

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla Gminy Skwierzyna

13 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) zwiększy 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:

Mieszkańcy mieli łatwy dostęp do informacji o celu i procesie tworzenia PGN. Na stronie Urzędu powstała zakładka, w której zamieszczono informacje o przystąpieniu do prac nad Planem i uzyskaniu dofinansowania. Aktualności dotyczące procesu były prezentowane jako wspólna sprawa całej społeczności. Wykorzystano dodatkowe formy informowania: ulotki i plakaty. Przeprowadzono także szereg szkoleń przygotowawczych (m.in. dla przedstawicieli spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych). Zważywszy na zakres tematyczny można je uznać także za działania edukacyjne, jednak nie wszystkie były skierowane do ogółu społeczeństwa.

B. Angażowanie społeczeństwa:

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

Gmina starała się angażować mieszkańców w proces opracowania PGN. Wkład lokalnej społeczności polegał głównie na udostępnieniu danych na temat zużycia energii i emisji CO₂. Przygotowano różne ankiety dla różnych grup docelowych (w tym dla mieszkańców), którym towarzyszyły informacje wyjaśniające potrzebę zbierania danych. Rozklejono plakaty, które zachęcały do wzięcia udziału w badaniu. W formularzach znajdowały się pytania półotwarte o plany i zamiary na najbliższe lata (termomodernizacja, OZE), co można uznać za udział w określeniu kierunków działań w ramach PGN. Ponadto uczestnicy szkoleń mieli możliwość dyskusji oraz składania uwag co do treści i założeń Planu.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Kierując się decyzją Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego odstąpiono od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko dla PGN. Nie przeprowadzono konsultacji społecznych projektu dokumentu, przez co wykluczono mieszkańców z procesu podejmowania decyzji istotnych dla środowiska.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Rada Miejska wyraziła wolę przystąpienia do opracowania i wdrożenia PGN. PGN był wykonywany przez firmę zewnętrzną. Po stronie Urzędu działał Zespół Koordynacyjny odpowiedzialny za zarządzanie przygotowaniem i wdrożeniem PGN. W ramach zlecenia firma opracowująca PGN przeprowadziła szkolenia dla pracowników jednostki samorządu terytorialnego na temat problematyki związanej z opracowaniem Planu Gospodarki Niskoemisyjnej, w tym obsługi bazy danych. Brak dyskusji na temat projektu PGN na posiedzeniach komisji i w trakcie sesji Rady Gminy/Miasta przed jego przyjęciem może oznaczać, że radni przyjęli Plan bez zastanowienia. Pozostaje mieć nadzieję, że podczas prowadzonych szkoleń wszystkie informacje uzyskali i dlatego dyskusje podczas posiedzeń były zbędne.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

W dokumencie nie wspomniano o roli mieszkańców w jego tworzeniu. Wspomniano jedynie, że zebrano od nich dane w ramach inwentaryzacji. Udział społeczeństwa we wdrażaniu PGN jest uwzględniony, jednak mieszkańcy pełnią w nim przede wszystkim rolę biernych odbiorców działań edukacyjnych. Dostrzegalna jest także ich rola jako prosumentów inwestujących w OZE, inwestorów ocieplających budynki oraz świadomych użytkowników transportu publicznego i infrastruktury rowerowej. Nie zaplanowano udziału mieszkańców w strukturach koordynujących realizację PGN, ale wskazano potrzebę informowania opinii publicznej o osiągniętych rezultatach i budowania poparcia społecznego.

B. Monitoring i ewaluacja:

W dokumencie szczegółowo opisano proces monitoringu i wskazano na konieczność przygotowania raportów z działań oraz raportów z implementacji (z podaniem terminów). Wskazano także na konieczność publikacji raportów na stronie internetowej Gminy oraz wymieniono mieszkańców wśród podmiotów zaangażowanych w proces ich sporządzania, chociaż tylko w zakresie inwentaryzacji emisji. Wskazano także, że celem monitoringu jest aktualizacja Planu.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

W PGN określono jeden konkretny i mierzalny cel wraz ze wskaźnikami realizacji. Niestety, osobno opisano działania inwestycyjne, uporządkowane według inwestorów, a osobno przedsięwzięcia „nieinwestycyjne” – przedstawione bardziej ogólnie, bez określenia zasobów, kosztów i wskaźników. Uznano, że nie ma możliwości zmierzenia ich oddziaływania na realizację celów PGN. Nie podano źródeł finansowania dla poszczególnych działań. W części dotyczącej działań inwestycyjnych, podano, kto ma je wykonać. Uwzględniono w niej też inwestycje na poziomie powiatu. Możliwe źródła finansowania opisano w osobnym rozdziale. Zaznaczono, że środki gminne mają być zabezpieczone w budżecie i Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy. Gmina Skwierzyna nie posiada Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Przeprowadzono inwentaryzację emisji CO₂ oraz określono mierzalne cele w tym zakresie, jednak nie dokonano analizy innych zanieczyszczeń. Nie uwzględniono potencjału PGN w zakresie ochrony powietrza. Podano częściowo cele i działania w zakresie: efektywności (jedyne obszary, w których pojawiają się terminy i koszty to termomodernizacja), rozwoju OZE (tylko wskaźniki, promocja programu Prosument), edukacji ekologicznej (jednak działania opisano pobieżnie, brak produktów, rezultatów, zasobów), transportu (podano cele i wskaźniki, ale nie rozpisano działań) oraz planowania przestrzennego. Brak odniesienia do emisji z przedsiębiorstw. Ze względu na niepełny opis działań i brak wskaźników trudno stwierdzić, na ile PGN wykorzystuje potencjał gminy do redukcji emisji.

WNIOSKI OGÓLNE:

PGN w obecnej wersji jest niekompletny i nie wykorzystuje potencjału gminy w zakresie redukcji emisji. Należy zwrócić uwagę przywiązano jedynie do działań inwestycyjnych, przez co można odnieść wrażenie, że tylko one zostaną zrealizowane.

Gmina podjęła działania informujące i angażujące mieszkańców w przygotowanie projektu PGN, jednak nie przeprowadziła konsultacji społecznych tego dokumentu. Jest to niezgodne z ratyfikowaną przez Polskę Konwencją z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, która mówi, że programy mogące mieć istotne znaczenie dla środowiska muszą być konsultowane ze społeczeństwem. PGN jest dokumentem wymagającym udziału społeczeństwa, bo jego przyjęcie jest decyzją dotyczącą środowiska.

Ponadto 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. Zaleca się aktualizację Planu obejmującą uporządkowanie i uzupełnienie treści całego dokumentu. Do jego efektywnej realizacji niezbędne wydaje się zestawienie celów i odpowiadających im działań, przedstawienie rezultatów przedsięwzięć, uzupełnienie o mierzalne wskaźniki. Zaleca się opracować szczegółowe karty działań wraz ze wskazaniem efektu ekologicznego i energetycznego dla każdego z nich. Niepełny harmonogram rzeczowo-finansowy może utrudniać wdrażanie i realizację Planu, dlatego zaleca się uzupełnienie budżetu i określenie kosztów wszystkich planowanych przedsięwzięć wraz z podaniem źródeł finansowania oraz dokładne rozplanowanie ich w czasie.
2. 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.
3. Powołany zespół ds. realizacji i wdrażania PGN powinien spotykać się częściej niż raz w roku tak, jak zapisano w uchwale, aby na bieżąco monitorować wdrażanie Planu. Na spotkania warto zaprosić także interesariuszy, w tym mieszkańców. Optymalnym rozwiązaniem będzie włączenie przedstawicieli lokalnej społeczności do zespołu ds. realizacji i wdrażania PGN.
4. Dokumenty strategiczne, w tym PGN, powinny być łatwo dostępne na stronie internetowej. W procesie monitoringu oraz aktualizacji PGN należy zwrócić uwagę, aby dokument był dostępny do konsultacji także w wersji elektronicznej. Trzeba upubliczniać także raporty z konsultacji. Dla uczestniczących w nich mieszkańców jest to znak, że ich uwagi zostały rozpatrzone.
5. Zaleca się kontynuowanie dobrych praktyk, organizowanie szkoleń i spotkań dla różnych grup interesariuszy dotyczących organizacji, a następnie przebiegu wdrażania Planu. Jeśli szkolenia nie cieszyły się powodzeniem, nie należy się zrażać i w kolejnej komunikacji z mieszkańcami

starać się zachęcić ich do udziału, pokazując jaki wpływ na codzienne życie lokalnej społeczności mają działania przewidziane w PGN.

6. Gmina powinna opracować projekt Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe do marca 2012 roku. Jeśli taki dokument nie powstał, należy go przygotować i zadbać o jego spójność z PGN. Założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe muszą być konsultowane ze społeczeństwem (wyłożone do publicznego wglądu przez 21 dni).
7. W aktualizacji Planu zaleca się szersze spojrzenie na ochronę powietrza. Należy zaplanować działania mające na celu obniżenie stężeń zanieczyszczeń powietrza na terenie strefy lubuskiej do poziomu dopuszczalnego. Obecnie normy są znacznie przekroczone. Dopiero wtedy gmina będzie mogła w pełni wykorzystać szansę, jaką niosą za sobą działania na rzecz redukcji GHG dla poprawy jakości powietrza.