

**Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ποιοτικά πρότυπα για το περιεχόμενο, τις διαδικασίες και τις μεθόδους των μελετών κοινωνικού αντίκτυπου από την άποψη των κοινωνικών εταίρων και άλλων παραγόντων της κοινωνίας των πολιτών»**

(2007/C 175/06)

Με επιστολή του της 19ης Σεπτεμβρίου 2006, ο κ. Wilhelm SCHÖNFELDER, έκτακτος πληρεξούσιος Πρέσβης και μόνιμος αντιπρόσωπος της Γερμανίας στην ΕΕ, ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, εξ ονόματος της γερμανικής Προεδρίας του Συμβουλίου, να καταρτίσει γνωμοδότηση για την ανωτέρω πρόταση.

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΕΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 3 Μαΐου 2007 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. RETUREAU.

Κατά την 436η σύνοδο ολομέλειάς της, της 30ής και 31ης Μαΐου 2007 (συνεδρίαση της 31ης Μαΐου 2007), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 102 ψήφους υπέρ, 3 ψήφους κατά και 5 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

## 1. Εισαγωγή

Το αίτημα της γερμανικής Προεδρίας σχετικά με την κατάρτιση διερευνητικής γνωμοδότησης με θέμα «Ποιοτικά πρότυπα για το περιεχόμενο, τις διαδικασίες και τις μεθόδους των μελετών κοινωνικού αντίκτυπου από την άποψη των κοινωνικών εταίρων και άλλων παραγόντων της κοινωνίας των πολιτών» καταδεικνύει τη βούληση της γερμανικής κυβέρνησης να εστιάσει το ενδιαφέρον της στη βελτίωση της νομοθεσίας, σε συνεργασία με την πορτογαλική και τη ολλοβενική Προεδρία και ως συνέχεια της Δήλωσης των έξι Προεδριών του 2004. Ως εκ τούτου, «η συστηματική κατάρτιση μελετών αντίκτυπου<sup>(1)</sup> στο πλαίσιο όλων των νέων προγραμμάτων θα αποτελέσει ένα από τα βασικά στοιχεία του γερμανικού προγράμματος δράσης, προκειμένου (...) να λαμβάνονται υπόψη οι τυχόν κοινωνικές επιπτώσεις (...) ήδη από το στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας»<sup>(2)</sup>. «Η μελέτη αντίκτυπου μπορεί να οριστεί απλά ως μια μέθοδος προσδιορισμού των προσδοκώμενων ή των πραγματικών αποτελεσμάτων μιας παρέμβασης. Στόχος της μελέτης αντίκτυπου είναι η βελτίωση της τεκμηρίωσης στην οποία βασίζονται οι αποφάσεις που λαμβάνονται και, κατ' επέκταση, η βελτίωση της ποιότητας της λήψης των αποφάσεων»<sup>(3)</sup>.

## 2. Γενικές παρατηρήσεις

Κατά τη διάσκεψη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την περαιτέρω ανάπτυξη των μελετών αντίκτυπου στην Ευρωπαϊκή Ένωση (που πραγματοποιήθηκε στις 20 Μαρτίου 2006, στις Βρυξέλλες), αναφέρθηκε ότι «υφίσταται ευρεία συναίνεση ότι οι αρχές στις οποίες στηρίζεται το σύστημα ανάλυσης αντίκτυπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι ορθές», καθώς και ότι απαιτείται να εξετάζεται επιπλέον ο οικονομικός, ο κοινωνικός και ο περιβαλλοντικός αντίκτυπος<sup>(4)</sup>. Αρχικά, οι μελέτες του αντίκτυπου εισήχθησαν με στόχο την προς τα ανάντη βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου της

Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η συνεκτίμηση της κοινωνικής διάστασης ή των επιπτώσεων της νομοθεσίας της ΕΕ είναι σύμφυτη με τη συμμόρφωση προς την Κοινωνική Ατζέντα. Οι ευρωπαίοι πολίτες αναμένουν από την Ευρώπη να έχει κοινωνική διάσταση — ή από την ενιαία αγορά να είναι κοινωνικά συμβατή — και εκφράζουν ποικιλοτρόπως την επιθυμία τους να συμμετάσχουν στη διαδικασία περαιτέρω προσέγγισης της ΕΕ προς τους πολίτες της.

### 2.1 Η πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εκπόνηση μελετών αντίκτυπου — Σύνομη ανασκόπηση

Η πρωτοβουλία που ανέλαβε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2003 για την εφαρμογή μιας διαδικασίας κατάρτισης μελετών αντίκτυπου στο πλαίσιο όλων των σημαντικών σχεδίων — δηλαδή εκείνων που περιλαμβάνονται στην ετήσια πολιτική στρατηγική ή στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής — βασίζεται στο γεγονός ότι τα εν λόγω σχέδια έχουν «δυναμικό οικονομικό, κοινωνικό ή/και περιβαλλοντικό αντίκτυπο ή/και απαιτούν τη λήψη κάποιου ρυθμιστικού μέτρου για την εφαρμογή τους»<sup>(5)</sup>. Η πρωτοβουλία αυτή προωδήθηκε με στόχο τη σταδιακή ενσωμάτωση των μελετών αντίκτυπου στη νομοθετική διαδικασία από το 2005 και εξής<sup>(6)</sup>.

Από το 2003 και μετά, πολλά έχουν ειπωθεί σχετικά με τις μελέτες αντίκτυπου (ΜΑ) γενικώς, λίγα είναι όμως αυτά που αφορούν ειδικότερα τις κοινωνικές πτυχές.

### 2.2 Οι κοινωνικές πτυχές στις ΜΑ — Σύνομος απολογισμός του έργου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

2.2.1 Εύλογα ασφαλώς, η ΓΔ «Εκπαίδευση και Πολιτισμός» και η ΓΔ «Απασχόληση, Κοινωνικές Υποθέσεις και Ίσες Ευκαιρίες» περιλαμβάνουν κοινωνικές πτυχές στις ΜΑ. Επιπλέον, η εφαρμογή της «αρχής της αναλογικής ανάλυσης»<sup>(7)</sup> έχει ως αποτέλεσμα τα κοινωνικά στοιχεία να λαμβάνονται υπόψη κατά άριστο τρόπο στους άλλους τομείς. Τούτο εγείρει το ερώτημα κατά πόσον οι κοινωνικές πτυχές (συμπεριλαμβανομένων των θεμάτων που άπτονται της

<sup>(1)</sup> Σε συντομογραφία: ΜΑ.

<sup>(2)</sup> «Europa gelingt gemeinsam» («Ευρώπη — εν τη ενώσει η επιτυχία»), Πρόγραμμα της Προεδρίας, 1 Ιανουαρίου-30 Ιουνίου 2007· καταρτίστηκε από τη γερμανική ομοσπονδιακή κυβέρνηση (βλ. επίσης <http://www.eu2007.de/includes/Downloads/Praesidentschaftsprogramm/EU-P-AProgr-d-2911.pdf>).

<sup>(3)</sup> C. Kirkpatrick και S. Mosedale, «European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment» [«Μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης: ο ρόλος της αξιολόγησης των επιπτώσεων στην αειφορία»], University of Manchester, 2002, σελ. 1, σημ. 2, 1η παράγραφος [ελεύθερη μετάφραση].

<sup>(4)</sup> Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προτείνει να συσταθεί ένας τέταρτος πυλώνας για τις αναλύσεις αντίκτυπου, ο πυλώνας των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Σήμερα, το ζήτημα παραμένει ανοικτό: πρέπει τα θεμελιώδη δικαιώματα να αποτελούν ξεχωριστό πυλώνα ή πρέπει να ενσωματωθούν στους τρεις προτεινόμενους πυλώνες; Ανεξάρτητα από την απόφαση που θα ληφθεί σχετικά, ο αντίκτυπος των προγραμμάτων στα θεμελιώδη δικαιώματα πρέπει να αξιολογείται.

<sup>(5)</sup> «Ο συνυπολογισμός κοινωνικών στοιχείων στις αναλύσεις αντίκτυπου», σελ. 13. Έγγραφο που δημοσιεύθηκε τον Ιανουάριο του 2006 από το Istituto per la ricerca sociale. Το ίδρυμα αυτό συνέλεξε έγγραφα της Επιτροπής (αποφάσεις, κανονισμούς, ανακοινώσεις και οδηγίες) επί μία τριετία, συγκεκριμένα από το 2003 έως το 2005.

<sup>(6)</sup> Τον Ιούνιο του 2005, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε το έγγραφο «Impact Assessment Guidelines» [«Κατευθυντήριες γραμμές για την αξιολόγηση του αντίκτυπου»], πρβλ. σχετ. SEC (2005)791. Βλ., επίσης, την ηλεκτρονική διεύθυνση: [http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better\\_regulation/impact\\_assessment/docs/sec\\_2005\\_791\\_guidelines\\_annexes.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf)

<sup>(7)</sup> Η «αρχή της αναλογικής ανάλυσης» συνεπάγεται τη διαφοροποίηση «το[υ] βαθμ[ι]ού» λεπτομέρειας ανάλογα με τις δυναμικές επιπτώσεις της πρότασης. Αυτό σημαίνει ότι το βάθος της ανάλυσης θα είναι ανάλογο με τη σημασία των δυναμικών επιπτώσεων», βλ. COM (2002) 276, σελ. 9.

Κοινωνικής Ατζέντας της ΕΕ) πρέπει να εκλαμβάνονται ως βασικό κριτήριο («bottom line»), καθώς και το ερώτημα τι πρέπει να γίνεται στην περίπτωση προτάσεων που δεν σχετίζονται με κοινωνικά ζητήματα ή που πιθανολογείται ότι θα έχουν αμυδρή κοινωνική επίδραση. Εμπειρικά, η μελέτη του Istituto per la ricerca sociale (βλ. την υποσημείωση 2) αποκαλύπτει ότι «οι ΜΑ που δεν συνεκτιμούν τις κοινωνικές πτυχές αφορούν κυρίως τον οικονομικό τομέα. Εν προκειμένω, στο ένα τρίτο των ΜΑ, οι κοινωνικές πτυχές είτε δεν συνυπολογίζονται καθόλου, είτε εξετάζονται μόνον περιστασιακά»<sup>(8)</sup>.

2.2.2 Προφανώς, «όταν η κοινωνική σημασία του μέτρου είναι απατόδεικτη (...), οι κοινωνικές πτυχές εξετάζονται ευρέως και αναπτύσσονται αρκετά σε όλο το έγγραφο της μελέτης αντίκτυπου»<sup>(9)</sup>. Σε αυτήν την περίπτωση, «το ζήτημα της απασχόλησης προκύπτει σαφώς ως η συχνότερα εμφανιζόμενη και η πλέον προβαλλόμενη κοινωνική συνέπεια»<sup>(10)</sup>.

2.2.3 Σύμφωνα με το Istituto per la ricerca sociale, «ο βαθμός στον οποίο εξετάζονται τα κοινωνικά στοιχεία δεν είναι απαραίτητως ανάλογος (...) του πολιτικού περιεχομένου και του δυναμικού αντίκτυπού του. (...) Σε πολλές περιπτώσεις, οι επιδράσεις αυτές περιγράφονται μόνον γενικώς (...)» και «(...) βασίζονται (...) σε κοινές υποθέσεις (...). Οι σχέσεις αυτού του είδους συζητούνται σπάνια όταν συνεκτιμάται το συγκεκριμένο περιεχόμενο του μέτρου, ο πληθυσμός-στόχος και οι ενδιαφερόμενες εδαφικές περιοχές, η ιδιαίτερη επιλογή των πολιτικών μέσων και η επίδραση της διαδικασίας υλοποίησης»<sup>(11)</sup>. Στη μελέτη που πραγματοποιήθηκε από το εν λόγω Ινστιτούτο αναφέρεται επίσης ότι «σε αρκετές ΜΑ δεν έχει προβλεφθεί ο παραμικρός συσχετισμός με άλλα πεδία δράσης ή με άλλες πολιτικές της ΕΕ». Οι αναλύσεις αντίκτυπου συνεπάγονται όντως σημαντικό φόρτο εργασίας, δεν πρέπει όμως να είναι ελλείψεις ή επιφανειακές, διότι, σε αντίθετη περίπτωση, οι αδυναμίες τους θα μπορούσαν να θέσουν υπό αμφισβήτηση την αξία της νομοθεσίας.

### 2.3 Ο ρόλος των ενδιαφερομένων παραγόντων στις μελέτες αντίκτυπου

2.3.1 Η ανάλυση του αντίκτυπου ενός νομοθετικού σχεδίου δεν περιορίζεται στην επιλογή της σωστής απάντησης στο σχετικό ερωτηματολόγιο. Προϋποθέτει επίσης παρακολούθηση, ιδεωδώς από εκείνους που θα κάνουν χρήση του νόμου ή σε στενή συνεργασία μαζί τους, και ειδικότερα από τους πλέον άμεσα ενδιαφερομένους εξ αυτών. Δεδομένου ότι η κοινωνική διάσταση αποτελεί ένα από τα τρία κριτήρια που έχουν επιλεγεί για την αξιολόγηση των πολιτικών της ΕΕ, απαιτείται να καθιερωθεί μια τυποποιημένη διαδικασία - διαφανής και συγχρόνως αντικειμενική - για τη συλλογή των στοχοθετημένων στοιχείων στο πλαίσιο των ΜΑ. Μπορούν να αναφερθούν ορισμένες επιλογές, όπως οι εξής:

- διαβουλεύσεις μέσω του Διαδικτύου: οι διαβουλεύσεις ευρείας κλίμακας σε απευθείας σύνδεση (on-line) δεν ενδείκνυνται για συγκεκριμένα νομικά σχέδια με κοινωνικές συνέπειες. Οι διαβουλεύσεις σε απευθείας σύνδεση πρέπει να περιορίζονται στους άμεσα ενδιαφερομένους φορείς. Οι στοχοθετημένες διαβουλεύσεις απαιτούν τη συγκρότηση θεματικών δικτύων (όπως, π.χ., διαδικτυακές κοινότητες για ΜΑ με συγκεκριμένη θεματολογία) και τουλάχιστον έναν ελάχιστο βαθμό διάρθρωσης, συντονισμού και παρακολούθησης:
- διαβουλεύσεις μέσω φόρουμ των ενδιαφερομένων παραγόντων: λόγω χρονικών περιορισμών, η επιλογή αυτή ενδέχεται να μην εξασφαλίζει τον απαιτούμενο βαθμό ακριβείας:

<sup>(8)</sup> «Ο συνυπολογισμός κοινωνικών στοιχείων στις αξιολογήσεις αντίκτυπου», σελ. 28 [ελεύθερη μετάφραση].

<sup>(9)</sup> Όπ. π., σελ. 30 [ελεύθερη μετάφραση].

<sup>(10)</sup> Όπ. π., σελ. 31 [ελεύθερη μετάφραση].

<sup>(11)</sup> Όπ. π., σελ. 77 [ελεύθερη μετάφραση].

— διαβουλεύσεις επίσημων γνωμοδοτικών οργάνων: η εν λόγω δυνατότητα θέτει το ζήτημα της συμμετοχής οργάνων όπως η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή στη διαδικασία μελέτης του κοινωνικού αντίκτυπου (η παρατήρηση αυτή ισχύει και για τις μελέτες αντίκτυπου που αφορούν τον τομέα της βιώσιμης ανάπτυξης). Εξ ορισμού, τα όργανα αυτά συστάθηκαν για να μεριμνούν για την διασφάλιση του πλουραλισμού των συμφερόντων και της αλληλοσύνδεσης των πολιτικών·

— στοχοθετημένες διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερόμενους παράγοντες: η δυνατότητα αυτή προτείνεται από ορισμένες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

## 3. Βασικές μεθοδολογικές θεωρήσεις

3.1 Πρέπει να τεθούν ορισμένα ερωτήματα, προκειμένου να καθορισθεί η δέουσα μεθοδολογία:

— Ποια είναι η υφιστάμενη κατάσταση, δηλαδή τι έχει πράξει η Επιτροπή όσον αφορά την ενσωμάτωση των κοινωνικών πτυχών στις μελέτες αντίκτυπου που εκπονεί;

— Μία μελέτη κοινωνικού αντίκτυπου για ένα σχέδιο αρκεί για να καλυφθούν όλες οι νομοθετικές προτάσεις ή κάθε σχέδιο απαιτεί την εκπόνηση ειδικής μελέτης;

— Ποιος είναι ο ρόλος των ενδιαφερομένων παραγόντων; Ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος συμμετοχής τους στη διαδικασία;

— Τι ρόλο θα μπορούσε να διαδραματίσει η ΕΟΚΕ ως συνέλευση των εκπροσώπων της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, καθώς και ως κέντρο επαφών και δικτύωσης με ιδανική, από στρατηγική άποψη, θέση;

— Σε ποιο βαθμό έλαβε η Επιτροπή υπόψη της τις συμβολές των κοινωνικών εταίρων και των βασικών ΜΚΟ κατά την αξιολόγηση του αντίκτυπου των προτάσεών της; Ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος συμμετοχής τους στα σχετικά σχέδια;

— Δεν θα έπρεπε να εξετασθεί το ενδεχόμενο κατάρτισης ενός περισσότερο ακριβούς από το σημερινό κώδικα δεοντολογίας ή ηθικών κανόνων για την πραγματοποίηση των εν λόγω αξιολογήσεων του κοινωνικού αντίκτυπου;

— Ποιες θα πρέπει να είναι οι λεπτομέρειες διεξαγωγής των μελετών κοινωνικού αντίκτυπου (θα πρέπει να εκπονούνται από την ίδια την Επιτροπή ή να ανατίθενται σε εξωτερικούς φορείς μέσω προσκλήσεων για την υποβολή προσφορών και, στη δεύτερη περίπτωση, βάσει ποιών κριτηρίων);

## 4. Εσωτερικές θεωρήσεις

4.1 Δεδομένης της περιπλοκότητας και της σημασίας της ανάλυσης των κοινωνικών συνεπειών των νομοθετικών προτάσεων, όλοι οι ενδιαφερόμενοι παράγοντες, και συγκεκριμένα οι κοινωνικοί εταίροι και οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών, θα πρέπει να προβληματισθούν επί των παρακάτω μεθοδολογικών θεμάτων:

— Ποια μορφή θα πρέπει να έχει και ποιο πεδίο να καλύπτει μία μελέτη αυτού του είδους;

- Η εν λόγω μελέτη θα πρέπει να καλύπτει ευρύ φάσμα θεμάτων (όπως, π.χ. η «Βελτίωση της νομοθεσίας», η Πράσινη Βίβλος για τις περιουσιακές σχέσεις μεταξύ συζύγων, συμπεριλαμβανομένης της αμοιβαίας αναγνώρισης) ή θα ήταν σκοπιμότερη η επικέντρωση σε θέματα εμφανώς κοινωνικού περιεχομένου (όπως, π.χ., οι λιμενικές υπηρεσίες, η θαλάσσια ασφάλεια, η Πράσινη Βίβλος για τον εκσυγχρονισμό του εργατικού δικαίου);
- Ποιες είναι οι απαιτήσεις όσον αφορά τις προπαρασκευαστικές εργασίες και την κατάρτιση της μελέτης;
- Δεδομένου ότι πρέπει να υιοθετηθεί μία «επιστημονική» προσέγγιση (ο τίτλος αναφέρεται σε «ποιοτικά πρότυπα»), είναι σκόπιμο να καθορισθούν πρότυπα τα οποία να τεκμαίρονται από συγκεκριμένες περιπτώσεις και εμπειρίες ή μήπως είναι σκόπιμο τα εν λόγω πρότυπα να αναπτυχθούν εξαρχής;

4.2 Η διοργάνωση δημόσιας ακρόασης στην ΕΟΚΕ παρέσχε τη δυνατότητα στους κοινωνικούς ΜΚΟ, στους κοινωνικούς εταίρους και στους λοιπούς παράγοντες της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, καθώς και σε εμπειρογνώμονες, να εκφράσουν τις απόψεις τους, να συζητήσουν επί του σχεδίου γνωμοδότησης και να μεταφέρουν σαφή μηνύματα στα ευρωπαϊκά όργανα γενικά και στην Επιτροπή ειδικότερα.

4.3 Τέλος, και δεδομένου ότι οι μελέτες κοινωνικού αντίκτυπου ενέχουν κεφαλαίωδη σημασία στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΕ, η ΕΟΚΕ πρέπει να υποβάλει προτάσεις για τον τρόπο βελτίωσης και καλύτερης συμμετοχής των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών σε αυτή τη διαδικασία.

## 5. Κοινωνικοί δείκτες: γενικές θεωρήσεις και μεθοδολογικά προβλήματα

5.1 Υπάρχουν πολλά συστήματα κοινωνικών δεικτών σε εθνικό και διεθνές επίπεδο, είναι ωστόσο σκόπιμο να επαληθευτεί η ισχύς και η καταλληλότητά τους για τις ειδικές ανάγκες των αναλύσεων αντίκτυπου.

5.2 Οι εν λόγω δείκτες άρχισαν να αναπτύσσονται σε πολυάριθμες χώρες κατά την τελευταία τριακονταετία για την αξιολόγηση της καταλληλότητας και των συνεπειών των οικονομικών πολιτικών με βάση όρους διαφορετικούς από τα απλά ποσοτικά δεδομένα, προκειμένου η κοινωνική ανάπτυξη να ακολουθεί πορεία παράλληλη με αυτήν της οικονομικής ανάπτυξης και να διασφαλιστεί ότι θα υφίστανται μέσα υπολογισμού της κοινωνικής ευημερίας και αξιολόγησης της εξέλιξής της.

5.3 Αυτό οδήγησε σε σημαντική ανάπτυξη των κοινωνικών στατιστικών, κατά πρώτον όσον αφορά τις βασικές συλλογικές λειτουργίες: εκπαίδευση, υγεία, κοινωνική προστασία, περιβάλλον, στέγαση, μεταφορές, έρευνα, ανεργία, κλπ. Εξ αυτών ωστόσο δεν προκύπτουν αυτομάτως κοινωνικοί δείκτες εάν τα εν λόγω δεδομένα δεν οργανωθούν, συσχετισθούν και ερμηνευθούν.

5.4 Ένας δείκτης δεν αποτελεί παρά «ένα στατιστικό στοιχείο με συγκεκριμένη σημασία για τη γνώση, την εκτίμηση και/ή τη δράση»<sup>(12)</sup>. Στην περίπτωση των αναλύσεων αντίκτυπου, δεν πρόκειται απλώς για τη συγκέντρωση κοινωνικών στατιστικών στοιχείων ανά χώρα, προερχόμενων από διάφορες πηγές, αλλά και για τη επεξεργασία αυτών των δεδομένων με σκοπό την αξιολόγηση της κατάστασης επί επιλεγμένων θεμάτων ανάλογα με το βαθμό καταλληλότητάς τους για την ανάλυση αντίκτυπου.

<sup>(12)</sup> Bernard Perret, «Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives», *Les Papiers du CERC*, n° 2002/01, <http://www.cerc.gouv.fr/doctrav/2002-01.pdf>

5.5 Είναι πιθανόν σε ορισμένους τομείς να υπάρχουν μόνο αποσπασματικές και διάσπαρτες μελέτες και να μην είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν αναλύσεις κόστους/οφέλους· γνωρίζουμε για παράδειγμα ότι ορισμένες κατηγορίες παρασιτοκτόνων έχουν ολέθριες συνέπειες για την υγεία και ότι η συσσώρευσή τους, πέραν ενός συγκεκριμένου ορίου, προκαλεί σοβαρές ασθένειες. Μία απόφαση για τον περιορισμό της χρήσης χημικών παρασιτοκτόνων θα είχε θετικό αντίκτυπο στην υγεία του πληθυσμού και των εργαζομένων που τα χρησιμοποιούν, χωρίς όμως ταυτόχρονα να είναι δυνατόν, στο πλαίσιο μίας αναλογικής μελέτης αντίκτυπου, να εξαχθούν ακριβείς αριθμοί σχετικά με τα μακροπρόθεσμα οφέλη αυτής της πολιτικής.

5.6 Είναι ωστόσο σαφές ότι η κοινωνική διάσταση «υγεία» αιτιολογεί την πρόταση ενός τέτοιου μέτρου και ενισχύει σημαντικά το αντίστοιχο οικονομικό σκεπτικό (μείωση του κόστους παραγωγής για τη γεωργία και συνακόλουθη αύξηση της ανταγωνιστικότητας). Εξάλλου, για την υποστήριξη της εν λόγω πρότασης θα μπορούσε να προβληθεί και το επιχείρημα ότι η διασφάλιση ενός υγιούς περιβάλλοντος αποτελεί θεμελιώδες δικαίωμα κάθε πολίτη.

5.7 Στην πράξη, διαθέτουμε μεγάλη ποσότητα κοινωνικών στατιστικών, οι οποίες ποικίλλουν ανάλογα με τις μεταβαλλόμενες πραγματικότητες των διαφόρων χωρών και με τις δημόσιες συζητήσεις που διεξάγονται στο εσωτερικό τους (συνθήκες εργασίας, απασχόληση των νέων και των ηλικιωμένων, απασχόληση των γυναικών, εγκληματικότητα, ανισότητα των εισοδημάτων, διακρίσεις στην εργασία, μετεγκαταστάσεις). Εντούτοις, μέχρι προσφάτως, ελάχιστοι κοινωνικοί δείκτες έχουν εξαχθεί από τη μεγάλη ποσότητα των στατιστικών αυτών, οπότε οι εν λόγω δείκτες επανέρχονται ευτυχώς στην επικαιρότητα στο νέο πλέον κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο της τελευταίας δεκαετίας, το οποίο αναδεικνύει εκ νέου το ρόλο των κρατών στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής καθώς και το ρόλο της ρύθμισης στον οικονομικό τομέα.

5.8 Οι εν λόγω κοινωνικές δείκτες όμως δεν είναι πάντοτε επαρκώς χρήσιμοι, εάν παραμείνουν αυτόνομοι, αποκτούν δε μεγαλύτερη νόημα όταν εντάσσονται σε μία ενρύτερη αντίληψη, όπως αυτή της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης ή της βιώσιμης ανάπτυξης. Οι πηγές τους διαφοροποιούνται και δεν προέρχονται μόνο από την κεντρική κρατική διοίκηση, αλλά και από ΜΚΟ και ομάδες προβληματισμού («think tanks» μεγάλων ιδρυμάτων). Άλλωστε και η παρουσίαση των εν λόγω δεικτών είναι ιδιαίτερα διαφοροποιημένη, κυμαινόμενη από την επιλογή στατιστικών στοιχείων μέχρι την διεξαγωγή θεματικών ερευνών, καθώς και την πραγματοποίηση ασκήσεων συνάθροισης δεδομένων με σκοπό τη διαμόρφωση σύνθετων δεικτών, ειδικής ή γενικής φύσεως.

5.9 Πολλοί διεθνείς οργανισμοί δημοσιεύουν κοινωνικούς δείκτες και στατιστικά στοιχεία και προβαίνουν σε συγκρίσεις μεταξύ των χωρών μελών τους. Τα βασικά όργανα επί των οποίων βασίζονται εν προκειμένω και τα οποία είναι σημαντικά για τις χώρες της ΕΕ προέρχονται (χωρίς σειρά προτεραιότητας) από τον ΟΟΣΑ, το Πρόγραμμα Ανάπτυξης των ΗΕ, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή — και ειδικότερα την Eurostat —, την UNESCO, την Παγκόσμια Τράπεζα και την ΔΟΕ.

5.10 Η ίδια η ποικιλομορφία των πηγών θέτει προβλήματα όσον αφορά την ποιότητα των στατιστικών στοιχείων — όλες οι χώρες δεν διαθέτουν εξελιγμένες στατιστικές υπηρεσίες —, τη συγκρισιμότητα τους και την εναρμόνισή των σχετικών αντιλήψεων. «Η επιλογή των δεικτών που χρησιμεύουν για τη μέτρηση της κοινωνικής σύγκλισης των χωρών της ΕΕ συνιστά, από πολιτική άποψη,

πραγματική πρόκληση. Οι δείκτες που χρησιμοποιούνται στις συγκρίσεις δεν είναι ουδέτεροι: αποδίδουν σειρές προτεραιοτήτων και, σε ορισμένες περιπτώσεις, κρατικές αντιλήψεις όσον αφορά την επιθυμητή κοινωνία, οι οποίες μπορεί δικαιολογημένα να διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Το παράδειγμα της ανεργίας καταδεικνύει ότι ορισμένοι δείκτες μπορεί να έχουν πραγματικές, και ενδεχομένως δυσμενείς, επιπτώσεις επί του προσανατολισμού των πολιτικών<sup>(13)</sup>. Δηλαδή θα πρέπει να παραδεχθούμε ότι η κατασκευή των συστημάτων δεικτών, επί του παρόντος, έχει αφηθεί στους ειδικούς»<sup>(14)</sup>.

5.11 Οι κριτικές όσον αφορά τη χρησιμοποίηση του ΑΕγχΠ και της ανάπτυξης ως δεικτών κοινωνικής ευημερίας έλαβαν σημαντικές διαστάσεις στο πλαίσιο του Προγράμματος Ανάπτυξης των ΗΕ, με αποτέλεσμα τη δημιουργία του δείκτη HDI (Δείκτης Ανθρώπινης Ανάπτυξης), κυρίως χάρη στις εργασίες του κ. Amartya Sen με θέμα τη φτώχεια, την πείνα, τη δημοκρατία και την κριτική αντιμετώπιση των καθαρά οικονομικών ποσοτικών δεικτών, για τις οποίες έλαβε το βραβείο Νόμπελ για την οικονομία.

5.12 Οι δείκτες οι σχετικοί με την πρόσβαση σε πόσιμο νερό, τα επίπεδα αλφαριθμητισμού των ανδρών και των γυναικών, το σύστημα υγείας και τα αποτελέσματα των μέτρων αντιμετώπισης των πανδημιών, τη συμμετοχή στη δημοκρατική διαδικασία, το προσδόκιμο βίου ανάλογα με το φύλο, τη περιγεννητική και παιδική θνησιμότητα, κλπ., αποτελούν επίσης συναφή δεδομένα για την αξιολόγηση του βαθμού ευημερίας μίας δεδομένης κοινωνίας, όπως και της κατάστασης του περιβάλλοντος. Αυτά τα δεδομένα δεν συσχετίζονται πλέον άμεσα με το ΑΕγχΠ.

5.13 Οι πρώτοι συγκεντρωτικοί δείκτες HDI του Προγράμματος Ανάπτυξης των ΗΕ προκάλεσαν, συνεπώς, ευρείες συζητήσεις και αντιπαράθεσεις, επειδή οι «πλούσιες» χώρες βρέθηκαν σε ορισμένες περιπτώσεις σε χαμηλή θέση στην κατάταξη της «Ακαθάριστης Εθνικής Ευτυχίας» (Gross National Happiness). Αυτός ο δείκτης, ωστόσο, κατέστη η πλέον διαμορφωμένη εναλλακτική λύση έναντι των καθαρά οικονομικών δεικτών, εξαιτίας της σταβρότητας του (εκπαίδευση, προσδόκιμο βίου, αναπροσαρμοσμένα εισοδήματα για να ληφθεί υπόψη η φτώχεια).

5.14 Οι κοινωνικές στατιστικές αποτελούν αναπόσπαστο συμπλήρωμα των οικονομικών στατιστικών και η σημασία που τα βασικά κοινωνικά ζητήματα έχουν για τη δημόσια γνώμη προσδίδει σε αυτές πολιτική σημασία η οποία πρέπει απαραίτητα να λαμβάνεται υπόψη από τις κυβερνήσεις.

5.15 Στο πλαίσιο αυτό, πέραν των οικονομικίστικων προκαταλήψεων ή της βραχυπρόθεσμης ή μεσοπρόθεσμης λογιστικής προσέγγισης, πρέπει επίσης να υπογραμμιστεί και το αντικειμενικό εμπόδιο της ποικιλομορφίας των κοινωνικών ζητημάτων, καθώς και η δυσκολία συσχετισμού τους και ποσοτικής έκφρασής τους με σκοπό την ενσωμάτωσή τους στους προσανατολισμούς της οικονομικής πολιτικής.

5.16 Διαιθητικά, θα μπορούσαμε να καταλήξουμε στα ίδια συμπεράσματα όσον αφορά την καθιέρωση περιβαλλοντικών δεικτών για τη συμπεριληψη των εξωτερικών στοιχείων στην οικονομική

ανάπτυξη. Σε τελευταία ανάλυση, μία ανάπτυξη συνδεδεμένη, π.χ., με την αποψίλωση των πρωτογενών δασών θα πρέπει κανονικά να απορρίπτεται, εφόσον βέβαια η σχετική μελέτη αντίκτυπου περιλαμβάνει όλους τους κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς παράγοντες, οι οποίοι, όπως πλέον είναι γνωστό, υπερβαίνουν την απλή αντιστάθμιση των οικονομικο-νομισματικών παραγόντων. Αλλά είναι εξαιρετικά δύσκολο να αποδοθεί σε νομισματικούς όρους το μέγεθος αυτών των εξωτερικών παραγόντων, όπως: κλιματική αλλαγή, απώλειες όσον αφορά τη βιοποικιλότητα, κατάσταση των ατόμων το εισόδημα των οποίων προέρχεται από τη συγκομιδή καρπών ή φαρμακευτικών φυτών, ταχεία εξάντληση του εδάφους και επακόλουθη διάβρωση. Ένας βραχυπρόθεσμος λογιστικός απολογισμός θα μπορούσε να είναι ιδιαίτερα θετικός, αλλά, σε πλέον μακροπρόθεσμη βάση, με τη συμπεριληψη και των εξωτερικών παραγόντων, θα ήταν εξαιρετικά αρνητικός, όχι μόνο για την εξεταζόμενη περιοχή ή χώρα, αλλά και για το σύνολο του πλανήτη.

5.17 Η άσκηση στην οποία βασίζονται πολλές αναλύσεις των δράσεων για τη «βελτίωση της νομοθεσίας» υπό το πρίσμα της σχέσης κόστους-ωφελείας και η οποία χρησιμοποιείται στις κοινωνικές μελέτες αντίκτυπου καταδεικνύει ότι υφίστανται αντικειμενικά όρια όσον αφορά τις κοινωνικές και περιβαλλοντικές διαστάσεις του αντίκτυπου.<sup>(15)</sup> Αν και υπολογίζεται βάσει ενός κατάλληλου δείκτη (αριθμός απολεσθεισών θέσεων εργασίας, απουσία δυνατοτήτων ανακατάταξης), ο κοινωνικός αντίκτυπος δεν διαδραματίζει κατ' ανάγκη καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων. Η εξέτασή του προϋποθέτει συχνά την ανάλυση στοιχείων που είναι αδύνατο να αποδοθούν ποσοτικά, κυρίως όταν ο σχετικός βραχυπρόθεσμος, ή στην καλύτερη περίπτωση, μεσοπρόθεσμος απολογισμός εκφράζεται στις μελέτες αντίκτυπου σε νομισματικούς όρους. Η μακροπρόθεσμη προοπτική είναι δυσκολότερο να εκτιμηθεί — και άλλωστε πως θα ήταν δυνατόν, για παράδειγμα, να υπολογισθεί το νομισματικό όφελος που θα προέκυπτε από τη μείωση της θνησιμότητας που σχετίζεται με τη ρύπανση που προκαλούν τα ναυτιλιακά καύσιμα;<sup>(16)</sup>

5.18 Τέλος, στην κοινωνική συζήτηση προβάλλονται συχνά ανεπαρκώς προσδιορισθείσες έννοιες — π.χ., ένας δείκτης σχετικός με την ευελιξία με ασφάλεια, θα προσδιοριζέτο διαφορετικά ανάλογα με τη χώρα, δηλαδή ανάλογα με το εάν υπάρχει σχετική ουσιαστική πείρα ή εάν επιδιώκεται η εισαγωγή της εν λόγω έννοιας προς συζήτηση στο ευρωπαϊκό<sup>(17)</sup> ή στο εθνικό επίπεδο με αναφορά σε εθνικά «πρότυπα» που έχουν διαμορφωθεί σε ιδιαίτερο πλαίσιο και είναι δύσκολο να μεταφερθούν σε άλλες κοινωνικές πραγματικότητες· σε αυτήν την περίπτωση, ποια θα πρέπει να είναι τα στοιχεία προς συνεκτίμηση και κυρίως ποια αξία, αρνητική ή θετική, θα πρέπει να τους αποδοθεί; «Η επιλογή ή ο αποκλεισμός ορισμένων δεικτών αποκαλύπτουν αξίες ή ιδεολογίες που δεν εκφράζονται ρητά»<sup>(18)</sup>. Και το πρόβλημα μεγεθύνεται ακόμη περισσότερο κατά την διαμόρφωση σύνθετων δεικτών: ποιοι δείκτες πρέπει να συμπεριληφθούν, ποιος συντελεστής πρέπει να τους αποδοθεί, ποια είναι η πραγματική σημασία του σύνθετου δείκτη που προέκυψε;

<sup>(13)</sup> Για παράδειγμα, η μελέτη αντίκτυπου της μεταρρύθμισης της ΚΟΑ Μπανανών της ΚΓΠ καταδεικνύει ότι δεκάδες χιλιάδες θέσεις πλήρους απασχόλησης θα απολεσθούν αμετάκλητα ελλείψει εναλλακτικών δυνατοτήτων απασχόλησης στις ιδιαίτερα απομακρυσμένες περιοχές της ΕΕ που παράγουν μπανάνες, όπου η ανεργία είναι ήδη ιδιαίτερα υψηλή. Με εντολή οστόσο του ΠΟΕ, αποφασίσθηκε να δοθεί συνέχεια στην εν λόγω μεταρρύθμιση, παρά το τεράστιο κοινωνικό κόστος που αυτό συνεπάγεται.

<sup>(14)</sup> Βλ. την μελέτη αντίκτυπου επί του θέματος, στην οποία επιχειρείται να αποδοθεί ποσοτικά η νομισματική αξία των ζωών που σώθηκαν και των ασθενειών που αποφεύχθηκαν. Μία πιο πρόσφατη μελέτη αντίκτυπου παραίτηται της σχετικής προσπάθειας (σχέδιο οδηγίας «Παρασιτοκτόνα»).

<sup>(15)</sup> Πρασινή Βιβλος «Εκσυγχρονισμός της εργατικής νομοθεσίας για την αντιμετώπιση των προκλήσεων του 21ου αιώνα», COM(2006) 708.

<sup>(16)</sup> Les Associés de Recherche EKOS Inc., «L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation», 1998 (καταρτίστηκε για την κυβέρνηση του Καναδά).

<sup>(13)</sup> «(...) υπάρχει πάντοτε ο κίνδυνος η καταπολέμηση της ανεργίας να μετατραπεί σε καταπολέμηση των ποσοστών της ανεργίας»: Jean-Baptiste de Foucault, στο Joelle Affichard, «La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales», Institut Paris La Défense.

<sup>(14)</sup> Bernard Perret, «Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives», Les Papiers du CERC, n° 2002/01, <http://www.cerc.gouv.fr/doctrav/2002-01.pdf>

5.19 Ωστόσο, οι σύνθετοι δείκτες μπορούν να περιλαμβάνουν τόσο ποσοτικές όσο και ποιοτικές πτυχές, να κατανέμονται κατά ηλικία, φύλο και άλλα σημαντικά κριτήρια, θα πρέπει ωστόσο να μπορούν να κατανοηθούν εύκολα. Για παράδειγμα, πώς είναι δυνατόν να διαμορφωθεί ένας δείκτης για την ποιότητα ζωής στην Ευρώπη; Ένας τέτοιος δείκτης θα μπορούσε, ενδεχομένως, να συνυπολογίζει στοιχεία όπως το εισόδημα, το προσδόκιμο βίου, η αντίληψη για την αποτελεσματικότητα του συστήματος υγείας, οι συντάξεις γήρατος, το μέσο μορφωτικό επίπεδο, η αντίληψη για την ικανοποίηση στην εργασία κλπ. Αλλά θα μπορούσε επίσης να συνυπολογίζει και στοιχεία όπως το ποσοστό ανεργίας και υποαπασχόλησης και οι συνθήκες στέγασης. Το ερώτημα που τίθεται στη συνέχεια είναι ποια σχετική σημασία θα πρέπει να αποδοθεί σε κάθε συνιστώσα.

5.20 Διαπιστώνουμε ότι η διαμόρφωση του εν λόγω δείκτη δεν αποτελεί καθαρά τεχνική υπόθεση και ότι παραπέμπει σε ένα σύστημα κοινών αξιών ή παραδόσεων που παραμένει ζωντανό σε μία κοινωνία, ότι απαιτεί την πραγματοποίηση διαβουλεύσεων με τις κοινωνικές οργανώσεις και ότι, τελικά, θα αντανάκλα αναγκαστικά μία συγκεκριμένη ιδεολογική και πολιτική αντίληψη. Σήμερα, «οι μέθοδοι κατάρτισης των κοινωνικών δεικτών σπάνια λαμβάνουν πραγματικά υπόψη τους στόχους της κοινωνίας, οι οποίοι αποδίδουν τις κοινωνικές αξίες και πρότυπα (...)». Ένα πρωταρχικό στοιχείο (...) από την άποψη της μεθόδου είναι ο εντοπισμός και η ταξινόμηση, με τη βοήθεια της διαβούλευσης και της συναίνεσης, σημείων αναφοράς (...) σε πολυάριθμους κοινωνικούς τομείς. Τα δεδομένα και τα αποτελέσματα, καθώς και οι μεταξύ τους σχέσεις, καθορίζονται επίσης στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας (...). Με άλλα λόγια, προκειμένου οι κοινωνικοί δείκτες να μπορούν να εμπνεύουν πολιτικές, η διαδικασία πρέπει να αποτελεί μέρος του προϊόντος» («Associés EKOS Inc.», 1998).

5.21 Τίθεται ακόμη το ζήτημα της επιλογής του αντικειμένου επί του οποίου θα πραγματοποιηθούν οι στατιστικές αναλύσεις. Πρέπει να πραγματοποιηθούν με βάση το άτομο, την κοινότητα ή την ελάχιστη οικονομική και κοινωνική μονάδα, δηλ. το νοικοκυριό (household); Η επιλογή των εθνοτικών ομάδων θέτει προβλήματα σε σχέση με την απαίτηση της μη πραγματοποίησης διακρίσεων, αλλά θα ήταν χρήσιμη για τον προσδιορισμό της φύσης και της έκτασης των διακρίσεων, ώστε να προταθούν πολιτικές για τον περιορισμό και την εξάλειψή τους, περισσότερο ή λιγότερο μακροπρόθεσμα.

5.22 Η επιλογή στατιστικών στοιχείων και η δημιουργία δεικτών πραγματοποιούνται ενίοτε με σκοπό την αξιολόγηση μιας πολιτικής που έχει ήδη τεθεί σε εφαρμογή ή προκειμένου να καταστούν σαφείς, στην αρχή, οι διάφορες επιλογές. Αναμφίβολα χρειάζεται ένα ευρύτερο φάσμα στατιστικών στοιχείων για να αποφασισθεί μία πολιτική (δηλ. οι στόχοι και τα μέσα για την επίτευξή της), τα οποία στη συνέχεια μπορούν να συμπυκνωθούν, όταν είναι διαθέσιμα τα πλέον συναφή στατιστικά στοιχεία και δείκτες. Οι εν λόγω επιλογές έχουν ωστόσο έντονα εμπειρικό χαρακτήρα, καθώς δεν πρόκειται, στην προκειμένη περίπτωση, για θετική επιστήμη, και είναι δυνατόν από τα ίδια στατιστικά δεδομένα να προκύψουν διάφορες ερμηνείες που να εμπεριέχουν τόσο νομισματικά όσο και μη νομισματικά στοιχεία.

5.23 Για παράδειγμα, τα μικτά ανεπεξέργαστα στοιχεία που συνέλεξε ο ΟΟΣΑ για τους κοινωνικούς δείκτες τους οποίους

χρησιμοποίησε στο «Πανόραμα της Κοινωνίας του 2005» (βλ. σύντομη βιβλιογραφία) είναι, ανά κατηγορία, τα εξής:

- δείκτες πλαισίου: εθνικό εισόδημα κατά κεφαλή, λόγος δημογραφικής εξάρτησης, ποσοστό γονιμότητας, ξένοι και κάτοικοι που γεννήθηκαν στο εξωτερικό, γάμοι και διαζύγια·
- δείκτες αυτονομίας: απασχόληση, ανεργία, νοικοκυριά χωρίς απασχόληση, εργαζόμενες μητέρες, επιδόματα ανεργίας, ελάχιστα κοινωνικά επιδόματα, μορφωτικό επίπεδο, ηλικία συνταξιοδότησης, ανεργία των νέων, μαθητές με ανεπάρκειες·
- δείκτες ισότητας: φτώχεια, ανισότητα εισοδημάτων, παιδική φτώχεια, εισοδήματα των ηλικιωμένων, δημόσιες κοινωνικές δαπάνες, ιδιωτικές κοινωνικές δαπάνες, συνολικές κοινωνικές δαπάνες, συντάξεις γήρατος, υποσχέσεις συντάξεων·
- δείκτες υγείας: προσδόκιμο βίου, διορθωμένο προσδόκιμο βίου ανάλογα με την κατάσταση της υγείας, παιδική θνησιμότητα, συνολικές δαπάνες για την υγεία, περιθαλψη μακράς διάρκειας·
- δείκτες κοινωνικής συνοχής: υποκειμενική ευημερία, κοινωνική απομόνωση, συμμετοχή σε οργανώσεις, γεννήσεις στους εφήβους, χρήση ναρκωτικών και σχετικοί θάνατοι, αυτοκτονίες.

5.24 Η Eurostat, από την πλευρά της, χρησιμοποιεί τους παρακάτω κοινωνικούς δείκτες:

— διαρθρωτικοί δείκτες:

- απασχόληση: ποσοστό απασχόλησης, ποσοστό απασχόλησης των ηλικιωμένων εργαζόμενων, μέση ηλικία εξόδου από την αγορά εργασίας, αποκλίσεις στις αμοιβές μεταξύ ανδρών και γυναικών, ποσοστό παρακρατήσεων επί των χαμηλών μισθών, φορολόγηση του κόστους εργασίας, παγίδευση στην ανεργία, παγίδευση σε χαμηλή αμοιβή, συνεχής επιμόρφωση, εργατικά ατυχήματα (σοβαρά ή θανατηφόρα), ποσοστό ανεργίας (συνολικό ή κατά φύλο)·
- κοινωνική συνοχή: ανισότητα στην κατανομή των εισοδημάτων, ποσοστό κινδύνου φτώχειας, ποσοστό κινδύνου επίμονης φτώχειας, κατανομή της περιφερειακής απασχόλησης, νέοι που εγκατέλειψαν πρόωρα την εκπαίδευση, ποσοστό μακροχρόνιας ανεργίας, αριθμός νοικοκυριών χωρίς απασχόληση.

— βιώσιμη ανάπτυξη:

- φτώχεια και κοινωνικός αποκλεισμός: ποσοστό κινδύνου φτώχειας με συνυπολογισμό των κοινωνικών επιδομάτων, νομισματική φτώχεια, πρόσβαση στην αγορά εργασίας, άλλες πτυχές του κοινωνικού αποκλεισμού·
- γήρανση της κοινωνίας: ποσοστό εξάρτησης των ηλικιωμένων, επάρκεια των συντάξεων, δημογραφικές αλλαγές, σταθερότητα των δημόσιων οικονομικών·

- δημόσια υγεία: αριθμός ετών ζωής με καλή υγεία από τη γέννηση κατά φύλο, προστασία της ανθρώπινης υγείας και τρόποι ζωής, ασφάλεια και ποιότητα των τροφίμων, διαχείριση των χημικών προϊόντων, κίνδυνοι για την υγεία οφειλόμενοι στις περιβαλλοντικές συνθήκες.

— αγορά εργασίας:

- εναρμονισμένο ποσοστό ανεργίας,
- δείκτης του κόστους εργασίας.

5.25 Ένα ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσον τα εξαντλητικά αυτά παραδείγματα δεικτών μπορούν να αξιοποιηθούν αποτελεσματικά για την επίτευξη των γενικών στόχων της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού (ΑΜΣ) του Μαρτίου 2006, οι οποίοι είναι:

- η προώθηση της κοινωνικής συνοχής, η διασφάλιση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της ισότητας των ευκαιριών για όλους μέσω συστημάτων κοινωνικής προστασίας και κατάλληλων πολιτικών κοινωνικής ενσωμάτωσης που να είναι προσβάσιμες, οικονομικά βιώσιμες και αποδοτικές·
- η αποτελεσματική και αμοιβαία αλληλεπίδραση με τους στόχους της Λισσαβόνας, οι οποίοι είναι η ενίσχυση της οικονομικής ανάπτυξης, η ποιοτική και ποσοτική βελτίωση της απασχόλησης και η ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής, καθώς και με τη στρατηγική της ΕΕ για τη βιώσιμη ανάπτυξη·
- η βελτίωση της διακυβέρνησης, της διαφάνειας και της συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών στη σύλληψη, εκτέλεση και παρακολούθηση της πολιτικής.

5.26 Θα πρέπει ακόμη οι ιδέες και οι μέθοδοι που χρησιμοποιούνται για ορισμένους δείκτες να είναι ακριβείς. Όσον αφορά, για παράδειγμα, τη φτώχεια, το Συμβούλιο Απασχόλησης, Εισοδημάτων και Κοινωνικής Συνοχής (CERC) <sup>(19)</sup> προβάλλει τον «πολυδιάστατο» χαρακτήρα της έννοιας αυτής.

5.26.1 Ούτως, η φτώχεια ενέχει πολυάριθμες διαστάσεις, μπορεί δηλαδή να συνίσταται σε ανεπάρκεια χρηματικών πόρων, υποβαθμισμένες βιοτικές συνθήκες, ελλείψεις γνωστικών πόρων ή κοινωνικές και πολιτιστικές ανεπάρκειες. Για κάθε μία από αυτές τις διαστάσεις, ακολουθήθηκαν δύο προσεγγίσεις για τον προσδιορισμό των καταστάσεων φτώχειας:

- η πρώτη έγκειται στον ορισμό κατ' απόλυτο τρόπο των ελάχιστων αναγκών. Τα άτομα των οποίων οι ελάχιστες ανάγκες δεν ικανοποιούνται θεωρούνται φτωχά·
- η δεύτερη προσέγγιση ορίζει τη φτώχεια κατά τρόπο σχετικό. Πρόκειται για την προσέγγιση η οποία επιλέχθηκε το 1984 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και η οποία παρέχει έναν ορισμό της φτώχειας για τις στατιστικές εργασίες που διεξάγονται στο εσωτερικό της ΕΕ. Φτωχοί θεωρούνται εκείνοι των οποίων το εισόδημα και οι πόροι (υλικοί, πολιτιστικοί και κοινωνικοί) είναι σε τέτοιο βαθμό ανεπαρκείς ώστε τους εμποδίζουν να έχουν βιοτικές συνθήκες θεωρούμενες αποδεκτές στο κράτος μέλος στο οποίο ζουν.

5.27 Εν κατακλείδι, οι κοινωνικοί δείκτες έχουν στόχο να επισύρουν την προσοχή της κοινής γνώμης και των υπευθύνων για τη λήψη αποφάσεων επί των κοινωνικών προκλήσεων οι οποίες ενδέχεται να υποτιμηθούν ή να κατανοηθούν κατά λανθασμένο τρόπο. Αυτή η επικέντρωση της προσοχής των υπευθύνων για τη λήψη αποφάσεων επί των πλέον θεμελιωδών ζητημάτων είναι ακόμη περισσότερο σημαντική δεδομένου ότι αυτοί ακριβώς διαθέτουν υπερέπάρκεια πληροφοριών. Ωστόσο, όπως με μεγάλη σαφήνεια το διατύπωσε ο Herbert Simon «η υπερβολική πληροφόρηση σκοτώνει την πληροφόρηση».

5.27.1 Από λειτουργική άποψη προκύπτει ότι ο τελικός στόχος των συστημάτων δεικτών είναι η επίτευξη «βέλτιστης συμπύκνωσης της πληροφόρησης».

<sup>(19)</sup> <http://www.cerc.gouv.fr>

5.28 Ένας δείκτης είναι κάτι περισσότερο από απλό στατιστικό στοιχείο:

Ένα σύστημα δεικτών δεν αποτελεί μόνον συνάθροιση δεδομένων. Αυτό έχει ορισμένες συνέπειες:

- 1) Κάθε επιμέρους δείκτης πρέπει να αιτιολογείται σε σχέση με μία ανάλυση σύνθετων φαινομένων, τα οποία οφείλει να συνοψίζει.
- 2) Σύμφωνα με το ίδιο σκεπτικό, οι δείκτες οφείλουν να έχουν «εκφραστικά» χαρακτηριστικά, δηλαδή να διαθέτουν υψηλό δυναμικό ανάκλασης και ανάκλησης της πραγματικότητας. Ορισμένοι αναφέρονται μάλιστα σε «μεταφορική» ικανότητα των δεικτών.
- 3) Λαμβανομένου υπόψη του προορισμού τους (προσέλκυση της προσοχής των υπευθύνων για τη λήψη αποφάσεων στα σημαντικότερα δεδομένα και τάσεις, με σκοπό την άσκηση επιρροής στις πολιτικές), οι χρησιμότεροι δείκτες σχετίζονται με μεγέθη των οποίων οι διακυμάνσεις είναι δυνατόν να επηρεάζονται από μία (θετική ή αρνητική) μονοσήμαντη αξία. Θα μπορούσαμε εν προκειμένω να αναφερθούμε σε «κανονιστική σαφήνεια». Ένα αρνητικό παράδειγμα αποτελεί η αύξηση της μερικής απασχόλησης, φαινόμενο το οποίο δεν θεωρείται θετικό από όλους. Αυτό το κριτήριο σαφήνειας μπορεί να προκαλέσει την απόσυρση ορισμένων δεικτών από τους πίνακες, και ειδικά των δεικτών των σχετικών με τους τρόπους ζωής ή τις πολιτιστικές τάσεις (τις ενδυματολογικές ή μουσικές προτιμήσεις κλπ.).
- 4) Από πρακτική άποψη θα ήταν επιθυμητό να αιτιολογείται η επιλογή των δεικτών βάσει της λειτουργικότητάς τους. Αυτοί είναι στην πραγματικότητα προσαρμοσμένοι στους παρακάτω τρεις τύπους χρήσης: διεθνείς ή διαπεριφερειακές συγκρίσεις, διαχρονικές συγκρίσεις, παρακολούθηση και αξιολόγηση της δημόσιας δράσης/ποιότητας και επιδόσεις των δημόσιων υπηρεσιών.
- 5) Τέλος, οι δείκτες πρέπει να ομαδοποιούνται σε κατηγορίες και υποκατηγορίες εντός ενός διαρθρωμένου πλαισίου για τη διευκόλυνση της καταληπτότητας του συνόλου. Ιδιαίτερα θα ήταν σκόπιμο να διακρίνονται οι δείκτες πλαισίου, μέσω των οποίων και αποτελεσμάτων, οι αντικειμενικοί δείκτες και οι υποκειμενικοί δείκτες.

5.29 Στην πράξη, τα χαρακτηριστικά ενός δείκτη είναι:

- η μονοσημία: ένας δείκτης είναι χρήσιμος μόνο εάν δεν υφίσταται καμία αμφιβολία σχετικά με τη φύση του φαινομένου που ανακλά (κλασικό αρνητικό παράδειγμα: τα δεδομένα σχετικά με τα διαπιστωθέντα παραπτώματα και παραβάσεις ανακλούν ταυτόχρονα την εξέλιξη της εγκληματικότητας και τη δραστηριότητα των αστυνομικών υπηρεσιών)·
- η αντιπροσωπευτικότητα: ένας δείκτης είναι χρησιμότερος εάν έχει τη δυνατότητα να συνοψίζει έγκυρα με μία και μόνον τιμή ευρύ φάσμα φαινομένων·
- η κανονιστική σαφήνεια (βλ. ανωτέρω)·
- η αξιοπιστία και η κανονικότητα: οι πληροφορίες που είναι απαραίτητες για τη διαμόρφωση ενός δείκτη πρέπει να παρέχονται τακτικά, μέσω αξιόπιστων ερευνών·
- η συγκρισιμότητα στο χρόνο και/ή το χώρο (μεταξύ χωρών, περιφερειών, κλπ): η συγκρισιμότητα συνδέεται στενά με τη μονοσημαντικότητα και την αξιοπιστία.

5.30 Τα χαρακτηριστικά ενός συστήματος δεικτών είναι:

- η πληρότητα: πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι βασικές πτυχές της πραγματικότητας της οποίας επιχειρείται η παρατήρηση·
- η ισορροπία: ο αριθμός και το καθεστώς των δεικτών που χρησιμοποιούνται για κάθε θέμα πρέπει να ανακλούν τη σχετική σημασία τους. Καμία πτυχή της πραγματικότητας δεν πρέπει να ευνοείται αδικαιολόγητα εις βάρος των υπολοίπων·
- η επιλεκτικότητα και/ή ιεράρχηση: οι δείκτες πρέπει να είναι περιορισμένοι και να σαφώς ιεραρχημένοι.

6. Η ΕΟΚΕ ζητεί η κατάρτιση μελετών κοινωνικού αντίκτυπου των νομοθετικών και πολιτικών πρωτοβουλιών της ΕΕ να εφαρμοστεί σε όλους τους τομείς του πολιτικού φάσματος. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή πρέπει να αξιολογεί επισταμένως τον κοινωνικό αντίκτυπο όλων των υπό εξέταση πρωτοβουλιών ανεξάρτητα από τη ΓΔ που είναι επιφορτισμένη με το θέμα. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό εάν η Ευρώπη επιθυμεί πραγματικά μία την καθιέρωση μιας «κοινωνικής Ευρώπης» και ευελπιστεί να αποκτήσει την υποστήριξη των πολιτών. Η πρωτοβουλία «Βελτίωση της νομοθεσίας» προσφέρει την κατάλληλη βάση προς αυτή την κατεύθυνση.

6.1 Στο πλαίσιο των μελετών αυτών πρέπει να εξετάζονται ξεχωριστά οι επιμέρους ειδικές ομάδες που θα μπορούσαν να επηρεαστούν με διαφορετικούς τρόπους από τη νέα νομοθεσία. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δίδεται στις μειονεκτούσες ομάδες, όπως είναι οι γυναίκες, τα άτομα με αναπηρίες ή οι εθνικές μειονότητες. Σε ορισμένες περιπτώσεις και ανάλογα με το θέμα της σχετικής πρωτοβουλίας, θα μπορούσε ακόμη να είναι χρήσιμη η επιμέρους εξέταση των ειδικών υποομάδων, όπως για παράδειγμα, των ατόμων με προβλήματα όρασης.

## 7. Συμπέρασμα

7.1 Από όσα προαναφέρθηκαν, καθώς επίσης και από την δημόσια ακρόαση που διοργάνωσε η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή στις 28 Μαρτίου 2007, προκύπτει ότι είναι αδύνατη η ανάδειξη ενός ενιαίου κριτηρίου εξαιτίας του πολυδιάστατου χαρακτήρα ορισμένων εννοιών. Πράγματι, αυτή καθαυτή η φύση του κοινωνικού διαλόγου συνεπάγεται την χρήση εννοιών τα όρια των οποίων δεν έχουν οριστεί με ακρίβεια και συνεπώς αναγκαστικά παρουσιάζουν διακυμάνσεις από χώρα σε χώρα ή από τη μία κοινωνική πραγματικότητα στην άλλη. Παράλληλα, δεν πρέπει επίσης να λησμονείται, ότι η επιλογή ή ο αποκλεισμός ορισμένων δεικτών καθιστούν εμφανείς αξίες ή ιδεολογίες που λίγο ή πολύ εκφράζονται ρητά. Εξάλλου, η επιλογή των εν λόγω δεικτών έχει έντονα εμπειρικό χαρακτήρα, πράγμα που, εξ ορισμού, αντιτίθεται σε κάθε είδους ακαμψία στον τρόπο σκέψης.

7.2 Η προσέλκυση της προσοχής των αρμόδιων για τη λήψη πολιτικών αποφάσεων στον κοινωνικό αντίκτυπο μιας ενδεχόμενης νομοθετικής πρότασης είναι πρωτοβουλία αξιόπαινη και απαραίτητη, εάν όχι αναπόφευκτη, στην προκειμένη, ωστόσο, περίπτωση τίθεται ένα πρόβλημα μεθοδολογίας, δεδομένου ότι «η υπερβολική πληροφόρηση σκοτώνει την πληροφόρηση». Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή φρονεί ότι πρέπει να καταβληθούν ιδιαίτερες προσπάθειες στον τομέα ακριβώς της μεθοδολογίας, οι οποίες απομένει να προσδιοριστούν.

7.3 Επίσης, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είναι της γνώμης ότι στο παρόν στάδιο προβληματισμού έχει θεμελιώδη σημασία να προσελκυστεί η προσοχή της Επιτροπής, μεταξύ άλλων, στα ποιοτικά κριτήρια που ένας δείκτης πρέπει να πληροί, τα οποία είναι τα εξής:

- μονοσημία·
- αντιπροσωπευτικότητα·
- κανονιστική σαφήνεια·
- αξιοπιστία και κανονικότητα, δίχως να λησμονείται η συγκρισιμότητα μέσα στον χρόνο και/ή τον χώρο, καθώς και το γεγονός ότι η ποιότητα ενός συστήματος δεικτών βασίζεται, με τη σειρά της, στην ανάγκη πληρότητας, ισορροπίας και επιλεκτικότητας και/ή ιεράρχησης.

7.4 Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ζητεί επίσης από την Επιτροπή να καταρτίζονται μελέτες αντίκτυπου για τις νομοθετικές και πολιτικές πρωτοβουλίες όλων των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δίχως να χρειάζεται να καλείται η αρμόδια Γενική Διεύθυνση να αποφασίσει κατά πόσον είναι αναγκαίο ή όχι να διεξαχθεί μία ανάλυση κοινωνικού αντίκτυπου. Αυτό έχει καθοριστική σημασία, εάν επιδιώκεται πράγματι η δημιουργία μιας «κοινωνικής Ευρώπης» και η διασφάλιση της στήριξης των πολιτών.

7.5 Η ΕΟΚΕ πρέπει, παράλληλα με την νομοθετική πρόταση για την οποία έχει να γνωμοδοτήσει, να λαμβάνει πλήρως υπόψη τον χάρτη πορείας και την ανάλυση του αντίκτυπου· θα ήταν χρήσιμο οι σχετικές εργασίες να αρχίζουν αμέσως, ήδη από τη δημοσίευση της ανακοίνωσης που συνοδεύει την νομοθετική πρόταση.

7.6 Έχει καθοριστική σημασία να διεξάγονται τακτικές αξιολογήσεις — και, εάν χρειάζεται, να γίνονται οι δέουσες διορθώσεις — της εφαρμογής όλων των νομοθετικών ρυθμίσεων για τις οποίες έχουν καταρτιστεί προκαταρκτικές μελέτες αντίκτυπου και να προβλέπεται η συμμετοχή σε αυτές των κοινωνικών εταίρων, ενδεχομένως δε και των ενδιαφερόμενων ΜΚΟ. Αυτό επιβάλλεται προκειμένου να επαληθεύεται η εγκυρότητα των χρησιμοποιούμενων δεικτών και του συνδυασμού τους στην αξιολόγηση του κοινωνικού αντίκτυπου και προκειμένου, κατ' επέκταση, να αντλούνται διδάγματα ή, ορθότερα, να παροτρύνεται ο νομοθέτης να αντιμετωπίσει το ενδεχόμενο αναθεώρησης της σχετικής ρύθμισης.

7.7 Σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις που από κοινωνική άποψη είναι εξαιρετικά σημαντικές (όπως το εργατικό δίκαιο), πρέπει να προβλέπεται η πραγματοποίηση διαβουλευσεων με τους κοινωνικούς εταίρους σε στάδιο ακόμη πρωιμότερο ώστε να εξευρισκονται οι πλέον κατάλληλοι δείκτες για την κατάρτιση μιας ανάλυσης αντίκτυπου η οποία να είναι όσο το δυνατόν πιο πλήρης και αντικειμενική.

7.8 Η πρωτοβουλία «Βελτίωση της νομοθεσίας» είναι αναμφισβήτητη η πλέον κατάλληλη βάση για να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος στόχος ο οποίος είναι η υποβολή νομοθετικών προτάσεων απαραίτητων και αποτελεσματικών, με προβλέψιμες και σταθερές επιπτώσεις για τους ενδιαφερόμενους, οι οποίοι να συμμετέχουν στενά στην διαδικασία ανάλυσης και επαληθεύσης του αντίκτυπου που διεξάγουν τα κοινοτικά συμβουλευτικά όργανα (ΕΟΚΕ και ΕΤΠ) καθώς και, ανάλογα με τη φύση της νομοθεσίας, οι κοινωνικοί εταίροι και οι αντίστοιχες ΜΚΟ στον σχετικό τομέα.

Βρυξέλλες, 31 Μαΐου 2007.

Ο Πρόεδρος

της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Δημήτρης ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ