

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент – „Отвъд БВП: измерване на напредъка в свят на промени““

COM(2009) 433 окончателен

(2011/С 18/11)

Докладчик: г-н ZVOŘIL

На 20 август 2009 г. Европейската комисия реши, в съответствие с член 262 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно:

„Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент – Отвъд БВП: измерване на напредъка в свят на промени“

COM(2009) 433 окончателен.

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 25 февруари 2010 г.

На 462-рата си пленарна сесия, проведена на 28 и 29 април 2010 г. (заседание от 29 април), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище със 168 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 6 гласа „въздържал се“.

1. Заключение и препоръки

1.1 ЕИСК приветства съобщението на Комисията на тема: „Отвъд БВП: измерване на напредъка в свят на промени“ и инициативите, които то обобщава. Комитетът отбелязва, че досега сме достигнали само първия етап от този процес и че няма да бъде лесно да се изберат инструментите и адекватните мерки и да се интегрират в управлението на основни политики и стратегии.

1.2 Комисията е натоварена с трудната задача за разработване на пилотен вариант на комплексен индекс за екологичното състояние. Очевидно става дума за съвкупен индекс, който изисква да се вземе под внимание равновесието от въздействието на всеки компонент на околната среда. Разработването му следва от самото начало да бъде предмет на консултации със заинтересованите страни.

1.3 Разработването на комплексен показател за качеството на живот и социалното сближаване ще бъде още по-трудно. Важно е да се провеждат пилотни проекти в тази област, която Комисията трябва да определи като критична точка на целия проект. Тя трябва незабавно да даде ход на пилотни проекти.

1.4 Тенденциите на развитие в дългосрочен план на основните параметри са много важни за стратегията и разработването на политиките. Следователно тази гледна точка трябва да определи избора на параметри, наблюдавани в реално време. Следва да се даде обмислен и своевременен отговор на промените.

1.5 Системата трябва да продължи да се основава, дори и в рамките на Съюза, върху събирането и оценката на национално

равнище на данни, организирани в ясно определена европейска рамка, както и преобразуването им в показатели и параметри. Тяхната оценка изисква цялостен и всеобхватен подход за намаляване на конфликтите между интерпретирането на определени инструменти и свързаните с това рискове.

1.6 Оценката на устойчивото развитие се състои в разбирането на тенденциите в две основни посоки: (1) оценка на капацитета на усвояване и (2) оценка на развитието на администрирането на човешките общности. Двете предложения, представени в съобщението на Комисията (информационен регистър и наблюдение на праговите стойности на замърсителите), са в тази посока и ЕИСК приветства този факт.

1.7 ЕИСК приветства и усилията на Комисията за включване в националните сметки на екологични и социални въпроси. В началото на 2010 г. следва да бъде представена правна рамка за „екологично счетоводство“. Понастоящем не се използва в максимална степен потенциалът на наличните социални показатели от националните отчети. Може да се очаква, че с напредването в процеса на изготвяне на комплексен и интегриран подход, насочен към измерване и оценка на напредъка в един променящ се свят, все повече ще се чувства необходимостта от използването на тези показатели.

1.8 Този процес на промени в подготовката няма да бъде нито бърз, нито лесен, ето защо трябва да се обърне специално внимание на аналитичната подготовка и проучване на всеки инструмент, на основата на изследвания на взаимодействията между тях и на широки консултации със заинтересованите участници, за да се улесни приемането им в по-широк международен контекст.

1.9 Като част от продължаването на работата и за да се структурират следващите етапи, ще бъде необходимо да се използват всички идеи и проекти, които са на разположение. Решаващият критерий трябва да бъде максимална обективност, както и запазването на независимостта на статистиката и на нейните изисквания за качество. ЕИСК е готов да участва в оценката на необходимите промени и да работи за тяхното приемане от гражданското общество.

1.10 Необходимо е Комисията да изготви график и да определи датите за изпълнение на различните елементи на тази система. Тя следва да се съсредоточи конкретно върху интегрирането на някои нови мерки в новата стратегия за 2020 г., както и в стратегията за устойчиво развитие. Целта е през 2011 г. да се разполага с рамка, която би позволила изготвянето на ясни предложения за сравними действия в световен мащаб предвид Световната среща на върха за устойчиво развитие, свикана от ООН през 2012 г.

2. Въведение

2.1 Най-общоприетата мярка за макроикономическата дейност е брутният вътрешен продукт (БВП = потребление на домакинствата + инвестиции + публично потребление + (износ - внос). Рамката и правилата за изчисляване на БВП са заложили в европейската система на национални сметки, която е до голяма степен съвместима със системата на национални сметки на ООН. БВП понастоящем е стандартният показател за сравнение, използван от инициаторите на политики по целия свят и често посочван в публичните дебати. В БВП се кумулира добавената стойност от всички стопански дейности, които имат парично изражение. Той се основава на ясна методология, която позволява сравнения във времето, както и между държави и региони.

2.2 БВП се счита и за показател за цялостното развитие на обществото и напредъка по принцип. БВП например не измерва ефективно екологичната устойчивост или социалната интеграция и тези ограничения трябва да бъдат отчитани при използването му при анализването и обсъждането на отделните политики. Неоплаван преглед на ограниченията на БВП като показател е направен в труда на Stiglitz/Sen/Fitoussi (2008 г.), Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress (http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/Issues_paper.pdf).

2.3 От около десет години този въпрос е предмет на дебати на различни равнища и през октомври 2008 г. ЕИСК прие становище по собствена инициатива⁽¹⁾, което представя и разяснява сегашните насоки на проучванията и подкрепя усилията за намиране на допълнителни показатели, които да позволяват по-пълно описание на развитието на човешките общества.

2.4 В този контекст с настоящото съобщение се извеждат някои действия, които биха могли да бъдат предприети в краткосрочен и средносрочен план. Общата цел е разработването на по-всеобхватни показатели, които да предоставят по-надеждна познавателна основа с оглед на по-качествен обществен дебат и решения за разработването на политики. Комисията възнамерява да сътрудничи със заинтересованите участници и партньорите за разработването на международно признати и прилагани показатели.

3. Обобщение на съобщението на Комисията

3.1 Комисията предлага прилагането на следните пет действия, които могат да бъдат преразгледани или допълнени в рамките на планирания през 2012 г. преглед.

3.2 **Допълване на показателя БВП с екологични и социални показатели.** Показателите, които обобщават важните факти с едно-единствено число, са особено важни комуникационни средства. БВП, както и равнището на безработицата и инфлацията са първостепенни примери за такива обобщаващи показатели. Те обаче нямат за цел да отразят ситуацията по теми, като опазването на околната среда или социалното неравенство. За запълване на тази празнота Комисията възнамерява да разработи широкообхватен индекс за екологичното състояние и да усъвършенства показателите за качеството на живота.

3.2.1 **Широкообхватен индекс за екологичното състояние.** Понастоящем липсва широкообхватен индекс за екологичното състояние. Подходящи за целта изглеждат „екологичният“ и „въглеродният отпечатък“, но и двата показателя са с ограничен обхват („въглеродният отпечатък“ включва само емисиите на парникови газове. „Екологичният отпечатък“ не включва някои последици, като например отражението върху водата. Комисията го тества обаче заедно с други показатели за мониторинг на Тематичната стратегия за устойчиво използване на природните ресурси и Плана за действие за биоразнообразието.). Службите на Комисията възнамеряват да представят през 2010 г. пилотен вариант на индекс за екологичното състояние. Той ще включва основните елементи на политиката в областта на околната среда:

- изменение на климата и използване на енергията;
- природа и биоразнообразие;
- замърсяване на въздуха и отражение върху здравето;
- използване и замърсяване на водата;
- генериране на отпадъци и използване на ресурсите.

3.2.2 **Качество на живота и благополучие.** Доходите, обществените услуги, здравеопазването, свободното време, богатството, мобилността и поддържане на тези цели. Комисията лансира проучвания на осъществимостта на показателите за благополучието и на засилването на ролята на потребителите, както и – съвместно с ОИСР – на възприемането на понятието за благополучие.

3.3 **Най-актуална информация за взимане на решения.** Стойностите за БВП и безработицата се публикуват често в рамките на няколко седмици след оценявания период, което позволява вземане на решения в почти реално време. Данните за околната среда и обществото в много случаи са твърде неактуални, за да могат да предоставят оперативна информация, например за качеството на въздуха и водата или схемите на работа, чиито компоненти бързо се променят.

⁽¹⁾ Вж.ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 53.

3.3.1 Комисията следователно ще подобри актуалността на данните за околната среда и обществото, за да могат тези, които вземат решения в ЕС, да бъдат по-добре осведомени. Спътниците, пунктовете за автоматично измерване и интернет правят във все по-голяма степен възможно **проследяването на околната среда в реално време** благодарение на разпоредбите на директивата „INSPIRE“ (Директива 2007/2/ЕО) и ГМОСС (Глобален мониторинг на околната среда и сигурността - Global Monitoring for Environment and Security), вж. COM(2009)223 окончателен).

3.3.2 **Актуалността на социалните данни ще бъде подобрена** там, където е възможно с помощта например на новата Европейска модулна система за социални статистически изследвания.

3.4 **По-точно отчитане на разпределението на богатата и социалното неравенство.** Социалното и икономическото сближаване е приоритетна цел на Общността. Данните от националните отчети (като например за доходите на домакинствата) или от социални изследвания като EU-SILC (статистика на ЕС за доходите и условията на живот) вече позволяват анализирането на ключовите въпроси за разпределението на богатата.

3.5 **Разработване на европейски информационен регистър за устойчиво развитие.** Показателите на ЕС за устойчиво развитие (Вж. Статистически сборник на Евростат „Measuring progress towards a more sustainable Europe – 2007“) са разработени съвместно с държавите-членки и са отразени в двугодишния доклад на Комисията за напредъка. Това средство за проследяване обаче не отразява изцяло последните развития във важни области, които все още не са обхванати в достатъчна степен от официалната статистика (например устойчивото производство и потребление или въпросите за управлението).

3.5.1 В тази връзка Комисията проучва възможностите за **разработване** съвместно с държавите-членки **на информационен регистър за устойчиво развитие.** Този регистър, основаващ се на набора от показатели за устойчиво развитие на ЕС, би могъл да включва и друга количествено и качествено изразена обществено достъпна информация.

3.5.2 Стратегията за устойчиво развитие поставя ключова цел за съблюдаване на ограничените природни ресурси на планетата. Това включва ограничения капацитет на природата за възобновяване на ресурсите и за абсорбиране на замърсители. Важно е да се знаят „рисковите зони“ преди достигането на реалните повратни точки. Следователно е необходимо **да се определят и редовно актуализират праговете стойности за основните замърсители и възобновяеми ресурси**, така че да бъдат своевременно информирани участниците в политическия дебат и да бъде насърчено поставянето на целите и оценяването на политиките.

3.6 **Включване в националните сметки на екологични и социални въпроси.** Европейската система от сметки е основният инструмент както при изготвяне на икономическата статистика на ЕС, така и при изчисляването на редица икономически показатели (в това число и БВП). В заключенията си от юни 2006 г. Европейският съвет призова ЕС и държавите-членки да включат в националните си сметки ключовите аспекти на устойчивото развитие. Комисията ще следи за включването на

тази задача при следващи прегледи на международната система от национални сметки и европейската система от сметки. В дългосрочен план се очаква по-интегрираното екологично и социално-икономическо отчитане да предостави основа за разработването на нови широкообхватни показатели.

3.6.1 **Интегрирано еколого-икономическо отчитане.** Първата си стратегия за „зелено счетоводство“ Комисията представи през 1994 г. в съобщението си COM(1994) 670. Оттогава Евростат и държавите-членки в сътрудничество с ООН и ОИСР разработиха и тестваха счетоводни методи до степен, която понастоящем позволява на няколко държави-членки да предоставят първите набори от екологични отчети. По-нататък биха могли да бъдат създадени физически отчети за околната среда по отношение на потреблението на енергия, генерирането и третирането на отпадъци, както и такива в парично изражение за предоставените за околната среда субсидии. За да се осигури съвместимостта на отчетите, Комисията възнамерява в началото на 2010 г. да предложи правна рамка за „екологично счетоводство“.

3.6.2 **Увеличаване на използването на социални показатели от националните отчети.** В съществуващата европейска система от сметки вече са включени показатели, които отразяват съществени социални въпроси, като разполагаемия доход на домакинствата и коригираната стойност на разполагаемия доход, която отчита различията в режимите на социално осигуряване между отделните държави.

4. Общи бележки

4.1 Въпросът за по-последователна мярка за човешкия прогрес е обект на нарастващ интерес от страна на политиците и широката общественост. Необходими са нови подходи, за да се покаже как да се съвмести демографското и икономическото развитие на човечеството с ограничения размер на планетата и на нейните ресурси.

4.2 Тези нови подходи и методи за измерване на напредъка имат съществено значение в сегашната социална среда, чиято сложност продължава да се увеличава, за да направят възможно едно по-добро формулиране на стратегическата визия за човешките общности, каквато е ЕС. Тяхното значение се дължи отчасти на това, че те дават възможност да се направи равностойна на ресурсите, необходими за постигане на стратегическите цели, от които на първо място е устойчивото развитие, което изисква наред с другото ефективна защита на климата и пестеливо използване на всички ресурси.

4.3 Друга важна област на приложение е проектирането на основните политики на Общността, които трябва да вземат предвид всички техни измерими въздействия и отражение, както и взаимодействието между тях, и разбира се, оценката на изпълнението на тези политики.

4.4 Ето защо ЕИСК приветства съобщението на Комисията на тема: „Отвъд БВП: измерване на напредъка в свят на промени“ и инициативите, които то обобщава. Независимо от това, че вече са в ход многобройни проекти и дейности, Комитетът привлича вниманието върху факта, че досега сме само на първия етап от този процес и че изборът на адекватни инструменти и мерки и интегрирането им в управлението на основните политики и стратегии няма да бъде лесно.

4.5 За да бъде един инструмент ефикасен - независимо от това какъв е - той трябва да бъде възможно най-прост и лесно управляем и заинтересованите страни трябва да го приемат. Инструментите, които не са напълно подходящи за ползвателите и които не са общоприети, не могат да дадат очакваните резултати. Приемането на всеки нов инструмент като мярка за измерване на напредъка, разбира се ще отнеме известно време. Никой инструмент обаче не може да бъде самоцелен, следва да се изостави всеки инструмент, който не е доказал своята ефикасност.

4.6 Очевидно е, че най-простото се развива към по-сложно; тази сложност обаче не трябва да надхвърля очакваните ползи. Системата трябва да продължи да се основава, дори и в рамките на Общността, върху събирането и оценката на национално равнище на данни, организирани в ясно определена европейска рамка, както и обработката им в показатели и параметри.

4.7 Обобщаването на тези параметри за цялата Общност следва да даде възможността да се приемат стратегии и политики, които са последователни и координирани, както на национално, така и на европейско равнище чрез стриктно прилагане на принципите на субсидиарност и пропорционалност. Ще бъде особено важно да се действа на общностно равнище въз основа на констатираните тенденции, а избраните инструменти трябва да са в състояние да установят достатъчно рано и надеждно дори и най-слабите признаци, предвестници на потенциално опасни промени.

4.8 БВП, дори и с познатите му недостатъци, продължава да бъде изключителен агрегиран инструмент, чийто латентен период по отношение на промените е кратък. Търсеният нов инструмент ще бъде и съвкупен показател, отчитащ социалните и екологичните аспекти, което ще бъде много трудно. Поради това ЕИСК счита, че е целесъобразно да се установят критериите, които дават възможност за подбор - по време на проектирането на политиките - измежду различните параметри, обхващащи отделните области, като по този начин се насърчава устойчивото развитие на световната общност.

4.9 ЕИСК е убеден, че индивидуалният подход е възможен само по време на разработването на всеки отделен инструмент. Оценката и ефикасното прилагане на тези инструменти включва глобален и холистичен подход с цел максимално намаляване на конфликтите между определени инструменти и параметри ако не бъдат решени, тези конфликти могат да нарушат баланса на политическите и стратегическите решения.

4.10 Този процес на подготвяни промени няма да бъде нито бърз, нито лесен, ето защо трябва да се обърне специално внимание на аналитичната подготовка и на проучването на всеки инструмент, на основата на проучване на взаимодействията между тях и чрез широки консултации със заинтересованите участници.

4.11 В рамките на този процес ще бъде необходимо да се установят приоритетите и да се определят дати за следващите етапи, по отношение на които съобщението на Комисията е доста неясно; освен това Комитетът настоятелно призовава Комисията да пристъпи своевременно към включването им в целите и механизмите за оценка на новата стратегия за Европа до 2020 г., както и в дългосрочната стратегия за устойчиво развитие. ЕИСК изразява съжаление, че другите заинтересовани

участници не участват в този първи етап, като например съответните генерални икономически дирекции на Комисията. Такава радикална промяна изисква много повече от работата единствено на Генерална дирекция „Околна среда“, на Европейската агенция за околната среда и Евростат.

4.12 В рамките на продължаващата работа и с цел структуриране на следващите етапи, ще бъде необходимо да се използват всички налични идеи и проекти, а именно докладът на Комисията относно измерването на икономическите резултати и социалния напредък („докладът Stiglitz“). <http://stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>, проучването „ТЕЕВ“, („Икономика на екосистемите и биоразнообразието“ (The Economics of Ecosystems and Biodiversity), <http://www.teebweb.org/> (на английски език), посветено на икономиката на екосистемите и биоразнообразието, работата на Европейската агенция за околната среда (ЕАОС), на Евростат и на всички, които допринасят за този комплексен и глобален европейски проект. Решаващ критерий трябва да бъде запазването на независимостта на статистиката и нейните изисквания за качество, както и всеобщото приемане на обяснителните възможности на инструментите.

4.13 Общото събрание на Организацията на обединените нации неотдавна реши да организира през 2012 г. нова международна конференция за оценка на осъществения напредък в областта на устойчивото развитие през изтеклите двадесет години от провеждането на срещата на върха за Земята в Рио де Жанейро през 1992 г. Ясно е, че начините за постигане на световна „зелена“ икономика с ниски въглеродни емисии ще бъдат сред основните теми. Желателно би било до 2011 г. в Европа да се създаде ясна рамка за оценка на собствения напредък и по този начин тя да може да представи през 2012 г. конкретни предложения пред международната общност.

5. Специфични бележки

5.1 Настоящите специфични бележки разглеждат петте основни действия, както и техните съответни компоненти, представени във възприетата от глава 3 последователност.

5.2 Комисията е натоварена с трудната задача да разработи пилотен вариант на комплексен индекс за екологичното състояние. Тя е поела ангажимент да представи този индекс през 2010 г. и очевидно това ще бъде съвкупен индекс, при чийто оценка ще се отчита балансът на въздействието на всеки компонент от околната среда. „Екологичният“ и „въглеродният“ отпечатък в сегашния им вид обхващат специфичните за околната среда и за използване на ресурсите компоненти. Възникнаха други понятия, като отражение върху водата и „отпечатък върху горите“, но никое от тях не представлява напълно бъдещият индекс. Разработването на този бъдещ индекс трябва от самото начало да бъде предмет на консултации със заинтересованите страни и ще бъде необходимо да се оценят изключително внимателно претеглените коефициенти на всеки фактор от този комплексен индекс.

5.3 Разработването на показатели за качеството на живот и благополучие⁽²⁾ ще бъде също така трудно, макар и да са налице проучвания в тази област, включително предпроектните проучвания; тези показатели се основават до голяма степен на субективни възприятия, а не на точни измервания. Следва да се отбележи, че и БВП не е напълно точен.

(2) Вж.ОВ С 100, 30.4.2009 г., стр. 53.

5.4 „Оперативното“ управление на качеството на околната среда и коригиращите действия в социалната сфера изискват информация за вземане на решения в почти реално време. Стратегическите въпроси и разработването на политики се основават по-скоро на тенденциите в развитието на основните параметри. Следователно, тази разлика ще определи избора на наблюдаваните в реално време величини, за да се избегне пренасянето на процеса на вземане на решения с индивидуална информация. От тази гледна точка е необходимо да се обръща по-голямо значение на обмисленото и своевременно реагиране на промените. Мониторингът в рамките на системата ГМОСС ще бъде свързан приоритетно с „оперативно управление“; ако той разкрива по-дългосрочни тенденции, то тогава той би могъл очевидно да бъде използван за изготвянето на политики.

5.5 Формулирането на общностни политики, които изискват съвместни усилия, предполага подходяща информация за разделенията и различията на национално и регионално равнище. Целта е да се премахнат най-значимите различия чрез политики, изготвени по подходящ начин, за които точността на данните е от ключово значение. Успехът на тези политики зависи от това дали те са общоприети и от степента на подкрепа, с която се ползват, което е почти невъзможно, когато се чувства липса на равно третиране. Спазването на този подход ще определи как гражданите ще възприемат Общността.

5.6 Оценката на устойчивото развитие е много сложен въпрос. Устойчивото развитие е обща дългосрочна стратегия, която по дефиниция не е имала и дори не може да има конкретни цели, обвързани с конкретни срокове. По дефиниция целите трябва да бъдат формулирани по достатъчно общ начин. В случай на оценка на устойчивото развитие, става въпрос преди всичко да се уловят тенденциите в две основни

посоки: (1) оценка на капацитета за усвояване на екосистемите и използването на невъзобновяеми и възобновяеми ресурси и (2) оценка на развитието на администрирането на човешките общности като цяло. развитието на тези два фундаментални фактора ще определи дали развитието на международната общност е устойчиво или не, а то ще определи и развитието на Европейската общност. Предложенията, представени в съобщението на Комисията (информационен регистър и наблюдение на праговите стойности на замърсителите), са в тази посока и ЕИСК приветства този факт.

5.7 ЕИСК оценява и усилията на Комисията за включване на екологични и социални въпроси в националните сметки. Надеждната и добре структурирана информация от тези сметки, достатъчна по количество, може да улесни в голяма степен желателната рационална интернализация на външните разходи в области, където има достатъчно налични надеждни данни за тази цел, и когато равновесието на пазара не е нарушено. Тези сметки вече съдържат ценни данни, чиято сравнимост между отделните държави-членки може да се окаже проблематична. Това обяснява значението на усилията на заинтересованите участници за разработването на оптимална система от данни, като и за тяхното събиране, произтичащо от необходимостта да се развиват физически отчети за околната среда. Във връзка с това Комисията е поела тежката задача да предложи в началото на 2010 г. правна рамка за екологично счетоводство. Понастоящем не се използва в максимална степен потенциалът на наличните социални показатели от националните отчети. Може да се очаква, че все повече ще се чувства необходимостта да се използват тези показатели, в зависимост от напредъка в изготвянето на комплексен и интегриран подход, насочен към измерване и оценка на напредъка в един променящ се свят.

Брюксел, 29 април 2010 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI