



STUDIUM PRZYPADKU Miasto Warszawa

Studium przypadku ewaluacji polityk klimatycznych m.st. Warszawy

Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne



Sfinansowano ze środków Narodowego Instytutu Wolności –
Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
Rządowego Programu Rozwoju Organizacji Obywatelskich
na lata 2018–2030 PROO



1. Wprowadzenie:

Celem studium przypadku jest opis rozwiązań, wypracowanych we współpracy doradców PTE i pracowników Wydziału Polityki Klimatycznej Biura Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej (PK), m.st. Warszawy, będących odpowiedzią na problemy ewaluacji polityk klimatycznych Warszawy.

Warszawa jest miastem stołecznym RP o populacji blisko dwumilionowej. Ramy funkcjonowania miasta są określone ustawą z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy. Organem wykonawczym miasta jest Prezydent. Podstawowymi komórkami organizacyjnymi Urzędu m.st. Warszawy są biura, w ramach których funkcjonują m.in.: wydziały i zespoły.

2. Opis problemu/wyzwania:

Warszawa posiada „Strategię adaptacji do zmian klimatu do roku 2030 z perspektywą do roku 2050. Miejski plan adaptacji”, z lipca 2019 r. Strategia ta za priorytet przyjmuje: „przygotowanie Warszawy do nadchodzących zmian klimatu, głównie poprzez łagodzenie skutków i zapewnienie sprawnego funkcjonowania miasta przy akceptowalnych kosztach ekonomicznych, społecznych i przyrodniczych”. Przygotowaniu Warszawy ma służyć realizacja „kierunków działań”.

Wydaje się, że struktura administracyjna, biura i wydziały miasta nie są przygotowane do prowadzenia skoordynowanych działań adaptacyjnych, nie funkcjonuje także spójny i skuteczny system analiz zagrożeń klimatycznych, monitorowania i ewaluacji działań adaptacyjnych. Brakuje także sprawnych kanałów komunikacji i wymiany wiedzy pomiędzy interesariuszami strategii. Nie funkcjonuje system organizacyjnego uczenia się.

3. Cele współpracy:

Przedmiotem i celem współpracy były dwa zagadnienia:

- › Opracowanie wstępnego modelu – systemu ewaluacji polityk, strategii i planów Miasta dotyczących adaptacji do zmian klimatu, w szerszym kontekście ochrony środowiska w Warszawie.
- › Opracowanie opisu przedmiotu zamówienia (OPZ) na przeprowadzenie badania ewaluacyjnego bieżącego wdrażania Strategii adaptacji wraz z rekomendacjami dalszych działań.

4. Ramowy plan działań:

Współpraca była prowadzona od kwietnia do lipca 2023 r. w formie spotkań, przekazywania informacji i dokumentów, tworzenia przez doradców materiałów roboczych oraz nanoszenia uwag na dokumentach opracowywanych przez Wydział Polityki Klimatycznej.

5. Rezultaty współpracy:

5.1. System monitoringu i ewaluacji adaptacji do zmian klimatu (M&E) w Warszawie.

Z uwagi na uwarunkowania funkcjonalne struktury administracyjno-wykonawczej miasta, w tym wielość pionów i komórek organizacyjnych oraz występujące rozmywanie się kompetencji i nieczytelność wzajemnych relacji i zakresów przekazywania danych i informacji w urzędzie miasta, a także brak koncepcji systemu M&E adaptacji w kontekście ochrony środowiska doradcy opracowali koncepcję etapowej budowy systemu M&E w mieście.

Dochodzenie do dojrzałości zarządczej i operacyjnej w tym zakresie jest procesem wieloletnim, podzielonym na tzw. stadia rozwoju. Założeniem jest, że przechodzenie do kolejnego stadium powinno być dokonywane po uzyskaniu efektywności i skuteczności działań na stadium poprzednim. Ważnym elementem budowy systemu jest także badanie trafności i użyteczności podjętych działań oraz zapewnienie spójności ze strategicznymi kierunkami rozwojowymi miasta, szczególnie w zakresie ochrony środowiska, adaptacji klimatycznej, planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami.

Założenia i stadia systemu M&E są opisane w tabeli 1.

Tabela 1. System monitoringu i ewaluacji adaptacji do zmian klimatu (M&E) w Warszawie.

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3
<p>Miasto prowadzi M&E, na podstawie danych, informacji i wskaźników:</p> <p>a) wymaganych prawem powszechnie obowiązującym, wyłącznie dla wymiaru KLIMAT¹;</p> <p>b) istotnych w planowaniu przestrzennym, ukierunkowanym na adaptację do zmian klimatu², i zgodnych z zaleceniami/wytycznymi ministrów właściwych ds. klimatu i ochrony środowiska oraz planowania przestrzennego³;</p> <p>c) istotnych z punktu widzenia aktów prawa wewnętrznego oraz dokumentów strategicznych, strategiczno-wdrożeniowych (MPA) oraz sektorowych⁴, <u>ograniczonych do analizowania wymiaru klimatycznego</u>⁵.</p>	<p>Miasto prowadzi M&E, na podstawie danych, informacji i wskaźników:</p> <p>a) wymaganych prawem powszechnie obowiązującym, dot. klimatu, oraz wybranych zagadnień ochrony środowiska: gospodarki wodą, energią, zielenią;</p> <p>b) istotnych z punktu widzenia aktów prawa wewnętrznego oraz dokumentów strategicznych, strategiczno-wdrożeniowych (MPA, PGN itp.) oraz sektorowych dot. klimatu, oraz wybranych zagadnień ochrony środowiska: gospodarki wodą, energią, zielenią.</p>	<p>Miasto prowadzi M&E, na podstawie danych, informacji i wskaźników:</p> <p>a) wymaganych prawem w obszarze: ochrona środowiska, przyrody (w tym dane wymagane przez instytucje państwowe);</p> <p>b) dot. ochrony środowiska i klimatu zapisane w strategii miasta, Zielonej Wizji Warszawy, innych dokumentach strategicznych, strategiczno-wdrożeniowych, sektorowych: mobilność, OZE, infrastruktura sieciowa i gospodarki odpadami, zdrowie publiczne z uwzględnieniem wybranych komponentów miasta/metropolii;</p> <p>c) niezbędnych do oceny (ewaluacji) pogłębionej, także w wymiarze instytucjonalnym: podatności na zmiany klimatyczne i zdolności adaptacyjnych w wymiarach: informacyjno-edukacyjnym, operacyjnym i technicznym z uwzględnieniem większości komponentów miasta/ metropolii, obejmujących kluczowe wskaźniki oceny</p>

¹ Ważne będą przepisy prawa dot. wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej oraz wymagań sprawozdawczych, w tym danych wymaganych przez Instytut Ochrony Środowiska.

² Takie przestrzenne podejście jest dominujące w Strategii Warszawy. Cel operacyjny 3.2. ŻYJEMY W CZYSTYM ŚRODOWISKU PRZYRODNICZYM jest zawarty w celu strategicznym 3. FUNKCJONALNA PRZESTRZEŃ.

³ Zob. np. zalecenia Ministerstwa Klimatu i Środowiska w: *Przyrodniczo-klimatyczne wskaźniki zrównoważonego rozwoju miast. Przewodnik dla miast oraz Poradnik techniczny. Załącznik do Przewodnika dla miast, 2022.*

⁴ M.in. Strategia rozwoju Warszawy 2030+, Strategia adaptacji do zmian klimatu, Zielona Wizja Warszawy, ale także MPA innych miast (benchmarking). Plany adaptacji do zmian klimatu 44 miast Polski określają dwa kryteria prowadzenia monitoringu i ewaluacji działań adaptacyjnych: [1] produktywności, tj. ilości oraz kosztów działań oraz [2] skuteczności wybranych rezultatów. M&E powinno być powiązanie z system zarządzania strategią rozwoju miasta Warszawa (np. wzór karty wskaźnika).

⁵ Zielona Wizja Warszawy wyraźnie wyróżnia kwestie klimatyczne od innych związanych z ochroną środowiska w komponencie *Kryteria komponentów środowiskowych*. Wzrost odporności na zmiany klimatu jest jednym z ośmiu kryteriów. W stadium 1. zbierane byłyby dane, informacje i wskaźniki dot. wyłącznie działań adaptacyjnych i ewentualnie „zwiększenie i/lub ochrona terenów zieleni (bo to wymiar przestrzenny). Natomiast w stadium 3. dot. wszystkich komponentów środowiskowych oraz kompetencji (zdolności instytucjonalnych) miasta.

		<p>podatności miasta, jego komponentów na zmiany klimatu oraz kluczowe wskaźniki zdolności adaptacyjnej miasta do zmian klimatu w sferach: przestrzeń, woda, odpady, efektywność energetyczna, mobilność, zdrowie publiczne, sprawność zarządzania.</p>
<p>Kryteria M&E i bazy danych</p>		
<p>* efektywności (produktywności) - relacja zasobów do produktu</p> <p>* skuteczności (relacja produktu do rezultatu)</p> <p>koncentracja uwagi na pro adaptacyjnych klimatycznie zmianach w przestrzeni (polityce przestrzennej, gospodarowaniu nieruchomościami (obecne prace nad zmianami w prawie dot. miejskiej polityki klimatycznej i nowym systemie planowania i gospodarki przestrzennej);</p> <p>zapisy strategii Warszawy - cel 3 <> 3.2</p> <p>Bazy danych → koncepcja użyteczności i funkcjonalności; harmonogram etapowania/rozbudowywania bazy</p>	<p>* oddziaływania (relacja rezultatów cząstkowych (projektowych, taktycznych) do rezultatów strategicznych</p> <p>Bazy danych → rozwój funkcjonalności, narzędzi, aplikacji (podejście przestrzenne dopełniane elementami uznanymi za najbardziej istotne dla zdolności adaptacyjnych miasta.</p>	<p>* użyteczności, trwałości, oraz spójności strategicznej, tj. uzupełniania się/ dopełniania działań, projektów i programów w dochodzeniu do wizji miasta i strategii.</p> <p>Bazy danych:</p> <p>→ obejmujące wszystkie dane dot. ochrony środowiska, przyrody, klimatu, zdrowia publicznego.</p> <p>→ umożliwiające zwiększoną użyteczność i funkcjonalność przez wykorzystywanie sztucznej inteligencji.</p> <p>→ uzupełniane modułami, aplikacjami pomagającymi w organizacyjnym uczeniu się i budowaniu elastyczności organizacyjnej.</p>

Do system monitoringu i ewaluacji adaptacji do zmian klimatu w Warszawie doradcy opracowali także uwagi uzupełniające:

- W stadium są określane fakty i działania. Kolejne stadium dopełnia poprzednie.
- Badanie wyników może być prowadzone z wykorzystaniem zasad kontroli zarządczej oraz perspektyw zrównoważonej karty wyników (*balanced scorecard*) w tym: {1} perspektywy klienta i obywatela (korzyść dla obywatela, klienta), {2} perspektywy procesów z uwzględnieniem podejścia PDCA (zwiększanie wartości dla obywateli i klientów przez uporządkowane działania i zasoby; koordynowanie procesów i zasobów w ramach organizacji pomiędzy UM, UD, jednostkami i spółkami miejskimi oraz z innymi właściwymi organizacjami); {3} perspektywy finansowej oraz {4} perspektywy uczenia się i rozwoju.
- Monitoring i ewaluacja powinny być prowadzone na zasadzie pętli uczenia się: planowanie - wykonywanie - sprawdzanie (monitoring) - korygowanie/kreowanie ewaluacja) lub/i pętli decyzyjnej: obserwacja, orientacja, decyzja, działanie.
- Przy doborze wskaźników M&E należy stosować zasadę koncentracji Pareto. Zgodnie z nią: 20% wskaźników daje 80% wiedzy najbardziej potrzebnej do sterowania i poprawiania systemu M&E. System lepiej działa z organiczną liczbą wskaźników, łatwych do pozyskania i interpretacji, [1] najbardziej wiarygodnych (prawdziwie opisujących rzeczywistość, [2] pokazujących skalę zmienności bez spłaszczania rzeczywistości oraz [3] trafnych (tłumaczących wzajemne oddziaływania czynników, realne zależności wymiarów badanych).

5.2. Opis przedmiotu zamówienia przeprowadzenie badania ewaluacyjnego bieżącego wdrażania Strategii adaptacji (MPA) wraz z rekomendacjami dalszych działań

Doradcy wsparli Wydział Polityki Klimatycznej w tworzeniu OPZ i zgłaszali uwagi do kolejnych wersji dokumentu.

Najważniejsze sprawy, które zostały uregulowane w OPZ dotyczyły:

- › Podziału przedmiotu zamówienia na trzy etapy:
 - ocenę stopnia, skuteczności realizacji celów, kierunków i opcji adaptacji zapisanych w Strategii Adaptacji oraz w dokumentach wykonawczych i programujących m.st. Warszawy.
 - ocenę aktualności, trafności celów, obszarów i kierunków działań adaptacyjnych wskazanych w Strategii Adaptacji w kontekście aktualnie obowiązujących dokumentów i wytycznych oraz przepisów z zakresu adaptacji do zmian klimatu oraz ocenę adekwatności formy i struktury dokumentu.
 - sporządzenie raportu i przygotowanie rekomendacji dalszych działań, w tym odpowiedź na pytanie czy wymagają one i jakiej modyfikacji.

Prowadzenie oceny i wnioski z badania mają na celu:

- podniesienie trafności, skuteczności, efektywności, użyteczności oraz trwałości (w tym aktualności) działań adaptacyjnych,

- podniesienie jakości dokumentu (MPA) i spowodowanie, aby w jak największej mierze odpowiadał on na zidentyfikowane potrzeby adaptacyjne miasta i określał optymalne kierunki działań adaptacyjnych.

Z uwagi na rozbudowaną strukturę administracyjną Miasta, wykonawca został zobowiązany do wykonania szerokiego przeglądu monitorowanych i realizowanych działań adaptacyjnych na terenie m.st. Warszawy przez wszystkie zaangażowane w proces komórki organizacyjne Urzędu m.st. Warszawy oraz jednostki miejskie, celem analizy i rekomendacji dot. spójności i jakości koordynacji działań oraz efektywności implementacyjnej Miasta.

Ważnym zapisem OPZ jest żądanie, aby we wnioskach końcowych i rekomendacjach znalazły się zalecenia dotyczące stopnia szczegółowości zapisów Strategii Adaptacji, zapewniające elastyczność proponowanych działań i możliwość szybkiego dostosowania się do zmianujących się warunków klimatycznych, wyzwań adaptacyjnych i wymagań formalnych.

Głównymi pytaniami badawczymi są:

- (1) Czy jest zachowana spójność pomiędzy dokumentami wykonawczymi, programującymi rozwój m.st. Warszawy i zagwarantowana realizacja działań zgodnie z celami, kierunkami i opcjami adaptacji wskazanymi w Strategii Adaptacji?
- (2) Czy określone kierunki adaptacji są właściwe (upały, susza, silne wiatry, powodzie i podtopienia) zgodnie z wynikami monitoringu zmiany klimatu?
- (3) Czy monitoring prowadzony w ramach realizacji działań wskazanych w dokumentach wykonawczych, programujących jest wystarczający do oceny stanu realizacji celów, kierunków i opcji adaptacji wynikających ze Strategii Adaptacji?

6. Wnioski i zalecenia:

- Struktura instytucjonalna i model funkcjonalny systemu M&E powinny być przedmiotem międzywydziałowego dialogu oraz dyskusji prowadzonych z interesariuszami. Wdrożenie systemu powinno zostać formalnie zatwierdzone przez Prezydenta m.st. Warszawy.

- Warunkiem powodzenia działania systemu M&E jest formalne powołanie przez Prezydenta m.st. Warszawy zespołu ds. monitoringu i ewaluacji, składającego się z przedstawicieli biur i wydziałów – aktywnych użytkowników systemu. Zespół miałby m.in. uprawnienia do faktycznej koordynacji działań administracji miasta oraz współpracy z interesariuszami, w celu jak najlepszego monitorowania i ewaluacji planów i konkretnych działań dotyczących adaptacji miasta do zmian klimatu, ochrony środowiska miejskiego oraz świadczenia usług o istotnym znaczeniu dla mieszkańców, szczególnie wrażliwych na zmiany środowiskowo-klimatyczne.

- Monitoring i ewaluacja powinny elastycznie wykorzystywać standardy i techniki prowadzenia ewaluacji.

7. Dokumenty kluczowe, wykorzystywane w realizowaniu współpracy

Dokumenty strategiczne

- ❖ Strategia adaptacji do zmian klimatu dla m.st. Warszawy do roku 2030 z perspektywa do roku 2050. Miejski Plan Adaptacji
- ❖ Strategia #Warszawa2030

- ❖ Zielona Wizja Warszawy

Dokumenty programujące:

- ❖ Program ochrony środowiska dla m.st. Warszawy na lata 2021-2024
- ❖ Program Poprawa jakości ważnych przestrzeni publicznych na lata 2022-2025
- ❖ Programu zrównoważonej mobilności m.st. Warszawy do 2026 roku (projekt)
- ❖ Program Warszawa inspiruje świat.

Doradcy z ramienia PTE:

- Katarzyna Pałko
- Grzegorz Dziarski

Osoba do kontaktu z ramienia Urzędu Miasta Warszawy:

Joanna Heyda

Naczelniczka wydziału w biurze

URZĄD M.ST. WARSZAWY

Biuro Ochrony Powietrza i Polityki Klimatycznej (PK)

Wydział Polityki Klimatycznej

pl. Bankowy 2, pokój 2112, 00-095 Warszawa

tel. +48223259663

jheyda@um.warszawa.pl

um.warszawa.pl

