

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wyjść poza PKB: włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces wyboru wskaźników uzupełniających” (opinia z inicjatywy własnej)**

(2012/C 181/04)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Wyjść poza PKB: włączenie społeczeństwa obywatelskiego w proces wyboru wskaźników uzupełniających”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 marca 2012 r.

Na 479. sesji plenarnej w dniach 28–29 marca 2012 r. (posiedzenie z 29 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 172 do 5 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przypomina treść punktu 8 komunikatu podsumowującego konferencję EKES-u pt. „Postaw na zrównoważony rozwój, bądź odpowiedzialny! Europejskie społeczeństwo obywatelskie na drodze do Rio+20”, która odbyła się w dniach 7–8 lutego 2012 r.: „Doceniamy to, że we wstępnym wniosku uznano ograniczenia PKB jako środka pomiaru dobrostanu, i wzywamy do włączenia społeczeństwa obywatelskiego w pilne opracowanie wskaźników uzupełniających”.

1.2 EKES docenia postęp, jaki osiągnięto w ostatnich latach w zakresie opracowywania wskaźników uzupełniających wskaźnik produktu krajowego brutto (PKB) na szczeblu globalnym i europejskim, zwłaszcza w badaniu wskaźników ilustrujących jakość życia i warunki socjalne ludzi w stosunku do stabilności systemów gospodarczych.

1.2.1 EKES nadal uważa, że należy rozwijać tego typu działania – głównie za pomocą podejścia całościowego, które stawia Unię Europejską (UE) w awangardzie – mając na uwadze m.in. przyszłe spotkania międzynarodowe (Rio+20), jak również ewentualne postępy w sprawie nowych europejskich strategii na rzecz stabilności i wzrostu gospodarczego, rozwoju i spójności społecznej oraz zrównoważenia środowiskowego. Pierwszym planem, który posłuży do oceny prac nad wskaźnikami uzupełniającymi PKB, jest strategia „Europa 2020”.

1.3 EKES jest zdania, że doraźna polityka europejska służąca przeciwdziałaniu kolejnym skutkom kryzysu finansowo-gospodarczego nie powinna podminowywać złożonego procesu prowadzącego do wypracowania nowej definicji dobrostanu i postępu społecznego – definicji szerszej niż samo tylko pojęcie wzrostu gospodarczego.

1.3.1 Do naprawy gospodarczej i rozwiązania problemu kryzysu potrzebna jest zmiana modelu odniesienia i oparcie rozwoju na dobrostanie i postępie społecznym. Tylko w ten

sposób można zwrócić większą uwagę na przyczyny kryzysu i wywołanej przez niego ostatnio recesji w Europie, aby je zbadać i opracować najbardziej odpowiednie kierunki polityki w wymiarze krótko-, średnio- i długoterminowym. W tym kontekście polityka UE stanowi szczególnie interesujące wyzwanie.

1.4 EKES podkreśla zatem, że należy pokonać opór i tendencje redukcjonistyczne utrudniające wprowadzanie i zinstytucjonalizowane monitorowanie wskaźników zrównoważenia gospodarczego, społecznego i ekologicznego (obok tradycyjnych wskaźników o charakterze ściśle ekonomicznym i finansowym), właśnie po to, aby można było złagodzić trwający obecnie kryzys i lepiej nim zarządzać.

1.5 Znacząco zwiększył się dystans między polityką gospodarczą na szczeblu krajowym oraz europejskim a polityką na rzecz dobrostanu i postępu społecznego. Z uwagi jednak na powszechne już przyjmowanie wskaźników uzupełniających PKB przez krajowe urzędy statystyczne możliwość zmniejszenia tego dystansu wiąże się ze zdolnością do przekształcenia wielu dostępnych informacji w wiedzę i świadomość obywateli Europy.

1.5.1 W tym sensie należy wspierać debatę nad samym znaczeniem postępu, która – poza zdefiniowaniem na nowo pojęcia rozwoju – wprowadziłaby także elementy odpowiedzialności politycznej. To nowe podejście wymaga określenia poszczególnych wymiarów postępu poprzez:

- i) rozszerzenie rachunków narodowych na zjawiska społeczne i dotyczące środowiska naturalnego;
- ii) wykorzystanie wskaźników złożonych;
- iii) stworzenie kluczowych wskaźników.

1.6 EKES jest zatem zdania, że statystyka powinna mieć decydujące znaczenie dla zapełnienia przepaści pod względem wiedzy, jaka istnieje:

- między procesami gospodarczymi i społecznymi będącymi skutkiem decyzji politycznych a zmianami w zakresie dobrostanu i postępu społecznego,
- między samymi instytucjami politycznymi a organizacjami obywateli; tym bardziej dziś, w kontekście rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych.

1.7 EKES jest przekonany, że przejrzystość demokratycznych procesów decyzyjnych wymaga niezależnego zarządzania danymi statystycznymi, które powinno odgrywać zasadniczą rolę w nadawaniu kierunku nowym badaniom i ich metodologii i skupiać się na zjawiskach wynikających z nowych potrzeb o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym. W tym kontekście Eurostat powinien odgrywać główną rolę w integracji i harmonizacji krajowych i regionalnych danych statystycznych.

1.8 EKES jest również zdania, że społeczeństwo obywatelskie oraz inne podmioty społeczne i instytucjonalne powinny określić dziedziny działania, w których można stwierdzić postęp społeczny, a zarazem powinny wskazać poszczególne obszary i zjawiska o dużym znaczeniu (o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym). Będzie to możliwe dzięki specjalnym narzędziom informowania, konsultacji i uczestnictwa.

1.8.1 EKES uznaje, że zasadność decyzji publicznych nie może wynikać wyłącznie z formalnych gwarancji i przepisów (instytucjonalnych, prawnych, konstytucyjnych) państwa, ale musi koniecznie opierać się na udziale społeczeństwa obywatelskiego.

1.8.2 Konkretny udział społeczeństwa obywatelskiego w określaniu perspektyw rozwoju i dobrostanu jest wkładem politycznym niezbędnym nie tylko do połączenia wymiaru uczestnictwa z wymiarem poznawczym, lecz także do osiągnięcia przyszłych celów.

1.9 Niemniej wciąż nie wypracowano narzędzi wdrażania i odpowiedzialności – niezbędnych do powiązania decyzji politycznych, zwłaszcza decyzji dotyczących polityki gospodarczej i budżetowej, z wynikami wskaźników.

1.10 Na podstawie doświadczeń zdobytych w zakresie konsultacji i uczestnictwa w różnych krajach EKES uznaje, że „model podejmowania decyzji” (proces wymiany informacji i opinii dotyczących wspólnej decyzji, mający formę dyskusji, dzięki której kształtowane i wyrażane są zbiorowe preferencje), na którego podstawie należałoby opracować wskaźniki dobrostanu i postępu, powinien opierać się na:

— dialogu między podmiotami instytucjonalnymi a przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, z równym udziałem obu stron,

— włączeniu do procesu podejmowania decyzji wszystkich stron zainteresowanych przyjęciem perspektywy mierzenia i osiągania dobrostanu i postępu społeczeństwa,

— zorientowaniu na wspólne dobro, zwłaszcza w fazie podsumowywania wniosków w formie debaty.

1.11 EKES zobowiązuje się kontynuować monitorowanie działań, które na szczeblu krajowym i europejskim obejmują udział społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu wskaźników uzupełniających PKB.

1.12 EKES zaznacza swoją gotowość do tego, aby stanowić miejsce spotkań organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie i europejskich organów instytucjonalnych w ramach partycypacyjnego procesu decyzyjnego zmierzającego do określenia i opracowania wskaźników postępu dla dobra Unii Europejskiej.

## 2. Wstęp

2.1 W niniejszej opinii EKES chciałby przedstawić swój wkład w rozważania nad trybem angażowania społeczeństwa obywatelskiego w proces opracowywania wskaźników dobrostanu lub postępu społecznego, zarówno w kontekście Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju „Szczyt Ziemi 2012 – Rio+20”, która odbędzie się w dniach 20–22 czerwca 2012 r. w Rio de Janeiro<sup>(1)</sup>, jak i czwartego światowego forum Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) pt. „Statystyka, wiedza i polityka: pomiar dobrostanu oraz wspieranie postępu społecznego”, które odbędzie się w dniach 16–19 października 2012 r. w Nowym Delhi, w Indiach.

2.2 EKES zamierza kontynuować proces refleksji nad wskaźnikami zarysowany w dwóch wcześniejszych opiniach, zapewniając ciągłość procesu monitorowania dokonanych na szczeblu europejskim postępów w opracowywaniu wskaźników uzupełniających wskaźnik produktu krajowego brutto (PKB). Chodzi o wskaźniki, które umożliwiłyby określanie poziomu rozwoju gospodarczego i społecznego z pełnym uwzględnieniem zrównoważenia środowiskowego<sup>(2)</sup>.

2.3 Już w opinii „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”<sup>(3)</sup> EKES przedstawił refleksje dotyczące ograniczeń PKB, ewentualnych korekt i uzupełnień, a więc też potrzeby opracowania nowych kryteriów określania uzupełniających wskaźników dobrostanu i równowagi (gospodarczej, społecznej i ekologicznej) „w kierunku bardziej zrównoważonej polityki”.

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

<sup>(2)</sup> Zob. opinię z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie: „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”, Dz.U. C 100/09 z 30.4.2009, s. 53, i opinię w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Wyjść poza PKB – pomiar postępu w zmieniającym się świecie”, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 64.

<sup>(3)</sup> Dz.U. L 100 z 30.4.2009, s. 53.

2.4 Dwa lata później, kontynuując dyskusje i prace podjęte na szczelnie europejskim, EKES w opinii „Wyjść poza PKB – pomiar postępu w zmieniającym się świecie”<sup>(4)</sup>, z zadowoleniem przyjął komunikat Komisji Europejskiej<sup>(5)</sup>, przy tym podkreślił znaczenie perspektywy długoterminowej w wyborze najważniejszych parametrów odniesienia i narzędzi statystycznych w celu rozszerzenia rachunków narodowych na kwestie o charakterze ściśle społecznym i środowiskowym, zgodnie – także w tym przypadku – ze strategicznymi decyzjami instytucjonalnych podmiotów politycznych.

2.4.1 W opinii tej EKES podkreślił konieczność pogłębienia badań nad wskaźnikami ukazującymi jakość życia i warunki socjalne ludzi poprzez przyjęcie podejścia całościowego, które czyniłoby Unię Europejską (UE) pionierem tej inicjatywy.

### 3. Od wzrostu gospodarczego do postępu społecznego – trudna droga

3.1 Od ponad pięćdziesięciu lat opracowuje się nowe wskaźniki syntetyczne, alternatywne lub raczej uzupełniające względem tradycyjnego wskaźnika wzrostu gospodarczego, czyli PKB. Stanowi on narzędzie pomiaru „wyspecjalizowane” w konkretnym segmencie aktywności społeczeństwa, głównie aktywności rynkowej. To wskaźnik, który tylko na skutek „leniwej” interpretacji mógł ze „wskaźnika produkcji” stać się „wskaźnikiem dobrostanu społeczeństwa”<sup>(6)</sup>.

3.1.1 Od lat 60. do lat 90. prowadzono prace nad wskaźnikami o charakterze społecznym, uzupełniającymi lub alternatywnymi względem PKB, a wynikiem tych prac było wyznaczenie zakresu badań, który uzupełnia tradycyjną sferę badań o charakterze ekonomicznym. Fazę tę można określić jako „fazę społeczną” wskaźników postępu społecznego.

3.1.2 Po koniec lat 80. w sprawozdaniu Brundtland (1987 r.) uwagę całego świata zwrócono na kwestię zrównoważonego rozwoju<sup>(7)</sup>. Później, dzięki Konferencji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój” (Szczyt Ziemi w Rio) z 1992 r., kwestię środowiskową wprowadzono do międzynarodowej agendy politycznej, co zapoczątkowało „globalną fazę” badań i prac nad wskaźnikami mogącymi mierzyć postęp społeczny<sup>(8)</sup>.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 64.

<sup>(5)</sup> COM(2009) 433 final.

<sup>(6)</sup> Sam Simon Kuznets, któremu zawdzięcza się rozpowszechnienie wskaźnika PKB w Stanach Zjednoczonych, przestrzegał przed możliwymi nadużyciami lub nieporozumieniami, do których może doprowadzić wypaczone posługiwanie się tym narzędziem, i starał się jednocześnie ustalić granice jego zastosowania. Costanza, R., Hart, M., Posner, S., Talberth, J., 2009, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress* (Wyjść poza PKB – zapotrzebowanie na nowe pomiary postępu), Boston University.

<sup>(7)</sup> ONZ, 1987, Sprawozdanie Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju (*Report of the World Commission on Environment and Development*).

<sup>(8)</sup> Badanie będzie się skupiało na czterech różnych podejściach metodologicznych: i) wskaźnikach korekty PKB; ii) wskaźnikach alternatywnych; iii) wskaźnikach syntetycznych (lub złożonych); iv) systemie wskaźników.

3.2 To jednak w ostatnim dziesięcioleciu wyraźniej zaznaczyła się potrzeba mierzenia poziomu dobrostanu osiąganego przez społeczeństwo z jednoczesnym uwzględnieniem równowagi gospodarczej, społecznej i ekologicznej.

3.3 W ostatnich latach podstawową rolę odgrywa OECD i jej międzynarodowy projekt na rzecz pomiaru postępu w społeczeństwie (*Global Project on measuring the progress of societies*), rozpoczęty w 2003 r.<sup>(9)</sup>. Ten międzynarodowy projekt stanowił i nadal stanowi prawdziwy przykład debaty partycypacyjnej na szczeblu globalnym, dzięki któremu uświadomiono sobie konieczność zmiany modelu postępu społecznego, a w rezultacie – także modelu rozwoju globalnego.

3.3.1 Dzięki temu międzynarodowemu projektowi powstała sieć podmiotów prywatnych i publicznych zainteresowanych intensywną debatą: i) o badaniach i analizach w zakresie danych statystycznych dotyczących dobrostanu społecznego, zrównoważenia środowiskowego i wzrostu gospodarczego; ii) o narzędziach oferowanych przez technologie informacyjno-komunikacyjne, pozwalających na przekształcenie danych statystycznych z informacji w wiedzę<sup>(10)</sup>.

3.4 W dniu 20 sierpnia 2009 r. Komisja Europejska opublikowała ważny komunikat „Wyjść poza PKB – pomiar postępu w zmieniającym się świecie”<sup>(11)</sup>, na którego podstawie uznano potrzebę zintegrowania PKB ze wskaźnikami ekologicznymi i społecznymi, a zarazem ustanowiono plan prac do roku 2012.

3.5 Niecały miesiąc później<sup>(12)</sup> opublikowano sprawozdanie Komisji ds. Pomiaru Wyników Gospodarczych i Postępu Społecznego (powszechnie znane jako sprawozdanie komisji Stiglitz, Sena i Fitoussiego)<sup>(13)</sup>, którego cele wyraźnie obejmowały:

- określenie granic wykorzystania PKB jako wskaźnika wyników gospodarczych i postępu społecznego;
- ocenę możliwości wykorzystania alternatywnych narzędzi pomiaru postępu społecznego;
- wspieranie rozważań nad właściwym sposobem prezentowania danych statystycznych.

<sup>(9)</sup> Projekt ten zainicjowano w Palermo w 2004 r. w trakcie pierwszego światowego forum OECD pt. „Statystyka, wiedza i polityka” (*Statistics, knowledge and policy*); trzy lata później w Stambule odbyło się drugie forum (2007 r.) pt. „Mierzenie i wspieranie postępu w społeczeństwie” (*Measuring and fostering the progress of society*), na którym przedstawiciele KE, OECD, ONZ, UNDP, Banku Światowego oraz Organizacji Współpracy Islamskiej podpisali deklarację stambulską. W 2009 r. w Pusanie (Korea Południowa) odbyło się trzecie forum OECD pt. „Śledzenie postępu, budowanie wizji, poprawianie jakości życia” (*Charting progress, building vision, improving life*).

<sup>(10)</sup> Podczas dorocznego forum w dniach 24–25 maja 2011 r. OECD przedstawiła wskaźnik poprawy jakości życia (ang. *Better life index*), który mierzy poziom zamożności, dobrostanu i jakości życia z zastosowaniem 11 parametrów (mieszkalnictwo, dochód, praca, życie społeczne, edukacja, środowisko naturalne, sprawowanie rządów, zdrowie, zadowolenie z życia, bezpieczeństwo, równowaga między życiem zawodowym a prywatnym): OECD, 2011, *How's Life? Measuring Well-Being, OECD Better Life Initiative* (Jak się żyje? Pomiar pomysłowości. Inicjatywa OECD na rzecz lepszego życia), <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>.

<sup>(11)</sup> COM(2009) 433 final.

<sup>(12)</sup> 14 września 2009 r.

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

3.5.1 W tym celu w sprawozdaniu zawarto 12 zaleceń umożliwiających opracowanie narzędzi pomiaru służących odzwierciedleniu dobrostanu społecznego, materialnego i niematerialnego, w jego wielu wymiarach<sup>(14)</sup>.

3.6 W dniu 25 września 2009 r. rozważania nad PKB i potrzebą opracowania uzupełniających wskaźników dobrostanu społecznego i ekologicznego nabrały jeszcze większej wagi podczas szczytu G20 w Pittsburghu. W końcowej deklaracji podkreślono następujące zobowiązanie: „W chwili gdy zobowiązujemy się do wprowadzenia nowego i zrównoważonego modelu wzrostu gospodarczego, musimy sprzyjać opracowaniu nowych metod pomiaru, które pozwolą na pełniejsze uwzględnienie społecznego i środowiskowego wymiaru rozwoju gospodarczego”.

3.7 W grudniu 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła 5. raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej<sup>(15)</sup>, zawierający w rozdziale I „Sytuacja gospodarcza, społeczna i terytorialna oraz trendy” część zatytułowaną „Poprawa dobrostanu i zmniejszenie wykluczenia” (s. 73–117), w której uwzględniono szereg wskaźników dobrostanu.

3.8 Mimo ponownego zwrócenia uwagi na postęp społeczny wydaje się, iż w Europie na szczeblu instytucjonalnym nadal utrzymuje się dość silny opór w kwestii praktycznego zastosowania wskaźników o charakterze społecznym i środowiskowym.

3.8.1 W okresie między wiosną a jesienią 2010 r. Komisja Europejska przedstawiła pomysł wzmocnienia europejskiego zarządzania gospodarczego w celu przywrócenia równowagi budżetowej i makroekonomicznej państw członkowskich UE<sup>(16)</sup>. Chodziło o system oparty na zestawie wskaźników (tablicy wyników), który mógłby zapewniać sygnały alarmowe w razie zaburzeń równowagi i umożliwiać podejmowanie odpowiednich działań korygujących w danych państwach członkowskich<sup>(17)</sup>. Niestety okazało się, że proces refleksji nad systemem wskaźników, który należałoby przyjąć, był całkowicie pozbawiony przejrzystości. Spośród wskaźników wybranych

przez Komisję zupełnie wykluczone zostały wskaźniki ekonomiczne mające znaczenie także dla zrozumienia zaburzeń równowagi finansowej, zaburzeń o charakterze społecznym i środowiskowym.

3.8.2 Wydaje się, że podobnego wyboru dokonano w ramach paktu euro plus czy niedawnego paktu fiskalnego, aby odpowiedzieć na problem spekulacji finansowych i chronić konkurencyjność strefy euro.

3.8.3 EKES, jak już zaznaczył wcześniej, zarówno w opinii w sprawie wzmocnienia koordynacji europejskiej polityki<sup>(18)</sup>, jak i w opinii w sprawie zaburzeń równowagi gospodarczej<sup>(19)</sup>, jest zdania, że jeżeli zaburzenia równowagi makroekonomicznej są rozumiane jako utrzymujące się dysproporcje między zagregowanym popytem a zagregowaną podażą (które mogą prowadzić do nadwyżek lub deficytów ogólnej konsumpcji i oszczędności w danej gospodarce), należy przynajmniej wprowadzić także wskaźniki o charakterze społecznym, np. wskaźnik nierówności pod względem dochodów i zamożności; częstość występowania najniższych wynagrodzeń; komponent tzw. ubogich pracujących; odpowiedni udział wynagrodzeń i zysków w PKB itd<sup>(20)</sup>. Wskaźniki te ukazują istnienie zaburzeń równowagi makroekonomicznej wynikających z nadmiernych oszczędności w przypadku dochodów najwyższych i nadmiernego zadłużenia w przypadku dochodów średnich i niskich. Są to niekwestionowane źródła światowego kryzysu gospodarczo-finansowego trwającego od 2008 r<sup>(21)</sup>.

3.8.4 Oznacza to, że niecałe dwa lata po opracowaniu swojego wspomnianego komunikatu<sup>(22)</sup> Komisja, choć śledzi najnowsze sposoby ujmowania rozwoju i postępu społecznego, to jednak w ramach swojej roli zarządzania, koordynacji, a przede wszystkim kontroli państw członkowskich, do której odgrywania ponownie została wezwana, nadal stosuje tradycyjne narzędzia i metody, skupiając się na kilku wymiarach aspektu ekonomicznego, pomijając natomiast większość wymiarów społecznych czy środowiskowych.

<sup>(14)</sup> W dniu 12 października 2011 r. w Paryżu odbyła się konferencja zorganizowana przez OECD, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (Narodowy Instytut Statystyki i Badań Ekonomicznych, INSEE) i francuskie Ministerstwo Gospodarki, Finansów i Przemysłu, zatytułowana *Two years after the release of the Stiglitz-Sen-Fitoussi report* (Dwa lata po opublikowaniu sprawozdania Stiglitz, Sena i Fitoussiego).

INSEE, 2011, *Two years after the Stiglitz-Sen-Fitoussi report: What well-being and sustainability measures? INSEE's contributions* (Dwa lata po opublikowaniu sprawozdania Stiglitz, Sena i Fitoussiego: Jakie miary dobrostanu i stabilności? Wkład INSEE), Paryż.

<sup>(15)</sup> Zob. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index\\_pl.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_pl.cfm).

<sup>(16)</sup> „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE” (COM(2010) 367 final).  
„Zacieśnienie koordynacji polityki gospodarczej” (COM(2010) 250 final).

<sup>(17)</sup> Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD)).  
Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD)).

<sup>(18)</sup> Opinia w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wzmocnienie koordynacji polityki gospodarczej w interesie stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Narzędzia na rzecz silniejszego zarządzania gospodarczego w UE” (Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 7).

<sup>(19)</sup> Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zaburzeń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD)) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD)), Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 53.

<sup>(20)</sup> Jest to jedna z propozycji zawartych także w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zaburzeniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania (sprawozdawczyni: Elisa FERREIRA, 2010/0281(COD) z 16 grudnia 2010 r.).

<sup>(21)</sup> MOP-MFW, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion* (Wyzwania w zakresie wzrostu, zatrudnienia i spójności społecznej), dokument do dyskusji na wspólną konferencję MOP-MFW, Oslo, 13 września 2010 r., s. 67–73.

<sup>(22)</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Wyjść poza PKB – pomiar postępu w zmieniającym się świecie” (COM(2009) 433 final).

3.8.5 To właśnie na skutek takiej sytuacji EKES, wraz z Parlamentem Europejskim i Komitetem Regionów, jest zdania, że rozważania nad pojęciem postępu społecznego nie mogą ograniczać się do wybranych kręgów, ale musi w nich koniecznie uczestniczyć całe społeczeństwo.

3.9 We wszystkich krajowych i międzynarodowych opracowaniach poświęconych wskaźnikom uzupełniającym PKB pojawia się opinia, że gdyby zwrócono większą uwagę również na wskaźniki stabilności gospodarczej, społecznej, ekologicznej, międzypokoleniowej oraz finansowej, w sferze publicznej i prywatnej, trwający obecnie kryzys można byłoby zawczasu przewidzieć, a więc z pewnością też lepiej nim zarządzać.

3.9.1 Mierzenie dobrostanu i postępu to nie tylko problem wyłącznie techniczny. Sama koncepcja dobrostanu dotyczy pewnych preferencji i głęboko zakorzenionych wartości społeczeństwa i osób, które to społeczeństwo tworzą.

3.9.2 Wśród najbardziej znaczących aspektów badań i rozważań nad przyczynami kryzysu oraz możliwościami „mierzenia” go za pomocą bardziej kompleksowych wskaźników można wymienić zwrócenie większej uwagi na stronę zagregowanego popytu (a nie tylko podaży). W kwestii dobrostanu materialnego w międzynarodowej debacie podkreśla się konieczność silniejszego skoncentrowania uwagi na dochodach i konsumpcji raczej niż na produkcji, uwzględnienia także wskaźników koncentracji bogactwa; przypomina się o wpływie jakości towarów na dobrostan i zwraca szczególną uwagę na dysproporcje, na ich mierzenie oraz na to, że nie można poprzestawać na uwzględnieniu jedynie wielkości „średnich”.

3.9.3 Niewątpliwie przeciąganie się kryzysu gospodarczo-finansowego z lat 2008–2009 aż do dzisiejszej „drugiej fali recesji” sprawia, że bardzo potrzebna jest taka dyskusja, zwłaszcza w zakresie przyczyn kryzysu i zdefiniowania na nowo pojęcia wzrostu, rozwoju i postępu, które poszczególne systemy krajowe i, mówiąc ogólniej: społeczeństwo, chciałyby (od)tworzyć.

#### 4. Nowy model odniesienia: postęp społeczny

4.1 Debata nad koniecznością posługiwania się nowymi wskaźnikami umożliwiającymi poszerzenie sfery ekonomicznej i uwzględnienie problemów natury społecznej i środowiskowej ulega ponownie ożywieniu, przy czym zmienił się model odniesienia dla społeczeństwa. Dziś wzrost gospodarczy – bądź co bądź nadal czynnik bardzo istotny dla narodu – nie wystarcza już do tego, aby zapewnić rzeczywisty postęp społeczności, jeżeli wzrost ten nie sprzyja włączeniu społecznemu ani nie jest zrównoważony.

4.1.1 Pojęciu wzrostu gospodarczego bliskie jest pojęcie postępu. To pojęcie dużo szersze i bardziej złożone, którego wielowymiarowy charakter pociąga za sobą wielość: i) celów do osiągnięcia; ii) polityk i działań do przygotowania; iii) a zatem i wskaźników służących do monitorowania postępu w osiąganiu tych celów. Z samym pojęciem postępu mogą wiązać się – pod różnymi szerokościami geograficznymi – interpretacje i znaczenia, które będą różne dla różnorodnych narodów, kultur i religii.

4.2 Zamiana modelu odniesienia ze wzrostu gospodarczego na postęp wcale nie upraszcza sprawy, a raczej ją komplikuje. Należy więc tym bardziej wspierać debatę nad samym znaczeniem postępu, która – poza zdefiniowaniem na nowo pojęcia rozwoju poprzez określenie celów do osiągnięcia i narzędzi służących ich realizacji – wprowadziłaby także elementy odpowiedzialności politycznej. Innymi słowy, chodzi o debatę, dzięki której społeczeństwo – we wszystkich swoich składowych – będzie mogło skupić się na elementach, które uzna za istotne dla swego istnienia.

4.3 To zupełnie nowe podejście wymaga określenia poszczególnych wymiarów, które składają się na postęp, po to, aby można było stworzyć odpowiadające im wskaźniki. Trzy główne podejścia w zakresie pomiaru postępu dotyczą:

- 1) rozszerzenia rachunków narodowych na zjawiska społeczne i środowiskowe;
- 2) wykorzystania wskaźników złożonych;
- 3) stworzenia kluczowych wskaźników.

4.4 W najnowszym i najbardziej kompleksowym opracowaniu dotyczącym postępu społecznego sugeruje się, że na postęp ten składają się zasadniczo dwa systemy: system człowieka i ekosystem<sup>(23)</sup>. Są to dwa systemy ściśle ze sobą powiązane dwoma różnymi kanałami: pierwszym jest zarządzanie zasobami środowiskowymi, a drugim – usługi ekosystemowe<sup>(24)</sup>.

4.4.1 W tym kontekście dobrostan człowieka (w znaczeniu indywidualnym i społecznym) uzyskuje dominującą funkcję i stanowi podstawowy cel postępu społecznego. Tak więc dobrostan człowieka wspierają trzy sfery działań: gospodarka, kultura i zarządzanie (które z kolei mogą być uznane za cele pośrednie). Również ekosystem składa się ze sfery aktywności, jaką jest stan ekosystemu (zob. rysunek 1).

4.4.2 W tym kontekście dobrostan społeczny można określić jako sumę dobrostanu człowieka i kondycji ekosystemu, a odpowiadający temu postęp społeczny – jako poprawę dobrostanu człowieka i kondycji ekosystemu. Tę ocenę należy jednak skorygować poprzez jej ściśle powiązanie z rolą, jaką odgrywają

<sup>(23)</sup> Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010, *A Framework to Measure the Progress of Societies* (Ramy pomiaru postępu społecznego), Statistics Directorate (Dyrekcja ds. Statystyki), dokument roboczy nr 34, OECD, STD/DOC (2010) 5, Paryż.

<sup>(24)</sup> Podczas gdy zarządzanie zasobami jest wypadkową skutków działań systemu człowieka względem ekosystemu (wykorzystanie zasobów naturalnych, zanieczyszczenie), usługi ekosystemowe łączą te dwa systemy (system człowieka i ekosystem) w obu kierunkach (dostawa żywności, wody, powietrza, skutki klęsk żywiołowych itd.). Zob. Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010.

dysproporcje pod względem dobrostanu człowieka i kondycji ekosystemu. Dysproporcje, jakie należy uwzględnić, to: dysproporcje między społeczeństwami i obszarami geograficznymi, dysproporcje wewnątrz nich oraz dysproporcje między pokoleniami. W ten sposób dochodzimy do zdefiniowania sprawiedliwego i zrównoważonego postępu społecznego.

4.5 W te rozważania wpisuje się debata o wskaźnikach uzupełniających PKB. Jeśli dziś ponownie wszczyna się tę debatę i podkreśla konieczność pomiaru innych zjawisk (innych niż tylko wzrost gospodarczy), dzieje się tak dlatego, że odnowiona świadomość znaczenia tych zjawisk sprawia, iż staje się konieczne, by włączyć je wreszcie do agendy politycznej. Mierzenie ich umożliwia ich poznanie, a więc także zarządzanie nimi.

4.5.1 Zjawiska te wiążą się z decyzjami politycznymi, dlatego niezbędne jest ich monitorowanie, dzięki czemu obywatele będą dobrze poinformowani. Z tego powodu zasadniczą rolę zyskuje wysokiej jakości niezależna statystyka oficjalna.

## 5. Informowanie, konsultacje i udział w procesie opracowywania wskaźników postępu

5.1 Ponowne zaproponowanie debaty nad opracowaniem wskaźników uzupełniających PKB opiera się głównie na tym, że w ostatnim dziesięcioleciu pojawiła się prawdziwa luka między:

- pomiarami stosowanymi przez statystykę oficjalną (na którą składają się krajowe i międzynarodowe urzędy statystyczne) w celu wykrywania pewnych zjawisk,
- a tendencjami o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym, które są przedmiotem zainteresowania całego społeczeństwa i z którymi obywatele Europy muszą się codziennie zmagać.

Ta rozbieżność jest następstwem m.in. druzgocących skutków o charakterze gospodarczym i społecznym wynikających ze światowego kryzysu.

5.1.1 Innymi słowy, rozbieżność między rzeczywistością określaną i ukazywaną przez statystykę oficjalną (i jej tradycyjne wskaźniki, wśród których najbardziej reprezentatywny jest PKB) a rzeczywistością postrzeganą przez obywateli w sposób nieunikniony nasuwa pewne wnioski dotyczące roli, jaką statystyka oficjalna powinna odgrywać w XXI wieku.

5.2 Wszystko to dzieje się w momencie, gdy w wyniku rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) następuje prawdziwa rewolucja w komunikacji, umożliwiająca coraz większą dostępność przepływów informacji. Zasadnicza kwestia polega na tym, w jakiej mierze wszystkie te zmiany rzeczywiście przekładają się na istotną wiedzę dla całej

społeczności, i właśnie w tym zakresie statystyka oficjalna powinna mieć kluczowe znaczenie. Celem musi być umożliwienie przejścia od informacji do wiedzy.

5.2.1 Większa dostępność informacji sprzyja przejrzystości demokratycznych procesów decyzyjnych (np. wskaźniki statystyczne ułatwiają zrozumienie dynamiki pewnych zjawisk: zatrudnienia, bezrobocia, inflacji itd.). Natomiast intensywny przepływ informacji może zakłócać koncentrację odbiorców, zarówno obywateli, jak i decydentów (gdyż większy przepływ informacji niekoniecznie przekłada się na wyższy poziom wiedzy).

5.3 Ten dylemat uwidacznia potrzebę niezależnego i rzetelnego zarządzania danymi statystycznymi. Chodzi o to, aby taka statystyka odgrywała zasadniczą rolę w nadawaniu kierunku nowym badaniom i ich metodologii oraz skupiała się na zjawiskach będących skutkiem nowych potrzeb o charakterze gospodarczym, społecznym i środowiskowym<sup>(25)</sup>.

5.3.1 W ten kontekst, zdaniem EKES-u, odpowiednio wpisuje się komunikat Komisji Europejskiej „Rzetelne zarządzanie jakością w statystyce europejskiej”<sup>(26)</sup>, w którym podkreśla się, że dziś statystyka poza umożliwianiem zdobywania wiedzy o zjawiskach musi też umożliwiać zarządzanie nimi, zarówno obecnie, jak i w przyszłości. W tym względzie obywatele muszą mieć możliwość wyrażania swoich opinii w sposób świadomy, racjonalny i demokratyczny.

5.3.2 Eurostat powinien zatem odgrywać kluczową rolę w integracji i harmonizacji krajowych i regionalnych danych statystycznych z 27 państw członkowskich UE, głównie tych dotyczących aspektów związanych z jakością życia, stabilnością oraz podziałem dochodów i kapitału, w celu mierzenia zmian w zakresie dobrostanu związanych z działaniami publicznymi.

5.3.3 Eurostat powinien zapewnić wsparcie metodologiczne w celu dostarczenia podmiotom instytucjonalnym i społecznym, a także obywatelom Europy, narzędzi pozwalających im na uzyskanie informacji, udział w konsultacjach, a tym samym skuteczne uczestnictwo w debacie publicznej<sup>(27)</sup>.

<sup>(25)</sup> Giovannini, E., 2007, *Statistics and Politics in a Knowledge Society* (Statystyka i polityka w społeczeństwie wiedzy), OECD, STD/DOC(2007)2, 29 maja 2007 r., <http://www.2007oecd.org/dataoecd/39/53/41330877.pdf>, dostęp: 28 stycznia 2010 r.

Giovannini, E., 2009, *Measuring Society's Progress: A key issue for policy making and democratic governance* (Pomiar postępu społecznego. Kluczowa kwestia dla kształtowania polityki i dla demokratycznych rządów), <http://www.oecd.org/dataoecd/6/34/41684236.pdf>, dostęp: 28 stycznia 2010 r.

<sup>(26)</sup> COM(2011) 211 final.

<sup>(27)</sup> W tej perspektywie w ramach europejskiego systemu statystycznego powstała grupa sponsorująca (sponsorship group) pod nazwą „Pomiar postępu, dobrostanu i zrównoważonego rozwoju”, której zadaniem jest koordynacja działań w omawianym zakresie oraz wdrożenie zaleceń komisji Stiglitz, Sena i Fitoussięgo z należytym uwzględnieniem celów strategii „Europa 2020”.

5.4 W tym nowym kontekście, podczas gdy społeczeństwo obywatelskie wraz z podmiotami społecznymi i instytucjonalnymi musi określić – w drodze rozmów w ramach specjalnych forów czy posiedzeń okrągłego stołu – dziedziny działania, w których można stwierdzić postęp społeczny, a zarazem powinny wskazać poszczególne obszary i zjawiska o dużym znaczeniu (poszczególne sfery w dziedzinie gospodarki, społeczeństwa i ochrony środowiska), statystyka ma pełnić funkcję pomocniczą i techniczną i dostarczać odpowiednią metodologię oraz określać efektywne wskaźniki umożliwiające monitorowanie wspomnianych zjawisk.

5.5 Udział obywateli pozwala na stworzenie „form inteligencji zbiorowej”, które, umożliwiając wdrażanie praktyk aktywnego obywatelstwa, przyczyniają się do zdefiniowania na nowo demokracji:

- po pierwsze, jako „demokracji uczestniczącej”, obejmującej większą interakcję i przestrzeń do formułowania priorytetów poprzez stopniowe zrozumienie i rozważenie różnych punktów widzenia względem interesu ogólnego<sup>(28)</sup>;
- po drugie, jako „demokracji polegającej na uczestnictwie obywateli w przygotowywaniu przepisów i decyzji” (*democrazia elaborativa*) – w celu sprecyzowania kryteriów określających samo pojęcie dobrostanu jako wspólnego celu postępu społecznego, poprzez wyznaczenie zmiennych odpowiednich do opracowywania wskaźników służących mierzeniu dobrostanu i określeniu ścieżek postępu społecznego zrozumiałych dla zainteresowanych stron, a więc również umożliwiających im udział w dążeniu do ogólnego dobrostanu<sup>(29)</sup>.

5.5.1 Dzięki tej praktyce rozwija się pojęcie „kapitału społecznego”<sup>(30)</sup>, które leży u podstaw europejskich celów dotyczących spójności społecznej i gospodarki opartej na wiedzy i może być także rozumiane jako zdolność doskonalenia

pojęcia dobrostanu wszystkich ludzi poprzez większe zaufanie społeczeństwa obywatelskiego do administracji publicznej, lepsze jej zrozumienie przez nie oraz ściślejszą współpracę między nimi. Jest to możliwe wyłącznie dzięki znacznej partycypacji obywatelskiej, politycznej i społecznej, którą administracja publiczna musi wspierać za pomocą mechanizmu konsultacji<sup>(31)</sup>.

5.5.2 Niedawno liczna grupa krajów rozpoczęła zorganizowane procesy podejmowania decyzji obejmujące udział społeczeństwa obywatelskiego (Australia, Francja, Irlandia, Kanada, Luksemburg, Meksyk, Niemcy, Niderlandy, Stany Zjednoczone, Szwajcaria, Włochy, Zjednoczone Królestwo).

5.5.3 Wszystkie doświadczenia ukazują zasadnicze różnice pod względem struktury i zakresu procesów angażowania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Różnice te występują raczej podczas interakcji na etapie rozmów i dyskusji (debata publiczna oraz określenie wartości i priorytetów) niż w pierwszej fazie konsultacji.

5.5.4 Faza konsultacji natomiast jest często realizowana z wykorzystaniem specjalnych stron internetowych, za pośrednictwem grup roboczych odpowiedzialnych za konkretne obszary tematyczne oraz programów konsultacji przewidujących wykorzystanie na dużą skalę sieci społecznościowych, blogów i sondaży (głównie internetowych). Do tej pory jednak w żadnym kraju nie udało się połączyć – formalnie bądź merytorycznie – opracowywania wskaźników w drodze dyskusji oraz procesów programowania gospodarczo-finansowego.

5.5.5 EKES jest zdania, że włączenie społeczeństwa obywatelskiego w określanie wskaźników dobrostanu i postępu można zapewnić poprzez jego czynny udział zarówno w wyborze priorytetów politycznych, jak i w wyborze informacji wymagających monitorowania.

Bruksela, 29 marca 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(28)</sup> Więcej informacji na ten temat znajduje się w dokumencie dotyczącym konferencji EKES-u poświęconej demokracji uczestniczącej pt. „Demokracja uczestnicząca jako sposób walki z kryzysem zaufania w Europie”. Należy też wspomnieć o następujących źródłach: *The Citizen's Handbook* (Podręcznik obywatela) (<http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook>) i Europejska inicjatywa obywatelska (*European Citizens' Initiative*) (<http://www.citizens-initiative.eu>) – kampania promocyjna na rzecz praw obywateli Unii Europejskiej do uczestnictwa.

<sup>(29)</sup> W analizach dynamiki demokracji uczestniczącej powszechnie stosuje się rozróżnienie między procesami typu „od góry do dołu” oraz typu „od dołu do góry”. W obu przypadkach wzmianka o interakcji między dwoma różnymi szczeblami organizacji i podejmowania decyzji (interakcji, która nie występuje w formach demokracji bezpośredniej) ukazuje demokrację uczestniczącą jako środek o charakterze dialogowym i proceduralnym, który w istocie znajduje najlepsze zastosowanie w rozwiązywaniu konfliktów. Celem jest tutaj dążenie do konwergencji tych dwóch procesów.

<sup>(30)</sup> OECD, 2001, *The well-being of nations: the role of human and social capital* (Dobrostan narodów: rola kapitału ludzkiego i społecznego), OECD, Paryż.

<sup>(31)</sup> OECD, 2001, *Citizens as partners. Information, consultation and public participation in policy-making* (Obywatele jako partnerzy. Informowanie, konsultacje i udział społeczeństwa w procesie decyzyjnym), PUMA (Public Management Service), OECD, Paryż.