

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla GMINY MIEJSKIEJ KOŁO

15 styczeń 2016 r.

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 sięgania po opinie 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:

Gmina informowała mieszkańców o przygotowaniu PGN. Wszystkie informacje dotyczące prac nad PGN, ankietyzacji i konsultacji były zamieszczone na stronie internetowej Urzędu w oddzielnej, łatwo dostępnej zakładce. Zastosowano też dodatkowe formy informowania (prasa, spotkania), przez co więcej osób mogło się dowiedzieć o podjętych działaniach. Nie przeprowadzono bezpośrednio powiązanych z opracowaniem PGN działań edukacyjnych, które przyczyniłyby się do lepszego zrozumienia powodów opracowania dokumentu i jego znaczenia dla lokalnej społeczności.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Projekt realizowany jest w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG

Urząd starał się zaangażować mieszkańców w prace nad projektem PGN, zbierając od nich dane na temat zużycia energii i emisji CO₂ oraz deklaracje dotyczące planowanych inwestycji w OZE, termomodernizację i wymianę źródeł ciepła. Zorganizowano spotkanie informacyjne. Przeważała jednak komunikacja jednokierunkowa. Możliwości wpłynięcia przez społeczność lokalną na wybór celów, kierunków działania i zadań do realizacji były ograniczone.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Władze gminy przeprowadziły konsultacje społeczne projektu PGN. Jednak decyzją Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska oraz Inspektora Sanitarnego odstąpiono od przeprowadzenia Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko PGN i opracowania Prognozy oddziaływania na środowisko. Plan był dostępny w internecie, co ułatwiało zapoznanie się z jego treścią. Była możliwość przekazywania uwag do Urzędu. Nie było spotkań, na których mieszkańcy mogliby przekazać swoje opinie bezpośrednio i wejść w dialog z przedstawicielami Urzędu i wykonawcy PGN. Nie upubliczniono raportu z konsultacji. Urząd nie wykazał otwartości na dyskusję nad rozwiązaniami planowanymi w PGN, zbyt słabo zaangażował lokalnej społeczności w kształtowanie dokumentu.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

PGN został opracowany przez wykonawcę zewnętrznego. Ze strony Urzędu był wyznaczony koordynator do kontaktów z wykonawcą. Zaangażowanie innych pracowników Urzędu w prace było stosunkowo niewielkie, ale zostali przeszkoleni w zakresie treści Planu oraz wdrażania działań w nim ujętych.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

W dokumencie opisano etapy uchwalania Planu, w tym proces konsultacji społecznych. Wspomniano, że możliwe było składanie wniosków, zastrzeżeń i uwag oraz że zostały one rozpatrzone. PGN określa też rolę mieszkańców w jego wdrażaniu.

Zaplanowane akcje edukacyjne mogą sprawić, że osoby pośrednio lub bezpośrednio zaangażowane w działania przewidziane w PGN będą miały wiedzę, która pozwoli im świadomie angażować się w realizację inwestycji ujętych w Planie i łatwiej zrozumieć, że poniesione dzisiaj koszty dadzą w przyszłości wymierne efekty.

B. Monitoring i ewaluacja:

W dokumencie opisano proces weryfikacji jego wdrażania, trudno jednak określić jego wpływ na realizację celów Planu. Zaproponowano wskaźniki monitoringu, nie podano jednak konkretnych wartości, do których można się odnieść. Brakuje informacji o tym, jakie działania naprawcze należy podjąć w sytuacji, gdy wyniki monitoringu nie będą zadowalające. Zgodnie z zapisem w PGN za monitoring realizacji Planu oraz jego aktualizację ma odpowiadać albo wyznaczona osoba zatrudniona w Urzędzie Miejskim albo zadanie to będzie zlecone firmie zewnętrznej. W opisie tego procesu pominięto rolę mieszkańców. Nie przewidziano upubliczniania raportów z monitoringu.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

W dokumencie określono wymierne cele strategiczne i szczegółowe kierunki działań oraz zadania, jednak nie powiązano ich logicznie ze sobą. Brakuje szczegółowych opisów zadań. Jest tylko harmonogram w ujęciu tabelarycznym dla działań ujętych w Wieloletnim Planie Finansowym Gminy, który nie obejmuje wszystkich zaplanowanych przedsięwzięć. Zasoby osobowe i finansowe określono jedynie dla grup zadań, co może w przyszłości utrudnić realizację poszczególnych działań.

Wskazano na spójność PGN z innymi dokumentami strategicznymi i Wieloletnią Prognozą Finansową. Działania mają być wpisywane do budżetu w kolejnych latach. Opisano współpracę z sąsiednimi gminami, z którymi konsultowano się podczas pracy nad PGN oraz określono wspólne cele do realizacji. Opracowanie Planu wykonane było łącznie z aktualizacją Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Przeprowadzono inwentaryzację i określono cele redukcyjne dla emisji gazów cieplarnianych i zużycia energii. Zdecydowano się także wykorzystać potencjał PGN w zakresie ochrony powietrza i określono spodziewany efekt redukcji emisji pyłów zawieszonych.

W Planie określono cele i działania w zakresie efektywności energetycznej, rozwoju OZE, edukacji proefektywnościowej, planowania przestrzennego, pośredniej redukcji emisji z przedsiębiorstw. Jednak ogólne opisy działań nie pozwalają na dokładniejszą ocenę ich możliwego wpływu na realizację założonych celów.

WNIOSKI OGÓLNE:

Prawdopodobnie pomyłkowo w PGN znalazło się określenie „Plan działań na rzecz ograniczenia niskiej emisji”. Z jednej strony może to świadczyć o niezrozumieniu różnicy między pojęciami „niska emisja” i „niskoemisyjność gospodarki”. Z drugiej strony taki zapis może wskazywać na niewystarczającą staranność przygotowania dokumentu.

Gmina uzyskała zgodę na odstąpienie od Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko. Konsultacjom był poddany jedynie projekt Planu. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że choć 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 (UOOS), 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 dokumentu sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, a zgodnie z art. 54 zapewnia możliwość udziału społeczeństwa. Przestrzega tym samym 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. Zaleca się pilną korektę dokumentu obejmującą szczegółowe rozpisanie poszczególnych działań i powiązanie ich z celami. Tylko wtedy będzie możliwe wykorzystanie całego potencjału PGN i konsekwentna realizacja zamierzonych celów. Każdy zaplanowany do osiągnięcia cel powinien wynikać z diagnozy sytuacji i na nią odpowiadać według zasady: problem – diagnoza – cel – działanie. Często wykorzystywanym układem jest ujęcie tabelaryczne celów i odpowiadających im zadań. Ułatwieniem wdrażania PGN będzie określenie dla poszczególnych działań jednostki odpowiedzialnej i źródła finansowania.
2. Zaleca się, aby w przyszłości wszelkie aktualizacje PGN były konsultowane wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko. Należy poinformować o tym społeczeństwo, zamieszczając komunikaty na ten temat przynajmniej na BIP i stronie internetowej Urzędu. Konsultacje społeczne powinny również być nagłaśniane w lokalnych mediach oraz na słupach ogłoszeniowych. Należy rozszerzyć formy konsultacji o debaty, warsztaty i narady, by skłonić mieszkańców do składania uwag. Raporty z konsultacji powinny być publicznie dostępne i odnosić się do zgłoszonych opinii lokalnej społeczności.
3. Pracownicy biur/wydziałów Urzędu, których dotyczyć będzie realizacja PGN, powinni aktywnie uczestniczyć w procesie jego wdrażania. Zespoły robocze powinny na bieżąco współpracować z osobą nadzorującą wdrażanie. Optymalnym rozwiązaniem jest stworzenie zespołu koordynującego, współpracującego zarówno z zespołami roboczymi z poszczególnych wydziałów, jak i z przedstawicielami zainteresowanych stron, w tym mieszkańcami.
4. Osoby zaangażowane w proces wdrażania, a przynajmniej pracownicy wydziałów, których dotyczyć będzie realizacja PGN, powinny zostać przeszkoleni z zakresu gospodarki niskoemisyjnej i jej związku z ograniczaniem niskiej emisji tak aby w przyszłości uniknąć mylenia tych dwóch pojęć w dokumentach strategicznych.
5. Należy zadbać o angażowanie społeczeństwa w monitoring i aktualizację dokumentu. Zapewni to przejrzystość i wszechstronność oceny dzięki zebraniu opinii od wszystkich interesariuszy. Optymalnym rozwiązaniem jest stworzenie grupy roboczej ds. monitoringu, w skład której wchodziłoby również przedstawiciele społeczeństwa. Warto na bieżąco informować mieszkańców o postępach we wdrażaniu PGN i wynikach monitoringu i ewaluacji. W komunikatach dotyczących realizacji Planu należy podkreślać rolę mieszkańców w procesie jego wdrażania. Wzmocni to ich zaangażowanie i poparcie dla realizowanych działań.



6. 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.

Projekt realizowany jest w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG

