

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A szociális partnerek és egyéb civil szereplők szempontjából tiszteletben tartandó minőségi szabványok a társadalmi hatástanulmányok tartalma, eljárásai és módszerei vonatkozásában”

(2007/C 175/06)

2006. szeptember 19-i levelében Dr. Wilhelm SCHÖNFELDER rendkívüli és meghatalmazott nagykövet, a Német Szövetségi Köztársaság állandó EU-s képviselője az EU német elnöksége nevében az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot vélemény kidolgozására kérte fel a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Egységes piac, termelés és fogyasztás” szekció véleményét 2007. május 3-án elfogadta. (Előadó: Daniel RETUREAU.)

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2007. május 30-31-én tartott 436. plenáris ülésén (a 2007. május 31-i ülésnapon) 102 szavazattal 3 ellenében, 5 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Bevezetés

A tény, hogy a német elnökség feltáró véleményt kért a szociális partnerek és egyéb civil szereplők szempontjából tiszteletben tartandó minőségi szabványokról a társadalmi hatástanulmányok tartalma, eljárásai és módszerei vonatkozásában, jól tükrözi a német kormány azon szándékát, hogy a portugál és szlovén elnökséggel együttműködve és egy 2004-ben hat elnökség által közösen elfogadott nyilatkozatot követően a „jobb jogalkotás” tárgyára fektesse a hangsúlyt. Következésképpen az új tervek hatástanulmányainak ⁽¹⁾ következetes végrehajtása a német cselekvési terv fontos eleme lesz annak érdekében, hogy a jogalkotási folyamatok során ne maradjanak figyelmen kívül a társadalmi kihatások ⁽²⁾. A hatástanulmányt röviden egy adott intézkedés előrelátható vagy valós kihatásai felmérésének módszereként határozhatjuk meg. A hatástanulmány célja a döntések alapjául szolgáló adatok, ezáltal a döntéshozás minőségének javítása. ⁽³⁾

2. Általános megjegyzések

Az Európai Bizottságnak az Európai Unióban végzett hatástanulmányok továbbfejlesztéséről szóló, 2006. március 20-án, Brüsszelben megrendezett konferenciáján megállapították: széles körű egyetértés alakult ki azzal kapcsolatban, hogy az Európai Bizottság hatástanulmányi rendszere alapját képező elvek ésszerűek ugyan, de gazdasági, társadalmi és ökológiai szempontokat is figyelembe kellene venniük ⁽⁴⁾. Hatástanulmányokat első alkalommal az uniós jogszabályozás tökéletesítésének előkészítő szakaszában vezettek be. Az uniós jogszabályok társadalmi dimenziójának, illetve társadalmi kihatásainak figyelembevétele elengedhetetlen a szociális menetrend végrehajtása szempontjából. Az európai polgárok elvárják, hogy Európa szociális

legyen – illetve, hogy a belső piacon érvényesüljenek a társadalmi szempontok –, és gyakran kifejezik, hogy részt kívánnak venni a köztük és az EU között lévő távolság csökkentésében.

2.1 Az Európai Bizottság hatástanulmányok végzésére irányuló kezdeményezése – rövid visszatekintés

Az Európai Bizottság 2003. évi, arra irányuló kezdeményezése, hogy minden fontos jogalkotási javaslatához (azaz minden olyan javaslatához, amely szerepel az Európai Bizottság éves stratégiai tervében vagy munkaprogramjában) hatástanulmány készüljön, azon a feltevésen alapul, hogy ezek a javaslatok lehetséges gazdasági, társadalmi és/vagy környezeti hatásokkal járnak, illetve végrehajtásukhoz szabályozó intézkedésekre van szükség ⁽⁵⁾. A kezdeményezés célja az volt, hogy a hatástanulmányokat 2005-re fokozatosan beágyazza a jogalkotási folyamatba. ⁽⁶⁾

2003 óta általánosságban sok minden elhangzott a hatástanulmányokról – de igen kevés szó esett kifejezetten a hatástanulmányokban foglalt társadalmi szempontokról.

2.2 Társadalmi szempontok a hatástanulmányokban: az Európai Bizottság munkájának gyors mérlege

2.2.1 Kézenfekvő, hogy az Oktatásügyi és Kulturális Főigazgatóság és a Foglalkoztatási, Szociális Ügyek és Munkakapcsolatok Főigazgatósága hatástanulmányai a társadalmi szempontokat is tekintetbe veszik. Más területeken az elemzés arányosságának elve ⁽⁷⁾ alapján a társadalmi tényezőket különböző mértékben veszik figyelembe. Ennek kapcsán felvetődik a kérdés, hogy a társadalmi szempontok (köztük az EU szociális

⁽¹⁾ Angol rövidítéssel IA (*impact assessments*).

⁽²⁾ „Európa – sikeresen együtt”, az elnökség programja (2007. január 1-június 30.), a Német Szövetségi Köztársaság kiadványa (vö.: <http://www.eu2007.de>).

⁽³⁾ Lásd: *European Governance Reform: The Role of Sustainability Impact Assessment* [Az európai kormányzás reformja: A fenntarthatósági hatástanulmány szerepe], C. Kirkpatrick, S. Mosedale, Manchester University, 2002.

⁽⁴⁾ A Parlament a hatásvizsgálatok negyedik, az alapvető jogokkal kapcsolatos pillérére tesz javaslatot. Továbbra is nyitott a kérdés: külön kezelendők-e az alapvető jogok, vagy pedig a másik három javasolt pillérbe illesztendők-e be? Az alapvető jogokra kifejtett hatást azonban mindenképpen fel kell mérni.

⁽⁵⁾ Lásd: *The inclusion of social elements in Impact Assessments* [A társadalmi tényezők bevonása a hatástanulmányokba], 13. o., az olasz társadalomkutató intézet (*Istituto per la ricerca sociale*) kiadványa, 2006. január. Az intézet három éven keresztül (2003-2005) gyűjtötte az idevonatkozó bizottsági dokumentumokat (határozatokat, rendeleteket, közleményeket és irányelveket).

⁽⁶⁾ Az Európai Bizottság 2005 júliusában adta közre a hatástanulmányokra vonatkozó iránymutatásait: SEC(2005) 791. Lásd még: http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/better_regulation/impact_assessment/docs/sec_2005_791_guidelines_annexes.pdf.

⁽⁷⁾ Az elemzés arányosságának elve az adott javaslat valószínű hatásainak részletes leírásában ingadozásokat implicál. Ez azt jelenti, hogy a vizsgálat pontosságára arányos a következmények jelentőségével. Lásd: COM (2002) 276.

menetrendjével összefüggőek is) alapkövetelménynek (*bottom line*) tekintendők-e, továbbá, hogy mi a teendő azon javaslatok esetében, amelyek nem társadalmi vonatkozásúak, vagy valószínűleg csekély társadalmi következményekkel járnak. Az *Istituto per la ricerca sociale* (lásd a 4. lábjegyzetet) tanulmányában empirikus eszközökkel kimutatta, hogy a társadalmi szempontok főként a gazdaság terén végzett hatástanulmányokban játszanak mindössze alárendelt szerepet. Az ezen a téren végzett hatástanulmányok egyharmada a társadalmi szempontokat csak mellékesen vagy egyáltalán nem említi. ⁽⁸⁾

2.2.2 Ha az intézkedés társadalmi jelentősége nyilvánvaló, a hatástanulmány messzemenően figyelembe veszi a társadalmi szempontokat, és a vizsgálati dokumentum egészében viszonylag részletesen foglalkozik velük ⁽⁹⁾. A társadalmi következmények közül egyértelműen a foglalkoztatásra gyakorolt hatást nevezik meg és emelik ki leggyakrabban. ⁽¹⁰⁾

2.2.3 Az *Istituto per la ricerca sociale* szerint a társadalmi tényezők figyelembevételének mértéke nem feltétlenül „arányos” az intézkedés tartalmával és valószínű következményeivel. A következményeket gyakran csak felszínes módon írják le, általános érvényű feltételezések alapján. Ezekre az összefüggésekre azonban csak ritkán térnek ki, amikor az intézkedés részletes tartalmát, a célcsoportokat, az érintett régiókat, a politikai eszközök specifikus megválasztását és a végrehajtási folyamat hatását vizsgálják ⁽¹¹⁾. Az intézet tanulmányában azt is megállapítja, hogy több hatástanulmányban figyelmen kívül maradtak a kölcsönhatások az EU más politikaterületeivel vagy intézkedéseivel. A hatáselemzések számottevő terhet jelentenek, azonban nem szabad hiányosnak vagy felszínesnek lenniük, mert akkor hiányosságaik megkérdőjelezzik a jogszabály értékét.

2.3 Az érdekelt felek szerepe a hatástanulmányokban

2.3.1 Az adott javaslat kihatásainak vizsgálata nem tekinthető „kipipálandó listának”. Ellenőrizni is kell – ideális esetben a jogalkalmazók, különösen a közvetlenül érintett szereplők által, vagy szoros együttműködésben velük. Mivel a társadalmi vetület az uniós intézkedések három értékelési szempontjának egyike, a hatástanulmányok keretében történő specifikus információk gyűjtéséhez egy átlátható és egyszerű alapeljárásra van szükség. A következőkben néhány opciót említünk.

- Internetes konzultáció. A széles körű online konzultáció a társadalmi következményekkel járó specifikus jogalkotási javaslatok esetében nem felel meg. Az online konzultációkat a közvetlenül érintett szereplőkre kell korlátozni. A célirányos konzultációhoz tematikus hálók (hatástanulmányokkal foglalkozó webes közösségek?) kialakítása, valamint egy minimális struktúra, összehangolás és ellenőrzés szükséges.
- Az érintett felek fórumain keresztül zajló konzultáció. Az időbeli megkötöttség miatt ez az opció adott esetben nem teszi lehetővé a megfelelően gondos munkát.

⁽⁸⁾ Lásd: *The inclusion of social elements in Impact Assessments* [A társadalmi tényezők bevonása a hatástanulmányokba], 28. o.

⁽⁹⁾ Ugyanott, 30. o.

⁽¹⁰⁾ Ugyanott, 31. o.

⁽¹¹⁾ Ugyanott, 77. o.

- A hivatalos tanácsadó testületekkel folytatott konzultáció. Ehhez kapcsolódik az olyan testületek bevonásának kérdése a társadalmi hatástanulmány elvégzésébe, mint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (például – lehetőleg – a fenn tartható fejlődés terén végzett hatástanulmányok esetében is). Ezeket a testületeket alapvetően azért hozták létre, hogy figyelembe lehessen venni a különféle érdekek közötti pluralizmust és a különböző politikaterületek közötti kölcsönhatást.
- Az adott érdekelt felekkel folytatott célirányos konzultáció. Ezt az opciót számos civil szervezet követeli.

3. Alapvető metodikai megfontolások

3.1 Számos kérdést fel kell tennünk ahhoz, hogy meghatározhassuk az ajánlott metodikát:

- Mi a jelenlegi helyzet? Más szóval: mit ért el az Európai Bizottság a társadalmi szempontoknak a hatástanulmányokba való bevonása tekintetében?
- Minden javaslatra érvényes-e a jogalkotási javaslatok társadalmi kihatásainak vizsgálata, vagy valamennyi javaslat *ad hoc* tanulmányt igényel?
- Milyen szerepet játszanak az érdekelt felek? Hogyan kapcsolhatók be legjobban a folyamatba?
- Milyen szerepet játszhatnak az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság mint a szervezett civil társadalom képviselőinek gyűlése és mint kapcsolat- és hálózatépítési szempontból stratégiaileg ideálisan elhelyezkedő „börze”?
- Javaslatok társadalmi kihatásainak vizsgálatakor mennyiben vette figyelembe az Európai Bizottság a szociális partnerek és a legfontosabb civil szervezetek hozzájárulását? Hogyan lehet a szociális partnereket és a civil szervezeteket a legjobban bevonni ebbe a folyamatba?
- Nem kellene-e mérlegelnünk az Európai Bizottság által jelenleg alkalmazottnál pontosabb viselkedési kódex kidolgozását, vagy etikai szabályok rögzítését a szóban forgó társadalmi hatástanulmányok vonatkozásában?
- Milyen módon készüljenek a társadalmi hatástanulmányok (házon belül vagy kiszervezéssel, pályázati felhívások révén – és ez utóbbi esetben milyen kritériumok alapján)?

4. A szövegezéssel kapcsolatos megfontolások

4.1 A jogalkotási javaslatok társadalmi következményei tanulmányozásának bonyolultságát és jelentőségét tekintve minden érintett félnek, azaz a szociális partnereknek – csakúgy mint a szervezett civil társadalom képviselőinek – el kellene gondolkodniuk a következő módszertani kérdéseken:

- Milyen legyen a vizsgálat formája és terjedelme?

- A vizsgálat több tárgykört fogjon át (például a jobb jogalkotást, a vagyoni jogról, azon belül a kölcsönös elismerésről szóló zöld könyvet), vagy összpontosítson az egyértelmű társadalmi jelentőséggel bíró kérdésekre (például a kikötői szolgáltatásokra, a tengeri közlekedés biztonságára, a munkajog korszerűsítéséről szóló zöld könyvre)?
- Mit jelent ez az előkészítés és a kidolgozás szempontjából?
- A „tudományos” megközelítés szükségességét tekintve (a cím „minőségi normákat” említ) vajon meg kell határoznunk az értelem szerű, gyakorlati tényezőkhöz és tapasztalatokhoz alapuló normákat, vagy először meg kell dolgoznunk ezeket a normákat?

4.2 Egy EGSZB-n belüli nyilvános konzultáció lehetővé tette a szociális civil szervezetek, a szociális partnerek, a civil társadalom egyéb szereplői és a szakértők számára, hogy elmondják nézeteiket és megvitassák a véleménytervezetet. Így világos üzeneteket lehetne eljuttatni az európai intézményekhez, különösen az Európai Bizottsághoz.

4.3 Mivel a társadalmi hatástanulmányok igen nagy jelentőségűek az EU döntéshozatali folyamata szempontjából, az EGSZB-nek végül javaslatokat kellene tennie azzal a kérdéssel kapcsolatban, hogyan javítható a folyamat, és hogyan lehet jobban bevonni a civil szervezeteket.

5. Mutatók: általános megfontolások és metodológiai kérdések

5.1 Társadalmi mutatókra többféle országos és nemzetközi rendszer létezik, de meg kell vizsgálni, hogy ezek mennyire használhatóak és alkalmasak a hatástanulmányok specifikus követelményei szempontjából.

5.2 Mintegy 30 évvel ezelőtt több ország kezdett ilyen mutatókat kidolgozni annak érdekében, hogy az egyszerű, mennyiségi jellegű adatokon túlmenően is értékelni tudja a gazdaságpolitikai intézkedések célszerűségét és következményeit, ezáltal a gazdasági fejlődéssel összhangban irányíthassa a társadalmi fejlődést, és eszközökhöz juthasson a társadalmi jólét és a jólét alakulásának értékelésére.

5.3 Mindezek folytán jelentősen megnövekedett a társadalmi statisztikák száma, különösen a főbb társadalmi feladatok, így az oktatás, az egészségügy, a szociális védelem, a környezet, a lakásügy, a közlekedés, a kutatás és a munkanélküliség vonatkozásában. A statisztikák azonban nem vezetnek automatikusan a társadalmi mutatók kidolgozásához: előbb osztályozni, összegezni és értelmezni kell őket.

5.4 „A mutató mindössze egy olyan statisztika, amelynek az ismeretek, az értékelés és/vagy a cselekvés tekintetében különleges jelentőséget tulajdonítunk.”⁽¹²⁾ A hatástanulmányok vonatkozásában tehát nemcsak arról van szó, hogy összeállítsuk a tagállamok különböző forrásokból táplálkozó társadalmi statisztikáit, hanem arról, hogy ezeket az adatokat feldolgozzuk annak érdekében, hogy az adott tényállást a kiválasztott kérdéskörökben értékeljük annak megfelelően, mennyiben jelentős a hatástanulmány szempontjából.

5.5 Lehetséges, hogy egyes területeken csak töredékes tanulmányok és szórványos vizsgálatok állnak rendelkezésre, és így nem lehet költség-haszon elemzést készíteni. Így például a növényvédő szerek bizonyos kategóriái köztudottan károsak az egészségre, és adott mértékű kitettség esetén súlyos betegségekhez vezetnek. A bizonyos vegyi alapú növényvédő szerek használatának korlátozására irányuló határozat kedvezően hat a lakosság és az ilyen növényvédő szerekkel dolgozó munkavállalók egészségére. Ugyanakkor a viszonylagos hatástanulmányok keretében nem lehet pontosan számszerűsíteni az ilyen jellegű intézkedések hosszú távú előnyeit.

5.6 Az is világos azonban, hogy az egészség társadalmi vetülete indokolhatja az ilyen intézkedéseket, és alátámaszthatja a gazdasági megfontolásokat (például a mezőgazdasági termelés költségeinek csökkentése, illetve a versenyképesség ebből eredő növekedése révén). Ezenkívül az egészséges környezethez való alapvető jog is felhozható a javaslat alátámasztására.

5.7 Tény, hogy a gyakorlatban igen sok társadalmi statisztika áll rendelkezésre. Ezeket az egyes országok az éppen időszerű kérdésekről folytatott viták függvényében készítették (így például a munkafeltételek, a fiatalok foglalkoztatása, az idősek, a bűnözés, a jövedelemkülönbségek, a munkahelyi diszkrimináció, a vállalatáthelyezések stb. tárgyában). A legutóbbi évekig azonban csak kevés társadalmi mutatót szűrték ki a statisztikák tömkelegéből. Szerencsére az elmúlt évtized során kialakult új társadalmi-gazdasági légkörben, amely újraértékelte az állam szerepét a szociális politika és a gazdasági szabályozások vonatkozásában, ismét felismerték a szóban forgó mutatók jelentőségét.

5.8 A társadalmi mutatók azonban, ha egymástól elszigetelten szemléljük őket, nem mindig járnak elégséges haszonnal. Csak akkor van értelmük, ha egy átfogóbb koncepcióba, például a társadalmi és gazdasági fejlődés vagy a fenntartható fejlődés koncepciójába illesztjük őket. Az adatok időközben egyre több forrásból származnak, már nemcsak a központi állami adatbankokból, hanem civil szervezetektől és agytrösztöktől (a nagy alapítványok *think tank*-jeitől) is. Igen eltérő továbbá a mutatók prezentálása a tematikus alapon válogatott statisztikáktól egészen az összetett tematikus vagy általános mutatók kidolgozását szolgáló adat-összeállításokig.

5.9 Számos nemzetközi szervezet tesz közzé társadalmi mutatókat és statisztikákat, és hasonlítja össze az egyes tagállamokat. Ebben az összefüggésben az EU-tagállamok szempontjából a következő szervezetek a legfontosabbak (tetszőleges sorrendben): az OECD, az ENSZ Fejlesztési Programja (*United Nations Development Programme*, UNDP), az Európai Bizottság – mindenekelőtt az Eurostat –, az UNESCO, a Világbank és a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO).

5.10 A források közötti jelentős különbségek gondot okoznak egyfelől a statisztikák minősége vonatkozásában, hiszen nem minden ország rendelkezik megfelelően fejlett statisztikai hivatalokkal; másfelől az adatok összehasonlíthatósága és a megközelítések összehangolása tekintetében. „Az EU-tagállamok társadalmi konvergenciájának mérését szolgáló

⁽¹²⁾ Bernard Perret, *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives* [Társadalmi mutatók: helyzetfelmérés és kilátások], a francia foglalkoztatási, jövedelmi és társadalmi kohéziós kérdésekkel foglalkozó tanács (*Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale*, CERC) kiadványa, 2002/01. szám, www.cerc.gouv.fr.

mutatók megválasztása mondhatni politikai jelentőséggel bír. Az összehasonlítások alapjául szolgáló mutatók nem semlegesek: a prioritásokat és olykor a társadalom kívánt állapotát tükrözik, és mindez országról-országra joggal különbözhet. A munkanélküliség példája mutatja, hogy bizonyos mutatók ténylegesen – adott esetben még kedvezőtlenül is – befolyásolhatják a politikák kialakítását⁽¹³⁾. Meg kell tehát állapítanunk, hogy a mutatórendszerek kidolgozása napjainkban kizárólag szakemberek kezébe való.⁽¹⁴⁾

5.11 A GDP és a növekedés társadalmi jóléti mutatóként való használatát különösen az UNDP bírálta, amely program keretében ezen a területen külön indexet (*human development index*, HDI) dolgoztak ki, mindenekelőtt Amartya Sen szegénységgel, éhezéssel és demokráciával kapcsolatos munkáinak, illetve annak indíttatására, ahogyan az indiai közigazdaság a tisztán gazdasági (menyiségi) mutatók használatát bírálta – amiért egyébként a közgazdasági Nobel-díjjal jutalmazták.

5.12 A társadalmi jólét és a környezet állapotának értékeléséhez fontos tényezőknek tekintendők az ivóvíz elérhetőségére vonatkozó adatok, az olvasni és írni tudó férfiak és nők aránya, az egészségügy rendszere, a pandémiák elleni küzdelem eredményei, a demokratikus folyamatban való részvétel, a nemek szerint vizsgált várható élettartam, a csecsemő- és gyermekkori halálozás aránya stb. is. Ezek az adatok azonban nincsenek közvetlen összefüggésben a GNP-vel.

5.13 Így az UNDP első összesített HDI-mutatói hosszas és ellentmondásos vitákhoz vezettek, mivel a „bruttó nemzeti boldogság” osztályozásánál a „gazdag” országok gyakran nem kerültek az élre. A mutató azonban megalapozottsága révén (képzés, várható élettartam, kiigazított bevételek a szegénység figyelembevételére) a tisztán gazdasági mutatók vitathatatlan alternatívája lett.

5.14 A társadalmi statisztikák a gazdasági statisztikák elválaszthatatlan kiegészítését alkotják, és az alapvető szociális kérdéseknek a közvéleményben megmutatkozó jelentősége politikai súllyal ruházta fel őket, amit az egyes vezetőknek feltétlenül figyelembe kell venniük.

5.15 Megállapítandó, hogy a figyelembevételt nemcsak a gazdasági szempontokra és a rövid vagy középtávú pénzügyi előnyökre való összpontosítás nehezíti meg, hanem egészen objektíven szemlélve az is, hogy a társadalmi kérdések igen sokrétűek, és nehéz őket osztályozni, illetve a gazdaságpolitikai iránymutatásokban való figyelembevételük érdekében számszerűsíteni.

5.16 Intuitív módon ugyanerre a következtetésre juthatnánk, ha olyan környezetvédelmi mutatókat dolgoznánk ki, amelyeknek a gazdasági növekedés külső tényezőit is figyelembe kellene venniük. Alapjában véve egy őserdő kivágásával járó növekedésnek az ilyen jellegű növekedési modell elutasításához kellene vezetnie, ha a hatástanulmány az összes társadalmi és környezetvédelmi tényezőt tekintetbe venné, amely tényezők – mint időközben tudjuk – jóval többet nyomnak a latban, mint a gazdasági-pénzügyi előnyök. Rendkívül nehéz azonban a külső tényezők – például az éghajlatváltozás, a biológiai sokféleség csökkenése, a gyűjtőgazdálkodásból vagy gyógynövények hasznosításából élő emberek sorsa, a talaj gyors romlása és az ehhez kapcsolódó erózió – költséghatékonyságát számszerűsíteni. A rövid távú mérleg talán nagyon kedvező lenne, míg a hosszú távú mérleg, amely a külső tényezőket is figyelembe veszi, jelentős hiányt mutatna – méghozzá nemcsak az érintett területek vagy országok, hanem egész bolygónk szempontjából.

5.17 A társadalmi és környezetvédelmi tényezők hatástanulmányokban történő figyelembevételének objektív határait világosan kirajzolja a költség-haszon elemzés, amely a „jobb jogalkotás” keretében számos értékelés alapjául szolgál, és amelyet a közösségi hatástanulmányok során is elvégeznek⁽¹⁵⁾. Habár a következményeket mértékadó mutató (az elvesztett munkahelyek száma, az alternatív foglalkoztatási lehetőségek hiánya) alapján vizsgálják, a politikai döntéshozatali folyamat szempontjából a társadalmi hatások nem feltétlenül döntő jelentőségűek. A döntéshozatalt gyakran alig számszerűsíthető tényezők befolyásolják, különösen akkor, ha a hatástanulmányok rövid vagy legfeljebb középtávú pénzügyi előnyökből vagy hátrányokból indulnak ki. A hosszú távú következményeket sokkal nehezebb megragadni: hogyan is lehetne a csökkenő halandóság előrelátható pénzügyi hasznát a tengerek hajóüzemanyag általi szennyezése megelőzésével összefüggésben értékelni?⁽¹⁶⁾

5.18 Végül a társadalmi kérdésekről folytatott vitában olykor pontatlanul meghatározott fogalmakat használnak. Így például a *flexicurity* (rugalmas biztonság) egyik mutatóját minden ország másféleképpen fogalmazná meg, annak függvényében, hogy lehet-e építeni megfelelő tapasztalatokra, vagy a koncepciót előbb bele kell vonni az európai⁽¹⁷⁾ vagy tagállami vitába, olyan tagállami modellekre hivatkozva, amelyek különleges keretfeltételek között jöttek létre és aligha alkalmazhatóak egy másik társadalmi valóságra. Mely tényezőket kellene itt figyelembe venni, és mindenekelőtt: ezeknek milyen – pozitív vagy negatív – értéket kellene tulajdonítani? „Bizonyos mutatók figyelembevétele – vagy éppen figyelembe nem vétele – tájékoztathat a rejtett értékekről, illetve az ideológiai beállítottságról.”⁽¹⁸⁾ A probléma még bonyolultabb, ha összetett mutatókról van szó: mely mutatókat kell bevonni, milyen együtthatókat kell hozzájuk rendelni, és mire utal valójában az így kapott összetett mutató?

⁽¹³⁾ »A munkanélküliség elleni küzdelemnek állandó veszélye, hogy a munkanélküliséget jelző számadatok elleni küzdelemmé fajul«, jegyzi meg Jean-Baptiste de Foucault a következő kiadványban: Joelle Affichard, *La pertinence des indicateurs statistiques pour le pilotage des politiques sociales* [A statisztikai mutatók jelentősége a szociális politika irányításában], Institut Paris La Défense.

⁽¹⁴⁾ Bernard Perret, *Indicateurs sociaux, état des lieux et perspectives* [Társadalmi mutatók: helyzetfelmérés és kilátások], les Papiers du CERC, 2002/01. szám, www.cerc.gouv.fr.

⁽¹⁵⁾ A KAP keretében a banán-KPSZ reformja rávilágít arra, hogy amennyiben az EU legkülső – már most magas munkanélküliséggel küzdő – régióiban fekvő termelőterületeken nincsenek alternatív foglalkoztatási lehetőségek, úgy összességében több tízezer teljes munkahelyvész el visszafordíthatatlanul. A magas társadalmi költségek ellenére úgy döntöttek, hogy a WTO felszólítására folytatják a KPSZ reformját.

⁽¹⁶⁾ Lásd az ebben a tárgyban készített hatástanulmányt, amely a megmennt életék és a megelőzött betegségek pénzértékét igyekszik számszerűsíteni. Egy későbbi hatástanulmány (a növényvédő szerekre vonatkozó irányelvjavaslatról) eltekint ettől.

⁽¹⁷⁾ A munkajog fejlődéséről szóló zöld könyv.

⁽¹⁸⁾ Les Associés de Recherche EKOS, *L'utilisation d'indicateurs sociaux comme instruments d'évaluation*, 1998 (A kanadai kormány számára készített jelentés a társadalmi mutatók értékelésként való alkalmazásáról).

5.19 Az összetett mutatók mind mennyiségi, mind minőségi szempontokra kiterjedhetnek és életkor, nem és egyéb jellegzetességek alapján osztályozhatók, de fontos, hogy könnyen érthetők legyenek. Hogyan lehetne kidolgozni például az Európára jellemző életminőség indexét? Vegyük figyelembe például a jövedelmet, a várható élettartamot, a nyugdíjakat, az átlagos képzettségi szintet és azt, hogy ki mennyire érzi hatékonyak az egészségügyi rendszert és mennyire elégedett munkájával? De miért ne térjünk ki a munkanélküliségi rátára, az alulfoglalkoztatottságra vagy a lakáshelyzetre is? És mekkora viszonylagos jelentőséget tulajdonítsunk az egyes összetevőknek?

5.20 Nyilvánvaló tehát, hogy a mutatók összeállítása nem tisztán technikai kérdés, sokkal inkább egy közös értékrendszere vagy az adott társadalomban élő hagyományokra utal, és konzultációkat tesz szükségessé a társadalmi szervezetekkel, ezáltal pedig ideológiai vagy politikai döntéseket tükröz. Manapság „ritka, hogy a társadalmi mutatók megközelítése valóban azokra a társadalmi célokra tér ki, amelyek az értékeket és a társadalmi normákat tükrözik. [...] A megközelítés egyik központi eleme a különböző társadalmi területek vonatkoztatási pontjainak felismerése és osztályozása konzultációk segítségével és egyeztetéssel. Az adatok és az eredmények, valamint az ezek közötti kapcsolatok vizsgálata szintén a folyamat része. [...] Más szóval: annak érdekében, hogy a társadalmi mutatók befolyást gyakorolhassanak a politikára, a folyamatnak az eredmény részét kell képeznie” (Associés EKOS Inc. 1998).

5.21 Felmerül továbbá a statisztikailag vizsgálandó tárgy megválasztásának kérdése is: egyéneket, közösségeket vagy háztartásokat kell legkisebb gazdasági és társadalmi egységként megvizsgálni? Az etnikai csoportokkal való foglalkozás a megkülönböztetésmentesség alapelveire tekintettel problematikus, pedig ésszerű lenne annak érdekében, hogy fel lehessen mérni a diszkrimináció módját és mértékét, és intézkedéseket lehessen javasolni a megkülönböztetés visszaszorítására, illetve hosszú távú megszüntetésére.

5.22 A statisztikák megválasztása és az indikátorok kidolgozása már folyamatban lévő intézkedések értékeléseként vagy választási lehetőségek közötti döntés céljából is történhet. Adott intézkedésekről hozandó döntésekhez átfogó statisztikai adatokra van szükség (a célok és a megfelelő eszközök vonatkozásában), amelyek körét a későbbiekben – amint kirajzolódtak a megfelelő statisztikák és mutatók – szűkíteni lehet. Az ilyen döntések mindezek ellenére erőteljesen empirikus jellegűek, mivel nem konkrét tudományról van szó, és egy és ugyanazon adathalmaz – amely mind gazdasági, mind nem gazdasági jellegű adatokat tartalmaz – különböző értelmezési lehetőségeket rejthet magában.

5.23 Az OECD például a *Panorama de la société 2005* (2005-ös társadalmi körkép, lásd az irodalomjegyzéket) vizsgálat alapjául szolgáló minden egyes társadalmi mutató vonatkozásában a következő alapadatokat gyűjtötte össze:

– kontextus-mutatók: egy főre jutó nemzeti jövedelem, életkor-hányados, termelékenységi ráta, a külföldiek és a külföldön

születettek részaránya az összlakosságban, házasságkötések és válások,

- autonómiára vonatkozó mutatók: foglalkoztatás, munkanélküliség, keresettel nem rendelkező háztartások, kereső tevékenységet végző anyák, kereső tevékenységen kívüli tevékenységek, szociális segély, képzettségi szint, nyugdíjazási korhatár, a fiatalok inaktivitása, hátrányos helyzetű tanulók,
- a társadalmi igazságosság mutatói: szegénység, jövedelmi különbözőségek, gyermekek szegénysége, idősek bevétele, szociális kiadások, a magánszféra szociális kiadásai, a szociális kiadások összessége, öregkori nyugdíjak, előre látható jövőbeli nyugdíjbevételek,
- egészségügyi mutatók: várható élettartam, az egészségi állapothoz igazított várható élettartam, gyermekkori halálozás, az egészségügyi kiadások összessége, tartós gondozás,
- a társadalmi kohézió mutatói: szubjektív jólét, társadalmi elszigeteltség, egyesületi tagság, tinédzserkori szülések, függőségek és az ezzel összefüggő halálozás, öngyilkossági ráták.

5.24 Az Eurostat a maga részéről a következő társadalmi mutatókat alkalmazza:

– Strukturális mutatók

- foglalkoztatás: foglalkoztatási kvóta, az idősebb munkavállalók foglalkoztatási kvótája, a kereső tevékenység abbahagyásakor jellemző átlagos életkor, nemek közötti jövedelmkülönbségek, az alacsony jövedelműek adókvótája, a munkaköltségek adóterhe, munkanélküliségi csapda, egész életen át tartó tanulás, (súlyos/halálos) munkahelyi balesetek, (összesített/nemek szerinti) munkanélküliségi kvóták,
- társadalmi kohézió: a jövedelemelosztás egyenlőtlensége, az elszegényedés veszélyének kvótája, az elszegényedés tartós veszélyének kvótája, a regionális foglalkoztatási kvóták diszperziója, az iskolát idő előtt elhagyók, tartósan munkanélküliek kvótája, a keresettel nem rendelkező háztartásban élő személyek.

– Fenntartható fejlődés

- szegénység és társadalmi kirekesztés: a társadalmi transzfert követő elszegényedés veszélyének kvótája, monetáris szegénység, a munkaerőpiachoz való hozzáférés, a társadalmi kirekesztés egyéb szempontjai,
- öregedő társadalom, idősek aránya, a nyugdíjak megfelelő volta, demográfiai változások, az államháztartás stabilitása,
- közegészség: a születéstől (és nemek szerint) számított egészséges életévek, az emberi egészség és életmód védelme, élelmiszerbiztonság és -minőség, vegyszerek kezelése, környezetből fakadó egészségügyi kockázatok.

– Munkaerőpiac

- harmonizált munkanélküliségi ráta;
- a munkaerő árára irányuló mutató.

5.25 Kérdéses, hogy ezeket és az egyéb mutatókat mennyiben lehet eredményesen beépíteni a 2006. márciusi nyílt koordinációs módszer általános célkitűzéseibe, melyek a következők:

- a társadalmi kohézió ösztönzése, a nők és férfiak közötti egyenlőség, esélyegyenlőség mindenki számára – méghozzá társadalombiztosítási rendszerek és megfelelő, elérhető, alkalmazkodóképes és hatékonyabb társadalmi beilleszkedési intézkedések révén,
- eredményes együttműködés egyrészt a lisszaboni célokkal a gazdasági növekedés fellendítése, a foglalkoztatás minőségi és mennyiségi javítása és a társadalmi kohézió megerősítése érdekében, másrészt az Európai Unió fenntartható fejlődési stratégiájával,
- a kormányzás és az átláthatóság javítása, valamint az érintettek fokozott részvétele a politika kialakításában, végrehajtásában és ellenőrzésében.

5.26 Ezen túlmenően pontosítani kell az egyes mutatóknál használt fogalmakat és módszereket. Így például a szegénység esetében a francia foglalkoztatási, jövedelmi és társadalmi kohéziós kérdésekkel foglalkozó tanács (*Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale*, CERC) ⁽¹⁹⁾ kiemelte a koncepció sokrétűségét.

5.26.1 Ennek alapján a szegénységnek több vetülete van: hiányos pénzeszközök, rossz életkörülmények, elégtelen kognitív, társadalmi és kulturális erőforrások. Minden ilyen vetület tekintetében kétféleképpen lehet megközelíteni a szegénységi állapot meghatározását:

- az első megközelítés az alapszükségletek „abszolút” meghatározása. Azokat a személyeket, akiknek az alapszükségletei nincsenek kielégítve, szegényként határozzuk meg.
- a második megközelítés a szegénység „relatív” meghatározása. Ez az 1948-ban az Európai Tanács által elfogadott megközelítés vezetett a szegénységnek ahhoz a meghatározásához, amely az Európai Unió statisztikai munkáinak alapját képezi. Ennek megfelelően akkor szegény valaki, ha jövedelme és (anyagi, kulturális és társadalmi) erőforrásai annyira elégtelenek, hogy nem biztosítanak számára olyan életkörülményeket, amelyek a lakóhelyeül szolgáló tagállamban elfogadhatónak számítanak.

5.27 Összefoglalva elmondhatjuk, hogy a társadalmi mutatóknak olyan társadalmi problémákra kellene felhívniuk a nyilvánosság és a döntéshozók figyelmét, amelyeket különben esetleg alábecsülnének vagy félreértenének. A döntéshozók figyelmét különösen azért fontos az alapvető kérdésekre irányítani, mert általában túlságosan sok információval van dolguk. Ugyanis, ahogy Herbert Simon világosan megfogalmazta, az információ-áradat információvesztéshez vezet.

5.27.1 Funkcionális szempontból tehát a mutatórendszer célja „az információ optimális aggregálása”.

5.28 A mutató több, mint a statisztika:

⁽¹⁹⁾ <http://www.cerc.gouv.fr>.

a mutatórendszer túllép az egyszerű adatgyűjtésen, ami számos következménnyel jár:

- 1) minden egyes mutatót meg kell tudni indokolni annak révén, hogyan függ össze az általa összefoglalandó összetett jelenségek vizsgálatával;
 - 2) a mutatóknak ilyen értelemben kifejezőknek kell lenniük, tehát nagymértékben alkalmasnak a valóság ábrázolására, illetve bemutatására. Egyesek ennek vonatkozásában a mutatók „metaforikus értékéről” beszélnek;
 - 3) a cél szempontjából (az indikátorok feladata, hogy a politikaalkotás befolyásolása végett felhívják a döntéshozók és a nyilvánosság figyelmét a legfontosabb tényekre és tendenciákra) a legjobban használható mutatók olyan értékekre vonatkoznak, amelyek ingadozására egyértelmű (pozitív vagy negatív) értékekkel hatni lehet. Ezt értjük „normatív egyértelműség” alatt. Ellenpélda a részmunkaidő térhódítása, amit nem mindenki tekint kedvező jelenségnek, kivéve azt az esetet, ha a munkavállaló kérte azt. Ez az egyértelműségi kritérium oda vezethet, hogy a tervünk szempontjából kevésbé mérvadó – például a szokásokkal vagy a kulturális tendenciákkal (népszerű ruházatkodási vagy zenei stílusokkal stb.) kapcsolatos – mutatók némelyikét ki kell húzni az összesítésből, jöllehet ezek hatással járnak a munkaszervezésre és a gazdaságra;
 - 4) gyakorlati megfontolásból kívánatos, hogy a mutatók kiválasztását funkcionalitásuk indokolja. Többé-kevésbé a következő három alkalmazási területnek felelnek meg: nemzetközi vagy régiók közötti összehasonlítások, időbeli összehasonlítások, a közintézkedések, illetve a közszolgáltatások minőségének és teljesítményének nyomon követése és értékelése;
 - 5) a mutatókat végül egy rendszerezett keretben kategóriákba és alkategóriákba kell sorolni, megkönnyítve a jó érthetőséget. Különösen a kontextus-, eszköz- és eredménymutatókat, valamint az objektív és szubjektív mutatókat kell elkülöníteni egymástól.
- 5.29 A mutatók jellemzői a gyakorlatban:
- egyértelműség: a mutató csak akkor hasznos, ha az általa tükrözött jelenség természetét illetően nincsenek kétértelműségek (jellemző ellenpélda: a bűncselekményekről és törvénytörésekről szóló adatok egyszerre tükrözik a bűnözés alakulását és a rendőrség tevékenységét),
 - reprezentativitás: a mutató annál hasznosabb, minél több jelenséget foglal össze megbízhatóan egyetlen számmal,
 - normatív egyértelműség (lásd fent),
 - megbízhatóság, rendszeresség: a mutatók kidolgozásához szükséges adatokat rendszeresen és megbízható módon kell gyűjteni,
 - időbeli és/vagy térbeli (országok, régiók stb. közötti) összehasonlíthatóság: az összehasonlíthatóság szorosan összefügg az egyértelműséggel és a megbízhatósággal.

5.30 A mutatórendszerek jellemzői:

- teljesség: figyelembe kell venni a vizsgálandó jelenség legfontosabb aspektusait,
- kiegyensúlyozottság: az egyes témákhoz rendelt mutatók számának és státuszának tükröznie kell az adott téma viszonylagos jelentőségét. A valóság egyetlen oldalát sem szabad a többi oldal kárára megalapozatlanul előnyben részesíteni,
- válogatás és/vagy hierarchia: a mutatók számát korlátozni kell, illetve világos hierarchikus sorrendbe kell állítani őket.

6. Az EGSZB kéri, hogy az uniós jogalkotási és politikai kezdeményezések társadalmi következményeinek vizsgálata minden politikaterületen helyet kapjon. Más szóval: az Európai Bizottságnak az összes érintett kezdeményezés társadalmi következményeit alaposan meg kellene vizsgálnia – függetlenül az illetékes főigazgatóságtól és az adott témától. Ez igen fontos, ha Európa valóban „szociális Európává” szeretne válni, és meg szeretné szerezni a polgárok támogatását. A jobb jogalkotásra irányuló kezdeményezés megfelelő alapot kínál az ebbe az irányba teendő lépésekhez.

6.1 A hatástanulmány keretében egyenként kell megvizsgálni azokat a csoportokat, amelyeket egy új jogi aktus esetleg különbözőféleképpen érint. Ennek során kiemelt figyelmet kell fordítani a hátrányos helyzetű csoportokra, például a nőkre, a fogyatékkal élőkre és az etnikai kisebbségekhez tartozókra. Egyes esetekben a kezdeményezés tárgya függvényében szükség lehet specifikus alcsoportok – például a vakok – különálló vizsgálatára.

7. Következtetés

7.1 Az előzőek, valamint az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság által 2007. március 28-án tartott nyilvános meghallgatás alapján elmondható, hogy bizonyos fogalmak különböző vetületei miatt lehetetlen egyetlen kritériumon alapuló szociális mutatót érvényesíteni. Magából a társadalmi vita jellegéből eredően ugyanis bizonyos fogalmak meghatározása rosszul körvonalazott és szükségképpen változó az egyes országokban, illetve az egyes társadalmi realitásokat tekintve, bár nem szabad elfelejtenünk azt sem, hogy az adott mutatók alkalmazása vagy kihagyása többé-kevésbé explicit értékekre és ideológiákra utal. A mutatók kiválasztása ezenkívül erős empirikus konnotációval bír, aminek elméletileg ellentétesnek kellene lennie mindenfajta merev gondolkodásmóddal.

7.2 Bizonyosan hasznos és szükséges, sőt elengedhetetlen felhívni a politikai döntéshozók figyelmét a tervezett jogszabályok társadalmi hatásaira, ami azonban módszerbeli kérdést vet fel, mivel a túl sok információ akadályozza a tájékoztatást. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság úgy véli, hogy különös súlyt kell fektetni a módszerekre, amelyek még meghatározandók.

7.3 Ezért az EGSZB véleménye szerint az elmélkedésnek ebben a szakaszában alapvető fontosságú felhívni többek között az Európai Bizottság figyelmét a mutatókkal szemben támasztott minőségi követelményekre, amelyek a következők:

- egyértelműség;
- reprezentativitás;
- normatív egyértelműség;
- megbízhatóság és rendszeresség, valamint időbeli és/vagy térbeli összehasonlíthatóság, továbbá azt sem szabad elfelejtenünk, hogy maga a mutatórendszer minősége teljességet, egyensúlyt és szelektivitást, illetve hierarchiát igényel.

7.4 Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság azt is kéri az Európai Bizottságtól, hogy az Európai Unió jogalkotási és politikai kezdeményezései társadalmi hatásainak értékelését valamennyi közösségi politikába illesszék bele, és hogy a társadalmi hatás elemzésének szükségességéről a vezető főigazgatóság ismerete nélkül döntsének. Ez döntő jelentőségű, ha valóban egyfajta „szociális Európát” kívánunk létrehozni, és el kívánjuk nyerni a polgárok támogatását.

7.5 Az EGSZB-nek – az általa véleményezendő jogalkotási javaslaton kívül – teljes mértékben figyelembe kellene vennie az útíttervet és a hatáselemzést is. Jó lenne, ha a munka késlekedés nélkül, már a jogalkotási javaslatot kísérő közlemény megjelenésekor megkezdődne.

7.6 Döntő fontosságú, hogy rendszeres értékelésekre és esetleges javításokra kerüljön sor valamennyi olyan jogszabály végrehajtását illetően, amelynek kapcsán előzetes hatástanulmány készült, és hogy ebbe bevonjuk a szociális partnereket és adott esetben az érintett civil szervezeteket is. Erre szükség van az alkalmazott mutatók és a társadalmi hatás vizsgálatára felhasznált kombinációik alkalmasságának ellenőrzéséhez, valamint a tanulságok leszűréséhez, illetve adott esetben ahhoz, hogy a jogalkotót egy esetleges felülvizsgálatra ösztönözzük.

7.7 Bizonyos egyedi, különös társadalmi jelentőséggel bíró esetekben (például a munkajog területén) a szociális partnerekkel még korábbi szakaszban kellene konzultálni a legmegfelelőbb mutatók megtalálása érdekében, hogy a lehető legteljesebb és legtárgyalagosabb hatáselemzést végezheszük.

7.8 A jobb jogalkotásra irányuló kezdeményezés kétségkívül a megfelelő platform arra, hogy előrehaladjunk ebben az irányban, amely a következőket foglalja magában: olyan jogszabályt javasolni, amelyre szükség van, amely hatékony, és amelynek következményei előreláthatóak és változatlanok az érintettek számára, akiket a közösségi konzultatív szervek (az EGSZB és az RB) egyrészt közvetlenül, másrészt pedig – a jogszabály jellegétől függően – a szociális partnerek és az adott szakterületen működő civil szervezetek révén – szorosabban bevonnak a hatáselemzési és -ellenőrzési folyamatba.

Kelt Brüsszelben, 2007. május 31-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Dimitris DIMITRIADIS