

PRZYCZYNY NIEEFEKTYWNEGO PLANOWANIA STRATEGICZNEGO GOSPODARKI ODPADAMI W POLSCE – PRZYKŁAD WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Patrycja Wysocka

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych
Opiekun naukowy: prof. UAM dr hab. Alfred Stach, prof. dr Piotr Jankowski

Streszczenie: Minęło przeszło 10 lat, odkąd przeprowadzono w Polsce gruntowną zmianę gospodarki odpadami komunalnymi. Wprowadzono wówczas nowe dokumenty strategiczne, które miały stanowić podstawę jej planowania na wszystkich szczeblach administracji publicznej. W konsekwencji, miała się zmniejszyć ilość odpadów kierowanych na składowiska. Brak wyraźnych efektów rodzi coraz więcej pytań o przyczyny, a niniejsza praca próbie zmierzyć się z tym problemem. Przedstawiono w niej analizę jakości gminnych planów gospodarki odpadami opracowanych dla wybranych gmin województwa wielkopolskiego. Na tej podstawie dokonano oceny planowania strategicznego, które kształtowało gospodarkę odpadami w Polsce na przestrzeni lat 2001 – 2011.

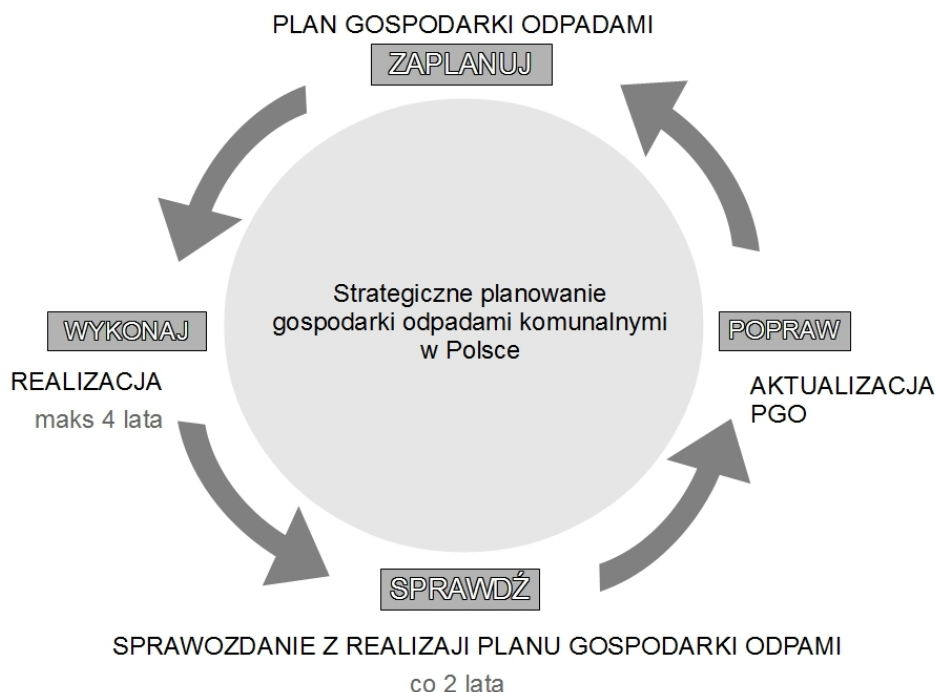
Słowa kluczowe: gospodarka odpadami, planowanie strategiczne, dokumenty planistyczne

1. Wstęp

Spółczesność konsumpcyjna, w której żyjemy oraz postęp technologiczny sprzyjają generowaniu stale rosnącej ilości różnych odpadów komunalnych. Jedną z konsekwencji tego zjawiska jest malejąca ilość przestrzeni nadającej się do ich składowania oraz związane z tym problemem zmiany legislacyjne, które są wprowadzane na całym świecie celem minimalizacji ilości odpadów trafiających na składowiska. Poprawa obecnej sytuacji wymaga jednak nie tylko obostrzenia przepisów prawa np. poprzez określanie limitów odpadów dopuszczonych do składowania oraz wysokie kary finansowe za ich nieprzestrzeganie. Niezbędne jest również opracowanie takiego planu działania, który faktycznie pozwoli zmienić nawyki mieszkańców miast, tak by zmniejszyła się ilość generowanych przez nich odpadów, a te których powstania nie da się unikać, były w większym stopniu niż obecnie poddawane procesom odzysku i unieszkodliwiania metodami innymi, jak składowanie. Natomiast skuteczne planowanie wymaga gruntownej analizy stanu obecnego, a ta - rzetelnych danych odnośnie ilości generowanych odpadów. Problem zatem jest złożony i stanowi on ciągle wielkie wyzwanie, któremu także Polska próbuje stawiać czoła.

W Polsce w dalszym ciągu zdecydowana większość odpadów komunalnych trafia bezpośrednio na składowiska odpadów, a polityka, prowadzona przez lokalne samorządy w celu zmienienia tego stanu rzeczy, pozostawia ciągle wiele do życzenia. Tymczasem przepisy, które miały pomóc uregulować tę sytuację, weszły w życie już przeszło 10 lat temu, bo w roku 2001. Uchwalone wówczas akty prawne – Ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska [tekst jednolity: Dz. U. 2001 Nr 62 poz. 627 ze zm.] i Ustawa z dnia 27 kwietnia o odpadach [tekst jednolity: Dz. U. 2010 Nr 185, poz.1243]

obok wielu zakazów i nakazów, wprowadziły nowe narzędzia – programy ochrony środowiska (POŚ) wraz z planami gospodarki odpadami (PGO), jakie miały włączyć elementy zarządzania strategicznego, stosowanego przez przedsiębiorców i managerów, do ochrony środowiska prowadzonej na wszystkich szczeblach: lokalnym, regionalnym i krajowym⁷⁷. Dokumenty te stanowią obecnie podstawę ochrony środowiska na danym obszarze – pozwalają one na ocenę jego stanu aktualnego, a na jego podstawie wyznaczane są cele ekologiczne i kierunki działań, jakie powinny być podjęte, by możliwa była poprawa stanu środowiska. Pozwalają też odpowiednio dobrać zadania oraz zaplanować budżet na ich realizację. Takie jest założenie zgodnie z art. 14 poś. Realizacja tak opracowanego planu działania powinna być stale monitorowana i ewaluowana, zgodnie z podstawami ideowymi tzw. cyklu Deminga, tudzież cyklu Shewhart'a [Shewhart, 1980], który jest powszechnie stosowany w zarządzaniu jakością. Składa się on z 4 rodzajów działań, które powinny po sobie następować w procesie planistycznym w porządku logicznym: zaplanuj, wykonaj, popraw i sprawdź. Dodatkowymi narzędziami, które mają usprawnić ten proces w gospodarce odpadami są sprawozdania z realizacji PGO oraz jego aktualizacje (APGO) (Ryc. 1)

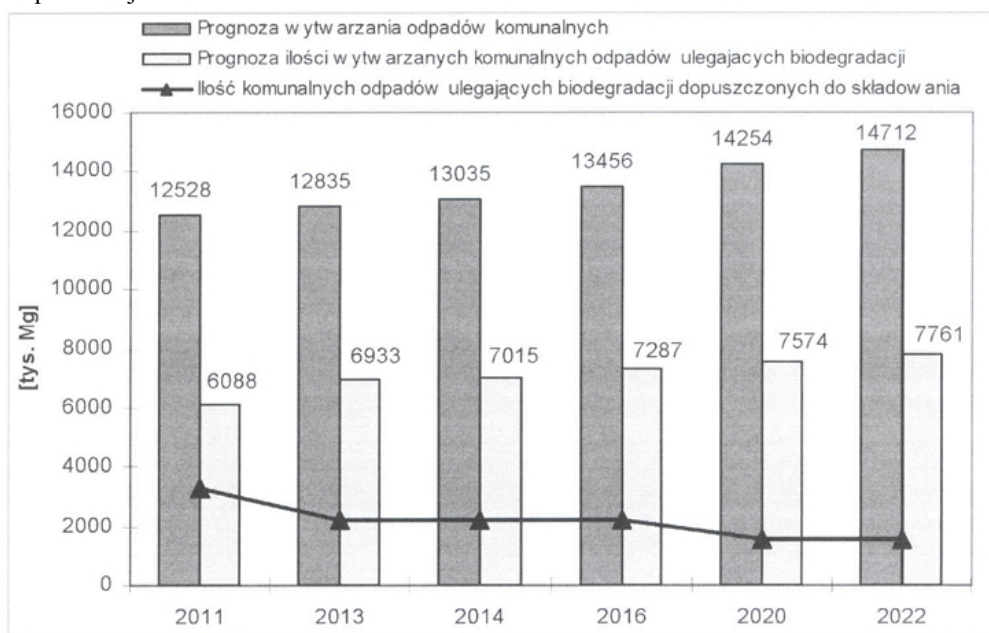


Ryc. 1: Schemat ideowy planowania strategicznego gospodarki odpadami w Polsce

Powyższe założenia zostały przyjęte w zgodzie z powszechnie

⁷⁷ Najnowsze zmiany wprowadzone przez Ministerstwo Środowiska w zakresie gospodarki odpadami komunalnymi ograniczyły rolę planów gospodarki odpadami – są one obecnie realizowane jedynie na szczeblu wojewódzkim i krajowym. Jednak opracowywanie Programy Ochrony Środowiska nadal należy tak do obowiązków gmin, jak i powiatów, a dokumenty te również posiadają rozdział poświęcony gospodarce odpadami. Jednak wymogi dotyczące jego zawartości nie są już tak dokładnie określone, jak było w przypadku planów gospodarki odpadami.

stosowanymi metodami zarządzania strategicznego, a ich wprowadzenie w życie powinny poprawić sytuację ogólnie rozumianej ochrony środowiska. Niestety, przynajmniej w gospodarce odpadami sytuacja w Polsce nie uległa dużej poprawie, jak wynika z kolejnego Krajowy Plan Gospodarki Odpadami [KPGO 2014, 2010] uchwalonego w roku 2010. Co prawda zwiększył się w tym czasie nieznacznie udział odzysku wśród metod zagospodarowania odpadów, niemniej w dalszym ciągu zdecydowana ich większość jest składowana na składowiskach, tymczasem prognozy na kolejne lata zapowiadają dalszy wzrost ilości wytwarzanych odpadów komunalnych, w tym opadów ulegających biodegradacji (Ryc. 2). Jeśli ilość odpadów trafiająca na składowiska nie zmniejszy się znacząco w najbliższym czasie, Polsce grozić mogą poważne konsekwencje finansowe w związku z przekroczeniem limitu ilości odpadów komunalnych ulegających biodegradacji dopuszczonych do składowania zgodnie z regulacjami Unii Europejskiej [1999/31/EWG]. Poza tym ilość wolnego miejsca na składowiskach odpadów stale się kurczy, a otwieranie nowych nastęrcza coraz więcej problemów tak natury prawnej, jak i z brakiem akceptacji społecznej.



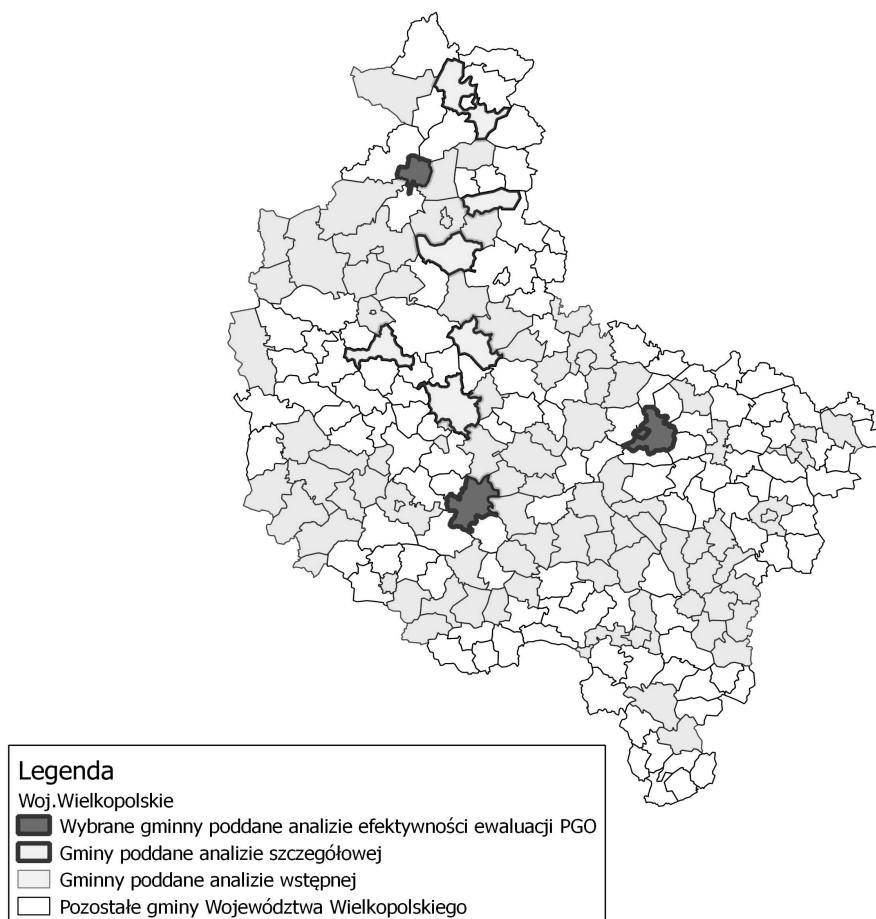
Ryc. 2: Prognozowane ilości wytwarzanych odpadów komunalnych w tym odpadów ulegających biodegradacji na lata 2011 – 2022 [źródło: KPGO 2014]

W kontekście obecnej sytuacji zrozumienie problemów z jakimi boryka się planowania gospodarki odpadami w Polsce staje się coraz bardziej istotne. Niniejsza publikacja próbuje zmierzyć się z tym zagadnieniem. Zaprezentowane został w niej wyniki oceny planowania gospodarki odpadami komunalnymi jaka miała miejsce w Polsce na przestrzeni lat 2001 – 2011. Badania przeprowadzone były na poziomie gminnym, na przykładzie województwa wielkopolskiego. Do analizy wykorzystano zostały gminne plany gospodarki odpadami opublikowane przez lokalne władze na oficjalnych stronach internetowych gmin albo za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej. Przeprowadzone badania obejmowały: (1) weryfikację, czy gminy posiadają aktualne plany gospodarki odpadami oraz czy regularnie sporządzają sprawozdania z ich realizacji, (2) analizę 10 wybranych planów, przeprowadzonej pod kątem zgodności owych opracowań z wymogami określonymi przez Rozporządzenie Ministra Środowiska

w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami z dnia 9 kwietnia 2003 r. oraz (3) porównanie planów gospodarki odpadami, sprawozdań z ich realizacji a także ich aktualizacji, jakie zostały dotychczas sporządzone dla 3 wybranych gmin województwa wielkopolskiego: wiejskiej, miejskiej i miejsko-wiejskiej.

2. Materiał i metody

Jakość zarządzania gospodarką odpadami, jaka ma miejsce na poziomie gminnym została oceniona na podstawie wybranych planów gospodarki odpadami opracowanych dla 10 gmin (miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich) województwa Wielkopolskiego: Budzyń, Szamocin, Piła, Murowana Goślina, Słupca (gmina wiejska),



Ryc. 3: Gminy, których PGO zostały poddane analizie

Szamotuły, Śrem, Wągrowiec (gmina miejska), Złotów (gmina miejska) oraz m. Poznań. Wyboru dokonano na drodze wstępnej analizy, której poddano 100 gmin znajdujących się na terenie Wielkopolski, w tym przynajmniej po jednej gminie z każdego powiatu ziemskiego oraz 4 powiaty grodzkie. W jej wyniku zweryfikowano, które spośród przebadanych gmin posiadają na swoich stronach internetowych stale aktualizowany plan

gospodarki odpadami oraz regularnie przeprowadzane sprawozdania z jego realizacji. Te gminy, które nie tylko posiadały plany gospodarki odpadami, ale również wywiązywały się z obowiązków sprawozdawczych, zostały poddane analizie właściwej niniejszego opracowania. W ostatniej części zaś oceniono efektywność ewaluacji przeprowadzanej w planowaniu gospodarki odpadami. W tym celu porównano plany gospodarki odpadami, jak i ich aktualizacje opracowane dla trzech gmin: Piła (gmina miejska), Śrem (miejsko-wiejska) oraz Słupca (wiejska) (Ryc 3).

W metodzie oceny sporządzonych dokumentów w zakresie gospodarki odpadami przyjęto system punktacji od 0-12 punktów, gdzie analizie poddano strategiczne elementy, zawarte w poszczególnych planach. Za każdy z elementów przyznano maksymalnie 2 punkty, w przypadku, gdy spełniał on przyjęte kryteria. W ocenie jakości analizowanych opracowań wzięto pod uwagę:

- 1) wymagania formalne wynikające z rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003 r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami [Dz.U. Nr 66, Poz. 620] oraz z dnia 13 marca 2006 r. zmieniającego to rozporządzenie [Dz. U. Nr 46, Poz. 333],
- 2) wytyczne, zawarte w poradniku dotyczącym sporządzania powiatowych i gminnych planów gospodarki odpadami opracowanym przez Ministerstwo Środowiska [Planowanie Gospodarką Odpadami..., 2002],
- 3) standardy powszechnie stosowane przez zawodowych managerów w formalnym planowaniu strategicznym⁷⁸.

W przypadku całkowitego nie spełnienia ww. wymogów danemu elementowi przyznano 0 punktów. Elementy, jakie zostały uwzględnione przy dokonywaniu oceny to: zawartość spisu treści, analiza stanu obecnego, prognoza zmian, „SMART-owe” cele, zamierzenia i zadania oraz sposób monitoringu i oceny wdrażania planu (Tab 1)

Aktualizacje planów gospodarki odpadami wykonane dla powyższych gmin zostały poddane tej samej ocenie punktowej, co pierwsze plany gospodarki odpadami, dzięki czemu sprawdzono, czy jakość opracowań z biegiem czasu uległa poprawie.

⁷⁸ Idea formalnego (tzn. regularnego i zorganizowanego) strategicznego planowania pojawiła się już latach 70-tych, a jej założenia i wartość, jaką reprezentuje ona dla skutecznego podejmowania strategicznych decyzji, zostały opisane szczegółowo w roku 1982 przez Scotta J. Armstronga i nie uległy od tego czasu zmianie. Polegają one na zdefiniowaniu długookresowych (perspektywicznych) celów, opracowaniu różnych alternatywnych strategii, jakie mają pozwolić je osiągnąć oraz na przyjęciu systemu monitoringu rezultatów osiągniętych po wdrożeniu planu w życie. Istotną rolę w tym procesie odgrywają różne narzędzia związane z zarządzaniem projektami i pracą w zespole – spotkania w gronie wszystkich interesantów, angażowanie w proces planowania różnych stron, tzw. burze mózgów, analiza SWOT, metoda SMART, praca z informacją zwrotną, analiza przyjętej strategii przy użyciu metody zwanej „adwokatem diabła”, polegającej na wyszukaniu słabych stron przyjętego planu działań i inne. Ważne jest pozyskanie jak największej ilości sprzymierzeńców, by przyjęte cele miały realną szansę na realizację. Formalne planowanie strategiczne nie zawsze jest celowe, gdyż może bardzo wydłużyć proces podejmowania decyzji. Z tego względu zastosowanie tej metody musi być uzasadnione. Armstrong wymienia 4 sytuacje, które zwiększają potrzebę wdrożenia w przedsiębiorstwie formalnego planowania strategicznego: nieefektywny rynek, duże zmiany, wysoka niepewność osiągniętych rezultatów oraz złożoność zadania, z czego sytuacje wymagające dużych zmian zdają się najbardziej potrzebować planowania strategicznego [Armstrong, 1982]. Wszystkie te cztery sytuacje odzwierciedlają w pewnym sensie sytuację w gospodarce odpadami, jaka ma obecnie miejsce w Polsce: nie został jeszcze wypracowany skuteczny system, jesteśmy w czasie ciągłych dużych zmian legislacyjnych w tym zakresie, próbując dostosować nasze standardy do wymogów Unii Europejskiej, rzadko możemy mieć pewność co do efektywności podejmowanych działań, a plany mierzący do usystematyzowania gospodarki odpadami zarówno na poziomie krajowym jak i lokalnym jest bardzo skomplikowany. Stąd też zastosowanie zasad formalnego planowania strategicznego, przynajmniej w teorii, zdaje się być jak najbardziej uzasadnione.

Tabela 1: System punktacji przyjęty w ocenie jakości analizowanych dokumentów

Punktacja	Kryteria
CZĘŚĆ ANALITYCZNA	
Komplementarność analizowanych	
W tej części analizy ocenie poddano obecność bądź brak poszczególnych informacji, jakie powinny być ujęte w badanych dokumentach. Nie oceniano jednak ich pod kątem jakościowym.	
1	zawiera wszystkie wymagane przez rozporządzenie Ministra Środowiska rozdziały, jednak mimo tego dokument nie wyczerpuje informacji wynikających z jego § 4;
2	zawiera wszystkie wymagane przez rozporządzenie Ministra Środowiska rozdziały, a dokument określa wszystkie niezbędne informacje wynikające z jego § 4.
Analiza stanu obecnego	
1	przedstawia wiarygodną informacji o ilości odpadów komunalnych wytwarzanych na terenie danej gminy (subiektywna ocena wynikająca ze sposobu pozyskania danych oraz użytych w opracowaniu metod obliczeniowych);
2	przedstawia wiarygodną informację zarówno o ilości odpadów komunalnych, jak i wytwarzanych w sektorze gospodarczym.
Prognoza zmian	
1	jest wiarygodna (wiadomo, na jakiej podstawie zostały sporządzone obliczenia), ale oparta została jedynie o analizę zmian demograficznych;
2	jest wiarygodna i uwzględnia zarówno zmiany demograficzne, jak i wybrane czynniki społeczno-ekonomiczne, wpływające na ilość wytwarzanych odpadów.
CZĘŚĆ OPERACYJNA	
Cele zgodne z założeniami zasady „SMART”	
1	cele nie tylko realizują politykę ekologiczną wynikającą z dokumentów nadrzędnych, ale również odnoszą się bezpośrednio do sytuacji, jaka panuje w gminnej gospodarce odpadami;
2	gdy obrane w PGO cele odnoszą się bezpośrednio do sytuacji, jaka panuje w gminnej gospodarce odpadami oraz są skonstruowane zgodnie z zasadą „SMART” ⁷⁹ .
Zamierzenia i zadania	
1	zadania wynikają z celów wyznaczonych w PGO;
2	zadania wynikają z celów wyznaczonych w PGO i jednocześnie są, przynajmniej tam, gdzie było to możliwe, skonstruowane zgodnie z zasadą „SMART” (przede wszystkim powinny być wystarczająco szczegółowe, terminowe oraz realne).
Monitoring	
1	wyznaczone zostały wskaźniki do przeprowadzenia monitoringu, jednak nie pozwalają one jednoznacznie ocenić stopnia realizacji celów wyznaczonych przez PGO;
2	zostały wyznaczone wskaźniki pozwalające jednoznacznie ocenić stopień realizacji celów wyznaczonych przez PGO.

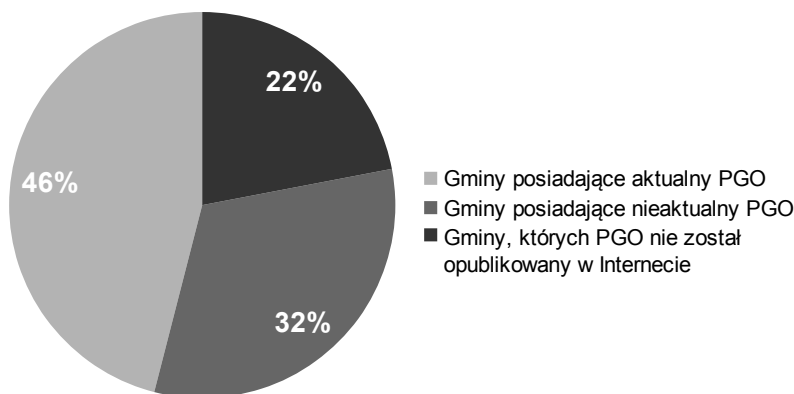
79 Metoda SMART polega na „mądrym” określeniu celów przewidzianych do realizacji, tzn. formułowaniu ich w taki sposób, by były zgodne z zasadami, wyrażonymi przez akronim nazwy tej koncepcji, tzn. że powinny być: S- szczegółowe, M – mierzalne, A – atrakcyjne, R – realne oraz T – terminowe [Doran, 1981]. Oczywiście pierwotnie nazwa powstała jako akronim angielskich słów, które były w różny sposób tłumaczone na język polski, ogólna idea pozostała jednak niezmienna.

3. Wyniki

3.1. Aktualność i dostępność obowiązujących dokumentów

Analiza bieżącej sytuacji w gospodarce odpadami wykazała, iż wszystkie gminy stanowiące powiaty grodzkie posiadają na swoich stronach internetowych, bądź na stronach gminnych Biuletynów Informacji Publicznej aktualne plany gospodarki odpadami. Jednak już w przypadku powiatów ziemskich aż 22% gmin nie udostępniło przez internet swoich PGO, w tym 3 na 100 sprawdzonych gmin najprawdopodobniej w ogóle nie posiada przyjętego przez Radę Gminy PGO, zgodnie z informacjami udostępnionym przez Marszałka Wielkopolskiego [Raport Wojewódzki..., 2009]. Istnieje jednak możliwość, iż Plany te istnieją, nie zostały jedynie przekazane wyższym organom administracyjnym – przeprowadzona analiza wykazała, iż w przypadku 2 gmin Plany Gospodarki Odpadami były dostępne na gminnych serwisach internetowych, natomiast wg raportu Marszałka odnośnie gospodarki odpadami na terenie Wielkopolski w roku 2009, gminy te nie posiadają PGO.

Jeszcze większy problem w przypadku dokumentów dotyczących gminnej gospodarki odpadami zaobserwowano podczas analizy aktualizacji istniejących PGO; do roku 2011 tylko 46% przebadanych gmin posiadało aktualny plan gospodarki opadami (Ryc. 4).



Ryc. 4: Procentowy udział gmin należących do powiatów ziemskich, poddanych analizie wstępnej, które posiadają umieszczone na swoich stronach internetowych Plany Gospodarki Odpadami

Ogółem ponad 50% gmin poddanych analizie nie opublikowało na gminnych serwisach internetowych aktualnych planów gospodarki odpadami, przy czym widać, że to nie jest tylko problem natury technicznej, ale wyraźne niedopełnienie wymogów ustawowych. Zgodnie z art. 14 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach [t.j.: Dz. U. z 2010r. Nr 185, Poz. 1243] PGO powinny być aktualizowane nie rzadziej jak raz na 4 lata. Tymczasem wiele gmin uchwalając jeszcze w 2004 r. gminne plany gospodarki odpadami tytułowało je jako dokumenty opracowywane na 8, 10 lub więcej lat. Oznaczało to w praktyce, że PGO na lata 2004 – 2011 teoretycznie miał być opracowaniem na lata 2004 – 2008 z uwzględnieniem perspektywy do roku 2011, w praktyce jednak dokument taki poddawany był aktualizacji dopiero w okolicach 2010 roku. W wielu badanych gminach zaobserwowano taką tendencję, którą potwierdza również praktyka zawodowa Autorki.

Obowiązek sprawozdawczości był zaś realizowany jedynie przez niespełna 10%

wszystkich gmin poddanych badaniom. Przy czym należy podkreślić, że nawet wśród czterech gmin należących do powiatów grodzkich, tylko Poznań opublikował sprawozdanie z realizacji PGO. Jednocześnie jednak należy zwrócić uwagę na fakt, iż w momencie sporządzania niniejszej analizy PGO opublikowane w roku 2004 na stronie internetowej Miasta Poznania pozostawało w dalszym ciągu nieaktualnione, podczas gdy 3 pozostałe gminy należące do powiatów grodzkich uchwały już i podały do publicznej wiadomości treści aktualizacji planów gospodarki odpadami.

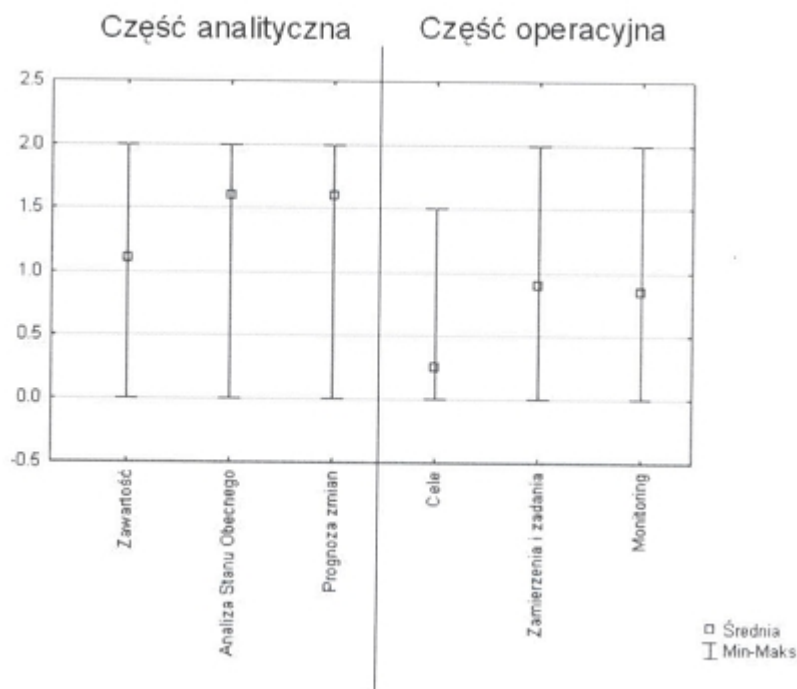
3.2. Jakość analizowanych opracowań

W przypadku wszystkich poddanych analizie gmin można zauważyć tę samą tendencję – pierwsze plany gospodarki odpadami były przeważnie przygotowywane dość starannie w części analitycznej poświęconej ocenie bieżącej sytuacji na terenie gminy; jednak nie wszystkie informacje wymagane przez obowiązujące rozporządzenie były w niej zawarte, często źródło danych o ilości zebranych odpadów nie zostało wyraźnie określone, a sposób prognozowania ilości odpadów w przyszłych latach opierał się jedynie o dane demograficzne nie uwzględniając innych czynników mogących mieć duży wpływ na zachowanie mieszkańców w tym zakresie. Najbardziej brakowało zaś wyraźnego podsumowania analizy stanu obecnego poprzez jednoznaczne określenie problemów lokalnej gospodarki odpadami, co mogło mieć duże przełożenie na jakość drugiej części omawianych dokumentów.

Niestety, część operacyjna – strategiczna, wypadła dużo gorzej. Najsłabszą stroną przeanalizowanych opracowań okazały się cele, jakie gminy stawiały sobie na lata przyszłe do realizacji. Widać, że w przerażającej większości są to cele wyznaczone przez KPGO i w zasadzie bez względu na to, dla jakiej gminy dany dokument był sporządzany, ten rozdział, kluczowy w planowaniu strategicznym, wygląda dokładnie tak samo. Dzięki temu faktycznie można powiedzieć, że gminne plany gospodarki odpadami są spójne z dokumentami nadrzędnymi, niemniej brakuje w nich indywidualnego podejścia i ustosunkowania się do najważniejszych problemów gminy. (Ryc. 5).

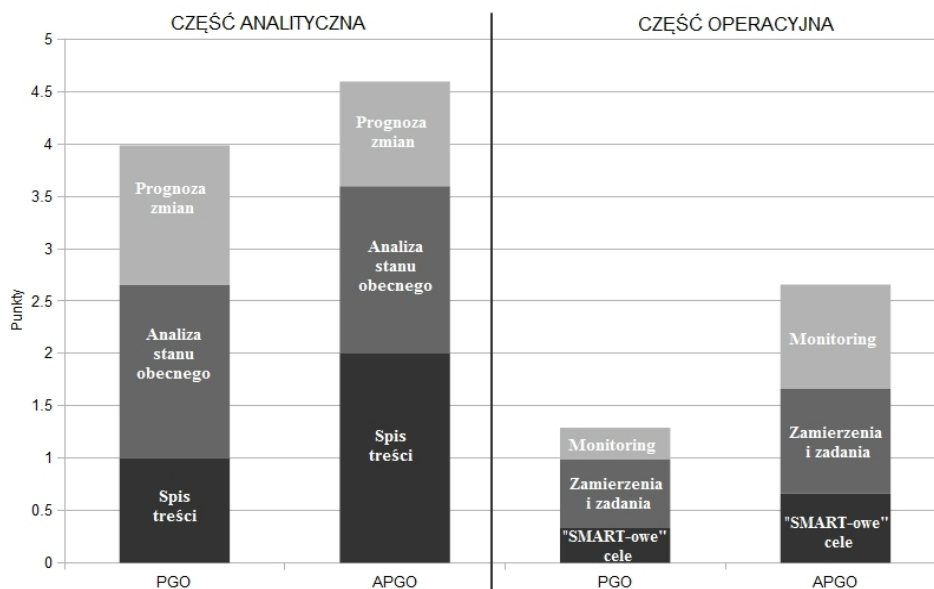
Ponadto po przeprowadzeniu oceny aktualizacji trzech z powyższych 10 gminnych Planów Gospodarki Odpadami nie zaobserwowano dużej poprawy tej sytuacji. Choć ogólnie poprawiła się jakość omawianych opracowań, zwłaszcza w części operacyjnej, to jednak w dalszym ciągu kluczowe dla opracowania dobrej strategii punkty pozostawiały nie spełniając oczekiwań. Największym problem stanowi sposób formułowania celów i zadania przyjmowanych do realizacji. Często są one bardzo mało precyzyjne, zapisane w formie haseł ideowych, nierealne i nie uwzględniają lokalnych uwarunkowań, przez co prawdopodobieństwo ich realizacji jest niewielkie. (Ryc. 6).

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż w analizowanych dokumentach stosowane były niemal zamiennie pojęcia takie jak: cele, założenia, czy zadania, podczas gdy zadania powinny być sformułowane na podstawie przyjętych założeń, a te z kolei powinny wynikać z celów. Nie jest to jednak jedyny problem, jaki daje się zauważyć z punktu widzenia planowania strategicznego i roli, jaką odgrywa w nim ewaluacja. Kolejnym jest wyraźny brak myślenia „przyczynowo-skutkowego”, bardzo dobrze widoczny na następującym przykładzie. W przypadku dokumentacji opracowywanych dla gminy Piły w PGO jednym z zadań przyjętych do realizacji było wprowadzenie selektywnej zbiórki odpadów biodegradowalnych; w sprawozdaniu stwierdzono, że taka zbiórka nie została wprowadzona, sklei w APGO przyjęto ponownie to samo zadanie z wyznaczeniem poziomu odzysku, jaki gmina chce osiągnąć.



Ryc. 5: Wyniki oceny jakości Planów Gospodarki Odpadami opracowanych dla wybranych 10 gmin województwa wielkopolskiego (średnia wartość punktowa z uwzględnieniem podziału na część analityczną i praktyczną)

Jednak ponieważ nie określono, z jakich przyczyn poprzednio zadanie nie zostało zrealizowane, trudno oczekiwać, by w APGO pojawiły się pomysły na osiągnięcie lepszych wyników w przyszłości. Można wręcz przypuszczać, że sporządzenie kolejnego sprawozdania wykazałoby, że w dalszym ciągu osiągnięte poziomy odzysku odpadów biodegradowalnych pozostają niskie. Tymczasem w myśleniu strategicznym kluczową rolę określa ewaluacja nastawiona na znalezieniu słabych punktów dotychczas realizowanego planu i wypracowanie takich działań, które pomogą wyeliminować te problemy w przyszłości. W przypadku wspomnianego problemu segregacji odpadów biodegradowanych prawdopodobnie jedną z głównych trudności były koszty, jakie wiążą się z wprowadzeniem takiego systemu. Jeśli to byłby główny problem, wówczas gmina powinna zadać sobie następujące pytania: dlaczego pieniądze na zrealizowanie tego zadania się nie znalazły, czy tym razem sytuacja ta się nie powtórzy i skąd można spróbować pozyskać ewentualne dodatkowe środki (ze wskazaniem kilku alternatywnych źródeł), by system ten udało się wprowadzić? Dopiero przy takiej analizie gospodarki odpadami widać faktycznie logiczny ciąg przyczynowo – skutkowy, którego w myśleniu planistycznym wyrażonym za pomocą dokumentacji opracowanych dla gminy Piła i gmina Słupca, nie zauważono. Dało się go zauważyć jedynie w przypadku planów gospodarki odpadami opracowanych dla gminy Śrem.



Ryc. 6: Porównanie jakości Planów Gospodarki Odpadami i ich aktualizacji dla 3 gmin: Piła, Słupca i Śrem (średnia wartość punktowa uzyskana przez 3 ww. gminy)

4. Dyskusja

Przeprowadzona analiza wykazała, iż planów gospodarki odpadami przeważnie nie traktuje się jako dokumentów strategicznych, które mają pomóc osiągnąć określony efekt ekologiczny. Jest to raczej dokument, z którego, podobnie jak np. z wydatków budżetowych, Urząd Gminy będzie musiał się rozliczyć przed nadrzędnymi organami administracji publicznej, bądź przed mieszkańcami, a więc i wyborcami. Dlatego też bardzo rzadko możemy zauważyć rzetelną analizę słabych stron. Wszystko musi wyglądać dobrze, stawiając gminę w jak najlepszym świetle.

Ponadto, obowiązujące w świetle ustawy o odpadach obowiązki opracowywania sprawozdań i aktualizacji PGO, przeważnie nie są przestrzegane. Większość gmin nie wywiązuje się w ogóle z obowiązku sprawozdawczego, zaś aktualizacje rzadko sporządzane są co 4 lata. W przypadku planów sporządzanych np. na lata 2004 – 2008 z perspektywą do roku 2011, często spotykaną praktyką jest opracowywanie aktualizacji w okolicach roku 2010 bądź 2011. Widać przez to jeszcze dobitniej, że dokumenty te traktowane są raczej jako tzw. „zło konieczne”, którym gmina zajmuje się dopiero wtedy, gdy jest to już absolutnie niezbędne, niż jako praktyczne narzędzie wykorzystywane w zarządzaniu środowiskiem na terenie gminy.

Sama jakość większości przeanalizowanych planów budzi wiele zastrzeżeń. Największe trudności nastęrcza zaś część strategiczna opracowań, najważniejsza dla osiągnięcia poprawy gospodarki odpadami na danym obszarze. Za taki stan rzeczy odpowiedzialne są przede wszystkim dwa czynniki.

Po pierwsze, na przykładzie przeanalizowanych dokumentów widać, że większość projektantów odpowiedzialnych za ich opracowanie, było słabo przygotowanych pod względem praktycznego zastosowania narzędzi używanych w zarządzaniu projektami,

jakie wykorzystuje się na co dzień w branży biznesowej. Jest to problem widoczny nie tylko w gospodarce odpadami. Zauważono go również w przypadku analizy stopnia realizacji Zintegrowanych Programów Operacyjnych Rozwoju Regionalnego (ZPORR) - innych dokumentów strategicznych, które poddano ocenie w roku 2010 na przykładzie Programów sporządzonych dla 5 wybranych województw [Swaniewicz i in., 2010]. W wyniku tej analizy okazało się, iż największą słabość tych programów był „niedostatek myśli strategicznej”, co oznacza iż przyjęta przez przebadane województwa strategia rozwoju często nie pokrywała się z strategią realizowanych projektów. Charakter opracowywanych w tym zakresie dokumentów miał często zbyt ogólny kształt, a cele sformułowane były w nich w sposób niepozwalający na prawidłowe ukierunkowanie prowadzonych działań. Były one wręcz formułowane w sposób na tyle ogólny, by mogły stanowić formalne uzasadnienie dla szerokiego spektrum zdań, jakie mogą być realizowane na terenie danego województwa w ramach ZPORR.

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza wykazała, iż podobna sytuacja ma miejsce w przypadku gminnych planów gospodarki odpadami. Zatem głównym źródłem problemu może być brak zrozumienia władz jednostek administracji publicznej różnego szczebla dla korzyści, jaką niesie ze sobą planowanie strategiczne, co ma swoje odzwierciedlenie w jakości sporządzanych dokumentów.

Jednocześnie widać tutaj niedostatki w systemie weryfikacji ustaleń, jakie wynikają z dokumentów planistycznych uchwalanych przez samorządy lokalne. Są one co prawda poddawane strategicznej ocenie oddziaływań na środowisko, której dokonują odpowiednie organy administracji publicznej [Dz. U. 2008 Nr 199, poz. 1227]. Ocena ta weryfikuje jednak jedynie, czy uchwalenie danego dokumentu może wpłynąć negatywnie na środowisko przyrodnicze, nie sprawdza go natomiast pod kątem zawartości merytorycznej, w szczególności w odniesieniu do części strategicznej.

Jest jednak jeszcze druga, bardzo ważna przyczyna, która może w sposób znaczący wpływać na niską jakość przeanalizowanych planów gospodarki odpadami. Opracowanie wystarczająco szczegółowej i wiarygodnej analizy stanu obecnego gospodarki odpadami jest bardzo czasochłonne i kosztowne. Dodatkowo utrudnia tę sytuację, brak ujednoliconej metodyki analizy ilościowej i jakościowej odpadów komunalnych [Boer i in., 2010]. Sprawia to, iż cała uwaga projektantów skupia się na pierwszej części analizowanych opracowań, a w konsekwencji brakuje czasu i środków finansowych na wypracowanie odpowiedniej strategii działania.

5. Wnioski

Analiza gminnych Planów Gospodarki odpadami przedstawiona w niniejszej pracy wykazała, iż w Polsce w dalszym ciągu trudno mówić o świadomym zastosowaniu narzędzi wykorzystywanych w planowaniu strategicznym dla projektowania efektywnej gospodarki odpadami, przynajmniej na poziomie gminnym w Województwie Wielkopolskim. Lokalne władze zdają się nie przykładają dużej wagi do omawianych opracowań, traktują je raczej jako system kontroli, niż jako dokumenty strategiczne, które mają pomóc w ewaluacji funkcjonującego systemu.

Stąd też zmiany, jakie zostały wprowadzone w życie w ubiegłym roku przez Ministerstwa Środowiska, w wyniku których zrezygnowano z gminnych i powiatowych planów gospodarki odpadami, wydają się być bardzo racjonalnym rozwiązaniem, skoro w zdecydowanej większości przypadków i tak nie spełniały one swojej roli. Stanowiły bardziej dokument kontrolny niż planistyczny oraz narażały gminę jedynie na dodatkowe koszty.

Jednak nie oznacza to, iż w wyniku przeprowadzonych zmian planowanie strategiczne na poziomie gminnym nie będzie dłużej potrzebne w zakresie gospodarki odpadami, wręcz przeciwnie. W związku ze zmianami, jakie weszły w życie z początkiem

tego roku, zgodnie z którymi tzw. „władztwo” nad odpadami komunalnymi w gminie mają przejąć urzędy gmin, konieczność posiadania efektywnego i ekonomicznie uzasadnionego systemu gospodarki odpadami jest większa, niż kiedykolwiek przedtem. Są to wielkie zmiany, na które rynek gospodarki odpadami, ani same władze lokalne, zdają się jeszcze nie być dobrze przygotowane.

Złożoność zadania związanego z wdrożeniem nowego systemu jest bardzo duża i trudno przewidzieć, jakie będą tego konsekwencje. Zatem zgodnie z założeniami Armstronga [1982], sytuacja w której znajdują się obecnie władze gmin, bardzo potrzebuje formalnego planowania strategicznego. Podstawowy problem polega jednak na tym, iż jak wynika z przeprowadzonej w ramach niniejszej pracy analizy, bardzo trudno o dobrych specjalistów w tym zakresie. Swego rodzaju rozwiązaniem mogłoby być opracowanie wiarygodnych wskaźników do obliczeń, na których pracownicy urzędów będą mogli się opierać. Największą zaś pomocą może być stworzenie całego oprogramowania, które za pomocą wspomnianych wskaźników i na bazie odpowiednio wprowadzonych danych dokonywałyby przeliczeń szacowanych ilości wytwarzanych odpadów w poszczególnych strumieniach, z rozróżnieniem ich rodzajów, źródła oraz prognoz opartych nie tylko na zmianach demograficznych. Opracowanie takiego narzędzia, które mogłoby ułatwić pracę urzędników, jest w chwili przedmiotem badań Autorki. Ma ono ułatwić i przyspieszyć analizę stanu obecnego, pozwalając projektantom tym samym skoncentrować się bardziej na opracowaniu dobrej strategii działania, która, miejmy nadzieję, przyczyni się do poprawy gospodarki odpadami w Polsce.

Podziękowanie

Zaprezentowane w niniejszej publikacji wyniki zostały pozyskane w trakcie realizacji studiów podyplomowych „Zarządzanie Środowiskiem” na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Omówione zostały one szerzej w pracy podyplomowej pt. „Ocena jakości i efektywności dokumentów poświęconych programowaniu ochrony środowiska na podstawie analizy istniejących Planów Gospodarki Odpadami” [Wysocka, 2011], realizowanej pod opieką prof. UAM dr hab. Andrzeja Maciasa, któremu bardzo dziękuję za poświęcony czas, jego wsparcie i zaangażowanie.

6. Literatura

- Armstrong, J. S. 1982.** The Value of Formal Planning for Strategic Decisions. Review of Empirical Research. (wyd.) Strategic Management Journal, Vol. 3: 197-211
- Boer E., Jędrzak A., Kowalsi Z., Kulczycka J., Szpadt R. 2010.** A review of municipal solid waste composition and quantities in Poland, Waste Management 30: 369 – 377
- Doran, G. T., 1981.** There's a S.M.A.R.T. way to write management's goals and objectives. (wyd.) Management Review, Vol. 70: 35-36.
- Planowanie Gospodarki Odpadami w Polsce;** Poradnik – powiatowe i gminne programy gospodarki odpadami, 2002. Ministerstwo Środowiska, Warszawa [dostępny na: www.mos.gov.pl]
- Shewhart W. A., 1980.** Economic Control of Quality of Manufactured Product/50th Anniversary Commemorative Issue. (wyd.) American Society for Quality. ISBN 0-87389-076-0.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowka M., Mielczarek A., 2010.** Nie-strategiczne zarządzanie rozwojem? Mechanizmy zarządzania środkami ZPOR na poziomie regionalnym a skuteczność realizacji celów rozwojowych, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa

Materiały niepublikowane

Wysocka P. 2011. Ocena jakości i efektywności dokumentów poświęconych programowaniu ochrony środowiska na podstawie analizy istniejących planów gospodarki odpadami; praca podyplomowa realizowana na Wydziale Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM

Akty Prawne:

Ustawa z dnia 21 kwietnia 2001 r. prawo ochrony środowiska (tekst jednolity: Dz. U.2001 Nr 62 poz. 627 ze zm.)

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (tekst jednolity: Dz. U. 2010 Nr 185, poz.1243)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 kwietnia 2003r. w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami (Dz. U. Nr 66, poz. 620)

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 13 marca 2006 r. zmieniająca rozporządzenie w sprawie sporządzania planów gospodarki odpadami (Dz. U. Nr 46 Poz. 333)

Dyrektywy Rady 1999/31/EWG z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów (Dz.U. L 182, str. 1)

KPGO 2014, 2010. Krajowy Plan Gospodarki Odpadami 2014 przyjęty uchwałą Nr 217 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2010 r. w sprawie "Krajowego planu gospodarki odpadami 2014" (M. P. Nr 101, poz. 1183).

Raport Wojewódzki.. 2010. Raport dotyczący stanu gospodarki odpadami na terenie Województwa Wielkopolskiego w roku 2010 [dostępny na: <http://www.bip.umww.pl/portal?id=431918>]

Adres korespondencyjny: Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych, Instytut Geoekologii i Geoinformacji, Zakład Geoekologii, e-mail: pwysocza@amu.edu.pl