

Miként lehet felszámolni a környezetileg káros támogatásokat

Szakértői tanácskozás Brüsszelben

Az Európai Unió állam- és kormányfőinek csúcstalálkozója 2006 júniusában elfogadta „Az EU fenntartható fejlődésre vonatkozó új stratégiája” című dokumentumot¹, amellyel egyebek mellett a következő konkrét feladatot adta az Európai Bizottságnak: *„A Bizottság 2008-ig ágazati lebontású ütemtervet terjeszt elő az olyan támogatások reformjaira vonatkozóan -- e támogatások fokozatos megszüntetésének céljából --, amelyeknek jelentős káros befolyásuk van a környezetre és a fenntartható fejlődéssel összeférhetetlenek.”*

A politikai akarat hiánya miatt azonban hosszú ideig nem történt semmi, míg végül az Európai Bizottság úgy döntött, hogy ki kell dolgozni a szükséges módszertant

- a környezetileg káros támogatások (kkt-k) azonosításához;
- annak kimutatásához, hogy a támogatás felszámolása kedvezően hat-e a környezetre;
- a támogatás megszüntetésének gazdasági és szociális hatásainak megállapításához.

A Bizottság célja egy olyan egyszerű útmutató előállítására, amely megfelelő indikátorokat tartalmaz arról, hogy milyen támogatásban részesülnek az egyes gazdasági ágazatok, és ezeknek milyen környezeti és társadalmi költségei vannak. Egyúttal a módszer hasznos segítséget kell hogy nyújtson annak megállapítására, hogy a támogatások eltörlésével milyen mértékben érhetők el a szennyezéskibocsátás-csökkentési célok az adott határidőre.

Az OECD már évek óta foglalkozik a témával, és már több módszerre is javaslatot tett a kkt-k meghatározására.² Ezért az Európai Bizottság 2009 januárjában azzal bízott meg egy kutatócsoportot³, hogy válasszon ki hat esetet és ezek alapján ellenőrizze, miként használhatók a gyakorlatban az OECD módszerei, és adjon javaslatot azok konkrét alkalmazására.

A tanulmány első változata elkészült. A megvitatására egy szűkebb körű szakértői tanácskozást rendeztek Brüsszelben 2009. szeptember 16-án. Az egyeztetésre meghívták a Levegő Munkacsoport képviselőjét is, mint egy olyan szervezetét, amely évek óta komoly szakmai anyagokat készít a témával kapcsolatban.

Robin Miège, az Európai Bizottság Környezetvédelmi Főigazgatósága Fenntartható Fejlődés és Gazdasági Elemzések Főosztályának vezetője a megbízó nevében tartott köszöntőjében hangsúlyozta: a kkt-k hatalmas összegeket tesznek ki, és környezetpusztítás ösztönzésén kívül rontják az EU versenyképességét, és súlyos társadalmi igazságtalanságokat szülnek.

*Patrick ten Brink*⁴ az IEEP részéről és *Wilfrid Legg*⁵ az OECD képviselőjében ismertette az OECD három módszerét, amelyet a hat esettanulmányánál alkalmaztak. Az első az ún. gyors pásztázás (*quick scan*), amely arra a kérdésre keresi a választ, hogy az adott támogatás hátrányos-e a környezetre. A második az ún. ellenőrző jegyzék (*checklist*), amellyel azt igyekeznek kideríteni, hogy a támogatás felszámolása javítja-e a környezet állapotát. A harmadik pedig az ún. integrált értékelés (*integrated assessment*), amely a támogatásnak, valamint a megszüntetésének a gazdasági, szociális és környezeti hatásait egyaránt elemzi. A mostani tanulmány azt vizsgálta, hogy ezek a módszerek hatékonyak-e feladat elvégzésére, felhasználóbarátok-e, mennyi adat szükséges az alkalmazásukhoz, és minden lényeges elemre kitérnek-e.

*Carolina Valsecchi*⁶ az IEEP képviselőjében áttekintést adott a kutatás eredményeiről. Kifejtette, hogy nagy a zűrzavar a támogatások meghatározása terén. Egyes támogatásokról (például a fosszilis energiahordozóknak nyújtottakról) egyértelműen kijelenthető, hogy károsak. Más esetekben, például az atomenergiánál, többen vitatják a káros hatást. Vannak olyan támogatások, amelyek piaci kudarcot igyekeznek helyrehozni (ilyen például a közösségi közlekedés esete). Számos esetben a méltányolható cél sem biztosíték arra, hogy a támogatás helyes (például az atomerőművek lebontásánál). Sokszor előfordul, hogy attól függ, támogatásnak tekintenek-e valamit vagy sem, hogy kit kérdeznek róla... Ezért is itt az ideje a téma minél mélyrehatóbb tudományos megalapozásának.

*Aaron Best*⁷ az Ecologictól bemutatta a kutatás keretében kidolgozott „szakácskönyvet” (*recipe book*), amelynek használatával lépésről lépésre meghatározható egy támogatás mértéke. (A „szakácskönyv” összefoglalóját mellékletben közöljük.) Szintén kialakítottak egy „támogatás-azonosító kártyát” (*subsidy identity card*), amelynek rubrikáit a szakértőknek kell kitölteniük, azonban utána már a döntéshozók azonnal átfogó képet kaphatnak a szóban forgó támogatás főbb jellemzőiről, valamint megszüntetésének lehetőségeiről és várható hatásairól. A kártya a következő rubrikákat tartalmazza:

- A támogatás rövid leírása
- Fő környezeti hatásai (szennyezés, erőforrás csökkenése, esetleges kedvező hatás)
- A támogatás felszámolása kedvezően hathat-e a környezet állapotára
- A támogatás célja (eredeti értelme)
- A támogatás kialakításának főbb problémái
- Költségvetési vagy költségvetésen kívüli a támogatás
- Milyen tevékenység feltétele a támogatás (termelés, fogyasztás stb.)
- A támogatás hatáspontjai (bemeneti, kimeneti, jövedelmi, nyereségességi, keresleti)
- A támogatás nagysága, mértéke
- Rugalmassági hatások (a kereslet, illetve kínálat árrugalmassága)
- A nemzetközi kereskedelemre gyakorolt hatás
- A gazdasági adatok megléte
- Milyen mértékben éri el a támogatás a célcsoportjait
- A támogatás nyertesei és vesztesei
- A támogatás hatása a társadalmi igazságosság szempontjából
- Léteznek-e alternatív lehetőségek a támogatás céljának elérésére
- Voltak-e a múltban törekvések a támogatás felszámolására (sikerek és kudarcok)

- Vannak-e jelenleg ilyen törekvések
- A támogatás átalakításának, eltörlésének fő akadályai
- Lehetséges ellentételezés a támogatás megszüntetése hatásainak enyhítésére

Ezt követően három ország képviselői ismertették a kkt-kkel kapcsolatos tapasztalataikat.

*Frauke Eckermann*⁸ a Német Szövetségi Környezetvédelmi Hivataltól (Umweltbundesamt) elmondta: kidolgozták a kkt-k meghatározásának módszereit. Először megállapítják, hogy mely gazdasági tevékenységek ártalmasak a környezetre, majd megnézik, kap-e ez a tevékenység támogatást, milyen szabályozások ellensúlyozzák a támogatás kedvezőtlen környezeti hatását, és milyen szociális, politikai vagy egyéb akadályai vannak a támogatás felszámolásának. Ezt követően rendszeres időközönként megvizsgálják, megalapozott-e a támogatás, valóban szükség van-e még rá, mennyire hatékony a kívánt célok elérésére, és csökken-e a környezetszennyezés a támogatás megszüntetésével. Végül pedig konkrét javaslatokat dolgoznak ki a támogatás csökkentésére, eltörlésére, illetve átalakítására, valamint alternatívák megvalósítására. Eddig egyebek mellett a lignit-bányászat, a mezőgazdasági gépbeszerzés, a céges gépkocsi-használat, az ingázás és a belvízi hajózás támogatásának megszüntetésére, illetve átalakítására terjesztettek elő javaslatokat.

*Rut Bízková*⁹ cseh környezetvédelmi miniszterhelyettes arról számolt be, hogy országában szintén számos kkt létezik, amelyeknek gyakran a gazdasági, illetve szociális hatása sem világos. Ezért kidolgoztak egy 12 lépésből álló módszert a kkt-k megállapítására. Ezzel a módszerrel egyebek mellett felmérték a közutak és vasutak építésére, az épületek építésére és felújítására, a földgáz-infrastruktúra fejlesztésére, a mezőgazdasági termelésre, a földhasználatra, az energianövények termesztésére és az ipari övezetek kialakítására nyújtott támogatások környezeti és egyéb hatásait. Most folyik egy átfogó támogatási adatbázis összeállítása, amely tartalmazza azt is, hogy a támogatásnak milyen hatása van a környezet állapotára. Előkészületben van egy törvényjavaslat, amely szerint bármilyen állami támogatásról szóló döntés előtt minden esetben meg kell vizsgálni, hogy az miként hat majd a környezetre. Ehhez egy egyszerű, de kötelezően alkalmazandó módszert biztosítanak. Amennyiben a támogatás káros lenne a környezetre, azt nem szabad megadni, illetve megfelelő intézkedéseket kell hozni a káros hatások elkerülésére.

*Viveka Palm*¹⁰, a Svéd Statisztikai Hivatal Környezetvédelmi Számlák és Természeti Erőforrások Főosztályának vezetője elmondta, hogy országukban a környezeti számlák módszere jól kidolgozott és alkalmazott, azonban a kkt-k felmérésében még sok a hiányosság.

A délután az esettanulmányok ismertetésével telt.

*Frans Oosterhuis*¹¹ az IVM részéről a nagy-britanniai háztartások energiahasználatára adott áfa-kezdvezmény hatásait elemezte. A mintegy 4 milliárd eurónak megfelelő támogatás azt eredményezte, hogy évente mintegy 3 százalékkal több energiát fogyasztottak, és körülbelül 4 millió tonnával több szén-dioxidot bocsátottak ki ahhoz

képest, mint ha nem létezett volna az áfa-kedvezmény. Ráadásul a támogatás túlnyomó részét a gazdagabb rétegek kapják, akiknek egyáltalán nincs szükségük rá. Ezért a támogatás mielőbbi eltörlése indokolt.

*Aaron Best*¹² az Ecologic berlini részlegétől a németországi atomerőművek lebontására nyújtott támogatásokra vonatkozó vizsgálataik eredményét ismertette. Az évi 5,6 milliárd eurós támogatásnak semmiféle kedvező környezeti hatása nincs, hiszen az atomerőműveket idővel egyébként is kötelező lebontani. Ezért a támogatást meg kell szüntetni, a költségeket be kell építeni az áram árába.

*Sirini Withana*¹³ az IEEP-től arra mutatott rá, hogy a bioüzemanyagok adókedvezményének Németországban igencsak kétséges a környezeti hatása. Bár csökkentheti a széndioxid-kibocsátást (bár még ennek mértéke is vitatható), egyéb környezeti károkat okoz. További hátránya, hogy a jelenlegi, súlyosan környezetszennyező közlekedési rendszert erősíti. Az is megállapítható, hogy amennyiben az e célra fordított összeget másként használták volna fel, az sokkal kedvezőbb környezeti eredményt értek volna el.

*Aaron Best*¹⁴ azt elemezte, milyen környezeti hatása van annak, hogy egyes országokban a gázolaj adója alacsonyabb, mint benziné. Számításai szerint ez a különbség a gázolaj fokozottabb használatát, és így többlet széndioxid-kibocsátást eredményez.

*Carolina Valsecchi*¹⁵ arra hívta fel a figyelmet, hogy a cégautók a legnagyobb adómentes, illetve adókedvezményes juttatást jelentik az Európai Unióban. Ez a támogatás a nagyobb méretű és elsősorban dízel üzemű gépkocsik vásárlását segíti, nagy mértékben ösztönzi az autóhasználatot, ami ellentétes az EU kinyilvánított céljaival. Vannak azonban jó példák is: Nagy-Britannia a cégautó-adózás átalakításával komoly eredményt ért el a gépkocsi-használat és így széndioxid-kibocsátás csökkentése terén.¹⁶ A mostani kutatás esettanulmánya viszont a hollandiai helyzetet dolgozta fel, ahol már koránt sem ilyen rózsás a helyzet. A cégautók vásárlásának és használatának kedvezményes adóztatása következtében ezen autók tulajdonosai évente 2,6 milliárd euró támogatásban részesülnek Hollandiában. Ráadásul a kedvezményes lehetőség túlnyomó részét nem vállalati, hanem magán célú autózásra használják ki! Ez egyúttal szociálisan is a leginkább igazságtalan juttatás, mivel döntő mértékben jól kereső férfiak veszik igénybe. A kedvezmény eltörlése javítaná a környezet állapotát, és semmiféle nemzetgazdasági vagy szociális hátránnyal nem járna.

*Samuela Bassi*¹⁷ az IEEP-től a spanyolországi mezőgazdasági öntözéshez nyújtott támogatásokat elemezte. Kimutatta, hogy a támogatások számos esetben a Spanyolország nagy részén szűkösen rendelkezésre álló erőforrás, a víz pazarlásához és egyéb környezeti ártalmakhoz vezetett. A támogatás megszüntethető, és az emiatti esetleges hátrányok egyéb intézkedésekkel ellensúlyozható (például jobb technológia alkalmazásával, más növények termesztésével).

Minden előadó hangsúlyozta, hogy az OECD által kifejlesztett módszereket jól lehetett alkalmazni a konkrét esettanulmányoknál. Ezt erősítették meg az előadásokat követő viták is, ahol ezt többen (köztük a Levegő Munkacsoport képviselője) a saját példájukkal is igazolták.

A felszólalók közül itt csak *Peter Wooders*-t, a Fenntartható Fejlődés Nemzetközi Intézetének (*International Institute for Sustainable Development*) vezető közgazdászát említeném meg, aki arra hívta fel a figyelmet, hogy intézete 2005-ben létrehozta a Világ Támogatási Kezdeményezést (Global Subsidies Initiative). Céljuk, hogy világszerte felmérjék azokat a támogatásokat, amelyek révén közpénzekből környezetkárosító, fenntarthatatlan tevékenységeket segítik elő. Honlapjukon¹⁸ sok esettanulmány található, amelyek azt bizonyítják: közpénzeket a Föld minden pontján gyakran áramoltatnak magánzsebekbe úgy, hogy azok ellentétesek a környezetvédelem érdekeivel és sokszor még az érintett ország gazdaságának elemi érdekeivel is. A kezdeményezés sok partnerre talált, így *Wooders* szerint van remény, hogy az eddig káros célokra használt közpénzeket előbb-utóbb arra érdemes célokra fogják költeni.

Budapest, 2009. szeptember 25.

Melléklet

„Szakácskönyv” a környezetileg káros támogatások meghatározásához (Összefoglaló táblázat¹⁹)

A támogatások mértékének meghatározására alkalmas módszerek áttekintése

Módszer	Előnyök	Korlátok
Kormányzati programok összesítése: a kormányzati programok által nyújtott támogatások számbavétele. <i>Például: közlekedési támogatások.</i>	A piaci ár változásától függetlenül meghatározható a támogatás mértéke. Figyelembe vehetőek az egyéb kapcsolódó kiadások is (kölcsön, biztosítás).	Nem foglalja a végső piactorzító hatással. A támogatási döntéseknek meg kell jelennie a vizsgált programokban. Programszintű adatokat igényel.
Piaci árak eltéréseinek vizsgálata: a hazai és a világpiacon átlag közötti különbség meghatározása. Piaci ártámogatásként is ismert. <i>Például: aránytalanul olcsó közszolgáltatások.</i>	Viszonylag kevés adattal is használható. Hasznos több országot érintő elemzésekben. Szemléletesen mutatja a piaci és kereskedelmi torzításokat.	Érzékeny a szabad kereskedelemre és a szállítási költségekre. Alulbecsli a teljes támogatás mértékét, mivel nem veszi figyelembe a piaci árat nem befolyásoló támogatásokat.
Természeti erőforrások járadéka: a teljes közgazdasági költség és az erőforrás kiaknázásáért fizetett díj különbségének meghatározása. <i>Például: alacsony díjak az erdők kitermelése esetén.</i>	Természeti erőforrások (például erdőterületek, vizek) használata esetén alkalmazható módszer.	Alapadat-igényes eljárás. A számítás bizonytalanságokkal terhelt.
Társadalmi határköltség: a társadalmi (internális és externális) határköltség és a fizetett ár eltéréseinek meghatározása. <i>Például: a közlekedés által okozott torlódás, légszennyezés, balesetek.</i>	A leginkább átfogó megközelítés. Leggyakrabban a közlekedés értékelésekor használják.	Alapadat-igényes eljárás. Modellek meglétét igényli. A számítás bizonytalanságokkal terhelt.
Termelési és fogyasztási támogatások: az általános módszer összegzi a költségvetési és fogyasztói (piaci ártámogatáson keresztüli) támogatásokat. <i>Például: agrártámogatások.</i>	Integrálja a közvetlen költségvetési támogatásokat és a piaci ártámogatásokat. Megkülönbözteti a termelőnek, illetve a fogyasztónak nyújtott támogatásokat.	Alapadat-igényes eljárás. Eddig csak a mezőgazdaság és a széntermelés esetén számszerűsítették.

A támogatások típusai

Költségvetési besorolás	A támogatás típusa	Értékelés módszertana
Költségvetési	Közvetlen utalás a termelőknek	Kormányzati programok összesítése. A termelői támogatások nagyságának becslése.
Költségvetési	A költségeket nem fedező közszolgáltatási és	Piaci árak eltéréseinek vizsgálata. Az állami bevétel tervezés módja.

	infrastruktúrahasználati díjak	
Költségvetési	Állami alapokból történő közvetlen kifizetések (beleértve a baleseti költségeket)	Társadalmi határkölségek
Költségvetési	K+F támogatások	Kormányzati programok összesítése
(Módosított) költségvetési	Kormányzati utasításra más szervezetek által végrehajtott a fentiekhez hasonló támogatások	A fentiekhez hasonlóan, az érintett szervnél a programok összesítése
Költségvetésen kívüli	Be nem szedett díjak, adók	Kormányzati programok összesítése
Költségvetésen kívüli	Adókedvezmények (pl. kivételek, csökkentések, hitelek)	Adókedvezmények számbavétele
Költségvetésen kívüli	Adósságelengedés (leírás, átütemezés)	Piaci árak eltérésének vizsgálata
Költségvetésen kívüli	Garantált árak meghatározása	Piaci árak eltérésének vizsgálata
Költségvetésen kívüli	A szabályozás módosításával való támogatás (például megújuló források minimális arányának meghatározása)	Piaci árak eltérésének vizsgálata
Költségvetésen kívüli	Ártámogatás	Piaci árak eltérésének vizsgálata
Költségvetésen kívüli	Támogató szabályozási mechanizmusok (keresleti kvóta).	Piaci árak eltérésének vizsgálata
Költségvetésen kívüli	A piaci hozzáférés korlátozása	Piaci árak eltérésének vizsgálata. <i>Nehezen meghatározható, hogy az alacsony költségen termelők piacról való kizárása milyen mértékben emeli az árakat.</i>
Költségvetésen kívüli	Kedvezményes kamatozású hitelek	Piaci árak eltérésének vizsgálata
Költségvetésen kívüli	A közgazdaságilag indokoltnál alacsonyabb erőforrás-járadékok díjak meghatározása	Erőforrás-járadék
Költségvetésen kívüli	A társadalmi externális költségek internalizálásának elmaradása	Társadalmi határkölségek
Költségvetésen kívüli	Kivételek a központi szabványok alól	Társadalmi határkölségek

¹ http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_hu.pdf

² Ld. például: http://www.levego.hu/kiadvany/allamhaz/oecd_szeminarium.pdf

³ A kutatócsoport tagjai: Institute for European Environmental Policy (IEEP, London–Brüsszel), Ecologic (Berlin–Brüsszel–Washington), The Institute for Environmental Studies (IVM, Amszterdami Szabadegyetem) és Claudia Alexandra Dias Soares a Portugál Katolikus Egyetemről

⁴ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/project_results.pdf

⁵ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/oecd_tools.pdf

⁶ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/project_results.pdf

⁷ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/receipe_book.pdf

⁸ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/experience_ger.pdf

⁹ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/experience_cz.pdf

¹⁰ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/experience_sweden.pdf

¹¹ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/cs_vat.pdf

¹² http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/cs_nuclearger.pdf

¹³ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/cs_biofuels.pdf

¹⁴ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/cs_diesel.pdf

¹⁵ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/cs_companycars.pdf

¹⁶ A brit példát részletesen ismertettük a Lélegzet 2005. januári számában:

<http://www.lelegzet.hu/archivum/2005/01/3183.hpp>

¹⁷ http://www.ieep.eu/publications/pdfs/ehsworkshop/cs_irrigation.pdf

¹⁸ www.globalsubsidies.org

¹⁹ A táblázatot Aaron Best és Frans Oosterhuis állította össze az OECD 2005-ben megjelent, *Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform* című tanulmányának

(<http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/5105081E.PDF>) felhasználásával. A dőlt betűs részek más forrásból származnak.