

ГЛАВА 7:

Проблемы, возникающие перед городским руководством в процессе внедрения формализованных систем управления

ЦЕЛИ

ЦЕЛЬ 7.1

Представить участникам организационные и политические проблемы, стоящие перед местным руководством. Участники:

- поймут особые условия, создаваемые структурой и управлением местного самоуправления;
- определят основных действующих лиц на местной арене;
- осознают различие их интересов;
- поймут необходимость интеграции СУОС в организационную структуру самоуправления и определенные трудности, которые могут возникнуть в процессе этого;
- научатся принимать во внимание препятствия, которые могут возникнуть со стороны разных участников и заинтересованных сторон, участвующих в процессе.

ПОДХОД

Содержание главы 7 представлено в виде лекции с приложенными слайдами, как основой презентации.

- Главы могут показаться участникам чересчур насыщенными и сложными. Поэтому преподавателям настоятельно рекомендуется выборочно использовать только ту информацию, которая, по их мнению, подходит для поставленной цели.
- Преподавателям следует постоянно помнить о том, что с целью удовлетворения разнообразных требований, информация, представленная в данном пособии, носит интернациональный и обобщенный характер. Отсюда следует, что преподавателям, возможно, будет необходимо изменить примеры и терминологию, чтобы адаптировать информацию к местным условиям.

СОДЕРЖАНИЕ

1	Введение	3
2	СУОС в муниципальном управлении.....	3
3	Мотивации внедрения СУОС.....	4
4	Кто является основными действующими лицами и каковы их интересы?	5
5	Вовлечение действующих лиц и заинтересованных сторон	5
6	Преодоление проблем	6
6.1	Недостаточное вовлечение и принятие обязательств политиками и высшим руководством	7
6.2	Проблемы, относящиеся к децентрализации	7
6.3	Недостаток осведомленности, мотивации и вовлечения населения	7
6.4	Проблемы, относящиеся к структуре и управлению.	9
6.5	“Департаментализм” – работа внутри одного департамента	10
6.6	Нехватка информации	11
6.7	"Несфокусированное" внедрение СУОС	11
7	Заключение	12
8	Ссылки	12

1 ■ ВВЕДЕНИЕ

Перед представлением СУОС и его успешным внедрением очень важно выяснить специфику организации самоуправления. Системы управления окружающей средой в основном внедрялись на промышленных предприятиях и в коммерческих организациях, на основании чего у нас уже появился определенный опыт. Однако определенные аспекты структуры самоуправлений, их управление и процедуры отличаются от принятых в бизнесе, и должны приниматься во внимание перед началом внедрения СУОС в этой сфере. Это означает, что существуют ограничения в перенесении опыта из сферы бизнеса. Специфические проблемы могут быть очень разными, благодаря среде в которой должна внедряться СУОС. Назначение организации берет начало из конституции и гражданского права. Ее руководство Советом избираемых должностных лиц и роль политики, разные структуры управления и назначение СУОС на этом фоне, все будет представлять определенные сложности.

Важно решить, как СУОС могла бы или должна использоваться в структуре самоуправления и как необходимо к этому приспособлять процедуры СУОС. Много трудностей может возникнуть в связи с процедурой принятия политических решений, государственным управлением, отчетностью руководства перед общественностью и вовлечением местных заинтересованных сторон.

При рассмотрении отличий между внедрением СУОС в самоуправлении и на предприятии, возникают следующие вопросы:

- Что делает самоуправление таким специфическим? В чем заключается разница между государственным управлением и управлением частных компаний?
- Что является причиной внедрения СУОС?
- Кто является главными действующими лицами для успешного управления окружающей средой на местном уровне и каковы их интересы? Кто должен отчитываться за эффективность?
- Насколько действующие лица и заинтересованные стороны вовлечены в процедуру СУОС?
- Какие трудности могут возникнуть в процессе внедрения СУОС?

Данная глава обрисует ситуацию, связанную с этими вопросами, которые должны быть рассмотрены перед разработкой и внедрением СУОС. Она обсудит препятствия, с которыми вероятно будут сталкиваться городские руководители, при внедрении СУОС, и пути преодоления этих проблем. Конечно же, невозможно предусмотреть все индивидуальные ситуации и обеспечить подробное описание всего того, что может случиться и как этого избежать или исправить. Однако это важная отправная точка – рассмотреть потенциальные сложности и ситуации, которые могут к ним привести. Зная о них заранее и все время помня о них, будет легче осознавать проблемы, по мере их возникновения или избегать их.

2 ■ СУОС В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

Муниципальное управление отличается от управления на предприятии своей структурой и назначением. Хотя могут быть обнаружены аналогии и сходство, в структуре самоуправления существуют дополнительные аспекты, которые создают определенные сложности для организации. Наиболее очевидным отличием муниципальной организации является роль политики. В корпоративном предприятии руководящие решения принимаются высшим руководством и другими членами правления или комитета, с привлечением до некоторой степени заинтересованных сторон. В самоуправлении руководители получают полномочия и контролируются демократически избранным советом, состоящим из политиков, подотчетных народу и в особенности своим избирателям. Решения эффективно принимаются избираемыми в совет политиками и назначаемыми ответственными городскими руководителями при влиянии дополнительных местных групп, например, политических организаций, неправительственных организаций, компаний, бизнес-ассоциаций и экологических групп. В демократической системе народ представлен через эти заинтересованные группы и является хорошо вовлеченным посредством процесса консультаций (Местная повестка дня 21 и другие формы участия). Решения, принятые в этой структуре, будут влиять на муниципальное управление, и от них будет зависеть использование системы управления окружающей средой.

Другое принципиальное отличие заключается в отношении организации к людям, которым она служит. В бизнесе удовлетворение нужд потребителя является самой главной задачей. В самоуправлении народ также может быть отнесен к «потребителю» по важности удовлетворения его потребностей. Однако самоуправление не получает выгоды таким же образом как бизнес от удовлетворения нужд этого потребителя. Хотя самоуправление заботится о соблюдении жестких рамок бюджета, оно не озабочено получением прибыли. Местная администрация должна функционировать, чтобы обеспечить лучшее качество жизни с помощью любых доступных ресурсов. Аналогия с «потребителем» полезна для самоуправлений, преследующих цель лучшего обеспечения услугами своего населения. Однако это подразумевает, что потребители могут выражать свое мнение посредством власти потребителя, что далеко не просто в условиях структуры местной власти. (Это также зависит от того, платит ли население напрямую за коммунальные услуги и приватизированы они или нет.) Главное, что эта аналогия не отражает того факта, что местная администрация в действительности несет ответственность перед гражданами за обеспечение их лучшим качеством жизни и, обеспечивая гарантии ее устойчивого развития, управляет имеющимися в наличии скудными ресурсами, будь то финансовые, людские или природные ресурсы. Следует отметить и другое отличие. В то время, как принятие решений в самоуправлении является публичным и в принципе «прозрачным» и лица, принимающие решения подотчетны народу, принятие решений в компаниях – внутреннее и часто секретное дело, чтобы скрыть планы и цифры от конкурентов.

И снова, эти характеристики коммунального управления повлияют на то, как будет использоваться система управления окружающей средой. Это подводит нас к вопросу о мотивации использования системы управления окружающей средой местной администрацией

3 ■ МОТИВАЦИИ ВНЕДРЕНИЯ СУОС

В бизнесе основной причиной внедрения системы управления окружающей средой является давление рынка. Компания может отвечать всем требованиям законодательства и нормативов, но чтобы получить на рынке преимущества от образа экологически ответственной компании и использования его в виде маркетингового инструмента, компания должна также иметь сертификацию СУОС. Как упоминалось выше, народ является для местной администрации более чем просто «потребителем». Поэтому, и назначение СУОС также довольно отличается.

Перед разработкой и внедрением системы управления окружающей средой важно понять мотивации этого. Какой бы ни была побудительная сила введения СУОС, с начала и до конца ее внедрения не следует забывать о ее назначении. Причинами для создания муниципальной СУОС в основном являются:

- **Создание лучших условий жизни с помощью имеющихся в наличии ресурсов** – достижение более высокой эффективности недостаточных людских, финансовых и природных ресурсов; управление природными ресурсами и координация усилий для лучшей экологической эффективности, включая снижение вредных воздействий на окружающую среду; создание устойчивой администрации и сообщества жителей; ответственность перед жителями.
- **Образец для подражания и лидерство** – экологически ответственная администрация должна содержать свой собственный дом в порядке, прежде чем требовать это от других.

Эти причины, в особенности первая, могут даже рассматриваться как идеология, лежащая в основе всех действий самоуправления. И это основное назначение, которому должна служить СУОС.

Для промышленного предприятия одной из основных выгод и тем самым мотивацией для внедрения СУОС является получение сертификации, чтобы приобрести экологический имидж и затем использовать его в виде преимущества на рынке. Некоторые предприятия также изначально озабочены сокращением своих вредных воздействий на окружающую среду, и в то же время растет понимание того, что применение экологически надежных технологий не означает отказа от прибылей. Тем не менее, высшим приоритетом для большинства бизнес предприятий вероятнее всего не является охрана окружающей среды.

Для самоуправления же охрана окружающей среды должна лежать в основе всего, чем бы оно ни занималось, так как окружающая среда это основа жизни, и основным назначением самоуправления является управлять и обеспечивать соответствующее качество жизни для своих

жителей. Это должно находиться в центре внимания на всем пути достижения лучшей экологической эффективности и внедрения СУОС. Это по-видимому является наиболее трудной задачей для городского руководства, так как во внедрении СУОС участвует множество действующих лиц с различными интересами.

4 ■ КТО ЯВЛЯЕТСЯ ОСНОВНЫМИ ДЕЙСТВУЮЩИМИ ЛИЦАМИ, И КАКОВЫ ИХ ИНТЕРЕСЫ?

Основными действующими лицами в самоуправлении, участвующими в процессе управления окружающей средой являются политики, выборные или назначаемые городские руководители, административный персонал, заинтересованные стороны и граждане. У всех них имеются свои мандаты и интересы, создающие движущую силу для внедрения СУОС и успех СУОС повлияет на них разным образом. Посредством дискуссий и принятия решений в ходе процедуры СУОС назначение СУОС должно оставаться ясным и служить основанием для определения приоритетов и действий.

В дополнение к причинам, указанным в разделе 2.1, существуют и другие причины внедрения СУОС, которые могут либо привести к успеху, либо препятствовать его достижению: политики будут озабочены своим имиджем, голосами и повторным избранием. Народ будет заинтересован в принятии приемлемого уровня налогов и в постоянном улучшении условий жизни, и вместе с возрастающей экологической осведомленностью это будет означать требование лучшей экологической эффективности от самоуправления. Однако зачастую граждане выражают гораздо большую озабоченность немедленным улучшением основных человеческих потребностей, например занятостью и жильем. Тогда задачей администрации становится нахождение компромисса между обеспечением улучшений немедленно или в течение более длительного периода. В основном административный персонал занимается выполнением своей работы в рамках бюджета и лимитов времени. За исключением экологического департамента, в своей работе им не приходится заниматься экологическими вопросами, даже если она может оказывать прямое или косвенное воздействие на среду.

Таким образом, основным интересом группы по внедрению СУОС должно быть создание оптимально функционирующей СУОС, которая координирует лучшие усилия публики, политиков и штата самоуправления в направлении задач улучшенной экологической эффективности и устойчивости. Совершенно ясно, что успех СУОС будет зависеть от сотрудничества всех вовлеченных действующих лиц. Чтобы это произошло, должно быть в наличии осознание необходимости действовать, желание сотрудничать и признание улучшения эффективности в качестве приоритета самоуправления. Забота о снижении экологических воздействий должна быть делом каждого в ежедневной работе и осуществляемой деятельности. Только в этом случае система управления окружающей средой сможет эффективно работать в направлении ее цели.

5 ■ ВОВЛЕЧЕНИЕ ДЕЙСТВУЮЩИХ ЛИЦ И ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН

Под определение заинтересованных сторон попадают те люди и группы, которые имеют влияние на принятие решений. В данном контексте заинтересованными сторонами являются местное правительство и администрация; местные неправительственные организации и группы граждан; эксперты и исследовательские институты; международные организации. Действующие лица составляют большую группу людей, которые обладают властью осуществлять деятельность, которая может повлиять на успех или достижения в направлении приоритетов, определенных заинтересованными сторонами. Действующими лицами являются граждане, административный персонал и подрядчики, местная промышленность и коммерческие организации.

Поддержка и приверженность действующих лиц и заинтересованных сторон очень важна в успешном внедрении СУОС, особенно там, где область применения СУОС выходит за рамки администрации. Приверженные СУОС руководители самоуправлений, персонал и политики поддержат разработку интегрированной СУОС, проходящей через все департаменты, что очень важно для достижения успеха. Кроме получения вклада со стороны заинтересованных сторон и действующих лиц, их вовлечение, начиная с ранних стадий, позволит им стать авторами целевых

показателей, обеспечивая более высокие шансы для достижения плановых показателей для всего сообщества. Вовлечение с самого начала должно помочь в избегании споров в последствии просто за счет выяснения этих вопросов на более ранних стадиях и осведомленности о рассматриваемых вопросах в ходе разработки и внедрения. Хорошим примером вовлечения многих местных органов на ранних стадиях внедрения СУОС является город Мишкольц в Венгрии (См. Рамку 7.1)

Вовлечение заинтересованных сторон и действующих лиц в надежде, что они примут участие в процессе принятия решений и разработке СУОС является одной из проблем, стоящей перед городскими руководителями. Некоторые стратегии по вовлечению городских руководителей и граждан даются в следующем разделе. Что касается неправительственных организаций и исследовательских институтов, их интерес в разработке СУОС обычно не так уж трудно возбудить. Важной составляющей в этом процессе является обеспечение обмена информацией и освещение важности этого для событий и принятия решений.

Рамка 7.1: Город Мишкольц, Венгрия

В процессе внедрения СУОС в городе Мишкольц «особое внимание было уделено непосредственным заинтересованным сторонам, руководству муниципалитета, членам экологического комитета городского совета, экологическим неправительственным организациям, местным экологическим экспертам, а также фирмам, обеспечивающим экологические услуги городу (вывоз мусора, очистка стоков). Эти основные заинтересованные стороны были представлены в рабочем комитете проекта. Кроме встреч рабочего комитета для всех участников было организовано обучение, которое обеспечило дополнительные возможности для достижения консенсуса».

Источник: Eri, 1999

6 ■ ПРЕОДОЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ

Пока что в данной главе описывалась идеальная среда для городского управления окружающей средой. Нет необходимости говорить о наличии более трудных и разнообразных ситуаций для персонала, внедряющего СУОС. Данный раздел предназначен для идентификации специфических трудностей и путей их преодоления. Также как изучение стратегий по преодолению трудностей, не менее важным является начать работу с рассмотрения возможных барьеров перед стадией внедрения и помнить о них все время. Барьеры на пути внедрения городской СУОС, упомянутые в Главе 1, будут рассмотрены здесь наряду с другими трудностями, испытываемыми самоуправлением.

Идентифицированные трудности:

- Недостаточное вовлечение и приверженность политиков и высшего руководства
- Проблемы, относящиеся к децентрализации
- Недостаточная осведомленность, мотивация и вовлеченность граждан
- Слабое руководство
- «Ведомственность» - работа внутри одного департамента
- Недостаток ресурсов – финансовых и людских
- Нехватка данных
- «Несфокусированное» внедрение СУОС.

Эти препятствия будут рассмотрены индивидуально, в надежде прояснить ситуации, с тем, чтобы они могли стать узнаваемыми в сфере местной администрации, а также для предоставления некоторых подходов для прохождения через эти трудности.

6.1 НЕДОСТАТОЧНОЕ ВОВЛЕЧЕНИЕ И ПРИНЯТИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПОЛИТИКАМИ И ВЫСШИМ РУКОВОДСТВОМ

Если избираемые политики или назначенные высшие руководители не демонстрируют обязательств по внедрению СУОС, внедренческий персонал будет испытывать недостаток поддержки и у него не будет мотивации продвигать внедрение вперед. Если вся ответственность и кампания по внедрению СУОС лежит на нескольких самоотверженных членах администрации, у них возникнут проблемы с подталкиванием остального персонала к осознанию и действиям. СУОС не будет иметь высокого приоритета у Совета, высшего руководства и персонала, что вероятно приведет к нехватке соответствующих ресурсов, и таким образом, оставит несколькими членами штата внедрение мероприятий для достижения далеко не амбициозных целей.

Для выбранных политиков - понятие приоритет СУОС, выражение общественного мнения и давление со стороны групп граждан означает наступление перемен. Однако это также может содержать в себе проблему, зависящую от уровня осведомленности граждан и вытекающих из него действий, что будет рассмотрено позже.

Отсутствие обязательств частично может иметь место за счет недостатка знаний в экологических вопросах. В любом случае, обязательства любой из сторон будут поддерживаться осведомленностью о проблемах и желанием произвести перемены, и сверх того - осознанием того, что перемены могут быть реализованы. Это может быть инициировано посредством соответствующих целенаправленных информационных кампаний, поддержанных дозой энтузиазма, который поможет создать интерес.

Опыт города Тампере, Финляндия показал, что наиболее важным фактором во внедрении СУОС оказалось утверждение городским советом экологической политики и приверженность ей со стороны высшего руководства. (Kallio, 2000).

6.2 ПРОБЛЕМЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Так как возрастает число самоуправлений, которые становятся все более независимыми от национального и регионального правительств, как это в настоящее время происходит в Европе, Это может привести к трудностям с внедрением СУОС. В зависимости от национальной ситуации и организации власти, самоуправления могут иметь разные степени автономии.

Проблемы с внедрением СУОС в местных самоуправлениях возникнут на ранних стадиях децентрализации, когда власть уже становится децентрализованной, а ресурсы и техническое обеспечение еще не успевают за ней. С другой стороны, чрезмерное вмешательство центрального правительства, особенно в развивающихся странах, может препятствовать прогрессу местной СУОС. Например, опыт развивающихся стран показал, что в некоторых случаях коррупция политиков или чиновников при выдаче частному сектору конкурсных контрактов на сбор мусора и услуги по воде принесла ущерб ориентированным на будущее программам и проектам, таким как введение СУОС. Национальная ситуация может оказаться такой, в которой самоуправления не смогут контролировать определенные области. Так как СУОС работает с целями, установленными для соответствия требованиям местной ситуации и достигаемым на основе местной деятельности, самоуправление должно быть в состоянии в достаточной степени руководить этой деятельностью, чтобы влиять на достижение этих целей. Если самоуправление имеет ограниченную автономию, например недостаточную власть над управлением школами и коммунальными услугами, ему будет трудно улучшить экологическую эффективность в этих областях. В таких ситуациях было бы разумным принять это во внимание на стадии разработки, чтобы целевые показатели СУОС были бы реалистичными для местной ситуации.

6.3 НЕДОСТАТОК ОСВЕДОМЛЕННОСТИ, МОТИВАЦИИ И ВОВЛЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

В соответствии с областью применения СУОС, разработанной либо для улучшения экологической эффективности администрации, либо для решения экологических проблем внутри всего сообщества, вовлечение населения может иметь очень большое значение. Вовлечение населения в разработку и внедрение СУОС узаконит целевые и плановые показатели и повысит вероятность появления мотивации заниматься экологической деятельностью и становиться более экологически ответственными.

Вовлечение населения в сбор информации о местной окружающей среде и в предложение экологических мероприятий для достижения целей обеспечит соответствие и реалистичность СУОС

местной территории. Местные жители будут располагать информацией, местными знаниями и предпочтениями, которые должны войти в целевые показатели и стратегию внедрения (см. Главу 4).

Вовлечение публики может начаться с информации и поднятия уровня осведомленности, а также включает участие во встречах и в установлении целевых экологических показателей и совместную работу в направлении достижения целей.

Чтобы повысить участие во встречах, посещение их должно быть привлекательным. Некоторые примеры, как это сделать: запланировать снижение стоимости проезда к месту собраний, организовать присмотр за детьми, сделать встречи короткими, обеспечить профессиональную поддержку и ведение встреч, и организовать окончание встреч в сочетании с возможностью пообщаться. Как правило, участие на стадиях разработки и принятия решений о внедрении СУОС будет расти, если результаты этого участия будут ясно отражены в принятой политике и мероприятиях.

Трудности почти наверняка возникнут при оказании влияния на поведение общества и на рост усилий в направлении достижения экологических целей. Информирование граждан о целях и связанной с ними деятельности может оказаться недостаточным, чтобы достичь желаемого результата. Людям могут быть не понятны цели или почему они долгосрочные, и почему ради них необходимо чем-то жертвовать сейчас. Репортажи средств массовой информации также иногда могут стать помехой, например статьи о повышении стоимости парковки в центре города или о росте налога за вывоз мусора.

Чтобы преодолеть эту трудность и добиться вовлечения и работы граждан, индивидуальные члены сообщества и группы граждан должны быть вовлечены и информированы в начале разработки системы управления окружающей средой, предпочтительнее через процесс Повестки дня 21, как описано в Главе 4.

Информирование и осведомленность должны начаться на ранних стадиях и проходить через весь процесс, чтобы было видно, как развивается СУОС. Должны освещаться успехи, а также необходимость более серьезных усилий. Информация должна быть нацелена на конкретную аудиторию и также не быть чрезмерной, предоставляя необходимые материалы в ясном и кратком виде. Существует множество путей распространения информации, и использование разных средств информации может принести в этом пользу.

Однако осведомленности и информации может оказаться недостаточно, чтобы люди изменили свое поведение, и тогда может потребоваться применение стимулов. Снова может использоваться пример повышения стоимости парковки в центре города. Он может выглядеть отрицательным действием, но при помощи направленной и верно используемой с самого начала информации, люди, вероятно, смогут рассмотреть аргументацию, стоящую за этими действиями и придут к компромиссу между стилем жизни и экологически ответственным поведением. Еще лучше будет вовлечь граждан в поиски лучшего решения для сообщества и для превращения природоохранной деятельности в часть интегрированного решения, которое учитывает социальные и экономические потребности.

Рамка 7.2 представляет процесс консультаций с публикой и использование этого вклада в ходе всего процесса СУОС в городе Мишкольц.

Рамка 7.2: Город Мишкольц

Город Мишкольц использовал результаты своего процесса Местной повестки дня 21 в подготовке к проведению первоначальной оценки и в разработке политики СУОС. Они также использовали результаты опроса общественного мнения, проведенного местной неправительственной организацией и поддержанного местными и региональными органами, такими как Региональный экологический центр, региональный экологический инспекторат, органы здравоохранения/санитарии, региональный орган по водоснабжению и организация по мониторингу почвы.

Начальная оценка была опубликована и распространена среди населения. Таким путем жители получили подробную информацию о местных экологических проблемах, и их обратный вклад был принят во внимание при постановке целей и задач экологической политики и в экологической программе. Город также предложил прокомментировать проект политической концепции местным жителям, правительственным и коммерческим организациям, а также соседним городам и поселкам. Призыв прокомментировать был опубликован в местной прессе, и организациям было предложено присылать комментарии по почте. В дополнение к этому были организованы две встречи с городскими экологическими экспертами. Отклики были использованы в окончательной версии политики.

Источник: Egi, 1999

6.4 ПРОБЛЕМЫ, ОТНОСЯЩИЕСЯ К СТРУКТУРЕ И УПРАВЛЕНИЮ

Там, где структура самоуправления слишком сложная или не подходящая для внедрения СУОС, может оказаться трудным увидеть, куда и как она могла бы вписаться. В этом случае будет необходимо определить области, которые имеют потенциал для вовлечения в СУОС, оценить возможность внедрения и затем, по-видимому, начать с более простой версии того, на что она в конечном итоге нацелена.

К сожалению, многим местным правительствам не хватает институциональных возможностей осуществлять эффективное экологическое планирование и руководство и систематически обеспечивать эффективные городские услуги. Там, где это имеет место, шансы внедрить эффективную систему управления окружающей средой очень низкие. Аналогично, после оценки возможности внедрения СУОС, местная власть может принять решение применить упрощенную систему управления окружающей средой или подождать, с внедрением СУОС, до тех пор, пока проблемы, лежащие в основе руководства и управления, будут решены.

Инструменты управления окружающей средой могут вводиться по возрастающей. Экологический отчет, например, может начаться как серия буклетов или статей, опубликованных в местной газете, и затем может постепенно развиваться в более сложную систему. При ограниченных финансовых и людских ресурсах задачей каждого самоуправления, желающего улучшить работу по охране среды, станет выбор таких инструментов, которые более всего подходят для установления баланса между местными нуждами и доступными ресурсами, в конечном итоге, создав всестороннюю систему управления окружающей средой.

Там, где недостает соответствующего умения для внедрения городской системы управления окружающей средой, первым очевидным решением является обучение. Также хорошо, когда у персонала, внедряющего СУОС, имеется некоторая научная квалификация, которая поможет в установлении реалистичных целей и мероприятий, необходимых для их достижения. Нехватка знаний о наличии технологий, необходимых для внедрения СУОС, также является частью этой проблемы. Однако просто обучение персонала или создание новой должности непростая задача там, где имеется нехватка финансовых ресурсов.

Там, где имеется возможность лучшего доступа к финансовым ресурсам, может возникнуть проблема при принятии решения о распределении финансовых ресурсов – использовать их для принятия на работу необходимых исполнителей, или для приобретения важного оборудования и физических ресурсов. Это является проблемой приоритетов в самоуправлении и ситуацию следует

улучшать, с учетом других проблем, относящихся к обязательствам и интеграции, как описывалось ранее в данном разделе.

Основной проблемой, связанной со структурой самоуправления, является слишком медленный процесс принятия решений с вовлечением множества разных уровней.

Это может быть огорчительным для тех, кто внедряет СУОС, в особенности тех, кто пытается улучшить связь между политиками, городскими руководителями и департаментами. К сожалению, эта та проблема, которая остается, и группе внедрения СУОС следует принимать ее во внимание в процессе планирования внедрения.

6.5 “ДЕПАРТАМЕНТАЛИЗМ” – РАБОТА ВНУТРИ ОДНОГО ДЕПАРТАМЕНТА

В прошлом экологические инструменты, где они ни применялись, были ответственностью только экологического департамента или единственного ответственного исполнителя в конкретном департаменте. Иногда экологические инициативы или деятельность рассматривались, как противоположность экономическому развитию, при этом экологическому отделу или ответственному сотруднику необходимо было бороться за внедрение. С другой стороны, экологическими проблемами часто занимаются в соответствии с их средами, например - вода или твердые отходы, или профессиональными областями, например - сохранение среды обитания (биологи), водопровод и канализация (инженеры-строители). По этой причине ответственность за экологические проблемы и решения, связанные с конкретными средами, находится в департаментах или в государственных или частных организациях, которые их курируют. В результате интегрированное управление этими экологическими вопросами является сложным вопросом. Пример (Рамка 7.3) из Южной Африки иллюстрирует трудности, связанные с ответственностью распределенной по разным департаментам.

Рамка 7.3: “Департаментализм”, препятствующий интегрированному управлению окружающей средой

В Южной Африке Департамент по делам воды и Департамент по делам экологии традиционно были разделены, что часто приводило к антагонизму и конкуренции между ними. Это было очень деструктивно как по отношению к их основным целям, которые в принципе должны были быть общими, так и по отношению к интегрированному управлению окружающей средой.

Так как экологические проблемы в основном одновременно относятся к разным средам, очень важен интегрированный подход к управлению ими. В виду того, что они так взаимосвязаны, нет смысла заниматься ими по отдельности. Интегрированное управление означает меньше дублирования в работе и нахождение интегрированных решений для проблем, которые не могли быть успешно решены в одиночку. Традиционно каждый департамент работает автономно от других, причем каждый со своей специфической ответственностью и целью поддержания их власти и права принятия решений. Дела должны вестись именно таким образом, чтобы каждый департамент мог выжить и получить свою часть бюджетных средств. Для интегрированного подхода к экологическим аспектам между департаментами необходима определенная координация. Необходимо понимание и в некотором роде пересечение ответственности разных департаментов, отвечающих каждый за свою среду или вопрос, в части экологических воздействий и мероприятий по их устранению.

Кооперация и заинтересованность, проходящие через все профессиональные дисциплины, и департаменты является крайне важной для системы управления окружающей средой. Даже те департаменты, которые не занимаются непосредственно решением экологических проблем, должны привлекаться. Если весь штат будет ознакомлен с СУОС, знать, что она внедряется и осознавать, что им отведена определенная роль в ней, это уже будет хорошим началом. Они должны быть информированы о разработке СУОС и в оптимальном варианте – вовлечены в этот процесс. (Специфические стратегии для информационных потоков описаны в Главе 17 (Скотдейльское использование интранета/внутренней сети). И опять же, если экологический департамент вынужден будет навязывать процедуры, цели и другие экологические вопросы, к которым другие могут быть

безразличны, шансов на успех остается мало. Если отдельные департаменты вовлечены с самого начала, и каждый имеет своего представителя в группе внедрения (См. Главу 9), тогда департаменты будут ощущать себя «совладельцами» СУОС.

Для членов группы внедрения вызвать интерес и желание сотрудничать со стороны других департаментов явится определенной проблемой. Им будет необходима поддержка руководителей департаментов и использование стратегии, чтобы увеличить вовлеченность и осведомленность всего персонала департаментов. Стратегии включают:

- Обучение
- Постоянный поток информации
- Семинары
- Делегирование ответственности каждому департаменту.

Более подробное описание стратегий, служащих преодолению этого затруднения, среди других может быть найдено в Главах 16 и 17.

Успешным путем вовлечения всех департаментов могло бы быть установление общих приоритетов и целей для всей администрации и работа с сотрудниками из каждого департамента по трансформации их в специфические задачи. В этом случае штат департамента был бы вовлечен в дискуссию с самого начала, понимал бы истоки и назначение целей и был бы более заинтересован в их достижении. Это относится к целям внутренней экологической эффективности в административных процедурах, а также к целям, требующим мер, включающих действия в более широком сообществе. Например, цель сократить выбросы CO₂ включает сокращение потребления энергии штатом самоуправления. Однако это также требует сокращения потребления энергии гражданами, и департамент жилищ может повлиять на это, исследуя обеспечение энерго-эффективным жильем и рекомендуя жителям энерго-эффективные решения для их домов. Это иллюстрирует то, что даже там, где данный департамент мог не иметь экологической озабоченности в качестве приоритета, будучи вовлеченным в разработку СУОС, персонал становится осведомленным о том, какое воздействие может иметь его работа и как на него можно повлиять. Рамка 7.4. иллюстрирует, как город Тампере добился вовлечения всех департаментов.

Рамка 7.4: Город Тампере, Финляндия

В городе Тампере обнаружили, что посредством холистического подхода к внедрению СУОС «выросло взаимодействие между департаментами, отношения сменились на более позитивные и работники поняли, что каждый может сделать что-нибудь для окружающей среды. Они находят, что «очень эффективно побуждать человека продумывать все эти вопросы, нежели советовать ему, что делать. Наилучшим путем стимулирования было предложение найти какую-нибудь пользу для себя или для организации. Положительное отношение со стороны руководства было также очень важно».

Источник: Kallio, 2000

6.6 НЕХВАТКА ИНФОРМАЦИИ

В создании системы управления окружающей средой очень важен сбор информации для первоначальной оценки и текущего мониторинга прогресса в достижении целей. Доступность данных может быть улучшена через сотрудничество между департаментами, и полезной системой явилось бы создание базы данных часто используемых экологических величин. Большие усилия по созданию базы данных и сбору первоначальной информации окупятся, если база данных будет обновляться, с тем, чтобы, когда в следующий раз потребуются данные, они стали доступными и применимыми. С другой стороны, если данные не доступны, это не должно останавливать процесс. Во многих случаях оценки могут быть также очень полезными в анализе тенденций и использовании их для руководства курсом экологических улучшений и устойчивого развития.

6.7 «НЕСФОКУСИРОВАННОЕ» ВНЕДРЕНИЕ СУОС

«Несфокусированное» внедрение относится к потере фокуса назначения СУОС в ходе внедрения или к недостаточно четкому определению фокуса в самом начале. Это может происходить, когда самоуправление внедряет СУОС только ради получения сертификации и мотивы и польза ясно не поняты или не доведены до сведения всех вовлеченных. Это может привести к тому, что СУОС будет рассматриваться, как краткосрочный проект, который закончится сразу после сертификации, вместо того, чтобы быть постоянным процессом, интегрированным в общее городское управление.

Фокус может потеряться в ходе внедрения СУОС, если интересы основных действующих лиц, в особенности политически сильных, преобладают и становятся доминирующими в определенном направлении, или в случае смены основных действующих лиц, например, смена избираемых политиков или избираемых городских руководителей после выборов. Это является трудной задачей для группы внедрения – поддерживать дискуссию сфокусированной на создании лучшего качества жизни посредством управления природными ресурсами и улучшения экологической эффективности в рамках экономических и социальных обстоятельств. Интересы основных действующих лиц, конечно же, являются частью движущей силы внедрения СУОС и большей частью они законны и приносят пользу. Однако если фокусом СУОС становится, к примеру – убедить жителей, что их налоги используются экологически ответственным образом, тогда это будет доминировать, а фокус на устойчивое развитие поблекнет.

7 ■ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Может случиться так, что в зависимости от ситуации в самоуправлении и сообществе граждан, городским руководителям придется преодолевать множество трудностей в процессе создания и внедрения СУОС. Основной задачей является сохранение фокуса на том, чтобы СУОС использовалась для повышения экологической эффективности в направлении устойчивости. Наряду с применением множества сложных стратегий для преодоления определенных препятствий, весьма значительным вкладом в успех внедрения СУОС является поддержание информированности и вовлеченности всех сторон на всех стадиях создания и внедрения СУОС.

Второй совет состоит в том, что, уделив время в начале процесса, для определения потенциальных препятствий и отслеживании проблемных вопросов в ходе процесса, городские руководители и группа внедрения получают преимущества предвидения и чувствительности, которые помогут в преодолении проблем по мере их возникновения. Выявление препятствий или трудных участков должно использоваться позитивно и проблемы должны найти свое отражение в приоритетах деятельности.

8 ■ ССЫЛКИ

BRASS, C. “Leicester’s EMAS . Influencing the city wide agenda” Abstract from 3rd European Sustainable Cities and Towns Conference, Hannover, 2000

ERDMENGER, C. BURZACCHINI, A., LEVETT, R. *Local Loops – how environmental management cycles contribute to local sustainability*. European Commission DG X11. May 2000

ERI, V. “EMAS as a Tool for the Miskolc Local Agenda 21 Programme.” Paper written for City of Miskolc. Centre for Environmental Studies, Budapest. 1999

KALLIO, H.. “Long-term experiences from EMAS in Tampere” Abstract from 3rd European Sustainable Cities and Towns Conference, Hannover, 2000

NEL, J. “Key Environmental Management System Elements and Identification of Environmental Aspects to be Addressed by Local Governments in Developing Countries”. Presentation to IETC Roundtable, Szentendre, Hungary, 1998

NEL, J. Course Proceedings from Pilot Training Course “Application of Environmental Management System Principles to Urban Management”, United Nations Environment Programme, International Environmental Management Centre for Central and Eastern Europe Regional Environmental Centre. Szentendre, Hungary, 1999.

RYDIN, Y. and PENNINGTON, M. "Public Participation and Local Environmental Planning: the collective action problem and the potential of social capital." *Local Environment*, Vol. 5, No. 2, 153-169. 2000

SRINIVAS, HARI. Website on Urban Environmental Management. <http://gdrc.org/uem> Global Development Research Centre, Japan. 2000