

### 3. ДИЛЕМИ НА СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА ПРИ БОРБАТА С ПРОМЕНИТЕ В КЛИМАТА\*

Саймън Лейтъм

Полиси нетуърк

До започването на глобалната икономическа криза през есента на 2007 г. общественото мнение не обръщаше голямо внимание на дълбоката взаимосвързаност между изграждането на политики за борба с промените в климата и традиционните проблеми на държавното управление като подсигуряване на икономически растеж, конкурентоспособност, пълна трудова заетост и социална справедливост. Този видим недостатък на кара Антъни Гиденс (2009) да изложи убедително тезата, че в момента ни липсва ефективна политика по промените в климата въпреки консенсуса за полагане на основите на нисковъглеродните икономики на бъдещето. В този контекст настоящата статия ще изтъкне пет важни дилеми във вътрешната политика, които задължително трябва да се коригират, за да е в състояние развитият свят да разработи ефективна политика по промените в климата. След това тя ще се концентрира върху една конкретна дилема, а именно как да се разработи адекватна форма на „климатична справедливост“ в нашите социални системи.

#### ПЕТ ДИЛЕМИ НА ВЪТРЕШНАТА ПОЛИТИКА

*Първата дилема* е как да конфигурираме наново дерегулацията на капиталистически модел, който е в основата на икономическата политика от 70-те години насам, така че политикономията да се справи по-ефективно с взаимосвързаните предизвикателства на два големи провала на пазара: „кредитната криза“ и прекаленото отделяне на парникови газове, което ще доведе до сериозни промени в климата.

Ролята, която действията по намаляването на въглеродните емисии могат да изиграят във възста-

новяването на световната икономика, е един от механизмите, чрез които политиката по промените в климата може да бъде превърната от политика по неопределена, екзистенциална опасност за нашия начин на живот през XXI в. (която може да предизвика отчаяние и инерция в обществото със същата вероятност, с която може да мотивира решителни действия) в политика на практическа, реализуема и незабавна възможност. Това е едно от ключовите предварителни условия за ефективна промяна на политиката по промените в климата, определено от Гиденс (2009).

*Втората дилема*, с която ще се сблъска вътрешната политика, е завръщането на енергията като централна тема от политическия дискурс под формата на въпроси по сигурността на доставките и по-ефикасното потребление. Разбира се, светът живее със зависимостта от политическата нестабилност в Близкия изток от 60-те години насам. Но петролните кризи от средата на 70-те и началото на 80-те години някак си бяха оставени настрана до момента на резкия скок на цените на петрола (и други борсови стоки), който предхождаше настоящата глобална икономическа криза. Въпрос на дебат е дали една от последиците на този шок ще бъде връщането на цените обратно към нивата им отпреди кризата, след като глобалното възстановяване набере скорост. Изглежда обаче, че пазарните очаквания са се променили.

Едновременно с това е налице нов фактор, подчертаващ завръщането на енергийните въпроси в политическия дискурс, а именно осъзнаването на зависимостта на Европа от руския природен газ, както и че въпреки очевидния взаимен интерес да се поддържа непрекъснат цикъл на доставки, наличието на този все по-засилващ се моно-

\* Статията е написана специално за нуждите на настоящото издание. Заглавието е добавено при редакцията на български. Основните аргументи се базират на гл. 1 и 6 на публикацията на Полиси нетуърк ([www.policy-network.net](http://www.policy-network.net)), озаглавена *Building a Low-Carbon Future* ([www.policy-network.net/publications\\_detail.aspx?ID=3136](http://www.policy-network.net/publications_detail.aspx?ID=3136)).

пол в енергийните доставки е и икономически, и политически проблем. Преди 20 години енергията бе сфера от публичната политика, за която бе постигнат консенсус, че държавата трябва в голяма степен да се оттегли и да остави правилно регулираните пазарни принципи да ръководят доставките на енергия. Сега тази тема се връща на дневен ред като ключов политически проблем. Въпросът е дали търсенето на нова енергийна сигурност може да се съгласува с прехода към по-ниски равнища на въглеродни емисии.

*Третата дилема* за вътрешната политика е как да се разработят нови и усъвършенствани форми на държавно планиране, за да се осигури постигането на дългосрочните цели по намаляване на емисиите. Въпреки че неотложната необходимост от икономическо възстановяване и енергийна сигурност биха могли да се превърнат в движеща сила за действия срещу промените в климата, все още са налице пречки пред ефективната реакция на публичната политика. Предизвикателството на промените в климата създава толкова комплексни проблеми в управлението, че сегашната организация на държавата прави трудно тяхното преодоляване. Това е така, тъй като климатичните промени надхвърлят границите на отговорност на отделните ресори и установените приоритети на публичната политика. Ето защо се изисква държавата да играе по-голяма роля в направляването на икономиката, особено по отношение на дългосрочното планиране на инфраструктурата, необходима за улесняване на нисковъглеродната икономика. Потребността от „планиране“ е в разрез с неолибералните аксиоми, които в последно време доминираха подхода към публичната политика, като същевременно изискваха държавното управление да избегне грешките на централизираното икономическо планиране от следвоенните години.

*Четвъртата дилема* във вътрешната политика е как да се поддържа и укрепва политическият консенсус в нашите развити демокрации. В момента все още има внушителни политически предизвикателства, свързани с мобилизирането и поддържането на обществената подкрепа за необходимите действия. Обществената тревога по отношение на промените в климата достигна етап, в който повечето правителства в Западна Европа, САЩ и останалите страни от ОИСР по правило искат да изглеждат „зелени“. До неот-

давна обаче десните управления в Австралия и САЩ бяха крайно скептични по отношение на промените в климата, но примерът на Дейвид Камерън, който смени цвета на британските консерватори от син на зелен, предполага, че наследниците на Джордж У. Буш и Джон Хауърд може би няма да възприемат толкова неконструктивно становище. Действително постигането на възможно най-голям междупартиен консенсус е от жизненоважно значение за ефективността на действията по едно такова трайно предизвикателство и един такъв дългосрочен процес, какъвто са климатичните промени.

При все това политиката по промените в климата трябва да премине етапа на политическо позициониране и не бива да бъде монополизирана от една политическа партия или идеология. Вече беше отбелязано, че основният проблем с популяризирането на промените в климата като „заплаха“ е, че тази тенденция се възприема като сериозен и екзистенциален проблем, който същевременно е неопределен и отдалечен във времето. Това поражда желанието у политиците да се покажат като търсещи и намиращи решения на проблема, но същевременно намалява тяхната склонност да вземат трудните решения, свързани с противодействието на климатичните промени. Малко са тези, които биха признали, че преходът към ниски въглеродни емисии предполага по-високи цени на горивата и електроенергията; но това изглежда неизбежно, ако ще бъде намалявана настоящата ни зависимост от енергия, която е евтина, но с високи емисии на въглерод. По тази причина политиците се въздържат или се колебаят, когато се сблъскат с промените, които логично ще трябва да бъдат извършени в моделите и (разходите, свързани с) начина на живот, или с потребността от реструктуриране на промишлеността. Рискът е, че трудните решения, които предполагат разходи в краткосрочна перспектива, се избягват или отлагат. Същевременно ангажиментът към намаляване на въглерода се демонстрира чрез приемане на дългосрочна перспектива, както в случая с Обединеното кралство, където ангажиментите имат силата на закон, както и чрез енергичното водене на международни преговори и определяне на приоритети.

*Петата дилема* тук е сложният въпрос за това, как предоставянето на социална помощ задъл-

жително трябва да бъде реструктурирано, за да отговори на социално-икономическите рискове на нисковъглеродното общество. Това е сравнително неизследвана сфера от политиката по промените в климата. Тя обаче е от жизненоважно значение за нейното дългосрочно и устойчиво политическо възприемане. Ключовият проблем с публичната политика в тази сфера е как най-добре да защити по-бедните и по-уязвими хора при предстоящия преход към нисковъглеродна икономика. Разпределението на използването на въглерод не съответства на разпределението на доходите по ясен или праволинеен начин. Докато, например по-богатата част от населението кара автомобили, които изразходват по-големи количества бензин, или живеят на големи разстояния от местоработата си в райони без алтернативен обществен транспорт, има и множество недотам богати хора, които правят същото. Поради тази причина не съществува прост компенсаторен механизъм на разположение при по-високи цени на енергията, който да не доведе до сложна схема на печеливши и губещи.

### **НЕОБХОДИМОСТТА ОТ НОВ МОДЕЛ НА „КЛИМАТИЧНАТА СПРАВЕДЛИВОСТ“**

Понастоящем социалната държава е и слабо оборудвана, и неподготвена за преход към по-ниски нива на въглеродни емисии. Действително има основания да се смята, че социалната държава, с традиционните за нея социални плащания и грижи, няма да може да се справи със задачата. Освен това ще трябва да бъдат намерени значителни обществени ресурси за дългосрочно инвестиране в устойчиви домове, общности и транспорт, като държавата ще трябва да поеме по-сериозна направляваща роля в икономиката, за да може да насърчи както разкриването на нови работни места, така и създаването на нови източници на сравнителни предимства в нисковъглеродните отрасли.

Нашите общества трябва да изградят достойна за доверие стратегия за преход към нисковъглеродно бъдеще успоредно с разпадането на глобалния политикономически консенсус за пазарното дерегулиране вследствие на кредитната криза. Много хора считат, че въздействието на глобалната рецесия ще бъде намаляване на

приоритета, който държавните власти отдават на промените в климата. Кризата в пазарния неолиберализъм и наложителността на прехода към по-малко въглерод трябва да бъдат считани за щастливо съвпадение, което ще даде възможност на държавата да се представи в нова светлина като по-активна и развойно ориентирана не на последно място, за да може да планира – чрез силно интегрирано управление, целите по намаляване на емисиите, които трябва да бъдат постигнати през следващите десетилетия, без да бъде компрометирано колективното благоденствие на обществото.

### **РИСКОВЕТЕ ОТ ПРЕВЪРЩАНЕ НА ПАЗАРНИЯ ПРОВАЛ В СОЦИАЛЕН ПРОВАЛ**

В една от най-важните до този момент намеси в дебата по промените в климата Никълъс Стърн (2007) твърди, че промените в климата „поставят уникални предизвикателства пред икономиката: това е най-високата степен на пазарен провал, на която някога сме ставали свидетели. Икономическият анализ задължително трябва да бъде глобален, да обхваща дългосрочни хоризонти, в сърцевината му да стои икономиката на риска и несигурността и да проучи възможността за основни, а не маргинални промени“. За да бъде успешен преходът към по-малко въглерод обаче, от жизненоважно значение е да се признае, че предизвикателството от промените в климата може да доведе и до голям социален провал. Една от основните пречки, на които ще се натъкнем при осъществяването и поддържането на прехода към по-ниски емисии на въглерод, е, че процесът задължително трябва да се основава на консенсус и да бъде дългосрочен, за да може да се избегне партизанщината на обичайната партийна политика. При все това потенциалът за намаляване на емисиите, водещи до регресивни мерки, които „наказват“ социалнослабите в нашите общества, ще бъде голям и има значителен риск от обществена съпротива срещу политиките по промените в климата. Това може сериозно да подкопае условията консенсус в полза на прехода към по-ниски емисии, който в наши дни е изграден в повечето развити демокрации.

Икономистите теоретично предполагат, че е възможно постигането и на икономичност, и на

справедливост чрез съчетание от политики, които увеличават цената на въглерода и едновременно с това увеличават социалните преводни плащания с цел смекчаване на въздействието върху социалнослабите. Желаното намаление на въглеродните емисии може да се постигне или чрез налагането на универсален въглероден данък, или чрез въвеждането на строг режим на търгуване с емисионни квоти. Желаната защита на „губещите“ пък може да се постигне чрез съчетание от социални придобивки за бедните, безработните или семействата с деца, а ако целта е активизиране на пазара на труда – чрез освобождаването на нископлатените работници от данъци и социални осигуровки.

По тази причина „климатичната справедливост“ ще включва нов баланс между по-високите цени на въглерода и социалните плащания. Макар че този подход има своите привлекателни страни, много е трудно да бъдат изцяло компенсирани „губещите“ от по-високите цени на въглерода чрез механична формула за преразпределяне. Цената за социалнослабите, които са големи потребители на въглерод, може да се окаже твърде висока, и макар че може да се твърди, че тази цена ще бъде „преходна“ и че ще бъде плащана дотогава, докато хората и начините на живот се пригледят към новите цени на въглерода и социалните плащания, мнозина ще се окажат в капана на прехода, начините за излизане от който няма да са нито очевидни, нито леснодостъпни. В този контекст ще трябва да бъдат разработени по-комплексни и усъвършенствани стратегии за „климатична справедливост“.

## **ПРОБЛЕМНАТА ПОЛИТИКА НА ВЪГЛЕРОДНОТО ЦЕНООБРАЗУВАНЕ**

Държавните власти имат на разположение голям диапазон от политически инструменти за постигане на своите ангажменти за намаляване на емисиите. Те включват въглеродни данъци, квоти за търговия с емисии, субсидии, които предизвикват поведенчески промени, както и регулация. Най-ясно изразеното и широко прието средство за намаляване на емисиите на парникови газове е създаването на някакъв механизъм за „въглеродно ценообразуване“ върху тях с цел намаляване на потреблението. Най-яркият пример за въглеродно ценообразуване е Европей-

ската схема за търговия с емисии (ЕСТЕ), която започна действието си през януари 2005 г. като най-голямата в света схема за търговия, включваща множество държави и отрасли. Създаването на ЕСТЕ е значимо политическо и икономическо постижение. Но то загуби част от положителното си значение поради редица взаимосвързани слабости, показателни за проблемите, на които политиките по въглеродното ценообразуване могат да се натъкнат при тяхното реализиране в индустриалния свят през идните няколко години. Първият от тези проблеми е уязвимостта им към краткосрочния икономически цикъл, който рязко намали цената на петрола и природния газ успоредно със снижаване на цената на въглерода. Макар че един ефикасен пазар на фючърси би трябвало да се справи с този проблем, той разкри един втори, по-предизвикателен проблем: за осигуряването на приемлива търговия с въглеродни квоти на правителствата бе оказан натиск за прекалено големи квоти с цел успокояване на големите заложили промишлени интереси. На трето място, в ЕС тези квоти бяха присъдени безплатно на производителите на енергия, като на практика им осигуриха случайни приходи. В хода на текущия дебат в САЩ Конгресът се опитва да настоява тези „случайни приходи“ да бъдат прехвърлени към потребителите, но това е в принципно противоречие с една от главните цели на търговията с въглеродни емисии: увеличаване на цените и промяна на поведението вследствие на това. Политиците намират тази логика трудна за приемане, поне публично.

Джон Хилс (2009) наскоро определи „екологичната устойчивост“ като основен и потенциално причиняващ разногласия фактор за бъдещото разпределяне на приходите. Макар че проучване на Европейската комисия демонстрира как социалните и екологичните несправедливости в общи линии се подпомагат взаимно (Паи и др., 2008), последиците от адаптирането към и смекчаването на промените в климата ще бъдат усетени различно в рамките на общности, региони и държави, както и между тях. Връзките между социалните и екологичните несправедливости на практика са проблемни поради три причини. Първо, данъчното облагане и схемите за въглеродно ценообразуване са принципно склонни към регресивност и налагането на по-голямо социално-икономическо бреме върху бедните граждани и домакинства в нашите общества.

На второ място, именно най-бедните страдат в най-голяма степен от влошаването и опустошаването на околната среда и екосистемите. Трето, макар че най-богатите имат по-голям принос към емисиите на парникови газове, неравенството в доходите е по-голямо, отколкото неравномерността в потреблението на въглерод, което ясно показва, че те в по-голяма степен могат да си позволят повишени цени на въглерода.

Няма прости преразпределителни решения на факта, че увеличаването на стойността на въглерода и другите парникови газове ще засегне бедните сравнително по-тежко, отколкото богатите (Хилс, 2009). В Обединеното кралство 42 % от емисиите се дължат на *пряко потребление* на гориво за битови нужди и личен транспорт, включително въздушният транспорт. Останалото количество идва от други форми на потребление като храна, услуги и произведени стоки. По този начин материалните разходи от намаляването на емисиите неизбежно ще легнат върху домакинствата и ще увеличат бремето върху по-бедните: Дрезнър и Екинс (2006) показват, че една трета от домакинствата, попадащи в най-бедните 30 % от разпределението, ще се окажат „губещи“. Непълното усвояване на уеднаквителните мерки като данъчните кредити има заслуга за това, но от особено значение тук е фактът, че потреблението на гориво за битови нужди варира силно между отделните домакинства без оглед на доходите. Тази форма на данък би била наказателна за домакинствата, които са пострадали от дефектна инфраструктура, като например лоша изолация на дома и ниски нива на топлинна ефективност.

Тези проблеми във връзка със справедливостта поставят сериозни предизвикателства пред проектирането и реализирането на климатичната справедливост. Макар че тези принципни несправедливости като цяло са отразени в предоставянето на други публични услуги, при което най-бедните получават най-нискокачествените услуги под формата на лоши училища, влошени медицински грижи и некачествени жилища, съществува голям риск преходът към по-ниски емисии допълнително да изостри това неравенство и да увеличи бремето върху най-бедната част от обществото. Действително не е невъзможно този преход да доведе до връщане назад на положителните промени в начина на живот като появата и наличието

на евтин въздушен транспорт, които дадоха възможност на масата от хората да пътуват, или възможността да се закупят жилища на ниска цена в нови квартали, които въпреки че са нови, могат да са енергийно неефективни и разположени на дълги разстояния от работното място.

Но тези възможни несправедливости предоставят и нови възможности за начина, по който социалната политика се формулира и провежда. Джеймс Медоукрофт (2008) отбелязва, че в усилията да се предотврати и преодолее отрицателното въздействие от промените в климата върху обществата ще има значителен диапазон за напредък по новите и наличните социални цели по същия начин, по който някои икономисти разглеждат финансовата криза като възможност за осигуряване на трилиони долари финансови стимули за инвестиции в по-ниски емисии. „Вместо да разглеждат политиката по промените в климата като отвлечане на вниманието от наложителни социални проблеми (застаряване, растящо неравенство в доходите, имиграция и т.н.), хората в сферата на социалната политика трябва да я считат за зараждаща се действителност, която разкрива възможности за промяна в сфери, които допреди това са били неподатливи на промяна.“

## ИЗМАМНИТЕ ИЗКУШЕНИЯ НА ПЕРСОНАЛНИТЕ ВЪГЛЕРОДНИ КВОТИ

Съществуват предположения, че персоналните въглеродни квоти биха били едно по-прогресивно политическо решение. Но те не са нито практични, нито функционални. Хилс (2009) твърди, че би имало „сериозни преразпределителни последици“, ако на гражданите бъдат предоставени равни персонални въглеродни квоти, тъй като хората с по-високо потребление ще трябва или да купуват неизползвани квоти от хора с по-ниско потребление (и обикновено със сравнително ниски доходи), или да направят сериозни промени в начина си на живот. Въпреки че хората с по-ниско потребление по принцип биха спечелили, тъй като биха могли да продават неизползваните си квоти на хората с по-високо потребление, на практика моделите на потребление варират значително и в рамките на доходните групи, и между тях, а различните форми на потребление

създават различни нива на въглеродно съдържание. Както отбелязва Хилс (2009): „Хората с високи доходи харчат средно много по-голяма част от тях за самолетни пътувания в сравнение с хората с ниски доходи. При хората с ниски доходи има тенденция много по-голяма част от доходите да се харчат за гориво за битови нужди в сравнение с останалите.“

Действително непреките емисии, произтичащи от потреблението на гориво, петрол и дизел за битови нужди, са двойно по-големи на пълнолетен гражданин за хората в най-горните 10 % на доходната скала в сравнение с най-долните 10 % (Тумин и Уайт, 2008). Въпреки че това изключва емисиите при ползването на обществения и въздушния транспорт, както и непреките емисии от други типове разходи, тази двойна разлика в преките битови разходи между най-заможния и най-бедния сегмент очевидно не е пропорционална на доходите. В крайна сметка най-убедителният аргумент срещу прилагането на система за търговия с персонални въглеродни квоти по отношение горива за битови нужди и сухопътен транспорт се състои в това, че докато 71 % от най-бедната една трета от обществото ще спечелят от своите търгувани квоти, останалите хора от този сегмент все пак ще са „губещи“ (Тумин и Уайт, 2008).

Въпреки че по принцип персоналните въглеродни квоти са изключително прогресивни, посочените доказателства предполагат, че на практика все пак ще има много „губещи“, особено между хората с ниски доходи. Тук основната пречка е в това, че именно хората с ниски доходи страдат най-много от неадекватна инфраструктура, което задължително би увеличило стойността на тяхното потребление на въглерод. Например енергийната ефективност е пренебрежително ниска при държавния жилищен фонд и жилищата под наем, където почти няма стимули за наемателите да инвестират капитал в икономии на енергия, дори когато има налични ресурси за това.

## **ПРОГРАМА ЗА КЛИМАТИЧНА СПРАВЕДЛИВОСТ ЗА РЕФОРМА НА СОЦИАЛНАТА ДЪРЖАВА**

Справянето с предизвикателството на промените в климата изисква преосмисляне на нашите со-

циално-икономически модели (Хемерийк, 2009), а не отказ от икономическия растеж и от потребителския начин на живот и личните свободи, улеснени от този растеж. В средата на XX в. установяването на кейнсианската социална държава спаси капитализма от самия него. Но към края на 70-те години вече се бе зародила реакция към нещата, възприемани като слабост на държавното планиране – силна държава с високи данъци за нейното финансиране и увеличаване на зависимостта от социални помощи. Макар да имаше отстъпление от държавното планиране и известно съкращаване на социалните придобивки, публичните услуги и социалното подпомагане останаха до голяма степен непокътнати, особено в континенталната част на Западна Европа. Към 90-те години започна да се оформя нова програма за реформи около идеята за „социални инвестиции“. Това бе приложено в образованието, квалификацията и ученето през целия живот с цел справяне с икономическите предизвикателства на глобализацията; в грижите за децата и гъвкавото работно време в подкрепа на семействата с работещи родители, както и в борбата с детската бедност и инвестициите в „ранните години“ с цел преодоляване установяването на социална неравностойност с течение на поколенията. Освен всичко това се провеждаше и активна политика на пазара на труда с цел увеличаване на заетостта и справяне с демографските предизвикателства на застаряващото общество.

Тази реформистка програма за „социални инвестиции“ сега трябва да бъде допълнена с реформистка програма за „климатична справедливост“. Аргументът в случая е, че за да се достигнат необходимите нива на политическа приемливост на намаленията на емисиите и предотвратяване на внедряването на регресивни данъчно-ценови механизми, ще трябва да се разработи изключително сложен набор от политики, които се занимават с комплексни проблеми като енергийната ефективност в бедните домакинства и разходите за пътуване до работното място в семействата с ниски доходи, за да се осигури справедливостта на прехода към по-ниски емисии на въглерод.

Когато Тони Блеър бе премиер на Обединеното кралство, той заяви, че „преходът към по-устойчив начин на живот е едно от най-големите предизвикателства на XXI в.“ Но въпросът как да бъде организиран този преход остава едно от

най-големите препятствия, с които преходът към по-ниски емисии ще се сблъска през следващите няколко десетилетия. Въпреки посочените проблеми с внедряването на механизъм за въглеродно ценообразуване действителността е, че начинът на живот, на който се радват повечето граждани в западноевропейските общества, ще трябва да се развива по по-устойчив начин в бъдеще. Това е от ключово значение за предотвратяване поемането на допълнителни разходи от страна на гражданите при вдигането на летвата на целите, свързани с намаляването на емисиите.

### **СЪЗДАВАНЕ НА НИСКОВЪГЛЕРОДНИ ОБЩЕСТВА**

Има осезаема липса на яснота за това, какво е „устойчиво“ или – което е по-уместно и недотам нормативно – в какво се състои „нисковъглеродният начин на живот“. Още по-осезаема е липсата на яснота за начините, по които могат да се насърчат трайни модели на потребление у отделните хора и как това се съотнася към по-широкообхватните въпроси на реформата в предоставянето на социални услуги (Евънс и Ейбрахамс, 2008). Някои хора използват промените в климата, особено в контекста на глобалната икономическа рецесия, за да призват към нови модели на потреблението, които по фундаментален начин разместват облагите от и въздействието на социално-икономическия растеж (Деграйс и Пошет, 2009). По същество този призив е антиконсуматорска критика на политикономията на западния свят. Но както вече бе отбелязано, нашето мнение е, че съществува сериозен риск от провокиране на широка съпротива срещу прехода към по-малко въглеродни емисии, ако бъдат визирани наказателни промени в начина на живот, на свой ред считани за бреме върху най-бедните слоеве на общество, което е силно разнородно и проспериращо. Освен това регулирането и администрирането на мерките, предвидени да насърчат промените в начина на живот, могат да окажат сериозен натиск върху това, което обикновените хора считат за обективно и справедливо.

В своя анализ на представителна извадка от хора, живеещи „устойчиво“ в Югоизточна Англия, Евънс и Ейбрахамс (2008) констатира, че всичките тези хора акцентират върху необходи-

мостта държавата и промишлеността да поемат повече отговорности и да направят промени, които да улеснят техния начин на живот. Действително държавата задължително трябва да реализира радикална програма за подобряване на инфраструктурата и строителството с цел да се намали бремето на разходите върху гражданите. Макар че подобен вид преходна промяна неизбежно ще бъде поетапен, крайната цел на публичната политика в западния свят през идните години задължително трябва да бъде приоритизирането на подобренията на енергийната ефективност в действащата инфраструктура и изграждането на нова инфраструктура, която е или изцяло нисковъглеродна, или има способността да стане нисковъглеродна след внедряване на новите технологии. Тази промяна неизбежно ще продължи поколения наред. Приоритетът тук задължително трябва да бъде трансформирането на цели общества в нисковъглеродни. Това изисква ефективно местно планиране и дългосрочен подход към финансите. Следващите два примера са илюстрация за това.

На първо място, всички общества задължително трябва да могат да осигурят евтин и интегриран обществен транспорт до работните места. Това по принцип може да се финансира чрез такса „Задръстване“ или платени пътища. Но както показва примерът на Обединеното кралство, в районите извън Лондон политическата подкрепа за подобни инициативи бе оттеглена, тъй като е очевидно, че гласоподавателите няма да гласуват за нещо, което те считат за наказателен налог върху употребата на автомобили за основни нужди, докато не видят реализирането на адекватна и достъпна алтернатива в обществения транспорт. Неизбежният извод е, че държавните средства трябва да бъдат инвестирани предврително.

На второ място, енергийно ефективният и разполагащ с по-добра изолация жилищен фонд е от жизненоважно значение; с добро регулиране може да се постигне много, но последиците по отношение на разходите и достъпността трябва да бъдат взети предвид от държавата, особено в жилищния сектор на пазара, където поради глобалната икономическа криза в бъдеще ще бъде трудно получаването на ипотечни заеми в размер на 100 % от продажната цена. Това предполага трудности при постигане целите на жилищната

политика и политиката по промените в климата без някаква форма на държавна помощ за първоначалните капиталови разходи за нови имоти, които да бъдат възстановени с течение на времето, или по-голяма достъпност на схеми за съсобственост.

Последици има и за трудовата заетост. Макар че могат да се намерят начини за временна защита на енергоемките отрасли от въздействието на повисоките цени на въглерода, корекциите в промишлеността са неизбежни в дългосрочна перспектива. Развитието на нисковъглеродна трудова заетост задължително трябва да бъде ключова част от прехода. Поради това е важно държавата да инвестира много в нисковъглеродни квалификации и обучение не само като изпреварващ отговор на променящите се модели на трудова заетост, но и като начин да се осигури конкурентоспособността на нисковъглеродната икономика. Както отбелязва Анке Хасел (2009), задължително е тази корекция да се проектира правилно, за да може да се облекчи натискът, усещан най-остро от нискоквалифицираните работници. В зависимост от специфичните обстоятелства в отделните държави държавните власти трябва задължително да осъществят подходяща комбинация от институционални реформи и „по-активни“ намеси в промишлената политика, за да се даде отговор на опасенията за упадък на традиционните сектори и да се насърчат възможностите за намиране на работа, образование и икономическа сигурност. Това ще изисква ангажимент за поддържане на адекватни нива на социална защита успоредно с разработването на нови източници на конкурентоспособност като технологиите за пестене на енергия, а също подкрепа за производството на енергия от възобновяеми източници и ядрена енергия.

## **КЛИМАТИЧНА СПРАВЕДЛИВОСТ ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА УСТОЙЧИВА ГЛОБАЛИЗАЦИЯ**

Правилно разработената социална политика се стреми към публично управление на настоящите и бъдещите рискове за обществото. Може да се твърди, че промените в климата са най-сериозният и широко разпространен риск за западните общества от периода на значителното разрастване на социалната държава през десетилетията

непосредствено след Втората световна война насам. Това обаче не предполага, че с оглед на промените в климата и социалните последици от него държавите трябва да се откажат от основните принципи на капитализма с човешко лице и да преминат към някакво радикално ново социално-икономическо развитие, което се отрича от растежа. Все пак целта на социалната държава е двояка: от една страна, да осигури защита срещу неравенството и да предпазва хората от социални рискове, но и да получава политическа подкрепа за пазарния капитализъм чрез управление на неговите адаптационни разходи, като по този начин насърчава общото благосъстояние. По наше мнение разнородността, откритостта и реалните свободи, натрупани от западните общества за техните граждани през последното столетие, заслужават да бъдат зачитани и запазени.

По сходен начин е важно да се работи в контекста на глобализацията – икономически модел, който предоставя безпрецедентни социални, културни и икономически възможности и предимства и за развития, и за развиващия се свят. По-важното е, че глобализацията ще бъде от ключово значение за улесняване на инвестиционните потоци и технологии, необходими за това преходът да се превърне в действителност. Глобализацията обаче трябва да бъде управлявана много по-добре, за да бъде устойчива и социално справедлива. В този смисъл проблемът с промените в климата е неразделна част от предизвикателствата на глобализацията. Без по-добро управление на глобализацията глобалното затопляне ще окаже сериозен натиск върху някои от най-бедните държави в света, примери за което са опустиняването на Северна Африка или наводненията в Бангладеш. Това ще увеличи миграционния натиск до крайна степен. Затова глобалната сделка за пакет от мерки по промените в климата би трябвало да е доста привлекателна за развитите държави от гледна точка както на личния им интерес, така и на алтруистичната загриженост за бъдещето на планетата.

Освен това глобализацията е допълнителна причина за обмисляне на начина, по който социалната държава да бъде реформирана на национално равнище. Международната икономическа конкуренция подчертава рисковете от поляризация в развитите общества. Натискът от увеличената миграция, който ще бъде породен от реалности-



те на промените в климата, нараства. По тази причина, както твърдят Крам и Даймънд (2009), „социалната справедливост трябва да се превърне в основен двигател на вътрешната политика“. Затова нейна основна задача трябва да бъде как да се промени конфигурацията на държавата

по начин, който да позволи да бъдат усъвършенствани регулаторните структури и да бъде разработен набор от политически инструменти с цел предвиждане и улесняване на множество социално-икономически предизвикателства на прехода към по-ниски въглеродни емисии.

## ЛИТЕРАТУРА

- Cramme, O., and P. Diamond (eds.) (2009), *Social Justice in the Global Age* (Cambridge: Polity Press).
- Degryse, Ch., and P. Pochet (2009), *Paradigm shift: social justice as a pre-requisite for sustainable development* (Brussels, European Trade Union Institute Working Paper, February 2009).
- Dresner, S., and P. Ekins (2006), *Economic Instruments to Improve UK Home Energy Efficiency without Negative Social Impacts*, *Fiscal Studies*, 27(1) 47-74.
- Evans, D., and W. Abrahamse (2008), *Beyond Rhetoric: the Possibilities of and for „Sustainable Lifestyles“*, RESOLVE Working Paper 06-08 (University of Surrey).
- Giddens, A. (2009), *The Politics of Climate Change* (Cambridge: Polity Press).
- Hassel, A. (2009), *Addressing Adverse Consequences of Globalisation for Workers*, in Cramme and Diamond (eds.), *Social Justice in the Global Age* (Cambridge: Polity Press).
- Hemerijck, A., M. Rhodes, M. Ferrera (forthcoming 2010), *The Future of Welfare States: Recasting welfare for a new century* (Oxford: Oxford University Press).
- Hills, J. (2009), *Future pressures: intergenerational links, wealth, demography and sustainability*, in Hills, J., T. Sefton, and K. Stewart (eds.), *Towards a More Equal Society? Poverty, inequality and policy since 1997* (Bristol: The Policy Press/Joseph Rowntree Foundation).
- Meadowcroft, J. (2008), *From Welfare State to Environmental State?* *Journal of European Social Policy*, 18 (4), pp. 331-334.
- Pye, S., I. Skinner, N. Meyer-Ohlendorf, A. Leipprand, K. Lucas, and R. Salmons (2008), *Addressing the social dimensions of environmental policy: a policy briefing* (Brussels: European Commission).
- Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Thumin, J., and V. White (2008), *Distributional Impacts of Personal Carbon Trading*, Department for Environment, Food and Rural Food.