

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy Radzymin

11 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:

W gminie szeroko informowano mieszkańców o tworzeniu PGN, zachęcano do wypełniania ankiety. Z wywiadów z urzędnikiem wynika, że komunikaty o pracach nad PGN zostały zamieszczone na stronie internetowej Gminy oraz w lokalnej prasie.

Na stronie BIP Gminy w części dotyczącej ochrony środowiska powstała zakładka Plan Gospodarki Niskoemisyjnej, w której publikowano: ogłoszenia, uchwały, protokoły i sprawozdania z przeprowadzonych konsultacji. Stworzenie takiej zakładki jest dobrą praktyką.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Gmina przeprowadziła badanie ankietowe skierowane do mieszkańców, właścicieli lokali budynków wielorodzinnych oraz przedsiębiorców na potrzeby inwentaryzacji emisji. Pracownicy firmy wykonującej PGN osobiście dostarczali formularze respondentom, co zwiększyło efektywność badania. Niestety na tym etapie nie zorganizowano żadnego spotkania otwartego, na którym mieszkańcy mogliby wypowiedzieć się na temat kierunków działań i inwestycji przewidzianych w PGN. W treści ankiety zawarto pytania o plany inwestycyjne właściciela nieruchomości w zakresie wymiany źródła ciepła oraz termomodernizacji, co można odebrać jako próbę poznania opinii o zamierzeniach, jednak w wąskim wymiarze.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Gmina Radzymin dołożyła wszelkich starań, aby współtworzyć dokument z udziałem społeczności lokalnej. Konsultacje odbyły się poprzez:

- spotkanie informacyjno-konsultacyjne z mieszkańcami,
- udostępnienie projektu PGN w siedzibie Urzędu oraz w wersji elektronicznej na stronie internetowej Gminy,
- szerokie możliwości i różnorodne formy zgłaszania uwag (osobiście, telefonicznie, faksem, pocztą tradycyjną oraz elektroniczną, a także przez skrzynki na wnioski i opinie),
- informację o konsultacjach opublikowano w lokalnej prasie.

Z przebiegu konsultacji sporządzono i opublikowano raport informując o sposobie uwzględnienia zgłoszonych uwag.

Proces konsultacji PGN nie obejmował Prognozy oddziaływania na środowisko. Gmina uzyskała w tej sprawie zgodę na odstąpienie od jej sporządzenia.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Poziom współpracy na linii gmina – wykonawca PGN trudno ocenić. Z wywiadu z pracownikiem gminy wynika, że współpraca praktycznie nie istniała. Z kolei wykonawca Planu twierdzi, że pracownicy gminy czynnie włączali się w prace nad PGN.

Z protokołu z sesji, na której radni gminy przyjmowali PGN, wynika, że analizowali zapisy tego Planu oraz w czasie trwania sesji postulowali o wniesienie poprawek do dokumentu.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

W PGN zaplanowano przedsięwzięcie skierowane do mieszkańców, m.in. „działania promocyjne i edukacyjne. Także inne przedsięwzięcia, jak np. „Zainstalowanie odnawialnych źródeł energii np.

ogniów fotowoltaicznych, kolektorów słonecznych itp.” oraz „Promowanie zachowań energooszczędnych w transporcie – ECODRIVING” są skierowane bezpośrednio do lokalnej społeczności.

B. Monitoring i ewaluacja:

Proces nie został opisany dość precyzyjnie. Brakuje co najmniej wskazania okresów monitorowania PGN. Ponadto nie określono kroków, jakie powinny być podjęte w przypadku, gdy wyniki monitoringu będą odbiegać od oczekiwań (np. aktualizację wskaźników, intensyfikację wybranych działań). pominięto rolę lokalnej społeczności w procesie monitorowania i ewaluacji zapisów Planu. Chociaż wskazano, że do jednostki koordynującej będzie należeć „informowanie opinii publicznej o osiągniętych rezultatach i budowanie poparcia społecznego dla realizowanych działań”.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

W treści PGN określono cel strategiczny, który wynika z celów pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej. .. Większość celów szczegółowych jest sformułowana w sposób bardziej właściwy dla działań lub wskaźników. Można dostrzec powiązania celów z diagnozą sytuacji w gminie, ale nie pokazano ich w sposób wyraźny (np. matryca logiczna).

W PGN podano zadania, dla których określono harmonogram wdrażania oraz budżet. Brakuje wskazania zasobów organizacyjnych do ich realizacji. Na wyróżnienie zasługuje dodatkowy opis wybranych przedsięwzięć.

Określono wskaźniki realizacji PGN, jednak nie przypisano ich ani do poziomu celu, ani zadania.

W treści PGN zawarto informacje na temat jego spójności z innymi dokumentami strategicznymi. Zgodność przedstawiono szczególnie w zakresie potencjalnego źródła finansowania projektów zawartych w PGN. Nie wskazano konkretnie na spójność PGN ze strategią rozwoju gminy Radzymin.

Nie zarekomendowano wprost wpisania zadań wynikających z PGN do dokumentów finansowych gminy (budżet, Wieloletni Plan Finansowy).

Nie znaleziono informacji o aktualizacji Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe w powiązaniu z opracowaniem PGN, ale w ofercie na wykonanie Planu zawarto wymóg zgodności tych dokumentów.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Wykonano inwentaryzację emisji CO₂. Jednym z celów szczegółowych jest osiągnięcie zmniejszenia emisji CO₂ do roku 2020 o minimum 12,74 % w stosunku do wielkości emisji wyznaczonej dla roku bazowego 2013. Przyjęcie mierzalnego, konkretnego celu w tym zakresie należy docenić.

Planowane działania obejmują wszystkie istotne sektory, których działalność wywiera (lub może wywierać) istotny wpływ na środowisko.

Nie określono celów redukcji emisji dla innych zanieczyszczeń powietrza niż gazy cieplarniane, występujących w danej gminie. Brakuje również działań w tym obszarze.

WNIOSKI OGÓLNE:

Prawidłowo określono cele ogólne i szczegółowe. PGN jest logiczny w układzie: cele – zadania – wskaźniki, co potencjalnie pozwala na dobre zaplanowanie wykonania zadań, a następnie monitorowanie osiągania wskaźników i analizę stopnia realizacji celów. Przedstawiono harmonogram i budżet dla poszczególnych zadań, w tym możliwe źródła finansowania.

W PGN zaplanowano cele i działania we wszystkich najważniejszych obszarach: efektywności energetycznej, OZE, edukacji ekologicznej, transporcie oraz ograniczania emisji w przedsiębiorstwach. Pominięto jedynie planowanie przestrzenne.

Poprawnie opisano metody monitorowania osiągania celów w poszczególnych obszarach. Nie sprecyzowano jednak kroków, jakie powinny być podjęte w sytuacji niezadowolających wyników monitoringu (np. aktualizację wskaźników, intensyfikację wybranych działań). W PGN pominięto rolę lokalnej społeczności w procesie monitorowania i ewaluacji zapisów Planu.

Należy docenić zaangażowanie wykonawcy PGN w pozyskiwaniu informacji od mieszkańców i przedsiębiorców na temat źródeł emisji oraz planowanych inwestycji mające na celu zmniejszenie zużycia energii, w tym np. przewidujące wymianę źródła ciepła lub związane z termomodernizacją. Niestety na etapie przygotowania założeń Planu nie zapewniono mieszkańcom możliwości wypowiedzania się na otwartych spotkaniach konsultacyjnych.

Konsultacje PGN nie odbyły się w procesie oceny strategicznej. Projekt PGN nie był konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko. 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.” 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 udział 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. W sytuacji aktualizacji dokumentu należy położyć większy nacisk na udział lokalnej społeczności w konstruowaniu założeń i treści Planu oraz przewidzieć aktywność mieszkańców w procesie monitorowania Planu.
2. Zaleca się powołanie jednostki bądź zespołu koordynującego PGN wraz z rolą monitorowania i ewaluacji postępów wdrażania PGN. Gmina powinna podjąć działania aktywizujące społeczeństwo wokół wdrażania Planu, m.in. w proces monitorowania rezultatów.
3. W przyszłości należy bardziej zaangażować pracowników Urzędu, postrzegając ich jako źródło wiedzy i propozycji rozwiązań dostosowanych do lokalnych uwarunkowań, które dotyczą kierunków rozwoju gminy (szczególnie pracowników działów inwestycji, rozwoju strategicznego, referatów komunalnej i technicznej obsługi miasta, działów finansowych). Należy ich zaangażować w proces monitorowania wdrażania PGN. Powszechną praktyką w gminach jest zlecenie przygotowania PGN firmie zewnętrznej. Praca nad jego opracowaniem powinna odbywać się w oparciu o wykorzystanie zasobów osobowych gminy, aby budować kompetencje pracowników Urzędu do przyszłego koordynowania wdrażania zapisów PGN oraz monitorowania postępów.
4. W ramach zespołu koordynującego zaleca się gminie sporządzenie szczegółowego planu wykonawczego do PGN, w którym skrótowo zostaną opisane poszczególne zadania (stan wyjściowy, obecna sytuacja), a same zadania będą przypisane realizacji poszczególnych celów. W Planie wykonawczym należy także określić podmiot odpowiedzialny za realizację każdego zadania, jego przewidywany budżet (zgodnie z harmonogramem wdrażania PGN oraz wskaźniki realizacji). Warto również opisać warunki wpływające na realizację poszczególnych zadań. Taki plan wykonawczy powinno się aktualizować minimum co dwa lata. Może być wprowadzony poprzez zarządzenie Burmistrza. Raport z realizacji Planu powinien zostać opublikowany. Może stanowić podstawę do procesu monitorowania postępów zgodnie z przyjętymi w PGN zasadami monitoringu i ewaluacji.
5. Pomimo że władze gminy otrzymały stosowne postanowienie o możliwości odstąpienia od opracowania Prognozy oddziaływania na środowisko 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 PGN powinien być konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko.