

**Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Normy kvality, jež je třeba dodržovat – hledisko sociálních partnerů a ostatních subjektů občanské společnosti, pokud jde o obsah, postupy a metody studií sociálního dopadu**

(2007/C 175/06)

Dopisem ze dne 19. září 2006 pan Wilhelm SCHÖNFELDER, mimořádný velvyslanec a zmocněnec, stálý zástupce Spolkové republiky Německo při EU, požádal jménem německého předsednictví Rady Evropský hospodářský a sociální výbor o vypracování stanoviska ve věci výše uvedené.

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 3. května 2007. Zpravodajem byl pan RETUREAU.

Na 436. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 30. a 31. května 2007 (jednání ze dne 31. května 2007), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 102 hlasy pro, 3 hlasy byly proti a 5 členů se zdrželo hlasování.

## 1. Úvod

Žádost německého předsednictví o vypracování průzkumného stanoviska k tématu „Normy kvality, jež je třeba dodržovat – hledisko sociálních partnerů a ostatních subjektů občanské společnosti, pokud jde o obsah, postupy a metody studií sociálního dopadu“ ukazuje vůli německé vlády zaměřit se na zlepšení tvorby právních předpisů, a to ve spolupráci s portugalským a slovinským předsednictvím a v návaznosti na prohlášení šesti předsednictví z roku 2004. Z tohoto důvodu „bude použití [studií] dopadu <sup>(1)</sup> pro nové projekty klíčovým prvkem německého akčního plánu, jelikož by (...) bralo v úvahu sociální dopady (...) na legislativní proces“ <sup>(2)</sup>. „Studii dopadu můžeme jednoduše definovat jako metodu určování očekávaných nebo skutečných důsledků zásahu. Jejím cílem je zlepšit základnu průkazných informací, na základě které jsou přijímána rozhodnutí, a tudíž zlepšit kvalitu rozhodování.“ <sup>(3)</sup>

## 2. Obecné poznámky

Konference Evropské komise na téma další rozvoj studií dopadu v Evropské unii, která se konala dne 20. března 2006 v Bruselu, odhalila, že existuje všeobecná shoda potvrzující, že systém studií dopadu Evropské komise spočívá na pevných zásadách a že musí tyto analýzy navíc zjišťovat hospodářské, sociální a environmentální dopady <sup>(4)</sup>. Studie dopadu byly v první řadě zavedeny v souvislosti se zlepšením regulačního rámce Evropské unie. Zohlednění sociálního rozměru či důsledků právních předpisů Společenství je velmi důležité pro dodržování sociální agendy. Evropané očekávají, že Evropa bude sociální nebo

že jednotný trh bude sociálně kompatibilní, a různými způsoby vyjadřují svá přání, aby byli zapojeni do procesu, který by jim přiblížil EU.

### 2.1 Iniciativa Evropské komise týkající se provádění studií dopadu – krátká retrospektiva

Iniciativa Evropské komise z roku 2003 týkající se provádění procesu studií dopadu u všech hlavních návrhů, tj. u těch, které jsou zahrnuty ve výroční politické strategii či v pracovním programu Komise, je založena na skutečnosti, že tyto návrhy mohou být předmětem studie dopadu, „pokud mají potenciální hospodářský, sociální a/nebo environmentální dopad a/nebo si jejich provádění vyžaduje některá právní opatření“ <sup>(5)</sup>. Tato iniciativa byla spuštěna za účelem postupného začleňování studií dopadu do legislativního procesu od roku 2005 <sup>(6)</sup>.

Od roku 2003 bylo řečeno mnohé o studiích dopadu obecně, avšak málo o sociálních aspektech těchto studií konkrétně.

### 2.2 Sociální aspekty studií dopadu – krátký přehled práce Evropské komise

2.2.1 Zcela logicky zahrnují GŘ pro vzdělávání a kulturu a GŘ pro zaměstnanost, sociální věci a rovné příležitosti sociální aspekty do svých studií dopadu. Navíc „zásada poměrné analýzy“ <sup>(7)</sup> způsobuje rozdíly ve stupni integrace sociálních prvků do jiných oblastí. Tím vzniká otázka, zda je nutné uvažovat o sociálních aspektech (včetně položek týkajících se Evropské sociální agendy) jakožto o rozhodujícím faktoru

<sup>(1)</sup> Zkratka: SD.

<sup>(2)</sup> „Evropa – společně uspějeme“, program předsednictví, 1. ledna až 30. června 2007, vydaný německou federální vládou (viz také <http://eu2007.de>).

<sup>(3)</sup> Úryvek z „European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment“, C. Kirkpatrick, S. Mosedale, University of Manchester, 2002.

<sup>(4)</sup> Parlament navrhuje čtvrtý pilíř hodnocení dopadu, a sice pilíř základních práv. Otázka zůstává otevřená: rozlišení mezi základními právy či *mainstreamingem* v rámci tří navrhovaných pilířů. Za všech okolností však musí být hodnocen dopad na základní práva.

<sup>(5)</sup> „The inclusion of social elements in Impact Assessments“, s. 13. Dokument, který vydal l'Institut per la ricerca sociale, leden 2006. Tento institut shromažďoval dokumenty Komise (rozhodnutí, nařízení, sdělení a směrnice) za období tří let, tj. 2003-2005.

<sup>(6)</sup> V červnu 2005 vydala Evropská komise „Hlavní směry hodnocení dopadu“, odkaz: SĚC (2005)791. Viz také: [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> Zásada poměrné analýzy předpokládá, že „úroveň podrobnosti se různí v závislosti na pravděpodobných dopadech návrhu. To znamená, že hloubka analýzy bude úměrná významu možného dopadu návrhu“. KOM(2002) 276.

či nikoli, tj. také v případě návrhů, které se netýkají sociálních otázek nebo budou pravděpodobně mít slabé sociální důsledky. Podle zkušeností studie *Istituto per la ricerca sociale* (viz poznámka pod čarou 4) odhalila, že „studie dopadu, které neberou v úvahu sociální aspekty, mají tendenci se soustředit na ekonomickou stránku. V tomto případě jedna třetina studií dopadu nezahrnuje sociální aspekty nebo je zahrnuje pouze okrajově“<sup>(8)</sup>.

2.2.2 Samozřejmě, „když je sociální relevance opatření zcela evidentní (...), jsou sociální aspekty brány ve velké míře v úvahu a rozvíjejí se v celém dokumentu studie dopadu“<sup>(9)</sup>. Zde se „otázka zaměstnanosti jasně objevuje jako nejčastěji se opakující a nejvíce zdůrazňuje sociální důsledky“<sup>(10)</sup>.

2.2.3 Podle *Istituto per la ricerca sociale* „úroveň, na které se uvažuje o sociálních prvcích, není nutně ‚úměrná‘ (...) obsahu politiky a jejímu případnému dopadu. (...) V mnoha případech jsou tyto dopady popsány pouze všeobecně (...)“ a „jsou založeny na (...) společných předpokladech (...). Vzhledem ke specifickému obsahu opatření, cílové populaci, zainteresovaným územním oblastem, specifické volbě politických nástrojů a dopadu procesu provádění se o takovýchto vztazích pouze zřídka diskutuje“<sup>(11)</sup>. Studie provedená tímto institutem rovněž tvrdí, že „některé studie dopadu neuvažují o vzájemném vztahu s jinou oblastí činnosti či politikou Společenství“. Analýzy dopadu představují velkou zátěž, ale nesmí být neúplné nebo povrchní, jinak jejich slabé stránky poškodí hodnotu právního předpisu.

### 2.3 Úloha zainteresovaných subjektů ve studiích dopadu

2.3.1 Hodnocení dopadu legislativního návrhu není jen „odškrtáváním položek“. Toto hodnocení je také třeba monitorovat, nejlépe prostřednictvím uživatelů práva nebo v úzké spolupráci s nimi, zejména s těmi, kterých se to bude nejvíce týkat. Vzhledem k tomu, že sociální rozměr představuje jedno ze tří hodnotících kritérií pro politiky EU, je třeba vést standardní postup, který bude transparentní a přímočarý, aby bylo možné shromáždit cílené příspěvky v souvislosti se studiem dopadu. Zmiňme se v tomto ohledu o několika možnostech:

- konzultace přes internet: rozsáhlá konzultace on-line není vhodná pro specifické právní návrhy se sociálními důsledky. Konzultace on-line se musí zúžit na ty, kteří jsou přímo zainteresováni. Cílená konzultace vyžaduje vytvoření tematické sítě (virtuální společenství pro tematické studie dopadu?) a minimální strukturu a koordinaci, popřípadě monitorování;
- konzultace prostřednictvím fór zainteresovaných stran: kvůli časovému omezení nemusí tato volba zabezpečit potřebný stupeň přesnosti;

- konzultace oficiálních konzultačních platform: tím vzniká otázka zapojení takových orgánů, jako je Evropský hospodářský a sociální výbor, do procesu studie sociálního dopadu (to může rovněž platit pro studie dopadu v oblasti udržitelného rozvoje). Tyto orgány byly samozřejmě vytvořeny, aby dohlížely na pluralitu zájmů a na vzájemný vztah mezi politikami;
- cílená konzultace s příslušnými zainteresovanými subjekty: je vyžadována některými organizacemi občanské společnosti.

### 3. Základní metodologické údaje

3.1 Je nutné si položit několik otázek, aby bylo možné určit, kterou metodologii by bylo možné doporučit:

- Jaký je současný stav, tj. čeho Evropská komise dosáhla, pokud jde o zahrnutí sociálních aspektů do svých studií dopadu?
- Platí studie sociálního dopadu návrhu na všechny legislativní návrhy nebo si každý návrh vyžaduje studii ad hoc?
- Jaká je úloha zainteresovaných subjektů? Jak se mohou nejlépe zapojit do procesu?
- Jaká by mohla být úloha Evropského hospodářského a sociálního výboru jakožto shromáždění zástupců organizované občanské společnosti a jakožto strategicky ideálně umístěného „centra“ pro kontakty a sítě?
- Do jaké míry vzala Komise v úvahu příspěvky sociálních partnerů a hlavních nevládních organizací ve studiích sociálního dopadu svých návrhů? Jak je nejlépe zapojit?
- Neměli bychom uvažovat o přesnějším kodexu chování, než jaký v současnosti používá Komise, či o etických pravidlech pro uskutečnění těchto studií sociálního dopadu?
- Jakým způsobem by měly být prováděny studie sociálního dopadu (interně či externě prostřednictvím výběrových řízení, a jestli ano, na základě jakých kritérií)?

### 4. Vnitřní úvahy

4.1 Vzhledem ke složitosti a významu hodnocení sociálních důsledků legislativních návrhů by měli všichni zainteresovaní, tj. sociální partneři a zástupci organizací občanské společnosti, vzít v úvahu následující metodologické otázky:

- Jakou formu by měla takováto studie mít a jaký by měl být její rozsah?

<sup>(8)</sup> „The inclusion of social elements in Impact Assessments“, s. 28.

<sup>(9)</sup> Tamtéž, s. 30.

<sup>(10)</sup> Tamtéž, s. 31.

<sup>(11)</sup> Tamtéž, s. 77.

— Pokrývá tato studie široké spektrum témat (např. „Zlepšení tvorby právních předpisů“, „Zelenou knihu o systémech vlastnictví manželů včetně vzájemného uznávání“) nebo bychom se měli zaměřit na témata s jednoznačně sociálním obsahem (např. přístavní služby, námořní bezpečnost, Zelená kniha o modernizaci pracovního práva)?

— Co je zahrnuto do přípravných prací a do vypracování?

— Vzhledem k potřebě „vědeckého“ přístupu (název zmiňuje „normy kvality“) musíme určit implicitní normy založené na praktických případech a zkušenostech nebo musíme tyto normy nejprve vyvinout?

4.2 Veřejné slyšení ve Výboru poskytlo příležitost sociálním nevládním organizacím, sociálním partnerům a dalším subjektům organizované občanské společnosti, a také expertům, vyjádřit své názory a projednat návrh stanoviska, aby tak mohl být předán jasný vzkaz evropským institucím obecně a Evropské Komisi obzvlášť.

4.3 Konečně s ohledem na skutečnost, že studie sociálního dopadu jsou nejdůležitějším prvkem v rozhodovacím procesu EU, by měl Výbor navrhnout, jak dosáhnout zlepšení a jak lépe zapojit organizace občanské společnosti do tohoto postupu.

## 5. Sociální ukazatele: obecné úvahy a metodologické otázky

5.1 Existuje několik systémů sociálních ukazatelů na národní a mezinárodní úrovni, ale je třeba prověřit jejich platnost a vhodnost pro specifické potřeby analýz dopadu.

5.2 Tyto ukazatele se v některých zemích začaly rozvíjet již před třiceti lety, aby bylo možné hodnotit vhodnost a důsledky hospodářské politiky jinak, než pouhými kvantitativními údaji, a „řídit“ tak sociální rozvoj současně s rozvojem hospodářským a mít prostředky hodnocení sociálního blahobytu a jeho vývoje.

5.3 Z toho vyplývá důležitý vývoj sociálních statistik, především pokud jde o hlavní oblasti společné zodpovědnosti: školství, zdravotnictví, sociální ochranu, životní prostředí, bydlení, dopravu, výzkum, nezaměstnanost atd. Automaticky z něj však nevyplývají sociální ukazatele, nejsou-li údaje organizovány, syntetizovány a interpretovány.

5.4 Ukazatel je pouze „statistika, které věnujeme zvláštní pozornost za účelem zjištění, posouzení a/nebo činnosti“<sup>(1)</sup>. Co se týká analýz dopadu, nejedná se pouze o shromažďování sociálních statistik podle zemí na základě různých zdrojů, ale o strukturování těchto údajů za účelem hodnocení současné situace u specifických témat zvolených tak, aby vyhovovala analýze dopadu.

<sup>(1)</sup> Bernard PERRET, Sociální ukazatele, současný stav a perspektivy, materiál CERC č. 2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

5.5 Je možné, že v některých oblastech jsou k dispozici pouze zlomkové studie, neúplné průzkumy a že není možné provést analýzu nákladů a zisků; je například známo, že některé kategorie pesticidů mají neblahé účinky na zdraví a že jejich hromadění od určité úrovně způsobuje vážná onemocnění. Ačkoli by rozhodnutí snížit používání chemických pesticidů mělo pozitivní dopad na zdraví obyvatel a pracovníků používajících pesticidy, nebylo by v rámci vyvážené studie dopadu možné stanovit přesné údaje o dlouhodobých výhodách této politiky.

5.6 Je však jasné, že sociální rozměr „zdraví“ ospravedlňuje navrhované opatření a značně posiluje ekonomické argumenty (jako je snížení výrobních nákladů pro zemědělství a z toho vyplývající růst konkurenceschopnosti). Kromě toho je možné prostřednictvím tohoto návrhu zmínit základní právo na životní prostředí.

5.7 V praxi však je k dispozici značné množství sociálních statistik, které se střídají v závislosti na měnících se tématech veřejných diskusí v různých zemích (např. pracovní podmínky, zaměstnanost mladých lidí a seniorů, zaměstnanost žen, kriminalita, nerovnost příjmů, diskriminace v zaměstnání, relokační). Až do nedávné doby však bylo z množství statistik vybráno pouze několik sociálních ukazatelů. Dnes se naštěstí staly vysoce aktuálními v novém socioekonomickém kontextu, v kterém žijeme již desetiletí, jenž znovu rozvíjí úlohu států v sociální politice a regulaci v ekonomickém prostředí.

5.8 Tyto sociální ukazatele však nejsou vždy zcela užitečné, jestliže zůstávají osamocené, a jsou smysluplnější, jestliže jsou začleněny do širšího konceptu sociálního a hospodářského rozvoje či udržitelného rozvoje; jejich zdroje jsou různé; nepočítají pouze z ústředních státních orgánů, ale také z nevládních organizací, z „klubů“ pro úvahu (*think tanks* velkých nadací). Prezentace těchto ukazatelů je rovněž velmi rozdílná, počínaje výběrem statistik pro tematické průzkumy, přes agregaci dat, až po formulaci složených tematických nebo všeobecných ukazatelů.

5.9 Některé mezinárodní organizace uveřejňují sociální ukazatele a statistiky a přistupují ke srovnání mezi členskými zeměmi. Mezi hlavní orgány, o které je možné se opřít a které jsou významné pro země EU, patří (bez zvláštního pořadí) OECD, Rozvojový program OSN, Evropská komise, zejména Eurostat, UNESCO, Světová banka či Mezinárodní organizace práce.

5.10 Tato různorodost zdrojů představuje sama o sobě problémy pro kvalitu statistik (všechny země nedisponují vyspělými statistickými úřady), jejich srovnatelnost a harmonizaci konceptů; „výběr ukazatelů, které slouží k měření sociální konvergence mezi Unie, představuje skutečnou politickou výzvu. Ukazatele použité pro srovnávání nejsou neutrální: odrážejí

pořadí priorit a občas představy žádoucího stavu společnosti, které mohou být právem v každé zemi odlišné. Příklad nezaměstnanosti ukazuje, že některé ukazatele mohou mít skutečný dopad, popřípadě nežádoucí, na zaměření politik<sup>(13)</sup>. Je totiž třeba konstatovat, že vytváření systémů ukazatelů je v současnosti přenecháno technikům<sup>(14)</sup>.

5.11 Kritika HDP a růstu jakožto ukazatelů sociálního blahobytu se zejména rozvinula v Rozvojovém programu OSN, který se zaměřil na index lidského rozvoje, zejména na podnět prací od Amartya Sena k chudobě, hladomoru, demokracii a kritice čistě ekonomických kvantitativních ukazatelů, za které mu byla udělena Nobelova cena za ekonomii.

5.12 Údaje o přístupu k pitné vodě, úrovni gramotnosti mužů a žen, zdravotním systému a výsledcích boje proti pandemiím, účasti na demokratickém procesu, očekávané délce života podle pohlaví, novorozenecké a dětské úmrtnosti atd. představují rovněž relevantní údaje pro hodnocení stavu blahobytu ve společnosti a situace životního prostředí. Tyto údaje však přímo nesouvisí s HDP.

5.13 Rovněž první ukazatele zahrnující index lidského rozvoje v Rozvojovém programu OSN vyvolaly rozsáhlé diskuse a spory, neboť „bohaté“ země byly někdy daleko od první řady v klasifikaci „hrubého národního štěstí“. Tento ukazatel se však stal nejuznávanější alternativou čistě ekonomických ukazatelů kvůli svému rozsahu (vzdělání, očekávaná délka života, příjmy upravené s ohledem na chudobu).

5.14 Sociální statistiky jsou nezbytným doplňkem statistik ekonomických a důležitost hlavních sociálních otázek pro veřejné mínění jim dává politický význam, který musí vzít představitelé vlád v potaz.

5.15 Kromě předsudků z pohledu ekonomů a účetnického krátkodobého či střednědobého přístupu je z překážek ještě třeba objektivně zdůraznit různorodost sociálních otázek a obtížnost vzájemně je propojit a kvantifikovat, aby mohly být začleněny do hlavních směrů hospodářské politiky.

5.16 Intuitivně by bylo možné dospět ke stejným závěrům pro stanovení environmentálních ukazatelů, jejichž cílem je

začlenit externalitu do hospodářského růstu; model růstu, který je spojený s deforestací původního lesa, by měl být odmítnut, jestliže studie dopadu začlenila všechny sociální a environmentální faktory, které, jak již dnes víme, více než vyvažují ekonomicko-monetární faktory. Je však velmi obtížné peněžně vyjádřit vliv těchto externalit, kam patří např. klimatická změna, ztráta biologické rozmanitosti, odchod osob, které se živily sběrem a využíváním léčivých rostlin, rychlé vyčerpání půdy a související eroze. Krátkodobá účetní bilance by mohla být převážně pozitivní, avšak při delším časovém období, budou-li začleněny externality, by byla velice negativní, a to nejen pro konkrétní region či zemi, ale pro celou planetu.

5.17 Průzkum, který doprovázel řadu hodnocení „zlepšení tvorby právních předpisů“ z hlediska bilance nákladů a zisků a který byl praktikován ve studiích dopadu Společenství, ukázal objektivní omezení, pokud jde o sociální a environmentální rozměr dopadu<sup>(15)</sup>. Ačkoliv je sociální dopad hodnocen na základě relevantního ukazatele (počet ztracených pracovních míst, chybějící možnost rekvalifikace), není nutně rozhodující pro politický rozhodovací proces. Často obsahuje prvky, které není možné vypočítat, zejména když studie dopadu sestavují bilanci z hlediska finančních prostředků v krátkodobém, při nejlepším ve střednědobém finančním horizontu. Dlouhé období je obtížnější zachytit a jak hodnotit očekávaný finanční zisk poklesu úmrtnosti spojené se znečištěním moře pohonnými hmotami<sup>(16)</sup>?

5.18 Sociální diskuse rovněž zdůrazňuje koncepty, které jsou někdy špatně definovány. Např. ukazatel týkající se flexicurity by byl vnímán v každé zemi různým způsobem – buď existuje určitá zkušenost v této oblasti anebo je snaha začlenit tento koncept do evropské či národní diskuse<sup>(17)</sup> a odkázat na národní „modely“ vytvořené ve specifickém kontextu a těžko převoditelné na jiné sociální skutečnosti. Jaké prvky by měly být vzaty v úvahu a hlavně jakou hodnotu jim přidělit – kladnou či zápornou? „Zahrnutí či vyjmutí některých ukazatelů by mohlo odhalit hodnoty či ideologie, jež nejsou explicitní“<sup>(18)</sup>. Problém se ještě násobí při vytváření složených ukazatelů: jaké ukazatele zahrnout, jaký koeficient je ovlivňuje, jaký je skutečný význam obdrženého složeného ukazatele?

<sup>(13)</sup> Při boji proti nezaměstnanosti vždy hrozí, že se změní v boj proti číselnému vyjádření nezaměstnanosti. Jean-Baptiste de Foucault, Joelle Affichard: 'Vhodnost statistických ukazatelů pro řízení sociální politiky', Institut Paris La Défense.

<sup>(14)</sup> Bernard PERRET, Sociální ukazatele, současný stav a perspektivy, materiál CERC č. 2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

<sup>(15)</sup> Např. studie dopadu reformy Společné organizace trhu s banány společně zemědělské politiky ukázala, že dojde ke ztrátě desítek tisíc stálých pracovních míst bez alternativní možnosti zaměstnání v okrajových výrobních regionech EU, kde již existuje vysoká nezaměstnanost. Na popud WTO bylo rozhodnuto přistoupit k reformě Společné organizace trhu navzdory jejím velkým sociálním nákladům.

<sup>(16)</sup> Viz studie dopadu na toto téma, která se zabývá vyčíslením finanční hodnoty zachráněných životů a vyléčených nemocí; studie z nedávné doby to odmítá (návrh směrnice o „pesticidech“).

<sup>(17)</sup> Zelená kniha o vývoji pracovního práva.

<sup>(18)</sup> Les Associés de Recherche EKOS Inc., „Použití sociálních ukazatelů jako hodnotících nástrojů“, 1998 (zpráva vypracovaná pro kanadskou vládu).

5.19 Složené ukazatele však mohou zahrnovat jak kvantitativní, tak kvalitativní rozměr, mohou být rozděleny podle věku, pohlaví a jiných významných kritérií, ale musí zůstat jednoduché na pochopení; jak např. vypracovat ukazatel kvality života v Evropě? Bylo by možné uvažovat o zahrnutí příjmu, očekávané délky života, vnímání efektivity zdravotního systému, důchodových plateb, průměrné úrovně vzdělání, vnímání uspokojení z práce atd. Proč ale také nezahrnout míru nezaměstnanosti, zaměstnanost neodpovídající kvalifikaci či podmínky bydlení? A jaký relativní význam přidělit každé složce?

5.20 Je vidět, že toto vytváření není jen otázka čistě technická a že odkazuje na systém sdílených hodnot či tradic, které jsou ve společnosti ještě živé, že si žádá konzultace sociálních organizací a že bude na závěr odrážet ideologickou či politickou volbu. V současnosti „je vzácné, aby metody týkající se sociálních ukazatelů skutečně zahrnovaly cíle společnosti, které vyjadřují hodnoty a sociální normy ... Prvořadým prvkem (...) metody je určení a klasifikace, prostřednictvím konzultací a dohod, označení (...) v různých sociálních oblastech; údaje a výsledky, stejně jako vazby mezi nimi, jsou v tomto procesu rovněž důležité (...). Jinak řečeno, aby mohly sociální ukazatele ovlivňovat politiky, musí být proces součástí produktu“. (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 Rovněž je třeba si klást otázku volby tématu, ke kterému věst statistické analýzy; bude třeba uvažovat o jednotlivcích, společnostech či minimální hospodářské a sociální jednotce, kterou tvoří domácnost (*household*). Využití etnických skupin představuje problémy související s požadavkem nediskriminace, ale mohlo by být užitečné pro upřesnění charakteru a rozsahu diskriminací, aby bylo možné navrhnout politiky na jejich snížení a jejich odstranění ve více či méně dlouhém období.

5.22 Výběr statistik a vytváření ukazatelů může být prováděno za účelem hodnocení již spuštěné politiky a na objasnění *ab initio* možností volby; bude bezpochyby třeba rozsáhlejší škály statistických údajů, aby bylo možné rozhodnout o politice (cílech a prostředcích pro její dosažení), které budou moci být později zúženy, jakmile budou vybrány nejrelevantnější statistiky a ukazatele; tyto výběry však mají silnou empirickou konotaci: nejedná se o exaktní vědu a ze stejných statistických údajů je možné získat různé interpretace, jež budou obsahovat finanční a nefinanční údaje.

5.23 Například hrubé údaje nashromážděné OECD pro sociální ukazatele prostřednictvím „Panorama de la Société, 2005“ (viz stručná bibliografie) jsou pro každý ukazatel následující:

— ukazatele kontextu: národní důchod na jednoho obyvatele, koeficient demografické závislosti, míra plodnosti, cizinci a obyvatelstvo narozené v zahraničí, sňatky a rozvody;

— ukazatele autonomie: zaměstnanost, nezaměstnanost, domácnosti bez zaměstnání, pracující matky, dávky v nezaměstnanosti, sociální minima, úroveň vzdělání, věk odchodu do důchodu, nečinnost mladých, žáci trpící poruchou;

— ukazatele rovnosti: chudoba, nerovnost příjmů, chudoba dětí, příjem starších lidí, veřejné sociální výdaje, soukromé sociální výdaje, celkové sociální výdaje, starobní důchod, příslib důchodu;

— ukazatele zdraví: očekávaná délka života, očekávaná délka života upravená podle zdraví, dětská úmrtnost, celkové zdravotní výdaje, dlouhodobá péče;

— ukazatele sociální soudržnosti: subjektivní blahobyt, sociální izolace, příslušnost ke skupině, narození dětí u adolescentů, užívání drog a související úmrtí, sebevraždy.

5.24 Eurostat používá následující sociální ukazatele:

— strukturální ukazatele:

— zaměstnanost: míra zaměstnanosti, míra zaměstnanosti starších občanů, průměrný věk odchodu z trhu práce, rozdíl v odměňování mužů a žen, výše srážek z nízkých platů, daňová zátěž v poměru k nákladům na pracovní sílu, past nezaměstnanosti, past nízkých mezd, dlouhodobé vzdělání, pracovní úrazy (vážné či smrtelné), míra nezaměstnanosti (celková nebo podle pohlaví);

— sociální soudržnost: nerovnost rozdělování příjmů, míra rizika chudoby, míra rizika trvalé chudoby, různá míra regionální zaměstnanosti, mladí lidé opouštějící předčasně školu, míra dlouhodobé nezaměstnanosti, obyvatelé v domácnostech bez zaměstnání;

— udržitelný rozvoj:

— chudoba a sociální odloučení: míra rizika chudoby po sociálních přesunech, měnová chudoba, přístup na trh práce, jiné aspekty sociálního odloučení;

— stárnutí společnosti, míra závislosti starších osob, dostatek důchodu, demografické změny, stabilita veřejných financí;

— veřejné zdraví: počet let života při dobrém zdraví od narození podle pohlaví, ochrana lidského zdraví a způsob života, bezpečnost a kvalita potravin, zacházení s chemickými výrobky, zdravotní rizika způsobená podmínkami životního prostředí;

— trh práce:

— harmonizovaná nezaměstnanost;

— index nákladů na pracovní sílu.

5.25 V jaké míře může být tento neúplný seznam ukazatelů účinně začleněn do obecných cílů otevřené metody koordinace z března 2006, kam patří:

- podporovat sociální soudržnost, rovnost mužů a žen a rovnost příležitostí po všechny prostřednictvím systémů sociální ochrany a prostřednictvím vhodných, dostupných, finančně únosných, přizpůsobitelných a účinných politik sociálního začleňování;
- vzájemně a účinně spolupracovat s lisabonskými cíli, jejichž cílem je povzbuzení hospodářského růstu, kvalitativní a kvantitativní zlepšení zaměstnání a posílení sociální soudržnosti, a se strategií Evropské unie pro udržitelný rozvoj;
- zlepšit řízení, transparentnost a účast zainteresovaných stran, pokud jde o koncipování, provádění a monitorování politiky.

5.26 Bude ještě zapotřebí upřesnit koncepty a metody použité pro některé ukazatele. Co se týká např. chudoby, Rada pro zaměstnanost příjmy a sociální soudržnost (CERC) <sup>(19)</sup> zdůrazňuje „vícerozměrnost“ tohoto konceptu.

5.26.1 Chudoba tedy zahrnuje více rozměrů: nedostatek finančních prostředků, špatné životní podmínky, nedostatečné kognitivní, sociální a kulturní prostředky. Pro každý z těchto rozměrů se sledují dva přístupy, aby bylo možné určit situace chudoby.

- První přístup spočívá v definování „absolutních“ minimálních potřeb. Osoby, jejichž minimální potřeby nejsou uspokojeny, jsou definovány jako chudé;
- Druhý přístup definuje chudobu relativním způsobem. Tento přístup zaujala Evropská rada v roce 1984, která formulovala definici chudoby za účelem statistických prací, jež bylo třeba provádět v Evropské unii. Chudí jsou ti lidé, jejichž příjmy a prostředky (materiální, kulturní a sociální) jsou v takové míře nedostatečné, že jim brání v tom, aby měli životní podmínky považované v členském státě, ve kterém žijí, za přijatelné.

5.27 Pro shrnutí a zakončení, cílem sociálních ukazatelů je přilákat pozornost veřejného mínění a těch, co činí rozhodnutí, na sociální výzvy, u kterých hrozí, že budou podceněny nebo špatně pochopeny. Zaměření pozornosti těch, co činí rozhodnutí, na nejzákladnější otázku je velice důležité, jelikož jsou obvykle zavaleni spoustou informací. Jak velmi jasně formuloval Herbert Simon – příliš mnoho informací informací zabíjí.

5.27.1 Z hlediska fungování vyplývá, že účelem systému ukazatelů je provést „optimální agregaci informací“.

5.28 Ukazatel je více než pouhá statistika:

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

Systém ukazatelů není pouhým shromažďováním údajů. Vyplývají z něj určité důsledky:

- 1) Každý jednotlivý ukazatel musí být odůvodněný s ohledem na analýzu komplexních jevů, které má popisovat.
- 2) Ze stejného důvodu musí mít ukazatele „vypovídající“ vlastnosti; to znamená mít výraznou schopnost reprezentovat a popisovat skutečnost. V tomto ohledu se mluví o „metaforické“ síle ukazatelů.
- 3) Vzhledem k jejich účelu (přilákat pozornost těch, co činí rozhodnutí, a veřejného mínění na nejdůležitější skutečnosti a tendence s cílem ovlivnit politiky), se nejvhodnější ukazatele vztahují k veličinám, jejichž změnám lze přičíst jednoznačnou (kladnou nebo zápornou) hodnotu. V tomto ohledu budeme hovořit o „normativní jasnosti“. Opačným příkladem může být nárůst zkrácené pracovní doby, jež není jednoznačně považována za pozitivní jev, není-li zvolena pracovníkem. Toto kritérium jasnosti může vést k odstranění některých méně vhodných ukazatelů pro náš projekt ze srovnávací tabulky; např. ukazatele způsobů života či kulturních tendencí (oblekání nebo hudba atd.), třebaže mají dopad na organizaci práce a na ekonomiku.
- 4) Z praktického hlediska je žádoucí odůvodnit výběr ukazatelů jejich funkcí. Jsou v podstatě vhodné pro tyto tři typy použití: mezinárodní či meziregionální srovnávání, mezičasové srovnávání, monitorování a hodnocení veřejné akce/kvalita a výkon veřejných služeb.
- 5) Ukazatele musí být rovněž seskupeny do kategorií a podkategorií ve strukturovaném rámci, který umožní jejich dobrou srozumitelnost jako celku. Je zejména třeba rozlišovat ukazatele kontextu, prostředků a výsledků, objektivní ukazatele a subjektivní ukazatele.

5.29 V praxi: vlastnosti ukazatele:

- jednoznačnost: ukazatel je použit pouze za předpokladu, že neexistuje žádná nejasnost v charakteru jevu, který odráží (oproti klasickému příkladu: údaj týkající se zaznamenaných provinění a přestupků jedné akce vývoj zločinnosti a jednak činnost policejních služeb);
- reprezentativnost: ukazatel je tím vhodnější, čím lépe popisuje jediným údajem rozsáhlý celek jevů;
- normativní jasnost (viz výše);
- spolehlivost, pravidelnost: potřebné informace pro ukazatel musí být dodávány pravidelně prostřednictvím spolehlivých průzkumů;
- srovnatelnost v čase a/nebo v prostoru (mezi zeměmi, regiony...): srovnatelnost je úzce spjatá s jednoznačností a spolehlivostí.

### 5.30 Vlastnosti systému ukazatelů

- úplnost: musí být vzaty v potaz hlavní aspekty skutečnosti, kterou chceme pozorovat;
- vyváženost: počet a statut ukazatelů věnovaných každému tématu musí odrážet jeho relativní význam. Žádný aspekt skutečnosti nesmí být neprávem upřednostněn na úkor dalších;
- selektivita a/nebo hierarchie: ukazatelů musí být malý počet nebo musí být jasně hierarchizovány.

6. EHSV požaduje, aby bylo hodnocení sociálního dopadu legislativních iniciativ a politik EU začleněno do všech oblastí politického spektra. Jinými slovy, Komise by měla pečlivě hodnotit sociální dopad všech dotýčných iniciativ, aniž by se zajímala, které GR je za příslušnou oblast zodpovědné. Toho je zapotřebí, chce-li Evropa skutečně vytvořit „sociální Evropu“ a získat podporu občanů. Iniciativa „zlepšení tvorby právních předpisů“ představuje vhodnou platformu pro dosažení pokroku v tomto směru.

6.1 Toto hodnocení by mělo jednotlivě prozkoumat specifické skupiny, jež mohou být popřípadě a různým způsobem ovlivněny novými právními předpisy. Měla by být věnována mimořádná pozornost znevýhodněným skupinám, jako jsou ženy, zdravotně postižení nebo etnické menšiny. V některých případech a v závislosti na oblasti příslušné iniciativy by mohlo být dokonce nutné jednotlivě prozkoumat specifické podskupiny, jakou jsou např. nevidomí.

### 7. Závěr

7.1 Na základě předchozích informací a veřejného slyšení organizovaného Evropským hospodářským a sociálním výborem dne 28. března 2007 vyplývá, že je nemožné uplatnit sociální ukazatel založený na jediném kritériu z důvodu vícerozměrnosti některých konceptů. Vlastní charakter sociální diskuse v podstatě vyzdvihl hrubé koncepty, které jsou nezřetelně vyznačené a nutně se mění v každé zemi či v každé společnosti, a také upozornil, že zahrnutí či vyjmutí některých ukazatelů odhaluje hodnoty či ideologie, které jsou více či méně explicitní. Výběr ukazatelů má mimo jiné silnou empirickou konotaci, která by měla v zásadě odporovat každé nepoddajnosti ve způsobu myšlení.

7.2 Upozornit ty, kteří přijímají rozhodnutí, na sociální dopad navrhované legislativy je jistě chvalohodné a nutné, ne-li nevyhnutelné, ale existuje zde metodický problém, neboť „příliš mnoho informací informací zabíjí“. Evropský hospodářský a sociální výbor se domnívá, že je třeba věnovat mimořádné úsilí metodologii, která doposud není určena.

7.3 Evropský hospodářský a sociální výbor se rovněž domnívá, že v této fázi uvažování je hlavní upozornit Komisi mimo jiné na kritéria kvality, jež musí ukazatel splňovat:

- jednoznačnost,
- reprezentativnost,
- normativní jasnost,
- spolehlivost a pravidelnost, a nesmíme zapomenout ani na srovnatelnost v čase a/nebo v prostoru či na skutečnost, že systém ukazatelů spočívá na nezbytné úplnosti, vyváženosti a selektivitě a/nebo hierarchii.

7.4 Evropský hospodářský a sociální výbor rovněž žádá Komisi, aby bylo hodnocení sociálního dopadu legislativních iniciativ a politik Evropské unie začleněno do všech politik Společenství, aniž by se Komise zajímala, které generální ředitelství je zodpovědné za rozhodnutí, zda je nezbytné využít analýzy sociálního dopadu či nikoli. Toho je zapotřebí, chceme-li skutečně vytvořit „sociální Evropu“ a získat podporu občanů.

7.5 Výbor by měl v dostatečném časovém předstihu vzít plně v potaz plán a analýzu dopadu legislativního návrhu, k němuž musí vypracovat stanovisko. Bylo by vhodné, aby se započalo v pracích bez časových ztrát, jakmile dojde k zveřejnění sdělení doprovázejícího legislativní návrh.

7.6 Je velmi důležité přistoupit k pravidelným hodnocením a popřípadě k opravám při provádění všech právních předpisů, které byly předmětem předběžné studie dopadu a zapojit do nich sociální partnery, popřípadě zainteresované nevládní organizace. Tím se ověří platnost použitých ukazatelů a jejich spojení v hodnocení sociálního dopadu, dospěje se k závěrům a v nezbytných případech se podnítí zákonodárce, aby uvažoval o případné revizi.

7.7 V některých zvláštních případech a při velkém sociálním významu (např. pracovní právo) by měla být konzultace sociálních partnerů plánována v ještě dřívější fázi, aby bylo možné prozkoumat nejvhodnější ukazatele pro provedení co nejkomplexnější a neobjektivnější analýzy dopadu.

7.8 Iniciativa „Zlepšení tvorby právních předpisů“ je bezpochyby vhodnou platformou pro pokrok v tomto směru, který spočívá v navrhování nezbytného, účinného právního předpisu, jehož důsledky jsou předvídatelné a stabilní pro příjemce, kteří jsou úžeji zapojeni do procesu analýzy a přezkoumání dopadu poradními orgány Společenství (EHSV a VR) a, podle charakteru právního předpisu, sociálními partnery a nevládními organizacemi kompetentními v dotýčné oblasti.

V Bruselu dne 31. května 2007.

předseda

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Dimitris DIMITRIADIS