

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy KURZĘTNIK

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:

Gmina powiadomiła mieszkańców o przystąpieniu do sporządzania PGN poprzez stronę internetową Urzędu. Informacja zawierała m.in. wskazanie celów PGN. Wyjaśnienie, czemu służy PGN i gdzie można szukać informacji na temat jego przygotowania pojawiła się też na Facebooku. Przygotowanie PGN poprzedziła akcja edukacyjna w szkołach dotycząca odnawialnych źródeł energii, ich zastosowania z życia codziennym, a także sposobów oszczędzania energii elektrycznej w domu przeprowadzona przez wykonawcę PGN.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Na potrzeby inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych Urząd przygotował i zamieścił na stronie ankietę obejmującą pytania na temat zużycia energii oraz planów inwestycji w zakresie termomodernizacji i montażu instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii. Nie udało się pozyskać informacji, które wskazywałyby na bardziej aktywne działania Urzędu lub wykonawcy związane ze zbieraniem danych. Z treści PGN wynika, że inwentaryzację w tym zakresie oparto o dane statystyczne GUS, co może wskazywać na niską efektywność badania. Nie znaleziono informacji wskazujących na włączanie mieszkańców w przygotowanie PGN na początkowym etapie prac nad Planem. Nie pytano ich prawdopodobnie o zdanie w sprawie celów lub kierunków działań.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Nie udało się zweryfikować, czy projekt PGN został poddany Strategicznej Ocenie Oddziaływania na Środowisko lub czy Gmina uzyskała opinię umożliwiającą odstąpienie od jej wykonania. W samym PGN jest informacja, że projekt zostanie przedłożony Państwowemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Sanitarnemu w Olsztynie oraz Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie z wnioskiem o odstąpienie od przeprowadzenia strategicznej oceny, ale nie ma potwierdzenia dokonania tych czynności. Na stronie internetowej Urzędu poinformowano o wyłożeniu projektu do wglądu oraz możliwości składania uwag i opinii do PGN. Wskazano pracownika Urzędu Gminy, do którego powinny być one kierowane. Udostępniono także projekt w wersji elektronicznej. Informacje o wynikach konsultacji nie są jednak dostępne.

POZIOM ZAANGAŻOWANIE WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Wykonawcą PGN był podmiot zewnętrzny (Fundacja Idea). Brak jest pełnej informacji o zakresie współpracy wykonawcy z Gminą, jednakże jako współautorzy opracowania podani są trzej pracownicy Urzędu Gminy. Na stronie internetowej Urzędu nie znaleziono na stronie internetowej materiałów, które potwierdziłyby poprzedzenie przyjęcia PGN dyskusją na ten temat w trakcie posiedzeń komisji lub sesji Rady Miasta.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

W treści PGN zauważono, że wdrażanie Planu będzie miało wpływ na mieszkańców gminy i dlatego podlega on konsultacjom. Ponadto część przewidzianych w PGN działań ma być realizowana przez mieszkańców i podmioty gospodarcze działające na terenie gminy. Jednak zapisy te są sformułowane na tyle ogólnie, że trudno ocenić, w jakim zakresie będą realizowane.

B. Monitoring i ewaluacja:

PGN dostrzega rolę mieszkańców w monitoringu i ewaluacji jego wdrażania. W treści Planu dotyczące tych tematów wspomniano, że jednym z zadań jednostki koordynującej realizację PGN ma być informowanie opinii publicznej o osiągniętych rezultatach i budowanie poparcia społecznego dla realizowanych działań. Tym niemniej opis dotyczący realizacji i ewaluacji działań w Planie nie zawiera

wystarczającej liczby szczegółów, by możliwa była jego ocena pod tym kątem.

Wskazano obszary, w których powinien być prowadzony monitoring. Nie podano jednak, kto będzie za ten proces odpowiedzialny, w jakim okresie od rozpoczęcia wdrażania PGN będzie prowadzona ewaluacja jego efektów oraz jakie wskaźniki zostaną wykorzystane. Nie określono wartości wskaźników, które mają być osiągnięte we wskazanych terminach, ponadto część propozycji wydaje się nierealistyczna. Nie sprecyzowano, jakie działania będą podejmowane w przypadku, gdy oczekiwane rezultaty nie zostaną osiągnięte.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

PGN przedstawia bardzo szeroki zakres celów – strategiczny, szczegółowe, operacyjne, kierunki Planu bazujące na diagnozie sytuacji w gminie. Mają one jednak charakter deklaracyjny i nie są mierzalne.. Ponadto tylko w ograniczonym stopniu znajdują swoje odzwierciedlenie w planowanych działaniach. Istotną słabością dokumentu jest ogólny opis kierunków działań, bez podania szczegółowych danych na temat prac, jakie mają być prowadzone.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Chociaż podane cele odnoszą się do diagnozy to trudno uznać, że PGN wskazuje adekwatne działania. Zgodnie z diagnozą za ok. 90% emisji CO₂ w gminie odpowiedzialni są mieszkańcy (zużycie energii w gospodarstwach domowych, transport indywidualny). Sugeruje to, że właśnie w odniesieniu do tego segmentu powinny być prowadzone podstawowe działania mające na celu ograniczenie emisji. Niestety w Planie są one potraktowane jako dodatkowe a nie priorytetowe.

WNIOSKI OGÓLNE:

Ocena dotyczy Planu Gospodarki Niskoemisyjnej przyjętego uchwałą 12 maja 2015 roku. Plan był aktualizowany we wrześniu 2015 roku i przy okazji aktualizacji część uwag mogła zostać uwzględniona.

Choć gmina informowała o przystąpieniu do opracowania PGN i pracach nad dokumentem, to nie wykorzystwała związanej z tym szansy na włączenie mieszkańców w te procesy.

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 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).

Brak jest także informacji czy w trakcie konsultacji projektu PGN (projekt dokumentu był poddany konsultacjom bez Prognozy) zgłaszane były uwagi. Jeśli tak, to czego dotyczyły i czy zostały uwzględnione w zatwierdzonym Planie.

PGN jest słabej jakości. Poważnym mankamentem jest przede wszystkim brak widocznego powiązania celów z działaniami a planowanymi pracami z kosztami, Nie ma szczegółowego harmonogramu oraz określenia działań, jakie powinny być wdrażane przez mieszkańców. Opis działań i wskaźników monitorowania jest bardzo ogólny. Nie może być uznane za działania niskoemisyjne modernizacja lokalnych dróg.

REKOMENDACJE

1. Należy przeprowadzić aktualizację PGN i włączyć w ten proces zainteresowane strony. Trzeba przeprowadzić proces SOOŚ projektu Planu oraz poprawić jakość dokumentu.
2. Przystępując do aktualizacji PGN gmina powinna szeroko poinformować zainteresowanych, czyli mieszkańców gminy i osoby prowadzące na jej terenie działalność gospodarczą. Pozwoli to włączyć interesariuszy w proces tworzenia PGN. Taka procedura powinna dotyczyć wszystkich dokumentów przyjmowanych na poziomie gminy.
3. W celu silniejszego włączenia w tworzenie PGN zainteresowanych stron, a także powiązania tego procesu z pracami Urzędu Gminy, rekomenduje się stworzenie grupy roboczej do spraw PGN, w skład której weszliby: pracownicy Urzędu, radni, przedstawiciele organizacji pozarządowych i lokalni przedsiębiorcy.
4. Proces aktualizacji PGN (a także przygotowania innych dokumentów przez gminę) powinien być transparentny. Można to uzyskać np. poprzez zamieszczanie informacji o postępach prac w specjalnej zakładce na stronie internetowej. Należy na niej publikować komunikaty o efektach konsultacji społecznych. Strona powinna nie tylko służyć informowaniu mieszkańców, ale także być płaszczyzną wymiany uwag, opinii i komentarzy między władzami gminy a lokalną społecznością. Przygotowanie ankiety dla mieszkańców mogłoby stać się podstawą dla zaproponowania im odpowiednich programów wsparcia.
5. Aktualizując PGN należy:
 - proponować działania, jakie będą wdrażane przez mieszkańców – na przykład na podstawie deklarowanej chęci rozwoju małych instalacji OZE, gmina będzie mogła podjąć współpracę z instytucjami wspierającymi takie inwestycje. Realizacja tej rekomendacji jest niezbędna dla powiązania diagnozy (informacja o głównych źródłach emisji) z planowanymi

działaniami;

- jednoznacznie określić działania, jakie będą podejmowane w planowanych obszarach interwencji (np. które budynki publiczne będą poddane termomodernizacji, jaki będzie koszt tych prac i źródła finansowania, w jakim okresie będą one realizowane);
- wskazać, w jaki sposób mieszkańcy włączeni będą w proces wdrażania PGN i monitorowania jego realizacji oraz działań edukacyjnych podejmowanych przez gminę;
- zdiagnozować cele, które powinny znaleźć odbicie w planowanych działaniach. Cele powinny zostać określone ilościowo;
- usunąć z PGN modernizację istniejących dróg, bowiem nie jest to działanie niskoemisyjne i nie powinno być zapisane w Planie.

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. Niezbędne jest zaproponowanie, jakie działania będą podejmowane jeśli realizacja zaplanowanych celów będzie odbiegała od oczekiwań.

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.