

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

Podsumowanie wyników i rekomendacje dla gminy SIEDLCE

20 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 sięgania po opinie 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 Urzędu jest zakładka poświęcona PGN, co jest dobrą praktyką.. Zamieszczono aż trzy wersje projektu PGN, ale bez wyjaśnień, czym się od siebie różnią i kiedy można zgłaszać uwagi do poszczególnych dokumentów, co nie ułatwiło mieszkańcom udziału w pracach. Korzystne jest udostępnienie bazy emisji, ale przydałby się opis. W lokalnej prasie opublikowano ogłoszenia o przystąpieniu do opracowania PGN. Komunikat zawierał wyjaśnienie czym jest PGN, zachętę do wypełniania ankiet na stronie Urzędu Miasta oraz zapowiedź konsultacji i związanych z nimi spotkań. Szkoda, że nie opublikowano drugiego ogłoszenia w momencie rozpoczęcia konsultacji. Przed przystąpieniem do opracowania PGN nie zorganizowano działań edukacyjnych z zakresu gospodarki niskoemisyjnej. Jednak w mieście są prowadzone takie działania na pokrewne tematy, np.

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

zrównoważonego transportu. Podsumowując, Urząd prawidłowo informował społeczeństwo o swoich planach i działaniach dotyczących PGN.

B. Angażowanie społeczeństwa:

Władze miasta przeprowadziły ankietę wśród mieszkańców. Formularz został zamieszczony na stronie Urzędu, a informacje na temat badania opublikowano w lokalnych gazetach. Nie zatrudniono ankierów ani nie wysłano pism do mieszkańców, wyjaśniających czemu służy cała inicjatywa. W PGN nie zamieszczono wyników badania ani żadnych innych informacji na jego temat. W zespole roboczym nie było przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Mieszkańcy przed konsultacjami nie byli zachęceni do włączenia się w prace nad PGN.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Konsultacje przeprowadzono w dwóch etapach. Terminy ich rozpoczęcia i zakończenia nie były opublikowane w zakładce na temat PGN. Zorganizowano trzy spotkania z mieszkańcami. Zapraszano na nie w sposób nietypowy. Nie informowano bowiem wprost o konsultacjach tylko o możliwości uzyskania informacji na temat możliwości modernizacji lub wymiany źródeł ciepła. Mogło to być niejasne dla mieszkańców, że spotkania dotyczą konsultacji PGN. Informacja o tym, że można składać uwagi do projektu Planu została opublikowana w ogłoszeniu parę miesięcy wcześniej. Temat PGN poruszano też na spotkaniu cyklicznym z Prezydentem miasta „Wokół Naszych Spraw”, co jest korzystne, ponieważ o PGN mogły usłyszeć osoby zainteresowane innymi tematami. Niestety niewielu mieszkańców wzięło udział w spotkaniach. Urząd nie opublikował raportu z konsultacji, więc nie ma możliwości oceny ich efektów. Nie przeprowadzono strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Wystarczający. Rada Miejska uczestniczyła w podejmowaniu decyzji w sprawie przystąpienia do opracowania PGN. Plan został przygotowany przez wykonawców zewnętrznych z udziałem urzędników z różnych wydziałów. Pracownicy Urzędu zostali przeszkoleni i dostarczali wykonawcy informacji. Większość zaplanowanych działań zaproponował jednak wykonawca. Takie same zadania można znaleźć w innych planach opracowanych przez tę firmę. PGN przed przyjęciem był przedmiotem dyskusji na Komisjach.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

W PGN opisano przebieg konsultacji społecznych. Jest dość ogólny, ale należy uznać to za dobrą praktykę. Rolę społeczeństwa we wdrażaniu PGN określono głównie w części działań. Ponad połowa z nich ma charakter edukacyjny i promocyjny, a mieszkańcy i lokalni przedsiębiorcy są ich odbiorcami, pod ich wpływem mają podjąć własne działania. Zależy od nich znaczna część przewidywanych efektów. Zaznaczono potrzebę budowania poparcia społecznego dla realizowanych działań m.in. przez kontakt ze stowarzyszeniami i organizacjami społecznymi działającymi na terenie miasta.

B. Monitoring i ewaluacja:

Monitoring jest opisany na podstawowym poziomie. Podano ogólne zasady i zrobiono analizę SWOT. Przewidziano potrzebę aktualizacji PGN, jeśli działania nie będą przynosiły zakładanych rezultatów. Co należy ocenić pozytywnie w PGN znajduje się wzmianka o tym, że opinia publiczna będzie informowana o osiągniętych rezultatach. Nie ma jednak żadnych deklaracji o zasięgnięciu opinii mieszkańców ani zapisów dotyczących raportowania. Brak opisu ewaluacji i roli mieszkańców w tym procesie.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

Na przeciętnym poziomie. Wyznaczono cel strategiczny i operacyjne. Celem strategicznym PGN jest poprawa jakości powietrza a nie redukcja emisji CO₂, co jest nietypowe. Operacyjne są podobne do celów pakietu klimatyczno-energetycznego na rok 2020. Cel B „Wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych w bilansie cieplnym miasta” jest źle sformułowany. W opisie zostały wymienione instalacje fotowoltaiczne, więc raczej chodziło o bilans energetyczny. Cele nie są mierzalne. Przygotowano prognozę emisji na 2020 rok, scenariusz niskoemisyjny i planowaną redukcję emisji (-36 521,66 Mg CO₂), ale nie jest ona wyraźnie określona jako cel. Zaproponowano wskaźniki dla różnych obszarów działania (np. liczba uczestników szkoleń), ale bez podano wartości docelowych, jakie należy osiągnąć w określonym czasie i „alarmowych”, oznaczających konieczność podjęcia działań naprawczych. PGN słabo identyfikuje obszary problemowe. Brakuje inwentaryzacji innych zanieczyszczeń niż CO₂. Jest tylko ogólny opis stanu powietrza. Może to budzić zdziwienie, zważywszy na to, jaki przyjęto cel. Ponadto słabo powiązano diagnozę z celami. Przy tak zawężonych celach – redukcja emisji tylko dla transportu, rozwój OZE tylko dla ciepła i zwiększenie efektywności energetycznej tylko w sektorze publicznym – części przydatnych działań nie można przypisać do celów. Dla każdego z działań podano okres realizacji. Określono również szacowany koszt oraz efekt ekologiczny – w postaci redukcji zużycia energii [MWh] i redukcji emisji [Mg CO₂]. Brakuje informacji o jednostkach odpowiedzialnych za realizację. Projekt Aktualizacji założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe był konsultowany i przyjęty jednocześnie z PGN, co jest korzystne, bo zapewniono spójność obu dokumentów.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

W wykonanej inwentaryzacji emisji CO₂ położono duży nacisk na transport. Z pewnością zapewnienie większego udziału mieszkańców podniosłoby jej jakość. W PGN znalazły się także dostępne dane z WIOŚ dotyczące zanieczyszczenia powietrza, jednak do inwentaryzacji nie włączono emisji innych zanieczyszczeń niż CO₂ – mimo wyboru Poprawy jakości powietrza jako celu strategicznego. Określono cele operacyjne w zakresie efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii i ograniczania emisji w transporcie oraz zaplanowano działania realizujące te cele. Ciekawym pomysłem jest budowa wiaty fotowoltaicznej do ładowania samochodów elektrycznych. Nie ma celu w zakresie edukacji, ale znaczna część działań Urzędu dotyczy edukacji, promocji i pomocy administracyjnej. Osiągnięcie efektów jest w dużym stopniu zależne od zaangażowania mieszkańców i ich kapitału. Warto zwrócić uwagę na proponowane ciekawe działania „nieinwestycyjne”, m.in. planowanie przestrzenne zorientowane na gospodarkę niskoemisyjną, Zintegrowany System

Informacji na temat Transportu Publicznego, opłaty dla kierowców za jazdę w centrum miasta i zielone zamówienia publiczne. Zawartość PGN pod względem merytorycznym jest dobra, ale dla większości działań opisy są zbyt zwięzłe.

WNIOSKI OGÓLNE:

PGN jest przyzwoicie wykonany. Niestety znajdują się w nim zapisy, a także całe działania, dokładnie takie same, jak w innych Planach, opracowanych przez tę samą firmę, w tym informacje całkowicie zbędne, np. na temat historii badań zjawisk fotoelektrycznych. PGN jest traktowany trochę jak podręcznik, a powinien być przede wszystkim planem działania, bazującym na jak 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 takiego dokumentu sporządza dla niego prognozę oddziaływania na środowisko, a zgodnie z art. 54 zapewnia udział społeczeństwa. Przestrzega przy tym 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 poszerzoną inwentaryzację emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń powietrza w taki sposób, by zapewnić możliwie największy udział mieszkańców (intensywne działania informacyjne, spotkania, ankieterzy);
- określić mierzalny cel strategiczny. Nie do przyjęcia jest zostawienie go w formie prognozy planowanej redukcji emisji na rok 2020;
- poprawić sposób sformułowania celów operacyjnych, dopracować ich powiązania z diagnozą sytuacji w gminie i uporządkować działania, podporządkowując je celom; warto uzupełnić Plan o dodatkowe działania, gdy zaistnieje taka potrzeba według analizy oraz rozwinąć opisy działań;

- wyznaczyć jednostki odpowiedzialne za realizację zadań oraz koordynację wdrażania PGN i określić konkretne wskaźniki realizacji poszczególnych działań;
- wzmocnić rolę mieszkańców we wdrażaniu i monitoringu realizacji PGN;
- uzupełnić zapisy dotyczące ewaluacji wdrażania Planu i przewidzieć rolę mieszkańców w ewaluacji, np. ankiety oceniające postępy we wdrażaniu PGN, a także zaplanować publikację raportów z oceną efektów wdrażania PGN, z uwzględnionymi opiniami 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. Wskazane jest rozwijanie działań informacyjnych i edukacyjnych (nie tylko dla dzieci) oraz stworzenie płaszczyzny do dialogu z mieszkańcami w ramach wdrażania PGN. Należy maksymalnie wykorzystywać wszystkie okazje do włączania mieszkańców w realizację PGN, by budować zainteresowanie mieszkańców tematyką ochrony środowiska, w tym ochrony powietrza i ochrony klimatu.

4. Warto włączyć przedstawicieli lokalnych organizacji do zespołu roboczego odpowiedzialnego za wdrażanie PGN i zapraszać ich na spotkania informacyjne, dotyczące uszczegóławiania planów wdrażania poszczególnych elementów PGN, itp.

5. Należy zadbać, by urzędnicy ze wszystkich działów zaangażowanych we wdrażanie PGN znali cały dokument i swoje obowiązki w całości zaplanowanych działań.

6. Warto uzupełnić i lepiej opisać materiały znajdujące się w zakładce dotyczącej PGN, w tym udostępnić publicznie raport z przeprowadzonych konsultacji (i każdych kolejnych konsultacji aktualizacji PGN).