

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Arbejdsmarkedsparternes og de øvrige civilsamfundsaktørers syn på kvalitetsstandarder for sociale konsekvensanalysers indhold, procedurer og metoder

(2007/C 175/06)

I brev af 19. september 2006 bad Wilhelm Schönfelder, ekstraordinær ambassadør og Tysklands faste repræsentant ved EU, på vegne af det tyske rådsformandskab Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om at udarbejde en udtalelse om det ovennævnte emne.

Det forberedende arbejde henvises til Den Faglige Sektion for Det Indre Marked, Produktion og Forbrug, som udpegede **Daniel Retureau** til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 3. maj 2007.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 436. plenarforsamling den 30. og 31. maj 2007, mødet den 31. maj 2007, følgende udtalelse med 102 stemmer for, 3 imod og 5 hverken for eller imod:

1. Indledning

Anmodningen fra det tyske formandskab om en udtalelse om »Arbejdsmarkedsparternes og de øvrige civilsamfundsaktørers syn på kvalitetsstandarder for sociale konsekvensanalysers indhold, procedurer og metoder« illustrerer den tyske regerings vilje til at fokusere på bedre lovgivning i samarbejde med det portugisiske og slovenske formandskab og som opfølgning på de seks formandskabers erklæring i 2004. Således vil den konsekvente gennemførelse af konsekvensanalyser ⁽¹⁾ af nye projekter være et centralt element i den tyske handlingsplan for at tage hensyn til de sociale følgevirkninger i lovgivningsprocessen ⁽²⁾. En konsekvensanalyse kan kort og godt defineres som en metode til at identificere de forventede eller reelle konsekvenser af et indgreb. Formålet med konsekvensanalyser er at forbedre datagrundlaget, hvorpå beslutninger træffes og dermed forbedre kvaliteten af beslutningstagningen ⁽³⁾.

2. Generelle bemærkninger

I anledning af Europa-Kommissionens konference om videreudviklingen af konsekvensanalyser i Den Europæiske Union afholdt den 20. marts 2006 i Bruxelles kom det til udtryk, at der er bred enighed om, at principperne bag Europa-Kommissionens system for konsekvensanalyser er sunde, og at de yderligere bør fastslå de økonomiske, sociale og miljømæssige følgevirkninger ⁽⁴⁾. I første omgang er konsekvensanalyserne blevet indført for at foretage forbedringer af EU-lovgivningen i den lovforberedende fase. Hensyntagen til den sociale dimension eller konsekvenserne af EU-lovgivningen er nødvendig for gennemførelsen af den sociale dagsorden. Europas borgere forventer, at Europa er social — eller at det indre marked er

socialt foreneligt — og giver på mange måder udtryk for deres ønske om at deltage i processen med at bringe EU nærmere på borgerne.

2.1 Europa-Kommissionens initiativ til at iværksætte konsekvensanalyser — et kort tilbageblik

Det initiativ, Europa-Kommissionen tog i 2003 til at gennemføre en konsekvensanalyseprocedure for alle vigtige lovforslag, det vil sige forslag, der indgår i Kommissionens årlige politikstrategi og arbejdsprogram, er baseret på den kendsgerning, at disse forslag kan have potentielle økonomiske, sociale og/eller miljømæssige konsekvenser og/eller kræve visse lovbestemmelser ⁽⁵⁾ for deres gennemførelse. Initiativet blev lanceret for gradvist at integrere konsekvensvurderinger i lovgivningsprocessen allerede fra 2005 ⁽⁶⁾.

Siden 2003 er der blevet sagt meget om konsekvensanalyserne i almindelighed, men kun lidt om de sociale aspekter heraf i særdeleshed.

2.2 Sociale aspekter i konsekvensanalyserne — kort status over Europa-Kommissionens arbejde

2.2.1 Logisk nok medtager GD »Uddannelse og Kultur« og »Beskæftigelse, sociale anliggender og lige muligheder« sociale aspekter i deres konsekvensvurderinger. Endvidere bevirker »Princippet om proportionel analyse« ⁽⁷⁾, at sociale elementer indgår i forskelligt omfang inden for andre områder. Dette rejser spørgsmålet om, hvorvidt sociale aspekter (herunder punkter i relation til EU's sociale dagsorden) skal betragtes som et

⁽¹⁾ Forkortes KA.

⁽²⁾ »Sammen skaber vi Europa«, formandskabets program 1. januar-30. juni 2007 — udarbejdet af forbundsregeringen (jævnfør ligeledes <http://www.eu2007.de>).

⁽³⁾ Uddrag af »European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment«, C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Universit  de Manchester, 2002 (foreligger ikke på dansk).

⁽⁴⁾ Parlamentet foreslår en fjerde søjle for konsekvensanalyse, nemlig grundlæggende rettigheder. Det er stadig et åbent spørgsmål, om grundlæggende rettigheder skal behandles separat, eller om de skal indgå i de tre andre foreslåede søjler. Unde alle omstændigheder skal konsekvenserne for de grundlæggende rettigheder vurderes.

⁽⁵⁾ »The inclusion of social elements in Impact Assessment«, s. 13. Dokumentet er udarbejdet af Istituto per la ricerca sociale i januar 2006. Dette institut har i en treårig periode nemlig 2003-2005 samlet kommissionsdokumenter (afgørelser, forordninger, meddelelser og direktiver).

⁽⁶⁾ I juni 2005 offentliggjorde Europa-Kommissionen sine retningslinjer for konsekvensanalyse, SEK(2005) 791. Jævnfør også: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf.

⁽⁷⁾ Princippet om proportionelle analyser indeb erer, at antallet af detaljer varierer afhængigt af forslaget potentielle virkninger. Dette betyder, at analysen vil være mere tilbunsg ende, jo større potentielle virkninger forslaget vil have.« KOM(2002) 276.

afgørende krav (*bottom line*), og også hvad man skal gøre med forslag, der ikke vedrører sociale spørgsmål, og som sandsynligvis vil have begrænsede sociale konsekvenser. Empirisk set afslører studien ved *Istituto per la ricerca sociale* (jævnfør fodnote på side 4), at konsekvensanalyser, som ikke tager hensyn til sociale aspekter, vedrører hovedsageligt den økonomiske sektor. En tredjedel af de gennemførte konsekvensanalyser nævner kun marginalt eller slet ikke de sociale aspekter ⁽⁸⁾.

2.2.2 Når foranstaltningens sociale relevans er selvindlysende, tages der i stor udstrækning hensyn til de sociale aspekter og behandles som helhed ret indgående i konsekvensanalysedokumentet ⁽⁹⁾. Blandt de sociale følger nævnes konsekvenserne for beskæftigelsen helt klart hyppigst og mest entydigt ⁽¹⁰⁾.

2.2.3 Ifølge *Istituto per la ricerca sociale* er den grad, hvormed der tages hensyn til de sociale elementer, ikke nødvendigvis proportionel med det politiske indhold og de sandsynlige følger-virkninger. I mange tilfælde beskrives disse konsekvenser i generelle vendinger og er baseret på generelle forudsætninger. Disse sammenhænge debatteres sjældent, når man tager hensyn til foranstaltningens specifikke indhold, målgruppen og de berørte regioner, det specifikke valg af politikinstrumenter og effekten af gennemførelsesprocessen ⁽¹¹⁾. I sin studie fastslår instituttet ligeledes, at flere konsekvensanalyser ikke har taget højde for vekselvirkningen med andre politikområder eller EU-foranstaltninger. Konsekvensanalyser er meget arbejdskrævende, men de må ikke være ufuldstændige eller summariske, da mangelfulde analyser vil undergrave lovgivningen.

2.3 De berørte aktørers rolle i konsekvensanalyserne

2.3.1 Vurderingen af et lovforslags konsekvenser går ikke blot ud på at afkrydse en liste. Den skal også overvåges ideelt set af eller i snævert samarbejde med lovens brugere, især de der berøres mest direkte. Da den sociale dimension er et af de tre kriterier for vurderingen af EU's politikker, bør man fastlægge en standardprocedure — både transparent og enkel — for indsamlingen af et målrettet input i forbindelse med konsekvensanalyser. Der skal nævnes nogle få alternativer:

- Høring via Internettet: En omfattende online høring er ikke egnet for specifikke lovforslag med sociale konsekvenser. En online høring bør begrænses til de direkte berørte aktører. En målrettet høring kræver skabelsen af tematiske net (web communities om tematiske konsekvensanalyser?) og et minimum af struktur og koordinering — og overvågning.
- Høring via interessentfora: på grund af de tidsmæssige begrænsninger vil dette alternativ måske ikke give den grad af præcision, der kræves.

⁽⁸⁾ »The inclusion of social elements in Impact Assessment«, s. 28.

⁽⁹⁾ Idem, s. 30.

⁽¹⁰⁾ Idem, s. 31.

⁽¹¹⁾ Idem, s. 77.

- Høring af formelle rådgivningsplatforme: dette rejser spørgsmålet om inddragelse af organer, som Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg i den sociale konsekvensanalyseproces (dette gælder ligeledes for konsekvensanalyser inden for bæredygtig udvikling). Pr. definition er sådanne organer blevet oprettet for at varetage de forskellige interesser og sikre samspillet mellem politikkerne.
- Målrettet høring af de relevante aktører: en række civilsamsfundsorganisationer gør sig til talsmand for denne fremgangsmåde.

3. Grundlæggende metodiske overvejelser

3.1 En række spørgsmål kan være med til at fastlægge en anbefalingsværdig metodologi:

- Hvordan er situationen, dvs. hvad har Europa-Kommissionen opnået, når det gælder integreringen af sociale aspekter i konsekvensanalyserne?
- Gælder en social konsekvensanalyse af et forslag for samtlige lovforslag, eller kræver hvert forslag en selvstændig studie?
- Hvilken rolle spiller de berørte aktører? Hvordan kan de bedst inddrages i processen?
- Hvilken rolle kunne man tillægge Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg som en forsamling af repræsentanter for det organiserede civilsamfund og som et strategisk velplaceret midtpunkt for kontakter og netværksarbejde?
- I hvilket omfang har Kommissionen taget hensyn til bidragene fra arbejdsmarkedets parter og de vigtigste ngo'er i vurderingen af de sociale konsekvenser af sine forslag? Hvordan inddrager man dem bedst?
- Burde man ikke overveje en mere præcis adfærdskodeks end den, der i øjeblikket anvendes af Kommissionen, eller etiske regler for gennemførelsen af sådanne konsekvensanalyser?
- Efter hvilke retningslinjer bør sociale konsekvensanalyser udarbejdes (internt eller via outsourcing efter offentlig licitation og i så fald efter hvilke kriterier)?

4. Interne overvejelser

4.1 På baggrund af kompleksiteten og betydningen af evalueringen af de sociale konsekvenser af lovgivningsforslag bør alle berørte aktører, dvs. arbejdsmarkedets parter og repræsentanter for civilsamsfundsorganisationer, overveje følgende metodiske spørgsmål:

- Hvilken form og omfang bør en sådan analyse have?

- Bør en sådan analyse dække et bredt spektrum af emner (f.eks. »Bedre lovgivning«, Grønbogen om »Formueforholdet mellem ægtefæller herunder gensidig anerkendelse«), eller bør man koncentrere sig om emner af klar social relevans (f.eks. havnetjenester, søfartssikkerhed, Grønbogen om modernisering af arbejdsretten)?
- Hvad betyder det for forberedelsen og udarbejdelsen?
- Bør vi med hensyn til nødvendigheden af en »videnskabelig« tilgang (titlen taler om »kvalitetsnormer«) fastlægge implicitte normer baseret på praktiske tilfælde og erfaringer, eller skal vi først udvikle disse normer?

4.2 Ved en offentlig høring i udvalget fik sociale ngo'er, arbejdsmarkedets parter og andre aktører i det organiserede civilsamfund samt eksperter mulighed for at fremlægge deres synspunkter, drøfte forslaget til udtalelse og på den måde sende et klart budskab til EU-institutionerne i almindelighed og Europa-Kommissionen i særdeleshed.

4.3 Efter som de sociale konsekvensvurderinger er af afgørende betydning for EU's beslutningsproces, bør udvalget udforme forslag til, hvordan der kan foretages forbedringer, og hvordan civilsamfundets organisationer kan inddrages bedre i denne proces.

5. Sociale indikatorer: generelle overvejelser og metodologiske problemer

5.1 Der findes flere nationale og internationale systemer af sociale indikatorer, men det skal undersøges, hvor brugbare og egnede de er til konsekvensanalysens specifikke behov.

5.2 Der er blevet udviklet sociale indikatorer i en række lande i løbet af de sidste 30 år for ikke kun at vurdere hensigtsmæssigheden og konsekvenserne af den økonomiske politik ud fra rent kvantitative data. Formålet er at »styre« den sociale udvikling parallelt med den økonomiske udvikling og have mulighed for at vurdere det sociale velfærd og dens udvikling.

5.3 Dette har resulteret i en betydelig vækst i de sociale statistikker, især vedrørende de samfundsmæssige hovedopgaver som uddannelse, sundhed, social beskyttelse, miljø, boligforhold, transport, forskning og arbejdsløshed. Dette fører dog ikke automatisk til sociale indikatorer, derimod kræver det, at disse data organiseres, aggregeres og fortolkes.

5.4 En indikator er »blot en statistik, som man tillægger særlig betydning med henblik på viden, vurdering og/eller handling«⁽¹²⁾. Hvad angår konsekvensanalyserne drejer det sig ikke blot om fra forskellige kilder at udarbejde sociale statistikker for hvert land, men at udarbejde disse data, således at man kan vurdere den aktuelle situation inden for udvalgte emneområder på grundlag af deres relevans for konsekvensanalysen.

5.5 Det er muligt, at man inden for visse områder kun råder over spredte og fragmentariske undersøgelser og analyser,

således at en cost benefit analyse ikke er mulig. F.eks. ved vi allerede, at visse kategorier af pesticider er skadelige for sundheden, og at koncentrationer over en vis tærskel forårsager alvorlige sygdomme. En beslutning om at mindske brugen af kemiske pesticider vil have en positiv indflydelse på sundheden hos befolkningen og de arbejdstagere, der anvender disse, men derimod vil det være umuligt inden for en proportionel konsekvensanalyse at opstille nøjagtige tal for de langsigtede fordele ved sådanne foranstaltninger.

5.6 På den anden side er det klart, at de sociale og sundhedsmæssige aspekter ville retfærdiggøre den foreslåede foranstaltning og understøtte det økonomiske argument betydeligt (som f.eks. mindskelse af landbrugets produktionsomkostninger og den deraf følgende forbedring af konkurrenceevnen). Desuden kan den grundlæggende ret til et sundt miljø anføres til støtte for forslaget.

5.7 I praksis råder vi dog over et betydeligt antal af sociale statistikker, som har ændret sig i overensstemmelse med de forskellige aktuelle temaer i den offentlige debat i de forskellige lande (f.eks. arbejdsvilkår, beskæftigelsen af unge og ældre, beskæftigelsen af kvinder, kriminalitet, indkomstforskelle, diskriminering på arbejdspladsen og virksomhedsudflytning). Men selv om man indtil for ganske nyligt kun har udledt få sociale indikatorer fra denne masse af statistikker, anerkender man heldigvis på ny deres relevans på baggrund af den i de seneste 10 år opståede samfundsøkonomiske kontekst, hvor man igen lægger vægt på statens rolle i socialpolitikken og regulering af markedet.

5.8 Men disse sociale indikatorer er ikke altid særligt nyttige, hvis de betragtes isoleret og får større mening, hvis de integreres i et bredere koncept som f.eks. den sociale og økonomiske udvikling eller bæredygtig udvikling. De kommer nu fra en stadig større række af kilder, ikke blot fra centralregeringen, men også fra ngo'er og store institutioners tænketanke. Præsentationen af disse indikatorer er også meget forskellig lige fra et udvalg af statistikker eller tematiske undersøgelser til dataindsamling for at skabe sammensatte tematiske eller generelle indikatorer.

5.9 Talrige internationale organer offentliggør sociale indikatorer og statistikker og foretager sammenligninger mellem deres medlemsstater. I denne forbindelse er de mest relevante organer for EU-landene (i vilkårlig rækkefølge) OECD, UNDP, Europa-Kommissionen — især Eurostat — UNESCO, Verdensbanken og ILO.

5.10 Netop denne mangfoldighed af kilder rejser problemet om statistikkernes kvalitet — ikke alle lande råder over sofistikerede statistiske kontorer — deres sammenlignelighed og harmoniseringen af begreberne. Valget af indikatorer til at måle den sociale konvergens mellem EU-medlemsstaterne er af central

⁽¹²⁾ Bernard Perret, »Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives«, CERC-arbejdsrapport, n° 2002/01 <http://www.cerc.gouv.fr>.

politisk betydning. De indikatorer, der anvendes til sammenligninger er ikke neutrale: de afspejler ikke blot prioriteter, men undertiden også idéer om, hvilket samfund der ønskes, hvilket med rette kan være forskellige fra land til land. Eksemplet arbejdsløsheden viser, at visse indikatorer kan have reelle og måske sågar negative konsekvenser for politikformuleringen ⁽¹³⁾. Man må dog konstatere, at formuleringen af indikatorsystemer i dag helt er overladt til fagfolk ⁽¹⁴⁾.

5.11 Anvendelsen af BNP og vækst som indikatorer for social velfærd er især blevet kritiseret inden for UNDP, som har udviklet sit eget »human development index« (indeks for den menneskelige udvikling HDI) især under indflydelse af Amartya Sen's arbejder om fattigdom, hunger og demokrati og hans kritiske analyse af anvendelsen af rent økonomiske, kvantitative indikatorer, for hvilket han fik tildelt nobelprisen i økonomi.

5.12 Data om adgang til drikkevand, alfabetiseringsniveauet blandt mænd og kvinder, sundhedssystemet og resultatet af kampagnerne imod pandemierne, deltagelse i den demokratiske proces, den kønsbetingede forventede levetid, dødeligheden blandt nyfødte og børn er alle relevante for vurderingen af et samfunds velbefindende tillige med den miljømæssige situation. Disse data har dog ikke en umiddelbar sammenhæng med BNP.

5.13 UNDP's første aggregerede HDI-indikatorer skabte således bred debat og kontrovers, eftersom de »rige« lande undertiden lå langt under en topplacering mht. »bruttonationallykke«. Men disse indikatorer er blevet det ubestridte alternativ til rent økonomiske indikatorer pga. deres soliditet (dækker såvel uddannelse, forventet levetid og korrigeret indkomst for at tage højde for fattigdommen).

5.14 De sociale statistikker er et uadskilleligt supplement til de økonomiske statistikker, og da offentligheden tillægger disse centrale sociale spørgsmål væsentlig betydning, får de også en politisk vægt, som regeringerne nødvendigvis skal tage hensyn til.

5.15 Rent bortset fra en snæver økonomisk tankegang og kort eller mellemlangsigtede finansielle fordele må det rent objektivt erkendes, at andre hindringer står i vejen for, at dette sker bl.a. mangfoldigheden af sociale spørgsmål og vanskeligheden ved at sammenkoble og kvantificere dem for at integrere dem i de økonomisk-politiske retningslinjer.

5.16 Man kunne intuitivt komme frem til samme konklusion med hensyn til opstillingen af miljømæssige indikatorer med det

⁽¹³⁾ »kampen mod arbejdsløsheden truer altid med at gå over i en kamp mod arbejdsløshedstallene« Jean-Baptiste de Foucault i Joelle Affichard »La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales« Institut Paris La Défense.

⁽¹⁴⁾ Bernard Perret, »Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives«, CERC-arbejdsrapport, n° 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

sigte at reintegrere eksterne faktorer i den økonomiske vækst. I grunden skulle en vækstmodel baseret på rydning af urskov forkastes, hvis vækstanalysen integrerede alle sociale og miljømæssige faktorer, som — hvad vi i mellemtiden ved — mere end opvejer de økonomisk-finansielle fordele. Men det er yderst vanskeligt at sætte pengeværdier på disse eksterne faktorer som f.eks. klimaændring, tab af biodiversitet, tabet for de mennesker, der lever af at høste eller udnytte medicinske planter, hurtig udpining af jorden og den deraf følgende erosion. En status på kort sigt kunne vise sig at være meget positiv, men ved også at tage hensyn til de eksterne faktorer kunne resultatet på lang sigt vise sig at være yderst negativt, ikke kun for den berørte region eller landet, men for hele vores planet.

5.17 De objektive begrænsninger for anvendelsen af sociale og miljømæssige aspekter ⁽¹⁵⁾ i konsekvensanalyser fremgår klart af den cost benefit tilgang, der ligger til grund for talrige evalueringer af »bedre lovgivning«, og som også anvendes i EU's konsekvensanalyser. Også selvom man kan vurdere konsekvenserne på grundlag af relevante indikatorer (antallet af tabte arbejdspladser, ingen alternative beskæftigelsesmuligheder), er de sociale konsekvenser ikke nødvendigvis afgørende i den politiske beslutningsproces. Den indeholder ofte elementer, som er vanskelige at kvantificere, især når man i konsekvensanalyserne går ud fra kortsigtede eller i bedste fald mellemlangsigtede finansielle overvejelser. De langsigtede konsekvenser er langt vanskeligere at fastslå: hvordan skal man også vurdere de forventede økonomiske fordele ved et fald i dødeligheden som følge af mindre brændstofforurening af havet ⁽¹⁶⁾?

5.18 Sluttelig anvender man i debatten om sociale emner begreber, der undertiden kun er løst defineret. F.eks. ville en indikator for flexicurity blive formuleret forskelligt i forskellige lande afhængig af, om den baseres på eksisterende erfaring, eller fordi man ønsker at indføre begrebet i debatten på europæisk ⁽¹⁷⁾ eller nationalt plan under henvisning til nationale »modeller«, der er opstået i en særlig kontekst og vanskelig at overføre til en anden social virkelighed. Hvilke faktorer skal man tage hensyn til og især, hvilke værdier enten positive eller negative skal man tillægge dem? Medtagelsen eller udelukkelsen af visse indikatorer kan afsløre underliggende værdier og ideologier ⁽¹⁸⁾. Problemet øges yderligere med fastlæggelsen af sammensatte indikatorer: hvilke indikatorer skal medtages? Hvilken koefficient skal de have? Hvad er den reelle betydning af den opnåede sammensatte indikator?

⁽¹⁵⁾ F.eks. viser konsekvensanalysen af reformen af den fælles markedsordning for bananer under den fælles landbrugspolitik, at titusinder af heltidsarbejdspladser umiddelbart går tabt uden alternative beskæftigelsesmuligheder i EU's yderste produktionsområder, hvor arbejdsløsheden allerede er høj. Trods disse enorme sociale omkostninger besluttede man at gå videre med reformen på begæring af WTO.

⁽¹⁶⁾ Se konsekvensanalysen om dette spørgsmål, som forsøger at sætte tal på den økonomiske værdi af reddede liv og undgåede sygdomme. En senere analyse (af forslaget til direktiv om pesticider) afstår herfra.

⁽¹⁷⁾ Grøn bog om arbejdsrettens udvikling.

⁽¹⁸⁾ Ekos Research Associates Inc., »The Use of Social Indicators as Evaluation Instruments«, 1998 (rapport udarbejdet for Canadas regering).

5.19 Sammensatte indikatorer kan dog omfatte såvel kvalitative som kvantitative dimensioner, kan opsplittes efter alder, køn og andre væsentlige kriterier, men skal forblive let forståelige. Hvordan kan vi f.eks. udforme en indikator for livskvaliteten i Europa? Man kunne medtage aspekter som indkomst, forventet levetid, opfattelse af sundhedssystemets effektivitet, pensioner, det gennemsnitlige uddannelsesniveau og jobtilfredshed. Men hvorfor ikke også medtage arbejdsløshedsprocenten, underbeskæftigelsen eller boligvilkårene? Og hvilken vægt skulle man tillægge de enkelte faktorer?

5.20 Som det kan ses er opstillingen af indikatorer ikke et rent teknisk spørgsmål. Det er nøje forbundet med et system af fælles værdier eller levende traditioner i et givet samfund. Det kræver høring af sociale organisationer og afspejler i sidste ende et særligt ideologisk og politisk standpunkt. I dag »er det sjældent, at tilgangen til de sociale indikatorer rent faktisk indbefatter mål for samfundet, som afspejler sociale værdier og normer ... Et centralt element i denne tilgang er identificeringen og klassificeringen af benchmarks på forskellige samfundsmæssige områder ved hjælp af høringer og konsensusudarbejdelse. Dataene og resultaterne såvel som forbindelsen mellem disse besluttet også i denne proces. Med andre ord for at de sociale indikatorer kan influere på politikken, skal processen være en del af produktet« (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 Et andet spørgsmål, der rejser sig, er valget af emne for statistiske analyser: skal man se på individer, samfund eller husstande som den mindste økonomiske og sociale enhed. På samme måde er indsamlingen af data om særlige etniske grupper problematisk på grund af kravet om ikke-diskriminering, men ville ikke desto mindre være et nyttigt middel til at fastslå arten og omfanget af diskrimineringen for at kunne komme med forslag til en mindskelse og på lang sigt en udryddelse af denne diskriminering.

5.22 Udvælgelsen af statistikker og opstillingen af indikatorer kan ske med henblik på at evaluere en eksisterende politik eller for at undersøge de forskellige alternativer på et tidligere stadium. I det sidste tilfælde vil det sikkert være nødvendigt med en bredere vifte af statistiske data for at kunne fastslå en politiks målsætninger og midlerne til at opnå dem og kan derefter snævreres ind, når man har fundet frem til de mest relevante statistikker og indikatorer. Disse beslutninger har dog et meget stærkt empirisk tilsnit, da der ikke er tale om en eksakt videnskab, og de samme statistiske data, som indeholder såvel økonomiske som ikke-økonomiske data, kan fortolkes på mange forskellige måder.

5.23 Et eksempel: For hver af de sociale indikatorer, der anvendes i »Samfundsoverblik: OECD's sociale indikatorer 2005« (jævnfør kort biografi), indsamler OECD rådata om:

— Kontekstindikatorer: nationalindkomst pr. capita, ældrekvotienten, fødselstallet, udlændinge og befolkningsandel født i udlandet, ægteskaber og skilsmisser.

— Selvforsyningsindikatorer: beskæftigelse, arbejdsløshed, husstande uden erhvervsaktivitet, erhvervsaktive mødre, arbejdsløshedsunderstøttelse, socialhjælp, uddannelsesniveau, pensionsalder, ikke-aktive unge, elever med handicap.

— Indikatorer for social retfærdighed: fattigdom, indkomstskævheder, børnefattigdom, ældres indkomst, offentlige socialudgifter, private socialudgifter, samlede socialudgifter, pensioner, fremtidige pensioner.

— Sundhedsindikatorer: forventet levetid, sundhedskorrigeret forventet levetid, børnedødelighed, de samlede sundhedsudgifter, langtidspleje.

— Indikatorer for social samhørighed: subjekt velbefindende, social isolering, deltagelse i foreningsliv, teenagefødsler, brug af narkotika og dermed forbundne dødsfald, selvmord.

5.24 Eurostat anvender følgende sociale indikatorer:

— Strukturindikatorer:

— Beskæftigelse: beskæftigelseskvote, beskæftigelseskvote blandt ældre erhvervsaktive, gennemsnitsalderen, når man forlader arbejdsmarkedet, kønsbettinget lønforskel, skattesatsen på lave lønninger, skattetrykket på lønomkostninger, arbejdsløshedsfælden, lavtlønsfælden, livslang læring, arbejdsulykker (alvorlige eller dødelige), arbejdsløshedsprocenten (samlet eller pr. køn).

— Social samhørighed: skævheder i indkomstfordelingen, fattigdomsrisikokvoten, risikokvoten for vedvarende fattigdom, regionale forskelle i arbejdsløshedskvoten, unge, der har forladt skolen tidligt, langtidsarbejdsløshedskvoten, personer i husstande uden beskæftigelse.

— Bæredygtig udvikling:

— Fattigdom og social marginalisering: fattigdomsrisikokvoten efter sociale overførsler, monetær fattigdom, adgang til arbejdsmarkedet, andre aspekter af den sociale marginalisering.

— Befolkningens aldring, ældrekvotienten, pensionsdækningen, demografiske ændringer, stabiliteten i de offentlige finanser.

— Folkesundhed: antallet af sunde år fra fødslen fordelt på køn, beskyttelse af den menneskelige sundhed og livsformer, levnedsmiddelsikkerhed og -kvalitet, forvaltningen af kemikalier, miljømæssige sundhedsrisici.

— Arbejdsmarkedet:

— Harmoniseret arbejdsløshed.

— Lønnomkostningsindekset.

5.25 I hvilket omfang kan denne (ufuldstændige) liste over indikatorer effektivt integreres i de generelle målsætninger med den åbne koordineringsmetode fra marts 2006:

- Fremme social samhørighed, ligestilling mellem mænd og kvinder og lige muligheder for alle ved hjælp af de sociale sikringsordninger og politikker for social integration, der er passende, tilgængelige, finansielt levedygtige, fleksible og effektive.
- Virkningsfuldt samspil med Lissabon-målsætningerne med det sigte at stimulere den økonomiske vækst, forbedre beskæftigelsen kvalitativt og kvantitativt og styrke den sociale samhørighed samt med Den Europæiske Unions strategi for bæredygtig udvikling.
- Forbedre styreformerne, transparensen og de berørte parter deltagelse i udformningen, gennemførelsen og overvågningen af politikken.

5.26 Endvidere skal de begreber og metoder, der anvendes for visse indikatorer, præciseres. Således har det franske råd for beskæftigelse, indkomst og social integration ⁽¹⁹⁾ fremhævet det »multidimensionelle« i begrebet fattigdom.

5.26.1 Ifølge disse har fattigdommen flere dimensioner: Utilstrækkelige pengemidler, ringe levevilkår, utilstrækkelige kognitive, sociale og kulturelle ressourcer. For hver af disse dimensioner findes der to tilgange til at fastslå fattigdomssituationen:

- Den første tilgang består i at finde en »absolut« definition på minimumsbehovene. De mennesker, hvis minimumsbehov ikke opfyldes, defineres som fattige.
- Den anden tilgang består i en »relativ« definition på fattigdom. Det var den tilgang, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i 1984, da det fastlagde en definition på fattigdom i EU's statistiske arbejde. Folk er fattige, når deres indkomst og (materielle, kulturelle og sociale) ressourcer er så utilstrækkelige, at de ikke kan nyde godt af levevilkår, der betragtes som acceptable i den medlemsstat, hvor de bor.

5.27 Sammenfattende kan det siges, at de sociale indikatorer skal henlede offentlighedens og beslutningstagernes opmærksomhed på sociale problemer, der ellers ville blive undervurderet eller misforstået. Da de politiske beslutningstagere ofte konfronteres med alt for mange oplysninger, er det specielt vigtigt at henlede deres opmærksomhed på centrale spørgsmål. Eller som Herbert Simon så klart udtrykte det »for meget information dræber informationen«.

5.27.1 Ud fra et funktionelt synspunkt er formålet med et indikatorsystem at opnå en optimal informationsaggregering.

5.28 En indikator er mere end en statistik:

Et indikatorsystem er ikke blot en samling af data. Det har en række konsekvenser:

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>.

1) Hver enkelt indikator skal kunne begrundes under henvisning til en analyse af de komplekse fænomener, som den formodes at sammenfatte.

2) På samme måde skal indikatorer have »ekspresive« kvaliteter, dvs. de skal i høj grad kunne repræsentere og beskrive realiteten. Nogle taler her om indikatorernes »metaforiske« formåen.

3) På grund af deres endemål (henlede beslutningstagernes og offentlighedens opmærksomhed på de mest væsentlige spørgsmål og tendenser for at influere på politikformuleringen) vedrører de mest nyttige indikatorer værdier, hvis variationer kan påvirkes af en entydig (positiv eller negativ) værdi. Man taler her om »normativ klarhed«. Et modsat eksempel er væksten i deltidsarbejde, som ikke af alle betragtes som et positivt fænomen, med mindre arbejdstageren selv vælger det. Dette klarhedskriterium kan føre til, at en række indikatorer, som er mindre relevante som f.eks. livsstil og kultur tendenser (beklædnings- eller musikstil osv.) udelukkes fra resultattavlerne til trods for, at de har indvirkning på arbejdets tilrettelæggelse og økonomien.

4) Ud fra et praktisk synspunkt burde valget af indikatorer motiveres af deres funktionalitet. De er mere eller mindre egnet til følgende tre anvendelsesformer: internationale eller interregionale sammenligninger, intertemporale sammenligninger, opfølgning og evaluering af offentlige indgreb/kvaliteten og effekten af offentlige tjenester.

5) Endelig skal indikatorerne inddeles i kategorier og underkategorier inden for en struktureret ramme for at give en god forståelse af helheden. Det er især væsentligt at skelne mellem kontekst-, metode- og resultatindikatorer samt objektive og subjektive indikatorer.

5.29 I praksis har en indikator følgende karaktertræk:

- Entydighed: en indikator er kun nyttig, hvis der ikke er nogen tvivl om naturen af det fænomen, det afspejler (typisk modeksempel: data om forbrydelser og lovovertrædelser afspejler såvel udviklingen i kriminaliteten som politikstyrelsens aktivitet).

- Repræsentativitet: en indikator er især nyttig, hvis den på en pålidelig måde kan sammenfatte en lang række fænomener i et enkelt tal.

- Normativ klarhed (se ovenfor).

- Pålidelighed, regelmæssighed: de data, der er nødvendige for opstillingen af indikatorer, skal indsamles regelmæssigt ved hjælp af pålidelige undersøgelser.

- Sammenlignelighed i tid og/eller i rum (mellem lande, regioner osv.): sammenligneligheden hænger nøje sammen med klarheden og pålideligheden.

5.30 Kvaliteten af et indikatorsystem:

- Fuldstændighed: de vigtigste aspekter af det observerede fænomen skal tages med i betragtning.
- Balance: antallet og statussen af de indikatorer, der anvendes til hvert tema skal afspejle dets relative betydning. Intet aspekt af virkeligheden bør fremhæves urimeligt på bekostning af andre.
- Selektivitet og/eller hierarki: Indikatorerne skal være af et begrænset antal eller klart opstillet hierarkisk.

6. EØSU opfordrer til, at vurderingen af de sociale konsekvenser af EU's lovgivningsmæssige og politiske initiativer kommer til at indgå i alle politikområder. Kommissionen bør med andre ord nøje vurdere de sociale konsekvenser af alle berørte initiativer, uanset hvilket GD der er ansvarlig, og hvilket emne det drejer sig om. Dette er væsentligt, hvis Europa virkelig ønsker at skabe et »socialt Europa« og vinde borgernes støtte. Initiativet »bedre lovgivning« er et egnet udgangspunkt for at komme videre hermed.

6.1 Inden for denne vurdering skal man enkeltvis se på de specifikke grupper, som på forskellig vis kan blive ramt af den nye lovgivning. Man bør rette særlig opmærksomhed på dårligt stillede grupper som f.eks. kvinder, handicappede eller etniske minoriteter. Afhængigt af emnet for initiativet kan det i visse tilfælde være nødvendigt at behandle særlige undergrupper individuelt som f.eks. blinde.

7. Konklusion

7.1 Af ovenstående og af den offentlige høring som afholdtes af EØSU den 28. marts 2007 fremgår det, at det er umuligt at anvende en social indikator, som bygger på et enkelt kriterium på grund af det multidimensionelle i visse begreber. Den sociale debat er nu en gang sådan, at den benytter sig af begreber, som er uklare og nødvendigvis veksler efter land og sociale forhold. Endvidere afspejler medtagelsen eller udelukkelsen af visse indikatorer mere eller mindre eksplicit underliggende værdier og ideologier. Valget af indikatorer er nøje forbundet med empiriske spørgsmål, hvilket i princippet står i vejen for en stringent fremgangsmåde.

7.2 Skønt det er prisværdigt og nødvendigt, om ikke vitalt, at henlede de politiske beslutningstagers opmærksomhed på de sociale konsekvenser af en planlagt lovgivning, er der et metodisk problem her, eftersom »for megen information dræber informationen«. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg mener, at man bør lægge særlig vægt på metodologien, som endnu ikke er blevet fastlagt.

7.3 Derfor mener Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, at det på dette stadium er vigtigt at henlede Kommissionens og andre aktørers opmærksomhed på de kvalitetskriterier, som en indikator bør opfylde, nemlig:

- entydighed
- repræsentativitet
- normativ klarhed
- pålidelighed og regelmæssighed uden at glemme sammenlignelighed i tid og/eller i rum. Det er også vigtigt, at kvaliteten af et indikatorsystem selv bygger på kravet om fuldstændighed, balance og selektivitet og/eller rangordning.

7.4 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg opfordrer også Kommissionen til, at vurderingen af de sociale konsekvenser af EU's lovgivningsmæssige og politiske initiativer kommer til at indgå i alle fællesskabspolitikker uden at skele til, hvilket generaldirektorat der er ansvarlig for initiativet. Dette er af afgørende betydning, hvis EU virkelig ønsker at skabe et »socialt Europa« og vinde borgernes støtte.

7.5 Udvalget bør tage hensyn til køreplanen og konsekvensanalysen sideløbende med det lovforslag, som det skal udtale sig om. Arbejdet bør påbegyndes, så snart den meddelelse, som ledsager lovforslaget, er blevet offentliggjort.

7.6 Det er afgørende at foretage regelmæssige vurderinger af al lovgivning, som har været genstand for forudgående konsekvensanalyser og om nødvendigt vedtage eventuelle justeringer af lovgivningens gennemførelse og at inddrage arbejdsmarkedets parter og eventuelt de berørte ikke-statslige organisationer i dette arbejde. Dette er væsentlige for at undersøge, om de anvendte indikatorer og kombinationen heraf har været til nytte for konsekvensanalysen. Heraf kan man drage erfaringer og om nødvendigt tilskynde lovgiveren til at foretage visse ændringer.

7.7 I visse specielle og samfundsmæssigt yderst vigtige tilfælde (som f.eks. arbejdsret) skal samråd med arbejdsmarkedets parter ske endnu tidligere for at indkredse de indikatorer, der er bedst egnede til at gennemføre en så komplet og objektiv analyse som muligt.

7.8 Initiativet »bedre lovgivning« er uden tvivl et egnet udgangspunkt for at arbejde videre i denne retning, nemlig at foreslå en nødvendig og effektiv lovgivning, hvis konsekvenser er forudsigelige og holdbare for dem, de er rettet imod, og som på nært hold medvirker i analyseprocessen og kontrollen af gennemslagskraften via EU's rådgivende organer (EØSU og RU) samt afhængig af lovgivningens art, af arbejdsmarkedets parter og de relevante ngo'er inden for det pågældende felt.

Bruxelles, den 31. maj 2007.

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg