

Інтегрування принципу рівності в процес планування реалізації та моніторингу дій зі сталого енергетичного розвитку та клімату (ПДСЕРК)



Зміст

1 Навіщо замислюватися про рівність і вразливість?

- 1.1 Наслідки зміни клімату матимуть більш негативний вплив на одні групи людей ніж на інші
- 1.2 Існують вагомні причини для того, щоб муніципалітети дбали про вразливі групи населення

2 Використання ПДСЕРК для обґрунтування зусиль із забезпечення рівності

- 2.1 Процес ПДСЕРК і забезпечення рівності на відповідних його етапах
- 2.2 Це також інструмент для підтримки внутрішнього потенціалу забезпечення рівності

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

- 3.1 Справжнє залучення вразливих груп протягом усього циклу ПДСЕРК
- 3.2 Інтегрування принципу рівності на етапі планування ПДСЕРК
 - 3.2.1 Розробка стратегії
 - 3.2.2 Розробка кадастру викидів та шляхи пом'якшення наслідків
 - 3.2.3 Ризики, вразливості та заходи з адаптації
- 3.3 Забезпечення рівності на етапі реалізації ПДСЕРК
- 3.4 Включення питань рівності на етапі моніторингу та оцінки ПДСЕРК

1 Навіщо Замислюватися Про Рівність І Вразливість?

1.1 Наслідки зміни клімату матимуть більш негативний вплив на одні групи людей ніж на інші

Попри те, що з ризиками, пов'язаними зі зміною клімату, стикаються всі жителі Європи, їхній вплив розподіляється нерівномірно¹. Наприклад, обтяження переходу від використання викопних джерел енергії є непропорційним для працівників та їх сімей з громад вугільного регіону Європи². Хоч зі зростанням екстремальних температур багато європейців починають споживати більше енергії, але тільки окремі групи населення стикаються з енергетичною бідністю, яка дедалі більше посилюється через енергетичну кризу 2022 року³. Одними з тих, хто найбільше страждає через низький рівень оплати праці та зайнятості в низькооплачуваних секторах, є жінки⁴.

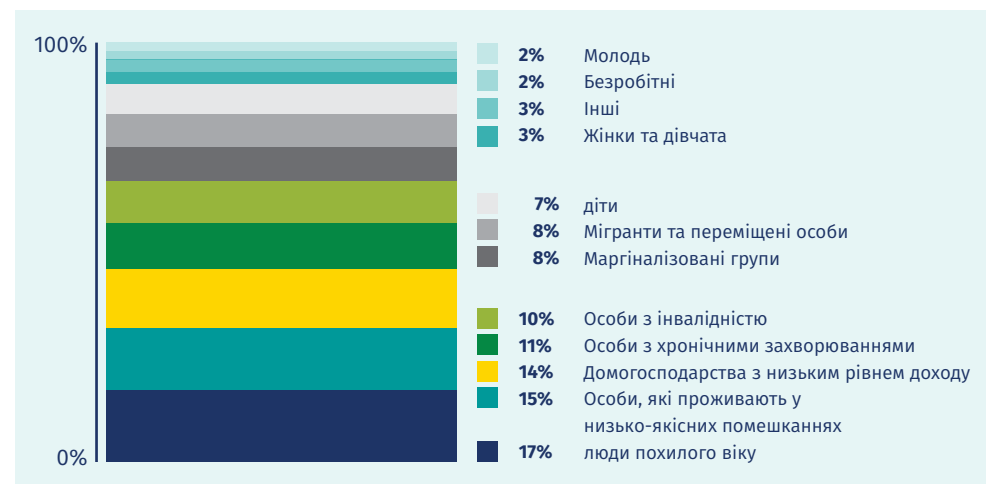
Той факт, що певні групи людей відчувають наслідки більш нестабільного клімату раніше та гостріше, є результатом їхньої більшої вразливості до зміни клімату. Вразливість обумовлена поєднанням таких факторів:

Малюнок 1
Аспекти вразливості



Серед вразливих категорій - групи з низьким рівнем доходу, іммігранти, корінні народи, діти та вагітні жінки, люди похилого віку, вразливі професійні групи, деякі кольорові спільноти, люди з інвалідністю та люди з раніше виявленими хронічними захворюваннями. На малюнку 1 нижче представлені найпоширеніші вразливі групи, визначені у 2021 році в рамках адаптаційного компонента європейської ініціативи «Угода мерів»⁵.

Малюнок 2
Звіт європейської ініціативи «Угода мерів» за 2021 рік про визначені вразливі групи населення



1 European Commission. [EU Adaptation Strategy](#)

2 Wuppertal Institute. [Just Transition Toolbox_EN.pdf](#) Nextcloud

3 European Commission. [Energy Poverty Advisory Hub](#)

4 Romano, V. [Women more likely to fall into energy poverty](#) EU Parliament warns – EURACTIV.com.

5 Joint Research Council. [The Covenant of Mayors in Figures and Performance Indicators: 6-year Assessment](#)

1 Навіщо Замислюватися Про Рівність І Вразливість?

1.2 Існують вагомі причини для того, щоб муніципалітети дбали про вразливі групи населення

По суті, рівність або справедливість важливі самі по собі. Виходячи з теорій справедливості, всі люди мають гідність, у зв'язку з чим до них потрібно ставитися як до рівних, з однаковим рівнем турботи та поваги⁶. В контексті кліматичної справедливості «всі люди – незалежно від раси, кольору шкіри, національного походження чи доходу – мають право на рівний захист від небезпек навколишнього середовища та шкоди здоров'ю, викликаних зміною клімату, і рівний доступ до розробки, виконання та забезпечення дотримання законів, нормативних актів і політики щодо охорони навколишнього середовища»⁷.

Більш вагомих аргументом на користь досягнення справедливих результатів є те, що нерівність сприяє підриву довіри та суспільного життя й пов'язана з поганим функціонуванням таких інститутів, як ринки, уряди та правопорядок, що призводить до посилення соціальної нестабільності та конфліктів⁸. Нерівність і соціальна ізоляція також підбивають дії, спрямовані на підвищення життєстійкості й адаптаційного потенціалу⁹.

Рівність: держава, в якій, незалежно від своєї ідентичності, всі люди вільні від утисків і мають рівний доступ до прав, ресурсів і можливостей та отримують достатню підтримку.

⁶ Bird, K. [Building a fair future: why equity matters](#) ODI

⁷ American Public Health Association & Centers for Disease Control and Prevention. [Climate Change and Health Playbook](#) Adaptation Planning for Justice, Equity, Diversity and Inclusion. American Public Health Association

⁸ Wilkinson, R. & Pickett, K. [The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better](#) Allen Lane, 2009.

⁹ Adger, W. N., Safrá de Campos, R., Siddiqui, T. & Szaboova, L. Commentary: [Inequality, precarity and sustainable ecosystems as elements of urban resilience](#). Urban Studies 57, 1588–1595 (2020)

2 Використання ПДСЕРК для обґрунтування зусиль із забезпечення рівності

2.1 Процес ПДСЕРК і забезпечення рівності на відповідних його етапах

Хоча й досягнення справедливих результатів за допомогою заходів боротьби зі зміною клімату є кінцевою метою, це керівництво підтримує ідею того, що таке можливо тільки за умови, що рівність стане керівним принципом, інтегрованим в усі аспекти управління

муніципалітетом, а також його операційної діяльності. Процеси розробки, реалізації, моніторингу та оцінки ПДСЕРК створюють практичні та ефективні відправні точки, які сприяють досягненню цієї мети.

Його основні елементи:

- Стратегія, в якій чітко сформульовані бачення, цілі, цільові показники високого рівня, людський і фінансовий потенціал та амбіції щодо залучення зацікавлених сторін;
- базовий кадастр викидів (BEI) та визначені заходи з пом'якшення наслідків;
- оцінка кліматичних ризиків і вразливості (RVAs) та визначені заходи з адаптації;
- моніторинг кадастру викидів (MEI) протягом двох років з моменту подання ПДСЕРК.

Це керівництво допоможе місцевій владі визначити відправні точки для забезпечення рівності на кожному з відповідних етапів ПДСЕРК. Воно містить приклади в різних розділах керівництва, що зазначені нижче.

Figure 3
Covenant of Mayors step-by-step



Процес ПДСЕРК

Розробка Стратегії
Базовий кадастр викидів (BEI) та визначені заходи з пом'якшення наслідків
Оцінка кліматичних ризиків і вразливості (RVAs) та визначені заходи з адаптації
Реалізація ПДСЕРК
Моніторинг ПДСЕРК

Розділ керівництва

3.1 і 3.2.1
3.2.2
3.1 і 3.2.3
3.3
3.4

2 Використання ПДСЕРК для обґрунтування зусиль із забезпечення рівності

2.2 Процес ПДСЕРК і забезпечення рівності на відповідних його етапах

Інтегрування принципу рівності в політику, плани та програми - це шлях, який не має визначеної кінцевої точки. Він вимагає справжньої відданості, критичного самоаналізу, інвестицій у розбудову потенціалу та розширення можливостей громадян і громад для участі у демократичному діалозі з питань клімату. Слідом за цим повинні впроваджуватись сміливі та постійні дії і їх перегляд.

Це керівництво не є описом кроків чи вичерпним переліком можливих дій. Воно радше висвітлює потенційні можливості

для інтегрування конкретних аспектів і дій із забезпечення рівності на різних етапах процесу ПДСЕРК. Крім того, воно покликане надихнути на додаткові роздуми та дії в муніципальних командах, під час їх взаємодії всередині, а також взаємодії із зовнішніми зацікавленими сторонами.

Таким чином, керівництво також слугує інструментом підтримки муніципалітетів у розбудові їх внутрішнього потенціалу щодо забезпечення рівності, справедливості та усунення вразливості. У ньому містяться найважливіші питання, які рекомендується обміркувати місцевим посадовим особам індивідуально та колективно з подальшим вжиттям відповідних заходів.

Нарешті, в контексті взаємного навчання, керівництво приділяє особливу увагу зусиллям, пов'язаним із забезпеченням рівності, які вже здійснюються органами місцевої влади. Ці приклади покликані мотивувати та надихати інших.

The guide provides critical questions that local officials are encouraged to individually and collectively reflect and act on.

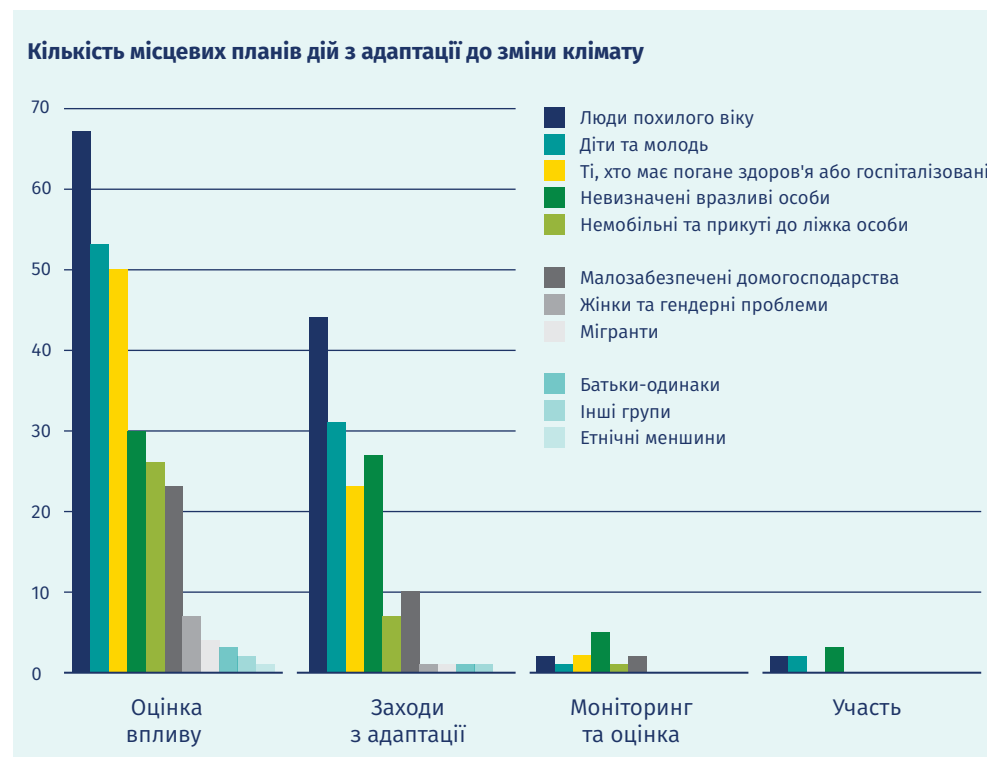
3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

3.1 Справжнє залучення вразливих груп протягом усього циклу ПДСЕРК

Методологія, затверджена Угодою мерів, базується на комплексному та інклюзивному процесі планування, реалізації та моніторингу заходів щодо клімату та енергії, в якому місцеві зацікавлені сторони відіграють активну роль. Залучення до цих процесів вразливих груп, зазначених у розділі 1.1, особливо важливе. Це пояснюється тим, що в багатьох ситуаціях нерівність, що посилює вразливість, виникає через виключення певних груп з процесу прийняття рішень. Наприклад, історично сформовані підходи до прийняття рішень «зверху вниз» під час здійснення економічних перетворень у вугільних регіонах іноді призводили до того, що місцеві зацікавлені сторони відчували себе безсилими, створювали міфи про «переможених» чи «жертв», результатом чого було посилення опору цим змінам². Це можна зменшити за рахунок залучення мешканців до перехідних процесів та керівництва ними. Дійсно, члени спільноти, які стикаються (чи раніше стикались) з нерівністю, є провідними експертами з питань змін, щоб пов'язані з ПДСЕРК процеси забезпечували рішення, які найкраще відповідають їхнім потребам.

Однак тут на нас чекає ще багато роботи. Дослідження 137 місцевих планів з адаптації 23 країн ЄС, проведене Реккієн (Reckien) та іншими у 2022 році показує, що, хоч більш сучасні плани дій з адаптації враховують інтереси широкого кола вразливих груп в питанні оцінки впливу та плануванні заходів з адаптації порівняно з попередніми планами, але інтереси цих груп все ще недостатньо враховані на етапах моніторингу й оцінки, а можливості участі взагалі недостатні, як показано на малюнку 4 нижче¹⁰.

Малюнок 4
Враховання інтересів вразливих груп в місцевих планах дій з адаптації до зміни клімату



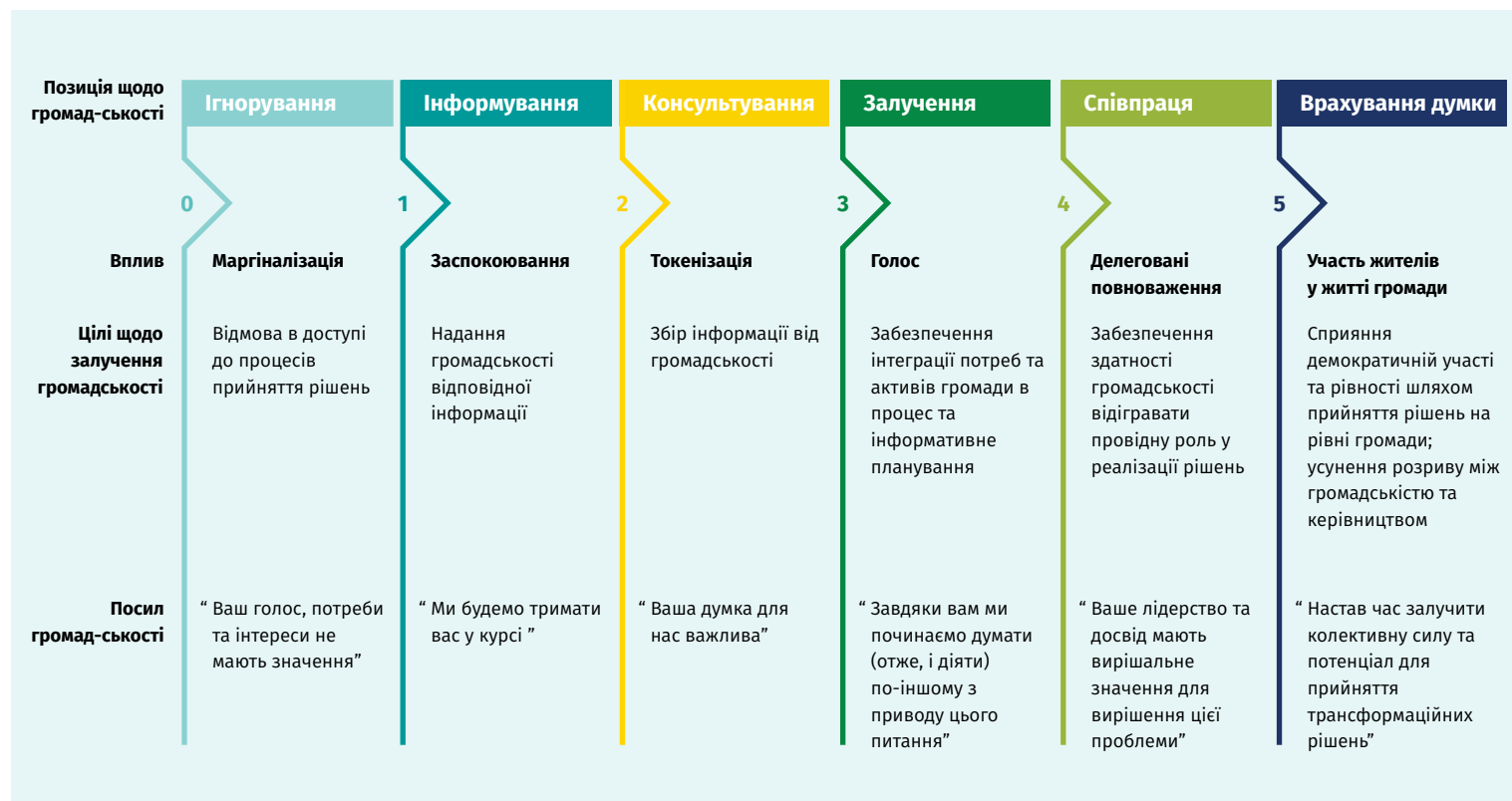
¹⁰ European Environment Agency. [Towards 'just resilience': leaving no one behind when adapting to climate change](#) Publications Office, 2022

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Активне визнання того факту, що зміна клімату матиме несприятливий вплив на певні групи населення, ще більший ніж на інші, допомагає нам розпочати процес визначення тих, хто виграє, а хто залишається осторонь дій чи бездіяльності щодо зміни клімату. Виходячи з цього, можуть бути розроблені відповідні заходи реагування.

Тим не менш, діяльність по залученню громадянського суспільства для справжньої участі мешканців вимагає значних зусиль, часу, ресурсів та відданості на всіх рівнях. Це також вимагає вказання чітких цілей залучення. Різні можливі цілі та пов'язані з ними наслідки проілюстровані нижче на діаграмі¹¹.

Малюнок 5
Спектр забезпечення участі громадськості, визначений Розою Гонсалес (Rosa Gonzalez) у співпраці з організаціями Facilitating Power та Padres Unidos



¹¹ Gonzalez, R. [The Spectrum of Community Engagement to Ownership](#)

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Перехід до залучення громадськості з відчуттям власності мешканців призводить до того, що вразливі групи поділяють вплив і контроль над ресурсами, визначають проблеми та беруть участь у прийнятті рішень. Завдяки їхньому унікальному досвіду у сфері планування, реалізації та моніторингу процесів підвищується рівність з владою. Водночас зростає рівність на рівні процесів, оскільки цим групам надається рівний доступ до керівництва громади, вони постійно залучені та долають бар'єри, що обмежують їх залученість.

Залучення – відправні точки

Комплексні та інклюзивні процеси планування, реалізації та моніторингу заходів щодо енергії та клімату із забезпеченням активної участі зацікавлених сторін

Шляхи інтегрування принципу рівності

На практиці може йтися про таке:

- присутність без висловлення будь-яких прохань і можливість слухати;
- створення простору в певних ситуаціях для усвідомлення або визнання шкоди, заподіяної певним групам у минулому;
- розробка стратегії співпраці з громадськістю, що забезпечує виявлення та подолання бар'єрів для їхньої участі;
- керуючись стратегією співпраці з громадськістю, залучення вразливих зацікавлених сторін як важливих партнерів до процесів майбутнього та поточного планування, формування бюджету та розробка планів дій, політик та проектів у сфері зміни клімату
- з подальшою демонстрацією і визнанням цінного внеску вразливих груп;
- інвестування в партнерські відносини з вразливими групами з метою підвищення обізнаності з питань зміни клімату, розвитку потенціалу громадськості та лідерства з боку молоді;
- визнання того, що зміцнення довіри вимагає постійної та послідовної уваги.

Ключові запитання, які варто поставити на цьому етапі:

- Хто має доступ до керівництва громади?
- Хто постійно залучений, а хто ні?
- Якими є види бар'єрів, що обмежують залучення (доступ до інформації, платформи для залучення, мови, час і догляд за дітьми тощо), і як їх можна подолати?
- Хто має вплив і контроль над ресурсами?
 - Чи пов'язано це з тим, хто найбільшою мірою позбавлений пільг?
 - Чи розподіляється влада над ресурсами, постановкою проблем і прийняттям рішень?
- Хто є експертом - і чи можемо ми розширити цю сферу, щоб зробити її більш інклюзивною?
- Хто має право визначати стратегічний порядок денний?
- Чи докладаємо ми цілеспрямованих зусиль для побудови довіри?
- Чи визнаємо ми вирішальний внесок вразливих груп у нашу роботу?
- Що означає «участь у житті громади» для нашої громадськості та як ми можемо їй сприяти?

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

В об'єктиві → Лісабонський процес партисипативного бюджетування¹²

Лісабон уже був європейським лідером, коли в 2008 році впровадив практику партисипативного бюджетування на муніципальному рівні, що дозволяє громадянам вибирати, як буде витратитися частина річного бюджету, відповідно до пріоритетів громадськості. Але в 2019 році місто продовжило розвивати цей успішний напрямок, перетворивши його на «зелене» бюджетування. Базуючись на моделі, подібної до моделі успішного традиційного партисипативного бюджетування, воно доповнює інтенсивні особисті зустрічі та дебати веб-платформами для голосування громадян та подання пропозицій. На додачу до цього, цей «зелений» варіант передбачає подання проєктів з вимірюваними та досяжними цілями щодо пом'якшення наслідків зміни клімату та/або адаптації до них. Успішні проєкти, позначені міською «зеленою печаткою», потім включаються до плану заходів та бюджету міської ради, після чого зведений план остаточно розглядається та затверджується міською радою та муніципальними зборами.

Важливо зазначити, що в рамках цього процесу були прикладені значні зусилля щодо залучення всіх груп мешканців. Відгуки, отримані в 2019 році, показали, що, на думку респондентів, серед учасників процесу переважала певна вікова група громадян. З метою забезпечення більш інклюзивного та доступного процесу, а також створення можливостей участі для менш залучених груп, таких як молодь, люди похилого віку та мігранти, деякі процеси були «децифровані». Повернення до форм масових зібрань створює сприятливі умови для груп, що не мають достатніх технічних засобів чи доступу.

В об'єктиві → опитування громадян у Кішпешті¹³

У 2015 році угорський округ Кішпешт розпочав розробку свого місцевого плану дій з адаптації до зміни клімату. Визнаючи важливість залучення громадян до розуміння основних наслідків зміни клімату для місцевого населення, Кішпешт організував дослідження серед громадян з метою доповнення наявних кількісних даних на національному рівні. Дослідження мало дві цілі: залучення місцевих жителів до процесу адаптації до зміни клімату та збір необхідної інформації для визначення пріоритетних сфер діяльності для ПДСЕРК. Це призвело до інтеграції досвіду та уподобань громадян у план дій з адаптації Кішпешту та, зрештою, у ПДСЕРК. Заходи, які були розроблені безпосередньо у відповідь на пріоритети дослідження, включали:

- теплоізоляцію будівель для підвищення теплового комфорту та захисту громадян від аномальної спеки;
- зміцнення системи місцевих продовольчих запасів, що призведе до відродження садово-городньої культури за рахунок безкоштовної роздачі та обміну насінням, посадки фруктових дерев і кущів смородини на території громадських будівель, маркетингової кампанії, спрямованої на диференціацію місцевих виробників, і розвитку місцевого громадського харчування, заснованого на місцевих продуктах, створення робочих місць на місцях.

¹² Center for Public Impact. Green Participatory Budgeting: Lisbon, Portugal. Centre For Public Impact (CPI)

¹³ Covenant of Mayors Europe [Tackling local needs: the development of an adaptation strategy using a citizen survey](#)

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Етап планування

3.2 Інтегрування принципу рівності на етапі планування ПДСЕРК

3.2.1

Розробка стратегії

Процес ПДСЕРК описує ряд ключових кроків для розробки загальної стратегії, які наведені на сторінках 13-16 Керівного документа зі звітності щодо ПДСЕРК. Це керівництво доповнює недавно розроблене Керівництво для звітності та моніторингу щодо енергетичної бідності. Нижче наведені приклади практичних дій, спрямованих на забезпечення рівності.

Відправні точки

Бачення та зобов'язання

Створено координаційні та організаційні структури, розподілено кадровий потенціал

Шляхи інтегрування принципу рівності

Процес формування спільного бачення того, яким буде майбутнє муніципалітету щодо клімату, сталої енергетики та адаптації, надає унікальну можливість ідентифікувати й інтегрувати сподівання громадськості щодо майбутнього свого міста. Завдяки включенню громадськості підвищується прихильність до реалізації цього бачення. Найважливіша дія із забезпечення рівності спрямована на те, щоб представники цих груп мали місце за столом переговорів і простір для вираження своїх думок.

Насамперед це стосується внутрішньої готовності місцевих органів влади впроваджувати принцип рівності в усі аспекти управління та операційної діяльності. По суті, це вимагає спільної відданості команди колективному розвитку внутрішньої культури, політики та практики. Приклади того, як це може виглядати:

- формування лідерських якостей і виконання зобов'язань з підтримки внутрішнього потенціалу та розбудови можливостей, пов'язаних із підтримкою рівності;
- розробка внутрішнього плану дій «готовність до рівності», який передбачає відповідальність всіх членів команди за створення та подальше застосування набутого потенціалу та знань;
- створення безпечних умов для участі персоналу в чесному діалозі з питань рівності;
- роздуми про те, наскільки сама внутрішня команда відображає індивідуальність членів вразливих спільнот, яким вона служить. Результатом такого аналізу може стати проведення цілеспрямованого набору персоналу для збільшення представленості певних груп в органах державної влади;
- забезпечення наявності у персоналу більш глибоких технічних знань і навичок, необхідних для ефективного вирішення проблем, з якими стикаються вразливі верстви населення, одним із таких прикладів є боротьба з енергетичною бідністю.



3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Етап планування

Відправні точки

Залучення зацікавлених сторін та громадян

Вибір варіантів адаптації, стратегії на випадок екстремальних кліматичних явищ

Шляхи інтегрування принципу рівності

Зверніться до розділу **3.1 вище**

Процес оцінки можливих варіантів адаптації завжди повинен супроводжуватися ретельною оцінкою ризиків і вразливості, описаних в розділі 3.2.3 нижче. Але заздалегідь необхідно прийняти рішення про методику та критерії оцінювання, які будуть використовуватися для оцінки варіантів адаптації. Ці рішення безпосередньо впливають на врахування принципу рівності та потреб вразливих груп під час прийняття рішень.

Для оцінки варіантів адаптації використовуються три найбільш поширених підходи:

- аналіз витрат і вигод (CBA);
- аналіз економічної ефективності (CEA);
- багатокритеріальний аналіз (MCA)

Детальні описи кожного з цих методів можна знайти в інструменті Угоди мерів ЄС з підтримки адаптації міст. Тут ми просто виділяємо найбільш часто згадувані обмеження, пов'язані з рівністю, для кожного варіанту.

Метод CBA вимагає, щоб усі потенційні вигоди від адаптації були виміряні та виражені в грошовому вираженні, що ускладнює отримання більш суттєвих вигод або результатів, пов'язаних з рівністю, таких як почуття безпеки, приналежність чи добробут.

Подібним чином, метод оцінки CEA дозволяє виразити деякі переваги адаптації в негрошових кількісних показниках, але його часто критикують за те, що він недостатньо враховує соціальні аспекти, доцільність впровадження або супутні вигоди, які можуть значною мірою сприяти досягненню пов'язаних із забезпеченням рівності результатів.



3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Етап планування

Відправні точки

Вибір варіантів адаптації, стратегії на випадок екстремальних кліматичних явищ

Загальний бюджет для фінансування та ресурс для реалізації

Шляхи інтегрування принципу рівності



З точки зору рівності, підхід МСА є, мабуть, найбільш всеосяжним та інклюзивним, оскільки він зазвичай поєднує як фінансові, так і нефінансові критерії, а також включає інші критерії, що впливають із встановленого процесу МСА щодо залучення різних груп зацікавлених сторін до процесу оцінки. Але процеси МСА можуть бути дорогими та тривалими, а їх потенційним результатом можуть стати витрати недостатнього часу на участь у процесі з самого початку й адекватна компенсація часу, витраченого членами вразливих груп на цей процес.

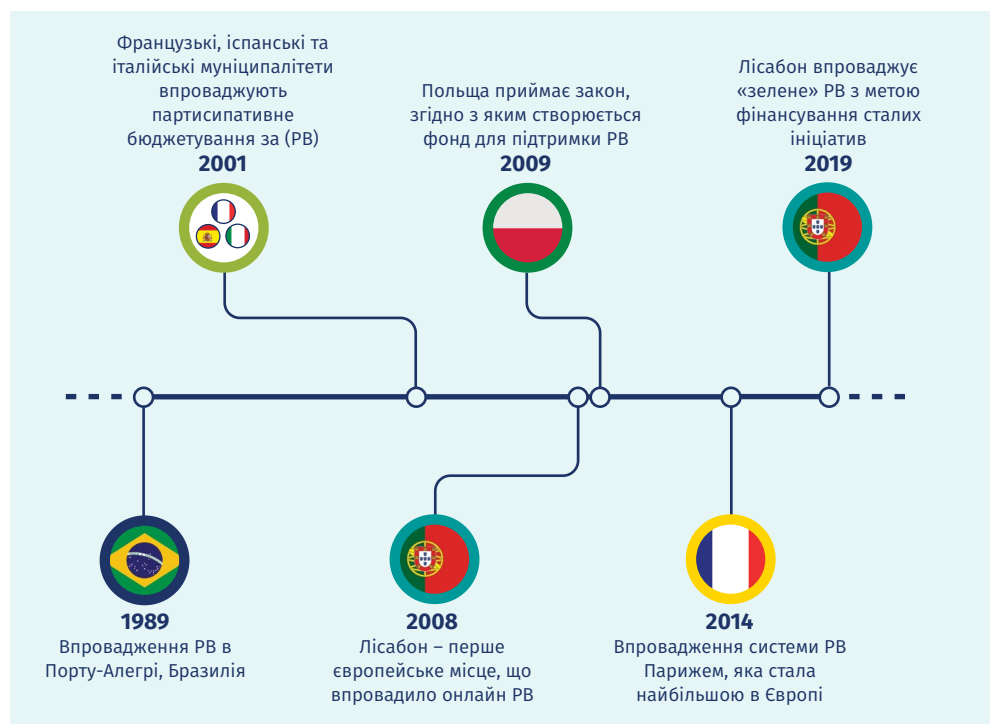
Бюджет громади – це найважливіша щорічна декларація про цінності та пріоритети, що робить його вкрай важливою відправною точкою для забезпечення рівності. Деякі найкращі практики того, як це можна зробити, включають:

- розробку процесів партисипативного бюджетування, що дозволяє напряму залучати громадськість до прийняття муніципальних рішень щодо видатків
- Використання інструментів для врахування принципу рівності в процесі бюджетування. Ці інструменти спонукають департаменти оцінювати, яким чином запропонований бюджет може вплинути на конкретні вразливі громади, а також вирішувати питання перерозподілу коштів для забезпечення расової, соціально-економічної або інших форм рівності.
- Розробка відповідних декларацій про врахування питань рівності під час бюджетування. Вони можуть бути частиною опису бюджету проєктів чи програм і включати виклад політики місцевого самоврядування щодо заснованого на принципі рівності бюджетування, підхід до справедливої оплати праці для всіх, хто бере участь у проєктах, опис того, як ставляться до інтелектуальної власності та суверенітету експертних знань громади та як визнаються довгострокові відносини з громадою. Крім того, це може проявлятися у вигляді загальної заяви на макрорівні про те, як враховується принцип рівності в усьому бюджеті, з чітким зазначенням принципів рівності інтегрованих у програми та статей бюджету, орієнтованих на забезпечення рівності.

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Етап планування

Малюнок 6
Партисипативне бюджетування: інноваційний підхід
Europort.europa.eu



Ключові запитання, які варто поставити на цьому етапі:

- Чи є у нас політика або план забезпечення рівності?
- Чи має наша команда навички та можливості забезпечити рівне ставлення до вразливих груп у нашій політиці, планах та проєктах?
- Чи сприяють наші проєкти покращенню якості життя, що важливо для цих вразливих громад?
- Чи відображають вони пріоритети вразливих громад?
Чи спрямовані наші проєкти на максимізацію супутніх вигод для вразливих членів громади?
- Чи усвідомлено ми проводимо заходи з адаптації до зміни клімату в тих спільнотах, які найбільше цього потребують?
- Чи існує відповідність між нашими намірами та прагненнями до рівності?

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

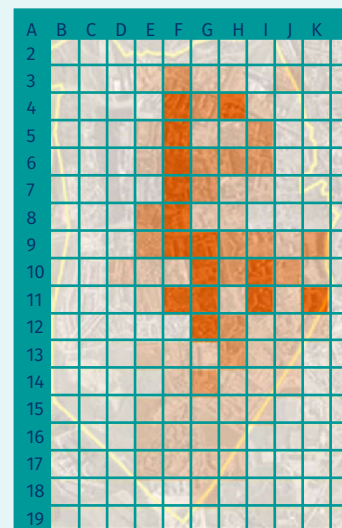
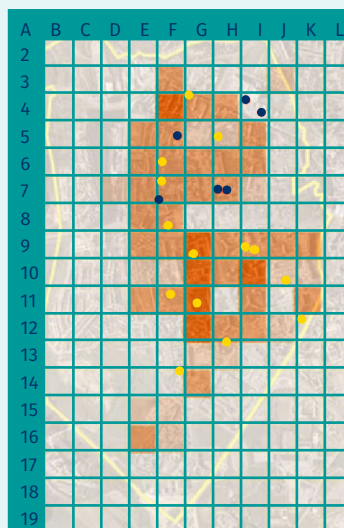
Етап планування

В об'єктиві передова практика → Оцінка вразливості в Словаччині¹⁴

Карпатський інститут розвитку (CDI) у Словаччині провів оцінку соціальної вразливості до аномальної спеки та високих температур у містах Трнава та Кошице з метою інформування про розробку та реалізацію заходів з адаптації з використанням природоохоронних рішень. Через такі фактори, як висока щільність населення та велика кількість шкіл, лікарень та будинків для людей похилого віку, де проживали вразливі члени громади, для пілотного дослідження був відібраний західний район Кошице. Довгий список показників уразливості та незахищеності був зібраний на рівні роздільної здатності сітки розміром 200 м x 200 м. У подальшому це було доповнено тепловим картографуванням, що дозволило набагато краще зрозуміти, де проживають потенційно вразливі люди чи громади. Зрештою, це послужило основою для реалізації програми місцевого самоврядування для охолодження як зовнішніх, так і внутрішніх громадських приміщень за допомогою таких засобів, як озеленена інфраструктура, штучне затінення, затемнення вікон та використання світловідбиваючих поверхонь.

Малюнок 7

Вразливість до аномальної спеки, Кошице а) концентрація вразливих людей і об'єктів (представлені жовтими та червоними крапками); б) зведена карта всіх зважених факторів



14
Breil, M. et al.
[Social vulnerability to climate change in European cities – state of play in policy and Practice](#)

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Етап планування

3.2.2

Розробка кадастру викидів та шляхи пом'якшення наслідків

Розробка кадастру викидів є першим важливим кроком для визначення найбільш ефективних заходів щодо скорочення викидів парникових газів. Хоча сам по собі цей процес є відносно нейтральним по відношенню до рівності, але саме під час використання кадастру для прийняття рішень щодо можливих заходів з пом'якшення наслідків місцеві чиновники та зацікавлені сторони повинні почати ставити запитання пов'язані з рівністю.

Найважливіше питання полягає у тому, які особи, групи чи громади, можуть опинитися в непропорційно вигідному чи несприятливому становищі внаслідок реалізації заходів з пом'якшення наслідків у короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективах. Подібно до концепції адаптаційного потенціалу, представленої в розділі 1.1, здатність окремої людини або громади до пом'якшення наслідків¹⁵ також залежить від таких факторів, як раса, стать і дохід. У тих випадках, коли потенційні заходи з пом'якшення наслідків можуть призвести до негативного впливу на певні групи населення, місцеві чиновники повинні

розглянути питання того, які додаткові політичні дії чи заходи можуть бути реалізовані для усунення такого впливу.

Нижче наведено два приклади, що ілюструють, як обраний захід з пом'якшення наслідків може негативно позначитися на забезпеченні рівності чи справедливості, а також приклади альтернативних дій¹⁶:

• В одному населеному пункті стимулювання до використання електромобілів включали субсидії на купівлю та звільнення транспортних засобів від існуючих на місцевому рівні обмежень. Субсидії використовувались здебільшого для придбання другої машини, яка була звільнена від зборів за проїзд та обмежень для транспортних засобів. Такий підхід несподівано вплинув на цілі місцевої політики щодо громадського транспорту, збільшивши нерівність та зменшивши джерела місцевих податкових надходжень. Альтернативним напрямком дій могла б стати розробка політики щодо скорочення використання особистих автомобілів, яка могла б принести користь домогосподарствам з низьким рівнем

доходу за рахунок вдосконалення систем громадського транспорту.

• Такі заходи, як податки на викиди вуглецю або тарифи на комунальні послуги, спрямовані на стимулювання енергоефективності за допомогою ринкових механізмів шляхом підвищення цін на енергію, часто створюють непропорційний тягар для багатосімейні домогосподарства з низьким рівнем доходу і можуть призвести до зростання енергетичної бідності. Альтернативні напрямки дій можуть включати підтримку рішень, що знижують рахунки за електроенергію, наприклад, шляхом створення енергетичних кооперативів та/або моделей ЕСКО (енергосервісної компанії) для реконструкції соціального житла¹⁶. Крім того, як доповнення до підходів до тарифної структури, муніципалітети могли б розглянути можливість надання послуг у рамках «єдиного вікна» для громадян

з низьким рівнем енергоспоживання, щоб уникнути відключень, натомість допомагаючи громадянам оплачувати рахунки за електроенергію. В інших ситуаціях надходження від податку на вуглець можуть бути спрямовані на підтримку тих, хто перебуває у більш вразливому становищі¹⁷.

В ідеальному випадку, заходи з пом'якшення повинні призводити до підвищення рівності серед окремих осіб, груп і спільнот. Для того, щоб це сталося, необхідно заздалегідь визначити синергію і компроміси між заходами, пов'язаними з пом'якшенням наслідків та адаптацією. З керівництвом Угоди мерів ЄС, в якому вказані деякі з цих потенційних компромісів у рамках ПДСЕРК, можна ознайомитися тут¹⁸.

¹⁵ Luddon, V., Le Den, X., Colaia-corno, E., Finello, F. & Landes, F. [Social Impacts of Climate Mitigation Policies and Outcomes in Terms of Inequity \(2021\)](#)

¹⁶ European Commission [Energy communities](#)

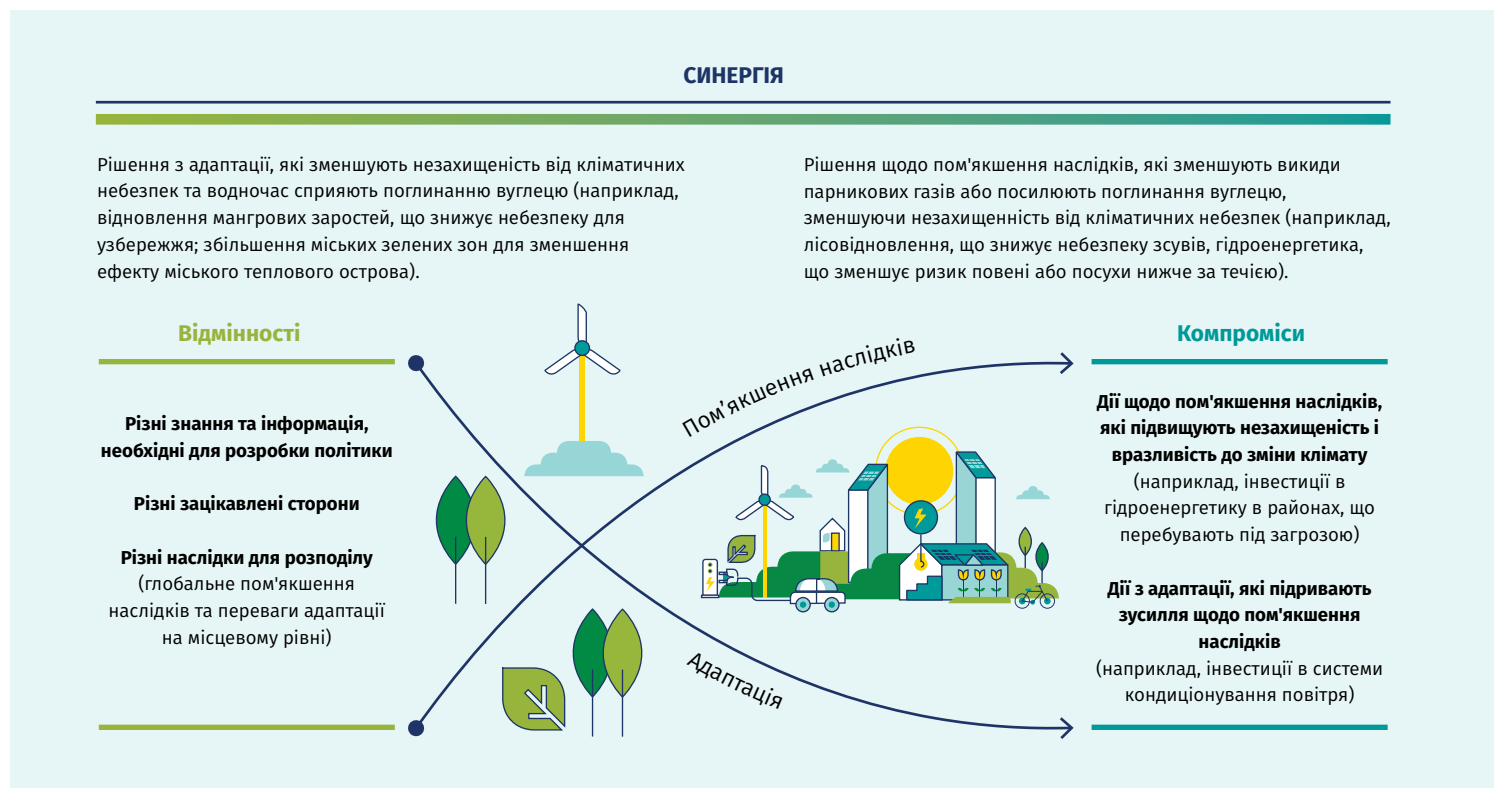
¹⁷ BEUC [The consumer checklist for Fair and Efficient Carbon Pricing. \(2020\)](#)

¹⁸ [Covenant of Mayors Europe Upgrading from SEAP to SECAP For Integrated Climate Action: A Quick Access Guide. \(2019\)](#)

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Етап планування

Малюнок 8
Звіт ЮНЕП про прогалини в адаптації за 2022 рік



Ключові запитання, які варто поставити на цьому етапі:

- Які особи, групи чи громади можуть опинитися в несприятливому становищі внаслідок потенційних заходів з пом'якшення наслідків чи адаптації?
 - Чи існують додаткові стратегії або заходи, які могли б зменшити або усунути цей непропорційний тягар?
- Чи належним чином ми розглядали синергію чи компроміси між заходами з пом'якшення наслідків та адаптації?
 - Чи залучили ми громади до процесу проведення цього огляду з метою забезпечення врахування їхнього життєвого досвіду?

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Етап планування

3.2.3

Ризики, вразливості та заходи з адаптації

Оцінка ризиків і вразливості є найважливішим механізмом виявлення людей і територій, найбільш вразливих до зміни клімату, на місцевому рівні.

- Під час оцінки ризиків основна увага приділяється прогнозованим змінам кліматичних умов, інвентаризації потенційно схильних до впливу секторів, ймовірності виникнення такого впливу та подальших наслідків.
- Під час оцінки вразливості робиться наголос на впливі, чутливості та адаптаційній здатності систем, секторів і населення.
- Комплексні оцінки ризиків та вразливості враховують як вразливість до кліматичних небезпек, так і їхній вплив.

Проведення оцінки сигналізує про намір розробити стратегії та програми, які захищатимуть вразливі групи від найбільш серйозних загроз, посилюють їх здатність до адаптації – здатність до протистояння та відновлення, а також використовують можливість для вирішення деяких системних проблем, які насамперед створили цю вразливість.

Ці оцінки допомагають відповісти на такі запитання:¹⁹

- Які основні фактори впливу та чутливості призводять до вразливості та наскільки ефективними є стратегії подолання?
- Які основні наслідки впливу зміни клімату на навколишнє середовище та добробут людини?
- Які заходи з адаптації могли б усунути передбачувані наслідки зміни клімату й одночасно сприяти підвищенню стійкості природних і антропогенних систем?
- Які втручання, спроможності та основні кроки потрібні для здійснення адаптації?

¹⁹

Bizikova, L., Habtezion, Z., Bellali, J., Moussa Diakhite, M. & Pinter, L. JFA Training Manual - An integrated environmental assessment and reporting training manual

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Етап планування

Попри наявність різних підходів до проведення оцінки ризиків або вразливості ця діяльність зазвичай складається з:

- 1 Визначення та прогнозування ймовірності та ступеню впливу загроз, а також
- 2 Оцінки можливостей різних людей і спільнот до адаптації до цих загроз.

Ці перші два елементи визначаються та оцінюються кількісно шляхом об'єднання найменших географічних одиниць, геопросторових даних, соціально-демографічних характеристик, природного та антропогенного середовища, а також показників незахищеності від зміни клімату. Два подальші кроки:

- 3 Інтеграція та картографування вразливостей шляхом накладання даних, отриманих на перших двох етапах, та представлення результатів у просторовому форматі, а також
- 4 Використання цієї інформації для визначення набору можливих варіантів адаптації та подальше проведення певного процесу аналізу витрат і переваг з метою розробки комплексу заходів з адаптації, які місцева влада зобов'язується здійснити.

Акцент саме на вразливості, а не лише на ризику, гарантує центральне місце питанням рівності в цьому процесі. Нижче наведено невичерпний перелік рекомендованих ресурсів, якими можуть керуватися місцеві органи влади під час проведення цих оцінок:

- Інструмент Угода мерів ЄС з підтримки місцевих заходів з адаптації
- Посібник № 1 Консультативного хабу з питань енергетичної бідності (ЕРАН): керівництво з діагностики енергетичної бідності
- Модуль ЮНЕП з оцінки вразливості та впливу зміни клімату
- Керівництво ПРООН щодо картографування вразливості на субнаціональному рівні
- Інструментарій С40 для оцінки ризиків у містах

A focus on vulnerability, and not just risk, ensures that equity considerations are central to the process.

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК Implementation Phase

3.3 Забезпечення рівності на етапі реалізації ПДСЕРК

While the SECAP process itself is primarily focused on planning and subsequent monitoring, it is the implementation of the plan that moves municipalities towards emission neutrality and climate resilience. This section presents a number of equity entry points to consider during this implementation phase.

Відправні точки

Економічний розвиток

Шляхи інтегрування принципу рівності

Незважаючи на те, що велика увага приділяється негативним економічним наслідкам зміни клімату, існує також можливість спрямувати великі інвестиції, необхідні для пом'якшення наслідків та адаптації, на ініціативи, які також відкривають рівні можливості для економічного розвитку. Наприклад:

- місцеві закупівлі - місцеві органи влади здійснюють понад 60% від загального обсягу державних закупівель у країнах ОЕСР²⁰. Це надає місцевим органам влади значні можливості для підвищення економічної рівності шляхом залучення нових і більш різноманітних постачальників і підрядників, таких як підприємства меншин або підприємці, які недостатньо представлені. Можуть бути створені й інші можливості, в тому числі включення соціальних критеріїв у процеси закупівель. Наприклад, муніципалітет Екло, Бельгія, однозначно заявляє про те, що надає перевагу комунальній власності на енергопостачання під час проведення нових тендерів, які наразі вимагають мінімального рівня участі громадян у розмірі 30%²¹.

Це може також включати стимулювання використання соціально відповідальної практики державних закупівель, у тому числі за допомогою соціальних критеріїв присудження контрактів, що створюють можливості для людей, які найбільше постраждали від переходу до «зеленої економіки».

- «Зелені робочі місця» - розробка справедливої стратегії створення «зелених робочих місць», яка сприяє сталому розвитку та підвищенню прожиткового мінімуму для вразливих членів громади. Тут може йтися про розробку програм підвищення кваліфікації та перепідготовки робочої сили для забезпечення переходу на екологічно чисту енергетику, що охоплюють вразливі групи населення.



20
OECD
[Unlocking the Strategic Use of Public Procurement in Bratislava, Slovak Republic](#), (OECD, 2021)

21
CLES. [Feklo, Belgium CLES](#)

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Фаза впровадження

Відправні точки

Постійне залучення громадськості

Моніторинг у режимі реального часу

Шляхи інтегрування принципу рівності

Залучайте вразливі зацікавлені сторони як важливих і поінформованих партнерів протягом усього циклу реалізації ПДСЕРК. На практиці це може виглядати таким чином:

- зміцнення довіри та управління змінами за допомогою постійного залучення та комунікації;
- розбудова потенціалу громади;
- публічне визнання внеску громад та сприяння участі громад у реалізації заходів з пом'якшення наслідків та адаптації з метою забезпечення рівності. Деякі приклади того, як це зробити, можна знайти, звернувшись до матеріалів [вебінару Угоди мерів ЄС²² 2022 року](#).

Моніторинг впливу заходів з адаптації та пом'якшення на забезпечення рівності в режимі реального часу допомагає своєчасно виявляти та виправляти дії, які не призводять до адаптації або призводять до інших негативних непередбачуваних наслідків.

З метою підвищення ефективності моніторингу впливу проєкту на рівність у режимі реального часу муніципалітети повинні інвестувати в розробку ефективних показників рівності (див. розділ 3.4 нижче) та, щонайменше, всі зібрані дані повинні бути агреговані за расою та гендерною ознакою.

В подальшому потрібно буде розробити та інституціоналізувати процеси збору, аналізу та звітності.

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Фаза впровадження

В об'єктиві → «Зелені робочі місця» в Поццуолі²³

Цей проєкт мав на меті зменшити масштаби міської бідності в районі Монтеруш'елло - новому районі державного житлового будівництва, де проживає 20 000 людей з низьким рівнем доходу, високим рівнем безробіття та значною кількістю невикористаних площ. Завдяки створенню нового агроміського промислового ландшафту цілі проєкту включали створення можливостей для проведення сільськогосподарських робіт у містах та навчання членів громади. Опрацювавши та подолавши низку проблем під час реалізації, цей проєкт досяг більшості своїх початкових цілей. Варті уваги елементи включають його активний підхід до участі та постійний діалог з місцевою громадськістю, зв'язки, які він встановив між навчальними закладами та молоддю, які шукають роботу, міцні партнерські стосунки завдяки керівництву муніципалітету Поццуолі, а також сильну модель державно-приватного партнерства, яка підтримує довгострокову фінансову сталість проєкту.

Ключові запитання, які варто поставити на цьому етапі:

- Чи активно ми купуємо товари та послуги у компаній, які відображають інтереси громади, в якій ми працюємо?
 - І чи збираємо ми правильні дані/інформацію, які допоможуть нам зрозуміти, у кого насправді ми робимо закупівлі?
- Чи думаємо ми про проєкти, що ведуть до переміщення населення та/або процесу переходу частини громади з бідної до більш заможної (джентрифікації), і чи працюємо над їх зменшенням?
- Чи продовжуємо ми будувати довіру до вразливих груп в громаді, яким ми служимо?
- Чи збираємо ми достатні або правильні дані, щоб визначити, чи призводить наш проєкт до підвищення стійкості вразливих груп населення до кліматичних впливів?
 - Чи можемо ми бути впевнені, що не посилюємо та не закріплюємо існуючу системну нерівність?

23

Urban Innovative Actions. MAC (Monterusciello Agro City): A courageous, creative, concrete and inclusive project
[UIA - Urban Innovative Actions](#)

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Етап моніторингу та оцінки

3.4 Включення питань рівності на етапі моніторингу та оцінки ПДСЕРК

Моніторинг та оцінка (МіО) результатів дій з адаптації та пом'якшення наслідків має вирішальне значення не лише для обліку державного фінансування, але й для вивчення того, що працює, а що ні, та відповідних коригувальних дій. Це також є основоположним для виявлення їх впливу з часом на різні групи людей та громадськість та використання цих знань для запобігання утворення нових форм нерівності чи непередбачуваних наслідків²⁴. У наведеній нижче таблиці вказані ключові етапи розробки та реалізації системи МіО з акцентом на відправні точки щодо рівності.

МіО – відправні точки

Розробка системи моніторингу

Розробка показників

Рівне ставлення до вразливих груп на практиці

Стратегія моніторингу та оцінки є найважливішим компонентом будь-якої стратегії/плану адаптації або пом'якшення наслідків. Тільки завдяки реалізації стратегії МіО чиновники та зацікавлені сторони зможуть зрозуміти ефективність вжитих заходів та в яких випадках необхідно внести корективи, особливо щодо негативних та непередбачуваних наслідків заходів. Таким чином, чітко сформульованою метою будь-якої ефективної стратегії МіО повинна бути необхідність вимірювання впливу всіх видів діяльності на рівність.

Показники – це конкретні, спостережувані та вимірювані характеристики, які демонструють, чи рухається певна політика або програма до досягнення певного результату. Показники рівності, зокрема, допомагають оцінити існуючі відмінності, з якими стикаються групи людей, що перебувають у несприятливому становищі, та визначити, збільшуються чи скорочуються такі відмінності в результаті тієї чи іншої діяльності.

- Прикладами загальних показників рівності є: середньорічний дохід, рівень безробіття, рівень орендної плати, кількість домогосподарств, які не мають доступу до Інтернету, рівень освіти, типи засобів пересування для поїздок на роботу та відмінності в послугах які стосуються здоров'я, неспроможність домогосподарств належним чином обігрівати/охолоджувати помешкання.
- Прикладами показників рівності, орієнтованих на адаптацію та пом'якшення наслідків, є: відсоток населення, вразливого до стихійних лих, віддаленість від зелених насаджень/парків, рівень шуму від вуличного руху, відсоток щомісячного доходу, витраченого на оплату електроенергії. →

²⁴

Breil, M. et al. 'Leaving No One Behind' in Climate Resilience Policy and Practice in Europe: Overview of Knowledge and Practice for Just Resilience. (2021)

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Етап моніторингу та оцінки

МіО – відправні точки

Розробка показників

Рівне ставлення до вразливих груп на практиці



Розробка показників – непростий процес, через те, що необхідно враховувати практичні аспекти збору даних за кожним показником. Щоб допомогти містам на початковому етапі обміркувати можливі показники рівності для їхньої діяльності з адаптації та пом'якшення наслідків, одним із корисних ресурсів є всебічна [база даних показників²⁵ C40/WRI](#), яка є частиною більш широкого посібника з процесів спрямованого на забезпечення рівності планування. У цьому спільному [ресурсі УМ/Консультативного хабу з питань енергетичної бідності](#), присвяченому питанням енергетичної бідності, роз'яснюються обмеження та рекомендації щодо застосування 21 різного показника.

Відповідно до всіх інших розділів цього керівництва узгодження програмних показників повинно здійснюватися на основі широкої участі громадськості та інклюзії, що дозволяє відповідним групам і громадськості робити свій внесок. Цей процес також корисний для збільшення підтримки та участі громадськості в кінцевому зборі даних, особливо під час розгляду необхідності дезагрегації даних, про що йдеться нижче.

Збір дезагрегованих даних

Для розуміння впливу заходів з пом'якшення наслідків та адаптації на рівність різних груп населення містам необхідно приймати цілеспрямовані рішення про те, які дані варто дезагрегувати. Дезагрегація даних означає розбиття великих масивів даних на більш конкретні підкатегорії. Категорії, які необхідно враховувати, наступні: групи з низьким рівнем доходу, мігранти чи ВПО, жінки, расові, етнічні чи релігійні меншини, люди з інвалідністю, люди похилого віку та діти, неформальні спільноти та працівники на відкритому повітрі.

Важливо відзначити, що чим більша ступінь дезагрегування, тим зазвичай більш вартісним та трудомістким стає процес збору даних і подальшого аналізу. Тому важливо повернутися до цілей, викладених у системі моніторингу та оцінки, та спільно із зацікавленими сторонами визначити, які дані є найважливішими.

3 Інтегрування принципу рівності в цикл ПДСЕРК

Етап моніторингу та оцінки

Невичерпний перелік рекомендованих ресурсів, якими можуть керуватися місцеві органи влади під час проведення такого моніторингу та оцінки, включає:

- [Короткий довідковий посібник: моніторинг реалізації ПДСЕРК](#)
- [RESIN – Керівництво з моніторингу та оцінки для підтримки прийняття рішень у стійких містах](#)

Ключові запитання, які варто поставити на цьому етапі:

- Чи є розуміння впливу на рівність конкретною метою вашої стратегії моніторингу та оцінки?
- Чи виявили ви показники, які визначають рівність і соціальний добробут громади?
 - Чи були члени громади залучені до процесу вибору цих показників?
- Чи збираєте ви дезагреговані дані на регулярній і своєчасній основі, щоб краще розуміти позитивний чи негативний вплив вашої діяльності на більш вразливі групи чи громадськість?
- Чи ділитесь ви результатами заходів з моніторингу та оцінки з громадами, з якими ви взаємодієте, і чи обговорюєте їх, щоб допомогти визначити напрямки та стратегії майбутніх програм?

В об'єктиві → план дій Барселони щодо боротьби зі зміною клімату²⁶

План дій щодо боротьби зі зміною клімату на 2018-2030 роки акцентує увагу на забезпеченні рівності та справедливості у зв'язку зі зміною клімату в усіх 18 напрямках діяльності, чітко заявляючи про необхідність «поставити найбільш вразливих людей у центр політики щодо боротьби зі зміною клімату». У ньому враховуються різні умови життя мешканців, які проживають в десяти районах міста, а також те, що в міру подальшої зміни клімату дедалі більше мешканців буде страждати від нестачі енергії, екстремальної спеки та обмеженого доступу до води. Важливо зазначити, що його комплексна система моніторингу включає показники, які допомагають місту відстежувати, як це відбувається з часом, дозволяючи коригувати зусилля. Серед деяких прикладів показників, які допомагають виявити результати:

- кількість поїздок, здійснених з використанням спеціального транспорту для вразливих груп населення;
- число домогосподарств, яким були відключені основні комунальні послуги (газ, вода та електроенергія);
- захворюваність і смертність, пов'язані зі спекою;
- близькість зелених насаджень (відсоток населення, яке проживає менше ніж за 5 хвилин від зелених насаджень);
- кількість консультацій з питань енергетики у консультаційних центрах;
- бюджет проєктів міжнародного співробітництва, спрямованих на поліпшення рівності у зв'язку зі зміною клімату.

Оскільки показники були розраховані на початку реалізації плану як базові, вони оновлюються щорічно. Потім результати моніторингу публікуються кожні два роки та доповнюються результатами зустрічей з громадськістю, щоб забезпечити участь громадян у моніторингу та оцінці всіх спільних громадських проєктів.

²⁵ C40 & WRI Ross Center. [How to tackle climate change and inequality jointly: practical resources and guidance for cities](#)

²⁶ Barcelona City Council [Climate Plan 2018-2030](#)

Інтегрування принципу рівності в процес планування реалізації та моніторингу дій зі сталого енергетичного розвитку та клімату (ПДСЕРК)

The **EU Covenant of Mayors Office** is responsible for the overall coordination of the initiative in Europe. It is composed of networks of local and regional authorities: Energy Cities, Climate Alliance, EUROCITIES, CEMR, FEDARENE and ICLEI Europe.

Covenant of Mayors Office

Mundo Madou
Avenue des Arts 7/8
1210 Brussels, Belgium

✕ @eumayors
🌐 www.eumayors.eu
✉ press@eumayors.eu



Covenant of Mayors
for Climate & Energy
EUROPE

Part of the



Published by the Covenant of Mayors – Europe Office in November 2023

Designed by Kate Snow Design



© European Union 2023 – This publication does not involve the European Commission in liability of any kind.

