

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: norm jakości, jakich należy przestrzegać, z punktu widzenia partnerów społecznych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do zawartości, procedur i metod badań oddziaływania społecznego

(2007/C 175/06)

W piśmie z 19 września 2006 r. Jego Ekscelencja Wilhelm SCHÖNFELDER, ambasador nadzwyczajny i pełnomocny, stały przedstawiciel Republiki Federalnej Niemiec przy Unii Europejskiej, w imieniu prezydencji niemieckiej Rady zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii wspomnianej powyżej.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 3 maja 2007 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 436. sesji plenarnej w dniach 30-31 maja 2007 r. (posiedzenie z dnia 31 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię stosunkiem głosów 102 do 3, 5 osób wstrzymało się od głosu.

1. Wstęp

Wniosek zgłoszony przez prezydencję niemiecką dotyczący opracowania opinii rozpoznawczej w sprawie norm jakości, jakich należy przestrzegać, z punktu widzenia partnerów społecznych i innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do zawartości, procedur i metod badań oddziaływania społecznego świadczy o intencji rządu niemieckiego, by położyć nacisk na poprawę prawodawstwa (*better regulation*) we współpracy z prezydencją portugalską i słoweńską i w następstwie deklaracji sześciu prezydencji z 2004 roku. Tak więc „obszerna ocena skutków”⁽¹⁾ wszystkich nowych projektów będzie kluczowym elementem niemieckiego planu działania”. Chodzi o to, by „uwzględnić w procesie tworzenia prawa skutki społeczne [...]”⁽²⁾. „Analizę oddziaływania można zdefiniować po prostu jako metodę zmierzającą do określenia możliwych lub rzeczywistych skutków danej interwencji. Jej celem jest poprawa wiarygodnego zasobu informacji, na podstawie których podejmowane są decyzje, i dzięki temu poprawa jakości podejmowanych decyzji”⁽³⁾.

2. Uwagi ogólne

Podczas konferencji w sprawie przyszłych perspektyw analiz oddziaływania w Unii Europejskiej, zorganizowanej przez Komisję Europejską w Brukseli 20 marca 2006 r., okazało się, że panuje powszechna zgoda co do potrzeby zagwarantowania, że system analiz oddziaływania Komisji Europejskiej opiera się na solidnych podstawach oraz że analizy te powinny określać wpływ na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej i środowiskowej⁽⁴⁾. Po raz pierwszy analizę oddziaływania wprowadzono w kontekście poprawy wstępnych etapów prawodawstwa Unii Europejskiej. Uwzględnianie wymiaru społecznego czy konsekwencji wspólnotowego prawodawstwa wpisuje się w realizację

⁽¹⁾ Skrót ang. IAs.

⁽²⁾ „Europa — razem do sukcesu”, Program prezydencji niemieckiej 1 stycznia — 30 czerwca 2007 r., opracowany przez federalny rząd niemiecki (internet: www.eu2007.de).

⁽³⁾ Cytat z *European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment*, C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Uniwersytet Manchester, 2002 [tłumaczenie robocze — przyp. tłum.].

⁽⁴⁾ Parlament proponuje czwartą płaszczyznę dla analiz oddziaływania, a mianowicie prawa podstawowe. Otwarta pozostaje kwestia, czy prawa podstawowe powinny być traktowane jako osobna dziedzina, czy też włączone na zasadzie *mainstreamingu* do trzech pozostałych dziedzin. W każdym razie oddziaływanie na prawa podstawowe musi podlegać analizie.

agendy społecznej. Europejscy obywatele oczekują od Unii Europejskiej społecznego charakteru, a od jednolitego rynku — społecznej kompatybilności, i na różne sposoby wyrażają pragnienie uczestnictwa w procesie przybliżania ich do Unii Europejskiej.

2.1 Krótka retrospekcja inicjatywy Komisji Europejskiej dotyczącej wdrożenia analizy oddziaływania

Podjęta w 2003 r. przez Komisję Europejską inicjatywa zmierzająca do wdrożenia procedury analizy oddziaływania dla wszystkich ważniejszych wniosków legislacyjnych przedstawionych w rocznej strategii politycznej lub programie pracy opiera się na założeniu, że wnioski te mogą być poddawane analizie oddziaływania „o ile mają potencjalny wpływ na płaszczyźnie gospodarczej, społecznej lub środowiskowej czy też ich wdrożenie wymaga takiego czy innego środka regulacyjnego”⁽⁵⁾. Inicjatywę tę zapoczątkowano w celu stopniowego włączenia analizy oddziaływania do procesu legislacyjnego od roku 2005⁽⁶⁾.

Od roku 2003 wiele już zostało powiedziane ogólnie na temat analizy oddziaływania, ale padło niewiele szczegółów na temat aspektów społecznych tych badań.

2.2 Społeczne aspekty analizy oddziaływania — krótki zarys prac Komisji Europejskiej

2.2.1 DG ds. Edukacji i Kultury i DG ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Równych Szans uwzględniają — co naturalne — aspekty społeczne w swoich analizach oddziaływania. Ponadto „zasada analizy proporcjonalnej”⁽⁷⁾ nakazuje różnicować proporcje uwzględnienia czynników społecznych w innych dziedzinach. Rodzi się więc pytanie, czy aspekty społeczne (w tym dotyczące europejskiej agendy społecznej) powinny stanowić

⁽⁵⁾ *The inclusion of social elements in Impact Assessment*, s. 13. Dokument sporządzony przez Istituto per la Ricerca Sociale w styczniu 2006 r. Instytut ten gromadzi dokumenty Komisji (decyzje, rozporządzenia, komunikaty i dyrektywy) przez okres 3 lat — czyli od 2003 r. do 2005 r.

⁽⁶⁾ W czerwcu 2005 r. Komisja Europejska wydała dokument pt. „Wskaźniki dotyczące analizy oddziaływania”, sygn. SEC(2005)791.Zob. również: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf.

⁽⁷⁾ Zasada analizy proporcjonalnej zakłada, że „stopień szczegółowości jest zróżnicowany w zależności od potencjalnych skutków propozycji. Oznacza to, że dogłębność analizy jest proporcjonalna do znaczenia potencjalnego wpływu”. COM(2002)276.

podstawowe kryterium (*bottom line*) także tych propozycji, które nie dotyczą zagadnień społecznych lub które będą miały prawdopodobnie ograniczone oddziaływanie społeczne. Z empirycznego punktu widzenia badania przeprowadzone przez Istituto per la Ricerca Sociale (Instytut Badań Społecznych) (p. przyp. 4) wykazały, że „analizy oddziaływania, które nie uwzględniają aspektów społecznych, koncentrują się zasadniczo na dziedzinach gospodarczych. Okazuje się, że jedna trzecia analiz oddziaływania nie uwzględnia aspektów społecznych lub robi to w sposób marginalny”⁽⁸⁾.

2.2.2 Niemniej „jeśli oczywiste jest, że środek dotyczy strefy społecznej [...], aspekty społeczne są szeroko brane pod uwagę i dość dobrze rozwinięte w całej analizie oddziaływania”⁽⁹⁾. „Kwestia zatrudnienia wyraźnie jawi się jako najczęściej powtarzająca się i najbardziej podkreślana konsekwencja społeczna”⁽¹⁰⁾.

2.2.3 Według Istituto per la Ricerca Sociale „stopień uwzględnienia składników społecznych niekoniecznie jest »proporcjonalny« [...] do treści politycznej i potencjalnego wpływu. [...] często oddziaływanie to jest opisane jedynie w sposób ogólnikowy [...]” i „opiera się na [...] popularnych hipotezach [...]. Zależności te rzadko omawiane są w kontekście konkretnego środka, docelowej grupy i zasięgu terytorialnego, których on dotyczy, konkretnego wyboru instrumentów politycznych i wyników procesu wdrożenia”⁽¹¹⁾. Badania przeprowadzone przez instytut wykazały również, że „liczne analizy oddziaływania nie zakładały żadnej współzależności z innymi obszarami działania czy polityki wspólnotowej”. Analizy oddziaływania stanowią poważne obciążenie, nie mogą one jednak być niepełne lub powierzchowne, gdyż ich niedoskonałość odbije się na jakości prawodawstwa.

2.3 Rola podmiotów zainteresowanych analizą oddziaływania

2.3.1 Ocena wpływu wniosku legislacyjnego nie ogranicza się do odhaczenia rubryczek. Należy ją monitorować, najlepiej we współpracy lub w ścisłej współpracy z tymi, którzy będą posługiwać się danym prawem, w szczególności z tymi, których będzie ono dotyczyć w najbardziej bezpośredni sposób. Zważywszy, że wymiar społeczny jest jednym z trzech kryteriów oceny polityki UE, należałoby utworzyć standardową procedurę — przejrzystą i prostą zarazem — zbierania ukierunkowanych danych w ramach analizy oddziaływania. Przytoczmy tu kilka opcji:

- Konsultacje przez internet: konsultacje internetowe na dużą skalę nie są dostosowane do specyficznych wniosków prawnych niosących pewne konsekwencje społeczne. Konsultacje przez internet muszą ograniczać się do bezpośrednio zainteresowanych podmiotów. Konsultacje ukierunkowane wymagają utworzenia sieci tematycznej (wirtualne społeczności do tematycznych analiz oddziaływania?) i pewnego minimum struktury, koordynacji i monitorowania.
- Konsultacje poprzez fora zainteresowanych podmiotów: z uwagi na ograniczenia czasowe ta opcja mogłaby nie zapewnić wymaganego stopnia precyzji.

⁽⁸⁾ *The inclusion of social elements in Impact Assessment*, s. 28 [tłumaczenie robocze — przyp. tłum.].

⁽⁹⁾ *Ibid.*, s. 30.

⁽¹⁰⁾ *Ibid.*, s. 31.

⁽¹¹⁾ *Ibid.*, s. 77.

- Konsultacje oficjalnych platform konsultacyjnych: ta opcja rodzi pytanie o zaangażowanie takich organów jak Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w proces badania oddziaływania społecznego (ta uwaga dotyczy również analizy oddziaływania w dziedzinie zrównoważonego rozwoju). Z założenia organy te powołano w celu zapewnienia pluralizmu interesów i korelacji polityki.
- Konsultacje skierowane na zainteresowane podmioty: o takiej opcji myśli pewna liczba organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3. Podstawowe kwestie metodologiczne

3.1 Aby określić zalecaną metodologię należy postawić szereg pytań:

- Jaki jest stan rzeczy, innymi słowy, czego dokonała Komisja w zakresie włączenia aspektów społecznych do swojej analizy oddziaływania?
- Czy jedna analiza oddziaływania społecznego projektu może być stosowana do wszystkich wniosków legislacyjnych, czy też każdy projekt wymaga analizy *ad hoc*?
- Jaka jest rola zainteresowanych podmiotów? Jak najlepiej włączyć je do procesu?
- Jaka mogłaby być rola EKES-u jako zgromadzenia przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i jako idealnie usytuowanej strategicznie platformy dla potrzeb kontaktowych i tworzenia sieci?
- W jakim zakresie Komisja uwzględniła udział partnerów społecznych i głównych organizacji pozarządowych w badaniach oddziaływania społecznego swoich propozycji? Jaka forma ich udziału byłaby najlepsza?
- Czy nie należałoby opracować bardziej szczegółowego kodeksu postępowania niż obecnie używany przez Komisję lub zasad etycznych obowiązujących przy prowadzeniu badań oddziaływania społecznego?
- Jaki powinien być tryb opracowania analiz oddziaływania społecznego (opracowania wewnętrzne, czy zlecane za pomocą procedury przetargowej, i według jakich kryteriów)?

4. Uwagi wewnętrzne

4.1 Ze względu na złożoność i znaczenie oceny społecznych skutków wniosków legislacyjnych wszystkie zaangażowane podmioty, czyli partnerzy społeczni i przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego, powinni rozważyć następujące kwestie dotyczące metodologii:

- Jaka powinna być forma i zasięg takiej analizy?

- Czy analiza ta ma obejmować szeroki zakres zagadnień (np. „Lepsze stanowienie prawa”, zielona księga w sprawie majątkowego ustroju małżeńskiego, w tym zagadnienia wzajemnego uznawania), czy należy skoncentrować się na zagadnieniach o ewidentnym znaczeniu społecznym (np. usługi portowe, bezpieczeństwo na morzu, zielona księga w sprawie modernizacji prawa pracy)?
- Jakie niesie to konsekwencje dla przygotowania prac i opracowania analizy?
- W kwestii wymagań dotyczących podejścia „naukowego” (w tytule zawarto „normy jakości”): czy należy określić domyślne normy na podstawie przypadków i doświadczeń praktycznych, czy należy najpierw opracować te normy?

4.2 Wysłuchanie publiczne w Komitecie pozwoliło społecznym organizacjom pozarządowym, partnerom społecznym i innym podmiotom zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, a także ekspertom na wyrażenie swojego stanowiska, omówienie projektu opinii i tym samym przekazanie jasnego komunikatu instytucjom europejskim ogólnie, a Komisji Europejskiej w szczególności.

4.3 Zważywszy wreszcie na fakt, iż analizy oddziaływania społecznego mają kluczowe znaczenie dla procesu podejmowania decyzji w UE, Komitet pragnąłby sformułować propozycje ulepszeń i ściślejzego włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w tę procedurę.

5. Wskaźniki społeczne: rozważania ogólne i problemy natury metodologicznej

5.1 Istnieją liczne systemy wskaźników społecznych na poziomie krajowym i międzynarodowym, należy jednak sprawdzić, czy są one prawidłowe i odpowiednie dla specyficznych potrzeb analizy oddziaływania.

5.2 Od około trzydziestu lat wiele krajów pracuje nad takimi wskaźnikami do oceny trafności i konsekwencji polityki gospodarczej inaczej niż poprzez proste dane ilościowe, po to by „pilotować” rozwój społeczny równoległe do rozwoju gospodarczego i dysponować środkami oceny dobrobytu społecznego i jego zmian.

5.3 Dzięki temu nastąpił znaczny rozwój statystyk społecznych, przede wszystkim w zakresie podstawowych dziedzin życia społecznego: kształcenia, zdrowia, ochrony socjalnej, środowiska, mieszkalnictwa, transportu, badań, bezrobocia itp. Jeśli jednak dane te nie są porządkowane, syntetyzowane i interpretowane, nie stanowią automatycznie wskaźników społecznych.

5.4 Wskaźnik jest jedynie „daną statystyczną, której nadaje się szczególną wagę w celu pozyskania wiedzy, oceny sytuacji lub podjęcia działania” ⁽¹²⁾. W kontekście analiz oddziaływania nie chodzi wyłącznie o kompilację statystyk społecznych z poszczególnych krajów, pochodzących z różnych źródeł, lecz o nadanie danym takiego kształtu, który pozwoli na ocenę stanu rzeczy w zakresie wybranych zagadnień, w zależności od ich znaczenia dla analizy oddziaływania.

5.5 Może się zdarzyć, że w niektórych dziedzinach istnieją wyłącznie fragmentaryczne badania i rozproszone ankiety i że nie można przeprowadzić analizy korzyści i kosztów. Wiadomo na przykład, że niektóre kategorie pestycydów mają szkodliwe działanie na zdrowie, i że ich kumulacja od pewnego progu powoduje poważne schorzenia. Decyzja o ograniczeniu używania chemicznych pestycydów miałaby pozytywny wpływ na zdrowie ludności i pracowników używających tych substancji, mimo że nie można w ramach odpowiedniej analizy oddziaływania przedstawić dokładnych danych dotyczących długofalowych korzyści z takiej polityki.

5.6 Tymczasem oczywiste jest, że społeczny wymiar „zdrowotny” uzasadnia zastosowanie proponowanego środka i w znacznym stopniu wzmacnia rozumowanie ekonomiczne (jak obniżenie kosztów produkcji rolnej i wynikający z tego wzrost konkurencyjności). Ponadto w uzasadnieniu takiej propozycji można przywołać podstawowe prawo do zdrowego środowiska.

5.7 W praktyce dysponujemy znaczną liczbą statystyk społecznych, zróżnicowanych w zależności od aktualnych tematów poddawanych publicznej debacie w poszczególnych krajach (przykładowo warunki pracy, zatrudnienie młodzieży i osób starszych, zatrudnienie kobiet, przestępczość, różnice w zarobkach, dyskryminacja w zatrudnieniu, delokalizacja), jednak do niedawna z ogółu statystyk wyciągano niewiele wskaźników społecznych. Obecnie na szczęście ponownie zyskują one na znaczeniu w nowym kontekście społeczno-gospodarczym ostatniego dziesięciolecia, w którym ponownie dowartościowuje się rolę państwa w polityce społecznej i regulacji życia gospodarczego.

5.8 Wskaźniki społeczne nie zawsze są jednak wystarczająco użyteczne, jeśli pozostają w izolacji. Nabierają one więcej sensu, jeśli zostają włączone w szerszą perspektywę, czy to rozwoju społecznego i gospodarczego, czy rozwoju zrównoważonego. Ich źródła ulegają dywersyfikacji: nie pochodzą już wyłącznie z centralnych źródeł państwowych, lecz także z organizacji pozarządowych, z ośrodków badań i analiz (*think tanks* dużych fundacji). Różnicowany jest też sposób ich prezentacji: począwszy od wyboru danych statystycznych przez zestawienia danych w celu utworzenia złożonych wskaźników tematycznych lub ogólnych, a skończywszy na ankietach tematycznych.

5.9 Wiele instytucji międzynarodowych publikuje wskaźniki i statystyki społeczne oraz przeprowadza porównania pomiędzy krajami, które są ich członkami. Najważniejsze instrumenty, na jakie można się w tej kwestii powołać, i które odnoszą się do krajów unijnych, pochodzą (kolejność przypadkowa) z OECD, UNDP, Komisji Europejskiej, zwłaszcza z Eurostatu, UNESCO, Banku Światowego i MOP.

5.10 I właśnie ta różnorodność źródeł powoduje problemy, jeśli chodzi o jakość statystyk, możliwość ich porównania i harmonizacji pojęć — nie wszystkie kraje posiadają urzędy statystyczne wysokiej jakości. „Wybór wskaźników służących do pomiaru konwergencji społecznej krajów Unii stanowi prawdziwe wyzwanie natury politycznej. Wskaźniki używane do

⁽¹²⁾ Bernard Perret, *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives* (Wskaźniki społeczne, stan obecny i perspektywy), les Papiers du CERC, n°2002/01, www.cerc.gouv.fr.

porównań nie są neutralne: odzwierciedlają one kolejność priorytetów i czasami koncepcje na temat pożądanego stanu społeczeństwa, które mogą pełnoprawnie różnić się pomiędzy krajami. Na przykładzie bezrobocia widać, że niektóre wskaźniki mogą mieć rzeczywisty wpływ na kierunek polityki, czasem odwrotny od zamierzonego⁽¹³⁾. Trzeba jednak zauważyć, że obecnie budowę systemów wskaźników pozostawiono technikom⁽¹⁴⁾.

5.11 Zwłaszcza w UNDP rozwinięto krytykę wobec przyjmowania PKB i wzrostu za wskaźniki społecznego dobrobytu i opracowano wskaźnik rozwoju społecznego HDI (*Human Development Index*), zrodzony z inspiracji pracami Amartyi Sena dotyczącymi ubóstwa, głodu, demokracji i krytyki czysto ekonomicznych wskaźników liczbowych, za które Sen otrzymał Nagrodę Nobla w dziedzinie ekonomii.

5.12 Dane dotyczące dostępu do wody pitnej, poziomu alfabetyzmu kobiet i mężczyzn, systemu ochrony zdrowia i wyników zwalczania pandemii, a także uczestnictwa w procesie demokratycznym, średniej długości życia w zależności od płci, śmiertelności noworodków i dzieci itp. stanowią dane właściwe do oceny poziomu dobrobytu w społeczeństwie, jak również sytuacji środowiska naturalnego. Dane te nie są jednak bezpośrednio skorelowane z PKB.

5.13 Pierwsze wskaźniki scalone HDI UNDP wywołały liczne debaty i kontrowersje, ponieważ kraje „bogate” znalazły się czasami poza czołówką w rankingu „szczęścia krajowego brutto”. Ze względu na swoją solidność wskaźnik ten zyskał jednak niekwestionowaną pozycję wśród alternatyw do wskaźników czysto ekonomicznych (mierzy wykształcenie, oczekiwaną długość życia, relatywne dochody, aby uwzględnić poziom ubóstwa).

5.14 Statystyki społeczne stanowią niezbędne uzupełnienie statystyk ekonomicznych, a zainteresowanie opinii publicznej zasadniczymi kwestiami społecznymi nadaje im znaczenie polityczne, które musi być bezwzględnie brane pod uwagę przez rządzących.

5.15 Obiektywnie należy podkreślić, że na przeszkodzie do ich uwzględnienia, poza uprzedzeniami ekonomistów lub „podejściem księgowego” na krótką lub średnią metę, stoi różnorodność zagadnień społecznych oraz trudność w znalezieniu powiązań pomiędzy nimi i dokonaniu pomiarów, w celu ich włączenia do wytycznych polityki gospodarczej.

5.16 Można by dojść intuicyjnie do takich samych wniosków przy konstruowaniu wskaźników środowiskowych, zmierzają-

cych do włączenia czynników zewnętrznych we wzrost gospodarczy. Ostatecznie wzrost oparty na wycince lasów deszczowych powinien prowadzić do jego zakwestionowania, o ile analiza oddziaływania uwzględniałaby wszystkie czynniki społeczne i środowiskowe, które jak już wiemy mają bardziej niż równoważące znaczenie w stosunku do czynników ekonomiczno-finansowych. Niezmiernie trudno jest jednak przedstawić w postaci liczb takie czynniki zewnętrzne jak zmiany klimatu, utratę różnorodności biologicznej, los osób żyjących ze zbieractwa lub eksploatacji ziół oraz takie następstwa jak szybkie wywołanie gleby i jej erozja. Krótkoterminowy bilans księgowy może być zdecydowanie dodatni, podczas gdy w dłuższej perspektywie i z uwzględnieniem czynników zewnętrznych okazałyby się zdecydowanie ujemny, nie tylko dla regionu czy kraju, którego bezpośrednio dotyczy, ale dla całego globu.

5.17 Obiektywne ograniczenia w wykorzystaniu wymiaru społecznego i środowiskowego w analizach oddziaływania są wyraźnie widoczne w bilansie zysków i strat, który leży u podstaw pewnej liczby ocen „lepszego prawodawstwa” i który wykorzystywany jest we wspólnotowych badaniach wpływu⁽¹⁵⁾. Mimo iż oceny dokonuje się na bazie odpowiedniego wskaźnika (liczba utraconych miejsc pracy, brak możliwości przekwalifikowania), społeczny wpływ niekoniecznie jest czynnikiem determinującym w procesie podejmowania decyzji politycznych. Zawiera często składowe, których nie można przedstawić w liczbach, zwłaszcza jeśli analiza oddziaływania przedstawia krótkoterminowy, a w najlepszym wypadku średnioterminowy bilans finansowy. O wiele trudniej jest ogarnąć dłuższą perspektywę, a jak ocenić spodziewaną korzyść finansową ze spadku śmiertelności związanej z zanieczyszczeniem morza paliwami?⁽¹⁶⁾

5.18 I wreszcie w debacie społecznej używa się czasem pojęć dość słabo określonych. Przykładowo wskaźnik dotyczący *flexicurity* zostałyby różnie zdefiniowany w zależności od kraju, a mianowicie od tego, czy istnieją określone doświadczenia w tej dziedzinie, czy też pragnie się wprowadzić to pojęcie do europejskiej⁽¹⁷⁾ lub krajowej debaty, odwołując się do krajowych „modeli” ukształtowanych w specyficznych warunkach, które trudno jest przenieść do innej rzeczywistości społecznej. Jakie elementy należałoby wziąć pod uwagę, a przede wszystkim jaką wartość, pozytywną czy negatywną, należałoby im przypisać? „Uwzględnienie lub wyłączenie pewnych wskaźników może ujawniać niewyrażone w sposób otwarty wartości i ideologie”⁽¹⁸⁾. Problem ulega dalszemu zwielokrotnieniu przy tworzeniu wskaźników złożonych: które wskaźniki uwzględnić, jaki przypisać im współczynnik, co faktycznie oznacza uzyskany wskaźnik złożony?

⁽¹⁵⁾ Przykładowo analiza oddziaływania reformy WOR sektora bananów WPR ukazuje, że dziesiątki tysięcy miejsc zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu zostaną nieodwracalnie utracone wobec braku alternatywnych możliwości zatrudnienia w produkujących regionach najbardziej oddalonych UE, gdzie już teraz istnieje wysokie bezrobocie. Na polecenie WTO podjęto decyzję o przeprowadzeniu reformy WOR mimo ogromnego kosztu społecznego.

⁽¹⁶⁾ Patrz: analiza oddziaływania na ten temat, w której oszacowano finansowe zyski z uratowanych istnień i chorób, których udało się uniknąć; w jednej z nowszych analiz oddziaływania (wniosek dyrektywy w sprawie pestycydów) nie przedstawiono takich szacunków.

⁽¹⁷⁾ Zielona księga w sprawie zmiany prawa pracy.

⁽¹⁸⁾ Les Associés de Recherche EKOS Inc., *L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation* (Wykorzystanie wskaźników społecznych jako instrumentów oceny), 1998 (raport sporządzony dla rządu kanadyjskiego).

⁽¹³⁾ Jean-Baptiste de Foucault, *Zwalczaniu bezrobocia zawsze grozi przekształcenie się w zwalczanie wskaźników bezrobocia*, [w:] Joelle Affichard, *Relevantność wskaźników statystycznych do pilotowania polityki społecznej*, Institut Paris La Défense.

⁽¹⁴⁾ Bernard Perret *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives* (Wskaźniki społeczne, stan obecny i perspektywy), les Papiers du CERC, n°2002/01, www.cerc.gouv.fr.

5.19 Niemniej wskaźniki złożone mogą zawierać zarówno wymiar ilościowy, jak i jakościowy, i można je przedstawiać, uwzględniając wiek, płeć i inne znaczące kryteria, ale muszą one pozostać łatwe do zrozumienia. Przykładowo, jak opracować wskaźnik jakości życia w Europie? Można by włączyć do niego dochody, oczekiwaną długość życia, odczucia co do skuteczności systemu ochrony zdrowia, emerytury, średni poziom wykształcenia, poczucie zadowolenia z pracy itp. Dlaczego jednak nie włączyć również stopy bezrobocia, niedostatecznego zatrudnienia czy warunków mieszkaniowych? I jakie znaczenie względne przypisać każdej składowej?

5.20 Widać, że konstrukcja ta nie jest wyłącznie zadaniem czysto technicznym i odwołuje się do podzielanego systemu wartości czy tradycji wciąż żywych w społeczeństwie, wymaga konsultacji z organizacjami społecznymi i ostatecznie odzwierciedli pewną opcję ideologiczną i polityczną. Obecnie „metody dotyczące wskaźników społecznych rzadko faktycznie uwzględniają cele społeczeństwa, które niosą ze sobą wartości i normy społeczne... Najważniejszym elementem [...] metody jest identyfikacja i klasyfikacja, za pomocą konsultacji i konsensu, odnośników [...] w wielu sferach życia społecznego. Dane i wyniki, a także ich powiązania, są również określane w tym procesie [...]. Innymi słowy, aby wskaźniki społeczne mogły pobudzać działania polityczne, proces musi stanowić część produktu” (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 Powstaje pytanie dotyczące wyboru przedmiotu analiz statystycznych. Czy powinny one dotyczyć poszczególnych osób i społeczności, czy podstawowych komórek gospodarczych i społecznych, jakimi są gospodarstwa domowe? Koncentrowanie się na grupach etnicznych pociąga za sobą problemy ze względu na wymóg unikania dyskryminacji, ale mogłoby okazać się przydatne do sprecyzowania charakteru i skali dyskryminacji w celu zaproponowania działań zmierzających do jej ograniczenia i wyeliminowania w mniej lub bardziej odległym terminie.

5.22 Wybór statystyk i tworzenie wskaźników może być prowadzone pod kątem już realizowanej polityki, lub w celu naświetlenia możliwości wyboru od samego początku. Aby wybrać określoną politykę (cele i środki potrzebne do jej realizacji), konieczny byłby niewątpliwie szerszy zakres danych statystycznych, który mógłby zostać ograniczony w chwili wyłonienia najbardziej właściwych statystyk i wskaźników. Takie wybory mają jednak mimo wszystko silną konotację empiryczną: nie są to nauki ścisłe i na podstawie tych samych statystyk można dokonać różnych interpretacji, które zawierać będą dane finansowe i niefinansowe.

5.23 Przykładowo, nieobrobione dane zebrane przez OECD do wskaźników społecznych w publikacji „Społeczeństwo w przekroju 2005” (p. bibliografia) przedstawiają się następująco dla poszczególnych wskaźników:

— wskaźniki dotyczące ogólnego kontekstu: dochód krajowy na mieszkańca, współczynnik zależności demograficznej, współczynnik płodności, cudzoziemcy i ludność urodzona za granicą, małżeństwa i rozwody;

— wskaźniki dotyczące niezależności: wykształcenie, bezrobocie, gospodarstwa bezrobotnych, pracujące matki, świadczenia dla bezrobotnych, minima socjalne, poziom wykształcenia, wiek przejścia na emeryturę, młodzież nieaktywna, uczniowie z upośledzeniami;

— wskaźniki dotyczące sprawiedliwości: ubóstwo, nierówność dochodów, ubóstwo dzieci, dochody osób starszych, publiczne wydatki socjalne, prywatne wydatki socjalne, łączne wydatki socjalne, emerytury, perspektywy emerytalne;

— wskaźniki dotyczące zdrowia: oczekiwana długość życia, oczekiwana długość życia skorygowana w zależności od stanu zdrowia, śmiertelność niemowląt, łączne wydatki na zdrowie, długoterminowa opieka zdrowotna;

— wskaźniki dotyczące spójności społecznej: subiektywne poczucie zadowolenia, izolacja społeczna, udział w stowarzyszeniach, macierzyństwo wśród nastolatek, zażywanie środków odurzających i zgony w jego następstwie, samobójstwa.

5.24 Eurostat używa następujących wskaźników społecznych:

— Wskaźniki strukturalne:

— zatrudnienie: stopa zatrudnienia, stopa zatrudnienia pracowników starszych, średni wiek odejścia z rynku pracy, różnica pomiędzy wynagrodzeniem kobiet i mężczyzn, poziom składek od niskich zarobków, obciążenia podatkowe od kosztu siły roboczej, pułapka bezrobocia, pułapka niskich zarobków, kształcenie ustawiczne, wypadki przy pracy (ciężkie i śmiertelne), stopa bezrobocia (całkowita lub z podziałem na płeć);

— spójność społeczna: nierówna dystrybucja dochodów, poziom zagrożenia ubóstwem, poziom zagrożenia ubóstwem trwałym, regionalny rozkład stopy zatrudnienia, młodzież przedwcześnie opuszczająca szkołę, stopa długotrwałego bezrobocia, ludność żyjąca w gospodarstwach bezrobotnych.

— Zrównoważony rozwój:

— ubóstwo i wykluczenie społeczne: poziom zagrożenia ubóstwem po wypłacie świadczeń socjalnych, ubóstwo finansowe, dostęp do rynku pracy, inne aspekty wykluczenia społecznego;

— starzenie się społeczeństwa, stopa zależności osób starszych, wystarczalność emerytur, zmiany demograficzne, stabilność finansów publicznych;

— zdrowie publiczne: liczba lat życia w zdrowiu od urodzenia ze względu na płeć, ochrona zdrowia ludzkiego i styl życia, bezpieczeństwo i jakość żywności, zarządzanie produktami chemicznymi, ryzyko dla zdrowia związane z warunkami środowiskowymi.

— Rynek pracy:

— zharmonizowana stopa bezrobocia;

— wskaźnik kosztu siły roboczej.

5.25 Należy się zastanowić, w jakiej mierze te przykładowe wskaźniki, które nie wyczerpują pełnej listy, mogą skutecznie wpisywać się w ogólne cele otwartej metody koordynacji z marca 2006 r., czyli:

- promować spójność społeczną, równość szans kobiet i mężczyzn oraz równość szans dla wszystkich dzięki odpowiednim, dostępnym, finansowo stabilnym, elastycznym i skutecznym systemom ochrony socjalnej i działaniom na rzecz integracji społecznej;
- współgrać, skutecznie i dwukierunkowo, z celami liczbowymi na rzecz pobudzania wzrostu, jakościowej i ilościowej poprawy zatrudnienia oraz wzmocnienia spójności społecznej, a także ze strategią Unii Europejskiej na rzecz rozwoju zrównoważonego;
- ulepszyć proces zarządzania, przejrzystości oraz zaangażowania zainteresowanych stron w tworzenie, wdrażanie oraz kontrolę omawianej polityki.

5.26 Konieczne jest jednak, by pojęcia i metody stosowane w odniesieniu do niektórych wskaźników były precyzyjne. Na przykład jeśli chodzi o ubóstwo, francuska Rada ds. Zatrudnienia, Dochodów i Spójności Społecznej (*Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la Cohésion sociale* — CERC) ⁽¹⁹⁾ zwraca uwagę na „wielowymiarowość” tego pojęcia.

5.26.1 Ubóstwo ma bowiem wiele wymiarów: niewystarczające środki pieniężne, pogorszone warunki życia, niewystarczające środki poznawcze, społeczne i kulturalne. Dla każdego z tych wymiarów wyznacza się dwa podejścia w celu określenia ubóstwa:

- pierwsze polega na zdefiniowaniu w sposób „absolutny” minimalnych potrzeb; osoby, których minimalne potrzeby nie są zaspokojone, określane są jako ubogie;
- drugie definiuje ubóstwo w sposób względny — podejście to zostało przyjęte w 1984 r. przez Radę Europejską, która zdefiniowała ubóstwo na potrzeby prac statystycznych prowadzonych w Unii Europejskiej i jako ubogie określa osoby, których dochód i środki (materialne, kulturalne i społeczne) są do tego stopnia niewystarczające, że uniemożliwiają życie w warunkach uważanych za możliwe do przyjęcia w państwie członkowskim, w którym te osoby zamieszkują.

5.27 Reasumując, celem wskaźników społecznych jest zwrócenie uwagi opinii publicznej i decydentów na kwestie społeczne, które mogą zostać niedocenione lub źle zrozumiane. To zadanie skupiania uwagi decydentów na najważniejszych zagadnieniach jest tym istotniejsze, że bardzo często mają oni do czynienia z nadmiarem informacji, a jak wyraził to jasno Herbert Simon, zbyt wiele informacji zabija informację.

5.27.1 Wynika z tego, iż z funkcjonalnego punktu widzenia ostatecznym celem systemów wskaźników jest otrzymanie „optymalnego zbioru informacji”.

5.28 Wskaźnik to więcej niż dane statystyczne.

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>.

System wskaźników nie jest zwykłym zbiorem danych. Wynikają z tego pewne konsekwencje:

- 1) Każdy indywidualny wskaźnik musi mieć uzasadnienie w ramach analizy złożonych zjawisk, które ma opisywać.
- 2) Zgodnie z tą samą logiką, wskaźniki muszą mieć „wyraziste” cechy, tzn. mieć dużą siłę obrazowania i przedstawiania rzeczywistości — niektórzy mówią tu o „metaforycznej” wartości wskaźników.
- 3) Ze względu na swój cel (zwracanie uwagi decydentów i opinii publicznej na najważniejsze fakty i tendencje, aby wpływać na politykę) najużyteczniejsze są wskaźniki odnoszące się do wielkości, których zmianie można przypisać jednoznaczną wartość (pozytywną lub negatywną) — mówi się tu o „jasności normatywnej”. Negatywnym przykładem może być nasilenie się zjawiska pracy w niepełnym wymiarze godzin, które nie jest jednomyślnie uznawane za pozytywne, chyba że wynika z wyboru pracownika. Takie kryterium jasności może prowadzić do usunięcia z tabel pewnych wskaźników mniej istotnych dla naszego projektu, np. dotyczących stylu życia lub tendencji kulturowych (mody, gustów muzycznych itp.), choć mają one wpływ na organizację pracy i gospodarkę.
- 4) Z praktycznego punktu widzenia korzystne jest uzasadnienie wyboru wskaźników ich funkcjonalnością, są one bowiem lepiej lub gorzej przystosowane do następujących trzech rodzajów zastosowań: porównania międzynarodowe lub międzyregionalne, porównania czasowe oraz monitorowanie i ocena działań publicznych, jakości i wydajności usług publicznych.
- 5) Wskaźniki muszą być wreszcie uporządkowane w kategoriach i podkategoriach w ramach struktury, która ułatwi odpowiednią czytelność całości. Należy szczególnie rozróżnić wskaźniki odnoszące się do kontekstu, środków i wyników, wskaźniki obiektywne i wskaźniki subiektywne.

5.29 W praktyce, cechy dobrego wskaźnika są następujące:

- jednoznaczność: wskaźnik jest użyteczny jedynie wówczas, gdy nie ma jakiegokolwiek dwuznaczności co do charakteru zjawiska, które odzwierciedla (klasyczny przykład negatywny: dane dotyczące zgłoszonych czynów karalnych i wykroczeń odzwierciedlają jednocześnie zmiany przestępczości, jak i aktywność organów policyjnych);
- reprezentatywność: wskaźnik jest bardziej użyteczny, jeśli za pomocą jednej liczby może podsumować szeroką grupę zjawisk;
- jasność normatywna (p. wyżej);
- wiarygodność, systematyczność: informacje konieczne do wyznaczenia wskaźnika muszą być przekazywane systematycznie, za pomocą wiarygodnych ankiet;
- porównywalność w czasie lub przestrzeni (pomiędzy krajami, regionami, itp.): porównywalność jest ściśle związana z jednoznacznością i wiarygodnością.

5.30 Cechy systemu wskaźników:

- kompletność: należy uwzględnić najważniejsze aspekty rzeczywistości do zbadania;
- zrównoważenie: liczba i pozycja wskaźników dotyczących poszczególnych zagadnień musi odzwierciedlać ich proporcjonalne znaczenie; nie należy stawiać żadnego z aspektów rzeczywistości w pozycji uprzywilejowanej, ze szkodą dla pozostałych aspektów;
- wybiórczość lub hierarchia: wskaźniki powinny być niezbyt liczne lub zhierarchizowane w klarowny sposób.

6. EKES domaga się włączenia oceny oddziaływania społecznego inicjatyw legislacyjnych i strategicznych UE we wszystkich dziedzinach polityki. Innymi słowy, Komisja powinna starannie oceniać wpływ społeczny wszystkich inicjatyw, których to dotyczy, bez zastanawiania się, która dyrekcja generalna odpowiedzialna jest za daną dziedzinę od strony wykonawczej lub merytorycznej. Jest to istotne, jeśli Europa pragnie faktycznie być „Europą społeczną” i zdobyć poparcie obywateli. Inicjatywa dotycząca „lepszego prawodawstwa” zapewnia odpowiednią płaszczyznę dla działań podejmowanych w tym kierunku.

6.1 W takiej ocenie należy przeprowadzić indywidualne badania konkretnych grup, których potencjalnie i w różny sposób może dotyczyć nowe prawodawstwo. Szczególną uwagę należy poświęcić grupom mniej uprzywilejowanym, takim jak kobiety, osoby niepełnosprawne czy mniejszości etniczne. W niektórych przypadkach, w zależności od dziedziny, której dotyczy inicjatywa, należałoby nawet przeprowadzić indywidualne badania w konkretnych podgrupach, na przykład wśród osób niewidomych.

7. Wnioski

7.1 Jak wynika z powyższych rozważań oraz z wysłuchania publicznego zorganizowanego przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 28 marca 2007 r., niemożliwe jest określenie jednego wskaźnika społecznego opartego na pojedynczym kryterium, co wynika z wielowymiarowości niektórych pojęć. W istocie, sam charakter debaty społecznej sprawia, że pojęcia mają nieprecyzyjny kształt i w nieunikniony sposób ulegają zmianom w zależności od kraju lub od realiów społecznych. Ponadto uwzględnienie lub wyłączenie pewnych wskaźników może ujawniać niewyrażone w sposób otwarty wartości i ideologie. Wybór wskaźników ma też silne konotacje empiryczne, co w zasadzie stoi w sprzeczności z jakimkolwiek sztywnym sposobem myślenia.

7.2 Zwracanie uwagi decydentów politycznych na skutki społeczne planowanego prawodawstwa jest z pewnością godne pochwały i konieczne, a nawet niezbędne, jednak mamy tu do czynienia z problemem metodologicznym, gdyż „zbyt wiele informacji zabija informację”. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, iż należy poczynić szczególne wysiłki w zakresie metodologii; zagadnienie to wymaga jeszcze dookreślenia.

7.3 W związku z tym, zdaniem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, na obecnym etapie refleksji sprawą podstawową jest zwrócenie uwagi Komisji między innymi na kryteria jakości, jakie powinien spełniać wskaźnik, czyli:

- jednoznaczność,
- reprezentatywność,
- jasność normatywna,
- wiarygodność i systematyczność, z uwzględnieniem porównywalności w czasie lub w przestrzeni oraz faktu, że koniecznym warunkiem jakości systemu wskaźników jest ich kompletność, zrównoważenie, wybiórczość i/lub hierarchia.

7.4 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca się także do Komisji o to, by analiza oddziaływania społecznego inicjatyw legislacyjnych i politycznych Unii Europejskiej została włączona do wszystkich obszarów polityki wspólnotowej bez względu na to, która z dyrekcji generalnych, jako główna kompetentna, ma zdecydować o konieczności przeprowadzenia analizy oddziaływania społecznego. Jest to kluczowa kwestia, jeśli chcemy rzeczywiście stworzyć „Europę społeczną” i cieszyć się poparciem obywateli.

7.5 Komitet powinien w pełni uwzględnić plan działania i analizę oddziaływania równocześnie z wnioskiem legislacyjnym, na którego temat ma wydać opinię. Byłoby wskazane, by prace zaczynały się bezzwłocznie, z chwilą opublikowania komunikatu towarzyszącego wnioskowi legislacyjnemu.

7.6 Konieczne jest przeprowadzanie regularnej oceny i ewentualne korekty we wdrażaniu wszystkich aktów prawnych, które były przedmiotem wcześniejszej analizy oddziaływania, oraz włączenie do tego procesu partnerów społecznych, a także, w razie potrzeby, zainteresowanych organizacji pozarządowych. Jest to niezbędne do sprawdzenia adekwatności użytych wskaźników i ich kombinacji w ocenie oddziaływania społecznego oraz do wyciągnięcia wniosków, a nawet skłonienia prawodawcy do przeanalizowania, w razie potrzeby, możliwości nowelizacji.

7.7 W niektórych szczególnych przypadkach o najwyższym znaczeniu społecznym (np. prawo pracy) zasięganie opinii partnerów społecznych powinno być przewidziane na jeszcze wcześniejszym etapie, tak aby poszukiwać najstosowniejszych wskaźników pozwalających na możliwie jak najpełniejszą i jak najbardziej obiektywną analizę oddziaływania.

7.8 Inicjatywa „Lepsze stanowienie prawa” jest niewątpliwie stosowną platformą pozwalającą na podjęcie kroków w tym kierunku, gdyż polega na tym, by przygotowywano konieczne i skuteczne akty prawne, których skutki są stałe i przewidywalne dla odbiorców, w pełni włączonych w proces analizy i kontroli oddziaływania za pośrednictwem wspólnotowych organów konsultacyjnych (EKES-u i KR-u), a także — w zależności od charakteru aktów prawnych — partnerów społecznych i kompetentnych w danej dziedzinie organizacji pozarządowych.

Bruksela, 31 maja 2007 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Dimitris DIMITRIADIS