

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 20.8.2009
KOM(2009) 433 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**Wyjść poza PKB
Pomiar postępu w zmieniającym się świecie**

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Wyjść poza PKB Pomiar postępu w zmieniającym się świecie

1. WPROWADZENIE

Produkt krajowy brutto (PKB) jest najlepiej znanym wskaźnikiem aktywności makroekonomicznej¹. Został on opracowany w latach 30-tych dwudziestego wieku i z czasem stał się standardową wartością odniesienia wykorzystywaną przez decydentów na całym świecie i stosowaną powszechnie w debatach publicznych. PKB stanowi sumę wartości dodanej całej działalności gospodarczej opartej na pieniądzu. Wskaźnik ten oblicza się na podstawie przejrzystej metodyki, która umożliwia dokonywanie porównań pomiędzy różnymi okresami oraz pomiędzy państwami i regionami.

PKB uważa się również za orientacyjny wskaźnik ogólnego rozwoju społecznego i powszechnego postępu. Jednak ze względu na założenia i cel PKB nie można traktować go w każdej dziedzinie jako punktu odniesienia w debatach dotyczących działań politycznych. Co najważniejsze, PKB nie mierzy równowagi ekologicznej ani włączenia społecznego. Te ograniczenia należy uwzględnić przy stosowaniu PKB w analizach i debatach politycznych².

Coraz bardziej nagłaża konieczność ulepszenia danych i wskaźników w celu uzupełnienia PKB stała się przedmiotem szeregu inicjatyw międzynarodowych. Inicjatywy te odzwierciedlają również nowe priorytety społeczne i polityczne. W listopadzie 2007 r. Komisja Europejska (wraz z Parlamentem Europejskim, Klubem Rzymskim, WWF i OECD) zorganizowała konferencję „Wyjść poza PKB” („Beyond GDP”)³. Podczas konferencji decydenci, eksperci ds. gospodarki, społeczeństwa i środowiska oraz przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego wyrazili zdecydowane poparcie dla opracowania wskaźników, które uzupełniłyby PKB i pozwoliły na uzyskanie dokładniejszych informacji służących do uzasadniania decyzji politycznych.

W niniejszym komunikacie określono zatem szereg odnośnych działań, które można podjąć w krótko- i średnioterminowej perspektywie. Ogólny cel polega na opracowaniu wskaźników o szerszym zakresie, które dostarczyłyby bardziej wiarygodnego zasobu wiedzy umożliwiającego prowadzenie głębszej debaty publicznej i lepsze kształtowanie polityki. Komisja zamierza współpracować z zainteresowanymi stronami i partnerami w celu opracowania wskaźników uznawanych i wdrażanych w skali międzynarodowej.

¹ PKB = spożycie prywatne + inwestycje + spożycie zbiorowe + (eksport – import). Ramy i zasady obliczania PKB określa europejski system rachunków, który jest w znacznym stopniu spójny z systemem rachunków narodowych ONZ.

² Najnowsza analiza ograniczeń PKB: 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).

³ www.beyond-gdp.eu

2. POMIAR POSTĘPU W ZMIENIAJĄCYM SIĘ ŚWIECIE

2.1. Lepsze wskaźniki odzwierciedlające nowe uwarunkowania polityczne i techniczne

Unia Europejska wykorzystuje PKB jako podstawę wielu decyzji i instrumentów politycznych. W obliczu obecnego pogorszenia koniunktury gospodarczej zasadniczą kwestię stanowi przywrócenie wzrostu gospodarczego, a wzrost PKB jest jednym z najważniejszych wskaźników stosowanych w ocenie skuteczności planów odbudowy gospodarczej realizowanych przez UE i rządy krajowe.

Zatwierdzając europejski plan naprawy gospodarczej⁴ Rada Europejska uznała, że kryzys należy traktować również jako szansę zdecydowanego ukierunkowania UE na stworzenie gospodarki niskoemisyjnej i wydajnej pod względem użytkowania zasobów. Reakcja na kryzys powinna zmierzać do ochrony najdotkliwiej poszkodowanych i najsłabszych członków społeczeństwa. Powyższe wyzwania świadczą o konieczności opracowania bardziej całościowych wskaźników niż sam wzrost PKB – wskaźników, które precyzyjnie uwzględniają społeczne i ekologiczne osiągnięcia (np. lepszą integrację społeczną, dostępność i przystępność cenową podstawowych towarów i usług, edukację, zdrowie publiczne i jakość powietrza) oraz porażki (np. wzrost ubóstwa, wzrost przestępczości, zubożenie zasobów naturalnych). Analiza wskaźników zawarta w niniejszym komunikacie mogłaby się przyczynić do ustanowienia nowych celów strategicznych w ramach strategii lizbońskiej po 2010 r.

Od czasu powstania rachunków narodowych i wskaźnika PKB techniki statystyczne i obliczeniowe rozwinęły się nie do poznania. UE finansuje szereg projektów badawczych dotyczących nowych wskaźników, które w porównaniu z PKB odzwierciedlałyby szerszy zakres kwestii istotnych dla społeczeństwa. Nie istnieją żadne przeszkody techniczne uniemożliwiające dalszy rozwój jakości i zakresu stosowanych przez nas wskaźników, dzięki którym decyzje polityczne mogą w coraz większym stopniu opierać się na bardziej zintegrowanym, zrównoważonym i aktualnym ujęciu faktów społecznych, gospodarczych i ekologicznych.

2.2. Korzystanie z działań międzynarodowych i działań państw członkowskich

Debata nad metodami uzupełnienia PKB nie jest niczym nowym. Międzynarodowe i krajowe instytucje prowadzą badania nad różnymi rozwiązaniami tego problemu. Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP) opracował wskaźnik rozwoju społecznego (Human Development Index – HDI) określający stopień rozwoju państw na podstawie połączonego pomiaru PKB, zdrowia i edukacji. Bank Światowy dzięki obliczaniu faktycznych oszczędności jest pionierem w zakresie włączania aspektów społecznych i ekologicznych do oceny zamożności poszczególnych państw. Z kolei OECD prowadzi światowy projekt dotyczący pomiaru postępu w społeczeństwie, w którym propaguje się stosowanie innowacyjnych wskaźników w sposób partycypacyjny. Kilka organizacji pozarządowych mierzy tzw. „ślad ekologiczny”, uznany oficjalnie przez niektóre organy publiczne za wartość docelową dla działań na rzecz ochrony środowiska. W wyniku badań naukowych opublikowano również pilotażowe wskaźniki dobrego samopoczucia i zadowolenia z życia. Natomiast UE i jej państwa członkowskie opracowały i stosują szeroką gamę wskaźników

⁴ COM(2008) 800 wersja ostateczna

społecznych i środowiskowych, często ujętych w zbiorach wskaźników zrównoważonego rozwoju. Ponadto UE propaguje i wspiera stosowanie uznanych w skali międzynarodowej wskaźników w krajach sąsiadujących i rozwijających się. Zintegrowane rachunki gospodarki i środowiska coraz częściej dostarczają bogatych zasobów informacji na podstawie rzetelnej metodologii.

W tym kontekście poszukiwane są rozwiązania na rzecz ulepszenia, dostosowania lub uzupełnienia PKB. We Francji ustanowiono niedawno komisję wysokiego szczebla ds. mierzenia wyników gospodarczych i postępu społecznego, której przewodniczy Joseph Stiglitz. Celem jej działań jest „określenie ograniczeń PKB jako wskaźnika wyników gospodarczych i postępu społecznego” oraz „uwzględnienie dodatkowych informacji niezbędnych do uzyskania bardziej realistycznego obrazu sytuacji”. Komisja ta ma przedstawić sprawozdanie jeszcze w bieżącym roku.

Aby zapewnić porównywalność wskaźników w skali międzynarodowej, Komisja ściśle monitoruje powyższe prace, jak również często wnosi do nich wkład.

2.3. Lepsze wskaźniki odpowiadające na problemy obywateli

Powyższe inicjatywy są zgodne z opinią publiczną, jako że obywatelom zależy na zrównoważonym postępie.

Badanie Eurobarometru z 2008 r. wykazało, że ponad dwie trzecie obywateli UE uważa, iż w celu oceny postępu należy stosować w takim samym stopniu wskaźniki społeczne, środowiskowe i gospodarcze. Jedynie niecała jedna szóstka respondentów preferuje ocenę opartą głównie na wskaźnikach gospodarczych. Podobne wyniki uzyskano w badaniu międzynarodowym przeprowadzonym w 2007 r.⁵

Badania wykazują również, że obywatele mają poczucie dystansu wobec informacji statystycznych. Nawet jeśli PKB rośnie, dochody rozporządzalne i usługi publiczne w ich odczuciu ulegają ograniczeniu. Wraz z coraz większym różnicowaniem się społeczeństw wskaźniki oparte na średnich lub na pojęciu „typowego konsumenta” nie wystarczają już do zaspokojenia potrzeb obywateli i decydentów w zakresie informacji. Uzupełnienie PKB dodatkową precyzyjną miarą, która odzwierciedla szerszy zakres kwestii społecznych, świadczyłoby o ściślejszym związku między polityką UE a problemami obywateli.

3. PIĘĆ DZIAŁAŃ NA RZECZ LEPSZEGO POMIARU POSTĘPU W ZMIENIAJĄCYM SIĘ ŚWIECIE

W związku z powyższym Komisja proponuje wdrożenie następujących pięciu działań, które będzie można zweryfikować lub uzupełnić w świetle przeglądu planowanego na 2012 r.

3.1. Uzupełnienie PKB wskaźnikami środowiskowymi i społecznymi

Wskaźniki ujmujące istotne kwestie w formie jednej liczby stanowią niezbędne narzędzia komunikacji. Są one punktem wyjścia debaty politycznej i pozwalają uzyskać społeczeństwu

⁵ Specjalne badanie Eurobarometru 295 / marzec 2008 r.; podobne badanie przeprowadzone w 10 państwach na pięciu kontynentach wykazało jeszcze wyższe poparcie dla uzupełnienia PKB, z czym zgodziło się trzy czwarte respondentów.

pogląd na temat dokonanych postępów lub ich braku. PKB oraz stopa bezrobocia i inflacji stanowią główne przykłady takich wskaźników sumarycznych. Jednakże ich zadaniem nie jest ukazanie sytuacji w takich dziedzinach jak środowisko czy nierówności społeczne. Aby wypełnić tę lukę, służby Komisji zamierzają opracować całościowy indeks środowiskowy i ulepszyć wskaźniki jakości życia.

3.1.1. *Całościowy indeks środowiskowy*

Obecnie nie istnieje całościowy indeks środowiskowy, który można stosować w debatach politycznych obok PKB. Taka pojedyncza miara dotycząca środowiska sprzyjałaby bardziej wyważonej debacie publicznej nad celami społecznymi i postępem. Główne możliwe rozwiązania w tym kontekście to ślad ekologiczny i ślad węglowy, ale ich zakres jest ograniczony⁶. Jako że metodyki w zakresie złożonych indeksów i danych są już wystarczająco rozwinięte⁷, służby Komisji zamierzają przedstawić pilotażową wersję indeksu obciążenia dla środowiska w 2010 r.

Indeks ten będzie odzwierciedlać zanieczyszczenie i inne szkody wyrządzone w środowisku *na* terytorium UE, co pozwoli ocenić wyniki działań na rzecz ochrony środowiska. Spadek wartości indeksu będzie świadczył o dokonaniu postępów w zakresie ochrony środowiska. Indeks środowiskowy obejmie główne dziedziny polityki ochrony środowiska:

- zmianę klimatu i zużycie energii
- przyrodę i różnorodność biologiczną
- zanieczyszczenie powietrza i wpływ na zdrowie
- zużycie i zanieczyszczenie wody
- wytwarzanie odpadów i wykorzystanie zasobów

Początkowo indeks będzie publikowany co roku dla UE i państw członkowskich, a w dalszej perspektywie (jeżeli to rozwiązanie się sprawdzi) będzie publikowany równoległe z PKB. Informacje uzupełniające dotyczące podtematów i powiązanych celów środowiskowych ustanowionych na szczeblu unijnym i krajowym również będą publikowane, aby umożliwić prawidłową interpretację indeksu. Omawiany wskaźnik w połączeniu z PKB i wskaźnikami społecznymi umożliwiłyby obywatelom ocenę, czy polityka unijna i krajowa (wraz z działaniami obywateli i przedsiębiorstw) zapewnia oczekiwany poziom ochrony środowiska i czy realizacja celów społecznych, gospodarczych i środowiskowych przebiega w sposób zrównoważony.

Poza tym całościowym indeksem *szkód* lub *obciążeń* występujących w środowisku istnieje możliwość opracowania całościowego indeksu *jakości* środowiska, wskazującego np. ilu

⁶ Ślad węglowy dotyczy wyłącznie emisji gazów cieplarnianych. Z kolei ślad ekologiczny nie uwzględnia niektórych rodzajów oddziaływania, np. na wodę. Komisja bada jednak ten wskaźnik wraz z innymi wskaźnikami w celu monitorowania strategii tematycznej dotyczącej zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych oraz planu działania na rzecz ochrony różnorodności biologicznej.

⁷ OECD, Komisja Europejska, Wspólne Centrum Badawcze: „Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide”, 2008 r.

obywateli UE żyje w zdrowym środowisku. Badania nad takim wskaźnikiem zostaną przyspieszone.

Ponadto Komisja będzie nadal prowadzić prace nad wskaźnikami ujmującymi oddziaływanie na środowisko *poza* terytorium UE (np. wskaźniki służące monitorowaniu strategii tematycznej dotyczącej zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych) i nadal będzie wspierać udoskonalanie pojęcia śladu ekologicznego.

3.1.2. Jakość życia i dobre samopoczucie

Obywatelom zależy na wysokiej jakości życia i dobrym samopoczuciu. Dochód, usługi publiczne, zdrowie, czas wolny i wypoczynek, zamożność, mobilność i czyste środowisko stanowią środki osiągania i utrzymywania takiego stanu. Z tego względu wskaźniki dotyczące tych czynników „wejściowych” są ważne dla rządów krajowych i UE. Ponadto w ramach nauk społecznych opracowywane są coraz rzetelniejsze bezpośrednie miary jakości życia i dobrego samopoczucia – takie wskaźniki „wyjściowe” mogłyby stanowić przydatne uzupełnienie wskaźników „wejściowych”.

Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy pracuje nad tym zagadnieniem. Ponadto Komisja rozpoczęła badania nad wykonalnością opracowania wskaźników dobrego samopoczucia i nad zwiększeniem praw konsumenta oraz – we współpracy z OECD – nad tym, jak obywatele definiują dobre samopoczucie.

3.2. Informacje w czasie zbliżonym do rzeczywistego wspierające podejmowanie decyzji

Takie czynniki jak globalizacja i zmiana klimatu wywołują coraz szybsze zmiany w gospodarce, społeczeństwie i środowisku. Kształtowanie polityki wymaga odpowiednich informacji dotyczących wszystkich tych dziedzin (nawet jeśli odbywa się to kosztem dokładności), umożliwiających szybką reakcję na nowe wydarzenia. Obecnie aktualność statystyk w omawianych dziedzinach jest bardzo zróżnicowana. PKB i dane liczbowe dotyczące bezrobocia są często publikowane po upływie kilku tygodni od okresu, którego dotyczą, co umożliwia podejmowanie decyzji w czasie zbliżonym do rzeczywistego. Natomiast dane dotyczące środowiska i społeczeństwa są w wielu przypadkach na tyle nieaktualne, że nie mogą zapewnić informacji operacyjnych np. w zakresie szybko zmieniającej się jakości powietrza i wody lub modeli pracy. Komisja będzie zatem zmierzać do uzyskania bardziej aktualnych danych dotyczących środowiska i społeczeństwa, aby udostępnić decydentom w całej UE lepsze informacje.

3.2.1. Bardziej aktualne wskaźniki środowiskowe

Satelity, automatyczne stacje pomiarowe oraz Internet coraz częściej umożliwiają monitorowanie środowiska w czasie rzeczywistym. Komisja przyspiesza działania na rzecz wykorzystania tego potencjału. Za pomocą dyrektywy INSPIRE⁸ oraz GMES⁹ podjęła znaczące kroki w kierunku wykorzystania tych technologii. W ubiegłym roku Komisja przedstawiła Wspólny Europejski System Informacji o Środowisku (SEIS) – koncepcję, która łączy tradycyjne i innowacyjne źródła danych w Internecie i udostępnia je publicznie tak szybko jak to możliwe. Pierwszym przykładem takiej sprawozdawczości w czasie zbliżonym

⁸ Dyrektywa 2007/2/WE

⁹ Globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa.

do rzeczywistego jest sieć ozonowa Europejskiej Agencji Środowiska (EEA), która dostarcza danych o szkodliwych stężeniach ozonu w warstwie przyziemnej. Dane te pomagają w podejmowaniu codziennych decyzji dotyczących np. dojazdu do pracy samochodem lub komunikacją publiczną czy też przebywania na świeżym powietrzu¹⁰.

Więcej aktualnych danych można uzyskać również dzięki szacowaniu obecnych wartości na podstawie danych historycznych (ang. „now-casting”), w ramach którego w celu uzyskania wiarygodnych szacunków stosuje się techniki statystyczne zbliżone do technik wykorzystywanych w prognozowaniu. Na przykład EEA zamierza opracować krótkoterminowe szacunki emisji gazów cieplarnianych na podstawie istniejących krótkoterminowych statystyk dotyczących energii. Z kolei Eurostat zamierza rozszerzyć stosowanie technik now-casting na rachunki środowiska.

3.2.2. Bardziej aktualne wskaźniki społeczne

Dane społeczne są zazwyczaj zbierane w ramach badań wykorzystujących indywidualne wywiady obejmujące duże próby respondentów lub administracyjne źródła danych (np. rejestry podatkowe lub rejestry ubezpieczeń społecznych). Komisja, wraz z państwami członkowskimi, pracuje nad usprawnieniem i ulepszeniem badań oraz skróceniem okresu między zebraniem a publikacją danych. W ramach europejskiego badania siły roboczej co kwartał zbierane są dane dotyczące zatrudnienia, a jego wyniki publikuje się w ciągu sześciu miesięcy. Dane dotyczące lat zdrowego życia są zbierane i rozpowszechniane co roku. Jeżeli będzie to możliwe i efektywne pod względem kosztów, aktualność danych społecznych zostanie poprawiona, np. dzięki nowemu europejskiemu systemowi modułów badań w dziedzinie statystyki społecznej.

3.3. Dokładniejsza sprawozdawczość dotycząca dystrybucji i nierówności

Spójność społeczno-gospodarcza stanowi nadrzędny cel Wspólnoty. Jego realizacja ma zmniejszyć nierówności między regionami i grupami społecznymi. Ponadto daleko idące reformy (np. niezbędne dla zwalczania skutków zmiany klimatu bądź wspierania nowych modeli konsumpcji) można zrealizować jedynie wówczas, jeżeli związane z nimi obciążenia i korzyści będą równo rozdzielone między państwami, regionami oraz grupami gospodarczymi i społecznymi.

Z tego względu kwestie dystrybucji przyciągają coraz większą uwagę, ponieważ np. nawet przy wzroście PKB na mieszkańca w danym państwie liczba osób zagrożonych ubóstwem może rosnąć. Dostępne dane z rachunków narodowych (np. dotyczące dochodów gospodarstw domowych) lub z badań społecznych takich jak EU-SILC¹¹ umożliwiają już analizę najważniejszych problemów związanych z dystrybucją. W ramach działań politycznych oddziałujących na spójność społeczną należy mierzyć nierówności jak również dane zagregowane takie jak PKB lub PKB na mieszkańca.

W komunikacie *Odnowiona agenda społeczna: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku*¹² Komisja potwierdziła swoje zaangażowanie na rzecz walki z ubóstwem, wykluczeniem społecznym i dyskryminacją. Aby zachęcić do wymiany doświadczeń między państwami członkowskimi, Komisja przedstawiła zbiór uzgodnionych z nimi wskaźników,

¹⁰ <http://www.eea.europa.eu/maps/ozone/map>

¹¹ Statystyki Unii Europejskiej dotyczące dochodów i warunków życia

¹² COM (2008) 412.

służących do informowania decydentów o różnicach w dochodach, a zwłaszcza o sytuacji na dolnym poziomie skali dochodów. Analiza sytuacji w państwach członkowskich dotyczy również edukacji, zdrowia, średniej długości życia i różnych pozapieniężnych aspektów wykluczenia społecznego. Opracowywane są wskaźniki równego dostępu do dobrych warunków mieszkaniowych, transportu i innych usług oraz infrastruktury, które są niezbędne do pełnego udziału w życiu społecznym, a przez to – do wnoszenia wkładu w rozwój gospodarczo-społeczny.

Ponadto coraz więcej uwagi zwraca się na związek między wykluczeniem społecznym a brakiem dostępu do środowiska o wysokiej jakości. Czyste powietrze i woda, nienaruszone krajobrazy i bogata różnorodność biologiczna z jednej strony, a z drugiej strony zanieczyszczenie i hałas nie są równo rozłożone w społeczeństwie. Niedawne badanie¹³ zlecone przez Komisję potwierdziło, że uboższe osoby – mimo tego, że powodują mniej zanieczyszczeń – żyją w obszarach o niższej jakości środowiska, czego skutkiem jest często gorszy stan zdrowia, stres i narażenie na klęski żywiołowe.

Analizy te będą systematycznie aktualizowane, a ich wyniki – publikowane.

3.4. Opracowanie europejskiej tablicy wyników dla zrównoważonego rozwoju

Zrównoważony rozwój stanowi jeden z nadrzędnych celów Unii Europejskiej. Jego założeniem jest ciągła poprawa jakości życia i dobrego samopoczucia zarówno obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Razem z państwami członkowskimi opracowano unijne Sustainable Development Indicators (wskaźniki zrównoważonego rozwoju)¹⁴ w celu monitorowania realizacji licznych celów strategii zrównoważonego rozwoju UE. Wskaźniki te uwzględniono w publikowanym co dwa lata sprawozdaniu Komisji z postępów dotyczącym tego zagadnienia.

Jednakże powyższe narzędzie monitorowania nie ujmuje w pełni najnowszych zmian w istotnych dziedzinach, których oficjalne statystyki jeszcze nie obejmują (np. zrównoważona produkcja i konsumpcja lub kwestie związane ze sprawowaniem rządów). Z uwagi na szereg czynników wskaźniki zrównoważonego rozwoju nie zawsze można opracować na podstawie najnowszych danych. W związku z tym mogą one nie odzwierciedlać w pełni działań podejmowanych przez przedsiębiorstwa, społeczeństwo obywatelskie czy władze na szczeblu lokalnym i krajowym.

Tablica wyników dla zrównoważonego rozwoju

Aby wesprzeć wymianę doświadczeń między państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w zakresie działań politycznych, niezbędne są bardziej precyzyjne i aktualne zbiory danych. Komisja bada zatem możliwości opracowania – wraz z państwami członkowskimi – tablicy wyników dla zrównoważonego rozwoju. Tablica wyników dla zrównoważonego rozwoju, której podstawą byłby zbiór unijnych wskaźników zrównoważonego rozwoju, mogłaby również obejmować inne publicznie dostępne informacje ilościowe i jakościowe, na

¹³ „Addressing the social dimensions of environmental policy” („Społeczny wymiar polityki dotyczącej środowiska”), badanie zlecone przez DG ds. Zatrudnienia, lipiec 2008 r.; zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=145>.

¹⁴ Por. rocznik statystyczny Eurostatu „Pomiar postępów w kierunku bardziej zrównoważonej Europy – 2007 r.”

przykład dotyczące przedsiębiorstw i środków politycznych. Służby Komisji zamierzają przedstawić pilotażową wersję tablicy wyników dla zrównoważonego rozwoju w 2009 r.

Progi zrównoważenia ekologicznego

Jednym z głównych celów strategii zrównoważonego rozwoju jest poszanowanie ograniczeń zasobów naturalnych naszej planety. Obejmuje to ograniczone możliwości przyrody w zakresie udostępniania zasobów odnawialnych i pochłaniania zanieczyszczeń. Naukowcy próbują określić związane z tym wartości progowe dla środowiska fizycznego oraz kładą nacisk na potencjalne długofalowe lub nieodwracalne skutki przekroczenia tych wartości. W przypadku kształtowania polityki ważna jest świadomość „stref zagrożenia” przed osiągnięciem faktycznych punktów krytycznych, która pozwoliłaby określić poziomy alarmowe. W celu ustalenia i systematycznego aktualizowania takich wartości progowych dla głównych zanieczyszczeń oraz zasobów odnawialnych zostanie zacieśniona współpraca między środowiskiem naukowo-badawczym i podmiotami opracowującymi oficjalne statystyki, co stworzy podstawy dla debat politycznych i pomoże w wyznaczaniu celów i ocenie polityki.

3.5. Rozszerzenie rachunków narodowych na kwestie środowiskowe i społeczne

Europejski system rachunków stanowi główne narzędzie służące do opracowywania unijnych statystyk gospodarczych oraz wielu wskaźników ekonomicznych (w tym PKB). W celu uzyskania podstaw dla spójnego kształtowania polityki potrzebujemy ramowych danych, które konsekwentnie uwzględniają kwestie środowiskowe i społeczne wraz z kwestiami gospodarczymi. W konkluzjach z czerwca 2006 r. Rada Europejska wezwała UE i jej państwa członkowskie do rozszerzenia rachunków narodowych o najważniejsze aspekty zrównoważonego rozwoju. Rachunki narodowe zostaną zatem uzupełnione zintegrowaną rachunkowością środowiskowo-gospodarczą, która dostarczy w pełni spójne dane. Po uzgodnieniu metod i przy dostępności danych zostanie to uzupełnione – w dalszej perspektywie czasowej – dodatkowymi rachunkami dotyczącymi aspektów społecznych.

Takie rozwiązanie zapewni zintegrowaną bazę informacji wspierającą analizy polityczne i określanie synergii oraz kompromisów między różnymi celami politycznymi, wnosząc wkład na przykład do przeprowadzanej *ex-ante* oceny skutków wniosków dotyczących działań politycznych. Komisja zadba o to, aby omawiane prace kontynuowano w ramach przyszłych przeglądów międzynarodowego systemu rachunków narodowych i europejskiego systemu rachunków. W dalszej perspektywie czasowej przewiduje się, że lepiej zintegrowana rachunkowość środowiskowa, społeczna i gospodarcza stworzy podstawę dla nowych wskaźników najwyższego szczebla. Służby Komisji – w ramach współpracy z organizacjami międzynarodowymi, dialogu z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego i projektów badawczych – będą kontynuować prace nad najlepszymi metodami opracowania i stosowania takich makrowskaźników.

3.5.1. Zintegrowana rachunkowość środowiskowo-gospodarcza

W 1994 r. Komisja przedstawiła swoją pierwszą strategię dotyczącą „zielonej rachunkowości”¹⁵. Od tamtej pory Eurostat i państwa członkowskie, przy współpracy ONZ i OECD, opracowały i przetestowały odnośne metody rachunkowości, wskutek czego kilka

¹⁵ COM (1994) 670.

państw członkowskich obecnie systematycznie przedstawia pierwsze zbiory rachunków środowiska.

Najbardziej powszechne z nich to rachunki fizycznego przepływu emisji do atmosfery (w tym emisji gazów cieplarnianych) oraz zużycia materiałów i rachunki monetarne dotyczące wydatków i podatków związanych z ochroną środowiska. W ramach następnego etapu Komisja planuje rozszerzenie zbierania danych w tych dziedzinach na wszystkie państwa członkowskie. Kolejny krok polegałby na ustanowieniu fizycznych rachunków środowiska w odniesieniu do zużycia energii oraz wytwarzania i utylizacji odpadów, a także rachunków monetarnych dla dotacji związanych ze środowiskiem. Celem Komisji jest całkowite udostępnienie tych rachunków dla analizy politycznej do 2013 r. Aby zapewnić porównywalność rachunków, na początku następnego roku Komisja zamierza przedstawić wniosek dotyczący ram prawnych dla rachunkowości środowiskowej.

Druga grupa rachunków środowiska obejmuje kapitał naturalny, w szczególności zmiany w zasobach. Najbardziej zaawansowane rachunki dotyczą lasów i zasobów rybołówstwa. Komisja wniesie wkład do prac prowadzonych obecnie w tej dziedzinie na szczeblu ONZ.

Kolejne wyzwanie w opracowywaniu rachunkowości środowiskowej polega na uzupełnieniu fizycznych rachunków środowiska danymi monetarnymi, opartymi na wycenie szkód, które spowodowano i którym zapobieżono, na zmianach w zasobach naturalnych oraz w produktach i funkcjach ekosystemu. Pozwoliłoby to uzyskać reprezentatywne, solidne, porównywalne i rzetelne wartości monetarne na szczeblu krajowym i unijnym¹⁶. Określenie wartości pieniężnej szkód dla środowiska i korzyści płynących z ochrony środowiska może pomóc ukierunkować debatę polityczną na to, w jakim stopniu nasz dobrobyt i dobre samopoczucie zależy od produktów i funkcji zapewnianych przez przyrodę. Na poziomie mikroekonomicznym koncepcja takiej wyceny ma solidne podstawy. Uwzględnia ją szereg badań, zwłaszcza inicjatywa TEEB (ekonomia ekosystemów i różnorodności biologicznej), która stanowi szeroko zakrojoną wycenę wartości funkcji ekosystemu, prowadzoną przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska, szereg państw i Komisję. Wycena wartości stosowana jest powszechnie w ocenach skutków opracowywanych przez Komisję¹⁷. Europejska Agencja Środowiska planuje dalsze prace nad wyceną wartości i ujmowaniem w rachunkach produktów i funkcji środowiska w celu ustanowienia metod akceptowanych w skali międzynarodowej. Jednak skuteczne przełożenie takich analiz na poziom makroekonomiczny wymaga dalszych badań i testów. Komisja zamierza zintensyfikować prace nad określaniem wartości pieniężnej i dalszym rozwojem tej koncepcji.

3.5.2. Częstsze korzystanie z istniejących wskaźników społecznych z rachunków narodowych

Istniejący europejski system rachunków zawiera już wskaźniki dotyczące kwestii o znaczeniu społecznym, np. dochody rozporządzalne gospodarstw domowych i dostosowane dane liczbowe o dochodach rozporządzalnych, które uwzględniają różnice w systemach ochrony

¹⁶ Celem projektu badawczego EXIOPOL jest stworzenie rozszerzonych ram dla danych wejściowych i wyjściowych służących do szacowania oddziaływania na środowisko i kosztów zewnętrznych sektorów gospodarki, spożycia ostatecznego i wykorzystania zasobów w państwach UE. <http://www.feem-project.net/exiopool/>.

¹⁷ Zob. też: „Informatory w sprawie oszacowania kosztów zewnętrznych w sektorze transportu”, luty 2009 r. http://ec.europa.eu/transport/sustainable/doc/2008_costs_handbook.pdf.

społecznej poszczególnych państw. Te dane liczbowe¹⁸ wierniej odzwierciedlają możliwości konsumpcyjne i możliwości oszczędzania obywateli niż PKB na mieszkańca. Służby Komisja zamierzają częściej korzystać z tych wskaźników.

4. WNIOSEK

Produkt krajowy brutto (PKB) stanowi solidny i powszechnie przyjęty wskaźnik monitorowania krótko- i średnioterminowych wahań w działalności gospodarczej, zwłaszcza w obliczu aktualnej recesji. Pomimo wszystkich swoich niedoskonałości nadal jest on najlepszym sposobem mierzenia wyników gospodarki rynkowej. Jednak zadaniem PKB nie jest dokładne mierzenie długofalowego postępu gospodarczego i społecznego, a zwłaszcza zdolności danego społeczeństwa do rozwiązywania problemów związanych np. ze zmianą klimatu, efektywnym użytkowaniem zasobów czy integracją społeczną. Wiele argumentów przemawia za uzupełnieniem PKB statystykami obejmującymi inne kwestie gospodarcze, społeczne i środowiskowe, od których niewątpliwie zależy dobrobyt obywateli.

Prace nad uzupełnieniem PKB prowadzone są od wielu lat, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Komisja zamierza zintensyfikować swoje działania i swoją politykę informacyjną w tym zakresie. Celem jest stworzenie wskaźników, których oczekują obywatele, a mianowicie wskaźników mierzących postęp w zakresie zrównoważonej realizacji celów społecznych, gospodarczych i środowiskowych. Ostatecznie bowiem polityka krajowa i unijna będzie oceniana na podstawie tego, czy z powodzeniem zrealizowała te cele i zwiększyła dobrobyt Europejczyków. Z tego względu przyszła polityka powinna opierać się na dokładnych, aktualnych i powszechnie przyjętych danych obejmujących wszystkie istotne kwestie. Komisja zamierza sporządzić sprawozdanie z realizacji i wyników działań przedstawionych w niniejszym komunikacie najpóźniej do 2012 r.

¹⁸ Wskaźniki te jednak nadal nie odzwierciedlają kosztu osiągnięcia danego poziomu dochodu np. rekreacji, z której zrezygnowano, lub działań, które w rzeczywistości nie zwiększają możliwości konsumpcyjnych, takich jak zapobieganie szkodom spowodowanym przez działalność gospodarczą lub naprawa takich szkód.