

Kontrola Obywatelska Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

PODSUMOWANIE WYNIKÓW I REKOMENDACJE dla gminy WIELOWIEŚ

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 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:

Gmina podjęła pewien wysiłek, aby poinformować mieszkańców o tworzeniu PGN – opracowano ulotkę oraz ankietę dla mieszkańców. Przygotowano plakaty informujące o tworzeniu Planu, a dodatkowo o przystąpieniu do prac nad dokumentem poinformowano sołtysów. Ulotkę dotyczącą PGN zamieszczono również w Biuletynie Informacji Publicznej. Na stronie internetowej Urzędu stworzono zakładkę dotyczącą Planu, która przenosi do informacji na BIP. Działania informacyjne prowadziła jednak przede wszystkim firma wykonująca dokument a nie Urząd Gminy.

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

B. Angażowanie społeczeństwa:

Dostrzeżono rolę mieszkańców gminy w realizacji celów zapisanych w dokumencie i potrzebę zapytania ich o zdanie. Na stronie internetowej w ogłoszeniu dotyczącym przystąpienia do pracy nad Planem (a także na późniejszym etapie przy jego aktualizacji) wskazano na możliwość zgłaszania uwag i opinii do projektu. Nie podjęto innych działań, aby włączyć społeczność lokalną w proces tworzenia PGN (spotkania, debaty).

C. Konsultacje społeczne projektu PGN:

Nie znaleziono komunikatów świadczących o tym, że PGN (na etapie jego tworzenia lub aktualizacji) był poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. W dokumencie brak też informacji, czy gmina uzyskała decyzje Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i właściwego Powiatowego Inspektora Sanitarnego o możliwości odstąpienia od wykonywania Prognozy oddziaływania na środowisko. Urząd umożliwił zgłaszanie uwag do aktualizacji PGN. Nie udało się potwierdzić, czy tak samo postąpiono w trakcie opracowania pierwszej wersji dokumentu.

POZIOM ZAANGAŻOWANIA WŁADZ I URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN:

Zaangażowanie Urzędu Gminy i radnych w proces tworzenia PGN miało charakter formalny. Radni byli poinformowani o przystąpieniu do przygotowania Planu. Dokument został przygotowany przez firmę zewnętrzną, przy niewielkim zaangażowaniu pracowników Gminy.

UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym:

Chociaż w ulotce kolportowanej na etapie tworzenia PGN wskazuje się na działania, jakie powinny być podejmowane przez mieszkańców, to sam dokument skupia się niemal wyłącznie na działaniach, które podejmowane będą przez władze lokalne i podmioty gospodarcze zależne od samorządu. Pozytywnym aspektem jest przeznaczenie części środków na działania edukacyjne, które mają przyczynić się do zmiany postaw mieszkańców na bardziej ekologiczne.

B. Monitoring i ewaluacja:

PGN zawiera jedynie informacje, że wdrażanie Planu będzie monitorowane. Podano również przykłady tego, w jaki sposób monitoring ten będzie prowadzony. Brakuje jednak informacji, kto będzie za ten proces odpowiedzialny, kiedy będzie przeprowadzona ewaluacja efektów PGN, jakie zostaną wykorzystane wskaźniki. Rola mieszkańców w monitoringu i ewaluacji wdrażania została pominięta.

PGN – LOGIKA INTERWENCJI:

W treści PGN określono cel strategiczny, który wynika z celów pakietu klimatyczno-energetycznego Unii Europejskiej. Większość celów szczegółowych jest sformułowana w sposób bardziej właściwy dla

działań lub wskaźników. Dla planowanych przedsięwzięć określono harmonogram. Dla części z nich określono koszty i wskazano źródła finansowania. PGN przedstawia zawężony zakres działań, tj. wyłącznie te, które podejmowane będą przez Urząd Gminy oraz podmioty zależne od Urzędu. Nie zaproponowano w dokumencie działań, które powinny być wdrażane przez mieszkańców oraz podmioty niezależne od Urzędu Gminy ani sposobu ich wsparcia.

PGN – ADEKWATNOŚĆ DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN:

Jednym z celów szczegółowych jest zmniejszenie emisji CO₂ do roku 2020 o minimum 20% w stosunku do roku bazowego 2013 (zmniejszenie emisji do 26 083 Mg CO₂). Należy docenić przyjęcie mierzalnego, wysokiego celu w tym zakresie. Jednak analiza zaplanowanych działań wskazuje, że nie wystarczą one do jego osiągnięcia. Zakres planowanych interwencji nie jest zbyt szeroki. Część z prac to działania miękkie, które choć ważne, nie przyniosą mierzalnych efektów redukcji emisji.

WNIOSKI OGÓLNE:

Tworzenie PGN zostało potraktowane jako obowiązek formalny, a nie jako szansa na transformację gminy w kierunku niskoemisyjnym. Pracownicy gminy w niewielkim stopniu brali udział w tym procesie. Choć podjęto próby szerszego włączenia mieszkańców w proces tworzenia dokumentu (ogłoszenia, ulotki), to działania te nie przyniosły spodziewanych efektów.

Sam dokument jest dość niskiej jakości, większość zaproponowanych w nim działań ma charakter ogólny. Oznacza to, że można by je rekomendować w każdej polskiej gminie. Dokument nie dostrzega roli mieszkańców w tworzeniu, wdrażaniu i monitorowaniu Planu.

Brakuje informacji, czy projekt PGN został poddany strategicznej ocenie oddziaływania na środowisko. Prawdopodobnie 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 UOOS).

REKOMENDACJE

1. Pracownicy Urzędu powinni w większym stopniu angażować się w proces przygotowywania dokumentów strategicznych. Dobrym sposobem może być powoływanie grup współpracujących z wykonawcą, w skład których powinni wchodzić przedstawiciele Urzędu, radni i reprezentanci organizacji ekologicznych oraz firm działających na terenie gminy.
2. Choć PGN został już raz zaktualizowany, należy rozważyć jego ponowną aktualizację. Przystępując do niej władze gminy powinny przeprowadzić szersze konsultacje w zakresie oczekiwań społeczności lokalnej, a także lokalnych przedsiębiorców co do kierunków działań, jakie powinny być realizowane oraz sposobów wspierania przez Urząd Gminy działań realizowanych przez mieszkańców i przedsiębiorstwa lokalne. Aktualizację PGN należy przeprowadzić w procesie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.
3. Zaleca się szerokie informowanie społeczeństwa o postępach we wdrażaniu Planu, jego aktualizacjach, konsultacjach dotyczących inwestycji itp. Dobrą praktyką jest publikacja bieżących informacji dotyczących prac nad PGN (a także innych dokumentów strategicznych gminy) na stronie internetowej Urzędu w oddzielnej, łatwo dostępnej zakładce. Do komunikacji warto wykorzystywać lokalne media, portale społecznościowe i współpracować w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi.
4. Zaktualizowany dokument PGN powinien w większym zakresie wskazywać działania, które powinny być podejmowane przez mieszkańców gminy i podmioty gospodarcze działające na jej terenie. Rolą gminy powinno być wspieranie przedsięwzięć informacyjnych, organizacyjnych i finansowych.
5. 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. Należy przedstawić harmonogram monitorowania realizacji Planu oraz wskazać jednostki odpowiedzialne za jego prowadzenie. Niezbędne jest zaproponowanie jakie działania naprawcze zostaną podjęte w przypadku, gdy realizacja celów PGN będzie odbiegać od oczekiwań.
6. 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 PGN powinien być konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko.