

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o standardih kakovosti za vsebino, postopke in metode ocene socialnega vpliva s stališča socialnih partnerjev in drugih akterjev civilne družbe

(2007/C 175/06)

V pismu z 19. septembra 2006 je Wilhelm SCHÖNFELDER, izredni in pooblaščen veleposlanik, stalni predstavnik Zvezne republike Nemčije v EU, v imenu nemškega predsedstva zaprosil Evropski ekonomsko-socialni odbor, da pripravi mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. maja 2007. Poročevalec je bil g. RETUREAU.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 436. plenarnem zasedanju 30. in 31. maja 2007 (seja z dne 31. maja 2007) s 102 glasovoma za, 3 glasovi proti in 5 vzdržanimi glasovi.

### 1. Uvod

Zaprosilo nemškega predsedstva za raziskovalno mnenje na temo *standardov kakovosti za vsebino, postopke in metode ocene socialnega vpliva s stališča socialnih partnerjev in drugih akterjev civilne družbe* kaže željo nemške vlade, da se osredotoči na pripravo boljše zakonodaje (*better regulation*) v sodelovanju s portugalskim in slovenskim predsedstvom ter na podlagi izjave šestih predsedstev iz leta 2004. Tako „bodo podrobne ocene vpliva <sup>(1)</sup> za vse nove projekte ključni del nemškega akcijskega načrta, da bi (...) se socialni vpliv upošteval že v zakonodajnem postopku“ <sup>(2)</sup>. „Ocena vpliva je preprosto rečeno metoda za ugotavljanje pričakovanih in dejanskih učinkov nekega posega. Njen cilj je izboljšati dokazno gradivo, ki je podlaga za odločanje, in tako izboljšati samo odločanje.“ <sup>(3)</sup>

### 2. Splošne ugotovitve

Konferenca Evropske komisije o nadaljnjem razvoju ocene vpliva v Evropski uniji (ki je potekala 20. marca 2006 v Bruslju) je razkrila široko soglasje, da so načela, ki so podlaga sistemu Evropske komisije za ocenjevanje vpliva, tehtna in da morajo te analize zajeti gospodarske, socialne in okoljske vplive <sup>(4)</sup>. Ocena vpliva je bila v prvi vrsti uvedena v okviru samega izboljšanja ureditvenega okvira Evropske unije. Upoštevanje socialnih razsežnosti ali učinka zakonodaje EU je neločljivo povezano z

izvajanjem socialnega programa. Evropski državljani pričakujejo, da bo Evropa ohranila socialno razsežnost – ali da bo enotni trg z njo združljiv – in na številne načine izražajo željo biti povezani s procesom, ki jim želi približati EU.

#### 2.1 Pobuda Evropske komisije za izvajanje ocene vpliva – kratka zgodovina

Pobuda Evropske komisije iz leta 2003 za izvajanje postopka ocene vpliva za vse pomembnejše osnutke, torej tiste, ki so naštet v letnem strateškem načrtovanju ali v delovnem programu Komisije, temelji na dejstvu, da „lahko ti predlogi vplivajo na gospodarstvo, družbo in/ali okolje in/ali terjajo ureditvene ukrepe za svoje uresničevanje“ <sup>(5)</sup>. Pobudo so sprožili s ciljem, da bi do leta 2005 oceno vpliva postopno vključili v zakonodajni postopek <sup>(6)</sup>.

Od leta 2003 je bilo veliko povedanega o oceni vpliva na splošno, o njenih socialnih vidikih posebej pa malo.

#### 2.2 Socialni vidiki ocene vpliva – kratak pregled dela Evropske komisije

2.2.1 GD za izobraževanje in kulturo in GD za zaposlovanje, socialne zadeve in enake možnosti v svoje ocene vpliva logično vključujeta tudi socialne vidike. *Načelo sorazmerne analize* <sup>(7)</sup> sicer uvaja različne stopnje vključevanja socialnih elementov na drugih področjih. To sproža vprašanje, ali je socialne vidike (tudi tiste, ki so povezani s socialnim programom EU) treba imeti za bistveno merilo (*bottom line*) ali ne, torej kaj narediti s predlogi,

<sup>(1)</sup> V angleškem izvirniku okrajšano v IAs (impact assessments).

<sup>(2)</sup> *Evropa bo uspela skupaj*, program predsedstva, od 1. januarja do 30. junija 2007, ki ga je izdala nemška zvezna vlada (glej tudi <http://www.eu2007.de>) (ni prevoda v slovenščino, op.prev.).

<sup>(3)</sup> Iz: *European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment*, C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Univerza Manchester, 2002 (ni prevoda v slovenščino, op.prev.).

<sup>(4)</sup> Parlament predlaga še četrty steber ocene vpliva, temeljne pravice. Vprašanje ostaja, ali temeljne pravice obdelati posebej ali v okviru treh že predlaganih stebrov. V vsakem primeru pa bi bilo vpliv na temeljne pravice treba oceniti.

<sup>(5)</sup> *The inclusion of social elements in Impact Assessments*, str. 13. Dokument je januarja 2006 izdal Istituto per la ricerca sociale. Institut (za socialne raziskave) je zbral dokumente Komisije (sklepe, odločbe, uredbe, sporočila in direktive) v obdobju treh let, od 2003 do 2005.

<sup>(6)</sup> Junija 2005 je Evropska komisija objavila *Smernice za presojo vpliva*, SEC (2005) 791. Glej tudi [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> Po načelu sorazmerne analize „se stopnja podrobnosti spreminja glede na verjetni učinek predloga. To pomeni, da je poglobljenost analize sorazmerna s pomembnostjo verjetnega vpliva.“ COM(2002) 276 konč.

ki sicer niso povezani s socialnimi vprašanji ali ki bodo imeli zgolj omejen vpliv na družbo. Z empiričnega stališča je raziskava ustanove Istituto per la ricerca sociale (glej opombo 5) pokazala, da „se ocene vpliva, ki ne upoštevajo socialnih vidikov, v glavnem nanašajo na gospodarsko področje. Tretjina takih ocen vpliva socialnih vidikov ne vključuje ali pa je ta vključitev zelo omejena“<sup>(8)</sup>.

2.2.2 A „ko je socialni pomen ukrepa očiten (...), so socialni vidiki obširno proučeni in obdelani skozi vse besedilo ocene vpliva“<sup>(9)</sup>. „Vprašanje zaposlovanja se (tu) jasno izkaže za najpogostejše omenjano in najbolj poudarjeno socialno posledico“<sup>(10)</sup>.

2.2.3 Po trditvah ustanove Istituto per la ricerca sociale „stopnja, do katere so analizirani socialni elementi, ni nujno ‚sorazmerna‘ (...) z vsebino politike in njenega verjetnega učinka. (...) V številnih primerih so ti vplivi opisani zgolj na splošno (...)“ in „temeljijo na (...) skupnih domnevah (...). Ti odnosi so redko obravnavani, ko je govora o konkretni vsebini ukrepa, ciljni skupini in ozemlju, ki ga ta zadeva, konkretni izbiri političnega instrumenta in učinku procesa izvajanja“<sup>(11)</sup>. Raziskava tega instituta še navaja, da „več ocen vpliva ni predvidelo nobene povezave z drugimi političnimi področji ali politikami EU“. Ocena vpliva je pomembna naloga, ne sme pa biti pomanjkljiva ali površna, saj bi v tem primeru njene slabosti sprožile dvome o vrednosti zakonodaje.

### 2.3 Vloga zainteresiranih strani v oceni vpliva

2.3.1 Pri presojanju učinka zakonodajnega osnutka ne gre zgolj za obkrožanje pravih odgovorov. Treba ga je tudi spremljati – če se le da, z ali v tesnem sodelovanju z uporabniki zakona, še posebej tistimi, ki jih ta najbolj neposredno zadeva. Ker je socialna razsežnost eno od treh meril za presojanje politik EU, bi bilo treba oblikovati standarden postopek – pregleden in preprost – za zbiranje natančno opredeljenih prispevkov za oceno vpliva. Našejmo nekaj možnosti:

- posvetovanje po internetu: obsežno posvetovanje po internetu ni primerno za določene zakonske osnutke s socialnimi posledicami. Posvetovanje po internetu je treba zožiti na tiste akterje, ki jih osnutek neposredno zadeva. Usmerjeno posvetovanje zahteva tematsko mrežno povezovanje (tematske spletne skupnosti za oceno vpliva?) in minimalno strukturo ter usklajevanje – in spremljanje;
- posvetovanje prek forumov zainteresiranih strani: zaradi časovnih omejitev ta možnost morda ne bo zagotovila potrebne natančnosti;

<sup>(8)</sup> *The inclusion of social elements in Impact Assessment*, str. 28 (ni prevoda v slovenščino, op. prev.).

<sup>(9)</sup> Prav tam, str. 30 (ni prevoda v slovenščino, op. prev.).

<sup>(10)</sup> Prav tam, str. 31 (ni prevoda v slovenščino, op. prev.).

<sup>(11)</sup> Prav tam, str. 77 (ni prevoda v slovenščino, op. prev.).

- posvetovanje z uradnimi svetovalnimi skupinami: ta možnost sproža vprašanje sodelovanja organov, kot je Evropski ekonomsko-socialni odbor, v procesu ocenjevanja socialnega vpliva (to velja tudi za ocene vpliva na področju trajnostnega razvoja). Po definiciji so bili ti organi ustanovljeni za to, da skrbijo za pluralizem interesov in ujemanje med politikami;
- posvetovanje, usmerjeno na zainteresirane strani: to možnost priporočajo nekatere organizacije civilne družbe.

### 3. Osnovne metodološke ugotovitve

3.1 Da bi lahko priporočili ustrezno metodologijo, si je treba zastaviti vrsto vprašanj:

- Kakšno je trenutno stanje, torej kaj je Evropska komisija dosegla glede vključevanja socialnih vidikov v svoje ocene vpliva?
- Ali je mogoče oceno socialnega vpliva enega predloga uporabiti pri vseh zakonskih predlogih ali vsak posamezen predlog zahteva svojo oceno?
- Kakšna je vloga zainteresiranih strani? Kako jih najbolje vključiti v ta proces?
- Kakšna bi lahko bila vloga Evropskega ekonomsko-socialnega odbora kot skupščine predstavnikov organizirane civilne družbe in kot „središča“ s strateško idealnim položajem za navezovanje stikov in mrežno povezovanje?
- V kolikšni meri je Komisija upoštevala prispevek socialnih partnerjev in glavnih nevladnih organizacij v ocenah socialnega vpliva svojih predlogov? Kako jih najbolje vključiti?
- Ali ne bi bilo treba pripraviti natančnejšega kodeksa ravnanja od tega, ki ga trenutno uporablja Komisija, ali etičnih pravil za pripravo ocen socialnega vpliva?
- Kako naj bi potekala priprava ocen socialnega vpliva (znotraj institucij ali izven njih, z javnimi razpisi, in v tem primeru, pod kakšnimi pogoji)?

### 4. Notranje ugotovitve

4.1 Zaradi kompleksnosti in pomena presojanja socialnega učinka zakonskih predlogov bi morale vse zainteresirane strani, tako socialni partnerji kot predstavniki organizacij civilne družbe, razmisliti o naslednjih metodoloških vprašanjih:

- Kakšna naj bosta oblika in obseg takšne ocene?

— Ali naj takšna ocena zajame širok spekter področij (kot sta „sprejemanje boljše zakonodaje“ ali Zelena knjiga o *navzkrižju zakonov v zvezi z zakonskim premoženjskim razmerjem zakoncev, ki obravnava zlasti vprašanje sodne pristojnosti in vzajemnega priznavanja*) ali bi se bilo treba osredotočiti na teme z očitno socialno vsebino (kot so na primer pristaniške storitve, pomorska varnost, zelena knjiga o posodabljanju delovnega prava)?

— Kaj to pomeni za pripravo dela in izdelavo ocene?

— Ali je treba – glede na to, da je potreben „znanstveni“ pristop (naslov govori o „standardih kakovosti“) – določiti še neizražene standarde, ki temeljijo na praktičnih primerih in izkušnjah, ali moramo te standarde še razviti?

4.2 Javni posvet na Odboru je ponudil priložnost nevladnim organizacijam s socialnega področja, socialnim partnerjem in drugim akterjem organizirane civilne družbe ter strokovnjakom, da so izrazili svoje mnenje, razpravljali o osnutku mnenja in tako poslali jasno sporočilo evropskim institucijam na splošno in še posebej Evropski komisiji.

4.3 Nazadnje in glede na to, da ima ocena socialnega vpliva bistven pomen v procesu odločanja EU, bi moral Odbor oblikovati predloge o tem, kako postopek izboljšati in vanj bolje vključiti organizacije civilne družbe.

## 5. Socialni kazalniki: splošne ugotovitve in metodološki problemi

5.1 Na državni in mednarodni ravni obstaja več sistemov socialnih kazalnikov, vendar pa je treba preveriti, ali veljajo in ali so primerni za specifične potrebe ocen vpliva.

5.2 Te kazalnike so v številnih državah začeli razvijati pred približno tridesetimi leti, da bi lahko smotrnost in posledice gospodarske politike ocenili drugače kot s preprostimi številčnimi podatki, s ciljem, da bi družbeni razvoj „usmerjali“ v skladu z gospodarskim in si zagotovili orodje za presojo blagostanja družbe in njegovega razvoja.

5.3 To je prineslo povečanje socialnih statistik, še posebej na področjih glavne skupne odgovornosti družbe, kot so izobraževanje, zdravstvo, socialna varnost, okolje, stanovanjska politika, prevoz, raziskave, brezposelnost itd. Toda če ti podatki niso organizirani, strnjeni in pojasnjeni, iz njih ne moremo samodejno dobiti socialnih kazalnikov.

5.4 Kazalnik je „zgolj statistika, ki ji za potrebe poznavanja, presoje in/ali ukrepanja pripišemo poseben pomen“<sup>(12)</sup>. Ocena vpliva ni zgolj zbiranje socialnih statistik iz različnih virov za vsako državo, ampak gre za to, da se ti podatki razporedijo tako, da je mogoče oceniti stanje na področjih, izbranih glede na njihov pomen za presojanje vpliva.

<sup>(12)</sup> Bernard PERRET, *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives*, Delovni dokumenti francoskega državnega Sveta za zaposlovanje, dohodek in socialno kohezijo CERC št. 2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr) (ni prevoda v slovensščino, op. prev.).

5.5 Na nekaterih področjih so morda na voljo le razdrobljene študije in raziskave, zato ni mogoče pripraviti analize stroškov in koristi. Vemo, na primer, da nekatere vrste pesticidov škodijo zdravju in da njihova koncentracija nad določeno mejo povzroča hude bolezni. Odločitev, da se zmanjša uporaba kemičnih pesticidov, bi zato imela pozitiven vpliv na zdravje prebivalcev in delavcev, ki so tem pesticidom izpostavljeni. Kljub temu pa v okviru sorazmerne ocene vpliva ni mogoče navesti natančnih podatkov o dolgoročni koristi takšne politike.

5.6 Jasno pa je, da socialni vidik „zdravja“ upravičuje predlagani ukrep in občutno krepiti ekonomske razloge (zlasti zmanjšanje stroškov proizvodnje v kmetijstvu in posledično povečanje konkurenčnosti). Poleg tega je v podporo temu predlogu mogoče navesti temeljno pravico do zdravega okolja.

5.7 Dejansko imamo sedaj na voljo obsežno zbirko socialnih statistik, ki so se razvijale in razvevale glede na spreminjajoči se fokus javnih razprav v posameznih državah (na primer o pogojih dela, zaposlovanju mladih in starejših, zaposlovanju žensk, kriminaliteti, razlikah v prihodkih, diskriminaciji na delovnem mestu, selitvah). Do nedavnega pa je iz množice statistik nastalo le malo socialnih kazalnikov. Ti so na srečo znova postali zanimivi v novem socialno-ekonomskem okolju, v katerem je v zadnjem desetletju spet poudarjena vloga države pri socialni politiki in urejanju na gospodarskem področju.

5.8 Socialni kazalniki pa niso vedno res koristni sami zase in dobijo večji pomen, če jih vključimo v širše področje, zlasti v socialni in gospodarski razvoj ali v trajnostni razvoj. Vse bolj različni so tudi njihovi viri, saj ne prihajajo več zgolj iz vladnih organov, ampak tudi iz nevladnih organizacij ali ustvarjalnih enot (*think tank-ov* velikih fundacij). Poleg tega so kazalniki zdaj predstavljeni na čedalje različnejše načine: od izbora statistik do tematskih raziskav in združevanja podatkov v sestavljene tematske ali splošne kazalnike.

5.9 Vrsta mednarodnih organizacij objavlja socialne kazalnike in statistike ter pripravlja primerjave med svojimi državami članicami. Glavne organizacije, ki so v tem pogledu pomembne za države EU, so (v naključnem vrstnem redu): OECD, Razvojni program Združenih narodov (UNDP), Evropska komisija – še posebej Eurostat – UNESCO, Svetovna banka in Mednarodna organizacija dela (ILO).

5.10 Ta raznolikost že samih virov prinaša težave glede kakovosti statistik – vse države nimajo enako sodobnih statističnih uradov – njihove primerljivosti in usklajevanja pojmov. „Izbira kazalnikov za merjenje socialnega zblíževanja v državah članicah Unije je namreč zelo politično vprašanje. Kazalniki, uporabljeni za primerjave, niso nevtralni: odražajo prioritete in, včasih,

predstave o tem, kakšna naj bo družba, ki se lahko od države do države povsem upravičeno razlikujejo. Primer brezposelnosti kaže, da imajo lahko nekateri kazalniki dejanski, morda celo negativen vpliv na usmeritev politike <sup>(13)</sup>. Ugotavljamo pa, da je izdelava sistemov kazalnikov trenutno prepuščena tehnikom“ <sup>(14)</sup>.

5.11 Uporabo bruto domačega proizvoda (BDP) in gospodarske rasti kot kazalnikov socialne blaginje so še posebej kritizirali v UNDP, kjer so razvili svoj indeks človeškega razvoja (HDI, po angleško *human development index*), predvsem pod vplivom analiz Amartyje Sena o revščini, lakoti, demokraciji in kritikah zgolj gospodarskih kvantitativnih kazalnikov, dela, ki mu je prineslo Nobelovo nagrado za ekonomijo.

5.12 Podatki o dostopu do pitne vode, stopnji pismenosti moških in žensk, zdravstvenem sistemu in rezultatih boja proti pandemijam, o sodelovanju v demokratičnem procesu, pričakovani življenjski dobi moških in žensk, perinatalni umrljivosti in umrljivosti dojenčkov itd. so koristni podatki pri presojanju blaginje družbe in stanja okolja. Niso pa neposredno povezani z BDP.

5.13 Prvi agregatni kazalniki HDI, ki so jih pripravili v UNDP, so sprožili obširno razpravo in prerekanje, saj so bile „bogate“ države včasih daleč od prvih mest lestvice „bruto nacionalne sreče“. Zaradi svoje trdnosti (upoštevata izobraževanje, pričakovano življenjsko dobo, dohodke, usklajene z revščino) je ta kazalnik postal najširše sprejemljiva alternativa povsem gospodarskim kazalnikom.

5.14 Socialne statistike so neločljivo dopolnilo gospodarskim statistikam, in ker so za javnost glavna socialna vprašanja zelo pomembna, so dobile tudi političen pomen, ki ga morajo vlade nujno upoštevati.

5.15 To upoštevanje pa, poleg predsodkov ekonomistov in zgolj kratkoročnega ali srednjeročnega finančnega pristopa, objektivno gledano ovirata tudi različnost socialnih vprašanj ter težavnost njihovega povezovanja in kvantificiranja za vključitev v usmeritve gospodarske politike.

5.16 Po občutku bi lahko do istega sklepa prišli tudi pri oblikovanju okoljskih kazalnikov za vnovično vključitev zunanjih dejavnikov v gospodarsko rast. Model gospodarske rasti, povezane s krčenjem naravnega gozda, bi moral biti konec

<sup>(13)</sup> „Vedno obstaja nevarnost, da se bo boj proti brezposelnosti sprevrgel v boj proti številkam o brezposelnosti,“ pravi Jean-Baptiste de FOUCAULT v delu Joelle AFFICHARD *La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales*, Institut Paris La Défense (ni prevoda v slovenščino, op.prev.).

<sup>(14)</sup> Bernard PERRET, *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives*, Delovni dokumenti francoskega državnega Sveta za zaposlovanje, dohodek in socialno kohezijo CERC št. 2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr) (ni prevoda v slovenščino, op.prev.).

koncev zavrtnjen, če bi ocena vpliva vključevala vse socialne in okoljske dejavnike, ki, kot zdaj vemo, več kot prevladajo nad gospodarskimi in denarnimi dejavniki. Toda zunanje dejavnike, kot so podnebne spremembe, izguba biotske raznovrstnosti, usoda ljudi, ki so se preživljali z nabiranjem ali izkoriščanjem zdravilnih rastlin, naglo izčrpavanje obdelovalnih zemljišč in posledično erozija, je izjemno težko denarno ovrednotiti. Čeprav bi bilo kratkoročno finančno poročilo morda v glavnem pozitivno, pa bi, če bi znova vključili te zunanje dejavnike, dolgoročno postalo izjemno negativno, ne samo za prizadeto pokrajino ali državo, ampak za ves planet.

5.17 Analiza stroškov in koristi, ki je podlaga številnim presojam za „pripravo boljše zakonodaje“ in ki se uporablja za ocene vpliva EU, razkriva objektivne omejitve na področju socialnih in okoljskih vidikov posledic <sup>(15)</sup>. Tudi v primerih, ko je za ocenjevanje socialnega vpliva uporabljen ustrezen kazalnik (na primer število izgubljenih delovnih mest, pomanjkanje možnosti za prerazporeditev), ta ni nujno odločilen v procesu političnega odločanja. Pogosto so v njem elementi, ki jih je nemogoče prevesti v številke, še posebej ko se ocene vpliva osredotočajo na kratkoročne ali v najboljšem primeru srednjeročne finančne ocene. Dolgoročno stanje je veliko težje ugotoviti: kako določiti na primer pričakovano denarno korist od zmanjšanja umrljivosti, povezane z onesnaževanjem z gorivom na morju? <sup>(16)</sup>

5.18 V razpravi o socialnih vprašanjih se pojavljajo pojmi, ki so včasih slabo določeni. Kazalnik, povezan s fleksiji-varnostjo, bi na primer v različnih državah različno oblikovali: morda na tem področju že obstajajo določene izkušnje ali pa bi ta pojem želeli vnesti v evropsko <sup>(17)</sup> ali nacionalno razpravo ob navajanju nacionalnih „modelov“, ki so nastali v specifičnem okolju in jih je zato težko prenesti v druge socialne okoliščine. Katere elemente bi bilo treba upoštevati, in predvsem, kakšno vrednost – pozitivno ali negativno – jim gre pripisati? „Vključitev ali izključitev določenih kazalnikov lahko razkriva vrednote in ideologije, ki niso jasno izražene.“ <sup>(18)</sup> Težava pa je še večja pri oblikovanju sestavljenih indeksov: katere indekse vključiti, kakšen faktor jim določiti, kakšen je dejanski pomen dobljenega sestavljenega indeksa?

<sup>(15)</sup> Na primer ocena vpliva sprememb skupne ureditve trga banan v okviru skupne kmetijske politike kaže, da bo dokončno izgubljenih delovnih mest kot za več deset tisoč služb s polnim delovnim časom in to brez nadomestnih možnosti za zaposlitev v izjemno obrobni pridelovalnih območjih EU, kjer je brezposelnost že tako velika. Kljub orjaški socialni ceni je bila odločitev za spremembe skupne ureditve trga sprejeta na ukaz Svetovne trgovinske organizacije.

<sup>(16)</sup> Glej oceno vpliva o tej temi, ki si prizadeva določiti finančno vrednost rešenih življenj in boleznih, ki so se jim ljudje izognili. Novejša ocena vpliva se je temu izognila (predlog direktive o pesticidih).

<sup>(17)</sup> Zelena knjiga o posodobitvi delovnega prava.

<sup>(18)</sup> EKOS Research Associates Inc., *The Use of Social Indicators as Evaluation Instruments*, 1998 (poročilo za kanadsko vlado) (ni prevoda v slovenščino, op. prev.).

5.19 Sestavljeni indeksi lahko vključujejo tako kvantitativne kot kvalitativne vidike, lahko so razdeljeni po starosti, spolu ali drugih pomembnih merilih. Morajo pa ostati lahko razumljivi. Na primer, kako izdelati indeks kakovosti življenja v Evropi? Lahko bi vanj vključili dohodek, pričakovano življenjsko dobo, mnenje o učinkovitosti zdravstvenega sistema, pokojnine, povprečno stopnjo izobrazbe, zadovoljstvo na delovnem mestu itd. Zakaj pa ne bi vključili tudi stopnje brezposelnosti, podzaposlenosti ali stanovanjskih pogojev? In kakšno težo bi pripisali vsakemu od teh elementov?

5.20 Sestavljanje kazalnikov torej ni zgolj tehnično vprašanje, saj se nanaša na sistem skupnih vrednot ali tradicij, ki so v neki družbi žive. Zahteva posvetovanje s socialnimi organizacijami in v končni obliki odraža ideološki in politični nazor. Danes „je redko, da metode glede socialnih kazalnikov dejansko vključujejo cilje družbe, ki odražajo njene vrednote in norme... Ključni element (...) metode je opredelitev in razvrstitev, s pomočjo posvetovanj in soglasja, meril uspešnosti na več družbenih področjih. V tem postopku so določeni tudi podatki in rezultati ter povezave med njimi (...). Z drugimi besedami: če naj socialni kazalniki vplivajo na politiko, mora biti postopek del produkta.“ (EKOS Research Associates Inc., 1998).

5.21 Postavlja se tudi vprašanje izbire predmeta statistične analize: posameznik, skupnost ali najmanjša gospodarska in družbena enota – gospodinjstvo (*household*). Zbiranje podatkov o etničnih skupinah je težavno zaradi prepovedi razlikovanja, bilo pa bi koristno za natančnejšo določitev narave in obsega diskriminacije, da bi lahko predlagali politike za njeno odpravljanje in dolgoročno izkoreninjenje.

5.22 Izbira statistik in oblikovanje kazalnikov sta lahko namenjena ocenjevanju že izvajane politike ali pa temu, da bi takoj na začetku raziskali možnosti, ki so na voljo. Nedvomno bo za odločitev o politiki (njihovih ciljih in sredstvih za njihovo doseganje) potrebna široka paleta statističnih podatkov; ti bodo pozneje lahko omejeni, ko bodo razvidni najbolj primerni kazalniki in statistike. Postopek izbire pa ima kljub vsemu precej empiričen značaj: to ni eksaktna znanost in isti statistični podatki, tako finančni kot nefinančni, so lahko podlaga za različne zaključke.

5.23 Na primer, za vsakega od socialnih kazalnikov za družbeni pregled leta 2005 (*Panorama de la Société*, 2005, glej kratko bibliografijo) je OECD zbrala naslednje neobdelane podatke:

- kazalniki splošnega okvira: nacionalni dohodek na prebivalca, razmerje med odvisnostjo in starostjo, plodnost, tujci in v tujini rojeni prebivalci, poroke in ločitve;
- kazalniki samostojnosti: zaposlitev, brezposelnost, gospodinjstva brez delovno aktivnih članov, matere samohranilke, nadomestilo za brezposelnost, socialna pomoč, stopnja

izobrazbe, upokojitvena starost, neaktivnost mladih, učenci s posebnimi potrebami;

- kazalniki pravičnosti: revščina, razlike v dohodkih, revščina otrok, dohodki starejših oseb, javna poraba za socialno varstvo, zasebna poraba za socialno varstvo, skupna poraba za socialno varstvo, starostna pokojnina, obljubljeni pokojnina;
- kazalniki zdravja: pričakovana življenjska doba, pričakovana življenjska doba ob upoštevanju zdravstvenih dejavnikov, umrljivost dojenčkov, skupna poraba za zdravstvo, dolgotrajna oskrba;
- kazalniki socialne kohezije: subjektivna blaginja, socialna osama, članstvo v organiziranih skupinah, najstniška rodnost, jemanje mamil in z njimi povezana smrt, samomor.

5.24 Eurostat uporablja naslednje socialne kazalnike:

- strukturni kazalniki:
  - zaposlenost: stopnja delovne aktivnosti, stopnja delovne aktivnosti starejših oseb, povprečna starost pri odhodu s trga dela, razlike v plačah moških in žensk, obdavčevanje slabše plačanih zaposlenih oseb, davčno breme v stroških dela, past brezposelnosti, past nizkih plač, vseživljenjsko učenje, nezgode pri delu (resne ali smrtno), stopnja brezposelnosti (skupaj ali po spolu);
  - socialna kohezija: neenakost porazdelitve dohodka, stopnja tveganja revščine, stopnja tveganja revščine po socialnih transferjih, stopnja delovne aktivnosti prebivalstva po regijah, zgodnja opustitev izobraževanja, stopnja dolgotrajne brezposelnosti, prebivalstvo v gospodinjstvih brez delovno aktivnih članov;
- trajnostni razvoj:
  - revščina in socialna izključenost: stopnja tveganja revščine po socialnih transferjih, finančna revščina, dostop do trga dela, drugi vidiki socialne izključenosti,
  - staranje prebivalstva, stopnja odvisnosti starejših oseb, ustreznost pokojnin, demografske spremembe, trdnost javnih financ;
  - javno zdravje: število zdravih let življenja od rojstva po spolu, varovanje zdravja ljudi in načina življenja, varnost in kakovost živil, ravnanje s kemikalijami, nevarnosti za zdravje iz okolja;
- trg dela:
  - usklajena stopnja brezposelnosti,
  - indeks stroškov dela.

5.25 Do kakšne mere se lahko ta nepopoln seznam kazalnikov učinkovito vključi med splošne cilje odprte metode usklajevanja iz marca 2006, ki so:

- spodbujati socialno kohezijo, enakopravnost med moškimi in ženskami ter enake možnosti za vse z ustreznimi sistemi socialne varnosti in politikami socialnega vključevanja, ki so obenem dostopni, finančno trdni, prilagodljivi in učinkoviti;
- učinkovito in medsebojno se povezati z lizbonskimi cilji za spodbujanje gospodarske rasti, kvalitativnega in kvantitativnega izboljšanja zaposlitev in krepitev socialne kohezije, ter s strategijo Evropske unije za trajnostni razvoj;
- izboljšati upravljanje, preglednost in sodelovanje zainteresiranih strani pri pripravi, izvajanju in spremljanju politike.

5.26 Pojme in metode, uporabljene za nekatere kazalnike, je poleg tega treba natančneje določiti. Glede revščine na primer francoski državni Svet za zaposlovanje, dohodek in socialno kohezijo (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, CERC) <sup>(19)</sup> poudarja „večdimenzionalnost“ tega pojma.

5.26.1 Revščina ima tako več razsežnosti: nezadostna finančna sredstva, slabi življenjski pogoji, nezadostni kognitivni, socialni in kulturni viri. Za vsako od teh razsežnosti se uporaba dva pristopa za določitev stanja revščine:

- Prvi je opredelitev „absolutno“ najnujnejših potreb. Osebe, katerih najnujnejše potrebe niso zadovoljene, so uvrščene med revne.
- Pri drugem pristopu gre za opredelitev relativne revščine. Ta pristop je leta 1984 sprejel Evropski svet, ko je določil revščino za potrebe statističnih analiz Evropske unije. Revne so tiste osebe, katerih dohodki in viri (materialni, kulturni in socialni) so nezadostni do te mere, da jim onemogočajo življenjske pogoje, ki veljajo za sprejemljive v državi članici, v kateri živijo.

5.27 V povzetek in zaključek: cilj socialnih kazalnikov je pritegniti pozornost javnega mnenja in tistih, ki sprejemajo odločitve, na socialna vprašanja, ki bi lahko ostala podcenjena ali slabo razumljena. Ta pritegnitev pozornosti nosilcev odločanja na ključne točke je še toliko bolj pomembna, ker se ti običajno soočajo s preveč informacijami. Herbert Simon je to zelo jasno izrazil, ko je dejal, da preveč informacij informacijo ubije.

5.27.1 S funkcionalnega vidika je namen sistemov kazalnikov doseči „optimalno agregacijo podatkov“.

5.28 Kazalnik je več kot statistika:

Sistem kazalnikov ni zgolj zbirka podatkov. Ima vrsto posledic:

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

1) Vsak posamezen kazalnik naj bi bilo mogoče upravičiti z analizo zapletenih pojavov, ki jih povzema.

2) Podobno naj bi kazalniki imeli „izrazne“ značilnosti in bi torej lahko prepričljivo predstavljali in obujali realnost. Nekateri ob tem omenjajo „metaforičnost“ kazalnikov.

3) Glede na njihov cilj (pritegniti pozornost nosilcev odločanja na najpomembnejša dejstva in težnje, ter s tem vplivati na oblikovanje politik) so najbolj koristni tisti kazalniki, ki se nanašajo na vrednosti, katerih razlikam je mogoče pripisati enopomensko vrednost (pozitivno ali negativno). To imamo v mislih, ko govorimo o „normativni jasnosti“. Nasprotni primer najdemo v rasti zaposlovanja s skrajšanim delovnim časom, ki ne velja povsod za pozitiven pojav, razen če se je za to odločil sam delavec. Zaradi merila jasnosti bi lahko iz preglednic odstranili vrsto kazalnikov, ki so manj pomembni za naš projekt in se na primer nanašajo na način življenja ali kulturne trende (oblačila, glasbeni okus itd.), čeprav imajo vpliv na organizacijo dela in gospodarstvo.

4) S praktičnega vidika je zaželeno, da se izbira kazalnikov upraviči z njihovo funkcijo. Dejansko so bolj ali manj prilagojeni trem tipom uporabe: mednarodnim ali medregionalnim primerjavam, primerjavam različnih časovnih obdobjev ter spremljanju in ocenjevanju javnih dejavnosti/kakovosti in uspešnosti javnih služb.

5) Nazadnje, kazalnike je treba razvrstiti v kategorije in podkategorije v strukturiranem okviru, ki ga je mogoče lahko razumeti. Posebej pomembno je ločevanje med kazalniki konteksta, metode in rezultatov, med objektivnimi in subjektivnimi kazalniki.

5.29 V praksi so značilnosti kazalnika naslednje:

— enopomenskost: kazalnik je uporaben le, če ni nobenega dvoma o naravi pojava, ki ga odraža (klasični nasprotni primer: podatki o prestopkih in prekrških odražajo istočasno razvoj kriminalitete in dejavnost policije);

— reprezentativnost: kazalnik je toliko bolj uporaben, če lahko z eno samo številko koristno povzame veliko skupino pojavov;

— normativna jasnost (glej zgoraj);

— zanesljivost, rednost: podatki, potrebni za izdelavo kazalnika, morajo biti zbrani redno z zanesljivimi anketami;

— primerljivost v času in/ali prostoru (med državami, regijami...): primerljivost je tesno povezana z enopomenskostjo in zanesljivostjo.

### 5.30 Značilnosti sistema kazalnikov:

- popolnost: upoštevani morajo biti glavni vidiki opazovanega pojava;
- uravnoteženost: število in status kazalnikov, namenjenih vsaki temi, morata odražati njen relativni pomen. Noben posamezen vidik ne sme biti poudarjen v škodo drugih.
- selektivnost in/ali hierarhija: kazalnikov ne sme biti veliko ali pa morajo biti jasno razvrščeni po hierarhiji.

6. EESO zahteva, da se ocena socialnega vpliva zakonodajnih in političnih pobud EU vključi v vsa področja političnega spektra. Z drugimi besedami, Komisija bi morala skrbno oceniti socialni vpliv vseh ustreznih pobud, ne da bi si zastavljala vprašanja glede tega, kateri GD je odgovoren za pobudo ali za kaj gre. To je pomembno, če želi Evropa resnično ustvariti „socialno Evropo“ in si zagotoviti podporo državljanov. Pobuda za pripravo boljše zakonodaje ponuja primerno platformo za napredovanje v tej smeri.

6.1 Pri tem presojanju bi morali posamično proučiti specifične skupine, na katere lahko nova zakonodaja vpliva na različne načine. Posebno pozornost bi morali posvetiti prikrajšanim skupinam, kot so ženske, invalidi in etnične manjšine. V nekaterih primerih, odvisno od vsebine pobude, bi bilo morda potrebno celo posamično proučiti specifične podskupine, kot so na primer slepi.

## 7. Zaključek

7.1 Iz navedenega in iz javnega posveta, ki ga je 28. marca 2007 pripravil Evropski ekonomsko-socialni odbor, izhaja, da je zaradi multidimenzionalnosti nekaterih pojmov nemogoče uveljaviti socialni kazalnik, ki se opira na eno samo merilo. Že sama narava razprave o socialnih vprašanjih prinaša pojme, ki niso natančno določeni in ki se neizbežno razlikujejo od države do države ali od ene družbene realnosti do druge; pri tem pa ne gre pozabiti, da vključitev ali izključitev posameznih kazalnikov razkriva vrednote in ideologije, ki so bolj ali manj jasno izražene. Izbor kazalnikov ima poleg tega precej empiričen značaj, ki bi načeloma moral biti v nasprotju s kakršnokoli togostjo razmišljanja.

7.2 Pritegnitev pozornost nosilcev političnega odločanja na socialne vplive predlagane zakonodaje je res pohvale vredna in potrebna, če ne kar nujna, vendar pa se tu postavlja vprašanje metodologije, kajti „preveč informacij informacijo ubije“. Evropski ekonomsko-socialni odbor meni, da je treba vložiti precej truda v metodologijo, ki zaenkrat še ni določena.

7.3 Evropski ekonomsko-socialni odbor prav tako meni, da je v tej stopnji razmišljanja treba Komisijo, med drugimi, nujno opozoriti na merila kakovosti, ki jih mora kazalnik upoštevati. To so:

- enopomenskost,
- reprezentativnost,
- normativna jasnost,
- zanesljivost in rednost, pa tudi primerljivost v času in/ali prostoru, pri čemer ne smemo pozabiti tudi tega, da je kakovost sistema kazalnikov odvisna od popolnosti, uravnoteženosti in selektivnosti in/ali hierarhije.

7.4 Evropski ekonomsko-socialni odbor od Komisije zahteva tudi, da vključi oceno socialnega vpliva zakonodajnih in političnih pobud Evropske unije v vse politike EU, ne da bi si zastavljala vprašanja glede tega, kateri GD ima glavno vlogo pri odločitvi, ali je ocena socialnih vplivov nujna ali ne. To je bistveno, če želimo resnično ustvariti „socialno Evropo“ in si zagotoviti podporo državljanov.

7.5 Odbor bi moral v celoti upoštevati načrt in oceno vpliva skupaj s predlagano zakonodajo, o kateri mora pripraviti mnenje; zato bi bilo koristno, da bi začeli z delom brez omahovanja, takoj po objavi sporočila, ki spremlja predlagano zakonodajo.

7.6 Bistveno se je lotiti rednih ocen in nato sprememb izvajanja vse zakonodaje, ki je bila predmet predhodne ocene vpliva, v ta proces pa je treba pritegniti socialne partnerje in, po potrebi, zainteresirane nevladne organizacije. To je nujno za potrditev veljavnosti uporabljenih kazalnikov in njihovih kombinacij v oceni socialnega vpliva, poleg tega bi dobili poučne zaključke in, če je treba, zakonodajalca spodbudili k razmisleku o morebitnih spremembah.

7.7 V nekaterih primerih izjemnega socialnega pomena (delovno pravo, na primer) bi bilo treba posvetovanje s socialnimi partnerji predvideti v še zgodnejši fazi, da bi poiskali najustreznejše kazalnike za čimbolj popolno in objektivno oceno vpliva.

7.8 Pobuda za pripravo boljše zakonodaje je nedvomno primerna platforma za napredovanje v tej smeri, saj gre za pripravo potrebne, učinkovite zakonodaje s predvidljivimi in nespremenljivimi posledicami za tiste, ki jim je namenjena; ti so tesneje povezani s procesom analize in preverjanja posledic prek posvetovalnih teles EU (EESO in OR) in, glede na naravo zakonodaje, socialnih partnerjev in pristojnih nevladnih organizacij na obravnavanem področju.

V Bruslju, 31. maja 2007.

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS