

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy Orchowo

15 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 ocenę – 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:

Jak wynika z dokumentów dołączonych do badania w gminie zorganizowano dwa spotkania dla pracowników Urzędu, radnych, sołtysów i mieszkańców. W obu wzięła udział niewielka liczba osób. Nie były dostępne informacje o ich przebiegu, wniosków oraz diskutowanych kierunkach działań. Z wywiadów wynika, że informacje przekazywano również poprzez ogłoszenia parafialne oraz ulotki, które rozłożono w Urzędzie i w świetlicach wiejskich. Nie wykorzystano strony internetowej gminy do informowania mieszkańców o zamierzeniach Urzędu i działaniach podejmowanych w zakresie opracowywania PGN oraz możliwości wzięcia aktywnego udziału w tym procesie.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Należy docenić inicjatywę władz gminy, która zorganizowała dwa spotkania informacyjne. Niestety zabrakło wyraźnej zachęty do dyskusji nad kształtem Planu. Z wywiadu z wójtem wynika, że mieszkańcy nie wykazują zainteresowania tą problematyką. Autorzy PGN także nie wskazują na aktywny udział lokalnej społeczności w przygotowaniu Planu, wypowiedzenia się o jego zakresie i oczekiwanych działaniach, co potencjalnie obniża szanse na aktywne działania na rzecz ochrony środowiska z ich strony.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Nie znaleziono żadnych informacji na temat przeprowadzenia konsultacji społecznych PGN przed tym jak był on przyjmowany po raz pierwszy, czyli w czerwcu 2015 roku. Brak tego rodzaju komunikatów na stronie BIP. Nie zamieszczono w tym czasie wersji elektronicznej PGN, co uniemożliwiło zgłoszenie uwag do dokumentu. Nie opracowano wtedy również Prognozy oddziaływania na środowisko. Natomiast po aktualizacji PGN, w listopadzie 2015 roku, rozpoczęto jego konsultacje wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko. Brak informacji, czym się one zakończyły.

POZIOM ZAANGAŻOWANIE WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Poziom zaangażowania urzędników w proces opracowania PGN należy ocenić jako niski. PGN został w całości przygotowany przez zatrudnioną do tego celu firmę. Wykonawca był zobowiązany umową do przeszkolenia urzędników w zakresie przygotowania i wdrażania Planu. Jeżeli szkolenia się odbyły, należy to uznać za korzystne, ponieważ zwiększy szanse na sprawne wdrażanie PGN. Krótkie omówienie projektu na łączonym posiedzeniu Komisji Rady Gminy czy sesji Rady Gminy nie gwarantuje poparcia i zaangażowania radnych we wdrażanie przyjętego Planu.

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 już wyraźnie dostrzegana na etapie wdrażania zapisów PGN, czyli w realizacji działań. Zwrócono uwagę na rolę i znaczenie komunikacji w procesie angażowania ich w realizację PGN. Przewidziano działania z zakresu edukacji ekologicznej w tematach: kampania informacyjna dotycząca wymiany przestarzałych pieców na bardziej efektywne, promocja podwózek sąsiedzkich (carpooling), promocja ekologicznych zachowań na drodze (ecodriving), kampania edukacyjna z zakresu segregacji odpadów, edukacja dotycząca odnawialnych źródeł energii i możliwości ich wykorzystania, promocja pojazdów o napędzie elektrycznym.

B. Monitoring i ewaluacja:

Pominięto rolę lokalnej społeczności w procesie monitorowania i ewaluacji zapisów PGN. Nie wskazano konieczności upubliczniania raportów z monitoringu, co utrudni włączenie mieszkańców w działania na kolejnych etapach realizacji Planu.

Nie określono precyzyjnie, jakie kroki należy podjąć w sytuacji, gdy wyniki monitoringu będą niezadowalające (np. aktualizację wskaźników, intensyfikację wybranych działań).

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

PGN jest dobrze przygotowany. Określono cele strategiczne i do każdego z nich przypisano kilka szczegółowych. Nie są one jednak mierzalne. Celom przypisano obszary działań, które z kolei dobrze powiązano z konkretnymi projektami proponowanymi do realizacji.. Zadania opisano i określono ich efekty w zakresie oszczędności energii oraz redukcji CO₂. Podano też ich szacunkowe koszty oraz konkretne mierzalne wskaźniki realizacji.

Określono także ogólnie możliwe źródła finansowania, jednak PGN nie został uspołniony z dokumentami finansowymi gminy (budżet, WPF). Trudno zatem ocenić realność założeń finansowych Planu.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Na potrzeby PGN wykonano szczegółową inwentaryzację źródeł i wielkości emisji CO₂, a także zaplanowano cele i działania w sektorach: efektywności energetycznej, OZE, edukacji ekologicznej, transportu oraz w przedsiębiorstwach. Projekt nr 7 w obszarze „Ograniczenie emisji z transportu” może budzić wątpliwości, ponieważ obejmuje budowę dodatkowych pasów ruchu, co zwykle przekłada się raczej na większą liczbę samochodów w mieście i wzrost emisji. Nie określono celu ani zadań dla planowania przestrzennego. Warto natomiast zauważyć i docenić wyodrębnienie obszaru działań administracyjnych, a w nim Zielone zamówienia publiczne, czyli włączenie do polityki udzielania zamówień publicznych kryteriów i/lub wymagań ekologicznych.

Nie wykonano inwentaryzacji innych zanieczyszczeń powietrza, występujących w gminie ani nie określono celów redukcyjnych w tym obszarze.

WNIOSKI OGÓLNE:

Plan Gospodarki Niskoemisyjnej dla Gminy Orchowo przyjęto w czerwcu 2015 roku, ale wkrótce po tym przeprowadzono jego aktualizację. Ocenie poddano nowszą wersję Planu z 29 października 2015 roku.

Informacje na stronie internetowej Urzędu są zamieszczone w sposób mało intuicyjny. W zakładce „Dokumenty i plany rozwoju gminy” znajduje się stara wersja Planu oraz obwieszczenie z listopada 2015 roku o możliwości wnoszenia uwag do nowej wersji, konsultowanej wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko. Może to sugerować, że PGN nadal podlega aktualizacji. Dopiero pod tym obwieszczeniem można znaleźć nowszy Plan. Takie umieszczenie informacji na stronie internetowej utrudnia zapoznanie się z właściwym PGN.

Należy negatywnie ocenić proces konsultowania PGN z lokalną społecznością. Mieszkańcy nie zostali w wystarczającym stopniu zaangażowani w proces tworzenia Planu.

Pierwsze konsultacje PGN, które przeprowadzono, nie odbyły się w procesie oceny strategicznej.

Projekt PGN nie był konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko PGN. 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 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. Warto zaktualizować PGN w zakresie celów, działań, wskaźników produktu i rezultatu odnoszących się do planowania przestrzennego oraz do redukcji zanieczyszczeń powietrza innych niż gazy cieplarniane.
2. Warto uzupełnić PGN o ścisłą instrukcję monitorowania i ewaluacji Planu. Trzeba określić wskazać etapy realizacji celów i działań oraz podać dla nich okresowe wskaźniki produktu i rezultatu. Zaleca się także określenie działań, które należy podjąć w przypadku, gdy wyniki monitoringu nie będą zadowalające (łącznie z aktualizacją PGN, modyfikacją działań w nim podejmowanych).
3. Gmina powinna podjąć działania angażujące społeczeństwo przy wdrażaniu Planu, m.in. w proces monitorowania rezultatów.
4. Zaleca się zmianę sposobu tworzenia dokumentów strategicznych w postaci strategii, planów i programów na bardziej angażujący społeczeństwo w proces decyzyjny. Podstawowym warunkiem jest informowanie nie tylko o przystąpieniu do opracowywania takich dokumentów, ale i o kolejnych etapach ich przygotowania (dotyczące m.in. wyników badań ankietowych, ustaleń co do kierunków działań, prac nad uszczegółowieniem poszczególnych zadań). Informowanie należy uzupełnić o elementy aktywizujące lokalną społeczność, takie jak mobilne punkty informacyjne, aktywność w mediach czy stwarzanie warunków do dialogu poprzez organizację spotkań, debat, wysłuchań. Warto do tego celu wykorzystywać stronę internetową Urzędu i edukować mieszkańców w zakresie rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. Poprzez zmianę swoich postaw na prośrodowiskowe mogą się bowiem przyczynić do realizacji celów strategicznych Planu.

¹ Podkreślenie własne

5. Nawet w sytuacji zlecenia wykonania PGN podmiotowi zewnętrznemu należy zaangażować pracowników gminy w przygotowanie tego rodzaju dokumentów strategicznych. Praca powinna się odbywać w oparciu o wykorzystanie zasobów osobowych pracowników gminy, aby budować ich kompetencje do przyszłego koordynowania wdrażania i monitorowania zapisów dokumentów strategicznych.

6. Przy 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.