

A globális környezeti rezsimek és a magyar közpolitika

Szakmai beszámoló

Miért vesznek részt az államok a nemzetközi környezeti együttműködésben? Miért és hogyan vesz részt Magyarország az éghajlat védelmi és a biológiai sokféleség megőrzését szolgáló nemzetközi együttműködési rendszerben (rezsimben)? Kutatásunk elsősorban erre a két kérdésre igyekezett válasszal szolgálni.

Kézhez álló magyarázatnak tűnik, hogy kis országgént nincs sok választásunk: azt kell tennünk, amit a nagyhatalmak, vagy a számunkra fontos stratégiai partnerek tesznek – például az EU. A feltevés – mint látni fogjuk – nem is megalapozatlan. Azonban nem következik belőle az, hogy hazánknak pontosan milyen módon kellene részt vennie a nemzetközi környezeti együttműködési rendszerekben, vagy hogy miért kellene többet tennie annál, hogy fenntartja a kooperatív részvétel látszatát. Ne felejtjük el, hogy a klímavédelmi és a biológiai sokféleség védelmét szolgáló egyezmény is a kilencvenes évek elején jött létre, akkor, amikor Magyarország igen komoly gazdasági válságtól és a politikai átalakulással járó társadalmi, jogi, intézményi problémáktól szenvedett. Ilyen körülmények között a nemzetközi környezetpolitikai aktivitás minimuma sem feltétlenül evidens.

Úgy gondoltuk tehát, hogy van mit vizsgálni. A kiválasztott két ügy – az éghajlat védelmi és a biológiai sokféleség védelmét szolgáló politikák – pedig elég összetett problémacsomópontok ahhoz, hogy az érdekek és értékek sokféleségét vessék fel, sokféle szereplőt vonultassanak fel, és akár az események egyfajta történeti ívét is prezentálják.

*

A nemzetközi környezetvédelmi rezsimek és a nemzeti politikák közötti kapcsolatról különböző kutatási kérdések tehetők fel. A legáltalánosabb szinten a kérdés az, hogy honnan erednek az innovatív (vagy nem annyira innovatív, ám praktikus) környezetpolitikai megoldások.

A két karakterisztikus álláspont közül az egyik a rezsimekre helyezi a hangsúlyt: a „vertikális intézményesülés” (Biermann – Dingwerth, 2004) modellje szerint a nemzetközi együttműködés különböző intézményei nagy mértékben magyarázzák azt, hogy az egyes államok milyen környezetpolitikákat alkalmaznak. Ehhez a megközelítéshez kapcsolódik a nemzetközi rezsimek hatásosságának a vizsgálata, amely arra kíváncsi, hogy a nemzeti környezetpolitikák mennyiben és mennyire változtak a rezsimek hatására, és mennyiben mozdítják elő a rezsím célját. Ha a kutatók azt találják, hogy az adott ország környezetpolitikája változott, és olyan módon, hogy támogatja a rezsím célkitűzésének az elérését, akkor levonható a következtetés, hogy a rezsím hatásosan működik – abban a szűk értelemben mindenképpen, hogy hatással van az államokra és képes előmozdítani a célját. Ez a megközelítés természetesen maga a rezsímelmélet, amelyről fentebb szoltunk.

A nemzetközi rezsimek és a nemzeti környezetpolitikák kapcsolatát, illetve a környezetvédelemben játszott szerepét illetően természetesen van egy másik markáns megközelítés is. A „horizontális diffúzió” (Biermann – Dingwerth, 2004) elmélete szerint a környezetpolitikai kezdeményezések kezdettől fogva és továbbra is az egyes államoktól jönnek, amelyek alapvetően a belső (politikai, ökológiai stb.) tényezők miatt kénytelenek zöld intézményi és technológiai innovációkat kieszelni. Az államok azután igyekeznek meggyőzni a többieket is arról, hogy kövessék az általuk kitalált megoldásokat. A nemzetközi rezsimek, tárgyalások és intézmények tehát az államok eszközei arra, hogy a környezetpolitikai

javaslatokat terjesszék. Meglehetősen gyenge és hatástalan eszközök azonban akkor, ha a többi államban nincsen (a belső tényezők által kialakított) készlet a szóbanforgó környezeti probléma kezelésére. Kern, Jörgens és Jänicke (2001) szerint például a környezetpolitikák globalizálódását, nemzetközi elterjedését „nagyon nagy mértékben” az államok között horizontális diffúzió, és nem a nemzetközi rezsimek léte és működése magyarázza.

Eme megközelítésen belül például vizsgálható az, hogy egy adott ország környezetpolitikai céljait mennyiben sikerült előmozdítani a nemzetközi rezsimekben való részvétellel. Sikeresen képviselte, érvényesítette céljait a rezsimekben vagy nem? Ha úgy tetszik, itt a nemzeti környezetpolitika a „független változó”, és a nemzetközi rezsim a „függő változó”. Mondani sem kell, hogy ennek a megközelítésnek elsősorban azon országok esetében van relevanciája, amelyek egyrészt kiforrott és autonóm környezetpolitikai célokkal, elképzelésekkel rendelkeznek, másrészt képesek is valamennyire a nemzetközi politikában is érvényesíteni érdekeiket/céljaikat. Skjaereth (2004) Norvégiára alkalmazza ezt a megközelítést. Nem vagyunk meggyőződve arról, hogy Magyarország esetében gyümölcsöző lenne az ilyen kérdésfeltevés.

Mi a kutatásnak azt az irányát követtük, amelyet persze ugyancsak kijelöltek már előttünk, és amely az államok nemzetközi rezsimekben való részvételének okaira, motivációjára és módozataira kérdez rá.

A kérdés tehát a következő: miért vesz részt Magyarország az éghajlatváltozás problémájával foglalkozó rezsimekben és a biológiai sokféleség megőrzését célzó rezsimekben? Melyek azok a társadalmi vagy politikai tényezők, amelyek a részvételről szóló döntést elősegítették, illetve meghatározták a részvétel konkrét részleteit?

Az alábbiakban a szóba jöhető elméleteket tekintjük át, amelyek magyarázatul szolgálhatnak. Ezt az elemzési keretet használtuk empirikus kutatásunk során, amikor is a két nemzetközi környezeti rezsim vonatkozásában elemeztük a magyar részvétel okait és körülményeit.

Az 1. táblázat a szóba jöhető elméleteket két dimenzió mentén foglalja össze. Az egyik dimenzió a nemzetközi vagy hazai tényezőket tartalmazza, hiszen mint fentebb utaltunk rá, a nemzetközi politika tudománynak egyik klasszikus kérdése, hogy az államok viselkedését és a nemzetközi politika történéseit mennyiben határozza meg maga a nemzetközi rendszer, annak struktúrája, hatalmi viszonyai, és mennyiben az egyes államok sajátos érdekei és/vagy belpolitikai viszonyai. Mi tehát az elemzés releváns szintje: a nemzetközi rendszer, vagy az államok; és ez utóbbi esetben nem kell-e még mélyebbre menni az intézmények, az egyének szintjére, amely végső soron az államok viselkedését meghatározza. Vegyük észre, hogy ez a kérdés nem pont ugyanaz, amit fentebb Biermann és Dingwerth (2004) nyomán a „horizontális diffúzió” illetve a „vertikális intézményesülés” versengő teóriájaként mutattunk be. Ott ugyanis általában beszéltünk a nemzetközi környezetpolitikát alakító tényezőkről, itt viszont konkrétan egy országról van szó. Azaz elképzelhető, hogy a valóságot jobban leírja a horizontális diffúzió modellje (tehát a nemzetközi környezetpolitika elsősorban az egyes államok által követett politikák következményeként alakul ki), azonban éppen Magyarország vonatkozásában a helyzet mégis lehet az, hogy a hazai környezetpolitikát messzemenően a nemzetközi folyamatok és fejlemények határozzák meg.

A táblázat másik dimenziója a szóba jöhető társadalomtudományi elméletek jellegére utal. Nem csupán a nemzetközi politika tudományának, hanem a társadalomtudományoknak általában klasszikus kérdése ugyanis az, hogy az aktorok magatartása magyarázható-e racionális önérdékkövető motívumok alapján (miként a közgazdasági ihletésű közgazdasági modellek és a racionális választások iskolája tanítja), avagy vegyes motívációból és az önérdéken kívül egyéb pszichológiai, szociológiai vagy intézményi meghatározottságból érdemes-e kiindulni.

A közgazdasági ihletésű racionális választás elmélete a módszertani individualizmusból indul ki, és úgy gondolja, a társadalom történései megmagyarázhatóak a racionális önérdék alapján cselekvő egyének döntései alapján. A közgazdaságtanban klasszikusan az egyén a döntéshozó, de ez az „individuum” lehet vállalat, szervezet, vagy – a nemzetközi politikában – az állam. Ez egy nagyon erős modell (abban az értelemben, hogy erős előfeltevésekre épít és erős – adott esetben kvantitatív – következtetésekre vezethet), ugyanakkor nagyon nagy a hatása, befolyása is, ezért talán érdemes külön kezelni. A racionális önérdékkövetés a nemzetközi politikában klasszikusan az államok hatalmának növelését, illetve általánosabban szólva a „nemzeti érdek” következetes képviselését jelenti. A „nemzeti érdek” politológiai megközelítésben jelentheti a szociológiailag/politikailag megkonstruálódó közös érdeket is, amely az érdekcsoportok küzdelméből/megegyezéséből alakul ki. A racionális megközelítésben azonban nem erről van szó, hanem a közgazdaságtani módszertan alapján kiszámolható eredményről. A különbség az, hogy egy szociológus/politológus elviekben nem nagyon merne olyat kijelenteni, hogy az érdekcsoportok küzdelméből kialakuló politikai eredmény a „nemzeti érdek”. Hiszen pontosan tudja, hogy bizonyos érdekek, fontos szempontok nem vagy csak halkan jelennek meg a politika piacán; hogy a meglévő intézményi struktúra (benne a bürokrácia felépítése vagy akár a parlamenti szavazási szabályok) hatással lesznek arra, hogyan jön létre a „nemzeti érdek” stb. (Ez nem jelenti azt, hogy ne lennének olyan pillanatok vagy ügyek a társadalom életében, amikor ne lenne elég világosan megfogalmazható, hogy mi a „nemzet érdeke”, akkor is, ha nem kvantifikálható.) A racionális modellben viszont elvben pontosan megmondható, hogy mi a nemzeti érdek, hiszen ez közgazdasági módszerekkel kiszámítható. A „közpolitika közgazdasági modellje” alatt pontosan ezt értjük. Paradigmatikus esete a környezetgazdaságtan, amely hajlandó számszerűsíteni mondjuk egy nemzeti park létrehozásának hasznait és költségeit. Az alábbiakban látni fogjuk, hogy vannak, akik szerint is megmondható, hogy mit kell tennie egy államnak egy környezeti rezsim kapcsán. A nemzetközi kapcsolatokban a releváns döntéshozó az állam, hiszen ő dönt egy rezsimben való részvételről. Hiába, hogy az érdekcsoportok is racionális önérdék alapján járnak el, ebben a kérdésben nincsen piac, a végeredmény nem tud automatikusan kitermelődni – a politikai intézmények, a politika működése stb. a közvetítő változók. A végeredmény az állam döntéséből fog előállni. De ha racionálisan cselekszik, akkor a közgazdászai segítségével megpróbálja kiszámolni, aggregálni a nemzeti érdeket (vö. a „közpolitika közgazdasági modellje”), és ezt képviselni a nemzetközi politikában.

A másik halmazt nevezhetjük szociológiainak, amely azt mondja, hogy különböző társadalmi tényezők (mozgalmak, intézmények, a termelő tudás, a kultúra stb.) állnak a megmagyarázandó jelenségek mögött. Ezen tényezők és a megmagyarázandó jelenségek között csak sztochasztikus, valószínűségi kapcsolat tételezhető, mutatható ki, de sokszor még az sem kvantifikálható. Hogyan számszerűsíthetnénk pl. az episztemikus közösségek hatását a rezsimre? Ebben a halmazban sokféle elmélet és módszertan megfér egymás mellett: közös bennük, hogy nem a racionális választás alapfeltevéseire építenek. Lehetne persze különbséget tenni ezen a csoporton belül is, pl. (klasszikus) szociológiai elméletek; intézményi/politikai elméletek; antropológiai/kulturális elméletek stb., de ezzel erősen bonyolódna a képlet. Az egyszerűség kedvéért a táblázatban általános értelemben szociológiai megközelítésnek neveztünk minden olyan elméletet, amely nem a döntéshozó racionalitásából, hanem egyéb társadalmi, intézményi, politikai tényezőtől indul ki.

Pató (2006) e két dimenzió (nemzetközi/hazai, illetve racionális/szociológiai) alapján helyezi el azokat az elméleteket, amelyek alkalmasak lehetnek arra, hogy megmagyarázzák a magyar közpolitika részvételét a globális éghajlatvédelmi rezsimben. Az 1. táblázatban tehát követjük eljárását, azonban az elméleteket tőle némileg eltérő módon csoportosítjuk, illetve a lehetséges elméleti megközelítések körét is bővítjük.

1. táblázat. Az elméletek áttekintése

	Racionális, haszonmaximalizáló döntéshozatali modell	Szociológiai magyarázatok
Hazai tényezők	- „Nemzeti érdek” (realizmus, illetve a közpolitika közgazdasági modellje)	- Érdekérvényesítés: a lobbicsoportok és társadalmi szervezetek - Bürokratikus politika, a közpolitika intézményi meghatározottsága - Az egyén szerepe (champion, leader) - A tudomány szerepe: hazai episztemikus közösségek és a közpolitika/tudomány kapcsolat - A közvélemény nyomása és a közvéleményt befolyásoló tényezők: média, társadalmi mozgalmak
Nemzetközi rendszer	- Játékelméleti modellek - Hegemón elmélet (neorealizmus) - Kormányközi alku, „issue-linkage”	- Transznacionális hálózatok, globális civil társadalom - Episztemikus közösségek (nemzetközi tudáshálózatok) - Imitáció, tanulás és normakövetés a nemzetközi politikában (konstruktivizmus)

A fenti táblázatban abból indultunk ki, hogy a nemzetközi politikában az állam a cselekvő, a döntéshozó. Azaz a racionalitás-modell az állami döntéshozatalra értelmezendő. Az egyének, vállalatok és más szervezetek racionalitása már a különböző intézményi, érdekvérvényesítő mechanizmusokon keresztül csatornázódik be az állami döntéshozatalba, ezért az már a szociológiai megközelítéshez tartozik.

A fenti elméleti keretet alkalmaztuk az empirikus kutatások során, amikor a hazai klíma- és biodiverzitás politikákat vizsgáltuk, pontosabban arra kerestük a választ, hogy miért és hogyan vett részt hazánk a vonatkozó nemzetközi együttműködési rendszerekben (rezsimekben). Az eredmények részletes ismertetése nélkül (ami megtalálható a kutatás eredményeként elkészült könyvben és tanulmányokban) itt összefoglalásként csak annyit jegyzünk meg, hogy a racionális, haszonmaximalizáló megközelítésnek gyakorlatilag nem találtuk nyomát. Nem készültek például elemzések a rezsimekhez való csatlakozás hasznairól és költségeiről. A haszonmaximalizálás hiányára csak azt lehet kivétel, hogy a kilencvenes évek második felében a hazai környezeti diplomácia is érezhetően az EU politikáját kezdte követni, néha még akkor is, amikor az ellentmondott hazánk közvetlen érdekeinek. Ez értelmezhető egyfajta „issue-linkage”-ként: az EU-hoz való csatlakozás célja nyilván fontosabb volt, és a környezetpolitikai célok is ennek a magasabb rendű célnak rendelődtek alá.

A szociológiai megközelítések igazára viszont több példát is találtunk. Azt tapasztaltuk, hogy a konstruktivista elméletnek van magyarázó ereje, különösen a kilencvenes évek elejének vonatkozásában. Ekkor a magyar diplomatákat, döntéshozókat motiválta az, hogy Magyarországot mint a nemzetközi közösség önálló és felelős tagját mutassák be, például azáltal is, hogy részt vettünk a nemzetközi környezetpolitikában (jóllehet a

rendszerátalakítás következményei miatt volt éppen elég problémánk itthon is). Fontosnak tűnik a hazai és nemzetközi tudáshálózatok szerepe is – erre több bizonyítékot találtunk. Továbbá jelentősnek látszik néhány, meghatározó (de nem feltétlenül vezető) pozícióban lévő egyén szerepe is, akik az adminisztrációban személyes ügyüknek tekintették az adott ügyek képviselését. A szervezetelméletben az ilyen személyeket hívják „bajnokoknak”, akiknek a szerepe tipikusan jelentős az alacsony intézményesültségű helyzetekben.

*

A konkrét eredményeken túl kutatásunk ugyanakkor módszertani kísérlet is arra, hogy a magyar közpolitikai folyamatot társadalomtudományos eszközökkel értelmezzük. A közpolitikai kérdésekről szóló írások ugyanis többnyire nagyon szakpolitikaiak, azaz a tartalmi kérdésekről szólnak. Az oktatáspolitikai írásokat azok olvassák, akik az oktatáspolitikára kíváncsiak, a környezetpolitikai tanulmányokat pedig azok, akik a környezetpolitikáról akarnak többet megtudni. A közpolitika, mint mondani szokás, a politika tartalmi oldala, így érthető, ha a hozzáértők elsősorban a tartalmi kérdések iránt mutatnak érdeklődést, és ezekhez is igyekeznek hozzászólni – a hallgatóságuk pedig azokból fog állni, akik maguk is értik a vonatkozó szakmai felvetéseket. A közpolitikai döntéseket a döntéshozók problémaérzékelése (percepciója), értelmezési keretei, az ezeket meghatározó értékei és előfeltevései, az intézményi eljárások rendje, a nyomásgyakorló csoportok tevékenysége, és végső soron a hatalmi viszonyok fogják eldönteni. Mindezekről azonban a szakpolitikai írások gyakran nem, vagy csak úgy melleleg szólnak. Minket azonban éppen ezek a kérdések érdekeltek.

Tagadhatatlan, a tartalmi ügyekről nekünk is szólni kellett. Lehetetlen úgy értelmezni az éghajlat változással kapcsolatos kormányzati politikákat, hogy közben semmit sem tudunk magáról a környezeti problémáról, valamint a kezelésére irányuló intézményi rendről, politikai, jogi fejleményekről.

Kutatásunkban áttekintettük a klímavédelmi politikák történetét, benne az EU politikáját. Még nagyobb hangsúlyt fektettünk azonban a biológiai sokféleség (biodiverzitás) védelmével kapcsolatos politikák bemutatásának. Az éghajlat változásról és az ezzel kapcsolatos politikákról ugyanis több könyv is megjelent már magyarul. A biodiverzitás védelme azonban egy kevésbé ismert ügy, jóllehet a klímaváltozás mellett a faj- és genetikai gazdagság csökkenését szokás a másik legjelentősebb globális problémának tekinteni. Úgy gondoljuk, hogy a biodiverzitás védelmével kapcsolatos problémák és politikák (nemzetközi, uniós és hazai szinten egyaránt) bemutatása és politikatudományi kontextusba helyezése is új eredménynek számít.

*

Kutatásunk eredményei tehát két csoportba oszthatók: elméleti és empirikus eredmények.

Az elméleti eredmények:

- a rezsímélethez legújabb eredményeinek áttekintése, értelmezése és értékelése
- a nemzetközi közpolitikák formálódását magyarázó értelmezési keret kidolgozása
- a klímavédelemmel kapcsolatos politikák áttekintése és értelmezése
- a biodiverzitás védelmével kapcsolatos politikák részletes bemutatása és elemzése

Az empirikus eredmények:

- a klímapolitikával kapcsolatos magyar környezetpolitika nemzetközi dimenzióinak elemzése, a hazai éghajlat-politikát befolyásoló tényezők azonosítása.

- a biodiverzitás védelmével kapcsolatos magyar környezetpolitika nemzetközi dimenzióinak elemzése, a hazai biodiverzitás védelmi politikát befolyásoló tényezők azonosítása.

Az empirikus kutatás a következő módszereket használta:

- mintegy három tucat félig-strukturált interjút készítettünk minisztériumi munkatársakkal, szakértőkkel és civil aktivistákkal
- elemeztük a releváns közpolitikai dokumentumokat és szakértői anyagokat.

A kutatás során viszonylag kis számú publikáció született. Ennek fő okát a korábbi részjelentésekben már taglaltuk: az OTKÁ-ban résztvevő két munkatársamnak, Pató Zsuzsannának és Bela Györgyinek is gyermeke született a kutatás alatt. Ez lelassította az empirikus kutatómunkát valamint a publikációk készítését (és emiatt kellett egy év halasztást is kérnünk). Így a kutatás eredményeinek prezentálása a kutatás végére maradt:

- könyvet írtunk, amelyben összefoglaltuk a kutatás eredményeit (Bela Györgyi – Boda Zsolt – Pató Zsuzsanna: *Globális ökológia, lokális politika: Magyarország részvétele a klíma- és biodiverzitás védelemben* Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2008)
- angol nyelvű cikkben összefoglaltuk az eredményeinket, amelyet elfogadtak publikálásra egy idén megjelenő tanulmánykötetben (Bela Györgyi - Boda Zsolt - Pató Zsuzsanna: „Understanding Hungary's Foreign Environmental Policy: The Case of the Climate Change Regime and the Biodiversity Regime” in Paul G. Harris (szerk.): *Environmental Change and Foreign Policy: Theory and Practice*. London: Earthscan, megjelenés alatt)
- a Politikatudományi Szemlében megjelenő magyar nyelvű cikkben is összefoglaljuk az eredményeinket.

Boda Zsolt
tud. főmunkatárs
MTA PTI