

Avizul Comitetului Economic și Social European privind standardele de calitate pentru conținutul, procedurile și metodele studiilor de impact social, din perspectiva partenerilor sociali și a altor actori ai societății civile

(2007/C 175/06)

Într-o scrisoare datată 19 septembrie 2006, E.S. dl Wilhelm SCHÖNFELDER, ambasador extraordinar și plenipotențiar, reprezentantul permanent al Germaniei la UE, acționând în numele Președinției germane a Consiliului, a solicitat Comitetului Economic și Social European elaborarea unui aviz cu privire la propunerea sus-menționată.

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 3 mai 2007. Raportor: dl Retureau.

În cea de-a 436-a sesiune plenară, care a avut loc la 30 și 31 mai 2007 (ședința din 31 mai), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 102 voturi pentru, 3 voturi împotriva și 5 abțineri.

1. Introducere

Solicitarea unui aviz exploratoriu de către Președinția germană cu privire la tema „Standardele de calitate pentru conținutul, procedurile și metodele studiilor de impact social, din perspectiva partenerilor sociali și a altor actori ai societății civile” ilustrează voința guvernului german de a pune accentul pe o mai bună reglementare (better regulation) în cooperarea cu președințiile portugheză și slovenă și reprezintă o continuare a Declarației celor șase președinții din 2004. Astfel, „studiile de impact aprofundate ⁽¹⁾ pentru proiectele noi vor constitui un element important al planului de acțiune german. Acestea vor (...) avea în vedere impactul social (...) în cadrul procesului legislativ ⁽²⁾”. „Evaluarea impactului poate fi definită pur și simplu ca o metodă de identificare a efectelor probabile sau reale ale unei intervenții. Obiectivul studiilor de impact este îmbunătățirea bazei probelor de la care se pornește în luarea deciziilor și, prin aceasta, îmbunătățirea calității procesului decizional ⁽³⁾”.

2. Observații generale

Cu prilejul conferinței Comisiei Europene privind continuarea dezvoltării studiilor de impact în Uniunea Europeană (desfășurată la 20 martie 2006 la Bruxelles), s-a afirmat că există un consens larg pentru a afirma că sistemul de studii de impact ale Comisiei Europene are la bază principii solide și, în plus, acestea trebuie să includă impactul economic, social și asupra mediului ⁽⁴⁾. Studiile de impact au fost introduse în primul rând în contextul îmbunătățirii etapelor inițiale al cadrului de reglementare al Uniunii Europene. Luarea în considerare a dimensiunii sociale sau a consecințelor legislației UE face parte din respectarea Agendei sociale. Cetățenii europeni așteaptă ca

⁽¹⁾ Abreviate «SI».

⁽²⁾ «Europa — reușim împreună», programul Președinției germane, 1 ianuarie-30 iunie 2007, elaborat de Guvernul Republicii Federale Germania (a se vedea și <http://www.eu2007.de>).

⁽³⁾ Citat din *European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment*, C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Universitatea Manchester, 2002 (N.T.: traducere liberă).

⁽⁴⁾ Parlamentul propune un al patrulea pilon de evaluare a impactului, și anume cel al drepturilor fundamentale. Chestiunea rămâne deschisă: distincția drepturilor fundamentale sau mainstreaming în cadrul celor trei piloni propuși. În orice caz, impactul asupra drepturilor fundamentale trebuie evaluat.

Europa să fie socială — sau ca piața unică să fie compatibilă din punct de vedere social — și își exprimă în diverse moduri dorința de a fi asociați procesului de apropiere a UE de cetățeni.

2.1 Inițiativa Comisiei Europene privind punerea în aplicare a studiilor de impact — scurtă retrospectivă

Inițiativa Comisiei Europene din 2003 de punere în aplicare a unei proceduri de realizare a unor studii de impact pentru toate proiectele importante, și anume cele incluse în strategia sa politică anuală sau în programul de lucru al Comisiei, se bazează pe faptul că aceste propuneri dispun de „un potențial impact economic, social și/sau de protecția mediului și/sau necesită o măsură de reglementare pentru punerea lor în aplicare ⁽⁵⁾”. Această inițiativă a fost lansată în vederea integrării treptate a studiilor de impact în procesul legislativ până în 2005 ⁽⁶⁾.

Începând din 2003 s-a discutat mult cu privire la studiile de impact în general, dar puțin despre aspectele sociale ale acestora în special.

2.2 Aspectele sociale ale studiilor de impact — rezumat al lucrărilor Comisiei Europene

2.2.1 În mod coerent, DG Educație și cultură și DG Ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și egalitatea șanselor includ aspecte sociale în studiile lor de impact. În plus, *principiul analizei proporționale* ⁽⁷⁾ face să varieze gradul de integrare a elementelor sociale în alte domenii. Aceasta ridică problema necesității ca aspectele sociale (inclusiv chestiuni referitoare la Agenda socială europeană) să fie sau nu considerate un criteriu major (*bottom*

⁽⁵⁾ The inclusion of social elements in Impact Assessments, p. 13. Document publicat de Istituto per la ricerca sociale, ianuarie 2006. Acest institut a compilat documentele Comisiei (decizii, regulamente, comunicări și directive) pe o perioadă de 3 ani, cuprinsă între 2003 și 2005.

⁽⁶⁾ În iunie 2005 Comisia Europeană a publicat documentul intitulat „Impact Assessment Guidelines”, ref. SEC (2005)791. A se vedea și http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf.

⁽⁷⁾ Principiul analizei proporționale presupune că „gradul de precizie variază în funcție de efectele probabile ale propunerii. Aceasta înseamnă că profunzimea analizei va fi proporțională cu importanța impacturilor sale posibile.” COM(2002) 276.

line), adică și pentru propunerile care nu se referă la chestiuni sociale sau ale căror repercusiuni sociale vor fi probabil limitate. În mod empiric, studiul efectuat de *Istituto per la ricerca sociale* (a se vedea nota de subsol de la pagina 4) indică faptul că „studiile de impact care nu iau în considerare aspectele sociale se concentrează mai curând pe sectorul economic. În acest caz, o treime din studiile de impact nu includ aspecte sociale sau le includ numai în mică măsură ⁽⁸⁾”.

2.2.2 Evident, „dacă relevanța socială a măsurii este de la sine înțeleasă (...), aspectele sociale sunt considerate global și dezvoltate destul de bine în documentul de studiu de impact ⁽⁹⁾”. În acest caz „problema ocupării forței de muncă se dovedește a fi, în mod explicit, cea mai recurentă și mai accentuată consecință socială ⁽¹⁰⁾”.

2.2.3 Conform *Istituto per la ricerca sociale*, „măsura în care elementele sociale sunt luate în considerare nu este neapărat «proporțională» (...) cu conținutul politicii și impactul posibil al acesteia. (...) Adesea aceste impacturi sunt descrise doar de manieră generală (...) și „se bazează pe (...) ipoteze comune (...). Aceste relații sunt rareori discutate când se are în vedere conținutul specific al măsurii, populația-țintă și zonele interesate, alegerea specifică a instrumentelor politicii și efectul procesului de punere în aplicare ⁽¹¹⁾”. Studiul realizat de acest institut arată, de asemenea, că „mai multe studii de impact nu au avut în vedere o corelare cu alte domenii de acțiune sau cu politicile UE”. Analizele de impact reprezintă o sarcină importantă, dar nu trebuie să prezinte lacune sau să fie superficiale. În caz contrar, deficiențele acestora vor pune sub semnul întrebării valoarea legislației.

2.3 Rolul părților interesate în analizele de impact

2.3.1 Evaluarea impactului unui proiect legislativ nu se rezumă doar la bifarea unor căsuțe. Aceasta trebuie, de asemenea, monitorizată — în mod ideal de către utilizatorii legii sau în cooperare cu aceștia, în special de cei implicați direct. Având în vedere faptul că dimensiunea socială reprezintă unul dintre cele trei criterii de evaluare pentru politicile UE, este necesară organizarea unei proceduri standard — transparentă și simplă în același timp — pentru selectarea propunerilor vizate în contextul studiilor de impact. Se pot menționa câteva opțiuni:

- consultarea pe Internet: consultarea amplă pe Internet nu este indicată pentru proiectele juridice specifice care au consecințe sociale. consultarea pe Internet trebuie restrânsă la actorii direct implicați; consultarea orientată presupune rețele tematice (comunități virtuale pentru studii de impact tematice?), structură și coordonare minime — și de monitorizare;
- consultarea prin intermediul forumurilor părților interesate: din cauza constrângerilor de timp, s-ar putea ca această opțiune să nu prezinte gradul de precizie necesar;

⁽⁸⁾ The inclusion of social elements in Impact Assessments, p. 28. (N.T.: traducere liberă).

⁽⁹⁾ Ibid, p. 30. (N.T.: traducere liberă).

⁽¹⁰⁾ Ibid, p. 31. (N.T.: traducere liberă).

⁽¹¹⁾ Ibid, p. 77. (N.T.: traducere liberă).

- consultarea platformelor consultative oficiale: aceasta ridică problema implicării organismelor precum Comitetul Economic și Social European în procesul studiilor de impact social (acest lucru poate fi valabil și pentru studiile de impact din domeniul dezvoltării durabile); prin definiție, astfel de organisme au fost instituite pentru a veghea la pluralismul intereselor și la corelarea politicilor;
- consultarea orientată a părților implicate: această opțiune este preconizată de unele organizații ale societății civile.

3. Considerații fundamentale de natură metodologică

3.1 În vederea stabilirii metodologiei recomandate se pun câteva întrebări:

- Care este starea problemei, cu alte cuvinte ce a obținut Comisia Europeană în ce privește includerea aspectelor sociale în studiile sale de impact?
 - Un studiu de impact social pentru un proiect este aplicabil tuturor propunerilor legislative sau fiecare proiect presupune un studiu ad-hoc?
 - Care este rolul părților interesate? Care este cea mai bună modalitate de includere a acestora în proces?
 - Ce rol poate avea Comitetul Economic și Social European ca adunare a reprezentanților societății civile organizate și ca „nucleu” situat ideal din punct de vedere strategic pentru contacte și networking?
 - În ce măsură au fost luate în considerare de către Comisie contribuțiile partenerilor sociali și ale principalelor ONG-uri în evaluarea impactului social al propunerilor sale? Cum pot fi aceștia implicați cât mai bine în proces?
 - Nu ar trebui să se aibă în vedere un cod de conduită mai precis decât cel utilizat în prezent de către Comisie sau reguli etice pentru realizarea acestor studii de impact social?
 - Care ar trebui să fie modalitățile de elaborare a studiilor de impact social (intern sau prin externalizare, prin licitații, iar în acest caz pe baza căror criterii)?
- ### 4. Considerații interne
- 4.1 Având în vedere complexitatea și importanța evaluării consecințelor sociale ale propunerilor legislative, toți actorii implicați — atât partenerii sociali, cât și reprezentanții organizațiilor societății civile ar trebui să reflecteze asupra următoarelor aspecte metodologice:
- Ce formă ar trebui să aibă studiul și care ar trebui să fie scopul acestuia?

- Acest studiu acoperă un spectru larg de teme (de exemplu, inițiativa „O mai bună legiferare”, Cartea verde privind regimurile matrimoniale, inclusiv recunoașterea reciprocă) sau ar trebui să se concentreze pe probleme cu un conținut social explicit (de exemplu, servicii portuare, siguranță maritimă, Cartea verde privind modernizarea legislației muncii)?
- Care sunt implicațiile pentru activitățile pregătitoare și redactare?
- Din nevoia unei abordări „științifice” (în titlu se menționează „standarde de calitate”), trebuie stabilite standarde implicite bazate pe cazuri și experiențe practice sau trebuie mai întâi dezvoltate aceste standarde?

4.2 O audiere publică la Comitet a dat ocazia ONG-urilor sociale, partenerilor sociali și altor actori ai societății civile organizate, precum și experților, să-și exprime punctele de vedere și să discute pe tema proiectului de aviz și astfel să transmită mesaje clare instituțiilor europene, în general, și Comisiei Europene, în special.

4.3 În cele din urmă, având în vedere faptul că studiile de impact social reprezintă un element de importanță capitală în procesul decizional al UE, Comitetul ar trebui să formuleze propuneri cu privire la modul în care se pot aduce îmbunătățiri și se pot include mai bine organizațiile societății civile în această procedură.

5. Indicatori sociali: considerații generale și probleme metodologice

5.1 Există mai multe sisteme de indicatori sociali la nivel național și internațional, însă este necesară verificarea valabilității și adecvării acestora la nevoile specifice ale analizelor de impact.

5.2 Dezvoltarea acestor indicatori a început în mai multe țări în ultimii treizeci de ani, în vederea evaluării posibilităților și consecințelor politicilor economice în termeni diferiți de aceia ai datelor pur cantitative, în scopul „orientării” dezvoltării sociale în paralel cu dezvoltarea economică și al obținerii mijloacelor de evaluare a bunăstării sociale și a evoluției acesteia.

5.3 A rezultat o dezvoltare importantă a statisticilor sociale, în primul rând în ceea ce privește principalele funcții colective: educație, sănătate, protecție socială, mediu, locuințe, transport, cercetare, șomaj etc. Dar nu se pot deduce automat indicatori sociali dacă aceste date nu sunt organizate, sintetizate și interpretate.

5.4 „Un indicator nu este decât o statistică de o importanță deosebită pentru cunoaștere, raționament și/sau acțiune ⁽¹²⁾”. În perspectiva analizelor de impact nu este vorba numai de compilarea statisticilor sociale pe țări, provenind din surse diferite, ci de exprimarea acestor date în vederea evaluării realității cu privire la temele selecționate în funcție de gradul lor de relevanță pentru analiza de impact.

5.5 Este posibil ca în anumite domenii să nu existe decât studii parțiale, anchete dispersate, iar analiza costuri/beneficii să nu poată fi efectuată; se știe, de exemplu, că anumite categorii de pesticide au efecte negative asupra sănătății și că acumularea acestora provoacă boli grave, pornind de la un anumit nivel. O decizie de reducere a utilizării pesticidelor chimice va avea un impact pozitiv asupra sănătății populației și a muncitorilor care utilizează aceste pesticide, fără a putea avansa, în cadrul unui studiu de impact proporționat, cifre exacte cu privire la câștigurile pe termen lung provenite din această politică.

5.6 Cu toate acestea, este clar că dimensiunea socială „sănătate” justifică măsura propusă și întărește considerabil raționamentul economic (precum reducerea costurilor de producție pentru agricultură și creșterea competitivității rezultate). În plus, dreptul fundamental de a beneficia de un mediu sănătos poate fi invocat în sprijinul propunerii.

5.7 În practică, dispunem totuși de un număr considerabil de statistici sociale, diversificate în funcție de realitățile fluctuante ale dezbaterilor publice din diverse țări (de exemplu, condițiile de muncă, angajarea tinerilor și vârstnicilor, angajarea femeilor, infraționalitatea, inegalitatea veniturilor, discriminarea la locul de muncă, relocarea); puțini indicatori sociali au fost deduși însă din statistici până în prezent, când, din fericire, au redevenit de actualitate în noul context socio-economic în care trăim de zece ani, care pune din nou în valoare rolul statelor membre în politica socială și de reglementare pe teren economic.

5.8 Însă acești indicatori sociali nu sunt întotdeauna suficient de utili dacă rămân autonomi și devin mai coerenți dacă se integrează într-un concept mai larg, acela al dezvoltării sociale și economice sau al dezvoltării durabile; sursele acestora s-au diversificat; indicatorii sociali nu provin doar de la statul central, ci și de la ONG-uri, „grupuri de reflecție” (*think tanks* ale marilor fundații); prezentarea acestor indicatori este, de asemenea, foarte diversificată, începând cu selectarea statisticilor până la anchetele tematice, trecând prin exerciții de strângere de date, în vederea realizării de indicatori compuși tematici sau generali.

5.9 Numeroase organisme internaționale publică indicatori și statistici sociale și efectuează comparații între țările membre ale acestora. Principalele organe semnificative în acest domeniu pentru țările UE provin (aleatoriu) din OCDE, PNUD, Comisia Europeană — în special Eurostat —, UNESCO, Banca Mondială sau OIM.

5.10 Chiar această diversitate a surselor pune probleme de calitate a statisticilor (nu toate țările dispun de oficii statistice sofisticate), de comparabilitate, de armonizare a conceptelor; „alegerea indicatorilor care servesc la măsurarea convergenței sociale a țărilor Uniunii Europene constituie o adevărată miză politică. Indicatorii utilizați pentru comparare nu sunt neutri:

⁽¹²⁾ Bernard Perret, «Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives», documentele CERC, nr. 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

aceștia reflectă ordinea de prioritate și uneori concepțiile de stare dorită a societății care, în mod legitim, pot diferi de la o țară la alta. Exemplul șomajului demonstrează că anumiți indicatori pot avea efecte concrete, eventual chiar negative, asupra orientării politicilor ⁽¹³⁾. Or, construcția sistemelor de indicatori este lăsată în prezent în grija tehnicienilor” ⁽¹⁴⁾.

5.11 Criticile privind PIB-ul și creșterea ca indicatori ai bunăstării sociale au fost dezvoltate în special în cadrul PNUD, prin stabilirea IDH (indicatorul dezvoltării umane), mai ales sub impulsul lucrărilor dlui Amartya Sen privind sărăcia, foametea, democrația și critica indicatorilor cantitativi pur economici, lucrări care i-au adus Premiul Nobel pentru economie.

5.12 Informațiile privind accesul la apa potabilă, nivelurile de alfabetizare ale bărbaților și femeilor, sistemul sanitar și rezultatele luptei contra pandemiilor, participarea la procesul democratic, speranța de viață în funcție de sex, mortalitatea perinatală și infantilă etc. constituie tot atâtea informații pertinente pentru evaluarea bunăstării unei societăți, precum și situația mediului. Totuși aceste informații nu sunt corelate direct cu PNB.

5.13 Astfel, primii indicatori combinați IDH din PNUD au stat la baza unor ample dezbateri și controverse, deoarece țările „bogate” se situau deseori departe de primul nivel al clasamentului „satisfacției naționale brute”. Însă acest indicator a devenit alternativa incontestabilă la indicatorii pur economici, datorită forței sale (educație, speranță de viață, venituri ajustate în funcție de gradul de sărăcie).

5.14 Statisticile sociale constituie complementul indispensabil al statisticilor economice, iar semnificația pentru opinia publică a principalelor chestiuni sociale le conferă o importanță politică ce trebuie luată în considerare în mod imperativ de către guvernanți.

5.15 Printre obstacolele acestei constatări, dincolo de prejudecățile economiștilor sau de abordarea contabilă pe termen scurt sau mediu, trebuie de asemenea subliniată, obiectiv, diversitatea chestiunilor sociale și dificultatea de a le corela și de a le cuantifica în vederea integrării acestora în orientările politicii economice.

5.16 Intuitiv se poate ajunge la aceleași concluzii pentru stabilirea indicatorilor de mediu ce vizează reintegrarea externa-

⁽¹³⁾ Așa cum afirmă Jean-Baptiste de Foucault în lucrarea lui Joelle Affichard, «La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales» (Institut Paris La Défense), «lupta împotriva șomajului este întotdeauna amenințată să devină o luptă împotriva cifrelor șomajului».

⁽¹⁴⁾ Bernard Perret, „Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives”, documentele CERC, nr. 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

lităților în creșterea economică; în caz extrem, o creștere datorată defrișării unei păduri primare ar trebui să ducă la o respingere a acestui tip de creștere dacă studiul de impact ar integra toți factorii sociali și de mediu care, o știm de acum, fac mai mult decât să contrabalanseze factorii economico-monetari. Însă exprimarea în termeni monetari a acestor externalități este extrem de dificilă: modificarea climatică, pierderea diversității biologice, soarta persoanelor care trăiau din culesul sau exploatarea plantelor medicinale, epuizarea rapidă a solului și eroziunea care rezultă sunt câteva exemple. Un bilanț contabil pe termen scurt ar putea fi pozitiv, în timp ce pe termen mai lung, prin reintegrarea externalităților, bilanțul ar fi profund negativ, nu doar pentru regiunea sau țara respectivă, ci pentru întreaga planetă.

5.17 Exercițiul care susține numeroase evaluări ale „mai bune legiferări” în termenii bilanțului costuri-beneficii și care se utilizează în studiile de impact comunitare prezintă limitele obiective cu privire la dimensiunile sociale și de mediu ale impactului ⁽¹⁵⁾. Chiar dacă a fost evaluat pe baza unui indicator pertinent (numărul de locuri de muncă pierdute, absența posibilităților de reîncadrare), impactul social nu este neapărat determinant în procesul deciziei politice. Acesta implică adesea elemente imposibil de cuantificat, mai ales când studiile de impact stabilesc un bilanț în termeni monetari pe termen scurt și, cel mai bine, pe termen mediu; durata mare este mai dificil de obținut și cum se poate evalua beneficiul pecuniar așteptat dintr-o scădere a mortalității provenite din poluarea cu carburanți navali ⁽¹⁶⁾?

5.18 În cele din urmă, dezbateră socială pune în discuție concepte care uneori nu sunt clar definite; un indicator privind flexibilitatea, de pildă, ar fi conceput diferit de la țară la țară, fie că se bazează pe o experiență existentă, fie că se caută introducerea conceptului în dezbateră europeană ⁽¹⁷⁾ sau națională, cu referire la „modelele” naționale, formate într-un anumit context dificil de transpus în alte realități sociale; ce elemente ar trebui luate în considerare și mai ales trebuie să li se atribuie o valoare pozitivă sau negativă? „Includerea sau excluderea anumitor indicatori poate exprima valori și ideologii neclare ⁽¹⁸⁾”. Iar problema devine și mai complexă în construcția indicilor compusi: ce indici trebuie incluși, ce coeficient trebuie să li se acorde, care este semnificația reală a indicelui compus obținut?

⁽¹⁵⁾ De pildă, studiul de impact al reformei OCM Banane a PAC arată că zeci de mii de locuri de muncă cu normă întreagă vor fi pierdute iremediabil în lipsa alternativelor posibile de angajare în regiunile producătoare ale UE, situate la periferie, unde există deja un nivel de șomaj ridicat. Decizia se referă la demararea unei reforme a OCP la comanda OMC, în ciuda costului social enorm.

⁽¹⁶⁾ A se vedea studiul de impact privind acest subiect, care exprimă în cifre valoarea monetară a vieților salvate și bolile evitate; un studiu de impact mai recent renunță la aceasta (proiectul de directivă privind pesticidele).

⁽¹⁷⁾ Cartea verde privind evoluția dreptului la muncă.

⁽¹⁸⁾ Les Associés de Recherche EKOS Inc., «L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation», 1998 (raport pregătit pentru Guvernul Canadei).

5.19 Cu toate acestea, indicii compuși pot include atât dimensiuni cantitative, cât și calitative, pot fi divizați în funcție de vârstă, sex și alte criterii semnificative, dar trebuie să rămână ușor de înțeles; de exemplu, cum se elaborează un indice al calității de viață în Europa? S-ar putea avea în vedere includerea venitului, speranței de viață, percepției eficacității sistemului sanitar, pensiilor, nivelului mediu de educație, percepției satisfacției la locul de muncă etc. Dar de ce să nu se includă și rata șomajului, ocuparea insuficientă a forței de muncă sau condițiile de locuit. Și ce importanță relativă trebuie acordată fiecărei componente?

5.20 Se constată că această construcție nu este decât o chestiune pur tehnică și face referire la un sistem de valori împărtășite sau de tradiții încă vii dintr-o societate, că solicită consultarea organizațiilor sociale și că va reflecta în final o opțiune ideologică și politică. În prezent, „metodele privind indicatorii sociali rar includ în mod real obiective de societate, care traduc valorile și normele sociale ... Un element primordial al (...) metodei este identificarea și clasificarea, pe bază de consultări și de consens, a reperelor (...) în mai multe domenii sociale; datele și rezultatele, ca și legăturile dintre acestea, sunt stabilite și ele în acest proces (...). Cu alte cuvinte, pentru ca indicatorii sociali să poată inspira politicile, procesul trebuie să facă parte din produs.” (EKOS Inc. Associated 1998).

5.21 Se pune, de asemenea, problema alegerii subiectului analizei statistice; trebuie aleși indivizii, comunitățile sau unitatea economică și socială minimă, care este gospodăria (*household*). trebuie luați în considerare indivizii, comunitățile sau unitatea economică și socială minimă care constituie gospodăria (*household*). Integrarea grupurilor etnice pune problema exigenței nediscriminării, dar ar fi utilă precizarea naturii și amplitudinii discriminării, în vederea propunerii de politici de reducere și de înlăturare a acestora pe termen mai scurt sau mai îndelungat.

5.22 Selecția statisticilor și construcția indicatorilor pot fi efectuate în vederea evaluării unei politici existente sau în vederea clarificării de la bun început a opțiunilor disponibile; fără îndoială va fi necesară o gamă mai largă de date statistice pentru a hotărî obiectivele unei politici și mijloacele de atingere a acestora, gamă care ulterior ar putea fi redusă atunci când s-au identificat indicatorii și statisticile cele mai relevante. aceste alegeri au o conotație empirică foarte puternică: nu este vorba de o știință exactă și pot rezulta diverse interpretări ale acelorași date statistice ce vor implica date monetare și nemonetare.

5.23 Ca exemplu, datele brute culese de OCDE pentru indicatorii sociali ai „Panoramei societății, 2005” (a se vedea scurta bibliografie) sunt, pentru fiecare indicator:

— indicatori de context: venitul național pe cap de locuitor, raportul de dependență demografică, rata de fecunditate, străinii și persoanele născute în străinătate, căsătoriile și divorțurile;

— indicatori de autonomie: ocuparea forței de muncă, șomajul, gospodăriile cu membri fără serviciu, mamele de familie în activitate, ajutorul de șomaj, ajutoarele sociale, nivelul de formare, vârsta de pensionare, lipsa activității tinerilor, elevi cu deficiențe;

— indicatori de echitate: sărăcia, inegalitatea veniturilor, sărăcia copiilor, venitul persoanelor vârstnice, cheltuielile sociale publice, cheltuielile sociale private, cheltuielile sociale totale, pensia de vârstă, promisiunea de pensie;

— indicatori de sănătate: speranța de viață, speranța de viață în funcție de starea sănătății, mortalitatea infantilă, cheltuielile totale de sănătate, îngrijiri de lungă durată;

— indicatori de coeziune socială: bunăstarea subiectivă, izolarea socială, participarea la viața asociativă, nașterile în rândul adolescențelor, utilizarea stupefiantelor și decesul rezultat din aceasta, sinuciderea.

5.24 Eurostat utilizează următorii indicatori sociali:

— indicatori structurali:

— ocuparea forței de muncă: nivelul de ocupare a forței de muncă, nivelul de ocupare a lucrătorilor vârstnici, vârsta medie de ieșire de pe piața muncii, decalajul de remunerare dintre bărbați și femei, nivelul impozitării salariilor mici, ponderea fiscalității în costul mâinii de lucru, capcana șomajului, capcana salariilor mici, formarea continuă, accidentele de muncă (grave, mortale), rata șomajului (total sau pe sexe);

— coeziunea socială: inegalitatea repartizării veniturilor, rata riscului de sărăcie, rata riscului persistenței sărăciei, dispersarea riscului de ocupare la nivel regional, abandonul școlar, rata șomajului de lungă durată, populația din gospodăriile cu membri fără serviciu.

— dezvoltare durabilă:

— sărăcie și excludere socială: rata riscului sărăciei după transferurile sociale, sărăcia monetară, accesul la piața muncii, alte aspecte ale excluderii sociale;

— îmbătrânirea societății, rata de dependență a persoanelor vârstnice, caracterul adecvat al pensiilor, modificările demografice, stabilitatea finanțelor publice;

— sănătate publică: numărul de ani de viață cu o bună sănătate calculați de la naștere și pe sexe, protecția sănătății umane și a modurilor de viață, securitatea alimentară și calitatea alimentelor, gestionarea produselor chimice, riscuri pentru sănătate datorate condițiilor de mediu.

— piața muncii:

— rata armonizată a șomajului;

— indicele cheltuielilor cu mâna de lucru.

5.25 În ce măsură aceste exemple neexhaustive de indicatori se pot integra eficient în obiectivele generale ale metodei deschise de coordonare (MOC) din martie 2006, și anume:

- promovarea coeziunii sociale, a egalității dintre femei și bărbați și a egalității de șanse prin sisteme de protecție socială și politici de includere socială adecvate, accesibile, viabile din punct de vedere financiar, adaptabile și eficiente;
- interacțiunea eficientă și reciprocă cu obiectivele de la Lisabona în vederea stimulării creșterii economice, a îmbunătățirii calității și cantității forței de muncă și a întăririi coeziunii sociale, precum și cu strategia Uniunii Europene de dezvoltare durabilă;
- îmbunătățirea guvernantei, a transparenței și participării părților interesate la conceperea, punerea în aplicare și monitorizarea politicii.

5.26 Mai mult decât atât, conceptele și metodele utilizate pentru anumiți indicatori trebuie să fie precise. În ce privește, de exemplu, sărăcia, Consiliul pentru ocuparea forței de muncă, venituri și coeziune socială din Franța (CERC) ⁽¹⁹⁾ pune în evidență „caracterul multidimensional” al acestui concept.

5.26.1 Astfel, sărăcia are mai multe dimensiuni: insuficiența resurselor financiare, condiții de viață degradate, resurse materiale, sociale și culturale insuficiente. Pentru fiecare din aceste aspecte, pentru a se stabili situațiile de sărăcie, se adoptă două abordări:

- Prima constă în definirea în mod „absolut” a nevoilor minime. Persoanele ale căror nevoi minime nu sunt satisfăcute sunt definite ca fiind persoane sărace;
- A doua abordare definește sărăcia în mod relativ. Aceasta este abordarea adoptată în 1984 de Consiliul European, care a dat o definiție a sărăciei pentru statisticile efectuate în Uniunea Europeană. Sunt sărace persoanele ale căror venituri și resurse (materiale, culturale și sociale) sunt insuficiente în așa măsură încât le împiedică să dispună de condiții de viață considerate acceptabile în statul membru în care acestea trăiesc.

5.27 Pe scurt și în concluzie, obiectivul indicatorilor sociali este să atragă atenția opiniei publice și a factorilor de decizie asupra problemelor sociale care riscă să fie subestimate sau prost înțelese. Această funcție de concentrare a atenției factorilor de decizie asupra problemelor fundamentale este cu atât mai importantă cu cât aceștia din urmă sunt confrunțați, în general, cu o avalanșă de informații. Sau, așa cum a formulat foarte clar Herbert Simon, prea multe informații omoară informațiile.

5.27.1 Din punct de vedere funcțional, rezultă că finalitatea sistemelor de indicatori este realizarea unei „agregări optime a informațiilor”.

5.28 Un indicator reprezintă mai mult decât o statistică:

Un sistem de indicatori nu este o simplă adunare de date. Din acesta rezultă următoarele consecințe:

- 1) Fiecare indicator individual trebuie să se poată justifica prin referința la o analiză a fenomenelor complexe pe care ar trebui să le rezume.
 - 2) În aceeași ordine de idei, indicatorii trebuie să dispună de calități „expresive”, adică să aibă o mare putere de reprezentare și de evocare a realității. Unii vorbesc chiar de „virtutea metaforică” a indicatorilor.
 - 3) Având în vedere finalitatea lor (de a atrage atenția factorilor de decizie și opiniei publice asupra faptelor și tendințelor celor mai importante, cu scopul de a influența politicile), indicatorii cei mai utili se referă la valori ale căror variații pot fi afectate de o valoare (pozitivă sau negativă) univocă. Prin aceasta se înțelege „claritatea normativă”. Un contra-exemplu îl poate constitui creșterea muncii cu fracțiune de normă, care nu este considerată unanim ca un fenomen pozitiv, cu excepția cazului în care este aceasta este aleasă de lucrătorul însuși. Acest criteriu de claritate poate duce la îndepărtarea unui număr de indicatori mai puțin relevanți pentru proiect, de exemplu cu privire la stilurile de viață sau tendințele culturale (opțiuni vestimentare sau muzicale etc.), chiar dacă acestea ar avea un impact asupra organizării muncii și economiei.
 - 4) Din punct de vedere practic, este de dorit să se justifice alegerea indicatorilor prin funcționalitatea acestora. De fapt, sunt adaptați mai mult sau mai puțin adaptați la trei tipuri de utilizare: comparații internaționale sau interregionale; comparații intertemporale; monitorizarea și evaluarea acțiunii publice/calitatea și performanțele serviciilor publice.
 - 5) În cele din urmă, indicatorii trebuie împărțiți în categorii și subcategorii într-un cadru structurat care să faciliteze o inteligibilitate ansamblului. Trebuie în special făcută deosebirea între indicatorii de context, de mijloace și de rezultate, indicatorii obiectivi și indicatorii subiectivi.
- 5.29 În fapt, caracteristicile unui indicator sunt următoarele:

- Caracterul univoc: un indicator este util numai dacă nu există nici o ambiguitate cu privire la natura fenomenului pe care-l reflectă (contraexemplu clasic: datele referitoare la delictive și infracțiuni constatate reflectă în același timp tendințele criminalității și a activității forțelor de poliție);
- Reprezentativitatea: un indicator este cu atât mai util cu cât poate rezuma în mod valabil o mare gamă de fenomene într-o singură cifră;
- Claritatea normativă (v. supra);
- Fiabilitatea, regularitatea: informațiile necesare pentru un indicator trebuie furnizate cu regularitate, prin intermediul unor anchete fiabile;
- Caracterul comparabil în timp și/sau spațiu (între țări, regiuni etc.): caracterul comparabil este strâns legat de caracterul univoc și de fiabilitate.

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>.

5.30 Calitățile unui sistem de indicatori:

- Caracterul complet: trebuie avute în vedere principalele aspecte ale realității observate;
- Echilibrul: numărul și statutul indicatorilor consacrați fiecărei teme trebuie să reflecte importanța relativă a acesteia; Nici un aspect al realității nu trebuie favorizat în mod nejustificat în detrimentul altor aspecte;
- Selectivitatea și/sau ierarhia: Indicatorii nu trebuie să fie numeroși și trebuie să fie clar ierarhizați.

6. CESE solicită ca evaluarea impactului social al inițiativelor legislative și politice ale UE să fie integrate în toate domeniile spectrului politic. Cu alte cuvinte, Comisia ar trebui să evalueze cu atenție impactul social al tuturor inițiativelor respective, fără să țină seama care DG răspunde de inițiativa în cauză sau de domeniu. Acest fapt este important dacă Europa vrea cu adevărat să creeze o „Europă socială” și dacă vrea să câștige sprijinul cetățenilor. Inițiativa „O mai bună legiferare” constituie platforma potrivită pentru a se înainta în această direcție.

6.1 Această evaluare ar trebui să examineze în mod individual grupurile specifice care ar putea fi afectate în diverse moduri de noua legislație. Ar trebui să se acorde o atenție deosebită grupurilor defavorizate, cum sunt femeile, persoanele cu handicap sau minoritățile etnice. În unele cazuri, în funcție de domeniul inițiativei respective, s-ar putea să fie necesară examinarea individuală a subgrupurilor specifice, cum sunt, de exemplu, nevătăzătorii.

7. Concluzie

7.1 Din cele de mai sus și din audierea publică organizată de Comitetul Economic și Social European la 28 martie 2007 rezultă că este imposibilă crearea unui indicator social bazat pe un criteriu unic, din cauza caracterului multidimensional al anumitor concepte. De fapt, însăși natura dezbaterii sociale pune în joc concepte care nu sunt clar stabilite și care, în consecință, variază de la o țară la alta sau de la o realitate socială la alta. Mai mult decât atât, includerea sau excluderea anumitor indicatori este revelatoare pentru valori sau ideologii mai mult sau mai puțin explicite. Selectarea indicatorilor are, în plus, o componentă empirică semnificativă, ceea ce, în principiu, ar trebui să se opună oricărei abordări rigide.

7.2 Cu toate că este, cu siguranță, lăudabil și necesar, dacă nu chiar indispensabil, să se atragă atenția decidenților politici asupra impactului social al legislației preconizate, totuși se pune problema metodologiei, căci „prea multe informații omoară informațiile”. Comitetul Economic și Social European consideră că ar trebui făcute eforturi deosebite în direcția stabilirii metodologiei.

7.3 Așadar, Comitetul Economic și Social European consideră că, în această etapă de reflecție, este fundamental să se atragă atenția Comisiei, între altele, asupra criteriilor de calitate pe care un indicator trebuie să le îndeplinească, și anume:

- caracterul univoc;
- reprezentativitatea;
- claritatea normativă;
- fiabilitatea și regularitatea, fără a se uita caracterul comparabil în timp și/sau spațiu, nici faptul că calitatea unui sistem de indicatori se bazează, în cele din urmă, pe nevoia de echilibru, caracter complet și selectivitate și/sau ierarhie.

7.4 Comitetul Economic și Social European invită, de asemenea, Comisia să includă evaluarea impactului social al inițiativelor legislative și politice ale Uniunii Europene în toate politicile comunitare, fără să țină seama care Direcție Generală este competentă pentru a decide dacă este necesară sau nu o analiză de impact social. Acest lucru este vital dacă dorim cu adevărat să creăm o „Europă socială” și să câștigăm sprijinul cetățenilor.

7.5 Comitetul ar trebui să țină seama nu numai de propunerea legislativă cu privire la care trebuie să-și formulează avizul, ci și de foaia de parcurs și de analiza de impact; ar fi util ca lucrările să fie inițiate imediat, de îndată ce a fost publicată comunicarea care însoțește propunerea legislativă.

7.6 Este esențial să se procedeze la evaluări regulate și, eventual, la ajustări în punerea în aplicare a tuturor actelor care au făcut obiectul unui studiu de impact prealabil și, de asemenea, să fie implicați partenerii sociali și, dacă este cazul, ONG-urile competente în domeniu. Aceasta se impune pentru a verifica valabilitatea indicatorilor utilizați și a combinării acestora în evaluarea impactului social și pentru a trage învățăminte sau, dacă este necesar, pentru a-l convinge pe legiuitor să analizeze o eventuală revizuire.

7.7 În anumite cazuri speciale și sensibile din punct de vedere social (dreptul muncii, de exemplu), ar trebui să fie prevăzută consultarea partenerilor sociali într-o etapă și mai timpurie, pentru a identifica indicatorii cei mai adecvați pentru efectuarea unei analize de impact cât mai complete și obiective.

7.8 Inițiativa „O mai bună legiferare” este, fără îndoială, platforma potrivită pentru a se înainta în această direcție, și anume propunerea unei legislații necesare, eficiente, ale cărei consecințe să fie stabile și previzibile pentru destinatari, care să fie implicați mai strâns în procesul de analiză și verificare a impactului de organele consultative comunitare (CESE și CoR) și, în funcție de natura legislației, de partenerii sociali și ONG-urile competente în domeniul respectiv.

Bruxelles, 31 mai 2007.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Dimitris DIMITRIADIS