

Przegląd

Rządzenie na rzecz zrównoważonego rozwoju

Analiza pięciu państw OECD

Overview

Governance for sustainable development

Five OECD case studies

Przeglądy to tłumaczenia fragmentów publikacji OECD.
Są dostępne bezpłatnie w księgarni internetowej pod adresem:
www.oecd.org.

Niniejszy Przegląd nie jest oficjalnym tłumaczeniem materiałów OECD.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANIZACJA WSPÓŁPRACY GOSPODARCZEJ I ROZWOJU

Przedmowa

Stojąc w obliczu coraz poważniejszego wyzwania, jakim jest osiągnięcie celów związanych z wprowadzaniem zrównoważonego rozwoju, OECD zainicjowała badania dotyczące rządzenia na rzecz zrównoważonego rozwoju w pięciu krajach OECD, które podejmują wysiłki w celu utworzenia zintegrowanego systemu skutecznie działających instytucji. W ostatniej dekadzie, pięć wybranych krajów tzn. Kanada, Japonia, Niemcy, Holandia i Wielka Brytania, charakteryzujących się zróżnicowanymi warunkami gospodarczymi, środowiskowymi, społecznymi oraz kulturowymi, podjęło starania w celu ukształtowania właściwego podejścia do zrównoważonego rozwoju. Cztery główne cele badań obejmują: przedstawienie informacji dotyczących ogólnych aspektów systemów krajowych, które mają znaczenie dla zrównoważonego rozwoju; podkreślenie szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych; opis mechanizmów podejmowania decyzji i zdobytej wiedzy włącznie z sukcesami, wątpliwościami a także wybranymi inicjatywami nowatorskimi. Pierwsza część poniższego opracowania zawiera analizę głównych wyników i wniosków badań.

Koordinatorem raportu był Pan Frédéric Boudier, Wydział Zarządzania Publicznego OECD, który przygotował także ogólną analizę. Analizy poszczególnych przypadków przygotowali: Pan Frédéric Boudier (Kanada); profesor Martin Jänicke, Pan Helge Jörgens, Pani Kirsten Jörgensen; Pan Ralf Nordbeck (Niemcy); Pan Mineo Kato i Pani Emiko Ray (Japonia); Pan Frédéric Boudier i Pan Philipp Fink (Holandia); Pan James Medhurst (Wielka Brytania). Osobą odpowiedzialną za publikację raportu jest Sekretarz Generalny OECD.

Poprawa rządu dla zrównoważonego rozwoju

Wnioski z doświadczeń pięciu krajów OECD

Przegląd

Wprowadzenie

Kraje OECD mają stosunkowo dobrze ugruntowane i ukształtowane systemy administracji publicznej, oparte na rządach prawa, racjonalnej specjalizacji zadań, mechanizmach jawności i odpowiedzialności oraz profesjonalnej i wysoko wykwalifikowanej służbie cywilnej. Elementy te są powszechnie uznawane za niezbędne do powstania dobrego systemu rządu. Na tej podstawie możemy sądzić, że kraje te są dobrze przygotowane do podjęcia złożonego wyzwania, jakim jest zrównoważony rozwój¹ i że wymagane są w tym zakresie jedynie drobne korekty. W tym kontekście mamy do czynienia z już istniejącymi i poprawnie funkcjonującymi instytucjami. Można więc sądzić, że osiągnięcie zrównoważonego rozwoju będzie wymagało jedynie politycznego zaangażowania dla zrealizowania odpowiednich celów.

Przede wszystkim jednak należy się zastanowić, do jakiego stopnia te „poprawnie funkcjonujące instytucje” działają z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju. Jak określa to raport Brundtland'a z 1987 roku, instytucje mają tendencje do „niezależności, fragmentaryczności i pracy (...) w trybie zamkniętych procesów podejmowania decyzji”. (WCED, 1987, str. 310). Trendy gospodarcze, społeczne oraz związane z ochroną środowiska wskazują na to, że nie osiągnięto jeszcze zrównoważonego rozwoju. Oczywiście „niektóre ograniczenia wynikają ze wzrastającej złożoności wyzwań, wobec których staje społeczeństwo. Wyzwania te często charakteryzują się małymi, ale nieprzewidywalnymi prawdopodobieństwami katastroficznych załamów w długiej perspektywie” (OECD, 2001 str. 45). Ale czy te złożoności są jedynie „techniczne” lub empiryczne, czy też dochodzą tu kwestie zarządzania, które blokują postęp w kierunku zrównoważonego rozwoju? Pomimo krajowych i międzynarodowych zobowiązań wyrażanych na najwyższym szczeblu

¹ „Komisja Brundtland” zdefiniowała zrównoważony rozwój jako rozwój, który zaspokaja potrzeby pokoleń obecnych bez przekreślenia możliwości zaspokojenia potrzeb przez przyszłe pokolenia. (WCED, 1987).

przy różnych okazjach² istnieje zdecydowane przekonanie, że obecne modele rządzenia nie są dostosowane do przeprowadzenia zmian, których wymaga zrównoważony rozwój. W celu zdefiniowania głównych barier dla zrównoważonego rozwoju, wynikających z działalności rządów, Urząd Zarządzania Publicznego OECD zainicjował badania nad „Rządzeniem na rzecz zrównoważonego rozwoju” w pięciu krajach, które różnią się położeniem geograficznym, wielkością, tradycjami politycznymi i administracyjnymi. Studia przypadku objęły zbadanie głównych wyzwań, trendów, zagadnień i zasad polityki zrównoważonego rozwoju w krajach takich jak Kanada, Niemcy, Japonia, Holandia i Wielka Brytania.

Instytucje sektora publicznego w krajach OECD sprawdziły się w pewnym zakresie, np. dostarczania użytecznych i skutecznych usług dla obywateli. Nie mogą być one jednak automatycznie dopasowywane do podejmowania wyzwań o wysokim stopniu złożoności. Trudność ta uwidacznia się szczególnie wtedy, gdy dane zagadnienia wymagają długoterminowego i pełnego zaangażowania. Przykładowo, w krajach OECD widoczne są trudności w radzeniu sobie z problemami starzejącego się społeczeństwa, które charakteryzują się wysokim stopniem złożoności, jak również wymagają dokonywania wyborów w wymiarze długoterminowym. Jedną z głównych przyczyn takiego stanu rzeczy jest okres cyklu wyborczego (około 5 lat), stanowiący zachętę do skupiania się na zagadnieniach krótkoterminowych. Zrównoważony rozwój jest zagadnieniem międzypokoleniowym i dlatego możliwe jego rozwiązania wymagają strategicznych wyborów długoterminowych, zdolności ciągłego zaangażowania oraz dostarczania decydującym właściwych informacji i wiedzy wspomagających ich decyzje.

Ponadto, zrównoważony rozwój jest typowym zagadnieniem przekrojowym, które wiąże się z „potrójną linią podstawy”, tzn. braniem pod uwagę przed podjęciem decyzji wszystkich aspektów gospodarczych, społecznych oraz związanych z ochroną środowiska. Prowadzi to do nowych trudności instytucjonalnych nie tylko dlatego, że wymaga to od rządów zdolności szybkiego działania, ale również dlatego, że stanowi zaprzeczenie sposobu, w jaki tradycyjnie formułowano i rozwijano cele polityczne. Aby umożliwić skuteczne reagowanie na złożone i zróżnicowane problemy, rozwój współczesnego państwa musi prowadzić do wzrastającej specjalizacji resortowej. Wzrost w ostatnich latach liczby wyspecjalizowanych ministerstw i agend stanowi dobrą ilustrację tego trendu. Przykładowo, większość krajów OECD utworzyła w latach siedemdziesiątych specjalne ministerstwa, aby poradzić sobie z problemami ochrony środowiska. Jednak zintegrowany charakter wyzwań związanych ze zrównoważonym rozwojem wymaga od rządowej maszyny nowego potencjału, niezbędnego dla osiągnięcia szczególnych celów i priorytetów, umieszczonych pod wspólnym „parasolem”.

² Konferencja w Rio w 1992 roku była wyrazem społecznego zaangażowania na najwyższym szczeblu

Ponadto zrównoważony rozwój może wymagać utworzenia nowych i specyficznych instytucji. Jednym z głównych wyzwań, które zostało wskazane w analizie poniższych przypadków, jest zbadanie, czy do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju należy wykorzystać budowę nowych ram instytucjonalnych, czy też rozwój istniejącej polityki i zasad podejmowania decyzji.

Zrównoważony rozwój jest zagadnieniem szczególnej wagi dla wszystkich obywateli. Wiąże się on z wyborami mającymi wpływ na podstawowe aspekty stylu życia i jako typowe zagadnienie przekrojowe powinien uwzględniać sprzeczne interesy. Z tego względu wymagany jest wysiłek ze strony społeczeństwa jako całości — starania rządu byłyby nieskuteczne, gdyby nie towarzyszyło im podobne zaangażowanie sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego. Jednak zapewnienie szerokiego zaangażowania ze strony obywateli jest poważnym wyzwaniem i wymaga wyraźnie określonych mechanizmów oraz zasad zarządzania, aby połączyć rząd i wszystkich zainteresowanych w poszukiwaniu stosownych rozwiązań. W szczególności, jeżeli się weźmie pod uwagę konfliktowy charakter wielu zagadnień gospodarczych, społecznych i związanych z ochroną środowiska, oraz trudności w znalezieniu zadowalających rozwiązań, które uwzględniałyby trzy wyżej wymienione aspekty.

Pomimo tego, że analizowane tutaj kraje różnią się kontekstem gospodarczym, społecznym i związanym z ochroną środowiska, a także strukturami rządowymi, tradycjami i politycznym *modus operandi*, podczas przygotowania i wprowadzania strategii zrównoważonego rozwoju zmagają się one z podobnymi problemami. OECD zidentyfikowała trzy wspólne grupy zagadnień, co zostało potwierdzone w dokonanej analizie przypadków: wyzwanie integracji polityki, potrzeba poprawienia interakcji pomiędzy rządem a społeczeństwem oraz potrzeba określenia długoterminowego podejścia rządu do międzypokoleniowych wyzwań zrównoważonego rozwoju.

I. Wyzwanie dla integracji polityki: w kierunku spójnych zasad rządzenia?

Zrównoważony rozwój dotyczy podstawowych ludzkich działań i związane z nim cele mają decydujący wpływ zarówno na indywidualne i jak i publiczne wybory, modyfikując wzorce produkcji i konsumpcji. Można by spodziewać się dużego zainteresowania ze strony społeczeństwa tymi ambitnymi i dalekosiężnymi celami. Badania przeprowadzone w rozpatrywanych krajach wykazały jednak coś wręcz odwrotnego: zagadnienie zrównoważonego rozwoju nie jest znane ogółowi społeczeństwa, nawet wtedy, gdy w grę wchodzi ważna kwestie gospodarcze, społeczne i związane z ochroną środowiska. Przykładowo, w Niemczech, gdzie tradycyjnie świadomość problemów ochrony środowiska zawsze była wysoka i w ostatnich latach jeszcze wzrosła³, termin „zrównoważony rozwój” jest znany tylko 13 procent społeczeństwa (BMU 2000, str. 68).

Zwiększanie świadomości i zaangażowania

Brak społecznej świadomości dla zagadnień zrównoważonego rozwoju nie ogranicza się jedynie do ogółu społeczeństwa, ale jest również dostrzegalny wśród pracowników służby cywilnej. Można to przypisać niewłaściwemu odbiorowi pojęcia „zrównoważony rozwój”, które jest rozumiane jako nowa nazwa dla „zarządzania środowiskiem”. Nieporozumienia i brak komunikacji są nie tylko mylące dla ogółu społeczeństwa, ale mogą również uniemożliwić skuteczne wprowadzanie polityki zrównoważonego rozwoju. Brak świadomości tego problemu wśród przedstawicieli służby cywilnej przypisuje się głównie niewystarczającemu szkoleniu. Także zwiększenie mobilności mogłoby przyczynić się do poprawy sytuacji. W Holandii, wysoki stopień mobilności pracowników służby cywilnej na wyższych stanowiskach w połączeniu z niskim stopniem upolitycznienia służby cywilnej jest postrzegany jako przyczyniający się do wzrostu świadomości. Niedawne wprowadzenie procedur centralnej rekrutacji wyższych urzędników służby cywilnej przyczyniło się do wzmocnienia tego trendu. W przypadku Kanady i Holandii analizy obrazują to w odniesieniu do pewnych kwestii politycznych dotyczących obszarów związanych z działaniami rządu na rzecz ochrony środowiska.

³ Ministerstwo środowiska sporządziło np. raport z badań w 2000 roku pokazujący wzrost świadomości kwestii środowiskowych (przypadek Niemiec str.10).

Inną przeszkodą w rozwijaniu świadomości zrównoważonego rozwoju jest to, że troska o środowisko jest często wśród społeczeństwa mniej zdecydowana niż troska o rozwój ekonomiczny i społeczny. Priorytet stanowią bowiem krótkotrwałe rozwiązania dotyczące poziomu płac i pełnego zatrudnienia w regionie stanowią priorytety. W konsekwencji analizy podkreśliły fakt, że podczas recesji ekonomicznej, polityka gospodarcza zyskuje pierwszeństwo przed polityką zrównoważonego rozwoju. Wyraża się to nie tylko w doborze narzędzi, ale także, jak w przypadku Kanady i Holandii, w cięciach budżetowych dotyczących instytucji zajmujących się zagadnieniami zrównoważonego rozwoju. Ponadto, słaba spójność polityki może wynikać z braku ogólnej koordynacji pomiędzy działalnością resortów, podmiotami oraz agencjami, jak to się dzieje w przypadku Kanady.

Brak świadomości, poza szczególnymi grupami związanymi z ochroną środowiska, przez długi czas znajdował również odbicie w ogólnym braku zaangażowania w zagadnienia zrównoważonego rozwoju zarówno ze strony polityki centralnej na wysokim szczeblu, jak i poszczególnych sektorów polityki. Sytuacja taka zaistniała w Niemczech, gdzie do niedawna zrównoważony rozwój stanowił troskę jedynie niższej izby niemieckiego parlamentu federalnego (*Bundestag*) wyrażoną raportami jej Komisji Enquete, obserwowano natomiast zupełny brak zaangażowania ze strony wysokich rangą polityków z Kancelarii Premiera. Komisje Enquete odegrały kluczową rolę w sprawie programu „Ochrona człowieka i środowiska” (1992-1994, 1995-1998), a wynikiem ich prac było sformułowanie definicji potrójnej linii podstawy zrównoważonego rozwoju i zasad zarządzania. To właśnie presja *Bundestagu* zmusiła rząd federalny do rozpoczęcia przygotowań nad narodowym planem zrównoważonego rozwoju. W rezultacie rząd federalny ustanowił Krajową Radę ds. Zrównoważonego Rozwoju, w celu sformułowania narodowego planu zrównoważonego rozwoju oraz „Zielony Gabinet” – wspierający integrację polityki tego rozwoju. W Kanadzie wyraźnie stwierdzono, że do końca lat dziewięćdziesiątych główną przeszkodą w poszerzaniu zaangażowania wybiegającego poza polityczną retorykę była potrzeba odbudowy dobrobytu ekonomicznego. Na podstawie doświadczeń opisanych w analizie poszczególnych przypadków, można uznać za bardzo prawdopodobne, że inicjatywy oddolne nie wystarczyłyby dla zrównoważenia braku zaangażowania świata polityki i że taka sytuacja mogła powstrzymać realizację długoterminowych celów zrównoważonego rozwoju na korzyść krótkoterminowych celów gospodarczych.

Integracja polityki krajowej i międzynarodowej stanowiła zazwyczaj ważny bodziec do ustalenia programu na poziomie krajowym: priorytety polityki określone w każdym z pięciu krajów odnoszą się głównie do konieczności spełnienia międzynarodowych zobowiązań. Takim zobowiązaniem najbardziej wpływającym

na politykę krajową była kwestia redukcji dwutlenku węgla określona w Protokole UNFCCC z Kyoto. W krajach o ustalonej tradycji zarządzania środowiskiem, takich jak Niemcy i Holandia, występowała dwustronna relacja priorytetów krajowych i międzynarodowych. Już w początkowej fazie, w latach siedemdziesiątych, niemiecka polityka ochrony środowiska próbowała w zadziwiająco dużym zakresie wprowadzać zasady rozwoju ekonomicznego zgodne z ochroną środowiska, które dwie dekady później zostały uznane na arenie międzynarodowej za kluczowe elementy pojęcia zrównoważonego rozwoju. Pojawienie się idei zrównoważonego rozwoju w Kanadzie, Japonii i Wielkiej Brytanii było częściowo spowodowane międzynarodową debatą, która doprowadziła do powstania Protokołu z Montrealu (1987) i Deklaracji z Rio (1992) oraz Protokołu z Kyoto (1997).

Strategia Wielkiej Brytanii z roku 1994 dotycząca zrównoważonego rozwoju była oparta na wcześniejszym raporcie, *Nasze wspólne dziedzictwo*. Od czasów tamtej publikacji, polityka i instytucje uległy znacznym przeobrażeniom. Ostatnie zmiany polityki były spowodowane rozpraszaniem władzy centralnej, w wyniku czego nie tylko zdecentralizowano tworzenie polityki w ogóle, lecz również polityki zrównoważonego rozwoju. Kolejnym czynnikiem wpływającym na zmianę polityki nie tylko w Wielkiej Brytanii, ale również w innych krajach europejskich, których dotyczą przedstawiane analizy, była Unia Europejska (UE). Zainicjowanie planów akcji na rzecz ochrony środowiska oraz prawa dotyczące ochrony środowiska i zagadnień społecznych doprowadziły do włączenia wymiaru społecznego do brytyjskiej polityki zrównoważonego rozwoju. Podobnie, Konferencja w Rio dała początek działaniom Japonii w kierunku polityki zrównoważonego rozwoju. Japońska Rada Ministrów ds. Ochrony Środowiska Globalnego przygotowała w grudniu 1993 roku Japoński Narodowy Plan Działania — Agenda 21. Plan ten określił podstawy integracji zrównoważonego rozwoju z polityką rządu. Następnymi ważnymi krokami są: reforma Podstawowych Praw Ochrony Środowiska w 1993 roku, która zastąpiła dwa poprzednie prawa dotyczące przepisów ochrony środowiska oraz wprowadzenie w roku 1994 Podstawowego Planu Ochrony Środowiska, który przedstawiał cele do realizacji przez wszystkie ministerstwa. W Kanadzie najbardziej wpływowym czynnikiem w procesie formułowania i integracji zagadnień zrównoważonego rozwoju jest rząd federalny. Pierwsze kroki zostały podjęte stosunkowo wcześniej jako rezultat wzrastającej świadomości społecznej po podpisaniu Protokołu z Montrealu w 1987 roku. Protokół ten ustanawiał środki kontroli produkcji i emisji substancji niszczących ozon. Kiedy rodził się Raport Brundtland'a i kiedy przygotowywano się do Konferencji w Rio, rząd kanadyjski zainicjował narodowy Zielony Plan, który definiował politykę i działania na rzecz zrównoważonego rozwoju. W planie tym rząd zobowiązał się do zwiększenia wydatków z budżetu na kwestie ochrony środowiska.

Zobowiązanie to, spowodowane troskami o wymiarze krajowym i międzynarodowym, a w niektórych krajach spowodowane przyjęciem międzynarodowych umów, wpłynęło na charakter strategicznych wyborów rządów związanych z wprowadzaniem polityki zrównoważonego rozwoju. W Kanadzie określono kompleksowe ramy dla podjęcia kwestii zrównoważonego rozwoju przez rząd i społeczeństwo. Po Szczycie w Rio, rząd zaangażował się głównie w „Przewodnik dla Zielonego Rządu” (1995). Dokument ten zawierał pierwsze globalne spojrzenie na wyzwanie zrównoważonego rozwoju, ustanowił ramy działań i zapoczątkował proces rozwoju strategii zrównoważonego rozwoju dla wszystkich departamentów, a także spowodował "zazielenienie" budżetu: tzn. włączenie zagadnień ochrony środowiska i zrównoważonego rozwoju do budżetów centralnych. Inną drogą poszli Niemcy, którzy aktywnie promowali konkretne inicjatywy w dziedzinie ochrony środowiska, np. na polu polityki klimatycznej, zamiast kłaść nacisk na ogólne zagadnienia zrównoważonego rozwoju. Dopiero w roku 2001 wyłoniła się tam narodowa strategia zrównoważonego rozwoju.

Reakcje ze strony instytucji

Zostało już powiedziane, że zadania rządu ulegają coraz to większej specjalizacji. W przebadanych krajach ewolucja ta spowodowała dyskusję nad możliwościami utworzenia spójnego podejścia i stanowiska ze strony rządowych instytucji. Pociągało to za sobą rozwiązania instytucjonalne dwojakiego rodzaju: podjęto próby rozwinięcia nowych zasad działania rządu, aby przewyciężyć tradycyjną jego segmentację, a z drugiej strony utworzono nowe instytucje mające za zadanie wspieranie integracji.

Poszczególne odpowiedzi polityki na wyzwania postawione przez zrównoważony rozwój były bardzo różne. Można to przypisać zróżnicowanemu stopniowi zaangażowania w sprawę, ale mogło być również rezultatem różnic systemów i kultur politycznych. Początkowe strategiczne wybory miały znaczące konsekwencje dla integracji polityki. Podejście kompleksowe, które zastosowano w Kanadzie i Wielkiej Brytanii zakłada zdolność rozpowszechniania informacji do różnych jednostek publicznych i zapewnienia sobie ich reakcji. Zakłada to również kontrolę poprzez odpowiednio skuteczne mechanizmy. Jeśli zarządzanie jest niewłaściwe, nieukierunkowane wysiłki mogą powodować ryzyko mało skutecznych działań i upowszechnianie się kultury „mówienia zamiast działania”. Podejście oparte na rozwoju ekonomicznym z uwzględnieniem środowiska naturalnego zdaje się przynosić konkretne osiągnięcia. W Niemczech i w Holandii było ono wspierane przez długi czas przez wyraźny podział odpowiedzialności oraz jasne realizowanie obowiązków w ministerstwie ochrony środowiska. Sytuacja ta wytworzyła poczucie przywództwa, ale przyczyniła się również do trudności z rozumieniem pojęcia „zrównoważonego rozwoju”. W Niemczech i w Holandii, pojęcie „zrównoważenia” przez długi czas odnosiło się jedynie do zagadnień związanych ze środowiskiem naturalnym. Sytuacja taka nie oddaje złożoności omawianych zagadnień, ponieważ dla budowania wsparcia ze strony grup interesu niezwiązanych z ochroną środowiska, potrzebna jest wysoka świadomość społeczna.

Poniższa tabela przedstawia niepełny przegląd głównych dziedzin rozwoju instytucjonalnego, który miał miejsce w ostatnim czasie w pięciu analizowanych krajach.

W kierunku integracji polityki

Zrównoważony rozwój można osiągnąć, jeśli wyzwania z nim związane zostaną jasno określone. Przykładowo, w Holandii podejście rządu polegało na traktowaniu zrównoważonego rozwoju jako wyniku odpowiedniego zarządzania środowiskiem, co stanowiło podstawę dla planów polityki ochrony środowiska.

Table 1. Main incentive actors at national level

	Main driving force within government
Netherlands	The Ministry for Housing, Spatial Planning and the Environment (VROM)
Germany	Federal Parliament Enquête Commission
United Kingdom	Cabinet Office
Japan	Prime Minister's office
Canada	"Corporate" commitment at federal and provincial level

Tabela nr 1. Główni inicjatorzy działań na szczeblu krajowym

Główne, istotne podmioty we władzach centralnych

Holandia	Ministerstwo ds. Mieszkalnictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska (VROM)
Niemcy	Komisja Nadzoru w Parlamencie Federalnym
Wielka Brytania	Biuro Rządu
Japonia	Biuro Premiera
Kanada	Zaangażowanie firm na szczeblu federalnym i w prowincjach.

Staje się coraz bardziej oczywiste, że polityka resortów nie wystarcza i że niezbędne staje się podejście całościowe. Podejście takie powinno obejmować różne poziomy rządu. To przynosi poważne kwestie do rozwiązania dla systemów zarządzania i organizacji rządu. Jak już podkreślano, organizacja rządu w społeczeństwie uprzemysłowionym charakteryzuje się wysokim stopniem specjalizacji i autonomii. Wyjaśnia to heterogeniczność stanowisk poszczególnych departamentów na ten sam temat lub, jak w niektórych przypadkach, brak świadomości zagadnień zrównoważonego rozwoju. Wiele krajów OECD wprowadziło również, w celu zwiększenia skuteczności działania, daleko idącą decentralizację.

Istnieje powszechne odczucie, że praktyki zapewniające większą integrację celów i działań powinny być stosowane zarówno „wertykalnie” — poprzez międzynarodowe, krajowe i lokalne poziomy rządu, jak i „horyzontalnie” — pomiędzy jednostkami danej części rządu. Analizy przypadków skupiały się głównie na integracji horyzontalnej na poziomie krajowym z pewnymi mniej szczegółowymi rozwinięciami dotyczącymi integracji wertykalnej poprzez poziomy rządu oraz na integracji horyzontalnej poniżej poziomu krajowego. Koncentracja na poziomie krajowym jest powiązana z charakterem dostępnych danych, ale nie powinno to prowadzić do wniosku, że inne aspekty są nieistotne.

Różny stopień integracji i wprowadzania polityki zrównoważonego rozwoju może wynikać z działania w omawianych krajach różnych sił napędowych. W analizowanych krajach różni są „inicjatorzy działań”. W niektórych przypadkach stanowią oni ośrodki odpowiedzialne za formułowanie i spójność ogólnej polityki.

Integracja pozioma

Chociaż analizowane kraje osiągnęły różne wyniki, wybrały one podobne sposoby zaangażowania całego aparatu władzy we wdrażanie celów związanych ze zrównoważonym rozwojem, łącznie z wyborem pewnego rodzaju planowania strategicznego, które powstaje zwykle w obrębie władzy wykonawczej, a weryfikowane i kontrolowane jest przez władzę ustawodawczą.

Table 2. Main institutional developments

	Institution building	Legislative changes	National sustainable development plans	Sector specific policies	International co-operation
Canada	National Round Table on Environment and the Economy (1993). Commissioner for the Environment and Sustainable Development (1995). Canadian Environmental Assessment Agency (1995). Federal Climate Secretariat (1998).	Canadian Environmental Assessment Act (1992). National Round Table on the Environment and the Economy Act (1993).	National strategies (in 1997 and 2001).	Toxic Emission Reduction Programme (ARET). Government <i>Greening</i> Programme.	Active contribution to the establishment of international agreements and initiatives. Code of Conduct for Responsible Fishing, various Arctic protection agreements.
Germany	National Council for Sustainable Development (2000). "Green Cabinet" (2000). Federal Energy Agency.	Amendment of the German Constitution to include sustainability goals (1994). Sector legislation on increased environmental protection (notably climate protection measures).	Pending.	Main emphasis has been purely environmental. almost all non-environmental policy sectors have been engaged in environmental activities. National Climate Protection Programme (2000) Programme for Sustainable Agriculture (2000).	Active participation in the preparation of UNCED (1992) and RIO+10 Summit in Johannesburg (2002) and strong co-operation with UNCED. Strong emphasis on integration of environmental issues in development co-operation (technology transfer).
Japan	Ministry of the Environment (2001) Special Committee on Environment and Trade. Special Committee on UNCED Follow-up. Council of Ministers for Global Environment Conservation (1989). Council for Sustainable Development (1996).	Basic Environment Act (1993). Basic Environment Plan (1994). Action Plan for Greening Government Operations (1995). Conservation and Management of Marine Living Resources Law (1996). Environmental Impact Assessment Law (1997). Basic Law on Food, Agriculture and Rural Areas (1999). Law for Promotion of Introduction of Advanced Sustainable Farming System (1999). Law on the Rational Use of Energy (1999).	National Agenda 21 Action Plan (1993).	Main emphasis has been purely environmental; almost all non-environmental policy sectors have been engaged in environmental activities. Total Allowable Catch System for fishing industry (1997). Ecological Tax System (1998). Recycling Requirements for Building Wood (2000).	Development aid for developing countries to promote sustainable development. Japan also supports technology transfer and capacity building measures.

Tabela nr 2. Główne zmiany instytucjonalne

	Utworzone instytucje	Zmiany prawne	Narodowe plany zrównoważonego rozwoju	Działania w poszczególnych resortach	Współpraca międzynarodowa
Kanada	Krajowy Okrągły Stół ds. Gospodarki i Ochrony Środowiska (1993). Komisarz ds. Ochrony Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju (1995). Kanadyjska Agencja ds. Oceny Stanu Środowiska (1995). Federalne Biuro Klimatyczne (1998).	Kanadyjska Ustawa o Ocenie Stanu Środowiska (1992). Ustawa o Okrągłym Stole ds. Gospodarki i Ochrony Środowiska (1993).	Strategie narodowe (w 1997 roku i 2001 roku).	Program Ograniczenia Toksycznych Emisji (ARET). Rządowy program <i>Na rzecz ochrony Środowiska</i> .	Aktywny udział w opracowywaniu międzynarodowych umów i inicjatyw. Kodeks odpowiedzialnego połowu, różne umowy dotyczące ochrony Arktyki.
Niemcy	Rada Krajowa ds. Zrównoważonego Rozwoju (2000). "Zielony Rząd" (2000). Federalna Agencja Energetyczna.	Poprawka do konstytucji Niemiec wprowadzająca cele związane ze zrównoważonym rozwojem (1994). Prawo resortowe o wzmożonej ochronie środowiska (zwłaszcza instrumenty ochrony klimatu).	W toku	Główny nacisk położono tylko na ochronę środowiska, prawie wszystkie resorty nie związane z polityką ochrony środowiska zaangażowane zostały w działania zmierzające do ochrony środowiska. Krajowy Program Ochrony Klimatu (2000) Program dla Zrównoważonego Rolnictwa (2000).	Aktywny udział w przygotowywaniu Konferencji ONZ "Środowisko i Rozwój" (UNCED) (1992) i szczytu RIO+ 10 w Johannesburgu (2002) oraz intensywna współpraca z Komisją ds. Zrównoważonego Rozwoju ONZ (UNCSD). Silny nacisk na włączenie kwestii ochrony środowiska we współpracę dla rozwoju (transfer technologii).
Japonia	Ministerstwo Ochrony Środowiska (2001) Specjalna Komisja ds. Ochrony Środowiska i Handlu. Specjalna Komisja ds. Wdrażania Zaleceń Konferencji ONZ "Środowisko i Rozwój" (UNCED). Rada Ministrów ds. Ochrony Środowiska na Świecie (1989). Rada ds. Zrównoważonego Rozwoju (1996).	Podstawowa Ustawa o Ochronie Środowiska (1993). Podstawowy Plan Ochrony Środowiska (1994). Plan na Rzecz Bardziej Ekologicznego Rządu (1995). Ustawa o Ochronie i Zarządzaniu Żywyimi Zasobami Morskimi (1996). Ustawa o Ocenie Stanu Środowiska (1997). Podstawowa Ustawa o Żywności, Rolnictwie i Terenach Wiejskich (1999). Ustawa o Promocji i Wprowadzaniu Zaawansowanych Metod Uprawy Zgodnych z Zasadami Zrównoważonego Rozwoju (1999). Ustawa o Racjonalnym Wykorzystaniu Energii (1999).	Narodowy Plan Działania Agenda 21 (1993).	Główny nacisk położono tylko na ochronę środowiska, prawie wszystkie resorty nie związane z polityką ochrony środowiska zaangażowane zostały w działania zmierzające do ochrony środowiska. System Dozwolonych Połowów w Rybołówstwie (1997). Ekologiczny System Podatkowy (1998). Wymogi Przetwarzania Drewna Budowlanego (2000).	Środki na rozwój dla krajów rozwijających się w celu promowania zrównoważonego rozwoju. Japonia wspiera także transfer technologii i czynniki umożliwiające rozwój.

Table 2. Main institutional developments (cont.)

	Institution building	Legislative changes	National sustainable development plans	Sector specific policies	International co-operation
Netherlands	Reorganisation of the Ministry for Agriculture. Reorganisation of the Environment Ministry (1991). Environment Inspectorate (1991).	Environment Management Act (1993). Accessibility and Mobility Bill (2000). Pig Restriction Act (1997). See also NEPP.	National sustainable development policy setting in National Environmental Policy Plans (NEPP) since 1989 and continually revised every 5 years.	New Water Administrative Agreement (2001). Strategy on the Management of Substances Programme (2001). Ecological Tax Reform (2001). Implementation of Kyoto mechanisms. Mainly voluntary agreements for the implementation of NEPP.	Active support to international environment agreements and UNCED and Rio+10 Earth Summit in Johannesburg 2002. Environmental development co-operation projects with developing and transition countries.
United Kingdom	Environment Agency (1996). Sustainable Development Commission (2001). Reorganisation of the DETR to DEFRA including nutritional consumer affairs (2001). "Green Ministers" Committee. Cabinet Environment Committee. Environmental Audit Select Committee. Agriculture and Environment Biotechnology Commission (2000). Department for International Development (1997).	Environment Act (1995). Statutory instruments referring to devolution process, Government of Wales Act, Government of Scotland Act. Government of Northern-Ireland Act. Local Government Bill (2000).	Pending.	Introduction of ecological tax system: CCL (2001). Tax incentives for urban revitalisation.	Inclusion of sustainable development principles in development co-operation policies.

Tabela nr 2. **Główne zmiany instytucjonalne** (kontynuacja)

	Utworzone instytucje	Zmiany prawne	Narodowe plany zrównoważonego rozwoju	Działania w poszczególnych resortach	Współpraca międzynarodowa
Holandia	Reorganizacja Ministerstwa Rolnictwa, Reorganizacja Ministerstwa Ochrony Środowiska (1991). Inspektorat ds. Ochrony Środowiska (1991).	Ustawa o Ochronie Środowiska (1993). Projekt Ustawy o Dostępności i Mobilności (2000). Ustawa o Ograniczeniu Liczby Świń (1997). Zob. też Krajowa Polityka Ochrony Środowiska (NEPP)	Narodowa polityka zrównoważonego rozwoju zawarta w Krajowej Polityce Ochrony Środowiska (NEPP) powstałej w 1989 roku i weryfikowanej stale co 5 lat.	Nowe Porozumienie o Zarządzaniu Wodą (2001). Program Rozwoju Strategii Zarządzania Substancjami (2001). Ekologiczna Reforma Podatkowa (2001) Wdrażanie postanowień z Kyoto. Głównie dobrowolne umowy o wdrażaniu NEPP.	Aktywne wspieranie międzynarodowych porozumień o ochronie środowiska i wsparcie dla Konferencji ONZ "Środowisko i Rozwój" oraz Szczytu Ziemi Rio+ 10 2002 w Johannesburgu. Współpraca z krajami rozwijającymi się i przechodzącymi transformację ustrojową na rzecz rozwoju środowiska.
Wielka Brytania	Agencja ds. Ochrony Środowiska (1996). Komisja ds. Zrównoważonego Rozwoju (2001). Utworzenie z Ministerstwa ds. Środowiska, Transportu i Regionów (DETR) Ministerstwa ds. Środowiska, Żywności i Spraw Wiejskich (DEFRA), które zajmuje się też sprawami konsumentów związanymi z wyżywieniem (2001). Komisja "Zielonych Ministrów". Komisja Rządowa ds. Ochrony Środowiska. Komisja ds. Nadzoru Polityki Ochrony Środowiska. Komisja ds. Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Biotechnologii (2000). Ministerstwo Rozwoju Wewnętrznego (1997).	Ustawa o Środowisku (1995) Instrumenty prawne odnoszące się do procesu decentralizacji, Ustawa o Władzach Walii, Ustawa o Władzach Szkocji. Ustawa o Władzach Północnej Irlandii. Projekt Ustawy o Samorządach (2000).	W toku	Wprowadzenie ekologicznego systemu podatkowego: CCL (2001). Ulgi i zwolnienia podatkowe w celu przeprowadzenia programu odnowy miast.	Włączenie zasad zrównoważonego rozwoju do współpracy na rzecz rozwoju.

W tym samym czasie Holandia i Niemcy kończyły dopiero opracowywanie swoich własnych planów, chociaż kraje te mają duże doświadczenie w opracowywaniu planów działań związanych z ochroną środowiska. Zarówno Kanada, jak i Wielka Brytania przedstawiły plany strategiczne sformułowane przez premiera i dotyczące przede wszystkim działań rządu.

W większości krajów — zamiast szeregu szczegółowych aktów prawnych — podstawę zaangażowania całego społeczeństwa stanowią ogólne wytyczne. Kanadyjski raport „Jak utworzyć rząd przyjazny środowisku” oraz dokument zawierający strategię działania Wielkiej Brytanii „Lepsza jakość życia — strategia zrównoważonego rozwoju dla Wielkiej Brytanii” odgrywają podobne role w dążeniu do poprawy spójności działania różnych organów władzy oraz w dążeniu do włączenia kwestii zrównoważonego rozwoju do procesu podejmowania decyzji. Raport władz federalnych Kanady, który władze te zgodnie z prawem muszą przedstawić, zawiera także — poza pomysłami jak osiągnąć, aby działania władz federalnych były bardziej przyjazne środowisku — szczegółowe strategie dla poszczególnych ministerstw oraz cele ich działań mających doprowadzić do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Cele poszczególnych ministerstw muszą być realizowane z nastawieniem na osiągnięcie konkretnego rezultatu. Cele te muszą mieć też charakter całościowy. Oznacza to, że zaangażowanie poszczególnych ministerstw w sprawę zrównoważonego rozwoju powinno być też widoczne w ich wewnętrznych działaniach. Warto zauważyć, że owo zaangażowanie realizowane jest głównie poprzez nastawienie resortów na politykę ochrony środowiska jako siły napędowej.

Zwykle kraje faworyzowały postęp w konkretnych sektorach, przeważnie tych, w których z powodu problemów w kraju i obietnic złożonych na szczeblu międzynarodowym trzeba było działać niezwłocznie, jak transport, rolnictwo, czy sektor energetyczny. Liczba inicjatyw obejmujących wiele sektorów, realizujących zasadę „potrójnej linii podstawy” wciąż jest dość ograniczona, chociaż mogłyby one lepiej służyć realizacji wyzwania zrównoważonego rozwoju: Wielka Brytania rozpoczęła program ożywiania miast, próbując połączyć społeczne, ekologiczne i gospodarcze aspekty urbanizacji. Doświadczenia kanadyjskie wskazują, że optymistyczne próby podporządkowania w ograniczonym czasie każdego działania zrównoważonemu rozwojowi okazały się niemożliwe do zrealizowania z powodu złożoności tych problemów.

Kraje, o których mowa w tych analizach, starały się okazać swoją chęć działania na różne sposoby. Najczęściej było to tworzenie między-ministerialnych grup złożonych z przedstawicieli różnych ministerstw, takich jak „Zielony” Rząd w Niemczech, Rada Ministrów ds. Ochrony Środowiska na Świecie w Japonii czy Komisja „Zielonych” Ministrów w Wielkiej Brytanii. Grupy te mają zagwarantować, że polityka dotycząca zrównoważonego rozwoju będzie obecna na poziomie władz centralnych jako temat wspólny dla wszystkich ministerstw. W przypadku Niemiec i Wielkiej Brytanii, osoby zajmujące się w poszczególnych resortach kwestią zrównoważonego rozwoju spotykają się z wysoko postawionymi w rządzie politykami. Holenderskie Ministerstwo ds. Mieszkalnictwa, Zagospodarowania Przestrzennego i Ochrony Środowiska (VROM) jest wiodącą

agencją rządową w sprawach związanych ze zrównoważonym rozwojem. VROM odpowiada za koordynację Krajowej Polityki Ochrony Środowiska (NEPP) w zaangażowanych w ten program ministerstwach i uważane jest za bardzo doświadczoną instytucję w kwestiach związanych ze zrównoważonym rozwojem.

Dodatkowo, oprócz działań na szczeblu ministerialnym i rządowym, utworzono też inne jednostki mające za zadanie poprawienie integracji w poziomie. Wszystkie kraje wykazały dużą aktywność w tworzeniu wyspecjalizowanych instytucji, niezależnych lub powiązanych z organami władzy, realizujących cele dotyczące integracji i zrównoważonego rozwoju, a jednocześnie nie tworzą raczej nowych odrębnych resortów. Te nowe, różne jednostki odzwierciedlają też różne spojrzenia na wyzwania, jakie niesie ze sobą chęć osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Instytucje te mogą zajmować się konkretnymi sprawami, tak jak Kanadyjska Agencja ds. Oceny Stanu Środowiska, do której zadań należy badanie wpływu różnych czynników na środowisko, i która stanowi ciało doradcze władz federalnych. Niezależne instytucje, takie jak różne rady krajowe ds. zrównoważonego rozwoju, stanowią forum dyskusyjne zrzeszające wiele grup, a ich zadaniem jest inicjowanie publicznych debat i doradzanie organom władzy w kwestiach wyboru odpowiedniej polityki.

Nowością jest utworzenie stanowiska Kanadyjskiego Komisarza ds. Ochrony Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju. Ten niezależny urząd federalny odpowiedzialny jest za przedkładanie parlamentowi federalnemu corocznego „zielonego” raportu dotyczącego skuteczności działań podjętych przez władze federalne w związku z ochroną środowiska i zrównoważonym rozwojem, a zwłaszcza dotyczącego wdrażania i osiągania przez rząd celów związanych ze zrównoważonym rozwojem. Komisarz nie tylko monitoruje rząd, ale może też zalecać lepsze sposoby działania. W Wielkiej Brytanii powołano w Izbie Gmin Komisję ds. Nadzoru Polityki Ochrony Środowiska, która odgrywa podobną rolę w kontrolowaniu i monitorowaniu postępów władz oraz zalecaniu lepszych sposobów działania. Jednak władze nie mają żadnego obowiązku ustawowego obligującego je do przestrzegania tych zaleceń.

W Wielkiej Brytanii, oprócz Komisji „Zielonych” Ministrów, za spójne zarządzanie w konkretnych resortach odpowiedzialna jest także Sekcja ds. Unowocześniania Metod Działania. Chociaż sekcja ta nie jest bezpośrednio zaangażowana w kwestie związane ze zrównoważonym rozwojem, to jednak spoczywa na niej obowiązek czuwania nad ogólną spójnością polityki prowadzonej przez resorty, co jest określane jako „Połączony Rząd”.

Integracja pionowa

Niezależnie od różnego zakresu autonomii i kompetencji, władze regionalne realizują zadania mające bezpośredni wpływ na zrównoważony rozwój, a są to zadania związane z urbanistyką, transportem lokalnym, systemem kanalizacji, zbieraniem odpadów i siecią wodociagową. Dlatego też wdrażanie programów międzynarodowych, takich jak np. „Agenda 21”, wymaga dobrego współdziałania władz na różnych szczeblach, w tym władz centralnych oraz władz lokalnych. W Japonii rząd wspiera inicjatywy lokalne związane z „Agendą 21” i w tej chwili funkcjonuje przynajmniej 28 lokalnych programów „Agenda 21” w 47 prefekturach i 12 miastach-metropoliach, w które zaangażowane jest około 73 procent ludności. Rząd pomaga władzom lokalnym, jeśli te z własnej woli podejmują niezależne działania związane z ochroną środowiska, np. angażują się w lokalne programy „Agenda 21” lub we współpracę międzynarodową na szczeblu samorządów. Samorządy są bezpośrednio zaangażowane we wdrażanie ustaw, rozporządzeń i wytycznych, a także w obserwację, pomiary i kontrolę stanu zanieczyszczenia i innych elementów związanych z ochroną środowiska.

Wszystkie kraje starały się poprawić pionową integrację prowadzonej polityki po to, aby lepiej radzić sobie z wdrażaniem celów związanych ze zrównoważonym rozwojem na różnych szczeblach zarządzania. W zależności od stopnia konstytucyjnej autonomii, jaką miała dana władza regionalna, pojmowanie równowagi pomiędzy celem, jakim jest integracja prowadzonej polityki na różnych poziomach (krajowym, regionalnym i lokalnym), a potrzebą chronienia autonomii regionu, było bardzo zróżnicowane. W krajach federalnych i zdecentralizowanych troszczono się o poprawę funkcjonowania mechanizmów, od których zależy spójność polityki, podczas gdy w krajach, których ustrój jest tradycyjnie scentralizowany — jak np. Japonia czy Wielka Brytania — zasadniczą kwestią było zapewnienie, że działania na rzecz zrównoważonego rozwoju mogą być podejmowane przez władze regionalne.

Zapewnienie prawidłowej równowagi pomiędzy potrzebą włączenia celów związanych z polityką zrównoważonego rozwoju w działania władz na wszystkich szczeblach, ochroną autonomii regionów w celu sprostania wymogom konstytucyjnym czy prawnym oraz potrzebą realizacji idei zrównoważonego rozwoju w społeczności lokalnej jest niewątpliwie zadaniem trudnym. Oczywiście ta sprzeczność priorytetów w większym stopniu dotyczy krajów federalnych, gdzie podział obowiązków pomiędzy władzami na różnych szczeblach jest ustalony w sposób sztywny.

Stosunki pomiędzy władzami krajowymi i regionalnymi w kwestiach krytycznych z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju są czasem problematyczne, zwłaszcza w krajach federalnych. Przykładowo, w Kanadzie spory kompetencyjne, zwłaszcza dotyczące prawa do zasobów naturalnych i do rozporządzania nimi, pogarszają relacje pomiędzy władzami federalnymi i władzami prowincji. Tak jak w pozostałych krajach OECD, tak i w pięciu analizowanych krajach następowała decentralizacja odpowiedzialności i przesunięcie procesu podejmowania decyzji w wielu kluczowych sprawach na szczebel regionalny po to, aby poprawić efektywność działania. Chociaż główne argumenty za decentralizacją były natury politycznej i wiązały się ze zrównoważonym rozwojem, to potrzeba efektywniejszego sprostania celom polityki zrównoważonego rozwoju mogła być też ważnym czynnikiem. Najnowszą inicjatywą był proces decentralizacji w Wielkiej Brytanii (por. ramka nr 1).

Jednak głównym czynnikiem ograniczającym wdrażanie zrównoważonego rozwoju na różnych szczeblach władzy jest ciągle fakt, że tradycyjne mechanizmy koordynacji nie pomagają w tworzeniu spójnych programów działań, w które zaangażowane byłyby władze różnego szczebla. W Niemczech obowiązek wdrażania zrównoważonego rozwoju jest częścią polityki ochrony środowiska, za którą są odpowiedzialne zarówno władze federalne, jak i regionalne. Jednym z głównych instrumentów wspierających spójność polityki jest Konferencja Ministrów Ochrony Środowiska władz federalnych i władz poszczególnych *landów*.

Ramka nr 1. **Decentralizacja i zrównoważony rozwój w Wielkiej Brytanii**

Rząd centralny przekazał obowiązki związane ze zrównoważonym rozwojem powstałym ostatnio zgromadzeniom regionalnym Północnej Irlandii, Walii oraz parlamentowi Szkocji i ich regionalnym agencjom rozwoju, a także władzom miasta Londynu. Nowe zgromadzenia będą musiały nie tylko dążyć do osiągnięcia celów gospodarczych, lecz mają także monitorować działania związane ze zrównoważonym rozwojem na poziomie regionalnym. Rząd centralny Wielkiej Brytanii poszerzył zakres odpowiedzialności tych organów w celu promowania pomyślnego rozwoju w gospodarce, kwestiach społecznych i ochronie środowiska. Projekt Ustawy o Samorządach (2000) wymaga od wszystkich samorządów opracowania lokalnych programów „Agenda 21”. Jednak to rząd centralny wciąż ma znaczący wpływ na tworzenie strategii działań związanych ze zrównoważonym rozwojem na poziomie regionalnym i lokalnym dzięki swoim biurom regionalnym (Biura Rządu). Aby ułatwić tworzenie strategii działań związanych ze zrównoważonym rozwojem na poziomie regionalnym i lokalnym, organizacje zrzeszające przedstawicieli władz lokalnych opracowały listę z wytycznymi dotyczącymi sposobu podejmowania decyzji związanych ze zrównoważonym rozwojem na poziomie władz lokalnych, kładąc szczególny nacisk na politykę budżetową.

Z powodu braku całościowego podejścia do kwestii zrównoważonego rozwoju, a także z tego powodu, że kwestia ta zajmuje dalekie pozycje w programach działań polityków, wciąż nie ma formalnych instrumentów koordynacji działań na szczeblu centralnym i regionalnym, wyraźnie odnoszących się do polityki związanej ze zrównoważonym rozwojem. Sytuacja wygląda nieco inaczej w przypadku drugiego kraju federalnego, który został tu przeanalizowany — Kanady. Pełną koordynację na szczeblu federalnym i regionalnym zakłada stosunkowo duża autonomia kanadyjskich prowincji. Koordynacja działań dotyczy kwestii szczególnych, takich jak rybołówstwo czy zmiana klimatu (utworzono Federalne Biuro ds. Zmiany Klimatu). Instrumenty koordynacji działań są przedmiotem długich negocjacji pomiędzy władzami federalnymi a władzami prowincji. Chociaż niektóre prowincje są aktywne w tworzeniu i wdrażaniu strategii związanych ze zrównoważonym rozwojem, to nie wszystkie są zaangażowane w takim samym stopniu, co jest przyczyną istniejących różnic.

Jedną z największych trudności we wdrażaniu celów zrównoważonego rozwoju związana jest z istniejącymi barierami, które przeszkadzają we współpracy władz na poszczególnych szczeblach. Kraje, w których panuje ustrój federalny, takie jak Niemcy czy Kanada, zdają się mieć więcej problemów niż kraje jednolite: Japonia, Wielka Brytania i Holandia. Główną przyczyną jest po części większa mozaika politycznych interesów w przypadku ustroju państw federalnych, co musi mieć odzwierciedlenie w procesie podejmowania decyzji. Częściowo jest to też spowodowane charakterystycznym brakiem elastyczności w funkcjonowaniu instytucji. W Kanadzie powstaje wiele inicjatyw i programów, prowadzonych przez ministerstwa na szczeblu federalnym, mających pomóc Kanadyjczykom w podejmowaniu na poziomie lokalnym decyzji związanych ze zrównoważonym rozwojem.

Główne narzędzia służące spajaniu działań

Badania krajów wskazują na wykorzystanie różnych narzędzi, mających przyczynić się do większej spójności polityki. Są to:

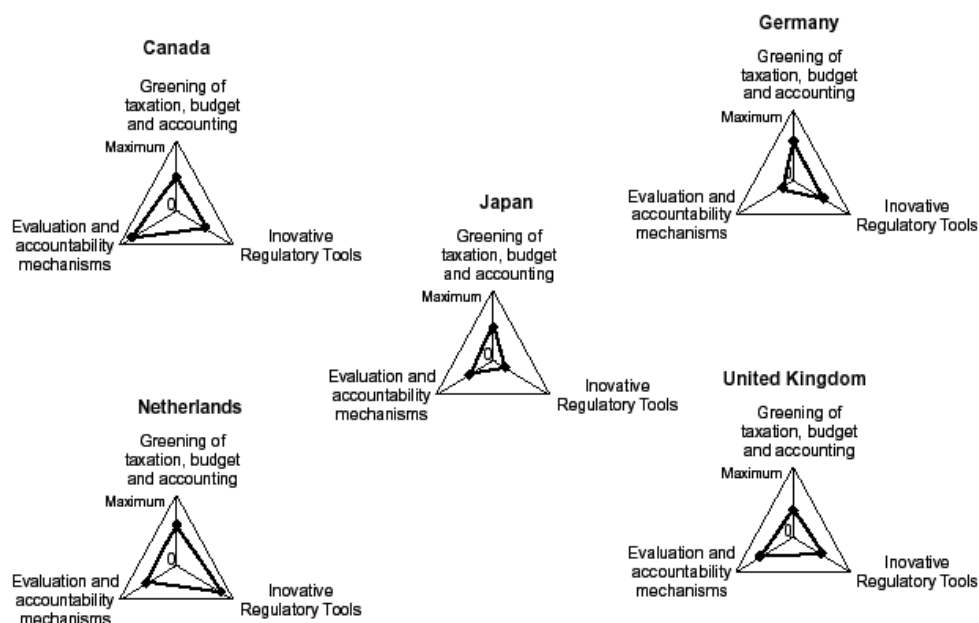
- Uwzględnienie kwestii ochrony środowiska w tworzeniu polityki finansowej i budżetu
- Uwzględnianie kwestii ochrony środowiska w działaniach rządu
- Systemy zarządzania działaniami
- Analiza zagrożeń środowiska
- Ocena działań i systematyczna analiza korzyści i kosztów
- Mechanizmy odpowiedzialności

Większość z tych narzędzi nie była ani często wykorzystywana ani stosowana systematycznie, poza pewnymi specyficznymi regulacjami prawnymi. Interesujący jest fakt, że badane kraje, z wyjątkiem Japonii, wprowadziły nowe zasady prawne skłaniające raczej do zawierania porozumień z grupami docelowymi, a nie będące bezpośrednimi regulacjami prawnymi. Dobrowolne Umowy dla Środowiska (VAE) oraz umowy negocjowane (zobowiązania) są szczególnie popularne w krajach o złożonym procesie ustawodawczym i skomplikowanym systemie konsultacji społecznych, takich jak Niemcy czy Holandia. Wyjątek jaki stanowi Japonia można wyjaśnić powołując się na tradycyjny, duży stopień centralizacji, który odnosi się też do kwestii integracji i wdrażania działań na rzecz zrównoważonego rozwoju. Przykładowo, tradycyjne podejście do ograniczenia zanieczyszczenia to podejście „zarządzaj i kontroluj” oparte na zestawie ustaw i rozporządzeń zawierających wytyczne administracji. Ten system uważany jest wciąż za skuteczny i potrzebny w wielu dziedzinach, np. w kwestii ustalania i egzekwowania norm zanieczyszczenia powietrza. Jednak nawet w Japonii poszukuje się innych narzędzi i instrumentów po to, aby zrekomensować słabe punkty tradycyjnego systemu, takie jak dotacje czy ulgi bądź zwolnienia podatkowe.

W Niemczech landy wybrały takie właśnie podejście. Bawaria przoduje we współpracy z grupami przedsiębiorców, a rząd bawarski preferował tworzenie „sojuszy dla środowiska”, na które składały się programy ochrony środowiska i inne działania. Jednocześnie ta strategia pozwoliła zmniejszyć bezpośredni nadzór władz.

Holandia opracowała system negocjowanych umów („porozumień”) zawieranych przez władze i grupy docelowe po to, aby wdrażać NEPP. W odróżnieniu od systemu umów dobrowolnych wykorzystywanego w Niemczech, zobowiązania te mają podstawy prawne określone w NEPP, a ich status jest określony w rozporządzeniach rządu. Poziom negocjacji zależy od zaangażowanych stron i od przedmiotu negocjacji. Zobowiązania można negocjować albo na poziomie całego przemysłu, albo konkretnego sektora, albo na poziomie danego zakładu, i w zależności od tego zaangażowane będą władze centralne, regionalne lub lokalne. Umowy mówią o ramach czasowych i o strategiach wdrażania programu nadzoru nad zanieczyszczeniem środowiska. Owa elastyczność we wdrażaniu prawa pozwala na indywidualne podejście do kształtowania polityki ochrony środowiska i jest istotnym narzędziem zdobywania poparcia i akceptacji dla NEPP ze strony sektora prywatnego.

Figure 1. Priority Policy Tools



Rys. nr 1. Najważniejsze narzędzia działań

Kanada, Holandia, Japonia, Niemcy, Wielka Brytania

Greening of taxation, budget and accounting

Innovative regulatory tools

Evaluation and accountability mechanisms

Maximum

Uwzględnienie ochrony środowiska w systemie podatkowym, budżecie i finansach publicznych

Innowacyjne regulacje prawne

Mechanizmy oceny i odpowiedzialności

Maksimum

Istnieją pewne obawy związane z rosnącą popularnością umów, w których negocjacom podlega obowiązujące prawo w zakresie ochrony środowiska i sposób jego wdrażania. Chociaż konkretne regulacje prawne wydane przez rząd określają podstawę prawną, udział stron trzecich i przejrzystość porozumień, to jednak wciąż istnieją w społeczeństwie obawy, że zobowiązania umowne mogą być wykorzystane do obejścia parlamentu i że mogą mieć one negatywny wpływ na konkurencję między przedsiębiorstwami.

Oprócz tych działań, podejmowano mniejsze lub większe wysiłki, aby uwzględnić ochronę środowiska w systemie podatkowym, w budżecie i w finansach publicznych, jak również w działaniach rządu (por. tabela nr 3).

Konkretne mechanizmy odpowiedzialności w zakresie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju wciąż są w fazie kształtowania się, chociaż wprowadzono pewne instrumenty sprawozdawcze i narzędzia służące kontrolowaniu przejrzystości działań. Interesujące jest to, że obszerność kwestii zrównoważonego rozwoju spowodowała, iż wiele krajów nie wprowadziło konkretnych rozwiązań legislacyjnych i nadzoru prawnego. Co za tym idzie, zrównoważony rozwój jako taki nie jest kategorią prawną w badanych krajach, choć prawodawstwo dotyczące kwestii społecznych i ochrony środowiska jest tam bardzo rozwinięte. Jednak pewne mechanizmy sprawozdawcze zostały wprowadzone. Jako jedną z najbardziej obiecujących innowacji należy tu wymienić raport Komisarza. Raport ten, przedstawiany corocznie parlamentowi, jest udostępniany opinii publicznej, co zapewnia nadzór nad procesem kierowania zrównoważonym rozwojem. Przypadek Wielkiej Brytanii, która także wprowadziła pewne mechanizmy sprawozdawcze, jest trochę inny. Chociaż sprawozdanie dotyczące strategii rządu jest podstawą podejmowania decyzji w dziedzinie zrównoważonego rozwoju, nie istnieje niezależna instytucja, która mogłaby narzucać zmiany w polityce, taka jak kanadyjski Komisarz.

Możliwość utworzenia wiarygodnych wskaźników do przeprowadzenia analizy korzyści i kosztów oraz do oceny sytuacji stanowiąc będzie główne praktyczne narzędzie pozwalające na poprawę odpowiedzialności za działania. Wszystkie kraje czynią wysiłki w tym kierunku. W Niemczech, podjęto np. ważne kroki w celu utworzenia i wdrożenia wskaźników stanu środowiska, takich jak Rachunek Gospodarki i Środowiska (*Umweltökonomische Gesamtrechnung*), który integruje dane gospodarcze z danymi o obciążeniu środowiska, dotyczącymi np. emisji szkodliwych substancji, utylizacji surowców i zużycia energii oraz zanieczyszczenia gleby.

II. Rola społeczeństwa obywatelskiego: skuteczne angażowanie wszystkich obywateli

Jednym z kluczowych aspektów zrównoważonego rozwoju jest zdolność zrównoważenia modeli produkcji i konsumpcji. Rola rządu we wspieraniu zrównoważonej produkcji i konsumpcji bywa często przedmiotem dyskusji, a w skład różnych instrumentów wynikających z doświadczeń badanych krajów wchodzi m. in. instrumenty prawne oraz ulgi i zwolnienia podatkowe. Jedną z pożytecznych chociaż o ograniczonym zasięgu inicjatyw, jaką podjęły badane kraje, było „dawanie przykładu” poprzez uwzględnianie kwestii ochrony środowiska w działaniach rządu (por. tabela nr 3).

Table 3. Selected tools for greening of government

	Canada	Germany	Japan	Netherlands	United Kingdom
Greening of taxation, budgets and accounting	Proposals made by NRTEE to green 2000 budgets were used as a basis for improving the sustainability of the federal budget.	Within the Ministry of Finance, the concept of sustainability was applied mainly to the long-term consolidation of the budget.	-	Green budgeting considered a key challenge for the future. New tax system (from 1 January 2001). The objectives of this revision include the promotion of sustainable economic development ("greening"). Also introduced an outcome and output focussed budgeting and management approach involving all government agencies.	The 2001 Budget announced a substantial wide-ranging package of fiscal measures aimed at bringing about an urban revival. The Budget measures are also complemented by local taxation measures included for consultation in the Local Government Finance Green Paper – including Town Improvement Schemes and a local tax reinvestment programme.
Greening government operations	Federal Greening of Government Initiative: all departments to integrate environmental considerations into their operations and put in place environmental management systems. Various efforts focussing on: - Energy consumption - Water consumption - Waste management - Fleet and transport - Government buildings and facilities.	"Climate Protection Programme" comprising over 150 measures including: - massive promotion of renewable energies; - "Green" targets (2001) "Energy Strategy for Transport" and "Integrated Transport Policy" proposed by the Ministry (2000); - integration of construction and physical planning laws (1997); - amendment of the Spatial Planning Act to include reference to sustainability; - comprehensive recycling of demolition waste.	- Action Plan for Greening Government Operations (June 1995). Requires use of recycled paper; energy-saving equipment; introduction of lower-emission vehicles; reduction of carbon dioxide emissions. - Law on the Promotion of Procurement of Eco-friendly Goods and Services by the State and other Entities (2000)	Key challenge for the future will be to: improve green procurement. Barriers to green procurement include: low awareness and motivation, lack of knowledge of possible options; budgetary constraints and technical barriers; deficits in decentralised purchasing.	The 1999 and 2000 reports of the Green Ministers Committee set out its achievements and future work programme including: - The agreement of a Model Policy Statement for Greening Operations accompanied by a Model Improvement Programme (almost all Departments now have their own green housekeeping strategies). - Targets for energy efficiency and waste recovery, as well as green transport plans for Executive Agencies and Government Officers for the Regions. - Provision of assistance to Departments on implementing Environmental Management Systems (EMSs), including issuing a guide, holding a major seminar, setting up a telephone helpdesk and establishing call-off contracts for consultancy advice. - Joint DETR (DEFRA) and HMT guidance to clarify the opportunities for Departments to take into account the environmental impacts of purchasing decisions through their procurement policies. - Advice to Departments on environmental appraisals of policies.

Tabela nr 3. Wybrane mechanizmy zmierzające do uczynienia rządów bardziej przyjaznymi środowisku

	Kanada	Niemcy	Japonia	Holandia	Wielka Brytania
Uwzględnienie ochrony środowiska w systemie podatkowym, budżecie i finansach publicznych	Propozycje Krajowego Okrągłego Stołu ds. Gospodarki i Ochrony Środowiska (NRTEE) aby uwzględnić kwestie ochrony środowiska w budżecie na rok 2000 zostały wykorzystane do poprawy zrównoważenia budżetu federalnego.	W Ministerstwie Finansów idea zrównoważenia znalazła zastosowanie głównie w długoterminowej konsolidacji budżetu.	–	Kształtowanie budżetu przyjaznego środowisku uważane jest za największe wyzwanie w przyszłości. Nowy system podatkowy (od 1 stycznia 2001). Wśród celów tego zweryfikowanego systemu znalazła się m.in. promocja zrównoważonego rozwoju gospodarczego (uwzględnienie ochrony środowiska). Wprowadzono też we wszystkich agencjach rządowych elementy zarządzania oraz oparte na wynikach podejście do tworzenia budżetu.	W budżecie na rok 2001 ogłoszono pakiet istotnych instrumentów fiskalnych o dużym zasięgu, które mają na celu doprowadzić do ożywienia miast. Instrumenty budżetowe uzupełniają też lokalne instrumenty systemu podatkowego i są zawarte w celu ich konsultacji w Propozycji Reformy Finansów Władz Lokalnych — zawierającym Program Poprawy Sytuacji w Miastach i program reinwestowania lokalnych podatków.
Uwzględnienie ochrony środowiska w działaniach rządu	Federalna Inicjatywa dotycząca Uwzględnienia Ochrony Środowiska przez Rząd: wszystkie resorty mają włączyć kwestię ochrony środowiska do swoich działań i uruchomić systemy ochrony środowiska.	„Program ochrony klimatu” zawierający ponad 150 różnych działań, w tym m.in.: – szeroka promocja energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych; – „Zielone” cele (2001) „Strategia energetyczna dla transportu” i “Zintegrowana polityka transportowa” zaproponowane przez Ministerstwo (2000); – integracja ustaw dotyczących budownictwa i zagospodarowania	– Plan działań zmierzających do uwzględnienia ochrony środowiska w funkcjonowaniu rządu (czerwiec 1995). Należy używać papieru z recyklingu; sprzętu oszczędzającego o energię;	Głównym zadaniem na przyszłość jest: promocja zakupów ekologicznych. Bariere dla zakupów ekologicznych stanowią: niska świadomość i motywacja, brak informacji o możliwościach wyboru; ograniczenia finansowe i bariery techniczne; niedostatki w decentralizowanym systemie zakupów.	Sprawozdania Komisji Zielonych Ministrów z lat 1999 i 2000 określają dokonania Komisji i program pracy na przyszłość, w tym: – uzgodnienie Postanowienia o Modelowym Programie Działań na rzecz Ochrony Środowiska wraz z Programem Wzorcowej Poprawy (w tej chwili prawie wszystkie ministerstwa mają własne strategie resortowe); – określenie celów do osiągnięcia w dziedzinie wydajnego wykorzystania energii i odzyskiwania odpadów, jak również plany ekologicznego transportu dla instytucji związanych z władzą wykonawczą i urzędników rządowych w regionach; – pomoc dla ministerstw we wdrażaniu Systemów Ochrony Środowiska (EMS), w tym wydanie

<p>Wysiłki mają koncentrować się na:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zużyciu energii – Zużyciu wody – Przetwarzaniu odpadów – Transporcie wodnym i naziemnym – Budynkach rządowych i zapleczu rządowym. 	<p>przestrzeni (1997);</p> <ul style="list-style-type: none"> – poprawka do Ustawy o Zagospodarowaniu Przestrzennym celem umieszczenia w niej wzmianki o zrównoważonym rozwoju; – szeroko zakrojony program przetwarzania odpadów z rozebranych budynków. 	<p>wprowadzić pojazdy o niskiej emisji spalin;</p> <ul style="list-style-type: none"> ograniczyć emisję dwutlenku węgla. – Ustawa o promowaniu zakupu przez instytucje państwowe i inne towarów i usług przyjaznych środowisku (2000) 		<p>przewodnika, organizacja seminarium o istotnym znaczeniu, utworzenie możliwości konsultacji z ekspertem przez telefon, ustanowienie odwoływalnych kontraktów usługi doradztwa;</p> <ul style="list-style-type: none"> – doradztwo zorganizowane wspólnie przez DETR (DEFRA) i przedstawicieli gałęzi przemysłu, w których wykorzystuje się szkodliwe materiały (HMT) w celu uświadomienia ministerstwu możliwości brania pod uwagę wpływu ich decyzji o nabywanych towarach i usługach (w ramach programu zakupów) na środowisko; – doradztwo dla ministerstw dotyczące oceny programu ich działania z punktu widzenia ochrony środowiska.
---	---	---	--	---

Skuteczna próba doprowadzenia do zmiany modelu produkcji i konsumpcji jest szczególnym wyzwaniem, jeśli weźmiemy pod uwagę potrzebę zrównoważenia priorytetów rozwoju ekologicznego oraz rosnącego zapotrzebowania społeczeństwa na dobra konsumpcyjne i wyższy standard życia (wynikające z bardziej indywidualistycznych stylów życia). W jaki sposób np. pogodzić społeczne zapotrzebowanie na większą ilość samochodów osobowych i domów z celami związanymi ze zrównoważonym rozwojem? Trudności, jakie napotykamy próbując zapobiec dalszej degradacji środowiska są dowodem na to, jak trudno jest wprowadzać zmiany. Do osiągnięcia tego celu konieczne są: powszechne zrozumienie, że dotychczasowy styl życia nie jest już możliwy, oraz zaangażowanie i wysiłek ze strony całego społeczeństwa.

Wymaga to choćby minimalnego konsensusu co do tego, jaki jest podstawowy wybór, pomimo że konflikt opinii jest często źródłem sprzeczności interesów gospodarczych, ekologicznych i społecznych. Większość krajów testowała obiecujące rozwiązania przedstawione w tych analizach, głównie w sektorach rolnictwa i rybołówstwa, po części dlatego, że rząd położył duży nacisk na osiągnięcie minimalnego chociażby konsensusu. Ten konsensus mógłby być trudny do osiągnięcia w innych sektorach, ważniejszych z punktu widzenia gospodarki. Główną cechą większości systemów pozostaje ogólny problem utworzenia systemowych metod postępowania przy rozwiązywaniu sporów pomiędzy rządem, przedsiębiorcami, a pozostałą częścią społeczeństwa. Tak jak zostało to podkreślone w analizie przypadku Japonii — „Jedną z głównych przeszkód w osiągnięciu zrównoważonego rozwoju jest problem zastąpienia retoryki „rozwiązań dobrych dla wszystkich”, których raczej nie znajdziemy, wysiłkami na rzecz wypracowania odpowiednich technik arbitrażu do rozwiązywania sporów”.

Rozwijanie stosunków pomiędzy rządem a sferą biznesu

Oczekuje się, że bardzo istotną rolę będą miały wspólne przedsięwzięcia rządu i przedsiębiorców. We wszystkich krajach istnieją od dawna ugruntowane formalne związki pomiędzy rządem i sektorem prywatnym, które mają na celu wspieranie rozwoju gospodarczego. Jednak dostosowanie tych mechanizmów do wspierania zrównoważonego rozwoju wymaga dużego wysiłku. Wskazuje to na potrzebę ukształtowania się nowej postawy zarówno ze strony przedsiębiorców, jak i rządu, aby móc odejść od logiki „lobbingu” — która może doprowadzić albo do „zmowy”, albo do konfliktów pomiędzy rządem a sektorem prywatnym — do logiki racjonalnego „współdziałania” otwartego też na inne interesy np. natury społecznej i ekologicznej.

Niezbędna jest zatem odnowa stosunków pomiędzy rządem a organizacjami ekologicznymi i społecznymi. Pewne organizacje neutralne mogłyby tutaj odegrać rolę „koordynatora”. W Kanadzie, wspomaganie realizacji założeń zrównoważonego rozwoju w skali globalnej zajmuje się Międzynarodowy Instytut ds. Zrównoważonego Rozwoju (IISD). Celem tej organizacji jest przyczynianie się do zrównoważonego rozwoju poprzez promowanie zaleceń dotyczących handlu

zagranicznego, instrumentów gospodarczych, zmiany klimatu i wykorzystania zasobów naturalnych. Organizacja ta prowadzi negocjacje na szczeblu międzynarodowym i sporządza z nich sprawozdania (wykorzystując Internet), a także angażuje się w tworzenie wspólnych przedsięwzięć Północy i Południa i realizację zaleceń przy współpracy z partnerami na całym świecie. Adresatami jej działań są rząd, przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe. Istotnym osiągnięciem IISD było rozwinięcie obiecującej współpracy z przedsiębiorcami i z rządem. Od 1995 roku także niemieckie *landy* podjęły różne kroki w celu zwiększenia dbałości o środowisko na poziomie firm. Bawaria była pierwsza, a większość *landów* poszła za jej przykładem, tworząc różne formy współpracy pomiędzy instytucjami państwowymi a sferą biznesu. Ogólnie rzecz ujmując, taka współpraca ma na celu wprowadzenie działań na rzecz ochrony środowiska, oraz nadzoru nad działalnością na poziomie firm, zgodnie z Europejskim Programem Ochrony Środowiska i Nadzoru (EMAS), przy jednoczesnym zmniejszeniu bezpośredniej odpowiedzialności władz zajmujących się ochroną środowiska.

Jedną z pozytywnych przemian, jakich doświadcza większość krajów, jest wchłonięcie idei zrównoważonego rozwoju przez sferę biznesu, niezależnie od zachęt ze strony rządu. Sektory, które kojarzą nam się z zanieczyszczeniem środowiska, takie jak zakłady chemiczne, energetyka, przemysł celulozowo-papierniczy itd., kierując się głównie potrzebą jawienia się obywatelom jako „czystsze” angażują się, aby przeistoczyć swoją działalność w bardziej przyjazną środowisku. W ciągu ostatnich kilku lat organizacje zrzeszające przedstawicieli poszczególnych gałęzi przemysłu pomagały tworzyć coraz to nowe dobrowolne programy, obejmujące całe gałęzie przemysłu oraz pomagały zawierać dobrowolne umowy na rzecz ochrony środowiska. Dobrowolne działania ze strony przemysłu i systemy ochrony środowiska, takie jak ISO 14001, wraz z rozwijającym się ruchem obywatelskim „konsument przyjazny środowisku”, są zatem ważnym krokiem w kierunku połączenia przez rozwijający się handel zagraniczny działalności gospodarczej i ochrony środowiska na skalę globalną. Jednak rzeczywiste efekty tych działań nie zawsze są wyraźnie widoczne i brakuje ich oceny.

Głównymi elementami występującymi na płaszczyźnie pomiędzy rządem a sferą biznesu są system prawny i system kontroli utworzone przez rząd. Kontrole z pewnością nie powinny szkodzić rozwojowi gospodarczemu, lecz jednocześnie ważnym czynnikiem sukcesu jest zapewnienie, że do zagadnień ekologicznych i społecznych przywiązuje się należyta wagę w całym sektorze prywatnym. W większości krajów panuje przekonanie, że tradycyjne regulacje prawne, nawet jeśli wypracowano je w porozumieniu z przedsiębiorcami, nie są w pełni dostosowane do charakteru niektórych zadań związanych ze zrównoważonym rozwojem. Większość inicjatyw obracała się wokół „umów dobrowolnych”. Powodzenie tych narzędzi zależy przeważnie od ich wiążącego charakteru. Okazało się też, np. w

Holandii, że system licencjonowania powinien być wykorzystywany w sposób elastyczny zgodnie z chęcią współpracy, jaką wykazuje sama firma. W przypadku niektórych firm rząd powinien pozostać przy wydawaniu instrukcji; w przypadku innych — np. gdy firmy wypracowały efektywny system ochrony środowiska — powinien dawać więcej swobody.

Zostały też wskazane niektóre przykłady zaangażowania związków zawodowych. W Niemczech, w 1999 roku, DGB przedstawiło inicjatywę włączenia kwestii ochrony środowiska do programu Przymierze na rzecz Pracy (*Bündnis für Arbeit*) — neokorporacjonistycznego forum dialogu pomiędzy rządem, związkami zawodowymi i przedstawicielami przemysłu, zapoczątkowanego w 1996 roku — które odrodziło się w roku 1998, koncentrując się na kwestiach zatrudnienia, edukacji, szkolenia i konkurencyjności. DGB przedstawiło prawie osiemdziesiąt propozycji, jak połączyć sprawę zatrudnienia z ochroną środowiska.

Rozszerzanie udziału na ogół społeczeństwa

Wszystkie analizy przypadków podkreśliły również rolę obywateli oraz potrzebę zmiany tradycyjnych relacji panujących między rządem, różnorodnymi grupami i jednostkami w celu osiągnięcia efektywnej integracji politycznej celów środowiskowych, gospodarczych i socjalnych. Główną koncepcją wdrażania zrównoważonego rozwoju jest zaangażowanie obywateli, których udział można przedstawić w dwóch formach. Pierwsza z nich to udział grup reprezentatywnych tzw. „udziałowców”. Są to osoby normalnie zaangażowane w tworzenie programów poprzez organy doradcze, np. Kanadyjski Narodowy Okrągły Stół ds. Środowiska lub Rady Narodowe ds. zrównoważonego Rozwoju, tak jak ma to miejsce w Niemczech, Japonii czy Wielkiej Brytanii. Niektóre departamenty rządowe powołały również organy, w skład których wchodzi udziałowcy, pełniące funkcje doradcze w sprawach pewnych konkretnych kwestii sektorowych, tak jak ma to miejsce w Niemczech i w Wielkiej Brytanii. W analizach nie przedstawiono szczegółowo zasad, na podstawie których wybiera się protagonistów doradztwa i uczestnictwa. Jednak wspólnym trendem jest dążenie do umożliwiania szerszej społeczności uczestnictwa w debacie politycznej zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Zrównoważony rozwój mógłby wręcz odgrywać rolę katalizatora rozszerzającego zakres publicznego udziału i konsultacji, co nie jest zaskakujące biorąc pod uwagę pionierską rolę sektora środowiskowego od 1970 roku.

Wpływ mechanizmów demokratycznych może być różny. Na przykład w Kanadzie oraz w Holandii we wczesnej fazie procesów politycznych istotny wpływ miały zarówno „zinstytucjonalizowane” organizacje pozarządowe, jak i grupy o mniej ugruntowanej pozycji. Przykładowo, w Holandii przy tworzeniu NEPP zasięga się konsultacji wielu grup udziałowców, a w Kanadzie tworzenie strategii

ministerialnych jest kwestią w olbrzymim stopniu otwartą dla grup „udziałowców”. Ten duży stopień otwartości wymaga rozwijania wyszukanych metod włącznie z mechanizmami raportowania. Jedną z głównych kwestii jest zdolność określania jasno sformułowanych celów oraz przekazywanie odpowiedzi i opinii osobom biorącym udział w procesach.

Drugim aspektem angażowania obywateli jest udział ogółu społeczeństwa. W Wielkiej Brytanii, Sekcja Doraźnych Usług (obecnie Grupa ds. Modernizowania Usług Publicznych) w Urzędzie Rady Ministrów zleciła firmie zajmującej się badaniem rynku oraz Szkole Polityki Publicznej przy Uniwersytecie w Birmingham powołanie Panelu Publicznego (1998). Panel składa się z 5,000 członków wybranych losowo spośród społeczeństwa i funkcjonuje jako narzędzie oceny panujących poglądów na tematy dotyczące usług publicznych. Planuje się wykorzystanie Panelu do oceny zagadnień zrównoważonego rozwoju. Japonia wykorzystuje podobną metodę sondażu opinii publicznej. Rząd Wielkiej Brytanii wprowadził publiczny system komentowania wykorzystywany do zbierania opinii na temat tworzenia polityki, procesów wdrażania i kontroli. Kolejną metodą to możliwość kształtowania polityki poprzez petycje. Tak dzieje się w Kanadzie, gdzie Rzecznik ds. Środowiska i Zrównoważonego Rozwoju rozpatruje petycje społeczeństwa. Niektóre *Landy* niemieckie wprowadziły również bezpośrednie demokratyczne instrumenty, takie jak referendum oraz system petycji. Angażowanie społeczeństwa odnosi się również do zwiększenia możliwości podejmowania przez społeczeństwo działań, takich jak powództwo prawne, rozprawy publiczne lub wspieranie lokalnych grup „Agenda 21” Są to elementy wykorzystywane we wszystkich analizowanych krajach, jakkolwiek z różną intensywnością.

Z empirycznych obserwacji analizowanych przypadków wynika, że dużo trudniej jest uwzględnić interesy wszystkich grup w systemach federalnych, gdzie lobbying na różnych szczeblach często komplikuje sytuację. Kolejnym problemem, który pojawia się np. w holenderskim systemie konsensualnej polityki, jest ryzyko utrudnienia i zniekształcenia procesu wdrażania celów zrównoważonego rozwoju z powodu drobiazgowych procesów doradczych. Z drugiej strony ograniczenie procesów konsultacyjnych mogłoby oznaczać jeszcze poważniejszą wadę. Jak wykazuje analiza przypadku Niemiec, kiedy mowa jest o polityce w zakresie energetyki i transportu, rządowi decydenci uważają, że są krytykowani za uwzględnianie jedynie interesów ekonomicznych. Te kwestie problematyczne wymagają podjęcia dodatkowych wysiłków w celu oszacowania kosztów i korzyści związanych z systemem doradztwa i udziału społecznego.

Do tej pory nie oszacowano, jaki jest dokładnie wpływ „udziałowców” na procesy polityczne. Jednak podążając za „włączającymi” cechami holenderskiego

„korporacjonizmu”, obecnym trendem jest przyśpieszenie integracji organizacji pozarządowych z procesami politycznymi. Jednym z głównych celów NEPP4 było poprawienie jakości doradztwa oraz udziału społecznego. Do utworzenia NEPP3 i NEPP4 wdrożono zaawansowane procesy doradcze. Pozarządowe organizacje biorą regularnie udział w procesach doradczych. Zaproszono je do występowania w roli oficjalnych członków naukowych organów doradczych większości ministerstw. Jednak nie wszystkie organizacje pozarządowe mogą występować w takim charakterze, co powoduje, że słuszność zasad takiego systemu staje się wątpliwa. Problem jest równoważony przez fakt, że pozarządowe organizacje zajmujące się kwestiami środowiska naturalnego coraz częściej koordynują swoje wysiłki w taki sposób, aby reprezentować wspólne stanowisko organizacji pozarządowych.

Oprócz nowych mechanizmów demokratycznych, większość krajów prowadzi trwającą stale debatę na temat, do jakiego zakresu może być rozszerzone podleganie sądom spraw związanych ze zrównoważonym rozwojem. Ponieważ zrównoważony rozwój nie jest ogólnie rzecz ujmując kategorią prawną, podejmowane są próby osiągnięcia tego celu poprzez kontrolę sądową prawa środowiskowego. W Niemczech ustalone już zasady na poziomie *Landu* wpłynęły na dalszy rozwój zasad na szczeblu krajowym. Niektóre *Landy*, takie jak Dolna Saksonia czy Brandenburgia, upoważniają już organizacje pozarządowe do podejmowania kroków prawnych (*Verbandsklage*). Rząd federalny uwzględnił ostatnio tę kwestię w propozycji nowej Ustawy o Ochronie Natury.

III. Tworzenie perspektywy długoterminowej

Międzypokoleniowy i międzynarodowy charakter zrównoważonego rozwoju wymaga nie tylko całościowego podejścia do wdrażania i integracji w narodowych procesach podejmowania decyzji, ale również długoterminowej perspektywy, z czym wiąże się potrzeba zapobiegawczych decyzji. Oznacza to duże wymagania w stosunku do tradycyjnej organizacji systemów demokratycznych, w których podejmowanie decyzji wynika ogólnie rzecz biorąc z cyklu wyborczego (4 do 5 lat), co osłabia długoterminową perspektywę podejmowania decyzji.

Coraz trudniej jest rozpowszechniać i koordynować przepływ odpowiedniej i wystarczającej informacji na temat polityki, na podstawie której należy opierać decyzję. Ponieważ wiedza staje się coraz bardziej techniczna i wyspecjalizowana, prowadzi to do niewystarczającego powiązania pomiędzy systemem wiedzy a szczeblami podejmowania decyzji. Dodatkowo, specyficzne reakcje resortów na rozwijającą się techniczną stronę rozwiązywania problemów mogą osłabić spójną i efektywną decyzję. Pierwszym przedmiotem zainteresowania były przeprowadzane na szeroką skalę badania powiązanych ze sobą aspektów zrównoważonego rozwoju. Następnie skupiono uwagę na rozszerzeniu badań w zakresie problemów środowiskowych, ze względu na fakt, iż w większości krajów polityka w zakresie zrównoważonego rozwoju ogranicza się do tworzenia polityki środowiskowej.

Reakcje zanotowane w pięciu państwach były relatywnie podobne. Do dnia dzisiejszego jedynie kilka razy dokonywano całościowych prób wzmocnienia długoterminowych możliwości rządu, chociaż podejmowano tu szereg inicjatyw pionierskich. Specjalną uwagę objęto niektóre „wrażliwe” resorty. Dla przykładu, Holandia przedsięwzięła dogłębne badania nad rolniczymi aspektami zrównoważonego rozwoju przy dużym zaangażowaniu sektora publicznego. Ze względu na naturę rozpatrywanych problemów Minister Rolnictwa współpracuje z wysokiej klasy organizacją składającą się z wyspecjalizowanych instytutów badań zatrudniających ponad 3 200 pracowników.

Jednak analizy pięciu przypadków poruszyły bardziej ogólny problem niewystarczającej wiedzy, na której opiera się jasno określony proces podejmowania decyzji. Wygląda również na to, że podejścia resortów są zbyt ograniczone, aby mogły sobie poradzić z tym zagadnieniem. Ogólnie rzecz biorąc, zauważono brak wystarczającej wiedzy, który utrudnia zachowanie odpowiedniego, długoterminowego podejścia w procesie podejmowania decyzji. Chociaż takie kraje

jak Kanada czy Holandia uruchomiły różne projekty do oceny wpływu określonych projektów inwestycyjnych na środowisko, to jednak wciąż odczuwa się, że zbyt mało wiemy na temat potencjalnego ryzyka środowiskowego spowodowanego wdrażaniem określonej polityki. Z tego powodu rządy praktycznie wszystkich krajów objętych analizą borykają się z wyzwaniem zbierania wystarczającej ilości odpowiednich informacji oraz z wyzwaniem mocniejszego powiązania procesów podejmowania decyzji z nauką. Zauważa się potrzebę dokonania pewnego całościowego wysiłku, szczególnie w zakresie niezawodnych mechanizmów oceny. Przykładowo, kanadyjski rząd federalny zwiększył federalne finansowanie rozwoju wskaźników zrównoważonego rozwoju poprzez Narodowy Okrągły Stół ds. Środowiska i Gospodarki (NRTEE) oraz Ministerstwo ds. Środowiska (Środowisko Kanady). Również międzyresortowe programy badań nad toksycznymi substancjami zostały zasilone przez fundusze federalne, aby zapewnić decydentom wystarczającą wiedzę na temat możliwych efektów środowiskowych ich działalności przy wspólnej odpowiedzialności Ministerstw Zdrowia oraz Środowiska w Kanadzie. Rząd Wielkiej Brytanii podjął kroki w kierunku uwzględnienia pełnej oceny wpływu wszystkich aspektów polityki poprzez analizę kosztów i zysków. Tradycyjnie, nie występowało podejście pro-środowiskowe, a głównym celem było zwiększenie efektywności regulacji prawnych. Włączenie oceny wpływu środowiska w proces tworzenia polityki doprowadziło do oceny dóbr nierynkowych. Obecnie celem jest włączenie w zakres decyzji politycznych oceny niepieniężnych efektów rządowych regulacji prawnych.

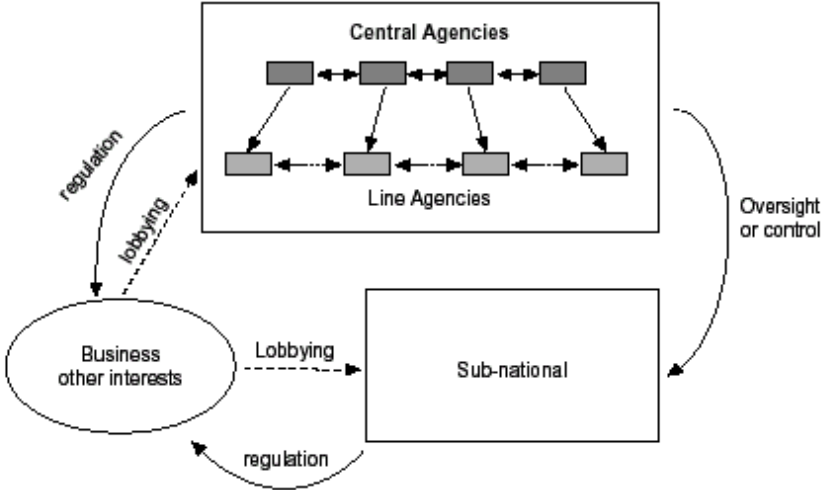
Tabela 2. Narodowa Inicjatywa Zrównoważonego Rozwoju (NIDO) w Holandii.

Holandia zapoczątkowała ambitnie przedsięwzięcie poprawienia podstaw wiedzy dotyczącej organizacji. Aby zająć się tym problemem, pod koniec 1999 powołano Narodową Inicjatywę ds. Zrównoważonego Rozwoju, która jest jedną z 12 inicjatyw podjętych przez rząd holenderski w celu inwestowania w holenderską infrastrukturę wiedzy. Celem tej inicjatywy jest dokonanie olbrzymiego skoku do przodu w zakresie zrównoważonego rozwoju. Będąc bodźcem do nowego rozwoju, przedsięwzięcie to może pomóc organizacjom spełnić ich ambitne plany w kwestii zrównoważonego rozwoju. Rząd holenderski wierzy, że możliwe jest zrobienie kroku w przód, jeżeli tylko firmy, organy rządowe, naukowcy oraz organizacje społeczne będą przygotowane do wykorzystania ich zasobów i wiedzy. Jako główny pomysłodawca, organizacja ta ma za zadanie skonsolidować różne strony i umożliwić każdej z nich znalezienie jej własnej szczególnej drogi zrównoważonego rozwoju. W tym celu, inicjowane są takie programy, jak ten nazwany „From financial to sustainable performance”, który rozpoczął się w czerwcu 2000 i będzie trwał aż do końca roku 2002. Rada Doradcza ds. Natury i Środowiska (RMNO) uruchomiła na rok 2001 program bezpośrednio związany ze społecznymi aspektami zrównoważonego rozwoju.

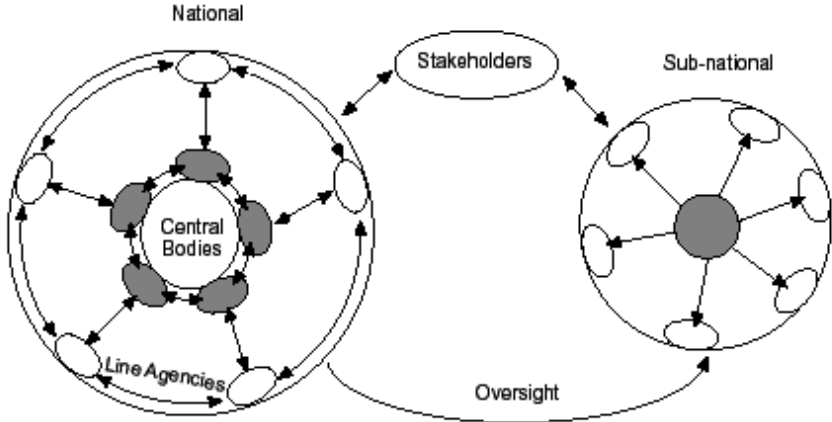
IV. Niektóre wspólne wnioski

Pomimo różnych cech gospodarczych, środowiskowych i socjalnych, jak również niejednorodnych doświadczeń i systemów rządowych, pięć państw objętych analizą musi znaleźć rozwiązanie wspólnego problemu szybkiego pokonywania licznych barier instytucjonalnych i socjalnych, aby lepiej zareagować na konieczność zrównoważonego rozwoju. Ważne jest, że żadne z państw będących przedmiotem analizy nie przyjęło możliwości wdrożenia tradycyjnych mechanizmów procesu podejmowania decyzji w przypadku wyzwania długoterminowego, jakim jest zrównoważony rozwój. Wszystkie kraje traktowały zrównoważony rozwój jako wyzwanie dla działalności rządu. Zrozumiano, że wdrożenie celów zrównoważonego rozwoju będzie wymagało przyjęcia modelowych procesów podejmowania decyzji (patrz rys. 2).

Figure 2. Traditional Decision Making Institutional set up



Decision Making for Sustainable Development Institutional set up



Rys. 2. Tradycyjny proces podejmowania decyzji

Institutional set up	Założenie instytucjonalne
Central Agencies	Agencje centralne
Line Agencies	Agencje branżowe
Regulation	Przepisy
Lobbying	Lobbing
Business	Biznes
other interests	inne zainteresowania
lobbying	lobbing
regulation	przepisy
Sub-national	Regionalne
Oversight	Nadzór
or control	lub kontrola

Podejmowanie decyzji dla zrównoważonego rozwoju

Institutional set up	Założenie instytucjonalne
National	Narodowe
Stakeholders	Udziałowcy
Sub-national	Regionalne
Central Bodies	Organy centralne
Line Agencies	Agencje branżowe
Oversight	Nadzór

Główne kwestie zrównoważonego rozwoju, uwzględnione w programie na szczeblu międzynarodowym stanowią stosunkowo podobne wyzwania w poszczególnych państwach. Główne wnioski będące wynikiem analizy przypadków to:

- Należy utworzyć zrozumiałą, szeroko akceptowaną, operacyjną definicję i określić cel zrównoważonego rozwoju oraz podnieść świadomość wewnątrz i poza rządem. Istotną kwestią może być pytanie, czy koncepcje zrównoważenia gospodarczego i społecznego są właściwie przedstawione w debacie. Debata ta będzie szczególnie poważnym wyzwaniem biorąc pod uwagę możliwość konfliktów różnych interesów.
- Trzeba wyraźnie określić zobowiązania na najwyższym szczeblu wewnątrz rządu i przekazać te zobowiązania poprzez struktury rządowe w celu wsparcia rozwoju przejrzystej strategii. Strategie, które odniosły względny sukces (*np.* strategia ochrony klimatu w Niemczech) mogłyby funkcjonować jako model do utworzenia ogólnej strategii zrównoważonego rozwoju. Głównymi kryteriami rządzenia, które mogą być wykorzystane do testowania strategii są: polityczne zobowiązania na wysokim szczeblu do tworzenia i wdrażania ambitnych celów; wdrażanie celów polityki w innych sektorach; przyjęcie metod włącznie z działaniami pionierskimi lokalnych komitetów oraz szerokie zaangażowanie społeczeństwa.
- Strategia ta powinna być wprowadzona jako punkt centralny w działaniach rządu, a resorty nie zajmujące się polityką środowiskową powinny zostać upoważnione do rozwijania ich własnych resortowych strategii zgodnie ze zdefiniowanymi głównymi celami. Dla przykładu, przywódcza rola Gabinetu — inaczej „Gabinetu Zielonych” powinna być przejrzysta i przyjęta przez wszystkie ministerstwa. Powinna ona uwzględniać krytyczną ocenę zarówno tworzenia, jak i wdrażania strategii resortowych, również z punktu widzenia zastosowanych instrumentów (porozumienia dobrowolne etc.). Ministerstwa powinny wprowadzić organy pluralistyczne oraz mechanizmy monitorowania we wczesnej fazie dyskusji „wewnętrznej” na temat ich resortowych strategii zrównoważonego rozwoju przy wykorzystaniu najbardziej odpowiednich instrumentów. Agencje środowiskowe mogłyby odgrywać w tym procesie istotną rolę, głównie rolę wspierającą (do tej pory instytucje te były raczej ostrożne i postępowały wg zasady „poczekamy-zobaczymy”).
- Oczekuje się, że decentralizacja zabezpieczy przed negatywnymi wpływami rozległych procedur doradczych oraz pozwoli uniknąć zbyt dużego upolitycznienia debat narodowych. Aby zachować efektywność, należy wspierać decentralizację przez zwrócenie szczególnej uwagi na integrację pionową w celu przełożenia kierunków polityki strategicznej na środki, które mogą być

wdrożone. Należy podjąć kroki w celu uniknięcia zarówno rozdrobnienia, jak i pokrywania się zakresów odpowiedzialności. Kroki te powinny również oznaczać odpowiedzialność za zrównoważony rozwój oraz tworzenie możliwości przełożenia norm narodowych i międzynarodowych, wspieranie wdrażania standardów środowiskowych oraz podwyższenie poziomu wiedzy technicznej w tych dziedzinach, w których jest ona niewystarczająca. Na szczeblu lokalnym należy zapewnić ogólne ukierunkowanie na „Agendę 21”, np. w formie konkurencyjnego programu inwestycyjnego dla lokalnych inicjatyw na rzecz zrównoważonego rozwoju.

- Należy zachęcać obywateli do brania udziału w procesie podejmowania decyzji — rząd ponosi odpowiedzialność za efektywne połączenie procesów doradztwa z procesami podejmowania decyzji w taki sposób, aby nie stały się zabawą w drobne ustępstwa ani też nie były wykorzystywane jako wytłumaczenie odroczenia decyzji związanych z wrażliwymi kompromisami w ramach wyborów politycznych. „Kultura” rządu musi ewoluować w kierunku takiej, która jest pełna zrozumienia dla postaw zintegrowanych i zakładających udział społeczny, co w następstwie zapewni większą przejrzystość w procesach podejmowania decyzji. Udowodniono potrzebę mocniejszego przywództwa politycznego w kształtowaniu debaty na temat sposobu rozwijania zrównoważonego rozwoju. To przywództwo musi z kolei identyfikować problemy, które wynikają z utrzymywania myślenia „silosowego”, niechęci do cedowania kompetencji w podejmowaniu decyzji oraz „krótkowzroczności”. Rozwój instytucjonalny musi umożliwić powtarzalność oraz zapewnić klarowność w procesie podejmowania decyzji.
- Konieczne jest naukowe podejście do problemów, które mają być rozwiązane, a rezultaty należy przekazywać społeczeństwu oraz odpowiednim zainteresowanym organizacjom w celu utrzymania odpowiedniego poziomu świadomości i zaangażowania społecznego. Ograniczenia metodologiczne, takie jak przypadkowa ocena, a także naukowa niepewność, która jest czasami bagatelizowana podczas oceny rezultatów (jakkolwiek jest to problem każdej stosowanej metodologii oceny), wymagają zastosowania ostrożnego podejścia oraz intensywnych starań, aby uzyskać całkowitą ocenę kosztów i zysków. W systemach oceny należy również uwzględnić udziałowców.

Spis treści oryginalnej angielskiej wersji niniejszej publikacji

(bez załączników, listy pól, tabel i wykresów):

Poprawa metod rządzenia na rzecz zrównoważonego rozwoju: wnioski z doświadczeń pięciu krajów OECD

I. Przegląd

Wstęp

Wyzwania integracji polityki: w kierunku spójnego działania rządu?

Rola społeczeństwa obywatelskiego: efektywne zaangażowanie wszystkich obywateli

Tworzenie długoterminowej perspektywy

Wspólne wnioski

Uwagi

Bibliografia

II. Kanada

Cel

Wprowadzenie

III. Niemcy

Cel

Wprowadzenie

IV. Japonia

Podziękowania

Wprowadzenie

V. Holandia

Cel

Wprowadzenie

VI. Wielka Brytania

Cel

Wprowadzenie

Niniejszy *Przegląd* stanowi tłumaczenie fragmentów poniższych dokumentów:
Governance for Sustainable Development: Five OECD Case Studies
La gouvernance pour le développement durable: Etude de cinq pays de l'OCDE
© 2002, OECD.

Publikacje można nabyć w paryskim ośrodku OECD (OECD Paris Centre) pod adresem: 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, FRANCE oraz na witrynie internetowej pod adresem www.oecd.org.

Egzemplarze *Przeglądów* są dostępne bezpłatnie w księgarni internetowej OECD pod adresem www.oecd.org.

Za przygotowanie *Przeglądu* odpowiada dział Praw autorskich i Tłumaczeń, Dyrektoriat ds. Spraw Publicznych i Komunikacji.

E-mail: rights@oecd.org
Faks: +33 1 45 24 13 91



© OECD 2002
Kopiowanie niniejszego *Przeglądu* jest dozwolone pod warunkiem zamieszczenia informacji o prawach autorskich OECD i tytułu oryginalnej publikacji.