

## Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

### PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy BIELSK PODLASKI

12 stycznia 2016

#### WPROWADZENIE

Poniższe podsumowanie zostało przygotowane na podstawie kontroli przeprowadzonej przy wykorzystaniu Narzędzia Kontroli Obywatelskiej Planów Gospodarki Niskoemisyjnej, dostępnego na stronie <http://www.pkeom.pl/pgn>, opracowanego w ramach projektu „Kontrola obywatelska nad wdrażaniem polityki niskoemisyjnej”.

Projekt ma umożliwić obywatelom ocenienie – bez sięgania po opinie specjalistów – czy PGN w ich gminie został właściwie przygotowany i odpowiada ich potrzebom oraz potrzebom gminy. Zastosowanie Narzędzia Kontroli Obywatelskiej (NKO) zwiększy szanse na efektywną transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej na poziomie lokalnym oraz na lepszą komunikację i współpracę między mieszkańcami a Urzędem Gminy. NKO pełni jednocześnie rolę edukacyjną.

Projekt realizują Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki (lider) oraz Instytut na rzecz Ekorozwoju i norweska organizacja Framtiden i våre hender (partnerzy), w ramach programu Obywatele dla Demokracji, prowadzonego przez Fundację im. Stefana Batorego we współpracy z Polską Fundacją Dzieci i Młodzieży, finansowanego ze środków Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (tzw. Funduszy EOG).

#### PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

##### UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W TWORZENIU PGN

###### A. Informowanie:

Dostępne materiały wskazują, że informacja o przystąpieniu do sporządzania PGN udostępniona została jedynie na stronie BIP Urzędu. Pewną formą informowania była dystrybucja ankiet skierowanych do mieszkańców, ale miała ona ograniczone oddziaływanie.

###### B. Angażowanie społeczeństwa:

Jedyną formą angażowania społeczeństwa w proces opracowania PGN było upowszechnienie ankiet w ramach inwentaryzacji emisji (także bezpośrednie wywiady w gospodarstwach domowych). Ani gmina, ani wykonawca PGN nie próbował włączyć mieszkańców w proces przygotowania PGN.

### **C. Konsultacje społeczne projektu PGN:**

Konsultacje odbyły się jedynie w zakresie określonym w Ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (UOOŚ). Ogłoszono 21-dniowy termin składania uwag do projektu PGN, udostępnionego wraz z prognozą SOOŚ. Wyniki konsultacji nie zostały upublicznione.

### **POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:**

Wykonanie dokumentu PGN zostało zlecone przez władze gminy podmiotowi zewnętrznemu. Można wnioskować, że współpraca pomiędzy wykonawcą a organami gminy była bardzo ograniczona.

### **UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN**

#### **A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:**

W dokumencie brakuje odniesienia do roli mieszkańców w realizacji celów PGN, choć jednocześnie wskazano w nim, że wiele działań powinno być realizowanych przez właścicieli domów jednorodzinnych. Oprócz ujęcia w Planie działań edukacyjnych Urząd Gminy nie określił, w jaki sposób zamierza wspierać obywateli w realizacji celów PGN, a mogłaby to zrobić na przykład poprzez współfinansowanie lub ułatwianie uzyskania finansowania.

#### **B. Monitoring i ewaluacja:**

PGN zawiera informacje, że jego wdrażanie będzie monitorowane. Podano obszary, w których taki monitoring powinien być prowadzony oraz propozycję wskaźników. W Planie zabrakło jednak ani bazowych i docelowych wartości tych wskaźników. Nie określono roli mieszkańców w monitorowaniu realizacji PGN.

### **PGN - LOGIKA INTERWENCJI:**

Wątpliwości budzi prognoza wzrostu emisji gazów cieplarnianych do 2020 roku, jak się wydaje wielkości tu przewidywane zostały zawyżone, aby wskazać wyższe cele redukcji emisji. Redukcja emisji powinna odnosić się do wielkości emisji w roku bazowym, a nie do redukcji emisji w odniesieniu do scenariusza business as usual. Cele opisane są dość ogólnie, nie w pełni odpowiadają diagnozie. Propozycje działań są w zasadzie spójne z celami. Brak jest natomiast harmonogramu realizacji działań. Korzystnym elementem jest wskazanie na konieczność prowadzenia działań edukacyjnych, choć ich opis jest bardzo ogólny i nie daje pewności, czy działania takie będą rzeczywiście prowadzone.

### **PGN - ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:**

Opis działań jest dość ogólny, tym niemniej zawiera większość niezbędnych elementów, tj. działania w zakresie poprawy efektywności energetycznej (głównie termomodernizacja, ale też wymiana oświetlenia i urządzeń biurowych), rozwój OZE (głównie panele słoneczne), redukcję emisji z transportu. Cenne jest zaproponowanie działań odnośnie edukacji ekologicznej dla mieszkańców gmin, co powinno przyczynić się do zmiany ich zachowań i przyzwyczajzeń. Jednak działania w tym

zakresie powinny być bardziej szczegółowo opisane. Budowa i modernizacja nowych dróg, na które przewidziano około 60% budżetu PGN, nie jest działaniem mającym na celu redukcję emisji.

## WNIOSKI OGÓLNE:

Jak się wydaje przygotowanie dokumentu miało charakter formalny. Gmina zleciła wykonanie PGN firmie zewnętrznej, nie jest możliwa ocena zakresu współpracy pomiędzy pracownikami Urzędu Gminy a wykonawcą. Można przypuszczać, że nie był on szeroki, większość pracy (lub nawet całą) zrealizował wykonawca.

Nie ma żadnych informacji o angażowaniu mieszkańców i lokalnych organizacji do współpracy przy tworzeniu PGN w inny sposób niż poprzez stronę internetową. Nie wiadomo również, czy obywatele mogli zgłaszać swoje uwagi i oczekiwania względem dokumentu, a tym bardziej czy zostały one uwzględnione w ostatecznej wersji PGN i w jakim zakresie.

Według informacji dostępnych w internecie Plan został poddany konsultacjom społecznym w ramach Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko (SOOS). Niestety nigdzie nie został zamieszczony komunikat o tym, czy zgłoszone uwagi zostały uwzględnione na etapie przyjmowania dokumentu.

PGN jest średniej jakości. Nie ma pełnej spójności pomiędzy diagnozą a celami i planowanymi działaniami, np. które z zamierzonych działań spowodują poprawę lokalnej jakości powietrza i w jakim zakresie zostanie to osiągnięte.

Co prawda znaczenie udziału mieszkańców w wykonaniu niektórych działań określonych w PGN zostało dostrzeżone, ale nie podano czy i w jaki sposób gmina będzie wspierać obywateli, którzy wykażą chęć realizacji projektów niskoemisyjnych.

Nie zostały określone wartości bazowe i docelowe wskaźniki, które mają być wykorzystane do oceny realizacji PGN. Rola mieszkańców w procesie monitorowania wdrażania Planu także nie została sprecyzowana.

## REKOMENDACJE

1. Zalecane jest dokonanie aktualizacji PGN i włączenie w ten proces oraz późniejsze wdrażanie Planu mieszkańców oraz lokalnych organizacji. Pozwoli to na podniesienie jakości dokumentu i zwiększenie akceptacji społecznej dla jego wdrażania.
2. Przystępując do aktualizacji PGN, gmina powinna poinformować o tym działaniu potencjalnych interesariuszy, tj. mieszkańców gminy i osoby prowadzące na jej terenie działalność gospodarczą. Pozwoli to włączyć wszystkie zainteresowane strony w proces tworzenia PGN. Taka procedura powinna dotyczyć wszystkich dokumentów przyjmowanych na poziomie gminy.
3. W celu silniejszego włączenia zainteresowanych stron w proces tworzenia PGN (a także innych, ważnych dla społeczności lokalnej dokumentów tworzonych przez gminę) oraz powiązania tego

procesu z pracami Urzędu Gminy dobrym rozwiązaniem jest utworzenie grupy roboczej do spraw PGN, w skład której weszliby: pracownicy Urzędu Gminy, radni, przedstawiciele organizacji pozarządowych i lokalni przedsiębiorcy.

4. Proces aktualizacji PGN (a także tworzenia innych dokumentów gminy) powinien być transparentny. Można to uzyskać np. poprzez zamieszczanie informacji o postępach prac na stronie internetowej (w specjalnej zakładce). Warto publikować na niej także dane o wynikach konsultacji społecznych. Strona ta powinna stanowić również platformę do wymiany opinii pomiędzy władzami gminy a społeczeństwem, a nie być jedynie witryną do zamieszczania komunikatów Urzędu. Przygotowanie ankiety dla mieszkańców daje możliwość zaproponowania przeznaczonych dla nich programów wsparcia.

5. Niezbędna jest korekta dokumentu PGN w zakresie:

- zweryfikowania celu dotyczącego redukcji emisji i odniesienie go do roku bazowego, a nie dość nierealistycznej redukcji w stosunku do scenariusza bussiness as usual;
- spójności celów dokumentu i planowanych działań ze wskazanymi w PGN problemami gminy i wspieranie ich rozwiązywania. Należy więc uzupełnić PGN o takie działania (lub lepiej opisać już planowane), które przyczynią się do redukcji emisji nie tylko gazów cieplarnianych, ale również innych zanieczyszczeń;
- celów i działań, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym. Finansowanie działań powinno określać wielkość środków pochodzących z budżetu gminy, a także z innych źródeł. Cele PGN powinny być spójne z innymi dokumentami strategicznymi gminy, w tym z jej strategią rozwoju;
- określenia w PGN zestawu wskaźników, których poziom będzie monitorowany na różnych etapach wdrażania Planu. Niezbędne jest w związku z tym podanie wartości bazowej tych wskaźników oraz ich wartości docelowej. Pożądane jest wskazanie ich wartości w okresach monitorowania. PGN powinien przedstawiać działania, jakie będą podejmowane w przypadku, gdy wskaźniki te w okresach monitorowania będą odbiegać od zaplanowanych wielkości;
- szerszego włączenia mieszkańców w proces ewaluacji wdrażania PGN np. poprzez zobowiązanie władz gminy do corocznego zamieszczania informacji o postępach prac przy realizacji celów dokumentu na stronie internetowej gminy.