

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy Maków

14 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 ocenienie – bez potrzeby sięgania po opinie specjalistów – czy PGN w ich gminie został właściwie przygotowany i odpowiada ich potrzebom oraz potrzebom gminy. Zastosowane 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:

Mieszkańców informowano o rozpoczęciu prac nad PGN, w tym o uzyskanej dotacji, poprzez stronę internetową gminy. Zachęcano do wypełnienia ankiety dotyczącej zużycia energii w gospodarstwie domowym, na potrzeby inwentaryzacji emisji.

W trakcie prac nad treścią PGN na stronie internetowej gminy pojawił się także komunikat na temat planów gminy, związanych z inwestowaniem w nowoczesne źródła energii. Przedstawiono również zasady działania podstawowych instalacji opartych na odnawialnych źródłach energii. Dodatkowo

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

odbyły się dwa szkolenia dla pracowników Urzędu, których przebieg udokumentowano na stronie internetowej gminy. Należy pozytywnie ocenić to, że Plan Gospodarki Niskoemisyjnej ma swoją odrębną zakładkę, dostępną bezpośrednio z głównej strony internetowej gminy, jednak nie umieszczono w niej treści uchwalonego Planu.

Z wywiadu z urzędnikiem wynika, że nie podejmowano też dodatkowych działań edukacyjnych skierowanych do mieszkańców bezpośrednio związanych z pracą nad PGN.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Nie zaangażowano mieszkańców w proces tworzenia PGN. Nie zorganizowano spotkań, ani nie stworzono innych okazji do dialogu (komunikacji dwukierunkowej). Nie zapewniono także możliwości wypowiedzania się na temat zakresu Planu i pożądaných działań. Obniża to szanse na zaangażowanie mieszkańców i podejmowanie przez nich inicjatyw na rzecz ochrony środowiska.

Formę zbierania ankiet od mieszkańców można określić mianem przestarzałej. W siedzibie Urzędu przez prawie 1 miesiąc urzędowała osoba, która koordynowała wypełnianie ankiet i dodatkowo udzielała mieszkańcom odpowiedzi na pytania związane z opracowywanym PGN oraz wysłuchiwała opinii. Z wywiadu z wykonawcą wynika jednak, że zastosowanie takiej metody poskutkowało zebraniem sporej ilości materiału oraz spotkało się z dużym zainteresowaniem lokalnej społeczności.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Konsultacje odbyły się bez dodatkowych działań informacyjnych. Wykorzystano do nich tylko stronę internetową Urzędu. Nie odnaleziono informacji na temat konsultacji stronie BIP. Nie podjęto działań angażujących społeczeństwo w ten etap. Dużym mankamentem było ograniczenie dostępu do dokumentu poprzez nieudostępnienie wersji elektronicznej opracowywanego Planu, ograniczono tym samym możliwość zapoznania się z nim i zgłaszania do niego uwag.

Dla PGN nie sporządzono Prognozy oddziaływania na środowisko. Nie odnaleziono też informacji o uzyskaniu przez gminę odstąpienia od konieczności sporządzenia takiej oceny.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Przedstawienie projektu dokumentu na posiedzeniu Komisji Rady Gminy nie może zastąpić konsultacji społecznych. Przyjęty tryb konsultacji z radnymi nie przyniósł także żadnych uwag do dokumentu. Jest niewystarczający do budowania społecznej akceptacji Planu i celów w nim zawartych, co z kolei może skutkować słabym zaangażowaniem w proces realizacji PGN.

Opracowanie PGN zlecono firmie zewnętrznej, co jest powszechną praktyką, jednak praca nad jego opracowaniem powinna się odbywać w oparciu o wykorzystanie zasobów osobowych pracowników gminy. Taka praktyka pozwoliłaby poszerzyć ich kompetencje, co ułatwiłoby w przyszłości koordynowanie wdrażania zapisów PGN oraz monitorowanie postępów. Z wywiadu z pracownikiem gminy wynika, że rola pracowników gminy w opracowywaniu Planu była ograniczona.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

Chociaż przedstawiciele lokalnej społeczności nie uczestniczyli w przygotowaniu treści Planu, to ich rola jest wyraźnie dostrzegana na etapie wdrażania PGN.

W dokumencie zaplanowano działania z zakresu edukacji ekologicznej, kierowanej głównie do osób młodych. Działania edukacyjne będą promowały efektywność energetyczną w budynkach prywatnych i przedsiębiorstwach.

B. Monitoring i ewaluacja:

W PGN zaplanowano proces monitorowania postępów w realizacji Planu, jednak jego opis jest dość ogólny. Nie wskazano okresów, w których powinny zostać przygotowane raporty z monitoringu. Poza celami redukcji emisji CO₂ nie określono wartości innych wskaźników proponowanych do monitorowania.

Zapisy w rozdziale dotyczącym monitoringu nie precyzują także działań, jakie powinny zostać podjęte w sytuacji, gdy wyniki monitoringu nie będą zadowalające (np. aktualizację wskaźników, intensyfikację wybranych działań).

Całkowicie pominięto rolę lokalnej społeczności w procesie monitorowania i ewaluacji zapisów PGN. Nie wskazano konieczności opracowania raportów z monitoringu ani ich upublicznienia, co utrudni włączenie mieszkańców w działania nawet na dalszym etapie realizacji Planu.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

PGN w zakresie logiki jest przygotowany poprawnie. Określono cel główny oraz cele szczegółowe, jednak są one przeniesione z unijnego pakietu klimatyczno-energetycznego do roku 2020, z niewielkimi modyfikacjami (redukcja emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie udziału energii odnawialnej, zwiększenie efektywności energetycznej, promocja wykorzystania OZE i efektywności energetycznej w budynkach prywatnych i przedsiębiorstwach).

Zaplanowane zadania wynikają z diagnozy sytuacji w gminie. Ich realizacja pozwoli osiągnąć cele Planu. Przy każdym zadaniu określono przewidywane, szacunkowe koszty na ich realizację oraz harmonogram (planowane lata wdrażania). W odrębnym rozdziale opisano niezbędne zasoby organizacyjne i osobowe umożliwiające skuteczną realizację Planu.

W PGN zawarto także informacje na temat jego spójności z innymi dokumentami strategicznymi, np. Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020 oraz z Programem Operacyjnym Infrastruktura i środowisko 2014-2020 oraz strategią gminy Maków (stwierdzono, że zadania są zgodne ze strategią gminy). Zgodność można zaobserwować szczególnie w zakresie potencjalnego źródła finansowania projektów zawartych w PGN.

Zarekomendowano wpisanie zadań wynikających z PGN do dokumentów finansowych gminy (budżet, WPF). Nie znaleziono informacji o tym, że opracowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej zostało poprzedzone aktualizacją Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa

gazowe. Brakuje także informacji, które pozwolą ocenić, czy PGN jest powiązany z innymi lub podobnymi działaniami podmiotów działających w szerszym otoczeniu danej gminy, w tym innych, sąsiednich gminach.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Podstawą PGN była inwentaryzacja emisji CO₂ w gminie. Wykonano ją dla każdego budynku publicznego. Nie sporządzono jednak inwentaryzacji emisji innych gazów cieplarnianych oraz innych zanieczyszczeń powietrza, występujących w gminie Maków.

W dokumencie wymiennie określono poziom wskaźników redukcji emisji CO₂, jaki powinien zostać osiągnięty, ale nie dla celów, tylko dla zadań. W ten sam sposób wyznaczono inne specyficzne wskaźniki. Nie określono celów redukcyjnych dla emisji innych zanieczyszczeń powietrza.

W PGN gminy Maków przedstawiono cele i zadania w zakresie efektywności energetycznej oraz rozwoju odnawialnych źródeł energii. Niestety pominięto inne obszary: edukacji ekologicznej, transportu, planowania przestrzennego, ograniczania emisji w przedsiębiorstwach.

Rezygnację z planowania działań w obszarze transportu uzasadniono charakterem gminy, jej wielkością, położeniem, stosowanymi rozwiązaniami transportowymi wynikającym z tych czynników niewielkim wpływem na poziom emisji. Nie wzięto pod uwagę możliwości współpracy z Urzędem w Skierniewicach i poszukiwania wspólnych rozwiązań w zakresie rozwoju transportu publicznego i ograniczenia ruchu samochodów osobowych do i ze Skierniewic przez Maków. W PGN wyraźnie brakuje również szerokich działań edukacyjnych dla mieszkańców.

WNIOSKI OGÓLNE:

PGN dla gminy Maków jest opracowany w dość ograniczonym zakresie – zaplanowano jedynie dwa zadania. Jednak w zakresie logiki jest przygotowany poprawnie.

Należy negatywnie ocenić konsultowanie treści PGN z lokalną społecznością. Na etapie tworzenia PGN zaangażowanie mieszkańców było praktycznie zerowe.

Konsultacje PGN nie odbyły się w procesie oceny strategicznej. Projekt PGN nie był konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko Planu. 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 (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.”¹ Plany Gospodarki Niskoemisyjnej mają charakter planów, o których

¹ podkreślenie własne

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 udział 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 w zakresie:

- celów, działań, wskaźników odnoszących się do redukcji zanieczyszczeń powietrza innych niż CO₂.

- celów, działań, wskaźników odnoszących do takich obszarów jak: transport, planowanie przestrzenne, edukacja ekologiczna, ograniczanie emisji w przedsiębiorstwach.

2. Należy uzupełnić PGN o ścisłą instrukcję monitorowania i ewaluacji Planu. Trzeba sporządzić harmonogram, określić wskaźniki wraz z wartościami dla poszczególnych okresów, a także zaplanować działania, jakie należałoby podjąć w przypadku, gdy wyniki monitoringu będą niezadowolające (łącznie z aktualizacją PGN, modyfikacją działań w nim podejmowanych).

3. Gmina powinna podjąć działania angażujące społeczeństwo na etapie wdrażania Planu, m.in. w proces monitorowania rezultatów.

4. Gmina powinna zmienić sposób tworzenia dokumentów strategicznych (strategii, planów i programów) na model bardziej angażujący społeczeństwo. Jego podstawą powinna być odpowiednia komunikacja, a nie tylko upublicznienie informacji o przystąpieniu do opracowywania PGN. Gmina musi informować o kolejnych etapach pracy nad dokumentem, np. publikować wnioski ze skierowanych do mieszkańców ankiet, dzielić się ustaleniami co do kierunków działań strategicznych, prac nad uszczegółowianiem działań czy inwestycji mających służyć osiągnięciu celów określonych w dokumentach. Informowanie należy uzupełnić o elementy angażujące mieszkańców w proces podejmowania decyzji dotyczących środowiska, w którym żyją. By osiągnąć ten cel można np. stworzyć mobilne punkty informacyjne, zwiększyć aktywność w lokalnych mediach, stwarzać warunki do dialogu, czyli organizować spotkania, debaty, wysłuchania. Należy w tym celu wykorzystywać stronę www Urzędu i wdrożyć dobrą praktykę w zakresie edukowania mieszkańców co do celów dokumentów strategicznych, możliwości włączenia się w osiąganie tych celów poprzez zmianę codziennych postaw. Przyczynić się to będzie do wypracowania w modelu angażującym społeczeństwo optymalnego kształtu dokumentów strategicznych oraz zwiększy efekty ich realizacji.

5. Przy tworzeniu w przyszłości 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 Planu.

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

