

A globális környezet gazdaságon kívüli tényezőinek középtávú előrejelzése

A fenntartható fejlődés: környezeti, társadalmi és gazdasági tényezők

Vitaanyag

2007. január

BEVEZETÉS

A fenntarthatóság értelmezésével kapcsolatos legfőbb probléma, hogy igen elterjedt a kifejezés olyan használata, amikor a döntéshozók egyszerűen az általuk kijelölt *pálya tartós követésének* a biztosítását, az ennek útjában álló akadályok elhárítását, félresöpprését próbálják fenntartható fejlődésnek nevezni. Így születik meg – itthon és külföldön – a „fenntartható növekedés”, vagy a „fenntartható mobilitás” kifejezés, amelyek mögötti tartalomnak kevés köze van a *fenntarthatóság* eredeti fogalmához. A fenntarthatóság követelménye ugyanis, éppen ellenkezőleg, azt hivatott kifejezni, hogy **a célok nem választhatók meg egy-egy dimenzióban, ágazatban szabadon, hanem azoknak bonyolult rendszerösszefüggések következtében tiszteletben kell tartaniuk bizonyos korlátokat.**

Az alábbiakban bemutatjuk, hogy a fenntarthatóság kritériumaként elterjedt időbeli, jövőre vonatkozó szempontok mellett nagy súlyt kell helyezni az adott időben egymás mellett élők kötelezettségeire is. A külpolitika éppen ebben a metszetben találkozik legközvetlenebbül tennivalókkal. Egyrészt ide tartoznak a más nemzetek iránti *szolidaritás* formájában jelentkező kötelezettségek és normák, másfelől pedig itt jelentkeznek a saját körülményeink megvédelmezése kapcsán felmerülő tennivalók.

A fenntartható fejlődés követelménye olyan keret és olyan globális és hosszú távon érvényesülő rendszerösszefüggés, ami a nemzetközi politika valamennyi más szereplőjének (is) *peremfeltételeket és korlátokat* jelent. Tanulmányozásával így megismerhető az a perspektívikus pálya, amin a nemzetközi politikák egyáltalán haladhatnak. Ebben az értelemben tehát a fenntarthatóság szempontja *távlatosabb összefüggéseket* jelöl meg, mint a külpolitika szokásos nemzetközi kitekintése, hiszen meghatározza *a számunkra igazodási keretként szolgáló gazdaságok lehetséges pályáját is.* A fenntarthatósági perspektíva figyelembevétele, tanulmányozása ezért nagyon fontos a külpolitikai stratégia számára. (Ugyanakkor természetesen ez a kijelentés még nem jelent biztosítékot arra nézve, hogy az alábbi tanulmány valóban jól ragadja meg a jövőben várható összefüggéseket.)

FENNTARTHATÓSÁG, FENNTARTHATÓ FEJLŐDÉS

A fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés nagyon divatos, sokszor használt, részben le is járatott fogalom. A lényege mindenképpen olyan fejlődési pályára való törekvés, amelyik tartósan követhető, azaz amely mentén haladva a fejlődés során nem éljük fel a későbbi létezmódok tartalékait és lehetőségeit.

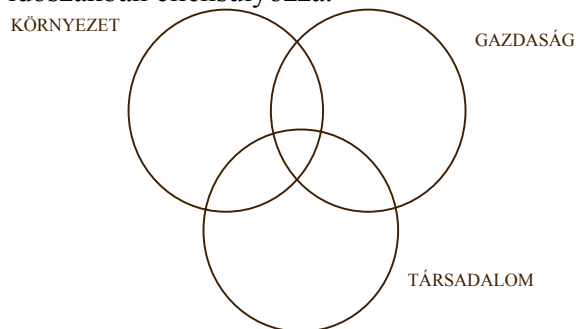
Miközben a fenntarthatóságnak számos meghatározása született, a leggyakrabban az ENSZ által létrehozott Bruntland-bizottság 1987-es jelentéséből származó megközelítést szokták idézni: *a fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely biztosítja a ma élők szükségleteinek a kielégítését, anélkül, hogy ezzel korlátozná későbbi generációk lehetőségét arra, hogy ők is kielégíthessék a szükségleteiket.* Ez tulajdonképpen az **intergenerációs szolidaritás** szükségességét fogalmazza meg.

Külpolitikai stratégiáról beszélve ugyanakkor elengedhetetlen annak a hangsúlyozása, hogy a fenntarthatóság nem valósítható meg kizárólag ezen időbeli összefüggésre koncentrálva, hanem mellé kell tenni egy ehhez hasonló **térbeli követelményt** is, ami

intra-generációs viszonylatban, azaz az egyidőben élők között érvényesítendő. *A fenntartható fejlődés olyan fejlődés, amely biztosítja az itt élők szükségleteinek a kielégítését, anélkül, hogy ezzel korlátozná másutt élők lehetőségét arra, hogy ők is kielégíthessék a szükségleteiket.* (Egész pontosan ez a *másutt élők* életkörülményei fenntarthatóságának a követelménye.)

Bár formailag ez a második összefüggés teljesen hasonló az eredeti Bruntland mondathoz, valójában nem teljes az analógia. Az *intergenerációs*, azaz időbeli összefüggés *egyirányú*, a ma élőkre vonatkozóan ír elő kötelezettséget a későbbi generációk irányában; – a későbbi élektől nem vár el viszonzást, hiszen nem is lennének képesek visszahatni a mai életre. Ezzel szemben a fenntarthatóság *térbeli*, intra-generációs követelménye *kétirányú*: nekünk tekintettel kell lennünk másokra (térbeli szolidaritás) de ez még nem elég, hiszen a hatás fordítva is terjed, azaz a mi feltételeinket is tönkreteszhetik mások, ha ők nincsenek tekintettel a mi szükségleteinkre.

Mondhatjuk, hogy *ők is legyenek szolidárisak* velünk: – dehát ezt vagy meghallgatják, vagy nem. Szigorúan véve arra a megállapításra jutunk, hogy *a földi élet fenntarthatósága nem is képzelhető el lokálisan, egy-egy térségben, csak globálisan, a Föld egészén.* Kicsit megengedőbb módon, és a jelenlegi (fenntarthatatlan) kiinduló helyzetre is figyelemmel vizsgált az azt kell mondanunk, hogy amíg nem minden térség teljesíti a térbeli fenntarthatóság követelményét, addig a *szolidaritás* mellett fel kell készülnünk a saját térségünknek a **káros külső hatásoktól való megvédésére** is, ahhoz, hogy a saját térségünkben quasi-fenntartható körülményeket legyünk képesek biztosítani. Bár a fentiekben a Bruntland-jelentés meghatározásából indultunk ki, tulajdonképpen anélkül beszéltünk a fenntarthatóságról, hogy világos fogalmat alkottunk volna annak mibenlétéről. Egy másik elterjedt, a definiálást ugyancsak megkerülő felsorolás a fenntarthatóság *három pilléréről* beszél: a *gazdaságról*, a *társadalomról* és a *környezetről*. Az u.n. *gyenge fenntarthatóság* feltételének nevezett követelmény azt mondja, hogy ennek a három pillérnek egyenlő súlya kell legyen a fejlesztésekben, és a gazdasági, a társadalmi és a környezeti tőke összegének nem szabad csökkennie a fejlesztések során. A gyenge fenntarthatóság követelménye tehát *egymással helyettesíthetőnek feltételezi* a gazdasági, a humán és a környezeti erőforrásokat, ezért ideológiát ad ahhoz, hogy átmenetileg a fejlesztések során egyik-másik tőke akár csökkenhet is, ha azt egy másik pillér ugyanebben az időszakban ellensúlyozza.

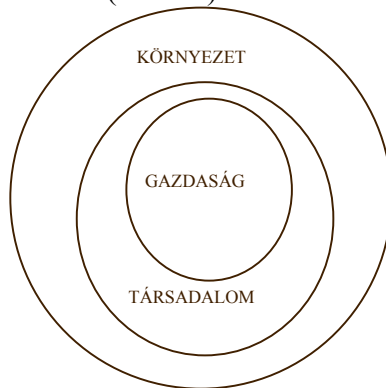


1. ábra. A fenntarthatóság összetevőinek, a környezetnek, a társadalomnak és a gazdaságnak az egyenlő fontosságát kifejező elterjedt metaforikus ábrázolás

A gyenge fenntarthatóság eszméjének, vagyis a gazdasági, társadalmi és környezeti szempontok egyenlő súlyának a deklarálása fontos kiinduló lépés volt, mivel felszínre

hozta, hogy a gazdasági és társadalmi tényezők mellett *a környezet sem hanyagolható el*, – valójában azonban e megközelítés ennél többre nem is használható, mert hamis képet sugall a fenntarthatóság mibenlétéről.

A valóságban az egyes pillérek egymással való helyettesíthetősége igen korlátozott módon áll csak fenn, és mind a környezeti javak között, mind pedig a társadalmi-kulturális javak között vannak mással nem pótolható, úgynevezett **kardinális értékek**, amelyekre nézve tehát nem igaz az, hogy átmenetileg elvesztegethetők és később újrateremthetők lennének. A gazdasági, a társadalmi és a környezeti tőke elemei, ebben a sorrendben, rendre egyre hosszabb idő alatt alakultak ki, egyre hosszabb életciklussal rendelkeznek, és összefüggéseik csak olyan rendszerben modellezhetőek, amelyek figyelembe veszi ezeket az eltérő sajátosságokat. Arra van szükség, hogy a fenntarthatóság pilléreit ne egyszerűen csak felsoroljuk, hanem érvényre juttassuk a köztük lévő *rendszerösszefüggéseket*. A lassabban változó, meghatározó rendszernek alrendszerét képezi a fürgébb változásra képes összetevő: ezt fejezi az egyes köröket egymáson belül elrendező ábrázolás. (2. ábra)



2. ábra. A fenntarthatóság pilléreinek, a környezetnek, a társadalomnak és a gazdaságnak az egymásba ágyazódását kifejező ábrázolás

Az ábrázolásnak megfelelően érvényesített rendszerösszefüggésen alapul *Herman Daly* u.n. *erős fenntarthatósági kritériuma*: aminek az értelmében *a környezeti korlátokat önmagukban be kell tartani*. Ugyanakkor e feltételek betartását úgy kényszerülünk elérni, hogy közben nem közvetlenül a környezetre, hanem csupán annak alrendszereire vagyunk képesek hatni, nevezetesen a ‘gazdaság’, esetleg a ‘társadalom’ folyamatait tudjuk közvetlenül befolyásolni. A hatások az alrendszereknek a külső kapcsolatainak keresztül, közvetve érik el a környezet szintjét.

HELYZETELEMZÉS

A hagyományos „állami” külpolitikát kétirányból is kihívás éri: egyfelől a szuverén döntések egy része az uniós tagságból eredően felfelé csúszik, másfelől az általános „többszintű kormányzás” elveinek megfelelően nő a nem-kormányzati tényezők (üzleti- és civil szervezetek, önkormányzatok, szakmai és tudományos szervezetek, egyházak stb.) transznacionális tevékenysége, ami által a külpolitika részben „társadalmasodik” (Kiss J L 2006).

Az európai integrációt illetően egyfelől minden csatlakozó ország ellenzi a többsebességes uniót, és feltételezi, hogy az egységes szerveződés számára gyorsabb

fejlődést jelent, magasabb szintre való korábbi eljutással („teljes tagság”) jár, – miközben másfelől a gyakorlat (az euró-övezet, a folyamatos csatlakozások és felkészülések, a derogációk, az ideiglenes szabályok, Schengen, a mindenkori fejlettebbek dinamikája, eltérő céljai stb.) ezzel teljesen ellentétes folyamatok mutat. Ebben a vonatkozásban hazai szinten is **ellentmondás van egy eszményi, egységes de ugyanakkor a szuverenitás jelentősebb elvesztésével járó, megállapodott uniót feltételező jövőkép és a regionális pozicionálásra vonatkozó fontos, de erőtlen, stratégiai összefüggéseket nélkülöző jövőkép között.**

Az Európai Uniót érő külső nyomást tekintve, az integráció további fejlődését jelentős mértékben meghatározzák azok a globális – elsősorban gazdasági, biztonsági és környezetvédelmi – kihívások, melyek a tagállamok számára kényszerítő erőként jelennek meg. E kihívások minden tagállam számára megoldandó problémát jelentenek, ezért hozzájárulnak a közösen (közösségi szinten) adandó válaszok kialakításához. Ez a motorja az integráció kül- és biztonságpolitikai tevékenységének. (A Kormány Európa-politikai stratégiájának új irányairól és feladatairól (2006))

VÁRHATÓ TRENDEK A VILÁGBAN

A fenntarthatósági szemlélet elterjedésére vonatkozóan könnyebb hosszú távra jósolni, hiszen 30-50 éves időtávban egyszerűen elképzelhetetlen, hogy ne a külső körülményekkel, korlátokkal számoló fejlesztési elképzelések érvényesüljenek. Rövidebb távon a fenntarthatósági forgatókönyvek szintén megszületnek, de a gyakorlatban korlátozottan érvényesülnek.

Bár a kiindulást ott értelemszerűen a klímaváltozással kapcsolatos elképzelések képezték, a klímaváltozással foglalkozó kormányközi együttműködés (IPCC 2001) keretében kidolgozott fő forgatókönyvek egyik variációs tényezője éppen a fenntarthatóság figyelembevétele volt. Az egyik tengely két pólusa egyfelől a gazdasági tényezőkön, a hatékonyságon, a piac mindenhatóságán, a versenyen alapuló fejlődés (A), másfelől a környezet és a méltányosság szempontjainak, a közösségi döntéshozatalnak, együttműködésnek teret adó (B) fejlődés. A másik tengely egy globális, egybekapcsolt világtól (1) vezet egy lokális, szétdaraboltabb, regionális világ (2) felé. Az egymásra merőleges tengelyek négy síknegyedet alkotnak, és ezek képezik a négy fő, alapul vehető forgatókönyvet.

Az **A1 globális piac forgatókönyv** leépíti az állami beavatkozásokat, a globális verseny biztosítását teszi vezető elvvé, alapvetően magánpénzekből történő fejlesztésekkel; ennek megfelelően a tőkét koncentrálnak nagy transznacionális vállalatokat hozza helyzetbe. Miközben a jelszó a globális verseny, nagyon polarizált világ jön létre, ami ugyanakkor kedvez például a jelentős technológiai beruházásoknak.

A **B1 globális kooperáció forgatókönyv** esetén a társadalmi és környezeti tényezők nagy súlyt kapnak, létrejön a világkormány és össz-bolygó szinten fogalmazódnak meg a méltányosság és a kiegyenlítés kérdései. A helyzet úgy képzelhető el, mint egy kifejezetten kiegyenlítő és környezetorientált politikát folytató „világméretű EU”. Intézményfejlesztés, bürokrácia, – ugyanakkor a térségi konvergencia nem csak szlogen, de aktív politika is, ami nem szorulhat az üzleti és versenyszempontok mögé. A technológia fejlődésére ez a forgatókönyv biztosítja a legnagyobb lehetőséget, a központosított irányítás miatt, ugyanakkor a forgatókönyv irányultsága mentén ez a

fejlesztés környezetbarát, és képes nagy áttöréseket elérni és gyökeres változásokat életbeléptetni.

Az **A2 regionális piac forgatókönyv** protekcionista, a globalizációtól elforduló, ugyanakkor hatékonyságorientált helyi piacok rendszerét építi fel, (nem teljesen mentesen némi önellentmondástól: mivel ez a forgatókönyv az államoknak, a piacon kívüli intézményeknek kevés játéktérrel ad, kénytelenek vagyunk feltételezni, hogy a protekcionista térségi politikák hordozóivá a teret maguk között korábban felosztó korlátozott hatótávolságú transznacionális vállalat típusú térségi nagyvállalatok válnak). A régiók belső kapcsolatrendszere válik dominánssá. A technológiai fejlődés nem produkál radikális változásokat, a folyamatos korrigáló fejlesztések a jellemzőek, így a meglévő struktúrák könnyen megmerevedhetnek.

Végül a **B2 regionális kooperáció forgatókönyv** ismét egy konzisztens megoldást kínál: itt ugyanis a regionális intézmények irányítják a térségen belüli kiegyenlítést szolgáló, méltányosságot és környezeti értékeket tiszteletben tartó fejlesztéseket, és a fenntarthatósági elvekkel egyrészt logikusan összefér a kis távolságok dominanciájára, helyi értékekre építő politika, másfelől ennek a térségcentrikus politikának létezik az alanya, a térségi intézményhálózat. Ez a forgatókönyv van leginkább összhangban a fenntartható fejlődés kívánalmaival, a térségen belüli termelés, kereskedelem, munkaerő dominanciája összhangba hozható egy környezeti szempontból kívánatos, ezt kiszolgáló belső kapcsolatrendszerrel. A térségi intézményrendszer léte biztosítékot nyújt az áttörést jelentő innovációk, strukturális átrendezések, továbbá radikális technológiai újítások bevezetésére.

A rövid távú világtrendek az időnként felerősödő deklarációk ellenére az A1 (globális piac) forgatókönyvhöz állnak közel. A fenntarthatóságot szem előtt tartó B1 és B2 forgatókönyvek kifejezik a fenntarthatóság sajátos dilemmáját: a fenntartható fejlődés végül is csak globális szinten jöhet létre, amit megkönnyít elképzelni a globális intézményrendszert felvonultató B1 (globális együttműködés) forgatókönyv. Ugyanakkor a fenntarthatóság a maga sajátos tartalma szempontjából jobban összefér a kisebb regionális egységek belső együttműködését feltételező B2 (regionális együttműködés) forgatókönyvvel.

E rövid áttekintésben csak felvetjük, hogy nem csak a forgatókönyvek tartalmának az önmagában való elemzése érdekes, de azt is érdemes egy következő lépésben áttekinteni, hogy vajon az egyes forgatókönyvek mennyire rugalmasak a másféle bekövetkező forgatókönyvek irányában: azaz mi történik, ha pl. A1 forgatókönyvre készülünk, miközben pl. B2 következik be, vagy fordítva.

„Mire készülünk – mi következik be” mátrix sémája

	A1	B1	A2	B2
A1				
B1				
A2				
B2				

A tényleges jövőbeli esetek száma még ennél is nagyobb, hiszen a valóságban három szint van: *mi* mire készülünk, a *világ* mire készül, és végül *mi* következik be.

A MAGYAR KÜLSTRATÉGIA MOZGÁSTERE

A fenntarthatóság, sajátos tartalmánál fogva teljes kifejlődésében nem alakulhat ki egyetlen országban, csak globális de legalább is összeurópai keretek között. Ennek ellenére, mint minden innováció esetén, azok lesznek a nyertesek, akik korán, de nem túl korán, jó időben lépnek. Ugyanakkor hosszú távon, ahogy arra már utaltunk, nem tartjuk kétségesnek, hogy a Föld jövője csakis együttműködésen alapuló fenntarthatósági forgatókönyvre épülhet.

Igy hosszú távon a mozgástér nem nagy: mindenképpen a környezeti korlátokat figyelembevevő fejlesztések felé kell lépni. Rövidebb távon megítélésünk szerint növeli a fenntarthatóság felé való korábbi elmozdulás esélyeit, ha nem monolit egységként, hanem kisebb regionális térségekben, valamennyire külön utakat is kipróbálni engedő unióval számolhatunk.

A fenntarthatóság felé időben történő lépés aktív stratégiát kíván, azaz ennek nem kedvez a *nyáj-stratégia* (mindig arra megyünk, amerre a többiek), hiszen egy ilyen sodródással eleve lemondunk az önálló stratégiameghatározásról.

ELVI ÉS GYAKORLATI AJÁNLÁSOK

Intézményi szinten, európai léptékben gondolkodva

Érdemes volna Uniós szinten is végiggondolni, vajon a jelenlegi kulcsproblémák egy jelentékeny hányadát (alkotmányozás kudarca, bővítési kiábrándultság, mérsékelt gazdasági teljesítmény) nem éppen **az erőltetett egységesség felhagyása révén lehetne-e gyorsan meghaladni**. Ebben az esetben a fejlettebb országok is egy homogénebb rendszerben, egyszerűbb döntéshozatallal gyorsabban haladhatnának, és cserében nagyobb áldozatot lennének képesek vállalni a következő lépcső felzárkóztatásában.

A másik oldalon, a felzárkóztatás folyamata ugyancsak egyértelműbbé válna és az ebbe a tömbbe kerülő országok számára ugyancsak reálisabbá válhatna egy **közös felzárkóztatási stratégia kialakítása, ha az erre vonatkozó döntések nagyobb hányada ezen országcsoport közös döntési kompetenciájába kerülne**. Megnöve annak az esélye, hogy az ország számára fontos döntések, valamint az ennél eggyel magasabb szinten (országcsoport szinten) kialakított elvárások közös irányba húzzanak, hiszen az országcsoport valamennyi tagja hasonló fejlődésben lenne érdekelt; – ami a mai unióban csak formálisan, illetve csak a legátfogóbb célok szintjén mondható el.

Az össz-uniós, ezen belül külön-külön is az első és a második lépcső szintjére vonatkozóan, továbbá Magyarországra vonatkozóan mérlegelt előnyök és hátrányok elemzése nyomán lehetne megállapítani, hogy érdemes-e ezzel a javaslattal előhozakodni. Ha igen, akkor **jelentős hitelt adna az elképzelésnek, hogy éppen egy felzárkozó csoporton belüli ország áll elő vele**, és nem a „fejlettek” tömbje. Ez a kezdeményezés lehetőséget adna arra, hogy a potenciális össz-uniós szinten jelentkező előnyökből a tárgyalások során **a felzárkózás érdemi segítésére a jelenlegihez képest többszörös támogatás jusson**.

Emellett a vázolt keret sikere esetén alkalmas lehetne arra, hogy további mintává váljon, amennyiben egyedi országok helyett, ahol arra lehetőség van ország-csoportokra bízott közös stratégiák mentén, (azaz nem a hasonló helyzetű országok egymás elleni versengésére alapozva, hanem éppen ezek együttműködését erősítve) kerülhetne sor további nemzetközi felzárkóztatási akciók kialakítására. (Látványos ellenpélda volt a még

csak nem is országcsoporthoz jelentő Ciprus esete, ahol az unió elszalasztotta, hogy a csatlakozás feltételül térségi együttműködésben való előrelépéshez ragaszkodjon) Összességében e stratégia országcsoporthoz, térségek **belső együttműködésének a javításához** kapcsolná a támogatásokat, ami potenciális uniós csatlakozó országok esetében magának az uniónak is elemi érdeke, de esetenként a Föld más térségeire vonatkozó segítségnyújtásnál is irányadó lehet.

Tartalmi kérdésekben, hazai célra

Az A–B (egydimenziós gazdasági szemlélet versus fenntarthatóság) skálán tekintve a jelenlegi hazai tervezést a lelkes, kissé túlbuzgó versenypiacot elősegítő szabályozás, és immel-ámmal megtett, részben elszabotált környezeti továbbá szociális lépések jellemzik, az utóbbi esetében kifejezetten fordított alapállásban: nagy lendülettel meghirdetett szociális vívmányokat *lebontó* reformok, amelyektől a legerősebb érdekérvényesítő csoportoktól visszarettenve rendre visszatáncol a politika. Ez az út nem vezet a fenntarthatóbb világ felé. Helyette egy stratégiaiilag felépített, környezettudatos tervezésre lenne szükség, és ennek a radikalizmusából kellene kompromisszumként az egyelőre fennálló piaci kényszerek miatt engedni.

Tudatos külpolitikai stratégiát ebben a kérdésben csak felépített belpolitikai – szakpolitikai háttér birtokában lehet sikeresen felépíteni.