



<http://www.diva-portal.org>

This is the published version of a chapter published in *Criminology - Searching for Answers: Essays in Honour of Professor Stergios Alexiadis*.

Citation for the original published chapter:

Alexiadou, N., Lange, B. (2010)

The open method of coordination and the governance of education in Europe.

In: A. Pitsela (ed.), *Criminology - Searching for Answers: Essays in Honour of Professor Stergios Alexiadis* (pp. 23-48). Thessaloniki, Greece: Sakkoula

N.B. When citing this work, cite the original published chapter.

Permanent link to this version:

<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-51548>

Η διακυβέρνηση της εκπαίδευσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Αλεξιάδου Ναυσικά¹

University of Keele, UK

Bettina Lange²

University of Oxford, UK

I. Εισαγωγή

Τον Μάρτιο του 2000, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας εισήγαγε μια νέα μορφή διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), τη λεγόμενη Ανοικτή Μέθοδο Συντονισμού (ΑΜΣ). Η ΑΜΣ έχει σκοπό την επίτευξη μεταρρυθμίσεων σε χώρους κοινωνικής και οικονομικής πολιτικής που διέπονται από την αρχή της επικουρικότητας. Η μορφή αυτή διακυβέρνησης ξεκίνησε να εφαρμόζεται σε θέματα οικονομικής πολιτικής και στο Συμβούλιο του 2000 για πρώτη φορά αφορά σε θέματα εκπαιδευτικής πολιτικής.

Στο παρόν άρθρο παρουσιάζουμε τον τρόπο με τον οποίο η ΑΜΣ επιδρά στις εκπαιδευτικές πολιτικές και αλλάζει ριζικά το 'σκηνικό' όσο αφορά την σχέση ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση και την εκπαιδευτική πολιτική των Κρατών Μελών. Στο πρώτο μέρος του άρθρου περιγράφονται τρία βασικά χαρακτηριστικά της Ανοικτής Μεθόδου Συντονισμού. Στο δεύτερο και κύριο μέρος του εξετάζονται με κριτική διάθεση βασικές όψεις της ΑΜΣ με επίκεντρο την πιθανή πολιτικοποίηση της αμοιβαίας εκμάθησης πολιτικής στο πλαίσιο των εκπαιδευτικών μέτρων της ΑΜΣ. Ήδη εξ αρχής, ωστόσο, κρίνεται αναγκαίο να δοθεί απάντηση στο ερώτημα, τι είναι ακριβώς η ΑΜΣ.

II. Έννοια και περιεχόμενο της ΑΜΣ

Δεν υπάρχει επίσημος νομικός ορισμός της ΑΜΣ στην Σύμβαση για την Ε.Κ. ή για την ΕΕ³. Υπήρξαν αιτήματα από διάφορους θεσμικούς φορείς της ΕΕ, όπως η Επιτρο-

1. Η Αλεξιάδου Ναυσικά είναι senior lecturer στη Σχολή της Δημόσιας Πολιτικής και Επαγγελματικής Πρακτικής (τομέας Εκπαίδευση) (School of Public Policy and Professional Practice), στο Πανεπιστήμιο του Keele, Ηνωμένο Βασίλειο.

2. Η Bettina Lange είναι lecturer στο Law and Regulation, στο Κέντρο για Κοινωνικές και Νομικές Σπουδές (Centre for Socio-Legal Studies) στο Πανεπιστήμιο της Οξφόρδης, Ηνωμένο Βασίλειο.

3. Αναφορά στην ΑΜΣ γίνεται μόνον στη Συνθήκη της ΕΕ στο πλαίσιο του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής στις γενικές οδηγίες οικονομικής πολιτικής, που καθιερώθηκαν με τη Συνθήκη του Maastricht το 1992 κατά την προετοιμασία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Επιπλέον, από τη Συνθήκη του Amsterdam το 1997 η Συνθήκη της ΕΕ αναφέρεται στην ΑΜΣ στο

πή Περιφερειών και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή να δοθεί ορισμός της ΑΜΣ στο σχέδιο συντάγματος της ΕΕ (Committee of the Regions, 2002, σ. 4). Κάτι τέτοιο ωστόσο, ουδέποτε συνέβη, ίσως για να διατηρηθεί η ευελιξία της ΑΜΣ, που αποτελεί ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά της. Πλησιέστερες προς ένα επίσημο ορισμό της ΑΜΣ είναι οι δηλώσεις στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας (2000), στο οποίο συναντήθηκαν οι αρχηγοί των κυβερνήσεων των Κρατών Μελών (ΚΜ) της ΕΕ:

[Η ΑΜΣ είναι] «ένα μέσο διάδοσης καλύτερης πρακτικής και επίτευξης μεγαλύτερης σύγκλισης προς τους κύριους στόχους της ΕΕ. Η εν λόγω μέθοδος, η οποία σχεδιάστηκε για να βοηθήσει τα ΚΜ να αναπτύξουν προοδευτικά τις δικές τους πολιτικές, περιλαμβάνει:

- Τον καθορισμό οδηγιών για την Ένωση, συνδυασμένων με συγκεκριμένες προθεσμίες για την επίτευξη των στόχων που αυτές θέτουν βραχυπρόθεσμα, μεσοπρόθεσμα και μακροπρόθεσμα.

- Τον καθορισμό, όπου αρμόζει, ποσοτικών και ποιοτικών δεικτών, επιδόσεων και σημείων αναφοράς (benchmarks) απέναντι στις καλύτερες στον κόσμο και στα μέτρα των αναγκών των διαφόρων ΚΜ και των τομέων ως μέσων σύγκρισης της καλής πρακτικής.

- Την μετατροπή των εν λόγω Ευρωπαϊκών οδηγιών σε εθνικές και περιφερειακές πολιτικές με καθορισμό συγκεκριμένων στόχων και υιοθέτηση μέτρων, λαμβανομένων υπόψη των εθνικών και περιφερειακών διαφορών.

- Τον περιοδικό έλεγχο, αξιολόγηση από ομότιμους (peer review) και προσεκτική αναθεώρηση, οργανωμένες ως διαδικασίες αμοιβαίας εκμάθησης (παράγραφος 37)».

Η συνάντηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας συζήτησε με γενικούς όρους για την ΑΜΣ και για πρώτη φορά αναφέρθηκε ρητά στις εκπαιδευτικές πολιτικές της ΕΕ, ως μια σημαντική περιοχή στην οποία η ΑΜΣ θα έπρεπε να εφαρμόζεται.

Η ΑΜΣ είναι ένα όργανο διακυβέρνησης – και συνεπώς όχι απλά μια έκφραση υπερεθνικής κυβέρνησης της ΕΕ – επίσης επειδή σε αυτήν εμπλέκονται τόσο δημόσιοι όσο και ιδιωτικοί φορείς. Δραστηριοποιούνται παραδοσιακά δημόσιοι κυβερνητικοί οργανισμοί, όπως τα Κράτη Μέλη στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπερεθνικοί δημόσιοι οργανισμοί της ΕΕ, όπως η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Επιτροπή Περιφερειών και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Αλλά όμως δραστηρι-

πλαίσιο των ρυθμίσεων για την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης. Για όλους τους άλλους τομείς πολιτικής στους οποίους γίνεται χρήση της ΑΜΣ, όπως οι συντάξεις, η μέριμνα για την υγεία, η κοινωνική ενσωμάτωση και η εκπαίδευση, μόνη βάση στην οποία στηρίζεται η εφαρμογή της ΑΜΣ στους συγκεκριμένους τομείς πολιτικής αποτελούν τα πορίσματα της Λισσαβόνας.

οποιούνται επίσης ιδιωτικοί φορείς που έχουν ενδιαφέρον στη διαμόρφωση της πολιτικής. Για παράδειγμα, η διαμόρφωση της πολιτικής της ΑΜΣ στον τομέα της εκπαίδευσης περιλαμβάνει εθνικές υπηρεσίες αξιολόγησης, εκπαιδευτικούς, ακαδημαϊκούς, δημόσιους λειτουργούς που εργάζονται στο χώρο της εκπαίδευσης και επιχειρήσεις ιδιωτικής εκπαίδευσης. Ο όρος “ΑΜΣ” χρησιμοποιείται συνήθως για να γίνει αναφορά στις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής της ΕΕ. Κάποιες φορές χρησιμοποιείται επίσης για να περιγραφούν τα ουσιαστικά αποτελέσματα αυτών των διαδικασιών διαμόρφωσης πολιτικής της ΕΕ. Η πολιτική δέσμευση των Κρατών Μελών στους ‘κοινούς στόχους’ της Λισσαβόνας, η δυνατότητα σύγκρισης των επιτευγμάτων του κάθε εκπαιδευτικού συστήματος, η περιοδική αξιολόγηση αυτών των επιτευγμάτων, και η αύξηση γνώσεων περί καλών πρακτικών που συμβαίνουν σε διάφορα ΚΜ, αποτελούν τους συντονιστικούς μηχανισμούς της ΑΜΣ που επιδιώκει τη σύγκλιση και εναρμόνιση του σχεδιασμού πολιτικών στην εκπαίδευση και την εύρεση λύσεων σε προβλήματα συλλογικής δράσης.

Δεν υπάρχει μια μοναδική ΑΜΣ αλλά ένας αριθμός Ανοικτών Μεθόδων Συντονισμού. Η ΑΜΣ διαφέρει ανάλογα με τον ειδικό τομέα πολιτικής και το χρόνο στον οποίο χρησιμοποιείται (Armstrong and Kilpatrick, 2006, σ. 11). Διάφοροι τύποι Ανοικτών Μεθόδων Συντονισμού χρησιμοποιούνται σήμερα σε ένα ευρύ πεδίο πολιτικών της ΕΕ, όπως για παράδειγμα η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης (European Employment Strategy), οικονομικές πολιτικές σε σχέση με το Σύμφωνο Ανάπτυξης και Σταθερότητας (Growth and Stability Pact), συντάξεις, υγειονομική περίθαλψη, κοινωνική ένταξη, πολιτικές για τη νεολαία, μετανάστευση και άσυλο, και φυσικά η εκπαιδευτική πολιτική της ΕΕ. Οι Ανοικτές Μέθοδοι Συντονισμού μπορεί επίσης να διαφέρουν στο χρόνο. Σε κάποιες περιοχές πολιτικής, όπως για παράδειγμα η κοινωνική ένταξη, υπήρξαν φιλοδοξίες ότι θα επιτευχθεί μετακίνηση από έναν επεικλή και χωρίς κυρώσεις κανονισμό της ΑΜΣ προς αυστηρότερες μορφές κανονισμού, παρόλο που αυτές οι φιλοδοξίες δεν υλοποιήθηκαν κατ’ ανάγκη στην πράξη. Οι αναθεωρήσεις της πολιτικής της κοινωνικής ενσωμάτωσης της ΕΕ περιελάμβαναν καθαρότερους στόχους και πιο συγκεκριμένα κριτήρια. Ο συντονισμός κατευθυνόταν προς ένα καθαρό στόχο σύγκλισης μάλλον, παρά προς το να αφηθεί το πεδίο ελεύθερο στα Κράτη Μέλη ώστε να εφαρμόσουν όποιες πλευρές της πολιτικής θα ήθελαν (Armstrong and Kilpatrick, 2006, σ. 13). Σε άλλους τομείς πολιτικής, ωστόσο, όπως για παράδειγμα ο συντονισμός της οικονομικής πολιτικής κατά το Σύμφωνο Ανάπτυξης και Σταθερότητας, υπήρξε επίσης μια “ελάφρυνση” των μέτρων ΑΜΣ. Πραγματικά, νομικά μέτρα μη δεσμευτικά μπορεί να είναι αναγκαία στο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής έτσι ώστε να καταστούν “αποδεκτές” και “εφαρμόσιμες” οι υποχρεωτικές ρυθμίσεις. Νομικά μέτρα μη δεσμευτικά μπορεί να βοηθούν στην επίτευξη συναίνεσης αναφορικά με τους σκοπούς των κανόνων για συντονισμό της πολιτικής (Schelkle, 2006, σσ. 16-17).

Παρόλο που υπάρχει μια διαφοροποίηση στην ΑΜΣ, ωστόσο είναι δυνατό να διαπιστωθούν κάποιες κοινές βασικές όψεις αυτού του οργάνου διακυβέρνησης. Όπως μπορεί να δει κάποιος από τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας που αναφέρθηκαν πιο πάνω, η ευελιξία είναι το πρώτο βασικό χαρακτηριστικό της ΑΜΣ. Η ΑΜΣ είναι ευέλικτη επίσης επειδή στηρίζεται σε μη δεσμευτικό δίκαιο. Η ΑΜΣ διαφέρει από τον παραδοσιακό σχεδιασμό πολιτικής της ΕΕ, η οποία –ως προς το τελικό της αποτέλεσμα– συνήθως περιλαμβάνει τη δημιουργία μιας τυπικής, νομικά δεσμευτικής νομοθεσίας δια της κλασικής Κοινοτικής Μεθόδου. Αυτή η τελευταία υλοποιείται από τα κύρια θεσμικά όργανα της ΕΕ, όπως είναι η Επιτροπή της ΕΕ, το Συμβούλιο Υπουργών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, συχνότερα σε μια διαδικασία κοινών αποφάσεων. Έτσι, ενώ η Επιτροπή της ΕΕ έχει την πρωτοβουλία της νομοθετικής πρότασης, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συναποφασίζουν, με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να έχει την εξουσία της αρνησικυρίας (veto), δεδομένου ότι προς λήψη νομοθετικού μέτρου είναι αναγκαία η συναίνεση τόσο του Συμβουλίου όσο και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Σε αντίθεση προς αυτήν την κλασική Κοινοτική Μέθοδο της μετατροπής πολιτικών πρωτοβουλιών σε νόμους, η ΑΜΣ δεν περιλαμβάνει τη δημιουργία τυπικά δεσμευτικής δευτερεύουσας νομοθεσίας της ΕΕ, όπως οι Οδηγίες (Directives) και οι Κανονισμοί (Regulations) (Commission of the European Communities, 2001, σσ. 21-22). Αντίθετα, στηρίζεται σημαντικά σε μη δεσμευτικό δίκαιο.

III. Η ΑΜΣ: ένα νέο ευέλικτο όργανο διακυβέρνησης που στηρίζεται σε μη δεσμευτικό δίκαιο

Το μη δεσμευτικό δίκαιο (soft law) μπορεί να διακριθεί από το δεσμευτικό δίκαιο (hard law) από το γεγονός ότι αυτό το τελευταίο αποτελεί την παραδοσιακή μορφή άσκησης κυβερνητικών εξουσιών. Ενώ το δεσμευτικό δίκαιο, όπως για παράδειγμα τα άρθρα της Συνθήκης για την ΕΚ και την ΕΕ, οι Οδηγίες και οι Κανονισμοί, δημιουργούν νομικά δεσμευτικές υποχρεώσεις, το μη δεσμευτικό δίκαιο της ΕΕ, όπως οι Συστάσεις, οι Γνώμες, οι Εκθέσεις, οι Κοινές Ανακοινώσεις της Επιτροπής και του Συμβουλίου Παιδείας, καθώς και τα Σχέδια Δράσης επιδιώκουν μόνον τη συμμόρφωση δια της πειθούς. Δεν δημιουργούν εξαναγκαστικά νομικά δικαιώματα και υποχρεώσεις για τα ιδρύματα ή τους πολίτες της ΕΕ. Ένα παράδειγμα μη δεσμευτικού νομικού κανόνα της ΕΕ στον τομέα της εκπαιδευτικής πολιτικής αποτελούν οι εκθέσεις της Επιτροπής της ΕΕ οι οποίες ορίζουν επιδόσεις και δείκτες για τη μέτρηση της ποιότητας των ρυθμίσεων για τα δευτεροβάθμια σχολεία σε όλη την ΕΕ. Οι εν λόγω επιδόσεις και δείκτες δεν δημιουργούν νομικά εξαναγκαστικά δικαιώματα για συγκεκριμένο επίπεδο υπηρεσιών για μαθητές ή γονείς, ούτε αποτελούν ένα νομικά δεσμευτικό επίπεδο (standard) προς το οποίο είναι υποχρεωμένα να συμμορφώνονται τα σχολεία στα Κράτη Μέλη της ΕΕ.

Κατά παράδοση στη διαμόρφωση της πολιτικής της ΕΕ γίνεται προσφυγή σε μη δεσμευτικούς κανόνες δικαίου ως προκαταρκτικό μέτρο, πριν υιοθετηθούν υποχρεωτικά νομικά μέτρα. Για παράδειγμα, ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ μπορεί να θεωρηθεί ως πρόδρομος σε παραδοσιακά υποχρεωτικά ατομικά δικαιώματα σε ένα τυπικά κυρωμένο Σύνταγμα της ΕΕ. Μη δεσμευτικοί κανόνες χρησιμοποιούνται επίσης συχνά προς ερμηνεία υφισταμένων μέτρων δεσμευτικών κανόνων δικαίου. Η Επιτροπή εκδίδει μη δεσμευτικούς νομικούς κανόνες, όπως για παράδειγμα διοικητικές εγκυκλίους και ανακοινώσεις σε διάφορους τομείς της αρμοδιότητάς της, με σκοπό να διευκολύνει την ερμηνεία κανόνων δεσμευτικού δικαίου (Armstrong and Kilpatrick, 2006, σ. 3). Σε αντίθεση, η ΑΜΣ περιορίζεται σε κανόνες μη δεσμευτικού δικαίου ως μέσα βασικής διακυβέρνησης και όχι ως προκαταρκτική επιλογή ή ως ενέργεια προς διευκόλυνση της ερμηνείας υποχρεωτικών κανόνων δικαίου. Τούτο έχει σημασία επίσης διότι η σημαντική προσφυγή σε μη δεσμευτικό δίκαιο έχει συνέπειες για την κατανομή της εξουσίας στην ΕΕ. Όπου ειδικότερα η Επιτροπή της ΕΕ περιορίζεται σε παραδοσιακά μέτρα όχι δεσμευτικού δικαίου, για παράδειγμα για να εκφράσει τις απόψεις της αναφορικά με την ερμηνεία δεσμευτικών νομικών κανόνων της ΕΕ, ο ρόλος της Επιτροπής κι έτσι ο διεθνικισμός στην ΕΕ ενισχύονται. Αντίθετα προς την τακτική αυτή, η ΑΜΣ ακολουθεί μια καινοτόμο τακτική.

Εδώ τα μέτρα μη δεσμευτικού δικαίου συχνά προέρχονται από πρωτοβουλίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου Υπουργών. Τούτο αυξάνει το ρόλο των Κρατών Μελών στη διαδικασία διαμόρφωσης της πολιτικής της ΕΕ και γι' αυτό ενισχύει τον διακρατισμό στην ΕΕ (Armstrong and Kilpatrick, 2006, σ. 3). Ο μη δεσμευτικός χαρακτήρας της ΑΜΣ τονίζει επίσης ένα άλλο βασικό χαρακτηριστικό της, την ικανότητά της να αντιδρά αμέσως (reflexivity).

IV. Η ΑΜΣ: ένα όργανο διακυβέρνησης ικανό να αντιδρά άμεσα

Η ικανότητα να αντιδρά άμεσα είναι το δεύτερο βασικό χαρακτηριστικό της ΑΜΣ (Armstrong and Kilpatrick, 2006, σ. 11). Εξ ορισμού, αν σε κάποιο θέμα πολιτικής προκύψουν νέα δεδομένα, το μη δεσμευτικό δίκαιο μπορεί να αναθεωρηθεί πολύ ευκολότερα από το δεσμευτικό δίκαιο. Όπως γίνεται σαφές από τα συμπεράσματα της Λισσαβόνας, η “εκμάθηση πολιτικής” αποτελεί θεμελιώδες στοιχείο της ΑΜΣ. Ως ένα όργανο ικανό να αντιδρά άμεσα η ΑΜΣ περικλείει επαναλαμβανόμενες διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής, οι οποίες τροφοδοτούνται από συνεχείς σκέψεις και αναθεωρήσεις ιδεών. Καθώς αναπτύσσονται νέες γνώσεις αναφορικά με θέματα πολιτικής οι αντιδράσεις της διακυβέρνησης μπορεί να τροποποιούνται. Για παράδειγμα, η εφαρμογή της ΑΜΣ στην εκπαιδευτική πολιτική της ΕΕ έχει ενεργοποιήσει νέες πολιτικές οι οποίες ανταλλάσσουν πληροφόρηση για τις καλύτερες πρακτικές στην εκπαίδευση.

Αυτή η ανταλλαγή πληροφόρησης και προοπτικών μεταξύ των διαφόρων ΚΜ επιδιώκει επίσης να ενθαρρύνει κάθε Κράτος Μέλος να επανεξετάζει τις δικές του πρακτικές εκπαίδευσης, να προωθεί την εκμάθηση πολιτικής και να ανεβάζει τα επίπεδα στο ύψος των επιπέδων εκείνων των Κρατών Μελών που γίνεται δεκτό ότι παρέχουν τις “καλύτερες πρακτικές”. Αλλά η “μη υποχρεωτικότητα” και η ικανότητα άμεσης αντίδρασης δεν πρέπει να υπερεκτιμώνται ως βασικά χαρακτηριστικά της ΑΜΣ. Η ανταλλαγή πληροφόρησης και απόψεων για τα δίκτυα πολιτικής (policy networks) προσφέρει επίσης την βάση για την επιβολή περισσότερο ειδικών μορφών διακυβέρνησης της ΑΜΣ της ΕΕ, που έχουν τη δυνατότητα να διαμορφώνουν και να καθοδηγούν εκπαιδευτικές πολιτικές στα Κράτη Μέλη. Ειδικότερα, οι ανταλλαγές πληροφόρησης μπορούν να προσφέρουν τα θεμέλια για την ανάπτυξη αντικειμενικών στόχων, δεικτών και επιδόσεων, που είναι κεντρικής σημασίας για την ΑΜΣ, επίσης στις εκπαιδευτικές πολιτικές της ΕΕ. Η εμπιστοσύνη σε αυτά τα νέα όργανα δημόσιας διαχείρισης αποτελεί το τρίτο βασικό χαρακτηριστικό της ΑΜΣ.

V. Αντικειμενικοί στόχοι, δείκτες και επιδόσεις

Τον Μάρτιο του 2001 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε τρεις στρατηγικούς στόχους για την εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση (ΕΚ) στην ΕΕ. Οι εν λόγω στόχοι: πρώτον, απέβλεπαν στην αύξηση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των συστημάτων εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης (ΕΚ) στην ΕΕ. Δεύτερον, επιδίωκαν να διευκολύνουν την πρόσβαση όλων στα συστήματα εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης. Και, τρίτον, φιλοδοξούσαν να καταστήσουν τα συστήματα εκπαίδευσης και επαγγελματικής κατάρτισης ανοικτά σε όλο τον κόσμο. Τον ίδιο χρόνο η Επιτροπή (2001 β) δημοσίευσε έκθεση με τίτλο “Οι Συγκεκριμένοι Μελλοντικοί Αντικειμενικοί Στόχοι των Συστημάτων Εκπαίδευσης” (“The Concrete Future Objectives of Education Systems”), όπου καθόρισε πέντε κύριους⁴ και δεκατρείς δευτερεύοντες αντικειμενικούς στόχους.

Ακολούθησε ένα λεπτομερές πρόγραμμα εργασίας προς το σκοπό της καταγραφής των αλλαγών που κρίθηκαν αναγκαίες για την επίτευξη αυτών των στόχων. Η πρόοδος

4. Οι πέντε κύριοι αντικειμενικοί στόχοι είναι οι εξής:

- α) Η αύξηση του επιπέδου σπουδών στην Ευρώπη.
- β) Η ευκολότερη και περισσότερο διαδεδομένη πρόσβαση στις σπουδές σε όλες τις ηλικίες στη διάρκεια της ζωής.
- γ) Ο εκσυγχρονισμός του ορισμού των βασικών ικανοτήτων για την κοινωνία της γνώσης.
- δ) Το άνοιγμα της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης στο τοπικό περιβάλλον, στην Ευρώπη και στον κόσμο.
- ε) Η αξιοποίηση των πόρων κατά τον καλύτερο τρόπο.

των Κρατών Μελών σε σχέση με καθένα από τους στόχους αυτούς παρακολουθείται με τη δημιουργία επιδόσεων. Οι επιδόσεις αυτές δεν είναι συγκεκριμένοι στόχοι προς επίτευξη από τις καθεκαστα χώρες – είναι απλά αναφορές για “μέσες” επιδόσεις. Η Αυστρία και η Ολλανδία, ωστόσο, περιέλαβαν τις εν λόγω επιδόσεις ως στόχους για την εσωτερική εκπαιδευτική πολιτική τους (Gornitzka, 2005). Η Επιτροπή δημοσίευσε επίσης την “Ευρωπαϊκή Έκθεση για την Ποιότητα της Σχολικής Εκπαίδευσης – 16 Δείκτες Ποιότητας” (European Commission, 2000). Η εν λόγω Έκθεση καθιέρωσε τη χρήση δεικτών και επιδόσεων για την αξιολόγηση και βελτίωση της ποιότητας της σχολικής εκπαίδευσης. Τον Μάιο του 2003 η Επιτροπή πρότεινε και το Συμβούλιο υιοθέτησε πέντε ευρωπαϊκές επιδόσεις για την εκπαίδευση. Για παράδειγμα, το Συμβούλιο θέτει ως στόχο για το 2010 να επιτευχθεί στην ΕΕ ένας μέσος όρος μαθητών που εγκαταλείπουν το σχολείο όχι ανώτερος του 10% όλων των μαθητών (της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης)⁵.

Κατά συνέπεια, οι επιδόσεις αποτελούν ένα σημαντικό στοιχείο της ΑΜΣ στην εκπαίδευση. Προορίζονται να χρησιμοποιούνται για “να προσδιορίζονται οι καλύτερες πρακτικές” που θα βοηθούσαν στην επίτευξη παραδεκτών αντικειμενικών στόχων⁶. Η χρήση τους δικαιολογείται επίσης με αναφορά σε διάφορες αξίες διακυβέρνησης. Θα πρέπει να προωθούν τη διαφάνεια επιτυγχάνοντας εμφανή πρόοδο προς τους αντικειμενικούς στόχους. Θα πρέπει ακόμη να προωθούν πραγματικές όψεις της “καλής διακυβέρνησης” με “κάμψη της υπερβολικής (Λισσαβόνα) φιλοδοξίας σε στόχους που μπορούν να επιτευχθούν” (Commission Staff Working Paper, 2004, σ. 10).

5. Οι άλλες τέσσερις επιδόσεις είναι:

α) “Ο συνολικός αριθμός των αποφοίτων στα μαθηματικά, στις φυσικές επιστήμες και στην τεχνολογία στην ΕΕ θα πρέπει να αυξηθεί τουλάχιστον κατά 15% μέχρι το 2010, ενώ στο ίδιο διάστημα θα πρέπει να μειωθεί το επίπεδο της ανισοκατανομής κατά φύλο”.

β) “Μέχρι το 2010 ποσοστό τουλάχιστον 85% των ατόμων ηλικίας 22 χρόνων στην ΕΕ θα πρέπει να έχουν ολοκληρώσει την ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση”.

γ) “Μέχρι το 2010 η ποσοστιαία αναλογία των ατόμων ηλικίας 15 ετών με χαμηλή επίδοση στην ανάγνωση και κατανόηση κειμένου θα πρέπει να έχει ελαττωθεί τουλάχιστον κατά 20% σε σύγκριση με το έτος 2000”.

δ) “Μέχρι το 2010, ο μέσος όρος συμμετοχής σε δια βίου εκπαίδευση στην ΕΕ θα πρέπει να είναι τουλάχιστον το 12,5% του ενήλικα εργασιακής ηλικίας πληθυσμού (ηλικιακή ομάδα 25- 64 χρόνων)”.

6. Τα βασικά κείμενα στην προκείμενη περίπτωση είναι η Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «Ευρωπαϊκές επιδόσεις στην εκπαίδευση και την κατάρτιση: παρακολούθηση κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας», Com (2002) 629, 20.11.2002, και τα Πορίσματα του Συμβουλίου της 5ης Μαΐου 2003 για τα «Επίπεδα Αναφοράς της Ευρωπαϊκής Μέσης Απόδοσης στην Εκπαίδευση και την Κατάρτιση (Επιδόσεις) OJ C 134, 7.6.2003. Βλ. επίσης Jaar S. και Hendriks M. (Eds.) (2002), Bench-marking the Quality of Education, Study co-financed by the European Commission, Socrates Programme.

Τελικά, οι “δείκτες”⁷ χρησιμοποιούνται για να εκτιμάται είτε ποσοτικά είτε ποιοτικά η πρόοδος για επίτευξη των επιδόσεων και των κοινών αντικειμενικών στόχων. Οι δείκτες θα πρέπει επίσης να συμβάλλουν στην ανταλλαγή πληροφορήσης και στη συζήτηση μεταξύ των Κρατών Μελών γύρω από τα αίτια των διαφορών στην εφαρμογή. Κατά συνέπεια, στοχεύουν να διευκολύνουν την εκμάθηση πολιτικής (Commission Staff Working Paper, 2004, σ. 11). Έχουν επιδοκιμαστεί από τις ομάδες εργασίας της Επιτροπής και θα πρέπει επίσης να επιδοκιμαστούν από το Συμβούλιο. Συμμετέχοντας στην ΑΜΣ για τις εκπαιδευτικές πολιτικές της ΕΕ, η Επιτροπή της ΕΕ έχει συγκροτήσει μια “Ενεργό Ομάδα για Δείκτες και Επιδόσεις” (“Standing Group for Indicators and Benchmarks”)⁸ η οποία έχει αναπτύξει προς το παρόν 29 δείκτες για να υπολογίζεται εάν και σε πόση έκταση η ΕΕ προχωρεί προς επίτευξη των κοινών αντικειμενικών στόχων και επιδόσεων στο πεδίο της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης⁹.

Σε σχέση με έναν αριθμό εκπαιδευτικών δραστηριοτήτων η ΕΕ επιζητεί επίσης να αναπτύξει περαιτέρω και να βελτιώσει τους δείκτες της. Τούτο εμφανίζεται αναγκαίο επίσης επειδή οι δείκτες ορισμένες φορές μόνον ελάχιστα συνδέονται με τις επιδόσεις και τους αντικειμενικούς στόχους, την πρόοδο των οποίων προορίζονται να υπολογίσουν. Για παράδειγμα, οι δείκτες “αναλογία μαθητών και δασκάλων” και “ηλικία του δασκάλου” χρησιμοποιούνται για την εκτίμηση της προόδου στην ποιότητα της διδασκαλίας. Ωστόσο, συχνά δεν υπάρχουν λεπτομερείς ενδείξεις από τις κοινωνικές επιστήμες που να υποστηρίζουν τους προβαλλόμενους δεσμούς ανάμεσα σε δείκτες και επιδόσεις στις εκθέσεις πολιτικής της ΕΕ. Είναι πράγματι η ηλικία και ο αριθμός των δασκάλων σε σχέση με τους μαθητές παράγοντες κλειδιά που επηρεάζουν την ποιότητα της διδασκαλίας; Ακόμη περισσότερο, κάποιιοι δείκτες δεν φαίνεται να επιμετρούν αυτό που επιδιώκουν να συλλάβουν οι επιδόσεις. Για παράδειγμα, ο αριθμός των μαθητών που

7. Η ΕΕ χρησιμοποιεί επίσης «σύνθετους δείκτες» οι οποίοι «επιχειρούν να συλλάβουν τη σύνθετη, πολυδιάστατη φύση της στηριζόμενης - στη - γνώση οικονομίας, αθροίζοντας έναν αριθμό βασικών μεταβλητών, και εκφράζοντας το αποτέλεσμα στη μορφή ενός συνολικού δείκτη» (Commission Staff Working Paper ‘Progress towards the common objectives in education and training: Indicators and Benchmarks’, SEC (2004) σ. 6). Οι εν λόγω δείκτες χρησιμοποιούνται, για παράδειγμα, για τη μέτρηση ενδεχόμενης αύξησης σε ‘επένδυση στην στηριζόμενη - στη - γνώση οικονομία’.

8. Πρόκειται για μια «ομάδα εμπειρογνομόνων, η οποία περιλαμβάνει μέλη από όλες τις συμμετέχουσες χώρες, που παρέχει συμβουλές προς την Επιτροπή αναφορικά με τη χρήση δεικτών ως οργάνων προς μέτρηση της προόδου για επίτευξη κοινών αντικειμενικών στόχων και δεικτών» (Commission Staff Working Paper ‘Progress Towards the Common Objectives in Education and Training: Indicators and Benchmarks’, SEC (2004, 73, σ. 12).

9. «Ένας ενδεικτικός κατάλογος» από 33 δείκτες και περιοχές δεικτών είχε επισημανθεί στο «Detailed Work Programme επί της εφαρμογής Ευρωπαϊκών κοινών στόχων στον τομέα της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (2002).

είναι καταγραμμένοι στις ξένες γλώσσες χρησιμοποιείται ως δείκτης για τη βελτίωση της διδασκαλίας των ξένων γλωσσών. Ενώ αυτός ο δείκτης επιμετράει τον αριθμό των μαθητών που επίσημα εμπλέκονται στη διδασκαλία της γλώσσας, ωστόσο δεν επιμετράει εάν και σε ποιο βαθμό αποκτάται πράγματι ικανότητα σε ξένες γλώσσες.

Μετά την παρουσίαση τριών θεμελιωδών χαρακτηριστικών της ΑΜΣ είναι ήδη αναγκαίο να επιχειρηθεί να δοθεί απάντηση στο ερώτημα γιατί η ΑΜΣ εφαρμόζεται επίσης στον τομέα των εκπαιδευτικών πολιτικών της ΕΕ.

VI. Η καθιέρωση της ΑΜΣ στην εκπαιδευτική πολιτική της ΕΕ

Η ΑΜΣ χρησιμοποιείται συνήθως όπου οι επίσημοι φορείς της ΕΕ διαθέτουν περιορισμένη δύναμη προς ανάπτυξη πολιτικών υπό τις Συνθήκες της ΕΚ και της ΕΕ, ή, όπου υπάρχει ισχυρή πολιτική αντίδραση στην επέκταση των δραστηριοτήτων της ΕΕ. Τούτο συμβαίνει ξεκάθαρα στην περίπτωση των εκπαιδευτικών πολιτικών της ΕΕ. Επομένως, η ΑΜΣ μπορεί να θεωρηθεί ως μια ενδεχόμενη νέα απάντηση στα παλιά προβλήματα των περιορισμένων αρμοδιοτήτων και νομιμοποίησης των οργάνων της ΕΕ κατά την άσκηση της πολιτικής (Zeitlin and Pochet, 2005). Σύμφωνα με το Άρθρο 149 (1) της Συνθήκης της ΕΚ η Ευρωπαϊκή Κοινότητα έχει μόνο πολύ περιορισμένες εξουσίες για την ανάπτυξη εκπαιδευτικών πολιτικών:

“Η Κοινότητα συμβάλλει στην ανάπτυξη παιδείας υψηλού επιπέδου, ενθαρρύνοντας τη συνεργασία μεταξύ Κρατών Μελών και, αν αυτό απαιτείται, υποστηρίζοντας και συμπληρώνοντας τη δράση τους, σεβόμενη ταυτόχρονα πλήρως την αρμοδιότητα των Κρατών Μελών για το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση του εκπαιδευτικού συστήματος καθώς και την πολιτιστική και γλωσσική τους πολυμορφία” (βλ. το κείμενο στην ελληνική γλώσσα στον τόμο Σαχκεκίδου, Ευρωπαϊκή Ένωση. Βασικά κείμενα, 2005, σ. 145).

Το εν λόγω άρθρο προστέθηκε στη Συνθήκη της ΕΚ μόλις το 1992 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Επομένως, η ΕΕ απέκτησε μόνον σχετικά πρόσφατα στην ανάπτυξη της ρητές εξουσίες υπό τη Συνθήκη της ΕΚ προς ανάπτυξη μιας ευρωπαϊκής διάστασης στις εκπαιδευτικές πολιτικές των Κρατών Μελών¹⁰.

Αλλά όμως, ενώ υπάρχει τώρα το ειδικό Άρθρο 149 της Συνθήκης της ΕΚ που δίνει εξουσίες στα όργανα της ΕΕ στον τομέα της διαμόρφωσης εκπαιδευτικής πολιτικής της ΕΕ, είναι επίσης ξεκάθαρο ότι οι εξουσίες αυτές είναι πολύ περιορισμένες. Τα όρ-

10. Ο ‘ευρωπαϊσμός’ των εκπαιδευτικών πολιτικών των Κρατών Μελών επίσης προωθήθηκε με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ECJ), ήδη πριν το 1992. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο υπάγει την Ευρωπαϊκή Νομοθεσία αναφορικά με τα δικαιώματα πρόσβασης στην εκπαίδευση των προστατευομένων μελών των εργατών και τη διασυννοριακή παροχή υπηρεσιών εκπαίδευσης στην ΕΕ, υπό το άρθρο 49 της Συνθήκης για την ΕΕ.

γανα της ΕΕ μπορούν απλά να ενθαρρύνουν τη συνεργασία μεταξύ των Κρατών Μελών και αν είναι αναγκαίο να υποστηρίζουν και να συμπληρώνουν τις δραστηριότητες των Κρατών Μελών. Οποιοσδήποτε δραστηριότητες πέραν της ενθάρρυνσης της συνεργασίας μεταξύ των Κρατών Μελών μπορεί να έχουν μόνο δευτερεύοντα χαρακτήρα σε σχέση με τις δραστηριότητες που αναπτύσσουν τα ίδια τα Κράτη Μέλη. Είναι επίσης σαφές, ότι τα όργανα της ΕΕ δεν έχουν καμία επίσημη νομοθετική εξουσία αναφορικά με την εκπαίδευση σύμφωνα με το Άρθρο 149 της Συνθήκης της ΕΚ. Ακόμη περισσότερο, το Άρθρο 149 (1) της Συνθήκης της ΕΚ στο τέλος του αξιώνει από τα όργανα της ΕΕ να σέβονται πλήρως την αρχή κατά την οποία η κύρια ευθύνη για το περιεχόμενο της διδασκαλίας και την οργάνωση των συστημάτων εκπαίδευσης εναπόκειται στα Κράτη Μέλη. Η ιδέα μιας ενοποιημένης εκπαιδευτικής πολιτικής της ΕΕ περιορίζεται περαιτέρω στο Άρθρο 149 (1) της Συνθήκης της ΕΚ με τη ρητή αναφορά στην πολιτιστική και γλωσσική πολυμορφία των εκπαιδευτικών συστημάτων στην ΕΕ.

Επιπρόσθετα, οι εξουσίες άσκησης πολιτικής της ΕΕ στον τομέα της εκπαίδευσης είναι επίσης περιορισμένες, διότι υπόκεινται στις γενικές αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (Άρθρο 5 Συνθήκης ΕΚ). Στην επικουρικότητα αναφέρεται το Άρθρο 5 εδ. β' της Συνθήκης της ΕΚ. Τούτο ορίζει ότι στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Κοινότητας – γεγονός που σαφώς ισχύει για τις εκπαιδευτικές πολιτικές – “η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα Κράτη Μέλη” (βλ. το κείμενο στην ελληνική γλώσσα στον τόμο Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκή Ένωση. Βασικά κείμενα, σ. 48).

Τελικά, η δραστηριότητα της ΕΕ στον τομέα της εκπαίδευσης είναι επίσης περιορισμένη από ενδεχόμενο έλλειμμα νομιμοποίησης. Υπάρχει ένας ισχυρός δεσμός ανάμεσα στις εκπαιδευτικές πολιτικές και τη σύσταση της εθνικής ταυτότητας και της κυριαρχίας στα Κράτη Μέλη. Επομένως, τα Κράτη Μέλη διατυπώνουν το ερώτημα αν είναι πράγματι σύμφωνη προς το ευρωπαϊκό δίκαιο μια ευρωπαϊκή διάσταση στις εκπαιδευτικές πολιτικές (Alexiadou, 2005). Εθνικοί, περιφερειακοί και τοπικοί φορείς, οι οποίοι διαθέτουν σημαντικές εξουσίες στα διάφορα Κράτη Μέλη αναφορικά με τη διακυβέρνηση της εκπαίδευσης¹¹, εύλογα αναμένεται ότι θα κρατήσουν κριτική και άγρυπνη στάση απέναντι σε μια ενδεχόμενη διάβρωση της επιρροής τους μέσα από μια ευρωπαϊκή διάσταση στις εκπαιδευτικές πολιτικές των Κρατών Μελών.

11. Για παράδειγμα, στη Γερμανία τα Ομόσπονδα Κρατίδια (Bundesländer) έχουν την ευθύνη και τις εξουσίες για την ανάπτυξη και την εφαρμογή των εκπαιδευτικών πολιτικών για τον πρωτοβάθμιο, τον δευτεροβάθμιο και τον τριτοβάθμιο τομέα. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, ειδικά η διακυβέρνηση της πρωτοβάθμιας και της δευτεροβάθμιας σχολικής εκπαίδευσης έχει περιέλθει στην Αγγλία, στη Σκωτία και στην Ουαλία.

Συνοψίζοντας, μπορεί να λεχθεί, ότι η ΑΜΣ ως ένα μέσο “απαλής” διακυβέρνησης είναι ο τύπος του ρυθμιστικού μέσου το οποίο είναι ιδιαίτερα κατάλληλο για ρυθμίσεις σε τομείς στους οποίους η ΕΕ έχει μόνο πολύ περιορισμένες αρμοδιότητες.

Μετά την παρουσίαση των τριών βασικών χαρακτηριστικών στοιχείων της ΑΜΣ και του λόγου για την υιοθέτησή της στον τομέα των εκπαιδευτικών πολιτικών της ΕΕ, θα παρουσιάσουμε μια κριτική εκτίμηση ορισμένων βασικών πλευρών της ΑΜΣ.

VII. Θέματα και προβληματικές

Στην παρούσα παράγραφο αναπτύσσεται περαιτέρω μια κριτική ανάλυση της ΑΜΣ αναφορικά με τρία θεμελιώδη ζητήματα. Πρώτον, συζητούνται ορισμένες επιφυλάξεις για την προσφυγή στην ΑΜΣ σε μη δεσμευτικό δίκαιο. Δεύτερον, ακολουθεί μια κριτική ανάλυση του ζητήματος αν η ΑΜΣ μπορεί πραγματικά να θεωρηθεί ως μια “νέα” μορφή διακυβέρνησης της εκπαίδευσης στην ΕΕ. Τρίτον, εξετάζονται οι προοπτικές για την πραγματοποίηση της εκμάθησης πολιτικής δια της ΑΜΣ και το ενδεχόμενο για πολιτικές προς επανα-εισαγωγή διαδικασιών μάθησης της ΑΜΣ.

Καταρχήν, η προσφυγή στην ΑΜΣ σε μη δεσμευτικό δίκαιο μπορεί να επικριθεί διότι ενδεχόμενα απαλλάσσει τους φορείς της ΕΕ από το να θέτουν τυπικές υποχρεώσεις για συγκεκριμένους στόχους πολιτικής. Τούτο εγείρει ερωτηματικά από καθαρά τεχνοκρατική άποψη για την πιθανή αποτελεσματικότητα της “χωρίς κυρώσεις” διακυβέρνησης. Ακόμη σημαντικότερο είναι το γεγονός ότι τούτο θέτει επίσης ερωτηματικά όσον αφορά τις αξίες που προωθούνται από την ΑΜΣ. Η ΑΜΣ εφαρμόζεται σε μια σειρά από κοινωνικές πολιτικές της ΕΕ, όπως για παράδειγμα η εκπαίδευση, η πολιτική για τη νεολαία, η κοινωνική ενσωμάτωση, η μέριμνα για την υγεία. Η προσφυγή εδώ σε μη δεσμευτικό δίκαιο θα μπορούσε να ερμηνευτεί ως υποχώρηση από υποχρεώσεις για ιδανικά κοινωνικής δικαιοσύνης, που αποκτούν νόημα για τους πολίτες της ΕΕ μόνον όταν εκφράζονται ως τυπικά, εξαναγκαστικά δικαιώματα του αυστηρού δικαίου. Επομένως, από την άποψη αυτή η ΑΜΣ είναι μια μορφή *απορύθμισης*. Η προσφυγή σε μη δεσμευτικό δίκαιο μπορεί επίσης να καταστήσει λιγότερο πιθανή την εφαρμογή των ρυθμίσεων του αυστηρού δικαίου στην πράξη (Trubek and Trubek, 2006). Αυτή η κριτική της ΑΜΣ τροφοδοτεί συζητήσεις αναφορικά με το κατάλληλο Κοινωνικό Μοντέλο για την ΕΕ. Ορισμένοι βλέπουν την ΑΜΣ ως μια περαιτέρω έκφραση μιας νέο-φιλελεύθερης προκατάληψης απέναντι στην οικοδόμηση της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ. Εδώ η ΑΜΣ σχετίζεται με ένα Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο το οποίο βλέπει μόνο μια περιορισμένη προοπτική για ένα κράτος πρόνοιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επίτευξη ισότητας εισοδημάτων για τους πολίτες της μέσα από κοινωνικές πολιτικές – περιλαμβανομένης και της εκπαίδευσης – δεν θα ήταν μια βασική φιλοδοξία της ΕΕ. Αντίθετα, τα μέτρα της ΑΜΣ στην κοινωνική πολιτική της ΕΕ μπορεί απλά να επιδιώκουν να προσφέρουν στους

ιδιώτες τα μέσα που είναι αναγκαία για τον ανταγωνισμό στις αγορές ελεύθερης εργασίας. Στην σφαίρα της εκπαιδευτικής πολιτικής της ΕΕ η εν λόγω κριτική μπορεί να είναι ιδιαίτερα σημαντική, διότι η πολιτική απασχόλησης της ΕΕ φαίνεται να υπερισχύει και σε μεγάλη έκταση να υπαγορεύει τη χάραξη της εκπαιδευτικής πολιτικής (Alexiadou, 2005). Αυτός ο δεσμός ανάμεσα στα μέτρα της ΑΜΣ στον τομέα της εκπαιδευτικής πολιτικής της ΕΕ και σε ένα περιορισμένο όραμα μιας Κοινωνικής Ευρώπης φαίνεται να περιγράφεται καθαρά στην ομιλία του Wolfgang Street (1999) προς την Society for the Advancement of Socio – Economics:

Καθώς οι κοινωνικές πολιτικές ανακατανομής όλο και περισσότερο θεωρούνται από τις πολιτικές τάξεις της Ευρώπης υπερβολικά δαπανηρές, η έμφαση στις πολιτικές συνομιλίες μετατοπίζεται προς την *επένδυση* στην ικανότητα των ατόμων και των κοινοτήτων να επιβιώνουν στον εντεινόμενο διεθνή ανταγωνισμό. Όχι απλά ευημερία, αλλά επίσης ισότητα και δικαιοσύνη αναμένονται όλο και περισσότερο, όχι πια από ανακατανομή των ατομικών μέσων κατανάλωσης, αλλά από *επενδύσεις σε συλλογικά μέσα παραγωγής*, πράγμα που σημαίνει σε κάθε είδους *υποδομές*. Η αποκατάσταση της ανισότητας... επιδιώκεται με ευρεία και δίκαιη επένδυση σε *παραγωγικές ικανότητες*, ιδιαίτερα στο “ανθρώπινο κεφάλαιο” των ατόμων που θεωρείται ένα παραγωγικό αγαθό για την κοινότητα ως σύνολο και του οποίου η καλύτερη αξιοποίηση καθίσταται ως εκ τούτου ζήτημα δημοσίου ενδιαφέροντος.

Παρόλο που και εμείς εγείρουμε ερωτηματικά για την αποτελεσματικότητα της ΑΜΣ ως μέσο ρύθμισης κοινωνικής πολιτικής, έχουμε υποστηρίξει αλλού (Lange & Alexiadou 2010) ότι κάποιες από τις διαδικασίες της ΑΜΣ όπως η ‘πολιτική εκμάθησης’ που θα αναπτύξουμε πιο κάτω έχουν τη δυνατότητα να παρέχουν τον ‘πολιτικό χώρο’ και ‘πολιτικό λόγο’ για την ανάπτυξη κοινωνικής αλληλεγγύης.

Η προσφυγή της ΑΜΣ σε μη δεσμευτικό δίκαιο, ωστόσο, δεν έχει επικριθεί μόνο για ενδεχόμενη προώθηση ενός περιορισμένου οράματος για Κοινωνική Ευρώπη. Έχει επίσης επικριθεί για ανατροπή παραδοσιακών νομικών αξιωμάτων και αρχών που στηρίζουν το δικαϊκό σύστημα. Η ΑΜΣ στηρίζεται σε ανταλλαγή άριστων πρακτικών, επιδόσεων, δεικτών, αναφορών και εμπειριστατωμένων εκθέσεων ως μέσων διακυβέρνησης. Ως εκ τούτου αποτελεί ένα παράδειγμα της “διαχειριστικής προσέγγισης” (managerialist approach) μιας “νέας δημόσιας διαχείρισης” (new public management) για την προσφορά δημοσίων υπηρεσιών. Οι παραδοσιακές αρχές του συνταγματικού δικαίου, όπως π.χ. της διάκρισης των εξουσιών και της νομιμότητας, δεν ταιριάζουν ιδιαίτερα με τον νέον αυτόν τρόπο άσκησης της διακυβέρνησης και καθίστανται ενδεχόμενα άσχετες για την εξασφάλιση της νόμιμης άσκησης των εξουσιών από τους φορείς της ΕΕ (Trubeck and Trubeck, 2006). Για παράδειγμα, η αρχή της νομιμότητας –

η οποία επιβάλλει την άσκηση όλων των εκτελεστικών εξουσιών σύμφωνα με το νόμο – έχει περιορισμένη εφαρμογή όταν το μη δεσμευτικό δίκαιο παίρνει τη θέση του προηγούμενως εφαρμοζόμενου δεσμευτικού αυστηρού δικαίου.

Η ΑΜΣ έχει επίσης επικριθεί ως δυνάμενη να υπονομεύσει συνταγματικές αξίες, όπως η διαφάνεια και η υπευθυνότητα (accountability) στην άσκηση των εξουσιών της ΕΕ. Η ανάμειξη ενός μεγάλου αριθμού ενδιαφερομένων στην ανάπτυξη της πολιτικής, η συχνή αναθεώρηση των κανόνων, καθώς επίσης και οι πειραματικές διαδικασίες για την άσκηση πολιτικής – σε αντίθεση με σαφώς καθορισμένες και καθιερωμένες διαδικασίες άσκησης πολιτικής – όλα αυτά μπορεί να υπονομεύουν τη διαφάνεια στη λειτουργία της άσκησης πολιτικής.

Ειδικότερα, οι αντιπρόσωποι περιφερειών στην ΕΕ έχουν εκφράσει την ανησυχία τους για την έλλειψη διαφάνειας στην άσκηση πολιτικής στην ΑΜΣ. Οι εν λόγω αντιπρόσωποι υποστηρίζουν, ότι τα μέτρα της ΑΜΣ συχνά τους παρακάμπτουν, διότι τα κεντρικά κυβερνητικά όργανα των Κρατών Μελών διαπραγματεύονται απευθείας με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ νέες πρωτοβουλίες για πολιτικές της ΕΕ (Committee of the Regions, 2002). Ακόμη περισσότερο, παραδοσιακοί μηχανισμοί για την τήρηση της τάξης τόσο στα εθνικά όσο και στα ευρωπαϊκά όργανα, όπως λ.χ. η επανεξέταση των νομικών μέτρων στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και στο Πρωτοδικείο, μπορεί να τεθούν στο περιθώριο από την ΑΜΣ. Η στήριξη της ΑΜΣ σε μη εξαναγκαστικό “μη δεσμευτικό” δίκαιο παρέχει περιορισμένη δυνατότητα στα Ευρωπαϊκά Δικαστήρια να αναθεωρούν την άσκηση εξουσιών στην ΕΕ.

Αλλά όμως για ποιόν λόγο ενδιαφέρουν αυτές οι κριτικές της ΑΜΣ ως δυνάμενης να υπονομεύσει παραδοσιακές δικαιοτικές αξίες και αρχές; Δεν ενδιαφέρουν απλά και μόνον τους νομικούς τούς οποίους αφορά η τήρηση της νομιμότητας. Τονίζουν πιο γενικά το γεγονός ότι η ΑΜΣ έχει σχέση με αυτό που φαίνεται να αποτελεί ένα εσωτερικά αντιφατικό πρόγραμμα οικοδόμησης πολιτικής της ΕΕ. Από τη μια μεριά, η ΑΜΣ είναι ένα μέσο διακυβέρνησης που συνδέεται με τον παραμερισμό της παραδοσιακής κρατικής δημόσιας σφαίρας από τις δραστηριότητες κοινωνικής πρόνοιας. Έτσι, ταιριάζει προς ένα νέο-φιλελεύθερο όραμα μιας Κοινωνικής Ευρώπης. Από την άλλη μεριά, η νέο-φιλελεύθερη προτίμηση για περιορισμένη παρέμβαση του κράτους στην κοινωνική σφαίρα συνήθως υποστηρίζεται από παραδοσιακές συνταγματικές αρχές και αξίες, όπως είναι η νομιμότητα, η διάκριση των εξουσιών και η μεγάλη έμφαση στην υπευθυνότητα κατά την άσκηση των κρατικών εξουσιών και την παρέμβαση του κράτους στην ιδιωτική ζωή των πολιτών. Για παράδειγμα, η κρατική δραστηριότητα κοινωνικής πρόνοιας συχνά στηρίζεται σε μια ευρεία διακριτική ευχέρεια των κρατικών οργάνων, όπως στους τομείς της στέγασης, της υγειονομικής μέριμνας και της εκπαίδευσης. Αλλά τέτοιες ευρείες διακριτικές εξουσίες έρχονται ενδεχομένως σε σύγκρουση με παραδοσιακές δικαιοτικές αρχές και αξίες, όπως οι αρχές της νομιμότητας και της

διάκρισης των εξουσιών. Αυτές οι παραδοσιακές δικαιοϊκές αρχές, ωστόσο, συχνά θεωρούνται ως κεντρικής σημασίας για ένα φιλελεύθερο και νέο-φιλελεύθερο όραμα για το κράτος, διότι η δικαιοσύνη και η ισότητα επιτυγχάνονται με την ίση και γι' αυτό τη δίκαιη εφαρμογή των επίσημων νομικών κανόνων σε όλους τους πολίτες και μέσα από έναν σαφή διαχωρισμό των εκτελεστικών, των νομοθετικών και των δικαστικών εξουσιών. Η υπόσχεση του νέο-φιλελευθερισμού για ελευθερία στηρίζεται στην πεποίθηση ότι το δίκαιο έχει την ικανότητα να προσδιορίζει και να περιορίζει την άσκηση της κρατικής εξουσίας. Ως εκ τούτου, στην περίπτωση της ΑΜΣ στην κοινωνική πολιτική της ΕΕ φαίνεται να διαπιστώνεται από τη μια μεριά η επιβεβαίωση ενός νέο-φιλελεύθερου οράματος της Ευρώπης. Από την άλλη μεριά, όταν επιχειρείται η διερεύνηση των τεχνικών διακυβέρνησης που σχεδιάζει η ΑΜΣ –όπως για παράδειγμα το μη δεσμευτικό δίκαιο και τα μέσα της σύγχρονης δημόσιας διαχείρισης– διαπιστώνεται ότι η ΑΜΣ υπονομεύει παραδοσιακές συνταγματικές αρχές και αξίες, οι οποίες αποτελούν κλειδιά για τη νομότυπη άσκηση της εξουσίας στο φιλελεύθερο και το νέο-φιλελεύθερο κράτος. Αναδύεται λοιπόν μια ενδεχόμενη αντίφαση στις κριτικές που διατυπώνονται αναφορικά με την ΑΜΣ, η οποία εμφανίζει την ΑΜΣ να υπονομεύει τις παραδοσιακές δικαιοϊκές αξίες και αρχές, καθώς επίσης να υποστηρίζει ένα νεοφιλελεύθερο όραμα μιας Κοινωνικής Ευρώπης. Από το γεγονός ότι υποστηρίζονται οι πιο πάνω δύο κριτικές θέσεις συνάγεται ίσως περαιτέρω ότι η ΑΜΣ δεν συνδέεται με κάποιο συγκεκριμένο πολιτικό πρόγραμμα. Η απομάκρυνσή της από το αυστηρό δίκαιο και η ως εκ τούτου δυνατότητα εφαρμογής παραδοσιακών φιλελεύθερων συνταγματικών αρχών – ενώ ταυτόχρονα εναγκαλίζεται ένα περιορισμένο όραμα μιας Κοινωνικής Ευρώπης– οδηγεί στη διαπίστωση ότι η ΑΜΣ αποτελεί έκφραση της οικοδόμησης ενός πολιτικού προγράμματος της ΕΕ που είναι εσωτερικά αντιφατικό. Υπάρχουν ωστόσο και άλλοι ισχυρισμοί σχετικοί με την ΑΜΣ οι οποίοι είναι ανάγκη να υποβληθούν σε κριτική. Συχνά υποστηρίζεται ότι η ΑΜΣ είναι ένα καινοτόμο μέσο διακυβέρνησης της ΕΕ.

VIII. Η ΑΜΣ ως ριζοσπαστικό μέσο διακυβέρνησης στην ΕΕ

Ορισμένοι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι η ΑΜΣ είναι ένα παράδειγμα των σύγχρονων και ανανεωτικών μορφών της διακυβέρνησης της ΕΕ, οι οποίες εκτοπίζουν τις παλιές μορφές διακυβέρνησης της ΕΕ (βλ. Sabel and Zeitlin, 2006). Επίσης, από διάφορα έγγραφα πολιτικής της ΕΕ συνάγεται ότι η ΑΜΣ σε πολιτικές εκπαίδευσης είναι “μια ριζοσπαστική νέα διαδικασία συνεργασίας στους τομείς της εκπαίδευσης και της επαγγελματικής κατάρτισης”¹². Εδώ λαμβάνει χώρα η νέα διακυβέρνηση, διότι οι παλιές ιεραρχίες εκτοπίζονται ή –στην περίπτωση των πολιτικών εκπαίδευσης της ΕΕ–

12. Βλ. για παράδειγμα, το Commission Staff Working Paper: “Progress Towards the Common Objectives in Education and Training: Indicators and Benchmarks”, SEC (2004), 73, σ. 5.

ουδέποτε υπήρξαν. Άλλοι συγγραφείς υποστηρίζουν ότι γινόμαστε μάρτυρες νέων μορφών διακυβέρνησης της ΕΕ, οι οποίες απλά συμπληρώνουν και αναπληρώνουν κάποιες από τις ελλείψεις των παλαιών μορφών διακυβέρνησης της ΕΕ (Heritier, 2003). Κατά συνέπεια, οι “νέες” μορφές διακυβέρνησης της ΕΕ δεν είναι εντελώς νέες, διότι γεννιούνται “υπό την σκιά” των παραδοσιακών, ιεραρχικών δομών πολιτικής της ΕΕ. Υπάρχουν, ωστόσο, ερωτηματικά για το εάν η ΑΜΣ αποτελεί μια νέα μορφή διακυβέρνησης της ΕΕ κι αυτό για δύο λόγους.

Πρότον: Το εάν η ΑΜΣ μπορεί να θεωρηθεί ως ένα “νέο” μέσο διακυβέρνησης της ΕΕ εξαρτάται επίσης από το πώς προσδιορίζεται η έννοια των “παλαιών” μορφών διακυβέρνησης της ΕΕ και ιδιαίτερα του “δικαίου” ως ενός στοιχείου διακυβέρνησης. Η ιδέα ότι το μη δεσμευτικό δίκαιο, που χρησιμοποιήθηκε στην ΑΜΣ, είναι ριζικά διάφορο από το παραδοσιακό αυστηρό δίκαιο μπορεί να αμφισβητηθεί. Όταν η ΑΜΣ αντιπαρατίθεται προς το παραδοσιακό αυστηρό δίκαιο, ως αυστηρό δίκαιο συχνά εννοείται το “επίσημο δίκαιο” όπως είναι καταχωρημένο στα νομοθετικά κείμενα. Ενώ τούτο χαρακτηρίζεται παραδοσιακό “αυστηρό” δίκαιο, διότι περιλαμβάνει επίσημα δεσμευτικούς νομικούς κανόνες, το ίδιο παρουσιάζει επίσης μια μη ολοκληρωμένη εικόνα “αυστηρού” δικαίου. Κι αυτό επειδή παραβλέπεται ότι η εφαρμογή στην πράξη μπορεί να μεταβάλλει τον χαρακτήρα του “αυστηρού” δικαίου. Για παράδειγμα, οι εφαρμοστές του δικαίου μπορεί να το καθιστούν “επιεικέστερο”, όταν προσαρμόζουν και μεταβάλλουν έντεχνα τις νομικές υποχρεώσεις κατά την ερμηνεία των επίσημων νομικών κειμένων. Οι εφαρμοστές του δικαίου συνήθως διαθέτουν διακριτική ευχέρεια – που είτε τους δίδεται από επίσημα νομικά κείμενα είτε απλά την ασκούν – όταν εφαρμόζουν νομικές υποχρεώσεις (Lange, 1999). Το αυστηρό δίκαιο μπορεί να είναι ανοικτό σε αποφυγή, σε αμφισβήτηση, σε “πρόκληση”. Ακόμη περισσότερο, “επιεικέστερες” μορφές διακυβέρνησης μπορούν επίσης να χρησιμοποιηθούν προς άσκηση τόσο εξαναγκασμού όσο και πειθούς (Armstrong, 2006, σ. 87). Κατά συνέπεια, οι σαφείς διαχωρισμοί ανάμεσα σε “μη δεσμευτικό”, δηλαδή σε “επιεικές”, και σε “δεσμευτικό”, δηλαδή σε “αυστηρό” δίκαιο, οι οποίοι τονίζουν κάποια χαρακτηριστικά της ΑΜΣ ως μιας “νέας” μορφής διακυβέρνησης της ΕΕ, μπορεί να θέτονται υπό αμφισβήτηση.

Δεύτερον: Υπάρχει και άλλος δρόμος προς αμφισβήτηση της ιδέας ότι η ΑΜΣ συνιστά νέα μορφή διακυβέρνησης της ΕΕ. Η ΑΜΣ μπορεί εξίσου καλά να αποτελεί μια νέα μορφή άσκησης πολιτικής αλλά μπορεί να αποτελείται από παλιά περιεχόμενα. Οι διαδικασίες άσκησης πολιτικής της ΑΜΣ φαίνεται να είναι εύκαμπτες και γι’ αυτό ανοικτές και εκκρεμείς. Οι εν λόγω διαδικασίες άσκησης πολιτικής μπορεί να καταχωρούνται με διαφορετικά περιεχόμενα. Στον τομέα των εκπαιδευτικών πολιτικών της ΕΕ η ΑΜΣ φαίνεται να στηρίζεται σε γνωστές ιδέες και τεχνικές για την ανάπτυξη και την προσφορά εκπαιδευτικών υπηρεσιών, ιδιαίτερα εκείνων της “Νέας Δημόσιας Διαχείρισης” (New Public Management – NPM). Περιλαμβάνουν στόχους, επιδόσεις και δείκτες. Οι εκπαι-

δευτικές πολιτικές της ΕΕ στην ΑΜΣ ακολουθούν επίσης τις παραδοσιακές αξίες της ΝΡΜ με την ανάμειξη του ιδιωτικού τομέα στην ανάπτυξη και την εφαρμογή των πολιτικών της εκπαίδευσης. Διαμορφώνεται έτσι μια ισχυρή “επιχειρηματική” και οικονομική agenda στην ΑΜΣ για την εκπαίδευση στην ΕΕ (Dale and Robertson, 2006). Τούτο γίνεται φανερό με διάφορους τρόπους. Πρώτα – πρώτα, η ΑΜΣ αρχικά είχε αναπτυχθεί στο πλαίσιο του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής, που εφαρμόστηκε από το 1993 κατά την προετοιμασία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Δεύτερον, οι πολιτικές για την εκπαίδευση της ΑΜΣ συνδέονται στενά με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης (Hingel, 2001). Οι πολιτικές για την εκπαίδευση της ΕΕ θα πρέπει να βοηθήσουν την επίτευξη της agenda της Λισσαβόνας, ώστε η ΕΕ να καταστεί στην επόμενη δεκαετία “η πιο ανταγωνιστική και δυναμική στηριζόμενη στη γνώση οικονομία στον κόσμο ικανή για συνεχή οικονομική ανάπτυξη, με περισσότερες και καλύτερες δουλειές και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή”. Τρίτον, διάφορες εκθέσεις της ΕΕ στο χώρο των πολιτικών για την εκπαίδευση αποδίδουν έναν σημαντικό ρόλο στις ιδιωτικές επιχειρήσεις ως μετόχους σε σχολεία κατά το σχεδιασμό και την προσφορά της εκπαίδευσης, και προωθούν έναν γενικότερο “επιχειρηματικό διάλογο” μέσα στα σχολεία. Για παράδειγμα, τρεις από τους δείκτες που περιγράφονται στο “Λεπτομερειακό Πρόγραμμα Εργασίας για την Παρακολούθηση των Στόχων των Συστημάτων Εκπαίδευσης και Επαγγελματικής Κατάρτισης στην Ευρώπη” (“Detailed Work Programme on the Follow – Up of the Objectives of Education and Training Systems in Europe”) είναι: “η συνεργασία των οργανισμών Εκπαίδευσης και Επαγγελματικής Κατάρτισης με επιχειρήσεις”, “η προώθηση της αυτοαπασχόλησης” και “η εκατοστιαία αναλογία των ιδρυμάτων Εκπαίδευσης και Επαγγελματικής Κατάρτισης που παρέχουν συμβουλές και καθοδήγηση για την ίδρυση επιχείρησης” (European Council, 2002). Τέταρτο και πιο σημαντικό, η επιχειρηματική agenda στις πολιτικές για την εκπαίδευση της ΑΜΣ φαίνεται μάλλον να περιθωριοποιεί παρά να συμπληρώνει τους στόχους κοινωνικής δικαιοσύνης στην εκπαίδευση (βλ. επίσης Alexiadou, 2005 β).

Μόνον λίγοι από τους 29 δείκτες περιέχουν αναφορές κοινωνικής δικαιοσύνης κατά το σχεδιασμό και την προσφορά της εκπαίδευσης. Για παράδειγμα, οι δείκτες “αναλογία μαθητών που ολοκληρώνουν την ανώτερη δευτεροβάθμια εκπαίδευση” ή “επίπεδα δημόσιας και ιδιωτικής δαπάνης στα εκπαιδευτικά ιδρύματα”, καθώς επίσης και “ποσοστά συμμετοχής στην εκπαίδευση” θα μπορούσαν να σχετίζονται με στόχους κοινωνικής δικαιοσύνης, αλλά δεν είναι σαφώς διατυπωμένοι προς επίτευξη ενός τέτοιου σκοπού. Τους λείπει, για παράδειγμα, κάθε αναφορά στην αναλογία ιδιαίτερων κοινωνικό-οικονομικών ομάδων που θα έπρεπε να συμμετέχουν για την επίτευξη των εν λόγω γενικών στόχων. Ομοίως, ελάχιστη προσοχή δίνεται στο φύλο στην εκπαίδευση. Η ΕΕ επιδιώκει να αντιμετωπίσει την ανισότητα των φύλων, και ιδιαίτερα το μειωμένο ποσοστό νεαρών γυναικών που επιδιώκουν πανεπιστημιακού επιπέδου εκπαί-

δευση στα μαθηματικά, τις φυσικές επιστήμες και την τεχνολογία. Αλλά η επιδίωξη της αύξησης του αριθμού των πτυχιούχων στα μαθηματικά, τις φυσικές επιστήμες και την τεχνολογία κατά 15% μέχρι το 2010 στην ΕΕ δεν περιλαμβάνει στόχο αναλογίας για γυναίκες πτυχιούχους. Κατά συνέπεια, με τη μείωση των αναφορών σε κοινωνική τάξη και σε φύλο κατά τη διαμόρφωση των δεικτών εκπαιδευτικών επιτευγμάτων, προβάλλει ένα όραμα μιας Ευρωπαϊκής κοινωνίας στην οποία τα “άτομα” –διαχωριζόμενα από το κοινωνικό τους περιβάλλον– πρέπει να γίνονται άξια για ανταγωνισμό στις αγορές εργασίας. Αυτές οι ιδιαίτερες κατευθύνσεις που φαίνεται να ακολουθεί η διαμόρφωση της ΑΜΣ φέρνουν στο νου τις αξίες που στηρίζουν την εφαρμογή της, αν και το περιεχόμενο αυτών των αξιών θα μπορούσε κάλλιστα να προσδιορίζεται μάλλον με αναφορές σε κοινωνική δικαιοσύνη παρά με στενά οικονομικά χαρακτηριστικά, όπως συνιστούν οι αρχιτέκτονες του σκηνηκού της Ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής:

“Η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού είναι ταυτόχρονα ένα γνωστικό και ένα κανονιστικό εργαλείο. Είναι ένα “γνωστικό” εργαλείο, διότι μας επιτρέπει να μαθαίνουμε ο ένας από τον άλλο. Κατά τη γνώμη μου, αυτή η διαδικασία της μάθησης δεν περιορίζεται μόνο στην πρακτική των άλλων Κρατών Μελών, αλλά επεκτείνεται επίσης στις υποκείμενες απόψεις και γνώμες τους, δηλαδή σε έναν τομέα που δεν είναι λιγότερο σημαντικός. Ο Ανοικτός Συντονισμός είναι ένα “κανονιστικό” εργαλείο, διότι αναγκαστικά οι κοινοί στόχοι εμπεριέχουν ουσιαστικές θέσεις για κοινωνική δικαιοσύνη. Έτσι, ο ανοικτός συντονισμός δημιουργεί βαθμιαία ένα παράδειγμα Ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής” (Vandenbroucke, όπως αναφέρεται από Radaelli, 2004: 15).

Συμπερασματικά, περιορισμοί στη χάραξη σαφών διακρίσεων ανάμεσα στο “μη-δεσμευτικό” και στο “δεσμευτικό” δίκαιο, καθώς επίσης και το παλαιό περιεχόμενο της νέας δημόσιας διαχείρισης στην εκπαίδευση ΑΜΣ εγείρουν ζητήματα αναφορικά με την ιδέα ότι η ΑΜΣ στην εκπαίδευση είναι ένα εργαλείο της νέας διακυβέρνησης στην ΕΕ. Ωστόσο, θα πρέπει ακόμη να επιχειρηθεί μια κριτική ανάλυση της ΑΜΣ μέσα από το ερώτημα, τι πραγματικά περιλαμβάνει η “πολιτική αμοιβαίας μάθησης” στην ΑΜΣ.

ΙΧ. Η αμοιβαία εκμάθηση στην ΑΜΣ ως πολιτική διαδικασία

Η αμοιβαία εκμάθηση (mutual learning) αποτελεί μια βασική δύναμη συντονισμού στην ΑΜΣ και έχει θεωρηθεί ως μια έκφραση πειραματιστικής δημοκρατίας (Radaelli, 2004, Sabel and Zeitlin, 2006). Αποβλέπει να καταστήσει συνειδητή την ανάγκη για ανάπτυξη καινούριας γνώσης, και υποστηρίζει ότι οι αποφάσεις για εθνική πολιτική πρέπει να έχουν καλύτερη ενημέρωση βαδίζοντας πάνω στις εμπειρίες και την πρακτική των άλλων. Αυτό βέβαια στηρίζεται στην υπόθεση ότι όλα τα μέλη της ΕΕ συγκλίνουν προς τους ίδιους αντικειμενικούς στόχους –στην προκειμένη περίπτωση εκείνους

που τέθηκαν στη Λισσαβόνα– και ότι η επίλυση των προβλημάτων είναι λογική και συλλογική. Υπάρχουν όμως αμφιβολίες για το εάν η εκμάθηση πολιτικής στην ΑΜΣ περιλαμβάνει τη λογική και συλλογική επίλυση προβλημάτων. “Η μάθηση σε ένα πολιτικό πλαίσιο δεν είναι άσκηση αναζήτησης της αλήθειας – είναι μια πολιτική άσκηση” (Radaelli, 2004, σ. 3). Έτσι, δεν υπάρχει τίποτε το “ουδέτερο” σχετικά με τη διαδικασία, και ο τίτλος του “συντονισμού” δεν αποκλείει το πολιτικό στοιχείο της διαδικασίας, με την έννοια της διεκδίκησης συγκεκριμένων συμφερόντων. Συνεπώς, είναι αμφίβολο αν η ΑΜΣ μπορεί πραγματικά να αποφύγει την πολιτικοποίηση – όταν εφαρμόζεται σε πολιτικά ευαίσθητες περιοχές όπως η εκπαίδευση (όπ.π.). Επιπρόσθετα, υπάρχουν ενδείξεις για “μάθηση στα κορυφαία επίπεδα της ΕΕ και λίγες ενδείξεις για μάθηση εκ των κάτω” (Gornitzka, 2005).

Η παρατήρηση αυτή συνηγορεί υπέρ της άποψης ότι η διαδικασία άσκησης πολιτικής στην εκπαίδευση είναι πιθανότερο να αναπτύσσεται πάνω στις γραμμές της “μεταφερόμενης πολιτικής” που ξεκινά από την “κορυφή” και διαχέεται προς τις τοπικά / περιφερειακά επίπεδα, παρά ως συνήθης αμοιβαία εκμάθηση μεταξύ των Κρατών Μελών (Alexiadou and Jones, 2001). Συμπερασματικά, το εάν η ΑΜΣ είναι ένα νέο εργαλείο διακυβέρνησης της ΕΕ μπορεί επίσης να αμφισβητηθεί, αν θεωρηθεί ότι η “αμοιβαία εκμάθηση” δεν μπορεί να είναι μια νέα μορφή συλλογικής και λογικής επίλυσης προβλημάτων, αλλά ότι είναι απλά μια καλυμμένη διεκδίκηση καθιερωμένων συμφερόντων στην άσκηση πολιτικής στην ΕΕ.

Περιχαρακωμένες “γραφειοκρατικές πολιτικές” και η επιρροή των ομάδων “υψηλού επιπέδου” έχει αποδειχθεί ότι άσκησαν επιρροή στα μέτρα της ΑΜΣ στο πεδίο της κοινωνικής ενσωμάτωσης και της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης (Armstrong and Kilpatrick, 2006, σ. 22). Για το λόγο αυτό είναι αναγκαίο να εξεταστεί αν και η ΑΜΣ στην εκπαίδευση μπορεί πραγματικά να περιλαμβάνει την διάδοση “παλαιών” δομών πολιτικού ενδιαφέροντος αν και μέσα στο πιο ευέλικτο και μοντέρνο διαδικαστικό πλαίσιο της ΑΜΣ. Εδώ, η εκμάθηση πολιτικής περικλείει κάτι περισσότερο από απλό “δανεισμό”, “σχεδιασμό προτύπων”, “μεταφορά”, “διάδοση”, “οικειοποίηση” και “αντιγραφή”, όπως είχε περιγράψει ο Halpin (1994) τη μιμητική διαδικασία της ανάπτυξης της διεθνικής εκπαιδευτικής πολιτικής πριν από μια δεκαετία (στο Lawn and Lingard, 2002). Οι διαδικασίες άσκησης Ευρωπαϊκής εκπαιδευτικής πολιτικής μπορεί να είναι σχετικά ρευστές, “μερικά μόνον ορατές” και διαμορφωμένες μέσα από διαντίδραση διαφόρων “εμπειρογνομόνων” (όπ.π., σ. 292). Τέτοια ρευστότητα μπορεί κάλλιστα να “ταιριάζει” στις παραμέτρους της ΑΜΣ αλλά τότε και η αμοιβαία εκμάθηση ως ένα από τα στοιχεία της, μπορεί επίσης να καταστεί πιο προσβλητή, και ακόμα πιο ανοιχτή σε πολιτικοποιημένες δραστηριότητες και προτεραιότητες.

Στην 5η Εισήγηση Προόδου προς τους Στόχους της Λισσαβόνας τα Κράτη Μέλη παροτρύνονται να “συγκεντρώσουν την προσοχή σε κοινά ενδιαφέροντα και προτε-

ραιότητες” (Commission of the European Communities, 2008, σ. 10) για την αναμόρφωση και εκσυγχρονισμό των εκπαιδευτικών τους συστημάτων. Η διάφορες ‘Ανακοινώσεις’, ‘Συστάσεις’, ‘Εισηγήσεις’, και ‘Εκθέσεις’ επαναβεβαιώνουν την αφοσίωση της Επιτροπής στην επίτευξη των συμφωνημένων στόχων με αναφορά στην ΑΜΣ.

Για να επιτύχει αυτές τις αλλαγές η ΑΜΣ βασίζεται, εκτός των άλλων (δεικτών, κ.λπ.), στην “αμοιβαία εκμάθηση” όπως περιγράφηκε πιο πάνω, και σε μια διαδικασία κανονιστικών κυρώσεων και αμοιβών (“naming, shaming and faming”) μέσα από συγκρίσεις της “άριστης πρακτικής” και της συνέχισης της παρακολούθησης της εκτέλεσης από τα Κράτη Μέλη. Στην Εισήγηση Προόδου της Επιτροπής του 2008 τα Κράτη Μέλη παροτρύνονται να “μαθαίνουν από εκείνους που δρουν αποτελεσματικά”, ενώ το Συμβούλιο ζήτησε να εντοπίζονται οι 3 καλύτερες σε επιδόσεις χώρες της Ένωσης για κάθε θεματική περιοχή (όπ.π., σ. 16). Επιπλέον, για τον έλεγχο προόδου έναντι των προκαθορισμένων στόχων, το Συμβούλιο και η Επιτροπή καταρτίζουν κάθε δυο χρόνια μια κοινή έκθεση όπου διαπιστώνονται οι επιτυχίες και επισημαίνονται οι τομείς που υστερούν σε σχέση με τους στόχους της Λισσαβόνας. Η ΑΜΣ, και πιο συγκεκριμένα η διαδικασία ‘μάθησης’ αναφέρονται ρητά στην έκθεση αυτή ως μηχανισμοί μεταρρύθμισης και κατά συνέπεια διακυβέρνησης των εθνικών πολιτικών στο χώρο της εκπαίδευσης.

Η έκθεση βασίζεται στην ανάλυση εθνικών εκθέσεων και επιδόσεων ... βασίζεται επίσης στα αποτελέσματα της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης, και δη στη χρήση των εργαλείων αναφοράς της ΕΕ, και στον τομέα της ομαδικής μάθησης που συνεπικουρεί τις μεταρρυθμίσεις των κρατών μελών ... (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2008, σ. 2).

Εκμάθηση πολιτικής - εφαρμογή και έρευνα

Το 2003 συγκροτήθηκε μια βάση δεδομένων “καλής πρακτικής”. Ο σκοπός αυτής της βάσης δεδομένων είναι να συγκρίνει την πρόοδο των μεταρρυθμίσεων απέναντι στους συγκεκριμένους αντικειμενικούς στόχους. Η διαδικασία αυτή στοχεύει να αποφύγει την απλή αντιγραφή δραστηριοτήτων που είναι πιθανό να οδηγούν σε ανεπιτυχείς μεταρρυθμίσεις. Αλλά η δημοσιοποίηση της “καλής πρακτικής” περιλαμβάνει επίσης το στοιχείο της “ντροπής” το οποίο σαφώς στοχεύει σε κανονιστικές κυρώσεις που διαμορφώνονται από την κοινωνική πίεση και την οικοδόμηση υπόληψης.

Το 2004, και μέσα στα πλαίσια των εργασιών του Προγράμματος Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010 (το πρόγραμμα που περιλαμβάνει τους μηχανισμούς της ΑΜΣ), η Επιτροπή δημιούργησε ‘Θεματικές Ενότητες’ (‘Clusters’), και ‘Δραστηριότητες Συνεδελφικής Εκμάθησης’ (‘Peer Learning Activities’, ή PLAs). Οι Θεματικές Ενότητες που εφαρμόστηκαν πιλοτικά το 2005, αναφέρονται στη «συνέυρεση Κρατών Μελών που έχουν ενδιαφέρον για κάποιο κοινό θέμα και που έχουν εκφράσει τη διάθεση να μοιραστούν με άλλα Κράτη Μέλη τις θετικές η αρνητικές εμπειρίες τους» (European

Commission, 2006, σ.1). Η συμμετοχή των Κρατών Μελών στις διάφορες PLA είναι καθαρά εθελοντική, και δεν υπάρχει επίβλεψη ή επιβολή στο βαθμό συμμετοχής της κάθε χώρας. Οι PLA και οι Θεματικές Ενότητες¹³ θεωρούνται ως το ‘εφαρμοσμένο’ στάδιο του Προγράμματος Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010.

Έχουμε παρουσιάσει αλλού τις αρχικές μας εκτιμήσεις για τις διαδικασίες αμοιβαίας εκμάθησης στο χώρο της εκπαίδευσης, με βάση εμπειρικά δεδομένα που προέρχονται από δυο σειρές συνεντεύξεων με προσωπικό από τη Γενική Διεύθυνση Εκπαίδευσης και Πολιτισμού, και από την ανάλυση Εισηγήσεων, Ανακοινώσεων, Συστάσεων και Εκθέσεων της Επιτροπής (Lange & Alexiadou 2010)¹⁴. Στη δική μας προκαταρκτική έρευνα εντοπίσαμε 3 διαφορετικούς τύπους εκμάθησης που ανταποκρίνονται σε κάποιο βαθμό στην ιδέα της ‘αμοιβαίας μάθησης’, αλλά επίσης και τον τύπο της ‘ανταγωνιστικής’ αλλά και ‘ιμπεριαλιστικής’ μάθησης με πολύ πιο έντονα στοιχεία πολιτικού χαρακτήρα.

Περίληπτικά θα πούμε ότι στη μέχρι τώρα πρόοδο όσο αφορά στη διαδικασία εκμάθησης στην εκπαιδευτική πολιτική παρατηρούμε νέες διαδράσεις ανάμεσα στα Κράτη Μέλη και τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πολιτική εκμάθησης μέσω της ΑΜΣ φαίνεται ως μια ιδιαίτερα δυναμική μορφή διακυβέρνησης και διαχείρισης θεμάτων εκπαιδευτικής πολιτικής, που παρουσιάζει τόσο καινοτόμα και ευέλικτα σχήματα ανάλογα με τον τύπο της ‘εκμάθησης’ που διαμορφώνεται σε διάφορες PLA, όσο και τη δυνατότητα να λειτουργεί μέσα από πιο παραδοσιακές μορφές για διακυβέρνηση ευαίσθητων πολιτικών θεσμών όπως η εκπαίδευση.

Ο πολιτικός χαρακτήρας των διαδικασιών “αμοιβαίας εκμάθησης” έχει αναφερθεί ως ένα χαρακτηριστικό της και σε Εισηγήσεις της Επιτροπής, όπως για παράδειγμα η Εισήγηση Προόδου του 2003 με θέμα “Για τη Βελτίωση της Εκπαίδευσης των Δασκάλων και των Εκπαιδευτικών” (“Improving the Education of Teachers and Trainers”), και η Τελική Έκθεση της Γενικής Διεύθυνσης Κοινωνία των Πληροφοριών με θέμα “How the Europe OMC worked: Implications for the Coordination of Policy under i2010” (2005). Η τελευταία αυτή μελέτη βασίζεται στη συμμετοχή 10 Κρατών Μελών (Δανίας, Εσθονίας, Φινλανδίας, Ελλάδα, Ιρλανδίας, Ιταλίας, Ολλανδίας, Σλοβακίας,

13. Υπάρχουν οκτώ ‘Θεματικές Ενότητες’. Αυτές αφορούν στα ακόλουθα «Τριτοβάθμια Εκπαίδευση», «Δάσκαλοι και Εκπαιδευτές», «Η Καλύτερη Χρήση Πηγών Πλούτου», «Μαθηματικά, Επιστήμες και Τεχνολογία», «Πρόσβαση και Κοινωνική Ένταξη στη Δια Βίου Μάθηση», «Βασικές Δεξιότητες», «ICT», και “Αναγνώριση Μαθησιακών Αποτελεσμάτων».

14. Διεξάγαμε 14 ποιοτικές συνεντεύξεις την άνοιξη του 2007 με 7 από τους 8 υπεύθυνους συντονιστές (Cluster Coordinators) των ‘Θεματικών Ενοτήτων’ (Clusters), και με άλλο προσωπικό στη Γενική Διεύθυνση Εκπαίδευσης και Πολιτισμού, και στη Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ίσων Ευκαιριών, που είχαν ενεργό συμμετοχή στη δημιουργία και εφαρμογή του Προγράμματος Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010 και την ΑΜΣ.

Ισπανίας και Ηνωμένου Βασιλείου). Περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο λειτουργεί η ΑΜΣ σε αυτόν τον συγκεκριμένο τομέα, επισημαίνει τομείς όπου η διαδικασία δεν υπήρξε επιτυχής και κάνει υποδείξεις για βελτίωση με βάση τα επιτεύγματα και τους περιορισμούς της.

Και οι δυο εκθέσεις φαίνεται να δείχνουν ότι η πρώτη υπόθεση που στηρίζει το στοιχείο “αμοιβαία εκμάθηση” της ΑΜΣ δεν θεμελιώνεται στην πολιτική πραγματικότητα της άσκησης της εκπαιδευτικής πολιτικής. Τα Κράτη Μέλη δεν φαίνεται να ενδιαφέρονται πραγματικά για εκμάθηση πολιτικής:

«Οι μελέτες ατομικών περιπτώσεων αποκάλυψαν ότι η ΑΜΣ στο πλαίσιο της eΕυρώπης είχε περιορισμένη συνεισφορά στην πράξη προς βοήθεια των Κρατών Μελών με ανταλλαγή καλής πρακτικής, εκμάθησης και δανεισμού πολιτικής· η θέση ζητημάτων και η επίλυση προβλημάτων...» (How the eEurope OMC worked, 2005, σ. 8).

«Μόνον οι εκπρόσωποι 8 χωρών και 1 άλλος ενδιαφερόμενος έχουν εκδηλώσει ενδιαφέρον να ακούσουν για καλές πρακτικές από άλλες χώρες στον τομέα της ικανότητας δασκάλων / εκπαιδευτών. Οι υπόλοιποι εκπρόσωποι δεν έχουν εκδηλώσει κανένα ενδιαφέρον σε αυτόν τον τομέα, παρόλο που αρκετοί έχουν εκδηλώσει ενδιαφέρον για άλλα θέματα... Κανένα ενδιαφέρον δεν επέδειξαν οι αντιπρόσωποι χωρών σε τομείς όπως:

- Νέοι δρόμοι εργασίας στην τάξη.
- Εργασία “πέρα από την τάξη”, σχετική με το πρόγραμμα μαθημάτων και την οργάνωση του σχολείου, την προώθηση της εκπαίδευσης του πολίτη.
- Ένταξη του ICT σε τυπικές καταστάσεις μάθησης και σε εν γένει επαγγελματική πρακτική» (European Commission 2003, Improving Education of Teachers and Trainers, σ. 51).

Ακόμη περισσότερο, κείμενα σχετικά με την πολιτική της ΕΕ αναγνωρίζουν ότι οι επικρατούσες συνθήκες παίζουν σημαντικό ρόλο στην αμοιβαία εκμάθηση πολιτικής που σχετίζεται με την ΑΜΣ:

“... στην περίπτωση τομέων κοινωνικής πολιτικής, όπως η εκπαίδευση, οι πρακτικές δεν είναι δυνατόν να μεταφερθούν μαζικά, διότι είναι συνδεδεμένες με τις συνθήκες που επικρατούν σε συγκεκριμένο πλαίσιο. Συνεπώς, η αμοιβαία εκμάθηση δεν αποτελεί μίμηση, και οι εφαρμοστές της πολιτικής, οποτεδήποτε ελκύονται από αλλοδαπές πρακτικές, υποτίθεται ότι οφείλουν να τις προσαρμόσουν στις συνθήκες που επικρατούν στα δικά τους εθνικά / περιφερειακά πλαίσια. Η προσαρμογή αυτή είναι αδύνατη αν δεν μπορεί να προσδιοριστούν οι τοπικές καταστάσεις των εν λόγω πολιτικών, πράγμα που μπορεί να γίνει μόνο μετά από αξιολόγηση της διαδικασίας και του αποτελέσματος” (όπ.π., σσ. 50-51).

Αυτό, ωστόσο, που δεν επισημαίνεται, είναι το φαινόμενο να επιλέγονται τα περισσότερα από τα παραδείγματα “καλής πρακτικής” από τα πιο πλούσια ή πιο πολιτικά ισχυρά Κράτη Μέλη, κάτι που στη δική μας έρευνα συζητείται από τους συντονιστές των Θεματικών Ενοτήτων ως φυσικό επακόλουθο λόγω των μεγαλύτερων πόρων που οι πιο πλούσιες χώρες της Ένωσης έχουν διοχετεύσει τις τελευταίες δεκαετίες στο χώρο της εκπαιδευτικής έρευνας αλλά και υποδομής (Lange & Alexiadou 2010). Τα φτωχότερα Κράτη Μέλη, με πιο πρόσφατη παράδοση σε έρευνα μπορεί να αντιμετωπίζουν την απαίτηση να υιοθετούν πολιτικές και πρακτικές από τους πλουσιότερους εταίρους τους. Αν συμβαίνει κάτι τέτοιο, θα καταλήξουμε με τις “μεταφορές” ή τον “δανεισμό” πολιτικής του παλιού καιρού, με ελάχιστη πραγματική εκμάθηση πολιτικής (Phillips and Ochs, 2003). Η ασυμμετρία στους πόρους και στην παράδοση των Κρατών Μελών μπορεί να εκφράζεται ως ασυμμετρία στην πολιτική δύναμη και να επηρεάζει αντίστοιχα τη διαμόρφωση και εξαγωγή πολιτικής. Οι εκθέσεις που συζητήθηκαν πιο πάνω φαίνεται να επιβεβαιώνουν κάτι τέτοιο όταν σχολιάζουν το “μοίρασμα καλής πρακτικής” και την “αμοιβαία εκμάθηση πολιτικής” ως στοιχεία της ΑΜΣ:

Πραγματικά, οι εθνικοί φορείς δεν σκέπτονται πρώτα με όρους μιας κοινωνίας πληροφόρησης στην Ευρώπη. Οι περισσότερο οικονομικά προηγμένοι σκέπτονται καθολικά κ.λπ. και βλέπουν προς τους παραδοσιακούς εταίρους τους στον “δανεισμό πολιτικής”, με όλους να βλέπουν προς τις σκανδιναβικές χώρες. Τα λιγότερο προηγμένα Κράτη Μέλη βλέπουν προς τα περισσότερο προηγμένα, ενώ και οι δυο ομάδες σκέπτονται την όλη διαδικασία με όρους του “να προλάβουν”.

... γενικά, μόνον τα μικρότερα Κράτη Μέλη είναι ανοικτά σε δανεισμό πολιτικής στον τομέα της εκπαίδευσης – οι μεγάλες χώρες τείνουν να είναι αδιάφορες (How the eEurope OMC worked, p.v., σ. 8).

Οι εκθέσεις αυτές και η έρευνα διαφωτίζουν την έντονα πολιτική φύση του “δανεισμού πολιτικής” και της όλης διαδικασίας θέσης στόχων ανοικτής πολιτικής της ΕΕ.

X. Συμπεράσματα

Στο παρόν άρθρο περιγράφονται τρία βασικά χαρακτηριστικά της ΑΜΣ, και ειδικότερα η ευελιξία της, που στηρίζεται σε μη-δεσμευτικό δίκαιο, η ικανότητα άμεσης αντίδρασής της, καθώς επίσης η προτίμησή της προς τα νέα μέσα δημόσιας διαχείρισης των στόχων, των επιδόσεων και των δεικτών. Η κριτική μας εκτίμηση της ΑΜΣ έδωσε έμφαση στο ενδεχόμενο ναρκοθέτησης παραδοσιακών συνταγματικών αρχών και αξιών, καθώς επίσης και στο ενδεχόμενο να προσφέρει ένα περιορισμένο όραμα της κοινωνικής Ευρώπης. Στο κείμενο περιλαμβάνεται επίσης μια κριτική ανάλυση του περιεχομένου της αμοιβαίας εκμάθησης πολιτικής ως βασικού στοιχείου της ΑΜΣ.

Αποδεικνύεται ότι η εκμάθηση πολιτικής στον τομέα της εκπαίδευσης μπορεί να αποκτήσει πολιτικό χαρακτήρα.

Ακόμη περισσότερο, φαίνεται ότι τα Κράτη Μέλη επιδεικνύουν μια διφορούμενη αντίδραση απέναντι στις εκπαιδευτικές πολιτικές της ΑΜΣ. Τα εθνικά Υπουργεία Παιδείας φαίνεται να “αποδοκιμάζουν έντονα τους κοινούς στόχους”, ενώ “μέσα στην Επιτροπή ποτέ δεν είναι σαφές πώς να αντιδράσει ή πώς να εκμεταλλευτεί την ΑΜΣ” (How the eEurope OMC worked, 2005, σ. 8). Ταυτόχρονα, η ΑΜΣ στοχεύει να επηρεάσει τις συμμετοχικές δομές της άσκησης εσωτερικής πολιτικής και να οδηγήσει σε ένα ανασχηματισμό των δικτύων πολιτικής. Μέχρι τώρα, η φύση της ΑΜΣ που στοχεύει να φέρει την εκπαίδευση στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος φαίνεται να συνιστά αδυναμία, δεδομένου ότι στερείται κάθε δύναμης εξαναγκασμού. Αλλά από μια πιο θετική άποψη, τούτο μπορεί να αποδειχθεί το ισχυρότερο στοιχείο της ΑΜΣ έναντι στην αντίσταση των Κρατών Μελών στη θέσπιση στόχων απόδοσης που διαφέρουν κατά χώρα. Όπως υποστηρίζει ο Πασιάς (2005), η ΑΜΣ συμβάλλει στη διεύρυνση των παραδοσιακών διαβουλεύσεων μεταξύ Κράτους και Κοινότητας, ώστε να περιληφθεί μια ευρύτερη ‘κοινωνία των πολιτών’ στις διαπραγματεύσεις για την επίτευξη μιας κοινωνίας και οικονομίας της γνώσης.

Είναι αναγκαία η εμπειρική έρευνα για να διακριβωθεί εάν τα Κράτη Μέλη θα επιλέξουν μια “κατ’ όνομα” υιοθέτηση στόχων και επιδόσεων χωρίς οποιαδήποτε πραγματική μεταβολή στην εσωτερική πολιτική τους, ή, εάν θα υπάρξει μια διαδικασία “εκμάθησης σε βάθος” –πέρα από τη διεκδίκηση κατεστημένων συμφερόντων– η οποία θα επιφέρει ουσιαστικές αναμορφώσεις στις εκπαιδευτικές πολιτικές σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Βιβλιογραφία

- ALEXIADOU, N. (2005) Europeanisation and Education Policy, in D. Coulby, C. Jones & E. Zambeta (Eds) *World Yearbook of Education 2005: Globalisation and Nationalism in Education*, London: Routledge Falmer, pp.128-146.
- ALEXIADOU, N. (2005b) Social exclusion, and educational opportunity: the case of British education policies within a European Union context, *Globalisation, Societies and Education Journal*, Volume 3, Issue 1, pp.101-125.
- ALEXIADOU, N. & JONES, K. (2001) Travelling policies – local spaces, Paper presented at the Congrès Marx International III: *Le capital et l'humanité*, Université de Paris-X Nanterre-Sorbonne, 26-29 September 2001.
- ARMSTRONG, K. (2006) The ‘Europeanisation’ of Social Exclusion: British Adaptation to EU Co-ordination, *British Journal of Politics & International Relations*, Volume 8 Page 1, pp.79-100.

- ARMSTRONG, K., KILPATRICK, C. (2006) Law, Governance or New Governance? The Changing OMC in Employment and Social Inclusion, Draft Paper, *Law in New Governance Workshop*, University College London, 26-27 May 2006, manuscript with authors.
- Commission of the European Communities (2001) *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428 final, Brussels 25.7.2001.
- Commission of the European Communities (2001b) Report from the Commission: *The Concrete Future Objectives of Education Systems*, COM (2001) 59 final, Brussels, 31.01.2001.
- Commission of the European Communities (2002) *Education and Training in Europe: Diverse systems, shared goals for 2010*. The work programme on the future objectives of education and training systems. Directorate-General for Education and Culture, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Commission of the European Communities (2004) Commission Staff Working Paper: *Progress Towards the Common Objectives in Education and Training: Indicators and Benchmarks*, SEC (2004) 73, Brussels, 21.1.04.
- Commission of the European Communities (2006) Commission Staff Working Document: *Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training*. Report based on indicators and benchmarks, SEC (2006) 639, Brussels, 16.5.06
- Commission of the European Communities (2008) Commission Staff Working Document: *Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training*. Report based on indicators and benchmarks, SEC (2008) 2293, Brussels.
- Committee of the Regions (2002) Conference on *The Open Method of Coordination (OMC), Improving European Governance?*, Summary and Conclusions 30 September - 1 October 2002.
- DALE, R. & ROBERTSON, S. (2006) The case of the UK: *Homo Sapiens Europaeus vs Homo Quoestuosus Atlanticus?* European Learning Citizen or Anglo-American human capitalist?, in M. Kuhn & R.G. Sultana (Eds) *Homo Sapiens Europaeus? Creating the European Learning Citizen*, New York: Peter Lang, pp. 21-45.
- DG-Information Society (2005) Final Report *How the eEurope OMC worked: implications for the co-ordination of policy under i2010. The analysis of impacts of benchmarking and the eEurope actions in the Open Method of Co-ordination*, March 2005.
- European Commission (2000) *European Report on the Quality of School Education – 16 Quality Indicators*. Report based on the work of the Working Committee on Quality Indicators, Directorate-General for Education and Culture, May 2000.
- European Commission (2003) *Implementation of “Education and Training 2010” Work Programme*, Progress Report, Working Group Improving the Education of Teachers and Trainers, Directorate-General for Education and Culture, November 2003.
- European Commission (2006) *Progress towards the Lisbon Objectives in Education and Training: Report based on Indicators and Benchmarks*, Commission Staff Working Document, SEC (2006) 639
- European Council (2000) *Presidency Conclusions*, Lisbon 23-24th of March 2000, DOC/00/8.

- European Council (2002) Detailed work programme on the follow-up of the objectives of education and training systems in Europe, *Official Journal of the European Communities*, (2002/C142/01).
- GORNITZKA, A. (2005) Coordinating policies for a ‘Europe of knowledge’: emerging practices of the Open Method of Coordination in education and research, *Working Paper No.16*, Arena Centre for European Studies University of Oslo.
- HERITIER, A. (2003) New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness?, in T. Boerzel & R. Chichowski (Eds) *The State of the European Union*, Vol. 6, Oxford: Oxford University Press, pp. 105-126.
- HINGEL, A. J. (2001) *Education Policies and European Governance, Contribution to the Interservice Groups on European Governance*, Brussels. European Commission Directorate General for Education and Culture Education, DG EAC/A/1
http://europe.eu.int/comm/governance/areas/group12/contribution_education_en.pdf (accessed 10 October 2006)
- LANGE, B. (1999) Compliance Construction in the Context of Environmental Regulation, *Social and Legal Studies*, Vol. 8, No. 4, pp. 549-567.
- LANGE B., ALEXIADOU N. (2010), “How to govern for solidarity? An introduction to policy learning in the context of open methods of coordinating education policies” in M. Ross and Y. Borgman-Prebil (Eds), *Promoting Solidarity in the European Union*, (forthcoming), Oxford University Press.
- LAWN, M. & LINGARD, B. (2002) Constructing a European policy space in educational governance: the role of transnational policy actors, *European Educational Research Journal*, Vol.1, No.2, pp.290-307.
- ΠΑΣΙΑΣ Γ. (2005), Η ‘ΑΜΣ’ ως πολιτική ‘εκμάθησης’, ως πρακτική ‘θέασης’ και ως τεχνολογία ‘επιτήρησης’. Επίκαιρος λόγος για την επανάκτηση της δημοφιλίας του συγκριτικού χαρακτήρα της εκπαίδευσης στην ‘Ευρώπη της Γνώσης’, *Συγκριτική και Διεθνής Εκπαιδευτική Επιθεώρηση*, τ. 5, σσ.13-49.
- PHILLIPS, D., OCHS, K. (2003) Processes of policy borrowing in education: some explanatory and analytical devices, *Comparative Education*, Vol.39, No.4, pp.451-461.
- RADAELLI, C. (2004) Who Learns What? Policy learning and the Open Method of Coordination, Paper for the ESRC seminar series: *Implementing the Lisbon Strategy ‘Policy Learning Inside and Outside the Open Method’*, European Research Institute, University of Birmingham.
- SABEL, C.F. & ZEITLIN, J. (2006) Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU, Draft Paper, *Law in New Governance* workshop, University College London, 26-27 May 2006.
- ΣΑΧΠΕΚΙΔΟΥ Ε. (2005), *Ευρωπαϊκή Ένωση, Βασικά κείμενα*, ΣΤ΄ έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: εκδόσεις Σάκκουλα.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (2008), *Σχέδιο κοινής έκθεσης προόδου του Συμβουλίου και της Επιτροπής για το 2008 σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος εργασίας “Εκπαίδευση και κατάρτιση 2010”*, 5723/08, EDUC 29, SOC46, Βρυξέλλες 31.01.08.

- SCHELKLE, W. (2006) Law and Governance in Action – Economic Coordination, Draft Paper, *Law in New Governance* Workshop, 26-27 May 2006, University College London, manuscript with authors.
- STREECK, W. (1999) Competitive solidarity: rethinking the ‘European Social Model’, *MPIfG Working Paper 99/8*, Max Planck Institute for the Study of Societies, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp99-8/wp99-8.html> (accessed 2 November 2006).
- TRUBEK, D. & TRUBEK, L. (2006) New Governance and Legal Regulation: Complementarity, Rivalry or Transformation? Draft Paper, *Law in New Governance* Workshop, University College London, 26-27 May 2006, manuscript with authors.
- ZEITLIN, J. & POCHET, P. (Eds) 2005 *The Open Method of Co-ordination in Action: the European Employment and Social Inclusion Strategies*, Bruxelles: Peter Lang.