Να συνεχίσουν τα μέτρα που στοχεύουν στην ενεργή ένταξη όλο και περισσότερων ατόμων στην αγορά εργασίας, με ιδιαίτερη έμφαση στο

²²⁹ Βλ. παρ. Commission of The European Communities (2007a), σελ 236.

²³⁰ Βλ. παρ. Commission of The European Communities (2007a), σελ 238.

επίμονα υψηλό χάσμα απασχόλησης ανάμεσα στους μετανάστες και τον αυτόχθονα πληθυσμό, καθώς και στο ανησυχητικό πρόβλημα της υψηλής ανεργίας μεταξύ των νέων.

- Να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στην μετάβαση από τα Προγράμματα κάλυψης για τους ασθενείς, συμπεριλαμβανομένου του υψηλού ποσοστού των ασθενών, στα Προγράμματα ενεργούς ένταξης στην αγορά εργασίας.
- Να συνεχίσει η αντιμετώπιση της πρόωρης εξόδου από την αγορά εργασίας που μπορεί να οφείλεται είτε σε λόγους ασθένειας, είτε σε αναπηρία και να ελέγχονται/εξετάζονται οι επιπτώσεις των τρεχουσών συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων.
- Οι δημογραφικές εξελίξεις απαιτούν όχι μόνο ένα πιο εξορθολογισμένο και αποδοτικό οργανισμό παροχής φροντίδας και μεγαλύτερη συνεργασία μεταξύ των διαφόρων θεσμών παροχής φροντίδας, αλλά απαιτεί και μια σαφή αναδιοργάνωση των πολιτικών και διοικητικών επιπέδων που είναι υπεύθυνα για την παροχή υπηρεσιών φροντίδας.
- Να αντιμετωπιστεί γρήγορα και δραστικά η πρόσφατη χειροτέρευση στην κατάσταση της δημόσιας υγείας ώστε να αποφευχθούν τα μελλοντικά κόστη²³¹.

2.2.3.2 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Σουηδίας για την περίοδο 2008-2010

Σύμφωνα με την ΕΕΣ 2008-2010, στο πλαίσιο της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης, η Σουηδία παρουσιάζει την ακόλουθη εικόνα²³²:

- η **μεγέθυνση του ΑΕγχΠ** επιβραδύνθηκε και το 2007 διαμορφώνεται στο 2,7% σε σύγκριση με το 2006 που ανερχόταν στο 4,1%.

²³¹ Βλ. παρ. Commission of The European Communities (2007a), σελ 241-242.

²³² Για συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία που αφορούν τις επιδόσεις της Σουηδίας σχετικά με βασικούς δείκτες βλ. πίνακα 15β, παράρτημα 4, σελ. 268 στην παρούσα διατριβή.

Παράλληλα, εκτιμάται ακόμα μεγαλύτερη πτώση για το 2009, με ποσοστό 1,4%.

- Το **συνολικό ποσοστό απασχόλησης**- 74,2% το 2007-παραμένει ένα από τα υψηλότερα ποσοστά απασχόλησης στην ΕΕ υπερβαίνοντας αρκετά τον ποσοτικό στόχο της Λισαβόνας για την απασχόληση (70%). Αυτό οφείλεται κυρίως στο ιδιαίτερα υψηλό **ποσοστό απασχόλησης των γυναικών** (71,8%) και **των ηλικιωμένων** (70%), υπερβαίνοντας κατά πολύ και πάλι τους στόχους της Λισαβόνας για το 2010 (60% για τις γυναίκες και 50% για τους ηλικιωμένους). Αρκετά χαμηλότερο, βέβαια, παραμένει το ποσοστό απασχόλησης για τους **μετανάστες** και τους αλλοδαπούς πολίτες, με το χάσμα της απασχόλησης μεταξύ των ατόμων που γεννιούνται μέσα και έξω από τη Σουηδία να είναι ένα από τα υψηλότερα στην ΕΕ (13,1% το 2007). Το γεγονός αυτό, παραμένει πρόκληση για τη Σουηδία η οποία κατά την παρούσα περίοδο βιώνει τα υψηλότερα επίπεδα μετανάστευσης²³³.
- Το **συνολικό ποσοστό ανεργίας** αναμένεται να αυξηθεί σημαντικά από 6,2% το 2008 σε περίπου 8,5% το 2010. Το **ποσοστό ανεργίας των νέων**, αν και φαίνεται να έχει πέσει ελάχιστα σε σχέση με το 2005, εξακολουθεί να είναι ιδιαίτερος υψηλό με ποσοστό 19,1% το 2007, ενώ ο αντίστοιχος μέσος όρος της ΕΕ διαμορφώνεται στο 15,53%.
- Το **ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν «κίνδυνο φτώχειας»**, αν και αυξήθηκε σε σχέση με το 2005, εξακολουθεί να είναι χαμηλό και αρκετά χαμηλότερο από τον κοινοτικό μ.ό. (το 2007 ανερχόταν σε 11%, ενώ ο μ.ό. της ΕΕ-25 ήταν 16%).).
- Επίσης, σε σύγκριση με τα άλλα κράτη μέλη, η Σουηδία εμφανίζει **μία από τις πιο ίσες κατανομές εισοδήματος**. Παρόλα αυτά, διαφορές εντοπίζονται μεταξύ των διαφορετικών πληθυσμιακών ομάδων. Για παράδειγμα, τα παιδιά, οι νέοι μεταξύ 18-24, οι γυναίκες άνω των 65, οι

²³³ Σύμφωνα με τα εθνικά στατιστικά στοιχεία περίπου 100.000 άνθρωποι εγκαταστάθηκαν στη Σουηδία το 2007, στους περισσότερους από τους οποίους χορηγήθηκε άδεια παραμονής στη χώρα αφού είχαν κάνει αίτηση ασύλου ή για οικογενειακούς λόγους.

μετανάστες και οι μονογονεϊκές οικογένειες αντιμετωπίζουν πολύ υψηλότερο «κίνδυνο φτώχειας».

- Οι **συνολικές δαπάνες κοινωνικής προστασίας** ως ποσοστό του ΑΕγχΠ ήταν οι υψηλότερες στην ΕΕ για το 2005 φθάνοντας στο 32%.
- Η Σουηδία αναμένεται πως θα αντιμετωπίσει ηπιότερες δημογραφικές προκλήσεις σε σχέση με τα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ²³⁴. Το **ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων** εκτιμάται πως θα αυξηθεί από 27,8% το 2010 σε 46,7% το 2060, ενώ ο μ.ό. της ΕΕ θα αυξηθεί από 25,9% σε 53,5%.
- Το **προσδόκιμο επιβίωσης** (78,8 για τους άντρες και 83,1 για τις γυναίκες) και το **προσδόκιμο υγιούς επιβίωσης** (67,1 για τους άντρες και 67 για τις γυναίκες) δείχνουν ότι υπάρχει μια σταθερή άνοδος διαχρονικά.

Ο βασικός στόχος της κοινωνικής πολιτικής της Σουηδίας είναι η παροχή **κοινωνικής προστασίας για όλο τον πληθυσμό** με παροχή **συμπληρωματικής υποστήριξης σε συγκεκριμένες ομάδες** μόνο όταν αυτό κριθεί απαραίτητο. Έτσι, ο συνολικός στόχος πολιτικής για την περίοδο 2008-2010 συγκεντρώνεται ιδιαίτερος στη **μείωση του αποκλεισμού μέσω της ένταξης στην αγορά εργασίας**. Ένα ακόμα υψηλότερο ποσοστό απασχόλησης θεωρείται απαραίτητο για την εξασφάλιση μιας εύρωστης, μελλοντικής πολιτικής πρόνοιας, αλλά και σημαντικό για την προσωπική, κοινωνική ολοκλήρωση του ατόμου και τη συμμετοχή του στην κοινωνία²³⁵.

Όσον αφορά την **επίτευξη** των τεσσάρων επιμέρους **στόχων** στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης που τέθηκαν για την περίοδο 2006-2008, δηλαδή απασχόληση και εκπαίδευση για όλους, αύξηση ένταξης και συμμετοχής των ατόμων στην κοινωνία, εξασφάλιση μιας αξιοπρεπούς στέγασης για όλους και υποστήριξη των ευάλωτων ομάδων, υπάρχουν **σημάδια προόδου**. Όμως, χρειάζεται να γίνουν **ακόμα περισσότερα** και

²³⁴ Το ποσοστό γεννήσεων θεωρείται σχετικά υψηλό συγκρινόμενο με άλλα κράτη μέλη και σύμφωνα με τα εθνικά στατιστικά στοιχεία για το 2007 διαμορφώθηκε στο 1,88%.

²³⁵ Βλ. Ministry of Health and Social Affairs (2008), "Sweden's Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010", 6-10-2008, σελ. 9-10

συνεχίζονται οι προσπάθειες, γι' αυτό για την περίοδο 2008-2010 οι τέσσερις νέοι στόχοι βασίστηκαν σε αυτούς της προηγούμενης περιόδου και συγκεκριμένα προσανατολίζονται: στην κοινωνική ένταξη των ηλικιωμένων, στη μείωση του αποκλεισμού των νέων, μείωση της απουσίας από την εργασία λόγω ασθένειας και στην υποστήριξη των ευάλωτων ομάδων. Η μείωση του χάσματος στα επίπεδα απασχόλησης μεταξύ των αλλοδαπών/μεταναστών και των αυτοχθόνων πολιτών αναφέρεται συγκεκριμένα ως «ένα σημαντικό σημείο εκκίνησης για να συνεχίσουν οι προσπάθειες» αλλά πλέον δεν υιοθετείται ως προτεραιότητα. Επίσης, η προηγούμενη προτεραιότητα που αφορούσε τη στέγαση, εντάχθηκε στο στόχο της ενίσχυσης των ευάλωτων ομάδων. Σε γενικές γραμμές, πάντως, θεωρείται από την Επιτροπή πως οι νέες προτεραιότητες πολιτικής είναι σύμφωνες με τις προκλήσεις που προσδιορίστηκαν στην Κοινή Έκθεση του 2007 (όπως η πιο αποδοτική χρήση των πόρων στον τομέα της υγειονομικής περίθαλψης), ενώ χρησιμοποιούνται και δείκτες για την παρακολούθηση των επιδόσεων σε κάθε στόχο. Βέβαια, όπως εντοπίζεται και από την Επιτροπή, δεν τίθενται μετρήσιμοι στόχοι. Διαπιστώνεται, τέλος, πως οι πολιτικές για την ισότητα των φύλων και την ένταξη των ατόμων με αναπηρία έχουν πλέον ενσωματωθεί σε όλα τα πεδία πολιτικής²³⁶.

Όσον αφορά τη διάσταση της **διακυβέρνησης**, η Επιτροπή-στο πλαίσιο της αξιολόγησης της σουηδικής στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και ένταξη-διαπιστώνει πως οι κρατικές αρχές, οι ΜΚΟ και οι κοινωνικοί εταίροι είχαν τη δυνατότητα να συμμετάσχουν στη διαδικασία προετοιμασίας της ΕΕΣ. Όμως, κάποιοι ΜΚΟ υποστηρίζουν πως δεν τους δόθηκε η ευκαιρία αληθινού διαλόγου και έχουν υποβάλει αίτημα να έχουν τη δυνατότητα έγκαιρου διαλόγου στο μέλλον. Βέβαια, οι ΜΚΟ, η Σουηδική Ένωση Τοπικών Αρχών και Περιφερειών και το Εθνικό Συμβούλιο Υγείας και Πρόνοιας συμμετέχουν σε μια Επιτροπή στο πλαίσιο του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικών Υποθέσεων που ασχολείται με το ρόλο επιρροής που έχουν οι χρήστες υπηρεσιών στην κοινωνική ανάπτυξη. Παράλληλα, υπάρχει ένα θεσμοθετημένο «σύστημα δημόσιων ερευνών/δημοσκοπήσεων», το οποίο αναγνωρίζεται σαν ένα σημαντικό εργαλείο διαμόρφωσης πολιτικής. Επίσης,

²³⁶ Βλ. Commission of the European Communities (2009a), σελ 308-310.

η χρήση δεικτών για την παρακολούθηση της προόδου επίτευξης των στόχων και η ύπαρξη μηχανισμών παρακολούθησης και αξιολόγησης των μέτρων πολιτικής, αναγνωρίζονται τόσο από την ΕΕΣ, όσο και από την Επιτροπή. Πέρα των θετικών στοιχείων που αναγνωρίζει, η Επιτροπή σχολιάζει πως «η ΕΕΣ μοιάζει περισσότερο με μια περίληψη των υφιστάμενων πολιτικών παρά το αποτέλεσμα μιας πραγματικής διαδικασίας στρατηγικού σχεδιασμού» και υπογραμμίζει τη σημασία της ύπαρξης διαρκούς διαλόγου με όλα τα εμπλεκόμενα μέρη (stakeholders), ανάγκη η οποία εντοπίζεται και από την ίδια την ΕΕΣ²³⁷.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της αξιολόγησης της ΕΕΣ, η Επιτροπή καταλήγει στον προσδιορισμό των εξής προκλήσεων προς τις οποίες θα πρέπει να προσανατολιστεί **η μελλοντική δράση**:

- Να συνεχίσουν τα μέτρα που στοχεύουν στην αντιμετώπιση της υψηλής ανεργίας των νέων και του επίμονα υψηλού χάσματος απασχόλησης μεταξύ των μεταναστών/αλλοδαπών και του αυτόχθονα πληθυσμού και να συνεχίσει η υποστήριξη για την μετάβαση του μεγάλου αποθεματικού των ατόμων από τα Προγράμματα συνταξιοδότησης λόγω ασθένειας και αναπηρίας στα Προγράμματα ενεργούς ένταξης στην αγορά εργασίας. Αυτή η προσπάθεια περιλαμβάνει τη συνέχιση της μεταρρύθμισης του συστήματος εκπαίδευσης, συμπεριλαμβανομένης της βελτίωσης της επαγγελματικής κατάρτισης, ώστε να μειωθούν τα επίπεδα κοινωνικού αποκλεισμού στους νέους, ιδιαίτερα στους νέους που είναι και μετανάστες.
- Να αντιμετωπιστούν τα υψηλά επίπεδα κινδύνου φτώχειας των μονογονεϊκών οικογενειών, των ηλικιωμένων γυναικών και των μεταναστών, ιδιαίτέρως των παιδιών.
- Να συνεχίσουν οι προσπάθειες βελτίωσης γνώσης σχετικά με τις ανάγκες και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει το σύστημα

²³⁷ Βλ. Commission of the European Communities (2009a), σελ 311 και Ministry of Health and Social Affairs (2008), σελ 32-35.

συνταξιοδότησης, ιδιαιτέρως με τη διευκρίνιση των διαφορετικών αιτίων στις οποίες οφείλεται η συνταξιοδότηση των ατόμων.

- Να αντιμετωπιστούν οι περιφερειακές διαφορές όσον αφορά την πρόσβαση και την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών υγείας.
- Να διασφαλιστεί η πρόσβαση στις υπηρεσίες μακροχρόνιας φροντίδας, ιδιαιτέρως στον τομέα της στέγασης, που θα πρέπει να παρέχεται από τους δήμους σε εύλογο χρονικό διάστημα, και να διασφαλιστεί ότι όλοι οι άνθρωποι θα μπορούν να μετακινούνται ελεύθερα από δήμο σε δήμο και να απολαμβάνουν την απαιτούμενη υποστήριξη και φροντίδα.
- Να επιδιωχθούν περαιτέρω βελτιώσεις στην ψυχιατρική περίθαλψη, κυρίως στην ικανότητα άμεσης περίθαλψης των ατόμων με διανοητικά προβλήματα²³⁸.

2.2.4 Η περίπτωση της Κύπρου

Η Κύπρος είναι ένα από τα νέα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς εντάχθηκε την άνοιξη του 2004, μαζί με άλλα εννιά κράτη²³⁹. Συμμετέχει, λοιπόν, επίσημα στην κοινωνική ΑΜΣ από τον Ιούλιο του 2004, όταν υπέβαλε στην Επιτροπή το πρώτο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη για τη χρονική περίοδο 2004-2006²⁴⁰, στο οποίο ανέλυε την εθνική κατάσταση σε σχέση με τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, παρουσίαζε την εθνική στρατηγική, τους στόχους για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και προσδιόριζε τις συγκεκριμένες δράσεις που θα υλοποιούνταν για την επίτευξη των στόχων.

Από τότε έως και σήμερα, στο πλαίσιο του εξορθολογισμού και του εκσυγχρονισμού της κοινωνικής ΑΜΣ, η Κύπρος έχει υποβάλει δυο Εθνικές

²³⁸ Βλ. Commission of the European Communities (2009a), σελ 316-317.

²³⁹ Πρόκειται για τη Μάλτα και οχτώ κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, την Τσεχία, τη Σλοβακία, την Ουγγαρία, τη Σλοβενία, την Εσθονία, τη Λεττονία, τη Λιθουανία και την Πολωνία.

²⁴⁰ Βλ. σχετικά Κυπριακή Δημοκρατία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2004), «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2004-2006», Ιούλιος 2004, Λευκωσία [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spssi/docs/social_inclusion/nap_incl_2004_cy.pdf]

Εκθέσεις Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη, μια για την περίοδο 2006-2008²⁴¹ και άλλη μια για 2008-2010²⁴². Αυτές θα εξεταστούν συνοπτικά και όσο πιο περιεκτικά γίνεται στις επόμενες δυο παραγράφους, ώστε να φανεί η πρόοδος και οι ελλείψεις της Κύπρου σχετικά με τα τρία επιμέρους πεδία της κοινωνικής προστασίας, όπως εντοπίζονται και αξιολογούνται από την Επιτροπή, στο πλαίσιο των Κοινών Εκθέσεων για 2007 και 2009 αντίστοιχα.

2.2.4.1 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Κύπρου για την περίοδο 2006-2008

Σύμφωνα με την ΕΕΣ 2006-2008, βάσει των κοινών δεικτών, η Κύπρος παρουσιάζει την ακόλουθη εικόνα²⁴³:

- η **μεγέθυνση του ΑΕγχΠ** παρέμεινε υψηλή με ποσοστό 3,8% για το 2005
- το **δημοσιονομικό έλλειμμα** μειώθηκε αισθητά από 4,1% το 2004 σε 2,5% το 2005, επίδοση που ξεπέρασε τις προσδοκίες
- Το **συνολικό ποσοστό απασχόλησης** 68,5% το 2005 διατηρήθηκε σε ικανοποιητικά επίπεδα, προσεγγίζοντας τον ποσοτικό στόχο της Λισαβόνας για την απασχόληση (70%).
- Το **ποσοστό ανεργίας**, αυξήθηκε σε 5,2% το 2005, όμως παραμένει χαμηλότερο από τον κοινοτικό μ.ο. (8,8%).
- Το **ποσοστό των ατόμων που αντιμετωπίζουν «κίνδυνο φτώχειας»** (το 2004) ανερχόταν σε 16%, δηλαδή αντιστοιχούσε στον

²⁴¹ Βλ. Κυπριακή Δημοκρατία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2006), «Έκθεση για τις Στρατηγικές Κοινωνικής Προστασίας και Κοινωνικής Ενσωμάτωσης 2006-2008», Σεπτέμβριος 2006, Λευκωσία [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/nap/cyprus_el.pdf]

²⁴² Βλ. Κυπριακή Δημοκρατία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2008), «Εθνική Έκθεση για τις Στρατηγικές Κοινωνικής Προστασίας και Κοινωνικής Ενσωμάτωσης 2008-2010», Λευκωσία [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/cyprus_el.pdf]

²⁴³ Για συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία που αφορούν τις επιδόσεις της Κύπρου σχετικά με βασικούς δείκτες βλ. πίνακα 14α, παράρτημα 4, σελ. 265 στην παρούσα διατριβή.

κοινοτικό μέσο όρο. Όμως, όσον αφορά την ηλικιακή ομάδα των ατόμων άνω των 65, ο κίνδυνος της φτώχειας (51%) παραμένει ανησυχητικός, ενώ ο κίνδυνος ανέρχεται σε ποσοστό 73% για τους ηλικιωμένους που ζουν μόνοι τους.

- Οι **συνολικές δαπάνες κοινωνικής προστασίας** ως ποσοστό του ΑΕγχΠ έφθασαν το 2004 το 17,8%.
- Το **ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων** θα υπερδιπλασιαστεί από το πολύ χαμηλό ποσοστό του 17% το 2004 στο 43% το 2050, που προβλέπεται ωστόσο ότι θα είναι πολύ χαμηλότερο από το 52% του κοινοτικού μ.ο.
- Το **προσδόκιμο επιβίωσης** για το 2004 είναι 76,8 έτη για τους άνδρες και 81,9 έτη για τις γυναίκες και βρίσκεται πάνω από το μέσο όρο της ΕΕ²⁴⁴.
- Το **προσδόκιμο υγιούς επιβίωσης** για το 2003 διαμορφώνεται σε 68,4 για τους άνδρες και 69,6 για τις γυναίκες, υπερβαίνοντας σημαντικά το μ.ο της ΕΕ²⁴⁵ και έτσι κατέχει τη δεύτερη καλύτερη θέση στην ΕΕ.

Στο πλαίσιο αυτό, η **συνολική στρατηγική προσέγγιση** της Κύπρου, σύμφωνα με το εθνικό της πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων, επικεντρώνεται στη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών βελτίωσης της κοινωνικής συνοχής στη χώρα, κυρίως μέσω της **ενεργούς ένταξης των ευάλωτων ομάδων στην απασχόληση**. Οι προτεραιότητες που επελέγησαν αντιστοιχούν στις κύριες προκλήσεις που αντιμετωπίζει η χώρα. Η εξάλειψη της παιδικής φτώχειας, η ευελιξία στην αγορά εργασίας, η παράταση του επαγγελματικού βίου, η ένταξη των διακινούμενων εργαζομένων, η βελτίωση της πρόσβασης στη φροντίδα υγείας και η αντιμετώπιση των ανισοτήτων που παρατηρούνται σε αυτόν τον τομέα, η βελτίωση της θέσης των ατόμων με αναπηρία, ο εκσυγχρονισμός του συστήματος κοινωνικής προστασίας, καθώς και η

²⁴⁴ Ο μέσος όρος της ΕΕ για το 2003 διαμορφώνεται στα 75,1 έτη για τους άνδρες και 81,2 έτη για τις γυναίκες.

²⁴⁵ Ο μέσος όρος της ΕΕ για το 2003 διαμορφώνεται στα 64,5 έτη για τους άνδρες και 66 έτη για τις γυναίκες.

αντιμετώπιση των εκπαιδευτικών μειονεκτημάτων αποτελούν ζητήματα που εξετάζονται με προσοχή, αν και ο βαθμός λεπτομερούς ανάλυσής τους ποικίλλει. Σύντομη αναφορά περιλαμβάνεται, επίσης, στην πρόσβαση των οικογενειών με χαμηλό εισόδημα σε στέγαση. Επίσης, το ζήτημα της ισότητας των δύο φύλων εξετάζεται κατά κύριο λόγο στο πλαίσιο της απασχόλησης. Παρά τις θετικές εξελίξεις και τη θέσπιση μέτρων προώθησης της ισότητας των δύο φύλων, δεν διαφαίνεται με σαφήνεια προσέγγιση πραγματικής ενσωμάτωσης της διάστασης της ισότητας των δύο φύλων σε όλες τις πολιτικές.

Ιδιαίτερως, στον τομέα της κοινωνικής ένταξης, οι κύριες προτεραιότητες δράσης αφορούν τη μείωση του κινδύνου της φτώχειας για το σύνολο του πληθυσμού, και ιδίως για την ομάδα υψηλού κινδύνου των ατόμων ηλικίας 65 ετών και άνω, την ένταξη των ευάλωτων ομάδων στην αγορά εργασίας και την πρόληψη του αποκλεισμού των παιδιών. Η ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου, με εστίαση στις ομάδες που διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο, εξακολουθεί να συνιστά καίρια πρόκληση. Ο εκσυγχρονισμός του συστήματος κοινωνικής προστασίας θεωρείται ζήτημα άμεσης προτεραιότητας και στόχος είναι να καταστεί πιο αποτελεσματικό και, κυρίως, να εξασφαλισθεί η οικονομική του βιωσιμότητα. Η έκθεση εξαίρει τη σημασία του κοινωνικού διαλόγου για την επίτευξη συναίνεσης όσον αφορά την εισαγωγή τροποποιήσεων στο σύστημα συνταξιοδότησης. Κύριος στόχος πολιτικής στον τομέα της φροντίδας υγείας και της μακροχρόνιας φροντίδας είναι η διατήρηση και η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του πληθυσμού. Ιδιαίτερη προσοχή δίνεται στην εξασφάλιση πρόσβασης σε υπηρεσίες υγείας για όλους, καθώς και στην εξάλειψη των ανισοτήτων όσον αφορά τη χρηματοδότηση του συστήματος. Επιπροσθέτως, στον προγραμματισμό περιλαμβάνονται μέτρα για τον εκσυγχρονισμό της οργάνωσης των κυβερνητικών φορέων, καθώς και των δημόσιων παροχών υπηρεσιών υγείας. Έμφαση δίνεται, επίσης, στην ενίσχυση των δομών που αναπτύσσει η τοπική αυτοδιοίκηση και οι κοινωφελείς οργανισμοί.

Η συνάφεια μεταξύ των στόχων της Λισαβόνας για μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη και απασχόληση και των στόχων πολιτικής που

περιλαμβάνονται στη στρατηγική έκθεση της Κύπρου για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη θεωρείται από την Επιτροπή «εμφανής». Παράλληλα, η λεπτομερής περιγραφή των παρεμβάσεων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) *«καθιστά σαφή το ρόλο που διαδραματίζει το ΕΚΤ στην εθνική αναπτυξιακή στρατηγική και, κατά συνέπεια, στην επίτευξη της ατζέντας της Λισαβόνας»*.

Επιπλέον, η Επιτροπή αναγνωρίζει, πως η **ευρεία διαδικασία διαβούλευσης** για διάφορες πτυχές της στρατηγικής αποτελεί περαιτέρω απόδειξη μιας μακράς παράδοσης κοινωνικού διαλόγου. Η αναβάθμιση των λειτουργιών του Πανκύπριου Συντονιστικού Συμβουλίου Εθελοντισμού συμβάλλει στην ενίσχυση της συμμετοχής των ατόμων που διατρέχουν άμεσο κίνδυνο κοινωνικού αποκλεισμού, ενώ η αναφερθείσα δημιουργία επιτροπής παρακολούθησης και αξιολόγησης θα συμβάλει στη μεγιστοποίηση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων²⁴⁶.

Βάσει της εικόνας που εμφανίζει η Κύπρος, η Επιτροπή καταλήγει στον εντοπισμό συγκεκριμένων μελλοντικών προκλήσεων, υποδεικνύοντας έτσι τις **εξής κατευθύνσεις δράσης**:

- Συνέχιση της βελτίωσης της θέσης των ευάλωτων ομάδων στην κοινωνία, ενισχύοντας τα βήματα προς μια ενεργό ένταξη στην απασχόληση και την πρόσβαση επί ίσοις όροις σε όλες τις υπηρεσίες.
- Συνέχιση των προσπαθειών βελτίωσης της διακυβέρνησης, με στήριξη της θεσμικής υποδομής και της συμμετοχής των τοπικών αρχών, των ΜΚΟ και των κοινωνικών εταίρων, καθώς και με την ενίσχυση της ανάπτυξης, της υλοποίησης, της παρακολούθησης και της αξιολόγησης των παρεμβάσεων πολιτικής.
- Εξασφάλιση της μακροπρόθεσμης βιωσιμότητας των συντάξεων, ιδιαίτερα μέσω αυξημένων κινήτρων για παράταση του επαγγελματικού βίου και παράλληλη αντιμετώπιση του υψηλού κινδύνου φτώχειας στα άτομα ηλικίας 65 ετών και άνω.

²⁴⁶ Βλ. παρ. Commission of the European Communities (2007a), σελ 107-108.

- Επιτάχυνση της διαδικασίας μεταρρύθμισης προκειμένου να εξασφαλισθεί μια καθολική και πλήρης κάλυψη της φροντίδας και η ισότιμη χρηματοδότηση μέσω αυξημένων επιδοτήσεων και αποτελεσματικής παροχής υπηρεσιών.
- Αποτελεσματικός συντονισμός μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με στόχο την προώθηση της αποκέντρωσης, με έμφαση στη βελτίωση της θεσμικής υποδομής των τοπικών αρχών, των ΜΚΟ και των κοινωνικών εταίρων, καθώς και την ενίσχυση των μηχανισμών παρακολούθησης και διασφάλισης της ποιότητας²⁴⁷.

2.2.4.2 Η Έκθεση Στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη της Κύπρου για την περίοδο 2008-2010

Σύμφωνα με την ΕΕΣ 2008-2010, η κοινωνικο-οικονομική κατάσταση στην Κύπρο παρουσιάζεται σε γενικές γραμμές θετική ²⁴⁸. Όπως χαρακτηριστικά σχολιάζει και η Επιτροπή στην Κοινή Έκθεση για το 2009 «η Κύπρος εξακολουθεί να εμφανίζει θετική οικονομική επίδοση, ανάλογη με τη γενικότερη ευνοϊκή κατάσταση της αγοράς εργασίας. Η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός δεν φαίνεται να αποτελούν μείζονα προβλήματα, αν και υπάρχουν θύλακες αποκλεισμού στο πλαίσιο ορισμένων κοινωνικο-οικονομικών ομάδων» ²⁴⁹. Επίσης, όσον αφορά την πρόσφατη οικονομική κρίση, η κυβέρνηση της Κύπρου εκτιμά ότι δεν αναμένεται να υπάρξουν σημαντικές ζημιές για την κυπριακή οικονομία στο χρηματοοικονομικό τομέα. Ωστόσο, «η οικονομική δραστηριότητα, κυρίως στους τομείς των κατασκευών και του τουρισμού, αναμένεται να επιβραδυνθεί εξαιτίας της μικρότερης εξωτερικής ζήτησης. Η πρόβλεψη της πραγματικής αύξησης του ΑΕγχΠ, που αναθεωρήθηκε προς τα κάτω, είναι 3% για το 2009. Αν και δεν υπάρχουν

²⁴⁷ Βλ. παρ. Commission of the European Communities (2007a), σελ 115.

²⁴⁸ Για συγκεντρωτικά στατιστικά στοιχεία που αφορούν τις επιδόσεις της Κύπρου σχετικά με βασικούς δείκτες βλ. πίνακα 14β, παράρτημα 4, σελ. 266 στην παρούσα διατριβή.

²⁴⁹ Βλ. Commission of the European Communities (2009a), «Commission Staff Working Document, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Country Profiles», SEC (2009) 255, 24.02.2009, Brussels, σελ.140.

ακόμα επαρκή στοιχεία για να εκτιμηθεί ο αντίκτυπος της κρίσης και οι επιπτώσεις της στις ευπαθείς ομάδες, δεν αναμένεται να παρατηρηθεί βραχυπρόθεσμα καμία σοβαρή επιδείνωση»²⁵⁰. Συγκεκριμένα:

- η **μεγέθυνση του ΑΕγχΠ** κατά τα δυο τελευταία χρόνια σημείωσε σταδιακή αύξηση η οποία έφθασε το 4,4% το 2007.
- Το **συνολικό ποσοστό απασχόλησης**, το 2007, το οποίο ανέρχεται στο 71% (62,4% για τις γυναίκες), είναι ανώτερο από το μέσο όρο της ΕΕ.
- Το **ποσοστό απασχόλησης των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας** (μεταξύ 55 και 64 ετών) αυξήθηκε σταθερά και ανήλθε στο 56% το 2007 (73% για τους άνδρες και 40% για τις γυναίκες).
- Το **ποσοστό ανεργίας**, που ανέρχεται στο 3,9% το 2007, είναι σημαντικά χαμηλότερο από το μέσο όρο της ΕΕ (7,1%), παραμένει όμως σχετικά υψηλότερο για τις γυναίκες (4,6%).
- Ο «**κίνδυνος φτώχειας**» βρίσκεται στο ίδιο επίπεδο με το μέσο όρο της ΕΕ (16% το 2006).
- Το **ποσοστό των εργαζομένων που αντιμετωπίζουν τον «κίνδυνο φτώχειας**» είναι χαμηλότερο από το μέσο όρο της ΕΕ και ανέρχεται στο 7%. Ωστόσο, ο κίνδυνος φτώχειας για την ηλικιακή ομάδα των ατόμων άνω των 65 ανέρχεται στο 52%, που είναι το υψηλότερο ποσοστό όλων των χωρών της ΕΕ, ενώ το ποσοστό κινδύνου για τα άτομα που ζουν σε νοικοκυριά ενός ατόμου φθάνει, για την ίδια ηλικιακή ομάδα, το 70%.
- Οι **συνολικές δαπάνες κοινωνικής προστασίας** διαπιστώθηκε ότι ανήλθαν στο 18,1% του ΑΕγχΠ το 2006.
- Το **ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων** αναμένεται ότι θα αυξηθεί από 18% το 2010 στο 44,5% το 2060, που προβλέπεται ότι θα είναι πολύ χαμηλότερο από τον κοινοτικό μ.ο.

²⁵⁰ Βλ. παρ. Commission of the European Communities (2009a), σελ 141.

- Το **προσδόκιμο επιβίωσης** κατά τη γέννηση για το 2006 ανέρχεται σε 78,8 έτη για τους άνδρες, που είναι το υψηλότερο όλων των χωρών της ΕΕ και σε 82,4 έτη για τις γυναίκες που και πάλι βρίσκεται πάνω από το μέσο όρο της ΕΕ.

Βάσει του παραπάνω πλαισίου και σε πλήρη συμφωνία με το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων, η Κύπρος προσδιορίζει για την περίοδο 2008-2010 **τις ίδιες προτεραιότητες και στόχους** που είχαν καθοριστεί για την περίοδο 2006-2008, καθώς **οι προκλήσεις παραμένουν οι ίδιες**. Δηλαδή, η μείωση του κινδύνου της φτώχειας, η ενεργητική ένταξη των ευπαθών ομάδων στην αγορά εργασίας, η πρόληψη του κοινωνικού αποκλεισμού των παιδιών και ο εκσυγχρονισμός ορισμένων κρατικών υπηρεσιών προβάλλονται ως σημαντικές προτεραιότητες για την Κύπρο. Επίσης, η μεταρρύθμιση των συστημάτων εκπαίδευσης, υγείας και συντάξεων και η αναδιάρθρωση των υπηρεσιών πρόνοιας και απασχόλησης αποτελούν πιο συγκεκριμένους στόχους που προωθούνται επί του παρόντος στο πλαίσιο του παραπάνω προγράμματος.

Όσον αφορά τους επιμέρους τομείς της κοινωνικής προστασίας, οι προκλήσεις που έχουν να κάνουν με την αντιμετώπιση του κινδύνου της φτώχειας και την κοινωνική ένταξη των μειονεκτουσών ομάδων εξακολουθούν να έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα. Το ίδιο ισχύει και για τις προκλήσεις που αφορούν την προτεινόμενη μεταρρύθμιση του συστήματος υγείας εξαιτίας της αργής προόδου που σημειώνεται. Επιπλέον, η μεταρρύθμιση του συνταξιοδοτικού συστήματος, που αποσκοπεί να διασφαλίσει τη βιωσιμότητα και την επάρκεια του συστήματος, προχωρεί ικανοποιητικά και η Κύπρος ενθαρρύνεται να συνεχίσει περαιτέρω την υλοποίηση της συμφωνηθείσας δέσμης μέτρων. Ακόμη, έχει σημειωθεί πρόοδος όσον αφορά την έμφαση στα μέτρα υπέρ των ευπαθών ομάδων. Επιπροσθέτως, η **θέσπιση διυπουργικής επιτροπής για την παρακολούθηση και την αξιολόγηση** της υλοποίησης της εθνικής στρατηγικής για την περίοδο 2008-2009 αποτελεί θετική εξέλιξη για τη διασφάλιση της προσήλωσης στην υλοποίηση των στόχων.

Ωστόσο, υπάρχει αρκετό περιθώριο για περαιτέρω βελτίωση. Για παράδειγμα, μπορούν να ενισχυθούν περαιτέρω οι πολιτικές που αφορούν την κατάρτιση, την προσαρμογή και την ένταξη των μεταναστών, καθώς και την ένταξη των ατόμων με αναπηρία. Η ισότητα των φύλων εξετάζεται λεπτομερέστερα, σύμφωνα με το εθνικό σχέδιο δράσης της κυβέρνησης για την ισότητα, ενώ συνιστάται να σημειωθεί μεγαλύτερη πρόοδος στον τομέα αυτό. Οι ποσοτικοί στόχοι περιορίζονται κυρίως στη μείωση της φτώχειας και δεν υπάρχουν ποσοτικοί στόχοι σχετικά με τη διαφορά των αμοιβών μεταξύ των φύλων που ανερχόταν σε ποσοστό 25% το 2005. Τα συστήματα υγείας και μακροχρόνιας φροντίδας απαιτούν μεγαλύτερη προσοχή, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την πρόσβαση επί ίσοις όροις και την ποιότητα²⁵¹.

Βάσει της παραπάνω ανάλυσης και των αδυναμιών που εντοπίστηκαν, η Επιτροπή καταλήγει στον εντοπισμό συγκεκριμένων μελλοντικών προκλήσεων για την Κύπρο, υποδεικνύοντας παράλληλα τις εξής **κατευθύνσεις δράσης**:

- Να συνεχιστεί η βελτίωση της θέσης των γυναικών και των ευάλωτων ομάδων, ιδιαίτερα των ατόμων με αναπηρία, των μεταναστών και των αιτούντων άσυλο, μέσω ολοκληρωμένων πολιτικών για την ενεργό ένταξη στην απασχόληση και την κοινωνική ζωή και για την ισότιμη πρόσβαση στις υπηρεσίες.
- Να συνεχιστούν οι προσπάθειες για επίτευξη καλύτερης διακυβέρνησης και αυξημένης κοινωνικής συμμετοχής στην ανάπτυξη, εφαρμογή, παρακολούθηση και αξιολόγηση των παρεμβάσεων πολιτικής.
- Να αντιμετωπιστεί ο υψηλός κίνδυνος φτώχειας για τα άτομα ηλικίας 65 ετών και άνω, να προωθηθεί περαιτέρω η απασχόληση των γυναικών, να ενθαρρυνθεί η παράταση του εργασιακού βίου και να εξασφαλιστεί η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα του συνταξιοδοτικού συστήματος.

²⁵¹ Βλ. παρ. Commission of the European Communities (2009a), σελ 141.

- Να ξεκινήσει ταχύτατα η εισαγωγή του Γενικού Συστήματος Υγείας, έτσι ώστε να υπάρξει εγγύηση για αποτελεσματική καθολική κάλυψη φροντίδας, να περιοριστούν τα περιστατικά άμεσων πληρωμών στις ευάλωτες ομάδες και, παράλληλα, να εξασφαλιστεί η μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της νέας δομής.
- Να βελτιωθούν οι μηχανισμοί παρακολούθησης, εκτίμησης του αντίκτυπου και διασφάλισης της ποιότητας όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών, μεταξύ άλλων, για φροντίδα υγείας και μακροχρόνια φροντίδα, τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα²⁵².

²⁵² Βλ. παρ. Commission of the European Communities (2009a), σελ 149.

2.2.5 Συγκριτική Ανάλυση των Επιδόσεων των Κρατών Μελών

Όπως φάνηκε από τα πέντε παραδείγματα κρατών μελών που εξετάστηκαν (Ελλάδα, ΗΒ, Σουηδία, Πορτογαλία και Κύπρος), εκτός από τις **κοινές προκλήσεις** που αντιμετωπίζουν, με πιο πρόσφατο παράδειγμα τη διεθνή οικονομική κρίση, υπάρχει **μεγάλη ποικιλομορφία μεταξύ τους**. Η ποικιλομορφία αυτή εντοπίζεται όχι μόνο όσον αφορά τη **διάρθρωση** και τις **επιδόσεις** των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, αλλά και την **πρόοδο** που σημειώνουν στην αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων και των εθνικών αδυναμιών, όπως είναι η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Σε σύγκριση με την Ελλάδα, λοιπόν, το **Ηνωμένο Βασίλειο**, που είναι σαφώς ένα πιο ανεπτυγμένο κράτος, παρουσιάζει πολύ καλύτερη εικόνα, τόσο όσον αφορά τους βασικούς δείκτες (απασχόληση και ανεργία), όσο και τη διάσταση της διακυβέρνησης, αλλά και τις δράσεις που έχει αναλάβει στα πεδία της καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού και της μεταρρύθμισης των συνταξιοδοτικών συστημάτων. Φαίνεται, επίσης, πως έχει αξιοποιήσει υπέρ του την ΑΜΣ, ώστε να βελτιωθεί, θέτοντας ποσοτικούς στόχους, χρησιμοποιώντας δείκτες και τους απαραίτητους πόρους, στις σωστές κατευθύνσεις, στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής. Αυτό δεν σημαίνει, βέβαια, πως το ΗΒ δεν συνεχίζει να αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις, όπως είναι η παιδική φτώχεια, η κοινωνική ένταξη των μεταναστών και οι ανισότητες όσον αφορά τα εισοδήματα.

Εξίσου καλή εικόνα με το Ηνωμένο Βασίλειο παρουσιάζει και η **Σουηδία**, η οποία διακρίνεται από την ύπαρξη ενός κοινωνικού κράτους καθολικής κάλυψης για όλους τους πολίτες. Πολύ καλές είναι οι επιδόσεις της στους διαρθρωτικούς δείκτες, απασχόληση και ανεργία και υψηλή εμφανίζεται η ευημερία των πολιτών, αφού ο κίνδυνος της φτώχειας βρίσκεται αρκετά κάτω από τον κοινοτικό μ.ό. και εμφανίζει μια από τις πιο ίσες κατανομές εισοδήματος στην ΕΕ. Βέβαια, αυτή η καλή εικόνα χειροτερεύει όταν πρόκειται για συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού, όπως οι μετανάστες, οι νέοι, οι μονογονεϊκές οικογένειες και οι ηλικιωμένοι. Σε σχέση με το ΗΒ, η Σουηδία υστερεί στη διάσταση της διακυβέρνησης (συμμετοχή και ουσιαστικός

διάλογος με όλα τα εμπλεκόμενα μέρη για την εκπόνηση και εφαρμογή της στρατηγικής) και δεν έχει θέσει ποσοτικούς στόχους, παρόλο που ο προσδιορισμός των εθνικών προτεραιοτήτων είναι σε συμφωνία με τις προκλήσεις που εντοπίζει η Επιτροπή.

Εν ολίγοις, όπως φαίνεται από την εξέταση των Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής, τόσο το ΗΒ όσο και η Σουηδία ανήκουν στην ομάδα των ανεπτυγμένων κρατών μελών της ΕΕ, που παρόλες τις αδυναμίες που εμφανίζουν, αποτελούν μια προστιθέμενη αξία για την διαδικασία της κοινωνικής ΑΜΣ. Με άλλα λόγια, μπορούν να αποτελέσουν παραδείγματα προς μίμηση για τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη, ώστε να μπορέσουν να βελτιώσουν τις επιδόσεις τους στους τομείς της κοινωνικής προστασίας (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία) που ενδεχομένως να υστερούν.

Από την άλλη μεριά, η **Πορτογαλία** μαζί με την Ελλάδα (και την Ισπανία) είναι τα παλιά κράτη μέλη του Ευρωπαϊκού Νότου που λόγω του ότι ήταν πιο φτωχά σε σχέση με τα τότε κράτη μέλη του Ευρωπαϊκού Βορρά, στηρίχθηκαν οικονομικά από την ΕΕ, τόσο από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Κοινότητας, όσο και από το Ταμείο Συνοχής, με σκοπό να προωθηθεί η οικονομική και κοινωνική συνοχή μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Το προφίλ της Πορτογαλίας μοιάζει με αυτό της Ελλάδας, όσον αφορά τις επιδόσεις της στους διαρθρωτικούς δείκτες (ποσοστά φτώχειας και ανισοκατανομής του εισοδήματος), ενώ παρουσιάζει καλύτερη εικόνα από τη δική μας σχετικά με τα ποσοστά απασχόλησης και ανεργίας. Το ΑΕγχΠ της, βέβαια, πριν την διεθνή οικονομική κρίση, αυξανόταν με πολύ χαμηλότερους ρυθμούς σε σχέση με το δικό μας. Παρόλες, όμως, τις δομικές αδυναμίες της οικονομίας της και τα πολύ υψηλά ποσοστά πληθυσμού χαμηλού μορφωτικού επιπέδου, που αποτελούν επίμονες προκλήσεις τις οποίες καλείται να αντιμετωπίσει, η Πορτογαλία φαίνεται πως έχει αξιοποιήσει την ΑΜΣ υπέρ της ως ένα μεγάλο βαθμό, αναπτύσσοντας μια ολοκληρωμένη στρατηγική προσέγγιση και βελτιώνοντας τη διακυβέρνηση.

Η **Κύπρος**, αν και είναι από τα νέα κράτη μέλη της ΕΕ, αφού εντάχθηκε το 2004 και άρα δεν συμμετείχε από την απαρχή της (2000) στη Στρατηγική της Λισαβόνας, μαζί με όλο το κοινοτικό κεκτημένο υιοθέτησε και την

κοινωνική ΑΜΣ, και από ότι φαίνεται από τις επιδόσεις της δεν τα έχει πάει καθόλου άσχημα μέχρι σήμερα. Φαίνεται, λοιπόν, πως η οικονομία της είχε τέτοιες βάσεις που κατάφερε να ενταχθεί ομαλά στην ΕΕ και σε σύντομο χρονικό διάστημα να επωφεληθεί και να κερδίσει από την διαδικασία μάθησης που αντιπροσωπεύει η ΑΜΣ. Με καλές επιδόσεις όσον αφορά τους διαρθρωτικούς δείκτες (μεγέθυνση ΑΕγχΠ, απασχόληση, ανεργία και ποσοστά φτώχειας) σε σύγκριση με τον κοινοτικό μέσο όρο και με μια αναγνωρισμένη παράδοση θεσμοθετημένου κοινωνικού διαλόγου, προσανατολίζει την εθνική στρατηγική της με βάση τις εθνικές προκλήσεις και δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην ενεργή ένταξη των ατόμων στην αγορά εργασίας.

Τέλος, η **Ελλάδα**, αν και εμφάνιζε τα τελευταία χρόνια, πριν από την κρίση, έντονη οικονομική δραστηριότητα και καλές επιδόσεις στους δείκτες της εκπαίδευσης, δεν καταφέρνει να φτάσει το στόχο της Λισαβόνας στην απασχόληση και το ποσοστό ανεργίας παραμένει από τα υψηλότερα στην ΕΕ. Ακόμα, σύμφωνα και με τα σχόλια της Επιτροπής, παρόλο που φαίνεται να υπάρχει πολιτική βούληση, η Ελλάδα δεν διαθέτει ολοκληρωμένη στρατηγική για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη και χρειάζεται να βελτιώσει τη διάσταση της διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό, τα μέτρα που λαμβάνονται είναι αποσπασματικά, υπάρχει πρόβλημα υλοποίησης, δεν τίθενται επαρκείς ποσοτικοποιημένοι στόχοι και δεν παρέχονται πληροφορίες σχετικά με τους συναφείς πόρους και τη διαθεσιμότητά τους. Έτσι, παρόλο που η στρατηγική προσέγγιση και οι βασικές προκλήσεις που έχουν προσδιοριστεί βρίσκονται στη σωστή κατεύθυνση, μένουν να γίνουν ακόμα πολλά βήματα, ώστε οι προτεραιότητες να συνδεθούν ικανοποιητικά με όλες τις προτεινόμενες παρεμβάσεις και να διαμορφωθεί μια ολοκληρωμένη στρατηγική προσανατολισμένη στα αποτελέσματα.

2.3 Προβλήματα στην Εφαρμογή και Ελλείμματα Νομιμοποίησης της ΑΜΣ

Από τη ανάλυση που προηγήθηκε, φάνηκαν σαφείς διαφορές και αποκλίσεις στις επιδόσεις των κρατών μελών, οι οποίες αποδόθηκαν τόσο στην ποικιλομορφία τους, δηλαδή στο διαφορετικό χαρακτήρα των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, στις διαφορές στα επίπεδα ανάπτυξης και άρα στους διαθέσιμους πόρους και στις διαφορετικές προτεραιότητες πολιτικής.

Στο σημείο αυτό, θα εξεταστούν τα προβλήματα που εμφανίζονται στην εφαρμογή της ΑΜΣ και έχουν να κάνουν από τη μία πλευρά με τα **τεχνικά χαρακτηριστικά** και τον τρόπο εξέλιξης των διαφορετικών ΑΜΣ από το 2000 έως σήμερα, τα οποία η Επιτροπή επιχείρησε να αντιμετωπίσει με τον εξορθολογισμό/ αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου της ΑΜΣ (δες Μέρος 3^ο), και από την άλλη με το γεγονός ότι υπάρχει **απόκλιση** μεταξύ της αρχικής σύλληψης και **σχεδιασμού** της μεθόδου και της **εφαρμογής** της. Με άλλα λόγια, θα εξεταστεί για ποιους λόγους στην πράξη η ΑΜΣ αποκλίνει από τα χαρακτηριστικά που διέπουν τον ιδεότυπό της και την εντάσσουν στις νέες μορφές διακυβέρνησης. Τα χαρακτηριστικά αυτά έχουν να κάνουν με τη διαβούλευση, την ευρεία συμμετοχή όλων των εμπλεκομένων, τη γνώση και την αμοιβαία μάθηση, η απόκλιση από τα οποία ευθύνεται και για τα ελλείμματα νομιμοποίησης της μεθόδου.

2.3.1 Προβλήματα στην τεχνική της ΑΜΣ

Η διαδικασία της ΑΜΣ από το 2000, όπου και υιοθετήθηκε επίσημα ως εργαλείο διαμόρφωσης κοινωνικής πολιτικής στην ΕΕ, έως και το 2006, που τέθηκε σε εφαρμογή ο εξορθολογισμός της, διαφοροποιούνταν μεταξύ των τριών επιμέρους τομέων (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία). Αυτή η **διαφοροποίηση** εκφραζόταν σε δύο διαστάσεις: (α) **έλλειψη συγχρονισμού** στην εμφάνιση της μεθόδου μεταξύ των τομέων, με τον τομέα της κοινωνικής ένταξης να προηγείται και να ακολουθούν οι υπόλοιποι δύο τομείς με χρονική καθυστέρηση που κυμαίνεται ανάλογα με τον τομέα – ένα έτος για τις

συντάξεις, τέσσερα χρόνια για την υγεία- και (β) **ασύμμετρη ανάπτυξη** σε σχέση με τη σαφήνεια των στόχων, την ακρίβεια των δεικτών και την τακτικότητα της υποβολής των Εθνικών Εκθέσεων, όπου ο τομέας της κοινωνικής ένταξης και πάλι προηγείται²⁵³.

Ο κατακερματισμός αυτός υπέκρυπτε τον κίνδυνο περιπλοκότητας, περιττής επανάληψης της διαδικασίας, αλληλοεπικαλύψεων μεταξύ των επιμέρους διαδικασιών και έλλειψης σαφήνειας στα μηνύματα. Όλα αυτά τονίστηκαν από την Επιτροπή ήδη από το 2002, στο πλαίσιο του εξορθολογισμού των διαδικασιών συντονισμού της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης. Επιπλέον, η Επιτροπή τόνισε την ανάγκη να επικεντρωθεί η όλη διαδικασία περισσότερο στο στάδιο **της εφαρμογής και των αποτελεσμάτων** και λιγότερο στο σχεδιασμό περισσότερων κατευθυντήριων γραμμών πολιτικής²⁵⁴.

Για το σκοπό αυτό, το Μάιο του 2003, η Επιτροπή προχώρησε στην εκπόνηση συγκεκριμένων προτάσεων σχετικά με την εφαρμογή μιας **αναθεωρημένης, απλοποιημένης και εξορθολογισμένης προσέγγισης στο πλαίσιο ενός ενιαίου σχήματος**, που θα αφορά την κοινωνική προστασία ως σύνολο. Έτσι, η Επιτροπή πρότεινε τον "εξορθολογισμό" (streamlining) των εργασιών για την κοινωνική ένταξη και τις συντάξεις, παράλληλα με τις προγραμματισμένες εργασίες για την υγειονομική περίθαλψη και τη μακροχρόνια περίθαλψη, για να διαμορφωθεί μια ολοκληρωμένη διαδικασία²⁵⁵. Ο στόχος ήταν διττός: να δημιουργηθεί μια ισχυρότερη διαδικασία και να εξασφαλιστεί η συνοχή των διαδικασιών της ΑΜΣ στην κοινωνική προστασία με τον ανοιχτό συντονισμό στα πεδία της απασχόλησης και της οικονομικής πολιτικής. Γι' αυτό, η Επιτροπή πρότεινε μια **δομή** για την υποβολή εκθέσεων και την αξιολόγηση και στους τρεις

²⁵³ Βλ. παρ. Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος (2004), σελ. 28. Επίσης, βλ. σχετικά Chiattelli Carlo (2006), "The Reform of the Lisbon Strategy's Governance Framework. Is 'New Governance' the Way Forward?" Journal of Contemporary European Research (JCER), Volume 2, Issue 1, pp 4-20

²⁵⁴ Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2002), «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τον εξορθολογισμό των ετήσιων κύκλων συντονισμού της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης» [COM (2002) 487 τελικό, 03-09-2002, Βρυξέλλες], σελ. 2.

²⁵⁵ Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την ευρωπαϊκή οικονομική και κοινωνική επιτροπή και την επιτροπή των περιφερειών - Ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της στρατηγικής της Λισαβόνας: Εξορθολογισμός του ανοικτού συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής προστασίας» [COM(2003) 261 τελικό, 27-05-2003]

τομείς, καθώς και ένα **χρονοδιάγραμμα συγχρονισμένο** με τις ΓΚΓΟΠ και τις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση²⁵⁶. Στο πλαίσιο αυτό, η περίοδος 2003-2005 ορίσθηκε ως **μεταβατική**²⁵⁷, ώστε να προετοιμαστούν οι συνθήκες για να τεθεί σε εφαρμογή η νέα ενοποιημένη διαδικασία, η οποία από το 2006 και μετά οργανώνεται βάσει τριών αξόνων (ένταξη, συντάξεις, υγεία) κάτω από την ομπρέλα της κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης²⁵⁸.

2.3.2 Ο δημοκρατικός χαρακτήρας της ΑΜΣ

Η έννοια της **δημοκρατικής νομιμοποίησης (democratic legitimacy)** σχετίζεται με τα επιχειρήματα εκείνα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για να δικαιολογηθεί η άσκηση της κυβερνητικής εξουσίας (governing authority), δηλαδή η εξουσία λήψης συλλογικά δεσμευτικών αποφάσεων και η εφαρμογή τους, ακόμα και με προσφυγή στο μονοπώλιο άσκησης φυσικής βίας που διαθέτουν τα κράτη. Νομιμοποιητικά είναι τα επιχειρήματα που εγκαθιδρύουν ένα ηθικό καθήκον (moral duty) υπακοής αυτών των συλλογικά δεσμευτικών αποφάσεων, ακόμα και αν συγκρούονται με ατομικές προτιμήσεις. Κύρια θεμελίωσή τους είναι η ιδέα της δημοκρατίας. Η δημοκρατική νομιμοποίηση έχει δυο ευκρινείς διαστάσεις, μια **προσανατολισμένη στις εισροές (input-oriented)** και μια **προσανατολισμένη στις εκροές (output-oriented)**. Στις εισροές συναντάμε «την κυβέρνηση από το λαό», που υπονοεί ότι οι συλλογικά δεσμευτικές αποφάσεις πρέπει να πηγάζουν από την αυθεντική έκφραση των προτιμήσεων του εκλογικού σώματος. Η κυβέρνηση πρέπει να είναι αυτοκυβερνώμενη (self-government) και η συμμόρφωση αναμένεται επειδή οι νόμοι είναι αυτοπροσδιοριζόμενοι (self-determined) και δεν επιβάλλονται από εξωγενή θέληση. Στις εκροές συναντάμε την «κυβέρνηση για το λαό» που υπονοεί ότι οι συλλογικά δεσμευτικές αποφάσεις πρέπει να υπηρετούν το κοινό συμφέρον του εκλογικού σώματος. Η υπακοή εξασφαλίζεται γιατί η κυβερνητική εξουσία ασχολείται με προβλήματα που τα

²⁵⁶ Βλ. σχετικά πίνακα 4, παράρτημα 2, σελ. 238-239, στην παρούσα διατριβή.

²⁵⁷ Βλ. σχετικά πίνακα 2, παράρτημα 2, σελ. 234-235, στην παρούσα διατριβή.

²⁵⁸ Βλ. σχετικά πίνακα 3, παράρτημα 2, σελ. 236-237, στην παρούσα διατριβή.

μέλη δεν μπορούν να λύσουν είτε μεμονωμένα ή με εθελοντική συνεργασία²⁵⁹. Ο δημοκρατικός χαρακτήρας της ΑΜΣ συνδέεται άρρηκτα με το βαθμό δημοκρατικής νομιμοποίησης, η έλλειψη ή απουσία της οποίας οδηγεί σε δημοκρατικό έλλειμμα.

Στην ιδεατή της μορφή, η ΑΜΣ θεωρήθηκε πως θα καταστήσει τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ πιο νομιμοποιημένη τόσο από την πλευρά των «εισροών» (input legitimacy) όσο και από την πλευρά των «εκροών» (output legitimacy). Ο υποτιθέμενος ανοιχτός χαρακτήρας και η ευρεία συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής θεωρήθηκε ότι θα ενίσχυε τη νομιμοποίηση εκ των «εισροών», ενώ η διαδικασία της μάθησης και η διαβούλευση ως τα κύρια μέσα για τη λήψη αποφάσεων θεωρήθηκαν η καλύτερη απάντηση στα ζητήματα νομιμοποίησης εκ των αποτελεσμάτων. Έτσι, η ΑΜΣ έγινε η ενσάρκωση της νέας διακυβέρνησης στην ΕΕ, αποτελεσματική, συμμετοχική, πολυσυλλεκτική και στο πλαίσιο αυτό δημοκρατικά νομιμοποιημένη²⁶⁰.

Στην πραγματικότητα, όμως, αυτός ο ιδεότυπος δεν εφαρμόστηκε, τουλάχιστον, όχι επακριβώς, με αποτέλεσμα να ανακύψουν ελλείμματα νομιμοποίησης και προβλήματα αποτελεσματικότητας.

2.3.2.1 Τα ελλείμματα δημοκρατικής νομιμοποίησης

Το **δημοκρατικό έλλειμμα** της ΑΜΣ θεωρείται πως πηγάζει από το γεγονός ότι η διοίκηση των διαφορετικών εφαρμογών της γίνεται από **μη εκλεγμένες επιτροπές** (π.χ. Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας) όπου συμμετέχουν δημόσιοι υπάλληλοι ως εθνικοί εκπρόσωποι και υπάλληλοι της Επιτροπής, των οποίων οι αποφάσεις σπανίως ανατρέπονται ή έστω συζητούνται στο Συμβούλιο. Επίσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν εμπλέκεται άμεσα στις διαφορετικές διαδικασίες της ΑΜΣ, ενώ τα εθνικά κοινοβούλια δεν συμμετέχουν σχεδόν καθόλου στην προετοιμασία των ΕΣΔεν,

²⁵⁹ Βλ. Scharpf W. Fitz. (1998), “*Interdependence and Democratic Legitimation*”, Max Planck Institute for the Studies of Societies, MPIfG Working Paper 98/2, September 1998. [url: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp98-2/wp98-2.html>]

²⁶⁰ Βλ. παρ. Radulova Elissaveta (2007), σελ. 364-365.

ακόμα και στα κράτη μέλη εκείνα όπου ζητείται επίσημα η γνώμη τους ή ενημερώνονται²⁶¹.

Πολλοί μελετητές υποστηρίζουν πως για να αυξηθεί η δημοκρατική νομιμοποίηση της ΑΜΣ πρέπει να ενισχυθεί και η συμμετοχή του **Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων** στη διαδικασία²⁶². Βέβαια, πρέπει να σημειωθεί πως, καθώς η ΑΜΣ βασίζεται στην **αρχή της επικουρικότητας**²⁶³ και είναι μια διαδικασία «από κάτω προς τα πάνω» (bottom up process), κυρίαρχο ρόλο στη διαδικασία έχει η πολιτική βούληση των κρατών μελών. Έτσι, το δημοκρατικό έλλειμμα που εμφανίζει έχει καταρχήν εσωτερικό χαρακτήρα, δηλαδή αποτελεί ευθύνη των κρατών μελών τι αρμοδιότητες συμμετοχής θα αναγνωρίσουν στα εθνικά κοινοβούλια²⁶⁴. Από την άλλη πλευρά, όμως, από μόνη της η μεγαλύτερη κοινοβουλευτική εμπλοκή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πανάκεια, καθώς υπάρχει κι εδώ ένα ουσιώδες δημοκρατικό έλλειμμα σε εθνικό επίπεδο, όπου τα νομοθετικά σώματα επί μακρόν αντιμετωπίζουν μεγάλες δυσκολίες στην

²⁶¹ Βλ. σχετικά Smismans Stijn (2006), "New modes of Governance and the Participatory Myth", Eurogovernance Papers, N-06-01, 7-3-2006, Jacobsson Kerstin and Vifell Asa (2003), "Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination", prepared for the workshop on "the forging of Deliberative Supranationalism in the EU", Florence 7-8 February 2003, [url: www.arena.uio.no/cidel/workshop_Firenze/contJacobsson.pdf] καθώς και MacPhail Eilidh (2006), "Sub-national authorities and the Open Method of Coordination: a new opportunity or the same old Community?", Journal of Contemporary European Research (JCER), Volume 2, Issue 1, pp. 58-74.

²⁶² Βλ. ενδεικτικά Duina F., Raiuno T. (2007), "The Open Method of Coordination and National Parliament: further marginalization or new opportunities?" Journal of European Public Policy, Volume 14, Issue 4, pp 489-506 Hatzopoulos Vassilis (2007), "Why the Open Method of Coordination is bad for you: a letter to the EU", European Law Journal, Volume 13, Issue 3, pp 309-342, Radulova Elissaveta (2007), "The OMC: an Opaque Method of Consideration or Deliberative Governance in Action?" Journal of European Integration, Volume 29, Issue 3-7-2007, pp. 363-380, Zeitlin Jonathan (2005), "Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?", European Governance Papers, No. C-05-04, 30-05-2005 [url: www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-04.pdf], Porte C. & Pochet Ph. (2003), "The OMC intertwined with the debates on governance, democracy and social Europe", research on the Open Method of Co-ordination and European Integration, [url: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/delaportePochet.pdf>], Porte C. & Pochet Ph. (2003), "The Participative Dimension of the OMC", paper prepared for the conference "Opening the Open Method of Co-ordination", 4 and 5 July 2003, European University Institute, Florence, Porte C. & Nanz P. (2004), "The OMC - a deliberative - democratic mode of governance? The cases of employment and pensions", Journal of European Public Policy 11(2), pp 267-288 καθώς και Radaelli Claudio (2003), "The Open Method of Coordination: a new governance architecture for the European Union?" Swedish Institute for European Policy Studies, (SIEPS), March 2003 [url: www.sieps.su.se].

²⁶³ Βλ. σχετικά Syrpis Phil (2002), "Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination", EUI Working Paper LAW No 2002/10, European University Institute, Florence [url: cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/188/1/law02-10.pdf]

²⁶⁴ Βλ. σχετικά Duina F., Raiuno T. (2007), "The Open Method of Coordination and National Parliament: further marginalization or new opportunities?" Journal of European Public Policy, Volume 14, Issue 4, pp 489-506.

άσκηση λεπτομερούς ελέγχου στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και τη διοικητική διαδικασία, όταν πρόκειται για περίπλοκα και εξειδικευμένα πεδία, όπως η απασχόληση και η κοινωνική προστασία²⁶⁵.

Υπό τις συνθήκες αυτές, η δημοκρατική νομιμοποίηση της ΑΜΣ πρέπει να αναζητηθεί σε εναλλακτική βάση: **ανοιχτές διαδικασίες, διαφάνεια και ευρεία συμμετοχή** με σκοπό την προώθηση της αμοιβαίας μάθησης μέσω συντονισμένου ελέγχου στην επιδίωξη των κοινών στόχων σε αποκεντρωμένο επίπεδο. Όπως είναι τώρα, όμως, οι υπάρχουσες διαδικασίες ΑΜΣ στην κοινωνική πολιτική απέχουν από τα ιδανικά της διαφάνειας και της ευρείας συμμετοχής. Οι διαβουλεύσεις στις Επιτροπές Απασχόλησης, Κοινωνικής Προστασίας και Οικονομικής Πολιτικής, αντίστοιχα, λαμβάνουν χώρα πίσω από κλειστές πόρτες, η προετοιμασία των Εθνικών Εκθέσεων κυριαρχείται από γραφειοκράτες που έχουν στενούς δεσμούς με τα όργανα της ΕΕ και στα περισσότερα κράτη μέλη η κάλυψη των ΜΜΕ και η γνώση του κοινού για την ΑΜΣ είναι ελλιπείς. Πρόκειται, εν ολίγοις, για μια γραφειοκρατική και τεχνοκρατική διαδικασία που διεξάγεται «κεκλεισμένων των θυρών», ελάχιστα ως και καθόλου γνωστή στο ευρύ κοινό, γεγονός που εμποδίζει σαφώς την ύπαρξη δημόσιας αποδοχής για την ΑΜΣ και μπορεί να ενισχύει ακόμα την αρνητική εικόνα που ενδεχομένως να έχουν οι πολίτες για την ΕΕ²⁶⁶. Άρα είναι μια διαδικασία αδιαφανής που απέχει πολύ από τις μεθόδους της διακυβέρνησης δια της διαβούλευσης, δηλαδή τη συμμετοχή, την επικοινωνιακή διάδραση και τη μάθηση²⁶⁷.

Επίσης, οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής για τις συντάξεις και την υγεία αντιμετωπίζονται σε εθνικό επίπεδο σαν εκθέσεις που αναφέρουν τις ήδη προϋπάρχουσες και παρελθούσες δραστηριότητες και όχι σαν σχέδια δράσης που να περιλαμβάνουν μελλοντικές δράσεις στρατηγικού προγραμματισμού,

²⁶⁵ Βλ. Zeitlin Jonathan (2005), "Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?", European Governance Papers, No. C-05-04, 30-05-2005, σελ. 10-13 [url: www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-04.pdf]

²⁶⁶ Βλ. παρ. Hatzopoulos Vassilis (2007), σελ. 317, 326.

²⁶⁷ Βλ. σχετικά Porte C. & Nanz P. (2004), "The OMC - a deliberative - democratic mode of governance? The cases of employment and pensions", Journal of European Public Policy 11(2), pp 267-288, Radaelli Claudio (2003), "The Open Method of Coordination: a new governance architecture for the European Union?" Swedish Institute for European Policy Studies, (SIEPS), March 2003 [url: www.sieps.su.se] καθώς και Radulova Elissaveta (2007), "The OMC: an Opaque Method of Consideration or Deliberative Governance in Action?", Journal of European Integration, Volume 29, Issue 3-7-2007, pp. 363-380.

οι οποίες να υπόκεινται σε δημόσια διαβούλευση από όλους τους εμπλεκόμενους (stakeholders)²⁶⁸. Η δημόσια διαβούλευση επιχειρείται στο πλαίσιο των Εθνικών Σχεδίων Δράσης για την κοινωνική ένταξη, τα οποία δεν περιλαμβάνουν μόνο αποτίμηση των ήδη υπαρχόντων μέτρων, αλλά και μέτρα μελλοντικής δράσης, δηλαδή «κοιτούν μπροστά» (forward looking). Και στην περίπτωση αυτή, όμως, που υπάρχει ο κοινός σχεδιασμός σε επίπεδο ΕΕ, είναι στο χέρι των κρατών μελών πως θα τον εφαρμόσουν, ώστε αυτός να οδηγήσει σε πραγματική αλλαγή πολιτικής²⁶⁹. Έτσι, στην περίπτωση της Γερμανίας παρατηρείται ότι *«η αποδοχή των διαδικασιών της ΑΜΣ από τους εγχώριους δρώντες ως εργαλείων διαμόρφωσης εθνικής πολιτικής είναι περιορισμένη, καθώς τα ΕΣΔεν αντιμετωπίζονται μόνο ως Εκθέσεις προς την ΕΕ και όχι ως εργαλεία σχεδιασμού πολιτικής»*²⁷⁰. Όσον αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο συμβαίνει το ίδιο, καθώς είναι δύσκολο κανείς να μην οδηγηθεί στο συμπέρασμα πως το ΕΣΔεν είναι μόνο μια Έκθεση και όχι ένα Σχέδιο Δράσης και συγκεκριμένα μια έκθεση *«που αναφέρει τι έχει ήδη τεθεί σε εφαρμογή σε εγχώριο επίπεδο»*²⁷¹. Τέλος, στην Ολλανδία *«υπάρχουν φάσεις που η κυβέρνηση έχει ενεργά χρησιμοποιήσει τα μαθήματα από την Ευρώπη για να κάνει εγχώριες αλλαγές, αλλά αυτό γινόταν πάντα βάσει των υπαρχουσών, εθνικών προτεραιοτήτων πολιτικής»*²⁷².

Στο πλαίσιο αυτό, τα ενθαρρυντικά σημάδια για νέες συμμετοχικές δυναμικές που έχουν ως εφελκυστήρα την ΑΜΣ στηρίζονται στις **εθνικές παραδόσεις** των κρατών μελών για το κατά πόσο θα τελεσφορήσουν. Έτσι, στον τομέα της κοινωνικής ένταξης *«η κινητοποίηση όλων των εμπλεκομένων στον αγώνα κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού»* αποτελούσε πριν τον εξορθολογισμό έναν από τους τέσσερις κοινούς στόχους, ενώ πλέον μετά τον εξορθολογισμό *«η συμμετοχή των ενδιαφερομένων στο σχεδιασμό,*

²⁶⁸ Βλ. παρ. Zeitlin Jonathan (2005), σελ. 10-13.

²⁶⁹ Βλ. παρ. Radaelli Claudio (2008), σελ. 249-250.

²⁷⁰ Βλ. Buchs M. & Friedrich D. (2005), "Surface integration: The National Action Plans for employment and social inclusion in Germany", στο Zeitlin J. and Pochet P. (eds) *"The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies"*, PIE-Peter Lang, Brussels, σελ. 278

²⁷¹ Βλ. Armstrong Kenneth (2006), *"The 'Europeanization' of Social Exclusion: British Adaption of EU Co-ordination"*, British Journal of Politics and International Relations, Vol 8, Issue 1, σελ. 95.

²⁷² Βλ. Visser J. (2005), "The OMC as selective amplifier for national strategies of reform" στο Zeitlin J. and Pochet P. (eds) *"The Open Method of Co-ordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies"*, PIE-Peter Lang, Brussels, σελ. 199.

την εφαρμογή και την παρακολούθηση πολιτικής» αποτελεί οριζόντιο στόχο που διαπερνά εκτός από την κοινωνική ένταξη, τις συντάξεις και την υγεία. Όμως, στην πράξη εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών συμμετέχουν ενεργά στη σύνταξη των ΕΣΔεν σε κάποια κράτη μέλη, με σχετική παράδοση όπως το Ηνωμένο Βασίλειο. Βέβαια, και στην περίπτωση αυτή, η ΑΜΣ θεωρείται πως δημιουργεί μια ευκαιρία για τα κράτη μέλη προβολής και διακήρυξης των ήδη υπάρχουσών εθνικών διαδικασιών, παρά μια διαδικασία μάθησης και προσαρμογής σε κοινά συμφωνημένα ευρωπαϊκά πρότυπα²⁷³.

Σε θεσμικό επίπεδο και ιδίως μετά τον εξορθολογισμό (2006), έχει δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στη διάσταση της συμμετοχής. Έτσι, η έμφαση που δίνεται στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης σε ανοιχτές διαδικασίες και στη συμμετοχή μιας ευρείας γκάμας δρώντων (συμπεριλαμβανομένων των ΜΚΟ, εκπροσώπων των τοπικών και περιφερειακών αρχών και των κοινωνικών εταίρων) επεκτάθηκε *«κατά τρόπο χρήσιμο σε όλο το φάσμα της διαδικασίας κοινωνικής προστασίας»*²⁷⁴, καθώς *«η προώθηση της καλής διακυβέρνησης, της διαφάνειας και της συμμετοχής των ενδιαφερομένων»* αποτελεί πλέον έναν από τους νέους ευρύτερους στόχους²⁷⁵. Παράλληλα, η διάσταση της διακυβέρνησης έχει βαρύνουσα σημασία και αποτελεί ξεχωριστό κομμάτι ανάλυσης στο πλαίσιο των νέων ΕΣΔεν²⁷⁶, η εφαρμογή όμως των κατευθύνσεων αυτών διαφέρει από κράτος σε κράτος, καθώς το συμφέρον της ΕΕ ως «οντότητας» διαφέρει από το συμφέρον καθενός κράτους μέλους²⁷⁷, γεγονός που όπως θα φανεί από την ανάλυση που ακολουθεί αποτελεί προσδιοριστικό παράγοντα της αποτελεσματικότητας της ΑΜΣ.

²⁷³ Βλ. παρ. Armstrong Kenneth (2006), σελ. 98.

²⁷⁴ Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της στρατηγικής της Λισαβόνας: Εξορθολογισμός του ανοικτού συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής προστασίας» [COM(2003) 261 τελικό, 27-05-2003], σελ. 12.

²⁷⁵ Βλ. σχετικά με τους νέους στόχους στην παράγραφο 3.1.2.1, στο μέρος 3^ο της παρούσας διατριβής.

²⁷⁶ Βλ. «Guidelines for preparing national reports on strategies for social protection and social inclusion», σελ. 9-10 [url:ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/guidelines_en.pdf]

²⁷⁷ Βλ. παρ. Hatzopoulos Vassilis (2007), σελ. 316.

2.3.2.2 Τα προβλήματα αποτελεσματικότητας

Τα προβλήματα αποτελεσματικότητας έχουν να κάνουν, καταρχήν, με την ίδια τη φύση/αρχιτεκτονική της ΑΜΣ και τις αδυναμίες που αυτή εμφανίζει, όπως έλλειψη συνοχής, έλλειψη συγχρονισμού και ασύμμετρη ανάπτυξη των επιμέρους διαδικασιών της ΑΜΣ, που οδηγούν σε χαμηλά επίπεδα συντονισμού μεταξύ των διαφόρων πεδίων πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό, τα αποτελέσματα της ΑΜΣ διαφέρουν κατά περίπτωση, ανάλογα με το εξεταζόμενο πεδίο πολιτικής, το χαρακτήρα του κράτους πρόνοιας, τη χώρα και τη θέση/επιρροή των κύριων δρώντων διαμόρφωσης πολιτικής σε εγχώριο επίπεδο. Επίσης, τα αποτελέσματα πολιτικής της ΑΜΣ μπορούν να εξεταστούν σε βραχυχρόνιο και μεσο-μακροπρόθεσμο επίπεδο.

Έτσι, ένα φαινόμενο που σχετίζεται με τη φύση της ΑΜΣ και διαγράφει τα όρια αποτελεσματικότητας της μεθόδου είναι αυτό της **«ενδημικής έντασης»** (endemic tension), δηλαδή των αντιφάσεων, που διέπουν την αρχιτεκτονική της. Καταρχήν, το φαινόμενο αυτό συνδέεται με το γεγονός ότι ενώ πρωταρχικοί στόχοι της μεθόδου είναι να προαχθεί η διαφορετικότητα, να αποσυνδεθούν και να απολιτικοποιηθούν τα υπό εξέταση θέματα, η αλληλεξάρτηση μεταξύ των τομέων πολιτικής και η ανάγκη για το συντονισμό των πολιτικών με σκοπό την επίτευξη ανταγωνιστικότητας ωθούν προς την πολιτικοποίηση και τη διαμάχη για το επιθυμητό μοντέλο καπιταλισμού σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Μια άλλη αντίφαση είναι πως, ενώ δίνεται έμφαση στη χρήση της ΑΜΣ για να αναπτυχθούν τα κράτη μέλη σύμφωνα με το δικό τους ρυθμό, υπάρχει η αντικειμενική ανάγκη να καθοδηγηθεί η διαδικασία της πολιτικής αλλαγής στην κατεύθυνση της σύγκλισης προς τους κοινούς ευρωπαϊκούς στόχους μέσα σε κοινά συμφωνημένα χρονοδιαγράμματα. Μια επιπρόσθετη αντίφαση έγκειται στο γεγονός ότι η ΑΜΣ έχει υιοθετηθεί ως εργαλείο για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου «να γίνει η ΕΕ η πιο ανταγωνιστική οικονομία της γνώσης ανά την υφήλιο» και ταυτόχρονα για την οικοδόμηση της «Κοινωνικής Ευρώπης». Παρόλο που οι στόχοι της ανταγωνιστικότητας και της κοινωνικής πρόνοιας θεωρητικά δεν είναι αυτοαποκλειόμενοι, συχνά προκαλούν διαμάχες μεταξύ των οργανώσεων και των υπευθύνων διαμόρφωσης πολιτικής σχετικά με την ιεράρχηση των

προτεραιοτήτων. Τέλος, υπάρχει ένταση μεταξύ της έννοιας του ανταγωνισμού και της συνεργασίας που εμφανίζονται ως συστατικά της ΑΜΣ. Ανταγωνισμός προκύπτει, για παράδειγμα, από το γεγονός ότι τα κράτη μέλη συγκρίνονται όσον αφορά τις επιδόσεις τους μεταξύ τους και με ευρωπαϊκά πρότυπα, βάσει δεικτών και σημείων αναφοράς, όμως από την άλλη η έννοια της αμοιβαίας μάθησης, προϋποθέτει την ανταλλαγή γνώσης, τεχνογνωσίας και καλών πρακτικών και, άρα, την καλλιέργεια πνεύματος συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών. Έτσι, τα εμπλεκόμενα μέρη καλούνται να βρουν σημεία ισορροπίας μεταξύ του ανταγωνισμού και της συνεργασίας²⁷⁸.

Υπό αυτές τις συνθήκες, βασικό επίτευγμα της ΑΜΣ θεωρείται η πιθανή «**γνωστική σύγκλιση**» (cognitive convergence) ή «**σύγκλιση σε επίπεδο ιδεών**» (ideational convergence) μεταξύ των κρατών μελών, δηλαδή η δημιουργία κοινών πεποιθήσεων όσον αφορά τα κύρια προβλήματα και τις αιτίες που τα προκαλούν σε ένα τομέα πολιτικής²⁷⁹. Αυτό είναι σημαντικό, καθώς μπορεί να μειώσει τα επίπεδα «ενδημικής έντασης» (endemic tension) οριοθετώντας ένα πιθανό «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο» και προτείνοντας τρόπους αντιμετώπισης των κοινών προκλήσεων. Αλλά η «σύγκλιση ιδεών» δεν σημαίνει απαραίτητα πως θα οδηγήσει σε «σύγκλιση αποφάσεων» ή σε κοινή δράση. Ακόμα και όταν λαμβάνεται μια απόφαση η εφαρμογή της στην πράξη μπορεί να αποκλίνει από την αρχική απόφαση και έτσι τα πραγματικά αποτελέσματά της μπορεί να διαφέρουν από την αρχική σύλληψη της απόφασης. Κατά αυτό τον τρόπο, μπορεί να υπάρξει απόκλιση μεταξύ των Εθνικών Σχεδίων που συζητούνται σε επίπεδο ΕΕ και των πραγματικών αποφάσεων πολιτικής που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο²⁸⁰.

Ένας τρόπος για να γίνουν αντιληπτά τα αποτελέσματα πολιτικής της ΑΜΣ είναι να ενταχθεί το εργαλείο αυτό στη διαδικασία και τη συζήτηση που γίνεται περί «**εξευρωπαϊσμού**»²⁸¹. Η ΑΜΣ ως διαδικασία «εξευρωπαϊσμού»

²⁷⁸ Βλ. παρ. Radaelli Claudio (2003), σελ. 27-30.

²⁷⁹ Βλ. παρ. Hatzopoulos Vassilis (2007), σελ. 313, 315 και Featherstone Kevin (2005), "Soft coordination meets 'hard' politics: the European Union and pension reform in Greece", Journal of European Public Policy, Volume 12, Issue 4, σελ. 737, 746-747.

²⁸⁰ Βλ. παρ. Radaelli Claudio (2008), σελ. 249.

²⁸¹ Σύμφωνα με το Radaelli η έννοια του εξευρωπαϊσμού μπορεί να οριστεί ως μια «Διαδικασία α) δόμησης, β) διάχυσης και γ) θεσμοθέτησης τυπικών και άτυπων κανόνων, διαδικασιών, παραδειγμάτων πολιτικής, στυλ, "τρόπων να γίνονται τα πράγματα", κοινών πιστεύω και νορμών που

έχει δυο βασικά αποτελέσματα. Το ένα αποτέλεσμα αφορά την **«κοινωνικοποίηση των elite»**, που συμβαίνει μέσω της δημιουργίας μιας συζήτησης για τις κοινές κοινωνικές προκλήσεις σε επίπεδο ΕΕ. Το άλλο αποτέλεσμα αφορά την **αλλαγή στις εγχώριες δομές**, η οποία εξαρτάται από το κατά πόσο οι πολιτικοί δρώντες έχουν τη θέληση και την ικανότητα να χρησιμοποιήσουν τους πόρους που παρέχει η ΑΜΣ προς αυτή την κατεύθυνση²⁸². Υπό την έννοια αυτή, η ΑΜΣ μπορεί να χρησιμεύσει σαν ένα κοινό, εξωτερικό κίνητρο για εγχώριες μεταρρυθμίσεις και σαν ένας επιπρόσθετος πόρος για τους εγχώριους δρώντες που είναι υπέρ των μεταρρυθμίσεων²⁸³.

Επίσης, ο «εξευρωπαϊσμός» παράγει διαφορετικά αποτελέσματα λόγω του γεγονότος ότι οι εγχώριοι θεσμοί επιδρούν και μετατρέπουν το ευρωπαϊκό δίκαιο. Έτσι, δεν θα έπρεπε να αναμένει κανείς ότι η ΑΜΣ θα προκαλέσει σύγκλιση σε επίπεδο αποτελεσμάτων πολιτικής. Αντιθέτως, αν η ΑΜΣ χρησιμοποιείται από τα κράτη μέλη για να μάθουν πώς θα γίνουν πιο ανταγωνιστικά και δεδομένου ότι κάποια κράτη μαθαίνουν καλύτερα και γρηγορότερα από κάποια άλλα, το τελικό αποτέλεσμα μπορεί να είναι η αύξηση της διαφοροποίησης και όχι της σύγκλισης στην ΕΕ²⁸⁴. Το γεγονός αυτό εντείνεται, αν ληφθεί υπόψη πως για τους διαμορφωτές πολιτικής η μάθηση είναι μια «πολιτική πρακτική» υπό την έννοια ότι τους ενδιαφέρει η διατήρηση ή η επέκταση της εξουσίας τους. Ο σκοπός τους, λοιπόν, είναι να μάθουν για τις στρατηγικές των άλλων δρώντων, να διατηρήσουν τη συναίνεση στο εσωτερικό του κράτους και ταυτόχρονα να πουν μια πειστική ιστορία στις Βρυξέλλες, να σιγουρευτούν ότι οι δημοφιλείς πολιτικές τους επιλογές ενσωματώνονται στις ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές και να ελαττώσουν την πίεση για προσαρμογή. Κατά συνέπεια, η **«πολιτική μάθηση»** μπορεί να κάνει έναν πολιτικό πιο έξυπνο στο παιχνίδι εξουσίας με

αρχικά ορίζονται και παγιώνονται κατά τη διαμόρφωση πολιτικής στην ΕΕ και έπειτα μεταφέρονται σε εγχώριο επίπεδο και ενσωματώνονται στη δημόσια συζήτηση, στον προσδιορισμό των διαφόρων ταυτοτήτων, στις πολιτικές δομές και στις δημόσιες πολιτικές». Σχετικά με τους διαφόρους ορισμούς του εξευρωπαϊσμού βλ. ενδεικτικά Radaelli Claudio (2003), *“The Europeanization of Public Policy”*, στο Featherstone K. & Radaelli Cl. (eds) *«The Politics of Europeanization»*, Oxford University Press, σελ. 28-31.

²⁸² Βλ. παρ. Radaelli Claudio (2003), σελ. 47.

²⁸³ Βλ. παρ. Featherstone Kevin (2005), σελ. 737.

²⁸⁴ Βλ. παρ. Radaelli Claudio (2003), σελ. 47.

τους ομότιμους του στην ΕΕ, αλλά δεν προκαλεί απαραίτητα αλλαγή και σύγκλιση προς τους κοινά συμφωνημένους στόχους²⁸⁵.

Υπό αυτούς τους όρους, το «Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο» που θα μπορούσε στην καλύτερη περίπτωση να αναδυθεί από μια τέτοια διαδικασία μάθησης είναι αυτό της **«ανταγωνιστικής αλληλεγγύης»**. Ένω κάποτε το κράτος πρόνοιας είχε ως στόχο την προστασία των ατόμων και των εργαζομένων από τις δυνάμεις της αγοράς, πλέον η «Ευρωπαϊκή Κοινωνική Ατζέντα», όπως ορίζεται μέσω της ΑΜΣ, έχει ως στόχο τη βέλτιστη προσαρμογή των συστημάτων κοινωνικής προστασίας στις πιέσεις της αγοράς και στους δημοσιονομικούς περιορισμούς, αλλά και να διευκολύνει την «επανεμπορευματοποίηση» της εργασίας. Σκοπός, λοιπόν, είναι να βοηθηθούν τα κράτη μέλη να ανακαλύψουν πιο έξυπνους και αποτελεσματικούς τρόπους προσαρμογής στις οικονομικές πιέσεις που ασκεί η ενιαία εσωτερική αγορά²⁸⁶.

Επιπροσθέτως, ο «εξευρωπαϊσμός» λειτουργεί μέσω διαφορετικών μηχανισμών. Ένας από αυτούς είναι η πίεση προσαρμογής σε ευρωπαϊκά πρότυπα. Έτσι, για να γίνει αντιληπτό πού η ΑΜΣ έχει μεγαλύτερη πιθανότητα για πρόκληση πολιτικών αλλαγών θα πρέπει κανείς να κοιτάξει τι γίνεται στα κράτη που βρίσκονται υπό πίεση προσαρμογής, όπως είναι τα κράτη μέλη του Ευρωπαϊκού Νότου, για παράδειγμα, στους τομείς της απασχόλησης και της κοινωνικής ένταξης. Βεβαίως, κατά πόσο η πίεση αυτή θα φέρει και τις επιθυμητές αλλαγές σε εγχώριο επίπεδο εξαρτάται από το βαθμό απόκλισης μεταξύ του ευρωπαϊκού μοντέλου και των εγχώριων διευθετήσεων. Αν η απόκλιση είναι πολλή μεγάλη, τότε το πιο πιθανό είναι να μην υπάρξει αλλαγή, αλλά αδράνεια ή περισυλλογή σε εθνικό επίπεδο. Η αλλαγή θεωρείται πιο πιθανή όταν η πίεση για προσαρμογή είναι πιο μέτρια. Περαιτέρω, η πίεση για προσαρμογή είναι ως ένα βαθμό κοινωνικά καθοδηγούμενη, αλλά περισσότερο πολιτικά υποκινούμενη, υπό την έννοια ότι οι διαμορφωτές πολιτικής μπορεί να υποστηρίζουν ότι τα εθνικά τους συστήματα είναι εξ' ολοκλήρου συμβατά με τις κατευθυντήριες γραμμές της ΕΕ, ενώ οι ομόλογοί τους να θεωρούν ότι υπάρχει αξιοσημείωτη πίεση προσαρμογής. Τέλος, όσο

²⁸⁵ Βλ. παρ. Radaelli Claudio (2008), σελ. 244-245.

²⁸⁶ Βλ. παρ. Scharpf W. Fritz (2002), σελ. 658.

πιο ασαφείς παραμένουν οι κοινοί, ευρωπαϊκοί στόχοι, τόσο ελαχιστοποιούνται οι πιθανότητες οι κυβερνήσεις να προσαρμοστούν και να «εξευρωπαϊσούν» τις πολιτικές τους²⁸⁷.

Στο πλαίσιο αυτό, αν εξεταστούν τα πιθανά αποτελέσματα της ΑΜΣ σε βραχυχρόνιο πλαίσιο, τότε μπορεί να οδηγηθεί κανείς στο συμπέρασμα πως δεν υπάρχουν ορατά, άμεσα αποτελέσματα της μεθόδου, ενώ μεσο-μακροπρόθεσμα η ΑΜΣ ενδέχεται να επηρεάσει τη διαδικασία διαμόρφωσης εθνικής πολιτικής στα αρχικά στάδια, δηλαδή όσον αφορά τον εντοπισμό των προβλημάτων, τη διαμόρφωση της ημερήσιας διάταξης και, άρα, την (επανα)χάραξη πολιτικής, λειτουργώντας σαν «**διαμορφωτής του πλαισίου δράσης**» (framing effect). Η λειτουργία αυτή επιτυγχάνεται μέσω της επανάληψης, των συνεχών αλληλεπιδράσεων, της αναθεώρησης των στόχων/κατευθυντήριων γραμμών, της θέσπισης προτύπων, του εντοπισμού των καλών/κακών πρακτικών και των αναγκαίων πολιτικών. Όλη αυτή η διαδικασία ασκεί κατά κάποιο τρόπο πίεση στους διαμορφωτές πολιτικής να θέσουν στην εγχώρια ημερήσια διάταξη ένα πρόβλημα που εντοπίζεται από την ΕΕ, ενώ παράλληλα τους καθιστά υπόλογους προς την ΕΕ. Παρόλα αυτά, οι πιθανές αλλαγές στα αρχικά στάδια διαμόρφωσης πολιτικής δεν σημαίνει πως συνεπάγονται και επιτυχή αποτελέσματα, καθώς δεν υπάρχει άμεση σχέση μεταξύ της συμμόρφωσης, της εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας της ακολουθούμενης πολιτικής²⁸⁸. Ούτως ή άλλως, αυτό που επηρεάζει η ΑΜΣ είναι οι διαδικασίες και όχι οι πολιτικές αφ' εαυτού, καθώς στην πράξη αντικείμενο άμεσου συντονισμού αποτελούν οι διαδικασίες του διακρατικού προσδιορισμού σημείων αναφοράς (cross-national benchmarking) και της οργανωτικής μάθησης²⁸⁹.

Όλα τα πιθανά προβλήματα και ελλείμματα που εξετάστηκαν παραπάνω και διαγράφουν τα όρια αποτελεσματικότητας της ΑΜΣ, οδήγησαν στο δυσμενή ενδιάμεσο απολογισμό της Στρατηγικής της Λισαβόνας, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών (2005). Τότε, οι αρχηγοί κρατών και

²⁸⁷ Βλ. παρ. Radaelli Claudio (2003), σελ. 43-48.

²⁸⁸ Βλ. Lopez-Santana Mariely (2006), "The Domestic Implications of European Soft Law: Framing and Transmitting Change in Employment Policy", Journal of European Public Policy, 13 (4), σελ. 481, 486, 494-495.

²⁸⁹ Βλ. παρ. Porte C., Pochet Ph., Room Gr. (2001), σελ. 304.

κυβερνήσεων της ΕΕ κατέληξαν στα εξής συμπεράσματα και έδωσαν τις ακόλουθες πολιτικές κατευθύνσεις: «Πέντε χρόνια μετά τη δρομολόγηση της στρατηγικής της Λισαβόνας, ο απολογισμός είναι μάλλον **μέτριος**. Παράλληλα με αναμφισβήτητα **βήματα προόδου**, απαντούν και **καταφανή κενά και αργοπορίες**. Όμως, μπροστά στις προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπισθούν, το τίμημα σε περίπτωση καθυστερημένων ή ελλιπών μεταρρυθμίσεων είναι μεγάλο, όπως μαρτυρεί το χάσμα αναπτυξιακού δυναμικού μεταξύ της Ευρώπης και των οικονομιών της εταίρων. Επομένως, επείγει να αναληφθεί δράση. Προς τούτο, είναι απαραίτητο να **επανενεργοποιηθεί** χωρίς χρονοτριβή η στρατηγική της Λισαβόνας και να γίνει επανιεράρχηση προτεραιοτήτων προς όφελος της οικονομικής ανάπτυξης και της απασχόλησης. Πράγματι, η Ευρώπη πρέπει να ανανεώσει τις βάσεις της ανταγωνιστικότητάς της, να αυξήσει το αναπτυξιακό δυναμικό που διαθέτει καθώς και την παραγωγικότητά της και να ενισχύσει την κοινωνική συνοχή, δίνοντας κατά κύριο λόγο έμφαση στη γνώση, την καινοτομία και την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού»²⁹⁰.

Λόγω των ανωτέρω δυσμενών ενδείξεων σχετικά με την πορεία επίτευξης του στρατηγικού στόχου της Λισαβόνας «να γίνει η Ένωση η ανταγωνιστικότερη οικονομία της γνώσης ανά την υφήλιο, ικανή για βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή», το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είχε δύο επιλογές: είτε να «ανοίξει» και να σχετικοποιήσει το χρονικό πλαίσιο ή να εγκαταλείψει την ΑΜΣ ως μέσο επίτευξης του στρατηγικού στόχου. Τελικά, επιλέχθηκε η πρώτη εναλλακτική, δηλαδή να εγκαταλειφθεί το χρονικό ορόσημο του 2010 και να «ανοίξει» ο χρονικός ορίζοντας επίτευξης του στόχου. Το γεγονός αυτό, αν και αύξησε ακόμη περισσότερο την ευελιξία της όλης διαδικασίας, αποτελεί πλήγμα για την «ορατότητα» του στρατηγικού στόχου, ενώ ταυτόχρονα καθιστά ακόμα πιο δύσκολη την αξιολόγηση της καταλληλότητας των επιλογών και της αποτελεσματικότητας των μέσων που υιοθετούνται για την επίτευξή τους²⁹¹.

²⁹⁰ Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2005), Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 22 και 23 Μαρτίου 2005, Συμπεράσματα της Προεδρίας, 7619/05, CONCL 1, σημεία 4 και 5.

²⁹¹ Βλ. παρ. Hatzopoulos Vassilis (2007), σελ. 317 και Borrás S. & Greve B. (2004), σελ. 331.

Παράλληλα, διαπιστώθηκε η ανάγκη αναθεώρησης και εξορθολογισμού της ΑΜΣ, που έλαβε χώρα από το 2006 και μετά και είχε ως αποτέλεσμα αφενός τη θεσμική απλοποίηση της κοινωνικής ΑΜΣ και αφετέρου το συγχρονισμό των χρονοδιαγραμμάτων μεταξύ της κοινωνικής ΑΜΣ, της ΕΣΑ και των ΓΚΓΟΠ. Ο εξορθολογισμός αυτός, όπως θα φανεί και από την εξέταση που θα ακολουθήσει στο τρίτο μέρος της παρούσας διατριβής, είχε ως αποτέλεσμα την ενίσχυση του εποπτικού μηχανισμού της ΑΜΣ, όμως δεν έχει κατορθώσει να δώσει απάντηση επί της ουσίας στα ελλείμματα δημοκρατικής νομιμοποίησης και τα προβλήματα αποτελεσματικότητας που την ταλανίζουν.

**Μέρος 3ο: Η Ενίσχυση της Νομιμοποίησης και της
Αποτελεσματικότητας της ΑΜΣ στην Κοινωνική
Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη**

3.1 Ο Εξορθολογισμός της ΑΜΣ στην Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη

Ο εξορθολογισμός της κοινωνικής ΑΜΣ είχε ως συνέπεια τη δημιουργία ενός νέου πλαισίου, το οποίο συντίθεται τόσο από τις θεσμικές και πολιτικές εξελίξεις που αναμένεται ότι θα ενισχύσουν τη διαδικασία εξορθολογισμού, όσο και από τα αναθεωρημένα εργαλεία της νέας, ενοποιημένης ΑΜΣ, που αναμένεται πως θα ενισχύσουν τη δημοκρατική της νομιμοποίηση. Στις παραγράφους που ακολουθούν θα αναλυθούν όλες αυτές οι εξελίξεις, που έχουν ως στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της ΑΜΣ και την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων πολιτικής.

3.1.1 Θεσμικές και πολιτικές εξελίξεις που πλαισιώνουν τον εξορθολογισμό της κοινωνικής ΑΜΣ

3.1.1.1 Η μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας

Η μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας, ενισχύει τις κοινωνικές διατάξεις των ισχυουσών Συνθηκών σε διάφορα σημεία.

Πρώτον, το νέο άρθρο 2, που αφορά τους στόχους της Ένωσης, περιλαμβάνει μια πιο ισχυρή δέσμευση στην κοινωνική δικαιοσύνη και την κοινωνική αλληλεγγύη. Συγκεκριμένα προβλέπει ότι: «Η Ένωση θα καταπολεμά τον κοινωνικό αποκλεισμό και τις διακρίσεις και θα προωθεί την κοινωνική δικαιοσύνη και την κοινωνική προστασία, την ισότητα μεταξύ των ανδρών και των γυναικών, την αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών και την προστασία των δικαιωμάτων του παιδιού».

Επίσης, μια νέα οριζόντια «κοινωνική ρήτρα» είναι το άρθρο 5α, το οποίο προβλέπει ότι: «για τον προσδιορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και των δραστηριοτήτων της, η Ένωση θα λαμβάνει υπόψη της απαιτήσεις που συνδέονται με την προώθηση ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης, την εξασφάλιση ενός επαρκούς επιπέδου κοινωνικής προστασίας, την

καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και ένα υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης, κατάρτισης και προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων».

Επιπροσθέτως, ο τίτλος IV «Αλληλεγγύη» του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, που πλέον ενσωματώνεται στη Συνθήκη και αποκτά νομική δεσμευτικότητα, περιλαμβάνει «το δικαίωμα της πρόσβασης στην κοινωνική ασφάλεια και την κοινωνική βοήθεια»²⁹².

Τέλος, ιδιαίτερα σημαντικό είναι το νέο άρθρο 156 (πρώην άρθρο 140 ΣΕΚ) της Συνθήκης της Λισαβόνας, το οποίο ευθέως αναγνωρίζει την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού ως ένα εργαλείο της ΕΕ για να ενισχύεται η συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής και εισάγει μια υποχρέωση τακτικής ενημέρωσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τις εξελίξεις στην κοινωνική ΑΜΣ²⁹³.

3.1.1.2 Το Ευρωπαϊκό Έτος για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού-2010

Κατά την υιοθέτηση της Στρατηγικής της Λισαβόνας (Μάρτιος 2000), τα κράτη μέλη και η Επιτροπή κλήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να λάβουν μέτρα ώστε να υπάρξει μια αποφασιστική επίδραση στην εξάλειψη της φτώχειας έως το 2010. Τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια που ακολούθησαν επιβεβαίωσαν αυτό το στόχο.

Με την Κοινωνική Ατζέντα 2005-2010, η Επιτροπή ανακοίνωσε την πρόθεσή της να προτείνει το 2010 ως «το Ευρωπαϊκό Έτος για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού» (ΕΤ2010),

²⁹² Βλ. Commission of the European Communities (2008), «Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion. Impact Assessment», SEC (2008) 2169, 2-7-2008, Brussels, σελ. 8-9.

²⁹³ Συγκεκριμένα το νέο άρθρο 156 αναφέρει: «...Προς τον σκοπό αυτόν, η Επιτροπή, ενεργώντας σε διαρκή συνεννόηση με τα κράτη μέλη, εκπονεί μελέτες, εκφέρει γνώμες και διοργανώνει διαβουλεύσεις, τόσο για τα προβλήματα που ανακύπτουν σε εθνικό επίπεδο όσο και για τα προβλήματα που ενδιαφέρουν διεθνείς οργανισμούς, ιδίως με πρωτοβουλίες για τον καθορισμό κατευθυντηρίων γραμμών και δεικτών, την οργάνωση της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και την προετοιμασία των στοιχείων που είναι αναγκαία για την τακτική παρακολούθηση και αξιολόγηση. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τηρείται πλήρως ενήμερο».

ώστε να επιβεβαιώσει και να ενισχύσει την πολιτική δέσμευση της Στρατηγικής της Λισαβόνας, γνωρίζοντας ότι τα «Ευρωπαϊκά Έτη» έχουν αποδειχθεί πολύτιμα εργαλεία στο να θέτουν τα ευρωπαϊκά πολιτικά ζητήματα στην κορυφή της ατζέντα της ΕΕ.

Το ΕΤ2010 αναμένεται ότι θα ενισχύσει τη δράση της κοινωνικής ΑΜΣ, ιδιαίτερα με την έγερση δημόσιας γνώσης για το θέμα και την επιβεβαίωση της σημασίας ιδιωτικής και της συλλογικής ευθύνης, με το να δώσει έμφαση στη συμμετοχή και την εμπλοκή όλων των ενδιαφερομένων μερών, ιδιαίτερα με το να δώσει βήμα στους ανθρώπους που βιώνουν τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό και με το να ξαναδηλώσει τη δέσμευση της ΕΕ στην καταπολέμηση της φτώχειας διεθνώς.

Με τον τρόπο αυτό, το ΕΤ2010 θα επιβεβαιώσει τη δέσμευση της Ένωσης στην κοινωνική αλληλεγγύη, την κοινωνική δικαιοσύνη και τη μεγαλύτερη συνοχή και θα προωθήσει την υποστήριξη για τους κοινούς στόχους της Ένωσης. Έτσι, μια παράλληλη διαδικαστική ενίσχυση της κοινωνικής ΑΜΣ, η οποία συντελείται μέσω του εξορθολογισμού της μεθόδου, θα μπορούσε να συμβάλει στη μεγιστοποίηση των συνεργειών ανάμεσα σε όλες της ΑΜΣ και στο ΕΤ 2010, βελτιώνοντας τα αποτελέσματα πολιτικής²⁹⁴.

3.1.2 Τα Εργαλεία της Νέας Διαδικασίας Συντονισμού

Το Μάρτιο του 2006, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε ένα νέο πλαίσιο για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη, αναπόσπαστα εργαλεία του οποίου αποτελούν οι κοινοί στόχοι, οι Κοινές Εκθέσεις Επιτροπής/ Συμβουλίου και οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής των κρατών μελών²⁹⁵. Σε αυτά, έρχεται να προστεθεί και ένα σύνολο κοινών δεικτών που υιοθέτησε η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας τον Ιούνιο του 2006 και επικαιροποιήθηκε τον Απρίλιο του 2008.

²⁹⁴ Βλ. παρ. SEC (2008) 2169, σελ. 9-10.

²⁹⁵ Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006), Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 23 και 24 Μαρτίου 2006, Συμπεράσματα της Προεδρίας 7775/1/06, REV 1, CONCL 1, 18 Μαΐου 2006, Βρυξέλλες, παράγραφος 70.

3.1.2.1 Κοινοί στόχοι

Στην ανακοίνωση «Εργαζόμαστε μαζί, εργαζόμαστε καλύτερα: ένα νέο πλαίσιο για τον ανοιχτό συντονισμό των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση» η Επιτροπή παρουσίασε λεπτομερείς προτάσεις για τον εξορθολογισμό της ΑΜΣ στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και της κοινωνικής ένταξης²⁹⁶. Έτσι, η ΑΜΣ στους τομείς της κοινωνικής ένταξης και των συντάξεων, καθώς και η διαδικασία συνεργασίας στον τομέα της υγείας συνδυάστηκαν στο πλαίσιο κοινών στόχων – σύμφωνα με τους στόχους της Νίκαιας και του Λάακεν, αλλά και σε συμφωνία και συνοχή με τις ΓΚΓΟΠ και τις ΚΓΑ. Πρόκειται για **τρεις (3) ευρύτερους στόχους και εννέα (9) στόχους** που αφορούν καθένα από τα τρία πεδία πολιτικής: κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία, δηλαδή σύνολο **δώδεκα (12) στόχοι**.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, οι οποίες εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2006), οι **ευρύτεροι στόχοι** (overarching objectives) της ΑΜΣ για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη είναι οι εξής: (α) προώθηση της κοινωνικής συνοχής, της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και των ίσων ευκαιριών για όλους μέσω επαρκών, προσιτών, οικονομικά βιώσιμων, προσαρμόσιμων, αποτελεσματικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και πολιτικών κοινωνικής ένταξης·(β) προώθηση της αποτελεσματικής και αμοιβαίας αλληλεπίδρασης μεταξύ, αφενός, των στόχων της Λισαβόνας για μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη, περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή και, αφετέρου, της στρατηγικής της ΕΕ για βιώσιμη ανάπτυξη·(γ) προώθηση της καλής διακυβέρνησης, της διαφάνειας και της συμμετοχής των ενδιαφερομένων στο σχεδιασμό, την εφαρμογή και την παρακολούθηση της πολιτικής.

²⁹⁶ Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2005), «Ανακοίνωση της Επιτροπής- Εργαζόμαστε μαζί, εργαζόμαστε καλύτερα: Ένα νέο πλαίσιο για τον ανοιχτό συντονισμό των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση» [COM (2005) 706 τελικό, 22-12-2005]

Εκτός από τους ευρύτερους στόχους, υπάρχουν και τομεακοί στόχοι που αφορούν τα διάφορα σκέλη εργασιών και διαμορφώνονται ως ακολούθως:

Αποφασιστική πρόοδος προς την εξάλειψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού με:

(δ) διασφάλιση της πρόσβασης όλων στους πόρους, τα δικαιώματα και τις υπηρεσίες που απαιτούνται για συμμετοχή στην κοινωνία, με την πρόληψη και την αντιμετώπιση του αποκλεισμού και την καταπολέμηση κάθε είδους διάκρισης που οδηγεί στον αποκλεισμό·

(ε) εξασφάλιση ενεργούς κοινωνικής ένταξης όλων, τόσο μέσω της προώθησης της συμμετοχής στην αγορά εργασίας όσο και μέσω της καταπολέμησης της φτώχειας και του αποκλεισμού·

(στ) εξασφάλιση ότι οι πολιτικές κοινωνικής ένταξης είναι καλά συντονισμένες και καλύπτουν όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης και όλους τους σχετικούς φορείς, συμπεριλαμβανομένων των ατόμων που βρίσκονται αντιμέτωπα με τη φτώχεια, ότι είναι αποδοτικές και αποτελεσματικές και ότι είναι ενσωματωμένες σε όλες τις σχετικές δημόσιες πολιτικές, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών και των δημοσιονομικών πολιτικών, των πολιτικών για την εκπαίδευση και την κατάρτιση και των προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων (ειδικότερα του ΕΚΤ).

Παροχή επαρκών και βιώσιμων συντάξεων με:

(ζ) εξασφάλιση επαρκών εισοδημάτων συνταξιοδότησης για όλους και πρόσβαση σε συντάξεις που θα επιτρέπουν στους συνταξιούχους να διατηρούν, σε ένα λογικό βαθμό, το βιοτικό τους επίπεδο μετά τη συνταξιοδότηση, στο πλαίσιο του πνεύματος αλληλεγγύης και δικαιοσύνης μεταξύ και εντός των γενεών·

(η) εξασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας των δημόσιων και ιδιωτικών συνταξιοδοτικών συστημάτων, δεδομένων των πιέσεων που ασκεί στα δημόσια οικονομικά η γήρανση του πληθυσμού και στο πλαίσιο της

τριπλής στρατηγικής για την αντιμετώπιση των δημοσιονομικών επιπτώσεων της γήρανσης, κυρίως με τους εξής τρόπους: υποστήριξη της παράτασης του επαγγελματικού βίου και της παραμονής των μεγαλύτερης ηλικίας εργαζομένων στην απασχόληση· εξισορρόπηση των εισφορών και των παροχών με σωστό και κοινωνικά δίκαιο τρόπο και, τέλος, προώθηση οικονομικά προσιτών και σίγουρων χρηματοδοτούμενων και ιδιωτικών συνταξιοδοτικών συστημάτων·

(θ) εξασφάλιση ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα χαρακτηρίζονται από διαφάνεια, είναι καλά προσαρμοσμένα στις ανάγκες και τις προσδοκίες των γυναικών και των ανδρών και στις απαιτήσεις των σύγχρονων κοινωνιών, στη δημογραφική γήρανση και στις διαρθρωτικές αλλαγές και, επίσης, ότι οι άνθρωποι λαμβάνουν τις πληροφορίες που χρειάζονται για να προγραμματίσουν τη συνταξιοδότησή τους και ότι οι μεταρρυθμίσεις πραγματοποιούνται με βάση την ευρύτερη δυνατή συναίνεση.

Προσιτή, υψηλού επιπέδου και βιώσιμη υγειονομική περίθαλψη και μακροχρόνια περίθαλψη:

(ι) εγγύηση της πρόσβασης όλων σε επαρκή υγειονομική και μακροχρόνια περίθαλψη και εξασφάλιση ότι η ανάγκη για περίθαλψη δεν οδηγεί στη φτώχεια και την οικονομική εξάρτηση· αντιμετώπιση των ανισοτήτων όσον αφορά την πρόσβαση σε περίθαλψη και την κατάσταση υγείας·

(ια) προώθηση της ποιότητας στην υγειονομική και τη μακροχρόνια περίθαλψη και προσαρμογή της περίθαλψης, συμπεριλαμβανομένης της αναπτυσσόμενης προληπτικής φροντίδας, στις μεταβαλλόμενες ανάγκες και προτιμήσεις της κοινωνίας και των ατόμων, κυρίως με την ανάπτυξη ποιοτικών προτύπων που αντικατοπτρίζουν τις βέλτιστες διεθνείς πρακτικές και με την ενίσχυση της ευθύνης των παρόχων ιατρικών υπηρεσιών καθώς και των ασθενών και των αποδεκτών της περίθαλψης·

(ιβ) εξασφάλιση ότι η επαρκής και ποιοτική υγειονομική περίθαλψη και μακροχρόνια περίθαλψη παραμένουν προσιτές και οικονομικά βιώσιμες με την προώθηση της ορθολογικής χρήσης των πόρων, κυρίως μέσω της παροχής των κατάλληλων κινήτρων για τους χρήστες και τους παρόχους,

της ορθής διακυβέρνησης και του συντονισμού μεταξύ των συστημάτων και των δημόσιων και ιδιωτικών ιδρυμάτων περίθαλψης. Για να διασφαλιστεί η μακροχρόνια βιωσιμότητα και ποιότητα πρέπει να προαχθούν υγιείς και δραστήριοι τρόποι ζωής και απαιτείται καλό ανθρώπινο δυναμικό στον τομέα της περίθαλψης²⁹⁷.

3.1.2.2 Δείκτες

Μια ιδιαίτερη πρόκληση για τη νέα εξορθολογισμένη διαδικασία της κοινωνικής ΑΜΣ είναι ότι πρέπει να είναι σε θέση να παρακολουθεί την πρόοδο σε ολόκληρο τον πεδίο της κοινωνικής προστασίας (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία) προς την κατεύθυνση των κοινά συμφωνημένων στόχων κατά τρόπο που να είναι τόσο διαφανής, όσο και αποτελεσματικός. Γι' αυτό το σκοπό, η ανάπτυξη ενός συνόλου κοινά συμφωνημένων δεικτών που να αντανakλούν πλήρως τους κοινούς στόχους ήταν ουσιώδης.

Αυτό το καθήκον ανέλαβε η Γενική Διεύθυνση για την Απασχόληση και τις Κοινωνικές Υποθέσεις της Επιτροπής, η οποία σε συνεργασία με την υποομάδα των δεικτών της ΕΚΠ, τον Ιούνιο 2006, ετοίμασαν μια **Έκθεση με τους κοινούς δείκτες (overarching indicators)** που θα χρησιμοποιούνται για τον έλεγχο της επίτευξης ή απόκλισης από τους ευρύτερους στόχους (overarching objectives), **καθώς και βελτιωμένους δείκτες για καθένα από τα τρία (3) επιμέρους πεδία** (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία)²⁹⁸. Η έκθεση αυτή, που υιοθετήθηκε από την ΕΚΠ, βασίστηκε στα υφιστάμενα σύνολα κοινών δεικτών, όπως εκείνα που είχαν αναπτυχθεί για τη διαδικασία της κοινωνικής ενσωμάτωσης, εκείνα που βρίσκονταν υπό διαμόρφωση για τη διαδικασία των συντάξεων και εκείνα που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο των διαδικασιών συντονισμού της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης.

²⁹⁷ Βλ. παρ. COM (2005) 706 τελικό, σελ. 6-8.

²⁹⁸ Βλ. European Commission (2006), "Portfolio of overarching indicators and streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios", 07/06/2006, Brussels.

Με σκοπό την ανάπτυξη **τεσσάρων (4) χαρτοφυλακίων (portfolios) δεικτών**: των κοινών δεικτών (overarching indicators), αλλά και τη βελτίωση/περαιτέρω ανάπτυξη των δεικτών για καθένα από τα τρία (3) επιμέρους πεδία, η υποομάδα «Δείκτες» της ΕΚΠ έχει συμφωνήσει σε ένα ευρύ **κοινό μεθοδολογικό πλαίσιο**. Αυτό το πλαίσιο στηρίζεται στις μεθοδολογικές αρχές που συμφωνήθηκαν για τους δείκτες του Λάακεν. Εντούτοις, απομακρύνεται από το αρχικό πλαίσιο με δύο τρόπους: η επιλογή των δεικτών δεν περιορίζεται στους δείκτες αποτελεσμάτων (outcome indicators) προκειμένου να απεικονιστούν καλύτερα η δράση και ο αντίκτυπος των πολιτικών και, όπως εξηγείται κατωτέρω, κάποια ευελιξία εισάγεται σχετικά με το πόσο αυστηρά εφαρμόζονται τα κριτήρια.

Σκοπός είναι, καθένα από τα τέσσερα (4) χαρτοφυλάκια δεικτών να αποτελεί ένα αποδοτικό εργαλείο για τον έλεγχο επίτευξης των κοινών στόχων. Με άλλα λόγια, πρέπει να είναι περιεκτικό και να καλύπτει όλες τις βασικές διαστάσεις των κοινών στόχων, να εξισορροπεί τις διαφορετικές διαστάσεις και να επιτρέπει μια συνθετική και διαφανή αξιολόγηση της κατάστασης μιας χώρας σε σχέση με τους κοινούς στόχους.

Έτσι, η επιλογή των μεμονωμένων δεικτών πρέπει, σε γενικές γραμμές, να καθοδηγείται από το ακόλουθο ελάχιστο σύνολο **μεθοδολογικών κριτηρίων**: (α) ένας δείκτης πρέπει να συλλαμβάνει την ουσία του προβλήματος και να έχει μια σαφή και αποδεκτή κανονιστική ερμηνεία, (β) να είναι στατιστικά έγκυρος, (γ) να παρέχει ένα ικανοποιητικό επίπεδο συγκρισιμότητας μεταξύ των κρατών, (δ) να στηρίζεται στα διαθέσιμα στοιχεία, να επικαιροποιείται και να αναθεωρείται και (ε) δεν πρέπει να υπόκειται σε πολιτικές παρεμβάσεις.

Όμως, η προηγούμενη εμπειρία στην ανάπτυξη των δεικτών από την υποομάδα «Δείκτες» της ΕΚΠ έχει δείξει ότι συγκεκριμένες, βασικές πληροφορίες μπορεί να είναι ουσιαστικές για να γίνει αντιληπτή μια από τις βασικές διαστάσεις ενός κοινά συμφωνημένου πολιτικού στόχου, αλλά να μην πληρούν όλα τα ανωτέρω μεθοδολογικά κριτήρια για την επιλογή των δεικτών (π.χ. συγκρισιμότητα, κανονιστική αξία). Προκειμένου να ξεπεραστεί αυτή η δυσκολία, η υποομάδα της ΕΚΠ έχει αποφασίσει να χαρακτηρίζει τους δείκτες

και τις στατιστικές που περιλαμβάνονται στις λίστες για τους κοινούς και τομεακούς δείκτες, σύμφωνα με το πώς πρέπει να χρησιμοποιηθούν. Οι ακόλουθες τρεις κατηγορίες (ΕΕ, Εθνικός, Πλαίσιο) στοχεύουν στην προειδοποίηση του χρήστη για το συγκεκριμένο σκοπό και τους περιορισμούς κάθε δείκτη που βρίσκεται στη λίστα²⁹⁹.

Στο πλαίσιο αυτό, κάθε χαρτοφυλάκιο θα περιέχει: (α) **δείκτες που έχουν συμφωνηθεί από κοινού σε επίπεδο ΕΕ**, οι οποίοι θα συμβάλλουν σε μια συγκριτική αξιολόγηση της προόδου των κρατών μελών προς τους κοινούς στόχους. Αυτοί οι δείκτες μπορεί να αναφέρονται στις κοινωνικές επιπτώσεις, τις ενδιάμεσες κοινωνικές επιπτώσεις (outcomes) ή τα αποτελέσματα (outputs). (β) **Εθνικούς δείκτες**, βασισμένους σε κοινά συμφωνημένους ορισμούς, που παρέχουν τις βασικές πληροφορίες για να αξιολογηθεί η πρόοδος των κρατών μελών σε σχέση με συγκεκριμένους στόχους, ενώ δεν επιτρέπουν μια άμεση σύγκριση μεταξύ των κρατών και δεν έχουν απαραίτητα μια σαφή κανονιστική ερμηνεία. Αυτοί οι δείκτες πρέπει να είναι κατάλληλοι για να μετρούν την κλίμακα και τη φύση των πολιτικών παρεμβάσεων. (γ) **Πληροφορίες-πλαίσιο** (context information). Κάθε χαρτοφυλάκιο θα πρέπει να αξιολογείται λαμβάνοντας υπόψη τις βασικές πληροφορίες-πλαίσιο, και με αναφορές σε προηγούμενες και μελλοντικές τάσεις. Ο κατάλογος των προτεινόμενων πληροφοριών-πλαίσιο είναι ενδεικτικός και αφήνει περιθώριο και σε άλλες βασικές πληροφορίες που θα ήταν πιο σχετικές, ώστε να βελτιωθεί το εθνικό πλαίσιο³⁰⁰.

Επίσης, για να εξυπηρετηθεί ο εξορθολογισμός, σε κάθε χαρτοφυλάκιο έχει προταθεί ένας **μικρός αριθμός κύριων δεικτών**, τόσο ευρωπαϊκών όσο και εθνικών, που καλύπτουν όλες τις ουσιαστικές διαστάσεις των καθορισμένων στόχων ή/ και δίνουν έμφαση στην κοινωνική κατάσταση των βασικών υποσυνόλων πληθυσμού, ενώ οι **δευτερεύοντες δείκτες** (ΕΕ και

²⁹⁹ Βλ. παρ. European Commission (2006), σελ. 3-4.

³⁰⁰ Πρέπει να υπενθυμιστεί ότι όλοι οι από κοινού συμφωνημένοι δείκτες και οι πληροφορίες-πλαίσιο θα συνεχίσουν να υπολογίζονται και να ενημερώνονται τακτικά από την eurostat βάσει των κοινά συμφωνημένων ορισμών και να παρουσιάζονται στην ιστοσελίδα της eurostat. Βλ. παρ. European Commission (2006), σελ. 2.

εθνικοί) θα υποστηρίζουν αυτούς τους πρωταρχικούς δείκτες, παρέχοντας μια μεγαλύτερη εμβάθυνση στη φύση του προβλήματος³⁰¹.

Ακολουθώντας την παραπάνω μεθοδολογία, η υποομάδα «Δείκτες» της ΕΚΠ ετοίμασε το 2006 τα ακόλουθα **τέσσερα (4) χαρτοφυλάκια δεικτών**: (i) Ένα χαρτοφυλάκιο που καλύπτει τους **νέους ευρύτερους στόχους** (overarching portfolio) και περιλαμβάνει 14 δείκτες και 12 πληροφορίες-πλαίσιο. (ii) Ένα βελτιωμένο χαρτοφυλάκιο για την **κοινωνική ένταξη** (streamlined Laaken portfolio) που περιλαμβάνει 11 κύριους, 3 δευτερεύοντες δείκτες και 11 δείκτες-πλαίσιο³⁰². (iii) Ένα βελτιωμένο χαρτοφυλάκιο για τις **συντάξεις** (streamlined pensions portfolio) που περιλαμβάνει 11 κύριους, 11 δευτερεύοντες δείκτες και 5 δείκτες-πλαίσιο³⁰³. (iv) Ένα ημιτελές χαρτοφυλάκιο για την **υγεία**, που περιλαμβάνει προκαταρκτικές προτάσεις για την ανάπτυξη δεικτών στον τομέα αυτό³⁰⁴.

Δύο χρόνια αργότερα, τον Απρίλιο του 2008, η ΕΚΠ υιοθέτησε ένα νέο κατάλογο δεικτών για την **υγεία και τη μακροχρόνια φροντίδα**. Πρόκειται για 18 κύριους, 12 δευτερεύοντες δείκτες και 4 δείκτες πλαίσιο. Ο νέος αυτός κατάλογος είναι περιεκτικός και επιχειρεί να καλύψει τους τρεις (3) κοινούς στόχους στον τομέα της υγείας (προσβασιμότητα, ποιότητα, μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα). Παρόλα αυτά, οι δείκτες που βασίζονται σε έρευνες της ΕΕ που είναι σε εξέλιξη, θα αναθεωρηθούν όταν τα δεδομένα θα είναι διαθέσιμα πριν την τελική υιοθέτηση. Παρομοίως, η μακροχρόνια φροντίδα γίνεται ένα πεδίο αυξανόμενου ενδιαφέροντος, που μπορεί να μην αντιπροσωπεύεται πλήρως στον παρόντα κατάλογο δεικτών. Αυτό συμβαίνει κυρίως λόγω της έλλειψης διεθνών συγκρίσιμων δεδομένων³⁰⁵.

Επίσης, στη νέα έκθεση του 2008, υιοθετήθηκαν και δυο (2) νέοι δείκτες που σχετίζονται με την υγεία και συμπεριλήφθησαν στο χαρτοφυλάκιο που καλύπτει τους νέους ευρύτερους στόχους (συγκεκριμένα πρόκειται για

³⁰¹ Βλ. παρ. European Commission (2006), σελ. 4.

³⁰² Σχετικά με το ποιοι είναι οι δείκτες αυτοί βλ. παρ. European Commission (2006), σελ. 16-27.

³⁰³ Σχετικά με το ποιοι είναι οι δείκτες αυτοί βλ. παρ. European Commission (2006), σελ. 28-39.

³⁰⁴ Σχετικά με τις προτάσεις αυτές βλ. παρ. European Commission (2006), σελ. 40-50.

³⁰⁵ Βλ. σχετικά European Commission (2008), "Portfolio of overarching indicators and streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios-update", April 2008, Brussels, σελ. 40-64

τους δείκτες 8 και 14). Έτσι, οι γενικοί δείκτες (overarching portfolio) για την παρακολούθηση της κοινωνικής ΑΜΣ διαμορφώνονται ως ακολούθως:

	Δείκτης	Ορισμός	Διαβαθμίσεις
1α	ΕΕ: Ποσοστό ανθρώπων στα όρια της φτώχειας (σύνολο, παιδιά και ηλικιωμένοι) + Ενδεικτική οριακή τιμή (At-risk-of-poverty rate + Illustrative threshold value)	Ποσοστό ανθρώπων με εισόδημα κάτω του 60% του διάμεσου εθνικού εισοδήματος ³⁰⁶ . Πηγή: SILC	Ανά Ηλικία: Total, 0-17, 18-64, 65+
1β	ΕΕ: Διάμεσος του χάσματος σχετικής φτώχειας (Relative median poverty risk gap)	Διαφορά μεταξύ του διάμεσου εισοδήματος των ανθρώπων που ζουν κάτω από το όριο της φτώχειας και του ίδιου του ορίου, εκφραζόμενη ως ποσοστό του ορίου της φτώχειας. Πηγή: SILC	Ανά Ηλικία: Total, 0-17, 18-64, 65+
1γ	ΕΕ: Ποσοστό ανθρώπων στα όρια της φτώχειας με χρόνιο χαρακτήρα (διαθέσιμο από το 2010 και εξής)	Άνθρωποι στα όρια της φτώχειας κατά το τρέχον έτος και για 2 τουλάχιστον από τα 3 προηγούμενα έτη.	
2	ΕΕ: Ανισότητα στην κατανομή του εισοδήματος (S80/S20)	Αναλογία του συνολικού εισοδήματος που λαμβάνεται από το 20% του πληθυσμού της χώρας με το υψηλότερο εισόδημα προς εκείνο που λαμβάνεται από το 20% του πληθυσμού με το χαμηλότερο εισόδημα Πηγή: SILC	Καμία
3	ΕΘΝ: Προσδόκιμο υγιούς ζωής (Healthy life expectancy)	Αριθμός των ετών που αναμένεται να ζήσει ένα άτομο κατά τη γέννησή του, στην ηλικία των 45 και στην ηλικία των 65 ετών, σε υγιή κατάσταση (που δεν επηρεάζεται αρνητικά από τις δραστηριότητες της καθημερινής ζωής). Εξετάζεται σε συνάρτηση προς το προσδόκιμο	Στη γέννηση, στα 45, στα 65 Ανά φύλο

³⁰⁶ Εάν δεν προβλέπεται διαφορετικά, οι δείκτες φτώχειας του παρατίθενται εδώ αναφέρονται στο ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών που ορίζεται ως το συνολικό διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών (μετά από επιδόματα και φόρους) προσαρμοσμένο ώστε να λαμβάνεται υπόψη το μέγεθος και η σύνθεσή τους. Βλ. πλήρη κατάλογο των δεικτών στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/employment_social/spssi/common_indicators_en.htm

		ζωής. Πηγή: Eurostat	
4	ΕΕ: Άτομα που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο (Early school leavers)	Ποσοστό των ατόμων ηλικίας 18 έως 24 ετών που έχουν παρακολουθήσει μόνο τις χαμηλότερες βαθμίδες της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης και δεν έχουν συμμετάσχει σε κανένα πρόγραμμα εκπαίδευσης ή κατάρτισης κατά τις τέσσερις τελευταίες εβδομάδες πριν από την έρευνα. Πηγή: LFS	Ανά φύλο
5	ΕΕ: Άνθρωποι που ζουν σε νοικοκυριά ανέργων (People living in jobless households)	Ποσοστό ενηλίκων (ηλικίας 18-59 ετών, εκτός φοιτητών) και παιδιών που ζουν σε νοικοκυριά όπου δεν εργάζεται κανείς. Πηγή: LFS	Ανά ηλικία: 0-17, 18-59 Ανά φύλο (18+ μόνο)
6	ΕΘΝ: Προβολή συνολικών δημόσιων κοινωνικών δαπανών (Projected Total Public Social expenditures)	Προβολή ανά ηλικιακή ομάδα των συνολικών δημόσιων κοινωνικών δαπανών (συντάξεις, υγειονομική περίθαλψη, εκπαίδευση και μεταβιβάσεις προς ανέργους), τρέχον επίπεδο και εκτιμώμενη αλλαγή ως ποσοστό επί του ΑΕΠ. Πηγή: EPC/AWG	
7α	ΕΕ: Διάμεσο σχετικό εισόδημα των ηλικιωμένων (Median relative income of elderly people)	Διάμεσο εισόδημα των ανθρώπων ηλικίας 65+ ως αναλογία του διάμεσου εισοδήματος 0-64. Πηγή: EU-SILC	
7β	ΕΕ: Σωρευμένο ποσοστό αναπλήρωσης (Aggregate replacement ratio)	Διάμεσες ατομικές συντάξεις των ατόμων ηλικίας 65-74 ετών σε σχέση με τις διάμεσες ατομικές αποδοχές των ατόμων ηλικίας 50-59, εξαιρουμένων άλλων κοινωνικών επιδομάτων Πηγή: EU-SILC	Ανά φύλο
8	ΕΘΝ: Αυτοαναφερόμενη ακάλυπτη ανάγκη ιατρικής περίθαλψης + Χρήση υπηρεσιών περίθαλψης – ΕΘΝ (Unmet need for care)	Συνολική αυτοαναφερόμενη ακάλυπτη ανάγκη ιατρικής περίθαλψης λόγω «οικονομικών φραγμών» ή «χρόνων αναμονής» ή «μεγάλης απόστασης», ανά πεμπτημόρια εισοδήματος. Εξετάζεται παράλληλα με τον αριθμό επισκέψεων σε γενικό ή	Ανά φύλο, Ανά ηλικιακή ομάδα : 18-44; 45-54; 55-64; 65+; 75+

		ειδικό ιατρό κατά τη διάρκεια των 12 τελευταίων μηνών. Source: EU-SILC	
9	ΕΕ: Ποσοστό των ατόμων στα όρια της φτώχειας σε δεδομένη χρονική στιγμή (At-risk-of-poverty rate anchored at a fixed moment in time)	Ποσοστό ανθρώπων με εισόδημα κάτω από το όριο της φτώχειας, όπως υπολογίστηκε για το οικονομικό έτος 2005, προσαρμοσμένο στις εξελίξεις του πληθωρισμού κατά τα επόμενα έτη. Πηγή: SILC	Ανά ηλικία: Total, 0-17, 18-64, 65+ Ανά φύλο (18+ μόνο)
10	ΕΕ: Ποσοστό απασχόλησης των μεγαλύτερων σε ηλικία εργαζομένων (Employment rate of older workers)	Εργαζόμενοι στις ηλικιακές ομάδες 55 – 59 και 60 – 64, ως ποσοστό του συνόλου των ατόμων της αντίστοιχης ομάδας. Πηγή: LFS	Ανά ηλικία: 55-59; 60-64 Ανά φύλο
11	ΕΕ: Κίνδυνος φτώχειας στην εργασία (In-work poverty risk)	Άτομα που ταξινομούνται ως εργαζόμενοι αλλά απειλούνται από τη φτώχεια. Πηγή: SILC	Ανά φύλο
12	ΕΕ: Ποσοστό απασχόλησης (Activity rate)	Ποσοστό απασχολούμενων και μη απασχολούμενων επί του συνόλου του ενεργού πληθυσμού ηλικίας 15-64. Πηγή: LFS	Ανά φύλο και ηλικία: 15-24, 25-54, 55-59; 60-64; Total
13	ΕΘΝ: Περιφερειακές ανισότητες – συντελεστής απόκλισης των ποσοστών απασχόλησης (Regional disparities – coefficient of variation of employment rates)	Τυπική απόκλιση των ποσοστών απασχόλησης ανά περιφέρεια διαιρούμενων με τον σταθμισμένο εθνικό μέσο όρο. (ηλικιακή ομάδα: 15-64 ετών). (NUTS II) Πηγή: LFS	
14	ΕΘΝ: Συνολικές κατά κεφαλήν δαπάνες υγείας (total health expenditure per capita)	Συνολικές κατά κεφαλήν δαπάνες υγείας σε ισοτιμία αγοραστικής δύναμης. Πηγή: EUROSTAT	
	Πληροφορίες πλαίσιο	Ορισμός	
1	Αύξηση του ΑΕΠ (GDP growth)	Growth rate of GDP volume - percentage change on previous year Source: Eurostat STRIND	

2α	Ποσοστό Απασχόλησης (Employment rate, by sex)	The employment rate is calculated by dividing the number of persons aged 15 to 64 in employment by the total population of the same age group. Source: LFS	
2β	Ποσοστό ανεργίας (Unemployment rate, by sex, and key age groups)	Unemployment rates represent unemployed persons as a percentage of the labour force. The labour force is the total number of people employed and unemployed. Unemployed persons comprise persons aged 15 to 74 who were: a. without work during the reference week, b. currently available for work, i.e. were available for paid employment or self-employment before the end of the two weeks following the reference week, c. actively seeking work, i.e. had taken specific steps in the four weeks period ending with the reference week to seek paid employment or self-employment or who found a job to start later, i.e. within a period of, at most, three months. Source: LFS	
2γ	Ποσοστό Μακροχρόνιας Ανεργίας (Long term unemployment rate, by sex and key age groups)	Long-term unemployed (12 months and more) persons are those aged at least 15 years not living in collective households who are without work within the next two weeks, are available to start work within the next two weeks and who are seeking work (have actively sought employment at some time during the previous four weeks or are not seeking a job because they have already found a job to start later). The total active population (labour force) is the total number of the employed and unemployed population. The duration of unemployment is defined as the duration of a search for a job or as the length of the period since the last job was held (if this period is shorter than the duration of the search for a job). Source: LFS	
3	Προσδόκιμο Επιβίωσης (Life expectancy at birth and at 65)	LE at birth: The mean number of years that a newborn child can expect to live if subjected throughout his life to the current mortality conditions (age specific probabilities of dying). LE at 65: The mean number of years still to be lived by a person who has reached 65, if subjected throughout the rest of his life to the current mortality conditions (age specific probabilities of dying). Source: Eurostat - Demography	
4	Ποσοστό Εξάρτησης ηλικιωμένων (Old age dependency ratio, current and projected)	Ratio between the total number of elderly persons of an age when they are generally economically inactive (aged 65 and over) and the number of persons of working age (from 15 to 64). Source Eurostat - Demography	
5	Κατανομή Πληθυσμού ανάλογα με τον τύπο του	Number and % of people living in private resp. collective households. Source Eurostat - Census 2001 data	

	νοικοκυριού (Distribution of population by household types, including collective households)	collection	
6	Δημόσιο Χρέος (Public debt, current and projected, % of GDP)	Government debt is the consolidated gross debt of the whole general government sector outstanding at the end of the year (in nominal value). These data are reported to the European Commission in the framework of the Excessive Deficit Procedure (EDP). Projections are produced by the Commission Services in the context of the assessment of the long-term sustainability of the public finances based on the 2005/06 updates of Stability and Convergence Programmes (SCPs). http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2006/ee306_en.pdf	
7	Δαπάνες Κοινωνικής προστασίας (Social protection expenditure, current, by function, gross and net) (ESSPROS)	Total social protection expenditures broken down in social benefits, administration cost and other expenditure. In addition, social benefits are classified by functions of social protection. Net expenditures are not presented here since they are not available in ESSPROS yet. Source: Eurostat - ESSPROS	
8	Νοικοκυριά Ανέργων (Jobless households by main household types)	Breakdown of jobless households by main household types Source: SILC	
9	Δείκτες που σχετίζονται με την αμοιβή της εργασίας: Παγίδα ανεργίας Παγίδα αδράνειας Παγίδα χαμηλού μισθού Making work pay indicators (unemployment trap, inactivity trap (esp. second earner case), low-wage trap.	<u>Unemployment trap:</u> Marginal effective tax rate (METR) on labour income taking account of the combined effect of increased taxes and benefits withdrawal as one takes up a job. Calculated as the ratio of change in gross income minus (net in work income minus net out of work income) divided by change in gross income for a single person moving from unemployment to a job with a wage level of 67% of APW. <u>Inactivity trap:</u> METR on labour income taking account of the combined effect of increased taxes and benefits withdrawal as one takes up a job while previously inactive. Calculated as the ratio of change in gross income minus (net in work income minus net out of work income) divided by change in gross income for a single person moving from inactivity to a job with a wage level of 67% of APW. <u>Low wage trap:</u> METR on labour income taking account of the combined effect of increased taxes on labour and in-work benefits withdrawal as one increases the work effort (increased working hours or moving to a better job). Calculated as the ratio of change in personal income tax and employee contributions plus change (reductions) in benefits, divided by increases in gross earnings, using the "discrete"	

		income changes from 34-66% of APW. Breakdown by family types: one-earner couple with two children and single parent with two children. Source: Joint Commission -OECD project using tax-benefit Models	
10	Καθαρό Εισόδημα Δικαιούχων Κοινωνικής Βοήθειας (Net income of social assistance recipients as a % of the at-risk of poverty threshold for 3 jobless household types)	This indicator refers to the income of people living in households that only rely on "last resort" social assistance benefits (including related housing benefits) and for which no other income stream is available (from other social protection benefits – e.g. unemployment or disability schemes – or from work). The aim of such an indicator is to evaluate if the safety nets provided to those households most excluded from the labour market are sufficient to lift people out of poverty. This indicator is calculated on the basis of the tax-benefit models developed jointly by the OECD and the European Commission. It is only calculated for Countries where non-categorical social benefits are in place and for 3 jobless household types: single, lone parent, 2 children and couple with 2 children. This indicator is especially relevant when analysing MWP indicators. Source: Joint EC-OECD project using OECD tax-benefit models, and Eurostat (see Chapter I and Annex I)	
11	Ποσοστό ανθρώπων στα όρια της φτώχειας πριν τις κοινωνικές μεταβιβάσεις [At-risk of poverty rate before social transfers (other than pensions), 0-17, 18-64, 65+]	This indicator is meant to compare the observed risk of poverty with a hypothetical measure of a risk of poverty in absence of all social transfers (other than pensions) all things being kept equal. In particular, household and labour market structure are kept unchanged. This measure does not take into account other types of transfers that have an impact on household disposable income such as transfers in kind and tax rebates. Source: SILC	

12	ΕΘΝ: Μεταβολή στην προβολή του ποσοστού των θεωρητικών αντικαταστάσεων για 2004-2050 και Μεταβολή στην προβολή δημόσιων δαπανών για συντάξεις 2004-2050 [NAT: <u>Change in projected theoretical replacement ratio for base case 2004-2050</u> accompanied with information on type of pension scheme (DB, DC or NDC), and <u>change in projected public pension expenditure 2004-2050</u>. (These results should systematically be presented collectively in one table). + assumptions and relevant background information on representativeness + present also calculations of changes in replacement rates for one or two other cases, if suitable (for instance OECD)]	Change in the theoretical level of income from pensions at the moment of take-up related to the income from work in the last year before retirement for a hypothetical worker (base case), percentage points, 2004-2050, with information on the type of pension scheme (DB, DC or NDC) and changes in the public pension expenditure as a share of GDP, 2004-2050. This information can only collectively form the indicator called Projected theoretical replacement ratio. Results relate to current and projected, gross (public and private) and total net replacement rates, and should be accompanied by information on representativeness and assumptions (contribution rates and coverage rate, public and private). Specific assumptions agreed in the ISG. For further details, see 2006 report on Replacement Rates. Source: ISG and AWG
----	---	---

3.1.2.3 Οι Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη

Με βάση τους κοινούς στόχους, τα κράτη μέλη έχουν καταρτίσει **εθνικές στρατηγικές για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη** που είναι προσανατολισμένες στην αντιμετώπιση των συγκεκριμένων προκλήσεων του κάθε πυλώνα. Οι στρατηγικές αυτές αποτυπώνονται στις Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη, οι οποίες θα έχουν χρονικό ορίζοντα τρία (3) έτη και έχουν ήδη αντικαταστήσει τα ΕΣΔεν και τις ΕΕΣ για τις συντάξεις.

Οι ΕΕΣ για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη διέπονται από μια **ενιαία δομή** και περιλαμβάνουν **ένα κοινό τμήμα** που

περιέχει αξιολόγηση της κοινωνικής κατάστασης, στο οποίο παρουσιάζονται οι πιο σημαντικές τάσεις και προκλήσεις όσον αφορά τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, τις συντάξεις και την υγειονομική περίθαλψη και τη μακροχρόνια περίθαλψη και παρουσίαση της γενικής στρατηγικής προσέγγισης για τον εκσυγχρονισμό των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης. Επίσης, αποτελούνται και από **τρία θεματικά σχέδια** που καλύπτουν την κοινωνική ένταξη, τις συντάξεις και την υγειονομική περίθαλψη αντίστοιχα. Τα σχέδια αυτά πρέπει να είναι **προσανατολισμένα προς το μέλλον** και να καθορίζουν **εθνικούς στόχους ιεραρχημένους με σειρά προτεραιότητας**, οι οποίοι θα μεταφέρουν τους κοινούς στόχους στα εθνικά σχέδια πολιτικής, καθώς το καθένα χρησιμεύει ως Εθνικό Σχέδιο Δράσης για το συγκεκριμένο τομέα πολιτικής³⁰⁷.

Στο πλαίσιο αυτό, οι πρώτες ΕΕΣ για την κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη με χρονικό ορίζοντα 2006-2008 υποβλήθηκαν από τα κράτη μέλη στην Επιτροπή το Σεπτέμβριο του 2006, ενώ οι δεύτερες ΕΕΣ 2008-2010 υποβλήθηκαν το 2008. Κατά τα ενδιάμεσα έτη, που η Επιτροπή ονομάζει «ελαφρά έτη» (light years), τα κράτη μέλη δεν έχουν την υποχρέωση να υποβάλουν Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής, αλλά μπορούν αν το επιθυμούν να υποβάλουν επικαιροποιημένες εκθέσεις, σχετικά με οποιεσδήποτε νέες πρωτοβουλίες πολιτικής ή σχετικά με την πρόοδο ως προς την εφαρμογή των στρατηγικών. Σκοπός είναι η ΑΜΣ κατά τα «ελαφρά έτη» να επικεντρωθεί στην εις βάθος ανάλυση συγκεκριμένων ζητημάτων και στη διάδοση των πολιτικών συμπερασμάτων³⁰⁸.

³⁰⁷ Έτσι, για την κοινωνική ένταξη, ο στόχος είναι να διατηρηθεί ο ρόλος του στρατηγικού σχεδιασμού και του καθορισμού αντικειμενικών σκοπών των ΕΣΔεν, με μεγαλύτερη έμφαση στο στρατηγικό χαρακτήρα, τον καθορισμό προτεραιοτήτων και την εφαρμογή των πολιτικών. Για τις συντάξεις, πρέπει να συνεχιστεί ο ρόλος της Έκθεσης Εθνικής Στρατηγικής στον καθορισμό της στρατηγικής για τον εκσυγχρονισμό του συνταξιοδοτικού συστήματος προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι σημερινές και οι μελλοντικές προκλήσεις. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη υπέβαλαν Εκθέσεις Εθνικής Στρατηγικής για τις συντάξεις τον Ιούλιο του 2005, οι πρώτες εξορθολογισμένες εκθέσεις για τις συντάξεις το 2006 είναι πολύ συνοπτικές. Τέλος, το σχέδιο για την υγειονομική περίθαλψη και τη μακροχρόνια περίθαλψη επικεντρώνεται στον καθορισμό ζητημάτων για τα οποία μπορεί να υπάρξει αμοιβαία ανταλλαγή και μάθηση. Βλ. παρ. COM (2005) 706 τελικό, σελ. 8.

³⁰⁸ Βλ. παρ. COM (2005) 706, τελικό, σελ. 9.

3.1.2.4 Η Κοινή Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και Ένταξη

Βασικό εργαλείο υλοποίησης της νέας εξορθολογισμένης διαδικασίας αποτελεί η Κοινή Έκθεση Επιτροπής/ Συμβουλίου για την Κοινωνική Προστασία και Ένταξη. Η νέα Κοινή Έκθεση έχει αντικαταστήσει την «Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία στην Ευρώπη» που προβλεπόταν δυνάμει της απόφασης για τη δημιουργία της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας. Επίσης, αντικατέστησε την κοινή έκθεση για την κοινωνική ενσωμάτωση και την κοινή έκθεση για τις συντάξεις, ενώ μελετά και την πρόοδο που έχει επιτευχθεί στην πολιτική συνεργασία για την υγειονομική περίθαλψη και τη μακροχρόνια φροντίδα.

Πρόκειται δηλαδή για τη **σύνθεση τεσσάρων (4) διαφορετικών παρελθουσών εκθέσεων**, στην οποία τεκμηριώνεται και αξιολογείται η πρόοδος των κρατών μελών σε όλο το πλήρες φάσμα των κοινών στόχων (ευρύτερων και τομεακών). Βάσει αυτής της ανάλυσης, θα αντλούνται τα κοινά μηνύματα και θα δίνονται οι γενικές κατευθύνσεις δράσης για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων, ενώ η έμφαση θα δίνεται στην εφαρμογή και τα αποτελέσματα, καθώς και στη συμβολή των πολιτικών για την κοινωνική προστασία στη στρατηγική της Λισαβόνας. Η φύση της νέας Κοινής Έκθεσης θα κυμαίνεται σύμφωνα με ένα τριετή κύκλο, με ολοκληρωμένες και μακρόπνοες εκθέσεις να εκπονούνται κάθε τρία (3) έτη, ακολουθούμενες από «ελαφρότερες» επικαιροποιήσεις στα ενδιάμεσα έτη, σύμφωνα με τον τριετή κύκλο της Λισαβόνας³⁰⁹.

Καταλυτικός στην όλη διαδικασία εμφανίζεται ο ρόλος της **Επιτροπής** η οποία, και πριν τον εξορθολογισμό, είχε βασικό ρόλο στην ανάπτυξη και το συντονισμό της διαδικασίας της ΑΜΣ και στα τρία πεδία (κοινωνική ενσωμάτωση, συντάξεις και υγεία). Διέθετε το δικαίωμα να υποβάλει συγκεκριμένες προτάσεις με σκοπό να δοθεί ώθηση στο συντονισμό, αλλά και ήταν επιφορτισμένη με την αρμοδιότητα της προετοιμασίας του πρώτου Σχεδίου κάθε Κοινής Έκθεσης Συμβουλίου/ Επιτροπής. Η πρακτική αυτή έχει διατηρηθεί και στο πλαίσιο της νέας, εξορθολογισμένης ΑΜΣ στην κοινωνική προστασία και ένταξη, όπου η Επιτροπή διαθέτει την αρμοδιότητα εκπόνησης

³⁰⁹ Βλ. παρ. COM(2003) 261 τελικό, σελ. 18-19

του Σχεδίου Κοινής Έκθεσης, βάσει της μελέτης και ανάλυσης των εκθέσεων των κρατών μελών.

Στο πλαίσιο αυτό, από το 2005 όπου και τελείωσε η μεταβατική περίοδος του εξορθολογισμού έως και τώρα (2009), η Επιτροπή έχει εκπονήσει πέντε (5) Σχέδια Κοινής Έκθεσης, τα οποία έχουν εγκριθεί από το Συμβούλιο και αποτελούν Κοινές Εκθέσεις για την Κοινωνική Προστασία και Ένταξη με χρονικό ορίζοντα ενός (1) έτους³¹⁰.

3.1.2.5 Το Κοινοτικό Πρόγραμμα για την Απασχόληση και την Κοινωνική Αλληλεγγύη — Progress

Με σκοπό να **υποστηριχθεί οικονομικά** η υλοποίηση των στόχων της ΕΕ στους τομείς της απασχόλησης και των κοινωνικών υποθέσεων, όπως αυτοί καθορίζονται στην ατζέντα κοινωνικής πολιτικής, η Κοινότητα θέσπισε το Πρόγραμμα Progress ³¹¹ με χρονικό ορίζοντα 2007 έως 2013 και προϋπολογισμό που ορίζεται στα 657.590.000 ευρώ.

Με αυτόν τον τρόπο αναμένεται ότι το Πρόγραμμα θα συμβάλει και **στην επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής της Λισαβόνας** στους εν λόγω τομείς. Πιο συγκεκριμένα, το Progress θα υποστηρίξει:

(1) την εφαρμογή της ΕΣΑ (τομέας 1)

³¹⁰ Βλ. αντίστοιχα Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2005), «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Κοινή έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ενσωμάτωση», [COM(2005) 14 τελικό, 27.01.2005, Βρυξέλλες, {SEC(2005) 69}], Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006), «Σχέδιο Κοινής Έκθεσης για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006», SOC 126, ECOFIN 95, 7294/06, 13/03/2006, Βρυξέλλες, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2007), «Κοινή Έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη 2007», SOC 72, ECOFIN 87, FSTR 5, EDUC 37, SAN 29, 6694/07, 23 Φεβρουαρίου 2007, Βρυξέλλες, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Πρόταση σχετικά με την κοινή έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική Ένταξη 2008» COM(2008) 42 τελικό, 30.1.2008, Βρυξέλλες, {SEC (2008) 9} και Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2009), «Κοινή Έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη 2009», SOC 187, ECOFIN 192, FSTR 37, EDUC 51, SAN 51, 7503/09, 13 Μαρτίου 2009, Βρυξέλλες.

³¹¹ Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2006), Απόφαση αριθ. 1672/2006/ΕΚ της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος για την απασχόληση και την κοινωνική αλληλεγγύη — Progress. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 315 της 15/11/2006, σελ. 0001 – 0008.

(2) την εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και ένταξης (τομέας 2)

- (3) τη βελτίωση του εργασιακού περιβάλλοντος και των όρων εργασίας συμπεριλαμβανομένης της υγείας και της ασφάλειας στην εργασία και της συμφιλίωσης της εργασίας με την οικογενειακή ζωή (τομέας 3)
- (4) την αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής της μη-διάκρισης και την προώθηση της ενσωμάτωσής της σε όλες τις πολιτικές της ΕΕ (τομέας 4)
- (5) την αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής της ισότητας των φύλων και την προώθησης της ενσωμάτωσής της σε όλες τις πολιτικές της ΕΕ (τομέας 5)³¹².

Η εφαρμογή της ΑΜΣ στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και ένταξης θα υποστηριχθεί από τον τομέα 2 του Progress με το 30% των πόρων του Προγράμματος. Τα **μέτρα υποστήριξης** θα είναι τα ακόλουθα: (α) βελτίωση της κατανόησης των θεμάτων κοινωνικού αποκλεισμού και φτώχειας, των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και ενσωμάτωσης, ιδίως με αναλύσεις και μελέτες και με την ανάπτυξη στατιστικών και κοινών δεικτών, στο πλαίσιο της ΑΜΣ, στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και ενσωμάτωσης· (β) παρακολούθηση και αξιολόγηση της υλοποίησης των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών και συστάσεων για την απασχόληση, ιδίως με την κοινή έκθεση για την απασχόληση, και αναλύοντας την αλληλεπίδραση ανάμεσα στην ΕΣΑ και τη γενική οικονομική και κοινωνική πολιτική και άλλους τομείς πολιτικής· (γ) διοργάνωση ανταλλαγών σχετικά με πολιτικές, επιτυχημένες μεθόδους και καινοτόμες προσεγγίσεις και προώθηση της αλληλοδιδασκαλίας στο πλαίσιο της στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και την απασχόληση· (δ) αύξηση της ευαισθητοποίησης, διάδοση πληροφοριών και προώθηση της συζήτησης σχετικά με τις κύριες προκλήσεις και τα θέματα πολιτικής που προκύπτουν στο πλαίσιο της ΑΜΣ στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και ενσωμάτωσης, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών εταίρων, των περιφερειακών και τοπικών συντελεστών, των ΜΚΟ και άλλων ενδιαφερομένων· (ε) ανάπτυξη της δυνατότητας των κυριοτέρων

³¹² Βλ. παρ. Απόφαση αριθ. 1672/2006/ΕΚ, άρθρο 3.

ευρωπαϊκών δικτύων να στηρίζουν και να αναπτύξουν περαιτέρω στόχους κοινοτικής πολιτικής και στρατηγικές στους τομείς της κοινωνικής προστασίας και ενσωμάτωσης³¹³.

Πρόσβαση στο πρόγραμμα μπορούν να έχουν όλοι οι δημόσιοι ή /και ιδιωτικοί φορείς, παράγοντες και οργανισμοί, και ιδίως τα κράτη μέλη· οι δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης και οι οργανισμοί τους· οι τοπικές και περιφερειακές αρχές· εξειδικευμένοι φορείς που προβλέπονται με τη κοινοτική νομοθεσία· οι κοινωνικοί εταίροι· ΜΚΟ, ιδίως εκείνες που είναι οργανωμένες σε ευρωπαϊκό επίπεδο· ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και ερευνητικά ιδρύματα· εμπειρογνώμονες για την αξιολόγηση· οι εθνικές στατιστικές υπηρεσίες· τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Επίσης, η Επιτροπή μπορεί να συμμετάσχει στο πρόγραμμα απευθείας όσον αφορά τις δραστηριότητες ανάλυσης, αλληλοδιδασκαλίας, ευαισθητοποίησης και διάδοσης³¹⁴. Τέλος, υπάρχει και η δυνατότητα συμμετοχής τρίτων χωρών. Συγκεκριμένα, στο Πρόγραμμα μπορούν να συμμετάσχουν: οι χώρες ΕΖΕΣ/ ΕΟΧ σύμφωνα με τους όρους της συμφωνίας για τον ΕΟΧ, οι συνδεδεμένες με την ΕΕ υποψήφιες και υπό ένταξη χώρες, καθώς και οι χώρες των δυτικών Βαλκανίων που περιλαμβάνονται στη διαδικασία σταθεροποίησης και σύνδεσης³¹⁵.

³¹³ Βλ. παρ. Απόφαση αριθ. 1672/2006/ΕΚ, άρθρο 5.

³¹⁴ Βλ. παρ. Απόφαση αριθ. 1672/2006/ΕΚ, άρθρο 10.

³¹⁵ Βλ. παρ. Απόφαση αριθ. 1672/2006/ΕΚ, άρθρο 16.

3.2 Οι Αντιδράσεις στη Διαδικασία Εξορθολογισμού

Η διαδικασία του εξορθολογισμού της κοινωνικής ΑΜΣ αποτέλεσε την αφορμή για ποικίλα σχόλια και αντιδράσεις τόσο από τα γνωμοδοτικά όργανα της Κοινότητας, όσο και από εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά και από μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας. Στα υποκεφάλαια που ακολουθούν, θα εξεταστούν οι απόψεις των δυο γνωμοδοτικών οργάνων, Επιτροπή των Περιφερειών και Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, τριών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, της FEANTSA, του Solidar και του UEAPME, καθώς και το υπόδειγμα του Casey H. Bernard³¹⁶. Όλες οι απόψεις και τα σχόλια διατυπώθηκαν με αφορμή τις δυο Ανακοινώσεις³¹⁷ της Επιτροπής που αφορούν τον εξορθολογισμό της ΑΜΣ.

3.2.1 Η γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Η Επιτροπή των Περιφερειών³¹⁸ θεωρεί πως είναι θετική η πρωτοβουλία της Επιτροπής για την δημιουργία μιας εξορθολογισμένης διαδικασίας, συμφωνώντας τόσο στα χρονοδιαγράμματα όσο και στη διαδικασία. Παρόλα αυτά, εκφράζει τις αμφιβολίες της για επιμέρους πτυχές της διαδικασίας που σχετίζονται με το ότι: α) η αλληλεπίδραση μεταξύ των φορέων σε κεντρικό επίπεδο είναι πιθανό να μειώσει την αξία των προτάσεων που γίνονται από τους τοπικούς παράγοντες, β) η αμοιβαία εξάρτηση των τριών πεδίων πολιτικής μπορεί να οδηγήσει στην άμεση επιρροή των κρατών μελών σε πεδία που η συνθήκη δεν επιτρέπει την άμεση ανάμειξη των Ευρωπαϊκών οργάνων, αλλά μόνο τη συμπληρωματική τους δράση στις τοπικές πολιτικές, γ) χρειάζεται ένας πιο σαφής ορισμός τόσο της έννοιας της υγειονομικής περίθαλψης όσο και της μακροχρόνιας φροντίδας με σκοπό να

³¹⁶ Βλ. Casey Bernard (2003), *Coordinating "Coordination": Beyond "Streamlining"*, VDR/BMGS/MPI Follow-up Conference on the "Open Method of Coordination in the Field of Pensions in the European Union- Quo Vadis?", 26-27 March 2003, Berlin [url: www.futuregovernance.ac.uk/Papers/CaseyOMC.pdf]

³¹⁷ Βλ. παρ.COM (2003) 261 τελικό και COM (2005) 706 τελικό.

³¹⁸ Για πληροφορίες σχετικά με το ρόλο και το έργο της Επιτροπής των Περιφερειών βλ. την ιστοσελίδα της, ηλεκτρονική διεύθυνση: www.cor.europa.eu/

διασαφηνιστεί τι περιλαμβάνουν αυτές οι έννοιες για τα κράτη μέλη και δ) ότι στον τομέα της σύγκρισης των αποτελεσμάτων η χρησιμοποίηση μόνο ποσοτικών δεικτών δεν είναι ικανή να δώσει μια ολοκληρωμένη εικόνα της τρέχουσας κατάστασης. Στην λογική αυτή, η Επιτροπή των Περιφερειών προτείνει: α) η ανάπτυξη της ΑΜΣ να ενισχυθεί ακόμα περισσότερο μέσω της ουσιαστικής συμμετοχής στη διαδικασία των τοπικών φορέων η οποία θα αυξήσει την αποτελεσματικότητα και την ορθολογική χρήση των πόρων· β) όταν αρχίσει η διαδικασία του εξορθολογισμού, να παραμείνει η διαφοροποίηση μεταξύ των βαθμών συντονισμού που υπάρχει ανάμεσα στις επιμέρους πολιτικές και γ) να δημιουργηθούν ποιοτικοί δείκτες οι οποίοι θα συμβάλουν στην περαιτέρω ανάλυση των υφιστάμενων καταστάσεων³¹⁹.

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή³²⁰ (ΕΟΚΕ) βρίσκει ιδιαίτερα θετικό ότι οι Ανακοινώσεις στοχεύουν στην ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της στρατηγικής της Λισαβόνας, δίνοντας μεγαλύτερο πολιτικό βάρος στους στόχους του εκσυγχρονισμού και της βελτίωσης της κοινωνικής προστασίας. Παράλληλα, όμως, θεωρεί ότι ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί ώστε να μην διακυβευθεί η ιδιαίτερη φύση των επιμέρους τομέων της κοινωνικής ένταξης, των συντάξεων και της υγείας λόγω της συγχώνευσής τους σε ένα κοινό μηχανισμό. Κάθε ένας από αυτούς τους τομείς αντιμετωπίζει ευδιάκριτες προκλήσεις, περιλαμβάνει ένα διαφορετικό σύνολο φορέων και γι' αυτό απαιτείται η ύπαρξη συγκεκριμένων στόχων. Επίσης, η ΕΟΚΕ συμφωνεί ότι η αντικατάσταση των ΕΣΔεν και των ΕΕΣ για τις συντάξεις από μία εθνική έκθεση για την κοινωνική προστασία θα ενισχύσει τη συνέργεια μεταξύ των δραστηριοτήτων που αναλήφθηκαν σε κάθε πεδίο και θα εμποδίσει τις επικαλύψεις, όμως, τονίζει, ότι είναι ουσιώδες η ενιαία έκθεση να συμπεριλαμβάνει τα ιδιαίτερα προβλήματα κάθε τομέα και να εμβαθύνει σε αυτά, καθώς και στις δραστηριότητες που έχουν αναληφθεί για την αντιμετώπισή τους, ώστε να αποφευχθεί ο κίνδυνος μιας

³¹⁹ Βλ. Committee of the Regions (2003), "Opinion on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection, COM(2003) 261 final*", ECOS-023, 16 December 2003, Brussels.

³²⁰ Για πληροφορίες σχετικά με το ρόλο και το έργο της ΕΟΚΕ βλ. την ιστοσελίδα της, στην ηλεκτρονική διεύθυνση: www.eesc.europa.eu

μινιμαλιστικής προσέγγισης. Τέλος, θεωρεί ότι η Επιτροπή πρέπει να αρχίσει διάλογο με τα κράτη μέλη για να βελτιώσει την πληροφόρηση της σχετικά με την επάρκεια των κοινωνικών πολιτικών τους, να λάβει υπόψη της τις διαφορές που υπάρχουν ανάμεσα στα κράτη μέλη και να δώσει περισσότερη βαρύτητα στη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και άλλων εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών σε όλες τις βασικές πτυχές της διαδικασίας της ΑΜΣ³²¹.

3.2.2 Οι απόψεις των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών

Όσον αφορά τις αντιδράσεις των εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, θα παρουσιαστούν οι απόψεις των FEANTSA, Solidar και UEAPME.

Από την πλευρά της, η **Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία των Εθνικών Οργανώσεων που ασχολούνται με τους Αστέγους (FEANTSA)**³²² υποδέχεται θετικά την Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την έναρξη της στρατηγικής για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη, στηρίζοντας τη διαδικασία εξορθολογισμού για την ενδυνάμωση της κοινωνικής διάστασης της στρατηγικής της Λισαβόνας. Θεωρεί ότι τα πέντε (5) στοιχεία της νέας βελτιωμένης στρατηγικής που προτείνεται στην Ανακοίνωση της Επιτροπής θα είναι κρίσιμα για την υποστήριξη όλων των σχετικών δρώντων στην ενίσχυση της μάχης ενάντια στην έλλειψη στέγης. Τέσσερα (4) από αυτά τα στοιχεία προϋπήρχαν στην προηγούμενη στρατηγική κοινωνικής

³²¹ Βλ. European Economic and Social Committee (2003), “Opinion on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection COM(2003) 261 final*”, SOC/156 30 October 2003, Brussels, καθώς και European Economic and Social Committee (2006), “Opinion on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union, COM (2005) 706 final*”, SOC/234, 20 April 2006, Brussels.

³²² Η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία των Εθνικών Οργανώσεων που ασχολούνται με τους αστέγους (γνωστή με τα αρχικά FEANTSA) εγκαθιδρύθηκε το 1989 ως ευρωπαϊκή μη κυβερνητική οργάνωση και αντιπροσωπεύει 100 εθνικούς και περιφερειακούς φορείς παροχής υπηρεσιών σε άστεγους, σε 30 ευρωπαϊκές χώρες. Στα γαλλικά, τα αρχικά FEANTSA αντιστοιχούν σε: la Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri. Για πληροφορίες σχετικά με το ρόλο και τις δραστηριότητες της FEANTSA βλ. την ιστοσελίδα της, στην ηλεκτρονική διεύθυνση: www.feantsa.org/

ένταξης της ΕΕ και θα συνεχίσουν να υπάρχουν στη βελτιωμένη στρατηγική: η εθελοντική φύση αυτής της διαδικασίας, η παρακίνηση στη χάραξη πολιτικής μέσω της αμοιβαίας μάθησης, ένα σαφές πλαίσιο για το διάλογο μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και των αντιπροσώπων της κοινωνίας πολιτών και η ευελιξία της διαδικασίας. Σε αυτά προστίθεται ένα νέο στοιχείο: η κύρια εστίαση στην εφαρμογή των πολιτικών για την κοινωνική ένταξη. Στο πλαίσιο αυτό, η FEANTSA εγκρίνει τις προτεραιότητες για ανάληψη δράσης στον τομέα του κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς θεωρεί ότι η νέα βελτιωμένη διαδικασία χρειάζεται τέτοιες σαφείς προτεραιότητες προκειμένου να γίνει ισχυρότερη, να επιτρέψει την αμοιβαία μάθηση (δεδομένου ότι η σύγκριση των σαφών πολιτικών θα είναι δυνατή) και με αυτόν τον τρόπο να γίνει πιθανότερη η εφαρμογή. Οι τρεις στόχοι που προτείνονται στο σκέλος της κοινωνικής ένταξης της νέας βελτιωμένης στρατηγικής βρίσκονται σε συμφωνία με το «κουτί εργαλείων» της FEANTSA και πρέπει να χρησιμεύσουν ως βάση για μια ολοκληρωμένη στρατηγική καταπολέμησης της έλλειψης στέγης, στο πλαίσιο των νέων εξορθολογισμένων εθνικών στρατηγικών για την κοινωνική προστασία. Υποστηρίζει, επίσης, πως η Επιτροπή και το Συμβούλιο πρέπει να μεριμνήσουν, ώστε αυτές οι προτεραιότητες να υιοθετηθούν απ' όλα τα κράτη μέλη. Έτσι, η Επιτροπή και τα κράτη μέλη πρέπει να ενισχύσουν τη συνεργασία με τα ευρωπαϊκά δίκτυα των φορέων παροχής υπηρεσιών, όπως η FEANTSA όχι μόνο για τη χάραξη πολιτικής και τον έλεγχο, όπως στην προηγούμενη διαδικασία για την κοινωνική ένταξη, αλλά και για την πολιτική εφαρμογή, δεδομένου ότι τα μέλη της FEANTSA εμπλέκονται άμεσα στην εφαρμογή των πολιτικών για τους αστέγους σε εθνικό και τοπικό επίπεδο³²³.

³²³ Βλ. σχετικά FEANTSA (2006), "Response to the European Commission Communication Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union", January 2006.

Το **Solidar**³²⁴ θεωρεί ότι η προσπάθεια εξορθολογισμού των τριών (3) διαφορετικών διαδικασιών που αποτελούν τη στρατηγική της Λισαβόνας, δηλαδή της ΕΣΑ, των ΓΚΓΟΠ και των διαδικασιών στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής, είναι ένα σημαντικό βήμα προς μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση του προγραμματισμού για την οικονομική και κοινωνική πολιτική. Επίσης, καλωσορίζει το γεγονός ότι όλες αυτές οι διαδικασίες θα καλύπτουν τρία (3) χρόνια παρά μια περίοδο ενός (1) έτους, καθώς θεωρεί ότι ένας τέτοιος προγραμματισμός και για τις τρεις (3) περιοχές πολιτικής παρέχει την ευκαιρία για ένα συνεκτικό συνδυασμό πολιτικών, επιτρέπει μια μεσοπρόθεσμη προοπτική και μια καλύτερη αξιολόγηση της βιωσιμότητας και των αποτελεσμάτων πολιτικής. Παράλληλα, όμως, υποστηρίζει πως εντάσσοντας τη διαδικασία για την κοινωνική ένταξη, τις συντάξεις και την υγεία κάτω από μια λιγότερο δομημένη διαδικασία θα υπονομευθεί η διαφάνειά τους και η επιρροή τους προς την οικονομική πολιτική και πολιτική απασχόλησης. Ένα κοινό σύνολο στόχων μπορεί να διαφαίνεται σαφέστερο και αποτελεσματικότερο, όμως, με το να γίνονται γενικότεροι οι στόχοι θα χάσουν την αξία τους για μια αξιολόγηση της πραγματικής βελτίωσης στον αγώνα ενάντια στη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό. Εκφράζει, ακόμα, τις ανησυχίες του σε σχέση με την αντικατάσταση των τριών εκθέσεων σε μία, καθώς θεωρεί ότι το θέμα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού είναι τόσο πολύπλοκο που δεν θα μπορέσει να απαντηθεί σε μία κοινή έκθεση για την κοινωνική προστασία. Τέλος, διαφωνεί, με την Επιτροπή λέγοντας ότι στόχος της κοινωνικής προστασίας δεν είναι να ενισχύει και να συμπληρώνει τις οικονομικές πολιτικές και τις πολιτικές απασχόλησης, αλλά ότι κύριος στόχος της είναι να συμβάλλει ενεργά στην καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού³²⁵.

³²⁴ Το Solidar είναι μια διεθνής συμμαχία των κοινωνικών και οικονομικών μη κυβερνητικών οργανώσεων που εργάζονται για την ανάπτυξη και την ανθρωπιστική βοήθεια, την κοινωνική πολιτική, την κοινωνική παροχή υπηρεσιών και τη δια βίου μάθηση και συνδέεται ιστορικά με την ελεύθερη και δημοκρατική μετακίνηση εργασίας. Το Solidar δραστηριοποιείται στην Ευρώπη και παγκοσμίως σε συμμαχία με τα συνδικάτα, τις οργανώσεις εργασίας και την κοινωνία των πολιτών για ένα δίκαιο και βιώσιμο κόσμο. Το Solidar οργανώθηκε τυπικά στη Γερμανία το 1951 με το όνομα διεθνής ενίσχυση εργαζομένων. Το 1995 μετονομάστηκε Solidar, εγκαταστάθηκε στις Βρυξέλλες και καταχωρήθηκε ως διεθνής μη κερδοσκοπική ένωση. Για πληροφορίες σχετικά με το ρόλο και τις δραστηριότητες του Solidar βλ. την ιστοσελίδα της, στην ηλεκτρονική διεύθυνση: www.solidar.org/

³²⁵ Βλ. Solidar (2003), "Streamlining – the way to strengthen the social dimension of the Lisbon Strategy?", 17-07-2003.

Η Ευρωπαϊκή Οργάνωση των Τεχνών και των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων (UEAPME)³²⁶ σε γενικές γραμμές εγκρίνει την Ανακοίνωση της Επιτροπής, στην οποία παρουσιάζονται οι νέοι στόχοι για την εξορθολογισμένη ΑΜΣ. Συμφωνεί ότι η βελτίωση του πολιτικού συντονισμού στην κοινωνική προστασία θα βελτιώσει την ποιότητα και τη συνοχή της γενικής κοινωνικοοικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ, καθώς οι τρεις τομείς της κοινωνικής προστασίας συνδέονται άμεσα ο ένας με τον άλλον και αποτελούν ένα σημαντικό μέρος της κοινωνικής διάστασης της ΕΕ. Συμφωνεί με το νέο πλαίσιο και ιδιαίτερα επιδοκιμάζει τη μείωση του αριθμού εκθέσεων, καθώς θεωρεί ότι αυτό μπορεί να βοηθήσει ώστε να εστιάσουν περισσότερο τα κράτη μέλη στην εφαρμογή των εθνικών στρατηγικών και όχι μόνο στην υποβολή εκθέσεων. Όμως, τονίζει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν επαρκείς διαβουλεύσεις και τη συμμετοχή των εθνικών εμπλεκομένων (stakeholders), ειδικότερα των κοινωνικών εταίρων στο στάδιο της σύνταξης των ΕΕΣ, αλλά και ότι σε ευρωπαϊκό επίπεδο πρέπει να ενισχυθεί η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στη διαδικασία της κοινωνικής προστασίας. Τέλος, σημειώνει πως δεν πρέπει να ξεχαστεί ότι ο τομέας της κοινωνικής προστασίας παραμένει στις αρμοδιότητες των κρατών μελών, τα οποία είναι αρμόδια να οργανώνουν και να χρηματοδοτούν τα εθνικά τους συστήματα, και η ΕΕ έχει μόνο ένα συμπληρωματικό ρόλο³²⁷.

³²⁶ Η UEAPME είναι η οργάνωση των εργοδοτών που εκπροσωπεί τα συμφέροντα των ευρωπαϊκών τεχνών και των μικρομεσαίων επιχειρήσεων σε επίπεδο ΕΕ. Η UEAPME είναι αναγνωρισμένος ευρωπαϊκός κοινωνικός εταίρος και ενεργεί εξ' ονόματος των τεχνών και των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στον ευρωπαϊκό κοινωνικό διάλογο και στις συζητήσεις με τα όργανα της ΕΕ. Είναι μια μη κερδοσκοπική και ανεξάρτητη οργάνωση. Έχει ως μέλη 81 οργανώσεις που αποτελούνται από τις εθνικές διατμηματικές ομοσπονδίες μικρομεσαίων επιχειρήσεων, τις ευρωπαϊκές κλαδικές ομοσπονδίες και άλλα συνδεδεμένα μέλη, που υποστηρίζουν την οικογένεια των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Για πληροφορίες σχετικά με το ρόλο και τις δραστηριότητες της UEAPME βλ. την ιστοσελίδα της, στην ηλεκτρονική διεύθυνση: www.ueapme.com

³²⁷ Βλ. UEAPME (2006), "Position Paper on the Commission's communication: Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union", 24 January 2006, Brussels.

3.2.3 Το υπόδειγμα του Casey H. Bernard

Στο κείμενο³²⁸ που παρουσίασε σε συνέδριο στο Βερολίνο, ο Casey H Bernard διατυπώνει κάποιες πολύ ενδιαφέρουσες απόψεις σχετικά με το γιατί ο εξορθολογισμός της ΑΜΣ στα πεδία των ΓΚΓΟΠ, της ΕΣΑ και της κοινωνικής προστασίας δεν είναι αρκετός. Δεν επικεντρώνεται, ούτε περιορίζεται στο σχολιασμό των Ανακοινώσεων της Επιτροπής, αλλά προχωρεί παραπέρα, εξετάζοντας την αποτελεσματικότητά του εγχειρήματος σε ένα ευρύτερο πλαίσιο.

Θεωρεί, λοιπόν, ότι το σκεπτικό της Επιτροπής μπορεί να βρίσκεται προς τη σωστή κατεύθυνση, αλλά δεν ανταποκρίνεται πλήρως στις ανάγκες της πραγματικότητας. Τονίζει ότι υπάρχουν και άλλες ΑΜΣ, μια «πληθώρα» ΑΜΣ ή διαδικασιών που προσομοιάζουν στην ΑΜΣ³²⁹. Όλες οι ΑΜΣ αλληλεπιδρούν μεταξύ τους και η αλληλεπίδραση δεν περιορίζεται μόνο μεταξύ των ΑΜΣ στον τομέα της οικονομικής πολιτικής, της πολιτική απασχόλησης και των πολιτικών για την κοινωνική προστασία. Αυτοί οι τομείς αλληλεπιδρούν ταυτόχρονα και με τις ΑΜΣ στον τομέα της μετανάστευσης, της εκπαίδευσης, της επιχειρηματικότητας και της φορολογίας. Τα επιχειρήματα αυτά αποτυπώνονται στους παρακάτω πίνακες. Ο πίνακας 1, δείχνει τις σχέσεις και τις αλληλεξαρτήσεις ανάμεσα στην ΑΜΣ στις συντάξεις και τις άλλες ΑΜΣ, ενώ ο πίνακας 2 δείχνει τις αλληλεξαρτήσεις μεταξύ των

³²⁸ Βλ. Casey H Bernard (2003), *Coordinating "Coordination": Beyond "Streamlining"*, VDR/BMGS/MPI Follow-up Conference on the "Open Method of Coordination in the Field of Pensions in the European Union - Quo Vadis?", 26-27 March 2003, Berlin [url: www.futuregovernance.ac.uk/Papers/CaseyOMC.pdf]

³²⁹ Από την επίσημη υιοθέτησή της το 2000 η ΑΜΣ έχει χρησιμοποιηθεί ή, τουλάχιστον, έχει προταθεί ως μέσο συντονισμού μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ σε διάφορα πεδία. Υπάρχουν περίπου 13 μορφές της ΑΜΣ η οποίες μπορεί να ταξινομηθούν σε τέσσερις κατηγορίες: (α) αναπτυσσόμενη μορφή της ΑΜΣ, σε πεδία όπου υπάρχει νομική βάση στη Συνθήκη: ΚΓΟΠ και ΕΣΑ, (β) παρεπόμενα πεδία, όπου η ΑΜΣ αναπτύχθηκε σταδιακά: κοινωνική ένταξη, συντάξεις, υγεία και κοινωνική προστασία, (γ) εκκολαπτόμενα πεδία: καινοτομία, εκπαίδευση, κοινωνία της πληροφορίας, περιβάλλον, μετανάστευση, πολιτική για τις επιχειρήσεις και (δ) πεδία όπου δεν έχει δοθεί ακόμα η πρέπουσα αναγνώριση: φορολογία. Οι διάφορες μορφές της ΑΜΣ είναι δυνατό να ταξινομηθούν σύμφωνα με την ένταση του συντονισμού από πιο «σκληρές» σε πιο «αδύναμες», βάσει των εξής κριτηρίων: (α) το βαθμό της ακρίβειας των κοινών κατευθυντήριων γραμμών, (β) την πιθανότητα κυρώσεων και (γ) το βαθμό σαφήνειας σχετικά με το ρόλο κάθε εμπλεκόμενου δρώντα. Έτσι, πιο «σκληρός συντονισμός» θεωρείται αυτός που λαμβάνει χώρα στην οικονομική πολιτική και την απασχόληση, ενώ «αδύναμες» είναι οι ΑΜΣ στην κοινωνική πολιτική και ακόμα πιο αδύναμες οι ΑΜΣ στα εκκολαπτόμενα πεδία. Βλ. σχετικά Szyszczak E. (2006), *Experimental Governance: The Open Method of Coordination*, European Law Journal, Volume 12, No 4, σελ. 494.

άλλων ΑΜΣ. Τα παραδείγματα στους πίνακες δεν είναι εξαντλητικά, μπορούν να προστεθούν και άλλες περιπτώσεις.

ΠΙΝΑΚΑΣ 1: ΑΛΛΗΛΕΞΑΡΤΗΣΗ ΤΗΣ ΑΜΣ ΣΤΙΣ ΣΥΝΤΑΞΕΙΣ ΜΕ ΤΙΣ ΑΛΛΕΣ ΑΜΣ	
ΓΚΓΟΠ	Κόστος συντάξεων. Φορολογικές ελαφρύνσεις στα ιδιωτικά συνταξιοδοτικά συστήματα.
ΕΣΑ	Αύξηση του ποσοστού απασχόλησης των ηλικιωμένων, αυξάνει τον αριθμό των ατόμων που συνεισφέρουν στα συστήματα κοινωνικής ασφάλειας.
Κοινωνική Ένταξη	Ο στόχος της επάρκειας των συντάξεων αποτελεί το μέσο για την κοινωνική ένταξη και την καταπολέμηση της φτώχειας των συνταξιούχων.
Υγεία	Ανικανότητα, ασθένειες και πρόωρη συνταξιοδότηση επηρεάζουν και τα συστήματα υγείας και μακροχρόνιας περίθαλψης.
Μετανάστευση	Αυξάνει τον αριθμό των ατόμων που συνεισφέρουν στα συστήματα κοινωνικής ασφάλειας.
Επιχειρηματικότητα	Αυτοαπασχόληση ως εναλλακτική λύση στην πλήρη συνταξιοδότηση.
Ενιαία Εσωτερική Αγορά	Παροχή ιδιωτικών συνταξιοδοτικών συστημάτων.

Πηγή: Casey H Bernard (2003, pp 5)

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΑΛΛΗΛΕΞΑΡΤΗΣΕΙΣ ΜΕΤΑΞΥ ΤΩΝ ΑΜΣ	
ΕΣΑ < > ΓΚΓΟΠ	Δημοσιονομική εξάρτηση της ΕΣΑ, επέκταση των κατηγοριών που συνεισφέρουν οικονομικά στο ασφαλιστικό σύστημα, φορολογικό σύστημα φιλικό στην απασχόληση, αμοιβή της εργασίας (“making the work pay”), ευέλικτη αγορά εργασίας.
ΕΣΑ < > "ΑΜΣ εκπαίδευση"	Διευκόλυνση της μετάβασης από το σχολείο στην αγορά εργασίας, δια βίου μάθηση (life-long-learning).
ΕΣΑ < > Ενιαία Αγορά (Ε.Α.)	Ισότητα πληρωμών = ισότητα των δύο φύλων, υγεία και ασφάλεια στο χώρο εργασίας = ποιότητα στην εργασία.
ΕΣΑ < > "ΑΜΣ στην Υγεία"	Ευκαιρίες απασχόλησης για άτομα με αναπηρία.
ΕΣΑ < > "ΑΜΣ μετανάστευση"	Ευκαιρίες απασχόλησης για μετανάστες και εθνικές μειονότητες.
ΕΣΑ < > "ΑΜΣ επιχειρηματικότητα"	Αυτοαπασχόληση.
Ε.Α. < > ΓΚΓΟΠ	Βελτίωση της οικονομικής επίδοσης μέσω της ενίσχυσης του ανταγωνισμού και της διαφάνειας στην αγορά.
Ε.Α. < > "ΑΜΣ Υγεία"	Ανταγωνισμός στην παροχή υγειονομικών υπηρεσιών.
Ε.Α. < > "ΑΜΣ μετανάστευση"	Ελεύθερη κυκλοφορία του εργατικού δυναμικού.
"ΑΜΣ Υγεία" < > ΓΚΓΟΠ	Συνταξιοδοτικό κόστος των ατόμων με αναπηρία.

Πηγή: Casey H Bernard (2003, pp 6)

Οι αλληλεξαρτήσεις που αποτυπώνονται στους πίνακες, αλλά και άλλες που κανείς μπορεί να σκεφτεί να προσθέσει, οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο συγχρονισμός και ο συντονισμός μεταξύ των εξορθολογισμένων διαδικασιών δεν είναι αρκετός, αλλά απαιτείται να επεκταθεί και στις άλλες ΑΜΣ λόγω της αλληλεπίδρασης που υπάρχει μεταξύ τους.

Όμως, οι ΓΚΓΟΠ και η ΕΣΑ είναι αυτές που έχουν κεντρικό ρόλο σε σχέση με όλες τις άλλες ΑΜΣ, καθώς οι δυο αυτές διαδικασίες δεν προηγούνται μόνο χρονικά των υπολοίπων, αλλά είναι και κατοχυρωμένες στη Συνθήκη, άρα πιο επίσημες και πολύ πιο προωθημένες από τις υπόλοιπες, καθώς περιλαμβάνουν και τη χρήση συστάσεων. Το γεγονός αυτό και κυρίως η πρωτοκαθεδρία των ΓΚΓΟΠ σημαίνει πως οι άλλες διαδικασίες της ΑΜΣ είτε άμεσα είτε έμμεσα επικουρούν αυτή την ΑΜΣ. Έτσι, καθώς οι ΓΚΓΟΠ είναι το «κεντρικό γρανάζι» από αυτό εξαρτάται η κίνηση των «περιφερειακών γραναζιών», δηλ. των άλλων ΑΜΣ. Αυτό σημαίνει, πως μπορεί να υπάρξει συντονισμός μόνο μεταξύ των ΓΚΓΟΠ και οποιασδήποτε άλλης διαδικασίας, όμως δεν μπορεί να υπάρξει συντονισμός μεταξύ των άλλων ΑΜΣ χωρίς τη συμβολή των ΓΚΓΟΠ. Για να μπορέσει να υπάρξει, λοιπόν, συντονισμός μεταξύ των διαφορετικών εφαρμογών της ΑΜΣ δεν θα πρέπει να υπάρχει μια διαδικασία που να κυριαρχεί³³⁰. Γι' αυτό, ο Casey Bernard προτείνει την αναμόρφωση των σχηματισμών του Συμβουλίου και τη δημιουργία ενός κοινού Συμβουλίου για την οικονομική και κοινωνική πολιτική που θα αντικαταστήσει το ECOFIN και το Συμβούλιο για την απασχόληση και τις κοινωνικές υποθέσεις. Με αυτό τον τρόπο, υποστηρίζει πως θα μειωθεί η ισχύς του ECOFIN και θα εξισορροπηθούν τα ζητήματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, συμβάλλοντας έτσι στην ενίσχυση της ποιότητας και της συνοχής της κοινωνικοοικονομικής διακυβέρνησης στην ΕΕ³³¹.

³³⁰ Βλ. παρ. Casey H Bernard (2003), σελ. 8-9.

³³¹ Βλ. παρ. Casey H Bernard (2003), σελ. 10-12.

3.3 Η Προοπτική της Διαδικασίας Εξορθολογισμού και η Ανάγκη Περαιτέρω Ενίσχυσης της

Στην Ανακοίνωσή της με τίτλο «Ανανεωμένη δέσμευση για την κοινωνική Ευρώπη: ενίσχυση της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη»³³², η Επιτροπή αφενός μεν διαπιστώνει τις θετικές επιπτώσεις του εξορθολογισμού της κοινωνικής ΑΜΣ, αφετέρου δε «δείχνει τον δρόμο» προς την περαιτέρω ενίσχυση της κοινωνικής ΑΜΣ, υποδεικνύοντας τρόπους ώστε να αντιμετωπιστούν οι επίμονες προκλήσεις.

Διαπιστώνει, έτσι, ότι **ο εξορθολογισμός της κοινωνικής ΑΜΣ** είχε ως αποτέλεσμα την καλύτερη επικέντρωση στην εφαρμογή των πολιτικών και τη θετική αλληλεπίδραση με την ανανεωμένη στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Θεωρεί, επίσης, ότι οι Εθνικές Εκθέσεις για το 2006 ήταν περισσότερο στρατηγικού χαρακτήρα και επικεντρώνονταν σε περιορισμένο αριθμό προτεραιοτήτων και συνεκτικών προσεγγίσεων για την επίτευξη των κοινών στόχων. Στο πλαίσιο αυτό, η Κοινή Έκθεση για το 2007 κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η από κοινού εξέταση του συνόλου των κοινωνικών στόχων συνέβαλε θετικά στη βελτίωση της συνεκτικότητας και αποτελεσματικότητας των πολιτικών. Επιπλέον, ο νέος κύκλος συνέβαλε στην πραγματοποίηση μιας βαθύτερης ανάλυσης και έδωσε ώθηση στη διαδικασία μάθησης επί βασικών προτεραιοτήτων. Τέλος, η Κοινή Έκθεση για το 2008, που επικεντρώνεται στην παιδική φτώχεια, την πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη, την εξέλιξη των αναγκών της μακροχρόνιας φροντίδας, την παράταση του εργασιακού βίου και τα ιδιωτικά συνταξιοδοτικά συστήματα, επιβεβαιώνει τον πλούτο της νέας προσέγγισης.

Παρόλα τα θετικά αποτελέσματα της νέας ενοποιημένης, κοινωνικής ΑΜΣ, η Επιτροπή διαπιστώνει πως οι βασικές, επίμονες προκλήσεις που

³³² Βλ. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Ανανεωμένη δέσμευση για την κοινωνική Ευρώπη: ενίσχυση της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη», [COM (2008) 418 τελικό, 2-7-2008, Βρυξέλλες]

αντιμετωπίζουν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών, συνηγορούν υπέρ της **ανάγκης περαιτέρω ενίσχυσης** της μεθόδου, ειδικά προκειμένου να βελτιωθεί η επίτευξη των από κοινού συμφωνηθέντων στόχων και να αξιοποιηθεί καλύτερα η χρήση των από κοινού συμφωνηθέντων δεικτών. Συγκεκριμένα αναφέρει πως, «*παρά τη δέσμευση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το 2000 για έναν αποφασιστικό αντίκτυπο στην εξάλειψη της φτώχειας, δεν υπάρχουν ενδείξεις για συνολική μείωση των ποσοστών της φτώχειας στην ΕΕ. Το 16% των πολιτών της ΕΕ (78 εκατομμύρια άνθρωποι) βρίσκονται αντιμέτωποι με τον κίνδυνο της φτώχειας. Μεταξύ αυτών, μεγαλύτερο ακόμη είναι το ποσοστό των παιδιών: 19%. Οι μεταρρυθμίσεις των συνταξιοδοτικών συστημάτων δεν έχουν εξαλείψει τον κίνδυνο της ανεπάρκειας των συντάξεων για τις μελλοντικές γενιές, ενώ εξακολουθούν να υφίστανται ανισότητες σε ό,τι αφορά την υγεία (μείωση του προσδόκιμου ζωής, χειρότερη κατάσταση της υγείας στις μειονεκτούσες ομάδες)*»³³³.

Έτσι, αναγνωρίζοντας πως η αναζήτηση λύσεων στα προβλήματα αυτά είναι κατά κύριο λόγο ευθύνη των εθνικών αρχών, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η Επιτροπή, στο πλαίσιο της διαδικασίας αναμόρφωσης της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Ατζέντας, προχώρησε περαιτέρω οργανώνοντας μια **δημόσια διαβούλευση** με την συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών (stakeholders). Σκοπός ήταν να προταθούν λύσεις για την αντιμετώπιση των αδυναμιών και την ενίσχυση της κοινωνικής ΑΜΣ. Η διαβούλευση αυτή οδήγησε σε μια **«ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων»**³³⁴ (impact assessment) όλων των αποτελεσμάτων της κοινωνικής ΑΜΣ, η οποία ασχολήθηκε κυρίως με διαδικαστικά θέματα και τα ζητήματα διακυβέρνησης. Με την ανάλυση αυτή αναδείχθηκαν τόσο οι **θετικές εξελίξεις** όσο και οι **αδυναμίες** ως προς την εφαρμογή των εργαλείων της ΑΜΣ από τα κράτη μέλη και περαιτέρω υιοθετήθηκαν **τέσσερις μεσοπρόθεσμοι στόχοι**: 1) περισσότερη πολιτική δέσμευση και προβολή

³³³ Βλ. παρ. COM (2008) 418 τελικό, σελ. 3-4.

³³⁴ Βλ. Commission of the European Communities (2008), «Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion. Impact Assessment», SEC (2008) 2169, 2-7-2008, Brussels.

της διαδικασίας, 2) ενίσχυση της θετικής αλληλεπίδρασης με άλλες πολιτικές της ΕΕ, 3) καλύτερα αναλυτικά εργαλεία για τη διαδικασία, προκειμένου να οριστούν ποσοτικοί στόχοι και να υποστηριχθεί η τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικών και 4) καλύτερη οικειοποίηση από τα κράτη μέλη, με προώθηση της εφαρμογής και της αμοιβαίας μάθησης.

Σε συνδυασμό με τους στόχους αυτούς, εξετάστηκαν σε βάθος **τρεις εναλλακτικές πολιτικές επιλογές**. Η πρώτη περιγράφηκε ως **«η διατήρηση του status quo»** και, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η κοινωνική ΑΜΣ είναι εν γένει μια εξελικτική διαδικασία, υποστηρίζει πως ακόμα και αν δεν υπάρξουν μείζονες αλλαγές, θα συνεχίσει να εξελίσσεται μέσω σταδιακών αλλαγών και βαθμιαίων βελτιώσεων στις μεθόδους εργασίας. Αυτές οι σταδιακές αλλαγές είναι πιθανό να έχουν μια θετική αλλά σε γενικές γραμμές αργή και περιορισμένη επίδραση στην αντιμετώπιση των προσδιορισμένων προβλημάτων. Έτσι, παρόλο που η δυνατότητα υλοποίησης αυτής της επιλογής είναι υψηλή καθώς δεν επιφέρει κανένα ιδιαίτερο διοικητικό φορτίο για τα κράτη μέλη και στην πραγματικότητα έχει ήδη λάβει χώρα τέτοιου είδους σταδιακή εξέλιξη (π.χ. ενίσχυση του αναλυτικού πλαισίου), ωστόσο μοιάζει ανεπαρκής για να δώσει στην κοινωνική ΑΜΣ τη δύναμη και την αποτελεσματικότητα που χρειάζεται ώστε να εξασφαλισθεί η καλύτερη μεταφορά σε εθνικό επίπεδο των κοινών, ευρωπαϊκών στόχων και να ενισχυθεί η κοινωνική διάσταση της ΕΕ.

Η δεύτερη επιλογή ονομάστηκε **«θεμελιώδης και λεπτομερής αναθεώρηση»** (fundamental overhaul) της διαδικασίας, σύμφωνα με την οποία το πεδίο της κοινωνικής ΑΜΣ διευρύνεται και η διαδικασία αναδιαρθρώνεται έτσι ώστε να συμπεριλάβει όλες τις διαστάσεις της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής, με αποτέλεσμα την ενίσχυση της διαδικασίας. Τα μέτρα που θα λαμβάνονταν υπό αυτό το πρίσμα θα εξασφάλιζαν σχεδόν μια «ιδεατή» λειτουργία του συστήματος καθώς θα συνεπάγονταν ένα συνδυασμό πιο αυστηρών διαδικασιών και μια μεγάλη επένδυση σε πόρους. Υπάρχει, όμως, και η αρνητική πλευρά αυτής της προοπτικής. Καταρχήν, η κοινωνική ΑΜΣ βασίζεται στη συναίνεση (consensus) των κρατών μελών και στην αρχή της επικουρικότητας. Έτσι, η

πρόταση πιο αυστηρών διαδικασιών μπορεί να απορριφθεί από τα κράτη μέλη. Επίσης, μια ριζική αναθεώρηση της μεθόδου, μόνο λίγα έτη μετά τον εξορθολογισμό (streamline) της μπορεί να μη γίνει κατανοητή και μπορεί με κάποιο τρόπο να μην έχει τη συναίνεση των δρώντων που έχουν υποστηρίξει και έχουν βοηθήσει στο σχεδιασμό της σημερινής δομής της κοινωνικής ΑΜΣ. Επιπλέον, επί του παρόντος, δεν υπάρχει καμία πρόβλεψη στις Συνθήκες βάσει της οποίας να μπορούν να εκδοθούν ατομικές συστάσεις για τα κράτη μέλη που δεν λαμβάνουν μέτρα για την επίτευξη των κοινών στόχων. Ακόμη, αυτή η επιλογή προαπαιτεί μια μεγάλη επένδυση σε ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Θα συνεπαγόταν, επίσης, ένα αυξημένο διοικητικό φορτίο για τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, εξαιτίας της επιπρόσθετης έκδοσης εκθέσεων/αναφορών, την προσπάθεια για εσωτερικό συντονισμό και τις απαιτήσεις σχετικά με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών. Στο πλαίσιο αυτό, λοιπόν, η δυνατότητα υλοποίησης αυτής της επιλογής τόσο βραχυπρόθεσμα, όσο και μεσοπρόθεσμα είναι ιδιαίτερα χαμηλή.

Η τρίτη επιλογή είναι **«η εκτενής και φιλόδοξη ενίσχυση της διαδικασίας μέσα στην παρούσα δομή»** (comprehensive and ambitious reinforcement within the present structure). Παρόλο που διατηρείται η παρούσα δομή, αυτή η επιλογή έχει τη δυνατότητα να επηρεάσει σημαντικά τους κοινά συμφωνημένους στόχους, χάρη στο συνδυασμό συνεχόμενων βελτιώσεων και μιας βαθμιαίας εισαγωγής καινοτόμων στοιχείων. Ο βαθμιαίος προσδιορισμός ευρωπαϊκών ή εθνικών στόχων, όποτε αυτό δικαιολογείται βάσει της εξέλιξης του κοινού αναλυτικού πλαισίου, θεωρείται πως με σιγουριά θα οδηγούσε στην αυξημένη «πολιτική ορατότητα» της διαδικασίας. Για παράδειγμα, όπως φαίνεται από τα κράτη μέλη που τους έχουν υιοθετήσει, οι ποσοτικοί στόχοι μπορούν να αυξήσουν τη λογοδοσία των κυβερνήσεων και να βοηθήσουν στην αποσαφήνιση των προτεραιοτήτων σε όλα τα σχετικά πεδία πολιτικής και σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, με την προϋπόθεση ότι βασίζονται σε ένα ισχυρό αναλυτικό πλαίσιο. Η ενισχυμένη αναλυτική ικανότητα και η αμοιβαία μάθηση θα βελτίωνε την ποιότητα της διαδικασίας διαμόρφωσης κοινωνικής πολιτικής. Η ανάπτυξη ενός κοινού αναλυτικού πλαισίου θα βοηθούσε τα κράτη μέλη στον προσδιορισμό των κοινών προκλήσεων και θα τους επέτρεπε να μάθουν από τις εμπειρίες άλλων

κρατών. Επιπλέον, θα μπορούσε να τροφοδοτήσει άλλες κοινοτικές πολιτικές και έτσι θα βοηθούσε στη διαμόρφωση πολιτικής που να βασίζεται σε αποδείξεις/στοιχεία και σε άλλα πεδία πολιτικής, αν και η αλληλεπίδραση με άλλες πολιτικές - συμπεριλαμβανομένου της οικονομικής πολιτικής - βασίζεται κυρίως σε παραμέτρους που βρίσκονται έξω από την κοινωνική ΑΜΣ. Τα περισσότερα από αυτά τα μέτρα φαίνονται εφικτά, καθώς οι ουσιώδεις αλλαγές λαμβάνουν χώρα βαθμιαία και οι οικονομικοί πόροι που πρόκειται να χορηγηθούν από το πρόγραμμα Progress θα είναι σε γενικές γραμμές επαρκείς. Παρόλα αυτά κάποια επένδυση σε ανθρώπινο δυναμικό είναι απαραίτητη. Επίσης, η υιοθέτηση των προτεινόμενων μέτρων - όπως είναι η στενή επιτήρηση/έλεγχος (monitoring) - απαιτεί την πολιτική υποστήριξη και δέσμευση των κρατών μελών. Σε εθνικό επίπεδο, η ανάγκη καλύτερου οριζόντιου συντονισμού μεταξύ των πεδίων πολιτικής και κάθετου συντονισμού σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης θα συνεπάγεται κάποιο επιπρόσθετο διοικητικό φορτίο, το οποίο βέβαια αναμένεται πως θα ενισχύσει την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της κοινωνικής ΑΜΣ³³⁵.

Κατόπιν εξέτασης των δυνατοτήτων υλοποίησης καθεμιάς από τις παραπάνω πολιτικές επιλογές, βάσει των θετικών τους στοιχείων και των προβαλλόμενων εμποδίων, η «ανάλυση κανονιστικών επιπτώσεων» καταλήγει στην υιοθέτηση της τρίτης επιλογής ως βέλτιστης, καθώς βρίσκεται πιο κοντά στην αντιμετώπιση των προσδιορισμένων προβλημάτων χωρίς να διαταραχθούν υπερβολικά οι τρέχουσες μέθοδοι εργασίας της Επιτροπής και των κρατών μελών. Στην πραγματικότητα, ακόμα και μια τέτοιου είδους επιλογή, δηλαδή «μια εκτενής και φιλόδοξη ενίσχυση της διαδικασίας μέσα στην παρούσα δομή», πρέπει να εφαρμοστεί βαθμιαία, όχι μόνο εξαιτίας των απαιτήσεων σε πόρους (ανθρώπινους και οικονομικούς), αλλά και λόγω της ανάγκης συζήτησης και συμφωνίας με τα κράτη μέλη και όλους τους ενδιαφερομένους για τις αναγκαίες βελτιώσεις (νέα εργαλεία και μέθοδοι εργασίας)³³⁶.

³³⁵ Βλ. σχετικά με τις τρεις πολιτικές επιλογές το συγκεντρωτικό πίνακα 5, σελ 240-241 στο παράρτημα της παρούσας διατριβής.

³³⁶ Βλ. παρ. SEC (2008) 2169, σελ 21-34

Στις παραγράφους που ακολουθούν θα αναλυθούν οι τέσσερις μεσοπρόθεσμοι στόχοι που υιοθετήθηκαν από την Επιτροπή στο πλαίσιο της ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων με σκοπό την περαιτέρω ενίσχυση της κοινωνικής ΑΜΣ μέσα στο υπάρχον θεσμικό πλαίσιο, επιλογή που (όπως ήδη σημειώθηκε) θεωρήθηκε ως η καλύτερη δυνατή.

3.3.1 Περισσότερη πολιτική δέσμευση και προβολή

Για την επίτευξη του στόχου της πολιτικής δέσμευσης και της προβολής, η Επιτροπή προτείνει την επικέντρωση σε τέσσερις επιμέρους κατευθύνσεις με σκοπό την ενίσχυση της κοινωνικής ΑΜΣ.

Καταρχήν, η σταδιακή υιοθέτηση ορισμένων από τις μεθόδους και τις προσεγγίσεις που χρησιμοποιούνται στο πλαίσιο της **ανανεωμένης στρατηγικής της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση**, θεωρείται από την Επιτροπή ότι θα ενισχύσει την κοινωνική ΑΜΣ. Η επιτυχία της στρατηγικής της Λισαβόνας σε ό,τι αφορά τις επιδόσεις στους τομείς της οικονομίας και της απασχόλησης τα τελευταία χρόνια καταδεικνύει ότι η ισχυρή πολιτική δέσμευση στο υψηλότερο δυνατό επίπεδο, οι συντονισμένες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και η ανασκόπηση από ισότιμους εταίρους (peer review) μπορούν να παράγουν συγκεκριμένα και ορατά αποτελέσματα. Επίσης, η ύπαρξη μιας κοινά αποδεκτής ατζέντας πολιτικής, το εξελιγμένο μεθοδολογικό πλαίσιο που αποτελείται από ένα συνδυασμό επιλεγμένων δεικτών και ποσοτικών στόχων, ο οποίος καθιστά τον έλεγχο των πολιτικών περισσότερο αποτελεσματικό, διαφανή και αξιόπιστο, η συστηματική αξιολόγηση εκ μέρους της Επιτροπής της προόδου που συντελείται σε κάθε χώρα και η διατύπωση συστάσεων και η έμφαση σε εύκολα αντιληπτούς στόχους, που διευκολύνουν την κατανόηση και τη συνειδητοποίηση της διαδικασίας από το ευρύ κοινό θα μπορούσαν να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα της κοινωνικής ΑΜΣ και να ενδυναμώσουν την εφαρμογή των εθνικών πολιτικών προς την επίτευξη κοινών κοινωνικών στόχων, όπως και τη σχετική δέσμευση και προβολή. Επιπλέον, θα διασφαλιζόταν η βέλτιστη

αλληλεπίδραση μεταξύ απασχόλησης, ανάπτυξης και κοινωνικής πολιτικής, ενώ μια τέτοια προσέγγιση θα ήταν απολύτως συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας και τον εθελοντικό χαρακτήρα της ΑΜΣ.

Στο πεδίο της **στοχοθεσίας**, η Επιτροπή υποδεικνύει ότι η θέσπιση επιμέρους ποσοτικών στόχων που θα υποστηρίζονται από τους κοινούς δείκτες και θα βασίζονται σε έγκυρα αναλυτικά εργαλεία, θα βοηθήσει τα κράτη μέλη να τηρήσουν τις δεσμεύσεις τους και να εργαστούν με πιο συγκεκριμένο τρόπο για την επίτευξη των κοινών, ευρύτερων στόχων (overarching objectives). Προκειμένου να λαμβάνεται υπόψη η πολυμορφία, το εκάστοτε εθνικό πλαίσιο και η διαφορετική αφετηρία τους, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να ορίσουν εθνικούς στόχους, οι οποίοι θα βασίζονται σε αντίστοιχους ευρωπαϊκούς. Οι εθνικοί στόχοι θα μπορούσαν να ενταχθούν σε ένα είδος διαφοροποίησης ανά κατεύθυνση, δίνοντας τη δυνατότητα συνεργασίας σε ομάδες χωρών που αντιμετωπίζουν παρόμοιες καταστάσεις ή προβλήματα. Η μέθοδος αυτή υλοποιείται ήδη σε ό,τι αφορά το συνδυασμό ευελιξίας με ασφάλεια (flexicurity) στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας και έχει επίσης χρησιμοποιηθεί σε ένα βαθμό και στη θεματική ανάλυση της παιδικής φτώχειας το 2007. Η μέχρι τώρα εμπειρία, παρότι περιορισμένη, δείχνει ότι μια τέτοια μέθοδος θα αποτελούσε καλή βάση για μια πιο προσαρμοσμένη ανάλυση πολιτικής και συμβουλευτικό έργο, ενώ μπορεί με ρεαλιστικό τρόπο να συνδέσει διαφορετικά κράτη μέλη στην επίτευξη κοινών στόχων.

Όσον αφορά την έκδοση **συστάσεων**, η Επιτροπή προτίθεται, εφόσον απαιτείται, να κάνει διευρυμένη χρήση της δυνατότητας αυτής, όπως προβλέπεται από το άρθρο 211 της Συνθήκης, ορίζοντας **κοινές αρχές** και παρέχοντας τη βάση για παρακολούθηση και ανασκόπηση από ισότιμους εταίρους. Η πολιτική υποστήριξη από άλλα θεσμικά όργανα θα εξασφαλίσει περισσότερη ισχύ και προβολή για τέτοιου είδους κοινές αρχές. Η Επιτροπή προτίθεται να αναπτύξει την προσέγγιση αυτή σταδιακά, βασιζόμενη στην εμπειρία από τη σύσταση σχετικά με την ενεργό ένταξη³³⁷, την οποία η

³³⁷ Βλ. σχετικά Commission of the European Communities (2008), "Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market", C(2008) 5737, 2008/867/CE, 3-10-2008, Brussels, L 307/18-11-2008, σελ. 11-14, καθώς και τη σχετική ανακοίνωση της Επιτροπής,

Επιτροπή υπέβαλε τον Οκτώβριο του 2008 για να αποτελέσει τη βάση για τη διατύπωση συμπερασμάτων του Συμβουλίου και την έκδοση ψηφίσματος από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Βάσει της προσέγγισης που περιγράφεται παραπάνω, η **Επιτροπή υποστηρίζει ότι θα ενισχύσει την ικανότητά της να αξιολογεί και να παρακολουθεί την πρόοδο** τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Η ενισχυμένη παρακολούθηση πρέπει να αντικατοπτρίζεται στην περιοδική Κοινή Έκθεση του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα ενημερώνεται σε τακτική βάση. Επιπλέον, η Επιτροπή θα χρησιμοποιεί την έκθεση για την κοινωνική κατάσταση, η οποία συντάσσεται κάθε χρόνο δυνάμει του άρθρου 143 της Συνθήκης, προκειμένου να παρουσιάζει τη δική της αξιολόγηση σχετικά με τις τρέχουσες τάσεις και την πρόοδο που σημειώνονται για την επίτευξη των κοινών στόχων στα υπόλοιπα θεσμικά όργανα, προσβλέποντας στη διεύρυνση και τον εμπλουτισμό της πολιτικής συζήτησης.

Η **κοινοποίηση και διάδοση** των αποτελεσμάτων θα γίνει πιο αποτελεσματική μέσα από τη συνεχή ανάπτυξη μιας διαδραστικής επικοινωνιακής στρατηγικής που θα αξιοποιεί όλες τις δυνατότητες που προσφέρονται από το πρόγραμμα PROGRESS, καθώς το πρόγραμμα αυτό εντάσσεται στην κοινωνική ΑΜΣ ως ένας τρόπος ανταλλαγής γνώσεων, ενθάρρυνσης της «ευγενούς άμιλλας» μεταξύ ισότιμων εταίρων και συνεισφοράς στην ενεργό συμμετοχή και δέσμευση. Ειδικότερα, η Επιτροπή θα εντείνει τις προσπάθειές της προκειμένου η πρόσβαση στην πληροφόρηση σχετικά με τα επιτεύγματα της κοινωνικής ΑΜΣ να γίνει ευκολότερη, περισσότερο κατανοητή και χρήσιμη. Ο ανανεωμένος δικτυακός τόπος για την

Commission of the European Communities (2008), “Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions on a Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market”, COM (2008) 639 final, 3-10-2008, Brussels.

κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη θεωρείται ότι θα αποτελέσει σημαντικό εργαλείο για την επίτευξη του στόχου αυτού³³⁸.

3.3.2 Ενίσχυση της θετικής αλληλεπίδρασης με άλλες πολιτικές της ΕΕ

Για την ενίσχυση της θετικής αλληλεπίδρασης της κοινωνικής ΑΜΣ με άλλες πολιτικές της ΕΕ η Επιτροπή υπογραμμίζει, ότι τα **ζητήματα της κοινωνικής πολιτικής πρέπει να ενσωματωθούν σε διάφορες πολιτικές της ΕΕ** (π.χ. ανταγωνισμός, εσωτερική αγορά, οικονομική πολιτική, υγεία, μετανάστευση, εμπόριο, γεωργία κ.λπ.). Η Επιτροπή από την πλευρά της προτίθεται να καταβάλει τις δικές της προσπάθειες προκειμένου να εκπονήσει έγκυρες αξιολογήσεις επιπτώσεων (impact assessment) για κάθε νέα πρωτοβουλία πολιτικής και στο πλαίσιο αυτό θα δώσει ιδιαίτερη έμφαση στις **κοινωνικές επιπτώσεις**. Η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (ΕΚΠ) έχει ήδη ασχοληθεί με την ενσωμάτωση κοινωνικών στόχων, αξιοποιώντας επίσης την εμπειρία που έχει ήδη αποκομιστεί στην ΕΕ από την ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου³³⁹. Έτσι, η Επιτροπή θα συνεργαστεί περαιτέρω με την ΕΚΠ αποβλέποντας σε ενίσχυση της υφιστάμενης ικανότητας για αξιολόγηση επιπτώσεων.

Επιπλέον, ένας άλλος τρόπος ενίσχυσης της θετικής αλληλεπίδρασης είναι η ενίσχυση του **οριζόντιου συντονισμού** μεταξύ της ΕΚΠ και άλλων συναφών επιτροπών, όπως της Επιτροπής Απασχόλησης και της Επιτροπής Οικονομικής Πολιτικής. Μεταξύ των οργάνων αυτών ήδη έχει αναπτυχθεί μια καρποφόρα συνεργασία, η οποία σύμφωνα με την Επιτροπή πρέπει να ενδυναμωθεί περαιτέρω. Το ίδιο ισχύει και σχετικά με την υπό εξέλιξη διαδικασία για την ανάπτυξη συνεργειών με άλλους συναφείς τομείς πολιτικής,

³³⁸ Βλ. παρ. COM (2008) 418 τελικό, σελ. 4-7.

³³⁹ Το άρθρο 3 παράγραφος 2 της συνθήκης ΕΚ προβλέπει την κατάργηση από την ΕΕ όλων των ανισοτήτων, καθώς και την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών σε όλες τις δραστηριότητές της.

όπως η ΑΜΣ στην εκπαίδευση και την κατάρτιση και η ευρωπαϊκή ατζέντα για την ενσωμάτωση των μεταναστών³⁴⁰.

3.3.3 Καλύτερα αναλυτικά εργαλεία

Η έμφαση στον τομέα των αναλυτικών εργαλείων δίνεται από την Επιτροπή στην αξιοποίηση των δυνατοτήτων του προγράμματος PROGRESS, το οποίο θα υποστηρίξει τη **στατιστική ικανότητα και συλλογή δεδομένων**, ιδίως σε τομείς όπου τα συγκριτικά στοιχεία απουσιάζουν ή είναι ανεπαρκή. Για παράδειγμα, οι υφιστάμενες πανευρωπαϊκές έρευνες πρέπει να αναθεωρηθούν προκειμένου να καλύπτουν με πληρέστερο τρόπο ζητήματα όπως η υλική στέρηση, (συμπεριλαμβανομένου του ψηφιακού αποκλεισμού), η ευπορία των νοικοκυριών, η κατάσταση των μεταναστών, η μετάβαση από την εργασία στη συνταξιοδότηση. Πρέπει, επίσης, να συλλέγονται στοιχεία σχετικά με το προσδόκιμο ζωής ανά κοινωνικοοικονομική κατάσταση και να βελτιωθεί η διαθεσιμότητα και η ανάλυση των στοιχείων ανά φύλο. Το πρόγραμμα PROGRESS θα υποστηρίξει, επιπλέον, την έρευνα σχετικά με την υγεία, τη γήρανση του πληθυσμού και τη συνταξιοδότηση, τη νέα έρευνα για τα ευρωπαϊκά νοικοκυριά, καθώς και τη διεξοδική ανάλυση ειδικών θεμάτων, βοηθώντας τα κράτη μέλη να βελτιώσουν τις πολιτικές τους σε ιδιαίτερα κρίσιμους τομείς. Έτσι, η Επιτροπή υποστηρίζει πως η **μεγαλύτερη συμμετοχή εκ μέρους της επιστημονικής κοινότητας και οι ισχυρότεροι δεσμοί με άλλες τρέχουσες δραστηριότητες έρευνας**, τόσο στους κόλπους της, όσο και στους κόλπους άλλων διεθνών οργανισμών, θα συμβάλει στην περαιτέρω ανάπτυξη πολιτικών με βάση τη γνώση και την τεκμηρίωση³⁴¹.

³⁴⁰ Βλ. παρ. COM (2008) 418 τελικό, σελ. 7-8.

³⁴¹ Βλ. παρ. COM (2008) 418 τελικό, σελ. 8.

3.3.4 Καλύτερη οικειοποίηση της μεθόδου

Σύμφωνα με την Επιτροπή, η **ανασκόπηση από ισότιμους εταίρους (peer review)**, που έχει ήδη αποδειχθεί χρήσιμη πρακτική για την υποστήριξη της αμοιβαίας μάθησης, πρέπει να χρησιμοποιηθεί εκτενέστερα και με περισσότερο στρατηγικό τρόπο στην κοινωνική ΑΜΣ. Η καλύτερη ενημέρωση σχετικά με το πλαίσιο, μια ισχυρότερη αναλυτική βάση και η ευρύτερη διάδοση των αποτελεσμάτων θα συνέβαλαν στον καλύτερο προσδιορισμό των βέλτιστων πρακτικών και θα διευκόλυναν τη μεταφορά διαφόρων πολιτικών. Σημαντική θα είναι, επίσης, η διασφάλιση της συμμετοχής στις ανασκοπήσεις από ισότιμους εταίρους αξιωματούχων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Επίσης, το **πρόγραμμα PROGRESS** παρέχει υποστήριξη για τη δοκιμή **νέων εργαλείων για αμοιβαία μάθηση** και ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, π.χ. σχέδια για προσωρινή συγκέντρωση και μεταβίβαση εμπειρογνωμοσύνης μεταξύ των κρατών μελών, εκπαίδευση σε θέματα στρατηγικού σχεδιασμού, ενσωμάτωσης, συντονισμού, συμμετοχής ενδιαφερομένων, παρακολούθησης και αξιολόγησης κατά τη διαδικασία της κοινωνικής ΑΜΣ. Το πρόγραμμα PROGRESS μπορεί, ακόμα, να συμβάλει στην ανάπτυξη του «κοινωνικού πειραματισμού» ως μέσου για τα δοκιμή καινοτομικών ιδεών πριν από την εφαρμογή τους σε κοινωνικά προγράμματα ευρείας κλίμακας, π.χ. στους τομείς του ελάχιστου εισοδήματος, των επιδομάτων τέκνων ή της μακροχρόνιας περίθαλψης.

Τέλος, οι **περιφερειακές και τοπικές αρχές** πρέπει να αποκτήσουν ενεργότερο ρόλο στην κοινωνική ΑΜΣ. Επί του παρόντος, στα περισσότερα κράτη μέλη, η συμμετοχή τους στην εν λόγω διαδικασία παραμένει περιορισμένη. Σε ορισμένες χώρες έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος στη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και των άλλων σχετικών ενδιαφερομένων στη φάση του σχεδιασμού των πολιτικών, αλλά η συμμετοχή αυτή συνήθως εκλείπει στη μετέπειτα φάση της εφαρμογής. Η εμπειρία έχει δείξει ότι ο συντονισμός και η συμμετοχή των σχετικών παραγόντων καθόλη τη διάρκεια του κύκλου μιας πολιτικής είναι καθοριστικής σημασίας για την αποτελεσματική εφαρμογή της. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή προτείνει να αποτελούν οι συγκεκριμένες πτυχές διακυβέρνησης ολοένα και πιο συχνά

αντικείμενο προσπαθειών αμοιβαίας μάθησης στο πλαίσιο της κοινωνικής ΑΜΣ. Σε αυτή τη βάση, η Επιτροπή προτίθεται να αναπτύξει εθελοντικές κατευθυντήριες γραμμές για τα κράτη μέλη³⁴².

³⁴² Βλ. παρ. COM (2008) 418 τελικό, σελ. 9.

Συμπεράσματα

Από την ανάλυση που προηγήθηκε, φάνηκε καταρχήν ότι όλα τα συστήματα κοινωνικής προστασίας των κρατών μελών της ΕΕ πέρα από τη διαφορετικότητά τους, αντιμετωπίζουν **κοινές προκλήσεις, με πιο πρόσφατη τη διεθνή οικονομική κρίση**. Μια άλλη κοινή παράμετρο επιβάρυνσης αποτελούν οι **δημογραφικές εξελίξεις**, οι οποίες αναμένεται να μεταβάλουν δραματικά το μέγεθος και την ηλικιακή σύνθεση του πληθυσμού στην ΕΕ τις επόμενες δεκαετίες. Η γήρανση του πληθυσμού και η μείωση του ποσοστού γεννήσεων αναμένεται πως θα προκαλέσουν μεγάλη αύξηση των εξαρτώμενων ατόμων, αύξηση των δαπανών για συντάξεις και υγεία και, άρα, ζητήματα επάρκειας και βιωσιμότητας, των συστημάτων αυτών. *«Η πρόκληση, λοιπόν, για όλα τα συστήματα κοινωνικής προστασίας είναι να εξασφαλίσουν ότι οι άνθρωποι θα είναι υγιείς και θα εργάζονται για περισσότερα χρόνια, όχι μόνο για να βελτιωθεί η ευημερία των πολιτών, αλλά και για να διατηρηθεί ένα υγιές εργατικό δυναμικό και να περιοριστούν, έτσι, οι αυξήσεις στις δαπάνες για την υγεία και τη μακροχρόνια φροντίδα για τους ηλικιωμένους»*³⁴³.

Στο πλαίσιο αυτό, και καθώς τα κράτη μέλη διατηρούν την πλήρη αρμοδιότητα για τη χρηματοδότηση και την οργάνωση των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, ενώ παράλληλα η ΕΕ έχει υποστηρικτικές και συμπληρωματικές αρμοδιότητες στο πεδίο αυτό, η **ΑΜΣ** θεωρήθηκε ως ένα χρήσιμο **εργαλείο μάθησης**, ανταλλαγής απόψεων και καλών πρακτικών, ώστε τα κράτη μέλη να βρουν τις **κατάλληλες λύσεις** για τη βιωσιμότητα και την ποιότητα των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

Παράλληλα, η διαδικασία του **θεσμικού εξορθολογισμού της ΑΜΣ** στην κοινωνική προστασία και κοινωνική ένταξη (2006), που δίνει έμφαση στην υλοποίηση και τα αποτελέσματα πολιτικής, καθώς και στο συγχρονισμό της με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση και τις Γενικές Κατευθυντήριες Γραμμές Οικονομικής Πολιτικής, (θεωρητικά τουλάχιστον)

³⁴³ Βλ. Commission of the European Communities (2007b), «Commission Staff Working Document - Joint Report on Social Protection and Social Inclusion - Supporting Document», SEC (2007) 329, 06.03.2007, Brussels, σελ 9-10.

δημιούργησε ένα πιο συνεκτικό πλαίσιο για τον Ανοιχτό Συντονισμό, διευκολύνοντας τη διαδικασία μάθησης. Επιπλέον, η Επιτροπή έχει ήδη προσανατολιστεί στην περαιτέρω ενίσχυση του περιεχομένου της κοινωνικής ΑΜΣ, με την εκπόνηση συγκεκριμένων προτάσεων/ κατευθύνσεων που θα έχουν ως στόχο: 1) την περισσότερη πολιτική δέσμευση και προβολή της διαδικασίας, 2) την ενίσχυση της θετικής αλληλεπίδρασης με άλλες πολιτικές της ΕΕ, 3) τα καλύτερα αναλυτικά εργαλεία για τη διαδικασία, προκειμένου να οριστούν ποσοτικοί στόχοι και να υποστηριχθεί η τεκμηριωμένη χάραξη πολιτικών και 4) την καλύτερη οικειοποίηση από τα κράτη μέλη, με προώθηση της εφαρμογής της ΑΜΣ και της αμοιβαίας μάθησης³⁴⁴.

Βέβαια, παρόλα τα εγχειρήματα αυτά και την ενίσχυση του εποπτικού μηχανισμού της ΑΜΣ, υπάρχουν προβλήματα ως προς την τεχνική (π.χ. πολυπλοκότητα, επικαλύψεις στους στόχους, έλλειψη σαφήνειας στα μηνύματα) και ελλείμματα δημοκρατικής νομιμοποίησης (ελλιπής συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών, αδιαφάνεια, προσκόμματα στη διαδικασία μάθησης και έλλειψη αποτελεσματικότητας) που παραμένουν. Παράλληλα, η λειτουργία της ΑΜΣ έχει διαφορετικά αποτελέσματα για κάθε κράτος μέλος τα οποία, λόγω του εθελοντικού της χαρακτήρα και της ποικιλομορφίας των εθνικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας, εξαρτώνται κυρίως από τις παραδόσεις των κρατών μελών, την ύπαρξη πραγματικής πολιτικής βούλησης και τη διάθεση επαρκών πόρων προς τις σωστές κατευθύνσεις³⁴⁵. Εν ολίγοις, οι αλλαγές στη διαδικασία διαμόρφωσης εθνικής πολιτικής, εξαρτώνται από τα ίδια τα κράτη μέλη και όχι την ΑΜΣ, η οποία μπορεί να χρησιμοποιείται από τις κυβερνήσεις ως «αποδιοπομπαίος τράγος» για να αποδώσουν ευθύνες υιοθέτησης μη δημοφιλών πολιτικών σε εγχώριο επίπεδο³⁴⁶.

Στο πλαίσιο αυτό, βασικό επίτευγμα της ΑΜΣ έως τώρα θεωρείται η **«σύγκλιση σε επίπεδο ιδεών»** μεταξύ των κρατών μελών, δηλαδή η δημιουργία κοινών πεποιθήσεων όσον αφορά τα κύρια προβλήματα και τις αιτίες που τα προκαλούν σε ένα τομέα πολιτικής. Αλλά η «σύγκλιση ιδεών» δεν σημαίνει απαραίτητα πως θα οδηγήσει σε «σύγκλιση αποφάσεων» ή σε

³⁴⁴ Βλ. παρ. COM (2008) 418 τελικό.

³⁴⁵ Βλ. παρ. Radaelli Claudio (2003), σελ. 47 και Featherstone Kevin (2005), σελ. 737.

³⁴⁶ Βλ. παρ. Borras S. & Greve B. (2004), σελ. 332 καθώς και Hatzopoulos Vassilis (2007), σελ 316.

κοινή δράση. Ακόμα και όταν λαμβάνεται μια απόφαση η εφαρμογή της στην πράξη μπορεί να αποκλίνει από την αρχική απόφαση και τα πραγματικά αποτελέσματά της μπορεί να διαφέρουν από την αρχική σύλληψη της απόφασης. Κατά αυτό τον τρόπο, μπορεί να υπάρξει απόκλιση μεταξύ των Εθνικών Εκθέσεων που συζητούνται σε επίπεδο ΕΕ και των πραγματικών αποφάσεων πολιτικής που λαμβάνονται σε εθνικό επίπεδο. Έτσι, ο από κοινού επαναπροσδιορισμός των προβλημάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο που επιτυγχάνεται μέσω της ΑΜΣ δεν σημαίνει πως θα οδηγήσει και στην επιθυμητή αλλαγή πολιτικής, ώστε να επιτευχθεί πραγματική σύγκλιση σε επίπεδο πολιτικής μεταξύ των κρατών μελών³⁴⁷.

Αυτό φαίνεται χαρακτηριστικά στο στάδιο της **εφαρμογής** της κοινωνικής ΑΜΣ από τα κράτη μέλη μέσω της εκπόνησης Εθνικών Εκθέσεων Στρατηγικής με τη χρήση κοινών δεικτών και στόχων για την αποτίμηση των εθνικών επιδόσεων. Έτσι, όπως φάνηκε από τα πέντε παραδείγματα κρατών μελών που εξετάστηκαν (Ελλάδα, ΗΒ, Σουηδία, Πορτογαλία και Κύπρος), υπάρχει **μεγάλη ποικιλομορφία μεταξύ των κρατών μελών**, όχι μόνο όσον αφορά τη **διάρθρωση** και τις **επιδόσεις** των εθνικών τους συστημάτων, αλλά και την **πρόοδο** που σημειώνουν στην αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων, όπως είναι η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Βασικό συμπέρασμα είναι πως η εικόνα των εθνικών επιδόσεων στους τομείς της κοινωνικής προστασίας (κοινωνική ένταξη, συντάξεις και υγεία) είναι άμεση και ευθεία συνάρτηση της δημοσιονομικής κατάστασης κάθε μίας χώρας, εκτός του χαρακτήρα του πολιτικού καθεστώτος (πλέον στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν επικρατήσει οι αρχές του νεοφιλελευθερισμού). Με άλλα λόγια, για να μπορεί να ασκηθεί μια κοινωνική πολιτική καθολικής και ποιοτικής κάλυψης για όλους τους πολίτες είναι αναγκαία η ύπαρξη μιας εύρωστης και υγιούς οικονομίας. Πέρα δηλαδή από την πολιτική βούληση των εκάστοτε κυβερνήσεων, είναι ζήτημα διαθέσιμων

³⁴⁷ Βλ. παρ. Radaelli Claudio (2003), σελ. 27-30, Radaelli Claudio (2008), σελ. 249, Hatzopoulos Vassilis (2007), σελ. 313, 315 και Featherstone Kevin (2005), σελ. 737, 746-747.

πόρων στο κατά πόσο αντιμετωπίζονται άμεσα και αποτελεσματικά οι κοινές προκλήσεις, αφού αυτές έχουν εντοπιστεί και προσδιοριστεί με σαφήνεια.

Στον εντοπισμό των προκλήσεων και των προβλημάτων η κοινωνική ΑΜΣ αποτελεί προστιθέμενη αξία, καθώς μέσω της διαδικασίας αυτής παρέχεται σε όλα τα κράτη μέλη ανεξαιρέτως, εκτός από την **εμπειρία** των άλλων κρατών που θεωρητικά βοηθάει στην προαγωγή της μάθησης, μια **τεχνογνωσία** που βασίζεται σε έναν κοινό σχεδιασμό, κοινούς στόχους, δείκτες, αξιολόγηση από ομότιμους και μπορεί να αποδειχθεί εξαιρετικά χρήσιμη στο να διορθωθούν οι αδυναμίες και να υπάρξει βελτίωση. Επίσης, ο προσδιορισμός κάποιων κοινών, κοινωνικών προτύπων και σημείων αναφοράς σε επίπεδο ΕΕ, υποδεικνύει τις κατευθύνσεις δράσης, ώστε να επιτευχθεί η επιθυμητή κοινωνική σύγκλιση σε ευρωπαϊκό επίπεδο και τα φτωχότερα κράτη μέλη να μπορέσουν να «πλησιάσουν» τα πλουσιότερα. Κατ'αυτό τον τρόπο, μεσο-μακροπρόθεσμα η ΑΜΣ ενδέχεται να επηρεάσει τη διαδικασία διαμόρφωσης εθνικής πολιτικής στα αρχικά στάδια, δηλαδή όσον αφορά τον εντοπισμό των προβλημάτων, τη διαμόρφωση της ημερήσιας διάταξης και, άρα, την (επανα)χάραξη πολιτικής, λειτουργώντας σαν **«διαμορφωτής του πλαισίου δράσης»** (framing effect)³⁴⁸.

Πρωταρχική πρόκληση, λοιπόν, για τα κράτη μέλη της ΕΕ είναι να συνειδητοποιήσουν ότι πρέπει να χρησιμοποιήσουν υπέρ τους όλα τα διαθέσιμα, επιμέρους εργαλεία της κοινωνικής ΑΜΣ και να προσπαθήσουν να βελτιωθούν στους τομείς που υστερούν, χρησιμοποιώντας ορθολογικά τους εγχώριους αλλά και τους προσφερόμενους κοινοτικούς πόρους. Από την πραγματική βούληση κάθε κράτους μέλους, η οποία διαμορφώνεται βάσει των αντιλαμβανόμενων εθνικών συμφερόντων τη δεδομένη χρονική στιγμή, εξαρτάται ουσιαστικά και η επιτυχία του όλου εγχειρήματος. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, πρόκληση για την Επιτροπή αποτελεί η συνέχιση του εξορθολογισμού και της περαιτέρω απλοποίησης του θεσμικού πλαισίου της κοινωνικής ΑΜΣ, αλλά και η εστίαση στον εξορθολογισμό του περιεχομένου της ΑΜΣ με δράσεις προς την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων δημοκρατικής νομιμοποίησης και αποτελεσματικότητας. Για παράδειγμα, μια συγκροτημένη

³⁴⁸ Βλ. παρ. Lopez-Santana Mariely (2006), σελ. 494-495.

και διαδραστική επικοινωνιακή πολιτική, που θα είχε ως σκοπό την περαιτέρω προβολή της ΑΜΣ, τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην πληροφόρηση σχετικά με την ΑΜΣ και τα αποτελέσματά της, θα συνέβαλε ώστε να γίνει η ΑΜΣ πιο οικεία και κατανοητή τόσο στους διαμορφωτές πολιτικής όσο και στο ευρύ κοινό.

Μέχρι τώρα, η ώθηση που έχει δοθεί από την Επιτροπή, μέσω του θεσμικού εξορθολογισμού της όλης διαδικασίας της ΑΜΣ δεν έχει κατορθώσει να αντιμετωπίσει τα ελλείμματα δημοκρατικής νομιμοποίησης και τα προβλήματα αποτελεσματικότητας που ανακύπτουν από την εφαρμογή του εργαλείου στην πράξη. Το πιθανότερο, λοιπόν, είναι όταν θα λάβει χώρα ο επόμενος απολογισμός, τα αποτελέσματα να είναι εξίσου φτωχά όπως και στον ενδιάμεσο απολογισμό του 2005. Τότε, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ κατέληξαν στα εξής συμπεράσματα και έδωσαν τις ακόλουθες πολιτικές κατευθύνσεις: *«Πέντε χρόνια μετά τη δρομολόγηση της στρατηγικής της Λισαβόνας, ο απολογισμός είναι μάλλον **μέτριος**. Παράλληλα με αναμφισβήτητα **βήματα προόδου**, απαντούν και **καταφανή κενά** και **αργοπορίες**. Όμως, μπροστά στις προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπισθούν, το τίμημα σε περίπτωση καθυστερημένων ή ελλιπών μεταρρυθμίσεων είναι μεγάλο, όπως μαρτυρεί το χάσμα αναπτυξιακού δυναμικού μεταξύ της Ευρώπης και των οικονομικών της εταίρων. Επομένως, επείγει να αναληφθεί δράση. Προς τούτο, είναι απαραίτητο να **επανενεργοποιηθεί** χωρίς χρονοτριβή η στρατηγική της Λισαβόνας και να γίνει επανιεράρχηση προτεραιοτήτων προς όφελος της οικονομικής ανάπτυξης και της απασχόλησης. Πράγματι, η Ευρώπη πρέπει να ανανεώσει τις βάσεις της ανταγωνιστικότητάς της, να αυξήσει το αναπτυξιακό δυναμικό που διαθέτει καθώς και την παραγωγικότητά της και να ενισχύσει την κοινωνική συνοχή, δίνοντας κατά κύριο λόγο έμφαση στη γνώση, την καινοτομία και την αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού»³⁴⁹.*

Λόγω των ανωτέρω δυσμενών ενδείξεων σχετικά με την πορεία επίτευξης του στρατηγικού στόχου της Λισαβόνας «να γίνει η Ένωση η ανταγωνιστικότερη οικονομία της γνώσης ανά την υφήλιο, ικανή για βιώσιμη

³⁴⁹ Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2005), Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 22 και 23 Μαρτίου 2005, Συμπεράσματα της Προεδρίας, 7619/05, CONCL 1.

οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή», το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είχε δύο επιλογές: είτε να «ανοίξει» και να σχετικοποιήσει το χρονικό πλαίσιο ή να εγκαταλείψει την ΑΜΣ ως μέσο επίτευξης του στρατηγικού στόχου. Τελικά, επιλέχθηκε η πρώτη εναλλακτική, δηλαδή να εγκαταλειφθεί το χρονικό ορόσημο του 2010 και να «ανοίξει» ο χρονικός ορίζοντας επίτευξης του στόχου. Το γεγονός αυτό, αν και αύξησε ακόμη περισσότερο την ευελιξία της όλης διαδικασίας, αποτελεί πλήγμα για την «ορατότητα» του στρατηγικού στόχου, ενώ ταυτόχρονα καθιστά ακόμα πιο δύσκολη την αξιολόγηση της καταλληλότητας των επιλογών και της αποτελεσματικότητας των μέσων που υιοθετούνται για την επίτευξή τους³⁵⁰.

Τέσσερα χρόνια μετά τον ενδιάμεσο απολογισμό (2005) και εν μέσω της τρέχουσας διεθνούς οικονομικής κρίσης, παρόλο που έχει λάβει χώρα ο θεσμικός εξορθολογισμός της ΑΜΣ, οι ενδείξεις συνεχίζουν να είναι δυσμενής και ο ίδιος απολογισμός φαντάζει επίκαιρος. Στο πλαίσιο αυτό και με σκοπό να τονιστεί η αλληλεπίδραση που υπάρχει μεταξύ της οικονομικής πολιτικής, της πολιτικής απασχόλησης και της κοινωνικής πολιτικής, η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκπόνησαν έκθεση³⁵¹ (Σεπτέμβριος 2009) εντοπίζοντας για άλλη μια φορά τις επίμονες, κοινές προκλήσεις και υποδεικνύοντας τις κατευθύνσεις δράσης.

Έτσι, η ΕΚΠ διαπιστώνει πως παρόλο που την τελευταία δεκαετία η οικονομική ανάπτυξη και η αύξηση στα ποσοστά απασχόλησης έχουν βελτιώσει σε γενικές γραμμές τα επίπεδα διαβίωσης και πολλές κυβερνήσεις μπόρεσαν να διαθέσουν περισσότερους πόρους σε παρεμβάσεις κοινωνικής πολιτικής και παρά τον καθαρά αναδιανεμητικό ρόλο των παροχών κοινωνικής προστασίας, οι ανισότητες συχνά αυξάνονται. Κατά συνέπεια, η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός παραμένουν από τα σημαντικότερα προβλήματα στα περισσότερα κράτη μέλη της ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτών των

³⁵⁰ Βλ. παρ. Hatzopoulos Vassilis (2007), σελ. 317 και Borrás S. & Greve B. (2004), σελ. 331.

³⁵¹ Βλ. 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", European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Units E.2 and E.4, September 2009.

διαπιστώσεων, η ΕΚΠ υποδεικνύει πως η εργασία παραμένει το καλύτερο προστατευτικό μέσο κατά της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, όμως από μόνη της η δουλειά δεν αρκεί για να βγεί κάποιος από τη φτώχεια. Για να καταπολεμηθούν, λοιπόν, τα επιμόνως υψηλά ποσοστά φτώχειας των εργαζομένων, η ΕΚΠ τονίζει πως χρειάζονται **στρατηγικές ενεργούς ένταξης στην αγορά εργασίας**, μέσω επένδυσης στη μόρφωση, στην εκπαίδευση/κατάρτιση και τη δια βίου μάθηση. Επιπλέον, υποδεικνύει πως είναι αναγκαίος ο εκσυγχρονισμός όλων των λειτουργιών της κοινωνικής προστασίας για τη διασφάλιση αποτελεσματικής πρόσβασης σε ποιοτικές υπηρεσίες για όλους με ταυτόχρονη συμβολή στην αποδοτικότητα των δημοσίων δαπανών. Ακόμα, επισημαίνεται πως στο πλαίσιο της τρέχουσας, διεθνούς, οικονομικής κρίσης τα **συστήματα κοινωνικής προστασίας** μπορούν να διαδραματίσουν ένα κρίσιμο ρόλο ως **αυτόματοι σταθεροποιητές** και να διατηρήσουν την παραγωγική ικανότητα της οικονομίας. Στην περίπτωση αυτή, οι αυξήσεις στις δαπάνες κοινωνικής προστασίας ενδείκνυνται ως μέρος ενός πακέτου ανάκαμψης της οικονομίας, αλλά όχι ως μόνιμα μέτρα, ώστε να μην επιδεινωθούν τα ελλείμματα.

Βέβαια, βασικό προαπαιτούμενο επίτευξης όλων των παραπάνω λειτουργιών εκ μέρους των συστημάτων κοινωνικής προστασίας είναι οι καλές οικονομικές επιδόσεις, καθώς τα κράτη μέλη που εμφανίζουν μεγάλες δημοσιονομικές αστάθειες διαθέτουν μικρά περιθώρια ελιγμών³⁵² ώστε να αντιμετωπίσουν τις κοινωνικές συνέπειες της κρίσης. Ταυτόχρονα, τα υψηλά ποσοστά απασχόλησης είναι ουσιώδη για τη βιωσιμότητα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας και πλέον λόγω της γήρανσης του πληθυσμού η «ενεργής γήρανση», δηλαδή η παράταση του επαγγελματικού βίου, εμφανίζεται ως απαραίτητη προϋπόθεση. Κατά συνέπεια, **ο εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας είναι αναγκαίο να συμπορεύεται με αποτελεσματικές στρατηγικές για οικονομική ανάπτυξη, καθώς και περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας**³⁵³.

³⁵² Στο πλαίσιο της παγκοσμιοποιημένης οικονομίας το κοινωνικό κράτος βρίσκεται υπό την πίεση του οικονομικού ανταγωνισμού. Οι οικονομικοί περιορισμοί που θέτει η οικονομική ολοκλήρωση περιορίζουν το εύρος των επιλογών που παραμένουν διαθέσιμες σε εθνικό επίπεδο όταν πρέπει να αντιμετωπιστεί ένα πρόβλημα π.χ. η ανεργία. Βλ. σχετικά παρ. Scharpf W. Fritz (2002). σελ. 654-656.

³⁵³ Βλ. παρ. Social Protection Committee (2009), σελ. 3-9.

Πηγές

Πρωτογενείς Πηγές

- ❖ Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (2001), «Έκθεση για τους δείκτες στον τομέα της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού», [url: ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jan/report_ind_el.pdf]
- ❖ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001), «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών- «Το μέλλον της υγειονομικής περίθαλψης και της μέριμνας για τους ηλικιωμένους: εξασφάλιση της δυνατότητας πρόσβασης, της ποιότητας και της οικονομικής βιωσιμότητας» [COM(2001) 723 τελικό, 05-12-2001]
- ❖ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001), «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή- Υποστήριξη εθνικών στρατηγικών για ασφαλείς και βιώσιμες συντάξεις, μέσω μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης» [COM(2001) 362 τελικό, 03-07-2001].
- ❖ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2002), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή οικονομική και κοινωνική επιτροπή και την επιτροπή των περιφερειών- Πρόταση για Κοινή Έκθεση- Η υγειονομική περίθαλψη και η μέριμνα για τους ηλικιωμένους: Στήριξη των εθνικών στρατηγικών για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου κοινωνικής προστασίας» [COM(2002) 774 τελικό, 03-01-2003]
- ❖ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2002), «Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τον εξορθολογισμό των ετήσιων κύκλων συντονισμού της οικονομικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης» [COM (2002) 487 τελικό, 03-09-2002, Βρυξέλλες]

- ❖ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή οικονομική και κοινωνική επιτροπή και την επιτροπή των περιφερειών - Ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της στρατηγικής της Λισαβόνας: Εξορθολογισμός του ανοικτού συντονισμού στον τομέα της κοινωνικής προστασίας» [COM(2003) 261 τελικό, 27-05-2003]
- ❖ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2004), Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Εκσυγχρονισμός της κοινωνικής προστασίας για την ανάπτυξη ποιοτικής, προσιτής και βιώσιμης υγειονομικής περίθαλψης και μακροχρόνιας περίθαλψης: στήριξη των εθνικών στρατηγικών μέσω της "ανοικτής μεθόδου συντονισμού". [COM (2004) 304 τελικό, 20.4.2004]
- ❖ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2005), «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Κοινή έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ενσωμάτωση», [COM (2005) 14 τελικό, 27.01.2005, Βρυξέλλες, {SEC(2005)69}]
- ❖ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2005), «Ανακοίνωση της Επιτροπής- Εργαζόμαστε μαζί, εργαζόμαστε καλύτερα: Ένα νέο πλαίσιο για τον ανοιχτό συντονισμό των πολιτικών κοινωνικής προστασίας και κοινωνικής ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση» [COM (2005) 706 τελικό, 22-12-2005, Βρυξέλλες]
- ❖ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2007), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών για τη θέσπιση κοινών αρχών όσον αφορά την ευελιξία με ασφάλεια (flexicurity): περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας μέσω της ευελιξίας με ασφάλεια (flexicurity)», COM(2007) 359 τελικό, 27.6.2007, Βρυξέλλες.

- ❖ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), «Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Πρόταση σχετικά με την κοινή έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική Ένταξη 2008», COM(2008) 42 τελικό, 30.1.2008, Βρυξέλλες, {SEC (2008) 9}
- ❖ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών. Ανανεωμένη δέσμευση για την κοινωνική Ευρώπη: ενίσχυση της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη» [COM (2008) 418 τελικό, 2-7-2008, Βρυξέλλες]
- ❖ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2002), Απόφαση αριθ. 1786/2002/EK, της 23^{ης} Σεπτεμβρίου 2002, για τη θέσπιση προγράμματος κοινοτικής δράσης στον τομέα της δημόσιας υγείας (2003-2008) - Δήλωση της Επιτροπής, ΕΕ L 271 της 09.10.2002.
- ❖ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2002), Απόφαση αριθ. 50/2002/EK, της 7ης Δεκεμβρίου 2001, σχετικά με τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος δράσης για την ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 010 της 12/01/2002, σ. 0001 – 0007
- ❖ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο της ΕΕ (2006), Απόφαση αριθ. 1672/2006/EK της 24ης Οκτωβρίου 2006, για τη θέσπιση κοινοτικού προγράμματος για την απασχόληση και την κοινωνική αλληλεγγύη — Progress. Επίσημη Εφημερίδα αριθ. L 315 της 15/11/2006, σ. 0001 - 0008
- ❖ Κυπριακή Δημοκρατία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2004), «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2004-2006», Ιούλιος 2004, Λευκωσία [url:

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/nap_incl_2004_cy.pdf

- ❖ Κυπριακή Δημοκρατία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2006), «Έκθεση για τις Στρατηγικές Κοινωνικής Προστασίας και Κοινωνικής Ενσωμάτωσης 2006-2008», Σεπτέμβριος 2006, Λευκωσία [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/nap/cyprus_el.pdf]
- ❖ Κυπριακή Δημοκρατία, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2008), «Εθνική Έκθεση για τις Στρατηγικές Κοινωνικής Προστασίας και Κοινωνικής Ενσωμάτωσης 2008-2010», Λευκωσία [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/cyprus_el.pdf]
- ❖ Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2006), «Γνώμη 158. Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη», 30 Αυγούστου 2006, Αθήνα.
- ❖ Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2008), «Γνώμη 198. Κατάρτιση Εθνικής Έκθεσης Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010», 21 Ιουλίου 2008, Αθήνα.
- ❖ Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2008), «Γνώμη 204. Εθνική Έκθεση για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010», 26 Σεπτεμβρίου 2008, Αθήνα.
- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2000), «Καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού. Καθορισμός των κατάλληλων στόχων», SOC 470, LIMITE, 14110/00, 30/11/200 (OR. fr), Βρυξέλλες
- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2001), «Κοινή Έκθεση για την κοινωνική ενσωμάτωση- Μέρος I: Η Ευρωπαϊκή Ένωση, περιλαμβανομένης εκτενούς συνόψεως», SOC 538, ECOFIN 400, EDUC 161, SAN 167, LIMITE, 15223/01, 12/12/2001, Βρυξέλλες.
- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2001), «Ποιότητα και Βιωσιμότητα των Συντάξεων. Κοινή Έκθεση για τους στόχους και τις

μεθόδους εργασίας στον τομέα των συντάξεων», SOC 469, ECOFIN 334, 14098/01, Βρυξέλλες.

- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2002), «Καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού: κοινοί στόχοι για το δεύτερο γύρο των Εθνικών Σχεδίων Δράσης-Έγκριση», SOC 508, REV, 11416, 4/1/02, Βρυξέλλες.
- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2003), «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης 12 και 13 Δεκεμβρίου 2002, Συμπεράσματα της Προεδρίας», 15917/02, POLGEN 84, Βρυξέλλες.
- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2003), «Κοινή Έκθεση της Επιτροπής και του Συμβουλίου σχετικά με επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις», SOC 115, ECOFIN 76, 7165/2/03, 10 Μαρτίου 2003, Βρυξέλλες.
- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2005), Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 22 και 23 Μαρτίου 2005, Συμπεράσματα της Προεδρίας, 7619/05, CONCL 1.
- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006), Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 23 και 24 Μαρτίου 2006, Συμπεράσματα της Προεδρίας 7775/1/06, REV 1, CONCL 1, 18 Μαΐου 2006, Βρυξέλλες.
- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006), «Σχέδιο Κοινής Έκθεσης για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006» , SOC 126, ECOFIN 95, 7294/06, 13/03/2006, Βρυξέλλες.
- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2007), «Κοινή Έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη 2007», SOC 72, ECOFIN 87, FSTR 5, EDUC 37, SAN 29, 6694/07, 23 Φεβρουαρίου 2007, Βρυξέλλες.
- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2008), «Κοινή Έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη 2008», SOC 151, ECOFIN 103, FSTR 2, EDUC 70, SAN 42, 7274/08, 4 Μαρτίου 2008, Βρυξέλλες.

- ❖ Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2009), «Κοινή Έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ένταξη 2009», SOC 187, ECOFIN 192, FSTR 37, EDUC 51, SAN 51, 7503/09, 13 Μαρτίου 2009, Βρυξέλλες.
- ❖ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας 23 και 24 Μαρτίου 2000, [δίκτυακός τόπος: ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/00100-r1.gr0.htm]
- ❖ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας 7, 8 και 9 Δεκεμβρίου 2000, [δίκτυακός τόπος: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/00400-r1.%20ann.gr0.htm]
- ❖ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης 23 και 24 Μαρτίου 2001, [διεύθυνση στο internet: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/00100-r1.%20ann-r1.gr1.html]
- ❖ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ, 15 και 16 Ιουνίου 2001, [διεύθυνση στο internet: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/00200-r1.gr1.pdf]
- ❖ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν 14 και 15 Δεκεμβρίου 2001, SN 300/1/01 REV 1, [διεύθυνση στο internet: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/68835.pdf]
- ❖ Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης, 15 και 16 Μαρτίου 2002 [δίκτυακός τόπος: www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/el/ec/71070.pdf]
- ❖ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2008), «Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2008-2010», Αθήνα [διεύθυνση στο ίντερνετ: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nar/greece_el.pdf]
- ❖ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2006), «Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική

Ένταξη 2006-2008», Σεπτέμβριος 2006, Αθήνα [δικτυακός τόπος: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nar/greece_el.pdf]

- ❖ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2005), «Η Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για τις Συντάξεις», Αθήνα.
- ❖ Υπουργείο Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (2005), «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ένταξη 2005-2006», Αθήνα
- ❖ Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2002), «Η Ελληνική Έκθεση Στρατηγικής για τις Συντάξεις», Αθήνα
- ❖ Υπουργεία: Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (συντονισμός), Υγείας και Πρόνοιας, Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών (2001), «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2001-2003», Αθήνα
- ❖ Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (2003), «Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση 2003-2005», Αθήνα
- ❖ Commission of the European Communities (1995), “Communication. The future of social protection: A framework for a European debate”, COM (95) 466 final, Brussels.
- ❖ Commission of the European Communities (1997), “Communication. Modernising and Improving Social Protection in the European Union”, COM (97) 102 final, Brussels.
- ❖ Commission of the European Communities (1999), “Communication. A concerted strategy for modernizing social protection”, COM (99) 347 final, Brussels.
- ❖ Commission of the European Communities (2002), “Communication from the Commission on Streamlining the Annual Economic and Employment Policy Coordination Cycles”, COM (2002) 487 final, 3.9.2002, Brussels.

- ❖ Commission of the European Communities (2003), “Communication to the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Joint Report on Social Inclusion summarizing the results of the examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005)”, COM (2003)773 final of 12.12.2003, Brussels.
- ❖ Commission of the European Communities (2003), “Draft Joint Inclusion Report. Statistical Annex” [SEC(2003)1425 final of 12.12.2003]
- ❖ Commission of the European Communities (2004), “Commission Staff Working Paper. Social Inclusion in the New Member States. A Synthesis of the Joint Memoranda on Social Inclusion”, Brussels, [SEC(2004) 848, 22/6/2004].
- ❖ Commission of the European Communities (2006a), “Commission Staff Working Document. Annexes to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 - Synthesis report on adequate and sustainable pensions -{COM(2006) 62 final}”, SEC(2006) 304, 27.2.2006, Brussels
- ❖ Commission of the European Communities (2006b), “Commission Staff Working Document. Implementation and Update Reports on 2003-2005 Naps/Inclusion and Update Reports on 2004-2006 Naps/Inclusion” COM (2006) 62 Final, 23.3.2006, Brussels.
- ❖ Commission of the European Communities (2007a), «Commission Staff Working Document, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Country Profiles», SEC (2007) 272, 22.02.2007, Brussels.
- ❖ Commission of the European Communities (2007b), «Commission Staff Working Document, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Supporting Document», SEC (2007) 329, 06.03.2007, Brussels.
- ❖ Commission of the European Communities (2008), «Commission Staff Working Document, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, accompanying document to the Communication from the Commission to

the council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008», COM (2008) 42 final, SEC (2008) 91, 30-1-2008, Brussels.

- ❖ Commission of the European Communities (2008), «Commission Staff Working Document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A renewed commitment to social Europe: Reinforcing the Open Method of Coordination for Social Protection and Social Inclusion. Impact Assessment», SEC (2008) 2169, 2-7-2008, Brussels.
- ❖ Commission of the European Communities (2008), “Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market”, C(2008) 5737, 2008/867/CE, 3-10-2008, Brussels, L 307/18-11-2008, pp 11-14
- ❖ Commission of the European Communities (2008), “Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions on a Commission Recommendation on the active inclusion of people excluded from the labour market”, COM (2008) 639 final, 3-10-2008, Brussels
- ❖ Commission of the European Communities (2009a), «Commission Staff Working Document, Joint Report on Social Protection and Social Inclusion, Country Profiles», SEC (2009) 255, 24.02.2009, Brussels.
- ❖ Commission of the European Communities (2009b), «Commission Staff Working Document. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. Accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Proposal for the Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009. Supporting Document», COM (2009) 58 final, SEC (2009) 141, 13-2-009, Brussels.
- ❖ Committee of the Regions (2003), “Opinion on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European

Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection*, COM(2003) 261 final”, ECOS-023, 16 December 2003, Brussels.

- ❖ Council (1992), “Council Recommendation of 24 June 1992 on Common Criteria Concerning Sufficient Resources and Social Assistance in Social Protection Systems”, (92/441/EEC), OJ L245 of 26/8/1992.
- ❖ Council (1992), “Council Recommendation of 27 July 1992 on the Convergence of Social Protection. Objectives and Policies” (92/442/EEC), OJ L245 of 26/8/1992.
- ❖ Council of the European Union (2004), “Joint report by the Commission and the Council on social inclusion”, SOC 115, ECOFIN 80, EDUC 46, SAN 49, 7101/04, 5 March 2004, Brussels.
- ❖ European Commission (2005), “Review of Preliminary National Policy Statements on Health Care and Long-term Care. Memorandum of the Social Protection Committee”, 30 November 2005, [url: ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/spc_ltc_2005_en.pdf]
- ❖ European Commission (2006), “Portfolio of overarching indicators and streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios”, 07/06/2006, Brussels.
- ❖ European Commission (2008), “Portfolio of overarching indicators and streamlined Social Inclusion, Pensions and Health Portfolios-update”, April 2008, Brussels.
- ❖ European Economic and Social Committee (2003), “Opinion on the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Strengthening the social dimension of the Lisbon strategy: Streamlining open coordination in the field of social protection COM(2003) 261 final*”, SOC/156 30 October 2003, Brussels.
- ❖ European Economic and Social Committee (2006), “Opinion on the Communication from the Commission to the Council, the European

Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union, COM (2005) 706 final”, SOC/234, 20 April 2006, Brussels.

- ❖ FEANTSA (2006), “Response to the European Commission Communication Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union”, January 2006, [url: www.feantsa.org/code/en/hp.asp]
- ❖ Ministry of Health and Social Affairs (2006), “Sweden’s Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008”, 14-9-2006 [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/nap/sweden_en.pdf]
- ❖ Ministry of Health and Social Affairs (2007), “Sweden’s Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008. Update”, 3-4-2007 [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/nap/sweden_update_en.pdf]
- ❖ Ministry of Health and Social Affairs (2008), “Sweden’s Strategy Report for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010”, 6-10-2008 [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/sweden_en.pdf]
- ❖ National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008, Portugal, [url: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/portugal_en.pdf]
- ❖ National Strategy for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010, Portugal, September 2008 [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/portugal_en.pdf]
- ❖ Social Protection Committee (2002), “Questionnaire on Health and Long-Term Care for the Elderly”, SPC/2002/APR/01, En/rev 1 [url: ec.europa.eu/employment_social/social_protection/docs/questionnaire1_en.pdf]

- ❖ 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“, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Units E.2 and E.4, September 2009
- ❖ Solidar (2003), “Streamlining – the way to strengthen the social dimension of the Lisbon Strategy?”, 17-07-2003, [url: www.solidar.org/]
- ❖ UEAPME (2006), “Position Paper on the Commission’s communication: *Working together, working better: A new framework for the open coordination of social protection and inclusion policies in the European Union*”, 24 January 2006, Brussels. [url: www.ueapme.com]
- ❖ UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006-2008”, [url: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/uk_en.pdf]
- ❖ UK National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2008-2010”, [url: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/uk_en.pdf]

Βιβλιογραφία

- ❖ Αμίσης Γαβριήλ (2006), «Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Κοινωνικής Ένταξης», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- ❖ Κατσούλης Ηλ., Δ.Καραντινός, Λ.Μαράτου-Αλιπράντη, Έ.Φρονίμου (επιμ.) (2002), «ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. Κύρια θέματα και προσδιορισμός προτεραιοτήτων πολιτικής», Ά Τόμος, τρίτη έκδοση, εκδ. ΕΚΚΕ, Αθήνα.
- ❖ Λυμπεράκη Α. και Τήνιος Πλ. (επιμ) (2002), «Εργασία και Συνοχή: Τα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση και την Κοινωνική Ένταξη», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

- ❖ Νικολακοπούλου-Στεφάνου Ηρώ (2001), «Η Κοινωνική Ευρώπη. Ελλείμματα και Προοπτικές», εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα.
- ❖ Νικολακοπούλου-Στεφάνου Ηρώ (2006), «Η Κοινωνική Ευρώπη. Προσδοκίες και Επιτεύγματα», εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα.
- ❖ Νικολακοπούλου-Στεφάνου Ηρώ και Αμίσης Γαβριήλ (επιμ.) (2002), «Μελέτες Κοινωνικού Δικαίου και Κοινωνικής Πολιτικής», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- ❖ Πασσάς Αργύρης και Τσέκος Θεόδωρος (επιμ.) (2009), «Εθνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση. Η Ελληνική Εμπειρία», Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- ❖ Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος (2003), «Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής», Εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα.
- ❖ Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος (2006), «Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής II», Εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα.
- ❖ Σακελλαρόπουλος Θεόδωρος (2004), «Συμμετοχικές διαδικασίες και Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο: Η Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού», έκδοση ΙΣΤΑΜΕ, Αθήνα.
- ❖ Στεφάνου Κωνσταντίνος (2002), «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Α': Γενικά & Θεσμικά Χαρακτηριστικά μετά τη Νίκαια», 6η αναθεωρημένη έκδοση, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.
- ❖ Amitsis G., Sakellariopoulos Th., Bergham (2004), "Connecting welfare diversity within the European Social Model", εκδόσεις Intersentia.
- ❖ Barnes M., Heady C., Middleton S., Millar J., Papadopoulos F. and Tsakloglou P. (eds) (2002), "Poverty and Social Exclusion in Europe", Edward Elgar publishing, Cheltenham.
- ❖ Bievre D., Neuhold C. (Eds.) (2007), "Dynamics and Obstacles of European Governance", Cheltenham: Edward Elgar publishing.

- ❖ Borzel T., Cichowski R. (eds) (2003), "State of European Union: Law, Politics and Society", Vol 6, Oxford University Press, Oxford.
- ❖ Featherstone K. & Radaelli Cl. (eds) (2003) «The Politics of Europeanization», Oxford University Press.
- ❖ Hills J. (edit.) (1998), "Exclusion, Employment and Opportunity", Policy Press, Bristol.
- ❖ Mayes David G., Berghman Jos and Salais Robert (eds) (2001), "Social Exclusion and European Policy", Edward Elgar Publishing.
- ❖ Muffels Ruud J. A., Tsakloglou Panos and Mayes David G. (edit.) (2002), "Social Exclusion in European Welfare States", Edward Elgar Publishing.
- ❖ Pantazis Ch., Gordon D. (2002), "Tackling Inequalities: where are we now and what can be done?", the Policy Press, Bristol.
- ❖ Porte C. & Pochet P. (2002), "Building Social Europe through the Open Method of Coordination", PIE-Peter Lang, Brussels.
- ❖ Stephanou A. Constantine (edit.) (2006), "Adjusting to EU Enlargement. Recurring Issues in a new Setting", Edward Elgar publishing.
- ❖ Zeitlin Jonathan and Pochet Philippe, with Lars Magnusson (eds) (2005), "The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies", PIE-Peter Lang, Brussels.

Αρθρογραφία

- ❖ Armstrong Kenneth (2003), "*Tackling Social Exclusion through OMC: reshaping the boundaries of EU governance*" στο T. Borzel, R. Cichowski (επιμ.) «State of the European Union: Law, Politics and Society», Vol. 6, εκδόσεις Oxford University Press.

- ❖ Armstrong Kenneth (2006), *“The ‘Europeanization’ of Social Exclusion: British Adaption of EU Co-ordination”*, British Journal of Politics and International Relations, Vol 8, Issue 1, pp 79-100.
- ❖ Arrowsmith J. & Sisson K. & Marginson P. (2004), *“What can ‘benchmarking’ offer the open method of co-ordination?”*, Journal of European Public Policy, 11 (2) , pp 311-28.
- ❖ Atkinson A.B, Marlier E., Nolan Br. (2004), *“Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union”*, Journal of Common Market Studies, Volume 42, Number 1, pp. 47-75.
- ❖ Atkinson A.B (2002), *“Social Inclusion and the European Union”*, Journal of Common Market Studies, Vol. 40, No 4, pp. 625-43.
- ❖ Atkinson R. and Davoudi S. (2000), *“The Concept of Social Exclusion in the European Union: Context, Development and Possibilities”*, Journal of Common Market Studies, Vol. 38, Number 3, pp. 427-48.
- ❖ Begg I., Berghman J. (2002), *“Introduction: EU social (exclusion) policy revisited?”*, Journal of European Social Policy, Vol. 12, No. 3, pp 179-194.
- ❖ Berghman J. & Okma K. (2002), *“The Method of Open Coordination: open procedures or closed circuit? Social policy making between science and politics”*, [url: www.eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/berghmanokma.pdf]
- ❖ Bernhard Stefan (2006), *“The European Paradigm of Social Exclusion”*, Journal of Contemporary European Research (JCER), Volume 2, Issue 1, pp 41-57.
- ❖ Borrás S. & Greve B. (2004), *“OMC: New method or just cheap talk?”*, Journal of European Public Policy, 11 (2), pp 329-336.
- ❖ Borrás S. & Jacobsson K. (2004), *“The open method of coordination and new governance patterns in the EU”*, Journal of European Public Policy, 11 (2), pp. 185-208.

- ❖ Burca Grainne (2003), *“The Constitutional Challenge of New Governance in the European Union”*, European Law Review, 28 (6), pp. 814-839.
- ❖ Burca Grainne and Zeitlin Jonathan (2003), *“Constitutionalising the Open Method of Coordination. What should the Convention propose?”*, Center for European Policy Studies (CEPS), Brief No 31, [url: <http://shop.ceps.be/fee/1010.pdf>]
- ❖ Casey H Bernard (2003), *Coordinating “Coordination”: Beyond “Streamlining”*, VDR/BMGS/MPI Follow-up Conference on the “Open Method of Coordination in the Field of Pensions in the European Union- Quo Vadis?”, 26-27 March 2003, Berlin [url: www.futuregovernance.ac.uk/Papers/CaseyOMC.pdf]
- ❖ Chalmers D. and Lodge M. (2003), *“The Open Method of Coordination and the European Welfare State”*, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper 11, London School of Economics, June 2003, London. [url: www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/Disspaper11.pdf]
- ❖ Chassard Y. (2001), *“European Integration and Social Protection: From the Spaak Report to the Open Method of Coordination”*, στο David G. Mayes, Jos Berghman and Robert Salais (επιμ.) *“Social Exclusion and European Policy”*, εκδόσεις Edward Elgar Publishing.
- ❖ Chiattelli Carlo (2006), *“The Reform of the Lisbon Strategy’s Governance Framework. Is ‘New Governance’ the Way Forward?”* Journal of Contemporary European Research (JCER), Volume 2, Issue 1, pp 4-20.
- ❖ Daly Mary (2006), *“EU Social Policy after Lisbon”*, Journal of Common Market Studies, Vol 44, No 3, pp 461-481.
- ❖ Duina F., Raiuno T. (2007), *“The Open Method of Coordination and National Parliaments: Further Marginalization or New Opportunities?”* Journal of European Public Policy, 14 (4), pp. 489-506.

- ❖ Eckardt Martina (2005), *“The open method of coordination on pensions: an economic analysis of its effects on pension reforms”*, Journal of European Social Policy, Volume 15, No 3, pp. 247-267.
- ❖ Featherstone Kevin (2005), *“Soft co-ordination meets ‘hard’ politics: the European Union and pension reform in Greece”*, Journal of European Public Policy, Volume 12, Issue 4, pp. 733-750.
- ❖ Ferrera Maurizio, Matsaganis Manos, Sacchi Stefano (2002), *“Open coordination against poverty: the new EU social inclusion process”*, Journal of European Social Policy, Volume 12. Number 3. pp. 227-39.
- ❖ Haahr J. H. (2004), *“Open co-ordination as advanced liberal government”*, Journal of European Public Policy, 11 (2), pp 209-230.
- ❖ Hatzopoulos Vassilis (2007), *“Why the Open Method of Coordination (OMC) is bad for you: a letter to the EU”*, European Law Journal, Volume 13, Issue 3, May 2007, pp. 309-342.
- ❖ Hodson D., Maher I. (2001), *“The Open Method as a new mode of governance: The case of soft economic policy co-ordination”*, Journal of Common Market Studies, Volume 39, Number 4, pp. 719-746.
- ❖ Jacobsson Kerstin and Vifell Asa (2003), *“Integration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination”*, prepared for the workshop on “the forging of Deliberative Supranationalism in the EU”, Florence 7-8 February 2003, [url: www.arena.uio.no/cidel/workshop_Firenze/contJacobsson.pdf]
- ❖ Jacobsson Kerstin (2003), *“Trying to Reform the ‘best pupils in class’? The OMC in Sweden and Denmark”*, paper prepared for the workshop on “opening the Open Method of Coordination”, Florence 4-5 July 2003.
- ❖ Jacobsson Kerstin&Johansson Hakan (2007), *“The micro-Politics of the OMC Process: NGO Activities and the Social Inclusion Process in Sweden”*, paper for presentation at the international meetings on Law and Society in the 21st century, 25-28 July 2007, Humboldt university, Berlin.

- ❖ Lopez-Santana Mariely (2006), *“The Domestic Implications of European Soft Law: Framing and Transmitting Change in Employment Policy”*, Journal of European Public Policy, 13 (4), pp 481-499.
- ❖ MacPhail Eilidh (2006), *“Sub-national authorities and the Open Method of Coordination: a new opportunity or the same old Community?”* Journal of Contemporary European Research (JCER), Volume 2, Issue 1, pp. 58-74.
- ❖ 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), pp. 345-361.
- ❖ Porte Caroline (2001), *“The soft OMC in social protection”*, European Trade Yearbook 2001, pp 346-347, [url: www.ose.be/files/yearbook01/YB2001Delaporte.pdf]
- ❖ Porte Caroline (2002), *“Is the OMC Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas?”* European Law Journal, Volume 8, Issue 1, March 2002, pp. 38-58.
- ❖ Porte C. & Nanz P. (2004), *“The OMC - a deliberative - democratic mode of governance? The cases of employment and pensions”*, Journal of European Public Policy 11(2), pp 267-288.
- ❖ Porte C., Pochet Ph., Room Gr. (2001), *“Social benchmarking, policy making and the instruments of new governance in the EU”*, Journal of European Social Policy, 11 (4), pp. 291-307.
- ❖ Porte C. & Pochet Ph. (2003), *“The OMC intertwined with the debates on governance, democracy and social Europe”*, research on the Open Method of Co-ordination and European Integration, [url: <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/delaportePochet.pdf>]
- ❖ Porte C. & Pochet Ph. (2003), *“The Participative Dimension of the OMC”*, paper prepared for the conference "Opening the Open Method of Co-ordination", 4 and 5 July 2003, European University Institute (Florence)

- ❖ Radaelli Claudio (2003), *“The Open Method of Coordination: a new governance architecture for the European Union?”* Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), March 2003, [url: www.sieps.su.se]
- ❖ Radaelli Claudio (2004), *“Who learns what? Policy Learning and the Open Method of Coordination”*, paper prepared for the ESRC seminar series: Implementing the Lisbon Strategy 'Policy Learning inside and outside the Open Method', European Research Institute - University of Birmingham, Friday 26th November 2004.
- ❖ Radaelli Claudio (2008), *“Europeanization, Policy Learning and New Modes of Governance”*, Journal of Contemporary Policy Analysis: Research and Practice, Volume 10, Issue 3, pp 239-254.
- ❖ Radulova Elissaveta (2007), *“The OMC: an Opaque Method of Consideration or Deliberative Governance in Action?”* Journal of European Integration, Volume 29, Issue 3-7-2007, pp. 363-380.
- ❖ Radulova Elissaveta (2007), *“Variations on Soft EU governance: the Open Method(s) of Coordination”*, in De Bievre, D.Neuhold, C. (Eds.), *Dynamics and Obstacles of European Governance*. Cheltenham: Edward Elgar publishing.
- ❖ Regent Sabrina (2002), *“The Open Method of Co-ordination: A supranational form of governance?”* Discussion paper, DP/137/2002, Decent Work Research Programme, International Institute for Labor Studies.
- ❖ Schäfer Armin (2004), *“Beyond the Community Method: Why the Open Method of Coordination was Introduced to the EU Policy-making”*, European Integration Online Papers (EIOP), Volume 8, No 13, 23-9-2004.
- ❖ Scharpf W. Fritz (1998), *“Interdependence and Democratic Legitimation”*, Max Planck Institute for the Studies of Societies, MPIfG Working Paper 98/2, September 1998. [url: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp98-2/wp98-2.html>]

- ❖ Scharpf Fritz W. (2002), *“The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity”*, στο Journal of Common Market Studies, Volume 40. Number 4. pp. 645-70.
- ❖ Scharpf Fritz W. (2001), *“European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity”*, Max Planck Institute for the Studies of Societies, MPIfG Working Paper 01/6.
- ❖ Smismans Stijn (2006), *“New Modes of Governance and the Participatory Myth”*, Euro governance Papers N-06-01, 7-3-2006.
- ❖ Stephanou A. Constantine (2006), *“Regulatory Adjustment in the wider Europe Area”*, in the (edit.) Stephanou A. Constantine, *Adjusting to EU Enlargement. Recurring Issues in a new Setting*, Edward Elgar publishing.
- ❖ Syrpis Phil (2002), *“Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination”*, EUI Working Paper LAW No 2002/10, European University Institute, Florence [url: cadmus.iue.it/dspace/bitstream/1814/188/1/law02-10.pdf]
- ❖ Szyszczak E. (2006), *“Experimental Governance: The Open Method of Coordination”*, European Law Journal, Volume 12, No 4, pp. 486-502.
- ❖ Trubek M. David and Trubek G. Louise (2005), *“Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination”*, European Law Journal, Volume 11, No. 3, May 2005, pp. 343-64.
- ❖ Vandenbrouke, F. (2002) *“The EU and social protection: What should the European Convention propose?”* Paper presented at the MPI for the Study of Societies, Köln, 17 June 2002
- ❖ Vanhercke Bart (2006), *“Variations in Institutionalization of Hybrid Social Protection OMC’s: the Choice for non-Constitutionalization and the Emergence of Hard Soft Law”*, paper presented at the 2006 ESPANET Conference Bremen, 21-23 September 2006 [url:

www.espanet2006.de/downloads/ESPANET2006_paper_Vanherke.pdf]

- ❖ Vanhercke Bart (2007), *“The Operation of the Social Protection and Social Inclusion OMC in Belgium: a Hybrid Policy Instrument between Hard and Soft Law”*, EUSA tenth biennial international conference, May 17-19, 2007, Montreal, Canada, [url: www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/vanhercke-b-08f.pdf]
- ❖ Zeitlin Jonathan (2005a), *“Social Europe and Experimentalist Governance: Towards a New Constitutional Compromise?”* European Governance Papers, No. C-05-04, 30-5-2005, [url: www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-04.pdf]
- ❖ Zeitlin Jonathan (2005b), *“Introduction: The Open Method of Coordination in Question”*, in the Zeitlin J. and Pochet Ph., with Magnusson (eds), *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang, Brussels.

Χρήσιμες Ιστοσελίδες

- ❖ http://ec.europa.eu/employment_social/index_el.html
- ❖ ec.europa.eu/employment_social/social_protection/health_en.htm
- ❖ ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/index_en.htm
- ❖ ec.europa.eu/employment_social/social_protection/pensions_en.htm
- ❖ www.cor.europa.eu
- ❖ www.eesc.europa.eu
- ❖ www.feantsa.org
- ❖ www.solidar.org
- ❖ www.ueapme.com

Παράρτημα

Συγκεντρωτικός Πίνακας: Η Εφαρμογή της ΑΜΣ στα Συστήματα Κοινωνικής Προστασίας από το 2000-2005 και από το 2006 και μετά

Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού	Κοινωνική Προστασία		
	Κοινωνική Ένταξη (κοινωνική πρόνοια)	Συντάξεις (κοινωνική ασφάλιση)	Υγεία και Μακροχρόνια Φροντίδα
Νομική Βάση στις Συνθήκες	Άρθρο 137 ΣΕΚ	Άρθρα 137 και 140 ΣΕΚ	Άρθρο 152 ΣΕΚ
	Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Λισαβόνα, 23-24 Μαρτίου 2000	Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Στοκχόλμη, 23-24 Μαρτίου 2001	Συμπεράσματα Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Γκέτεμποργκ, 15- 16 Ιουνίου 2001
Στόχοι	4 άξονες προτεραιοτήτων: ➤ προαγωγή της συμμετοχής στην απασχόληση και της πρόσβασης όλων στους πόρους, στα δικαιώματα, στα αγαθά και στις υπηρεσίες, ➤ πρόληψη του κινδύνου αποκλεισμού, ➤ δράση για τους πιο ευάλωτους και ➤ κινητοποίηση όλων των παραγόντων. Εξειδικεύονται σε 15 επιμέρους στόχους. Εγκρίθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Νίκαιας (2000) και αναθεωρήθηκαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης (2002) με την προσθήκη	3 γενικές αρχές: ➤ επάρκεια-κοινωνική αρχή, ➤ οικονομική βιωσιμότητα (μακροοικονομική αρχή) και ➤ εκσυγχρονισμός συνταξιοδοτικών συστημάτων (επιχειρησιακή αρχή). Εξειδικεύονται σε 11 επιμέρους στόχους. Οι αρχές υιοθετήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Γκέτεμποργκ (6/2001) και εξειδικεύτηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (12/2001)	3 μακροπρόθεσμοι προσανατολισμοί: ➤ δυνατότητα πρόσβασης σε όλους ➤ περιθαλψη υψηλής ποιότητας ➤ οικονομική βιωσιμότητα (μακροοικονομική αρχή) Εγκρίθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Βαρκελώνης (3/2002) και η Επιτροπή πρότεινε την εξειδίκευσή τους σε 4 στόχους και 20 μέτρα πολιτικής (4/2004)

	αλλαγών ώστε να υπογραμμιστεί περισσότερο: ➤ η σημασία της στοχοθέτησης, ➤ η ανάγκη ενίσχυσης της διάστασης του φύλου στα ΕΣΔεν ➤ η επισήμανσης των κινδύνων της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού των μεταναστών		
	Το Μάρτιο του 2006 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε ένα νέο πλαίσιο κοινών στόχων (3 ευρύτερους και 9 τομεακούς) για την Κοινωνική Προστασία και Κοινωνική Ένταξη. Οι νέοι ευρύτεροι στόχοι της ΑΜΣ για την κοινωνική προστασία είναι οι εξής : (α) προώθηση της κοινωνικής συνοχής, της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και των ίσων ευκαιριών για όλους μέσω επαρκών, προσιτών, οικονομικά βιώσιμων, προσαρμόσιμων και αποτελεσματικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας και πολιτικών κοινωνικής ένταξης· (β) προώθηση της αποτελεσματικής και αμοιβαίας αλληλεπίδρασης μεταξύ, αφενός, των στόχων της Λισαβόνας για μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη, περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή και, αφετέρου, της στρατηγικής της ΕΕ για βιώσιμη ανάπτυξη· (γ) προώθηση της καλής διακυβέρνησης, της διαφάνειας και της συμμετοχής των ενδιαφερομένων στο σχεδιασμό, την εφαρμογή και την παρακολούθηση της πολιτικής.		
Κοινοί Δείκτες	Προετοιμάστηκαν από την Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας (10/2001) κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Στοκχόλμης(3/2001) και υιοθετήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάακεν (12/ 2001). Πρόκειται για 18 ευρωπαϊκούς δείκτες-10 κύριους και	Όχι	Όχι

	8 δευτερεύοντες-ενώ είναι δυνατή και η ύπαρξη εθνικών δεικτών.		
	Τον Ιούνιο του 2006, η Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας υιοθέτησε μια σειρά κοινών δεικτών για τη διαδικασία της Κοινωνικής Προστασίας, που πρόκειται να χρησιμεύσουν ως εργαλείο ελέγχου της κοινωνικής κατάστασης κάθε κράτους μέλους σε σχέση με τους νέους κοινούς στόχους, αξιολόγησης της προόδου, εντοπισμού και σύγκρισης καλών πρακτικών. ➤ 14 δείκτες (κοινοτικοί και εθνικοί) και 12 δείκτες-πλαίσιο, που θα αφορούν την κοινωνική προστασία συνολικά. ➤ 11 πρωτεύοντες, 3 δευτερεύοντες δείκτες και 11 δείκτες-πλαίσιο, ειδικά για την κοινωνική ένταξη. ➤ 11 πρωτεύοντες, 11 δευτερεύοντες δείκτες και 5 δείκτες-πλαίσιο, ειδικά για τις συντάξεις. ➤ Μια ημιτελής λίστα δεικτών για τον τομέα της υγείας, η οποία ολοκληρώθηκε 2 χρόνια αργότερα (4/2008). Πρόκειται για 18 κύριους, 12 δευτερεύοντες δείκτες και 4 δείκτες-πλαίσιο.		
Εθνικές Εκθέσεις	Υποβολή ΕΣΔεν από τα κράτη-μέλη στην Επιτροπή κάθε δυο (2) χρόνια. Προετοιμάζονται από τα αρμόδια Υπουργεία βάσει κοινού σχεδιασμού, κοινών στόχων και δεικτών. Τα πρώτα ΕΣΔεν των 15 κρατών μελών κάλυπταν την περίοδο 2001-2003, τα δεύτερα την περίοδο 2003-2005, ενώ τα τρίτα την περίοδο 2005-2006. Τα 10 νέα κράτη μέλη υπέβαλαν τα πρώτα τους ΕΣΔεν τον Ιούλιο του 2004 και αυτά αφορούν την περίοδο 2004-2006.	Υποβολή ΕΕΣ για τις Συντάξεις από τα κράτη-μέλη στην Επιτροπή κάθε τρία (3) χρόνια. Η υποβολή των πρώτων από τα 15 κράτη μέλη έγινε τον 9/2002 και των δεύτερων από τα 25 κράτη μέλη το 2005.	Υποβολή από τα κράτη μέλη Απαντήσεων στο Ερωτηματολόγιο που είχε στείλει η Επιτροπή το 2002. Υποβολή ετήσιων Προκαταρκτικών Δηλώσεων Πολιτικής από τα κράτη-μέλη στην Επιτροπή το 2005.
	Το Σεπτέμβριο του 2006 υποβλήθηκαν από τα 25 κράτη μέλη της ΕΕ οι πρώτες «Εθνικές Εκθέσεις Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη» που θα καλύψουν την περίοδο 2006-2008. Το Σεπτέμβριο του 2008 υποβλήθηκαν οι δεύτερες «Εθνικές		

	<i>Εκθέσεις Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη» που θα καλύψουν την περίοδο 2008-2010.</i>		
Κοινές Εκθέσεις	Βάσει της εξέτασης των ΕΣΔεν η Επιτροπή υιοθετεί ένα Σχέδιο Κοινής Έκθεσης για την Κοινωνική Ενσωμάτωση, το οποίο εγκρίνεται από το Συμβούλιο και υιοθετείται ως Κοινή Έκθεση Συμβουλίου/ Επιτροπής. Η πρώτη Έκθεση που αφορά την εξέταση των ΕΣΔεν 2001-2003 εγκρίθηκε από το Συμβούλιο το 12/2001, ενώ η δεύτερη που αφορά τα ΕΣΔεν 2003-2005 εγκρίθηκε τον 3/2004. Η πρώτη ετήσια «Κοινή Έκθεση για την κοινωνική προστασία και την κοινωνική ενσωμάτωση» εκδόθηκε στις 27/1/2005, η δεύτερη στις 13/3/2006, η τρίτη 23/2/2007, η τέταρτη στις 4/3/2008 και η πιο πρόσφατη στις 24/2/2009.	Βάσει της εξέτασης των ΕΕΣ για τις Συντάξεις η Επιτροπή υιοθετεί ένα Σχέδιο Κοινής Έκθεσης το οποίο εγκρίνεται από το Συμβούλιο και υιοθετείται ως Κοινή Έκθεση Συμβουλίου/ Επιτροπής για τις επαρκείς και βιώσιμες συντάξεις. Η πρώτη Έκθεση εγκρίθηκε το 3/2003. Η δεύτερη προετοιμάστηκε από την Επιτροπή και την ΕΚΠ το 2/2006	Βάσει των απαντήσεων των κρατών μελών στο ερωτηματολόγιο η Επιτροπή και το Συμβούλιο εξέδωσαν Κοινή Έκθεση το 3/2003. Επίσης, η Επιτροπή προετοίμασε Έκθεση Επισκόπησης με βάση τις Προκαταρκτικές Εκθέσεις των κρατών το 11/2005.
Συστάσεις	Όχι	Όχι	Όχι
Κυρώσεις	Όχι	Όχι	Όχι
Πρόγραμμα Δράσης	Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού (2002-2006)	Όχι	Κοινοτικό Πρόγραμμα Δράσης στον τομέα της δημόσιας υγείας (2003-2008)
	Κοινοτικό Πρόγραμμα για την Απασχόληση και την Κοινωνική Αλληλεγγύη — Progress (2007-2013)		

Πίνακας 2: Η Μεταβατική Περίοδος του Εξορθολογισμού της ΑΜΣ στην Κοινωνική Προστασία (2003-2005)

Πηγή: COM (2003) 261 τελικό, σελ. 19-20

Έτος	Ιανουάριος	Ανοιξη	Καλοκαίρι	Φθινόπωρο
2003		Εντολή από το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έγκριση της ανακοίνωσης για τον εξορθολογισμό	Υποβολή από τα κράτη μέλη των ΕΣΔ για την ενσωμάτωση 2003-2005 Μελέτες για τις συντάξεις (όπως στα συμπεράσματα της συνόδου κορυφής των Βρυξελλών, παράγραφος 49) συνεχίζονται κατά τη διάρκεια της περιόδου 2003-2005	Η Επιτροπή εξετάζει τα ΕΣΔ για την κοινωνική ενσωμάτωση και εγκρίνει το σχέδιο κοινής έκθεσης για την ενσωμάτωση για την περίοδο 2003-2005. Η Επιτροπή εγκρίνει την έκθεση σχετικά με την ανταμοιβή της εργασίας - καλύτερες δομές κινήτρων στα συστήματα κοινωνικής προστασίας (παράγραφος 50 των συμπερασμάτων της συνόδου κορυφής των Βρυξελλών).

Έτος	Ιανουάριος	Ανοιξη	Καλοκαίρι	Φθινόπωρο
2004	Η Επιτροπή εγκρίνει τη σύνθεση των ΚΜΕ.	Το Συμβούλιο εγκρίνει την κοινή έκθεση για την ενσωμάτωση. Το Συμβούλιο σημειώνει/επικυρώνει την έκθεση σύνθεσης για τα ΚΜΕ και την έκθεση για την ανταμοιβή της εργασίας. Η Επιτροπή εγκρίνει την ανακοίνωση για την συνέχιση της συνεργατικής ανταλλαγής σε σχέση με την υγειονομική περιθαλψη		Υποβολή από τα νέα κράτη μέλη των ΕΣΔ για την ενσωμάτωση, με βάση τα ΚΜΕ. Κράτη μέλη· εξέταση αυτών από την Επιτροπή.
2005	Η Επιτροπή εγκρίνει το πρώτο ετήσιο σχέδιο έκθεσης για την κοινωνική προστασία που καλύπτει ειδικότερα τον τομέα της κοινωνικής ενσωμάτωσης.	Το Συμβούλιο εγκρίνει την πρώτη ετήσια έκθεση για την κοινωνική προστασία.	Υποβολή από τα νέα κράτη μέλη των εθνικών εκθέσεων στρατηγικής για τις συντάξεις· τα υφιστάμενα κράτη μέλη υποβάλλουν επικαιροποιήσεις/εκθέσεις εφαρμογής..	Η Επιτροπή υποβάλλει την αξιολόγηση της πολιτικής συνεργασίας έως σήμερα στις συντάξεις, την κοινωνική ενσωμάτωση και την υγειονομική περιθαλψη.

Πίνακας 3: Ο Πλήρης Εξορθολογισμός της ΑΜΣ στην Κοινωνική Προστασία (2006-2009)

Πηγή: COM (2003) 261 τελικό, σελ. 21-22

Έτος	Ιανουάριος	Ανοιξη	Ιούνιος	Φθινόπωρο
2006	Η Επιτροπή καθορίζει τους προσανατολισμούς για τους γενικούς κοινούς στόχους για την εξορθολογισμένη διαδικασία κοινωνικής προστασίας μετά το 2006. Το Συμβούλιο εγκρίνει τα συμπεράσματα σχετικά με τους προσανατολισμούς της Επιτροπής για τους κοινούς στόχους για την κοινωνική προστασία. Η Επιτροπή εγκρίνει το δεύτερο σχέδιο ετήσιας έκθεσης για την κοινωνική προστασία. Αυτό δίνει ιδιαίτερη έμφαση στις συντάξεις.	Έγκριση από το Συμβούλιο της δεύτερης ετήσιας έκθεσης για την κοινωνική προστασία. Το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δίνει τους πολιτικούς προσανατολισμούς. Η Επιτροπή προτείνει επισήμως νέους γενικούς κοινούς στόχους.	Το Συμβούλιο εγκρίνει γενικούς κοινούς στόχους για κοινωνική προστασία	Υποβολή από τα κράτη μέλη των πρώτων γενικών εκθέσεων σχετικά με όλους τους κλάδους της κοινωνικής προστασίας

2007	Έγκριση από την Επιτροπή του σχεδίου κοινής έκθεσης για την κοινωνική προστασία	Το Συμβούλιο εγκρίνει την κοινή έκθεση κοινωνικής προστασίας Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: επικυρώνει και δίνει πολιτικούς προσανατολισμούς		Υποβολή από τα κράτη μέλη ελαφράς έκθεσης επικαιροποίησης/υλοποίησης σχετικά με όλους τους κλάδους της κοινωνικής προστασίας.
2008	Έγκριση από την Επιτροπή του σχεδίου κοινής έκθεσης για την κοινωνική προστασία	Το Συμβούλιο εγκρίνει την κοινή έκθεση για την κοινωνική προστασία Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: επικυρώνει και δίνει πολιτικούς προσανατολισμούς		Υποβολή από τα κράτη μέλη ελαφράς έκθεσης επικαιροποίησης/εφαρμογής σχετικά με όλους τους κλάδους της κοινωνικής προστασίας
2009	Έγκριση από την Επιτροπή του σχεδίου κοινής έκθεσης για την κοινωνική προστασία	Το Συμβούλιο εγκρίνει την κοινή έκθεση για την κοινωνική προστασία Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: επικυρώνει και δίνει πολιτικούς προσανατολισμούς	Το Συμβούλιο εγκρίνει αναθεωρημένους/επικυρωμένους γενικούς κοινούς στόχους	Υποβολή από τα κράτη μέλη πλήρων εκθέσεων σχετικά με όλους τους κλάδους της κοινωνικής προστασίας.

Πίνακας 4: Συγχρονισμός της κοινωνικής ΑΜΣ με τις ΓΚΓΟΠ και την ΕΣΑ (2006-2008)

Πηγή: COM (2003) 261 τελικό, σελ. 23-24

Έτος	Ιανουάριος	Ανοιξη	Απρίλιος	Ιούνιος	Φθινόπωρο
2006	Η Επιτροπή εγκρίνει την έκθεση σύνθεσης στο εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η Επιτροπή εγκρίνει την έκθεση υλοποίησης σχετικά με τους ΓΠΟΠ και την κοινή έκθεση για την απασχόληση.. <i>Η Επιτροπή εγκρίνει το σχέδιο ετήσιας έκθεσης για την κοινωνική προστασία.</i>	Το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δίνει τους πολιτικούς προσανατολισμούς.	Η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τους πολιτικούς προσανατολισμούς του εαρινού Συμβουλίου και εγκρίνει: Συστάσεις για τους ΓΠΟΠ 2006-2008. Προτάσεις για κατευθυντήριες γραμμές απασχόλησης 2006-2008 και συστάσεις. <i>Γενικούς κοινούς στόχους για την κοινωνική προστασία 2006-2008</i>	Το Συμβούλιο εγκρίνει ΓΠΟΠ. Κατευθυντήριες γραμμές απασχόλησης και συστάσεις και γενικούς κοινούς στόχους για την κοινωνική προστασία	Υποβολή από τα κράτη μέλη Εκθέσεων εφαρμογής δυνάμει των ΓΠΟΠ Εθνικά σχέδια δράσης για την απασχόληση και <i>Εθνικές εκθέσεις για την κοινωνική προστασία</i>

2007	Η Επιτροπή εγκρίνει την έκθεση σύνθεσης προς το εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Η Επιτροπή εγκρίνει την έκθεση εφαρμογής σχετικά με τους ΓΠΟΠ και την κοινή έκθεση για την απασχόληση. <i>Η Επιτροπή εγκρίνει το σχέδιο ετήσιας έκθεσης για την κοινωνική προστασία.</i>	Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο: δίνει πολιτικούς προσανατολισμούς.	Εάν χρειαστεί, η Επιτροπή προτείνει τροποποιήσεις στους ΓΠΟΠ και τους κοινούς στόχους. Προτείνει κατευθυντήριες γραμμές απασχόλησης (κατά κανόνα αμετάβλητους) και συστάσεις απασχόλησης.	Το Συμβούλιο εγκρίνει κατευθυντήριες γραμμές απασχόλησης και συστάσεις και τυχόν τροποποιήσεις στους ΓΠΟΠ ή τους κοινούς στόχους	Υποβολή από τα κράτη μέλη Εκθέσεων εφαρμογής δυνάμει των ΓΠΟΠ. Εθνικών σχεδίων δράσης για την απασχόληση. <i>Ελαφρών επικαιροποιήσεων σχετικά με την κοινωνική προστασία.</i>
2008	Όπως το 2007.	Όπως το 2007.	Όπως το 2007.	Όπως το 2007.	Όπως το 2007.

Πίνακας 5. Συγκεντρωτικός πίνακας των τριών πολιτικών επιλογών της ανάλυσης κανονιστικών επιπτώσεων

Πηγή: SEC (2008) 2169 , σελ. 23-24

TABLE 1 - Overview of the three options retained for in depth analysis

Objective to be achieved	Option 1	Option 2	Option 3
	Status quo: the Social OMC continues to evolve through incremental changes, on the basis of gradual improvements in the working methods	Fundamental overhaul: the Social OMC is remodelled to embrace all dimensions of EU social policies and to become a sort of "Social Lisbon"	Comprehensive and ambitious reinforcement: within the present structure, a number of substantial improvements and adjustments are identified and "phased-in" over the current cycle, according to preparedness and resource availability
<i>Increase political commitment and visibility of the process</i>	More systematic incorporation of key results in policymaking, resulting from strengthened monitoring. Improved dissemination of results	Targets at EU, national and possibly sub-national level Annual implementation reports Strong monitoring of progress by the Commission with adequate resources Individual recommendations and points to watch for Member States Strong involvement of the European Parliament Strong communication strategy at EU and national level backed up by the necessary resources	Gradually translate the common objectives into quantified targets, in line with the development of analytical capacity Sharpen monitoring of progress Make more use of (general) Commission recommendations based on a diagnosis of countries' key challenges Improve the inter-institutional process and provide for better information and participation of the European Parliament Devote more resources to communication and dissemination
<i>Strengthen the positive interaction with other EU policies</i>	Continue current work on "feeding-in/feeding-out", developing relevant indicators and endeavour to achieve better mutual interaction between the Social OMC and other relevant EU processes under the Lisbon Strategy Better assess the "social impact" of non-social policies on the basis of existing tools.	Make the Social OMC a central tool to coordinate social policies and to analyse, assess and implement the "social dimension" of non-social policies. Effective mainstreaming based on social impact assessment at EU and national level, backed up by the necessary resources Develop the Social OMC as a powerful process, modelled on the Growth and Jobs strategy and standing on an equal footing with the Growth and Jobs Strategy (see also previous point)	Give the Social OMC a prominent role in the implementation of the social agenda Reinforcing the role of the Social OMC in addressing cross-cutting issues Better coordination with the Growth and Jobs Strategy, based on greater political commitment and visibility of the common social objectives.

Objective to be achieved	<u>Option 1</u>	<u>Option 2</u>	<u>Option 3</u>
<i>Reinforce the analytical underpinnings of the process</i>	Gradual reinforcement of the analytical framework, including the social impact element of integrated impact assessments Limited use of the available social data in which the EU has invested (EU-SILC, ESSPROS, etc) No or limited investment in new EU statistical capacity. More integrated and strategic use of all available instruments to support the implementation of the Social OMC (notably PROGRESS).	Major boost in resources leading to strong analytical work on all relevant areas of the social protection and social inclusion strategy Full use of new social data. Expansion of statistical capacity on all social issues not covered by current EU data sources Large-scale support to Member States for conducting social impact assessment	Develop a common analytical framework on core themes, following the example of "child poverty" Enhanced use of existing social data in which the EU has invested (EU-SILC, ESSPROS, etc) Enhance statistical capacity on priority themes emerging within the Social OMC Launch a concentrated effort to develop the methodology for social impact assessment, in cooperation with Member States
<i>Increase ownership in Member States, boost implementation and enhance mutual learning</i>	Progressive governance improvements, with better involvement of stakeholders, including local authorities, throughout the Social OMC cycle. A shift to a more context-oriented approach, also looking at unsuccessful policies, to facilitate adjustment of policies in response to obstacles encountered.	A strong structure for horizontal and vertical coordination in MS, chaired by a high-level "social coordinator" (similar to the Lisbon coordinator) National strategies complemented with regional and local strategies Mandatory guidelines on stakeholders' involvement Validation of national strategy reports by national parliaments Range of effective mutual learning mechanisms in place ensuring substantial participation at all levels of government	Improve vertical and horizontal coordination (voluntary guidelines on governance arrangements and on stakeholders' involvement) Facilitate differentiation along pathways Have more peer reviews and experiment with new tools for more intensive mutual learning

Πίνακας 6: Οι Αναμορφωμένοι Κοινοί Στόχοι για την Κοινωνική Ένταξη, βάσει των οποίων διαμορφώθηκαν τα ΕΣΔεν 2003-2005

1. Προώθηση της συμμετοχής στην απασχόληση και της πρόσβασης όλων στους πόρους, τα δικαιώματα, τα αγαθά και τις υπηρεσίες

Προώθηση της συμμετοχής στην απασχόληση

Στα πλαίσια της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση, και ειδικότερα της υλοποίησης των κατευθυντήριων γραμμών:

α) θα ευνοηθεί η πρόσβαση σε μια απασχόληση διάρκειας και υψηλής ποιότητας για όλες τις γυναίκες και τους άνδρες οι οποίοι είναι σε θέση να εργασθούν, ιδίως:

- ❖ οργανώνοντας για τα πρόσωπα που ανήκουν στις πλέον ευάλωτες ομάδες του πληθυσμού, πλαισίωση για την απασχόληση και κινητοποιώντας προς τούτο τις πολιτικές κατάρτισης,
- ❖ αναπτύσσοντας πολιτικές που ευνοούν το συνδυασμό της επαγγελματικής με την οικογενειακή ζωή, συμπεριλαμβανομένης της φύλαξης των παιδιών και των εξαρτωμένων ατόμων,
- ❖ χρησιμοποιώντας τις ευκαιρίες ενσωμάτωσης και απασχόλησης που παρέχει η κοινωνική οικονομία.

β) Πρόληψη των διακοπών της επαγγελματικής δραστηριότητας με την ανάπτυξη της δυνατότητας επαγγελματικής ένταξης, χάρη στη διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, την οργάνωση της εργασίας και τη δια βίου μάθηση.

II. Προώθηση της πρόσβασης όλων στους πόρους, τα δικαιώματα, τα αγαθά και τις υπηρεσίες

α) Θα οργανωθούν τα συστήματα κοινωνικής προστασίας ούτως ώστε συγκεκριμένα:

- ❖ να συμβάλλουν στην εξασφάλιση των απαιτούμενων πόρων για μια αξιοπρεπή ζωή για όλους,

- ❖ να βοηθούν στην υπερπήδηση των εμποδίων για την εξεύρεση απασχόλησης, ούτως ώστε η πρόσβαση στην απασχόληση να εξασφαλίζει αυξημένο εισόδημα και να ευνοεί τη δυνατότητα επαγγελματικής ενσωμάτωσης.

β) Θα εφαρμοστούν πολιτικές με στόχο την πρόσβαση όλων σε μια αξιοπρεπή και υγιεινή κατοικία, καθώς και στις απαιτούμενες βασικές υπηρεσίες, λαμβανομένου υπόψη του τοπικού πλαισίου, για μια ομαλή ζωή στην κατοικία αυτή (ηλεκτρικό ρεύμα, νερό, θέρμανση...).

γ) Θα εφαρμοστούν πολιτικές με στόχο την πρόσβαση όλων στην περίθαλψη που απαιτεί η κατάσταση της υγείας τους και σε περίπτωση εξάρτησης.

δ) Θα αναπτυχθούν για τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα παροχές, υπηρεσίες ή δράσεις πλαισίωσης που θα επιτρέπουν μια ουσιαστική πρόσβαση στην εκπαίδευση, τη δικαιοσύνη και άλλες βασικές δημόσιες και ιδιωτικές υπηρεσίες όπως ο πολιτιστικός τομέας, ο αθλητισμός, η αναψυχή.

2. Πρόληψη του κινδύνου αποκλεισμού

α) Πλήρης αξιοποίηση του δυναμικού της κοινωνίας της γνώσης και των νέων τεχνολογιών της πληροφόρησης και της επικοινωνίας, μεριμνώντας ώστε κανείς να μην μένει στο περιθώριο και δίνοντας ιδιαίτερη προσοχή στις ανάγκες των ατόμων με ειδικές ανάγκες.

β) Υλοποίηση πολιτικών με στόχο την αποφυγή των κρίσιμων τομών στις συνθήκες διαβίωσης που μπορούν να οδηγήσουν σε καταστάσεις αποκλεισμού, ιδίως όσον αφορά τις περιπτώσεις υπερχρέωσης, το σχολικό αποκλεισμό ή την απώλεια της στέγης.

γ) Υλοποίηση δράσεων προκειμένου να διαφυλαχθεί η οικογενειακή αλληλεγγύη με κάθε της μορφή.

3. Δράση για τους πλέον ευάλωτους

α) Προώθηση της κοινωνικής ένταξης των ανδρών και των γυναικών οι οποίοι κινδυνεύουν, ιδίως λόγω της αναπηρίας τους ή του γεγονότος ότι

ανήκουν σε μια κοινωνική ομάδα που αντιμετωπίζει ιδιαίτερες δυσκολίες ένταξης, όπως αυτές που αντιμετωπίζουν οι μετανάστες.

β) Πορεία προς την εξάλειψη των καταστάσεων κοινωνικού αποκλεισμού που πλήττουν τα παιδιά και παροχή κάθε δυνατότητας για μια επιτυχή κοινωνική ένταξη.

γ) Ανάπτυξη γενικών δράσεων οι οποίες θα απευθύνονται σε περιοχές αντιμετώπισης με τον αποκλεισμό.³⁵⁴

4. Κινητοποίηση του συνόλου των παραγόντων

α) Προώθηση, σύμφωνα με τις εθνικές πρακτικές, της συμμετοχής και της έκφρασης των ατόμων σε κατάσταση αποκλεισμού, ιδίως όσον αφορά την κατάστασή τους, τις πολιτικές και τις δράσεις που αναπτύσσονται γι αυτούς.

β) Εξασφάλιση της ένταξης της καταπολέμησης παντός αποκλεισμού στο σύνολο των πολιτικών, ιδίως:

- ❖ με την παράλληλη κινητοποίηση των αρχών σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, λαμβάνοντας υπόψη τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους,
 - ❖ με την ανάπτυξη των κατάλληλων διαδικασιών και δομών συντονισμού,
 - ❖ με την προσαρμογή των διοικητικών και κοινωνικών υπηρεσιών στις ανάγκες των προσώπων σε κατάσταση αποκλεισμού και ευαισθητοποιώντας στις ανάγκες αυτές τους επί τόπου παράγοντες.
- γ) Προώθηση του διαλόγου και της εταιρικής σχέσης μεταξύ όλων των ενδιαφερομένων δημόσιων και ιδιωτικών παραγόντων, ιδίως :
- ❖ με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, των μη κυβερνητικών οργανώσεων και των οργανώσεων κοινωνικών υπηρεσιών,

³⁵⁴ Οι στόχοι αυτοί θα μπορέσουν να υλοποιηθούν ενσωματωμένοι στο σύνολο των λοιπών στόχων και /ή μέσω συγκεκριμένων πολιτικών και δράσεων.

λαμβάνοντας υπόψη τις αντίστοιχες αρμοδιότητές τους στον τομέα της καταπολέμησης παντός αποκλεισμού,

- ❖ ενθαρρύνοντας όλους τους πολίτες προκειμένου να αναλάβουν υπεύθυνη δράση όσον αφορά την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού,
- ❖ ευνοώντας την κοινωνική υπευθυνότητα των επιχειρήσεων.³⁵⁵

³⁵⁵ Βλ. Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2002), «Καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού : κοινοί στόχοι για το δεύτερο γύρο των Εθνικών Σχεδίων Δράσης-Έγκριση, Παράρτημα του Παραρτήματος 2», SOC 508, REV, 11416, 4/1/02, Βρυξέλλες, σελ. 10-13.

Πίνακας 7: Ο Κοινός Σχεδιασμός βάσει του οποίου διαμορφώθηκαν τα ΕΣΔεν 2003-2005

Σύμφωνα με τον αναθεωρημένο «κοινό σχεδιασμό» η **δομή** των ΕΣΔεν διαμορφώθηκε ως εξής:

1. Κύριες τάσεις και προκλήσεις: περιλαμβάνει μια επισκόπηση του οικονομικού και κοινωνικού πλαισίου και των αλλαγών που πρέπει να συνεκτιμηθούν καθώς και, τις κύριες τάσεις, τους σημαντικότερους άμεσους και μακροπρόθεσμους παράγοντες κινδύνου και τις ομάδες που κατεξοχήν απειλούνται από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό.

2. Επισκόπηση της προόδου που σημειώθηκε στη διάρκεια εφαρμογής των ΕΣΔ/ενσωμάτωση της περιόδου 2002/03: Στο τμήμα αυτό εκτιμάται ο βαθμός στον οποίο έχουν επιτευχθεί οι γενικοί και οι συγκεκριμένοι στόχοι που τέθηκαν στα πρώτα ΕΣΔεν και περιγράφεται η πρόοδος που σημειώθηκε όσον αφορά την υλοποίηση των ενεργειών που προτείνονται από τα ΕΣΔεν στο πλαίσιο των τεσσάρων πολιτικών στόχων που συμφωνήθηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Νίκαια.

3. Στρατηγική προσέγγιση, κύριοι σκοποί και βασικοί στόχοι: Στο πλαίσιο των κοινών σκοπών και με βάση την ανάλυση της κατάστασης που επικρατεί σε κάθε κράτος μέλος παρουσιάζεται μια γενική συνεκτική στρατηγική για την αντιμετώπιση και την πρόληψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, στην οποία θα περιλαμβάνονται μακροπρόθεσμοι στόχοι για την εξάλειψη της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού και τίθενται ποσοτικοί στόχοι για τη μείωση του αριθμού των ατόμων που απειλούνται από τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό.

4. Πολιτικά μέτρα: Αυτό το τμήμα επικεντρώνεται στους πρώτους τρεις κοινούς στόχους που εγκρίθηκαν στην Κοπεγχάγη και παρατίθενται λεπτομερώς τα πολιτικά μέτρα τα οποία προτίθενται να υλοποιήσουν τα κράτη μέλη κατά τη συγκεκριμένη διετία.

5. Θεσμικές διευθετήσεις: Το τμήμα αυτό θα επικεντρώνεται στον κοινό στόχο 4 και περιγράφονται αναλυτικά οι ρυθμίσεις τις οποίες προτίθενται να πραγματοποιήσουν τα κράτη μέλη κατά τη συγκεκριμένη διετία.

6. Ορθή πρακτική: περιλαμβάνει αναλυτική παρουσίαση λίγων (τεσσάρων κατ' ανώτατο όριο) παραδειγμάτων ορθής πρακτικής, τα οποία αντλούνται από πολιτικά μέτρα ή θεσμικές ρυθμίσεις που έχουν τεθεί σε εφαρμογή ως μέρος των πρώτων ΕΣΔεν.

Πίνακας 8: Οι Αναμορφωμένοι Δείκτες του Λάακεν για την Κοινωνική Ένταξη, όπως αυτοί εγκρίθηκαν από την ΕΚΠ τον Ιούλιο 2003

Πηγή: Commission of the European Communities (2003), “Draft Joint Inclusion Report. Statistical Annex” [SEC (2003)1425 final of 12.12.2003], pp. 4-7

Definitions: the primary indicators

	Indicator	Definition	Age breakdown	Gender breakdown	Data source
1a	At-risk-of poverty rate	Share of persons with an equivalised disposable income below 60% the national equivalised median income. Equivalised median income is defined as the household's total disposable income divided by its "equivalent size", to take account of the size and composition of the household, and is attributed to each household member.	Yes. Age groups: 0-15; 16 and over; 16-24; 25-49; 50-64; 65+.	Yes (applying to people aged 16 years and over).	ECHP
1b	Incidence of poverty risk by most frequent activity status	Share of individuals in each activity status group who are at risk of poverty. The most frequent activity status is defined as the status that individuals declare to have occupied for more than half the number of months in the calendar year. The status categories are: employment (broken down by wage and salary employment and self-employment); unemployment; retirement; other inactivity.	Yes	Yes	ECHP
1c	Incidence of poverty risk by household type	Share of individuals in each household type who are at risk of poverty. <u>Households with no dependent children:</u> - Single person, under 30 years old - Single person, 30-64 years - Single person, 65 years and over - Single women - Single men - Two adults, at least one person 65 years and over - Two adults, both under 65 years - Other households <u>Households with dependent children:</u> - Single parent, 1 or more dependent children - Two adults, one dependent child - Two adults, two dependent children - Two adults, three or more dependent children - Three or more adults with dependent children Dependent children are individuals aged 0 – 15 years and 16 – 24 years if inactive and living with at least one parent.	Already specified in the typology of households.	Already specified in the typology of households.	ECHP
1d	Incidence (and distribution) of poverty risk by accommodation tenure status	Share of individuals in each accommodation tenure status who are at risk of poverty (distribution: share of the population at risk of poverty by accommodation tenure status). Accommodation tenure categories: - Owner-occupied or rent free - Rented	Yes	Yes (applying to people aged 16 years and over).	ECHP

	Indicator	Definition	Age breakdown	Gender breakdown	Data source
1e	At-risk-of-poverty rate threshold (illustrative values)	The value of the at-risk-of-poverty threshold (60% median national equivalised income) in PPS, Euro and national currency for two illustrative household types: - Single person household - Household with 2 adults, two children	No	No	ECHP
2.	Income quintile ratio (S80/S20)	Ratio of total income received by the 20% of the country's population with the highest income (top quintile) to that received by the 20% of the country's population with the lowest income (lowest quintile). Income must be understood as equivalised disposable income.	Yes	Yes (applying to people aged 16 years and over).	ECHP
3.	Persistent at-risk-of-poverty rate	Share of persons with an equivalised disposable income below the at-risk-of-poverty threshold in the current year and in at least two of the preceding three years.	Yes	Yes (applying to people aged 16 years and over).	ECHP
4.	Relative median poverty risk gap	Difference between the median equivalised income of persons below the at-risk-of-poverty threshold and the threshold itself, expressed as a percentage of the at-risk-of-poverty threshold.	Yes	Yes (applying to people aged 16 years and over).	ECHP
5.	Regional cohesion	Coefficient of variation of employment rates at NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) level 2.	No	Yes	EU-LFS
6.	Long term unemployment rate	Total long-term unemployed population (≥ 12 months; ILO definition) as a proportion of total active population aged 15 to 64 years.	Yes	Yes	EU-LFS
7a*	Population living in jobless households: children	Proportion of children (aged 0-17 years) living in jobless households, expressed as a share of all children.	No	No	EU-LFS
7b*	Population living in jobless households: working-age adults	Proportion of all people aged 18-59 years who live in a jobless household as a proportion of all people in the same age group. Students aged 18-24 years who live in households composed solely of students are not counted in either numerator nor denominator.	No	Yes	EU-LFS
8.	Early school leavers not in education or training	Share of persons aged 18 to 24 who have only lower secondary education (their highest level of education or training attained is ISCED 97 0, 1 or 2) and have not received education or training in the four weeks preceding the survey. ISCED 97 is the 1997 International Standard Classification of Education.	No	Yes	EU-LFS

	Indicator	Definition	Age breakdown	Gender breakdown	Data source
9.	Life expectancy at birth	Number of years a person may be expected to live, starting at age 0.	No	Yes	Eurostat Demography Statistics ¹
10.	Self-defined health status by income level.	Proportion of the population aged 16 years and over in the bottom and top quintile of the equivalised income distribution who classify themselves as in a bad or very bad state of health.	Yes	Yes	ECHP

Definitions: the Secondary Indicators

	Indicator	Definition	Age breakdown	Gender breakdown	Data source
11.	Dispersion around the at-risk-of-poverty threshold	Share of persons with an equivalised disposable income below 40%, 50% and 70% of the national equivalised median income.	Yes	Yes (applying to people aged 16 years and over).	ECHP
12.	At-risk-of-poverty rate anchored at a moment in time	In year <i>t</i> , share of persons with an equivalised disposable income below the at-risk-of-poverty threshold in year <i>t-3</i> , uprated by inflation over the three years.	Yes	Yes	ECHP
13.	At-risk-of-poverty rate before social cash transfers	Relative at-risk-of-poverty rate where equivalised income is calculated as follows: - excluding all social cash transfers - including retirement and survivors pensions and excluding all other social cash transfers. - including all social cash transfers (= indicator 1) The same at-risk-of-poverty threshold is used for the three statistics, and is set at 60% of the national median equivalised disposable income (after social cash transfers).	Yes	Yes	ECHP
14.	Gini coefficient	Summary measure of the cumulative share of equivalised income accounted for by the cumulative percentages of the number of individuals. Its value ranges from 0% (complete equality) to 100% (complete inequality).	Yes	Yes	ECHP

¹ The source of data for this indicator is the periodic census (currently 1991, given that 2001 results are not yet final), which is then adjusted for available information on subsequent births, deaths and migration. Data are collected for males and females: figures for the total population are estimated as a weighted arithmetic mean. The EU-15 estimate is calculated as a population-weighted average of the individual national values.

	Indicator	Definition	Age breakdown	Gender breakdown	Data source
15.	Persistence of at-risk-of-poverty (50% of median equivalised income)	Share of persons with an equivalised disposable income below 50% of the national median equivalised income in the current year and in at least two of the preceding three years.	Yes	Yes	ECHP
16. new	Incidence of in-work poverty risk	Individuals who are classified as employed (either in wage and salary employment or self-employment) according to the definition of most frequent activity status (indicator 1b) and who are at risk of poverty. This indicator needs to be analysed according to personal, job and household characteristics.	Yes	Yes	ECHP
17.	Long-term unemployment share	Total long-term unemployed population (≥ 12 months; ILO definition) as a proportion of the total unemployed population.	Yes	Yes	EU-LFS
18.	Very long term unemployment rate	Total very long-term unemployed population (≥ 24 months; ILO definition) as a proportion of total active population aged 15 to 64 years.	Yes	Yes	EU-LFS
19.	Persons with low educational attainment	Share of the adult population (aged 25 years and over) whose highest level of education or training is ISCED 0, 1 or 2.	Yes. Age groups: 25-34; 35-44; 45-54; 55-64; 65 years and over.	Yes	EU-LFS

Πίνακας 9: Οι Κοινοί Στόχοι για τις Συντάξεις.

Πηγή: Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2001), SOC 469, ECOFIN 334, 14098/01, σελ. 6-7.

I) Επάρκεια των συντάξεων

Τα κράτη μέλη πρέπει να διαφυλάξουν την ικανότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων να εκπληρώνουν τους κοινωνικούς τους στόχους. Για το σκοπό αυτό και με βάση τις ιδιαίτερες εθνικές συνθήκες θα πρέπει:

1. Να εξασφαλίζουν ότι τα άτομα μεγαλύτερης ηλικίας δεν απειλούνται από τη φτώχεια και ότι το βιοτικό τους επίπεδο είναι αξιοπρεπές, ότι τα άτομα αυτά μετέχουν στην οικονομική ευμάρεια της χώρας τους και μπορούν επομένως να συμμετέχουν δραστήρια στη δημόσια, την κοινωνική και την πολιτιστική ζωή.
2. Να παρέχουν πρόσβαση σε όλους σε κατάλληλες συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, δημόσιου και/ή ιδιωτικού χαρακτήρα, που τους επιτρέπουν να αποκτήσουν συνταξιοδοτικά δικαιώματα βάσει των οποίων μπορούν να διατηρήσουν, σε εύλογο βαθμό, το βιοτικό τους επίπεδο μετά τη συνταξιοδότησή τους.
3. Να προωθήσουν την αλληλεγγύη εντός και μεταξύ των γενεών.

II) Η οικονομική βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων

Τα κράτη μέλη πρέπει να ακολουθήσουν μια πολύπλευρη στρατηγική ώστε να θέσουν τα συνταξιοδοτικά συστήματα σε γερές βάσεις, συμπεριλαμβάνοντας έναν κατάλληλο συνδυασμό πολιτικών με στόχο:

4. Να επιτύχουν υψηλό επίπεδο απασχόλησης μέσω ολοκληρωμένων μεταρρυθμίσεων της αγοράς εργασίας, όπου αυτό κρίνεται σκόπιμο, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση και

με τρόπο σύμφωνο προς τις Γενικές Κατευθυντήριες Γραμμές Οικονομικής Πολιτικής.

5. Να εξασφαλίσουν ότι, παράλληλα με τις πολιτικές της αγοράς εργασίας και με τις οικονομικές πολιτικές, όλοι οι σχετικοί κλάδοι της κοινωνικής προστασίας, ιδίως τα συνταξιοδοτικά συστήματα, προσφέρουν αποτελεσματικά κίνητρα για τη συμμετοχή των εργαζομένων μεγαλύτερης ηλικίας, ότι οι εργαζόμενοι δεν ενθαρρύνονται να αποχωρήσουν με πρόωρη συνταξιοδότηση και ότι δεν υπάρχουν αρνητικές συνέπειες για τους εργαζομένους που επιθυμούν να παραμείνουν στην αγορά εργασίας μετά τη νόμιμη ηλικία συνταξιοδότησης και ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα διευκολύνουν την επιλογή της προοδευτικής συνταξιοδότησης.
6. Να μεταρρυθμίσουν τα συνταξιοδοτικά συστήματα με κατάλληλο τρόπο, συνυπολογίζοντας το συνολικό στόχο της διατήρησης της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών. Ταυτόχρονα, η βιωσιμότητα των συνταξιοδοτικών συστημάτων πρέπει να συνοδεύεται από ορθές φορολογικές πολιτικές, συμπεριλαμβανομένης, εάν χρειαστεί, της μείωσης του χρέους³⁵⁶. Οι στρατηγικές που εγκρίνονται για την επίτευξη αυτού του στόχου μπορούν, επίσης, να περιλαμβάνουν την ίδρυση ειδικών αποθεματικών για τις συντάξεις.
7. Να εξασφαλίσουν ότι οι διατάξεις σχετικά με τις συντάξεις και οι μεταρρυθμίσεις διατηρούν την ισορροπία μεταξύ των επαγγελματικά ενεργών ατόμων και των συνταξιούχων, χωρίς να επιβαρύνονται υπερβολικά οι πρώτοι και με τη διατήρηση επαρκών συντάξεων για τους δεύτερους.
8. Να εξασφαλίσουν, μέσω των κατάλληλων κανονιστικών πλαισίων και της χρηστής διαχείρισης, ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα που χρηματοδοτούνται από τον ιδιωτικό και το δημόσιο τομέα μπορούν

³⁵⁶ Οι στρατηγικές των κρατών μελών για την εξασφάλιση ορθών και βιώσιμων δημόσιων οικονομικών αξιολογούνται και παρουσιάζονται σε εκθέσεις στο πλαίσιο των Γενικών Κατευθυντήριων Γραμμών Οικονομικής Πολιτικής και του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και πρέπει να συμφωνούν με αυτά. Φαίνεται, λοιπόν, η άμεση αλληλεξάρτηση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών με την ΑΜΣ στις συντάξεις.

να παρέχουν συντάξεις με την απαιτούμενη αποδοτικότητα, προσβασιμότητα, δυνατότητα μεταφοράς και ασφάλεια.

III) Ο εκσυγχρονισμός των συνταξιοδοτικών συστημάτων ως ανταπόκριση στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της οικονομίας, της κοινωνίας και των ατόμων.

9. Να εξασφαλίσουν ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα είναι συμβατά με τις απαιτήσεις της ευελιξίας και της ασφάλειας στην αγορά εργασίας, ότι (με την επιφύλαξη της συνοχής των φορολογικών συστημάτων των κρατών μελών) η κινητικότητα στην αγορά εργασίας στο εσωτερικό των κρατών μελών και διαμέσου των συνόρων, καθώς και οι άτυπες μορφές απασχόλησης δεν θέτουν σε κίνδυνο τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα των ατόμων και ότι τα συνταξιοδοτικά συστήματα δεν αποθαρρύνουν την αυτοαπασχόληση.
10. Να επανεξετάσουν τις συνταξιοδοτικές τους διατάξεις με σκοπό να εξασφαλίζεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης γυναικών και ανδρών, συνεκτιμώντας τις υποχρεώσεις που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο.
11. Να αυξήσουν τη διαφάνεια και τη δυνατότητα προσαρμογής των συνταξιοδοτικών συστημάτων στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, έτσι ώστε οι πολίτες να εξακολουθήσουν να τα εμπιστεύονται. Να αναπτύξουν αξιόπιστες και ευνόητες πληροφορίες σχετικά με τις μακροπρόθεσμες προοπτικές των συνταξιοδοτικών συστημάτων, κυρίως όσον αφορά την προβλεπόμενη εξέλιξη των επιπέδων παροχών και των ποσοστών εισφοράς. Να προωθήσουν την ευρύτερη δυνατή συναίνεση σχετικά με τις συνταξιοδοτικές πολιτικές και μεταρρυθμίσεις. Να βελτιώσουν τη μεθοδολογική βάση για την αποτελεσματική παρακολούθηση των συνταξιοδοτικών μεταρρυθμίσεων και πολιτικών.

Πίνακας 10: Οι Κοινοί Στόχοι για την Υγεία

Πηγή: COM (2004) 304 τελικό, σελ. 9-14

Ι) Δυνατότητα πρόσβασης στην υγειονομική περίθαλψη σε όλους:

1. Να παρέχουν στο σύνολο του πληθυσμού ποιοτικές υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης προσαρμοσμένες στις ανάγκες. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στα άτομα που χρειάζονται μακροχρόνια ή δαπανηρή περίθαλψη, στα άτομα και στις ομάδες που αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες δυσκολίες πρόσβασης – όπως οι εθνικές μειονότητες και οι διακινούμενοι – καθώς και στα άτομα με χαμηλό εισόδημα.
2. Να εξασφαλίσουν τη δυνατότητα πρόσβασης, οικονομική και φυσική, στα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης για τα άτομα με αναπηρίες.
3. Να προσφέρουν ειδική φροντίδα στους ηλικιωμένους, ιδίως μέσω βελτιωμένου συντονισμού μεταξύ των υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, πρωτογενούς περίθαλψης, των νοσοκομειακών υπηρεσιών και των ειδικευμένων ιδρυμάτων.
4. Να προωθήσουν την παρηγορητική αγωγή και την φροντίδα στους ασθενείς σε τελικό στάδιο.
5. Να μειώσουν, όπου είναι αναγκαίο, τις περιφερειακές ανισότητες στην παροχή υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης.
6. Όταν είναι αναγκαίο, να αναπτύξουν προσαρμοσμένες δομές, με ειδικευμένο προσωπικό, ώστε να αυξηθεί η παροχή υπηρεσιών και να μειωθούν οι προθεσμίες πρόσβασης στις θεραπείες, ιδίως όταν οι προθεσμίες αυτές έχουν επιπτώσεις στην υγεία και στην ποιότητα της ζωής του ασθενούς³⁵⁷.
7. Να προωθήσουν διαχείριση των ανθρώπινων πόρων που να επιτρέπει την αντιμετώπιση των συνεπειών της δημογραφικής γήρανσης στον

³⁵⁷ Στο πλαίσιο της πολιτικής για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, μπορεί να υποστηριχθεί η ανάπτυξη των υποδομών, κυρίως των νοσοκομειακών: οι αρμόδιες αρχές για τα διαρθρωτικά ταμεία, ιδίως το ΕΤΠΑ και το ταμείο συνοχής, πρέπει να εξετάσουν τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να χρησιμοποιηθεί πλήρως η ενίσχυση αυτή στις επιλέξιμες περιοχές.

τομέα της υγειονομικής περίθαλψης και της μακροχρόνιας περίθαλψης, κυρίως μέσω της πρόληψης ή της μείωσης των ελλείψεων ορισμένων κατηγοριών προσωπικού, μέσω επαρκών επενδύσεων στην αρχική και συνεχή κατάρτιση και στη βελτίωση της ποιότητας των θέσεων απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένης της υγείας και της ασφάλειας στην εργασία³⁵⁸.

8. Να λάβουν υπόψη, σε όλα τα μέτρα, τα ειδικά προβλήματα που μπορεί να αντιμετωπίσουν οι άνδρες και οι γυναίκες, κυρίως στις πολιτικές διαχείρισης των ανθρώπινων πόρων και της προώθησης της ποιότητας των θέσεων απασχόλησης.

(II) Υγειονομική περίθαλψη υψηλής ποιότητας:

9. Να προωθήσουν πρακτικές και θεραπείες που ωφελούν πραγματικά την υγεία και την ποιότητα ζωής, βάσει κατάλληλης επιστημονικής αξιολόγησης. Το κόστος και τα οφέλη των φαρμάκων, των υλικών και των θεραπειών, πρέπει να αξιολογούνται σύμφωνα με τις διαδικασίες κάθε εθνικού συστήματος και αναπτύσσοντας ευρωπαϊκή συνεργασία στον τομέα αυτό.
10. Να ενσωματώσουν τη διάσταση του φύλου στον καθορισμό των πολιτικών πρόληψης και υγείας, ώστε να λαμβάνονται καλύτερα υπόψη τα ειδικά προβλήματα των ανδρών και των γυναικών και να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της υγειονομικής τους περίθαλψης.
11. Να εξασφαλίσουν υψηλό επίπεδο αρχικής και συνεχούς κατάρτισης των επαγγελματιών, στο πλαίσιο της δια βίου κατάρτισης.
12. Να αναπτύξουν πολιτικές υγείας και ασφάλειας στην εργασία βασισμένες στην πρόληψη των κινδύνων και δίνοντας τη δυνατότητα εξασφάλισης θέσεων εργασίας καλύτερης ποιότητας σε όλους τους εργαζομένους και ιδίως στους εργαζομένους μεγαλύτερης ηλικίας,

³⁵⁸ Η συμβολή του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου πρέπει να αξιοποιηθεί πλήρως στο πλαίσιο αυτό. Επίσης, η ανακοίνωση σχετικά με την κινητικότητα των ασθενών συμπληρώνει το στόχο αυτό προτείνοντας την προώθηση της διασυνοριακής κινητικότητας των επαγγελματιών του τομέα της υγείας και τη βελτίωση των γνώσεών μας για τις σχετικές ροές.

ώστε να συμβάλουν στη μείωση της πρόωρης θνησιμότητας (πριν από την ηλικία των 65 ετών) και στην αύξηση της διάρκειας ζωής χωρίς σοβαρές ανικανότητες.

13. Να διαθέσουν οικονομικούς και ανθρώπινους πόρους στις περιφέρειες, στις υπηρεσίες και στα διάφορα είδη περίθαλψης ανάλογα με τις πραγματικές ανάγκες, ώστε να επιτευχθούν τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα για την υγεία και την ποιότητα ζωής των δικαιούχων³⁵⁹.
14. Να προωθήσουν διαχείριση η οποία να ενθαρρύνει την ικανότητα προσαρμογής των συστημάτων στις ανάγκες, ιδίως χάρη στον αποτελεσματικό συντονισμό μεταξύ όλων των συντελεστών³⁶⁰.
15. Να καθορίσουν τα δικαιώματα των ασθενών και των οικογενειών τους, καθώς και τους όρους συμμετοχής της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών³⁶¹.

(III) Οικονομική βιωσιμότητα υγειονομικής περίθαλψης:

16. Να αναπτύξουν πολιτικές πρόληψης και προσανατολισμού για την είσοδο στην αλυσίδα υγειονομικής περίθαλψης που να επιτρέπει τη μείωση της προσφυγής σε δαπανηρές θεραπείες, και ιδίως νοσοκομειακή περίθαλψη και εντατική θεραπεία, και να βελτιώσουν για το σκοπό αυτό το συντονισμό μεταξύ των διαφόρων παρόχων υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης (πρωτογενής περίθαλψη, νοσοκομεία, τοπικές κοινωνικές υπηρεσίες)³⁶².
17. Να επιτύχουν σταθερό ρυθμό εξέλιξης των δαπανών, μέσω της λήψης μέτρων προσαρμοσμένων στην κατάσταση και στις ιδιαιτερότητες κάθε

³⁵⁹ Η ανακοίνωση σχετικά με την κινητικότητα των ασθενών συμπληρώνει το στόχο αυτό προτείνοντας τον καθορισμό «κέντρων αναφοράς» και την προώθηση της δικτύωσής τους.

³⁶⁰ Με τον όρο «συντελεστές» εδώ νοούνται: δημόσιος προϋπολογισμός, ασφαλιστικά ταμεία, επαγγέλματα του τομέα της υγείας, νοσοκομεία, ιδρύματα και οργανισμοί πρόληψης, συμπεριλαμβανομένων των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, περιφερειακές και τοπικές αρχές που συμμετέχουν στα συστήματα υγείας, ασθενείς και πολίτες.

³⁶¹ Η ανακοίνωση σχετικά με την κινητικότητα των ασθενών συμπληρώνει το στόχο αυτό προτείνοντας τη συλλογή και τη βελτίωση των διαθέσιμων πληροφοριών σχετικά με τα ατομικά δικαιώματα και τους ευρωπαϊκούς και εθνικούς κανόνες ανάληψης της υγειονομικής περίθαλψης.

³⁶² Ο στόχος αυτός συμπληρώνει τη δράση που αναλαμβάνεται στο πλαίσιο του κοινοτικού προγράμματος δράσης για την υγεία, το οποίο υποστηρίζει τα μέσα πρόληψης με στόχο τη βελτίωση της κατάστασης της υγείας και τη μείωση των μελλοντικών δαπανών υγειονομικής περίθαλψης.

συστήματος, για παράδειγμα παροχή κατάλληλων κινήτρων στους παρόχους υπηρεσιών και στους ασθενείς, ή λήψη μέτρων για την προώθηση νέων θεραπειών ή νέων προϊόντων που μειώνουν το κόστος παρέχοντας την ίδια υπηρεσία.

18. Να εξασφαλίσουν επαρκή χρηματοδότηση του συστήματος, ώστε να ανταποκριθούν στις νέες ανάγκες που σχετίζονται με τη γήρανση, τις αλλαγές στην κοινωνία και την τεχνική πρόοδο.
19. Να προσφέρουν υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης με την καλύτερη δυνατή σχέση κόστους-οφέλους, ιδίως μέσω της αξιολόγησης του πραγματικού οφέλους ορισμένων φαρμάκων, διαδικασιών ή τρόπων θεραπείας για την υγεία, και μέσω χρηματοδότησης βασιζόμενη στη δραστηριότητα και τις πραγματικές ανάγκες.
20. Να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα του συστήματος, κυρίως μέσω της αποκέντρωσης, της ευαισθητοποίησης και της συμμετοχής των διαφόρων συντελεστών (τοπικές και περιφερειακές δημόσιες αρχές, ιδρύματα κοινωνικής ασφάλισης και άλλοι φορείς χρηματοδότησης, επαγγέλματα του τομέα της υγείας και νοσοκομεία, ασθενείς) στη διαχείριση των πόρων και της παροχής υγειονομικής περίθαλψης.

Πίνακας 11α: Στατιστικά στοιχεία για την Ελλάδα

Πηγή: SEC (2007) 272, 22.02.2007, Brussels, pp 79

GREECE: data summary sheet

1. Employment and growth

Employment and growth			Employment rate (% of 15-64 population)					Unemployment rate (% of labour force)					
Eurostat	GDP growth rate *	GDP per capita**	Eurostat	15-64			15-24	55-64	Eurostat	15+			15-24
				Total	Male	Female				Total	Male	Female	
2000	4.5	72.7	2000	56.5	71.5	41.7	27.6	39.0	2000	11.2	7.4	17.1	29.1
2002	3.8	77.2	2002	57.5	72.2	42.9	26.5	39.2	2002	10.3	6.8	15.6	26.8
2004	4.7	81.4	2004	59.4	73.7	45.2	26.8	39.4	2004	10.5	6.6	16.2	26.9
2006	3.8f	84.9f	2006	60.1	74.2	46.1	25.0	41.6	2005	9.8	6.1	15.3	26.0

* Growth rate of GDP at constant prices (2000) - year to year % change; ** GDP per capita in PPS (EU25 = 100); f: forecast

2. Demography and health

Eurostat	Life expectancy at birth		Life expectancy at 65		Healthy life expectancy at birth (2003 instead of 2004)		Infant mortality rate	WHO	Total Health exp. %GDP	Public Health Exp. % of THE*	Out-of-pocket payments % of THE	Public System coverage % of pop.	Pop. Covered by PHI** % of pop.
	Male	Female	Male	Female	Male	Female							
	1995	2000	2004	1995	2000	2004							
1995	75.0	80.3	16.1	18.4	65.8	69.2a	8.1	1995	9.6	52	-	-	-
2000	75.6	80.5	16.3	18.3	66.3	68.2	5.9	2000	9.9	52.6	44.9	100	-
2004	76.6sp	81.5sp	16.9sp	19.1sp	66.7e	68.4e	3.9	2004	9.8	51.7	46	100	8

s: Eurostat estimate; p: provisional

*THE: Total Health Expenditure **PHI: Private health insurance

3. Expenditure and sustainability

Social protection expenditure (Espros) - by function % of total benefits								Age related projection of expenditure (AWG)					
Eurostat	Total expenditure * (% of GDP)	Old age and survivors	Sickness and health care	Unemployment	Family and children	Housing and social exclusion	Disability	EPC-AWG	Old-age dependency ratio eurostat	Expenditure (% of GDP) Level in 2004 and changes since			
										Total social expend.	Public pensions	Health Care	Long-Term Care
1995	22.3	52.1	26	4.5	8.8	3.8	4.8	2005	26.8	8.9	5.1	5.1	:
2000	25.7	49.7	26.5	6.2	7.4	5.4	4.8	2010	28	-0.2		5.4	:
2004	26	50.9	26.5	5.9	6.9	4.7	5	2030	39.1	0.2	0.8	5.9	:
								2050	58.8	1.3	1.7	6.8	:
* including administrative costs													

* including administrative costs

** total social expenditure for GR does not include pension expenditure. The Greek authorities have agreed to provide the pension projections in 2006.

4. Social inclusion and pensions adequacy - Eurostat

At-risk-of-poverty rate						Poverty risk gap					Income inequalities	
SILC income 2004	Total	Children 0-17	18+	18-64	65+	Total	Children 0-17	18+	18-64	65+	Total	S80/S20
Total	20	20	19	17	28	24	23	24	24	24	Total	5.8
Male	18	-	18	16	25	24	-	24	24	22	Male	-
female	21	-	21	18	30	24	-	24	24	25	Female	-

People living in jobless households					Long-Term Unemployment rate					Early school-leavers				
Children		% of people aged 18-59*			% of people aged 15-64				% of people aged 18-24					
	Total	Total	Male	Female		Total	Male	Female		Total	Male	Female		
1999	5.2	9.6	7.0	12.1	1999	6.5	3.8	10.7	1999	18.6	22.1	15.4		
2004	4.5	8.5	6.2	10.7	2004	5.6	3.0	9.4	2004	14.9	18.3	11.6		
2006	3.6	8.1	6.1	10.1	2005	5.1	2.6	8.9	2005	13.3	17.5	9.2		

* excluding students

SILC income 2004	Total	Male	Female	SILC income 2004	Total	Male	Female
Relative income of 65+	0.79	0.83	0.78	Aggregate replacement ratio	0.49	0.56	0.47

Change in theoretical replacement rates (2005-2050) - Source: ISG

Change in TRR in percentage points (2005-2050)						Assumptions			
Net	Gross replacement rate					Coverage rate (%)		Contribution rates	
	Total	Statutory pensions	Type of statutory scheme*	Occup. & voluntary pensions	Type of suppl. scheme**	Statutory pensions	Occupational and voluntary pensions	pensions (or Social Security)	Estimate of current (2002)
Total	-9	-11	-11	DB	-	-	-	20	-

*(DB / NDC / DC); ** (DB / DC)

Πίνακας 11β: Στατιστικά στοιχεία για την Ελλάδα

Πηγή: SEC (2009) 255, 24.02.2009, Brussels, pp 102

1. Employment and growth

Eurostat	GDP growth rate *	GDP per capita**	Eurostat	Employment rate (% of 15-64 population)					Eurostat	Unemployment rate (% of labour force)			
				15-64			15-24	55-64		15+			15-24
				Total	Male	Female				Total	Male	Female	
2000	4,5	84,1	2000	56,5	71,5	41,7	27,6	39,0	2000	11,2	7,4	17,1	29,1
2005	2,9	92,8	2005	60,1	74,2	46,1	25,0	41,6	2005	9,8	6,1	15,3	26
2008 ^f	2,9	94,1	2007	61,4	74,9	47,9	-	42,4	2007	8,3	5,2	12,8	22,9

* Growth rate of GDP at constant prices (2000) - year to year % change; ** GDP per capita in PPS (EU27=100); f: forecast

2. Demography and health

Eurostat	Life expectancy at birth		Life expectancy at 65		Healthy life expectancy at birth		Infant mortality rate (2007 instead of 2006)	WHO - OECD	Total health exp %GDP	Public health exp % of THE*	Out-of-pocket payments % of THE	EUSILC	Unmet need for health care % of pop
	Male	Female	Male	Female	Male	Female							
1995	75,0	80,1	15,9	18,2	65,8	69,2	8,1	1995	8,6	52,0	n.a.		-
2000	75,5	80,6	16,1	18,4	66,3	66,9	5,9	2000	7,8	60,9	37,2	2005	4,6
2006	77,2	81,9	17,5	19,4	66,3b	67,9b	3,7	2006	9,1	61,6	35,4**	2006	5,8

s: Eurostat estimate; p: provisional; b: break in series

*THE: Total Health Expenditures; ** 2005 instead of 2006

3. Expenditure and sustainability

Social protection expenditure (Esspros) - by function, % of total benefits								Age-related projection of expenditure (AWG)					
Eurostat	Total expenditure * (% of GDP)	Old age and survivors	Sickness and health care	Unemployment	Family and children	Housing and social exclusion	Disability	EPC-AWG	(2008) Old age dependency ratio Eurostat	Expenditure (% of GDP) Level in 2004 and changes			
										Total social expend.	Public pensions	Health care	Long-term care
1995	19,9	52,1	26,0	4,5	8,8	3,8	4,8	2004	27,8	8,9	5,1	5,1	n.a.
2000	23,5	49,7	26,5	6,2	7,4	5,4	4,8	2010	28,2	-0,2	n.a.	0,3	n.a.
2006	24,2	51,3	28,7	4,6	6,2	4,5	4,7	2030	38,5	0,2	0,8	0,8	n.a.
								2050	57,0	1,3	1,7	1,7	n.a.
* including administrative costs													

* including administrative costs

4. Social inclusion and pensions adequacy (Eurostat)

At-risk-of-poverty rate					Poverty risk gap				Income inequalities	Anchored at-risk of poverty	
SILC 2007	Total	Children 0-17	18-64	65+	Total	Children 0-17	18-64	65+	S80/S20	Total - fixed 2005 threshold	
Total	20	23	19	23	26p	29p	26p	24p	6p	2005	20
male	20	-	18	21	26p	-	25p	24p	-	2006	20
female	21	-	19	25	26p	-	26p	24p	-	2007	20

People living in jobless households					Long Term unemployment rate			Early school-leavers				
Children		% of people aged 18-59*			% of people aged 15-64			% of people aged 18-24				
	Total	Total	Male	Female		Total	Male	Female		Total	Male	Female
2001	5,3	8,8	6,4	11,2	2000	6,2	3,6	10,2	2000	18,2	22,9	13,6
2004	4,5	8,5	6,2	10,7	2004	5,6	3	9,4	2004	14,9	18,3	11,6
2007	3,9	8	6	10	2007	4,1	2,2	7	2007	14,7	18,6	10,7

*: excluding students; i: change in methodology; b: break in series

SILC 2007				SILC 2007				SILC 2007		
Relative income of 65+				Aggregate replacement ratio				Total	Male	Female
0,83				0,88				0,4	0,46	0,42

Change in theoretical replacement rates (2006-2046) - source ISG

Change in TRR in percentage points (2006-2046)						Assumptions			
Net	Gross replacement rate					Coverage rate (%)		Contribution rates	
	Total	Statutory pensions	Type of statutory scheme*	Occup. & voluntary pensions	Type of suppl. scheme**	Statutory pensions	Occupational and voluntary pensions	pensions (or Social Security)	Estimate of current (2002)
Total	-7	-12	-12	DB	/	NA	/	20	/

* (DB: Defined Benefits; NDC: Notional Defined Contributions; DC: Defined Contributions); ** (DB/DC)

Πίνακας 12α: Στατιστικά στοιχεία για το Ηνωμένο Βασίλειο

Πηγή: SEC (2007) 272, 22.02.2007, Brussels, pp 253

UK: data summary sheet**1. Employment and growth**

Eurostat	GDP growth rate *	GDP per capita**	Eurostat	Employment rate (% of 15-64 population)					Eurostat	Unemployment rate (% of labour force)			
				15-64			15-24	55-64		15+			15-24
				Total	Male	Female				Total	Male	Female	
2000	3.8	111.8	2000	71.2b	77.8b	64.7b	56.6b	50.7b	2000	5.5	6.0	4.9	12.6
2002	2.1	116.1	2002	71.3	77.6	65.2	56.1	53.4	2002	5.1	5.6	4.5	12.0
2004	3.3	118.0	2004	71.6	77.8	65.6	55.4	56.2	2004	4.7	5.0	4.2	12.1
2006	2.7f	117.2f	2005	71.7	77.6	65.9	54.0	56.9	2005	4.8	5.1	4.3	12.9

* Growth rate of GDP at constant prices (2000) - year to year % change; ** GDP per capita in PPS (EU25 = 100); f: forecast

2. Demography and health

Eurostat	Life expectancy at birth		Life expectancy at 65		Healthy life expectancy at birth (2003 instead of 2004)		Infant mortality	WHO	Total health exp %GDP	Public health exp. % of THE*	Out-of-pocket payments % of THE	Public system coverage % of pop	Pop. covered by PHI**
	Male	Female	Male	Female	Male	Female							
1995	74.0	79.2	14.6	18.2	60.6	61.2e	6.2	1995	8.19	:	:	:	:
2000	75.4	80.2	15.7	18.9	61.3e	61.2e	5.6	2000	7.3	80.9	10.5	100	10
2004	76.3sp	81.1sp	16.6sp	19.6sp	61.5e	60.9e	5.1	2004	8.1	85.9	10.8	:	:

s: Eurostat estimate; p: provisional

*THE: Total Health Expenditure;

**PHI: Private Health Insurance

3. Expenditure and sustainability

Social protection expenditure (Esspros) - by function, % of total benefits								Age-related projection of expenditure (AWG)				
Eurostat	Total expenditure * (% of GDP)	Old age and survivors	Sickness and health care	Unemployment	Family and children	Housing and social exclusion	Disability	EPC-AWG	Expenditure (% of GDP) Level in 2004 and changes since			
									Total social expend.	Public pensions	Health care	Long-term care
1995	28.2	43.1	24	5.6	8.9	7.5	10.9	2005	24.4	19.6 (2005)	6.6 (2005)	7 (2005)
2000	27.1	48.8	25.5	3	6.9	6.4	9.4	2010	25.1	-0.2	:	:
2004	26.3	44.6	30.4	2.6	6.7	6.4	9.2	2030	30.3	+2.2	+1.3	+0.3
								2050	45.3	+4	+2	+0.8

* including administrative costs

4. Social inclusion and pensions adequacy (Eurostat)

At-risk-of-poverty rate						Poverty risk gap					Income inequalities	
SILC income 2004	Total	Children 0-17	18+	18-64	65+	Total	Children 0-17	18+	18-64	65+	Total	S80/S20
Total	19pb	22pb	18pb	15pb	27pb	21pb	19pb	22pb	24pb	19pb	Total	5.6pb
Male	18pb	-	16pb	14pb	24pb	23pb	-	24pb	26pb	19pb	Male	-
Female	19pb	-	19pb	16pb	29pb	20pb	-	21	22pb	20pb	Female	-

b: break in series; p: provisional

People living in jobless households					Long-term unemployment rate				Early school-leavers			
Children	% of people aged 18-59*				% of people aged 15-64				% of people aged 18-24			
	Total	Total	Male	Female	Total	Male	Female		Total	Male	Female	
1999	18.4	11.8	9.6	13.9	1999	1.7	2.2	1.0	1999	18.4	19	17.9
2004	16.8	11.0	9.0	13.0	2004	1.0	1.2	0.6	2004	14.9i	15.7i	14.2i
2006	16.2	10.7	8.8	12.5	2005	1.0	1.3	0.7	2005	14	14.7	13.2

* excluding students

i: change in methodology

SILC income 2005	Total	Male	Female	SILC income 2005	Total	Male	Female
Relative income of 65+	0.720pb	0.738pb	0.713pb	Aggregate replacement ratio	:	:	:

Change in theoretical replacement rates (2005-2050) - source: ISG

Change in TRR in percentage points (2005-2050)						Assumptions					
Net	Gross replacement rate					Coverage rate (%)			Contribution rates		
	Total	Statutory pensions	Type of statutory scheme*	Occup. & voluntary pensions	Type of suppl. scheme**	Statutory pensions	Occupational and voluntary pensions	pensions (or social security)	pensions		Assumption
									Current estimate (2002)		
3	3	2	DB	0	DB	100	56	17.75-10.9	16.6		23.7

*: (DB / NDC / DC); **: (DB / DC)

Πίνακας 12β: Στατιστικά στοιχεία για το Ηνωμένο Βασίλειο

Πηγή: SEC (2009) 255, 24.02.2009, Brussels, pp 102

1. Employment and growth

Eurostat	GDP growth rate *	GDP per capita**	Eurostat	Employment rate (% of 15-64 population)					Eurostat	Unemployment rate (% of labour force)			
				15-64			15-24	55-64		15+			15-24
				Total	Male	Female				Total	Male	Female	
2000	3,9	119,0	2000	71,0	77,7	64,5	55,8	50,4	2000	5,6	6,1	4,9	12,0
2005	2,1	121,8	2005	71,7	77,7	65,8	54,4	56,8	2005	4,8	5,2	4,3	12,8
2008f	0,7	115,5	2007	71,5	77,5	65,5	52,9	57,4	2007	5,3	5,6	4,9	14,3

* Growth rate of GDP at constant prices (2000) - year to year % change; ** GDP per capita in PPS (EU27=100); f: forecast

2. Demography and health

Eurostat	Life expectancy at birth		Life expectancy at 65		Healthy life expectancy at birth (2005 instead of 2006)		Infant mortality rate	WHO - OECD	Total health exp %GDP	Public health exp % of THE*	Out-of-pocket payments % of THE	EUSILC	Unmet need for health care % of pop
	Male	Female	Male	Female	Male	Female							
1995	74,0	79,2	14,6	18,2	60,6	61,2	6,2	1995	6,9	83,9	10,9		-
2000	75,5	80,2	15,7	18,9	61,3	61,2	5,6	2000	7,2	80,9	13,3	2005	2,3
2006	77,1	81,1	17,0	19,5	63.2b.p	65.0b.p	4,5	2006	8,4	87.3d	11.9**	2006	1,9

s: Eurostat estimate; p: provisional; b: break in series; d: change in methodology

*THE: Tot. Health Expenditure; ** 2005 instead of 2006

3. Expenditure and sustainability

Social protection expenditure (Esspros) - by function, % of total benefits								Age-related projection of expenditure (AWG)					
Eurostat	Total expenditure * (% of GDP)	Old age and survivors	Sickness and health care	Unemployment	Family and children	Housing and social exclusion	Disability	EPC-AWG	(2008) Old age dependency ratio Eurostat	Expenditure (% of GDP) Level in 2004 and changes			
										Total social expenditures	Public pensions	Health care	Long-term care
1995	27,7	43,1	24,0	5,6	8,9	7,5	10,9	2004	24,3	19,6	6,6	7,0	1,0
2000	26,4	48,8	25,5	3,0	6,9	6,4	9,4	2010	24,7	-0,2	0,0	0,2	0,0
2006	26,4	44,7	31,8	2,4	6,1	6,3	8,7	2030	33,2	2,2	1,3	1,1	0,3
								2050	38,0	4,0	2,0	1,9	0,8

* including administrative costs

* including administrative costs

4. Social inclusion and pensions adequacy (Eurostat)

At-risk-of-poverty rate				Poverty risk gap				Income inequalities		Anchored at-risk of poverty	
SILC 2007	Total	Children 0-17	18-64	65+	Total	Children 0-17	18-64	65+	S80/S20	Total - fixed 2005 threshold	
Total	19	23	15	30	23	22	25	20	5,5	2005	19b
male	18	-	14	27	23	-	26	18	-	2006	18
female	20	-	16	32	23	-	24	21	-	2007	16

People living in jobless households					Long Term unemployment rate					Early school-leavers				
Children		% of people aged 18-59*			% of people aged 15-64				% of people aged 18-24					
	Total	Total	Male	Female		Total	Male	Female		Total	Male	Female		
2001	17,0	11,2	9,1	13,3	2000	1,4	1,9	0,9	2000	18,4	18,9	17,9		
2004	16,3	10,8	8,8	12,8	2004	1,0	1,2	0,6	2004	13,6	14,1	13,1		
2007	16,7	10,7	8,8	12,7	2007	1,3	1,6	0,9	2007	17.0b	18.2b	15.8b		

*: excluding students; i: change in methodology; b: break in series

SILC 2007	Total	Male	Female	SILC 2007	Total	Male	Female
Relative income of 65+	0,82	0,91	0,80	Aggregate replacement ratio	0,41	0,42	0,44

Change in theoretical replacement rates (2006-2046) - source ISG

Change in TRR in percentage points (2006-2046)						Assumptions				
Net	Gross replacement rate					Coverage rate (%)		Contribution rates		
Total	Total	Statutory pensions	Type of statutory scheme*	Occup. & voluntary pensions	Type of suppl. scheme**	Statutory pensions	Occupational and voluntary pensions	pensions (or Social Security)	pensions	
								Estimate of current (2002)	Assumpti on	
-4	-2	-3	DB	1	DC	100	53(M)/56(F)	19.85	9	8

* (DB: Defined Benefits; NDC: Notional Defined Contributions; DC: Defined Contributions); ** (DB/DC)

Πίνακας 13α: Στατιστικά στοιχεία για την Πορτογαλία

Πηγή: SEC (2007) 272, 22.02.2007, Brussels, pp 199

PORTUGAL: data summary sheet

1. Employment and growth													
Eurostat	GDP growth rate *	GDP per capita**	Eurostat	Employment rate (% of 15-64 population)					Eurostat	Unemployment rate (% of labour force)			
				15-64			15-24	55-64		15+			15-24
				Total	Male	Female				Total	Male	Female	
2000	3,9	80,3	2000	68,4	78,5	60,5	42,2	50,7	2000	4,0	3,2	4,9	8,8
2002	0,8	79,5	2002	68,8	78,5	61,4	42,2	51,4	2002	5,0	4,1	6,0	11,6
2004	1,2	71,8	2004	67,8	74,2	61,7	37,1	50,3	2004	6,7	5,8	7,6	15,3
2006	1,2f	80,8f	2006	67,5	73,4	61,7	36,1	50,5	2006	7,6	6,7	8,7	16,1

*: Growth rate of GDP at constant prices (2000) - year to year % change; **: GDP per capita in PPS (EU25 = 100); f: forecast

2. Demography and health													
Eurostat	Life expectancy at birth		Life expectancy at 65		Healthy life expectancy at birth (2003 instead of 2004)		Infant mortality	WHO	Total health exp. %GDP	Public health exp.% of THE*	Out-of-pocket payments % of THE	Public system coverage % of pop.	Pop. Covered by PHI** % of pop
	Male	Female	Male	Female	Male	Female							
1995	71,6	78,7	14,6	17,8	59,6	63,1	7,5	1995	8,2	62,6	-		
2000	73,2	80,0	15,3	18,7	60,2	62,2	5,5	2000	9,2	69,5	29,2	100,0	14,8
2004	74,9sp	81,5sp	16,2sp	19,7sp	59,8e	61,8e	4,0	2004	9,8	69,7	29,0		

s: Eurostat estimate; p: provisional

*THE: Total health exp. expenditures

**PHI: Private Health Insurance

3. Expenditure and sustainability

Social protection expenditure (Esspros) - by function, % of total benefits								Age-related projection of expenditure (AWG)					
Eurostat	Total expenditure * (% of GDP)	Old-age and survivors	Sickness and Health care	Unemployment	Family and children	Housing and social exclusion	Disability	EPC-AWG	Old-age dependency ratio eurostat	Expenditure (% of GDP) Level in 2004 and changes since			
										Total social expend.	Public pensions	Health care	Long-term care
1995	21,0	41,1	36,2	5,3	5,2	0,4	11,8	B 2004	25,2	23,8	11,1	6,7	
2000	21,7	44,7	32,0	3,7	5,4	1,4	12,7	2010	26,5	0,4			
2004	24,9	47,2	30,4	5,7	5,3	1,0	10,4	2030	39,0	4,2	4,9	-0,1	
								2050	58,1	9,8	9,7	0,5	
* including administrative costs													

* including administrative costs

4. Social inclusion and pensions adequacy (Eurostat)

At-risk-of-poverty rate						Poverty risk gap				Income inequalities	
SILC income 2004	Total	Children 0-17	18+	18-64	65+	Total	Children 0-17	18+	18-64	65+	S80/S20
Total	20	24	19	18	28	27	28	26	29	17	Total 8,2
Male	20	-	19	17	28	27	-	26	30	16	Male -
female	21	-	20	18	28	27	-	26	29	19	Female -

People living in jobless households					Long-term Unemployment rate				Early school-leavers			
Children		% of people aged 18-59*			% of people aged 16-54			% of people aged 18-24				
	Total	Total	Male	Female	Total	Male	Female		Total	Male	Female	
1999	4,5	4,7	4,1	5,3	1999	1,8	1,5	2,1	1999	44,9	50,8	38,9
2004	4,3	5,3	5,0	5,7	2004	3,0	2,6	3,4	2004	39,4b	47,9b	30,6b
2006	4,7	5,8	5,3	6,4	2005	3,7	3,2	4,2	2005	38,6	46,7	30,1

* excluding students; b: break in series

SILC income 2004	Total	Male	Female	SILC income 2004	Total	Male	Female
Relative income of 65+	0,775	0,785	0,763	Aggregate replacement ratio	0,628	0,612	0,678

Change in theoretical replacement rates (2005-2050) - source: ISG

Change in TRR in percentage points (2003-2050)						Assumptions			
Net	Gross replacement rate					Coverage rate (%)		Contribution rates	
	Total	Statutory pensions	Type of statutory scheme*	Occup. & voluntary pensions	Type of suppl. scheme**	Statutory pensions	Occupational and voluntary pensions	pensions (or Social Security)	Contribution rates (2002)
1	-5	-5	DB			82		32,6 g	

*: (DB / NDC / DC); **: (DB / DC)

Πίνακας 13β: Στατιστικά στοιχεία για την Πορτογαλία

Πηγή: SEC (2009) 255, 24.02.2009, Brussels, pp 257

1. Employment and growth

Eurostat	GDP growth rate *	GDP per capita**	Eurostat	Employment rate (% of 15-64 population)					Eurostat	Unemployment rate (% of labour force)			
				15-64			15-24	55-64		15+			15-24
				Total	Male	Female				Total	Male	Female	
2000	3,9	78,0	2000	68,4	76,5	60,5	41,1	50,7	2000	4,0	3,2	4,9	8,8
2005	0,9	76,9	2005	67,5	73,4	61,7	36,1	50,5	2005	7,6	6,7	8,7	16,1
2008f	0,2	73,7	2007	67,8	73,8	61,9	34,9	50,9	2007	8,1	6,7	9,7	16,6

* Growth rate of GDP at constant prices (2000) - year to year % change; ** GDP per capita in PPS (EU27=100); f: forecast

2. Demography and health

Eurostat	Life expectancy at birth		Life expectancy at 65		Healthy life expectancy at birth		Infant mortality rate (2007 instead of 2006)	WHO - OECD	Total health exp %GDP	Public health Exp % of THE*	Out-of-pocket payments % of THE	EU-SILC	Unmet need for health care % of pop
	Male	Female	Male	Female	Male	Female							
1995	71,7	79,0	14,7	18,1	59,6	63,1	7,5	1995	7,8	62,6	n.a.	-	-
2000	73,2	80,2	15,4	18,9	60,2	62,2	5,5	2000	8,8	72,5	22,2	2005	4,7
2006	75,5	82,3	16,6	20,2	59,6b	57,6b	3,4	2006	10,2	70,6	22,8	2006	5,0

s: Eurostat estimate; p: provisional; b: break in series

*THE: Total Health Expenditures

3. Expenditure and sustainability

Social protection expenditure (Esspros) - by function, % of total benefits								Age-related projection of expenditure (AWG)					
Eurostat	Total expenditure * (% of GDP)	Old age and survivors	Sickness and health care	Unemployment	Family and children	Housing and social exclusion	Disability	EPC-AWG	(2008) Old age dependency ratio Eurostat	Expenditure (% of GDP) Level in 2004 and changes			
										Total social expend.	Public pensions	Health care	Long-term care
1995	21,0	41,1	36,2	5,3	5,2	0,4	11,8	2004	25,9	23,8	10,5	6,7	n.a.
2000	21,7	44,7	32,0	3,7	5,4	1,4	12,7	2010	26,6	0,4	1,4	0,1	n.a.
2006	25,4	49,1	29,2	5,5	5,1	1,2	10,0	2030	36,6	4,2	3,4	-0,1	n.a.
								2050	53,0	9,8	5,5	0,5	n.a.
* including administrative costs													

* including administrative costs

4. Social inclusion and pensions adequacy (Eurostat)

At-risk-of-poverty rate					Poverty risk gap				Income inequalities	Anchored at-risk of poverty	
SILC 2007	Total	Children			Total	Children			S80/S20		Total - fixed 2005 threshold
		0-17	18-64	65+		0-17	18-64	65+			
Total	18	21	15	26	24	26	27	19	6,5	2005	n.a.
male	17	-	14	24	24	-	27	14	-	2006	n.a.
female	19	-	16	27	24	-	27	22	-	2007	n.a.

People living in jobless households					Long Term unemployment rate					Early school-leavers				
Children		% of people aged 18-59*			% of people aged 15-64				% of people aged 18-24					
	Total	Total	Male	Female		Total	Male	Female		Total	Male	Female		
2001	3,6	4,3	3,7	4,9	2000	1,7	1,4	2	2000	42,6	35,1	50,1		
2004	4,3	5,3	5,0	5,7	2004	3	2,6	3,4	2004	39,4	30,6	47,9		
2007	5,1	5,7	5,3	6,1	2007	3,8	3,2	4,5	2007	36,3	30,4	42		

*: excluding students; i: change in methodology; b: break in series

SILC 2007				SILC 2007			
Total	Male	Female		Total	Male	Female	
Relative income of 65+	0,47	0,50	0,48	Aggregate replacement ratio	0,47	0,5	0,48

Change in theoretical replacement rates (2006-2046) - source ISG

Change in TRR in percentage points (2006-2046)						Assumptions			
Net	Gross replacement rate					Coverage rate (%)		Contribution rates	
	Total	Statutory pensions	Type of statutory scheme*	Occup. & voluntary pensions	Type of suppl. scheme**	Statutory pensions	Occupational and voluntary pensions	pensions (or Social Security)	pensions
Total	Total							Estimate of current (2002)	Assumption
-20	-20	-20	DB	/	-	81	/	33	-

* (DB: Defined Benefits; NDC: Notional Defined Contributions; DC: Defined Contributions); ** (DB/DC)

Πίνακας 14α: Στατιστικά στοιχεία για την Κύπρο

Πηγή: SEC (2007) 272, 22.02.2007, Brussels, pp 116

Cyprus: data summary sheet**1. Employment and growth**

Eurostat	GDP growth rate *	GDP per capita**	Eurostat	Employment rate (% of 15-64 population)					Eurostat	Unemployment rate (% of labour force)			
				15-64			15-24	55-64		15+			15-24
				Total	Male	Female				Total	Male	Female	
2000	5.0	82.2	2000	65.7	78.7	53.5	37.0	49.4	2000	4.9	3.2	7.2	10.1
2002	2.0	82.6	2002	68.6	78.9	59.1	37.0	49.4	2002	3.6	2.9	4.5	8.1
2004	4.2	87.7	2004	68.9	79.8	58.7	37.5	49.9	2004	4.6	3.6	6.0	10.5
2006	3.8f	88.3f	2005	68.5	79.2	58.4	36.7	50.6	2005	5.2	4.3	6.5	13.0

* Growth rate of GDP at constant prices (2000) - year to year % change; ** GDP per capita in PPS (EU25 = 100); f: forecast

2. Demography and health

Eurostat	Life expectancy at birth		Life expectancy at 65		Healthy life expectancy at birth (2003 instead of 2004)		Infant mortality rate	WHO	Total health exp. %GDP	Public health exp. % of THE*	Out-of-pocket payments % of THE	Public system coverage % of pop.	Pop. covered by PHI**
	Male	Female	Male	Female	Male	Female							
1995	75.3	79.8	16.3	18.6	n/a	n/a	9.7	1995	n/a	n/a	-	n/a	n/a
2000	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	5.6	2000	5.8	41.6	55.7		
2004	76.8sp	81.9sp	16.7sp	19.4sp	68.4	69.6	3.5	2004	6.2	47.8	50		

*THE: Total Health Expenditure

**PHI: Private Health Insurance

3. Expenditure and sustainability

Social protection expenditure (Esspros) - by function % of total benefits								Age-related projection of expenditure (AWG)					
Eurostat	Total expenditure * (% of GDP)	Old age and survivors	Sickness and health care	Unemployment	Family and children	Housing and social exclusion	Disability	EPC-AWG	Old-age dependency ratio eurostat	Expenditure (% of GDP) Level in 2004 and changes since			
										Total social expend.	Public Pensions	Health Care	Long-Term Care
1995	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	2005					
2000	14.8	48.8	27.2	7.2	6.3	7.1	3.4	2010	19.1	n/a	n/a	n/a	n/a
2004	17.8	48.3	24.1	4.9	11.4	6.9	4.3	2030	32.9	n/a	n/a	n/a	n/a
								2050	43.2	n/a	n/a	n/a	n/a
* including administrative costs													

* including administrative costs

4. Social inclusion and pensions adequacy (Eurostat)

At-risk-of-poverty rate						Poverty risk gap					Income inequalities	
SILC income 2004	Total	Children 0-17	18+	18-64	65+	Total	Children 0-17	18+	18-64	65+	Total	S80/S20
Total	16b	13b	17b	11b	51b	19b	17b	21b	19b	21b	Total	4.3b
Male	15b	-	15b	10b	47b	17b	-	18b	17b	20b	Male	-
female	18b	-	19b	13b	53b	21b	-	22b	21b	23b	Female	-

People living in jobless households					Long-Term Unemployment rate					Early school-leavers		
Children		% of people aged 18-59*			% of people aged 15-64				% of people aged 18-24			
	Total	Total	Male	Female		Total	Male	Female		Total	Male	Female
1999	n/a	n/a	n/a	n/a	1999	n/a	n/a	n/a	1999	17.5	24.6	12.3
2004	2.6	5.0	3.8	6.1	2004	1.2	0.9	1.6	2004	20.6	27.2	14.9
2006	3.9	4.9	3.7	5.9	2005	1.2	0.8	1.8	2005	18.1	26.6	10.6

* excluding students; b: break in data series

SILC income 2004	Total	Male	Female	SILC income 2004	Total	Male	Female
Relative income of 65+	0.57b	0.59b	0.55b	Aggregate replacement ratio	0.28b	0.34b	0.34b

Change in theoretical replacement rates (2005-2050) - source: ISG

Change in TRR in percentage points (2005-2050)						Assumptions			
Net	Gross replacement rate					Coverage rate (%)		Contribution rates	
	Total	Statutory pensions	Type of statutory scheme*	Occup. & voluntary pensions	Type of suppl. scheme**	Statutory pensions	Occupational and voluntary pensions	pensions (or Social Security)	pensions Estimate of current (2002) Assumpti on
Total	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

* (DB / NDC / DC); ** (DB / DC)

Πίνακας 14β: Στατιστικά στοιχεία για την Κύπρο

Πηγή: SEC (2009) 255, 24.02.2009, Brussels, pp 150

1. Employment and growth

Eurostat	GDP growth rate *	GDP per capita**	Eurostat	Employment rate (% of 15-64 population)					Eurostat	Unemployment rate (% of labour force)			
				15-64			15-24	55-64		15+			15-24
				Total	Male	Female				Total	Male	Female	
2000	5,0	88,8	2000	65,7	78,7	53,5	37,0	49,9	2000	4,9	3,2	7,2	10,1
2005	3,9	90,9	2005	68,5	79,2	58,4	36,7	50,6	2005	5,2	4,3	6,5	13,0
2008f	3,6	89,3	2007	71,0	80,0	62,4	n.a.	56,0	2007	4,0	3,4	4,6	10,1

* Growth rate of GDP at constant prices (2000) - year to year % change; ** GDP per capita in PPS (EU27=100); f: forecast

2. Demography and health

Eurostat	Life expectancy at birth		Life expectancy at 65		Healthy life expectancy at birth		Infant mortality rate (2007 instead of 2006)	WHO - OECD	Total health exp %GDP	Public health Exp % of THE*	Out-of-pocket payments % of THE	EU-SILC	Unmet need for health care % of pop
	Male	Female	Male	Female	Male	Female							
1995	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	9,7	1995	n.a.	n.a.	n.a.		
2000	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	5,6	2000	5,7	41,6	55,7	2005	3,3
2006	78,8	82,4	17,7	19,7	64,3	63,2	3,1	2006**	6,1	43,2	48,6	2006	3,2

s: Eurostat estimate; p: provisional

*THE: Total Health Expenditures; ** 2005 instead of 2006

3. Expenditure and sustainability

Social protection expenditure (Esspros) - by function, % of total benefits								Age-related projection of expenditure (AWG)					
Eurostat	Total expenditure * (% of GDP)	Old age and survivors	Sickness and health care	Unemployment	Family and children	Housing and social exclusion	Disability	EPC-AWG	(2008) Old age dependency ratio Eurostat	Expenditure (% of GDP) Level in 2004 and changes			
										Total social expend.	Public pensions	Health care	Long-term care
1995	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2004	17,7	16,4	6,9	2,9	n.a.
2000	14,8	48,7	27,2	7,2	6,3	7,1	3,4	2010	18,0	0,1	1,1	0,2	n.a.
2006	18,4	46,1	25,7	6,1	10,8	7,4	3,9	2030	27,4	4,1	5,3	0,7	n.a.
								2050	37,7	11,8	12,9	1,1	n.a.

*: including administrative costs; **: under the assumption that benefits are adjusted in t

*: including administrative costs; **: under the assumption that benefits are adjusted in 2004

4. Social inclusion and pensions adequacy (Eurostat)

At-risk-of-poverty rate					Poverty risk gap				Income inequalities		Anchored at-risk of poverty	
SILC 2007	Total	Children 0-17	18-64	65+	Total	Children 0-17	18-64	65+	S80/S20		Total - fixed 2005 threshold	
											2005	2006
Total	16	12	10	51	20	16	18	23	4,5		16b	
male	14	-	8	47	18	-	17	21	-		2006	13
female	17	-	12	54	21	-	19	24	-		2007	10

People living in jobless households					Long Term unemployment rate					Early school-leavers		
Children		% of people aged 18-59*			% of people aged 15-64				% of people aged 18-24			
	Total	Total	Male	Female		Total	Male	Female		Total	Male	Female
2001	3,9	4,9	3,4	6,3	2000	1,2	0,5	2,2	2000	18,5	25	13,9
2004	2,6	5	3,8	6,1	2004	1,2	0,9	1,6	2004	20,6	27,2	14,9
2007	3,9	4,7	4,2	5,2	2007	0,7	0,8	0,7	2007	12,6	19,5	6,8

*: excluding students; i: change in methodology; b: break in series

SILC 2007				SILC 2007			
Relative income of 65+				Aggregate replacement ratio			
Total	0,57	0,6	0,56	Total	0,29	0,34	0,34

Change in theoretical replacement rates (2006-2046) - source ISG

Change in TRR in percentage points (2006-2046)						Assumptions				
Net		Gross replacement rate				Coverage rate (%)		Contribution rates		
Total	Total	Statutory pensions	Type of statutory scheme*	Occup. & voluntary pensions	Type of suppl. scheme**	Statutory pensions	Occupational and voluntary pensions	pensions (or Social Security)	pensions	
									Estimate of current (2002)	Assumption
16	14	14	DB	/	-	86	/	16,6	/	-

* (DB: Defined Benefits; NDC: Notional Defined Contributions; DC: Defined Contributions); ** (DB/DC)

Πίνακας 15α: Στατιστικά στοιχεία για τη Σουηδία

Πηγή: SEC (2007) 272, 22.02.2007, Brussels, pp 243

Sweden: data summary sheet

1. Employment and growth													
Eurostat	GDP growth rate *	GDP per capita**	Eurostat	Employment rate (% of 15-64 population)					Eurostat	Unemployment rate (% of labour force)			
				15-64			15-24	55-64		15+			15-24
				Total	Male	Female				Total	Male	Female	
2000	4.3	118.8	2000	73.0	75.1	70.9	42.2	64.9	2000	5.6	5.9	5.3	10.5
2002	2.0	113.7	2002	73.6	74.9	72.2	42.8	68.0	2002	4.9	5.3	4.6	11.9
2004	4.1	115.4	2004	72.1	73.6	70.5	39.2	69.1	2004	6.3	6.5	6.1	16.3
2006	4.0f	116.1f	2005	72.5b	74.4b	70.4b	38.7b	69.4b	2005	7.8p	7.9p	7.7p	22.6p

*: Growth rate of GDP at constant prices (2000) - year to year % change; **: GDP per capita in PPS (EU25 = 100); f: forecast; b: break in series; p: provisional

2. Demography and health													
Eurostat	Life expectancy at birth		Life expectancy at 65		Healthy life expectancy at birth (2003 instead of 2004)		Infant mortality	WHO	Total health exp. %GDP	Public health Exp. % of THE*	Out-of-pocket payments % of THE	Public system coverage % of pop.	Pop. covered by PHI** % of pop.
	Male	Female	Male	Female	Male	Female							
1995	76.2	81.4	16.0	19.6	n.a	n.a	4.1	1995	8.1	86.6	-		
2000	77.4	82.0	16.7	20.0	63.1	61.9	3.4	2000	8.4	84.9	13.8	100	n.a.
2004	78.4sp	82.7sp	17.4sp	20.6sp	62.5e	62.2e	3.1	2004	9.5	85.4	13.4		

s: Eurostat estimate; p: provisional

*THE: Total Health Expenditures

**PHI: Private Health Insurance

3. Expenditure and sustainability													
Social protection expenditure (Esspros) - by function, % of total benefits								Age-related projection of expenditure (AWG)					
Eurostat	Total expenditure * (% of GDP)	Old age and survivors	Sickness and health care	Unemployment	Family and children	Housing and social exclusion	Disability	EPC-AWG	Old-age dependency ratio eurostat	Expenditure (% of GDP) Level in 2004 and changes since 2004			
										Total social expend.	Public pensions	Health care	Long-term care
1995	34.3	37.4	22	10.8	11.4	6.2	12.2	2005	26.4	29.6	10.6	6.7	3.8
2000	30.7	39.4	27	7.1	9.3	4.5	12.8	2010	28.0	-1.4			
2004	32.9	40.1	25.4	6.2	9.6	3.9	14.8	2030	38.5	1.3	0.4	0.7	1.1
								2050	40.9	2.2	0.6	1.0	1.7
* including administrative costs													

* including administrative costs

4. Social inclusion and pensions adequacy (Eurostat)												
At-risk-of-poverty rate						Poverty risk gap					Income inequalities	
SILC income 2004	Total	Children 0-17	18+	18-64*	65+	Total	Children 0-17	18+	18-64	65+		S80/S20
Total	9	9	9	9	11	19	17	19	23	10	Total	3.3
Male	9	-	9	9	6	20	-	23	26	9	Male	-
female	10	-	10	8	14	17	-	17	20	11	Female	-
* break in series												
People living in jobless households					Long-term unemployment rate					Early school-leavers		
Children		% of people aged 18-59*			% of people aged 15-64					% of people aged 18-24		
Total	Total	Male	Female		Total	Male	Female		Total	Male	Female	
1999	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1999	1.9	2.2	1.4	1999	7.7	9.2	6.2
2004	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2004	1.2	1.4	1.0	2004	8.6	9.3	7.9
2006	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	2005	1.2p	1.4p	1.0p	2005	11.7b	12.4b	10.9b

*: excluding students; p: provisional; b: break in series

SILC income 2004	Total	Male	Female	SILC income 2004	Total	Male	Female
Relative income of 65+	0.797	0.865	0.754	Aggregate replacement ratio	0.581	0.605	0.543

Change in theoretical replacement rates (2005-2050) - source: ISG

Change in TRR in percentage points (2005-2050)						Assumptions					
Net	Gross replacement rate					Coverage rate (%)		Contribution rates			
	Total	Statutory pensions	Type of statutory scheme*	Occup. & voluntary pensions	Type of suppl. scheme**	Statutory pensions	Occupational and voluntary pensions	pensions (or social security)	pensions		Assumption
									Current estimate (2002)		
Total	-15	-12	-13	NDC/DC	1	DB	100	90	17.2	13.7	13.7

*(DB / NDC / DC); ** (DB / DC)

Πίνακας 15β: Στατιστικά στοιχεία για τη Σουηδία

Πηγή: SEC (2009) 255, 24.02.2009, Brussels, pp 318

1. Employment and growth

Eurostat	GDP growth rate *	GDP per capita**	Eurostat	Employment rate (% of 15-64 population)					Eurostat	Unemployment rate (% of labour force)			
				15-64			15-24	55-64		15+			15-24
				Total	Male	Female				Total	Male	Female	
2000	4,4	126,7	2000	73,0	75,1	70,9	42,2	65,0	2000	5,6	5,9	5,3	10,5
2005	3,3	120,3	2005	72,5b	74,4b	70,4b	38,7	69,4b	2005	7,4b	7,5b	7,3b	21,1b
2008f	0,5	118,1	2007	74,2	76,5	71,8	42,2	70,0	2007	6,1	5,8	6,4	19,1

* Growth rate of GDP at constant prices (2000) - year to year % change; ** GDP per capita in PPS (EU27=100); f: forecast

2. Demography and health

Eurostat	Life expectancy at birth		Life expectancy at 65		Healthy life expectancy at birth		Infant mortality rate (2007 instead of 2006)	WHO - OECD	Total health exp %GDP	Public health Exp % of THE*	Out-of-pocket payments % of THE	EU-SILC	Unmet need for health care % of pop
	Male	Female	Male	Female	Male	Female							
1995	76,2	81,4	16,0	19,6	n.a	n.a	4,1	1995	8,0	86,6	n.a.		-
2000	77,4	82,0	16,7	20,0	63,1	61,9	3,4	2000	8,2	84,9	13,8	2005	2,6
2006	78,8	83,1	17,7	20,9	67,1b	67,0b	2,5	2006	9,2	81,7	16,2**	2006	2,9

s: Eurostat estimate; p: provisional; b: break in series

*THE: Total Health Expenditures; ** 2005 instead of 2006

3. Expenditure and sustainability

Social protection expenditure (Esspros) - by function, % of total benefits								Age-related projection of expenditure (AWG)					
Eurostat	Total expenditure * (% of GDP)	Old age and survivors	Sickness and health care	Unemployment	Family and children	Housing and social exclusion	Disability	EPC-AWG	(2008) Old age dependency ratio Eurostat	Expenditure (% of GDP) Level in 2004 and changes			
										Total social expend.	Public pensions	Health care	Long-term care
1995	33,6	37,7	21,8	10,9	11,4	6,3	11,9	2004	26,7	29,6	10,6	6,7	3,8
2000	30,1	39,4	27,0	7,1	9,0	4,4	13,0	2010	27,8	-1,4	-0,5	0,1	-0,1
2006	30,7	40,2	26,0	5,5	9,8	3,6	14,9	2030	37,4	1,3	0,4	0,8	1,1
* including administrative costs								2050	41,9	2,2	0,6	1,0	1,7

* including administrative costs

4. Social inclusion and pensions adequacy (Eurostat)

At-risk-of-poverty rate					Poverty risk gap				Income inequalities	Anchored at-risk of poverty	
SILC 2007	Total	Children 0-17	18-64	65+	Total	Children 0-17	18-64	65+	S80/S20		Total - fixed 2005 threshold
Total	11	12	10	11	20	17	24	11	3,4	2005	9
male	11	-	11	7	22	-	26	11	-	2006	11
female	11	-	10	14	18	-	22	12	-	2007	9

People living in jobless households				Long Term unemployment rate				Early school-leavers				
Children		% of people aged 18-59*		% of people aged 15-64			% of people aged 18-24					
	Total	Total	Male	Female	Total	Male	Female	Total	Male	Female		
2001	:	:	:	:	2000	1,4	1,7	1	2000	7,7	9,2	6,2
2004	:	:	:	:	2004	1,2	1,4	1	2004	8,6	9,3	7,9
2007	:	:	:	:	2007	0,9	0,9	0,8	2007	8.6b	10.2b	7.0b

*: excluding students; i: change in methodology; b: break in series

SILC 2007				SILC 2007			
Total	Male	Female		Total	Male	Female	
Relative income of 65+	0,78	1	0,73	Aggregate replacement ratio	0,61	0,63	0,54

Change in theoretical replacement rates (2006-2046) - source ISG

Change in TRR in percentage points (2006-2046)						Assumptions				
Net	Gross replacement rate					Coverage rate (%)		Contribution rates		
		Statutory pensions	Type of statutory scheme*	Occup. & voluntary pensions	Type of suppl. scheme**	Statutory pensions	Occupational and voluntary pensions	pensions (or Social Security)	pensions	
Total	Total								Estimate of current (2002)	Assumption
-13	-13	-11	NDC/DC	-2	DB	100	90	17.2	13.7	13.7

* (DB: Defined Benefits; NDC: Notional Defined Contributions; DC: Defined Contributions); ** (DB/DC)