

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy wiejskiej Oława

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 potrzeby zatrudniania 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:

Komunikacja o przystąpieniu do przygotowania PGN nie była szeroka. Informacje na ten temat zostały zamieszczone w specjalnej zakładce na stronie Urzędu. Nie informowano mieszkańców o postępach prac nad PGN, co zmniejsza szansę na zaangażowanie lokalnej społeczności w cały proces i wypracowanie Planu akceptowalnego społecznie. Władze gminy nie zorganizowały działań edukacyjnych, skierowanych do mieszkańców przed przystąpieniem do prac nad PGN ani w trakcie ich trwania.

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

B. Angażowanie społeczeństwa:

Mieszkańcy gminy Oława nie byli aktywnie angażowani w proces tworzenia dokumentu. Zachęcano ich do włączenia się w zbieranie danych dotyczących zużycia energii i emisji CO₂ na potrzeby inwentaryzacji emisji w gminie, ale jedynie na poziomie niezbędnego minimum. Nie zapewniono możliwości składania uwag co do kierunków działań i inwestycji w ramach PGN. Podczas opracowywania dokumentu zabrakło zorganizowanych form dialogu (mieszkańcy-urzędnicy-wykonawcy), na przykład spotkań informacyjnych, debat, warsztatów..

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Nie znaleziono informacji o konsultacjach społecznych projektu PGN. Brak konsultacji świadczy o oderwaniu Urzędu Gminy od jej mieszkańców, ignorowaniu ich głosu w sprawie dokumentów ważnych dla jakości ich życia. Nie przeprowadzono strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Decyzję o przystąpieniu do sporządzenia PGN podjęto w Urzędzie bez konsultacji i dyskusji z Radą Gminy. Opracowanie PGN zostało zlecone firmie zewnętrznej.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

W PGN wspomina się o roli mieszkańców w tworzeniu dokumentu jedynie pośrednio, poprzez wskazanie ich jako źródła danych w części dotyczącej analizy wyników badań ankietowych, w których wzięło udział jedynie 89 gospodarstw. Rola mieszkańców we wdrażaniu Planu została określona w zakresie inwestycyjnym i edukacyjnym. Wymienione działania, które mają być przez nich podejmowane lub do nich skierowane, zostały opisane bardzo ogólnie. Nie oszacowano ich kosztów oraz nie przyjęto dla nich wskaźników produktu i rezultatu.

B. Monitoring i ewaluacja:

Jednostronicowy rozdział pt. „Wskaźniki monitoringu” nie określa w wystarczający sposób zasad monitoringu i ewaluacji. Zaproponowano listę wskaźników do wyboru, więc nie wiadomo, które z nich zostaną zastosowane. Są to głównie wskaźniki produktu w następujących obszarach tematycznych: budownictwo mieszkaniowe, obiekty i tereny publiczne, transport i komunikacja. Nie określono wartości, jakie mają zostać docelowo osiągnięte. Nie wskazano też, przy jakich poziomach wskaźników konieczne będzie podjęcie działań naprawczych ani nie wyjaśniono, jakie to będą działania. . W treści PGN nie wspomniano o konieczności upubliczniania raportów z monitoringu i ewaluacji. Nie określono też roli mieszkańców w tych procesach.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

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

PGN jest ukierunkowany na działania w zakresie budynków użyteczności publicznej, oświetlenia ulic, transportu, które zostały przez gminę zaplanowane. W Planie ujęto np. wszystkie inwestycje gminy w zakresie transportu lub budowy nowych budynków użyteczności publicznej. Te działania mają bardziej, od pozostałych, precyzyjny harmonogram, oszacowano dla nich budżet, w większości też podano wskaźniki (poza transportem). Pozostałe nie zostały tak szczegółowo opisane. Określono dla nich jedynie wskaźniki rezultatu, dotyczące przede wszystkim zadań gminy. PGN jest więc raczej dokumentem dostosowanym do planów gminy, a nie do wyzwań przed nią stojących w zakresie rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. Nieuporządkowana struktura dokumentu uniemożliwia jednoznaczną i pozytywną ocenę logiki interwencji. Różne zbiory działań są opisane w wielu miejscach PGN.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

W zasadzie PGN dla gminy Oława posiada głównie przedsięwzięcia zaplanowane wcześniej przez gminę, które dotyczą budynków użyteczności publicznej, oświetlenia, rozwoju infrastruktury drogowej. Plan właściwie nie zawiera innych zadań. Brakuje działań w zakresie edukacji, planowania przestrzennego i skierowanych do przedsiębiorstw, które zostałyby konkretnie opisane, ujęte w budżecie oraz harmonogramie. Nie wykazano, w jaki sposób rozwój infrastruktury drogowej przyczyni się do redukcji emisji. W PGN sformułowano ogólne cele w zakresie redukcji emisji CO₂, oszczędności energii (dla tych dwóch także szczegółowo w sektorze mieszkalnictwa i obiektów publicznych), rozwoju OZE, ale nie przeniesiono ich na poziom wskaźników dla poszczególnych działań. PGN nie zawiera celów redukcyjnych dla innych zanieczyszczeń powietrza. Są prognozy takich emisji w roku 2020 w wyniku realizacji wybranych przedsięwzięć. W PGN nie posiada mierzalnych celów redukcyjnych z transportu ani w zakresie CO₂, ani innych zanieczyszczeń. Trudno stwierdzić, które z wymienionych działań, często sformułowanych w formie sugestii, zostaną w rzeczywistości wdrożone oraz czy ich implementacja przyczyni się do realizacji celów.

WNIOSKI OGÓLNE:

W treści PGN proponuje się aktualizację Planu już w 2016 roku. ze względu na brak m.in. audytów energetycznych dla niektórych obiektów publicznych, odpowiednich zapisów budżetowych zapewniających udział własny Gminy w określonych działaniach, szczegółowych danych o źródłach emisji od wielu podmiotów oraz osób fizycznych. Dokument przyjęty przez Radę Gminy nie jest planem działań. Nie zawiera instrukcji monitoringu i ewaluacji.

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 explicitie 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.”¹ 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 niezwłocznie zaktualizować PGN oraz uzupełnić braki w postaci audytów energetycznych dla niektórych obiektów publicznych, odpowiednich zapisów budżetowych zapewniających udział własny Gminy w określonych działaniach oraz szczegółowych danych o źródłach emisji od wielu podmiotów oraz osób fizycznych.
2. PGN musi zostać uzupełniony o cele związane z redukcją innych zanieczyszczeń powietrza niż CO₂. Ponadto celom szczegółowym należy przypisać odpowiednie działania we wszystkich sektorach związanych z realizacją PGN.
3. Zaleca się przyjęcie mierzalnych celów – podanie wartości do osiągnięcia w określonej perspektywie czasowej – przynajmniej w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych. Warto zrobić to także dla obszarów ograniczania emisji innych zanieczyszczeń powietrza, efektywności energetycznej, rozwoju OZE i transportu.
4. Należy uzupełnić PGN o ścisłą instrukcję monitorowania i ewaluacji Planu. Trzeba określić ich: harmonogram; wskaźniki produktu i rezultatu, jakie mają być osiągnięte na poszczególnych etapach wdrażania Planu; działania do podjęcia w przypadku wyników monitoringu odbiegających od oczekiwań (łącznie z aktualizacją PGN, modyfikacją działań w nim podejmowanych).
5. Proces monitoringu i ewaluacji powinien być transparentny oraz uspołeczniony. Należy również podjąć działania aktywizujące mieszkańców w proces wdrażania Planu i to nie tylko w zakresie edukacji oraz zapewnić mechanizmy społecznej kontroli.
6. Urząd Gminy Oława powinien zmienić sposób tworzenia dokumentów strategicznych (strategii, planów i programów) tak, by w większym stopniu angażować w te procesy mieszkańców. Podstawą powinno być informowanie nie tylko o przystąpieniu do opracowywania takiego dokumentu, ale i o kolejnych etapach jego tworzenia (m.in. dotycząca produktów kolejnych etapów prac np. wniosków ze skierowanych do mieszkańców ankiet, ustaleń co do kierunków działań strategicznych, prac nad uszczegółowieniem działań czy inwestycji). Informowanie można uzupełnić o elementy takie jak:

¹ podkreślenie własne



aktywność w mediach, tworzenie mobilnych punktów informacyjnych, organizowanie spotkań, debat, wysłuchań. Należy w szerszy sposób wykorzystywać stronę www Urzędu i wdrożyć dobrą praktykę w zakresie edukowania mieszkańców, co w efekcie może zmienić ich codzienne postawy na proekologiczne.

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.⁸ W przyszłości decyzje o przystąpieniu do opracowywania dokumentów strategicznych (strategii, planów i programów) powinny być podejmowane nie tylko w Urzędzie, ale wspólnie z Radą Gminy. Ważne jest również, by urzędnicy byli zaangażowani w tworzenie dokumentu, a nie tylko w nadzór nad procesem np. merytoryczny.