

IAN GOUGH – JAMES MEADOWCROFT – JOHN DRYZEK
– JÜRGEN GERHARDS – HOLGER LENFELD
– AMIL MARKANDYA ÉS RAMON ORTIZ

ÉGHAJLATVÁLTOZÁS ÉS SZOCIÁLPOLITIKA*

A Journal of European Social Policy szimpóziuma

Bevezetés

Ian Gough

A klímaváltozás bizonyosan egyike a napjaink Európáját fenyegető legátfogóbb és szinte felmérhetetlen hatású jelenségeknek, így helyénvaló megvizsgálnunk a szociálpolitikával kapcsolatos következményeit. A klímaváltozás természetesen saját jogán, elkülönülten is tanulmányozandó. Meghatározott szaktudományok és kormányzati hivatalok, stratégiai intézmények foglalkoznak vele a maguk adott, speciális intézményi struktúráin és működésmódjain belül, de a szociálpolitika „hagyományos” terepéhez sok szálon kapcsolódó összefüggéseit, megfogalmazott irányelveit oly nyilvánvalóan erősnek és szembeötlőnek gondoljuk, hogy szerintünk egy szociálpolitikai folyóiratnak feltétlenül foglalkoznia kell velük.

A szociálpolitikában gyakran a szociális kockázatok közösség által történő kezelését szokták látni (Esping-Andersen, 1999:36). E kockázatok egy része minden időben és mindenkire kiterjedően megnyilvánul (lásd például az egészség megromlását), más részük elsősorban meghatározott típusú társadalmak esetében bukkan föl (mint például a munkanélküliség vagy az etnikai alapú diszkrimináció), megint mások az említett változatoknál „illékonyabbak”. A klímaváltozás újdonságnak számító nagy, globális, hosszú távon és tartósan érvényesülő, bizonytalan kimenetelű kockázat (Stern, 2007:25). A szociálpolitika napirendjén szereplő szempontrendszerek egészen újfajta megközelítését követeli meg – én legalábbis e mellett fogok érvelni. A gazdaságpolitikát illető következményei, illetve kapcsolódási pontjai ugyan már a figyelem középpontjában állnak, ám hogy a szociálpolitikához mi köze lehet és miért, arról szinte semmi szó nem esik. Így például a Kormányközi Klímaváltozási Panel (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC, 2007) az éghajlatváltozás hatásainak csökkentésével foglalkozó 800 oldalas Negyedik Értékelő Beszámolójának tárgymutatójában egyetlen szociálpolitikára vonatkozó hivatkozás sem található.

* Climate change and social policy: a symposium, (I. Gough, J. Meadowcroft, J. Dryzek, J. Gerhards, H. Lengfeld, A. Markandya and R. Ortiz), *Journal of European Social Policy*, 18(4): (2008) 325–344.

Az éghajlatváltozáshoz köthető „meztelen” tények, illetve a következményeikről adott egybecsengő előrejelzések mára eléggé közismertek, és röviden összefoglalhatók. A legtöbb modell azzal számol, hogy 2030 és 2060 között az üvegházhatásért felelős gázok kibocsátása a preindusztriális korszakhoz képest megkétszereződik. Ez a globális átlaghőmérséklet 2–5°C-nyi emelkedését jelentené. Az utóbbihoz (5°C) hasonló nagyságú hőmérséklet-emelkedésre egész civilizációnkban nem találunk példát (hacsak nem a legutóbbi jégkorszakhoz viszonyítunk). Bármit teszünk is, az időjárási rendszer tehetetlenségi nyomatéka miatt a korábban kibocsátott üvegházgázok még jó néhány évtizedig emelni fogják bolygónkon a globális átlaghőmérsékletet. E modellek többsége ráadásul nem vesz figyelembe egy sor olyan valószínűsíthető pozitív visszacsatolást sem, melyek miatt a hőmérséklet még inkább emelkedni fog. Az elkövetkező évtizedek során a globális fölmelegedést kísérő jelenségek közé tartozik majd az aszály, illetve az árvizek egyre növekvő fenyegetése, az időjárási rendszer drámai hirtelenséggel bekövetkező és nagyléptékű változásai, valamint a tengerek szintjének megemelkedése.

A modellek többsége szerint az emberi településeket és az embert körülvevő élő környezetet elsősorban a trópusokon fogják majd a legerősebb közvetlen negatív hatások fenyegetni – ahol többnyire nagyon szegény országok találhatók. Ennek a ténynek a jelenség globális vonatkozásairól folytatott vitákban alapvető fontossága van. Mi itt azonban csak európai léptékben foglalkozunk a jólétre, a szociális kockázatokra és a szociálpolitikára vonatkozó következményekkel, mégpedig négy metszetben.

- Közvetlen kockázatok

A mediterrán régióban egyre komolyabb problémát jelent majd a tengervíz szintjének emelkedése, a hőhullámok és az erdőtüzek; az európai partszakaszokat (elsősorban Hollandia esetében) erősen fenyegetni fogja a vízszint emelkedése. Ugyanakkor egyes északabbra fekvő országokban a hatás akár kedvező is lehet.

- Közvetett kockázatok

Fenyegetést jelenthet – mint erre az EU a legutóbbi időkben rámutatott – a trópusi régiókból (elsősorban Afrikából) Európa felé irányuló katasztrófamigráció.

- A klímaváltozáshoz való alkalmazkodást célzó stratégiák megvalósításának következményei

A környezet módosításához szükséges stratégiák (tengerparti védőgátak építése; lakóépületek áttelepítése az árterületekről) finanszírozása igen kemény versengéssel jár majd.

- A klímaváltozás mértékének csökkentését célzó stratégiák megvalósításának következményei közé sorolhatók a széndioxid-kibocsátás mértékét s annak

tarifáját megszabó kvóták rákényszerítése a „gazdag országokra”, ami elengethetetlen, ha az évszázad közepére-második felére stabilizálni akarjuk a széndioxid-kibocsátás mértékét.

Egy új kutatási stratégiának mind a négy metszet szempontjaira figyelemmel kell lennie. Hangsúlyozni kell, hogy a társadalmi igazságosság és a szociálpolitika szempontjait elsősorban az helyezi a figyelem előterébe, hogy Európában és a világ gazdagabbik részében a széndioxid-kibocsátás drasztikus visszafogásának kényszere ezt morálisan is, de gyakorlati megfontolásokból is kiköveteli.

E szimpóziumot azzal kezdjük, hogy áttekintjük, milyen következményekkel jár a klímaváltozás – illetve az ennek kapcsán hozott stratégiai célkitűzések – a szociálpolitikai gondolkodásra, a jóléti államokban bevettnek számító eszmékre és gyakorlatra. A szerzők bemutatását követően a *Bevezetés* sorra veszi, hogy napjaink Európájában a szociálpolitika számára mik a konceptuális, gyakorlati, iránykijelölő és kormányzati tevékenységet implikáló következményei a klímaváltozásnak.

A hozzászólók

Szándékosan a szociálpolitika területén kívülről, azaz a politikatudományból, a szociológiából, illetve a közgazdaságtudományból hívott klímaváltozási szakemberektől kértünk rövid terjedelmű hozzászólásokat.

James Meadowcroft a kanadai Carleton Egyetem Fenntartható Gazdasági Fejlődés Tanszék kutatóközpontjának vezetője. Kutatásaiban arra keres választ, hogy a társadalmi fejlődés fenntartható modelljeinek kifejlesztése során mennyire igazítják (vagy nem igazítják) a különböző kormányzatok gyakorlati tevékenységüket és szakpolitikájukat a fölmerülő környezeti problémák kezeléséhez. Megjelent munkái közül kiemelem Laffertz-cel írott könyvét (*Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*, 2000), illetve „*From Welfare State to Ecostate*” (2005) című tanulmányát. Jelen hozzászólásában a környezettudatos állam színrelépésének körülményeit veti egybe a jóléti állam korábban bekövetkezett kialakulásának körülményeivel. Napjaink szociálpolitikájának és környezetvédelmi politikájának egy sor kapcsolódási pontját vizsgálja végig, s arra a következtetésre jut: képesek lehetnek a „fenntartható fejlődés” fogalma mögött megbúvó eredeti impulzust egységbe foglalni és működőképessé tenni.

John Dryzek az Ausztrál Állami Egyetemen a politikatudományok professzora. Környezetpolitikai munkássága a „zöld” politikai filozófia kérdéseitől a környezettel foglalkozó mozgalmak és diskurzusok vizsgálatáig és elemzéséig terjed. Publikációi sorában olyan könyveket találunk, mint: *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom,*

Germany and Norway (2003), *The Politics of the Earth* (2005). Jelen hozzászólásában amellett érvel, hogy a szociáldemokrata jóléti államok koordinált piacgazdaságai hajlamosak a gazdasági és az ökológiai értékeket úgy tekinteni, mint amelyek egymást kölcsönösen erősítik, s így leginkább ezek lehetnek alkalmasak arra, hogy az éghajlatváltozás jelentette kihívásokat kezeljék. A kevésbé fejlett jóléti rendszerrel rendelkező liberális piacgazdaságok jellemzően szembefordítják egymással a környezetóvó és a gazdasági értékeket, s így nagyobb nehézségekkel kell majd szembenézniük. Ráadásul hosszabb távon a klímaváltozással kapcsolatos új kormányzati politikák alááshatják a szociálpolitika hagyományosan államcentrikus gyakorlatait.

Jürgen Gerhards a berlini Freie Universität professzora makroszociológiát tanít. Fő kutatási területe az európai integráció kulturális aspektusai. Publikációi közül itt a *Cultural Overstretch? Differences Between Old and New Member States of the EU and Turkey* (2007) című könyvet emelem ki.

Holger Lenfeld a németországi Hagen Egyetemen a Jelenkori Társadalmak Szociológiája Tanszéken professzor. Kutatásaiban a társadalmi igazságosság és a társadalmi egyenlőtlenségek kérdéseivel, illetve az európai integrációval kapcsolatos attitűdök vizsgálatával foglalkozik. Témánkhoz kapcsolódó könyve pl. a 2007-ben megjelent *Organisierte Ungleichheit: Wie Organisationen Lebenschancen beeinflussen*. Itt most egy empirikus kutatást mutat be, mely két témára terjed ki: milyen úttörő szerepet játszik az EU a környezetet érintő stratégiai döntésekben, illetve milyen mértékben támogatják az Unió állampolgárai a környezetvédelemmel kapcsolatos eszméket.

Anil Markandya jelenleg a Bath-i Egyetemen a közgazdaságtudományok professzora, illetve az olaszországi FEEM (Fondazione Eni Enrico Mattei) Alkalmazott Kutatások Központját vezeti. A közelmúltig a Világbank vezető közgazdásza volt. Sok publikációja jelent meg a klímaváltozás témájában, illetve környezetminősítési és környezet-szakpolitikai kérdésekről, az energiagazdálkodás és a környezetkímélés, valamint a környezeti számvitel kérdéseiről. Egyik vezető szerzője-közreműködője volt az IPCC klímaváltozásról kiadott harmadik, illetve negyedik Éves Értékelő Jelentése fejezeteinek, melyet 2007-ben megosztott Nobel-díjjal jutalmaztak. A vele dolgozó *Ramon Ortiz* a Bath-i Egyetem Környezetgazdaságtan Tanszékének főmunkatársa. Empirikus kutatással vizsgálják, milyen hatást gyakorol a széndioxidadó a társadalmi egyenlőtlenségekre. Ennek alapján arra a következtetésre jutnak, hogy európai kontextusban ezek enyhén regresszívek, de kezelhetők lesznek majd.

E *Bevezetés* s az azt követő hozzászólások remélhetőleg fölvezetnek, hogy az elkövetkező években az éghajlatváltozásnak milyen hatásai lehetnek szociálpolitikára, illetve kijelölhetik a kutatások lehetséges kereteit.

Konceptuális kihívások

Ha a szociálpolitika a társadalmi kockázatok közösségi kezelése, vajon a klímaváltozás jelentette kockázatok különböznek-e azoktól, amelyekre a megszokott szociálpolitikák választ kínálnak?

Hasonlóságok vitathatatlanul föllelhetők. Mint Meadowcroft megjegyzi:

„Mindkettő az iparosítás, az urbanizáció és a demokratikus fejlődés hosszú távon bekövetkezett társadalmi változásaira adott politikai válasz. Mindkettőt az a kényszerűség hívta életre, hogy olyan jelenségekkel kell megbirkózni, amelyeket sem a piac, sem az önkéntes tevékenység nem tud adekváтан kezelni. És – jóllehet jelentős gazdasági és politikai kényszerek közepette működik mindkettő – átalakítják a „normális” gazdasági interakció szokott sémáit (új szabályok, monetáris transferek s egyéb megoldások igénybe vételével).”

Továbbá mindkettő konfliktusokhoz vezet az erőforrások elosztásában (lásd hogyan szöktek az egekbe a gabonaárak a bioüzemanyagok melletti elköteleződést követően). E párhuzamosságok nyomán elképzelhető, hogy a klímaváltozás kezelhető újonnan keletkező kockázati tényezőként, mely beilleszthető a szociálpolitikák korpuszába. A jóléti államokban a kormány kollektív felelősségként tagozódhat be a politikai berendezkedésbe. Meglehet, átformálná a létező jóléti állami rendszerekben az állam, a piac és a családok szerepköreit, de semmiképp nem jelentene radikálisan más berendezkedést.

Annak megértéséhez, hogy miért alakultak ki Nyugaton a jóléti államok, s milyen a természetük, talán az is gyümölcsöző lehet, ha úgy fogjuk fel őket, mint a kapitalizmus színre léptére és a munkaerő áruvá válására adott reakciót. Marx eszmevilágára támaszkodva Polányi „fiktív árucikknek” tekintette a munkaerőt. Bármennyire is piacokon – és szervezett formában – kell megjelennie, bármennyire is létfontosságú elemei e piacok a gazdasági rendszernek, a munkaerő nem áru, mert „nem eladásra termelik”, és mert „ez a tevékenység nem választható el az élet többi részétől” (Polányi 1997:94). A 19. században – fokozatosan és változatos formákban – kialakuló szociálpolitikák mindegyike a célból született, hogy a munkaerő áruvá válásának szándékolatlan, az emberekre nézve káros, a rendszer egészére nézve pedig fenyegető hatásait leszerelje. „A piaci rendszer kiterjedését az eredeti áruk vonatkozásában a piaci rendszer korlátozása kísérte a fiktív áruk vonatkozásában” (1997:98). Ez vezetett (Esping-Andersen és mások munkásságában) a „dekommodifikáció” fogalmának létrejöttéhez, mely azt van hivatva jelölni, milyen mértékben képes a szociálpolitika függetleníteni az embereket a piactól.

Polányi azonban a munkaerőn túl még további két „fiktív árucikket” is említ: a pénzt és a földtulajdont. A pénzforgalom lehetővé tétele és szabályozása hosszú századok óta a nemzetállamok központi jelentőségű funkciója volt. A föld

tulajdonlását, illetve a hozzájutás módjának szabályozását a feudalizmus és a kapitalizmus is központi feladatának és jogának tekintette. Polányi azonban ennél tágabb értelemben kezeli a kérdést, mivel a föld „a természet másik megnevezése csupán, amelyet nem az ember hozott létre” (1997:94). Mostanra már világos tehát, hogy a föld, a természeti erőforrások, az óceánok és a természet árucikknek tekintése olyan kollektív károkkal jár, amelyek térben és időben szétterjedhetnek, s fölléptük – Polányi szóhasználatával – kikényszeríti, hogy a társadalom változatos formákban reagáljon rájuk. A klímaváltozás a legfrissebb és legelképesztőbb példa erre. Könnyen lehet, hogy a 21. században ez fogja rányomni bélyegét az előrelátó stratégiai tervezés feladataira – valahogy olyanformán, ahogy a 19. és 20. századi Nyugat-Európában a foglalkoztatás kérdésköre bizonyult központi jelentőségűnek. Ez egy másik fogalomalkotási párhuzamot is földéz: ahogyan a „szociális kérdés” problémaköre egyengette a jóléti állam létrejöttét, úgy most – mint arra Dryzek és Meadowcroft is utal – a klímaváltozás keltette veszélyérzet egyengeti az environmental state, a környezettudatos állam (avagy öko-állam) létrejöttét.

Ezek a párhuzamok nem túl erősek – vetik ezzel szembe sokan. Hiszen amíg a szociálpolitikák által kivédeni szándékozott kockázatok bekövetkezte az egyes egyed szintjén megíjósolhatatlan, de a közösség szintjén világosan előre jelezhető, az éghajlatváltozás kockázatai viszont közösségi szinten sem láthatók előre. Stern (2007:25) rámutat arra, hogy az éghajlatváltozás okai épp oly globális léptékűek, mint a következményei. Kihatásai hosszú távon bontakoznak ki és tartós hatásúak; azzal a kockázattal is komolyan számolni kell, hogy alapvető vonatkozásokban visszafordíthatatlannak bizonyuló folyamatok következnek be, marginálisnak egyáltalán nem minősíthető gazdasági és társadalmi hatásoktól kísérvé. Ráadásul nem tudható előre, hogy a lehetséges kimenetek milyen eloszlást mutatnak majd. Egyes „bizonytalansági elméletek” szerint ez önmagában elegendő ok arra, hogy ne legyen elég a közpolitikák alapelvei egyikeként szolgáló standard „kockázatkerülés”. E mellett egy explicit „elővigyázatossági elvet” (Stern, 2007:38), a „bizonytalanságtól való viszolygásnak” egy újfajta elemét is ki kell dolgozni. Erre azért mutatkozik szükség, mert a váratlanul beköszöntő kedvező, illetve kedvezőtlen fejlemények közötti aszimmetria igencsak erőteljes (2007:328). Amiből az következik, hogy a klímaváltozás jelentette kockázatok mind mennyiségi, mind minőségi vonatkozásait tekintve különböznek azoktól a hagyományos kockázatoktól, melyek a múltban a szociálpolitikai válaszokat életre hívták.

Ráadásul, a korai iparfejlődés externális következményeivel az emberek még közvetlenül szembesülhettek, átélhették azokat – ami kedvezhetett a kiküszöbölésükre törekvő közösségi szervezkedések és társadalmi mozgalmak létrejöttének. Egészen más a helyzet a klímaváltozás externalitásaival: ezek időben elhúzódóan, térben pedig globális jelleggel következnek be, a kollektív megmozdulásokra ösztökélő materiális megfontolások erőtlenekek maradnak. Ezek (és más elméleti megfontolások) indokolják, hogy fogalmilag elkülönítsük egymástól a hagyomá-

nyos szociálpolitikát és a klímaváltozás következményeivel szemben kidolgozott környezettudatos szakpolitikákat. A kettő közötti kapcsolódások azonban döntő fontosságúak és az idő előrehaladtával egyre inkább annak bizonyulnak majd.

Mindazonáltal rámutathatunk kettejük még egy „fogalmi” párhuzamára: alapvető különbség mutatkozik a következményekhez való alkalmazkodásra felkészülés, illetve a bekövetkező megakadályozása érdekében kidolgozott stratégiák között. Az alkalmazkodás esetében olyan eljárásokra gondolunk, amelyek „a klíma aktuális (vagy vélhetően bekövetkező) változásaival szemben képesek a természeti és az emberi környezet sebezhetőségének mértékét csökkenteni, a megakadályozás ellenben olyan eljárásmodok bevezetését jelenti, amelyek révén csökkenteni lehet az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértékét, és növelni a tárolókapacitást” (IPPC Fogalommagyarázat, 2007; lásd még Stern, 2007:346). Némi párhuzamosság érzékelhető itt azzal a distinkcióval, melyet korábban a „protektív” és a „produktív” szociálpolitikák között vontak meg. Azaz: adottként fogadjuk-e el az emberi tőke volumenét, vagy ruházzunk be a növelésébe, tudomásul vegyük-e a munkanélküliséget és nyújtunk ellene védelmet, vagy megtaláljuk a módját annak, hogy keresleti és kínálati jellegű beavatkozásokkal visszaszorítsuk, belenyugodjunk-e a „szemétlerakodókba” (legfeljebb káros hatásait visszafogva), vagy érdemes beruháznunk közösségi fejlesztésekbe (Room, 2000). Az 1930-as évekkel kezdődően lassan kezdik elismerni a szociálpolitika produktív szerepkörét, bár ez a 80-as években némileg háttérbe szorult, amikor a neoliberais közgazdászok és szakpolitikusok a „teherétel”-modellt részesítették előnyben. Meadowcroft lát egyfajta szereplehetőséget a produktív szociálpolitikák számára, nevezetesen: az üvegházhatású gázok kibocsátásának korlátozására képesek lehetnek társadalmi erőforrásokat mozgósítani.

Empirikus kérdések

Az éghajlatváltozás valószínűleg kielezi a társadalmi egyenlőtlenségeket, illetve ütközőfelületeket és migrációs sémákat hoz létre. Ezeket a lehetséges folyamatokat empirikusan kell körüljárni s – európai nézőpontot érvényesítve – elemezni. Az 1. táblázat négy metszetben elemzi, milyen következményei lehetnek a klímaváltozásnak a szociálpolitikára, s ezeket példákkal is szemlélteti. Ez nagyjából alkalmas lehet arra is, hogy kijelölje a jövőbeni kutatási feladatok lehetséges dimenzióit (a szakpolitikai következményeket jelen írás következő fejezetében vesszük szemügyre).

1. táblázat: Az éghajlatváltozás Európában érvényesülő hatásainak számbavétele

	Előre jelzett hatások (néhány példa)	Szociálpolitikai következmények (néhány példa)
1. A 2050-ig előre jelzett klímaváltozás közvetlen hatásai	Mérsékelt közvetlen hatások; a mediterrán régióban és a tengerpartok közvetlen övezetében erősebb hatások	Elővigyázatos lakásépítési és lakókörnyezet-fejlesztési tervezés; új biztosítási költségek; az egészségügyi rendszer adekvát fölkészítése a szélsőséges időjárási viszonyoknak megfelelésre
2) A 2050-ig előre jelzett klímaváltozás közvetett hatásai	Klímától motivált migrációs folyamatok a fejlődő világból	Új igények lakhatás, munkavállalás, iskoláztatás, egészségügyi ellátás, szolgáltató szektor, szociális védelem terén (előnyök átcsoportosítása a fiatalabb generációk terhére?). Kihívások a szociális integráció terén.
3) A klímaváltozáshoz alkalmazkodó tervezés hatásai	A lakások és települések – a klímaváltozást rugalmasan viselő – átalakításának alternatív költségei	Együttműködés hiányában a jóléti állam és a környezettudatos állam közötti fiskális versengés
4) A klímaváltozás következményeinek mérséklésére törekvő tervezés hatásai	Magasabb fajlagos költségek a termelésben, a villamos áram felhasználásban, utazási költségekben, lakhatásban	A széndioxid kvóták (és áraik) illetve az új költségek és új energiapolitikák regresszív hatásai: szociális védelmekre mutatózó igények. A lakhatás, az utazás és a foglalkoztatás során keletkezett széndioxid-kibocsátás mértékének csökkentéséhez igényelt új társadalmi beruházások.
	A fogyasztás visszafogása	A fogyasztási szokások megváltoztatását eredményező stratégiák kidolgozása.

Ezeket a kérdéseket majd a szociálpolitika egyik központi problémájának, a gyakorlati cselekvés és az akadémiai kutatás közötti viszonynak a fényében is értelmezni kell; az egyes javaslatok gyakorlati következményeinek méltányosságát, igazságosságát és „sportszerűségét” éppúgy, mint a költségek és teherterületek társadalmi csoportok közötti megoszlását, illetve az újraelosztást szabályozó redistributív közpolitikákat. Én itt mindössze két dimenzió mentén tárgyalom az eloszlások alakulását: a regionális, illetve a társadalmi-gazdasági dimenzió mentén. Ennél természetesen jóval többet kell figyelembe vennünk, például a nemi hovatartozást vagy az életkort is.

Európán belül regionális különbségekre döntően az első két metszetben, a klímaváltozás közvetlen és közvetett hatásait tekintve bukkanhatunk nyomára. A különbségek leginkább az Észak/Dél tengely mentén mutatkoznak, különösen

a víztartalékok mennyiségében, az élelmiszertermelés lehetőségeiben és a lakosság egészségi állapotában (Stern, 2007:5. fejezet). Európában a felmelegedés és a menekülő migráció jelentette terhek döntően a mediterrán országokat fenyegetik, ezt a 2003-as hóhullámjelenség, illetve az egyes országokban (pl. Görögországban) tapasztalt illegális bevándorlás rendkívül magas rátái már eddig is eléggé nyilvánvalóvá tették.

A társadalmi-gazdasági méltányosság kérdését mind a klímaváltozás hatásai, mind pedig a válaszelképzelések fölvetik. A fejlett világban – különféle okok következtében – a legszegényebbek átlagosan jóval sebezhetőbbek lesznek az éghajlat megváltozása miatt. Az alacsonyabb jövedelmű háztartások nagyobb valószínűséggel találhatók meg olyan helyeken, ahol kockázatosabb élni (peremövezetekben, ártéri területeken); kevesebb erőforrás áll rendelkezésükre, hogy megküzdjenek a helyzetükkel; a kockázatok fedezésére megfelelő értékű biztosításokat sem igazán tudnak kötni; egészségi állapotuk törékeny, ellenállóképességük gyenge (Stern, 2007:148). Az éghajlatváltozás megakadályozására törekvő stratégiák még ennél is keményebb következményekkel járhatnak. Első látásra úgy tűnhet, mintha a széndioxid-kibocsátást mindenáron korlátozni kívánó alapvető tervezetek leginkább a leggazdagabb, sokat fogyasztó háztartásokat sújtánák a legfájdalmasabban. (Amúgy, *ceteris paribus*, az „összehúzóds és közelítés” stratégiának nivellálni kellene az életszínvonalakat.) Mindazonáltal a széndioxid kvóták bevezetése az Unión belül – mint arra alább még Markandya és Ortiz rámutat – közvetlen hatását tekintve egészében regresszív lenne.

A szakpolitikák különböző területein további gondos vizsgálódásra van szükség annak tisztázására, hogy a következmények milyen eloszlást mutatnak. Ez leginkább talán a lakásviszonyok terén igaz. Az Egyesült Királyságban például a háztartások legszegényebb kvintilisébe tartozók 30 százaléka több energiát fogyaszt, mint az országos átlag, mivel rosszul, pazarlón fűthető lakásokban laknak (Ekins és Dresner, 2004; Monbiot, 2006:47). Így egy korrekt kvóta kiszabása kiegészítő szociálpolitikai intézkedéseket követelne, egyrészt annak érdekében, hogy kellő pénzt fektessenek energiatakarékos lakások építésébe, közlekedésbe és közösségi fejlesztésekbe, másrészt az alacsony jövedelműek megsegítésére. Az építésügyi szabványok Norvégiában, Svédországban és Németországban sokkal szigorúbbak: az építési szabványoknak megfelelő lakóházak ott például negyedannyi energiát fogyasztanak, mint Anglia és Wales területén épült, a helyi szabványoknak eleget tevők (Monbiot, 2006:66).

Stratégiai kérdések

Mielőtt rátérnénk a kormányzati munkára, három stratégiai kérdésre hívnám föl a figyelmet – olyan kérdésekre, melyek kapcsán a klímaváltozás visszaszorítását célzó tervezésnek szembe kell néznie döntéseinek – a szociálpolitikára gyakorolt – következményeivel (melyek egy része termékeny együttműködéshez vezethet). Először is, amint erre föntebb már utaltunk, a kvóták irányába történő elmozdulásnak (az egyének és az országok szintjén egyaránt) potenciálisan igen radikális következményei lehetnek az újraelosztás és méltányosság elméletére és gyakorlatára egyaránt. Könnyen lehet, hogy a fölbukkanó egyenlőtlenségek és konfliktusok kezeléséhez erőteljes szociálpolitikai lépésekre lesz szükség, ha kezelni akarjuk őket. A „Weitzman-paradoxon” léte (Weitzman, 1977) egyszerűen nem hagyható figyelmen kívül. Ez azt mondja ki, hogy azokban a társadalmakban, ahol nagyobbak az egyenlőtlenségek, az ármechanizmus kevésbé hatékonyan működik, mivel az az árszint, amely a szegények körében képes rászorítani az embereket szénfogyasztásuk csökkentésére, alkalmatlannak bizonyul arra, hogy a tehetőseket is visszafogja. Így a jövedelemredistribúció (a hagyományos szociálpolitika e klasszikus eleme), megkönnyíthetné a széndioxid-kibocsátás mértékét figyelembe vevő árképzés használatát. Ha nincsenek eljárás módok, melyek segíthetik a társadalmi igazságosság erősítését, akkor a környezetminőség „eloszlásának” igazságosságára törekvés sokkal direkter kényszerül majd intervencionista szakpolitikák alkalmazására (például a fogyasztás valamiféle korlátozására).

A szinergia másik területe a lakhatás, közlekedés, várospolitikai és közösségi fejlesztés lehet – a szociálpolitika csupa olyan területe jön itt szóba, melyekre ez a folyóirat a múltban kevés figyelmet fordított. A lakótelepi házak fűtése, illetve az ezekhez köthető közlekedési problémák igazából egész Európában komoly tételét jelentik az emissziós rátáknak (bár ezek lényegesen alacsonyabbak, mint azok, amelyekbe az Egyesült Államokban ütközünk). Az IPPC Jelentés (2007:389) azt közli, hogy a lakónegyedek övezetében az alapszintű széndioxid-kibocsátás mértéke gyakorlatilag pénzkidás nélkül 29 százalékkal lenne csökkenthető – ilyen magas megtakarítás egyetlen más szektorban sem megvalósítható. Az olyan országok (mint például az Egyesült Királyság), ahol az épített lakások minősége ebből a szempontból nem megfelelő, a minőség javításával és a kibocsátás visszafogásával mindenki számára kölcsönösen előnyös eredményeket érhetnek el – ha meglenne rá a politikai akarat. Mivel más európai országokban sokkal hatékonyabb a lakásépítés, ez tág teret biztosít az EU-n belül a jó példák másolására. Ráadásul az innovatív lakásépítés és településpolitikai tág teret nyújthatnak a Dryzek említette „ökológiai modernizálást” jelentő stratégiák kidolgozásának.

Az éghajlatváltozást korlátozó stratégiáknak gyors és lényegi változásokat kell eredményezniük mind a fogyasztói, mind a termelői magatartásban; ez újabb szignifikáns terep lehet a szociálpolitikával való együttműködés számára. A kormányoknak (és egyéb szakpolitika-tervezőknek) négy alapvető eszköz áll rendelkezésre ahhoz, hogy a viselkedéseket megváltoztathassák: oktatás és meggyőzés;

adóztatás, anyagi támogatás és egyéb monetáris ösztönzők; szabályozás (beleértve a fejadagkvóták alkalmazását); környezetvédelmi mérnöki tevékenység. Az egészségügyben például egyes országok (vagy az Unió) által alkalmazott szakpolitikai eljárások szívesen alkalmazzák mind a négy módszert (lásd például a dohányzásról való leszoktatás stratégiáit). A szociálpolitikában azonban gyakran megtagaszthatjuk alkalmazásuk korlátait. A kizárólag az önérdekre építő ösztönzők kudarcot vallhatnak, ha érdemükön alul kezelik az olyan belülről fakadó motívációkat, mint az altruizmus vagy a szolidaritás (Jones és Cullis, 2000; Bowles, 2007). Sokan tudatában vannak a „hierarchikusan érvelő” megközelítések korlátaival, és nagyon fontosnak tartják, hogy az egyéneket és a közösségeket egyaránt bevonják a viselkedések megváltoztatására irányuló programokba. Ezt a klíma kapcsán is erősen szokták hangsúlyozni. Jackson (2005) például úgy érvel: ha azt akarjuk, hogy döntően átálljunk egy alacsony kibocsátási kvótájú gazdaságra, akkor a szakpolitikákon belül komoly egyeztetésre lesz szükség. Bőven lesz tehát tere annak, hogy kölcsönösen tanuljunk egymástól.

Kormányzati munka: jóléti állam és öko-állam

Az ember joggal várhatja, hogy a kormányzati tevékenység új módozatait fogja életre hívni a kockázatok – egy eddig előzmény nélküli – sorozatának színre lépése. Ez is történik – nemcsak országos, de régió- és globális szinten is. Jó pár olyan évtized után, amikor egyre inkább csak a piaci megoldásokra hagyatkoztunk, s a kormányzatok szerepköre mindinkább eljelentéktelenedett, az éghajlatváltozás-vita kettős értelemben is újból középpontba állítja a nyilvános kormányzati tevékenység szerepét. Először is: tudomásul kell venni, hogy ebben az aktorok kiterjedt körének kell részt vennie (a kormányintézményeknek, minden lehetséges szinten; a privát szektornak; a nem-kormányzati szereplőknek és a civil társadalomnak egyaránt – lásd IPCC, 2007:82). Másodszor: el kell ismerni, hogy rövidtávon belül e különböző szereplők közreműködéséből csak a kormányok lehetnek képesek hatékony stratégiát kovácsolni.

Meadowcroft és Dryzek mindketten ezekre a kérdésekre összpontosítanak. Meadowcroft azt foglalja táblázatba, hogyan bontakozik ki az OECD országokon belül a 60-as évekkel kezdődően a környezetvédelemre kiterjedő kormányzati tevékenység, s öt főbb fordulópontot azonosít be. Mindketten egyetértenek abban, hogy napjainkra már nyugodtan beszélhetünk egy környezettudatos állam (ha tetszik: öko-állam) létrejöttéről. De abban is egyetértenek, hogy ez utóbbi intézményesen egyelőre még jóval kevésbé ágyazódott be, mint a jóléti állam. Dryzek így fogalmaz: „mindig irigykedve csodáltuk a szociálpolitikát, s el nem tudtuk képzelni, hogy a környezetvédelem problémáit vajon mikor fogják – ha egyáltalán! – csak félig is oly komolyan venni a kormányok, mint a szociálpolitikáit”.

Az öko-állam, sokkal frissebb keletű jelenségként, egymástól különböző gazdasági rendszerekre (a kapitalizmus különböző formáira), különböző po-

litikai rendszerekre és a jóléti állam különböző berendezkedéseire települt rá (Meadowcroft). Megállapítható, hogy a szociáldemokrata jóléti államok úttörő szerepet játszanak az átfogó környezetvédelmi szakpolitikák kibontakoztatásában (a klímaváltozás visszaszorítására tett kísérleteket is ide sorolva). Scruggs összehasonlító adatbázisának alapján Dryzek arra a végkövetkeztetésre jut, hogy „a szociáldemokrata jóléti államok, illetve a Hall és Soskice által ’koordinált piacgazdaságnak’ nevezett rendszerek (a kettő jelentősen átfedi egymást) kedvezőbb helyzetben vannak a szociálpolitika és a klímaváltozás metszéspontjában fölmerülő problémák kezelésére, mint a náluk liberálisabb piacgazdaságok, melyek jóléti rendszerei emezekénél kezdetlegesebbek”. A nyilvánosságnak a környezetvédelmi prioritásokkal kapcsolatos véleményét vizsgáló kutatásukban Gerhards és Lengfeld is valami ilyesmire jut: „Dániában, Finnországban és Hollandiában – mindegyikben erőteljes a jóléti állam jelenléte – a legerősebb a környezetvédelem gondolatának támogatottsága”.

Ennek egyik oka Dryzek szerint az, hogy ezekben az országokban mutatkozik legerősebbnek az „ökológiai modernizációról” folytatott diskurzus, vagyis egy olyan stratégiáról, mely elismeri, hogy a klímaváltozásnak lehetnek az „üzleti világ” szempontjából kedvező hatásai, de csak akkor, ha a kormány képes a gazdaságpolitikát erőteljesen koordinálni. Mindez komoly párhuzamosságokat mutat a korábban – az 1930-as években – Svédországban és más északi országokban lezajlott produktív szociálpolitikák jelentkezésével. Ez a stratégiák követésében mutatkozó együttműködési hajlandóság jelentős mértékben épül arra a tényre, hogy a méltányosság kérdéseit ezekben az észak-európai országokban kiemelten fontosnak tartják. Az IPPC Jelentései valamint a Stern-jelentés jól illusztrálják, hogy a globális éghajlatváltozás jelentette fenyegetés szinte elkerülhetetlenül erőteljesen veti fel a méltányosság és a fenntartható fejlődés kérdéseit (IPPC, 2007: 2., 6. és 12. fejezet). Az észak-európai jóléti államok ezért – „izmosabb” jóléti rendszereik okán – jobban föl vannak készülve arra, hogy ezekre a kérdésekre választ keressenek. Mostanára annyit már elértek, hogy Észak-Európa valamennyi országában a környezetvédelem és a méltányosság szempontjai a „fősodorban” találhatók.

Mindazonáltal ez a szinergiáról rajzolt rózsaszínű kép megváltozhat. Legálábbis Dryzek így gondolja. A klímaváltozás kockázatainak újkéletűsége és globális kiterjedése új kormányzati akciótervek napirendre tűzését követelheti meg. A szociálpolitikák helyébe a klímaváltozás hatásainak kiküszöbölésére szőtt tervek léphetnek, olyan új nézőpontot teremtve, mely a 21. században maga alá gyűrheti a kormányzatokat. Előfordulhat, hogy a szociális igazsággal való hagyományos törődésnél a politikai képzelet lényegesen többet foglalkozik majd azzal, hogy a természeti környezet ne érintse igazságtalanul az embereket.

Mivel a klímaváltozás – lényegéből adódóan – globális, mindezek a vonzások és választások a nemzetközi együttműködés szintjén megsokszorozódnak. Ez önmagában elég lehet ahhoz, hogy erősödjön az Unió intézményeinek és cselekvési tervei fontossága. Kevesen számítottak arra, hogy ezen a terepen az Unió úttörő

szerephez fog jutni. Mint Gerhards és Lenfeld megjegyzi, az EU számlájára nagyon sok innovációs tevékenység írható: gondoljunk csak a Kiotói Jegyzőkönyv 1997-es levezénylésére, a 2005-ös első jelentősebb kibocsátás-kereskedelmi rendszer nyélbeütésére (Emission Trading System – ETS), vagy akár arra a 2007-es döntésre, melyben a tagállamok számára kötelező érvényűnek deklarált kibocsátási kvótákat szabott meg. Mindezt – mondják – az a stratégiai választás tette lehetővé, amellyel az EU megpróbálta közelíteni a vonatkoztatási kereteket, áthidalni a közöttük mutatkozó távolságokat. Az európai szintű tevékenység erősödő szerepe tovább növeli az európai kormányzati tevékenység kapacitását, s új formát kölcsönözhet azoknak a vitáknak, amelyek arról folynak, mi a szerepe az európai tevékenységnek a szociális mezőben. Egyesek akár azt is mondhatják, hogy ezzel a váltással az Unió környezetvédelmi tevékenysége kezdi fölülmúlni az egyelőre még marginális jellegű szociális dimenzióját.

Végül pedig: a széndioxid-költségvetés hosszú távon valószínűleg elvezet majd annak megkérdőjelezéséhez, vajon tényleg felsőbbrendű célja-e a közpolitikáknak a gazdasági növekedés forszírozása. A múltban a növekedést úgy tekintették, mint mindenki számára kölcsönösen előnyös módszert arra, hogy mindenféle célokat lehessen megvalósítani. Napjainkban úgy látják, a növekedés közvetlenül fenyegetheti ezeket. Ez számos párhuzamot mutat azzal az új gondolkodásmóddal, ahogyan a szociálpolitika a szegénység, a képességek, az életminőség mutatóinak nem monetáris értelemben felfogott fogalmairól, a társadalmi tagság, a kirekesztés és az emberi jól-lét fogalmairól gondolkodik. Ez az új, radikálisabb napirend soha nem tudta még kiszorítani a növekedés elsődlegességének elvét az európai „policy-making” elképzeléseiből és a kormányok cselekvési terveiből. A klímaváltozás fenyegetése most talán kikényszeríti ezt.

Jóléti államból a környezettudatos állam felé?

James Meadowcroft

Az emberi tevékenység által okozott klímaváltozási problémák kezeléséhez a létező társadalmi gyakorlat jelentős átalakítására lesz szükség, s ennek – meglehetősen számottevő hatásai lesznek a gazdaságpolitikára és a szociálpolitikára is. Írásomban a modern állam környezetvédelmi funkcióinak növekedését tekintem át, illetve azt, hogy mindez milyen társadalmi következmények előrejelzője lehet.

A környezettudatos állam fölbukkanása

A kormányok már régóta foglalkoznak az erőforrások megőrzésével, kezelésével, a környezetszennyezés kontrolljával, de csak mintegy 40 évvel ezelőtt hozták létre a környezettudatos kormánypolitika országos léptékű intézményi rendszerét. A 60-as évek második, és a 70-es évek első felében a fejlett világ valamennyi országában környezetvédelmi minisztériumokat hívtak életre, szervezetek jöttek

létre, szakértői tanácsokat állítottak fel és megfelelő törvényeket szavaztak meg a levegő- és vízszennyezés tilalmára (Hanf és Jansen, 1998; Tatenhove és mások, 2001). Ezt követően, a reformkezdemények egymást követő hullámaiban a környezetszabályozásnak meglehetősen komplex rendszerei épültek ki, amelyek a szakpolitika rendelkezésére álló lehetőségek széles eszköztárát vethetik be (szabályozás, fiskális politika, támogatások, tárgyalásos egyezkedések, morális ítélezés) annak érdekében, hogy kezelni tudják az ipari civilizáció okozta teherterteleket (Janicke és Weidner, 1997; Lafferty és Meadowcroft, 2000).

Az elmúlt négy évtized során:

- ahogyan új meg új, aggodalomra okot adó jelenségek bukkantak föl (savas esők, ózonlyuk, klímaváltozás, a biodiverzitás visszaszorulása stb.), jelentős mértékben gyarapodott azoknak a problémáknak a száma, amelyekre a környezetvédelmi szakpolitikának ki kell terjednie;
- jelentős mértékben megnőtt a környezeti ártalmak kezelésére hivatott jogszabályok száma, a bürokrácia mérete, illetve az erre szánt kiadások volumene;
- ahogyan kezdett fény derülni arra, hogy a környezetvédelmi kérdések okainak és következményeinek tisztázása egyre több embert igényel, egyre több és változatosabb gyakorlati munkát tesz szükségessé, mind gyakoribbá vált a környezetszennyezés problémáinak „társadalomkutatása”;
- áttevéődött a hangsúly az „utólagos eltakarítás” defenzív természetű technikáinak szorgalmazásáról a környezeti ártalmak kiküszöbölésének „megelőző” tevékenységformáira;
- a környezetvédelem kérdései fokozatosan nemzetközivé váltak, amikor az egyes államok az országhatárokon túlnyúló regionális (illetve globális) problémák kezeléséhez elkezdtek nemzetközi együttműködésen alapuló akcióterveket kidolgozni.

Ahogy múlt az idő, a környezetvédelemmel való törődés egyre visszavonhatatlanabban vált a modern politikai élet szerves részévé. Ez egyfelől azt jelenti, hogy a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdések kezelését egyértelműen úgy veszik, mint amivel a legitim államoknak kötelességük foglalkozni; másfelől pedig a környezet állapotáról folytatott vita elemi összetevője a politikai érvelésmódnak.

Így teljesen indokolt, hogy a környezettudatos állam (vagy öko-állam) fölbukkanására ugyanúgy hivatkozzunk, ahogyan korábban a jóléti állam történeti kialakulásáról esett szó (Lundquist, 2001; Dryzek és mások, 2003; Eckersley, 2004; Meadowcroft, 2005). Ami azt illeti, a két formáció között izgalmasnak tűnő párhuzamok fedezhetők föl. Mindkettő politikai válasz az iparosodáshoz, városiasodáshoz és a demokrácia kibontakozásához vezető hosszú távú társadalmi változásokra. Mindkettőt az az igény hívta életre, hogy olyan kihívásokkal kell megbirkózni, amelyekre a piac és az önkéntes tevékenység önmagában nem képes. S mindkettő – jóllehet jelentős gazdasági és politikai kényszerek szorításában kénytelen működni – átalakítja a „normál” gazdasági természetű interakciókat (szabályozással, pénzügyi transzferekkel, s így tovább).

Ennek ellenére, a jóléti állammal való összehasonlításban a környezettudatos állam új – és intézményi oldalról elég gyengén betagozódott – jelenségnek tűnik föl. A környezetvédelmi funkciókat olyan állami struktúrákra telepítették rá, amelyeket eredetileg egészen más célokra hoztak létre (közbiztonság, gazdasági menedzsment, jóléti ellátások) és a környezetvédelemhez társuló gazdasági érdekek tudatosulása kevésbé vert gyökeret, mint más területeken. Nem túl meglepő, hogy a környezetvédelmi beavatkozások (avagy elmulasztások) költségei és hasznai elosztása fölött folytatott viták állnak a környezetvédelmi szakpolitikák és a stratégiai tervezés középpontjában.

Jóllehet mindenütt a fejlett világ alapvető jellegzetessége a fejlődés folytonossága, a környezettudatos állam természetesen különféle formákat ölt a különböző országokban. Jelenleg még nem rendelkezünk a környezettudatos állam olyan elegáns tipológiájával, mint amilyen a jóléti államokról már rendelkezésünkre áll (Esping-Andersen, 1990). Ez részben azért lehet így, mert a környezettudatos állam viszonylag rövid ideje született meg, s megszilárdultnak tekinthető gazdasági rendszerekre (értsd: a kapitalizmus különböző alakzataira), különböző politikai-intézményi berendezésekre és a jóléti állam különböző típusaira telepedett rá. A korábbi történelem minden egyes országban erősen hatott a környezetvédelem alakulására.

A modern környezetvédelmi szakpolitika négy évtizedét egyaránt jellemzik sikerek és kudarcok. A fejlett országokban a levegő és a víz minősége javult. Csökkent a savas szennyeződések kibocsátása, és az olyan mérgező anyagok lerakódása, mint amilyen a higany vagy az ólom. Az újrahasznosítási ráták emelkedőben vannak, és a védett övezetek mind nagyobb területre terjednek ki (EEA, 2002). Egyes fejlett országokban – bizonyos időszakokban – az is előfordult, hogy a gazdasági növekedést nem kísérte a környezetszennyezés terheinek súlyosbodása. Nemzetközi szinten is mutatkozott némi fejlődés: megegyezés született az ózont rongáló anyagok alkalmazásának korlátozásáról (erre aztán nagyon sokat hivatkoztak is). Kétségtelenül elmondható: az alkalmazott intézkedések meghozatala nélkül a természeti környezet ma lényegesen rosszabb állapotban lenne.

Mindazonáltal az eredmények jó részét maga alá gyűrte a folyamatos növekedés. Lehet, hogy a termelés környezetvédelmi szempontokból hatékonyabb (egységnyi termékre kevesebb rombolás esik), de a megtermelt javak és a fogyasztás mértéke nő. A fejlett országokban a helyzet jobbra fordulása javarészt olyan strukturális változtatásoknak volt köszönhető, melyek révén a szennyezéssel fenyegető ipari termelést fejlődő országokba telepítették át. A gazdag országok által létrehozott „ökológiai lábnyom” annak ellenére nő gyorsan, hogy a fejlődő országokban is egyre gyorsul a környezetkárosítás. Kutatások sora bizonyítja, hogy az embernek a természeti folyamatokba való beavatkozása messze túlmegegy a globális ökoszisztéma produktív és alkalmazkodó képességén (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). A fenntarthatóságot fenyegető veszélyek olyan területeken mutatkoznak meg különösen egyértelműen, mint a földhasználat jellegzetességei, a vízi erőforrások kizsákmányolása, a vegyi anyagok szétterítése, a nitrogénciklus

megszakítása, az újratermelődni képes erőforrások „leszüretelése”, a biodiverzitás csökkenésébe való belenyugvás. A halászati tevékenység „ügykezelése” például a szó szoros értelmében katasztrofálisnak minősíthető: kereskedelmi megfontolásokból egyik halfajtát a másik után pusztítják ki rendszeresen az óceánokból.

Miközben tehát nem tagadható, hogy a környezetvédő államok tettek lépéseket, közel sem tettek meg mindent, ami szükséges lett volna. Elsősorban a társadalmi fejlesztés révén bejárható nyomvonalaknak nem jelöltek ki új irányokat s olyan ösztönzéseket, melyek révén az emberi tevékenység belül maradhatna az ökoszisztéma lehetséges keretein.

Klímaváltozás

Nagyon kemény az a kihívás, mellyel ezek a változások szembesítenek. Ha elejét akarjuk venni a folyamatos fölmelegedésnek, meg kell állítani az üvegházhatású gázoknak az atmoszférában való fölhalmozódását. Hogy ez lehetővé váljék, ahhoz az emissziót globálisan és drámaian vissza kell fogni: a jelenlegi kibocsátás mértékének töredékére (IPCC, 2007). A komoly következmények elkerüléséhez számos elemző szerint a fejlett országokban az évszázad közepére 60–80 százalékkal kell csökkenteni a kibocsátás mértékét, aminek ezt követően továbbra is csökkentenie kell majd. Ilyen csökkentéshez radikálisan változtatni kell a jelenleg érvényes gyakorlaton – különösen az energiaforrások üzemeltetési rendszerére igaz ez –, a globális éghajlat „karbantartására” a jövőben is változatlanul szükség lesz.

A klímaváltozásról folytatott viták gyakran helyezik középpontba a gazdaság és a környezet közötti összefonódásokat – különös tekintettel azokra a gazdasági tevékenységekre, melyek növelik a szennyezés-kibocsátást (fosszilis tüzelőanyagok elégetése, fakitermelés s effélék); a változások megállítása vagy a hozzájuk való alkalmazkodás gazdasági költségeit (és persze a nyerhető előnyöket), illetve a tétlenkedés potenciális költségeit. Nemzetközi szinten a közös válaszok kidolgozásakor a relatív felelősség, a sérülékenység, az alkalmazkodásra, illetve féken tartásra való képesség kérdései kaptak központi szerepet. De érdemes figyelembe venni a szociálpolitika és a környezetvédelem közötti összefonódásokat is.

A következőkben négy vonatkozást veszünk szemügyre.

Először is: az éghajlatváltozás bekövetkezte azt jelenti, hogy napjaink társadalmi kénytelenek azzal szembesülni, hogy mind erőteljesebben fenyegetik őket azok a kockázatok, sérülések és méltánytalanságok, melyek ellen a szociálpolitikának kell védelmet nyújtania. Ha úgy vesszük, e kimenetek java része nem újdonság. Árvizek és aszály, katasztrofális termékek, új járványok és betegségek, s annyi más egyéb még – történelmünk során mindig is osztályrészünk volt, s az ilyen megrázkódtatások mindig a társadalmilag hátrányos helyzetűeket sújtották legkeményebben. De a problémák növekvő intenzitása, összefonódásaiik mind sűrűbbé válása s a túlélés igényelte társadalmi alkalmazkodás egészen más lesz, mint amit ezek érdekében eddig sikerült a jóléti államoknak kidolgozniuk. A megváltozó éghajlat, a változásokra adekvátnak bizonyuló alkalmazkodásmó-

dok (akár spontán módon kelnek életre, akár megtervezett folyamatok), a káros következmények visszaszorítására tett lépések óhatatlanul azt fogják eredményezni, hogy lesznek „nyertesek” és lesznek „vesztesek”, és szakpolitikai intézkedések egész sorára lehet majd szükség, hogy enyhítsék a különböző társadalmi szektorokat (régiókat, iparágakat, közösségeket, foglalkozásokat és társadalmi csoportokat) érő megrázkódtatásokat. Például az aszályok erősen leszoríthatják majd a mezőgazdasági termelőmunka jövedelmezőségét (marginális művelési ágakat egyenesen tönkre is tehetnek). A „kockázatos” terepeken épült házakra (árterek, közvetlen partszakaszok, örökfagy-talajok) nehéz lehet (vagy lehetetlen) biztosítást kötni a kereskedelmi piacon. Egyes régiókban erősen romolhat az infrastruktúra állapota. Ha a lehetséges stratégiai válaszokra gondolunk, pl. a szénnek, mint fűtőanyagnak intenzív használatáról való áttérés: igen keményen érintheti azokat a körzeteket, ahol a megélhetés alapvető feltételét a szénbányászat biztosítja, ráadásul a szénhasználat alapján kivetett adó is a kevésbé tehető háztartásokra jelenthet különösen nagy terhelést.

Ezekben az esetekben (mint még egy sor másban is) a szociálpolitikának szorosabban alkalmazkodnia kell majd a klimatikus állapotokhoz igazodó szakpolitikák kívánalmaihoz. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy csak egy ilyen fajta kapcsolódás esetén lehet szó arról, hogy ezeket a szakpolitikákat „mértányosnak” tekinthessék az emberek. Ahhoz, tehát, hogy a további klímaváltozás elkerülésére és az alkalmazkodásra tett erőfeszítések sikerrel járjanak, a szociálpolitika olyan aktív értelmű átalakítására lenne szükség, hogy abba beleférjenek az időjárás okozta problémák is (vagy az időjárási mutatók olyan meghatározásainak elfogadtatására kellene törekedni, hogy ezeknek legyen valamiféle szociálpolitikai dimenziója is). Persze nem feltétlenül kell azt az álláspontot képviselni, hogy a társadalmaknak kötelességük a közösség egészére szétteríteniük a kockázatokat és a terheket. Lehet tudatosan úgy dönteni, hogy bizonyos költségeket meghatározott csoportokra hárítanak. Lehet az „ahogy lesz, úgy lesz” álláspontot is vallani, anélkül, hogy a kelletnél jobban fölforgatnánk a társadalom egészét – ezt a lehetőséget az Egyesült Királyságban a szénbányászat sorsára hagyása, illetve a földgázért folytatott versenyfutás igencsak szemléltette.

Másodszor, egy éghajlati „biztonsági háló” létrehozásán kívül (melynek módja az ehhez kötődő kockázatok társadalmisítása és annak biztosítása, hogy a kiötölt válaszüntézkedések ne súlyosbítsák a létező méltánytalanságokat, illetve ne okozzanak újabbakat) a szociálpolitika ahhoz is közvetlenül hozzájárulhat, hogy a klímaváltozással szembe fordítható társadalmi erőforrásokat csatasorba állítsa. Itt a jóléti államnak inkább a produktív, mint a protektív dimenzióira gondolunk (Gough, 2007). A jóléti intézmények segíthetnek abban, hogy a népesség megfelelő képzettséggel rendelkezzen és megfelelő egészségi állapotban legyen – olyanban, amely alkalmas lehet produktív tevékenység folytatására –, társadalmi beágyazottsága pedig szilárd. E tekintetben a szociálpolitikának nemcsak az a dolga, hogy átirányítsa az anyagi erőforrásokat az egyes csoportok között. Az is dolga, hogy meghatározza a nagyközönségnek fölkínálható programok és

szolgáltatások tartalmát. E vonatkozásban az olyan terepek, mint az iskoláztatás és a közösségi fejlesztés kritikus jelentőségűek lesznek a klímaváltozás által szükségessé tett társadalmi „alkalmazkodás” megszervezéséhez és lebonyolításához.

Harmadjára, ennek az „ellenkezője” is igaz lehet. Ha reflektálni kíván a klímaváltozással kapcsolatos problémák fölbukkanására, a szociálpolitikának az is dolga, hogy képes legyen a jóléthez és a méltányossághoz szükséges egyéb célkitűzések szorgalmazására is. Vannak elemzők, akik szerint a klímaváltozásra adott stratégiai válaszok napirendjén csak a gazdasági lehetőségek szerepelnek, ahelyett hogy a „gazdaság működtetésének árkihatásairól” elmélkednének. Az a kijelentés is megkockáztatható, hogy e napirend tárgyalásakor a „társadalmi lehetőségek” számbavétele is beletartozzék a programba. Gazdasági terminusokban ez olyasmikre vonatkozik, mint a hatékonyság növelése, a termékek, folyamatok és szolgáltatások minőségének javítása, olyan új piacok megnyitása, melyek mindegyike rendelkezik azokkal a technológiai és társadalmi újításokkal, amelyekre szükség van (és lesz) ahhoz, hogy meg lehessen birkózni a klímaváltozás következményeivel. Szociálpolitikai terminusokban ez a kapcsolódás a jóléti rendszer – és szolgáltatásai – javítását előrevivő alkalmak megteremtése lehet, azzal párhuzamosan, ahogyan az éghajlati kockázatok beépülnek a rendszerbe. Vegyünk egy példát: a lakásépítési technológiák olyan javítása, mely a széndioxid-kibocsátás mértékét csökkentheti, lehetőséget teremthet arra, hogy a társadalmilag hátrányos helyzetűek életkörülményei javuljanak. A tömegközlekedési és szállítási hálózatrendszer kibővítése a szegények és az idősek helyzetét egyaránt megkönnyítheti. A városi levegő minőségének javítása egyértelműen a sérülékeny csoportoknak kedvez. Hosszan folytathatnánk még. Ahelyett, hogy a klímaváltozás jelentette kihívásokra adott válaszokra úgy tekintenénk, mint amelyek fontos társadalmi problémákról (öregedés, növekvő anyagi egyenlőtlenségek, bevándorlók stb.) akarják elterelni a figyelmet, a szociálpolitikával foglalkozóknak azt kellene észrevenniük, hogy egy új valóság kibontakozásáról van szó, mely új lehetőségeket nyit meg: olyan terepeken is lehetőséget nyújt a változtatásra, amelyek eddig ellenállónak mutatkoztak.

Negyedszer a klímaváltozás és szociálpolitika közötti kapcsolat végiggondolása alapvető kérdéseket vet föl a gazdasági fejlődés értelméről, a jóléti állam természetéről és a környezetvédelmi problémák jelentette teherterelekről. A jóléti államok – legalábbis amilyenek ma ismerjük őket – egy olyan fajta növekedésorientált gazdaságra épülnek, amelyről lassan kezdjük megérteni, hogy környezetvédelmi szempontból nézve fönnttarthatatlan. Ha azonban új gazdaságpolitikára van szükségünk – olyanra, mely a környezet végső soron való korlátosságát tudomásul véve működik – nem lesz ugyancsak szükségünk a jóléti állam rendszerének új formáira? Elvileg elképzelhető olyan fejlett ipari társadalom, amely fenntartja a növekedést, ugyanakkor nem az utókorra próbálja átestálni a természeti környezet teljes nettó károsodásának terhét. Attól azonban még igen messze vagyunk, hogy ezt a gyakorlatban is megvalósulni lássuk. Ha pedig tényleg elkezdünk ennek a megvalósításán gondolkodni, egyhamar azokhoz a kérdésekhez ju-

tunk vissza, melyek a jóléti állam létrejöttének legkezdetibb pillanataiban fölmerültek már: mi az egyéni jólét; mi a közösségi jólét; mit értsünk szükségleteken, igényeken és jogosultságokon; a népesedés, a termelés és a fogyasztás természetét érintő kérdések; illetve mi (és milyen) legyen a közhatalom szerepe a társadalmi élet feltételeinek szabályozásában.

A klímaváltozás esetében például igen csak fontos lehet a népességek nagyságával és növekedésük ütemével számolni – mivel pl. az üvegházhatású gázok kibocsátásának mértéke összefügg azzal, hány ember okozza is ezt. Így tehát a családtervezésről, népességszaporodási trendekről, népességek eloregedéséről, vagy migrációs folyamatokról folytatott szociálpolitikai vitáknak összhangba kell kerülniük a környezeti hatásokról, az emberek és a természeti környezet jól-létéről, a népességszám hosszú távú pályáiveinek alakulásáról folytatott vitákkal. Az egyéni és közösségi fogyasztás sémái is fontosak, hiszen egyesek életvitele másoknál okoznak több szennyező anyag kibocsátást. Így tehát amikor a szociálpolitika a fogyasztók védelmével, a jövedelmi egyenlőtlenségekkel és az életminőség kérdéseivel foglalkozik, figyelembe kell vennie, mi milyen terhelést jelent a természeti környezet számára, figyelemmel kell lennie az egyéni és közösségi életvitel kívánatos formáira, és az anyagi fogyasztás jövőjére.

Ami közös e négy pont szerinti szemléletben, az a szociálpolitika és a környezetvédelem közötti összhang megteremtésének igénye; a jóléti állam és a „környezetvédő” állam intézményei közötti együttműködés mind a cselekedetekben, mind a tervezés szintjén. Bizonyos értelemben pontosan ez a gondolat bújt meg a „fenntartható fejlődés” eszméje mögött – hogy tudniillik egy autentikus emberi fejlődés útjának kijelölésekor mulhatatlanul integrálni kell a gazdasági, társadalmi és környezetvédelmi megfontolásokat (WCED, 1987; Meadowcroft, 2000). A tapasztalat azonban azt sugallja, hogy még nagyon sok munka áll előttünk, ha megnyugtató szövegek hajtogatásán túl a konkrét gyakorlatban is eredményt akarunk elérni.

A jóléti állam ökológiai válsága

John S. Dryzek

Mi, akik a természeti környezet válsága jelentette politikai kihívás kezelésén dolgozunk, nagyjából négy évtizeden keresztül egyebet sem tettünk, mint irigykedve néztünk a szociálpolitikára, s megpróbáltuk elképzelni, vajon mikor is fogja az egyes kormányok részéről csak nagyjából is olyan komoly figyelem megilletni a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdéseket, mint amilyen figyelemmel a szociálpolitika által felvetett kérdéseket fogadják. A jóléti állam – valóság. Az ökológiai állam – bizonytalan álomkép. Hogy e folyóiratban most épp erről az álomképről cserélünk eszmét, azt mutatja, hogy jelenleg mintha a fordítottja járná: a szociálpolitika elkötelezettjeinek kell azon aggodalmaskodniuk, hogyan boldogulhat a jóléti állam egy olyan világban, ahol elsősorban a klímaváltozás okozta

problémákra fordított figyelem szabja meg a politika elsődleges feladatait. A jóléti állam ökológiai válsága új fejlemény – ellentétben a kapitalizmus, a liberális demokrácia vagy az adminisztratív állam ökológiai válságaival, melyeket annak idején fölismertek s részletesen kielemeztek (lásd például Paehlke és Torgerson, 2005) – és a környezetvédelemmel foglalkozók még csak most kezdenek reagálni rá.

Az éghajlatváltozás ugyanis a szociálpolitika számára is kihívásokat jelenthet. Megkövetelheti a kormányzati kiadások „átszabását”, újraallokálását, hogy az új áldozatokat kárpótolni lehessen, hogy finanszírozni lehessen a károkat csökkentő terveket (gátépítés, árvízvédelem, tengeri mentőmunkák, öntözési rendszerek), illetve be lehessen vezetni az energiakitermelés környezetkímélő módzatait. A szociális kiadásokra szükséges pénzüsszegeket jelentősen megemelheti, ha menekültek érkeznek egy országba. Nem biztos, hogy a gazdasági növekedés hozadékait fölhasználva sikerül gond nélkül eleget tenni ezeknek a követelményeknek – ha egyszer a természeti környezet korlátossága éppen azt kérdőjelezi meg, hogy életképesen fönntartható-e a gazdasági növekedés egy ökológiailag zárt világrendszerben. Még tovább ront a helyzeten, hogy egy sor olyan intézkedés, mely a „környezettudatosság” szempontjából nagyon is indokoltnak tűnhet (például a fosszilis tüzelőanyagok alkalmazásának igen kemény megadóztatása), aránytalanul jobban sújtja a szegényebbeket. Perspektívaként tehát a környezetvédelem és a szociálpolitika ellenséges rivalizálása is földerenghet. Tekintettel arra, milyen kevés pénzt fordít a legtöbb kormány a környezetvédelemre, s hogy egyetlen kormány sem kezdett még igazán komolyan szembenézni az éghajlatváltozás jelentette kihívásokkal (különösen azt illetően, hogy mi történjék az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével), ez a lehetőség eddig még nem nagyon vetődött fel.

Amellett fogok érvelni, hogy miközben néhány alapvető kérdést tekintve is bizonytalanságban vagyunk, addig a szociálpolitikát a klímaváltozás következtében érintő kihívások ellentmondásainak föloldására azok a szociáldemokrata jóléti államokkal rendelkező koordinált piacgazdaságok vannak a legkedvezőbb helyzetben, amelyekben az az uralkodó felfogás, hogy a gazdasági és a környezetvédelmi szempontok összefüggnek, és egymást kölcsönösen fölérősítik. A fejletlenebb jóléti rendszerekkel rendelkező liberális piacgazdaságok jóval nehezebb helyzetben vannak. A szociálpolitikára – mely hagyományosan az autonóm állam eszméjéhez kötődött – hosszú távon azoknak a klímaváltozással foglalkozó kormányzati formáknak a kifejlesztése fog nagyon lényeges következményekkel hatni, melyek meggyengítik az állami szuverenitást.

Empirikus bizonyítékok

Mielőtt olyan formába öntenénk a kérdést, miszerint a környezetvédelem és a szociálpolitika közötti mind nagyobb összeütközésről lenne voltaképp szó, érdemes egy pillanatra megállnunk, és körülnéznünk, mit mutatnak a tapasztalati tények. A legutóbbi években kísérletek történtek a fenntartható fejlődés és a környezet-

védelmi intézkedések mutatószámainak összegyűjtésére (Jahn, 1998). Scruggs, 1999). E kutatások úgy találták, hogy erős kapcsolat létezik a korporatizmus foka és a környezetvédelmi intézkedések hatékonysága között. A 2005-ben a WEF (World Economic Forum) számára készített fenntarthatósági indexeken alapuló rangsorok szerint (igaz, ezek elméleti érvényességét sokan vitatják) Finnország bizonyult az elsőnek, s mögötte szorosán más északi országok következtek (lásd www.yale.edu.esi). Olyan országokról van szó tehát, melyek a legfejlettebb jóléti államok közé tartoznak. Más országokban más a helyzet. A liberálisabb orientációjú angolszász piacgazdaságokban ennél sokkal alacsonyabb a szociálpolitikai erőfeszítések szintje és gyengébb a környezetvédelmi intézkedések „teljesítménye”. Nemzetközi összehasonlításban az tűnik ki, hogy a környezetpolitikai és a szociálpolitikai erőfeszítések közötti kapcsolat nem feltétlenül torkollik konfliktusokba.

Paradox módon úgy látszik, hogy a jóléti állam ökológiai krízise a liberális gazdaságpolitikák esetében a legmélyebb, ahol a jóléti rendszer viszonylag kifejezetlen, a környezetvédelmi tevékenységnek pedig nem nagyon van tradíciója. Másokkal összehasonlítva, ezekben az országokban alacsonyak az energiaárak, alacsony a környezetvédelmi szabályozás szintje, a közlekedést alapvetően a személyautók használata jellemzi, hatalmas kiterjedésűek az elővárosok, a jóléti állammal kapcsolatos felfogást és gyakorlatot pedig sokkal inkább a biztonsági hálón alapuló védelem, és nem az univerzális jogosultságok biztosítása jellemzi.

Természeti környezet, gazdaság és társadalom: a konfliktusok föloldása

Hogyan sikerült az észak-európai országoknak – nevezetesen a skandinávoknak, a németeknek és a hollandoknak – kedvezőbb helyzetbe tornáznuk magukat? Ha Korpinak (1980) igaza van abban a föltételezésében, hogy Észak-Európában a munkásosztály mozgósítására való képesség olyan államokat teremtett, melyek elég erősnek bizonyultak ahhoz, hogy megváltoztassák a kapitalizmus elosztási rendszeréből adódó következményeket, akkor ezek az államok ahhoz is elég erősek lehetnek, hogy befolyással legyenek a kapitalizmusnak a természeti környezetre gyakorolt kihatásaira is. Mindazonáltal a környezetvédelmi károkozás nem egyedül a kapitalizmus számlájára írható. Része lehet ebben az állam tevékenységének, vagy a nem-piaci kontextusban tevékenykedő egyéneknek is. Az a tény pedig, hogy az erős államok – ha akarják – képesek lehetnek aktívan befolyásolni a környezetvédelemmel kapcsolatos kérdések alakulását, semmiféle garanciát nem jelent arra, hogy akarnak-e érdemben aktivitást fölmutatni.

Így a strukturális magyarázatokat ki kell egészíteni fogalmi-eszmetörténeti magyarázatokkal is. Észak-Európában széles körben elterjedt az „ökológiai modernizációt” tematizáló diskurzus (lásd ehhez az Environmental Politics tematikus számát „A világban zajló ökológiai modernizációról” – I. évf. 9. szám, 2000 Tavasz). Az ökológiai modernizáció legelső tantétele így szól: „a környezetszennyezés megelőzése gazdasági értelemben is kifizetődő”. Éspedig azért szükség-

szerűen az, mert a „környezetszennyezés” szó fogalmilag az „anyagilag természeti javak nem hatékony felhasználásával” egyenlő. Tegyük hozzá: a gazdaságnak is hasznára van, ha tiszta természeti környezetben boldog és egészséges emberek munkálkodnak. E szerint a környezettudatosság egyáltalán nem jelenti a gazdasági növekedéssel való szembe fordulást. Ez természetesen inkább csak a szavak szintjén valósul meg, nem annyira a kézzelfogható folyamatokban, de ez a feltételezés elég erősnek bizonyul ahhoz, hogy a közpolitikák erőfeszítései végül olyan megoldások kimunkálására irányuljanak, amelyek mindkét kritériumot képesek lehetnek kielégíteni. Az ökológiai modernizáció kibontakoztatásához szükség van erre a tudatos és koordinált erőfeszítésre – nem a piac működését vezérlő „láthatatlan kéztől” próbálják meg elvárni, hogy a dolgot megvalósítsa. (Bár ami azt illeti, a neoklasszikus mikroökonómia szerint még ez is képes lehet rá, ha úgy adódik, hogy a termelők kompetitív előnyöket húzhatnak a környezetszennyezés visszafogásából.) Mindazonáltal nyomatékosan hangsúlyozni kell, hogy bármilyen környezetvédelmi eredményekre jussanak is az ökológiai modernizáció hívei, egyáltalán nem biztos, hogy tevékenységük bármely abszolút értelemben vett környezetvédelmi standardhoz is adekvátan bizonyulhat, s könnyen kérdéses lehet, hogy a klímaváltozás által sürgetővé tett intézkedésnek meg tudnak-e felelni.

Ez a természeti környezet és a gazdaság között fennálló „pozitív összegű” kapcsolat nem elegendő ahhoz, hogy igazán bízhassunk abban, miszerint a környezetvédelmi és szociálpolitikai szakpolitikák kölcsönösen egymást fogják erősíteni. Ha szónokolni kell, ahhoz az állításhoz, hogy a társadalmi igazságosság társítható az egymást kölcsönösen erősítő gazdasági racionalitás/környezettudatosság együtteséhez (főleg ahhoz a változathoz, melyet Brundtlands 1987-es, *Our Common Future* címmel megjelent klasszikus jelentésében szerepel), a „fönntartható fejlődés” egy lépéssel előbbre vivőnek bizonyul, mint az „ökológiai modernizáció”. De ennek a fajta retorikának kevesebb kitapogatható következménye van, mint annak, mely az ökológiai modernizációval kecsegtet.

Vannak-e lehetőségek arra, hogy kölcsönösen előnyös együttműködés jöjjön létre az alapvető ökológiai és szociálpolitikai érdekeltségek között? Kezdjük azal: valószínűsíthető, hogy a szegényeket fogják legkeményebben és leginkább közvetlenül sújtani a klímaváltozás következményei. Ha pedig így van, akkor a környezetvédelmi szakpolitika tekinthető a szociálpolitika egyik aspektusának – amennyiben mindkettő a relatíve szegényeknek kedvez. A szegények azok, akiknek nincs adekvát biztosításuk árvíz- és tűzkárookra; a szegények azok, akik olyan, a normát nem megüítő szintű lakásokban élnek, melyekben a szélsőséges időjárási események nagy kárt tudnak okozni; ők azok, akik ártéri területeken találnak maguknak lakást, akik nem rendelkeznek annyival, hogy megszökhessenek az extrém időjárási viszonyok következményei elől. Az Egyesült Államokban ezt egyértelműen bizonyította a Katrina hurrikán. Így tehát, legalábbis amikor az éghajlatváltozások kockázataihoz való alkalmazkodásról van szó, szükség mutatkoznék egy újraelosztó szociálpolitika jótékony hatására. Az Egyesült Államokban a Katrina kapcsán levonható tapasztalatok, s a szegények sebezhetősége, mely

ekkor megmutatkozott, fontos „muníciót” jelent az igazságos környezetvédelemtől folytatott küzdelmekben. De az esetleg lokális szinten aratott győzelmekkel (például amikor sikerül megakadályozni egy mérgező hulladékokat kezelő szemettelep létesítését), ennek a mozgalomnak nem sikerül megváltoztatnia annak alapvető módját, ahogyan az Egyesült Államok közpolitikájában – különösen szövetségi szinten! – ezeknek a problémáknak a megoldása megvalósul (társadalmi igazságosság kontra gazdasági növekedés kontra környezetvédelem). Mindenesetre lehet amellet érvelni, hogy az olyan piacorientált liberális országokban, mint például az Egyesült Államok, a társadalmi mozgalmak nagyobb szerepet fognak majd játszani a klímaváltozás keltette újraosztási hatások befolyásolásában, mint a konszenzuálisabb és koordináltabb gazdaságpolitikát képviselő országokban.

Egy másik, a szintézis lehetőségére mutató összefüggés az lehet, mennyire jól sikerült – elsősorban a svéd és holland szociáldemokrata jóléti államnak – a környezetvédelemmel való törődést betagoznia a kormányzati tevékenységekbe (Lundqvist, 2004). Ez azt jelenti, hogy a természet védelme nem egyszerűen egy környezetvédelmi szakminisztérium „belügye” (mely minisztériumnak persze meg kell küzdenie a többi minisztériumokkal az erőforrásokért és a „kötelezettségek” kiszignálásáért). Sokkal inkább arról van szó, hogy a természeti környezettel való törődés valamennyi kormányzati szerv számára kötelezettség. Az integráció persze sok esetben nem működik tökéletesen, mutatkozik ellenállás is a mellette való elköteleződéssel szemben: a – viszonylagos – sikeresség leginkább a más országokkal való összehasonlítás során mutatkozik meg. Ez a fajta integráció volt föllelhető az Egyesült Államokban 1970-ben elfogadott környezetvédelmi törvény, a National Environmental Policy Act mögött. Sajnos, a törvény kivitelezése formális, paragrafusrágó és eljárásjogi jellegű maradt: annyit jelentett csak, hogy a minisztériumoknak bizonyos tevékenységek mellé megfelelő papírmunkát is kellett „környezetvédelmileg” készíteniük és csatolniuk. E téren (valamint még sok más téren is) az USA olyan úttörőnek bizonyult, amely ezt követően gyorsan lemaradt más fejlett országok mögött.

Hollandia országos szinten látott neki nagyon komolyan az energiapolitikai tervezésnek. Ennek bizonyos értelemben döntő jelentősége lehet: elhelyezkedéséből következően Hollandiáról elmondhatjuk: egész Európa leginkább kitett országa az éghajlatváltozások következményeinek. Bármit változtat is energia-gazdálkodási rendszerén, annak természetesen igen kevés kihatása lesz a globális emisszió szintjére, s az őt fenyegető kockázatokra. Azonban Hollandia esetében sokkal inkább beszélhetünk azonnali, sürgető lépéskényszerről, mint mondjuk Svédország esetében.

Ideiglenes végkövetkeztetésem az, hogy a szociáldemokrata jóléti államok s a Hall és Soskice (2001) által „koordinált piacgazdaságnak” nevezett rendszerek (a kettő jelentősen átfedi egymást) kedvezőbb helyzetben vannak a szociálpolitika és a klímaváltozás metszéspontjában fölmerülő problémák kezelésére, mint

a náluk liberálisabb piacgazdaságok, melyeknek jóléti rendszerei emezekénél kezdetlegesebbek.

Újfajta kormányzati tevékenységek?

Van azonban egy járulékos bonyodalom, melyre jól rávilágít, ha szemügyre vesszük, milyen fajta kockázatokkal járhat a klímaváltozás. Amint arra Gough fentebb már rámutatott, a szociálpolitika olyan kockázatokot próbál meg kezelni, melyek bekövetkezése egyéni szinten megjósolhatatlan, kollektív szinten azonban előre jelezhető. Az éghajlatváltozás következményei azonban közösségi szinten is előre jelezhetetlenek. Lehetséges, hogy születnek majd olyan kormányzati föllépések, melyek az utóbbi típusú kockázatokra adott válaszoknak tekinthetők. Voltaképp ez bukkan fel Ulrich Becknek (1992) a „kockázati társadalomról” adott forgatókönyvében. Lehet, hogy Beck abban téved, hogy konkrétan milyen politikai innovációkra kell fölkészülnünk. Abban azonban igaza lehet, hogy új típusú kockázatok fölbukkanása újfajta kormányzati technikákat, módszereket tesz szükségessé. Ha visszatekintünk a legtöbb fejlett ország elmúlt néhány évtizedére, leszögezhetjük, hogy a szociálpolitikában – intézményi szinten – semmiféle újítás nem történt. A környezetvédelem-politikában viszont robbanásszerűen szaporodtak el a participatív, deliberatív, kormányintézményeken kívül létrejött, sokszintű és network-formában működő nemkormányzati kezdeményezések. Olyan változatos formákban születtek, hogy nem is nagyon lehetett szemmel követni színre léptüket.

Ha a szociálpolitika a jóléti államhoz kötődik, még az is előfordulhat, hogy az állami kontroll föllazulása káros hatásokkal jár számára. Ez a föllazulás a gazdasági globalizálódás miatt egy másik fronton már folyamatban van. A klímaváltozás – tekintve, hogy vele szemben koordinált globális fellépésre van szükség – fölgyorsíthatja a nemgazdasági globalizálódást. A kormányzati tevékenység átalakulhat valamibe, aminek egyre kevésbé lesz köze a szuverén állam központosított kormányzati működéséhez. Hogy akár jellegét vagy lokalizáltságát tekintve, akár működése szintjét illetően, milyen irányba mozdul el, az egyelőre még bizonytalan. Mindez nagyon megalapozatlannak tűnhet, de az egész aközben megy végbe, hogy a környezetvédelemmel való törődés a kormányzati munka igen kicsiny (és a tényleges tevékenységeknek meglehetősen peremre szorított) részét tette ki. Ha a klímaváltozással való szembenézés nagyobb súlyt kap majd a szakpolitikai napirendekben, a természeti környezettel való törődés pedig központi elemükké válik majd, vajon fordulhatunk-e még ahhoz az államhoz, mely – hajdanán – oly hatékonyan volt képes megszervezni a szociálpolitikát? Ha nem, a helyébe lépő új intézményi megoldások képesek lesznek-e majd ugyanilyen hatékonysággal kínálni föl a maguk szociálpolitikai megoldásait?

A politikai autoritás nemzetek fölötti szintre való áthelyeződése könnyen eredményezheti a szociálpolitika súlypontjainak áthelyeződését, annak érdekében, hogy a gazdasági integrálás (Wilding, 1997) és a terepkoordináció is könnyebbé

válják (már amennyiben valóban fönnáll a környezetvédelem és a szociálpolitika között az általam föltételezett kapcsolat). Mindazonáltal Swank (2002) elemzése arra utal, hogy ez a súlypontáthelyezés korlátozott maradhat, ha az egyes országok a globalizációs nyomásra eltérő módon reagálnak. Szerinte a szociáldemokrata jóléti államokkal rendelkező koordinált piacgazdaságok ellenálltak azoknak a gazdasági globalizációból fakadó nyomásoknak, melyek a liberálisabb berendezkedésű országokban az állam szociálpolitikai kötelezettségvállalásának mérséklődéséhez vezettek. Ez a „széttartó fejlődés” feltételezhetően csökkenteni fogja annak mértékét, hogy az egyes országok mennyire lesznek hajlandók „beáldozni” a szociálpolitika terén mutatkozó autonómiájukat. Így tehát az állami autonómia bármely olyan csökkentése, amely a klímaváltozással kapcsolatos új kormányzati megoldásokból következik, összeütközésbe kerülhet a szociálpolitikát jellemző erősebb állami autonómiával.

A szociálpolitika azonban már EU-szinten is működik. Az Unióban a klímaváltozás problémáinak rendezésére kialakított megnövelt kormányzati kapacitásnak tovagyrűző hatása lehet a szociálpolitikára. Egy korábbi időszakban az EU gazdasági kérdésekre fordítható növekvő kormányzati kapacitását részben olyan kérdések rendezésére fordították, mint az emberi jogok, a külpolitika, az állambiztonság vagy a környezetvédelem, így ez a tovagyrűző hatás nem történelmi előzmények nélküli. Nehezebb elképzelni ehhez hasonló eredményekkel járó olyan párhuzamos folyamatokat, melyek a globalizált szintű szociálpolitika esetében erre jutnának, bár de Swaan (1992:45–46) föltételezi, hogy a redistribúcióra nehezedő nyomással egy időben, a globális környezetvédelmi problémák megoldására tett erőfeszítések során némiképpen nőhet a szegény országok tárgyalási pozíciója.

Végekövetkeztetések

Az éghajlatváltozás és a szociálpolitika közötti kapcsolatokat illetően csak nagyon bizonytalan és spekulatív következtetésekre juthatunk. Eddig egyetlen ország sem kötelezte el magát olyan tevékenység mellett, amely meggyőző bizonyítékul szolgálhatna arra, milyen potenciális konfliktusok és összeférhetlenségek lehetnek a környezetvédelem és a szociálpolitika között. Még az is elképzelhető, hogy az állam semmit nem vállal magára a klímaváltozás hatásainak kezeléséből; hogy nemzetközi rendszerek, transznacionális kormányközi hálózatok, hatalmas biztosítótársaságok által irányított, kormányzati kereteken kívül zajló tevékenységek, a civil társadalom szűken helyi vagy regionális elrendeződései fognak jelentősebb szerephez jutni valamilyen formában. Ennek a fejlődésnek komoly következményei lehetnek a szociálpolitika számára, amennyiben továbbra is az autonóm állam eszméjéhez kíván kötődni.

Az EU növekvő felelőssége a klímaváltozással kapcsolatos szakpolitikák kialakításában, illetve az Unió polgárainak ezt támogató attitűdjei

Jürgen Gerhards és Holger Lengfeld

Az 1970-es évektől kezdve jelentős fejlődésen ment keresztül az Európai Unió szakpolitikája a természeti környezet védelmével és a klímaváltozással kapcsolatban. Amikor az Európai Közösséget 1957-ben „útjára indították”, a természeti környezet védelme még nem szerepelt napirenden. Az 1970-es évek legelejéig csak elszigetelt környezetvédelmi irányelvek fölbukkanásáról beszélhetünk. A 70-es évektől kezdve azonban a környezet védelme mind nagyobb fontosságra tett szert (Barnes és Barnes, 1999; McCormick, 1999; Bailey, 2003). Azóta a természeti környezettel kapcsolatos szabályozások léptéke lényegesen átfogóbb lett, a környezetvédelem a stratégiai tervezés napirendjére került, és megjelent az EU elsődleges joganyagában is. Napjainkra a környezetvédelem és a klímaváltozással kapcsolatos teendők legalább olyan fontos témákká léptek elő, mint a mozgásszabadság, a szociális piacgazdaság, és a nemek közti egyenlőség.

Ebben az írásban először is röviden bemutatjuk, hogyan bontakozott ki az EU környezetvédelemmel kapcsolatos szakpolitikája a korai 70-es évektől egészen 2007-ig. Ezt követően, 2006-os adatokra támaszkodva azt fogjuk elemezni, milyen mértékben támogatják az Unió állampolgárai a természeti környezet védelmének gondolatkörét, s megkísérlünk magyarázatot adni az egyének és az országok között föllelt eltérésekre. Majd fölvetjük annak kérdését, hogy az állampolgári támogatás, egy új politikai stratégia – amint arról az *Előszóban* már esett szó – milyen úton-módon segíthet legitimálni a klímaváltozással kapcsolatos intézkedésterveket.

Az Európai Unió természeti környezettel kapcsolatos szakpolitikájának kialakulása

Megszületésének kezdeteitől 1985-ig a környezetvédelem kérdését semmiféle európai egyezmény nem foglalta magába, és semmiféle elsődleges jogforrás nem definiálta uniós feladatnak (Gerhards és Lengfeld, 2008). Az Unió azonban az álláspontok közelítésének módszerével – mely módszert Snow fejlesztette ki társadalomtudományi kutatásai során (Snow és mások, 1986) – kiterjesztette a maga felelősségét a természeti környezettel kapcsolatos kérdésekre is. A Római Egyezmény preambuluma leszögezi, hogy az Uniónak célkitűzése az állampolgárok életkörülményeinek javítása és foglalkoztatásuk feltételeinek biztosítása. Az Egyezmény létrehozói az „életkörülmények javítása” kifejezést egyértelműen kizárólag gazdasági fogalomként értelmezték. Mindazonáltal a stratégia lehetőséget nyújtott az uniós intézményeknek arra, hogy lépésről lépésre fokozatosan gazdagítsák ennek tartalmát egyfajta ökológiai értelemben vett színvonal elemei-

vel (lásd Johnson és Corcelle, 1989:2 skk.);Knill, 2003:19 skk.). Az 1987-es Egyeséges Európai Okmány elfogadásával az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó Szerződés kiterjesztette a környezetvédelmi politikák hatáskörét és leválasztotta azokat más feladatokról. Ennek következményeként a környezetvédelem saját önálló Főigazgatósághoz jutott, amely annak nyomatékosítására szolgált, hogy milyen fontos intézményi szerephez kell jutnia a természeti környezet védelmének. A Maastrichti és az Amszterdami Szerződés (1993, illetve 1999) tovább erősítette a környezetvédelmi politika elválasztását más szakpolitikai színterektől. Az intézményi fejlődésnek ezek a mozzanatai végül a 2007-es Lisszaboni Szerződésben kulmináltak. A Szerződés magába foglal további – a klímaváltozással és a globális felmelegedéssel kapcsolatos – olyan egyezményeket, melyekről európai célkitűzésként egyeztek meg. Ráadásul a szerződések egész sor intézkedését úgy dolgozták át, hogy tartalmazza az energiaellátás, illetve az energiapolitika Unión belüli változásai vonatkozásában a szolidaritás kinyilvánítását.

Az EU környezetvédelmi szakpolitikájának egyik legfontosabb aspektusát a közösség bővítéséről vallott felfogás adja. Az Unió összekapcsolta a tagság tényét a természeti környezet átfogó védelméhez való hozzájárulás kötelezettségével. Az 1993-as koppenhágai kritériumok nyomatékosan megszabják, hogy az Unióba belépő minden országnak csatlakozása előtt el kell fogadnia az *Acquis Communautaire*-t azaz a „közösségi vívmányokat”, melynek 21. fejezete foglalkozik a környezetvédelemmel. Ehhez viszonyítva ítélik meg, hogy a csatlakozó ország jogforrásai összhangban állnak-e az Unió környezetvédelem-politikájában foglaltakkal.

A legutóbbi években a klímapolitika integráns része lett az Unió környezetvédelem-politikájának. (Anderson és mások, 2007; Európai Bizottság, 2007a). Az EU kulcsszerepet játszott két jelentős egyezmény létrejöttében: az egyik az ENSZ 1992-es Éghajlatváltozási Keretegyezménye, a másik pedig az 1997-es Kiotói Jegyzőkönyv. 2000-ben a Bizottság útjára indította az Európai Éghajlatváltozási Programot (European Climate Change Program –ECCP). Ennek nyomán egy sor új döntést és intézkedést fogadtak el. 2007. márciusi ülésén az Európai Bizottság egy újabb, messze ható döntést fogadott el a klímaváltozás elleni küzdelem terén. Mint a Bizottság nyomatékkal leszögezte, az Unió elkötelezte magát amellet, hogy Európában magas energiahatékonyságú, alacsony üvegházhatású gáz kibocsátású gazdaságot valósít meg. A Bizottság az alábbi, 2020-ig kötelező erővel megvalósítandó célokat tűzte ki:

- a) függetlenül a kiotói jegyzőkönyv érvénybe lépése utáni nemzetközi alkufo-lyamatok eredményeitől, összességében 20 százalékkal csökkenti az Unióban az emissziók mértékét;
- b) az EU energiafogyasztásának 20 százalékát újratermelhető energiaforrásokból fedezi; illetve
- c) a korábbi tervezetekhez képest az Unió 20 százalékkal csökkenti energiafogyasztásának mértékét.

Összegezve tehát: az elmúlt 20 évben a környezetvédelem és a klímapolitika az uniós stratégiák állandó elemévé lett. Ez nem azt jelenti, hogy az Unió egy, az ökológiai problémákra érzékeny és elkötelezett közösséggé alakult volna át. Mindazonáltal a gazdasági kritériumokat egyre inkább kiegészítették olyan ökológiai normák, melyek – ha úgy esik – akár ezek ellenébe is fordíthatók. Az ökológiai és gazdasági célkitűzések közötti kölcsönhatások nyomán az Unió ökológia-értelmezése absztrakt ideológiából egyre inkább konkrét döntésekké válik.

Az uniós állampolgárok természeti környezettel kapcsolatos attitűdjei

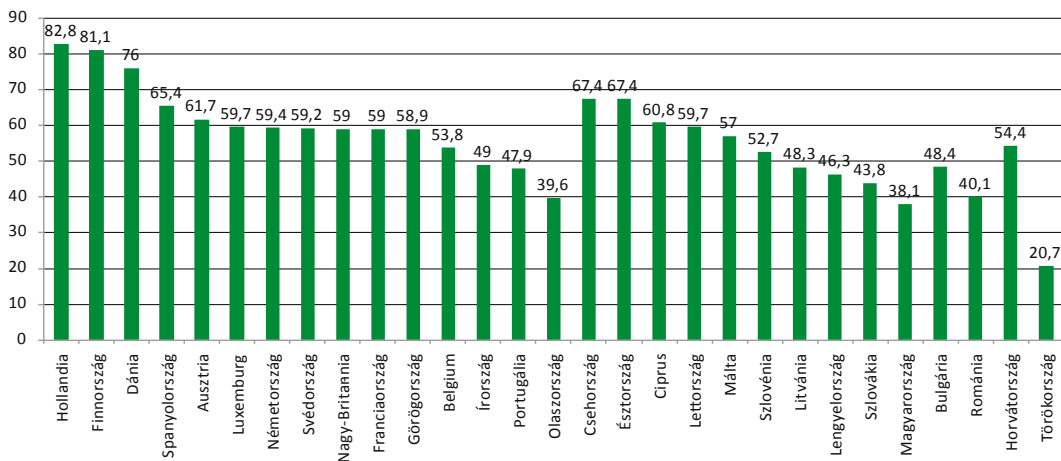
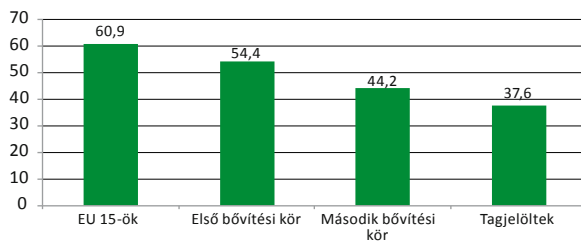
Bármilyen stratégiai tervezetről legyen is szó, fontos megtudnunk, hogy az állampolgárok mennyire támogatják a benne rejlő elképzeléseket. A különböző EU tagországok állampolgárai milyen mértékben támogatnak olyan Unióról szóló elképzeléseket, melyek akár a gazdasági szempontok figyelmen kívül hagyása árán is fokozottan ügyel a környezet- és klímavédelem szempontjaira? Olyan adatsorok, melyek lehetővé tennék, hogy közvetlenül az EU klímapolitikáját illető attitűdöket elemezhessük, sajnos nem állnak rendelkezésünkre. A kognitív diszonzancia elmélete (Festinger, 1957) azonban kellően rávilágít arra, hogy specifikus tárgyú attitűdök – mint például a klímapolitikával kapcsolatosak – erős megfelelést mutathatnak jóval általánosabb attitűdjeinkkel (mint mondjuk a környezetvédelemmel kapcsolatosakéival). Ez lehetővé teheti számunkra, hogy egy olyan kutatás adataival dolgozzunk, amelyben a természeti környezet védelmére vonatkozóan tettek fel kérdéseket, s ezeket az eredményeket az uniós politikák fényében értelmezzük.

Az Eurobarometer (EB) 2006 őszén lebonyolított 66.1. vizsgálatának eredményeit elemeztük, egy olyan friss érvényű kutatásait, melyben valamennyi tagországban (továbbá – lásd Európai Bizottság, 2007b – a státust 2007-ben elnyerő Romániában, Bulgáriában, illetve Törökországban és Horvátországban) feltettek környezetvédelemre vonatkozó kérdéseket az állampolgároknak. Annak mérésére, hogy az Uniónak a klímavédelemmel kapcsolatos normatív elképzeléseivel mennyire értenek egyet az egyes országok állampolgárai, a következő kérdést tették fel a válaszadóknak. „Nálunk [értsd: az adott tagországban] a gazdasági fejlődésnek akkor is prioritást kell biztosítani, ha ez károsan érinti a környezetvédelmet.” A megkérdezetteknek négy válaszlehetőség állt rendelkezésére: „teljes mértékben egyetértek”, „hajlamos vagyok egyetérteni”, „hajlamos vagyok nem egyetérteni”, „egyáltalán nem értek egyet”. A kérdés illetően megfogalmazásának két előnye is van. Először is: kikényszeríti a válaszolókat, hogy világosan megfogalmazza, ha nem ért egyet a környezetvédelemnek adandó prioritásokkal. Az olyan kérdésfeltevésekkel szemben, melyek csak a környezetvédelmi prioritások elfogadására kérdeznak rá, itt a válaszadásból kiszűrhető a társadalmi kívánatosságoknak megfelelni akarás torzító hatása. Másodszor: a kijelentéssel egyetértés vagy egyet nem értés közvetlenül összekapcsolódik azzal, hogy az adott országnak milyen árat kell fizetnie a gazdasági fejlődésért, vagy ellenkezőleg, a környe-

zetvédelemért. Az uniós környezetvédelem-politikával való egyetértés mutatószámához összevontuk az „egyáltalán nem értek egyet” és „hajlamos vagyok nem egyetérteni” válaszokat (lásd 1. ábra).

A 29 országból 18-ban az állampolgárok többsége egyetért azzal, hogy a környezetvédelem érdekében visszafogják a gazdasági növekedést. Vannak azonban különbségek abban, hogy az országok négy csoportján belül milyen magas az egyetértés szintje. Az uniós tizenötöknek nagyjából 60 százaléka részesíti előnyben a környezetvédelmet a gazdasági növekedéshez képest; a hozzájuk utóbb – első, illetve második körben – csatlakozott országokban az egyetértés mértéke 54, illetve 44 százalék, a tagjelölt országokban pedig 37 százalék. Hollandiában és a skandináv országok köréből Dániában és Finnországban találjuk a legmagasabb fokú egyetértést a környezetpolitikával. Románia, Olaszország, Magyarország és Törökország viszont a skála legalján helyezkedik el. Törökországban a kérdezettek egyötödénél alig többen vélték úgy, hogy nem a gazdasági növekedést kell előnyben részesíteni. Az uniós tizenötök közül egyedül Olaszország képviseli ezt az álláspontot.

1. ábra: Azoknak a válaszadóknak a százalékos aránya, akik nem értenek egyet azzal, hogy a gazdasági növekedésnek prioritást kell kapnia a környezetvédelemmel szemben (2006)



Forrás: Eurobarometer, 66.1.

Mivel magyarázhatjuk a környezetvédelemmel kapcsolatos attitűdöket?

Öt tényezőről mutatható ki, hogy – akár az egyének, akár az országok szintjén – köze lehet az attitűdökben mutatkozó eltérésekhez. (Részletesebb információkhoz lásd Gerhards és Lengfeld, 2008).

- A Humán Fejlődés Indexével (Human Development Index – HDI) mért jövedelem nagyság és modernizációs fok (Dickmann és Franzen, 1999); Franzen (2003).
- Az ideológiák és hiedelmek elhelyezkedése egy baloldal/jobboldal kontinuum skáláján (Preisendorfer, 1999).
- A környezet adott állapotának minősége (Dunlap, 1994).
- Állampolgárok életkori kohorszokba tartozása (Buttel, 1979; Mohai és Twight, 1987; Greenbaum, 1995).
- Iskolázottság szintje (Dietz és mások, 1998).

A 2. táblázat annak a lineáris regressziós elemzésnek az eredményeit mutatja be, melyeket az Eurobarometer fentiekben ismertetett adatain végeztünk el. Az eredmények hipotéziseink nagy részét igazolták.

2. táblázat: A környezetvédelemmel kapcsolatos attitűdök magyarázatához: a környezetvédelemmel szemben a gazdasági növekedésnek adott prioritás (lineáris regresszió)

	1. modell	2. modell ^b	3. modell ^b	4. modell
Egyéni szint				
Életkor (években)	.053 (2,37)	.060 ^d (3,13)	.068 ^c (4,53)	.070 ^c (4,91)
Iskolázottság ^a	-.097 ^b (-4,44)	-.082 ^c (-4,04)	-.078 ^c (-6,28)	-.072 ^c (-5,58)
Politikai orientáció (0 = baloldali; 10 = jobboldali)	.060 ^c (2,48)	.062 ^c (2,43)	.046 ^c (2,19)	.049 ^c (2,23)
Országos szint				
Természeti környezet minősége (Környezeti fenntarthatóság index (ESI))		-.120 ^c (-2,63)		-.061 (-1,45)
Gazdagság és modernizáltság foka (HDI)			-.193 ^c (-4,01)	-.172 ^d (3,51)
R ²	.014	.028	.050	.053

Forrás: Eurobarometer, 66.1.

Megjegyzések:

- N = 10.011; Többlépcsős lineáris regressziós modellek, a tagországoktól (26 ország) függő klaszterekre számolt erős standard hibával; az ESI adatok hiányában Luxemburg, Ciprus, Málta nélkül; standard regressziós együtthatók jelölve; t-próba értékek zárójelben.

- ^a EB 66.1-ben az iskolázottság szintjét a teljes idős képzésben szerzett legmagasabb iskolai végzettséggel mérték
- ^b Mivel az ESI és a HDI mint makro-tényező korrelál egymással ($r = .36$), két, egymástól különböző modellel dolgoztunk.
- ^c $p_t < .05$
- ^d $p_t < .01$
- ^e $p_t < .001$

Minél fiatalabbak a válaszadók, annál magasabb az iskolai végzettségük; és minél „balosabbak” a politikai orientációik, annál erősebben utasítják el, hogy a gazdasági növekedést a környezetvédelemnél fontosabbnak lehessen tartani. A 2. táblázat ráadásul még azt is megmutatja, hogy minél alacsonyabb egy ország gazdaságának a HDI skálán mért szintje, s minél rosszabb a természeti környezetének a minősítése, lakosai annál erőteljesebben támogatják a gazdasági növekedés eszméjét. (Igaz, az utolsó modellben ez az összefüggés nem szignifikáns.) Továbbá, a független változók standardizált együttthatóinak összehasonlítása azt mutatja, hogy egy ország gazdaságának és modernizáltságának foka gyakorolja a legerősebb hatást arra, hogy az állampolgárok mekkora hányada áll ki a környezetvédelem fontossága mellett.

Következtetések

Adatainkból az a következtetés vonható le, hogy a természeti környezet védelmét és az éghajlatváltozással szembeni küzdelmet érintő új EU-kezdemenyéseket az uniós állampolgárok többsége támogatni fogja. A tizenötök körén belül – az egy Olaszországot kivéve – az emberek átlagosan lényegesen nagyobb arányban támogatják a környezetvédelem előnyben részesítésének ötletét, mint akár az első, akár a második körben csatlakozott országokban, illetve Törökországban élő emberek. Ha kauzális elemzésünk korrekt, akkor hosszú távon – föltéve, hogy az új tagállamokban a várt gazdasági modernizáció tényleg beindul – ezek a különbségek csökkenhetnek (Gerhards, 2007, 2008). Van ugyanis egy implicit kapcsolat a szociálpolitika támogatása és a környezetvédelem fölkarolása között. A gazdagabb európai országok többet költenek szociális kiadásokra. Ráadásul, mint láttuk, Dániában, Finnországban és Hollandiában (három olyan ország, ahol a jóléti állam fejlett) a legmagasabb a környezetvédelem iránt érzett pozitív attitűdök aránya. Ezek az eredmények alátámasztják Meadowcroft és Dryzek hipotézisét (lásd fentebb), miszerint a környezetvédelemmel, illetve a jóléti állammal kapcsolatos attitűdök elvileg nem feltétlenül kell, hogy ellentmondjanak egymásnak.

Adatszerűen kimutatható tehát, hogy az Unió környezetvédelmi és klímapolitikájában mára tapasztalható meglepően intenzív határozottságnak igenis van legitimációja a lakosság körében. Hogy melyik oka (avagy következménye) a másíknak, annak tisztázása azonban még további kutatásokat igényel, ezzel a kérdéssel ezért nem is foglalkozunk itt.

Megjegyzés a széndioxidadó EU-n belüli eloszlásának hatásához

Anil Markandya és Ramon Arigoni Ortiz

Amint az már a Bevezetőből kiderült, az éghajlatváltozás kiélezheti a társadalmi egyenlőtlenségeket. A széndioxid-kibocsátás megadóztatása egyes társadalmi csoportokat keményebben érinthet, mint másokat; így például az alacsonyabb jövedelmű háztartások számára nagyobb terhet jelent, ha a széndioxidadó miatt az energiaárak megemelkednek. Mindazonáltal az adóztatás negatív hatásai csökkenthetők, ha az energiaadókból befolyt jövedelmeket a kormány hatékonyan használja fel arra, hogy kompenzációt nyújtson a sérülékenyebb csoportoknak (azaz semleges adóreformmal).

A széndioxidadó jövedelemeloszlásra gyakorolt hatásai Európában

A széndioxidadónak a jövedelmek eloszlására gyakorolt hatása lényegében három tényezőn múlik:

- a) az adóköltések mekkora hányadát hárítják át a lakosságra az energiaárak és más költségek emelése révén;
- b) a befolyt jövedelmeket hogyan használja fel az állam más adók csökkentésére, vagy olyan kompenzatórikus programok kidolgozására, melyek segítségére lehetnek azoknak, akik – mondjuk – nem tudják megvásárolni fűtőanyag-szükségletüket; és
- c) milyen már létező megoldásai vannak a jóléti rendszernek arra, hogy a fűtőanyag-szegénységet kezelni legyen képes.

Az európai szabályozási gyakorlat kontextusában többen is vizsgálták már, hogy az energiaforrásokra/széndioxidra kivetett adók regresszívek-e, azaz az alacsonyabb (elkölthető) jövedelemmel rendelkező háztartások költségvetésük nagyobb hányadát fordítják-e erre, mint a magasabb jövedelműek. Barker és Kohler (1998) például azt vizsgálta 11 EU-tagállamban, milyen elosztási hatással járna, ha az energiatermékeket széntartalmuk arányában fogyasztási pótdóval sújtanák – ami lehetővé tenné, hogy 2010-re a széndioxid-kibocsátást tíz százalékkal csökkenthessék. A szerzők arra jutottak, hogy az egyes gazdaságokban bekövetkezett változások szinte valamennyi, a vizsgálatba bevont tagországban (vagyis a „tizenötök” között, leszámítva Görögországot, Ausztriát, Svédországot és Finnországot) enyhén regresszívek lennének, ha a befolyt jövedelmekből a munkáltatók adóit csökkentenék, de rendkívül erőteljesen progresszívnak bizonyulnának, ha egyösszegű kifizetesként a háztartásokhoz kerülnének vissza. Hasonló eredményekre jutott Smith (1992), illetve Symons és mások (1997), akik Németországban, Olaszországban, Spanyolországban és az Egyesült Királyságban vizsgálták a széndioxidadó jövedelemeloszlásra gyakorolt hatását.

Nemrégiben Wier és mások kutatása (2005) vizsgálta, milyen közvetlen (ekkor az adót a háztartásokra vetik ki) és közvetett (amikor az adót a termelőkre vetik ki, s csak közvetve, az árak emelkedése révén érinti a háztartásokat) jövedelemeloszlási hatást gyakorolt a dániai széndioxidadó az iparra és a háztartásokra. A kutatás annyiban tér el más kutatásoktól, hogy input/output-elemzéssel dolgozik, s mellette adómátrixszal, valamint a háztartásokat jellemző adatokkal; különböző termékekre kiszámolja a különböző típusú háztartások aktuális közvetlen és közvetett adóbefizetéseit. Az energiaadóknak a jövedelemeloszlásra gyakorolt hatását az adóbefizetéseknek az éves elkölthető jövedelemhez viszonyított arányával adták meg. A szerzők arra a következtetésre jutottak, hogy az adóbefizetések nagysága a jövedelmekével együtt abszolút értékben nőtt, arányuk viszont egyenesen csökkent – márpedig ez a regresszív adóztatás jellemzője.

Speck (1999) több olyan kutatást is áttekintett, melyek az energia-/szénadó növelésének a jövedelemeloszlásra gyakorolt hatását vizsgálták, s arra a következtetésre jutott, hogy ez a hatás egy sor OECD-országban enyhén regresszív, bár arra is volt jel, hogy a fejlődő országokban a hatás progresszív is lehet. Repetto és Austin (1997) azt állítják, hogy „a széndioxidadó az alacsonyabb jövedelmű háztartásokat aránytalanul terheli, ez az aránytalanság azonban kisebb, mint azt első látásra gondolnánk, és könnyen kompenzálható más adófajták csökkentésével, vagy a megélhetési költségeknek a szociális biztonsági rendszeren belüli, vagy más transzferprogramokban történő kiigazításával (Repetto és Austin, 1997). Széles körben elfogadott vélemény, hogy az energiaadók emelése erősebben érinti az alacsony jövedelmű csoportokat, de „egyáltalán nem nyilvánvaló, hogy olyan mértékű a hatás, ami igazolja az olyan kifejezések alkalmazását, mint: 'fűtőanyag-szegénység', vagy az olyan érvelésmódot, mely szerint az alacsonyabb jövedelmű háztartásoknál támogatni kell a tüzelőanyag-vásárlást” (Common, 1985). Ráadásul egyes szerzők azt állítják, hogy a környezetvédelemből származó előnyök csökkentik az energia-/széndioxidadók kiadásokra gyakorolt regresszív hatását, mivel az alacsonyabb jövedelmű háztartások általában szennyezettebb környezetben laknak, és a magas jövedelműeknél több hasznot húznak az energia-/széndioxidadók környezetszennyezés csökkenését eredményező hatásából.

Amikor az energiaforrásokra kivetett adók jövedelemeloszlásra gyakorolt hatásait vizsgáljuk, fontos figyelembe vennünk a lakóköznyezet városi vagy falusi jellegét, mint tényezőt. Wier és mások (2005) azt találták, hogy Dániában a falun élőknel – tekintettel a magasabb közlekedési kiadásokra és fűtési szükségletekre – magasabb volt az energiafogyasztás.

Az energiaadóknak a jövedelmek eloszlására gyakorolt hatásával foglalkozó kutatásokkal szemben többnyire indokoltan megfogalmazható az a kritika, hogy legtöbbször, amikor társadalmi csoportokat vet egybe, az adóbefizetéseket a háztartás éves jövedelme részének tekinti, jóllehet talán célszerűbb lenne ezeket a teljes háztartás összes kiadásának részének tekinteni. Fontos lehet mérni a kiadásokhoz kapcsolódó regresszív jelleg mértékét, mivel az adóalap kiadásnak számít, márpedig a háztartások arra törekcszenek, hogy az életpálya egészére kive-

títve próbálják meg kiegyenlítetté tenni a fogyasztásukat. A figyelem középpontjának ezzel a megváltoztatásával általában arra az eredményre jutunk, hogy az energiaadók kevésbé tűnnek regresszívnek, amikor az összkiadásokkal vetik őket egybe, mint amikor az elkölthető (rendelkezésre álló) jövedelemhez mérik hozzá. Amiből az következik, hogy a kompenzációs eljárásoknak azokat a csoportokat kellene célba venniük, amelyek nem képesek arra, hogy jövedelmeik életük adott szakaszaiban kimutatható elégtelenségét életük más szakaszaiban magasabb jövedelmeik révén kiegyenlítsék. Ilyenek lehetnek, például, a gyermeküket egyedül nevelő alacsony iskolai végzettségű szülők (Wier és mások, 2005).

Végekvetkeztetések

Az ez idáig rendelkezésünkre álló adatok azt mutatják, hogy ha a széndioxidadó mértékét valamilyen speciális redisztributív eljárás alkalmazása nélkül emelik, akkor annak, európai kontextusban, mérsékelten regresszív hatása lesz. A legtöbb javaslat a társadalombiztosítási adók csökkentése formájában kívánna valamilyen redisztribúciót életbe léptetni; erről a kombinációról kiderül, hogy regresszív hatású. A hatás azonban enyhe, s abban az esetben, ha a regresszivitást a kiadásokkal egybevetve mérik, még enyhébbnek mondható. Hozzátehetjük: valószínűleg nem jelentene túlzott nehézséget a fűtőanyag-szegénység enyhítésére szolgáló már létező szakpolitikai intézkedések számára, hogy megküzdjenek a növekvő nehézségek során föllépő komolyabb esetekkel. Ezek, nagy valószínűséggel, elsősorban falun jelentkeznek majd, és ennek figyelembevételével valószínűleg differenciált megközelítésekre lesz szükség ahhoz, hogy megfelelő megoldásokat találjunk.

fordította: Léederer Pál

Irodalomjegyzék¹

- Anderson, J., Bowyer, C., Fergusson, M. and Valsecchi, C. (2007): 'Background Paper on European Actions on Climate Change and Energy'. Institute for European Environmental Policy. Available at: [https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/d5a1fc9e-0afa-4b0a-a0f1-40316967d3f9/T-PAGE_-_EU_paper.pdf?v=63664509708]
- Bailey, I. (2003): *New Environmental Policy Instruments in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Barker, T. and Kohler, J. (1998): 'Equity and Ecotax Reform in the EU: Achieving a 10 per cent Reduction in CO₂ Emissions Using Excise Duties'. *Fiscal Studies* 19 (4): 375–402.

¹ A megadott internetes hivatkozások utolsó letöltésének időpontja a kézirat lezárásának dátuma: 2018. 07. 19.

- Barnes, P. M. and Barnes, I. G. (1999): *Environmental Policy in the European Union*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Barry, J. and Eckersley, R. (eds) (2005): *The State and the Global Ecological Crisis*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Beck, U. (1992): *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Bowles, S. (2007): *When Good Incentives Yield Bad Results: a Review*. Santa Fe, NM: Santa Fe Institute.
- Brundtland Report (1987): 'Our Common Future'. Oxford University Press.
- Buttel, F. A. (1979): 'Age and Environmental Concern: a Multivariate Analysis', *Youth and Society* 10: 237–56.
- Common, M. (1985): 'The Distributional Implications of Higher Energy Prices in the UK', *Applied Economics* 17: 421–36.
- De Swaan, A. (1992): 'Perspectives for Transnational Social Policy', *Government and Opposition* 27: 33—51.
- Dickmann, A. and Franzen, A. (1999): 'The Wealth of Nations and Environmental Concern', *Environment and Behavior* 31: 540-9.
- Dietz, T., Stem, P. C. and Guagnano, G. A. (1998): 'Social Structural and Social Psychological Bases of Environmental Concern', *Environment and Behavior* 30: 450-71.
- Dietz, T., Stem, P. C. and Guagnano, G. A. (1998): 'Social Structural and Social Psychological Bases of Environmental Concern', *Environment and Behavior* 30: 450–71.
- Dryzek, J. (2005): *The Politics of the Earth*. Oxford University Press.
- Dryzek, J., Downes, D., Hunhold, C., Schlosberg, D. and Hernes, H. (2003): *Green States and Social Movements: Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany, and Norway*. Oxford University Press.
- Dunlap, R. E. (1994): 'International Attitudes towards Environment and Development', in H. O. Bergesen and G. Parmann (eds) *Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Eckersley, R. (2004): *The Green State: Rethinking Democracy, and Sovereignty*. Cambridge, MA: MIT Press.
- EEA (European Environment Agency) (2002): *Environmental Signals*. Copenhagen: EEA.
- Ekins, P. and Dresner, S. (2004): *Green Taxes and Charges: Reducing their Impact on Low-income Households*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three World of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press.
- European Commission (2007a): *EU. Action against Climate Change. The European Climate Change Programme*. Available at: [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/eu_climate_change_progr.pdf]

- European Commission (2007b): 'Eurobarometer 66. Public Opinion in the European Union. Report'. Available at: [http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.pdf].
- Festinger, L. (1957): *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Franzen, A. (2003): 'Environmental Attitudes in International Comparison: an Analysis of the ISSP Surveys 1993 and 2000', *Social Science Quarterly* 84: 297–308.
- Gerhards, J. (2007): *Cultural Overstretch? Differences Between Old and New Member States of the EU and Turkey*. London and New York: Routledge.
- Gerhards, J. (2008): 'Free to Move? The Acceptance of Free Movement of Labour and Non-Discrimination among Citizens of Europe', *European Societies* 10: 121–40.
- Gerhards, J. and Lengfeld, H. (2008): 'Support for European Union Environmental Policy by Citizens of EU-member and Accession States', forthcoming *Comparative Sociology* 7 (2): 215–41.
- Gough, I. (2007): 'European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries', in A. Dani and A. De Haan (eds) *Inclusive States: Social Policy and Structural Inequalities*, pp. 39–72. Washington, DC: World Bank.
- Greenbaum, A. (1995): 'Taking Stock of Two Decades of Research on the Social Basis of Environmental Concern', in M. D. Metha and E. Quellet (eds) *Environmental Sociology*. North York, ON: Captus Press.
- Hall, P. and Soskice, D. (2001): *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Hanf, K. and Jansen, A. (1998): (eds) *Governance and Environment in Western Europe: Politics, Policy and Administration*. Harlow: Longman.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2007): 'Climate Change 2007: Mitigation of Climate Change', Fourth Assessment Report. Cambridge University Press.
- Jackson, T. (2005): 'Motivating Sustainable Consumption: a Report to the Sustainable Development Research Network'. Guildford: Centre for Environmental Strategy, University of Surrey.
- Jahn, D. (1998): 'Environmental Performance and Policy Regimes: Explaining Variations in 18 OECD Countries', *Policy Sciences* 31: 107–31.
- Janicke, M. and Weidner, H. (eds) (1997): *National Environmental Policies: a Comparative Study of Capacity Building*. Berlin: Springer.
- Johnson, S. P. and Corcelle, G. (1989): *The Environmental Policy of the European Communities*. London: Graham & Trotman.
- Jones, P. and Cullis, J. (2000): "'Individual Failure" and the Analytics of Social Policy', *Journal of Social Policy* 29 (1): 73–93.
- Knill, C. (2003): *Europäische Umweltpolitik. Steuerungsprobleme und Regulierungsmuster im Mehrebenensystem*. Opladen: Leske & Budrich.

- Korpi, W. (1980): 'Social Policy and Distributional Conflict in the Capitalist Democracies'. *West European Politics* 3: 296–316.
- Lafferty, W. and Meadowcroft, J. (eds) (2000): *Implementing Sustainable Development: Strategies and Initiatives in High Consumption Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Langfeld, H. (2007): *Organisierte Ungleichheit. Wie Organisationen Lebenschancen beeinflussen* (Organized Inequality: How Organizations Influence Life Chances). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lundqvist, L. (2001): 'A Green Fist in a Velvet Glove: the Ecological State and Sustainable Development', *Environmental Values* 10: 455–72.
- Lundqvist, L. J. (2004): *Sweden and Environmental Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- McCormick, J. (1999): 'Environmental Policy', in L. Cram, D. Dinan and N. Nugent (eds) *Developments in the European Union*. Basingstoke/London: Macmillan.
- Meadowcroft, J. (2000): 'Sustainable Development: a New(ish) Idea for a New Century?', *Political Studies* 48: 370–87.
- Meadowcroft, J. (2005): 'From Welfare State to Ecostate?', in J. Barry and R. Eckersley (eds) *The State and the Global Ecological Crisis*, pp. 3–23. Cambridge, MA: MIT Press.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005): *Ecosystems and Human Well Being: A Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- Mohai, P. and Twight, B. W. (1987): 'Age and Environmentalism. An Elaboration of the Buttell Model using National Survey Evidence'. *Social Science Quarterly* 68: 798–815.
- Monbiot, G. (2006): *Heat: How We Can Stop the Planet Burning*. London: Penguin.
- Pahlke, R. and Torgerson, D. (2005): *Managing Leviathan: Environmental Politics and the Administrative State*, 2nd edn. Peterborough, ON: Broadview.
- Polanyi, K. (1944/1957): *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Preisendörfer, P. (1999): *Umwelteinstellungen und Umweltverhalten in Deutschland. Empirische Befunde und Analysen auf der Grundlage der Bevölkerungsumfragen 'Umweltbewußtsein in Deutschland 1991–1998'*. Opladen: Leske & Budrich.
- Repetto, R. and Austin, D. (1997): 'The Costs of Climate Protection: a Guide for the Perplexed'. Washington, DC: World Resource Institute.
- Room, G. (2000): 'Commodification anti Decommodification: a Developmental Critique', *Polity and Politics* 28(3): 331–51.
- Scruggs, L. (1999): 'Institutions and Environmental Performance in Seventeen Western Democracies', *British Journal of Political Science* 29: 1–31.
- Smith, S. (1992): 'The Distributional Consequences of Taxes on Energy and the Carbon Content of Fuels', *European Economy. Special Edition n.1, The*

- Economics of Limiting CO₂ Emissions*. Brussels: Commission of the European Communities.
- Snow, D. A., Rochford, E. B., Worden, S. K. and Benford, R. D. (1986): 'Frame Alignment Processes, Micro-mobilization, and Movement Participation', *American Sociological Review* 51: 464–81.
- Speck, S. (1999): 'Energy and Carbon Taxes and their Distributional Implications', *Energy Policy* 27: 659–67.
- Stern (2007): *The Economics of Climate Change*. Cambridge University Press.
- Swank, D. (2002): *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Symons, L., Speck, S. and Proops, J. (1997): 'The Distributional Effects of European Pollution and Energy Taxes', paper presented at the International Energy Experience: Markets, Regulations and Environment conference (Dec.), Warwick, UK.
- Tatenhove, J., Arts, B. and Leroy, P. (eds) (2001): *Political Modernization and the Environment: the Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- WCED (World Commission on Environment and Development) (1987): *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Weitzman, M. L. (1977): 'Is the Price System or Rationing More Effective in Getting a Commodity to Those Who Need it Most?' *The Bell Journal of Economics* 8 (2): 517–24.
- Wier, M., Birr-Pedersen, K., Jacobsen, H. J. and Klok, J. (2005): 'Are CO₂ Taxes Regressive? Evidence from the Danish Experience', *Ecological Economics*, 52: 239–51.
- Wilding, P. (1997): 'Globalization, Regionalism and Social Policy', *Social Policy and Administration* 31: 410–28.