

Katarzyna Dośpiał-Borysiak

Uniwersytet Łódzki

Konflikt interesów i przeciwdziałanie rozbieżności czasowej w ramach polityki klimatycznej państwa

1. Wprowadzenie

Zmiany klimatu jako wyzwanie polityczne są wyjątkowe pod względem swojej złożoności, dlatego też bywają określane mianem „wysoce skomplikowanego problemu” (ang. *super-wicked problem*)¹. Towarzyszy im znaczna niepewność w kwestii długości okresu, w którym określone działania przyniosą konkretne rezultaty. Trudne do oszacowania pozostają również bieżące nakłady i ich opłacalność w długiej perspektywie czasowej.

W obliczu tylu niejasności wydaje się jasnym, iż głównie państwa będą w stanie stworzyć relatywnie stałe struktury zarządzania ze względu na posiadany przez nie repertuar bodźców koniecznych do rozwiązywania problemów makroekonomicznych, tych związanych z działaniami zbiorowymi oraz zróżnicowaniem regionalnym. Programy transformacji niskoemisyjnej, aby były wykonalne i opłacalne w dłuższej perspektywie, muszą opierać się na stabilnych zachętach inwestycyjnych podczas całego okresu swojej realizacji, czyli nawet w perspektywie 20–30 lat. Wymagają w związku z tym przewidywalnego wsparcia rządowego² i stabilnych ram politycznych.

Tymczasem pojawia się coraz więcej przykładów zanikania politycznego poparcia dla ochrony środowiska i polityki w zakresie zmian

¹ F. Incropera, *Climate Change: A Wicked Problem: Complexity and Uncertainty at the Intersection of Science, Economics, Politics, and Human Behavior*, Cambridge 2016; J. Gilligan, M. Vandenbergh, *Beyond Wickedness: Managing Complex Systems and Climate Change*, „Vanderbilt Law Review” 2020, t. 73, nr 6.

² J. Liang, D. Fiorino, *The Implications of Policy Stability for Renewable Energy Innovation in the United States, 1997–2009*, „Policy Studies Journal” 2013, t. 41, nr 1, s. 97–118.

klimatu, nawet wśród takich „liderów”, jak Szwecja, oraz w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Jest to szerszy proces wyłaniającego się trendu „deprecjacji” polityki środowiskowej, a nawet wycofywania się postępów politycznych dokonanych w latach 90. i 2000. w imię oszczędności gospodarczych³. Stanowi to bezpośrednie wyzwanie dla potrzeby prowadzenia stabilnych polityk, które ułatwiają inwestycje w czyste technologie i pomoc we wdrażaniu reżimu klimatycznego.

Celem artykułu jest refleksja nad wyzwaniami polityki klimatycznej państw z perspektywy napięć decyzyjnych przez nią generowanych oraz możliwościami jej realizacji w perspektywie długookresowej. Głównym założeniem badawczym jest twierdzenie, iż skuteczność transformacji niskoemisyjnej zależy od stałego utrzymywania przez decydentów zmian klimatu na szczycie agendy politycznej oraz minimalizowanie kosztów politycznych polityki klimatycznej. W związku z powyższym weryfikacji zostanie poddana hipoteza mówiąca, iż najskuteczniejszym modelem realizacji polityki klimatycznej jest zastosowanie mechanizmu, w którym nie ma możliwości powrotu do rozwiązań wcześniejszych, zgodnie z zasadą *path-dependency* (zależności od ścieżki).

2. Zmiany klimatu jako problem długookresowy

Pewnym truizmem, który jednak musi się pojawić, niech będzie stwierdzenie, że dzięki opanowaniu myślenia w kategoriach długookresowych ludzkość zagwarantowała sobie przetrwanie i rozwój. W wyniku zdobywanego doświadczenia jednostki oraz zbiorowości dostrzegły korzyści związane z rezygnacją z bieżącej konsumpcji na rzecz późniejszych korzyści, również w kontekście dobrobytu kolejnych pokoleń. Umiejętność warunkowanej czasem adaptacji budowana była w podobny sposób jak w przypadku innych, dualistycznych podziałów aksjologicznych na altruizm – egoizm, współpracę – konflikt czy agresję i pomoc⁴. Powstaje zatem pytanie dlaczego w przypadku zmian klimatu, określanych praktycznie zgodnie przez społeczność międzynarodową jako jedno z największych wyzwań XXI w., nie wytworzyła się nowa polityczna racjonalność oparta na antycypacji przyszłości.

³ V. Gravey, A. Jordan, *Does the European Union Have a Reverse Gear? Policy Dismantling in a Hyperconsensual Polity*, „Journal of European Public Policy” 2016, t. 23, nr 8, s. 1180–1198.

⁴ T. Princen, *Long-term Decision-Making: Biological and Psychological Evidence*, „Global Environmental Politics” 2009, t. 9, nr 3, s. 9–19.

Globalne ocieplenie można określić jako typowy polityczny problemem długookresowy, czyli problem widoczny w trakcie co najmniej jednej generacji, związany ze znaczną niepewnością, a także rodzący zasadnicze konsekwencje dla dóbr publicznych⁵. Z drugiej strony cały szereg czynników odróżnia zmiany klimatu od innych problemów długookresowych. Przede wszystkim, związane są one z ochroną dobra wspólnego, globalnego w swej naturze, przy czym okres pomiędzy podjęciem działań a skutkami może być znaczny. Przekłada się to na charakter samej polityki klimatycznej, zarówno na poziomie narodowym, jak i międzynarodowym, która zakłada cele długotrwałe w perspektywie wielu dekad, przy konieczności podjęcia natychmiastowych działań współcześnie.

W przypadku procesów politycznych zastosowanie logiki perspektywnego działania stanowi problem niezwykle złożony. Przede wszystkim, polityka długookresowa zależy od trzech kluczowych czynników: umiejętności jednostek do antycypowania i działania w dłuższej perspektywie; uwarunkowań kulturowo-społecznych oraz ewidentnej pewności uzyskania korzyści. Skupiając się na ostatnim punkcie, należy podkreślić, iż głównym powodem preferowania przez decydentów perspektywy krótkookresowej jest cykliczność wyborcza, oznaczająca – w państwach demokratycznych – wymianę liderów. Ponoszenie kosztów na rzecz bliżej nieokreślonych korzyści w przyszłości nie wpisuje się w logikę przetargu politycznego skoncentrowanego na trwającej lub kolejnej kadencji. W przypadku pojawienia się znacznej rozbieżności współczynnika nakład/zysk, realizacja celu głównego staje się zbyt kosztowna. Ta obserwacja prowadzi do kolejnej ważnej kwestii, a mianowicie złożoności procesów decyzyjnych związanych z realizacją przez państwo polityki klimatycznej.

657

3. Polityka klimatyczna państwa, czyli kompleksowy problem decyzyjny

Generalnie zmniejszanie presji człowieka na środowisko łączy się z naruszeniem dotychczasowych interesów określonych grup i potrzebą głębszej transformacji społecznej⁶. Powoduje to, że zarówno w wymiarze narodowym, jak i międzynarodowym rozwiązanie kwestii globalnego

⁵ J. Hovi, D. Sprinz, A. Underdal, *Implementing Long-Term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic Politics, International Anarchy*, „Global Environmental Politics” 2009, t. 9, nr 3, s. 20–39.

⁶ A. Bodnar, *Decyzje polityczne. Elementy teorii*, Warszawa 1985, s. 245.

ocieplenia jest określane jako kompleksowy problem decyzyjny. Zgodnie z definicją Horsta Rittela i Melvina Webbera opublikowaną w „Policy Sciences” w 1973 r.⁷, tego rodzaju problemy charakteryzuje aż dziesięć cech. Pierwsza z nich wskazuje na trudności z jednoznacznym zdefiniowaniem kwestii oraz możliwości jej rozwiązania przez wszystkie zainteresowane strony. W przypadku zmian klimatu elementarna rozbieżność pojawiła się już w kontekście podania genezy zjawiska, kiedy środowiska naukowe jednoznacznie wskazywały jego antropogeniczny charakter, co było i jest podważane przez część establishmentu politycznego. Decyzyjny problem kompleksowy charakteryzuje również wielość czynników sprawczych i osi powiązań. Mają one charakter złożonych i nieprzewidywalnych systemów rozbudowanych sieci, łączących bardzo zróżnicowane procesy. Dla przykładu skuteczna polityka klimatyczna powinna łączyć elementy polityki energetycznej, gospodarczej, społecznej, uwzględniać wyzwania rolnictwa i budownictwa. Przy tak szerokich obszarach oddziaływania pojawiają się w ramach konkretnej decyzji dwie lub więcej wartości, między którymi może występować stosunek wzajemnej konkurencji⁸. Za najbardziej oczywistą sprzeczność aksjologiczną można uznać fakt, iż ograniczenie produkcji energii opartej na emisyjnych węglowodorach zmniejszy emisję, lecz ze względu na wyższe koszty pozyskania negatywnie wpłynie na produkcję większości sektorów gospodarki. Tym samym pojawi się typowa rozbieżność pomiędzy wartościami materialistycznymi i post-materialistycznymi wykazana w badaniach Ronalda Ingleharta już w latach 70. XX w.⁹ Ponadto należy liczyć się, iż przyjęte rozwiązania problemów mogą nie prowadzić do oczekiwanych rezultatów, stąd potrzeba elastycznego dostosowania w miarę pojawiania się nowych racjonalności i zachowań społecznych, chociażby tych wynikających z postępu technologicznego. Polityka klimatyczna, podobnie jak polityka ochrony środowiska, opiera się więc na „ograniczonej racjonalności”, co oznacza, iż decyzja „optymalna w danym okresie bywa suboptymalna w dłuższym okresie, istnieje możliwość wielu kierunków działania, ale brak czasu uniemożliwia zwlekanie z decyzją dla zebrania możliwie pełnej informacji, istnieje praktycznie nieograniczona liczba czynników pozostających poza kontrolą decydenta”¹⁰.

Powstaje tym samym typowy problem rozbieżności czasowej (ang. *time inconsistency*), który stał się przedmiotem wczesnych badań zwycięz-

⁷ H. Rittel, M. Webber, *Dilemmas in a General Theory of Planning*, „Policy Sciences” 1973, t. 4, nr 2, s. 155–169.

⁸ A. Alberski, *Polityka ochrony środowiska w Polsce*, Wrocław 1996, s. 46.

⁹ R. Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton 1977.

¹⁰ A. Bodnar, *Nauka o polityce*, Warszawa 1988, s. 263.

ców Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii – Norwega Finna Kydlanda i Amerykanina Edwarda Prescottta¹¹. Wskazali oni, że wybory początkowo optymalne z czasem tracą swoją racjonalność, gdyż nie ma mechanizmów, które łączyłyby współczesne decyzje z przyszłymi konsekwencjami polityki. Wraz z upływem czasu pojawiają się nowe potrzeby nieadekwatne do zastosowanych wcześniej rozwiązań¹². Tym samym korzystna dla liderów szybka kapitalizacja zysków politycznych w postaci bezpośrednich rezultatów pojawia się dzięki koncentracji na celach krótkookresowych¹³.

Poza rozbieżnością pomiędzy nakładami i zyskami dodatkowo w przypadku problemów kompleksowych nie można oczekiwać, iż zostaną one zakończone dzięki przyjęciu jednego środka zaradczego. Z reguły bowiem niezbędny jest szereg zróżnicowanych działań. Fakt ten z kolei implikuje również złożoność społecznych kosztów i interakcji. Od obywateli wymaga się bowiem głębokiego przemodelowania zachowań na poziomie indywidualnym i grupowym. Wreszcie kompleksowość wyzwań powoduje, że rozwiązań należy poszukiwać we współpracy wielostronnej, różnych podmiotów, przecinając tradycyjne jurysdykcje w imię znalezienia optymalnych efektów. W przypadku zmian klimatu kluczowymi decydentami pozostają niewątpliwie państwa, natomiast jasnym staje się, iż muszą one budować poparcie takich aktorów jak firmy międzynarodowe czy coraz bardziej wyemancypowane miasta. Jako ostatnią z cech, która z przypadku polityki klimatycznej niestety również występuje, przytacza się defetyzm i inercję. Złożone problemy decyzyjne charakteryzuje bowiem chroniczny brak możliwości ich rozwiązania. Pomimo przyjmowania różnych środków zaradczych efekty są całkowicie niezadawalające, co powodować może przeświadczenie, iż kontynuacja działań nie jest uzasadniona.

Po blisko 40 latach koncepcja Rittela i Webbera została rozbudowana w kontekście zmian klimatu, które zdefiniowano jako „wysoce lub super złożony problem decyzyjny”. Również na łamach „Policy Sciences” Kelly Levin, Benjamin Cashore, Steven Bernstein i Graeme Auld w 2012 r. postawili hipotezę, iż pojawiła się nowa kategoria globalnych problemów ekologicznych¹⁴. W ich przypadku wskazano na postępujący w skutkach deficyt

¹¹ F. Kydland, E. Prescott, *Rules Rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans*, „The Journal of Political Economy” 1977, t. 85, nr 3, s. 473–492.

¹² F. Kydland, E. Prescott, *Time to Build and Aggregate*, „Econometrica” 1982, t. 50, nr 6, s. 1345–1370.

¹³ U. Król, *Finn E. Kydland i Edward C. Prescott – spójność polityki gospodarczej w czasie oraz przyczyny leżące u podstaw cykli koniunkturalnych*, „Studia Ekonomiczne Prawne i Administracyjne” 2016, nr 2, s. 70–71.

¹⁴ K. Levin, B. Cashore, S. Bernstein, G. Auld, *Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change*, „Policy Sciences” 2012, t. 45, s. 123–152.

czasowy, powodujący możliwość pojawienia się nieodwracalnych i katastroficznych skutków, oraz brak możliwości powrotu do wcześniejszego stanu. Autorzy podkreślili ponadto, iż *de facto* każdy mieszkaniec Ziemi poprzez konsumpcję przyczynia się do pogorszenia stanu środowiska naturalnego, zatem odpowiedzialność po części staje się kolektywna. Kluczowym mankamentem jest także brak rozwiązań na poziomie globalnym, które stanowiłyby czynnik mobilizujący lub wręcz przymuszający. Postępujące negocjacje klimatyczne będące konsekwencją przyjęcia w 1992 r. Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu¹⁵ nie doprowadziły do wytworzenia mechanizmów realizacji kluczowych porozumień jak Protokół z Kioto z 1997 r. czy porozumienie paryskie z 2015 r.

Wszystkie wyżej opisane problemy prowadzą do irracjonalnego odkładania działań na rzecz bieżących korzyści. Decydenci, ale również opinia publiczna, nawet w obliczu niepodważalnych dowodów zbliżającego się kryzysu dokonują swoistego wyparcia i koncentrują się na krótkiej perspektywie czasowej i wymiernych zyskach. Mechanizmy psychologiczne działające na poziomie indywidualnym mają swoje odzwierciedlenie w kolektywnych procesach decyzyjnych, chociaż zysk interpretowany jest w innych kategoriach.

4. Konflikt i współpraca w ramach polityki klimatycznej

W sytuacji, kiedy każda decyzja opatrzona jest dużą niepewnością – niemożliwe jest bowiem dokładnie określenie dynamiki rozwojowej w skali państwa, regionu oraz świata i to w perspektywie wielu dekad – rządów trudno jest definiować ambitne cele polityki klimatycznej, a następnie je realizować. Wynika to z faktu, iż wspomniane wcześniej wartości post-materialistyczne w różnym stopniu inkorporowane są przez współczesne społeczeństwa i raczej stają się typowe dla państw rozwiniętych o wysokim poziomie partycypacji społecznej. Nawet w tych społeczeństwach obywatele głównym ciężarem odpowiedzialności za działania proklimatyczne obarczają rządy oraz podmioty gospodarcze, dystansując się od wkładu indywidualnego.

W efekcie polityczny proces realizacji polityki klimatycznej stanowi sekwencję sytuacji konfliktowych, w którym władze państwowe podejmują decyzje mające przeciwdziałać eskalacji napięcia. Typowym zjawie-

¹⁵ *Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r.*, Dz.U. z 10.05.1996 r. (Dz.U. Nr 53, poz. 238).

skiem staje się nieustanny przetarg pomiędzy ścierającymi się interesami natury ekonomicznej, politycznej i społecznej, co wymaga od państwa sprawnego zastosowania mechanizmów koncyliacyjnych, redystrybucyjnych i organizacyjnych. Wytwory tego procesu, używając nomenklatury zapożyczanej z analizy systemowej Davida Eastona¹⁶, czyli konkretne decyzje, stanowią najczęściej konsekwencję osiągniętej równowagi między różnymi interesami podmiotów zaangażowanych w konflikt. Podmioty te z reguły charakteryzuje znaczne zróżnicowanie zasobów, a tym samym siły oddziaływania na aparat państwa oraz usieciowienie¹⁷. Według Hugh Compstona należy wymienić następujące sieci aktorów politycznych zaangażowanych w kształtowanie polityki klimatycznej: przywódcy polityczni i partie rządzące, politycy pozarządowi, urzędnicy państwowi i specjaliści doradcy; biznes, organizacje pozarządowe, wspólnoty lokalne, media, eksperci i naukowcy oraz elektorat¹⁸.

Główne punkty napięcia pojawiają się pomiędzy poszczególnymi sieciami, np. pomiędzy rządem a opozycją lub firmami energetycznymi a lokalnymi organizacjami proekologicznymi. We wszystkich rodzajach konfliktów aparat państwowy powinien zdefiniować swoje stanowisko, ale równocześnie, jak ma to miejsce głównie w demokracjach skonsolidowanych, wskazać na możliwe mechanizmy dialogu. Natomiast w przypadku sporów w ramach tej samej sieci, zarówno narodowej, jak i transnarodowej, np. w ramach wspólnot lokalnych bądź środowisk naukowych, nieodzowne jest wypracowanie oddolnych mechanizmów rozwiązywania problemów¹⁹. Wytwory przetargu w ramach jednolitych sieci stanowić będą wkład do systemu politycznego, który władze będą musiały uwzględnić podczas końcowego etapu decyzyjnego.

Kluczowy jednak dla realizacji polityki klimatycznej pozostaje wewnętrzny konflikt międzyresortowy w ramach rządu, gdyż poszczególne ministerstwa (wspierane przez zainteresowane grupy nacisku) starają się maksymalizować swój wpływ na pożądane ze swojej perspektywy rozstrzygnięcie. Polityka klimatyczna wciąż pozostaje stosunkowo nowym obszarem aktywności państwa, wchodzącym w konflikty z wieloma ugruntowanymi w swojej pozycji sektorami życia gospodarczego.

¹⁶ D. Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965.

¹⁷ S. Yun, K. Dowan, J. Han, *Climate Policy Networks in South Korea: Alliances and Conflicts*, „Climate Policy” 2014, t. 14, nr 2, s. 283–285.

¹⁸ H. Compston, *Networks, Resources, Political Strategy and Climate Policy*, „Environmental Politics” 2009, t. 18, nr 5, s. 727–746.

¹⁹ R. Cunningham, *Engaging Communities in Climate Adaptation: The Potential of Social Networks*, „Climate Policy” 2016, t. 16, nr 7, s. 894–908; D. Adams, *Why We Cannot Wait: Transnational Networks as a Viable Solution to Climate Change Policy Null*, „Santa Clara Journal of International Law” 2015, t. 13, nr 2, s. 307–332.

Zgodnie z logiką ograniczonych zasobów wszystkie rządy w odniesieniu do swoich złożonych celów wybierają obszary kluczowe z perspektywy trwania politycznego, a działania na rzecz klimatu tylko w przypadku wąskiej grupy państw należą do czołówki agendy politycznej (oczywiście należy mieć na myśli rzeczywiste działania, w przeciwieństwie do deklaracji politycznych). Natomiast we wszystkich politykach publicznych, zaangażowane sieci aktorów politycznych tworzone i utrzymywane przez wybieranych bądź nominowanych urzędników, muszą być przygotowane na zmianę kierunków politycznych w zamian za zasoby jakich potrzebują, a które są w posiadaniu np. innych ministerstw. Wymienić można w szczególności takie zasoby jak formalna akceptacja, polityczne poparcie, promowanie konwergencji, współpraca przy wdrożeniu czy wsparcie komunikacyjne²⁰. W efekcie miejsce polityki klimatycznej wśród innych polityk publicznych zależy od jej instytucjonalnej siły, wsparcia politycznego i skuteczności ciągłego przetargu.

5. Przewycięzenie rozbieżności czasowej

662

Przedstawione wyżej wyzwania polityki klimatycznej, zarówno te związane z bieżącą działalnością, ale głównie te dotyczące programowania działań w długiej perspektywie, mogą zostać ograniczone przez wytworzenie mechanizmu zależności od ścieżki, określanej również mianem zależności ścieżkowej, jednak w jej konstruktywistycznej interpretacji. W klasycznym rozumieniu termin powstały w latach 80. XX w. na gruncie badań alternatywnych wobec klasycznej ekonomii oznacza upowszechnienie się gorszego produktu, mimo że istnieją dobra alternatywne, zaspokajające tę samą potrzebę. Sukces określonego rozwiązania wynika z przewagi zdobytej na początkowym etapie rozwoju danej gałęzi produkcji, powstałej dzięki nieistotnym z pozoru wydarzeniom bądź wyborom jednostkowym, ale również procesom wielkoskalowym jak np. kryzys gospodarczy. W wyniku nieprzewidzianych lub marginalnych zjawisk dany produkt jest kupowany wielokrotnie i na masową skalę, co prowadzi do jego dominacji na rynku i zdobycia zasadniczej przewagi konkurencyjnej²¹. Jest to stan określany mianem „utknięcia” (ang. *Lock-in*), w którym dany produkt

²⁰ O problemie sporów kompetencyjnych zob. B. Caniglia et al., *Water Policy and Governance Networks: A Pathway to Enhance Resilience Toward Climate Change*, „Sociological Forum” 2016, t. 31, nr 51, s. 830–832.

²¹ A. Mielezko, *Koncepcja Path Dependence w ekonomii*, [w:] *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców*, red. E. Gruszewska, Białystok 2020, s. 11–12.

(ale również zachowanie, rozwiązanie) jest nieustannie powielany (kupowany). Zależność od ścieżki stała się z czasem również w politologii ciekawym podejściem analitycznym do badania procesów transformacyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej²².

Natomiast w kontekście polityki klimatycznej interesujące rozwiązania zgodne z logiką zależności od ścieżki przedstawili Levin i in.²³ Zaproponowali oni: po pierwsze, zastosowanie mechanizmu *log-in*, polegającego na przyjęciu już na wstępnym etapie kształtowania polityki konieczności zapewnienia jej trwania poprzez zasady instytucjonalne, jak zapisy prawne, włącznie z konstytucyjnymi, czy konsensualizm decyzyjny zamiast prostej zasady większości. Następnie Autorzy założyli, że polityka klimatyczna musi opierać się na samowzmacniającej się dynamice poprzez zwiększenie kosztów odejścia od niej w przyszłości, np. wytwarzaniu wzmacniających się interesów określonych aktorów, którzy będą przeciwni zmianom. Trzecim rozwiązaniem miałyby być zwiększanie korzyści wraz z upływem czasu, co cementowałoby interesariuszy jeszcze skuteczniej. Natomiast jako ostatnie narzędzie zaproponowano rozszerzanie grup beneficjentów oraz utrzymywanie społecznego poparcia pierwotnych grup docelowych polityki²⁴.

Widać zatem, iż podstawowym rozwiązaniem może stać się eliminacja alternatywnych opcji – lub wręcz „spalenie za sobą mostów”. Metoda ta zakłada nadanie priorytetu działaniom służącym redukcji emisji w taki sposób, aby powrót do poprzednich metod stawał się nieopłacalny. Dotyczy to także technologii, które po przejściu fazy implementacji i szerokiej aplikacji wypierają starsze rozwiązania.

6. Zakończenie

Jak wynika z powyższych rozważań polityka klimatyczna niesie dla współczesnych państw szereg wyzwań. Zmiany klimatu można określić mianem typowego, politycznego problemu długookresowego, czyli problemu dotyczącego wielu pokoleń, obciążonego niepewnością w kwestii skuteczności wybranych środków, oraz wymagającego znacznych

²² G. Ekiert, *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*, „Studia Socjologiczne” 2000, nr 158(3), s. 11–41.

²³ K. Levin, B. Cashore, S. Bernstein, A. Graeme, *Overcoming the Tragedy of Super Wicked Problems: Constraining our Future Selves to Ameliorate Global Climate Change*, „Policy Sciences” 2012, nr 45, s. 123–152.

²⁴ *Ibidem*.

nakładów, zarówno politycznych, jak i ekonomicznych. Tym samym polityka klimatyczna stała się wysoce skomplikowanym problemem decyzyjnym, który – jak wskazuje praktyka polityczna, ale również konkretne dane ujmujące presję człowieka na środowisko – nie jest rozwiązywany przez większość rządów. Wynika to z jej złożoności oraz prospektywnego charakteru. Polityka klimatyczna zmierzająca do ograniczenia produkcji i konsumpcji energii uzyskanej ze źródeł nieodnawialnych godzi bowiem w dotychczasowy model rozwoju gospodarczego. W efekcie wchodzi ona w relację antagonistyczną zarówno z innymi sektorami gospodarki, jak i z konsumentami, czyli potencjalnymi wyborcami.

664

Decydenci, poza rozstrzygnięciem dylematów gospodarczych, muszą również odnieść się do kluczowej kwestii rozbieżności czasowej pomiędzy nakładami, które należy ponieść obecnie, a korzyściami widocznymi w perspektywie wielu dekad. Kadencyjność i wymiana elit, typowe dla państw demokratycznych, stają się w tej sytuacji przeszkodą dla kalkulacji zysku politycznego. Stąd też wiele rządów preferuje bierny model polityki klimatycznej, czyli zapewniający bieżące korzyści z pominięciem perspektywy długookresowej. Jego przeciwieństwem pozostaje, niezwykle trudny do realizacji, model optymalny, który daje decydentom zyski już w perspektywie krótkookresowej. Może on zostać osiągnięty poprzez wykorzystanie mechanizmów *path-dependency*, dzięki którym powrót do poprzednich rozwiązań stanie się nie tylko niemożliwy, np. ze względów na przyjęte regulacje prawne, ale również nieopłacalny, np. poprzez promocję, a następnie dominację określonych rozwiązań technologicznych. Tym sam w czasie politycznej inercji, ale również gospodarczej destabilizacji wywołanej pandemią COVID-19, metoda „związania rąk”, czyli wyznaczenia obecnym i przyszłym decydentom ram działania, może być najskuteczniejszym środkiem realizacji ambitnej polityki klimatycznej państwa.