

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно стандарти за качество на съдържанието, процедури и методи на оценки на социалното въздействие от гледна точка на социалните партньори и другите участници от гражданското общество

(2007/C 175/06)

С писмо от 19 септември 2006 г. Н. пр. г-н Wilhelm SCHÖNFELDER, извънреден и пълномощен посланик, постоянен представител на Германия в ЕС, поиска от името на германското председателство на Съвета Европейският икономически и социален комитет да изготви становище относно предложение горе-поставено.

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие становището си на... (докладчик: г-н RETUREAU).

На 436-ата си пленарна сесия, проведена на 30 и 31 май 2007 г. (заседание от 31 май), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 102 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 5 гласа „въздържал се“.

1. Въведение

Отправеното от германското председателство искане за изготвяне на проучвателно становище относно „Стандарти за качество на съдържанието, процедури и методи на оценки на социалното въздействие от гледна точка на социалните партньори и другите участници от гражданското общество“, изразява волята на германското правителство да постави ударение върху подобряване на нормативната уредба (*better regulation*) в сътрудничество с португалското и словенското председателства и като продължение на декларацията на шестте председателства от 2004 г. Така, провеждането на „цялостни оценки на въздействието“⁽¹⁾ на новите проекти ще бъде важен елемент от германския план за действие, за да (...) се вземе под внимание социалното въздействие (...) на законодателния процес“⁽²⁾. „Оценката на въздействието може да бъде определена просто като метод за определяне на вероятните или реални последици от някакво действие. Тя има за цел да се подобри базата с надеждни данни, въз основа на които се вземат решения и оттам да се подобри качеството на вземането на решения“⁽³⁾.

2. Общи бележки

Конференцията за по-нататъшно развитие на оценките на въздействието в Европейския съюз, организирана от Европейската комисия на 20 март 2006 г. в Брюксел, показа, че съществува широк консенсус относно факта, че системата за проучване на въздействието на Европейската комисия почива на солидни принципи и, че тези анализи следва да определят икономическите, социални и екологични последици⁽⁴⁾. На първо място оценките на въздействието бяха въведени в контекста на въвеждане на подобрения от най-ниските към по-високите нива на регулаторната рамка на Европейския съюз. Отчитането на социалното измерение или на последиците от законодателството на Общността е в съответствие със Социалния дневен ред. Европей-

ските граждани очакват от Европа да бъде социална или от единния пазар да бъде социално съвместим и изразяват по различни начини своето желание да бъдат съпричастни към процеса на доближаването им към ЕС.

2.1 Инициатива на Европейската комисия за прилагане на оценките на въздействието — кратка ретроспекция

Инициативата, която Европейската комисия предприе през 2003 г. с цел да приложи процедура за оценка на въздействието на всички по-важни предложения, а именно онези, които са представени в нейната годишна политическа стратегия или в работната ѝ програма, се опира на факта, че тези предложения могат да бъдат предмет на оценка на въздействието, „доколкото имат потенциални икономически, социални и/или екологични последици и/или, доколкото тяхното прилагане изисква регулаторни мерки под една или друга форма“⁽⁵⁾. Тази инициатива беше лансирана с цел постепенно да се интегрират оценките на въздействието в законодателния процес още от 2005 г.⁽⁶⁾.

От 2003 г. бяха казани много неща за оценките на въздействието най-общо, но малко за социалните аспекти на тези оценки по-конкретно.

2.2 Социални аспекти на оценките на въздействието — кратък преглед на работата на Европейската комисия

2.2.1 Съвсем логично, ГД „Образование и култура“ и ГД „Заетост, социални въпроси и равни възможности“ включват социални аспекти в своите оценки на въздействието. От друга страна, „принципът на пропорционалния анализ“⁽⁷⁾ променя степента на интеграция на социалните елементи в други области. Това поражда въпроса дали е необходимо социалните аспекти (включително въпросите, свързани с Европейския социален

(1) Съкратено ОВ.

(2) „Европа — да успеем заедно“, програма на председателството, 1 януари — 30 юни 2007 г., изготвена от германското федерално правителство (виж също така <http://www.eu2007.de>).

(3) Откъс от „European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment“, С. Kirkpatrick, S. Mosedale, University of Manchester, 2002.

(4) Парламентът предлага четвърти стълб на оценките на въздействието, стълбът на основните права. Въпросът остава открит: дали основните права да се разграничат или да бъдат включени в трите предложени стълба. Във всички случаи, трябва да се направи оценка на въздействието върху основните права.

(5) „The inclusion of social elements in Impact Assessment“, стр. 13. Документ, изготвен от Istituto per la ricerca sociale (Институт за социални изследвания), януари 2006 г. Този институт събра документи на Комисията (решения, регламенти, съобщения и директиви) за период от 3 години, от 2003 г. до 2005 г.

(6) През м. юни 2005 г. Европейската комисия публикува документ, озаглавен „Impact Assessment Guidelines“, SEC (2005)791. Виж също така: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf

(7) Принципът на пропорционалния анализ предполага, че степента на точност варира в зависимост от вероятните последици на предложението. Това означава, че дълбочината на анализа ще бъде пропорционална на важността на потенциалните последици.“ COM (2002) 276.

дневен ред) да се разглеждат като основен критерий (*bottom line*), т.е. какво да се прави с предложенията, които не се отнасят до социални въпроси или чиито социални последици вероятно ще бъдат ограничени. От емпирична гледна точка изследването, проведено от *Istituto per la ricerca sociale* (виж бележката под линия № 2) показва, че „оценките на въздействието, които не вземат под внимание социалните аспекти, се извършват главно в икономическата област. В случая, една трета от оценките на въздействието не включват социални аспекти или ги включват частично“. ⁽⁸⁾

2.2.2 Очевидно е, че „когато социалното значение на мярката произтича от само себе си (...), социалните аспекти се вземат под внимание в голяма степен и са доста добре развити в целия документ за оценка на въздействието“ ⁽⁹⁾. „Въпросът за заетостта ясно излиза на преден план като най-повтаряната и най-изтъкваната социална последица“ ⁽¹⁰⁾.

2.2.3 Според *Istituto per la ricerca sociale*, „степената на отчитане на социалните елементи не е непременно „пропорционална“ (...) на политическото съдържание и на евентуалното последици от него. (...) Много често, тези въздействия се описват само най-общо (...)“ и „почиват на (...) обикновени хипотези (...). Тези съотношения рядко се обсъждат, когато се взема предвид специфичното съдържание на мярката, населението, към което е насочена и съответните териториални области, конкретният избор на политически инструменти и ефекта от процеса на прилагане“ ⁽¹¹⁾. Проведеното от този институт изследване показва също така, че „в редица оценки на въздействието не са взети под внимание никакви връзки с други области на действие или политики на Общността“. Оценките на въздействието представляват важна задача, но те не трябва да бъдат непълни или повърхностни, в противен случай техните недостатъци ще поставят под въпрос стойността на законодателството.

2.3 Роля на заинтересованите страни в оценката на въздействието

2.3.1 Оценката на въздействието на дадено законодателно предложение не се свежда до зачеркване на квадратчета. Тя трябва да бъде проследявана, в идеалния случай от или в тясно сътрудничество с бенефициерите на закона, в частност онези, които ще бъдат най-пряко засегнати. Като се има предвид, че социалното измерение представлява един от трите критерии за оценка за политиките на ЕС, би било целесъобразно да се изготви прозрачна и в същото време проста стандартна процедура за събиране на целенасочените приноси в контекста на оценките на въздействието. В тази връзка може да се споменат няколко възможности:

- Консултиране по Интернет: широкомащабно консултиране „он-лайн“ не е подходящо за специфични предложения от правен характер, които имат социални последици. Консултирането „он-лайн“ трябва да бъде насочено към пряко заинтересованите участници. Целенасочените консултации изискват включване в тематична мрежа (виртуални общности за тематични оценки на въздействието?) и структура и координация на базисно ниво, както и мониторинг;
- Консултиране чрез форуми на заинтересованите участници: поради ограниченото време, тази възможност може да не предложи необходимата степен на точност;

⁽⁸⁾ „*The inclusion of social elements in Impact Assessment*“, стр. 28.

⁽⁹⁾ Пак там, стр. 30.

⁽¹⁰⁾ Пак там, стр. 31.

⁽¹¹⁾ Пак там, стр. 77.

— Консултиране на официални консултативни платформи: тази възможност поражда въпроса за включването на такива органи като Европейския икономически и социален комитет в процеса на оценките на социалното въздействие (тази бележка важи също така и за оценките на въздействието в областта на устойчивото развитие). По дефиниция тези органи са създадени, за да следят за плурализма на интересите и взаимовръзката между политиките;

— Целево консултиране на пряко заинтересованите страни: тази възможност се препоръчва от редица организации на гражданското общество.

3. Основни методологически съображения

3.1 Необходимо е да се поставят редица въпроси, за да се определи препоръчителната методология:

- Какво е положението сега, с други думи, какви резултати е постигнала Европейската комисия по отношение на интегрирането на социални аспекти в своите оценки на въздействието?
 - Приложима ли е една оценка на социалното въздействие на даден проект за всички законодателни предложения или всеки проект изисква *ad hoc* проучване?
 - Каква е ролята на заинтересованите страни? Как да бъдат най-добре приобщени към процеса?
 - Каква би могла да бъде ролята на Европейския икономически и социален комитет като асамблея на представители на организираното гражданско общество, като идеално разположен от стратегическа гледна точка център за контактите и включването в мрежа?
 - До каква степен Комисията е взела под внимание приноса на социалните партньори и на основните НПО в оценките на социалното въздействие на своите предложения? Как да ги приобщи по най-добрия начин?
 - Не би ли следвало да се предвиди по-прецизен от изпълвания понастоящем от Комисията кодекс за поведение или етични правила за провеждане на тези оценки на социалното въздействие?
 - Какви би трябвало да бъдат начините за изготвяне на оценките на социално въздействие (да се изготвят от съответната организация или да се възлагат на външен изпълнител чрез покани за представяне на оферти и по какви критерии във втория случай)?
- ### 4. Съображения от вътрешен характер
- 4.1 Предвид сложността и важността на оценката на социалните последици от законодателните предложения, всички заинтересовани участници т.е. социалните партньори и представителите на организациите на гражданското общество, би трябвало да помислят по следните методологически въпроси:
- Какви би трябвало да бъдат формата и обхватът на една такава оценка?

— Покрива ли тази оценка широк спектър от въпроси (например „По-добро законотворчество“, Зелена книга за брачните режими, включително взаимното признаване) или необходимо ли е вниманието да се съсредоточи върху теми с очевидно социално съдържание (например пристанищните услуги, морската безопасност, Зелената книга за модернизиране на трудовото законодателство)?

— Какво влиза в подготвителната работа и изготвянето?

— Тъй като става дума за необходимостта от „научен“ подход (в заглавието пише „стандарт за качество“), трябва ли да определим имплицитни стандарти въз основа на практически опит и случаи или трябва ли изобщо да разработваме тези стандарти?

4.2 Публично изслушване в Комитета даде възможност на социалните НПО, на социалните партньори и на други участници от организираното гражданско общество, както и на експерти, да изразят своите виждания, да обсъдят проектостанавишето и по този начин да предадат ясни послания на европейските институции като цяло и на Европейската комисия, в частност.

4.3 И накрая предвид факта, че оценките на въздействието са от решаваща важност в процеса на вземане на решения от ЕС, Комитетът би трябвало да формулира предложенията относно начина на въвеждане на подобрения и по-добро интегриране на организациите на гражданското общество в тази процедура.

5. Социални показатели: общи съображения и методологически проблеми

5.1 Съществуват редица системи за социални показатели на национално и международно ниво, но е необходимо да се провери тяхната надеждност и съответствие със специфичните нужди на анализите на въздействието.

5.2 Тези показатели започнаха да се разработват в някои страни от тридесетина години насам, за да се оценяват целесъобразността и последиците от икономическите политики не само според обикновените количествени данни, с цел да се дава насока на социалното развитие, успоредно с икономическото развитие и да има инструменти за оценяване на социалното благосъстояние и развитието му.

5.3 В резултат на това настъпи голямо развитие на социалната статистика, на първо място по отношение на основните обществени функции: образование, здравеопазване, социална закрила, околна среда, жилища, транспорт, научни изследвания, безработица. Но това не води автоматично до създаване на социални показатели, ако данните не се организират, обобщат и тълкуват.

5.4 „Един показател е само „статистика“, на която се придава особено значение за знанието, преценката и/или действието“⁽¹²⁾. Що се отнася да анализите на въздействието, не става дума само да се компилират социални статистики, идващи от различни източници за всяка страна, а да се структурират тези данни, за да се оцени състоянието на нещата по избраните теми, като се изхожда от степента им на целесъобразност за анализа на въздействието.

5.5 Възможно е в някои области да се разполага само с частични изследвания, с отделни проучвания и да не може да се извърши анализ на разходите и ползите; известно е например, че някои категории пестициди имат вредно влияние върху здравето и че натрупването им над определен праг предизвиква сериозни заболявания. Едно решение за намаляване употребата на химически пестициди ще има положително въздействие върху здравето на населението и на работниците, които използват тези пестициди, без да може, в рамките на съответно проучване, да се представят точни цифри относно ползата от тази политика в дългосрочен план.

5.6 Ясно е обаче, че социалното измерение „здраве“ оправдава предлаганата мярка и значително засилва икономическата обнова (като намаляване на производствените разходи за земеделието и нарастването на конкурентоспособността, произтичаща от това). Освен това, основното право на здравословна околна среда може да бъде приведено в подкрепа на предложението.

5.7 На практика все пак разполагаме със значително количество социални статистически данни, които се разнообразиха в зависимост от променящите се теми на публичните разисквания в различните страни (например условия на труд, заетост на младите и на възрастните хора, заетост на жените, престъпност, неравенство на доходите, дискриминация в заетостта, делегализиране на производството); до неотдавна обаче бяха извлечени малко социални показатели от масата статистически данни, които за щастие отново стават актуални в новия социалноикономически контекст, в който живеем от десетина години насам и който отново изтъква ролята на държавата в социалната политика и на регулирането в икономическата област.

5.8 Тези социални показатели обаче не винаги са достатъчно полезни сами по себе си и придобиват повече смисъл, ако се интегрират в по-широко понятие, а именно в това на социалното и икономическото развитие или на устойчивото развитие; техните източници станаха по-многообразни; те не идват само от централното ниво на управление, но също и от НПО, от мозъчните тръстове (*think tanks* на някои големи фондации); представянето на тези показатели също е много разнообразно, като се започне с избора на статистически данни и се стигне до тематични изследвания, минавайки през натрупването на данни, за да се формират комплексни тематични или общи показатели.

5.9 Редица международни организации публикуват социални показатели и статистически данни и правят сравнения между техните държави-членки. Главните органи, които работят в тази област и които са от значение за страните на ЕС са (без определен ред) ОИСР, ПРООН, Европейската комисия — по специално Евростат — ЮНЕСКО, Световната банка или МОТ.

5.10 Това многообразие на източниците поставя проблеми, отнасящи се до качеството на статистическите данни — не всички страни разполагат с добре развити статистически служби — тяхната сравнимост, хармонизиране на понятията; „изборът на показатели за измерване на социалната конвергенция на държавите на Съюза, представлява в голяма степен политически

⁽¹²⁾ Bernard Perret, *indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives*, les Papiers du CERC, n°2002/01, www.cerc.gouv.fr

въпрос. Използваните за сравнение показатели не са неутрални: те отразяват не само приоритети, а понякога и възгледи за желаното състояние на обществото, които могат основателно да се различават в различните държави. Примерът с безработицата показва, че някои показатели могат да имат реални и дори отрицателни последици върху ориентацията на политиките⁽¹³⁾. Установено е обаче, че понастоящем изграждането на системи от показатели е оставено на техническите лица⁽¹⁴⁾.

5.11 Използването на БВП и на растежа като показатели за социалното благосъстояние, бяха критикувани най-вече в ПРООН, с въвеждането на ИЧР (индекс за човешкото развитие), по-специално под влиянието на работата на Amartya Sen по въпросите на бедността, глада и демокрацията и неговия критичен анализ на използването на чисто икономически количествени показатели, работа, която му донесе Нобелова награда за икономика.

5.12 Данни за достъпа до питейна вода, за нивото на грамотност на мъжете и жените, за здравната система и резултатите от борбата срещу пандемията, за демокрацията, за очакваната продължителност на живота в зависимост от пола, за перинаталната и детската смъртност и др., са много важни данни за оценка на благосъстоянието в обществото, както и състоянието на околната среда. Тези данни обаче не са пряко свързани с БНП.

5.13 Така първите комплексни показатели от ИЧР на ПРООН предизвикаха широки дискусии и спорове, тъй като „богатите“ страни понякога бяха далеч от първите места в класацията „брутно национално щастие“. Този показател обаче стана най-безспорната алтернатива на чисто икономическите показатели поради своята стабилност (той обхваща образование, очаквана продължителност на живота, коригирани доходи, за да се отчети бедността).

5.14 Социалните статистически данни представляват неотделимо допълнение към икономическите статистически данни и важноста на основните социални въпроси за общественото мнение им придава политическо значение, което управляващите трябва задължително да вземат предвид.

5.15 Освен икономическите предразсъдъци или тези, свързани с финансовия подход в средносрочен и в дългосрочен план, като пречки за отчитането на политическото значение трябва обективно да се признае и многообразието на социалните въпроси и трудността те да бъдат свързани един с друг и да се определят количествено, за да бъдат интегрирани в ориентацията на икономическата политика.

5.16 По интуиция би могло да се стигне до същите заключения за установяването на екологични показатели, които имат за цел да интегрират отново външните фактори в иконо-

мическия растеж, тъй като, в крайна сметка, би трябвало да се отхвърли модел на растеж, водещ до обезлесяването на девствена гора, ако оценката на въздействието включва всички социални и екологични показатели, които, както вече знаем, имат по-голяма тежест от икономическите и парични фактори. Изключително трудно е обаче да се даде парично изражение на тези външни фактори: например изменението на климата, загубата на биоразнообразието, съдбата на хората, които преживяват от събирането или от използването на билки, бързото изтощаване и последващата ерозия на почвата. Една финансова равнотежа в краткосрочен план би могла да бъде много положителна, но в дългосрочен план, ако се интегрират отново външните фактори, тя би била определено негативна, не само за съответния регион или страна, но и за цялата планета.

5.17 Обективните граници на използването на социалните и екологични аспекти в анализи на въздействието ясно се очертават при анализа на съотношението разходи/ползи, който е в основата на редица оценки на „по-доброто законотворчество“ и който се прилага при оценките на въздействието в Общността⁽¹⁵⁾. Въпреки че се оценява на базата на важен показател (брой на загубени работни места, липса на възможности за намиране на друга работа), социалното въздействие не е непременно определящо в процеса на вземане на политически решения. То често съдържа елементи, които е невъзможно да се определят количествено, особено когато оценките на въздействието се извършват от финансови съображения в краткосрочен или в най-добрия случай в средносрочен план; въздействието в дългосрочен план е по-трудно да се оцени, впрочем как да се оцени в парично изражение очакваната полза от намаляването на смъртността, свързана с причиненото от използването на горива замърсяване на моретата?⁽¹⁶⁾

5.18 И накрая, социалният дебат поставя под въпрос понятия, които понякога не са ясно дефинирани; един показател, свързан например с гъвкавостта и сигурността, би могъл да бъде възприет по различен начин в различните страни или защото съществува определен опит по този въпрос, или пък защото се желае понятието да се въведе в европейския⁽¹⁷⁾ или в националния дебат, позовавайки се на национални „модели“, които са създадени в конкретен контекст и трудно могат да бъдат транспонирани в други социални реалности. Кои елементи би трябвало да се вземат под внимание и най-вече, каква стойност да им се придаде, положителна или отрицателна? „Включването или изключването на определени показатели може да отразява имплицитни стойности и идеологии“⁽¹⁸⁾. Проблемът се усложнява още повече при изготвянето на комплексни показатели: какви показатели да се включат, какъв коефициент да им се определи, какво е реалното значение на получения комплексен показател?

⁽¹³⁾ Както казва Jean-Baptiste de FOUCAULT във „Важността на статистическите показатели за насочването на социалната политика“ на Joelle AFFICHARD, Institut Paris La Défense „Винаги има опасност борбата с безработицата да бъде пренасочена към борба с данните за безработицата.“

⁽¹⁴⁾ Bernard Perret, indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives, les Papiers du CERC, n°2002/01, www.cerc.gouv.fr

⁽¹⁵⁾ Например оценката на въздействието на реформата на Организацията на общия пазар за банани на ОСП показва, че десетки хиляди работни места на съответстващото пълно работно време ще бъдат безвъзвратно изгубени поради липсата на алтернативни възможности за заетост в крайно отдалечените райони, производители на ЕС, където вече има голяма безработица. Въпреки огромната социална цена, по нареждане на СТО беше решено да се пристъпи към реформа на ООП.

⁽¹⁶⁾ Виж оценката на въздействието по тази тема, чиято цел е да изчисли паричната стойност на спасените животи и на избегнатите заболявания; една по нова оценка на въздействието не приема това (проект за директива „пестициди“).

⁽¹⁷⁾ Зелена книга за модернизиране на трудовото законодателство.

⁽¹⁸⁾ Les Associés de Recherche EKOS Inc., „Използването на социални показатели като инструменти за оценка“, 1998 г. (доклад, изготвен за правителството на Канада).

5.19 Все пак комплексните показатели могат да включват както количествени, така и качествени измервания, да бъдат разделени в зависимост от възрастта, пола и други значими критерии, но трябва да останат лесни за разбиране; например как да се изготви индекс за качеството на живота в Европа? В него биха могли да се включат доходът, очакваната продължителност на живота, отношението към ефективността на здравната система, пенсиите, средното ниво на образование, степента на удовлетвореност на работното място и т.н. Но защо да не се включи и коефициентът на безработица, на непълна заетост или жилищните условия. И каква относителна тежест да се придаде на всеки компонент?

5.20 Както се вижда, изготвянето на показатели не е само чисто технически въпрос. То е тясно свързано със система от споделени ценности или живи в дадено общество традиции. То изисква консултации със социалните организации и в крайна сметка отразява една идеологическа и политическа позиция. Понастоящем „малко методи, отнасящи се до социалните показатели, включват в действителност цели на обществото, които отразяват социалните стойности и стандарти. Ключов елемент на този (...) метод е идентифицирането и класифицирането с помощта на консултации и консенсус на ориентири (...) в редица социални области. В този процес (...) са определени също така данните и резултатите, както и връзките между тях. С други думи, за да могат социалните показатели да бъдат двигатели на определени политики, процесът трябва да е част от продукта.“ (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 Възниква също и въпросът за избора на тема, по която да се извършват статистически анализи: отделните хора, общностите или най-малката икономическа и социална единица — домакинството (*household*). Събирането на данни за етническите групи създава проблеми във връзка с изискването за недискриминация, но би било полезно за уточняване на вида и мащаба на дискриминацията, за да се предложат политики за намаляването и изчезването ѝ в сравнително дългосрочен план.

5.22 Подборът на статистическите данни и изготвянето на показатели може да бъде извършено с цел да се оцени една вече започната политика или да се изяснят на по-ранен етап възможностите за избор; без съмнение ще са необходими статистически данни с по-голям обхват, за да се определят целите на дадена политика и средствата за постигането ѝ, като този обхват в последствие ще може да бъде стеснен, когато се открият най-важните данни и показатели. Въпреки всичко, процесът на подбор е тясно свързан с въпроси от емпирично естество: не става дума за точна наука и едни и същи статистически данни, които съдържат данни от икономически или неикономически характер, могат да бъдат тълкувани по различни начини.

5.23 Например, за всеки от социалните показатели, използвани в „Панорама на обществото, 2005 г.“ (виж кратка библиографска справка), ОИСП събра следните необработени данни:

— показатели, свързани с контекста: национален доход на глава от населението, коефициент на демографска зависимост, коефициент на плодovitост, чужденци и хора, родени в чужбина, бракове и разводи:

— показатели за самостоятелност: заетост, безработица, безработни семейства, работещи майки, обезщетения за безработица, социален минимум, ниво на образование, пенсионна възраст, незаемост на младите хора, ученици с увреждания;

— показатели за равенство: бедност, неравенство на доходите, бедност на децата, доходи на възрастните хора, публични социални разходи, частни социални разходи, общо социални разходи, пенсия за старост, пенсионна договореност;

— здравни показатели: очаквана продължителност на живота, коригирана продължителност на живота в зависимост от здравето, детска смъртност, общо здравни разходи, дълготрайни грижи;

— показатели за социално сближаване: субективно благосъстояние, социална изолация, участие в сдружения, раждания от девойки, употреба на наркотици и смъртни случаи в следствие на това, самоубийства.

5.24 От своя страна, Евростат използва следните социални показатели:

— структурни показатели:

— заетост: коефициент на заетост на възрастните работници, средна възраст на излизане от пазара на труда, разлика във възнагражденията на мъжете и жените, размер на удържките върху ниските заплати, данъчна тежест върху цената на работната сила, капана на безработицата, капана на ниските заплати, непрекъснато обучение, трудови злополуки (тежки или със смъртен изход), коефициент на безработицата (обща или по пол);

— социално сближаване: неравенство на разпределението на доходите, степен на риска от бедност, степен на риска от постоянна бедност, разпределение на коефициента на териториалната заетост, младежи напуснали преждевременно училище, коефициент на дълготрайна безработица, брой на безработните семейства;

— устойчиво развитие:

— бедност и социално изключване: степен на риска от бедност след социални трансфери, парична бедност, достъп до пазара на труда, други аспекти на социалното изключване,

— застаряване на обществото, коефициент на възрастова зависимост, достатъчност на пенсиите, демографски промени, стабилност на публичните финанси;

— обществено здраве: брой на годините живот в добро здраве от раждането по пол, опазване на човешкото здраве и начини на живот, безопасност и качество на храните, управление на химичните продукти, рискове за здравето, произтичащи от условията на околната среда;

— пазар на труда:

— хармонизирано ниво на безработица,

— индекс на цената на работната сила.

5.25 В каква степен тези неизчерпателни примери за показателите могат ефикасно да бъдат включени в главните цели на Открития метод за координиране (ОМК) от м. март 2006 г., а именно:

- насърчаване на социалното сближаване, равенството между мъжете и жените и равните възможности за всички чрез системи за социална закрила и политики за социално включване, които да са подходящи, достъпни, финансово надеждни, адаптивни и ефективни;
- ефективно взаимодействие с Лисабонските цели за стимулиране на икономическия растеж, количествено и качествено подобряване на заетостта и засилване на социалното сближаване, както и със стратегията на Европейския съюз за устойчиво развитие;
- подобряване на управлението, прозрачността и участието на заинтересованите страни в изготвянето, изпълнението и проследяването на политиката.

5.26 Необходимо е освен това, използваните понятия и методи за някои показатели да бъдат точни. Що се отнася например до бедността, Съветът по заетостта, доходите и социалното сближаване (CERC) ⁽¹⁹⁾ подчертава „многоизмерността“ на понятието.

5.26.1 Така бедността съдържа редица измерения: недостатъчни парични средства, лоши условия на живот, недостатъчни познавателни, социални и културни ресурси. За всяко от тези измерения се използват два подхода за определяне ситуацията на бедност:

- Първият се състои в определяне по „абсолютен“ начин на минималните нужди. Като бедни се определят лицата, чиито минимални нужди не са задоволени;
- Вторият подход определя бедността по относителен начин. Този подход, възприет през 1984 г. от Европейския съвет, даде определение на бедността за целите на статистическата работа в Европейския съюз. Бедни са лицата, чиито доходи и ресурси (материални, културни и социални) са до такава степен недостатъчни, че не им позволяват да имат условия на живот, смятани за приемливи в държавата-членка, където живеят.

5.27 Накратко и в заключение, социалните показатели имат за цел да привлекат вниманието на общественото мнение и на лицата, вземащи решения върху социални въпроси, които има опасност да бъдат подценени или недобре разбрани. Насочването на вниманието на лицата, вземащи решения към най-съществените въпроси, е особено важно, тъй като тези лица обикновено се сблъскват с твърде много информация. Както Herbert Simon много ясно е формулирал това „прекалено много информация, убива информацията“.

5.27.1 От функционална гледна точка от това следва, че целта на системите от показатели е да се осъществи „оптимално агрегиране на информация“.

5.28 Един показател е повече от статистическа информация:

Една система от показатели не е просто събиране на данни. От нея произтичат редица последици:

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>

- 1) всеки отделен показател трябва да може да се обоснове чрез анализ на сложните явления, които следва да обобщава;
- 2) В този ред на мисли, показателите трябва да имат „експресивни“ качества, тоест да могат убедително да представят и показват действителността. По този повод някои говорят за „метафорична“ стойност на показателите.
- 3) Предвид тяхната цел (да привличат вниманието на лицата, вземащи решения и на общественото мнение по най-важните факти и тенденции, за да се въздейства на политиките), най-полезните показатели се отнасят до величини, чиито вариации могат да бъдат изразени като еднозначна стойност (положителна или отрицателна). В тази връзка се говори за „нормативна яснота“. Пример в подкрепа на обратното може да бъде даден с нарастването на работата на непълно работно време, която не е възприемана единодушно като положително явление, освен ако не е избрана от работника. Този критерий за яснота може да доведе до премахване от таблата за оценка на резултатите на известен брой по-маловажни за нашия проект показатели, свързани например с начина на живот или с културните интереси (предпочитания към дрехи или музикални вкусове и др.), въпреки че последните оказват въздействие върху организацията на работата и икономиката.
- 4) От практическа гледна точка, желателно е изборът на показатели да е обоснован от тяхната функционалност. Всъщност, те донякъде са адаптирани към следните три вида употреба: международни или междурегионални сравнения, сравнения между различни периоди, мониторинг и оценка на обществената намеса/качество и ефективност на обществените услуги.
- 5) И накрая, показателите трябва да бъдат групирани по категории и подкатегории в структурирана рамка, улесняваща разбирането им като цяло. Необходимо е в частност да се прави разлика между показателите, свързани с контекста, показателите за методите и за резултатите, обективните показатели и субективните показатели.

5.29 На практика характеристиките на един показател са:

- Еднозначност: един показател е полезен, само ако няма двусмисленост по отношение на естеството на явлението, което отразява (класически пример за обратното: данните за установените престъпления и нарушения отразяват едновременно развитието на престъпността и дейността на полицейските служби).
- Представителност: един показател е особено полезен, ако може да обобщи в една цифра голяма съвкупност от явления.
- Нормативна яснота (виж по-горе).
- Надеждност, редовност: информацията, необходима за показателя, трябва да бъде предоставяна редовно, чрез провеждане на надеждни изследвания.
- Сравнимост във времето и/или в пространството (между държави, региони и т.н.): сравнимостта е тясно свързана с еднозначността и надеждността.

5.30 Характеристики на системата от показатели:

- Пълнота: трябва да се вземат под внимание главните аспекти на наблюдаваното явление,
- Балансираност: броят и статутът на показателите, определени за всяка тема, трябва да отразяват нейната относителна тежест. Нито един аспект на явлението не трябва да бъде необосновано нащепеняван за сметка на останалите.
- Избирателност и/или йерархия: показателите трябва да са малко на брой или ясно подредени в йерархия.

6. ЕИСК изисква оценката на социалното въздействие на законодателните и политическите инициативи на ЕС да бъде интегрирана във всички области на политическия спектър. С други думи, Комисията следва внимателно да оцени социалното въздействие на всички съответни инициативи, независимо от това коя генерална дирекция отговаря за тях и каква е разглежданата тема. Това е важно, ако Европа наистина иска да създаде „Социална Европа“ и да спечели подкрепата на гражданите. Така наречената инициатива „по-добро законотворчество“ предлага подходяща платформа за напредък в тази посока.

6.1 Тази оценка би трябвало да разглежда поотделно специфичните групи, които по различен начин могат да бъдат засегнати от новото законодателство. Особено внимание би трябвало да се обърне на групите в неравностойно положение, като жените, лицата с увреждания или етническите малцинства. В някои случаи и в зависимост от темата на съответната инициатива би могло дори да се наложи да се разглеждат отделно специфични подгрупи, като например незрящите лица.

7. Заключение

7.1 От казаното по-горе и от публичното изслушване, организирано от Икономическия и социален комитет на 28 март 2007 г. следва, че поради многоизмерността на някои понятия е невъзможно да се разработи социален показател въз основа на един единствен критерий. В действителност, самото естество на социалния дебат въвежда недобре оформени понятия, чиито смисъл задължително се различава в различните държави или в различните социални реалности, без да се забравя, че включването или изключването на някои показатели разкрива повече или по-малко ясни ценности или идеологии. Подборът на показатели, от друга страна, има силна емпирична конотация, която по принцип би трябвало да се противопоставя на всяка ограниченост в начина на мислене.

7.2 Разбира се, похвално и необходимо, ако не и жизненоважно, е да се привлече вниманието на политиците, вземащи решения, върху социалното въздействие на предложено законодателство, но тук възниква проблемът с методологията, тъй като „прекалено многото информация убива информацията“. Европейският икономически и социален комитет счита, че трябва да се обърне специално внимание на методологията, която все още не е ясно определена.

7.3 От друга страна, Европейският икономически и социален комитет счита, че на този етап на разсъждения е особено важно

да се привлече вниманието на Комисията и върху критериите за качество, на които трябва да отговаря един показател, а именно:

- еднозначност,
- представителност,
- нормативна яснота,
- надеждност и точност, без да се пренебрегва сравнимостта във времето и/или пространството, както и факта, че самото качество на една система от показатели почива върху необходимостта от пълнота, балансираност и избирателност и/или йерархия на показателите.

7.4 Европейският икономически и социален комитет също така призовава Комисията, оценката на социалното въздействие на законодателните и политическите инициативи на Европейския съюз да бъде интегрирана във всички политики на Общността, без да се взема под внимание коя Генерална дирекция отговаря за вземането на решение дали е необходима оценка на социалното въздействие. Това е от решаващо значение, ако желаем наистина да създадем една „Социална Европа“ и да получим подкрепата на гражданите.

7.5 Комитетът следва напълно да вземе под внимание пътната карта и оценката на въздействието едновременно със законодателното предложение, относно което трябва да изготви становище; би било уместно работата да започне без губене на време, веднага след публикуване на съобщението, придружаващо законодателното предложение.

7.6 От решаващо значение е да се извършват редовни оценки на всеки законодателен акт, който е бил обект на предварителна оценка на въздействието и евентуално да се внасят корекции при прилагането му, като в този процес се включват социалните партньори и, ако е целесъобразно, заинтересованите НПО. Това е необходимо, за да се провери валидността на използваните показатели и тяхното комбиниране в оценката на социалното въздействие и от това да се извлече поука и дори, ако е необходимо, да се насърчава законодателят да проучи възможността за преразглеждане.

7.7 В някои особени и изключително важни в социален аспект случаи (в областта на трудовото право, например) консултирането на социалните партньори би трябвало да бъде предвидено на още по-ранен етап, за да се открият най-подходящите показатели за извършването на възможно най-пълна и обективна оценка на въздействието.

7.8 Инициативата „По-добро законотворчество“ е безспорно подходящата програма за напредък в това направление, предлагаша необходимо и ефективно законодателство, чиито последици следва да са предвидими и стабилни за адресатите и да са свързани по-тясно с процеса на анализ и оценка на въздействието от страна на консултативните органи на Общността (ЕИСК и КР) и, в зависимост от естеството на разпоредбите, чрез социалните партньори и чрез компетентните в разглежданата област НПО.

Брюксел, 31 май 2007 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS