

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy KAMPINOS

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 możliwość ocenę – bez sięgania do opinii specjalistów – czy PGN w ich gminie został właściwie przygotowany i odpowiada ich potrzebom oraz potrzebom gminy. Zastosowanie Narzędzia Kontroli Obywatelskiej (NKO) pozwoli zwiększyć szansę 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 byli informowani o przystąpieniu do pracy nad PGN przez stronę internetową Urzędu Gminy, ogłoszenia oraz plakaty i ulotki. Wiadomość o przystąpieniu do prac nad PGN przekazana była mediom lokalnym. Zorganizowano także spotkanie informacyjne dla mieszkańców dotyczące możliwości uzyskania dofinansowania na instalację odnawialnych źródeł energii w domach jednorodzinnych, powiązane z opracowaniem PGN.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Przygotowano ankiety skierowane do mieszkańców dotyczące zużycia energii w budynkach mieszkalnych i mieszkalno-usługowych oraz do przedsiębiorców. Ankiety obejmowały też pytania o planowane inwestycje służące modernizacji źródeł ciepła i racjonalizacji zużycia energii. Badanie służyło jednak raczej zebraniu danych do diagnozy sytuacji w gminie na potrzeby inwentaryzacji emisji oraz oszacowania planów inwestycyjnych mieszkańców niż poznaniu opinii ich na temat tego, jakie inne kierunki działania i zadania powinny znaleźć się w PGN poza wsparciem wspomnianych wyżej inwestycji. Lokalna społeczność nie była w wystarczającym stopniu włączona w proces tworzenia PGN.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Na stronie internetowej Urzędu ani na BIP nie można znaleźć informacji, czy dla projektu PGN została wykonana Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko lub czy Gmina uzyskała decyzję o możliwości odstąpienia od jej sporządzenia. Nie ma też informacji o konsultacjach społecznych projektu PGN oraz ich wynikach, choć z wypowiedzi urzędnika udzielonej na potrzeby kontroli i zakresu zamówienia dotyczącego opracowania PGN jasno wynika, że zostały przeprowadzone. Nie wiadomo, czy w trakcie konsultacji zgłaszane były jakiegokolwiek uwagi, czego dotyczyły i czy zostały uwzględnione w zatwierdzonym dokumencie. Z tych względów trudno ocenić działania Urzędu w tym zakresie.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Dokument PGN został przygotowany w całości przez firmę zewnętrzną a zaangażowanie pracowników Urzędu i Zarządu Gminy w ten proces było marginalne. Z zakresu zamówienia dotyczącego opracowania PGN wynika, że pracownicy mieli zostać przeszkoleni przez wykonawcę PGN. Szkolenia, jeśli się odbyły, dały pracownikom Urzędu możliwość poszerzenia kompetencji i podniosły szanse na skuteczne wdrażanie PGN.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

PGN Kampinos przewiduje rolę mieszkańców w działaniach na rzecz redukcji emisji takich jak termomodernizacja budynków mieszkalnych, budowa indywidualnych instalacji OZE, zmiana nawyków transportowych. Przewiduje także działania edukacyjne mające na celu zmianę zachowań i zwyczajów mieszkańców na bardziej ekologiczne. Brak jest jednak informacji, w jaki sposób gmina będzie wspierać aktywność mieszkańców w tym zakresie.

B. Monitoring i ewaluacja:

PGN zawiera jedynie zapis, że wdrażanie Planu będzie monitorowane. Podano obszary, w których taki monitoring powinien być prowadzony. Nie określono natomiast wielkości wskaźników, które mają być wykorzystane do oceny – podano tylko ich propozycje). Rola mieszkańców w monitorowaniu realizacji PGN została pominięta.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

Nie ma całkowitej spójności pomiędzy diagnozą a przyjętymi celami i planowanymi działaniami. Niektóre zidentyfikowane problemy, np. zanieczyszczenie powietrza innymi gazami niż cieplarniane, nie są wprost powiązane z rozwiązaniami. Ponadto cele i planowane działania opisane są bardzo ogólnie. Zaplanowano na przykład instalację mikroźródeł OZE, ale nie określono miejsc, gdzie będzie to wykonywane.. Wątpliwe jest, czy cele, których realizacja zależy od działań przewidzianych w Planie do wdrożenia przez mieszkańców, zostaną osiągnięte bez wsparcia Urzędu. Tymczasem brakuje informacji o tego typu wsparciu w PGN.

Sposób szacowania efektów działań budzi zastrzeżenia. Wskaźniki są podane, jednakże nie określono ich wartości bazowych (jako punktu odniesienia) i docelowych. Brak też na przykład wyjaśnienia metody obliczenia poziomu redukcji zużycia energii i emisji dla działań edukacyjnych w zakresie „eco-driving” czy organizacji imprez masowych . Nie opracowano planu inwestycyjnego, który znalazłby odzwierciedlenie w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym Gminy.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

PGN jest stosunkowo niskiej jakości. Opis działań zaplanowanych do realizacji jest dość ogólny. Brak szczegółów utrudnia ocenę adekwatności planowanych prac. Część zidentyfikowanych obszarów problemowych, np. zły stan sieci energetycznych czy wysokie stężenie zanieczyszczeń innych niż gazy cieplarniane, nie znalazło odzwierciedlenia w planowanych przez gminę działaniach. Cenne jest zaproponowanie aktywności w zakresie edukacji ekologicznej dla mieszkańców gmin w celu zmiany ich zachowań i przyzwyczajęń. Należy też docenić wyszczególnienie zadań administracyjnych, w tym planów rozwijania systemu zielonych zamówień publicznych.

WNIOSKI OGÓLNE:

Ocena dotyczy Planu Gospodarki Niskoemisyjnej przyjętego uchwałą 25 maja 2015 roku. Plan był aktualizowany w grudniu 2015 roku i przy okazji aktualizacji część uwag mogła zostać uwzględniona.

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 (UOOS), 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 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. należy sposób rozpatrzenia uwag i wniosków składanych w trakcie konsultacji (art. 43, 55 UOoŚ).

REKOMENDACJE

1. Przeprowadzenie aktualizacji PGN w celu poprawienia jego jakości oraz opracowanie Prognozy oceny oddziaływania na środowisko i poddanie obu dokumentów konsultacjom.
2. Zaleca się silniejsze włączenie w proces tworzenia PGN (a także innych dokumentów tworzonych przez Gminę) zainteresowanych stron, a także powiązanie tego procesu z pracami Urzędu Gminy. Dobrym rozwiązaniem byłoby stworzenie grupy roboczej do spraw PGN., W jej skład weszliby: pracownicy Urzędu Gminy, radni, przedstawiciele organizacji pozarządowych i lokalni przedsiębiorcy.
3. Proces aktualizacji PGN powinien być transparentny. Można to osiągnąć np. poprzez zamieszczanie informacji o postępach prac na stronie internetowej (w specjalnej zakładce). Strona ta powinna być również wykorzystana do publikowania danych o efektach konsultacji społecznych i być płaszczyzną wymiany uwag, opinii i komentarzy między władzami Gminy a mieszkańcami. Badania ankietowe wśród mieszkańców mogłyby być podstawą dla zaproponowania przeznaczonych dla nich programów wsparcia. Podobne zasady warto zastosować przy tworzeniu innych dokumentów strategicznych gminy.
4. Aktualizacja dokumentu zapewni poprawę jego jakości. Za najważniejsze należy uznać wprowadzenie następujących poprawek:
 - zweryfikowanie podanych w dokumencie danych liczbowych (np. wątpliwe wydaje się, że budowa gazociągu i zastąpienie węgla kamiennego, używanego do ogrzewania, przez gaz ziemny w tak małej gminie doprowadzi do redukcji emisji CO₂ aż o 2 mln ton! Również realizacja celów ilościowych (w zakresie redukcji zużycia energii i zmniejszenia emisji) jest mało prawdopodobna poprzez zaplanowane w PGN działania miękkie;
 - cele dokumentu i planowane w nim działania muszą być w pełni spójne z wskazanymi w PGN problemami gminy i wspierać ich rozwiązywanie. Należy więc uzupełnić PGN o takie działania, które zapewnią rozwiązanie zidentyfikowanych problemów m.in. złą jakość sieci elektroenergetycznej oraz wysoki poziom zanieczyszczeń powietrza innymi gazami niż ciepłarniane;
 - cele i działania powinny znaleźć odzwierciedlenie w WPI. Należy wskazać wielkość środków, jakie zostaną przeznaczona z budżetu gminy, a jakie z innych źródeł na realizację działań. Cele PGN muszą być spójne z innymi dokumentami strategicznymi gminy, w tym z jej strategią rozwoju;
 - PGN powinien zawierać zestaw wskaźników, których wielkość będzie monitorowana na różnych etapach wdrażania Planu. Niezbędne jest zatem podanie bazowej i docelowej

wartości tych wskaźników. Należy wskazać ich wartości w okresach monitorowania. PGN powinien przedstawiać działania, jakie będą podejmowane w przypadku, gdy wartość wskaźników w okresach monitorowania będzie odbiegała od oczekiwań;

- szersze włączenie mieszkańców do procesu ewaluacji wdrażania PGN np. poprzez zobowiązanie władz gminy do corocznego zamieszczania informacji o postępach prac przy realizacji celów dokumentu.

5. Przy aktualizacji PGN oraz 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.