

Martyna Basaj
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie
e-mail: martyna.basaj@uj.edu.pl

PARTNERSKA WSPÓŁPRACA PRACOWNIKÓW ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I OBYWATELI W PARTYCYPACYJNYM KSZTAŁTOWANIU POLITYK ŚRODOWISKOWYCH – PRZYKŁAD MANDATED PARTICIPATORY PLANNING

Abstract

Civil servants and citizens partner cooperation in the participatory formulation of environmental policies – Mandated Participatory Planning example

The paper presents the significance of civil servants and citizens partner cooperation in efficient environmental public policies formulation. The author analyses the utility of Mandated Participatory Planning, which is one of the most widely used instrument of shaping the environmental policies in European Union for partner cooperation.

Key words: participation, environmental policy, Mandated Participatory Planning

Streszczenie

W artykule omówiono znaczenie partnerskiej współpracy pracowników administracji publicznej oraz obywateli dla skutecznego formułowania polityk publicznych z zakresu środowiska i zrównoważonego rozwoju. Przedstawiono ponadto narzędzie Mandated Participatory Planning, stanowiące jeden z najczęściej wykorzystywanych obecnie w Unii Europejskiej instrumentów kształtowania polityk w tym zakresie, dokonując analizy jego użyteczności dla partnerskiej współpracy.

Słowa kluczowe: partycypacja, polityka środowiskowa, Mandated Participatory Planning

Wstęp

Od lat dziewięćdziesiątych XX wieku zrównoważony rozwój¹ stanowi przedmiot dyskusji związanych z funkcjonowaniem zarówno państw narodowych, jak i samorządów lokalnych. Również na poziomie Unii Europejskiej (UE) odnaleźć można odwołania do zrównoważonego rozwoju, w szczególności jeśli weźmie się pod uwagę dyrektywy służące wdrażaniu odpowiednich polityk. Forma, w której są opracowywane założenia europejskich polityk publicznych, wymusza na państwach członkowskich implementację regulacji, dzięki którym zostanie osiągnięty pożądaný, wskazany w dyrektywie cel. Pozostawiony państwom członkowskim „luz decyzyjny” jest ograniczany przyjmowanymi przez Unię Europejską dokumentami wskazującymi naczelné zasady osiągania pożądanego stanu spraw publicznych. Jedną z podstawowych norm postępowania pozostaje partycypacja, której zadaniem jest włączanie obywateli w procesy podejmowania decyzji. Choć w literaturze podkreśla się obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w procesach kształtowania polityk publicznych, to pomija partycypację pracowników administracji publicznej, którzy zdają się być jednymi z najważniejszych aktorów tych procesów.

Celem artykułu jest zaprezentowanie istoty Mandated Participatory Planning jako narzędzia pozwalającego na partnerskie uczestnictwo administracji publicznej w partycypacyjnych procesach kształtowania polityk środowiskowych przy jednoczesnym zachowaniu postulatu zrównoważonego rozwoju.

Zrównoważony rozwój a polityki publiczne z zakresu ochrony środowiska w Unii Europejskiej

Po raz pierwszy termin „zrównoważony rozwój” pojawił się w raporcie „Nasza Wspólna Przyszłość” [Raport NWP, 1987: 16] opracowanym przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju, powołaną przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ). Zawarta w dokumencie definicja zakładała stworzenie przez obecne pokolenie warunków sprzyjających zapewnieniu przyszłym generacjom możliwości zaspokajania własnych potrzeb. Termin ten zawiera więc w sobie dwie cechy szczególne. Po pierwsze, zrównoważony rozwój jest koncepcją związaną z potrzebami, w szczególności najbiedniejszych społeczności świata, które powinny być traktowane priorytetowo. Po drugie, pojęcie to określono jako ideę zakładającą tworzenie przez państwa takich ograniczeń technologicznych i społecznych, które wspierają zdolność środowiska do zaspokajania potrzeb zarówno teraźniejszych, jak i przyszłych pokoleń.

¹ W artykule przyjęto, że terminem „zrównoważony rozwój” określa się zintegrowany ład, będący sumą harmonijnie współpracujących porządków: ekologicznego, społecznego, ekonomicznego oraz instytucjonalno-politycznego [Sztumski, 2006: 74].

Następstwem rozwiązań zaproponowanych na poziomie międzynarodowym było przyjęcie krajowej, formalnej definicji, uszczegóławiającej pojęcie dla skuteczniejszego egzekwowania ochrony środowiska. W artykule 3 punkt 50 *Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* [Dz.U. z 2001 r., nr 62] zrównoważony rozwój jest rozumiany jako rozwój społeczno-gospodarczy integrujący działania o charakterze politycznym, gospodarczym i społecznym, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych. Podkreśla się także, że celem zrównoważonego rozwoju jest zagwarantowanie możliwości zaspokajania fundamentalnych potrzeb poszczególnych społeczności (lub obywateli) zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Idea zrównoważonego rozwoju jest zatem ideą zarówno polityczną, jak i społeczną [Papuziński, 2007: 27], a kierunkiem jej działania jest osiągnięcie trzech podstawowych celów [Skowroński, 2006: 51]: ekologicznego, ekonomicznego i społecznego (humanitarnego). Podejmowane działania mają więc powstrzymać degradację środowiska, zaspokoić potrzeby ludzkości za pomocą działań niemających negatywnego wpływu na środowisko oraz zlikwidować ubóstwo, rozwijać kulturę, chronić zdrowie, a także zapewnić bezpieczeństwo i dostęp do edukacji.

Zasada zrównoważonego rozwoju jest nierozzerwalnie związana z prowadzoną przez państwa polityką ekologiczną. Polityka ochrony środowiska ma na celu wskazanie ogólnych założeń i celów, których realizacja jest priorytetowa, a także przypisanie im odpowiednich narzędzi niezbędnych do ich osiągnięcia. W swoich założeniach spełnia więc klasyczną definicję polityki publicznej.

Zgodnie z definicją proponowaną przez T.R. Dyego [1972: 2], polityką publiczną jest wszystko to, co władza zamierza lub czego nie zamierza zrobić. Takie rozumienie polityki publicznej zakłada, że ważnym podmiotem uprawnionym do podejmowania decyzji jest władza, zawdzięczająca swoją specjalną rolę zdolności autorytatywnego rozstrzygnięcia w imieniu obywateli. Dye podkreśla także, że polityka publiczna to fundamentalny wybór władzy odnośnie do podjęcia działań lub zaniechania rozwiązania określonego problemu. Decyzja ta należy natomiast do przedstawicieli pochodzących z wyborów lub innych upoważnionych reprezentantów władzy publicznej. Ponadto decyzje są uchwalone przez – pochodzące z wyboru – organy władzy w pełni świadomie, choć przynoszą niekiedy niezamierzone konsekwencje.

Polityki publiczne są więc rezultatem procesu, który podzielić można na kolejno następujące po sobie fazy [Howlett, Ramesh, Perl, 2009: 12–13]: ustanawianie agendy, formułowanie polityki, podejmowanie decyzji, implementacja polityki oraz jej ewaluacja. Cechą charakterystyczną tego modelu jest stopniowe zawężanie liczby aktorów publicznych, posiadających wpływ na poszczególnych etapach procesu poprzedzających podjęcie decyzji, oraz ponowne rozszerzanie ich liczby wraz z rozpoczęciem wdrażania i ewaluacji danej polityki publicznej.

Według Howletta, Ramesha i Perla cykl polityki publicznej rozpoczyna się ustanowieniem agendy, a udział w tym biorą wszyscy zainteresowani zdiagnozowaniem problemu oraz podjęciem przez władze publiczne działań ukierunkowanych na jego likwidację. Uczestnikami fazy formułowania polityk są podmioty

posiadające odpowiednią wiedzę lub zasoby, co pozwala im uczestniczyć w procesie poszukiwania możliwych alternatywnych rozwiązań kwestii podniesionych podczas ustalania agendy. W fazie podejmowania decyzji krąg aktorów zawęży się znacząco, obejmując jedynie reprezentantów pochodzących z wyborów i przedstawicieli administracji publicznej. Etap implementacji polityk publicznych zakłada ponowne rozszerzenie kręgu aktorów uczestniczących w tej fazie cyklu do podsystemu składającego się z podmiotów posiadających zdolność do wdrażania przyjętych decyzji. Kolejne rozszerzenie spektrum podmiotów zaangażowanych w cykl polityk publicznych następuje dopiero na etapie ich ewaluacji, w której udział bierze znowu cała społeczność, stanowiąca interesariuszy wprowadzonych regulacji [Howlett, Ramesh, Perl, 2009].

Zgodnie z zapisami *Strategii Europa 2020* [2010] zrównoważony rozwój stanowi nadrzędną zasadę kształtowania polityk publicznych w Unii Europejskiej. Wypracowanie regulacji umożliwiających skuteczną ich implementację dla tak dużego, niejednorodnego obszaru stanowi pewne wyzwanie, w szczególności jeśli chodzi o organizację i spójność. Priorytet ten wymaga tym samym wprowadzenia modyfikacji w klasycznie rozumianym cyklu polityki publicznej.

Do osiągnięcia celów dotyczących ochrony środowiska niezbędne jest bowiem nie tylko odniesienie się do kwestii gospodarczych, lecz także społecznych. W tym celu uwagę przekierowano na wiedzę niezbędną zarówno do opracowania, jak i wdrożenia polityk. Istotną staje się idea łączenia i wypełniania luk pomiędzy różnymi typami wiedzy – od eksperckiej, naukowej, technicznej aż po lokalną, związaną z codziennymi sprawami społeczności.

Jednym z pomysłów na zintegrowanie wiedzy jest rozwój zdecentralizowanej procedury wykorzystującej mechanizmy partycypacji [Atkinson, Terizakis, Zimmermann, 2011: 1]. Stosowanie partycypacyjnych form uczestnictwa ma przyczynić się do kreowania i wdrażania polityk przy wykorzystaniu całej dostępnej wiedzy, bez pominięcia informacji pochodzącej od obywateli. Nie bez znaczenia pozostaje też wiedza administracji publicznej zawiadującej całym procesem.

Wymóg partycypacyjnego charakteru działań związanych zarówno z kształtowaniem, jak i implementowaniem polityk środowiskowych został potwierdzony zapisami konwencji sporządzonej w Aarhus [1998]. Jednym z głównych jej celów jest zobowiązanie państw do włączania obywateli w podejmowanie decyzji w sprawach dotyczących środowiska ich życia. Sygnatariusze aktu winni ustalić bezstronne i przejrzyste mechanizmy pozwalające społeczeństwu uczestniczyć w przygotowywaniu planów i programów o znaczeniu ekologicznym. Partycypacja powinna być więc zapewniona na każdym etapie procesu, poczynając od opracowania, na wdrażaniu polityk kończąc.

Kwestie związane ze środowiskiem wyróżniają się przede wszystkim fizyczną i społeczną złożonością, niepewnością panujących warunków, nieodwracalnością stosowanych rozwiązań oraz dużymi skalami czasowymi i przestrzennymi [Rauschmayer, van den Hove, Koetz, 2009: 43]. Specyfika tego obszaru wymaga zatem stworzenia dynamicznego procesu podejmowania decyzji, budowania potencjału rozwojowego opartego na innowacyjnych, elastycznych i możliwych do przystosowania rozwiązaniach. Zdaniem przywołanych autorów,

sukces w tym obszarze umożliwi postępującą integrację gromadzonych informacji, opinii i sposobów myślenia poprzez włączanie podmiotów z różnych środowisk, reprezentujących zarówno poziom lokalny, regionalny, jak i narodowy oraz ponadnarodowy. Ponadto procesy tego typu mają na celu stworzenie warunków do wyjścia poza tradycyjnie rozumianą politykę i koordynację między różnymi poziomami i obszarami polityk, przy jednoczesnym zapewnieniu stosowania praktyk o bardziej demokratycznym charakterze.

P.C. Schmitter uważa, że w specyficznych warunkach działania Unii Europejskiej zarządzanie partycypacyjne definiować należy zatem jako regularny i gwarantowany udział społeczności, na którą oddziałują wiążące i związane z przyjętą polityką decyzje [Schmitter, 2002: 56]. Europejskie polityki, w szczególności z zakresu ochrony środowiska, muszą uwzględniać także kwestię wielopoziomości systemu rządzenia, dla którego są tworzone cele i opracowywane narzędzia służące ich osiągnięciu.

Jak wskazują F. Rauschmayer, S. van den Hove i T. Koetz [2009], zaznaczana w dokumentach europejskich partycypacja w wielu przypadkach pozostaje jedynie teorią niemającą odbicia w praktyce, pretendującą jedynie do odgrywania ważnej roli w politykach publicznych. Problemem pozostaje bowiem luka pomiędzy retoryką stosowaną w dyskusji politycznej oraz tekstach prawnych a faktyczną implementacją partycypacyjnych rozwiązań. Wydaje się tymczasem, że rzeczywista partycypacja obywateli oraz udział administracji publicznej w kształtowaniu polityk publicznych na zasadach partnerskich, poprawi skuteczność i sprawność implementacji regulacji z zakresu zrównoważonego rozwoju.

Administracja publiczna w partycypacyjnym kształtowaniu polityk publicznych

Potoczne rozumienie partycypacji odnosi się zwykle do współuczestnictwa oraz włączenia podmiotów szeroko rozumianego społeczeństwa w rozmaite procesy związane z podejmowaniem decyzji. Warunkiem niezbędnym do funkcjonowania mechanizmu partycypacji jest aktywność publiczna. Wyróżniając jej typy, S.R. Arnstein [2012] stworzyła „drabinę partycypacji” poprzez scharakteryzowanie relacji pomiędzy obywatelami a przedstawicielami instytucji władzy. W ten sposób wyróżniła osiem typów partycypacji rozmieszczonych na trzech poziomach: braku uczestnictwa, partycypacji pozornej oraz partycypacji rzeczywistej.

Do pierwszego typu – braku uczestnictwa – S.R. Arnstein zaliczyła manipulację oraz terapię. Na poziomach tych obywatele nie mają możliwości kształtowania praktyk politycznych, są zdani na odgórny przekaz ze strony władz. Elity narzucają zbiorowości ostateczny kształt wprowadzanych regulacji.

Kolejny poziom, tzw. partycypacji pozornej, obejmuje zdaniem S.R. Arnstein zarówno informowanie, jak i konsultowanie czy udział w ciałach doradczych. Chociaż przedstawione formy uczestnictwa zakładają możliwość zabrania głosu

przez społeczność lokalną, to nie gwarantują wykorzystania jej postulatów w procesie podejmowania decyzji. Niemniej umożliwiają obywatelom udział w dyskusji o sprawach dla nich istotnych.

Jako prawdziwą partycypację zidentyfikować należy, według Arnstein, jedynie partnerstwo, delegowanie oraz kontrolę obywatelską. Na tych poziomach obywatele bądź są równorzędnym podmiotem negocjacji, bądź zdobywają dominujący autorytet w procesie decyzyjnym, dotyczącym konkretnych polityk publicznych. Wypracowane w drodze partycypacji rozwiązania są następnie wdrażane przez władze publiczne lub upoważnione do tego typu działań podmioty zewnętrzne.

W przypadku polityk publicznych z zakresu zrównoważonego rozwoju wyższy stopień rzeczywistej partycypacji obywateli w kształtowaniu zapisów dokumentów powinien się przenosić na jakość rozwiązań wypracowywanych tymi metodami, rozumianą jako [Drazkiewicz, Chellies, Newig, 2015]:

- poziom, do którego zaproponowane przez obywateli rozwiązania są obecne w opracowywanych planach i programach mających realizować polityki publiczne;
- stopień, w jakim dokumenty te przyczyniają się do poprawy ochrony środowiska.

Do czynników, które wpływają na jakość podejmowanych za pomocą mechanizmów partycypacji decyzji, należą także m.in. dostarczenie odpowiedniej wiedzy, rozwój rozwiązań dostosowanych do warunków lokalnych czy wpływ interesów środowiskowych. Występowanie tych pobudek w większości przypadków znacząco oddziałuje na podniesienie ekologicznej jakości wypracowywanych rozwiązań [Drazkiewicz, Chellies, Newig, 2015].

Pomimo wielu zmian zachodzących w obszarze polityki publicznej, administracja pozostaje jednym z głównych aktorów procesu formułowania i wdrażania polityk. Do jej zadań należy przede wszystkim skuteczne zarządzanie sprawami publicznymi poprzez implementowanie podjętych rozstrzygnięć. Należy także zaznaczyć, że urzędnicy coraz częściej biorą także udział w opracowywaniu polityk publicznych. Przyczynia się do tego przede wszystkim posiadanie niezbędnych informacji i danych, które służą bezpośrednio tworzeniu celów polityk. Zagrożeniem wynikającym z istotnej roli administracji w realizowaniu postawionych przez aparat polityczny dążeń pozostają natomiast horyzont myślenia urzędników oraz cele wewnętrzne administracji. W konsekwencji środki mieszane są z celami, a łatwość realizacji działania staje się ważniejsza niż społeczne zapotrzebowanie na określone usługi [Linder, Peters, 1990].

Na nieskuteczność i brak innowacyjności polityk publicznych wpływać mogą obserwowane od lat stagnacja i niechęć do zmian w administracji publicznej. Zauważyć należy jednak, że urzędnicy skłonni są do modyfikacji zarówno swoich zachowań, jak i przekonań. Organizacje publiczne uczestniczą w sieciach zawodowych stowarzyszeń nastawionych na kreowanie tzw. dobrych praktyk wyznaczających standardy działań administracji publicznej. Urzędnikom coraz częściej oferuje się również rozmaite szkolenia podnoszące kwalifikacje. Nie bez znaczenia dla spełniania istotnej roli w kształtowaniu polityk pozostają też staż

pracy oraz określone postawy pracowników administracji publicznej [Peters, 1999: 252–255].

Z uwagi na coraz bardziej powszechne wykorzystywanie mechanizmów partycypacji (np. budżetu obywatelskiego), warto wskazać na wartość dodaną, jaka może zostać uzyskana za sprawą aktywnego uczestnictwa urzędników w procesie partycypacyjnego kształtowania polityk publicznych opartego na zasadzie równości jego uczestników. Mogą oni bowiem przyczynić się do podniesienia poziomu wiedzy uczestników procesu, a także stymulować wzajemne uczenie i przenikanie się różnego rodzaju wiedzy – pochodzącej zarówno od ekspertów, naukowców, jak i obywateli czy innych pracowników administracji publicznej. Dopiero takie zintegrowane podejście do wyznaczania kierunków rozwoju może bowiem prowadzić do skutecznego wdrażania podejmowanych decyzji i realizowania założonych celów.

Zaznaczyć należy ponadto, że pracownicy administracji publicznej są uczestnikami procesu formułowania polityk. Wynika to głównie z ich doświadczenia i posiadanej wiedzy, której brakuje zwykle politykom. Ponadto to właśnie urzędnicy zdolni są określić, które wizje sztabu są możliwe do zrealizowania z administracyjnego punktu widzenia [Roman, 2015: 5].

Za istotne czynniki, wpływające na szukanie przez urzędników sposobności do uczestniczenia w formułowaniu i wdrażaniu polityk publicznych, uznano [Roman, 2015: 6–9]:

- oczekiwania obywateli – administracja publiczna kontaktuje się z obywatelami w sposób bezpośredni, poznając ich opinie i oczekiwania, które stają się następnie ważnymi przesłankami w procesie podejmowania decyzji;
- oczekiwania urzędników wobec samych siebie – przedstawiciele administracji publicznej często są przekonani, że udział w formułowaniu polityk publicznych wynika z oczekiwań społecznych przypisanych do pełnionych przez nich funkcji;
- uznanie administracyjne – wzrastająca złożoność spraw publicznych sprawia, że aby proponować skuteczne rozwiązania, urzędnicy muszą posiadać pewien stopień władzy w formułowaniu polityk publicznych;
- długość urzędowania – wynikające z niej doświadczenie może pozytywnie wpływać na aktywność i zaangażowanie urzędników w formułowanie polityk publicznych.

Zaznacza się jednak, że nie bez znaczenia dla wskazanych kategorii pozostają także złożoność obszaru objętego oddziaływaniem polityki oraz cechy i osobowość samych pracowników administracji.

Udział urzędników w partycypacyjnych procesach kształtowania polityk publicznych może się przyczynić do wypracowywania możliwych do zaimplementowania rozwiązań. Wynika to przede wszystkim z dwoistości interesów urzędników: z jednej strony pozostają oni obywatelami, z drugiej reprezentują interesy administracji publicznej. Tym samym posiadają uprawnienia i kompetencje umożliwiające adaptowanie oczekiwań społeczności lokalnych zgodnie z wymogami i przepisami prawa, co zagwarantować może skuteczne i satysfakcjonujące jakościowo polityki publiczne.

Istotne jest w tym kontekście wypracowanie mechanizmów, które będą przełamywać bierność urzędników oraz ich niechęć do zmian, a także umożliwią przedstawicielom administracji publicznej bardziej aktywny udział w procesie formułowania celów i opracowywania dokumentów strategicznych. Przykładem tego typu narzędzia jest Mandated Participatory Planning.

Mandated Participatory Planning

Wdrażane na poziomie Unii Europejskiej Mandated Participatory Planning (MPP) jest instrumentem nie do końca rozpoznany, choć już stosowanym. W ogólnym zarysie mechanizm ten służyć ma skuteczniejszemu planowaniu i wdrażaniu europejskich polityk publicznych. Mimo że MPP jest wykorzystywane w praktyce, jego definicja nie jest jednoznaczna. Próby wyjaśnienia ograniczają się do zidentyfikowania trzech głównych obszarów, na których styku znajduje się narzędzie. Po pierwsze, MPP polega na implementacji dyrektyw poprzez opracowywanie i wdrażanie planów i programów. Po drugie, instrument ten korzysta z założeń wielopoziomowego zarządzania partycypacyjnego. Po trzecie, Mandated Participatory Planning jest instrumentem zinstytucjonalizowanym [Newig, Koontz, 2014: 249]. Takie usytuowanie MPP pozwala na zrozumienie złożoności proponowanego narzędzia oraz ukazania go jako innowacyjnego podejścia do partycypacji.

Analizując cechy i założenia MPP, wskazać należy przede wszystkim na powiązania mechanizmu z koncepcją zarządzania wielopoziomowego. Decyzje są podejmowane na poziomie ponadnarodowym, z pominięciem władz krajowych, choć to właśnie ich działania są monitorowane następnie przez Komisję Europejską. Implementacja polityk publicznych jest natomiast cedowana na władze lokalne. Zależności te łatwiej zrozumieć, jeśli weźmie się pod uwagę kolejne założenie MPP – zastąpienie poziomu krajowego poziomem „specyfiki zadania”, co odzwierciedlane jest szczególnie w politykach środowiskowych. Tworząc na przykład plany zagospodarowania dorzeczy, przyjmuje się, że zakres terytorialny planu odpowiada obszarom hydrologicznym, a nie administracyjnym granicom państw [Benson, Jordan, 2010]. MPP ma zatem zintegrować państwa członkowskie i sprzyjać ich współpracy celem opracowywania jak najbardziej spójnych planów i programów.

Implementacja europejskich polityk ekologicznych, poza celami głównymi i działaniami nakierowanymi na ich realizację, wymaga również określenia celów cząstkowych i odnotowania możliwych wyjątków. Na etapie wdrażania polityk jest możliwe także podejmowanie decyzji kolektywnych – za pomocą planowania, obejmującego swoim zakresem przeprowadzenie korespondującej z fazą opracowywania agendy polityki publicznej, oceny warunków środowiskowych. Tym samym wdrożenie polityk środowiskowych za pomocą MPP otwiera drugi cykl polityki publicznej, rozpoczynający się od opracowywania planów i programów z zastosowaniem mechanizmów partycypacji publicznej [Newig, Challies, Jager, Kochskämper, 2014].

Partycypacyjny wymiar MPP wiąże się z aplikowaniem różnych form uczestnictwa społeczności w procesach związanych z polityką publiczną – od konsultacji aż po współuczestnictwo. Poziom partycypacji zależy od administracji zawiadującej całym procesem, stąd rzadkie są przypadki faktycznego współdecydowania obywateli [Newig, Knootz, 2014]. W ramach mechanizmów włączających obywateli w sprawy związane z ochroną środowiska podkreśla się także udział lub reprezentację różnych podmiotów, od prywatnych po społeczne, kierujących się często odmiennymi interesami.

Mandated Participatory Planning zakłada włączanie obywateli nie tylko w procesy decyzyjne, ale również w implementację wypracowanych rozwiązań. Uczestnictwo przedstawicieli społeczności lokalnych w planowaniu polityk dotyczących środowiska stanowi zatem zaledwie jeden z etapów partycypacyjnego podejścia do polityk publicznych. Pominięcie fazy wdrażania podejmowanych decyzji powoduje, że prowadzone konsultacje nie stanowią partycypacji w rozumieniu przedstawionym przez S.R. Arnstein. Stąd istotne jest również dbanie o udział w tym procesie pracowników administracji publicznej, posiadających nie tylko odpowiednią wiedzę, lecz także instrumentarium umożliwiające wdrożenie przyjętych rozwiązań. Skuteczne wykorzystanie tych zasobów wymaga jednak istnienia woli urzędników do stosowania rozwiązań partycypacyjnych zamiast traktowania ich jako nałożonego prawem obowiązku.

Mandated Participatory Planning stanowi więc swego rodzaju *novum*, łącząc cechy trzech znanych, rozpoznanych na gruncie nauk o zarządzaniu obszarów. Duże znaczenie ma w tej materii podkreślane już uczestnictwo różnych podmiotów, wnoszących do procesu zarówno wiedzę, jak i różnorodne interesy i motywacje. Dopiero bowiem na podstawie posiadanych informacji podejmować należy dyskusję, a następnie dokonywać wyboru odpowiedniego rozwiązania zaakceptowanego przez wszystkie strony procesu. Szczególnie istotne w tym kontekście jest także wzmocnienie funkcji kontrolnych wśród pozostałych uczestników podejmowanych działań, co uniemożliwi administracji ograniczanie się wyłącznie do pozorowania partycypacji. Zlecenie koordynacji procesu podmiotowi zewnętrznemu – wyspecjalizowanej instytucji czy przedsiębiorstwu konsultingowemu – nieidentyfikującemu się z żadną z grup interesów, stanowić może rzeczywisty monitoring partycypacji opartej na zasadzie równości.

Podsumowanie

Niezaprzeczalnie ważne dla zachowania zasady zrównoważonego rozwoju jest integrowanie interesów grup o różnym charakterze, prowadzone celem skutecznego planowania i wdrażania polityk środowiskowych. Przedstawione w artykule narzędzie – Mandated Participatory Planning – zdaje się spełniać tę przesłankę poprzez umożliwienie włączenia w proces różnych aktorów, kierujących się odmiennymi wartościami. Pozwala to na zebranie większej wiedzy, pochodzącej od podmiotów z różnych środowisk, prowadząc tym samym do wypracowania

takich celów polityk publicznych, które w sposób najdokładniejszy oddają rzeczywiste potrzeby w określonym obszarze.

Zintegrowanie wiedzy pochodzącej od różnych podmiotów ma ogromne znaczenie dla zachowania zasady zrównoważonego rozwoju w procesie kształtowania polityk publicznych. Uwzględnianie różnych aspektów wypracowywanych rozwiązań i poszukiwanie satysfakcjonujących kompromisów przyczynia się w znaczący sposób do skuteczniejszego zarządzania sprawami publicznymi z poszanowaniem ochrony środowiska.

Na szczególną uwagę zasługuje konieczność uczestnictwa pracowników administracji publicznej w procesach partycypacyjnego kształtowania polityk publicznych na zasadach równości i partnerstwa. W tym zakresie Mandated Participatory Planning umożliwia partycypację i współpracę administracji publicznej z obywatelami w aspekcie ustanawiania agendy oraz formułowania celów przyszłych polityk publicznych, a także ewaluacji aktualnie istniejących rozwiązań prawnych. Wpisuje się tym samym w inkluzywny charakter celu strategicznego, jakim jest dla Unii Europejskiej długookresowe działanie w warunkach zrównoważonego rozwoju.

Wielopoziomowy charakter Mandated Participatory Planning połączony z zaproponowanym w artykule elementem monitoringu procesu pozwoli ograniczyć zawłaszczanie polityk publicznych przez administrację. Uczestnicząc w procesie kształtowania tych polityk, urzędnicy będą traktowani na równi z pozostałymi partycypującymi podmiotami, a więc obywatelami, organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorcami czy ekspertami. Ponadto urzędnicy, jako współtwórcy politykę, dostarczają niezbędnej dla procesu wiedzy, która jest uzupełniana danymi pochodzącymi od pozostałych uczestników procesu. Należy przy tym pamiętać, że władztwo administracji zostaje w przypadku uruchomienia mechanizmów partycypacyjnych znacznie ograniczone – o przyjętym do wdrożenia rozwiązaniu przedstawiciele władzy decydować muszą bowiem we współpracy z pozostałymi uczestnikami procesu.

Bibliografia

- Arnstein S.R. (2012), *Drabina partycypacji*, [w:] *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, Krytyka Polityczna, Warszawa, 12–40.
- Atkinson R., Terizakis G. (2011), *Sustainability in European Environmental Policy*, Routledge, New York.
- Benson D., Jordan A. (2010), *The Scaling of Water Governance Tasks: A Comparative Federal Analysis of the European Union and Australia*, „Environmental Management”, 46, s. 7–16.
- Drazkiewicz A., Challies E., Newig J. (2015), *Public Participation and Local Environmental Planning: Testing Factors Influencing Decision Quality and Implementation in Four Case Studies from Germany*, „Land Use Policy”, 46, s. 211–222.
- Dye T.R. (1972), *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.

- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010), Komisja Europejska, Bruksela.
- Howlett M., Ramesh M., Perl A. (2009), *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*, Oxford University Press, New York.
- Jordan A. (2002), *Environmental Policy in the European Union: Actors, Institutions, and Processes*, Earthscan, Sterling, VA.
- Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska sporządzona w Aarhus dnia 25 czerwca 1998 r.* (1998), Dz.U. z 2003 r., nr 78, poz. 706.
- Linder S.H., Peters B.G. (1990), *Research Perspectives on the Design of Public Policy: Implementation, Formulation and Design*, [w:] D.J. Palumbo, D.J. Calista (eds.), *Implementation in the Policy Process*, Greenwood Press, New York, s. 51–66.
- Newig J., Challies E., Jager N., Kochskämper E. (2014), *What Role for Public Participation in Implementing the EU Floods Directive? A Comparison With the Water Framework Directive, Early Evidence from Germany and a Research Agenda*, „Environmental Policy and Governance”, 24(4), s. 275–288.
- Newig J., Koontz T.M. (2014), *Multi-level Governance, Policy Implementation and Participation: The EU’s Mandated Participatory Planning Approach to Implementing Environmental Policy*, „The Journal of European Public Policy”, 21(2), s. 248–267.
- Papuziński A. (2007), *Filozofia zrównoważonego rozwoju jako subdyscyplina nauk filozoficznych*, „Problemy Ekorozwoju”, 2, s. 27–40.
- Peters B.G. (1999), *Administracja publiczna w systemie politycznym*, Scholar, Warszawa.
- Raport „Nasza Wspólna Przyszłość”* (1987), Światowa Komisja ds. Środowiska i Rozwoju, <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> [dostęp: 23.08.2015].
- Rauschmayer F., van den Hove S., Koetz T. (2009), *Participation in EU Biodiversity Governance: How Far Beyond Rhetoric?*, „Environment and Planning C: Government and Policy”, 27, s. 42–58.
- Roman A.V. (2015), *The Determinants of Public Administrators’ Participation in Policy Formulation*, „American Review of Public Administration”, s. 1–28.
- Schmitter P.C. (2002), *Participation in Governance Arrangements: Is There Any Reason to Expect It Will Achieve “Sustainable and Innovative Policies in a Multi-Level Context”?*, [w:] J.R. Grote, B. Gbikpi (eds.), *Participatory Governance. Political and Societal Implications*, Leske+Budrich, Opladen, s. 51–69.
- Skowroński A. (2006), *Zrównoważony rozwój perspektywą dalszego postępu cywilizacyjnego*, „Problemy Ekorozwoju”, 1, s. 47–57.
- Sztumski W. (2006), *Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia*, „Problemy Ekorozwoju”, 2, s. 73–76.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska*, Dz.U. z 2001 r., nr 62, poz. 627 z późn. zm.