

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal „Sotsiaalse mõju uuringute sisu, menetluste ja meetodite osas järgitavad kvaliteedinõuded sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna teiste osalejate seisukohast”

(2007/C 175/06)

Nõukogu eesistujariigi Saksamaa nimel esitas Saksamaa alalise esinduse erakorraline ja täievoliline suursaadik Euroopa Liidu juures Wilhelm SCHÖNFELDER 19. septembril 2006 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele taotluse koostada ettevalmistav arvamus teemal „Sotsiaalse mõju uuringute sisu, menetluste ja meetodite osas järgitavad kvaliteedinõuded sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna teiste osalejate seisukohast”.

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutava ühtse turu, tootmise ja tarbimise sektiooni arvamus võeti vastu 3. mail 2007. Raportöör oli Daniel RETUREAU.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 436. istungjärgul 30.–31. mail 2007 (31. mai istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 102, vastu hääletas 3, erapooletuks jäi 5.

1. Sissejuhatus

Eesistujariigi Saksamaa taotlus koostada ettevalmistav arvamus teemal „Sotsiaalse mõju uuringute sisu, menetluste ja meetodite osas järgitavad kvaliteedinõuded sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna teiste osalejate seisukohast” näitab, et Saksa valitsus soovib koostöös Portugali ja Sloveenia eesistujariikidega ning kuue eesistujariigi 2004. aasta deklaratsiooni järelmeetmena keskenduda paremale õigusloomele (*better regulation*). Seega on Saksamaa tegevuskavas uute projektide jaoks oluline koostada mõju-uuringuid, et võtta arvesse õigusloomeprotsessi sotsiaalset mõju⁽¹⁾. „Mõju-uuring võib olla ka lihtsalt meetod, millega tehakse kindlaks sekkumise tõenäoline või reaalne mõju. Mõju-uuringute eesmärgiks on koguda paremini teavet, mille alusel otsuseid tehakse, ja sellest lähtuvalt võtta vastu paremaid otsuseid”⁽²⁾.

2. Üldmärkused

Euroopa Komisjoni 20. märtsil 2006 Brüsselis korraldatud konverentsil mõju-uuringute jätkamise kohta Euroopa Liidus selgus kõigi poolehoid sellele, et Euroopa Komisjoni mõju-uuringute süsteem peaks tuginema kindlatele põhimõtetele. Lisaks peavad analüüsid võimaldama kindlaks teha majandusliku, sotsiaalse ja keskkonnanalase mõju⁽³⁾. Kõigepealt hakati mõju-uuringuid koostama Euroopa Liidu õigusraamistiku parandamise kontekstis. Sotsiaalse mõõtmise või ühenduse õigusaktide mõjuga arvestamine on osa sotsiaalmeetmete kavast. Euroopa Liidu kodanikud soovivad sotsiaalset Euroopat või sellist ühtset turgu, mis oleks sotsiaalsete tingimustega kooskõlas, ja jäljen-

⁽¹⁾ „Koos on Euroopa edukas”, Saksamaa Liitvabariigi koostatud 1. jaanuari–30. juuni 2007 tööprogramm vt ka <http://www.eu2007.de>

⁽²⁾ Lõik raamatust „*European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment*”, C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Manchesteri Ülikool, 2002 (märkus: vaba tõlge).

⁽³⁾ Euroopa Parlament on teinud ettepaneku luua mõju-uuringute neljas samm põhioigustele. Jääb siiski küsimus, kas pakutud kolme samba puhul teha vahet põhioigustel või süvalaiendamisel. Igal juhul tuleb väärtustada mõju põhioigustele.

davad mitmel moel oma soovi olla kaasatud protsessi, mille eesmärgiks on Euroopa Liitu neile lähemale tuua.

2.1 Lühike tagasiulatuva ülevaade Euroopa Komisjoni algatusest, mille eesmärgiks on mõju-uuringute rakendamine

Euroopa Komisjoni 2003. aasta algatus mõju-uuringute menetluse kasutamiseks kõigi oluliste ettepanekute puhul — st nende puhul, mis on kirjas iga-aastases poliitilises strateegiadokumendis või tööprogrammis — toetub tingimusele, et nende ettepanekute kohta võib koostada mõju-uuringu, „kui ettepanekul on võimalik majanduslik, sotsiaalne ja/või keskkonnanalane mõju ja/või selle rakendamiseks on tarvis mingit reguleerivat meetet”⁽⁴⁾. Kõnealune algatus tehti selleks, et hakata alates 2005. aastast õigusloomeprotsessis järk-järgult kasutama mõju-uuringuid⁽⁵⁾.

Alates 2003. aastast on mõju-uuringutest palju räägitud üldiselt, kuid vähe on käsitletud eraldi nende sotsiaalseid aspekte.

2.2 Mõju-uuringute sotsiaalsed aspektid: lühike ülevaade Euroopa Komisjoni tööst

2.2.1 Loogiliselt peaks hariduse ja kultuuri ning tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste peadirektoraadid arvestama oma mõju-uuringutes sotsiaalsete aspektidega. Lisaks varieerib proportsionaalse analüüsi põhimõtte⁽⁶⁾ järgimine sotsiaalsete teguritega arvestamise taset teistes valdkondades. See tõstatab küsimuse, kas sotsiaalseid aspekte (k.a Euroopa sotsiaalmeetmete kavaga seotud tegureid) võiks käsitleda kui peamist

⁽⁴⁾ „*The inclusion of social elements in Impact Assessment*”, lk 13. Istituto per la ricerca sociale koostatud dokument, 2006. aasta jaanuar. Nimetatud instituut kogus kokku komisjoni dokumendid (otsused, määrused, teatised ja direktiivid) 3-aastase perioodi kohta ehk 2003.–2005. aastate kohta.

⁽⁵⁾ Juunis 2005 avaldas Euroopa Komisjon dokumendi „Mõju-uuringute suunised”, viitega SEC (2005)791. Vt ka http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf.

⁽⁶⁾ Proportsionaalse analüüsi põhimõtte puhul eeldatakse, et „täpsuse tase varieerub vastavalt ettepaneku tõenäolisele mõjule. See tähendab, et analüüs on seda põhjalikum, mida suurem mõju sellega kaasneb.” KOM (2002) 276.

kriteeriumi (*bottom line*) ning mida teha ettepanekute, mis ei käsitle sotsiaalseid küsimusi või mille sotsiaalne mõju on tõenäoliselt väike. Istituto per la ricerca sociale (vt 4. allmärkust) empiirilisest uuringust selgub, et sotsiaalsete aspektidega mitte arvestavad mõju-uuringud käsitlevad peamiselt majandusvaldkonda. Üks kolmandik mõju-uuringutest ei hõlma sotsiaalseid aspekte üldse või teeb seda vähesel määral. ⁽⁷⁾

2.2.2 Muidugi, „kui meetme sotsiaalne mõju on ilmselge (...), võetakse sotsiaalseid aspekte suurel määral arvesse ja neid käsitletakse küllaltki põhjalikult kogu mõju-uuringu ulatuses” ⁽⁸⁾. „Kõige levinum ja kõige rohkem esiletoodud sotsiaalne mõju on seotud tööhõivega” ⁽⁹⁾.

2.2.3 Istituto per la ricerca sociale sõnul „ei sõltu sotsiaalsete tegurite arvessevõtmine proportsionaalselt (...) poliitilisest teemast ja võimalikust mõjust. (...) Väga tihti kirjeldatakse mõju vaid üldiselt (...)” ja „selle kohta tehakse (...) ühiseid oletusi (...). Kõnealuseid seoseid käsitletakse väga harva, kui võetakse arvesse meetme konkreetset sisu, sihtrühma ja -piirkonda, poliitiliste meetmete konkreetset valikut ja rakendamise mõju” ⁽¹⁰⁾. Uuringust tuleb välja ka, et „mitmed mõju-uuringud ei leidnud mingit seost teiste tegevusvaldkondade või ühenduse poliitikaga”. Mõju-uuringutega kaasneb küll suur töömaht, kuid nad ei tohiks jääda poollikuks või pealiskaudseks, muidu seavad puudused nende õigusliku väärtuse kahtluse alla.

2.3 Sidusrühmade roll mõju-uuringutes

2.3.1 Õigusakti ettepaneku mõju ei saa hinnata lihtsalt n-ö kastidesse riste tehes. Hindamist tuleb ka jälgida, ideaaljuhul tihedas koostöös õigusakti sihtrühmaga, eriti nendega, keda see kõige otsemalt puudutab. Arvestades, et sotsiaalne mõõde on üks kolmest Euroopa Liidu poliitika hindamise kriteeriumist, tasuks koostada ühtlasi läbipaistev ja lihtne standardmenetlus konkreetsete panuste kogumiseks mõju-uuringute kontekstis. Nimetagem siinkohal mõnda võimalust:

- konsulteerimine Internetis: sotsiaalse mõjuga õigusaktide ettepanekute puhul ei ole mõttekas korraldada laialdast konsulteerimist Internetis. Interneti-konsultatsioon peab piirduma otseste sidusrühmadega. Kindla suunitlusega konsulteerimise puhul on vaja temaatilist võrgustikku (virtuaalne keskkond temaatiliste mõju-uuringute jaoks) ja minimaalset struktuuri, kooskõlastamist ja jälgimist;
- sidusrühmadega konsulteerimine foorumitel: ajapuuduse tõttu ei ole selle variandi puhul võimalik saavutada piisavat põhjalikkust;

⁽⁷⁾ „The inclusion of social elements in Impact Assessment”, lk 28 (märkus: vaba tõlge).

⁽⁸⁾ *Ibid*, lk 30 (märkus: vaba tõlge).

⁽⁹⁾ *Ibid*, lk 31 (märkus: vaba tõlge).

⁽¹⁰⁾ *Ibid*, lk 77 (märkus: vaba tõlge).

- ametlikel nõuandefoorumitel konsulteerimine: võimalus tõstatab selliste organite nagu Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee sotsiaalse mõju-uuringu protsessis kaasamise küsimuse (kõnealune märkus kehtib ka säästva arengu alaste mõju-uuringute puhul). Oma olemuselt on taolised institutsioonid loodud just selleks, et tagada paljude huvide esindatus ja eri poliitikate omavaheline kooskõla;
- asjaosaliste kindla suunitlusega konsulteerimine: seda võimalust toetavad mitmed kodanikuühiskonna organisatsioonid.

3. Põhitähelepanekud metodoloogia kohta

3.1 Soovitatava metodoloogia valimiseks tuleb esitada teatavad küsimused:

- Milline on praegune olukord ehk teisisõnu: mida on Euroopa Komisjon teinud sotsiaalsete aspektide mõju-uuringutesse kaasamise seisukohast?
- Kas üks eelnõu sotsiaalse mõju hinnang kehtib kõigi ettepanekute puhul või on iga eelnõu puhul vaja koostada eraldi uuring?
- Milline on sidusrühmade roll? Kuidas neid kõige paremini protsessi kaasata?
- Milline võiks olla Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee roll organiseeritud kodanikuühiskonna esindajate koguna, mis on strateegilises plaanis ideaalne koht kontaktide kogumiseks ja võrgustiku loomiseks?
- Mil määral on komisjon arvestanud sotsiaalpartnerite ja peamiste valitsusväliste organisatsioonide panusega ettepanekute sotsiaalse mõju hindamisel? Kuidas neid kõige paremini kaasata?
- Kas peaks ehk koostama komisjonis praegu kasutatavatest täpsemad tegevusjuhised või eetikakoodeksi sotsiaalse mõju uuringute jaoks?
- Kuidas peaks sotsiaalse mõju uuringuid koostama (komiteesiselt või pakkumiskutse kaudu komiteeväliselt; ja milliseid kriteeriumid tuleks viimasel juhul aluseks võtta?)

4. Märkused sisemise korralduse kohta

4.1 Arvestades õigusaktide ettepanekute sotsiaalse mõju hindamise keerukust ja olulisust, peaksid kõik sidusrühmad, nii sotsiaalpartnerid kui ka kodanikuühiskonna organisatsioonide esindajad, mõtlema järgmistele metodoloogilistele küsimustele:

- Milline peaks olema taolise uuringu vorm ja ulatus?

- Kas uurida tuleks väga paljusid teemasid (nt parem õigusloome, roheline raamat seaduste konflikti kohta abieluväliste abieluväliste asjades, sealhulgas kohtualluvuse ja vastastikuse tunnustamise küsimustes) või tasuks keskenduda ilmse sotsiaalse aspektiga teemadele (nt sadamateenused, meresõiduohutus, roheline raamat tööõiguse ajakohastamise kohta)?
- Mis kaasneb uuringute väljatöötamise ja ettevalmistustöödega?
- Kas „teadusliku” lähenemisviisi puhul (pealkirjas mainitakse „kvaliteedinõudeid”) tuleb normid kindlaks määrata konkreetsetele juhtumitele ja kogemustele põhinedes või koostada kõigepealt just normid?

4.2 Avalikul arutelul komitees oli sotsiaalvaldkonna valitsusvälistel organisatsioonidel võimalus sotsiaalpartneritele, organiseeritud kodanikuühiskonna teistele osalistele ja ekspertidele selgitada oma vaatepunkti, arutleda arvamusel eelnõu üle ja edastada seega Euroopa Liidu institutsioonidele, eelkõige aga Euroopa Komisjonile selge sõnum.

4.3 Kuna sotsiaalse mõju uuringud on Euroopa Liidu otsustusprotsessis väga olulise tähtsusega, peaks komitee tegema ettepanekuid, kuidas olukorda parandada ja kodanikuühiskonna organisatsioone paremini sellesse protsessi kaasata.

5. Sotsiaalsed näitajad: üldised märkused ja metodoloogilised probleemid

5.1 Liikmesriikide ja rahvusvahelisel tasandil kasutatakse mitut sotsiaalsete näitajate süsteemi, kuid nende kehtivust ja sobivust mõju-uuringute konkreetsete vajadustega tasub kontrollida.

5.2 Umbes kolmkümmend aastat tagasi hakkasid mitmed riigid neid näitajaid kasutama majanduspoliitika võimaluste ja tagajärgede hindamiseks erinevalt lihtsalt kvantitatiivsete andmete kasutamisest, et juhtida sotsiaalset arengut paralleelselt majandusarenguga ja et oleks vahendeid sotsiaalse heaolu hindamiseks ja arendamiseks.

5.3 Selle tagajärjel on sotsiaalvaldkonna statistilised andmed oluliselt edasi arenenud, eelkõige seoses ühiskonna peamiste vastutusvaldkondadega: haridus, tervishoid, sotsiaalkaitse, keskkond, eluase, transport, uurimistegevus, töötus jne. Kuid need ei paku automaatselt sotsiaalvaldkonna näitajaid; andmeid on tarvis organiseerida, teha nendest kokkuvõtte ja neid tõlgendada.

5.4 „Näitajad on vaid statistilised andmed, millele pööratakse erilist tähelepanu, et koguda teadmisi, esitada hinnang ja/või võtta tarvitusele meetmeid”⁽¹⁾. Mõju-uuringute puhul ei tule lihtsalt koguda iga riigi sotsiaalvaldkonna kohta eri allikatest statistilisi andmeid, vaid neid tuleb struktureerida, et hinnata olukorda valitud teemade puhul vastavalt nende olulisusele mõju-uuringus.

⁽¹⁾ Bernard PERRET, „Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives”, tööhõive, sissetulekute ja sotsiaalse ühtekuuluvuse nõukogu (CERC) dokument, nr 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

5.5 Mõnes valdkonnas võib olla vaid vähesed ja lünklikud uuringud ja küsitlusi ning kulude ja tulude analüüs ei ole võimalik. Teada on näiteks, et teatavad pestitsiidid on tervisele kahjulikud ja nende pidev kasutus põhjustab alates teatud tasemest tõsiseid haigusi. Kuigi keemiliste pestitsiidide kasutuse vähendamisel oleks positiivne mõju neid pestitsiidide kasutava elanikkonna ja töötajate tervisele, on proportsionaalse mõju-uuringu raames raske esitada täpseid andmeid selle poliitika kasu kohta pikemas perspektiivis.

5.6 Samas on selge, et sotsiaalne ja tervise aspekt õigustaks pakutud meetme kasutamist ja toetaks oluliselt majanduslikke väiteid (nt tootmiskulude vähenemine põllumajanduses ja sellest tulenevalt konkurentsivõime suurenemine). Lisaks võib ettepaneku toetuseks viidata põhiõigusele — õigusele puhtale konkonnale.

5.7 Tegelikult on meil sotsiaalvaldkonna kohta siiski rohkesti statistilisi andmeid, mille erinevused sõltuvad eri riikide avaliku arutelu päevakajaliste teemade muutumisest (nt töötingimused, noorte, eakate ja naiste tööhõive, kuritegevus, sissetulekute erinevus, diskrimineerimine tööl, ettevõtete teise asukohta üleviimised). Samas alles hiljuti koguti statistiliste andmete seast vähe sotsiaalseid näitajaid. Siis aga hakati viimase kümne aasta jooksul kujunenud muutunud sotsiaal-majanduslikus kontekstis taas rõhutama riikide rolli sotsiaalpoliitikas ja turu reguleerimisel.

5.8 Sotsiaalvaldkonna näitajad ei ole alati eraldiseisvana piisavalt kasulikud, samas tõuseb nende väärtus, kui nendega arvestatakse laiemas plaanis, sotsiaalse ja majandusliku arengu ning säästva arengu seisukohast. Sotsiaalsete näitajate allikad on järjest mitmekesisemad: neid ei koguta mitte ainult keskvalitsuses, vaid ka valitsusvälistes organisatsioonides ja suurte organisatsioonide mõttetalgutel. Näitajate esitamine on samuti erinev, alates statistiliste andmete valimisest kuni temaatiliste uuringute ja andmete kogumiseni temaatiliste ja üldiste koondnäitajate koostamiseks.

5.9 Mitmed rahvusvahelised organisatsioonid avaldavad sotsiaalvaldkonna kohta statistilisi andmeid ja koostavad liikmesriikide võrdlusi. Peamised organisatsioonid, kellele antud valdkonnas toetuda saab ja mis on Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks olulise tähendusega, on OECD, ÜRO Arenguprogramm (UNDP), Euroopa Komisjon (eelkõige Eurostat), UNESCO, Maailmapank ja Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (järjekord ei ole oluline).

5.10 Selline allikate suur mitmekesisus tekitab probleeme statistika kvaliteedi (kõikides riikides ei ole kõrgeltarenenud statistikaametid), andmete võrreldavuse ja mõistete ühtlustamise osas. „Liikmesriikide sotsiaalse ühtekuuluvuse mõõtmiseks näitajate valimine on väga poliitiline küsimus. Võrdluseks kasutatavad näitajad ei ole neutraalsed: nad peegeldavad prioriteete ja

vahel ideid ideaalsest ühiskonnast, millest võib igal riigil olla oma ettekujutus. Töötuse näide tõestab, et teatud näitajatel võib olla poliitika kujundamisele tuntav ja ehk isegi negatiivne mõju ⁽¹²⁾. Praegu on statistiliste näitajate süsteemi ülesehitamine jäetud aga ainult tehniliste töötajate õlgadele” ⁽¹³⁾.

5.11 SKT ja majanduskasvu näitajate kasutamist sotsiaalse heaolu hindamisel on eriti kritiseeritud ÜRO Arenguprogrammis, kus töötati välja inimarengu indeks, millele andsid impulsi eelkõige Amartya Seni tööd vaesuse, nälja ja demokraatia kohta, milles kritiseeriti ainult majanduslike kvantitatiivsete näitajate kasutamist ja mida hinnati Nobeli majanduspreemia vääriliseks.

5.12 Andmed joogivee kättesaadavuse, meeste ja naiste kirjaoskuse taseme, tervishoiusüsteemi ja pandeemiatega võitluse tulemuste, demokraatiaprotsessis osalemise, meeste ja naiste keskmise eluea, sündimiseelse ja laste suremuse kohta on olulised ühiskonna heaolu ja keskkonna hindamiseks. Need andmed ei ole siiski otseses seoses SKT-ga.

5.13 Seetõttu tekitasid ÜRO Arenguprogrammi esimesed inimarengu indeksi näitajad laialdasi arutelusid ja vastuolusid, sest mõned n-õ rikkad riigid olid „üldise siseriikliku õnne” pingereas esikohtadest kaugel. Kuid see näitaja on oma lihtsuse tõttu (arvestatakse hariduse, eluea ja vaesusega arvestamiseks kohandatud sissetulekuga) muutunud kõige laialt levinumaks alternatiiviks lihtsalt majanduslikele näitajatele.

5.14 Sotsiaalvaldkonna statistilised andmed täiendavad majanduslike andmeid ja kuna avalikkusele on olulised peamised just sotsiaalsed küsimused, siis on neil ka poliitiline tähtsus, millega riigijuhid peavad tingimata arvestama.

5.15 Peale majandusliku mõtlemise ja lühiajalise või pikaajalise raamatupidamisel põhineva lähenemise tuleb takistuste seas objektiivsuse huvides rõhutada, et sotsiaalsed küsimused on mitmekesised ning neid on raske omavahel siduda ja nende hulka kindlaks teha, arvestamiseks nendega majanduspoliitika suuniste kindlaks määramisel.

5.16 Intuiivselt võiksime jõuda samadele järeldustele selliste keskkonnanäitajate määramise osas, mille eesmärgiks on väliste faktorite uuesti kaasamine majanduskasvu. Ürgmetsaraie

⁽¹²⁾ Nagu Jean-Baptiste de FOUCAULT kirjutas Joelle AFFICHARD'i teoses „Statistiliste näitajate tähtsus sotsiaalpoliitika juhtimisel” (Institut Paris La Défense): „Võitlusel tööpuudusega on alati oht muutuda võitluseks tööpuuduse statistiliste andmetega”.

⁽¹³⁾ Bernard PERRET, „Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives”, tööhõive, sissetulekute ja sotsiaalse ühtekuuluvuse nõukogu (CERC) dokument nr 2002/01, www.cerc.gouv.fr.

tugineva majanduskasvu mudeli peaks tagasi lükkama, kui mõju-uuringus on arvestatud kõigi sotsiaalsete ja keskkonnaalaste teguritega, mis, nagu me teame, kaaluvad üles majanduslikud ja finantsilised tegurid. Samas on äärmiselt raske öelda, kui palju lähevad maksma välised tegurid, näiteks kliimamuutus, bioloogilise mitmekesisuse vähenemine, ravimtaimede korjamisest ja kasutamisest elatuvate inimeste saatus, maapinna kiire kurnamine ja sellega kaasnev erosioon. Kuigi lühiajaline kokkuvõtte võib olla peamiselt positiivne, oleks väliste tegurite kaasamisel pikema aja järel äärmiselt negatiivsed tagajärjed — ning seda mitte ainult antud piirkonnale ja riigile, vaid kogu planeedile.

5.17 Ülesanne, mis seisneb parema õigusloome mitmekordses hindamises tulude ja kulude seisukohast, nagu on tavaks ühenduse mõju-uuringute puhul, näitab, kus on mõju-uuringutes sotsiaalse ja keskkonnaalase mõõtmega arvestamise objektiivne piir. Kuigi sotsiaalse mõju hindamiseks võidakse kasutada asjakohaseid näitajaid (kaotatud töökohtade arv, uue töö leidmise võimaluste puudumine), ei ole sotsiaalne mõju poliitilises otsustusprotsessis tingimata otsustav. Sotsiaalse mõju hindamisel kaasatakse tihti peale tegureid, mida on võimatu arviliselt väljendada, eriti kui mõju-uuringutes tehakse lühikese või heal juhul keskpika perioodi rahaline ülevaade. Kõige raskem on ette näha olukorda pikaajalises perspektiivis: kuidas hinnata oodatavat majanduslikku kasu suuremuse langevusest, mis on seotud kütusesereostusega merevetes ⁽¹⁴⁾?

5.18 Arutus sotsiaalsete küsimuste üle kasutatakse mõningaid mõisteid, mis on ebaselgelt määratletud. Näiteks määratletakse paindlikkuse ja turvalisusega seotud näitajat igas riigis erinevalt, vastavalt sellele, kas see põhineb olemasoleval kogemusel või soovitakse lisada mõiste arutellu Euroopa Liidu ⁽¹⁵⁾ või liikmesriigi tasandil, viidates n-õ riiklikele mudelitele, mis on koostatud konkreetsetes kontekstis ja mida on raske üle kanda teistesse sotsiaalsetesse tingimustesse. Milliste teguritega peaks arvestama ja milline hinnang tuleks neile anda, kas positiivne või negatiivne? „Teatavate näitajate kaasamine või väljajätmine võib kaudselt väljendada väärtusi ja ideoloogiat” ⁽¹⁶⁾. Probleem on veelgi teravam koondnäitajate koostamisel: milliseid näitajaid kaasata, millist koefitsienti nende puhul kasutada ja milline on saavutatud koondnäitaja tegelik tähendus?

⁽¹⁴⁾ Vt selletemalist mõju-uuringut, milles püütakse esitada päästetud elude ja välditud haiguste rahalist väärtust; üks hilisem mõju-uuring loobub sellest katsest (pestitsiidide direktiivi eelnõu).

⁽¹⁵⁾ Roheline raamat tööõiguse ajakohastamise kohta.

⁽¹⁶⁾ Ekos Research Associates Inc., „Sotsiaalsete näitajate kasutamine hindamisvahendina”, 1998 (Kanada valitsusele koostatud aruanne).

5.19 Koondnäitajad võivad siiski hõlmata nii kvantitatiivse kui ka kvalitatiivse mõõtme, teha vahet vanuse, soo ja muude oluliste kriteeriumide alusel, kuid peavad olema lihtsalt mõistetavad. Näiteks, kuidas töötada välja elukvaliteedi näitaja Euroopas? Selle puhul võiks arvestada sissetulekut, eluiga, rahulolu tervishoiusüsteemiga jm. Samas aga, miks mitte kaasata ka töötus, vaeghõive või eluasemete olukord? Milline peaks olema iga teguri osakaal?

5.20 Nagu näha, ei ole näitajate koostamine lihtsalt tehniline küsimus. See on tihedalt seotud ühiskonnas veel säilinud ühiste väärtuste või traditsioonide süsteemiga. Vaja on konsulteerida ka sotsiaalvaldkonna organisatsioonidega ning lisaks peavad näitajad peegeldama ideoloogilist ja poliitilist perspektiivi. Praeguse seisuga „juhtub harva, et sotsiaalvaldkonna näitajate puhul kasutatavad meetodid arvestaks tõeliselt ühiskonna eesmärkidega, mis peegeldavad sotsiaalseid väärtusi ja norme (...). Selle lähenemise puhul on peamine kriteeriumide kindlaksmääramine ja klassifitseerimine paljudes sotsiaalvaldkondades konsultatsioonide ja konsensuse poole püüdlemise abil. Protsessi käigus tehakse kindlaks andmed ja tulemused ning nende omavahelised seosed (...). Teisisõnu: selleks et sotsiaalvaldkonna näitajaid võiks kasutada poliitikakujundamisel, peab protsess olema osa tootest” (Ekos Research Associates Inc, 1998).

5.21 Teine küsimus tekib subjekti valikuga, mille kohta statistilist analüüsi tehakse: kas peaks vaatlema üksikisikuid, kogukonda või minimaalset majanduslik-sotsiaalset üksust, mis moodustab ühe leibkonna (*household*). Mittediskrimineerimise nõudega seoses tekitab raskusi andmete kogumine eri etnilistelt rühmadelt, kuid siinkohal tasuks täpsustada, kuidas ja mil määral diskrimineeritakse, et pakkuda välja meetmeid selle vähendamiseks ja kaotamiseks lühemas või pikemas perspektiivis.

5.22 Statistilisi andmeid võib valida ja näitajaid välja töötada juba alustatud poliitika hindamiseks või selleks, et selgitada kohe alguses, millised on valikuvõimalused. Tõenäoliselt on vaja laiemat statistiliste andmete valikut, et langetada otsus ühe poliitika kohta (millised on selle poliitika eesmärgid ja vahendid), hiljem võib valikut kitsendada, kui on selgunud kõige olulisemad statistilised andmed ja näitajad. Valimisprotsessil on siiski oluline empiiriline aspekt. Tegemist ei ole täppisteadusega, rahalisi andmeid sisaldavaid või mittesisaldavaid samu statistilisi andmeid võib tõlgendada erinevalt.

5.23 Näiteks kogus OECD „Ülevaates ühiskonnast 2005. aastal” kõigi sotsiaalvaldkonna näitajate kohta järgmisi andmeid:

— üldise konteksti näitajad: sissetulek ühe inimese kohta, demograafilise sõltuvuse määr, sündimus, välismaalased ja välismaal sündinud elanikkond, abielud ja lahutused;

— isemajandamisenäitajad: tööhõive, töötus, tööta leibkonnad, töötavad emad, töötuaabirahad, minimaalne sotsiaalkaitse, haridustase, pensioniiga, noorte töötus, õpiraskustega õpilased;

— võrdsuse näitajad: vaesus, sissetulekute erinevus, laste vaesus, eakate sissetulek, riigi- ja erasektori sotsiaalkulud, sotsiaalkulud kokku, vanaduspension, pensionilubadus;

— tervishoiunäitajad: eluiga, eluiga tervist arvesse võttes, laste suremus, tervishoiukulud kokku, pikaajalise ravi teenused;

— sotsiaalse ühtekuuluvuse näitajad: subjektiivne heaolu, sotsiaalne eraldatus, osavõtt avalikust elust, teismelised vanemad, uimastite kasutus ja sellest tulenevad surmad, enesetapud.

5.24 Eurostat kasutab järgmisi sotsiaalvaldkonna näitajaid:

— struktuurinäitajad:

— tööhõive: tööhõive määr, eakate töötajate tööhõive määr, keskmine vanus tööturult lahkumisel, meeste ja naiste sissetulekute erinevus, madalate palkade maksustamise määr, tööjõukulude maksimumäär, töötuse lõks, madala palga lõks, elukestev haridus, (tõsised või surmaga lõppevad) tööõnnetused, (kogu või meeste ja naiste) töötuse määr;

— sotsiaalne ühtekuuluvus: sissetulekute erinevus, vaesuse riskimäär, püsiva vaesuse riskimäär, tööhõive määra erinevus piirkonniti, varakult kooli pooleli jätnud noorte arv, pikaajalise töötuse määr, elanikkond, kelle leibkonnas on töötuid;

— säästev areng:

— vaesus ja sotsiaalne tõrjutus: vaesuse riskimäär peale sotsiaaltoetuste maksmist, rahaline vaesus, juurdepääs tööturule, teised sotsiaalse tõrjutuse aspektid;

— rahvastiku vananemine, eakate inimeste sõltuvuse määr, äraelamist võimaldavad pensionid, demograafilised muutused, riigi rahanduse stabiilsus;

— rahvatervis: aastate arv alates sünnist, mil mees/naine on hea tervise juures, tervisekaitse ja eluviisid, toiduohutus ja kvaliteet, kemikaalide haldamine, keskkonnatingimustest tingitud oht tervisele;

— tööturg:

— ühtlane töötusemäär;

— tööjõukulumäär.

5.25 Mil määral neid ülevaatlikke näitajaid saab kasutada näiteks järgmiste, 2006. aasta märtsikuu avatud kooskõlastamis-meetodi üldiste eesmärkide puhul:

- edendada sotsiaalset ühtekuuluvust, soolist võrdõiguslikkust ja kõigi võrdseid võimalusi tänu sotsiaalkaitse süsteemile ja piisavale, juurdepääsetavale, rahaliselt reaalsele, kohandumis-võimelisele ja tõhusale sotsiaalse kaasatuse poliitikale;
- teha tõhusalt vastastikust koostööd Euroopa Liidu säästva arengu strateegia ja Lissaboni eesmärkide saavutamiseks, mis näeb ette majanduskasvu õhutamist, tööhõive kvalitatiivset ja kvantitatiivset parandamist ja sotsiaalse ühtekuuluvuse suurendamist;
- parandada juhtimist, läbipaistvust ja asjaosaliste kaasamist poliitika kujundamisse, rakendamisse ja jälgimisse.

5.26 Lisaks peavad teatud näitajate puhul olema mõisted ja meetodid täpsemad. Näiteks seoses vaesusega toob tööhõive, sissetulekute ja sotsiaalse ühtekuuluvuse nõukogu (CERC) ⁽¹⁷⁾ esile „mitmetasandilisuse” mõiste.

5.26.1 Seega on vaesusel mitu mõõdet: rahaliste vahendite ebapiisavus, halvenenud elutingimused, ebapiisavad kognitiivsed, sotsiaalsed ja kultuurilised ressursid. Mõlema mõõtme puhul on järgitud vaesuse kindlakstegemisel kahte lähenemisviisi:

- Esimene seisneb minimaalsete vajaduste „absoluutses” kindlakstegemises. Vaestena määratletakse neid isikuid, kelle minimaalsed vajadused ei ole rahuldatud.
- Teine lähenemine määratleb vaesust suhteliselt. Selle lähenemise võttis Euroopa Ülemkogu kasutusele 1984. aastal, määratledes vaesust Euroopa Liidu statistika koostamise jaoks. Vaesed on inimesed, kelle sissetulek ja (materiaalsed, kultuurilised ja sotsiaalsed) ressursid on nii ebapiisavad, et nad ei võimalda tagada liikmesriigis, kus nad elavad, vastuvõetavaid elutingimusi.

5.27 Kokkuvõttes on sotsiaalsete näitajate eesmärgiks tõmmata avalikkuse ja otsusetegijate tähelepanu sotsiaalsetele küsimustele, mida võidakse alahinnata või ebaõigesti mõista. Otsusetegijate tähelepanu juhtimine kõige olulisematele küsimustele on seda tähtsam, et otsusetegijad on tavaliselt teabest ülekiillastunud. Herbert Simon sõnastas selle täpselt, kui ta ütles, et liigne teave hävitab teabe.

5.27.1 Funktsionaalsest vaatepunktist on näitajate süsteemi eesmärk saavutada „optimaalne teabe vastuvõtmine”.

5.28 Näitajad on enamasti kui üksnes statistilised andmed:

Näitajate süsteem ei ole lihtsalt andmete kogu. Sellel on mitmeid tagajärgi:

⁽¹⁷⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>.

1) Iga näitajat peaks olema võimalik põhjendada viitega keeruliste nähtuste analüüsile, mida näitaja peaks kokku võtma.

2) Samamoodi peab näitajatel olema „väljenduslikke” omadusi, st nad peavad suutma olukorda hästi peegeldada ja tegelikust kajastada. Mõned vaatlejad räägivad siinkohal näitajate metafoorilisest väärtusest.

3) Arvestades näitajate eesmärki (juhtida poliitika mõjutamise eesmärgil otsusetegijate ja avalikkuse tähelepanu kõige olulisematele küsimustele ja suundumustele), käsitlevad kõige kasulikumat näitajat väärtusi, mille muutusi võib väljendada üheselt (positiivne või negatiivne). Sel juhul räägitakse „normatiivsest selgusest”. Vastupidise näitena võib tuua osalise tööaja ulatuslikuma kasutamise, mida ei peeta ainult positiivseks nähtuseks, v.a juhul, kui tegemist on töötaja enda valikuga. Selle kriteeriumiga võivad esile tõusta mitmed meie projektis vähem olulised näitajad, näiteks elustiili või kultuurilisi suundumusi käsitlevad näitajad (riietumisstiil ja muusikamaitse jne), kuigi neil on mõju töökorraldusele ja majandusele.

4) Praktilistel kaalutlustel on soovitatav, et näitajate valikut põhjendataks nende kasutamise eesmärgi alusel. Näitajad on kohandatud laias laastus kolmeks kasutusviisiks: rahvusvahelised või piirkondadevahelised võrdlused; eri ajajärgude võrdlused ning avaliku tegevuse ja/või avalike teenuste taseme ja tulemuslikkuse järelevalve ja hindamine.

5) Näitajad tuleb jaotada rühmadesse ja alarühmadesse, mis hõlbustab tervikust selge pildi saamist. Eelkõige tuleb eristada konteksti, vahendeid ja tulemusi käsitlevad näitajaid, samuti objektiivseid ja subjektiivseid näitajaid.

5.29 Praktikas on näitaja omaduseks:

— Ühemõttelisus: näitajast on kasu vaid juhul, kui nähtus, mida ta peegeldab, on ühemõtteline (klassikaline vastupidine näide: andmed kuritegude ja korrariikumiste kohta peegeldavad ühtaegu nii kuritegevuse arengut kui ka politsei tegevust).

— Esindatus: näitaja on seda kasulik, mida paremini on selle abil ühe arvuga võimalik kokku võtta suurt hulka nähtusi.

— Normatiivne selgus (vt eespool).

— Usaldusväarsus ja regulaarsus: näitajate leidmiseks vajalikku teavet tuleb edastada regulaarselt ja usaldusväärsete uurin-gute teel.

— Võrreldavus ajas ja/või ruumis (riikide, piirkondade vahel): võrreldavus on tihedalt seotud ühemõttelisuse ja usaldus-väärsusega.

5.30 Näitajate süsteemi omadused:

- Täielikkus: arvestada tuleb uuritava reaalsuse peamiste aspektidega.
- Tasakaal: iga teemat käsitlevate näitajate arv ja olemus peavad peegeldama nende suhtelist olulisust. Ühtki reaalsuse aspekti ei tohi teiste arvel alusetult rõhutada.
- Valikud ja/või tähtsusjärjestus: näitajaid peab olema vähe ja nad peavad olema selgelt tähtsuse järjekorras.

6. EMSK nõuab, et kõigi Euroopa Liidu seadusandlike ja poliitiliste ettepanekute mõju hindamine kaasataks kõigisse poliitika- valdkondadesse. Teisisõnu — komisjon peaks hoolikalt hindama kõigi asjaomaste ettepanekute sotsiaalset mõju sõltumata konkreetse valdkonnaga tegelevast direktoraadist või teemast. See on oluline tõelise „sotsiaalse Euroopa” loomiseks ja kodanike toetuse leidmiseks. Parema õigusloome algatus pakub selles suunas liikumiseks sobiva platvormi.

6.1 Nimetatud hindamisel tuleks eraldi uurida neid spetsiifilisi rühmasid, keda uued õigusaktid võivad mitmeti mõjutada. Erilist tähelepanu tuleks pöörata ebasoodsas olukorras olevatele rühmadele, nagu näiteks naised, puuetega inimesed või etnilised vähemused. Mõnel juhul ja asjaomase ettepaneku teemast sõltuvalt võib isegi osutada vajalikuks uurida eraldi spetsiifilisi alarühmasid, nagu näiteks vaegnägijad.

7. Järeldused

7.1 Eelõeldust ning samuti Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 28. märtsil 2007. aastal toimunud avaliku arutelu tulemustest selgub, et mitmete mõistete mitmetähenduslikkuse tõttu on võimatu kasutada ühel ainsal kriteeriumil põhinevat sotsiaalset näitajat. Sotsiaalne arutelu on juba oma loomult selline, et selles kasutatakse ebatäpselt määratletud mõisteid, mis on paratamatult riikide ja ühiskondliku olukorra tõttu erinevad. Samuti ei tohi unustada, et teatavate näitajate kaasamine või väljajätmine peegeldab ka kaudsemalt või selgemalt väljendatud ideoloogilisi väärtusi. Näitajate valikul on samuti märgatav empiiriline aspekt, mis peaks põhimõtteliselt vastanduma mõtteviisi jäikusele.

7.2 Poliitikute tähelepanu juhtimine kavandatavate õigusaktide sotsiaalsele mõjule on kahtlemata äärmiselt teretulnud ja vajalik, et mitte öelda vältimatut. Siiski kerkib küsimus kasutatavate meetodite kohta, sest, nagu öeldud, „liigne teave hävitab teabe”. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee leiab, et erilist rõhku tuleb panna meetodite valikule, mis on veel kinnitamata.

7.3 Komitee arvab samuti, et mõttevahetuse praeguses järgus on väga oluline juhtida komisjoni tähelepanu muuhulgas näitajatele esitatavatele kvaliteedinõuetele:

- ühemõttelisus,
- esindavus,
- normatiivne selgus,
- usaldusväarsus ja regulaarsus, unustamata võrreldavust ajas ja/või ruumis ega seda, et näitajate süsteemi kvaliteet põhineb täielikkusel, tasakaalul ning valikul ja/või tähtsusjärjestusel.

7.4 Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee nõuab komisjonilt samuti, et kõigi Euroopa Liidu seadusandlike ja poliitiliste ettepanekute mõju hindamine kaasataks kõigisse poliitika- valdkondadesse, sõltumata sellest, milline peadirektoraat otsustab sotsiaalse mõju uuringu läbiviimise vajalikkuse üle. See on oluline tõelise „sotsiaalse Euroopa” loomiseks ja kodanike toetuse leidmiseks.

7.5 Komitee peaks täiel määral arvesse võtma mõjuhindamiste tegevuskava samal ajal, kui analüüsib õigusakti eelnõu, mille kohta ta oma arvamuse esitama peab. Oleks hea, kui töid alustataks viivitamatult pärast õigusakti eelnõule lisatud teatise avaldamist.

7.6 On äärmiselt oluline viia hindamisi läbi regulaarselt ja vajadusel muuta nende õigusaktide rakendamist, mille suhtes on teostatud eelnevalt mõjuhindamine, ning kaasata sotsiaalpartnerid ja vajadusel ka asjaomased valitsusvälised organisatsioonid. See on vajalik selleks, et kontrollida kasutatud näitajate asjakohasust ja nende kombinatsiooni sotsiaalse mõju hindamisel, et saadud teavet kasutada või vajadusel nõuda õigusakti koostajalt võimalike muudatuste tegemise kaalumist.

7.7 Teatavatel ühiskonna jaoks äärmiselt olulistel erijuhtudel (näiteks tööõiguses) peaks sotsiaalpartneritega konsulteerimine olema kavandatud juba varasemas järgus, et otsida kõige asjakohasemaid näitajaid võimalikult objektiivse ja täieliku mõjuanalüüsi toetamiseks.

7.8 Parema õigusloome algatus on vaieldamatult sobiv platvorm, et liikuda edasi sellise õigusloome suunas, mis on vajalik ja tõhus ning mille tagajärjed on prognoositavad ja stabiilsed neile, kellele nad suunatud on. Lisaks peavad inimesed olema sõltuvalt õigusakti liigist aktiivselt kaasatud ühenduse nõuandorganite (EMSK ja RK) analüüsi- ja mõjuhindamise protsessi sotsiaalpartnerite ja asjaomases valdkonnas pädevate valitsusväliste organisatsioonide kaudu.

Brüssel, 31. mai 2007

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee

president

Dimitris DIMITRIADIS