



Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy BOLESŁAWIEC

14 stycznia 2016

WPROWADZENIE

Poniższe podsumowanie zostało przygotowane na podstawie kontroli przeprowadzonej przy wykorzystaniu Narzędzia Kontroli Obywatelskiej Planów Gospodarki Niskoemisyjnej, dostępnego na stronie <http://www.pkeom.pl/pgn>, opracowanego w ramach projektu „Kontrola obywatelska nad wdrażaniem polityki niskoemisyjnej”.

Projekt ma umożliwić obywatelom ocenienie – bez sięgania do opinii specjalistów – czy 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:

Gmina poinformowała mieszkańców o przystąpieniu do sporządzania PGN. Komunikat został przekazany przez rzecznika prasowego Urzędu Gminy do mediów lokalnych.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Ani gmina, ani wykonawca PGN nie włączyli mieszkańców i pozostałych interesariuszy do tworzenia dokumentu.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Projekt PGN nie był poddany konsultacjom społecznym. Na stronie i BIP Urzędu nie ma też żadnych informacji o tym, czy projekt dokumentu został poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko lub czy uzyskał opinie wskazującą na brak potrzeby przeprowadzenia takiej oceny.

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



POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Dokument przygotowany został przez firmę zewnętrzną przy bardzo niewielkim zaangażowaniu pracowników Urzędu i/lub Zarządu Gminy.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

Część środków finansowych zostanie przeznaczona na wsparcie działań, które będą realizowane przez mieszkańców gminy. W PGN nie ma jednak propozycji działań edukacyjnych lub promocyjnych, które mogłyby zwiększyć zainteresowanie społeczności lokalnej współpracą w zakresie wdrażania celów Planu.

B. Monitoring i ewaluacja:

PGN zawiera jedynie informacje, że jego wdrażanie powinno być monitorowane, a w przypadku braku oczekiwanych efektów zostaną podjęte działania naprawcze i/lub weryfikacja dokumentu. Nie podano jednak, kto będzie za ten proces odpowiedzialny oraz w jakim okresie od rozpoczęcia wdrażania będzie prowadzona ewaluacja. Brak jest wymiernych wskaźników, jakie powinny być wykorzystane w tym działaniu.

Rola mieszkańców w monitoringu i ewaluacji nie została określona.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

PGN jest formalnie poprawny, ale jego jakość jest niska. Informacje oraz opisane działania są zbyt ogólne, w dokumencie brakuje szczegółów. Niektóre opisy brzmią tak, jakby zostały skopiowane z innych opracowań. Diagnoza jest niekompletna. Bazuje przede wszystkim na danych statystycznych. W dokumencie nie zaproponowano działań, które odpowiadałyby na potrzebę ograniczenia rosnących emisji z jednego z głównych jej źródeł, jakim jest transport indywidualny. Wątpliwość budzi uznanie inwentaryzacji źródeł oświetlenia publicznego i audytów energetycznych za instrumenty obniżania emisji (i podanie dla nich efektu ekologicznego).

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

PGN zawiera wiele ogólnych informacji (np. o technologiach OZE) pochodzących z innych, wcześniej opracowanych dokumentów (np. planowane działania gminy w zakresie efektywności energetycznej). Powoduje to, że jest ogromna różnica w szczegółowości opisywanych działań. Tam gdzie gmina planuje (lub planowała) działania, jak np. w zakresie ciepła systemowego, opis jest bardzo szczegółowy. Z kolei w innych, które wymagają podjęcia działań wykraczających poza rutynową aktywność samorządów, jest on bardzo ogólny i nie gwarantuje, że założone cele zostaną osiągnięte. Brak działań na rzecz ograniczenia uciążliwości transportu indywidualnego.

WNIOSKI OGÓLNE:

PGN przygotowano jedynie jako dokument formalny, mający na celu zapewnienie dostępu gminy do środków UE na działania niskoemisyjne. Nie przeprowadzono konsultacji społecznych na etapach

tworzenia i zatwierdzania Planu. PGN został opracowany przez firmę zewnętrzną z niewielkim udziałem pracowników Urzędu Gminy Bolesławiec. Chociaż diagnoza i planowane działania są w zasadzie ze sobą spójne i poprawne, to można się spodziewać, że realizowane będą wyłącznie te z nich, które już wcześniej były przez gminę zaplanowane.

Nie starano się włączyć mieszkańców do tworzenia PGN. Nie przeprowadzono konsultacji społecznych jego zapisów.

Konsultacje PGN nie odbyły się w procesie oceny strategicznej. Projekt PGN nie był konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko Planu. Chociaż 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 takiego dokumentu sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, a zgodnie z art. 54 zapewnia możliwość udziału społeczeństwa. Przestrzega przy tym przepisów dotyczących konsultacji 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).

PGN jest dokumentem o niskiej jakości. Podstawowe mankamenty to: ogólność wielu opisów, słaba diagnoza (oparta głównie na danych statystycznych), brak celów ilościowych i wymiernych wskaźników monitoringu oraz pominięcie roli mieszkańców w tym procesie. Wątpliwości budzi wskazanie na efekty ekologiczne działań „nieinwestycyjnych”.

REKOMENDACJE

1. Przeprowadzenie aktualizacji PGN pozwoli na włączenie w ten proces zainteresowanych stron. Niezbędne będzie wykonanie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko aktualizowanego Planu oraz poprawienie jakości PGN.
2. Przystępując do aktualizacji Planu, gmina powinna o tym poinformować potencjalnych interesariuszy tj. mieszkańców gminy i osoby prowadzące na jej terenie działalność gospodarczą. Zwiększy to poziom zaangażowania lokalnej społeczności w proces tworzenia PGN. Taka procedura powinna dotyczyć wszystkich dokumentów przyjmowanych na poziomie gminy.
3. W celu silniejszego włączenia zainteresowanych stron w proces tworzenia PGN oraz powiązania tego procesu z pracami Urzędu Gminy dobrym rozwiązaniem jest utworzenie grupy roboczej do spraw PGN, w skład której weszliby: pracownicy Urzędu Gminy, radni, przedstawiciele organizacji pozarządowych i lokalni przedsiębiorcy. Podobne rozwiązanie można zastosować także w przypadku innych ważnych dla społeczności lokalnej dokumentów tworzonych przez Urząd.

4. Proces aktualizacji PGN (a także tworzenia innych dokumentów gminy) powinien być transparentny. W tym celu warto stworzyć specjalną zakładkę na stronie internetowej, na której będą zamieszczane informacje o postępach prac oraz efekty konsultacji społecznych. Witryna powinna stanowić również platformę do wymiany opinii pomiędzy władzami gminy a społeczeństwem, a nie być jedynie stroną do zamieszczania komunikatów Urzędu. Dobrym rozwiązaniem jest także przygotowanie ankiety dla mieszkańców, która mogłaby być podstawą do zaproponowania im programów wsparcia.

5. Niezbędna jest korekta dokumentu PGN w zakresie:

- diagnozy, która powinna się opierać na faktycznej sytuacji gminy, a nie na danych statystycznych;
- usunięcia z dokumentu opisów, które nie wnoszą wartości dodatkowej (np. opisy technologii OZE);
- ilościowego określenia celów PGN;
- uszczegółowienia opisów planowanych kierunków interwencji i działań nie tylko w przypadku inwestycji, które od dawna planowano w gminie, ale także w odniesieniu do działań zaplanowanych na etapie przygotowywania PGN. Działania planowane w PGN powinny znaleźć odzwierciedlenie w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym;
- przygotowania szczegółowego harmonogramu planowanych prac (w dokumencie podano, że będą one realizowane w okresie 2015-2020) oraz wskazać wielkość udziału własnego gminy w ich finansowaniu.

6. Niezbędne jest poprawienie Planu monitorowania PGN. Należy wskazać nie tylko wartości docelowe, do jakich gmina będzie dążyć w określonych obszarach interwencji (efektywność energetyczna, rozwój OZE itp.), ale także wartości pośrednie, które pozwolą ocenić, czy realizacja PGN odbywa się we właściwym kierunku. Należy przedstawić harmonogram monitorowania realizacji Planu oraz wskazać jednostki odpowiedzialne za jego prowadzenie. Konieczne jest zaproponowanie działań, jakie będą podejmowane, jeśli realizacja PGN będzie odbiegać od założeń.

7. 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 zaktualizowanego PGN powinien być konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko Planu.