

RAPORT

*Wdrażanie nowego systemu
gospodarki odpadami na Mazowszu*



Wdrażanie nowego systemu gospodarki odpadami na Mazowszu

Raport wydany w ramach projektu *Kontrola obywatelska wdrożenia zapisów „ustawy śmieciowej”*, realizowanego w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.

Spis treści

Wstęp	str. 3
Monitoring realizacji obowiązku prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych	str.13
Monitoring wdrożenia systemu na przykładzie M.St. Warszawy w zakresie udostępniania mieszkańcom pojemników do segregacji odpadów	str.31
Monitoring funkcjonowania serwisu interwencyjnego dla mieszkańców na przykładzie M.St. Warszawy	str.41
Monitoring rocznych sprawozdań przedkładanych przez gminy do urzędu marszałkowskiego	str.44

Autor

Jacek Schindler

Konsultacja

Paweł Głuszyński

Grafika

Kamila Musiatowicz

Fundacja alter eko

ul. Kujawska 3/1

00-793 Warszawa

www.altereko.pl

Warszawa, 2015 r.

Wstęp

Niniejszy raport publikowany jest w ramach projektu *Kontrola obywatelska wdrożenia zapisów „ustawy śmieciowej”*. *Podjęmowane* działania realizowane były na Mazowszu i stanowią odpowiedź na zdiagnozowane liczne uchybienia, w działalności gmin, we wdrażaniu zapisów „ustawy śmieciowej”. Projekt zakładał monitoring realizacji zapisów nowej ustawy. Naszym celem było również wypracowanie dialogu między stroną publiczną, społeczną i firmami odbierającymi odpady oraz zainicjowanie zmiany w nastawieniu mieszkańców do celowości selektywnej zbiórki odpadów.

Cel, założenia i przebieg monitoringu

Podstawowym celem przeprowadzonego przez nas monitoringu było sprawdzenie wdrażania *ustawy o odpadach* przez mazowieckie gminy i zidentyfikowanie najczęściej występujących nieprawidłowości. Poprzez kontakt z organami administracji publicznej, zgłaszanie bieżących interwencji o charakterze odpadowym, a także obserwacje terenowe, chcieliśmy sprawdzić funkcjonowanie wybranych gmin w zakresie prowadzenia działań informacyjno – edukacyjnych i gospodarowania odpadami, w tym m.in. osiągniętych poziomów recyklingu. Dodatkowo, badaniem objęliśmy funkcjonowanie warszawskiego portalu interwencyjnego oraz stan udostępniania mieszkańcom pojemników do segregacji w trzech dzielnicach Warszawy. Monitoring realizowany był od marca do czerwca 2015 r.

Badaniami objętych zostało 100 gmin: 50 wiejskich, 15 miejsko-wiejskich oraz 35 miejskich, w tym Warszawa. Wszystkich gmin na Mazowszu jest 314 (w tym 228 wiejskich, 51 miejsko-wiejskich i 35 miejskich). Działania monitoringowe podzielone zostały na cztery oddzielne części, co pozwoliło na kompleksową ocenę wdrażania nowej ustawy o odpadach:

1. monitoring realizowania obowiązku prowadzenia działań informacyjno – edukacyjnych w 100 losowo wybranych gminach Mazowsza; metodologia: zapytania drogą e-mailową i telefoniczną kierowane do urzędów, oraz sprawdzanie stron internetowych gmin;
2. monitoring wdrożenia systemu, na przykładzie trzech dzielnic M. St. Warszawy, w zakresie udostępnienia mieszkańcom pojemników do segregacji odpadów oraz sprawdzenie standardów działania firm śmieciowych w mieście; metodologia: terenowa analiza co najmniej 20 miejsc z każdej dzielnicy, pozwalająca ocenić m.in. liczbę i rodzaj kontenerów i ich zgodność z obowiązującymi przepisami, przeprowadzenie wywiadów z mieszkańcami w celu zebrania ich opinii, kontakt e-mailowy, telefoniczny i/lub wizyty w firmach odbierających odpady w M. St. Warszawa;

3. monitoring funkcjonowania serwisu interwencyjnego dla mieszkańców, na przykładzie M. St. Warszawy; metodologia: zgłoszenie min. 20 interwencji i analiza rozstrzygnięcia zgłoszonych spraw;

4. monitoring rocznych sprawozdań przekładanych przez gminę do Urzędu Marszałkowskiego; metodologia: analiza 50 gmin w zakresie: rocznych sprawozdań składanych do urzędu marszałkowskiego w tym m.in.: masa poszczególnych odpadów i sposób ich zagospodarowania, osiągnięte poziomy recyklingu; działań kontrolnych prowadzonych przez gminę w podmiotach odbierających odpady komunalne.

Pytanie o wdrażanie przez gminy ustawy, jest jednocześnie pytaniem o samą ustawę i szerzej sam proces legislacyjny kształtujący rynek odpadowy. Proces ten jest dynamiczny, podlega ocenie, na ile wprowadzane zapisy są realizowalne, jaki mają cel i na ile ułatwiają, a na ile utrudniają osiągnięcie tego celu? Inaczej mówiąc, kiedy pomagają, a kiedy przeszkadzają gminom w ich wdrażaniu? Jeśli diagnozujemy nieprawidłowe tendencje, niezgodne z założeniami aktów legislacyjnych, to do rozważenia pozostaje, na ile jest to wynik błędów czy zaniechań popełnianych na poziomie gminy, a na ile jest to rezultat nieodpowiednio sformułowanych zapisów ustawy oraz rozporządzeń wykonawczych.

W okresie od 17 lipca do 17 października 2013 r. Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska w Warszawie realizował „Ogólnokrajowy cykl kontrolny przestrzegania przez gminy przepisów nowelizowanej ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach” obejmujący 10% gmin w Polsce. W województwie mazowieckim zaplanowano przeprowadzenie kontroli 32 gmin (4 miejskich, 5 miejsko-wiejskich i 23 wiejskich).

Regulacje prawne

Prawodawstwo odpadowe jest złożonym i dynamicznym organizmem. Podlega zmianom zarówno w porządku „horyzontalnym” poprzez wprowadzanie kolejnych ustaw lub aktualizacji poprzednich i innych aktów im towarzyszącym, jak i w porządku „wertykalnym” poprzez wprowadzanie rozporządzeń do ustaw i w ślad za nimi regulacji prawnych na poziomie lokalnym, gminnym.

Prawo jest stanowione w środowisku, w którym dochodzi do wielorakich tarć pomiędzy uwarunkowaniami kulturowymi, społecznymi, ekonomicznymi. Warto wskazać tu kilka kluczowych takich opozycji, konfliktów interesów, sporów.

Organizacje pozarządowe - przedsiębiorcy

Uchwalanie nowego prawa niejako z założenia służy wprowadzenia zmiany. Tyle, że zmiana może być rozmaicie rozumiana. A czasem nawet ustawa tylko legalizuje istniejący stan rzeczy, a więc zmianę, która już zaszła. Prace legislacyjne poprzedzane są przez spory wokół idei, koncepcji antycypujących przyszłe zmiany. Interesariusze mają niekiedy sprzeczne interesy i oczekują innych zmian. W najogólniejszym ujęciu spór dotyczy kwestii, czy celem nadrzędnym jest stwarzanie jak najlepszych warunków dla gospodarki odpadowej, czy większy nacisk powinno się położyć na ograniczanie wytwarzania odpadów – czyli zmniejszanie ilości odpadów do zagospodarowania? Oczywiście jest to jedna z wielu kwestii spornych. Warto ponadto pamiętać, że zarówno przedsiębiorcy, jak i organizacje to środowiska mocno wewnątrznie zróżnicowane¹ oraz że granice między nimi nie zawsze są wyraziste. Zarówno organizacje mogą prowadzić działalność gospodarczą, jak i przedsiębiorcy zakładać organizacje pozarządowe, tak zwane *quango* i *bingo*².

Dylemat: *Czy prawo, ma przede wszystkim ułatwiać zmiany sposobów produkcji i konsumpcji dóbr użytkowych oraz zagospodarowania pozostających po nich odpadów, czy ma służyć wyłącznie stworzeniu warunków do jak najlepszego gospodarowania odpadami?*

Współpraca zróżnicowanych podmiotów

Za wytwarzanie odpadów komunalnych odpowiedzialni są mieszkańcy oraz pracownicy instytucji i przedsiębiorstw. Ale o jakości tych odpadów w dużym zakresie decydują producenci dóbr, które są nabywane przez konsumentów i po zużyciu stają się odpadami. Gospodarowanie odpadami jest zadaniem własnym gminy. Gmina wprowadza lokalne regulacje odpadowe, ale sama, a konkretnie powołane przez nią zakłady komunalne co najwyżej zbierają odpady od mieszkańców i poddają je wstępnemu przygotowaniu do ich dalszego przetwarzania. Tym ostatnim zajmują się wyspecjalizowane przedsiębiorstwa. Jeśli uwzględnimy tu jeszcze

1

Wśród przedsiębiorców, na przykład, sprzeczne interesy występują pomiędzy tymi, którzy odzyskują surowce, a tymi, którzy inwestują w spalarnie.

2

Quango – skrót od *quasi non-governmental organisations*; *bingo* – skrót od *buisness non-governmental organisations*. Więcej w: J. Schindler, *Konteksty aktywizowania społeczności lokalnych*, w: *Partycypacja społeczna i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*, red. B. Lewenstein i inni, WUW, Warszawa 2010, s. 179-180.

mozaikę odmiennych podmiotów reprezentujących wszystkie sektory i zróżnicowane statusy społeczne, ale przede wszystkim kierujący się własnymi oczekiwaniami i celami.

Producenci wykorzystują narzędzia marketingowe do nakłonienia konsumentów do jak największych i najczęstszych zakupów. Organizacje obywatelskie odwrotnie – do umiaru i ograniczania konsumpcji materialnej. Konsumentci zaspokajając swoje potrzeby, poprzez nabywanie produktów, stają się tym samym producentami odpadów. Gmina świadczy usługi komunalne i jednocześnie narzuca mieszkańcom obowiązki związane z segregacją odpadów. Analogiczne wzajemne powiązania mają miejsce w przypadku pozostałych aktorów.

W tak złożonej sytuacji poszczególne regulacje prawne (zarówno na poziomie krajowym i lokalnym) mogą dotyczyć tylko wycinkowych obszarów i stawiać przed sobą ograniczone zadania. Dotyczy to również „ustawy śmieciowej” odnoszącej się do regulowania zobowiązań pomiędzy gminą, mieszkańcami oraz przedsiębiorstwami odbierającymi i przetwarzającymi odpady.

Dylemat: Na ile ustawa śmieciowa może i powinna być integrowana z innymi regulacjami prawnymi mającymi wpływ na strumień wytwarzanych odpadów?

Zróżnicowane standardy zbiórki i segregacji odpadów

Ilość odpadów i proporcje pomiędzy poszczególnymi frakcjami różnią się w przypadku poszczególnych typów gmin (od wiejskich do miejskich). W obrębie miast zróżnicowany typ zabudowy również skutkuje tym, że inaczej musi być organizowany odbiór segregowanych odpadów od mieszkańców. Tą różnorodność da się jednak sprowadzić do kilku typów i wprowadzić w ich obrębie jednolite standardy obowiązujące w całym kraju. Wspólne zasady oznaczają znaczne uproszczenie komunikacji z mieszkańcami. Można by wykorzystywać media krajowe i korzystać z opracowanych centralnie wzorcowych materiałów, tak jak to miało miejsce na etapie wprowadzania ustawy z 2012 r. Przeprowadzki, wyjazdy, wakacje nie oznaczałyby, że przenosimy się w miejsce, gdzie obowiązują inne reguły, których musimy się nauczyć.

A jednak inicjatywa dążąca do ujednoczenia standardów w tym zakresie została oprotestowana, przez gminy i związki gmin, które zainwestowały w mniej rozpowszechnione technologie segregacji, na przykład zautomatyzowane linie rozpoznające i selekcjonujące odpady zwykle gromadzone osobno, takie jak: papier, plastiki, metale czy nawet popiół. W takim przypadku mieszkańcy mają przed domem maksymalnie trzy kubty – np. na śmieci suche, mokre i szkło.

Próby wprowadzania na poziomie krajowym jednolitych standardów zbiórki nie wydają się zatem zasadne. To, jak zbierane są odpady, jest częścią cyklu technologicznego i powinno być jak najlepiej zintegrowane z instalacjami służącymi dalszej segregacji, odzyskowi i przetwarzaniu.

Są jednak sytuacje, w których ewidentnie zabrakło ujednolicenia standardów. Dotyczy to na przykład kwestii tak podstawowej, jak pozostawienie mieszkańcom wyboru, czy będą, czy nie segregować odpady i przyjęcie zasady, że ci, którzy nie segregują płacą więcej. Wydaje się być fatalnym pomysłem, iż można zapłacić za niedbanie o środowisko i w ten sposób spełnić publiczne zobowiązanie.

Wieloletnie zaniedbania w Europie i Polsce

Na sposób i tempo wprowadzania regulacji odpadowych miały wpływ wieloletnie zaniedbania. Jest zatem zrozumiałe, że „na pierwszy rzut”, w latach 90. poszły ustawy porządkujące kwestie odbioru i składowania odpadów komunalnych, unieszkodliwiania odpadów toksycznych. Obecnie, po prawie dwudziestu latach, określone zostały i są wprowadzane w życie krajowe zasady gospodarowania odpadami. Natomiast na pełne rozwiązanie, uwzględniające cały cykl życia odpadów, musimy jeszcze poczekać. O tych trzech kolejnych etapach wprowadzania regulacji szczegółowo w następnym rozdziale.

Zdecydowane działania zostały wymuszone w sytuacji, gdy odpadowy chaos zaczął zagrażać standardom sanitarnym i estetycznym – w obszarach zurbanizowanych i poza nimi. W przypadku Polski i innych krajów regionu, dodatkowym czynnikiem było przystąpienie do UE i związane z tym zobowiązania środowiskowe dotyczące nie tylko odpadów, ale i ochrony wód i powietrza. Trzeba jednak podkreślić, że kwestia zapóźnienia nie dotyczyła tylko naszego kraju, ale i całej Europy. W przypadku krajów zachodnich była nawet bardziej dotkliwa, z uwagi na znacznie wyższy poziom wytwarzania odpadów komunalnych per capita. W roku przyjęcia Polski do UE kraje „starej Unii” zdecydowanie więcej odpadów poddawały recyklingowi, o co nie było trudno, gdyż rodzime wskaźniki były bliskie zera. Równocześnie jednak ponad połowa krajów zachodnich deponowała na wysypiskach (per capita) więcej odpadów niż Polska.

Również i dzisiaj nie bez znaczenia jest hierarchizowanie priorytetów odpadowej polityki. Czy celem jest gromadzenie i przetwarzanie odpadów dla minimalizacji ich negatywnego oddziaływania? Czy odwrotnie – celem jest minimalizacja oddziaływania odpadów, a zagospodarowywanie odpadów jest jednym z narzędzi osiągnięcia tego celu?

Dylemat: Jak powinien być liczony efekt środowiskowy? Czy ze względu na procentową skuteczność przetwarzania i unieszkodliwiania odpadów, czy z uwagi na ilość odpadów per capita i ich uciążliwość dla środowiska?

Presja rozwoju i postulat minimalizacji

Ilość odpadów komunalnych per capita długo była traktowana jako wskaźnik konsumpcji i tym samym poziomu rozwoju gospodarczego kraju. Nic dziwnego, że kampanie pozarządowe zmierzające do obniżenia masy i środowiskowej uciążliwości odpadów, były traktowane jako

wymierzone w rozwój gospodarczy kraju¹. Jeszcze w 2009 roku w opinii projektu ustawy nakładającej opłatę recyklingową na torby foliowe, stwierdzano, że wpłynie ona niekorzystnie na gospodarke, a w szczególności na przemysł produkujący tego rodzaju opakowania².

Jednak już w ostatnich dekadach XX w. coraz częściej wskazywano na konieczność obniżania materiałochłonności produkcji oraz dematerializacji konsumpcji. Czyli nie tyle ograniczania produkcji oraz konsumpcji, ale uniezależnienie ich poziomu i rozwoju od stopnia wykorzystywania surowców, materiałów, energii.

Zbieżne jest to z procesem postkonsumpcjonizmu, jaki wyraźnie przybiera na sile. Wiele sposobów zaspokajania potrzeb, które wcześniej wymagały środków materialnych, jest zaspokajanych przy ograniczonym użyciu rzeczy, poprzez dzielenie się nimi, wypożyczanie, korzystanie z usług niematerialnych lub w świecie wirtualnym, co potrafi znakomicie ograniczyć skutki środowiskowe.

Obecnie na poziomie ideologicznym, przekonań o tym, jak powinno być panuje zgoda, że rozwój oznacza zmniejszanie zużycia materiałów i dematerializację konsumpcji. Jednak praktyka jest inna. Nie tylko cykle użycia produktów są coraz krótsze, ale i opakowania na nie stale są atrakcyjnymi przedmiotami konsumpcji. Im droższe i bardziej śmieciogenne jest opakowanie na serek czy wodę, tym bardziej jest atrakcyjne dla klienta i tym bardziej przyczynia się do wzrostu PKB.

Warto zwrócić uwagę na to, że mowa jest tu o źródle odpadów. O wytwarzaniu i konsumpcji produktów. A więc o aktywności, której nie obejmuje gospodarka odpadami, tak jak jest ona dzisiaj rozumiana.

Dylemat: Jak uzgodnić z interesariuszami mapę drogową wprowadzającą regulacje promujące niską materiałochłonność produkcji i dematerializację konsumpcji.

Rzeczy – odpady – śmieci

Środowiska profesjonalnie konsekwentnie używają określenia odpady, natomiast mieszkańcy i publicyści najczęściej śmieci. Media narzuciły w dyskursie publicznym określenie „rewolucja śmieciowa” na nazwanie nowego ładu odpadowego, jaki jest wprowadzany od kilku lat. Obecność dwóch konkurencyjnych terminów na nazywanie pozornie tego samego jest wynikiem przyjmowania dwóch różnych perspektyw. Śmieci są czymś, czego się pozbywamy, co jest bezużyteczne i czego wywiezienie, unieszkodliwienie, zdeponowanie wymaga kosztów. Wyrzucanie śmieci kończy naszą – mieszkańców – przygodę z rzeczami. Z odpadami jest inaczej.

1

Z takimi zarzutami spotykała się zainicjowana w 1994 r. *Kampania Ekologicznych Opakowań* Stowarzyszenia Nowa Idea.

2

Opinia Ministra Gospodarki z dnia 16 listopada 2009 r.

Gdy rzeczy są wrzucane do kubłów, kontenerów, zaczynają swoje życie jako odpady. Mieszkańcy traktowani są jako wytwórcy odpadów, które są podstawą (surowcem) dla gospodarki odpadami.

Jednak i to ostatnie - „odpadowe” ujęcie nie jest pełne. Traktuje bowiem strumień wytwarzanych odpadów jako coś, na czego wielkość i skład nie mamy wpływu. I takie przeświadczenie dotyczy wszystkich aktorów na rynku odpadów – mieszkańców, samorządowców, przedsiębiorców, jak w przeważającej mierze organy centralne – rządowe i parlamentarne oraz organizacje obywatelskie. A wydaje się, że efektywna gospodarka odpadami nie będzie możliwa bez kształtowania struktury ich źródła, co ma miejsce na etapie konsumpcji, czyli nabywania rzeczy, jakie po zużyciu stają się odpadami.

Dylematy: Jak przekształcić przekonania mieszkańców, że nie wynoszą z domu śmieci, ale odpady? Jak rozwinąć gospodarkę odpadami o narzędzia wpływające na kulturowe wzory konsumpcji?

* * *

Trzy etapy

Wymienione wyżej komplikacje sprawiają, że docelowy model zarządzania odpadami wprowadzany jest stopniowo przez wiele dziesięcioleci. W dodatku jest realizowany, patrząc z perspektywy hierarchii postępowania z odpadami, na wspak. A więc najpierw regulacji uległo składowanie, potem recykling, a zapobieganie ciągle pozostaje jeszcze przed nami.

Odpowiednio zatem możemy odróżnić trzy główne etapy. Pierwszy, dla którego ramy prawne zostały określone przez ustawę *O utrzymaniu czystości i porządku w gminach* z roku 1996. Drugi, zainicjowany w 2013r. i nadal modyfikowany i rozwijany, a nazywany potocznie *rewolucją śmieciową*. Celem jej jest uregulowanie i rozwinięcie na poziomach gminnym, regionalnym i krajowym gospodarki odpadowej. Oraz trzeci, który dopiero jest przed nami, a którego kierunek został określony przez wytyczne Komisji Europejskiej zawarte w *Preparing a Waste Prevention Programme* i zgodnie z nim na naszym podwórku przez *Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów*¹. Dopiero ten trzeci etap daje możliwość zapanowanie nad całym strumieniem odpadów, w tym i zbudowania efektywnego modelu gospodarowania odpadami.

Wieloznaczność pojęć

Wiele podstawowych pojęć używanych w literaturze dotyczącej odpadów i gospodarowania nimi jest nieprecyzyjnych, wieloznacznych i pozostających ze sobą w kolizji. Dotyczy to już tak kluczowych określeń jak *odpady komunalne* i *zasady postępowania z odpadami*.

1

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

Odpady komunalne – odpady powstające w gospodarstwach domowych, z wyłączeniem pojazdów wycofanych z eksploatacji, a także odpady niezawierające odpadów niebezpiecznych pochodzące od innych wytwórców odpadów, które ze względu na swój charakter lub skład są podobne do odpadów powstających w gospodarstwach domowych¹.

Zasady postępowania z odpadami

- ✓ **zapobiegać powstawaniu** odpadów lub ograniczać ilość odpadów i ich negatywne oddziaływanie na środowisko przy wytwarzaniu produktów, podczas i po zakończeniu ich użytkowania;
- ✓ **zapewniać** zgodny z zasadami ochrony środowiska **odzysk**, jeżeli nie udało się zapobiec powstawaniu odpadów;
- ✓ **zapewniać** zgodne z zasadami ochrony środowiska **unieszkodliwianie** odpadów, których powstaniu nie udało się zapobiec lub których nie udało się poddać odzyskowi².

Po pierwsze czystość i porządek

W 1996r. weszła w życie *Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach*. Zgodnie z nazwą, miała cel głównie higieniczny i estetyczny. Mieszkańcy zostali zobowiązani do utrzymania porządku i płacenia za wywóz śmieci. Gminy do stworzenia odpowiednich warunków.

Art. 1.1. Ustawa określa zadania gminy oraz obowiązki właścicieli nieruchomości dotyczące utrzymania czystości i porządku, a także warunki udzielania zezwoleń podmiotom świadczącym usługi w zakresie objętym regulacją ustawy.

2. Zasady wykorzystywania lub unieszkodliwiania odpadów niebezpiecznych regulują odrębne przepisy³.

Wprowadza także legalizm i porządek prawny jako akt prawny regulujący określony obszar życia oraz wprowadzający praktykę legalizowania podmiotów prowadzących gospodarkę odpadami. A zatem jest tu mowa o trzech porządkach:

- Estetycznym i higienicznym. Ma być czysto, mieszkańcy mają dbać o wygląd i stan swoich posesji.

1

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

2

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

3

Ustawa z dn. 13.09.1996 r., Dz. U. 1966, Nr 132, Poz. 622.

- Organizacyjnym. Gmina legalizuje podmioty zajmujące się odpadami i stwarza warunki dla ich funkcjonowania.
- Przestrzennym. Odpady nie poddane recyklingowi muszą zostać unieszkodliwione.

Ze środowiskowego punktu widzenia zasługą tego okresu była likwidacja mogilników, w jakich przez dziesięciolecia wcześniej gromadzono odpady toksyczne oraz ustawowy obowiązek tworzenia warunków do *selektywnej zbiórki, segregacji i składowania odpadów przydatnych do wykorzystywania*¹:

- Stopniowe zamykanie wysypisk śmieci nie spełniających standardów związanych z izolowaniem kwater od otoczenia, monitorowaniem wpływu na otoczenie i rejestrowaniem ilości odpadów przyjmowanych na składowisko.
- Nowo powstające składowiska musiały już posiadać kwatery z nieprzepuszczalnymi membranami, z monitoringiem stanu wód gruntowych w otoczeniu, z linią do segregacji odpadów zmieszanych.
- Powoływano związki gmin do gospodarowania odpadami.
- Wprowadzano dla mieszkańców kontenerowe i workowe systemy selektywnej zbiórki odpadów.
- Gospodarowanie odpadami stało się jednym z kluczowych tematów biuletynów i serwisów komunalnych.
- Zrealizowano setki konferencji, szkoleń dla pracowników samorządów zajmujących się odpadami komunalnymi.

W 2004 roku weszła w życie *Ustawa opakowaniowa*, której celem było stworzenie finansowego i organizacyjnego systemu odzysku odpadów poopakowaniowych. Doprowadziła do wzmocnienia pozycji firm zajmujących się recyklingiem. Wprowadzono *opłatę produktową* za opakowania wprowadzane na rynek. Niestety przyjęto rozwiązania umożliwiające ominięcie tej opłaty, w zamian za zlecenie zbiórki odpadów po opakowaniach wybranej *organizacji odzysku* lub zajęcie się gromadzeniem odpadów samodzielnie. Teoretycznie, niezależnie od przyjętego sposobu wywiązywania się z obowiązku, efekt powinien być ten sam: sfinansowanie przez przedsiębiorcę zbiórki i przetworzenia określonej ilości odpadów (generowanych przez wprowadzone na rynek opakowania). Jednak „wolność wyboru” sposobu rozliczania wytworzyła pole do nadużyć. Organizacje odzysku zaczęły oferować „dowody” zebrania i przetworzenia odpadów po cenach dumpingowych. Doprowadziło to do uwiądnięcia spodziewanych rezultatów działania ustawy.

Niestabilne ceny surowców wtórnych powodowały, że angażowanie się w odzysk wielu frakcji miało wątpliwe podstawy ekonomiczne. W szczególności dotyczyło to PET. Bardziej stabilny popyt był na stłuczkę szklaną, która jest cennym surowcem w hutach szkła oraz puszki aluminiowe.

1

R. 2, art 3.1.6. *Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.*

Promocją recyklingu tych ostatnich, byli zainteresowani producenci ze względów marketingowych. Natomiast metale były od lat zbierane w punktach skupu złomu i tak pozostało. Nie mogły więc zasilić zbieranego przez gminy strumienia surowców.

W skali całego kraju nie przełożyło się to na zadowalający wzrost wskaźników odzysku. Dobre wyniki na poziomie gmin miały charakter punktowy. Miały miejsce, gdy były prowadzone przez pasjonatów i cieszyły się silnym poparciem samorządów. Na przykład w Żywcu pod kierownictwem Jerzego Starypana czy Celowy Związek Gmin CZG-12 pod wodzą Aleksandra Kozłowskiego.

Po drugie, gospodarowanie

Tekst ustawy z 1996 roku *O utrzymaniu porządku i czystości w gminach* został znowelizowany w latach 2013 i 2015¹. Nowelizacje oznaczały zmianę reguł gry na scenie odpadów komunalnych. Gminy nie miały już, jak uprzednio, tylko stwarzać warunki dla gospodarki odpadowej, ale stały się jej głównym podmiotem ją prowadzącym i określającym lokalne prawodawstwo dla innych aktorów sceny odpadowej.

Rzeczywiście nastąpił przewrót legislacyjny. Mieszkańcom odebrano prawo własności ich odpadów i przeniesiono je na gminy. Odbiło się to w sposób aksamitny, bez protestów pozbawianych własności obywateli.

Wśród obowiązków nałożonych na gminy przez *Ustawę* jest zatem i ustanowienie własnego odpadowego prawa lokalnego. Jest to zobowiązanie nie zawsze chciane. Z ustanawianiem nowego ładu wiąże się bowiem wymóg jego egzekwowania, co może być odczuwane jako przeciwstawianie administracji obywatelom. W kulturze samorządowej ciągle bowiem wątpa jest tradycja traktowania porządkowania lokalnych spraw jako obywatelskiego wyzwania, którego dla której realizacji samorząd stwarza jak najlepsze warunki.

Z drugiej jednak strony należy mocno podkreślić, że wątpliwości, kłopoty mają w dużej mierze charakter przejściowy i są typowe dla okresu wdrażania nowego porządku. Z każdym rokiem gminne administracje radzą sobie coraz sprawniej. Przyjęte rozwiązania są weryfikowane przez praktykę i doskonalone, czego świadectwem są zebrane w trakcie badań i prezentowane poniżej dane.

1

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2015, Nr 17, Poz. 87. Z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 152, poz. 897, Nr 171, poz. 1016 i Nr 224, poz. 1337),

Po trzecie, zarządzanie

Gospodarowanie i w szczególności recykling nie są jednak celami samymi w sobie. O czym niestety zdają się nie pamiętać podmioty kształtujące ład prawny i dominujące sposoby postępowania z odpadami. Unia Europejska rozlicza kraje z osiągniętych poziomów recyklingu. NFOŚiGW jedynie w przypadku odpadów nie wiąże swoich strategicznych celów z ochroną środowiska, lecz właśnie z gospodarką odpadową. Podobnie MŚ chce nas edukować nie do ochrony zasobów, ale do recyklingu.

Dlatego podkreślamy jak ważna jest zmiana perspektywy, poszerzenie horyzontów o całkowity cykl życia produktów, które dopiero na pewnym etapie stają się odpadami. Tak, jak ma to miejsce w przypadku odpadów opakowaniowych. Jest zrozumiałe, że w tym przypadku nie oceniamy wyłącznie oddziaływania odpadu po opakowaniu na środowisko naturalne, ale przeprowadzamy analizę cyklu życia opakowania – od pozyskania surowców na jego wytworzenie, przez jego produkcję i konsumpcję, po zagospodarowanie odpadów po nim. Zagospodarowanie odpadów jest w takim układzie tylko końcowym ogniwem, które w dodatku jest zależne od wszystkich wcześniejszych etapów. Od tego, z czego opakowanie będzie wytworzone, według jakiej technologii, jaka ilość będzie skonsumowana, ile zawróci do ponownego użycia. Określenie *zarządzanie* odnosi się właśnie do prób ogarnięcia całego takiego łańcucha.

Patrząc wycinkowo widzimy odpady i gospodarowanie nimi. Patrząc całościowo – produkty i zarządzanie nimi. Takie podejście jest zgodne z dyrektywą UE.

Perspektywa całościowa

"Zapobieganie" oznacza środki zastosowane zanim dana substancja, materiał lub produkt staną się odpadami, które zmniejszają:

- a) ilość odpadów, w tym również przez ponowne użycie produktów lub wydłużenie okresu żywotności produktów;
- b) niekorzystne oddziaływanie wytworzonych odpadów na środowisko i zdrowie ludzkie;
- c) zawartość substancji szkodliwych w materiałach i produktach¹;

1

Preparing a Waste Prevention Programme Dyrektywa UE 2008-98, Art. 3, s. 12. Krajowy program zapobiegania powstawaniu odpadów, Warszawa 2014, s. 5-6.

1. MONITORING REALIZOWANIA OBOWIĄZKU PROWADZENIA DZIAŁAŃ INFORMACYJNO – EDUKACYJNYCH

Na wstępie warto wprowadzić rozróżnienia terminologiczne między informacją, edukacją a aktywizacją. W większości bowiem gminy ograniczają się do działań informacyjnych, chociaż nazywają je edukacją, a tymczasem istotną poprawę w zagospodarowaniu odpadów można uzyskać na drodze aktywizacji.

Edukowanie. Gdy wprowadzany jest nowy system postępowania z odpadami, mieszkańcom (wytwórcom odpadów) trzeba przedstawić jej założenia, sens oraz ich obowiązki związane z selektywną zbiórką odpadów. Trzeba było ukształtować pewien zespół przekonań dotyczących gospodarowania odpadami, czyli trzeba ich było wyedukować. Zresztą proces edukacji był rozciągnięty w czasie. Co do sensu i znaczenia selektywnej zbiórki odpadów i recyklingu większość obywateli była przekonana już w latach 90. W zdecydowanej większości gmin nie było jednak jeszcze wystarczającej infrastruktury, by pozyskaną wiedzę mogli wykorzystać w praktyce.

Edukacja dotycząca zasad recyklingu w roku 2013 nie była zatem potrzebna. Natomiast była konieczna edukacja związana z konkretnym modelem gospodarowania odpadami, jaki został przyjęty, a w szczególności z przerzuceniem wszystkich kosztów bezpośrednio na mieszkańców, co wcześniej nie miało miejsca. Mieszkańcy nie ponosili do roku 2013 kosztów związanych z wprowadzaniem i utrzymywaniem selektywnej zbiórki odpadów. Z reguły była ona dotowana z budżetów gmin. Potrzebne było wyjaśnienie i uzasadnienie, dlaczego nowym obowiązkom towarzyszą obecnie wyższe opłaty. To akurat zaniedbano, a nawet kierowano do mieszkańców komunikat odwrotny. W efekcie mieszkańcy oczekiwali, że będą płacić mniej, co potwierdzają wyniki przeprowadzonych w ramach monitoringu ankiet w wybranych dzielnicach Warszawy. Błędów komunikacyjnych w przytoczonych materiałach było więcej.

Efekt przeciwny od zamierzonego

Na wzorcowej ulotce przygotowanej przez Ministerstwo Środowiska w roku 2012 można było przeczytać, że: *Oplata za odpady posegregowane będzie niższa, opłaca się więc segregować odpady*. Intencje autorów były inne, chcieli zwrócić uwagę na to, że osoby nie segregujące, będą płacić więcej, ale zostało napisane co innego. A w materiałach z roku 2013 ten komunikat uległ jeszcze wzmocnieniu, bo głównym hasłem przygotowanej dla gmin do powielania ulotki i plakatu był slogan: *Segreguj śmieci – zapłacisz mniej*. W rezultacie utrwaliły się oczekiwania, że zaangażowaniu w segregację będzie towarzyszyło obniżenie opłat.

Edukowaniu nie podlegają wyłącznie mieszkańcy, ale wszyscy aktorzy sceny odpadowej. Zarówno samorządowcy, jak i przedstawiciele firm komunalnych, recyklerzy, członkowie organizacji obywatelskich edukowali się przez ostatnie 20 lat i wcześniej poznając technologie, rozwiązania organizacyjne, próbując je wdrażać, modyfikować, wymieniając się wiedzą i doświadczeniami na konferencjach i szkoleniach. Formułując gminną politykę edukacyjną dobrze jest pamiętać, że obowiązek edukowania się spoczywa przede wszystkim na podmiotach profesjonalnie zajmujących się odpadami i że jego zakres nie ogranicza się do spraw technologicznych, prawnych i organizacyjnych. Obejmuje również zdobywanie wiedzy o wytwórcach odpadów, o kulturowych i społecznych uwarunkowaniach procesów wytwarzania odpadów przez mieszkańców i sposobach ich kształtowania w celu ich ograniczenia.

Informowanie. Gdy wprowadzony został nowy ład dotyczący selektywnej zbiórki odpadów należało dostarczyć mieszkańcom informacji organizacyjnych – jakie odpady wrzucać do jakich pojemników, jaki jest harmonogram. Oczywiście **o czym** mieszkańcy mają być poinformowani wiedzą najlepiej przedstawiciele administracji i firm komunalnych odbierających odpady. Ale podmioty te niekoniecznie muszą wiedzieć o tym **w jaki** sposób informować. Specjaliści od odpadów używają innego języka i inny typ argumentacji jest dla nich przekonujący.

Język fachowy i potoczny

W badaniach przeprowadzonych na zlecenie jednego ze związków gmin zadano pytanie mieszkańcom, o *odpady biodegradowalne*. Ponad 60% z nich za biodegradowalne uznała m.in. niewykorzystane leki¹. Jest to zgodne z codziennym doświadczeniem. Gdy tykamy tabletkę w naszym odczuciu ulega ona biodegradacji. Czy zatem należało poddać mieszkańców edukacji, by używali tego terminu w sposób fachowy, ale nieintuicyjny? Czy raczej w komunikatach skierowanych do nich lepiej go unikać?

1

Badania zrealizowane przez CBOS na zlecenie Związku Gmin Ślęza Oława.

Jak pokonać te bariery? Są dwie główne drogi. Pierwsza to zlecić opracowanie materiałów informacyjnych fachowej firmie bądź organizacji. Druga, to poddać przygotowane materiały informacyjne weryfikacji i obróbce wybranej grupy mieszkańców, na przykład podczas spotkania warsztatowego. Pierwsza droga nie wykluczy drugiej. Zamiast warsztatów można zamieścić „wersję beta” na internetowej witrynie.

Aktywizowanie. O tym, czy angażujemy się w jakieś działanie nie decyduje wyłącznie wiedza o nim i infrastruktura, która je umożliwia. Musimy być do niego przekonani, musi ono być dla nas ważne, atrakcyjne, wartościowe. O to trudno w przypadku czegoś, co potocznie jest nazywane śmieciem. Wiele osób uważa, że obszarem leżącym u podstaw naszych przekonań jest świadomość. Stąd wiele akcji, kampanii ekologicznych (i nie tylko) nastawionych jest na kształtowanie świadomości w przekonaniu, że „złe” zachowania są wynikiem braku uświadomienia.

Poziom świadomości ekologicznej według CBOS

Jednym z najistotniejszych wskaźników świadomości ekologicznej jest poczucie indywidualnej współodpowiedzialności za stan środowiska. Zdecydowana większość dorosłych Polaków deklaruje, że takie poczucie posiada odpowiadając, że przez własne działania może przyczynić się do poprawy stanu środowiska w swojej miejscowości lub dzielnicy (70,6%). /.../

Polaków deklarujących, że mogą własnymi działaniami przyczynić się do poprawy stanu środowiska zapytano: „W jaki sposób?”. Było to pytanie otwarte, pozwalające na swobodną, spontaniczną wypowiedź. Okazuje się, że najczęściej wskazywano właśnie na „segregację śmieci” wymieniło ją aż 66,5% respondentów¹

Gdyby zatem świadomość miała kluczowe znaczenie segregowanie odpadów byłoby najbardziej powszechną obywatelską pasją. Ale niestety jest tak jak ze świadomością o szkodliwości palenia wśród palaczy. Świadomość może pogorszyć samopoczucie, ale nie decyduje o rozstaniu się z nałogiem.

Aktywizacja jest procesem, w którym zachodzi zrównanie ról. Nie ma podziału na stronę która „aktywizuje” i stronę, która „jest aktywizowana”. Obie strony muszą być aktywne i pozostawać otwarte na zmianę. Jednym ze sposobów aktywizowania mieszkańców jest dopuszczanie ich do procesów decyzyjnych, czyli ich partycypacja. By jednak do tego doszło obie strony muszą być na nią gotowe i zainteresowane jej zajęciem. Zarówno administracja, która

1

Opracowanie założeń ogólnopolskiej kampanii informacyjno-edukacyjnej dotyczącej prawidłowej gospodarki odpadami, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki odpadami komunalnymi – świadomość ekologiczna społeczeństwa polskiego – badanie poprzedzające kampanię społeczną. Raport z badania ankietowego, CBOS 2008, s.4.

uznaje że partycypacja jest bardziej korzystna od zarządzania odgórnego, jak i mieszkańcy, którzy będą przekonani, że poświęcanie własnego czasu na zajmowanie się gminnym ładem odpadowym jest bardziej sensowne niż oczekiwanie, że po to jest administracja, by zapewniała potrzebne im usługi.

Istnieje wiele innych dróg, sposobów odpadowego aktywizowania. Związanych na przykład z włączaniem kolejnych aktorów lokalnych, dla których zajmowanie się odpadami niekoniecznie musi znajdować się wśród ich podstawowych zadań. Jest to możliwe wtedy, gdy wyjdziemy poza wąskie zagadnienia związane z technologiami recyklingu, systemami selektywnej zbiórki. Uwzględnimy z jednej strony genezę generowania odpadów przez konsumentów i jednocześnie leżący u ich podstaw kontekst kulturowy i społeczny.

Zebrane dane

Badanie monitoringowe polegało na uzyskaniu danych od 100 gmin, na temat działań informacyjno-edukacyjnych podejmowanych przez Jednostki Samorządu Terytorialnego w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami komunalnymi, w szczególności w zakresie selektywnej zbiórki odpadów. Pytania dotyczyły m.in. tego czy gmina podejmowała ww. działania (jeśli tak, to: w jakiej formie, przy współpracy z jakimi podmiotami, czy wnioskowano o dotacje zewnętrzne na działania), w jakiej formie i jakim zakresie udostępniała mieszkańcom informację na temat zasad gospodarowania odpadami w gminie i osiągniętych poziomach recyklingu w danym roku.

Dane zostały zebrane w wyniku przeglądania gminnych stron internetowych (desk research) uzupełnione o wywiady telefoniczne i e-mailowe. Strony internetowe zawierają elementy, które pełnią funkcje informacyjne i edukacyjne (na przykład udostępniają gminne uchwały, przekazują informacje o zasadach selektywnej zbiórki, udostępniają sprawozdania z gospodarowania odpadami). Zawierają również zapowiedzi oraz relacje z wydarzeń pełniących takie funkcje. Jest to więc informacja przefiltrowana przez decydentów, którzy uznali które dane i w jaki sposób warto na stronach gminy upubliczniać. Dlatego ważny był dodatkowy kontakt z odpowiedzialnymi za gospodarkę odpadową pracownikami urzędu. Trzeba jednak pamiętać, że nadal jest to informacja, która została uznana za godną wyjawienia. A zatem, jeśli tylko w przypadku kilku gmin wskazano, że przekazano mieszkańcom informację wykorzystując tablice ogłoszeń, nie wynika, że pozostałe gminy (w szczególności wiejskie, gdzie jest to zwyczajowo przyjęte) tego nie robiły. Podobnie, jeśli 41 gmin wskazało na edukację szkolną jako na narzędzie propagowania selektywnej zbiórki, nie oznacza, że szkoły w pozostałych gminach nie prowadziły edukacji odpadowej. W pierwszym przypadku wskazywano na tablice ogłoszeń z reguły w sytuacji braku innej aktywności. Dla innych gmin, jako działanie rutynowe nie było warte wzmianki. W przypadku edukacji szkolnej dowiadujemy się czegoś ciekawszego niż to, czy miała ona miejsce, a mianowicie, czy jest uznawana przez administrację jako ważny kanał komunikacji z mieszkańcami.

Zebraane dane dotyczą czterech obszarów:

1. **Akcje i kampanie** informacyjno-edukacyjne.
2. **Współpraca** administracji z podmiotami zewnętrznymi przy planowaniu i realizacji akcji i kampanii.
3. **Informacja o odbiorze** odpadów od mieszkańców. Pytano o punkty selektywnego zbierania odpadów komunalnych.
4. **Informacja o gospodarowaniu** gminnymi odpadami komunalnymi. Pytano o:
 - podmioty odbierające odpady od właścicieli nieruchomości z terenu danej gminy,
 - analizę stanu gospodarowania odpadami komunalnymi,
 - osoby kompetentne do udzielania informacji mieszkańcom o gospodarce odpadami,
 - osiąganie wymaganych poziomów recyklingu, odzysku i ograniczenia masy i informowanie o nich.

1. Akcje i kampanie informacyjno-edukacyjne dotyczące gospodarki odpadami, a w szczególności selektywnej zbiórki odpadów

Na 100 badanych gmin tylko jedna stwierdziła, że nie podjęła działań informacyjno-edukacyjnych w zakresie prawidłowego gospodarowania odpadami, w szczególności w zakresie selektywnej zbiórki, ale trzy dalsze nie wskazały żadnych form aktywności w tym zakresie lub stwierdzono, że informacji udzielali pracownicy. Udzielone odpowiedzi można zatem uporządkować w 6 grup – od zerowej aktywności do bardzo dobrej.

Stopień zaangażowania		M	M-W	W
0	Brak celowej aktywności	0	0	4
		0%	0%	8%
1	Niedostateczna aktywność Jednorazowe akcje najczęściej ulotkowe, plakatowe, spotkanie z mieszkańcami.	8	3	25
		22,9%	20%	50%
2	Poziom minimum Jednorazowe akcje ulotkowe lub plakatowe uzupełnione bardziej szczegółowymi publikacjami drukowanymi lub elektronicznymi, lub edukacją szkolną.	8	5	15
		22,9%	33,3%	30%

	Aktywność dostateczna	9	3	5
3	Jak wyżej plus serwisy internetowe lub programy telewizyjne, radiowe, pikniki.	25,7%	20%	10%
	Dobra aktywność	7	3	1
4	Wielokanałowa komunikacja z mieszkańcami i podejmowanie działań wychodzących poza schematy.	20%	20%	2%
	Bardzo dobra aktywność	3	1	0
5	Kompleksowa interakcja z mieszkańcami.	8,6%	6,7%	0%

Jeśli zsumujemy dane dotyczące braku aktywności z niedostateczną aktywnością, poziom minimum z dostatecznym oraz aktywności dobrą i bardzo dobrą, to sytuacja w miastach i gminach miejsko-wiejskich będzie wyglądała podobnie. W 20-23 % przypadków aktywność jest niedostateczna, w 49-53% osiąga poziom minimum lub dostateczny, i w 27-29 procentach jest dobra lub bardzo dobra. Czyli mamy w zasadzie do czynienia tutaj z rozkładem Gaussa z lekkim przechyleniem na dobre praktyki. Jest to dalekie od poziomu, jaki moglibyśmy uznać za satysfakcjonujący, bo jest to model właściwy dla zdarzeń losowych, a nie dla gospodarki administrowanej publicznie.

Znacznie gorsza jest sytuacja w przypadku gmin wiejskich. Aż 58% nie realizowała zadań informacyjnych i edukacyjnych w stopniu dostatecznym, a tylko jedna gmina z badanej próby 50 wywiązywała się z tego zadania na poziomie dobrym. Oczywiście gminy wiejskie dysponują znacznie skromniejszymi budżetami (i właśnie brakiem środków tłumaczą zaniedbania w tym zakresie), ale nie uzasadnia to aż tak niskiego wyniku, bo:

- Z założenia nowy system gospodarowania odpadami ma być samofinansujący się, co między innymi oznacza uwzględnianie w bilansie środków na informację i edukację ekologiczną.
- Gminy mogą korzystać z niskokosztowych sposobów komunikowania się z mieszkańcami, na przykład: spotkania z mieszkańcami (informacyjne, konsultacyjne), wsparcie edukacji szkolnej (merytoryczne, organizacyjne, infrastrukturalne, finansowe), wykorzystanie środków elektronicznych.

W sposobach komunikowania z mieszkańcami dominują narzędzia informacyjne. Sposoby, które można uznać za aktywizujące są reprezentowane w niewielkim stopniu.

Informacja

W sytuacji, gdy edukację na rzecz selektywnej zbiórki odpadów prowadzi się w naszym kraju od lat 90. i wreszcie zaczęto powszechnie organizować infrastrukturę umożliwiającą zbiórkę i dalej zagospodarowanie selektywnie zebranych odpadów, można uznać, że mieszkańcy są już

dawno wyedukowani, a ich aktywność w tym zakresie zaczyna być racjonalna (wysówek nie idzie na marne). Zatem dominujące wykorzystywanie narzędzi informacyjnych wydaje się jak najbardziej zasadne. Należy jednak zwrócić uwagę na to, że dominują jednorazowe akcje informacyjne. Natomiast dobra informacja powinna być stale dostępna „na życzenie”. Tego niestety nie zapewniają przytoczone tu formy aktywności.

- **80** gmin wydrukowało ulotki, plakaty, kalendarze z harmonogramami odbioru odpadów. Druki były dystrybuowane w ten sposób, by trafiły do jak największej liczby gospodarstw domowych.
- W **23** przypadkach publikowano materiały informacyjne w prasie i na stronach internetowych gminy.
- W **10** gminach wiejskich wskazano na tablice ogłoszeń i spotkania z mieszkańcami (głównie wiejskie spotkania sołeckie) jako kanały rozpowszechniania informacji kierowanej do mieszkańców.

Edukacja

Etykieta *edukacji szkolnej* kryje za sobą mocno zróżnicowane formy aktywności. Od form typowo informacyjnych, przez gry, zabawy, quizy, spektakle organizowane przez uczniów i dla uczniów po projektowane i realizowane przez nich działania lokalne. Siłą edukacji szkolnej jest jej permanentność. Edukacja na rzecz selektywnej zbiórki trwa od 20 lat i jest stale ponawiana. Słabością, tendencją do zamykania się w murach szkolnych (edukacja odpadowa była prowadzona z równym zaangażowaniem przez te lata bez względu na to, czy istniała infrastruktura do odbioru i przetwarzania selektywnie zebranych odpadów) oraz nastawienie na tak zwane „zwiększanie świadomości”¹. Skuteczność odpadowej edukacji szkolnej zależy, jak się wydaje, w dużej mierze od przyjętych form i zintegrowaniu ze strategią odpadową całej gminy.

Za mało gmin prowadzi internetowy serwis poświęcony gospodarce odpadowej (15), a to właśnie powinno być, jak się wydaje, podstawowe narzędzie informacyjne i edukacyjne. W Internecie w bardzo wątpliwym zakresie wykorzystywane są formy łączące edukację z zabawą (*edutainment*), brak jest oprogramowania mobilnego.

- **41** gmin wskazało szkoły, jako miejsca edukacji odpadowej.
- W **17** miejscach wydrukowano broszury zawierające pogłębione informacje i porady praktyczne.
- **15** gmin założyło adresowane do mieszkańców odpadowe serwisy internetowe.
- W **7** przypadkach organizowano pikniki ekologiczne lub zadania, gry, konkursy o problematyce odpadowej były obecne na dorocznych piknikach, festynach.
- **6** gmin sfinansowało produkcję spotów lub programów radiowych lub telewizyjnych.

1

O jałowości edukacji nastawionej na świadomość szerzej w: J. Schindler, *Kulturowe uwarunkowania procesów aktywizacyjnych*, Wrocław 2014,

Aktywizacja

Jeśli celem działań gminy jest zagospodarowanie odpadów, powinno się postawić na działania informacyjne i edukacyjne. Aktywizacja mająca na celu zmianę postaw i struktury odpadów jest w takiej sytuacji zbędna. Jeśli jednak gmina chce pójść do przodu, osiągnąć etap zarządzania odpadami charakteryzujący się ograniczeniem ilości odpadów i uproszczeniem ich struktury, a w efekcie również wyraźnym obniżeniem kosztów gospodarowania nimi, niezbędne będą działania aktywizacyjne. Jako dominująca tendencja, jest to jednak ciągle dość odległa przyszłość, dlatego nie dziwi, że inicjatywy o charakterze aktywizacyjnym są nieliczne.

W tym miejscu pozwolę sobie zwrócić uwagę na aktywność, która najrzadziej była realizowana (tylko w dwóch przypadkach), a która może stanowić dobry sposób na rozładowanie napięcia spowodowanego powszechnym odczuciem, że stawki za odbiór odpadów od mieszkańców są za wysokie (za wyjątkiem gmin, które zdecydowały się ustalić ich wysokość poniżej rzeczywistych kosztów zagospodarowania). Chodzi o publiczne debaty, konsultacje społeczne dotyczące wyboru sposobu naliczania opłat od gospodarstw domowych i wysokości stawek.

- **14** gmin podjęło działania wielotorowe, z reguły nawiązując do ich realizacji współpracę z wieloma partnerami.
- **7** gmin w swoich działaniach promujących nowy ład wpisywało problematykę odpadową w szerszy kontekst ekologiczny i społeczny.
- **3** gminy wskazały na formy bezpośrednio motywujące mieszkańców do działania (*Posprzątaj po swoim psie, rośliny za baterie, nagrody dla osiągniętych najlepszych wyników w segregacji*).
- **2** gminy zdecydowały się na publiczną debatę lub konsultacje społeczne przed podjęciem uchwał rozstrzygających sposób realizacji ustawy.

Współpraca z podmiotami zewnętrznymi przy realizacji akcji i kampanii

Duży odsetek gmin realizował działania samodzielnie.

- **14/35** gmin miejskich, w tym 9 ze względu na oszczędności, a 5 uznało, że nie było takiej potrzeby.
- **7/15** miejsko-wiejskich, w tym 5 ze względów finansowych, a 2, bo nie było takiej potrzeby. W jednym przypadku stwierdzono nawet, że gmina posiadała wystarczające środki finansowe i kadrowe do samodzielnego przeprowadzenia działań edukacyjnych.
- **31/50** wiejskich, w tym 24 ze względu na oszczędności finansowe, a 7 uznało, że nie było takiej potrzeby (mała populacja, zaangażowanie sołtysów, wystarczające zasoby kadrowe).

Z udziałem zewnętrznych podmiotów

W przypadku współpracy z innymi podmiotami najczęściej wskazywano firmy, z którymi gminy podpisywały umowy na odbiór bądź przetwarzanie odpadów. Trudno jednak w przypadku działań informacyjnych podejmowanych przez takie firmy uznać, że jest to dla nich obowiązek dodatkowy. W końcu dostarczenie mieszkańcom dobrej informacji jest warunkiem sprawnego ich funkcjonowania. Jeśli zatem działania realizowane w gminie miały charakter czysto informacyjny, to realizowanie ich przez przedsiębiorstwo odpadowe nie uznawaliśmy za wnoszące wartość dodaną, tak jak w przypadku innych podmiotów.

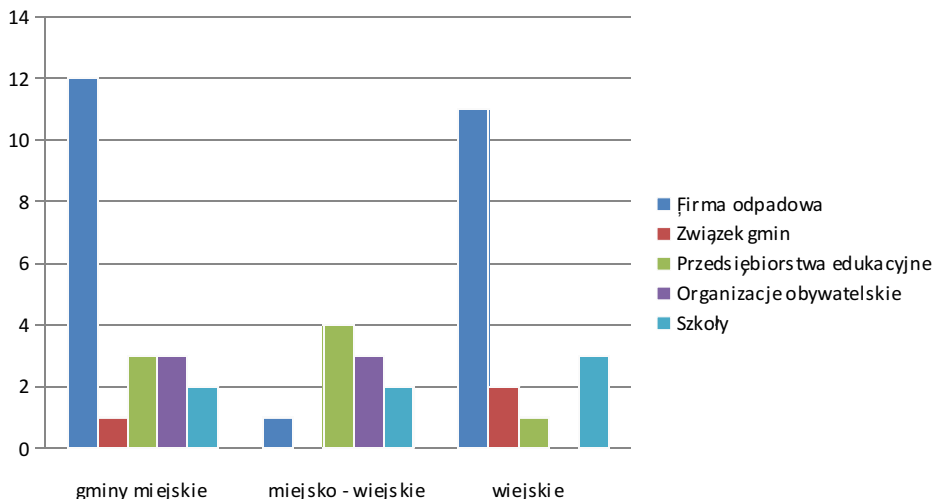
Natomiast godne docenienia są współpracy podejmowane w ramach związków gmin. Składanie się na wspólny zasób i dzielenie się nim pozwalało wielu gminom realizować działania, które nie mogłyby się podjąć w pojedynkę.

Wątpliwości budzi wskazywanie szkół jako podmiotów zewnętrznych, bo są to przecież jednostki własne gminy. Realizują one jednak podstawy programowe określone przez MEN i podlegają kontroli instytucji państwowych. Obecność szkół jako podmiotów realizujących odpadowe akcje i kampanie jest jednak nie do pominięcia ze względu na powszechność tych działań szkolnych. W takiej sytuacji ważniejsza jest oczywiście ocena jakościowa, a nie statystyczne odnotowywanie obecności edukacji.

W zestawieniu nie uwzględniono często wymienianego WFOŚiGW, bo jest to instytucja finansująca edukację, a nie ją realizująca oraz wydawnictw i drukarni, bo są to firmy świadczące usługi wydawnicze, a nie edukacyjne.

Zatrudnianie firm i organizacji obywatelskich nie prowadzących działalności odpadowej, ale świadczących usługi edukacyjne, na pewno wzbogacało ofertę kierowaną do mieszkańców.

Współpraca gmin z podmiotami zewnętrznymi przy realizacji akcji i kampanii informacyjno-edukacyjnych



Cztery obszary komunikacji w poszczególnych gminach

Na poniższych wykresach zestawione są wyniki dla poszczególnych gmin. Przyjęto, że gmina mogła uzyskać w każdym z czterech obszarów maksymalnie po 10 punktów. Ilość punktów w przypadku dwóch pierwszych obszarów przeliczano na podstawie analizy statystycznej i jakościowej. Zasady oceny zostały opisane w poprzednim fragmencie. W przypadku obszaru 3 i 4 mamy do czynienia z danymi ilościowymi. Pytania dotyczyły obecności lub braku określonych informacji. Dlatego ilość punktów odzwierciedla proporcjonalnie statystyki dotyczące dostępności informacji. Typy gmin oznaczono skrótami: M – gminy miejskie, M-W – gminy miejsko wiejskie, W – gminy wiejskie.

Gminy miejskie

Jak w każdej grupie gmin, tak i w przypadku gmin miejskich mamy do czynienia z dużym różnicowaniem. Od działań jednorazowych, sprowadzających się do prostych form informacyjnych szybko zasilających strumień odpadów, takich jak ulotka czy plakat, po złożone i przemyślane kampanie zbudowane na równowadze komponentów informacyjnego, edukacyjnego i aktywizującego. W zamieszczonym w tabeli zestawieniu najlepiej wypadł Płońsk. Uzyskał 34 punkty na 40 możliwych. W kategorii Akcje i kampanie jest to lider, który wyszedł do mieszkańców ze zdecydowanie najciekawszą i najbardziej dojrzałą ofertą.

Płońsk – informacja, edukacja i aktywizacja

1. Przeprowadzenie konsultacji społecznych dot. wyboru metody naliczania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi.
2. Plakaty, ulotki związane ze zmianą ustawy o utrzymaniu czystości i porządku.
3. Ulotki jak segregować odpady w Płońsku.
4. Broszury zawierające opis systemu gospodarowania odpadami komunalnymi.
5. Artykuły w prasie lokalnej dot. systemu gospodarki odpadami komunalnymi.
6. Umieszczenie zakładki na stronie www.plonsk.pl "Odpady po nowemu".
7. Produkcja filmu o systemie gospodarki odpadami w mieście Płońsk.
8. Organizowanie sezonowych zbiórek odpadów wielkogabarytowych z przed posesji.
9. Zbiórka elektroodpadów prowadzona w wyznaczonych punktach na terenie miasta.
10. Przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie ankiety nt. płońskiego systemu gospodarowania odpadami komunalnymi i ocena czystości i porządku w mieście.
11. Organizacja pikniku ekologicznego na terenie PSZOK dla dzieci i młodzieży.
12. Udział w 15. edycji Konkursu o Puchar Recyklingu w kategorii "Edukacja ekologiczna - działania promujące selektywną zbiórkę odpadów i zachowania prośrodowiskowe."
13. Organizacja ogólnopolskich konferencji odpadowych. Konferencje mają za zadanie dostarczyć informacji pozwalających doskonalić wdrożone w poszczególnych gminach rozwiązania w oparciu o wypracowane dobre praktyki¹.

Działania 2 – 7 stanowią bogatą ofertę informacyjną i edukacyjną i jako takie mieszczą się w dominującym, jednokierunkowym nurcie komunikacyjnym. Posiadający wiedzę specjaliści starają się w jak najbardziej atrakcyjny sposób przekazać ją mieszkańcom. Standardy te przekracza działanie 11, z uwagi na miejsce edukacji – PSZOK oraz formę wydarzenia – pikniku. Unikalne w skali województwa są działania służące pozyskiwaniu wiedzy o mieszkańcach (wytwórcach odpadów) i jednocześnie aktywizowaniu ich poprzez partycypację w procesie decyzyjnym (działania 1 i 10). Z kolei konferencja (działanie 13) daje sposobność do samokształcenia i szukania sposobów poprawy standardów działania dla środowiska zajmującego się odpadami profesjonalnie. Punkty 8 i 9 znalazły się tu raczej przez przypadek, są nie na miejscu, chociaż przy okazji warto zwrócić uwagę, że edukacja jest zawsze połowiczna bez sposobności wykorzystania w praktyce zdobytej wiedzy i zmienionych przekonań.

Ciekawy jest również zespół partnerów współpracujących w Płońsku przy realizacji przedsięwzięć. odpadowych. Są to: administracja, Fundacja Dzieci Dzieciom, ZGK, Nadleśnictwo Płońsk i Straż Miejska. Ich kompetencje i obszary działania uzupełniają się wzajemnie.

Jakość kampanii w Płońsku uwidacznia się wyraziście, gdy porównamy ją z działaniami podejmowanymi w innych miastach. Płock, na przykład, pozytywnie się wyróżnia. Ilość inicjatyw jest podobna do tych w Płońsku. A jednak są to przedsięwzięcia opierające się na jednostronnym

1

Skrót opisu działań z ankiety wypełnionej przez UM w Płońsku.

modelu komunikacyjnym, które przekazują informacje (1. – 5.) i uświadamiają (8.). Model ten w pewnym stopniu naruszają działania 6. i 7. w których wprowadzony jest mobilizujący uczestników element rywalizacji.

Płock – informacja i edukacja

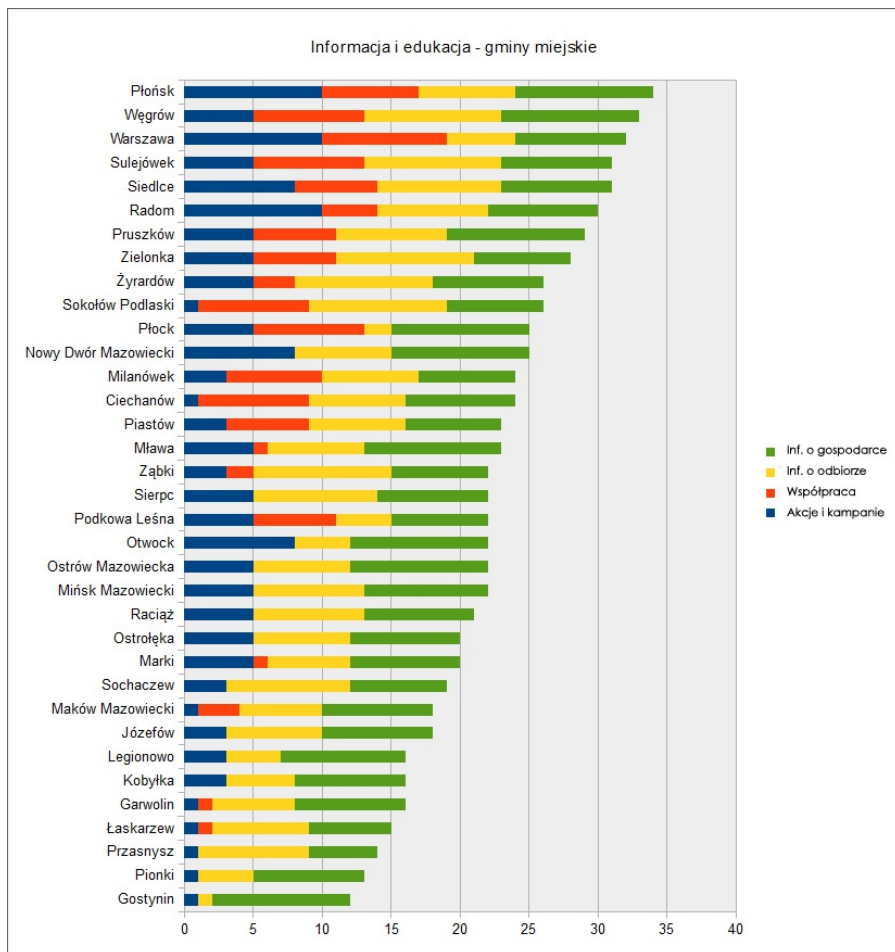
1. Organizowanie „Pogadank ekologicznych” dla dzieci.
2. Umieszczenie 120 plakatów w 60 autobusach Komunikacji Miejskiej.
3. Emisja w Katolickim Radiu Płock cyklicznych audycji na temat odpadów i gminnego systemu gospodarowania odpadami.
4. Umieszczenie 35 plakatów z informacjami o systemie gospodarowania odpadami w gablotach przystanków autobusowych.
5. Akcje ulotkowe z informacjami na temat segregowania odpadów.
6. Objęcie Honorowym Patronatem przez Prezydenta Miasta Płocka konkursu pt. „Zostań Drużyną Globalnej Odpowiedzialności”.
7. Konkurs „Segreguj odpady” adresowany do placówek oświatowych miasta Płocka. W celu ustalenia najlepszego przedszkola, szkoły ogólna ilość zebranych odpadów przez przedszkole, szkołę była podzielona przez liczbę uczniów uczęszczających do przedszkola, szkoły. Za pierwsze trzy miejsca w placówkach Płockich przyznawane są nagrody.
8. Warsztaty ekologiczne pn. „Tropiele odpadów” adresowane są do dzieci i młodzieży. Celem zajęć jest uświadomienie młodzieży problemu braku właściwej segregacji surowców wtórnych.

Kilka słów o **Warszawie**. Dysponując budżetem nieporównywalnym z innymi miastami mogła po prostu przeprowadzić przetarg na wyłonienie profesjonalnej firmy marketingowej, która zbudowała profesjonalną strategię komunikacyjną. Miasto wydało na współpracę ze zwycięską Spółką Allegro prawie 130 tys. złotych. Niezależnie od działań prowadzonych „centralnie”, w mieście podejmowane są lokalne inicjatywy - przez administracje dzielnicowe, organizacje obywatelskie i inne podmioty - mające znaczenie dla zaangażowania mieszkańców na rzecz lepszego zarządzania odpadami. Taką rozpowszechnioną formą, której próżno szukać w sprawozdaniach dotyczących gospodarowania odpadami są na przykład *garażówki* dające m. in. niepotrzebnym rzeczom szansę na drugie życie i uniknięcie tym samym losu odpadów. W okresie od maja do września praktycznie nie ma tygodnia bez *garażówki* w stolicy. Niekiedy są nawet promowane jako dobrze wpisujące się w hierarchię postępowania z odpadami, tak jak ma to miejsce przypadku *Zielonego Jazdowa*.

Zielony Jazdów

Podczas dwóch wakacyjnych miesięcy CSW zaprasza na koncerty i projekcje filmowe – program muzyczny i filmowy powiązany będzie z kwestiami ekologicznymi. Pokazom filmów towarzyszyć będą wykłady przedstawicieli organizacji pozarządowych, ekspertów ds. ochrony środowiska czy architektów.

Projekt GARAŻÓWKA idealnie wpasowuje się w inicjatywę, ponieważ promuje zasadę trzy R: Reduce, Reuse, Recycle. Czyli: redukować, ponownie użytkować lub naprawiać i na końcu poddawać recyklingowi¹.



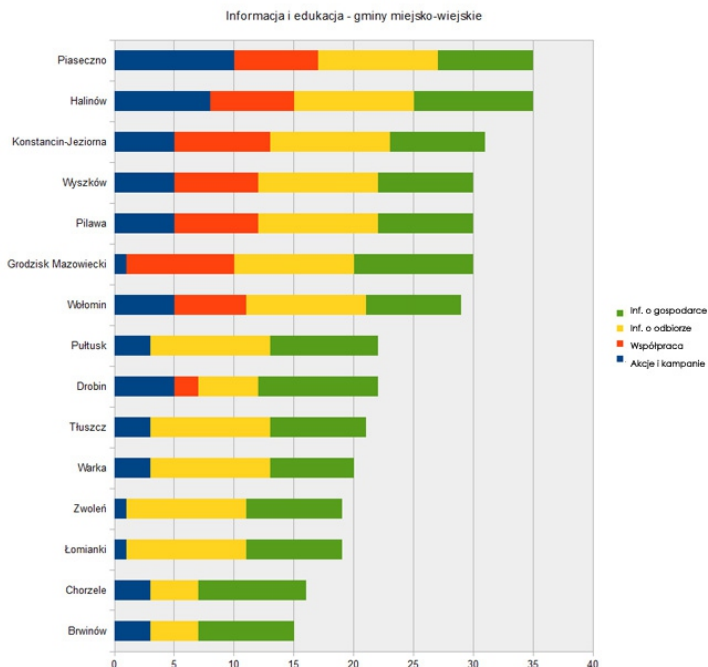
1

<http://ulicaekologiczna.pl/zdrowy-styl-zycia/garazowka-na-otwarcie-zielonego-jazdowa/>

Gminy miejsko-wiejskie

Wśród gmin miejsko-wiejskich najbardziej kompleksowe działania miały miejsce na terenie lidera tej grupy – Piaseczna. Co ciekawe gmina postawiła na rozwinięcie współpracy ze szkołami i przedszkolami. Mogłoby się wydawać, że nie ma w tym nic oryginalnego. Podejmowanie przez szkoły problematyki ekologicznej jest zgodne z podstawą programową wszystkich poziomów nauczania. W dodatku wśród zagadnień ekologicznych selektywna zbiórka odpadów i recykling, obok sadzenia drzew i ochrony przyrody są niekwestionowanym liderem oświatowej tematyki. A jednak zaskakująco mało gmin traktuje taką sytuację jako zasób, w który warto zainwestować. Szkoły bardzo często wymieniane są jako podmioty współpracujące (choć tak naprawdę zdecydowana większość z nich na poziomach przedszkolnym, podstawowym i gimnazjalnym są po prostu jednostkami własnymi gminy). Ale z reguły traktuje się je jako bezkosztowy sposób wypełnienia obowiązku edukacyjnego.

W Piasecznie jest inaczej. Gdy działania służące gospodarce odpadowej są podejmowane przez szkoły, uzyskują one wsparcie finansowe ze strony administracji. Wśród 34 partnerów, aż 29 to szkoły (obok 3 organizacji i 2 firm komunalnych). W latach 2012-2014 partnerzy ci uzyskali ze strony gminy wsparcie w wysokości 81.595,68 zł. Natomiast łączne koszty poniesione przez Gminę na działania informacyjne i edukacyjne wyniosły ponad 277 tys. zł. Były to wyłącznie środki własne gminy.



Gminy wiejskie

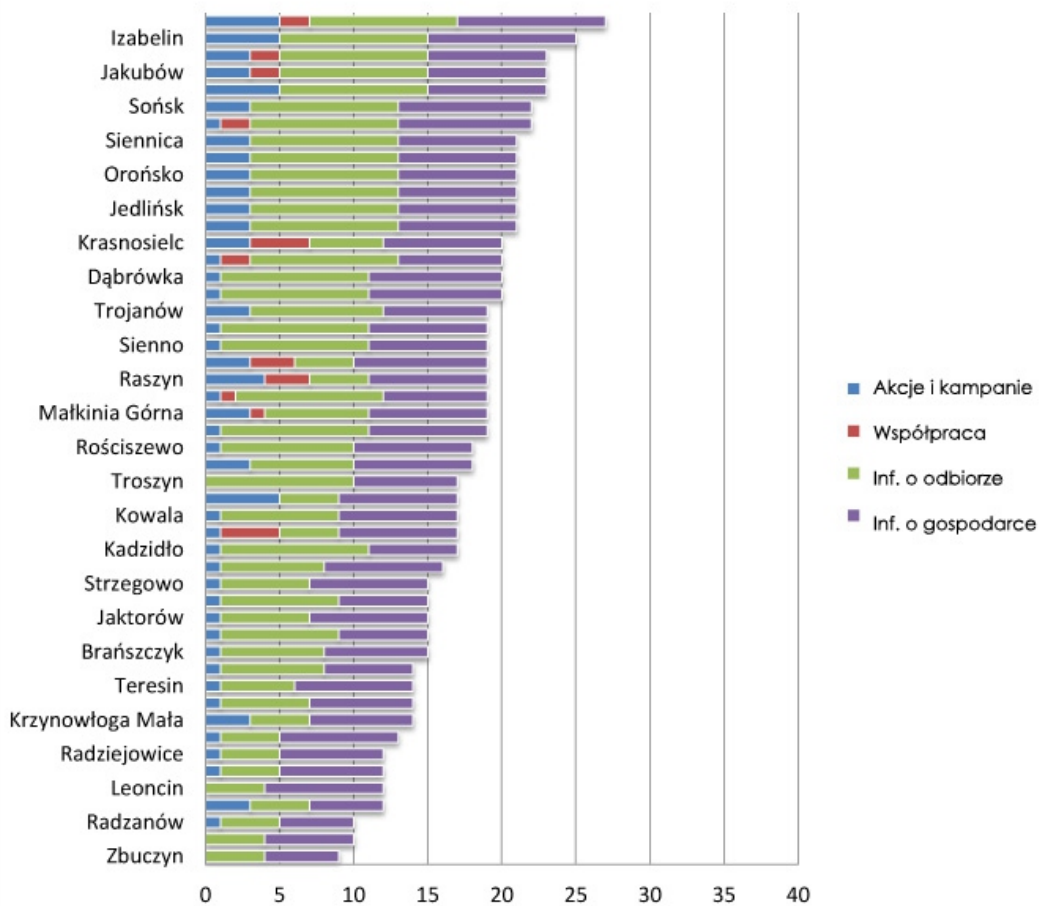
Gminy wiejskie dysponują skromnymi budżetami i w efekcie duża część z nich ogranicza się do symbolicznych działań informacyjnych, w postaci na przykład ulotki lub rezygnuje z nich w ogóle. Czy jednak rzeczywiście brak środków finansowych jest wystarczającym wytłumaczeniem? Gminy z góry tabeli wcale nie wydały dużych sum. Przewodzący stawce Brudzeń Duży sfinansował tylko ulotki, trochę sadzonek, które były wymieniane na przyniesione przez mieszkańców baterie i nagrody na konkurs. Ponadto skorzystał ze wspólnych zasobów Związku Gmin Regionu Płockiego w postaci mobilnego stoiska informacyjno-edukacyjnego. Połączenie działań edukacyjnych z festynem, czyli takie „dwa w jednym”, również powoduje ograniczanie środków wydawanych na komunikację odpadową.

Ponadto warto polecić dołączanie komponentu edukacyjnego do innych wydarzeń powstającej lub remontowanej infrastruktury, tak jak to miało miejsce w przypadku placu zabaw w Truskawiu (gm. Izabelin). Korzystanie z materiałów, scenariuszy ogólnopolskich kampanii, takich jak „Kochasz dzieci, nie pal śmieci”. Tanie lub bezkosztowe jest organizowanie dni otwartych przez zakłady eksploatujące instalacje odpadowe. Przemysłane wspieranie edukacji szkolnej daje efekt synergii.

Brudzeń Duży – działania informacyjne i edukacyjne

1. Ulotki dotyczące segregacji odpadów.
2. Kalendarze edukacyjne z harmonogramem odbioru odpadów komunalnych.
3. Mobilne stoisko Edukacyjno-Informacyjne Związku Gmin Regionu Płockiego połączone z wymianą min. 20 baterii na sadzonkę, konkursami, rozdawaniem worków do segregacji.
4. Konkursy i zabawy dla dzieci.
5. Konkurs o nagrodę główną dla mieszkańców, którzy systematycznie segregują odpady.

Informacja i edukacja - gminy wiejskie



Informacja i edukacja są ważnymi elementami gospodarowania odpadami. Bez nich system jest niewydolny. Dlatego nie powinna pozostawać wyłącznie w gestii administracji i przedsiębiorstw komunalnych. Wytwarzanie odpadów przez mieszkańców nie jest elementem gospodarki odpadowej, ale ta gospodarka, czy szerzej – zarządzanie odpadami, powinno się starać je ogarnąć. Wytwarzanie odpadów to skomplikowany splot zjawisk kulturowych i społecznych.

W procesach edukacji i aktywizacji nie ma podziału na nauczycieli i uczniów. Wszyscy aktorzy (mieszkańcy, administracja gminna, przedsiębiorcy, organizacje społeczne, administracja rządowa) są zobowiązani do własnej edukacji i wytarzania wiedzy o funkcjonujących i możliwych sposobach postępowania z odpadami oraz o sobie wzajemnie. Edukacji powinni być poddani wszyscy, uczyć się wzajemnie, wytwarzać wiedzę. Tymczasem te działania są dość przypadkowe i okazjonalne. Brak jest również narzędzi do oceny skuteczności i efektywności podejmowanych działań.

Współpraca gmin w trakcie przeprowadzania badań

Dane dotyczące informacji i edukacji odpadowej były w przeważającej mierze gromadzone poprzez zapytania do gmin o udostępnianie informacji publicznej. Prowadząca badania zwracała się o udostępnienie danych pisemnie i od większości gmin otrzymała pisemne odpowiedzi. Najczęściej w ustawowo przewidzianym terminie. Niekiedy jednak trzeba było zwracać się powtórnie i ponaglać. Paręnaście gmin udzieliło informacji niepełnej. Braki dotyczyły informacji o osiągniętych poziomach lub analizy stanu gospodarki odpadami komunalnymi. W czterech przypadkach (gminy Warszawa, Kobieli, Krzynowłoga Mała oraz Lipowiec Kościelny) obok braku informacji o wspomnianej analizie, nie było również danych dotyczących punktów selektywnego zbierania odpadów.

Jedna gmina (Radziejowice) w ogóle nie udzieliła odpowiedzi. Kolejna (Kobyłka) zablokowała udostępnienie danych stosując, nie mające podstaw prawnych, obstrukcje proceduralne. Przesłany wniosek o udzielenie informacji publicznej został zakwalifikowany jako *wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej*. W związku z powyższym wezwano do *uzupełnienia braków wniosku poprzez wypełnienie formularza, określonego wzorem Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 17.01.2012 r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej (Dz. U. z 2012 roku, poz. 94)*.

Udzielanie informacji publicznej przez gminy	
Gminy miejskie, Gminy miejsko-wiejskie, Gminy wiejskie	
Liczba gmin	

Gminy, które udzieliły informację pełną i w przewidzianym ustawowo terminie

Ciechanów, Garwolin, Józefów, Legionowo, Marki, Milanówek, Mława, Nowy Dwór Mazowiecki, Ostrołęka, Ostrów Mazowiecka, Otwock, Płock, Płońsk, Podkowa Leśna, Raciąż, Radom, Siedlce, Sulejówek, Węgrów, Ząbki, Zielonka, Żyrardów, Brwinów, Grodzisk Mazowiecki, Halinów, Konstancin-Jeziorna, Łomianki, Piaseczno, Piława, Pułtusk, Tłuszcz, Zwoleń, Brańszczyk, Dąbrówka, Gozdowo, Izabelin, Jabłonna, Jakubów, Kazanów, Klembów, Kotuń, Krasnosielc, Leoncin, Mała Wieś, Pokrzywnica, Regimin, Repki, Rościszewo, Siennica, Sienno, Somianka, Teresin

52

Gminy, które przysłały informację po terminie

Gostynin, Łaskarzew, Maków Mazowiecki, Sokołów Podlaski, Baboszewo, Celestynów, Jaktorów, Lesznowola, Lutocin, Małkinia Górna, Olszanka, Orońsko, Puszcza Mariańska, Raszyn

14

Gminy, które udzieliły informację dopiero po ponownym przesłaniu wniosku i po ponagleniu pisemnie lub w trakcie rozmowy telefonicznej z urzędnikiem

Mińsk Mazowiecki, Piastów, Pionki, Pruszków, Wyszków, Gielniów, Głowaczów, Goszczyn, Jedlińsk, Kadzidło, Pacyna, Radzanów, Sońsk, Stare Babice, Trojanów, Zbuczyn

16

Gminy, które przysłały informacje niepełne. Dane zostały uzupełnione w inny sposób (desk research)

Przasnysz, Sierpc, Sochaczew, Warszawa, Chorzele, Kołbiel, Kowala, Krzynowłoga Mała, Lipowiec Kościelny, Strzegowo, Troszyn, Wierzbno

12

Gminy, które nie udzieliły lub odmówiły udzielenia informacji. Dane zostały pozyskane w inny sposób (desk research)

Kobyłka, Radziejowice

2

Pozostałe gminy, które wskazały związek gmin lub zakład komunalny jako podmioty posiadające i mogące udostępnić przedmiotowe dane. Podmioty te nadesłały odpowiedzi

Drobin, Warka, Wołomin, Brudzeń Duży

4

Pytania, jakie kierowano do gmin dotyczyły podstawowych działań komunikacyjnych, jakie administracja jest zobowiązana powziąć. Można uznać że, niewielki odsetek gmin odmówił współpracy lub przesłał dane niepełne. Jednak przeglądanie gminnych stron internetowych w celu uzupełniania danych ujawniło, że informacje, o jakie pytano, nawet jeśli są kompletne, to najczęściej nie są skomasowane w jednym miejscu, przez co są trudno dostępne dla mieszkańców.

Rekomendacje

Dostępność informacji dotyczących gminnej gospodarki odpadami na jednej podstronie lub jeszcze lepiej w osobnym serwisie internetowym powinno być traktowane jako **minimalny** standard komunikacyjny.

2. MONITORING WDROŻENIA SYSTEMU, NA PRZYKŁADZIE TRZECH DZIELNIC M.ST. WARSZAWY, W ZAKRESIE UDOSTĘPNIENIA MIESZKAŃCOM POJEMNIKÓW DO SEGREGACJI ODPADÓW

Badania zostały przeprowadzone w trzech dzielnicach Warszawy: Bielanych, Ursynowie i Wawrze, w maju i czerwcu 2015 r. Każda z wybranych dzielnic jest obsługiwana przez inną firmę odbierającą odpady komunalne. Formularz monitoringowy składał się z dwóch części. Pierwsza z nich stanowiła ankietę skierowaną do mieszkańców i zawierała pytania dotyczące oceny (w skali szkolnej 1 – 6): czystości w gminie, jakości własnej segregacji, wiedzy własnej na temat segregacji różnego rodzaju odpadów (w tym niebezpiecznych, zielonych i gabarytów), działań informacyjnych prowadzonych przez gminę, funkcjonowania zbiórki na osiedlu, dostępności do kontenerów oraz opłat za wywóz śmieci. Drugą część narzędzia do monitoringu stanowiła karta obserwacji terenowej, w której osoba realizująca zadanie uzupełniała informacje dotyczące: obecności pojemników do segregacji, ich oznaczenia i kolorystyki zgodnej z obowiązującymi przepisami, dostępności do pojemników i ich przepełnienia.

Dodatkowo, dzięki współpracy z grupą Czysta Wola otrzymaliśmy komplet ankiet – wywiadów z mieszkańcami, które zostały wypełnione w ramach działalności grupy lokalnej. Wyniki ankiet wolskich również zostały zawarte w niniejszym raporcie.

Na pierwszy rzut oka można zaobserwować dość dużą korelację wyników w przypadku dwóch pierwszych dzielnic: Bielany i Ursynowa. W przypadku Wawra jest inaczej. Być może różnice te wynikają z odmiennego typu zabudowy, w pierwszych dwóch dzielnicach dominuje kilkupiętrowa zabudowa wielorodzinna, natomiast na Wawrze przeważają domy jednorodzinne.

Czystość dzielnic

	Bielany	Ursynów	Wawer	Wola
Ocena czystości dzielnicy	4,75	4,79	4,2	3,11

Czystość na Bielanach, Wawrze i Ursynowie oceniana jest wysoko – od 4,2 do 4,75 (w skali 1-5). Dla mieszkańców wygląd otoczenia jest bardzo ważny. Bardzo doceniana jest w tym kontekście zieleń, oraz – w przypadku kwartałów willowych – inwencji prywatnych właścicieli posesji. Mają świadomość, że wygląd otoczenia zależy zarówno od służb komunalnych, jak i dbałość mieszkańców. Dlatego zwracają uwagę na to, co szpeci i przeszkadza, czyli na: kontenery, gdy są przepełnione, szczególnie w weekendy; porzucane butelki, śmieci po plenerowej konsumpcji oraz psie kupy. Przepełnienie kontenerów dotyczy w szczególności niektórych ulic na Bielanach i znajduje potwierdzenie w przeprowadzonych obserwacjach.

Na Woli, gdzie oceny są zdecydowanie niższe, oprócz tych mankamentów zgłaszano zaniedbane, niesprzątane altanki na pojemniki, brud na chodnikach, zaniedbane dworce kolejowe, brak koszy na śmieci, a te istniejące nie są wystarczająco często opróżniane, zaniedbanie zieleni.

Utrapieniem dla mieszkańców wszystkich osiedli są psie kupy.

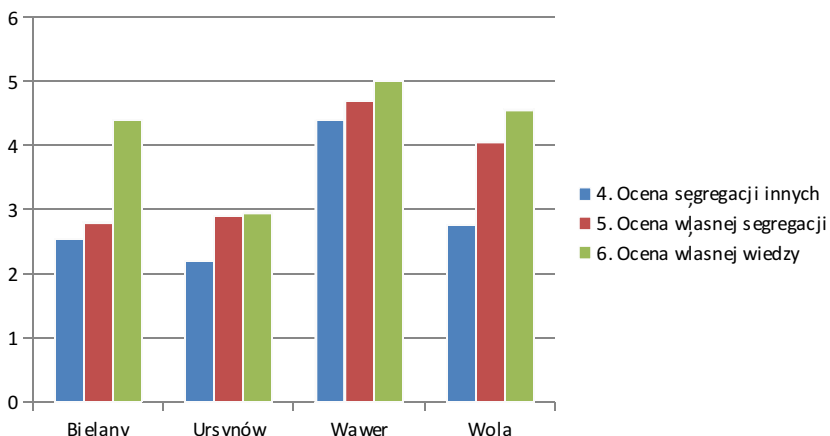
Komentarz

W dużych miastach mieszkańcy nie sprzątają przestrzeni wspólnej i publicznej. Odpowiedzialne są za to służby komunalne i dozorczy. Stąd uzasadniony stosunek roszczeniowy do czystości i porządku w otoczeniu domów wielorodzinnych i bloków. O ile w przypadku przestrzeni wspólnej klatek schodowych udaje się doprowadzić do traktowania jej jako przestrzeni naszej, a więc tym samym będącej pod opieką mieszkańców, o tyle nie jest to łatwe w przypadku przestrzeni zewnętrznej.

Rekomendacje

Działania na rzecz poprawy standardów wyglądu otoczenia domów warto poprzedzić badaniem sposobów mapowania przestrzeni przez mieszkańców. Znaczącą rolę w tym kontekście ma również edukacja mieszkańców na temat segregacji odpadów i aktywizacja na rzecz prywatyzacji przestrzeni wspólnej i publicznej. Takie działania wymagają akceptacji ogółu mieszkańców, ale właśnie wygląd otoczenia stanowi doskonały powód do zaskazywania mieszkańców do działania na rzecz swojego otoczenia. Walka z psimi kupami może odegrać taką rolę integrującą i aktywizującą. To od mieszkańców zależy, czy po przejściu ich czworonogów będą zostawały trwałe ślady. A więc oni i ich sąsiedzi powinni decydować na jakich zasadach i gdzie powinny być dostępne pakiety do sprzątania po pupilach i wywierać codzienną presję na siebie.

Ocena segregacji



Samooceńca segregacji wysoka jest tylko w przypadku Wawra. Niska ocena jakości segregacji odpadów przez innych mieszkańców i własna tłumaczona jest przede wszystkim brakiem woli zmiany starych przyzwyczajeń mieszkańców, brakiem czasu, świadomości. Brak świadomości można rozumieć tutaj jako brak zainteresowania, ponieważ wiedzę o segregacji respondenci oceniają wyraźnie wyżej niż swoją aktywność w tym zakresie. Ale również brakami infrastruktury (dostępności kontenerów) lub niesprzyjającą infrastrukturą (zsypy).

Na pytanie o to, co przekonałoby do poprawy sytuacji ponad połowa badanych nie udzieliła odpowiedzi. Co można interpretować jako brak zainteresowania zmianą pomimo niskiej samooceny. Ci, którzy udzielali odpowiedzi proponowali obniżenie opłat, poprawienie infrastruktury, poprawę świadomości, przekonania, że ma to sens.

Komentarz

Widać zatem, że istnieje spory nieuruchomiony potencjał. Daleko jest bowiem do przełamania punktu krytycznego, po którym segregacja odpadów będzie traktowana na równi z czystością jako obowiązujący standard cywilizacyjny. Nie sprzyjają temu:

- Tradycyjne podejście do śmieci: śmieci były chowane pod zlewem, w ukryciu. Dodatkowe pojemniki nie mogą znaleźć miejsca, bo wówczas mogłyby być bardziej widoczne, co nie jest akceptowalne w przypadku śmieci.
- Możliwość wyboru pomiędzy segregacją lub nie, przy symbolicznej różnicy w opłatach.
- Mieszkańcy – zarówno ci, którzy segregują, jak i ci, którzy nie segregują – wrzucają odpady do tych samych kontenerów na odpady zmieszane. Sama opozycja nazewnicza pomiędzy odpadami „segregowanymi” a „zmieszanymi” jest bardzo niekorzystna. Sugeruje że segregacja dotyczy tylko pewnej grupy odpadów, co pomniejsza wartość zaangażowania obywateli.
- Zsypy są trudne do pogodzenia z praktykowaniem selektywnej zbiórki. Wrzucenie odpadów zmieszanych do zsypu wymaga o wiele mniej fatygi niż zjechać na dół i wycieczka do kontenera na odpady segregowane.
- Sposób odbioru odpadów komunikuje, że selektywna zbiórka to poboczna aktywność. Kontenerów na zmieszane odpady jest najwięcej i są najczęściej opróżniane. Dobrze ilustrują to poniższe statystyki.

Pojemniki na odpady w Warszawie		
	Ilość	Pojemność (litry)
Odpady zmieszane	49 785	120 – 1100
Segregowane suche	36 361	120 – 1500
Szkło	34 626	120 – 1500
Odpady zielone	23 907	120, 240 ¹

Minimalne częstotliwości odbioru odpadów komunalnych	
jednorodzinne	odpady zmieszane: co najmniej raz na dwa tygodnie, segregowane: co najmniej raz na cztery tygodnie, szkło: co najmniej raz na cztery tygodnie;

1

<http://czysta.um.warszawa.pl/web/strony/informator1>

wielolokalowe	odpady zmieszane: co najmniej dwa razy w tygodniu; odpady segregowane – suche: co najmniej raz na tydzień; szkło: co najmniej raz na cztery tygodnie.
lokale użytkowe	odpady zmieszane: co najmniej dwa razy w tygodniu; odpady segregowane – suche: co najmniej raz na 4 tygodnie, szkło: co najmniej raz na cztery tygodnie; bioodpady: co najmniej dwa razy w tygodniu; wielkogabarytowe: co najmniej raz na cztery tygodnie ¹ .

Pojemników na odpady zmieszane jest więc zdecydowanie najwięcej i najczęściej są opróżniane. Jeśli przemnożymy ilości pojemników na poszczególne frakcje z częstotliwością ich opróżniania, to otrzymamy następujące proporcje unaoczniające zaangażowanie mieszkańców i firm komunalnych w zbiórkę poszczególnego typu odpadów.



Rekomendacje

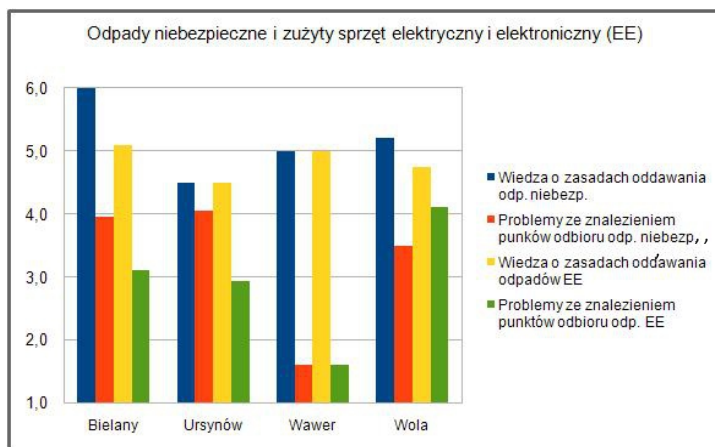
- Lepiej zrezygnować z opcycji „odpady segregowane – odpady zmieszane” na rzecz innej, nie sugerującej, że segregacja dotyczy tylko ograniczonego strumienia odpadów (na przykład „surowce – odpady pozostałe”).
- Likwidacja zsympów, tam gdzie są.
- Zrównanie dostępność pojemników na odpady suche segregowane z dostępnością na „odpady zmieszane”. Nie powinno być ich mniej.

¹

Tamże.

- Zwiększenie częstotliwości odbioru frakcji biodegradowalnej i zwracanie szczególnej uwagi na czystość oraz zapach pojemników tak, aby nie zniechęcały do segregacji tych odpadów.
- Zlikwidowanie możliwości niesegregowania.
- Naliczanie wyższych opłat w przypadkach, gdy zadeklarowano segregację, ale się jej niewykonuje.
- Monitorowanie zaangażowania mieszkańców w wprowadzenie rankingu osiedli.
- Wprowadzenie programu, w wyniku którego mieszkańcy angażujący się w selektywną zbiórkę będą nagradzani (obniżenie opłat, środki na małą architekturę itp.).
- Rozbudowanie serwisu „Stolica Czystości” (www.czysta.um.warszawa.pl) o temat zagospodarowania odpadów odbieranych od mieszkańców. W tej chwili jest tylko lakoniczna informacja, że są przetwarzane.

Odpady niebezpieczne oraz zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (EE)



Mieszkańcy raczej nie zgłaszają problemów z oddawaniem przeterminowanych leków, natomiast mają problem z bateriami i odpadami niebezpiecznymi. W przypadku leków dostępny jest na stronie *Stolica Czystości* spis aptek przyjmujących je. Ponadto robiąc zakupy w aptekach mieszkańcy po prostu mogą zwrócić uwagę na pojemniki do zbiórki. Pod koniec stycznia 2015

został rozstrzygnięty przetarg na odbiór leków i termometrów rtęciowych z aptek¹. Po kilkumiesięcznym zastoju apteki znowu zaczęły przyjmować przeterminowane leki i widać, że system działa sprawnie. Kluczowa dla powodzenia zbiórki jest, jak się wydaje, możliwość pozostawienia niewykorzystanych leków w miejscu, w którym są kupowane.

Inaczej jest w przypadku baterii i odpadów niebezpiecznych. Można odpady te oddać w PSZOK, co jednak w przypadku kilku baterii jest dość uciążliwe. Obowiązek przyjmowania baterii, żarówek, a także sprzętu AGD mają sklepy o powierzchni powyżej 25 m², prowadzące sprzedaż tych artykułów². Jednak stosownej informacji nie ma w materiałach informacyjnych *Stolicy Czystości*.

Braki w informacji

W jednym pytaniu skierowanym do mieszkańców poproszono o wskazanie informacji, jakiej szczególnie brakuje. Najczęściej wskazywano na brak dostępności informacji i niedostateczną jej czytelność. Mieszkańcy sobie chwalą, gdy informacja o miejscach odbioru jest na kłatkach schodowych, a o tym, co i gdzie należy wrzucać, na samych kontenerach. Gdy jej jednak brak, pojawiają się kłopoty. Ludzie korzystający z aplikacji mobilnych nie powinni mieć z tym kłopotu, ale tylko teoretycznie. Trudno wymagać, by trzymając w ręku odpady sięgali po smartfona.

Zdecydowanie najgorzej jest oceniana informacja o miejscach odbioru zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego i dostępności tych miejsc. W opinii wielu mieszkańców jest ich za mało i są za daleko. Część z nich po prostu postuluje, by odpowiednie pojemniki pojawiły się przy kontenerach do selektywnej zbiórki.

Ciągłe zdarzają się respondenci, którzy nie rozumieją, dlaczego mają płacić za segregację, skoro jest to dla nich praca w wyniku której dostarczają surowce.

Mieszkańcy zgłaszają, że mają kłopoty z odpadami nietypowymi, których nie znajdują w materiałach informacyjnych.

Bardziej zaangażowani mieszkańcy oczekują poszerzonego serwisu. Oto głos jednego z nich: *Jakie kroki należy podjąć przed wyrzuceniem danej rzeczy (umyć słoik? oderwać etykietę? odkręcić korek)? I nade wszystko wiedzy o dalszych losach selektywnie zebranych odpadów.*

I co dalej?

Gdzie się utylizuje? Co później z tym się dzieje? Do czego jest to wykorzystywane? Co można mieć z segregacji?

1

<http://mgr.farm/content/warszawa-wstrzymanie-odbioru-lekow-przeterminowanych-przypadkiem-odosobnionym>

2

ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (Dz. U. z 2009 r. Nr 79, poz. 666)

W jakim celu segreguje się odpady, skoro widać, że śmieci segregowane są mieszane z niesegregowanymi?

Co ze szkłem z domowych odpadów? W jaki sposób oddzielony zostanie papier od plastiku? Jaki jest efekt mojej segregacji domowej?

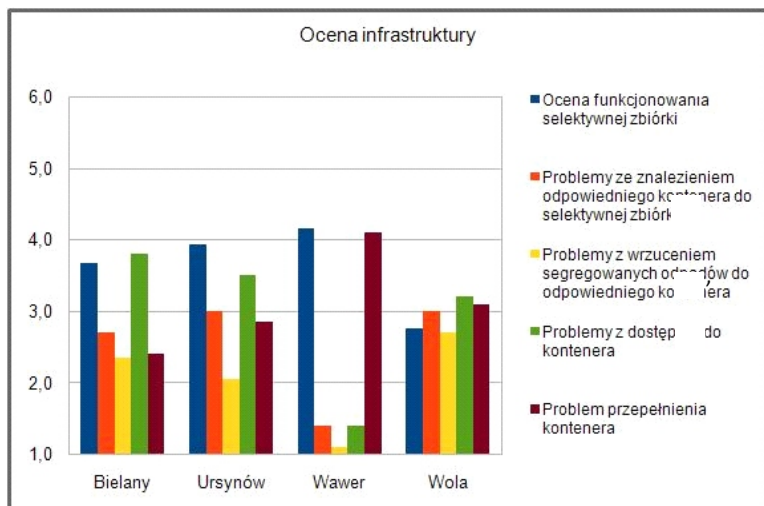
Czy nasza segregacja jest szanowana i odpady surowce trafiają do recyklingu?¹

Rekomendacje

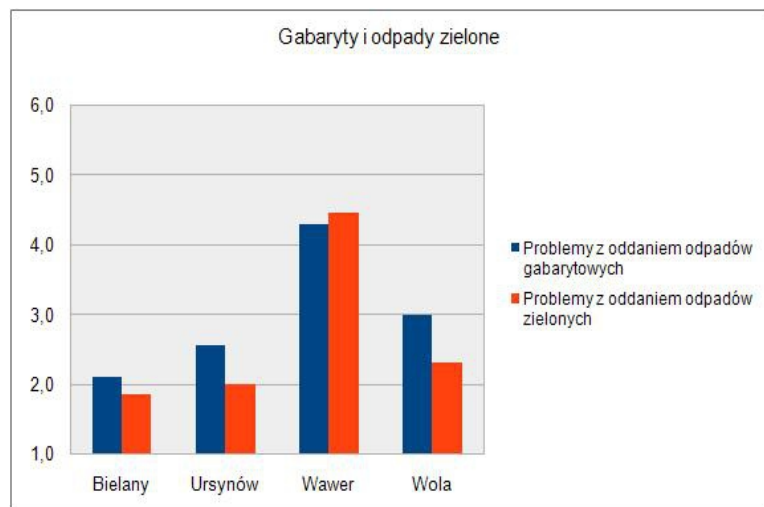
- Odbiór zużytych baterii, żarówek i innych drobnych odpadów niebezpiecznych w miejscach sprzedaży wymaga więcej fatygi niż wrzucanie do przydomowego pojemnika, ale jest bardziej komfortowy i racjonalny niż wożenie ich do PSZOK. Miasto powinno wspierać i kontrolować sklepy w tym zakresie.
- W porozumieniu ze sklepami miasto powinno promować zastępowanie baterii akumulatorkami.
- Instrukcje wskazujące z jakimi odpadami gdzie należy się udać powinny być uzupełnione materiałami, które uzasadniają system i przyjęte rozwiązania organizacyjne.
- Rozbudowanie w serwisie „Stolica Czystości” (www.czysta.um.warszawa.pl) informacji dotyczących zagospodarowania odpadów odbieranych od mieszkańców, oraz wprowadzenie elementów z zakresu *edutainment*.
- Serwisowi *Stolica czystości* brak jest luzu. Powinien zostać wprowadzony humor, elementy o charakterze ludycznym – np. gry, dobre praktyki i inicjatywy mieszkańców, rankingi dzielnic i osiedli, materiały motywujące mieszkańców, odwołujące się do wartości i nadające sens ich zaangażowaniu.

1

Pytania mieszkańców Woli.



Dobrze oceniane jest funkcjonowanie, zdecydowanie wyżej niż własne zaangażowanie (z wyjątkiem Wawra).



Na Bielanych i Ursynowie nie ma problemów z gabarytami i odpadami zielonymi. Jednak w przypadku dominującej zabudowy wielorodzinnej ten problem po prostu bezpośrednio mieszkańców nie dotyczy. Na Wawrze praktycznie nie ma kontenerów na odpady zielone. Działa tam system workowy, który najwyraźniej jest niewydolny. Miasto jest świadome tego problemu i podjęto decyzję, która poprawi sytuację. Od 1 września 2015 r. zwiększona została częstotliwość odbioru odpadów zielonych i wydłużony okres ich zbiórki (od kwietnia do listopada¹).

Rekomendacja

- Administracja powinna wspierać kompostowanie odpadów zielonych przy posesjach.

Opłaty

	Bielany	Ursynów	Wawer	Wola
Czy w Pana/i opinii opłata za odbiór odpadów w dzielnicy/Warszawie jest za wysoka w stosunku do jakości usługi?	85%	80%	95%	61%
Czy przed wejściem w życie nowej Ustawy płacił/a Pan/i mniej?	80%	90%	b.d.	80%

Wynik jest jednoznaczny. Mieszkańcy są przekonani, że płacą więcej niż przed zmianami, a powinni płacić mniej. Rozczarowanie podwyższeniem opłat z chwilą wejścia reformy powtarza się w wielu wypowiedziach. Jak się wydaje jest to wynik popełnionych błędów komunikacyjnych na samym początku, kiedy obiecano mieszkańcom, że jeśli będą prowadzić selektywną zbiórkę odpadów to zapłacą mniej.

Rekomendacje

Stopniowo należy uzależniać wysokość opłaty od ilości wytwarzanych odpadów i jakości selektywnej zbiórki. Początkowo może to dotyczyć osiedli, bloków, wspólnot mieszkaniowych i polegać na przykład na wprowadzaniu rywalizacji i nagradzaniu najbardziej zaangażowanych mieszkańców, na przykład pulą środków do przeznaczenia na infrastrukturę otoczenia budynku.

1

http://czysta.um.warszawa.pl/czysta/-/blogs/nowe-zasady-odbioru-odpadow-zielonych-na-tereniewarszawy?_33_redirect=http%3A%2F%2Fczysta.um.warszawa.pl%2Fczysta%3Fp_p_id%3D33%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3D118_INSTANCE_aOgBfC8i6tO9__column-2%26p_p_col_count%3D3

MONITORING nr 3: MONITORING FUNKCJONOWANIA SERWISU INTERWENCYJNEGO DLA MIESZKAŃCÓW, NA PRZYKŁADZIE M. ST. WARSZAWY

Od początku trwania projektu podejmowaliśmy interwencje zgłaszane przez mieszkańców Mazowsza. W ramach monitoringu przyjrzelśmy się działaniu serwisu interwencyjnego M.St. Warszawy „Stolica Czystości”, dostępnego pod adresem: <https://czysta.um.warszawa.pl/>. Serwis ten stanowi część Miejskiego Centrum Kontakt, korzystającego z elektronicznego systemu do zgłaszania awarii lub interwencji. Wygodny i przejrzysty interfejs umożliwia również wysyłanie zgłoszeń dotyczących odpadów¹. Zgłaszający ma do wyboru 12 kategorii (zalegające nieczystości w miejscach publicznych, zaleganie gabarytów, odbiór niezgodny z harmonogramem i inne); interaktywną mapę, na której zaznacza miejsce występowania problemu oraz okienko do opisu. Możliwe jest także załączenie zdjęcia i podanie adresu do informowania o podjętych działaniach.

W ramach badań dokonano 46 zgłoszeń. Za każdym razem system generował i wysłał mejlem do zgłaszającego potwierdzenie przyjęcia zgłoszenia wraz z numerem sprawy. Potwierdzenia nie zawierają informacji o podmiocie odpowiedzialnym za załatwienie sprawy, o co można się pokusić przy okazji jego modernizacji. Takie informacje na pewno ułatwiają mieszkańcowi rozumienie sposobu działania urzędu.

Cztery zgłoszenia dotyczyły **braku pojemników do recyklingu** (zgodnych z obowiązującymi w Warszawie zasadami), w tym zgłoszenie ponowione z powodu braku interwencji. W przypadku dwóch zgłoszeń poinformowano, że dotyczą obszaru nie podlegającego gminie (teren zarządzany przez jednostkę rządową i teren PKP). W jednym przypadku obiecano wysłać pismo do odpowiedniej jednostki.

Dwie sprawy dotyczyły **utrudnionego dostępu do kontenerów** roztawionych na posesji spółdzielni. Sprawy przekazano do administratora terenu i interweniowano u niego. Jedna z odpowiedzi udzielanej zgłaszającej, rozmijała się z faktami.

Na 14 zgłoszeń dotyczących **zalegających gabarytów**, 10 zakończyło się pomyślnie. W jednym przypadku przekazano sprawę administratorowi terenu. W dwu przypadkach, po długiej zwłoce, nie potwierdzono zdarzenia. W jednym przypadku musiało dojść do wielokrotnej interwencji dotyczącej tych samych odpadów, które mimo zapewnień nie zostały usunięte.

12 zgłoszeń dotyczyło **zalegających nieczystości**. W połowie przypadków zakończyło się pomyślnie, choć niekiedy w odroczonym czasie. Dwa przypadki przekazano administratorowi terenu. W dwóch przypadkach nie stwierdzono zgłoszonego problemu. Dwukrotnie nie udzielono odpowiedzi.

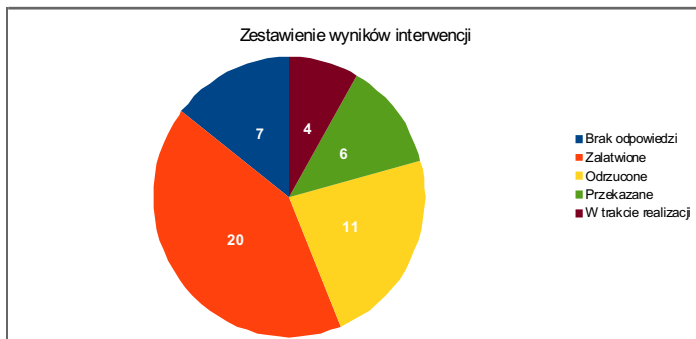
1

<https://warszawa19115.pl/web/portal/zgloszenie-awarii-lub-interwencji>

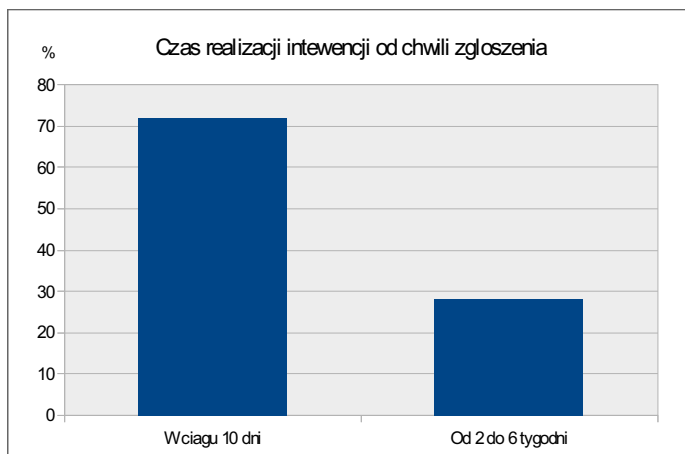
Odrzucono zgłoszenie o nieodpowiednich odpadach w kontenerze z uwagi na: „brak było danych do realizacji interwencji”.

Zgłoszono 14 przypadków przepięnienia pojemników. W pięciu przypadkach zgłoszony problem rozwiązano. W czterech przypadkach brak było odpowiedzi. Jeden przypadek przekazano administratorowi terenu i jeden odrzucono, z powodu braku podstaw do interwencji.

Przypadki sporne i przewlekłe miały zatem charakter incydentalny, natomiast zbyt dużo, jak się wydaje, było przypadków braku udzielania odpowiedzi.



Czas załatwiania sprawy lub przekazywania jej dalej jest zróżnicowany. Wydaje się, że w wielu przypadkach powinien być zdecydowanie krótszy. Szczególnie w sytuacjach, gdy po pięciu tygodniach wysyłana jest odpowiedź „Nie potwierdzono zdarzenia” i wtedy, gdy po 6 tygodniach do zgłaszającego przychodzi wiadomość „W realizacji”.



Uzyskane dane z Urzędu M. St. Warszawy dotyczące zgłaszanych interwencji poprzez „Stolicę Czystości” w zakresie gospodarowania odpadami w okresie od 04.11.2013 - 05.07.2015:

Nazwa procesu interwencyjnego	Liczba zgłoszeń
Zażalenia na usługi wywozu odpadów komunalnych z nieruchomości	10463
Przepełnienie pojemników / worków	7538
Zalegające nieczystości w miejscach publicznych	4374
Odbiór niezgodny z harmonogramem	4220
Nie dostarczono pojemnika / worka	2838
Zaleganie gabarytów	2572
Zmiana częstotliwości odbioru	1954
Odpady zielone	1922
Brak nieruchomości w harmonogramie	1110
Przepełniona altanka śmietnikowa	1019
Nowy punkt odbioru odpadów	831
Stan sanitarny pojemników	315
Wymiana uszkodzonego pojemnika	232
Szkody podczas wykonywania usług	229
Źle oznakowane pojemniki	179
Zanieczyszczenia ulic z budowy	59
Niewłaściwe gospodarowanie odpadami na prywatnym terenie	42
Usuwanie plakatów wyborczych po kampaniach	11
Interwencje dot. uciążliwego zapachu - wysypisko/kompostownia MPO Radiowo	5
Zgłoszenie uszkodzenia lub awarii źródeł wody oligocieńskiej	1
Podsumowanie całkowite	39914

Rekomendacje

Jak to wcześniej było wspomniane, dołączenie do automatycznie generowanych potwierdzeń przyjęcia zgłoszenia informacji o jednostce urzędu odpowiedzialnej za rozwiązanie problemu określonej kategorii usprawniłoby komunikację i zrozumienie sposobu działania administracji.

W serwisie przyjmującym zgłoszenia odpady są nazwane *śmieciami*. Konieczna jest poprawa i używanie prawidłowej nazwy. *Śmieci*, to coś, co jest pozbawione przydatności, a przecież o odwrotny efekt chodzi w przypadku gospodarowania odpadami.

Stanowczego ograniczenia wymaga czas spraw załatwianych przewlekle (powyżej dwóch tygodni), szczególnie wtedy, gdy nie ma to jakiegokolwiek uzasadnienia (tak, jak w przypadkach przytoczonych powyżej).

Nie powinno się zostawiać zgłoszenia bez odpowiedzi. Nawet gdy przyjmujący zgłoszenie uznaje, że problem został już wcześniej rozwiązany lub zgłoszenie jest nieprecyzyjne, lub błahe,

to powinien przynajmniej wysłać kurtuazyjny komunikat, wyrażając tym samym szacunek dla obywatela.

Zastanowienia wymaga też fakt, iż w przypadku przekazania zgłaszanej sprawy „administratorowi terenu”, osoba zgłaszająca problem nie otrzymuje dalszych informacji o losach interwencji. Przykłady uzyskane z monitoringu wskazują na to, iż często sprawy „przekazane dalej” nie są realizowane, a problem jest spychany z jednego podmiotu na inny. Finalnie, osoba zgłaszająca nie jest w stanie wyegzekwować podjęcia interwencji.

Osoba realizująca monitoring kilkakrotnie miała problem ze zgłoszeniem interwencji ze względu na problemy techniczne serwisu. Często pojawiającym się utrudnieniem jest także pojawiający się komunikat stwierdzający, iż nie można zlokalizować miejsca występującego problemu – pojawia się on pomimo dokładnego zaznaczenia na mapie miejsca, lub podanie szczegółowego adresu występowania nieprawidłowości.

4. MONITORING ROCZNYCH SPRAWOZDAŃ PRZEDKŁADANYCH PRZEZ GMINY DO URZĘDU MARSZAŁKOWSKIEGO

Do 2020r. gminy zobowiązane są do uzyskania trzech wymaganych, określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska, poziomów:

- poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła;
- poziom recyklingu, innych niż niebezpieczne, odpadów budowlanych i rozbiórkowych;
- poziom redukcji masy odpadów ulegających biodegradacji.

Zanim rozpoczniemy porównywanie osiągniętych przez gminy poziomów recyklingu i ograniczenia składowania odpadów biodegradowalnych, warto zapoznać się ze sposobami, w jaki wyliczane są poszczególne „procenty”.

Sposoby liczenia obowiązujących poziomów

1. Poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła.

Gminy mają do dyspozycji przygotowane ogólnie działania, które powinny umożliwiać im wyliczanie osiągniętych poziomów. **W liczniku** równania, do obliczania „*poziomu recyklingu*”, jest łączna masa odpadów poddawanych recyklingowi i przygotowanych do powtórzonego użycia pochodzących od gospodarstw domowych oraz innych wytwórców odpadów komunalnych. Problem jest z „innymi” wytwórcami, bo nie są oni objęci obligatoryjnym systemem gminnego gospodarowania odpadami, tak jak mieszkańcy. Dotyczy to w szczególności centrów handlowych,

biurowców, hoteli, sklepów i firm¹. Sprzyja to szarej strefie, bo gminy niechętnie weryfikują nawet dane przedstawiane przez firmy, z którymi mają umowy. Pozycja gminy powinna być tu prawnie wzmocniona.

W mianowniku jest iloczyn:

- liczby mieszkańców,
- wskaźnika GUS ilości wytwarzanych odpadów dla województwa oraz
- łączny udział odpadów papieru, metali, tworzyw sztucznych i szkła w składzie morfologicznym.

Liczba mieszkańców jest poza dyskusją. Natomiast wskaźnik GUS budzi wątpliwości. GUS określa go jako daną szacunkową. Na pewno nie jest więc precyzyjny, ale ułatwia osiągnięcie odpowiednich poziomów, bo ma lekką tendencję spadkową, a jak wynika ze sprawozdań, ilość zbieranych odpadów (poza dużymi miastami) szybko rośnie. W dodatku w obrębie województwa, a szczególnie dotyczy to mazowieckiego, ilość odpadów ulega znacznym wahaniom, zależnie od tego, czy jest to gmina wiejska, czy duże miasto, o stolicy nie wspominając.

Inaczej jest w przypadku morfologii odpadów. W tym przypadku uwzględniono zróżnicowanie pomiędzy poszczególnymi typami gmin. Procentowy udział uwzględnionych frakcji wynosi dla gmin M, M-W i W odpowiednio 46,8% – 32,4% - 27,7%. Ponadto ustawodawca dopuścił możliwość przeprowadzenia przez gminę własnej analizy morfologicznej.

Opieranie się na gusowskich danych szacunkowych niefortunnym rozwiązaniem. Raczej powinno skorzystać się z rozwiązania przyjętego w przypadku odpadów budowlanych, gdzie jest po prostu iloraz odpadów poddanych recyklingowi lub ponownemu użyciu do wszystkich zebranych odpadów. Podobnie prosto i z pominięciem wskaźnika GUS jest liczony wskaźnik odzysku dla podmiotów przetwarzających odpady². Takie rozwiązanie wymuszałoby na gminach:

- policzenie ilości odpadów komunalnych faktycznie zbieranych przez wszystkie podmioty tym się zajmujące oraz
- rzeczywiste wypełnianie zadań kontrolnych nad wywiązywaniem się mieszkańców i inne podmioty z obowiązku zawierania umów,
- nadzór nad firmami odpadowymi.

Realizacja tych zadań uszczelni system i zwiększy ilość zebranych odpadów, a to jest istotniejsze niż szacowanie ilości odpadów wytworzonych.

1

Patrz: Małgorzata Zubik, *Śmieci wyciekają, miasto na tym traci*, GW 14.07.2015.

2

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 29 maja 2012 r.

Proponowany sposób liczenia nie blokuje wysiłków ograniczania wytwarzania odpadów, chociaż zarazem go nie promuje, o co również powinno się zadbać. **Należałoby by zatem dokonać zmiany poprzez jednoczesne:**

- liczenie nie **udziału procentowego odpadów surowcowych** poddawanych recyklingowi lub ponownemu użyciu, ale odwrotnie, w całości i w liczbach bezwzględnych, czyli zsumowanie **masy wszystkich odpadów, których nie udało się poddać recyklingowi lub zawrócić do ponownego użycia**. Dopiero takie rozwiązanie zaowocuje realną presją na ograniczanie wytwarzania odpadów, i w konsekwencji redukowaniem zużycia surowców i energii.
- **zrezygnowanie z uwzględniania różnic morfologicznych** pomiędzy typami gmin. Duże gminy wytwarzają więcej odpadów, w tym szczególnie odpadów surowcowych. Ale właśnie z uwagi na dużą koncentrację łatwiej jest im uzyskać efekt skali zarówno dla działań redukujących wytwarzanie odpadów, jak i dla organizacji odzysku surowców.

Proponowane rozwiązanie mierzy w większym stopniu efekt ekologiczny, natomiast aktualnie obowiązujące przede wszystkim poziom rozwoju recyklingu (i jako takie było promowane przez kraje „Starej Unii”).

2. Poziom recyklingu innych niż niebezpieczne odpadów budowlanych i rozbiórkowych

W tym przypadku jest to po prostu stosunek:

- masy odpadów budowlanych i rozbiórkowych odebranych i poddanych recyklingowi lub ponownemu użyciu, do:
- masy wszystkich zebranych odpadów budowlanych i rozbiórkowych.

Rozwiązanie proste i oparte nie na szacunkach, ale twardych danych. Warto jednak tu wspomnieć, że w analizowanych gminnych sprawozdaniach aż 30 razy znalazła się uwaga, że nie osiągnięto poziomu odzysku, ponieważ nie wytworzono odpadów (!). Oczywiście dzielenie przez zero jest niemożliwe, ale obok niezrozumienia prostego skądinąd równania warto zauważyć, że u podstaw tak wyrażonego poczucia winy tkwi przekonanie, że im więcej wytworzonych zostanie odpadów, tym łatwiej uzyskać satysfakcjonujący poziom recyklingu.

3. Poziom redukcji masy odpadów biodegradowalnych

W tym przypadku jeszcze inną, trzecią metodę wyliczania wskaźnika. *Osiągany w roku rozliczeniowym poziom ograniczenia masy odpadów komunalnych ulegających biodegradacji przekazanych do składowania* jest liczony w odniesieniu do wartości stałej – poziomu odpadów z roku 1995. Rozwiązanie takie ma taką zaletę, że zachęca do przetwarzania odpadów u źródła, w przydomowych kompostownikach. Jest to rozwiązanie najbardziej efektywne pod względem kosztów, redukowanej ilości odpadów i jakości odzyskanego surowca.

A jednak w sprawozdaniach zdarzają się przypadki stwierdzania nieosiągnięcia poziomu redukcji z powodu nieodbierania odpadów od mieszkańców, którzy w dużym procencie kompostują na własnych posesjach. Jednak nie dziwią trudności w zrozumieniu sposobów przeliczania wskaźnika, bowiem wzory potrzebne do jego wyliczenia zajmują w ministerialnym rozporządzeniu dwie strony! Całą, służącą tak szczytnemu celowi, arytmetykę można dość łatwo uprościć i zamknąć na jednej stronie.

Mazowiecki Urząd Marszałkowski udostępnia gotowe przeliczniki w arkuszu kalkulacyjnym (z wpisanymi danymi statystycznymi) ułatwiające obliczanie poziomów recyklingu. To jest jednak półśrodek. Należy poprzeć w tym zakresie rekomendację NIK wprowadzenia przez Ministerstwo systemu informatycznego, który sprowadzałby prace sprawozdawcze do wpisania danych do odpowiednich okienek i upewnienia się, czy oprogramowanie zweryfikowało pozytywnie wpisane dane. Urzędnicy powinni skoncentrować się na rzetelności sprawozdań kwartalnych przesyłanych przez podmioty gospodarujące odpadami.

Dodatkowo należałoby postulować, by przesyłane elektronicznie sprawozdania i automatycznie generowane na ich podstawie zestawienia były publicznie dostępne. Przy czym chodzi tu o dostępność umożliwiającą łatwe dalsze przetwarzanie danych (na przykład w formie arkusza kalkulacyjnego lub bazy danych), a nie skanów nie dających możliwości kopiowania treści. Rozwiązałyby to za jednym zamachem również problemy z udostępnianiem informacji dla mieszkańców i podmiotów, do tej pory zmuszanych do zdobywania takich informacji poprzez procedurę udostępniania danych.

Oznaczenie procesów odzysku i unieszkodliwiania

Dla usprawnienie informowania o sposobach zagospodarowania odpadów wprowadzono kody odzysku (R1 – R13) i kody unieszkodliwiania (D1 – D15). Dostosowując się do przepisów Unii zlikwidowano wcześniej przyjęte oznaczenia odzysku R14 i R15 jako pokrywające się z procesami R3, R5, R11 i R121. W sprawozdaniach za rok 2012 dominują zatem oznaczenia R14 i R15, z których większość gmin się wycofała w następnych latach (najczęściej zastępując je R12 a także R11), chociaż część gmin nadal używała oznaczeń R14 i R15 w następnych latach.

1

Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. R.2, Art. 222, Dz. U. 2013, poz. 21.

R11	Wykorzystywanie odpadów uzyskanych w wyniku któregośkolwiek z procesów wymienionych w pozycji R 1 – R 10
R12	Wymiana odpadów w celu poddania ich któremukolwiek z procesów wymienionych w pozycji R 1 – R 11
R13	Magazynowanie odpadów poprzedzające którykolwiek z procesów wymienionych w pozycji R1 – R 12 (z wyjątkiem wstępnego magazynowania u wytwórcy odpadów)
R14	Inne działania polegające na wykorzystaniu odpadów w całości lub części
R15	Przetwarzanie odpadów, w celu ich przygotowaniu do odzysku

Niezależnie od zamieszczenia związanego z odrzuceniem R14 i R15 należy podkreślić że wcześniej kody R14 i R15, a obecnie R12 są wyraźnie nadużywane. W odróżnieniu od pozostałych kodów, które określają finalne zagospodarowanie odpadów te, albo nic konkretnego nie stwierdzają, albo są tylko procesami pośrednimi, przygotowującymi odpady do dalszej przeróbki. W wielu sprawozdaniach poprzestaje się na wskazaniu procesu R12, bez informacji o dalszych procesach R1-R11.

Tego typu nieprawidłowości powinny być wykrywane i korygowane na kolejnym poziomie gromadzenia danych i opracowywania sprawozdań. Czyli kwartalne sprawozdania firm powinny być weryfikowane przez gminy, a sprawozdania tych ostatnich przez Urząd Marszałkowski. Niestety zarówno sprawozdania gminne, jak i potem wojewódzkie dość mechanicznie są składane ze sprawozdań otrzymanych z poziomu „niższego”. **Weryfikacja danych w tym zakresie będzie mogła nastąpić automatycznie, jeśli wprowadzi się postulowany system elektronicznego wypełniania sprawozdań.**

Dziki wysypiska

Zdaniem NIK wśród przyczyn nieszczelności nowego systemu gospodarowania odpadami można także wskazać nieskuteczną kontrolę, zwłaszcza w zakresie wywiązywania się przedsiębiorców z umownych obowiązków dotyczących prawidłowego zagospodarowania odebranych odpadów oraz brak stacjonarnych PSZOK, uniemożliwiający mieszkańcom darmowe pozbywanie się, w każdym czasie, wszystkich frakcji odpadów komunalnych. Wpływ na wyżej opisane problemy może mieć także brak ustawowego zobowiązania gmin do objęcia systemem również nieruchomości niezamieszkałych. Należy ponadto zwrócić uwagę, że „dziki wysypiska” to nie tylko problem gmin. Ich lokalizacja, a także źródła powstawania mają niejednokrotnie „ponadgminny” zasięg, a jak wynika z informacji przekazanych NIK w związku z kontrolą przez

marszałków województw, nie są oni szczególnie zainteresowani tą problematyką, która ich zdaniem nie ma charakteru wojewódzkiego¹.

Dzikię wysypiska, tak jak to słusznie ocenia NIK, są problemem same w sobie. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że stanowią jednocześnie dobry wskaźnik braku kontroli administracji nad podmiotami wytwarzającymi odpady. Godna poparcia jest zatem uwaga NIK, która przyczyny zjawiska nie upatruje (tak jak to najczęściej jest przedstawiane w mediach) w „braku kultury” mieszkańców, ale w braku nadzoru oraz – dodajmy – również niekiedy luk organizacyjnych, na przykład w działaniach PSZOK.

Całkowita ilość zebranych i zagospodarowanych odpadów

Informacje o ilości wytworzonych i zebranych odpadów możemy zacerpnąć z opracowań GUS. Są to jednak dane szacunkowe. System sprawozdań – od przedsiębiorstw zajmujących się odbieraniem, przetwarzaniem i składowaniem odpadów, przez gminy, aż do poziomu wojewódzkiego – daje możliwość uzyskania twardych danych dotyczących, jeśli nie odpadów wytworzonych, to na pewno odebranych i zagospodarowanych. Jednak obecna forma sprawozdań nie w pełni odpowiada tym oczekiwaniom.

Odpady w Polsce według danych szacunkowych GUS (per capita w kg) ²			
2012r.		2013r.	
Wytworzone	Zebrane	Wytworzone	Zebrane
314	249	293	246

Na podstawie gminnych sprawozdań przekazywanych do Urzędu Marszałkowskiego trudno precyzyjnie oszacować ilość zebranych odpadów komunalnych. W sprawozdaniach jest mnóstwo błędów, co szczegółowo opisał NIK, ale i sam formularz sprawozdania nie ułatwia zadania. Wielu przedsiębiorców „nie wchodzi” do systemu komunalnego i raporty dotyczące ich odpadów nie trafiają od zewnętrznych firm wywozowych. Niekiedy można również napotkać sytuację odwrotną, kiedy do odpadów komunalnych doliczane są odpady poprodukcyjne.

1

Raport NIK, s. 16.

2

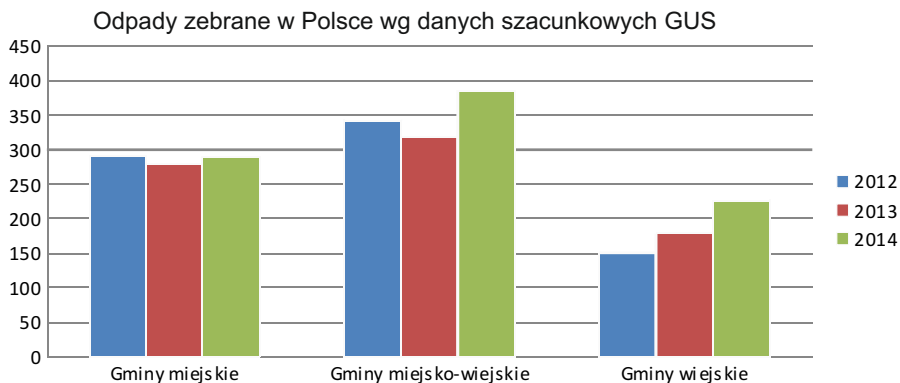
Ochrony Środowiska 2014, GUS, Warszawa 2014, s.353.

Przypadek

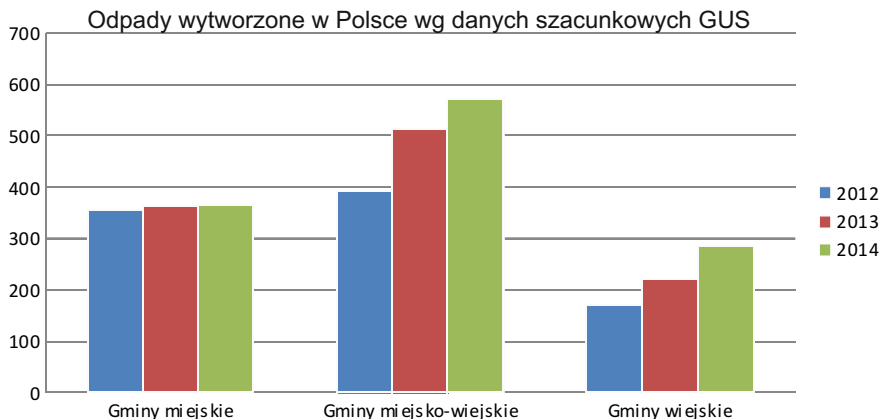
W sprawozdaniu z Ostrowi Mazowieckiej, gdzie te same 52 tony papieru i tektury (20 01 01) wymienione jest w dziale III jako mechanicznie przetworzone w sortowni i dziale V, określającym poziom recyklingu i ponownego użycia, jednak (w tym przypadku) bez poddawania recyklingowi lub ponownemu użyciu. Ze sprawozdania wynika zatem, że odpad nie znalazł się na wysypisku, nie został poddany recyklingowi ani ponownemu użyciu. Nie wynika jednoznacznie, co się z nim stało po „mechanicznym przetworzeniu”.

Dodatkowo w gminnych sprawozdaniach wśród zebranych odpadów komunalnych uwzględniane są tylko te, które są odbierane od mieszkańców, a już niekoniecznie od podmiotów gospodarczych. Z uwagi na to, że ustawa nie określa w sposób precyzyjny, czym są odpady komunalne, a przedsiębiorstwa wytwarzają również inne odpady, chętnie korzystają z konkurencyjnych ofert spoza gminnego systemu. Nie mogą więc w gminnych raportach zostać uwzględnione jako zebrane. Problem ten dotyka szczególnie dużych miast, a najbardziej Warszawy, gdzie działa wiele konkurujących ze sobą przedsiębiorstw wywozowych.

W efekcie, w danych statystycznych zawartych w sprawozdaniach, ilość odpadów zagospodarowanych będzie zawsze wyraźnie wyższa od ilości odpadów odebranych od mieszkańców. Ilość odpadów komunalnych, faktycznie zebranych z terenu gminy, sytuuje się pomiędzy tymi dwoma wartościami.



Zestawienie oparte jest na danych zawartych w sprawozdaniach gminnych, dotyczących odebranych odpadów zmieszanych oraz zgromadzonych w ramach selektywnej zbiórki. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wśród odebranych odpadów mogą pojawić się inne niż komunalne frakcje, co niekiedy w istotny sposób wpływa na statystykę. O takich przypadkach będzie mowa niżej.



W przypadku obu zestawień daje się zauważyć wyraźny wzrost zarówno odpadów zebranych i zagospodarowanych w ostatnich trzech latach, nie dotyczy to jednak gmin miejskich. Ciekawe, czy publikowane pod koniec roku szacunki GUS za 2014 r. odnotują ten wzrost?

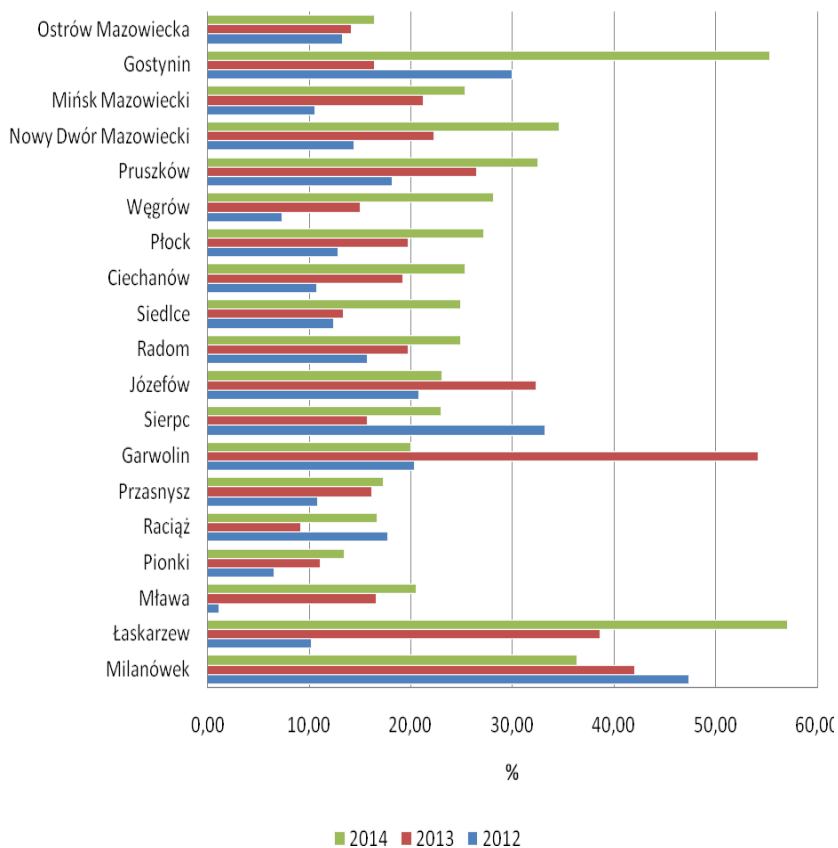
Rekomendacja

Przejęciu na rekomendowany wcześniej system elektronicznego gromadzenia i publikowania danych powinno towarzyszyć także ich zaprojektowanie, by można było prześledzić drogę odpadów przekazywanych do kolejnej instalacji służącej ich zagospodarowaniu.

Recykling i przygotowanie do ponownego użycia odpadów surowcowych

Ustawa nałożyła na gminy obowiązek recyklingu lub przygotowania do ponownego użycia makulatury, szkła, tworzyw i metali na poziomie 10% w 2012 r., 12% w 2013 r., 14% w 2014 r. Odpady te w całym strumieniu stanowią 46,8% w przypadku gmin miejskich, 32,4% miejsko-wiejskich i 27,7% wiejskich.

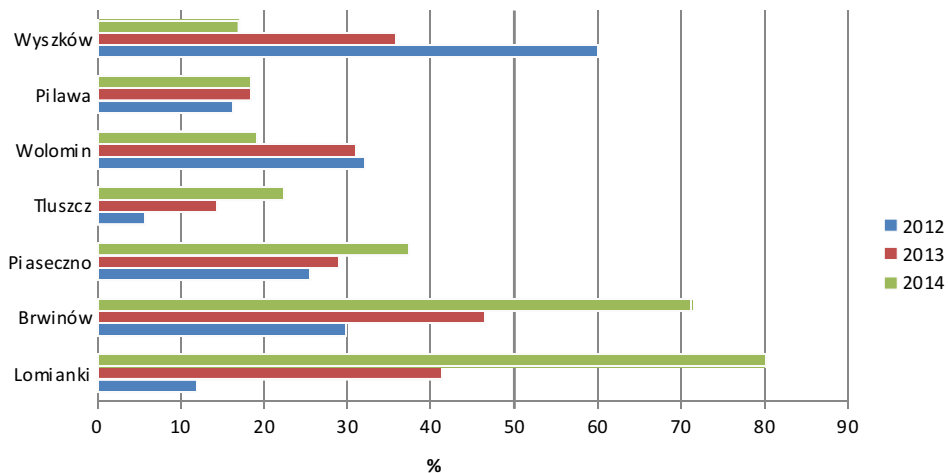
Recykling i przygotowanie do ponownego użycia odpadów surowcowych



W 2012 roku wymaganego poziomu nie osiągnięto w 3 gminach (Mława, Węgrów i Pionki). W 2013 r. nie został osiągnięty 12% poziom w gminie Raciąż. W 2014 r. wszystkie gminy osiągnęły minimalny poziom 14%.

Z zestawienia wynika, że większość gmin daje sobie radę, z roku na rok systematycznie podwyższa i znacznie przekracza zakładane poziomy recyklingu. W 2014 r. najlepszy wynik osiągną Gostynin i Łaskarzew (ponad 55%). Było to możliwe dzięki rozwiniętej selektywnej zbiórce, a nade wszystko lokalnej

tradycji. Gostynin rozpoczął przygodę z segregacją w roku 1998. Nowe regulacje prawne nie stanowiły więc dla nich żadnej rewolucji, ale sprzyjały zadaniom, które realizowali od lat.



Z badanych gmin tylko jedna (Tłuszcz) nie osiągnęła w 2012 r. zakładanego poziomu. Widać wyraźną poprawę w Łomiankach i Brwinowie, umiarkowane w Piasecznie i Tłuszczu. Warto natomiast na chwilę zatrzymać się przy danych z Wyszkowa, bo z wykresu wynika, że rok po roku następuje tam znaczny spadek osiąganego poziomu recyklingu i odzysku. W rzeczywistości jednak są to różnice spowodowane nie realną sytuacją ale zmianami w zasadach sprawozdawczości.

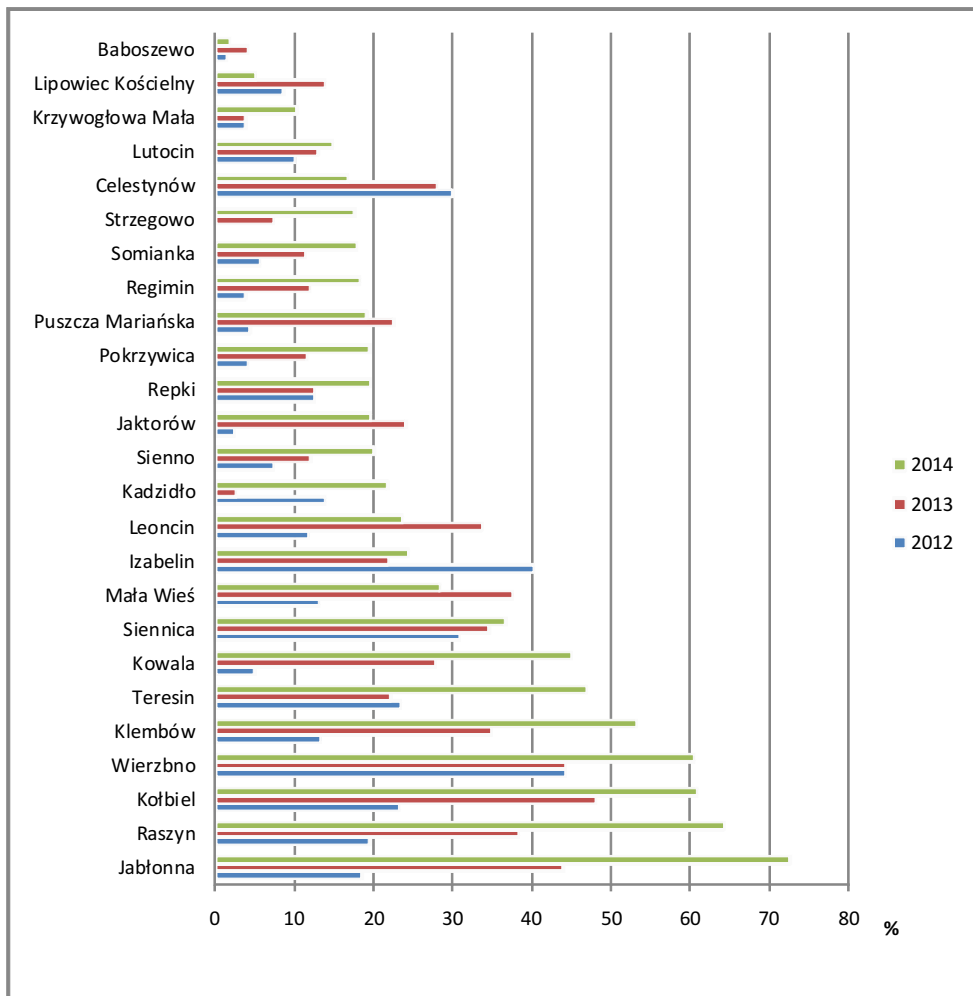
Wyszków tonie?

W sprawozdaniu za rok 2012 wykazany został 60% poziom recyklingu i przygotowania do ponownego użycia. Było to możliwe głównie dzięki włączeniu do sprawozdania 1474,5 Mg poddanych recyklingowi opakowań z papieru i tektury przez Schumacher Packaging Zakład Grudziądz Sp. z o.o (łączna masa odpadów wliczonych do poziomu recyklingu wynosiła około 2 tys. Mg). Zakład wypełniający zobowiązania nałożone przez ustawę opakowaniową nie miał obowiązku wydzielenia z masy przetwarzanych odpadów tych, które można by zakwalifikować jako odpady komunalne z Wyszkowa. Dlatego w gminnym sprawozdaniu wliczono odpady z dużym nadmiarem.

W roku 2013 sytuacja ta uległa korekcie, stąd spadek do 35,8%. Z kolei w przypadku sprawozdań za rok 2014 Urząd Marszałkowski zakwestionował te dane, które nie miały pokrycia w dokumentach potwierdzających recykling lub odzysk (DPR lub DPO). Wzorów takich dokumentów nie było jeszcze do końca 2014 roku, ale niektóre zakłady korzystały z dokumentów

obowiązujących dla rozliczania opłaty produktowej. Dlatego w sprawozdaniu nastąpił dalszy spadek do 17%.

W kolejnym roku wykazywany w sprawozdaniu poziom powinien być zatem zbliżony lub przekraczać poziom z 2013 r.

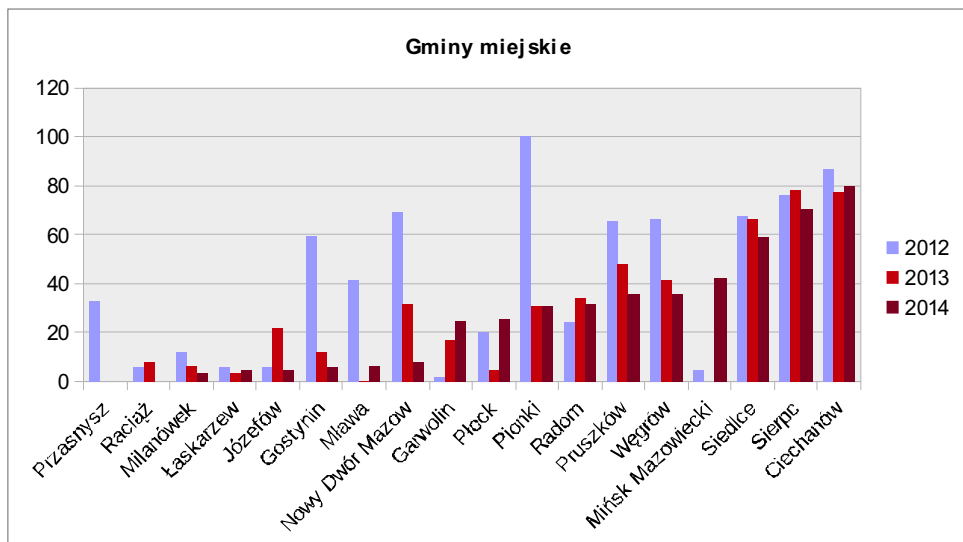


Sytuację można scharakteryzować jako trudne początki. W 2012 roku aż 11 na przedstawianych 25 nie osiągnęło zakładanego 10% poziomu (Baboszewo, Lipowiec Kościelny, Krzywogłowa Mała, Strzegowo, Somianka, Regimin, Puszcza Mariańska, Pokrzywnica, Jaktorów, Siemno, Kowala). W 2013 poniżej 12% progę było 6 gmin (Baboszewo, Krzywogłowa Mała, Strzegowo, Somianka, Pokrzywnica, Kadzidło). W 2014 już tylko 3: Baboszewo, Lipowiec Kościelny, Krzywogłowa Mała). Pierwsza ósemka na przedstawionym wykresie (Jabłonna, Raszyn, Kołbiel, Wierzbno, Klembów, Teresin, Kowala i Siennica), to mocna czołówka, która systematycznie poprawia swoje wyniki, a ich poziom wielokrotnie przekracza zakładane normy.

Na skuteczność działań na rzecz zagospodarowania odpadów ma wpływ również geografia. Gminy osiągające najlepsze wyniki usytuowane są na ogół blisko dużych aglomeracji, szczególnie Warszawy. Pozwala im to korzystać ze znacznie szerszych ofert współpracy ze strony firm odpadowych, niż to ma miejsce w przypadku gmin oddalonych od wielkich ośrodków (w większości gminy z prawej strony wykresu). Możliwość współpracy i korzystanie, w przypadku wsi aglomeracyjnych uwidacznia się w ich sprawozdaniach. Nie należy również wykluczać, że sąsiedztwo dużych miast może skutkować lepszymi możliwościami doboru kadry. Tej akurat tezy zebrany materiał nie pozwala zweryfikować.

Ograniczenie masy odpadów komunalnych biodegradowalnych przekazanych do składowania

Gminy zostały zobowiązane do ograniczenia masy składowanych odpadów biodegradowalnych w 2012 roku do 75%, a w latach 2013 i 2014 do 50%.



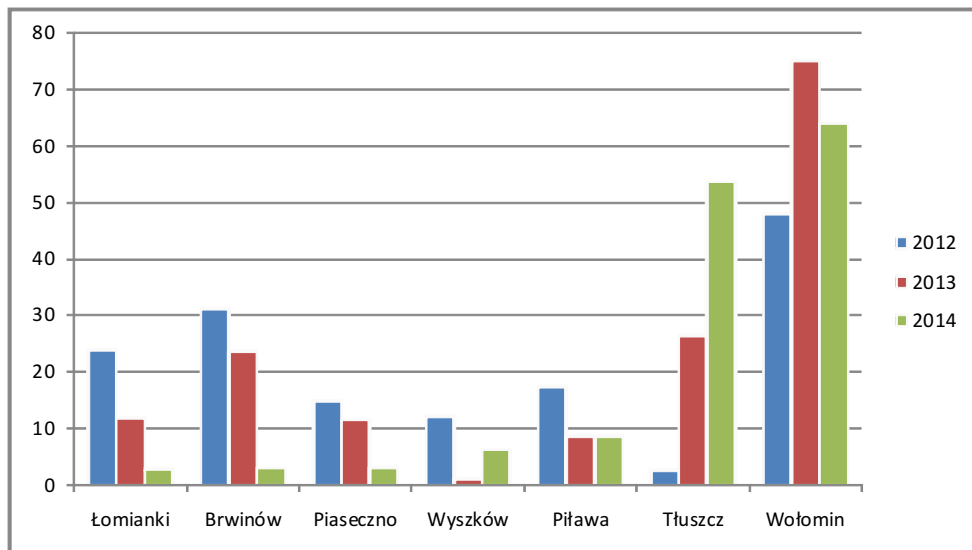
Zarówno w roku 2013, jak i w 2014 Siedlce, Sierpc, Ciechanów przekroczyły 50% pułap. Natomiast w 2014r. aż 8 gmin doprowadziło do redukcji mniejszej niż 10%, co jak na obszary miejskie jest wynikiem zaskakująco dobrym. Tyle że takie dane są wynikiem rozmaitych działań. Niekiedy realizowanych niestety na papierze, co dobrze unaczni porównanie przypadków Przasnysza, Raciąża i Ciechanowa. Dwa pierwsze miasta w swoich sprawozdaniach za rok 2014 zadeklarowały, że zredukowały odpady biodegradowalne do zera! Trzecie miasto nie przekazało w 2014r. żadnych odpadów biodegradowalnych na wysypisko, ale miało najgorszy rezultat z porównywanych gmin.

Zero zera nierówne

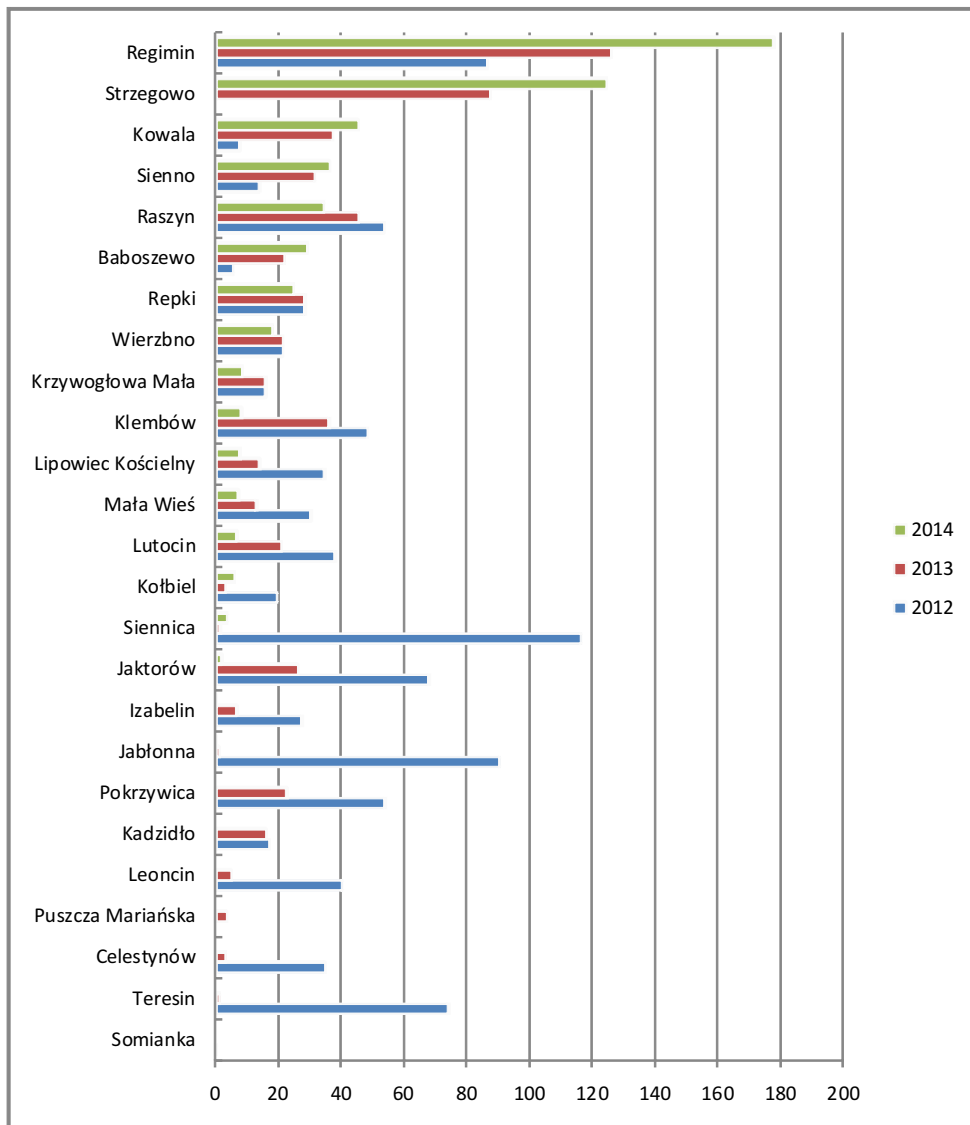
Przasnysz bardzo ciekawie rozwiązuje problem mieszkańców, którzy nie chcą segregować. Selektywnej zbiórce podlegają (zbierane przez mieszkańców są osobno): bioodpady, plastik z metalem, szkło i papier oraz to, co zostanie osobno. Natomiast osoby, które nie chcą segregować otrzymują worki na odpady zmieszane, ale nie wolno im wrzucać do nich bioodpadów, bo na nie dostają również worki. W ten sposób, ci którzy nie segregują w istocie są zaangażowani w podobnym stopniu, niż mieszkańcy w innej gminie, w której selekcja polega na oddzielaniu odpadów „suchych” od „mokrych”. A więc już od mieszkańców gmina otrzymuje wydzielone odpady biodegradowalne (odpady nadające się do kompostowania).

W przypadku **Raciąża** ilość zbieranych selektywnie frakcji jest taka sama jak w przypadku Przasnysza, z tą tylko różnicą, że metali nie łączy się z plastikami, ale odbiera w PSZOK. Co jednak kluczowe: osoby, które nie segregują, a jest ich około połowy nie są zobowiązane do wydzielania frakcji *bio*, wszystko wyrzucają razem. Ich odpady, jako zmieszane zawożone są do PGK w Płońsku, gdzie trafiają na linię sortowniczą. Dzięki temu stają się odpadem poddanym przetworzeniu i są opatrzone kodem R12, a nie zdeponowanym na wysypisku z kodem D5. Na tej podstawie w sprawozdaniu gmina określa poziom redukcji odpadów bio jako zerowy. Tyle tylko, że po oddzieleniu w Płońsku frakcji bio, poddawana jest ona stabilizacji tlenowej. W jej wyniku dochodzi do redukcji masy do 85% i w takiej postaci odpady biodegradowalne... trafiają na wysypisko.

Ciechanów, podobnie jak Raciąż, odpady przekazuje do instalacji MBP oraz do spalania i kompostowania. Ale inaczej niż Raciąż nie wpisuje do sprawozdania zera, lecz poziom, do jakiego udało się zredukować masę odpadów w chwili gdy (po przetworzeniu) wjeżdżały na wysypisko, czyli 79,8%.



Na 7 gmin w 2014 roku 5 sprowadziło redukcję odpadów biodegradowalnych poniżej 10%, ale dwie (Tłuszcz i Wołomin) przekroczyły dopuszczalny limit 50%.



Zakładane poziomy redukcji odpadów w latach 2012-2014 (odpowiednio: 75%, 50%, 50%) są w zdecydowanej większości gmin osiągane bez trudu i z dużym naddatkiem. Wynika to z rolniczego charakteru gmin i dużego procentu kompostowania odpadów w gospodarstwach. Może to być jednocześnie wymuszane przez administrację. W gminie Somianka po prostu nie odbierano tej frakcji. W Puszczy Mariańskiej przez lata 2012-2013, odbierano raz w miesiącu, a w 2014r. praktycznie zaniechano, co skutecznie zmobilizowało do kompostowania nawet te

nieliczne gospodarstwa, które wcześniej tego nie robiły. W efekcie na składowiska odpadów nie trafiają odpady, a gminy mogą wykazywać zerowe poziomy redukcji.

Wyjątek, ale jakże spektakularny, stanowią tylko dwie gminy Regimin i Strzegowo. Osiągnęły one, w 2014 r., wydawać by się mogło niemożliwe poziomy 177,9% oraz 124,6%, przy obowiązującej redukcji do 50%.

Cudowne rozmnożenie odpadów

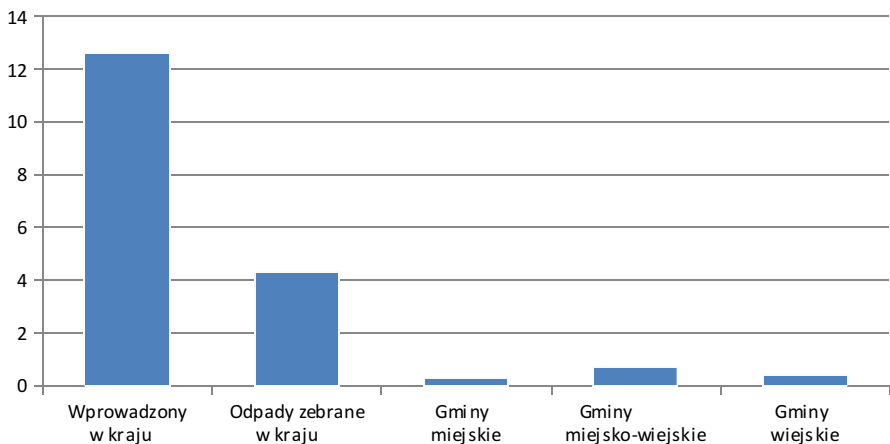
Poziom „redukcji” 177,9% oznacza, że z gminy trafiło na składowisko kilkadziesiąt procent odpadów biodegradowalnych więcej niż mieszkańcy wytworzyli w ciągu roku. Czy mógł to być jakiś wyjątkowy rok albo nadzwyczajna aktywność mieszkańców? Nie, tym co łączy obie gminy (Regimin i Strzegowo) jest firma odbierająca odpady – Przedsiębiorstwo Usług Komunalnych Sp. z o.o. w Ciechanowie. Najprawdopodobniej, w ramach umowy podpisanej z gminami na odbiór odpadów komunalnych, wywiozła inne, pozakomunalne frakcje, na przykład odpady rolnicze. Urząd Marszałkowski nałożył na gminę karę. Ta obciążyła karą firmę, ale najwidoczniej jest to dla niej optycalne, skoro pomnaża odpady komunalne trzeci rok z rzędu.

Zużyty sprzęt elektryczny i elektroniczny (EE)

Zbiórka zużytego sprzętu EE łącznie w poszczególnych typach gmin				
		2012	2013	2014
19 gmin miejskich	Łączna ilość zebranych odpadów (Mg)	140,1	199,6	93,6
	<i>Per capita</i> (kg)	0,2	0,3	0,1
7 gmin miejsko-wiejskich	Łączna ilość zebranych odpadów (Mg)	156,8	100,7	92,5
	<i>Per capita</i> (kg)	1,0	0,7	0,6
25 gmin wiejskich	Łączna ilość zebranych odpadów (Mg)	22,45	73,23	125,62
	<i>Per capita</i> (kg)	0,1	0,4	0,6

W trzech analizowanych latach, powyżej 1 kg średnio na mieszkańca w ciągu roku, zebrano w 2 gminach M-W (Łomianki 2,46 kg; Piaseczno 1,2 kg) oraz w dwóch gminach wiejskich (Kobieł 1,6 kg; Lipowiec Kościelny 1,1 kg). W żadnej gminie miejskiej nie przekroczono poziomu połowy kilograma!

Dla unaocznienia skali problemu zestawione zostały w poniższym wykresie gusowskie szacunki dotyczące wprowadzonych i zebranych odpadów w roku 2013 z uśrednionymi poziomami odebranych odpadów według gminnych sprawozdań.



Szacunkowe dane GUS

Nałożone na gminy obowiązkowe poziomy odzysku nie dotyczą frakcji niebezpiecznych! Z zebranych danych wynika, że duża część z nich „znika”, a gminy nie prowadzą aktywnych działań na rzecz ich zebrania. Ograniczają się do stwarzania możliwości odbioru. Charakterystyczne pod tym względem są dane dotyczące zużytego sprzętu EE. Według danych GUS całkowita masa sprzętu EE wprowadzonego w Polsce wyniosła 481,2 tys. ton w 2012r. oraz 486,2 tys. ton w 2013r.¹ Daje to w przeliczeniu na mieszkańca odpowiednio 12,5 oraz 12,6 kg. W tych samych latach miało zostać zebrane 147,7 tys. ton oraz 163,7 tys. ton odpadów EE², co daje *per capita* 3,8 oraz 4,3 kg. Już same te dane są mocno niepokojące zważywszy, że od lat ilość wprowadzanego sprzętu utrzymuje się na stabilnym poziomie lub nawet maleje. Mało pocieszająca jest tendencja wzrostowa zbieranego sprzętu, bo różnica pomiędzy odpadami wprowadzanymi i zbieranymi jest ciągle kolosalna, a ilość „znikającego” sprzętu ulega stałej kumulacji. To na podstawie danych GUS. Dane zebrane w ramach badań są bowiem znacznie bardziej alarmujące. Wynika z nich, że ilość zbieranego sprzętu waha się w granicach od 0,1 do 1,0 kg na głowę zależnie od typu gminy i roku (!).

1

Ochrona Środowiska 2014. Informacje i opracowania statystyczne, GUS, Warszawa 2014, s. 365.

2

Tamże.

Co dalej?

Przeprowadzone badania dotyczyły lat 2012-2014, ale gromadzenie danych i rozmowy z interesariuszami miały miejsce w roku 2015. Można zatem stwierdzić, że był wystarczająco długi okres, dla zaobserwowania istotnej poprawy w radzeniu sobie przez gminy z odpadami. Był to zarazem czas wdrażania nowego systemu, którego zasady działania ulegały jeszcze zmianie na poziomach krajowym, wojewódzkim oraz gminnym. Wszyscy się uczyliśmy rozwiązywać problemy, których z góry nie można było przewidzieć.

W raporcie zostały zaprezentowane wyniki przeprowadzonych badań oraz ich interpretacje. Opis każdego z zagadnień kończą rekomendacje, które proponują szczegółowe rozwiązania mające na celu poprawę stanu istniejącego. Na zakończenie zatem na kilka uwag ogólnych, dotyczących kierunków w jakich powinna, w naszym przekonaniu, ewoluować gminna gospodarka odpadami.

Wizja

Organizatorzy projektu społecznego, który angażuje przecież środki finansowe, powinni stale promować wśród mieszkańców czytelną wizję przedsięwzięcia. Po co to robimy? Dlatego jest to ważne? Jakie są korzyści płynące z naszego zaangażowania? Jak zmieniamy w ten sposób świat i jakość życia na lepsze?

Nie jest to łatwe, bo grupą docelową są wszystkie gospodarstwa domowe z całym ich różnicowaniem. Nie można zatem polegać na jednej dominancie, ekspozowaniu jednego typu korzyści, bo będą one różnie oceniane przez poszczególne grupy mieszkańców. Lepiej odwołać się do zespołu komplementarnych wartości, takich jak gospodarność, odpowiedzialność, europejskość.

Podejście kompleksowe

Problematyka odpadowa powinna być mocno osadzona zarówno wśród innych zagadnień związanych z ochroną środowiska, jak i od jakości życia mieszkańców. Tym samym komunikacja z mieszkańcami nie może ograniczać się do kolportowania grafików odbioru odpadów, ale powinna być elementem szerszej strategii budowania wizerunku miejsca i poczucia lokalnej tożsamości.

Podejście kompleksowe oznacza także dobre zintegrowanie ustawodawstwa odpadowego z opakowaniowym.

Kontrola

Nie można osiągnąć efektów gospodarczych bez kontroli wszystkich etapów postępowania z odpadami – od selektywnej zbiórki prowadzonej przez mieszkańców, przez wywożenie po przetwarzanie i unieszkodliwianie.

Szczególnie istotne dla kontroli i doskonalenia działania systemu jest uruchomienie bazy danych, która w łatwy sposób da możliwość przetwarzania informacji, jakie mają obowiązek składać podmioty zajmujące się odpadami komunalnymi.

Współpraca

Zarządzanie odpadami na poziomie gminy wymaga współpracy zróżnicowanych interesariuszy: mieszkańców, pracowników urzędu, firm wyspecjalizowanych w różnego typu usługach, organizacji obywatelskich, placówek oświatowych, administracji marszałkowskiej. Stawia to przed pracownikami samorządowymi wymagania wykraczające poza specjalistyczną wiedzę o sposobach zbiórki i technologiach odpadowych. W coraz większym stopniu powinny się liczyć ich kompetencje komunikacyjne, zdolność współpracy, gromadzenia wiedzy nie tylko o „śmieciach”, ale i wytwarzających je ludziach oraz podejmowanie lub zlecanie działań aktywizacyjnych.

Mówiąc krótko, nie odniesiemy znaczących postępów w ograniczaniu strumienia odpadów, poprawy ich jakości i stopnia odzysku bez, że się tak wyrażę, humanizacji gospodarki odpadowej.

Fundacja alter eko

„Jak traktujemy przyrodę zależy od tego kim jesteśmy, jaka jest nasza świadomość, jakie są nasze wartości”.

Henryk Skolimowski

Fundacja alter eko została założona w 2012 r. przez społeczników związanych od lat z organizacjami pozarządowymi. Założycielom organizacji od samego początku przyświecały wartości, takie jak: zrównoważony rozwój, świadomość ekologiczna, ekoaktywność obywatelska. Celem, do którego fundacja dąży jest organizowanie społeczeństwa wokół idei zrównoważonego rozwoju.

Działania fundacji skupiają się wokół: rozbudzania świadomości ekologicznej i zaangażowania obywateli w dbanie o dobro wspólne, kształtowania, rozwijania i promowania postaw proekologicznych oraz ochrony różnorodności biologicznej i dzikiej przyrody. Fundacja alter eko w sposób szczególny angażuje się w promowanie zasad zrównoważonego rozwoju oraz wspieranie edukacji formalnej z zakresu przedmiotów przyrodniczych podczas różnego typu zajęć oraz działań twórczych na styku ekologii, kultury i sztuk wizualnych. W swojej działalności Fundacja alter eko wychodzi poza schematy konwencjonalnych metod i rozwiązań, szukając najefektywniejszego sposobu dotarcia z wiedzą ekologiczną do odbiorcy. Fundacja alter eko jest również autorem wielu publikacji, szkoleń, eventów i akcji ekomotywacyjnych.

Jacek Schindler, pracownik Instytutu Kulturoznawstwa Uniwersytetu Wrocławskiego, jest członkiem *Ashoka, Innovators for the Public*. Jego zainteresowania związane są z aktywnością i partycypacją lokalną, polityką odpadową oraz metodologią i teorią kultury. W ramach działalności *pro bono* realizował projekty adresowane do konsumentów, dzieci i ich rodzin oraz społeczności lokalnych. Autor książki *Kulturowe uwarunkowania procesów aktywizacyjnych*, Kampanii Ekologicznych Opakowań i publikacji o odpadach i opakowaniach.

