

Magyarország az ezredfordulón
MTA stratégiai kutatások

ZÖLD BELÉPŐ
EU-csatlakozásunk
környezeti szempontú vizsgálata

Szlávik János

**Az EU-konform környezetvédelmi szabályozási módok
gazdasági és társadalmi hatásmechanizmusának elemzése
(a magyar csatlakozás szempontjából)**

Témavezető:
Szlávik János

Sorozatszerkesztő:
**Kerekes Sándor és
Kiss Károly**

Budapest, 1997. november

TARTALOM

Bevezetés.....	3
1. Az Európai Unió főbb környezetvédelmi szabályozási törekvései és a magyar gyakorlat (zöldülő adórendszerek)	4
1.1. A meglévő torzító támogatások és adórendelkezések módosítása vagy megszüntetése.....	4
1.2. A létező adók szerkezetének átalakítása.....	5
1.3. Új ökoadó bevezetése	6
1.4. A magyar és az EU szabályozás harmóniája	8
2. A magyar környezetszabályozási módok gazdasági és társadalmi hatásmechanizmusának elemzése	10
2.1. Statikus, dinamikus hatékonyság, versenyhatás	10
2.2. Az ellenőrzés és végrehajtás egyszerűsége, információs igény.....	12
2.3. A gazdasági változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodás	13
2.4. Politikai megfontolások társadalmi elfogadtatása	15
3. A „fenntarthatóság” kérdése a magyar gazdaság- és környezetpolitikában	17
Összegzés	19
Irodalomjegyzék	21

Bevezetés

Magyarország Európai Unió csatlakozási periódusában fontos szerep jut a környezetvédelmi szabályozás harmonizációjának.

Mivel az európai szabályozásban is növekvő szerepet kaptak a közgazdasági szabályozó eszközök, külön figyelmet kell fordítanunk a környezeti adókra, díjakra, tágabban az adórendszer „zöldülésére”.

A '90-es évek első felében végzett elemzések azt mutatták, hogy a magyar környezet-szabályozásban is fokozott szerephez jutottak és jutnak a környezetvédelmi díjak, adók. Ebből levonható az a következtetés, hogy a magyar környezetpolitika az európai környezetpolitikával harmonizál. Igaz ez a környezetvédelmi jogszabályainkra és igaz a környezetvédelmi koncepciókra, programokra is.

A '90-es évek közepétől azonban az Európai Unió környezet és gazdaságpolitikájában olyan új folyamatok indultak be, amelyek túlmutatnak a magyar környezet-szabályozás törekvésein. Ezek az új folyamatok az integráció fejlődésébe a korábbinál határozottabban, mintegy „szervesülve” viszik be a „zöld” szempontokat, amikor is zöld adóztatásról, ill. zöldülő adórendszerről beszélnek. Ez a zöldülő adórendszer ugyanis nem csupán több és szigorúbb környezetvédelmi adókat és nagyobb környezetvédelmi alapokat jelent, hanem ennél szélesebben jelenti a torz, gyakorta a negatív externális hatásokat felerősítő támogatások és adórendelkezések leépítését és az adószerkezet megváltoztatását is.

Ez a változtatás igyekszik felmérni a környezetvédelmi szabályozás komplex hatását és legalább úgy figyel a bevételi ösztönző hatásra, mint a redisztribúciós, jövedelemátcsoportosító hatásra. Számos elemzés és modellvizsgálat igazolja ugyanis, hogy pl. ugyanaz az ökoadó lehet hatékonyság javító és rontó is, attól függően, hogy milyen jövedelem átcsoportosításokat indukál.

A környezetpolitikát, benne a környezet-szabályozást, tehát belső rendszer összefüggésében, gazdasági, társadalmi kihatásában és nemzetközi viszonylatokban kell vizsgálni. A nemzetközi harmonizáció a versenyhatás és tőkeallokáció miatt különösen fontos.

A magyar csatlakozás szempontjából fontos tudnunk azt, hogy noha szinkronban vagyunk a környezetvédelmi szabályozást tekintve az Európai Közösségek gyakorlatával, de nem vagyunk szinkronban a '90-es évek második felében kibontakozó uniós törekvésekkel.

A környezeti „zöld” szempontokat integrálni kell a gazdaság, a politika, a társadalom rendszerébe, és ebből a szempontból a csatlakozási folyamat során még igen komoly teendőink vannak.

1. Az Európai Unió főbb környezetvédelmi szabályozási törekvései és a magyar gyakorlat (zöldülő adórendszerek)

A környezetvédelmi szabályozórendszer különféle elemeinek (ezen belül a környezetvédelmi adók, díjak) definíciójaként a magyar szakirodalomban elfogadott fogalmakat használjuk. Felhívjuk a figyelmet, hogy noha e definíciók a nemzetközi publikációkon és dokumentumokon alapulnak, azok a gyakorlati sokszínűség miatt nem általános érvényűek.

Nincsen ugyanis általános érvényű definíció. Az Európai Unió jelenleg is szorosan együttműködik az EUROSTAT-tal a Nemzetközi Energia Felügyelettel és az OECD-vel azért, hogy megfelelő statisztikai keretet adjon a tagországokban létező környezeti adóztatásnak. Fontosnak tartják, hogy ebben a keretben lehetőség legyen országok közötti összehasonlításokra és adatelemzésekre is.

A közgazdasági eszközök alkalmazása az Európai Közösségek környezetvédelmi szabályozásában is a nyolcvanas évektől erősödött fel. Ez mindenekelőtt különféle környezetvédelmi adók és díjak bevezetését jelentette.

A kilencvenes évektől azonban az Európai Unióban (és természetesen több más OECD országban is) **az ökoadóztatás terén új szakasz kezdetének lehetünk tanúi.**

Amíg a '80-as években a környezetvédelmi adóztatás viszonylagos elkülönültségben fejlődött, addig a kilencvenes években az egyre inkább integrálódik az adórendszerbe. Nem arról van tehát csupán szó, hogy újabb és újabb ökoadók jelennek meg a szabályozási piacon, hanem arról, hogy erőteljes törekvések figyelhetők meg az egész adórendszer zöldebbé tételére.

Az adórendszer zöldülése (zöldítése) három, egymással szoros összefüggésben levő, egymást kiegészítő módon történik.

- A meglévő torzító támogatások és adórendelkezések módosítása vagy megszüntetése
- A létező adók szerkezetének átalakítása
- Új ökoadók bevezetése

1.1. A meglévő torzító támogatások és adórendelkezések módosítása vagy megszüntetése

E kérdéskörben, nemzetközi dokumentumban rögzített alapkövetelmény az, hogy törekedni kell arra, hogy az adóknak, adórendelkezéseknek és támogatásoknak (direkt vagy indirekt) ne legyenek negatív környezeti következményeik. Ez legalább olyan fontos, mint új ökoadók bevezetése.

A legfontosabb kérdés a közvetlen támogatások negatív hatásainak ügye. (Az 1995-ös hamiltoni G.7. közgyűlés határozata alapján most folyik az ezen támogatások feltárására és értékelésére vonatkozó metodika kidolgozása.)

Ezek a támogatások elsősorban az agrár, energia és közlekedési szektorban játszanak nagy szerepet. Sok esetben a probléma az, hogy ellentétben a Pigou által a pozitív externáliák

esetében javasolt támogatásokkal, olyan tevékenységek is kapnak támogatást, amelyeknek negatív externális hatása jelentős. Ez esetben ezek a támogatások különösen torzítóan hatnak, mintegy hatványozottan felerősítve a negatív externáliák káros hatását. Egyértelműen bizonyított ugyanis a támogatások befolyásoló hatása a termék és szolgáltatások választására.

Az alábbiakban a fenti állítást néhány gyakorlati példával illusztráljuk.

Energia, ipar: A nyersanyagkitermelést és energia-felhasználást szolgáló támogatások negatív hatással vannak az újrafelhasználásra, továbbá növelik a hulladéktermelést.

A támogatások az energiaszektorban a szennyező („fekete”) energiafelhasználóknak kedveznek a „zöldekkel” szemben.

Közlekedés: Az utak infrastrukturális költségeinek csak egy részét fizetik meg az úthasználók (egyres becslések szerint ez EU-átlagban a költségek 80%-a körüli összeg).

Az említett támogatások növelik a közúti forgalmat, ami – mint ismeretes – a környezetre sokkal károsabb, mint a vasutak vagy a vízi utak használata.

A fenti támogatás teljesen ellentétes a valós gazdasági hatást tekintve. Az utak építésének és használatának támogatása – externáliákban gondolkodva – csak addig indokolt, amíg az úthálózatnak a pozitív externális hatása a domináló. Ma viszont amikor a közútfejlesztést és a közúti közlekedést támogatjuk, egyenlegében negatív externáliákat produkáló terméket és szolgáltatást támogatunk, szép példáját adva ezzel a korábban említett kettős káros hatásnak.

Mezőgazdaság: A mezőgazdasági támogatásokról önmagában nem mondhatunk egyértelmű véleményt. Amennyiben az agrár ágazat, mint a természeti környezettel harmóniában folyó tevékenység támogatott, az pozitív hatású. Amennyiben azonban mint iparszerű, sok növényvédőszerrel és műtrágyával használó, a biodiverzitást csökkentő termelés kap támogatást, az negatív összehatású.

A fenti példák többségükben a támogatások negatív hatásait illusztrálják. A támogatások azonban indokolhatók mind környezeti, mind gazdasági szempontból, amennyiben azok a pozitív externáliák hatását erősítik, elősegítve ezzel a társadalomban az optimális externáliaszint létrejöttét.

Ez utóbbi típusú támogatások ilyen formában, megítélésem szerint, nem csupán a környezetgazdaságtani elvekkel kerülhetnek szinkronba, de az Európai Unió elveivel és elvárásaival is, így a fenti elveken nyugvó támogatások alkalmazhatók Magyarországon is a következő időszak környezetpolitikai gyakorlatában.

1.2. A létező adók szerkezetének átalakítása

A tárgyalt kérdéscsoportba tartozik a **környezetileg torzító adók** megszüntetése. Bár számos adónak vannak pozitív környezeti hatásai (ld. ólomtartalom szerinti üzemanyag adódifferenciálás), más adók és rendelkezések viszont környezetileg káros piaci hibák forrásai. (Ilyen pl. a mocsarak lecsapolásáért és mezőgazdasági területként való hasznosításáért adott adócsökkentés vagy a közlekedés területén a diesel üzemanyag csökkentett adója, amely a közúti fuvarozást favorizálja. Ma már egyre kevésbé tűnik indokoltnak akár környezeti akár gazdasági szempontból a repülő üzemanyagok részleges vagy teljes adómentessége.

A létező **adók szerkezetének** átalakítása is megvalósítható környezetbarát módon. Ez a megközelítés a szennyezőbb tevékenységek fokozott megadóztatását célozza és így azok relatív árának befolyásolását.

A már említett ólomtartalom szerinti üzem-anyagdifferenciáláson túl számos EU tagországban az autók adóit (eladási, fenntartással kapcsolatos), úgy módosították, hogy azok a kevésbé szennyező autók használatát serkentették.

Mivel az **energia** az adóbevételek és egyben a szennyezés egyik fő forrása, az energiaadók és árak átalakításában igen nagy lehetőségek rejlenek.

Ez mind az implementációs nehézségeket, mind a hatást tekintve sokoldalú kérdés és alapos elemzést igényel. Itt azt tartjuk fontosnak megjegyezni, hogy a **fogyasztói** viselkedésváltozást sok tényező szabja meg. Így pl. a teljes adórendszerben való elhelyezkedés, az üzemanyagárak és a jövedelemszintek viszonya, az alternatívák közötti választás lehetősége, stb.

Mindenesetre fontos kiemelni azt a széleskörű tapasztalati ténytet, hogy a végső hatás a **termelők**et érinti, akiket ez a fajta adómódosítás a kevésbé szennyezett (kevésbé adóztatott) termék termelésére készíti.

1.3. Új ökoadó bevezetése

A '90-es években jelentősen megnőtt az Európai Unió országaiban az ökoadó száma. Ezt mutatja a következő táblázat.

1. sz. táblázat Közgazdasági eszközök* számának alakulása
hét európai fejlett OECD országban 1987 – 1997.

	1987	1992	1997
Finnország	10	16	22
Franciaország	6	7	12
Németország	9	10	13
Olaszország	5	5	6
Hollandia	13	11	16
Norvégia	12	15	22
Svédország	13	17	21

Forrás: 1987, 1992-es adatok: Managing the Environment, The Role of Economic Instruments OECD Paris, 1994.
– 1997-es adatok: Environmental Taxes and Green Tax Reform OECD Paris, 1997.

* A közgazdasági eszközök körén belül a kibocsátási díjakat, a termékdíjakat, a betéti díjakat, a piacosítható engedélyeket és a végrehajtási ösztönzőket vettük számba.

A környezeti adók bevezetése az esetek jelentős számában a **bevételsemlegesség** összefüggésében történik. Ez azt jelenti, hogy az ökoadó bevezetésével együtt más adóterhek csökkennek. A kölcsönös adómódosítások csomagként való bevezetése a **társadalmi elfogadhatóság** szempontjából a bevételsemlegesség mellett sokkal könnyebb. Felvetődik az általános adóterh csökkentése is, hiszen egy ilyen adóreform társadalmilag sokkal könnyebben eladható. Ez esetben azonban egy bizonyos csökkentés után más (pl. szociális) kiadásokat kellene

mérsékelni és terheit áthárítani a lakosságra, amely komoly ellenállást váltana ki és az új adórendszer elfogadottságát akadályozná.

(Ebből a szempontból nagy különbségek vannak az USA és az EU országok között. Az Európai Unió országaiban az utóbbi időben nagy figyelmet kap az a gondolat, hogy a zöld adók használataival csökkenteni lehetne pl. a jövedelemadókat, esetleg a vagyoadót.)

Az alábbiakban ismertetünk néhány példát a fenti megállapításokra:

- 1991-ben Svédország jelentős adóreformba kezdett, ami hatását tekintve a GDP 6%-át érintette. Alapvető célkitűzés volt az 1.1. pontban említett adótorzítások és torzított adók számának csökkentése. Ahhoz, hogy az adókból származó jövedelemkoncentráció szintje változatlan maradjon, néhány közvetett adót emeltek és néhány új ökoadózt vezettek be. (Új ökoadók léptek be pl. CO₂-re, NO_x-re)
- Dániában jelenleg is folyik egy széleskörű adóreform, amit 1994-ben kezdtek el és várhatóan 1998-ban fejeznek be. Az adóreform egyik lényeges célja a környezeti szempontok és a természeti erőforrások ésszerűbb használatának előtérbe kerülése. 1996 óta az ipar által használt energiára új zöldadót (CO₂; SO₂) vetnek ki és 2000-ig folyamatosan növelik azokat. Az ezekből származó jövedelem visszaforgatásra kerül az iparba energiamegtakarító beruházások támogatásának formájában, továbbá a munkaadók társadalombiztosítási hozzájárulásának csökkentéseként.
- Hollandiában 1971 és 1996 között hosszú és lényeges változásokon mentek keresztül a zöld adók. Az első időszak elkülönült és megkülönböztetett környezetvédelmi adóztatásából mentek át a '90-es évekre egy zöldülő adórendszerbe. Fontos, hogy ezen új fejlemény során a központi költségvetésbe folynak be az ökoadók. 1996-tól új „energia szabályozó adó”-t vezettek be a kis energiafogyasztókra (háztartások, kisebb vállalkozások, irodaházak, stb.). Az ökoadókból befolyó összeget visszajuttatják a háztartásoknak, még hozzá oly módon, hogy csökkentik a jövedelemadót ill. a társadalombiztosítási hozzájárulást.
- Finnországban a készülő adóreform érzékelhető munkáltatói tehercsökkentést foglal magában. (Jövedelemadó, társadalombiztosítási járulék csökkentés.) Ezt részben az energiaadók növelésével, átalakításával és új környezetvédelmi adókkal helyettesítik.

Az ökoadók komplex hatásának megítélése ma még nem lehetséges. Noha a tapasztalatok többnyire a hatékony működést támasztják alá. A hatékonyság becslés esetében azonban több nehézség adódik.

Úgymint:

- az ökoadókat számos más környezetvédelmi eszközzel kombinálják
- az ökoadók a gazdaság egyéb szabályozóival is együtthatnak, ily módon bonyolult elkülönítetten vizsgálni a technológiaváltás, hatékonyságnövekedés, környezetbarát struktúraváltás pontos kiváltó okát.

Mivel azonban több ország (Hollandia, Svédország, Norvégia) rendszeresen vizsgálja azok hatását, az EU tárgyalás során célszerű ezt nyomon követni és figyelembe venni.

Viszonylag megbízható számítások állnak rendelkezésünkre az ökoadókból származó jövedelmekre vonatkozóan.

Az Európai Közösség és az EUROSTAT elemezte egy 1996-os tanulmányban az Európai Unióra vonatkozóan az adórendszer szerkezetét. (A vizsgálat az 1980-1993 közötti időszakra vonatkozik és minden olyan adó a vizsgálat tárgyát képezte, amelynek valamilyen környezeti célja is volt.)

A GDP-vel összevetve az energia és környezeti adók aránya az 1980-as 2,1%-ról 1993-ra 2,7%-ra nőtt a vizsgált 15 tagországban.

Az összes adóbevételben ezeknek az adóknak az aránya az 1980-as 5,7%-ról 1993-ra átlagosan 6,7%-ra növekedett. Vannak természetesen olyan országok, ahol ez az arány magasabb. Norvégiában¹ a környezetvédelemmel kapcsolatba hozható adók 1980-ban az összes adóbevételek 5,9%-át, 1992-ben 8,2%-át adták.

Az előbbiekből látható, hogy noha a környezeti adók viszonylag alacsony hányadot képviselnek, de növekvő jövedelemforrást reprezentálnak az EU országokban.

1.4. A magyar és az EU szabályozás harmóniája

Magyarország és az Európai Unió alapvető környezetpolitikai céljait és az e célok megvalósítására szolgáló eszközrendszert összevetve megállapítható, hogy azok több területen harmonizálnak egymással. Ennek alapvető oka, hogy az 1995-ben elfogadott magyar környezetvédelmi törvény során a törvénykészítők az Európai Közösségek által 1992-ben a „Fenntarthatóság felé” címmel életbelépett „Ötödik Környezetvédelmi Akcióprogramot” vették alapul. (A magyar környezetvédelmi törvénykonceptió „fenntarthatóság” szempontjából történő elemzését első között végezte el az a kutatócsoport, mely a törvény gazdasági szempontú vizsgálatát készítette el – Kerekes; Kindler; Koloszar; Szlávik; Tóth 1993.)

Az Európai Unió elvére épül az 1996-ban elkészült Nemzeti Környezetvédelmi Program is, amely készítése során Magyarország már OECD tag volt és mint az EU társult tagja, a Kormány komolyan készült az EU csatlakozási tárgyalások megkezdésére. Amennyiben azonban a sommás megállapításokon túllépünk és a harmóniát részleteiben vizsgáljuk, a megfelelés már korántsem egyértelmű.

Nézzük a szabályozás kérdését.

A Európai Unió zöldülő adórendszerének jellemzésére az alábbi három jellemzőt emeltük ki:

- a meglévő torzító támogatások és adórendszerek módosítása vagy megszüntetése
- a létező adók szerkezetének átalakítása
- új ökoadó bevezetése.

A fenti három jellemző közül a magyar környezetvédelmi politika a kilencvenes évek közepétől a szabályozásra koncentrálna, a közgazdasági eszközök előtérbe kerülését tartja követendőnek.

Ebből a nézőpontból vitathatatlanul Európa uniós felével harmonizál, vagy ha pontosabbak akarunk lenni, akkor az Európai Közösségekkel, hiszen e törekvés sokkal inkább a '80-as évek „közösségi” és nem az „uniós” törekvéseknek felel meg.

¹ Noha Norvégia nem tagja az EU-nak, környezetpolitikájában hasonló módszert követ több, mindegyik skandináv EU országgal, így a fenti adatok valószínűleg azokra is jellemzők.

A magyar környezetvédelmi politika ugyanis határozott és figyelemre méltó lépéseket tesz (mind szabályozásban, mind környezetvédelmi programokban), hogy definiálja önmagát és ez a megfogalmazás összhangban legyen mind az OECD-vel, mind az EU-val és ez elkülönülten, mint környezetvédelmi politika sikerül is.

Nem következett be azonban az a lényeges lépés, mintegy áttörés, amely az EU programjában és ennek implementációját segítő eszközrendszerében kirajzolódni látszik, tudniillik az, hogy a környezetvédelem „ható” része (szervesnek még korántsem nevezhetnénk) az egész gazdaságpolitikának és gyakorlatnak. (Ezen belül a jövedelemelosztó rendszernek.)

A magyar törekvések alapvetően arra irányulnak, hogy a környezetvédelmi díjakon, adókon keresztül mind több erőforrás kerüljön a környezetvédelmi kormányzathoz, a Központi Környezetvédelmi Alapba és majd a tárca (különböző környezetvédő szervezetek bevonásával) gondoskodik ennek redisztribúciójáról.

Ez a törekvés mintegy függetlenül folyik a gazdasági adórendszer mellett, azt nem érintve. Ma Magyarországon nem reális program a létező adók szerkezetének környezeti szempontú átalakítása Esetleg egy olyan irányba, amely főleg a skandináv országokra jellemző („környezeti adókkal a környezetért és a nagyobb foglalkoztatásért”)

Nincs napirenden a meglévő torzító rendszerek és adórendelkezések módosítása vagy megsemmisítése sem, amely pedig egyik fő jellemzője az Európai Unióban a ‘90-es évek közepén domináló folyamatnak.

2. A magyar környezetszabályozási módok gazdasági és társadalmi hatásmechanizmusának elemzése

Az előbbiek után tekintsük át különböző nézőpontból a magyar környezetvédelmi szabályozó rendszert.

A környezetvédelmi szabályozóeszközök többoldalú értékelését a következő főbb szempontok alapján célszerű elvégezni:

- statikus és dinamikus hatékonyság versenyhatás;
- az ellenőrzés és végrehajtás egyszerűsége, információs igény;
- a gazdasági változásokhoz való alkalmazkodás rugalmassága;
- politikai megfontolások, társadalmi elfogadhatóság.

2.1. Statikus, dinamikus hatékonyság, versenyhatás

Statikusság alatt azt értjük, hogy a szennyezéscsökkentés végrehajtása adott technológia és a szennyezők adott földrajzi elhelyezkedése mellett történik, vagyis jellemzően „end of pipe” (csővégi), extenzív környezetvédelemről van szó. A hatékonyságot a szennyező azon összköltség-ráfordításával mérik, amely szükséges ahhoz, hogy valamilyen csökkentési célkitűzést megvalósítson. A szabályozó eszközök hatékonyságának megítéléséhez az emisszió csökkentéssel kapcsolatos összes költséget figyelembe kell venni.

E hatékonysági kritérium alapján a díjak, adók a normáknál jobban funkcionálnak. Ha pl. emisszió csökkentési díjat határoznak meg a kg-onkénti SO₂ kibocsátásra, akkor minden szennyező olyan mértékig csökkenti az emisszióját, amíg szennyező-anyagkibocsátás csökkentési határköltsége egyenlő lesz a díjrátával. Az egységes díj (vagy ha az értékesíthető engedélyek módszerét alkalmazzuk az engedély ára²) révén, több szennyező által történő csökkentés esetén az utolsó egységnyi emissziócsökkentésre eső határköltségek megegyeznek. Ez biztosítja, hogy a csökkentésre tett erőfeszítések a lehető legkisebb költség mellett valósulnak meg.

Ha normákkal akarunk ugyanilyen hatékonyságot elérni, akkor minden egyes szennyezéscsökkentési görbéhez külön normát kellene megállapítani. Csak így lenne biztosítható ugyanis, hogy a megengedett normák mellett a szennyezéscsökkentés határköltsége minden forrásra nézve egyenlő legyen. Ez a mód sokkal munkaigényesebb és bizonytalanabb feladat, mint egy adó- vagy díjrata megállapítása.

A **dinamikus hatékonyság** vizsgálata jellemzően az intenzív vagy preventív környezetvédelemre való ösztönzés eszköze.

² Az értékesítendő engedélyek rendszere (Tradeable Permits) ugyan az Amerikai Egyesült Államokban alkalmazott és nem jellemzően európai uniós szabályozás. Az ok, ami miatt mégis foglalkozunk a szabályozási móddal az, hogy a szakmai vitákban és a politikai tárgyalásokon komolyan felmerül alkalmazásának lehetősége az üvegházgázok nemzetközi szabályozásában.

Fontos ilyen szakmai értékelés a magyar szabályozásfejlesztés kapcsán is.

A dinamikus hatékonyság az alkalmazott eszközök által is elősegíteni kívánt olyan hosszú távú akciókat is magában foglal, mint a szennyezőknek felajánlott lehetőségek a technológiák megváltoztatására (termelési és/vagy szennyezéscsökkentő jellegű technológiák) vagy más, kevésbé veszélyeztetett körzetekbe történő áttelepülésre. Egy eszköz bevezetésénél mindig fontos kritérium, hogy tartalmazza a szennyezők folyamatos ösztönzését a jobb technológia bevezetésére vagy egyéb károkat minimalizáló akciókra.

Az adók és a díjak is jól alkalmazhatók e szempontból pénzügyi ösztönző jellegük miatt. A fizetendő adó- vagy díjteher ugyanis állandóan és megfelelő időben „emlékezteti” a szennyezőt arra, hogy ha kevesebbet szennyez, pénzt takaríthat meg. A normák nem kellően átgondolt alkalmazása esetén azonban innovációs fékként is szerepelhetnek.

Ha egyszer a környezeti díjat megállapítják, a szennyező igyekszik minél előbb elérni a szennyezéscsökkentés optimálisnak tartott szintjét, mivel így minimalizálja költségeit. A normák betartását viszont addig húzzák-halasztják, amíg megszegésüket a törvény nem bünteti. Gyakran beindulnak az alkumechanizmusok és fellazul a szabályozás.

A szabályozórendszer hatásvizsgálatakor elengedhetetlen a **versenyképességre** való hatását is vizsgálni. A szabályozók versenyképessége azonban összetett fogalom és különbséget kell tenni egyes cégek, egyes szektorok és egyes nemzetgazdaságok versenyképessége között.

Amikor egy szabályozás hatásait vizsgáljuk, a gazdaság egészére kifejtett hatások mindig fontosabbak az egyes szektorokra kifejtett hatásoknál.

(A magyar EU csatlakozással összefüggésben is a végső kérdés az, hogyan alakul az ország nemzetközi versenyképessége?)

Egy-egy szektoron belül is nagy különbségek lehetnek a cégekre való hatást tekintve. Egy kibocsátási díj vagy adó igen eltérően hat, attól függően, hogy az adott vállalkozás működésének melyik életciklusában van. Ha esetleg éppen a tervek készülnek egy beruházás megvalósításához, akkor pl. egy energia/szén adó bevezetése egyszerre jelenthet környezeti javulást és hatékonyság növekedést is. Más a helyzet azonban, ha a beruházás már üzemel és nehéz, drága a technológiaváltoztatás.

Egy környezetvédelmi adó kevésbé veszélyes egy ágazat cégeinek versenyképességére, ha azok a termékek különbségével versenyeznek (pl. gyógyszeripar), mintha a jellemző az árverseny (pl. fosszilis tüzelőanyagok).

Az iparág természete befolyásolja az áttelepülés kérdését is. Amennyiben pl. egy regionális szabályozás nagyon kemény és költséges lesz, általában könnyebben áttelepül egy munkaerőigényes, mint egy állókéigényes cég.

A környezeti adók hatását jelentősen befolyásolja az is, hogy mire és hogyan használják fel az adóbevételeket.

Az Európai Unió (1994) becslése szerint, ha a karbon adó bevételeit a munkáltatók társadalombiztosítási hozzájárulásának csökkentésére fordítanák, akkor mind a GDP, mind a foglalkoztatottság nagyobb lehetne hosszú távon, mint egyébként.

Viszont szintén tanulmányokkal alátámasztott, hogy a karbon adók a GDP csökkenését is maguk után vonhatják egy nem hatékony újraelosztás esetén. Például az OECD GREEN modelljét alkalmazva az EU tizenkettek GDP-jében 0,6%-os csökkenés mutatkozott a korábbi helyzethez képest, amikor is az adóbevételeket általában forgatták vissza a gazdaságba.

Modellkísérletek és tapasztalati tények is azt bizonyítják, hogy az ökoadóknak (és egyéb szabályozóknak) nincs szükségszerűen negatív hatásuk cégek, iparágak vagy országok versenyképességére.

Az országok hosszútávú versenyképessége nem romlik, sőt növekedhet is, amennyiben a környezetvédelmi szabályozás az erőforrások jobb kihasználására ösztönöz.

Ez azonban nem azt jelenti, hogy rövidtávon egy szigorú környezetvédelmi szabály ne hozna nehéz helyzetbe egyes cégeket, szektorokat. Különösen igaz ez akkor, ha az egyes országok nem összehangoltan vezetik be a szabályozást. A helyzet elvándorlásra ösztönözhet. Ez magyar szempontból is azt jelenti, hogy nem szabad előrefutnunk a szabályozás szigorításában. Lemaradásunkra, puhább szabályozásunkra viszont az EU figyel, hiszen az megsértené a szigorú „PPP” elvet és ösztönözné az EU szempontjából hátrányos tőke mozgást.

Magyarországon a környezetvédelmi szabályozórendszer komplex hatása a jelenlegi, viszonylag szerény elemzések birtokában nem ítéltető meg egyértelműen. Készülnek ugyan ma már az új jogszabályokhoz költség-haszon elemzések, implementációs vizsgálatok, az eredmények azonban az adatok és a részletes és részleges empirikus vizsgálatok hiánya miatt olyan nagy szórást mutatnak, hogy nem rajzolódik ki egyértelmű tendencia.

A fentiek miatt is szükséges a kutatás további fázisában, a részletekre is figyelő tárgyalási szakaszban ezeket a vizsgálatokat is elvégezni.

Rontja a tisztánlátást az is, hogy a szabályozók ösztönző hatásán túl keveset tudunk a redisztribúciós hatásról.

Noha a redisztribúciós mechanizmus alapvetően jól algoritmizált, de komolyabb célhatékonyság elemzés nélkül való.

2.2. Az ellenőrzés és végrehajtás egyszerűsége, információs igény

Ez a kritérium azt méri, hogy mennyi adatnak és az előrejelző modellezés milyen szintjének kell a szennyezést ellenőrző hatóság rendelkezésére állni ahhoz, hogy a szóban forgó eszközt egyáltalán használni tudja. A hatékonyság ezen követelménye akkor fontos kívánalom, amikor sok különböző szennyező eltérő módon károsítja a környezetet.

Valójában mindegyik eszköz használata feltételezi, hogy jól ismerjük a csökkentési és a szennyezési költségfüggvényeket, valamint a haszonfüggvényt, hiszen csak így határozható meg az optimális emissziós szint és a megfelelő határköltség. Adók és díjak alkalmazásakor a csökkentésben a hatékonyság kevesebb információval is elérhető, mint a normák használata esetén.

Problémának látom Magyarországon azt, hogy a tulajdonforma, vállalatnagyság, technológia-változás stb. szempontjából megváltozott folyamatokat napjainkban csak nagy késéssel követi az információrendszer átalakulása. Ebből azután az a gond adódik, hogy nem állnak rendelkezésre megbízható információk a szabályozáshoz igényelt költség- és haszonfüggvények megbízható megszerkesztéséhez.

Mint tudjuk, minden szabályozóeszköznek alapvető célja az optimális externáliaszint felé terelni a szennyezőket.

Amennyiben azonban téves információkra alapozzuk az adókat, díjakat, normákat, akkor vagy a szennyezést engedjük túlfutni a gazdaságilag hatékony szinten, vagy az externáliák túlzott visszafogásával a haszonnövekvényt nem engedjük eljutni a gazdaságilag optimális szintig.

Igaz ugyan, hogy adók alkalmazása esetén kisebb a rendszer információs igénye, mint normák esetén, viszont a gyorsan növekvő veszélyeket produkáló termelés (meredeken emelkedő negatív externáliaszint) visszafogására szigorú normákon alapuló szabályozórendszer szükséges.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás során, mind a szabályozóeszközök racionális kialakítása, mind gyakorlati működtetése miatt strukturális és minőségi fejlesztés szükséges az információs rendszerben.

Fontosnak tartjuk az EU információs rendszerek mind teljesebb adaptálását már a tárgyalási periódusban.

A nem adekvát tematika alapján adott környezeti adatok hátrányos helyzetbe hozhatják a tárgyaló felet. (Ez a nem harmonizált tematika alapján történő adatszolgáltatás, mint ismeretes, már az EU-nak adott kérdőíves válaszok megadásakor is megmutatkozott, hátrányt okozva az országnak.)

2.3. A gazdasági változásokhoz történő rugalmas alkalmazkodás

A rugalmasság azt jelenti, hogy a gazdaságban végbemenő olyan változások, mint árváltozások, infláció, ipari növekedés stb. esetén a használatban lévő eszközökkel is könnyedén lehessen alkalmazkodni az új helyzethez és továbbra is elérhetőek legyenek általuk a kívánatos környezetpolitikai célkitűzések. A nagy rugalmasság azt is jelenti, hogy mód van a szabályozás által érintett szennyezők megfelelő decentralizált akcióira. Ha a rugalmasság szintje alacsony, a mértékek állandó újra kalkulálására, újabb és újabb szabályozómódosításokra van szüksége az ellenőrző szervezeteknek. Ez költséges információgyűjtéssel és adminisztratív intézkedésekkel jár együtt, továbbá módot ad politikai beavatkozásokra és lobbizásra is.

Az adók, díjak kevésbé rugalmasak, mint az értékesíthető engedélyek, de még mindig könnyebb az uniformizált adó rátákat, díjtételeket megváltoztatni, mint a normákat felülvizsgálni, hiszen ez utóbbi érinti a komplex törvényhozást és/vagy az egyes szennyezőkkel kötött megállapodásokat is. Ily módon, különösen a magas inflációs ráták, s az elhúzódó kormányzati beavatkozás csupán jelképesse tehetik a normákra épülő bírságtételeket. Fontosnak tartjuk, hogy a szabályozási folyamatban az eddigieknél érdemibb legyen a különféle szabályozási módok, norma- és díjtételek összehangolása.

Új szabályozóeszközök bevezetése után alkalmazott moratórium esetén végiggondolandó, hogy ne csak a határidőt be nem tartókat szankcionálják, de kerüljön kidolgozásra az előbb teljesítők „jutalmazásának” mechanizmusa is.

A magyar környezetvédelmi szabályozás rendszerében is a rugalmasságot segítené az **önkéntes megegyezések** (Voluntary Agreements) rendszerének, mint szabályozó eszköznek az alkalmazása.

Ez a forma a fejlett ipari országok, ezen belül az Európai Unió országainak gyakorlatában egy olyan lehetőség, amikor is környezetvédelmi célok elérése önkéntes szerződéseket kötnek vállalatok vagy szakmai vállalatsszövetségek az állammal vagy egyéb hatóságokkal.

Ilyen esetekben az állam csupán annyi kötelezettséget vállal, hogy a szerződés idején belül a szerződés résztvevőire nem hárít jogi úton szigorúbb követelményeket a szerződésben fog-

laltaknál. A másik szerződő fél kötelezi magát a szerződés ütemszerű végrehajtására, valamint a szerződés és az elért eredmények nyilvánosságra hozatalára. A vállalatok számára előny, hogy a szerződés lejártáig biztosítottak, nem hárulnak rájuk váratlan kötelezettségek, továbbá tekintettel arra, hogy ezek a szerződések magánjogi jellegűek, harmadik fél (pl. környezetvédő szervezet) nem kereshet jogorvoslatot a szerződésben foglaltakkal kapcsolatosan. Előfordulhatnak olyan szerződések is, amelyekben az állam valamilyen kedvezményt ígér a másik félnek a szerződés betartása esetén.

Ezek az önkéntes megegyezések első látásra hasonlítanak a szennyezési jogok piacához, de lényeges különbségek vannak közöttük. Először is, ezen típusú tárgyalásnak nem képezi tárgyát a környezeti minőség pénzügyi transzferekre történő cseréje. Másodszor, a veszélyeztetett vagy potenciálisan veszélyeztetett szereplők nem vesznek részt a tárgyalásokon. Ezekben az önkéntes egyezményekben a kormány szerepét úgy tekinthetjük, mintha az a társadalom (s ebbe nagyrészt a környezeti szennyezés kárvallottjai tartoznak) nevében foglalna állást. Feltételezhető a kormányról, hogy a külső károk határkötségére épülő becslés alapján keresi a társadalmi optimumot. Az önkéntes szerződések sokkal rugalmasabban képesek figyelembe venni a szakmai vagy a helyi körülményeket, mint az általános érvényű jogszabályok. Ugyanakkor a szerződések előkészítő lépései is lehetnek valamely későbbi, a szerződések tapasztalataira alapozó jogszabálynak. Fokozza a rendszer rugalmasságát, ha a szerződéskötésbe a helyi hatóságok is bekapcsolódnak. A vállalatok számára reklám, jóhír növelő eszköz az önkéntes kötelezettségvállalás meghirdetése. Viszont a szerződéses kötelezettséget nem vállaló vagy nem teljesítő vállalatok hírnevük romlásával és ennek következtében piacvesztéssel számolhatnak.

Szakértők felhívják a figyelmet, hogy kétségtelenül fennáll annak a veszélye, hogy tőkeerős nagyvállalatok olyan kötelezettségeket vállalnak, amelyeket a kisebb vállalatok nem képesek teljesíteni, és ezért a kicsik piaci hátrányba kerülnek, vagy erejüket meghaladó műszaki fejlesztésre, technológiajavító beruházásokra kényszerülnek.

Néhány állam úgy véli, hogy hatékonyabban képes eleget tenni nemzetközi környezetvédelmi kötelezettségeinek, pl. a CO₂ kibocsátás csökkentési kötelezettségének önkéntes szerződések segítségével, mint törvények útján.

A polgári környezetvédő szervezetek egyenlőre némi gyanakvással figyelik az új irányzatot, főleg mert – mint fentebb erről említés történt – csökken a lehetőségük kívánalmaik jogi úton történő kikényszerítésére. Egyes országokban máris felmerültek vádak, hogy a kormányzat összejátszik a vállalatokkal a környezet kárára.

A rendszer mindezen aggályok ellenére terjedőben van.

Némileg persze érthető az idegenkedés a volt szocialista országokban a fent ismertetett szabályozótól, hiszen emlékeztethet ez a forma a '70-es '80-as évek környezetvédelmi gyakorlatában oly jellemző alkudozásokra, amikor az alku a követelmények felpuhításáért folyt, gyakran igen sikeresen.

A helyzet azonban már ma is lényegesen különbözik a szocialista időszakban jellemzőtől, hiszen itt az esetek többségében nem az állam tárgyal saját vállalataival, mint azt korábban tette, hanem egy demokratikusan felépülő állam tárgyal magánvállalatokkal.

Célszerű ezért már az uniós tárgyalási szakaszban figyelni a forma hatásosságát és amennyiben lehet, Magyarország esetében is alkalmazni azt.

2.4. Politikai megfontolások társadalmi elfogadtatása

Ez a kritérium a társadalom különböző eszközök közötti választási lehetőségeit jelenti, valamint az eszközök relatív megfelelésével kapcsolatosan használt hathatós érvrendszert. Ezek közül három tekinthető különösen fontosnak. Az első redisztribúciós, a második etikai, a harmadik a szélesen értelmezett gazdasági stabilizációra vonatkozik.

Amint ismeretes, a szabályozóeszközök gazdasági hatása részben az eszköz díjtételének nagyságától függő ösztönző hatás, részben redisztribúciós hatás. A környezetvédelmi bírságok, díjak, adók környezetvédelmi alapokba folynak, melynek újraelosztó mechanizmusa megítélésünk szerint ma nem kellő hatékonyságú. A jövőben elfogadásra kerülő jogszabályokhoz, így a bevezetés előtt álló környezetterhelési díjakhoz kötődő bevételek is további jelentős forrásokat jelentenének. Ez azonban várhatóan egy ponton túl nehezíti a politikai kezelhetőséget és társadalmi elfogadtatást.

Alapvető tételnek tekinthető, hogy mivel Magyarországon a GDP költségvetési koncentrációja tovább csökkentendő, a környezetvédelmi díjaknak és adóbevételeknek bevételsemlegesnek kell lenniük. Ez viszont az jelenti, hogy az elkülönített környezetvédelmi alapok mai rendszere szükségszerűen megváltozik és a redisztribúció hatása sokkal áttételesebb lesz³. Ily módon a szabályozási oldal is rugalmasabb kell hogy legyen.

A politikának és a társadalmi követelményeknek ugyanis adott jövedelemszínvonalon létezik egy fogyasztási preferenciaskálája és ellenáll, ha ezt erősen át akarják rendezni. Igaz ez a környezetvédelmi célok és elvonások esetében is.

Egy környezetpolitikai program, környezetvédelmi szabályozó rendszer politikai és társadalmi elfogadhatósága szempontjából igen fontos a **jövedelemszínvonalra, jövedelemstruktúrára** való hatás.

Az adó különbözőképpen hat az eltérő jövedelemcsoportokba tartozó háztartásokra. Egy EU elemzés, amely a tervezett szén/energiaadó teherelosztását és hatását vizsgálja az Egyesült Királyságra vonatkozóan, azt mutatja, hogy a vizsgált szén/energiaadónak az átlagnál lényegesen nagyobb hatása lenne a szegényebb háztartások energiafogyasztására. Amíg egy hordóként 10 USD adó 6.55%-kal csökkentené az átlagos háztartások fogyasztását, addig a legalacsonyabb 20%-os jövedelemkategóriában a mérhető csökkenés 10%-os lenne.

Érdekes lehet egy olyan elemzés is, amely az adó hatását vizsgálja a jövedelmek alakulására. Ilyen vizsgálati eredményünk nincs az EU-országaira vonatkozóan, de némi korrekcióval értékelhető az USA-ra vonatkozó számítás is. Eszerint az Egyesült Államokban 100 dollár/tonna szénadó a legalacsonyabb jövedelmi kategóriában a jövedelmek 10%-ával egyenlő, míg a felső jövedelmi kategóriában ez csupán 1,5%.

Magyarországra nem készült a fentihez hasonló alapos vizsgálat, ezért megállapításainknál csupán becslésekre hagyatkozhatunk.

Valószínűleg a legfelsőbb jövedelmű rétegek esetében, hasonlóan az USA-hoz, nálunk sem érzékelnék különösen ezen rétegek az energiaadó jövedelmi hatását.

Igen érzékelhető lenne azonban a hatás a legszegényebb rétegeken felül az alsó középosztálynál is. Ez esetben erős politikai ellenállás jelentkezhetne az adó bevezetésével szemben, ami rontaná a társadalom pozitív környezeti viszonyulását is.

³ A szabályozás hatásmechanizmusának további elemzése során fontosnak tűnik a környezetvédelmi alapok és az újraelosztás kérdéskörének részletes elemzése.

A politikai elfogadhatathatóság szempontjából, amennyiben ez ökoadó hatása jelentős társadalmi csoportokat érint, a negatív hatást a politikának valamely más módon kompenzálnia kell.

Úgyszintén kompenzálásra ad okot az is, ha az érintettek eléggé mérvadóak és szervezettek ahhoz, hogy az adóval szembeni érdekeiket érvényesíteni tudják (ez gyakran jellemző egyes vállalkozói körökre).

A nemkívánatos elosztási hatások ellensúlyozásaira két alternatíva, stratégia ismert: kedvezmény adás és kompenzálás.

Kedvezmény: A kedvezmény általában adómentesség vagy visszatérítés formájában jelenik meg. Az Európai Közösségek szén/energia adókra vonatkozó kezdeti indítványa pl. magában foglalta az ipar hat, mentesíteni kívánt szektorát (acélgyártás, vegyipar, színesfémipar, cementgyártás, üveg és papíripar).

A kedvezmények adása azonban csökkenti az adó hatását és semmiféle vagy igen csekély viselkedésváltozást eredményez.

Kompenzáció: A kompenzáció utólagos támogatás, bizonyos csoportoknak, hogy legalább részben csökkentsék az adó bevezetésével megnövekedett terheket. Az elemzések a kompenzációt pozitívabban értékelik a kedvezményekhez viszonyítva. Ez alól kivételt képez, ha a kompenzáció mértéke közvetlenül a cégek, vagy a háztartások által fizetett adó mértékétől függ.

Megjegyzendő, hogy pl. a magyar környezetterhelési díj koncepcióban az utóbbihoz hasonló elképzelés szerepel, aminek a hatékonyságsökkentő vonatkozásait célszerű vizsgálni. Ellenkező esetben ugyanis a szabályozás „megfelel” az EU szabályozási elveinek, az implementáció viszont elmarad attól.

Sajátos módja a kompenzációnak az Európai Unió országaiban az ökoadók növelésével együtt más adók csökkentése. Ez a csökkentés irányítottan a jövedelmet terhelő adók, díjak csökkentésére irányul, mintegy kompenzálendő a hatását.

A jogszabályalkotók ezzel kettős elosztást (**double dividend**) kívánnak elérni. Egyszerre törekedve a környezetterhelés és a munkanélküliség csökkentésére.

Figyelembe kell azonban venni, hogy különösen az érintett szegény háztartások viszonylag kevés adót fizetnek (Magyarországon számos háztartás az alacsony jövedelemszint miatt egyáltalán nem fizet jövedelemadót). Így aztán, amennyiben az adórendszeren belül kívánunk oda pénzt visszajuttatni, akkor az a helyzet áll elő, hogy a célzott szegény családok szinte semmi, a jobbmódú családok viszont érzékelhető kompenzációt kapnak.

Lehetséges azonban a visszatérítések irányítása úgy is, hogy azok jobban a szegény háztartások felé irányuljanak, mégpedig a transzferkifizetések (társadalombiztosítás, munkanélküli segélyek, nyugdíjak, stb.) módosításával. Ez viszont ellentmondásba kerülhet azzal a törekvéssel, amely az adórendszer átalakításával differenciált adómódosításokkal operál.

A túl szigorú és gazdasági hatását nem elemző környezetvédelmi szabályozás komoly versenyhátrányba hozhat vállalatokat. Ezt figyelembe véve is célszerű e szabályozásban kombinálni az előbbieket is.

3. A „fenntarthatóság” kérdése a magyar gazdaság- és környezetpolitikában

Az 1997-2002-ig érvényes magyar „Nemzeti Környezetvédelmi Program” a fenntartható fejlődés fogalmát az Európai Unió Környezetvédelmi Programjához hasonlóan szintén szigorúan értelmezi, amikor megfogalmazza, hogy a fenntartható fejlődés két, a piac által nem kellően érzékelhető, szempontot kíván érvényesíteni; a környezeti értékek megtartását és a jövő generációkért érzett felelősség elvét.

A fenntartható fejlődés hosszútávon értelmezhető fogalma folyamatosan ütközik a gazdaság és politika rövidtávon megfogalmazott „fenntartható növekedés” törekvéseivel.

Mint ismeretes, napjaink Magyarországon a két fogalom együttesen és többnyire párhuzamosan szerepel, és nem történt meg a közöttük levő elméleti és praktikus viszony tisztázása.

A fenntartható fejlődést mint teóriát levíve a rövidtávú programok szintjére, tisztázni kell, hogy mely típusú, milyen hosszan tartó és milyen gyors ütemű növekedés hozható összhangba a fenntarthatósággal.

Egyetértve H. Daly azon állításával, miszerint a „fenntartható növekedés” egy fenntarthatatlan teória – ebből nem következik az, hogy a környezetvédelmi programoknak és az ezeket képviselő pragmatikus környezetvédőknek minden periódusban növekedés-ellenesnek kell lenniük.

Nézzük, mi a helyzet Magyarországon az Európai Unióra kitekintve?

A vizsgálatban vegyük figyelembe az alábbi fontos jellemzőket:

- A magyar gazdaság az elmúlt fél évszázadban egységnyi GDP-re vetítve viszonylag magas anyag- és energiaigénnyel és ebből adódóan viszonylag magas szennyezéssel működött⁴. (A viszonylagosság az EU átlaghoz viszonyítva a visszamaradottságunkat jelenti, a volt szocialista országokhoz viszonyítva pedig némi előnyünket.)
- A gazdaságunk egy hosszú évtized gazdasági depressziója után van és GDP szintben alatta vagyunk a '80-as években indult depresszió előttinek.

Nézzük ezután, vajon ellentmond-e ma Magyarországon „fenntartható fejlődésről” és „fenntartható növekedésről” együtt beszélni?

Amennyiben a fejlődés „fenntarthatósága” és a növekedés „fenntarthatósága” nem azonos periódusok, a két törekvés összeegyeztethető.

Az összeegyeztethetőség azonban csupán lehetőség. A gyakorlati megvalósításhoz nagyon fontos lenne egy olyan lépésnek a megtétele, mint ami az EU amszterdami csúcskonferenciáján 1997-ben megtörtént, nevezetesen az, hogy az ötödik környezetvédelmi program alap gondolata: a „fenntartható fejlődés” bekerült az EU alapcéljai közé is. A fenntartható fejlődés teóriája a gyakorlatban nem egyformán érvényes minden országra. A magyar átmeneti fejlődés azt is jelenti, hogy az új politikai, társadalmi struktúra új gazdasági struktúra mellett kerülhet egyensúlyba.

⁴ E két problémakör részletes vizsgálatával a kutatási program másik témacsoportja foglalkozik.

A „Kuznets-görbe” alapján bizonyítottak vélt és számos EU és OECD országban a gyakorlat által is igazolt tétel, miszerint a GDP egy bizonyos szintjéig nő, utána csökken a környezet-szennyezés. Ebből számosan levonják azt a következtetést, hogy a növekedés átmegy fenntartható fejlődésbe. Több kutató azonban arra is rámutat, hogy a fenti csökkenő környezet-terhelési tendencia korántsem bizonyított hosszútávon, és a jelenlegi gazdasági növekedési módok magukban rejtik a környezetterhelést jelző görbe újbóli emelkedésének esélyét.

Egy olyan típusú növekedés, amely a természeti erőforrások hatékonyabb felhasználása mellett valósul meg, összhangban lehet a környezeti értékek megtartásának és a jövő generáció iránt érzett felelősség elvével.

Ez esetben azonban alapkövetelmény a környezetnek az eddiginél differenciáltabb értelmezése is. Ezalatt az alábbiak értendők:

Mivel a környezet egyszerre képes nyújtani az alábbi gazdasági „szolgáltatásokat” az embernek:

- energia-, nyersanyag források
- a gazdálkodás tere
- a gazdasági, társadalmi tevékenység melléktermékeinek befogadója és semlegesítője
- az emberi élet, a pihenés, a gyógyulás tere (rekreációs tőke)

a fenti négy tényező együttes szemléletével lehet csak gondolkodni a környezeti értékek megővéséről. A funkciók egymás kárára történő eltorzítása jelentősen lecsökkentheti az egész rendszer pozitív együttes hatását, és a gazdaság nemhogy közelítene, de távolodik a fenntartható fejlődéstől.

A fenntartható fejlődésről és gazdasági növekedésről írottak csupán jelezni akarták azt a dilemmát, amely a környezetvédelmi programok és a gazdaságfejlesztési programok, a környezetvédők és a gazdasági döntéshozók viszonyában fennáll.

Amint a szabályozórendszerrel kapcsolatban is hangsúlyoztuk, a ‘90-es években Magyarországon sem lehet a fenntartható fejlődést irányába haladni elkülönült környezetpolitikával. A gazdasági-társadalmi-politikai rendszerbe integrált környezeti szempontok adnak csupán esélyt elmozdulni a fenntarthatóság felé és ezzel együtt az Európai Unió irányába.

Mivel azonban a fenntartható fejlődés központi gondolata az Európai Unió környezetvédelmi programjának, sőt mi több: egyre meghatározóbb eleme magának az európai integrációs folyamatnak, nem képzelhető el harmonizált csatlakozásunk anélkül, hogy a „fenntartható fejlődés” gondolata be ne kerüljön alapvető gazdasági, társadalmi céljaink közé.

A fentiek miatt a további kutatásaink során a kérdéskör komplex és gyakorlati elemzésére lesz szükség.

ÖSSZEGZÉS

Magyarországnak az Európai Unióhoz való csatlakozási folyamata komplex történet. Ezen belül fontos elem a környezetvédelem harmonizációja.

Ez a követelmény a jelenlegi domináns felfogás szerint egyrészt a szabályozókhöz, direktívákhoz való alkalmazkodást, másrészt a környezetvédelmi programok összehangolását jelenti.

Az Európai Unió környezetpolitikáját megfogalmazó program címében rejti fő törekvését, amennyiben „A fenntarthatóság felé” címet viseli.

Tanulmányunkban azt vizsgáltuk, hogy a magyar környezetszabályozás, környezetpolitika mennyiben harmonizál az Európai Unió gyakorlatával?

Főbb megállapítások:

1. A '90-es években a magyar környezetvédelmi szabályozásban egyértelműen növekvő szerepet kapnak a gazdasági szabályozó eszközök. Ennyiben azt az utat követjük, amit az Európai Közösségek országai (tágabban az OECD országok) a '80-as években követtek.

Az Európai Unióban azonban a '90-es évek második felében olyan módosulások kezdődtek, amelyek túlmutatnak mind az EU '80-as évekbeli jellemző folyamatain, mind a magyar környezetpolitika jellegén. Nevezetesen arról van szó, hogy amíg korábban a környezetvédelmi szabályozás, ezen belül az adóztatás viszonylagos elkülönültségben fejlődött, addig napjainkban a „zöldülés” egyre inkább hat az egész adórendszerre, jövedelemelosztási mechanizmusra.

Az adórendszer környezetre érzékenyebbé válása három, egymással szoros összefüggésben levő, egymást kiegészítő módon történik:

- A meglévő torzító támogatások és adórendszerek módosítása vagy megszüntetése
- A létező adók szerkezetének átalakítása
- Új ökoadó bevezetése.

2. A torzító támogatások számos formája létezik, mind az EU országaiban, mind Magyarországon. Ezek gyakran jelentkeznek torz adóstruktúrában, árszerkezetben elrejtve. Három jellemző és hatását tekintve jelentős terület az energetika, a mezőgazdaság és a közlekedés.

Számos példa mutatja, hogy az árakban nem kerülnek megfizetésre az externális költségek, sőt azonos ágazatban a különböző termékek és szolgáltatások közül a nagyobb negatív externáliát produkáló tevékenység preferált. (Így pl. a közlekedés területén támogatott a közúti közlekedés) Az Európai Unió példákön elindulva a kutatás további fázisában célszerű e három területen Magyarországra vonatkozóan is elvégezni az elemzéseket.

3. A létező adók szerkezetének, ill. magának az adórendszernek környezetbarát irányba történő átalakítása fontos új eleme az EU szabályozásának. Mind az EU-ban, mind Magyarországon vizsgálandó e módosulás fejlesztési, strukturális hatása.
4. Az új ökoadó bevezetése az esetek többségében bevételsemlegesen történik. Ez azt jelenti, hogy az új adók belépésével egyéb adók, járulékok csökkennek.

Az ökoadó komplex hatásának és részletes hatásirányának megítélése ma még nem lehetséges, de a tapasztalatok többnyire a hatékony működést támasztják alá, továbbá azt mutatják, hogy ezekből az adókból származó adóbevételek viszonylag alacsony szinten állnak, de folyamatosan növekvőek.

A Magyarországra levonható tanulság az, hogy az ökoadó további növelése nem képzelhető el, csupán bevételsemleges módon, ugyanis a bevételnövekedést máshol bevételcsökkentéssel kell kompenzálni.

Jellemző EU (elsősorban skandináv) törekvés a meg nem újuló források drágítása zöld adókkal és ennek ellentételezéseként a megújuló erőforrások terheinek csökkentése. Együtt szorgálva ezzel a környezetvédelmet és a munkanélküliség csökkentését.

5. A környezetvédelmi szabályozás komplex hatásának és hatékonyságának vizsgálatok az alábbi szempontokat feltétlenül figyelembe kell vennünk:

- statikus és dinamikus hatékonyság, versenyhatás
- az ellenőrzés és végrehajtás egyszerűsége, információs igény
- a gazdasági változásokhoz való alkalmazkodás rugalmassága
- politikai megfontolások, társadalmi elfogadhatóság.

6. A versenyképességre való hatás vizsgálatok eltérő eredményt kaphatunk a különböző szinteken (nemzetgazdaság, szektorok, cégek).

A végső cél a nemzetgazdaság versenyhelyzetének javítása. A szektorhatás különböző aszerint, hogy különböző termékek versenyeznek (pl. feldolgozóipar), vagy azonos termékek eltérő árakkal (pl. energiaipar). Utóbbiak nehezebben alkalmazkodnak a környezetvédelmi szabályozók által indukált versenyfeltétel-változáshoz.

Fontos követelmény az EU csatlakozás szempontjából a harmonizáció a környezeti szabályozás indukálta tőkemozgás szempontjából is. Ez utóbbira az EU különösen érzékeny.

7. A információs igény a közgazdasági eszközök alkalmazásánál a normákhoz viszonyítva kisebb.

A magyar gazdaságra azonban külön terhet ró az a követelmény, hogy ki kell építenünk az EU számbavétellel adekvát információs rendszert. Ellenkező esetben az eltérő értelmezés miatt már az adatszolgáltatásnál is hátrányba kerülhetünk. (Ld. a Brüsszelnek adott kérdőíves válaszok.)

8. A gazdasági változásokhoz való rugalmas alkalmazkodás szempontjából fontos az „önkéntes megállapodás”-nak, mint szabályozó eszköznek az alkalmazhatósági vizsgálata Magyarországon.

9. A politikai megfontolások, a társadalmi elfogadtatás az implementáció kulcskérdése. Ebből a szempontból fontos az a felismerés, hogy az eltérő jövedelmű rétegeket eltérően érintik a szabályozók. A szegényebb rétegekre nagyobb teher hárul és az adókon keresztül történő kompenzáció mellett egyéb formákat is találni kell.

10. Az Európai Unió környezetpolitikai és egyre inkább integrált alapelve a „fenntartható fejlődés”. Magyarországon létezik olyan növekedési mód, amely korlátozott időperiódusban összhangba hozható a fenntarthatósággal.

Irodalomjegyzék

1. A fenntarthatóság felé (Egy környezettel és fenntartható fejlődéssel kapcsolatos politika és cselekvés Európai Közösségi programja.) Kiadja magyarul KTM 1997.
2. Agenda 2000 For a stronger and wider Union - Bulletin of the European Union Supplement 5/97.
3. Environmental Taxes and Green Tax Reform OECD Paris 1997.
4. Managing the Environment The Role of Economic Instruments OECD Paris 1994.
5. Nemzeti Környezetvédelmi Program 1997.
6. Lynton Keith Calwell International Environmental Policy Duke University Press 1990.
7. Kerekes-Szlávik: A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei KJK 1996.

Kiadja:
BKE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék
1092 Budapest, Kinizsi u. 1-7.
tel/fax: 217-9588