

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

Podsumowanie wyników i rekomendacje dla gminy WADOWICE

14 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 sięgania po opinię 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 stronie internetowej Gminy ani na BIP Urzędu nie znaleziono informacji o przystąpieniu do opracowania PGN.. Była jedynie uchwała przyjmującą PGN. W lokalnych mediach również nie opublikowano komunikatów o rozpoczęciu pracy nad Planem. Dotychczasowe działania edukacyjne Urzędu Gminy skupiały się na innych tematach, przede wszystkim na odpadach, oszczędzaniu wody czy zanieczyszczeniu powietrza. Plusem jest, że tematy środowiskowe są poruszane, ale z punktu widzenia budowania akceptacji społecznej dla realizacji PGN to trochę za mało.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Badanie ankietowe prowadzone w ramach inwentaryzacji emisji objęło jedynie budynki użyteczności publicznej. Nie dotyczyło natomiast mieszkańców, więc także na tym etapie pracy nad PGN nie byli oni o niczym informowani. Nie było otwartych spotkań informacyjnych, nie przewidziano udziału społeczeństwa w tworzeniu PGN. Założono, że wystarczające będzie wykorzystanie informacji zebranych rok wcześniej przy okazji opracowania Programu Ograniczenia Niskiej Emisji.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Urząd nie przeprowadził konsultacji społecznych. Uznano, że Plan Gospodarki Niskoemisyjnej może zostać opracowany bez udziału społeczeństwa. Przyjęto, że dla PGN nie jest potrzebna strategiczna ocena oddziaływania na środowisko, której przygotowanie wymaga udziału społeczeństwa. Projekt PGN nie był w żaden sposób udostępniany społeczności lokalnej, a tym samym nie było możliwości składania uwag ani dialogu z urzędnikami.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Decyzję w sprawie opracowania PGN podjął poprzedni burmistrz, a rada poprzedniej kadencji ją zatwierdziła. Plan został przygotowany przez wykonawcę zewnętrznego, z udziałem urzędników. Projekt PGN przed przyjęciem był omawiany przez kilka komisji Rady Miasta, a także przez samą Radę. Urzędnicy zostali przeszkoleni, co może korzystnie wpłynąć na skuteczność wdrażania PGN.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

PGN nie wspomina o roli lokalnej społeczności w jego opracowaniu. We wdrażaniu rola społeczeństwa jest ograniczona. Mieszkańcy są jedynie odbiorcami działań edukacyjnych i informacyjnych oraz wsparcia administracyjnego. Nie są traktowani jako pełnoprawny partner do dyskusji o kierunkach rozwoju miasta, choć jednocześnie zależy od nich znaczna część przewidywanych efektów wdrażania PGN. Zwiększa to ryzyko nieskutecznej implementacji PGN i wystąpienia sytuacji konfliktowych.

B. Monitoring i ewaluacja:

Sposób monitorowania jest opisany na poziomie podstawowym. Z opisu wynika, iż PGN to bardziej wstęp do faktycznego Planu, opisujący możliwe działania, a decyzje w sprawie realizacji dopiero zapadną. W Planie nie wskazano kroków, które należy podjąć w przypadku, gdy monitoring wykaże, iż efekty wdrażania odbiegają od zakładanych, poza jednym zdaniem o konieczności aktualizacji. Nie zaplanowano raportów z monitoringu ani roli mieszkańców w tym procesie. W bardzo ogólnym opisie ewaluacji również nie ma mowy o roli społeczeństwa.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

PGN nie ma postawionych konkretnych celów. Wskazana jest zgodność działań z celami innych

dokumentów krajowych, regionalnych i lokalnych. Na początku części drugiej PGN zamiast celów opisana jest metodologia tworzenia PGN oraz równie teoretyczny opis metod redukcji emisji, jakie można zastosować. W części dotyczącej rezultatów jest prognoza redukcji emisji w dwóch wariantach, business as usual i niskoemisyjnym. Nie jest ona wskazana jako cel. Diagnoza i identyfikacja problemów jest oparta na podstawowych informacjach na temat gminy oraz pobieżnej inwentaryzacji. Określono efekt ekologiczny w redukcji zużycia energii i redukcji emisji dla poszczególnych zadań, zaproponowano też wskaźniki (np. liczba zmodernizowanych obiektów), ale bez określenia ich wartości docelowych, do osiągnięcia w określonym czasie oraz „alarmowych”, oznaczających konieczność podjęcia działań naprawczych. Określono dla zadań szacunkowe koszty. Nie wyznaczono zasobów organizacyjnych do ich realizacji. Zgodnie z umową z wykonawcą PGN miał być wykonany łącznie z aktualizacją Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Jednak Założenia nie są dostępne na BIP i nie było możliwości potwierdzenia ich przyjęcia przez Radę Miasta.

PGN - ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Inwentaryzacja CO₂ jest częściowo oparta na danych statystycznych, więc nie w pełni oddaje stan rzeczywisty. Nie przeprowadzono inwentaryzacji emisji innych zanieczyszczeń powietrza, ani nie określono celu w tym zakresie. Brakuje też celów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych i innych celów szczegółowych. Zaplanowano natomiast działania we wszystkich najważniejszych obszarach: w zakresie poprawy efektywności energetycznej, rozwoju odnawialnych źródeł energii, edukacji, planowania przestrzennego, transportu. Sprowadzają się one głównie do edukacji i promocji oraz wsparcia mieszkańców w przejściu procedur administracyjnych i informowania o możliwościach pozyskania dofinansowania. Podobne działania są kierowane lokalnych przedsiębiorców. W sektorze publicznym przewidziano realizację zadań inwestycyjnych, np. termomodernizację budynków, modernizację oświetlenia ulicznego. Ciekawe jest uwzględnienie ecodrivingu oraz warianty alternatywne działań służących redukcji emisji z transportu (promocja i rozwój komunikacji miejskiej, samochodów elektrycznych, rozwój infrastruktury rowerowej i promocja rowerów). Opisy działań są ogólne, więc wiele zależy od tego, jak poszczególne działania będą wdrażane.

WNIOSKI OGÓLNE:

PGN zawiera dużo informacji ogólnych, a zbyt mało konkretów. Jest w nim sporo błędów (np. w analizie SWOT szanse są pomyłone z zagrożeniami). Ponadto są w nim zapisy, a także całe działania, dokładnie takie same, jak w innych Planach opracowanych przez tę samą firmę dla innych gmin. Zawarto w nim również informację zbędne, np. na temat historii badań zjawisk fotoelektrycznych. PGN wydaje się raczej podręcznikiem, gdy powinien być przede wszystkim Planem działania opartym na możliwie najdokładniejszej analizie sytuacji w danej gminie.

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. Należy zaktualizować PGN, zapewniając urzędnikom i mieszkańcom maksymalny udział w tym procesie, a rolę zewnętrznych specjalistów ograniczyć do doradczej, w tym m.in.:

- przeprowadzić pogłębioną inwentaryzację emisji gazów cieplarnianych (ewentualnie także innych zanieczyszczeń powietrza), z ankietyzacją obejmującą mieszkańców i towarzyszącymi jej intensywnymi działaniami informacyjnymi;
- wykonać diagnozę sytuacji na terenie gminy oraz zidentyfikować kluczowe problemy;
- w oparciu o diagnozę wyznaczyć cel/ cele strategiczne i cele operacyjne;
- określić szczegółowo działania niezbędne do realizacji wyznaczonych celów, powiązanie między jednym a drugim powinno być wyraźnie widoczne (obecnie zaplanowane działania mogą zostać zachowane, jeśli wynikają z potrzeb gminy);
- uzupełnić i doprecyzować zapisy w PGN dotyczące wdrażania Planu i przewidzieć rolę mieszkańców w ewaluacji, np. poprzez przeprowadzenie badania ankietowego ukazującego postępy we wdrażaniu PGN;
- zaplanować publikację raportów z implementacji PGN wraz z oceną jej skuteczności, w tym efektów środowiskowych. Powinno się w nich uwzględnić opinie i uwagi mieszkańców.

2. Aktualizację PGN należy przeprowadzić w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Projekt zaktualizowanego PGN powinien być konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko. Należy w jasny sposób informować o terminach rozpoczęcia i zakończenia konsultacji, sposobie przekazywania propozycji i uwag oraz spotkaniach. W przyszłości przy tworzeniu 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.

3. Należy rozwijać działania informacyjne i edukacyjne skierowane do mieszkańców oraz z nimi dialog w ramach wdrażania PGN, a także wykorzystywać wszystkie okazje do włączania mieszkańców w realizację PGN, by budować ich zainteresowanie tematyką ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza i ochrony klimatu.

4. Zaleca się utworzenie zespołu roboczego odpowiedzialnego za wdrażanie PGN, w którego składzie znajdą się przedstawiciele lokalnych organizacji pozarządowych. Warto także zapraszać mieszkańców na spotkania informacyjne dotyczące uszczegóławiania planów wdrażania poszczególnych elementów PGN, itp.

5. Na stronie Urzędu Gminy dobrze byłoby utworzyć zakładkę dotyczącą PGN i uzupełniać ją o kolejne dokumenty związane z wdrażaniem i aktualizacją PGN.