

A környezetvédelmi adók gazdaságtana

Az utóbbi évtizedek tapasztalatai azt bizonyítják, hogy a környezetvédelmi adók eredményes eszközei lehetnek a környezetpolitikának. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, az OECD tagországaiban növekszik az alkalmazásuk, és további komoly lehetőségek vannak a szélesebb körű kiterjesztésükre. Ennek érdekében az ilyen adókat jól kell megtervezni, és megfelelően kell kezelni a versenyképességre és a jövedelemelosztásra gyakorolt esetleges kedvezőtlen hatásukat. Ehhez nyújt segítséget az OECD 2006-ban megjelent „*A környezetvédelmi jellegű adók politikai gazdaságtana*” című kiadványa*.

A környezetvédelmi adók környezeti hasznát és gazdasági hatékonyságát már igazoló, 2001-ben megjelent OECD-kiadvány óta a szakértők tovább boncolgatták a témát, az ágazati versenyképességre és a jövedelemelosztásra gyakorolt hatásra összpontosítva. A politika e két aggodalma nehezíti ugyanis a zöld adók bevezetését és kiterjesztését. Az alábbiakban bemutatásra kerülő 2006. évi kiadvány ennek a kutatómunkának az eredményeit tartalmazza számos részletes esettanulmány kíséretében. A könyv továbbá bevezetesként ismerteti a környezetvédelmi adók jelenlegi használatát, valamint befejezésként megvizsgálja a környezetvédelmi adók és az egyéb környezetpolitikai eszközök együttes használatának környezeti és gazdasági hatásait.

A környezetvédelmi adók jelenlegi használata

Az OECD és az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) közös adatbázisa jelenleg 375 környezetvédelmi adót és körülbelül 250 környezetvédelmi díjat, illetéket tart számon az OECD országokban. A 375 adóból 150 energiával kapcsolatos, 125 gépjárművet terhel, körülbelül 50 hulladékhoz kötődik, a maradék adó alapja pedig országonként nagyon eltérő.

A környezetvédelmi adókból származó bevétel az egyes országokban átlagosan *a GDP 2–2,5 százalékát* teszi ki (házánkban ez az érték körülbelül 2,5 százalék), és egyharmada előirányzott valamilyen, gyakran nem környezetvédelmi célra. Országonként nagy a szórás: például Csehországban, Dániában, Finnországban, Hollandiában, Norvégiában és főként Törökországban a szóban forgó bevétel 2003-ban meghaladta a GDP 3 százalékát, míg az Egyesült Államokban még az 1 százalékot sem érte el. Megfigyelhető a bevétel kismértékű csökkenése 2003-ra, ami részben a benzin iránti keresletcsökkenéssel magyarázható Európában.

Meg kell jegyezni, hogy a bevétel nagysága nem pontosan jelzi az egyes országok adórendszerének környezetbarát jellegét. Az alacsonyabb környezetvédelmi adóbevétel oka lehet egyrészt a kisebb adómértékek használata az adott országokban, másrészt a nagyon magas adórata alkalmazása is, ami jelentős magatartásváltozást eredményezett, így csökkentette a bevételt. Általában azonban nem az utóbbi a jellemző.

A környezetvédelmi adókból befolyt összeg 2003-ban *a teljes adóbevétel 6–7 százaléka* volt az OECD országokban (házánkban körülbelül 7 százalék). Ez alapján sem lehet a környezet védelmét illetően egyértelműen állást foglalni egy országról, mivel ezt az arányt a többi adóbevétel befolyásolja.

A bevétel 90 százaléka a gépjárművek üzemanyaga, illetve a gépjárművek után fizetett adóból származik, habár a többi adó kivetésének elsődleges célja nem a bevétel növelése. Az utóbbi tíz évben megfigyelhető a hulladékokat terhelő adókból befolyt összeg jelentős növekedése. Kilenc OECD-országra vonatkozóan kimutatható, hogy a hulladékadók hozzájárulása a teljes környezetvédelmi adóbevételhez az 1995. évi 0,4 százalékról 2,9 százalékra nőtt 2003-ra. Ennek 45 százaléka a „hulladéktermékek” adóiból származik (elem,

gumiabroncs stb.), 55 százalékban pedig a hulladék végső kezelésével, elhelyezésével kapcsolatos.

A 375 környezetvédelmi adó alól 1150 esetben találunk adómentességet, és több száz visszafizetést, illetve adókedvezményt az OECD-országokban. Ezen engedmények bevezetésének okai között leggyakrabban az egyes gazdasági ágazatok nemzetközi versenyhátrányának mérséklése, a rászoruló háztartások gazdasági nehézségeinek enyhítése, vagy a környezetkímélő termékek használatának elősegítése szerepel. Az utóbbtól eltekintve ezek az engedmények aláássák az adók környezetvédelmi eredményességét és gazdasági hatékonyságát.

Az esettanulmányokból azt tapasztaljuk, hogy nagymértékben az ipar, azon belül is az energiaigényes vállalatok részesülnek jelentős engedményekben. Ezt igazolja az Eurostat Dániára, Finnországra, Norvégiára és Svédországra vonatkozó 2003. évi elemzése arról, hogy a gazdaság egyes szektorai milyen mértékben járultak hozzá az energiaadóból származó bevételhez, valamint ez hogyan viszonyult az energiafelhasználásukhoz. A feldolgozóipar energiaadó-befizetésének aránya mind a négy országban jóval kisebb, mint az energiafelhasználásuk aránya. Ennek szöges ellentéte igaz a háztartásokra.

A környezetvédelmi adók környezeti haszna

Mindenekelőtt ki kell hangsúlyozni, hogy minden környezetpolitikai eszköznek változást kell elérnie a fogyasztásban, illetve a termelésben, egyébként környezeti javulásról nem beszélhetünk. Ennél fogva az érdemi kérdés az, hogy kinek kellene változtatnia magatartásán, milyen mértékben és milyen időkorláton belül.

A kiadvány esettanulmányai szerint az adó vagy más tényező okozta áremelkedés általában kimutathatóan csökkenti a szóban forgó termék iránti keresletet, főként hosszú távon. Az OECD kutatásai például azt bizonyítják, hogy rövid távon az energia iránti kereslet árugalmassága mindössze -0,13 és -0,26 között van, hosszú távon azonban ez az érték jelentősen magasabb, -0,37 és -0,46 közöttre nő. Ez azt jelenti, hogy az energia 10 százalékos áremelkedése esetén 3,7–4,6 százalékkal csökken az energiafogyasztás.

Az adók eredményességére jó példa a benzin és a *környezetkímélőbbnek vélt* gázolaj keresletében 1994 és 2004 között bekövetkező változás. 1994 és 2000 között Európában a benzin adója literenként 50 százalékkal, 0,5 euróról 0,72 euróra (súlyozott átlag) nőtt. 1999 és 2000 között jelentősen megemelkedett az olaj világpiaci ára, ezáltal a benzin ára is. E két hatás eredményeként 1999 és 2004 között 10 százalékkal csökkent a benzinértékesítés. A gázolaj adója jóval kisebb mértékben és alacsonyabb szintről indulva nőtt, ezért a gépjármű-használókat Európában fokozottan ösztönözték arra, hogy benzinüzemű autóról dízelre váltsanak. Ennek eredményeként 1994-ben a közlekedésben összesen felhasznált üzemanyag 54 százaléka, 2003-ban már csak 43 százaléka volt benzin.

Ebben a részben meg kell jegyezni, hogy a sokat említett adómentességek és kedvezmények visszaszorításával növelhető a kedvező környezeti hatás, habár a szennyezők okozta környezeti költségek teljes beépítése az árakba adók révén szembekerül a politika két fő aggodalmával: a versenyképességre és a jövedelemelosztásra gyakorolt kedvezőtlen hatással. Ezért az OECD azt is megvizsgálta, mennyire megalapozottak ezek az aggodalmak.

A környezetvédelmi adók hatása az ágazatok versenyképességére

Mindenekelőtt lényeges különbséget tennünk a versenyképességre gyakorolt hatás nemzeti és ágazati, vállalati szintje között. Egy vállalatot vagy ágazatot hátrányosan érintő intézkedés általában kedvez másoknak, ezáltal a hatás nemzeti szinten kiegyenlíthető. A döntéshozók a gyakorlatban azonban nem az egész gazdaságra vonatkoztatva nézik az egyes

intézkedések hatását, hanem hajlamosak csak a várható vesztesekre összpontosítani. Ennek megfelelően a kiadvány ágazati szinten vizsgálja a versenyképességet, kiemelkedő figyelmet szentelve az energiapolitika, illetve az éghajlatváltozást érintő intézkedések hatásának, mivel ezek várhatóan jelentősebb magatartásváltozást eredményeznek a gazdaságban, mint más környezetpolitikai eszközök.

Egy környezetvédelmi adó kedvezőtlen hatása az ágazat versenyképességére annál nagyobb,

1. minél kevésbé lehet áthárítani a költséget, például a fogyasztókra (Ez függ attól, hogyan reagál a kereslet az árváltozásra, függ a piac szerkezetétől – piaci szereplők száma, állami befolyás stb. –, földrajzi elhelyezkedésétől és legfőképpen a nemzetközi versenytől);
2. minél kisebb a helyettesítési lehetőség a tisztább termelési technológiák vagy termékek hiánya következtében, vagy ezek megléte esetén a finanszírozás nehézségei miatt;
3. minél energiaigényesebb az ágazat.

A kiotói jegyzőkönyv előírásainak megfelelően a legtöbb OECD-országnak jogilag kötelező érvényű, számszerűsített kötelezettsége van az üvegházgáz-kibocsátás csökkentésére, ami új környezetpolitikai lépéseket kíván. (Ennek eredménye például az Európai Unióban 2005. január elsején bevezetett, szén-dioxid-kibocsátási joggal való kereskedelem.)

A kiadvány két elméleti esettanulmányt részletez: az egyik az acélipar, a másik a cementipar versenyképességét vizsgálja egy energiaadó kivétele esetén. Főként azért esett a választás erre a két ágazatra, mert az acélipar felelős a globális szén-dioxid-kibocsátás 10 százalékáért (a bányászatot és a szállítást is figyelembe véve), a cementipar pedig az 5 százalékáért. A szerzők szerint azonban észben kell tartani, hogy a kívánt környezeti célok elérésének a társadalom számára legkevesbé költséges módja a veszteséges és erősen környezetszennyező vállalatok bezárása volna. Ezzel szemben az utóbbi évtizedekben sok acélipari vállalat függött a jelentős állami támogatásoktól. Az OECD ezért szorgalmazza az ilyen, környezetvédelmi szempontból káros támogatások leépítését is.

Az acéliparról szóló esettanulmány bemutatja többek között azt, hogy az OECD-országokban 1 tonna kibocsátott szén-dioxid után fizetendő 25 USD adó 9 százalékkal csökkentené az OECD acéltermelését. A becsült visszaesés nagyobb, 12 százalékos az erősen szennyező integrált acélművek esetében (ezek felelősek az acélipari szén-dioxid-kibocsátás 75 százalékáért), míg a fémhulladékot újrahasznosító kisebb hengerművekben 2 százalékos. Az OECD-országokon kívüli acéltermelés közel 5 százalékkal nőne, a világ acéltermelése pedig összességében 2 százalékkal csökkenne. Az energiaadó hatására a nyersvas helyett egyre inkább fémhulladékot használnának az integrált acélművek a konverteres acélgyártás során. A fémhulladék ára ezáltal emelkedne, ami gyengítené a fémhulladékot beolvasztó elektromos ívkemencét használó kis hengerműveknek a versenyképességét.

Az esettanulmányból levonható első tanulság, hogy egy adott ágazat különböző vállalatait nem azonos módon érintik a környezetgazdasági eszközök, mivel más-más alapanyaggal dolgoznak, ezáltal a kibocsátásuk is eltér.

A második tanulság az, hogy a gazdasági eszközök ágazati hatásának vizsgálatánál figyelembe kell venni az érintett piacokon bekövetkező változásokat. Egy ágazatra rótt teher egy része ugyanis áttolódik a beszállítókra és a fogyasztókra. Az acélipari példában is nőtt az acél ára.

Az említett mértékű adó OECD-szintű bevezetése 19 százalékkal csökkentené az acéliparból származó szén-dioxid-kibocsátást az OECD-országokban. A világban pedig 4,6 százalékkal esne vissza az ágazat emissziója annak ellenére, hogy a nem OECD-országokban jelentős az acélipar szennyezése. Ez az érték több mint kétszerese a globálisan bekövetkező acéltermelés-visszaesésnek, ami a tisztább alapanyag és a tisztább termelés felé való eltolódásnak köszönhető az OECD-országaiban.

Az acélágazatra kivetett energiaadó elméleti hatása – a szimulációs modell alapján
(Az adó mértéke: 25 USD / 1 tonna szén-dioxid-emisszió)

| Intézkedés | Az OECD acéltermelése | A világ acéltermelése | Versenyképességre gyakorolt kedvezőtlen hatás | Az acélipar szén-dioxid-kibocsátása az OECD-országokban | Az acélipar szén-dioxid-kibocsátása a világban |
|--|---|-----------------------|--|---|--|
| OECD szintű szénadó kivetése | ↓ 9% | ↓ 2% | Aránylag kicsi – fogyasztókra áterhelhet | ↓ 19% | ↓ 4,6% |
| Egyoldalú környezetpolitika | Drámai csökkenés az integrált üzemekben, szerény a hulladék alapú kis üzemekben | | Jelentős az integrált acélművekre, elenyésző a kis hengerdékre | n.a. | n.a. |
| Bevétel visszaforgatása | ↓ 1% | ↓ 0,3% | Nagyon kicsi | ↓ 10% | ↓ 3% |
| Vám kivetése az OECD-országokban az OECD-n kívüli acéltermékre | ↓ 1% | ↓ 1,8% | Nincs | ↓ 10% | ↓ 5,1% |

A cementipari esettanulmányban globálisan 32 millió tonnával, körülbelül 2 százalékkal csökkenne a szén-dioxid-kibocsátás 2010-re egy esetleges szénadó hatására amellet, hogy az érintett országokon kívül nőne a cementgyártás.

A modellekből levonható harmadik következtetés az, hogy az OECD országokban alkalmazott gazdasági eszközökkel eredményesen csökkenthető a szén-dioxid-kibocsátás akár globális szinten is (habár nem olyan mértékben, amely az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez szükségeltetik).

A táblázatból kiolvasható, hogy egyes térségek és országok egyoldalú intézkedései viszonylag jelentősebb termelés-csökkenést idézhetnek elő az adott országban és ágazatban. A negyedik tanulság azonban az, hogy minél több ország vezet be egyidejűleg hasonló intézkedéseket, annál kevésbé rontják az ágazat versenyképességét.

Az esettanulmányok megvizsgálták, hogyan lehetne enyhíteni az érintett vállalatok terhein, miközben a szennyezéscsökkentésre irányuló ösztönzést fenntartják. Egyik lehetőség a bevétel egy részének visszajuttatása a szóban forgó vállalatokhoz. Fontos azonban kiemelni, hogy ez az eljárás mérsékelheti az ágazat globális kibocsátás-csökkenését. Más szavakkal mondva, az energiaigényes ágazatok versenyképességének védelme az OECD országaiban az adóbevétel visszajuttatása révén az adott ágazatnak valószínűleg csökkenti az intézkedés környezetvédelmi eredményességét. A táblázat azt mutatja, hogy az adóbevétel visszaforgatása az OECD-n belül mindössze 1 százalékos termelés-visszaesést eredményez (9 százalékos helyett), a globális emissziót pedig 3 százalékkal csökkenti (4,6 helyett).

A gazdasági eszközök versenyhátrányt eredményező hatásának korlátozására másik lehetőség az adó határon való kiegyenlítése (BTA, Border Tax Adjustments), vagyis az importra vám kivetése, vagy az export részére adómentesség, illetve adókedvezmény biztosítása. A táblázatból kitűnik, hogy ez az eljárás környezetvédelmi szempontból előnyös lehet, mindamellet gyakorlati és jogi előkészítése körültekintést igényel.

A környezetvédelmi adók esetleges versenyképesség-csökkentő hatásának utólagos értékelése (ex post esettanulmányok) is tanulsággal szolgál a környezet-gazdaságtan számára. Az OECD-kiadvány részletesen megvizsgál néhány esetet, amelyek alapján az alábbi ajánlásokkal szolgál a döntéshozók számára:

- A döntéshozóknak előre gondoskodniuk kell arról, hogy a versenyképességre gyakorolt hatást megfelelően felmérjék és kezeljék. Ezen belül nagyon oda kell figyelni arra, hogy a kompenzációs módszerek ne ütközzenek törvénybe vagy egyéb jogi kötelezettségbe, és ne minősüljenek tiltott támogatásnak. Franciaországban

például az energiaadó reformját az Alkotmánybíróság 2002 decemberében elutasította mondván, hogy az ütközik a francia alkotmányban lefektetett „egyenlő elbírálás elvével”. Minél energiaigényesebb volt ugyanis egy vállalat, annál nagyobb mértékben csökkentették az adóalapját, ami a legszennyezőbb vállalatok esetében akár 95 százalékos kedvezményt jelentett.

- Ahogy az elméleti esettanulmányok is igazolták, ahol a versenyképesség veszélyben van, különböző módszerekkel könnyíteni kell a terhen, amelyek eltérő hatással vannak mind a környezetre, mind a versenyképességre. Fontos azonban, hogy a „mentőöv” lehetőleg ne menjen a szennyezéscsökkentés rovására. Egy bevételt növelő környezetvédelmi adó kivetésekor sok ország enyhít más adóterhen vagy költségvetési kötelezettségen kompenzációként. Norvégiában például a légi közlekedés üzemanyagadójának bevezetésekor csökkentették a belföldi repülés úgynevezett üllőhely adóját, így összességében az új adó nem okozott pótlólagos terhet a légi közlekedésnek. Néhány országban adómentességet vagy adókedvezményt nyújtanak egyes ágazatoknak. Az Egyesült Királyságban például az éghajlat-változási díjból 80 százalék engedményt kaptak azok az energiaigényes vállalatok, amelyek aláírták a kibocsátás csökkentését célzó kötelező energiahatékonysági megállapodást. Végül, de nem utolsósorban bizonyos esetekben nemzetközi együttműködés szükséges, illetve hasznos egy környezeti probléma megoldását célzó piaci eszköz bevezetéséhez. Svájcban a nehéz tehergépjárműveket terhelő, a szennyezőanyag-kibocsátáson is alapuló úthasználati díj 2001. évi bevezetéséhez fontos volt kétoldalú egyezményt kötni az Európai Unióval, hogy mind a hazai, mind a külföldi gépjárművekre érvényes lehessen a díj, és ezáltal a belföldi tehergépjárművek ne szenvedjenek versenyhátrányt.
- Egy adó vagy a szennyezési jogokkal való kereskedelem bevezetésekor gyakran szerényebb ellentételezés is elegendő lenne ahhoz, hogy a vállalat tulajdonosainak jómódját a korábbi szinten fenntartsuk. A kárpótlás „szükséges” mértéke attól függ, hogy a hazai piac mennyire elszigetelt a nemzetközi versenytől. Mindig ott lebeg az érintett vállalat túlkompensálásának veszélye, ami megnöveli a gazdaság költségeit, és ezáltal kevesebb pénz jut például a torzító adók csökkentésére.
- Az 1970-es évektől elhúzódó, számos akadályon átvergődő svájci úthasználati díj jó példa arra, hogy milyen fontos a kellő pillanatot megragadni egy kényes tervezet elfogadtatására. Ebből az a tanulság, hogy egy intézkedés, amelyet bizonyos időpontban lehetetlennek tűnik bevezetni, kedvezőbb körülmények között keresztülvihető.
- A svájci eset tapasztalatai azt is megmutatják, hogy egy adó fokozatos bevezetése enyhít a terhen, és időt ad az érintetteknek, hogy alkalmazkodjanak az új intézkedéshez, és valamilyen módon csökkentsék adófizetési kötelezettségüket.
- Az országok továbbá törekedjenek a lehető legszélesebb adóalap meghatározására a költséghatékony kibocsátás-csökkentés elérése érdekében. A széles adóalap megválasztása, illetve egy átfogó pénzügyi reformmal egybekötött bevezetés elfogadhatóbbá teszi az adót az érintett felek számára, így zavartalanabb lehet a végrehajtás. A zöld adóreformot megvalósító országok is általában ezt a stratégiát követték.
- Egy adó kivetése nem mindig a megfelelő válasz a problémára, ezért alaposan meg kell vizsgálni az egyéb lehetőségeket is. Az ír szatyoradó esete megmutatja az előzetes kutatás és a releváns eljárások átgondolásának fontosságát. Írországból 1999-ben készült egy tanulmány arról, hogyan lehetne megoldani a műanyag bevásárlószatyrok okozta környezeti problémát. A tanulmány szerzői számos intézkedési lehetőséget megvizsgáltak, de a környezetvédelmi adó tűnt a legmegfelelőbbnek, így azt sikerrel vezették be.

A környezetvédelmi adók hatása a jövedelemeloszlásra

A legtöbb tanulmány azt bizonyítja, hogy a környezetvédelmi adók, főként az energiaadók regresszíven hatnak a háztartások jövedelemeloszlására. Ez azt jelenti, hogy a megadóztatott termék az alacsonyabb jövedelemmel rendelkezők esetében nagyobb arányban szerepel a háztartás költségvetésében. Az empirikus elemzések szerint a regresszivitás mértéke csökken, amennyiben a megadóztatott termékek árnövekedésének közvetett hatását (például a vállalatok által átruházott hatást), valamint az adó által előidézett környezeti „haszonból” való részesedést is számításba vesszük. Továbbá az esetek többségében a kompenzáció, illetve egyéb tehercsökkentő intézkedések mérsékelhetik vagy meg is szüntethetik ezt a regresszív hatást. A környezetpolitika így végződhet progresszívként is, vagyis nem a szegényebb rétegeket sújtja.

A leginkább érintettek adóterhének enyhítése általában a környezeti hatékonyság rovására megy. A jövedelemeloszlásra gyakorolt regresszív hatás feloldására olyan kompenzációs módszert kell találni a kormányoknak, amelyben megmarad a környezetszennyezés árakba épített jelzésértéke, vagyis a szegényebb háztartásokat is arra ösztönzik, hogy a megadóztatott, ezáltal drágább termékből kevesebbet vásároljanak.

Ezen probléma megfelelő módon az adórendszeren és a társadalombiztosítási rendszeren keresztül orvosolható, például a személyi jövedelemadó kedvezménye vagy a társadalombiztosítási járulék csökkentése formájában. Az európai zöld adóreformokat megvizsgálva azt találjuk, hogy a környezeti adóbevételnek az élők munkaterheinek csökkentésére való felhasználása kedvezően hat a foglalkoztatásra és a GDP-re. Érdekesképpen a legjobb foglalkoztatási eredmény akkor érhető el, ha a társadalombiztosítási járulékot csökkentjük (a kutatók 85%-os kedvező hatásról számolnak be), nem pedig a személyi jövedelemadót (35%-os kedvező hatás).

Fontos tehát, hogy az alacsonyabb jövedelműek terheinek csökkentése ne a környezetvédelmi adó alól való mentességben, vagy a fogyasztás adókedvezményében nyilvánuljon meg, hanem a méltányosság és hatékonyság jegyében célzottan a leginkább rászorulóknak részére juttatva. Például az említett módon, az adórendszeren keresztül megfelelő időben, és ezzel politikai támogatás is nyerhető egy adóhoz. Egyes esetekben azonban a jövedelemelosztásra gyakorolt kedvezőtlen hatást nem, vagy későn, eseti módon kezelték. Ez nagyobb ellenállást szül a környezetvédelmi intézkedéssel szemben, esetleg kudarcra is ítélni azt, ami a szükségesnél nagyobb társadalmi költséggel jár.

A jövedelemelosztásra gyakorolt hatás megfelelő kezelése érdekében tehát már a döntéselőkészítés folyamatába be kell vonni a problémát. Ennek megfelelően néhány OECD-országban speciális intézményi kereteken belül, például létrehozott munkacsoportokban, illetve bizottságokban foglalkoznak a témával.

A környezeti adók adminisztrációs költségei

A környezetpolitikában alkalmazott számos gazdasági eszköz viszonylag alacsony adminisztrációs költséggel megtervezhető. A kőolajtermékekre kivetett adó például általában korlátozott számú kőolaj-finomítót és bázistelepét érint, ezért az adminisztrálása és a behajtása egyszerű. Továbbá Németországban az ökológiai adóreform adminisztrációs költségét az ebből származó bevételnek mindössze 0,13 százalékára becslik. Emellett rengeteg példa igazolja, hogy a sok adófizetőt magában foglaló intézkedések adminisztrációs költsége alacsony szinten tartható.

Az eddigiekben olvasottak szerint a környezetgazdasági intézkedések zöme tartalmaz engedményeket, amelyek a versenyképességre és a jövedelemelosztásra gyakorolt hatást kezelik, és **növelik az adminisztrációs költségeket**. Minél nagyobb egy intézkedés

társadalmi és politikai elfogadhatósága, valószínűleg annál nagyobb az adminisztrációs költsége.

Az adó politikai elfogadhatósága

A gazdasági eszközök széles körű társadalmi elfogadása függ az intézkedés által célzott környezetvédelmi probléma ismereténél, illetve a környezettudatosság mértékétől, valamint attól, hogy az intézkedés vélhetően jelentősen hozzájárul-e a környezetszennyezés csökkentéséhez. A politika számára lefordítva ez azt jelenti, hogy ajánlott „előkészíteni a talajt” egy későbbi intézkedés számára azáltal, hogy célzottan valós tájékoztatást szolgáltat egy adott környezetvédelmi probléma okairól és hatásairól a lakosságnak.

Az is világosan megfigyelhető, hogy a politikai elfogadás mértéke függ a szóban forgó intézkedés észlelt méltányosságától. A méltányosság kérdése leginkább az ágazati versenyképességre, illetve az alacsonyabb jövedelmű háztartásokra gyakorolt vélt hatásra irányul. A döntéshozók jól teszik, ha az esetleges vitát átirányítják „ki járul hozzá leginkább az adott környezeti problémához” kérdés felé, és tudatosítják az emberekben, hogy minden környezetgazdasági intézkedésnek van valamilyen hatása a jövedelemelosztásra.

Egy környezeti adó elfogadását általában erősíti annak szükségességének és magának a környezeti problémának a megértése. Ezt elősegítheti például az érintettek bevonása a tervezésbe széleskörű konzultációk révén, illetve a már említett bizottságok és munkacsoportok keretében.

A környezetvédelmi adók együttes alkalmazása egyéb intézkedésekkel

A kiadvány utolsó fejezete felhívja a figyelmet arra, hogy az esetek többségében környezeti és gazdasági haszon származik abból, ha az adókat más természetű környezetpolitikai intézkedésekkel együtt vezetjük be. A gyakorlatban a környezetvédelmi adókat ritkán alkalmazzák kizárólagosan, majdnem mindig kísérik például szabályozó eszközök. Az „intézkedéseggyüttes” pusztán meglelte azonban nem biztosíték a kívánt környezeti hatás és a gazdasági hatékonyság eléréséhez.

A valóságban a legtöbb környezetvédelmi kérdés összetettebb, mint azt először gondolnánk, mivel számos, a tárgyhoz kapcsolódó szempontot és jellemzőt tekintetbe kell venni, és minden intézkedésnek vannak saját szabályai, működési elvei. Egy környezetvédelmi adó például aránylag jól befolyásolja egy adott termék használatának gyakoriságát és a különböző termékek közötti választást, de – ellenőrzési és végrehajtási nehézségek miatt – kevésbé alkalmas annak irányítására, hogy *hogyan, mikor és hol* használják a terméket. Pedig például a rovarirtó vegyszerek esetében nemcsak a felhasznált mennyiség jelent problémát, az sem mindegy, *hogyan, hol és mikor* alkalmazzák az adott vegyszert. Ezért szükséges a zöld adókat egyéb eszközökkel együtt alkalmazni.

Másrészt megfigyelhető, hogy olykor a szükségesnél több környezetvédelmi célt kívánnak egy csapásra megoldani. Ez történik a hulladékgazdálkodásban, ahol rengeteg termék és hulladék (pl. csomagolóeszköz) újrahasznosítását tűzték ki célul sok OECD-országban, annak világos rögzítése nélkül, hogy a szelektált hulladék nagyobb veszélyt jelent a környezetre, mint más hulladéközön.

Egy környezeti probléma teljes megértése mellett a hatásos és hatékony intézkedéshalmaz kialakításának második feltétele a politika többi területéhez (úgy mint az energiapolitika, ingatlanpolitika, agrárpolitika, közlekedéspolitikai) való kapcsolódás megfelelő felismerése és azokkal összhangba hozatala.

A harmadik követelmény a halmaz elemeinek, az eltérő tulajdonságokkal bíró intézkedések kölcsönhatásainak ismerete. A tanulmány szerint a környezetvédelmi adók és egyéb környezetpolitikai eszközök a következőképpen hatnak egymásra:

- A minősítő *címkézési rendszer* növeli az adó hatását, mivel az egyes termék jellemzőit illetően megfelelő tájékoztatást ad a fogyasztóknak. Ennek megfelelően a megadóztatott termék ár rugalmassága nő, vagyis kevesebbet vásárolnak belőle.
- Az energiaadó kiegészítése az épületek szigeteléséhez nyújtott célzott *támogatással* mind a tulajdonosoknak, mind a lakásbérlőknek ösztönzést nyújt a környezet védelmére.
- Az adó kiegészítése *önkéntes megállapodásokkal* növeli annak „politikai elfogadhatóságát”, mivel korlátozza az ágazat versenyhátrányát. Csökkenhet ezáltal a környezeti haszon, vagy növekedhetnek más gazdasági szereplők terhei.
- Az adó és a *szennyezési jogokkal való kereskedelem* együttes alkalmazása egyrészt mérsékli a teljesítési költségek körüli bizonytalanságot (a szennyezési jogokkal való kereskedelem önálló alkalmazásához képest), másrészt növeli a környezetvédelmi eredményesség bizonytalanságait.
- Fennáll a veszélye annak, hogy az adót kísérő *szabályozás* szükségtelenül csökkenti a szennyezők rugalmasságát abban, hogy az adóra válaszul igazán költséghatékony módszereket találjanak a szennyezés csökkentésére. A szóban forgó két környezetpolitikai eszköz kedvező kölcsönhatására jó példa azonban, hogy bár a hulladékelhelyezési adó elősegíti a hulladék mennyiségének csökkentését, nem ösztönöz a már lerakott hulladékból származó károsanyag-kibocsátás mérséklésére, azonban a talajvízbe való szivárgást, illetve a metánkibocsátást szabályozó rendelkezésekkel lehet korlátozni.

Budapest, 2007. március

Tanyi Anita
(a Levegő Munkacsoport megbízásából)

* **The Political Economy of Environmentally Related Taxes. OECD, 2006.**