

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

Podsumowanie wyników i rekomendacje dla Cieszanowa

13 stycznia 2016

WPROWADZENIE

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

Projekt ma umożliwić obywatelom ocenę – bez potrzeby sięgania do opinii specjalistów – czy PGN w ich gminie został właściwie przygotowany i odpowiada ich potrzebom oraz potrzebom gminy. Zastosowanie Narzędzia Kontroli Obywatelskiej (NKO) pozwoli zwiększyć 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:

Urząd informował społeczeństwo o swoich działaniach dotyczących PGN na podstawowym poziomie. Na stronie internetowej Urzędu jest informacja o przystąpieniu do opracowania tego dokumentu z krótkim wyjaśnieniem. Brak jest oddzielnej zakładki pokazującej cały proces przygotowania PGN i efekt końcowy. Informacja o rozpoczęciu pracy pojawiła się też na lokalnym portalu informacyjnym, ale nie przeprowadzono intensywnych działań informacyjnych ani edukacyjnych na ten temat.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Poziom zaangażowania społeczeństwa na etapie opracowania Planu był podstawowy. Do udziału w ankietyzacji mieszkańcy byli zachęceni poprzez stronę internetową Urzędu i lokalne media, a także bezpośrednio przez ankieterów. Poza tym społeczność lokalna nie była zachęcana do proponowania działań, które można by włączyć do PGN. Nie było dialogu z mieszkańcami.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Konsultacje przeprowadzono na poziomie minimum, z zastosowaniem najłagodniejszych możliwych rozwiązań. Były ogłoszone jedynie w BIP. Projekt PGN udostępniono tylko w wersji papierowej w Urzędzie, co ograniczyło udział mieszkańców w konsultacjach. Urząd Gminy nie zorganizował spotkań konsultacyjnych. Nie było raportu również z konsultacji. Odstąpiono od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

POZIOM ZAANGAŻOWANIE WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Rada Miejska uczestniczyła w podejmowaniu decyzji dotyczących PGN. Plan został przygotowany przez wykonawców zewnętrznych, ale przeprowadzono szkolenia dla pracowników Urzędu Gminy. Poziom zaangażowania władz był więc możliwy do zaakceptowania, ale mógłby być wyższy.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

W samym PGN nie zaznaczono roli mieszkańców w jego przygotowaniu. Udział społeczeństwa we wdrażaniu Planu jest uwzględniony, jednak mieszkańcy nie są traktowani jako pełnoprawni partnerzy do dyskusji o kierunkach rozwoju miasta, tylko jako odbiorcy programów informacyjno-edukacyjnych i wsparcia administracyjnego lub finansowego. Zaplanowane działania mogą ograniczyć się do kwestii najbardziej praktycznych, np. informowania, gdzie zgłaszać się o dofinansowanie i jak przejść przez administracyjne procedury. Brakuje jednak szczegółów, więc trudno to ocenić.

B. Monitoring i ewaluacja:

Monitoring jest opisany na podstawowym poziomie i przemieszano go z wdrażaniem. Ewaluacja także jest opisana bardzo ogólnie. Poza wzmianką o aktualizacji Planu nie przewidziano konkretnych działań, jakie należy podjąć w przypadku niezadowolających efektów wdrażania PGN. Nie określono też dokładnie warunków, w jakich aktualizacja będzie konieczna. W dokumencie pominięto rolę mieszkańców zarówno w procesie monitoringu, jak i w ewaluacji. Wskazano tylko potrzebę informowania ich o rezultatach i budowaniu poparcia dla realizowanych działań. Te zapisy wyraźnie wskazują, że Urząd Gminy nie przykłada odpowiedniej wagi do zapewnienia udziału mieszkańców w monitoringu i ocenie wdrażania PGN.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

Jest jeden konkretny cel redukcja emisji, który wynika raczej z polityki unijnej niż z diagnozy lokalnej sytuacji. Przy zadaniach wskazano: termin rozpoczęcia i zakończenia (ale wszystkie ten sam – 2014-2020), jednostki odpowiedzialne, niezbędne zasoby finansowe, oczekiwane poziomy redukcji emisji i zużycia energii, propozycje innych wskaźników. Wskazano powiązanie PGN ze Strategią Rozwoju Miasta i Gminy Cieszanów na lata 2006-2020. Wymieniono potencjalne źródła finansowania: RPO, POIS, WFOŚiGW. Nie aktualizowano Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Wątpliwości budzi słabe powiązanie diagnozy wynikającej z inwentaryzacji z działaniami. Możliwe, że część, a nawet większość zaplanowanych działań, może mieć sens, ale trudno to stwierdzić przy tak ogólnym ich opisie.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Inwentaryzacja emisji CO₂ została wykonana wraz z oszacowaniem emisji innych gazów cieplarnianych. Pominięto w niej rolnictwo, co raczej nie jest korzystne, ponieważ gmina jest w znacznej części rolnicza. Nie ma opisu oceny jakości powietrza. Jest cel redukcyjny podany w wielkości bezwzględnej 3559,32 [MgCO₂] – ok 20%. Rok bazowy 2008 przyjęto, by cel redukcji był możliwy do osiągnięcia. Brak jest celu dla redukcji emisji innych zanieczyszczeń. Nie ma szczegółowych celów dla efektywności energetycznej i OZE. Przewidziane są jednak działania w tych obszarach, głównie edukacyjne i promocyjne. Są też działania skierowane do przedsiębiorców o podobnym charakterze. Nie zaplanowano zadań dla ważnych obszarów, takich jak: transport i planowanie przestrzenne, chociaż w gminie o potencjale turystycznym istnieje wiele możliwości, np.: budowanie tras rowerowych i parkingów dla rowerów, rozwój transportu publicznego, promowanie transportu rowerowego, komunikacji publicznej, ecodrivingu czy wspólnego podróżowania (Car sharing) itd. Podsumowując, zawartość PGN pod względem merytorycznym pozostawia sporo do życzenia. Działania nie są w pełni dopasowane do potrzeb gminy. Nie wykorzystano wszystkich możliwości ograniczania emisji.

WNIOSKI OGÓLNE:

PGN jest podzielony na dwie części. Każdą opracował inny wykonawca. Część obejmująca Plan działań, jest niezwykle podobna do innych PGN, przygotowanych przez tę samą firmę, np. PGN dla Wadowic. Przykładem tego jest niemal identyczny cały rozdział „Metodologia doboru działań”, łącznie z informacjami zupełnie zbędnymi dotyczącymi np. historii energetyki wiatrowej i słonecznej. Zawiera te same mapki, schematy i zdjęcia. Uderzająco podobny jest też rozdział „Działania na rzecz gospodarki niskoemisyjnej”, choć zaplanowane działania nie powinny wynikać ze schematu stosowanego przez wykonawcę PGN. Uwarunkowania realizacji działań również są takie same, z identyczną analizą SWOT, a nawet tym samym błędem – pomylenie Szans z Zagrożeniami.(!)

Konsultacje PGN nie odbyły się w procesie oceny strategicznej. Projekt PGN nie był konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko. Chociaż Plany Gospodarki Niskoemisyjnej nie są explicite wymienione w Dziale IV Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (UOOŚ),

to art. 46 ust. 2 mówi, że przeprowadzeniu strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają projekty: „polityk, strategii, planów lub programów w dziedzinie przemysłu, energetyki, transportu, telekomunikacji, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami, leśnictwa, rolnictwa, rybołówstwa, turystyki i wykorzystywania terenu, opracowywanych lub przyjmowanych przez organy administracji, wyznaczających ramy dla późniejszej realizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.” Plany Gospodarki Niskoemisyjnej mają charakter planów, o których mowa w/w Ustawie. Zgodnie z art. 51 Ustawy organ opracowujący projekt takiego dokumentu sporządza dla niego prognozę oddziaływania na środowisko, a zgodnie z art. 54 zapewnia możliwość udziału społeczeństwa. Przestrzega przy tym przepisów dotyczących konsultacji z Działu III ustawy, w tym art. 39. Organ podaje też do publicznej wiadomości informację o przyjęciu dokumentu i o możliwościach zapoznania się z jego treścią oraz podsumowaniem, w którym należy omówić m.in. sposób rozpatrzenia uwag i wniosków składanych w trakcie konsultacji (art. 43, 55 UOoŚ)."

REKOMENDACJE

1. Należy zaktualizować PGN, zapewniając maksymalny udział urzędników i mieszkańców, a rolę zewnętrznych specjalistów ograniczyć do doradczej, w tym m.in.:

- połączyć dwie jego części w jeden w spójny dokument i oczyścić go ze zbędnych zapisów;
- zrobić inwentaryzację emisji zanieczyszczeń powietrza innych niż gazy cieplarniane i zawrzeć w PGN informacje o stanie powietrza;
- wyznaczyć cele operacyjne w oparciu o diagnozę sytuacji w gminie, uwzględniając dostępne możliwości w zakresie efektywności energetycznej, OZE, transportu i planowania przestrzennego;
- zmodyfikować zaplanowane działania tak, by w logiczny sposób wynikały z diagnozy i celów (rozbudowując i konkretyzując ich opisy, a także dostosowując narzędzia i formy działania do lokalnych potrzeb);
- uzupełnić dokument o opisy roli lokalnej społeczności w jego opracowaniu i wdrażaniu;
- uzupełnić opis monitoringu i ewaluacji, pamiętając o zapewnieniu aktywnej roli mieszkańców w tych procesach, w tym zaplanować publikacje raportów z monitoringu wraz z oceną skuteczności realizacji działań.

2. Przy aktualizacji PGN oraz tworzeniu w przyszłości innych strategii, planów i programów Urząd Gminy powinien stosować przepisy zawarte w Dziale IV Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, nawet jeśli występują przesłanki co do możliwości odstąpienia od tej oceny. Będzie to nie tylko zgodne z literą i duchem Ustawy (transponującej w tym zakresie zapisy Konwencji z Aarhus), ale przyniesie korzyści w postaci wypracowania rozwiązań optymalnych środowiskowo. Aktualizacja PGN powinna być zrealizowana w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Projekt zaktualizowanego PGN powinien być konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko.

3. Należy wprowadzić nowe zasady konsultacji społecznych, w których będzie mowa o szerokim informowaniu mieszkańców o rozpoczęciu i przebiegu konsultacji (m.in. w lokalnych mediach), udostępnianiu dokumentów w wersji elektronicznej, spotkaniach z mieszkańcami, publikacji raportu z konsultacji. Nowe zasady powinny znaleźć zastosowanie przy aktualizacji PGN oraz tworzeniu innych strategii, planów i programów.
4. Wskazany jest dialog z mieszkańcami w ramach wdrażania PGN i wykorzystywanie wszystkich okazji do włączania ich w realizację Planu. Mieszkańcy powinni wiedzieć, po co PGN jest sporządzany, jakie działania są realizowane oraz jak mogą się w nie zaangażować. Jest to najlepszy sposób budowania zaufania do Urzędu.
5. Należy utworzyć zespół odpowiedzialny za wdrażanie PGN i włączyć do niego przedstawicieli społeczeństwa oraz lokalnych organizacji pozarządowych.
6. Należy stworzyć zakładkę na stronie internetowej Urzędu, która będzie zawierała wszystkie informacje i materiały związane z opracowaniem PGN oraz informowała o wydarzeniach i działaniach związanych z wdrażaniem PGN.
7. Należy rozwinąć działania informacyjne i edukacyjne powiązane z tematyką PGN i realizowanymi w ramach PGN działaniami, a także pamiętać o potrzebie takich działań w związku z innymi problemami środowiskowymi. Nawet jeśli obecna aktywność społeczna związana z problematyką ochrony środowiska w Cieszanowie jest niewielka, konsekwentne rozwijanie działań informacyjnych, edukacyjnych i konsultacyjnych powinno zwiększyć zainteresowanie mieszkańców tym tematem.
8. Także działania inwestycyjne, których adresatem jest gmina, warto uzupełnić o elementy edukacji i informacji, by w pełni wykorzystać szanse pokazania wzorcowej roli sektora publicznego w poprawie efektywności i wykorzystaniu potencjału odnawialnych źródeł energii.
9. Potrzebna jest aktualizacja Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.