



Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

Podsumowanie wyników i rekomendacje dla Olsztyna

12 stycznia 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 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:

Na przyzwoitym poziomie. Informacja na temat przystąpienia do opracowania PGN została zamieszczona w aktualnościach oraz zakładce „Gospodarka” na stronie internetowej Urzędu. Na tej ostatniej umieszczano też komunikaty dotyczące PGN, m.in. o spotkaniu i konsultacjach. Wiadomości o rozpoczęciu pracy nad PGN pojawiły się w lokalnych mediach takich jak TVP3 Olsztyn czy Telewizja Olsztyn. W materiałach prasowych wyjaśniano mieszkańcom znaczenie gospodarki niskoemisyjnej i cele przygotowania Planu. Olsztyński Zakład Komunalny od wielu lat prowadzi działania edukacyjne dotyczące środowiska, podobne zadania wykonują też Zakład Gospodarki Odpadami Komunalnymi oraz Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji. Nie prowadzono jednak skierowanych do mieszkańców działań edukacyjnych bezpośrednio związanych z pracą nad PGN, w formie bardziej aktywnej – szkoleń, warsztatów, debat etc.

B. Angażowanie społeczeństwa:

W tej części oceniano angażowanie mieszkańców w proces opracowania PGN przed etapem konsultacji społecznych. Badanie ankietowe prowadzone w ramach inwentaryzacji emisji było skierowane do spółdzielni mieszkaniowych, uczelni wyższej i innych jednostek, ale nie do mieszkańców. Na spotkania informacyjne, na których zbierano opinie i propozycje do PGN, zostały zaproszone jednostki podległe i współpracujące z Urzędem. Mieszkańcy nie byli zachęceni do przekazywania swoich uwag lub propozycji na początkowym etapie pracy nad PGN.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Urząd przeprowadził konsultacje PGN w dwóch etapach. Pierwszy dotyczył samego dokumentu PGN, drugi Planu razem z Prognozą oddziaływania na środowisko. Projekt PGN został udostępniony w wersji elektronicznej. Społeczeństwo zostało zawiadomione o prowadzonych konsultacjach, ale większość komunikacji skupiono na pierwszym etapie. Informacja o konsultowaniu Planu razem z Prognozą oddziaływania na środowisko pojawiła się na BIP Urzędu i zaledwie kilka osób wzięło udział w drugim spotkaniu. Niestety konsultacje zdominował jeden temat - ciepłowni na paliwo odpadowe. Co istotne, nie była to merytoryczna dyskusja, ponieważ planowana inwestycja stała się elementem walki politycznej. Na spotkaniu zabrakło czasu na przedstawienie innych uwag. Raport z konsultacji został opublikowany, ale z opóźnieniem i nie zawierał wszystkich zadanych pytań i zgłoszonych uwag.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Poprawny. Decyzja o przygotowaniu PGN była konsultowana z Radą Miasta, choć raczej pobieżnie. Plan został przygotowany przez wykonawcę zewnętrznego z udziałem urzędników z różnych wydziałów. Stworzono grupę roboczą i w trakcie prac nad Planem odbywały się jej spotkania oraz spotkania indywidualne jej członków z przedstawicielami wykonawcy. Całością kontaktów zarządzał kierownik projektu. Projekt PGN przez przyjęciem był dość szeroko omawiany przez Komisję Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, a także przez Radę Miasta. Ponownie dyskusję zdominowała ciepłownia na paliwo odpadowe. Każda ze stron pozostała przy swoim zdaniu. Po przyjęciu PGN urzędnicy zostali przeszkoleni.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

W treści PGN nie opisano roli społeczeństwa w jego przygotowaniu. We wdrażaniu rola mieszkańców jest widoczna, ale mogłaby być bardziej podkreślona. Występują głównie jako odbiorcy działań edukacyjnych i informacyjnych. W zakresie termomodernizacji mogą też być odbiorcami dotacji. Społeczność lokalna nie jest traktowana jako pełnoprawny partner do dyskusji o kierunkach rozwoju miasta. W efekcie większość mieszkańców prawdopodobnie nie będzie identyfikować się z Planem i wpisanymi do niego działaniami. Zwiększa to ryzyko mniej skutecznej implementacji PGN i wystąpienia sytuacji konfliktowych.

B. Monitoring i ewaluacja:



Monitoring jest opisany w PGN na podstawowym poziomie. Wskaźniki monitorowania realizacji celów są nieprecyzyjne, pokazują bowiem jedynie trendy malejące lub rosnące. Możliwość podjęcia działań korygujących w przypadku, gdyby efekty wdrażania Planu były niezadawalające, jest wspomniana, ale nie przedstawiono żadnych konkretnych w tej kwestii. Nie zaplanowano udostępniania w domenie publicznej raportów z monitoringu ani oceny wdrażania. Raporty mają być wykonywane na potrzeby wewnętrznej sprawozdawczości. Oznacza to, że Urząd zignorował potrzebę zapewnienia udziału mieszkańców w monitoringu i ocenie wdrażania PGN.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

Cel strategiczny i szczegółowe są określone na poziomie ogólnym. Nie są mierzalne, a bez określenia konkretnych wartości trudno stwierdzić, kiedy zostaną zrealizowane. Poza tym są kalką celów polityki europejskiej, choć w PGN zidentyfikowano obszary problemowe i możliwości działania właściwe dla gminy. Brakuje powiązań między celami szczegółowymi a obszarami i priorytetami działania. W harmonogramie rzeczowo-finansowym dla poszczególnych zadań przewidziane są konkretne efekty ich realizacji, terminy rozpoczęcia i zakończenia oraz zasoby organizacyjne i finansowe (na poziomie podstawowym). W kartach zadań określono oczekiwane parametry efektywności energetycznej, ekonomicznej i ekologicznej, w tym oszczędność energii, produkcję OZE i redukcję emisji. Warto docenić powiązanie z działaniami sąsiadujących gmin we wspomnianej w PGN Strategii Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Olsztyna. Zaraz po przyjęciu PGN zaktualizowano Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

PGN - ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Inwentaryzacja emisji CO₂ jest częściowo oparta na statystykach, więc nie do końca oddaje stan rzeczywisty. Brakuje inwentaryzacji emisji innych zanieczyszczeń powietrza. W PGN przyjęto strategiczny cel redukcji emisji gazów cieplarnianych, ale oczekiwane policzalne efekty ograniczania emisji są wskazane dopiero na poziomie działań. W tym samym celu jest mowa o poprawie jakości powietrza, ale tylko w sposób ogólny. Nie przyjęto mierzalnego celu dla redukcji emisji innych zanieczyszczeń powietrza. Zaplanowano działania w tym zakresie powiązane z Programem Ochrony Powietrza dla Olsztyna (przygotowanym ze względu na przekroczenia benzo(a)pirenu). Urząd nie wykorzystał jednak w pełni szansy na klarowne powiązanie PGN i Planu Ochrony Powietrza na poziomie celów. W Planie określono cele zmniejszenia zużycia energii i rozwoju odnawialnych źródeł. Towarzyszy im długa lista działań o charakterze inwestycyjnym, informacyjno-edukacyjnym i administracyjnym, które przyczynią się do ich realizacji. W dokumencie nie ma celów w zakresie edukacji, planowania przestrzennego i transportu, ale zaplanowano działania w tych obszarach. Odnośnie edukacji są to jedynie ogólnie opisane miękkie zadania. W temacie planowania przestrzennego do Planu wpisano głównie działania administracyjne i planistyczne. Z kolei dla transportu przewidziano bogatą i zróżnicowaną listę zadań inwestycyjnych. Należy docenić rozbudowane plany rozwoju transportu rowerowego, w tym innowacyjne pomysły takie jak samoobsługowe stacje naprawy rowerów. Do niektórych można jednak mieć poważne wątpliwości, czy faktycznie przyczynią się do redukcji emisji (szczególnie w Priorytecie 4.4. Budowa i modernizacja infrastruktury drogowej w celu upłynnienia ruchu i ograniczenia emisji). Nie ma celów ani działań dla przedsiębiorstw, poza zadaniami inwestycyjnymi w jednostkach podległych Urzędowi Miasta. Warto

wspomnienia jest zaplanowanie działań w obszarze administracji, w tym chęć stosowania kryteriów zielonych zamówień publicznych. Braki w opisach działań „nieinwestycyjnych” są szansą na włączenie mieszkańców w ich bardziej szczegółowe planowanie. Świadczą jednak o tym, że działania „miękkie” były dla Urzędu mniej istotne.

WNIOSKI OGÓLNE:

Plan obejmuje najważniejsze obszary działań niezbędnych do redukcji emisji i jeśli chodzi o logikę dokumentu zawiera wszystkie podstawowe elementy, które powinny się w nim znaleźć. Jednak mógłby być bardziej dopracowany, tak by powiązanie „problem – cel – działanie” było wyraźnie widoczne dla każdego problemu, celu i działania. Plan przygotowano jako dokument niezbędny do pozyskania funduszy i wpisano do niego inwestycje już zaplanowane. Uzupełniono je tylko o uzasadnienia pasujące do celów PGN. Działania inwestycyjne są opisane szczegółowo, ale część działań „nieinwestycyjnych” jest jedynie zarysowana. Widać więc wolę polityczną do realizacji inwestycji służących w ocenie Urzędu rozwojowi miasta, ale nie rozciąga się ona na wszystkie wpisane do PGN działania mające na celu redukcję emisji.

Poziom zaangażowania mieszkańców w przygotowanie PGN był niski. Zabrakło rozbudowanych działań informacyjnych i edukacyjnych powiązanych z opracowaniem PGN. W momencie, gdy pojawiły się konflikty nie podjęto dodatkowego wysiłku, by wyjaśnić kwestii budzących wątpliwości mieszkańców poprzez na przykład organizację większej liczby spotkań (niż dwa, które się odbyły), konferencji, debat, czy wyjaśnień w lokalnych mediach. Należy jednak zaznaczyć, że ze strony najbardziej aktywnej grupy mieszkańców nie było woli wysłuchania i zrozumienia argumentów Urzędu i wykonawcy PGN.

REKOMENDACJE

1. Przy okazji aktualizacji PGN i/lub inwentaryzacji emisji należy:

- przeprowadzić pogłębioną inwentaryzację emisji gazów cieplarnianych, z udziałem mieszkańców – aktywnie zachęcając ich do odpowiedzi na pytania dotyczące zużycia energii w ich gospodarstwach domowych, planowanych działań takich jak termomodernizacja czy wymiana pieca itp. Dzięki badaniu ankietowemu Urząd może uzyskać potrzebne dane, a jednocześnie podnieść poziom świadomości lokalnej społeczności; warto objąć inwentaryzacją także emisje innych zanieczyszczeń powietrza;
- określić przynajmniej jeden cel strategiczny dotyczący redukcji emisji tak, by był on mierzalny; optymalne byłoby doprecyzowanie wszystkich celów szczegółowych w podobny sposób – w procentach lub wartościach bezwzględnych;
- wzmocnić logikę dokumentu m.in. wyraźniej pokazać powiązania pomiędzy rzeczywistymi problemami miasta, celami i zadaniami, które mają służyć realizacji tych celów;
- tak szybko, jak to możliwe rozwinąć opisy zadań, głównie „nieinwestycyjnych”, które „na etapie opracowywania Planu nie posiadały sprecyzowanego zakresu i terminu realizacji”;

- uzupełnić i doprecyzować zapisy w PGN dotyczące monitoringu i ewaluacji wdrażania PGN, w tym doprecyzować wskaźniki realizacji celów (nie mogą być określone jedynie na poziomie trendu rosnącego lub malejącego) i zaplanować publikacje raportów z monitoringu wraz z oceną efektów implementacji PGN, należy uwzględnić przy tym opinie i uwagi mieszkańców; warto zapewnić aktywny udział społeczeństwa w monitoringu i ewaluacji;

2. Przy okazji aktualizacji PGN warto:

- przyjąć konkretne cele szczegółowe dla innych obszarów takich, jak: transport, gospodarka przestrzenna czy gospodarka odpadami; a także wyraźniej powiązać PGN na poziomie celów z Programem Ochrony Powietrza;
- w jak największym stopniu włączyć mieszkańców w proces aktualizacji PGN.

3. Aktualizację PGN należy przeprowadzić w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko – projekt zaktualizowanego PGN powinien być od razu konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko, szczególnie jeśli zostaną w nim wprowadzone znaczące zmiany, które uczynią obecną prognozę nieaktualną. W ramach konsultacji społecznych warto już na samym początku zorganizować dodatkowe spotkanie informacyjne. Wszystkie spotkania powinny być intensywnie nagłaśniane, nie tylko przez stronę internetową Urzędu.

4. Należy rozwijać działania informacyjne i edukacyjne (skierowane nie tylko do dzieci w wieku szkolnym). Trzeba poszukiwać przestrzeni do dialogu z mieszkańcami w ramach wdrażania PGN, a także wykorzystywać wszystkie okazje do włączania lokalnej społeczności w realizację zaplanowanych zadań, by budować ich zainteresowanie tematyką ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza i ochrony klimatu. Może to zwiększyć skuteczność wdrażania PGN.

5. Warto włączyć przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych do Grupy Roboczej ds. PGN, a także zapraszać mieszkańców na spotkania informacyjne, dotyczące uszczegóławiania planów wdrażania PGN oraz prezentowania postępów w realizacji, dając im możliwość zgłaszania uwag i przedstawiania opinii.

6. Warto dążyć do konsensusu przy podejmowaniu decyzji przez Radę Miasta. Utrzymujący się brak porozumienia osłabia siłę decyzji i potencjalnie także poparcie jej wdrażania ze strony mieszkańców.

7. Należy zadbać, by urzędnicy ze wszystkich działów zaangażowanych we wdrażanie PGN znali cały dokument i miejsce swojej pracy w całości zaplanowanych działań.

8. Warto utrzymać na stronie internetowej Urzędu zakładkę dotyczącą PGN i uzupełniać ją o kolejne dokumenty związane z wdrażaniem i aktualizacją Planu.