



ROLA SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ W ROZWOJU GOSPODARKI NISKOEMISYJNEJ



Niniejsze opracowanie jest podsumowaniem projektu „Kontrola obywatelska nad wdrażaniem polityki niskoemisyjnej”, realizowanego przez Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki (lider) oraz Fundację Instytut na rzecz Ekorozwoju i norweską organizację 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).

Więcej informacji o samym projekcie znajduje się na stronie: www.pkeom.pl/pgn



INSTYTUT
NA RZECZ
EKOROZWOJU



Framtiden
i våre hender



Koordinacja projektu: Urszula Stefanowicz, Ewa Świerkula

Redakcja merytoryczna: dr hab. Zbigniew M. Karaczun, profesor SGGW

Autorzy: Agata Golec, dr hab. Zbigniew M. Karaczun, profesor SGGW, Adriana Skajewska,
dr inż. Marta Maja Wiśniewska

Redakcja językowa: Maria Prosińska-Jacki

Tłumaczenie podsumowania: Anna Dzięgiel

Projekt graficzny okładki: Joanna Chatizow i Leszek Kosmalski – Wydawnictwo Wiatr s. c.

Na okładce wykorzystano zdjęcie Łagowa autorstwa Tomasza Jastrzębskiego – NOVEDAD FOTO

Skład komputerowy: Leszek Kosmalski

Druk i oprawa: GRAFIX Centrum Poligrafii, ul. Bora Komorowskiego 24, 80-377 Gdańsk

© Copyright by Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki, Warszawa 2016

ISBN 978-83-933263-3-4



ROLA SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ W ROZWOJU GOSPODARKI NISKOEMISYJNEJ

Warszawa, marzec 2016 r.

SPIS TREŚCI

Streszczenie	4
Executive Summary	7
Wprowadzenie	11
Projekt „Kontrola obywatelska nad wdrażaniem polityki niskoemisyjnej”	14
Metoda pracy	14
Testowa wersja NKO wykorzystana w trakcie prowadzenia kontroli w 40 gminach	16
Wybór i prezentacja gmin, w których przeprowadzono kontrolę testową PGN	19
Podstawowe trudności w trakcie prowadzenia kontroli PGN	21
Podsumowanie wyników kontroli i rekomendacje	24
Blok I. TWORZENIE PGN	24
Część 1. Udział społeczeństwa w tworzeniu PGN	24
A. Informowanie (pyt. 1 - 4)	24
B. Angażowanie społeczeństwa (pyt. 5-7)	27
C. Konsultacje społeczne projektu PGN (pyt. 8 - 15)	29
Część 2. Poziom zaangażowania urzędu gminy w proces opracowania PGN (pyt. 16 - 18)	32
Blok II. PGN	35
Część 1. Udział społeczeństwa w opracowaniu, wdrażaniu i monitoringu realizacji PGN	35
A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym (pyt. 19 - 21)	35
B. Monitoring i ewaluacja (pyt. 22 - 25)	37
Część 2. Logika dokumentu (pyt. 26 - 37)	40
Część 3. Zakres działań planowanych w PGN (pyt. 38 - 53)	44
Podsumowanie	50
Bibliografia	52
Załącznik	53

SPIS RYSUNKÓW, TABEL I WYKRESÓW

Rysunek 1. Najważniejsze etapy pracy w projekcie	15
Tabela 1. Typ i wielkość gmin, w których przeprowadzono kontrolę testową PGN, oraz informacja o wykonawcy (lub współwykonawcy) Programu	20
Wykres 1. Podstawowe sposoby informowania mieszkańców o przystąpieniu do sporządzania PGN w badanych gminach	25
Wykres 2. Konsultacje społeczne przeprowadzone w ramach PGN w badanych gminach	30
Wykres 3. Sposoby informowania mieszkańców badanych gmin o konsultacjach związanych z PGN	32
Wykres 4. Sposoby włączania mieszkańców w proces realizacji PGN w badanych gminach	36
Wykres 5. Sposoby uspołeczniania procesu monitoringu realizacji PGN w badanych gminach	39
Wykres 6. Elementy dokumentu strategicznego uwzględnione w PGN badanych gmin	41
Wykres 7. Ważne dla niskoemisyjnego rozwoju obszary działań uwzględnione w PGN badanych gmin	47

WYKAZ SKRÓTÓW

BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
EOG	Europejski Obszar Gospodarczy
ESCO	usługi związane ze zmniejszeniem zużycia i zapotrzebowania na energię (<i>Energy Saving Company</i>)
FIVH	Przyszłość w naszych rękach (<i>Framtiden i våre hender</i>)
InE	Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju
IPCC	Międzyrządowy Zespół ds. Zmian Klimatu (<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i>)
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NKO	Narzędzie Kontroli Obywatelskiej Planów Gospodarki Niskoemisyjnej
OZE	Odnawialne Źródła Energii
PDK	Plan Działań Krótkoterminowych
PGN	Plan Gospodarki Niskoemisyjnej
PKEOM	Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki
POIiŚ	Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
POP	Program Ochrony Powietrza
RPO	Regionalny Program Operacyjny
SEAP	Plan działań na rzecz zrównoważonej energii (<i>Sustainable Energy Action Plan</i>)
SOOŚ	Strategiczna Ocena Oddziaływania na Środowisko
UE	Unia Europejska
WPF	Wieloletnia Prognoza Finansowa
ZIT	Zintegrowane Inwestycje Terytorialne

STRESZCZENIE

Plany Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN) gmin będą miały duże znaczenie dla budowy gospodarki niskoemisyjnej i poprawy jakości powietrza w Polsce, od nich bowiem może zależeć powodzenie działań w tym zakresie. Jeśli plany zostaną dobrze przygotowane i będą proponowały ambitne, ale realne cele i zadania, to przyczynią się do redukcji emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń odprowadzanych do powietrza. Co więcej, jeśli w ich opracowanie i realizację będą zaangażowane społeczności lokalne, to mogą (i powinny) skutecznie przyczynić się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Bywa jednak tak, że plany sporządzane są przez gminy tylko dlatego, że są potrzebne do ubiegania się o dofinansowanie działań na rzecz redukcji emisji do powietrza, oferowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POLiŚ) i Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Plany przygotowane w taki sposób mogą mieć ograniczony wpływ na ochronę środowiska i aktywizację społeczeństwa.

Dlatego też Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki (PKEOM), we współpracy z partnerami Fundacją Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) i norweską organizacją Framtiden i våre hender (FIVH – Przyszłość w naszych rękach), postanowił wypracować instrument pozwalający na kontrolę procesu tworzenia i jakości gminnych Planów Gospodarki Niskoemisyjnej przez zainteresowane tym osoby oraz wzmocnienie nadzoru społecznego nad sposobem wdrażania działań niskoemisyjnych.

Projekt „Kontrola obywatelska nad wdrażaniem polityki niskoemisyjnej” powstał 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). Niniejszy raport jest podsumowaniem prac i studiów wykonanych w ramach tego projektu.

W pierwszym etapie pracy zespół projektowy przygotował testowe Narzędzie Kontroli Obywatelskiej Planów Gospodarki Niskoemisyjnej (NKO). Na przykładzie 40 gmin (wybrano po 2-3 gminy z każdego województwa), oceniano proces przygotowania i zawartość Planów Gospodarki Niskoemisyjnej oraz funkcjonalność NKO. Kontrole w wybranych gminach prowadzone były zarówno przez przedstawicieli zespołu projektowego, jak i przez osoby z zewnątrz, zatrudnione w ramach projektu. Sprawdzano, czy NKO może być wykorzystywane przez osoby nieposiadające fachowej wiedzy w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, oraz identyfikowano słabości i niedostatki opracowanego narzędzia.

Poprawione NKO ma nieco inną budowę (mniej pytań) i uszczegółowioną instrukcję. Końcowa wersja narzędzia jest dostępna w Załączniku oraz na stronie internetowej projektu www.pkeom.pl/pgn.

Wyniki kontroli były weryfikowane, a następnie analizowane przez ekspertów, którzy na ich podstawie sformułowali wnioski i rekomendacje dotyczące najważniejszych zagadnień związanych z przygotowaniem Planów Gospodarki Niskoemisyjnej dla każdej z 40 gmin. Dokumenty przekazano przedstawicielom gmin, lokalnym organizacjom pozarządowym, mediom i wykonawcom PGN.

Następnym etapem pracy było sformułowanie końcowych, przekrojowych wniosków i rekomendacji, z którymi można się zapoznać w dalszej części raportu.

Oto najważniejsze **wnioski** wynikające z przeprowadzonych prac:

- Samorządy nie widzą korzyści wynikających z angażowania społeczności lokalnej we współtworzenie dokumentów strategicznych.
- Informacje o przystąpieniu do pracy nad PGN przekazywano mieszkańcom przede wszystkim za pośrednictwem internetu. Dobrą praktyką było stworzenie osobnej zakładki poświęconej pracy nad PGN, w której znajdowały się bieżące informacje i dokumenty dotyczące procesu. W niewielu gminach wykorzystano kanały komunikacji bezpośredniej i zorganizowano otwarte spotkania z interesariuszami. Dał się zauważyć dość powszechny brak działań edukacyjnych poprzedzających opracowanie PGN lub towarzyszących temu procesowi.
- Angażowanie mieszkańców w przygotowanie PGN ograniczało się zazwyczaj do badania ankietowego na potrzeby inwentaryzacji zużycia energii i emisji CO₂. Odnotowano tylko kilka przypadków, w których mieszkańcy mieli możliwość przedstawienia uwag i propozycji do przygotowywanego dokumentu, przy okazji spotkań i innych lokalnych wydarzeń.
- W części gmin zaangażowanie społeczności lokalnej w realizację PGN ograniczono do roli biernych odbiorców działań edukacyjnych i informacyjnych. Czasami przypisywano im zadania do realizacji. Tylko kilka gmin uwzględniło mieszkańców w strukturach organizacyjnych lub nadzorujących wdrażanie planu.
- We wszystkich gminach objętych pilotażową kontrolą uwzględniono w PGN działania edukacyjne i promocyjne skierowane do mieszkańców.
- W 14 z 40 badanych gmin projekty PGN nie były przedmiotem konsultacji społecznych, nie zapewniono mieszkańcom i zainteresowanym podmiotom możliwości składania uwag i wniosków do projektu planów.
- Żaden z PGN nie zawiera propozycji, by systemowo angażować mieszkańców w społeczną kontrolę jego wdrażania, np. poprzez włączenie przedstawicieli mieszkańców w prace komitetu monitorującego, otwarte spotkania ewaluacyjne z udziałem mieszkańców, dyskusję z mieszkańcami nad wynikami monitoringu czy opracowanie działań naprawczych.
- Opis sposobu oceny wdrażania PGN (w tym kontekście najczęściej używa się w planach pojęcia monitoring) to w większości przypadków najślabszą część dokumentu, zwykle bardziej o charakterze luźnych propozycji niż szczegółowych i wyczerpujących informacji.
- Zaledwie w 7 badanych planach jednoznacznie wskazano na konieczność upubliczniania raportów z oceny wdrażania PGN.
- We wszystkich przebadanych gminach opracowanie PGN zlecono firmie zewnętrznej. Poziom współpracy urzędu gminy z wykonawcą był zróżnicowany – od jej braku aż po współtworzenie treści dokumentu przez zespół roboczy złożony z pracowników urzędu.
- Większość badanych PGN zawierała wymagane elementy opracowania strategicznego: diagnozę, cele, zadania, harmonogram rzeczowy i finansowy. Zastrzeżenia budziły jednak nie zawsze jasne relacje pomiędzy nimi, osłabiając logiczną konstrukcję dokumentu.
- PGN różnią się szczegółowością opisu zadań. Brak zapisu na czym ma polegać działanie, kto za nie odpowiada, kiedy ma być zakończone i jakie generuje koszty, może utrudnić realizację planu i uniemożliwić osiągnięcie założonych celów.
- Tylko nieliczne gminy potraktowały PGN jako dokument całościowy, którego celem jest nie tylko zapewnienie redukcji emisji gazów cieplarnianych, ale także dążenie do redukcji emisji wszystkich podstawowych zanieczyszczeń powietrza.
- Inwentaryzacja wielkości emisji CO₂ oraz podstawowych źródeł emisji tego gazu została dokonana niemal we wszystkich badanych gminach. W inwentaryzacji pominięto emisję innych gazów cieplarnianych. Znacznie rzadziej niż CO₂ przeprowadzano inwentaryzację emisji podstawowych zanieczyszczeń powietrza (pyłów, tlenków azotu, tlenków siarki i in.).
- W większości badanych gmin planowane działania inwestycyjne ograniczono do podmiotów samorządowych – budynków będących własnością gminy lub pozostających pod nadzorem gminy, przedsiębiorstw komunalnych, oświetlenia ulicznego. Znacznie rzadziej opisywano

zadania, jakie będą podejmowane wspólnie z mieszkańcami lub przedsiębiorstwami działającymi na terenie gminy.

Na podstawie analizy Planów Gospodarki Niskoemisyjnej z 40 badanych gmin sformułowano także istotne **rekommendacje**. Oto najważniejsze z nich:

- Informując lokalną społeczność o przystąpieniu do aktualizacji PGN, gminy powinny wykorzystywać wszystkie dostępne kanały komunikacji (np. media lokalne i społecznościowe) oraz współpracować w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi.
- Warto wykorzystywać proaktywne metody angażowania lokalnych społeczności w przygotowanie PGN, gdyż najpełniej angażują one uczestników. Szczególnie polecana jest narada obywatelska, która łączy w sobie elementy edukacji, konsultacji i tworzenia rekomendacji społecznych.
- Należy w większym stopniu włączać osoby zainteresowane PGN w proces wykonywania i monitoringu działań przewidzianych planem. Dobrym sposobem może być np. tworzenie grup roboczych z udziałem mieszkańców.
- Przy aktualizacji PGN należy przeprowadzić konsultacje społeczne projektu. Zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron uświadomi im celowość planu i płynące z niego korzyści, co zapewni większą skuteczność na etapie wdrażania planu.
- Przy aktualizacji PGN należy przeprowadzić, zgodnie z zasadą przezorności, strategiczne oceny oddziaływania na środowisko. Przedmiotem konsultacji powinien być zaktualizowany PGN wraz z prognozą jego oddziaływania na środowisko. Nawet jeśli nie stwierdza się przesłanek takich negatywnych oddziaływań, to należy w dokumencie PGN – ze względu na uczestników konsultacji i przejrzystość procesu – umieścić rozdział informujący, że przeprowadzona procedura SOOŚ nie wykazała negatywnych skutków środowiskowych realizacji planu.
- Przy aktualizacji PGN (nie ograniczonym tylko do pozyskiwania danych) i podczas konsultacji z tym związanych należy wykorzystać wszystkie

możliwe kanały informacji i komunikowania się między urzędem a grupami społecznymi zainteresowanymi wdrażaniem PGN (chodzi także o metody niestandardowe, jak spotkania, warsztaty, debaty, wyjazdy studyjne).

- W zakresie poświęconym monitoringowi plany wymagają uzupełnienia o sposoby uspołecznienia procesu oceny wdrażania PGN – od konieczności szerokiego informowania o jego przebiegu, przez angażowanie w ten proces (komitety monitorujące, spotkania ewaluacyjne, otwarte prezentacje wyników okresowej oceny, wspólna dyskusja nad modyfikacjami planów) do obowiązkowego, szerokiego upubliczniania raportów z monitoringu.
- W PGN powinna znaleźć się informacja o poziomach „alarmowych” wskaźników, na podstawie których oceniana jest skuteczność wdrażania PGN. Jeżeli wartość wskaźnika znacząco odbiega od zaplanowanej, konieczne jest podjęcie określonych działań naprawczych.
- W urzędach gminnych należy powoływać każdorazowo zespoły robocze do opracowania PGN we współpracy z zewnętrznymi specjalistami, a następnie także do wdrażania planu. Zespoły powinny składać się przynajmniej z pracowników komórek merytorycznych z zakresu ochrony środowiska oraz działów inwestycji i rozwoju, a w miarę możliwości także z pracowników wydziału finansowego oraz członków kadry zarządzającej. Praca w takim zespole wdrożeniowym jest dla urzędów gminnych okazją do podniesienia kompetencji swoich kadr. W dalszej perspektywie może przyczynić się do ogólnej poprawy efektywności ich działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska.
- Spójność logiczną dokumentu powinno zapewnić przedstawienie elementów w układzie: problem z diagnozy → przypisany mu cel strategiczny lub szczegółowy → odpowiadające zadanie lub zadania → określone wskaźniki rezultatu (dla celów) i/lub produktu (dla zadań). Konstruując logikę dokumentu strategicznego, należy zawsze stosować opisaną metodę.
- Dla każdego zaplanowanego zadania w PGN powinna zostać sporządzona odrębna karta,

która oprócz opisu stanu wyjściowego i planowanych działań będzie zawierała także informacje o podmiocie odpowiedzialnym za jego wykonanie, przewidywanym budżecie (szacunkowe koszty) oraz czasie wykonania (harmonogram). Może także zawierać przewidywane efekty działań.

- PGN powinien być uzupełniony o cele (a także o diagnozę i inwentaryzację źródeł) w zakresie podstawowych zanieczyszczeń powietrza, decydujących o lokalnej jakości powietrza atmosferycznego. PGN stanowiący podstawę planowania przedsięwzięć na rzecz budowy gospodarki niskoemisyjnej powinien identyfikować także wszystkie istotne działania na rzecz poprawy jakości powietrza.
- Do oceny PGN istotne jest jednoznaczne sformułowanie celów. Powinny one być określone w sposób mierzalny oraz możliwy do oceny i monitorowania. Z jednej strony cele powinny być realistyczne, czyli możliwe do osiągnięcia dzięki wykonaniu zaplanowanych działań. Z drugiej strony powinny skłaniać gminę i podmioty uczestniczące w realizacji PGN do prowadzenia różnorodnych działań na rzecz redukcji emisji.

ostatnim etapem realizacji projektu jest upowszechnianie wniosków z przeprowadzonych badań zawartych w raporcie oraz opracowanego Narzędzia Kontroli Obywatelskiej Planów Gospodarki Niskoemisyjnej. Chcemy, by korzystały z niego samorządy i lokalne organizacje pozarządowe.

That is why, the Polish Ecological Club Mazowsze District (PKEOM), in cooperation with its partners Institute for Sustainable Development Foundation (ISD) and a Norwegian organisation Framtiden i våre hender (FIVH – the Future in our Hands), decided to develop an instrument to monitor the process of development and the quality of municipality Low-Carbon Economy Plans by interested parties and to strengthen the public scrutiny of the way in which low-carbon activities are implemented.

EXECUTIVE SUMMARY

The municipalities' Low-Carbon Economy Plans (LCEP) will be important for building low-carbon economy and improving the air quality in Poland, as the success of activities in this area will depend on those plans. If the plans are well prepared and propose ambitious but realistic objectives and tasks, they will contribute to the reduction of the emission of greenhouse gases and other air pollutants. In addition – if local communities are involved in their preparation and implementation, they may (and should) make an effective contribution to the development of the civil society in Poland.

However, it happens sometimes that the plans are drafted by municipalities only because they are required to apply for funding activities aimed at reducing emissions into air, offered under the Operational Programme Infrastructure and Environment (OPIE) and Regional Operational Programmes (ROP). The plans prepared in such a way will have limited impact on the protection of the environment and stimulating the activity of the public.

The project „Public scrutiny of implementation of the low-carbon policy” was designed as part of the programme Citizens for Democracy, carried out by the Stefan Batory Foundation in cooperation with Polska Fundacja Dzieci i Młodzieży [Polish Youth and Children Foundation], funded from the European Economic Area Financial Mechanism (the so called EEA Grants). This report summarises the work and the studies carried out under this project.

During the first stage, the project team prepared a test version of the Tool for Public Scrutiny

Of Low-Carbon Economy Plans (TCS). On the example of 40 municipalities (2-3 municipalities were selected from each province), the process of preparing the Municipality Low-Carbon Economy Plans and their contents were assessed together with the functionality of the TCS. The audits of individual municipalities were carried out both by representatives of the project team and by external experts, hired for the project. They checked, on the one hand, whether the TCS might be used by people who did not have any professional expertise in low-carbon economy, on the other hand, they identified weaknesses and shortcomings of the developed tool. The improved TCS has a slightly different structure (fewer questions) and more detailed instructions. The final version of the tool is available at the Project's website www.pkeom.pl/pgn.

8 The audits results were verified and then analysed by experts, who used them as the basis for formulating conclusions and recommendations concerning the most important issues related to the preparation of the Low-Carbon Economy Plans for all the 40 municipalities. The entire pool of those detailed documents was handed over to the municipalities, local non-governmental organisations, the media and LCEP implementing entities.

The next stage of the work was to formulate the final comprehensive conclusions and recommendations, which can be found further in the report.

The most important conclusions of the work carried out are the following:

- Local governments do not see any benefits of engaging the local community in joint preparation of strategic documents.
- Information about beginning work on the LCEP was given to the public mainly via the Internet. A good practice was to create a separate tab dedicated to the work on the LCEP, with all the current information and documents related to the process. Only a few municipalities used direct communication channels and organised open meetings with the stakeholders. The general lack of educational activities prior to

the preparation of LCEP or accompanying the process was noticeable.

- Engaging the local residents in the preparation of the LCEP was usually limited to a questionnaire needed for the energy consumption and CO₂ emission inventory. There were only a few cases where the local residents could present their comments and suggestions for the document under preparation during meetings and other local events.
- In some municipalities the engagement of the local community in the implementation of the LCEP was limited to the role of passive recipients of educational and information activities. Sometimes they were given tasks to perform. Only a few municipalities included local residents in the bodies organising or supervising the implementation of the plan.
- In all municipalities covered by the pilot audit educational and promotional activities addressed to the local residents were included in the LCEP.
- In 14 out of 40 municipalities under analysis, LCEP drafts had not been a subject of public consultation, local residents and other stakeholders had not been given an opportunity to submit comments or proposals to the draft plans.
- None of the LCEPs contains a proposal to make the participation of the local community members a part of the system of public control over the plans implementation, for instance, by including local community representatives in the work of the monitoring committee, organising open evaluation meetings with the participation of the local residents, discussing the monitoring results with the residents or preparing proposals for remedial action.
- The description of the manner in which the implementation of LCEP will be evaluated (the term monitoring is most frequently used in this context in the plans) is, in most cases, the weakest part of the document, usually having the form of some general thoughts rather than detailed and exhaustive information.
- Only 7 of the plans under analysis contained a clear indication of the necessity to make the evaluation reports of LCEP implementation public.

- In all the municipalities under analysis the preparation of LCEP had been contracted out. The level of cooperation between the Municipality Office and the external contractors varied – from no cooperation to joint work on the document by a working team consisting of the Office employees.
- Most of the LCEPs under analysis contained the required elements of a strategic paper: diagnosis, objectives, tasks, schedule of works and expenditures. However, what raised questions was the fact that the relation between those elements was not always clear, which weakened the logical structure of the document.
- LCEPs differ in the extent of detail characterising the description of tasks. Lack of specific information about what the task is, who is responsible for it, when it is to be completed and what costs it generates may hinder the implementation of the plan and render the achievement of the plan objectives impossible.
- Only few municipalities treated the LCEP as a comprehensive document whose aim is not only to ensure reduction of greenhouse gases emissions but also to seek reduction of all the main air pollutants.
- The inventory of the CO₂ emissions and the its main sources was compiled in almost all municipalities under analysis. The inventory ignored emissions of other greenhouse gases. Inventory of the main air pollutants (fine particles, nitrogen oxides, sulphur oxides, etc.) was made much more rarely than that of CO₂.
- In most of the analysed municipalities, the planned investment activities were limited to local government facilities or entities – the buildings owned or supervised by the municipality, municipal companies, street lighting. Tasks to be delivered together with the local residents or companies operating in the municipality area were described much more rarely.
- When informing the local community about the launch of the process of updating the LCEP, municipalities should use all the available communication channels (e.g. local media, social media) and cooperate with non-governmental and public benefit organisations in this respect.
- It is worth using pro-active methods of engaging local communities in the preparation of LCEP as such methods are the best to fully involve the participants. A consensus conference [narada obywatelska] is particularly recommended as it combines elements of education, consultation and formulating public recommendations.
- People interested in LCEP should be included in the process of delivery and monitoring of the activities covered by the plan to a greater extent. A good way to do that could be to form working groups including local residents.
- At the stage of LCEP update, public consultation of the project should be carried out. Involvement of all the stakeholders will make them aware of the purpose of the plan and the benefits it brings, which will ensure better effectiveness at the plan's implementation stage.
- At the stage of LCEP update, in accordance with the precautionary principle, strategic environmental impact assessment should be carried out. An updated LCEP together with its forecasted environmental impact should be the subject of public consultation. Even if there are no reasons to anticipate any negative impact, the LCEP document should contain, for the sake of the consultation participants and the transparency of the process, a chapter informing that the strategic environmental impact assessment that has been carried out has not revealed any adverse environmental effects of the LCEP implementation.
- During the process of LCEP update (which is not limited just to acquiring data) and during the consultation related to that, all possible channels of information and communication between the municipality and the community groups interested in LCEP delivery should be used (including also non-standard forms, such as meetings, workshops, debates, study visits, etc.).

On the basis of the analysis of the Low-Carbon Economy Plans of the 40 municipalities some vital **recommendations** have also been formulated. The most important ones are listed below:

- As regards monitoring, the plans need to be supplemented with ways to make the public more involved in the process of LCEP implementation – from the requirement to inform broadly about the plan implementation, through engagement in the process (monitoring committees, evaluation meetings, presentations of interim evaluation results open to the public, joint discussion on the modifications to the plan) to mandatory, broad dissemination of monitoring reports.
 - LCEP should include information about the “alarm” threshold values of indicators on the basis of which the effectiveness of the plan implementation is measured. If the value of an indicator deviates significantly from the target, it is necessary to undertake certain remedial action.
 - Working teams should be formed in municipality offices each time to develop an LCEP together with external experts and then to implement the plan. The teams should comprise at least employees of the Municipality Office environmental protection units as well as departments dealing with investment and development and, possibly also staff from the financial department and members of the management. Working in such an implementation team can provide municipalities with an opportunity to upgrade the skills of its staff members and, in longer term, it may contribute to the overall improvement of the effectiveness of their environmental protection activities.
 - The coherence of strategic documents is confirmed if the elements of the plan are presented in the following order: a diagnosed problem – the strategic goal or detail objective associated with it – the corresponding task or tasks – specific result indicators (for objectives) and/or deliverables (for tasks). The method described above should always be applied when designing the logical structure of a strategic document.
 - For each task planned under LCEP a separate card should be prepared which, apart from the description of the departure situation and planned activities will also contain information about the entity responsible for its delivery, anticipated budget (cost estimate) and delivery date (schedule). It may also include anticipated effects of the activities.
 - It is recommended to supplement LCEP with objectives (together with the diagnosis and inventory of sources) with respect to the main air pollutants which are decisive for the local quality of the atmospheric air. LCEP, which provides the basis for planning efforts leading to the creation of low-carbon economy, should also identify all the important measures to improve the air quality.
 - Unequivocal wording describing the goals and objectives is necessary for the assessment of an LCEP. They should be described in a manner that is measurable, possible to evaluate and monitor. On the one hand, the goals and objectives should be realistic that is, possible to achieve if the planned tasks are delivered. On the other hand, they should be ambitious and should go beyond the baseline level. They should prompt the municipality and the entities participating in the implementation of LCEP to carry out various activities in order to reduce emissions.
- The final stage of the project implementation is the dissemination of the conclusions of the studies included in the report as well as promotion of the Tool for Public Scrutiny of Low-Carbon Economy Plans. We want the Tool to be used by local governments and the local non-governmental organizations.

WPROWADZENIE

Rosnąca świadomość konsekwencji zmiany klimatu⁽¹⁾, powodowanej działalnością człowieka, przyczynia się do większej akceptacji działań, które mają na celu powstrzymanie tego procesu. Przekonanie o tym, że nie można uniknąć ograniczania emisji, jest coraz bardziej powszechne. Działania na rzecz ochrony klimatu wpływają na sposób rozwoju gospodarki, a także na codzienne życie obywateli. W społeczeństwie stopniowo rośnie świadomość, że zmiana zachowania i nawyków jest konieczna. Mają one bowiem wpływ na środowisko, co w rezultacie wpływa na zdrowie i jakość życia ludzi. Jednym z przykładów szkodliwego postępowania jest chociażby zużywanie większej ilości energii niż jest nam potrzebne. Prace na rzecz utrzymania stabilności systemu ekologicznego Ziemi muszą być podejmowane przez wszystkie grupy: organizacje i instytucje międzynarodowe, władze rządowe i samorządowe, podmioty gospodarcze, organizacje obywatelskie, społeczności lokalne itd.

Działania będą skuteczne i zwiększą prawdopodobieństwo uzyskania oczekiwanego pozytywnego rezultatu tylko wtedy, gdy zostanie opracowana odpowiednia strategia ich wdrażania. Ta potrzeba stała się jedną z przesłanek rozpoczęcia w Polsce prac nad krajowym programem rozwoju gospodarki niskoemisyjnej. W czerwcu 2010 roku ministerstwa gospodarki i środowiska przedłożyły do konsultacji społecznych i uzgodnień resortowych projekt założeń dokumentu Narodowy Program Redukcji Emisji Gazów Ciężkich⁽²⁾. Na podstawie wyników konsultacji zmieniono m.in. tytuł dokumentu i w dniu 31 marca 2011 roku zatwierdzono projekt założeń Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej. Projekt ten został przyjęty przez

Radę Ministrów 16 sierpnia 2011 roku⁽³⁾. Jako główny cel określono rozwój gospodarki niskoemisyjnej przy zapewnieniu zrównoważonego rozwoju kraju. Obszary tematyczne, w których powinny zostać podjęte działania to:

- rozwój niskoemisyjnych źródeł energii,
- poprawa efektywności energetycznej,
- poprawa efektywności gospodarowania surowcami i materiałami,
- rozwój i wykorzystanie technologii niskoemisyjnych,
- zapobieganie powstawaniu odpadów oraz poprawa efektywności gospodarowania nimi,
- promocja nowych wzorców konsumpcji.

Prace nad przygotowaniem programu trwały 4 lata. Dopiero 4 czerwca 2015 roku kierownictwo Ministerstwa Gospodarki⁽⁴⁾ zaakceptowało projekt Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej⁽⁵⁾. Program ten obejmuje działania, mające na celu przede wszystkim zmniejszenie poziomu emisyjności polskiej gospodarki, od etapu wydobywania surowców poprzez wytworzenie produktów, transport i dystrybucję, aż po użytkowanie produktów i zarządzanie odpadami. Jest także dokumentem wskazującym na kierunki dostosowania polskiej gospodarki do polityki klimatycznej, gospodarczej, społecznej i energetycznej Unii Europejskiej, zwłaszcza w zakresie określonym w kluczowej inicjatywie UE: Europa 2020⁽⁶⁾ oraz dokumentów uszczegółowiających tę inicjatywę:

- *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*⁽⁷⁾,
- *Plan działania w dziedzinie energii do 2050 roku*⁽⁸⁾,

1. Zmiana Klimatu 2013. Fizyczne podstawy naukowe, Przyczynek I Grupy Roboczej do Piątego Raportu oceny zmiany klimatu, Podsumowanie dla Decydentów, IPCC (Międzynarodowy Zespół ds. Zmiany Klimatu), 2013, s. 19. Tłumaczenie polskie dostępne na stronie <https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/polish/ar5-wg1-spm.pdf>

2. Firląg Sz., Terlikowski W., Węglarz A., 2014, Nowa misja – niższa emisja. Gospodarka niskoemisyjna w gminach, Wyd. Krajowe Stowarzyszenie Inicjatyw, Białystok.

3. Ministerstwo Gospodarki, 2015, Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej. Projekt dokumentu przyjęty przez kierownictwo Ministerstwa Gospodarki w dniu 4 sierpnia 2015, Warszawa.

4. Niestety, dokument nie został do tej pory zaakceptowany przez Radę Ministrów.

5. Ministerstwo Gospodarki, 2015, Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej. Projekt ...

6. http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource-efficient_europe_pl.pdf

7. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf

8. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290885_com_com%282011%290885_pl.pdf

- Plan działań na rzecz przejścia do konkurencyjnej gospodarki niskoemisyjnej w 2050 roku⁽⁹⁾,
- Plan na rzecz efektywności energetycznej z 2011 roku⁽¹⁰⁾,
- Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu⁽¹¹⁾.

Narzędziem wspierającym wdrażanie Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej na poziomie lokalnym powinny stać się gminne Plany Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN), czyli dokumenty, których celem jest określenie wizji⁽¹²⁾ i kierunków niskoemisyjnego rozwoju gminy. Plany te powinny przyczynić się do osiągnięcia średnioterminowych celów polityki klimatycznej, w tym priorytetów określonych w pakiecie klimatyczno-energetycznym UE do roku 2020, tj.:

- redukcji emisji gazów cieplarnianych;
- zwiększenia udziału energii pochodzącej z źródeł odnawialnych;
- redukcji zużycia energii finalnej poprzez podniesienie efektywności energetycznej.

PGN powinny także wspierać działania na rzecz poprawy jakości powietrza, szczególnie na obszarach, na których odnotowano przekroczenia poziomów dopuszczalnych stężeń zanieczyszczeń powietrza i realizowane są programy naprawcze ochrony powietrza (POP) oraz plany działań krótkoterminowych (PDK).

Plany Gospodarki Niskoemisyjnej będą miały zatem duże znaczenie dla rozwoju gospodarki niskoemisyjnej i poprawy jakości powietrza w Polsce. Jeśli zostaną dobrze przygotowane i będą proponowały działania, których wdrożenie pozwoli osiągnąć realne i ambitne cele, to przyczynią się do aktywnego włączenia się naszego kraju w ochronę klimatu na świecie.

9. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290112_/com_com%282011%290112_pl.pdf

10. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.o?uri=COM:2011:0109:FIN:PL:PDF>

11. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.o?uri=COM:2011:0144:FIN:pl:PDF>

12. Nie zawsze musi tak być. PGN może stanowić program wykonawczy do strategii rozwoju gminy. Wówczas wizja rozwoju jest zawarta w strategii, a PGN opisuje działania potrzebne do zrealizowania tej wizji w zakresie rozwoju niskoemisyjnego. Przy braku strategii rozwoju PGN może ją zastępować i wtedy faktycznie będzie on zawierał wizję rozwoju.

Plan również musi określić, jak gmina zrealizuje wyznaczone cele. Powinien zatem opisać planowane działania, w tym inwestycyjne i „nieinwestycyjne”, sposób ich finansowania oraz metodę monitoringu realizacji planu co najmniej do 2020 roku, z możliwością wydłużenia perspektywy czasowej. Adresatem PGN nie ma być jedynie urząd gminy i podległe mu jednostki. Dokument powinien wskazywać cele i zadania mieszkańcom gminy oraz podmiotom zlokalizowanym na jej terenie. Chociaż władze samorządowe nie mogą bezpośrednio nakazać mieszkańcom⁽¹³⁾ i podmiotom gospodarczym wdrażania działań dodatkowych (wykraczających poza ich ustawowe obowiązki), takich jak inwestowanie własnych środków np. w termomodernizację budynków, to dysponują licznymi instrumentami, które mogą ich do tego zachęcać. Takimi instrumentami mogą być programy dofinansowywania inwestycji w odnawialne źródła energii prowadzone przez osoby prywatne i podmioty gospodarcze, a także działania edukacyjne lub kontrolne (np. dotyczące sposobu korzystania ze środowiska w przedsiębiorstwach naruszających warunki korzystania ze środowiska lub będących dużymi źródłami emisji).

Podstawą dobrego planu jest wykonanie rzetelnej inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych na terenie gminy⁽¹⁴⁾, opartej na gminnym bilansie energetycznym. W inwentaryzacji należy ująć m.in. budynki publiczne i mieszkalne, transport, gospodarkę odpadami oraz przemysł i usługi, a także określić główne źródła emisji oraz istniejące możliwości jej redukcji.

Na tej podstawie planuje się zadania, których realizacja przyczyni się do osiągnięcia założonych celów. Zadania mogą bazować na istniejących już planach i strategiach lub też wiązać się ze zmianami w tych dokumentach. Dla planowanych działań należy określić podmiot odpo-

13. Wprowadzenie tzw. poprawki antysmogowej znacząco zwiększyło kompetencje i uprawnienia samorządów w zakresie działań mających na celu poprawę jakości powietrza atmosferycznego.

14. Posługiwanie się wielkościami wskaźnikowymi (np. śladem węglowym) należy uznać za niewystarczające, nie niesie bowiem wiedzy o priorytetach, jakie powinny zostać uwzględnione w planowanych działaniach.

wiedzialny za ich wykonanie, przewidywany budżet, źródła finansowania, plan wdrażania, monitorowania i ewaluacji oraz wskaźniki osiągnięcia celów. Opracowany projekt dokumentu powinien być poddany procedurze strategicznej oceny oddziaływania na środowisko⁽¹⁵⁾.

Sporządzając Plan Gospodarki Niskoemisyjnej trzeba pamiętać, że powinien on być dokumentem strategicznym⁽¹⁶⁾, który określi sposoby ograniczania emisji. Nie należy go traktować jako programu wykonawczego, uzasadniającego wydatki zapisane w Wieloletnim Programie Inwestycyjnym gminy bądź inwestycje planowane do współfinansowania ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ). Takie potraktowanie PGN może być kuszące, gdyż zgodnie z obowiązującymi obecnie kryteriami

posiadanie zatwierdzonego przez Radę Gminy aktualnego Planu Gospodarki Niskoemisyjnej jest jednym z warunków uzyskania wsparcia ze środków POIiŚ i RPO. Byłoby to jednak sprzeczne z głównym celem dokumentu, czyli rozwojem gospodarki niskoemisyjnej.

Transformacja niskoemisyjna, mająca na celu przystosowanie gospodarki i rozwoju społecznego do wymagań wynikających z konieczności aktywnego przeciwdziałania zmianie klimatu, w znacznym stopniu będzie wpływać na sposób i jakość życia mieszkańców gmin wdrażających PGN. Proces przygotowywania planu powinien być zatem szeroko konsultowany ze społeczeństwem. Chociaż należy odnotować ogromny postęp w zakresie uspołeczniania zarządzania sprawami publicznymi w Polsce w ciągu ostatnich 25 lat, to nadal zbyt często potrzeby mieszkańców są pomijane w procesie podejmowania decyzji. Przekonanie o konieczności wzmocnienia roli lokalnej społeczności w tym procesie stało się jednym z podstawowych powodów rozpoczęcia projektu „Kontrola obywatelska nad wdrażaniem polityki niskoemisyjnej”.

15. Właściwy dla danej gminy Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska i Państwowy Inspektorat Sanitarny może stwierdzić brak obowiązku wykonania SOOŚ dla PGN. Tym niemniej w ocenie Autorów niniejszego raportu PGN jako dokument wyznaczający kierunki przyszłych inwestycji wymaga przeprowadzenia postępowania w sprawie strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

16. Lub – zgodnie z tym, co napisano w przypisie 12 – wspierającym realizację strategii rozwoju gminy.

PROJEKT „KONTROLA OBYWATELSKA NAD WDRAŻANIEM POLITYKI NISKOEMISYJNEJ”

Podstawowym celem projektu było opracowanie Narzędzia Kontroli Obywatelskiej (NKO) pozwalającego na ocenę jakości gminnych Planów Gospodarki Niskoemisyjnej przez mieszkańców gminy i przedstawicieli organizacji ekologicznych oraz wzmocnienie nadzoru społecznego nad sposobem wdrażania działań niskoemisyjnych.

Projekt ma umożliwić obywatelom sprawdzenie – bez sięgania po opinię specjalistów – czy PGN w ich gminie został właściwie przygotowany i odpowiada ich potrzebom oraz potrzebom gminy. Możliwość przeprowadzenia takiej kontroli przy wykorzystaniu proponowanej metody zwiększy rolę organizacji pozarządowych w planowaniu zrównoważonego rozwoju, budowaniu sprawiedliwości społecznej i wzmacnianiu demokracji na poziomie lokalnym. Lepsza komunikacja między mieszkańcami a urzędem gminy może przelożyć się na bardziej efektywną transformację w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Jednocześnie narzędzie pełni rolę edukacyjną.

Projekt „Kontrola obywatelska nad wdrażaniem polityki niskoemisyjnej” realizowany był przez Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki we współpracy z partnerami: Instytutem na rzecz Ekorozwoju i norweską organizacją Framtiden i våre hender (Przyszłość w naszych rękach) 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).

Przystępując do realizacji projektu uznano, że ze względu na jego cele istotna jest nie tylko jakość i kompleksowość samego dokumentu PGN, ale także przebieg procesu jego opracowania. Zaproszenie mieszkańców do współdecydowania o treści Planu Gospodarki Niskoemisyjnej oraz zbieżność końcowego

dokumentu z oczekiwaniami społecznymi jest równie istotna, jak jakość tego dokumentu. Nawet najlepsza strategia, która nie była przygotowywana i konsultowana ze społeczeństwem, nie przyczyni się do pozytywnej¹⁷⁾ aktywizacji społeczności lokalnej. Dlatego też uznano, że w skład powołanego na potrzeby projektu Zespołu Ekspertów powinni wejść nie tylko specjaliści od zagadnień technicznych i procesów transformacji niskoemisyjnej, ale także od procesów partycypacji społecznej, komunikacji i zarządzania na poziomie lokalnym.

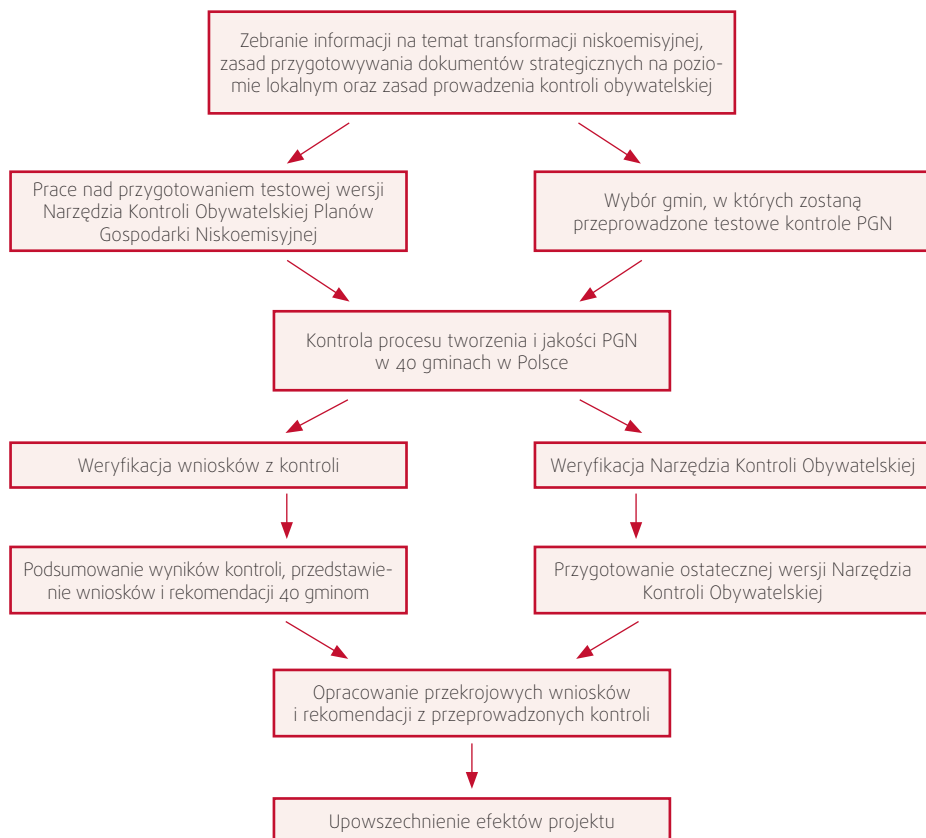
Powołany został także Komitet Sterujący projektu, którego zadaniem była weryfikacja i ocena przebiegu realizacji projektu oraz pracy koordynatorów i ekspertów, a także przedstawianie rekomendacji na temat poprawy jakości opracowanych materiałów.

Metoda pracy

Pierwszym etapem prac było przygotowanie testowej wersji Narzędzia Kontroli Obywatelskiej (NKO). Początkowo planowano, że będzie ono miało charakter ilościowy (każdej odpowiedzi na pytanie zawarte w NKO odpowiadałaby odpowiednia liczba punktów). Ze względu na to, że zgodnie z projektem z NKO miały korzystać osoby, które nie posiadają eksperckiej wiedzy na temat transformacji niskoemisyjnej, z podejścia takiego zrezygnowano. Przyjęto natomiast propozycję, aby narzędzie podzielone zostało na kilka podstawowych bloków tematycznych oceniających różne aspekty tworzenia PGN – zarówno ocenę procesu sporządzania dokumentu i jakości konsultacji społecznych, jak i ocenę logiki samego dokumentu oraz zakresu planowanych w PGN działań. Uzgodniono także,

17. W takim przypadku można się spodziewać, że mieszkańcy będą raczej występować przeciwko zawartym w takim dokumencie zadaniom, krytykować je lub ignorować, niż aktywnie wspierać ich wdrażanie.

Rys. 1. Najważniejsze etapy pracy w projekcie



że pytania w NKO będą miały charakter pytań zamkniętych (z możliwością wyboru odpowiedzi jedynie TAK lub NIE).

Przygotowując NKO eksperci wykorzystywali różne materiały pomocnicze otrzymane od partnera norweskiego Framtiden i våre hender (wyjaśnienie, jakie zasady sporządzania gminnych planów adaptacji do zmian klimatu przyjęto w Norwegii, jakie są tam możliwości pozyskania informacji środowiskowych przez obywateli oraz sposoby oceny zgłaszanych planów i strategii pod kątem ich przydatności; tłumaczenie publikacji FIVH dotyczącej dobrych praktyk norweskich w zakresie planowania proklimatycznego na poziomie lokalnym

„The Sound Climate Policies”) i zebrane na potrzeby projektu przez zespół zarządzający, w tym między innymi przykładowe plany, które w czasie tworzenia NKO były już ukończone; zalecenia Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) określające minimalny zakres planów przygotowywanych z dofinansowaniem Funduszu; a także doświadczenia gmin, w których przygotowano Plany działań na rzecz zrównoważonej energii (Sustainable Energy Action Plan, SEAP). Przy tworzeniu ostatecznej wersji testowego Narzędzia Kontroli Obywatelskiej PGN wzięto pod uwagę wskazówki partnera norweskiego i uwagi Komitetu Sterującego.

W wyniku pracy na tym etapie stworzono testową wersję NKO, zawierającą **53 pytania w dwóch podstawowych blokach** (pierwszy – oceniający proces tworzenia PGN w gminie, drugi – skupiający się na ocenie jakości dokumentu PGN). Narzędzie to⁽¹⁸⁾ przedstawione jest dalej (s. 16-20).

W wersji NKO wykorzystywanej do kontroli do każdego pytania dodano miejsce na zaznaczenie odpowiedzi „TAK”, „NIE” lub „Nie udało się znaleźć odpowiedzi”. Osoby, które przeprowadzały kontrolę w wybranych gminach (zob. niżej) poproszono o podanie – do celów testowych – źródła informacji oraz określenie czasu poszukiwania odpowiedzi. Podanie źródła miało pomóc w późniejszej weryfikacji, czy wybrana odpowiedź jest prawidłowa, a podanie czasu – na sprawdzenie, czy udzielenie odpowiedzi na dane pytanie nie jest zbyt trudne i czy należy pytanie pozostawić bez zmian bądź rozważyć jego zmianę na kolejnych etapach projektu.

16

W trakcie prac nad testową wersją NKO okazało się, że przyjęty model narzędzia – zawierający jedynie pytania zamknięte – może spowodować, że w trakcie analizy wykonywanej w gminie nie zostanie wzięty pod uwagę kontekst lokalny, wynikający np. z istniejących w gminie problemów ekologicznych, jakości powietrza na jej terenie, jej współpracy w zakresie ochrony środowiska z gminami sąsiadującymi itp. Uznano ponadto, że kontrola oparta wyłącznie na materiałach dostępnych w internecie może prowadzić do błędów w ocenie.

Zdecydowano się zatem na uzupełnienie NKO o dwa elementy: listę pytań do wywiadów oraz listę dokumentów, które mogą wnieść dodatkowe dane i informacje do wyników oceny PGN. Osoby testujące NKO poproszono, aby przeprowadziły wywiady z przedstawicielem władz gminy, pracownikiem urzędu gminy

18. Testowa wersja NKO wykorzystywana przez osoby prowadzące kontrolę w 40 gminach była nieco szersza niż wersja testowa przedstawiona w niniejszej publikacji – zawierała bardziej szczegółowe opisy poszczególnych bloków, informacje o sposobie interpretowania uzyskanych wyników, miejsce na wpisywanie odpowiedzi i komentarzy i in. W niniejszym rozdziale zamieszczono jedynie te elementy testowej wersji, które różnią się od wersji końcowej przedstawionej w załączniku.

zaangażowanym w prace przy tworzeniu PGN, radnym oraz przedstawicielem wykonawcy programu (jeśli jego wykonanie gmina zleciła zewnętrznemu wykonawcy). Celem wywiadów było z jednej strony poznanie motywów, jakimi kierowały się władze gminy przystępując do wykonania PGN, z drugiej – lepsze poznanie problemów gminy oraz zweryfikowanie informacji dotyczących sposobu i zakresu konsultacji społecznych, jakie przeprowadzono na etapie przygotowywania programu.

Analiza dokumentów miała natomiast przynieść informację o stanie środowiska (zwłaszcza jakości powietrza) gminy oraz jej uwarunkowaniach rozwojowych i społecznych.

Testowa wersja Narzędzia Kontroli Obywatelskiej Planów Gospodarki Niskoemisyjnej wykorzystana w trakcie prowadzenia kontroli w 40 gminach

Blok I. TWORZENIE PGN

Część 1. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W TWORZENIU PGN

A. Informowanie

Ocena na tym etapie służy sprawdzeniu jakości udostępniania informacji o celu i procesie tworzenia PGN oraz sposobie jej przekazywania.

1. Czy na stronie internetowej urzędu lub w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) podano wyraźną i łatwo dostępną, skierowaną do społeczeństwa informację o przystąpieniu do opracowania Planu Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN)?
2. Czy o przystąpieniu do opracowania PGN organ dodatkowo informował społeczeństwo w sposób inny niż przez stronę internetową lub BIP?
3. Czy udostępniano publicznie (co najmniej w wersji elektronicznej) informacje dotyczące postępu prac lub dokumenty stanowiące podstawę PGN?
4. Czy proces tworzenia PGN poprzedzony został

skierowanymi do mieszkańców działaniami edukacyjnymi na temat gospodarki niskoemisyjnej lub takie działania towarzyszyły procesowi?

B. Angażowanie społeczeństwa

Ocena ma na celu sprawdzenie skuteczności angażowania społeczeństwa w proces tworzenia PGN – aktywności w tym zakresie organu opracowującego dokument bądź zlecającego przygotowanie dokumentu.

5. Czy w celu zebrania danych dotyczących zużycia energii i emisji dwutlenku węgla na potrzeby PGN mieszkańcy zostali zachęcani do udostępnienia takich informacji ze swoich gospodarstw domowych?
6. Czy w procesie tworzenia PGN (przed konsultacjami projektu), mając na względzie aktywizację społeczeństwa i zaangażowanie w proces, dano możliwość składania uwag co do kierunków działań i inwestycji w ramach PGN?
7. Czy w procesie tworzenia PGN, przed konsultacjami projektu, zagwarantowano możliwość współtworzenia projektu przez społeczeństwo, tj. możliwość swobodnej wypowiedzi co do kierunków działań i inwestycji przewidzianych w PGN podczas spotkań z mieszkańcami lub w innej zaplanowanej i zorganizowanej formie?

C. Konsultacje społeczne projektu PGN

Ocena ma na celu sprawdzenie jakości konsultacji społecznych projektu¹⁹⁾ PGN (przed jego przyjęciem).

8. Czy na stronie internetowej organu lub w BIP podano informację o przystąpieniu do konsultacji społecznych projektu PGN?
9. Czy o rozpoczęciu procedury konsultacji projektu PGN organ dodatkowo informował społeczeństwo w sposób inny niż przez

- stronę internetową (listy, plakaty, ulotki, informacje w lokalnej prasie/telewizji, spotkania)?
10. Czy udostępniano konsultowany projekt PGN w domenie publicznej, co najmniej w wersji elektronicznej?
11. Czy w procesie konsultacji projektu PGN dano możliwość składania uwag?
12. Czy w procesie konsultacji projektu PGN stworzono warunki zapewniające możliwość dialogu pomiędzy społeczeństwem a decydentami?
13. Czy projekt PGN był konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko PGN lub prognoza była konsultowana przed projektem PGN?
14. Czy upubliczniono (co najmniej w wersji elektronicznej na stronie internetowej organu lub w Biuletynie Informacji Publicznej) raport z konsultacji społecznych projektu PGN?
15. Czy raport z konsultacji społecznych projektu PGN zawierał informację na temat uwag uwzględnionych oraz nieuwzględnionych wraz z podaniem merytorycznych przyczyn ich odrzucenia?

Część 2. POZIOM ZAANGAŻOWANIE URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN

Ocena dotyczy sposobu pracy nad planem. Zaangażowanie urzędników w proces opracowania PGN zwiększa szanse na pełne uwzględnienie sytuacji w danej gminie i akceptację planu przez mieszkańców, a także większy udział tak urzędników, jak i mieszkańców we wdrażaniu planu.

16. Czy decyzję o przygotowaniu PGN wójt/burmistrz/prezydent podjął po konsultacji lub wspólnie z radą gminy/radą miasta?
17. Czy PGN został opracowany przez wewnętrznych specjalistów (np. pracownicy urzędu gminy) ewentualnie przy ograniczonym i właściwie ukierunkowanym wsparciu konsultantów zewnętrznych?
18. Czy proponowana treść PGN przed jego przyjęciem/zatwierdzeniem była przedmiotem dyskusji w komisjach lub w trakcie sesji rady gminy/rady miasta?

19. Niezależnie od trybu, w jakim są prowadzone, i niezależnie od podstawy prawnej (może to być Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ewentualnie – regulamin konsultacji w gminie, inne przepisy), ponieważ nie jest to istotne z punktu widzenia uspołeczniania procesu.

Blok II. PGN

Część 1. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA WE WDRAŻANIU, MONITORINGU I EWALUACJI REALIZACJI PLANU

W tej części zapisy PGN są oceniane pod kątem uwzględnienia roli społeczeństwa w tworzeniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ewaluacji PGN. Zapisy dotyczące monitoringu, wdrażania i ewaluacji PGN są podstawą przejrzystości działań władz publicznych, ułatwiają kontrolę obywatelską. Dodatkowo, działania edukacyjne są kluczowe dla skutecznego wdrażania PGN, wspierają świadomą partycypację społeczeństwa w realizacji planu.

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym

19. Czy PGN zawiera informację o roli społeczeństwa w tworzeniu tego dokumentu strategicznego (dotyczącą co najmniej konsultacji społecznych)?
20. Czy PGN określa rolę społeczeństwa we wdrażaniu tego dokumentu strategicznego?
21. Czy PGN przewiduje prowadzenie działań edukacyjnych skierowanych do mieszkańców?

B. Monitoring i ewaluacja

22. Czy PGN opisuje sposób monitorowania wdrażania PGN?
23. Czy PGN wskazuje kroki do podjęcia w przypadku określonych, niezadowolających w stosunku do celów PGN, wyników monitoringu, w tym ewentualną aktualizację dokumentu?
24. Czy w PGN wskazano na konieczność upubliczniania raportów z monitoringu efektów środowiskowych wdrażania planu lub określono rolę obywateli w samym procesie monitoringu?
25. Czy w PGN zaplanowano ewaluację jego wdrażania i określono rolę obywateli w procesie ewaluacji PGN?

Część 2. LOGIKA DOKUMENTU

Ocena ma na celu sprawdzenie jakości PGN pod kątem logiki zastosowanego podejścia procesowego: ocenę poprawności sformułowanych celów, ich spójność i wymierność. Interesuje nas, czy celom zostały przypisane zadania, których realizacja przyczyni się do ich osiągnięcia ze wskazaniem osób/podmiotów odpowiedzialnych oraz czy PGN zawiera informacje o planowanych kosztach związanych z jego wdrażaniem oraz przewidywany harmonogram działań.

26. Czy w PGN zostały określone cele, które są konkretne i jasne (zrozumiałe), także mierzalne, realne i możliwe do osiągnięcia w określonym czasie (czy cele są określone zgodnie z zasadami sprawnego zarządzania)?
27. Czy cele określone w PGN wynikają z diagnozy i zidentyfikowanych problemów (właściwie na nie odpowiadają)?
28. Czy w PGN określono zadania, których realizacja pozwoli na osiągnięcie celów Planu?
29. Czy zadania wyznaczone w PGN mają określony harmonogram ich realizacji?
30. Czy dla zadań określonych w PGN wyznaczono niezbędne zasoby organizacyjne i osobowe umożliwiające ich skuteczną realizację?
31. Czy dla każdego zadania określono niezbędne zasoby finansowe (szacunkowy budżet) na ich realizację wraz z podaniem źródła finansowania?
32. Czy cele zawarte w PGN lub odpowiednie działania służące ich realizacji są wymierne, tj. są podane w postaci wskaźników (produktu i rezultatu)?
33. Czy w PGN zawarto informacje na temat spójności dokumentu z innymi dokumentami strategicznymi, np.: Strategią Rozwoju Gminy lub w przypadku braku spójności zalecono wpisanie kluczowych zadań wynikających z PGN do Strategii Rozwoju Miasta/Gminy?
34. Czy w PGN zalecono wpisanie kluczowych zadań wynikających z PGN do budżetu gminy na dany rok oraz do Wieloletniej Prognozy Finansowej (WPF)?
35. Czy zapisy PGN (cele, a także działania) są logicznie powiązane z innymi lub podobnymi

działaniami podmiotów działających w szerszym otoczeniu danej gminy, w tym innych, sąsiednich gminach?

36. Czy w PGN zawarto informacje na temat spójności dokumentu z Regionalnym Programem Operacyjnym (RPO) województwa, w którym znajduje się dana gmina lub innymi programami pomocowymi np. programami WFOŚiGW, Programem Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko (POIS), Programem Horizon 2020 czy Interreg?
37. Czy opracowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN) zostało poprzedzone lub wykonane było łącznie z aktualizacją Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe?

Część 3. ZAKRES DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN

Ocena ma na celu sprawdzenie, czy zawartość planu jest prawidłowa – to jest, czy opiera się on na rzeczywistych danych dotyczących emisji i ich głównych źródeł oraz czy na tej podstawie zaplanowane zostały działania, które zapewnią ograniczenie emisji gazów cieplarnianych oraz innych zanieczyszczeń powietrza i poprawy jego jakości, w szczególności czy planowane działania obejmują wszystkie istotne sektory, których działalność wywiera (lub może wywierać) istotny wpływ na ten element środowiska.

38. Czy na potrzeby PGN wykonano inwentaryzację źródeł i wielkości emisji gazów cieplarnianych w gminie?
39. Czy wykonano inwentaryzację źródeł i wielkości emisji do powietrza innych zanieczyszczeń występujących w danej gminie?
40. Czy w PGN przedstawiono wymierne (konkretne, policzalne) cele redukcji emisji gazów cieplarnianych?
41. Czy w PGN przedstawiono wymierne (konkretne, policzalne) cele redukcji emisji innych (niż gazy cieplarniane) zanieczyszczeń do powietrza?
42. Czy w PGN przedstawiono cele w zakresie efektywności energetycznej?

43. Czy dla przyjętych celów w zakresie efektywności energetycznej zaplanowano działania, które pozwolą na ich osiągnięcie?
44. Czy w PGN przedstawiono cele w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii (OZE)?
45. Czy dla przyjętych celów w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii zaplanowano działania, które pozwolą na ich osiągnięcie?
46. Czy w PGN przedstawiono cele w zakresie edukacji m.in. w obszarze efektywnego korzystania z energii i promocji prawidłowych postaw konsumenckich?
47. Czy w PGN przedstawiono działania w zakresie edukacji proefektywnościowej i promocji prawidłowych postaw konsumenckich?
48. Czy w PGN przedstawiono cele w zakresie planowania przestrzennego?
49. Czy w PGN przedstawiono działania w zakresie planowania przestrzennego?
50. Czy w PGN przedstawiono cele w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń do powietrza dla sektora transportu?
51. Czy w PGN przedstawiono działania w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń do powietrza dla sektora transportu?
52. Czy zaplanowano cele dotyczące redukcji emisji w przedsiębiorstwach zlokalizowanych na terenie gminy?
53. Czy zaplanowano działania dotyczące redukcji emisji w przedsiębiorstwach zlokalizowanych na terenie gminy?

Wybór i prezentacja gmin, w których przeprowadzono kontrolę testową PGN

Podczas prac nad pierwszą wersją Narzędzia Kontroli Obywatelskiej prowadzono również przegląd, który miał na celu wytypowanie kilkunastu gmin do testowych kontroli NKO. Prowadzono go od 15 kwietnia do 20 lipca 2015 roku według przyjętych kryteriów:

- gmina musi mieć skończony PGN i uchwałę dotyczącą jego przyjęcia;

Tabela 1.: Typ i wielkość gmin, w których przeprowadzono kontrolę testową PGN, oraz informacja o wykonawcy (lub współwykonawcy) Programu

Województwo	Gmina	Typ gminy	Liczba mieszkańców	Wykonawca PGN
dolnośląskie	Bolesławiec	miejska	40 000	Centrum Doradztwa Energetycznego Sp. z o.o.
	Strzelin	miejsko-wiejska	21 656	ENVI CONSULTING
	Oława	wiejska	14 781	INVESTMENT MANAGEMENT ENVIRONMENT CONSULTING
kujawsko-pomorskie	Bydgoszcz	miejska	362 286	Consus Carbon Engineering sp. z o.o.
	Barcin	miejsko-wiejska	14 791	ZAKŁAD INŻYNIERII ŚRODOWISKA, JACEK MIKLAS
lubelskie	Jeziorzany	wiejska	2 945	BIOENERGETICS CONSULTING
	Piaski	miejsko-wiejska	10 658	Dariusz Osiak, Biuro przygotowania projektów i zarządzania funduszami UE
lubuskie	Skwierzyna	miejsko-wiejska	12 621	Atrium Grupa Doradcza Sp.J.
	Zielona Góra	miejska	118 920	Pomorska Grupa Konsultingowa SA w Bydgoszczy
łódzkie	Sieradz	miejska	43 356	Główny Instytut Górnictwa w Katowicach + FEWE
	Maków	wiejska	6 053	Bajor Consulting
małopolskie	Nowy Targ	miejska	33 672	Consus Carbon Engineering sp. z o.o.
	Sułoszowa	wiejska	5 805	ECOVIDI Piotr Stańczuk
	Wadowice	miejsko-wiejska	38 118	Centrum Doradztwa Energetycznego Sp. z o.o.
mazowieckie	Siedlce	miejska	76 347	Centrum Doradztwa Energetycznego Sp. z o.o.
	Kampinos	wiejska	4 291	Agencja Użytkowania i Poszanowania Energii sp. z o.o.
	Mława	miejska	30 880	Biuro Studiów i Pomiarów Proekologicznych „EKOMETRIA” Sp. z o.o.
	Radzymin	miejsko-wiejska	24 548	IGO Sp. z o.o. Sp. k.
opolskie	Ozimek	miejsko-wiejska	20 989	EKO Pol Projekt
	Komprachcice	wiejska	10 661	ALBEKO
podkarpackie	Cieszanów	miejsko-wiejska	7 516	Centrum Doradztwa Energetycznego Sp. z o.o. i Adam Czekański „BIO-SAN”
	Dębica	miejska	46 854	CASE – Doradcy sp. z o.o. i Energorozwój S.A.
podlaskie	Suwałki	miejska	69 404	FEWE
	Bielsk Podlaski	miejska	26 336	Westmor consulting
pomorskie	Lębork	miejska	35 069	WGS84 Polska Sp. z o.o.
	Tczew	miejska	60 610	Ekometria sp. z o.o.
śląskie	Katowice	metropolia	301 834	FEWE
	Lubliniec	miejska	24 125	NOWA ENERGIA
	Wielowieś	wiejska	5 971	IGO sp. z o.o.
	Bieruń	miejska	19 681	Agencja Użytkowania i Poszanowania Energii sp z o.o.
świętokrzyskie	Ostrowiec Świętokrzyski	miejska	72 277	ATMOTERM SA
	Morawica	wiejska	15 373	Pomorska Grupa Konsultingowa S.A.
warmińsko-mazurskie	Elk	miejska	59 790	FEWE
	Olsztyn	miejska	175 482	Consus Carbon Engineering sp. z o.o.; Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A.
wielkopolskie	Kurzętnik	wiejska	9 043	Fundacji na Rzecz Rozwoju Polski Północno - Wschodniej „IDEA”
	Leszno	miasto na prawach powiatu	64 612	ATMOTERM i FEWE
	Koło	miejska	23 034	Pomorska Grupa Konsultingowa SA
	Orchowo	wiejska	3 892	Faber Consulting
zachodniopomorskie	Płoty	miejsko-wiejska	9 212	WGS84 Polska Sp. z o.o.
	Nowogródek Pomorski	wiejska	3 290	ONTZ Sp. z o.o.

- z każdego województwa zostaną wybrane przynajmniej 2 gminy;
- należy wybrać gminy różnej wielkości i o różnym statusie: miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie;
- Programy Gospodarki Niskoemisyjnej poddane ocenie powinny być przygotowane przez różnych wykonawców (samodzielnie przez gminę, całkowicie przez ekspertów zewnętrznych, przez mieszane zespoły itp.). Założono, że przynajmniej jeden z analizowanych dokumentów będzie przygotowany samodzielnie przez gminę;
- do kontroli zostanie wybrana przynajmniej jedna gmina, która sfinansowała wykonanie PGN z własnych środków.

W celu wybrania właściwych gmin przeprowadzono przegląd ponad 600 projektów, które uzyskały pozytywny wynik oceny formalnej w ramach działania 9.3 Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej – Plany gospodarki niskoemisyjnej w ramach Priorytetu IX Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko⁽²⁰⁾. Uzyskano listę projektów PGN, których realizatorzy przesłali do NFOŚiGW wniosków o płatność końcową. Część z 58 gmin umieszczonych na tej liście została włączona do wstępnej listy gmin do kontroli. Analizowano również listę przetargów na wykonanie PGN⁽²¹⁾ oraz treści internetowe⁽²²⁾.

Zespołowi zarządzającemu udało się zidentyfikować 142 gminy, które w tym okresie posiadały wykonane Plany Gospodarki Niskoemisyjnej, przyjęte uchwałą rady gminy. Dla każdej z nich zgromadzono następujące informacje: województwo, liczba mieszkańców gminy i jej charakter (miejska, wiejska, miejsko-wiejska), źródło finansowania PGN, wykonawca, stan pracy (czy PGN uchwalony, czy na etapie konsultacji) i przydatne adresy internetowe (np. linki do uchwał rady gminy – o przystąpieniu do prac nad dokumentem lub jego zatwierdzeniu, dokumentu PGN, informacji o konsultacjach, itp.).

20. Nawiązano kontakt z Departamentem Gospodarki Niskoemisyjnej NFOŚiGW, do którego skierowano wniosek o dostęp do informacji publicznej. Skoncentrowano się na projektach, których realizacja została zakończona i dla których NFOŚiGW otrzymał już sprawozdania.

21. www.portalzpp.pl

22. Korzystano m.in. ze stron: www.niskaemisaja.pl/, www.ekocde.pl

Niestety, nie zidentyfikowano żadnej gminy, która wykonałaby Plan Gospodarki Niskoemisyjnej całkowicie samodzielnie. Dlatego też zrezygnowano z tego kryterium.

Ostatecznie wybrano 40 gmin. Szczegółowe informacje na ich temat zostały zaprezentowane w tabeli na stronie 20.

Przed przystąpieniem do kontroli Planów Gospodarki Niskoemisyjnej w wymienionych powyżej 40 gminach zebrano informacje i dokumenty⁽²³⁾. Zgromadzono obszerny materiał, dzięki któremu można było przeprowadzić dokładną weryfikację PGN w gminach oraz przetestować Narzędzie Kontroli Obywatelskiej. Poniżej zostały zaprezentowane podstawowe trudności w trakcie prowadzenia takiej kontroli PGN.

Podstawowe trudności w trakcie prowadzenia kontroli PGN

- Problemy z przeprowadzeniem wywiadów. Przedstawiciele władz gmin odmawiali udzielenia wywiadu, a nawet jeśli się na niego zgadzali, to konsultowali odpowiedzi z urzędnikiem odpowiedzialnym w gminie za wykonanie PGN. Wiedza radnych na temat zarówno procesu tworzenia dokumentu, jak i jego treści niemal we wszystkich przypadkach była ograniczona. Radni z reguły powoływali się na informacje uzyskane od urzędników. Firmy, które były wykonawcami PGN, często odmawiały wywiadów uzasadniając to brakiem czasu, mimo iż kontrolerzy najczęściej chcieli przeprowadzać je drogą mailową (co dawało wykonawcy dużą swobodę odnośnie terminu udzielenia odpowiedzi). W części przypadków informację, którą starano się uzyskać w drodze wywiadów, pozyskano dopiero na etapie weryfikacji wyników kontroli PGN, kiedy urzędnicy kontaktowali się z przedstawicielami zespołu wykonawczego i przekazywali dodatkowe materiały i wyjaśnienia.
- Problemy z pozyskaniem dokumentów uzu-

23. Głównymi źródłami informacji były: urząd gminy, BIP, media lokalne, organizacje pozarządowe. W wielu gminach starano się przeprowadzić wywiady z przedstawicielami władz. Niestety część z urzędników odmówiła współpracy w tym zakresie.

pełniających. Choć dokumenty, które wykorzystywano w trakcie kontroli, powinny być ogólnie dostępne (np. uchwały rad gminnych, protokoły z posiedzeń komisji, strategie rozwoju itp.), to dostęp do nich w wielu przypadkach okazał się utrudniony, nie wszystkie były dostępne w internecie.

- Problemy ze znalezieniem organizacji pozarządowych zajmujących się tematyką gospodarki niskoemisyjnej, zainteresowanych kwestią ograniczania emisji lub szerzej – ochrony środowiska. Problem dotyczył szczególnie mniejszych, wiejskich i miejsko-wiejskich gmin, w których nie było takich organizacji. Brak aktywności lokalnej w tym obszarze może być jednym z powodów niskiego zainteresowania tworzeniem PGN.
- Problemy z weryfikacją uzyskanych wyników. W trakcie prac przyjęto zasadę, że informacje powinny być potwierdzone przynajmniej w dwóch niezależnych źródłach (np. informacja uzyskana w trakcie wywiadu, że prowadzone były konsultacje społeczne PGN, powinna zostać potwierdzona w dokumentach dostępnych w domenie publicznej – np. jako informacje o takich konsultacjach na stronie internetowej lub w BIP danego urzędu).
- Trudności z odnalezieniem materiałów archiwalnych w internecie. Tylko nieliczne gminy na potrzeby procesu tworzenia PGN stworzyły specjalne strony internetowe lub zakładki na takich stronach, gdzie archiwizowano wszystkie materiały i dokumenty związane z tym procesem. W wielu przypadkach odnalezienie niezbędnej informacji (np. artykułów na temat PGN zamieszczanych w prasie lokalnej) było bardzo trudne lub wręcz niemożliwe.

Uzyskane w trakcie prac doświadczenia wskazują, że o ile prosta kontrola procesu przygotowania i jakości gminnego Programu Gospodarki Niskoemisyjnej nie jest skomplikowana i nie zajmuje dużo czasu (w większości przypadków może zostać przeprowadzona w czasie od 3 do 6 godzin), to już dokonanie pełnej analizy i zweryfikowanie otrzymanych wyników jest znacznie trudniejsze i bardziej pracochłonne (co najmniej 31 dni robocze). Może stać się

to istotnym ograniczeniem dla prowadzenia kontroli obywatelskiej lokalnych PGN.

Dla każdej gminy wypełniono NKO oraz zebrano wiele dokumentów, dotyczących Programów Gospodarki Niskoemisyjnej i charakteryzujących wybrane gminy pod kątem ochrony środowiska, strategii rozwoju, planów inwestycyjnych itp. W większości gmin przeprowadzono wywiady. Na podstawie tych materiałów eksperci dokonali weryfikacji kontroli przeprowadzonej w gminach, a także oceny pytań zawartych w NKO oraz zaproponowanych w zestawie pytań do przeprowadzania wywiadów.

Następnie przygotowano opisy sytuacji w każdej z badanych gmin (w podziale na bloki tematyczne – zob. NKO) oraz sformułowano najważniejsze wnioski wynikające z przeprowadzonej kontroli i rekomendacje dla poszczególnych gmin. W taki sposób przygotowane dokumenty przekazywano przedstawicielom tych gmin, których one dotyczyły. Część gmin zgłosiła uwagi, co pozwoliło uzupełnić niektóre braki informacyjne oraz poprawić uzyskane wnioski i rekomendacje (np. w sytuacji, gdy komunikat nie został odnaleziony, lub gdy podczas kontroli nie było w BIP informacji o konsultacjach, a gmina potwierdziła, że taka informacja była zamieszczona tylko w trakcie konsultacji). Na tym etapie nie uwzględniono jednak wszystkich zgłoszonych uwag. Część z nich uznano za niezasadne⁽²⁴⁾. Niektóre dotyczyły sytuacji, w której dana gmina zdążyła już przeprowadzić aktualizację PGN. Ponieważ ponowne przeprowadzenie kontroli dotyczącej nowej wersji PGN nie było możliwe, w tych przypadkach w materiale dodano wyjaśnie-

24. Jednym z częściej powtarzających się zarzutów gmin wobec przedstawicieli zespołu projektowego były nadmierne oczekiwania wobec zakresu i sposobu prowadzenia konsultacji społecznych. Przedstawiciele gmin powoływali się na brak prawnego obowiązku informowania mieszkańców o przystąpieniu do prac nad PGN, włączania ich do procesu tworzenia tego dokumentu czy też prowadzenia konsultacji społecznych na etapie sporządzania PGN. Zdaniem zespołu projektowego zarzuty takie były bezzasadne. Jak już napisano na wstępie niniejszego opracowania, PGN jest dokumentem strategicznym, tworzącym podstawy do przeprowadzenia inwestycji mających na celu ograniczenie emisji do powietrza i budowę gospodarki niskoemisyjnej. Dlatego też konsultacje społeczne powinny być prowadzone co najmniej w zakresie wymaganym przez przepisy ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 poz. 1235 z późn. zm.).

nie, której wersji dokumentu dotyczą wnioski i rekomendacje.

Zweryfikowane wyniki kontroli wykorzystano do przygotowania najważniejszych wniosków na temat procesu tworzenia Planów Gospodarki Niskoemisyjnej oraz jakości tych dokumentów.

Na tym etapie dokonano także korekty Narzędzia Kontroli Obywatelskiej, podczas której wiele pytań doprecyzowano, a część usunięto. Praktyczna weryfikacja NKO wykazała, że odpowiedzi udzielane na niektóre pytania w różnych blokach dotyczą tego samego zagadnienia. Usunięto również pytania, których odpowiedzi nie wносиły do kontroli wartości dodanej lub też powodowały nadmierne trudności interpretacyjne. Pozwoliło to nie tylko ograniczyć liczbę pytań w NKO do 41, ale także uprościć proces interpretacji otrzymanych wyników. Ostateczna wersja Narzędzia Kontroli Obywatelskiej znajduje się w Załączniku oraz na stronie internetowej projektu: www.pkeom.pl/pgn.

Aby przeprowadzanie kontroli za pomocą NKO stało się jeszcze łatwiejsze, poprawiono opisy poszczególnych bloków oraz ujednolicono i uproszczono instrukcję w zakresie interpretacji odpowiedzi na poszczególne pytania. Tam, gdzie uznano, że będzie to przydatne, w instrukcji

podano przykłady wskazujące na sposoby interpretowania uzyskanych wyników.

Jednym z wniosków wynikającym z testu NKO było stwierdzenie, że zastosowanie pytań zamkniętych (z możliwością odpowiedzi TAK lub NIE) co prawda umożliwia dokonanie oceny przez osoby, które nie mają specjalistycznej wiedzy na temat gospodarki niskoemisyjnej, jednak znacznie ogranicza wyniki dokonywanej kontroli (zwłaszcza nie pozwala na ocenę jakościową dokumentu PGN czy ocenę jego adekwatności do potrzeb danej gminy i społeczności lokalnej). Dlatego też dodano do NKO dodatkowe rubryki, w których można wpisywać dodatkowe uwagi dotyczące określonych pytań lub ich bloków. Pozwoli to na rozszerzenie kontroli obywatelskiej nad PGN i ich pogłębienie.

Przeprowadzone działania dowiodły przydatności opracowanego w ramach projektu „Kontrola obywatelska nad wdrażaniem polityki niskoemisyjnej” Narzędzia Kontroli Obywatelskiej do przeprowadzania kontroli lokalnych Planów Gospodarki Niskoemisyjnej. Sposób ich przygotowania (podzielenie pytań na bloki tematyczne) powoduje, że może być ono wykorzystywane przez zainteresowane osoby i instytucje zarówno do kontroli całościowej, jak i kontroli wybranych elementów procesu przygotowania i tworzenia PGN.

PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI I REKOMENDACJE

Jednym z celów projektu było dokonanie oceny, w jakim zakresie obowiązek przygotowania Planów Gospodarki Niskoemisyjnej przez gminy ubiegające się o środki POIiŚ (przeznaczone na działania zmniejszające emisję gazów cieplarnianych oraz innych zanieczyszczeń powietrza) wpłynął na zacieśnienie współpracy samorządów lokalnych ze społecznością lokalną, czy został wykorzystywany do budowy społeczeństwa obywatelskiego i czy może się przyczynić do przyspieszenia transformacji polskiej gospodarki w kierunku niskoemisyjności.

Celem projektu było także określenie jakości planów dla wybranych gmin oraz próba sformułowania na ich podstawie bardziej ogólnych wniosków, które będą mogły być przedstawione zainteresowanym stronom: wykonawcom planów, gminom, instytucjom odpowiedzialnym za ochronę środowiska i wdrażanie zasad gospodarki niskoemisyjnej oraz organizacjom pozarządowym. Dlatego też zespół projektowy przeprowadził analizę wyników badań i dokonał ich syntezy, na podstawie której sformułował najważniejsze wnioski i rekomendacje dotyczące PGN.

Zostały one poniżej omówione w takim ujęciu, jakie zaproponowano w Narzędziu Kontroli Obywatelskiej Planów Gospodarki Niskoemisyjnej – to jest w podziale na najważniejsze bloki tematyczne.

Blok I. TWORZENIE PGN

Część 1. Udział społeczeństwa w tworzeniu PGN

A. Informowanie (pyt. 1 - 4)

Dlaczego jest to ważne?

Aby móc się zaangażować w opracowanie, a następnie wdrażanie dokumentów strategicznych, trzeba najpierw dowiedzieć się, że gmina planuje ich przygotowanie. Dlatego w analizie

udziału społecznego w procesie tworzenia PGN wiele uwagi poświęcono etapowi informowania. Badano, czy urzędy gmin podjęły działania mające na celu dostarczenie mieszkańcom – jako głównym interesariuszom – informacji o przystąpieniu do pracy nad PGN oraz wiedzy umożliwiającej zaangażowanie się w ten proces.

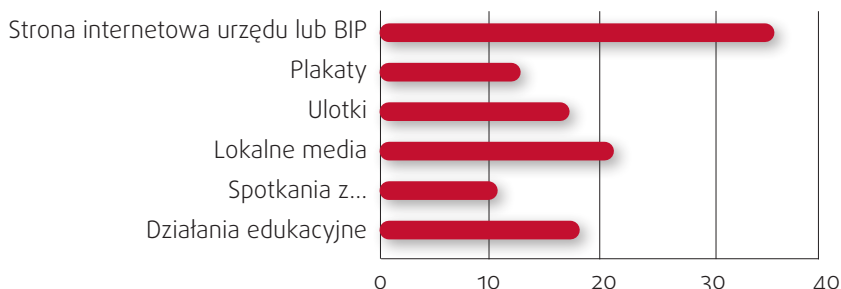
Informowanie mieszkańców o celach i przebiegu procesu opracowywania dokumentu buduje ich zaufanie i w rezultacie zapewnia większą gotowość do udzielania informacji niezbędnych do jego prawidłowego przygotowania. Wpisanie w proces tworzenia PGN działań edukacyjnych na temat niskoemisyjnej gospodarki podnosi poziom świadomości mieszkańców: dowiadują się o znaczeniu tego dokumentu oraz o potencjalnym wpływie planu na jakość życia. Dzięki temu rosną szanse na to, że dokument będzie akceptowany przez społeczeństwo, zrozumiały dla wszystkich mieszkańców gminy oraz osób i instytucji zainteresowanych transformacją niskoemisyjną, zarówno w zakresie potrzeb i celów, jak i kierunków działań. Dzięki temu zaplanowane w PGN działania mogą się okazać łatwiejsze do wdrażania.

Sytuacja w badanych gminach

Wszystkie gminy objęte pilotażową kontrolą z wykorzystaniem NKO zleciły opracowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej firmom zewnętrznym, wyłonionym w drodze przetargu. Decyzja o zakresie działań informacyjnych dotyczących przystąpienia do opracowania PGN oraz o tym, w jaki sposób ta informacja będzie przekazywana (Wykres 1), leżała jednak po stronie organu zlecającego.

Informacje dotyczące przystąpienia do pracy nad PGN przekazywano mieszkańcom przede wszystkim za pośrednictwem internetu. Zdecydowana większość urzędów gmin (35 z 40) zamieściła informację o przystąpieniu do

Wykres 1. Podstawowe sposoby informowania mieszkańców o przystąpieniu do sporządzania PGN w badanych gminach



Źródło: Wyniki badań własnych.

opracowania PGN na swoich stronach internetowych lub w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). W trzech przypadkach w internecie dostępne były materiały dotyczące późniejszych etapów procesu. W dwóch w ogóle nie udało się znaleźć informacji na temat PGN.

Trudność z odnalezieniem informacji na stronach internetowych może wynikać z faktu, że rzadko były one wyróżniane w szczególny sposób, np. na dedykowanej PGN stronie internetowej. Najczęściej komunikaty o przystąpieniu do pracy nad PGN ginęły w gąszczu innych aktualności, przez co nawet osoby zainteresowane tematem nie natrafiały na czytelną informację o tym, że proces opracowania planu w ich gminie się rozpoczął. Tym trudniej było im włączyć się w ten proces.

Stworzenie osobnych portali, dedykowanych wyłącznie procesowi tworzenia PGN, zidentyfikowano jedynie w przypadku z gmin (Lubliniec i Katowice). W Katowicach do komunikacji z mieszkańcami wykorzystano prowadzony przez Urząd Miasta portal „Energia i Środowisko w Katowicach”, na którym oprócz bieżących informacji dotyczących PGN użytkownicy mogą znaleźć materiały i aktualności szerzej powiązane z gospodarką niskoemisyjną w mieście. Informacje o PGN dla Lublińca wraz z dodatkowymi materiałami merytorycznymi zamieszczono na osobnej stronie prowadzonej przez firmę opracowującą plan.

Dobłą praktyką, która została zidentyfikowana w 10 analizowanych gminach (Jeziorzany, Koło, Kurzętnik, Lębork, Maków, Olsztyn, Radzymin, Siedlce, Sieradz, Skwierzyna) było stworzenie na stronie internetowej urzędu gminy osobnej zakładki poświęconej pracy nad PGN, gdzie znajdowały się bieżące informacje i dokumenty dotyczące procesu. Dzięki zebraniu wszystkich artykułów w jednym miejscu nawet osoby, które nie śledziły tematu od początku, mogły łatwo dotrzeć do tych informacji – zarówno bieżących, jak i archiwalnych. Łatwy dostęp do wiadomości o kolejnych etapach prac nad dokumentem daje mieszkańcom poczucie uczestniczenia w procesie i zwiększa prawdopodobieństwo dalszego zaangażowania, zwłaszcza jeśli byli oni włączani do dyskusji jeszcze przed przystąpieniem do jego opracowania.

W większości przypadków zakres informacji udostępnianych w internecie był ograniczony jedynie do ogłoszenia rozpoczęcia prac nad PGN, zachęty do wypełnienia ankiety, informacji o konsultacjach, jeśli takie były prowadzone, oraz upublicznienia przyjętej wersji dokumentu wraz z uchwałą rady gminy o przyjęciu planu. Nie informowano zaś mieszkańców o postępach prac, co dałoby szansę na zwiększenie ich zaangażowania w proces i wypracowania kształtu PGN najbardziej akceptowalnego społecznie. Jak podawali urzędnicy w wywiadach, wynikało to głównie z przekonania o braku zainteresowania ze strony społeczności lokalnej. Warto jednak

zwrócić uwagę na fakt, że obojętność względem opracowywania dokumentów gminnych może wynikać właśnie z braku odpowiedniej wiedzy i dostępu do informacji.

Stosunkowo niewiele gmin wyszło poza swoje strony internetowe i zastosowało „analogowe” kanały komunikacji z mieszkańcami. W 11 gminach zainwestowano w przygotowanie plakatów. Często miały one formę ogłoszenia lub obwieszczenia, chociaż np. w Nowym Targu do udziału w ankiecie zachęcał plakat o ciekawej oprawie graficznej, przyciągającej uwagę. Podobnie rzecz się miała w przypadku ulotek informacyjnych, które opracowano w 16 gminach. Często towarzyszyły one ankietom, w związku z czym swoją postacią przypominały pismo przewodnie. Zdarzały się także ulotki o charakterze edukacyjnym, zawierające wskazówki i propozycje działań dla mieszkańców (np. Nowy Targ, Tczew). Nie ulega wątpliwości, że zarówno plakaty, jak i ulotki – zwłaszcza te atrakcyjne wizualnie – pozwoliły dotrzeć z informacją do osób niekorzystających z internetu lub mało zainteresowanych działalnością urzędu.

W komunikacji z ogółem społeczeństwa dużo lepiej można było wykorzystać potencjał mediów. Pojedyncze informacje, dotyczące przystąpienia do pracy nad PGN i możliwości zaangażowania się w proces przygotowywania planu, pojawiały się zazwyczaj na lokalnych portalach, w lokalnej gazecie, radiu lub telewizji kablowej. Kanały te wykorzystano w ograniczonym zakresie i jedynie w połowie badanych gmin, co przy różnorodności dostępnych mediów lokalnych wydaje się niewystarczające.

Tylko w 10 gminach postawiono na kanały komunikacji bezpośredniej i zorganizowano otwarte spotkania z interesariuszami – w tym także z mieszkańcami. Uczestników zachęcano do udziału, nadając spotkaniom różne formy: np. w Bydgoszczy zorganizowano Dni Energii, w Kampinosie – spotkania na temat dofinansowania instalacji OZE, a w Elku – konferencję o działaniach

miasta na rzecz redukcji emisji CO₂ do roku 2020. We wszystkich przypadkach spotkania miały niewątpliwie walory edukacyjne i umożliwiały zainteresowanym zapoznanie się z ideą dokumentu, jakim jest PGN.

Edukacja

Przeprowadzona kontrola wskazała na dość powszechny brak akcji edukacyjnych poprzedzających proces opracowania PGN lub towarzyszących temu procesowi. W 17 gminach odnotowano działania z zakresu edukacji ekologicznej podejmowane przed rozpoczęciem pracy nad dokumentem lub w początkowej fazie pracy. Trudno jednak określić, ile z nich rzeczywiście zrealizowano z myślą o przyszłej roli mieszkańców w opracowaniu i wdrażaniu PGN. Do takich działań należą z pewnością szkolenia dla interesariuszy (np. Skwierzyna) lub ogólnodostępna prezentacja multimedialna (Jeziorzany). W wielu gminach akcje edukacyjne kierowano jednak głównie do dzieci i młodzieży lub wiązano je z innymi, zbliżonymi tematycznie, projektami realizowanymi w gminie. W większości przypadków zabrakło szkoleń ściśle powiązanych z tematyką gospodarki niskoemisyjnej, wyjaśniających mieszkańcom i innym interesariuszom, czego dotyczy

Dobre przykłady informowania mieszkańców

W Nowym Targu opracowano atrakcyjne wizualnie ulotki o charakterze informacyjno-edukacyjnym. Oprócz najważniejszych informacji o PGN i płynących z niego korzyściach zamieszczono na nich także praktyczne „niskoemisyjne rady dla mieszkańców”, obejmujące m.in. sposoby na oszczędzanie energii w domu czy ograniczanie spalania paliwa podczas jazdy samochodem. W Mławie zdecydowano się na ulotki informacyjne w formie kalendarzyków, co zwiększa szansę na to, że osoba, która otrzyma ulotkę, zachowa ją i będzie wracać do zawartej na niej treści. W mławskim kalendarzyku zamieszczono wyjaśnienie, czym jest PGN, i zaproszenie do wypełnienia ankiety.

opracowywany dokument i jakie korzyści może przynieść gminie zawarty w nim plan, a także z czego wynikają przyjmowane w dokumencie cele strategiczne.

Niepokojącym błędem zarówno w komunikacji z mieszkańcami, jak i w samych dokumentach jest mylenie pojęcia gospodarki niskoemisyjnej z tzw. niską emisją. Brak zrozumienia tych pojęć wśród osób odpowiedzialnych za dokument świadczy nie tylko o wyraźnym zapotrzebowaniu na działania edukacyjne w tym zakresie, ale także stwarza zagrożenie, że potencjał PGN do redukcji emisji CO₂ może pozostać niewykorzystany ze względu na zawężenie działań do tych nakierowanych na ograniczenie niskiej emisji.

Rekomendacje

1. Na stronach internetowych urzędów gmin powinno się zapewnić łatwy dostęp do zakładki tematycznej lub oddzielnej witryny poświęconej gospodarce niskoemisyjnej i zawierającej informacje związane z realizacją oraz wdrażaniem postanowień PGN.
2. Informując lokalną społeczność o przystąpieniu do aktualizacji PGN, należy wykorzystywać wszystkie dostępne kanały komunikacji, a nie tylko strony internetowe. Chodzi m.in. o lokalne media, ulotki, plakaty, ogłoszenia na tablicach w urzędzie, media społecznościowe; należy współpracować w tym zakresie z organizacjami pozarządowymi i organizacjami pożytku publicznego.
3. Wobec niskiego na ogół poziomu wiedzy obywateli o potrzebie transformacji niskoemisyjnej oraz o sposobach jej przeprowadzenia, widać wyraźnie konieczność edukowania społeczeństwa w tym zakresie. Niezbędne są szkolenia dotyczące gospodarki niskoemisyjnej i jej związku z ograniczaniem niskiej emisji, skierowane do osób zaangażowanych w proces wdrażania i aktualizacji PGN.

B. Angażowanie społeczeństwa (pyt. 5-7)

Dlaczego jest to ważne?

Podczas tworzenia dokumentów strategicznych udział społeczny zwykle ogranicza się do konsultacji, jakim poddany jest gotowy projekt opracowany przez specjalistów. To, co najważniejsze, czyli analiza potrzeb i możliwości gminy oraz dyskusja o kierunkach działań w ramach przygotowywanej strategii odbywa się zazwyczaj bez społecznego udziału.

Warto jednak pamiętać o tym, że PGN jest dokumentem mającym wpływ nie tylko na środowisko, ale przede wszystkim na lokalną społeczność. Dlatego tak istotne jest, aby w procesie jego tworzenia wykorzystano wiedzę i doświadczenie wszystkich interesariuszy – w tym także mieszkańców. To oni najlepiej znają własne potrzeby! Zresztą często zdarza się, że podpatrują ciekawe rozwiązania w innych miejscowościach lub za granicą i pewnie mogliby zgłaszać je jako propozycje do przygotowywanego planu. Lokalne władze z reguły nie doceniają zasobu wiedzy, jakim dysponują mieszkańcy. Potencjał do identyfikacji rzeczywistych potrzeb w gminie pozostaje niewykorzystany.

Uwzględnienie udziału społecznego od samego początku procesu sprawi, że więcej osób będzie się czuć zaangażowanych i odpowiedzialnych za ostateczny produkt i jego wdrożenie. W rezultacie, będzie im bardziej zależało na tym, by dokument pozostał „żywy”, a nie wylądował w szufladzie.

Sytuacja w badanych gminach

Podstawową formą zaangażowania mieszkańców w opracowanie Planu Gospodarki Niskoemisyjnej w gminach poddanych kontroli były badania ankietowe na potrzeby inwentaryzacji zużycia energii i emisji CO₂. Dane dotyczące m.in. zużycia energii cieplnej i elektrycznej oraz dostępnych/stosowanych źródeł energii w gospodarstwach domowych zbierano w ten sposób w 28 gminach. Ankieta była także okazją do tego, aby zapytać mieszkańców o planowane

Dobre przykłady informowania mieszkańców

Bieruń – zachęcano mieszkańców do wypełniania ankiet na temat zużycia energii, a tym samym do włączenia się w proces opracowywania PGN, organizując losowanie nagród wśród osób, które w określonym terminie przekażą wypełnione ankiety do urzędu gminy. Maków – ankiety można było wypełniać osobiście w siedzibie urzędu. Ten na pozór archaiczny sposób zbierania danych ma tę zaletę, że zapewnia bezpośredni kontakt z urzędnikiem odpowiedzialnym za opracowanie PGN. Umożliwiało to z jednej strony dyskusję na temat zawartości dokumentu, z drugiej – zapewniało pomoc urzędnika w wypełnieniu ankiety osobom, które samodzielnie nie potrafiły sobie z tym poradzić.

inwestycje, których realizację lub dofinansowanie można by uwzględnić w tworzonej dokumentacji. Ten sposób na poznanie opinii społecznej wykorzystano w 19 gminach.

28

Ankietom zazwyczaj towarzyszyło wprowadzenie do tematu – najczęściej we wstępie do ankiety, ale także w formie załączonej ulotki (np. gmina Płoty), listu przewodniego podpisanego przez burmistrza (np. Zielona Góra, Strzelin, Siedlce) lub wyjaśnień udzielanych bezpośrednio przez ankierów (np. osobiste wizyty ankierów w Radzyminie, telefoniczne badania w Sieradzu). Bywało też odwrotnie: przy okazji informowania (na stronach internetowych, plakatach i w lokalnych mediach) o pracach nad PGN, mieszkańcy byli zachęceni do wypełniania ankiet.

Niestety, na tym zazwyczaj kończyło się angażowanie mieszkańców w początkowej fazie przygotowania PGN. Odnotowano tylko kilka przypadków, gdzie mieszkańcy mieli możliwość przedstawienia uwag i propozycji do przygotowywanego dokumentu przy okazji innych wydarzeń (np. konferencja w Elku, szkolenia w Skwierzynie, gdzie przeznaczono czas na dyskusję). W pozostałych gminach ani firma opracowująca dokument, ani organ zle-

cający jego opracowanie nie sprawdzili, jakie kwestie są zdaniem mieszkańców najistotniejsze do uwzględnienia w dokumencie i nie wysłuchali ich opinii na temat planowanych zapisów. Takie zaniedbanie połączone jest z ryzykiem częściowego lub całkowitego odebrania przygotowywanej strategii od rzeczywistych potrzeb lokalnej społeczności i może utrudniać wdrożenie strategii opracowanych bez społecznego udziału.

W żadnej z badanych gmin mieszkańcy nie mieli możliwości szerokiego przedyskutowania swoich potrzeb i pomysłów z urzędnikami bądź z innymi interesariuszami; brakowało spotkania lub innego wydarzenia zorganizowanego specjalnie w tym celu. Można odnieść wrażenie, że społeczeństwu przypisuje się jedynie rolę biernego odbiorcy działań i beneficjenta programów wsparcia, nie jest ono jednak pełnoprawnym partnerem w dyskusji o kierunkach rozwoju gminy. Czym innym jest bowiem konsultacja gotowego projektu dokumentu, a czym innym wspólna analiza sytuacji w gminie, wspólne wytyczanie kierunków działań i wspólne formułowanie założeń do PGN przez urzędników i interesariuszy. W pełni partycypacyjne podejście do tworzenia lokalnych planów i strategii to wciąż jeszcze rzadkość.

Rekomendacje

1. Na etapie wdrażania i aktualizacji PGN należy zapewnić mieszkańcom i innym interesariuszom możliwość swobodnej wymiany opinii na temat podejmowanych działań i ich rezultatów.
2. Gminy powinny wdrażać proaktywne metody angażowania lokalnych społeczności w przygotowanie dokumentów strategicznych. Szczególnie polecaną metodą jest narada obywatelska, która łączy w sobie elementy edukacji, konsultacji i tworzenia rekomendacji społecznych.

C. Konsultacje społeczne projektu PGN (pyt. 8 - 15)

Dlaczego jest to ważne?

Decyzje podejmowane z udziałem społecznym są trwalsze, ponieważ uwzględniają szerszy zakres możliwości i potrzeb niż narzucane z góry rozwiązania. Uspołecznianie procesu decyzyjnego w sprawach dotyczących środowiska przynosi wiele korzyści.

Wymienić tu można:

- pozyskanie dodatkowych danych,
- pełniejsze rozpoznanie alternatyw w realizacji przedsięwzięcia, planu lub programu,
- wybór wariantu optymalnego – najkorzystniejszego ze środowiskowej, społecznej i gospodarczej perspektywy.

Nie bez znaczenia jest też to, że decyzje, które przed ich podjęciem nie zostały skonsultowane z obywatelami, narażone są w większym stopniu na krytykę. W niektórych przypadkach brak konsultacji na wczesnym etapie procesu przygotowywania dokumentu strategicznego może spowodować, że jego praktyczne wdrożenie w ogóle nie będzie możliwe. Wynika to stąd, że angażowanie lokalnej społeczności w podejmowanie decyzji pomaga uniknąć konfliktów na etapie realizacji planu, programu czy inwestycji, zwiększając prawdopodobieństwo, że sposób realizacji jest zgodny z oczekiwaniem społecznym. Zwiększa to także wiarygodność władz publicznych i buduje społeczne zaufanie do nich. Nie bez znaczenia jest implikowane przez udział w podejmowaniu decyzji obywatelskie poczucie sprawstwa, współwłasności decyzji.

Jak widać, angażowanie społeczności lokalnych w proces opracowywania gminnych Planów Gospodarki Niskoemisyjnej – od początku prac do przyjęcia ostatecznego kształtu planu – jest bezsprzecznie korzystne. Etap konsultacji projektu PGN to ostatni moment, by wspólnie dyskutować nad jego kształtem. Każdy z gminnych planów realizowany jest w określonej przestrzeni, z której korzysta lokalna społeczność. Realizacja planu wiąże się też z określonymi skutkami środowi-

skowymi. Wdrażanie zadań określonych w PGN ma więc wpływ na zdrowie mieszkańców i jakość ich życia. Dodatkowo, powodzenie wielu działań z zakresu gospodarki niskoemisyjnej zależy w dużej mierze od samych mieszkańców – ich zainteresowania, rozumnej akceptacji, wysiłków inwestycyjnych, zmiany codziennych postaw.

Podobnie jak przy wszystkich konsultowanych dokumentach strategicznych, przyjęciu ostatecznego kształtu PGN musi towarzyszyć informacja o sposobie wykorzystania zgłoszonych podczas konsultacji uwag. Raport z konsultacji powinien zawierać opis procesu i liczbę uczestników oraz informację o tym, jakie uwagi zostały zgłoszone, jak je rozpatrzono, a jeśli je odrzucono, to dlaczego. Przedstawienie merytorycznego uzasadnienia odrzucenia niektórych propozycji sprawia, że ich autorzy nie czują się ignorowani, a proces podejmowania decyzji o ostatecznym kształcie dokumentu jest przejrzysty. Brak informacji zwrotnej co do sposobu uwzględnienia postulatów mieszkańców i innych interesariuszy zaowocuje w przyszłości ich słabnącym zainteresowaniem sprawami gminy, mniejszym społecznym zaangażowaniem.

Oczywiście warunkiem efektywnego prowadzenia konsultacji jest przede wszystkim aktywna lokalna społeczność. Nieraz okaże się, że takie aktywne społeczeństwo trzeba dopiero budować. Warto podjąć starania w tym kierunku, np. zmienić sposób konsultacji na terenie gminy, ponieważ w przyszłości zapewni to większe uspołecznienie i akceptowalność decyzji dotyczących środowiska oraz wyższą jakość dokumentów strategicznych. Przyczyni się też do większej skuteczności (osiąganie celów) podejmowanych w gminie działań na rzecz poprawy jakości środowiska.

Sytuacja w gminach

Niestety, w znacznej części kontrolowanych gmin władze administracyjne nie dostrzegły ani powodów, dla których konieczne jest zaangażowanie mieszkańców w pracę nad PGN, ani korzyści z uspołeczniania procesu decyzyjnego.

W 14 gminach nie przeprowadzono konsultacji społecznych, nie zapewniono też możliwości składania uwag i wniosków.

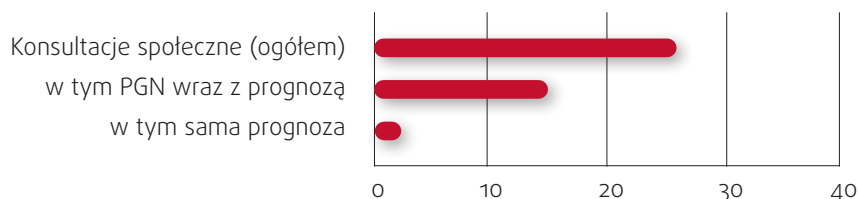
W wielu gminach podjęto decyzję o odstąpieniu od przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania PGN na środowisko, a tym samym od opracowania Prognozy oddziaływania na środowisko. Zgodnie z obowiązującym prawem, właśnie w toku takiej strategicznej oceny należy zapewnić udział społeczeństwa. W trakcie konsultacji społecznych projektu PGN wraz z prognozą, każdy miałby prawo do składania uwag i wniosków. Prawo umożliwia rezygnację z tej oceny, jeżeli organ opracowujący PGN (prezydent, burmistrz lub wójt), po uzgodnieniu z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska i państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, uzna, że realizacja planu nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko. Nie jest to jednak rozwiązanie korzystne. Po pierwsze, wyłącza stosowanie zasady przeczności. Tak rozbudowane plany jak PGN, zawierające działania i przedsięwzięcia związane z energetyką, transportem i zagospodarowaniem terenu powinny być rozpoznane co do skutków środowiskowych w drodze starannej oceny, z zapewnieniem społecznej kontroli tego procesu. Po drugie, rezygnacja z oceny strategicznej uniemożliwia świadomy udział w konsultacjach (jeśli w ogóle zostaną zorganizowane). Czyni plan nieodpornym na niepowodzenia, bo duża grupa osób mających wdrażać działania w nim przewidziane (mieszkańcy, przedsiębiorcy itp.), od której zaangażowania w dużej mierze zależy

osiągnięcie celów, nie zna go lub się z nim nie utożsamia. Prognoza oddziaływania na środowisko byłaby również dokumentem potwierdzającym cele planu. Wskazywałaby ewentualne rozwiązania środowiskowo i społecznie niekorzystne.

Strategiczną ocenę oddziaływania na środowisko, której elementem są konsultacje społeczne, przeprowadzono w 14 kontrolowanych gminach. Należy w tym miejscu podkreślić, że nie we wszystkich przypadkach decyzje o odstąpieniu od niej były uzasadnione ze względu np. na zaplanowane inwestycje w rozwój infrastruktury transportowej. Co budzi niepokój, wiele gmin uznało, że jeśli z mocy prawa nie trzeba przeprowadzać oceny strategicznej, to prowadzenie konsultacji jest zbędne. Mieszkańcy tych gmin nie mieli szansy wypowiedzieć się na temat projektu PGN. Najprawdopodobniej też wielu z nich w ogóle nie wie, że dokument taki powstał i jaką rolę mają odegrać w jego wdrażaniu. Brak konsultacji z reguły oznacza też brak szerokich działań informacyjnych na temat PGN.

Raport z konsultacji społecznych PGN opracowało 8 kontrolowanych gmin, które zdecydowały się przeprowadzić konsultacje społeczne i połowa z tych, które konsultacje prowadziły w ramach oceny strategicznej. Niektóre z gmin nie upubliczniły ich jednak na stronie internetowej urzędu lub w BIP. Informacja zwrotna nie miała więc szans dotrzeć do interesariuszy. Większość raportów z konsultacji zawiera informację na temat sposobu rozpatrzenia uwag i wniosków, wraz z uzasadnieniem.

Wykres 2. Konsultacje społeczne przeprowadzone w ramach PGN w badanych gminach



Dobre przykłady informowania mieszkańców

Katowice, Łębork, Leszno, Lubliniec, Mława, Olsztyn, Radzymin, Sieradz – między innymi te gminy podjęły próbę większego zaangażowania mieszkańców w proces tworzenia PGN poprzez dotarcie z informacją innymi kanałami komunikacyjnymi niż strona urzędu lub jej Biuletyn Informacji Publicznej.

Bielsk Podlaski, Bieruń, Bydgoszcz, Katowice, Olsztyn, Radzymin, Suwałki – między innymi te gminy opublikowały raporty z przebiegu konsultacji społecznych PGN. Suwałki opublikowały taki raport, mimo że na etapie konsultacji nie zgłoszono do PGN żadnych uwag.

Łębork, Leszno, Mława, Olsztyn, Ostrowiec Świętokrzyski, Radzymin, Siedlce, Sieradz, Zielona Góra – między innymi te gminy podjęły próbę aktywnego zaangażowania mieszkańców w proces konsultacji PGN poprzez organizację spotkań konsultacyjnych.

W niektórych gminach sporządzenie uzasadnienia nie było możliwe, bo po prostu uwag nie zgłoszono. W innych, gdy nie było uwag, nie przygotowywano również raportu, w którym ta informacja mogłaby się znaleźć, co nie jest rozwiązaniem dobrym, bo czyni proces nieprzejrzystym. Nie wiadomo, czy uwagi były, jakie uwagi zgłoszono i jak je rozpatrzono.

Z przebiegu kontroli i zgromadzonych materiałów wynika, iż w większości gmin zainteresowanie interesariuszy konsultacjami społecznymi na temat planów gospodarki niskoemisyjnej było małe. Niewątpliwie jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest standardowe, formalne informowanie o procesie, ograniczone do minimum. Brak aktywnego zaangażowania mieszkańców i innych grup interesu w proces przygotowań może wynikać z braku dobrych doświadczeń w przeszłości.

Podczas konsultowania projektów PGN w kontrolowanych gminach komunikowanie się z grupami będącymi w zasięgu oddziaływania planów nie

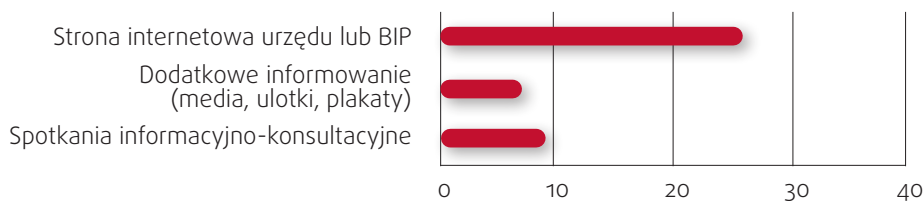
miało znamion dobrych praktyk. Chociaż konsultacje społeczne mają istotne znaczenie dla projektów PGN, to tylko 8 gmin, które przeprowadziły takie konsultacje, wyszło poza standardowe minimum, tj. poza ogłoszenie o ich rozpoczęciu w BIP lub na stronie internetowej urzędu gminy.

Wersji elektronicznej konsultowanego dokumentu nie udostępniło w internecie 7 gmin prowadzących konsultacje. Stanowiło to zapewne barierę dla tych zainteresowanych, którzy nie chcieli lub nie mogli wybrać się do urzędu i negatywnie wpłynęło na proces konsultacji. Należy odnotować, że jedna z gmin konsultowała jedynie Prognozę oddziaływania na środowisko, co jest błędem – konsultacjom należało poddać całość projektu PGN wraz z prognozą. Umożliwienie interesariuszom otrzymywania wyjaśnień i zgłaszanie uwag w formie innej niż pisemna, tj. zorganizowanie konsultacji społecznych w taki sposób, by zapewnić dialog i wymianę myśli, było w kontrolowanych gminach dosyć rzadkie. Tylko 9 gmin prowadzących konsultacje podjęło to wyzwanie, organizując spotkania z mieszkańcami.

Rekomendacje

1. Na etapie aktualizacji PGN należy przeprowadzić konsultacje społeczne projektu zaktualizowanych planów. Przyczyni się to do zwiększenia prawdopodobieństwa osiągnięcia celów stawianych w PGN i zapewni taką modyfikację planów, która może zwiększyć ich efektywność poprzez szerokie zaangażowanie interesariuszy. Umożliwi to też lepsze wdrażanie planów.
2. Na etapie aktualizacji PGN należy zgodnie z zasadą przezorności przeprowadzić strategiczne oceny oddziaływania realizacji planu na środowisko; przedmiotem konsultacji powinien być zaktualizowany PGN wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko. Nawet w przypadku braku jakichkolwiek przesłanek co do negatywnych oddziaływań PGN na środowisko, należy ze względu na uczestników konsultacji i przejrzystość procesu umieścić w PGN rozdział poświęcony skutkom środowiskowym jego realizacji. Zdaniem zespołu projektowego,

Wykres 3. Sposoby informowania mieszkańców badanych gmin o konsultacjach związanych z PGN



Źródło: Wyniki badań własnych.

przy tworzeniu strategii, planów i programów o zakresie podobnym do PGN przepisy Działu IV Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (określające przesłanki przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko) powinny być stosowane rozszerzająco, co oznacza, że nawet jeśli występują przesłanki do odstąpienia od tej oceny, to powinna ona być przeprowadzona. Takie podejście jest nie tylko zgodne z duchem ustawy (transponującej w tym zakresie zapisy Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, czyli tzw. Konwencji z Aarhus), ale też przynosi konkretne korzyści w postaci wypracowania rozwiązań optymalnych środowiskowo.

3. W procesie aktualizacji PGN (oraz innych gminnych dokumentów strategicznych) i konsultacji z tym związanych należy udostępniać konsultowane dokumenty (i inne materiały z nimi powiązane) w wersji elektronicznej, dostępnej co najmniej na stronie internetowej lub w BIP urzędu gminy.
4. W procesie aktualizacji PGN (oraz innych gminnych dokumentów strategicznych) i konsultacji z tym związanych należy wykorzystać, mając na uwadze wypracowanie rozwiązań optymalnych, wszelkie mechanizmy aktywnie angażujące społeczeństwo.
5. W procesie aktualizacji PGN (oraz innych gminnych dokumentów strategicznych) i konsultacji z tym związanych należy wspomóc

uczestników procesu działaniami edukacyjnymi w zakresie dotyczącym zagadnień związanych z PGN i jego wdrażaniem. Wsparcie merytoryczne dla uczestników konsultacji, odbiorców PGN i realizatorów zaplanowanych w nim działań przyczyni się do skutecznego osiągnięcia założonych celów.

6. Wszelkie informacje związane z tworzeniem PGN, jego aktualizacją i realizacją powinny być po jego zatwierdzeniu dostępne co najmniej na stronie internetowej lub w BIP urzędu gminy, w jednym miejscu dedykowanym PGN. Przyczyni się to do przejrzystości wdrażania planu.
7. Konsultacjom społecznym podejmowanym w procesie aktualizacji PGN (oraz innych gminnych dokumentów strategicznych) musi towarzyszyć informacja zwrotna do ich uczestników. Powinna ona zawierać treść zgłoszonych uwag oraz sposób ich rozpatrzenia wraz z uzasadnieniem. Przyczyni się to do przejrzystości procesu konsultacji i zapobiegnie zniechęceniu interesariuszy do udziału w konsultacjach dokumentów strategicznych w przyszłości.

Część 2. Poziom zaangażowania urzędu gminy w proces opracowania PGN (pyt. 16 - 18)

Dlaczego jest to ważne?

Ocenę zaangażowania władz gminy (wójta/burmistrza/prezydenta), a także organu stanowiącego (rady gminy) nie jest łatwo przeprowadzić. Zaproponowane w NKO pytania zwracają uwagę na kilka aspektów formalnych. Ich wypełnienie powinno świadczyć o tym, że decyzję o podjęciu opracowania Planu Gospodarki Niskoemisyjnej

podjęto w sposób partycypacyjny, w szerokim gronie reprezentantów społeczności lokalnej, sam PGN został opracowany z wykorzystaniem lokalnych liderów, a przed jego ostatecznym przyjęciem radni zostali poinformowani o jego zakresie oraz odbyła się dyskusja w odpowiednich komisjach rady gminy lub bezpośrednio na sesji.

Przyjętymi wyznacznikami zaangażowania gminy, w tym jej formalnych reprezentantów, w przygotowanie dobrych jakościowo planów są:

1. Decyzja o przygotowaniu PGN podjęta w sposób partycypacyjny, po wcześniejszej konsultacji.
2. Opracowanie PGN przez pracowników gminy lub przy niewielkim wsparciu konsultantów zewnętrznych.
3. Dyskusja nad treścią opracowanego PGN na komisjach lub sesji rady gminy.

Wspólne podejmowanie decyzji w partycypacyjnym procesie sprawia, że poszerza się krąg osób i podmiotów zaangażowanych w przygotowanie projektów, a następnie w ich realizację. To z kolei w prosty sposób zwiększa prawdopodobieństwo osiągnięcia zakładanych rezultatów oraz podnosi skuteczność w działaniu, a w niektórych przypadkach nawet powoduje częściowe obniżenie kosztów zarówno przygotowania, jak i realizacji projektów.

Za idealną przyjmuje się sytuację, w której decyzję o opracowaniu dokumentów strategicznych w gminie, takich jak PGN, poprzedzają różnorodne i szerokie działania edukacyjne. W ich wyniku mieszkańcy zyskują wiedzę na tematy związane z prowadzeniem lokalnej polityki prośrodowiskowej. Programem szkoleń powinni być objęci także pracownicy urzędu oraz władze gminy.

Jest możliwe (choć to raczej rzadko spotykana sytuacja), że pracownik merytoryczny urzędu koordynuje taką akcję edukacyjną w gminie, a nawet jest autorem treści edukacyjnych. Chodzi o przypadki, w których pracownicy gminy posiadają wiedzę merytoryczną z zakresu gospodarki niskoemisyjnej, a także wiedzę o roli PGN w rozwoju gminy, w tym w obszarze ubiegania się o środki rozwojowe.

Wiedza zdobyta dzięki prowadzonym przez gminę działaniom edukacyjnym umożliwia lokalnym liderom podejmowanie świadomych decyzji, za realizację których odpowiedzialność bierze szerokie grono osób i podmiotów. Osobiste zaangażowanie władz gminy, a także przedstawiciele rady gminy, w opracowanie PGN daje większą szansę na późniejsze skuteczne wykonywanie zadań i osiąganie celów zaplanowanych w PGN oraz, co jest równie ważne – na prawidłowe komunikowanie treści tych planów. Także aktywność specjalistów pracujących w urzędzie, innych lokalnych specjalistów oraz mieszkańców gminy, poprzez wyzwolenie energii i kreatywnych pomysłów, gwarantuje wyższy poziom akceptacji planu przez społeczność lokalną.

Sytuacja w badanych gminach

Niestety, w większości przebadanych gmin decyzji o opracowaniu PGN nie poprzedziły działania edukacyjne z obszaru polityki niskoemisyjnej, adresowane do mieszkańców lub radnych gminy, które z kolei mogłyby być podstawą dyskusji nad realnymi potrzebami w tym zakresie. Wyniki badań przeprowadzonych w ramach niniejszego projektu wśród 40 gmin pokazują, że najczęściej organ wykonawczy decyzję o przygotowaniu PGN podejmował bez konsultacji, samodzielnie, kierując się interesem gminy w sensie ogólnym – możliwością ubiegania się o środki unijne w ramach programów operacyjnych, dostępnych w perspektywie lat 2014–2020. PGN jest wymaganym załącznikiem do wniosku aplikacyjnego.

Większą świadomość roli PGN w tworzeniu i koordynowaniu wdrażania lokalnej polityki proekologicznej można zauważyć w gminach, które wcześniej przystąpiły do inicjatywy „Porozumienie Burmistrzów” (Covenant of Mayors), jak np. Bydgoszcz, Elk. W tych gminach przygotowanie PGN stanowiło z reguły aktualizację innego dokumentu strategicznego dotyczącego wdrażania lokalnej polityki niskoemisyjnej, tj. Planu działań na rzecz zrównoważonej energii – SEAP (Sustainable Energy Action Plan), którego opracowanie jest wymagane od członków Porozumienia. Opracowanie PGN było w tych

Dobry przykład włączania pracowników gminy w proces tworzenia PGN

Kurzętnik – zaangażowanie pracowników urzędu gminy w opracowanie PGN było na tyle duże, że zostali oni wymienieni jako współautorzy dokumentu.

przypadkach kontynuacją polityki niskoemisyjnej prowadzonej od dłuższego czasu. W tych gminach zaangażowani w opracowanie PGN pracownicy gminy częściej tworzyli zespoły robocze, co świadczy o większym zaangażowaniu w opracowanie tego dokumentu, a pośrednio także o tworzeniu warunków do rzeczywistej koordynacji i wdrażania zapisów tych planów poprzez kompetentne kadry gminy.

W znacznej części gmin decyzję o opracowaniu PGN podjęto w formie uchwały o charakterze intencyjnym, a w kilku gminach także w formie uchwały zabezpieczającej środki na realizację planu (np. Radzymin). Należy to ocenić pozytywnie, ze względu na zaangażowanie władz gminy oraz urzędników. Trzeba jednak zauważyć, że dla tych gmin, które ubiegały się o dotację na opracowanie PGN z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia PGN (lub uchwały podobnej treści) było wymogiem formalnym.

Jak wynika z praktyki samorządowej, projekt takiej uchwały radni powinni otrzymać nie później niż na 7 dni przed planowanym terminem sesji, a w przypadku uchwał o zabezpieczeniu środków finansowych na realizację zadania nawet na co najmniej 14 dni przed sesją. Do dobrej praktyki należy każdorazowe uzasadnienie treści proponowanej uchwały przez organ proponujący jej przyjęcie przez radę. Te terminy określone najczęściej regulaminami pracy organu stanowiącego i kontrolnego, pozwalają jego członkom na zapoznanie się z projektem uchwały oraz na ewentualną dyskusję nad jej treścią w trakcie posiedzenia odpowiednich komisji. Wynikiem takiego działania może być

świadomie podjęta decyzja o przystąpieniu do opracowania PGN dla danej gminy, skutkująca późniejszym zainteresowaniem, a także zaangażowaniem członków rady gminy w przygotowanie dokumentu.

Wśród przebadanych 40 gmin nie znalazła się ani jedna, w której PGN został w całości opracowany przez wewnętrznych specjalistów (np. pracowników urzędu gminy). Założenie takiej możliwości przez zespół projektu było oparte na przekonaniu, że gminy coraz częściej dysponują kadrą zdolną do wykonania takich opracowań – w całości lub przynajmniej w części (można było zlecić wykonanie jedynie części pracy, np. inwentaryzację niskiej emisji), opierając się na znajomości lokalnych uwarunkowań.

Wyniki badania wskazują jednoznacznie, że urzędy gmin, mimo posiadania takiego potencjału, nadal go nie wykorzystują. Rola pracowników gminy to w większości przypadków jedynie administrowanie, a nie zarządzanie rozwojem na danym obszarze.

Opracowanie PGN z reguły zlecano wyspecjalizowanej firmie zewnętrznej. Jakość współpracy pomiędzy urzędem a wykonawcą PGN była bardzo zróżnicowana; jej oceny można było dokonać głównie na podstawie treści wywiadów przeprowadzonych z pracownikami gminy, zarządzającymi gminą, a także z wykonawcami.

W części urzędów gmin do współpracy przy opracowaniu PGN zostali wyznaczeni pracownicy – jednoosobowi koordynatorzy (np. Koło, Bydgoszcz) lub całe zespoły (np. Ełk, Katowice, Lubliniec, Mława). Czasami takiej osoby po stronie gminy nie można było zidentyfikować, a udzielający wywiadów potwierdzali brak rzeczywistej współpracy pomiędzy gminą a wykonawcą planów.

Współpraca pomiędzy wykonawcą PGN a urzędem odbywała się w różnorodnych formach. Najczęstsze to bieżące konsultacje w urzędzie, spotkania z mieszkańcami, prezentacje

(np. Cieszanów, Dębica, Lębork). Często formą współpracy pomiędzy firmami wykonawczymi PGN a zamawiającymi gminami były szkolenia dla pracowników gminy zaangażowanych w późniejsze wdrażanie planów (przeprowadzenie szkoleń było jednym z kryteriów NFOŚiGW udzielenia dotacji na przygotowanie PGN). Nierzadko rola pracowników ograniczała się jednak do bieżącego przekazywania informacji z urzędu.

Gotowy projekt PGN w zdecydowanej większości gmin prezentowano w trakcie posiedzenia komisji rady gminy lub bezpośrednio na sesji rady gminy. Zobowiązanie do takiej prezentacji zawierały umowy z firmami wykonawczymi. W części gmin w trakcie tych prezentacji były zgłaszane uwagi do projektu, jednak w zdecydowanej większości zapisy PGN były przyjmowane bez dyskusji lub z drobnymi, redakcyjnymi poprawkami.

Rekomendacje

1. Decyzję o podjęciu prac nad przygotowaniem PGN władze gminy powinny podjąć po dyskusji i zasięgnięciu opinii specjalistów i po akceptacji proponowanych kierunków działań co najmniej przez członków rady gminy – jako reprezentantów mieszkańców. Sugerowaną formą jest podjęcie uchwały intencyjnej, zawierającej uzasadnienie oraz opis korzyści z posiadania takiego dokumentu.
2. W przypadku zlecenia wykonania PGN zewnętrznemu wykonawcy należy powoływać zespoły robocze złożone z pracowników urzędu gminy, które będą współpracowały z zewnętrznymi specjalistami. W skład takich zespołów powinni wchodzić pracownicy komórek merytorycznych z zakresu ochrony środowiska, działań inwestycji i rozwoju, a także reprezentujących wydział finansowy oraz członkowie kadry zarządzającej. Praca w takim zespole jest okazją do trwałego podniesienia kompetencji pracowników gminy, co w konsekwencji może przyczynić się do ogólnej poprawy efektywności ich działań podejmowanych na rzecz ochrony środowiska.
3. Projekt PGN przed przyjęciem powinien być przedłożony członkom rady gminy w celu wyrażenia opinii i zgłoszenia uwag oraz zapewnienia, że radni wspierać będą proces wdrażania PGN.

Blok II. PGN

Część 1. Udział społeczeństwa w opracowaniu, wdrażaniu i monitoringu realizacji PGN

A. Społeczeństwo w gospodarce niskoemisyjnej na poziomie lokalnym (pyt. 19 - 21)

Dlaczego jest to ważne?

Wyraźne określenie roli społeczności lokalnej we wdrażaniu PGN zapewnia udział społeczny w przygotowaniu i realizacji planowanych inwestycji, zwiększając ich skuteczność i redukując ryzyko konfliktów pomiędzy różnymi grupami interesów.

Znaczenie tej kwestii dostrzega także NFOŚiGW podczas przyznawania funduszy na opracowanie PGN w gminach. Oceniając dofinansowane dokumenty, NFOŚiGW zwraca szczególną uwagę na zidentyfikowanie interesariuszy działań w obszarze gospodarki niskoemisyjnej i ich współuczestnictwo w realizacji planu. Wymagany jest także opis uczestnictwa różnych stron w opracowywaniu PGN (lub uzasadnienie braku takiego uczestnictwa) oraz strategii komunikacji (np. działania mające wpływ na zmiany postaw konsumpcyjnych użytkowników energii – współpraca z mieszkańcami i zainteresowanymi stronami, działania edukacyjne, promowanie gospodarki niskoemisyjnej itp.).

Udział mieszkańców w opracowaniu PGN powinien znaleźć odbicie w treści dokumentu – nie tylko w zaprezentowanych tam działaniach, ale także w postaci odniesienia do procesu konsultacyjnego lub innej formy zaangażowania społeczeństwa w tworzenie planu (zob. też powyżej). Chodzi o to, by dokument zaświadczał, że jest odpowiedzią na rzeczywiste

potrzeby gminy, a mieszkańcy mogli odczuć, że ich głos jest ważny.

Świadomy udział społeczeństwa jest bardziej prawdopodobny, jeśli realizacji przewidzianych inwestycji towarzyszą działania edukacyjne, kampanie, a przede wszystkim szerokie rozpowszechnianie bieżących informacji dotyczących kolejnych etapów wdrażania i aktualizacji dokumentu.

Sytuacja w badanych gminach

W 13 gminach PGN zawiera informację o tym, że dokument powstał we współpracy z mieszkańcami. Większość dokumentów wygląda tak, jak gdyby powstały obok społeczeństwa. W dużej mierze wynika to z faktu, że rzeczywiście nie były one współtworzone przez mieszkańców, a znaczna część z nich nie była poddana konsultacjom społecznym ani w ramach SOOŚ, ani w ramach inicjatywy własnej gminy.

faniach przewidujących dofinansowanie instalacji OZE oraz termomodernizację budynków mieszkalnych – zarówno w przypadku osób indywidualnych, jak i grup, np. spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Bez zaangażowania mieszkańców na niepowodzenie skazane będą także działania dotyczące ograniczenia emisji z transportu, ponieważ wymagają one od obywateli zmiany nawyków, np. częstszego korzystania z roweru lub transportu publicznego.

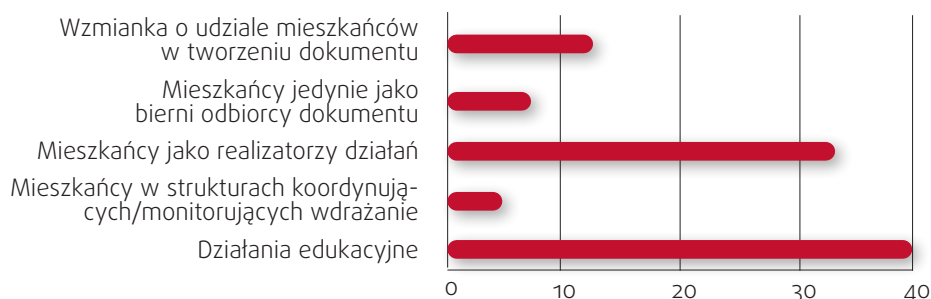
Tylko kilka gmin uwzględniło mieszkańców w strukturach organizacyjnych lub nadzorujących wdrażanie planu. Zaproponowano różne rozwiązania. W gminie Bieruń zaplanowano udział organizacji pozarządowych w procesie monitoringu i ewaluacji prowadzonych działań; w bieżące konsultacje i monitoring mają być włączeni także mieszkańcy gminy Jeziorzany. Mieszkańcy, jako interesariusze, mają być członkami komórki doradczej w formie Komisji ds. PGN w Nowym Targu. Zespół interesariuszy uczestniczący we wdrażaniu PGN przewidziano także w gminie Sułszowa.

We wszystkich gminach objętych pilotażową kontrolą uwzględniono w PGN działania edukacyjne i promocyjne skierowane do mieszkańców, mające na celu wzmocnienie ich zaangażowania w realizację planu, ich gotowości do poniesienia niezbędnych kosztów i zaakceptowania ewentualnych uciążliwości. Zakres tych działań jest bardzo szeroki – od zaznaczenia potrzeby

36

Chociaż zaangażowanie mieszkańców, jako głównych beneficjentów PGN, w realizację tego planu powinno być oczywiste, to w 7 z 40 gmin rolę mieszkańców ograniczono jedynie do roli biernych odbiorców działań edukacyjnych i informacyjnych. Uwzględnienie roli społeczeństwa we wdrażaniu PGN w pozostałych gminach polegało przede wszystkim na uznaniu ich roli w wykonywaniu poszczególnych zadań. Mieszkańcy – jako inwestorzy – są głównymi zainteresowanymi w dzia-

Wykres 4. Sposoby włączania mieszkańców w proces realizacji PGN w badanych gminach



Źródło: Wyniki badań własnych.

promocji i edukacji (np. Bolesławiec) po szczegółowe opisy strategii promocji i kampanii edukacyjnych (np. Nowy Targ). Powszechna wydaje się zatem świadomość, że wiedza jest pierwszym krokiem do zaangażowania i działania. Szkoda, że uwzględnia się to dopiero na etapie realizacji przedsięwzięć, a nie konstruowania planów.

Rekomendacje

1. Gminy powinny podjąć wysiłek włączenia mieszkańców w proces realizacji działań przewidzianych w PGN oraz monitorowania ich wdrażania, np. poprzez tworzenie grup roboczych z udziałem mieszkańców.
2. Korzystne jest opracowanie na poziomie gminy własnych metod wspierania udziału mieszkańców w realizacji działań zaplanowanych w PGN, sprzyjających osiągnięciu celów tego dokumentu. Zakres tego wsparcia zależeć będzie od oczekiwanego sposobu zaangażowania się mieszkańców; może mieć on charakter działań edukacyjnych (np. nauka prowadzenia samochodu w sposób zmniejszający zużycie paliwa), usług doradczych dla mieszkańców czy przeznaczonych dla nich punktów informacyjnych (np. w zakresie możliwości pozyskiwania dofinansowania na zainstalowanie mikroinstalacji OZE), a nawet wsparcia finansowego (np. dofinansowywanie działań termomodernizacyjnych).

B. Monitoring i ewaluacja (pyt. 22 - 25)

Dlaczego jest to ważne?

Elementem PGN powinien być szczegółowy opis sposobu kontroli i oceny opisanych w nim działań. Informacja na ten temat powinna być na tyle konkretna, aby możliwe było:

- ocenienie rezultatów, tj. sprawdzenie – we wskazanym momencie, w trakcie realizacji PGN (np. co dwa lata) – jaki osiągnięto efekt środowiskowy w zakresie redukcji emisji, spadku zapotrzebowania na energię, wzrostu udziału energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych oraz w jakim stopniu osiągnięto już cele PGN;

Dobre przykłady włączenia mieszkańców w proces realizacji PGN

Siedlce – w PGN dla miasta Siedlce zawarto opis przebiegu konsultacji społecznych i podkreślono, że uczestniczący w nich mieszkańcy mieli wpływ na kształt dokumentu.

Mława – bardzo ciekawym rozwiązaniem jest wpisana do PGN dla miasta Mława dobrowolna ankieta dla mieszkańców chcących się włączyć w realizację PGN.

Sułoszowa – w budżecie PGN zagwarantowano środki na funkcjonowanie zespołu interesariuszy obejmującego też mieszkańców, co stanowi silne wsparcie udziału społecznego we wdrażaniu założeń planu.

Ostrowiec Świętokrzyski – cele strategiczne i szczegółowe PGN dla gminy Ostrowiec Świętokrzyski zawierają zapisy odnoszące się bezpośrednio do mieszkańców: zaspokajanie potrzeb społeczeństwa, budowa społeczeństwa obywatelskiego przyjaznego środowisku, wsparcie dla NGO.

- ocenienie produktów, tj. sprawdzenie – we wskazanym momencie, w trakcie realizacji PGN – stanu zaawansowania realizacji działań inwestycyjnych i nieinwestycyjnych (np. edukacyjnych), pod względem zgodności z harmonogramem i zakresem planu;
- podjęcie określonych kroków naprawczych w przypadku osiągnięcia niezadowolających wskaźników rezultatu czy produktu – porównanie efektów środowiskowych, jakie we wskazanym momencie wdrażania PGN osiągnięto, zaawansowania realizacji zaplanowanych przedsięwzięć z określonymi wartościami referencyjnymi, które należy osiągnąć, i „alarmowych”, które powinny być impulsem do korekt lub aktualizacji PGN.

Ponadto proces oceny wdrażania PGN powinien być uspołeczniony. Sposób uspołecznienia także powinien być w klarowny sposób opisany w PGN.

Ocena poszczególnych etapów wdrażania PGN powinna być jawna poprzez publikowanie wyników monitoringu i gwarantująca społeczną

kontrolę, np. poprzez angażowanie partnerów społecznych w proces oceny (ciata kontrolne, otwarte spotkania prezentujące wyniki monitoringu itp.). Chodzi również o transparentność działania władz samorządowych i urzędu, budowanie zaufania lokalnej społeczności. Informowanie i angażowanie w proces oceny przyczynia się do większego angażowania mieszkańców, jako ważnych interesariuszy, we wdrażanie samego PGN. To wszystko procentuje w przyszłym współdziałaniu władz, urzędników i obywateli na rzecz realizacji zamierzeń strategicznych w gminie, prowadząc do rozwiązań optymalnych na drodze dialogu, także środowiskowo.

Sytuacja w gminach

Opis sposobów oceny realizacji PGN (monitoringu, ewaluacji) to w większości kontrolowanych gmin jedna ze słabszych części tych dokumentów. Zapisy poświęcone ocenie wdrażania PGN (w tym kontekście w planach zwykle używa się pojęcia: monitoring) mają częściej charakter luźnych propozycji niż szczegółowych instrukcji. W zależności od gminy rekomendacje te są bardziej lub mniej szczegółowe. Większość gmin, aby faktycznie badać ilościowo i jakościowo, czy podejmowane działania i przedsięwzięcia efektywnie przyczyniają się do założonych w PGN celów, będzie musiała opracować dopiero plan monitoringu i ewaluacji. Wobec enigmatycznych zapisów w tym zakresie, część urzędów stanie przed sporym wyzwaniem.

Niektóre gminy przyjęły PGN bez harmonogramu, bez wskaźników produktu i rezultatu, bez informacji, kto za proces będzie odpowiedzialny. Prowadzenie zgodnie z takimi wytycznymi oceny stanu wdrażania PGN jest dla gminy niewykonalne. Uniemożliwia też podejmowanie jakichkolwiek kroków naprawczych w przypadku problemów z wdrażaniem PGN. Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że poprawienie PGN w tym zakresie, przy tak słabej jakości propozycji wyjściowej (PGN w tym miejscu wymaga z reguły napisania od nowa)

Dobre przykłady – monitoring wdrażania PGN

Tczew, Siedlce, Mława, Elk, Skwierzyna, Piaski, Jeziorzany – między innymi w PGN tych gmin wskazano jednoznacznie na konieczność upubliczniania raportów z oceny realizacji planu. Piaski – gmina ta dostrzega potrzebę prowadzenia akcji informacyjnych w trakcie realizacji PGN, tak aby zapewnić udział mieszkańców we wdrażaniu planu, a także opracowaniu potencjalnych działań korygujących, służących osiągnięciu założonego celu.

może przekroczyć kompetencje urzędników gminy i pociągnie za sobą dodatkowe koszty.

Niektóre PGN zawierają liczne przykłady wskaźników rezultatu i produktu do wyboru w procesie monitoringu i ewaluacji. Urząd gminy ma wybrać, które wskaźniki wykorzystywać w procesie oceny wdrażania PGN. Oznacza to, że gmina może wybrać głównie lub jedynie wskaźniki produktu, np. długość ścieżek rowerowych, łatwiejsze do oceny, niewymagające zastosowania pracochłonnych lub kosztownych metod, np. pomiaru określonych stężeń zanieczyszczeń, ankietyzacji mieszkańców itp. To z kolei może przyczynić się do tego, że ocena nie będzie raczej dotyczyć skutków środowiskowych realizacji planu. Pomiar dotyczący np. redukcji emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń powietrza może zostać pominięty. Ponadto są to często propozycje pozbawione wartości docelowych w określonych latach wdrażania planu i w roku bazowym, co sprawi, że prowadzenie monitoringu i ewaluacji stanie się fikcją, nie przynoszącą żadnej wartości dodanej („sztuką dla sztuki”). A przecież zgromadzone w procesie oceny dane, co do zasady, służyć mają podejmowaniu działań naprawczych w zakresie gospodarki niskoemisyjnej w gminie, mają być podstawą do modyfikacji ujętych w PGN przedsięwzięć i aktualizacji samego planu.

Choć część gmin dostrzega w procesie oceny możliwość lub konieczność aktualizacji PGN, to

brakuje jej powiązania z wynikami oceny realizacji PGN i skutków tej realizacji. Żaden z kontrolowanych PGN nie zawiera informacji o tym, jakie konkretne kroki należy podjąć w sytuacji niekorzystnych wyników monitoringu na poszczególnych etapach wdrażania PGN, przy czym te niekorzystne wyniki również nie są dookreślone. Oczywiście to nie wyklucza, że w gminach, w których monitoring i ewaluacja będą rzetelnie prowadzone, podjęte zostaną działania naprawcze, np. wobec braku zainteresowania gospodarstw indywidualnych działaniami termomodernizacyjnymi zawartymi w PGN urząd podejmie działania informacyjno-edukacyjne, wesprze w pisaniu wniosków o dofinansowanie, dofinansuje wkład własny z budżetu gminy itp. Bez takich informacji w PGN większość gmin będzie miała kłopot kompetencyjno-organizacyjny, by dostrzec problemy we wdrażaniu PGN i wskazać skuteczne sposoby ich rozwiązania, wspomagające osiągnięcie założonych w PGN celów.

Z powyżej opisanych wad systemów monitoringu i ewaluacji proponowanych w kontrolowanych PGN, poza niemożnością faktycznej kontroli stopnia osiągnięcia celów i rezultatów planu, wynikają konsekwencje dla relacji urząd–interesariusze, zwłaszcza dla relacji urząd–mieszkańcy. Proces oceny wdrażania PGN będzie nieprzejrzysty i nie będzie budował zaufania lokalnej społeczności, a raczej je osłabi. Skoro nie jest jasne, kto jest odpowiedzialny za ocenę, za to, co jest monitorowane, w jaki sposób i dlaczego, ani kiedy i dlaczego wprowadzane są modyfikacje w PGN, to nie

ma pewności, czy podejmowane działania służą realizacji celów PGN i odpowiadają na potrzeby lokalnej społeczności.

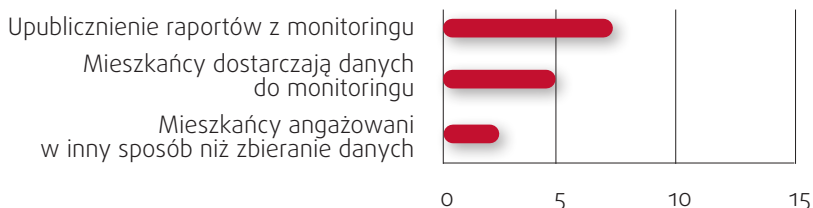
Należy podkreślić, że kontrolowane gminne plany w części dotyczącej monitorowania i ewaluacji realizacji są w większości całkowicie oderwane od lokalnej społeczności. Tylko w 7 badanych PGN jednoznacznie wskazano na konieczność upubliczniania raportów z oceny wdrażania planów.

W takiej samej liczbie kontrolowanych gmin dostrzeżono w PGN rolę mieszkańców w procesie oceny, przy czym w 5 gminach wyłącznie jako dostarczycieli danych i informacji niezbędnych do dokonania oceny. Właściwie żaden z PGN nie proponuje systemowych rozwiązań w zakresie społecznej kontroli jego wdrażania, np. poprzez włączenie przedstawicieli mieszkańców w prace komitetu monitorującego, otwarte spotkania ewaluacyjne z udziałem mieszkańców, dyskusję z mieszkańcami nad wynikami monitoringu oraz opracowanie działań naprawczych.

Rekomendacje

1. W celu zapewnienia przejrzystości wdrażania PGN, umożliwienia kontroli na poziomie decyzyjno-operacyjnym, uspołecznienia monitoringu wszystkie Plany Gospodarki Niskoemisyjnej powinny być sprawdzone i uzupełnione, jeśli zawierają braki w zakresie:
 - podania, na jakich etapach wdrażania planu badane będą wskaźniki rezultatu i produktu

Wykres 5. Sposoby uspołeczniania procesu monitoringu realizacji PGN w badanych gminach



Źródło: Wyniki badań własnych.

(przy czym badanie takie powinno być przeprowadzone co najmniej raz w trakcie realizacji PGN);

- wskaźników rezultatu i produktu adekwatnych do zaproponowanych w PGN celów, wraz ze sposobem pomiaru, ich wartością bazową i docelową (przy czym korzystne jest podanie także wartości do osiągnięcia na poszczególnych etapach realizacji PGN, w związku z ustalonym harmonogramem);
- „alarmowych” wartości wskaźników rezultatu i produktu, to jest takich wartości, których osiągnięcie na etapie monitorowania realizacji PGN wskazuje, że zaplanowane cele PGN mogą nie zostać osiągnięte w planowanym czasie, jeśli nie zostaną rozpoczęte działania naprawcze. Opis monitorowania PGN nie powinien ograniczać się tylko do wskazania, że w wypadku osiągnięcia poziomów alarmowych podejmowane będą działania naprawcze, ale powinien wskazywać przynajmniej główne kierunki takich działań, które gmina podejmie.

2. W PGN powinny zostać określone sposoby uspołecznienia procesu oceny wdrażania PGN – od konieczności szerokiego informowania o procesie, przez angażowanie w proces (komitety monitorujące, spotkania ewaluacyjne, otwarte prezentacje wyników okresowej oceny, wspólna dyskusja nad modyfikacjami planów) do obowiązkowego, szerokiego upubliczniania raportów z monitoringu i ewaluacji.

Część 2. Logika dokumentu (pyt. 26 - 37)

Dlaczego jest to ważne?

Planowanie strategiczne w jednostce, jaką jest gmina, stanowi podstawowe narzędzie do osiągania pożądanej zmiany jakościowej w rozwoju i co do zasady ma poprawiać jakość życia mieszkańców. Planowanie jako element zarządzania polega na decydowaniu o podjęciu konkretnych działań w danym obszarze problemowym, co ma przyczynić się do osiągnięcia zakładanych i oczekiwanych rezultatów.

Wyznacznikiem przygotowania dobrych jakościowo Planów Gospodarki Niskoemisyjnej, odpowiadających standardom strategicznego zarządzania, powinno być przedstawienie w nich następujących informacji:

- o celach, które wynikają z przedstawionej diagnozy i lokalnych uwarunkowań;
- o zadaniach, które będą realizowane dla osiągnięcia tych celów;
- o podmiocie odpowiedzialnym za wykonanie zaplanowanych zadań, wraz z harmonogramem, planowanym budżetem oraz określeniem rezultatów w postaci wymiernych wskaźników;
- o powiązaniu celów i działań przedstawionych w PGN z celami strategii rozwoju gminy (jeśli gmina posiada taką strategię); chodzi o to, w jaki sposób PGN pomoże osiągnąć cele tej strategii. Powiązanie takie może być uzyskane w dwojaki sposób – cele i działania planowane w PGN mogą się wpisywać w cele określone w strategii gminy lub też wskazania zawarte w PGN mogą określać, w jaki sposób strategia rozwoju gminy powinna zostać zmieniona, aby jej cele nie były sprzeczne z celami i działaniami PGN;
- o uwzględnieniu kosztów planowanych działań w budżecie lub WPF gminy. Proponowanie w PGN działań, na które gmina nie ma środków finansowych (także na wkład własny w projekty, które będą współfinansowane z innych źródeł) stwarza ryzyko, że działania takie nie będą wdrażane.

Większość polskich gmin posiada obecnie kilka programów strategicznych i sektorowych (strategie rozwoju gminy, plan zaopatrzenia w ciepło, programy rozwoju transportu publicznego, plany ochrony środowiska itp.). Z punktu widzenia efektywności procesu zarządzania gminą niezbędne jest, aby cele tych dokumentów i planowane w nich działania były ze sobą spójne i prowadziły do powstania efektu synergii (gdy osiągnięcie celów jednej strategii będzie wzmacniać pozytywne efekty wdrażania celów innej).

Oprócz spójności z dokumentami szczebla regionalnego, krajowego i funkcjonującymi

w danej gminie, sam plan powinien być dokumentem wewnątrznie spójnym. Oznacza to, że planowane cele i działania powinny opierać się na zdiagnozowanych w gminie problemach i zapewniać ich skuteczne rozwiązanie. Niezbędnym elementem planowania strategicznego jest także określenie ram czasowych i finansowych oraz niezbędnych zasobów organizacyjnych i osobowych, a także materialnych dla planowanych zadań. Uwzględnienie tych elementów w PGN zwiększa prawdopodobieństwo, że cele, jakie zostały w tych dokumentach przedstawione, będą skutecznie osiągnięte.

Sytuacja w przebadanych gminach

Większość przebadanych PGN zawierała wszystkie elementy istotne z punktu widzenia planowania strategicznego, jednak nie we wszystkich PGN można było dostrzec istotne logiczne powiązania pomiędzy nimi.

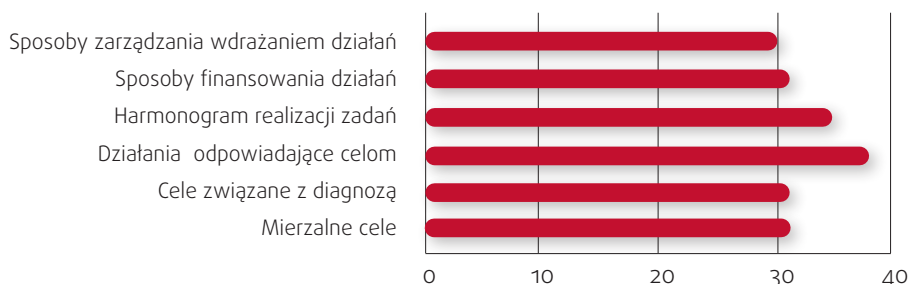
Duże zróżnicowanie zaobserwowano w opracowaniu części przedstawiającej diagnozę. Diagnoza w znacznej większości badanych PGN była przeprowadzona bardzo powierzchownie; skupiano się głównie na ocenie wyników inwentaryzacji emisji CO₂, przy czym w wielu przypadkach inwentaryzacja ta była niekompletna (nie obejmowała np. emisji z prywatnych podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na terenie gminy). Jeśli diagnoza zawierała informacje na temat wielkości emisji powodowanej

potrzebami żywioowymi mieszkańców, to dane do diagnozy pozyskiwane były od mieszkańców zazwyczaj w drodze ankietowania, przy czym brakowało informacji o sposobach weryfikacji uzyskanych w ten sposób danych.

Sposób opisu celów w poszczególnych PGN był bardzo zróżnicowany: liczba celów, jakie gminy chciały osiągnąć, liczyła od jednego do kilkunastu (włącznie z celami szczegółowymi). Większość celów nie była określona w sposób specyficzny dla obszaru danej gminy, nie wynikała jednoznacznie z diagnozy i nie odnosiła się do konkretnie i wprost zdiagnozowanych problemów gminy (w 10 gminach badający ocenili, że cele nie wynikają bezpośrednio z lokalnej diagnozy i zidentyfikowanych problemów). Jednocześnie dało się zaobserwować tendencję do automatycznego przyjmowania przez gminy trzech celów redukcyjnych, tożsamy z celami określonymi w pakiecie klimatyczno-energetycznym dla UE. Taki sposób określania celów można by uznać za właściwy czy wręcz pożądaną (jednocześnie bowiem wpisuje się w realizację przez Polskę celów unijnego pakietu energetyczno-klimatycznego), gdyby równocześnie został oparty na diagnozie sytuacji w gminie i realnej ocenie potencjału redukcyjnego.

Równie zróżnicowane w badanych PGN było podejście do sposobu opisu celów, jakie gmina chce osiągnąć. Najczęściej konkretne wartości, które mają być osiągnięte przez gminę, były przypisane

Wykres 6. Elementy dokumentu strategicznego uwzględnione w PGN badanych gmin



Źródło: Wyniki badań własnych.

celom redukcyjnym związanym z emisją gazów cieplarnianych (głównie CO₂). Tylko w nielicznych PGN wskaźniki przypisano zarówno celom, jak i zadaniom, określając ich wartości bazowe oraz wartości przewidywane do osiągnięcia.

W 10 przebadanych gminach nie określono żadnych oczekiwanych rezultatów wdrażania PGN – czy to w postaci wymiernych wskaźników dla celów, czy to w postaci efektów ekologicznych planowanych działań i zadań.

Największy rozdźwięk zaobserwowano jednak na styku przyjętych w PGN celów oraz zaplanowanych zadań. Zaplanowane w PGN zadania były najczęściej słabo powiązane lub w ogóle niepowiązane z określonymi w dokumencie celami. Niepowiązanie działań z celami stwarza sytuację, w której prawdopodobieństwo osiągnięcia tych celów znacznie się zmniejsza, a rzeczywiste konsekwencje realizacji programu stają się trudne do prognozowania. Te poważne błędy i ich negatywne konsekwencje powinny zostać zdiagnozowane i wyeliminowane na etapie przeprowadzania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Jednak – na co już wskazywano wcześniej – dla większości PGN proces ten nie został przeprowadzony, czego efektem jest niska jakość wielu ocenianych dokumentów.

Liczebność zadań zależała w głównej mierze od wielkości gminy: im większa gmina, tym więcej zadań. Nierzadko jednak wyznaczano w PGN zadania, które dotyczyły wyłącznie inwestycji gminnych. Można wnioskować, że w tych gminach PGN potraktowano całkowicie instrumentalnie, jako narzędzie do pozyskania środków zewnętrznych dla gminy, zamiast do kreowania realnej lokalnej polityki zrównoważonego rozwoju.

Większość gmin w uchwalonych projektach PGN ustanowiła także „właścicieli poszczególnych zadań”, choć poziom szczegółowości zapisów o odpowiedzialności za ich wykonanie był zróżnicowany. Co do zasady, im niżej w strukturze jednostki ustanowimy odpowie-

dzialność za zadanie, tym skuteczniej będziemy mogli egzekwować jakość ich wykonania. Brak wskazania podmiotów lub komórek, które z wykorzystaniem swych zasobów mają wykonywać poszczególne zadania przewidziane w PGN, może spowodować sytuację, w której rozmyje się odpowiedzialność. Konsekwencją będzie albo niewykonanie takich zadań, albo niski poziom ich wykonania.

Najczęściej odpowiedzialność za wykonanie zadania przypisywana była całej jednostce lub podmiotowi (np. gmina, spółdzielnia mieszkaniowa, jak np. w Bieruniu), rzadziej odpowiedzialność za realizację zadania ustanawiano na niższym poziomie (np. kierownika wydziału, jak w Elku). W Programach Gospodarki Niskoemisyjnej 10 gmin nie wskazano podmiotów, które będą odpowiadać za wdrażanie zaplanowanych działań.

Harmonogram może być częścią PGN lub stanowić operacyjny załącznik do nich. Przemysłany i realistyczny harmonogram umożliwi bowiem zaplanowanie, a następnie monitorowanie procesu wdrażania planu i osiągnięcia założonych celów. Większość gmin z dużą precyzją zaplanowała realizację poszczególnych zadań i przypisała im konkretne ramy czasowe (np. Elk, Bieruń, Orchowo, Barcin, Piaski, Bydgoszcz, Sułoszowa). W większości harmonogramów przyjmowano stałą jednostkę czasową – rok. Najmniej precyzyjne zapisy w PGN ustanawiały ramy czasowe wykonania zadania np. na lata 2016–2018 czy nawet 2016–2020, co nie wynikało bynajmniej z charakteru zadań (wieloletnie), a jedynie z braku wiedzy. Brak precyzyjnego określenia, w jakim czasie będą wykonywane konkretne zadania, może sprawić, że podmiot odpowiedzialny nie zaplanuje odpowiednio wcześniej potrzebnych środków finansowych bądź nie skoordynuje swych działań z innymi podmiotami. Rezultaty nie będą wówczas satysfakcjonujące lub ich osiągnięcie zostanie zagrożone.

Określenie przewidywanego budżetu dla poszczególnych zadań zwiększa szanse

realizacji PGN w założonym czasie i sprawia, że osiągnięcie pożądaných rezultatów jest bardziej realne. Budżet dla poszczególnych zadań zaplanowanych w PGN może mieć charakter szacunkowy, ponieważ dopuszczalne są zmiany w zależności od przyjmowanych warunków technicznych czy skali przedsięwzięcia. Takie właśnie rozwiązanie zastosowała większość przebadanych gmin. Niezbędne jest jednak zarówno oszacowanie kosztów realizacji poszczególnych zadań, jak i wskazanie stopnia, w jakim gmina będzie partycypowała w tych kosztach.

Zaplanowanie w PGN działań, które będą finansowane lub współfinansowane ze środków gminy, wraz z opracowaniem harmonogramu wdrażania tych działań pozwala zapewnić w budżecie gminy na dany rok oraz w jej WPF niezbędne środki finansowe na ich realizację. Pozwala to także na odpowiednio wczesne rozpoczęcie prac przygotowawczych, w tym np. opracowanie dokumentacji przetargowej i technicznej inwestycji, uzyskanie niezbędnych decyzji administracyjnych dla planowanych prac itp. Wziąwszy to pod uwagę, należy pozytywnie ocenić fakt, że w 30 przebadanych gminach przedstawiono informacje o sposobie finansowania planowanych działań.

W większości PGN zawarto informacje na temat spójności dokumentu ze strategią rozwoju gmin, a także z dokumentami szczebla regionalnego i krajowego. Z tymi ostatnimi szczególnie w kontekście możliwości ubiegania się o dofinansowania z programów dotacyjnych na realizację zgodnych z nimi projektów.

Ponieważ większość działań proekologicznych nie powinna być ograniczana do wąskiego obszaru, jakim jest gmina (np. czystość powietrza jest ważna w skali powiatu, a nawet województwa, gdyż zanieczyszczenia przenoszone są z wiatrem na dalekie odległości), dobrym rozwiązaniem jest zaplanowanie powiązanych działań przez sąsiadujące ze sobą gminy. I tak większość przebadanych PGN zawierała informacje o planowanych partnerskich działaniach

Dobra praktyka – logika dokumentu

Sposobem potwierdzenia spójności dokumentów strategicznych jest przedstawienie jego elementów w postaci matrycy logicznej w układzie: problem z diagnozy → przypisany mu cel strategiczny lub szczegółowy → odpowiadające zadanie lub zadania → określone wskaźniki rezultatu (dla celów) i/lub produktu (dla zadań). Konstruując logikę dokumentu strategicznego, należy zawsze stosować opisaną metodę.

Dla każdego zaplanowanego zadania powinna zostać sporządzona w PGN (lub w odrębnym dokumencie pt. Plany realizacyjne do PGN) odrębna karta, która oprócz opisu stanu wyjściowego oraz planowanych działań będzie zawierała także informację o podmiocie odpowiedzialnym za jego wykonanie, przewidywany budżet (szacunkowe koszty) oraz czas wykonania (harmonogram), ewentualnie także przewidywane efekty działań.

z sąsiednimi gminami i podmiotami tam usytuowanymi. Przykłady planowanych działań w formule partnerskiej były wyraźnie wskazywane w tych gminach, które wraz z sąsiednimi gminami działały w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych – ZIT (np. Olsztyn).

Dwie trzecie przebadanych gmin przygotowało PGN w oderwaniu od innego ważnego dokumentu planistycznego funkcjonującego w tym obszarze – Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Z informacji zamieszczonych w PGN oraz uzyskanych na temat przebiegu procesu ich przygotowania nie wynika na ogół, czy oba równoległe obowiązujące dokumenty są ze sobą spójne. Nie można jednoznacznie przesądzić, w jaki sposób najlepiej uzyskać spójność pomiędzy nimi (czy poprzez dostosowanie działań PGN do Założeń, czy też poprzez nowelizację Założeń w taki sposób, aby dokument ten odpowiadał celom PGN), istotne jest jednak, aby na poziomie gminy zgodność taka została osiągnięta, a informacja o tym przedstawiona w planie.

Rekomendacje

1. Opracowane Plany Gospodarki Niskoemisyjnej powinny zawierać cele ogólne (przynajmniej jeden) i szczegółowe, które odpowiadają specyfice gminy i zdiagnozowanym problemom.
2. PGN powinien zawierać listę zadań przypisanych do konkretnych celów (każdy w zwięzłym opisie). Przy każdym zadaniu powinien być wskazany podmiot odpowiedzialny za jego realizację, a także harmonogram określający przewidywany czas wykonania. Informacje o zadaniach powinny zawierać także planowaną wielkość środków przewidzianych na ich realizację. Budżet wynikający z PGN musi znaleźć swoje odzwierciedlenie w zapisach uchwały budżetowej na dany rok, a w sytuacji zadań wieloletnich także w WPF.
3. PGN powinien zawierać określenie mierzalnych wskaźników sukcesu (na poziomie celów i/lub zadań). Przypisanie odpowiednich wskaźników celom lub zadaniom może się odbywać także na podstawie odrębnego procesu związanego z monitorowaniem i ewaluacją postępów wdrażania PGN. Proces taki powinien być dokumentowany przez pracownika gminy odpowiedzialnego za realizację planu w formie pisemnej (raport z monitorowania wdrażania).
4. PGN powinien być powiązany ze Strategią Gminy, co najmniej przez zapewnienie zbieżności celów rozwojowych obu dokumentów, a cele kluczowe wynikające z PGN powinny być wprowadzone także do uaktualnionej Strategii. Pisemny wniosek o uaktualnienie Strategii Rozwoju Gminy można złożyć do urzędu gminy w każdym czasie.
5. Należy dążyć do podejmowania partnerskich działań na rzecz wspólnej polityki niskoemisyjnej z gminami sąsiednimi oraz podmiotami działającymi na ich terenie. Minimalny zakres partnerstwa powinien obejmować uzgadnianie i wzajemne opiniowanie lokalnych planów i terminów ich realizacji. Optymalny zakres to podejmowanie wspólnych działań w projektach partnerskich, łączących partnerów z sektora publicznego, społecznego

i biznesowego. Warunki do takiej współpracy stwarzają funkcjonujące w różnych częściach kraju porozumienia o współpracy, w tym np. w formule ZIT.

6. Opracowany PGN powinien być także zbieżny z Założeniami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Spójność obu dokumentów na poziomie gminy można zapewnić na przykład przez równoczesne z opracowaniem PGN wykonanie aktualizacji tego dokumentu.
7. W przypadku braku w PGN odpowiednich zapisów (zgodnych z treścią powyższych punktów 2 i 3) należy niezwłocznie aktualizować dokument lub co najmniej przystąpić do sporządzenia odrębnego dokumentu wykonawczego pt. Plany realizacyjne do PGN, który będzie zawierał karty zadań do wykonania w ramach przyjętego PGN, obejmujące: 1) opis sytuacji wyjściowej; 2) zaplanowane działania na najbliższy rok lub dwa lata; 3) podmiot odpowiedzialny; 4) budżet; 5) harmonogram działań. Plany realizacyjne mogą być określone z większą szczegółowością na pierwsze dwa lata realizacji i okresowo aktualizowane, ale z założeniami powinny obejmować cały okres wdrażania PGN.

Część 3. Zakres działań planowanych w PGN (pyt. 38 - 53)

Dlaczego jest to ważne?

Gminny Plan Gospodarki Niskoemisyjnej stanowi podsumowanie i rezultat złożonego procesu. To dokument strategiczny, który powinien wyznaczać gminie kierunki w zakresie działań inwestycyjnych i nieinwestycyjnych, sprzyjających redukcji emisji gazów cieplarnianych, a także w osiągnięciu niektórych innych celów (np. redukcja emisji podstawowych zanieczyszczeń powietrza, wzrost efektywności energetycznej czy wykorzystanie odnawialnych źródeł energii) w latach 2014–2020. Jakość dokumentu jest kwestią kluczową dla powodzenia programu

transformacji gminy w kierunku niskoemisyjności. Jeśli bowiem w PGN nie zostaną np. zaplanowane działania, których potrzeba wynika z diagnozy obecnej sytuacji gminy, to prawdopodobnie nie będą one realizowane. Stąd też jakość tego dokumentu w znacznym stopniu determinować będzie skuteczność działań na rzecz redukcji emisji do powietrza, podejmowanych w okresie programowania.

Wymagania dotyczące zakresu dokumentu wynikają zarówno z wytycznych NFOŚiGW⁽²⁵⁾, jak i z zasad przygotowywania dokumentów strategicznych⁽²⁶⁾. Do określenia tego zakresu mogą być wykorzystane także wytyczne do sporządzania planów działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP)⁽²⁷⁾. Zgodnie z nimi dokument powinien m.in.:

- opierać się na aktualnej sytuacji gminy w zakresie wielkości emisji określonej na podstawie bazowej inwentaryzacji emisji;
- wskazywać rok bazowy, w odniesieniu do którego określane będą rezultaty planowanych i wykonywanych działań;
- przedstawiać cele i działania, jakie będą wykorzystywane do osiągnięcia tych celów;
- koncentrować się na działaniach niskoemisyjnych i efektywnie wykorzystujących zasoby (obszar efektywności energetycznej, OZE) oraz działaniach mających na celu zmniejszenie emisji zanieczyszczeń odprowadzanych do powietrza (pyły, SO₂, NO_x), ze szczególnym uwzględnieniem obszarów, na których odnotowano przekroczenia dopuszczalnych stężeń;
- opisywać sposób wdrażania i monitorowania realizacji planu.

Powyższa lista nie obejmuje wszystkich zagadnień, które powinny zostać uwzględnione w dokumencie. Wskazano tylko te z nich, które

uznano za najważniejsze z punktu widzenia przeprowadzenia kontroli obywatelskiej jakości PGN. Ocena w ramach części 3 stanowi uzupełnienie oceny dokonanej w części poprzedniej (Logika dokumentu) i koncentruje się na kilku ważnych kwestiach:

- czy na potrzeby PGN została przeprowadzona właściwa inwentaryzacja wielkości i źródeł emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń odprowadzanych do powietrza;
- czy PGN objął wszystkie istotne w danej gminie sektory, których działalność wpływa na wielkość emisji do powietrza atmosferycznego i czy w odniesieniu do tych sektorów zaproponował działania, które mają przynieść określony efekt ekologiczny.

Prawidłowa zawartość planu oznacza m.in. to, że opiera się on na rzeczywistych danych dotyczących wielkości emisji do powietrza i głównych źródeł tej emisji. Trzeba więc najpierw ocenić, czy na potrzeby PGN została przeprowadzona rzetelna i wystarczająca inwentaryzacja wielkości i źródeł emisji do powietrza. Kolejnym krokiem powinno być zbadanie, czy na tej podstawie zaplanowano określone ilościowo cele planowanych działań oraz czy zaplanowane działania są wystarczające do zapewnienia redukcji emisji gazów cieplarnianych (a także redukcji emisji innych zanieczyszczeń) do powietrza i do poprawy jego jakości w takim stopniu, w jakim określono to w przyjętych celach.

Istotnym elementem wpływającym na jakość dokumentu PGN jest jego kompleksowość w odniesieniu do sektorów, które mają decydujący wpływ na emisję gazów cieplarnianych i na lokalną jakość powietrza. Choć sytuacja w tym zakresie może być i będzie różna w różnych gminach (np. w aglomeracjach większe znacznie dla jakości powietrza ma emisja z transportu, a w gminach pozbawionych sieci ciepłowniczej emisja z palenisk domowych), to można wskazać podstawowe sektory (obszary), których wpływ na lokalną jakość będzie największy. Są to m.in. energetyka (w ramach której największy potencjał redukcji emisji związany jest z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii oraz

25. Pekar A., 2014, Przygotowanie i wdrażanie planów gospodarki niskoemisyjnej, prezentacja Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Niskoemisyjnej NFOŚiGW, Warszawa 27.11.2014,

26. Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012, Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Wyd. Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.

27. Bartoldi P., Bornas Cayuela D., Monni S., Piers de Reveschod R., 2012, PORADNIK. Jak opracować plan działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP), Wyd. Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć „Energie Cites”, Kraków.

zwiększeniem efektywności jej wykorzystania), gospodarka komunalna, transport, przemysł, gospodarka przestrzenna. Stąd też plany powinny przedstawiać działania planowane w odniesieniu do tych sektorów.

Sytuacja w badanych gminach

Niemal wszystkie analizowane gminy (31 na 40) sformułowały cele w zakresie redukcji emisji dwutlenku węgla. Większość z nich określiła te cele w sposób mierzalny. We wszystkich przypadkach wielkość emisji CO₂ (bazową) określono na podstawie inwentaryzacji jej źródeł. Inwentaryzacja jednak w wielu przypadkach budzi zastrzeżenia, ponieważ nie we wszystkich gminach została dokonana na podstawie badań; dokonywano jej często na podstawie przeliczania wskaźników statystycznych (np. wielkość zużycia energii pomnożono przez średni wskaźnik emisyjności dla całej Polski, a nie dla specyficznej sytuacji i miks energetyczny danej gminy). Niejednokrotnie inwentaryzacja obejmowała wyłącznie obiekty publiczne, pozostające w gestii samorządu lokalnego, z pominięciem emisji z nieruchomości właścicieli prywatnych, w innych przypadkach nie wliczano emisji z transportu indywidualnego. Pomijano także emisję z gospodarki odpadami, składowania odpadów, oczyszczania ścieków, gospodarki osadami ściekowymi.

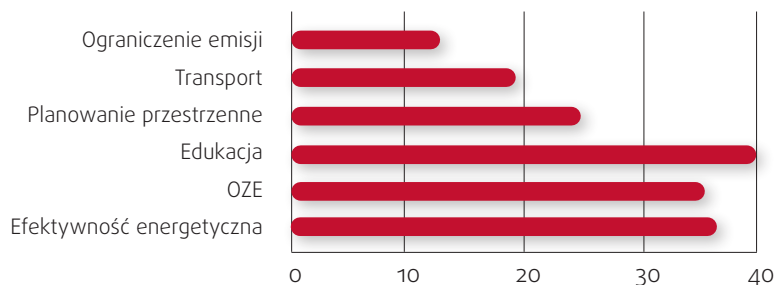
Tylko pięć badanych gmin przedstawiło w swoich planach inwentaryzację zanieczyszczeń powietrza innych niż gazy cieplarniane. Jest to niezrozumiałe pominięcie, gdyż jednocześnie wskazywano w diagnozach na problem złej jakości powietrza atmosferycznego, istnienie lokalnych źródeł zanieczyszczeń i potrzebę podejmowania działań w tym zakresie. Należy uznać to za niewykorzystaną szansę na poprawę jakości życia mieszkańców. Wiele działań, które będą podejmowane w celu ograniczenia emisji CO₂ (np. w zakresie efektywności energetycznej, rozwoju OZE, redukcji emisji z transportu) pomoże w ograniczaniu także innych zanieczyszczeń (tlenków azotu, dwutlenku siarki, pyłów). Jednak z dużym prawd-

opodobieństwem można przyjąć, że nie obejmą one wszystkich potrzebnych prac w tym zakresie. Identyfikacja głównych przyczyn złej jakości powietrza na poziomie lokalnym mogłaby sprzyjać wyborowi priorytetowych działań, a więc takich, które z jednej strony przyniosą zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, a z drugiej w jak największym stopniu przyczynią się do poprawy jakości powietrza.

Cele, jakie powinny zostać przez gminę osiągnięte w zakresie redukcji emisji podstawowych zanieczyszczeń powietrza (innych niż gazy cieplarniane), w mierzalny sposób zostały określone w PGN przygotowanych przez 4 gminy. W przypadkach wielu innych gmin, nie zrobiono tego, choć wskazywano na negatywny wpływ niskiej emisji na jakość życia mieszkańców, a nawet dokonano inwentaryzacji wielkości emisji zanieczyszczeń innych niż gazy cieplarniane. Brak określenia w PGN celów w odniesieniu do podstawowych zanieczyszczeń powietrza można uznać za straconą szansę uzyskania synergicznego efektu z wdrażanych działań, które mogłyby prowadzić zarówno do redukcji emisji gazów cieplarnianych, jak i wspierać poprawę jakości powietrza na poziomie lokalnym.

Niemal wszystkie badane gminy planują działania w zakresie poprawy efektywności energetycznej, a duża część także w odniesieniu do rozwoju na swoim terenie odnawialnych źródeł energii. Tym niemniej aktywność w innych obszarach planowana jest tylko przez wybrane gminy. Działania na rzecz poprawy gospodarki przestrzennej zadeklarowały 24 gminy, 16 nie dostrzegło takiej potrzeby. Jest to o tyle niepokojące, że dotyczy to nie tylko gmin wiejskich czy małych gmin wiejsko-miejskich i miejskich, gdzie niewłaściwa gospodarka przestrzenna tylko w niewielkim stopniu wpływa na wielkość emisji, ale także dużych gmin miejskich. W takich gminach planowanie przestrzenne (przede wszystkim zapobieganie rozlewaniu się miast, tworzenie stref ograniczających ruch samochodowy itp.) może mieć ogromny wpływ zarówno na wielkość emisji gazów cieplarnianych, jak i na jakość powietrza.

Wykres 7. Ważne dla niskoemisyjnego rozwoju obszary działań uwzględnione w PGN badanych gmin



Źródło: Wyniki badań własnych.

Jak już wspomniano, większość gmin przedstawiło swoje cele i działania w zakresie efektywności energetycznej. Najbardziej popularnym sposobem działania w tym zakresie jest termomodernizacja. Wskazywano przede wszystkim na konieczność jej dokonania w budynkach publicznych, brakowało jednak informacji, czy ma być prowadzona termomodernizacja podstawowa, czy tzw. głęboka (należy przede wszystkim rekomendować tę ostatnią⁽²⁸⁾).

Część gmin planuje wymianę oświetlenia ulicznego, zakup bardziej efektywnych urządzeń biurowych. W przypadku inwestycji, które powinny być wykonywane przez inne niż gmina podmioty (mieszkańców, podmioty gospodarcze), brak zazwyczaj wskazania, w jaki sposób samorząd będzie je zachęcał do prowadzenia tych działań.

Tylko część PGN określiła skutki ekologiczne efektywności energetycznej w sposób mierzalny – to jest jako ilość zaoszczędzonej w ten sposób energii (w MWh/rok). Znacznie częściej podawane są cele tego działania – jako wielkość unikniętej emisji CO₂. Problemem jest jednak to, że w większości przypadków brakuje bardziej szczegółowego opisu zastosowanej metodologii

szacowania efektu ekologicznego lub sposobu określenia celu, który pozwalałby na weryfikację prawidłowości tych obliczeń.

Bardzo pozytywnie należy ocenić to, że gminy dostrzegają możliwości i potrzeby rozwoju odnawialnych źródeł energii. Jak napisano wcześniej, działania w tym zakresie planuje większość badanych gmin. Nie zawsze cele w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii opisane są w sposób wystarczająco dokładny. Często w planach nie podawano oczekiwanego efektu ekologicznego (jako ilość energii – w MWh/rok – produkowanej przez te źródła w 2020 roku, czy też jako procentowy udział energii z tych źródeł w miksie energetycznym gminy), lecz określano liczbę instalacji, która powinna zostać zbudowana. Planowane działania nie mają zazwyczaj charakteru kompleksowego – w sposób szczegółowy opisywane są pojedyncze zaplanowane przez gminy inwestycje (najczęściej związane z instalowaniem kolektorów słonecznych lub paneli fotowoltaicznych na budynkach użyteczności publicznej), pozostałe działania opisywane są znacznie ogólniej (np. jako „montaż paneli fotowoltaicznych na budynkach prywatnych”). W jednej z gmin zamiast określić działania, jakie będą prowadzone na rzecz rozwoju OZE, plan zawiera jedynie ogólne opisy technologii odnawialnych źródeł energii.

Powyższe problemy nie powinny jednak dziwić. Poziom wiedzy – zarówno wśród inwestorów prywatnych, jak i publicznych – na temat

28. Nie ma jednoznacznej definicji głębokiej termomodernizacji, przyjmuje się jednak, że jest to taka poprawa jakości termicznej budynku, która powoduje, że zapotrzebowanie na energię cieplną zmniejsza się co najmniej o 60% (zob. Kolbysz E., 2014, Głęboka termomodernizacja – wymagania wynikające z nowego prawodawstwa UE, prezentacja Dyrektora Departamentu Gospodarki Niskoemisyjnej NFOŚiGW, Warszawa 28 listopada 2014).

dostępnych na polskim rynku technologii i ich opłacalności jest stosunkowo niski, co wynika z braku doświadczeń w tym zakresie, a także z bardzo późnego uchwalenia ustawy o odnawialnych źródłach energii⁽²⁹⁾.

W 13 badanych planach sformułowano cele i działania, które będą podejmowane w gminie, aby zmniejszyć presję podmiotów gospodarczych na jakość powietrza i zmiany klimatu. Planowane działania dotyczą przede wszystkim podmiotów komunalnych, pozostających pod nadzorem władz samorządowych. Jedynie nieliczne gminy zamierzają współpracować w zakresie transformacji niskoemisyjnej w podmiotami prywatnymi. Oczywiście jest – jak już wspomniano wcześniej – że siła bezpośredniego oddziaływania samorządu na prywatne podmioty jest ograniczona, sprowadza się bowiem niemal wyłącznie do nadzoru i kontroli, czy działalność odbywa się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, to jednak samorząd dysponuje szeregiem „miękkich” instrumentów, które mogą zostać wykorzystane do zachęcania właścicieli tych podmiotów, aby podejmowali działania niskoemisyjne. Może to być np. wspieranie tych podmiotów w pozyskiwaniu środków finansowych na wdrażanie działań niskoemisyjnych ze źródeł krajowych i unijnych.

Wszystkie badane gminy zaplanowały różne formy edukacji ekologicznej; część z nich z powodzeniem wpisuje się w działania na rzecz kształtowania postaw sprzyjających transformacji niskoemisyjnej (np. w zakresie efektywności energetycznej).

Transport postrzegany jest jako istotne źródło emisji zanieczyszczeń do powietrza w większości gmin, przede wszystkim w gminach miejskich oraz tych, które położone są przy głównych drogowych trasach tranzytowych. Niestety, trafnej diagnozie nie zawsze towarzyszą odpowiednie pomysły na rozwiązanie tego problemu. Niektóre gminy planują bowiem – jako działanie niskoemisyjne – modernizację i poprawę jakości istniejących dróg czy budowę

nowych dróg. Choć w niektórych przypadkach działanie takie może lokalnie poprawić jakość powietrza (poprzez wyprowadzenie ruchu ze zurbanizowanych centrów miast), to w dłuższej perspektywie prowadzić będzie do wzrostu emisji spowodowanej większym ruchem samochodowym. Dlatego też wspieranie budowy i modernizacji dróg nie powinno być postrzegane jako działanie na rzecz transformacji niskoemisyjnej.

Niektóre gminy planują niestandardowe działania mające na celu zwiększenie efektywności PGN. Pozytywnym przykładem może być w tym zakresie najmniejsza z analizowanych gmin, Jeziorzany, w której zaplanowano stworzenie w strukturze urzędu gminy stanowiska specjalisty ds. energii. Osoba taka miałaby pełnić nie tylko funkcję koordynatora działań zaplanowanych w PGN, ale także wspierać władze lokalne i mieszkańców w podejmowanych przez nich aktywnościach na

Dobre praktyki – jakość PGN

Katowice – inwentaryzacja emisji CO₂ (bazowa oraz prognoza do roku 2020) została wykonana zgodnie z wytycznymi Porozumienia Burmistrzów, określonymi m.in. w dokumencie „Jak opracować plan działań na rzecz zrównoważonej energii”. Inwentaryzacja objęła: sektor obiektów/instalacji użyteczności publicznej, handel, usługi, przedsiębiorstwa, sektor mieszkalny, przemysł, oświetlenie uliczne oraz transport.

Dębica, Koło – w gminach tych przeprowadzono inwentaryzację źródeł i wielkości emisji podstawowych zanieczyszczeń odprowadzanych do powietrza, a w planie umieszczono zadania mające na celu ograniczenie tej szkodliwej emisji.

Bydgoszcz – w sposób mierzalny określono cele w zakresie: wielkości emisji CO₂ i wielkości zużycia energii, udziału energii z odnawialnych źródeł w końcowym zużyciu energii w gminie oraz klasy jakości powietrza dla gminy. Wartość docelowa została określona dla roku 2020, podano także wartości wskaźników charakteryzujących cele, bazowych dla 2005 i kontrolnych dla 2013 roku.

rzecz bardziej efektywnego wykorzystania energii i/lub jej wytwarzania z wykorzystaniem lokalnych zasobów energii odnawialnej.

W zasadzie wszystkie analizowane plany posiadały właściwą strukturę, taką, jaka została zalecana w Wytycznych dla beneficjentów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko³⁰. Warto jednak zauważyć, że w niektórych przypadkach miało to charakter jedynie formalny, rzeczywista bowiem treść rozdziału (części) PGN tylko w ograniczonym zakresie była zgodna z tytułem i wymogami. Na przykład zamiast konkretnych działań zmierzających do rozwoju odnawialnych źródeł energii, jakie mogą i powinny być podejmowane przez gminę, przedstawiono ogólne opisy technologii OZE, które stosowane są w naszym kraju. Innym częstym błędem było podawanie tylko bardzo ogólnych informacji o źródłach finansowania inwestycji proekologicznych zamiast konkretnego wskazania, z jakich źródeł finansowane będą poszczególne działania.

Rekomendacje

- Gminy, które nie uwzględniły w PGN innych niż CO₂ gazów cieplarnianych, a w których występują źródła emisji tych gazów, powinny zaktualizować plan i uwzględnić w nim emisję pozostałych gazów cieplarnianych, przede wszystkim metanu i podtlenku azotu.
- Plany należy uzupełnić – zwłaszcza w tych gminach, w których jakość powietrza nie jest właściwa – o cele (a także o diagnozę i inwentaryzację źródeł) w zakresie podstawowych zanieczyszczeń powietrza. PGN, stanowiący podstawę planowania inwestycji sprzyjających budowie gospodarki niskoemisyjnej, powinien identyfikować wszystkie istotne działania na rzecz poprawy jakości powietrza.
- Istotne jest jednoznaczne sformułowanie celów PGN. Cele powinny być określone w sposób mierzalny, np. jako procentowe zmniejszenie wielkości emisji w roku docelowym (2020) w odniesieniu do przyjętego roku bazowego (powinien być to rok, dla którego możliwe jest przeprowadzenie pełnej inwentaryzacji wielkości emisji). Cele powinny być z jednej strony realistyczne – a więc możliwe do osiągnięcia poprzez zaplanowane działania. Z drugiej strony powinny skłaniać gminę i podmioty uczestniczące w realizacji PGN do prowadzenia różnorodnych działań na rzecz redukcji emisji. Przykładem może być np. tworzenie buspasów w celu ograniczania ruchu samochodowego (a tym samym zmniejszenie emisji z transportu indywidualnego w miastach), wprowadzanie zakazów spalania paliw stałych w piecach indywidualnych itp.
- Gminy powinny rozważyć potrzebę i możliwość porządkowania gospodarki przestrzennej w taki sposób, aby sprzyjała ona redukcji zanieczyszczeń emitowanych do powietrza (np. tworzenie w miastach stref z ograniczonym dostępem dla samochodów). Działania te mogą mieć charakter wieloaspektowy, jak np. tworzenie skoncentrowanych jednostek osiedleńczych, unikanie „rozlewania” się miast na tereny podmiejskie, zwłaszcza te, które nie mają połączenia transportem publicznym z centrum, czy też unikanie lokowania na przedmieściach podmiotów generujących duży ruch samochodowy (np. centrów handlowych).
- Plany w większym stopniu powinny wspierać współpracę władz samorządowych z podmiotami gospodarczymi działającymi na terenie gmin przy realizacji działań na rzecz transformacji niskoemisyjnej. I tak na przykład w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego gminy mogą wspierać rozwój odnawialnych źródeł energii, wykorzystanie do celów komunalnych ciepła odpadowego z zakładów przemysłowych czy zwiększanie efektywności energetycznej w formule ESCO. Innym sposobem zachęcania lokalnych podmiotów gospodarczych do wdrażania działań niskoemisyjnych mogą być „zielone zamówienia” i wprowadzanie kryteriów niskoemisyjności (efektywności energetycznej i zasobowej, korzystania z odnawialnych źródeł energii, stosowania paliw alternatywnych w środkach komunikacji itp.) do procedur przetargów publicznych.

30. NFOŚiGW, 2015: Szczegółowe zalecenia dotyczące struktury planu gospodarki niskoemisyjnej.

6. Budowa nowych dróg i modernizacja dróg istniejących nie powinna być wskazywana jako działanie niskoemisyjne. Choć w niektórych przypadkach nowa droga może poprawić lokalnie jakość powietrza (np. obwodnica wyprowadzająca ruch tranzytowy poza zurbanizowane centrum), to ogólnie rzecz biorąc budowa dróg przyczynia się do wzrostu wykorzystania samochodów w transporcie, a w konsekwencji prowadzi do wzrostu wielkości emisji. Za działania niskoemisyjne w sektorze transportu można uznać np. budowę ścieżek rowerowych, wprowadzanie płatnych stref par-

kingowych i opłat za wjazd do centrów miast, uspokajanie i spowalnianie ruchu samochodowego, wprowadzanie priorytetu (buspasy, śluzy rowerowe, ulice zamknięte dla ruchu) dla transportu publicznego i alternatywnego wobec samochodów prywatnych.

7. Ważnym elementem PGN powinny być działania na rzecz kształtowania pożądanych postaw konsumenckich, dlatego istotnym obszarem wspieranym w ramach PGN powinna być edukacja. Rekomenduje się, aby w tych planach, w których aspekt edukacyjny został pominięty, wprowadzić działania w tym zakresie.

PODSUMOWANIE

50

Przeprowadzone badania objęły swoim zasięgiem około 1,5% wszystkich gmin w Polsce, dlatego też otrzymane wyniki nie odzwierciedlają w pełni jakości wszystkich Planów Gospodarki Niskoemisyjnej wykonanych przez samorządy. Tym niemniej można na ich podstawie sformułować podstawowe wnioski:

1. Chociaż od wprowadzenia zasady uspołecznienia zarządzania ochroną środowiska do polityki ekologicznej państwa minęło już 25 lat, to praktyczne wdrożenie tej zasady nadal nie jest wystarczające. W większości badanych gmin nie włączono przedstawicieli społeczności lokalnej do procesu tworzenia PGN, a ich rola we wdrażaniu zaplanowanych działań oraz w monitorowaniu skuteczności realizacji PGN nie jest na ogół dostrzegana. Zbyt niski poziom uspołecznienia procesu tworzenia PGN (a następnie jego wdrażania i monitorowania) może utrudnić osiągnięcie założonych w tych dokumentach celów.
2. Większość samorządów nie ma wypracowanych procedur informowania mieszkańców o przystąpieniu do sporządzania dokumentów strategicznych i ogranicza swoją aktywność w tym zakresie do umieszczenia informa-

cji na stronach internetowych urzędu gminy lub w BIP. Powoduje to, że potencjał wiedzy i aktywności mieszkańców nie może być wykorzystany ani na etapie tworzenia dokumentu, ani na etapie jego wdrażania.

3. Zrozumienie korzyści, jakie wynikają z przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko projektów dokumentów strategicznych, jest dalece niewystarczające. Powoduje to, że samorządy – gdy jest to możliwe – starają się unikać tej procedury i nie zyskują wiedzy o wszystkich potencjalnych skutkach środowiskowych, jakie mogą powstać w wyniku wdrażania dokumentu strategicznego. Zrezygnowanie z procedury SOOŚ powoduje także, że nie jest w jej ramach przeprowadzone postępowanie z udziałem społecznym, które w pewnym (choć ograniczonym) zakresie mogłoby rekompensować brak szerokich konsultacji społecznych przygotowywanego dokumentu.
4. Poziom wiedzy o potrzebie transformacji niskoemisyjnej realizowanej na poziomie lokalnym i o korzyściach z niej wynikających jest wciąż bardzo niski. Powoduje to, że gminy traktują konieczność sporządzenia PGN wyłącznie jako obowiązek formalny, nie

angażują się w ten proces, zlecając przygotowanie planu podmiotom zewnętrznym. Jest to stracona szansa na rozpoczęcie w gminie działań, które mogłyby przynieść korzyści zarówno dla środowiska przyrodniczego (poprzez zmniejszenie presji zanieczyszczeń), społecznego (poprawa jakości środowiska sprzyja poprawie jakości życia mieszkańców), jak i gospodarczego (tworzenie nowych miejsc pracy w sektorach związanych z ograniczaniem emisji do powietrza).

5. Niski poziom zaangażowania pracowników gminy w proces tworzenia PGN oraz brak priorytetu dla tego dokumentu, wynikający z traktowania jego opracowania wyłącznie jako zobowiązania formalnego, prowadzi do niskiej jakości planów. Choć na potrzeby większości z nich dokonana została inwentaryzacja emisji CO₂, to nie przeprowadzono jej dla innych gazów cieplarnianych, a inwentaryzacja emisji podstawowych zanieczyszczeń powietrza jest raczej wyjątkiem niż regułą. Stopień powiązania inwentaryzacji emisji, wykonanej na jej podstawie diagnozy sytuacji w gminie oraz celów PGN i działań, jakie mają zapewnić osiągnięcie tych celów, jest

zazwyczaj niewystarczający. Słabością większości badanych planów jest brak realnych wskaźników monitorowania skuteczności ich wdrażania oraz brak propozycji działań, które należy podjąć w przypadku, gdy wyniki monitoringu wskażą, że założone cele mogą nie zostać osiągnięte.

Powyższe słabości procesu tworzenia gminnych Planów Gospodarki Niskoemisyjnej oraz samych dokumentów tego typu wskazują na potrzebę kontynuowania kontroli obywatelskiej w tym zakresie. Małe zaangażowanie urzędów gmin w proces tworzenia PGN może bowiem wynikać z przekonania, że są to dokumenty o niskim społecznym priorytecie. Powoduje to, że władze gminne nie angażują się w ten proces i akceptują niską jakość przygotowywanych dokumentów. Jeśli jednak okaże się, że mieszkańcy, przedstawiciele lokalnych organizacji ekologicznych czy też reprezentanci i właściciele lokalnych podmiotów gospodarczych są zainteresowani wynikami procesu tworzenia PGN, może to spowodować zmianę nastawienia władz samorządowych. W rezultacie gminne Plany Gospodarki Niskoemisyjnej zyskają na jakości.

BIBLIOGRAFIA

1. Bartoldi P., Bornas Cayuela D., Monni S., Piers de Reveschod R., 2012, *PORADNIK. Jak opracować plan działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP)*, Wyd. Stowarzyszenie Gmin Polska Sieć „Energie Cites”, Kraków
2. Dziemianowicz W., Szmigiel-Rawska K., Nowicka P., Dąbrowska A., 2012, *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Wyd. Ministerstwo Rozwoju, Warszawa
3. Firląg Sz., Terlikowski W., Węglarz A., 2014, *Nowa misja – niższa emisja. Gospodarka niskoemisyjna w gminach*, Wyd. Krajowe Stowarzyszenie Inicjatyw, Białystok
4. *Zmiana Klimatu 2013. Fizyczne podstawy naukowe*, Przyczynek I Grupy Roboczej do Piątego Raportu oceny zmiany klimatu, Podsumowanie dla Decydentów, IPCC (Międzypaństwowy Zespół ds. Zmiany Klimatu), 2013, s. 19. Tłumaczenie polskie dostępne na stronie <https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/polish/ar5-wg1-spm.pdf>
5. Kolbysz E., 2014, *Głęboka termomodernizacja – wymagania wynikające z nowego prawodawstwa UE*, prezentacja Dyrektora Departamentu Gospodarki Niskoemisyjnej NFOŚiGW, Warszawa 28 listopada 2014
6. Ministerstwo Gospodarki, 2015, *Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej*. Projekt dokumentu przyjęty przez kierownictwo Ministerstwa Gospodarki w dniu 4 sierpnia 2015, Warszawa
7. Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Środowiska, 2011, *Założenia Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 sierpnia 2011, Warszawa
8. NFOŚiGW, 2015, *Szczegółowe zalecenia dotyczące struktury planu gospodarki niskoemisyjnej*. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, obowiązujące od 18 marca 2015, dostępne na: <https://pois.nfosigw.gov.pl/pois-9-priorytet/ogloszenie-o-naborze-wnioskow/w-ramach-dzialania-93---konkurs-2/>
9. Pekar A., 2014, *Przygotowanie i wdrażanie planów gospodarki niskoemisyjnej*, prezentacja Zastępcy Dyrektora Departamentu Gospodarki Niskoemisyjnej NFOŚiGW, Warszawa 27 listopada 2014, dostępne na: https://pois.nfosigw.gov.pl/download/gfx/pois/pl/nfoopisy/392/1/12/1.wymagania_odnosnie_pgn.pdf&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl
10. http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf
11. http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource-efficient_europe_pl.pdf
12. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0109:FIN:PL:PDF>
13. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:pl:PDF>
14. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290885_/com_com%282011%290885_pl.pdf
15. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290112_/com_com%282011%290112_pl.pdf

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.).
2. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r., poz. 478 z późn. zm.).

ZAŁĄCZNIK

Ostateczna wersja Narzędzia Kontroli Obywatelskiej Planów Gospodarki Niskoemisyjnej

Ostateczna wersja NKO jest dostępna na stronie internetowej projektu www.pkeom.pl/pgn.

Blok I. TWORZENIE PGN

Część 1. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W TWORZENIU PGN

A. Informowanie

Ocena na tym etapie służy sprawdzeniu jakości udostępniania informacji o celu i procesie tworzenia PGN oraz sposobie jej przekazywania.

1. Czy na stronie internetowej urzędu lub w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) podano wyraźną i łatwo dostępną skierowaną do społeczeństwa informację o przystąpieniu do opracowania Planu Gospodarki Niskoemisyjnej (PGN)?
2. Czy o przystąpieniu do opracowania/aktualizacji PGN mieszkańcy mogli się dowiedzieć z innych źródeł niż strona internetowa urzędu lub BIP?

B. Angażowanie społeczeństwa

Ocena ma na celu sprawdzenie stopnia angażowania społeczeństwa w proces tworzenia PGN – aktywności w tym zakresie organu opracowującego dokument/zlecającego opracowanie dokumentu.

3. Czy mieszkańcy byli zachęceni do udostępnienia danych dotyczących zużycia energii w swoich gospodarstwach domowych?
4. Czy na początkowym etapie tworzenia PGN mieszkańcy mieli możliwość zgłoszenia propozycji działań i inwestycji, które ich zdaniem powinny zostać w nim zawarte?
5. Czy na początkowym etapie tworzenia PGN mieszkańcy byli zapraszani do udziału w spotkaniach i dyskusjach o kierunkach działań i inwestycji, które można w nim zawrzeć?

C. Konsultacje społeczne projektu PGN

Ocena ma na celu sprawdzenie jakości konsultacji społecznych³¹⁾ projektu PGN (przed jego przyjęciem).

6. Czy na stronie internetowej urzędu gminy lub w BIP podano informację o przystąpieniu do konsultacji społecznych projektu PGN?
7. Czy o rozpoczęciu procedury konsultacji projektu PGN urząd gminy dodatkowo informował społeczeństwo w sposób inny niż przez umieszczenie na tablicy ogłoszeń, stroną internetową urzędu gminy lub w BIP?
8. Czy wraz z informacją na stronie internetowej lub w BIP urzędu gminy o konsultacjach społecznych projektu PGN udostępniono jego projekt w wersji elektronicznej?
9. Czy w procesie konsultacji projektu PGN organizowano spotkania z urzędnikami i/lub wykonawcami planu, publiczne wystąpienia albo konferencje, podczas których mieszkańcy mogli zadać pytania i uzyskać na nie odpowiedzi?
10. Czy projekt PGN był konsultowany wraz z Prognozą oddziaływania na środowisko?
11. Czy upubliczniono (co najmniej w wersji elektronicznej na stronie internetowej lub w BIP urzędu gminy) raport z konsultacji społecznych projektu PGN?
12. Czy raport z konsultacji społecznych projektu PGN zawierał informację na temat uwag uwzględnionych oraz nieuwzględnionych wraz z podaniem merytorycznych przyczyn ich odrzucenia?

31. Niezależnie od trybu, w jakim są prowadzone i niezależnie od podstawy prawnej (może to być Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ewentualnie – regulamin konsultacji w gminie, inne przepisy), ponieważ nie jest to istotne z punktu widzenia uspołeczniania procesu.

Część 2. POZIOM ZAANGAŻOWANIA URZĘDU GMINY W PROCES OPRACOWANIA PGN

Ocena dotyczy sposobu pracy nad planem. Zaangażowanie urzędników w proces opracowania PGN zwiększa szanse na pełne uwzględnienie sytuacji w danej gminie i akceptację planu przez mieszkańców, a także większy udział urzędników i mieszkańców we wdrażaniu planu. Ważnym elementem budowania kompetencji urzędników do wdrażania zapisów PGN są szkolenia pracowników urzędu z zakresu objętego planem przeprowadzone przez wykonawcę PGN. Równie istotną rolę w opracowaniu planu odgrywają radni, którzy jako przedstawiciele mieszkańców gminy zgłaszają swoje uwagi do treści dokumentu zgodne z potrzebami lokalnej społeczności.

13. Czy pracownicy gminy mieli znaczący udział w tworzeniu PGN, np. poprzez współpracę grupy roboczej powołanej spośród pracowników gminy z wykonawcą PGN?
14. Czy pracownicy gminy zostali przeszkoleni przez wykonawcę PGN z zakresu objętego planem?
15. Czy proponowana treść PGN przed jego przyjęciem/zatwierdzeniem była przedmiotem dyskusji w komisjach lub w trakcie sesji rady gminy/rady miasta?

Blok II. PGN

Część 1. UDZIAŁ SPOŁECZEŃSTWA W OPRACOWANIU, WDRAŻANIU I MONITORINGU PGN

Ocena ma na celu sprawdzenie zapisów PGN pod kątem stopnia uwzględniania roli społeczeństwa w opracowaniu, wdrażaniu i monitoringu realizacji PGN. Działania edukacyjne są kluczowe dla skutecznego wdrażania PGN, wspierają świadomą partycypację społeczeństwa w realizacji planu. Zapisy dotyczące monitoringu są podstawą przejrzystości działań władz publicznych, ułatwiają kontrolę obywatelską.

A. Opracowanie i wdrażanie

16. Czy w PGN zawarto informację o tym, że mieszkańcy uczestniczyli w jego opracowaniu?
17. Czy PGN określa rolę mieszkańców we wdrażaniu zawartych w nim działań?
18. Czy PGN przewiduje prowadzenie działań edukacyjnych skierowanych do mieszkańców?

B. Monitoring

19. Czy PGN zawiera precyzyjną instrukcję monitorowania jego wdrażania?
20. Czy w PGN zostały wskazane konkretne działania, jakie będą podejmowane w przypadku, gdy wyniki monitoringu jego wdrażania sugerują, że założone cele PGN mogą nie zostać osiągnięte?
21. Czy w PGN wskazano na konieczność upubliczniania raportów z monitoringu wdrażania planu?
22. Czy wskazano rolę obywateli w procesie monitoringu realizacji PGN?

Część 2. LOGIKA DOKUMENTU

Ocena ma na celu sprawdzenie jakości PGN pod kątem logiki zastosowanego podejścia procesowego: ocenę poprawności sformułowanych celów, ich spójność, wymierność oraz powiązania z diagnozą. Interesuje nas, czy celom zostały przypisane zadania, których realizacja przyczyni się do ich osiągnięcia ze wskazaniem osób/podmiotów odpowiedzialnych (ew. koordynatorów) oraz czy PGN zawiera informacje o planowanych kosztach związanych z jego wdrażaniem oraz przewidywany harmonogram działań.

W tej części narzędzia znajdują się pytania o spójność celów (ew. także zadań) zapisanych w PGN z określonymi w Strategii Rozwoju Gminy, a także o zgodność dokumentu z Załoženiami do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe.

23. Czy PGN zawiera diagnozę sytuacji w gminie?
 24. Czy cele określone w PGN wynikają z diagnozy i zidentyfikowanych problemów (właściwie na nie odpowiadają)?
 25. Czy dla przyjętych celów PGN określono zadania (działania), których realizacja zapewni osiągnięcie tych celów?
 26. Czy dla zadań w PGN określono harmonogram ich realizacji?
 27. Czy dla zadań w PGN określono podmioty odpowiedzialne za ich realizację?
 28. Czy w PGN oszacowano koszt zaplanowanych zadań i określono sposoby ich sfinansowania?
 29. Czy cele PGN zostały określone w sposób mierzalny?
 30. Czy w PGN zawarto informacje na temat spójności dokumentu ze Strategią Rozwoju Gminy?
 31. Czy PGN wykonano łącznie z aktualizacją Założeń do planu zaopatrzenia w ciepło energię elektryczną i paliwa gazowe?
- Część 3. ZAKRES DZIAŁAŃ PLANOWANYCH W PGN**
- Ocena ma na celu sprawdzenie, czy zawartość planu jest prawidłowa, czyli: czy opiera się on na rzeczywistych danych dotyczących wielkości emisji do powietrza i głównych źródeł tej emisji; czy na tej podstawie określono mierzalne cele, zaplanowano działania i czy te działania są wystarczające (tj. odpowiadają wszystkim problemom przedstawionym w diagnozie) dla zapewnienia redukcji emisji gazów cieplarnianych (a także redukcji emisji innych zanieczyszczeń), zanieczyszczenia powietrza i poprawy jego jakości, w szczególności czy przewidziane do realizacji działania obejmują wszystkie istotne sektory, których działalność wywiera (lub może wywierać) istotny wpływ na ten element środowiska.*
32. Czy na potrzeby PGN wykonano inwentaryzację źródeł i wielkości emisji gazów cieplarnianych występujących w gminie?
 33. Czy na potrzeby PGN wykonano inwentaryzację źródeł i wielkości emisji innych zanieczyszczeń powietrza występujących w gminie?
 34. Czy w PGN przyjęto ilościowe cele redukcji emisji gazów cieplarnianych?
 35. Czy w PGN przyjęto ilościowe cele redukcji emisji innych zanieczyszczeń powietrza?
 36. Czy w PGN określono działania w zakresie poprawy efektywności energetycznej?
 37. Czy w PGN określono działania w zakresie rozwoju odnawialnych źródeł energii?
 38. Czy w PGN określono działania w zakresie ograniczania emisji gazów cieplarnianych oraz innych zanieczyszczeń powietrza z transportu?
 39. Czy w PGN określono działania w zakresie planowania przestrzennego?
 40. Czy w PGN określono działania w zakresie redukcji emisji w przedsiębiorstwach zlokalizowanych na terenie gminy?
 41. Czy w PGN określono działania edukacyjne w zakresie rozwoju gospodarki niskoemisyjnej?

NOTATKI



Polski Klub Ekologiczny Okręg Mazowiecki (PKEOM) jest regionalną, posiadającą osobowość prawną, częścią ogólnopolskiej organizacji ekologicznej Polski Klub Ekologiczny (PKE). Wyrastając z narodowej tradycji poszanowania przyrody i dorobku kulturowego, Klub za najważniejsze wartości uznaje życie i zdrowie człowieka oraz prawo do godnego życia dla współczesnego i przyszłych pokoleń w czystym, nie zdewastowanym środowisku. Celem działalności Klubu jest realizacja zasad zrównoważonego rozwoju, pozwalającego godzić aspiracje duchowe i potrzeby materialne obecnego i przyszłych pokoleń z koniecznością zachowania i poprawy stanu środowiska przyrodniczego i racjonalnego wykorzystania jego zasobów. Główne pola aktywności Polskiego Klubu Ekologicznego Okręgu Mazowieckiego to: monitoring polityki ekologicznej na wszystkich poziomach jej realizacji, działania rzecznicze, edukacja. Prowadząc Sekretariat Koalicji Klimatycznej PKEOM szczególnie zaangażowany jest w prace na rzecz ochrony klimatu i powietrza, monitorowanie polityki klimatyczno-energetycznej, ocenę kierunków zagospodarowanie przestrzennego i rozwoju transportu. PKEOM adresuje swoje działania do polityków, pracowników urzędów i samorządów, dziennikarzy, obywateli. Działa w sposób ciągły od 1981r.

Więcej na temat PKEOM na stronie: www.pkeom.pl.



Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju (InE) jest pozarządową organizacją typu think-tank powstałą w 1990 r. z inicjatywy kilku członków Polskiego Klubu Ekologicznego. InE zajmuje się promowaniem i wdrażaniem zasad oraz rozwiązań służących zrównoważonemu rozwojowi Polski, dążąc do jej proekologicznej restrukturyzacji. W swojej działalności kieruje się misją: budowania pozytywnych relacji między rozwojem społecznym i gospodarczym a ochroną środowiska oraz występowania w interesie obecnego i przyszłych pokoleń. Fundacja Instytut na rzecz Ekorozwoju współpracuje z krajowym i europejskim ruchem pozarządowym. Instytut ma doświadczenie w tworzeniu strategii ekorozwoju wspólnie ze społecznościami lokalnymi – ich samorządami i partnerami społecznymi, ekologicznymi i partnerami otoczenia biznesu. Opracowania InE wykorzystują parlamentarzyści, administracja rządowa i samorządowa, naukowcy, studenci i uczniowie.

Więcej na temat InE na stronie: www.ine-isd.org.pl; www.chronmyklimat.pl



Framtiden i våre hender (FIVH) (pol. Przyszłość w naszych rękach) działa od 1974 r. Jest jedną z największych norweskich organizacji ekologicznych z ponad 23.000 indywidualnymi członkami i 20 lokalnymi i studenckimi zespołami roboczymi w całej Norwegii. Organizacja prowadzi działalność na poziomie ogólnokrajowym i lokalnym - współpracuje z gminami, podmiotami publicznymi i przedsiębiorstwami. Ma duże doświadczenie w monitoringu i działaniach strażniczych. Monitoruje działania władz publicznych wspierając podejmowanie decyzji zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju. Prowadzi monitoring funduszy publicznych i prywatnych pod względem ich wpływu na ochronę środowiska i klimat. Na skutek lobbingu Framtiden i våre hender za ekologicznymi podatkami rząd Norwegii podjął postanowienie o większym wykorzystaniu zielonych podatków. FIVH prowadzi działalność doradczą i edukacyjną dla firm wspierając ich certyfikację w ramach systemu eko-zarządzania Miljøfyrtårn.

Więcej na temat FIVH na stronie: www.framtiden.no