

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Odpowiednie wskaźniki do oceny celów zrównoważonego rozwoju – wkład społeczeństwa obywatelskiego”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2018/C 440/03)

Sprawozdawczyni: **Brenda KING**

Współsprawozdawca: **Thierry LIBAERT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	15.2.2018
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.9.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.9.2018
Sesja plenarna nr	537
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	194/2/3

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Od czasu przyjęcia przez instytucje europejskie w 2015 r. Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 opracowanej przez ONZ EKES wzywa Komisję do ustanowienia nadrzędnej europejskiej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju z konkretnymi założeniami, celami i działaniami, która umożliwiłaby osiągnięcie 17 celów zrównoważonego rozwoju. Pomimo tego, że UE odegrała naczelną rolę w przyjęciu Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz że cele zrównoważonego rozwoju odzwierciedlają podstawowe wartości UE, których istotą jest promowanie większej harmonii społecznej, politycznej, gospodarczej i środowiskowej, Komisja Europejska nie opracowała nadrzędnej strategii. Dokument otwierający debatę pt. „W kierunku zrównoważonej Europy do 2030 r.”, który ma zostać opublikowany do końca 2018 r., jest okazją do tego, aby podkreślić znaczenie przyjęcia nadrzędnej europejskiej strategii.

1.2. Obecny brak europejskiej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju stwarza ryzyko dla spójnego wdrażania Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 w UE i na szczeblu krajowym. Mogą pojawić się rozbieżności w podejściu do osiągania celów zrównoważonego rozwoju, ponieważ kilka państw członkowskich już przygotowuje krajowe strategie na rzecz zrównoważonego rozwoju, podczas gdy nie ma europejskich ram strategicznych ani wspólnych wytycznych dotyczących wdrażania.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje pierwsze roczne sprawozdanie monitorujące Eurostatu za 2017 r. dotyczące celów zrównoważonego rozwoju⁽¹⁾, które jest oparte na zestawie 100 wskaźników wykorzystujących rygorystyczne kryteria dotyczące danych. EKES stwierdził jednak szereg braków w odniesieniu do obecnego zestawu wskaźników, które to braki należy wziąć pod uwagę w przyszłych publikacjach rocznego sprawozdania monitorującego Eurostatu dotyczącego celów zrównoważonego rozwoju.

1.4. EKES wzywa do opracowania wskaźników, które mogą stanowić podstawę planowania polityki i kształtowania polityki. Obecny zestaw wskaźników nie pozwala zmierzyć stopnia zaawansowania w osiąganiu celów ani zapewnić odpowiedniego przeglądu postępów. Należy ustanowić konkretne cele polityki UE w zakresie celów zrównoważonego rozwoju, a wskaźniki muszą umożliwiać monitorowanie ich realizacji. Wobec braku konkretnych celów polityki unijnej UE mogłaby oceniać wyniki krajowe w porównaniu z najlepszymi i przeciętnymi wynikami.

⁽¹⁾ Sustainable development in the European Union: Monitoring report on progress towards the SDGs in an EU context. 2017 edition [Zrównoważony rozwój w Unii Europejskiej – Sprawozdanie z monitorowania postępów w realizacji celów zrównoważonego rozwoju w kontekście UE. Wydanie z 2017 r.].

1.5. EKES wskazuje również na pewne ograniczenia techniczne, którymi należy się zająć, aby zapewnić stosowanie najlepszych wskaźników. Przykładowo wykorzystanie przekrojowych wskaźników pozostaje niewystarczające, aby dostarczyć informacji na temat synergii i konfliktów między celami. Efekty zewnętrzne w postaci wpływu na zrównoważony rozwój krajów partnerskich i monitorowanie spójności polityki w odniesieniu do ważnych celów polityki zewnętrznej i wewnętrznej również nie są w pełni uwzględniane.

1.6. Eurostat i krajowe urzędy statystyczne muszą zadbać o to, by stosowały spójne ramy wskaźników. Należy wprowadzić kompleksowy i zintegrowany system wskaźników, aby zagwarantować rzetelność działań monitorujących wdrażanie celów zrównoważonego rozwoju na szczeblu europejskim i krajowym.

1.7. Eurostat i krajowe urzędy statystyczne mają ograniczone zasoby ludzkie i finansowe do gromadzenia nowych danych i dlatego nie zawsze jest możliwe stworzenie nowych i dokładniej ukierunkowanych wskaźników. EKES apeluje o zapewnienie odpowiednich zasobów w celu przezwyciężenia tego istotnego ograniczenia.

1.8. EKES wzywa do większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w określanie wskaźników oraz w ocenę postępów UE w osiąganiu celów. Przekrojowy charakter celów zrównoważonego rozwoju wymaga zintegrowanej współpracy wielu zainteresowanych stron.

1.9. EKES zaleca uzupełnienie zestawu wskaźników jakościowym raportem alternatywnym, opracowanym w ścisłej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, aby zwiększyć poczucie odpowiedzialności wszystkich zainteresowanych stron za osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju. Informacje jakościowe mogą uwypuklać trendy, które inaczej nie zostałyby uchwycone wyłącznie za pomocą danych ilościowych. EKES proponuje, że przyjmie główną rolę w koordynowaniu przygotowywania uzupełniającego raportu jakościowego. Ponadto EKES proponuje, by Komisja Europejska współpracowała przy organizacji europejskiego szczytu w sprawie celów zrównoważonego rozwoju jako działania podsumowującego z udziałem wszystkich zainteresowanych stron.

1.10. Spójne ramy strategiczne wymagają również, aby inne wskaźniki UE (np. wskaźniki zawarte w tablicy wyników społecznych lub europejskie wskaźniki różnorodności biologicznej) były spójne z ramami Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Nadrzędna strategia powinna dawać taki przegląd powiązań między celami zrównoważonego rozwoju, politykami UE i różnymi zestawami wskaźników.

1.11. EKES wzywa do dostosowania obecnego europejskiego systemu rządzenia do wdrażania Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Nadrzędna strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju UE w pełni dostosowana do Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 zagwarantowałaby uwzględnianie celów zrównoważonego rozwoju we wszystkich dziedzinach polityki UE oraz zapewniłaby ramy koordynacji i monitorowania realizacji celów zrównoważonego rozwoju przez UE i poszczególne państwa członkowskie. Na przykład mechanizm europejskiego semestru powinien monitorować cele zrównoważonego rozwoju i przyczyniać się do ich wdrażania. Ponadto procesy formułowania i oceny polityki UE (np. Program lepszego stanowienia prawa) powinny zostać dostosowane, aby w pełni włączyć cele zrównoważonego rozwoju do cyklu polityki. Test zrównoważonego rozwoju powinien być zastosowany do wszystkich wniosków dotyczących prawodawstwa i polityki w celu oszacowania wpływu na cele zrównoważonego rozwoju i podjęcia decyzji o stosowności wniosku.

1.12. EKES zaleca, aby za uwzględnianie celów zrównoważonego rozwoju w poszczególnych dziedzinach polityki UE był odpowiedzialny jeden z wiceprzewodniczących Komisji, dysponujący specjalnym zespołem, określonym budżetem i strukturą współpracy ze wszystkimi komisarzami i służbami Komisji. Ponadto przewodniczący Komisji Europejskiej powinien przedstawiać dokonane postępy i nakreślać dalsze działania niezbędne do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju w swoim dorocznym orędziu o stanie Unii.

1.13. EKES apeluje także o porozumienie w sprawie budżetu UE, w którym zrównoważony rozwój jest głównym celem. EKES przypomina, że ostateczne wieloletnie ramy finansowe (WRF) na lata 2021–2027 będą sygnałem, czy UE będzie w stanie wypełnić swoje zobowiązania wynikające z Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Propozycja Komisji z maja 2018 r. stanowi krok w dobrym kierunku, ale ostatecznie pomija szansę uczynienia Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 priorytetem w europejskim programie politycznym.

2. Brak unijnej strategii

2.1. UE powinna w większym stopniu zaangażować się w odgrywanie swojej roli lidera w zapewnianiu i promowaniu zrównoważonego rozwoju. W rzeczywistości Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 jest bezpośrednio zgodna z podstawowym **celem Unii Europejskiej**, którym jest promowanie większej harmonii społecznej, politycznej, gospodarczej i środowiskowej zarówno w Europie, jak i na całym świecie. Jednak mimo że UE i jej państwa członkowskie przystąpiły do ogólnosiwiatowego programu działań, Europa pozostaje w tyle. Jak dotąd UE i niektóre państwa członkowskie nie wdrożyły strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju, aby zapewnić osiągnięcie celów zrównoważonego rozwoju.

2.2. W odniesieniu do zrównoważonego rozwoju art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi: „W stosunkach zewnętrznych Unia [...] [p]rzyczynia się do [...] trwałego rozwoju Ziemi [...]”. Chociaż pewne elementy zrównoważonego rozwoju są w coraz większym stopniu obecne w różnych politykach UE, np. w polityce przemysłowej, transportowej i energetycznej, nadal brakuje funduszy i ambitnych celów. Ogólnie rzecz biorąc, EKES ubolewa nad ewidentnym brakiem strategii, spójności polityki i włączenia tej problematyki do ogólnej koordynacji polityki UE.

2.3. EKES jest jedyną instytucją na szczeblu europejskim, która uczyniła zrównoważony rozwój głównym priorytetem. Parlament Europejski nie dysponuje strukturą, która miałaby zająć się zrównoważonym rozwojem, chociaż niektóre grupy polityczne włączają Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 w swoje priorytety polityczne dotyczące wyborów europejskich w maju 2019 r. Tymczasem Komisja Europejska ustanowiła wielostronną platformę służącą realizacji celów zrównoważonego rozwoju, co jest krokiem we właściwym kierunku, ale nie jest jasne, czy platforma ta będzie kontynuowana przez kolejne kadencje Komisji. Ponadto EKES zalecał w przeszłości utworzenie ambitniejszego i szerszego forum społeczeństwa obywatelskiego niż to, które zostało ostatecznie stworzone ⁽²⁾.

2.4. Na szczeblu krajowym stopień planowania i wdrażania celów zrównoważonego rozwoju jest zróżnicowany ⁽³⁾. Niektóre państwa członkowskie przyjęły już kompleksowe krajowe strategie na rzecz zrównoważonego rozwoju, a w niektórych przypadkach władze regionalne i lokalne, a także zainteresowane strony, prowadzą również inicjatywy dotyczące celów zrównoważonego rozwoju w celu zwiększenia świadomości. Istnieje ryzyko niespójności między podejściami krajowymi, ponieważ nie ma ram europejskich. EKES wzywa do włączenia zrównoważonego rozwoju do polityki krajowej i do pełnego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w projektowanie i wdrażanie zgodnie z nadrzędną strategią UE.

3. Plany na przyszłość

3.1. Dnia 13 września 2017 r. przewodniczący Jean-Claude Juncker ogłosił dokument otwierający debatę pt. „W kierunku zrównoważonej Europy do 2030 r., w sprawie dalszych działań związanych z celami zrównoważonego rozwoju ONZ, w tym związanych z porozumieniem paryskim w sprawie zmian klimatu”, który zostanie opublikowany zimą 2018 r. W fazie przygotowawczej Komisja rozważa poglądy członków wielostronnej platformy na temat celów zrównoważonego rozwoju. Członkowie platformy proponują sugestie, w jaki sposób poprawić europejski system rządzenia w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju (np. przyjęcie nadrzędnej strategii), proponują też zalecenia polityczne oraz sposób, w jaki powinien ewoluować zestaw narzędzi UE, aby można było koordynować politykę, monitorowanie i odpowiedzialność.

3.2. Realizacja celów zrównoważonego rozwoju obejmuje cele gospodarcze, społeczne, polityczne i środowiskowe, które będą wymagać fundamentalnych zmian w społeczeństwach europejskich i w instytucjach UE.

3.3. Debaty na temat przyszłości Europy przed wyborami europejskimi w 2019 r. mają kluczowe znaczenie dla podniesienia świadomości obywateli w zakresie zrównoważonego rozwoju. Europejskie partie polityczne muszą zająć stanowisko i odnieść się do zrównoważonego rozwoju w swoich programach wyborczych.

3.4. Ponadto EKES uważa, że przyszła Komisja Europejska i nowy Parlament Europejski wyłonione w wyniku wyborów w 2019 r. powinny uczynić priorytetem lepsze uwzględnianie celów zrównoważonego rozwoju w obszarach polityki UE. EKES apeluje do Parlamentu Europejskiego o wzmocnienie jego zdolności do monitorowania i nadzorowania postępów w zakresie celów zrównoważonego rozwoju oraz o przyjęcie odpowiedzialności za wyznaczone cele. W odniesieniu do Komisji zaleca się również wzmocnienie przywódczej roli wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za zrównoważony rozwój oraz reorganizację tek komisarzy w celu jednoznacznego określenia, kto jest odpowiedzialny za każdy z celów zrównoważonego rozwoju.

3.5. To, czy UE będzie w stanie wypełnić zobowiązania wynikające z Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, uwidoczni ostateczna decyzja w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2021–2027. WRF mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia uwzględnienia celów zrównoważonego rozwoju. Propozycja Komisji Europejskiej opublikowana w maju 2018 r. jest krokiem w dobrym kierunku, ale pomija szansę uczynienia Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 priorytetem w europejskim programie politycznym. W nowych WRF należy – poza proponowanym ograniczonym podniesieniem poziomu ambicji celu dotyczącego uwzględnienia kwestii klimatu – przeznaczyć odpowiednie środki finansowe na zrównoważony rozwój, a także zapewnić, aby żadna decyzja w sprawie finansowania

⁽²⁾ Opinia EKES-u „Kolejne działania mające zapewnić Europie zrównoważoną przyszłość” (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 91).
Opinia EKES-u „Forum europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zrównoważonego rozwoju” (Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 73).

⁽³⁾ EKES opracowuje mapę inicjatyw na rzecz zrównoważonego rozwoju na szczeblu krajowym. Podsumowanie krajowe dla każdego państwa członkowskiego zostanie opublikowane na stronie internetowej EKES-u.

nie osłabiła procesu realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Należy udostępnić środki finansowe podmiotom realizującym cele zrównoważonego rozwoju, w tym państwowym członkowskim, samorządom lokalnym, przedsiębiorstwom i organizacjom pozarządowym, na potrzeby realizacji innowacyjnych, skalowalnych projektów.

3.6. UE przechodzi poważny kryzys polityczny i instytucjonalny i stoi przed wyzwaniami takimi jak rosnące nierówności społeczne, problemy środowiskowe i utrata zaufania do rządu i UE⁽⁴⁾. Aby przezwyciężyć te problemy, UE musi opracować nową narrację, która pozwoli dostarczyć konkretnych rozwiązań problemów, przed którymi stoją nasze społeczeństwa. Trwające debaty nad przyszłością Europy powinny przyczynić się do powstania tej nowej narracji, z uwzględnieniem Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i 6. scenariusza Europy⁽⁵⁾, tak aby UE stała się siłą napędową zrównoważonego rozwoju. Konieczne jest silniejsze przywództwo ze strony europejskich szefów państw, aby uczynić cele zrównoważonego rozwoju centralnym elementem ich politycznego dyskursu i wizji dla Europy.

3.7. Agenda na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 opiera się na podstawowych wartościach Europy: demokracji i uczestnictwie, sprawiedliwości społecznej, solidarności i zrównoważonym rozwoju, poszanowaniu państwa prawnego i praw człowieka, zarówno w Europie, jak i na całym świecie. Nowa narracja dotycząca zrównoważonego rozwoju powinna dać obywatelom odpowiedź na pytanie, w jaki sposób administracja publiczna i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie planują realizować swoje aspiracje dotyczące dobrobytu gospodarczego, społecznego i środowiskowego.

4. Kwestia wskaźników

4.1. EKES uważa, że przyjęte podejście w zakresie wskaźników celów zrównoważonego rozwoju UE musi wykraczać poza samą ocenę, przyczyniając się do formułowania polityki i kształtowania polityki, a nie być jedynie narzędziem sprawozdawczym. Wskaźniki powinny pomóc decydentom UE w określaniu przyszłych polityk i planowaniu sposobów lepszego osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju. Muszą również pomóc im w określeniu odchyłeń w postępach na drodze do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju i wprowadzaniu w odpowiednim czasie niezbędnych zmian w polityce, aby osiągnąć cele do 2030 r.

4.2. Z perspektywy EKES-u sprawozdanie monitorujące Eurostatu za 2017 r. dotyczące celów zrównoważonego rozwoju w kontekście UE – jest dobrym punktem wyjścia, lecz konieczna jest poprawa. Należy oprzeć się na nim, by pójść jeszcze dalej, ulepszając wskaźniki. Obecna metoda oceny postępu (tj. 1 % pozytywnej zmiany) jest, przy braku określonych ilościowo celów UE, potencjalnie myląca, ponieważ – w przeciwieństwie do innych sprawozdań – nie zapewnia informacji na temat stopnia zaawansowania w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Przykładowo podczas gdy Eurostat stwierdza, że w Europie istnieje znaczny postęp w zakresie celu zrównoważonego rozwoju nr 12⁽⁶⁾, inne źródła, takie jak OECD, dochodzą do innych wniosków⁽⁷⁾. Sprawozdanie monitorujące musi lepiej wyjaśniać zintegrowany charakter agendy, w ramach której wysiłki muszą wspierać, a nie utrudniać realizację każdego z celów. Wykorzystanie przekrojowych wskaźników, choć jest cenne, pozostaje niewystarczające, aby dostarczyć informacji na temat synergii i konfliktów między celami. Ponadto sprawozdanie powinno zawierać ocenę efektów zewnętrznych w postaci wpływu na zrównoważony rozwój krajów partnerskich i obejmować monitorowanie spójności polityki w odniesieniu do ważnych celów polityki zewnętrznej i wewnętrznej. Poza tym wskaźniki powinny umożliwiać porównania między krajami europejskimi i wskazywanie rozbieżności we wdrażaniu przez państwa członkowskie, a także powinny być często aktualizowane, aby opierały się na najlepszych dostępnych zasobach danych naukowych, wiedzy i informacjach.

4.3. Aby uzyskać spójny zestaw wskaźników dających przejrzysty przegląd wdrażania celów zrównoważonego rozwoju na szczeblu UE, niezbędne jest stworzenie kompleksowego systemu wskaźników obejmujących szczebel europejski i krajowy. Po pierwsze, obecne wskaźniki stosowane w różnych obszarach polityki na szczeblu UE muszą zostać zharmonizowane lub przynajmniej powiązane ze wskaźnikami celów zrównoważonego rozwoju UE. Na przykład odpowiednie zestawy wskaźników, takie jak tablica wyników społecznych lub europejskie wskaźniki różnorodności biologicznej, muszą być powiązane ze wskaźnikami celów zrównoważonego rozwoju UE, a ich związek musi zostać jasno określony. Po drugie, krajowe strategie zrównoważonego rozwoju powinny wykorzystywać te same wskaźniki lub co najmniej wskaźniki porównywalne ze wskaźnikami celów zrównoważonego rozwoju UE. Jeśli tak nie będzie, wystąpi duże ryzyko niespójności między różnymi podejściami przyjętymi przez państwa członkowskie. Po trzecie, UE musi zapewnić kompleksowy proces raportowania do Forum Politycznego Wysokiego Szczebla ds. Zrównoważonego Rozwoju ONZ. Komisja Europejska powinna być w stanie zapewnić przejrzysty przegląd wdrażania celów zrównoważonego rozwoju na szczeblu UE i we wszystkich państwach członkowskich.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u „Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy – strategia na 2050 r.”, SC/047 (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 44).

⁽⁵⁾ http://www.foeeurope.org/sites/default/files/other/2017/6th_scenario_future_of_europe.pdf

⁽⁶⁾ 12. cel zrównoważonego rozwoju: Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja.

⁽⁷⁾ Por. np. OECD. 2017. Measuring Distance to the SDG Targets: an assessment of where OECD countries stand [Jak daleko jest to osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju: ocena etapu zaawansowania krajów OECD], 2017.

4.4. EKES uważa, że należy zająć się pewnymi ograniczeniami procesu definiowania wskaźników. Eurostat i krajowe urzędy statystyczne mają ograniczone zasoby ludzkie i finansowe do gromadzenia nowych danych i dlatego nie zawsze jest możliwe stworzenie nowych i dokładniej ukierunkowanych wskaźników. Zgodnie z rocznym sprawozdaniem z 2017 r. sporządzonym przez Europejską Radę Konsultacyjną ds. Zarządzania Statystyką dla Parlamentu Europejskiego koszt europejskiego systemu statystycznego wynosi 0,02 % PKB, a po zmniejszeniu zasobów ludzkich w związku z cięciami budżetowymi liczba pracowników nie powróciła do poziomów sprzed kryzysu⁽⁸⁾. Aby ulepszyć zestaw wskaźników, należy nadać większą wagę opracowywaniu wskaźników zrównoważonego rozwoju, a Eurostatowi i krajowym urzędom statystycznym muszą zostać przydzielone odpowiednie fundusze na wskaźniki zrównoważonego rozwoju, zgodnie z zadaniami dotyczącymi 17. celu zrównoważonego rozwoju. Umożliwi to dodanie nowych wskaźników, których zastosowanie może wymagać zgromadzenia dodatkowych danych.

4.5. W odniesieniu do obecnego zestawu wskaźników opracowanych przez Eurostat EKES wskazał na szereg niedociągnięć, którymi należy się zająć, najlepiej w sprawozdaniu monitorującym Eurostatu za 2018 r. dotyczącym postępów w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju. Następujące obszary wymagają ulepszeń:

- bardziej obiektywna wizualna prezentacja ogólnych wyników, aby uniknąć błędnego wrażenia, że w przeważającej mierze Europa nie ma zaległości na drodze do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, co jest sprzeczne z innymi badaniami jakościowymi lub tematycznymi, a także z odczuciami obywateli,
- poświęcanie większej uwagi efektom zewnętrznym obecnego modelu rozwoju Europy, na przykład w oparciu o istniejące prace Eurostatu dotyczące śladów, a także wkładowi Europy we wspieranie krajów partnerskich w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju,
- przyjęcie bardziej innowacyjnego podejścia w celu uchwycenia niepodzielności programu dotyczącego celów zrównoważonego rozwoju, w tym także wyjście poza wskaźniki przekrojowe, które nie pozwalają wykazać nierównowagi i sprzeczności między różnymi wymiarami zrównoważonego rozwoju i dla których brak jest odpowiednich ram na potrzeby oceny spójności polityki,
- więcej danych dotyczących wyników przemysłu, samorządów lokalnych i organizacji pozarządowych,
- więcej informacji na temat wyników państw członkowskich w zakresie celów zrównoważonego rozwoju, jako że uśrednione dane przedstawiają niepełny obraz; ważne jest również dostarczanie informacji ze szczebla krajowego, biorąc pod uwagę, że państwa członkowskie mają wyłączne kompetencje w odniesieniu do szeregu celów zrównoważonego rozwoju,
- lepsze wskaźniki odpowiedzialności za realizację celów zrównoważonego rozwoju, zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju nr 16⁽⁹⁾ i 17⁽¹⁰⁾, na przykład dotyczące przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego w Europie⁽¹¹⁾ i innowacyjnych partnerstw,
- bardziej solidna metodyka pomiaru postępów w zakresie celów zrównoważonego rozwoju, w przypadku których nie istnieje cel europejski, na przykład poprzez porównanie średnich wyników z najlepszymi wynikami w europejskich państwach członkowskich lub z analogicznymi celami wynikającymi z innych zobowiązań międzynarodowych lub dostępnych badań.

4.6. O ile długie szeregi czasowe są użyteczne, wskaźniki należy poddawać przeglądom i udoskonalać w oparciu o wskazywanie nowych wyzwań i postęp wiedzy naukowej, w tym nowe dane. Chociaż działania Eurostatu mające na celu włączenie nowych wskaźników w 2018 r. idą w dobrym kierunku, kluczowe znaczenie ma jasność w kwestii procesu i terminów uwzględniania „wstrzymanych” wskaźników. Na przykład powinien istnieć plan działania i harmonogram dla proponowanego wskaźnika „Skala bezdomności w UE”, zalecanego przez FEANTSA (Europejska Federacja Organizacji Krajowych Pracujących z Osobami Bezdomnymi), który figuruje obecnie jako „wstrzymany”.

4.7. Należy zwiększyć rolę zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w odniesieniu do rocznego sprawozdania Eurostatu. Eurostat powinien w większym stopniu konsultować się ze społeczeństwem obywatelskim w sprawie określania wskaźników i dokonywania oceny postępów w ramach każdego z nich. Ogólnie rzecz biorąc, należy konsultować się ze społeczeństwem obywatelskim odpowiednio wcześniej w celu uwzględnienia zaleceń, a Eurostat musi wyjaśnić, dlaczego zalecenia społeczeństwa obywatelskiego zostały uwzględnione lub nie.

⁽⁸⁾ Sprawozdanie roczne Europejskiej Rady Konsultacyjnej ds. Zarządzania Statystyką, 2017, s. 25–26.

⁽⁹⁾ 16. cel zrównoważonego rozwoju: Pokój, sprawiedliwość i silne instytucje.

⁽¹⁰⁾ 17. cel zrównoważonego rozwoju: Partnerstwa na rzecz celów.

⁽¹¹⁾ Korzystanie z istniejących metodyk, takich jak monitor CIVICUS, <https://civicus.org/index.php/what-we-do/innovate/civicus-monitor>.

4.8. To, co jest, a co nie jest monitorowane, w szczególności projekt i wybór wskaźników, ma istotne implikacje polityczne⁽¹²⁾. W związku z tym proces przygotowywania rocznego sprawozdania przez Eurostat powinien umożliwiać społeczeństwu obywatelskiemu wniesienie wkładu poprzez jakościową interpretację wskaźników. Powinno temu towarzyszyć częste badanie Eurobarometru, aby ocenić sposób postrzegania postępów przez obywateli.

4.9. EKES zdaje sobie sprawę, że społeczeństwo obywatelskie ma ograniczone zdolności statystyczne do proponowania nowych wskaźników, które mogą spełnić kryteria Eurostatu w dziedzinie wiarygodności statystycznej. Społeczeństwo obywatelskie jest jednak w stanie określić użyteczne wskaźniki, w których wykorzystywane są inne źródła poza danymi Eurostatu. Przykładem są wskaźniki opracowywane obecnie przez Sieć Rozwiązań na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (SDSN). Niemniej jednak EKES uważa, że niezbędne jest wsparcie organizacji społeczeństwa obywatelskiego za pomocą środków służących budowaniu zdolności, tak aby organizacje te mogły wносить większy wkład w rozmowy z Eurostatem.

4.10. Aby zapewnić wspomnianą powyżej nową, silną narrację eksponującą zrównoważony rozwój, EKES wzywa do poprawy sposobu, w jaki Komisja Europejska i Eurostat przekazują informacje na temat postępów w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju. Sprawozdanie Eurostatu nie jest w pełni przystępne dla czytelników i nie jest szeroko rozpowszechniane, dlatego należy rozważyć nowe sposoby zwiększania jego znajomości wśród grup odbiorców niemających wiedzy specjalistycznej oraz wśród obywateli. W ramach ambitnej strategii podnoszenia świadomości należy również wypróbować inne badania i produkty komunikacyjne. Na przykład zamieszczenie sekcji „monitorowanie przez społeczeństwo obywatelskie” na stronie internetowej Eurostatu poświęconej celom zrównoważonego rozwoju umożliwiłoby interaktywną współodpowiedzialność za monitorowanie celów.

4.11. EKES przyznaje, że roczne sprawozdanie Eurostatu nie zawiera i nie może zawierać informacji o charakterze jakościowym. Aby uzupełnić tę lukę (a także zwiększyć zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego), EKES proponuje, aby monitorowanie wdrażania celów zrównoważonego rozwoju uzupełniono oddzielnym, niezależnym jakościowym raportem alternatywnym, opracowywanym w ścisłej współpracy z zainteresowanymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego. Ten raport alternatywny powinien koncentrować się na: a) zapewnieniu refleksji na temat sprawozdania Eurostatu i jego analizie; b) uzupełnieniu sprawozdania Eurostatu o informacje jakościowe pochodzące ze zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego oraz c) zapewnieniu interpretacji przez zorganizowane społeczeństwo obywatelskie postępów w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju. EKES przeprowadza obecnie badanie poświęcone udziałowi społeczeństwa obywatelskiego w monitorowaniu celów zrównoważonego rozwoju (badanie ma zostać ukończone do listopada 2018 r.). W jego ramach zostanie zbadane i zaproponowane metodologiczne podejście dotyczące przygotowania tego raportu uzupełniającego sprawozdanie roczne Eurostatu.

4.12. Odpowiedzialność leży u podstaw programu dotyczącego celów zrównoważonego rozwoju. Ambitną strategię realizacji celów zrównoważonego rozwoju muszą uzupełniać solidne ramy odpowiedzialności, w których zorganizowane społeczeństwo obywatelskie odgrywa kluczową rolę. Wymaga to podniesienia świadomości obywateli w całej Unii, a także przeprowadzenia badań opinii i stosowania innych mechanizmów uzyskiwania informacji zwrotnych od obywateli. W związku z tym Komisja Europejska (we współpracy z EKES-em) powinna zorganizować szczyt dotyczący celów zrównoważonego rozwoju, aby dokonać rocznego podsumowania z udziałem państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstw oraz samorządów regionalnych i lokalnych, a także zobowiązać się do prowadzenia pluralistycznego i regularnego dialogu z zainteresowanymi stronami. Należy też promować wymianę dobrych praktyk w dziedzinie udziału społeczeństwa obywatelskiego w ocenie realizacji celów zrównoważonego rozwoju. EKES mógłby odegrać kluczową rolę we wspieraniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego w wymianie tego rodzaju doświadczeń, tworzeniu synergii, zwiększaniu wiedzy i podnoszeniu świadomości oraz promowaniu współpracy.

5. Uwzględnianie celów zrównoważonego rozwoju w europejskim systemie rządzenia

5.1. Obecny europejski system rządzenia powinien zostać dostosowany w taki sposób, by przyczyniał się do realizacji Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030. Aby to osiągnąć, wszystkie instytucje UE powinny podjąć kroki w celu zapewnienia skoordynowanych prac nad osiągnięciem celów zrównoważonego rozwoju.

5.2. Pomimo kierowniczej roli wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej oczywisty jest niski poziom poparcia wśród kilku struktur Komisji, co opóźnia postępy. To samo dotyczy Parlamentu, który musi ustanowić w komisjach wiarygodny proces omawiania realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Ponadto grupa robocza ds. celów zrównoważonego rozwoju w Radzie Europejskiej, której ustanowienie przyjmuje się z zadowoleniem, musi zapewnić odpowiednie uwzględnienie celów zrównoważonego rozwoju we wszystkich sprawach, którymi zajmuje się Rada Europejska, takich jak np. przyszłość WPR, polityka spójności, polityka transportowa⁽¹³⁾, stosunki zewnętrzne⁽¹⁴⁾ oraz następne WRF na lata 2021–2027.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u „Kolejne działania mające zapewnić Europie zrównoważoną przyszłość”, NAT/700 (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 91).

⁽¹³⁾ Zob. opinia EKES-u „Rola transportu w realizacji celów zrównoważonego rozwoju i związanych z tym konsekwencji dla kształtowania polityki UE” (Dz.U. C 367 z 10.10.2018, s. 9).

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u „Odnowione partnerstwo z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku”, REX/485 (Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 76).

5.3. Przyszła nadrzędna unijna strategia na rzecz zrównoważonego rozwoju powinna odgrywać kluczową rolę w uwzględnianiu celów zrównoważonego rozwoju we wszystkich dziedzinach polityki UE oraz zapewnić ramy koordynacji i monitorowania realizacji celów zrównoważonego rozwoju przez UE i poszczególne państwa członkowskie. Jak wspomniano, strategia ta powinna określać cele, sposoby ich osiągnięcia oraz spójny zestaw wskaźników do monitorowania postępów. EKES zgadza się z Radą w kwestii potrzeby opracowania „ram wskaźników odniesienia”⁽¹⁵⁾.

5.4. Jak wspomniano, te ramy wskaźników odniesienia powinny uwzględniać wszystkie odpowiednie wskaźniki europejskie, które są obecnie wykorzystywane w różnych obszarach polityki, oraz określić wzajemne powiązania między istniejącymi wskaźnikami a wskaźnikami dotyczącymi celów zrównoważonego rozwoju. Na przykład Komisja Europejska powinna zapewnić pełne dostosowanie i spójność między tablicą wyników społecznych a wskaźnikami UE dotyczącymi celów zrównoważonego rozwoju. Obecnie z dwunastu wskaźników tablicy wskaźników społecznych osiem zostało ujętych, w całości lub częściowo, w zestawie celów zrównoważonego rozwoju UE.

5.5. Koordynację i monitorowanie realizacji celów zrównoważonego rozwoju należy objąć procesem europejskiego semestru, o co EKES wielokrotnie apelował (np. w opiniach EKES-u NAT/693⁽¹⁶⁾, NAT/700⁽¹⁷⁾, SC/047⁽¹⁸⁾, SC/050⁽¹⁹⁾). Należy uwzględnić proces kontroli adekwatności strategii realizacji celów zrównoważonego rozwoju na szczeblu państw członkowskich. Organy krajowe powinny otrzymać wspólne wytyczne i powinny być monitorowane, aby wszystkie wysiłki zmierzały w tym samym kierunku. Ponadto należy promować wymianę najlepszych praktyk między państwami członkowskimi. Europejski semestr powinien w pełni rozszerzyć swój zakres poza tradycyjny wymiar gospodarczy i całkowicie uwzględnić wymiar społeczny i środowiskowy na tym samym poziomie znaczenia w kontekście przyszłej nadrzędnej strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju. W związku z tym zalecenia dla poszczególnych krajów powinny być spójne z celami zrównoważonego rozwoju, a także z analizami przeprowadzonymi w sprawozdaniach krajowych w ramach procesu europejskiego semestru.

5.6. Utworzony niedawno program wspierania reform strukturalnych (SRSP) ma na celu pomoc państwom członkowskim w przeprowadzeniu reform instytucjonalnych, strukturalnych i administracyjnych. Oczekuje się, że SRSP odegra ważną rolę w następnych latach. Jak podkreślano już w opinii EKES-u⁽²⁰⁾ i sprawozdaniu Karla Falkenberga⁽²¹⁾, w ramach SRSP należy przyjąć, że każda wspierana reforma musi być spójna z Agendą na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 i celami zrównoważonego rozwoju.

5.7. By zagwarantować uwzględnienie celów zrównoważonego rozwoju we wszystkich dziedzinach polityki UE, należy odpowiednio dostosować Program lepszego stanowienia prawa – z myślą o zapewnieniu kompleksowego i całościowego podejścia do celów zrównoważonego rozwoju. EKES uważa, że zasady dotyczące celów zrównoważonego rozwoju muszą być jednoznacznie określone w wytycznych i narzędziach służących lepszemu stanowieniu prawa. Ponadto należy dokonać przeglądu metodyki lepszego stanowienia prawa, aby upewnić się, że umożliwi ona ocenę długoterminowych celów i pomiar stopnia zaawansowania w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Należy zwrócić większą uwagę na spójność polityki jako narzędzie realizacji celów zrównoważonego rozwoju, wykorzystując na przykład ramy OECD dotyczące spójności polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju.

5.8. Proponując nowe inicjatywy ustawodawcze lub polityczne, Komisja Europejska powinna wyraźnie wskazać, na który cel zrównoważonego rozwoju są one ukierunkowane, i przeprowadzić test zrównoważonego rozwoju w celu oceny spodziewanego wpływu na cele zrównoważonego rozwoju (w ramach procesu oceny skutków, ukierunkowanego na ocenę wymiaru gospodarczego, społecznego i środowiskowego wniosków). Należy określić główne problemy związane z realizacją celów zrównoważonego rozwoju, które mają być rozwiązane za pomocą proponowanej polityki. Ponadto należy dostosować monitorowanie i ocenę realizowanych już polityk UE, aby umożliwić mierzenie postępów w osiąganiu celów zrównoważonego rozwoju oraz zalecanie modyfikacji polityki mających większy wpływ na promowanie celów zrównoważonego rozwoju.

⁽¹⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10370-2017-INIT/pl/pdf>

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u „Zrównoważony rozwój: nakreślenie wewnętrznej i zewnętrznej polityki UE”, NAT/693 (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41).

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u „Kolejne działania mające zapewnić Europie zrównoważoną przyszłość”, NAT/700 (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 91).

⁽¹⁸⁾ Opinia EKES-u „Transformacja w kierunku bardziej zrównoważonej przyszłości Europy – strategia na 2050 r.”, SC/047 (Dz.U. C 81 z 2.3.2018, s. 44).

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u „Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2018 r.”, SC/50 (Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 95).

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u „Program wspierania reform strukturalnych”, ECO/398 (Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 47–50).

⁽²¹⁾ *Sustainability now!* Uwagi strategiczne EOSP. Nr 18, 2016, https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/rappport_kff.pdf.

5.9. Perspektywę zrównoważonego rozwoju należy uwzględnić także w programie sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) Komisji Europejskiej. Prace w ramach programu REFIT powinny zapewnić, by wszelkie proponowane uproszczenia i aktualizacje prawa UE były spójne i przyczyniały się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju.

Bruksela, dnia 19 września 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
