

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie mierzenia wpływu społecznego (opinia z inicjatywy własnej)

(2014/C 170/03)

Sprawozdawca: **Ariane RODERT**

Dnia 19 września 2013 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

mierzenia wpływu społecznego

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 listopada 2013 r.

Na 494. sesji plenarnej w dniach 10–11 grudnia 2013 r. (posiedzenie z 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 5 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje dyskusję na temat mierzenia wpływu społecznego w przypadku przedsiębiorstw społecznych, podkreśla jednak, że temat jest złożony i należy poświęcić mu więcej czasu. Komisja powinna najpierw zainicjować zbieranie danych do potrzeb analizy porównawczej mierzenia wpływu społecznego w państwach członkowskich, lecz także zbadać dokładnie ten temat w kontekście wymiaru społecznego Europy.

1.2 Zdaniem EKES-u niewłaściwe lub pochopne podejście może zniweczyć cel instytucji UE, którym jest wspieranie rozwoju i wzrostu sektora przedsiębiorczości społecznej. W wielu państwach członkowskich panuje niska świadomość w zakresie tego sektora; dlatego też EKES apeluje do Komisji o priorytetowe potraktowanie podnoszenia świadomości w tej kwestii i pełnej realizacji programu Inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej.

1.3 Mierzenie wpływu społecznego ma na celu pomiar skutków społecznych i wpływu konkretnych działań przedsiębiorstwa społecznego, a nie samych przedsiębiorstw, nawet jeśli struktury przedsiębiorstw gospodarki społecznej same w sobie przyczyniają się do tworzenia wartości społecznej. Jest to proces ciągły, będący integralną częścią działalności przedsiębiorstwa i ważnym narzędziem planowania strategicznego.

1.4 Trudno jest opowiedzieć się za jedną określoną metodą, dlatego też EKES zaleca, by zamiast opracowywać nową metodę, Komisja zwiększała świadomość w zakresie najpowszechniej stosowanych zasad. Ich cechą wspólną jest oddolny charakter i chęć spowodowania zmian społecznych w oparciu o rzeczywiste potrzeby i autentyczne działania.

1.5 Jakakolwiek metoda pomiaru musi być opracowana na podstawie najważniejszych skutków działalności danego przedsiębiorstwa społecznego, wspierać jego działania, mieć właściwe proporcje i nie hamować innowacji społecznych. Powinna dążyć do równowagi danych jakościowych i ilościowych, przy założeniu, że obraz skutków ma podstawowe znaczenie dla mierzenia sukcesu. Trzeba też zauważyć, że należy dogłębniej przeanalizować trudności w przekładaniu rezultatów mierzenia wpływu społecznego na szczeblu lokalnym na szczebel makro (w ramach UE).

1.6 Zdając sobie sprawę, że potrzebne są metody mierzenia wpływu społecznego, w szczególności w odniesieniu do rozporządzeń EuSEF⁽¹⁾ i PESI⁽²⁾, EKES zaleca, by metody opracowane dla potrzeb tych rozporządzeń były pilotowane, ściśle monitorowane oraz w razie potrzeby modyfikowane. Ma to sprawić, by nie zahamowały one dostępu przedsiębiorstw społecznych do finansowania w ramach wymienionych instrumentów. Umożliwiłoby to Komisji przygotowanie wspólnych wytycznych i zasad dotyczących tego, co ma być mierzone, a nie sposobu mierzenia.

1.7 EKES będzie nadal analizował wspomnianą kwestię i uważnie śledził prace Komisji nad wdrożeniem ewentualnej metody, tak by nie zahamowała ona rozwoju przedsiębiorczości społecznej w Europie. Będzie ponadto nadal uczestniczył w szerszej dyskusji na temat przyszłych możliwości wykorzystania mierzenia wpływu społecznego w odniesieniu do innych dziedzin.

⁽¹⁾ Europejskie fundusze na rzecz przedsiębiorczości społecznej, COM(2011) 862 final.

⁽²⁾ Europejski program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych, COM(2011) 609 final.

2. Wprowadzenie

2.1 W komunikacie Komisji „Akt o jednolitym rynku II – Razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego”⁽³⁾ zwrócono uwagę na to, że podczas wdrażania EuSEF i PESI potrzebne jest opracowanie metod pomiaru korzyści społeczno-gospodarczych generowanych przez przedsiębiorstwa społeczne.

2.2 Dlatego też jedna z podgrup⁽⁴⁾ w ramach wielostronnej grupy doradczej Komisji ds. przedsiębiorczości społecznej (GECES) otrzymała zadanie przygotowania wskazówek dla Komisji na temat możliwości mierzenia przez przedsiębiorstwa społeczne wpływu społecznego.

2.3 W niniejszej opinii opisuje się perspektywę przedsiębiorstw społecznych podczas rozwoju unijnej metody mierzenia wpływu społecznego głównie w kontekście EuSEF i PESI. Ponieważ jest to istotna kwestia, EKES podkreśla, że najlepiej byłoby następnie rozważyć mierzenie wpływu społecznego w odniesieniu do innych dziedzin, tak by uniknąć podejścia fragmentarycznego.

2.4 Zagadnienie przedsiębiorczości społecznej było ostatnio poruszane w kilku inicjatywach unijnych. EKES przeprowadził ponadto istotne prace w związku z omawianym zagadnieniem⁽⁵⁾, np. dotyczące wyzwań stojących przed EuSEF i przedsiębiorstwami społecznymi⁽⁶⁾. Jednym z głównych elementów jest uruchomienie przez Komisję Inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej (SBI)⁽⁷⁾, której celem jest wspieranie rozwoju i wzrostu przedsiębiorczości społecznej w UE.

2.5 Przedsiębiorstwa społeczne są tworzone w celach społecznych i działają w gospodarce społecznej. Aby ochronić ten model, EKES podkreśla, że opis przedsiębiorstw społecznych zawarty w inicjatywie SBI powinien być podstawą wszelkich odnośnych uregulowań, norm lub programów, ponieważ definicja ta oddaje charakter przedsiębiorstw społecznych odpowiadający różnym modelom w państwach członkowskich.

2.6 Należy zaznaczyć, że celem niniejszej opinii nie jest uzasadnianie mierzenia wpływu społecznego przedsiębiorstw jako takich. Omawianej kwestii nie należy również mylić z inicjatywami z zakresu społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR) ani z dotyczącym wszystkich pracodawców wymogiem zapewnienia godziwych warunków pracy i przestrzegania wszelkich istniejących umów zbiorowych. Trzeba ponadto stwierdzić, że kwestia skuteczności działań społecznych i infrastruktury społecznej pozostaje w gestii państw członkowskich.

2.7 Chociaż w niniejszej opinii analizuje się jedynie społeczny wpływ skutków działalności przedsiębiorstw społecznych, a nie same przedsiębiorstwa społeczne, ich struktura oraz modele działania same w sobie są kluczowymi składnikami tworzenia wpływu społecznego, przez internalizację kosztów społecznych i generowanie pozytywnych efektów zewnętrznych.

3. Wpływ społeczny w kontekście społecznym

3.1 Przez długi czas zasadniczym wskaźnikiem mierzenia rozwoju organizacji i państw były wyniki gospodarcze, niezależnie od tego, czy głównym motorem rozwoju był postęp gospodarczy, czy społeczny. Aby świat mógł rozwijać się w sposób zrównoważony, priorytetem musi być perspektywa bardziej całościowa, uwzględniająca konsekwencje społeczne i gospodarcze oraz wpływ na środowisko.

3.2 Świadomość tego wzrosła w ostatnich latach. W 2008 r. EKES przyjął opinię z inicjatywy własnej „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”⁽⁸⁾, w której podkreślono, że potrzebne są nowe metody mierzenia zrównoważonego rozwoju i dobrobytu, tak aby można było sprostać wyzwaniom społecznym. W następstwie tej inicjatywy powstało sprawozdanie Komisji z 2009 r. „Wyjść poza PKB – pomiar postępu w zmieniającym się świecie”⁽⁹⁾, w którym podkreślono, że potrzebne są nowe instrumenty monitorowania i mierzenia rozwoju społecznego. Wśród inicjatyw innych podmiotów na rzecz utworzenia nowych instrumentów można wymienić np. wskaźnik poprawy jakości życia „Better Life Index”⁽¹⁰⁾, opracowany przez OECD.

3.3 W dotkniętej kryzysem Europie, w której zmieniły się modele dobrobytu, tym większe znaczenie ma obecnie skupienie się na tworzeniu rzeczywistej wartości. Podkreślono to ostatnio w inicjatywach na rzecz wzmocnienia społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej⁽¹¹⁾, proponując wskaźniki społeczne i działania w celu uzupełnienia sprawozdawczości gospodarczej. Ten sposób rozumowania przejawia się obecnie w wielu dokumentach Unii Europejskiej. Podkreśla się w nich, że mierzenie i monitorowanie społecznej wartości dodanej oraz zmian społecznych i wpływu społecznego to warunki pomyślnej realizacji dyrektyw, programów lub działań.

⁽³⁾ COM(2012) 573 final.

⁽⁴⁾ Zob. http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/expert-group/social_impact/index_en.htm.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1; Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 44.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 55.

⁽⁷⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 53.

⁽⁹⁾ COM(2009) 433 final.

⁽¹⁰⁾ Zob. www.betterlifeindex.org.

⁽¹¹⁾ Zob. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002_1-emu_en.pdf.

3.4 Mierzenie wpływu społecznego jest ważną kwestią i ma kluczowe znaczenie dla odbudowy wymiaru społecznego w Europie. Dlatego też EKES kwestionuje podejście Komisji do tego zagadnienia cechujące się wielkim pośpiechem oraz wzywa do zarezerwowania dodatkowego czasu na gruntowne omówienie szerszego wachlarza zagadnień, tak by zapewnić najważniejsze rodzaje metodologii. Należy w tym kontekście wspomnieć, że ponieważ nadrzędnym celem jest wspieranie przedsiębiorstw społecznych w wypełnianiu ich misji, Komisja musi zachować daleko posuniętą ostrożność podczas opracowywania instrumentów, które mogą przynieść odwrotne skutki.

3.5 Dodatkowym argumentem jest również bardzo niska świadomość i niski stopień uznania przedsiębiorczości społecznej i gospodarki społecznej w wielu państwach członkowskich. Rozpoczynanie dyskusji z perspektywy wpływu społecznego zamiast wspierania otoczenia sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorstw społecznych może negatywnie wpłynąć na rozwój tego sektora. EKES wzywa zatem Komisję, by przed uruchomieniem inicjatywy mierzenia wpływu społecznego przyznała priorytet pełnemu wdrażaniu SBI w celu zapewnienia uczciwych i przejrzystych warunków przedsiębiorstwom społecznym we wszystkich państwach członkowskich.

4. Opisywanie wpływu społecznego

4.1 Mierzenie wpływu społecznego leży w interesie wszystkich sektorów społeczeństwa. Dla przedsiębiorstwa społecznego osiągnięcie pozytywnego wpływu społecznego jest kluczowym celem; często jest również trwałą i integralną częścią jego działalności. Istotne znaczenie ma oddzielenie rezultatów społecznych od rezultatów samego przedsiębiorstwa, tzn. należy mierzyć skutek społeczny, a nie organizację samą w sobie.

4.2 Sposób opisu wpływu społecznego przez różne zainteresowane podmioty wykazuje podobieństwa, lecz są również różnice. EKES podkreśla wagę wspólnego rozumienia i proponuje, by wpływ społeczny opisać jako skutki społeczne oraz wpływ uzyskany w wyniku konkretnych działań przedsiębiorstwa społecznego.

4.3 Należy również zaznaczyć, że mierzenie wpływu polega na mierzeniu nie tylko stopnia osiągnięcia zamierzonych skutków, lecz również stopnia osiągnięcia łącznych skutków (zamierzonych i niezamierzonych) oraz ich wpływu.

4.4 Mierzenie wpływu społecznego jest trudne, gdyż niełatwo jest wykazać związku między danym działaniem a skutkiem. Pozytywne wyniki mają często charakter jakościowy, a czasami widoczne są jedynie w dłuższej perspektywie czasowej. Dążenie do ujmowania działalności w postaci cyfr niesie ze sobą istotne niebezpieczeństwo polegające na tym, że uzyskane informacje nie zmierzają tego, co miało być mierzone, lub też nie zmierzają tego prawidłowo. Nie wolno zatem naciskać na przedsiębiorstwa społeczne, by utożsamiały mierzenie z aspektem ilościowym przez skupianie się jedynie na działaniach łatwo mierzalnych, kwantyfikowalnych lub zewnętrznie uznawanych.

4.5 Zamiast tego należy postrzegać pomiary ilościowe jako jeden z rodzajów pomiarów, obok podejść zorientowanych na jakość, takich jak np. metody opisowe. To alternatywne lub uzupełniające podejście polegające na zbieraniu bogatych w informacje opisów narracyjnych z perspektywy beneficjenta ma podstawowe znaczenie dla oceny wartości dodanej działań danego przedsiębiorstwa społecznego. Należy również sprecyzować, że mierzenie tworzenia wartości nie musi koniecznie prowadzić do ostatecznego wyniku w postaci cyfr – równie dobrze może on łączyć wartości cyfrowe z tekstem.

4.6 Aby lepiej zbadać tę złożoną kwestię, EKES zaleca, by Komisja zainicjowała najpierw zbieranie danych na temat istniejących metod dla potrzeb analizy porównawczej w państwach członkowskich.

5. Najważniejsze zainteresowane strony oraz pojęcia

5.1 Warunkiem wstępnym unijnej metody mierzenia skutków społecznych w aktualnym kontekście UE (EuSEF i PESI) jest udział zainteresowanych stron, do których należą głównie przedsiębiorstwa społeczne, użytkownicy, decydenci, podmioty finansujące oraz, w stosownych przypadkach, dostawcy usług socjalnych, władze publiczne i partnerzy społeczni. Takie podejście oparte na udziale zainteresowanych stron zapewnia proces budowania zaufania umożliwiającą wspólną wykładnię spodziewanych skutków.

5.2 Wstępnym warunkiem tego podejścia jest wspólne rozumienie podstawowych pojęć dotyczących mierzenia wpływu społecznego. Terminy takie jak *nakład*, *wynik*, *skutek* oraz *wpływ* często definiowane są w różnych kontekstach w różny sposób. Ważne jest, by zainteresowane strony miały wspólną wykładnię tych terminów.

5.3 Skupienie się wyłącznie na wyniku (np. liczbie osób uczestniczących w szkoleniu) pomija pomiar rzeczywistego wpływu danego działania. Dlatego też ważne jest uznanie, że mierzenie skutków społecznych jest przejściem od mierzenia wyników do mierzenia wpływu. W ten sposób można będzie uchwycić prawdziwą wartość dodaną, pamiętając jednak, że mierzenie wpływu społecznego jest procesem złożonym i wielodyscyplinarnym.

5.4 Należy uważniej przeanalizować zwłaszcza trudności w przekładaniu rezultatów mierzenia wpływu społecznego na szczeblu lokalnym na szczebel makro (w ramach UE), a także kwestię tego, jak metody pomiaru uwzględniają prawa i potrzeby poszczególnych obywateli i przedsiębiorstw.

6. Metody i instrumenty

6.1 Wpływ społeczny mierzy się w bardzo zróżnicowany sposób, dlatego trudno opowiedzieć się za jedną metodą czy nawet porównać różne metody⁽¹²⁾. Opracowano niezliczoną liczbę metod. Wiele z nich zainicjowano w związku z realizacją różnych projektów EQUAL⁽¹³⁾. Ich cechą wspólną jest oddolny charakter i chęć osiągnięcia pożądaných zmian społecznych w oparciu o rzeczywiste potrzeby i autentyczne działania.

6.2 Najbardziej znane metody to: SROI (Social Return On Investment – stopa społecznego zwrotu z inwestycji) – koncepcja oparta na ocenie skutków służąca rozumieniu tworzenia wartości społecznych, ekologicznych i gospodarczych danej organizacji; oraz sprawozdawczość społeczna – metoda planowania, pomiaru i oceny celów społecznych organizacji⁽¹⁴⁾. Przykładem ogólniejszej metody wykorzystywanej do wyjaśniania społecznej wartości dodanej jest Global Reporting Index (GRI) – system sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju tworzący ramy sprawozdawczości społecznej, ekologicznej i gospodarczej. Dostępne są też liczne inne metody⁽¹⁵⁾.

6.3 Wspólną cechą tych metod jest to, że zostały opracowane z perspektywy celu działalności danego przedsiębiorstwa społecznego, a nie na podstawie modeli z innych sektorów. Zamiast mierzyć wyłącznie wyniki osiągnięte w danym przedziale czasowym, podejścia te uwzględniają często szerszy, nieliniowy proces nawiązujący m.in. do „Theory of Change” (teorii zmian)⁽¹⁶⁾. W uproszczeniu polega on na definiowaniu, kwantyfikowaniu i monitorowaniu. Poprzez zastosowanie takiego podejścia proces mierzenia jest sam w sobie częścią planowania działalności gospodarczej danego przedsiębiorstwa oraz istotnym narzędziem wewnętrznego usprawniania.

6.4 Przy opracowywaniu metod wpływu społecznego trzeba dopilnować, by zachowały one właściwe proporcje i były zaprojektowane w sposób umożliwiający wspieranie przedsiębiorstwa społecznego. Przedsiębiorstwa społeczne są często niewielkie, istnieją od niedawna i mają ograniczone zasoby, co utrudnia stosowanie przez nich skomplikowanych metod. Dlatego też EKES zaleca, by w celu ograniczenia obciążeń administracyjnych i zachowania ich proporcjonalności to inne zainteresowane strony (UE, zarządzający funduszami), a nie przedsiębiorstwa społeczne ponosiły koszty mierzenia wpływu.

6.5 Jeżeli chodzi o wskaźniki, EKES proponuje, by były one wybierane przez przedsiębiorstwa społeczne w drodze rozmów z użytkownikami i zainteresowanymi stronami. Wskaźnikami mogłyby być „koszty zaoszczędzone dla społeczeństwa” lub „wpływ spowodowany” przez przedsiębiorstwo społeczne, lecz można również rozważyć działania lobbystyczne danego przedsiębiorstwa oraz jego strukturę i modele operacyjne.

6.6 Na podstawie istniejących metod Komisja powinna rozważyć opracowanie ram unijnych zgodnie z zaleceniami EKES-u. Ramy te powinny odpowiadać konkretnym uregulowaniom obowiązującym w niektórych państwach członkowskich oraz ich modelom organizacji socjalnych i samych przedsiębiorstw społecznych.

7. Pozostałe uwagi

7.1 Ponieważ ogromnie trudno jest opowiedzieć się za jedną metodą czy znormalizowanymi wskaźnikami mierzenia wpływu społecznego, Komisja powinna najpierw zwiększać świadomość w zakresie istniejących najpowszechniej stosowanych zasad i metod oraz zachęcać przedsiębiorstwa do ich wykorzystywania. Na podstawie tych doświadczeń Komisja może opracować wspólne wytyczne dotyczące mierzenia raczej skutków społecznych niż samych wyników, tak by stworzyć ramowe zasady odnośnie do tego, co należy mierzyć, zamiast próbować zdefiniować, jak mierzyć wpływ społeczny.

7.2 Z uwagi na kompleksowość tego zagadnienia EKES zaleca, by metody opracowane dla potrzeb EuSEF i PESI były w pierwszej kolejności pilotowane. Umożliwiłoby to Komisji ściśle monitorowanie wpływu stosowania tych metod i w razie konieczności ich modyfikację. Wszelkie gromadzenie danych powinno być dokonywane z podziałem na płeć, tak by można było uwzględnić rolę kobiet w przedsiębiorczości społecznej oraz zapewnić przejrzystość podczas przydzielania środków. Pomaga to zagwarantować, by stosowane metody nie ograniczyły dostępu do środków w kontekście zamierzonych celów.

⁽¹²⁾ Bouchard, M (ed) (2009): *The worth of social economy*, Peterlang, Bruxelles.

⁽¹³⁾ Zob. http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated.

⁽¹⁴⁾ Zob. <http://www.thesroinetwork.org/what-is-sroi>, <http://www.socialauditnetwork.org.uk/getting-started/what-is-social-accounting-and-audit>.

⁽¹⁵⁾ PQASSO – Practical Quality Assurance Systems for Small Organisations, SIMPLE – Simple Impact Measurement for Local Economies, Volunteering Impact Assessment Toolkit, The Big Picture, Impact Framework, Logic Model Builder, Measuring Impact Framework, Outcome Mapping, Outcome-Based Evaluation, Social Impact Assessment (SIA), The Shujog Impact Framework and Assessment.

⁽¹⁶⁾ Zob. <http://www.theoryofchange.org>.

7.3 Podczas opracowywania tych projektów pilotażowych Komisja musi również rozważyć aspekty takie jak kompetencja oraz cel funkcji audytu lub zainteresowanego podmiotu audytu. Kwestia ta jest ściśle związana z dodatkowymi kosztami i z motywami tych podmiotów. EKES wzywa Komisję, by poczyniła starania w celu zmniejszenia tych kosztów również podczas opracowywania wymogów dotyczących mierzenia, tak by uniknąć tworzenia zbędnych obciążeń biurokratycznych lub zakłócania rozwoju społecznego.

7.4 Istnieje ryzyko, że metoda pomiaru zaplanowana specjalnie dla potrzeb EuSEF i PESI będzie dominowała przy wdrażaniu innych instrumentów i uregulowań dotyczących przedsiębiorczości społecznej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Nieodpowiedni lub nieprawidłowy pomiar wpływu społecznego może zahamować innowacje i eksperymenty społeczne. Aby ograniczyć to ryzyko, Komisja powinna zaoferować programy podnoszenia świadomości i programy szkoleniowe w państwach członkowskich.

7.5 Niniejsza opinia jest pierwszym etapem prac EKES-u nad mierzeniem wpływu społecznego. Powstała w odpowiedzi na obecne prace Komisji nad tym zagadnieniem. Zdaniem EKES-u niezbędne jest kontynuowanie i poszerzenie tej dyskusji. EKES będzie zatem monitorował prace Komisji i dalej zajmował się tym zagadnieniem w ramach innych obszarów swojej działalności dotyczącej kształtowania polityki.

Bruksela, 10 grudnia 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
