

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu Překročit HDP – Měření pokroku v měnícím se světě

(KOM(2009) 433 v konečném znění)

(2011/C 18/11)

Zpravodaj: **pan ZBOŘIL**

Dne 20. srpna 2009 se Komise, v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu Překročit HDP – Měření pokroku v měnícím se světě

KOM(2009) 433 v konečném znění.

Specializovaná sekce Zemědělství, rozvoj venkova, životní prostředí, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 25. února 2010.

Na 462. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 28. a 29. dubna 2010 (jednání dne 29. dubna 2010), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 168 hlasy pro, 3 hlasy byly proti a 6 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 EHSV vítá sdělení Komise „Překročit HDP – Měření pokroku v měnícím se světě“ a iniciativy souhrnně uvedené v tomto sdělení. Výbor upozorňuje, že jsme dosud v úvodní etapě této cesty a volit správné nástroje a měřítka a jejich integrace do řízení klíčových politik a strategií nebude vůbec jednoduché.

1.2 Velmi náročným úkolem Komise je zpracování pilotní verze komplexního indexu životního prostředí. Bude se patrně jednat o agregovaný index, proto nutno brát ohled na vyváženost vlivů jednotlivých složek životního prostředí. Jeho konstrukce by měla být od počátku konzultována se zainteresovanými aktéry.

1.3 Ještě náročnější bude zpracování komplexního indexu kvality života a sociální soudržnosti. Zpracování pilotních projektů v této oblasti je nezbytností. Komise by měla identifikovat tuto oblast jako úzké místo celého projektu a začít s pilotními projekty neprodleně.

1.4 Pro strategii a tvorbu politik jsou důležité dlouhodobé trendy základních parametrů, takže výběr sledovaných faktorů v reálném čase by měl být podřízen tomuto hledisku. Reakce na zjištěné změny musí být promyšlená a včasná.

1.5 Základem v komunitárním měřítku by měla zůstat národní úroveň sběru a hodnocení dat, organizovaná

v jasném, sjednocujícím komunitárním rámci, a jejich zpracování do indikátorů a ukazatelů. Pro jejich hodnocení musí být uplatněn celostní, holistický přístup, aby se omezily střety ve vyhodnocení některých nástrojů a rizika plynoucí z nevyřešených střetů.

1.6 Při posuzování udržitelného rozvoje se jedná o zachycení trendů ve dvou základních směrech: (1) hodnocení kapacity únosnosti a (2) hodnocení rozvoje spravování lidských společenství. Návrhy ve sdělení Komise (hodnotící tabulka i sledování prahových hodnot znečišťujících látek) jdou tímto směrem, což EHSV vítá.

1.7 EHSV rovněž oceňuje úsilí Komise ve směru rozšiřování národních účtů na otázky životního prostředí a sociálních věcí. Začátkem roku 2010 má být navržen právní rámec pro environmentální účetnictví. Sociální ukazatele z národních účtů nejsou zatím využívány v plném rozsahu, v němž jsou dostupné. Lze očekávat, že potřeba využití těchto ukazatelů poroste s tím, jak se bude propracovávat komplexní a integrovaný přístup k měření a hodnocení pokroku v měnícím se světě.

1.8 Proces připravovaných změn nebude ani krátkodobý, ani jednoduchý, proto by měla být věnována mimořádná pozornost analytické přípravě a projekci jednotlivých nástrojů s fundovaným výzkumem jejich interakcí a důkladným konzultacím se zainteresovanými aktéry, aby přijetí změn v širokém mezinárodním kontextu bylo usnadněno.

1.9 Pro další postup prací a strukturování příštích kroků bude nutno využít všech dostupných úvah a projektů. Rozhodujícím kritériem musí být maximální objektivita a zachování nezávislosti statistiky a jejích kvalitativních nároků. EHSV je připraven podílet se na posuzování nezbytných změn a podpoře jejich přijetí v občanské společnosti.

1.10 Komise by měla stanovit časový plán a termíny pro zavedení různých prvků systému. Zvláště by se měla zaměřit na zavedení některých nových opatření do nové strategie 2020 a do Strategie udržitelného rozvoje. Cílem by mělo být mít v roce 2011 rámec, na jehož základě by bylo možno připravit jasné návrhy porovnatelných akcí v globálním měřítku pro Světový summit udržitelného rozvoje, který OSN svolává na rok 2012.

2. Úvod

2.1 Hrubý domácí produkt (HDP) je nejznámějším měřítkem makroekonomické činnosti (HDP = soukromá spotřeba + investice + veřejná spotřeba + (vývoz - dovoz). Rámec a pravidla pro jeho výpočet jsou stanovena v Evropském systému hospodářských účtů, který zhruba odpovídá Systému národních účtů (SN). Stal se standardní referenční hodnotou používanou tvůrci politiky na celém světě a je široce používán ve veřejných diskusích. HDP tvoří úhrn přidané hodnoty všech ekonomických činností, které jsou založeny na penězích. Je založen na jasné metodice, která umožňuje srovnání v čase a mezi zeměmi a regiony.

2.2 HDP je také považován za ukazatel celkového společenského vývoje a pokroku obecně. HDP zejména není měřítkem udržitelnosti v oblasti životního prostředí či sociálního začleňování a tato omezení je třeba vzít v úvahu při používání HDP v politických analýzách a diskusích (Aktuální přehled omezení HDP: Stiglitz/Sen/Fitoussi (2008) Issues Paper, Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/Issues_paper.pdf).

2.3 Diskuse probíhají na řadě úrovní již asi 10 let a EHSV přijal v říjnu 2008 stanovisko z vlastní iniciativy⁽¹⁾, jehož obsahem je vysvětlení současných názorových trendů a podpora úsilí pro nalezení vhodných doplňujících ukazatelů, které budou s větší úplností charakterizovat vývoj lidské společnosti.

2.4 Toto sdělení vymezuje řadu opatření, která lze přijmout v krátkodobém až střednědobém horizontu. Celkovým cílem je vypracování komplexnějších ukazatelů, které poskytnou spolehlivější vědomostní základnu pro lepší veřejnou diskusi a tvorbu politiky. Záměrem Komise je spolupracovat se zúčastněnými stranami a partnery na vypracování ukazatelů, které budou uznávány a užívány na mezinárodní úrovni.

3. Obsah sdělení Komise

3.1 Komise navrhuje provedení následujících pěti kategorií opatření, která lze přepracovat nebo doplnit s ohledem na přezkum plánovaný na rok 2012.

3.2 **Doplnění HDP o ukazatele životního prostředí a sociální ukazatele:** ukazatele, které shrnují důležité otázky v jednom údaji, jsou nezbytnými nástroji komunikace. HDP a míra nezaměstnanosti a inflace jsou nejlepšími příklady těchto souhrnných ukazatelů, avšak jejich účelem není odrážet náš postoj k otázkám, jako je životní prostředí či sociální nerovnost. Komise má proto v úmyslu vypracovat komplexní index životního prostředí a zlepšit ukazatele kvality života.

3.2.1 **Komplexní index životního prostředí:** V současné době není k dispozici žádný komplexní ukazatel životního prostředí. V úvahu zde přichází zejména ekologická a uhlíková stopa, avšak obě jsou co do rozsahu omezeny (Uhlíková stopa shrnuje pouze emise skleníkového plynu. Ekologická stopa vylučuje některé dopady, např. na vodu. Komise ji však spolu s ostatními ukazateli testuje za účelem sledování tematické strategie pro udržitelné využívání přírodních zdrojů a akčního plánu pro biologickou rozmanitost). Útvary Komise mají v úmyslu v roce 2010 předložit pilotní verzi indexu zatížení životního prostředí. Součástí indexu budou hlavní oblasti politiky životního prostředí:

- změna klimatu a spotřeba energie,
- příroda a biologická rozmanitost,
- znečištění ovzduší a dopad na zdraví,
- spotřeba a znečištění vody,
- produkce odpadů a využívání zdrojů.

3.2.2 **Kvalita života a blahobyt:** Příjem, veřejné služby, zdraví, volný čas, bohatství, mobilita a čisté životní prostředí jsou prostředky, jak těchto cílů dosáhnout a udržet je. Komise zadala studie proveditelnosti ukazatelů blahobytu a posílení práv spotřebitele a spolu s OECD studii o tom, jak lidé vnímají blahobyt.

3.3 **Informace téměř v reálném čase určené pro přijímání rozhodnutí:** Údaje o HDP a nezaměstnanosti se často zveřejňují během několika týdnů po skončení období, které hodnotí, což může umožnit rozhodování téměř v reálném čase. Údaje o životním prostředí a sociálních otázkách jsou v mnoha případech příliš staré na to, aby poskytl operativní informace např. o rychle se měnící kvalitě vzduchu a vody nebo rozvržení pracovní činnosti.

(¹) Úř. věst. C 100, 30.4.2009, s. 53.

3.3.1 Komise se proto zaměří na zvýšení včasnosti údajů týkajících se životního prostředí a sociálních otázek, aby byli tvůrci politiky v celé EU lépe informováni. Satelity, automatické měřicí stanice a internet umožňují stále lépe **sledovat životní prostředí v reálném čase**. Prostřednictvím směrnice INSPIRE (Směrnice 2007/2/ES) a systému GMES (Globální monitoring životního prostředí a bezpečnosti – *Global Monitoring for Environment and Security* – GMES, KOM(2009) 233 v konečném znění).

3.3.2 **Včasnost sociálních údajů bude zlepšena**, kdykoli to bude možné, např. v rámci nového Evropského systému modulů průzkumu pro sociální statistiku.

3.4 **Přesnější podávání zpráv o rozdělování a nerovnostech**: Sociální a hospodářská soudržnost jsou obecnými cíli Společenství. Stávající údaje z národních účtů, např. údaje o příjmu domácností nebo údaje ze sociálních průzkumů, jako je EU-SILC, v současné době umožňují provedení analýzy klíčových otázek týkajících se rozdělování (Statistiky Evropské unie v oblasti příjmů a životních podmínek (EU-SILC).

3.5 **Vypracování evropské hodnotící tabulky udržitelného rozvoje**: Ukazatele udržitelného rozvoje EU (srov. statistickou publikaci Eurostatu „Měření pokroku k udržitelnější Evropě – 2007“) byly vypracovány spolu s členskými státy a jsou zohledňovány ve dvouleté zprávě Komise o pokroku. Tento nástroj pro sledování pokroku však plně nezachycuje nedávný vývoj v důležitých oblastech, kterými se oficiální statistiky dosud důkladně nezabývají (jako je udržitelná produkce a spotřeba nebo otázky správy věcí veřejných).

3.5.1 Komise spolu s členskými státy proto zvažuje možnost **vypracování hodnotící tabulky udržitelného rozvoje**. Tato tabulka, založená na souboru ukazatelů udržitelného rozvoje EU, by také mohla obsahovat další veřejně dostupné kvantitativní a kvalitativní informace.

3.5.2 Základním cílem strategie udržitelného rozvoje je respektovat meze přírodních zdrojů planety. Sem patří omezená schopnost přírody poskytovat obnovitelné zdroje a absorbovat znečišťující látky. Je nezbytné znát „pásma ohrožení“ předtím, než bude dosaženo vlastních kritických mezníků. Proto bude nutné **vymezení a pravidelné aktualizace těchto prahových hodnot u hlavních znečišťujících látek a obnovitelných zdrojů**, aby mohla být formována politická diskuse a podpořeno stanovení cílů a hodnocení politik.

3.6 **Rozšíření národních účtů na otázky v oblasti životního prostředí a sociálních věcí**: Evropský systém hospodářských účtů je hlavním nástrojem, ze kterého vycházejí hospodářské statistiky EU a rovněž mnohé hospodářské ukazatele (včetně HDP). Ve svých závěrech z června 2006 Evropská rada vyzvala EU a členské státy, aby národní účty rozšířily

o hlavní hlediska udržitelného rozvoje. Komise zajistí, aby práce byla zohledněna v rámci budoucích revizí mezinárodního Systému národních účtů a Evropského systému hospodářských účtů. V dlouhodobém horizontu se očekává, že integrovanější environmentální, sociální a hospodářské účetnictví bude základem nových ukazatelů nejvyšší úrovně.

3.6.1 **Integrované environmentální hospodářské účetnictví**: V roce 1994 Komise předložila svou první strategii „ekologického účetnictví“ (KOM(1994) 670). Od té doby Eurostat a členské státy ve spolupráci s OSN a OECD vypracovaly a vyzkoušely metody účetnictví do takové míry, že několik členských států nyní pravidelně poskytuje první soubory environmentálních účtů. Dále by mohly být založeny fyzické environmentální účty pro spotřebu energie, produkci odpadů a nakládání s nimi a peněžní účty pro subvence související s životním prostředím. Aby byly účty srovnatelné, Komise má v úmyslu začátkem roku 2010 navrhnout právní rámec pro environmentální účetnictví.

3.6.2 **Častější používání stávajících sociálních ukazatelů z národních účtů**: Stávající Evropský systém hospodářských účtů již zahrnuje ukazatele, které poukazují na sociálně důležité otázky, jako je disponibilní důchod domácností a údaj o upraveném disponibilním důchodu, který zohledňuje rozdíly v systémech sociální ochrany různých zemí.

4. Obecné poznámky

4.1 Problematika měření pokroku vývoje lidstva ucelenějším způsobem upoutává rostoucí pozornost politiků i veřejnosti. Jsou potřebné nové přístupy, aby se ukázalo, jak sladit demografický vývoj a hospodářský rozvoj lidstva s konečnými rozměry planety a jejích zdrojů.

4.2 Nové přístupy a metody měření pokroku jsou nezbytné v dnešním, stále složitějším společenském prostředí proto, aby se dala lépe formulovat strategická vize lidských společenství, jakým je i EU. Jsou důležité jednak pro bilancování zdrojů, potřebných pro dosažení strategických cílů, jakým je především udržitelný rozvoj, podmíněný např. i efektivní ochranou klimatu a šetrným využíváním všech zdrojů.

4.3 Další významnou oblastí je formulace rozhodujících politik společenství s respektováním všech měřitelných dopadů a vlivů a jejich vzájemných interakcí a samozřejmě, hodnocení uplatnění těchto politik.

4.4 EHSV proto vítá sdělení Komise „Překročit HDP – Měření pokroku v měnícím se světě“ a iniciativy, souhrnně uvedené v tomto sdělení. Přesto, že řada aktivit a projektů již probíhá, Výbor upozorňuje, že jsme dosud v úvodní etapě této cesty a volit správné nástroje a měřítka a jejich integrace do řízení klíčových politik a strategií nebudou vůbec jednoduché.

4.5 Má-li být jakýkoliv nástroj účinný, musí být co nejjednodušší a co nejsnáze ovladatelný a jeho používání musí být přijato zúčastněnými aktéry. Nástroje, které nejsou dokonale osvojeny jejich uživateli a obecně přijímané, nemohou přinést žádoucí výsledek. Samozřejmě, každému novému nástroji bude nějakou dobu trvat, aby byl přijímán jako měřítko pokroku. Ovšem, žádný nástroj by neměl být samoúčelný, nástroj, který se prokáže jako neúčinný by měl být opuštěn.

4.6 Je zjevné, že cesta povede od jednoduššího ke složitějšímu, přesto by složitost neměla převážet očekávané přínosy. Základem, i v komunitárním měřítku, by měla zůstat národní úroveň sběru a hodnocení dat a jejich zpracování do indikátorů a ukazatelů, organizovaná v jasném, sjednocujícím komunitárním rámci.

4.7 Agregace parametrů pro celé společenství by pak měla umožnit koordinované a kompatibilní přijímání strategií a politik na národní i komunitární úrovni při důsledném uplatnění principů subsidiarity a přiměřenosti. Na komunitární úrovni pak bude zvláště důležité postupovat podle trendů vývoje a zvolené nástroje by měly být schopné identifikovat i slabé signály potenciálně nebezpečných změn v dostatečném předstihu a spolehlivosti.

4.8 HDP i s jeho známými nedostatky je jedinečným agregovaným nástrojem s rychlou odezvou na vývoj. Žádoucím nástrojem by byl rovněž agregovaný ukazatel, zahrnující ohledy sociální a ohledy životního prostředí, což zjevně bude velmi obtížné. EHSV se proto domnívá, že při hodnocení více parametrů z různých oblastí by měla být při tvorbě politik nastavena rozhodovací kritéria, podporující udržitelný rozvoj globálního společenství.

4.9 EHSV je přesvědčen, že individuální přístup je možný pouze pro vývoj jednotlivých nástrojů. Pro jejich zhodnocení a efektivní uplatnění musí být uplatněn celostní, holistický přístup, aby se co nejméně omezily střety ve vyhodnocení některých nástrojů a parametrů a nevyvážená politická a strategická rozhodnutí, jejichž riziko vyplývá z nevyřešených střetů.

4.10 Celý proces připravovaných změn nebude ani krátkodobý, ani jednoduchý, proto musí být věnována mimořádná pozornost analytické přípravě a projekci jednotlivých nástrojů s fundovaným výzkumem jejich interakcí a důkladným konzultacím se zainteresovanými aktéry.

4.11 Pro tento proces bude nutno stanovit priority a termíny dalších etap, které jsou ve sdělení Komise naznačeny jen velmi neurčitě; Výbor zvláště naléhá na Komisi nastavit včasný proces integrace do cílů a hodnotících mechanismů nové strategie pro

Evropu do roku 2020 a stejně tak i dlouhodobé Strategie udržitelného rozvoje. EHSV v této úvodní fázi postrádá účast dalších zainteresovaných aktérů, například příslušných ekonomických generálních ředitelství Komise. Je nedostačující, aby na této zásadní změně pracovaly pouze GR pro životní prostředí, EEA a Eurostat.

4.12 Pro další postup prací a strukturování příštích kroků bude nutno využít všech dostupných úvah a projektů, jmenovitě „Zprávy komise o měření ekonomické výkonnosti a společenského pokroku“ („Stiglitzova zpráva“: <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>), zpráv organizace TEEB (*The Economics of Ecosystems and Biodiversity* <http://www.teebweb.org/>), prací Evropské Environmentální Agentury (EEA), Eurostatu a dalších, kteří na tomto komplexním evropském a globálním projektu spolupracují. Rozhodujícím kritériem musí být zachování nezávislosti statistiky a jejich kvalitativních nároků a obecně přijímaná vypovídací schopnost nástrojů.

4.13 Valné shromáždění OSN nedávno rozhodlo svolat na rok 2012 novou globální konferenci, aby se zhodnotil pokrok v udržitelném rozvoji za 20 let od Summitu Země v Riu v roce 1992. Je jasné, že cesty k zelené nízkouhlíkové globální ekonomice tam budou jedním z klíčových témat. Bylo by proto žádoucí, aby Evropa vytvořila do roku 2011 jasný rámec pro hodnocení svého vlastního pokroku a mohla přinést v roce 2012 světovému společenství dobře definované návrhy.

5. Speciální poznámky

5.1 Speciální poznámky jsou komentářem k pěti základním oblastem, a jejich dílčím složkám v pořadí podle kapitoly 3.

5.2 Velmi náročným úkolem Komise je zpracování pilotní verze komplexního indexu životního prostředí. Komise přislíbila předložit tento index již v roce 2010 a bude se patrně jednat o agregovaný index, přičemž bude při jeho hodnocení nutno brát ohled na vyváženost vlivů jednotlivých složek životního prostředí. Dosavadní uhlíková a ekologická stopa pokrývají specifické složky životního prostředí a spotřebu zdrojů, objevují se další koncepty, jako „vodní stopa“ a „lesní stopa“, nic z toho však nevyjadřuje v plnosti budoucí index. Jeho konstrukce by měla být od počátku konzultována se zainteresovanými aktéry a velmi pečlivě by se měly volit váhy jednotlivých faktorů v komplexním indexu.

5.3 Obdobně náročné bude zpracování ukazatelů kvality života a blahobytu ⁽²⁾, i když i zde existují studie včetně studie proveditelnosti; u těchto ukazatelů se jedná ve velké míře o subjektivní vnímání, a nikoli exaktní měření. Nutno zde poznamenat, že zcela exaktní není ani HDP.

⁽²⁾ Úř. věst. C 100, 30.4.2009, s. 53.

5.4 Informace téměř v reálném čase určené pro přijímání rozhodnutí jsou velmi závažné pro „provozní řízení“ kvality životního prostředí a korekční zásahy v sociální oblasti. Pro strategické otázky a tvorbu politik jsou důležitější dlouhodobější trendy základních parametrů, takže výběr sledovaných veličin v reálném by měl být podřízen tomuto rozlišení, aby nedošlo ke zbytečnému zahlcení rozhodovacích procesů individuálními informacemi. Důležitější bude v tomto ohledu reakce na změny, která bude promyšlená a včasná. Monitorování v systému GMES bude prioritně patřit do „provozního řízení“, prokáže-li dlouhodobější trendy, pak bude samozřejmě sloužit i k formulování politik.

5.5 Dobrá informovanost o rozdělování a nerovnostech na úrovni členských zemí a regionů je důležitá pro formulování politik Společenství, vyžadujících sdílení úsilí. Cílem je odstranění výrazných nerovností vhodně formulovanými politikami, pro něž je zpřesnění dat klíčové. Úspěch politik závisí na jejich obecném přijetí a ztotožnění se s nimi, což bez pocitu rovného zacházení prakticky není možné. Na tomto přístupu bude záviset i budoucí vnímání Společenství jeho občany.

5.6 Hodnocení udržitelného rozvoje je problematikou velmi náročnou. Jako dlouhodobá a zastřešující strategie udržitelný rozvoj nemá a ani nemůže mít konkrétní cíle s konkrétními termíny. Z povahy věci plyne, že cíle musí být formulovány s dostatečnou mírou obecnosti. V posuzování udržitelného rozvoje jde skutečně především o zachycení trendů ve dvou

základních směrech: (1) hodnocení kapacity únosnosti ekosystémů a čerpání neobnovitelných i obnovitelných zdrojů a (2) hodnocení rozvoje spravování lidských společenství v obecném smyslu. Na vývoji těchto dvou základních faktorů bude záležet, zda se světové společenství a v něm společenství EU bude nebo nebude vyvíjet udržitelným způsobem. Návrhy ve sdělení Komise (hodnotící tabulka i sledování prahových hodnot znečišťujících látek) jdou tímto směrem, což EHSV vítá.

5.7 EHSV rovněž oceňuje úsilí Komise ve směru rozšiřování národních účtů na otázky životního prostředí a sociálních věcí. Dostatek spolehlivých a dobře strukturovaných informací z těchto účtů může významně napomoci k žádoucí racionální internalizaci externích nákladů tam, kde k tomu bude dostatek spolehlivých údajů a nebude docházet k narušování tržní rovnováhy. Již dnes tyto účty obsahují cenná data, která však mohou mít problémy se srovnatelností mezi jednotlivými členskými státy, a proto je důležité úsilí příslušných aktérů, aby vyprojektovali optimální systém dat a jejich sběru reflektující potřebu vytvoření fyzických environmentálních účtů a Komise si vzala v tomto ohledu náročný úkol navrhnout začátkem roku 2010 právní rámec pro environmentální účetnictví. Sociální ukazatele z národních účtů nejsou zatím využívány v plném rozsahu, v němž jsou dostupné. Lze očekávat, že potřeba využití těchto ukazatelů poroste s tím, jak se bude propracovávat komplexní a integrovaný přístup k měření a hodnocení pokroku v měnícím se světě.

V Bruselu dne 29. dubna 2010.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Mario SEPI