

Upoštevati to, kar šteje

Kako določiti smiselne kazalnike ciljev trajnostnega razvoja in zahtevati odgovornost od vlad

Claudia Schwegmann in Patrizia Heidegger

Doseganje dogovora glede Agende 2030 in ciljev trajnostnega razvoja leta 2015 je bil dosežek globalnega pomena, ki je združil oblikovalce politike, civilno družbo in druge deležnike. V ta postopek je bila vključena (in navedena kot konkreten cilj 17.18) zaveza za stalno spremljanje na podlagi „kakovostnih in zanesljivih najnovejših podatkov, razčlenjenih glede na prihodke, spol, starost, raso, narodnost, migracijski status, invalidnost, geografsko lego ali druge ustrezne značilnosti za posamezno državo“. Smiselno spremljanje je podlaga za dobre politike, s čimer je mogoče zagotoviti napredek pri doseganju ciljev in zahtevati odgovornost od nosilcev odločanja.

Pravijo, da cenimo to, kar merimo, kar nakazuje na to, da se odločitve lahko in tudi se sprejemajo v zvezi s tem, kaj merimo in kako merimo napredek. Agenda 2030 predvideva

prilagajanje lokalnim razmeram in priporoča, da se njeni splošni in konkretni cilji uskladijo z obstoječimi regionalnimi in nacionalnimi strateškimi okviri ter politikami. To velja za EU in njene države članice. To pojasni, zakaj je veliko držav in regij ter celo mest in podjetij razvilo prilagojene sisteme spremljanja s posebnimi kazalniki ciljev trajnostnega razvoja.

Vseh 169 konkretnih ciljev trajnostnega razvoja in njihove razlage omogočajo izbiro številnih potencialnih kazalnikov za merjenje napredka. Za ta namen so bili vzpostavljeni globalni, regionalni in nacionalni postopki. Vendar pa odločitve glede kazalnikov niso preproste ter jih ni mogoče samodejno izpeljati iz Agende 2030 in njenih 17 splošnih ciljev. Dogovori glede kazalnikov niso odvisni le od razpoložljivosti podatkov ter praktičnih vprašanj, povezanih s statistično primerljivostjo in vzorčenjem, temveč tudi od političnih teženj.

1

NA KRATKO: smiselni kazalniki ciljev trajnostnega razvoja:

- ✓ se osredotočajo na vprašanja, pri katerih se soočamo z največjimi trajnostnimi izzivi (in ne na lahke zmage);
- ✓ pozornost namenjajo težavam, ki vplivajo na veliko ljudi znotraj in zunaj EU;
- ✓ merijo negativni vpliv EU na skupne globalne dobrine ter spremljajo, kako negativni učinki prelivanja evropskih politik in praks ter njihovi zunanji učinki vplivajo na svet;
- ✓ so veljavni, kar pomeni, da lahko dejansko izmerijo tisto, čemur so namenjeni (in ne ustvarjajo iluzije trajnostnosti);
- ✓ so specifični in časovno omejeni, s tem ko so povezani s cilji celotne EU (in ne poskušajo meriti napredka brez jasno določenih ciljev);
- ✓ uporabljajo razčlenjene podatke za spremljanje napredka v različnih delih družbe in s tem zagotavljajo, da ni nihče zapostavljen v odzivih politike;
- ✓ so izbrani in pregledani tako, da pri tem resno sodelujeta civilna družba in raziskovalna skupnost;
- ✓ morajo biti pridobljeni tudi iz virov, ki niso statistični uradi, če lahko podatki, ki jih zagotovijo civilna družba in raziskave, zapolnijo pomembne vrzeli pri spremljanju ciljev trajnostnega razvoja.

Okvir EU

Leta 2017 je Evropska komisija razvila okvir kazalnikov, pregledan leta 2019, za spremljanje ciljev trajnostnega razvoja v EU. Eurostat deluje kot njegov ključni organ za spremljanje. Okvir uporablja 100 kazalnikov za obravnavo 17 ciljev trajnostnega razvoja, pri čemer posamezen cilj trajnostnega razvoja zajema največ šest kazalnikov, in vključuje večnamenske kazalnike za spremljanje več kot enega cilja. Načelo za izbiro šestih kazalnikov na posamezen cilj je „*pripisati enako pomembnost vsem ciljem ter omogočiti uravnoteženo merjenje napredka s socialnega, ekonomskega, okoljskega in institucionalnega vidika trajnostnosti*“.¹ Novi in nadomestni kazalniki se lahko dodajo le, če se odstranijo kazalniki, ki so že vključeni v nabor za posamezen cilj, pri čemer se upoštevajo, „*če vodijo k izboljššanemu merjenju napredka pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja v okviru EU*“.

Civilna družba je skeptična glede vsebine kazalnikov – izpostavlja pomanjkljivosti v naboru kazalnikov in pomanjkanje kvalitativnih podatkov – ter postopka, pri čemer poziva k širokemu dialogu pri pregledu kazalnikov, da bi se lahko zastavila vprašanja glede odločitev, ki se sprejemajo. Trenutni nabor kazalnikov Eurostata na primer ne meri cilja trajnostnega razvoja 12.6 glede poročanja podjetij o trajnostnosti ali cilja 12.7 glede trajnostnega naročanja, čeprav je bila obema vprašanjema v zadnjih letih namenjena večja politična prednost. Tudi cilj trajnostnega razvoja 16.2 glede trgovine z ljudmi ter cilj trajnostnega razvoja 16.4 glede nezakonitih finančnih tokov in nezakonite trgovine z orožjem se ne spremljata v okviru ciljev trajnostnega razvoja. Tehnični strokovnjaki, ki so izbirali kazalnike, teh ciljev morda niso šteli za dovolj ustrezne ali pa morda ni bilo na voljo dovolj podatkov.² Težava ni nujno v tem, da je Eurostat omejil svoj nabor na 100 kazalnikov, temveč v tem, kdo lahko odloča pri izbiri kazalnikov.

Zakaj so statistični podatki pomembni?

Čeprav lahko izbira kazalnikov za spremljanje napredka pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja zveni kot tehnična zadeva, lahko v resnici samo z ustreznimi kazalniki upoštevamo to, kar šteje, ter ugotovimo, ali so naše politike in prakse na dobri poti k pravočasnemu uresničevanju Agende 2030 in ciljev trajnostnega razvoja. Ta članek zagovarja stališče, da je izbira kazalnikov ciljev trajnostnega razvoja zelo politična in je del določanja prednostnih nalog. Opredelitev kazalnikov odloča o tem, ali so dobri nameni nespremenljivi ali pa temeljijo na trhljih temeljih. Močno vpliva na odgovor-

nost vlad. Na podlagi primerov iz petih naborov kazalnikov ciljev trajnostnega razvoja bodo v tem poglavju obravnavani izzivi pri izbiri ustreznih in primernih kazalnikov.

Razprava o kazalnikih ciljev trajnostnega razvoja zaradi svoje politične narave ne bi smela biti prepuščena zgolj tehničnim strokovnjakom in politikom. Nasprotno, izbira kazalnikov mora biti ključni element participativnega, vključujočega in preglednega spremljanja ciljev trajnostnega razvoja in poročanja o njih, pri čemer je treba civilni družbi zagotoviti aktivno vlogo in s tem zagotoviti vključitev vseh politično najustrežnejših kazalnikov in naborov podatkov. To poglavje ne podaja končnega odgovora na vprašanje o tem, kateri kazalniki so najustrežnejši, temveč predlaga merila za presojanje ustreznosti kazalnikov, pri čemer zagovarja stališče, da mora postopek izbire temeljiti na obsežnem posvetovanju in dogovoru med različnimi deležniki.

O prvem naboru kazalnikov ciljev trajnostnega razvoja za Agendo 2030 se je na ravni Združenih narodov pogajala medagencijska strokovna skupina statistične komisije ZN (Interagency Expert Group; IAEG). Ta nabor je sprejela generalna skupščina ZN leta 2017 in se stalno pregleduje, pri čemer naj bi vse države, vključno z državami članicami EU, sporočale podatke za te kazalnike. Za spremljanje izvajanja ciljev trajnostnega razvoja v EU ter pod njenim okriljem je Eurostat razvil lasten nabor 100 kazalnikov za EU in njene države članice. Te kazalnike so izbrali tehnični strokovnjaki brez upoštevanja politične narave izbire kazalnikov in brez resnega vključevanja civilne družbe v postopek.

Za primerjavo sta zanimiva še dva druga nabora kazalnikov. Prvi je nabor kazalnikov, ki ga je razvil OECD in zajema vse države članice EU. Drugi je indeks ciljev trajnostnega razvoja (SDG Index), ki sta ga razvila mreža Sustainable Development Solutions Network (SDSN) in Bertelsmann Stiftung, ter je nazoren primer nabora kazalnikov, razvitega zunaj političnih ustanov in z vključevanjem strokovnjakov za trajnostnost. Nabor kazalnikov, povezan z nemško trajnostno strategijo, je nacionalni primer, izbran za primerjavo.

Ali se osredotočamo na trajnostne izzive?

Eden izmed načinov zagotavljanja ustreznosti kazalnikov je, da spremljamo napredek na področjih politike, ki predstavljajo največji izziv za trajnostni razvoj v našem evropskem okviru, namesto da bi ta področja politike prezrli. Cilj trajnostnega razvoja 8.3 na primer poziva k dostojnemu

¹ Glej https://ec.europa.eu/eurostat/documents/276524/10369740/SDG_indicator_2020.pdf

² Glej <https://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/peace-justice-and-strong-institutions>

delu. Eurostat je za spremljanje tega cilja izbral kazalnike, ki vključujejo merjenje brezposelnosti, nesreč pri delu in revščine zaposlenih v EU. Glede na to, da je veliko izdelkov, prodanih na evropskem trgu, proizvedenih zunaj EU, bi moralo spremljanje cilja trajnostnega razvoja verjetno vključevati tudi vprašanje dostojnega dela za tiste, ki proizvajajo blago za evropske potrošnike. Dostojno delo bi se moralo spremljati vzdolž celotnih vrednostnih verig. Eurostat sicer meri obseg trgovine z državami v razvoju (kot kazalnik za cilj trajnostnega razvoja 17, ki si prizadeva za povečanje tržnih deležev držav v razvoju). Vendar ta kazalnik ne meri dostojnega dela. Vsako povečanje obsega uvoza poceni proizvedenega blaga – pogosto povezanega z izkoriščanjem delovne sile in negativnimi vplivi na okolje v državah z nizkimi prihodki – paradoksalno prispeva k pozitivni oceni napredka na področju trajnostnosti v EU. Nasprotno je v indeks ciljev trajnostnega razvoja vključen indeks suženjstva, na podlagi katerega se spremlja preprečevanja izkoriščanja delovne sile po svetu. Nemška trajnostna strategija je poskusila zajeti pravice delavcev v celotni vrednostni verigi z uporabo kazalnika, ki beleži članstvo podjetij za pošteno proizvodnjo tekstilnih izdelkov. Ta kazalnik je morda metodološko šibek, vendar velja za pozitiven poskus osredotočanja na resničen trajnostni izziv.

Cilj trajnostnega razvoja 10.7 poziva k urejenim, varnim, zakonitim in odgovornim migracijam. EU je podpisala mednarodne sporazume o človekovih pravicah in se zavezala okviru politike za migracije. Kljub temu je od sprejetja Agende 2030 v Sredozemskem morju utonilo na tisoče migrantov. Še veliko več jih je ujetih v taboriščih v nečloveških razmerah ali pa ne morejo vložiti prošnje za azil zaradi diplomatskih in vojaških protimigracijskih ukrepov. Eurostat je za merjenje cilja trajnostnega razvoja 10.7 izbral število prosilcev, ki prošnjo za azil vlagajo prvič, in število pozitivnih odločitev na milijon prebivalcev. S temi kazalniki ni mogoče meriti ključnih težav migracijske politike EU in njene nezmožnosti oblikovanja skupnega pristopa za varne migracijske poti. Nabor kazalnikov OECD-ja, indeks ciljev trajnostnega razvoja in nemški nabor kazalnikov ciljev trajnostnega razvoja prav tako ne vključujejo drugih kazalnikov glede migracij.

Ali se osredotočamo na ustrezne ljudi?

Kazalniki so lahko ustrežnejši, če se osredotočajo na izkušnje velikega števila ljudi. Za cilj trajnostnega razvoja 16.1, ki poziva k temu, da bi se povsod občutno zmanjšala pogostnost vseh oblik nasilja in s tem povezanih primerov smrti, so IAEG, Eurostat in OECD izbrali število smrti zaradi umora oz. uboja,

nemška vlada pa uporablja stopnjo kriminala. Ti kazalniki merijo samo vplive na ljudi v EU ali državi članici. Potencialni kazalnik za EU bi lahko bila evropska trgovina z orožjem. Izvoz orožja iz EU danes vpliva na prebivalstvo v mnogih regijah sveta, nagnjenih h konfliktom, ta vpliv pa se bo ohranil še mnoga leta. Toda nabor kazalnikov Eurostata ne obravnava vprašanja izvoza orožja. Zanimivo je, da je nemška vlada dodala kazalnik za cilj trajnostnega razvoja 16.4 glede trgovine z orožjem, ki ne meri vloge Nemčije kot izvoznice orožja, temveč meri razorožitvene projekte, financirane v okviru nemškega razvojnega sodelovanja. To je zanimiva politična izbira, ki ponazarja, kako vlade dojemajo prispevek Evrope k trajnostnemu razvoju.

Ali se osredotočamo na skupne globalne dobrine in učinke prelivanja?

Drug način za zagotavljanje ustrežnejših kazalnikov je, da poskrbimo, da se upoštevajo vplivi na skupne globalne dobrine in negativne učinke prelivanja. Kazalniki za težave, ki vplivajo na skupne globalne dobrine, kot so emisije CO₂, povečevanje kislosti oceanov ali obseg porabe surovin, bi bili primernejši od mnogih drugih, saj imajo te težave dolgoročne, globalne vplive na trajnostni razvoj, ki ogrožajo blaginjo ljudi in delovanje sistemov za omogočanje življenja na planetu.

Politike in prakse v EU imajo lahko poleg učinkov na skupne globalne dobrine tudi negativne vplive na trajnostni razvoj v tretjih državah: t. i. učinke prelivanja ali negativne zunanje učinke. Potrošnja nekaterih primarnih kmetijskih proizvodov, kot je meso, palmovo olje ali biogorivo, lahko na primer pospeši krčenje gozdov; povečano povpraševanje po surovinah iz rudnikov lahko spodbudi razseljevanje in okoljske konflikte; proizvodnja bombaža za naše tekstilne izdelke pa je lahko povezana s širjenjem puščav ter prisilnim delom. Omogočanje nezakonitih finančnih tokov ali nepošteni davčni režimi, ki jih podpirajo vlade v EU, znatno vplivajo na države v razvoju.

Indeks ciljev trajnostnega razvoja ponazarja, da se lahko vplivi na skupne globalne dobrine in negativni učinki prelivanja merijo tako, da se med drugim vključijo kazalniki, kot so emisije CO₂ pri uvozi. Mreža SDSN je razvila tudi oceno indeksa prelivanja (Spillover Index Score) za merjenje mednarodnih okoljskih in socialno-ekonomskih vplivov v okviru trgovine za posamezno državo. Veliko evropskih držav ima po pričakovanjih zelo neugodno oceno. Ker nabor kazalnikov Eurostata ne vključuje kazalnikov, povezanih s skupnimi globalnimi dobrinami in učinki prelivanja, se negativni vplivi EU na trajnostni razvoj tretjih držav ne merijo in ne upoštevajo.

Ali so kazalniki EU veljavni?

Čeprav je dovolj zapleteno že vprašanje, kaj je najustreznejše meriti, obstaja še eden izmed načinov za zagotavljanje smiselnih kazalnikov – poskrbeti je treba, da so kazalniki veljavni. Kazalnik je veljaven, če meri to, kar želimo meriti. Nekaj primerov iz petih omenjenih naborov kazalnikov ponazarja, kako navidezno utemeljeni kazalniki podajajo izkrivljeno sliko dosežene stopnje trajnosti.

Cilj trajnostnega razvoja 5 si prizadeva za dosego enakosti spolov. Nemška vlada meri število žensk v odborih velikih družb, ki kotirajo na borzi. V skladu z zakonodajo morajo te družbe v upravnem odboru imeti 30 % žensk. Ne preseneča, da so rezultati za ta kazalnik zelo dobri. Enako velja za kazalnik Eurostata, ki prav tako preverja število žensk v odborih družb, ki kotirajo na borzi. Na ravni EU sicer ni obvezne spolne kvote za tovrstne odbore, vendar je kvote uvedlo več držav članic. Toda kazalnik pove zelo malo o zastopanosti žensk na višjih vodstvenih položajih znotraj celotnega spektra podjetij in organizacij. Zajema le majhen delež od več kot 27 milijonov aktivnih podjetij v EU. Če bi izbrali širši vzorec podatkov, ki bi zajemal ženske na višjih vodstvenih položajih v družbah, ki ne kotirajo na borzi, ter malih in srednje velikih podjetjih, bi bili rezultati za ta kazalnik veliko slabši – v nasprotju z oceno Eurostata, ki trdi, da je prišlo do znatnega napredka za ženske na vodilnih vodstvenih položajih.

Cilj trajnostnega razvoja 8 si prizadeva za dostojno delo in trajnostno rast. Eurostat kot kazalnik cilja trajnostnega razvoja uporablja BDP na prebivalca, čeprav lahko povečanje BDP-ja pomeni manj dostojnega dela. Kot smo videli v EU, se lahko revščina zaposlenih poveča skladno s povečanjem BDP-ja. Poleg tega visoko razvite države, vključno z večino držav članic EU, BDP-ja ne bi smele obravnavati kot kazalnika trajnostnega razvoja. Nedavna raziskava je pokazala, da stalna rast BDP-ja ni združljiva s ključnimi trajnostnimi cilji, kot so znatno zmanjšanje porabe surovin, porabe vode in tal, onesnaževanja ter emisij.³

Cilj trajnostnega razvoja 9 si prizadeva za gradnjo vzdržljive infrastrukture, spodbujanje vključujoče in trajnostne industrializacije ter pospeševanje inovacij. IAEG, OECD in nemška vlada predlagajo spremljanje števila raziskovalcev ter količine denarja, porabljene za raziskave na tem področju. Eurostat

meri število patentnih prijav pri Evropskem patentnem uradu. Na podlagi teh kazalnikov pa ni mogoče nedvoumno oceniti, ali inovacije koristijo ali škodijo vključujoči in trajnostni industrializaciji.

Eurostat uporablja tudi kazalnik povprečnih emisij CO₂ novih osebnih avtomobilov. Čeprav so se ravni emisij novih modelov avtomobilov znižale zaradi boljše tehnologije, se je v istem časovnem obdobju povečalo absolutno število osebnih avtomobilov. Emisije CO₂ iz osebnih avtomobilov zdaj znašajo več kot 60 % vseh emisij CO₂ v cestnem prometu v Evropi. Poleg tega ta kazalnik ne upošteva pristopa življenjskega kroga, ki vključuje emisije med proizvodnjo in odstranjevanjem, ter tako prezre povečanje emisij zaradi visoke stopnje zamenjav in krajših življenjskih krogov avtomobilov – ti so zdaj veliko krajši od optimalnega življenjskega kroga 15–20 let.⁴ Kazalnik ni veljaven, ker ne meri, ali se absolutne količine emisij CO₂ iz prometa z osebnimi avtomobili zmanjšujejo ali ne.

Cilj trajnostnega razvoja 11 se osredotoča na trajnostna mesta in skupnosti. Eurostat med drugim uporablja kazalnik stopnje recikliranja komunalnih odpadkov. Čeprav je recikliranje nedvomno pomembno, je pomembnejše vprašanje, koliko odpadkov sploh proizvedemo. Od sprejetja Agende 2030 se je po podatkih Eurostata količina nastalih komunalnih odpadkov na prebivalca v 27 državah članicah EU povečala, vendar se ti podatki ne uporabljajo za spremljanje ciljev trajnostnega razvoja. Poleg tega kazalnik recikliranja ne upošteva odpadkov, ki se iz EU izvozijo za namene recikliranja (del teh odpadkov konča na odlagališčih in se ne reciklira). Po podatkih EEA EU izvozi 150 000 ton plastičnih odpadkov vsak mesec.⁵ Ali torej merimo to, kar želimo meriti?

Cilj trajnostnega razvoja 15 se osredotoča na trajnostne ekosisteme. IAEG, OECD in Eurostat kot kazalnik uporabljajo delež gozdnih površin, čeprav je veliko gozdnih območij mrtvih z vidika biotske raznovrstnosti. S tem kazalnikom bi bilo 20 % gozdnih površin z bogato biotsko raznovrstnostjo in habitatom za ogrožene vrste manj dragocenih kot 25 % gozdne monokulture. Znova vidimo, da ne merimo nujno tega, kar želimo meriti, tj. zdravih gozdov z bogato biotsko raznovrstnostjo.

³ Parrique T., Barth J., Briens F., C. Kerschner, Kraus-Polk A., Kuokkanen A., Spangenberg J.H. (2019) [Decoupling Debunked. Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability.](#)

⁴ Glej Transport & Environment https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/2018_04_CO2_emissions_cars_The_facts_report_final_0_0.pdf

⁵ Glej EEA <https://www.eea.europa.eu/themes/waste/resource-efficiency/the-plastic-waste-trade-in>

Ali so naši kazalniki specifični in časovno omejeni?

Uradni kazalniki ZN ne določajo stopnje ali datuma doseganja posameznih ciljev trajnostnega razvoja, zato jih je treba v primeru njihove odsotnosti določiti na nacionalni ali regionalni ravni. To je smiselno glede na različne stopnje razvoja med državami. Kjer so določene stopnje doseganja ciljev, te morda niso dovolj velikopotezne ali pa ne odražajo znanstvenega soglasja glede tega, kaj je potrebno za doseg trajnostnosti. Določitev takih specifičnih ciljev, stopnja in datum doseganja ciljev ter napredek pri doseganju ciljev, ki se meri z ustreznim kazalnikom, so zelo politične odločitve.

Primer iz nemškega nabora kazalnikov ponazarja, da specifični cilji in povezani kazalniki niso nujno usklajeni s podanim znanstvenim mnenjem. Za spremljanje cilja trajnostnega razvoja 2 je nemška vlada kot kazalnik izbrala presežek dušika na obdelanih kmetijskih zemljiščih. Za cilj je določila 70 kg na hektar, čeprav strokovna komisija nemške vlade za okolje priporoča, naj cilj znaša največ 50 kg na hektar.

Še en primer odsotnosti konkretnega cilja za ključen trajnostni cilj zadeva krožno gospodarstvo. Krožno gospodarstvo je ena od glavnih prednostnih nalog EU in v okviru evropskega zelenega dogovora je bil objavljen nov akcijski načrt za krožno gospodarstvo.⁶ Vendar pa akcijski načrt ne vsebuje jasnega in časovno omejenega cilja za krožnost gospodarstva EU. Eurostat meri stopnjo krožne uporabe materiala za spremljanje napredka pri doseganju cilja trajnostnega razvoja 12. Ta stopnja se je v zadnjih letih povečala, kar Eurostat ocenjuje kot napredek pri doseganju ciljev trajnostnega razvoja. Vendar pa je bilo povečanje stopnje krožne uporabe materiala v zadnjem desetletju zelo počasno – le nekaj odstotnih točk, zato bomo leta 2030 še vedno daleč od vzpostavitve krožnega gospodarstva. Zaradi odsotnosti konkretnega cilja napredka ni mogoče oceniti.

Ali imamo razčlenjene podatke?

Še en preizkus ustreznosti je razpoložljivost razčlenjenih podatkov, tj. podatkov, ki prikazujejo vplive na različne družbene skupine; moške ali ženske, mlade in starejše, invalide, skupine z nizkimi, srednjimi in visokimi prihodki, različne etnične skupine itd. Razčlenjeni podatki so bistveni, če želimo spoštovati eno od ključnih načel Agende 2030: nikogar pustiti

ob strani. Uporaba razčlenjenih podatkov je vključena kot posebna zaveza v konkretni cilj trajnostnega razvoja 17.18.1, ki jo je treba doseči do leta 2020.

Dostop do izobraževanja se lahko na primer meri za celotno prebivalstvo ali pa posebej oceni za najranljivejše skupine. Če so izbrani samo podatki za splošno prebivalstvo, je neenak dostop do izobraževanja za otroke iz revnejših ali deprivilegiranih gospodinjstev skrit za splošnimi podatki. Konkreten primer iz nabora kazalnikov Eurostata je dostop do osnovnih sanitarnih prostorov, ki se uporablja kot kazalnik za cilj trajnostnega razvoja 6 glede čiste vode in sanitarne ureditve. Trenutni delež prebivalstva EU brez dostopa do osnovnih sanitarnih prostorov znaša približno 2 % in je razmeroma nizek, zato je v poročilu Eurostata o spremljanju ugotovljeno, da je EU dosegla znaten napredek pri doseganju cilja trajnostnega razvoja. Vendar pa zaradi pomanjkanja razčlenjenih podatkov ostaja skrito, da večina od 6 milijonov Romov, kolikor jih po ocenah živi v EU, nima dostopa do vode v svojih domovih in da jih je več kot polovica odvisnih od vodnih virov, ki so več kot 150 metrov stran od njihovih domov.⁷ Poleg tega se mora veliko romskih skupnosti zanašati na nenadzorovane in potencialno onesnažene vodne vire.⁸ V zvezi s pomanjkanjem dostopa do vode in osnovnih sanitarij v največji etnični manjšini v Evropi ni prišlo do bistvenega napredka, pri čemer to dejstvo v poročilu Eurostata o spremljanju ciljev trajnostnega razvoja zakrivajo splošni podatki.

Kaj primerjamo?

Drugo vprašanje je, kaj primerjamo. Kazalniki Eurostata morajo zajemati vse države EU, zato morajo kazalniki uporabljati primerljive podatke, zbrane v posameznih državah članicah. Spremljanje cilja trajnostnega razvoja 10.7 glede urejenih, varnih, zakonitih in odgovornih migracij je znova poučno: kazalnik trenutno preverja število prošenj za azil na milijon prebivalcev. Razvrstitev držav bi bila precej drugačna, če bi Eurostat na primer upošteval število prošenj za azil v povezavi z gospodarsko močjo države. Ta primer znova ponazarja, da je izbiranje kazalnikov ter to, kar jih dela smiselne, politično in tehnično vprašanje. Najprej bi morali znati odgovoriti na vprašanje, ali naj bogate države članice EU prevzamejo več odgovornosti za begunce. Naši odgovori pa bi morali temeljiti na obsežnem posvetovanju z deležniki.

⁶ Glej GD za okolje <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>

⁷ Glej ERCC <https://www.europeaninterest.eu/article/europe-must-ensure-access-water-pandemic/>

⁸ Glej EEB <https://eeb.org/library/pushed-to-the-wastelands-environmental-racism-against-roma-communities-in-central-and-eastern-europe/>

Kaj ima večjo težo?

Eurostat objavlja primerljive podatke za vse države članice, vendar podatkov ne združuje, da bi razvrstil države članice in jih med seboj primerjal. Indeks ciljev trajnostnega razvoja po drugi strani brez pomislekov združuje rezultate posameznih držav za vse cilje trajnostnega razvoja. Zaradi tega se lahko slabi rezultati za cilj trajnostnega razvoja 13, 14 ali 15, ki meri trende globalnega pomena glede podnebnih sprememb in izgube biotske raznovrstnosti, izravnavajo z dobrimi rezultati na področju izobraževanja ali zdravstva. Ker indeks ciljev trajnostnega razvoja uporablja nabor kazalnikov, ki so na splošno bolj osredotočeni na izzive v državah v razvoju, imajo visoko industrializirane države z dobro razvitimi sistemi socialnega varstva najboljše rezultate. Dansko, Švedsko in Finsko uvršča med vodilne države na področju trajnostnosti. Vseh 10 najbolje uvrščenih držav je iz EU, prav tako 24 od 30 najbolje uvrščenih. Vendar je med temi visoko uvrščenimi državami večina največjih svetovnih izvoznikov orožja in držav z zelo visokimi ravnmi emisij CO₂ na prebivalca ter največ nastalimi odpadki in najvišjo stopnjo porabe surovin na prebivalca. Med najbolje uvrščenimi so tudi pomembne davčne oaze in matične države multinacionalk, ki lobirajo proti strožjim predpisom na področju varstva okolja in socialne zaščite v dobavnih verigah. Takšne primerjave stopnje trajnostnosti so zavajajoče in vladam držav z znatnimi trajnostnimi izzivi omogočajo, da se razglasijo za vodilne na področju.

Kakšno vlogo naj ima civilna družba?

Dosedanja razprava o smiselnih kazalnikih je pokazala, da izbira in opredelitev kazalnikov ni tehnični postopek, ki bi ga bilo treba prepustiti strokovnjakom za statistiko. Namesto tega bi bilo treba prepoznati, da odločitve o kazalnikih vedno odražajo interese in prednostne naloge politike, zato so zelo politične. Zaradi tega mora civilna družba sodelovati v tem postopku, vanj prispevati svoj delež in nanj vplivati. Organizacije civilne družbe so pridobile obširno strokovno znanje in izkušnje na področju trajnostnega razvoja v EU in zunaj nje ter imajo edinstvene vpogledne v zelo specifična vprašanja, ki zajemajo vse od davčnih politik do izvoza orožja, pa vse od posebnih vidikov neenakosti in izključenosti do zelo tehničnih okoljskih vprašanj. To strokovno znanje in izkušnje ter interese, ki jih zastopajo organizacije civilne družbe, je treba upoštevati pri izbiri kazalnikov, saj lahko na ta način zagotovimo, da zajemajo najvišjo stopnjo ustreznosti politike.

V nekaterih primerih lahko civilna družba prispeva tudi podatke, ki se ne zbirajo nikjer drugje. Dober primer tega je indeks zaznave korupcije (Corruption Perception Index) organizacije Transparency International, ki ga uporabljajo Eurostat, indeks ciljev trajnostnega razvoja in nemška vlada. Še en primer je indeks finančne zaupnosti (Financial Secrecy Index) mreže Tax Justice Network, ki že leta zbira in analizira podatke o nezakonitih finančnih tokovih in davčnih oazah. Metoda zbiranja podatkov je zelo pregledna, pri čemer so jo preverili davčni strokovnjaki. Ocene posameznih držav na podlagi teh podatkov bi lahko predstavljale dragocen prispevek k spremljanju cilja trajnostnega razvoja 16.4 v EU. Tretji primer so podatki, ki jih na nacionalni ravni v Nemčiji zbira nevladna organizacija Frauen in die Aufsichtsräte (FIDAR). Ta nevladna organizacija zbira podatke o številu žensk v odborih podjetij v zasebnem sektorju in objavlja tri različne indekse na podlagi različnih vzorcev podjetij (od tega nemška vlada uporablja le enega za spremljanje nacionalne trajnostne strategije).

Dejstvo, da skupna izbira kazalnikov, ki vključuje civilno družbo, ni le mogoča, temveč je lahko tudi zelo konstruktivna, ponazarja orodje za spremljanje ciljev trajnostnega razvoja 2030 Watch, ki ga je poskusno izvedla mreža Open Knowledge Foundation v Nemčiji. Pobuda je temeljila na intenzivnem raziskovanju možnih kazalnikov in obstoječih naborov kazalnikov trajnostnosti. Raziskava je vključevala pogovore in delavnice z raziskovalci in strokovnjaki iz civilne družbe, kar je privedlo do seznama več sto potencialnih kazalnikov ciljev trajnostnega razvoja. Ta seznam je bil nato ocenjen na podlagi meril, kot so razpoložljivost aktualnih podatkov in rednih preteklih podatkov, razpoložljivost podatkov za različne države ter možnost določitve jasnega izhodišča in ciljne vrednosti. Kazalniki so bili ocenjeni tudi z vidika ustreznosti glede na trenutne razmere v Nemčiji. Poleg izbire kazalnikov je še en ključni vidik projekta ponazoritev podatkov. Da bi bilo spletno orodje uporabno za ozaveščanje in zagovorništvo, je bilo pomembno, da uporabniki spletnega orodja hitro razumejo oceno ter njeno politično sporočilo. Orodje je prejelo pozitivne povratne informacije, zlasti iz civilne družbe in od oblikovalcev politike. Projekt bo kmalu znova obudil nemški forum za okolje in razvoj.

Kljub temu, da lahko civilna družba pozitivno prispeva k izbiri kazalnikov ciljev trajnostnega razvoja, je bila njena vključenost v izbiro do sedaj omejena. Na ravni ZN je potekalo odprto posvetovanje pod okriljem medagencijske strokovne skupine (IAEG), v okviru katerega so lahko vlade, deležniki iz civilne družbe, raziskovalci in podjetja prek spleta sodelovali

v razpravi o kazalnikih. Vsi prispevki so bili objavljeni. Vendar pa je bil zaradi zapletene narave postopka obseg prispevkov civilne družbe razmeroma majhen. Številne organizacije civilne družbe niso imele virov in zmogljivosti za prispevanje k postopku. IAEG je vodil nadaljnje notranje razprave s strokovnjaki za statistiko iz ustanov in nekaterih vlad. Delo v zvezi s kazalniki ciljev trajnostnega razvoja je stalno; statistična komisija ZN redno predlaga priporočila v zvezi s kazalniki ciljev trajnostnega razvoja, ki se predložijo generalni skupščini ZN v odobritev.

Eurostat in Nemčija sta v svojih postopkih izbire deležnike povabila k podajanju povratnih informacij glede kazalnikov, pri čemer je do poglobitnih razprav in odločitev prišlo v okviru notranjega postopka. V primeru Nemčije posvetovanje ni zajemalo le kazalnikov, temveč tudi splošne prispevke v zvezi z revidirano nemško trajnostno strategijo. Eurostat je deležnike povabil na sestanek marca 2017 pred dokončnim oblikovanjem svojega nabora kazalnikov. Toda sestanek se je odvil razmeroma pozno v postopku izbire kazalnikov. Osnutek nabora kazalnikov je bil že pripravljen ob posvetovanju z Evropsko komisijo in državami članicami, vendar brez resne udeležbe civilne družbe. Vabila na posvetovanje so bila poslana pozno, zato civilna družba ni imela dovolj časa za ustrezno pripravo in oblikovanje prispevka. Zaradi tega je lahko civilna družba k razvoju nabora kazalnikov v resnici prispevala le v zelo majhnem obsegu, obsežnega posvetovanja z deležniki pa ni bilo. Ko je Evropska komisija pozneje ustanovila svojo strokovno skupino, večdeležniško platformo o izvajanju ciljev trajnostnega razvoja, njen poglobitni svetovalni organ za področje ciljev trajnostnega razvoja ni bil vključen v pregled nabora kazalnikov Eurostata.

Kaj moramo zdaj storiti?

Drugačna izbira kazalnikov, bolj velikopotezni cilji na ravni EU z merljivimi dosežki in datumi ter vključitev kazalnikov, ki zajemajo skupne globalne dobrine in učinke prelivanja na ljudi po vsem svetu, bi razkrili zelo drugačno razvrstitev – razvrstitev, ki bi spremenila politični diskurz o EU kot vodilni na področju trajnostnosti.

Prvi korak k vključujočemu postopku bi bil, da se že na samem začetku pregleda trenutnega nabora kazalnikov skliče vrsta javnih razprav z deležniki, pri čemer bi jih spodbudili, da prispevajo specifično strokovno znanje in izkušnje. Kot je bilo izpostavljeno zgoraj, so konkretni cilji trajnostnega razvoja in obstoječe politike EU zelo široki. Za vsak cilj trajnostnega

razvoja je potrebna javna razprava, na podlagi katere bi lahko opredelili, katere teme je treba na danem področju politike prednostno obravnavati v okviru sistema spremljanja. Izbira konkretnih kazalnikov bi morala temeljiti na tem obsežnem posvetovanju, pri čemer bi veljalo razmisliti o vključitvi podatkov civilne družbe ali neodvisnih raziskovalnih organizacij, kadar so taki podatki primerni in na voljo.

Če nova Evropska komisija, ki je trajnostnost in pravičen prehod na nizkoogljično gospodarstvo določila za svojo glavno prednostno nalogo, resno misli glede svojega cilja, mora nujno začeti obsežno posvetovanje z deležniki, ki bi se moralo zgoditi že pred časom, glede najsmiselnejših kazalnikov ciljev trajnostnega razvoja ter jasnih in časovno omejenih konkretnih ciljev za uresničitev ciljev trajnostnega razvoja do leta 2030. Zamisli, kako se lahko civilna družba vključi v izbiro kazalnikov ter cikel spremljanja in poročanja, so predstavljene v naslednjem poglavju.