

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k tématu Nejen HDP – zapojení občanské společnosti do výběru doplňkových ukazatelů (stanovisko z vlastní iniciativy)

(2012/C 181/04)

Zpravodaj: **pan PALMIERI**

Dne 20. ledna 2011 se Evropský hospodářský a sociální výbor, v souladu s čl. 29 odst. 2 jednacího řádu, rozhodl vypracovat stanovisko z vlastní iniciativy k tématu

Nejen HDP – zapojení občanské společnosti do výběru doplňkových ukazatelů.

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 7. března 2012.

Na 497. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 28. a 29. března 2012 (jednání dne 29. března 2012), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 172 hlasy pro, 5 hlasů bylo proti a 12 členů se zdrželo hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) připomíná odstavec 8 závěrečného poselství konference EHSV *Přechod k udržitelnosti je naší odpovědností! Evropská občanská společnost na cestě k Rio+20* konané ve dnech 7. a 8. února 2012, kde „oceňuje, že v předběžném návrhu jsou uznána omezení HDP jako prostředku měření blahobytu a vyzývá k zapojení občanské společnosti do urgentní tvorby doplňkových ukazatelů“.

1.2 EHSV oceňuje pokrok dosažený v posledních letech při vypracování ukazatelů doplňujících hrubý domácí produkt (HDP), a to na úrovni světové i evropské, především ve zkoumání ukazatelů reprezentujících kvalitu života a sociální podmínky občanů ve vztahu k udržitelnosti hospodářských systémů.

1.2.1 EHSV je nadále přesvědčen o zásadním významu vývoje takových ukazatelů, především formou globálního přístupu, jenž by umožnil vedoucí postavení Evropské unie (EU), a to s ohledem na nadcházející mezinárodní setkání (Rio+20) a zejména z důvodu případného pokroku nových strategií pro stabilitu a hospodářský růst, rozvoj a sociální soudržnost a udržitelné životní prostředí. Prvním pracovním programem, pro který je třeba připravit doplňkové ukazatele k HDP, je strategie Evropa 2020.

1.3 EHSV zastává mínění, že složitou cestu vedoucí k novému definování kvality života a pokroku společnosti, které se nebude omezovat na hospodářský růst, není možné oddělovat od současných evropských politik zaměřených proti obnovenému působení hospodářské a finanční krize.

1.3.1 K hospodářské obnově a překonání krize je třeba změnit měřítko hodnot a založit rozvoj na kvalitě života a na pokroku společnosti. Jen tímto způsobem je možné obrátit

pozornost na příčiny krize a jejího nedávného návratu v podobě recese v Evropě, změřit je a vypracovat vhodnější politiky v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém výhledu. V tomto směru představují politiky EU zvláště významnou výzvu.

1.4 EHSV proto vyzývá k překonání odporu a snahy redukovat zavedení a institucionální monitorování ukazatelů hospodářské, sociální a environmentální udržitelnosti po boku tradičních ukazatelů čistě hospodářské a finanční povahy. Je tak možné zamezit současné krizi a lépe ji zvládnout.

1.5 Vznikla značná mezera mezi hospodářskými politikami na státní i evropské úrovni a politikami pro kvalitu života a sociální pokrok. Vzhledem k rozšířenému využívání doplňkových ukazatelů k HDP v některých statistických úřadech členských států je však možné rozsah této mezery snižovat, což souvisí se schopností transformovat množství dostupných informací na poznání a uvědomění evropských občanů.

1.5.1 V tomto smyslu je třeba prohloubit diskusi o samotném významu pokroku, která kromě nového definování koncepce rozvoje zavádí také prvky politické zodpovědnosti. Nový přístup vyžaduje stanovení různých dimenzí, ze kterých se pokrok skládá, prostřednictvím:

- i) rozšíření národních účtů na sociální a environmentální jevy,
- ii) používání složených ukazatelů a
- iii) vytvoření klíčových ukazatelů.

1.6 EHSV proto zastává mínění, že statistika by měla převzít rozhodující úlohu při překonávání znalostní mezery:

- mezi hospodářskými a sociálními procesy ovlivněnými politickými rozhodnutími a vývojem situace z hlediska kvality života a sociálního pokroku,
- mezi samotnými politickými institucemi a projevy občanství, tím spíše dnes, za podmínek rozvoje informačních a telekomunikačních technologií.

1.7 EHSV je přesvědčen, že transparentnost demokratických rozhodovacích procesů vyžaduje nezávislou statistickou „správu“. Je třeba, aby to byla statistika, která uplatní svou základní úlohu, tedy zjišťování a jeho metodologii, ve vztahu k jevům souvisejícím s novými nároky hospodářské, sociální a environmentální povahy. V této souvislosti je Eurostat předurčen k ústřední roli, totiž integraci a harmonizaci národních a regionálních statistik.

1.8 EHSV se dále domnívá, že občanská společnost by společně se sociálními a institucionálními subjekty měla identifikovat oblasti působnosti, kde se určuje pokrok společnosti, a určit konkrétní oblasti a významné jevy (v hospodářské, sociální a environmentální sféře). Toho je možné dosáhnout prostřednictvím specifických nástrojů k informování, konzultování a participaci.

1.8.1 EHSV zastává mínění, že legitimita veřejných rozhodnutí nemůže být dosahována a zajišťována výlučně formálními zárukami a pořádky – institucionálními, právními a ústavními – státu, ale musí se nutně zakládat na přispění občanské společnosti.

1.8.2 Specifický přínos občanské společnosti při definování perspektivy rozvoje a kvality života je nutným politickým vkladem, a to nejen z hlediska propojení participativní a znalostní dimenze, ale i z hlediska dosahování vytyčených cílů.

1.9 Je zde však nutný vývoj nástrojů pro prosazování a zodpovědnost, které jsou potřebné k podmínění politických rozhodnutí, především v hospodářské a rozpočtové politice, vyvídací schopností samotných ukazatelů.

1.10 EHSV s ohledem na zkušenosti s konzultací a participací v různých zemích zastává mínění, že „rozhodovací paradigma“ (proces výměny informací a názorů ve vztahu ke společnému rozhodnutí formou diskuse, jejímž prostřednictvím se formují a vyjadřují kolektivní preference), na němž se má zakládat vypracování ukazatelů kvality života a pokroku, by mělo mít tyto prvky:

— paritní setkávání institucionálních subjektů se zástupci občanské společnosti;

— všechny zájmy, jichž se rozhodnutí o plánovaném měření a sledování kvality života a sociálního pokroku týká, se uplatňují v rozhodovacím procesu;

— zaměření na společné přínosy, především během syntézy následující po stadiu diskuse.

1.11 EHSV se zavazuje k dalšímu sledování činností, jež na národní a evropské úrovni zahrnují zapojení občanské společnosti do vypracování doplňkových ukazatelů k HDP.

1.12 EHSV připomíná, že je připraven být místem setkávání organizované občanské společnosti a evropských institucionálních orgánů v rámci společného rozhodovacího procesu vedoucího ke stanovení a vypracování ukazatelů pokroku v Evropské unii.

2. Úvod

2.1 EHSV hodlá tímto stanoviskem přispět k diskusi o způsobech zapojení občanské společnosti do postupu vypracování ukazatelů kvality života a pokroku společnosti, a to s ohledem na konferenci OSN o udržitelném rozvoji *Earth Summit 2012 – Rio +20*, která se uskuteční 20.–22. června 2012 v Riu de Janeiro⁽¹⁾, a čtvrté světové fórum Organizace pro spolupráci a rozvoj (OECD), které proběhne 16.–19. října 2012 v Novém Dillí pod názvem *Statistics, Knowledge and Policies Measuring Well-Being and Fostering the Progress of Societies*.

2.2 EHSV má v úmyslu pokračovat na cestě vytyčené dvěma předchozími stanovisky a zajistit kontinuitu procesu monitorování pokroku dosaženého na evropské úrovni při vypracování doplňkových ukazatelů k hrubému domácímu produktu (HDP). Tyto ukazatele by byly schopny vyjádřit hospodářský a sociální rozvoj v podmínkách plného respektování udržitelnosti životního prostředí⁽²⁾.

2.3 Již ve svém stanovisku *Více než HDP – ukazatele pro udržitelný rozvoj*⁽³⁾ předložil EHSV úvahu o omezeních HDP, možných úpravách a rozšířeních, a tedy o nutnosti vypracovat nová kritéria pro stanovení doplňkových ukazatelů kvality života a hospodářské, sociální a environmentální udržitelnosti k „vyváženějšímu politickému rozhodování“.

⁽¹⁾ <http://www.earthsummit2012.org/>.

⁽²⁾ Viz stanovisko EHSV z vlastní iniciativy *Více než HDP – ukazatele pro udržitelný rozvoj*, Úř. věst. C 100, 30.4.2009, s. 53 a stanovisko ke sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu *Překročit HDP – Měření pokroku v měnícím se světě*, Úř. věst. C 18, 19.1.2011, s. 64.

⁽³⁾ Úř. věst. C 100, 30.4.2009, s. 53.

2.4 O dva roky později EHSV navázal na diskusi a výsledky práce na evropské úrovni stanoviskem *Překročit HDP – měření pokroku v měnícím se světě* ⁽⁴⁾, v němž přivítal sdělení ⁽⁵⁾ Evropské komise a zdůraznil význam dlouhodobé perspektivy při výběru srovnávacích parametrů a statistických nástrojů, které by byly nejvhodnější k rozšíření národních účtů na veličiny specificky sociální a environmentální, a to i v tomto případě v závislosti na strategických rozhodnutích institucionálních politických subjektů.

2.4.1 V tomto stanovisku EHSV zdůraznil nezbytnost prohloubení studia reprezentativních ukazatelů kvality života a sociálních podmínek občanů; globální přístup by Evropské unii zajistil přední místo v této iniciativě.

3. Od ekonomického růstu k pokroku společnosti: složitá trajektorie

3.1 Déle než padesát let trvá úsilí o vypracování nových syntetických ukazatelů, které by byly alternativou či spíše doplněním tradičního ukazatele hospodářského růstu, HDP. Tento ukazatel je „specializovaným“ nástrojem k měření určité části aktivity – v zásadě tržní – společenského dění. Je ukazatelem, který se jen v důsledku „pohodlné“ interpretace mohl z „ukazatele produkce“ stát „ukazatelem kvality života společnosti“ ⁽⁶⁾.

3.1.1 V období šedesátých až devadesátých let byly vypracovány ukazatele sociální povahy, jež byly vůči HDP doplňkové nebo alternativní a byly schopné popsat kromě tradiční domény hospodářského charakteru také doplňkové oblasti zkoumání. Toto období je možné definovat jako „sociální stadium“ ukazatelů pokroku společnosti.

3.1.2 Koncem osmdesátých let připomněla otázku udržitelného rozvoje celosvětově významná *Brundtlandova zpráva* (1987) ⁽⁷⁾. Následovala konference OSN o životním prostředí a rozvoji v roce 1992 (*Rio Earth Summit*), kde se dostala problematika životního prostředí na pořad jednání v mezinárodním měřítku. To znamenalo posun ke „globálnímu stadiu“ v oblasti výzkumu a vypracování ukazatelů schopných měřit pokrok společnosti ⁽⁸⁾.

⁽⁴⁾ Úř. věst. C 18, 19.1.2011, s. 64.

⁽⁵⁾ COM(2009) 433 final.

⁽⁶⁾ Sám Simon Kuznets, jenž se zasloužil o rozšíření HDP ve Spojených státech, varoval před možnými zneužitími nebo chybnými interpretacemi, k nimž může vést zkreslené použití tohoto nástroje, a řešil otázku mezi jeho použitím. Costanza, R., Hart, M., Posner, S., Talberth, J., 2009, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*. Boston University.

⁽⁷⁾ OSN, 1987, Report of the World Commission on Environment and Development.

⁽⁸⁾ Výzkum se bude v zásadě soustředit na čtyři odlišné metodologické přístupy: 1) korekční ukazatele k HDP, 2) alternativní ukazatele, 3) syntetické (nebo kompozitní) ukazatele, 4) systém ukazatelů.

3.2 Teprve v průběhu posledního desetiletí se však výrazněji prosazuje požadavek na měření úrovně kvality života dosažené určitou společností, a to při současném zajištění její hospodářské, sociální a environmentální udržitelnosti.

3.3 V tomto období sehrála zásadní úlohu OECD a její globální projekt měření pokroku společenských formací (*Global Project on measuring the progress of societies*), který byl zahájen v roce 2003 ⁽⁹⁾. Globální projekt byl a zůstává nadále příkladem skutečně participativního analytického přístupu na celosvětové úrovni, který vedl k poznání nezbytné změny paradigmatu pokroku společnosti a souvisejícího modelu světového rozvoje.

3.3.1 Zapojením do globálního projektu vznikla síť soukromých a veřejných subjektů, které mají zájem o nastolení interaktivního dialogu 1) o studiích a analýzách statistik kvality života společnosti, environmentální udržitelnosti a hospodářského růstu, 2) o nástrojích informačních a komunikačních technologií, které umožní transformovat statistiku z informace do poznání ⁽¹⁰⁾.

3.4 Dne 20. srpna 2009 zveřejnila Evropská komise podnětné sdělení *Překročit HDP – měření pokroku v měnícím se světě* ⁽¹¹⁾, jež bylo základem k uznání nutnosti doplnit HDP o environmentální a sociální ukazatele. Sdělení určilo pracovní program do roku 2012.

3.5 O necelý měsíc později ⁽¹²⁾ byla zveřejněna *zpráva Komise o měření hospodářského výkonu a sociálního pokroku* ⁽¹³⁾ (obecně známá jako Stiglitz-Sen-Fitoussiho zpráva), která výslovně uváděla tyto cíle:

- a) identifikovat omezení použitelnosti HDP jako ukazatele hospodářského výkonu a sociálního pokroku;
- b) vyhodnotit možnost použití alternativních nástrojů pro měření sociálního pokroku;
- c) otevřít diskusi o tom, jak vhodným způsobem prezentovat statistické informace.

⁽⁹⁾ Projekt byl zahájen v Palermu v roce 2004 v průběhu světového fóra *OECD Statistics, knowledge and policy*. O tři roky později v roce 2007 se konalo druhé fórum v Istanbulu na téma *Measuring and fostering the progress of society*, kde byla představiteli Evropské komise, OECD, OSN, Rozvojového programu OSN, Světové banky a Organizace islámské konference podepsána tzv. istanbulska deklarace. Třetí fórum se konalo roku 2009 v jihokorejském Pusanu na téma *Charting progress, building vision, improving life*.

⁽¹⁰⁾ V průběhu výročního fóra ve dnech 24. a 25. května 2011 představila OECD index zlepšení života (*Better life index*), jenž je ukazatelem měřícím bohatství, úroveň a kvalitu života pomocí jedenácti parametrů (bydlení, příjem, práce, společenský život, vzdělání, prostředí, správa věcí veřejných, zdraví, osobní spokojenost, bezpečnost, rovnováha život/práce). OECD, 2011, *How's Life? Measuring Well-Being*, OECD Better Life Initiative. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>.

⁽¹¹⁾ COM(2009) 433 final.

⁽¹²⁾ 14. září 2009.

⁽¹³⁾ <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>.

3.5.1 Zpráva k tomu účelu uvádí dvanáct doporučení, jež umožňují vypracovat nástroje k měření a popisu četných dimenzí hmotné i nehmotné sociální kvality života ⁽¹⁴⁾.

3.6 Dne 25. září 2009 získaly úvahy o HDP a potřebě doplňkových ukazatelů sociální a environmentální kvality života vyšší autoritu v průběhu summitu G20 v Pittsburghu. V závěrečném prohlášení se připomíná tento závazek: „Ve chvíli, kdy se zavazujeme k zavedení nového a udržitelného způsobu růstu, musíme podpořit vypracování nových metod měření, jež umožní lépe zohledňovat sociální a environmentální dimenze hospodářského rozvoje.“

3.7 V prosinci 2010 Evropská komise představila *Pátou zprávu o ekonomické, sociální a územní soudržnosti* ⁽¹⁵⁾ obsahující v kapitole I, „Hospodářská, sociální a územní situace a trendy“, na stranách 73–117 oddíl „Zvyšování blahobytu a zmírňování vyloučení“, kde se uvádí řada ukazatelů kvality života.

3.8 Přes obnovený zájem o téma sociálního pokroku však na evropské institucionální úrovni přetrvává celkem silný odpor proti zavádění těchto ukazatelů sociální a environmentální povahy.

3.8.1 V období od jara do podzimu roku 2010 Evropská komise uvedla projekt posílení evropské hospodářské správy zaměřené na obnovení fiskální a makroekonomické rovnováhy v členských státech EU ⁽¹⁶⁾. Tento systém by měl spočívat na systému ukazatelů (*scoreboard*), předávat varovné signály v případě nerovnovážných stavů a umožňovat provedení vhodných korektivních zásahů v příslušných členských státech ⁽¹⁷⁾. Je škoda, že analýza systému ukazatelů, které je třeba přijmout,

⁽¹⁴⁾ Dne 12. října 2011 se v Paříži konala konference pod názvem *Two Years after the release of the Stiglitz-Sen-Fitoussi Report* uspořádaná OECD, francouzským Národním institutem pro statistiku a hospodářské studie (INSEE) a francouzským ministerstvem hospodářství, financí a průmyslu.

INSEE, 2011, *Two years after the Stiglitz-Sen-Fitoussi report: What well-being and sustainability measures?* INSEE contributions, Paříž.

⁽¹⁵⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_cs.cfm.

⁽¹⁶⁾ Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – Nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU, COM(2010) 367 final.
Posílení koordinace hospodářské politiky, COM(2010) 250 final.

⁽¹⁷⁾ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně, COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD).
Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy, COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD).

postrádala veškerou transparentnost. Mezi ukazateli, které Komise zvolila, se nenacházejí žádné ekonomické ukazatele vhodné rovněž k popisu finanční, sociální nebo environmentální nerovnováhy.

3.8.2 Zdá se, že stejným způsobem postupují Pakt euro plus a nedávná fiskální úmluva, když reagují na finanční spekulace a chrání konkurenceschopnost eurozóny.

3.8.3 EHSV již vyjádřil dříve názor, a to ve stanovisku k posílení koordinace evropských politik ⁽¹⁸⁾, tak ve stanovisku k makroekonomickým nerovnováhám ⁽¹⁹⁾, že pokud se makroekonomickými nerovnováhami rozumí přetrvávající rozdíly mezi agregovanou poptávkou a nabídkou (vedoucí k přebytku nebo deficitu celkové spotřeby nebo úspor v ekonomice), bylo by vhodné použít také ukazatele sociální povahy. Jedná se například o ukazatel nerovnosti příjmů a majetku, výskyt nižších příjmů, podíl tzv. pracující chudiny, poměr příjmů a zisků vztahených k HDP atd ⁽²⁰⁾. Tyto ukazatele popisují existenci makroekonomické nerovnováhy vyplývající z nadměrných úspor z nejvyšších příjmů a nadměrného zadlužení v případě středních a nízkých příjmů. To jsou nesporné zdroje světové hospodářské a finanční krize, která začala roku 2008 ⁽²¹⁾.

3.8.4 Jinými slovy, za necelé dva roky od výše uvedeného sdělení Evropské komise ⁽²²⁾ tato instituce při sledování nových cest k dosažení rozvoje a sociálního pokroku, kdy je povolána k řízení, koordinaci, a především kontrole členských států, pokračuje v používání tradičních nástrojů a přístupů a soustřeďuje se pouze na vybrané ekonomické aspekty, zatímco z velké části pomíjí sociální a environmentální hlediska.

⁽¹⁸⁾ Stanovisko ke sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropské centrální bance, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů Lepší koordinace hospodářské politiky pro stabilitu, růst a nová pracovní místa – nástroje pro silnější správu ekonomických záležitostí EU, Úř. věst. C 107, 6.4.2011, s. 7.

⁽¹⁹⁾ Stanovisko k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o donucovacích opatřeních k nápravě nadměrné makroekonomické nerovnováhy v eurozóně, COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD), a k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD), Úř. věst. C 218, 23. července 2011, s. 53.

⁽²⁰⁾ Mimo jiné to navrhuje zpráva Evropského parlamentu k *návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o prevenci a nápravě makroekonomické nerovnováhy*, zpravodajka Elisa Ferreira (2010/0281 (COD)), 16. prosince 2010.

⁽²¹⁾ Diskusní dokument společné konference MOP-MMF *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Výzvy růstu, zaměstnanosti a sociální soudržnosti), Oslo, 13. září 2010, s. 67–73.

⁽²²⁾ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu *Překročit HDP – Měření pokroku v měnícím se světě*, COM(2009) 433 final.

3.8.5 Vzhledem k těmto okolnostem EHSV společně s Evropským parlamentem a Výborem regionů zastává mínění, že úvaha o tématu sociálního pokroku nemůže probíhat v omezených kruzích, ale musí se do ní nevyhnutelně zapojit široká veřejnost.

3.9 Ze všech prací na národní i mezinárodní úrovni k tématu doplňkových ukazatelů k HDP zaznívá myšlenka, že kdyby byla věnována větší pozornost také ukazatelům hospodářské, sociální, environmentální, mezigenerační a finanční udržitelnosti veřejného i soukromého sektoru, mohla být probíhající krize včas zjištěna, tudíž i jistě lépe zvládnuta.

3.9.1 Měření kvality života a pokroku není problémem výlučně technickým. Samotná koncepce kvality života se obrací k preferencím a základním hodnotám dané společnosti a jednotlivců, z nichž se skládá.

3.9.2 Mezi různými významnými aspekty studií a analýz příčin krize a možností, jak ji „měřit“ úplnějšími ukazateli, vyniká vyšší pozornost věnovaná agregované poptávce (nikoliv jen nabídce). Ve vztahu k materiální kvalitě života mezinárodní diskuse připomíná, že je třeba věnovat větší pozornost příjmům a spotřebě, spíše než výrobě, že je třeba brát v úvahu také ukazatele koncentrace bohatství, že kvalita života je ovlivňována kvalitou zboží. Zvláštní důraz klade na nerovnost, její měření a nutnost neomezovat se při hodnocení jen na průměrné hodnoty.

3.9.3 Není sporu o tom, že vzhledem k prodloužení hospodářské a finanční krize z let 2008–2009 až k současnému návratu do recese je tato diskuse potřebná více než kdykoliv dříve, a to především ve vztahu k původu této krize a řešení nové definice růstu, rozvoje a pokroku, který by chtěly navodit nebo oživit systémy v různých zemích či společnost obecně.

4. Nové měřítko hodnot: pokrok společnosti

4.1 Diskuse o potřebě vybavit se novými ukazateli, které by umožnily rozšířit ekonomickou sféru a brát v úvahu problematiku sociálního a environmentálního charakteru, nabývá dnes znovu na intenzitě, protože se změnilo měřítko hodnot společnosti. Hospodářský růst – jakkoliv je výjimečně významným faktorem pro daný národ – již sám o sobě nedostačuje k zajištění skutečného pokroku společnosti, pokud není inkluzivní a udržitelný.

4.1.1 Koncepce hospodářského růstu se doplňuje koncepcí pokroku. Pokrok představuje daleko širší a komplexnější pojem. Jeho vícerozměrná povaha znamená, že se uplatňují početné 1) sledované cíle, 2) politiky a potřebné zásahy, a tedy i 3) ukazatele ke sledování postupu směrem k těmto cílům. Samotná koncepce pokroku může mít v různých podmínkách různé výklady a významy v závislosti na obyvatelstvu, kultuře a náboženském přesvědčení.

4.2 Změna měřítko hodnot od hospodářského růstu směrem k pokroku situaci zdaleka neusnadňuje, spíše komplikuje. Z toho důvodu je více než kdy jindy třeba prohloubit diskusi o samotném významu pojmu pokrok. Tato diskuse musí nově definovat koncepci rozvoje a stanovit cíle, které se budou sledovat, a nástroje k jejich dosažení a zavést i prvky politické zodpovědnosti. Jinými slovy tato diskuse musí umožnit společnosti a všem jejím součástem, aby se soustředila na prvky, které považuje za zásadní pro svou vlastní existenci.

4.3 Tento naprosto nový přístup vyžaduje stanovení různých dimenzí, ze kterých se pokrok skládá, aby bylo možné vytvořit odpovídající ukazatele. Převažují tři přístupy k měření pokroku, které zahrnují:

- 1) rozšíření národních účtů na sociální a environmentální jevy,
- 2) používání složených ukazatelů a
- 3) vytvoření klíčových ukazatelů.

4.4 V nejnovější a nejucelenější práci týkající se pokroku společnosti se na ni pohlíží v zásadě jako na spojení dvou systémů: lidského systému a ekosystému⁽²³⁾. Oba systémy jsou vzájemně úzce propojeny dvěma různými kanály: první z nich představuje „řízení přírodních zdrojů“, druhým jsou „služby ekosystému“⁽²⁴⁾.

4.4.1 V této koncepci zaujímá „kvalita lidského života“ (ve svém pojetí individuálním i sociálním) dominantní úlohu a představuje základní cíl pokroku společnosti. Kvalita lidského života se tak opírá o tři oblasti činnosti: *ekonomickou, kulturní a správní*, (které je možné považovat za „zprostředkující cíle“). Rovněž ekosystém má oblast činnosti, kterou představuje „stav ekosystému“.⁽²⁴⁾ (Viz obr. 1.)

4.4.2 V této souvislosti je možné definovat „kvalitu života společnosti“ jako souhrn kvality života lidí a stavu ekosystému; související „pokrok společnosti“ je možné definovat jako zlepšení kvality lidského života a stavu ekosystému. Toto hodnocení však bude muset být opraveno, tedy integrováno s

⁽²³⁾ Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010, *A Framework to Measure the Progress of Societies*. Statistics Directorate. Working Paper N° 34. OECD, STD/DOC (2010)5, Paříž.

⁽²⁴⁾ Zatímco řízení zdrojů je výslednicí následků činností, kterými lidský systém působí na ekosystém (využívání přírodních zdrojů, znečištění), propojují služby ekosystému oba systémy (lidský systém a ekosystém) obousměrně (získávání obživy, vody, vzduchu, účinky přírodních katastrof atd.). Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010.

účinky nerovností na kvalitu lidského života a na stav ekosystému. Je třeba brát v úvahu nerovnosti mezi společnostmi a mezi zeměpisnými oblastmi navzájem a uvnitř nich, dále také mezi různými generacemi. Tímto způsobem je možné dospět k definici spravedlivého a udržitelného pokroku určité společnosti.

4.5 Součástí této širší úvahy je diskuse o doplňkových ukazatelích k HDP. Pokud se dnes tato diskuse znovu otevírá a požaduje se možnost měřit další jevy (nikoliv pouhý hospodářský růst), je tomu tak proto, že obnovené uvědomění významu takových jevů vedlo konečně k jejich zařazení do politické agendy. Měření těchto jevů umožní jejich poznání, a tudíž i řízení.

4.5.1 Tyto jevy jsou předmětem politických rozhodnutí, a je tedy třeba je sledovat, aby mohli být občané patřičně informováni. Z toho důvodu hraje zásadní úlohu nezávislá a kvalitní oficiální statistika.

5. Informace, konzultace a participace v průběhu vypracování ukazatelů pokroku

5.1 Nové návrhy diskuse o vypracování doplňkových ukazatelů k HDP se v zásadě opírají o skutečnost, že v průběhu posledního desetiletí s projevila podstatná mezera, která dělí:

- kroky, které provádí oficiální statistika (složená z národních a nadnárodních statistických ústavů) ke zjištění některých jevů,
- a trendy hospodářské, sociální a environmentální povahy, které se týkají společnosti a s nimiž jsou v každodenním životě konfrontováni evropští občané.

Tato mezera se dále rozšířila v důsledku rušivých účinků krize v hospodářské i sociální oblasti.

5.1.1 Jinými slovy, existence rozporu mezi skutečností pozorovanou a předkládanou oficiální statistikou (v podobě tradičních ukazatelů, které zastupuje především HDP) a skutečností vnímanou občany nevyhnutelně vyvolává řadu otázek o úloze, kterou by měla převzít oficiální statistika v 21. století.

5.2 K tomu všemu dochází v době, kdy v důsledku rozvoje informačních a telekomunikačních technologií (IKT) probíhá skutečná komunikační revoluce, která umožňuje rostoucí dostupnost informačních toků. Ústřední otázkou zůstává, zda to vše vede skutečně k efektivním znalostem společností. V

této oblasti by měla oficiální statistika sehrát klíčovou úlohu. Cílem musí být zajištění přechodu od *informací k vědění*.

5.2.1 Snazší dostupnost informací napomáhá transparentnosti demokratických rozhodovacích postupů (například statistické ukazatele jsou potřebné k pochopení dynamiky určující zaměstnanost, nezaměstnanost, inflaci atd.). Mohutný tok informací však může vést ke ztrátě pozornosti uživatelů, ať jsou jimi občané nebo rozhodující politické osobnosti, protože větší proud informací nemusí nutně vést k většímu poznání.

5.3 Důsledkem tohoto rozporu je požadavek na nezávislou a kvalitní statistickou správu. Je třeba, aby to byla statistika, která uplatní svou základní úlohu, tedy zjišťování a jeho metodologii, ve vztahu k jevům souvisejícím s novými nároky hospodářské, sociální a environmentální povahy ⁽²⁵⁾.

5.3.1 V této souvislosti EHSV považuje za případné sdělení Evropské komise *Robustnější řízení kvality evropské statistiky* ⁽²⁶⁾, které zdůrazňuje, že dnešní statistika musí kromě poznání jevů umožnit jejich řízení v současnosti i budoucnosti. V této oblasti musejí mít občané možnost formulovat svá rozhodnutí informovaně, racionálně a demokraticky.

5.3.2 Eurostat je tak předurčen k ústřední roli, totiž integraci a harmonizaci národních a regionálních statistik 27 členských států EU, především pokud se jedná o aspekty týkající se kvality života, udržitelnosti a rozdělení příjmů a kapitálu, za účelem měření změn kvality života souvisejících se zásahy veřejné správy.

5.3.3 Eurostat by měl institucionálním a společenským subjektům i evropským občanům zajišťovat metodologickou podporu v podobě nástrojů, které jim poskytnou možnost být odpovídajícím způsobem informováni a konzultováni, a tím také možnost účinně se podílet na veřejném diskursu ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Giovannini, E., 2007, *Statistics and Politics in a Knowledge Society*, OECD, STD/DOC(2007)2, 29. května 2007, ve znění z 28. ledna 2010 na adrese <http://www.oecd.org/dataoecd/39/53/41330877.pdf>.

Giovannini, E. 2009, *Measuring Society's Progress: A key issue for policy making and democratic governance*, ve znění z 28. ledna 2010 na adrese <http://www.oecd.org/dataoecd/6/34/41684236.pdf>.

⁽²⁶⁾ COM(2011) 211 final.

⁽²⁷⁾ Z těchto důvodů byla v rámci evropského statistického systému založena skupina *Sponsorship group Misurare il progresso, il benessere e lo sviluppo sostenibile*, jejímž úkolem je koordinace činností v této oblasti a realizace doporučení komise Stiglitz-Sen-Fitoussi s ohledem na cíle strategie Evropa 2020.

5.4 V tomto novém prostředí by občanská společnost společně se sociálními a institucionálními subjekty měla prostřednictvím setkání u tematických kulatých stolů nebo na tematických fórech identifikovat oblasti působnosti, kde se určuje pokrok společnosti, a určit konkrétní oblasti a význačné jevy (v hospodářské, sociální a environmentální sféře). Statistice zde přísluší role „technické“ podpory v podobě poskytování vhodné metodiky a stanovení účinných ukazatelů k monitorování takových jevů.

5.5 Zapojení občanů umožňuje vývoj „forem kolektivní inteligence“, vedoucích k uplatnění postupů demokratického občanství a přispívajících k novému definování demokracie:

- nejdříve „*participativní demokracie*“ se silnější interakcí a větším prostorem k formulování priorit postupným pochopením a zvážením rozdílných názorů ve vztahu k obecnému zájmu ⁽²⁸⁾;
- později „*produktivní demokracie*“, která upřesní kritéria vymezující samotnou koncepci kvality života jako sdíleného cíle sociálního pokroku. Identifikuje proměnné vhodné k vypracování ukazatelů sloužících k měření kvality života a definování směrů postupu k dosažení pokroku společnosti, jež budou srozumitelné pro zúčastněné subjekty a umožní tedy jejich zapojení v tomto směru ⁽²⁹⁾.

5.5.1 Tímto způsobem se rozvíjí koncepce „sociálního kapitálu“ ⁽³⁰⁾ na základě evropských cílů znalostní ekonomiky a sociální soudržnosti: možnost zlepšení koncepce kvality života všech cestou větší důvěry, pochopení a spolupráce mezi občanskou společností a veřejnou správou. Toho je možné dosáhnout

jedině za vysoké občanské, politické a sociální účasti, kterou musejí orgány veřejné správy podporovat využíváním konzultací ⁽³¹⁾.

5.5.2 Řada zemí v nedávné době zavedla formální rozhodovací procesy, jež předpokládají účast občanské společnosti (Austrálie, Kanada, Francie, Německo, Irsko, Itálie, Lucembursko, Mexiko, Nizozemsko, Spojené království, USA, Švýcarsko).

5.5.3 Všechny zkušenosti ukazují podstatné rozdíly v uspořádání a rozsahu postupů zapojení subjektů občanské společnosti. Projevují se spíše ve stadiu projednávání nebo diskuse (veřejná setkání a stanovení hodnot a priorit) než v první fázi konzultací.

5.5.4 Fáze konzultací se naopak často realizuje za podstatného využití specializovaných internetových stránek, vytvářením pracovních skupin pověřených určitými tematickými oblastmi, s využitím konzultačních programů s intenzivním provozem sociálních sítí, blogů a průzkumů (především on-line). V žádné zemi však doposud nedošlo k formálnímu ani věcnému propojení rozhodování o vytváření ukazatelů s procesy hospodářského nebo finančního programování.

5.5.5 EHSV zastává mínění, že zapojení občanské společnosti do určení ukazatelů kvality života a pokroku se může realizovat její aktivní účastí jak při výběru politických priorit, tak při volbě informací, které mají být monitorovány.

V Bruselu dne 29. března 2012.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ Podrobnější informace poskytují materiály konference EHSV o participativní demokracii *Participatory democracy as a means of combating the crisis of confidence in Europe*. Dále viz *The Citizen's Handbook* (<http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook>) a *European Citizens' Initiative* (<http://www.citizens-initiative.eu/>) – kampaň na podporu participativních práv občanů Evropské unie.

⁽²⁹⁾ Při analyzování dějů v participativní demokracii se běžně rozlišuje mezi procesy typu *top-down* a typu *bottom-up*. V obou případech se odkazuje na interakci mezi dvěma různými úrovněmi organizace a rozhodování (jež naopak nezná přímá demokracie), čímž se definuje participativní demokracie jako objekt povahy dialogické a procesní, což nalézá své nejlepší využití právě při řešení konfliktů. V tomto prostředí se oba procesy setkávají.

⁽³⁰⁾ OECD, 2001, *The well-being of nations: the role of human and social capital*, OECD, Paříž.

⁽³¹⁾ OECD, 2001, *Citizens as partners, Information, consultation and public participation in policy-making*, PUMA (Public Management Service), OECD, Paříž.