

Környezetpolitikai tervek és stratégiák az Európai Unióban és Magyarországon

(OTKA zárójelentés; 2008. február 27.; témavezető: Dr. Szabó Gábor)

Bevezetés

Kutatásunk alapötletét a *nemzeti fenntartható fejlődési stratégiáknak (nffs)* a 20. század utolsó éveiben tapasztalható megjelenése és fokozatos elterjedése adta. Nemzetközi szervezetek, elsősorban az ENSZ ajánlásaira, a fejlett országok jó része kimunkálta, s némelyikük – pl. az Egyesült Királyság 1999-ben – a tapasztalatok alapján át is dolgozta nffs-ét. Ez a folyamat 2002-ben felerősödni látszott, s a Johannesburgban tartott Fenntartható Fejlődés ENSZ Konferenciára készülve a fejlett országok többsége és számos fejlődő ország elkészítette fenntarthatósági stratégiáját.

Az Európai Unióban egy általánosabb keretbe, a stratégiai szemlélet 1990-es évek második felétől kezdődő megerősödésének folyamatába illeszkedett ez az eseménysor – a Közösség szintjén különösképpen, de az egyes tagországokban is, bár különböző mértékben. A globális verseny fokozódása, a gazdasági pozíció megerősítésének, javításának kényszere a középtávú gazdasági célok tudatos átértékelését tette szükségessé az EU-ban: ennek eredménye a 2000-ben elfogadott, s napjainkban újjászületni látszó *Lisszaboni Stratégia (LiS)*, a tagállamokban pedig a – Brüsszel által ösztönzött, olykor megkövetelt – különböző gazdaságfejlesztési stratégiák és tervek. A vészjósló planetáris ökológiai fenyegetések nyomán elengedhetetlen volt a gazdasági és társadalmi folyamatok nagy időhorizontú, környezeti szempontokból való áttekintése: a Közösség erre – Göteborgban (2001) és Barcelonában (2002) – adott válasza az Unió első (2006-ra átdolgozott) *fenntartható fejlődési stratégiája (EU FFS)*, a tagállamokban pedig a *nemzeti fenntartható fejlődési stratégiák*.

Mára az Unió valamennyi tagállama rendelkezik nemzeti fenntartható fejlődési stratégiával, miután 2007-ben az addig késlekedő három tagállam (Bulgária, Ciprus és Magyarország) is elkészítette nffs-ét.

Csaknem öt évvel ezelőtt, 2003-ban, a munka kezdetén megfogalmazott alábbi feltevéseinket ma, a pályázati időszak végén sokkal inkább igazoltnak látjuk, mint akkor feltételeztük.

(1) A társadalmi gyakorlat – az ideológiai ellenzés és az elméleti mellőzés ellenére – olykor nagy vargabetűkkel, de mindig visszatér a makroszintű tervezéshez. Ennek egyik oka, hogy a gazdasági-társadalmi-ökológiai rendszer sajátosságai (mindenekelőtt komplexitása, egyes fontos folyamatok hosszú távú jellege) megkövetelik a tudatosságot. *A makroszintű (hosszú távú) tervezés egyik fontos új megjelenési formáját ma a fenntartható fejlődési stratégiák adják.*

(2) Az utóbbi évtizedben a világ minden táján *súlyos ellentmondás feszült a környezeti szempontokat is figyelembe vevő makroszintű stratégiaalkotás és tervezés elmélete és gyakorlata között; a környezeti szempontokat is integráló makroszintű stratégiaalkotás és tervezés máig kellő elméleti alapozás nélkül történik.* Miközben a politikai gyakorlatban hihetetlen módon sokasodnak a társadalmi, gazdasági és környezeti szempontok egységes kezelésére törekvő nemzeti és nemzetek fölötti stratégiák, valamint közép- és hosszú távú tervek, az erre vonatkozó, ezt megalapozó elméleti szakirodalom rendkívül szegényes. Az elmélet, a tudomány ezen a téren jócskán elmaradt a gyakorlat mögött.

(3) Ebben a helyzetben a stratégiák és kimunkálási folyamatuk elméleti igényű elemzése egyszerű lehetőséget nyújt a közgazdaságtan, a makroökonómia elméletének interdiszciplináris, rendszerszemléletű megújításához.

A formális eredmények

A kutatás sikerességének megítélése nem a mi feladatunk. Mindenesetre 41 – az OTKA pályázat támogatását feltüntető – megjelent publikációnk (köztük egy könyvfejezet, 12 külföldi, angol nyelvű konferencia előadás és két angol nyelvű folyóiratcikk, valamint egy sikeresen megvédett PhD dolgozat) jelzi, hogy nem tétlenkedtünk. Mindez egy maroknyira szűkült kutatócsoport teljesítménye, tekintve, hogy a kutatási tervben feltüntetett tapasztaltabb kollégáink közül (egy haláleset és főként nyugdíjazások miatt) csak két vezető oktató dolgozott aktívan a témán, a többiek munkájára tanácsok és az eredmények megvitatása, kontrollja formájában számíthattunk. Néhány ifjú kolléga (elsősorban Bauerné dr. Gáthy Andrea) és PhD hallgató munkája azonban nagyban hozzájárult eredményeinkhez.

Az alkalmazott módszertan

Munkánk során döntően az összehasonlító dokumentumelemzés és kritikai irodalomfeldolgozás módszerét alkalmaztuk. Ezt a technikát tudatosan választottuk és helyeztük előtérbe mindvégig, tekintve, hogy a kutatás kitűzött célja nem a fenntarthatósági stratégiákban foglalt célkitűzések, alapelvek gyakorlati eredményeinek, ökológiai-környezeti hatásainak feltárása volt, hanem a stratégiáknak mint dokumentumoknak a vizsgálata és elemzése. Összesen több mint 120 dokumentumot elemeztünk (ezek terjedelme 20 és 345 oldal között változott, többségüké pedig 180-200 oldal), valamint több mint 300 (többségében angol nyelvű) folyóiratcikket, tanulmányt dolgoztunk fel.

Sokat tanultunk más egyetemeken és kutatóintézetekben dolgozó kollégákkal folytatott beszélgetésekből. Itt csupán azokat a neves külföldi kutatókat említjük meg, akiktől e-mailben is kikértük véleményüket: Wolfgang Meyer (Universität des Saarlandes), Colin Kirkpatrick és Clive George (University of Manchester), André Martinuzzi, Reinhard Steurer és Ursula Kopp (Vienna University of Economics and Business Administration), Christian Gessner (University of Witten/Herdecke), Arild Vatn (Norwegian University of Life Sciences), Silvio Funtowicz (Institute for Protection and Security of the Citizen), Kozo Mayumi (University of Tokushima), Pintér László (International Institute for Sustainable Development), S. Serban Sriciu (University of Cambridge).

A kutatás főbb szakmai területei

Az alábbiakban a kutatott szakmai kérdéskörökből hármat emelek ki, s a további vizsgált területet csak jelzésszerűen említem meg.

1. A fenntarthatóság fogalmának értelmezési nehézségei és az nffs-ek

Több tanulmányunkban bemutattuk: az nffs-ek egyik legsúlyosabb problémája, hogy helytelenül értelmezik a fenntartható fejlődés fogalmát. Meglepő lehet, de a stratégiák általában nem vagy csupán rendkívül röviden, felületesen foglalkoznak a fenntarthatóság fogalmának értelmezésével. Általában megelégszenek azzal, hogy a Brundland Jelentés (1987) meghatározását idézik, s szinte kivétel nélkül hivatkoznak a „három pillér”, a gazdasági, társadalmi és környezeti célok kiegyensúlyozott kezelésének szükségességére. Esetenként utalnak ugyan ennek nehézségeire, az ebből adódó problémákra, ezt azonban feloldhatónak tartják, *többszörre abból indulnak ki, hogy a gazdaság, a társadalom és a környezet fejlesztésére egyformán, egyenlő mértékben kell és lehet figyelmet fordítani.*

A fenntartható fejlődésről azonban az elmúlt két-három évtizedben bebizonyosodott, hogy elméleti oldalról rendkívül összetett, bonyolult, tisztázatlan koncepció, a gyakorlatban pedig nehezen, fokozatosan, kompromisszumok árán megvalósítható elgondolás. Az elméletben egyrészt ma is számos – esetenként egymásnak szögesen ellentmondó – értelmezése létezik. A társadalmi-politikai gyakorlat képviselői többszörre sem az elmélet

ellentmondásait, sem bizonytalanságait nem ismerik. A fenntartható fejlődés elméleti reprezentációi közül legtöbbször érdekeiknek megfelelően választanak, illetve – ennél is gyakrabban – a legismertebb változatokat formálják, egyszerűsítik oly módon, hogy azok megfeleljenek politikai, hatalmi, gazdasági céljaiknak, törekvéseiknek.

A fenntartható fejlődés koncepciója azonban eredendően globális ökológiai indíttatású. A probléma ebben a szemléletben – igen leegyszerűsítve, de a lényegét nem torzítva – úgy fogalmazható meg, hogy az emberiség oly mértékben avatkozott be a globális bio-geokémiai körfolyamatokba, hogy az veszélyezteti az évmilliárdok alatt kialakult természeti egyensúlyt, végső soron minden földi élet fennmaradását. Amennyiben nem változtatunk az emberi társadalom életmódján és a termelés módján, az élet feltételei kerülnek veszélybe a Földön. Ebben a közelítésben a környezeti célok abszolút elsőbbséget élveznek, s a gazdasági, illetve a társadalmi megfontolásokat a Föld eltartó képességének kell alárendelni. A stratégiák célja tehát a társadalom és a gazdaság olyan átalakítása, amely lehetővé teszi az ökológiai korlátoknak való megfelelést.

Ezt a szemléletmódot azonban csupán néhány nffs képviseli (pl. az Egyesült Királyság harmadik, 2005-ben közzétett nffs-e). A stratégiák többsége a gazdasági vagy a társadalmi elfogultság hibájába esik, a három pillért egymás mellett, jószerivel egymástól függetlenül kezeli (s itt nem az ún. alibi-stratégiákra gondolunk, amelyeket csupán a nemzetközi szervezeteknek való megfelelés céljából készítettek). Ebből következően helytelen célokat tűz ki, e dokumentumok tartalmát teljesen fellazítja, s olyan feladatokkal terheli, amelyek valójában nem tartoznak rájuk. Az ilyen közelítés a lényegétől fosztja meg és tévútra viszi a fenntarthatósági politikát. (Világosan kell látni, hogy sajnos ez a helyzet a magyar nffs esetében is, még ha alibi-stratégia jellegétől el is tekintenénk.)

A stratégiák tanulmányozása és más kutatók álláspontjának összevetése alapján arra jutottunk, hogy a fenntarthatósági politikák, s az ezt tükröző nffs-ek alapvető különbsége ma abban rejlik, hogy az azt meghatározó politikai és értelmiségi elitben, s a rájuk nyomást gyakorló civil társadalomban milyen mértékben és főként *hogyan tudatosult a fenntartható fejlődés koncepciója*, illetve ezzel kapcsolatban *milyen értékrend alakult ki*.

2. A stratégia fogalmának értelmezési nehézségei

Arra jutottunk, hogy az nffs-ek eredményessége jelentős részben azért marad el a kívánatostól, mert az elmélet lemaradt a gyakorlat mögött, s nem nyújt kellő támogatást a társadalmi praxis számára.

A piacgazdaság és a tervgazdaság elméleti szembeállítása csaknem végigkísérte a 20. század történelmét. Bemutattuk, hogy a szocialista gazdasági rendszerek mellett egy sor tőkés ország is közép- és hosszú távú tervezési tevékenységet folytatott, s számos formában ez ma is elterjedt gyakorlat.

A kutatás egyik fontos feladata annak tisztázása volt, hogyan értelmezhető a tervezés, és mi a helye a modern vegyes gazdaságban. A makroszintű tervezés azonban az elméleti kutatás elhanyagolt, jószerével teljesen mellőzött területe. Így nem túlzás azt állítani, hogy *a környezeti szempontokat is integráló makroszintű stratégiaalkotás és tervezés kellő elméleti alapozás nélkül történik*. Ezt a világ 27 jelentősebb közgazdasági folyóiratának 2003 és 2007 januárja között megjelent számai, és mértékadó makroökonómiai tankönyvek tanulmányozása alapján állíthatjuk.

Abból kiindulva, hogy az nffs-ek készítésekor a stratégia és a terv fogalmi elhatárolásának hiánya és a köztük lévő viszony tisztázatlansága okozza a zavarok egy részét, összefoglaltuk a stratégia és a terv legfontosabb jellegzetességei közötti fontosabb különbségeket.

A hosszú távra szóló, feszített, becsvágyó célok rövid- és középtávra való „lebontása” a tervek feladata. A tervnek reális, megvalósítható, konkrét, számszerűsített célokat kell kitűznie, világosan kell látni az ezek eléréséhez vezető utat, meg kell jelölni az eszközöket, az anyagi forrásokat, a felelősöket. Mindennek a stratégiára nem feltétlenül, sőt általában nem kell igaznak lennie. A stratégia legfontosabb – egymással jórészt összefüggő – jellemzőinek az *átfogó és rendszerszemléletű látásmódot, a lényegi újdonságokat hozó célkitűzéseket, a hosszú távú közelítést és a tanulási folyamatként való értelmezést* tartjuk.

3. Az nffs viszonya más stratégiákhoz

A fentiek mellett, foglalkoztunk az nffs alapstratégia jellegével, azaz csaknem az összes többi társadalmi és gazdasági stratégiát és tervet megalapozó vonásával, mindenekelőtt az általános gazdaságstratégiához való viszonyával.

A fenntarthatósági stratégia mellett általában minden ország készít gazdaság- és társadalomfejlesztési terveket, különböző ágazati stratégiákat (közlekedési, egészségügyi, oktatási stb.), illetve tematikus stratégiákat (pl. éghajlati, talajvédelmi stratégia). Ráműtöttünk arra, hogy e dokumentumok azonban csupán laza, és sokszor homályos kapcsolatban, *„ismeretlen, illetve föl nem tárt, ki nem fejtett viszonyban”* vannak egymással. Ez egyrészt abból adódhat, hogy különböző időben, eltérő indíttatásból, más és más intézmények felügyeletével készültek, és figyelmen kívül hagyták az nffs alapstratégia jellegét. Másrészt, a három pillér egyenrangú kezelésének igénye miatt a stratégiák jó része mégis gyakorlatilag szinte minden társadalmi és gazdasági problémát a nffs tárgykörébe tartozónak tekint. Ebből egyenesen következne, hogy az nffs-t nem pusztán alapstratégiának kell tekinteni, azaz egy olyan dokumentumnak, amelyhez minden más fenntarthatósági részstratégiának igazodnia kell, hanem „a” stratégiának, egyetlen, mindent átfogó keretstratégiának, amely minden társadalmi, gazdasági folyamatnak megszabja a fő irányát. Kétségtelen, hogy annak a nézetnek, hogy a fenntarthatóság elengedhetetlen feltétele egy igazságosabb, emberibb társadalom, s ezzel összefüggésben annak a törekvésnek, hogy az összes fontos társadalmi problémát szerepeltessük a fenntarthatósági stratégiákban, *elvileg* megvan a valós alapja. *Történelmi fordulatot élünk át: az emberiség – egyre jobban sürgető kényszerek hatására – ismét a jövő felé fordult. A fenntartható fejlődés eszméje az emberi civilizáció történetének új keretét adja.* A stratégiákat illetően ez a törekvés *jelenleg* mégis elhibázottnak tekinthető, mert a stratégiákban alig van jele törekvéseknek a társadalom alapértékeinek, alapstruktúráinak, alapvető koordinációs mechanizmusainak megváltoztatására. (Egyes stratégiák, pl. a norvég nffs kifejezetten meg is fogalmazza ennek ellenkezőjét.) Ennek hiányában viszont a stratégia az ökológiai eltartóképességgel össze nem függő társadalmi részproblémák felvetésével valódi társadalom átalakító tevékenység helyett a részletekre összpontosít, ezzel viszont eltereli a figyelmet a sürgető, prioritást érdemlő globális ökológiai feladatokról.

A stratégiák egymáshoz való kívánatos, helyes viszonyát a következőképpen foglalhatjuk össze. **Még világosabbá, egyértelműbbé kell tenni, hogy a fejlődés fenntarthatósága mindenek előtt a globális ökológiai korlátoknak való megfelelést jelenti.** A fenntarthatóság gazdasági és társadalmi pillérei ezeknek a természeti meghatározottságokhoz igazodó társadalmi és gazdasági változtatásokat igényelnek, ezeknek kell szerepelniük a stratégiákban (ma többnyire nem ez a helyzet). *Az országok fejlődését meghatározó stratégiák közül a fenntarthatósági stratégia a meghatározó alapstratégia.* A közép- és hosszú távú gazdasági és társadalmi stratégiákat a fenntarthatósági stratégia követelményeinek megfelelően kell kidolgozni. (Az EU-ban a Lisszaboni Stratégia jelenlegi megújítását a Fenntartható Fejlődési Stratégia megújított céljaihoz kell igazítani.)

További vizsgált területek

A fenti kérdéseken túl több más elméleti és konkrét problémával is foglalkoztunk. Az EU stratégiai dokumentumait (LiS, FFS, tematikus stratégiák) vizsgálva kimutattuk, hogy ezek között nincs átgondolt hierarchikus rendszer, s részben ennek is köszönhető nem kielégítő hatékonyságuk. Országtanulmányokat és összehasonlító vizsgálatokat készítettünk. Elemeztük az nffs-ek célkitűzéseit a multifunkcionális mezőgazdaság szempontjából. Több oldalról vizsgáltuk a helyi fenntarthatósági stratégiák szerepét, az indikátorok megválasztásának problémáit, a fenntartható turizmus kérdéseit.

Újdonság értékűnek tekintjük, hogy tucatnyi szempont szerint összevetettük, csoportosítottuk és bíráltuk az nffs-ek 18, a nemzetközi irodalomban fellelhető értékelési eljárását. Újszerű megközelítésnek tartjuk a vagyonszemlélet alkalmazásának lehetőségét az nffs-ek célkitűzéseinek meghatározásánál, melyre mezőgazdaság példáján keresztül konkrét javaslatokat is tettünk.

Főbb kutatási eredményeinket a közeljövőben a Közgazdasági Szemlében kívánjuk közzétenni.