

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Kvalitetsstandarder som måste respekteras av arbetsmarknadsparterna och det civila samhällets övriga aktörer, när det gäller innehåll, förfaranden och studiemetoder vid sociala konsekvensanalyser"

(2007/C 175/06)

I en skrivelse av den 19 september 2006 bad Wilhelm Schönfelder, ambassadör och Tysklands ständiga representant vid EU, på det tyska ordförandeskapets vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om ovan nämnda yttrande.

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som ansvarat för det förberedande arbetet, antog sitt yttrande den 3 maj 2007. Föredragande var Daniel Retureau.

Vid sin 436:e plenarsession den 30 och 31 maj 2007 (sammanträdet den 31 maj) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 102 röster för, 3 röster emot och 5 nedlagda röster:

### 1. Inledning

Det tyska ordförandeskapets begäran om ett förberedande yttrande om "Kvalitetsstandarder som måste respekteras av arbetsmarknadsparterna och det civila samhällets övriga aktörer, när det gäller innehåll, förfaranden och studiemetoder vid sociala konsekvensanalyser" belyser den tyska regeringens vilja att lägga tonvikten på bättre lagstiftning i samarbete med de portugisiska och slovenska ordförandeskapen och är en uppföljning av de sex ordförandeskapens uttalande 2004. "Den systematiska användningen av konsekvensanalyser för nya projekt kommer att vara ett viktigt element i den tyska handlingsplanen för att beakta de sociala återverkningarna (...) redan i lagstiftningsprocessen" <sup>(1)</sup>. "En konsekvensanalys kan definieras som en metod för att kartlägga de troliga eller verkliga effekterna av en åtgärd. Syftet är att förbättra den uppgiftsbas som tjänar som grund för besluten och därmed förbättra kvaliteten på beslutsfattandet" <sup>(2)</sup>.

### 2. Allmänna kommentarer

Den konferens om vidareutveckling av konsekvensanalyserna i EU, som anordnades av kommissionen den 20 mars 2006, visade att det råder stor enighet om att kommissionens system för konsekvensanalyser vilar på fasta principer och att dessa analyser bör identifiera de ekonomiska, sociala och miljömässiga effekterna <sup>(3)</sup>. Konsekvensanalyser infördes först för att förbättra EU:s regelverk i ett tidigt skede. Beaktande av den sociala dimensionen eller gemenskapslagstiftningens konsekvenser är en självskriven del av genomförandet av den sociala agendan. EU-medborgarna förväntar sig att unionen skall beakta de sociala

<sup>(1)</sup> "Europa gelingt gemeinsam" (ung. "Tillsammans förverkligar vi Europa"). Det tyska ordförandeskapets program, 1 januari-30 juni 2007 – utarbetat av den tyska förbundsregeringen (se också <http://222.eu2007.de>) (fri översättning).

<sup>(2)</sup> Utdrag ur "European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment", C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Université de Manchester, 2002.

<sup>(3)</sup> Parlamentet föreslår en fjärde pelare för konsekvensanalyserna, den f r grundläggande rättigheter. Det är fortfarande en öppen fråga huruvida man skall behandla de grundläggande rättigheterna separat eller låta dem ingå i de tre föreslagna pelarna. Under alla omständigheter måste inverkan på de grundläggande rättigheterna bedömas.

frågorna – eller att inre marknaden skall vara förenlig med en social politik – och uttrycker på olika sätt deras önskan om att delta i strävan att överbrygga avståndet mellan EU och medborgarna.

#### 2.1 Europeiska kommissionens initiativ för att genomföra konsekvensanalyser – kort tillbakablick

Det initiativ som Europeiska kommissionen lanserade 2003 för att införa konsekvensanalyser för samtliga viktigare förslag, dvs. de som ingår i den  rliga politiska strategin eller arbetsprogrammet, bygger på att dessa förslag kan bli föremål för en konsekvensanalys förutsatt att de har potentiella ekonomiska, sociala eller ekologiska effekter och/eller kräver någon form av lagstiftningsåtgärd för att kunna genomföras <sup>(4)</sup>. Detta initiativ lanserades med målet att gradvis integrera konsekvensanalyser i lagstiftningsprocessen från och med 2005 <sup>(5)</sup>.

Sedan 2003 har mycket sagts om konsekvensanalyser i allmänhet, men föga om de sociala aspekterna av dessa analyser.

#### 2.2 Konsekvensanalysernas sociala aspekter – kortfattad översikt över Europeiska kommissionens arbete

2.2.1 Helt följdriktigt tar GD Utbildning och kultur och GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter upp sociala aspekter i sina konsekvensanalyser. "Proportionalitetsprincipen" <sup>(6)</sup> innebär att sociala faktorer ingår i varierande grad i andra områden. Detta väcker frågan om huruvida man bör beakta de sociala aspekterna (inklusive de punkter som rör den europeiska sociala agendan) som ett avgörande kriterium (*bottom*

<sup>(4)</sup> "The inclusion of social elements in Impact Assessment", s. 13. Ett dokument utarbetat av Istituto per la ricerca sociale (Institutet för sociala studier), januari 2006. Institutet har sammanställt dokument från kommissionen (beslut, förordningar, meddelanden och direktiv) under en period på tre år – dvs. mellan 2003 och 2005.

<sup>(5)</sup> I juni 2005 offentliggjorde kommissionen ett dokument med titeln "Impact Assessment Guidelines", SEK(2005) 791. Se även: [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>(6)</sup> Konsekvensanalysen följer proportionalitetsprincipen, vilket innebär att "de sannolika konsekvenserna av förslaget bestämmer hur ingående uppgifterna skall vara. Analysens djup skall stå i proportion till de sannolika konsekvensernas omfattning." KOM(2002) 276.

line), dvs. också för de förslag som inte rör sociala frågor eller vars sociala återverkningar troligen kommer att bli begränsade. Empiriskt sett framgår det av den studie som utförts av *Istituto per la ricerca sociale* (se fotnot 5) att "de konsekvensanalyser som inte beaktar sociala aspekter främst berör den ekonomiska sektorn. En tredjedel av konsekvensanalyserna innehåller inga sociala aspekter eller berör dem endast flyktigt" (7).

2.2.2 "När en åtgärds samhällseffekter är uppenbar (...) beaktas de sociala aspekterna i hög grad och behandlas tämligen utförligt i hela konsekvensanalysen" (8). "Det framgår tydligt att sysselsättningsfrågan är den vanligaste och mest framhållna sociala effekten" (9).

2.2.3 Enligt *Istituto per la ricerca sociale* står graden av hänsyn till de sociala aspekterna inte nödvändigtvis "i proportion" (...) till det politiska innehållet och dess eventuella effekter. (...) I många fall beskrivs dessa effekter endast i allmänna ordalag (...) och "bygger på (...) generella antaganden (...). Dessa förhållanden diskuteras sällan när man beaktar åtgärdens specifika innehåll, målgrupp och de berörda geografiska områdena, det specifika valet av politiska instrument och genomförandeprocessens effekter" (10). Institutets studie visar också att "flera konsekvensanalyser inte har räknat med något samband med andra insatsområden eller annan gemenskapspolitik". Konsekvensanalyserna är mycket arbetskrävande, men de får inte vara ofullständiga eller summariska, eftersom bristfälliga analyser skulle äventyra lagstiftningens värde.

### 2.3 Vilken roll spelar de aktörer som berörs av konsekvensanalyserna?

2.3.1 Bedömningen av effekterna av ett lagförslag handlar inte enbart om att kryssa i ett antal rutor. Den måste också följas upp, helst av eller i nära samarbete med dem som skall tillämpa lagen, särskilt de som är direkt berörda. Eftersom den sociala dimensionen är en av de tre utvärderingskriterierna för EU:s politik, bör man upprätta ett standardförfarande – som är både öppet och lättfattligt – för att samla in de specifika bidragen i samband med konsekvensanalyserna. Låt oss nämna några alternativ:

- Samråd via Internet: Ett omfattande samråd på nätet lämpar sig inte för specifika lagstiftningsförslag med sociala konsekvenser. Ett Internet-samråd bör begränsas till de aktörer som är direkt berörda. Ett målinriktat samråd kräver ett tematiskt nätverk (virtuella grupper för tematiska konsekvensanalyser?) och ett minimum av struktur och samordning – samt uppföljning.
- Samråd via forum för berörda aktörer: Av tidsskal skulle detta alternativ kanske inte kunna erbjuda den erforderliga graden av precision.

(7) "The inclusion of social elements in Impact Assessment", s. 28.

(8) Dito, s. 30.

(9) Dito, s. 31.

(10) Dito, s. 77.

- Samråd med officiella rådgivande plattformar: Detta alternativ väcker frågan om huruvida man skall knyta organ som Europeiska ekonomiska och sociala kommittén till arbetet med analysen (detta gäller också för konsekvensanalyser som rör hållbar utveckling). Dessa organ har per definition inrättats för att se till att olika intressen beaktas och övervaka sambandet mellan politikområdena.
- Målinriktat samråd med berörda aktörer: Detta alternativ förordas av ett antal organisationer i det civila samhället.

## 3. Grundläggande synpunkter vad gäller metodiken

3.1 Många frågor måste besvaras för att avgöra vilken metodik som är att rekommendera:

- Hur ser situationen ut, med andra ord vad har kommissionen åstadkommit när det gäller att integrera de sociala aspekterna i konsekvensanalyserna?
- Kan en studie av de sociala effekterna av ett projekt användas på samtliga lagstiftningsförslag eller kräver varje projekt en särskild studie?
- Vilken roll spelar de berörda aktörerna? Hur kan de på bästa sätt knytas till processen?
- Vilken roll skulle EESK kunna spela i egenskap av företrädare för det organiserade civila samhället och som ett idealiskt placerat "nav" för kontakter och nätverk?
- I vilken utsträckning har kommissionen tagit hänsyn till bidragen från arbetsmarknadens parter och de viktigaste icke-statliga organisationerna i studierna om de sociala konsekvenserna av de egna förslagen? Hur kan dessa aktörer involveras på bästa sätt?
- Bör man kanske överväga en uppförandekod som är mer detaljerad än den som nu tillämpas av kommissionen, eller etiska regler för genomförandet av studier av de sociala effekterna?
- Enligt vilka former bör de sociala konsekvensanalyserna utarbetas (interna studier eller externa studier via anbudsförande och i så fall enligt vilka kriterier)?

## 4. Interna synpunkter

4.1 Med tanke på hur komplicerad och viktig bedömningen av de sociala konsekvenserna av lagstiftningsförslagen är bör samtliga berörda parter, såväl arbetsmarknadens parter som företrädare för organisationerna i det civila samhället, fundera över följande metodikfrågor:

- Vilken form och omfattning bör en sådan studie ha?

- Bör studien täcka ett stort antal ämnen (exempelvis "Bättre lagstiftning", grönboken om makars förmögenhetsförhållanden, inklusive ömsesidigt erkännande), eller bör man inrikta sig på frågor av tydligt socialt innehåll (t.ex. hamntjänster, sjösäkerhet, grönboken om modernisering av arbetsrätten)?
- Vad innebär det för planeringen av arbetet och själva utarbetandet?
- Innebär kravet på ett "vetenskapligt" angreppssätt (i titeln står "kvalitetsstandarder") att man bör fastställa implicita normer som bygger på konkreta fall och erfarenheter, eller bör man i första hand utveckla dessa normer?

4.2 Vid en offentlig hearing vid kommittén fick icke-statliga sociala organisationer, arbetsmarknadens parter och andra aktörer i det organiserade civila samhället samt sakkunniga en möjlighet att lägga fram sina synpunkter, debattera utkastet till yttrande och på så sätt förmedla ett tydligt budskap till EU-institutionerna i allmänhet och Europeiska kommissionen i synnerhet.

4.3 Eftersom sociala konsekvensanalyser är av avgörande betydelse för EU:s beslutsprocess bör kommittén utforma förslag om hur förbättringar kan göras och hur organisationerna i det civila samhället kan involveras bättre i denna process.

## 5. Sociala indikatorer: allmänna synpunkter och metodikproblem

5.1 Det finns flera system för sociala indikatorer på nationell och internationell nivå, men man måste undersöka om de är användbara och om de lämpar sig för de specifika behoven i samband med konsekvensanalyser.

5.2 Dessa indikatorer har utvecklats i flera länder under de senaste 30 åren för att bedöma lämpligheten och följderna av den ekonomiska politiken utöver rent kvantitativa uppgifter. Syftet är att "styra" den sociala utvecklingen parallellt med den ekonomiska och att få möjlighet att bedöma den sociala välfärden och dess utveckling.

5.3 Detta har resulterat i en kraftigt ökad social statistik, främst på de viktigaste kollektiva insatsområdena som utbildning, hälsa, social trygghet, miljö, bostäder, transporter, forskning, arbetslöshet, etc. Men det ger inte automatiskt upphov till sociala indikatorer, utan det kräver att uppgifterna struktureras, sammanställs och tolkas.

5.4 En indikator är "bara en statistisk uppgift som tillmäts en särskild betydelse för ökad kunskap, bedömning och/eller handling" <sup>(1)</sup>. När det gäller konsekvensanalyser handlar det inte bara om att sammanställa social statistik som härrör från olika källor för varje land, utan om att strukturera dessa uppgifter för att bedöma den aktuella situationen inom utvalda ämnesområden utifrån deras betydelse för konsekvensanalysen.

5.5 Det händer att man på vissa områden bara har tillgång till fragmenterade studier och undersökningar och att man därför inte kan genomföra någon kostnads-nyttanalyser. Man vet exempelvis att vissa kategorier av bekämpningsmedel är hälsovådliga och att koncentrationer över en viss tröskel orsakar allvarliga sjukdomar. Ett beslut om minskad användning av kemiska bekämpningsmedel får positiva effekter på folkhälsan och på dem som arbetar med dessa medel. Emellertid kan man inom ramen för en proportionell konsekvensanalys inte få fram exakta siffror rörande de långsiktiga fördelarna med en sådan åtgärd.

5.6 Det står dock klart att den sociala aspekten och hälsoaspekten motiverar den föreslagna åtgärden och avsevärt stärker de ekonomiska argumenten (som de sänkta produktionskostnaderna för jordbruket och därmed ökad konkurrenskraft). Dessutom kan den grundläggande rätten till en sund miljö anföras till stöd för förslaget.

5.7 I praktiken har man nu emellertid tillgång till ett stort antal sociala statistiska uppgifter, som varierar med de olika ämnen som är aktuella i den offentliga debatten i olika länder (t.ex. arbetsvillkor, ungdomars, äldres och kvinnors sysselsättning, brottslighet, inkomstklyftor, diskriminering i arbetet och utlokaliseringar). Hittills har dock få sociala indikatorer kunnat hämtas från denna statistiska massa. Lyckligtvis har de fått förnyad aktualitet i de senaste tio årens socioekonomiska klimat, där medlemsstaternas roll i den sociala politiken och regleringen av ekonomin åter har betonats.

5.8 Fristående har de sociala indikatorerna emellertid inte alltid något större värde, utan de gör större nytta om de ingår i ett bredare sammanhang, t.ex. social och ekonomisk utveckling eller hållbar utveckling. De härrör numera från en rad olika källor, inte bara från centralstaten utan också från icke-statliga organisationer och från stora stiftelsers tankesmedjor. Dessa indikatorer presenteras också på högst varierande sätt, alltifrån urval av statistik eller tematiska undersökningar till sammanställning av data för att bilda sammansatta tematiska eller generella indikatorer.

5.9 Ett antal internationella organ offentliggör indikatorer och social statistik och gör jämförelser mellan sina medlemsländer. De viktigaste organen för EU-länderna är (utan specifik ordning) OECD, PNUD, Europeiska kommissionen – särskilt Eurostat – Unesco, Världsbanken och ILO.

5.10 De många olika källorna vållar problem vad gäller statistikens kvalitet – alla länder har inte sofistikerade statistiska byråer –, deras jämförbarhet och harmoniseringen av begrepp. "Valet av indikatorer för att mäta den sociala konvergensen i EU:s medlemsstater har stor politisk betydelse. De indikatorer som används för jämförelser är inte neutrala. De speglar prioriteringar och ibland föreställningar om hur samhället bör se ut,

<sup>(1)</sup> Bernard Perret, "Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives", les Papiers du CERC, n° 2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

vilka med rätta kan skilja sig från land till land. Exemplet arbetslöshet visar att vissa indikatorer kan ha faktiska effekter, också negativa, på politikens inriktning <sup>(12)</sup>. Som det nu är har utformningen av indikatorsystem helt överlätit åt fackmän <sup>(13)</sup>.

5.11 Användningen av BNP och tillväxt som indikatorer för välfärden i samhället har särskilt kritiserats av PNUD, som har utvecklat sin egen HDI (human development index, index för mänsklig utveckling), särskilt under inflytande av Amartya Sens arbete om fattigdom, svält, demokrati och hans kritik mot rent ekonomiska, kvantitativa indikatorer, ett arbete som förlänade honom Nobelpriset i ekonomi.

5.12 Uppgifterna om tillgången till dricksvatten, analfabetsismen bland kvinnor och män, hälsosystemet och resultaten av kampen mot pandemier, deltagande i demokratiprocessen, den könsrelaterade medellivslängden, spädbarns- och barnadödligheten, m.m. är lika viktiga för att utvärdera välfärden i ett samhälle och miljösituationen. Dessa uppgifter har emellertid ingen direkt koppling till BNP.

5.13 PNUD:s första sammanställda HDI-indikatorer väckte livliga debatter och tvister, eftersom de "rika" länderna ibland hamnade långt från topplaceringen i klassificeringen över "bruttonationallyckan". Men dessa indikatorer har blivit det mest obestridda alternativet till de rent ekonomiska indikatorerna på grund av deras soliditet (utbildning, medellivslängd, justerade inkomster med tanke på fattigdom).

5.14 Den sociala statistiken är ett nödvändigt komplement till den ekonomiska. Eftersom den allmänna opinionen fäster stor vikt vid de centrala sociala frågorna har denna statistik också en politisk betydelse som alltid måste beaktas av regeringarna.

5.15 Utöver de snäva ekonomiska tankegångarna eller de kort- eller medelfristiga fördelarna måste det rent objektivt framhållas att ett av hindren för att detta skall ske är den stora mängden sociala frågor och svårigheten att knyta samman och kvantifiera dem för att integrera dem i riktlinjerna för den ekonomiska politiken.

5.16 Man skulle intuitivt kunna komma fram till samma slutsats när det gäller att upprätta miljöindikatorer som syftar till att återinföra externa faktorer i den ekonomiska tillväxten. En tillväxt som är förknippad med skövlingen av urskog borde på

<sup>(12)</sup> 'Kampen mot arbetslösheten hotar ständigt att utvecklas till en kamp mot arbetslöshetssiffrorna.' Jean-Baptiste de Foucault i Joelle Affichard 'La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales' Institut Paris La Défense (fri översättning).

<sup>(13)</sup> Bernard Perret, "Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives", les Papiers du CERC, n° 2002/01, [www.cerc.gouv.fr](http://www.cerc.gouv.fr).

sin höjd leda till att detta tillväxtsätt förkastas om konsekvensstudien skulle innehålla samtliga sociala och miljömässiga faktorer som – det vet vi numera – mer än väl uppväger de ekonomiska och monetära faktorerna. Men det är ytterst svårt att i ekonomiska termer uppskatta vilket belopp dessa externa faktorer skulle uppgå till: t.ex. klimatförändringen, förlusten av biologisk mångfald, belägenheten för dem som levde på att plocka eller använda medicinalväxter, den snabba utarmningen av jorden med erosion som följd. En utvärdering på kort sikt skulle kunna vara högst positiv, medan den, om de yttre faktorerna skulle beaktas, på längre sikt skulle vara mycket negativ, inte bara för det berörda området eller landet utan för hela världen.

5.17 Av det arbete som ligger till grund för ett stort antal utvärderingar av den "bästa lagstiftningen" i form av en kostnads-nyttanalys, och som används i EU:s konsekvensanalyser, framgår tydligt de objektiva begränsningarna vad gäller användningen av de sociala och miljömässiga aspekterna i konsekvensanalysen <sup>(14)</sup>. Även om de sociala konsekvenserna utvärderas utifrån relevanta indikatorer (antalet förlorade arbetstillfällen, inga möjligheter till omplacering), är de inte nödvändigtvis avgörande i den politiska beslutsprocessen. De innehåller ofta element som är omöjliga att kvantifiera, framför allt om konsekvensanalyserna bygger på en kortsiktig, eller i bästa fall långsiktig ekonomisk avvägning. Det långsiktiga perspektivet är svårare att bedöma, och hur skall man uppskatta den förväntade ekonomiska nyttan av en minskad dödlighet till följd av minskade bränsleföroreningar till havs? <sup>(15)</sup>

5.18 I samhällsdebatten används ibland något svävande begrepp. En indikator som rör t.ex. "flexicurity" skulle få varierande utformning i olika länder beroende på om det finns viss erfarenhet på området, eller om man vill införa konceptet i den europeiska <sup>(16)</sup> eller nationella debatten med hänvisning till nationella "modeller" som utformats i ett specifikt sammanhang och som är svåra att överföra till andra sociala förhållanden. Vilka element skall beaktas och, framför allt, vilka värden – positiva eller negativa – skall tilldelas dem? "Beslutet att ta med eller utelämna vissa indikatorer kan avslöja underförstådda värderingar och ideologier" <sup>(17)</sup>. Problemet blir ännu mer omfattande när man skall bilda sammansatta indikatorer: Vilka skall tas med, vilken koefficient skall de ha, vilken faktisk betydelse har den sammansatta indikator som man skapat?

<sup>(14)</sup> Konsekvensanalysen av reformen av den gemensamma organisationen av marknaden för bananer inom den gemensamma jordbrukspolitiken visar exempelvis att tiotusentals heltidsarbeten omedelbart skulle gå förlorade utan alternativa möjligheter till arbete i EU:s yttersta produktionsområden, där arbetslösheten redan är hög. Man beslutade att driva reformen vidare på begäran av WTO, trots enorma sociala kostnader.

<sup>(15)</sup> Se konsekvensanalysen om denna fråga som försöker sätta en siffra på det ekonomiska värdet av liv som räddats och sjukdomar som undvikits. En senare analys avstår från detta (förslag till direktiv om bekämpningsmedel).

<sup>(16)</sup> Grönbok om arbetsrättens utveckling.

<sup>(17)</sup> Les Associés de recherche Ekos inc., "The Use of Social Indicators as Evaluation Instruments", 1998 (rapport utarbetad för Kanadas regering).

5.19 De sammansatta indikatorerna kan under alla omständigheter innehålla såväl kvantitativa som kvalitativa faktorer, vara uppdelade på ålder, kön och andra viktiga kriterier, men de måste förbli lättförståeliga. Hur skall man t.ex. utforma en indikator för livskvaliteten i Europa? Den skulle kunna innehålla inkomst, medellivslängd, synen på hälsovårdssystemets effektivitet, ålderspensioner, den genomsnittliga utbildningsnivån, trivsel i arbetet, etc. Men varför inte också ta med arbetslöshetsgraden, graden av undersysselsättning eller boendeförhållanden? Och vilken betydelse skall varje komponent tillmätas?

5.20 Denna konstruktion är alltså inte enbart en rent teknisk fråga utan har att göra med ett system av gemensamma värden eller levande traditioner i ett givet samhälle. Den kräver samråd med olika samhällsorgan och kommer slutligen att avspegla ett ideologiskt eller politiskt val. Det är i dag "sällsynt att metoderna för sociala indikatorer verkligen omfattar samhällseliga mål som belyser sociala värderingar och normer ... Ett centralt element i (...) metoden är definitionen och klassificeringen av riktmärken på olika sociala områden via samråd och samförstånds lösningar. Uppgifter och resultat, liksom sambandet dem mellan, fastställs också i denna process (...). För att de sociala indikatorerna skall påverka politiken bör processen med andra ord ingå i produkten." (Associés Ekos inc. 1998).

5.21 En annan fråga är valet av ämne för de statistiska analyserna: Skall man beakta individerna, samhällena eller den lilla ekonomiska och sociala enhet som ett hushåll utgör? Uppgifter om etniska grupper skapar problem mot bakgrund av kravet på icke-diskriminering, men skulle vara värdefulla för att precisera diskrimineringens art och omfattning i syfte att föreslå politiska åtgärder för att minska diskrimineringen och på längre sikt avskaffa den.

5.22 Urvalet av statistiken och utformningen av indikatorerna kan göras med sikte på att utvärdera redan pågående politikinsatser eller klargöra de olika valmöjligheterna på ett tidigt stadium. Det behövs antagligen ett bredare spektrum av statistiska uppgifter för att fastställa en politik (mål och medel för att uppnå dem) som därefter kan begränsas när man ringat in de viktigaste statistiska uppgifterna och indikatorerna. Dessa urval är trots allt starkt empiriskt betingade. Det handlar inte om en exakt vetenskap, och samma statistiska data som innehåller både ekonomiska och icke-ekonomiska uppgifter kan tolkas på olika sätt.

5.23 Ett exempel: För varje indikator i "Society at a Glance", 2005 (se kort bibliografi) samlade OECD in obearbetade uppgifter om följande:

— Kontextindikatorer: nationell inkomst per capita, den demografiska försörjningsbördan, födelsetal, utläningar och folkgrupper födda i utlandet, giftermål och skilsmässor.

— Autonomiindikatorer: sysselsättning, arbetslöshet, hushåll utan yrkesarbete, yrkesverksamma mödrar, arbetslöshetsunderstöd, minimiinkomster, utbildningsnivå, pensionsålder, inaktivitet bland ungdomar, svaga elever.

— Rättviseindikatorer: fattigdom, ojämlika inkomster, fattigdom bland barn, äldres inkomster, offentliga sociala utgifter, privata sociala utgifter, sammanlagda sociala utgifter, ålderspension, förväntade pensioner.

— Hälsoindikatorer: medellivslängd, korrigerad medellivslängd beroende på hälsotillstånd, barnadödlighet, sammanlagda hälsoutgifter, vård av långtidssjuka.

— Indikatorer för social sammanhållning: subjektivt välbefinnande, social isolering, deltagande i föreningslivet, tonårsfödslar, bruk av droger och därmed sammanhängande dödsfall, självmord.

5.24 Eurostat använder följande sociala indikatorer:

— Strukturella indikatorer:

— Sysselsättning: sysselsättningsgrad, sysselsättningsgrad bland äldre arbetstagare, genomsnittsålder för utträde från arbetsmarknaden, löneskillnader mellan män och kvinnor, skattesatser på låga löner, skattetrycket på arbetskraftskostnaden, arbetslöshetsfällan, låglönefällan, livslångt lärande, olycksfall i arbetet (allvarliga eller med dödlig utgång), arbetslöshet (sammanlagd eller per kön).

— Social sammanhållning: ojämlig lönefördelning, fattigdomsrisk, risken att hamna i bestående fattigdom, spridningen på den regionala sysselsättningsgraden, ungdomar som slutar skolan i förtid, långtidsarbetslöshetsgraden, personer i hushåll utan arbete.

— Hållbar utveckling:

— Fattigdom och social utestängning: fattigdomsrisk efter sociala transfereringar, ekonomisk fattigdom, tillträde till arbetsmarknaden, andra aspekter på social utestängning.

— Samhällets åldrande, äldrekvot, pensionernas tillräcklighet, demografiska förändringar, stabilitet i de offentliga finanserna.

— Folkhälsa: antal år vid god hälsa från födseln fördelat per kön, skydd av människors hälsa och livsstil, livsmedelssäkerhet och -kvalitet, hantering av kemikalier, miljörelaterade hälsorisker.

— Arbetsmarknad:

— Harmoniserad arbetslöshetsgrad.

— Arbetskraftskostnadsindex.

5.25 I vilken grad kan dessa icke uttömmande exempel på indikatorer på ett effektivt sätt ingå i nedanstående allmänna mål i den öppna samordningsmetoden från mars 2006?

- Att främja social sammanhållning, jämställdhet och lika möjligheter för alla genom de sociala trygghetssystemen och politik för social integration som är adekvat, tillgänglig, ekonomiskt bärkraftig, anpassningsbar och effektiv.
- Effektiv och ömsesidig samverkan med Lissabonmålen om stimulans av den ekonomiska tillväxten, kvalitativt och kvantitativt förbättrad sysselsättning och stärkt hållbar utveckling.
- Att förbättra de berörda parternas ledning, öppenhet och delaktighet i utformning, tillämpning och uppföljning av politiken.

5.26 De begrepp och metoder som används för vissa indikatorer måste också vara precisa. Vad gäller exempelvis fattigdomen har *Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale* (CERC)<sup>(18)</sup> (Rådet för sysselsättning, inkomster och social sammanhållning) framhållit det "multidimensionella" i begreppet.

5.26.1 Fattigdom har flera dimensioner: otillräckliga ekonomiska resurser, försämrade levnadsvillkor, otillräckliga kognitiva, sociala och kulturella resurser. För var och en av dessa dimensioner används två ansatser för att fastställa fattigdomssituationen.

- Den första går ut på att på ett "absolut" sätt fastställa minimibehoven. Personer vars minimibehov inte uppfylls definieras som fattiga.
- Den andra ansatsen definierar fattigdomen på ett relativt sätt. Detta angreppssätt antogs 1984 av Europeiska rådet som gav en definition på fattigdom för EU:s statistik. Som fattiga räknas de personer vars inkomst och tillgångar (materiella, kulturella och sociala) är så otillräckliga att de hindras från att åtnjuta levnadsvillkor som anses godtagbara i den medlemsstat där de bor.

5.27 Sammanfattningsvis kan man dra slutsatsen att de sociala indikatorerna har som mål att göra den allmänna opinionen och beslutsfattarna uppmärksamma på de sociala utmaningar som riskerar att underskattas eller missförstås. Att fästa beslutsfattarnas uppmärksamhet på de mest grundläggande frågorna är desto viktigare eftersom de i allmänhet erhåller alldeles för mycket information. Som Herbert Simon så tydligt uttryckte det: För mycket information dödar informationen.

5.27.1 Ur funktionell synpunkt är avsikten med systemet med indikatorer att uppnå en "optimal sammanställning av information".

5.28 En indikator är mer än en statistikuppgift:

Ett system med indikatorer är inte bara en insamling av uppgifter. Det för med sig en rad konsekvenser:

<sup>(18)</sup> <http://www.cerc.gouv.fr>.

- 1) Varje enskild indikator måste kunna motiveras genom hänvisning till en analys av de komplexa företeelser som den förutsätts sammanfatta.
- 2) På samma sätt måste indikatorerna äga "expressiva" egenskaper, dvs. på ett övertygande sätt kunna återge och skildra verkligheten. Vissa talar i sammanhanget om att indikatorerna äger en "metaforisk" förmåga.
- 3) Med tanke på deras ändamål (att göra beslutsfattare och allmänhet uppmärksamma på de viktigaste frågorna och tendenserna för att påverka politiken), rör de mest användbara indikatorerna storheter vars variationer kan tilldelas ett enhetligt värde (positivt eller negativt) Man talar i sammanhanget om "normativ klarhet". Ett exempel på motsatsen kan utgöras av ökningen av deltidsarbetet, som av alla inte anses som ett positivt fenomen, såvida arbetstagaren inte själv väljer denna arbetsform. Detta klarhetskriterium kan leda till att vissa indikatorer som är mindre relevanta i detta sammanhang, t.ex. livsstilar eller kulturella trender (kläd- eller musiksmak, etc.) stryks från resultatavloren, trots att de har en inverkan på organisationen av arbetet och ekonomin.
- 4) Ur praktisk synpunkt bör valet av indikatorer motiveras av hur ändamålsenliga de är. De passar mer eller mindre för följande tre användningsområden: internationella eller interregionala jämförelser, jämförelser över tiden, uppföljning och utvärdering av offentliga insatser/de offentliga tjänsternas kvalitet och effektivitet.
- 5) Slutligen måste indikatorerna grupperas i kategorier och underkategorier på ett strukturerat och lättförståeligt sätt. Man bör särskilt skilja mellan kontext-, metod- och resultatindikatorer och mellan objektiva och subjektiva indikatorer.

5.29 I praktiken har en indikator följande egenskaper:

- Entydighet: En indikator är av värde endast om det inte råder några tvivel om arten av den företeelse som den återspeglar (ett typiskt motexempel: de uppgifter som rör konstaterade brott och förseelser återspeglar på samma gång brottslighetens utveckling och polisens verksamhet).
- Representativitet: En indikator är särskilt värdefull om den på ett tillförlitligt sätt med en enda siffra kan sammanfatta ett stort antal företeelser.
- Normativ klarhet (se ovan).
- Tillförlitlighet, regelbundenhet: Den information som krävs för indikatorn måste lämnas regelbundet med hjälp av trovärdiga undersökningar.
- Jämförbarhet i tid och/eller rum (mellan länder, regioner, etc.): Jämförbarheten är intimt förknippad med entydigheten och tillförlitligheten.

5.30 Ett system för indikatorer har följande egenskaper:

- Fullständighet: De viktigaste aspekterna av den företeelse som skall undersökas måste beaktas.
- Jämvikt: Antalet och statusen på de indikatorer som används för varje ämne måste återspegla dess relativa betydelse. Ingen aspekt får gynnas på bekostnad av de övriga.
- Selektivitet och/eller rangordning: Indikatorerna måste vara få eller tydligt rangordnade.

6. EESK kräver att utvärderingen av den sociala genomslagskraften av EU:s lagstiftningsinitiativ och politiska initiativ inkluderas i samtliga politikområden. Kommissionen bör med andra ord noggrant bedöma de sociala effekterna av samtliga berörda initiativ, oavsett vilket GD som är ansvarigt eller vilket ämne det handlar om. Detta är viktigt om EU verkligen vill skapa ett "socialt Europa" och vinna medborgarnas stöd. Initiativet "bättre lagstiftning" erbjuder en lämplig plattform för vidare arbete i denna riktning.

6.1 Inom ramen för denna utvärdering bör man var och en för sig undersöka specifika grupper som på olika sätt kan komma att påverkas av den nya lagstiftningen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas missgynnade grupper, som kvinnor, funktionshindrade eller etniska minoriteter. Beroende på ämnet för initiativet i fråga kan det i vissa fall bli nödvändigt att undersöka specifika undergrupper, t.ex. blinda.

## 7. Slutsats

7.1 Av ovanstående och av den offentliga hearing som anordnades av EESK den 28 mars 2007 framgår att det på grund av den multidimensionella dimensionen hos vissa begrepp är omöjligt att använda en social indikator som bygger på ett enda kriterium. Den sociala debatten präglas av att den använder sig av vaga begrepp som med nödvändighet växlar alltefter land och sociala förhållanden. Man skall heller inte glömma att beslutet att ta med eller utesluta olika indikatorer är ett utslag av mer eller mindre explicita värden eller ideologier. Valet av indikatorer är dessutom ofta empiriskt betingat, vilket i princip borde utesluta ett strikt förhållningssätt.

7.2 Att göra de politiska beslutsfattarna uppmärksamma på de sociala konsekvenserna av en planerad lagstiftning är visserligen lovvärt och nödvändigt, för att inte säga oundgängligt. Detta skapar emellertid ett metodikproblem, eftersom "för mycket information dödar informationen". EESK anser att man måste lägga särskilt vikt vid metodiken, som ännu inte fastställts.

7.3 Kommittén anser också att det på detta stadium är viktigt att göra kommissionen uppmärksam på de kvalitetskriterier som en indikator bör uppfylla, nämligen:

- Entydighet.
- Representativitet.
- Normativ klarhet.
- Tillförlitlighet och regelbundenhet vid sidan av jämförbarhet i tid och/eller rum. Det är också viktigt att kvaliteten i ett system med indikatorer själv bygger på kravet på fullständighet, jämvikt och selektivitet och/eller rangordning.

7.4 EESK kräver också att kommissionen låter studier av den sociala genomslagskraften av EU:s lagstiftningsförslag och politiska initiativ ingå i all gemenskapspolitik, oavsett vilket GD som avgör om en sådan studie behövs eller ej. Detta är av central betydelse om EU verkligen vill skapa ett "socialt Europa" och vinna medborgarnas stöd.

7.5 EESK bör till fullo beakta färdplanen och konsekvensanalysen på samma gång som det lagförslag om vilket kommittén skall yttra sig. Arbetet bör inledas så snart det meddelande som åtföljer lagförslaget offentliggjorts.

7.6 Det är viktigt att företa regelbundna analyser och göra eventuella justeringar vid genomförandet av alla de förslag som föregåtts av konsekvensanalyser och att knyta arbetsmarknadens parter och i förekommande fall berörda icke-statliga organisationer till denna process. Detta är nödvändigt för att undersöka om de indikatorer som använts och kombinationen av dem har varit till nytta för konsekvensanalysen, för att dra lärdom av dem och vid behov uppmana lagstiftaren att eventuellt överväga ändringar.

7.7 I speciella fall av mycket stor social betydelse (t.ex. arbetsrätt) måste samråd med arbetsmarknadens parter ske ännu tidigare för att man skall hitta de lämpligaste indikatorerna för en så komplett och objektiv analys som möjligt.

7.8 Initiativet "Bättre lagstiftning" är onekligen en lämplig plattform för vidare arbete i denna riktning, nämligen att föreslå en nödvändig, effektiv lagstiftning, vars konsekvenser är förutsägbara och varaktiga för dem den riktar sig till. Dessa målgrupper är nära involverade i analysprocessen och kontrollen av genomslagskraften via gemenskapens rådgivande organ (EESK och ReK) och, beroende på lagstiftningens art, via arbetsmarknadens parter och de icke-statliga organisationer som är behöriga på det berörda området.

Bryssel den 31 maj 2007.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

Ordförande

Dimitris DIMITRIADIS