

Második OECD-szeminárium a környezetileg káros támogatásokról (Párizs, 2005. október 4.)

A környezetileg káros támogatások (kkt-k) témájában az Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, az OECD kezdeményező és vezető szerepet játszik. Ennek az az oka, hogy általában a *támogatások* kérdésében az OECD a legkompetensebb nemzetközi szervezet, és 2001-ben a Titkársága az OECD-miniszterek kérésére kifejezetten elkezdett foglalkozni a kkt-kal. Párhuzamosan folynak ezirányú munkák az Élelmiszer, Mezőgazdaság és Halászat Igazgatóságon, a Környezetvédelmi Igazgatóságon, a Kereskedelmi Igazgatóságon, a Nemzetközi Energia Ügynökségben (IEA), a Tudományos, Technológiai és Ipari Igazgatóságon és a Közlekedési Miniszterek Európai Konferenciáján (ECMT).

Az első konferenciát a kkt-król az OECD 2003. november 3-4-én tartotta Párizsban (ld. www.oecd.org/agr/env). 2003-ban jelentette meg az OECD az *Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges* (Környezetileg káros támogatások: közpolitikai témák és kihívások) című könyvet.¹ Ennek témája a kkt-k kategorizálása és beazonosítása volt. A 2005-ben kiadott második könyv címe: *Environmentally Harmful Subsidies. Challenges for Reform* (Környezetileg káros támogatások: a reform kihívásai). Témája részben megegyezik az előzővel: foglalkozik a kkt-k definíciójával, mérésének lehetőségével és az ún. ellenőrző jegyzék (*checklist*) alkalmazásával. Ezen túl esettanulmányokat tartalmaz a mezőgazdasági, halászati, vízügyi, energiaipari és közlekedési ágazatokról. A fő különbség az előző kötethez képest abban áll, hogy míg az előző kötet csak érintette, ez behatóan tárgyalja azokat a legfontosabb feszültségeket és konfliktusokat, melyek a támogatási politika reformjakor fellépnek. A kérdés tehát az, hogy hogyan lehet legyőzni a támogatási reform útjában álló politikai és gazdasági akadályokat. A könyv erre kidolgozott stratégiákat is tartalmaz.

A 2005. október 5-i konferenciára rányomta a bélyegét, hogy elnöke a kanadai Lori Ridgeway volt, aki az OECD Halászati Bizottságának elnöke. A 14 előadás közül kettő is halászzal foglalkozott. A konferencia célját a fent említett könyv témájának megfelelően határozta meg: kik és mik a támogatási reform fő hajtóerői, kik lesznek a folyamat nyertesei és vesztesei, hol, milyen területeken állnak elő „nyer-nyer” és „veszt-veszt” szituációk, melyek a fő akadályok, egyenkénti intézkedéseket vagy reform-csomagokat célszerű-e kidolgozni? Hangsúlyozta a nemzetközi koordináció és az együttes fellépés fontosságát.

A bevezető előadást Anthony Cox OECD-tisztviselő tartotta (aki már szerepelt az Európai Környezetvédelmi Iroda, az EEB által rendezett egyik kkt-szemináriumon). Az OECD-tagországok évi 400 milliárd dollárt költenek kkt-kra, ami GDP-jük 1,9%-át teszi ki. Cox megismételte az ún. *ellenőrzési jegyzék megközelítést*, majd pedig a kkt-k megvonásából származó előnyöket ismertette a különböző érintettek esetében. A reform útjában álló akadályok között a következőket említette:

- az élőködő magatartáshoz (*rent seeking behaviour*) kapcsolódó sajátos érdekek,
- a változás téves felfogása és az attól való félelmek,
- versenyképességi és elosztási megfontolások,
- az átláthatóság hiánya,
- törvényi, technikai és adminisztratív korlátok.

¹ Elérhető a Levegő Munkacsoport irodájában.

A kkt-k megvonásának célja lehetőséget ad arra, hogy

- szembeszálljunk a meggyökeresedett dogmákkal (*challenge the mantras*),
- meghatározzuk, hogy a célok eléréséhez milyen politikai lehetőségeink vannak,
- pontosítsuk céljainkat és támogatási terveinket,
- kihasználjuk a politikai lehetőségeket,
- eltávolítsuk a strukturális akadályokat,
- kidolgozzuk a szükséges átmeneti intézkedéseket,
- megreformáljuk a versenypolitikát.

Cox hangsúlyozta, hogy a kkt-kat szűk értelemben fogja fel (ez alatt nyilvánvalóan a költségvetéssel és államháztartással kapcsolatos közvetlen és közvetett támogatásokat kell érteni), de hangsúlyozta a *beruházási támogatások fontosságát* is. (Ez már nyilvánvalóan közelebb van a mi általunk meghatározott „környezetileg káros hatású állami beruházásokhoz és fejlesztésekhez”.)

Marja Larsson, a svéd statisztikai hivatal munkatársa a hivatal azon törekvéseiről számolt be, hogy megpróbálják a nemzeti számlák rendszerébe illeszteni a környezeti támogatásokat és adókat. (Technikailag ez azt jelenti, hogy a nemzeti számlák és a környezetstatisztikai adatok kapcsolatát a „környezetvédelmi számlák” kidolgozásával teremtik meg.)

Jelenleg *definíciós problémákkal* küszködnek:

- a nemzeti számlák rendszerében a *támogatások* fogalmát szűken használják, nem tartoznak bele a beruházási támogatások,
- a *környezeti támogatást* (a mi szóhasználatunkban a „környezetileg hasznos támogatást”) a motiváció alapján határozzák meg,
- a *környezetileg káros támogatásra* viszont még nincs használható definíciójuk.

Nemzetközileg harmonizált definíciókra van szükség: mi az a környezeti támogatás, környezetileg motivált támogatás, környezetileg káros támogatás, potenciálisan káros támogatás, potenciálisan pozitív környezeti hatású támogatás stb.

2002-ben Svédországban az összes adó 10,5%-át tették ki a környezetvédelmi adók és az összes támogatás 8,2%-át a „környezetileg motivált” támogatások. A környezetileg motivált támogatásokra kétféle csoportosítást alkalmaznak:

1. általánosat: energia, szennyezés, közlekedés és erőforrások bontásban,
2. ágazatit: mezőgazdaság, halászat, közműszolgáltatások, kutatás és egyéb ágazatok bontásban.

Bemutatott egy grafikont, amely szerint a mezőgazdaság sokkal több környezetileg káros, mint hasznos támogatást kap (mely nyilvánvalóan evidencia minden országban). Azt reméli, hogy ha kiépül a statisztikai rendszer, az felhasználható lesz a támogatások hatékonyságának mérésére is.

Az új-zélandi *Vangelis Vitális* a mezőgazdasági támogatások rendszerének eltörléséről tartott előadást. Ez érdekes és fontos téma, de nem annyira környezetvédelmi, mint inkább agrárgazdasági szempontból. Mint tudjuk, Új-Zéland az egyik legfejlettebb mezőgazdasági ország, és a Kerns-csoport tagjaként (az USA-val, Ausztráliával, Argentínával és más

országokkal együtt) a mezőgazdasági támogatások eltörlésének élharcosa, az EU erőteljes mezőgazdasági támogatási politikájának ellenzője.

Történelmi előzmények: az új-zélandi gazdaság huzamos válsága, államháztartási hiánya megoldásaként 1984 és 1986 között eltörölték a mezőgazdasági támogatások 95%-át és ez meglepő eredményekre vezetett:

- nőtt a mezőgazdasági termelékenység,
- ezzel együtt emelkedtek az export és export-jövedelmek is,
- kevesebb földet műveltek meg,
- csökkent a farmgazdaságok száma, összességében csökkent a mezőgazdaság által okozott környezetterhelés.

Roland Pittar előadása arról szólt, hogy a mezőgazdasági vízfelhasználás piaci alapokra helyezése Ausztráliában hogyan vezetett a vízkészletek hatékony felhasználásához. A norvég és a kanadai tengeri halászat támogatásáról folyó értekezés minket, magyarokat nem érint különösebben. *Miroslav Hajek* a cseh vállalati szektor támogatásáról tartott egy zavaros, követhetetlen és könnyen feledhető előadást.

A német *Peter Franz* témája a kkt-k ellen harcoló német környezetvédők leggyakrabban emlegetett példája, az évi 3 milliárd euróval támogatott kőszénbányászat volt. Ebben az ágazatban egy munkahely fenntartása évi 75 ezer euróba kerül, s nagyon jó példa a német szénbányászat arra is, hogy a nem internalizált környezeti károk is támogatásnak tekintendők. Elmondta, hogy Németországban *évente készül hivatalos jelentés a támogatásokról*².

A Levegő Munkacsoport szempontjából a legfigyelemreméltóbb előadás az osztrák *Franz Prettenhalertől* hangozott el. Ő egy olyan munkáról számolt be, ami szinte a mienkével (pontosabban a Pavics Lázár – Lukács András által készített) azonos módon tárja fel, hogy milyen elképesztően sokféle módon nyújtanak támogatást a közúti közlekedésnek Ausztriában. Különösen nagy szerep jut a *kedvezményes szabályozás* révén megvalósuló támogatásoknak.

A konferencia utolsó blokkjában a környezetvédő civil szervezetek képviselői kaptak hozzászólási lehetőséget (köztük *Matthias Seiche* az EEB képviselőjében). Sajnos, előadásaikat nem illusztrálták (szemben az előző ppt-s vetítésekkel), s így azok kevésbé voltak hatásosak, holott ez a „panel” lett volna hivatott a reform politikai-gazdasági dimenzióinak a megtárgyalására.

Matthias Seiche hiányolta, hogy az OECD nem foglalkozik a *légi közlekedés* és az *acélipar* támogatásával. Nagy jelentőséget tulajdonított a szabályozás által nyújtott támogatásnak és helytelenítette a nukleáris energia-szektor felelősségének a korlátozását (mint szintén környezetileg káros támogatási módot). A német környezetvédők legfontosabb szövetségének a kkt-k elleni fellépésben a pénzügyminisztériumot tartotta. Azt javasolta,

² Letölthető a

http://www.bundesfinanzministerium.de/cln_03/mn_4542/sid_512BEC130FA0A56EDE062531E1EC56CA/nsc_true/DE/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Finanzpolitik/Subventionspolitik/20363.html címről.

hogy a politikai harcot a 10 legfontosabb kkt-ra kell koncentrálni, és társadalmi vitát kell kezdeményezni róluk.

Összefoglalva:

Bár önmagában igen nagy súlya van annak, hogy az OECD felkarolta a környezetileg káros támogatások ügyét, és immár kiadott két szakkönyvet és megrendezett két nemzetközi konferenciát a témáról, ez az OECD-szeminárium nem hozott jelentősebb előrelépést. A napirendre tűzött témák összetétele nem tükrözte a legsúlyosabb problémákat (kis súllyal szerepelt a közlekedés és hiányzott a légi közlekedés, az energia, a területhasználat). A fő téma a kkt-reform politikai-társadalmi-gazdasági feltételeinek megteremtése lett volna, de erről hangzott el a legkevesebb használható információ.

Nyilvánvalóvá vált, hogy az előrelépést súlyosan hátráltatják a mindmáig megoldatlan *definíciós problémák*. Némi meglepéssel kell nyugtáznunk, hogy úgy tűnik, e téren előbbre tartunk. Azok az elemzési keretek és kategóriák, melyeket a kkt-król folyó közös hazai kutatás során dolgoztunk ki, mindeddig időtállóknak tűnnek. A kkt-k négy *megjelenési formáját* határoztuk meg:

1. a központi költségvetéshez és az államháztartáshoz kapcsolódó közvetlen és (főleg) közvetett támogatások,
2. nem internalizált környezeti károk,
3. természeti erőforrások értéken aluli használata,
4. környezetterhelő állami beruházások és infrastruktúra-fejlesztések.

Ezen túl pedig azonosítottuk azokat a *mechanizmusokat*, melyek a támogatásokat eljuttatják a kedvezményezettekhez:

1. a gazdaságpolitika és fejlesztési politika jellege révén,
2. a jövedelem-, adó- és árpolitika által,
3. a szabályozási rendszer hiányosságai útján.

Nem állítható, hogy ezzel megoldottuk a kategorizálás problémáját, és egyes esetekben vitatható, hogy megjelenési formáról, vagy mechanizmusról van-e szó. De ez megfelelő keretnek bizonyult ahhoz, hogy nekikezdjünk a munkának és jelentős előrehaladást tegyünk.

A konferencián az egyes országok képviselői mellett részt vettek a nemzetközi szervezetek küldöttei (Világbank, Valutaalap, Európai Bizottság), mégpedig igen aktívan, tehát ez is előmozdította az ügyet. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy mind a vitavezetés, mind a szervezés-előkészítés szempontjából a rendezvény nem volt kifogástalan. Az EEB rendezvényei egyértelműen színvonalasabbak szoktak lenni.

Budapest, 2005. október 15.

Kiss Károly