

BOŻENA GAJDZIK, JAN PAŁASZ

Opracowanie raportu z wykonania lokalnego programu ochrony środowiska

Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001r. *Prawo ochrony środowiska* (Dz. U. Nr 62, poz. 627 ze zmian.) organ wykonawczy gminy sporządza co dwa lata raport z wykonania Programu Ochrony Środowiska, który przedstawia Radzie Miasta. Dla większości gmin minęły już 2 lata od zatwierdzenia uchwałą Programów Ochrony Środowiska, zaistniała zatem ustawowa konieczność przygotowania raportów z ich wykonania. Ustawodawca nie stawia żadnych wymagań, co powinien zawierać raport, jaka ma być jego forma, struktura i treść. Nie ma również obowiązku przyjęcia raportu uchwałą, lecz jedynie „przedstawienia” go Radzie Gminy. Nie pomniejsza to jednak znaczenia tego dokumentu w ogólnej strategii rozwoju zrównoważonego gminy. Raport jest bowiem okresową oceną samorządu z realizacji polityki ekologicznej państwa zapisanej w strategicznym dokumencie tj. Lokalnym Programie Ochrony Środowiska. Okresowy raport z wykonania programu powinien być zatem upubliczniony, przedstawiony mieszkańcom i poddany pod dyskusję na posiedzeniu Rady Gminy.

Rola i znaczenie raportu z wykonania programu ochrony środowiska są szczególnie istotne dla samorządu lokalnego w kontroli realizacji przyjętych uchwałą zobowiązań w zakresie zmniejszenia zagrożeń środowiskowych na własnym terenie. Brak ogólnie obowiązujących informacji, jaką formę powinien posiadać raport, stanowi utrudnienie w jego poprawnym przygotowaniu. Jego zawartość może więc być różna i nie zawsze satysfakcjonująca odbiorców opracowania a w szczególności członków Rady Gminy i mieszkańców. W artykule omówiono układ, strukturę i zawartość raportów z wykonania programów ochrony środowiska opracowywanych przez samorządy terytorialne.

Celem niniejszego artykułu jest dostarczenie pracownikom administracji samorządowej informacji, co powinien zawierać przedmiotowy raport i jaka powinna być jego forma, struktura i układ treści.

Opracowanie raportu z wykonania programu ochrony środowiska

Ustawa *Prawo ochrony środowiska* wymaga sporządzenia „raportu” a nie „sprawozdania” z wykonania programu ochrony środowiska. Raport nie musi więc mieć formy „szczegóło-

wego zdania sprawy z czegoś”, lecz powinien być „relacją”, „meldunkiem”, „pisemnym sprawozdaniem, doniesieniem o czymś — zwykle zwierzchnikowi, instytucji nadrzędnej” [1,2]. Innymi słowy, raport to po prostu „krótkie sprawozdanie” z realizacji programu ochrony środowiska za okres 2 lat.

Raporty z wykonania programów ochrony środowiska są opracowywane na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego (gmina, powiat, województwo). Jak już wspomniano, raport jest próbą weryfikacji i wstępnej oceny wykonania tego, co zostało zapisane w „Programie Ochrony Środowiska”, a co udało się zrealizować w przyjętym okresie. Powinno to być opracowanie „krótkie”, syntetyczne, zawierające usystematyzowane informacje na temat działań, jakie zostały podjęte w zakresie ochrony środowiska przez poszczególne organy i jednostki administracyjne, mieszkańców oraz podmioty gospodarcze, jak też przedstawienie rezultatów tych działań wraz ze zestawieniem poniesionych nakładów finansowych.

Raport z wykonania lokalnego programu ochrony środowiskowy powinien zawierać podstawowe informacje o działaniach samorządu terytorialnego z wykonania przez niego ustawowych, ochronnych zadań w sferze ochrony środowiska. Raport środowiskowy to forma rozliczenia się samorządu przed mieszkańcami z zakresu zrealizowanych zadań środowiskowych. W raporcie należy nie tylko wyeksponować efekty ekologiczne poszczególnych działań podjętych w ramach polityki i celów środowiskowych ale także zwrócić uwagę, które zadania w gminie nie zostały wykonane, bądź też, których realizacja mimo podjętych zobowiązań, nie została rozpoczęta.

Ustawodawca nie zdyscyplinował samorządów lokalnych do przestrzegania określonych terminów, w których — od momentu upływu 2 lat od przyjęcia uchwałą Programu Ochrony Środowiska — powinien być przedstawiony i przyjęty raport z jego realizacji. Taka sytuacja utrudnia wykonanie analityki porównawczej w ramach tzw. benchmarkingu ekologicznego. Częściowo lukę tę wypełnia wdrażany od 2003 r. w województwie śląskim Regionalny System Zarządzania Środowiskowego REMAS, pozwalający na integrację Wojewódzkich, Powiatowych i Gminnych Programów Ochrony Środowiska, poprzez skorelowanie polityk, celów i zadań oraz programów zarządzania środowiskowego. System REMAS umożliwia także sporządzanie sprawozdań i raportów z realizacji poszczególnych Programów Ochrony Środowiska, których opracowanie — z racji stosowania tych samych wskaźników oceny, będzie przynajmniej częściowo zbliżone i spójne dla

Dr inż. Bożena Gajdzik — Politechnika Śląska, Katedra Zarządzania Procesami Technologicznymi

Dr inż. Jan Pałasz — Szkoła Wyższa im. Bogdana Jańskiego w Warszawie, Oddział Zamiejscowy w Zabrze

Kolumna dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

wszystkich gmin, które wdrożyły informatyczny system zarządzania środowiskowego [3].

Raporty sporządzane w samorządach terytorialnych poszczególnych szczebli powinny obejmować omówienie działań ochronnych poszczególnych elementów składowych środowiska zewnętrznego. W harmonogramach wykonawczych większości opracowanych w województwie śląskim Lokalnych Programów Ochrony Środowiska, terminy rozpoczęcia wielu zadań środowiskowych wyznaczono najczęściej już na pierwszy rok ich realizacji. Należy jednak podkreślić, że jednoczesna realizacja wszystkich przedsięwzięć i zadań wyszczególnionych w programie jest niemożliwa, głównie z uwagi na ograniczenia finansowe i długotrwałe procedury między innymi w zakresie uzyskania dofinansowania zewnętrznego np. z funduszy Unii Europejskiej. Poza tym, uwzględniając specyfikę poszczególnych gmin, nie wszystkie aspekty środowiskowe są równorzędne w ocenie społecznej. Jedne postrzegane są jako bardzo istotne inne z kolei jako mniej ważne. Można zatem mówić, o subiektywizmie w ustalaniu listy priorytetów środowiskowych i wyznaczaniu zadań realizacyjnych przez samorządy terytorialne. W gminach województwa śląskiego posiadających informatyczny system zarządzania środowiskowego REMAS, listę priorytetów wyznaczono według określonej procedury za pomocą metody punktowej — sumy ważonej, przez członków społecznego zespołu powołanego przez wójt, burmistrza lub prezydenta miasta.

Informacje do raportu mogą pochodzić, ze źródeł pierwotnych (sprawozdania, zestawienia, opracowania wewnętrzne bądź statystyczne tzw. zewnętrzne) lub/i ze źródeł pierwotnych (wywiady, obserwacje, ankiety, metody heurystyczne — burza mózgów, metoda delficka). Istotnym źródłem informacji są dane ze środowiskowego monitoringu lokalnego. Informacji do raportu mogą dostarczyć także dane zawarte w tzw. „Kartach realizacji zadania w ramach Programu Ochrony Środowiska”. Każdy podmiot (uczestnik/wykonawca programu) otrzymuje kartę wraz z instrukcją jej wypełnienia oraz listę działań, które zostały mu przypisane w programie ochrony środowiska. Adresaci kart poproszeni są także o udzielanie informacji na temat realizowanych przez siebie przedsięwzięć, które nie zostały umieszczone na listach zadań wynikających z planu operacyjnego. Należy podkreślić, że ustawodawca nakładając na samorządy terytorialne obowiązek sporządzenia raportów, nie zobowiązał innych podmiotów do przekazywania danych niezbędnych do wykonania opracowania. W efekcie proces pozyskiwania danych jest oparty na dobrowolności, co wpływa na obniżenie ich jakości i znacznie wydłuża termin opracowania raportu.

Procedury pozyskiwania danych, oraz samo opracowanie raportu będą więc wymagały istotnych udoskonaleń w przyszłości. Jedną z istotnych zmian jest z pewnością powołanie i właściwe umiejscowienie Pełnomocnika ds. Systemu Zarządzania Środowiskowego w schemacie organizacyjnym jednostki samorządowej, który — jak sama nazwa wskazuje, powinien bezpośrednio podlegać wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta a nie — jak to jest praktykowane obecnie, przypisanie tej funkcji jednemu z pracowników referatu ochrony środowiska.

Opracowanie raportu z wykonania lokalnego programu ochrony środowiska trwa kilka tygodni (4–6 tygodni) a nawet kil-

ku miesięcy (3–4 miesiące). W jednostkach samorządowych posiadających informatyczny system zarządzania środowiskowego wykonują go pracownicy samorządowi zatrudnieni w urzędzie (zespół pełnomocnika ds. systemu zarządzania środowiskowego). Mogą wykonać go także wyspecjalizowane firmy konsultingowe. Objętość raportów sporządzanych na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego wynosi od kilkunastu do kilkudziesięciu stron (przeciętnie około 40 stron wraz z załącznikami).

Podstawowe czynności, które należy podjąć przystępując do opracowania raportu z wykonania programu ochrony środowiska to [4]:

- zdefiniowanie celu sporządzenia raportu, uzyskuje się w ten sposób odpowiedź na pytanie, po co jednostka samorządu terytorialnego sporządza raport środowiskowy?,
- określenie podstawowych wymogów formalnych — odpowiedź na pytanie: co raport ma zawierać, jaką ma mieć formę?,
- ustalenie zakresu sporządzenia raportu, może on być bardziej lub mniej obszerny i powinien opisywać efekty ekologiczne w ramach działań ochronnych wszystkich komponentów środowiska,
- określenie podziału zadań i zakresu odpowiedzialności pracowników przy realizacji raportu (czyli kto i co ma wykonać?),
- rozpoczęcie gromadzenia danych z wykorzystaniem źródeł informacji pierwotnych (ankiety, wywiady, obserwacje, itp.) i wtórnych (karty realizacji zadania, zestawienia, sprawozdania, itp.), ustalenie, czy sporządzaniem raportu będzie zajmował się zespół pełnomocnika prezydenta (burmistrza, wójta) ds. systemu zarządzania środowiskowego na czele, czy zostanie zlecony do wykonania zewnętrznemu konsultantowi,
- zdefiniowanie grupy adresatów docelowych — odpowiedź na pytanie: do kogo raport jest adresowany?,
- określenie sposobu dystrybucji i dostępności raportu (przekazanie jednostce nadrzędnej, strona internetowa urzędu, biuletyn informacji lokalnej, itd.).

Publikowanie raportów z wykonania lokalnych programów ochrony środowiska przez samorządy lokalne nie ma w Polsce dużych tradycji. Pierwsze raporty pojawiły się na przełomie 2006/2007 roku. Nieliczne gminy zamieszczają raporty na swoich stronach WWW w sieci Internet. Raport środowiskowy w samorządach terytorialnych poszczególnych szczebli powinien być publikowany po każdym etapie realizacji zadań w programie ochrony środowiska. Raport może być wydawany w atrakcyjnej szacie graficznej, stanowi bowiem element marketingu ekologicznego samorządu terytorialnego.

Struktura raportu

Jest sprawą oczywistą, że struktura raportu z wykonania programu ochrony środowiska jest ściśle związana z zawartością merytoryczną realizowanego Lokalnego Programu Ochrony Środowiska i musi uwzględniać odbiorców dokumentu a w szczególności radę gminy, jednostkę nadrzędną (specyfika

Kolumna dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

powiatu, województwa), jak i potrzeby mieszkańców. Na podstawie przeglądu dostępnych raportów wykonania lokalnych programów i doświadczeń autorów przy ich opracowaniu, zaproponowano następującą strukturę tego dokumentu.

1. Wprowadzenie, w tym: powołanie podstawy prawnej do opracowania raportu, określenie zakresu czasowego raportu i zasady jego opracowania.
2. Przytoczenie treści przyjętej uchwałą lokalnej polityki środowiskowej.
3. Charakterystyka wyznaczonych priorytetów, celów i zadań środowiskowych przyjętych w Programie Ochrony Środowiska.
4. Wskazanie źródeł informacji do opracowania raportu.
5. Ocenę realizacji Lokalnego Programu Ochrony Środowiska za dany okres czasu, w zakresie podstawowych komponentów środowiska i kluczowych działań ochronnych, tj.:
 - gospodarki wodno–ściekowej,
 - gospodarki odpadami,
 - ochrony powierzchni ziemi i gleby,
 - ochrony powietrza atmosferycznego,
 - ochrony przed hałasem,
 - ochrony przed promieniowaniem niejonizującym,
 - ochrony przyrody,
 - edukacji ekologicznej.

W rozdziale tym należy ocenić stopień realizacji poszczególnych zadań w ramach Programu Ochrony Środowiska. Należy wyraźnie określić cel realizacyjny, wyeksponować zadania nie zrealizowane i zrealizowane. Ocenie podlegają zadania, które zostały w pełni lub częściowo zrealizowane w ramach omawianego okresu sprawozdawczego. W razie zadań, które nie zostały zrealizowane w planowanym czasie należy podać obligatoryjny termin ich zakończenia. Ocena zrealizowanych zadań może mieć charakter ilościowy (wskaźniki, przeliczniki, dane liczbowe, procentowe) i jakościowy (wyniki ankiet, opinia respondentów na dany temat np. dotyczące przyczyn opóźnień, bądź trudności w rozpoczęciu realizacji). W tej części raportu należy również rozliczyć się z wydanych środków finansowych na realizację poszczególnych zadań.

6. Podsumowanie raportu i wnioski. W podsumowaniu i wnioskach należy w ujęciu procentowym lub liczbowym wskazać ile zadań zostało zrealizowanych spośród wszystkich przyjętych w programie, sporządzić ogólne, zbiorcze sprawozdanie finansowe z realizacji programu oraz sformułować wnioski końcowe, podkreślając efekty dla środowiska i mieszkańców. W tej części raportu należy dostarczając odpowiedzi na następujące pytania.

1. Jak poszczególne działania podjęte przez samorząd terytorialny przyczyniły się do poprawy stan środowiska?
2. Jak wprowadzone zmiany w środowisku (przywracanie równowagi przyrodniczej) wpływają na poprawę jakości życia mieszkańców?
3. Czy strategia zrównoważonego rozwoju gminy jest wyraźnym priorytetem dla samorządu terytorialnego?

Opracowujący raport powinni unikać oceny przyczyn niezrealizowania zadań (poza ewentualnym przytoczeniem uwag respondentów) pozostawiając swobodę w ich ocenie członkom Rady Gminy i mieszkańcom.

Kolumna dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach

7. Załączniki, np. rejestr aspektów środowiskowych, zestawienie tabelaryczne przyjętych wskaźników oceny efektów działalności środowiskowej stosowanych w raporcie, wzór karty realizacji zadania, itp.

Raporty z wykonania lokalnych programów ochrony środowiska są wizytówką samorządu terytorialnego, należy zatem zadbać, aby były atrakcyjne dla odbiorców, zawierały rzetelne informacje i były napisane przystępnym i zrozumiałym językiem. Raport powinien porządkować informacje na temat działań środowiskowych samorządu. Wyeksponowaniu podlegają zrealizowane działania i ich efekty dla środowiska i poprawy jakości życia mieszkańców. Niemniej podawanie negatywnych danych, np. o niezrealizowanych celach, jest również istotne dla odbiorcy. Odbiorcami raportu są między innymi Rada Gminy, jednostki samorządowe szczebla nadrzędnego, mieszkańcy, instytucje ekologiczne, organizacje zrzeszające mieszkańców, organizacje pozarządowe, środki masowego przekazu, przedsiębiorcy, organizacje przemysłowe i branżowe, inwestorzy strategiczni, uczniowie i studenci, itp.

Podsumowanie

Obowiązek opracowania raportu z realizacji lokalnego programu ochrony środowiska za okres 2 lat wynika z art. 18 ust. 2 ustawy *Prawo ochrony środowiska*. Opracowanie przedstawia się organowi uchwałodawczemu jednostki samorządowej. Ustawodawca nie narzuca formy przyjęcia raportu. Raport jest oceną realizacji zadań zawartych w strategicznym dokumencie jakim jest Lokalny Program Ochrony Środowiska. Stanowi on okresową ocenę jednostki terytorialnej z wykonania lokalnej polityki ekologicznej i podstawę do dokonania korekty względnie zmian w jej realizacji. Jednostka samorządu terytorialnego powinna upowszechnić treść raportu a przede wszystkim przedstawić raport mieszkańcom i przedyskutować go na posiedzeniu swojej rady. Takie postępowanie roli i znaczenia raportu z wykonania zadań zawartych w programie ochrony środowiska narzuca obowiązek przedstawienia go w określonej formie, strukturze i układzie treści. Nie ma ogólnie obowiązujących wytycznych, czy też zasad jego opracowania. Wydaje się jednak, że warto podzielić się doświadczeniami, co do zawartości opracowania i sposobu przedstawienia informacji o wykonaniu zadań środowiskowych i osiągniętych celach proekologicznych.

Niezależnie, co rozumiemy pod pojęciem „raport”, opracowywany dokument powinien posiadać formę „krótkiego sprawozdania”, w którym np. w układzie zaproponowanym przez autorów niniejszego artykułu, zostanie przedstawiona treść dokumentu. W raporcie należy omówić realizację wszystkich zadań za dany okres, w zakresie podstawowych komponentów środowiska i kluczowych działań ochronnych. Warto zwrócić uwagę, że przy opracowaniu raportu wykazują ułomność opracowane dla wielu samorządów w naszym województwie Lokalne Programy Ochrony Środowiska, w których pominięte zostały zagadnienia dotyczące gospodarki odpadami [5]. Zachodzi bowiem konieczność omówienia w raporcie nie tylko zadań ujętych w programie ochrony środowiska, ale dodatkowo realizacji szczegółowych zadań rozpisanych w Lokalnym Planie Gospodarki Odpadami. Raport, który ma w założeniu stanowić krótkie i zwięzłe opracowa-

nie, przyjmie więc w tej sytuacji typową formę obszernego „sprawozdania” z realizacji równocześnie dwóch strategicznych dokumentów „Programu Ochrony Środowiska” i „Planu Gospodarki Odpadami”.

LITERATURA

- [1] Słownik języka polskiego. PWN, Warszawa 1989
- [2] Słownik wyrazów obcych. PWN, Warszawa 1971
- [3] Gajdzik B., Pałasz J.: Mapa kluczowych problemów w zarządzaniu środowiskowym w samorządach terytorialnych, *Problemy Ekologii* nr 3, s.134–135, 2007

- [4] Gajdzik B., Wyciślik A.: Wybrane aspekty ochrony środowiska i zarządzania środowiskowego, Politechnika Śląska, Gliwice 2007, na podst. Borys T., Ragali P. (red.) Jak opracować raport środowiskowy, wyd. Fundacja Karkonoska, s. 49, Jelenia Góra 2002
- [5] Pałasz J.: Gminne i powiatowe programy ochrony środowiska — uwagi do ich formy, struktury, treści i wykonania. *Problemy Ekologii* nr 4/2006

BARBARA BIAŁECKA

Gospodarka odpadami z przemysłu rolno–spożywczego w województwie śląskim

Struktura przemysłu rolno–spożywczego w Polsce charakteryzuje się dużym rozproszeniem i przeważającą liczbą małych i średnich przedsiębiorstw, co w pewnym stopniu utrudnia identyfikację skali problemów i potrzeb związanych z gospodarką odpadami.

W dużych przedsiębiorstwach przetwórstwa spożywczego gospodarka odpadami spełnia podstawowe zalecenia i wymogi prawa [1]. Firmy te wprowadzają działania usprawniające procesy technologiczne, posiadają niezbędne urządzenia ochronne czy też realizują inwestycje proekologiczne. Odmiennie w razie małych i średnich przedsiębiorstw, gdzie obserwuje się problemy związane z nieprzebraniem wymagań obowiązującej ustawy o odpadach [9,12].

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zainicjowało szereg dynamicznych zmian w przedsiębiorstwach produkcji i przetwórstwa żywności, dotyczących nie tylko standardów jakości oraz bezpieczeństwa zdrowotnego żywności ale również i ochrony środowiska, w tym gospodarki odpadami.

Realizacja zadań wynikających z przyjętego ustawodawstwa wymaga od przedsiębiorstw wprowadzenia wielu zmian oraz działań dostosowawczych o charakterze inwestycyjnym, modernizacyjnym, jak również technologicznym i organizacyjnym.

W artykule scharakteryzowano główne źródła i stopień unieszkodliwienia odpadów z przemysłu rolno–spożywczego w Polsce oraz w województwie śląskim. Wskazano kierunki działań, których realizacja jest niezbędna dla wdrożenia w województwie systemu gospodarki odpadami z przemysłu rolno–spożywczego.

Charakterystyka przemysłu rolno–spożywczego

Przemysł spożywczy charakteryzuje się znaczną liczbą niewielkich i rozproszonych zakładów. Zakłady przetwórcze nawiązują głównie do bazy surowcowej terenu, na którym są zlokalizowane, jak np. przemysł cukrowniczy i warzywno-owocowy lub wykazują powiązania z bazą surowcową i rynkami zbytu, jak przemysł mięsny czy mleczarski.

Odpady z sektora rolno–spożywczego powstają w dużych ilościach na terenie całego kraju, głównie w gospodarstwach rolnych, ogrodniczych i hodowlanych, cukrowniach, gorzelniach, ubojniach, mleczarniach, chłodniach oraz innych zakładach zajmujących się produkcją i przetwórstwem żywności.

W zależności od branży praktyki gospodarowania odpadami są odmienne. Z analizy literatury wynika [1,2,15], że odpady z przemysłu rolno–spożywczego są w bardzo dużym stopniu poddawane procesom odzysku, głównie przeznaczane na pasze lub nawóz.

Znacznym problemem związanym z odpadami, szczególnie w małych i średnich zakładach spożywczych, jest niepełna ewidencja rodzajów i ilości wytwarzanych odpadów, a tym samym brak dokładnych danych o aktualnym stanie i potrzebach gospodarki odpadami.

Stąd dostępne, cytowane dane o ilościach i rodzaju wytwarzanych odpadów mogą być znacznie zaniżone.

Poniżej przedstawiono ogólną charakterystykę odpadów z przemysłu rolno–spożywczego, wskazano jak kształtuje się średni stopień odzysku i unieszkodliwiania tych odpadów w skali kraju, a następnie scharakteryzowano gospodarkę tymi odpadami w województwie śląskim.

Odpady z produkcji podstawowej

Przeważające w tej podgrupie odpady to odchody zwierzęce oraz odpadowa masa roślinna, odpadowa tkanka zwierzęca i padlina. Należy podkreślić wysoki 95% stopień odzysku odpadów tej grupy. W Polsce tylko około 0,1% generowanego strumienia odpadów jest składowana. Odpady tej grupy, ze względu na swój skład i właściwości, są głównie stosowane jako pasze, nawóz organiczny lub czynnik strukturotwórczy w produkcji kompostów. Do odpadów produkcji podstawowej można zaliczyć również odpady z przemysłu mięsnego w tym drobiarskiego, które zwykle są wykorzystywane jako pasza, kompostowane lub składowane. W najmniejszym stopniu są unieszkodliwiane.

Dr hab. inż. B. Białicka — Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania

Kolumna dofinansowana ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Katowicach