

A környezethasználati járulékról a nemzetközi tapasztalatok tükrében*

A különböző országok — különösen pedig a gazdaságilag fejlett tőkés országok — ma már a környezetvédelmi szabályozás széleskörű eszköztárát használják fel környezetpolitikai céljaik megvalósítása érdekében. A közvetlen törvényi szabályozás előírásai mellett egyre nagyobb a szerepe a közvetett, a gazdasági orientáltságú megoldásoknak. Ezzel szemben a mi szabályozásunk még mindig döntő mértékben utasításjellegű eszközrendszerre támaszkodik. Az utasításokon, előírásokon alapuló közvetlen törvényi szabályozás hatékony szankciórendszer (szigorú és rendszeres ellenőrzés, közgazdaságilag megalapozott bírságrendszer) mellett sem tudja a környezetvédelmet gazdálkodói-fogyasztói belső érdekékké transzformálni és egy adott környezetpolitikai célt gazdaságosan (minimális költséggel) megvalósítani. A közvetlen törvényi szabályozás nem piacokonform és nem versenysemleges szabályozás.

Az előbbieket miatt a társadalmi-gazdasági reformfolyamataink is igénylik a környezetgazdálkodásunk eszköztárának kibővítését, a gazdasági jellegű szabályozás térnyerését. A KVM ezt elősegíteni kívánó törekvései ezért mindenképp üdvözlendők és támogatandók. Ugyanakkor egy-egy új gazdasági jellegű szabályozó eszköz sikertelen bevezetése tartósan visszavetheti a környezetgazdálkodás szabályozó rendszere korszerűsítésének folyamatát. Ezért az új javaslatokat — s így a környezethasználati járulék bevezetésére vonatkozót is — a nemzetközi és esetleg a saját tapasztalatok alapján, szembesítve a mai magyar társadalmi-gazdasági viszonyokkal, szigorúan „tesztelni” kell és azokat túlnyomóan pozitív értékelés mellett szabad csak a gyakorlatban alkalmazni.

E tanulmány ezen „teszteléshez” kíván szerény mértékben hozzájárulni.

1. Adójellegű megoldások és a környezethasználati járulék

1.1 A környezetvédelmi adók definíciója és osztályozása

Környezetvédelmi adón olyan környezetpolitikai eszközt értünk, amelynek segítségével — az adófizetés révén — *ösztönzést és/vagy finanszírozási alapot teremtünk*

* A tanulmány a KVM megbízásából eredő „A környezetvédelem” szabályozó rendszerének közgazdasági értékelése, s továbbfejlesztési lehetőségei című kutatás keretében készült.

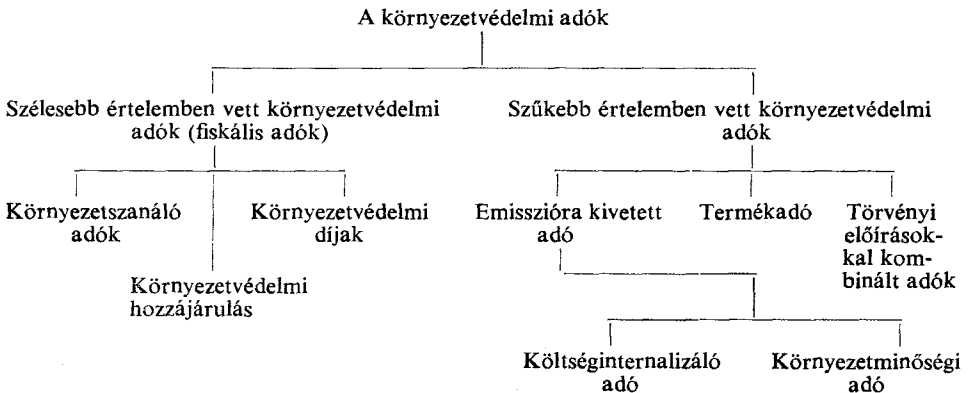
arra, hogy meghatározott környezetpolitikai feladatokat megvalósíthassunk, illetve célokat elérhessünk.

Az 1. ábra a környezetvédelmi adók különböző fajtáiról ad áttekintést.

A környezetvédelmi adók osztályozásánál szokás szélesebb és szűkebb értelemben vett környezetvédelmi adókról beszélni. A szélesebb értelemben vett környezetvédelmi adóknál meghatározott környezetvédelmi célok finanszírozásának funkciója a domináns. A szűkebb értelemben vett környezetvédelmi adók közvetlen feladata, hogy azok a környezet szennyezésének kiküszöbölésére, vagy legalábbis annak csökkentésére ösztönözzenek. Míg tehát az előbbieknél a finanszírozó, addig az utóbbiaknál az ösztönző funkció a meghatározó.

1. ábra

A környezetvédelmi adók különböző fajtái



A szélesebb értelemben vett környezetvédelmi adóknál megkülönböztethetünk környezetszanáló adókat, környezetvédelmi hozzájárulást és díjakat. A környezetszanáló adó egyetlen feladata abban van, hogy a közületek, hatóságok környezetvédelmi intézkedéseikhez adóbevételt teremtsen. A környezetszanáló adó nagysága egyedül attól függ, hogy a finanszírozandó környezetvédelmi intézkedéseknek milyen a pénzigénye. Így például pótdót vethetnek ki a gazdálkodó üzemekre (tőke-, profit- vagy anyagarányosan) egy általuk erősen elszennyezett tó vagy folyó megtisztítása, szanálása érdekében. A környezetszanáló adó tehát egy célraorientált adó; sürgős, nagy prioritással rendelkező környezetvédelmi feladatok esetén.

A környezetszanáló adóknál ugyan a finanszírozó funkció áll előtérben, de velük tulajdonképpen a termelési folyamatok környezetbarát „átstrukturizálása” is elérhető. Például, ha az adót a felhasznált különböző anyagokra és energiahordozókra differenciáltan vetik ki, a környezetterhelés szempontjából kedvezően befolyásolhatja a termelés anyag- és energiaigényét, illetve az anyag- és energiaszükséglet szerkezeti váltását.

A környezetszanáló adók esetében tehát olyan általános adóról van szó, amelyek meghatározott környezetpolitikai aspektussal rendelkeznek. Ha ezeknél az adóknál már nem a fiskális funkció, hanem a környezetbarát technológiák bevezetésére való ösztönzés kerül előtérbe, akkor ez már átmenetet jelent a szűkebb értelemben vett környezetvédelmi adókhoz.

A környezetvédelmi hozzájárulásnak és díjnak az a feladata, hogy a közületek, hatóságok, társulások... által üzemeltetett környezetvédelmi létesítmények beruházási és üzemeltetési költségeihez hozzájáruljanak, illetve azt fedezzék.

A környezetvédelmi hozzájárulás mértékét attól függetlenül határozzák meg, hogy a fizetésre kötelezett milyen mértékben veszi igénybe, vagy egyáltalán igénybe veszi-e az adott környezetvédelmi berendezést. A környezetvédelmi díjknál viszont olyan adóról van szó, amelyet elvileg a környezetvédelmi létesítmény igénybevételével arányosan vetnek ki.

Néhány példa a szélesebb értelemben vett környezetvédelmi adókra :

- tisztítóberendezések építéséhez való hozzájárulás;
- a kezelt anyag mennyiségével arányos szennyvíz- és hulladékkezelési díjak;
- az NSZK repülőterületein kivetett landolási díjak, amelyeknél elsősorban a fiskális funkció a domináns;
- ugyancsak az NSZK-ban a fáradtolajadó nagyságát a begyűjtés és újrahasznosítás költségei határozzák meg. Ezért ez egy tipikus környezetvédelmi díj;
- hasonló a helyzet a francia és holland szennyvízadó esetén is; ezek ugyanis a vizek tisztítására, illetve regenerálására szolgáló közületi programok költségeit hárítják át a szennyezőkre.

A szűkebb értelemben vett környezetvédelmi adóknál döntő súlya az adó ösztönző funkciójának van. Az emisszióra kivetett adó „klasszikus környezetvédelmi adó”, a környezetkárosító tevékenységek társadalmi többletköltségeit (vagy annak egy részét) kívánja a vállalati költségek közé internalizálni (internalizáló adó). Vannak olyan adók, amelyeknél a költségek internalizálása mellett, egy meghatározott környezetminőség elérését tűzik ki célul (környezetminőségi adó). Ezeknél az adóknál az adó mértékét kell úgy meghatározni, hogy az olyan ösztönzést teremtsen, amelynek segítségével a környezetpolitika által meghatározott környezetminőség elérhető legyen. Adott esetben a beszedett adók célirányos felhasználása is hozzájárulhat a környezetminőségi cél eléréséhez.

A tiszta emissziós adók (internalizáló adók) regionalizálhatók. A regionalizálás elősegíti, hogy a kibocsátás jobban igazodjon a környezet területileg különböző regenerációs képességéhez. A regionalizált emissziós adók nagyobb hatásfokkal tudják a környezeti és gazdasági érdekek összhangját megteremteni. De gyakran előfordul az is, hogy az adott ország egész területére egységesen határozzák meg az adó mértékét.

Az NSZK-ban a szennyvíz-adórendszert eredetileg mint környezetminőségi adót gondolták bevezetni, s azzal a vizek 2. osztályú minősítését kívánták elérni. Csak miután az adórendszert kialakították, mértékeit elfogadták, a gyakorlatban derült ki, hogy egy ilyen cél az elfogadott adómértékkel korántsem érhető el, s ezért az adószabályozást hatósági előírásokkal (közvetlen törvényi szabályozással) kellett kombinálni.

Termékadóval a környezetkárosító termékek (nyersanyagok, energiahordozók, késztermékek...) felhasználását, illetve használatát akarják korlátozni. Ilyen például Norvégiában a tüzelőanyagokra kéntartalmuk szerint kivetett kénadó, amellyel a magas kéntartalmú energiahordozók felhasználását kívánják csökkenteni. Elképzelhető a környezetterhelő segédanyagokra (pl. azbesztre, fluortartalmú szénhidrogénekre...)

kivetett adó is, amelynek elsősorban a környezetterhelés megakadályozása, illetve csökkentése lehet a célja. De a termékadókat közé tartozik az egyszerhasználatos sörös- vagy üdítőitalos dobozokra kivetett adó is. Az egyszer- és többszörhasználatos tárolóedényeket egy egyszeri adóval is lehet „adószítani”. Ez esetben a tárolóedényt annál kisebb mértékű adó terheli minél többször használják azt fel.

Már az előbb említettük, hogy az adómegoldásokat szokás a közvetlen törvényi szabályozással kombináltan alkalmazni. Erre az NSZK-ban további példákat is láthatunk: a határértékeknel zajosabb járművek esetén a termelőre vagy importőrre zajadót vetnek ki; a zajos repülőgépeknek fel- és leszálláskor illetéket kell fizetni. (A csendes gépeket viszont olykor premizálják.) Egy ilyen kombinált szabályozási rendszerben az adó regionalizálható és a határértékek is az időjárási és domborzati feltételekhez jobban igazíthatók. Ezek a jellemzők a gazdaságilag hatékony környezetvédelem mellett a veszélyes szennyezési göcök kialakulását is megakadályozhatják.

1.2 Az adómegoldásokon alapuló szabályozás főbb funkciói

A szélesebb értelemben vett környezetvédelmi adók fő funkciója bizonyos környezetvédelmi célok megvalósításának finanszírozása volt.

Most a *szűkebb értelemben vett adómegoldások* fontosabb *funkcióit* tekintjük át, amelyek a következők:

- optimalizáló,
- ösztönző,
- költségminimalizáló és
- szubvencionáló funkciók.

Az optimalizáló funkció

A környezetterhelés gazdasági károkat is okoz a társadalomnak, a környezetvédelem pedig költségekkel jár. A károk és költségek — amit végsősoron a társadalomnak viselnie kell — együtt adják a környezetvédelem népgazdasági összköltségét. Az optimalizálás a népgazdasági összköltség minimumának meghatározását jelenti.

Tapasztalati tény, hogy a növekvő környezetvédelem következményeként fokozottan növekednek az ezzel járó tisztítási és technológiaváltási, átállítási intézkedések költségei is. Ezzel szemben a környezetterhelésből származó költségek-károk csökkennek. Az ellentétesen futó költségfüggvényeknek megfelelően a népgazdasági összköltséggörbe egy minimumot formál ki. Az ehhez tartozó környezetterhelési szintet rövid távú közgazdasági környezeti optimumnak nevezzük. Ez a környezetterhelési szint vonja maga után adott időszakban a legkisebb társadalmi költségeket.

A környezeti optimum kialakításához a környezetszennyezőket motiválni kell, hogy azok a szükséges környezetvédelmi intézkedéseket megtegyék. A motiválást megfelelő nagyságú környezetvédelmi adóval lehet létrehozni. A gazdasági környezeti optimum helyét és az ehhez tartozó adómértéket az előbb leírt költséggörbékhez tartozó határköltségfüggvények (ez utóbbiak az előbbieket differenciálhányadosai) segítségével tudjuk illusztrálni. A határköltségfüggvények a pótlólagos környezetjavítás által igényelt környezetvédelmi költségek növekményét és a károk csökkenését fejezik ki (1. a 2. ábrát).

Ha a környezetszennyezés egységére kivetett adó a határkölséggörbék metszéspontja által meghatározott nagyságú, akkor a környezetszennyezők átlagosan olyan mértékben lesznek érdekeltté téve az emisszió csökkentésére, hogy a gazdasági környezetoptimum elérhető lesz. Az optimumszintnél nagyobb mértékű környezetvédelmi intézkedés magasabb pótlólagos költségeket okoz, mint amilyen a károk csökkenéséből származó haszonnövekmény.

Az optimalizáló funkció inkább csak egy elméletben létező funkció. A gyakorlatban működő adómegoldások egyike sem formálhat még igényt arra, hogy az adók segítségével a gazdasági környezeti optimumot elérje.

Ez mindenekelőtt azért van így, mert hiányoznak a megbízható ismereteink a környezetvédelem és a környezetszennyezés össz gazdasági költségeiről, s így a határkölséggörbékről is. De ahhoz, hogy az optimalizáló funkció ne csak rövid távú optimumot alakítson ki — feltételezve most, hogy az optimalizálás a gyakorlatban is működőképes — rendszeresen vizsgálni kellene, hogy az optimumhoz tartozó környezetterhelési szint nem haladja-e meg a környezet regenerációs, öntisztuló képességét. Csak ezen feltétel teljesülése esetén válna a rövid távú gazdasági környezeti optimum hosszú távú optimummá, amely biztosítaná a környezeti és gazdasági érdekek egybeesését.

Az ösztönző és költségminimalizáló funkciók

A gyakorlatban az adók ösztönző és költségminimalizáló funkcióinak van valószínű jelentősége.

Az *ösztönző funkció* lényege abban van, hogy adózás esetén a szennyező döntési alternatíva előtt áll: ha szennyez, akkor adót fizet, ha viszont tisztít, adót takarít meg. Döntését az fogja meghatározni, hogy a tisztítás (környezetvédelmi intézkedés) határkölsége hogyan viszonyul az adó mértékéhez. Az adó addig ösztönöz környezetjavításra, míg az adó mértéke meghaladja a tisztítás határkölségeit. Ez esetben a tisztítás révén megtakarított adómennyiség nagyobb mint a tisztítás költsége.

Az adót itt úgy is felfoghatjuk, hogy az az emisszióhoz, illetve a természet használatához való jog ára. Amíg a környezet igénybevételenek elkerülése (pl. tisztítás révén) olcsóbb mint a szennyezéshez való jog ára, addig kifizetődő környezetvédelmi intézkedéseket hozni.

A *költségminimalizáló funkció* az ösztönzőfunkció révén érvényesül. Az adómegoldások segítségével ott lehet nagyobb tisztítási teljesítményt indukálni, ahol a költség szempontjából legkedvezőbb, ahol alacsonyak a környezetvédelmi intézkedések költségei. Ez azt eredményezi, hogy egy konkrét átlagos (!) környezeti állapotot adókkal lényegesen kevesebb költséggel lehet elérni mint a hatósági előírások határértékeinek betartásával. Az adó az ösztönző funkció segítségével a szennyezőknél a tisztítás határkölségeit kiegyenlíti (egyenlővé teszi). Az azonos határkölségek kialakulása pedig azt jelenti, hogy a költségminimum kialakult, adott adómérték mellett további költséges csökkentésre nincs lehetőség.

A szubvencionáló funkció

A szubvencionáló funkció feladata az ösztönző és költségminimalizáló funkciók hatásosságának a felerősítése.

Bizonyos esetekben — például különösen szennyezett területeken, erős környezet-szennyező hatásoknál, vagy ahol környezetpolitikai okokból magas tisztítási és tisztántartási fokot kell elérni — szükségessé válhat az adó ösztönző hatásának a felerősítése.

Ha a környezetvédelmi hatóságok az adó által ösztönözöttnél nagyobb tisztítási teljesítményeket kívánnak a szennyezőktől, akkor az adóbevételekből megtérítik a többletköltségeket, szubvencionálják a környezetvédelmi tevékenységet. A szubvenció szükségesség mértékét a 3. ábra illusztrálja.

Az AD adómérték egy adott szennyezőt — akinek a határköltséggörbéjét az ábra mutatja — az A pont által meghatározott környezetterhelési szintig ösztönzi tisztításra. Ha a hatóságok azt akarják, hogy a szennyező többlet teljesítményt nyújtson, pl. a B pontig tisztítsa, akkor az adóbevételt felhasználva a szennyezőt szubvencióval lehet erre ösztönözni. A szennyezőnél a többlet teljesítmény által kiváltott költség-növekményt az $ABCD$ síkidom területe (a határköltséggörbe határozott integrálja A -tól B -ig) mutatja. Ugyanakkor a többlet teljesítmény révén adó megtakarítást is elért. A megtakarított adóösszeget az $ABC'D$ téglalap területe határozza meg. Így a szennyező tényleges költségterheinek növekedését, amit az adófizetési kötelezettség csökkenése nem kompenzál, a $C'CD$ síkidom területe illusztrálja. A szubvenció összegének tehát a $C'CD$ síkidom területének mértékével kell megegyeznie ahhoz, hogy a többlet teljesítményre való ösztönző hatás megmaradjon.

A szubvencionáló funkcióval, ha a szubvenció értékét területileg differenciáltan állapítják meg, az adómegoldásokat regionalizálni lehet. Ily módon az ösztönző funkciót ott erősíthetjük meg, tehetjük hatékonyabbá, ahol környezetpolitikai szempontból különösen erős környezetvédelmi tevékenységre van szükség.

1.3 Az adómegoldások előnyei és hátrányai

Az adómegoldások néhány előnyét és gyakorlati hátrányát már az előzőekben is említettük, de a legfontosabbakat most foglaljuk össze.

A leglényegesebb *előnyök a következők:*

1. Az adók elősegítik a környezetvédelmi költségek minimalizálását. Az adóval az adómérték által indukált környezetminőséget minimális költséggel lehet elérni, mivel a környezet igénybevételenek csökkentése ott következik be, ahol ez a költségek szempontjából a legkedvezőbb. Ahol a szennyezés csökkentésének határköltsége kisebb az „adó-árnál”, ott az emissziót csökkenteni fogják. A csökkentés mindaddig kifizetődő, amíg az emelkedő határköltségek el nem érik az adó értékét. Mások viszont, ahol a csökkentés határköltségei magasabbak az adónál, a természet használati díját adó formájában fogják megfizetni. Ha az adómérték az adott országban egységes, akkor természetesen ez a környezetminőség a szennyezők specifikus költségei miatt az ország különböző régióiban meglehetősen eltérő lesz.

Az adó tehát mindenkor egy konkrét környezetminőségre vonatkoztatva hatékony gazdaságilag.

2. Az adómegoldások a szennyezés csökkentését — ellentétben a közvetlen tör-

vényi szabályozással — minden határon túl adómegetakarítással ösztönzik. Ez egy lényeges ökológiai előny.

3. Az adómegoldások piacokonformok. Döntési lehetőséget adnak a szennyezés csökkentésére vagy pedig adófizetésre. Versenysemlegesek, mivel az adó a kis vállalatoknál is a környezetvédelmi határkölségek maximumaként jelenik meg.

4. Az adók regionalizálásával és/vagy a hatósági előírásokkal való kombinálásával a szabályozás jobban igazítható a változó környezeti feltételek igényeinek, szennyező góccok kialakulása megakadályozható.

5. Az adómegoldások nagy előnye, hogy a környezetvédelmet képes a gazdálkodó belső érdekévé transzformálni. Így a környezetvédelmi követelmények alóli kibúvás értelmetlenné válik, teljesítésével viszont gazdasági előnyhöz juthat.

Milyen hátrányok járhatnak adómegoldásokkal?

1. Az adó mértékét politikai folyamatokban alakítják ki. A politikusok azt gyakran túlságosan alacsonyan állapítják meg ahhoz, hogy azzal a környezetpolitikai cél elérhető legyen.

2. Problémát jelenthet az adómegoldásoknak a gyakorlatba való bevezetésénél az érintett adófizetők ellenállása.

3. A bonyolult egyeztetési eljárásokban kialakított adómértéket a környezeti állapot megváltozása esetén nehezen lehet felülvizsgálni és megfelelő időn belül korrigálni.

4. Az egységes adók nem biztosítják a különböző régiók szennyezettségének egyforma csökkentését. Regionális szennyezettségi góccok alakulhatnak ki irreverzibilis folyamatok kíséretében. A regionalizált adórendszer esetén viszont a rövid távú költségminimalizáló funkció szenved csorbát.

5. Rögzített adómérték esetén az infláció erősen csökkenti az adók ösztönző erejét. Ha viszont az adó mértéke rendszeresen igazodik az inflációhoz, az adó inflációgerjesztővé válik.

6. Ha a fizetendő adót nem a folyamatosan mért konkrét kibocsátás alapján vetik ki, hanem például becslésekre vagy átlagokra támaszkodnak, akkor a szennyezéscsökkentés ösztönzése tovább mérséklődik, esetleg ellentétébe csap át.

A nemzetközi tapasztalatok alapján az a következtetés vonható le, hogy az adómegoldásoknak minden fenntartás ellenére nagyok a gazdasági és a környezetvédelmi előnyei. Alkalmazásuk a jövőben különösen a specifikus környezeti problémák megoldásánál lesz nagyobb jelentőségű.

2. A KVM javaslata a környezethasználati járulék bevezetéséről

A Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Minisztérium javaslata a környezethasználati járulék bevezetésére mindenképpen adójellegű megoldásnak számít. Az adójellegű megoldások rendszerében való elhelyezése viszont nehézkes. Alapjában véve mégis a szélesebb értelemben vett környezetvédelmi adók közé sorolhatjuk és legközelebb a környezetszanáló adókhoz áll. A környezethasználati járuléknak a környezetvédelmi intézkedések finanszírozásához szükséges bevételek megteremtése a fő jellemzője. Az ösztönző funkciója csekély. Ugyanakkor hiányzik a környezetszanáló

adók egyik legfontosabb specifikuma, ti. ott konkrét környezetvédelmi feladatot határoznak meg és ennek pénzigényéből vezetik le az érintett szennyezőkre kivetendő adók mértékét. A környezethasználati járulék a javasolt formában egy általános környezetszanálási adónak tekinthető, amely közvetlen kapcsolatban konkrét környezetvédelmi célokkal nincs. A kibocsátásokra sincs érdemi hatással, esetleg csekély mértékben befolyásolhatja az anyag- és energiafelhasználást. *Néhány fontos környezeti elem igénybevételére* — amelyek a felhasználás során nem, vagy csak csekély mértékben jelentenek költséget, így például a föld, levegő, természeti táj, részben a víz — *a környezethasználati járulék érzéketlen, s így inkább ezeknél pazarlásra, rombolásra, szennyezésre ösztönöz.* Ha a járulékból képzett alapot jól használják fel, akkor esetleg a szubvencionáló funkció válthat ki érdemleges hatásokat. (De természetesen ez is csak akkor, hogy ha a szubvenció konkrét környezetvédelmi teljesítményekhez kapcsolódik.)

Az 1.1 fejezetben láttuk, hogy a környezetszanáló adók kivetési alapja különböző lehet (pl. tőkeérték, profitnyereség, anyagfelhasználás...). A javaslat a környezethasználati járulékot az anyagköltséggel arányosan akarja megfizettetni. (A kibocsátott szennyezéssel korrigált környezethasználati járulékot elemezni nem lehet, mert a javaslat azt érdemben nem ismerteti.) A javaslat szerint a környezethasználati járulék az anyagköltség 1%-a vagy 0,5%-a lenne. Egy ilyen általános járulék több okból sem ösztönözne semmire (?):

— Mértéke a költségekhez viszonyítva alacsony. Az előterjesztés is elismeri, hogy a járulék „költségnövelő hatása szinte jelentéktelen”. Ha ez így van, akkor a járulék kemény piaci viszonyok között, erős költségérzékenység mellett sem fejthet ki érdemleges anyag- és energiacsökkentő hatást.

— Az anyag- és energiatakarékosságra való ösztönzés — egyéb feltételektől eltekintve — csak akkor érvényesülhet, ha a gazdálkodók költségérzékenyek, kemény piaci viszonyok között dolgoznak és a termelés állami támogatása csekély mértékű. Így a járulék bevezetése feltételezi, illetve sürgeti a piacgazdaság kiépítését. Tökéletlen piaci viszonyok között — mint amilyenek most még a mi viszonyaink — a javasolt járulékkonstrukció egy automatikus inflációgerjesztő tényezővé válik. (Ha a járulék mértékét abszolút értékekben határoznák meg, akkor azt a mai infláció hamar elértektelenítené. Így viszont, amikor a mértéke %-os formában van megadva, az anyag- és energiaárak folytonos növekedése miatt a járulék inflációt gyorsító elemként jelenik meg.)

A járuléknak az adott formában és mérték mellett a természeti erőforrások társadalmi újratermelésének költségeihez semmi köze sincs. Ezért csak óhaj maradhat, hogy ezáltal a környezetgazdálkodás szervesen épüljön be a termelési és fogyasztási folyamatokba, a kárelhárítás helyett a megelőzés kerüljön előtérbe.

A környezetvédelem és a termelés (fogyasztás) érdekellentéteit elsősorban olyan adók képesek feloldani, amelyek emisszióra orientáltak, vagy termékadók. De segíthetnek az oldásban a területileg korlátozva alkalmazott piaci módszerek is.

Az ellentétek feloldásánál az emisszióra kivetett adók esetében is fontos szerepe van az adó mértékének. Ezzel kapcsolatosan helytelen a javaslatnak az állítása, hogy „A járulékot olyan szinten indokolt megállapítani, amelynél a szennyezéscsökkentés határköltsége a szennyezéscsökkentésből fakadó számszerűsíthető extern előnyökkel (kárcsökkentéssel) egyenlő.” Ez egy steril ökonómiai, rövid távú, s ezért statikus megközelítés. A környezeti és gazdasági érdekek tényleges (perspektivikus)

egybeesését — mint ahogy az 1.2 fejezetben rámutattunk — tisztán gazdasági megközelítéssel nem lehet elérni. Az érdekek összhangjához az adó mértékét úgy kell megállapítani — függetlenül a számszerűsíthető extern előnyöktől —, hogy az adó által indukált környezetterhelési szint ne haladja meg a környezet öntisztuló, önreprodukáló képességét. Ellenkező esetben irreverzibilis folyamatok indulnak be, amelyek később magasabb környezetvédelmi és termelési költségeket, valamint rosszabb környezeti feltételeket eredményeznek. A környezeti erőforrások újratermelése — természetesen ami egyáltalán újratermelhető — csak akkor biztosított, ha az adó (járulék) nagyságát olyan szinten, s ha kell a környezeti feltételekhez igazodva differenciáltan, állapítják meg, hogy az adó ösztönző és szubvencionáló funkciójának együttes hatására a szennyezés az öntisztuló képesség határa alá csökken.

A javaslatban a következő kritérium fogalmazódik meg: „feltétel, hogy a járulék szintje és a környezet tényleges igénybevétele között — a lehetőségekhez mérten — bizonyos összefüggés fennálljon és a járulék ennek megfelelően kerüljön megállapításra”.

A valóságban a javaslat a környezet igénybevételének csak egy mechanikus, mennyiségi, messze nem a legfontosabb jellemzőjét ragadja meg. A járuléknak lehet valamilyen csekély hatása az anyag- és energiatakarékosságra, a technológiai folyamatokat is legfeljebb ilyen irányba befolyásolhatja, de érzéketlen a kibocsátásokra, amelyek a környezetvédelem szempontjából lényegesen fontosabbak.

Teljesen hibásnak mondhatók ezek a gondolatok: „Az a tény, hogy a járulék az anyagköltséghez, vagy a kibocsátott terheléssel korrigált anyagköltséghez kapcsolódik nem eredményez torzítást. A felvett anyagmennyiség ugyanis valamilyen kibocsátás formájában a termelés vagy felhasználás során — ágazatonként eltérő mértékben és formában ugyan — de terhelni fogja a környezetet.” A járuléknak az anyagköltséghez való kapcsolása igenis komoly torzítást eredményez, mert a felhasznált anyag a technológiai folyamatoktól függően különböző környezetterhelést okozhat. A termelés és fogyasztás során keletkezhet nagy mennyiségű hulladék, de ismerünk már hulladékmentes gyártási eljárásokat is. A hulladékok terhelhetik teljes egészében a környezetet, de jelentős lehet az újrahasznosítás is. Produkálhatunk rendkívül veszélyes és/vagy nehezen lebomló, de semleges hatású, esetleg a természetes anyagkörforgásba jól illeszkedő hulladékot is. Az előállított termékek esetleg erősen terhelhetik a környezetet, de lehetnek környezetkímélőek, környezetbarátok is. Ezen összefüggések figyelmen kívül hagyása súlyos tévedést jelent.

A környezethasználati járulék céljainak megfogalmazása a javaslatban — túl általános, teljesülésére — egy kivételével — semmi garancia sincs. A többletforrás létrehozását teljes egészében teljesíti, ez az egyetlen biztosan teljesülő funkciója.

Úgy gondolom, hogy komolyan kétségbenvonható a javaslatnak az a szemlélete is, amely szerint általános és egységes normatív adóval (járulékkal) lehetséges a gazdasági fejlődés és a környezet közötti egyensúly megeremtése. Éppen a környezeti elemek és feltételek sokszínűsége, változatossága, valamint a mögöttük lévő törvényszerűségek gazdagsága zárja ki, hogy egy-egy uniformizált szabályozóeszközzel érdemleges eredményt érjünk el. Az adómegoldások esetén is a környezeti követelményekhez igazodó regionalizált, esetleg ágazati sajátosságokat kifejezően differenciált adók hozhatják meg a konkrét környezetjavítási célkitűzéseink eredményeit. Az egyedi beavatkozásoknak és döntéseknek tehát az előbbieket a használható alternatívái, nem pedig a minden tekintetben egységes normalizálható adók kialakítása.

Politikai szempontból is kérdésessé válhat egy ilyen járadékfizetési rendszer bevezetésének a sikeressége. Napjainkban azt tapasztaljuk, hogy a nyereségadó csökkentését a pénzügyi kormányzat a gazdálkodó vállalatokra kivetett külön adók és járulékok sorával akarja kompenzálni. A termelő szféra érdekeit védő képviselők — tulajdonképpen a többség — lassan allergiásokká válnak az ilyen pótdókra, s így a parlamentben a környezethasználati járulék bevezetésének javaslatánál sem számíthatnánk a mai viszonyok között biztos sikerre.

3. A környezetpolitikai eszközök (ki-) megválasztásának szempontjai

A konkrét környezetpolitikai problémák megoldásához az összes — hazai és külföldi — környezetpolitikai eszközt meg kell vizsgálni, hogy azok mennyire alkalmasak a fennálló problémák megoldására. Az eszközök direkt, változatlan formában történő átvétele általában nem járható út. A gyakorlatban minden környezeti probléma megoldásához egy specifikus környezetpolitikai eszköz megválasztása szükséges. A szabályozóeszköz specifikumait döntően a problémával kapcsolatos ökológiai adottságok, a műszaki-természettudományos megoldáslehetőségek, a különböző megoldások gazdasági konzekvenciái, az intézményi-jogi feltételek, valamint a környezeti problémák mindenkori társadalmi-politikai környezete határozzák meg. (Mindez azt is jelenti, hogy egy ilyen általános jellegű, specifikum nélküli környezethasználati járulék, mint amit a KVM javasol, nem hozhat komoly eredményt.)

Az előzőekből a környezetgazdászokra nézve — akik lényegében környezetpolitikai tanácsadást kell hogy végezzenek — az alábbi kötelezettségek adódnak:

- ismerjék meg a környezeti probléma ökológiai összefüggéseit és a műszaki-természettudományos megoldások mozgásterét;
- tegyenek javaslatot gazdaságilag is hatékony, a társadalmi-jogi-politikai feltételrendszerrel szinkronba hozható, s így a gyakorlatban is alkalmazható megoldásokra.

A különböző szóba jöhető megoldásokat (környezetpolitikai eszközöket, környezetvédelmi szabályozókat), azok lényegének, főbb összefüggéseinek egyszerű megfogalmazása után a következő értékelési szempontok szerint érdemes megvizsgálni és összevetni:

- milyen azok környezeti (ökológiai szempontú) hatékonysága;
- milyen azok gazdasági hatékonysága, milyen gazdasági konzekvenciákkal jár együtt;
- bevezetésüknek milyenek a jogi-intézményi feltételei és
- megvannak-e a bevezetésének társadalmi-politikai feltételei.

Az értékelést csak olyan környezetvédelmi szabályozóknál van értelme teljes egészében végig vinni, amelyeknél a környezeti és gazdasági hatékonyság viszonylag magas. Ezeket a javaslatokat érdemes tovább konkretizálni, a jogi-politikai alkalmazhatósági feltételek megteremtésének lehetőségét vizsgálni. Fontos, hogy az összes potenciálisan bevezethető eszközt előítéletektől mentesen vizsgáljuk meg. Csak egy ilyen — az előbb említett racionális kritériumok alapján végzett — „felülvizsgálat” alapján lehet a legmegfelelőbb eszközöket a politikusoknak kiválasztásra előterjeszteni.

3.1 A környezetpolitikai eszközök vizsgálatának ökológiai szempontú kritériumai

Egy környezetvédelmi szabályozóeszközt mindig egy konkrét környezeti probléma megoldásához kell meghatározni. Ehhez először ennek a problémának a műszaki-természettudományos hátterét kell feltárni és leírni, majd a probléma megoldásának lehetőségeit (korlátozás, megszüntetés) kell elemezni. A lehetséges megoldások ökológiai szempontú hatékonyságát a következő részterületeken szükséges vizsgálni:

- a környezeti javak felhasználásának csökkentése (a környezeti inputok csökkentése);
- a termelési és fogyasztási folyamatok során keletkező káros anyagok (és hatások) kibocsátásának korlátozása (a környezeti outputok mérséklése);
- a hulladékok újrahasznosításának növelése;
- a környezet regenerációs feltételeinek, öntisztuló képességének javítása;
- a környezetpolitikai eszközök „reakcióideje” (az eszköz bevezetésétől az észlelhető hatásig tartó időszak).

Ezek is természetesen általános szempontok. Egy környezetpolitikai intézkedés hatékonyságának megítéléséhez a konkrét probléma alapján különböző speciális paramétereket kell igénybe venni. Például a „reakcióidőnek” különösen akkor van nagy jelentősége, ha a környezetkárosítás által irreverzibilis, azaz jóvá nem tehető környezeti károsodások léphetnek fel. Ilyen esetben a környezetpolitikai eszköznek különösen gyorsan kell hatnia, ezért itt adó- vagy piaci jellegű megoldások, amelyek hosszadalmas alkalmazkodási folyamat révén hatnak, szóba sem jöhetnek.

3.2 A környezetpolitikai eszközök gazdaságpolitikai összeférhetőségének vizsgálata

A gazdaságpolitikai kompatibilitás (összeférhetőség, illeszthetőség, kapcsolhatóság) kritériumánál szintén különböző részkritériumokat fogalmazhatunk meg.

1. Először itt azt kell megvizsgálni, hogy a kérdéses környezetpolitikai eszköz illeszkedik-e a piactudomány rendszerébe, azaz hogy vajon olyan eszközről van szó, amely a környezetpolitikai cél elérését a piac működésének zavarása nélkül is biztosítja.

Az ilyen piackonformeszközöknél elsősorban adójellegű megoldásokról és általában területileg korlátozott szennyezési jogok piacról (kompenzációs megoldások) van szó. Ezek a módszerek nem zavarják a piac önszabályozó mechanizmusait és a környezetvédelembe is beviszik az egyéni felelősség és döntési szabadság piactudományi alapelveit.

Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell azt is, hogy egy környezetpolitikai eszköz kiválasztásánál a piackonformitás nem lehet kizárólagos szempont. Bizonyos környezeti problémák esetén nem vehetők számításba piackonformeszközök. Mégis megközelítőleg azonos használhatóság esetén a piackonformeszközöket előnyben kell részesítenünk.

2. Ezen kívül a gazdaságpolitikai kompatibilitás kritériumánál vizsgálnunk kell még:

- hogy milyen a környezetpolitikai probléma megoldásához szükséges népgazdasági ráfordítások aránya a környezetjavulással fellépő kárcsökkenéshez, haszonhoz viszonyítva;
- a környezetpolitikai eszköz bevezetése hogyan befolyásolja a foglalkoztatottságot, versenyképességet, a technika fejlődését stb., azaz, hogy hogyan kezelhetők az adott környezetpolitikai eszközzel a legfontosabb gazdaságpolitikai problémák;
- versenysemleges-e, vagy éppen versenyt zavaró környezetpolitikai eszközzel van szó.

3. Mindezeket túl meg kell vizsgálni azt is, hogy egy környezetpolitikai eszköz alkalmazása a jövedelemelosztást hogyan befolyásolja, az elosztás igazságosságára vonatkozó társadalmi elképzeléseknek mennyiben felel meg. Számba kell venni, hogy a környezetpolitikai eszközök bevezetéséből származó előnyök és hátrányok miképpen oszlanak meg az érintettek között.

3.3 A környezetpolitikai eszközök gazdasági-környezeti hatékonysága

Az ökológiai szempontú kritériumokból és a gazdaságpolitikai kompatibilitásból vezethető le a gazdasági-környezeti hatékonyság is. A gazdasági-környezeti hatékonyságnál a környezetjavulást vetjük össze a környezetjavításhoz szükséges ráfordításokkal. A hatékonyság akkor nő, ha

- egy adott környezetminőséget egyre kisebb ráfordítással érünk el, vagy
- adott nagyságú ráfordítás esetén egyre nagyobb környezetjavítás valósítható meg.

A környezetpolitikai eszközök megválasztásánál a gazdasági-környezeti hatékonyságot dominánsnak kell tekinteni, mivel csak gazdasági-környezeti szempontból hatékony eszközök alkalmazása révén kerülhet azután el a szűkös népgazdasági erőforrások pazarlása, s ez teremt lehetőséget az életszínvonal-emelő tevékenységek bővülésére is.

3.4 A környezetpolitikai eszközök értékelése a jogi-intézményi alkalmazhatóság és a társadalmi-politikai megvalósíthatóság kritériuma szerint

A bevezetésre kerülő környezetpolitikai eszközöket úgy kell kialakítani, hogy jogi-intézményi alkalmazhatósági megfontolások a bevezetést ne akadályozzák és a társadalmi-politikai gyakorlatban megvalósíthatók legyenek.

Itt először is azt kell figyelembe venni, hogy csaknem minden környezetpolitikai eszköz csak akkor lesz hatékonyan funkcióképes, ha alkalmazása állami kontrollal ellenőrizhető. Az ellenőrzés és a felügyelet monetáris és nem monetáris költségei az ellenőrzés szükségességének és lehetőségeinek következtében meglehetősen eltérőek. Ezáltal a különböző környezetpolitikai eszközöknek különböző lesz a felhasználási igényük dologiakban, ellenőrző és felügyelő személyzetben, valamint egyéb szakértői ismeretekben.

Arra is tekintettel kell lenni, hogy a kérdéses környezetpolitikai eszköz mennyiben illeszkedik a meglévő vagy a jövőben kialakítandó jogi keretek közé. (Pl. egy kisebb

környezeti probléma megoldásához ne kelljen a jogrendszerben jelentős változtatásokat végrehajtani.)

A felgyorsult demokratizálódási folyamatban egyre nagyobb figyelmet kell szentelnünk annak is, hogy a környezetpolitikai eszközök bevezethetőségének társadalmi-politikai feltételeit megteremtsük. Ezek a feltételek környezeti problémánként nagyon különbözőek lehetnek, s így itt csak néhány általunk fontosabbnak vélt tényezőt sorolunk fel.

1. Figyelnünk kell arra, hogy a környezetpolitikai eszközök bevezetése mennyiben érinti előnyösen vagy hátrányosan a legfontosabb társadalmi csoportokat, a védendő lakosságot, a vállalatokat és azok személyzetét stb.

2. Tekintettel kell lenni a különböző politikai erők, csoportosulások, mozgalmak érdekeire, törekvéseikre.

3. Nem lebecsülhető a jelentősége annak, hogy az érintett környezetkárosítók milyen mértékben támogatják vagy harcolnak a környezetpolitikai eszköz bevezetése ellen.

4. A környezetpolitikai eszköz elfogadását lényegesen befolyásolhatja, hogy annak bevezetése mennyire terheli a költségvetést vagy az érintett környezetkárosítókat (vállalatok, szövetkezetek, háztartások...).

5. Alapvető fontosságú, hogy a problémákról kellő időben és megfelelően informáljunk; a javasolt megoldásokat, bevezetendő környezetpolitikai eszközöket pedig a lakosság, az érintett társadalmi csoportok számára megfelelően érthetővé és „kívánatosá” kell tenni.

6. Az erkölcsi és pszichológiai aspektusoknak is jelentősége lehet egy-egy eszköz elfogadtatásánál vagy visszautasításánál. Pl. az NSZK-ban a szennyezési jogok piacának rendszere ellen hatékonyan harcoltak azáltal, hogy azt a „környezet kiárusításával” azonosították, s így morális ítéletet alakítottak ki erről a környezetpolitikai eszközzől.

Az előzőekben felsorolt kritériumokat csak mint utalásokat foghatjuk fel. Az egyes esetekben ezeket a kritériumokat a mindenkori környezetpolitikai problémára kell adaptálni.

A tanulmány harmadik fejezetében kifejtettek egyben azt is világossá tették, hogy a KVM környezethasználati járulékának bírálatából nem lehet egy konkrét alternatív javaslatot kifejteni. A javaslat koncepciója szemléletében rossz, ezért elvetendő. Ami helyeselendő a javaslatban, az a közvetlen törvényi és az adójellegű szabályozás kombinálása. Az egységesítés, a normativitás helyett viszont a környezeti feltételeknek megfelelően a sokszínűségekre kell törekedni. Területileg korlátozottan — a gazdálkodók kooperációját is elősegítve — a piaci módszereknek is helyet kellene adni a jövő környezetpolitikai eszközei között.

A felhasznált irodalom

1. *Bonus, H.*: Information und Emotion in der Politikberatung. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 138. Bd. (1982) Heft 1.
2. *Müller-Armack, A.*: Soziale Marktwirtschaft. In: HdSW, Bd. 9.
3. *Nießlein, E.*: Humane Marktwirtschaft. Ökonomische Aspekte der Umweltpolitik. Freiburg 1981.
4. *Stehling, F.*: Volkswirtschaftliche Aspekte des Umweltschutzes. Skript zur Vorlesung. Universität Karlsruhe, WS 86/87.
5. *Wicke, L., Schärer, B.*: Umweltabgaben — Zwischenbilanz und Ausblick. In: Umwelt (VDI) Jg. (1981)
6. *Wicke, L.*: Umweltökonomie. Verlag Franz Vahlen, München 1982.