

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy wiejskiej Nowogródek Pomorski

12 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. 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 Gminy bardzo szeroko informował mieszkańców o przystąpieniu do opracowywania PGN. Upubliczniono informacje o opracowaniu Planu poprzez ulotki, plakaty i inne narzędzia promocyjne. Na stronie www Urzędu utworzono zakładkę poświęconą PGN. Przed przystąpieniem do opracowania PGN nie prowadzono jednak działań edukacyjnych w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, co zmniejsza prawdopodobieństwo świadomego zaangażowania się mieszkańców w proces.

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

B. Angażowanie społeczeństwa:

W trakcie prac nad PGN nie umożliwiono mieszkańcom złożenia uwag co do kierunków działań i inwestycji. Nie zorganizowano też platform dialogu (mieszkańcy-urzędnicy-wykonawcy), podczas których można by dyskutować nad ramami PGN w początkowej fazie jego powstawania. W ramach inwentaryzacji emisji CO₂ urząd przeprowadził badanie ankietowe, prosząc mieszkańców o informacje na temat zużycia energii cieplnej i elektrycznej. Dane tego rodzaju są potrzebne przy opracowaniu PGN.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Urząd nie przeprowadził konsultacji projektu PGN. Rezygnacja z konsultacji tego dokumentu strategicznego świadczy o oderwaniu urzędu gminy od potrzeb jej mieszkańców, ignorowania ich głosu w sprawach, wpływających na jakość ich życia. Projekt PGN powinien być konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko, w toku oceny strategicznej.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Decyzja o przystąpieniu do PGN została podjęta wspólnie przez Wójta i Radę Gminy. Przyjęcie Planu poprzedziła dyskusja na sesji Rady Gminy. Nie było dyskusji w komisjach. Plan opracowała firma zewnętrzna, która odpowiadała także za szkolenie urzędników w zakresie gospodarki niskoemisyjnej. Wzmocnienie kompetencji pracowników urzędu należy ocenić pozytywnie, bo podnosi jakość koordynacji wdrażania PGN.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

W PGN wspomina się o roli mieszkańców w tworzeniu dokumentu jedynie pośrednio, poprzez wskazanie ich jako źródła danych w części dotyczącej analizy wyników badań ankietowych. To jedyna rola, jaką im wyznaczono w procesie tworzenia dokumentu. Większą rolę przypisano mieszkańcom na etapie wdrażania PGN, kierując do nich działania informacyjno-promocyjne związane z przejściem na gospodarkę niskoemisyjną (np. promocja energooszczędnego trybu życia) oraz szkolenia dotyczące możliwych form finansowania instalacji opierających się na odnawialnych źródłach energii.

B. Monitoring i ewaluacja:

PGN nie zawiera instrukcji monitoringu oraz ewaluacji wdrażania Planu. Nie sporządzono również harmonogramu oceny, w którym zostałyby określone konkretne wartości wskaźników do osiągnięcia w danym czasie. Poziom wskaźników odbiegający od oczekiwanego powinien skutkować skorygowaniem przez urząd sposobu realizacji PGN w celu osiągnięcia lepszych rezultatów lub aktualizacją Planu. Niestety nie dla wszystkich zadań przewidzianych w Planie określono mierzalne wskaźniki.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

Odpowiadające diagnozie priorytety Planu mają charakter siedmiu celów szczegółowych, które są przejrzyste, ale niemierzalne. Konkretny poziom redukcji emisji CO₂, harmonogram i budżet określono jedynie dla termomodernizacji 4 budynków użyteczności publicznej, instalacji OZE na budynkach użyteczności publicznej oraz wymianie oświetlenia ulicznego. Można odnieść wrażenie, że PGN powstał, by dać podstawę do dofinansowania wyłącznie tych inwestycji. Większość działań jest opisana enigmatycznie.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Nie wykonano inwentaryzacji źródeł i wielkości emisji do powietrza innych niż CO₂. Plan nie zawiera celów redukcyjnych i działań dla innych zanieczyszczeń powietrza niż gazy cieplarniane. W zakresie gazów cieplarnianych wskaźniki przypisano tylko w odniesieniu do wybranych inwestycji w budynkach użyteczności publicznej. Brakuje wskaźników dla działań w sektorze transportu czy w przedsiębiorstwach. Nie ma wskaźników związanych z efektywnością energetyczną i rozwojem OZE (choć pojawiły się mierzalne cele strategiczne związane z tymi obszarami). PGN nie dostrzega roli planowania przestrzennego w gospodarce niskoemisyjnej (nie przewiduje działań w tym zakresie).

WNIOSKI OGÓLNE:

PGN gminy Nowogródek Pomorski nie powstał w modelu partycypacyjnym. Jest bardzo słabej jakości i w dużej swej części ma charakter raczej wizji niż planu (także w zakresie monitoringu). Można odnieść wrażenie, że PGN ma umożliwić realizację inwestycji w budynkach użyteczności publicznej, którymi gmina jest zainteresowana. Pozostałe elementy Planu opisane są zdawkowo. Tam, gdzie wskaźniki się pojawiają, cele redukcyjne ograniczono do redukcji emisji CO₂.

REKOMENDACJE

1. Należy uszczegółowić opisy wszystkich działań wskazanych w Planie oraz podać czas realizacji, budżet oraz wskaźniki dla każdego z nich.
2. Zaktualizować PGN w zakresie redukcji zanieczyszczeń powietrza innych niż gazy cieplarniane (w tym komunikacyjnych), a także w obszarach rozwoju OZE oraz planowania przestrzennego. Modyfikacja powinna dotyczyć celów, działań i wskaźników dla każdego z obszarów.
5. Należy uzupełnić PGN o ścisłą instrukcję monitorowania i ewaluacji Planu. Określić ich harmonogram, docelowe wartości wskaźników, jakie trzeba osiągnąć w danym czasie oraz działania, które należy podjąć w przypadku gdy, oczekiwane rezultaty nie zostaną osiągnięte.
6. Proces monitoringu i ewaluacji powinien być jawny. Należy przywiązywać większą wagę do działań angażujących społeczeństwo we wdrażanie i monitoring realizacji Planu.

7. Gmina musi wprowadzić model tworzenia dokumentów strategicznych przewidujący jak największe zaangażowanie mieszkańców. Należy wzmocnić system informowania społeczeństwa o przedsięwzięciach podejmowanych przez Urząd Gminy Nowogródek Pomorski, czyli wyjść poza wymagane prawem minimum. Komunikowanie się ze społeczeństwem należy uzupełnić o elementy aktywizujące mieszkańców takie, jak stwarzanie warunków do dialogu czy działania edukacyjne. Mieszkańcy to nie tylko dostarczyciele danych wejściowych, ale przede wszystkim potencjalni pomysłodawcy rozwiązań, recenzenci projektów. Dokumenty strategiczne gminy powinny omawiać ich rolę – to sygnał zwrotny dla mieszkańców, że ich zaangażowanie było ważne i dostrzeżone, a dokumenty strategiczne są tworzone „z” i „dla” lokalnej społeczności. Dzięki takiemu modelowi podejmowania decyzji będą realizowane rozwiązania optymalne i akceptowalne społecznie.

8. 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 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. należy sposób rozpatrzenia uwag i wniosków składanych w trakcie konsultacji (art. 43, 55 UOOŚ).

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.

9. W przyszłości należy bardziej angażować urzędników w opracowywanie dokumentów strategicznych gminy (strategii, planów i programów). Ważne, by byli zaangażowani w tworzenie dokumentu, a nie tylko w nadzór (nawet merytoryczny) nad całym procesem. To ułatwi wdrażanie.

¹ podkreślenie własne