



Kiss Károly (szerk.)

# Tiltandó támogatások

*Környezetvédelmi szempontból  
káros támogatások a magyar gazdaságban*



KÖRNYEZETI ÉS TÁRSADALOM-  
TUDOMÁNYI KUTATÁSOK



Ángyán József – Bartus Gábor – Beliczay Erzsébet – Győri  
Zsuzsanna – Kiss Károly – Kohlheb Norbert – Lukács  
András – Pavics Lázár – Pál János – Podmaniczky László – Simon  
Gergely – Szabó Zoltán – Tanyi Anita – Ungvári Gábor

Szerkesztette: Kiss Károly

Tiltandó támogatások

# KÖRNYEZET ÉS TÁRSADALOM

*XXI. századi forgatókönyvek*

Sorozatszerkesztő  
NEMES CSABA

---

A sorozatban már megjelent

Pálvölgyi Tamás: Az új évezred környezeti kihívása:  
az éghajlatváltozás

Darvas Béla: Virágot Oikosnak

Somogyi Zoltán: Erdő nélkül

Borsos Béla: Azok a bizonyos könnyű léptek I.

Ohnsorge-Szabó László: Ökológiai gazdaságtan és monetarizmus

Borsos Balázs: Elefánt a hídon



# TILTANDÓ TÁMOGATÁSOK

*Környezetvédelmi szempontból káros támogatások  
a magyar gazdaságban*

---

Készült a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium és a PHARE ACCESS 2001 támogatásával.

A szerkesztés lezárva: 2004. november 30-án

A háttér tanulmányok szerzői:

Ángyán József (Szent István Egyetem), Bartus Gábor (Magyar Környezetgazdaságtani Központ), Beliczay Erzsébet (Levegő Munkacsoport), Győri Zsuzsanna (Budapesti Corvinus Egyetem), Kiss Károly (Budapesti Corvinus Egyetem), Kohlheb Norbert (Szent István Egyetem), Lukács András (Levegő Munkacsoport), Pavics Lázár (Levegő Munkacsoport), Pál János (Szent István Egyetem), Podmaniczky László (Szent István Egyetem), Simon Gergely (Levegő Munkacsoport), Szabó Zoltán (Levegő Munkacsoport), Tanyi Anita (Levegő Munkacsoport), Ungvári Gábor (Magyar Környezetgazdaságtani Központ)

Szerkesztette:

KISS KÁROLY

© Szerzők, 2005.

© L'Harmattan Kiadó, 2005

L'Harmattan France  
7 rue de l'Ecole Polytechnique  
75005 Paris  
T.: 33.1.40.46.79.20

L'Harmattan Italia SRL  
Via Bava, 37s  
10124 Torino–Italia  
T./F.: 011.817.13.88

ISBN

ISSN

A kiadásért felel Gyenes Ádám  
A sorozat kötetei megrendelhetők,  
illetve kedvezménnyel megvásárolhatók:  
L'Harmattan Könyvesbolt  
1053 Budapest, Kossuth L. u. 14–16.  
Tel.: 267-5979  
kiado@harmattan.hu  
www.harmattan.hu

## A kutatás során készült tanulmányok jegyzéke

1. Környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban  
(Kiss Károly)
2. A támogatások környezetgazdaságtani elmélete  
(Kiss Károly)
3. Visszásságok a támogatások EU-szabályozásában  
(Kiss Károly)
4. A vízkészlet-járulék  
(Ungvári Gábor)
5. Energiatámogatások  
(Pavics Lázár)
6. Energiatámogatások az Európai Unióban  
(Lukács András – Tanyi Anita)
7. Káros támogatások az építőipari nyersanyag-bányászatban  
(Szabó Zoltán)
8. Az építési szektor káros támogatásai  
(Beliczay Erzsébet)
9. A területfoglalást serkentő támogatások  
(Beliczay Erzsébet)
10. Vegyipari káros támogatások  
(Simon Gergely)
11. Mezőgazdasági támogatások  
(Kohlheb Norbert – Podmaniczky László – Ángyán József)
12. Külső költségek a mezőgazdaságban  
(Pál János)
13. Káros támogatások az élelmiszerek esetében  
(Beliczay Erzsébet)
14. Közlekedési támogatások  
(Pavics Lázár – Lukács András)
15. A közlekedés külső költségei Európa két térségében  
(Tanyi Anita)
16. Hulladékgyártóipar  
(Bartus Gábor)
17. A GKM 2004-es pályázati rendszere  
(Győri Zsuzsanna)



# TARTALOMJEGYZÉK

Környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban	
Összefoglaló áttekintés (Kiss Károly)	13
Bevezetés	13
I. A környezetileg káros támogatások (kkt-k)	15
1. A kkt-k beazonosítása	15
2. Megjelenési formák	19
II. Ágazati vizsgálatok	21
1. Vízgazdálkodás	21
2. Energiaszektor	22
3. Építési szektor	24
4. Vegyipar	27
5. Mezőgazdaság	29
6. Élelmiszeripar	30
7. Közlekedés	32
III. Infrastruktúra-fejlesztés és területhasználat	34
1. Közlekedési infrastruktúra	34
2. Környezetvédelmi infrastruktúra	36
3. Területhasználat	37
IV. Támogatási mechanizmusok	40
1. Gazdaságpolitika és fejlesztési politika	40
2. Jövedelem-, adó- és árpolitika	41
3. A szabályozási rendszer hiányosságai	42
Ajánlások	43
Irodalomjegyzék	44
 A támogatások környezetgazdasági elmélete (Kiss Károly)	45
Bevezetés	45
1. Közjavak, externáliák és támogatások	46
2. Definíciók	49
3. Pragmatikus szemlélet	52
Irodalomjegyzék	53
 Visszásságok a támogatások EU-szabályozásában (Kiss Károly)	55
1. Az EU támogatási politikája	55
2. A 2001. évi irányelvek	57
3. A szennyező fizet elv és a kiinduló helyzet kérdése	59
4. Kedvezmények és mentesítések	60
5. A tagállami és bizottsági kompetenciák ütközése	63
6. A hiányosságok okai	64

A vízkészlet járulék (Ungvári Gábor)	67
Bevezetés	67
I. A jelenlegi helyzet	67
1. Nemzetközi és hazai keretbe helyezés	67
2. A vízkitermelés, vízfelhasználás áttekintése	69
3. A járulék jelenlegi működésének főbb jellemzői	71
4. A járulék számítási módszerének vizsgálata	73
II. A differenciálás közgazdasági szempontjai	75
III. A jelenlegi rendszer értékelése	78
1. Az erőforrás elosztásának módszeréből fakadó hatékonyság/ veszteségről	78
2. A differenciálást meghatározó „g” szorzók mátrixával kapcsolatos észrevételek	79
3. A díj nagysága nemzetközi összehasonlításban	83
4. A számszerűsíthető hatások	86
IV. Javaslatok a hatásosabb készletgazdálkodás érdekében	89
Függelék	91
Felhasznált irodalom	92
Energiatámogatások (Pavics Lázár)	93
I. Az energiatermelő szektor támogatása	93
1. A szénbányászat támogatása	93
2. A szénhidrogén-termelés támogatása	97
II. A villamosenergia-termelés és -elosztás támogatása	102
1. Támogatás ár- és költségoldali tényezők alapján	102
2. Támogatás egyéb költség-tényezők alapján	105
3. Az energiatermelés során jelentkező környezetterhelés	106
Melléklet	108
Függelék: Tájékoztató a mecseki uránércbánya bezárásáról	110
Energiatámogatás az Európai Unióban (ismertetés) (Lukács András és Tanyi Anita)	113
Káros támogatások az építőipari nyersanyag-bányászatban (Szabó Zoltán)	119
1. A bányászat által okozott környezeti károk	119
2. Közvetlen állami támogatások	120
3. Közvetett állami támogatások	123
4. Ásványi nyersanyagok exportja	125
5. A nyersanyagok másodlagos felhasználása	127
Javaslatok	128

Az építési szektor káros támogatásai (Beliczay Erzsébet)	129
Bevezetés	129
I. Nehezen számszerűsíthető, környezetileg káros közvetett támogatások	131
II. Lakásépítés	134
Hivatkozások	146
A területfoglalást serkentő támogatások (Beliczay Erzsébet)	147
Bevezetés	147
1. Szállítás, közlekedés	150
2. Urbanizálódás, a városias területek terjeszkedése	152
Forrás	157
Vegyipari káros támogatások (Simon Gergely)	159
1. A probléma alapja	159
2. A vegyszeres mezőgazdaság	162
3. Rejtett és környezeti szempontból is káros támogatások	162
4. A vegyi anyagok szabályozásának új elvei	163
5. A zöld szervezetek általános javaslatai	164
6. Példa arra, hogy milyen adminisztrációs eljárásoktól mentesült korábban a vegyipar	165
7. Példa a REACH bevezetésének költségével kapcsolatos arányokra	165
Összefoglalás	166
Melléklet: Példák vegyi anyagok mindennapi veszélyeire	167
Források	168
Mezőgazdasági támogatások	
(Kohlheib Norbert, Podmaniczky László, Ángyán József)	169
Bevezető hipotézis	169
1. Az európai agrárpolitika és -támogatási rendszer zsákutciója	169
2. Az európai agrárpolitika reformtörekvései	170
3. Az átalakuló európai agrár- és vidéktámogatási rendszer	172
4. A koppenhágai megállapodás agrárfejezete és háttere	174
5. A 2004-es mezőgazdasági támogatások	175
6. Az értékelés szempontjai	178
7. Az értékelés eredményei	179
Felhasznált irodalom	181
Háttér és továbbmutató irodalom	181
Melléklet	182

Külső költségek a mezőgazdaságban (Pál János)	185
1. Az angol mezőgazdaság által okozott környezeti károk	185
2. A talajpusztulás külső költségei	186
3. A peszticidhasználat okozta károk	189
4. További külső költségek	194
5. A mezőgazdaság külső költségei Magyarországon	194
Irodalom	197
Káros támogatások az élelmiszerek esetében (Beliczay Erzsébet)	200
Közlekedési támogatások (Pavics Lázár, Lukács András)	207
Közúti gépjármű-közlekedés	207
Bevezetés és összegző táblák	207
I. Bevételek	213
A bevételek összesítése	216
II. Kiadások	217
1. Útépítés és útfenntartás	217
2. Az autópálya építés támogatásának egyedi áfa-mentessége	217
3. A személygépkocsi magánhasználatának elszámolása költségként	217
4. A magyarországi autógyárak támogatása	222
5. Egyedi támogatások egyes tárcáknál	225
6. Ingyenes parkolás, tárolás	230
7. Környezeti, egészségi és hasonló károk	230
8. Az M5-ös autópályával kapcsolatos támogatások	233
9. „Útkárok” és a teherforgalom keresztfinanszírozása	233
10. Visszaélések az üzemanyagokkal	239
11. Üzemanyag-turizmus és -csempészet	240
12. A fekete gazdaság egyéb vonatkozásai	242
13. A vasúttól, illetve a tömegközlekedéstől elvont források	244
14. A forgalmi torlódások költségei	248
15. A személygépkocsi-vásárlásnak nyújtott kedvezményes hitelek	249
16. A közúti fuvarozásnak kedvező jogszabályok és ellenőrzés	250
17. A torz tájékoztatás	252
18. Egyéb módon nyújtott közvetett támogatások	254
19. A korábbi években felhalmozott versenyellenes előny	254
20. Néhány általános gazdaságpolitikai megjegyzés	255
Összegzés	258
Egyéb közlekedési módok	260
1. Légi közlekedés	260
2. Vasúti közlekedés	267
3. Vízi közlekedés	267



A közlekedés külső költségei Európa két térségében (ismertetés)	
(Tanyi Anita)	269
I. A közlekedés külső költségei Közép- és Kelet-Európában (1. melléklet)	269
1. A külső költségek jellege és mértéke	269
2. A külső költségek országonként 1995-ben	273
3. A 2010-re becsült külső költségek	275
4. Összehasonlítás Nyugat Európával	276
5. Következtetések	277
II. A közlekedés külső költségei Nyugat-Európában (2. melléklet)	279
Hulladékgazdálkodás (Bartus Gábor)	285
Bevezetés	285
I. A hulladékkezelés meg nem fizetett költségei	286
II. A hulladékkezelés állami támogatása	290
Összefoglalás	298
Irodalom	298



# KÖRNYEZETVÉDELMI SZEMPONTBÓL KÁROS TÁMOGATÁSOK A MAGYAR GAZDASÁGBAN

• Kiss Károly összefoglaló áttekintése •

## *Bevezetés*

A magyar gazdaság legsúlyosabb gondja a magas államháztartási hiány. Ez egy sor, politikai jelentőségre szert tevő, kritikus problémát okoz (magas kamatok, infláció, a jövedelmek újraelosztása, stb.). A kormány számtalan területen és intézkedéssel igyekszik a helyzeten úrrá lenni, de mindeddig nem használta ki azokat a lehetőségeket, amelyeket a környezetpolitika képes feltárni. A legkézenfekvőbb megoldás a környezetileg káros tevékenységek fokozottabb megadóztatása lenne, de ez a megoldás a társadalom és a gazdasági érdekcsoportok szinte leküzdhetetlen ellenállásába ütközne még akkor is, ha az általunk javasolt bevételsemleges módon (más adók csökkentésével) valósulna meg.<sup>1</sup> Tanulmánykötetünkben a hazai gazdaságpolitika számára mindeddig új megoldást javasunk: a környezetvédelmi szempontból káros támogatások (kkt-k) leépítését.

Ez a módszer a környezetvédelem szempontjából is ígéretes. Kezdetben a környezetpolitika a közvetlen (adminisztratív) eszközöket alkalmazta, majd a kilencvenes évtizedben a közgazdasági eszközök kerültek előtérbe, s azok közül is az adók és díjak, a továbbiak során pedig az ún. önkéntes eszközök, majd a kombinált megoldások jöttek divatba.) Nem alkalmaztak viszont mindezekig egy egészen kézzelfogható és praktikus megoldást, a környezeti szempontból káros támogatások leépítését. Ez gyakran előnyösebb, mint a környezetvédelem más eszközei, hiszen úgy érhető el vele a környezetvédelmi cél és az állami bevétel növekedése, hogy nem jelent többletterhet az érintettek számára, csupán a korábbi kedvezményezett helyzet megszüntetését. Viszont az esetek többségében a támogatások megvonása a nem fedezett környezeti károk kiegyenlítését jelenti, és ezért végsősoron a meglévő adók és díjak emeléséhez, vagy újak kivetéséhez vezet. A kérdés újfajta megközelítése, az eddigiektől eltérő retorika és szemlélet e módszert a már alkalmazottakhoz képest ígéretesebbé teszi.

Olyan gazdasági helyzetben, mint a mai hazai, a környezeti szempontból káros támogatások megvonásának kiemelkedő jelentősége van, hiszen – más megoldásokkal, pl. az alapképzéssel szemben, ahol a bevétel visszakerül a

---

<sup>1</sup> Lásd a Levegő Munkacsoport által évente elkészített zöld államháztartási reformjavaslatokat!

környezetvédelemben – egyértelműen többletbevételhez juttatja az államháztartást. (A kedvező környezeti hatás úgy jelentkezik, hogy a káros, szennyező tevékenységek a támogatás megvonása vagy csökkentése következtében mérséklődni fognak, ugyanakkor a környezetileg kedvezőbb tevékenységek versenyhátránya csökken.)

Fontos előre leszögezünk, hogy e kutatásnak nem feladata azokat az esetleges gazdasági hátrányokat vizsgálni, amelyek a támogatások megvonása miatt keletkeznek. Ez gazdaságpolitikai döntés kérdése. Feladatunk arra korlátozódik, hogy kimutassuk, hol nyújtanak olyan támogatást, amely környezeti károkat okoz. Ugyancsak fontos azonban belátni, hogy a környezetileg káros támogatások megvonásának esetleges gazdasági hátránya (legalább is elméletileg) nem indokolja a támogatás folytatását! Egyrészt azért, mert ha környezeti kár (externália) keletkezik, az már önmagában támogatást jelent (annak folytán, hogy az okozónak nem kell a kárt megtérítenie), tehát a további támogatás nyújtása „duplán” alaptalan. Másrészt – és ez alapvető gazdaságelméleti axióma — csak olyan támogatás nyújtása indokolt, amely közjavakat állít elő, vagy azok kínálatát bővíti. Márpedig, ahol externália (fedezetlen kár) keletkezik, ott nem beszélhetünk közjavakról.

Ugyanakkor a környezetileg káros támogatások felszámolása nyilvánvaló nemzetgazdasági előnyökkel jár. Ezen támogatások miatt ugyanis az árak nem tükrözik a valós költségeket, ami a nemzetgazdaság minden szintjén hibás döntésekhez vezet. Ennek a helyzetnek a megváltoztatása egy korszerűbb és versenyképesebb gazdasági szerkezet kialakulását segíti elő.

Az államháztartási hiány csökkentésének és a környezet egyidejű védelmének aktuális céljai mellett ez a kutatás egy harmadik, rendkívül időszerű feladatot is szolgál. Nevezetesen: hozzájárul a hazai támogatási politika EU-konformmá tételéhez. Úgy látjuk, hogy a csatlakozási felkészülés során az EU támogatási politikájának és gyakorlatának a megismerése és az ahhoz való igazodás nem történt meg kellőképpen. Holott a támogatási kérdések rendkívül nagy szerepet játszanak a közösségi politikákban; abból kifolyólag, hogy az európai integráció gerincét az egységes piac adja, s annak zavartalan működtetése. Márpedig a különféle támogatások lépten-nyomon megzavarhatják az egységes piacot, torzíthatják a versenyfeltételeket. Félő, hogy a hazai támogatási politika hiányosságai még sok gondot fognak okozni nekünk.

A kutatás egyrészt több ágazatra is kiterjed, másrészt formáik szerint is áttekinti a támogatásokat, végül pedig vizsgálja azokat a mechanizmusokat, melyek a támogatásokat közvetítik a kedvezményezetteknek. A kérdést az alábbi ágazatokban vizsgáltuk részletesen: bányászat, vízgazdálkodás, energiaszektor, közlekedés, mezőgazdaság, építésügy. Ezekben részletes számításokat is végeztünk a környezetileg káros támogatások kimutatására. Több más ágazatban és területen csupán jelezzük a kkt-k meglétét és megjelenési formáit, anélkül, hogy részletesen számbavennénk azokat. Ennek az az oka, hogy ez utóbbi területeken kiszámításuk igen komplikált és/vagy a szükséges adatok nem állnak rendelkezésre, és munkánknak időbeli és finanszírozási

korlátai is vannak. Munkánk során feltárjuk, hogy milyen formában, milyen jelleggel, kitől, honnan kapnak ezek az ágazatok környezetileg káros támogatásokat. (Az összes támogatás halmazából vizsgálatunk csak a környezetileg káros támogatásokra terjed ki.) Megnéztük azt is, hogy a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium által nyújtott támogatások iránti pályázatok elbírálása során érvényesülnek-e a környezetvédelem szempontjai.

Hazai viszonylatban eddig három ágazat vonatkozásában folytak jelentős kutatások, illetve vizsgálódások. A gödöllői Szent István Egyetemen működő Környezet- és Tájgazdálkodási Intézet tevékenységének középpontjában az áll, hogyan lehetne a mezőgazdaságnak juttatott hatalmas, hagyományos támogatásokat (melyek a környezetromboló, intenzív gazdálkodást erősítik) úgy átalakítani, hogy azok a többfunkciós, környezetkímélő mezőgazdálkodást szolgálják. A Levegő Munkacsoport és a Magyar Közlekedési Klub környezetgazdászai a közlekedésben és az energiaszektorban mutatták ki a környezetileg káros támogatások formáit és mértékét, de tanulmányozzák a területhasználat és a lakásgazdálkodás terén jelentkező támogatásokat is.

Általánosabban foglalkoznak a témával a Levegő Munkacsoport évente kidolgozott zöld költségvetéseiben az ide vágó fejezetek, valamint

- Tanyi Anita: Környezetvédelmi szempontok beépítése támogatási rendszerünkbe. BKÁE, Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék, Zöld Belépő 80. szám, 1999.
- Kiss Károly: Támogatások az OECD-országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés. BKÁE Környezettudományi Intézet, 22. szám, 2003.

Nyugaton, főleg Nyugat-Európában számos tudományos intézet és hivatalos intézmény, valamint a környezetvédő civil szervezetek foglalkoznak e kérdéssel. Az OECD és az Európai Bizottság már több figyelemreméltó munkát jelentetett meg a témáról. (Ezekről lásd az irodalomjegyzéket.)

A kutatás a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium megbízásából történt, és a Kormánynak a 2002-es választási kampány során vállalt környezet- és természetvédelmi kötelezettségei teljesítésének részét képezi.

## I. A környezetileg káros támogatások (kkt-k)

### 1. A kkt-k beazonosítása

Nyilvánvaló, hogy a kkt-k beazonosítása előtt először meg kell határoznunk azt, hogy mit tartunk egyáltalán környezetileg káros tevékenységnek. Elméletileg akkor keletkezik környezeti kár, ha egy adott környezetbe/ökoszisztémába asszimilációs képességét meghaladó mértékben kerül anyag vagy energia, vagy ha egy természeti erőforrást megújuló képességén felüli mértékben aknázzunk ki. Ebből az következne, hogy ha a határértékeket és előírásokat min-

denki betartaná, nem lennének környezeti gondok. Ez nyilvánvalóan nem így van, sokféle környezetterhelésre nincs megfelelő határérték. A határértékek, a környezeti szabályozás gyakorta nem elegendő a környezeti károk keletkezésének megakadályozására, mert nem az ökológiai szükségszerűség diktálja őket, hanem társadalmi-gazdasági kompromisszumok eredményei.

Ezért kiindulópontunk az volt, hogy ha egy környezetkárosító tevékenységnek van reális környezetbarát alternatívája, akkor azt károsnak minősítjük. Nem tekintjük viszont reális alternatívának azt, ami csak hosszú távon valósítható meg (pl. teljes átállás az organikus mezőgazdaságra), vagy gyökeres szerkezeti átalakítást igényelne (pl. átállás a megújuló energiaforrások használatára). Ezekre a környezetbarát alternatívákra csak utalni fogunk, de e rövid határidejű és nem túl bőkezűen finanszírozott kutatás során nem volt lehetőség ilyen forgatókönyvek felállítására.

Pozitív példa ellenben az energiahatékonyság javítása, illetve az energiatakarékosság fokozása. Ezzel kapcsolatban az EU már számos politikai nyilatkozatot hozott, sőt az utóbbi időben már jogszabályok is kezdenek megjelenni (például az épületek vagy a személygépkocsik fajlagos energiafelhasználásával kapcsolatban). Magyarországon több kormányhatározat és országgyűlési határozat is előírja az energiahatékonyság javítását. Tehát amennyiben az energiahatékonyság javítása elmarad a lehetőségektől, a nem megújuló energiák ennek megfelelő mértékű termelését és felhasználását mindenképp károsnak kell tekintenünk.

Miután beazonosítottuk a környezetileg káros tevékenységeket, az azoknak nyújtott támogatásokat – látszólag nyilvánvalóan – környezetileg káros támogatásoknak kell minősítenünk. A hangsúlyt az első lépésre helyezzük, és ha az sikerült, a második már automatikusan következik belőle. E módszerrel azonban az a baj, hogy hiányzik belőle a közgazdasági-környezetgazdasági megfontolás. Ha ugyanis a környezetpolitika hatékony (képes gátat vetni a szennyezésnek), ha nincs környezetileg kedvezőbb alternatíva, ha a kereslet rugalmatlan az árváltozásra, ha a támogatott monopolhelyzetben van, vagy ha a támogatás nincs közvetlen kapcsolatban a termeléssel, a támogatás megvonása nem eredményez környezeti javulást. A dolog lényege abban áll, hogy meg kellene vizsgálnunk: valóban a környezet javulását eredményezi-e egy bizonyos támogatás megvonása

E második esetben tehát nem lenne szükséges előre beazonosítani a környezetileg káros tevékenységeket és támogatásokat; azt kellene vizsgálni, hogy egy bizonyos támogatás megvonása maga után vonja-e a környezeti elemek állapotának javulását.

Az OECD ezzel a kérdéssel foglalkozó legújabb kötetében<sup>2</sup> Jan Pieters tanulmánya nagy hangsúlyt fektet annak vizsgálatára, hogy mi a kapcsolat a „beavatkozási pontok” (ahol a támogatás megvonása történik) és hatásaik

<sup>2</sup> OECD: Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges. OECD, Paris, 2003.

között. Ez attól függ, hogy mennyire szoros a támogatás és a termelés kapcsolata, mire hat a támogatás: a cégen belüli kibocsátásra, az inputokra, vagy pedig a profitra és a jövedelmekre; vagy pedig a cégen kívül a társadalmi kereslet növekedésére. Részletesen elemzi, hogy ettől függően milyen eredményhez vezet a támogatások megvonása. Ugyancsak fontos megvizsgálni, hogy a támogatás a változó költségeket (bér, energia, anyagköltségek) vagy az állandó költségeket (tőkeköltségek) befolyásolja, mert ettől függően megint csak nagyok a környezeti hatásban megnyilvánuló különbségek a támogatás megvonását követően.

A gyakorlatban jól használhatónak tűnik az ún. ellenőrzési lista felállítása, mert ha ezen végigmegyünk, kiderül, hogy a támogatás megvonása valóban eredményez-e pozitív környezeti hatást. Lássuk:

- a támogatás leírása után fel kell tenni a kérdést: hatékony-e a környezetpolitikai szabályozás, mert ha igen, hiába vonjuk meg a támogatást, nem lesz jelentős környezeti eredmény
- ha a környezeti szabályozás nem hatékony, következik a 2. kérdés: állnak-e rendelkezésre környezetileg kedvezőbb alternatívák? – ha nem, lásd az előző kimenetet
- ha igen, felteendő a 3. kérdés: a támogatás növeli-e a környezetileg káros tevékenység mértékét? – mert ha nem, lásd az első kimenetet
- ha igen, következik a 4. kérdés: monopolizált-e a támogatott tevékenység piaca? – mert ha igen, bizonytalan a megvonás kimenetele; – de ha nem, akkor a vizsgált támogatás megvonása végső soron a környezet javulásához fog vezetni.

Ezzel a gondolatmenettel érzékeltetni szeretnénk volna, hogy milyen kellene legyen a közgazdaságilag-környezetgazdaságilag korrekt eljárás. A rendelkezésre álló anyagi keretek és az időkorlát azonban nem adott lehetőséget arra, hogy e vizsgálatot a fentieknek megfelelően, módszeresen végezzük el. Ha ugyanis a fentiek szellemében akartunk volna eljárni, akkor az összes támogatást meg kellene vizsgálni, mindenfajta „előminősítés” nélkül, s csak a fenti „ellenőrzési lista” logikáját követő vizsgálat után minősíthetnénk egy támogatást környezetileg károsnak. Egy ilyen jellegű vizsgálatra inkább akkor van lehetőség, amikor egy bizonyos támogatás környezeti hatásaira vagyunk kíváncsiak. Ha viszont az összes támogatás feltérképezése a cél, erre nincs lehetőség.

Gondolkodásunkba, problémaérzékelésünkbe oly mértékben betüremkedtek az egészségügyi és szociális kérdések, hogy gyakran szinte elválaszthatatlanul összekeverednek a környezeti dimenzióval. Ezért szükségesnek tartjuk témánkat lehatárolni az alábbi módon:

Az egészségi károkat csak akkor szabad környezeti kárnak tekinteni, ha azokat a környezeti elemek szennyezése okozza. De ha alacsony jövedelem, szegénység, kereskedelmi szédelgés, a fogyasztó manipulálása (melyek követ-

keztében egészségre káros élelmiszereket, gyógyszereket, egyebeket fogyasztunk), stb. az ok, az semmiképpen sem tekinthető környezeti kárnak, s a vétkes ágazatokkal kapcsolatos megengedő gazdaságpolitikát sem minősíthetjük környezetileg káros támogatásnak.

Hasonlóan vonjuk meg a határvonalat a környezeti és társadalmi hatások kapcsolata tekintetében is. Ha kedvezőtlen társadalmi és szociális hatások (pl. jövedelem-csökkenés, munkanélküliség, jövedelmi és területi differenciák növekedése) közvetlenül valamely gazdaságpolitikai döntés vagy tevékenység hatására jönnek létre, az nem tartozik a mi kutatási tárgykörünkbe! Csak akkor, ha a környezeti elemek minőségének a romlása vagy a környezeti szolgáltatások kínálatának a csökkenése okozza a fenti problémákat.

Ha mindezekről nem így gondolkodnánk, akkor a kutatás címét meg kellene változtatni: Környezetileg, egészségileg és társadalmilag káros támogatásokra! Az „egészségi” kiegészítés még védhető lenne, de a „társadalmi”, szociális dimenzió már ideológiai-politikai, és semmiképpen sem környezetpolitikai kérdés, ezért azt e vonatkozásban nem tartanánk elfogadhatónak.

Az alacsony személyes jövedelmek és magas közmű- és szolgáltatási díjak társadalmi feszültséget okoznak. E kérdéskörnek csak egy következménye lehet releváns: ha vidékről városba irányuló migrációt okoz, és ez kimutathatóan környezetterhelő. Az életszínvonal-csökkenés és a regionális jövedelmkülönbségek növekedése, a kedvezőtlen egészségi következmények nem tartoznak a kutatás tárgykörébe.

Kérdés, milyen véleményt alakítsunk ki, ha egy kkt-ra azért került sor, mert az ágazat valamely EU-követelménynek akar megfelelni? (Tipikusan ilyen esetek a szennyvízkezelési és hulladékgazdálkodási beruházások túlhajtása.) Úgy gondoljuk, hogy a támogatás környezetileg káros voltát mindenképpen ki kell mutatni, de fel kell hívnunk a figyelmet az EU-követelményre is. (Analog eset, amikor a támogatás ugyan környezetileg káros, de nélküle pl. nemzetközi piacvesztés, vagy más jelentősebb gazdasági kár keletkezne, és a helyettesítés alternatívája nem reális.)

Az EU politikájában az egységes piac működtetése, a versenyfeltételeket kiegyenlítő szempontok dominálnak, a támogatások – még gyakorta a környezetileg hasznosak is – piaczavaró tényezők. Az Európai Bizottság nem a környezetileg hasznos tevékenységek támogatásában, hanem a károsakkal szemben a ppp (a szennyező fizet elv) érvényesítésében látja a megoldást. Ezen elvi álláspont mellett azonban igen sokféle támogatást nyújt, illetve engedélyez a környezetvédelem érdekében. Mindez azonban most másodlagos, mert minket az érdekel, hogy ne támogassák a káros tevékenységeket.

Kutatási megbízásunk a kkt-k beazonosítására és kimutatására szól. Indokolatlan lenne a feladatot olyan szűken értelmezni, hogy ha már odáig eljutotunk, ne vonjuk le az abból fakadó, közvetlen gazdaságpolitikai következtetéseket és ne tegyük meg ajánlásainkat. Nem feladatunk azonban ennél tovább menve környezetileg hasznos támogatásokra tenni javaslatot.



## 2. Megjelenési formák

A környezetileg káros támogatások problematikájának megértésében alapvető fontosságú a megjelenési formáik ismerete. Az alábbiakban ezek felsorolása következik.

Közvetlen és közvetett államháztartási támogatások (közvetlen költségvetési kiutalások, juttatás állami-államháztartási alapokból, kedvezményes hitelek és kamatok nyújtása, adók és egyéb kötelezettségek elengedése vagy csökkentése stb.)

Ez esetben a támogatások megvonása vagy csökkentése a szokásos költségvetési eljárások vagy kormányintézkedések keretében történhet, nincs szükség környezetvédelmi „szemlélet-változásra”.

**Természeti erőforrások értéken aluli használata** • Ide azok az esetek tartoznak, amikor a természeti erőforrásokat irreálisan alacsonyan értékelik, és használóik ily módon jelentős támogatásokhoz jutnak (pl. a területhasználat vagy a bányászat során). Ezen támogatási fajták csökkentéséhez – az előzőektől eltérően – már szemléleti módosulásra van szükség.

**A nem internalizált környezeti károk esete**<sup>3</sup> • Mindazon eseteket, amikor egy szennyező, vagy környezetkárosító tevékenység következményeit mások viselik, azaz externális költségek jelennek meg, úgy kell tekintenünk, hogy a szennyező az externália nagyságával egyenlő támogatásban részesült. A költséget ugyanis véleményünk szerint ilyen esetben vagy az okozónak, vagy az ágazatnak kellene viselnie. A közgazdaságtan ugyan ezt a tételt elfogadja, de a gazdaságpolitikai gyakorlat még igen messze van tőle. Éppen ezért az ilyen megoldásra – ha rövid távon még nem is számíthatunk, de – föltétlenül szeretnénk irányítani a hagyományosan gondolkodó gazdaságpolitikusok figyelmét.

**Káros irányú infrastrukturális fejlesztések közpénzekből** • A környezetileg káros támogatások egy jellemző formája, amikor a gazdaságpolitika nincs tudatában annak, hogy a fejlesztendő infrastruktúra (pl. autópályák vagy regionális személtelakók) milyen környezeti kárral járnak. A tervezett (vagy már megvalósított) beruházás ugyan jogilag közjóságnak minősül (hiszen a finanszírozást a törvényhozás hagyta jóvá), ezért formailag nem indokolt támogatásnak minősíteni, közgazdaságilag azonban a környezetileg kárt okozó programot nem tekinthetjük közjóságnak, s így finanszírozása indokolatlan támogatásnak minősül. A gazdaságpolitikai módosítás ilyenkor a közpénzek jelentős megtakarításához vezethet, de lényeges törvényhozói szemléletváltozás nélkül ennek megtételére sincs remény.

<sup>3</sup> E környezetgazdaságtani szakkifejezés arra az esetre utal, amikor a harmadik személyeknek okozott, azaz „külső” környezeti kár (externália) költségeit nem az okozó viseli, azaz: az externália nincs „internalizálva”.

Látni fogjuk, hogy e megjelenési formák közül a legnagyobb súlya a nem internalizált környezeti károknak van. Ezen a ponton viszont a vizsgált téma szoros átfedésbe kerül a környezetvédelmi adózással. Nevezetesen: a környezeti károk internalizálásának, azaz okozójuk megterhelésének fő módja a környezetvédelmi adóztatás. Ha tehát egy olyan kkt-t akarunk megvonni, ami nem internalizált környezeti kár képében jelentkezik, akkor annak egyik módja környezeti adó kivetése. (Ezen túl természetesen a környezetvédelem más eszközei is bevetethők: tiltás, határérték-szigorítás, környezetirányítási rendszerek bevezetése, stb.) Indokolt lenne a vizsgálatot *funkcionális metszetek mentén* is elvégezni aszerint, hogy milyen támogatásokhoz vezetnek:

- a gazdaságpolitika és a fejlesztési politika
- a jövedelem- és adópolitika, valamint
- a szabályozási rendszer sajátosságai és prioritásai.

(Erről megint csak azt mondhatjuk, hogy az anyagi keretek és időkorlátok ezt nem tették lehetővé, de ahol lehetőség volt rá, ott ilyen jellegű megállapításokat is tettünk.)

E háromdimenziós vizsgálat (ágazatok, megjelenési formák, funkcionális metszetek) – reményeink szerint – sokoldalúan és mélyrehatóan megvilágítja majd a támogatások problémáját, megválaszolva az alábbi kérdéseket:

- hol, mely ágazatokban jelentkeznek e támogatások
- mi a megjelenési formájuk
- hogyan, milyen mechanizmus vagy szabályozás révén nyújtják azokat.

A háromféle megközelítés részben egybeesik, átfedi egymást, de ez természetes, hiszen ugyanazt a jelenséget vizsgáljuk különféle nézőpontokból. Míg a harmadik dimenzió elemzése eredményeképpen arra vonhatunk le következtetéseket, hogy hol kell megváltoztatni a szabályozást és a gazdaságpolitikát, a második metszet azokat a területeket mutatja be, ahol szemléleti változásokra van szükség.

Azokon a helyeken, ahol nincs közvetlen támogatás – hiszen ezt az EU tiltja a tagországoknak – jelentős és diszkriminatív támogatást jelent a hiányos vagy részrehajló szabályozás, elégtelen ellenőrzés, az externáliák internalizálásának elmaradása. Ezzel élnek – álságos módon – mindenütt az EU-ban, mióta a direkt támogatásokat korlátozták. Ezek felszámolásával, illetve korrekciójával is többlet (adó)bevételek, illetve a közkiadások csökkenése érhető el. A területgazdálkodásban, élelmiszerfeldolgozásnál stb. – direkt támogatások helyett – ezeket soroljuk fel.

## II. Ágazati vizsgálatok

### 1. Vízgazdálkodás

Az ivóvíz-ellátás három forrásból történik: a rétegvizekből, a folyókból (főként a Dunából és a Tiszából) és a karsztvizekből. A vízhasználók vízkészlethasználati járulékot fizetnek a tevékenységükhöz felhasznált vízmennyiség után az állam számára. A rendszerváltás óta a vízdíj fokozatosan emelkedett, s ennek, valamint a gazdaság kedvező szerkezeti átalakulásának köszönhetően a vízhasználat csökkent. A vízhasználati díj mértéke azonban – különösen nemzetközi összevetésben – még mindig alacsony és vízhasználónkénti differenciálása sem elegendő. Ennek következtében a szabályozás nem ösztönöz kellően a takarékos vízhasználatra és ez veszélyeztetheti a rétegvizek és a karsztvizek hosszú távú újratermelődését. (A probléma meglétére utal, hogy az elmúlt években a vízhasználat mennyisége újra növekszik, és a betelepülő külföldi tőke körében megjelentek a vízigényes profilú vállalkozások.)

A vízkészletek gyors kinyerése (azaz túlhasználata) veszélyezteti az újraképződésüket; ez az aránytalanság (a kinyerés és az újratermelődés között) a támogatás meglétére és mértékére utal. De támogatásnak minősíthető a vízkészletek nem hatékony elosztása is a vízfelhasználás szabályozásának keretein belül.

A vízkészlethasználati járulékon felül a használók díjat fizetnek a szolgáltatóknak, vagy viselik a kitermelés költségeit. A szolgáltatás díjában a meghatározó hányadot ez utóbbi jelenti. Változó mértékben tartalmazza az ár a működtetés és a teljes szolgáltató rendszer megújításának tőkeköltségét, noha a vízgazdálkodási törvény átfogó rendelkezései ezt tűzik ki az árszabás mértékéül. A központi kontroll erélytelensége így minden jelenlegi fogyasztót támogat a jövőbeni igénybevevők rovására, és a felhasználás mértéke is magasabb, mint az költségfedező árak mellett várható lenne. Azonban ezt a problémát nem tekintjük a vizsgálódás részének, mert a költségfedező árak tényleges szintjére jelenleg nincsenek átfogó becslések, másrészt a Víz Keretirányelv rendelkezéseivel összhangban ezt a diszkrepanciát középtávon fel kell számolni.

2004. január 1-től fokozatosan életbe lép a környezetterhelési díj több fajtája, ezek hatásáról az első összesítések után lehet majd megalapozott véleményt mondani.

A vízkészletek elosztásának módja hatékonyságvesztést okoz, mert a lekötött jogoknak nincs másodlagos piaca, ezért a régi használók a jogok megőrzésében, az új belépők pedig a kiosztandó jogok hatósági bővítésében érdekeltek.

A vízkészlet-gazdálkodási szempontból indokolt megkülönböztetésekhez képest a jelenlegi szabályozási rendszer számos olyan elemet tartalmaz, amely nem indokolt. Így problémásnak tekinthető a felhasználási funkció szerinti

megkülönböztetés legtöbb fajtája, mivel a vízkészletgazdálkodás eszközrendszerén keresztül próbál megvalósítani gazdaság- és szociálpolitikai célokat. Ez összességében nehezebben nyomon követhetővé teszi a társadalmi újraelosztás tényleges hatásait, akár a szándékolt cél ellen is hathat.

Az általános árkedvezmények formájában adott támogatás fő problémája, hogy nem érzékeny a felhasznált mennyiségre.

A vízhasználati díjak nemzetközi összehasonlítása korlátozott. Általában elmondható, hogy a víz, mint természeti erőforrás alulértékelt. A hazai vízárak azonban még ahhoz képest is alacsonyak.

A vízgazdálkodásban megjelenő támogatásokat az alábbi kedvezmények alapján számítottuk ki:

- a közcélú vízfelhasználás alapvető igényeken felül jelentkező részarányának díjkedvezménye
- gazdasági célú ivóvízfelhasználás díjkedvezménye
- az öntözési célú felhasználás díjkedvezménye
- az állattartási célú felhasználás díjkedvezménye
- a fürdő célú felhasználás díjkedvezménye.

Ezek szerint 2002-ben a vízgazdálkodásban 2,1–4,7 milliárd forintot tett ki a környezetileg káros támogatások mértéke.

## 2. Energiaszektor

**Bányajáradék** • A kőolaj- és földgázkitermelésben a környezetileg káros támogatás egyik megjelenési formája az alacsony bányajáradék. Mivel a fogyasztói ár képzésének alapja a világpiaci árszint, az importár és a hazai elismert kitermelési költség különbözetét az államnak el kellene vonnia bányajáradék formájában.<sup>4</sup> Ez azonban nem történik meg teljes egészében. 1997-ig az indokolt járadéknak kb. csak a 18%-át vonta el az állam, 1998 óta pedig a 12%-át. A bányajáradék 88%-a tehát a MOL Rt.-nél marad. (Az elrendezés azt szolgálja, hogy a MOL részvényei magasan szárnyalhassanak a tőzsdén; hogy a tulajdosok jól járjanak.)

2003-ban a MOL-nál maradó, földgáz utáni bányajáradék (azaz környezetileg káros támogatás) összege 69,3 milliárd Ft volt. 2004-ben a vállalatot törvény kötelezte a 13,2 milliárd Ft összegű bányajáradékon túl további 35 milliárd Ft befizetésére a költségvetésbe. (Ez a lakosságnak a világpiacinál alacsonyabb árbázison értékesített földgáz fedezetéül szolgált.) Ily módon az el nem vont bányajáradék formájában nyújtott környezetileg káros támogatás mértéke 2004-ben 61,9 milliárd Ft volt.

A kőolaj üzletágban úgy 2003-ban, mind 2004-ben 31,8 milliárd Ft volt a befizetett és számított bányajáradék különbözete, tehát ennyire rúgott a környezetileg káros támogatások nagysága.

<sup>4</sup> A hazai kitermelési költségbe a normálprofitot is beleértjük.

A szén esetében nem képződik bányajáradék, hiszen 2002-ben fajlagos ki-termelési költsége 525,3 millió Ft/PJ volt, míg az import szén határparitáson számolt költsége 423,35 millió Ft/PJ. Ennek ellenére az ágazattal 1021 millió Ft bányajáradékot fizettettek be az államkasszába. A szénbányászat és a szén felhasználása igen súlyos környezeti terhelést okoz, s akár környezeti szempontból indokolt elvonásnak is tekinthetnénk ezt az 1 milliárd forintot, de elvonásának nem ez az oka. (A későbbiek során kimutatjuk, hogy környezeti szempontból mekkora lenne az indokolt elvonás.)

**Árnyereség** • A fogyasztói ártámogatás a 2003–2004. évi ár- és áfaemelések után már nem jellemző (a gázáron van még némi támogatás). Ezt megelőzően a hazai árakat (főleg a földgázét) oly módon tartották alacsonyabban az importnál, hogy a bányajáradék egy részét erre fordították. Ez azonban ellentétes volt az EU energia-árképzési elveivel. (Mint láttuk, a földgáz esetében ez a gyakorlat tovább folytatódik.)

A 2003–2004. évi intézkedések hatására a szénhidrogének belföldi ára meghaladta az importét, és ezáltal a termelők és szolgáltatók jelentős árnyereséghez (monopolárhoz, kereskedelmi járadékhoz) jutottak. Még fokozottabban igaz ez a villamosenergiára. Mind a háztartási, mind az ipari áram hazai ára érzékelhetően magasabb, mint a fejlett nyugat-európai országokban. Kérdés, hogyan értékeljük ezt a helyzetet?

A Levegő Munkacsoport szakértői immár másfél évtizede kritizálják az alacsony belföldi energiaárakat, mert azok nem ösztönözik az energiatakarékosságra, s ennek következtében a környezetterhelés is fokozottabb. Most viszont az energiaárak már kellően magasak, sőt, magasabbak, mint Nyugat-Európában. Környezeti szempontból ez a helyzet nyilvánvalóan kedvező. Ugyanakkor mégsem lehetünk elégedettek. Az árnyereség ugyanis nem az államháztartást és a polgárokat, hanem a külföldi tulajdonú vállalatok nyereségét gyarapítja. A normális állapot az lenne, ha az árnyereséget az állam lefölné, és azt nagyrészt energiahatékonysági programokra fordítaná. Ekkor a magasabb árak nagyobb mértékben vezetnének energiatakarékossághoz. Azok hiányában viszont a környezeti (energiamegtakarító) hatás nem elegendő, ugyanakkor a társadalmi feszültség a magasabb árak miatt nő.

**Környezetterhelés** • A meg nem fizetett bányajáradék mellett a környezeti káros támogatások másik jelentős formája az energiaszektorban a nem internalizált környezeti károk; az energiatermelés során keletkező környezeti és egészségi károk meg nem fizetése. Az Európai Bizottságban jelenleg igen szerteágazó, alapos kutatások folynak e téren, a program az ExternE nevet viseli.

A hazai villamosenergia-termelés során keletkező környezeti károkat ezen kutatás keretében a Nagy-Britanniára megállapított fajlagos együtthatók felhasználásával számoltuk ki. Ezek szerint 2003-ban Magyarországon a széntermelés és felhasználás 98–156 milliárd Ft külső költséget okozott; a földgáztermelés

környezeti kára 20–40 milliárd Ft volt, a kőolajtermelése pedig 47–77 milliárd Ft. Ezen összegek egyúttal a környezetileg káros támogatások mértékei.

A környezeti károk fenti összegének nagyságát tekintve fontos következtetést vonhatunk le: a privatizáció után a magyar gazdasági vezetés hibát követett el azzal, hogy a környezeti károkat adók formájában nem terhelte a villamos energiára, mert ezzel a külföldi cégek profitját növelte. Ezt most kell pótolnunk úgy, hogy a külső költségeknek – adók formájában – az árakba történő beépítésével a cégek profitját kell fokozatosan az EU átlagos szintjére csökkenteni. Ellenkező esetben kétszeresen fizetünk rá: a környezeti szennyezés és profitkiáramlás terhét is viselnünk kell.

A szénbányászatban a legutóbbi időkig egyéb, kisebb jelentőségű támogatási formák is léteztek. (1) A bányaterület megnyitása során a bányáknak csak az éppen a bányászatba ténylegesen bevont területet kellett megvásárolniuk, s a földtulajdonosokat így folyamatosan jelentős kár érte (mivel földjükkel már nem rendelkezhetek, de árát csak késleltetve kapták meg). Ezt a jogellenes állapotot az Alkotmánybíróság 2004-ben megszüntette. (2) A szénbányászat felhagyása után a rekultiváció mindeddig állami költségvetési pénzből történt (a 2004-es költségvetésben viszont erre már nincs keret). (3) A szénbányák bezárása során a bányászok jelentős része korkedvezményes nyugdíjba mehetett – ez szintén az állami támogatás egy formájának tekinthető.

A széntermelés és import volumene (fűtőanyagértékben) csak töredéke a kőolaj- és földgázfelhasználásnak. Ugyanakkor fajlagos környezeti terhe sokkal magasabb (ára viszont csak fele a szénhidrogénekének). Ez az az eset, amikor a környezetvédelmi, gazdasági és társadalmi (foglalkoztatási) szempontok összeütköznek, és a politika feladata a rangsorolás.

Az el nem vont bányajáradék és a meg nem fizetett környezeti kár révén tehát a hazai szénbányászat évi 100–150, a kőolaj- és földgáztermelés és elosztás pedig egyenként 80–110 milliárd Ft környezetileg káros támogatásban részesül.

### 3. Építési szektor

Az építési szektorban a környezetileg káros támogatások főként közvetett módon jelentkeznek. A káros közvetlen támogatások viszont abból adódnak, hogy közbeszerzési eljárásoknál és a lakosságnak nyújtott kamat- és egyéb támogatásoknál a környezetvédelmi szempontok háttérbe szorulnak, a kritériumrendszerben nem szerepelnek.

A közvetlen támogatások (kedvező építési hitelek és egyéb támogatások) az alábbi módokon nyilvánulnak meg:

Az elmúlt időszakban az építési támogatásokat normatív módon, megfelelő környezetvédelmi feltételek nélkül adták. Laza környezeti szempontú feltételrendszere van a kamattámogatások, az állami garanciavállalások és a közösségi pénzek felhasználásának.

Ez hosszú időre kiható negatív externáliákat fog okozni. Valószínű, hogy a támogatásként nyújtott adóforintok eredményezte költségvetési bevétel-többlet nem ellensúlyozza a negatív környezeti hatásokat, de a költségvetés olyan növekvő terheit sem, mint például a tömegközlekedés kényszerű kibővítésének igénye a terjeszkedések következtében, vagy az egészségügyi, oktatási létesítmények kapacitásának átalakítási igénye. Az új lakások építéséhez feltételek nélkül nyújtott kamattámogatások hosszú idejű költségvetési terheket jelentenek, míg például az energiatakarékos beavatkozások támogatása energiaimport függőségünket is enyhíteni tudná.

A magasépítési szektorba évente 300 milliárd Ft nagyságrendű közpénz áramlik, amelynek számottevő része a lakásokkal kapcsolatos kamattámogatás. Az ingatlanszektorra 2004-ben a közvetlen lakástámogatással, az adó- és illetékkedvezményrel, valamint a normatív állami támogatással együtt 250 milliárd forintot fordít a költségvetés. Ez az összeg nagyjából ötvenmilliárd forinttal haladja meg a 2003-as szintet. A fenti összegnek mintegy huszad része a szociálpolitikai és a lakhatási támogatás. Ezek kivételével minden támogatást károsnak tekinthetünk mindaddig, amíg azok nincsenek fenntarthatósági (környezetvédelmi és energiahatékonysági) kritériumokhoz kötve.

A jelentős környezeti károkkal és a természeti erőforrások pazarlásával járó lakásépítést fel kellene, hogy váltsa a meglevő épületállomány korszerűsítése, illetve a környezetet kevésbé károsító, szociálisan hatékonyabb lakásállomány. Ez folyamatos megtakarítást hozna a költségvetésnek (az egészségügyben, a közbiztonságban, a környezetvédelemben, energiában). A feltételekhez kötött támogatások az épületállomány műszaki állapotának javulását is meggyorsíthatnák.

A kamat- és egyéb befektetési támogatások folyamatos terhet jelentenek a költségvetésnek. Az építés támogatását csak úgy lenne szabad folytatni, ha egyidejűleg az adórendszert is módosítanák. Az ingatlanok differenciált megadóztatásával, a tulajdonra kivetett helyi adókkal ésszerűbb településpolitikára lehetne ösztönözni a helyi önkormányzatokat, és az ingatlanspekulációból szerzett profit egy részét vissza lehetne forgatni közösségi célokra.

Támogatni kellene az energiatakarékos épületállomány kialakítását, a korszerűsítési és bővítési célú szelíd beavatkozásokat, a speciális otthonok (idősek, diákok, fecskeházak) építését, a közműfejlesztést, a lakásépítési k+f-et és a természeti erőforrással és költségekkel takarékoskodó, hatékony településszerkezet kialakítását.

A meglevő épületállomány túlnyomó része elavult, nem felel meg a jelenlegi energetikai szabványoknak sem. 2006-ig az EU új egységes energetikai minősítési rendszert kíván bevezetni, amely a régi épületekre is vonatkozik majd. Erre sem a közvélemény, sem a hazai ágazat nincsen felkészítve.

A közvetett támogatások az alábbi formákat öltik:

- a természeti erőforrások árának alacsonyra értékelése
- az ismert negatív externális költségek internalizálásának hiánya elsősorban

az anyag-, energia- és szállításiigényes tevékenységeknél, a hulladékok kezelésénél és az ún. zöldmezős beruházásoknál

- az építési szabályozási és engedélyezési eljárások jelenlegi megengedő gyakorlata
- az építéshely-ellenőrzés hiánya.

**Építőanyagipar** • Az építőanyagiparban oly módon nyilvánul meg a közvetett támogatás, hogy a nagytömegű cement, téglá és hasonló anyagok gyártása súlyosan természetromboló és környezetszennyező hatású, és az alacsony szállítási költségek és bányajáradék e káros tevékenységet ösztönzik. Az alacsony bányajáradékok, az illegális építőanyag kitermelés és a hulladékok kezelésének és lerakásának laza ellenőrzése nem ösztönöz az újrahasznosításra. Az önkormányzatok nem ellenőrzik az építkezéseket, a még hasznosítható, illetve a veszélyes anyagok is ömlesztve, kijelölt vagy illegális deponálásra kerülnek. Németországban már legfeljebb az építési és bontási hulladék 15 százalékát deponálják, és előírás az építéshelyszíni előválogatás. Nálunk az Országos Hulladékgazdálkodási Terv előírása szerint 2009-ig kell az 50 százalékos továbbhasznosítási arányt elérni. Az ár nem tartalmazza a rekultivációs költségeket és az okozott tájészterítikai veszteségeket.

Ha a támogatást az alacsony bányajáradékban követjük nyomon, akkor azt állapíthatjuk meg, hogy 2002-ben pl. az 1 tonna építőipari nyersanyag után befizetett bányajáradék 13,8 Ft, a kerámia nyersanyagok utáni pedig csupán 5 Ft volt. A bányajáradék mértéke még a mögött a 12% mögött is messze elmarad, amit az olaj- és gázkitermelésnél kifogásoltunk. A különbség a 12% és a tényleges szint között 2002-ben 3,9–5 milliárd közötti nagyságú volt, tehát ezt környezetileg káros támogatásnak minősítjük.

A kitermelés „liberalizálása”, a szabályozás lazasága miatt az ismert visszaságok fordulnak elő: például a külföldi kitermelők innen szállítanak homokot Ausztriába, Németországba és Szlovéniába. A támogatás mértékét itt is az okozott környezeti kár jelöli, de a megoldás a kitermelés szigorítása lenne.

A nemzetközi viszonylatban alacsony földárak a külszíni bányászat támogatásának egy formáját és számszerűsíthető mértékét jelölik. A megszűnt bányák utáni rekultiváció költségvetési kiadásai egyértelműen támogatást jelentenek.

Az építőanyagok gyártása, használata, hulladékká válása során rengeteg veszélyes hulladék keletkezik. Ez nem tükröződik az árakban. Jelenleg a környezetre kevésbé veszélyes természetes anyagok nehezen beszerezhetők, vagy – import révén – igen drágák.



## 4. Vegyipar

A vegyipar fejlődése óriási új lehetőségeket teremtett a mezőgazdaságban, a gyógyászatban, épületszerkezetekben, mindennapi használati tárgyainkban. A vegyi anyagok korlátok nélküli terjedése és az óvatosság elvének figyelmen kívül hagyása az elmúlt évtizedekben azonban oda vezetett, hogy a külső költségek egyes területeken nagyobbak, mint a társadalmi hasznok. Paks mellett a vegyi anyagok gyártása és szállítása a legnagyobb katasztrófa-kockázati tényező hazánkban.

A világ vegyipari termelése évente egy tizeddel nő. Fő környezeti veszély a víz-, a talaj- és a levegőszennyezés (a gyártás, szállítás, tárolás, használat és megsemmisítés során), a veszélyes hulladékok tárolása, valamint a nagy energiafogyasztással összefüggő szennyezések. Számos olyan – mutagén, karcinogén stb. – szer van, amely évszázadok alatt sem bomlik le, illetve folyamatos felhalmozódása az élővilágot súlyosan károsítja. (Csak most kezdték például vizsgálni az EU-ban az állattenyésztésben évtizedek óta alkalmazott antibiotikumok hatásait. Folyamatosan kerülnek gyógyszermaradványok, hormonkészítmények a hígtrágyával a talajba, a felszíni és a felszín alatti vizekbe.)

A vegyszerek, festékek stb. szelektív gyűjtését és ártalmatlanítását, a kármentesítést, a katasztrófaelhárítás és készenlét költségeit a vegyianyag-felhasználás arányában kellene viselni a fogyasztóknak. Jelenleg a környezetvédelmi költségeket nagymértékben a társadalomra hárítják. A következmények költségei többszöröse a károkozónál felmerülő költségeknek. (Szintén nagy baj, hogy a költségvetési megszorítások miatt a kármentesítés, a szelektív hulladékgyűjtés vontatottan halad.) Ha a szennyezések terjedésével elszennyeződnek a vízbázisok, tönkremegy a talaj, az később már csak óriási költségekkel vagy egyáltalán nem tisztítható majd meg.

Rejtett és környezeti szempontból is káros támogatásnak tekinthetők a következők:

- Nem ismert a vegyszerek jelentős részének hosszútávú környezeti kockázata. Nincs jelenleg megfelelő biztonságot nyújtó, egységes vegyianyag-szabályozás.
- Nem helyettesítik a káros anyagokat gyakran még akkor sem, ha léteznek kevésbé problematikus anyagok helyettük.
- Nem egységes a kockázatos vegyi anyagok betiltásának gyakorlata még az OECD tagországokon belül sem.
- Lehetőség van arra, hogy az EU-n belüli szigorítások miatt egyes veszélyes gyártási részfolyamatokat áthelyezzenek más országokba (Ukrajnába, Kínába stb.).
- Az EU-n belül nem egységesek, hazánkban szinte hatástalanok a kommunális veszélyes hulladékok (gyógyszerek, festékek stb.) begyűjtésére vonatkozó előírások.

- Nincsenek egységes ökoadóak az EU-ban a vegyi anyagok negatív externáliáinak internalizálására.
- Az energia és a szállítás rejtett támogatása, valamint az élőmunka túlzott adóterhei a vegyi anyagok pazarló használatára ösztönöznek.

A hazai vegyipar közvetlen támogatásáról nincsen tudomásunk. A közvetett támogatás abban áll, hogy évtizedeken keresztül nem szabályozták megfelelően a gyártás, a használat és a megsemmisítés körülményeit. Nem képződtek alapok a környezeti károk, elszennyeződések, hulladékok kezelésére. Jelenleg közpénzekből évente 10 milliárd Ft nagyságrendű összeget fordítanak az elszennyeződött területek megtisztítására. Az EU alapokból 2004 és 2006 között mintegy 15 milliárd Ft fordítható kármentesítésre. Mindkét összeg igen alacsony a mintegy 60 ezer regisztrált elszennyeződött területhez képest.

Világjelenség, hogy a vegyi anyagok gyártása és felhasználása évtizedeken keresztül megfelelő szabályozás nélkül folyt. Miközben egyre több helyen és egyre nagyobb mennyiségben használnak vegyi adalékokat, 95 százalékuk egészségügyi és környezeti hatásairól a mai napig nincsenek megbízható adatok. Nincsenek megfelelő tudományos ismeretek a különféle, évtizedek óta használt vegyi anyagok kölcsönhatásáról, egyidejű alkalmazásáról. Az új európai jogszabály tervezet, a REACH<sup>5</sup> alapján mintegy 30–40 ezer vegyi anyag hatását és kölcsönhatását kell megvizsgálni és nyomon követni 11 év alatt. Az 5–6 milliárd euróra becsült költségeket a vegyiparnak, illetve a felhasználóknak kell fedezni. Jelenleg még tárgyalási szakaszban van, és a vegyipari lobbik mindent megtesz a rendelet felhígítása érdekében. Ha bevezetik is, hosszú évek múlva lesz csak pozitív hatása. Mindez csak az első lépés afelé, hogy a vegyi anyagok használata ne okozzon a jelenlegihez hasonló aránytalanul nagy környezetterhelést.

A zöld szervezetek általános javaslatai:

- A helyettesítés elve legyen kötelező: ne engedélyezzék azokat a veszélyes anyagokat, melyek esetében jobb alternatíva is rendelkezésre áll.
- Ne legyen könnyítés azokra az anyagokra, melyeket évente 10 tonnánál kevesebb mennyiségben állítanak elő, maradjon az eredeti egy tonnás határérték, illetve terjedjen ki a szabályozás a polimerekre (műanyagok, mint pl. a PVC) és a köztes termékekre.
- Teljesüljön az információhoz való jutás joga, beleértve, hogy mely vegyi anyagok jelennek meg az egyes termékekben (pontos címkézés)
- Ne hivatkozassanak a cégek az üzleti titokra az általuk felhasznált vegyi anyagokat illetően.
- Bővítsék a lakosság vegyi anyagokkal kapcsolatos környezeti ismereteit.
- A külső költségeket építsék be az árakba.

<sup>5</sup> Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals – a vegyi anyagok új nyilvántartása, értékelése és engedélyezése.

## 5. Mezőgazdaság

**Költségvetési támogatások** • A fejlett szolgáltatói országokban az összes gazdasági ág közül a mezőgazdaság részesül a legnagyobb mértékű közvetlen állami támogatásban. Az EU költségvetésének 43–44%-át a mezőgazdaság támogatására fordítja. Lényegét tekintve e támogatások azt szolgálják, hogy a mezőgazdaság versenyképes maradjon az olcsó tengerentúli termékekkel szemben, s így a mezőgazdasági termeléssel együtt fennmaradjon az a szűk társadalmi réteg, a gazdálkodóké, amely hagyományosan jelentős szerepet játszik a nyugat-európai társadalmak erkölcsi és politikai arculatának formálásában, tradícióinak megőrzésében és nem utolsósorban a kultúrtáj ápolásában.

Mindez elegendő lenne ahhoz, hogy az EU mezőgazdasági támogatási rendszerét olyanak tekintsük, amely – az élelmiszertermelésen túl – pozitív externáliákat generál, azaz közjavakat is előállít, s ezért azt fenntartás nélkül elfogadjuk. De ugyanakkor jól tudjuk, hogy e szélesebb körű társadalmi célokat egy olyan mezőgazdálkodás támogatásával érik el, amely az intenzív, energiaigényes, gépesített és kemizált termeléssel rendkívüli módon megterheli a környezetet, szennyezi a talajt és a vizeket, csökkenti a biológiai sokféleséget és a klímaváltozáshoz is hozzájárul. (Ráadásul veszteséges többlettermeléshez vezet.)

A Közös Agrárpolitika 1992. évi reformja során lényeges változás történt: felismerve a támogatási rendszer ellentmondásosságát, lehetővé tették, hogy a környezetkímélő organikus vagy biogazdálkodás is támogatásban részesülhessen, sőt, már az intenzív gazdálkodás mértékének a csökkentése is jelentős támogatáshoz juttathatja a gazdákat.

Ezzel párhuzamosan, szintén a Közös Agrárpolitika keretében történt meg a vidékfejlesztési politika átalakítása is. Ennek értelmében a mezőgazdálkodást nem szabad csupán élelmiszertermelő funkciójára redukálni. Az élelmiszertermelés ki kell, hogy egészüljön a mezőgazdálkodás feledésbe ment hagyományos funkcióival: a vidékfejlesztésben játszott kulturális és ökológiai szerepével.

Az ezen új elvek szerint átalakított támogatási politika azt a célt tűzte ki, hogy a támogatási rendszerben uralkodó piaci-termelési-jövedelemkiegészítő támogatások arányát fokozatosan csökkenteni kell, és azok helyét át kell, hogy vegyék az ún. „második pilléres” támogatások, melyek idővel a legnagyobb arányú támogatási formává válnának.

A hazai mezőgazdasági politika szűklátókörű irányítói mindeddig nem ismerték fel az EU-ban végbemenő változások irányát. Ahhoz a támogatási fajtához ragaszkodnak, amely idővel majd jelentéktelenné válik, és alig veszik igénybe a „második pilléres” támogatások egyre bővülő lehetőségeit.

Ezen elméleti keretek és fejlemények közepette kell választ adnunk a kérdésre: milyen mértékben tekinthetők a hazai agrárgazdasági támogatások környezeti szempontból hasznosnak, illetve károsnak. Kiindulópontunk az, hogy – jóllehet az „első pilléres” tevékenységeknek sem mindegyike feltétlenül

káros környezetileg – mivel létezik a mezőgazdasági támogatási rendszernek egy környezetbarát alternatívája, ez utóbbit kell elfogadnunk olyannak.

Az általunk kialakított értékelési szempontok alapján súlyoztuk az egyes támogatási formákat attól függően, hogy inkább pozitív vagy inkább negatív externáliával jár alkalmazásuk. Azon támogatási összegek, amelyek megítélésünk szerint károsak, 70–80%-os súlyozást kaptak. A kevésbé káros támogatásokat 50%-kal súlyoztuk, míg a túlnyomó részt kedvező környezeti (társadalmi és természeti) hatással járó támogatások 0–10%-os súlyozást kaptak. A súlyozásoknál feltételeztük, hogy csak szélsőséges esetben (pl. falufejlesztés, technikai segítségnyújtás) lehet egyértelműen pozitív a támogatás hatása. Ezért általában nem alkalmaztuk a súlyozás két végétét, a 0 és a 100%-ot.

Az összesített eredmények szerint 2004-ben több mint 218 milliárd forint áll rendelkezésre Magyarországnak mezőgazdasági támogatásokra a hazai és az EU-s források együttes figyelembevételével. Ezen összegből közel 108 milliárd forintot tesznek ki azon támogatások keretösszegei, amelyek megítélésünk szerint károsak, negatív externáliával járnak. Ezen összeg az összes hazai mezőgazdasági támogatás majdnem felét (49%) jelenti.

A nem internalizált környezeti károkra Magyarországon még nem készültek számítások. Támpontokat adhat e kérdéshez egy angliai vizsgálat, mely azt állapította meg, hogy 1996-ban az Egyesült Királyságban a mezőgazdaság külső költségei hektáronként 150 angol fontot (mai árfolyamon kb. 55 ezer Ft) tettek ki a mezőgazdasági területeken. Az egyes költségtevézőket (légszennyezés, talajszennyezés, vízszennyezés, az élővilág veszélyeztetése, egészségkárosítás) a hazai jellegzetességeknek megfelelően súlyozva Magyarországon a mezőgazdasági tevékenység externális költsége hektáronként közel 45 ezer forintra becsülhető. Ennek alapján az állapítható meg, hogy a magyar társadalmat a mezőgazdaság összességében legalább 250 milliárd forint externális költséggel terheli.

## 6. Élelmiszeripar

Természetes, hogy az élelmiszereket ésszerű határok között tartósítani, illetve csomagolni kell. Jelenleg azonban túlzottan nagy a kereskedelmi forgalomba kerülő élelmiszerek vegyianyag- és csomagolóanyag-tartalma. A környezeti és táplálkozásélettani szempontból kedvezőbb természetes élelmiszerek egyre jobban kiszorulnak a kereskedelemről. Ez növeli a nem, vagy csak igen nagy költséggel feldolgozható kommunális szilárd hulladék (kombinált, műanyag és egyéb erősen szennyezett csomagolóanyagok) mennyiségét, továbbá a szennyvizek vegyianyagtartalmát. Sok jelenleg használt, hazánkban engedélyezett adalékanyag bizonyítottan mutagén, karcinogén stb. hatású. Ez utóbbiak az egész élővilágra súlyos veszélyeket jelentenek. A mesterséges tartósítószer, ízfokozók, aromák, színezők, állományjavítók jelentősen csökkentik a feldolgozás kockázatát (egyenletes minőség, a természetes anyagokhoz megtevesz-

tésig hasonló íz és állapot, romlási veszteség minimalizálása stb.), és sokkal olcsóbbak, mint a természetes nyersanyagok. Alkalmazásuk tehát többszörösen is előnyös a gyártók számára. Ezt az előnyt növeli az élelmiszerek – egy májustól érvényes kivételtől eltekintve – egységes, kedvező áfa-besorolása. Ezek a termelőknel jelentkező előnyök tehát a kkt-k egy formájának tekinthetők.

Az élelmiszeripar környezetileg káros támogatásának jól számszerűsíthető, közvetlen módja az áfával kapcsolatos. Az élelmiszerek a kedvező, 15 százalékos áfa-körbe tartoznak. A felhasznált csomagoló- és vegyianyagok 25%-os áfa-tartalmát az élelmiszerfeldolgozók visszaigényelhetik, míg a végtermék után a fogyasztók csak 15% áfát fizetnek.

A 2000. évi ÁKM mérleg felhasználási táblázatából vett adatok szerint ilyen módon számolt támogatás összege 2000-ben 21 milliárd forintra tehető, az italok és dohány értékének levonása után. Az ilyen jellegű támogatás 2001-ben 25 milliárd forintra becsülhető, 2002-ben pedig 27 milliárdra nőtt az értékesítés növekedése miatt. A 2003. évi támogatás összege előzetes adatok szerint 30 milliárd forintra tehető. A 2004. évi támogatás mértéke az élelmiszer áfa-kulcsának emelkedése miatt mérséklődik, ezt azonban a várható árnövekedés bizonyos mértékben ellensúlyozza. Ennek megfelelően a támogatás összege 2004-ben 25 milliárd forintra tehető.

Az élelmiszeripar támogatásának számos egyéb, környezetileg káros módja is van, ezek azonban már csak nehezen, vagy egyáltalán nem számszerűsíthető, közvetett támogatások. Néhány példa:

- Az áruk szabad mozgását a szállítási költségek támogatásával segítik a fejlett világban.
- A nagy kereskedelmi hálózatok kiépítését az állam és a helyi önkormányzatok egy évtizeden keresztül különféle kedvezményekkel támogatták (adókedvezmények, ingyenes infrastruktúra kiépítése, normatív befektetési támogatások, enyhe építési szabályozás stb.).
- Az élelmiszerfeldolgozás nagy külföldi vállalatok kezébe került a rendszerváltás korai szakaszában. Ezek a nyersanyagot képesek igen nyomott áron beszerezni a világ bármely részéből. Ezáltal a hazai környezetkímélő, kevesebb szállítást igénylő, magasabb minőségű, de kisebb volumenű áruk termelése versenyképtelen. A környezeti szempontból sokszor kedvezőtlen, nagyüzemi mezőgazdasági termelés – kihasználva az externáliák internalizálásának hiányát – marad a piacon. Ez látszólag a vevők, elsősorban az urbanizált területeken élők javát szolgálja az olcsó áruval. (Más kérdés az egészségügyi hatás.) Ugyanakkor kihúzza a szőnyeget a vidéken élő kistermelők alól, így az államnak kell gondoskodni róluk a jövőben: fizethetik EU és hazai költségvetési forrásokból a táj ápolását, a természet megvédését, a rétek, legelők fenntartását. A nagyüzemi termelés pedig hozza melléje a talajdegradációt, a monokultúrák kedvezőtlen biológiai és éghajlati hatásait, a nagy energiaigényt stb.
- Az USA 2003-ban WTO tagsága ellenére acélvámot vezetett be. Nálunk ezzel szemben augusztusban spanyol paradicsomot, portugál szilvát árul a

szupermarket. Drágábban ugyan, mint a piacon a magyar paradicsom, szilva, de kinek van ideje minden nap piacra szaladgálni? Így a magyar kistermelő a gazdag fajtaválasztékú, ízletes, de könnyebben romló termékével fokozatosan kiszorul a piacról. Újabb megműveletlen területek keletkeznek.

## 7. Közlekedés

A közlekedés a legnagyobb energiafelhasználó ágazat és ennek megfelelően az egyik legnagyobb légszennyező és üvegházhatású gáz kibocsátó. Az Európai Unióban a fő gazdasági ágakban – az energiaszektorra leszámítva – a széndioxid-kibocsátás 1990 óta csökken, sőt, a 90-es évek vége óta még az energiaszektorban is. Ezzel szemben a közlekedésben töretlenül nő. Ez jól érzékelteti, hogy a közlekedés a környezetvédelem számára kulcsfontosságú terület.

A 90-es évek elején mérvadó nemzetközi szervezetek kiadványai általában a GDP 3–5%-ára becsülték a közlekedés által okozott negatív környezeti externáliákat; mára ez az arány fokozatosan 7–8%-ra emelkedett. Azokban az országokban, ahol van autópályadíj, és az üzemanyagok adótartalma magas (ilyen pl. Anglia), a közúti közlekedéstől származó állami bevételek fedezik a közlekedési infrastruktúra kiépítésének és működtetésének költségeit, és pozitív a költségvetési pozíciójuk. De ha az okozott környezeti károkat is megjelentetjük a mérlegben, e szaldó minden országban kivétel nélkül negatív.

1991 óta a Levegő Munkacsoportban időről-időre végzünk olyan számításokat, melyek mérleget vonnak egyrészt a közlekedés által okozott környezeti károk és a közlekedésre fordított állami költségek, másrészt a közlekedésből származó állami bevételek között. Mondani sem kell, hogy e számítások mind a közúti közlekedés súlyos adósságát jelezték a környezettel és a társadalommal szemben. E mérleg összességében utal a közlekedésnek (értelemszerűen a közúti közlekedésnek) nyújtott támogatásokra, melyeket legnagyobb részben a nem internalizált környezeti károk tesznek ki. Az alábbiakban e számítás fontosabb összetevőit ismertetjük.

2004-ben a közúti személy- és tehergépkocsi-közlekedésből származó államháztartási bevételek összege 560 milliárd Ft, aminek döntő része (389 milliárd Ft, azaz közel 70%) az üzemanyagok jövedéki adójából származik. A további fontosabb tételek: regisztrációs adó, gépjárműadó, autópályadíj, gépjármű átírási illeték, cégaútki adója, termékdíjak.

Ezzel szemben a gépjárműforgalommal kapcsolatos államháztartási kiadások, illetve bevételkiesések több, mint 4.600 milliárd forintot tettek ki, ami kb. 4000 milliárd Ft feletti fedezetlen költséget jelent. Ez tanulmányunk felfogásában a gépjárműforgalomnak nyújtott támogatással egyenlő, ami megfelel az ezévi GDP 20%-ának, vagy a központi költségvetési kiadások 54%-ának (!). Távolról sem felel meg a valóságnak tehát az a közvélekedés, miszerint a

közúti gépjármű-közlekedésből az államnak óriási haszna van, illetve hogy a gépjármű-tulajdonosok igazságtalanul sok adót fizetnek.

Tekintsük át, miből is származik az államháztartási kiadásoknak, illetve bevételkieséseknek e hatalmas összege. Első helyen az 1700 milliárd forintot kitevő környezeti és egészségi károk szerepelnek, majd a közel 1000 milliárd Ft nagyságú útkárok, de meglepetésünkre hihetetlenül magas, több mint 800 milliárd Ft összeget tesz ki az a kedvezmény, hogy a személygépkocsik magánhasználata költségként számolható el. Ezzel szemben az államháztartás 2004-ban alig több mint 270 milliárd forintot költ kedvez és lépten-nyomon hangoztatott fejlesztési prioritására, a gyorsforgalmi utak építésére, holott az ingyenes parkolás és gépkocsitárolás kb. 360 milliárd forintos állami támogatást jelent. A 100 milliárd forintos határt meghaladó további összegek: 270 milliárd Ft feletti egyéb kár, az autógyárak támogatása 160 milliárd forint értékben, közel 150 milliárd forint torlódási költség, a 140 milliárd Ft bevételkiesést okozó üzemanyag-manipuláció, a közúti bérelszámolás sajátos gyakorlatából származó veszteség, valamint a személygépkocsik kedvezőbb hitelfelvétele miatti veszteség.

A nehéz tehergépjárművek évi több száz milliárd forint kárt okoznak. Ennek az internalizálását szolgálhatná az úthasználati díj bevezetése, ami első évben 30 milliárd forinttal, a további években pedig ennél jóval nagyobb összeggel növelhetné a költségvetés bevételeit. Évi 100 milliárd forint nagyságú a közúti teherfuvarozók versenyelőnye amiatt, hogy az állam ekkora összeget von el piacellenes módon a legfőbb versenytársától, a vasúti áruszállítástól. További mintegy 100 milliárd forintra tehető az az összeg, amelyhez csempészettel és hasonló bűncselekményekkel jutnak a közúti fuvarozók.

Üzemanyag-áraink megfelelnek a nyugat-európai szintnek, tehát ebben a vonatkozásban nincs lehetőség a környezeti károk internalizálására (vagy az ily módon értelmezett támogatás csökkentésére). Az viszont érthetetlen és elfogadhatatlan, hogy a kormány miért nem tesz intézkedéseket a személygépkocsik magánhasználatával kapcsolatos, horrorális összeget kitevő kedvezmények megszigorítására, illetve megadóztatására. Az ingyenes parkolás, illetve gépkocsitárolás mérséklése is jelentős összegekkel növelhetné az önkormányzatok szűkös büdzséjét, az üzemanyag-csempészet és manipuláció kordában tartása pedig a kormányét.

### III. Infrastruktúra-fejlesztés és területhasználat

Az elmúlt másfél évtizedben Magyarországon jelentős infrastruktúra-fejlesztések történtek. Először országos méretekben kiépült a gázvezeték-hálózat, majd a szennyvízelvezetés és tisztítás rendszere fejlődött ugrásszerűen, lényegesen kisebbre zárva a nagyméretű közműollót. A gyorsforgalmi úthálózat kiépítése a mindenkori kormánypolitika egyik legfontosabb törekvése. Most folyik a regionális hulladéklerakók létrehozása. (A telefonhálózat kiépítését semmilyen értelemben sem kifogásoljuk, sőt, üdvözljük, ezért itt most nem tárgyaljuk.)

Már a gázvezeték-hálózat fejlesztésekor érzékelhető volt: a program túlméretezett, hiszen a vezeték kiépítése a kis, hegyvidéki falvakban ésszerűtlen: a helyben rendelkezésre álló tüzifa olcsóbb, mint a vezetékes gáz, melynek ára ráadásul időről-időre emelkedett. E települések lakói felesleges költségekbe verték magukat, az állami támogatást pedig ésszerűtlenül használták fel. Környezeti szempontból értékelve a helyzetet: környezetileg káros támogatás történt, hiszen a rendszer a megújuló erőforrás helyett a kimerülő felhasználását támogatja. Káros e támogatás azért is, mert az ésszerűtlenül felhasznált állami pénzek másirányú elköltése (opportunity costja) jövedelmezőbb, vagy – megfelelő felhasználás esetén – környezetkímélőbb lett volna.

A továbbiakban vizsgáljuk meg a másik két nagy területet: a gyorsforgalmi úthálózat és a környezetvédelmi infrastruktúra kiépítését (a szennyvízcsatorna-hálózatra, a szennyvíztisztítókra és a hulladéklerakókra használatos e fogalom). A vidékfejlesztésnek EU-taggá válásunk következtében egyre jelentősebb támogatása is e fejezet témakörébe tartozna, de azért nem foglalkozunk vele, mert ott alapvetően környezetileg hasznos támogatásokról van szó. (Természetesen ott is indokolt lenne a részletes vizsgálat, és akkor kiderülne, hogy e támogatások nem mindegyike környezetbarát, de e kutatás során erre már nem volt módunk kitérni.)

#### 1. Közlekedési infrastruktúra

Az iparosodás óta a közlekedési hálózat kiépítését olyan feladatnak tekintették, amely elengedhetetlen feltétele a gazdasági fejlődésnek, a termelés többi háttérágazatával, azaz az egyéb infrastruktúrával egyetemben. És mivel e hálózatok létrehozása nagy tökeigényű és hosszú megtérülési idejű, azaz igen költséges tevékenység, e feladatot többnyire az állam végezte el közpénzekből. A magántőke bekapcsolódása (főleg koncessziók formájában) általában a legjövedelmezőbb területekre korlátozódott, sokszor különféle állami garanciák mellett.

Az elmúlt két évtizedben e helyzet megítélésében a környezetvédő szervezetek részéről döntő változás történt. A fejlett szolgáltatói társadalmakban



az autópályaépítések már nem általában a közlekedési igények kielégítését szolgálják, hanem a fogyasztói kultúra egy sajátos megnyilvánulásának, az automobilizmusnak adnak teret. Felvetődött a kérdés: mi a kapcsolat autópálya-építés és gazdasági teljesítmény, gazdasági fejlődés között. Az Európai Unióban e kérdés vizsgálata annak folytán is különösen aktuálissá vált, hogy a strukturális alapokból (de különösen a kohéziós alapból) az EU hatalmas összegeket költ autópálya-építésre a kevésbé fejlett déli országokban, hogy ezáltal is előmozdítsa felzárkózásukat.

E vizsgálódások kimutatták, hogy nincs egyértelmű kapcsolat autópálya-építés és az elmaradott térségek felzárkózása, közúti forgalom és gazdasági növekedés között. Sőt, egyes esetekben az autópályák megépítése még inkább fokozta is a centrum és a periféria közötti különbségeket.<sup>6</sup> A tőkebefektetések helyszínének kiválasztását több tucat tényező befolyásolja, és ezek sorában csak egy az autópályán történő megközelíthetőség. (A közúti elérhetőség természetesen alapfeltétel.)

Ez a felismerés merőben más összefüggésbe helyezi az autópályák építésének szükségességét és finanszírozását. Ha ugyanis az autópálya nem szolgálja azt a közcél (gazdasági növekedés, elmaradott vidéki térségek felzárkózása), amelyre hivatkozva építik, akkor nem indokolt a közpénzekből történő finanszírozása sem. Ha az autópálya magánjóság, akkor azt magánpénzből kell építeni, mert ez esetben a közpénzek felhasználása indokolatlan támogatásnak számít. És mivel a közúti közlekedés okozza a közlekedésből származó súlyos környezeti károk több mint 90%-át, az állami forrásokból történő autópálya-építés környezetileg káros támogatásnak minősül.

Ez a kiindulópont még finomítható azzal, hogy vajon a többi, kevésbé környezetterhelő közlekedési mód képes-e, és milyen mértékben helyettesíteni az autópályákat, mert csak ilyen mértékben tekinthetjük környezetileg károsnak azok forgalmát, illetve támogatását. De ne feledjük, hogy az új utak, és különösen az új autópályák pótlólagos forgalmat gerjesztenek, tehát nem indokolt a nem helyettesíthető forgalmat teljes mértékben szükségesnek elismernünk.

A 2004. évi állami költségvetés 270 milliárd forintot irányozott elő autópálya-építésre. A 2003 végén elfogadott „autópálya-törvény” szerint pedig 2005 és 2007 között mintegy 1400 milliárd forintot fordítunk gyorsforgalmi utak építésére.

Felvetődik ezek után a kérdés: vajon Magyarországon mi történjék az autópályák építésével? Szilárd álláspontunk, hogy autópályák építése helyett a meglévő úthálózatot kellene karbantartani, felújítani, valamint a környezetbarát közlekedési módokat fejleszteni. De ha azok építése mindezek ellenére folyik, akkor legalább a finanszírozásban kellene helyesen eljárni. Azaz: mivel az autópálya nem közjóság, építését magántőkével kellene megoldani. De ha közpénzekből építenek autópályát, akkor a használatáért olyan díjat kellene fizettetni, amely fedezi a területfoglalás, az építés, a működtetés és karbantartás

<sup>6</sup> Lásd erről: T&E: Roads and the Economy, Brussels, 1995.

költségeit. Magyarország azonban kisterületű, kisépességű és közepes jövedelmű ország. A Világbank már a 90-es évek második felében megállapította, hogy Magyarországon nem lehet magánfinanszírozásban autópályát építeni... A kör ezzel bezárult, érvelésünk mindkét irányból ugyanoda lyukadt ki.

## 2. Környezetvédelmi infrastruktúra

Uniós csatlakozásunk egyik kritikus területe a környezetvédelem volt. A környezethatékonyság (a GDP vagy az ágazati kibocsátás egységére jutó környezetterhelés) tekintetében ugyan elmaradtunk a fejlett nyugati országoktól, de az egy főre jutó szennyezőanyag-kibocsátás mutatói már inkább nálunk jobbak (alacsonyabbak), környezetünk állapota pedig általában jobb. Lemaradásunk elsősorban a környezetvédelmi infrastruktúra (szennyvízkezelés és -tisztítás, hulladékgazdálkodás) terén jelentkezett.

Magyarország az első Nemzeti Környezetvédelmi Program (1997–2002) beindítása óta rengeteget tett ezen elmaradás felszámolása érdekében.

**Szennyvízkezelés és -tisztítás** • A '90-es évek harmadik harmada óta évi 70–80 milliárd forintot költöttünk a csatornahálózat és a szennyvíztisztítás kiépítésére. A csatlakozás 1996 és 2010 között teljesítendő környezetvédelmi költségeit 1997. évi árakon kb. 2300–2900 milliárd forintra becsülték (mely még kiegészült 15–25% működtetési és intézményfejlesztési kiadással). Ennek több, mint felét a felszíni vizek védelme tette ki, és azon belül a települési szennyvízkezelés összege 770–800 milliárd Ft volt. E hatalmas összeg a Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) 256 milliárdos (1997. évi áron 300 milliárdos) előirányzatáról duzzadt fel ekkorára.

Az előirányzatok ilyen mértékű emelkedése mögött az adott tevékenységben érdekelt legkülönbözőbb érdekcsoportok nyomása állt (helyi önkormányzatok, kommunális vállalatok, vízgazdálkodási szervezetek). Az elemzések kimutatták, hogy a csatornázási tevékenység hatékonysága egyre romlik (hiszen az újonnan kiépített vonalakra fajlagosan egyre kevesebb rákötés történt), nagyfokú a pazarlás és sok a visszaélés. A szennyvíztisztító létesítmények kapacitásának kihasználtsága alacsony.<sup>7</sup>

Magyarországon a csatornázottság szintje még kelet-középeurópai összehasonlításban is (pl. Lengyelországhoz vagy Szlovákiához képest) alacsony volt. A megfelelő szennyvízkezelés és -tisztítás alapvető környezetvédelmi szempont. Ennek ellenére a fentiek tükrében azt kell mondjuk, hogy az elmúlt években lezajlott fejlesztések túlzott mértékűek és pazarlóak voltak, és ebben a mértékben környezetileg károsak. Ugyanis a környezetvédelemre szánt

<sup>7</sup> Kerekes Sándor – Kiss Károly: Az uniós csatlakozás környezetvédelmi feltételeinek hatásvizsgálata, 1999.

állami pénzek más területeken (pl. a városi levegőminőség javítása, korábbi szennyezések felszámolása) nagyobb környezeti hasznot hoztak volna.

A környezetileg káros támogatások esete tehát a szennyvízkezelés és tisztítás területén is fennáll. Környezetileg károsak voltak ezek a támogatások abban a mértékben is, amennyiben a hagyományos rendszereket felválthatta volna az alternatív (gyökérzónás) szennyvízkezelés, de ezt a környezetvédelmi hatóság (!) nem engedélyezte, illetve ezek létesítésére nem járt támogatás.

**Regionális hulladéklerakók építése •** Hazánkban a hulladékkezelés módja a legutóbbi időkig rendkívül kulturálatlan volt. Minden kis település saját felszíni hulladéklerakót működtetett, szelektálás és az elemi higiéniai, esztétikai és környezetvédelmi előírások betartása nélkül. Az uniós csatlakozás e téren is szigorú feltételeket támasztott. Elkezdődött az előírásoknak megfelelő, több település hulladékát is magába fogadó, a hulladékokat szelektíven kezelő ún. regionális hulladéklerakók kiépítése. A tervek szerint a 3000 körüli lerakóból csak valamivel több mint száz fog megmaradni.<sup>8</sup>

A mások szemetével szembeni lakossági ellenállás súlyos problémáját leszámítva az a környezetvédelmi gond adódik, hogy a koncentrált hulladékgyűjtés igen megnöveli a szállítási igényeket, és ez jelentős környezetterhelést okoz.<sup>9</sup> A helyzet bonyolult, ugyanis az EU támogatást csak a kellően nagyméretű lerakók kiépítésére ad...

Nehéz lenne számszerűsíteni e helyzet tényezőit: a megnövekedett szállítási volumen miatt előálló többlet-légszennyezés állna szemben a szabályossá tett lerakók eredményeként bekövetkező talaj- és talajvízminőség javulásával és az esztétikai szennyezés megszűnésével. Feltételezésünk szerint a mérleg negatív lenne, s ennek mértékében a beruházásokra fordított hazai állami és uniós pályázati pénzeket környezetileg káros támogatásnak kellene minősítenünk. Sok olyan regionális lerakó van, amelynél nem vették figyelembe a szelektív gyűjtés, a megelőzés hatásait, és túlméretezték azokat. További problémája a nagy regionális telepeknek az, hogy a megelőzés helyett éppen a volumen növelésére ösztönöznek – hasonlóan az égetőművekhez. A nyereségérdekeltektől vállalkozásban működő begyűjtőhálózatok a hulladék növelésében érdekeltek, és így ők is a csomagoló, reklámhordozók lobbi csoportját erősítik.)

### 3. Területhasználat

A fogyasztói társadalmak kialakulásával mindenhol felgyorsult a társadalmi szükségszerűséggel nem igazolható területfoglalás a piacgazdaság torzításai

<sup>8</sup> Lásd erről: A környezetvédelmi direktívák hazai alkalmazásának...1998.

<sup>9</sup> A Győr környékén tervezett regionális hulladéklerakóba pl. 140 (!) község kellene, hogy beszállítsa a szemetét. Hollandiában pl. összesen csak 15 regionális hulladéklerakó működik (15 millió lakosra), de az ottani talaj- és talajvíz-viszonyok valóban indokolják a koncentrációt. Nálunk nem ez a helyzet.

miatt, illetve a közvetlen vagy rejtett támogatások hatására (utak, terjeszkedő települések, lakóparkok, szórakoztató komplexumok, bevásárlóközpontok, parkolóházak és parkolási területek, zöldmezős beruházások, ipari parkok, víztározók, bányászat stb.) Ez a biológiai elszegényedett kultúrtáj tömeges kialakulásához vezetett.

Rohamosan fogy egyik legfontosabb nemzeti vagyonunk: a termőföld. Különösen vészesen gyorsult fel ez a folyamat a rendszerváltás utáni években. Míg 1983-ban a művelésből kivont terület aránya – a KSH adatai szerint – az ország teljes területének csak 6,6 százalékát, 1990-ben 11,5 százalékát tette ki, 1996-ban ez az arány már 13,8 százalékra emelkedett, 2001-ben pedig elérte a 16,9%-ot.

A környezeti szempontból káros, túlzott területhasználatra jellemző példák:

- A Budapesti Agglomeráció 78 főváros környéki településén a beépítésre előre kijelölt terület mennyisége 2001-ben 40 év fejlesztési területigényét tudta volna kielégíteni.
- Az agglomeráció észak- és nyugat-budai területein akár 40%-kal is megnőtt a beépített terület nagysága, illetve a lakosság száma néhány év alatt.
- A sportpályák fele áldozatul esett Budapesten a rendszerváltásnak, benzinkutak, kereskedelmi központok és egyéb, nem zöldterületi funkciók kerültek a helyükre.

Az okok sorában az alábbiakat tartjuk a legfontosabbnak:

- Magyarországon a zöldterületek pusztításának és az e téren szinte általánossá vált súlyos korrupciónak egyik fő oka, hogy az ingatlan értéknövekedésekor a megnövekedett haszon a tulajdonos zsebébe vándorol, a társadalmat ért kárt viszont a közösség viseli. Ez utóbbiak közé tartozik az értékes zöldterületek pusztulása, az átszellőző csatornák, kilátás, benapozás „elépítése”, a megnövekedett közlekedési igények és az ezzel járó környezetszennyezés, a többlet infrastruktúra, víz, csatorna, egészségügyi ellátás, iskola stb. – iránti igény, és ezzel párhuzamosan a más helyütt már meglévő infrastruktúra kihasználtságának (és így a hatékonyságának) romlása.
- A közpénzek és a magántőke koncentrációja: a hazai és EU-s közpénzek pályázati rendszere és a bankok pénzkihelyezési politikája a magas operációs költségek miatt – a nagy projekteknek kedvez. Az energetikában, közlekedésben és egyéb infrastruktúra fejlesztéseknél a regionális telepek, nagy kapacitású erőművek, gyorsforgalmi utak élveznek prioritást.
- Az ágazati politikák nem veszik figyelembe az interszektorális hatásokat és a fenntartható fejlődés elveit (pénzügy, mezőgazdaság, vízügy, építésügy, közlekedés, energetika).
- Az önkormányzatok nem érdekeltek közvetlenül a közérdek védelmében, a környezeti minőség megőrzésében. Ebben közrejátszik költségvetési és adórendszerünk sajátossága is.
- Az adórendszer a környezet terhelése és a felhalmozás (ingatlantulajdon)

helyett a tevékenységeket adóztatja erősebben. Nem képződnek megfelelő alapok a közérdek érvényesítéséhez.

- A rendszerváltás után megalkotott önkormányzati törvény – a lokális demokrácia deficitjének felszámolása érdekében – túl nagy jogosultságot adott a helyi önkormányzatoknak.
- Az országos és térségi rendezési tervek alárendelt szerepet játszanak a helyi önkormányzatokkal szemben.
- Az a tény, hogy a közlekedési költségekben nem jelennek meg az okozott környezeti károk, jelentősen hozzájárul a települések szétterüléséhez, az utazásigényes életmód terjedéséhez.

A túlzott területhasználat részben visszafordíthatatlan, részben kezelhető, de túl költséges biológiai és tájképi degradációt okoz, valamint költséges, alacsony hatékonyságú műszaki és humán infrastruktúra kiépítését követeli meg. Természeti örökségünket azonban kötelességünk lenne károsodás nélkül továbbadni utódainknak. A veszteségek pénzértéke nehezen értelmezhető, tehát az okozott károk internalizálása akadályokba ütközik. A megoldás ezért – a támogatások leépítésén és az egyéb gazdasági eszközökön túl – a következetes hazai és nemzetközi szabályozásban, a megelőzésben van.

A túlzott területhasználat megakadályozására számtalan eszköz alkalmazható. Ezek az adminisztratív szabályozástól a gazdasági ösztönzőkön át az ágazati politikák harmonizálásáig és a helyi, regionális és országos településfejlesztési tervek összehangolásáig tejedhetnek.

A túlzott területhasználat elősegítése környezetileg káros támogatásnak minősítendő. Ennek mértéke többféle módon is megbecsülhető. Egyik módszer az lehet, hogy kiszámítjuk, mekkora területet vesznek el (hektárban) e területfoglalások. Ezek értéke városokban – ahol a zöld területek általános hiánya a jellemző – a városi parkok értékével számszerűsíthető. A mezőgazdaságtól elvett területek esete már bonyolultabb, mert a termőterületek aranykorona-értéke ugyan kiszámítható, de közgazdaságilag nehezen védhető a mezőgazdasági termékek túltermelése és piachiánya közepette. Az erdők mikroklíma-javító és a globális klímaváltozást mérséklő hatása viszont azt sugallja, hogy az erdő-értékkel átszámított területárak a környezetileg káros támogatások kiszámításának helyes kifejezői lehetnek.

A környezetértékelés számos kifinomult módszerrel rendelkezik egy táj, élőhely vagy terület értékének számszerűsítésére. Ily módon kifejezhetjük, hogy a természettől, vagy a mezőgazdaságtól elvett területek biológiai degradációja milyen értékcsökkenést jelent. Ezekre vonatkozó számítások azonban még csak eseti jelleggel állnak rendelkezésre,<sup>10</sup> e kutatás során pedig csak arra

<sup>10</sup> Lásd pl. a Budapesti Corvinus Egyetem Környezetgazdaságtani tanszékének tanulmányát a Szigetköznek a gátépítés miatt bekövetkező értékcsökkenéséről, vagy Szerényiné Marjai Zsuzsa munkáit.

volt lehetőség, hogy a problémát érzékeltessük, és a megoldási módozatokat felvázoljuk.

Ugyanakkor a „túlzottság” fogalmát nehéz definiálni. Leginkább fajlagos mutatók lennének alkalmasak erre (a település közlekedésében az egyéni és tömegközlekedés aránya, az aktív zöldterületek aránya, az egy főre jutó lakás, iroda, kereskedelmi létesítmény aránya, a burkolt területek aránya stb.). Hasonló módon fel lehetne állítani tájékoztató értékeket a laksűrűség és az infrastruktúra beruházási és működtetési költségei, a hatékonyság mérésére. Amennyiben az új fejlesztések rontanák ezeket a hatékonysági mutatókat, úgy a költségeket rájuk kellene terhelni. Jelenleg a kitelepülések rejtett támogatása a kitelepültöt terhelő infrastruktúra-kiépítési költség akár négyszerese is lehet, amelyet részben a helyi és központi költségvetés, részben az infrastruktúra régebbi használója fizet meg keresztfinanszírozásban.

## IV. Támogatási mechanizmusok

### 1. Gazdaságpolitika és fejlesztési politika

A környezetileg káros támogatások végsősoron a gazdaságpolitika, a nemzetgazdasági fejlesztési politika szintjén vallott nézetek és meghozott döntések függvényei és következményei. Témánk szempontjából a legnagyobb súllyal az alábbiak esnek latba:

- Az infrastruktúra fejlesztésének fontossága nem kérdőjelezhető meg. A baj az, hogy a kormány ezen belül túlzottan nagy szerepet tulajdonít a közúti infrastruktúrának, és azon belül is az autópálya-építéseknek, és elhanyagolja a környezetbarát alternatívákat, valamint a meglévő úthálózat karbantartását, korszerűsítését. Az autópályák építését a mindenkor kormányok – helytelenül – politikai jelentőségű kérdésként tárgyalják és tálalják.
- Az autópályák építését támasztja alá az a nézet is, miszerint az elmaradott térségek felzárkózása, a peremvidékek foglalkoztatási gondjai csak ily módon oldhatók meg, ez azonban tévhit.
- A motorizációt a gazdaságpolitika szinte civilizációs fétisnek tekinti, és ennél fogva a feldolgozóiparban és a műszaki fejlesztés előrevitelében annak kulcsszerepet szán – a külföldi autógyártóknak minden kedvezményt hajlandó megadni. Holott pl. az információtechnológia, az energiahatékonyság, vagy a reciklálás terén jelentősebb műszaki fejlődésre nyílna mód.
- A gazdaságpolitika a mezőgazdaságról is ókonzervatív nézeteket vall. Még mindig a gépesített és kemizált nagyüzemi termelés büvkörében él, és azt sem ismeri fel, hogy – mindenfajta környezetvédelmi megfontolás nélkül – csupán az európai uniós támogatások igénybevétele is a többfunkciós, környezetbarát gazdálkodási módok felkarolását indokolná.

- Az energiapolitikában az árak már kellően magasak, a megtakarítás és racionalizálás feltételei és ösztönzői azonban még nem kielégítőek. A keletkező extraprofitot az államnak el kellene vonnia és energiaracionalizálási programokat kellene belőle finanszíroznia.
- Az iparpolitika a fejlesztések hangsúlyát a legmodernebb informatikai, elektronikai és energia- és erőforrásmegtakarítási ágazatokra és technológiákra kellene, hogy helyezze. Ezzel szemben a gépkocsigyártást favorizálja.
- Általában elmondható, hogy a gazdaságpolitika a fogyasztói társadalom, a hedonista életszemlélet rabja. Ennek érdekében feláldozza a biológiai diverzitást és a jövő nemzedékek lehetőségeit. A természetes élőhelyek, zöld területek, a tájképi változatosság nem mint értékek, hanem csak mint a termelés és a lakhatás lokalitásai jelennek meg számára. A jelen fogyasztási igényeinek kielégítése fontosabb, mint az egészségi állapotunk és a jövőnk.

*A globális környezeti problémák csak mint formálisan kipipálandó nemzetközi feladatok vannak jelen a gazdaságpolitika alakításában, a hosszútávú elképzelésekben nem játszanak szerepet.*

Ezek az elvek és nézetek képződnek le abban a jövedelem- és adópolitikában, szabályozási rendszerben, amely a környezetileg káros támogatások kiterjedt rendszerét és óriási méreteit produkálja.

## 2. Jövedelem-, adó- és árpolitika<sup>11</sup>

- Az adómentes fizetéskiegészítések elterjedt módja a személygépkocsi-használat költségeinek elszámolása, illetve a céges autók egyéni használata. Hihetetlenül nagy, 800 milliárd Ft feletti környezetileg káros támogatást eredményez ez a megoldás.
- Autógyáraknak nyújtott kedvezmények (társasági adó kedvezmény, kormánygarancia külföldi hitelekhez, olcsó ingatlanok, a korábbi vámszabad területen való működés, tetszés szerinti könyvelés és devizaelszámolás engedélyezése stb.).
- Az autópályaépítés áfamentes.
- Az úthasználati díjak még a fenntartás költségeit sem fedezik (az építés költségeiről nem is beszélve).
- Miközben a hazánkon átzúduló, évi 1 millió feletti nagyságú tranzit kamionforgalom 200 milliárd forintot meghaladó nagyságú környezeti és útkárt okoz, az útdíjakból származó bevétel csak néhány milliárdot tesz ki.
- A légiközlekedés adókedvezményei.
- A földgázárak még mindig alacsonyak az importárakhoz képest.
- A lakossági földgázárak keresztfinanszírozzák a ritkán beépített vidéki településeken a földgáz használatát, gazdaságtalanná téve a megújulókat, pl. a biomassza használatát.

<sup>11</sup> Csak a legpregnásabb eseteket soroljuk fel.

- Az élelmiszergyártók a felhasznált csomagolóanyagok után 25%-os áfát igényelnek vissza, miközben az élelmiszerek a 15%-os áfakörbe tartoznak.
- Az élőmunka költségei Magyarországon nemzetközi összehasonlításban is túl magasak. Ez hátráltatja a fajlagosan alacsony energia- és anyagigényű, környezetbarát struktúrák kialakulását.
- Miközben Nyugat- és Észak-Európa legtöbb országában az elmúlt években elkezdődött az ökológiai adóreform, Magyarországon ez a megoldás nincs napirenden.
- A természeti erőforrások felhasználásának költsége alacsony (bányajáradék, földjáradék, vízkészlethasználati járulék), ezért azokat túlhasználjuk.
- A gépjármű-tárolás (parkolás) díjai még mindig nem a városi terület szűköségéből, hanem a gépkocsi-használók parkolási igényeiből indulnak ki.

### 3. A szabályozási rendszer hiányosságai

Míg az előző pontnál arra hoztunk fel példákat, hogy a jövedelem-, ár- és adópolitika hogyan juttatja bevételhez a szennyezőket, vagy csökkenti kiadásait, e pontban arról esik szó, hogy a hiányzó vagy elégtelen szabályozás révén hogyan érik el ugyanazt.

- A helyi önkormányzati autonómia erősebb jogokat élvez, mint a regionális vagy országos érdekek hordozói, ráadásul az országos és regionális területrendezési és településfejlesztési tervek kidolgozása vontatottan halad. Ezért a területhasználatban a szűklátókörű helyi érdekek érvényesülnek.
- Az építési szektorban tapasztalható környezeti problémák megoldásához a több tárca helyett egységes építésirányításra lenne szükség. Az építési, engedélyezési eljárások túlzottan megengedőek, az ellenőrzés hiányos.
- Kedvezményes építési hitelek nyújtását nem kötik energiaracionalizálási és környezetvédelmi feltételekhez.
- Az építőanyagok kitermelése és exportja túlzottan liberalizált.
- A vegyi anyagok veszélyeit alig vizsgálják, így az ezekre vonatkozó szabályozás is megengedhetetlenül laza. Még a fejlett országokban is csak az utóbbi időben kezdtek érdemben kidolgozni különféle rendszereket, katasztroket a nyilvántartásukra, felhasználásuk nyomon követésére és az egészségi hatásuk vizsgálatára. Az EU csak 2003-ra készítette el a REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals – a vegyi anyagok nyilvántartása, értékelése és engedélyezése) elnevezésű új szabályozórendszer-tervezetét. Az észrevételek mérlegelése után ezt legkésőbb 2005-re el kellene fogadni, hogy 2012-ig minden anyagot átvilágíthassanak. A REACH célja, hogy a vegyi anyagokat forgalomba kerülésük előtt egészségügyi és környezetvédelmi szempontból ellenőrizzék. Az új rendszerben a hatóságok helyett a gyártók kötelessége lesz majd a vegyi anyagok biztonságosságának garantálása.
- Rendkívül laza a bontott építési anyagokra vonatkozó szabályozás. Az Országos Hulladékgazdálkodási Terv előírásai szerint 2008-ig ezeknek az anya-



goknak már csak legfeljebb 50%-át szabad deponálni. A hazai bányászatnak és az építési szektornak fel kell készülni erre. A III. Nemzeti Környezetvédelmi Programban pedig el kellene érni a német feldolgozási szintet. Németországban és Ausztriában a bontott építési anyagok újrahasznosítására magas kvótákat írnak elő. Nálunk is ez lenne a követendő út.

- A hazai környezetvédelmi termékdíjrendszer nem eléggé kiterjedt. Több más hulladékanyagot is hatáskörébe kellene vonni (pl. éppenséggel az építési törmeléket, bontási anyagokat).
- A támogatásokat nem kötik életciklus-, illetve startégiai hatásvizsgálatokhoz, környezetvédelmi feltételekhez, pedig csak ilyen támogatási rendszert szabadna működtetni.

Általában elmondható, hogy ahol az okozott környezeti károkat nem internalizáljuk (azaz a szabályozás hiányos vagy hiányzik), a környezetileg káros támogatások esete forog fenn.

## Ajánlások

Befejezésül néhány átfogó javaslatot fogalmazunk meg. (Valójában minden tárgyalt hiányosságból vagy anomáliából következnenek részletes megoldási javaslatok.)

- Minél pontosabban ki kell mutatni a környezetvédelmi szempontból káros támogatásokat – beleértve a nem internalizált környezeti károkat is –, s ezekkel kormányzati/gazdaságpolitikai szinten is tisztában kell lenni.
- Széles körű tájékoztató munkát kell végezni annak érdekében, hogy a közvélemény számára nyilvánvalóvá váljanak ezek az ismeretek.
- A közvetlen és közvetett (azaz az államháztartásból finanszírozott) környezetkárosító támogatásokat meg kell szüntetni. Ez az államháztartásnak hatalmas bevételeket hozna és csökkentené a társadalmi rezsiköltségeket (az egészségi és a környezeti károk mérséklése révén).
- A természeti erőforrásokat értékükön kell használatba adni, hogy megőrizzük rendelkezésre álló mennyiségüket és regenerálódó képességüket.
- Meg kell szüntetni a káros irányú és mértékű infrastruktúra-fejlesztéseket.
- A támogatási politikának a környezetbarát alternatívákra kell koncentrálnia.
- Számos területen a téves vagy elégtelen szabályozás okoz anyagi előnyöket a környezetkárosító tevékenységeknek (pl. területhasználat, vegyipar). E szabályozási hiányokat meg kell szüntetni.
- A környezetileg káros támogatások felszámolásából keletkező állami többletbevételekből támogatni kell a környezetbarát alternatívákat. Ez – többek között – a támogatások csökkentése miatt kieső munkahelyek pótlása miatt is elengedhetetlen.
- Sürgősen ki kellene dolgozni egy szerkezetátalakítási stratégiát a betele-

pedni szándékozó külföldi tőke tájékoztatására, hogy a nagy nyersanyag-, szállítás- és energiaigényes, kevés hozzáadott értékkel termelő vállalkozások helyett a természeti erőforrásokat kímélő, környezetbarát tevékenységeket támogassuk és buzdítsuk letelepedésre.

- A GKM és más tárcák, alapok pályázati rendszerében érvényesíteni kell a környezetvédelmi szempontokat.

## Felhasznált irodalom

- De Moor, André and Peter Calamai: Subsidizing Unsustainable Development. Undermining the Earth with public funds. Earth Council, 1997.
- European Commision. DG Energy and Transport: Inventory: Public aid granted to different energy sources. Luxembourg 2003).
- ExternE. Externalities of Energy. A research project of the European Commission. (különböző tanulmányok).
- Ewringmann, Dieter and Michael Thöne: European Aid Control and Environmental Protection. Evaluation of the New Community Guidelines in State Aid. Federal Ministry for the Environment, Berlin, 2002.
- Greenpeace. Energy Subsidies in Western Europe. Ruijgrok, Elisabeth and Frans Oosterhuis. Vrije Universiteit, Amsterdam, 1997. Commissioned by Greenpeace International.
- Kerekes Sándor – Kiss Károly (szerk.): A környezetvédelmi direktívák hazai alkalmazásának gazdasági-társadalmi hatásvizsgálata. Zöld Belépő, 61. szám. BKÁE Környezetgazdaságtani és technológiai tanszék, 1999.
- Kerekes Sándor: Állami szerepvállalás a környezetvédelmi infrastruktúra fejlesztésében; jóléti hatások. Kerekes Sándor – Kiss Károly szerk.: Környezetpolitikánk európai dimenziói, 193–212. MTA, Műhelytanulmányok, 2004.
- Kiss Károly: Támogatások az OECD-országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés. BKÁE Környezettudományi Intézet, 22.szám, 2003.
- Kiss Károly – Lukács András (szerk.): Uniós csatlakozás, közlekedés, környezet. Levegő Munkacsoport, 2003.
- OECD: Subsidies and Environment. Exploring the Linkages. OECD, Paris, 1996.
- OECD: Reforming Environment and Transport Subsidies. Environmental and Economic Implications. OECD, 1997.
- OECD: Improving the Environment through Reducing Subsidies. OECD 1998, 1999.
- OECD: Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges. OECD, Paris, 2003.
- T&E: Roads and the Economy, Brussels, 1995.

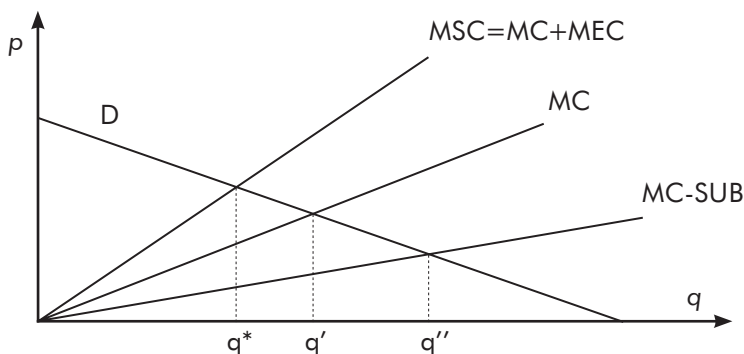
# A TÁMOGATÁSOK KÖRNYEZETGAZDASÁGI ELMÉLETE

• Kiss Károly •

## Bevezetés

A környezetpolitika egyik legfontosabb és leghatásosabb eszköze a környezetvédelmi adók. Céljuk az, hogy a szennyező fizesse meg az okozott kárt, s így – az externália esetén keletkező piaci kudarcot kiküszöbölve – a beavatkozást követően valósuljon meg a társadalmi-gazdasági optimum.

Miközben a fenti összefüggéssel a környezetgazdaságtan már a kezdetektől fogva foglalkozik, a társadalmi-gazdasági optimumtól még messzebb eltérítő támogatások és adókedvezmények kérdése csak újabban került az érdeklődés középpontjába.



Ábránkon a magánhatárkölség ( $MC$ ) és a társadalmi határkölség ( $MSC$ ) közötti különbséget az externália okozza, ezért a szennyező tevékenység optimuma nem  $q'$ -nél, hanem  $q^*$ -nál kellene legyen. Ha pedig ezt nem, hogy nem veszik figyelembe, hanem még támogatásban vagy adókedvezményben is részesítik a szennyező tevékenységet, akkor a kibocsátás még messzebb kerül a társadalmi optimumtól ( $q''$ ). Az első esetben a jól ismert piaci kudarcról, a másodikban pedig a gazdaságpolitika, a szabályozás kudarcáról van szó. De az is kudarc, ha egy pozitív externáliát előállító tevékenységet nem támogatunk kellően, s így annak kínálata a társadalmi optimum alatt marad. Mindkét (pontosabban mindhárom) esetben állami beavatkozásra van szükség, hogy megvalósuljon a társadalmi-gazdasági optimum.

A környezetre legártalmasabb szektoroknak (mezőgazdaság, energia, közlekedés) nyújtott hatalmas támogatások tehát még jobban eltávolítanak a társadalmi-gazdasági optimumtól; semlegesítik még a környezetvédelmi adózással elért csekélyke eredményeket is. Ezzel szemben a környezetbarát termelési és fogyasztási alternatívák elterjesztését, a környezetvédelmi érdekeltséget támogatásokkal és adókedvezményekkel kell elősegíteni.

A támogatások és adókedvezmények kérdése tehát kétfajta megközelítésben is szerepel a környezetgazdaságtan és a zöld gazdaságpolitika palettáján: a környezetileg káros támogatások és kedvezmények megvonása, illetve a környezetileg hasznosak nyújtása formájában.

Ha a támogatások megvonásával törekszünk a környezetpolitikai célok elérésére, nyilvánvalóan kisebb ellenállásba ütközünk, mint az adózásnál (a kedvezmények nyújtásáról nem is beszélve). Ez ad rendkívüli jelentőséget e kérdés vizsgálatának. Szinte érthetetlen, hogy ez a megközelítés miért nem vált már korábban a környezetpolitika egyik vezető irányzatává. (Nyilván a környezetvédelmi adókkal szembeni nagyfokú ellenállás az érdekcsoportok és a lakosság részéről döbbsengette rá a környezetpolitikussokat, hogy más utakat-módokat kell találni.)

## 1. Közjavak, externáliák és támogatások

Ha egy bizonyos magántermelés és/vagy -fogyasztás során külső kár keletkezik, a közgazdaságtan értelmében azt meg kell szüntetni, internalizálni kell: a pigoui adóval vagy más módon kell terhelni a kár okozóját, vagy el kell tiltani attól. De akkor is közbe kell avatkozni, ha egy (akár magán-, akár köz-) tevékenység pozitív externáliát okoz. Ekkor mindaddig támogatni kell a szóbanforgó tevékenységet, amíg az el nem éri a társadalmilag optimális mértéket. Mindkét esetben a társadalmi optimum elérése a cél: az elsőben mérsékelni, a másodikban fokozni kell a szóban forgó tevékenységet. Mikroökonómiai értelemben a közjavak előállítására akkora összeget szabad fordítani, amekkorát a belőlük származó egyéni határhasznok összege tesz ki, az externália internalizálása pedig az externália optimális szintjén bevezetett adóval érhető el.

Az állami közkiadások klasszikus esete a minimális (vagy „éjjeliőr”) állam funkcióinak az ellátása. Ez nyilvánvalóan közjavak előállítását szolgálja. Az externáliák meglétéből fakadó piaci kudarcok és a közkiadások fokozásával elérhető pozitív externáliák kezelése (a monopóliumok és az információhiány eseteivel együtt) már a „közepes” funkciókat ellátó állam hatókörébe tartoznak. Ezek a pozitív externáliák generálását szolgáló támogatások közgazdaságilag indokoltak. A kételyek az állami szerepvállalás további kiszélesedése során merülnek fel. Az „aktivista” állam ugyanis ágazati politikákat fogalmaz meg és támogat költségvetésből, foglalkoztatásnövelő és gazdaságélénkítő feladatokat lát el és finanszíroz, csődbe jutott ágazatokat, esetleg nagyvállalatokat ment

meg, gazdasági depresszió sújtotta vidékeken élénkíti az üzleti tevékenységet. (Lásd az állami szerepvállalást szemléltető ábrát.)

Hogyan dönthető el, hogy ezek a támogatások indokoltak-e? A közgazdaságtan szigorú elvei alapján állva csak az a támogatás indokolt, amely közjavakat állít elő, és csak addig a mértékig, amíg e közjószág előállítása a magán-tevékenység számára nem kifizetődő. Egy szellemes megállapítás szerint ahol externália van, ott támogatásnak vagy adónak (negatív támogatásnak) is kell lennie, de ahol támogatnak valamit, ott nem biztos, hogy externália is van.

A nem közjószágokat előállító támogatásokkal szemben a közgazdaságtan három alapvető kifogást támaszt: (1) torzítják a piaci versenyt, (2) rontják a hatékonyságot (amennyiben ott, ahonnan a támogatás alapjául szolgáló összeget elvonták, a felhasználás hatékonyabb lett volna) és (3) a támogatott termék vagy szolgáltatás kínálata rendszerint túlmegy a társadalmi optimumon, ami nemzetgazdasági szintű jóléti veszteséget okoz.

### Az állami szerep mértéke és tevékenységi területei

	a piaci kudarcok kezelése			társadalmi egyenlőség
<b>minimális (éjjeliőr) állam</b>	tisztá közjavak szolgáltatása: • védelem • jog és közbiztonság • tulajdonosi jogok • makroökonómiai irányítás • közegészségügy			szegénypolitika: • a szegénység elleni programok • segélyezés katasztrófák esetén
<b>közepes funkciókat ellátó állam</b>	externáliák kezelése: • közoktatás • környezetvédelem	monopóliumok szabályozása: • közszolgáltatások szabályozása • trösztellenes politika	információhiány leküzdése: • biztosítás (egészségügyi, élet- és nyugdíjbiztosítás) • pénzügyi szabályozás • fogyasztóvédelem	társadalombiztosítás: • nyugdíj-újraelosztás • családsegélyezés • munkanélküliek segélyezése
<b>aktivista állam</b>	a magán-tevékenység koordinálása: • a piacok élénkítése • ágazati politikák	megelőző környezetvédelem*: • tisztább termelés • ökodesign • KIR-ek	környezetbarát ágazati politikák kialakítása*	újraelosztás: • vagyoni újraelosztás

Megjegyzés: \* A Világbank ábráján ez nem szerepel. A megelőző környezetvédelem elősegítését és a környezetbarát ágazati politikák kialakítására irányuló törekvést az aktivista állam feladataként kell meghatároznunk.

Forrás: World Development Report 1997, 27.

Csak nemrégiben derült fény arra, hogy a támogatások „kontóját terhelik” azok a környezeti károk is, melyeket a környezetre káros, támogatott tevékenységeknek a kiterjesztése okoz.

Keppler nyomán a támogatások háromféle hatását különböztethetjük meg:<sup>12</sup>

- közjóságot előállító hatás: amikor pozitív externáliákat generálunk a magántevékenységek támogatása által
- hatékonyság-csökkenés: mely az adók kivetése során, valamint akkor keletkezik, amikor eltorzul a támogatott termék piaci fogyasztása
- közjavakat károsító hatás: ha a támogatás révén negatív externáliák keletkeznek (károsodik a környezet).

Ebből az következik, hogy a támogatás csak az első esetben lehet indokolt. Ha nem ilyen támogatással állunk szemben, „semmi sem indokolja, hogy az fennmaradjon, viszont legalább két erőteljes érv szól az eltörlése mellett” – állapítja meg szellemesen Jan Keppler.

A „kettős hozadék” elve (double dividend) ebben a vonatkozásban is felmerül: a környezetileg káros támogatások csökkentése vagy megszüntetése nem csak a környezet védelmét szolgálja; a többnyire túlterhelt költségvetéseken és államháztartási mérlegeken is segít.

A magán- és közjavak között nincs áthidalhatatlan különbség. Az idő múlásával és a műszaki fejlődéssel egyes közjavak és szolgáltatások költsége oly mértékben csökkenhet (pl. az energia-előállításé, vagy az információ-feldolgozásé), hogy az a magánszektor számára is kifizetődővé válik. Monopolizált technológiák úgy elterjedhetnek, hogy megszűnik a monopolhelyzet. A támogatások ekkor feleslegessé válnak. Revideálásuk tehát időről-időre indokolt.

A támogatások közgazdaságtanilag tehát annyiban fogadhatók el, amennyiben a közjavak előállítását és az infrastruktúra fejlesztését szolgálják,<sup>13</sup> valamint pozitív külső hatásokat generálnak. (De nem fogadható el a közúthálózat fejlesztése, amennyiben a feltételezett regionális kiegyenlítő és vidékfejlesztő hatások nem igazolhatók.) Egy olyan támogatás, amely a közjavak előállításáért jár (kompenzáció), nem lehet piaczavaró, hiszen a közjóság előállítója nem részesült kedvezményes elbánásban, hanem csupán ellenszolgáltatást kapott tevékenységéért. A versenysemlegességet ez nem zavarja, ellenkezőleg; az lenne piaczavaró, ha a közjóság termelőjét nem fizetnék meg tevékenységéért.

<sup>12</sup> Keppler, 1996, 196.

<sup>13</sup> Keppler különbséget tesz a közjavak előállítását indokló pozitív externáliák, valamint az infrastruktúra által generált hasznok között. Ez utóbbiakat „megelőlegezett belső hasznoknak” (anticipated internal benefits) nevezi. Keppler 1996, 194.

## 2. Definíciók

A közjavakkal kapcsolatos fejtegetés a támogatásoknak egy sajátos definícióját adta: egy termék vagy szolgáltatás mindaddig támogatandó (azaz közpénzekből finanszírozandó), amíg pozitív externáliákat eredményez. Az állami költségvetésben tehát elvileg és közgazdaságtanilag indokoltan – a hagyományos „éjjeliőr”-funkciók ellátásán túl – csak ilyen tételeknek lenne szabad szerepelniük, vagy megfordítva: a helyesen összeállított költségvetés valamennyi kiadási tétele – az említett körön kívül – támogatásként fogható fel. (De nincs elvi akadály, hogy a tiszta közjavakat előállító állami tevékenység finanszírozását is a „támogatások” kategóriájába soroljuk.)

A támogatások rendkívül sokfélék és szerteágazóak. Ahhoz, hogy a fenti elvi felfogás operacionalizálható legyen, a támogatásokat részletes vizsgálatnak kell alávetnünk. Definíciójuk csak hozzávetőleges lehet, mely nem a véglegesség igényével lép fel, hanem keretet ad a témáról folytatott vitának.

### **Stephan Barg három dimenzióban határozza meg a támogatásokat:<sup>14</sup>**

**Közgazdasági meghatározás:** Olyan, a piacot torzító kormányzati intézkedés, amely vagy csökkenti egy bizonyos áru vagy szolgáltatás előállításának költségét, vagy növeli az árát.

A támogatások közgazdasági meghatározása esetében a kiindulópont a tökéletes piaci verseny feltételezése, valamint az olyan kormányzati beavatkozások, amelyek a társadalom és a gazdaság egészét szolgálják. Ebből következik, hogy ha a kormány olyan intézkedést hoz, amely valamely társadalmi vagy gazdasági csoportnak kedvez, azt támogatásnak kell minősíteni. (Így például az oktatásra fordított közkiadások a társadalom egészét szolgálják, de az építőipari dolgozók továbbképzésére elkülönített költségvetési alap már építőipari támogatásnak minősül.)<sup>15</sup>

Hivatkozott szerzőnk további példái még jobban érzékeltetik, hogy a támogatások közgazdasági értelmezése egy parttalan definícióba torkollik:

- az olyan import-restrikciók, amelyek csökkentik a versenyt a helyi piacon, növelik a helyi termelők termékeinek árát
- a kutatásra és fejlesztésre fordított költségvetési támogatások az adott területeken csökkenthetik a költségeket
- ha a kormány megakadályozza, hogy a vasúttársaság felszámolja a gazdaságtalan járatokat, ezzel csökkenti a társaság hasznát és/vagy növeli az utazási költségeket (és ezáltal a konkurens közlekedési módoknak kedvez).

Ezek az elméleti alapokon állva minden olyan állami beavatkozás, amely nem az „éjjeliőr”- vagy minimális állam jegyében történik, illetve – a „közepes”

<sup>14</sup> Barg 1996, 28–30.

<sup>15</sup> Uo.

állam funkcióinak eleget téve – nem arra irányul, hogy internalizálja a negatív externáliákat és közpénzekből pozitív externáliákat gerjesszen, továbbá megszüntesse a monopolhelyzeteket, támogatásnak minősül. A támogatások közgazdasági értelmezésével tehát csak egy olyan elméleti kerethez jutunk el, amely a problémák megtárgyalását elősegíti ugyan, de konkrét további fogódzókra van szükség. Az állam szerepvállalását illusztráló ábrán a fentiek jól áttekinthetők.

**Fiskális meghatározás:** Olyan kormányzati kiadás, vagy az általános adózás alóli mentesítés, vagy kötelezettség alóli felmentés, amely vagy csökkenti egy termék vagy szolgáltatás költségét, vagy növeli az árat.

A fiskális értelemben felfogott támogatásoknak az alábbi fajtái különböztethetők meg:

- készpénz kifizetések
- alacsony kamatú kölcsönök
- támogatott szolgáltatások
- az üzleti életnek nyújtott K+F támogatások
- a kormányzat által finanszírozott kutatások
- adókedvezmények
- képzési támogatás
- kötelezettségek kormányzati átvállalása (pl. kölcsön-garancia, gazdátlan környezeti károk felszámolása)
- kötelezettségek kormányzati előírása.<sup>16</sup>

Az adókedvezmények (tax expenditures) – szinte országtól függetlenül – az alábbi formákat szokták öltetni:

- mentesítések (azok a jövedelmek vagy kiadások, melyek kivonhatók az adóalapból)
- kedvezmények (amelyekkel csökkenthető a bruttó jövedelem)
- jóváírás (amely leírható az adóból)
- adókulcs-kedvezmény (amikor alacsonyabb adókulcs alkalmazható)
- adófizetési haladék.

**Környezetvédelmi meghatározás:** A termékek vagy szolgáltatások áramlásából keletkező, nem kompenzált környezeti kárt környezetileg káros támogatásnak kell felfogni.

Mint látjuk, Barg környezetvédelmi definíciójában nem szerepel sem a kormány, sem a piaci mechanizmus. A környezet pusztítása során ugyanis az egyén a hasznát nem a közpénzekből, hanem a természeti tőke kárára növeli, de ez a kár végül is mindnyájunkat terhel, tehát ebben az értelemben támogatásként fogható fel.

<sup>16</sup> Barg, 30.



Mivel témánk a környezetvédelmi szempontból káros támogatások vizsgálata, a fenti dimenziók alapján a definíció valamelyest szűkíthető: azon közgazdasági vagy fiskális támogatások tartoznak bele, melyek károsan hatnak a környezetre, de a fedezetlen környezeti károkozás is támogatásnak minősül. A támogatások környezeti dimenziójú felfogásából egy nagyon általános elv következik: nem szabad megengedni az ökológiai szolgáltatások megújuló képességén felüli használatát, azért fizetni kell (a szennyező fizet elve), vagy pedig a keletkezett környezeti kárt másképpen kell internalizálni (beleértve a megelőzést is).

Dirk J. Wolfson tanulmányában a támogatásoknak egy másfajta elnevezésével találkozunk,<sup>17</sup> de a lényegét illetően ezek ugyanazok, mint az S. Barg által használt kategóriák. Ő költségvetési, a költségvetésen kívüli, valamint virtuális támogatásokat (a hiányzó piacok esetében) különböztet meg. A költségvetési (on budget) támogatások lehetnek explicitek (amikor az adott tevékenységet a költségvetés egy meghatározott összeggel támogatja), vagy implicitek (amikor a csökkentett adóráták, vagy az adójóváírás formáját ölti a támogatás). A költségvetésen kívüli (off budget) támogatás esetével állunk szemben, amikor a szabályozási politika, vagy a kereskedelmi politika révén nyújt az állam támogatást, s ezáltal a kedvezményezettek többletjövedelemhez (rent) jutnak. A szűkös környezeti javak olyan használata pedig, amely nem fedezi a károkat, a virtuális támogatások, vagy a hiányzó piacok esete.

A European Environmental Bureau a környezetvédelmi adóreformot propagáló kampány-anyagában a környezetileg káros támogatásokat az alábbiak szerint határozza meg:

„A költségvetéshez közvetlenül kapcsolódó támogatások körébe tartoznak a csökkentett adó- és ÁFA-ráták, az anyagok és inputok közvetlen támogatása, a hosszútávú marginális költségek alatt nyújtott infrastrukturális szolgáltatások, a gyorsított leírást lehetővé tevő kedvezmények, az adósságeltörlés, vagy a K+F támogatás. Ha ezek negatívan érintik a környezetet, környezetileg káros támogatásokról, vagy környezetileg ellentétes hatású támogatásokról, vagy környezetileg perverz támogatásokról beszélünk.”

„Sok intézkedés sorolható a költségvetésen kívüli támogatások körébe. Ezeknek első látásra nincs közvetlen kapcsolatuk a költségvetéssel, mivel vagy más termelők kereszttámogatásából fakadnak, vagy a fogyasztók fizetik azokat. Például: a határmenti kiigazítás során keletkező árkiegészítés (vámkedvezmények és mennyiségi importkorlátozások), a piacrajutás korlátozása, a kormány által kötött kereskedelmi szerződések, és az inputok és jövedelmek közvetett támogatásának különféle módjai (rojlai koncessziók, alacsony megtérülési-ráták követelmények, felmentés környezetvédelmi előírások alól, stb.).”

„Szép számmal vannak olyan intézményi jellegű szabályozások is, amelyek támogatási jellege nem nyilvánvaló: pl. annak tilalma, hogy harmadik fél hozzáférhessen az áramszolgáltatási infrastruktúrához.”

<sup>17</sup> Wolfson 1996, 55.

„Végül támogatásnak kell tekinteni azt is, hogy ha nem történik meg a környezeti és társadalmi externális költségek teljes mértékű internalizálása. Erre a gazdaság minden szektorában van példa. Ezt implicit támogatásnak nevezzük. Ez esetben a támogatás olyan jelleget ölt, hogy mérsékli a jövőbeni környezeti felelősséget. Az ebből származó transzferek mértéke igen jelentős.”

„A fenti csoportok mindegyikét fel lehet osztani (1) az outputra, (2) a nyersanyagokra és félkésztermék inputokra, (3) a tőke- és a munkaerő-inputra, a jövedelemre és profitra vonatkozó támogató intézkedésekre.”<sup>18</sup>

### 3. Pragmatikus szemlélet

Elméletileg könnyű meghúzni a választóvonalat a hasznos és a nem kívánatos támogatások között: ha a támogatás közérdeket szolgál, közjóságot szaporít, egy környezeti szolgáltatás kínálatát növeli, helyes, elfogadható. De ha a támogatás csupán ágazati és magánérdekeket szolgál, meg kell szüntetni, hogy a piaci versenyt ne zavarja, ne okozzon abban torzulást, és ne pazarolják a közpénzeket. A gyakorlatban viszonylag könnyen megállapítható, hogy mikor nem közérdeket szolgál egy támogatás, vagy egyenesen közjóságot károsít. Azt azonban az allokációs elméletből már nem lehet levezetni, hogy amikor helyes, közhasznú támogatásokról van szó, ki fedezze a támogatás költségeit. Ilyenkor a környezetpolitikának kell eldöntenie, hogy a támogatás fedezetét milyen mértékben teremtsék elő közpénzekből; a magánfedezetet pedig hogyan osszák meg a vállalatok és a háztartások között.

Szemben azokkal a közgazdákkal, akik a támogatások kérdését a politikai gazdaságtan, vagy az intézményi közgazdaságtan talajáról próbálják megítélni, a támogatások tényleges funkcióit és érdemeit kell értékelni:

- Sikeresen alkalmazhatók-e az adott cél eléréséhez (pl. a környezetgazdaságtan más eszközeihez viszonyítva)?
- Ösztönzik-e a kitűzött környezetvédelmi célok megvalósítását?
- Eléri-e a társadalmi-gazdasági játéktér azon fontos szereplőit, akiknek a befolyásolásával akarjuk megvalósítani a környezetpolitikai célokat?
- Figyelembe véve a tranzakciós költségeket – eléggé költséghatékony eszközök-e a támogatások?<sup>19</sup>

<sup>18</sup> EEB, 13.

<sup>19</sup> Ewringmann and Thöne, 2002, 10.

## Felhasznált irodalom

- Barg, Stephan: Eliminating perverse subsidies: What is the problem? In: OECD 1996.
- EEB (European Environmental Bureau). Making prices work for the environment. Environmental fiscal reform in Europe. Campaign Platform. Brussels, 2001.
- Ewringmann, Dieter and Michael Thöne: European Aid Control and Environmental Protection. Evaluation of the New Community Guidelines in State Aid. Federal Ministry for the Environment, Berlin, 2002.
- Keppler, Jan: Public goods, infrastructure, externalities and subsidies. In: OECD 1996.
- OECD. Subsidies and Environment. Exploring the Linkages. OECD, Paris, 1996.
- Wolfson, Dirk. J.: Tax differentiation, subsidies and the environment. In: OECD 1996.
- World Development Report 1997. World Bank 1997, Washington D.C.



# VISSZÁSSÁGOK A TÁMOGATÁSOK EU-SZABÁLYOZÁSÁBAN

• Kiss Károly •

## 1. Az EU támogatási politikája

Az EU közösségi politikájában nagy szerepet játszanak a támogatások. A támogatások szolgálják a strukturális átalakulást és az elmaradott térségek fejlesztését. Az EU költségvetésének több, mint 1/3-át négy olyan alap kapja meg, amelyek e strukturális politikát szolgálják:

- Európai Regionális Fejlesztési Alap
- Európai Szociális Alap
- Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap
- Halászati Orientációs Alap.

Ezeket szokás együttesen Strukturális Alapoknak nevezni. Miközben az európai közös piacon semmi olyan támogatásnak nincs helye, amely torzítaná a versenyt (azaz nem pozitív externáliákat generáló, közjavak előállítását célzó támogatás lenne), maga az EU hatalmas összegű alapokat működtet strukturális és vidékfejlesztési céljainak eléréséért. Fogalomrendszerünkben ez az „aktivista állam” tevékenységének felel meg. Bizonyára igaza van Ralph Dahrendorfnak amikor azt állítja, hogy a verseny az EU-ban nem monetáris, hanem strukturális probléma. Hogy a két törekvés ne ütközzön össze egymással, a strukturális és vidékfejlesztési támogatásokat közjavakat előállító intézkedéseknek kell tekintenünk.

### Az EU költségvetésének fő kiadási tételei (1997-es árakon)

	1999		2003		2006	
	md euró	%	md euró	%	md euró	%
Mezőgazdaság	43,3	44,3	47,0	43,9	50,-	43,7
Struktúrapolitika	36,1	36,9	39,8	37,2	42,8	37,4
Belső politikák	6,1	6,2	7,5	7,-	8,1	7,1
Külső akciók	6,6	6,7	7,1	6,6	7,6	6,6
Adminisztráció	4,5	4,6	5,2	4,9	5,5	4,8
Tartalék	1,2	1,2	0,5	0,5	0,5	0,4
Összesen	97,8	100	107,1	100	114,5	100

Forrás: Agenda 2000, 73.

A mezőgazdasági politika és a mezőgazdasági támogatások mindezekén kívül és felül értendők. Amint a táblázat adataiból láthatjuk, az EU költségvetésének

43–44%-át a mezőgazdasági politika emésztí fel. A struktúrapolitikára pedig az EU 37%-ot költ. A mezőgazdasági politika nyilvánvalóan piactorzító, versenyszempontból nem kívánatos támogatásokat jelent, amelyek miatt az EU-t – elsősorban a Kerns-csoport részéről – sok támadás éri. Az 1992-es CAP-reform révén bevezett mezőgazdasági környezetvédelmi intézkedések viszont már a közjavakat előállító, kívánatos támogatások körébe tartoznak. Ezek éves összege 2,8 md eurót tesz ki az EU 2000–2006 közötti 7 éves költségvetésében, és ehhez járul még – szintén a KAP részeként – az új vidékfejlesztési kísérő intézkedésekre elkülönített 1,9–2 md euró (amely a halászati szektorban alkalmazott horizontális intézkedések költségeit is tartalmazza).

### Az EU strukturális intézkedéseire elkülönített alapok (md euró 1997-es árakon)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Strukturális alapok</b>	31,4	31,3	32,1	31,3	30,3	29,2	28,2	27,3
<b>Kohéziós alapok</b>	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9	2,9
<b>Új tagországok támogatása</b>	-	-	-	3,6	5,6	7,6	9,6	11,6
<b>Előcsatlakozási alapok</b>	-	1,-	1,-	1,-	1,-	1,-	1,-	1,-
<b>Összesen</b>	34,3*	35,2	36,-	38,8	39,8	40,7	41,7	42,8

\*Kiigazítással = 36,1 (lásd az előző táblát!)

Forrás: Agenda 2000, 74.

Az EU a Strukturális Alapokkal a következő célokat kívánja szolgálni:

1. cél: A gazdaságilag kevésbé fejlett régiók fejlődésének elősegítése, a szerkezetváltás támogatása. (Azok az elmaradott területek tartoznak ide, melyek GDP-je nem éri el a közösségi átlag 75%-át.)
2. cél: Hanyatló ipari régió szerkezeti átalakítása.
3. cél: A tartós és ifjúsági munkanélküliség enyhítése.
4. cél: A munkaerő adaptációja az ipari szerkezetátalakításhoz.
5. a cél: A mezőgazdaság korszerűsítése és szerkezeti átalakítása; a halászat modernizálása.
- 5.b cél: Rurális (vidéki) területek fejlesztésének és szerkezeti átalakításának támogatása.
6. cél: Igen alacsony népsűrűségű területek fejlesztése és szerkezetátalakítása.

Ezek közül a 3-4. és az 5.a célok országos jellegűek, míg a többi a regionális fejlődést és kiegyenlítődést hivatott előmozdítani. A Strukturális Alapok döntő részét a tagországok kezdeményezésére, az általuk kitűzött konkrét célok érdekében használják fel, míg kb. 10% felhasználását a közösségi szervezetek kezdeményezik. E támogatási politika rendkívüli kiterjedtségét az is érzékelteti, hogy az EU lakosságának valamivel több mint a fele e támogatások hatókörébe esik.

Míg a Strukturális Alapok régiókra szabottak, a Kohéziós Alapot azért hozták létre, hogy a kevésbé fejlett tagországok felzárkóztatását segítse elő. Ebbe a kategóriába azok az országok tartoznak, amelyek egy főre jutó nemzeti terméke nem éri el az EU átlagának 90%-át. (Az új felvételeket követően ez a kritérium változni fog.) A Kohéziós Alapból elsősorban környezetvédelmi és közlekedési fejlesztéseket támogatnak.

A strukturális intézkedésekre fordított éves kiadások az EU GNP-jének 0,46%-ával érnek fel. Az összeg 2/3-át az 1. számú célban megjelölt feladatra költik. A többi célra rendelkezésre álló összeg enyhén csökkenő tendenciájú, s ezt a köz- és magán eszköök kombinálásával próbálják meg kompenzálni. Az új tagállamok a 7 éves költségvetési időszak alatt összesen 45 md euró támogatáshoz fognak jutni, s az időszak végén a strukturális intézkedések költségeinek 30%-át rájuk fogják fordítani. Az évi 1 milliárdos előcsatlakozási alapok szintén a közlekedési infrastruktúra és a környezetvédelem felzárkóztatását szolgálják.<sup>20</sup>

## 2. A 2001. évi irányelvek<sup>21</sup>

Az általános szabály az EU-ban az, hogy a támogatásokat ki kell küszöbölni, meg kell szüntetni. Meg kell akadályozni, hogy a közös piacon ne a termelők és termékeik, hanem a tagállamok támogatásnyújtó képességei versenyezzenek. Az Európai Közösség Alapszabályának 87. cikkelye szerint: „Minden olyan, a tagállamok által nyújtott, vagy állami forrásokból származó segély, bármilyen formát is öltson az, amely torzítja a versenyt, vagy annak veszélyét idézi elő azáltal, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy termékeket előnyben részesít, és befolyásolja a tagállamok közötti kereskedelmet, összeegyeztethetetlen a közös piaccal.” Ez alól a rendelkezés alól csak nagyon kevés a kivétel (ha nem számoljuk a mezőgazdaságot).

Az Európai Bizottságnak szinte kizárólagos joga van eldönteni, hogy az egyes támogatások összeegyeztethetők-e, avagy nem a közös piaccal. Ennek elbírálására szolgálnak a témára vonatkozó irányelvek és keret-előírások. A környezetvédelem területén 1974-ben született az első, a környezetvédelem által motivált támogatásokra vonatkozó irányelv. Ezt egy 1994-es, majd egy 2001-ben megalkotott követte. A legújabbat úgy nevezik, hogy Guidelines on State Aid for Environmental Protection, 2001 februárjában hozták nyilvánosságra és 2007 végéig lesz érvényben. Környezetvédők ezzel a dokumentummal szemben igen erőteljes kritikát fogalmaznak meg; azt állítják – és úgy tűnik, jogosan –, hogy az új irányelvek tévesen ítélik meg a közösségi minimumnál magasabb környezetvédelmi kritériumokat támaztató tagállamok azon

<sup>20</sup> Agenda 2000, Part Three.

<sup>21</sup> Ez és a következő pontok megírásához elsősorban Thöne [2002] és Ewringmann - Thöne [2002] tanulmányait használtam fel.

gyakorlatát, hogy e magasabb kritériumok bevezetése során mentesítéseket és kedvezményeket alkalmaznak.

Az EU-ban előállt helyzet hasonlít ahhoz, ami a nemzetközi kereskedelem szabályozására jellemző. Korábban a GATT, majd 1994-től a WTO abbéli igyekezetében, hogy lebontsa a nemzetközi kereskedelem útjában álló akadályokat, és kiszűrje azokat a tagországi törekvéseket, amelyek nem vám-jellegű intézkedésekkel próbálják védeni a hazai termelőket, a környezetvédelmi szempontból teljesen jogos intézkedéseket is diszkvalifikálta, túlbuzgalmában azokban is importkorlátozó, a kereskedelmet akadályozó eszközöket látott. Hasonló helyzetnek lehetünk tanúi az Európai Bizottságnak a közös piacot védő törekvéseiben: a környezetvédelmi intézkedéseket gyakorta versenyellenes támogatási politikának fogja fel. Lényegében mindkét esetben arról van szó, hogy a szóban forgó nemzetközi intézmények nagy befolyású vezetői és tisztségviselői a közgazdaságtan régi, sokszor elavult értékeit és elveit vallják, egyszerűen képzetlenek és járatlanok a környezetgazdaságtanban és a környezetpolitikában, azok elvei és értékvilága idegenek számukra. Ne csodálkozzunk hát azon, ha a bizottsági érvelésben hajmeresztő következetlenségekkel és logikai hiányosságokkal találkozunk.

Az új környezetvédelmi támogatáspolitikai irányelv minden olyan területre vonatkozik, amely az EK Szerződésének hatásköre alatt áll, kivéve a mezőgazdasági szektort, a kutatás-fejlesztést és a képzést. Ezek támogatási szabályairól külön előírások rendelkeznek, melyek kitérnek a támogatások környezetvédelmi vonatkozásaira is. (Kivétel mindezek alól a százezer eurót meg nem haladó, ún. de minimis támogatások.)

Végül meg kell jegyezni, hogy az EU-ban a Bizottság ellenőrzése alá tartozó támogatásokat state aid-nek, tehát állami támogatásoknak nevezik. Emögött érdemi elhatárolás áll. A Bizottságnak ugyanis nincs joga és lehetősége mindazt a megszámlálhatatlan eszközt és tényezőt elemezni, amely a versenyfeltételeket és a tagországok közti kereskedelmet befolyásolja. Hatásköre csak a tagállamok által nyújtott, az állam pénzügyi eszközeiből származó támogatásokra terjed ki. A state aid elnevezés – az EK-egyezmény 87/1. cikkelyének megfelelően – ezt hivatott kifejezni. A nem állami pénzügyi eszközökből származó támogatást a Bizottság már csak a piactorzító hatás szempontjából vizsgálja, és figyelmen kívül hagyja az intézkedés motivációit és céljait.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Ewringmann and Thöne, 2002, 11.



### 3. „A szennyező fizet”- elv és a kiinduló helyzet kérdése

A Bizottság azon az állásponton van, hogy a versenypolitikába „a szennyező fizet”- elv és a negatív externáliák teljes internalizálása révén célszerű integrálni a környezetvédelem igényeit. Ez adminisztratív szabályozást és a piaci eszközök használatát jelenti. Az állami támogatásról a Bizottság azt tartja, hogy az alássa „a szennyező fizet”- elv alkalmazását, valamint a költségek csökkentése révén a szennyezőnek lehetővé teszi, hogy az ne jelentesse meg a fogyasztó felé termelésének/termékeinek környezeti költségeit. Úgy tűnik tehát, hogy a verseny és a környezet védelme egyaránt a támogatások kiiktatását teszi szükségessé, s így a két cél szimultán módon követhető. A valóságban azonban nem ez a helyzet. A környezeti költségek internalizálása súlyos nehézségekbe ütközik, az érintettek ellenállása nagy, a felelősség és a szennyezéshez való „hozzájárulás” mértékét a legtöbbször – több szennyező esetében – lehetetlen megállapítani. A két cél optimalizálása a gyakorlatban így nem történhet meg szimultán módon, sőt, gyakorta mint egymással rivalizáló prioritások jelennek meg.

Továbbá: e közgazdasági-környezetgazdasági szempontból korrekt álláspont a gyakorlatban megnehezíti a környezetvédelem helyzetét. A támogatások révén ugyanis könnyebben lehet eredményt elérni, mint pl. a környezetvédelmi adózás által; a közlekedésben például hamarabb célhoz érünk, ha a tömegközlekedést és a vasutat támogatjuk, mintsem ha a magángépkocsi-használatot szándékozunk drágábbá tenni (az ez utóbbival szemben jelentkező erős ellenállás miatt). Persze a támogatások megvalósítása sem problémamentes: a fedezet előteremtése, a többlet-adózás megvalósíthatósága miatt. Ebben az esetben a negatív externáliák viselésének költségét valójában nem azok okozóira, hanem az egész társadalomra hárítjuk át.

A támogatási irányelvek alapvető célja a versenyhelyzet megőrzése és a torzítást okozó támogatások megszüntetése. Ezzel összefüggésben egy újabb problémát okoz az, hogy az állami támogatás általános koncepciója nem fordítható le egy az egyben a környezetvédelmi támogatás területére. Ewringmann és Thöne úgy tartják, hogy a környezetvédelemben csak azt a versenyállapotot szabad fenntartani, amikor az árak kifejezik a környezeti elemek használatát, illetve a környezeti elemekben történt károsodás költségei azonosak. Ha viszont nem ez a helyzet, hanem a kezdeti állapotot az jellemzi, hogy a környezeti elemekhez való hozzáférés foka nagy mértékű regionális eltéréseket mutat, az ilyen versenyállapotot nem szabad fenntartani. „A szennyező fizet”- elv alkalmazása rendkívül nagyfokú eltéréseket okozhat a költségekben, attól függően, hogy az adott környezet milyen állapotban van (az előző szennyezések felhalmozódása következtében), s így a további igénybevétel milyen károkat okoz. De eltérő költségekben fejeződhet ki az is, hogy milyenek a helyi elvárások a környezet megőrzésére és fenntartására vonatkozóan. Ezek a tényezők már önmagukban nagyban torzítják a versenyfeltételeket, a tényleges igénybevételtől és károkozástól függetlenül.

A Bizottság irányelvei viszont éppen ezt teszik, hiszen figyelmen kívül hagyják, hogy a „nem-internalizálás” már önmagában kedvező elbánást, azaz közvetett támogatást jelent. Ez pedig azt eredményezi, hogy a környezeti elemek használatának torzulását okozó legfontosabb elemet nem veszik figyelembe. A tagországok nyugodtan szemet hunyhatnak a környezet károsítása felett, és biztosak lehetnek benne, hogy az állami támogatás tilalmát a Bizottság emiatt nem fogja számon kérni rajtuk.

A környezeti állapot figyelmen kívül hagyásával kapcsolatban Ewringmann és Thöne által megfogalmazott kritikát kétkedéssel kell fogadnunk. Egyrészt, mert a nem környezeti javakat előállító termelők számára a kiindulópont hasonlóan egyenetlen: nem egyforma a munkaerő képzettsége, a bérszínvonal, az adók és járulékok mértéke, az infrastrukturális ellátottság, a regionális és központi szabályozási politika, stb. Ezek szintén „versenytorzító” tényezők, de mégsem jut eszébe senkinek sem kifogásolni és azt követelni, hogy a Bizottság „egyenlítse ki”, vagy vegye figyelembe az induló feltételeket, hiszen a beruházók e feltételek ismeretében hozzák meg allokációs döntéseiket, és a gazdálkodás lényegi eleme, hogy az eltérő adottságokat hogyan tudják javukra fordítani.

Ha ezek az egyenetlen kiinduló feltételek a környezet állapotában és terhelhetőségében jelentkeznek, szerintem természetesnek kell venni, hogy ha a beruházó úgy dönt, hogy a túlzottan igénybe vett környezetben fog tevékenykedni, akkor azzal is számolnia kell, hogy a szennyező fizet elv ilyen helyzetben számára nagyobb kötelezettséget vagy magasabb költségeket fog jelenteni.

Az a kifogás viszont az említett szerzők részéről vitán felül jogos, hogy az országokénti eltérő környezeti követelmények eleve torzítják a versenyfeltételeket, s a minimális közösségi előírások e torzítást messze nem küszöbölik ki.

## 4. Kedvezmények és mentesítések

Az új, 2001-es irányelvek szigorúbbak a korábbinál: most már nem alkalmazható beruházási támogatás azzal az indokkal, hogy az érintett vállalatok, ágazatok meg tudjanak felelni az uniós előírásoknak. Ezzel szemben viszont jogosult a támogatás akkor, ha egy ország egy adott területen az EU-követelményekhez képest szigorúbb követelményeket támaszt. Azaz: a szigorúbb környezeti követelmények megvalósításához az állami támogatás felhasználható.

Elfogadott az állami támogatás akkor is, ha azt arra való ösztönzésként használják fel, hogy a közösséginél szigorúbb követelményeket bevezető országban a szennyezők (vagy környezet-használók) képesek legyenek azoknak megfelelni. Jogosult a támogatás azon formája is, amikor a megújuló energiák termelésére csökkentett mértékű környezetvédelmi adórátát alkalmaznak, vagy mentesítik az adózás alól, hiszen a szóban forgó környezetvédelmi adó célja éppen a nem-megújuló energiatermelés megadóztatása.

Gyakori eset – sőt, ez a jellemző –, hogy ha egy ország környezetvédelmi energiaadókat vezet be, mentesítéseket vagy erőteljes tompításokat alkalmaz energiaigényes ágazatai esetében, hogy azok ne kerüljenek versenyhátrányba azon országok termelőivel szemben, ahol nem alkalmaznak ilyen adókat. Ezek a mentesítések és kedvezmények nyilvánvalóan az állami támogatás kategóriájába tartoznak. Ilyenkor azonban a Bizottság hajlandó eltekinteni a támogatás diszkvalifikálásától bizonyos feltételek mellett és időkorlátokon belül, hiszen azt úgy tekinti, mint a környezetvédelmi energiaadó bevezetésének az „árát”, amely környezetvédelmi energiaadó – lásd a fentebbi logikát – magasabb környezetvédelmi követelményeket valósít meg. (A problémát e bizonyos feltételek és időkorlátok okozzák.)

Ha beruházási támogatás nem is adható abból a célból, hogy egy termelő meg tudjon felelni a felemelt uniós követelményeknek, működési támogatás nyújtására ilyenkor van lehetőség. Ez az adómentesítés vagy -csökkentés formáját öltheti, öt éven át. A kedvezmény az első évben 100%-os is lehet, de az ötödikben zéróra kell csökkennie.

Kedvező lehet az elbírálás akkor is, ha az adó közösségi szinten nem harmonizált. Akár tíz évre szóló, mindvégig teljes (azaz nem degresszív) működési támogatást is kaphatnak adókedvezmény formájában azok a termelők, akik a kormánnyal kötött megállapodásban környezetvédelmi célok megvalósítását vállalják. De e kedvezményt megállapodás nélkül is megkaphatják, ha fizetik legalább az adó 20%-át. A korlátozás olyan vonatkozásban áll fenn, hogy a termelő szféra egészére nem nyújthatók ilyen kedvezmények, mert az az adó ösztönző hatását teljesen kiküszöbölné.

Mindenesetre nem mindegy, hogy az adócsökkentéseket ki igyekszik korlátozni: ha a tagország, azt rendben lévőnek kell tekintenünk. De visszas a helyzet, ha a Közösség akarja korlátozni a tagországot abban, hogy az egyoldalúan bevezetett környezetvédelmi adó alól mentesítéseket adjon. Az új környezetvédelmi támogatáspolitikai irányelveket Michael Thöne az alábbi kritikával illeti:

1. hátráltatják, hogy a tagországok progresszív környezetpolitikát folytassanak, ami által javíthatók lennének a Közösségnek a „legkisebb közös nevező” mentén kialakult sztenderdjei;
2. a közös piacon folyó verseny nem kívánatos formáját támogatják;
3. nem veszik figyelembe, hogy a Közösség hatásköre korlátozott, és beavatkoznak a tagországok olyan ügyeibe, ahol azoknak kizárólagos joguk van környezetpolitikájuk alakítására és az azt szolgáló eszközök kiválasztására.<sup>23</sup>

Ha egy tagország a nem harmonizált adók vonatkozásában saját adót vezet be, a Bizottság azon országok vállalatait, ahol nincs ilyen adó, nem tekinti preferált helyzetben lévőnek. Ezt a logikát nehéz megérteni. Az irányelvek szerint a

<sup>23</sup> Thöne 2002, 4.

versenyfeltételek ezáltal nem torzulnak, s a kereskedelmet ez nem érinti. Ha pedig ez így van, akkor mi indokolja, hogy az adót alkalmazó országban az adó alól mentesített, vagy csökkentett rátát fizető vállalatokat a Bizottság preferált helyzetben lévőnek minősítse?

Ezzel szemben azok a tagállami intézkedések, amelyek a fő piaci torzulás mérséklésére törekszenek, mégis a közösségi támogatási tilalom hatálya alá esnek, ha közben kivételes elbánásban részesítik egyes, a versenynek leginkább kitett ágazataikat vagy vállalataikat.

Hogy állami támogatásról, vagy környezetvédelmi többletkiadásról van-e szó, azt viszonylag objektíven, számszerűen el lehet dönteni: ha a tagországi magasabb követelmény teljesítése a kedvezménnyel vagy mentesítéssel együtt is többbe kerül a szennyezőnek, mint a harmonizált közösségi jogszabálynak való megfelelés, akkor nyilvánvaló, hogy szó sem lehet állami támogatásról, annak ellenére, hogy a Bizottság azt úgy ítéli meg.

Ez a téves közösségi politika igen erőteljes negatív ösztönzést fejt ki a tagállamokra abban az irányban, hogy ne hozzanak a közösségi szinthez képest szigorúbb környezetvédelmi intézkedéseket. Ez a fajta bizottsági ellenőrzés semmilyen hatással nincs a versenytorzítás legfontosabb okára, miközben alkalomadtán még csökkentheti is e torzítás felszámolását célzó tagállami intézkedések hatását.

És egy újabb kérdés: a tagországok kiotói vállalásai igen nagy mértékben eltérnek egymástól. Miért ne adna a Bizottság lehetőséget arra, hogy a jóval nagyobb terheket vállaló tagországok rugalmasan alkalmazzák környezetpolitikai eszközeiket a cél elérése érdekében?

A tagországi és a bizottsági megítélés eltérő: a tagországok az adókedvezmények nyújtásának ösztönző aspektusát hangsúlyozzák, míg a Bizottság adaptációs szempontból tartja indokoltnak azok nyújtását, s ezért azt csak átmeneti intézkedésnek fogadja el. A tagországi álláspont szerint a nem harmonizált adó bevezetése mindaddig hátrányos helyzetbe hozza az adott ország vállalatait, amíg ezt az adót a többi ország nem alkalmazza, tehát a Bizottságnak az adókedvezmény időkorlátját nem arra tekintettel kell megállapítania, hogy vajon a kedvezményben részesülő ágazatok és vállalatok mikor lesznek képesek megfizetni az adó teljes mértékét, hanem a kedvezményt mindaddig jogosnak kell elfogadni, amíg a többi ország nem vezet be hasonló adókat. Vagy másképpen: a kedvezmény mindaddig jogosult, amíg más tagországokban „a szennyező fizet” elvét alacsonyabb szinten valósítják meg, azaz, amíg az torzíja a versenyt.

Az ugyan igaz, hogy az adózó vállalatok egy idő múltán „megszokják” a többletköltséget, s műszaki fejlesztéssel, racionalizálással vagy egyéb módon „kitermelik” az adót; de mindez nem változtat azon a helyzeten, hogy a közös piacon őket magasabb teher sújtja.

Korábban, egy más kontextusban a Bizottság már elismerte ezt a problémát. 1991-ben, a Tanácsnak írt levelében, amikor közösségi szintű CO<sub>2</sub>-adó bevezetését javasolta, az európai cégek versenyhátrányát kiküszöbölendő a

következő álláspontra jutott: „Mivel egy ilyen adót egyelőre csak az Európai Közösség fog alkalmazni, meg kell akadályozni, hogy annak közgazdasági költségei azokat az energia-intenzív termelési folyamatokat terheljék, amelyeknek magas az arányuk a nemzetközi kereskedelemben. (...) Mindaddig, amíg a Közösség legfontosabb versenytársai nem alkalmaznak hasonló intézkedéseket, figyelembe kell venni a mentesítés lehetőségét.”<sup>24</sup> Annak idején a Bizottság legkedvezőbb elbánnásnak „zéró adórátát” javasolt, időkorlátozás nélkül, mindaddig, amíg a Közösség versenytársai szintén nem alkalmazzák a CO<sub>2</sub>-adót.

Az akkori helyzet teljesen analóg a mostanival; a különbség az, hogy akkor a Közösség és a nem-tagországok viszonylatában, most pedig a tagországok között jelentkezik ez a probléma. Nyilvánvaló, hogy az lenne logikus, ha a Bizottság korábbi álláspontját a jelenlegi helyzetre is alkalmazta volna a támogatási irányelvekben.

Pikáns jelenség, hogy a Bizottság a közösségi támogatásokra nem ugyanazokat a kritériumokat alkalmazza, mint a tagországiakra. Ez a helyzet pl. a Life-programmal. Az irányelvekben a 73. cikkelyben még jogilag is alátámasztják az eltérő gyakorlatot: „magasabb fokú állami támogatás nyújtható annak érdekében, hogy elősegítsék a közös európai érdekek megvalósítására hivatott programokat”.<sup>25</sup>

## 5. A tagállami és bizottsági kompetenciák ütközése

A Bizottság álláspontja jogilag is kifogásolható: a Bizottság a verseny védelme érdekében olyan kiegészítő tagállami intézkedéseket támad meg, amelyek nem veszélyeztetik a Közösség kötelező környezetvédelmi előírásait (sőt, azoknak egy magasabb szintjét törekszenek megvalósítani). Ezzel kétségbe vonja a tagállamok azon jogát, hogy ők maguk szabják meg a kiegészítő környezetpolitika eszközeit. Ez nem más mint a szubszidiaritás elvének megsértése. Holott a nem harmonizált területeken a tagországok kizárólagos jogokkal rendelkeznek. A támogatáspolitikai irányelvek a környezetvédelem területén ezt a jogot súlyosan megsértik. A sérelem annál inkább súlyos, mivel azt a Bizottság követi el, amelynek egyáltalán nincs ilyen joga, nem pedig a Tanács. Az Egyezmény 175. cikkelye kimondja, hogy csak a Tanács szabhat meg egyhangúan olyan intézkedéseket, amelyek lényegesen befolyásolják a tagországok azon választását, hogy milyen energiahordozókat használjanak és hogyan alakítsák energiafelhasználásuk összetételét. Ezzel szemben a Bizottság megpróbálja a megújuló energiák fejlesztésére szolgáló tagországi támogatásokat maximálni.

<sup>24</sup> Thöne, 5.

<sup>25</sup> Ewringmann and Thöne, 2002, 20.

A helyzet jogi fonáságára utal az is, hogy a Bizottságnak nincs joga elrendelni egy környezetvédelmi adó bevezetését valamely tagországban, s ennél fogva arra sincs lehetősége, hogy közbeavatkozzon, ha egy környezetvédelmi adót nem vetnek ki. Miért lenne hát joga ahhoz, hogy akkor avatkozzon közbe, ha egy ökoadó kedvezményekkel vezetnek be egyes ágazatokban vagy vállalatoknál? A kedvezmény nem azt jelenti, hogy a kedvezményezett kevésbé lesz megterhelve, mint korábban, az adó bevezetése előtt. A külföldi vállalatokhoz képest senki sem kedvezményezett, és a kereskedelmet az intézkedés nem befolyásolja.

Az adókedvezmény tehát tagállami ügy, s abba a Bizottságnak nem lenne joga beleavatkozni. A bizottsági álláspontot nemrégiben egy európai bírósági határozat is megtámogatta, így könnyen meglehet, hogy e téren 2007-ig (amíg a jelenlegi irányelvek érvényben vannak) már nem lesz változás. A megoldás ennél fogva a környezetvédelmi adók harmonizálása lenne. Eltekintve most attól, hogy a konkrét helyzetben annak mi a valószínűsége, a harmonizálás sem ad megnyugtató megoldást, ugyanis a harmonizálás mindig a legkisebb közös nevező mentén történik, s így változatlanul fennáll a dilemma, hogy aki gyorsabban szeretne haladni, a Bizottság támogatásokat ellenző politikájával találja magát szemben. (Legalábbis, ha mentesítéseket és kedvezményeket alkalmaz.)

A közösségi környezetvédelmi támogatási irányelveknek tehát el kellene fogadniuk a mentesítéseket és kedvezményeket, ha a tagországi követelmények túlmutatnak a közösségi harmonizált minimum-követelményeken. A helyzetet csakis abból a szempontból lenne szabad megítélni, hogy a még kedvezményekkel és mentesítésekkel könnyített tagországi rendszer is nagyobb követelményeket támaszt a közösséginél, s ezért kielégíti az alapvető versenykövetelményt, nevezetesen, hogy a versenyt elsősorban a környezeti károk nem-internalizálása torzíja.

Az 1996-os Amszterdami Egyezmény tárgyalása során a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy minden olyan közösségi dokumentumot környezetvédelmi hatásvizsgálatnak fog alávetni, amelynek jelentősebb környezeti következményei lehetnek. A környezetvédelmi támogatási irányelvek esetében ez nyilvánvalóan nem történt meg.

## 6. A hiányosságok okai

Annak okait, hogy a támogatások környezetvédelmi megítélésében a Bizottság ilyen súlyos hibákat vét, Ewringmann és Thöne az alábbiakkal magyarázza:

1. A hagyományos támogatások közgazdasági értékelésekor már működő piacokról van szó; az a feltételezés érvényesül, hogy a piacok torzításmintén működnek, s a támogatások ezen idilli piacokat zavarják. A támogatásokat korlátozó politikának tehát a meglévő piaci állapotokat kell védeniük.

A hibát akkor követik el, amikor az erre vonatkozó kritériumokat közvetlenül átviszik a környezetvédelmi, vagy környezetvédelmi indíttatású támogatások esetére. Ekkor viszont nem működő, vagy externáliákkal torzított piacokkal állunk szemben. Ezeket a piacokat nem védeni kell a támogatások ellen, hanem ellenkezőleg, be kell avatkozni. A be nem avatkozás a torz vagy hiányos piacok védelmét jelenti, amikor azok jutnak versenyelőnyhöz, akik minél nagyobb mértékben károsítják a természetet, a környezeti elemeket. Pigoui értelemben az externáliáktól terhes, de beavatkozástól mentes piac „a krónikus állami támogatás állapotában leledzik”. Tehát eleve téves a kiindulási pont, a viszonyítási alap. Ráadásul nem tesznek különbséget a környezetvédelmi célú támogatás, és aközött a támogatás között, amikor a környezetvédelmi adó terhének a csökkentése a cél.

2. Az előbbiekből következik, hogy miközben a hagyományos esetekben az állami aktivitás az, amely a nem kívánatos támogatást és a piaci torzulást okozza, a környezetvédelem esetében ennek fordítottja, az állami inaktivitás, a beavatkozás elmaradása okozza a problémát.

3. Meglehetősen homályos az állami beavatkozás és a verseny közötti összefüggés; a beavatkozás funkciói sokszor tisztázatlanok, különösen az európai versenyjog vonatkozásában.

4. Tisztázatlanok a tagállamok, a régiók, a Közösség és a Bizottság közötti hatáskörök. A hatáskörök eredeti megosztása a közös-piaci verseny és a tagállami jogok tekintetében világos volt, de egy olyan folyamat játszódott le, amikor a Bizottság egyre nagyobb mértékben beleszólt a nem közös-piaci ügyekbe, holott a strukturális és ágazati politikák döntően a tagállamok kezében maradtak. A támogatások ellenőrzése tekintetében e hatásköri összeütközés nyilvánvaló.

## Felhasznált irodalom

- Agenda 2000. For a stronger and wider Union. European Commission, Bulletin of the EU, Supplement 5/97, Brussels.
- Ewringmann, Dieter and Michael Thöne: European Aid Control and Environmental Protection. Evaluation of the New Community Guidelines in State Aid. Federal Ministry for the Environment, Berlin, 2002.
- Kiss Károly: Támogatások az OECD-országokban és az EU-ban – környezetgazdasági értékelés. BKÁE KTI, 2003, 22. szám.
- Thöne, Michael: European Aid Control and Environmental Taxation - The Community Guidelines on State Aid for Environmental Protection. Statement delivered at the Third Campaign Workshop of the EFR Working Group. June 28. 2002, Berlin.





# A VÍZKÉSZLET-JÁRULÉK

• Ungvári Gábor •

## Bevezetés

Ez az elemzés a vízkészlet-járulék rendszerének vizsgálatára irányul. E szabályozási eszköz a vízkészletek mennyiségi és minőségi szempontú megőrzése érdekében van hatályban, ebben a keretben biztosítani kell, hogy a készletek hosszútávú megőrzése mellett a társadalom vízi erőforrás felhasználása a legkevesebb, de a legnagyobb hozzáadott értéket előállítani képes mennyiség felhasználására irányuljon. A készletek túlfogyasztásának (ami kimerítésükhöz vezethet) és szennyeződésének egyaránt negatív hatása van a környezetre, hiszen az élővilág rendelkezésére álló vízmennyiség csökkenése annak elszegényedéséhez (biodiverzitás csökkenés) vezet. A kevesebb vizet felhasználni képes természeti környezet pedig kevesebb, úgynevezett ökológiai szolgáltatást képes nyújtani a társadalom számára is (Costanza, 1998), a környezeti minőség romlása tehát közvetetten társadalmi hatásaiban is tetten érhető.

E felfogás mentén azt a kapcsolatot vizsgálom, hogy a szabályozás hogyan formálja a felhasználás jellemzőit. Káros támogatásnak minősül, ha egy felhasználó másoknál kedvezőbb feltételekkel jut ehhez az erőforráshoz, amit nem indokolnak a felhasználásának hidrológiai jellemzői. Így a szabályozás egyrészt kevésbé ösztönzi takarékossgára (felelősen használja el), másrészt a vizet kevesebb közösségi teher vállalása mellett használhatja fel. A következtetések levonásához először a kérdéskör közgazdasági áttekintését végzem el, az ebből levont következtetések szolgálnak a számszerűsítések alapjául.

## I. A jelenlegi helyzet

### 1. Nemzetközi és hazai keretbe helyezés

Az elemzésnek nem feladata, hogy áttekintést adjon a külföldi szabályozási gyakorlatról. Mégis, egy rövid áttekintés egyrészt javítja a magyar eszközrendszer megértését, másrészt az általános járulékszint összehasonlítása más régiók díjának nagyságával az elemzés része.

A magyar szabályozási szisztéma a kidolgozottabb, szerteágazóbb rendszerek közé tartozik. Az OECD országok jelentős része (9 kivétellel) adóztatja a vízkészletek használatát. A gyakorlat igen szerteágazó, a díjfizetés differenciálásának alkalmazott szempontjai közül az országok többsége általában

egy-két szempontot vesz figyelembe. Hat-hét olyan ország van, amelynek rendszere ennél több szempontot is beépít. E megkülönböztetések jellemzően a felszíni vagy felszín alatti vizekre, a felhasználás különböző köreinek megkülönböztetésére, regionális differenciálásra, vagy az elfogyasztás és a használat megkülönböztetésére vonatkoznak. A magyar szabályozói környezet mindezen szempontokat érvényesíti (a regionális differenciálás kivételével). A felszín alatti víztestek típus szerinti megkülönböztetését egyedül alkalmazza. A szabályozások szinte mindegyikére jellemző, hogy a lakossági és mezőgazdasági használatot különböző mértékű kedvezményekkel illeti (az egyéb ipari felhasználáshoz képest). Külön kiemelendő az Egyesült Királyság szabályozási gyakorlata a szabályozás közgazdasági szempontú koherenciája és egyes, máshol nem alkalmazott eszközei miatt, amelyek fontos kellékei lehetnek egy (kényszerűen bekövetkező) korlátozottabb készletfelhasználást megkövetelő időszaknak. Összességében elmondható, hogy a szabályozások azt az állapotot tükrözik, amelyben a vízhez való hozzáférés nem számított akkora gondnak; a felhasználások nem korlátozzák egymást és a társadalmi össztermék előállításának növeléséhez sem kell feltétlenül a készletek elosztásáról döntést hozni. A díjak az esetek egy részében nem is a készlettel való gazdálkodás eszközöként jelennek meg, hanem az ellenőrző és engedélyező állami funkció fenntartási költségeinek kitermelését célozzák.

A magyar szabályozási keretek kidolgozottsága és a felszín alatti készletek korábbi túlhasználatának mindenki számára ismert intő példái – a korlátosság tudata – jó alapot jelenthetnek a továbblépésre, de ehhez át kell tekinteni, hogy hol és miért „szivárog” ma a rendszer. Ezt egyrészt a nem hatékony vízhasználat oldaláról lehet megközelíteni, másrészt a közösségi források újraelosztásának a vízhasználatához kapcsolódó elemein keresztül.

A korlátosság szemléletének következetes alkalmazása azért is fontos, mert a nemzetközivé vált gazdasági tevékenységek miatt a készletek nem megfelelő védelme, azok nemzetközi összehasonlításban vett árszínvonalának alakulása járadék sedésre ad alkalmat, ami egyrészt erősödő nyomást eredményez a készletek végletes felhasználására, másrészt a készlet elhasználás hasznai nem a készlettel rendelkező – attól hosszútávon függő – közösséget fogják gazdagítani, hanem a készletet elhasználó gazdasági tevékenységet végzőket. Ezeknek a szempontoknak az érvényesítéséhez a nemzetközi összehasonlítás kevés fogódzót nyújt.

## 2. A vízkitermelés, vízfelhasználás áttekintése

A hazai vízfogyasztás nagymértékű, minden szegmensre kiterjedő csökkenése 1988-89-től 1997-ig tartott, azóta differenciálódott. A csökkenés üteme kisebb mértékű vagy megállt, jellemzően a legfrissebb értékek (néhány kivétellel<sup>26</sup>) alacsonyabbak, de a közvetlen megelőző évekhez képest növekedést mutatnak. A KSH Környezetstatisztikai adatai és az OVF hozzáférhető adatai<sup>27</sup> némi-képp eltérő képet festenek.<sup>28</sup>

A lakossági és gazdasági fogyasztás trendje hasonló képet mutat. E két fogyasztó csoport jellemző különbsége, hogy a lakossági vízfogyasztás jellemzően a felszín alatti, a gazdasági – nagyobb részt – a felszíni vizekre irányul.

A felszíni vízigények 1997 előtti csökkenése elsősorban a Tisza vízgyűjtőjén tapasztalható, ami tükrözi az ipari potenciál leépülésének területi különbségeit. A felszíni vízkivétel mennyisége 1997-óta nem mutat egyértelmű trendet, értékei alacsonyabbak az időszak kezdő értékénél, egy 10%-os sávon belül mozognak. A lakosság részaránya a felszíni vízkivételből elenyésző, 1% körül mozog.

A felszín alatti vízfogyasztás 1997-ig csökkent, azóta a változásoknak nincs egyértelmű trendje. A csökkenés elsősorban a karszt- és rétegvíz-kitermelés csökkenéséből adódott. A karsztvíz-felhasználás 1985-ben még a 2000. évi felhasználás 3,2-szerese, a rétegvíz felhasználás közel 1,5-szerese volt.

Az 1997-től rendelkezésre álló részletesebb adatok azt mutatják, hogy ezek a kedvező folyamatok csak részben folytatódtak. A felszín alatti vízkészletek használatának alakulása differenciált képet mutat.

### 1. táblázat. Az ipari célú vízkitermelés 1997-2001 között, millió m<sup>3</sup>

Víz eredete	1997	1998	1999	2000	2001
Felszíni víz	4509	4418,6	4116,5	4170	4403,5
Felszín alatti víz	89,1	90,9	96,1	79	82,7
Partiszűrészű víz	10,6	10,9	9,9	8,9	9,4
Talajvíz	7,5	6,7	7,6	4,3	4,9
Karsztvíz	10,7	10,8	11,2	14,3	14,7
Rétegvíz	55,3	57,3	61,5	46,9	48,7
Termálvíz	5	5,2	5,9	4,6	5
Bányavíz	62,4	60,8	54,5	30,2	66
Összes víztermelés	4660,5	4570,3	4267,1	4279,2	4552,2

Forrás Vízgazdálkodási Adatok OVF 2000, 2001

<sup>26</sup> A karsztvíz-fogyasztás újra emelkedik.

<sup>27</sup> KSH Környezetstatisztikai Adatok 2001, Vízgazdálkodási Adatok 2000,2001 OVF.

<sup>28</sup> Az előbbi hosszabb, az utóbbi részletesebb adatokat közül, azonban a metszetük nem feltétlenül meg egymásnak egyértelműen.

**2. táblázat.** A lakossági célú vízkitermelés, millió m<sup>3</sup>

Megnevezés	1997	1998	1999	2000	2001
Felszíni víz	45,2	41,9	42	44,1	41,6
Felszín alatti víz	729,2	704,1	687,9	706,2	675,5
Ebből: parti szűrésű	317,2	308,3	296	301,2	285,8
Talajvíz	20,6	19	19,9	19,4	18,4
Karsztvíz	67	78,4	88,5	83,9	84
Rétegvíz	318,9	292,6	276,9	295,7	281,9
Termál- és gyógyvíz	5,5	5,8	6,6	6	5,4
Mindösszesen	774,4	746	729,9	750,3	717,1

Forrás Vízgazdálkodási Adatok OVF 2000, 2001

A felhasznált mennyiség 85%-át fele-fele arányban a parti szűrésű és a rétegvíz felhasználás adja. A felhasznált mennyiségek 1998 óta kis mértékben csökkentek.<sup>29</sup> Mindkét víztípus esetében a lakossági felhasználás a meghatározó (97% és 85%), a változás mértékében nincs különbség lakosság és ipar között.

A karsztvíz-felhasználás összmenyiségének változásáról eltérőek az adatok. A lakossági felhasználás teszi ki a fogyasztott mennyiség 87 %-át. Az ipari felhasználás növekedése nagyobb ütemű volt, mint a lakossági felhasználás növekedése, a 2001-es ipari felhasználás szintje 37%-kal magasabb az 1997-es év kitermelésénél, a trend folyamatos.

A termálvíz-felhasználás az 1997-es szint körül ingadozik. A bányavíz-kitermelés, némi csökkenés után 2001-re meghaladta az 1997-es szintet.

A talajvíz-felhasználás, ipari szegmense csökkent, a lakossági felhasználás stagnált. A jelenlegi használat tehát alacsonyabb a korábbi évekénél, de ez a kedvező folyamat megállt.

Simonffy (2000) alapján különösen oda kell figyelni a készletgazdálkodási kérdésekre, mivel (leszámítva az öntözést, a hőerőműveket és a halastavakat) „minden hasznosítási formán belül a felszín alatti készletek kerültek túlsúlyba – annak ellenére, hogy készleteink ezzel éppen ellentétes viszonyban állnak”.

A vízgyűjtők szerinti kihasználtságot tekintve a Tisza vízrendszerének igen magas értéke mögött a Zagyva, a Tiszántúl nyugati medencéje (Nagykunság) és a Maros vidékének a vízgyűjtőjén a kihasználtság nagyobb, mint az 1981 és 1990 közötti becsült utánpótlódás alapján hasznosítható lenne.

Kérdés, biztosítja-e a jelenlegi szabályozás a készletek kímélését és azt, hogy az újra beinduló gazdasági növekedés ne a felhasznált természeti erőforrás növekvő mennyiségén alapuljon, hanem a hatékonyabb felhasználáson.

<sup>29</sup> A KSH alapján minimális (1%) növekedés tapasztalható.

### 3. A járulék jelenlegi működésének főbb jellemzői

A vízkészlet-járlék kivetésének alapjául a vízgazdálkodási törvény (Vgt) szolgál. A kiszámításának eljárását egy külön rendelet (43/1999) szabályozza. Alapját a mindenkor hatályos költségvetési törvény határozza meg az erről szóló külön mellékletében. A járulék adó jellegű, behajtása is ugyanezen intézményrendszer keretein belül történik. A járulékból befolyt összeg korábban a Vízügyi alap elkülönített bevétele volt. Sorozatos módosítások után jelenleg ez a bevételi forrás a költségvetés általános bevétele, amely a befolyt összeggel azonos nagyságú forrást biztosít a KöViCe számára. A befolyt összegből a célelőirányzatokon keresztül állami vízügyi feladatokat finanszíroznak.

A jogalkotó szándéka a járulék differenciált meghatározásával (lásd később) a vízfelhasználás piacokonform eszközökkel történő terelése volt, annak biztosítása, hogy a rendelkezésre álló eltérő minőségű és különböző mennyiségi korlátokkal rendelkező készleteket a Vgt-ben megfogalmazott felhasználási sorrendhez igazítsa<sup>30</sup>. A vízkészlethasználati járulék kiszámításában megfogalmazott differenciálás eszerint nem önmagában szolgál e funkció biztosítására. Ezt ugyanis megelőzi egy hatósági eljárás, ami előszelekciót végez a tervezett felhasználási cél és a kiaknázni kívánt készlet típusa, valamint az adott helyen rendelkezésre álló szabad kapacitás alapján. Azaz az árazásnak csak másodlagosan van szerepe a nem szándékolt felhasználástól való eltérítésben. E két szint összemosása azonban kompetencia-problémákat okoz, a felhasználható mennyiség társadalmi szintű és a hatékony elosztás szabályozói szintű döntési jogkörei között, ami ronthatja mind a készletek megőrzésének, mind hatékony felhasználásának feltételeit.

Vízkészlet járulékot köteles fizetni minden vízhasználó, aki 500 m<sup>3</sup> éves mennyiségnél többet használ fel. Külön kategóriát képviselnek az árszabás szempontjából azok a nagyfogyasztók, akik közüzemi hálózatról vételeznek vizet évi 10 ezer m<sup>3</sup>-nél nagyobb mennyiségben.

A vízkészlet-járlékból befolyó összeg nagyságáról a költségvetési törvény ad tájékoztatást. Az alábbi táblázat a tervezett és a ténylegesen befolyt összegeket tartalmazza azokban az esztendőkből, amelyekben az adott évi törvény azt egyértelműen feltüntette. A táblázat tartalmazza az adott évi alapidjat is mind nominális, mind 2003-as reál árakon.

<sup>30</sup> A vízigények kielégítésének sorrendje:

- a) létfenntartási ivó és közegészségügyi, katasztrófa-elhárítási,
- b) gyógyászati, valamint a lakosság ellátását közvetlenül szolgáló termelő- és szolgáltató tevékenységgel járó,
- c) állattartási, haltenyésztési,
- d) természetvédelmi,
- e) gazdasági,
- f) egyéb (így például sport, rekreációs, üdülési, fürdési, idegenforgalmi célú) vízhasználat.

A díjtétel-változások hosszabb időn keresztül alapvetően az infláció követését szolgálták. Ettől jelentősen eltérő alapidíj-emelés az elmúlt két évben volt megfigyelhető. A nagyarányú változás hatására (27% 2003-ban) a járulékból származó bevétel csak kisebb mértékben növekedett: 7%-kal. (Márfai, 2004) Az egyszerű alkalmazkodást a tényleges fogyasztás és a lekötött kvóta közötti különbség tette lehetővé, mivel a járulékfizetés nagyobb részt a lekötött kvótán alapul. A következő nagyobb emelés hatását csak a 2003-as költségvetés végrehajtásának ismeretében lehet értékelni. A felhasználók alkalmazkodása a jelenlegi díjtételeken alapul, ami nem csak a gazdálkodásukban jelentkező tényleges súlytól, hanem a mérték változásának és indokainak „elfogadhatóságától is függ”. A járulékot gondozó hatóság szakemberei a fizetési morál romlásától tartanak.

**3. táblázat.** A vízkészlet- járulékból származó költségvetési bevételek alakulása, millió Ft, adott évi árszinten

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tervezett bevétel	5150			5750	5950	9550	11100
VI/Változás az előző év tervezett bevételeéhez képest					1,03	1,61	1,16
Ténylegesen befolyt bevétel	4863			6739	7140,5		

Forrás: Költségvetési törvények:  
1998 XC, 2000. évi CXXXIII., 2002. évi LXII. a 2003. évi CXVI.

**4. táblázat.** A vízkészlet- járulék alapidíjának változása

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alapidíj Ft/m <sup>3</sup>	1,5	1,7	1,8	1,9	2,4	3,4
Alapidíj változás az előző évihez képest		1,13	1,06	1,06	1,26	1,42
Alapidíj üzemi fogyasztóknak Ft/m <sup>3</sup>	4,6	5,3	5,6	5,9	7,5	10,6
Alapidíj változás az előző évihez képest		1,15	1,06	1,05	1,27	1,41

Forrás: Költségvetési törvények:  
1998 XC, 2000. évi CXXXIII., 2002. évi LXII. a 2003. évi CXVI.

A járulék nem képez jelentős nagyságrendet a vízhez jutás költségében. Az országos vízgazdálkodási adatokat tartalmazó OKTVF kiadvány 1997-től kezdve közli egységes formában a víziközmű szektor éves forgalmát. Ezek a cégek nem fedik le a vízkitermelési kvótával rendelkező felhasználók teljes körét (hiányoznak közülük az önálló vízkitermelésű ipari fogyasztók, a mezőgazdaság...), azonban ha a teljes éves járulékbevételt csupán e szűkebb kör víz-értékesítéséből származó összforgalmához viszonyítanánk, annak is csak kis hányadát képezné (arányokat lásd az alábbi táblázatban).

A vízkészlet járulék azon ipari és mezőgazdasági fogyasztók esetében fejthet ki tényleges szabályozási hatást (és számíthat jelentősebb tételnek a gaz-

dálkodásukban), ahol a vízkivétel infrastrukturális költsége minimális, viszont a felhasznált mennyiség nagy.

**5. táblázat.** A vízkészlet- járulék aránya a víziközmű cégek víz-értékesítésből származó forgalmához viszonyítva

	1998	1999	2000	2001
Háztartások	34 353	38 296	46 040	49 829
Közüemi (ipari) fogyasztók	17 693	19 276	21 537	23 389
Összesen	52 046	57 572	67 577	73 218
Költségvetési bevétel a VKJ-ból	4 863			6 739
VKJ aránya az összes bevételhez képest	0,09			0,09

Forrás: OVF(2002), Költségvetési törvények: 1998 XC, 2000. évi CXXXIII.

Jelenleg 15–20 ezer regisztrált vízhasználó rendelkezik kvótával. Az ipari felhasználók körében a fizetési fegyelem magas 95%-os. A maradéknál a jog-értvényesítés általános feltételeinek alacsony színvonala akadályozza hosszú távon a behajtást.

A járulékfizetés elkerülésére ott van leginkább mód, ahol egyrészt nem ellenőrizhető hatékonyan a vízkivétel ténye (pl. felszíni vízfolyásokból mezőgazdasági célra), vagy a vízkivétel technikai megoldásai miatt a mérés nem tekinthető teljesen egzaktnak és kontrollálni csak a technikai eszközök paramétereiből következő becsléssel és a tevékenység más adatainak összevetésén alapulva lehetséges (ez egy igen széles kör, bár konkrét becslések nem állnak rendelkezésre).

A fizetési fegyelem biztosítását az elrettentés eszközével lehet ebben a szituációban fenntartani, azaz a feltárt esetek súlyos és következetes büntetésével, ami a jelenlegi gyakorlat.

## 4. A járulék számítási módszerének vizsgálata

A vízkészlet járulék kiszámításának algoritmusai:

$$VKJ = „V” (m^3) \times „A” (Ft/m^3) \times „m” \times „g”.$$

Ahol „V” – a felhasznált mennyiség, „A” – a költségvetési törvény által meghatározott alapidj érték, „m” – a mért és a nem mért mennyiséget felhasználók közötti különbségtétel szorzója (1 illetve 2), „g” – az alapjárulékot a vízhasználat és a vízkészlet jellegétől, valamint az adott térség vízkészlet-gazdálkodási helyzetétől függően módosító faktor.

Eltekintve a felhasználók közötti, korábban már említett, az alapidjban megjelenő különbségtételtől, a különböző víz-felhasználások mennyiségi és típus szerinti megoszlását a „g” szorzó mögötti mátrix befolyásolja, melyet az alábbi táblázatban mutatunk be.

**6. táblázat.** A felhasználást szabályozó „g” szorzó értékei

		gyógyászati célú	köz­célú	gazdasági célú							
				ivóvíz	öntözés	halgazd.és rizs-termelés	állattartó telepek	energetika	vierómű	fürdő	egyéb
Felszín alatti víz											
Gyógyvíz	Minősített	1	5	5						5	10
Termálvíz	> vagy = 30 °C	1	1	3						3	7,5
Karszt- és Hasadék- víz	I. oszt.		1,2	3			4			3	6
	II. oszt.		1	2			3			2	5
	III. oszt.		0,5	1			2			1	4
Rétegvíz	I. oszt.		1	3	4		3,5			3	5
	II. oszt.		0,8	2	3		2			2	4
	III. oszt.		0,5	1	2		1			1	2
Parti- szűrészű Víz	I. oszt.		1	3	3,5		3,5			3	4
	II. oszt.		0,8	2	2		2			2	3
	III. oszt.		0,5	1	1		1			1	1
Talajvíz	I. oszt.		1	1,5	2		1,5			1,5	3
	II. oszt.		0,7	1,1	1,5		1,1			1,1	2
	III. oszt.		0,5	1	1		1			1	1,5
Felszíni víz											
	I. kat.		0,6	1	0,1	0,02		0,4	0,001	1	1
	II. kat.		0,7	1,1	0,1	0,02		0,4	0,001	1,1	2
	III. kat.		0,8	1,2	0,2	0,04		0,4	0,001	1,2	2,5
	IV. kat.		0,8	1,2	0,3	0,06		0,5	0,001	1,2	3

A felszín alatti vizek esetében az egy víztesten belüli kategóriák a víz minőségére utalnak (az I. a legjobb, ivóvíz minőség), a felszíni vizek esetében a rendelkezésre állás korlátossága és a minőség együttesen alapja a feltüntetett négy kategóriának, de a felosztás sorrendje nem tranzitív.

A táblázatban szereplő mátrixból leolvasható a szabályozó szándéka a víztestek készletgazdálkodási szempontú rangsorolására (a táblázat sorai), valamint a társadalom vízfelhasználásának terelése (a táblázat oszlopai).

A táblázatra vonatkozó legfontosabb megállapításaink:

- A köz(össégi)-, ivóvíz célú felhasználás preferált a többi használati móddal szemben, valamint az is, hogy az ivóvíz célú felhasználás lényegében azonos súllyal szerepel, függetlenül az adott vízkészlet típusától, annak korlátosságától, utánpótlódásának időtartamától.



- A mezőgazdaság (mind az öntözés, mind az állattartás, noha kis mértékben különböző, de) kedvezőbb felhasználási feltételekkel rendelkezik, mint az egyéb felhasználói csoportok. Hasonló, kisebb mértékű preferáltságot élvez a fürdő célú vízfelhasználás.
- A gazdasági célú ivóvíz-felhasználás szintén kedvezményezett az egyéb gazdasági tevékenységekhez képest.
- Maga a szabályozó eszköz nem zár ki semmilyen víztípus-felhasználási módot, a nem kívánt megoldások kiszűrésére – első lépésben – a hatósági eljárás, következő lépésben pedig az előnytelen, magas szorzók szolgálnak.
- Az árazási szempontok között nem teljeskörűen jelenik meg a készletgazdálkodási célt lényegében keretbe foglaló, a víz felhasználásának helyi, regionális vízháztartási mérlegekre gyakorolt hatása.
- Nincs különbség a víz-bősség és víz-szűke időszakok árazása között.

## II. A differenciálás közgazdasági szempontjai

Ebben a fejezetben mutatom be, hogy a szabályozórendszerrel szemben megfogalmazott követelmények milyen szempontok érvényesítését teszik szükségessé az allokáció mechanizmusában. A felhasználás vízkészletre gyakorolt hatásának közvetítésére, a díj differenciálására több közgazdaságilag is értelmezendő szempont lehetséges.

**Az élet alapvető elsőbbsége, méltányosság** • A víz az alapvető létszükségleti cikk, fogyasztásából senkit nem lehet kizárni. A létfenntartáshoz szükséges mennyiséghez való jog és a mértéktelen, vagy a készlet nagyságával összhangban nem lévő fogyasztás azonban nem azonos. Egy méltányos mennyiséghez való hozzáférés biztosítása a lakossági fogyasztók számára, akár egy 0 vagy minimális összegű VKJ kulcson keresztül nem torzítja az árviszonyokat (emellett természetesen az infrastruktúra fenntartásának költségét meg kell fizetni), ez az elv tükröződik a VKJ mentesség 500 m<sup>3</sup>/év küszöbértékében (noha ez inkább az ellenőrzés lehetetlenségébe való belenyugvást mutatja, mivel a hatékony ellenőrzésre nincsenek meg az eszközök). Ez az elv alkalmazható lehetne a vezetékes rendszerről fogyasztók esetében is.

Az e feletti fogyasztással kapcsolatban viszont nem hatékony az általános ártámogatás alkalmazása. E fogyasztási szint felett a víz ugyanolyan árucikk, mint bármi más.

**Víztípusok szerinti differenciálás** • A megkülönböztetett víztest típusok minőségük, mennyiségük, utánpótlódásuk várható időtartama és regenerálódási képességük szempontjából nagyon különböznek egymástól. Ez azt is jelenti a készlet hosszú távú fenntarthatósága szempontjából, hogy a lassab-

ban visszapótlódó, mélyebben található készlet visszapótlódásához nagyobb mennyiségű össz-(bruttó) utánpótlás (csapadék-mennyiség) lehullására van szükség, mint ugyanakkora mennyiségű, gyorsabban visszapótlódó és más rétegben található készlet visszapótlódásához, viszont e hosszabb időtáv alatt lehulló nagyobb mennyiségű csapadék előfordulásának nem feltétlenül azonos a valószínűsége, mint a kisebb mennyiség rövidebb időtáv alatti lehullásának. E bizonytalanság miatt indokolt lehetne, hogy az innen kivett vízmennyiség díja eltérő legyen egy gyorsabban pótlódó készlet díjánál. Kérdés, hogy ezt a bizonytalansági különbséget egy adott felhasználáson belül a „g” szorzók eltérése kellő módon reprezentálja-e. A víztestek közötti különbség aránya az azonos minőségi kategóriák között a talajvíz „g” értékeihez képest 1,2 és 2,6 között mozog, ennél nagyobb különbség csak a gyógy-termál készletek más irányú (eltöltő szándékú árazású) használatánál található.

A felszíni vizek „g” szorzói sem mozognak más nagyságrendben. Azokban a felhasználási kategóriákban, amelyben az összehasonlítás értelmes, a korlátos, jó minőségű felszíni víz „g” szorzója nem tér el lényegesen a talajvíz szorzóitól.

Kizáró célú árazást a mezőgazdaság öntözési felhasználása esetén találhatunk. Az öntözési célra felhasználható felszíni és felszín alatti vizek „g” szorzóinak aránya 10-20-szoros eltérés között mozog.

**Felhasználói rugalmasság** • A közgazdasági logika alapján ésszerű különbséget tenni az árszabásban azon fogyasztói csoportok között, amelyek lényegesen eltérő rugalmassággal tudják az általuk fogyasztott mennyiséget változtatni, külső körülmények változásának hatására. Emögött az a megfontolás áll, hogy a profitmaximálásra törekvő termelő számára érdemes az alkalmazkodóképesebb csoport számára alacsonyabb áron kínálni az adott terméket (a vízkitermelés technológiája okán az átlagköltségei a marginális költségeinél magasabbak, ezért a termelő számára előnyös az előállított mennyiség növelése), elkerülendő, hogy a vevő a terméket kiváltsa más termékkel, vagy a fogyasztást csökkentő beruházásokat eszközöljön.

E szerint a logika szerint az ipari és nagy fogyasztók számára, valamint a saját vízkivétel lehetőségével rendelkező vidéki lakosság számára kellene alacsonyabb árat szabni. Jelenleg ennek pont az ellenkezője áll a lakosság és az ipar vonatkozásában, azonban az érvelés ateiktetben nem ésszerű, hogy a vízkészletek esetében káros lenne a haszonmaximáló cél érvényesítése, hiszen a szabályozás célja pont a készletek megőrzése és a rendelkezésre álló mennyiség minél nagyobb hozzáadott-érték termelő képességének elérése.

A fogyasztói csoportok rugalmassága alapján a megkülönböztetés tehát nem indokolt. (Az egy más lapra tartozó kérdés, hogy mit lehet tenni abban az esetben, ha a fogyasztók, pl. vidéken leválnak a rendszerről és az ivóvíz céljára már alkalmatlanná vált kútjaikat használják a magas vízdíj miatt, mivel itt a magas díjakat az infrastruktúra költsége okozza és nem maga víz ára.)

**A nettó és bruttó mennyiség közötti különbségtétel** • A tevékenységek tényleges (nettó) vízfelhasználásának tisztázása és kapcsolatuk a vízháztartás dinamikus elemeivel tudományosan még nem tisztázott. Ez jelentős munka, ami még az érintett tudományterületeket művelők előtt áll, azonban a fogyasztó vízkészletekkel számoló jövőképek valóra válása esetében ez amúgy sem kerülhető el. Továbbá ebbe az irányba mutat a Víz Keretirányelv egységes vízarázást előíró rendelkezése is.

A nemzetközi gyakorlatban több esetben is megkülönböztetést tesznek nettó és bruttó felhasználás között. Franciaországban és Csehországban külön díj terheli a víz kitermelését és külön (10-szeres, illetve 4-5-szörös<sup>31</sup> nagyságú) díja van az elhasznált mennyiségnek. A felhasználás típusaira Franciaországban rögzített veszteségi ráták vonatkoznak. Az Egyesült Királyságban a besorolás alapja a vízvesztesség nagysága és e kategóriák rendelkeznek külön szorzószámokkal a veszteség mértékével növekvően (0,003 és 1-es szorzó között.) (OECD, 1999)

**Időbeli elhatárolás** • Felszíni és felszínhez közeli talajvízkészletek esetében a rendelkezésre álló mennyiség szezonálisan változik. A kínálat ilyen jellegű ingadozása és az ehhez való alkalmazkodásban rejlő készletgazdálkodási lehetőségek indokolttá tennék, hogy a víz ára ezekben a víztestekben a rendelkezésre álló mennyiség szezonális változását kövesse. Hiszen a felszíni vizek a jelenleg bevett műszaki megoldásokkal csak korlátozott mértékben és drágán tározhatók az éven belüli különbségek kisimítására. Ezért a tavaszi vízbőség és a nyári vízhiány időszakának vizét külön „terméknek” célszerű kezelni. Ha a jelenlegi elosztási rendszer helyett egy folyamatosan működő víz-árverést feltételeznénk, természetesnek tekintenénk, hogy a vízhiányos időszakban az árak felmennek. Ez arra is rámutat, hogy az éven keresztül azonos ár a vízhiányos időszak felhasználói számára jelent rejtett támogatást a vízbőség idején is kielégíthető kereslettel szemben. Azaz a készletek jobb kihasználását eredményezné, ha a vízbőség esetén kivett mennyiségért kevesebbet kellene fizetni, mint a vízhiány időszakában vételezett mennyiség után. Ez ösztönözné a felhasználókat, hogy vizsgálják a víz tározásának különféle lehetséges módzatait. Mint azt az előző pont felvetésében láttuk, ennek számos, a szűken értelmezett vízfelhasználáson túlmutató előnyös következménye lehetne.

A jelenlegi szabályozás azzal, hogy pl. a mezőgazdasági termelők részére aszályos időszakban éppen, hogy elengedi a járulékot, az indoklással ellentétes folyamatokat erősít. Egyrészt ez a megoldás az aszályt mint rendkívüli eseményt kezeli, noha a vonatkozó kutatások (Aszálystratégia 2002 FVM) éppen e vízháztartási szélsőség rendszerességére és növekvő valószínűségére hívja fel a figyelmet. Ráadásul a kímélni kívánt mezőgazdasági gyakorlat az általa megvalósított területhasználton keresztül maga is hozzájárul a vízháztartási szélsőségek egyre gyakoribb kialakulásához. (Szesztay 2000) Így az árazás nem

<sup>31</sup> Csehországban régióként változnak a díjak, ezért a -tól -ig érték.

ösztönzi a termelőket arra, hogy a tevékenységükre leselkedő fenyegetések kiküszöbölése érdekében alkalmazkodjanak a változó éghajlati feltételekhez.

Az Egyesült Királyság vízkészlet-járulék szabályozása különbséget tesz vízbőség és az egyéb időszak árazása között (a vonatkozó szorzók 0,16 és 1,6), de egy másik tényezőnél az árhullámok idején kivett víz szorzója 0,2, szemben a költségvetésből támogatott tevékenység 3-as szorzójával.

E megkülönböztetés hiányában a vízszűke idején felszíni- és talajvizet használók vízkészletgazdálkodási szempontból implicit támogatásban részesülnek, azokkal szemben, akik más, bőségebben ellátott időszakban veszik ki a vizet.

### *III. A jelenlegi rendszer értékelése*

Ebben a fejezetben vizsgálom az előző fejezetben tárgyalt szempontok szerint a szabályozórendszer működését. A vizsgálat célja annak kimutatása, hogy e szabályozási eszközön keresztül támogatásban részesül-e környezeti minőséget rontó tevékenység.

#### **1. Az erőforrás elosztásának módszeréből fakadó hatékonyság/veszteségről**

A jövőbeli vízigények kielégítésére a vonatkozó becslések alapján (Simonffy 2000) összességében elegendő tartalékkal rendelkezünk, azonban egyes területeken és időszakokban, különösen a kedvezőtlen éghajlati forgatókönyvek valóra válása esetén az igények a jelenlegi szinten és formában nem elégíthetők ki. Ugyanerre a helyzetre hívja fel a figyelmet Lorberer (2002) a hévizeink esetében, de már jelenidőben.

A lekötött vízkészletek újraosztására a szabályozóhatóságnak jelenleg nincs lehetősége. A lekötött jogoknak úgynevezett másodlagos piaca sem tud kialakulni, mivel a készlet birtokosa nem ruházhatja át a jogosultságát egy jó ajánlat esetében, csak visszaadhatja azt a hatóság számára. Ebben a helyzetben az adott készlet „piacára” belépni akaró számára racionálisabb a hozzáférhető készletek hatósági bővítéséért lobbizni, mintsem alacsony hatékonysággal felhasznált mennyiségek után kutatnia, mert nincs garanciája arra, hogy amit talált (és „rá tudta beszélni” a jelenlegi használót, hogy a kérdéses lekötött mennyiséget visszaadja), ahhoz a lekötéshez a hivatalos procedura végén ténylegesen hozzá tudna jutni. Ez a helyzet tehát a készletek megőrzése ellenében hat.

Másrészről a jelen helyzetben a hatóságnak nincs információja arról, hogy egy esetleges új belépő mekkora díjat lenne hajlandó fizetni egy korlátozott készletekkel rendelkező térségben, szemben a jelenlegi használókkal. Ez egy-

részt költségvetési bevételek kialakulásának lehetőségét zárja ki. Másrészt a jelenlegi felhasználókat sem ösztönzi arra, hogy gondolkodjanak a rendelkezésükre bocsátott erőforrás jobb kihasználásról.

## 2. A differenciálást meghatározó „g” szorzók mátrixával kapcsolatos észrevételek

A járulék végső értékét a korábban bemutatott, az alapidíjat módosító több szempontú kategóriarendszer által meghatározott szorzók alakítják ki, melyek az érintett víztest típusa, elhelyezkedése és a felhasználás célja szerint differenciálnak. A II. fejezet 4. pontjában áttekintettük, hogy e kategóriarendszerben megfogalmazott különbségtételek indokoltnak tekinthetőek-e a készletek és a vízháztartás egyensúlya szempontjából, a különbségtétel nagysága összhangban van-e a különböző készletek újrapótlódási feltételeivel, és a felhasználás közvetlen és közvetett hidrológiai hatásai kellő mértékben reprezentáltak-e benne. A vízkészlet-gazdálkodási szempontból indokolt megkülönböztetésekhez képest a jelenlegi szabályozási rendszer számos olyan elemet tartalmaz, amely nem sorolható be ezekbe a kategóriákba. Így problémásnak tekinthető a felhasználási funkció szerinti megkülönböztetés legtöbb fajtája, mivel a vízkészlet-gazdálkodás eszközrendszerén keresztül próbál megvalósítani gazdasági és szociálpolitikai célokat. Ez összességében nehezebben nyomomkövethetővé teszi a társadalmi újraelosztás tényleges hatásait, akár a szándékolt cél ellen is hathat.

Az általános árkedvezmények formájában adott támogatás fő problémája, hogy nem érzékeny a felhasznált mennyiségre.

**Közcélú ivóvíz-felhasználás** • A közcélú felhasználás adja a döntő részét a partiszűrészű, talaj, (karszt)hasadék és rétegvíz felhasználásnak (lásd a Függelékét). A díjszabás ebben a felhasználási kategóriában lényegében nem differenciál víztípus szerint, és ez a felhasználás élvezi a legnagyobb kedvezményt. Az ivóvíz célú felhasználásra adott járulékkedvezmény a nagyobb mennyiséget fogyasztók számára a legelőnyösebb. Mivel a vízfogyasztás nagyságának növekedése együtt mozog a jövedelmi helyzet javulásával, összességében a járulékkedvezmény formájában „elköltött” költségvetési forrás, az alapvető létszükségletet jelentő mennyiség biztosítása helyett a magas jövedelműek extra fogyasztásának lehetőségét segíti. Az erőforrás korlátosságát a szabályozás így nem közvetíti a felhasználók felé. Ami – lévén a legnagyobb felhasználó csoport – megnehezíti az értéktermelés maximálására irányuló allokációs cél megvalósítását.

Megítélésem szerint indokolatlan támogatásnak tekinthető a reális napi mennyiség feletti fogyasztás csökkentett díjtétele.

**Egyéb tevékenységek közötti differenciálás** • A gazdasági tevékenység szerinti megkülönböztetés azért problémás, mert ezzel a gazdasági szektorok közötti hozam-lehetőségek alakulását befolyásolja az árszabás, ami nem szándékolt alkalmazkodást idéz elő ezek között a tevékenységek között. Az olcsóbban erőforráshoz jutó tevékenység esetében magasabb hozam érhető el, ez a gazdaság működésének logikája szerint e tevékenység felé tereli a tőke hozamának maximalizálásában érdekelt befektetőt, ami növeli a készlet kime-rítésére irányuló keresletet. A magasabb hozam ilyen biztos formája azonban beépül az árakba, és mint járadék csapódik le a termelőnél, ahelyett hogy a közösség számára jelentene forrásokat. Ez a megoldás valóban elősegítheti társadalmi célok elérését, azonban nem derül ki, hogy ez a megoldás a leg-hatásosabb-e. Vajon a célt, hasonló nagyságrendű forrás felhasználásával nem lehetne-e más megoldásokkal elérni? A funkció szerinti megkülönböztetés rendszerében tehát minden esetben tisztázni kellene, hogy kik a szándékolt kedvezményezettek és vajon helyes-e a feltételezés, hogy az erőforrás kiterme-lőjének (kedvezményes ár formájában) adott támogatás okozza a legnagyobb pozitív elmozdulást a kedvezményezettek jövedelmi pozíciójában. E kérdés eldönthetősége viszont kívül esik a vízkészlet-gazdálkodás körén, a mérlege-léshez nem is állnak a szakmai döntéshozók számára rendelkezésre a szük-séges összehasonlító információk, mivel a kérdés alapvetően a költségvetési döntések kompetenciájába tartozik.

**Díjkedvezmény** • A mezőgazdaság általános kedvezményben részesítése a felvetett problémakör egyik jellemző példája. E szektor esetében a más szek-torokénál alacsonyabbnak vélt jövedelmezőség kompenzálása és a megörö-költ vízhasználati jellemzők nehéz változtatása szokott indokul szolgálni. Az alacsony jövedelmezőséggel kapcsolatban azonban két dologra kell felhívni a figyelmet:

- ez nem az egész ágazatra igaz,
- az ágazatok közötti jövedelmezőségi különbségek a társadalom hozzáadott érték-termelő képességének megváltozása következtében alakultak ki, ami törvényszerűen vezet a társadalom rendelkezésére álló erőforrások használa-tában is átrendeződéshez, ez biztosítja a gazdaság értékteremtő képességének javulását, ahogy ezt az előző alfejezetben kifejtettük. E változásokkal szemben nem lehet és nem is értelmes komplett ágazatokat biztosítani.

A hozamkülönbségek ágazatok közötti fenntartása közpolitikai és nem szakmapolitikai kérdés. Ezért ezt nem kell egy szűkös készlet elosztási rend-szerének magába foglalnia. A szakmapolitikai kérdéseket az adott ágazat keretében érdemes kezelni. A mezőgazdaság, mint azt az EU Közös Agrár Politikája (KAP) is leszögezi számos, a szűken értelmezett versenypiaci alap-anyag termelésen túlmutató társadalmi funkció hordozója, melyeket élesen külön is választ egymástól (KAP II. pillér), melynek megvannak a költségve-tési vonatkozásai is. És a megfogalmazott társadalmi preferenciákat (Ángyán) a mezőgazdasági politikában érvényesíti is. Ezért a VKJ-n keresztül nincs

igazából indoka a szektorok közötti differenciálásnak, sőt ronthatja a mezőgazdaság ágazati politikájának hatásosságát, mivel a különböző mezőgazdasági tevékenységek eltérő erőforrás-felhasználási arányai miatt egyenlőtlenül differenciál közöttük.

Ráadásul az ágazatok számára eltérő árú erőforrás a gazdaság egészének értéktermelése szempontjából nem feltétlenül hatékony módon hasznosul. A mezőgazdasági termelők rossz gazdasági helyzete oka lehet támogatás nyújtásának, azonban ennek az általános – a felhasznált erőforrás mennyiségéhez kötődő – támogatása ellentétes a szándékolt gazdaságpolitikai céllal. Ennek oka, hogy a mezőgazdasági termelésben is erőteljesen jelen van a méretgazdaságosság hatása, azaz a nagyobb méretekben gazdálkodók előnyt élveznek a szektoron belüli versenyben. Így, az egységes kedvezményes ár, a legnagyobb termelők (vízfelhasználók) számára csatornázza be a – kedvezményes ár formájában megjelenő – támogatás legnagyobb részét, szemben a szociális szempontok alapján ténylegesen rászoruló kisbirtokosokkal és kistermelőkkel.

Ebben az esetben a hatékony készletfelhasználást gátló, túlhasználatra ösztönző tényezőnek tekinthető a felhasználás szerinti differenciálás e formája. Nem indokolt támogatásnak számít tehát az árkülönbözet és az e feltételekkel felhasznált mennyiség szorzatából adódó kedvezmény-összeg.

**Járadék?** • A gazdasági ágazatok közötti differenciálás az előbbivel ellentétes irányú problémája az erőforrás kiaknázásából származó járadék kérdése, azaz a kitermelés, piacra juttatás költsége és a piacon realizálható ár közötti különbség feletti rendelkezés problémája. Mivel a díjszabás merev, és a szabályozó hatóság (piaci intézményrendszer hiányában) nem rendelkezik információval a víz, mint termelési tényező felhasználásával előállítható értéktöbblet nagyságáról, nincs abban a helyzetben, hogy el tudja dönteni, vajon a díj mértéke nem ad-e lehetőséget járadék szerzésre.

A kérdést jól illusztrálja, ha végiggondolunk két lehetőséget. Egy felszín alatti víztestből származó víz esetében, ha víziközművön keresztül jut el fogyasztójához, a fogyasztó által fizetett ár tartalmazza a vízkészlet-járadékot, valamint a kúttól a csapig tartó infrastruktúra beruházási, fenntartási és működtetési költségei valamekkora hányadát (ideális esetben az egészet, de jelenleg itthon ezt senki sem fizeti meg teljes mértékben). Ebben az esetben 1 m<sup>3</sup> víz díja 200-400 Ft között mozog nagyságrendileg a szolgáltató főbb jellemzőitől függően, amiből 2004-ben 3,4 Ft a vízkészlet járadék.<sup>32</sup> Egy liter csapvíz ára így 2-4 Ft, elfogyasztása 0,0034 Ft járadékot eredményez a költségvetés számára. Abban az esetben, ha ezt a vizet gazdasági társaság hozza a felszínre pl. palackozási céllal, a vízkészlet-járadék értéke 1 m<sup>3</sup>-re 10,2-21,4 Ft. 1 liter palackozott víz ára 70-80 Ft körül mozog (egy m<sup>3</sup>-re 70-80 ezer Ft kalkulálható), melyből így 1 literre 0,01-0,02 Ft körüli járadék összeg jut. A termékek árában a fel-

<sup>32</sup> Ez független a víztest típusától.



használt egységnyi vízre vetített díjtartalmak között az eltérés 27-133-szoros.<sup>33</sup> Feltételezve, hogy a víziközmű szolgáltatásban a fogyasztó nem fizeti meg az infrastruktúra tényleges költségét, ami az árakba építve ezt akár a 3-szorosára is felemelheti (Ungvári, 2003); a különbség ebben az esetben 9-44-szeresnek tekinthető. Kérdés, hogy vajon a tényező részarányának ilyen mértékű eltérését magyarázza-e önmagában a kitermelés és az elosztás infrastruktúrájának és a felhasznált volumen nagyságrendjének különbsége? És mennyit magyaráz az árból a két termék iránti eltérő fizetési hajlandóság? Amennyiben ez utóbbi is szignifikáns tényező, a rétegvíz-készletek díjszabását túlzottan alacsonynak kellene ítélni és a rajta képződő nyereség egy részét járadék jellegűnek.

A kérdést az iparági költségstruktúra-adatok ismeretében lehetne eldönteni, amelyek áttekintése azonban meghaladja e tanulmány kereteit. Valamint a külkereskedelem vízmérleg szerinti vizsgálata alapján is következtetésekre lehetne jutni, vajon hogyan alakul a felhasznált víz mennyisége szempontjából az áruforgalom. Növekvő implicit vízexport esetén feltételezhetjük a díj nemzetközi viszonylatban alacsony szintjét.

Erre az információhiányra lehet példa a termál- és gyógyvizek felhasználása. A termál- és gyógyvizek felhasználásának „g” szorzói a díjskála felső végén helyezkednek el, ez tekinthető a nem ajánlott, vagy eltéríteni szándékozott felhasználásnak, mégis a termálvizek egyéb hasznosítása a felhasznált mennyiség 36%-át teszi ki.

Ha figyelembe vesszük a készletek felhasználási trendjét – a legkorlátozottabban rendelkezésre álló víztípusok felhasználásának növekedését szemben a jóval nagyobb mennyiségben hozzáférhető pl. parti szűrűsű készletekhez –, akkor láthatjuk, hogy a díjszabásban érvényesített nem kellő mértékű differenciálásnak milyen káros következményei lehetnek.

**A felhasználás és az elhasználás kérdése** • A halastavak (valamint rizstermelők), az erőművek és a vízierőmű vízfelhasználási díjainak differenciálásában tettenérhető a víz megmaradásának szempontja. Mindazonáltal kérdéses, hogy nem lenne e célszerűbb a fizikai szempontok, mintsem a tevékenységek felől megszabni a kedvezményben részesített felhasználási módok körét. Abban az esetben ugyanis, ha vannak más gazdálkodási tevékenységek, amelyek hasonló elhasználási jellemzőkkel rendelkeznek, azokkal szemben méltánytalan és versenyhátrányt is szenvednek.

Továbbá felvethető, hogy ha a vízhasználó tevékenységeknek nincs készletváltóztatási hatásuk, akkor az általuk fizetett díj csak mint adóként értelmezhető, ez viszont sérti az egyenlő elbírálás elvét. Azonban a vízierőművek egyrésről mennyiségileg nem használják el a vizet, ellenben megváltoztatják a víznek, mint élő rendszernek számos tulajdonságát, amelyek pl. ahhoz kapcsolódnak, hogy a víz áramlik. A hűtésre használt vízmennyiség szintén nem okoz mennyiségi változást, de a folyó ökológiai állapotára hatással van.

<sup>33</sup> Attól függően, hogy milyen felszín alatti víztestből származik a palackozott termék.



A releváns megkülönböztetések szerint ezekben az esetekben vizsgálandó lenne, hogy ezek a használattal járó módosítások vajon hatással vannak-e a vízháztartásra. (Ilyen hatás lehet a folyó áramlásának megszakítása és ebből következően a parti szűrésű vízbázisok készleteinek csökkenése, minőségük romlása.) Az összefüggések és mértékek tisztázása azonban széleskörű tudományos megalapozást igényelne.

### 3. A díj nagysága nemzetközi összehasonlításban

A víz-díjszabás rendszere országról országra változik, mind a járulékszedés célja, mind a szabályozás algoritmusa, mind a fizetésre kötelezett használók köre szerint. Ezért igen nehéz összehasonlítani általánosságban, hogy egy átlagos felhasználó hol, mennyit fizet a vízért. A nemzetközi szinten folyó piaci versengés szereplői összemérk a tevékenységükhöz szükséges erőforrások beszerzési árait. Ott, ahol összességében, akár a hozzáférhetőség, akár a nemzetközi összehasonlításban alacsony díj miatt az erőforráshoz férés költsége alacsonyabb, a piac törvényei szerint növekvő kereslet fog jelentkezni, és növekedni fog az érdekeltség a készletek minél nagyobb mértékű kihasználására. Ez a készletek fenntartható használatának szintjéig összességében előnyös. Mivel azonban, mint azt korábban tárgyaltuk, a hozzáférhetőből a felhasználható készletek tényleges nagysága nem határozható meg egyértelműen, a felhasználás növekedése kockázatokkal is jár. Ezt a kockázatot a merev díjrendszer csak növeli.

Általános érvényű összehasonlításra az áttekintés keretei nem elegendők. Tájékoztató jelleggel átszámoltam az OECD (1999) ipari vízárazást áttekintő anyagában hozzáférhető, nem egységes szerkezetű díjszabási kulcsokat azokra a tételekre és országokra, amelyekre az egyértelműen azonosítható volt. A táblázatban feltüntettem, hogy a hazai szabályozás szerint az adott típus milyen díjkategóriába, vagy díjkategóriákba esne. Az összehasonlítás 1999-es árfolyamon történt, a táblázat hazai díjtételeket bemutató oszlopai a jelenlegi díjakat tartalmazzák<sup>34</sup> (amelyek 2,3-szeresei az 1999. évi hazai díjnak). Az összehasonlított tételek a sávok szélességét mutatják meg, mivel arról nem áll rendelkezésre információ, hogy melyik kategóriában mekkora fogyasztott mennyiség és mekkora díjbevétele található, ami az átlagolás alapja lehetne.

A táblázatból kitűnik, hogy az áttekintő OECD anyag elkészítésekor a hazai díjtételek alacsonyabbak voltak a nemzetközi gyakorlatnál. Az átszámítást nem vásárlóerő-paritáson végeztem, mivel a lakossági fogyasztás alapszükségletet kielégítő elemén kívül minden felhasználó mint erőforrást használja a vizet.

A táblázatban nem szereplő OECD országok díjszabása nem volt egyértelműen beazonosítható.<sup>35</sup> A hazai díjtételekben nem szerepeltettem a termálvíz

<sup>34</sup> A két időszak árfolyamai nem mutatnak lényeges eltérést.

<sup>35</sup> Németországban tartományonként eltér a díjszabás, a mértéke azonban mindenhol minimális az összehasonlításban szereplő többi országhoz viszonyítva.

felhasználásra vonatkozó díjtételeket, mivel erre a víztípusra nem történt külön utalás a többi ország szabályozásában, általában csak összefoglalóan talajvízre (felszín alatti vízre) történik utalás. A rendelkezésre álló adatok alapján elmondható, hogy nagyságrendjében a magyar díjtételek az európai díjszínvonal körül mozognak. Jellemző, hogy ahol egy konkrét értéknek a hazai szabályozásban egy díjspektrum felel meg, a magyar tételek alsó határértéke jóval alacsonyabb az összehasonlítás alapjául szolgáló díjjal, míg a hazai felső limit egy kicsit magasabb. A hazai legmagasabb tételek az általános gazdasági tevékenység vízfelhasználását mutatják, a legalacsonyabbak pedig valamelyik támogatott tételhez tartoznak. Ebből azt a következtetést mindenképpen le lehet vonni, hogy azon tevékenységek, amelyek kedvezményben részesülnek, nem fizetik meg az erőforrás nemzetközi díjszintjét.

Kiugróan magas a francia szabályozás díjtétele. (A táblázat vonatkozó sorait nem külön-külön, hanem összegezve kell szemlélni, míg velük szemben a hazai tétel csak ismétlődik. Ez a nettó és bruttó elhasználás közötti különbségtétel fontosságára hívja fel a figyelmet.)

Az Egyesült Királyságban kivetett díjak hasonló nagyságrendben mozognak, mint a hazai díjtételek. Figyelemre méltó azonban, hogy a díjtételek szórása egy nagyságrenddel nagyobb, mint a hazai szabályozásban, ami jobb lehetőséget nyújt az érdekeltségi alapon történő differenciálásra.

**7. táblázat.** Tájékoztató jellegű összehasonlító kitermelési díjak, nemzetközi példák és hazai megfelelőik, minden érték Ft-ban kifejezve

Ország, tartomány	Víz típus megnevezése	Összehasonlító díja		Hazai díjtétele	
		tól	ig	tól	ig
Belgium Vallonia	Ivóvíz termelő cégek felszín alatti		18,80	3,4	4,08
	És nem ivóvíz célú használók felszín alatti vízből		18,80	3,4	20,4
Belgium Flandria	Ivóvíz termelő cégek	9,40	-	3,4	4,08
	Nem ivóvíz előállító használók felszín alatti vízből	18,80	-	3,4	20,4
Franciaország, Rhine - Meuse	Különbőségtétel típus szerint - a kiemelt mennyiség után felszíni	0,45	-	0,0034	10,2
	Különbőségtétel típus szerint - a kiemelt mennyiség után felszín alatti	0,99	-	3,4	20,4
	Egyéb szempontok figyelembevételekor (nettó, nem lakossági 44 Ft, érzékeny készletből)	4,24	52,80	13,6	20,4
Franciaország, Loire - Bretagne	Nincs különbségtétel típus szerint - a kiemelt mennyiség után		79,39	10,2	20,4
	a ténylegesen elfogyasztott mennyiség után		882,54	10,2	20,4
Cseh Köztársaság	Lakossági fogyasztásra kiszabott díj	nincs			
	Felszín alatti 15000 m <sup>3</sup> /év felett		13,72	3,4	20,4
	Felszíni régióként változó elfogyasztó, ipari (legmagasabb díjú régió)	6,86	13,17	5,1	20,4
	Felszíni régióként változó, használó, ipari (legmagasabb díjú régió)	3,16	3,50	0,0034	1,7
Egyesült Királyság	Legalacsonyabb és legmagasabb alapidíjú régió, standard közcélú víz elhasználás (diff. tényezők 1; 0,6; 1)	1,87	4,52	3,4	4,08
Átlagolt alapidíj	Magas vízvesztésű támogatásban részesülő tevékenység, támogatásban részesült vízkivételi műből (pl öntözés állami fenntartású csatornából)		23,95	0,34	13,6
Átlagolt alapidíj	Ugyanez nem támogatott vízkivételi műtárgy esetén		7,98	0,34	13,6
Átlagolt alapidíj	Vízbőség idején feltöltött halastó	0,00048		0,068	0,204
Differenciálás lehetősége a UK és a hazai díjszabásban					
Legmagasabb alapidíjú régió	Teljes számított díj szélső értékei (időszak, veszteség, támogatott tevékenység)	0,00072	36,19	0,0034	20,4
Legalacsonyabb alapidíjú régió	Teljes számított díj szélső értékei (időszak, veszteség, támogatott tevékenység)	0,00030	14,96	0,0034	20,4
	A legalacsonyabb és legmagasabb díjtétel aránya		50000		6000

Forrás: Industrial Water Pricing. OECD, 1999.

A táblázatban szereplő nemzetközi díjak 1998-1999 közötti adatfelvételtől származnak, melyeket 1999-es árfolyamon számítottam át. A hazai alapidíj-szorzó 1999-ben 1,5 Ft/m<sup>3</sup> volt, jelenleg 3,4 Ft/m<sup>3</sup>, a táblázat ez utóbbi alapidíj-szorzóval számol, mivel az 1999-es és a jelenlegi árfolyamok nem mutatnak lényeges eltérést.

## 4. A számszerűsíthető hatások

A fentiek figyelembevételével több párhuzamos szempont szerint is vannak a járulékszabás rendszerében olyan elemek, amelyek készletgazdálkodási szempontból indokolatlan megkülönböztetést tartalmaznak, és így a készletek túlfogyasztásának irányába hatnak, vagy nem tesznek különbséget ott, ahol az indokolt lehetne. A vizsgálat lehetőségét szűkíti, hogy a szabályozási rendünk inkább eseteket kezel, mintsem vízfelhasználási típusokat, ezért nem egyértelműsíthető, hogy egy-egy szektoron belül milyen tényleges vízhasználatok jelennek meg. Egy differenciálási szempont közgazdasági indokolatlanságából nem következik, hogy egy adott díjkülönbség összességében feltétlenül indokolatlan lenne. Pl.: a halgazdasági vízfelhasználás alacsonyabb járulékszorzója a nettó vízfelhasználás alacsony volta és a vízbőség idején történő felhasználás lehetősége miatt indokoltan alacsony, de nem a vízkivétel célja, hanem a vízfelhasználás jellemzői miatt.

A számítások során kihagytam a halgazdasági (rizstermelés), energetikai és vízierőmű adatokat, mivel ezek a használat jellege miatt eltérnek a többi felhasználási módtól. A halgazdaság esetében nem egyértelmű a készlet és a környezeti szempont egybeesése. A másik két felhasználási mód esetében a járuléknak inkább fiskális, mintsem készletgazdálkodási szerepe van.

A tárgyalás során azonosított tételek:

1. A közcélú vízfelhasználás alapvető igényeken felül jelentkező részarányának díjkedvezménye.
2. Gazdasági célú ivóvíz-felhasználás díjkedvezménye.
3. Az öntözési célú felhasználás díjkedvezménye.
4. Az állattartási célú felhasználás díjkedvezménye.
5. A fürdő célú felhasználás díjkedvezménye.

A számítások alapkérdése, hogy mit tekintünk a járulék alapszintjének, amelyhez képest az eltéréseket számítjuk. Mivel a rendszer kialakításakor inkább a kedvezmények adása, mintsem a büntetés volt a rendező elv, indokoltnak tűnik az egyéb gazdasági célú felhasználás tényezőit tekinteni az alapnak.

A következő (8. sz.) táblázat az egyes víztípus-felhasználási kombinációk átlagos díjtételét mutatja be (az alapdíj  $1,9 \text{ Ft/m}^3$ ) a 2002-es évben fogyasztott és befizetett járulékok alapján számítva, valamint az egyéb gazdasági tevékenység ugyanazon víztípusra vonatkozó díjtételeit. Az egyes tételekre eső támogatás (díjkedvezmény) nagyságát az adott víztest két díj-mérték közötti különbsége alapján lehet számítani.

A különbségtételek tárgyalása során vizsgáltuk a lakossági fogyasztás alapvető szükségletet kielégítő, és az azon felüli megkülönböztetésének szerepét. A következtetés szerint nem indokolt e két fogyasztási típust azonos díjtétellel szerepeltetni. Amennyiben az alapvető szükségleteinek kielégítésére mindenkinek joga van, úgy ezt a mennyiséget nem jogos díjjal terhelni. A közcélú

vízfogyasztás esetében ezért két transzfer lehetőségét mutatom be. Az első esetben az alapvetőnek tekintett vízigényt nem terheli díj, az e feletti hányadot pedig az egyéb gazdasági tevékenység díjtétele; a második esetben az alapvető vízigényt a jelenlegi díjtételeivel számítottam. Az alapvető vízigénynek a jelenlegi átlagfogyasztást tekintetem (átlagosan napi 100 liter/fő), természetesen ez az érték önkényes, meghatározását más szempontok is vezérelhetik. Az árkedvezmények felhasználási típus szerint aggregált nagyságát a 9. sz. táblázat mutatja be.

**8. táblázat.** Az összesített átlagos és az egyéb gazdasági tevékenység átlagos díjtételei víztípusonként (Ft/m<sup>3</sup>)

	felszíni	parti sz.	talajvíz	karszt- hasadék- víz	rétegvíz	termál	gyógy- víz	a díjak átlaga
egyéb gazdasági tevékenység	4,2	5,2	3,9	10,7	7,4	16,1	15,1	6,4
a többi tétel átlaga	0,5	1,8	2,0	2,1	2,4	4,8	3,4	2,0

Forrás: saját számítások, adatok OKTVF

**9. táblázat.** A felhasználás szerinti díjkedvezmények nagysága az egyéb gazdasági tevékenységéhez viszonyítva (eFt, 2002 év fogyasztása)

Felhasználás fajtája	Kedvezmény eFt
Gyógyászat	169 254
Gazdasági ivóvíz	233 761
Öntözés	427 283
Állattartás	30 373
Fürdő	66 940
<b>Összesen</b>	<b>927 611</b>
<b>A közcélú kedvezmény nagyságának variációi</b>	
ha a teljes mennyiségre vetítjük	3 766 680
ha az alapvető igényeket a jelenlegi kedvezményekkel számítjuk	1 951 769
ha az alapvető igények díjmentesek	1 312 093

Forrás: saját számítások, adatok OKTVF

A számítás alapját képező másik megkülönböztetés a különböző típusú víztesztek használatához kötött szorzókban megjelenő különbség nagysága lehet. A tárgyalás során idéztük a készletgazdálkodási szempontból kedvezőtlen trend térnyerését, amely a korlátosabb készletek növekvő terhelése felé mutat. Ebből arra lehet következtetni, hogy a díjban megjelenő különbség mértéke nem

elegendően nagy ahhoz, hogy a fogyasztást a racionális megosztás felé terelje. A rétegvíz-használat növekvő trendje és a kevésbé korlátos készletek stagnálása vagy csökkenő felhasználása azt mutatja, hogy a víztípusok szerint nagyobb különbségtételt lenne célszerű alkalmazni. A jelenleginél nagyobb szórást eredményező magasabb szorzókkal lenne indokolt számítani a felszín alatti víztesteket a felszíniekhez képest, valamint a felszín alattiakon belül a parti szűrő- és talajvíz-szorzókhoz képest nagyobb szorzókkal a karszt- és hasadékvizeket, és ezen túlmenően a réteg- és termálvíz-készleteket egyaránt.

A cél szempontjából optimálisan nagy differenciájú díjak meghatározása túlmutat ennek a tanulmánynak a keretein, mivel az helyről helyre változhat a helyettesítés lehetőségének helyről-helyre változó fajtája, költsége és a megvalósítás időtávjá miatt. Amit be tudunk mutatni, az a mérték, amit – ceteris paribus – a skála széthúzása jelentene. Ha feltételezzük: a víztípusok szerinti díjkülönbség-skála nem kellően differenciál, akkor a magasabban díjazni javasolt készletek használata a jelenlegi állapot szerint indirekt kedvezményben részesül. E kedvezmény mértékét a jelenlegi skála szélességéhez tudjuk viszonyítani, és azt tudjuk megmutatni, hogy ha a felszíni vízhasználat átlagos díjmértékéhez képest arányosan növeljük a többi víztest differenciájának mértékét, akkor növekszik az adott – 2002-es év – fogyasztásához kapcsolható díjmennyiség is, amely az egyensúlyitól eltérő díjszabás esetében nem kerül kivételre. A táblázat tájékoztató jellegű, mivel nem csak a díjak sávja, hanem a sávon belüli elhelyezkedésük is átértékelést igényelne (ezért nem is szerepeltetem a soronkénti összegeket, mivel ennek a mondanivaló szempontjából nincs információtartalma).

**10. táblázat.** A díjskála szélesítésének mértéke és a feltételezett díjmennyiség változása

Díj-változás%	Parti sz.	Talajvíz	Karszt-hasadékvíz	Rétegvíz	Termál	Gyógyvíz
10	58 022	9 403	46 124	126 204	36 753	4 517
20	116 045	18 807	92 248	252 407	73 506	9 035
30	174 067	28 210	138 372	378 611	110 260	13 552
50	290 111	47 017	230 620	631 018	183 766	22 586
100	580 223	94 034	461 239	1 262 037	367 532	45 173
150	870 334	141 052	691 859	1 893 055	551 298	67 759
200	1 160 446	188 069	922 478	2 524 074	735 064	90 346
300	1 740 669	282 103	1 383 717	3 786 111	1 102 596	135 519
500	2 901 115	470 172	2 306 195	6 310 185	1 837 661	225 865

Forrás: saját számítások, adatok OKTVF

Az alfejezetben bemutatott két számítás nem lépte túl a szabályozórendszer saját kereteit, így nem reflektált arra, hogy vajon az általános díjszínvonal nemzetközi összehasonlításban kellően magas-e? Erre a kérdésre egy

részletesebb összehasonlítás adhat választ, valamint a nagyobb mennyiségű vizet felhasználó gazdasági tevékenységek költség-struktúrájának nemzetközi összehasonlítása.

## IV. Javaslatok a hatásosabb készletgazdálkodás érdekében

*A felhasználható készletekkel kapcsolatban* • Azt a döntést, amely a rendelkezésre álló vízmennyiségből meghatározza a felhasználható készletet tágabb összefüggésrendszerbe kell helyezni, mint az egyes készletek feltételezhető utánpótlódása. A vízkörforgásban a nevesített készleteken túl részt vesz és nagyon fontos szerepe van a puffer kapacitással és elosztó funkcióval is bíró ökológiai rendszereknek (és bármely területhasználatnak is). A kiegyensúlyozott vízháztartás (fenntartható vízkörforgási folyamatok) összefüggésrendszeréből lenne indokolt levezetni a víz-felhasználás kereteit és prioritásait.

A készletgazdálkodásnak reflektálnia kellene a ökológiai rendszerben tározott vízmennyiség alakulására is.

*Az allokáció mechanizmusával kapcsolatban* • A készletgazdálkodási célok hatásosabb érvényesíthetősége érdekében indokolt lenne a felhasználás céljától független díjszabás kialakítása, amely a differenciálást a készletekre gyakorolt hatásra alapozná. Azaz a gazdasági tevékenységek szociális szempontú és versenysemlegességet sértő különbségtételeinek megszüntetése.

Ezt a megközelítést irányozza elő a Víz Keretirányelv is, amely előírja a vízfelhasználások egységes rendszerben történő árazását és a használók felé a költségek érvényesítését. (Ami ebben az esetben a közvetett és környezeti költségek figyelembevételét jelenti.)

A díjszabás differenciálására szolgáló megkülönböztetéseknek ki kellene terjednie :

- a díjfizetésre kötelezett mennyiség meghatározásánál a nettó – a vízháztartás egészére gyakorolt – hatásokra,
- a szezonálitásra, a vízbő és vízszűke időszakok szétválasztására,
- a felszín alatti víztestek díjának jelentősebb differenciálására és
- az alapvető lakossági fogyasztás vízigényének mértékéig a díj eltörlésére, felette az egységes díjszabás alkalmazására.

A víz iránti igények változásának jobb nyomonkövethetősége, és a készletek változásához való rugalmasabb alkalmazkodás lehetőségének érdekében megfontolandó, hogy a lekötött mennyiségek elosztását érdemes lenne piaci

alapokra helyezni, pl. aukciók vagy más piaci mechanizmus formájában. Ez a megoldás a szabályozás fiskális céljainak szempontjából is előnyös, mivel biztosítja a lehetőséget, hogy a víz iránti kereslet növekedésekor a díj kövesse a piac folyamatait.

*A fiskális és a készletgazdálkodási célok harmonizálása* • A szabályozás jelenlegi feltételei között a járulékbevétel fele egyetlen tételből, a felszíni vizekből energetikai felhasználásra kivett mennyiség után folyik be. Ennek a tételnek az esetében a hangsúly a bevételi funkcióján és nem a szabályozási funkcióján van. Mindebből az a konfliktus származik, hogy míg készletgazdálkodási szempontból a díjstruktúra finomítása vagy átstrukturálása lenne célszerű, addig a költségvetés az alapidj egyszerű emelésében érdekelt, amivel nem ösztönöz a fogyasztás átstrukturálására. Inkább az elkerülésre ösztönzi a felhasználókat, ami azután a bevételi célok elérése érdekében további alapidjemelést gerjeszt, így az energetikai szektor rejtett adóztatása miatt elvész a készletgazdálkodás szabályozási lehetősége. Célszerűbb lenne ezeket a tételeket leválasztani, és ha szükséges, az erőműveket a szabályozórendszerből függetlenül adóztatni.



## Függelék

### Vízfelhasználás a vízkészlet-járulék szabályozási keretében (2002-es év adatai)

Víz típus / Fel- használási cél (ezer m <sup>3</sup> )	Felszíni víz	Parti szűrészű víz	Talaj- víz	Hasa- dék és karszt- víz	Réteg- víz	Termál- víz	Gyógy- víz	Összesen
Gyógyászat	0	0	0	0	8	2 462	10 818	13 288
Közcélú	40 561	295 615	22 957	87 773	301 760	8 591	267	757 524
Gazdasági ivóvíz	1 310	3 815	868	3 381	41 175	9 770	1 082	61 402
Gazd. egyéb	121 287	5 590	9 058	24 470	51 503	14 921	199	227 028
Halgazd., rizs	333 342	0	0	0	0	0	0	333 342
Öntözés	105 538	25	3 060	0	5 701	0	0	114 323
Állattartás	0	216	1 121	360	21 110	0	0	22 807
Energetika	4 168 332	0	0	0	0	0	0	4 168 332
Vízierőmű	14 162 318	0	0	0	0	0	0	14 162 318
Fürdő	15	0	537	2 075	2 157	5 684	166	10 633
Összes	18 932 703	305 261	37 602	118 059	423 413	41 428	12 532	19 870 998

Forrás: OKTVF, 2002 évi bevallott tényadatok

### Vízkészlet- járulék (2002-es év adatai)

Víz típus / Fel- használási cél (ezer Ft)	Felszíni víz	Parti szű- résű víz	Talajvíz	Hasa- dék - és karsztvíz	Rétegvíz	Termálvíz	Gyógy- víz	Összesen
Gyógyászat	0	0	0	0	20	6 453	27 666	34 139
Közcélú	60 248	535 211	35 102	166 622	508 496	20 040	1 869	1 327 588
Gazdasági ivóvíz	2 908	15 013	2 559	18 674	198 277	60 340	10 320	308 090
Gazd. egyéb	504 537	28 949	35 737	261 440	379 577	240 162	3 006	1 453 409
Halgazd., rizs	52 865	0	0	0	0	0	0	52 865
Öntözés	13 115	148	14 355	0	38 335	0	0	65 954
Állattartás	0	902	4 129	3 189	126 377	0	0	134 597
Energetika	3 178 815	0	0	0	0	0	0	3 178 815
Vízierőmű	27 199	0	0	0	0	0	0	27 199
Fürdő	31	0	2 152	11 314	10 954	40 537	2 311	67 299
Összes	3 839 716	580 223	94 034	461 239	1 262 037	367 532	45 173	6 649 955

Forrás: OKTVF, 2002 évi bevallás, alul- és túlfogyasztási díj nélkül

## Felhasznált irodalom

- Costanza R.: The value of the world's ecosystem services and natural capital. In: Ecological Economics 25, 1998. 3–15.
- Industrial Water Pricing, OECD, 1999.
- Kahn, R, J: The economic approach to environmental and natural resources (1998). Chapter 14: Water Resources.
- Költségvetési törvények: 1998 XC, 2000. évi CXXXIII., 2002. évi LXII. a 2003. évi CXVI.
- Lorberer, Árpád Dr.: Hévízkészleteink és idegenforgalmi-balneológiai hasznosításuk. Magyar Geotermális Egyesület, [http://www.mgte.hu/04szakmai\\_anyagok/balneo.htm](http://www.mgte.hu/04szakmai_anyagok/balneo.htm)
- Márfai L; Mészáros T: A vízigény és vízhasználat szabályozása értékarányos járulék alkalmazásával. ATIVIZIG Szeged, 2001.
- Márfai L; OKTVF Vízyűjtő-gazdálkodási Főosztály, Országos Vízháztartási Szolgálat Osztálya – személyes közlés az előzetes adatok alapján, 2004.
- Markandya, A; Richardson, J: Environmental economics: A reader. St. Martin's Press, New York, 1993.
- Nováky Béla: Az éghajlatváltozás vízgazdálkodási hatásai in Vízügyi Közlemények. LXXXII. évfolyam, 2000/3-4 füzet
- OKTFV Vízkészletjárulék adatok, 2002.
- Simonffy Zoltán: A hazai vízigények és vízkészletek stratégiai szempontjai in Vízügyi Közlemények. LXXXII. évfolyam, 2000/3-4 füzet
- Somlyódy László: A hazai vízgazdálkodás stratégiai pillérei in Vízügyi Közlemények. LXXXII. évfolyam, 2000/3-4 füzet
- Szalay Miklós: Az Alföld felszíni vízkészlete, A víz szerepe és jelentősége az Alföldön. Nagyalföld Alapítvány, Békéscsaba, 2000.
- Szesztay Károly: Az Alföld vízháztartása. A víz szerepe és jelentősége az Alföldön. Nagyalföld Alapítvány, Békéscsaba, 2000
- Tietenberg, T: Environmental and Natural Resource Economics, Halper Collins Publisher 1992
- Ungvári G: UNDP-GEF - Danube Regional Program : Tariff & Charges Reform – Hungary, Case study, UNDP, 2004.
- Vízgazdálkodási Adatok 1997-2000, 1998-2001; OVF 2001, 2002.
- Vízügyi Közlemények. LXXXII. évfolyam, 2000/3-4.

# ENERGIATÁMOGATÁSOK

• Pavics Lázár •

## *I. Az energiatermelő szektor támogatása*

A közvetlen és közvetett támogatások számbavétele során az energiatermelő szektor elemzését a jelenlegi vertikális és szervezeti felépítése alapján vizsgáljuk. Ismert, hogy a szénbányászat nagyobb része és a szenes erőművek egy szervezeti egységet alkotnak, ezért a szén nagyobb része nem kerül értékesítésre, hanem a cégen belül számolják el.

A szénhidrogén-bányászat különleges természeti adottságából származó eredménye (a bányajáradék teljes haszna) a MOL Rt.-én belül, a részvénytársaság végső eredményében kerül elszámolásra. A bányatörvény értelmében a bányajáradék teljes összege az államot illeti meg. Az már technikai kérdés, hogy ezt a pillanatnyi erőviszonyok függvényében milyen mértékben osztják el az állam és a vállalkozás között.

### **1. A szénbányászat támogatása**

A szénbányák jelentős része a hőerőművekkel integrálódott, ezért a kibányászott szén nagyobb része nem kerül értékesítésre. A realitásabb értékelés érdekében számításainkban a széntermelésből indulunk ki.

A nagyvilágban számos jel utal arra, hogy a környezetet erősen szennyező szénbányászati tevékenység még jó ideig fennmarad. Az amerikai energiapolitika deklarált célja, hogy a szén, a kőolaj és a nukleáris energia egyharmad-egyharmad arányban részesedjen az ország energiaellátásában. A Nemzetközi Energia Ügynökség prognózisa szerint 2000 és 2030 között évente átlagosan 1,4 százalékkal nő majd a szénfelhasználás.

Az elkövetkező évtizedekben a világ energiaellátásához hatalmas tőkeigényű fejlesztésekre lesz szükség. Az előzetes becslések szerint 1500 milliárd dollár kellene az infrastrukturális beruházásokhoz és további 4500 milliárd dollár a villamosenergia-ipari fejlesztésekre. Ekkora tőkét csak a magánszektor képes befektetni, amely viszont ragaszkodik a megfelelő megtérüléshez. Ezt akadályozza, ha az államok mesterségesen eltérítik az energiaárakat a tényleges piaci viszonyoktól.

Az energiaforrások megválasztásában a gazdaságossági szempontok mellett egyre nagyobb szerepet kap a környezetvédelem is. A helyzet ellentmondásosságát mutatja azonban, hogy például a távol-keleti országok jelezték: mivel erősen függenek a közel-keleti olajszállítmányoktól s annak összes

bizonytalanságától, ezért nem tartják valószínűnek, hogy csökkentenék a nukleáris energia szerepét.

A szén is felértékelődőben van. Annál is inkább, mert a szénárak sokkal stabilabbak, mint az olaj- és gázárak. Lengyelországban az erőművek 96 százaléka, Csehországban 72 százaléka működik szénrel, de az Európai Unióban ez az arány 27 százalékra csökkent, és Magyarországon is 2002-ben 25 százalék alá szorult (2003-ban aránya csak a paksi blokk kiesése miatt nőtt). Ezen visszaesésnek nemcsak környezetvédelmi okai vannak, hanem az is, hogy a kitermelés költségei az uniós országokban háromszor-négyszer magasabbak, mint amennyiért ma a világpiacon importszenet lehet kapni.

Mindez a magyar szénbányászat további visszaszorulásához vezet. A hatvanas években még 30 millió tonnás hazai széntermelés 1990-re 17,6 millió tonnára csökkent. Akkor 41 bányauzemben több mint ötvenezen dolgoztak. 2001-ben már csak 11 üzem működött 8300 emberrel, és a termelés 12,8 millió tonnára (118,3 PJ-ra) zsugorodott. 2003-ban tovább csökkent a termelés 113,4 PJ-ra. A széntermelésen belül a barnaszén termelése erőteljesen csökkent, miközben a fajlagosan alacsonyabb fűtőértékű lignit termelése kis mértékben nőtt, ennek megfelelően a széntermelés fűtőértékben mért volumene csökkent. (GKM, Energiaszimpózium, 2004.)

A kilencvenes évek elején 35 milliárd forint adóssága volt a hazai bányavállalatoknak, amelyeket akkor együttesen 46 milliárd forintos értéken tartottak számon, de ezt időközben több lépésben elengedték.

A szénbányák jövőjét attól teszik függővé, hogy mekkora lehet az élettartama azoknak az erőműveknek, amelyeket ellátnak szénrel, hogy mennyire versenyképes áron termelnek az erőművek, mekkora a szénvagyon, és milyenek az erőmű környezetvédelmi viszonyai.

Az ország legnagyobb szénvagyona – mintegy 620 millió tonna – a Bükk-ábrányi és a visontai lignitmezőn helyezkedik el, amely az ország áramtermelésének 13 százalékát adó Mátrai Erőművet látja el. Ennek a nemrég felújított és kéntelenítővel rendelkező, 836 megawatt kapacitású erőműnek van a legbiztosabb jövője: két kisebb blokkja 2007 végéig, három 216 megawattos blokkja pedig 2018-ig rendelkezik engedéllyel. 2008-ra két új blokkot akarnak építeni. (GKM, Energiaszimpózium, 2004.)

22 millió tonna kitermelhető szénvagyon tartanak számon a Miskolc melletti lyukóbányái, 15 millió tonnát a márkushegyi, 11 milliót a balinkai bányánál, és már csak 200 ezer tonnára becsülik a Tatabánya melletti mányi bánya lehetőségeit, amelyet rövidesen be is zárnak. Ez a sors vár Ajka térségében a balinkai bányára és a pécsi külfejtésre is. A mélyművelésű bányák közül az Ajka melletti Ármin bánya és az Oroszlány közeli márkushegyi bánya marad csak meg. Lyukóbánya és Balinka szenére épült az AES Tiszai Erőmű tiszapalkonyai erőműve, amelynek csak 2003 végéig volt áramvásárlási szerződése a Magyar Villamos Művekkel (MVM Rt.). Utána az erőművet bezárják, és átmenetileg egy blokkját működtetik még addig, míg megépül Tiszaújváros új, gáztüzelésű erőműve. A szakmai és érdekvédelmi szervezetek azonban még

nem adták fel, és azt próbálják elérni, hogy a tiszapalkonyai erőműnél használják ki a 2004 végéig érvényes uniós környezetvédelmi moratóriumot, és ezzel Lyukóbánya életét is hosszabbítsák meg a jövő év végéig. Amúgy 2004-ben már bezárnák ezt a bányát, amely a Borsodi Erőművet látja el, és amelynek az áramvásárlási szerződése tavaly év végén lejárt. Ezt az erőművet tulajdonosai megújuló erőforrásra akarják átállítani. Egyébként hasonló tervei vannak a pécsi Pannonpowernek is.

Súlyos helyzet alakult ki a Bakonyi Erőműnél. Olyannyira, hogy veszélybe került az ajkai timföldgyártás és Ajka város fűtése is. Az ügy nem zárult le, a GKM támogatja az erőmű ár-felülvizsgálati kérelmét. Ez 2004-re megoldhatná az ajkai erőmű gondjait. 2005-ben már szén- és biomassza-tüzelésre állítják át a rendszert. Az inotai erőművet 2003-ban bezárták, s ez fenyegeti az azt ellátó balinkai bányát is.

A vétesi erőműhöz tartozó oroszlanói erőmű felújítása 21 milliárd forintba kerül, és ez lehetőséget ad a márkushegyi bánya további működésére. Ugyanakkor nehezíti a helyzetet, hogy az előző kormányzati ciklusban – az EU követelményeknek megfelelően – többször csökkentették a környezetvédelmi bírságot. A mostani kormány csökkentette a környezeti bírság terhét, de még így is egymilliárd körüli összeget fizetnek a költségvetésbe. A tatabányai fűtőművet átállítják gáztüzelésre, s ezzel a város hőellátását 2020-ig biztosítják. A bányahidai erőművet viszont a tervek szerint 2004 végén bezárják. Már csak napok vannak hátra a lencsehegyi bánya bezárásáig, amelynek élettartamát 2003-ban hosszabbították meg 2003. március 31-ig.

A fentiekből megállapítható, hogy a hazai széntermelés leépülése – főleg környezeti okok miatt – felgyorsult, amihez a hazai szén rossz minősége és a geológiai sajátosságából származó magas kitermelési költség is hozzájárult.

## A szénbányászat támogatásának összetevői:

**1. A bányajáradékon keresztül történő relatív támogatás** • Számításainkban a szénbányászat támogatásának összegét a kitermelt szén fűtőértékéből vezetjük le, mert az energiahordozók mindenkor világpiacon ismert és megfelelő pontossággal meghatározható.

- A 2002-ben a 12,9 millió tonna szén (112,3 PJ) kitermelése után, melynek termelési értéke 59 milliárd forint volt, 1021 millió forint bányajáradékot fizettek. A hazai szén fajlagos kitermelési költsége 525,3 millió Ft/PJ volt. Ezzel szemben az import szén határparitáson számolt költsége 423,35 millió Ft/PJ volt. Tehát az import szénhez viszonyítva, mivel az jóval olcsóbb a hazainál, a hazai szén kitermelésén járadék nem képződik, ezzel szemben az 1021 millió Ft bányajáradék elvonásnak tekinthető. Ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy a szén nem megújuló erőforrás, továbbá hogy óriási környezeti károk keletkeznek a szénbányászat következtében.

- Mivel a szénhidrogén import tényleges fajlagos költsége 2002-ben 901,9

millió Ft/PJ volt, ehhez viszonyítva elvileg további bányajáradék fizetési kötelezettség számolható, illetve támogatás mutatható ki. Ennek mértékét úgy állapíthatjuk meg, ha a szénhidrogén import fajlagosából (901,9 millió Ft/PJ) levonjuk a hazai szén fajlagos kitermelési költségét (523,3 millió Ft/PJ). Így a járadék alapjául 378,6 millió Ft/PJ-t kapunk. Ha ezt a szénbányászat által termelt 112,3 PJ mennyiséggel beszorzunk, az eredmény 42527,8 millió forint támogatás. Ez az érték csak elméleti felső korlátként kezelendő, a befizetése azonban gyakorlatilag nem kivitelezhető, mert a jelentős költséggel járó szénbányászat termelési értékének nagyobb részét tenné ki, és így a termelés felszámolását jelentené

- Mivel az energiahordozók elméletileg konvertálhatók, a legjelentősebb energiatermelő alágazatnak, a szénhidrogén-sektornak a fajlagos bányajáradék-befizetését is célszerű figyelembe venni, illetve ebből kiindulva megállapítani a támogatás értékét. A szénhidrogén-bányászat 2002-ben 77 millió Ft/PJ fajlagos bányajáradék-befizetést teljesített. Ebből kiindulva a szénbányászatnak a 112,3 PJ termelése után 8647 millió Ft bányajáradék-befizetési kötelezettsége keletkezett volna. Mivel ténylegesen 1021 millió Ft-ot fizetett, ezért támogatásként a különbözetet, vagyis 7628 millió forintot vehetjük. ... E számítás azonban csak elméletinek fogható fel, mert az importált szenet kokszolásra használják, és a gyakorlatban nem tekinthető konvertálható energiahordozónak.

**2. A bányanyitás eddigi, a bányák számára kedvező törvényi előírása miatt is támogatást kaptak** • A bányaterület nyitása során nem volt szükségük az egész terület azonnali megvásárlására, hanem csak az éppen a bányászatba ténylegesen bevont területeket vették meg, a többit gyakorlatilag zárolták. Így a földtulajdonosokat folyamatosan jelentős kár érte, mert a művelésbe vonásig nem kapták meg a pénzüket, viszont a földtulajdonukkal csak korlátozott mértékben rendelkezhetek. Ezt az alkotmányellenes állapotot az Alkotmánybíróság 2004-ben megszüntette. Az ebből származó szénbányászati támogatás összegét a jelenlegi alacsony földár mellett is évi 1-2 milliárd forintra becsüljük. Ez a támogatási forma 2004-től megszűnt.

**3. A szénbányák felszámolása – főleg a táj rehabilitációja miatt – is jelentős állami támogatással történt** • Ennek összege néhány évvel ezelőtt még több milliárd forintot tett ki. Ez az összeg fokozatosan csökken, amit az alábbi adatok támasztanak alá:

Érték: milliárd forint

	2003 tény	2004 előirányzat	2005 terv
<b>Bányabezárás</b>	2,5	2,3	1,4

Forrás: 2005. évi költségvetési javaslat.

Azonban ki kell emelni azt is, hogy a bányák bezárása során a volt szénbányászok legnagyobb része kordedvezményes nyugdíjba mehetett, ami gyakorlatilag a szénbányászat támogatásaként kezelendő. Ez a 90-es évek elején még több milliárd forinttal terhelte a nyugdíjalapot, napjainkra ennek összege lecsökkent, mert a kordedvezmény a nyugdíjkorhatár elérésével automatikusan megszűnik. Mivel ez a támogatás szociális jellegű és az összege is lecsökkent, támogatásként való kezelése már aktualitását veszítette.

**4. A szénbányászat a természetes és az emberi környezetben óriási kárt okozott, és még a mai, a korábbiak a töredékére csökkentett tevékenysége is nagy kárt okoz** • Ezek számbavétele, főleg a múltbeli károkat illetően, nem történt meg. E károkat a szénbányászat nem tudta és ma sem tudja teljes egészében megtéríteni, mert ebben az esetben a tevékenysége egyértelműen óriási veszteséggel járna, vagyis eleve értelmetlen lenne.

## 2. A szénhidrogén-termelés támogatása

Az alábbiakban a támogatás három tényezőjét vizsgáljuk: az import-árbázison alapuló szabályozást, a hazai termelés indokoltnál alacsonyabb bányajáradékát és az import szintet meghaladó belföldi árat.

**Az import-árbázison alapuló támogatás** • Az import magas szintje és egyre növekvő aránya miatt egyre növekvő mértékű a támogatás. A kőolaj és földgáz belföldi termelésű termékeinek tekintetében jelentősen eltérő gyakorlat érvényesül.

**1. A kőolaj magasabb árbázisán alapuló támogatás** úgy történik, hogy a belföldi ár képzése földközi-tengeri bázisú, a tényleges beszerzés viszont Oroszországból történik kőolaj-vezetéken, továbbá a kőolajszállítást vasúttal kalkulálták, miközben az kőolajvezetéken bonyolódik le. Az ezek közötti áreltérés jelentős összeget tesz ki, ami kisebb minőségi különbséggel is jár. Ez a jelentős összegű eltérés a támogatás egyik forrását képezi.

A 2002. évi ténytípusok alapján a Brent és az Ural típusú kőolaj-jegyzési árak közötti különbség összesen 13,8 milliárd forint összegnek megfelelő támogatást jelentett.

A kőolajvezetéken történő szállítás, miközben azt a vasúttal kalkulálták, tonnánként legalább 5 USD költségelőnyt jelent, ami a 2002. évi import adatokra vetítve 6,5 milliárd forint összegű támogatásnak felel meg.

Ezen támogatás versenytorzító hatását a Gazdasági Versenyhivatal (GVH) a Magyar Autóklub panasza alapján vizsgálja.

**2. A földgáz árának 2003. évi emelése** jelentős többletnyereséget hozott a MOL Rt. számára, ez pedig megfelelő mechanizmusok alkalmazásával gyakorlatilag újabb támogatási formát és további összeget jelent.

**Támogatás az alacsony bányajáradékon keresztül** • A bányászat támogatása a reálisnál alacsonyabb bányajáradék megállapításán és fizetésén keresztül jelentkezik.

A szénhidrogének belföldi árai 2004-től teljes egészükben világpiaci (import) követők. Eddig ugyanis a földgáz ára nem volt kifejezetten importkövető, de a MOL Rt. szabályozásában (döntően a bányajáradék megállapításánál) figyelembe vették az import árak alakulásának gazdasági következményeit. Tehát gyakorlati értelemben importkövető kondíciójú volt a földgáz-ár is, bár annak árát a lakosság érdekében eltérítették, amiben a napi politika is szerepet játszott. Szociális szempontból a lakossági ár külön kezelése az energiákról szóló törvényekben is helyet kapott.

Az elszámolás bonyolultsága, valamint a földgáz és a kőolaj eltérő kezelése miatt külön kell levezetni a földgáz és a kőolaj bányajáradékának elszámolását.

### A földgáz utáni bányajáradék elszámolásának rendszere

**1. táblázat.** A földgáz importjával és hazai termelésével kapcsolatos néhány fontosabb mutató alakulása (millió Ft)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Érték import áron	121448	104368	81648	153297	189404	133438	144591	125498
Hazai termelés költsége és eredménye	15993	15900	18092	19832	22019	22384	24221	25838
Bányajáradék*	11299	8697	7110	6585	7764	8365	9453	13219
Energiagazdálkodási célelőirányzatba befizetési kötelezettség								35000
Extra nyereség**	94157	79771	56446	126880	159621	102689	110917	86440
Le: földgáz árvesztése (+), illetve nyeresége (-) **			-23640	63219	80186	-25216	704	-50368
Összes extra profit nettó			80086	63661	79436	127905	110213	136808

\* A PM a bányajáradékot 1998-tól 12%-ra mérsékelte az addigi 18%-ról

\*\* A földgáz lakossági ára hol az import ár alatti volt (pozitív érték), hol meghaladta azt (negatív érték)

Forrás: KSH külkereskedelmi statisztika; GKM ágazati gazdaságossági füzetek.

Az 1. táblázatból kiolvasható, hogy 2000-ben (63,2 milliárd Ft), 2001-ben (80,2 milliárd Ft) és 2003-ban (0,7 milliárd Ft) a MOL Rt. jelentős veszteséget könyvelhetett el, mert a lakossági földgáz ára a tényleges import ár alatt volt. Ezt a veszteséget azonban a hazai földgáznak az importhoz viszonyított alacsony



kitermelési költsége nemcsak kompenzálta, hanem túlkompenzálta. Ennek oka, hogy az importkövető ár következtében a hazai kitermelés eredménye is megugrik, mert az energia-árrendszer már évek óta gyakorlatilag importkövető. Ezt a bányajáradék mértékének mozgatásával is elősegítették. A 2004-től belépett szabályozás bizonyos értelemben kettős, mert bár a bányajáradék befizetésének mértéke a földgáz után formailag továbbra is 12%, azonban a költségvetési törvényben előírt, az energiagazdálkodási célelőirányzatba történő 35 milliárd forintos befizetési kötelezettség gyakorlatilag bányajáradéknak tekinthető. Ezzel is számolva 2004-re a földgáz után 43,8%-os bányajáradék fizetési kötelezettség állt be. A MOL Rt. helyzetét az állami szabályozás azzal javította, hogy a belföldi földgáz árát ennél nagyobb, 50,4 milliárd forintot eredményező mértékben emelte. A belföldi áremelésből származó 50,4 milliárd forint és az energiagazdálkodási célelőirányzatba történő 35 milliárd forint befizetés különbségét, a 15,4 milliárd forintot is támogatásnak minősíthetjük.

Az import beszerzési árát meghaladó belföldi áremelésből származó többletnyereség mértékét jól jellemzi az, hogy ennek értéke a 2004. január-április havi import mennyiségére vetítve meghaladja a 80 milliárd forintot. Ezen többletbevétel egy részét a külföldi tulajdonú földgáz-szolgáltatók kapják meg. Jól szemlélteti az árak alakulásának folyamatát a 2. táblázat:

**2. táblázat.** A földgáz árának alakulása (Ft/m<sup>3</sup>)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2003. I-III. n.év	2004. I-III. n.év*
<b>Lakossági (adók és kompenzáció nélkül)</b>	24,89	27,85	27,85	30,59	34,24	36,16	39,09	38,52	50,79
<b>Import</b>	18,53	17,66	15,08	29,49	38,13	28,16	30,21	31,50	30,30
<b>Eltérés</b>	6,35	10,19	12,77	1,10	-3,89	8,00	8,87	7,02	20,49

Forrás: MOL Rt, Magyar Energia Hivatal, KSH külkereskedelmi statisztikák.

\*Megjegyzem, hogy a Magyar Energia Hivatal számítása szerint a földgázrendszer használatának teljes költsége 2004-ben 15,09 Ft/m<sup>3</sup>.

A magyar lakosság viszonylag alacsony jövedelme miatt a földgáz árát támogatni kell. Ennek forrását oly módon teremtették elő, hogy a földgáztermelőkkel a hivatalos bányajáradékon felül egy további összeget is befizettettek. (Ez úgy tekinthető, mintha az alacsony bányajáradékot megemelték volna.) Ennek nagysága 2004-ben 34 milliárd forint volt, 2005-re csak 28 milliárd forintot terveztek, annak ellenére, hogy a világpiaci árak növekedése következtében a bányajáradék alapját képező különbözet összege nagyobb mértékben nő. E mögött a termelőknek a még mindig alacsony bányajáradékon keresztül támogatásának a további szándéka húzódik meg. Ezt a kormányzat a 2005. évi költségvetésben a következőképpen indokolta:

**„6. Energiagazdálkodási célelőirányzat: 1. Energiagazdálkodás**

*A földgázellátásról szóló 2003. évi XLII. törvény 50. §-a lehetővé teszi a háztartási földgázfogyasztók kedvezményes gázellátását. A kedvezményes gázellátás kiterjed a vezetékes propán-bután fogyasztókra, valamint a földgáz alapú lakossági távfűtésre is. A kedvezményes gázellátás finanszírozása az Energiagazdálkodási célelőirányzaton (EGC) keresztül történik. Az EGC forrását a bányászatról szóló 2003. évi XLII. törvénnyel módosított 1993. évi XLVII. törvény biztosítja úgy, hogy az 1998. előtt termelésbe állított földgázmezők esetében időszakosan 12%-nál magasabb bányajáradékot állapít meg. A bányatörvény rögzíti az EGC alapjául szolgáló befizetések mértékét meghatározó képletet is. Ennek megfelelően 2005-ben várhatóan 28.000,0 millió forint kerül befizetésre. A költségvetés tervezett kiadási előirányzatként ezt az összeget tartalmazza.*

*A kedvezményes gázellátás rendszere a gyakorlatban bevált és alkalmazásával kisebb mértékű volt a kedvezményezett fogyasztók által érzékelt gázár-emelkedés. A rendszer jól, egyszerűen, átláthatóan működik és a költségvetési 28.000,0 millió forint forrás 2005. évre a működési feltételeket biztosítja.”*

**A kőolaj utáni bányajáradék elszámolásának rendszere** • A kőolajbányászat utáni bányajáradék mértéke viszonylag alacsony, amit a 3. táblázat mutat be. Az alacsony mértékű bányajáradék tarthatatlanságát a földgáz utáni a 35 milliárd forint összegű, az energiagazdálkodási célelőirányzatba történő befizetés bevezetése mutatja.

Véleményünk szerint legalább fele-fele arányban kellene részesednie az új szénhidrogén-termelés eredményén a költségvetésnek és a kitermelőnek. Mivel a MOL Rt. most termelő kútjai régebben részben közvetlenül és közvetett módon elszámolt közköltségen kerültek kialakításra, ezért itt nagyobb, legalább kétharmados költségvetési befizetést kell megkövetelni, illetve a megjelölt érték kétharmadát támogatásként számoljuk jelen anyagunkban.

**3. táblázat.** A kőolaj importjával és hazai termelésével kapcsolatos néhány fontosabb mutató alakulása (millió Ft)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Érték import áron	46196	32218	51109	92701	73402	64676	68775	58784
Hazai termelés költsége	5900	6078	7292	7837	8500	8684	9736	10157
Bányajáradék**	3872	1783	2951	5263	4303	4040	4334	4332
Extraprofit	36424	24356	40866	79600	60599	51952	54704	44295

\*2003-ig tényszámok, a 2004. évi tervezett számok.

\*\*A PM a bányajáradékot 1998-tól 12%-ra mérsékelte az addigi 18%-ról.

Forrás: Forrás: MOL Rt, Magyar Energia Hivatal, KSH külkereskedelmi statisztikák.

*A hazai szénhidrogén-bányászat bányajáradékából és árnyereségből eredő támogatásának összesítése* • A hazai szénhidrogén-bányászat bányajáradékából és árnyereségből eredő támogatását a 4. táblázatban összesítjük.

**4. táblázat.** A kőolaj- és földgáz-kitermelés extra eredménye import árak alkalmazása esetén millió Ft

Megnevezés	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*
Értékesítés nettó árbevétele	22618,7	24701,1						
Üzemi tevékenység eredménye	725,9	2723,2						
Becsült önköltség	21893	21978	25384	27669	30519	31068	33958	35995
Termelt CH, PJ	222,8	200,9	184,1	176,8	168,9	161,1	162,7	145
<b>Önköltség***, millió Ft/PJ</b>	<b>98,3</b>	<b>109,4</b>	<b>137,9</b>	<b>156,5</b>	<b>180,7</b>	<b>193</b>	<b>209</b>	<b>248</b>
Import CH, PJ	503,1	576,0	551,0	565	548	583	645	650
Import	278027,3	271628,3	302201,7	598846,6	615741	525802	607909	599051
<b>Egy PJ import ára, millió Ft/PJ</b>	<b>552,7</b>	<b>471,6</b>	<b>548,5</b>	<b>1059,9</b>	<b>1123,6</b>	<b>901,9</b>	<b>942,5</b>	<b>921,6</b>
Egy PJ import ára Illetékkel terhelve, millió Ft/PJ	<b>580,3</b>	<b>483,4</b>						
Hazai termelés import áron	129289,4	97105,3	100971,6	187340,4	189778,6	145328	153344	133634
Le: hazai termelés önköltsége	21892,9	21977,9	25384,5	27669,1	30519,0	31068	33958	35995
Bányajáradék (MOL Rt.)**	15171,2	10480,1	10060,8	11848	12067	12404,5	13787,4	52551,2
A földgáz import árán számolt összegből levonva a viszonteladói áron számolt összeget			-23640	63219	80186	-25216	704	-50368
<b>Eltérés</b>	<b>92225,3</b>	<b>64647,3</b>	<b>89166,3</b>	<b>84604,3</b>	<b>67006,6</b>	<b>127071,0</b>	<b>104894,8</b>	<b>95456,1</b>
<b>Az eltérés 66,67 %-a (a támogatás!)</b>	<b>61514</b>	<b>43120</b>	<b>59474</b>	<b>56431</b>	<b>44693</b>	<b>84756</b>	<b>69965</b>	<b>63669</b>

\* várható

\*\* terv (A 2004. évi terv egyes fajlagos adatai a 2004. 1-4. havi tény alapján kerültek beállításra.)

\*\*\* Az 51/2003. (VIII.14.) GKM rendelet szerint „A hazai kitermelésű földgáz elismert értéke 2003-ban 0,301 Ft/MJ”, vagyis 301 millió Ft/PJ, azonban ez hatósági előírás, de nem közgazdasági kategória.

Forrás: MOL Rt, Magyar Energia Hivatal, KSH külkereskedelmi statisztikák.

A támogatások kiszámítását megnehezítette, hogy a MOL Rt. belső elszámolása nem tőzsde-konform, mert a bányászatból származó járadékot részben más vertikumban mutatja ki.

A támogatás összegében nem szerepeltettük a környezetben okozott kárt, mert a MOL Rt. a kár elhárítását saját költségére vállalta. Megjegyezzük, hogy az erre a célra szükséges eszközök biztosítására csak akkor hivatkozott, amikor nagyobb áremelést akart elérni. Jellemző, hogy az ehhez szükséges alap feltöltését ilyen szempontok alapján végezte.

A szénhidrogén-bányászat és a földgázszolgáltatók a fenti összesen felül még a kőolaj-árbázon és szállítási elszámoláson is versenyt kizáró támogatásban részesülnek, amely az előzőekben levezetett, évi mintegy 20 milliárd forintra tehető. Mindezt összesítve kijelenthető, hogy a fent felsorolt tényezők következtében a szénhidrogén-bányászat és a földgázszolgáltatók 2002-ben 105 milliárd forint, 2003-ban 90 milliárd forint és 2004-ben várhatóan 84 milliárd forint támogatásban részesülnek.

A bányászati tevékenység egészének támogatását jelenti a Magyar Geológiai Szolgálat központi költségvetésből történő fenntartása, mely az alábbi összegekbe kerül (milliárd forint):

	2003. tény	2004. előirányzat	2005. terv
Magyar Geológiai Szolgálat	3,0094	2,357	2,3038

Forrás: 2005. évi költségvetési javaslat.

Véleményünk szerint ennek legalább a felét az energia-hordozókkal kapcsolatos tevékenységekre kell támogatásként elszámolni.

## II. A villamosenergia-termelés és -elosztás támogatása

### 1. Támogatás ár- és költségoldali tényezők alapján

A magyar villamosenergia-ipari cégeknek az 1996-ban kezdődött, külföldieknek történő eladásával megindult a szektor átalakulása. Az áramtermelő és -szolgáltató társaságokban megjelentek a legnagyobb európai energetikai cégek, de érdekeltiséghez jutottak amerikai, sőt japán tulajdonosok is.

A költségarányos árak kialakítása már a 90-es évek eleje óta napirenden volt, a rendezés a cégek külföldiek kézbe adásával vált elodázhatatlaná. Így

az elmúlt években több lépcsőben is jelentősen emelkedtek az árak. 2004 elején a lakossági villamosenergia deviza-árfolyamon számolt ára adóterhelés nélkül Magyarországon kilowattóránként 8,29 eurócent, amivel az EU-országok középmezőnyéhez zárkózott fel annak ellenére, hogy Magyarországon a költségek szintje jóval alacsonyabb: a bérék, a vonalas vezetékek szempontjából döntő földárak (ld. az 5. táblázatot) is töredékét teszik ki az EU fejlett országaiban meglévő szintnek. Nálunk az áram minősége is rosszabb, mint a nyugat-európai országokban.

**5. táblázat.** Átlagos földárak néhány európai országban, 2001-ben

Ország	A föld ára (1000 euró/hektár)
Luxemburg	60,0
<b>Hollandia</b>	<b>18,0</b>
Németország nyugati része	15,6
Belgium	12,1
Spanyolország	10,0
Dánia	6,1
Anglia	4,9
Franciaország	3,0
Finnország	2,7
<b>Magyarország*</b>	<b>1,0</b>

Forrás: Földbróker, 2001

Az 5. táblázat szerint Magyarországon a föld értéke, ami a villamos vezetékek vonalas volta, miatt fontos költségtényező, tizede-huszada az EU-országokénak.

A lakossági árak az EU-ban nagyon szóródnak: Görögországban például 6,21 eurócent, Németországban 12,59 eurócent a villamos energia kilowattóránkénti, adó nélküli fogyasztói ára. Ennek oka, hogy az ellátás költségeit számos tényező befolyásolja, mint például a földrajzi viszonyok vagy a telek-árak, amelyek régióként jelentősen eltérnek.

A csatlakozó országokhoz viszonyítva is magas a magyar lakossági ár: Csehországban 6,82, Lengyelországban 6,72 eurócent/kWh. (Részletesebben lásd a 6. táblázatot a mellékletben, mely vásárlóerő alapon is összehasonlíthatóvá teszi az egyes EU-országok árszintjét.)

A 2004. év közepén a vásárlóerő-paritáson számolt lakossági villamosenergia ára adóterhelés nélkül Magyarországon már 2004 közepén jelentős mértékben haladta meg az EU-országok középmezőnyének szintjét. Vásárlóerő-paritáson vizsgálva, az adók nélküli villamos-energia háztartási ára Magyarországon 15,25 eurócent és ezzel messze meghaladja az EU-15 országok szintjét. Mivel Magyarországon az áfa a legmagasabb, ezért az adózott szintű vásárlóerős paritáson mért ár is a legmagasabb.

A villamosenergia ipari árait összehasonlító EUROSTAT adat is hasonló helyzetet mutat. (Részletesebben lásd 7. táblázatot a mellékletben, mely vásárlóerő alapon is összehasonlíthatóvá teszi az egyes EU-országok árszintjét.)

A fentiekből az az egyértelmű következtetés vonható le, hogy Magyarországon a háztartási és az ipari villamos energia ára túlzottan magas, ami a külföldi tulajdonú cégek erőszakos profithajszoló politikájának a következménye, és amiben partnerükre leltek a magyar gazdaságvezetésben.

A 2004. évi magyar villamos-energia árak a fentiekben bizonyított tények alapján két szempontból túlzottan magasak:

- A magyar költségek több tényező esetén (föld stb.) alacsonyabbak, mint a nyugat-európaiak. Ezt megfejezi az alacsonyabb minőségű áramellátás (a városi fogyasztók nagyobb hányada nem légvezetéken, hanem földkábelben kapja az áramot, stb.), aminek természetesen alacsonyabb a költsége is. Ez a tényező is legalább 10–20%-kal alacsonyabb árat tesz indokolttá.
- Az EUROSTAT adatok alapján legalább 20%-kal magasabb a magyar lakossági és ipari villamos-energia ár.
- A két tényező együttesen, középértéket véve alapul  $(1,15 \cdot 1,2 = 1,38)$  mintegy 40 százalékos villamos-energia ár-túlértékelést mutat.

Ebből a 40 százalékból 10 százalékra tehető a 25%-os áfa-mérték hatása. A fennmaradó 30 százaléért egyértelműen a külföldi erőművi és áramszolgáltató tulajdonosok a felelősek. Ezt a helyzetet tovább súlyosbítja, a keresztfinanszírozás, amely abból áll, hogy az állami tulajdonú erőművek (elsősorban a Paksi Atomerőmű Rt.) jóval alacsonyabb áron kénytelenek értékesíteni az áramot, hogy a külföldi tulajdonosok nyeresége magasabb legyen. Feltehetően ez is hozzájárult a paksi baleset bekövetkezéséhez.

A magyar villamosenergia-ágazat külföldieknek történt értékesítése során az állam garanciát vállalt 8 százalékos eszközarányos nyereségre a külföldi tulajdonú erőművek és áramszolgáltatók felé. Ennek szükségessége akkor azért merült fel, mert a magyar belföldi – és ezen belül különösen a lakossági – villamos energia ára jóval alacsonyabb volt, mint az EU-ban, annak mintegy 50 százaléka körül mozgott. Azóta a magyar villamos energia deviza-szorozós ára (beleértve a lakosságit is), már EUszintű, de ha a vásárlóerő-paritást vizsgáljuk, akkor már jelentősen meghaladja a mérvadó országok szintjét, sőt egyes EU-országokhoz viszonyítva annak kétszerese körül szóródik. Ebből is következik a villamos-energia magas végfelhasználói ára is egy újfajta támogatást jelent a villamos-energia szektor számára.

A támogatás mértékének megállapítása szempontjából tehát a 30 százalékos túlárázásból kell kiindulni. A villamosenergia-termelés és -elosztás értékesítésére jelenleg csak a 2002. évi adat ismeretes, amely 588 milliárd forint volt. Ezen adatok alapján a villamosenergia-vertikum túlárázásából származó támogatásának értékét 2004-ben 90 milliárd forintra becsüljük. Megjegyez-

zük, hogy a vertikális halmozódást (az erőmű és az áramszolgáltató között) itt figyelembe vettük, és levonásba helyeztük ennek összegét.

Véleményünk szerint nem az ár csökkentés a megoldás, hanem ezen cégek indokolatlan nyereségének adókon keresztüli elvonása, amelyből egyrészt a szociális tarifát lehetne finanszírozni, másrészt egy erőteljesebb energiaracionalizálási programot lehetne indítani, ami nemcsak környezeti, hanem általános gazdasági előnnyel is járna (növekedne a foglalkoztatás, csökkenne az energiainport stb.)

## 2. Támogatás egyéb költség-tényezők alapján

A villamos-energia termelésében és elosztásában dolgozók hatósági áras kedvezményes áramellátásban részesülnek. Ez a magas szakképesítésű és ezért magas bérigényű villamosenergia-ipari dolgozók bérköltségét, úgy mérsékli, hogy az államháztartás bevételeit csökkenti.

A villamos-energia szektorban dolgozók évi 20 ezer kWh áram mennyiségig hatóságilag garantált kedvezményes áron történő beszerzési kedvezményben részesülnek. Ennek összegét a 8. táblázatban mutatjuk be.

**8. táblázat.** A villamosenergia-iparban alkalmazottak támogatása természetbeni jutatáson keresztül

	2002	2003	2004
Lakossági átlagár, Ft/kWh	18,32	19,90	21,70
Alkalmazotti ár, Ft/kWh	6,00	6,60	7,20
Kedvezmény, Ft/kWh	12,32	13,30	14,50
20 000 kWh-ra számolva, Ft	246400	266000	290000
Áfával növelve, Ft*	275968	297920	362500
A villamos energia termelésében és elosztásában foglalkoztatottak száma	26040	26000	26000
Támogatás, milliárd Ft	16	18	22

\*Ha ezt adózott bérből kellene megvásárolni, akkor a megjelölt összeg több mint kétszeresét kellene megfizetni.

Forrás: Energia Hivatal és KSH.

A fenti számítás szerint, ha a kimutatott mennyiségű áramot lakossági áron kellene megvásárolni és ezen többlet megvásárlását a bruttó bér növekményből kellene előteremteni, akkor 2002-ben 16 milliárd forinttal, 2003-ban 18 milliárd forinttal és 2004-ben 22 milliárd forinttal magasabb lenne ezen szektor bérköltsége. Tehát ezt az összeget közvetlen támogatásnak tekinthetjük.

### 3. Az energiatermelés során jelentkező környezetterhelés

Az energiatermelés során keletkező környezeti és egészségi károk meg nem fizetését is támogatásként kell értékelni. A villamos-energia külső költségeit az Európai Unió „ExternE” kutatási programjának megjelent tanulmánya alapján, a Nagy-Britannia fajlagos adatait felhasználva, a magyarországi termelés 2002. és 2003. évi mennyiségeire vetítve állapítottuk meg (9. táblázat).

**9. táblázat.** A magyar villamos energia termelés externális költsége (milliárd forint)

Energiahordozó	2002		2003	
	minimális	maximális	minimális	maximális
Szén	92	146	98	156
Földgáz	18	35	20	40
Kőolaj	44	72	47	77
Atom	8	9	7	8
Összes externális költség	162	263	171	280

Megjegyzés: Nagy-Britannia 1995. évi fajlagosaival számolva.  
 Forrás: Externalities of Energy. Vol. 10, National Implementation.  
 European Commission, 1999.



A fenti számítás szerint a villamos-energia termelés külső költségei 2002-ben 162 és 263 milliárd forint közötti összeget tettek ki, 2003-ban pedig 171 és 280 milliárd forint közötti összeget. Az eredeti tanulmány újdonsága következtében sok bizonytalanságot tartalmazott, amit még tetézt, hogy Nagy-Britannia fajlagosait a magyar körülményekre alkalmaztuk. Ezért további kutatásokat tartunk szükségesnek, azonban a fenti számok mindenképpen figyelemre méltóak és figyelembe veendőek.

A környezeti károk fenti összegének nagyságát tekintve, fontos következtést vonhatunk le: a privatizáció után a magyar gazdasági vezetés hibát követett el azzal, hogy a környezeti károkat adók formájában nem terhelte a villamos energiára, mert ezzel a külföldi cégek profitját növelte. Ezt most kell pótolnunk úgy, hogy a külső költségekkel a cégek profitját kell fokozatosan az EU átlagos szintjére csökkenteni. Ellenkező esetben kétszeresen fizetünk rá: a környezeti szennyezés és profitkiáramlás terhét is viselnünk kell.

A környezet terhelése nagy mértékben függ a felhasznált energiahordozó fajtájától. Ezt mutatja például, hogy az egyes tüzelőanyagok fajlagos széndioxid-kibocsátása között jelentős a különbség (10. táblázat).

**10. táblázat.** Néhány hagyományos tüzelőanyag fajlagos szén-dioxid kibocsátása (tonna CO<sub>2</sub>/TJ)

Tüzelőanyag	Fajlagos kibocsátás
Antracit	98,3
Feketeszén	94,6
Barnaszén	96,1
Lignit	101,2
Tőzeg	106,0
Nyersolaj	73,3
Cseppfolyósított földgáz	63,1
Gázolaj (dízel)	74,1
Maradékolaj	77,4
Petrolkocsz	100,8
Földgáz	56,1
Metán	55,1

Az energiatámogatásokkal kapcsolatban egyre több tanulmány jelenik meg az Európai Unióban, elsősorban az Európai Bizottság megbízásából, illetve finanszírozásában. A kutatások eredményeinek rövid összefoglalóját e fejezet melléklete tartalmazza.

## Melléklet

**6. sz. táblázat.** A villamos energia háztartási árának szintje és szerkezete az EU egyes országában és Magyarországon (2004. január)

Dc kategória, 3500 kWh fogyasztásból, 1300 kWh az éjszakai.										PPS	Deviza árfolyamon	
	EURÓ/100 kWh			PPS/100 kWh			PPS/ EUR	Áfa	Egyéb	adókkal	Magyar- ország=100	
Ország	Adók- kal	Áfa nélkül	Adók nélkül	Adók- kal	Áfa nélkül	Adók nélkül		%	adók	<b>Magyar- ország =100</b>	Adók- kal	Adók nélkül
Belgium	14,22	11,78	11,45	14,06	11,64	11,32	0,989	21%	3%	<b>73,8</b>	137,3	138,1
Németország	16,98	14,64	12,59	15,63	13,47	11,59	0,920	16%	16%	<b>82,0</b>	163,9	151,9
Görögország												
Athén	6,71	6,21	6,21	8,26	7,65	7,65	1,231	8%	0%	<b>43,4</b>	64,8	74,9
Spanyolország												
Madrid	10,79	9,30	8,85	12,19	10,51	10,00	1,130	16%	5%	<b>64,0</b>	104,2	106,8
Franciaország												
Párizs	11,69	10,01	9,05	11,46	9,81	8,87	0,980	17%	11%	<b>60,2</b>	112,8	109,2
Írország												
Dublin	12,56	11,07	10,55	10,62	9,36	8,92	0,846	13%	5%	<b>55,7</b>	121,2	127,3
Olaszország												
Nemzeti Db	9,83	8,93	7,87	10,25	9,31	8,21	1,043	10%	13%	<b>53,8</b>	94,9	94,9
Dc	19,50	17,73	14,34	20,34	18,49	14,96	1,043	10%	24%	<b>106,8</b>	188,2	173,0
Luxemburg												
Nemzeti	13,65	12,87	12,15	11,80	11,13	10,50	0,864	6%	6%	<b>61,9</b>	131,8	146,6
Hollandia												
Nemzeti	18,27	15,53	10,31	17,12	14,55	9,66	0,937	18%	51%	<b>89,9</b>	176,4	124,4
Ausztria												
Bécs	14,16	11,80	9,81	13,57	11,30	9,40	0,958	20%	20%	<b>71,2</b>	136,7	118,3
Portugália												
Liszaabon	13,50	12,86	12,83	17,41	16,59	16,55	1,290	5%	0%	<b>91,4</b>	130,3	154,8
Finnország												
Nemzeti	10,79	8,85	8,10	9,46	7,76	7,10	0,877	22%	9%	<b>49,7</b>	104,2	97,7
Dánia												
Nemzeti	22,62	18,09	9,15	17,36	13,89	7,03	0,767	25%	98%	<b>91,1</b>	218,3	110,4
Svédország												
Nemzeti	14,40	11,52	8,98	12,02	9,62	7,49	0,835	25%	28%	<b>63,1</b>	139,0	108,3
Nagy Britannia												
Nemzeti	6,08	5,79	5,79	8,78	8,37	8,37	1,444	5%	0%	<b>46,1</b>	58,7	69,8
Csehország*												
Nemzeti	8,34	6,82	6,82	16,42	13,43	13,43	1,968	22%	0%	<b>86,2</b>	80,5	82,3
Lengyelország*												
Nemzeti	8,20	6,72	6,72	18,56	15,21	15,21	2,262	22%	0%	<b>97,4</b>	79,2	81,1
Magyaror-												
Nemzeti*	10,36	8,29	8,29	19,05	15,24	15,25	1,839	25%	0%	<b>100,0</b>	100,0	100,0

\* Megjegyzés: 253,18 Ft/EUR ; 31,65 CZK/EUR és 4,5916 PLN/EUR 2004. június havi árfolyamon számolva.

Forrás: EUROSTAT, Electricity prices for EU households on 1 Jan. 2004.

**7. sz. tábla.** A villamos energia ipari árának szintje és szerkezete az EU egyes országában és Magyarországon (2004. január)

„le” kategória: éves felhasználás 2 000 000 kWh fogyasztása, maximális terhelés 500 kW, éves kihasználás 4000 óra.										PPS	Deviza árfolyamon	
	EURO/100 kWh			PPS/100 kWh			PPS/EUR	Áfa	Egyéb	adókkal	Magyarország=100	
Ország	Adókkal	Áfa nélkül	Adóknélkül	Adókkal	Áfa nélkül	Adóknélkül	%		adók	Magyarország=100	Adókkal	Adóknélkül
Belgium	9,30	7,71	7,55	9,19	7,62	7,46	0,988	21%	2%	<b>58,0</b>	107,9	110,6
Németország	10,01	8,63	7,40	9,21	7,94	6,81	0,920	16%	17%	<b>58,1</b>	116,1	108,4
Görögország												
Athén	6,80	6,30	6,30	8,37	7,76	7,76	1,231	8%	0%	<b>52,8</b>	78,9	92,3
Spanyolország												
Madrid	6,56	5,66	5,38	7,41	6,39	6,08	1,130	16%	5%	<b>46,8</b>	76,1	78,8
Franciaország												
Párizs	6,91	5,78	5,33	6,77	5,67	5,22	0,980	20%	8%	<b>42,7</b>	80,2	78,1
Írország												
Dublin	9,22	8,12	7,87	7,80	6,87	6,66	0,846	14%	3%	<b>49,2</b>	107,0	115,3
Olaszország												
Nemzeti	11,29	10,26	7,90	11,78	10,70	8,24	1,043	10%	30%	<b>74,3</b>	131,0	115,7
Luxemburg												
Nemzeti	8,01	7,56	6,90	6,92	6,54	5,97	0,864	6%	10%	<b>43,7</b>	92,9	101,1
Hollandia												
Nemzeti	n.a.											
Ausztria												
Bécs-Tirol	9,10	7,59	5,53	8,72	7,27	5,30	0,958	20%	37%	<b>55,0</b>	105,6	81,0
Portugália												
Lisabon	7,19	6,84	6,84	9,28	8,82	8,82	1,291	5%	0%	<b>58,5</b>	83,4	100,2
Finnország												
Nemzeti	7,18	5,89	5,43	6,30	5,16	4,76	0,877	22%	8%	<b>39,7</b>	83,3	79,5
Dánia												
Nemzeti	10,61	6,98	6,31	8,15	5,36	4,84	0,768	52%	11%	<b>51,4</b>	123,1	92,4
Svédország												
Nemzeti	6,50	5,20	5,20	5,42	4,34	4,34	0,834	25%	0%	<b>34,2</b>	75,4	76,2
Nagy Británia												
Nemzeti	5,89	5,01	4,78	5,75	4,89	4,67	0,976	18%	5%	<b>36,3</b>	68,3	70,0
Csehország*												
Nemzeti	6,22	5,09	5,09	12,25	10,01	10,01	1,968	22%	0%	<b>77,3</b>	72,2	74,5
Lengyelország*												
Nemzeti	6,12	5,01	4,58	13,82	11,33	10,35	2,260	22%	10%	<b>87,2</b>	70,9	67,1
Magyarország*												
Nemzeti*	8,62	6,90	6,83	15,85	12,68	12,55	1,838	25%	1%	<b>100,0</b>	100,0	100,0

\* Megjegyzés: 253,18 Ft/EUR ; 31,65 CZK/EUR és 4,5916 PLN/EUR 2004. június havi árfolyamon számolva.

Forrás: EUROSTAT, Electricity prices for EU industry on 1 Jan. 2004.

## Függelék

### Tájékoztató a mecseki uránércbánya bezárásáról

A mecseki uránércbányászat megszüntetéséről szóló 2085/1997. (IV. 3.) Korm. határozat alapján döntés született a gazdaságtalan hazai uránérc-termelés 1997. december 31-ével történő befejezéséről, valamint arról, hogy az uránérc-termelés teljes megszüntetésével kapcsolatos bányabezárási, tájrendezési és környezetvédelmi munkákat 2002-ig el kell végezni.

Az 1998. január 1-jén kezdődő rekultivációs programot a 2385/1997. (XI. 26.) Korm. határozat hagyta jóvá folyó áron 23.118,3 millió forint beruházási költségelőirányzattal, amelyből 18.494,6 millió forintot - a beruházás nettó, vagyis áfa nélkül számított költségeit - központi költségvetési forrásból, a kiemelt jelentőségű központi beruházásokra vonatkozó tervezési és folyósítási előírásoknak megfelelően kell finanszírozni, az áfa összegét pedig a beruházónak saját forrásból kell biztosítania.

A beruházási program jóváhagyása óta a beruházás megvalósításának befejezési határidejét a Kormány 2001-ben - a költségvetési forrás változatlanul hagyása mellett - és 2004. évben módosította. A hosszú távú víztisztítási, karbantartási és monitoring feladatok ellátásának finanszírozása külön fejezeti kezelésű előirányzatból történik. A 2193/2004. (VII. 29.) Korm. határozat értelmében a beruházás befejezési határideje 2006. december 31-e. A beruházás 2006. év végi befejezéséhez 2005-ben 1300,0 millió forint költségvetési támogatás szükséges, amely két fő területre összpontosul. Folytatódik a meddőhányók, az uránipar legveszélyesebb hulladékait befogadó zagyteri lerakók hosszú távú stabilizálása, különös tekintettel a közeli pellérd-tortyogói vízbázisra.

A beruházás megvalósításával a bánya bezárásán túlmenően megszüntetésre kerül az uránérc-bányászat által keletkezett környezeti károsodás, befejeződik a szennyezett területek teljes körű rekultivációja, és lehetővé válik újrahasznosításuk.

**A hosszú távú környezeti kárelhárítás** • A 2385/1997. (XI. 26.) Korm. határozat szerint jóváhagyott, a magyarországi uránipar megszüntetésének rekultivációs feladatairól szóló Beruházási Program 2002. december 31-éig tartalmazta a hosszú távú feladatok (víztisztítás, karbantartás, monitoring tevékenység) kiadásainak fedezetét. A 2003. január 1-jétől kezdődő időszakra vonatkozóan a Kormány a 2006/2001. (I. 17.) Korm. határozatával döntött ezen feladatok finanszírozásáról és úgy rendelkezett, hogy a fedezetet a KvVM-mel egyeztetett formában a beruházás forrását biztosító GKM fejezetben új fejezeti kezelésű előirányzatként kell megtervezni.

A hosszú távú feladatok ellátásának finanszírozása 2004-től történik külön fejezeti kezelésű költségvetési előirányzatból. A hosszú távú feladatokra vonatkozó teendőket a MECSEKÉRC Rt. 2002. évben összeállította, azt nem-

zetközileg auditáltatták, illetve az Intézkedési Tervet a Miskolci Egyetem is felülvizsgálta.

A hosszú távú tevékenység 2005. évben a következő főbb elemeket tartalmazza:

- környezetellenőrzési monitoring üzemeltetése,
- környezetvédelmi vízkezelési rendszer üzemeltetése.

A folyamatos kárelhárítás biztosítja a környezet folyamatos megfigyelését a légkör vonatkozásában, valamint a vízbázisok védelmét, mintegy évi 1 millió m<sup>3</sup> szennyezett víz mentesítésével. A 2005. évi költségvetési tervezet támogatása 649,4 millió forint. A hosszú távú kárelhárítás költségét még becsülni sem tudjuk; a legdurvább becslés szerint ez több tízmilliárd forintot tehet ki.

Tanulmányunk a környezetileg káros támogatásokat elemzi. Az uránbányászat megszüntetésének környezeti következményeit felszámolni hivatott állami kiadások nyilvánvalóan a környezetileg hasznos kategóriába sorolandók. De ezeket a költségeket viszont kellene látnunk a Pakson termelt áram árában, s ezért szélesebb értelemben ezek a költségvetési kiadások is a környezetileg káros támogatások körébe tartoznak.



# ENERGIATÁMOGATÁS AZ EURÓPAI UNIÓBAN (ISMERTETÉS)

• Lukács András és Tanyi Anita •

Az Európai Bizottság megbízásából az Amszterdami Szabadegyetem Környezetvédelmi Intézetében nemrég elkészült egy tanulmány,<sup>36</sup> amely ismerteti az EU tagállamaiban és a csatlakozni kívánó országokban meglévő, valamint az EU által nyújtott energiatámogatásokat. A tanulmány megvitatására 2002 januárjában az Európa Parlamentben konferenciát rendeztek, amelyen a Levegő Munkacsoport képviselője is részt vett.

Az európai országok kormányai és maga az Európai Unió is nyújt pénzügyi támogatást különböző energiaforrások használatához, illetve az energiatermeléshez. Az energiatámogatások bevezetésének indokai a következők lehetnek:

- „hagyományos” energiapolitikai megfontolások, úgymint az energiaellátás folyamatos biztosítása, a hazai energiaforrások fejlesztése, diverzifikálás és a versenyképesség megőrzése,
- szociális és regionális politikai megfontolások (pl. a foglalkoztatás és a jövedelem fenntartása a bányászvidékeken, illetve a fűtőanyag megfizethetőség tétele az alacsonyabb jövedelmű háztartások számára),
- technológiai okok (pl. egy erős nemzetközi pozíció kivívása a nukleáris know-how terén),
- környezetvédelmi megfontolások (pl. a megújuló energia elterjedésének elősegítése).

A kinyilvánított célok többnyire nemesek, az energiatámogatások azonban piactorzítók is lehetnek, ami rontja az energiapiac hatékonyságát és nem kívánt mellékhatások is előfordulnak: többlet környezetszennyezés, pazarlás az erőforrásokkal, az energiahatékonyság, az energiatakarékosság és a megújuló energia használatának hátrányosabb helyzetbe kerülése. A támogatás meghatározásának nehézségei, valamint a támogatás mérésének problémái miatt a tanulmányban kimutatott adatok nem tekinthetők teljeskörűnek, de jól jelzik a probléma nagyságát.

A tanulmány által azonosított támogatások legnagyobb része adómentesség és adókedvezmény. Ezek két fő csoportra bonthatók: a szociális okokból bevezetett támogatásokra (általában a háztartásoknak nyújtott általános for-

---

<sup>36</sup> Frans Oosterhuis: Energy Subsidies in the European Union. Institute for Environmental Studies (IVM), Vrije Universiteit Amsterdam, 2001. július.

galmi adó kedvezmény) és azokra, amelyek célja, hogy megvédjék az ipart a nemzetközi versenyképesség elvesztésétől. Az utóbbi gyakran kapcsolódik egy külön energiaadó és/vagy szén-dioxid adó bevezetéséhez. A megújuló energiaforrások is részesülnek adómentességben, illetve adókedvezményben. Az adókedvezmény, illetve adómentesség jelentős módja az olaj, a gáz és a villamosenergia támogatásának.

Számos esetben jelentősek a közvetlen állami támogatások is. A K+F támogatások különösen fontos szerepet játszanak a nukleáris energia esetében. Bár a széntermelés közvetlen támogatása csökkenőben van egész Európában, Németországban még mindig jelentős mértékű. A megújuló energia támogatása fokozódik. A csatlakozni kívánó országokban, különösen a volt szocialista gazdaságokban a támogatások általában leépültek vagy leépülőben vannak. Fontos megemlíteni az ipar által a háztartásoknak nyújtott keresztfinanszírozás fokozatos megszűnését.

A tanulmány három nagy szerkezeti egységből áll. Az 1. fejezet főként módszertani kérdéseket vet fel, és az energiatámogatás fogalmának meghatározása helyett kijelöli, hogy mely támogatások képezik a vizsgálat tárgyát és melyek nem. A tanulmány nem foglalkozik például a következőkkel:

- olyan beruházások költségvetési támogatásával, amelyek csak közvetett kapcsolatban vannak az energiahasználattal (pl. útépités),
  - az adómentességgel olyan tüzelőanyagokra, amelyeket nem energia célokra használnak fel,
  - a közúti közlekedésben használt ásványi olajokra kivetett jövedékiadó-különbségekkel (pl. alacsonyabb adóteher az ólmozatlan üzemanyagra és az alacsonyabb kéntartalmú üzemanyagokra),
  - ugyanazon ásványi olaj különböző felhasználásának adókülönbségeivel,
  - az azonos energiatípusú használat közötti keresztfinanszírozásokkal,
- a pénzügyi kompenzációkkal, amelyeket az energiaárak növekedésére adtak válaszként (pl. a 2000. évi tiltakozó megmozdulások során), az 1 millió euró alatti támogatásokkal.

A tanulmány a központi költségvetés által nyújtott támogatásokra helyezi a hangsúlyt, de ott, ahol az energiapolitikában fontos szerepet játszik a térségi irányítás, számításba veszi azok pénzügyi segítségét is. Nagy figyelmet szentel három nem elhanyagolható állami támogatásnak, amelyek előnyben részesítenek egyes energiatípusokat másokkal szemben. Az egyik ilyen támogatási forma az, hogy az energiatermelők és fogyasztók gyakran nem fizetik meg az általuk okozott károkat, így például a környezetszennyezést, a baleseteket vagy a nukleáris kockázatot. (Néhány esetben – ilyen az olajszivárgás és a nukleáris balesetek – nemzetközi egyezmények rendelkeznek az elkövető korlátozott felelősségéről.)

A környezetvédelem fontos tárgyát képezi a vállalatok és magánszemélyek helyett a társadalom által viselt, ún. külső költségek elemzése. Ezzel kapcsolatban az 1. fejezet tartalmazza az EU által finanszírozott ExternE kutatási prog-



ramnak a villamos energia termelésére vonatkozó becsült környezeti és egyéb (nem közvetlen termelési) költségeit (ld. a Lélegzet 2001/11. számát).

**1. táblázat.** A villamosenergia termelésének környezeti és egyéb nem termelési jellegű költségei az EU-ban

Az energiahordozó fajtája	Költség (millió ECU/év)
Fosszilis energiahordozók	63342 – 88539
Atomenergia	734 – 1355
Megújuló energia	562 – 564
Összes energiahordozó	64638 – 90458

A tanulmány kimondja, hogy a villamosenergia-termelés külső költségeinek csak kis részét fedezi az energiaadók az EU-ban. A meg nem fizetett külső költség a fosszilis energiahordozókból előállított villamosenergia esetében durván 50 milliárd euróra becsülhető évente.

Az ExternE program eredményei szerint egy nukleáris balesetnél a legrosszabb esetet tekintve a legnagyobb külső költség körülbelül 83 milliárd euróra tehető. Annak köszönhetően, hogy egy ilyen baleset bekövetkezési valószínűsége rendkívül alacsony, illetve a diszkontálás miatt, ami egy jövőbeni kárhoz alacsony jelenértéket rendel, az ExternE mindössze 1 milliárd euró körülire becsüli évente a szóban forgó externális költséget az egész EU-ra nézve (1. táblázat). Más vizsgálatok sokkal magasabb értékekhez jutottak. Az Eurostat (2000) számításai szerint a nukleáris baleseti kockázatból adódó külső költség az EU-ra nézve évente 20 milliárd euró. Az atomenergia életciklusának többi részével is számolva még magasabb eredményeket kapunk.

A becslések bizonytalanságai ellenére megállapíthatjuk, hogy az árakba be nem épített költségek mértéke jelentős. A szerzők szerint pontosabb és megbízhatóbb adatokat kaphatnánk erről a közvetett támogatásról – ami még jobban érzékeltetné a megújuló energiaforrások és az energiahatékonysági beruházások jelenlegi hátrányos helyzetét –, ha készülne egy tanulmány, amely a következő kérdésre adná meg a választ: „Ha az energiatermelők és az energiaszolgáltatók teljes mértékben felelősek lennének az általuk okozott említett károkért és kockázatokért, és ezt felelősségbiztosítással kellene fedezniük, mekkora lenne a biztosítás mértéke?”

A szerzők által boncolgatott másik fontos tényező az, hogy a hagyományos energiaforrások továbbra is hasznot húznak a múltból kapott támogatásokból (pl. az állami tulajdon miatt államilag finanszírozott hosszú távú beruházásokból, amelyeknek következtében alacsonyabbak az árak). Végül, de nem utolsósorban a tanulmány fejtegeti azokat a jogi intézkedéseket, amelyek gondoskodnak egyes energiatípusok kedvező elbírálásáról. Ez különösen a megújuló energiaforrásokra érvényes.

A 2. fejezet a az EU-ban és a tagországaiban meglévő azon energiatámogatásokat vizsgálja, amelyeket a közvetlen pénzkifizetések, az adókedvezmények és adómentességek tesznek ki. A fejezet eredményeit a 2. táblázat foglalja össze, amely a legfrissebb elérhető adatokon alapszik (általában az 1990-es évek végére vagy 2000-re vonatkozik).

**2. táblázat.** Az energiatámogatások (pénzkifizetések, adókedvezmények, adómentességek) mértéke az EU-ban és a tagországokban (millió euró/év)

Ország	Szilárd tüzelőanyagok	Olaj és gáz	Atomenergia	Megújuló energia
EU	60	260	380	180
Ausztria	>15	>95	2	>150
Belgium	8	1	>40	5
Dánia	600	1000	2	>180
Finnország	>25	30	45	240
Franciaország	500	>30	>600	>300
Németország	9500	1000	>700	>300
Görögország	>1	>250	<1	>35
Írország	40	>50	-	>10
Olaszország	>75	>1500	100	>300
Luxemburg	-	>7	-	>10
Hollandia	>250	>4500	65	>250
Portugália	40	45	<1	70
Spanyolország	765	>5	150	>50
Svédország	70	180	90	>130
Nagy-Britannia	650	>1900	450	250
<b>EU + tagországok</b>	<b>&gt;12000</b>	<b>&gt;10000</b>	<b>&gt;2600</b>	<b>&gt;2400</b>

Megjegyzés: A villamosenergia esetében csak az elsődleges erőforrásokra vonatkozó támogatást tartalmazza.

Ha csak a pénzátutalásokat és az adócsökkentéseket tekintjük, arra a következtetésre jutunk, hogy a megújuló energiaforrásoknak nyújtott teljes támogatás mértéke az EU-ban és az egyes tagországokban lényegesen kisebb, mint a fosszilis energiaforrások támogatása és valószínűleg kevesebb, mint egyedül a nukleáris energiának adott támogatás.

A múltbeli támogatások máig ható „örökségét” és a jogi szabályozás („kedvező bánásmód”) által biztosított rejtett támogatások mértékét még nehezebb pénzben kifejezni, mint az 1. és 2. táblázatban összegzett támogatásokat, mégis történtek erre kísérletek, ahogy ez a 3. táblázatban látható. Ez egyértelműen bemutatja a hagyományos energiafajtákra adott hatalmas méretű támogatást.

**3. táblázat.** A szélesen értelmezett energiatámogatás becslése az EU-ban  
(millió euró/év)

A támogatás jellege	Fosszilis tüzelőanyagok	Atomenergia	Megújuló energia
Közvetlen pénzügyi támogatás és adókedvezmények	>22000	>2600	>2400
Nem megfizettetett külső költségek	±50000	>700 - >20000	±600
A múltbéli támogatások öröksége	.....	±8500	.....
Kedvező bánásmód			±1000
Teljes összeg	>70000	>10000	>4000

A tanulmány 3. fejezete rövid áttekintést ad a csatlakozni kívánó országokban meglévő energiatámogatásokról.

Egy liberalizálódó európai energiapiacra szükség van a támogatások okozta piactorzítás felmérésére. Mindemellett a hagyományos energiaforrásoknak nyújtott pénzügyi segítség gátolhatja a szén-dioxid csökkentésre, valamint a megújuló energia használatának növelésére irányuló törekvések megvalósítását.

A németországi Wuppertali Éghajlat-, Környezet- és Energiakutató Intézetből W. Irrek a tanulmányhoz fűzött javaslataiban<sup>37</sup> leírja, hogy egy támogatási reform keretében meg kell szüntetni azokat a támogatásokat, amelyek egyáltalán nem járulnak hozzá az energiaszektor fenntartható fejlődéséhez, vagy nem hatásosak és hatékonyak e cél elérésében.

<sup>37</sup> W. Irrek: Subsidy reform – moving towards sustainability. Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy, 2002. január.



# KÁROS TÁMOGATÁSOK AZ ÉPÍTŐIPARI NYERSANYAG-BÁNYÁSZATBAN

• Szabó Zoltán •

## 1. A bányászat által okozott környezeti károk

A bányászat által okozott környezeti károk listáját hosszasan lehetne sorolni. Általánosságban elmondható, hogy a hosszú évek során számtalan esetben okozott visszafordíthatatlan környezeti károkat Magyarországon. Világméretben a bányászat évente több anyagot forgat ki a talajból, mint amennyit a világ összes folyója megmozgat. A bányászat emészt fel a világon felhasznált energia csaknem 10%-át, és az ipar által kibocsátott mérgező anyagoknak tekintélyes hányadát adja.<sup>38</sup> Ezzel a hatalmas környezetre nehezedő teherrel szemben pedig csupán kevés számú munkahely teremtése (a bányászat a világ egyik legveszélyesebb foglalkozása), valamint viszonylag alacsony GDP-hez való hozzájárulás áll (a bányászat termelési értéke 2002-ben Magyarországon mindössze 34 milliárd forint volt).

A bányászat által okozott főbb környezeti károk:

- természetes élőhelyek pusztulása, csökkenő biodiverzitás
- tájsebek
- légszennyezés (ólom, kén-dioxid)
- hulladéktermelés (esetenként veszélyes hulladék).

Ezen kívül meg kell említeni, hogy a bányászat rendkívül energiaigényes folyamat. Az energia előállítása pedig mindenképpen környezetterheléssel jár (lásd fosszilis energiahordozók elégetése), így a bányászat közvetetten az éghajlatváltozáshoz is hozzájárul. A mészkőből való cementgyártásból jelentős mennyiségű szén-dioxid származik, az alumínium kiolvasztásakor pedig PFC-k (nagyon aktív üvegházhatású gázok) kerülnek a légkörbe, ezáltal fokozva az éghajlatváltozást.

A potenciális vízszennyezés szintén bizonyos bányászati tevékenységek velejárója. Erre sajnos könnyű közeli példát hozni: a 2000-ben Romániában bekövetkezett ciánszennyezés a Tisza élővilágára katasztrofális hatással volt.

A bányászat környezetkárosító hatásai sokszor még akkor is tovább folytatódnak, amikor a bányászati tevékenységet már abbahagyták (savszivárgás).

A fentiekből látszik, hogy az okozott környezeti kár nagyon összetett. A kitermelés során az élővilágra ható zavaró zaj, rezgés és porártalom – még ha a

---

<sup>38</sup> Worldwatch Institute: A világ helyzete 2003. Szabaduljunk meg a bányászat rabságától!

szabályozás olyan, hogy a jelenlegi határértékeket nem is lépik túl – jelentős zavaró tényező. A tájesztétikai jellegű károk (pl. a Naszály elhordása, Beremend, stb.) felbecsülése szinte lehetetlen. Jelenleg nem létezik elfogadott módszertan a biodiverzitás monetáris értékelésére, azaz a bányászat által okozott sok közvetlen és közvetett kár a közgazdászok számára többnyire „rejtve marad”.

## 2. Közvetlen állami támogatások

A meg nem újuló természeti kincsek felhasználása (kimerítése) nemkívánatos folyamat, és azt a gazdasági eszközök megfelelő kialakításával mérsékelni szükséges. A bányászat közvetlen környezeti kárait hivatott részben ellentételezni a bányászati kitermelés után fizetendő bányajáradék. A föld mélyén található ásványi és egyéb nyersanyagok az állam tulajdonai, függetlenül attól, hogy az adott ingatlan kinek a tulajdona. A kitermelés után ennek következtében az államnak a vonatkozó jogszabályok alapján ún. bányajáradékot kell fizetni, amely mértékének a megállapítása a mindenkor szabályozás feladata. „A kitermelt ásványi nyersanyag ... után az államot részesedés, bányajáradék illeti meg.”<sup>39</sup> A szénhidrogének (kőolaj, földgáz) esetében ez a mérték jelenleg 12%, azonban 1993-ban még 40% volt. 1994-től kezdve (a koncessziós szerződések megjelenésétől) a járadék mértékét éves szinten 5,6%-kal mérsékeltek, míg 1998-ra elérte a jelenlegi 12%-ot. A nemfemes ásványi nyersanyagok (homok, kavics, építőanyagok) kitermelése után fizetendő bányajáradék a szénhidrogénekre jelenleg vonatkozóznál is jóval kisebb mértékű, az államot csupán 5% illeti meg a kitermelt érték után.<sup>40</sup>

A bányajáradék mértéke alapjaiban határozza meg a bányászati tevékenységet, és mint ilyen közvetetten az ágazat környezeti terhelését is egyben. Amennyiben a bányajáradék alacsony, a kitermelők értékén alul jutnak hozzá a természeti kincshez. A vállalkozók ezáltal nem fizetik meg a nyersanyagbányászat által okozott környezeti károkat, azokat az állam, a társadalom viseli. Az állami tulajdonhoz a valós értéken aluli hozzájárulás közvetlen állami támogatásnak minősül.

Jelenleg sajnos elhanyagolható összegű az építőanyag-jellegű bányászati termékek utáni bányajáradékból származó bevétel: 2002-ben alig 0,75 milliárd Ft az 53,9 millió tonna nyilvántartott kitermelés ellenére. (Feltehetően jelentős a nem nyilvántartott, illegális kitermelés is.) Az építőipari nyersanyagok utáni átlagos befizetés kevesebb mint 14 Ft/tonna volt, ami nevetségesen alacsony összeg. Ezen felül 2002-ben 5,7 millió tonna kerámia nyersanyagot bányásztak, ami után mindössze 28,5 millió Ft-ot fizettek bányajáradékként, vagyis tonnánként mindössze 5 Ft-ot. Ezek az alacsony összegek nyilvánvalóan nem

<sup>39</sup> 1993. évi XLVIII. tv. a bányászatról, egységes szerkezetben a végrehajtásról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelettel.

<sup>40</sup> Lásd uo.

fedezik még azokat a károkat sem, amelyeket a bányászat közvetlenül okoz (tájsebek, természetes élőhelyek pusztulása).

### Ásványi nyersanyag termelése és az utána befizetett bányajáradék 2002-ben

Ásványi nyersanyag	Ásványi nyers- anyag termelés (millió tonna)	Befizetett bányajáradék (millió Ft)	1 tonnára eső befizetett járadék (Ft/tonna)
fejekőszén	0,73		
barnakőszén	4,59		
lignit	7,57		
<b>Szén összesen</b>	<b>12,89</b>	<b>1021</b>	<b>79,2</b>
bauxit	0,72		
mangánérc	0,04		
uránérc	0		
ásványbányászati nyersanyag*	3,18		
<b>Érc</b> összesen	<b>3,94</b>	<b>121,5</b>	<b>30,8</b>
cement és mész nyersanyag	5,23		
építési és dísz. nyersanyag	15,17		
homok és kavics	33,49		
<b>Építőipari nyersanyagok összesen</b>	<b>53,89</b>	<b>745,9</b>	<b>13,8</b>
<b>Kerámiai nyersanyagok</b>	<b>5,68</b>	<b>28,5</b>	<b>5</b>

Megjegyzés: \*Dolomit, magnezit, magnéziumszilikát

Forrás: Magyar Bányászati Hivatal ([www.mbh.hu](http://www.mbh.hu))

Az alacsony bányajáradék több szempontból is káros hatású:

- Akkor is új anyagot használnak, amikor az építőanyag egy részének másodlagos felhasználása helyben megoldható lenne, ami a szállításból adódó környezeti terhelést is mérsékelné.
- Ezek az ásványi termékek nem megújuló nyersanyagok, tehát a kibányászott anyagok nem pótolhatóak, ennyivel is csökken a természeti vagyonunk.
- A bányászat önmagában is jelentős környezetterheléssel jár.
- A gazdálkodó szervezeteket helytelenül orientálja, amint a későbbiekben bemutatott Ausztriába irányuló export példája is jól szemlélteti

Az adatok hiánya következtében nehéz átfogó becslést adni arra a kérdésre, hogy vajon mekkora a teljes építőipari-nyersanyag bányászat területén jelen levő környezeti szempontból káros közvetlen állami támogatás nagysága. Mindazonáltal a kutatás során a homok és kavics bányászat területére megpróbáltunk nagyságrendi becslést adni. A következőkben a homok és kavics bányászathoz kifejlesztett módszertant, és az így kapott eredményeket ismer-tetjük.

**Homok- és kavicsbányászat** • A 2002-ben kitermelt 33,49 millió tonna kavics és homok piaci ára durván számolva (2000-3000 Ft/m<sup>3</sup>, ) 15 milliárd forint. Ehhez képest a bányajáradékként befizetett 464 millió forint (a 745,93 millió forint tartalmazza az egyéb építőipari nyersanyagok utáni járulékot is, amelyből arányosítással kapjuk meg a 464 millió forintot) jelentéktelen összegnek tűnik. Véleményünk szerint a bányajáradék alapját a piaci ár és a termelési költség különbözete kell, hogy képezze. Az így számított bányajáradék pedig jelentősen eltér a tényleges befizetések mértékétől.

Amennyiben a kavics és homok kitermelése után is a szénhidrogénekhez hasonló 12%-os bányajáradékot kellene fizetni az in situ (a bányászati termelési érték körüli) érték után, úgy az így befizetendő bányajáradék összege 4,3–5,4 milliárd forint lenne.

### A homok és kavics kitermelésének közvetett állami támogatása 2002-ben

Kitermelt mennyiség (millió tonna)	33,49
Becsült termelési költség (Ft/tonna)	130-470
Becsült kitermelési költség (milliárd Ft)	4,3-15,5
Átlagos piaci ár (Ft/tonna)	1200-1800
A kitermelt mennyiség piaci ára (milliárd Ft)	40,5-60,8
Az általunk számított bányajáradék alapja (piaci ár mínusz termelési költség, milliárd Ft)	36,2-45,2
12%-os bányajáradék (milliárd Ft)	4,3-5,4
Ténylegesen befizetett bányajáradék (5%, arányosított, millió Ft)	464
A bányajáradék befizetés tényleges rátája	1-1,2%
Környezetileg káros támogatás (a 12% és a tényleges ráta közötti összeg, milliárd Ft)	3,9-5

Forrás: Saját számítás

2002-ben a homok és kavics kitermelés után befizetett bányajáradék a járadék alapját képező általunk számított összeg mindössze 1-1,2%-át érte el, szemben a szénhidrogénekre vonatkozó 12%-al. Az ilyen módon „elengedett” bányajáradék környezetileg káros közvetett állami támogatásnak tekinthető.

A jogszabály alapján a bányajáradék alapját a kitermelt mennyiség (ásványvagyon-vesztéssel csökkentve) és a fajlagos érték szorzata képezi. A hatályos szabályozás kavics esetében 750 Ft/m<sup>3</sup>-ben, míg homok esetében 680 Ft/m<sup>3</sup>-ben állapítja meg a fajlagos értéket<sup>41</sup>. Ez csupán negyede a tényleges piaci árnak (1 m<sup>3</sup> kavics nettó piaci ára 2400-3000 Ft, 1 m<sup>3</sup> homok pedig 2000-3000 Ft). Mindez azt jelenti, hogy *a jogszabályban rögzített bányajáradék*

<sup>41</sup> 118/2003. (VIII.8.) Korm. rendelet



*mértékének kiszámításakor eleve a tényleges piaci árak negyedét veszik csak figyelembe, a maradék háromnegyed rész értelemszerűen a bányavállalkozó profitját képezi.*

A befizetendő bányajáradék összegét tehát összhangba kell hozni a környezetvédelmi szempontok által kívánatosnak tartottakkal. A jogszabályban meghatározott mérték és a kívánatos mérték között szakadék tátong. A jogszabályokban szereplő értékek nem tükrözik a jelenlegi piaci árakat, és ez torzulásokat idéz elő. A fent elmondottakat erősíti, hogy az illegális bányászat be nem jelentett kitermelései is jelentős nagyságrendet képviselnek. Az alacsony járadék a termelés fokozására és exportra ösztönöz, különösen azért, mert nyugati szomszédainknál a homok, kavics stb. kitermelését szigorú szabályozással is fékezik (lásd később). Az alacsony járadék nem ösztönöz az építőipari hulladékok, meddők felhasználására sem, holott ez EU kötelezettség és környezeti érdekünk.

A környezetileg káros közvetlen támogatások tehát két részből tevődnek össze:

- alacsony bányajáradék,
- a bányajáradék kiszámításához szükséges jogszabályi fajlagos értékek nincsenek valorizálva.

Az alacsony bányajáradék azt is jelenti, hogy ezzel az összeggel támogatást kap a legnagyobb felhasználó, az útépítés. Becslésünk szerint ezen közvetett támogatás összege 2004-ben 10 milliárd forintra tehető, de az útépítés 2004. évvel beinduló növekedése következtében ezen támogatás összege 2005-ben elérheti a 15 milliárd forintot.

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a fenti számítás során csupán a kavics és homok kitermelésénél tapasztalható káros állami támogatásokat vizsgáltuk, ugyanis nem rendelkezünk elég információval a többi ásványi nyersanyagra vonatkozóan. Mindazonáltal ez az esettanulmány is jól szemlélteti, hogy az ásványi nyersanyagok területén érdemes megvizsgálni a környezetvédelmi szempontból nem kívánatos állami támogatások meglétét. A téma mindenképpen további kutatásokat igényel.

### 3. Közvetett állami támogatások

**Tájsebek helyreállítására fordított források** • Legtöbbször a bányakapitányságok érdeklődési körén kívül esik, hogy mi történik a bányatelekkel a bányaművelés befejezése után. A felszíni művelésű kavics-, homok-, és egyéb bányák esetében sokszor tulajdonképpen rablógazdálkodás folyik, az ásványi nyersanyag kitermelését követően a terület hasznosítása megoldatlan, szemételeppé válnak, válhatnak. A bányaművelés befejezését követően a néhány millió forint tőkével rendelkező kis cégekkel szemben az újrahásznosítási kötelezettség teljesítése lényegében kikényszeríthetetlen.

**Alacsony földárak** • A bányavállalkozások számára további jelentős költségcsökkentő tényező a földárak magyarországi alacsony szintje. A tőlünk nyugatabbra fekvő országokhoz képest a magyar földárak rendkívül alacsonynak mondhatók. Az építőanyag célú bányászati tevékenység után a földterület eredeti állapota értelemszerűen nem állítható helyre, azaz teljesen elveszti értékét.

**Alacsony biztosítékadási kötelezettség** • A szennyező vállalatok nem viselik teljes mértékben a felelősséget a bányászati műveletek során, illetve a bányák bezárása után keletkező hosszú távú környezeti károkért. Ezeknek a károknak a nagy része a társadalomra hárul, azaz a bányavállalkozók helyett az adófizetők állják a költségeket. Sok esetben a költségeknek nincsen felső határa, mivel a károk helyrehozhatatlanok (lásd Naszály).

A bányászat megkezdése előtt pénzügyi garanciát kell vállalni, amennyiben a felelősséget a szennyezőre kívánjuk hárítani. A biztosítékadási kötelezettség ki kell hogy terjedjen a bányakár-rendezési, helyreállítási, tájrendezési feladatokra egyaránt.

A bányanyitásoknál a kötelező biztosítékadási kötelezettség (biztosítási szerződés, bankgarancia, vagy letét) az eddigi tapasztalatok alapján<sup>42</sup> azonban sokszor nem kielégítő mértékű:

- A biztosítói szándéknyilatkozat vagyon- és felelősségbiztosításra ugyan kiterjed, viszont a tájrendezési célú biztosítéknak már nem felel meg.
- A bányavállalkozó csak részlegesen vetíti előre a tervezett kitermelési költségeket, így a bankgarancia értelemszerűen nem terjedhet ki a be nem tervezett költségekre.
- Több esetben nem egyértelmű, hogy a bankgarancia szerződés vagy biztosítási szerződés milyen hosszú időtartamra szól, melyek a bank vagy a biztosító általi felmondás esetei.
- Az elkülönített bankszámlán biztosított fedezet sokszor irreálisan alacsony, a jellemző nagyságrend a 100 ezer Ft-os és a pár millió Ft-os összeg.
- A biztosítékadás összege sokszor igen csekély, ugyanakkor a biztosíték relatív jelentősége éppen a kisebb vállalkozásoknál lenne komolyabb (melyek tőkeszegények, teljes vagyoni fedezetük esetleg hiányos). A bányakapitányságok viszont éppen ezektől a vállalkozásoktól tartják irreálisnak a magasabb összegű biztosítékot megkövetelni, szerintük a kis- és középvállalkozásoknál a magasabb összeg túlzott pénzügyi teherrel járna.
- A biztosítéki követelmény súlya az engedélyezés során mérsékeltnak mondható. Kevés olyan eset fordul elő, hogy a felajánlott biztosíték elégtelensége miatt a hatóságok elutasították az engedélykérelmet.

<sup>42</sup> External Kft: A környezetvédelmi biztosítékadási, céltartalék-képzési gyakorlat vizsgálata, a lehetőségek értékelése, 2002.

**Bányanyitási anomáliák** • A sóderbányászat Magyarországon klasszikus példának számít a bányanyitási anomáliák tekintetében. A Pest megyei Bugyi község környékén (és újabban Dabas és Ócsa mellett is) az utóbbi években sorra jelentek meg a bányászattal foglalkozó cégek. A falu mellett mintegy 500 hektárnyi terület tulajdoni lapjára jegyezték már be a bányatelek minősítést, ami azzal jár, hogy a terület hamarosan egy hatalmas vizesgödörre alakul. A terület a sóderbányászat befejezése után eredeti céljára (pl. mezőgazdaság) már nem használható. A kialakuló nagyon mély bányatavak az élővilág számára pedig „biológiai sivatagoknak” tekinthetők, a túl gyorsan mélyülő víz nem biztosítja a természet számára a regenerálódáshoz szükséges optimális feltételeket. A kibányászott nyersanyag helyén keletkező „gödörbe” összefolyik a talajvíz, és mivel a nyílt vízfelszín többlet párolog, így a talajvíz gyakorlatilag fogyásnak indul. A talajvízszint csökkenni kezd, a bányatavak körüli területek kiszáradnak.

A bányanyitást a Magyar Bányászati Hivatal engedélyezi, majd a kisajátítás, és a terület tulajdonosának kártalanítása következik. A folyamat során azonban sehol nem jelennek meg a környezetvédelmi szempontok, az örökre elveszett területek értéke lényegében nem kerül figyelembe vételre. Magyarországon jelenleg akár természetvédelmi területen is lehet bányát nyitni.

Ilyen módon az egyes bányavállalkozók ugyan jelentős profitra tesznek szert, azonban a társadalom számára értékes földterületek vesznek el örökre. A föld, mint meg nem újuló erőforrás értékét a bányavállalkozók „ajándékba kapják”.

## 4. Ásványi nyersanyagok exportja

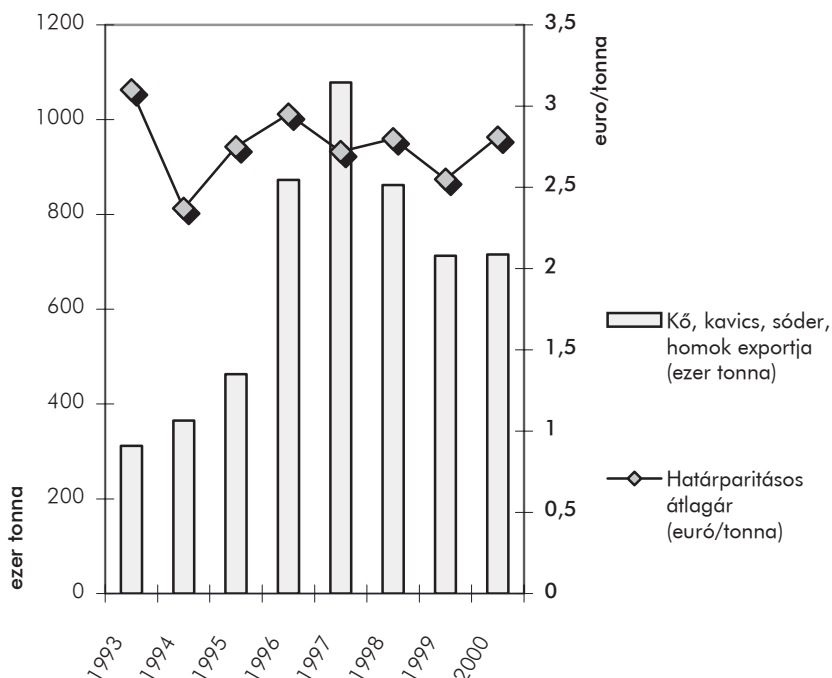
Az alapvető építőipari nyersanyagnak számító kő, kavics és homok viszonylag jelentős mennyiségben kerül exportra. Ezen termékeket elsősorban Ausztriába és Szlovéniába exportálják, ugyanis ezekben az országokban a bányászat a szigorú adminisztratív előírások miatt sokkal nehezebb (lényegében lehetetlen), illetve drágább. Az Ausztriában (és többek között Németországban is) fennálló adminisztratív intézkedések miatt az ottani építőiparnak sokkal inkább megéri a szükséges nyersanyagokat importálni többek között Magyarországról. Ezt nagyban megkönnyíti, hogy a Magyarországról származó kő, kavics és homok határparitásos átlagára az elmúlt évtized során egyszer sem érte el a 3 eurót tonnánként. Ilyen alacsony nyersanyagárak mellett az osztrák és a szlovén építőipari szereplők egyetlen racionális döntése az, hogy ezeket a termékeket az ottani kitermelés helyett külföldről importálják (többek között Magyarországról). Ezáltal olcsó építőipari nyersanyaghoz jutnak, és egyúttal a környezetterhelésért sem kell aggódniuk, ugyanis az nem az ő országukban keletkezik. Magyarországnak ugyanakkor szinte alig lesz ebből jövedelme, de ami ennél fontosabb, a bányászati tevékenységgel együtt járó környezeti károk is itt keletkeznek.

Az egyetlen szereplők, akiknek ezen termékek exportja profitot eredményez, az az exportra termelő bányavállalkozások. Az okozott környezeti kár, a meg nem újuló erőforrások kitermelése, viszont a társadalomra hárul. Az állami bevétel jelentéktelen összegű (évi 750 millió forint körül alakul). A nyugati (elsősorban osztrák) építőanyag gyártók az olcsó és kiváló minőségű kvarchomok és egyéb alapanyagok kedvéért telepednek ide, és innen látják el a régiót. Az értékesebb adalékanyagokat azonban továbbra is külföldön gyártják, fejlesztik.

A kő, kavics és homok exportra történő termelése során a környezeti károk nagyságrendekkel meghaladják az egyes termelők által realizált gazdasági hasznot, azaz összességében ez egy „negatív összegű játékot” eredményez.

A járadék rendkívül alacsony mértékét szemlélteti az is, hogy az Ausztriába irányuló kő, kavics és homok 2000. évi 715 ezer tonna exportjának határparitásos átlagára (ami a határig felmerült szállítási költséget is tartalmazza) mindössze 2,8 euró/tonna volt. Érdeemes lenne megvizsgálni, hogy kiknek éri meg csupán 2,8 eurós átlagáron ezen termékek tonnáját Ausztriába exportálni, figyelembe véve, hogy a szállítási költségek is meghaladják ezt az összeget. (Megjegyezzük, hogy ugyan a Dunában hivatalosan nem folyik kavicsbányászat, csupán mederkotrás, azonban feltehető a kérdés, hogy vajon mi történik a kikotort kavicssal? A dunai vízi szállításnak viszonylag alacsony a költsége, és ez megmagyarázhatja a rendkívül alacsony határparitásos exportárat.) Ez nemcsak az ország bányajáradékból származó bevételeit mérsékelte, hanem ennek szállítása környezeti és infrastruktúra kárt is okozott. Ez a hulladék építőanyagok másodlagos felhasználását is fékezi, adott esetben lehetetlenné teszi.

## Fajlagosan kis értékű áruk exportja Ausztriába



Forrás: KSH Külkereskedelmi évkönyvek

## 5. A nyersanyagok másodlagos felhasználása

A gazdaságnak szüksége van nyersanyagokra, azonban ezen nyersanyagok többségének az előállításához manapság már rég nem lenne szükség arra, hogy hegyeket mozgassunk meg. Az elmúlt évszázadok során az emberiség hatalmas mennyiségű nyersanyagot bányászott ki a föld alól, amelyek többsége ma is rendelkezésre állna, amennyiben a szeméttelpeken levő potenciális nyersanyagbázist kihasználnánk. A másodlagos felhasználás sokkal kevesebb energiát fogyaszt, mint a kitermelés. Sajnos azonban a mai gazdasági viszonyok, az árrendszer nem teszi rentábilissá a legtöbb nyersanyag másodlagos felhasználását. A szeméttelpeken heverő nyersanyagok felhasználása értelemszerűen sokkal kevesebb környezetkárosító hatással járna. Ehhez azonban a megfelelő árviszonyokat kellene kialakítani. Olyat, amikor a másodlagos felhasználás kifizetődőbb, mint az új kitermelés.

Az új beruházások esetében, a termékek megtervezésekor egyaránt lehetőség nyílik arra, hogy a már meglevő nyersanyagkészletet hatékonyabban

használjuk fel, ezáltal ismét csökkenteni tudjuk az újabb nyersanyagok kibányászása iránt támasztott igényeket.

A másodlagos felhasználáshoz szükséges lenne, hogy olyan árviszonyok alakuljanak ki, amikor a kitermelés helyett az újrahasznosítás az olcsóbb. Ehhez elengedhetetlen a bányászatban is jelen levő környezetileg káros állami támogatások felszámolása. Ezek a támogatások sajnos konzerválják a mai gyakorlatot, miszerint a nyersanyagot a föld alól bányásszák ki ahelyett, hogy a már kitermelt hatalmas mennyiségeket használnák újra.

A másodlagos felhasználás munkaigényes folyamat, és így sokkal több munkahelyet teremthetne, mint maga a bányászat.

## Javaslatok

Megújíthatatlan nyersanyagkincseink, pótolhatatlan természeti erőforrásaink fokozottabb megóvása, illetve a környezetkárosítás csökkentése céljából meg kell vizsgálni az ásványi nyersanyagok bányajáradéka emelésének lehetőségét. Javasoljuk, hogy az építőanyag jellegű nyersanyagok bányajáradékának mértéke a jelenlegi egy-két százalék helyett – a szénhidrogénekéhez hasonlóan – 12% legyen. Ehhez egyrészt a kormányrendeletben szereplő fajlagos értékeket a tényleges piaci árakhoz kellene igazítani, másrészt jelentősen meg kellene emelni a hatályos rátát (5%).

Ennek teljes összegét az építőipari anyagok másodlagos felhasználásának előmozdítására kellene fordítani. (Ezáltal az építőipari hulladékok mennyisége is csökkenne – évente több millió tonnával.)

Ágazati „garancia-alap” képzése lenne célszerű a bányászati tevékenység egészére. A garancia-alapban a vállalkozóknak kötelezően tagoknak kellene lenniük. Ez formailag leginkább egy kölcsönös biztosítópénztárhoz hasonlítható, azaz nem egy államháztartási alapról lenne szó. A befizetések mértékét nem árbevétel-arányosan, illetve bányaterület-arányosan kellene meghatározni, hanem azok a tényleges bányakár-kockázat és a tájrendezési költségek előrejelzésének függvényében alapulnának.

# AZ ÉPÍTÉSI SZEKTOR KÁROS TÁMOGATÁSAI

• Beliczay Erzsébet •

## Bevezetés

Az építési tevékenység és az épületek üzemeltetése a természeti erőforrások nagymértékű felhasználásával jár. Az építés során vesszük igénybe természeti erőforrásaink 35-40 százalékát. Becslések szerint az összes energiafogyasztás mintegy 40%-át is az építés, az üzemeltetés és a bontás emésztí fel.

A települések szerkezete alapvetően befolyásolja a komfortérzetet, a forgalom alakulását, a háztartások kiadásait stb. Az építésügy tehát fontos gazdasági, társadalmi és környezetet befolyásoló tényező, célszerű egységesen irányítani. Magyarországon az építésügy jelenleg 8-10 tárcához, hatósághoz tartozik. Ilyen körülmények között nem lehet a környezeti szempontokat következetesen érvényesíteni és a támogatásokat optimálisan felhasználni.

Az építési szektor mintegy 40-50 százalékát a lakásépítés, 30 százalékát az egyéb magasépítés (termelői célú és kommunális építmények), illetve 20-30 százalékát a mélyépítés (út, közmű) teszi ki.

Az építési ágazatban bőven találunk példát a támogatásokra. Sok ország a mindenkor gazdasági recesszióból építési közbeszerzésekkel próbál kilábalni. Máskor a lakásépítés fokozott támogatásával igyekeznek hasonló hatást elérni. A környezeti szempontból káros támogatások (kkt-k) elsősorban abból adódnak, hogy – bár az építés mindenképpen jelentős környezetterheléssel jár – a támogatási feltételek között a környezetvédelmi szempontok háttérbe szorulnak.

A közvetlen kkt-k közé soroljuk az EU alapok és önrész, a kamattámogatások, az adó-kedvezmények, az állami garanciavállalások, a közbeszerzési eljárások laza környezeti feltételrendszerét.

A magasépítési szektorba évente 300 milliárd Ft nagyságrendű közpénz áramlik, amelynek csak töredéke a szociálpolitikai támogatás. Az utóbbi kivételével minden támogatást károsnak tekinthetünk mindaddig, amíg azok nincsenek életciklus vizsgálathoz, szigorú környezeti és hatékonysági kritériumokhoz kötve.

Az Európai Unió által jelentősen támogatott infrastruktúrafejlesztések a mélyépítési ágazatnak folyamatosan jelentős megrendeléseket biztosítanak<sup>43</sup>. Az elsősorban az urbanizálódást szolgáló fejlesztések esetenként súlyosan veszélyeztetik a biológiai sokféleséget régiókban. Nemcsak a költségvetésre, de a környezetre is negatív hatással van a megfelelő hatékonysági feltételek

---

<sup>43</sup> Az EU a stagnáló gazdaságot 2004 és 2020 között 600 milliárd eurós közlekedési infrastruktúra projekttel kívánta élénkíteni. (FigyelőNet 2003.06.30.)

hiánya a közpénzes fejlesztéseknél. Ez az EU-támogatással megvalósuló beruházásoknál is gyakori.<sup>44</sup>

Esetenként éppen a közpénzekből megvalósuló, környezetvédelmi célú beruházások lehetnek környezetkárosítók. Ilyenek a nagy szennyvíztisztító telepek, regionális hulladéklerakók, kibetonozott patakmedrek stb. Tervezési hibából vagy üzleti érdekből felesleges kapacitástöbblettel, magas üzemeltetési költségekkel járnak, és forrásokat szívnak el költség-hatékonyabb területekről.

Magyarországon évtizedeken keresztül igen tág volt a közműöllő. A kiépült szennyvíztisztító kapacitásunk nagyobb, mint az országban keletkező szennyvíz összessége, miközben például Budapest szennyvizének nagyobbik fele ma még tisztítatlanul ömlik a Dunába. Mindez 700-750 milliárd Ft ráfordítást jelentett az elmúlt 15 évben, az ingatlantulajdonosok pedig hónapról-hónapra fizethetik a magas szennyvízdíjakat.<sup>45</sup>

Elemezni kell az elmúlt évtized infrastruktúrafejlesztéseit, és a beruházási és üzemeltetési tapasztalatok alapján megfelelő indikátorokat kell kidolgozni az egész életciklusra vonatkozóan. Csak ezek teljesítése esetén kaphassanak a beruházások támogatást.

#### *Közvetett kkt-k:*

- az igénybevett természeti erőforrások alacsonyra értékelése,
- az ismert negatív externális költségek internalizálásának hiánya elsősorban az anyag-, energia - és szállítási igényes tevékenységeknél, a hulladékok kezelésénél és az ún. zöldmezős beruházásoknál,
- az építéshelyi ellenőrzés hiánya, a fekete- és szürkegazdaság megtűrése.

Egyes állami támogatások feltételeit úgy határozták meg, hogy abban környezeti szempontból kedvezőbb megoldások nem kaptak helyet. Ilyen az Ipari Parkok létesítésének támogatása, amely csak zöldmezős beruházásként valósulhatott eddig meg. Hasonlóan a természetközeli szennyvíztisztítási megoldások sokáig nem kaphattak támogatást a kistélepléseken.

<sup>44</sup> Az EU nem vizsgálja, hogy a támogatott ország által az adott projektekhez kiválasztott indikátorok mennyire alkalmasak a források költség-hatékony elköltésére, illetve a környezet védelmére. Csak azt ellenőrzik, hogy a projekt megfelelt-e a vállalt feltételeknek.

<sup>45</sup> A lakhatás költségeinek folyamatos emelkedése figyelhető meg világszerte. Ennek egyik oka a közszolgáltatások állandóan emelkedő díja.



## I. Nehezen számszerűsíthető, környezetileg káros közvetett támogatások

**Építőanyagok** • Magyarország jelentős, jó minőségű nemfémes ásványvagyonnal rendelkezik. Az alacsony bányajáradék, a kitermelés enyhe megkötései, az ásványvagyonhoz fűződő tulajdonjog tisztázatlanságai miatt a hazai és külföldi befektetők igyekeznek minél nagyobb mennyiségben, gyorsan kitermelni a meglevő homokot, kavicsot, mészkövet stb. Jelentős mennyiségben exportáljuk ezeket a nyersanyagokat, csekély hozzáadott érték mellett.

A nagytömegű cement, téglá és hasonló jellegű építőanyagok kitermelése és gyártása súlyosan természetromboló és környezetszennyező hatású. Nagy ezen anyagok energia- és szállítási igénye is. A kkt mértéke függ – a bányajáradék és az úthasználati díjak alakulása mellett – a Nemzeti Allokációs Tervben rögzítettektől, a kibocsátás-kereskedelem során kialakuló CO<sub>2</sub>-egyenérték tonnánkénti áráról.<sup>46</sup> (Lásd még a közlekedésről, az energiáról és a bányászatról szóló fejezeteket.)

A magas hozzáadott értékű építési termékeket jobbra importból szerezzük be. Mi főképpen tömegárut és nem szerelvényeket, berendezéseket gyártunk. K+F híján nincs olyan értékes termékünk, amellyel mi lehetnénk piacvezetők vagy jelentős piaci szereplők az EU-ban. Éppen emiatt a természeti erőforrások alulértékelése érthető, de gazdaságilag megalapozatlan.

Az építőanyagok gyártása, használata, hulladékká válása során rengeteg veszélyes hulladék keletkezik. Ez nem tükröződik az árakban. Jelenleg a környezetre kevésbé veszélyes természetes anyagok, felületkezelők nehezen beszerezhetők, vagy – import révén – igen drágák. A veszélyes vegyi anyagok használatának célja a technológiai várakozási idő lerövidítése, az élőmunkával való takarékoskodás, a könnyebb bedolgozás. A környezetre (egészségre) káros anyagok árában meg kellene, hogy jelenjen a kárelhárítás és a felvilágosítás költsége.

**Építési hulladékok** • Az alacsony bányajáradékok és a hulladékok kezelésének és lerakásának laza ellenőrzése nem ösztönöz az újrahasznosításra. Az önkormányzatok nem ellenőrzik az építkezéseket, a még hasznosítható, illetve a veszélyes anyagok is ömlesztve, kijelölt vagy illegális deponálásra kerülnek.

<sup>46</sup> A sajtó nyilvánossága előtt zajlik a STRABAG Bükkösdre tervezett cemetgyárának engedélyezési folyamata, és a helyi lakosság folyamatos tiltakozása. A tervezett beruházás externális költségeinek felsorolására, különösen számszerűsítésére, még csak kísérletet sem tesz a beadott környezeti hatástanulmány. Holott a társadalmi-gazdasági elemzés része kellene, hogy legyen a tanulmánynak.

Németországban már legfeljebb az építési és bontási hulladék 15 százalékát deponálják, és előírás az építéshelyszíni előválogatás.<sup>47</sup> Nálunk az Országos Hulladékgazdálkodási Terv előírása szerint 2009-ig kell az 50 százalékos továbbhasznosítási arányt elérni. Ez csak a jelenlegi szabályozás és gazdasági ösztönzők módosításával (többek között a bányajáradék és a földvédelmi járulékok emelésével) érhető el.

**Épületek energetikai tulajdonságai** • A meglevő épületállomány túlnyomó része elavult, nem felel meg a jelenlegi energetikai szabványoknak sem.<sup>48</sup> A GKI 2004-ben készült energetikai tanulmánya szerint Magyarország versenyképességét a jövőben az energiahatékonyság növelésével lehetne inkább javítani.

2006-ig az EU új egységes energetikai minősítési rendszert kíván bevezetni, amely a régi épületekre is vonatkozik majd. Erre sem a közvélemény, sem a hazai ágazat nincsen felkészítve.

A klímavédelem, a kibocsátás-kereskedelem szempontjából is az épületek energiafogyasztásának csökkentése lenne kívánatos. Ezzel szemben nincsenek ösztönzők az épületek felújítására és a városi mikroklima javítására. Rohamosan terjednek az energiatároló klímaberendezések. A nyári villamosenergia-fogyasztás ma Budapesten azonos egy átlagos téli nap fogyasztásával.<sup>49</sup> Lépésről lépésre szigorítani kellene a meglevő épületállomány energiafogyasztását.<sup>50</sup> A pazarló építészeti megoldások visszaszorítására fajlagos energiafelhasználási mutatókat, szigorú környezetvédelmi szabályozást kellene előírni. Támogatást csak környezeti feltételekhez kötve lenne szabad adni nemcsak a lakásépítésben, hanem a kommunális épületeknél, a közbeszerzési eljárásoknál.

**Szabálytalan építkezések** • A rendszerváltás óta minden évben ismétlődnek a botrányok egyes építkezések körül, komoly sajtónyilvánosság ellenére.

Az építés sok tárcánál van szétszórva, egységes irányítás alá kellene vonni. Súlyos problémák vannak az engedélyezésnél és a kivitelezés alatt is.

Az 1990. óta nem módosított önkormányzati törvény túlságosan széles jogokat ad a helyi laikus képviselőtestületeknek, és a szabályozás és engedélyezés összeférhetetlensége, illetve szakmai felkészültséggel kapcsolatos problémákat is felvet. Számos esetben olyan építési jogokat szereznek a beruházók, amelyek sértik a közérdeket, a terület környezeti állapotát. A jogszabályok hiá-

<sup>47</sup> <http://www.bmu.de/download/dateien/gewerbeabfallverordnung.pdf>

<sup>48</sup> Az épületek mintegy 5%-a mondható kimondottan korszerűnek és takarékosnak energetikai szempontból.

<sup>49</sup> Egy 60–80 évre tervezett épület teljes élettartamának költségeiből csak 20% az építés, a legnagyobb rész az üzemeltetés. Ezt ma a beruházásoknál nem tartják szem előtt.

<sup>50</sup> A Nemzeti Allokációs Terv keretében kibocsátási plafonokat kellene előírni az építőiparra és az épületállományra.

nyossága, hogy nincs a területrendezésnél lehetőség előzetes normakontrollra. Csak visszavásárolni lehetne a jogokat, amihez nincsenek források.

A másik probléma az, hogy Magyarországon gyakorlatilag nincs építésfelügyelet. Az építkezéseket nem ellenőrzik, szabálytalanul a legfrekvenciáltabb helyeken is lehet – általában érdemi következmények nélkül – építkezni. Sokféle torzuláshoz vezet az építéstudgy jelenlegi megosztottsága több tárca között, valamint az építési szabályozás és engedélyezés jelenlegi gyakorlata.

Enyhe az ingatlanpiaci szabályozás a külföldi ingatlanbefektetők szempontjából. A külföldi ingatlanvásárlók a magyar ingatlanpiacot tartják Európában a legliberalizáltabbnak. Spanyol és olasz vásárlásnál a külföldieknek több adót kell fizetni vásárláskor, nálunk az itthoni adófizetőket azonosan terhelik.<sup>51</sup>

**Alacsony a földvédelmi járulék** • Általános jelenség a fejlett világban, hogy stagnáló népesség ellenére fogynak a természetes területek. Ezt a problémát a szakirodalom bőségesen taglalja. Mi itt csak a termőföldről szóló törvény módosításának szükségességét említjük.

A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény egyik legfontosabb nemzeti kincsünk, a termőföld elkötyavetyélésére ösztönöz, és nincs tekintettel az élő talaj szerepére ökológiai rendszerünkben. A föld ára töredéke az EU-országok árának, ugyanakkor törvényeink gyakorlatilag szabad utat engednek a termőföld beépítésének és elhanyagolásának. Ennek tudható be, hogy az elmúlt 30 évben több mint 420 ezer hektár földet vontak ki a művelés alól, ami évenként 14 ezer hektár veszteségnek felel meg. Gyökeres, gyors változásra van szükség, amit nagymértékben elősegítene a földvédelmi járulék, a földvédelmi bírság és a talajvédelmi bírság emelése, valamint a földvédelmi járulék és a bírságok kiterjesztése.

A földvédelmi járulékot jelentősen,<sup>52</sup> területileg differenciáltan kell emelni.<sup>53</sup> Az egy négyzetméterre jutó járulék termőföldnél még védett természeti területen sem haladja meg az építési telkek piaci értékének a huszad, agglomerációs területen a század részét. Nincs a földvédelmi járuléknak visszatartó ereje a termőföld spekulációs célú építési területté átminősítésekor. A földvédelmi járulék alapja elavult szemléletű, az aranykorona egyenértéket vesz alapul. Ma, amikor a szántóterületeink egyharmadát kivonjuk az intenzív művelés alól, ugyanakkor az erdők funkciója egyre jelentősebb, más számítást kellene alkalmazni. Hasonló módon a települési zöldterületek beépítését, leburkolását is szükséges lenne fékezni gazdasági eszközökkel.

<sup>51</sup> Balaton Környéki Ingatlanközvetítők Egyesületének elnöke, Szász István, Magyar Hírlap 2001/06/12.

<sup>52</sup> A földtörvény által etalonnak tekintett 20 aranykorona nyolcadik minőségi osztályú föld (5.§ 1. bekezdés és 1. számú melléklet 1. pont) hektáronkénti járuléka 1 év búzatermésének árával egyenlő! Tehát 1 év búzatermésével letudható 1 hektár föld beépítése. Szőlő esetében ötödik minőségi osztállyal járulék még el sem éri az egy évi termés értékét!

<sup>53</sup> A differenciált emelés a területek között meglevő hátrányok mérséklését szolgálja.

Az alacsony földvédelmi járulék nem ösztönöz a rozsdaterületek revitalizációjára. A természetes területek átminősítésekor nem képződnek megfelelő állami bevételek a rozsdaterületek versenyképességének javításához.

## II. Lakásépítés

Az előző kormányzati ciklusban készült tanulmányok a lakásépítés támogatásának céljaként a GDP és a foglalkoztatás növelését, a pénzügyi egyensúly fenntartását jelölték meg: a legjobb állami befektetés a lakásépítés (és a gyógyturizmus), a vállalkozói tőke odacsalogatásával az adóbevételek jelentősen megnőnek (Madár I.). Mások viszont (Hegedűs M., Matolcsy K.) azt állítják, hogy a nálunk fejlettebb piacgazdaságú EU-ban általában nem a lakást, hanem a rászoruló lakót támogatják. Ez a szociális célkitűzések költség-hatékony teljesítését segítheti. A nemzetgazdaság számára egyaránt fontos fenti szempontokat nem lenne szabad egymással szembeállítani.

A jelentős környezeti károkkal és a természeti erőforrások pazarlásával járó lakásépítést fel kellene, hogy váltsa a meglevő épületállomány korszerűsítése, illetve a környezetet kevésbé károsító, szociálisan hatékonyabb lakásállomány. Ez folyamatos megtakarítást hozna a költségvetésnek (az egészségügyben, a közbiztonságban, a környezetvédelemben, energiában). A feltételekhez kötött támogatások az épületállomány műszaki állapotának javulását is meggyorsíthatnák.

Az építés támogatását csak úgy lenne szabad folytatni, ha egyidejűleg az adórendszert is módosítanák. A kamat- és egyéb befektetési támogatások folyamatos terhet jelentenek a költségvetésnek. Az ingatlanok differenciált megadóztatásával, a tulajdonra kivetett helyi adókkal ésszerűbb településpolitikára lehetne ösztönözni a helyi önkormányzatokat, és az ingatlanspekulációból szerzett profit egy részét vissza lehetne forgatni közösségi célokra.

Az építmények optimális térbeli elhelyezkedése, kialakítása és jó műszaki állapota fontos gazdasági, környezeti és társadalmi érdek. A piac jelenleg nem igényli, és ezért az árak sem tükrözik, a hatékonysági szempontokat. A lakástámogatási rendszernek ezért fokozott figyelemmel kellene lenni az energiatakarékosságra, a kompaktságra, az infrastruktúra hatékonyabb kihasználására, a természetes területek védelmére stb. A spontán piaci folyamatokat célzott támogatással, szabályozással (és ellenőrzéssel) és mindezek hatékonyságát segítő tudatformálással kell befolyásolni. A hosszú távú környezeti, szociális és gazdasági szempontokat azonosan kell mérlegelni. Ez politikai döntést igényel.

**Mekkora összegek kellenének egy korszerű bér-, illetve saját tulajdonú lakásállomány kialakításához?** • A lakásállománnyal és a nélkülözhetetlen infrastruktúrával kapcsolatos különféle tervezetek irreálisan magas költségigényekkel számolnak:

*Több ezer milliárdos az elmaradás az épületfelújításban.*

Négymillió feletti lakásállományunknak csak 5%-a kifogástalan műszaki állapotú, 55% kifejezetten rossz állapotú – hőtechnikai, sőt esetenként még állékonysági szempontból is.<sup>54</sup>

A lakások folyamatos karbantartást igényelnek, amire évente az értékük 1-1,5%-át kellene fordítani. 30 évente fel is kell azokat újítani, ami évi további 1-1,5%. Évente 400-600 milliárd forintot kellene fordítani a meglevő állományra azon felül, hogy – valamilyen csoda folytán –, egyik napról a másikra felszámolnák az említett ötven éves lemaradást.<sup>55</sup>

*Ezermilliárdos nagyságrendű a közműhálózat (víz-csatorna, szennyvízkezelés, kommunális hulladékkezelés) korszerűsítéséhez illetve kiépítéséhez szükséges összeg.*

Vidéken sok kisebb településen megfelelő lenne a természetközeli szennyvíztisztítás, és a hulladékkezelésnek a megelőzésre, illetve újrafeldolgozásra kellene összpontosítani. A dekoncentrált, kisebb összegű beruházások előnye mellett még fontosabb lenne, hogy e megoldások működési költségei alacsonyak, és ezáltal a vidéki lakosság terhei kisebbek lennének. A szennyvízkezelésnél már most jelentkeznek a rosszul megbecsült kapacitásokból eredő többletköltségek. A sok száz milliárdos regionális hulladéklerakók pedig egy évtizeden belül túlméretezettnek tűnhetnek.<sup>56</sup>

A koncentrált, nagy létesítményeket városias körülményekre fejlesztették ki. Hiba, hogy az infrastruktúra-támogatások csak lakóegyenértékhez kapcsolódnak, és nincsenek fajlagos hatékonysági kritériumok. Hiányzik az egy főre vonatkozó indikátor: adott közműberuházás + üzemeltetés mekkora összeg egy főre vetítve.<sup>57</sup> (Gyakran előfordul, hogy túlméretezik a létesítmény kapacitását, illetve túlságosan nagy területről gyűjtik be pl. a szennyvizet, hogy a támogatáshoz szükséges lakóegyenérték meglegyen.) Ez az állami és EU-

<sup>54</sup> Az épületeink átlagos fűtési energiaigénye 180-240 kWó/m<sup>2</sup>év, míg a hasonló klimatikus adottságú Ausztriában, Németországban 65-85 kWó/m<sup>2</sup>év.

<sup>55</sup> Budapesten az elmaradások miatt a felújítási igény ezer milliárd körüli. Hasonló az összege a szükséges panelfelújításoknak is, amelyek a lakásállomány mintegy 20 százalékát teszik ki.

<sup>56</sup> Dániában a több évtizedes növekedés után csökkenni kezdett a kommunális hulladék mennyisége, kiépültek a feldolgozó kapacitások, ezért a nagy lerakók beruházási költségei sohasem fognak megtérülni.

<sup>57</sup> Az EU az alapokhoz nem ír elő ilyen feltételeket, csak azt vizsgálja, hogy az adott ország által önként felállított kritériumoknak a pályázatok megfelelnek-e.

források pazarló hasznosításával, és a lakosságra nézve indokolatlanul magas havi kiadásokkal jár.

*A jelenlegi 7-8%-os bérlakásállomány 15%-a bővítéséhez, mintegy 250-300 ezer lakás megépítéséhez (esetleg visszavásárlásához) legalább 3 ezer milliárd Ft-ra lenne szükség.*

Más becslések szerint, ha a családi jövedelmek egyötödét meghaladó havi lakásköltséget a központi, illetve az önkormányzati költségvetésből egészítenék ki 80/20% arányban, annak is a fentiekhez hasonló lenne a nagyságrendje. (Új bérlakásba költözés esetén egy négy fős családnál nettó 68 ezer Ft/hó kiegészítés kellene ahhoz, hogy a beruházás vállalkozói tőkéből megvalósuljon.)

*Összeg nélkül említjük a lakhatáshoz kapcsolódó egyéb nélkülözhetetlen alapellátást: a tömegközlekedés, az oktatás és az egészségügyi hálózat szükséges korszerűsítését, bővítését.*

A fentiekből is látható, hogy több évnyi GDP és 15-30 év kellene a hazai épületállomány fenntarthatóvá tételéhez. Ezzel szemben az építési szektor támogatásának nagyságrendje az éves GDP 1-2 százaléka körül mozog nálunk is és Európában.

Az ellentmondás úgy lenne feloldható, ha – néhány évtized alatt, tudatosan, szektorok közötti együttműködéssel – takarékosabb és flexibilisebb lakásállományt és lakhatási feltételeket alakítanánk ki. Ehhez a támogatási feltételek rugalmas és differenciált meghatározására, a szabályozás korszerűsítésére és hatékony ellenőrzésre lenne szükség.

**Az elmúlt évtized lakásépítése – nyertesek és vesztesek** • A rendszerváltás után eleinte nagyon kevés, főképp igényes, nagyméretű lakás épült. Sikertült a hiányzó luxuslakás kínálatot a kereslettel összhangba hozni.

Második lépésben a városok környékén lévő zöldterületek épültek be. Ma már közismertek a terjeszkedés negatív hatásai: a zöldterületek fogyása, a közlekedési igények növekedése, a merev, sokszor az igényeket meghaladó lakásméreteket, a rossz hatékonyságú infrastruktúra fejlesztések stb.

A harmadik periódusban a vállalkozói lakásépítés került túlsúlyba, a községek házilag kivitelű családi házai helyett a nagyvárosi illetve városi zöldövezeti lakásépítés. A lakások méretét, minőségét nem a valós társadalmi igények, hanem a vásárlók pénzügyi helyzete határozza meg. Főleg 1-2 szobás lakásokra van piaci kereslet. (Emlékeztet a hetvenes évek lakótelepi 51-54 m<sup>2</sup>-es, azóta erkölcsileg és fizikailag egyaránt elavult egyenlakás áradatára.)

A for-profit lakásépítő vállalkozások jól jövedelmezőek, a keresleti piac, az alacsony minőségi követelmények, a nagyarányú feketén foglalkoztatás és egyéb adómegkerülési technikák miatt. A törvények, a felelősséggel kapcsolatos rendeletek a vállalkozásokat, és nem a vásárlót védik. Az építési vállalat-

kozások érdekeit szolgálja a lakástámogatási rendszer is, amely az új lakások építését, a lakásszám növelését preferálja. (Igaz ugyanakkor, hogy az adóterhelés viszonylag magas, a kivitelezési költség mintegy 40 százaléka. Az építési szektor árbevételének mintegy 60 százaléka a költségvetésbe folyik be.)

A másik nyertes a bankhálózat, amely tavaly soha nem látott nyereséget könyvelhetett el, elsősorban a nagyvonalú állami kamattámogatás hatására. (Az adózás előtti eredmény 40%-kal volt magasabb a 2002. évinél.) A nemzetközi gyakorlatban közismert, hogy a lakáskölcsön a bankszakma egyik leghálásabb területe, mert egyrészt nagyobb a törlesztési fegyelem (senki se akarja, hogy kilakoltassák), másrészt pedig a kockázat is minimális a lakás értékállósága miatt. Nem volt tehát indokolt a kormányok részéről a nagy kamattámogatás, a költségvetést nagymértékben és hosszú időre terhelő elkötelezés. Az alacsonyabb kamatokat ki lehetett volna csalogatni a bankszektorból más eszközökkel is.

A kedvező kamatok nem a leginkább rászoruló fiatalokat támogatják, hanem azokat, akik a megtakarításaikhoz kerestek a bankbetéteknél jobb befektetési lehetőséget. Magyarországon továbbra is az ingatlan a legbiztonságosabb trezaurálási lehetőség. (Ennek következményeit érdemes lenne elemezni.) Egy differenciált ingatlanadó - ezáltal a költségvetésbe történő folyamatos visszaforgatás - indokolhatta volna a fenti konstrukciót. Ez a szemlélet azonban az egész régióban még hiányzik.

A 2004. év a korábbiakhoz képest két ponton ésszerűbb: csökkentette az új lakások építéséhez felvehető kölcsön nagyságát, és bevezette a telek ÁFA-t.

A telek ÁFA hiánya (valamint a még ma is alacsony földvédelmi járulék) óriási környezeti károkat okozott részben a természetes területek pazarló beépítésével, részben pedig azzal, hogy rontotta a rozsdaterületek versenyképességét.

Nem hagyhatjuk említés nélkül a hajléktalanságot. A hajléktalanság jelentős részben a lakások privatizációjának, a szociális bérlakás hálózat és egyéb szociális juttatások megszűnésének, a kezdeti robbanásszerű munkanélküliség máig is kiható következménye. A rendszerváltás előtt a lakásállomány részének tekintették a munkásszállók férőhelyeit. Ez mai szemmel nem volt alaptalan, mert sokaknak az ott élők közül nem volt hova hazamenni. A szocialista vállalatok megszűnésével nem csak a munkahelyek szűntek meg, de a kapcsolódó szociális intézmények is. A szállókat privatizálták, és átépítették más célokra. Egyebek mellett ez is oka annak, hogy ma Magyarországon mintegy 50-60 ezer (főként férfi) hajléktalan él, jelentős részük a fővárosban. Sorsukat nemcsak egészségügyi-szociális okból kellene megoldani. A sok hajléktalan rossz fényt vet a városok arculatára, tönkreteszi a közterületeket, negatívan befolyásolja az idegenforgalmat is.

**Elmarad a meglevő lakásállomány felújítása •** A meglevő lakásállomány műszaki állapota az elmúlt évtizedben csak kevésbé javult. A régi lakások árát elsősorban nem a lakás műszak állapota, hanem a tágabb környezete,

fekvése stb. határozta meg. Új lakások építésére ösztönöz, illetve nehezíti a kispénzűek helyzetét, hogy a régi lakások kedvezményes hitele 66 százalékkal alacsonyabb, kamattámogatása 30 százalékkal kedvezőtlenebb, mint az új lakásoké. Ésszerűtlen az is, hogy az eladott ingatlan után befizetendő illetéket nem engedik el, ha nem ingatlan vásárlásra, hanem felújításra fordítanak.

A KSH 1999-2002-es felmérése szerint meglevő lakásállományunk jellemzői a következők:

4.134 ezer lakásunk van nyilvántartás szerint, 18% ma is komfort nélküli vályogház. 530 ezer lakás „lakhatatlan” állapotú ingatlan, melyben a háztartási jövedelem alsó kétötödébe tartozó 1 millió ember 70%-a él. Jellege szerint 63% az 1-2 lakásos családi ház, 17% a városi tömbház, 20% a lakótelepi lakás.

5 év alatt az ingatlanok  $\frac{3}{4}$ -ében volt valamilyen karbantartás, 809 ezerben beruházás (közmű, fűtőkorszerűsítés, fürdő, bővítés). Átlagosan évi 85 ezer Ft-ot költenek egy lakásra. Évente a lakás értékének legalább 1-1,5 százalékat kellene karbantartásra költeni, továbbá 25-30 évenként egy-egy nagyobb korszerűsítést elvégezni. Ez szinte sehol sem teljesül. Ugyanakkor a lakások mintegy negyedére, egy millió lakásra az elmúlt években egyetlen fillért sem költöttek.

A 2002-es Nemzeti Lakásprogram két lényeges eleme volt a városrehabilitáció és a panelprogram. Budapesten jelenleg 207 ezer panellakás van: a budapesti lakásállomány több mint 25 százaléka lakótelepi. A budapestiek csaknem 28 százaléka, 514 ezren laknak panellakásban. Ez azt jelenti, hogy majd minden harmadik budapestit érinti a többségében évtizedekkel ezelőtt épített, lelakott állapotú épületek sorsa.

Az előző évtizedben a társasházi törvény merev rendelkezése (100%-os tulajdonosi egyetértésre volt szükség a felújításhoz) közvetve a jobb módú területek társasházainak felújítását támogatta. A felújítási pályázatokat nem a ház műszaki állapota, illetve a legnagyobb megtérülés (pl. víz-, energiamegtakarítás) alapján lehetett megnyerni. A társasházi törvény módosításával javult valamit a helyzet, de további támogatásokra, adókedvezményekre lenne szükség ahhoz, hogy az alacsony jövedelműek el tudják a terheket viselni.

Sok kerület a lakások és egyéb ingatlanok privatizációs bevételeit – törvényellenesen – az éves költségvetési hiányok betömésére használta fel.

**Nincs mennyiségi lakáshiány!** • Egyre gyakrabban olvashatjuk a nemzetközi szakirodalomban is, hogy a lakáshiány a fejlettebb országokban nem valódi társadalmi szükséglet, hanem – hasonlóan a motorizációhoz - érdekcsoportok által gerjesztett igény.<sup>58</sup> Helyi lakáshiány a spontán, aránytalan léptékű vállalattelepítésekben is keletkezhet. (Ez az egyik negatív hatása az önkormányzatok túlzott önállóságának, a protekcionista adókedvezményeknek, az iparűzési adóelosztás gyakorlatának stb.) A lakáshiányt az urbanizáció, a késői

<sup>58</sup> Mi a jó befektetés? Szabad tőkéből beruház 92 pont, tőkét törleszt 28 pont, forgóeszközt vásárol 5 pont, bankba tesz 2 pont, értékpapír 0,5 pont. (Magyar Hírlap, 2001. 06. 12.)



családalapítás, a válás, a társadalom individualizálódása is előidézi. (Nagy-Britanniában például az elkövetkező tíz évre mintegy 3,8 millió új lakásigénnyel számolnak, holott a népesség, becslések szerint nem fog növekedni.)

1999-ben még 2,4 millió ember élt hazánkban viszonylagos zsúfoltságban (szobánként 2 vagy annál több fő), 2003-ban már csak 1,3 millió. Az egy lakosra jutó 22 m<sup>2</sup> lakóterülettel, illetve az egy szobára jutók számával az európai átlagba tartozunk.

Az átlag azonban nagy egyenlőtlenségeket takar. A lakásállomány 8%-a, mintegy 330 ezer lakás, üresen áll. (Ennek egy része elnéptelenedő, munkanélküliségtől sújtott vidéken.) 30% elégedetlen a lakáskörülményeivel (szűk, rossz, drága lakhatás), 20% (720 ezer lakás) szeretne 5 éven belül elköltözni, de ¼-ük megelégedne a korszerűsítéssel és bővítéssel is.

Sokan élnek, különösen az idős egyedülállók, igényeiket meghaladó méretű lakásokban. Bár az ÁNTSZ jelentések szerint még a tisztasági meszelést sem tudják – anyagi okokból vagy az egészségi állapotuk miatt – elvégeztetni, cserére a jogi, pénzügyi és egyéb bizonytalanságok miatt nem vállalkoznak. Holland tapasztalatok szerint az idősek lakásmobilitásának támogatásával, speciális otthon-hálózat piaci alapú kiépítésével, beruházás nélkül is lehetne a családok 15-17 százalékát megfelelőbb méretű lakáshoz juttatni.

Szakértők szerint tízezer főre évente négy-öt új lakást – 40-50 ezer darabot – kellene építenünk. (Érdemes lenne ezt az EU-ból származó adatot a hazai körülmények alapján ellenőrizni.) Nálunk elmaradt azonban a lakásállomány felújítása, ami nyugaton a második világháború után 15-20 éves programok keretében gyakorlatilag mindenütt megvalósult. Az épületfelújítást, a fűtés-korszerűsítést, az energiatakarékosságot továbbra is aránytalanul kevésbé támogatják.

2004 május 15-ig elfogyott az energiatakarékos felújításra, a megújuló energiák támogatására előirányzott 2,8 milliárd Ft nagyságrendű keret. A korábbi években is több pályázat érkezett, mint amennyit teljesíteni tudtak, noha a pályázati rendszer elég bonyolult, és az elnyert támogatás legfeljebb az ÁFA összegének megfelelő nagyságú. (Nagy-Britanniában, Franciaországban, Belgiumban, Luxemburgban – ÁFA kedvezményt adnak a felújításra.<sup>59, 60</sup>) A 2005-ös költségvetés még a 2004. évinél is kisebb összeget irányoz elő, miközben az állami lakástámogatás (kamattámogatás) kb. 150 milliárd forintot tesz ki.

Az energiatakarékos felújítás egyszerű teher a költségvetésben, ráadásul az ország energia-import függősége miatt hosszútávon kedvező egyensúlyi hatása is van. Ugyanakkor az új lakások kamattámogatása nagyságrenddel nagyobb, és nem egyszerű, hanem sokéves folyamatos terhet jelent a költségvetésnek.

Hatalmas az eltérés az egyes országokban kialakult lakhatási költségek

<sup>59</sup> Franciaországban 5,5% ÁFA + támogatás a szociális lakások felújítására (22%, illetve max. 13.000 euró), Belgiumban 6% ÁFA a felújításra, Belgiumban, Bulgáriában támogatást adnak akadálymentesítésre.

<sup>60</sup> Bérleténél el kell dönteni, hogy ki legyen a haszonélvezője a felújításnak, a tulajdonos vagy a bérlet (magasabb bérleti díj vagy alacsonyabb rezszi).

között. Piaci szabályozás hiányában az elmúlt harminc év alatt Floridában a lakhatás költsége 10-15%-ról a jövedelmek 50%-a fölé emelkedett.

Globális jelenség a lakhatási költségek folyamatos, infláció feletti növekedése.<sup>61</sup> Magyarországon a folyamatot az energiaárak drasztikus emelkedése, az igen drága megoldásokat favorizáló, gyakran „környezetvédelmi” célúnak nevezett infrastruktúra-fejlesztések (szennyvíztelepek, ivóvíz- és csatornahálózatok, gázbevezetés, hulladékbegyűjtés), valamint a térségek közötti eltérések (munkanélküliség, alacsonyabb jövedelmezőség) még jobban felerősítették. Tovább súlyosbítja a helyzetet az, hogy a munkahelyek távolabbra kerülnek, nőnek a távolságok az intézmények és a lakóhely között (egészségügyi ellátás centralizációja, iskola-összevonás, bevásárlóközpontok), drágul az utazás, és romlik a tömegközlekedés színvonala.

Az építés-felújítás, a közműdíjak és az utazási költségek nagyjából azonosak országszerte, miközben az ingatlanárakat nemcsak a vidék és város, hanem a kedvező és kedvezőtlen egyéb adottságok is (munkahely, tömegközlekedés, egyéb alapellátás) nagymértékben differenciálják. Ilyen módon a halmozottan kedvezőtlen adottságú területen lakók ingatlanjai annyira elértéktelenednek, hogy nincs esély a cserére, ugyanakkor az alacsony jövedelmek ellenére magas lakhatási költségekkel kell számolniuk. Éveken keresztül folyt a földgáz-hálózat kiépítésének támogatása. Sok helyen a közműveket nyereségorientált szervezeteknek adták el. (Újabban ismét komoly viták folynak nemzetközi szinten arról, hogy szabad-e a természetes monopóliumokat – vízműveket, hulladékgyűjtést stb. – ilyen alapon működtetni.) Különösen ésszerűtlen ez a tartósan kedvezőtlen helyzetű régiókban. A magas rezszi ellen csak elköltözéssel tudnak a családok védekezni. Ez a kisteleplülések elnéptelenedéséhez, elöregedéséhez vezet, amely szinte visszafordíthatatlan.

**Mit kell támogatni?** • A TÁRKI felmérései szerint a magyar lakosság 3%-a elit, 8%-a felső közép, 31%-a közép, 38%-a munkás és 20%-a hátrányos helyzetű. A vagyoni különbségek tovább nőnek, miközben a segélyeknek csak a fele jut el az alsó ötödhöz.

Míg a magánérős lakások átlagos területe megközelíti a 100 m<sup>2</sup>-t, az önkormányzati lakások átlagos nagysága 61-ről 44 m<sup>2</sup>-re csökkent (KSH). Ez nehezíti a szerényebb jövedelmű, több gyereket vállalni akarók helyzetét.

A normatív lakástámogatási rendszert fel kell, hogy váltsa a sokszínű, kisebb beavatkozásokat elősegítő, a mobilitást a szerényebb jövedelműek számára is lehetővé tevő támogatáscsomag. Nincs ma Magyarországon komoly mennyiségi lakáshiány, következésképpen nem az új lakások építésébe kell a támogatások többségét, illetve a privát tőkét irányítani.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Dániában 28%, Németországban 38%, Svédországban 43%, Hollandiában 30% a bérleti díj aránya az átlagjövedelemben. Ezt csökkenti az állam 13, 29, 28, illetve 22 százalékra a rászorulóknál. (Hegedűs – Matolcsy – Tiderenczi, 2000)

<sup>62</sup> Gerő Péter (Hectar 68 Kft) szerint a lakásépítésen 20-25% haszon van. (Népszabadság 2001-08-10)

**Energiatakarékos épületállomány kialakítása** • Részben a globális klímaváltozás, részben pedig az importfüggő energiaellátásunk miatt támogatni kell az épületek energiatakarékos felújítását.<sup>63</sup> Az új lakások építésénél nemcsak az EU 2006-tól ránk nézve is kötelező épületenergetikai előírásait kell betartani, hanem szorgalmazni kell a (passzív) napenergia hasznosítását, a szürkevíz alkalmazását, a zöldtető-zöldfal megoldást, a természetközeli hűtési megoldásokat stb. Vagyis differenciált támogatást kell adni az épület jellege, földrajzi elhelyezkedése, a helyszíni adottságok, energetikai paraméterek függvényében.

**Korszerűsítés, bővítés – szelíd beavatkozások** • Szociálpolitikai támogatást a meglévő lakások bővítésére, tetőtér beépítésre, korszerűsítésre, önellátó közmű kialakításra is lehessen kapni.

**Speciális otthonok** • Speciális otthonokban óriási a hiány, holott ez a lakásmobilitás egyik hatékony elősegítője (idősek, diákházak, fecskeházak).

**Hatékonyabb közberuházások, közterületek felújítása** • A zöldterületek, sportpályák, rekreáció, színvonalas alapellátás, kedvező környezeti állapot, ápoltság közterület alapvetően befolyásolja a területen lévő ingatlanok értékét és használhatóságát. (Sokan nem a lakásukkal elégedetlenek, hanem az ajtón kívüli rossz környezet miatt költöznek el.) Átgondolt közberuházások jelentős lakossági beruházásokat indítanak el. Ezzel szemben egyes vállalkozói érdekek – jelentős lakossági tiltakozások ellenében történő – érvényesítése óriási károkat okozhat.

**Közműfejlesztés** • A közműtámogatásoknál (víz-csatorna, szennyvíztisztítás, hulladékkezelés, energiaellátás) figyelembe kell venni a területi hatékonyságot is. Gyéribben lakott területeken, egymástól nagyobb távolságra fekvő településeknél a természetközeli, helyi megoldásokat szabad csak támogatni, és figyelembe kell venni a működési költségek várható alakulását.

**Kutatás és fejlesztés** • A magánszektor nem újít, a kutatás nagyrészt állami forrásokból történik az EU-ban is. (A volt szocialista országokban, így nálunk is, gyakorlatilag leálltak a fejlesztésekkel.) Az építőipar nagyon lassan adaptálta az újdonságokat. Ezért kockázatos fejleszteni magánpénzekből.

<sup>63</sup> Az energiaadó ugyan növekszik országonként eltérően, de az energiaköltségek csökkennek. (A közös európai energiaadó, egyes tagországok ellenállása miatt, a lakosságot közvetlenül nem érinti.) Pl. a 2001-ben bevezetett holland Regulatory Energy Tax-ról, amely esetenként 33% áramár növekedést jelent, csak a lakosság fele tud, és 2 százaléka van rá tekintettel. (Angliában a lakosság 10%-a ügyel komolyabban az energiaárakra.)

Szén és lignit erőműnél a lakossági árhoz képest 20-120% az externália, gáznál 7-38%.

Németországban egyes kutatók szerint 2,6 EURO/m<sup>2</sup>, másoknál 7 EURO/m<sup>2</sup> az energia externális költsége évente. Nálunk nincsenek pontos számítások, de a lakások átlagos műszaki színvonalát ismerve nemcsak energiát, hanem egyúttal más jelentős negatív hatásokat lehetne megtakarítani a jobb hőszigeteléssel, korszerűbb fűtőberendezésekkel.

Támogatni kell nálunk is az épületekkel kapcsolatos kutatást, fejlesztést, kísérleti építmények megvalósítását.<sup>64</sup> Vidéken az önellátó rendszerek, a megújuló energiák hasznosítása, helyi építőanyagok alkalmazása terén nemzetközi érdeklődésre is számot tartó megoldásokat lehetne elterjeszteni. Nagyvárosokban pedig az egyre többet kritizált klímaberendezések alternatíváit kellene megtalálni.

*A támogatások segítsék a természeti erőforrással és költségekkel takarékoskodó, hatékony településszerkezetek kialakítását*

Az 1990-ben elkészült, és azóta építésügyi szempontból érdemben nem módosított önkormányzati törvény nem alkalmas az építés megfelelő szabályozására, kompaktabb településszerkezet kialakítására. Nyugaton az építési szabályozás nem a helyi önkormányzatok joga. Szét kell választani a szabályozást és az engedélyezést. A szabályozásnál nem a helyi csoportérdekeket,<sup>65</sup> az önkormányzat rövid távú pénzügyi egyensúlyát, hanem a nemzetgazdaság hosszú távú érdekeit kell szem előtt tartani. (Az önkormányzatok a területek eladásából próbálták éveken át a működéshez szükséges forrásokat előteremteni.) Az engedélyezésnél pedig a laikus képviselőtestület kizárólagos döntési joga helyett a helyi lakosságnak és civil szervezeteknek vétőjogot kell biztosítani. Megfelelő szabályozás esetén nem fordulhatott volna elő a magyarányú lakópark építés az agglomerációban, és az azokhoz kapcsolódó társadalmi terhek aránytalan megnövekedése. (Egy egység privát infrastruktúra beruházás négy egység önkormányzati, illetve központi beruházást tesz szükségessé a közszolgáltatásokban az EU gyakorlata szerint.) Hasonló módon káros a budai zöldövezetek helyi jelentőségű régi villáinak eldőzerolása, a pesti peremkerületek kertvárosias beépítésének erőszakos bomlasztása, és helyükben soklakásos társasházak építése.<sup>66</sup> Mindezekkel, a környezethez nem illő fejlesztésekkel a régóta ott élőket súlyos érdeksérelem éri.

A szabályozás fontosságát mutatja egy holland és egy angol új város összehasonlítása. Az előbbiben a gépkocsis közlekedés az összes utazás 45 százaléka, míg az utóbbiban, körültekintő tervezés híján 65%. Ez a negatív externáliák növekedésével jár.

A támogatások és elvonások feltételeit nagyon körültekintően kell meghatározni. Például a németeknél és a dánoknál egyaránt vannak zöld adók, szociális és környezeti célú támogatások, jelentős K+F, mégis a dánoknál a lakások sokkal kompaktabbak, gazdaságosabban vannak kialakítva, és a települési szerkezeteik is fenntarthatóbbak a céltudatosabb szabályozás követke-

<sup>64</sup> Ausztria 2 milliárd Euro-t fordít szerkezetfejlesztésre, ennek egy részét lakásfejlesztésre.

<sup>65</sup> A befektetők nyíltan hangoztatják, hogy a „konzervatív” szabályozás, a beépítési lehetőségek korlátozása növeli a fajlagos költségeiket – ami szerintük megengedhetetlen. (Magház Rt. Iványi György, Magyar Hírlap 2001/06/12)

<sup>66</sup> Még egy budai zöldövezeti területen belül is 40-50% árkülönbség van a széljárás, a kilátás, a táj harmóniája függvényében (Népszava, 2001. 07. 13.)

tében. (Németországban ma az egy főre jutó lakás-alapterület közel 40 m<sup>2</sup>, és folyamatosan nő. Nálunk mintegy 22 m<sup>2</sup>, ugyancsak növekvő.)

A legtöbb országban a szabályozás csak az új létesítményekre vonatkozik. Régiókban a Baltikumban került sor jelentősebb felújításokra, dán közreműködéssel.

Az ökológiai adók hatása az EU 25-öknél elenyésző, a rendszer továbbra is az anyaghasználatot részesíti előnyben az életmunkával szemben.<sup>67</sup> Ezt csak egy közös európai zöld államháztartási reform tudná orvosolni.

**Lakástámogatások külföldön** • Direkt támogatásokat ott kell alkalmazni, ahol a lakosság jövedelme és az építési szektor árai között nagy az aránytalanság. A háztartás jövedelmét a támogatásnál Ausztria, Belgium, Nagy-Britannia veszi figyelembe. (Nálunk egy lakás ára 6-8 éves átlagjövedelemnek felel meg, míg a gazdagabb országokban ez 2-3 év.) Ahol a lakosság egy részének alacsony a jövedelme, ott a közvetlen támogatások igazságosabbak, mint az adókedvezmények, különösen a felújításoknál. Közvetlen támogatás esetén azonban a vállalkozói tőke bevonása növelheti a visszaéléseket. (Ilyen szempontból tanulságosak nálunk a katasztrófa sújtotta területeken élők számára épített lakások.)

Ahol magas a jövedelem és jól működik az ökológiai adórendszer (pl. Hollandia), ott nem érdemes támogatni az építést, mert a piaci árak jól irányítanak. Dániában sincs építési támogatás, hanem kötelező előírások. (Természetesen mindkét országban van szociális lakhatás támogatási program.)

Németországban 35% volt a környezetileg káros támogatások aránya az építésben. Pl. az új lakást vásárlók kétszer nagyobb támogatást kaptak, mint a régieket vásárlók.

Nyugaton esetenként korlátozzák a bérbeadási feltételeket: Ausztriában, a nyolcvanas években, a bevételt tatarozásra kellett fordítani. Meghatározták az építmények műszaki minimumát, és azt el kellett érni. (Emiatt az új lakások építése lelassult.)

Németországban és Angliában jelentősen megadóztatták a bérbeadásból származó jövedelmet, kivéve, ha meghatározott időre szociális bérlakás céljára felajánlották az önkormányzatnak.

Svájcban a bérbeadást támogatják. Ezzel szemben a saját tulajdonú lakás használatát megadóztatják (azon az elven, hogy onnan lehet adót elvenni, ahol nagyobb a jövedelem).<sup>68</sup>

Hollandiában (Green Investment) és Svédországban (Eco-Subsidy) vannak kifejezetten környezetvédelmi célú lakásépítési támogatások.

<sup>67</sup> Egyéb öko-adók egyes európai országokban:

Belgium – vízhasználatra, Nagy-Britanniában – primer építőanyagokra és az építőipari hulladék lerakására, Hollandiában – szemétdeponálási adó (de a lakosságra nincsenek ösztönzők annak érdekében, hogy kevesebb hulladékot termeljenek), Bulgáriában – zöldterület beépítési adó.

<sup>68</sup> Az ún. Eigenmietwert (saját lakbér érték) akár a jövedelem 50%-át is elérheti.

Franciaországban az ökotermékeket támogatják. Jelentős iparágga fejlődött a természetes építőanyag gyártás Európa több országában.

Ausztriában hatékonyabb területhasználatra ösztönöznek, és támogatást csak az energetikai szabványoknál jobb épületek kaphatnak a megtakarítással arányban. (Egyes tartományokban már nem is az alacsony energiafogyasztású épületeket (30-40 kWó/m<sup>2</sup>év), hanem csak az ún. passzív házakat támogatják.)

Németországban a megújuló energiák használatát, a rehabilitációt és a kísérleti házakat támogatják.

## A lakásüggyel kapcsolatos problémák összefoglalása

Probléma	Következmény
Nem alkotmányos jog a lakás. Kevés a bérlakás, és a szociális lakás-támogatás nem jut el minden rászorulóhoz.	Hajléktalanság, „lakhatatlan” lakások, nyomor-telepek; kulturálatlan az épített környezet.
Kevés a speciális otthonok férőhelye (időseknek, mozgáskorlátozottaknak, ápolásra szorulóknak) – a nyugdíjalapokat nem fektetik speciális ingatlanok építésébe.	A lakosság jelentős része nem a tényleges szükségleteinek megfelelő lakásban él, és nincs pénze a műszaki állapot javítására
Nincs mennyiségi lakáshiány – az új lakás építését normatívan környezeti feltételek nélkül támogatják	Lassan javul az épületek műszaki színvonala, nagyok az új építések okozta környezeti károk.
A bankok óriási politikai befolyással rendelkeznek, az állami kamattámogatással arányosan nő a nyereségük.	Indokolatlan, hosszútávú többletteleher a költségvetésben.
Kevés a lakosság trezaurálási lehetősége az ingatlanvásárláson kívül.	Nagy nyomás nehezedik az agglomerációk önkormányzataira a területi átszólásokkal kapcsolatban.
A használt lakás vásárlása kedvezőtlenebb, a felújítás támogatása elenyésző.	A rossz műszaki állapot miatt energiapazarló az üzemeltetés, városkép romboló hatás.
Nincsenek vagy jelentéktelenek az ingatlan-adók, amelyekből a helyi önkormányzatok gazdálkodhatnak.	Az önkormányzatok nem ügyelnek a helyi lakosság környezeti érdekeire, a természet védelmére.
Az iparüzési adót egy település kapja, míg a hatások több településre terjednek ki.	Az önkormányzatoknak érdeke akár nagyon környezetromboló tevékenységek befogadása is, a saját és szomszédos települések rovására.
Hiányoznak a zöldterületek bővítésére és a rehabilitációra fordítható források.	Fogynak a zöldterületek, alulhasznosítottak a rozsdaterületek.
Nagy a fekete- és szürkegazdaság aránya a lakossági szolgáltatásoknál.	Rossz az épületek minősége, nagy a fizikai és erkölcsi elavulás veszélye.

Probléma	Következmény
Alacsony a vizuális kultúra és a lakosság műszaki tájékozottsága.	Az épített környezet romló esztétikai színvonala, az egységes településképek eltűnnek.
Nincs innováció (kísérleti épületek és technológiák hiánya).	Nem javul megfelelően az épületek minősége.
Nem ösztönöznek a helyi anyagok, helyi technológiák, több élőmunka és az energiatakarékos építés alkalmazására a támogatott vidéki lakásépítésnél sem.	Értékes településképek tűnnek el, nő az indokolatlan energiahasználat, szállítás stb.
2,8 milliárd Ft jutott (és fogyott el május 15-ig) 2004-ben az energiahatékonyság növelésére, megújuló energiahasználat támogatására.	Négymilliós lakásállományunk 90 százalékát, többek között 800 ezer panel- és 400-500 ezer félkomfortos lakást kellene a mainál 2-3-szor takarékosabban üzemeltetni.
A Budapesti Városepítési Keretszabályzat övezeti besorolásait nem előzték meg környezeti hatásvizsgálatok.	A kerületi önkormányzatok, beruházói nyomásra, nem veszik figyelembe az ott élők zöldterülettel, átszellőzéssel, benapozással kapcsolatos igényeit.
Új beruházásoknál nincsenek tekintettel a meglevő ingatlanok érdekeire, a jó környezeti állapot megőrzésére (csak a határértékeket kell betartaniuk).	Romlik a környezeti állapot, értékvesztés esetén egyedüli lehetőség a jogorvoslatra a polgári peres eljárás.
Nagy a területi különbség az ingatlanárakban, a munkalehetőségek és a tömegközlekedés színvonalától függően.	A rossz adottságú területekről az emberek az urbanizált körzetekbe költöznek, ami a költséges városias infrastruktúra folyamatos bővítését igényli.
Elmarad a városmegújítás, beleértve a városi környezet (zöldterületek, átszellőzés, forgalomcsillapítás stb.) javítását.	A családok kimenekülnek a városokból, az ottmaradó infrastruktúra kihasználatlan.
Nagyok a zöldmezős beruházások negatív externáliái, a terjeszkedés költségeit nem a haszonélvezőkkel fizettetik meg.	Az önkormányzatok felélik a természeti értékeiket, a közvagyonot.
A helyi mikroklímát romboló hatásokat nem mérlegelik a fejlesztéseknél.	Hőszigetek alakulnak ki, nő az energiapazarlás, elviselhetetlen a kánikulai hőérzet.

## Hivatkozások

- Minna Sunikka: Fiscal instruments in sustainable housing policies in the EU and the accession countries, Delft, Netherlands, European Environment 2003 July-August.
- KOLPRON Kft: Értékképző Lakásfelújítási Program, Budapest 2000.
- Éri Vilma szerk. „Terjeszkedés vagy ésszerű városfejlődés?” Környezettudományi Központ, Budapest, 2001.
- „Világváros vagy világfalu – avagy fenntartható építés és településfejlesztés Budapesten és az agglomerációban” I. Önkormányzati anyag, II. Építész szeminárium, Független Ökológiai Központ Alapítvány, Budapest, 2004.
- Hegedűs J. – Matolcsy K. – Tiderenczi G.: Bér lakásépítő és –üzemeltető Közhasznú Társaságok létrehozásának és működtetésének kialakítása, különös tekintettel az ehhez szükséges állami támogatások bemutatására. ÉMI-tanulmány a GM megrendelésére, 2000.



# A TERÜLETFOGLALÁST SERKENTŐ TÁMOGATÁSOK

• Beliczay Erzsébet •

## Bevezetés

Hosszú időn át a területfoglalás – a természetes és féltermészetes területek, zöldterületek más célú hasznosítása –, a társadalmi fejlődés szükségszerű velejárója volt.<sup>69</sup> Kiábrándítóbb következményei voltak annak, ha a területeket csak valamilyen ásványkincs vagy a termőképeség „lerablásáért”, vagy súlyos szennyezéssel tették termékettelenné. A múlt században – a fogyasztás robbanásszerű növekedésével együtt – mindenhol felgyorsult a társadalmi szükségszerűséggel nem igazolható területfoglalás a piacgazdaság torzítása miatt, illetve közvetlen vagy rejtett támogatások hatására (víztározók, utak, terjeszkedő települések, esőerdő-pusztítás, bányászat, biológiaiailag elszegényedett kultúrtáj kialakítása).

Régióink „újrakezdő” piacgazdasága, a demokráciától elszokott lakossággal, nem képes a közérdeket megfelelően érvényesíteni. A piaci áraink gyakran torzák, a döntéshozatal nem mindig átlátható, és a szabályozás következtelen. Emellett pedig egyes nemzeti és nemzetközi gazdasági érdekcsoportok akkora befolyással rendelkeznek, hogy folyamatosan elmarad a fenntartható fejlődés gazdasági, társadalmi és környezeti szempontú, azonos arányú mérlegelése. Igaz ez a fejlettebb demokráciákban is, de nálunk különösen így van.

A területfoglalás helyi szinten is befolyásolható, de csak a nemzetközi szabályozás hozhat érdemleges eredményt, mert egyenként nem vállalják az országok, hogy emiatt – akárcsak átmenetileg is – gazdasági versenyhátrányba kerüljenek. Számos helyen foglalkoztatja komolyan a közvéleményt az állam szerepe, illetve az üzleti szféra felelőssége. Nálunk szakértelmiségi körökben is domináns az a nézet, hogy a vállalkozásoknak a maximális gazdasági hatékonyságra kell törekedni, és a szabályozásnak is elsősorban ezt kell szolgálni.

A piac kihasználja a szabályozatlanságból eredő gazdasági előnyöket. Az elmúlt években hazánkban is számos, a környezetet terhelő, illetve közpénzeket felhasználó tevékenység fejlődött látványosan. Az érdekelt vállalatcsoportok nemcsak reklámokkal igyekeznek a termelésüket növelni. Kifinomultabb eszközökkel egyes konfliktusokat, társadalmi igényeket felnagyítanak, azt sugallva, hogy a megoldás kulcsa a kínálat növelése, amiért a központi és a helyi kormányzat felelős. Nagy területfoglalással járnak a gyorsforgalmi utak,

---

<sup>69</sup> A Tisza szabályozásával pl. a megnövekedett lakosság ellátásához kívántak mezőgazdasági földterületeket nyerni. Észak-Amerikában az európai bevándorlóknak kellett a terület.

a mélygarázsok, a bevásárlóközpontok, a lakóparkok, általában a zöldmezős beruházások. Nem kielégítő a kompaktságot, a területek takarékos felhasználását ösztönző gazdasági eszközök sem.

### **A területek degradációját, a biológiai sokféleség csökkenését különösen veszélyeztető hazai tevékenységek:**

- intenzív nagyüzemi mezőgazdaság, óvatlan vegyszerhasználat
- felszíni bányaművelés
- erdőgazdálkodás
- legális és illegális hulladéklerakás
- közlekedés - szállítás
- építési tevékenységek
- egyes szabadidős tevékenységek (golfpályák, motor (cross) versenyek).

### **Jellemzően nagy területfoglalással járó hazai fejlesztések:**

- Közlekedési infrastruktúra fejlesztése.
- Ingatlanfejlesztés – a jelenlegi lakáspolitikai, a települések terjeszkedése (kertvárosok, lakóparkok az agglomerációban), a multinacionális kereskedelmi hálózatok térnyerése, az irodaépítési láz, a tematikus parkok kialakítása - általában a zöldmezős beruházások.

A területfoglalás negatív hatásai lehetnek visszafordíthatatlannak,<sup>70</sup> illetve visszafordíthatók. A visszafordíthatatlan vagy nehezen visszafordítható átalakítások megakadályozása (megelőzése) állami, illetve nemzetközi feladat. Helyi szinten csak a kisebb gazdasági vagy politikai horderejű negatív átalakítások előzhetők meg.<sup>71</sup>

### **Visszafordíthatatlan hatások:**

- természetes vagy féltermészetes területek esetében a biológiai sokféleség csökkenése (őshonos növényzet, vizes élőhelyek kipusztulása, természeti területek fragmentálódása, az antropogén eredetű zavarás nélküli területek zsugorodása<sup>72</sup>);
- a termőtalaj, illetve az élettelen természet (geológiai képződmények) elpusztulása;
- ritka természeti jelenségek megszűnése;<sup>73</sup>
- kedvezőtlen mikroklíma kialakulása;
- épített örökség elpusztulása;

<sup>70</sup> Ez a ma ismert tudományos-technológiai szintre vonatkozik.

<sup>71</sup> Ezért olyan elhibázott a jelenlegi építési szabályozás és az önkormányzati törvény; a döntéseket magasabb szintre kellene helyezni.

<sup>72</sup> Ny-Németországban 1987-ben alig 300 olyan területrészt volt (a teljes terület 20%-a), ahol 2 órán át viszonylag forgalmas közút keresztezése nélkül lehetett egyirányban gyalogolni.

<sup>73</sup> Pl. tihanyi visszhang, délibáb.

- rurális jellegű életforma kritikus mértékű csökkenése (urbanizáció).<sup>74</sup>

A fenti veszteségek pénzértéke nem értelmezhető, tehát az okozott károkat nem lehetne internalizálni. Ezeket az örökségeket kötelességünk lenne továbbadni utódainknak. A megoldás tehát – a támogatások leépítésén és az egyéb gazdasági eszközökön túl – a következetes hazai és nemzetközi szabályozásban, a megelőzésben van.

### **Igen költségesen (gazdaságilag nehezen) visszafordítható hatások:**

- biológiai sokféleség csökkenése;<sup>75</sup>
- kedvezőtlen mikroklima kialakulása;
- vízkészletek kiapadása, talajvízszint drasztikus süllyedése (vagy megemelkedése a nagyvárosokban);
- mezőgazdasági területek átsorolása (beépítése);
- közlekedési infrastruktúra okozta fragmentáció;
- települések terjeszkedése – mobilitási szükséglet megnövekedése;
- települési zöldterületek beépítése;
- rozsdaterületek kialakulása;
- foghíjak, térfoghíjak beépítése, túlépítés; a kilátás elépítése;
- nagy, koncentrált infrastruktúra kiépítése nagykiterjedésű (ritkán lakott) területeken (regionális szeméttelpek, szennyvíztisztító művek, vezetékes energiahálózat).

### **Okok**

- Közpénzek és magántőke koncentrációja: A hazai és EU-s közpénzek pályázati rendszere és a bankok pénzkihelyezési politikája – a magas operációs költségek miatt – a nagyprojekteknek kedvez. Az energetikában, közlekedésben és egyéb infrastruktúra- fejlesztéseknél a regionális telepek, nagy kapacitású erőművek, gyorsforgalmi utak élveznek prioritást.<sup>76</sup>
- Az ágazati politikák nem veszik figyelembe az interszektorális hatásokat és a fenntartható fejlődés elveit (pénzügy, mezőgazdaság, vízügy, építésügy, közlekedés, energetika).
- Az önkormányzatok nem érdekeltek közvetlenül a közérdek védelmében,

<sup>74</sup> Véleményünk szerint a vidéken élés és a természetben foglalatosskódás jogát biztosítani kell a társadalomnak. A nyugat-európai öko-falu mozgalom terjedése bizonyítja, hogy vannak családok, amelyek kényszernek érzik az urbanizált területen élést, a „fogyasztói” magatartást, amelyet a protekcionista mezőgazdaság, az erőltetett infrastruktúrafejlesztés és a piaci liberalizáció kényszerített rájuk. Nálunk ma két tökéletesen ellentétes vidékfejlesztési politika viaskodik egymással (Kossuth Rádió, 16 óra, 2004. július 24.).

<sup>75</sup> Anglia területén egy bizonyos növényvédőszer alkalmazása következtében kipusztulás szélére kerültek a vidrák. Magánalapítványok és közpénzek támogatásával próbálják őket ismét visszatelepíteni, családonként gondoskodva a biztonságukról.

<sup>76</sup> Ennek a jelenségnek az általánosabb érvényű bírálata R. Schumacher „Small is beautiful” című híres könyve.

a környezeti minőség megőrzésében. Költségvetési bevételeik között a helyi adók aránya (az egyéb szempontból torzító iparűzési adót kivéve) kicsi.<sup>77</sup>

• Az adórendszer a környezet terhelése és a felhalmozás (ingatlanulajdon) helyett a tevékenységeket adóztatja erősebben. Nem képződnek megfelelő alapok a közérdek érvényesítéséhez.<sup>78</sup>

### **Racionális gazdasági ráfordítással visszafordítható hatások:**

- leburkolások (kedvezőtlen mikroklima kialakulása, települési zöldterületek elfogyasztása);
- helyi ellátás visszafejlesztése (mobilitási szükségletek megnövekedése);
- rozsdaterületek kialakulása;
- kerékpárosok kiszorítása a közlekedésből;
- gyalogosok kiszorítása a közterületekről.

### **Megelőzés:**

- helyi ellátás támogatása tisztességes versenyhelyzet kialakításával, a piaci liberalizáció externális költségeinek internalizálásával;
- valós (piaci) árak a közlekedésben, az energetikában, az építésben;
- fenntarthatósági feltételekhez kötött EU-s és hazai támogatások (a jelenleg használt indikátorok, monitoring rendszer reformja);
- tudatformálás, a demokratikus döntéshozatal erősítése.

## **1. Szállítás, közlekedés**

A szállítás-közlekedés kapcsán a környezetvédelem elsősorban az energiafogyasztást, a zaj- és légszennyezést (beleértve az üvegházhatású gázok kibocsátását), a járművek előállításának, üzemeltetésének és megsemmisítésének hatásait, a korróziót, az útrongálást elemzi. Ritkábban számszerűsítik a területigényt, holott ez a probléma óriási, és akkor is megmarad, ha 10-20 éven belül sikerül gazdaságos alternatívákat találni a mostani fosszilis üzemanyagokra.<sup>79</sup> Hosszú távon nem tartható fenn az egyéni gépkocsiközlekedés, a mobilitási

<sup>77</sup> Egy 2003. májusi OECD jelentés Írország területpolitikájával kapcsolatban kifogásolja a helyi ingatlanadók alacsony voltát. Ez az új infrastruktúra kiépítése iránti igény és az alacsony jövedelműek számára a lakhatási költségek elviselhetetlen növekedését okozza. (Egy 2003. májusi OECD jelentés Írország területpolitikájával kapcsolatban.)

<sup>78</sup> Ezt kívánja megváltoztatni a Zöld Államháztartási Reform, amely a bérek túladóztatása helyett a környezetterhelő tevékenységeket, a természeti erőforrások igénybevételét adóztatná.

<sup>79</sup> Néhány évvel ezelőtt Budapesten, a közlekedés negatív hatásaival foglalkozó EU-kutatás ismertetése alkalmával kiderül, hogy a területfoglalás nem is szerepelt a vizsgálandó elemek között.

szükségeket más módon kell majd kielégíteni.<sup>80</sup> Egyelőre azonban az útépítő és gépkocsigyártó lobbik olyan befolyásosak, hogy még az Európai Unióban sem sikerült érdemi változtatásokat elérni a közúti közlekedés növekedésének megállítására.<sup>81</sup> Jellemző a kettős mércére, hogy az Európai Unió, egyébként példamutató klímavédelmi politikája nem tűz ki szigorú célokat a közlekedésből származó üvegházhatású gázok csökkentésére, noha megállapítja, hogy ezen a területen nő leginkább a kibocsátás.

Összehasonlítva Európa vasúti és közúti hálózatát, látható, hogy a vasúti fejlesztések sokkal vontatottabban haladnak.<sup>82</sup> A városi tömegközlekedés csak a legutóbbi időben került a közösségi szinten támogatandó célok közé.

### **Példák a közúti közlekedést támogató gyakorlatra:**

- „Just in time”: A termelőegységek nem készletezik az anyagokat, hanem csak a közvetlenül felhasználásra kerülő mennyiséget tárolják. Ezáltal raktárterületet takarítanak meg és a forgóeszközök mennyiségét csökkentik. Ugyanakkor nő a logisztikai központok szerepe, és az elosztás értelemszerűen csak közúti (vagy légi) szállítással oldható meg.<sup>83</sup>
- Parkolás a városokban: A közterületen parkolás ingyenes vagy jóval kevesebbe kerül, mint a területek más célú bérlése. A nagy forgalmat vonzó létesítményekhez hatalmas felszíni parkolókat építenek, amelyek kedvezőtlenül befolyásolják a mikroklimát, a talajok degradációjához vezetnek stb. A belvárosokban lehetővé teszik a telken belüli parkolást, az amúgy is csekély zöldfelületek rovására.
- Gyorsforgalmi utak építésének kiemelt (diszkriminatív) támogatása: A gyorsforgalmi utak melletti védősávot 2003-ban az eredeti előterjesztésnek és a mérési eredményeknek ellentmondóan 50 méterben állapították meg, annak érdekében, hogy csökkentsék a kisajátítási költségeket. Autópályák építésére óriási összegeket áldoznak, miközben a településeken áthaladó forgalom csillapítására és az utak megfelelő karbantartására nem jut pénz.
- Szállítás (diszkriminatív) támogatása: A nehézgépjárművek kedvéért az utak teherbírását 11,5 tonna tengelyterhelésre emelik közpénzekből.<sup>84</sup> A teherautókkal nem fizettetik meg az útrongálásból adódó költségeket (többek között a személygépkocsik idő előtti tönkretételét).

<sup>80</sup> Egyelőre nincsenek a globális probléma megoldására alternatívák. A fejlődő országok a nyugati mintát másolják. Kínában a növekvő számú gépkocsi kedvéért a rendőrség letiltja az utakról a kerékpárral közlekedőket (Ecologist 2004. június). A harmadik világ sokmillió nagyvárosaiban a légszennyezés tartósan a határérték felett van.

<sup>81</sup> Újabb a légi közlekedés növekedése is szinte megoldhatatlan földi problémákhoz vezet. Ezzel azonban a fejezetünk nem foglalkozik.

<sup>82</sup> Az EU15-ben sem egységes a nyomtáv, az áramfelvétel és a biztonsági berendezések. A vasúti szállítás aránya még mindig csökken.

<sup>83</sup> 2003-ban a TESCO kereskedelmi vállalat jelentette be, hogy változtat a típusterveken, csökkenti az egyes szupermarketek raktárfelületét, és gyakrabban fog szállítani egy központi raktárból.

<sup>84</sup> Egy nehézgépjármű 300 ezerszer jobban károsítja az utat, mint egy személygépkocsi.

- Késik az egységes szabályozás az EU-ban a tranzitszállítás vasútra tereléséhez.
- Egyéni utazás támogatása az adórendszeren keresztül (cégautók, rejtett bérjellegű juttatás).

## 2. Urbanizálódás, a városias területek terjeszkedése

A városok terjeszkedése a második világháború után felgyorsult.<sup>85</sup> A nagyarányú terjeszkedést a gépkocsiközlekedés és a hírközlés fejlődése mellett, a városok rossz környezeti körülményei, a felújítások hiányosságai, a közterületek elhanyagolása okozza. Fentebb említettük, hogy a folyamatot a növekedésben érdekelt üzemeltetők (autógyártás, ingatlanforgalmazás, bankok, útépítők, magasepítők, tervezővállalatok stb.) is gerjesztik.<sup>86</sup>

A települések kompaktságának megőrzése, illetve visszaállítása lenne környezeti és gazdasági szempontból kívánatos. A városon kívülre költözők nem fizetik meg a kiköltözéssel okozott károkat. Nálunk nincsenek erre számítások, de EU-s adatok szerint minden egységnyi, a befektető (ingatlanfejlesztő) által fizetett infrastruktúra költséghez a közösségnek négy egységet kell hozzáadni (tömegközlekedés, humán infrastruktúra bővítése stb.). A nagy területen szétterülő, alacsony hatékonyságú infrastruktúra magasabb üzemeltetési költségeit ráadásul a kompakt területeken élő őslakosoknak is fizetni kell.

A városok környéki mezőgazdasági területek átsorolását a rendszerváltás utáni privatizáció következtében kialakult túlkínálat mellett a mezőgazdasági termelés rendkívül alacsony jövedelemtermelő képessége, a helyi ellátás támogatásának hiánya is gyorsítja.

Nincs az országnak közép- és hosszútávú mezőgazdasági jövőképe. A jelenlegi agrárpolitikát az élelmiszerfeldolgozó nagyüzemek és nagy kereskedelmi hálózatok érdekeihez igazítják. A mintegy 600-700 ezer vidéki kisgazdaságot és a kistelepüléseket sorvadásra ítélik. Az Európai Unió is egyedül a turizmusfejlesztést javasolja a vidéki népesség megtartására. A bel- és külföldi utazások iránti igényt megpróbálják minden eszközzel növelni. Eltekintve a turizmus negatív környezeti hatásaitól, nyilvánvaló, hogy ez, mint kiegészítő tevékenység, nem oldja meg a régió kisgazdaságainak, vidéken élő népességének összes foglalkoztatási problémáit.

<sup>85</sup> Chicago lakossága pl. 1950 és 1990 között 38%-kal nőtt, de a földhasználat 124%-kal nőtt.

A 2000-res felmérések szerint a városok terjeszkedése az USA-ban első számú problémává nőtt. 400 helyi és állami kezdeményezés indult a helyi terjeszkedés megállítására. Legalább 38 állam törvényileg is törekszik a kompaktságra.

<sup>86</sup> Az Egyesült Államokban készített felmérések szerint 500 lakásajánlat közül legfeljebb 1 az, amelyik a hagyományos európaias jellegű települési környezetben található, noha 30% az ilyen lakásokat részesítené előnyben. A nagyarányú közpénzes útépitések, az olcsó üzemanyag mellett az építési szabályozás is a motorizációs fejlődést támogatta.

Gyorsítja az urbanizációt az is, hogy a jelenlegi ellátórendszerek koncentráltan működtethetők gazdaságosan. A nagy kereskedelmi hálózatok központjai több tízezer embert képesek ellátni. Az egészségügyi központok speciális, egyre költségesebb berendezéseit nem lehet minden rendelőbe eljuttatni. Az oktatásban is a koncentrált fejlesztés kap prioritást.<sup>87</sup> A koncentráció első lépésben az utazási szükségletek növekedéséhez vezet. Hosszabb távon a messzebb fekvő kistéleplésekről átteleplőnek a családok a jobban ellátott központokba.

Kérdés azonban, hogy a már előre jelzett nagyarányú, országban belüli migráció, az urbanizálódás fokozódása érdekünk-e?

A fenti problémák feloldásához az államháztartás reformja jelentősen hozzájárulhat. A közlekedés valós költségeinek érvényesítésével, a környezet terhelésének megfizetésével jelentős forrásokhoz juthat a költségvetés, amelyet a humán erőforrások fejlesztésére és a ma alulfinanszírozott közfeladatok ellátására lehetne fordítani.

---

<sup>87</sup> A legújabb tervek szerint a lezüllesztett szakképzést regionális központokba koncentrálni tervezik újjászervezni.

**A jelenlegi szabályozás nem fékezi a terjeszkedést,  
és nem hárítja az okozókra a költségeket<sup>88</sup>**

Probléma	Következmény
<b>Bányászat</b>	
1) Alacsony a bányajáradék.	Nagyarányú felszíni bányaművelés – tájrombolás, pazarló építőanyag-gazdálkodás, hatalmas károk a szállításból. A kitermelést el lehet húzni, a felszínen a földterületek hasznosítása ellehetetlenül.  Egész hegyeket el lehet bányászni.
2) A bányatörvény diszkriminatív a földtulajdonosokkal szemben (módosítás alatt).	
3) Nincs korlátja a kitermelésnek, a tájérték nincs meghatározva.	
4) Elégtelen az ellenőrzés.	
1) A rekultiváció költségeit az ágazatra kellene hárítani.	Illegális homok, kavics stb. kitermelés (tereprendezés ürügyén), túlbányászás. Késik a rekultiváció; teher a költségvetésnek. Romló utak, elviselhetetlen forgalom a közúton keresztül.
2) A szállító nehéz-tehergépjárművek nem fizetik meg az okozott károkat.	
Alacsony és differenciálatlan a földvédelmi járulékok.	Nincs a terület átsorolásoknál visszatartó erő; a felparcellázásból, közművesítésből származó óriási profit nem folyik vissza a költségvetésbe, az önkormányzathoz. Nem képződnek kompenzációs alapok.
Az önkormányzatok nem jó gazdái a területeknek, nem szereznek érvényt a tulajdonosi kötelezettségeknek.	Az önkormányzati és a spekulációs céllal felvásárolt (magán)területeket nem ápolják, nem őrzik, illegális hulladékok kerülnek oda, gyomosodnak (parlagfű)
<b>Adórendszer</b>	
1) Magas központi adók – alacsony helyi adók	Az önkormányzatok nem védik az ott levő lakosság és korábban betelepült vállalkozók (környezeti) érdekeit. Nem ösztönözik az ingatlanok optimális hasznosítására; a közpénzes fejlesztések értéknövekedése nem áramlik vissza a költségvetésbe.  A döntéseknél nem veszik figyelembe kellően a szomszédos települések érdekeit.  A zöldmezős beruházások többletterhei a közösséget és az őslakosokat is sújtják.
2) Az adók a tevékenységet (a kockázatvállalást, az élők munkát) sújtják és nem az ingatlanok értéknövekedését (ingatlanadók helyett iparűzési adó, idegenforgalmi adó).	
3) Az iparűzési adót nem osztják szét a hatásterületen fekvő önkormányzatok között.	
4) Nincsenek megfelelő mértékű, differenciált kommunális adók.	

<sup>88</sup> A Budapesti Agglomerációban több mint 40 évre elegendő zöldterületet soroltak át beépíthetővé a rendszerváltás óta. Még azt sem sikerült elérni például, hogy az új fejlesztések csak a meglévő beépítésekhez kapcsolódva történhessenek. Egy közigazgatási határon belül bárhol lehet építeni, ha a terület át van sorolva, akár kilométerekkel távolabb a tényleges falu szélétől.



(A táblázat folytatása az előző oldalról)

Probléma	Következmény
<b>Támogatások</b>	
A támogatásokat csak normatív feltételekhez kötik. <sup>89</sup>	Nem a környezeti szempontból kedvezőbb alternatívákat választják a beruházásoknál.
Lakástámogatás – az új lakás építését támogatják.	Nem ösztönöznek a kompakt beépítésre és a műszaki fejlődésre.
A bevásárlóközpontok a befektetett tőke és foglalkoztatottak arányában megkapják a normatív támogatásokat.	A helyi vállalkozások, KKV-k nem tudnak versenyezni; nőnek a közlekedési igények, nagy területeket foglalnak el.
Ipari parkokat gyakorlatilag csak zöldmezős beruhásként támogatnak.	Közösségi pénzekből drágán építik ki az új infrastruktúrát; a barnamezős területek nem tudnak versenyezni; utazási távolságok nőnek.
Az infrastruktúra fejlesztéseknél nem a fenntarthatóságot szolgáló indikátorokat használják (nem veszik figyelembe a működési költségeket, a népsűrűséget stb.).	Az alacsony jövedelemtermelő képességű, ritkán lakott vidéki területeken is drágán üzemeltethető technológiákat építenek ki; a közösséggel fizetetik meg a túlméretezett kapacitásokat.
Rozsdaterületek rehabilitációjára nincsenek elégséges központi támogatások.	Elhanyagolt belső városrészek, kihasználatlan infrastruktúra.
A megelőzés, a feldolgozás helyett a hulladékok deponálását támogatják.	Nő a keletkező hulladék mennyisége, a szállítási igény és a területigény.
<b>Szabályozás</b>	
Az építési szabályozás és engedélyezés folyamata összeférhetetlenségi problémáktól terhes, sérül a szubszidiaritás elve.	Túlépítések, terjeszkedés, növekvő utazási távolságok és infrastruktúra költségek.
Bevásárlóközpontok: A hazai szabályozás nem veszi figyelembe a nyugati tapasztalatokat.	A helyi vállalkozások, KKV-k nem tudnak versenyezni; nőnek a közlekedési igények, nagy területeket foglalnak el a parkolók. <sup>90</sup>
<b>Torz piaci árak</b>	
Alacsony föld(telek)árak a zöldterületeken.	Nem ösztönöznek a területgazdálkodásra.
A rozsdaovezetek földárai igen magasak a kockázatokhoz képest; nincsenek közösségi források a piacképesség javításához.	A rozsdaterületek rehabilitációjának pozitív externáliáit a piac nem ismeri el.
Drága a tömegközlekedés az egyéni közlekedéshez viszonyítva; az egyéni közlekedés nagy rejtett és közvetlen támogatásokat kap.	A települések terjeszkedését nem fékezik a nagy utazási távolságok.
Viszonylag alacsony építőanyagárak és hulladék deponálási költségek.	Pazarló építőanyaggazdálkodás, jelentős alapanyagexport;

<sup>89</sup> Nem minden esetben hibás a normatív szabályozás.<sup>90</sup> Az alacsony telekárak következtében a városszéli bevásárlóközpontok parkolóit a karácsonyi csúcsidőszakra méretezik, az év többi részében félig üresen állnak.

*A települések terjeszkedésének megállítását szolgáló gazdasági eszközök*

Célok	Javasolt eszközök
A területfoglalás és leburkolás csökkentése.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Az építési jogokkal lehessen kereskedni.<sup>91</sup></li> <li>• A leburkolás után csatornahasználati illetéket kelljen fizetni.</li> <li>• Az önkormányzati finanszírozás reformja: a tevékenységek (szja, iparűzési adó) helyett az új építéseket és az ingatlanokat erősebben kell adóztatni.</li> <li>• Földvédelmi járulék növelése.</li> <li>• Bányajáradék növelése.</li> <li>• Földhasználati adó bevezetése.</li> <li>• Területhasználattal összefüggő indikátorok az infrastruktúra fejlesztéseknél.</li> </ul>
A kompaktság erősítése.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Az építési szabályozás reformja.</li> <li>• Városrehabilitáció, közterületek állapotának javítása.<sup>92</sup></li> <li>• Településlogisztika fejlesztése.</li> <li>• Fajlagos területhasználati mutatók kidolgozása a támogatások feltételeként.</li> <li>• Innovatív településfejlesztési (és –rendezési) eszközök.</li> <li>• Egyéni gépkocsiközlekedés externáliáinak internalizálása.</li> </ul>
Lakásállomány jobb kihasználása.	Meglevő épületállomány műszaki színvonalának javítása – lakásfelújítás, lakásmobilitás támogatása adókedvezményekkel.
Fragmentáció csökkentése, biológiai sokféleség megőrzése.	A fenntarthatóság komplex vizsgálata a közlekedési, szabadidős és egyéb fejlesztéseknél.
A rurális és urbánus területek fenntartható arányának kialakítása .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agrárreform</li> <li>• A regionalitás erősítése</li> <li>• Fenntartható városi-vidéki együttműködés kialakítása</li> </ul>

<sup>91</sup> Nincsenek alapok a szerzett építési jogok visszavásárlására. Nem csorbulnának azonban aránytalanul a fejlesztők jogai, ha a településrendezésnél jobban figyelembe vennék a közérdeket (kompaktság stb.), de a kereskedelemmel ösztönöznének a cserékre, az ingatlanok ésszerűbb hasznosítására.

<sup>92</sup> A közterületek javítása az egyik leghatékonyabb eszköz arra, hogy a magántőke is a területre áramoljon.

## Felhasznált irodalom

- Konzept Nachhaltigkeit – Anschlussbericht der Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und Umwelt“ des 13. Deutschen Bundestages, Bonn, 1998.
- Walter Hook: Weak Banking Regulation and an Unjust Housing Policy Cause Environmentally-Damaging Urban Sprawl and Threaten the Hungarian Banking System, kézirat, 1998.
- Hook, W., Beliczay Erzsébet, Lukács András: Városromboló tényezők, Lélegzet melléklete 199
- Beliczay Erzsébet: A bevásárlóközpontok hatása a környezetre és a lakosság életkörülményeire, Lélegzet melléklete, 1998.
- Joel Hirschhorn: Time to Recognize the Politics of Suburban Sprawl, [www.CommonDreams.org](http://www.CommonDreams.org), 2003. XI. 19.
- Kiss Károly, Lukács András szerk.: Európai Unió – közlekedés – környezet, Levegő Munkacsoport, 2002.



# VEGYIPARI KÁROS TÁMOGATÁSOK

• Simon Gergely •

A vegyipar, a világ harmadik legnagyobb ipari ágazata, évente mintegy 400 millió tonna vegyi anyagot gyárt több tízezer különféle formában. A vegyipari fejlődése számtalan új lehetőséget teremtett a többi iparágban. A műanyagipar, a festékipar, a háztartási tisztítószer és a gyógyszergyártás szinte kizárólag a vegyipari termékek hasznosításából áll, de például a ruha-, bútor-, a kozmetikai és az élelmiszeripar is nagy százalékban a különböző vegyi anyagok hasznosításán alapszik.

## 1. A probléma alapja

Vegyí anyagok mindig is voltak a természetben, de nagyrészüket mélyen a földben, illetve a szintetikus, szerves vegyipar termékei korábban nem is léteztek. A vegyi anyagok gyártása és használata során azonban teljesen figyelmen kívül hagyták az elővigyázatosság elvét. 1981-ig gyakorlatilag minden megkötés nélkül lehetett új vegyi anyagokat fejleszteni, majd a piacra bevezetni. 1981 óta az EU-ban és hazánkban is teljes körűen ki kell vizsgálni az újonnan bevezetni kívánt vegyi anyagok környezeti és egészségügyi hatásait. Ennek következtében jelenleg a régi, 1981 előtt bejegyzett vegyi anyagok száma 100 ezer körül van, míg a 81 utáni új anyagok száma csak 3 ezer körüli. Tehát a mai rendszer az elavult, kockázatos anyagok használatát ösztönzi.

A vegyi anyagok fő környezeti kockázata a víz-, a talaj- és a levegőszennyezés (a gyártás, szállítás, tárolás, használat és megsemmisítés során), a veszélyes hulladékok tárolása, valamint a nagy energiafogyasztással összefüggő szennyezések. A mérgező vagy robbanásveszélyes anyagok szállítása és Paks mellett a vegyi anyag-gyártás a legnagyobb katasztrófa kockázati tényező hazánkban. Nem hagyható figyelmen kívül maguknak a környezeti és egészségügyi szempontból ismeretlen hatású termékeknek a kockázata sem. A vegyipar termékei rendeltetésszerű használatuk során károsíthatják egészségünket<sup>93</sup> és a környezetet. A mai napig semmilyen komoly intézkedés nem történt, a karcinogén, mutagén, repro-toxikus, perzisztens, bioakkumulatív, immun

---

<sup>93</sup> Európában az allergia évi 30 milliárd euró költséget okoz. Keveset tudunk a konkrét okokról, de pl. Magyarországon statisztikailag kimutatható, hogy az elsőszülöttek között gyakoribb az asztma, az allergia. Ezt azzal magyarázzák, hogy az első gyermek születése idején költözik a család új lakásba, vesz új bútort, és az új anyagok, felületkezelők kipárolgása okoz a csecsemőnél allergiát, illetve az anyák testük mesterséges vegyi anyag-szennyezésének legnagyobb részét az elsőszülött gyermeküknek adják át.

moduláris,<sup>94</sup> hormon, stb. hatású, a mindennapi termékekben megtalálható vegyi anyagok kiváltására.<sup>95</sup>

Az elmúlt években számos vegyi anyagról véletlenül derült ki káros volta, és lett emiatt kampányszerűen betiltva (pl: DDT, PCB-k, freonok, lindán). Az egészségügyi hatások is egyre nyilvánvalóbbak: egy 2003-as felmérés szerint<sup>96</sup> az európai lakosság 93%-a szerint van káros egészségi hatása a mindennapi életünkben megtalálható vegyi anyagoknak. A daganatos és allergiás megbetegedések számának folyamatos növekedése és az átgondolatlan, az elővigyázatosság elvét figyelmen kívül hagyó vegyi anyag-használat közötti összefüggést nehéz lenne vitatni. Megjósolhatatlan, hogy a különböző vegyi anyagok egymással kölcsönhatásban milyen hatásokat váltanak ki, meddig maradnak környezetünkben, hogyan bomlanak el, stb.<sup>97</sup> Érdemes lenne elgondolkodni azon, hogy a jelenlegi vegyi anyag-használat társadalmi hasznát nem haladja-e meg a számos területen okozott kár.

A hazai vegyipar közvetlen támogatásáról nincsen tudomásunk. A közvetett támogatás abban áll, hogy évtizedeken keresztül nem szabályozták megfelelően a gyártás, a használat és a megsemmisítés körülményeit, illetve a jelenlegi jogszabályok az innováció helyett a környezeti és egészségügyi szempontból kockázatos anyagok használatának kedveznek. Nem képződtek alapok a környezeti károk, elszennyeződések, hulladékok kezelésére és az egészségügyi költségek fedezésére. Jelenleg közpénzekből évente 12,5 milliárd Ft<sup>98</sup> jut kármentesítésre, azaz a vegyi anyagoktól elszennyeződött területek megtisztítására. Az EU alapokból<sup>99</sup> 2004. és 2006. között szintén évente 6,5 milliárd Ft fordítható kármentesítésre és a felszín alatti vizek megóvására. Mindkét összeg igen alacsony a mintegy 60 ezer regisztrált elszennyeződött területhez képest. Ugyancsak az EU-s környezetvédelmi programból 3,6 milliárd Ft jut az ivóvizeink minőségének javítására, amely szintén nem független a vegyi anyag-használatától.

<sup>94</sup> Karcinogén = rákkeltő; mutagén = génkárosító; repro-toxikus = szaporodási képességeket károsító; perzisztens = nehezen lebomló; bioakkumulatív = az élő szervezetben felhalmozódó, általában zsír-oldható, immun moduláris =immun rendszer működését megzavaró.

<sup>95</sup> Az Ecologist 2004. júniusi számában írják, hogy az Egyesült Államok nagy tavainak azon részén, ahol a legnagyobb vegyi szennyeződések mértek, a teknősbékák reprodukációs képességei súlyosan károsodtak, korcs egyedek születtek.

<sup>96</sup> Eurobarometer, 2003.

<sup>97</sup> Az Európai Bizottság által felállított Európai Kémiai Bizottság 1998-ban megállapította, hogy a tömeges mennyiségben használt kémiai anyagok 80 százalékánál soha nem vizsgálták meg, hogy azok emberekre nézve rákkeltő hatásúak-e, okoznak-e károsodást a szaporodásban vagy az utódokban, 85 százalékukról nincs semmiféle adat, hogy felhalmozódnak-e a természetben vagy a táplálkozási láncban, s 70 százalékukról nem ismert, hogy a környezetben miként bomlanak le.

<sup>98</sup> Minden korábbinál több pénz jut környezetvédelemre az idén, 2004. március 4., csütörtök <http://www.magyarorszag.hu/europaterv/hirek/zold20040304.html>

<sup>99</sup> A KIOP kerete 6,6 md Ft, a ROP kerete 22 md Ft, de ebből városrehabilitációra is lehet pályázni. Kármentesítéshez nem kell a pályázónak önrésszel rendelkeznie.

Az elővigyázatlan vegyianyag-használat következményeként keletkező egyes károkat az egész lakosságnak kell megfizetnie. Az ózonkárosító freonok kivonása a tűzoltó berendezésekből például mintegy 1,6 milliárd forintba kerül. Az épületek egy részét korábban azbeszttel szigetelték (hőszigetelés és tűzvédelem). A levegőbe kerülő szórt azbeszt rákkeltő, emiatt ezen épületeket mentesíteni kell az azbeszttől, aminek a költsége a becslések szerint 16 milliárd forint lesz.

A vegyi anyagok, készítmények, vegyi anyagokat tartalmazó termékek, stb. szelektív gyűjtését és ártalmatlanítását, a kármentesítést, a katasztrófa elhárítás és készenlét költségeit, a káros egészségi hatások költségeit (gyógykezelés, kiesett munkaórák) a vegyianyag-felhasználás arányában kellene viselni a gyártóknak, illetve a fogyasztóknak. Jelenleg a környezetvédelmi költségeket nagymértékben az egész társadalomra hárítják. A következmények költségei többszöröse a károkozónál felmerülő költségeknek.<sup>100</sup> Ami még nagyobb baj, hogy a kármentesítés, a szelektív hulladékgyűjtés vontatottan halad. Ha a szennyezések terjedésével elszennyeződnek a vízbázisok, tönkremegy a talaj stb., az később már csak óriási költségekkel vagy egyáltalán nem tisztítható majd meg. A vegyi anyagok káros egészségügyi és környezeti hatásai pedig szintén sok év után jelentkeznek és gyakran a forrás már beazonosíthatatlan. Például égésgátló szintetikus brómvegyületeket egyaránt raknak műszaki cikkekbe, gyerekruhákba, így mikor azok kimutathatóak az ember véréből<sup>101</sup> már nem állapítható meg, hogy hogyan kerültek oda.

A vegyi szennyezések vizsgálatának, a környezeti elemek monitorozásának és az ehhez kapcsolódó infrastruktúrának a költségeit is jelenleg az egész társadalom állja. Például a Duna-Tisza közén a felszín alatti vízminőség figyelő rendszerének kialakítására több mint 50 millió forintot költöttek.<sup>102</sup>

Vegyianyag-gyárakban bekövetkezett katasztrófák hatására<sup>103</sup> szabályozták a gyártás és szállítás körülményeit és a kötelező garanciavállalást. A legjobb technológia alkalmazásának, az ún. BAT-nak (Best Available Technology) az előírása a környezetileg káros kibocsátások mértékét csökkentette. Továbbra is probléma azonban e területen a számtalan kisvállalkozás által gyártott, illetve felhasznált vegyianyagok ellenőrzése. Arra pedig világméretben nem fordítottak kellő figyelmet, hogy mik a vegyianyagok, az adalékok hosszú távon, alattomosan jelentkező veszélyei.

<sup>100</sup> Lásd: D. Heinrich, M. Hergt: SH atlasz – Ökológia, Springer Hungarica Kiadó Kft, 1994.

<sup>101</sup> WWF vértesztek 2004, [www.panda.org/detox](http://www.panda.org/detox)

<sup>102</sup> JELENTÉS az első Nemzeti Környezetvédelmi Program (1997-2002) végrehajtásának értékeléséről [http://www.ktm.hu/cimg/documents/jelentes\\_NKP\\_I.doc](http://www.ktm.hu/cimg/documents/jelentes_NKP_I.doc)

<sup>103</sup> Leginkább elhíresült az indiai Bhopalban, az Union Carbide cég növényvédő szerteket előállító gyárában 1984-ben bekövetkezett katasztrófa, amely 5000 embert ölt meg közvetlenül.

## 2. A vegyszeres mezőgazdaság

A mezőgazdaságban használt vegyi anyagok, mint például a növényvédőszer-ek és műtrágyák környezetre és egészségünkre gyakorolt hatását, lebomlását a talajban, a vizeinkben ismerjük. Tudjuk például, hogy az atrazin növényvédőszer nagyon hosszú idő alatt bomlik le, tudjuk, hogy az ország vizeinek nagy része szennyezett vele, mégis nagy mennyiségben használjuk. Tudjuk, hogy a kaptán gombaölő potenciális rákkeltő és mutagén anyag, mégis korlátozás nélkül használhatjuk a kiskertekben. A mezőgazdaságban használt vegyi anyagokat sokan, sokféle szempontból vizsgálták, azonban hazánkban és az Európai Unióban is számos anyagot a megismert káros hatásai ellenére engedélyeznek, egyes cégek, termelők rövid távú gazdasági érdekeinek engedve. Az egységes európai növényvédőszer-engedélyezésnek köszönhetően hazánkban hamarosan újra árusítják a 80-as években már egyszer betiltott, súlyosan egészségkárosító paraquat nevű gyomirtót.

A növényvédőszeres használatának következményeként a méhpusztulás, az emiatti beporzás kiesése, a nem cél-fajok pusztulása és a kialakuló rezisztencia miatti többlet-költségeket a szert használó és nem használó mezőgazdasági termelőknek egyaránt állniuk kell. A vízszennyezésnek, a vadon élő állatok pusztulásának, és az akut és krónikus megbetegedések gyógyításának költségeit pedig az egész társadalom fizeti.

## 3. Rejtett és környezeti szempontból is káros támogatásnak tekinthetők a következők:

- A jelenlegi szabályozás a környezeti és egészségi szempontból kockázatos, károkat okozó régi vegyi anyagok használatát ösztönzi. A régi anyagok tesztlaboratóriuma az egész világ, véletlenül derülnek ki a káros hatások.
- Nem ismert a vegyszerek jelentős részének hosszútávú környezeti kockázata.<sup>104</sup> Nincs jelenleg megfelelő biztonságot nyújtó, egységes vegyi anyag-szabályozás.
- Csak sejtéseink vannak a vegyi anyagok egészségi hatásairól, de ennek a költsége garantáltan milliárdos nagyságrendű. A jelenlegi helyzetben gyakorlatilag az egész emberiség a kísérleti alanya a vegyiparnak, hisz az egészségre gyakorolt hatást rajtunk tesztelik.
- Nem helyettesítik a káros anyagokat gyakran még akkor sem, ha léteznek elérhető, kevésbé problematikus anyagok helyettük.
- Nem egységes a kockázatos vegyi anyagok betiltásának gyakorlata még az OECD tagországokon belül sem.
- Lehetőség van arra, hogy az EU-n belüli szigorítások miatt egyes veszélyes

<sup>104</sup> A szermaradványokkal kapcsolatban csak most kezdtek közös EU-vizsgálatokat: CAS-CADE (chemicals as contaminants in the food chain) FP6-Food ([www.cascadenet.org](http://www.cascadenet.org))



gyártási részfolyamatokat áthelyezzenek más országokba (Ukrajnába, Kínába stb).

- Az EU-n belül nem egységesek, hazánkban szinte hatástalanok a kommunális veszélyes hulladékok (gyógyszerek, festékek stb) begyűjtésére vonatkozó előírások.
- A monitoring és felügyelőrendszert nem a szennyezők, hanem az adófizetők tartják fent.
- Nincsenek egységes öko-adók az EU-ban a vegyi anyagok negatív externáliáinak internalizálására.<sup>105</sup>
- Az energia és a szállítás rejtett támogatása, valamint az élőmunka túlzott adóterhei a vegyi anyagok pazarló használatára ösztönöznek.<sup>106</sup>

#### 4. A vegyi anyagok szabályozásának új elvei<sup>107</sup>

Az Európai Unió 1998-ban döntötte el a vegyianyag-politika reformját. 2001-ben az Európai Bizottság vitára bocsátotta az ún. Fehér Könyvet a vegyianyagok szabályozásának új elveiről. Az EU 2003-ra készítette el a REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals – a vegyi anyagok nyilvántartása, értékelése és engedélyezése) elnevezésű új szabályozórendszert. A tervezetet az észrevételek mérlegelése után, legkésőbb 2007-re el kellene fogadni, hogy az azt követő 11 éven belül minden kockázatos, vagy 1 tonna felett gyártott anyagot átvilágíthassanak. A REACH célja, hogy a vegyi anyagokat forgalomba kerülésük előtt egészségügyi és környezetvédelmi szempontból ellenőrizzék. Az új rendszerben a hatóságok helyett a gyártók kötelessége lesz majd a vegyi anyagok biztonságosságának garantálása, azaz a vizsgálatok költsége a gyártókat terheli. A központosított vegyianyag-szabályozási rendszer, mely több mint 40 európai-uniós rendelkezést vált fel, rendeltetésénél fogva számos átszervezési feladatot igényel.

A rendszer három részből áll: a nyilvántartásból, a kiértékelésből és az engedélyezésből. A REACH 2003 tavaszán megjelent változata szerint a vegyipari cégeknek minden, általuk egy tonnánál nagyobb mennyiségben gyártott, felhasznált vagy importált anyag egészségi és környezeti hatásait meg kell vizsgálniuk. Ez körülbelül 30.000 anyagra vonatkozna. A legutóbbi REACH előterjesztés szerint viszont csak a 10 tonnánál nagyobb mennyiségben gyártott, felhasznált vagy importált anyagokra vonatkozna a szigorú szabályozás (ami

<sup>105</sup> Az ökoadókkal kapcsolatos hazai hiányosságokat jelzi, hogy a káros anyagok gyakran jóval olcsóbbak a környezetkímélő szereknél. (Pl. az uszodák vizét klór alapú vegyszerekkel fertőtlenítik hazánkban, mert ózonnal kétszeresébe kerülne a fertőtlenítés. A szem- és egyéb irritáció következményeit, a szennyeződést nem az üzemeltető fizeti meg.)

<sup>106</sup> 100 kg szintetikus festék előállításánál 686 kg mérgező hulladék keletkezik. Ugyanakkor a drága munkaerő miatt nem készítik elő a felületet, a bevonat a töredékét éri el a lehetséges tartósságának. (Dr Lányi Erzsébet előadásából, 2004.03.10.)

<sup>107</sup> Dragos T. - Simon G.: Vegyi Anyagok Kívül-Belül, Levegő Füzetek, 2004.

már csak 10.000 vegyi anyagot érintene), 1 és 10 tonna között csak egyszerűsített nyilvántartás létezne; sőt, a polimerek (mint például a PVC) kikerülnének a rendelet hatóköréből. A rendszer koordinálására létrehozzák az Európai Vegyianyag Ügynökséget, melynek feladata az adatok értékelése, az engedélyek megadása és az adatok nyilvánosságra hozatala lesz. Az új előterjesztés talán legnagyobb hiánya, hogy az engedélyeztetés során a kötelező helyettesítés elvét nem írja elő. A készülő rendszer viszont a régivel szemben új, egészségre és környezetre kevésbé káros, korszerűbb anyagok gyártására és forgalmazására ösztönzi a vállalatokat. A vegyipari termékekkel és szolgáltatásokkal szemben, amelyekre a fogyasztók továbbra is igényt tartanak, elvárják azok biztonságosságát. Mindez olyan innovációt segít elő, amely a korábbi gyakorlatnál biztonságosabb.

A vegyipar szeretné a tervezetet tovább enyhíteni. Többek között azzal érvelnek, hogy a kutatás és nyilvántartás költségei miatt, illetve a nyilvánosságra hozott adatokból eredő gazdasági hátrány miatt Európa végleg elvesztené versenyképességét az Egyesült Államokkal szemben.

Az új szabályozás azonban pozitív hatásokat is gyakorol majd az ágazatra, hiszen a vállalatoknak is komoly érdekeik fűződhetnek a REACH támogatásához, mivel pontos és minőségi információra számíthatnak vegyianyag-beszálítóiktól, ugyanakkor visszanyerhetik a közvélemény megrendült bizalmát a vegyi termékek iránt.

Az Európai Unió mintegy 550 millió fogyasztót tömörítő piacának valamennyi szereplőjére azonos játékszabályok fognak vonatkozni. A közismerten magas tudásbázisú magyar vegyiparnak versenyelőnyt jelentene a szigorú szabályozás, növelheti piaci részesedését Európában.

## 5. A zöld szervezetek általános javaslatai<sup>108</sup>

- A helyettesítés elve legyen kötelező: a veszélyes vegyi anyagok további használatát csak akkor engedélyezzék, ha nem válthatók ki elérhető, biztonságos alternatívákkal és használatuk társadalmi szempontból elengedhetetlen.
- Ne legyen könnyítés azokra az anyagokra, melyeket évente 10 tonnánál kevesebb mennyiségben állítanak elő, maradjon az eredeti egy tonnás határérték, illetve terjedjen ki a szabályozás a polimerekre (műanyagok, mint pl. a PVC) és a köztes termékekre.
- Az ipari információkat kapja meg egy független ellenőrző szervezet.
- Követeljék meg, hogy az importált áruk gyártásakor felhasznált vegyi anyagok menjenek végig ugyanazonokon a vizsgálati követelményeken, mint az

<sup>108</sup> A Magyar Természetvédők Szövetsége, a Levegő Munkacsoport és a Greenpeace, WWF követelései, 2004 szeptember.

EU-ban készítettek. Ez a fogyasztók védelme mellett segítene elkerülni a piaci verseny torzulását is.

- Készüljön elegendő tájékoztatás a vegyi anyagokról, mely a lakosság számára elérhető; a kiskereskedők és a fogyasztók kideríthessék, hogy milyen vegyi anyagokat tartalmaz a vásárolt termék és saját ítéletet alkothassanak annak kockázatáról.

## 6. Példa arra, hogy milyen adminisztrációs eljárásoktól mentesült korábban a vegyipar:

2004 február végétől tekinthető meg az Európai Szennyezés Kibocsátási Regiszter (EPER), amely az EU eddigi tagállamai mellett Magyarországra vonatkozó üzemi szennyezőanyag-kibocsátásokat is tartalmaz.<sup>109</sup> Az európai regiszter, melyben 50 kiválasztott vegyi anyag és anyagcsoport vízbe és levegőbe történő kibocsátásai szerepelnek, a tagállamoktól beérkezett jelentéseket dolgozza fel. A jelentést az „egységes környezethasználati engedély” (IPPC engedély) megszerzésére kötelezett cégek adatai alapján készítik el a hatóságok, és az ebbe a körbe tartozó létesítmények szennyezési információit tartalmazza. Jelenleg 87 magyarországi létesítmény 273 szennyezés-kibocsátása található meg az adatbázisban, mely adatok a 2001-es évre vonatkoznak.<sup>110</sup> Hosszú még az út, hogy a tavaly júniusban aláírt Szennyezés-kibocsátási és -átviteli jegyzékről (PRTR) szóló nemzetközi jegyzőkönyv követelményeit teljesítsük. Ennek keretében 86 vegyi anyagról kell majd számot adni, nem csak levegőbe és vízbe történő kibocsátás, de hulladék formájában történő, telephelyek közötti átvitel esetén is.

## 7. Példa a REACH bevezetésének költségével kapcsolatos arányokra:

Az Európai Bizottság szerint 11 év alatt 2,3 milliárd euró lesz a vegyianyag-gyártók közvetlen kiadása a vizsgálatokkal és nyilvántartással kapcsolatban.<sup>111</sup> További 2,8–3,6 milliárd euró között lesz a továbbfelhasználók (élelmiszer-, kozmetikum gyártók stb.) kiadása a veszélyes anyagok nyilvántartásával kapcsolatban. A szabályozás mintegy 450 millió embert fog érinteni a kibővített EU-ban, és becslések szerint 50 milliárd euró megtakarítást fog eredményezni 30 év alatt csak az egészségügyi kiadásokban. (Részletes vizsgálat a környezeti károkról nem készült.)

<sup>109</sup> <http://www.eper.cec.eu.int/>

<sup>110</sup> [www.emla.hu/eper](http://www.emla.hu/eper)

<sup>111</sup> 2002-ben az 50 legnagyobb európai vegyi cég profitja 15 milliárd euró volt. (Forrás: WWF)

Összehasonlítás a többi költségtényezővel:

Energia, 1996–2000: 2,6–3,4%

Környezetvédelmi kiadások, 1996–2000: 1,9–2,9%

REACH (enyhített változat): 0,05%

Jelenleg Európában mintegy kétmillió szennyezett földterület van. 1990-ben Hollandiában 23 milliárd euróra becsülték a szennyezett ipari területekkel kapcsolatos költségeket.

## Összefoglalás

Világjelenés, hogy a vegyi anyagok gyártása és felhasználása évtizedeken keresztül megfelelő szabályozás nélkül folyt. Miközben egyre több helyen és egyre nagyobb mennyiségben használnak vegyi adalékokat, 95 százalékuk egészségi és környezeti hatásairól a mai napig nincsenek megbízható adatok.

Az új európai jogszabály tervezet, a REACH alapján mintegy 30–40 ezer vegyi anyagot meg kell vizsgálni 11 év alatt. Az 4,0–5,3 milliárd euróra becsült költségeket a vegyiparnak, illetve a további felhasználóknak kell fedezni, ez a 11 év alatt körülbelül évente fél euró költséget jelent egy európai-uniós állampolgárnak.

Mindez csak az első lépés afelé, hogy a vegyi anyagok használata ne okozzon a jelenlegihez hasonló aránytalanul nagy környezetterhelést és egészségkárosító hatást. A vegyi anyagok kárainak és elhárításuk költségeinek becsléséhez a teljes ok-okozati összefüggést vizsgálni kell. A vegyi anyagok kockázatait minél egységesebben, körütekintőbben kellene kezelni. A REACH hatálybalépése után sem fogják vizsgálni az 1 tonnánál kisebb mennyiségben gyártott anyagokat; rendezetlen a termékekben importált vegyi anyagok kérdése, illetve külön szabályozzák például a növényvédőszereket, a gyógyszereket és az élelmiszer-adalékokat is.

A jelenlegi hiányos és álságos szabályozás egyike a környezeti szempontból legnagyobb káros támogatásoknak.

A legsürgősebb idehaza a folyamatos ellenőrzés, a kármentesítés felgyorsítása, valamint az, hogy gazdasági eszközökkel (az externáliák internalizálásával) csökkentsek a vegyi anyagok káros környezeti és egészségi hatásait. El kell érni, hogy a környezeti szempontból kevesebb problémát jelentő természetes és helyettesítő anyagok versenyképesekké váljanak. Nem szabad az egészségre és a környezeti hatásokra vonatkozó információt visszatartani és emellett több forrást kell biztosítani a fogyasztóvédelemre, a lakosság tudatformálására.

## Melléklet: Példák vegyi anyagok mindennapi veszélyeire<sup>112</sup>

### Üdítőitalok, gyümölcs ízű készítmények – Édesítőszer:

- E951 Aszpartám: Két, szintetikus úton előállított aminosavból álló édesítőszer. Elsősorban a fenilketonúriában (veleszületett anyagcsere betegség) szenvedőknél okoz gondot. Érzékeny embereknél fejfájást, kábultságot, emlékezetkiesést, látászavarokat, hiperaktivitást, rosszullétet és allergiás reakciókat figyeltek meg.
- E952 Ciklamát: Mesterséges édesítőszer, az USA-ban tiltott. Szacharinnal keverve van forgalomban. A ciklamát bekerülhet a méhlepénybe és az anyatejbe. A bélflóra ciklohexil-aminná alakítja át, ami – az állatkísérletek szerint – károsítja a herét és a spermiumokat. Az állatkísérletek – nagy adagokban történő alkalmazás esetén – hólyagdaganatot jeleztek.

### Televízió, számítógépek, ruhák, bútorok, párna:

- PBDE (Polibrómozott-difenil-éterek): tűzálló adalékanyag
- Az EU-ban hamarosan várható a betiltásuk. Állatkísérletek a veszélyességüket igazolták, embernél hozzájárulhat májrák kialakulásához egyéb rákfajták kockázatát növelik. Mérések bizonyítják, hogy az emberi szervezetből és az anyatejből egyre nagyobb mennyiségben lehet kimutatni ezen vegyszereket.

### Gyermekruhák, kábelek, pvc termékek:

- Ftalátok, pl: DEHP (di-2-etilhexil ftalát): Műanyag lágyítószer. Állatkísérletek bizonyítják, hogy a férfiak szaporodási képességét csökkentik, az anyák már az anyaméhben átadják gyermekeiknek. Egy friss törvény szerint három éves kor alatti gyerekeknek készülő játékok nem tartalmazhatnak bizonyos ftalátokat.

### Samponok, tusfürdők, krémek:

- SPS: (Nátrium-polinaftalén-szulfonát): Lenyelve mérgező, esetleges szemirritáló, lebomlási termékei között lehetnek veszélyes anyagok.
- DMDM Hydantoin: Allergiát okoz, formaldehid-forrás, melynek hatásai például fejfájás, depresszió, fájdalomérzés és asztma, továbbá gyengíti az immunrendszert és rákot is okozhat.
- Sodium Laureth Sulphate (SLES): Enyhén irritáló hatású. Rákkeltő anyagokká bomlik le.
- PEG-12 (hajtómegnövelő összetevő): Károsítja az immunrendszert, esetleges rákkeltő.
- MDGN: Mérgező, bőrrel érintkezve allergiát okoz, rákkeltő anyagok képződését okozza.

<sup>112</sup> Magyar Természetvédők Szövetsége, a Levegő Munkacsoport és a Greenpeace sajtóanyaga: Néhány termék vegyi anyag-tartalma egy átlagos lakásból és kertből Magyarországon, 2003 december.

- Cocamidopropyl betaine: A „természetes termékek” gyakori összetevője, allergiát okozhat.

*Fogkrémek, háztartási tisztítószeresek, műanyag bőgrék:*

- Triklózán (Triclosan): fertőtlenítőszer. Antibiotikum rezisztenciát okoz, azaz betegség esetén a gyógyszerek kevésbé hatékonyak. Anyatejben is megtalálható. Számos ország betiltotta és több nemzetközi áruházlánc kivonta a forgalomból a triklózán tartalmú szereket.

## Források

- European Chemicals Policy Reform (Conference Report) EEB, 2002/16. Brüsszel
- Cry wolf – predicted costs by industry in the face of new regulations, International Chemical Secretariat, Göteborg, 2004. április
- Baranyi László, Bertalan László, Deák Barbara: Környezetegészségügy és kémiai biztonság, Kutatási jelentés, EMLA Egyesület, 2003.
- Altamira, Sylvia (szerk.): Working Towards a Toxic Free Future, Women in Europe for a Common Future, Munich/Bunnik, June 2004.
- D. Heinrich, M. Hergt: SH atlasz – Ökológia, Springer Hungarica Kiadó Kft, 1994.
- Dragos T. Simon G. : Vegyi Anyagok Kívül-Belül, Levegő Füzetek, 2004.

# MEZŐGAZDASÁGI TÁMOGATÁSOK

- Kohlheb Norbert – Podmaniczky László •  
Ángyán József

## Bevezető hipotézis

A mezőgazdaság támogatási politikája Európában – és egyre inkább Magyarországon is – a „második pilléres” szelet részarányának növelése irányába változik. Ezek kifejezetten a mezőgazdaság azon teljesítményeit igyekeznek támogatni, ahol pozitív externális hatások jelentkeznek. Kiindulópontunk tehát az, hogy – jóllehet az „első pilléres” tevékenységeknek sem mindegyike feltétlenül káros környezetileg – a pozitív externáliák hiánya mindenképpen kérdésessé teszi az „első pilléres” tevékenységek támogatását.

A továbbiakban – tanulmányunk elvi alapozásaként – bemutatjuk a „kétpilléres” agrártámogatási rendszer európai gyakorlatát és annak hazai kilátásait. Ezt követi majd a támogatási összegek konkrét meghatározásával a káros támogatások nagyságának a kimutatása.

## 1. Az európai agrárpolitika és -támogatási rendszer zsákutcaja

Az európai agrárpolitika eszközei folyamatosan bővülve, egymásra épülve alakultak ki, és vezettek el annak 1992-ben indult reformfolyamatához.

Az első eszköz kialakulása ahhoz az időszakhoz kötődik, amikor Európát a háborút követően az élelmiszerhiány és erős keresleti élelmiszerpiac jellemezte. Ebben a helyzetben a leggyorsabban eredményt ígérő eszköznek a megtermelt mennyiséghez kötött, minden tonna termés után közpénzekből adott támogatás tűnt. Ezt az ún. közvetlen (direkt) kifizetést – a piacok gyors telítődése hatására – később csak bizonyos termésszintig (referenciahozamig), majd csak bizonyos referenciaterületre és összmennyiségig (kvótáig) fizette a Közösség. Ez az a bizonyos kvótás, mennyiséghez kötött közvetlen kifizetés, amely ma alapvetően a GOFR (gabona, olaj, fehérje és rost) növényeket termelő gazdaságokat támogatja.

- Ez az eszköz olyan hatékonyan növelte a kibocsátott termékek mennyiségét, hogy rövid idő alatt feleslegek halmozódtak fel az élelmiszerek piacán. Ezek levezetésére „találta ki” az európai agrárpolitika az ún. *intervenciós felvásárlás* eszközt, amellyel lehetőséget teremtett arra, hogy a gazdák feleslegeiket előre garantált áron értékesíthessék a Közösségnek. Miután a mennyiségi termelést ösztönző direkt támogatások mindmáig tovább éltek, ezért az ennek révén

keletkezett piaci problémák levezetésére szolgáló intervenciók felvásárlás is mind a mai napig életben van.

- Ez a közösségi forrásokból, közpénzekből biztosított felvásárlás azonban az alapproblémát, a piaci termékfelesleg jelenlétét nem oldja meg. Ezzel csak a közraktárak telnek meg a Közösség tulajdonába került áruval, ami egyedül a nagy raktárkapacitásokkal rendelkezőknek kedvez, hiszen tárolási kapacitásaikat jó áron és 100 %-osan értékesíteni tudják. Ki kellett tehát találni egy harmadik eszközt. Ez lett az – ugyancsak közpénzekből nyújtott – *exporttámogatás*, amely révén a kereskedő a külső piacokon akár az előállítás önköltsége alatti dömping-áron képes kínálni a kívitt terméket.

A „köz” gazdasága szempontjából abszurd kör ezzel bezárul. Adóból származó közpénzekből termékfelesleget állítatunk elő a gazdákkal, majd azt fölvasároljuk tőlük, és végül ugyancsak közpénzekből a kereskedőknek nyújtott exporttámogatásokkal igyekszünk megszabadítani saját belső piacainkat ezektől a feleslegektől.

Ez a rendszer mindezen gazdasági, piaci és pénzügyi abszurditáson, a közpénzek felhasználásának irracionalitásán túl a támogatások odaítélésénél kizárólag a megtermelt mennyiséget veszi figyelembe. Teljesen érzéketlen arra, hogy hogyan, milyen módon állították elő a terményeket, és e tevékenység során mennyi ember számára biztosítottak a munkavégzés, a jövedelemszerzés és végső soron a megmaradás feltételei. Mindez a vidéki természeti és társadalmi környezet súlyos eróziójához is vezet. Ezek orvoslása további közösségi forrásokat, erőfeszítéseket igényel, terheit az egész társadalomnak kell viselnie.

## 2. Az európai agrárpolitika reformtörekvései

E támogatási rendszerrel Európa fokozatosan olyan zsákutcába került, amelyben továbbhaladni egyszerűen nem érdemes, de nem is lehet. Ma az EU közös költségvetésének közel felét, több mint 40 milliárd eurót költi el évente a közpénzekből úgy, hogy annak gazdasági, piaci, valamint környezeti és a vidék társadalmára gyakorolt közösségi hatásai katasztrofálisak. E felismerések jegyében fogalmazódik meg az európai közvélemény, majd az agrár- és vidékpolitika mértékadó szereplői részéről, hogy a mezőgazdaság csak akkor tarthat igényt közösségi forrásokra, ha a termelési feladatok mellett környezeti és társadalmi, foglalkoztatási feladatokat is magára vállal. Ez utóbbiak olyan – termeléssel egyenrangú, az egész társadalom és a helyi közösségek számára egyaránt fontos – ökoszociális szolgáltatások, „nem importálható közjavak”, amelyek helyben keletkeznek, és amelyekért – de csakis ezekért – a mezőgazdaságot, a gazdálkodót közpénzekből nyújtott fizetség illeti meg.

Ez vezet el a többfunkciós európai agrármodell megfogalmazásához, és a közös agrár- és vidékpolitika 1992-es reformjához. Ez egyebek mellett azt eredményezi, hogy csökkensenek a termeléshez (kvótákhoz, mennyiségekhez)



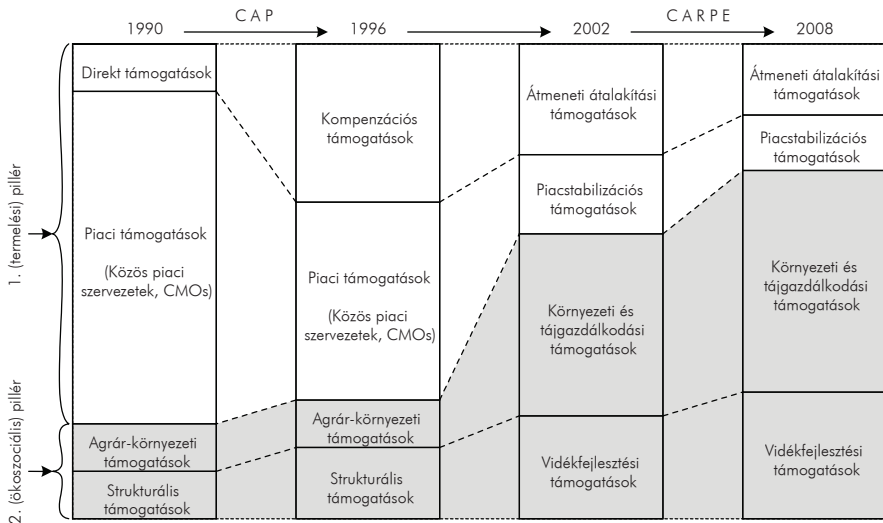
kötődő támogatások, és az így felszabaduló források fokozatosan átkerülnek az agrár-környezeti és vidékfejlesztési kifizetésekre (1. ábra).

E folyamat jegyében és a 2000–2006-os időszakra vonatkozó Községi Költségvetés, az AGENDA 2000 részeként született meg a 1257/1999. számú EU tanácsi rendelet, amely a vidékfejlesztési támogatás formáiról és módszereiről intézkedik. A rendelet lényege, hogy az agrár-környezeti és vidékfejlesztési – a közös agrár- és vidékpolitika második (ökoszociális) pilléréhez kapcsolódó – intézkedéseket egységes rendszerbe foglalta, és meghatározta alkalmazásuk keretszabályait is. Ennek támogatott intézkedései a következők:

- agrár-környezetvédelmi és tájgazdálkodási támogatások,
- kedvezőtlen adottságú területek normatív támogatása,
- mezőgazdasági beruházások támogatása,
- mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének támogatása,
- erdőtelepítési támogatások,
- a vidéki térségek alkalmazkodásának és fejlődésének elősegítése,
- idős gazdálkodók korai nyugdíjazásának támogatása,
- fiatal gazdálkodók támogatása,
- gazdálkodók oktatása, képzése.

A felsorolt intézkedések „menülistájáról” a tagországok maguk választhatnak, közülük azonban az agrár-környezetvédelmi és tájgazdálkodási támogatások alkalmazása kötelező elem. A tagállamoknak a kiválasztott intézkedéseket programokba kell foglalni, országos keretprogramot (Nemzeti Vidékfejlesztési Tervet) kell alkotni annak érdekében, hogy ezen források a tagállamok részére hozzáférhetővé váljanak.

**1. ábra.** Az EU Közös Agrárpolitikájának átalakítási folyamata



Forrás: Buckwell Report 1998

### 3. Az átalakuló európai agrár- és vidéktámogatási rendszer

Az EU-ban az agrártámogatásoknak ma tehát két, eltérő jellegű csoportja létezik: a régi típusú, mennyiségekhez (kvótákhoz) kötött, ún. 1. pilléres támogatások, illetve az új típusú, gazdálkodási rendszerekhez és területekhez kötött vidékfejlesztési (ökoszociális) vagy 2. pilléres kifizetések.

Az első csoportba tartozó – a termeléshez, a mennyiségekhez kötött, 1. pilléres – támogatások három alapvető formája alakult ki.

- Az első a *közvetlen kifizetések*, melyeket meghatározott termésszintig és adott terület nagyságig finanszíroz az EU, túlnyomó többségében az ún. GOFR (gabona, olaj, fehérje és rost) növények termesztése esetében. Ez a kvótákhoz kötött támogatás ma a gabonaféléknél pl. 63 euró/t. Magyarország esetében 4,73 t/ha termésszintig fizeti ezt az összeget az EU, így ez a támogatás hektáronként  $63 \times 4,73 \approx 300$  euró (kb. 70 eFt/ha). Ez a kifizetési összeg jelentős mértékben várhatóan hosszú távon sem fog emelkedni. 2004-ben ennek legfeljebb 55 %-át kaphatják meg a magyar gazdák, ami mintegy 40 eFt/ha kifizetést jelenthet e növények termesztése esetén. Ebből 25 %-ot az EU keretek biztosítanak, 30 %-ot pedig nemzeti forrásból fizethetünk a gazdáknak. Ez a közvetlen kifizetési összeg 2010-re éri el a 100 %-ot, vagyis a 70 eFt/ha értéket (ha addig a 100 % nem csökken!).

- A másik támogatási forma az *intervenciós állami felvásárlás*. Ezzel az állam illetve az EU garantál egy minimális felvásárlási árat, amelyen – ha ez alá csökkennének a piaci árak – felvásárolja a gazdáktól a termésfelesleget. Ez az árszint gabonaneműeknél, 2004-ben várhatóan 25 eFt/t körül alakulhat. Ehhez bizonyos minőségi követelményeknek is meg kell felelni, és – a magyar belső szabályozás szerint – a felajánlott mennyiségnek a 80 t-t meg kell haladnia.

- A harmadik támogatási forma az *exporttámogatások* köre. Ezek olyan termékekre – az exportálóknak – nyújtható támogatások, amelyekre az adott évben a piaci helyzettől függően eseti jelleggel hirdet meg szubvenciót az EU.

Az erősödő új elemek a gazdálkodási rendszerekhez és területekhez kötött, ún. 2. pilléres vagy vidékfejlesztési támogatások nemcsak a GOFR-növények, hanem különböző ágazatok és eltérő adottságú területek támogatására is felhasználhatók. Ilyen – az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alap (EMOGA) Garancia Részlegéből 80 %-os mértékben EU társfinanszírozott – kifizetési jogcímek pl.: az agrár-környezetgazdálkodási rendszerek és a kedvezőtlen adottságú térségek támogatása, speciális intézkedések félig önellátó gazdaságok („a kicsik”) számára, agrárterületek erdősítése, termelői csoportok létrehozása, állatvédelmi és növényegészségügyi EU előírások átvételének támogatása, stb. További lehetőségeket kínálnak azok a források, amelyeket az EMOGA Orientáció Részlege 15-40 %-os mértékben társfinanszíroz, és amelyekből fedezhetők pl.: mezőgazdasági beruházások, feldolgozás, kereskedelem támogatása, fiatal gazdák támogatása, oktatás, a vidéki térségek alkalmazkodásának és fejlődésének elősegítése, stb. Ezek közül a gazdák számára a legjelentősebb jövedelemforrást az alábbi négy kifizetési forma jelenti.

- Az *agrár-környezetgazdálkodási programokban meghirdetett gazdálkodási rendszerekhez* (ökológiai/bio/gazdálkodás, gyepre alapozott legeltetési állattartás, érzékeny természeti területek gazdálkodási rendszerei, vizes élőhelyek, tó, nádas, ártér külterjes mezőgazdasági hasznosítása, tájgazdálkodás, integrált növénytermesztés, stb.) *kötődő földalapú, normatív támogatások* már ma, 2003-ban is pályázhatók. Jelenlegi támogatási összegeik (10-50 eFt/ha/év) a csatlakozást követően jelentősen (25-150 eFt/ha/év-re) növekednek. Ezekhez a gazdálkodási rendszerekhez kötődnek majd távlatilag is a legnagyobb hektáronkénti kifizetések. Értékük felső határa ma az EU-ban célprogramtól függően 450-900 euró/ha/év, azaz mintegy 110-220 eFt/ha/év.
- Az ún. *kedvezőtlen adottságú térségek normatív, földalapú támogatása* a gyenge termőhelyi adottságú, a hegy és dombvidéki lejtős illetve a környezet- és/vagy természetvédelmi korlátozások alá eső területek valamint a demográfiai és/vagy foglalkoztatási szempontból hátrányos helyzetű térségek gazdálkodóinak jövedelemkiegészítését szolgálja. E kifizetések felső határa ma az EU-ban 200 euró/ha/év, azaz mintegy 50 eFt/ha/év.
- Az ún. *félig-önellátó gazdaságok egyszerűsített, normatív támogatásának* összege 2004-ben 1000 euró/gazdaság lesz. Ez a 10 hektár alatti területű gazdaságok célzott támogatási formája lehet, hiszen birtoknagyságtól függetlenül és egyszerű eljárással juthatnak ennek révén mintegy 270 eFt/gazdaság/év kifizetéshez.
- Végül a *termelői csoportok létrehozásához nyújtott* vidékfejlesztési típusú *támogatás* a csoport termelési értékétől függően 50-100 ezer euró/csoport/év, és a megalakulását követő 5 évben folyósítható. Ez az eszköz egyúttal jelzi az európai agrárpolitika azon stratégiai elképzelését, hogy kis mozaikokból – családi gazdaságokból – építkezve, de azok piaci versenyképességét társulásukkal megteremtve kívánja az egyéni gazdálkodás és tulajdonosi szemlélet, valamint a méretökönómia előnyeit egyesíteni.

## 4. A koppenhágai megállapodás agrárfejezete és háttere

A koppenhágai megállapodás agrárfinanszírozási fejezete a 10 csatlakozó ország (1. táblázat) illetve Magyarország (2. táblázat) számára a 2004–2006-os időszakra a következő forráskereteket tartalmazza.

**1. táblázat.** A csatlakozó országok 2004–2006-os közösségi agrártámogatási keretei

Ország	EU forrás (millió euró)			Mg. ter. (ezer ha)	EU forrás (euró/ha mg. ter./3 év)			Arány (%)	
	1. pillér <sup>1</sup>	2. pillér <sup>2</sup>	össz.		1. pillér <sup>1</sup>	2. pillér <sup>2</sup>	össz.	1. pillér <sup>1</sup>	2. pillér <sup>2</sup>
Lengyelország	2094	2543	4637	18443	113,5	137,9	251,4	45	55
<b>Magyarország</b>	<b>949</b>	<b>534</b>	<b>1483</b>	<b>6193</b>	<b>153,2</b>	<b>86,2</b>	<b>239,5</b>	<b>64</b>	<b>36</b>
Csehország	638	482	1120	4280	149,1	112,6	261,7	57	43
Litvánia	291	434	725	3496	83,2	124,1	207,4	40	60
Szlovákia	275	352	627	2444	112,5	144,0	256,5	44	56
Szlovénia	152	250	402	780	194,9	320,5	515,4	38	62
Lettország	110	291	401	2488	44,2	117,0	161,2	27	73
Észtország	120	134	254	1434	83,7	93,4	177,1	47	53
Ciprus	48	66	114	526	91,3	125,5	216,7	42	58
Málta	5	24	29	120	41,7	200,0	241,7	17	83
<b>Összesen/Átlag</b>	<b>4682</b>	<b>5110</b>	<b>9792</b>	<b>40204</b>	<b>116,5</b>	<b>127,1</b>	<b>243,6</b>	<b>48</b>	<b>52</b>

1. Közvetlen kifizetések és piaci intézkedések forráskerete = termelési típusú támogatások

2. Vidékfejlesztési intézkedések forráskerete = ökoszociális típusú támogatások

**2. táblázat.** Magyarország 2004–2006-os közösségi agrártámogatási keretei (millió euró)

Támogatási formák	Évek			
	2004	2005	2006	összesen
1. pillér • közvetlen kifizetések	–	265,0	316,0	581,0
• piaci támogatások	63,6	151,9	152,0	367,5
• összesen	63,6	416,9	468,0	948,5
2. pillér • vidékfejlesztési támogatások	164,2	179,4	190,8	534,4
Mindösszesen	227,8	596,3	658,8	1 482,9

Ezek alapján az alábbi, témánk szempontjából fontos megállapítások tehetők.

- A termeléshez, mennyiségekhez, „kvótákhoz” kötött ún. 1. pilléres, régi típusú közösségi agrártámogatási keretek tekintetében Magyarország a második legnagyobb hektáronkénti értéket érte el, amely a legjobb adottságú 3–3,5 millió ha terület, zömében gabonatermelő nagyüzemeinek versenypozícióit hivatott javítani. A Világgazdasági Kutatóintézet szerint e források

„[...] mintegy 90 %-át a regisztrált termelők nem több mint 5 %-a fogja élvezni. [...] A nagytermelők lesznek olyan helyzetben, hogy a támogatásokhoz hozzájussanak. [...] Ha a támogatások elosztásának fenti egyenlőtlensége beáll, akkor erőteljes polarizáció kezdődik majd meg az agrártermelők között, és nőni fog az agrárszektor elhagyók száma.” (Kiss 2003)

- A 2. pilléres vidékfejlesztési (ökoszociális) agrártámogatási keretek tekintetében Magyarország a 10 ország közül az utolsó helyre került, ami feltétlenül kedvezőtlen a kevésbé jó adottságú és egyúttal jelentős munkanélküliséggel küzdő mintegy 3 millió ha mezőgazdasági terület 900 ezer mikro-, kis- és középbirtoka, a vidék igen jelentékeny része, az itt élő családok és a természeti környezet számára. E forrásokat a következő – 2007–2013-as – EU terveciklusban feltétlenül növelnünk kell és érdemes.

Miután nemcsak a termelők 5–10 %-ának és a beszállító iparok szereplőinek tőkeérdekei, hanem az agrárium és a vidék egészének megmaradása, fejlődése kell, hogy vezérelje az agrár- és vidékpolitikát, ezért a fejlesztést a különböző adottságú térségek és gazdálkodói csoportok igényeinek együttes figyelembevételével, mindkét pillér lehetőségeinek kihasználásával kell megvalósítanunk. Ehhez jó lehetőségeket kínálna a többfunkciós európai agrármodell, és ennek kétpilléres finanszírozási rendszere valamennyi birtokkategória, ágazat és művelési ág számára.

## 5. A 2004-es mezőgazdasági támogatások

A 2004-ben érvényes mezőgazdasági támogatások három forrásból erednek (3. táblázat):

- Egyszerűsített Területalapú Kifizetések (Single Area Payment Scheme-SAPS)
- Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (AVOP)
- Nemzeti Vidékfejlesztési Terv (NVT)

**3. táblázat.** A támogatási források összesítése

	Támogatás	Keretösszeg mrd. Ft
Közvetlen	SAPS	77,3
	Nemzeti Top-up	42,4
	SAPS-prémiumok	15,8
	AVOP	25,2
	NVT	57,3

Forrás: saját kalkuláció

Az első két forrás inkább az első pilléres támogatások körébe tartozik, míg a Nemzeti Vidékfejlesztési Terv kifizetései elsősorban a második pilléres forrásokat erősítik hazánkban. Az összegek meghatározásakor a 2004-ben esedékes kerteket vettük figyelembe, valamint az €-ról Ft-ra történő átszámításkor a 253 Ft/€-s árfolyammal számoltunk.

A közvetlen vagy direkt támogatások a növénytermesztés és az állattenyésztés területén egyaránt megtalálhatóak. A növénytermesztésben megjelenő közvetlen kifizetéseket az alábbi 4. táblázat tartalmazza.

**4. táblázat.** Az Egyszerűsített Területalapú Támogatási Rendszer növénytermesztési támogatási lehetőségei és keretösszegei

	Támogatás	Támogatási keretösszeg
		ezer Ft
<b>SAPS</b>	Földalapú támogatás 25 %-on	77 369 449
<b>Top-up</b>	Dohány (Virginia)	2 020 140
	Dohány (Burley)	1 480 000
	Rizs	190 098
	Szántóföldi növények	38 728 690
	Összesen	<b>119 788 377</b>

Forrás: MVH 2004

A növénytermesztés a fenti táblázat alapján több mint 119,7 milliárd forint támogatást tudhat magáénak.

Az állattenyésztésben megszerezhető közvetlen támogatásokat a következő 5. táblázat részletezi.

**5. táblázat.** Az Egyszerűsített Területalapú Támogatási Rendszer állattenyésztési támogatási lehetőségei és keretösszegei

	Támogatás	Támogatási keretösszeg
		ezer Ft
<b>SAPS-prémiumok</b>	Hízott bika támogatás	3 257 936
	Húshasznú tehén prémium	3 677 833
	Extenzifikációs kiegészítő támogatás	2 454 679
	Tehéntej-támogatás (1947280 t)	4 293 367
	Juh prémium	1 820 863
	Anyajuh tartás kedvezőtlen adottságú területeken	292 215
	Összesen	<b>15 796 893</b>

Forrás: Nyárs - Papp - Vőneki 2004

A táblázat szerint az állattartók 2004-ben mintegy 15,8 milliárd forint támogatásra számíthatnak.

A közvetlen kifizetések körébe tartoznak az intervenciós felvásárlások is, azonban az erre fordítandó összegek előre igen nehezen becsülhetők. Ezért ezen összegen nem képezik részét számításainknak.

Az AVOP az alábbi 6. táblázatban megfogalmazott prioritásokat és támogatási célkitűzéseket tartalmazza.

**6. táblázat.** Az AVOP prioritása és keretösszegei 2004-ben

	Támogatás	Támogatási keretösszeg
		ezer Ft
AVOP	Mezőgazdasági beruházások támogatása	12 937 000
	Halászat strukturális támogatása	342 000
	Fiatal gazdálkodók induló támogatása	714 000
	Szakmai továbbképzés, átképzés támogatása	381 000
	Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése	3 529 000
	Vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése	1 506 800
	Mezőgazdasághoz kötődő infrastruktúra fejlesztése	3 156 400
	A falufejlesztés és megújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének megőrzése	872 400
	LEADER+	1 142 000
	Technikai segítségnyújtás	628 000
	Összesen	25 208 600

Forrás: FVM 2004a

A 6. táblázat szerint az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program 25,2 milliárd forint keretösszeggel rendelkezik prioritásainak eléréséhez.

A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv az alábbi célok mentén eszközöl kifizetéseket az alábbi elkölthető keretösszegekkel.

**7. táblázat.** A Nemzeti Vidékfejlesztési Terv prioritásai és keretösszegei

	Támogatás	Támogatási keretösszeg
		ezer Ft
NVT	Agrár-környezetgazdálkodás	21 097 670
	Kedvezőtlen adottságú vagy környezetvédelmi korlátozás alá eső területek támogatása	6 249 100
	Az Európai Unió környezetvédelmi, állatjóléti és higiéniai követelményeinek való megfelelés elősegítése	18 089 500
	Mezőgazdasági területek erdősítése	5 085 300
	Korai nyugdíjazás	
	Szerkezetátalakítás alatt álló félig önellátó gazdaságok támogatása	1 062 600
	Termelői csoportok létrehozásának és adminisztratív működtetésének támogatása	1 922 800
	Technikai segítségnyújtás	3 795 000
	Összesen	57 301 970

Forrás: FVM 2004b

A Nemzeti Vidékfejlesztési Tervben megfogalmazott prioritások megvalósítására így 57,3 milliárd forint áll rendelkezésre.

Itt szükséges azonban megjegyeznünk, hogy a SAPS kifizetéseket kivéve a megjelölt elkölthető összegek csupán lehetőséget jelentenek. Az, hogy ezen kereteket az ország mennyire képes kihasználni elsősorban az ezt szolgáltató intézményrendszer állapotától, működésének minőségétől, valamint a pályázatok színvonalától, illetve attól is függ, hogy a kiírásban szereplő prioritások valóban valós igényeket fedtek-e le. A ténylegesen felhasznált források összegeit tehát csak a jövő év elején lehet biztonsággal meghatározni.

## 6. Az értékelés szempontjai

Az egyes támogatások megítélésekor az összegző tanulmányban (Kiss Károly – Támogatások az OECD-országokban) meghatározott elvekből indultunk ki. Ezek értelmében károsnak mondható az a támogatás, amely nem járul hozzá a közjóságok előállításához, elősegíti a negatív externáliák kialakulását és rontja a termelés hatékonyságát. Ezzel ellentétben kívánatosnak tartjuk azon támogatásokat, amelyek hozzájárulnak a közjavak előállításához; olyan szektorokat érintenek, ahol a piac nem képes szabályozni, pozitív externáliákat állítanak elő és fizikai mutatóiban is javítják a termelés hatékonyságát, vagyis az erőforrásokkal való hatékonyabb gazdálkodást ösztönzik, segítik elő.



A mezőgazdaság esetében szükségesnek tartjuk előrebocsátani, hogy az ágazat jellegéből adódóan nem kizárólag a természeti vonatkozásokat, hanem a támogatások hatásainak társadalmi aspektusait is figyelembe kívánjuk venni. Ezért környezet alatt természeti környezetet és a társadalmat együtt értjük és általánosságban a társadalmi kohéziót erősítő, valamint a természeti értékek fenntartását elősegítő támogatásokat tartjuk hasznosnak.

A fenti általános prioritásokat a mezőgazdasági támogatások területére átültetve a következő elveket fogalmazhatjuk meg a pozitív mezőgazdasági támogatások mellett:

- az ökológiai és társadalmi értelemben fenntartható, a tájhoz, termőhelyhez alkalmazkodó gazdálkodás elősegítése a helyben, helyi erőforrásokkal történő termelés, az állattartás-növénytermesztés egyensúlyának fenntartása érdekében
- egészséges életkörülmények és táplálék biztosítása minél szélesebb rétegek számára
- társadalmi rétegek, csoportok integrációjának, a vidék társadalmi kohéziójának erősítése; a vidéki közösségek leszakadásának megakadályozása; tárgyi, szellemi örökségének megőrzése
- a magasabb vidéki tranzakciós költségek kompenzálása vagy csökkentése infrastrukturális beruházásokkal – így a társadalmi kohézió támogatása
- Ezzel szemben károsnak ítéljük meg azokat a mezőgazdasági támogatásokat, amelyek:
  - a mezőgazdasági erőforrások kimerítését, túlhasználatát, a környezet átalakítását ösztönzik az intenzív termelés elősegítésével
  - egy-egy kivételezett csoport jövedelempozícióját javítják, esetleg a köz rovására (amennyiben a támogatás közpénzekből valósul meg mindenképpen az adófizetők terhére történik)
  - tájfajták, hungarikumok kiszorítását ösztönzik a vetésterületből, csökkentve így a diverzitást
  - a társadalmi kohéziót csökkentik
  - a vidék eltartó képességét csökkentik
  - általánosságban megnehezítik a vidéken élők többségének helyzetét a tranzakciós költségek növelésével

A mellékletben szereplő táblázatban minden támogatási formára megfogalmaztuk a véleményünk szerint legfontosabb pozitív és negatív hatásokat.

## 7. Az értékelés eredményei

Az értékelés fent ismertetett szempontjai és az egyes támogatási formákra általunk megfogalmazott várható pozitív és negatív hatások alapján súlyoztuk az egyes támogatási formákat attól függően, hogy inkább pozitív vagy inkább negatív externáliával jár alkalmazásuk. Azon támogatási összegek, amelyek

megítélésünk szerint károsak 70–80%-os súlyozást kaptak. A kevésbé káros támogatásokat 50%-al súlyoztuk, míg a túlnyomó részt kedvező környezeti (társadalmi és természeti) hatással járó támogatások 0–10%-os súlyozást kaptak.

A súlyozásoknál feltételeztük, hogy csak szélsőséges esetben (pl. falu-fejlesztés, technikai segítségnyújtás) lehet egyértelműen pozitív a támogatás hatása. Ezért általában nem alkalmaztuk a súlyozás két végletét, a 0 és a 100%-ot.

A támogatási formák esetében általunk javasolt súlyozást és az ebből adódó nem kívánatos támogatási összegeket szintén a mellékletben szereplő táblázat tartalmazza.

A táblázat összesített eredményei szerint több mint 218 milliárd forint (218.095.840 eFt) áll rendelkezésére Magyarországnak mezőgazdasági támogatások formájában a hazai és az EU-s források együttes figyelembevételével. Ezen összegből közel 108 milliárd forint (107 858 755 eFt) összeget tesznek ki azon támogatások keretösszegei, amelyek megítélésünk szerint károsak, negatív externáliával járnak. Ezen összeg az összes hazai mezőgazdasági támogatás majdnem 50 %-át jeleni (49%).

## Felhasznált irodalom

- Buckwell Report (1998): Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe, Brussels
- FVM AVOP Pályázati felhívások (2004a): [www.fvm.hu](http://www.fvm.hu)
- FVM (2004b): Nemzeti Vidékfejlesztési Terv az EMOGA Garanciarészleg Intézkedéseire, Magyarország. 12 változat, Munkadokumentum
- Kiss, J. (2003): Agrárcsatlakozási kilátásaink Koppenhága után. 1. rész: Az agrárcsatlakozási tárgyalások mérlege. 2. rész: Költségvetési, termelési, jövedelmi, külkereskedelmi és árhatások. MTA-Világgazdasági Kutatóintézet Budapest, [www.vki.hu](http://www.vki.hu)
- Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal (2004): Tájékoztató a területalapú támogatási rendszerben támogatást igénylő gazdálkodók részére. Budapest
- Nyárs L - Papp G. - Vőneki É. (2004): A főbb hazai állattenyésztési ágazatok kilátásai az Európai Unióban. AKII Budapest (kézirat)

## Háttér és továbbmutató irodalom

- Ángyán J. (2001): Az európai agrármodell, a magyar útkeresés és a környezetgazdálkodás, Agroinform Kiadóház, Budapest, 308.
- Ángyán J. – Ónodi G. – Podmaniczky L. (2002): Fenntartható mezőgazdaság, élő vidék (in: Pálvölgyi T. – Nemes Cs. – Tamás Zs. (szerk.): Vissza vagy hova, Útkeresés a fenntarthatóság felé Magyarországon, Tertia Kiadó, Budapest, 357. ), 218–229.
- Ángyán J. – Podmaniczky L. (2003): Javaslatok az állami költségvetés mezőgazdaságra vonatkozó fejezeteihez (Az agrár- és vidékpolitika „második (ökoszociális) pillére”), (in.: Lukács A. – Szabó Z. (szerk.): Az államháztartás ökoszociális reformjának szükségessége és lehetőségei, Ajánlások a 2004. évi állami költségvetéshez, Levegő Munkacsoport, Budapest, 334.), 242–249.
- Ángyán J. – Podmaniczky L. (1999): Javaslatok az állami költségvetési törvényjavaslat mezőgazdaságra vonatkozó fejezeteihez, in: Lukács A. (szerk.) Ajánlások az 1999. évi állami költségvetési törvényjavaslathoz és a 2000. évi költségvetési koncepcióhoz, Levegő Munkacsoport és KKDSz, Budapest, 240. (178–188.)
- Ángyán J. – Podmaniczky L. – Balázs K. (2003): Elvi szerkezeti javaslatok az állami költségvetési törvényjavaslat mezőgazdaságra vonatkozó fejezeteihez (in.: Lukács A. – Szabó Z. (szerk.): Az államháztartás ökoszociális reformjának szükségessége és lehetőségei, Ajánlások a 2004. évi állami költségvetéshez, Levegő Munkacsoport, Budapest, 334.), 237–241.
- Podmaniczky L. – Ángyán J. – Ónodi G. (2003): A többfunkciós mezőgazdálkodás szerepe a vidékfejlesztésben (in: Kovács T. (szerk.): A vidéki Magyarország az EU-csatlakozás előtt, VI. Falukonferencia, MTA-RKK, Pécs, 513.), 67–79.

## Melléklet

	Támogatás	Pozitív externália	Negatív externália	Támogatási keretösszeg	Sú- lyozás	Negatív támogatás
				ezer Ft	%	ezer Ft
SAPS	Földalapú támogatás 25 %-on		Legelő területek bérletének növelése által az extenzív állattartás helyzetének megnehezítése; ipari méretű termelés elősegítése; nagy gazdaságok létrejöttének következtében csökken a vidék eltartó képessége	77 369 449	70%	54 158 615
Top-up	Dohány (Virginia)	Kedvező hatás a vetésforgóban	Káros termék előállítása	2 020 140	80%	1 616 112
	Dohány (Burley)	Kedvező hatás a vetésforgóban	Káros termék előállítása	1 480 000	80%	1 184 000
	Rizs	Hazai kereslet megtermelése által az import csökkentése	Egyéb hungarikumok kiszorítása; tájidegen faj termőterületének növelése	190 098	70%	133 069
	Szántóföldi növények		Termelés intenzívebbé tétele	38 728 690	70%	27 110 083
	Összesen			119 788 377		
SAPS-prémiumok	Hízott bika támogatás	Növénytermesztés-állattenyésztés egyensúlyának megőrzése; hazai ellátás biztosításának elősegítése és ezzel a szállítási költségek csökkentése; higiéniés előírások teljesítése	Agrárripari modernizáció, állatlétszám koncentráció	3 257 936	70%	2 280 555
	Húshasznú tehén prémium	Növénytermesztés-állattenyésztés egyensúlyának megőrzése; hazai ellátás biztosításának elősegítése és ezzel a szállítási költségek csökkentése; higiéniés előírások teljesítése	Agrárripari modernizáció, állatlétszám koncentráció	3 677 833	70%	2 574 483
	Extenzifikációs kiegészítő támogatás	Extenzívebb termelés elősegítése, a túlhasználat, túllegeltetés megelőzése		2 454 679	10%	245 468
	Tehéntej-támogatás (1947280 t)	Termelés visszafogása; a nemzeti szükséglet kielégítése	Agrárripari modernizáció, állatlétszám koncentráció	4 293 367	70%	3 005 357
	Juh prémium	Legelők természetes fenntartása		1 820 863	30%	546 259
	Anyajuh tartás kedvezőtlen adottságú területeken	Extenzívebb termelés elősegítése, a túlhasználat, túllegeltetés megelőzése		292 215	30%	87 665
	Összesen			15 796 893		

Támogatás		Pozitív externália	Negatív externália	Támogatási keretösszeg ezer Ft	Sú- lyozás %	Negatív támogatás ezer Ft
AVOP	Mezőgazdasági beruházások támogatása	Állattólleti, állathigiéniai feltételek javulása; környezetvédelmi előírások betartásának szigorodása a támogatás folyósításával együtt megvalósuló ellenőrzés és bírálati szempontok miatt	Gépvásárlással a termelés intenzívebbé válik, kevesebb emberi munkaerő szükséges; intenzívebb ültetvények; öntözés káros hatásai; kisgazdaságok kizárása a támogatásból a magas minimális kezdő összeg következtében; agráripari modernizáció és környezetátalakítás (melioráció) elősegítése	12 937 000	80%	10 349 600
	Halászat strukturális támogatása	A mezőgazdasági termelés diverzifikálása	Akvakultúrás intenzív termelés támogatása; agráripari termelés előretörése	342 000	60%	205 200
	Fiatalfelkészítők induló támogatása	Új munkahelyek létrehozása; generációk közötti zökkenőmentes átmenet biztosítása; alapvető környezetvédelmi, állathigiéniai és állattólleti követelmények megteremtése		714 000	0%	0
	Szakmai továbbképzés, átképzés támogatása	Munkanélküliség csökkentése; mezőgazdasági termelés diverzifikálására való oktatás; romák integrációja		381 000	0%	0
	Mezőgazdasági termékek feldolgozásának és értékesítésének fejlesztése	Hatékonyabb, energiatakarékosabb termelés; élelmiszerbiztonság növelése	Intenzívebb termelés	3 529 000	50%	1 764 500
	Vidéki jövedelemszerzési lehetőségek bővítése	Agrártevékenység és fajtaválaszték diverzifikációja; falusi turizmus fejlesztésén keresztül a vidéki életforma, kultúra megőrzése, átadása; energiaültetvények telepítésén keresztül zöldebb energiaellátás elősegítése		1 506 800	0%	0
	Mezőgazdaságokhoz kötődő infrastruktúra fejlesztése	Megújuló energiaforrások hasznosításának elősegítésén keresztül fenntarthatóbb gazdálkodás; helyi piacok létrehozásán keresztül energiahatékonyabb értékesítés; a vidéki magasabb tranzakciós költségek csökkentése	Termelés intenzívebbé tétele; energiaintenzívebb életmód; környezetátalakítás (melioráció)	3 156 400	50%	1 578 200
	A falufejlesztés és megújítás, a vidék tárgyi és szellemi örökségének megőrzése	Táji és kulturális értékek megőrzése		872 400	0%	0
	LEADER+	Közös tervek elkészítése és megvalósítása; együttműködés segítése, társadalmi kohézió erősítése		1 142 000	0%	0
	Technikai segítségnyújtás	A program lebonyolításának elősegítése		628 000	0%	0
	Összesen			25 208 600		

Támogatás		Pozitív externália	Negatív externália	Támogatási keretösszeg	Sú- lyozás	Negatív támogatás
				ezer Ft	%	ezer Ft
NVT	Agrár-környezetgazdálkodás	Vidéki életmód és táj fenntartása; környezeti elemek védelme; vidék eltartó képességének növelése; a vidéken magasabb tranzakciós költségek kompenzálása; minőségi termékellátás		21 097 670	0%	0
	Kedvezőtlen adottságú vagy környezetvédelmi korlátozás alá eső területek támogatása	Vidéki életmód és a gyenge termelési kapacitású, de nagy természeti értékű tájak fenntartása; vidék eltartó képességének növelése; a vidéken magasabb tranzakciós költségek kompenzálása		6 249 100	0%	0
	Az Európai Unió környezetvédelmi, állatjóléti és higiéniai követelményeinek való megfelelés elősegítése	Higiénés előírások teljesítésén keresztül a betegségek, fertőzések csökkentése		18 089 500	0%	0
	Mezőgazdasági területek erdősítése	Talajvédelem; táj értékek növelése; CO <sub>2</sub> megkötés	Nem őshonos fajok alkalmazása; vízgazdálkodási problémák jelentkezése	5 085 300	10%	508 530
	Korai nyugdíjazás	Új munkahelyek létrehozása; generációk közötti zökkenőmentes átmenet biztosítása; generációk közötti feszültség feloldása			0%	0
	Szerkezetátalakítás alatt álló félig önálló gazdaságok támogatása	Foglalkoztatási potenciál megőrzése; társadalmi kohézió erősítése	Intenzívebb termelés	1 062 600	30%	318 780
	Termelői csoportok létrehozásának és adminisztratív működésének támogatása	Hatékonyabb termelés; vidéki társadalmi kohézió erősítése, kis struktúrák versenyképességének növelése; a vidéki magasabb tranzakciós költségek csökkentése	Intenzívebb termelés	1 922 800	10%	192 280
	Technikai segítségnyújtás	A program végrehajtásának elősegítése		3 795 000	0%	0
	Összesen			57 301 970		
Összes támogatás és az összes káros támogatás nagysága				218 095 840		107 858 755
A káros támogatások aránya az összes támogatáshoz képest						49%
Árfolyam [Ft/€]		253				

Forrás: FVM 2004a,b; MVH 2004; Nyárs - Papp - Vőneki 2004; saját kalkuláció

# KÜLSŐ KÖLTSÉGEK A MEZŐGAZDASÁGBAN

• Pál János •

## 1. Az angol mezőgazdaság által okozott környezeti károk

A mezőgazdasági termelés, mint a gazdasági tevékenységek nagyobb része, olyan közvetett károkat és költségeket okoz a társadalom egészének, melyeket nem azok fizetnek meg, akik okozzák.

Az egyesült királysági mezőgazdasági tevékenységek 1996-ban okozott externális költségeit vizsgálta az Essexi egyetem kutatócsoportja. Vizsgálataik során megállapították, hogy egy év alatt több mint 2 milliárd font externális költséget okozott a mezőgazdálkodás országukban (1. táblázat). Az angol mezőgazdaság legnagyobb externális költségeit a különféle gázok kibocsátása (1,1 milliárd font), és az emberi egészséget károsító hatása (0,8 milliárd font) okozza. (Az azévi kergemarhakór költségei igen nagy összeggel, 607 millió fonttal szerepelnek az összeállításban; azt leszámítva – mivel az eseti kiadás – az összes külső költség 1,7 milliárd font körüli.)

A fentiekén kívül igen jelentős tétel az éves szinten felhasznált 25 ezer tonna peszticid egy részének természetes vizekbe kerülése. A szennyeződés miatt a vízműveknél 120 millió fontos kiadás jelentkezik, amivel a szabályozásban szereplő 0,1 mg/l érték alá csökkentik az egyes peszticidek, 0,5 mg/l érték alá az ivóvíz összeszennyeződés tartalmát.

Anglia talajainak szervesanyag-tartalma az utóbbi 20 évben a felére csökkent, ezáltal a gazdálkodók tulajdonképpen a talaj termékenységéből fakadó tökélet alakítják át a termelés bevételeivé. A talaj szervesanyag-tartalmának csökkenésével az ott kötött formában meglévő, üvegházhatást fokozó szén-dioxid felszabadul. (A folyamat jelentőségét mutatja, hogy pl. Iowában gazdálkodók egy csoportja több millió dollárt kap kanadai vállalatoktól azért, hogy földjeik segítségével szén-dioxidot kössenek meg.)

A fentiekből látható, hogy egy ember háromszor fizet az ételméért: egyszer a piacon és kétszer az adón keresztül, hogy egyrészt ebből támogatassák a gazdaságokat, másrészt hogy ebből hozzák helyre az azok által okozott károkat.

Az ökológiai gazdálkodás 65%-kal kevesebb (hektáronkénti 60–70 angol font) negatív externális hatást okoz, mint a konvencionális gazdálkodási formák (14).

Egy FAO jelentés szerint a mezőgazdaságban meglévő genetikai diverzitás a múlt század folyamán 75%-kal csökkent. A monokultúras technológia miatt a szántóföldi kultúrák fogékonyabbak a kártevőkre, kórokozókra és az időjárás szélsőségeire, mint a változatos, fajokban gazdag termesztés során. A jövő generációkat figyelembe véve az iparszerű élelmiszertermelés valós költsége kiszámíthatatlan (15).

**1. táblázat.** Az angliai mezőgazdaság teljes éves externális költsége (1996)

Negatív externális hatás	angol font (millió)
pesticid-szennyeződés az ivóvízben	120
nitrát-szennyeződés az ivóvízben	16
foszfát- és talajszennyeződés az ivóvízben	55
kórokozók az ivóvízben	23
eutrofizáció és egyéb szennyeződések	6
pesticidek és tápanyagok monitoringja	11
<b>a vizek szennyeződése összesen</b>	<b>231</b>
metán kibocsátás	280
ammónia kibocsátás	48
nitrogén-oxid kibocsátás	738
széndioxid kibocsátás	47
<b>a levegő szennyeződése összesen</b>	<b>1113</b>
az erózió externális költségei	14
szervesanyag és széndioxid veszteség a talajból	82
a talajt ért károsodások összesen	96
a biodiversitás és vadállomány csökkenése	25
élősvények és kőfalak szennyezése	99
a méhállomány megfogyatkozása	2
az agrobiodiversitás csökkenése	na
<b>az élővilágot ért károsodások összesen</b>	<b>min. 126</b>
növényvédőszer mérgezések	1
krónikus megbetegedések	na
az élelmiszerek fertőzöttsége kórokozókkal	169
antibiotikum rezisztancia kialakulása	na
BSE	607
<b>egészségkárosodások összesen</b>	<b>min. 777</b>
<b>Összes externális költség</b>	<b>min. 2342</b>

na: nincs adat, mivel jelenleg még becsülni sem lehet

## 2. A talajpusztulás külső költségei

**A talajpusztulás mértéke világviszonylatban** • A talaj erodálódása természetes folyamatként is végbemegy. Az ember környezet-átalakító tevékenységének fokozódásával – az erdős vegetáció irtásával és a szántóföldi növénytermesztés elterjedésével – vált környezeti problémává, mivel a talaj természetes képződésének üteme lényegesen elmaradt annak pusztulásától (1). Világviszonylatban a termőtalajok eróziója az utóbbi néhány évtizedben jelentős mértékben fokozódott a mezőgazdaság intenzifikálása és a növénytermesztésre kevésbé alkalmas újabb (lejtős, száraz éghajlatú) területek művelésbe vonása miatt.



Az egyes becslések igen eltérő adatokat adnak (23–75 milliárd tonna) a víz- és szélerózió következtében évente lepusztult talaj mennyiségéről a világon. Világszerte összesen 5–12 millió hektár termőföld művelésével hagynak fel évről-évre a nem-fenntartható mezőgazdasági művelés következtében, ami a teljes művelt terület (1,5 milliárd hektár) közel 1%-át teszi ki (1., 2).

A talajdegradáció legelterjedtebb formája a vízerózió világ- és európai méretekben egyaránt. A vízerózió 1,1 milliárd hektáron, míg a defláció (a szél által okozott erózió) 500 millió hektáron okoz károkat a mezőgazdálkodás és az erdészet területén (8). Az eróziós folyamatok a pusztulás mértéke szerint is elkülöníthetők. Világméretekben a károsított területek 20%-a sorolható az erősen erodálódó fokozatba, ugyanez az arány Európában 11% és Magyarországon 26% (9).

Egy-egy ember kielégítő táplálásához megközelítőleg 0,5 hektár földterületre van szükség, azonban a jelenlegi népesség mellett ez az érték csak 0,23 ha/fő (4.). Várható, hogy 30 éven belül ez az arány a felére (0,14 ha/fő) fog csökkenni egyrészt a művelt (művelhető) területek csökkenése, másrészt az emberiség számának gyarapodása következtében (2).

Nagymértékű tápanyag-visszapótlással, növényvédőszer alkalmazásával és öntözéssel részben csökkenthetjük a talajerózió okozta veszteségeket. Azonban ezek az elsősorban iparszerű mezőgazdálkodás során – gyakran túlzott mértékben – alkalmazott eljárások a környezet szennyezése, a természetes élőhelyek lerontása és egészségügyi problémák okozása mellett magas energiaigényük miatt is fenntarthatatlanok (2).

Világviszonylatban az erózió átlagos mértéke évi 18,4 t/ha a termőterületeken (5.). Összehasonlításként megemlíthető, hogy a talajképződés üteme a világ átlagában évi 1 t/ha nagyságrendű (a hazai adatok alapján (7) a 3 t/ha-t is elérheti), míg a bolygatatlan erdőkben tapasztalható erózió 0,05 t/ha alatti.

A víz- és szélerózió kedvezőtlen hatással van a talaj minőségére, és ezáltal termékenységre, mivel csökkenti a víztartó-képességet, a talaj élőlények arányát, a felvehető tápanyagok, a szerves anyag mennyiségét, valamint a talaj vastagságát. A fentiek miatt a termés mennyisége az erodáltabb táblákon lecsökken a nagyobb termőréteggel rendelkezőkhöz képest. Az erősen erodált táblákon ez a termés csökkenés kukorica esetében az 50%-ot is meghaladhatja.

**Az erózió okozta költségnövekedés** • Az erózió okozta közvetlen költségnövekedés legnagyobb részét a lemosódott tápanyagok visszapótlása és a rosszabb vízraktározó képesség miatti öntözés teszi ki. Egy átlagosnak mondható 17 t/ha/év talajvesztés esetén 75 mm csapadék nem tud beszívárogni és több mint 450 kg nitrogén vész el hektáronként. USA-beli 1992-es eredmények alapján a víz pótlása évente hektáronként 30 dollárba és 70 liter dízel üzemanyag felhasználásába kerül. A tápanyagok pótlása további 100 dollárt igényel hektáronként. Az erózió teljes társadalmi költsége az USA-ban hektáronként mintegy 200 dollár évente. A világ más tájain, ahol az öntözésre nincs lehe-

tőség és a műtrágya túl drága, a fenti költségeket az alacsonyabb terméssel fizetik meg a termelők.

Az Egyesült Államokban 2001-es becslések szerint 1,8 milliárd tonna talaj és ennek folytán 75 milliárd tonna talajnedvesség vesz el évente a 160 millió hektáros termőterületen (6.). Ennek pótlása összesen mintegy 12,5 milliárd dollárt jelent minden évben, melyből közel 10 milliárd dollár az elveszett ásványi anyagok pótlására, 3 milliárd dollár a víz pótlására szükséges. A Föld más területein is magas az erózió költsége.

**Az erózió külső költségei** • Az erózió nem csupán a gazdálkodás lehetőségeit rontja, de kedvezőtlen hatása van a környezetre is. Az erózió az ásványi anyagok és a víz veszteségének számszerűsíthető gazdasági kárán felül más jelentős problémákat is okoz. A talaj eltűnése kedvezőtlen hatással van a növényzet összetételére és a talajban megtalálható biodiverzitásra.

A legnagyobb kárt az okozza, hogy a talaj bekerül a vízrendszerekbe. A talajból peszticidek és műtrágyák kerülnek a természetes vizekbe, aminek hatására eutrofizáció jöhet létre, és a víz szennyezetté válik.

Az eliszaposodás is jelentős probléma, hiszen emiatt csökken a víztározók térfogata, a vízerőművek élettartama és áramtermelésük kapacitása, továbbá növekszik a duzzasztógátak fenntartási költsége. Évente sok százmillió tonna mezőgazdálkodási eredetű talaj kerül a felszíni vizekbe, ezáltal kiszámíthatatlanabbá válik a vízjárás, elzáródhatnak a víziutak, és nő a csatornahálózat fenntartási költsége. A víziutak kotrására az Egyesült Államokban évente több mint 500 millió dollárt költöttek az 1980-as évek közepén. A nagymérvű kiülepedés (szedimentáció) növeli az árvizek valószínűségét.

A defláció szintén jelentős externális költségeket okoz a mezőgazdaságon kívül is. A háztartásoknál jelentkező költségek (pl. az autókban és épületekben a homokverés okozta károk kapcsán) évente a 4 milliárd dollárt is elérhetik. Hasonló összeget igényel a szél által az épületekhez, utakra hordott talaj elszállítása.

A szél által felkapott talajrészecskék belégzése egészségkárosodást okozhat, és a helyzetet súlyosbítja, ha a szemcsékhez kemikáliák is kapcsolódnak.

Az erózió externális költsége az Egyesült Államokban 1992-es vizsgálatok alapján elérte a 17 milliárd dollárt, a teljes költség pedig a 44 milliárd dollárt. Ez az összeg egy hektár mezőgazdasági területre vetítve 100 dollárt jelentett évente (2).

Angliai vizsgálatok szerint az erózió miatt fellépő költségek mértéke 1991-es árfolyamon kb. 23–50,9 millió font volt (2. táblázat).

**2. táblázat.** Erózió miatt fellépő költségnövekedés Angliában (25.)

Káros hatás	Költség (millió font)
tápanyag- és terményvesztés	3,8
utakban és ingatlanokban keletkezett károk	3,8
közlekedési balesetek	0,1
vizek szennyeződése	5,6–32
part menti területek elvesztése	3,5–4,2
szedimentáció a folyókban, csatornában	7
Összesen	24–50,9

Az erózió ellen hatásosan lehet védekezni a talajművelés különféle formáival és módszereivel.

### 3. A peszticidhasználat okozta károk

**A peszticidek felhasználásának mértéke világviszonylatban** • A világ élelmiszer-termesztésének közel 40%-át pusztítják el a különféle károsítók (pl. a rovarok, a rágcsálók, a gyomnövények, a gombák) annak ellenére, hogy évről-évre megközelítőleg 2,5 millió tonna peszticid kerül felhasználásra, melynek közvetlen költsége az 1990-es években körülbelül 25 milliárd dollár volt (11).

Az USA-ban 1991-es adatok alapján mintegy 500 ezer tonnát használnak fel évente a 600 engedélyezett peszticid közül (18), míg Nagy-Britanniában több mint 500-féle növényvédőszer felhasználása engedélyezett (12), 1996-os adatok alapján az évente felhasznált mennyiség 25 ezer tonna (14).

A peszticidek használatának és nagyfokú elterjedésének egyik oka, hogy a gazdálkodók által a peszticidek felhasználására fordított minden egyes dollár körülbelül négyszeresen megtérül a termék értékében. Ezek alapján a növényvédőszerek használata jól megtérülő befektetésnek látszik, azonban a fenti költség/haszon arány nem számol a peszticidek használata miatt felmerülő környezeti és egészségi hatásokkal (11).

Becslések szerint a peszticidek mellőzésével a mezőgazdasági termelés átlagosan 10%-kal esne vissza, a csökkenés egyes terményeknél közel 100%-os is lehet (18). Azonban meg kell jegyezni, hogy míg az 1950-től 1990-ig tartó időszakban az alkalmazott peszticidek mennyisége és toxicitása 10-szeresére nőtt, azalatt a rovarok okozta termés kiesés is megduplázódott (20.).

Mivel több mint 2 milliárd ember éhezik a Földön, fontos csökkenteni a kártevők tevékenysége miatt felmerülő 40%-os termésvesztéséget. Viszonylag alacsony befektetéssel a károsítók pusztítása jelentősen csökkenthető. A jelenlegi technikai ismereteink megengednék, hogy a peszticidek használatát 50%-kal csökkentsük a termények hozamának romlása nélkül. A növényvédőszerek használatának mérséklése a közvetlen költségek csökkenése mellett segítené az emberi egészség és a környezet védelmét is (11).

A fejlett országokban történik a peszticid-felhasználás 80%-a. Azonban a peszticidek okozta mérgezések többsége a harmadik világ lakosait érinti, a védőfelszerelés nélküli alkalmazás és a peszticidek kockázatainak hiányos ismerete miatt (18).

A peszticidek széleskörű alkalmazása ellenére az USA-ban a potenciális termés 37%-át pusztítják el a károsító szervezetek, emellett az intenzív peszticid- és műtrágya-használat súlyosan szennyezi a környezeti elemeket. Ez a probléma az idő múlásával csak növekszik, a kártevők rezisztenssé válása miatt egyre több méreget használnak (15).

A peszticidek veszélyeire először nagyobb mértékű felhasználásuk után több mint egy évtizeddel Rachel Carson *Silent Spring* (Néma tavasz) című könyve hívta fel a figyelmet 1962-ben.

**A peszticidhasználat külső költségei** • A hagyományos közgazdasági elemzések figyelmen kívül hagyják a növényvédőszer, hormon és antibiotikum maradványokat tartalmazó élelmiszerek fogyasztásának externális hatásait. Így például nem számolnak az élelmiszerek okozta betegségek miatt elvesztett munkanapok költségével.

A peszticidek használata miatt 2001-es adatok alapján évente 100–200 milliárd dollár externális költség keletkezik a világban, ami 1 dollár értékű peszticid esetén 5–10 dollár externális költséget jelent (16).

A peszticidek legjelentősebb externális hatását talán az emberi mérgezések jelentik. A peszticidek akut mérgezési tüneteit már részletesen leírták, azonban a krónikus megbetegedések vizsgálata bonyolultabb, így ezekről kevesebb ismerettel rendelkezünk. Az Egészségügyi Világszervezet (WHO) 1989-es jelentése alapján a növényvédőszerek használata miatt évente 1 millió mérgezés és 20 ezer haláleset következik be a világon, melyből 67 ezer mérgezés és átlagosan 27 haláleset érinti a legnagyobb peszticid-felhasználót, az Egyesült Államokat. Egy ember életének az értékét senki nem tudja pénzben kifejezhető értékkel meghatározni, a biztosítók számára készített USA-beli tanulmányok szerint egy ember élete néhány millió dollárt ér. Az 1989-es években is alacsonynak mondható 2 millió dolláros értékkel számolva, a peszticidek okozta elhalálozások negatív externális hatása 40 milliárd dollár (18). Egy afrikai felmérés szerint a peszticideket földjükön felhasználó gazdálkodók négyszer gyakrabban betegszenek meg, mint az azonos körülmények között élő családtagjaik (17).

A mezőgazdasági dolgozók szervezetei szerint az Egyesült Államokban a farmerek és gyermekeik elfogadhatatlan mértékben ki vannak téve a peszticidek károsító hatásainak. A gyerekek nem apró felnőttek, azonos peszticid-szennyezésnek kitéve több kemikália raktározódik szervezetükben. Ennek oka a nagyobb testfelület-testtömeg és belégzett levegő-testtömeg arányuk, valamint hogy méregtelenítő és immunrendszerük kevésbé fejlett. A peszticidek hatással lehetnek fejlődő idegrendszerükre (25).

A Nemzetközi Rákkutató Ügynökség 1989-es jelentésében 18 peszticid esetén látja igazoltnak az állatkísérletek alapján azok rákkeltő hatását, míg további 16 esetén felmerült a karcinogenitás gyanúja. Becslések szerint ugyan a rákos megbetegedések kevesebb, mint 1%-ért tehető felelőssé a peszticidek, de ez is sokezer embert érint évente (18). Mindenki ki van téve az élelmiszerekben és ivóvízben található peszticid-maradványoknak. A háziállatok elhullásának, megbetegedésének egy része is peszticidmérgezés miatt következik be.

A peszticidek felhalmozódása a vízkészletekben jelentősen megnöveli azok tisztításának költségét (19.), mivel a felhasznált, de le nem bomlott peszticidek a felszín alatti vizekbe mosódnak, vagy erózióval kísérve a felszíni vizeket szennyeznek. A vizek peszticidtartalmának vizsgálata az USA-nak 1987-ben több mint 1 milliárd dolláros költséget jelentett (18).

Mind a természetes, mind az agrárökoszisztémában sok faj vesz részt a növényevő állatok populációjának szabályozásában. A ragadozó és parazita fajok a növényevők populációját olyan alacsony szinten tartják, hogy azok a növényi biomassa csak egy viszonylag kisebb részét képesek elfogyasztani. A kártevőkhöz hasonlóan a peszticidek jelentős része azok természetes ellenségeinek populációira is káros hatást gyakorol.

Az intenzív peszticid-felhasználás eredményeként mindig kialakulnak a rezisztens, vagy toleráns rovar, gomba vagy gyomnövény variánsok. Az ENSZ környezetvédelmi szervezete (UNEP) jelentésében a peszticid-rezisztencia kialakulását az egyik legfontosabb környezeti problémaként jelölte meg. 1990-ig 504 rovar, 150 patogén szervezet és 273 gyomfaj esetén bizonyosodott be, hogy léteznek peszticid-rezisztens változatai. A kártevőkben kialakuló tolerancia miatt az egyes peszticidekből egyre nagyobb mennyiségeket használnak fel, így a hagyományosan elfogadott – externáliák nélkül számított – négyszeres megtérülése a peszticidek használatának lényegesen csökken.

A peszticid-rezisztencia kialakulásának externális költsége a trópusi területeken a legnagyobb, mivel itt a peszticideket nem csak a mezőgazdasági termelés során használják, hanem a betegségeket terjesztő rovarok (pl. szúnyogok, tetvek) ellen is.

A házi- és poszméhek alapvető fontosságúak a termesztett zöldségek és gyümölcsök beporzásában. Becslések szerint általuk 10–35 milliárd dollár haszon keletkezik az Egyesült Államok mezőgazdaságában. Az inszekticidek nagyobb része azonban mérgező a méhekre, és jelentékeny kárt tesz bennük. Ha abból indulunk ki, hogy a peszticidhasználat miatt a rovarbeporzású növények termése 10%-kal csökken, akkor csak az USA-t figyelembe véve az 1990-es adatok alapján évi 200 millió dollár veszteség keletkezik (18).

A peszticidek használata súlyos károkat okoz az élővilágban: csökkenti a biodiverzitást, és pusztítja az élőlényeket. A vízi ökoszisztémákba kerülve számos módon mérgezi a halállományt. A madárvilágot szintén súlyosan érinti a peszticidszennyezés. Becslések szerint az USA-ban a peszticidek használata miatt évente 67 millió madár pusztul el.

A hasznos talajlakó élőlényekre (pl. gyűrűsférgék, lebontó gombák és

baktériumok) is kedvezőtlen hatással vannak a peszticidek. Ezen élőlények kis méretük ellenére is fontos szerepet töltenek be az élővilágban, hiszen a baktériumok és gombák 4,5 t/ha mennyiségben fordulnak elő a talaj felső, 15 cm-es rétegében. Szerepüket fokozza igen gyors anyagcseréjük, ezek a mikroorganizmusok teszik ki (a növényvilágot nem számítva) a biomassza 98%-át. Az ökoszisztémák nélkülözhetetlen tagjai, hiszen ők végzik a szerves anyagok (és a kemikáliák) lebontását, részt vesznek az élővilág szempontjából fontos elemek körforgásában. Fontos szerepük van a légköri nitrogén megkötésében is. A talajlakó élőlények olyan fontos szerepet töltenek be az ökoszisztémában, hogy nem lehet meghatározni pusztulásuk értékét (18).

Jelentős kiadások keletkeznek kormányzati szinten a peszticidek monitorizálásával és regisztrációjával kapcsolatban.

Pimentel 1993-ban készült tanulmányában összegezte (3. táblázat) a peszticidek használatából származó externáliákat (közvetett és rejtett költségeket), melyek nem kapnak helyet az általános költség/haszon elemzésekben. A számok bemutatása előtt fontos hangsúlyozni, hogy a felmerülő externáliák között több esetben még csak közelítő becslést sem lehet végrehajtani, hiszen nem lehet számszerűsíteni sem a mérgezésben elhunyt emberek értékét, sem a vadon élő állatok, növények pusztulásával jelentkező károkat. A tanulmány eredményei alapján az USA-ban a peszticidek használatának környezeti és társadalmi költségei meghaladták a 8 milliárd dollárt 1992-ben (13).

**3. táblázat.** A növényvédőszeres használatának externális költségei az USA-ban 1992-ben

Negatív externális hatás	USA dollár (millió)
Emberek egészségére gyakorolt hatások	787
Háziállatok elhullása és szennyeződése	30
Természetes ellenségek pusztulása	520
Peszticid ellenállóképesség költsége	1 400
Méhelhullás és az elmaradt beporzás veszteségei	320
Takarmány veszteség	942
Halászattal, halállománnyal kapcsolatos veszteségek	24
Madárállomány csökkenése	2 100
Talajvíz szennyeződése	1 800
Kormányzati intézkedések a károk elhárítására	200
<b>Összesen</b>	<b>8 123</b>

A peszticidek felhasználásának externális költségeiről más országokban is készültek felmérések (4. táblázat).

**4. táblázat.** A peszticid-felhasználás externális költségei néhány országban 2003-ban (23.)

Ország	Az externális költség becsült értéke évente (USD)
<b>Srí Lanka</b>	a peszticidnek kitétt farmerek egészségügyi költsége: 10 heti jövedelem
USA	mérgezés miatt kiesett munkanapok: 1,75 millió nem-kórházi kezelés: 17 millió környezeti és egészségügyi költségek: 9 milliárd
Thaiföld	egészségügyi költségek évi 40 ezer farmer mérgezése miatt: 300 ezer egészségügyi, monitoring és kutatási költségek: 127 millió
Fülöp-szigetek	a peszticidek hatásának kitétt gazdálkodók esetén az egészségügyi költség 61%-kal magasabb, mint a többiekénél
Mali	a peszticidhasználat évi externális költsége 10 millió

**A peszticid felhasználás csökkentésének lehetőségei** • A peszticidek nagyobb mértékű elterjedése az iparszerű növénytermesztési technológia megjelenésével kezdődött. A nagytáblás, monokultúras, bőséges műtrágya-felhasználású rendszerben a kevés és kártevőkre érzékenyebb – bár nagyobb hozamú – növényfajták termesztésbe vonásával jelentősen megnőtt a károsítók okozta veszteségek mértéke. Erre a lehetőségre gyorsan reagált a vegyipar, és kezdte ontani a gazdálkodók minden problémájára „gyógyírt nyújtó” szereket. Például az Egyesült Államokban a vetésváltásos kukoricatermesztés monokultúras technológiára történő felváltása miatt a rovarok által okozott termés kiesés négyeszeresére nőtt az ezerszeres (!) inszekticid-felhasználás ellenére (18).

Ez a termesztési rendszer nagy energia- és kemikália-felhasználása miatt is fenntarthatatlan. A peszticidek felhasználása csak úgy csökkenthető, ha megváltoztatják a termelési rendszereket és a technológiát. Elkerülhetetlennek látszik a nagytáblás monokultúras termesztés emberléptékűvé, diverzebbé tétele. A változatosabb környezet mellett, hogy a károsítóknak kedvezőtlen (az általuk érintett kultúrnövények jobb térbeli és időbeli szigeteltsége miatt) a természetes ellenségeik számára kedvező (hiszen ezek nem biztos, hogy teljes életciklusukat képesek egy adott kultúrában végigélni).

Az alternatív növényvédelmi módszerek gyakran drágábbak az intenzív, kémiai védekezésnél, de a kemikáliáknak ezt a látszólagos előnyét megsemmisíti jelentős környezet-károsító hatásuk és magas társadalmi költségük. Az ökológiai gazdálkodási módszereket támogató szabályozást kell megvalósítani.

A fejlődő országokban és Észak-Amerikában gyűjtött adatok jól mutatják, hogy a peszticid-felhasználás 50%-os csökkentése kivitelezhető, gyakran a konvencionális termesztésnél is magasabb (90–135%) termésmennyiséggel, jobb minőséggel, dollármilliókat megtakarítva. Az észak-európai országokban szintén sikeresen öt év alatt a felére csökkentették a felhasznált peszticidek mennyiségét. A globális peszticid-felhasználás 5–10 év alatt történő 50%-os csökkentése is elérhető. A további egynegyed alá történő csökkentés

lehetősége a legtöbb ország számára igen távolinak tűnik. Az ökológiai gazdálkodásra történő tömeges átállás azonban egy lehetőség a peszticid-felhasználás drasztikus csökkentésére.

## 4. További külső költségek

**Műtrágyahasználat** • Az EU az ivóvíz esetén 50 mg/l maximális nitrát-tartalmat engedélyez. A vízbázisok egyre növekvő részében haladja meg ezt az értéket a szennyezettség, ezért a vízszolgáltatóknál jelentős új költségek jelentkeznek. A vizekben a nitráttartalom növekedésének legfontosabb oka a fokozott mezőgazdasági műtrágya felhasználás. Becslések szerint a nitrátkoncentráció csökkentéséhez szükséges beruházás 148–200 millió fontba kerül Anglia és Wales esetén, ami 10 millió font éves üzemeltetési költséggel párosul (25.).

**Szállítás miatt fellépő környezetterhelés** • További externális költséget jelent az egyes területek egy-egy növényfajra történő specializációja (pl. kukorica- és szójaövezet az USA-ban). Emiatt ugyanis jelentősen nő a szállítási igény és az ezáltal előidézett szennyezés. Egy átlagos étel az Egyesült Államokban 2000 km-t utazik a táblától az étkezőasztalig. Az élelmiszereket szállító járművek igen jelentős mennyiségű üzemanyagot elhasználnak, miközben a levegőt és a vizeket is szennyezik. Jelenleg a fogyasztók dollár milliárdokat fizetnek az iparszerű mezőgazdálkodás okozta környezetkárosítás miatt; a biodiverzitás csökkenésének és a globális felmelegedés problémájának kiszámíthatatlan következményei tovább növelik ezt az összeget.

## 5. A mezőgazdaság külső költségei Magyarországon

Magyarországon mindeddig nem végeztek a mezőgazdasági externáliákkal kapcsolatos átfogó ökonómiai vizsgálatokat. Így csak becsülni lehet a keletkező károk mértékét és esetleges változását. A rendszerváltást követően jelentősen csökkent a mezőgazdaságban alkalmazott kemikáliák használatának mértéke. Míg 1990-ben 675 ezer tonna műtrágya hatóanyagot jutattak ki, addig 1998-ban mindössze 328 ezer tonnát (kb. 50%-os csökkenés). Meg kell említeni azonban, hogy a környezetvédelmi és egészségügyi szempontból – a nitrit koncentrációjának növelése miatt – legkárosabb nitrogéntartalmú trágyák mennyisége csak 30%-kal csökkent ebben az időszakban. Az utóbbi években az alkalmazott kemikáliák mennyisége ismét növekedésnek indult (lásd az 1. táblázatot!).



**1. táblázat.** A műtrágya-felhasználás mértéke Magyarországon (ezer t) (1).

	1990	1998	1999	2000	2001	2002
Műtrágya hatóanyag (1000 tonna)	675	328	346	355	395	423
Ebből nitrogéntartalmú	355	248	262	258	275	293
Átlagos dózis mezőgazdasági területen (kg/ha)		53	56	61	67	72
Átlagos dózis mezőgazdasági területen gyepek nélkül (kg/ha)		65	69	74	82	88

Az átlagosan egy hektár mezőgazdasági területre felhasznált műtrágya mennyiségében azonban még lényegesen elmaradunk a gazdaságilag legfejlettebb országoktól. Például Nagy-Britanniában 343 kg/ha, az USA-ban 111 kg/ha, Németországban 252 kg/ha, Hollandiában pedig több mint 500 kg/ha volt a táblákra kijuttatott műtrágya-hatóanyag mennyisége 1999-ben (1).

Nem csak a műtrágya okoz azonban környezetkárosítást a mezőgazdaság területén. Az állattartás során képződő szerves trágya optimális elhelyezéséhez a mezőgazdasági terület legalább 10–15%-át szükséges felhasználni. Hazánkban a gazdasági szervezetektől származó adatok alapján 2001-ben mindössze 96 ezer hektáron végeztek szerves trágyázást, ami az általuk kezelt terület mindössze 6%-a. Így a képződött (híg)trágya jelentős része veszélyezteti a környezet egyensúlyát és költséges tisztításra szorul (2).

Az intenzívebben művelt mezőgazdasági területek (szántók, szőlők, gyümölcsösök, kertek) közel felén gazdasági szervezetek gazdálkodnak, ezeknél lehetőség van a peszticidekkel kezelt területek nagyságának meghatározására. A gazdasági szervezetek által művelt terület 95%-án végeztek herbicides, 44%-án fungicides, 35%-án inszekticides és 17%-án egyéb kémiai növényvédelmi kezelést (1).

Nagy-Britannia 18,3 millió hektáros mezőgazdasági területének 23%-án (4,2 millió hektáron) végeznek peszticides kezelést, ami a gyepterületeket nem számítva több mint 90%-át teszi ki a művelt területeknek (3). Az 1999-ben felhasznált 11,3 ezer tonna peszticid fele herbicid, 1/3-a fungicid és mindössze 6%-a inszekticid.

A mezőgazdaság által okozott externális költségeket több országban is (pl. USA, Nagy-Britannia) becsülték, ezen becslések alapján közvetve következtethetünk a hazai külső költségek mértékére is. Az Essexi Egyetem kutatói által 1996-ban készített tanulmány ismerteti az angol mezőgazdaságra vonatkoztatva az externális költségek mértékét. Ezt figyelembe véve és a fellelhető statisztikai adatok alapján becsültem a hazai externális költségek nagyságát (egy angol fontot 375 forinttal számolva).

**2. táblázat.** A hazai mezőgazdaság teljes éves externális költségének becslése angliai eredmények alapján (1996) (4.)

Negatív externális hatás	az angliai költség arányában	a becslés alapján kapott költségek (milliárd Ft)
pesticid-szennyeződés az ivóvízben	55%	24,8
nitrát-szennyeződés az ivóvízben	25%	1,5
foszfát- és talajszennyeződés az ivóvízben	20%	4,2
kórokozók az ivóvízben	75%	6,5
eutrofizáció és egyéb szennyeződések	25%	0,6
pesticidek és tápanyagok monitoringja	10%	0,4
a vizek szennyeződése összesen		38
metán kibocsátás	6%*	6,3
ammónia kibocsátás	15%	2,7
nitrogén-oxid kibocsátás	25%	69,2
szén-dioxid kibocsátás	75%	13,2
a levegő szennyeződése összesen		91,4
az erózió externális költségei	75%	4
szervesanyag és CO <sub>2</sub> veszteség a talajból	100%	30,8
a talajt ért károsodások összesen		34,8
a biodiverzitás és vadállomány csökkenése	150%	14,1
élősovények és kőfalak szennyezése	50%	18,6
a méhállomány megfogyatkozása	500%	3,8
az agrobiodiverzitás csökkenése	100%	na
az élővilágot ért károsodások összesen		min. 36,5
növényvédőszer mérgezések	100%	0,4
krónikus megbetegedések	55%	na
az élelmiszerek fertőzöttsége kórokozókkal	75%	47,5
antibiotikum rezisztencia kialakulása	100%	na
BSE-kór	0%	0
<b>egészségkárosodások összesen</b>		<b>min. 47,9</b>
<b>Összes externális költség</b>		<b>min. 250</b>

Megjegyzések:

na: nincs adat, mivel jelenleg még becsülni sem lehet

\* a hazai szarvasmarha-állomány: 741 ezer egyed

a hazai juh-állomány: 1,42 millió egyed(6.)

az angol szarvasmarha-állomány: 11 millió egyed

az angol juh-állomány: 43 millió egyed (5.)

Az eredeti tanulmány szerint az externális költség a mezőgazdasági területeken hektáronként mintegy 150 angol font (50–60 ezer Ft). Hazánkban a becslés alapján a mezőgazdasági tevékenység externális költsége hektáronként közel 45 ezer Ft.

A magyar társadalmat tehát a mezőgazdaság összességében legalább 250 milliárd forint externális költséggel terheli.

## Irodalom

1. Botany Department at the University of Western Cape: Soil erosion (<http://www.botany.uwc.ac.za/Envfacts/facts/erosion.htm>)
2. Pimentel D., Harvey C., Resosudarmo P., Sinclair K., Kurz D., McNair M., Crist S., Shpritz L., Fitton L., Saffouri R., Blair R. (1995): Environmental and Economic Costs of Soil Erosion and Conservation Benefits. *Science*, Vol. 267, 1117–1122.
3. Oregon State University: Erosion (<http://oregonstate.edu/instruction/bi301/erosion.htm>)
4. Seafriends home page: Soil: erosion and conservation (<http://www.seafriends.org.nz/enviro/soil/erosion.htm>)
5. Saskatchewan Interactive: Soil Erosion ([http://interactive.usask.ca/ski/agriculture/soils/soilman/soilman\\_eros.html](http://interactive.usask.ca/ski/agriculture/soils/soilman/soilman_eros.html))
6. Natural Resources Conservation Service: National Resources Inventory 2001 Annual NRI (<http://www.nrcs.usda.gov/technical/land/nri01/nri01eros.html>)
7. Centeri Cs., Pataki R. (2003): Hazai talajeródálhatósági értékek meghatározásának fontossága a talajvesztés tolerancia értékek tükrében. *Tájökológiai lapok*, 1.2. 181–192.
8. Socioeconomic Data and Applications Center: The Status and Extent of Land Degradation and Desertification ([http://sedac.ciesin.columbia.edu/tg/guide\\_print.jsp?rd=lu&ds=4.2](http://sedac.ciesin.columbia.edu/tg/guide_print.jsp?rd=lu&ds=4.2))
9. Agro Napló: Agrotechnikai védekezés erózió és defláció ellen (<http://www.agronaplo.hu/index.php?szamID=3&o=cikk&cikkID=77>)
10. Hungarian Human Rights Foundation: Az erdők teljes kipusztulását az ember sem élne túl (<http://www.hhrf.org/uh/2001/uh12025.htm>)
11. Pimentel D.: Techniques for Reducing Pesticide Use: Economic and Environmental Benefits ([http://www.bookworkz.com/education/earth\\_science/0471968382.html](http://www.bookworkz.com/education/earth_science/0471968382.html))
12. Soil Association: Comment on results of Pesticide Safety Directorate fourth quarter 2000 (<http://www.soilassociation.org/web/sa/saweb.nsf/librarytitles/Pesticides16082001>)
13. midfully.org: The Pesticide Price Tag (<http://www.mindfully.org/Pesticide/Pesticide-Price-Tag.htm>)
14. University of Essex, Centre for Environment and Society: The Real Cost of Farming (<http://www2.essex.ac.uk/ces/ResearchProgrammes/Externalities/Externrealcostoffarming.htm>)
15. ReclaimDemocracy.org: The Deadly Myths of Industrial Agriculture No.3: Industrial food is cheap ([http://reclaimdemocracy.org/weekly\\_2003/agriculture\\_myth\\_three.html](http://reclaimdemocracy.org/weekly_2003/agriculture_myth_three.html))
16. Down to Earth: Facts about Organic Foods ([http://www.downtoearth.org/dte-news14/organic\\_facts.htm](http://www.downtoearth.org/dte-news14/organic_facts.htm))
17. Ajayi O. C., Waibel H. (2003): Economic Cost of Occupational Human Health of Pesticides among Agricultural Households in Africa ([http://www.tropentag.de/2003/abstracts/links/Ajayi\\_TaQZCXii.pdf](http://www.tropentag.de/2003/abstracts/links/Ajayi_TaQZCXii.pdf))
18. Pimentel D., Acquay H., Biltonen M., Rice P., Silva M., Nelson J., Lipner V., Giordano S., Horowitz A., D'Amore M. (1992): Environmental and Economic Costs of Pesticide Use. *BioScience*, 42.10. 750–760.
19. Jeong H., Forster L. (2003): Empirical Investigation of Agricultural Externalities:

- Effects of Pesticide Use and Tillage System on Surface Water (<http://www-agecon.ag.ohio-state.edu/resources/docs/pdf/OEGYW5OS-14WZ-HG23-WYTIDY3AWFVUR9GP.pdf>)
20. Brenner L.: Dollars and Sense: The Economic Benefits of Reducing Pesticide Use ([http://www.eap.mcgill.ca/MagRack/JPR/JPR\\_12.htm](http://www.eap.mcgill.ca/MagRack/JPR/JPR_12.htm))
  21. Ecological Agriculture Projects: Experience suggests countries can significantly reduce pesticide use ([http://www.eap.mcgill.ca/MagRack/EC/ec1\\_4\\_1.htm](http://www.eap.mcgill.ca/MagRack/EC/ec1_4_1.htm))
  22. Bozsik A. (2001): Biológiai növényvédelem I., Egyetemi jegyzet, Debreceni Egyetem, Agrártudományi Centrum Mezőgazdaságtudományi Kar, 105.
  23. Pesticide Action Network UK: Economic costs of pesticide reliance (<http://www.pan-uk.org/pestnews/pn61/pn61p3.htm>)
  24. Ecological Agriculture Projects: Critics of sustainable agriculture ignore the evidence ([http://www.eap.mcgill.ca/MagRack/EC/ec1\\_2\\_1.htm](http://www.eap.mcgill.ca/MagRack/EC/ec1_2_1.htm))
  25. Mahrashi Vedic Organic Agriculture Institute ([http://www.mvoai.org/25\\_appendix8.html](http://www.mvoai.org/25_appendix8.html))

## A mezőgazdaság külső költségei Magyarországon c. fejezet forrásai

1. Központi Statisztikai Hivatal (2002): Mezőgazdasági statisztikai évkönyv 2001. KSH, Budapest, 319.
2. Központi Statisztikai Hivatal (2003): Magyar statisztikai évkönyv 2002. KSH, Budapest, 617.
3. European Commission (2002): The use of plant protection products in the European Union: Data: 1992–1999. OOEPEC, Luxembourg, 2002
4. University of Essex, Centre for Environment and Society: The Real Cost of Farming (<http://www2.essex.ac.uk/ces/ResearchProgrammes/Externalities/Externrealcostoffarming.htm>)
5. UK Clearing House Mechanism for Biodiversity: UK-Wide Statistics – Livestock (<http://www.chm.org.uk/library/ecosys/agric/ag001c.htm>)
6. Központi Statisztikai Hivatal: Mezőgazdaság, 2004 – Állatállomány (<http://portal.ksh.hu/pls/ksh/docs/hun/h2004/h116/h11610.html>)

# KÁROS TÁMOGATÁSOK AZ ÉLELMISZEREK ESETÉBEN

• Beliczay Erzsébet •

## *Bevezetés*

Nemzetközi felmérések igazolják, hogy az iparilag fejlett országokban a lakosság bizalma egyre kisebb a kereskedelemben forgalmazott élelmiszerek iránt. Jól jelzi a problémákat a táplálkozással összefüggő népbetegségek – elsősorban az elhízás, a cukorbetegség, az allergia – terjedése, másfelől a termeléssel kapcsolatos egyre ijesztőbb jelenségek, a szivacsos agysorvadás, a madárinfluenza, a visszafordíthatatlan talajerózió vagy a genetikailag módosított szervezetek körül folyó viták. Az élelmiszertermelési, illetve a feldolgozási szektor diszfunkcionális működését különféle közvetlen és rejtett támogatások okozzák. A káros támogatások tarthatatlanságát az Európai Unióban is felismerték. A jelenlegi helyzet fenntartása kisszámú, de igen befolyásos csoportok érdeke. Ezért csak kis lépésekben, illetve nemzetközi összefogással lehet változtatásokat elérni.

Ebben a fejezetben az élelmiszerfeldolgozás egy részterületén próbáljuk számszerűsíteni a környezetileg káros támogatást. Érdemes lenne azonban Magyarország hosszútávú agrárstratégiája, idegenforgalma, népegészségügye és az élelmiszerfeldolgozó ágazat piaci érdekei szempontjából részletesen megvizsgálni a hazai és EU-s támogatások pozitív és negatív hatásainak egyenlegét.

## *Az élelmiszeripar környezeti és egészségi ártalmai*

Természetes, hogy az élelmiszereket ésszerű határok között tartósítani, illetve csomagolni kell. Jelenleg azonban túlzottan nagy a kereskedelmi forgalomba kerülő élelmiszerek vegyianyag- és csomagolóanyag-tartalma. A környezeti és táplálkozáselettani szempontból kedvezőbb természetes élelmiszerek egyre jobban kiszorulnak a kereskedelemből. Ez növeli a nem, vagy csak igen nagy költséggel feldolgozható kommunális szilárd hulladék (kombinált, műanyag és egyéb erősen szennyezett csomagolóanyagok) mennyiségét, továbbá a szennyvizek vegyianyagtartalmát. (Csak most kezdték például vizsgálni az EU-

ban az állattenyésztésben évtizedek óta alkalmazott antibiotikumok hatásait. Folyamatosan kerülnek gyógyszermaradványok, hormonkészítmények a hígtrágyával a talajba, a felszíni és a felszín alatti vizekbe.) Sok jelenleg használt, hazánkban engedélyezett adalékanyag bizonyítottan mutagén, karcinogén stb. hatású. Ez utóbbiak az egész élővilágra súlyos veszélyeket jelentenek. Nincsenek megfelelő tudományos ismeretek a különféle, évtizedek óta használt vegyi anyagok kölcsönhatásáról, egyidejű alkalmazásáról. Ezen a helyzeten kíván változtatni az EU REACH programja, amely a forgalomban levő több tízezerféle vegyi anyag hatását és kölcsönhatásait határozná meg, illetve követné nyomon.<sup>113</sup> Jelenleg még tárgyalási szakaszban van, és a vegyipari lobbí mindent megtesz a rendelet felhígítása érdekében. Ha bevezetik is, hosszú évek múlva lesz csak pozitív hatása.

A mesterséges tartósítószeres, ízfokozók, aromák, színezők, állományjavítók jelentősen csökkentik a feldolgozás kockázatát (egyenletes minőség, a természetes anyagokhoz megtevesztésig hasonló íz és állapot, romlási veszteség minimalizálása stb.), és sokkal olcsóbbak, mint a természetes nyersanyagok. Alkalmazásuk tehát többszörösen is előnyös a gyártók számára. Ezt az előnyt növeli az élelmiszerek – egy májustól érvényes kivételtől eltekintve – egységes, kedvező ÁFA besorolása.

Az ÁFA szerepét és a közérdek szempontjából kedvezőtlen jelenségek felszámolásának útját mutatja az a törvénymódosítás, hogy 2004. május 1-től a „tejimitátumok”<sup>114</sup> a mostani 15 százalékos kulcsból a 25 százalékos kulcsba kerülnek. Ezt célszerű további egészségromboló „műélelmiszerekre” kiterjeszteni. Ezzel a nyilvántartás és elkülönítés is részben megoldható.

Az új 2004-es agrárpiaci rendtartás 32. paragrafusa szerint: „Ha a rendtartási törvény alapján megvalósuló szabályozás beleütközik a versenytörvény tilalmába, akkor a földművelésügyi miniszter biztosítja, hogy a korlátozás révén megvalósuló gazdasági előnyök haladják meg a verseny korlátozásából adódó hátrányokat.” (Ez az 1993-as rendtartásban is benne volt: „Az így alkalmazott irányár”<sup>115</sup> és mennyiségi korlátozás mentesül a versenytörvényben foglalt – piaci szereplők összehangolt magatartását nehezményező – tilalom alól.” Az újban is benne van, csak más-más helyen.)

Az élelmiszeripar káros hatásai – felfogásunk értelmében – környezetileg káros támogatásnak tekintendők.

<sup>113</sup> Lásd erről a vegyiparral foglalkozó részt.

<sup>114</sup> A reggeli italban kisebb 70%-nál a tej (de lehet felénél is kisebb, ha megveszik), a többi víz, író, savó, cukor, más adalékanyag – megfelel az EU-s előírásoknak.

<sup>115</sup> Stratégiai termékek előállítását az állam kézben tarthatja: a mezőgazdaságban a hús, tej, cukor, dohány, gabona, szőlő, bor.

## Támogatás a csomagolóanyagok ÁFA-ján keresztül<sup>116</sup>

Az élelmiszerek a kedvező, 15 százalékos ÁFA-körbe tartoznak. A felhasznált csomagoló- és vegyi anyagok 25%-os ÁFA-tartalmát az élelmiszerfeldolgozók visszaigényelhetik, míg a végtermék után a fogyasztók csak 15% ÁFA-t fizetnek.

A 2000. évi ÁKM mérleg felhasználási táblázatából vett adatok szerint ilyen módon számolt támogatás összege 2000-ben 21 milliárd forintra tehető, az italok és dohány értékének levonása után. Az ilyen jellegű támogatás 2001-ben 25 milliárd forint körüli, 2002-ben pedig 27 milliárdra nőtt az értékesítés növekedése miatt. A 2003. évi támogatás összege előzetes adatok szerint 30 milliárd forintra becsülhető.

A 2004. évi támogatás mértéke az élelmiszer ÁFA-kulcsának emelkedése miatt mérséklődik, ezt azonban a várható árnövekedés bizonyos mértékben ellensúlyozza. Ennek megfelelően a támogatás összege 2004-ben 25 milliárd forintra tehető. (Összehasonlításként, a Strukturális Alapokból a következő három évben az AVOP-ra<sup>117</sup> 104-105 milliárd forint fordítható.)

## Számszerűsítésre váró támogatások

Az élelmiszerek alacsonyabb ÁFA besorolásának elsősorban szociális indokai vannak. Míg az Unió országaiiban átlagosan jövedelmének 17 százalékát fordítja élelmiszerre a lakosság, addig Magyarországon ez az arány 37 százalék (Németh Imre 2004. 05. 06-án elhangzott előadása).

Ugyanakkor azt az alapvető társadalmi célt, hogy a népesség jövedelemarányos áron, táplálkozás-élettanilag értékes ételhez jusson hozzá, valamint a jó termőhelyi adottságokkal és munkaerő-többlettel rendelkező hazai mezőgazdaság jövedelmezősége is megfelelő legyen, a jelenlegi élelmiszerpiac csak részlegesen teljesíti.

**a.** A bolti élelmiszeráraink egyre jobban közelítenek az EU 15 áraihoz. Az eltérés mintegy 30-100 %. Ugyanakkor az EU és a hazai jövedelemátlag között jóval nagyobb, mintegy 250–500 % az eltérés (vásárlóerő paritáson számolva). Ennek következtében költik a régiókban a háztartások a jövedelem legnagyobb hányadát élelmiszerre.

A hazai vásárlók elsősorban az árat tartják meghatározónak, és kevésbé ügyelnek a beltartalmi értékekre. (Ennek okai között a fenti jövedelemarányok mellett az ismeretek hiányát és a gyenge fogyasztóvédelmet is megemlítjük. A megelőző egészségvédelem közismerten az egyik gyenge pontja a magyar egészségügynek.) A jó alapanyagból, vagy kímélő technológiával készített,

<sup>116</sup> Ezt a számítást Pavics Lázár végezte el.

<sup>117</sup> Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program.

friss, kevesebb üres kalóriát, vegyszermaradványokat, több vitamint tartalmazó termékek nagyobb költséget és kockázatot jelentenek a feldolgozónak és kereskedőknek egyaránt. Ez tehát önmagában is megdrágítja az egészséges élelmiszert. Kézenfekvő, hogy az ágazat a forgalom növelését inkább a csomagolóanyagok választékával és reklámmal, nem pedig a minőség javításával, a helyben megtermelt áruk kémélő feldolgozásával és értékesítésével éri el.

A támogatás elemét ott véljük felfedezni, hogy a hazai élelmiszeripar és -kereskedelem monopolhelyzetben van; az élelmiszerárak – mint fentebb kifejtettük – aránylag magasabbak, mint Nyugat-Európában. Ráadásul e magasabb árak mögött környezetileg és egészségileg káros (a feldolgozóknak és a kereskedelemnek kevésbé költséges) élelmiszerek állnak.

**b.** Az áruk szabad mozgását a szállítási költségek támogatásával segítik a fejlett világban (lásd a közlekedésről szóló fejezetben). Az olcsó szállítás a nagy tőkeerejű, nemzetközi kereskedelmi hálózatok fokozatos térnyerését segíti. E hálózatok érdeke a nemzetközi piacról beszerezhető, hosszan eltartható, sok adalékanyagot és csomagolóanyagot tartalmazó készítmények forgalmazása.

Itt csak említjük a személygépkocsik használatával kapcsolatos adómegke-rülési gyakorlatot, amely a sűrűn lakott területektől távolabb fekvő zöldmezős bevásárlóközpontokban történő vásárlást teszi „gazdaságossá”.

**c.** A nagy multinacionális kereskedelmi hálózatok kiépítését az állam és a helyi önkormányzatok egy évtizeden keresztül különféle kedvezményekkel támogatták (pl. adókedvezmények, ingyenes infrastruktúra kiépítése, normatív befektetési támogatások, enyhe építési szabályozás stb.). Ugyanakkor a városokban az üzletek bérleti díjai folyamatosan emelkedtek. A kisebb mennyiségű, helyi előállítású, illetve gyorsan romló élelmiszerek forgalmazása így fokozatosan elsovadt. Egyre nagyobb területeken romlik az ellátás színvona-la, gondot jelentve elsősorban a mozgáskorlátozottaknak, a szociálisan hátrá-nyos helyzetű lakosságnak. Az urbanizált területeken élők (a lakosság 64 szá-zaléka) az élelmiszerek többségét a nagy kereskedelmi hálózatok üzleteiben vásárolják, amelyek nem forgalmazzák a kistermelők változó minőségű és kis mennyiségű áruját. Az értékesítési szövetkezetekbe tömörülő helyi termelők sem képesek a monopolhelyzetben levő hálózatok piaci feltételeit (utólagos fizetés, polcpénz, reklámkiadásokhoz hozzájárulás stb.) teljesíteni, az olcsó importáruval versenyezni

**d.** A friss termékeket (zöldség-gyümölcs, hús, tej) korábban előállító városkör-nyéki mezőgazdasági területek, különösen a rendszerváltás után, igen nagy mértékben felértékelődtek. Művelésben tartásuk a fennálló közgazdasági és jogi környezetben gazdaságtalanná vált. Ez is a messziről hozott importter-mékek, a tartósított áruk előnyét fokozta, mert az ország távolabbi vidékeiről a gyorsan romló termékeket csak növekvő veszteséggel lehetett a városokba



behozni. (A felvásárlási/átvételi árak és a kiskereskedelmi ár között akár négy-öttszörös is lehet a különbség.)

*A fentiek alapján további vizsgálatokat, illetve intézkedéseket javasolunk:*

- Differenciálni kellene az élelmiszeripari készítmények ÁFA tartalmát.
- Fokozottabban kellene érvényesíteni a csomagolóanyagok termékdíjában a szennyező fizessen elvet.
- Szigorítani kellene az adalékanyagok használatát a környezettudatosabb országok gyakorlata alapján, valamint a helyettesítés elvének alkalmazásával.
- Megfelelő forrásokat kellene biztosítani – az eljárási díjakból és büntetések-ből – az eredményes élelmiszerellenőrzéshez.
- Az élelmiszerek, italok, dohány reklámbevételeinek egy meghatározott százalékát egészségügyi felvilágosításra kellene fordítani.
- A bevásárlóközpontok építésének szabályozását, a hatásvizsgálatokat az európai-uniós gyakorlat alapján kellene végezni.
- Az élelmiszereket pontosabban kellene címkézni a fogyasztó védelme érdekében. Pontosítani kellene a termékek adalék, só, zsiradék, cukor, édesítőszer tartalmára vonatkozó információt, beleértve a mennyiségek megjelölését.
- Vizsgálni kellene a szállítással és közlekedéssel kapcsolatos rejtett támogatásokat az élelmiszerkereskedelem szemszögéből is.

## További beavatkozások szükségesek az élelmiszeripari ágazat egészséges fejlődéséhez

Az állam feladata beavatkozni a piaci folyamatokba, ha azok a közérdeket sértő irányba fejlődnek. A fenti helyzet sem a vidék népességmegtartó képessége, sem a népegészségügy, sem a környezet szempontjából nem kedvező.

a. Ma már csak 30–100% az eltérés a nyugat-európai és a hazai bolti élelmiszerárak között. A háztartásokban a legnagyobb kiadás az élelmiszer. A statisztikai adatok azonban a valóságnál rózsaszínűbb képet festenek az élelmiszerkiadásokról. Mintegy 3–3,5 millió ember zöldség-gyümölcs, hús- és tejfogyasztásában az önellátás igen nagy arányú, a háztartási statisztika szerint országos átlagban 20,8 %, az élelmiszerek teljes 2001. évi fogyasztására vetítve. Ez nem jelenik meg a kiadások között. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy a magas bolti árak nem torz piaci viszonyokat rejtene-e? Vajon a lakosság kényeszerű érzékenysége, alacsony jövedelemszintje nem jelent-e indokolatlanul nagy versenyelőnyt a silány beltartalmú, és csak viszonylag „olcsó” termékeknek? Nem fizeti-e meg a társadalom többszörösen a rossz élelmiszerek környezeti és egészségügyi kárait?

b. A hazai mezőgazdasági termelés néhány jellemzője:

- Magyarország élelmiszertermelési adottságai kedvezőek.

- A mezőgazdasági termelés jövedelmezősége igen alacsony. Az alacsony bérek ellenére magas a munkanélküliség vidéken.
- Nagy a műveletlen, illetve mezőgazdasági termelésből kivont területek aránya.
- A megtermelt zöldség, gyümölcs nem kis része tönkremegy, értékesítési nehézségek, „túltermelés” miatt.
- A tejtermelésre szigorú plafonokat állapítanak meg, miközben az egy főre jutó tejfogyasztás fele a fejlett nyugati államokénak.

A már említett, viszonylag magas és egyre emelkedő élelmiszerárak mellett tovább nyílt az agrárrolló. A mezőgazdasági termékek értékesítési áraihoz képest

- jobban drágultak a termeléshez szükséges energia, nyersanyagok és berendezések,
- jelentős többletkiadást jelent a termelőknek az EU-előírások betartása, amely gyakran nem a tisztességes versenyt, a társadalom tényleges érdekeit, hanem lobbierőket szolgál,
- a magas élelmiszerárak hasznát a tőkeerős, jól szervezett kereskedelmi láncok és élelmiszer-feldolgozó nagyvállalatok realizálják; a termelők nem szervezték meg az értékesítést, az agrártermékek marketingjét sem itthon sem külföldön.
- A harmadik világból származó vagy a jóval nagyobb támogatásokat élvező uniós élelmiszerimporttal nem tud a hazai mezőgazdaság versenyezni. Már most is alig haladja meg élelmiszerexportunk az import értékét. Ördögi körbe kerülhet a magyar mezőgazdaság. A hazai piacon máris megjelentek az olcsó külföldi élelmiszerek. Jelenleg két irányba mozdulhatunk el, ha növelni akarjuk az exportot. Csökkentjük a termelési költségeket, és a nagyüzemi, kemikáliákat nagy mennyiségben alkalmazó, néhány (idegen) fajtára szorítkozó termelés irányába megyünk. Jobb minőséget termelünk, a természeteshez közelebb álló, kímélő, helyi adottságokhoz igazodó technológiákat és fajtákat részesítjük előnyben. A drágább termékeket külföldön értékesítjük.

A piacvédelem, a közhiedelemmel ellentétben, nem ismeretlen az EU-ban sem. Elég csak a cukoriparra utalnunk. Magyarország nem keresi a lehetőséget az időszakos védelemre. Pl. 2004 augusztusában a fővárosi élelmiszerboltokat elárasztotta a spanyol paradicsom. Valós piaci árak mellett hogyan lehetne versenyképes a hazai paradicsomszüret idején a nagy távolságból, hűtve szállított paradicsom a hazaival szemben?

Mindennek jelentős negatív hatása van a vidék népességmegtartó képességére, a differenciált tájhasználatra, a biológiai sokféleségre. Kiutat csak az jelenthet, ha javítjuk a helyi ellátás pozícióit. Piackonform eszközökkel helyzetbe hozzuk a friss zöldséget, gyümölcsöt, tejet, húst előállító hazai termelőket. Ezáltal a hazai agrárium kevésbé lesz kitéve a külső piaci hatásoknak.

Mivel a vidék népességének megtartása szerteágazó pozitív hatásokkal jár, és az EU-ban is prioritás, indokolt lenne a fentiek mélyebb elemzése.

c. Kevesebbet említik, de súlyosan hat az idegenforgalomra is élelmiszeriparunk uniformizálódása. Hazánk idegenforgalmi teljesítménye nemcsak Ausztriától, de a többi szomszédunktól is egyre jobban elmarad. Ezt a folyamatot részben a bolti, piaci élelmiszerkínálat javításával, sajátos, csak itt kapható gyümölcsök, zöldségek, élelmiszerkülönlegességek gazdag választékával is lehetne javítani. Komoly imázs-értéke lehetne annak, ha elmondhatnánk: Magyarországon nemcsak különlegesen ízes, de vegyszermentes, egészséges élelmiszereket fogyaszthat nyaralása során!<sup>118</sup>

Több évtizede tartó folyamat hazánk gasztronómiai elszürkülése. Ennek visszafordításában is segíthet az élelmiszeripari támogatás rendszerének reformja.

d. Csak említjük, hogy a hazai kedvezőtlen népegészségügyi adatokért részben a helytelen táplálkozási szokások, az egészségtelen élelmiszerek felelősek.

A rendszerváltás óta egyre kevesebb forrás jut az élelmiszerellenőrzésre. (Arányosan tizedannyi ellenőrzés jut az élelmiszerekre, mint a rendszerváltás előtt.) Ugyanakkor gyakran mérnek határértéket meghaladóan szermaradványokat a zöldségekben, káros baktériumokat a multinacionális élelmiszerfeldolgozók tejtermékeiben stb.

A lakosság jelentős része naponta túl sok sót, cukrot, zsiradékot, egészségre káros adalékanyagokat fogyaszt, mivel ezek ára a legkedvezőbb, ezeket reklámozzák és ezek kaphatók mindenütt a nap 24 órájában. (Ugyanez a helyzet az üdítőitalokkal is.)

További gond, hogy a helytelen termelési technológiák, a talaj degradációja miatt az élelmiszerek élettanilag hasznos nyomelem tartalma folyamatosan csökken. Így egyszerre lép fel népegészségügyi problémaként az elhízás és a különféle hiánybetegségek (vérszegénység, csontritkulás stb.).

#### **Gazdaságpolitikai hiányosságok:**

- Nincs stratégiánk az EU erősen támogatott importjának ellensúlyozására abban az átmeneti időszakban, amíg az EU CAP reformja megvalósul.
- Elégtelen a hazai agrármarketing.
- Nincs elegendő ösztönző a helyi ellátás versenyképessé tételéhez, a piacra-jutás beindításához.

<sup>118</sup> FP6 EU „Trust in Food Project”: Európa lakossága egyre jobban követeli, hogy ismerhesse pontosan az élelmiszerek eredetét. A mediterrán országok mellett a németek leginkább bizalmatlanok az élelmiszerfeldolgozó iparral, szupermarket láncokkal és a farmerekkel szemben.

Nagyobb a bizalom a „fork to farm” hálózatok, fogyasztóvédelmi szervezetek, hatóságok iránt. (21853, 2004.04.06. EU-jelentés).



# KÖZLEKEDÉSI TÁMOGATÁSOK

• Pavics Lázár – Lukács András •

## *Közúti gépjármű-közlekedés*

### Bevezetés és összegző táblák

A közúti közlekedés egyike a legsúlyosabban környezetkárosító tevékenységeknek. Ezért a közúti közlekedés állami támogatásait egyértelműen a környezetvédelmi szempontból káros támogatások közé sorolhatjuk. Tanulmányunk döntően a közúti közlekedéssel foglalkozik; a többi közlekedési módnak jóval kisebb teret és figyelmet szentelünk. Ezt az indokolja, hogy a közúti közlekedés környezeti kárai az összes közlekedési eredetű környezeti kárnak mintegy 90 százalékát teszik ki. A közúti közlekedésen belül pedig a személy- és tehergépkocsikat vettük figyelembe, a közút egyéb használóival (autóbuszok, munkagépek stb.) kapcsolatos elemzésre most ugyanis nem volt lehetőségünk.

Az összes támogatás mértékét úgy állapíthatjuk meg, ha kimutatjuk az államháztartási bevételek és kiadások közötti különbséget. Külön-külön elemeztük a bevételeket és a kiadásokat a 2004. évre vonatkozóan, és az eredményeket az 1a. táblázatban foglaltuk össze. (Vizsgáltuk és kimutattuk a 2002. és 2003. évi támogatások mértékét is, azonban ezeket terjedelmi okok miatt itt nem közöljük.)

Az 1a. táblázat kiadási részében az átláthatóság érdekében csak középértékeket állítottunk be. Az 1b. táblázatban viszont bemutatjuk az alsó és felső értékeket, és erre a szöveges részben is kitérünk – annál is inkább, mert a különbség esetenként igen nagy.

**1a. táblázat.** A személy- és tehergépkocsikkal kapcsolatos államháztartási bevételek és kiadások 2004-ben\* (előirányzat, illetve becslés, milliárd forint)

BEVÉTELEK, ILLETVE KIADÁSOK	Összesen	Személy- gépkocsi	Teher- gépkocsi
<b>BEVÉTELEK</b>			
<b>Üzemanyagok jövedéki adója</b>	<b>389</b>	335	54
Ebből: gázolaj	187	139	48
benzin	200	194	6
egyéb üzemanyag	2	2	
<b>Gépjárműadó (belföldi)</b>	<b>34</b>	22	12
<b>Gépjármű átírási illeték</b>	<b>16</b>	16	1
<b>Termékdíjak (gumi, akkumulátor, kenőolaj)</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>5</b>
Ebből: gumiabroncs	3	2	2
akkumulátor	1	0	0
kenőolaj	7	3	3
Túlsúlydíj	1		1
Autópályadíj	19	13	6
Fogyasztási, illetve regisztrációs adó	61	61	
Céautók adója	26	26	
Gépjárműadó (külföldi)	3		3
<b>Bevételek összesen</b>	<b>560</b>	<b>479</b>	<b>81</b>
Bevételek százalékos megoszlása	100	85	15
<b>KIADÁSOK</b>			
<b>Útépítés és útfenntartás (központi költségvetés és önkormányzatok)</b>	<b>377</b>	165	212
Ebből: útfenntartás (országos)	71	12	59
Hitelre történő autópálya-építés költsége1	2	1	1
Autópálya-építés áfa-mentessége	54	27	27
<b>Személygépkocsi magánhasználatának elszámolása költségként</b>	<b>865</b>	<b>865</b>	
<b>Autógyárak támogatása2</b>	<b>160</b>	<b>160</b>	
<b>Forma-1 költségvetési és reklámengedélyi támogatása</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	
<b>Ingyenes parkolás, tárolás</b>	<b>365</b>	344	21
<b>Környezeti, egészségi és hasonló károk3</b>	<b>1713</b>	<b>856</b>	<b>857</b>
Belföldi rendszámú járművek	1171	735	436
Külföldi rendszámú járművek	542	121	421
<b>Egyéb, az előzőekben nem számolt károk4</b>	<b>274</b>	<b>188</b>	<b>86</b>
Belföldi rendszámú járművek	210	170	40
Külföldi rendszámú járművek	64	18	46
<b>Torlódások</b>	<b>148</b>	<b>107</b>	<b>41</b>
Belföldi rendszámú járművek	116	97	19
Külföldi rendszámú járművek	32	10	22
<b>M5-ös autópálya 40%-os tulajdonkivásárlásának terhe</b>	<b>21</b>	11	11
<b>M5-ös autópálya rendelkezésre állási díja5</b>	<b>12</b>	8	4
<b>„Útkárok” összesen</b>	<b>992</b>	64	928

(a táblázat folytatása az előző oldalról)

BEVÉTELEK, ILLETVE KIADÁSOK	Összesen	Személy- gépkocsi	Teher- gépkocsi
<b>Bevételek</b>			
Bevételekiesés üzemanyag-manipuláció miatt összesen <sup>6</sup>	140	71	69
Ebből: üzemanyag-turizmus miatt			
áfa és jövedéki adó kiesése <sup>7</sup>	113	58	55
áfa jogtalan visszaigénylése <sup>8</sup>	7		7
<b>Az eddigi üzemanyag-manipulációk tőkéjének éves kamata</b>	<b>20</b>		<b>20</b>
Közúti ágazat napidíjának kedvezménye	11		11
Közúti ágazat bérletszámolási gyakorlata	110		110
Egyéb büncselekmények	100	10	90
Versenyelőny a vasúti árufuvarozástól való piacellenes elvonások miatt	100		100
Személygépkocsik kedvezőbb hitelfeltétele	100	100	
<b>Kiadások összesen</b>	<b>5576</b>	<b>2989</b>	<b>2587</b>
Kiadások százalékos megoszlása	100	54	46
Kiadások aránya a bevételekhez viszonyítva	10:1	6:1	32:1
<b>Bevételek és kiadások egyenlege</b>	<b>-5016</b>	<b>-2511</b>	<b>-2505</b>
<b>ADATOK A KERESZTFINANSZÍROZÁS SZÁMÍTÁSBA VÉTELÉVEL</b>			
<b>Kiadások összesen</b>	<b>4638</b>	<b>2051</b>	<b>2587</b>
Kiadások százalékos megoszlása	100	44	56
Kiadások aránya a bevételekhez viszonyítva	8:1	4:1	32:1
Bevételek és kiadások egyenlege	-4078	-1572	-2505
GDP, milliárd forint	20350	20350	20350
Bevételek a GDP %-ában	2,8	2,4	0,4
Kiadások a GDP %-ában	22,8	10,1	12,7
<b>Tartozás a korábbi évek versenyellenes kedvezményei miatt</b>	<b>4661</b>	<b>2166</b>	<b>2495</b>
<b>Kiadások összesen (keresztfinanszírozás számításba vételével) a korábbi évek visszafizetési kötelezettségével</b>	<b>9299</b>	<b>4217</b>	<b>5082</b>
Bevételek és kiadások egyenlege összesen (keresztfinanszírozás számításba vételével) a korábbi évek visszafizetési kötelezettségével	8739	3738	5000
Az előző tétel a GDP %-ában	43	18	25

\* A kiadásoknál általában a középértéket tüntettük fel. A minimum és maximum értékeket az 1b. táblázat tartalmazza.

**1b. táblázat.** A személy- és tehergépkocsikkal kapcsolatos államháztartási bevételek és kiadások legkisebb, legnagyobb és középértéke 2004-ben (előírányzat, illetve becslés, milliárd forint)

BEVÉTELEK, ILLETVE KIADÁSOK	Összesen			Személygépkocsi			Tehergépkocsi		
	Közép- érték	Mini- mum	Maxi- mum	Közép- érték	Mini- mum	Maxi- mum	Közép- érték	Mini- mum	Maxi- mum
<b>BEVÉTELEK</b>									
Üzemanyagok jövedéki adója	389			335			54		
Ebből: gázolaj	187			139			48		
benzin	200			194			6		
egyéb üzemanyag	2			2					
Gépjárműadó (belföldi)	34			22			12		
Gépjármű átírási illeték	16			16			1		
Termékdíjak (gumi, akkumulátor, kenőolaj)	10			5			5		
Ebből: gumiabroncs	3			2			2		
akkumulátor	1			0			0		
kenőolaj	7			3			3		
Túlsúlydíj	1						1		
Autópályadíj	19			13			6		
Fogyasztási, illetve regisztrációs adó	61			61					
Cégautók adója	26			26					
Gépjárműadó (külföldi)	3						3		
Bevételek összesen	560	560	560	479	479	479	81	81	81
Bevételek százalékos megoszlása	100			85			15		
<b>KIADÁSOK</b>									
Útépítés és útfenntartás (központi költségvetés és önkormányzatok)	377	377	377	165	165	165	212	212	212
Ebből: útfenntartás (országos)	71	71	71	12	12	12	59	59	59
Hitelre történő autópálya-építés költsége <sup>1</sup>	2	2	2	1	1	1	1	1	1
Autópálya-építés áfa-mentessége	54	54	54	27	27	27	27	27	27
Személygépkocsi magánhasználatának elszámolása költségként	865	606	1125	865	606	1125			
Autógyárak támogatása <sup>2</sup>	160	144	176	160	144	176			
Forma-1 költségvetési és reklámengedélyi támogatása	13	12	14	13	11	14			
FORMA-1 támogatása	3	3	3	3	3	3			
Ingyenes parkolás, tárolás	365	255	474	344	241	447	21	15	27
Környezeti, egészségi és hasonló károk <sup>3</sup>	1713	857	3426	856	429	1612	857	429	1714
Belföldi rendszámú járművek	1171	586	2342	735	368	1470	436	218	872
Külföldi rendszámú járművek	542	271	1084	121	61	242	421	211	842
Egyéb, az előzőekben nem számolt károk <sup>4</sup>	274	219	319	188	150	226	86	69	103
Belföldi rendszámú járművek	210	168	252	170	136	204	40	32	48
Külföldi rendszámú járművek	64	51	77	18	14	22	46	37	55
Torlódások	148	119	177	107	86	128	41	33	49
Belföldi rendszámú járművek	116	93	139	97	78	116	19	15	23
Külföldi rendszámú járművek	32	26	38	10	8	12	22	18	26



(a táblázat folytatása az előző oldalról)

BEVÉTELEK, ILLETVE KIADÁSOK	Összesen			Személygépkocsi			Tehergépkocsi		
	Közép- érték	Mini- mum	Maxi- mum	Közép- érték	Mini- mum	Maxi- mum	Közép- érték	Mini- mum	Maxi- mum
M5-ös autópálya 40%-os tulajdonkivásárlásának terhe	21	21	21	11	11	11	11	11	11
M5-ös autópálya rendelkezésre állási díja5	12	12	12	8	8	8	4	4	4
„Útkárok” összesen	992	595	1389	64	38	90	928	557	1299
Bevételtkiesés üzemanyag-manipuláció miatt összesen6	140	126	154	71	64	78	69	62	76
Ebből: üzemanyag-turizmus miatt									
áfa és jövedéki adó kiesése7	113	102	124	58	52	64	55	49	60
áfa jogtalan visszaigénylése8	7	7	8				7	7	8
Az eddigi üzemanyag-manipulációk tőkéjének éves kamata	20	18	22				20	18	22
Közúti ágazat napidíjának kedvezménye	11	10	12				11	10	12
Közúti ágazat bérletszámolási gyakorlata	110	77	143				110	77	143
Egyéb bűncselekmények	100	70	130	10	7	13	90	63	117
Versenyelőny a vasúti árufuvarozástól való piaccellenes elvonások miatt	100	75	125				100	75	125
Személygépkocsi kedvezőbb hitelfeltétele	100	90	110	100	90	110			
Kiadások összesen	5576	3737	8271	2989	2077	4330	2587	1660	3942
Kiadások százalékos megoszlása	100	100	100	54	56	52	46	44	48
Kiadások aránya a bevételekhez viszonyítva	10	7	15	6	4	9	32	20	48
Bevételek és kiadások egyenlege	-5016	-3177	-7711	-2511	-1598	-3851	-2505	-1579	-3860
ADATOK A KERESZTFINANSTÍROZÁS SZÁMÍTÁSBA VÉTELÉVEL									
Kiadások összesen	4638	3736	5539	2051	1652	2450	2587	2084	3090
Kiadások százalékos megoszlása	100	100	100	44	44	44	56	56	56
Kiadások aránya a bevételekhez viszonyítva	8	7	10	4	3	5	32	26	38
Bevételek és kiadások egyenlege	-4078	-3176	-4979	-1572	-1174	-1971	-2505	-2003	-3008
GDP, milliárd forint	20350	20350	20350	20350	20350	20350	20350	20350	20350
Bevételek a GDP %-ában	2,8	2,8	2,8	2,4	2,4	2,4	0,4	0,4	0,4
Kiadások a GDP %-ában	22,8	18,4	27,2	10,1	8,1	12,0	12,7	10,2	15,2
Tartozás a korábbi évek versenyellenes kedvezményei miatt									
Kiadások összesen (keresztfinanszírozás számításba vételével) a korábbi évek visszafizetési kötelezettségével	9299	7232	11366	4217	3277	5157	5082	3955	6208
Bevételek és kiadások egyenlege összesen (keresztfinanszírozás számításba vételével) a korábbi évek visszafizetési kötelezettségével	8739	6672	10806	3738	2798	4679	5000	3874	6127
Az előző tétel a GDP %-ában	43	33	53	18	14	23	25	19	30

Megjegyzések:

1. A hitelre történő útépités többletköltségét a következő számítással kapjuk meg: A teljes összeg  $(12,56+33,8+74,13=)$  120,45 milliárd forint, amelynek legalább 50%-át kell egy évig hitelezni. Ennek kamat- és kezelési többletköltsége mintegy 3 milliárd forintot tesz ki, amelynek fele 2004-ben, maradéka 2005-ben merül fel.

2. Az autógyárak támogatása elsősorban a következőkből áll: társaságiadó- és helyiadó-kedvezmény, valamint 2004-ben a csatlakozás miatti vámszabadterületi vám- és áfa-mentes belföldiesítés (200 milliárd Ft). A Suzuki esetében a hazai és EU-hányad megállapítása nem valós a vámkontingens kedvezménye miatt (ld. a főszövegben!). Ez utóbbinak az összege a termelési érték 87%-a volt, most 80%-ot tehet ki, csak belföldi értékesítésre számolva.

3. Az OECD „External Cost of Transport in Central and Eastern Europe, Final Report” (2003) című tanulmányának 92. oldalán szereplő magyarországi adatok a gépjármű-állomány változásának indexeivel szorozva.

4. Az INFRAS-IWW „External Cost of Transport” (2000) című részletesebb tanulmánya és az OECD „External Cost of Transport in Central and Eastern Europe, Final Report” (2003) tanulmányban szereplő költségek közötti különbség, amelyekre nem terjed ki az OECD tanulmány. Nevezetesen a 2.7 (Additional costs in urban areas – Többletköltségek városi területeken) és a 2.8 (Up- and downstream processes – Háttérfolyamatok) pontokban szereplő költségek összesen. Ezek osztrák fajlagosát vettük a számítás kiinduló alapjának.

5. A rendelkezésre állási díj fizetési üteme: 2004-ben 12 milliárd forintot, 2005-ben 17 milliárdot, 2006-tól pedig 25 éven át évi 25 milliárd forintot, tehát összesen 627 milliárd Ft-ot fizet a központi költségvetés.

6. A bevételkiesést az 1992. évhez viszonyítottuk, mert a jövedéki adó 1993-tól erőteljesen nőtt, ami befizetésének elkerülését ösztönözte (ld. a 2a–c. táblázatokat!).

7. A külföldi rendszámú tehergépkocsik esetén az adott érték 50%-át számoltuk el magyar területre, a személygépkocsik esetében a teljes mennyiséget.

8. Az üzemanyag-turizmus révén „megtakarított” üzemanyagok után hamis számlák alapján visszaigénylik az áfát.

9. A keresztfinanszírozás azt jelenti, hogy ezen összeggel támogatják a személygépkocsik költségviselői a tehergépkocsikkal történő fuvarozást. Becslésünk szerint az útépités költségeinek 50%-a a tehergépkocsik magasabb tengelynyomása miatt szükséges, az útfenntartás költségeinek 5/6-a a tehergépkocsik számlájára írható, továbbá tehergépkocsik által megrongált utak miatt a személygépkocsi-állományában az útkár 3–6-szorosát kitevő kár keletkezik.

Ezen összefoglaló áttekintés után az alábbiakban részletesen tárgyaljuk a bevételek és kiadások egyes tételeit.

## I. Bevételek

Az 1. táblázat nem tartalmazza a személy- és tehergépkocsik vásárlásával és használatával, fenntartásával összefüggő áfából, szja-ból és egyéb általános adókból és járulékokból származó állami bevételeket. Ezeket ugyanis a társadalom általános rezsiköltségeinek fedezetére kell fizetni minden termék és szolgáltatás után, tehát ezek nem tekinthetők a motorizáció javára írandó bevételnek. Ezen adókat és járulékokat ugyanúgy kell fizetni akkor is, ha mondjuk cipőt vásárolunk vagy lakásunkat újítjuk fel. Abszurd lenne, ha ezeket is számításba vennénk akkor, amikor a motorizációval kapcsolatos állami bevételeket a motorizációra fordított állami kiadásokkal állítjuk szembe. Mélységesen erkölcstelenül is járnánk el ebben az esetben, hiszen ezzel azt állítanánk, hogy a személygépkocsi vásárlása és használata után nem kell megfizetni a közterheket, nem kell hozzájárulni az oktatási, egészségügyi, a közbiztonsági és egyéb közfeladatok finanszírozásához (amely közfeladatok elvégzése nélkül egyébként a motorizáció sem maradhatna fenn). Azért is teljesen értelmetlenek azok az állítások, amelyek szerint a motorizációból származó áfát és egyéb általános adókat akár részben is a motorizációra kellene visszaforgatni, hiszen akkor a cipővásárlás után fizetendő adót a cipőgyáraknak kellene visszaadni és így tovább... – ami az egész adórendszert feleslegessé tenné, a társadalmat pedig működésképtelenné.

Megjegyezzük, hogy a tehergépjárműveknél a befizetett áfa összegét visszaigényelhetik és vissza is igénylik.

Felmerülhet a kérdés, hogy az üzemanyagok jövedéki adójára kivetett áfát számításba vegyük-e. Amint az alábbiakban kimutatjuk, az 1. táblázatban felsorolt államháztartási bevétel messze nem fedezi a motorizációval összefüggő állami kiadásokat. Ez pedig azt jelenti, hogy a jövedéki adó megfizetésével a befizetők tulajdonképpen ugyanúgy a motorizáció közvetlen költségeinek fedezéséhez járulnak hozzá, mint amikor például egy autókatasztrófát szenvednek. Így az erre rakódó áfa szintén a társadalmi rezsiköltségeket fedezi, azaz hibás lenne azt szerepeltetnünk az 1. táblázatban.

Elemzéseink során az alábbi államháztartási bevételeket vettük számításba. (Az adatok döntően az éves állami költségvetési törvényjavaslatokból, illetve törvényekből és a KSH kiadványaiból származnak.)

1. Az üzemanyagok jövedéki adójából származó bevételeket a költségvetés 2002. évi tényleges bevétele alapján állítottuk be, a 2003. évi és 2004. évi bevételiösszegre pedig a költségvetési törvény bevételi előirányzatát vettük alapul. A részletes számítást a 2a–c. táblázatok és a különböző energiahordozó-fajták felhasználását bemutató táblázat (terjedelme miatt itt nem közöljük) adatai szerint, illetve az azokat kiegészítő információk figyelembe vételével végeztük el. Mindezek alapján megállapítható, hogy az üzemanyagok jövedéki adójából

származó 2004. évi államháztartási bevétel 400 milliárd forintot tesz ki, amelyből a személygépkocsikra közel 300 milliárd forint jut.

**2a. táblázat.** A gépjármű üzemanyagok fogyasztási és jövedéki adó bevételeinek alakulása (millió Ft, folyó áron)

Üzemanyag	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
Benzin	103600	165700	156000	172700	189000	199400	200500
Gázolaj (nettó)**	83200	140700	157000	157300	171600	182400	186600
Egyéb üzemanyag	4700	4300	6000	1600	1900	2000	2100
Összesen	191500	310700	319000	331600	362500	383800	389200

\* várható

\*\* A gázolaj jövedékiadó visszatérítésének levonásával (a VPOP adatai szerint –ld. az ÁSZ 357. számú, 2003. decemberi jelentését!).

**2b. táblázat.** Az üzemanyagok jövedéki adója (jelenlegi szerkezetben) (Ft/liter, éves középérték)

Üzemanyag	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
98-as benzin	21,4	26,3	32,8	36,9	41,6	47,6	54	58,74	83,1	93	93	97,75	102,5	102,5
95-ös benzin	18,6	21,4	27,8	28	35,3	41,3	48,3	54,42	86,9	93	93	97,75	102,5	102,5
Gázolaj	9,7	11,4	22,4	23	30,2	34,7	40	47,78	75	80,2	80,2	82,6	85	85

\* A jövedéki adó évközbeli értéke (a magas világpiaci-árak miatti csökkentése nélküli érték).

**2c. táblázat.** A gépjárműállomány alakulása (darab)

Gépjármű jellege	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Személygépkocsi	2218010	2255526	2364706	2482800	2629526	2777219	2916080
Tehergépkocsi	312269	322068	342007	355221	369295	377111	384653
Autóbuszok	18529	17733	17855	17817	17873	17877	18771
Közúti vontató	24589	23559	24426	25220	26786	29752	31240
Pót-, lakókocsi	305108	317830	332291	341823	352605	360000	370000
Motorkerékpár	97069	87573	91193	93088	97593	103493	108668
Lassú jármű	n.a.	68476	76886	82917	89132	90000	100000
Összesen	2975574	3092765	3249364	3398886	3582810	3755452	3929411
Tehergépkocsi +vontató	336858	345627	366433	380441	396081	406863	415893

2. A belföldi járművek gépjárműadója („súlyadó”) esetében szintén a költségvetési törvény(javaslat) adatait állítottuk be (ld. a 3. táblázatot!). 2002-ben ennek a bevételnek az 50%-a a központi költségvetésbe jutott, ahol a közutak felújítását szolgálta, másik fele pedig az önkormányzatokat illette meg. 2003-

tól viszont teljes egészében az önkormányzatok bevételeit képezi, főleg az útkarbantartás finanszírozása céljából. A gépjárműadóból származó bevétel 2004-ben 34 milliárd forintot tesz ki, amelyből a személygépkocsikra jutó rész 22 milliárd forint.

**3. táblázat.** A belföldi gépjárműadóból\* származó bevételek alakulása (millió Ft)

Megnevezés	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Összes befizetés</b>	19610	20872	22399	24000	26000	34125
<b>Ebből:</b>						
<b>személygépkocsik után befizetett adó</b>	12747	13567	14559	15600	16900	22181
<b>– tehergépkocsik után befizetett adó</b>	6864	7305	7840	8400	9100	11944
<b>Részesedés a bevételből:</b>						
<b>Helyi önkormányzatok</b>	11444	12622	13943	14940	26000	34125
<b>„Útalap”**.</b>	8166	8250	8456	9060	0	0

\* A gépjárműadóról szóló, többször módosított 1991. évi LXXXII. törvény alapján befizetendő adó. Az adó mértéke 2003-ban 800–1000 Ft/100 kg, 2004-től egységesen 1200 Ft/100 kg.

\*\* 1999-től a KHVM Útfenntartási és fejlesztési célelőirányzat vette át a korábbi Útalap szerepét, majd 2001-től központosított bevétel lett, amit a KöViM támogatásként kapott meg. 2003-tól a belföldi gépjárműadó 100%-a a helyi önkormányzatot illeti meg.

3. A gépjármű átirási illeték a tulajdonosi jog változása estén fizetendő. 2004-től a korábbi 12 Ft/cm<sup>3</sup> illeték 15 Ft/cm<sup>3</sup> mértékre nő visszerthes szerzés estén, de az ingyenes szerzés esetén 30 Ft/cm<sup>3</sup>-re emelkedik. A 2004-re előirányzott összes bevétel 16 milliárd forintra becsülhető, melyen a központi költségvetés és az önkormányzatok fele-fele arányban osztozkodnak.

4. A környezetvédelmi termékdíjak befizetéseit ugyancsak a költségvetési törvény(javaslat) alapján állítottuk be. Itt szembetűnő ellentmondás, hogy a növekvő forgalommal ellentétben csökken a bevétel. (Ez elsősorban a jogszabály megváltoztatása miatt következett be.) A gumiabroncs, akkumulátor és a kenőolaj utáni termékdíjakból származó bevétel 2004-ben 10 milliárd forint, amelynek mintegy 50%-a jut a személygépkocsikra.

5. A túlsúlydíjból származó bevétel a költségvetési törvényjavaslat GKM fejezetében szereplő összeggel azonos. A túlsúlydíj a legnehezebb gépjárművek által okozott károkat lenne hivatva megfizettetni, azonban a mértéke messze nincs arányban a károkkal. Az ebből származó bevétel évek óta változatlan, egy milliárd forint körüli összeget tesz ki.

6. Az autópályadíjból származó bevétel a sajtóban megjelent adatok, illetve saját számítások alapján került meghatározásra. Megjegyezzük, hogy ennek jelenlegi összege nem fedezi nemhogy az építés, de még a fenntartás valós költségeit sem. Ez az összeg 2004-ben megközelíti a 20 milliárd forintot, amiből 13 milliárd jut a személygépkocsikra.

7. A fogyasztási (2004-től a regisztrációs) adó bevételi összege a költségvetési törvények, illetve törvényjavaslatok alapján került meghatározásra. Megjegyezzük, hogy az importált használt személygépkocsik utáni áfa 2004. május 1. után az Európai Unió tagországainak költségvetését illeti meg. Ez évente több tízmilliárd forinttal rövidíti meg a magyar költségvetést és növeli más EU-tagországok bevételét. Ez az összeg helytelenül nem szerepel a Külügyminisztérium és Pénzügyminisztérium anyagaiban, amelyekben Magyarország és az EU közötti befizetési helyzetet mutatják be. (Ezzel a magyar költségvetés tárgyalási alkupozícióját is rontották az EU-val szemben.) A regisztrációs adóból 2004-ben előreláthatóan 61 milliárd forint bevétel várható – kizárólag a személygépkocsinak minősített járművek után.

8. A cégautók adója, amely az szja egyik tétele, a költségvetés számítási anyagának publikált becslése alapján került meghatározásra. Az ebből származó bevétel 2004-ben várhatóan megkétszereződik az előző évihez képest, és eléri a 26 milliárd forintot. Ez szintén kizárólag a személygépkocsikból származik.

9. A külföldi tehergépjárművek után fizetett gépjárműadó tartalmában úthasználati díjat jelent, a bevétel értéke a GKM fejezetében szereplő összeggel azonos, és 2004-ben 3 milliárd forintot tesz majd ki. (Megjegyezzük, hogy a 2005. évi költségvetési törvényjavaslatban nem található előirányzat erre a tételre.)

## A bevételek összesítése

A bevételeknek a személygépkocsik és tehergépjárművek szerinti bontása egyrészt a tételek tulajdonsága, másrészt természetes számokhoz (állomány, darab stb.) kapcsolódik, hogy ezzel is elkerüljük a szubjektív alapú felosztást. A felosztást viszont nagy mértékben megnehezítette, hogy a rendszerváltás óta a gázolaj felhasználásában jelentősen nőtt a személygépkocsik száma és ezzel aránya. Ennek áthidalására felhasználtuk a fontosabb energiahordozókra vonatkozó statisztikai adatokat.

A 2004. évi összes bevétel 560 milliárd forintot tesz ki. Ennek több mint 85 százaléka a személygépkocsik üzemeltetőit terheli (479 milliárd forint), és kevesebb mint 15 százaléka (81 milliárd forint) a tehergépjárművek tulajdonosait.

## II. Kiadások

Számításba vettünk minden, általunk ismert főbb adatot, amelyek hivatalos publikációkban megjelentek. Ezen adatok alapján saját számításokat is végeztünk.

### 1. Útépítés és útfenntartás

Az útépítésre és útfenntartásra a 2002. évi tényszámot, valamint a 2003. és 2004. évi költségvetési előirányzatot vettük alapul (ez utóbbiakat a költségvetési törvényjavaslat részletes indoklásából). 2004-ben ez az összeg 377 milliárd forint. Nemzetközi számítások alapján kijelenthetjük, hogy ennek mintegy 44 százaléka jut a személygépkocsikra és 56 százalék a tehergépkocsikra. A személygépkocsik jóval nagyobb száma ellenére van ez így, aminek az az elsődleges oka, hogy a tehergépkocsik jobban megerősített utakat igényelnek és az útrongálás mértéke (és ennek megfelelően a fenntartás költsége) sokkal nagyobb a tehergépkocsik esetén, mint a személyautóknál.

### 2. Az autópálya építés támogatásának egyedi áfa-mentessége

A 2004. évi költségvetési törvény az autópálya építés támogatására áfa-mentességet írt elő. Ez a kedvezmény, illetve támogatás nyilvánvalóan ellentétes a tisztességes piaci verseny követelményeivel, hiszen a versenytárs alágazatoknál (vasút, vízi közlekedés, kerékpáros infrastruktúra stb.) nincs ilyen jellegű áfa-kedvezmény. Álláspontunk szerint ez a támogatás többszörösen is alkotmányellenes: csökkenti a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét, sérti a piacgazdaságot és az arányos közteherviselés elvét. Az így adott kedvezmény 2004-ben 54 milliárd forintot tesz ki.

### 3. A személygépkocsik magánhasználatának elszámolása költségként

A motorizációval kapcsolatos egyik legfőbb állami kiadást (pontosabban: bevételkiesést) az jelenti, hogy a személyi jövedelemadó és a társadalombiztosítási járulékok befizetésének elkerülésére a személygépkocsik magáncélú használatát széles körben hivatalos használatnak (költségként) számolják el.

Tudomásunk szerint eddig még kísérlet sem történt ennek a bevételkiesésnek a felbecslésére. Ez annál is inkább megdöbbentő, mert igen jelentős összegről van szó, és egy olyan jelenségről, ami számottevő mértékben rontja

az egész magyar gazdaság versenyképességét. Ezért a Pénzügyminisztériumnak komolyan kellett volna foglalkoznia ezzel a kérdéssel. Ez annak ellenére sem történt meg, hogy a problémát a Pénzügyminisztérium is felismerte, amit az bizonyít, hogy a PM helyettes államtitkára a Levegő Munkacsoportnak 2004 februárjában írt levelében a következőket szögezte le: „Vizsgáljuk annak lehetőségét, hogy hogyan szorítható vissza a magáncélú használat költségként való elszámolása.” Sajnos azonban a felismerést semmilyen konkrét intézkedés nem követte.

Az alábbiakban bemutatjuk, milyen módszerekkel igyekeztünk ezt az összeget felbecsülni. Több módszert is alkalmaztunk, hogy a bizonytalansági tényezőket a lehető legkisebbre csökkentsük. Természetesen az úgy jellegéből adódóan egészen pontos eredményt nem ígérhetünk, úgy véljük azonban, hogy nagyságrendileg helyes következtetésre jutottunk.

2001-ben az egész magyar vállalkozási szféra 42 455 milliárd forint árbevételt ért el, amelyre 40 881 milliárd forint összegű ráfordítást számolt el (az APEH adatai szerint). 2003-ban előzetes becsléseink szerint ezek a ráfordítások mintegy 51 ezer milliárd forintot tehettek ki. (A növekedést a GDP folyó-áras növekményével arányosnak vettük. A PEP 2003 dokumentum 2003-ra 18 725 milliárd forintos GDP-t irányzott elő. A 2001. évi tényadat 14 849,6 milliárd forint. A növekedési index tehát 26,1%.) Amint említettük, a vállalkozások költségeik nem elhanyagolható részét a személygépkocsikkal kapcsolatos kiadásokra fordítják, és ezen belül számottevő hányadot magán célra, a munkabért terhelő adók és járulékok megfizetésének elkerülésével. (Sőt, többnyire az áfát is visszaigénylik!) Ezt a manipulációt – amennyiben „ésszerű” keretek között folytatják – gyakorlatilag lehetetlen ellenőrizni, az APEH e tekintetben – a jelenlegi jogszabályi feltételek mellett – nem sokat tud tenni.

Cégvezetőkkel és gazdasági vezetőkkel folytatott beszélgetések alapján arra a következtetésre jutottunk, hogy a vállalkozások kiadásainak átlagosan legalább 4–5 százalékát olyan kiadásra fordítják, amely közvetlenül vagy közvetve kapcsolatos a személygépkocsi-használattal (beleértve az amortizációt, alkatrészek, kiegészítők beszerzését stb.). Tehát ez legalább 2000–2500 milliárd forintot jelent. Az említett beszélgetések alapján azt a durva becslést tehetjük, hogy ennek az összegnek legalább a fele, vagyis 1000–1250 milliárd forint a magánhasználatot finanszírozza. Ha ezeket az adózott munkabérből kellene fenntartani, akkor az állam részére ennek legalább 1,2-szeresét kellene befizetni személyi jövedelemadó, társadalombiztosítási járulék és egyéb bérterhek formájában. (A munkabér összes terhe ugyanis átlagosan a nettó munkabér több mint 1,2-szeresét teszi ki. Joggal feltételezhető azonban, hogy az elkerült adó- és járulékfizetés elsősorban a magasabb béreket érinti, ahol a szorzó elérheti az 1,5-öt. Itt és a továbbiakban azonban csak a szerényebb, átlagos értékkel, 1,2-del számolunk.) Ez azt jelenti, hogy évente legalább 1200–1500 milliárd forint lehet az államháztartási bevételekiesés a bérterhek ilyen jellegű meg nem fizetése miatt.



Itt szükséges kiemelni, hogy a bérterhek csökkentésének egyik előfeltétele az adóterheknek erre a területre történő kiszélesítése is, vagyis a személygépkocsi-használat jelenlegi elszámolása egy ésszerű adóreform egyik legfőbb akadálya. A sikeres adóreformot végrehajtó országok az adóalap kiszélesítése árán tudták csökkenteni a bért terhelő adókat.

A vállalkozásoknál a fentiek szerint elszámolt személygépkocsi-használat többletköltsége csökkenti a társasági adóalapot és ezzel a fizetendő társasági adót is, melynek mértéke 2003-ig 18% volt, 2004-től pedig 16%. Ez a fenti 1000–1250 milliárd forintba vetítve azt jelenti, hogy évente 180–225 milliárd forint összegű társasági adó befizetése is elmaradt az említett csalások miatt. (Ezen túlmenően további veszteség keletkezik az áfa-visszaigénylések következtében, azonban ennek mértékét igen bonyolult felbecsülni.)

Ellenőrizzük a fenti levezetést egy másik szemszögből, hogy megállapítsuk, vajon nagyságrendileg helyes-e a számításunk! Ehhez meg kell határoznunk egy átlagos személygépkocsira fordított éves költséget. Ez 580 ezer forintba tehető (ld. a 4. táblázatot!). Számításaink szerint egy személygépkocsi évente átlagosan 14 ezer kilométert fut, így az éves költség meghatározásánál egyéb tényezők mellett ezt vettük figyelembe. (A számításnál figyelmen kívül hagytuk a gépjárművek gyárilag beépített tankjában külföldről behozott üzemanyagok mennyiségét, ami évente 1,4 milliárd litert tehet ki. Ez utóbbinak mintegy 30%-át használhatják fel Magyarországon a személygépkocsik, ami mintegy 20%-os többlet futásteljesítményt jelenthet. Ugyanakkor az így behozott üzemanyagok további államháztartási bevételkiesést és környezeti terhelést okoznak.)

#### 4. táblázat. Egy átlagos személygépkocsira fordított éves költség 2003-ban

Költségtényező megnevezése	Éves költség (ezer Ft)
<b>Gumi*</b>	15
<b>Egyéb alkatrészek, karbantartás*</b>	65
<b>Értékcsökkenés*</b>	100
<b>Üzemanyag**</b>	250
<b>Biztosítások és adók***</b>	100
<b>Egyéb</b>	50
<b>Összesen</b>	580

\*A személygépkocsi-állomány az utóbbi időszakban erőteljesen nőtt. 2002 végén 2 630 000 darab volt, 2003 végén pedig elérte a 2 777 000 darabot. A személygépkocsik éves átlagos állománya tehát 2003-ban  $(2\,630\,000 + 2\,777\,000)/2 = 2\,703\,500$  darab volt. A gépjárművek (túlnyomó részben személygépkocsik) és alkatrészeik kiskereskedelmi forgalma 2003-ban a KSH szerint 1141,3 milliárd forintot tett ki (ebből az áfa 228,3 milliárd Ft volt). A 2 703 000 személygépkocsit megszorozva a táblázatban szereplő első három tétellel  $(15+65+100)$  ezer forint) eredményként 486,6 milliárd forintot kapunk. Tehát a számszaki nagyságrenden belül vannak a számaink.

\*\* A 2 703 000 személygépkocsit megszorozva 250 ezer forinttal, 676 milliárd forintot kapunk. Az üzemanyagok kiskereskedelmi forgalma a személygépkocsik vonatkozásában a KSH szerint 2003-ban 760,45 milliárd forintot tett ki. Tehát az általunk megadott, egy személygépkocsira jutó összeg nagyságrendileg helyes. Megjegyezzük, hogy ebből az összegből az áfa-bevétel 152,1 milliárd forintot, a jövedékiadó-bevétel pedig  $(3,4 \text{ milliárd liter} \times 96,3 \text{ Ft/l})$  327 milliárd forintot tett ki.

\*\*\*Itt: gépjárműadó, átírási illeték és fogyasztási adó.

Forrás: Saját számítások különböző források alapján.

Ha a személygépkocsinkénti 580 ezer forint éves költséget megszorozzuk a gépkocsik számával (2,7 millió), akkor 1566 milliárd forintot kapunk. Ha feltételezzük, hogy ennek az összegnek harmadát-felét a magán célú, de hivatalosnak elszámolt költségek teszik ki, akkor ez mintegy 500–800 milliárd forintot tesz ki. A kieső államháztartási bevétel ennek legalább 1,2-szerese, azaz meghaladja a 600–960 milliárd forintot. (Számításainkban az egyszerűség érdekében ennek középértékét vettük.)

Ha tekintetbe vesszük azt, hogy magán célú „céges” használatra elsősorban a drágább autókat használják, és hogy ezek futásteljesítménye is jóval nagyobb az átlagnál, akkor a fenti becslés talán nem tekinthető túlzónak.

Ellenőrizzük állításunkat egy másik adatrendszer alapján is. A KSH adatai (Háztartás-statisztikai Évkönyv 2001 és 2002) szerint a háztartások 2001-ben összes kiadásukból 420 milliárd forintot fordítottak a motorizációra, 2002-ben pedig már 477 milliárd forintot, vagyis 13,6 százalékkal többet. Ez az összeg 2003-ban 525 milliárd forintra becsülhető. (Ennek egy része feltehetően nem magánhasználat. Ugyanakkor a haszonjárművek üzemanyagának egy részét az elszámolás lazasága miatt magáncélra használják fel. A különböző gépjármű-felszerelési termékeket is sokszor költségként számolják el. Feltételezhető, hogy a két tényező „kiegyenlítheti” egymást.) Az 525 milliárd forintot levonva az 1566 milliárdból, 1041 milliárd forintot kapunk. Ha ezt az összeget megszo-

rozzuk 1,2-del, megkapjuk az államháztartási bevételkiesés összegét, amely 1250 milliárd forintot tesz ki.

A háztartás-statisztika személygépkocsi-kiadásaira vonatkozó adatai a fent említett teljesség hiánya ellenére több érdekes következtetés levonására alkalmas. Így például 2002-ben a lakossági kiadások 9,2 százalékát költötték személygépkocsik beszerzésére és fenntartására. Jellemző, hogy ezen belül a kiadások 32 százalékát az autó vásárlására fordították, míg 68 százalékát a fenntartásra.

A fenti számítás helyességét egy olyan részterületen is ellenőriztük, amit a statisztika naturálisan is nyilvántart, ez pedig a lakossági üzemanyag fogyasztás. Az üzemanyag-fogyasztás adatait és a háztartási statisztika üzemanyag-vásárlásainak értékét az 5. táblázatban állítottuk szembe egymással:

**5. táblázat.** A lakossági üzemanyag-felhasználás alakulása

Megnevezés	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Benzinfogyasztás, milliárd liter	1,509	1,435	1,440	1,489	1,489	1,485	1,483	1,511	1,493
Benzin átlag ára, Ft/liter*	96,3	114,9	139	157,5	184,4	237,55	224,6	230,94	231,61
Benzinfogyasztás, milliárd Ft	145,3	164,8	200,2	234,6	274,6	352,8	333,0	348,9	345,9
Gázolajfogyasztás, milliárd liter*	0,679	0,578	0,672	0,801	0,837	1,010	1,057	1,224	1,302
Gázolaj átlag ára, Ft/liter*	80,6	101,9	129	147,5	171,9	217,63	208,96	209,08	209,23
Gázolajfogyasztás, milliárd Ft	54,7	58,9	86,7	118,2	143,9	219,9	220,9	256,0	272,5
<b>Összes üzemanyag-fogyasztás, milliárd Ft</b>	<b>200,1</b>	<b>223,7</b>	<b>286,9</b>	<b>352,7</b>	<b>418,5</b>	<b>572,7</b>	<b>553,9</b>	<b>604,9</b>	<b>618,4</b>
<b>Összes üzemanyag-fogyasztás a háztartási statisztika szerint, milliárd Ft</b>	<b>73,6</b>	<b>92,6</b>	<b>69,7</b>	<b>100,2</b>	<b>145,4</b>	<b>159,2</b>	<b>177,2</b>	<b>204,7</b>	
Nem a háztartások fizetik, milliárd Ft	126,5	131,1	217,2	252,6	273,2	413,5	376,7	400,2	
<b>Nem a háztartások fizetik, %</b>	<b>63,2</b>	<b>58,6</b>	<b>75,7</b>	<b>71,6</b>	<b>65,3</b>	<b>72,2</b>	<b>68,0</b>	<b>66,2</b>	

\* Az árak a GKM honlapján szereplő adatok naptári átlaga (ld. Energia könyvtár „Kőolajéstermekár” fájl). Az 1995. és 1999. évekre vonatkozó ár az éveleji és évvégi ár számtani átlaga.

Forrás: KSH Háztartás-statisztikai évkönyv 2000; 2001 és 2002 év adatai, valamint KSH Statisztikai Évkönyvek, Fontosabb energiahordozók felhasználása táblázatok.

A fenti adatokból megállapítható, hogy a lakossági üzemanyag-felhasználásnak mintegy 2/3-át nem a háztartások fizetik meg adózott bérből, hanem azt a termelési költségek között számolják el. Ez az adóelkerülés jelentős többletterheket ró azokra, akik nem vesznek részt ezekben a manipulációkban. Azok viszont, akik elkövetik ezt a törvényteleniséget (adócsalást), a költségekre kevésbé lesznek érzékenyek, és túlzott fogyasztásukkal rontják a magyar gaz-

daság nemzetközi versenyképességét is. Környezeti szempontból vizsgálva pedig ez a széles körben elterjedt jelenség azt jelenti, hogy az Európai Unió Alapszerződésében rögzített „szennyező fizet” elv helyett nálunk a „szennyező másokkal fizettet” gyakorlata érvényesül.

Tehát a személygépkocsik magánhasználatának törvényellenes módon történő elszámolása társadalmi szinten összességében jóval nagyobb, mint a fentebb számszerűen kimutatott összegek. Az ilyen „laza” költségelszámolás rontja az ország versenyképességét, csökkenti a foglalkoztatottság szintjét, és ezzel tovább torzítja a társadalom és a gazdaság szerkezetét, valamint rontja környezet és a lakosság egészségének állapotát.

A személygépkocsik magánhasználatának törvényellenes módon történő elszámolása miatt az állam 2004-ben legalább 600 milliárd forintot veszít, de ez az összeg meghaladhatja az 1100 milliárd forintot. A legvalószínűbb középértéknek 860 milliárd forintot vehetünk.

Ez a veszteség tovább nő, mert a személygépkocsira fordított kiadások más kiadásoknál gyorsabban emelkednek, amit a KSH jelentése (ld. például: Kiskereskedelem, 2004. május) is megerősít.

#### 4. A magyarországi autógyárak támogatása

Mivel a személygépkocsik (de főként az autóalkatrészek) gyártása rendkívül technologiaigényes iparág, az alacsony bérszínvonal önmagában nem jelentett volna elég ösztönzőerőt a nyugati cégek idetelepüléséhez. Abban nagy szerepet játszottak azok a kedvezmények is, amelyeket a kormány ajánlott fel a szektorba beruházó külföldi cégeknek.

Ezek a kedvezmények rendkívül széles körűek és egyebek mellett az alábbiak voltak:

- a tízéves adómentesség (A járműgyártás az APEH adatai szerint 2001-ben 20,4 milliárd forint, 2002-ben 17,4 milliárd forint összegű társaságiadó-kedvezményt vett igénybe, 2003-ban ezen kedvezmény összege 17 milliárd forintra becsülhető. Ezen felül helyi adók fizetése alól is jelentős összegű mentességet kaptak, ami évi 1 milliárd forintra becsülhető.)
- a külföldi hitelekhez nyújtott kormánygarancia,
- a cégenként mintegy 200–250 millió Ft-os állami támogatás a hiányzó infrastruktúra kiépítéséhez, illetve az átképzéshez,
- az olcsó és esetenként megfelelő kapacitású üzemi infrastruktúrával ellátott ingatlanok, ipari telephelyek felkínálása,
- a vámszabad területen való működésnek, valamint az alkatrészek vámmentes importjának a lehetősége,
- vámmentesség után járó áfa-mentesség (ezzel szemben a vámbelföld az áfa hitelezésére kötelezett és visszaigényelheti azt, ezzel hitelt nyújt a költségvetésnek); 2002-ben a járműgyártás 1181 milliárd forint összegű anyagköltséget számolt el, ennek 2 havi áfa-kamatköltsége legalább 1,2 milliárd forintot tesz ki,

- szinte tetszés szerinti könyvelés és devizaelszámolás engedélyezése (például korábban DM-ben, most euróban),
- az olcsó közszolgáltatások, valamint egyes esetekben a folyamatos üzemhez való állami hozzájárulás.

A Suzuki társaság elnöke még azt is elérte, hogy kedvező kamatozású hitelhez jussanak a Suzukihoz beszállító vállalkozások. A hitelt Japánban a Magyar Fejlesztési Bank veszi fel és helyezi ki Magyarországon. Csillag István gazdasági és közlekedési miniszter elmondta: mivel a kormány árfolyam-garanciát ad a nem forintpiacról felvett hitelek után, így az eredetileg tervezetthez képest is kedvezőbb forinthitel kamat érhető el (MTI, 2003. 05. 22.).

A felsorolt kedvezmények és előnyök alapján a külföldi személygépkocsigyártó beruházók úgy vélték, hogy Magyarországon alacsony termelési költségek mellett jó minőségű termékeket lehet előállítani. A beruházások igazolták is a befektetők várakozásait.

A külföldi működőtőke befektetéseinek általános támogatásán (telephelylétesítési kedvezmények, foglalkoztatási, oktatási támogatás, társasági és helyiadó-kedvezmények) keresztül a magyarországi autógyárak óriási összegű támogatásban részesültek. Sőt, ezeken felül még további kedvezményeket is kaptak. Például a Suzuki japán eredetű szállításainak nagyobb részét mestersegesen magyar beszállítókon futatták át, és így „honosították” azokat, elkerülvén ezzel a vám és az ezt terhelő áfa befizetését.

Az EU-csatlakozás követelményeként előírták a vámszabad területek „vám-belföldiesítését”. Ez úgy történt, hogy a magyar költségvetés lemondott a behozott berendezések utáni, e cégek által fizetendő vám- és adóbevételekről. Az 1. táblázatban látható, kiugróan magas 2004. évi támogatási összeg (mintegy 160 milliárd forint) ennek az intézkedésnek a következménye.

#### *A vámbelföldiesítés a következőket jelenti:*

Magyarországon 2004. május elseje után már nincs termelő ipari vámszabad-területi cég, vagyis az EU-csatlakozás következményeként megszűnnek az eddigi vámszabad-területi cégek besorolásai. Korábban mindenki úgy vélte, hogy a közel 130 ipari vámszabad-területi termelőcég közül legalább tíz igyekszik megtartani státuszát. Most mindenki átalakult – ezt azonban vám- és áfamentesen csak külön engedéllyel, és akkor is legkésőbb 2004. április 30-i határidővel tehették meg. Ezen áfa- és vámmentesítés azonban egy sor további problémát vetett fel:

- A mentesítés a vám- és áfa-bevételek kiesésével jár, mert belföldiesítéskor az érintett cégek mentesültek a korábban vám- és áfa-mentesen behozott termelőeszközök, készletek utáni terhek befizetése alól (ezt május 1-je előtt kellett lerendezniük). A vámszabad-területi státusz tömeges bevezetése óta, vagyis 1995-től napjainkig mintegy 16627 milliárd forint értékű tehermentes import érkezett a vámszabad területekre. Ezen import értéknek csak az 5 százalékát véve figyelembe, 830 milliárd forint összegű adócsomagot kapunk. A pontos

összeg sajnos nem ismert, de az adóalapból kiindulva mindenképpen óriási összegről lehet szó. A legszerényebb becslés szerint ebből az összegből a gépjárműiparra (amelynek 2002. évi, vámszabad területen belüli import részesedése 16,8% volt) 140 milliárd Ft jut.

- A problémát növeli, hogy a külföldi vámszabad-területi cégek számára biztosított ezen óriási összegű és mértékű kedvezmény rontja a nem vámszabad-területi (főleg hazai) cégek versenyképességét, és ezért sérti a tisztességes piaci versenyt.
- Az ilyen nagyságrendű összegeket érintő döntés az országgyűlés hatáskörébe tartozik. Erről azonban csak a kormány döntött úgy, hogy érdemben nem tájékoztatták sem az országgyűlést, sem az érdekelt hazai cégeket, sem a közvéleményt.

A magyarországi autógyáraknak a korábbi években történt rejtett és nyílt támogatásáról említenénk néhány jellemző példát.

A pénzügyi kormányzat 1999-ben 20,5 milliárd vámkedvezményben és 33,9 milliárd forint áfa-fizetési kedvezményben részesítette a személygépkocsi-gyártást végző külföldi cégeket. Ezen felül további mintegy 23 milliárd forint társasági adó befizetésétől mentesültek. A teljes összeg így 1999-ben elérte a 77 milliárd forintot. 2000-ben pedig már megközelíti a 100 milliárdot. (Részletesen ld.: <http://www.lelegzet.hu/archivum/1999/12/0280.hpp>)

A kormány még 1989-ben olyan döntést hozott, hogy a Suzuki az általa a személygépkocsi-gyártáshoz importált áruk értékének 22,5%-át állami támogatásként megkaphatja. Mivel a vám akkor még meghaladta ennek a támogatásnak a mértékét, ezt a döntést az Országgyűlés jóváhagyása nélkül is meghozhatta a Pénzügyminisztérium és a külkereskedelmi tárca. Ezt a rejtett támogatást a Suzuki azóta is folyamatosan kapja.

A vám mértéke azonban később a támogatás szintje alá csökkent, így a hatályos jogszabályok alapján a Suzukit már nem illette volna meg ekkora mértékű támogatás. A Horn-kormány nem merete ezt a témát az Országgyűlés elé terjeszteni, hanem a képviselők elől eltitkolva keresett lehetőséget a támogatás fenntartására. Erre azt a – véleményünk szerint törvénytelen – eljárást választotta, hogy utasította az APEH-et, hogy „adó visszatérítés” formájában adja meg a támogatást, vagyis a be nem fizetett adót térítsék vissza! Ezáltal az illetékes miniszter – álláspontunk szerint – az adócsalás büntettét követte el.

A Suzukinak nyújtott rejtett támogatásról a többi magyarországi autógyár is tudomást szerzett, így azok is hasonló támogatást követeltek maguknak. Az Audi és a többi gyár meg is kapta azt, csak más konstrukcióban.

A Suzuki további visszaéléseket is elkövetett. A Berva Rt. által gyártott lengéscsillapítót a Suzuki belföldön tartalékalkatrészként négyszeres áron értékesítette, és ezért nem engedte meg a Berva Rt.-nek, hogy a saját termékét itthon tisztességes áron adja el. Ez visszaélés volt a piaci erőfölénnyel. A Berva Rt. részben emiatt meg is szűnt. Ezt a visszaélést is ajánljuk a Gazdasági Versenyhivatal figyelmébe.

A magyar beszállítás arányát a Suzuki mesterségesen úgy növeli, hogy egy nagyobb fiktív mennyiséget rendel, és azt leszámháztatja és kifizeti. Ezt követően pedig a fiktíven megrendelt nagy mennyiség és az annak töredékét képező tényleges rendelés közötti különbséget visszakéri, és ezt a szállító természetesen visszafizeti. A Suzuki ily módon „bizonyítja” az EU felé, hogy terméke a megfelelő magyar származási hányadot tartalmazza.

A Suzuki magyar származásának hamisságát az is bizonyítja, hogy az import vámkontingens és a Suzuki termelésének értéke között mindössze 10 százalék körüli az eltérés, tehát az importhányad 90 százalék körül van.

## 5. Egyedi támogatások egyes tárcáknál

Egyes tárcák költségvetési kiadásai között számos olyan tételt találhatunk, amelyek szintén a közúti közlekedést támogatják. Ezek a támogatások viszonylag kisebb mértékűek az e fejezetben felsorolt többi támogatáshoz képest. Mégis érdemesnek tartjuk, hogy három különböző tárcával kapcsolatos (GKM, GYISM, Munkaerőpiaci Alap) négy jellemző példát részletesebben is leírjunk, mivel az állam igen sokszor nyújt egyedi támogatást különféle vállalkozásoknak – az esetek nagy részében sajnos az itt ismertetettekhez hasonló megalapozottsággal...

**a.** A GKM által meghirdetett járműcsere-program környezetvédelmi és gazdasági szempontból értelmetlen támogatás. A 2003 szeptemberében a Széchenyi program keretében meghirdetett pályázat eredményeképpen 310 mikro-, kis- és középvállalkozás összesen 1,43 milliárd forintot kapott, amely mintegy 430 belföldi fuvarozásra használt közúti jármű cseréjét segíti elő. (A pályázat teljes összege eredetileg 2 milliárd forint volt, céljai között szerepelt többek között a környezet védelme és munkahelyek teremtése.)

A piacgazdaság elveivel gyökeresen ellentétes, hogy a gazdasági élet egyes szereplőinek az állam oly módon nyújtson támogatást, amely egyes vállalkozásokat előnyben részesít mások kárára. Ehhez hasonló pályázati felhívás az Európai Unióhoz történő csatlakozás után már nem is tehető közzé, hiszen az sérti az EU jogszabályait. Különösen visszas, hogy a pályázat nyertesei előnyben részesültek azokkal a fuvarozókkal szemben, akik eddig hatékonyabban dolgoztak, illetve saját erőből korszerűsítették járműállományukat.

Semmilyen hatástanulmány nem készült arra vonatkozóan, hogy vajon ez az eljárás biztosítja-e a 2 milliárd forint közpénz leghatékonyabb felhasználását. Nyilvánvaló, hogy számos olyan terület van, ahol ez az összeg sokkal jobban hasznosulna. Ezt különösen alátámasztja az a tény, hogy a hazai fuvarozási piacon jelenleg erős túlkínálat van. Abszurd, hogy közpénzek felhasználásával ezt mesterségesen fokozni kívánták.

1995 és 2002 között összesen 238 ezer tehergépkocsit importáltak. Ezen időszak alatt a vámleépítés és a forint felértékelés következtében az importő-

rök összesen 282,8 milliárd forint összegű olyan kedvezményben részesültek, amely más belföldi alanyokat terhelt (azaz ennyivel olcsóbb volt számukra az import ahhoz képest, mintha a vám és a forint árfolyama az 1995. évi szinten maradt volna). Ezt a nagyságú kedvezményt figyelembe véve a szóban forgó pályázat hatása különösen komolytalannak tekinthető.

Az említett 2 milliárd forinttal mintegy 2000 ember munkahelyét lehet biztosítani. Azonban ezt is csak legfeljebb ideig-óráig, hiszen az említett túlkínálat miatt nagy a valószínűsége, hogy ezeknek a munkahelyeknek nagy része belátható időn belül tönkremegy. Tehát fejenként egy millió forintot költenének egy bizonytalan munkahely fenntartására.

Tudomásunk szerint nem történt összehasonlítás arra vonatkozóan, hogy az említett 2 milliárd forint (ténylegesen 1,4 milliárd forintot használtak fel) elköltésével vajon a leghatékonyabban segítjük-e a környezet védelmét. Aligha kétséges, hogy másra fordítva ezt az összeget, jóval nagyobb szennyezéscsökkenést lehetne elérni. A 700 tehergépjármű lecserélése szinte semmilyen változást nem eredményez a környezet állapotában. Magyarországon mintegy 60 ezer elavult, rendkívül környezetszennyező tehergépjármű üzemel. A kevésbé elavult, illetve korszerűbb tehergépjárművek száma mintegy 250 ezer, azonban ezek is jelentős környezetszennyezést okoznak. Ezen felül évente 1,3 millió külföldi tehergépkocsi lép be a határainkon. A mindebből származó súlyos környezetszennyezés csökkentését nem a hivatkozott pályázattal, hanem más módokon kellene ösztönözni:

#### **b. Az Exxonmobil támogatása**

„A magyar közönség számára az Esso kúthálózatról is ismert amerikai ExxonMobil olajipari multinacionális vállalatóriás arról döntött, hogy globális szolgáltatóközpontot hoz létre Budapesten. A jelentős beruházással létrehozott szolgáltatóközpont első ütemben 400 fő számára biztosít munkahelyet. A központ működésének kezdeti sikerétől függően további 500 fő felvételére kerül sor. Az alkalmazotti létszám 80 százaléka magasan kvalifikált munkaerő, elsősorban főiskolai vagy egyetemi diplomával rendelkező pályakezdők.” (...)

„Az Esso kúthálózatáról ismert amerikai ExxonMobil ügyvezetője, Francis Uyttebrouk és Csillag István, a gazdasági tárca vezetője szerdán írta alá az olajcég magyarországi beruházásának támogatásáról szóló megállapodást. A társaság 2006-ig egy globális szolgáltató központot hoz létre Budapesten, a beruházás értéke 44 millió euró. A megállapodás szerint a cég a beruházás értékének 30 százalékát veheti igénybe támogatás formájában, amelyhez négy év alatt juthat hozzá.” (FigyelőNet, 2004. június 10.)

A 30 százalékos támogatás 3,3 milliárd forintot jelent, vagyis a 400 fővel számolva 8 millió forint állami támogatást egy munkahely létesítésére! (A további munkahelyek létesítése teljesen bizonytalan, de amennyiben kétszer ennyi munkahelyet létesítenének, akkor is 4 millió forint támogatás jutna egy munkahelyre.) A támogatást az egyik legsúlyosabban környezetszennyező tevékenységet folytató vállalat kapta, azaz egy olyan cég, amely ilyen jellegű



ténykedésének felszámolására kellene törekedni, nem pedig a külön támogatására.

### c. A Forma-1 Magyar Nagydíj versenyek támogatása

A Forma-1 Magyar Nagydíj versenyek magyarországi megrendezését és annak állami támogatását azzal indokolták, hogy a rendezvény alatt a hazánkba látogató turisták költségéből 2–3 milliárd forint többlet adóbevételhez jut a költségvetés, továbbá a verseny az országnak kedvező propagandát is jelent. A számítást kizárólag a Forma-1 Magyar Nagydíjban érdekelt szervek készítették, akik a feltételezett kedvező hatásokat túlbecsülték, a hátrányokat pedig elhallgatták.

A rendezvény fokozott környezeti terhelést idéz elő a rendezvény helyszínén és a hozzá vezető utakon egyaránt. A versenypálya megépítése előtt ez a Mogyoród előtti völgy tóval ékesített zöld oázis volt, ma sivár, füstökádó, izzó betonrengeteg. Ennek igen jelentősek a költségei. (Az egyéb károk mellett megemlítendő, hogy ez elriasztja a hagyományos turistákat, akik sportolni és pihenni vágnak.)

A Forma-1 valójában hatalmas rejtett támogatásokat is élvez, melynek összege évente 10 milliárd forintra becsülhető. Magyarországon tilos dohánytermékeket hirdetni. Ez alól kizárólag a Forma-1 rendezvény kapott felmentést, aminek révén komoly többletbevételre tesz szert – annál is inkább, mivel e téren monopolhelyzetbe került, és így jelentős versenyelőnyt kap a többi rendezvénnyel szemben. (Az Európai Unióban 2006-tól ez a fajta dohányreklám is tilos lesz.)

A súlyosan környezetromboló Forma-1-nek óriási propagandát biztosítanak. Ez gyengíti azokat az erőfeszítéseket, hogy a környezetvédelmi ismeretterjesztéssel és oktatással a kor követelményeinek megfelelő gondolkodás- és viselkedésmódot alakítsunk ki a lakosságban. Gondoljunk csak arra, hogy az Európai Autómentes Nap, amelyben már több, mint ezer város vesz részt Európa szerte, milyen kevés erkölcsi és anyagi támogatást élvez hazánkban. A Forma-1 reklámjának társadalmi kára felmérhetetlen. Furcsa, hogy az igazi sport céljaival szemben álló, környezetkárosító és a tömegeket passzív cirkuszi nézővé alakító rendezvényt éppen a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztérium (GYISM) támogatja. Gondoljunk csak az egyik „melléktermékére”, az ilyenkor felélénkülő prostitúcióra, és a kapcsolódó botrányokra.

A fenti tényezők ismeretében rendkívül megdöbbentő volt a kormány azon döntése, hogy az eredetileg 400 millió forintos támogatás összegét több mint meghatszorozza, és 2002-ben már 2500 millió forintot adott mindannyiunk pénzéből a Forma-1 számára. A 2002. évi megemelt összegű 2500 millió forint állami támogatás – a licencdíjak szerződésben foglalt évi 10%-os növekedése miatt – azt is jelentette, hogy az elkövetkező években is ekkora, vagy ennél nagyobb összegű állami támogatást kell nyújtani a rendezvény számára (ld. a 6. táblázatot!). Ezt tükrözi a 2003. és 2004. évi állami költségvetés is, ahol a GYISM fejezetében már évi 3 milliárd forintra emelték ezt a támogatást!

Az évek óta meglévő garancia helyett állítólag azért kell nyújtani támogatást, mert a garancia igénybevétele esetén a rendezvényt szervező Hungaroring Sport Rt.-t fel kellene számolni. A piacgazdaság elvének is ellentmond, hogy egy környezeti szempontból súlyosan kifogásolható vállalkozást az említett közvetett támogatások mellett még ilyen óriási közvetlen támogatással is életben akarjanak tartani.

Az állami támogatás emelése közgazdaságilag is felesleges. Ez még inkább így van, ha figyelembe vesszük a dohánytermékek reklámjából származó 3–4 milliárd forintra (sőt a külföldi reklámvonzattal együtt ez az összeg 10 milliárd forintra tehető) becsült különleges hasznót. Érthetetlen, hogy eddig nem vizsgálták, miért nem vált önfenntartóvá a vállalkozás?

Elfogadhatatlan az az érv, hogy a rendezvény nagy nemzetközi reklámt jelent Magyarországnak. Nem teszi országunkat különösebben érdekessé a külföldiek számára, ha ugyanazt láthatják nálunk, mint amit otthon már megszoktak. Egy környezetbarát, fenntarthatóan fejlődő ország megteremtése viszont világszerte javítani tudná az ismertségünket és elismertségünket.

Az az érv is abszurd, hogy ez a támogatás elsősorban azért szükséges, mert ezáltal több külföldi turista jön Magyarországra, akik itt pénzt költenek. Már az is alapjaiban hibás koncepció, hogy az idegenforgalmi csúcsot jelentő augusztusban akarnak többlet forgalmat gerjeszteni. A Forma-1 látogatóinak száma 2002-ben mintegy 160 ezer főt tesz ki. Ebből a külföldiek száma legfeljebb 60 ezerre tehető. A 3 milliárd forint állami támogatás azt jelenti, hogy minden külföldi turistának 50 ezer forint ajándékot nyújtunk közpénzből. Ha a fent említett egyéb rejtett támogatásokat is figyelembe vesszük, akkor ez az összeg meghaladhatja a 100 ezer forintot is.

**6. táblázat.** A Forma-1-es Magyar Nagydíj állami támogatásának fő adatai

Év	Nézőszám, ezer fő	Jegybevétel, millió Ft	Állami támogatás, millió Ft	Licenrdíj		Árfolyam, Ft/USD*
				millió Ft	millió USD	
1998	180	1476	450			
1999	200	2128	405			
2000	180	2446	400	1609,0		
2001	183	3058	400	1776,5	6,2	286,54
2002	160	2450	2920	2654,7	10,3	258,00
2003			3000	2536,2	11,3	224,44
2004			2700	2812,5	12,5	225,00
2005			3150	3151,0	13,7	230,00
2006**			3550	3548,5	15,1	235,00

Megjegyzések:

2002-ben garanciát vállalt az előző kormány 3 milliárd Ft erejéig. Ha a cég ezt igénybe veszi, akkor behajtják rajta és felszámolják. Ezt elkerülendő a mostani kormány 2,5 milliárd Ft támogatást adott, amely zárszámadási törvény szerint végül 2920 milliárd forintra teljesült.

\* A forint felértékelődésével számolva.

\*2006-tól az EU előírásai szerint cigaretta reklámot nem sugározhatnak a TV-ben. Magyarországon betiltották a dohányreklámokat. A Forma-1 ez alól kivételt élvez, ami szintén állami-támogatást jelent, 10 milliárd Ft-ra becsülhető értékben. Ezért a Forma-1 állami támogatása – amely 2001-ben 400 millió Ft-ot tett ki – 2002-re összesen több mint 12500 millió Ft-ra nőtt!

Forrás: Hungaroring Sport Rt., HVG, PM.

Arról nincs információ, hogy a Forma-1 külföldi reklámbevétele milyen összeget tett ki, amely valószínűsíthetően többszöröse a hazainak! Az EU-ban a dohányreklám csak a Forma-1 keretében lehetséges! Ezért a bevétel összege akár 10 milliárd forintot is kitehet!

#### *d. A Nissan támogatása*

„Július óta Nissan Magyarország Kereskedelmi Rt. néven folytatja tevékenységét a japán Sumitomo Corporation tulajdonában lévő Nissan-importőr, a Summit Motors Hungary Rt. A cég profiljába egy közelmúltban végrehajtott átszervezés nyomán a jövőben kizárólag a márkaimportőri feladatok és az ahhoz kapcsolódó szolgáltatások (garancia, alkatrész) ellátása tartozik – tájékoztatta lapunkat Erdélyi Péter vezérigazgató. Az importőr vállalat még a nyár folyamán átköltözik a közelmúltban létesült háromezer négyzetméteres budaörsi márkakereskedés-szerviz-iroda komplexumba. Az M7-es mellett, a nagy bevásárlóközpontok szomszédságában csaknem egymilliárd forintból megvalósult beruházáshoz az anyagi háttérrel a japán anyacég, a Sumitomo Corporation nyújtotta. Az induláskor 35 alkalmazottal induló objektum a Pest Megyei Munkaügyi Hivataltól 28 millió forint munkahelyteremtő támogatást kapott.” (Világgazdaság, 2004. július 5.)

A fenti sajtóhír állításával szemben kifejezetten az import támogatásának minősíthető a Nissan budaörsi kereskedelmi központ nyújtott állami támogatás. Ez a valóságban magyar és más EU-beli munkahelyek megszüntetését eredményezheti, ráadásul a súlyosan környezetszennyező közútijármű-ipart támogatják ezzel.

A magyar-japán külkereskedelmi forgalom magyar hiánya 2003-ban közel 1,7 milliárd USD volt. A közel 2 milliárd USD értékű, Japánból származó importtal szemben csak 0,3 milliárd USD magyar export állt. A termelési értékből kiinduló számításunk szerint a 2003. évi magyar hiány Japán viszonylatában 381,5 milliárd forintot tett ki, a vámbelföldi terület export „kitermelése” pedig 2000-ben 2,2 millió Ft/fő volt. Így durván 173 ezer magyar (részben egyéb EU) munkahelyet szorít ki a teljes japán import (ebben a Suzuki alkatrész-importja is benne van).

Az új munkahelyek létesítése sem igaz, mert eddig is importáltak Nissan járműveket, főleg személygépkocsikat. 2003-ban összesen 3629 új járművet hoztak be (a Nissan gépkocsi-állomány a 2003. év végén 34125 volt), és ezeket a magyar márkakereskedők forgalmazták, most ezek munkahelye szűnhet meg. Minderről nem közölnek semmit.

További vizsgálatra van szükség, mert az egy milliárd forint összegűnek mondott beruházás újabb kedvezmények forrása lehet (társasági adó kedvezmény stb.). A beruházás valós értékét is célszerű lenne megvizsgálatni, mivel az most már a folyósított állami támogatás alapját képezi.

## 6. Ingyenes parkolás, tárolás

Egyik legértékesebb, pótolhatatlan vagyonunk a földterület. Ugyanakkor jelenleg a településeinken gyakorlatilag ingyenesen biztosítanak helyet közterületen a gépkocsik tárolására. (Pedig ha valaki bármi mást kíván közterületre kihelyezni – például egy asztalt könyvtárusításra –, általában igen borsos bérleti díjat kell fizetnie.) Itt csak nagyságrendileg próbáljuk meg felbecsülni az így nyújtott támogatás összegét. Ha naponta átlagosan 300–600 forint meg nem fizetett területfoglalási díjjal számolunk, és feltételezzük, hogy 2,2 millió autót tárolnak közterületen, akkor ez évente 260–470 milliárd forint támogatást jelent. (Középtértékként 360 milliárd forinttal számoltunk.)

Akit érdekel a témával kapcsolatban szerzők részletes álláspontja, azoknak javasoljuk a Lélegzet 2003. decemberi és 2004. decemberi számát ([www.lelegzet.hu](http://www.lelegzet.hu)), valamint a Levegő Munkacsoport észrevételeit Budapest új parkolási rendeletervezetével kapcsolatban ([http://www.levegő.hu/kiadvany/kozl\\_bp/parkolaspeticio.pdf](http://www.levegő.hu/kiadvany/kozl_bp/parkolaspeticio.pdf)).

## 7. Környezeti, egészségi és hasonló károk

A környezeti, egészségi és hasonló károk okozta költségeket is lehet számszerűsíteni. Természetesen itt is vannak bizonytalansági tényezők, azonban ma már ezeket is meglehetősen jól lehet becsülni, mert ezt a témát több nemzetközi tanulmány is feldolgozta.

Az OECD 2003-ban tanulmányt jelentetett meg a közlekedés külső költségeiről Közép- és Kelet-Európában (External Costs of Transport in Central and Eastern Europe. Final Report ENV/EPOC/WPNEP/T(2002)5/FINAL. OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, Working Party on National Environmental Policy, Working Group on Transport, 2003. Letölthető a <http://www.oecd.org/env/transport> honlapról. Rövid magyar nyelvű ismertetését ld. az 1. mellékletben.) A környezeti és baleseti költségekre vonatkozó alapadatokat ebből a tanulmányból vettük, és ezek alapján végeztük el számításainkat.

Ez az OECD tanulmány az 1995. évi magyar forgalmi adatok alapján számolta ki a környezeti, egészségi és hasonló károk okozta költségeket. Az 1. melléklet 4. táblázatában szereplő 1995. évi költségeket a járműállomány megfelelő évi változásával növeltük és azt az aktuális Ft/euró árfolyammal felszoroztuk. Így megkaptuk a 2002–2004. évek külső költségeinek forintra átszámolt értékét. Csak ezt a mutatót tudtuk felhasználni, mert a teljesítménymutatók számbavételi köre megváltozott (a KSH régebbi adatai az 1 és a 3,5 tonna közötti járművek teljesítményét is figyelembe vette, az EUSTAT szerint viszont csak a 3,5 tonna felettire vonatkozhat a számbavétel). Az így kapott értékeket a 7. táblázat tartalmazza.

**7. táblázat.** A közúti közlekedés környezeti és egyéb kárainak költsége (becsült költség az OECD és a KSH adatai alapján, milliárd forint)

Év	Személygépkocsi	Tehergépkocsi	Összesen
2002	632	387	1019
2003	696	415	1110
2004	735	436	1171

Tehát a közúti közlekedésnek az 1. mellékletben részletezett környezeti és egyéb kárai 2004-ben Magyarországon közel 1200 milliárd forintot tettek ki, amelyből 63% jut a személygépkocsikra és 37% a tehergépkocsikra. Ugyanakkor ez a tanulmány nem tartalmaz egyes olyan tényezőket, amelyek más tanulmányokban már előfordultak. Így például hiányzik a forgalmi torlódások, egyes városi hatások és a háttér folyamatok által okozott károk összege.

A városi hatások és háttér folyamatok külső költségeinek fajlagosait az INF-RAS-IWW 2000. évi tanulmánya alapján (External Costs of Transport — Accident, Environmental and Congestion Costs of Transport in Western Europe. INFRAS Zürich, IWW Karlsruhe. Kiadó: International Union of Railways, Párizs, 2000. március – Rövid magyar nyelvű ismertetőjét ld. a 2. mellékletben), az ausztriai fajlagos költségeknek a magyar viszonyokra történő alkalmazásával állapítottuk meg. (A tanulmány „Additional costs in urban areas” és „Up- and downstream processes” fejezeteiben leírtakat vettük számításba.)

Megjegyezzük, hogy az 1995. évi helyzet óta, amelynek adataira az OECD tanulmány alapoz, a környezet állapota számos tényező miatt romlott. Egyebek mellett növekedett a forgalom egésze. A forgalom szerkezete pedig környezeti szempontból hátrányosabbá vált, mert az e szempontból egy nagyságrenddel kedvezőtlenebb közúti áruszállítás aránya az 1995. évi 50 százalékról 2003-ra 68 százalékra emelkedett. Ezért a fajlagos és számolt külső költségek alulbecsültek. Ezek valós értékét a későbbi tanulmányoknak kell megállapítani.

A fent hivatkozott tanulmányokban a környezeti károk terén az újabb és korszerűbb gyártmányú járműveknél automatikusan azt az elvet alkalmazzák, hogy azok környezet-kímélőbbek a régebbiekkel szemben. Sajnos, ez nem felel meg a valóságnak az alábbi okok miatt:

- Egyre növekszik a nagyobb súlyú, illetve az egyre több kiegészítő berendezéssel felszerelt járművek száma, és ezek a tényezők mind növelik a járművek üzemanyag-fogyasztását.
- Az utóbbiak között külön kiemelendő, hogy egyre elterjedtebbek a négykerék-meghajtású járművek, a luxusterepjárók, amelyek fajlagos energiaigénye magasabb, a jelentős szennyezést eredményező gumikopásuk is gyorsabb, és baleseti kockázatuk is jóval nagyobb, mint a kisebb személyautóké.
- A járművekben lévő klímaberendezések beépítése nemcsak a fajlagos energiafogyasztás növelése miatt károsítja a környezetet. A klímaberendezés közege olyan fluor-vegyszer, amely a felsőlégi „ózonlyuk” egyik előidézője és a

globális felmelegedés egyik „gyorsítója”, és így fokozott veszélyt jelent a környezetre. Ezek helyettesítését környezetkímélőbb anyagokkal a gépkocsik klíma-berendezéseiben csak 2009-től kezdve kívánják fokozatosan megvalósítani.

- A személygépkocsi-állományon belül dinamikusan nőtt a dízelüzeműek száma. Ezek a járművek olyan légszennyező anyagokat bocsátanak ki, amelyek az egészségre ártalmasabbak és a környezetet nagyobb mértékben szennyezik, mint a benzinüzemű járművek kibocsátása. (Az Egészségügyi Világszervezet nem ad meg egészségügyi határértéket a dízelüzemű járművek részecske-kibocsátására, mert álláspontja szerint ezeknek az anyagoknak nem létezik olyan alacsony koncentrációja, amely bizonyítottan nem károsítja az egészséget.) A dízelüzemű személygépkocsik száma Magyarországon az 1995. évi 184,8 ezer darabról 2002-re 293,8 ezer darabra, vagyis 59 százalékkal nőtt. Ugyanezen idő alatt éves gázolaj-fogyasztásuk 679 millió literrel 1180 millió literre, vagyis 74 százalékkal emelkedett.

- Bár egy újabb típusú dízelüzemű jármű által kibocsátott részecskék összmege kisebb, mint egy régebbi gyártásúé, azonban sokkal nagyobb az igen apró (2,5 mikrométernél kisebb) részecskék száma. A legsúlyosabb egészségkárosodást viszont éppen ezek a részecskék okozzák.

- A katalizátorral felszerelt gépjárművek platínát, palládiumot és ródiумot tartalmazó kipufogógázt bocsátanak ki. A katalizátor felületéről a fizikai és kémiai elhasználódás, a kopás hatására kerülnek a környezetbe ezek – a platina-csoportozathoz tartozó – elemek. E mérgező fémek koncentrációja kimutathatóan növekszik a környezetünkben. Tekintettel arra, hogy ezeknek az anyagoknak a természetes légköri koncentrációja rendkívül kicsi ( $10^{-12}$  g/m<sup>3</sup> nagyságrendű), a kibocsátott mennyiség viszonylag nagy változást okoz a környezetben. A platina és más platinafémek citotoxikus (sejtmérgező) és allergizáló hatásáról egyre több adat áll rendelkezésre, és ezek komoly aggodalomra adnak okot.

- A kamionok gyárilag beépített üzemanyagtartályának űrmérete egyre növekszik. Régebben a nagyobb tehergépkocsiknál is a 200 literes tartályok voltak jellemzőek, azonban napjainkban egyre több kamionnak van 1000 literes tartálya. Ezáltal jobban terhelik a környezetet a többlet súly és a jóval nagyobb kockázat miatt.

- Egyre több a veszélyes árut szállító kamion. Az elmúlt időszakban rendszeresen lehetett már hallani az ilyen jellegű és számos esetben a közvéleményt is komolyan megdöbbentő súlyos balesetekről. (Különösen intő példaként szolgál a 2004 májusában a budapesti Nagykörösi úti felüljárón történt baleset, amelynek a következményei egész városrészeket érintettek, valamint az ugyanabban a hónapban a nitrogén-műtrágyát szállító román tehergépjármű felrobbanása, amelynek következtében 16 ember vesztette életét.)

- Az egyre nagyobb forgalom miatt exponenciálisan növekednek a forgalmi torlódások miatti károk.

- A magyar utak rossz állapota következtében az egyes környezeti szennyezések hatványozottabban növekednek (fokozottan kerülnek a környezetbe gumiabroncs részecskék, a motorolaj „csepegések” állandósulnak stb.).

- A lakosság egészsége és a környezet állapota számos tekintetben romlik, és ezért az esetleg kisebb légszennyezés is súlyosabb következményekkel járhat, mint egy egészséges lakosság és ép környezet esetén. (A hatások felhalmozódnak!)

Ezen tények miatt felül kell vizsgálni a „korszerűbb” járművek valódi környezeti hatásait és ennek eredményei alapján frissíteni kell a vonatkozó tanulmányokat.

## 8. Az M5-ös autópályával kapcsolatos támogatások

Az M5-ös autópálya üzemeltetési hozzájárulásáról szóló megállapodás szerint 13 féléven keresztül, 1993. évi árszinten 9 milliárd forint értékben az állam kezességet vállalt a tervezettnél kisebb forgalom miatti bevételkiesés részleges pótlására. Ennek lejáratí határideje 2004. december 31. Az ilyen címen kifizetett érték 1993. évi áron összesen 4,5 milliárd forint. Ennek értéke 2003. évi áron (a KSH által hivatalosan kimutatott inflációval számolva) 16,7 milliárd forintot tesz ki! (Az infláció miatt 3,7-es szorzó alkalmazandó.) Az évente fizetett átlagos díj  $(16,7/13) \times 2 = 2,6$  milliárd Ft 2003-ig. Az M5-ösnek a matricás rendszerbe történő bevonásért fizetendő rendelkezésre állási díj csak 2004-től esedékes, előtte a garantálttól elmaradó bevételért kellett fizetni. A rendelkezésre állási díj fizetési üteme pedig a következő: 2004-ben 12 milliárd forint; 2005-ben 17 milliárd Ft, majd 2006-tól 25 éven át 25 milliárd forint. Tehát összesen 627 milliárd forintot kell fizetni. A 2004. évre ebből a kormány mindössze 12 milliárd forintot számol el, a terhek döntő részét az elkövetkező években kell kifizetnünk. Ezt a költségesebb elszámolási módszert a költségvetés hiányának átmeneti és rövidtávú csökkentése érdekében alkalmazzák.

## 9. „Útkárok” és a teherforgalom keresztfinanszírozása

Bevezetésül szükséges kiemelni azt, hogy egy nehéz tehergépjármű az utak fizikai igénybevétele szempontjából kb. 100.000–1.000.000 személygépkocsi igénybevételeivel egyenértékű, mivel az útrongálás mértéke a tengelyterhelés 5. hatványának függvénye. Az utak alatt húzódó közműveket és az utak mentén található épületeket és egyéb létesítményeket is több nagyságrenddel jobban rongálják a nehéz tehergépjárművektől származó rezgések, mint a személyautók esetén.

A nehéz tehergépjárművek útkárosításával kapcsolatban már több évtizede kialakult a szakértők egyértelmű álláspontja. Budapesten 1971-ben jelent meg Dr. Nemesdy Ervin egyetemi tanárnak, a műszaki tudományok doktorának az „Utak és autópályák szerkezete” című könyve, amelyet mind a mai napig alapl műként forgatnak a közlekedési szakemberek. Ebben egyebek mellett



kijelenti: „...nemcsak a közúti fuvarozó vállalatok saját érdekeit kell nézni, hanem az ország úthálózatának helyzetét, a burkolat-élettartamok kedvezőtlen alakulását, amely a szállító vállalatoknál adódó évi nyereségeknél nagyságrendileg nagyobb károkat okozhat az ország úthálózatán. (...) Mindezen okok teszik azt is feltétlen szükségessé, hogy a nagy tengelysúlyú tehergépkocsikra igen jelentős útdó és szállítási adó többlet-teher háruljon.”

Az Európai Unió 2001-ben elfogadott új közlekedéspolitikájában is hangsúlyozza, hogy a nehéz tehergépjárművek rendkívül súlyosabban rongálják az utakat: „Az autópályák karbantartása hatszorta kevesebbe kerülne, ha azokat kizárólag személyautók használnák. Ezt az előnyt nem ellentételezi a tehergépkocsik, illetve a személygépkocsik által fizetett pénzügyi terhek semmienne-mű, elfogadható differenciálása.” Ezért az EU is szorgalmazta és szorgalmazza az utak igénybevételeivel arányos használati díjak kialakítását.

A gyakorlatban alkalmazott útdóknak és autópályadíjaknak a személygépkocsik és tehergépkocsik közötti aránya a legalább 5 nagyságrend helyett csak egy nagyságrenden belül mozog, ezért óriási mértékű keresztfinanszírozás történik a nehéz tehergépjármű-közlekedés javára.

A nehéz tehergépjárművek által az utakban és egyéb létesítményekben okozott károk továbbgyűrűző hatását sem szabad elhanyagolni, ami főleg a személygépkocsikat érinti. Sőt, épp ez teszi ki a károk túlnyomó részét. A Világbank számításai szerint ugyanis az utakban okozott 1 Ft kár az azt használó gépjárművekben 3–7 Ft kárt idéz elő. (Sustainable Transport. Priorities for Policy Reform. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank., Washington, 1996. 26. oldal) Ennek viszont csak a töredékét (csak a bizonyított részét) térítik meg az útfenntartók.

A továbbiakban ebben a pontban az összes ilyen jellegű kárt, beleértve az infrastruktúrában és más járművekben (az utak rongálása révén) okozott károkat is az egyszerűség kedvéért útkárnak nevezzük.

Az Európai Közlekedési és Környezetvédelmi Szövetség (T&E) egyik tanulmányában (Bringing the Eurovignette into the Electronic Age: The need to change Directive 1999/62/EC to allow kilometre charging for heavy goods vehicles, by Per Kageson. European Federation for Transport and Environment, June 2000) adatokat közöl arról, hogy a németországi közutak igénybevétele tekintve mekkora költség jut a tehergépjárművekre tonna-kilométerre vetítve, azaz mekkora az útkár: 1994. évi áron ez az érték autópályán 0,093 EUR/tkm, egyéb közúton pedig 0,272 EUR/tkm. Számításainknál ezeket az értékeket kötelező szakmai óvatosságból kiindulva nem használtuk fel, mivel a hazai útkárra így kapott összegeket más számításokkal szembesítve nem lehet visszaigazolni. Ezért az erre vonatkozó számításainkat csak tájékoztató jelleggel közöljük.

A külföldi rendszámú tehergépjárművek teljesítmény-értékeit Magyarországon több tényező részletes feldolgozásából építettük össze:

**a.** az EU-ba irányuló magyar export közúti tonna-kilométer teljesítménye egyes EU-tagországok szerint,



- b. az EU-ból származó magyar import közúti tonna-kilométer teljesítménye egyes EU-tagországok szerinti felépítésben,  
 c. az EU tagországok Magyarországon keresztüli tranzitjának tonna-kilométer teljesítménye, és  
 d. egyes nem EU-országok Magyarországon keresztüli tranzitjának EU-ba irányuló tonna-km teljesítménye.

A vámstatisztikából nyert külkereskedelmi adatokat a közlekedési tárcának a közúti forgalomra vonatkozó további adataival egészítettük ki. A különböző, de ellenőrzött forrásokból származó adatok egyben megfelelő kontrollt is jelentettek. A KSH adatok alapján ismert az országba belépett és kilépett tehergépjárművek száma, ebből a tonnák teljesítmény megfelelő pontossággal megbecsülhető. A részletes számításokat szerves egységben építettük fel komplex modellbe, és ennek csak a végeredményét mutatjuk be a 8. táblázatban.

**8. táblázat.** A külföldi rendszámú tehergépjárművek által Magyarországon okozott útkár\*

Év	Tehergépkocsi, ezer darab**	Teljesítmény, millió tonnakm***	Út igénybe- vétel**** EUR/tkm	Árfolyam, Ft/EUR	Útkár, milliárd forint
2001	1264,5	12645			
2002	1338,7	13387	0,2045	242,97	665
2003	1371,5	13715	0,2045	253,51	711
2004*****	1440,1	14401	0,2045	255,00	751

Megjegyzések:

\*Az „útkár” fogalmába az út mentén és alatt lévő létesítményekben, valamint az utat igénybe vevő járművekben – a megrongált út miatti – károkat is beleértjük.

\*\*Az országba belépett külföldi rendszámú tehergépkocsi száma a KSH adatai szerint.

\*\*\*A tonnák számítás alapja: tehergépkocsiként 25 tonna súly, 400 km megtett távolság

\*\*\*\* 50%-ban autópálya és 50%-ban egyéb út használatát feltételezve, 0,2045 EUR/tkm fajlagossal számolva.

\*\*\*\*\* A 2004. év esetében 5%-os növekedést feltételeztünk (a valóságban a korábbi évek adatai alapján és az EU-csatlakozás hatását figyelembe véve, jóval magasabb növekedés várható).

Tehát a külföldön nyilvántartott (külföldi rendszámú) tehergépkocsik Magyarországon 2002-ben 665 milliárd forint, 2003-ban 711 milliárd forint és 2004-ben mintegy 751 milliárd forint összegű útkárt okoznak, amennyiben az említett németországi fajlagos mutatót vesszük alapul.

Az említett németországi fajlagos útrongálási tényezőt, valamint a tonnák-ban kifejezett teljesítményt véve alapul (ld. a 9. táblázatot!), a belföldön nyilvántartott (magyar rendszámú) tehergépkocsik Magyarországon 2002-ben 1019 milliárd forint, 2003-ban 1129 milliárd forint, 2004-ben pedig mintegy 1200 milliárd forint összegű útkárt okoztak, illetve okoznak.

**9. táblázat.** A hazai közúti áruszállítási teljesítmény százalékos arányának alakulása a jármű teherbírása szerint, valamint a magyar rendszámú tehergépkocsik által Magyarországon okozott útkár\*

A közúti áruszállítási teljesítmény alakulása a jármű teherbírása szerint, millió tkm							Útkár, milliárd forint		
Teherbírás**	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*	2002	2003	2004
3,5-4,99 tonna	1584	1105	931	759	534	376	45	33	23
5,9-9,99 tonna	4752	4321	4137	3532	3347	3172	210	208	198
10 tonna és nagyobb	2605	2464	2378	2374	2442	2512	141	151	157
Nyerges és egyéb vontató szerelvények	7931	9497	9376	10477	11875	13460	623	737	840
<b>Összesen</b>	<b>16872</b>	<b>17387</b>	<b>16822</b>	<b>17142</b>	<b>18198</b>	<b>19519</b>	<b>1019</b>	<b>1129</b>	<b>1218</b>
Árfolyam, Ft/euro							242,97	253,51	255

\*Az „útkár” fogalmába az út mentén és alatt lévő létesítményekben, valamint az utat igénybe vevő járművekben – a megrongált út miatti – károkat is beleértjük.

\*\* Az EU előírását alkalmaztuk visszamenőleg is, amely csak a 3,5 tonna összsúly feletti járművek teljesítményét veszi számba az áruszállításnál.

Egyéb adat hiányában a magyarországi helyzetre is az EU Közlekedéspolitikájának idézett megállapítását vesszük alapul, vagyis hogy a személygépkocsik az útkároknak mindössze 17 százalékát okozzák. Az eddigiek alapján tehát meghatározhatjuk a gépjárművek által okozott összes útkárt, ami 2004-ben 2300 milliárd forintot tett ki (ld. a 10. táblázatot!)

**10. táblázat.** A gépjárművek által okozott útkár\* Magyarországon, milliárd Ft

A jármű jellege	2002	2003	2004
<b>Tehergépkocsi</b>	1684	1840	1969
<b>Ebből: – belföldi rendszámú</b>	1019	1129	1218
– külföldi rendszámú	665	711	751
<b>Személygépkocsi*</b>	170	188	203
<b>Összesen</b>	<b>1854</b>	<b>2028</b>	<b>2172</b>
<b>Keresztfinanszírozás**</b>	1179	1288	1378

\*Az „útkár” fogalmába az út mentén és alatt lévő létesítményekben, valamint az utat igénybe vevő járművekben – a megrongált út miatti – károkat is beleértjük.

\*\* A tehergépkocsik által okozott útkár 70 százaléka, az egyéb járművekben okozott közvetlen és közvetett kár nélkül, a keresztfinanszírozás teljes összegét az 1. számú táblázat mutatja be.

Ez döbbenetesen nagy összeg, aminek realitása megkérdőjelezhető. Ezért további részletes vizsgálatokat tartunk szükségesnek e témakörben.

A fentiekben a kárt okozók oldaláról közelítettük meg a kár értékét, azonban az útkárokat a mérleg-elv szerint úgy is meghatározhatjuk, hogy a kárt szenvedők lehetséges költségeiből, mint felső korlátból vezetjük le. Ezen számítás tényezői a következők:

- Az utak értékében bekövetkezett kár. (A magyarországi utak teljes értéke 10–12 ezer milliárd forintra becsülhető a magyar értékelés szerint. A nyugat-európai értékelés ennél jóval magasabb lehet, mivel ott a föld ára és a kárelhárítás költsége is magasabb – mintegy 20 ezer milliárd forintra becsülhető.)
- A közúti járművekben okozott kár. (A személy- és tehergépkocsi-állomány becsült értéke mintegy 5–6 ezer milliárd forint, azonban a használati értéke ennél jóval magasabb, 7–8 ezer milliárd forint lehet, mivel Magyarországon a viszonylag alacsony bér és a fekete gazdasági jelentős aránya miatt a javítás viszonylag olcsóbb.) Az éves „útkárt” e tekintetben a járművek használati értékének 5 százaléka tehetjük, ami 660 milliárd forint.
- Az egyéb létesítményekben okozott kár (út menti épületek, utak alatt futó közművek, villamos és vasúti sínek stb.).
- Az utak rosszabb állapotából eredő többletlorródás miatti kár.
- Az utak rosszabb állapotából eredő többlet környezetszennyezés (például a gumik rongálódása miatt nagyobb a részecske-szennyezés, a motor- és fékolaj „csepegései” szinte állandóvá válnak stb.).
- A magyar úthálózat burkolata, felépítménye olyan, hogy többnyire csak kisebb teherbírású forgalomra alkalmas (2002-ben az országos közúthálózat mindössze 1,3 ezreléke volt beton burkolatú). Emiatt is keletkeznek többletkárok. A fenti megállapítások felhasználásával végeztük el az útkárok becslését. Az eredményt a 11. táblázat tartalmazza.

**11. táblázat.** Az útkár meghatározása költség oldalról (milliárd forint)

A kár jellege	2002	2003	2004
<b>Utak állagának romlása*</b>	<b>275</b>	<b>289</b>	<b>303</b>
<b>Járművek állagában okozott kár</b>	<b>600</b>	<b>630</b>	<b>662</b>
Ebből: személygépkocsikban**	475	499	524
tehergépkocsikban**	125	131	138
Ebből: 10 tonna alatti tehergépkocsikban**	103	108	113
10 tonna feletti tehergépkocsikban**	23	24	25
<b>Az utak melletti és alatti létesítményekben keletkezett kár</b>	<b>25</b>	<b>26</b>	<b>28</b>
<b>ÚTKÁR ÖSSZESEN</b>	<b>900</b>	<b>945</b>	<b>992</b>

\* 2002-ben az úthálózat értékének 5%-a, az utána következő években pedig a forgalom növekedésének megfelelő értékkel növelve.

\*\* 2002-ben az járműállomány értékének 10%-a, az utána következő években pedig a forgalom növekedésének megfelelő értékkel növelve.

Az úthálózat állapotának jelentős hatása van a járművek állapotára. A New York-i székhelyű Közlekedés- és Fejlesztéspolitikai Intézet igazgatója a következőket írta erről a témáról: „Miután a Világbank alaposan megvizsgálta a ma-

gyarországi autópálya-igényeket, arra a következtetésre jutott, hogy gazdaságilag sokkal fontosabb az országnak a meglévő úthálózat karbantartása, mint új autópályák építése. Az elégtelen útkarbantartás a magyar gazdaságnak évente több tízmilliárd forint veszteséget okoz, számottevően károsítva a járműveket is.” (Walter Hook: *Wheels Out of Balance. Suggested guidelines for intermodal transport sector lending at the World Bank. A case study of Hungary.* Institute for Transportation & Development Policy. New York, 1996.)

Valóban, a Világbank új közlekedéspolitikáját ismertető kiadványában a következőket olvashatjuk: „Az útkarbantartások elhanyagolása két ok miatt is önpusztító. Egyrészt növeli a gépjárművek működtetésének költségeit. Például minden dollár amit egy évben megtakarítunk azzal, hogy nem fordítjuk egy napi 500 gépjármű-forgalommal rendelkező út megfelelő állapotban tartására, az utat használó gépjármű-üzemeltetők költségeit 3,4–6,1 dollárral növeli. Másrészt a 10–20 évenként történő egyszeri felújítás az állam részére 3-szor annyiba kerül, mintha folyamatosan karbantartaná.” (Sustainable Transport. Priorities for Policy Reform. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank., Washington, 1996. 26. oldal).

„Nap mint nap mi magunk teszteljük az utak állapotát, és a fővárosi kátyúkról az autók állapota is árulkodik. Az Autótulajdonosok Érdekvédelmi Szövetségének elnöke egy különlegesen felszerelt autóval 500 kilométert ment Budapesten, és számítógéppel pontosan rögzítette, hol van javítani való. Egy magyar autónak tízszer is javíttatnia kell gépkocsiját, mire egy Németországban futó autó egyszer beáll a szerelőakna fölé. Ez pedig kifejezetten az utak, különösen a budapesti utak állapotának köszönhető.” (Kátyús utak, tönkrement lengéscsillapítók. [www.radio.hu](http://www.radio.hu), 2004. július 5.)

Ugyanakkor azt is figyelembe kell vennünk, hogy ez az összeg nem adható hozzá a közlekedés teljes külső költségéhez, hiszen ez „önkárnak” tekinthető.

Megjegyezzük, hogy károk összege azért is rohamosan növekszik, mert a legsúlyosabb és ezért az utakat leginkább rongáló nyerges- és egyéb vontatók teljesítménye közel 50 százalékkal nőtt 1999 óta, míg a kisebb raksúlyú tehergépkocsik teljesítménye csökkent.

A fentiekből nyilvánvaló, hogy óriási keresztfinanszírozás történik: a személygépkocsik tulajdonosai hatalmas összeggel támogatják a közúti teherfuvarozást az útkárok következtében. Csak az utakban közvetlenül keletkező károk miatti keresztfinanszírozás 2004-ben mintegy 240 milliárd forint. A járművek állapotában történő romlás miatti keresztfinanszírozás további 520 milliárd forintra tehető. A 12. táblázatban összefoglalóan bemutatjuk, hogy az egyes közúti járműcsoportok mekkora kárt okoznak másoknak az utakban és kapcsolódó létesítményekben előidézett károk következtében.

**12. táblázat.** Az egyes közúti járműcsoportok által másoknak okozott kár az utakban és kapcsolódó létesítményekben előidézett károk következtében (milliárd Ft)

A kárt okozó gépjármű jellege	2002	2003	2004
<b>10 tonna feletti tehergépkocsi</b>	695	729	766
<b>10 tonna alatti tehergépkocsi</b>	70	74	77
<b>Személygépkocsi</b>	58	61	64
<b>Összesen</b>	823	864	907

Becslésünk, illetve szakirodalmi adatok szerint az útépítés költségeinek 50%-a a tehergépkocsik magasabb tengelynyomása miatt szükséges, az útfenntartás költségeinek pedig 5/6-a írható a tehergépkocsik számlájára.

## 10. Visszaélések az üzemanyagokkal

Az üzemanyaggal való üzelmek miatt is jelentős volt az állam bevételkiesése. Miután az állam 1993-ban nagyobb mértékben megemelte az üzemanyagok jövedéki adóját, erőteljes manipulációk történtek az üzemanyaggal. Itt elsősorban a kedvezőbb adózású tüzelőolajjal történt a visszaélés, mivel azt úgy használták üzemanyagként, hogy utána nem fizettek jövedéki adót. Az üzemanyaggal való visszaélések fajtája igen sokrétű volt. Például kenőolajként importálták a gázolajat, valamint külföldön történő kőolaj-feldolgozási bér-munka konstrukciókkal manipuláltak. Az állami szervek rendkívül lassan és körülményesen számolták fel ezeket az adóelkerülési „kiskapukat”. Bár 1996 óta az ilyen jellegű manipulációk számottevően csökkentek, azonban ezeket nem sikerült teljesen felszámolni. Az üzemanyaggal kapcsolatos visszaélések közé tartozik az üzemanyag-turizmus is, azonban ezt különös jelentősége miatt a következő pontban részletesebben is tárgyaljuk. Mivel elemzésünk a 2002–2004. évekre készült, itt az erre az időszakra vonatkozó összeget adtuk meg. A korábbi időszaknak csak a kamatait vettük számításba. Ezt azért is fontos kiemelnünk, hogy rámutassunk: a közúti fuvarozáshoz kapcsolódó fekete gazdaságnak hatalmas tartalékai keletkeztek, szemben a vasúttal, ahol még a meglévő vagyon nagy részét is felélték napjainkig.

Ezen haszon egy része az üzemanyag-maffiánál csapódott le, azonban nem elhanyagolható az a része sem, amely a közúti fuvarozást gyarapította. Becslésünk szerint 2003. évi áron számolva és csak a tőke összegét véve figyelembe, az üzemanyag-manipulációban részt vevők napjainkig jelentős összegre, illetve tőkére tettek szert. Tehát ez a nem legálisan szerzett jövedelem napjainkban tőkeként hasznot hoz, ezért ennek hozamát a vizsgált évekre mutattuk ki. A tőkésített kamattal számolva ez az összeg napjainkig meghaladja az 1000 milliárd forintot (az üzemanyag-turizmust nem számítva).

A vizsgált években keletkezett, a közúti forgalom által a fekete és a szürke gazdaságban realizált tőke kamatát is támogatásként kellene figyelembe venni, mert ez mások (a versenytársak) számára nem hozzáférhető egyedi támogatás volt. Ennek összege 2002-ben, 2003-ban és 2004-ben egyaránt évi 20 milliárd forint körüli összegre tehető.

## 11. Üzemanyag-turizmus és -csempészet

A MOL Rt. 2004. évi első negyedéves jelentése a következőket állapítja meg: „A régió országaiban a fogyasztást jelentősen befolyásolta az ún. benzinturizmus, amely a helyi adók különbségének eredménye.” Az üzemanyag-turizmus új lendületet kap az EU-bővítésével, a határok átjárhatóbbá válásával.

A szomszédos országokban általában alacsonyabbak (Ukrajna és Románia esetében sokkal alacsonyabbak) az üzemanyagok adói (és így az árai is), mint Magyarországon. Ez az ösztönzője az üzemanyag-turizmusnak, amelyet négy kategóriára oszthatunk.

Az első esetben az üzemanyagot kimondottan azért hozzák be a gépjárművek gyárilag beépített tartályában, hogy azt itthon feketén értékesítsék. Az ilyen jellegű behozatal mértéke a vámhatóságok becslése szerint az összes hazai üzemanyag-felhasználás 3–6 százalékának felel meg.

A második eset az, amikor kizárólag vagy elsősorban üzemanyag-vásárlás céljából mennek át a szomszédos országba, azonban azt kizárólag saját felhasználásra hozzák be.

A harmadik esetben pedig a jármű egyébként is megtette volna az utat (ezt nem is szokták üzemanyag-turizmusnak nevezni), de kihasználva az árkülönbséget, külföldön szerzik be az üzemanyagot.

A negyedik esethez (amely tulajdonképpen az előzőnek egy változata) sorolhatjuk azt, amikor az adókülönbség miatt elsősorban egyéb olcsóbb termékek (dohányáru, italok stb.) beszerzéséért lépik át a határt, és ezzel növelik az egyéni hasznot a közösség többszörös megkárosítása árán (beleértve a környezeti többletterhelést). Bár az utóbbi két esetet nem tekintik törvénytörőnek, nyilvánvaló kibúvást jelentenek az arányos közteherviselés alkotmányos kötelezettsége alól.

Az üzemanyag-turizmus sajátos jelensége, hogy a kamionok gyárilag beépített üzemanyag-tartályát 200 literesről napjainkig 1000 literesre, vagy még ennél is nagyobbra növelték, és ezeket most már tömegesen alkalmazzák a nemzetközileg jegyzett cégek. Ismert, hogy az üzemanyag-norma szerint 100 kilométeren egy kamion 30–40 liter gázolajat fogyaszt, így egyetlen ukrainai tankolással (ahol a gázolaj nemcsak sokkal olcsóbb, hanem rosszabb minőségű) mintegy 3000 km-t lehet megtenni, vagyis az egész EU-t oda-vissza lehet szennyezni, és ezen ráadásul legálisan mintegy 100 ezer forintot lehet nyerni.

Az EU-csatlakozás, vagyis 2004. május 1-je óta új jelenség, hogy – mivel a belső határokon megszűnt a vámellenőrzés – például az alacsonyabb üzem-

anyagár miatt Szlovéniából már nemcsak gyárilag beépített üzemanyag-tartályban, hanem autónként még néhány kannával is hoznak be üzemanyagot.

A vámhatóság, valamint a KSH adatai alapján készített becslésünk alapján kijelenthetjük, hogy az említett módon behozott üzemanyagok mennyisége a teljes hazai fogyasztás mintegy 30 százalékának felel meg (ld. a 13. táblázatot!). A magyar állam így évente több mint 200 milliárd forint adóbevételtől (jövedéki adó és áfa) esik el ahhoz képest, mintha ezt az üzemanyagot itthon vásárolták volna. Ugyanakkor ez az összeg nem tekinthető teljes egészében a közúti közlekedés támogatásának Magyarországon. Egyrészt ennek az összegnek egy részét adóként kifizetik az adott szomszédos országban. Másrészt, országunkon áthaladva és egy másik határon kilépve, az üzemanyag egy részét más országokban használják fel. Ezen okok miatt a közúti forgalomnak ily módon nyújtott hazai támogatást évi 70 milliárd forintra becsüljük. Az így kiesett magyar költségvetési bevételt sajnos mindannyian más, főleg a béreket terhelő adókkal vagyunk kénytelenek pótolni, ami rontja versenyképességünket.

*Az üzemanyag-turizmus az államháztartásra gyakorolt kedvezőtlen hatásai mellett jelentős környezetkárosítással jár, amit nem az okozók fizetnek meg (azaz ez is rejtett támogatásnak minősül). Az így keletkezett szükségtelen többletforgalom tovább növeli a közutak zsúfoltságát, melynek következtében emelkedik a balesetek száma és gyorsabban tönkremennek az utak. A kelet-európai országokban beszerezhető üzemanyagok egy része nem felel meg a hazai szabványoknak, azaz rosszabb minőségű, és így fokozottan szennyezi a környezetet és rongálja az emberi egészséget.*

### 13. táblázat. A gépjárművek tankjában behozott üzemanyagok 2001-ben és az emiatt kiesett magyar államháztartási bevétel

#### a. autóbusz és tehergépkocsi (gázolaj)

Határszakasz	Ár Ft/l	Eltérés a magyar ártól, Ft/l	Összes belépés ezer db	Behozott gázolaj millió liter**	Kiesett magyar jövedelem,* millió Ft
magyar-ukrán	105,00	108,00	69	42	5287
magyar-román	125,40	87,60	434	261	33037
magyar-horvát	193,00	20,00	224	134	17007
magyar-szlovén	185,00	28,00	131	79	9971
magyar-szlovák	191,30	21,70	516	310	39270
magyar-jugoszláv	130,00	83,00	139	84	10595
magyar-osztrák	215,00	-2,00	895		0
<b>Összesen:</b>			<b>2409</b>	<b>908</b>	<b>115167</b>

\*\* 600 literes üzemanyag tartály esetén

**b. személygépkocsi (benzin)**

Határszakasz	Ár Ft/l	Eltérés a magyar ár- tól, Ft/l	Összes be- lépés ezer db	Behozott gázolaj mil- lió liter**	Kiesett magyar jövedelem* millió Ft
magyar-ukrán	113,00	136,50	1480	118	17386
magyar-román	145,10	104,40	1719	138	20197
magyar-horvát	253,40	-3,90	1099		
magyar-szlovén	220,50	29,00	368	26	3782
magyar-szlovák	216,20	33,30	1973	138	20278
magyar-jugoszláv	215,00	34,50	989	69	10168
magyar-osztrák	265,60	-16,10	4500		
<b>Összesen:</b>			<b>12129</b>	<b>489</b>	<b>71811</b>

\*Kiesett jövedelem: jövedéki adó, KKKSz-díj és áfa.

\*\* 70 literes üzemanyag tartály esetén

Forrás: MOL Rt. Árak szintje: 2001. május 17-én.

A 13. táblázatban a kiesett magyar jövedelmet ahhoz képest mutatjuk be, mintha ugyanazt az üzemanyag-mennyiséget teljes egészében Magyarországon vásárolták volna. Ennek az üzemanyagnak csak egy (nagyobbik) részét használják fel Magyarországon, másik részét tovább viszik más országokba. Ez különösen vonatkozik a tehergépjárművekre, amelyek gyárilag beépített tartálya meghaladhatja az 1000 litert is. Ebből Magyarországon felhasználnak esetleg 200 litert, a többi 800-at – mondjuk – Ausztriában és Németországban. Mindezt figyelembe véve az éves hazai bevételkiesést az üzemanyag-turizmus miatt 120 milliárd forintra becsüljük.

Természetesen tudjuk, hogy erre a teljes bevételre semmiképp sem tehetne szert a magyar állam. Ugyanakkor a számok jól jelzik a probléma jelentőségét, és azt is, hogy megfelelő intézkedésekkel (amelyekre más tanulmányainkban már konkrét javaslatokat tettünk), az államháztartás bevételeit több tízmilliárd forinttal lehetne növelni ebből a forrásból.

## 12. A fekete gazdaság egyéb vonatkozásai

A fekete gazdaságnak jelentős a szerepe a közúti árufuvarozásban. Tulajdonképpen ez is egy jelentős támogatásnak tekinthető, annál is inkább, mert a legfontosabb versenytárs alágazatnál (a vasútnál) a fekete gazdaság szerepe elenyésző. (Legalább is az a része elenyésző, ami előnyösebb helyzetbe hozná a vasutat. A közúti árufuvarozással ellentétben a vasútnál a törvényellenes cselekedetek túlnyomó részben magának a vasútnak okoznak jelentős gazdasági károkat.) A közúti fuvarozásban egyebek mellett óriási mértéket öltött a „jól jövedelmező” áruk (cigaretta, kábítószer stb.) csempészete, sőt az embercsempészet is. A VPOP illetékes ezredese 1998-ban így nyilatkozott erről: „Jól



jellemzi a helyzetet a következő. Tompán korszerűen kiépített határállomásunk van, jó ellenőrzési lehetőségekkel. A közeli Röszkén viszont a technikai és személyi feltételek hiánya miatt gyakorlatilag nem tudjuk átvizsgálni a kamionokat. Tompán általában egy órán belül át lehet jutni. Röszkén viszont nem ritka a 36 órás várakozási idő sem. A kamionosok túlnyomó többsége inkább a röszkei határátkelőt választja..." (Bár azóta a röszkei határátkelőt is korszerűsítették, a kamionokról adott jellemzés most is érvényes.)

A belföldi árufuvarozásnál sem jobb a helyzet. A Központi Statisztikai Hivatal felmérései szerint a háztartások által igénybe vett közúti építőanyag-szállítás értékének 53 százaléka számla nélkül történik.

A közúti árufuvarozásban történő hatalmas adóelkerülésre utalnak az alábbi adatok is. A vasútnál a bérköltségeket a törvényes előírások szigorú betartásával számolják el. A közúti árufuvarozókra azonban ez nem jellemző, ami a két alágazat számviteli adatainak összevetésével is nyilvánvalóvá válik. Az APEH jelentései alapján megállapítható, hogy például 1998-ban az egyszeres könyvvitelt vezető közúti szállítási vállalkozásoknál az átlagos bruttó havi bér mindössze fele akkora volt (24 068 Ft), mint az ugyanezen tevékenységet, de kettős könyvvitelt vezető vállalkozásoknál (48 779 Ft). A vasútnál dolgozók bére (66 520 Ft) pedig ugyanebben az évben messze meghaladta a közúti fuvarozásban dolgozókéét. Aligha hiszi el bárki, hogy a vasúti dolgozók tényleges jövedelme ennyivel magasabb lenne – sőt, hogy egyáltalán több lenne –, mint a közúti szállításban dolgozóké, hiszen a mindennapi tapasztalatok éppen ennek ellenkezőjét mutatják. Az említett számokból az is kiderül, hogy a vasút minden dolgozója után jóval több személyi jövedelemadót és társadalombiztosítási járulékot fizet, mint a közúti alágazat. Tehát ezek a számok egyértelműen bizonyítják, hogy a közúti fuvarozásban hatalmas mértékű adó- és járulékfizetési csalás folyik. Szakértői becslések szerint csak ennek a csalástömegnek a következtében csupán 1998-ban 20 milliárd forinttal romlott a MÁV versenyképessége a közúti alágazattal szemben. (2002. évi áron ez az összeg eléri a 30 milliárd forintot.)

Érdekességként megemlítendő, hogy az 1–9 fő közötti foglalkoztatott létszámot alkalmazó közúti fuvarozó cégeknél 2000-ben az átlagbér bruttó 24 278 forintot tett ki, vagyis alacsonyabb volt, mint a minimálbér, amelyet abban az évben a törvény 25 500 forintban állapított meg.

A 2002. évi KSH adatok alapján a közúti áruszállításban 31299 alkalmazott volt, akiknek átlagos bruttó bére egy alkalmazottra vetítve átlagosan 81951 Ft-ot tett ki. A vasúti szállításnál ez az érték 112661 Ft volt. Ez nyilvánvalóan nem felel meg a valóságnak, hiszen – amint már fentebb rámutattunk – a közút áruszállításban óriási az adóelkerülés mértéke. A hivatalos adatok alapján számolva, amennyiben a közúti áruszállításnál is a vasúti bérek mértékével számolnánk akkor a közútnak 8,2 milliárd forinttal többet kellene befizetnie. Ez azonban a képnek csak egy kis szeletét mutatja, ugyanis a közúti áruszállításban a nyilvántartott alkalmazottak száma csak töredéke az itt dolgozók valódi számának. Egyrészt sok az illegális foglalkoztatás, másrészt az itt dolgozók

nagy része nem alkalmazottként, hanem vállalkozóként van bejegyezve, harmadrészt pedig egyesek más ágazatban vannak nyilvántartva. Ha a Magyarországon nyilvántartott 350 ezer közúti tehergépjárműt vesszük figyelembe, akkor a fent említett 31 ezer főnek több mint a tízszeresével kell számolnunk. Sajnos ezekre vonatkozó béradatokkal nem rendelkezünk. Azonban, ha – 300 ezer fővel számolva – minden főre csak havi 30 ezer forint adóelkerülést számítunk, akkor ez évente legalább 110 milliárd forint adóelkerülést jelent.

A „Tájékoztató a Vám- és Pénzügyőrség 2002. évben végzett tevékenységéről” című anyag szerint a VPOP által felderített bűncselekmények és szabálysértések elkövetési értéke 2002-ben 50 milliárd forint. Ehhez azt is tudnunk kell, hogy a vám- és pénzügyőrség által felderített bűncselekmények elkövetési értéke az ismertté vált összes bűncselekmény elkövetési értékének megközelítőleg kétharmadát teszik ki. A felderítési arányt a szakértők általában 10–15 százalékra becsülik. Ez azt jelenti, hogy a valódi elkövetési érték meghaladhatja az évi 500 milliárd forintot. Nehezen megbecsülhető, hogy ebből mennyi jut a fuvarozók zsebébe, de talán nem túlzás kijelenteni, hogy ennek az összegnek legalább a 20 százaléka, azaz évi 100 milliárd forint.

A témát részletesen elemzi az Állami Számvevőszék ÁSZ 0357. számú (2003. december) jelentése a VPOP-nél végzett vizsgálatról, rámutatva a helyzet súlyosságára.

A fenti értékeket több forrás (PM, ÁSZ, VPOP, KSH adatok) felhasználásával számoltuk ki.

### 13. A vasúttól, illetve a tömegközlekedéstől elvont források

Szintén a közútnak nyújtott támogatást jelent, hogy jelentős forrásokat vontak és vonnak el a vasúttól, illetve a tömegközlekedéstől. Nyilvánvaló ugyanis, hogy ha az egyik konkurens alágazatot mesterségesen hátrányba hozzuk, akkor a másiknak ebből nyilvánvaló gazdasági haszna származik.

Az Állami Számvevőszék 2002. évi 0224. számú Jelentése a MÁV Rt. 1999–2000 évi működésének és gazdálkodásának ellenőrzéséről egyebek mellett az alábbiakat tartalmazza:

„A MÁV Rt. a beruházásait és a felújításait nyereség és beruházásra fordítható amortizáció hiányában alapvetően idegen forrásokból – költségvetési támogatásból, állami hitelfelvételekkel, nemzetközi támogatásokból, a társaság által állami garanciákkal felvett hitelekkel – finanszírozta. Az 1995–2001. években a MÁV Rt. veszteségei (szanálás nélküli eredményei) az elszámolt értékcsökkenést is meghaladó összegűek voltak. Ezért nemcsak a fejlesztésekre és a beruházásokra, hanem a működési költségek egy részére sem volt fedezet a társaság bevételeiből. Így a MÁV Rt. az amortizációt nem tudta eszközeinek megújításra fordítani. Az elszámolt értékcsökkenés a vagyonnövelés generálása helyett erősítette a gazdálkodási kényszerhelyzetet, a vagyonvesztési folyamatot. A társaság 1995–2001-ben – hét év alatt – pályavasúti beruházá-

sokra és felújításokra folyó áron összesen 180 milliárd Ft-ot, vállalkozó vasúti beruházásokra és felújításokra folyó áron összesen 123 milliárd Ft-ot fordított. A beruházási források összetétele eltért a pályavasúti, illetve a vállalkozó vasúti beruházások tekintetében. A pályavasút esetében a forrás 74%-a állami költségvetésből, 9%-a MÁV-hitelekkel, 4%-a EU-támogatásból származott. A vállalkozói vasút esetében ugyanezek az arányok 6%, 69% és 4% voltak. A MÁV Rt. kalkulációja szerint – a fejlesztési trend alapváltozatához viszonyítva, amely a nemzetközi vasúti kapcsolatokban érintett pálya- és járműállomány, illetve az elővárosi forgalom európai normákhoz felzárkózó fejlesztését célozza – a vasút elmaradt beruházásainak értéke 2001. évi áron 1320 milliárd Ft, ebből 855 milliárd Ft a pályavasutat, 465 milliárd Ft pedig a vállalkozói vasutat érinti.”

A MÁV Rt. 1320 milliárd forint összegű „belső adóssága” a 2004. évre tovább növekedett, hiszen a vagyonvesztés nemhogy megállt volna, de tovább folytatódott. Az 1320 milliárd forint 2004. évi reálértéke az infláció alapján (2002-ben 5,3%, 2003-ban 4,7% és 2004-ben várhatóan 6,5%)  $1,174 \times 1320 = 1550$  milliárd forint. Az utóbbi 3 év vagyonfelélését összesen mintegy 200 milliárd Ft-ra tehetjük. Tehát napjainkig összesen mintegy 1750 milliárd forint összegű vagyonfelélés történt a MÁV Rt.-nél.

A kérdés természetesen az, hogy ez a hatalmas mértékű veszteség tisztán a piaci folyamatok eredménye, vagy pedig az állam piacgazdasági elveket sértő beavatkozásának a következménye. A tények azt mutatják, hogy az utóbbiról van szó.

- A vasúti személyszállítás mindig is közszolgáltatásnak számított. Korábban az állam megrendelte az általa szükségesnek tartott szolgáltatásokat, meghatározta a jegyek árát, és a központi költségvetésből annyi támogatást nyújtott, amennyi a jegyeladásokból származó bevétel és a vasút tényleges ráfordításai közötti különbséget fedezte. Ez a rendszer azonban a 80-as évek elején gyakorlatilag megszűnt. Az állam továbbra is megrendelte a szolgáltatásokat, vagyis a vasutat hatalmi szóval kényszerítette ezeknek az elvégzésére, ám azok ellenértékét 1983 óta csak részlegesen fizette meg. Az államnak ez a gyakorlata nyilvánvalóan sérti a tisztességes piaci versenyt, amit az is mutat, hogy ez gyökeresen ellentétes az EU Tanácsának 1191/69. számú rendeletével, amely kimondja, hogy amennyiben az állam tömegközlekedési szolgáltatásokat rendel meg, és azok viteldíj-bevétele nem fedezi a költségeiket, akkor az államnak kell a veszteséget fedeznie. (Az EU Tanácsának rendeletei minden tagállam számára kötelező érvényű jogszabályok.)
- Egy további lényeges állami beavatkozás, amely versenyhátrányba hozta a vasúti szállítást, az volt, hogy 1991-ig a KGST-országokban történő árufuvarozás tarifáját rendkívül alacsonyan tartották annak érdekében, hogy ezzel ezeknek az országoknak a KGST-be való integrációját támogassák. Ebből mai áron számolva csak 1990-ben – 2004. évi áron számolva – mintegy 100 milliárd forint

vesztesége származott a MÁV-nak. A teljes időszakot tekintve tehát a MÁV emiatti bevételkiesése több száz milliárd forintra tehető.

- Egy másik jelentős politikai döntés a jugoszláviai embargó volt. Ennek következtében összességében közvetlenül (2004. évi áron számolva) mintegy 60 milliárd forintot, közvetve (főleg piacvesztés miatt) pedig még további legalább 100 milliárd forintot veszített a MÁV.
- Jugoszláviai vonatkozásban egyéb politikai okok miatt is érték veszteségek a MÁV-ot. A MÁV nemzetközi elszámolásai többoldalú nemzetközi és kétoldalú államközi megállapodásokon alapulnak. Ezeket változtatni csak az állam jóváhagyásával lehet. A volt Jugoszlávia felé az állam politikai okokból elhalasztotta a szükséges intézkedések megtételét, ami mintegy 30 milliárd forint, mind a mai napig fennálló kintlévőséget eredményezett a MÁV részére. Mivel ez a veszteség az állam döntése miatt következett be, az állam köteles lett volna az így keletkezett kötelezettségeket egy tételben reálkamatokkal növelt teljes áron megvásárolni a MÁV Rt.-től. (A kamatok megfizetése annál is inkább indokolt, mert a megfelelő állami intézkedések hiánya miatt a MÁV jelentős hitelek felvételére kényszerült.) Megjegyzendő, hogy bár az utóbbi időben a jugoszláviai adósság törlesztése megkezdődött, de ez rendkívül lassan, igen kis tételekben és korlátozott feltételekkel történik.
- Teljes egészében politikai döntés volt a 65 és 70 év közöttiek ingyenes utazásának a bevezetése is, ami évente mintegy 2 milliárd forint bevételkiesést okoz a MÁV-nak. Ezt a kedvezményt az EU-csatlakozás után, 2004 májusától az EU összes 65 év feletti állampolgárára kiterjesztették, ami további, egyre növekvő összegű bevételkiesést jelent (ez évi 2–5 milliárd forintra tehető). Ez az összeg nagyobb, mint amennyit a MÁV évente megtakarítana azzal, ha bezárna 1000 kilométer mellékvonalat – aminek terveiről időnként felépülnek hírek.

A félreértések elkerülése végett hangsúlyoznunk kell: nem azt vitatjuk, hogy az említett döntések politikailag helyesek voltak-e. „Csupán” arra szeretnénk felhívni a figyelmet, hogy ezeknek a kormányzati döntéseknek semmi köze nem volt a piacgazdasághoz (kizárólag politikai alapon születtek), viszont az ezekből származó veszteséget egy éles piaci versenyben lévő gazdálkodó vállalatnak – a MÁV-nak – kellett viselnie!

Mindezen – az a.)–e.) pontokban leírt – hatósági intézkedések következtében a közút 2004. évi áron 2004-ig mintegy 1700 milliárd forint előnyre tett szert a vasúttal szemben, amit szintén rejtett támogatásnak minősíthetünk. A 2004. évre ennek a támogatás összege 100 milliárd forintra tehető.

A vasúton kívüli tömegközlekedés (városi tömegközlekedési vállalatok, Volán társaságok) esetében is jelentős forráselvonás történt, hiszen az állam itt sem fizette ki az általa megrendelt szolgáltatások teljes ellenértékét. Adatok híján az alábbiakban csak a BKV Rt.-ről írunk kissé részletesebben.

*A BKV 2003. évi beszámolójából az alábbiakat állapíthatjuk meg:*

A BKV Rt. működési költségeit a saját források nem fedezik, a Társaság állítása

szerint a működési eredményt jelentősen javító hatékonyság-növelésben rejlő tartalékok kimerültek.

A BKV Rt. az eladósodottsága csökkentése érdekében – várhatóan a minőségre kiható – 2,5 milliárd Ft-os ráfordítás-csökkentő intézkedéssel számol 2004. évi üzleti tervében. A veszteség növekedését az alulfinanszírozottságból származó pénzügyi többlet-kötelezettségek okozzák.

Az önkormányzat várható hozzájárulása a bevételekhez 2004-ben 3 milliárd Ft, míg a normatív állami támogatás 6,5 milliárd Ft. Elvileg lehetőség nyílna az Üzemeltetési szerződés Bonus-a alapján további 300 millió Ft-ra. A 14. táblázatban bemutatjuk a BKV Rt. gazdálkodását jellemző főbb adatokat.

**14. táblázat.** A BKV Rt. gazdálkodásának főbb adatai 2002–2004-ben (millió Ft)

Megnevezés	2002. tény	2003. tény	2004. terv
Üzemi eredmény	-12 207	-26 705	-23 374
Üzemi eredmény amortizáció nélkül	-1 277	-15 342	- 11 574
Pénzügyi műveletek ráfordítása	2 052	763	4 657
Mérleg szerinti eredmény	16 556	-25 029	- 27 194
Önkormányzati hozzájárulás	15 905	3 000	3 000
Év végi hitelállomány	0	16 542	41 542

A hitelállomány rendezése egyszeri ráfordításként 41,5 milliárd Ft önkormányzati ráfordítást igényelne, ezzel stabilizálni lehetne a BKV Rt. jelenlegi kedvezőtlen helyzetét 2004-re. A működési veszteség finanszírozása – a jelentős hitelállomány kialakulását megakadályozandó – minden évben megjelenő forrásigényként (10–12 milliárd Ft) jelentkezik.

Szükség van azonban az elmaradt beruházások pótlására is, amely forrásként szintén egyszeri önkormányzati támogatásra volna szükség. Ennek mértékére abból a szolgáltatási szerződésből következtethetünk, amelyet a Fővárosi Közgyűlés 2004 áprilisában kötött a BKV Rt.-vel. Ennek lényege, hogy a Fővárosi Önkormányzatnak fedeznie kell az általa megrendelt tömegközlekedési szolgáltatások ellenértékének azon részét, amelyet nem fedeznek a viteldíj-bevételek és az állami árkiegészítés. Amennyiben ez nem történik meg, a BKV köteles kérni a szolgáltatás eltörlését...

A szerződés indoklása egyebek mellett tartalmazza, hogy amikor megszűnt a személyi jövedelemadó 50%-os visszaforgatása az önkormányzati szférába, jogos – bár értékben csak részleges – kompenzációként a tömegközlekedés támogatása sort kapott az állami költségvetésben. Ennek összege sajnos évről évre zsugorodott, majd 1996-tól megszűnt ez a forrás is. Pedig az EU Tanácsának 1191/69. sz. rendelete ugyanúgy vonatkozik a BKV-ra is, mint a MÁV-ra.

Mindehhez még hozzátesszük, hogy a Fővárosi Önkormányzat 1990 óta folyamatosan csökkentette a BKV-nak nyújtott hozzájárulását. Ezáltal 1990 és 2003 között 2004. évi áron 569 milliárd forintot (ha a főváros által nyújtott beruházási támogatást is figyelembe vesszük, akkor 495 milliárd forintot) vont

el a vállalattól ahhoz képest, mintha a hozzájárulást mindvégig az 1990. évi szinten tartotta volna. Mindezen csak részben segített az a 38 milliárd forintos állami konszolidáció, amivel az állam a BKV külső adósságát rendezte 2002 végén.

A személygépkocsi-közlekedésnek nyújtott támogatások között lehetne elvileg feltüntetni azokat az összegeket is, amelyeket az állam nem fizetett meg az általa megrendelt tömegközlekedési szolgáltatásokért (beleértve a vasúti személyszállítást is). A tömegközlekedés ugyanis közszolgáltatás, amelynek költségeit részben az államnak kell fedeznie. Ezt indokolják a tömegközlekedés jelentős előnyei („pozitív externáliái”) is (lásd a BKV Rt példáján: <http://www.lelegzet.hu/archivum/2003/04/2754.hppp>).

Az 1. táblázatban nem szerepeltettük, hogy mekkora támogatást jelentenek a személygépkocsi-használatnak a tömegközlekedést hátrányosan érintő pénzügyi intézkedések, mivel e téren további vizsgálatokra van szükség.

## 14. A forgalmi torlódások költségei

Az Európai Bizottság 2001-ben megjelent Fehér könyve (Európai közlekedéspolitika 2010-ig: itt az idő dönten) egyebek mellett a következőket jelenti ki: „Az 1990-es évek folyamán Európa szenvedni kezdett a torlódásoktól bizonyos területeken és bizonyos útvonalakon. (...) Bár a torlódások többsége a városiasodott területeket sújtja, maga a transz-európai közlekedési hálózat is egyre inkább szenved a krónikus torlódásoktól: 7 500 kilométeren, azaz a közúthálózat 10%-án alakulnak ki naponta forgalmi torlódások. 16 000 km hosszú vasútvonalnak, azaz a hálózat 20%-ának elégtelen az áteresztőképessége. Az Unió fő repülőterei közül tizenhaton tapasztaltak negyedóránál hosszabb késéseket a járatok több mint 30%-ánál. Ezek a késések összességükben 1,9 milliárd liter üzemanyagfogyasztás-többletet okoztak, ami az éves fogyasztás mintegy 6%-a. A torlódások miatt Európát az a veszély fenyegeti, hogy elveszíti gazdasági versenyképességét. A legfrissebb ilyen tárgyú tanulmány kimutatta, hogy egyedül a közúti közlekedési torlódások külső költségei a Közösség GDP-jének 0,5%-ával egyenlők. A következő 10 évre szóló forgalom-előrejelzések szerint, ha semmit nem teszünk, akkor az utakon 2010-ig jelentősen növekedni fognak a torlódások. A torlódások rovására írható költségek 142%-kal fognak növekedni, és eléri az évi 80 milliárd eurót, ami a Közösség GDP-jének mintegy 1%-a. A jelenlegi helyzet kialakulása részben arra vezethető vissza, hogy a közlekedők nem mindig fizetik meg az általuk okozott költségeket.” A dokumentum 17 országra vonatkozóan közli a forgalmi torlódások átlagos külső költségeit 1995. évi áron (116. oldal, 4. ábra).

A magyarországi összes torlódási költséget a vonatkozó ausztriai fajlagos értékek alkalmazásával kaptuk meg. Az ausztriai értékek használatát az indokolja, hogy az Európai Unió „rég” tagországai közül a legalacsonyabb fajlagos értékekkel rendelkezik. Ez az osztrák forgalmi viszonyok jellegzetességeiből

adódik, aminek a részletezésébe itt nem tudunk belemenni. Ugyanakkor ez azt jelenti, hogy ezek a fajlagosok minden bizonnyal nem túlzóak a magyarországi viszonyokra alkalmazva. Külön kiszámoltuk a magyar és a külföldi járművek, illetve a személy- és tehergépkocsik által okozott torlódás külső költségeit (ld. a 15. táblázatot).

**15. táblázat:** A magyar rendszámú járművek által okozott torlódás külső költségei 2004-ben

Megnevezés	Magyar rendszámú járművek	Külföldi rendszámú járművek	Összesen
<b>Személygépkocsik</b>			
Teljesítmény, millió utaskm	66675	6923	73598
Fajlagos költség, Ft/ezer utaskm	1463	1463	
Külső költség, millió Ft	97546	10129	107675
<b>Tehergépkocsik</b>			
Teljesítmény, millió tonnakm	21010	24000	45010
Fajlagos költség, Ft/ezer tonnakm	896	896	
Külső költség, millió Ft	18825	21504	40329
<b>Összes költség, millió Ft</b>	<b>116370</b>	<b>31633</b>	<b>148003</b>

A fenti számokból megállapítható, hogy a külföldi tehergépjárművek által okozott torlódási kár meghaladja a magyar rendszámú járművek kárának összegét. Tehát Magyarországon a torlódás okozta károk összegét jelentősen növeli a nemzetközi forgalom.

## 15. A személygépkocsi-vásárlásnak nyújtott kedvezményes hitelek

A személygépkocsik vásárlását bőséges és kedvezményes hitel (legtöbbször kamatköltség felszámítása nélkül, vagy igen kedvezményes hitelfeltételekkel) segítette elő. A háztartások pénzvagyontát kimutató MNB mérleg szerint 2003. december 31-én a monetáris intézmények fogyasztási és egyéb hitelének (amelynek nagy része a személygépkocsik vásárlásának hitelezését tartalmazza) állománya 844 milliárd forintot tett ki. Ennek összege 2002. december 31-én 684,2 milliárd forint volt, tehát egy év alatt a növekmény 23,4 százalékot (+164 milliárd forint) tett ki. A kedvezményes hitel nyújtása is közvetett támogatást jelent ezen környezetszennyező tevékenység gyorsabb elterjesztésére. Becslésünk szerint az általánosnál kedvezőbb személygépkocsi-vásárlási hitelfeltételek nyújtása (a teljes hitel mutató 20 százalékanak megfelelő szintű átlagos kedvezmény, 500 milliárd forint hitel állományra vetítve) 2003-ban



legalább 100 milliárd forint összegű közvetett támogatásnak felel meg. Hasonló szinttel lehet 2004-ben is számolni. 2002-ben az így nyújtott támogatás összegét 80 milliárd forintra becsülhető.

A PSZÁF 2004 első negyedévi jelentése szerint: „A gépjármű-hitelezés tekintetében a jelenlegi kilátások szerint drámai romlás nem várható: az autót vásárlás korábbi látványos növekedésének lendülete 2004 első negyedében megtört ugyan, de a vásárolt autók számában visszaesés mindeddig nem következett be, és ilyesmi egyelőre nem is valószínű.”

A gépkocsik kedvezményes hitelezése nem közvetlen állami intézkedés. Azonban az a tény, hogy ilyen kedvezményes hitelezés kizárólag a gépkocsibeszerzését támogatja, súlyos diszkriminációt jelent az egyéb termékekkel és szolgáltatásokkal szemben. Ez az egész gazdaságpolitikát rossz irányba tereli: végeredményében az importot ösztönzi és hazai munkahelyeket szüntet meg.

## 16. A közúti fuvarozásnak kedvező jogszabályok és ellenőrzés

A jogszabályi előírások is gyakran indokolatlanul a közúti fuvarozásnak kedveznek, csakúgy mint a nem megfelelő ellenőrzés, a jogszabályok betartatásának elmaradása. Ezek hatása nehezen számszerűsíthető, de nyilvánvalóan egyfajta rejtett pénzügyi támogatást jelentenek. Sőt, gyakran előfordul még az is, hogy a kormány figyelmen kívül hagyja azon nemzetközi kötelezettségeit és hazai jogszabályokat, amelyek a közúti szállítást hátrányosan érinti.

Ezen tanulmány terjedelme nem teszi lehetővé, hogy részletesen ismertesük mindazokat a nemzetközi kötelezettségeket, amelyeket a magyar kormány által vállalt közlekedéspolitikájának környezetbarátabbá tétele érdekében. Így csak néhány példát említünk. Az 1992. évi riói Környezet és Fejlődés Világkonferencián Magyarország csatlakozott ahhoz a megállapodáshoz, amely egyebek között a következőket írja elő: „A kormányok (...) fejlesszenek ki, és ha lehetséges, támogassanak (...) kevésbé környezetszennyező és biztonságosabb rendszereket, különösen az integrált vidéki és városi tömegközlekedést...”

A Közép-Európai Kezdeményezés tagországainak környezetvédelmi miniszterei 1997 júniusában nyilatkozatot fogadtak el a fenntartható közlekedésről. Ebben egyebek között az alábbiakat vállalták: „Elősegítjük a fenntartható fejlődés követelményeinek leginkább megfelelő közlekedési eszközök használatát. Ide csak azok tartozhatnak, amelyek környezetileg megbízhatók, a legkevésbé károsak az egészségre, kímélik és hatékonyan használják a nyersanyagokat és az energiaforrásokat, a legkevésbé helyigényesek, a lehető legkevesebb külső költséggel járnak, társadalmilag elfogadhatók és a legbiztonságosabbak.”

A Közlekedési Miniszterek Európai Konferenciájának (CEMT) 1998 májusában Koppenhágában elfogadott határozata – hivatkozva arra, hogy jelentősek a közlekedés által okozott olyan károk és veszteségek, amelyeknek a költségeit



nem a használók fizetik meg – felhívja a tagországokat, hogy a lehető leghamarabb kezdjék meg a külső költségek teljes beépítését az árakba. Véleményük szerint ezt az adók és díjak emelésével kell elérni oly módon, hogy a társadalom adóterhei összességében ne növekedjenek. A határozat szerint a nemzeti kormányoknak széles körű felvilágosító munkát kell végezniük annak érdekében, hogy a közvélemény elfogadja és támogassa a külső költségek érvényesítését a közlekedés áraiban. Ez nyilvánvalóan a vasút számára lenne előnyös, hiszen az – egységnyi teljesítményre számítva – csak tized annyi légszennyezést és harmincad annyi balesetet okoz, mint a közúti fuvarozás. Azonban az ilyen jellegű felvilágosító tevékenységet a magyar állam mind a mai napig még meg sem kezdte.

A hazai jogszabályok közül mindenekelőtt az Alkotmányra hivatkoznánk, amely kimondja: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” A környezetvédelmi törvény egyebek mellett megállapítja: „Az állam biztosítja a környezet védelméhez fűződő állampolgári jogok és a más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött környezetvédelmi egyezmények, szerződések érvényesülését.”

A közúti közlekedésről szóló törvény kimondja: „A lakott területeket, különösen a történelmi városrészeket, a műemléki és védett természeti területeket, továbbá a gyógy- és üdülőhelyeket forgalomszabályozási eszközökkel és megfelelő várakozási díjak alkalmazásával is fokozottan védeni kell a közúti közlekedés károsító hatásaitól.”

Mindezen jogszabályi előírások és nemzetközi kötelezettségvállalások ellenére az állam szabad utat enged a túlzott mértékű közúti közlekedésnek és így az általa okozott káros hatásoknak, ami egyre több halálesethez és megbetegedéshez, természeti és épített környezetünk leromlásához vezet. Jellemző példája ennek Budapest, ahol az elmúlt évtizedekben szinte minden irányban sok-sok milliárd forint ráfordítással kiszélesítették a bevezető közutakat, óriási gépkocsi-forgalmat zúdítva a városra. Ugyanakkor szinte alig tettek valamint az elővárosi vasúti közlekedés javítására (sőt, inkább hagyták azt még inkább leromlani) annak ellenére, hogy csaknem mindegyik bevezető úttal párhuzamosan ott haladnak az erre alkalmas vasútvonalak. Ez a politika oda vezetett, hogy a környékről bejárók közel kétharmada már személyautóval jön a fővárosba, és jelenleg Budapesten az autók által okozott légszennyezés több mint 60 százaléka a városhatárt átlépő gépkocsiktól származik.

Tapasztalataink szerint az állami szervek esetenként még akkor sem lépnek fel a kellő eréllyel, amikor bíróság állapítja meg a közúti közlekedés által okozott kár vagy veszélyeztetés tényét, s a veszélyeztető magatartás felfüggesztésére vonatkozó döntést hoz. (Sajnálatos módon ez történt az M0-s autópályán Káposztásmegyer melletti szakaszának építése során is, ahol a bíróság tiltó végzése ellenére is folytatták az építkezést.)

Az EU-csatlakozási tárgyalásokon a magyar kormány több évre szóló felmentést kért az uniós jogszabályok alól a vasúti közlekedés, valamint a közúti áru fuvarozás terén. Ez utóbbi kérelmet a közlekedési tárca azzal indokolta,

hogy a minden tagország számára kötelező műszaki, szakmai és pénzügyi előírások alkalmazása 26 ezer közúti fuvarozó megélhetését veszélyeztetné. Furcsa módon a minisztérium egyetlen szóval sem fejezte ki aggodalmát annak a 60 ezer embernek a megélhetési gondjai miatt, akiket az elmúlt 10 évben a MÁV-tól bocsátottak el a racionalizálás és korszerűsítés jelszavai alatt. (A félreértések elkerülése végett: itt most nem feltétlenül az elbocsátások és-szerűségét vitatjuk, hanem azt kifogásoljuk, hogy miért csak a vasút dologzóira vonatkoznak a korszerű piacgazdaság követelményei, s a közúti fuvarozókra miért nem.)

Gyakran előfordul, hogy tehergépkocsik a megengedettnél jóval nagyobb súlyt szállítanak, amit a hatóságok gyakorlatilag nem ellenőriznek és így nem is szankcionálnak. A Magyar Hírlap 2004. május 13-14. számában a közúti ellenőrzésekről tudósítva közli, hogy átlagosan minden ötödik tehergépkocsi túlerhelt.

A nem egyenlő versenyfeltételekre jellemző, hogy a közúti fuvarozásnál sokkal több személyi sérüléses, illetve halálos baleset történik, mint a vasúti áru fuvarozásnál. Felvethető, hogy vajon mennyire tisztességesek az olyan versenyfeltételek, ahol a két konkurens alágazat közül az egyiknek megengedik, hogy ugyanakkora teljesítményre vetítve százszor annyi embert öljön meg, mint a másik alágazat.

## 17. A torz tájékoztatás

A közúti szállításnak kedvező egyoldalú tájékoztatást, illetve a félretájékoztatást is a rejtett – bár szintén nehezen számszerűsíthető – támogatások közé kell sorolni. A közúti közlekedés térhódítását és a vasút térszerzését nagymértékben elősegítették a kormányzat egyoldalú állásfoglalásai, nyilatkozatai, amit az esetek túlnyomó többségében kritikátlanul átvesz az írott és elektronikus sajtó is. Így széles körben terjesztenek tévhiteket, és ezeket megfellebbezhetetlen igazsággént tálalják az olvasók, a hallgatók, illetve a nézők elé. Úgy állítják be a motorizáció növekedését, az autópálya-építést stb., mint a fejlődés elengedhetetlen velejáróját, sőt alapfeltételét, az autót pedig mint az emberi boldogság nélkülözhetetlen kellékét. Az ezzel ellentétes nézetek, illetve az ezt cáfoló tudományos kutatási eredmények csak jóval ritkábban kapnak nyilvánosságot.

Szociálpszichológiai vizsgálatokból ismert, hogy a kormány tagjainak és más ismert politikusoknak az állásfoglalásai jelentősen befolyásolják a közvélemény álláspontját. Szinte megfizethetetlen előnyhöz jut tehát az az gazdasági tevékenység, amelyet a politikusok népszerűsítene. Például, ha egy miniszterelnök kijelenti, hogy az egyik legfőbb cél, hogy minden családnak legyen négy kereke, vagy folyamatosan hangsúlyozza az autópálya-építés szükségességét, akkor ez szinte behozhatatlan reklám-előnyt jelent a környezetszennyező közlekedési módok javára, illetve a vasút, a tömegközlekedés, a kerékpározás hátrányára.

A közúti fejlesztéseket általában azzal indokolják, hogy azok elengedhetetlenül szükségesek a társadalom és a gazdaság fejlődéséhez. Azonban ezeket az általános kijelentéseket a legritkább esetben kíséri valódi társadalmi-gazdasági hatásvizsgálat, összehasonlító költség-haszon elemzés (például, hogy egy forintnyi ráfordítás milyen beruházás esetén hozná a legnagyobb hasznot). Amennyiben mégis készül ilyen vizsgálat, és az rámutat a tervezett beruházás értelmetlenségére, akkor azt gyakran figyelmen kívül hagyják. (Ez történt például az M3-as esetében, amelynek várható társadalmi-gazdasági hatásairól a Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium megbízásából a Deloitte & Touche cég készített tanulmányt.)

A vasútvonalak megszüntetése, a járatok ritkítása előtt sem végeznek megfelelő hatástanulmányokat, a már eleve levont következtetés az, hogy ezek a járatok gazdaságtalanok, és nem éri meg a társadalomnak fenntartani őket. Ez sok esetben egyszerűen nem felel meg a valóságnak. Azokban az esetekben pedig, amikor tényleg ez a helyzet, általában akkor is hibás a jelenlegi körülményekből levonni a következtetéseket, hiszen a legmesszebbmenőkig természetes az, hogy egy lepusztult, 20–30 km/órás sebességkorlátozásokkal teli vonal nem vonzó az utasok számára. (Ez olyan, mintha az autókereskedők csak rozoga, betört szélvédőjű, hibás fékrendszerű autókat árulnának, az utak hatalmas kátyúkkal lennének tele, és ha ilyen feltételek mellett senki sem használna személygépkocsit, levonnák azt a következtetést, hogy nincs igény az autózásra.)

Mivel hiányoznak a megfelelő háttér tanulmányok – illetve ha vannak, akkor meg többnyire nem veszik figyelembe a megállapításaikat – nemegyszer kerül sor olyan intézkedésekre, amelyek még tovább rontják a helyzetet. Jellemző példája ennek a vasúti járatok ritkítása. A vasúti közlekedés költségeinek nagyobbik részét ugyanis az állandó költségek teszik ki. A naponta közlekedő vonatok számának csökkentésével tehát csak a ráfordítások legkisebb részét kitevő üzemeltetési költségeket lehet mérsékelni. Ráadásul a járatritkítás még tovább rontja a vasúti közlekedés vonzerejét, és – a csatlakozások elmaradása miatt – kihat azokra a vonalakra is, amelyeket nem közvetlenül érint a ritkítás. Sőt, nem egy esetben fordul elő az, hogy valamely mellékvonalon történő járatritkítás az érintett fővonalon sokkal nagyobb bevételkiesést eredményez, mint amennyit a mellékvonalon „megtakarítottak”.

A közlekedésfejlesztési döntések meghozatalakor a nemzetgazdasági hatások vonatkozásában azt a tényezőt is figyelmen kívül hagyják, hogy a korábbi évtizedekkel ellentétben ma már nem a nagy nyersanyag- és energiaigényű ágazatok (mint például az olajipar és az autógyártás) jelentik a gazdaság húzóerejét, hanem a tudásipar, az információk áramlása. Ezáltal hosszabb távon hátrányosan befolyásolják az egész gazdaság versenyképességét.

## 18. Egyéb módon nyújtott közvetett támogatások

A közlekedés más területek támogatása révén szintén jelentős támogatásban részesül. E tanulmány keretein belül nincs lehetőségünk ezeket részletesen feltérképezni. (A környezeti károkról szóló pontnál már számoltunk ezek egy részével.) Itt csak egy ilyen jellegű támogatást említenénk meg.

Az utak és az autópályák építését nagy mértékben támogatják az irreálisan alacsony ásványbányászati bányajáradékkal. Becsléseink szerint az ilyen módon nyújtott támogatás állandóan növekszik, jelenlegi mértéke évi 5-10 milliárd forintra becsülhető.

Felmerülhet a kérdés, hogy ezeket a támogatásokat nem az adott tevékenységnél kell-e elszámolni, hiszen így fennáll a kettős elszámolás veszélye. Álláspontunk szerint, amikor a közlekedés támogatásait számszerűsítjük akkor ezeket a támogatásokat is be kell számítani, hiszen csak így kapunk teljes képet. Ha pedig más területeknek nyújtott támogatásokat vizsgálunk, akkor ott számításba kell vennünk az adott tevékenységgel összefüggő szállításokra jutó támogatásokat is. Természetesen, ha a közlekedés és valamely más terület(ek) részére adott összes támogatás kívánjuk meghatározni, akkor a kettős elszámolást ki kell küszöbölni, azaz egy adott támogatást csak egyszer szabad elszámolni.

## 19. A korábbi években felhalmozott versenyellenes előny

Fontos számításba venni, hogy a fenti pontokban kimutatott összegek csak egy évre vonatkoznak. A fentiekben felsorolt támogatások túlnyomó része viszont hosszú évek alatt folyamatosan történt. Ha az ily módon felhalmozódott támogatást kívánjuk kimutatni, akkor az említett támogatási összegeket – durva becsléssel – legalább 15-tel meg kell szorozni (2004. évi áron). Vagyis, ha valóban a piacgazdaságnak megfelelő viszonyokat kívánunk teremteni ezen a téren, akkor az éves támogatások leépítésén túlmenően ezeket, az elmúlt években felhalmozott adósságokat is meg kell fizettetni a személy- és tehergépkocsi-forgalommal.

A visszafizetendő összeget az erőművek privatizációja során alkalmazott 8 százalékos eszközarányos nyereség számítási módszere szerint határozhatjuk meg, azzal a különbséggel, hogy a jelen esetben a szóban forgó összeg a magyar társadalmat illeti meg, tehát kárpótlás címén be kell fizettetni a közúti járművek tulajdonosaival. Ennek évi összege számításaink szerint a személygépkocsiknál mintegy 2200 milliárd forint, a tehergépkocsiknál 2500 milliárd forint, vagyis összesen 4700 milliárd forint lenne, amit 15 éven keresztül kellene fizetni.

## 20. Néhány általános gazdaságpolitikai megjegyzés

A közúti közlekedés importigényessége rendkívül magas és állandóan növekvő szintű (ld. a 16. táblázatot!). Ennek az állandóan növekvő importnak a biztosítása a magyar gazdaságtól jelentős erőforrásokat von el oly módon, hogy a gazdaság fejlődéséhez messze nem a ráfordított összeg arányban járul hozzá. Például a személygépkocsi-használat elsősorban olyan személyi fogyasztáshoz tartozik, amely nem járul a gazdaság fejlődéséhez, ráadásul súlyosan környezetszennyező és nem a korszerű tudásalapú tevékenységekhez tartozik. A 16. táblázatból megállapítható, hogy csak az import növekményből származó többletadósság halmozott kamatköltsége 2002-ben 394 milliárd forintot tett ki és 2003-ra már 657 milliárd forintra nőtt.

**16. táblázat.** A közúti közlekedéssel összefüggő közvetlen import alakulása

Az import jellege	Mértékegység	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>5</sup>
<b>Energia</b> (a közlekedési tevékenység teljes energiafelhasználása)	ezer toe <sup>1</sup>	3069	3257	3251	3399	3482	3677
	PJ	128,5	136,3	136,1	142,3	145,8	153,9
	millió USD/PJ <sup>2</sup>	1,965	2,847	4,661	3,917	4,047	4,687
	millió USD	252,4	388,2	634,3	557,3	589,9	721,4
Energia (közlekedési) növekménye 1995-től	millió USD	-60,7	75,1	321,2	244,2	276,8	408,3
<b>Személygépkocsi és alkatrész<sup>3</sup></b>	millió USD	823	1003	973	1130	1499	1887
<b>Tehergépkocsi és alkatrész<sup>3</sup></b>	millió USD	480	494	451	513	639	767
<b>Kiemelt import (a fenti 3 csoport) összesen</b>	millió USD	1555	1885	2058	2201	2728	3375
<b>Kiemelt import növekménye az 1995. évhez viszonyítva</b>	millió USD	312	642	815	957	1485	2132
Az 1997-hez viszonyított, halmozott importnövekmény kamatköltsége	milliárd Ft	66,6	151,9	229,5	273,8	382,6	478,0
<b>Halmozott növekmény</b>	millió USD	310	950	1763	2719	4201	6331
	milliárd forint	67	218	448	722	1104	1582
<b>Halmozott növekmény kamatos kamattal<sup>4</sup></b>	milliárd forint	78	261	556	940	1498	2239
Halmozott növekmény éves kamatköltsége	milliárd Ft	12	42	108	218	394	657

1 toe (tonne of oil equivalent, kőolaj-tonnaegyenérték) = 41,86 GJ

2. A magyar kőolajimport tényleges fajlagosa a külkereskedelmi statisztika szerint.

3. Forrás: KSH Külkereskedelmi Statisztika.

4. A KSH által kimutatott inflációval és éves szinten 3 százalékos reálkamattal számolva.

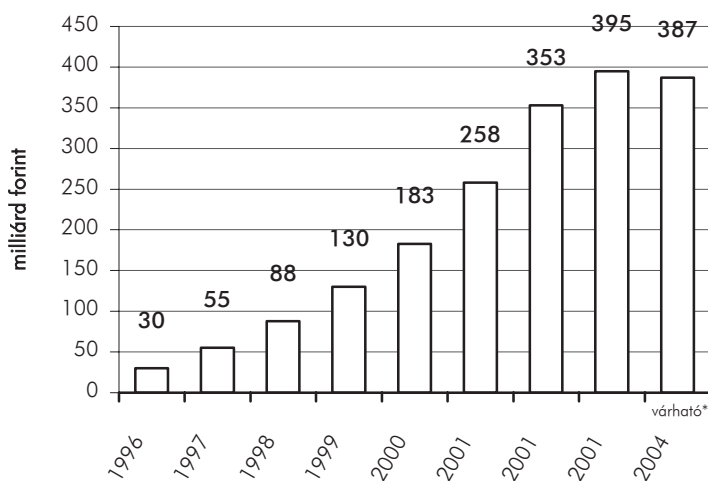
5. A közlekedés 2003. évi energiafogyasztását a személygépkocsi-állomány növekményének megfelelően, 5,6 százalékkal emeltük az előző évhez képest.

1. Forrás: EUROSTAT „Final energy consumption by transport”.

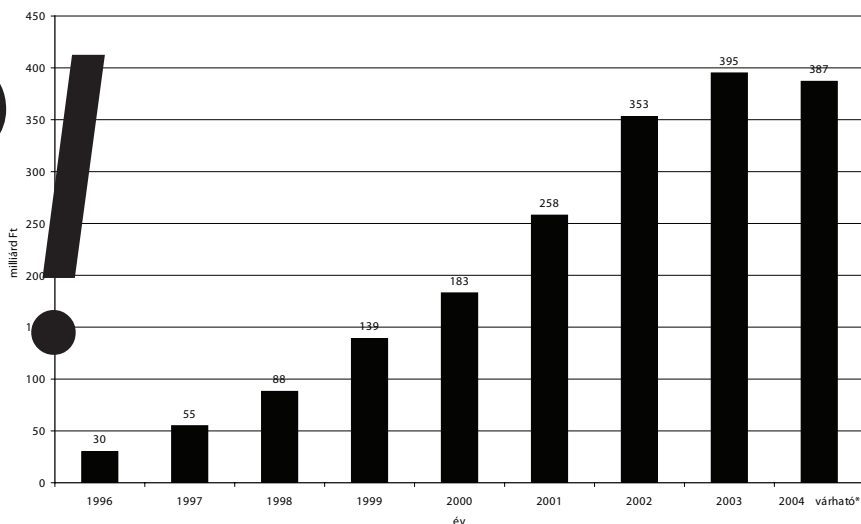
Az adósságnövelő és környezetterhelő tevékenységeket tovább erősítette a forint felértékelése és a vámok leépítésének folyamata. Emiatt nem maradt erőforrás az élőmunka terheinek csökkentésére, a kritikusan alacsony magyar foglalkoztatottsági szint növelésére.

A forintfelértékelés és vámleépítés folyamata óriási mértékben tette olcsóbbá (a hazai élő munkához viszonyítva) a közúti eszközök beszerzését, amelyek közvetlen vagy közvetett módon döntő mértékben import eredetűek. Számításaink szerint az 1995. évi szinthez viszonyítva 1996 és 2004 között a vámleépítés és a forintfelértékelés következtében – 2004. évi áron – összesen 2480 milliárd forinttal lett olcsóbb a személy- és tehergépkocsik beszerzése a hazai használók számára. Ebből a személygépkocsikra 1890 milliárd forint (ld. az 1. ábrát!), a tehergépkocsikra (ld. a 2. ábrát!) pedig 590 milliárd forint jut.

**1. ábra.** A személygépkocsik beszerzésénél a magyarországi vásárlók által megtakarított összeg annak következtében, hogy a forintfelértékelés és a vámleépítés következtében olcsóbbá vált az import (2004. évi áron)



**2. ábra.** A tehergépkocsik beszerzésénél a magyarországi vásárlók által megtakarított összeg annak következtében, hogy a forintfelértékelés és a vámleépítés következtében olcsóbbá vált az import (2004. évi áron)



A forintfelértékelés hatására az üzemanyagok is viszonylag olcsóbbá váltak, mert az import magasabb devizaértéke ellenére belföldön forintban kevesebbet kellett és kell fizetni. A közlekedési eszközökkel ellentétben, ahol az euró a mérvadó, itt az üzemanyagok nyersanyagát képező kőolaj árát USD-ben kell elszámolni és azzal is kell fizetni. Számításainkban csak a közlekedés által felhasznált energiát vettük alapul. A közlekedés, melyen belül döntő mértékben és egyre növekvő mennyiségben a közúti használja fel az importált kőolajból származó benzint és gázolajat, a forintfelértékelés hatására 1996 és 2003 között összesen mintegy 200 milliárd forintot nyert.

A fentiekén túlmenően 2004-ben a kormány a magas világpiaci árakra hivatkozva politikai célzattal csökkentette a jövedéki adót és ezzel együtt annak áfa-vonzatát is. Ezáltal mintegy 11 milliárd forint jövedéki adó és áfa befizetését engedték el.

A közúti szállítás, ezen belül a személygépkocsik vásárlásának és használatának közvetlen és közvetett támogatása, valamint a fent bemutatott gazdaságpolitikai jellegű támogatás (a közúti járművek beszerzése és üzemeltetése olcsóbb lett, miközben a bérterhek nem csökkentek) számottevően rontotta a hazai gazdaság versenyképességét. Ezen felül közismert, hogy Magyarországon a szociális különbségek szintje meghaladja az elviselhetőség határát, amit szintén tovább növelt és növel a közúti gépjármű-közlekedés fent kifejtett, óriási mértékű támogatása. Ezen kedvezőtlen folyamat felerősödését a legújabb ár-statisztikai adatok is bizonyítják. 2004 júniusában a helyi tömegközlekedés díjai a múlt év hasonló időszakához viszonyítva 16,2 százalékkal

nőttek, miközben a személygépkocsik költségei 7,4 százalékkal emelkedtek, sőt a kormány azonnali intézkedést hozott az üzemanyagok jövedéki adójának mérséklése céljából.

## Összegzés

Amint az 1. táblázatból látható, a közúti közlekedéssel összefüggő állami bevételek 2004-ben 560 milliárd forintot, a kiadások pedig összesen mintegy 4600 milliárd forintot tesznek ki. A támogatás tehát több mint 4000 milliárd forint. Ebből a személygépkocsikra vonatkozóan az állami bevételek 480 milliárd forintot, a kiadások pedig mintegy 2000 milliárd forintot jelentenek, a támogatás így 1500 milliárd forint körüli. A tehergépkocsikkal összefüggő állami bevételek 80 milliárd forintot, a kiadások szintén körülbelül 2000 milliárd forintot érnek el, a támogatás így több mint 1900 milliárd forint.

Az állami bevétel minden forintjára tehát a társadalom összesen 8 forintot fizet rá (a személygépkocsik esetében 4, a tehergépkocsiknál 32 forintot).

A fenti összegek középértékeket jelentenek, amelyekről összességében –30%, illetve +50% eltérést lehet valószínűsíteni.

2004-ben az ilyen jellegű támogatások összege 400 milliárd forinttal nő az előző évihez képest (elsősorban a gépjármű-állomány, illetve a közúti forgalom növekedése következtében).

Amint azonban fent említettük, nemcsak az adott évi támogatásokat kell figyelembe venni. A korábbi évekre felhalmozott versenyelőny meg nem fizettetése 2004-ben további 4700 milliárd forint versenyelőnyhöz jutatta a személygépkocsik (2200 milliárd Ft) és tehergépkocsik (2500 milliárd Ft) üzemeltetőit. Tehát ezt a tényezőt is számításba véve, a közúti gépjármű-közlekedés támogatása 2004-ben közel 9000 milliárd forintot tett ki, ami GDP több mint 40 százalékának felel meg!

Érdemesnek tartjuk még megjegyezni, hogy a támogatások mértékét a következő módon is meg lehet közelíteni. Az OECD meghatározása szerint „a fenntartható közlekedés olyan közlekedést jelent, amely nem veszélyezteti a lakosság egészségét és az ökoszisztémákat, továbbá a közlekedési igényeket úgy elégíti ki, hogy a megújuló erőforrásokat lassabb ütemben használja fel, mint az újratermelődéskükhöz szükséges idő, a nem megújuló erőforrásokat pedig az azokat helyettesítő megújuló források előállítási üteménél lassabban használja fel.” Ennek a meghatározásnak nyilvánvalóan nem felel meg egy olyan közlekedési rendszer, amely – egyebek mellett – néhány évtized alatt annyi kőolajat éget el és bocsát ki így a légkörbe, amennyi évmilliók alatt keletkezett. Eddig nem sikerült olyan forrást felmutatni, amely ezt a hatalmas mennyiséget a gyakorlatban is helyettesítené. Ez azt jelenti, hogy amennyiben az idézett OECD-meghatározás szerinti követelménynek eleget kívánnánk tenni, akkor egy liter benzin vagy gázolaj árát legalább 10 ezer forintba kellene emelni, vagyis minden literen ekkora a támogatás...



További óriási összegeket jelent, hogy az egész társadalom egyre inkább a közúti gépjármű-közlekedés nyújtotta lehetőségek kihasználásra épül. Ennek megfelelően alakulnak a településeink, szervezik meg kapcsolataikat a gazdaság szereplői, és rendezik el életüket az egyes emberek is. Ugyanakkor a környezetszennyezés exponenciálisan növekszik, a föld kőolaj-tartalékai előbb-utóbb kimerülnek (egyes kutatók szerint 10 éven belül tetőzhet a kitermelés), a külföldi energiaforrásokra alapozott gazdaságokat folyamatosan politikai bizonytalanságok veszélyeztetik (gondoljunk például Irakra), a világ népessége pedig folyamatosan növekszik. Ezek a folyamatok mind azt mutatják, hogy rendkívül sebezhetőek a gépjármű-közlekedésre alapozó társadalmak, gazdaságok. Amennyiben viszont a közúti gépjármű-közlekedés bármely említett ok vagy okok miatt összeomlik, akkor többszörös veszteséggel kell szembenéznünk. Egyrészt feleslegessé válnak az erre alapozott beruházások – az autópályáktól kezdve a városszéli bevásárlóközpontokon keresztül az egyéb módon nehezen megközelíthető lakóparkokig. Másrészt teljesen át kell alakítani a társadalmi-gazdasági szerkezetet. Egyértelmű, hogy mindez rettenetesen nagy költségeket igényel. Ezek számszerűsítése nem könnyű, de mindenképpen szükséges, vagyis az ilyen jellegű kutatómunkát meg kell kezdeni.

Az is lényeges, hogy a károk, illetve a költségek exponenciálisan növekednek. Ez azt jelenti, hogy csaloéka, ha az eddigi folyamatokból legfeljebb lineárisan következtetünk a jövőbeni eseményekre. Tehát azonnali cselekvésre van szükség!

A fent kifejtettekből nyilvánvaló, hogy a közlekedésben végbemenő jelenlegi folyamatok fenntarthatatlanok, folytatásuk már most is finanszírozhatatlan, továbbvitelük pedig teljes gazdasági csődhöz vezet. Ezért most már ténylegesen meg kell kezdeni azt a fordulatot, amelyet a 2002-ben elfogadott Kormányprogram a következő módon fogalmaz meg: „A kormány fordulatot hajt végre a társadalmi és gazdasági élet modernizációjának, a tudásalapú társadalom feltételeinek megteremtéséhez. A kormány fordulatot hajt végre a modern társadalom alapját jelentő oktatásban és képzésben, a kultúrához, az informatikához, a tudományhoz és az innovációhoz való viszonyában. A kormány programjának középpontjában a tudásalapú társadalom megteremtése áll. Az egyén biztos lehet abban, hogy élete során a társadalom mindvégig magas színvonalon segíti tanulását, szellemi épülését.”

## Egyéb közlekedési módok

### 1. Légi közlekedés

A légi közlekedés egy utaskilométerre és egy tonnakilométerre számítva egyaránt az egyik leginkább környezetszennyező közlekedési mód. Egyes becslések szerint a világon az összes közlekedésből származó széndioxid-kibocsátás 12%-a a légi közlekedés számlájára írható. A légi közlekedés leginkább a légszennyező anyagok kibocsátása ( $\text{CO}_2$ ,  $\text{NO}_x$ , kondenzcsík, víz.), a zaj és a területfoglalás révén terheli a környezetet. A zaj esetében várható a leginkább, hogy a technikai fejlődés révén jelentős javulás következik be (halakabb motorok), míg a légszennyező anyagok kibocsátása és a területfoglalás esetében erre nem nagyon lehet számítani.

A légi közlekedés a következő nyílt és rejtett támogatásokban részesül:

- Nincs áfa a jegyen.
- Nincs áfa a kerozinon (a repülőgépek üzemanyagán).
- Vámmentes boltok üzemelnek a repülőtereken.
- A légitársaságok gyakran vámkedvezményt kapnak a beszerzéseikre.
- A repülőtereken üzemelő határőrséget és vámhatóságot közpénzből tartják fenn.
- Gyakran hatalmas közvetlen állami támogatásban részesülnek a légi társaságok és a repülőterek (beruházási támogatások stb.)
- A magánrepülőgépek üzemeltetői a kiadásaik nagy részét költségként elszámolhatják.
- A légi közlekedés fejlesztésére számolatlanul öntik a pénzt a hadi kiadásokon belül, amit azután a polgári repülés is nagy mértékben hasznosít.
- A légi közlekedés nem fizeti meg az általa okozott környezeti, egészségi és egyéb károkat.

Ezen támogatások közül az alábbiakban néhányra egy kicsit részletesebben is kitérünk.

**Nemzetközi adatok** • A holland CE kutatóintézet becslést készített a légi közlekedés külső költségeire. A tanulmány<sup>119</sup> szerint amennyiben a külső költségeket be akarnánk építeni az árakba, legalább 5–25%-kal meg kellene emelni a repülőjegyek árait. A légszennyezésből eredő külső költségeket, azaz a környezeti kár nagyságát befolyásolja a repülés távolsága, a repülőgép technikai színvonala és a kondenzcsík képződés. Amennyiben a repülés során kondenzcsík is képződik, akkor a külső költségek meredeken emelkedni kezdenek. A kondenzcsíknak a magas légkörben nagy az üvegházhatása.

<sup>119</sup> CE: External costs of aviation, 2002.

Amikor kondenzcsík is képződik az éghajlatváltozást előidéző hatás megnyolcszorozódik. A légszennyezéshez járul még a zaj és területfoglalás külső költsége, amely leginkább a repülőterek közelében élőket terheli. A tanulmány ugyanakkor nem foglalkozik a sztratoszferikus ózonrétegre gyakorolt hatással, a balesetek költségével és a madárvilágra gyakorolt hatással.

A levegő- és zajszennyezés, valamint a területfoglalás környezeti és egészségügyi kárai nincsenek beépítve az árakba. A repülőjegyek árai gyakorlatilag csupán a légitársaságok működési költségeit és nyereségét fedezik, sőt figyelembe véve az ágazatnak nyújtott állami támogatásokat, még azt se.

Vizsgáljuk meg a légi közlekedés kedvezményeit. A repülőgépek üzemanyagát, a kerozint nem terheli jövedéki adó. Mivel a légi közlekedésre egyéb környezeti jellegű adót sem vetettek ki, ez azt jelenti, hogy – a közúti forgalommal ellentétben – semmilyen lépés nem történt a külső költségeknek az árakban történő beépítésére. Ez már önmagában is óriási kedvezmény. További jelentős kedvezmény, hogy sem a kerozin után, sem a repülőjegyekre nem kell áfát fizetni. (Jellemző, hogy a tömegközlekedés áfáját a kormány 2003-ban a legmagasabb, 25%-os kulcsba kívánta átsorolni. A széles körű tiltakozás hatására „csak” 12-ről 15 százalékra emelte végül is.) A légi közlekedésnek nyújtott támogatások között kell említeni az állami infrastruktúra-fejlesztéseket is. Ilyen például a repülőterek építése. Az utóbbi időben több vidéki repülőtér kapott állami támogatást arra, hogy kereskedelmi forgalmú regionális repülőtérre alakítsák át, és további ilyen támogatások megadását tervezik. Ezekhez adódnak hozzá a légitársaságoknak juttatott közvetlen állami támogatások. További támogatás a vámmentes boltok üzemelése, és a repülőgépeken való vámmentes árusítás lehetősége. Mindezeket figyelembe véve kijelenthetjük, hogy a repülőjegyek aránytalanul olcsók, a környezeti és társadalmi szempontból reális árat nem érik el.

A Német Környezetvédelmi Iroda tanulmánya szerint<sup>120</sup> a KLM, a Lufthansa és az Air France a működési költségük 20 százalékát kitevő közvetett állami támogatást élveznek. 1994-ben az Air France 3,4 milliárd eurót kapott, míg az Olympic Airways 2,11 milliárdot közvetlenül az államtól.<sup>121</sup>

Az említett támogatásokhoz adódik még hozzá a repülőterek közvetett támogatása elsősorban a vámmentes boltok révén. A Német Környezetvédelmi Iroda már említett tanulmányában a német repülőtereket vizsgálva az éves forgalmuk legalább 1 százalékára teszi ez utóbbi közvetett támogatás arányát. Az amszterdami Schiphol repülőtér esetében ez eléri a 9 százalékot. Az Airbus (Európa vezető repülőgépgyártója, a Boeing vetélytársa) az elmúlt 30 év alatt több mint 30 milliárd dollár állami pénzt zsebelt be közvetlenül, ami az éves forgalma 11–13 százalékának felel meg. (A tanulmány nem foglalkozik a beszállítóknak nyújtott támogatásokkal, ami valószínűleg szintén nem jelentékeny.)

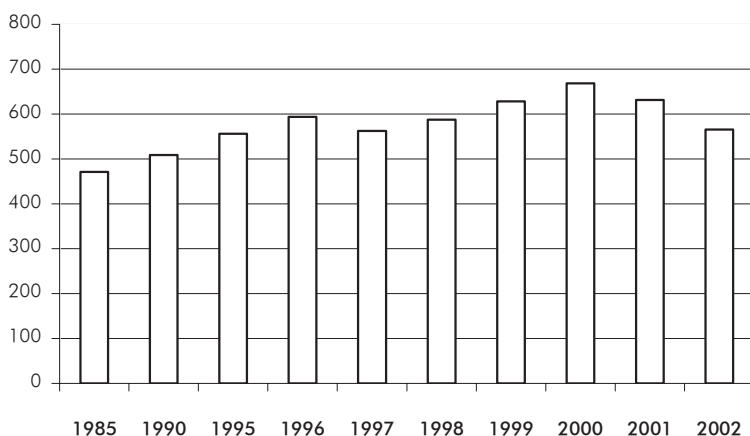
<sup>120</sup> German environment agency: Financial support to the aviation sector, 2003.

<sup>121</sup> John Whitelegg: The Plane Truth. Aviation and the Environment, 2001.

John Whitelegg brit professzor szerint<sup>122</sup> az Európai Unióban a kerozin adómentessége 17,5 milliárd euró állami támogatásnak felel meg évente, a repülőjegyek áfa-mentessége pedig 6,5 milliárdnak.

**A magyarországi helyzet** • Sajnos Magyarországon a légi közlekedésből származó emisszióról nincsenek adatok, se a kibocsátott széndioxid, se az egyéb gázok tekintetében. A felhasznált kerozinból azonban megbecsülhető a szén-dioxid emisszió nagysága (1 tonna kerozin elégetésekor 3,14 tonna CO<sub>2</sub> keletkezik). Amint az a 3. ábrán is látható, az így számított szén-dioxid kibocsátás az elmúlt másfél évtized alatt jelentősen emelkedett. 1985 és 2000 között 42 százalékos volt a növekedés. (Azért a 2000-es évet vesszük alapul, mert 2001-ben az amerikai terroristámadás következtében egy időre visszaesett a légiforgalom.) Különösen figyelemre méltó ezen növekedés, ha meggondoljuk, hogy hazánkban ugyanezen időszak alatt a gazdasági összeomlás következtében közel harmadával csökkent a széndioxid-kibocsátás.

**3. ábra.** A légi közlekedés CO<sub>2</sub> kibocsátása Magyarországon (ezer tonna)



Forrás: Saját számítás KSH-adatok alapján.

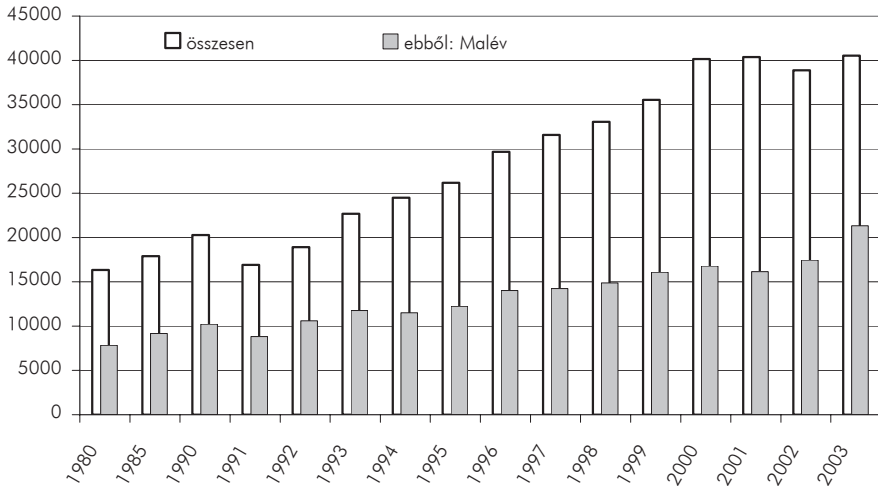
A széndioxid mellett meg kell említeni a NO<sub>x</sub> kibocsátást is, ami valószínűleg szintén növekedést mutat.

Az ENSZ Kormányközi Éghajlatváltozási Testülete (IPCC) szerint 1992-ben az összes emissziót figyelembe véve a légi közlekedésnek az éghajlatváltozásra gyakorolt hatása 2,7-szer akkora volt, mint csupán a CO<sub>2</sub> kibocsátás hatása. Ennek oka a kondenzcsík képződés és a NO<sub>x</sub> emisszió.

<sup>122</sup> Lásd előbb.

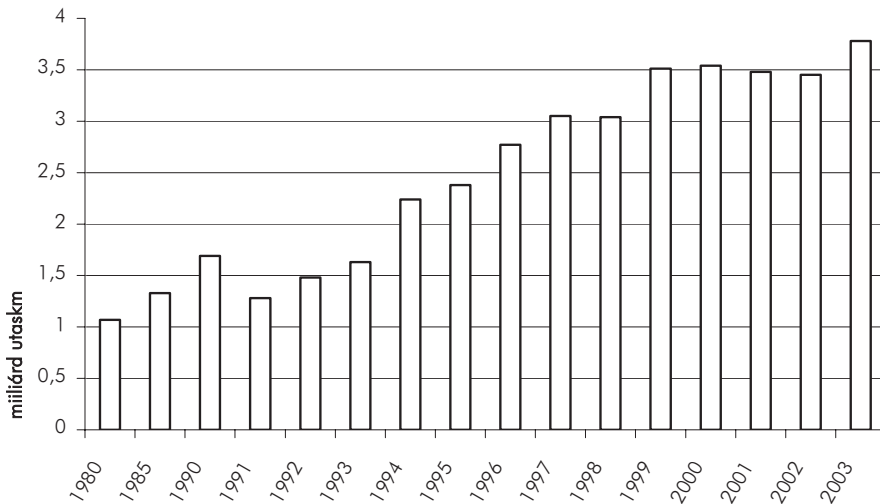
A légi személyszállítás az elmúlt húsz év alatt Magyarországon a repülőgépek számát tekintve közel megháromszorozódott, míg az utaskilométer alapján ezt meghaladó mértékben növekedett (lásd a 4. és 5. ábrát!).

**4. ábra.** A magyarországi polgári közforgalmú repülőterekre érkezett repülőgépek száma



Forrás: KSH

**5. ábra.** A légi személyszállítás teljesítménye Magyarországon (milliárd utaskm)



Forrás: KSH

A magyar kormány az EU-csatlakozás során átmeneti mentességet kért és kapott a zajos gépekre. Az Azerbajdzsánból, Moldovából, Oroszországból, Türkmenisztánból és Ukrajnából érkező repülőgépek 2004 végéig le- és felszállhatnak Ferihegyen, még akkor is, ha nem teljesítik a kötelezően előírt zajnormákat. Ezek a gépek az EU-ban már nem szállhatnak le. Azzal a gesztussal, hogy leszállhatnak Ferihegyen, a MALÉV lehetőséget, támogatást kapott, hogy az ezen országokban megszerzett járatjogait megtarthassa.<sup>123</sup> (Ezen országok válaszlépéseként nem engedik be az EU-légitársaságok gépeit, csak a MALÉV-ot.) A Ferihegy környékén élő lakosság zajterhelésének kárára jutott tehát a MALÉV ilyen módon anyagi előnyökhöz.

A fenti számítási módszertant használva megbecsülhetjük, hogy a magyarországi légi közlekedés mekkora adókedvezményben részesült a kerozin jövedéki adó és áfa mentessége révén. Feltételezzük, hogy a kerozin a gázolajjal azonos feltételekkel kellene, hogy adózzon, hogy az összes külső költséget megfizesse. (A repülők számára ugyan nem kell közpénzen utakat építeni, viszont jelentősek a környezeti és egyéb költségek, továbbá az infrastruktúra kiépítéséhez nyújtott egyéb támogatások. Ebben az esetben azt kapjuk, hogy 1 liter kerozin adókedvezménye 130,3 forint. A 2001-ben felhasznált 201 ezer tonna kerozin (233,7 millió liter) teljes adókedvezménye így 30,5 milliárd forint.

A MALÉV jelentős, több 10 milliárd forintos állami tőkeinjekciókban részesült egészen az elmúlt időkig. Továbbá a MALÉV 2004-ben összesen 10 milliárd forint állami támogatásban részesül.

A támogatás további fajtája az állami kezességvállalás. Így például 2003-ban az állam közvetlenül kezességet vállalt 19,4 milliárd forint összeg erejéig négy új repülőgép beszerzéséhez a MALÉV részére.

**A vidéki repülőterek támogatása** • A GKM adatai szerint az ideiglenes határnyitás finanszírozása a vidéken működő két nemzetközi kereskedelmi repülőtér esetében minden évben több tízmillió forintot emésztett fel. 2003-ban például a sármelléki repülőtér 35 millió forinttal, a debrecenit 10 millió forinttal támogatták.

A győr-péri repülőtér 4 millió eurós beruházásához az Európai Unió Phare-programja 2,2 millió euróval járult hozzá. A hiányzó összeget helyi fejlesztési forrásokból pótolják, illetve külső befektetők adják.

A GKM-ben ezzel együtt elismerik: a vidéki repülőterek fejlesztését nem lehet kizárólag a helyi önkormányzatokra, illetve az üzemeltető vállalkozásokra bízni. Már csak azért sem, mert a nemzetközi példák lényegében egyértelművé teszik, hogy az évi 200 ezer utasnál kevesebbet kiszolgáló repülőterek működtetése külső támogatások nélkül, csak az alaptévékenység eredményeire alapozva elképzelhetetlen. Ugyanakkor a gazdaságos működést lehetővé tevőnél kisebb forgalmat lebonyolító, regionális feladatokat ellátó 7 vidéki lé-

<sup>123</sup> Külügyminisztérium: EU csatlakozás 2004, 60.

gikikötő korszerűsítése összesen 14–16 milliárd forintot közvetlen támogatást igényelne.

**Munkahelyteremtő repülőterek?** • A regionális repülőterek fejlesztését sokszor úgy találják, mint amely gyógyír a helyi munkanélküliségi problémákra. A repülőterek a „helyi gazdaság motorjai”, amelyek nélkül elképzelhetetlen bármiféle gazdasági fejlődés. A repülőterek állítólag elősegítik a tőkebeáramlást az adott térségbe, stb. Ilyen és hasonló érveket Magyarországon is egyre többet hallhatunk, lásd Debrecen, Pécs-Pogány, Győr-Pér és más repülőterek példáját.

Minden nagyobb beruházás munkahelyeket teremt. Nem kivétel ez alól a repülőterek építése sem. De vajon tényleg ez a leghatékonyabb módja a munkahelyteremtésnek, illetve a gazdaságélénkítésnek?

A válasz tulajdonképpen a fentebb leírtakból egyértelműen adódik, miszerint a külső költségek figyelembevételével már korántsem olyan vonzó a légi közlekedés, eredményeit legalábbis megkérdőjelezzük a környezeti és társadalmi károk. Azonban vizsgáljuk meg a közvetlen gazdasági hatékonyságot is.

Az üzleti célú légi közlekedésnek vannak alternatívái, ilyen például a gyorsvasutak vagy akár a videókonferencia (a tanácskozás résztvevőinek nem kell egy helyen összegyűlniük, hanem képernyőn figyelhetik egymást). Mindkét megoldás terjedőben van. Nyugat-Európa több nagyvárosa között a gyorsvasutak olcsóbbak, gyorsabbak és kényelmesebbek, mint a repülés. A videókonferencia pedig az internet korában rugalmasságot és költségmegtakarítást eredményez, összehasonlítva bármiféle helyváltoztatási móddal.

A növekvő forgalom és a gazdasági növekedés között van korreláció (együttmozgás), azonban nem mindegy, hogy mi az ok és mi az okozat. A gazdasági növekedés is lehet az okozója a közlekedési igények növekedésének, így nem lehet azt kijelenteni, hogy a közlekedési infrastruktúra fejlesztése egyértelműen növelné a gazdasági aktivitást.

A repülőtér-fejlesztések eredményeként nő az adott térség elérhetősége, ami nagy valószínűséggel átcsoportosítást eredményez a gazdaságban ezen térség javára. Ugyanakkor az ide átcsoportosuló tevékenységek értelemszerűen az eredeti területükön gazdasági veszteséget okoznak, onnét hiányozni fognak. Sok esetben ez történik Magyarországon is amikor új közlekedési infrastruktúra épül. A gazdasági aktivitás csupán közelebb települ az adott repülőtérhez, így a távolabbi területekről kivonul.

A külföldi tőkebeáramlás szempontjából pedig érdemes megnézni a brit tapasztalatokat. Liverpool térségfejlesztési indokkal támasztotta alá repülőtér-fejlesztési terveit. A repülőtér fejlesztése meg is valósult, a légiforgalom megnőtt, azonban a várt működő-tőke beáramlás elmaradt. A regionális repoteret most leginkább az úgynevezett fapados légitársaságok használják, olcsó turistautakat kínálva.<sup>124</sup>

<sup>124</sup> John Whitelegg: The Economics of Aviation: a NW England perspective, 2003.

A légi közlekedés igen tőkeintenzív ágazat, azaz viszonylag kis számú munkahellyel nagy forgalmat bonyolít le. Ennek megfelelően igen nagy befektetéssel csupán kevés munkahely teremthető. Ugyanakkor más ágazatokban hasonló nagyságrendű befektetésekkel sokkal több munkahelyet lehetne teremteni. Ilyen a K+F, de az egyúttal jelentős környezetvédelmi hatással is járó energia-megtakarítás, a tömegközlekedés, vagy akár a hulladékok újrahasznosítása is.

Az ipari beruházások helyszínekiválasztásában elenyésző súllyal esik latba a légi úton való elérhetőség. Az légi áruszállítás drága, így legtöbbször nem is igazi alternatíva egy vállalat döntéseinél. A vezetők utaztatása pedig az első néhány év után, amikor magyar alkalmazottak veszik át ezen posztokat is, elveszti jelentőségét.

A regionális repülőtér azáltal, hogy javítja a térség elérhetőségét, nem biztos, hogy a versenyképességét is javítja. Ugyan a térség könnyebben elérhető lesz, de ez igaz fordítva is, ez egy kétirányú folyamat. A térségből is könnyebben el lehet érni más helyszíneket, ami tehát nemcsak tökebeáramlást, hanem tőkekiáramlást is eredményezhet. Ez Magyarországon jelenleg még nem túl nagy veszély, de a közeljövőben várhatóan megindul a magyar tőke is külföldre (pl. olcsóbb munkaerő és kedvezmények Romániában, Kínában).

Az exportpiacok könnyebb elérhetősége is ehhez hasonlóan kétirányú folyamat. Nemcsak a térség érhet el könnyebben más piacokat, hanem a térséget is könnyebben elérhetik, azaz erősödik a térségbeli üzletekkel szembeni verseny is, ami akár a helyi termelők tönkremenetelét is eredményezheti.

Az eddigiekben megvizsgáltuk az üzleti célú repülést, azonban az utasok többségét a turisták teszik ki. Ez a közeljövőben várhatóan még inkább igaz lesz, az üzleti célú repülés egyre kisebb arányt fog képviselni.

A külföldre történő üdülési célú repülések értelemszerűen nincsenek hatással a helyi gazdaságra, azaz a repülések többsége semmiféle gazdasági előnnyel nem jár. Sőt, a más országokba utazás jelentősen csökkenti a hazai forrásokat azáltal, hogy jelentős összegek elköltését segíti elő külföldön. Ezeket a tekintélyes összegeket a hazai vidéki turizmus területén is el lehetne költeni, ami nemcsak az ország fizetési mérlegét javítaná, hanem munkahelyeket is teremtené. A regionális repülőterek ilyen módon pénzt szivattyúznak ki a hazai gazdaságból az egzotikus üdülőhelyek javára. A fapados járatok terjedése, a lakossági életszínvonal emelkedése, az olcsó turistautak várhatóan egyre inkább hozzá fognak járulni ilyen módon a magyar fizetési mérleg deficitéhez.

Ami pedig a külföldi turisták ideutazását illeti, a légi közlekedés rendkívül költséges és alacsony hatékonyságú módja ennek elősegítésére. Így például a debreceni repülőtérre érkező turisták több százezer forint rejtett támogatásban részesülnek fejenként. Egyébként az idegenforgalom tekintetében Magyarországnak nem az a fő gondja, hogy kevés a külföldi turista, hanem az, hogy keveset költenek nálunk. Számukat illetően a világ nemzetközi turistaforgalmában a 14. helyet foglaljuk el, az ebből származó bevételeket tekintve viszont csak a 38. helyen állunk. Tehát a rendelkezésre álló szűkös forrásokat nem az



ország elérhetőségének javítására kell fordítani, hanem arra, hogy itthon minél több és magasabb színvonalú minőségi szolgáltatást nyújtsunk.

Összességében azt mondhatjuk, hogy a repülőterek fejlesztésének legjobb esetben helyi munkahelymegtartó hatása van, azonban az ennek következtében keletkező környezeti kár és a más területről elvont állami források nemzetgazdasági szinten nagyobb veszteséget okoznak. Valószínű, hogy a légi közlekedés kordában tartásának lennének igazi gazdasági előnyei, nem beszélve a környezeti és életminőségbeli javulásokról.

A jelenlegi struktúra tulajdonképpen azt eredményezi, hogy a világ összes országában az állam támogatja a tehetősebb lakosság egzotikus nyaralásait, míg a szomszédos településen elfogyasztott vacsorát már nem.

## 2 Vasúti közlekedés

A vasúti közlekedés – megfelelő kihasználtság esetén – környezetvédelmi szempontból jóval előnyösebb, mint a közúti. Ezen ok miatt – az Európai Unió elvárásaival összhangban – ösztönözni kell, hogy a közlekedésben növekedjen a vasút részaránya. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy a vasútnál figyelmen kívül hagyhatóak a gazdasági szempontok. Azonban a vasút gazdaságosságát, illetve a vasútnak nyújtott támogatásokat csak akkor lehet megalapozottan vizsgálni, ha helyére kerülnek a közúti közlekedés árai. Azt is figyelembe kell venni, hogy a vasúti személyszállítás az állam által megrendelt közszolgáltatás, viszont a magyar állam – a piacgazdaság elveivel és az EU előírásaival ellentétben – az 1980-as évek elejétől messze nem fizette meg ezeknek a szolgáltatásoknak (a viteldíjjal nem fedezett) költségeit, ami tulajdonképpen jelentős elvonásokat (negatív támogatásokat) eredményezett a vasútnál. Itt jegyeznénk meg, hogy – bár kisebb mértékben, de – hasonló a helyzet a menetrendszerinti autóbusz-közlekedéssel és egyéb tömegközlekedéssel is.

## 3. Vízi közlekedés

A vízi közlekedés jelentős előnyökkel rendelkezhet a közúti közlekedéshez képest. Ugyanakkor magyarországi használata jelentős korlátokba ütközik (az útvonal kötöttsége, alacsony sebesség, változó vízügyi helyzet, ökológiai korlátok stb.). Ezért részaránya a személyszállításban elenyésző és az áruszállításban is mindössze 1% körüli. Az általunk ismert elemzések alapján kijelenthető, hogy a jelenlegi körülmények között gazdasági és környezetvédelmi szempontból is előnyösebb a vasúti fuvarozás támogatása. A vízi közlekedés jelenleg komolyabb állami támogatásban nem részesül.



# A KÖZLEKEDÉS KÜLSŐ KÖLTSÉGEI EURÓPA KÉT TÉRSÉGÉBEN (ISMERTETÉS)

• Tanyi Anita •

## *I. A közlekedés külső költségei Közép- és Kelet-Európában (1. melléklet)*

A közlekedés okozta károk költségeiről eddig csak kevés adat állt rendelkezésre a közép- és kelet-európai országokban. Így a döntéshozóknak ezen alapvető fontosságú adatok nélkül kellett a gazdaságpolitikai, illetve adó- és árkérdésekben dönteniük. Ezt a hiányt igyekszik pótolni A közlekedés külső költségei Közép- és Kelet-Európában című tanulmány.<sup>125</sup>

Az OECD Környezetvédelmi Igazgatósága az osztrák Mezőgazdasági, Erdészeti, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium támogatásával a Közép-Európai Kezdeményezés keretében 2003-ban készítette el a térség országaira vonatkozó tanulmányt (a kutatásba bevont országok felsorolását ld. a 3. ábrán!). A tanulmány megállapítja, hogy a térségben a jelenlegi és a 2010-re előrejelzett közlekedés nem tartható fenn és erősen rongálja a környezetet és az emberi egészséget. Ez utóbbiak költségei jórészt nem épülnek be a közlekedés áraiba, hanem az egész társadalom viseli azokat. A tanulmány rendszerezi és számszerűsíti a közlekedés külső költségeit közlekedési eszközönként és országonként egyaránt 1995-re vonatkozóan, valamint becslést ad 2010-re. Összehasonlítja a térség adatait a Nyugat-Európát vizsgáló hasonló kutatás eredményeivel (Infras/IWW, 2000 – ld. a Lélegzet 2002/10. számát!), továbbá ajánlásokat tesz a döntéshozók számára egy környezetileg fenntartható közlekedés (KFK) kialakítására.

### 1. A külső költségek jellege és mértéke

Az 1. táblázat áttekintést nyújt a tanulmányban vizsgált külső költségekről és az alkalmazott kutatási módszerekről. A becsléshez az összehasonlíthatóság érdekében a Nyugat-Európára vonatkozó említett tanulmány módszertanát

---

<sup>125</sup> *External Costs Of Transport In Central And Eastern Europe. Final Report ENV/EPOC/WPNEP/T(2002)5/FINAL. OECD, Environment Directorate, Environment Policy Committee, Working Party on National Environmental Policy, Working Group on Transport, 2003. Letölthető a [www.oecd.org/env/transport](http://www.oecd.org/env/transport) honlapról.*

használták fel, figyelembe véve az egy főre jutó GDP és vásárlóerő különbségeit Nyugat-Európa, valamint Közép- és Kelet-Európa között.

Az 1. táblázat első oszlopában felsorolt károk a baleset kivételével teljes mértékben külső (externális) költségek, tehát a társadalmat terhelik. A baleseti károk egy részét fedezi az egyéni biztosítások.

A 2. táblázatból kiderül, hogy a külső költségek 1995-ben majdnem elérték a 40 milliárd eurót. Ennek a felét a baleseti externáliák, több mint 40 százalékát pedig a levegőszennyezés okozta károk teszik ki. A zajártalom költségének aránya meglehetősen kicsi (3 százalék) a Nyugat-Európához képest viszonylag alacsony népsűrűségnek köszönhetően és leginkább helyi szintű (elsősorban a városokban). Az éghajlatváltozás költségei (3 százalék) főként azon a feltételezésen alapulnak, hogy a kiotói célok eléréséhez szükséges szén-dioxid-csökkentés Közép- és Kelet-Európában nem költséges.

**1. táblázat.** A vizsgált költségelemek és az alkalmazott módszerek

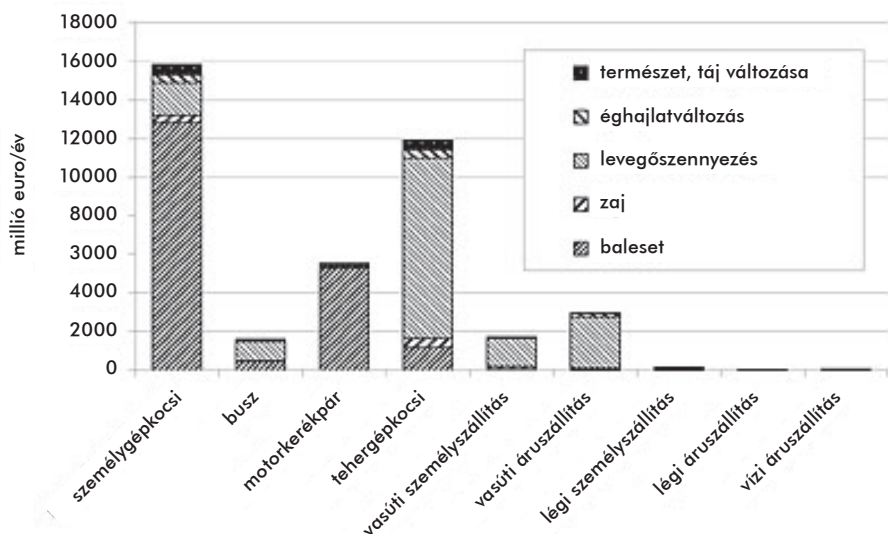
Külső költségek	Költségelemek	Alkalmazott módszer	Adatbázis
<b>Balesetek</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• egészségügyi ellátás</li> <li>• gazdasági termelés kiesése</li> <li>• szenvedés és bánat</li> <li>• pótlólagos költségei</li> </ul>	az emberi élet értékének becslése a baleseti kockázat csökkenéséért való fizetési hajlandóság méréseivel	országokénti baleseti arány (főként CEMT statisztikák)
<b>Zaj</b>	károk (ingatlan értékvesztése) és egészségi ártalmak	a zaj mértékének 55 dB(A)-re való csökkenéséért való fizetési hajlandóság	városi népsűrűség és zajnak való kitettség
<b>Levegőszennyezés</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• emberi egészségben,</li> <li>• anyagokban, épületekben,</li> <li>• bioszférában, terményben okozott veszteségek</li> </ul>	a 10 mikrométernél kisebb átmérőjű részecskék (PM10) hatását ábrázoló függvény az alapja a költségek felmérésének	közlekedési eszközökénti kibocsátás mértéke (OECD)
<b>Éghajlatváltozás</b>	a globális felmelegedés okozta károk	a kiotói egyezmény céljai országokénti elérésének költsége	közlekedési eszközökénti szén-dioxid-kibocsátás (OECD)
<b>Természet és táj változása</b>	a károk felszámolásának pótlólagos költségei, kárpótlás	a javítás egységköltségeivel számolva	a közlekedési infrastruktúra hossza és szélessége

**2. táblázat.** A közlekedés külső költségei 1995-ben közlekedési eszközönként (millió euró)

A költség jellege			Közlekedés mód										
			Közút						Vasút		Légi		Vízi
			személy- gépkocsi	busz	motorkerékpár	tehergép-kocsi	személy-szállítás összesen	áruszállítás összesen	személy	áru	személy	áru	áru
Balesetek	19752	50 %	12827	437	5284	1157	18548	1157	42	0	5	0	0
Zaj	1228	3 %	389	39	82	486	510	486	133	68	29	2	0
Levegő- szennyezés	16310	41 %	1664	1014	96	9355	2775	9355	1457	2682	8	1	32
Éghajlat- változás	1208	3 %	417	45	31	414	493	414	63	177	50	7	5
Természet és táj változása	1199	3 %	535	57	24	508	616	508	25	12	33	5	0
Összesen	39697	100 %	15833	1594	5516	11919	22942	11919	1719	2940	124	15	37

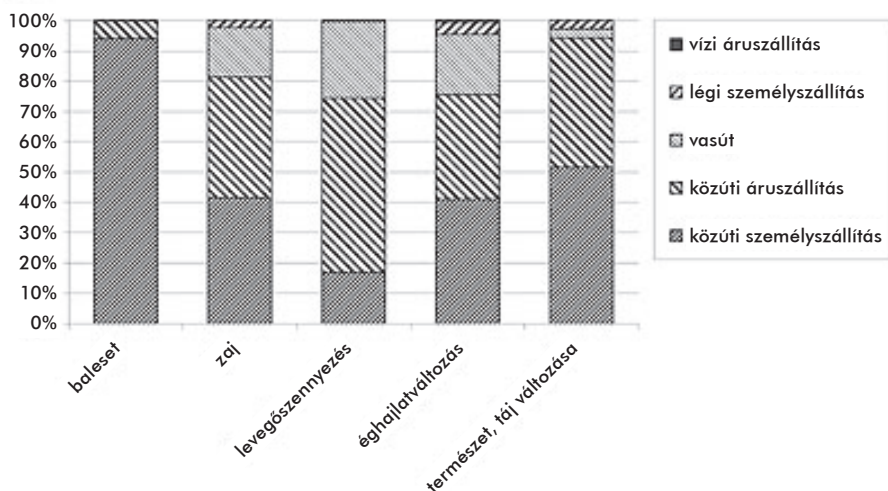
Az 1. ábra a különböző közlekedési módokból származó összes külső költséget mutatja be a költség jellege alapján.

**1. ábra.** Az összes költség közlekedési módonként és költségkategóriánként 1995-ben



Minden externália esetében a közúti közlekedés hozzájárulása a legnagyobb (2. ábra). A baleseti költségek majdnem 100 százalékáért felelős (ebből 94 százalék a személyszállításé), míg a levegőszennyezés „mindössze” 75 százalékáért, amiből csak 17 százalék a személyszállítás okozta kár, a többi az áru fuvarozás terhe.

**2. ábra:** A külső költségek százalékos megoszlása közlekedési módoként 1995-ben



Megjegyzés: a 3%-nál kisebb értékek nem szerepelnek az ábrán.

A közúti közlekedés felelős az összes költség 87 százalékáért, ezt követi a vasúti közlekedés 12 százalékkal. A személygépkocsik okozzák a károk 40 százalékát, az áruszállító könnyű- és nehéz tehergépkocsik pedig a 30 százalékát. A baleseti költségek többnyire a személygépkocsik rovasára írhatók, a levegőt pedig leginkább a dízel tehergépkocsik részecske-kibocsátása szennyezi.

A levegőszennyezés egészségi ártalma a vasúti közlekedés esetében is figyelemreméltó a dízelmozdonyok és a fosszilis tüzelőanyagból előállított vilamos energia nagy aránya miatt. Azonban az utóbbi káros hatása az emberi egészségre sokkal kisebb, mint a közúti levegőszennyezés esetében, mivel a szennyezőanyag-kibocsátás az erőmű területére összpontosul.

A légi közlekedés külső költségei elenyészőnek tűnnek a közúti közlekedéséhez képest, azonban csak a le- és felszállás környezeti terheit vették számításba, amelyek nagymértékben a repülőterekre összpontosulnak. Az utazómagasságban való repülés viszont jelentős szerepet játszik az éghajlatváltozásban.

Az adatokból egyértelműen látszik, hogy a vasúti közlekedés (12 százalék) környezeti terhei és baleseti aránya jóval alacsonyabb a közúti közlekedésénél. Igaz ez akkor is, ha a személyszállítás, valamint az áruszállítás átlagköltségeit

(természetesen mindig külső költségekről beszélünk) hasonlítjuk össze közlekedési módonként.

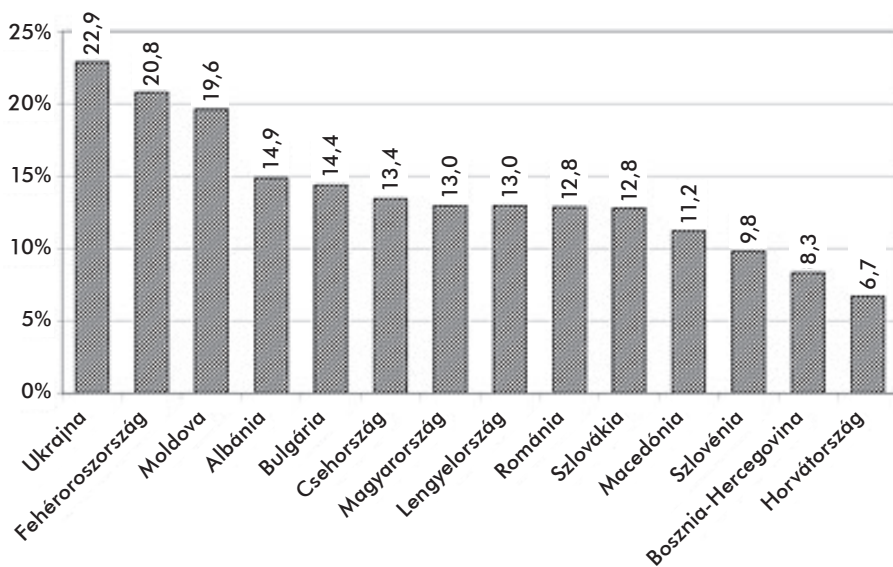
A személyszállítás a teljes költség 63 százalékát adja, a teherfuvarozás pedig a 37 százalékát.

A közúti teherfuvarozás külső költsége 5,6-szorosa a vasútiénak. A közúti személyszállítás költsége pedig háromszor akkora, mint a vasút esetén.

## 2. A külső költségek országonként 1995-ben

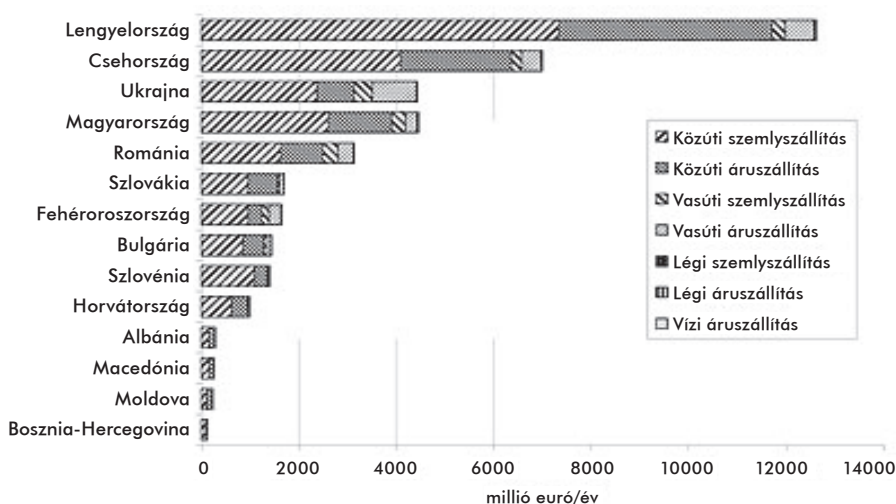
A közlekedés külső költségének mértéke a bruttó hazai termékhez (GDP) viszonyítva országonként igen eltérő mértékű: 1995-ben Horvátországban volt a legkisebb és Ukrajnában a legmagasabb. Ez az arány főként a GDP nagyságától függ, de szoros összefüggésben van a népsűrűséggel, a városi közlekedés mennyiségével és a vasútnál használt dízelmozdonyok számával is (3. ábra).

**3. ábra.** A közlekedés külső költsége a bruttó hazai termék százalékában 1995-ben



A külső költség Lengyelországban a legmagasabb (a térségre becsült teljes költség 32 százaléka), ezt követi Csehország (18 százalék), Magyarország (11 százalék) és Ukrajna (11 százalék). Az egy főre jutó költség Csehországban és Szlovéniában háromszorosa a régióra számított átlagnak, míg Magyarországon a kétszerese. Minél gazdagabb egy ország, annál nagyobb az egy főre jutó külső költség. A közlekedés teljes külső költségét a vizsgált országokban a 4. ábrán láthatjuk, míg a 4. táblázat közlekedési módokra és költségnevekre bontva mutatja be a magyarországi külső költségeket.

4. ábra. A közlekedés külső költsége országonként és közlekedési módonként 1995-ben



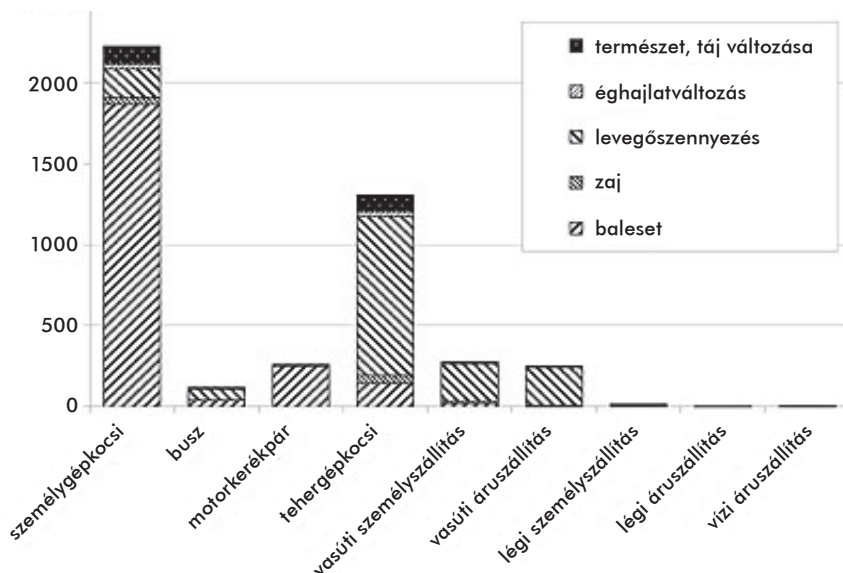
4. táblázat. A közlekedés külső költségei Magyarországon 1995-ben (millió euró)

A költség jellege	Közút					Vasút		Légi		Vízi	Összesen
	személy- gépkocsi	busz	motorkerékpár	személyszállítás összesen	tehergép-kocsi	személy	áru	személy	áru	áru	
Baleset	1864	39	251	2154	144	21	0	1	0	0	2320
Zaj	42	3	3	47	48	13	11	5	0	0	124
Levegőszennyezés	177	67	3	247	980	233	231	2	0	5	1698
Éghajlatváltozás	32	2	1	35	32	6	6	5	1	0	85
Természet- és tájképváltozás	107	8	2	116	102	3	1	3	1	0	226
Összesen	2222	119	260	2599	1306	276	249	16	2	5	4453

A Magyarországról készített diagram (5. ábra) hasonló képet mutat, mint az egész régiót ábrázoló diagram. Bizonyos különbségek azonban adódnak. Példának okáért hazánkban a személyautók arányaiban jelentősebb tájváltozást okoznak, a buszok a levegőt kevésbé szennyeznek, a motorkerékpárok külső költségei mérsékeltebbek, valamint a vasúti áruszállítás terhei kisebbek a vasúti személyszállítás kárainál, míg az egész térségre nézve a vasúti áruszállítás költsége 1,7-szerese a személyszállításénak.



5. ábra. A közlekedés külső költségei Magyarországon 1995-ben



### 3. A 2010-re becsült külső költségek

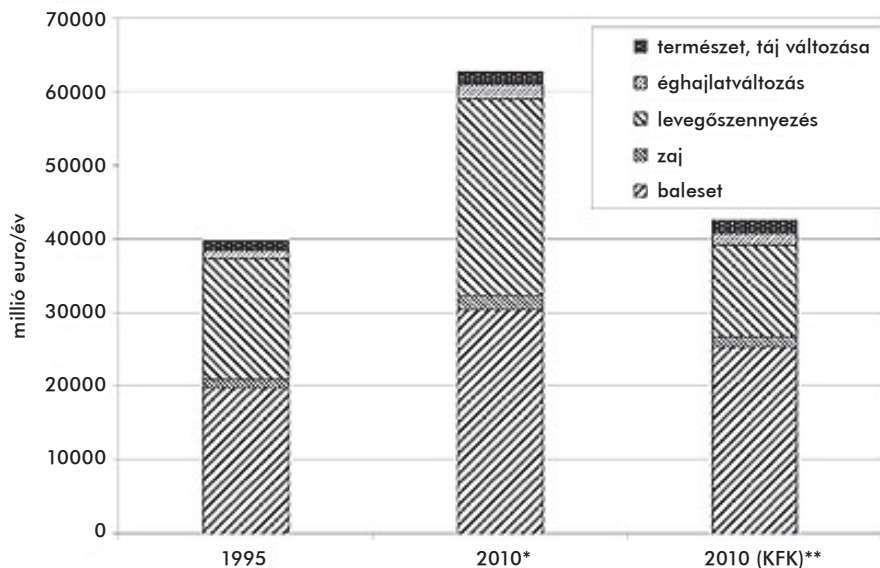
Amennyiben a jelenlegi folyamatok változatlanul maradnak (a „szokásos üzletmenet” forgatókönyve), akkor az előrejelzések azt mutatják, hogy 2010-re jelentősen, 58 százalékkal, 60 milliárd euróra emelkedik a közlekedés teljes külső költsége Közép- és Kelet-Európa említett országaiban. A gazdasági növekedéssel is összefüggésben a közlekedés teljesítménye jelentősen növekszik – elsősorban közúton (a személygépkocsiké 57 százalékkal, a teherautóké 107 százalékkal) és a levegőben (68 százalékkal). Az egységnyi teljesítményre jutó átlagköltségek viszont csökkennek a járművek korszerűsödése következtében. E téren a legnagyobb fejlődés a vasúti áruszállításban várható a dízelmozdonyok részecske-kibocsátása visszaesésének köszönhetően. A vasút továbbra sem fog nagyobb szerepet kapni, mint környezetbarát közlekedési mód. Minden költségfajta emelkedik 45–70 százalékkal. Az éghajlatváltozás káros hatása és a zaj költsége fog leginkább növekedni, mivel a vizsgált időszakban ezeken a területeken nem várható jelentős műszaki fejlődés. A külső költségek GDP-hez viszonyított aránya nem változik.

Ha a környezetileg fenntartható közlekedés (KFK) forgatókönyvét vetítjük 2010-re, feltételezve az elérhető legjobb technika használatát (BAT), valamint a vasút és a tömegközlekedés szerepének növekedését, akkor a külső költségek mindössze 7 százalékkal, 42 milliárd euróra nőnek 1995 és 2010 között. Ez a növekedés azonban nem a környezeti ártalmak fokozódásának tudható

be elsősorban, hanem a magasabb jövedelemszintnek, ami befolyásolja a fizetési hajlandóságot, vagyis hajlandóak leszünk többet fizetni a biztonságért és a környezet állapotának javulásáért. A közúti közlekedés költsége ugyan 12 százalékkal emelkedne, de a vasúté csökkenne. Ebben az esetben a külső költségek a GDP-hez viszonyítva 10 százalék alá csökkennek.

A két forgatókönyv számainak összehasonlítása az 6. ábrán látható.

**6. ábra.** A közlekedés 2010-re becsült külső költségei Közép- és Kelet-Európában



\* a „szokásos üzletmenet” esetén

\*\* a környezetileg fenntartható közlekedés irányába történő elmozdulás esetén

## 4. Összehasonlítás Nyugat Európával

Mivel a tárgyalt tanulmány vizsgálati módszere a Nyugat-Európára végzett közlekedési externália-kutatások módszertanát veszi alapul, ezért a két térség adatai összevethetőek. Nagyon sok hasonlóság fedezhető fel az Európa két felére vonatkozó adatok között – főként a közúti közlekedés uralkodó szerepe, valamint a közút és a vasút külső költségeinek összehasonlítása tekintetében. Néhány különbséget azonban érdemes megemlíteni:

- A külső költség Közép- és Kelet-Európában a GDP 14 százalékát teszi ki, míg Nyugat-Európában 8 százalékát. Ez azt mutatja, hogy a gazdaság egészéhez mérten a biztonsági és környezeti problémák erősebben vannak jelen Közép- és Kelet-Európában.

- A baleseti, valamint a közúti áruszállítás okozta költségek – egységni teljesítményre vetítve – Közép- és Kelet-Európában jóval magasabbak, mint Nyugat-Európában.
- A közúti és vasúti költségek aránya mindkét térségben hasonló. A vasút azonban Közép- és Kelet-Európában környezetszennyezőbb a dízelmozdonyok magasabb aránya és a fosszilis tüzelésű erőművek miatt.
- A légi közlekedés hozzájárulása a külső költségekhez kisebb Közép- és Kelet-Európában. Ennek oka a repülőtér környékén lévő kisebb népsűrűségben és az éghajlatváltozás alacsonyabb költségében keresendő.
- A 2010-re becsült költségemelkedés jelentősebb Közép- és Kelet-Európában (58 százalék), mint Nyugat Európában (42 százalék) a gazdaság és a forgalom gyorsabb növekedése következtében. Másrészt a műszaki fejlődés költségmérseklő hatása is erősebb ebben a térségben.

A közlekedés külső költségének becslése Közép- és Kelet-Európára nézve kísérleti jellegű, és emiatt az adatok nem eléggé megbízhatóak. Különösen így van ez akkor, ha az egyes országok adatait, illetve a különböző közlekedési módok externáliáit akarjuk összehasonlítani. A becsült számok bizonytalansága a –50 százalék és +100 százalék között van.

## 5. Következtetések

A tanulmány szerzői a következő intézkedések megtételét javasolják a közlekedés külső költségeinek csökkentésére:

- Sürgős intézkedéseket kell hozni a közúti balesetek számának és súlyosságának csökkentésére. Pénzügyi szempontból nézve eredményes lehet a gépjármű-felelősségbiztosítás összegének növelése és a biztosítási díj differenciálása a gépkocsi-tulajdonos egyéni kockázata szerint.
- Az európai gépjármű-kibocsátási határértékek (EURO-normák) általános bevezetése és a meglévő dízel gépjárművek korszerűsítése mérsékelné a közúti légszennyezést és az azzal járó költségeket. Emellett ösztönözni kellene a kevésbé környezetszennyező gépjárművek használatát (például a környezetvédelmi feltételek teljesítése alapján differenciálni az adókat).
- Elkerülhetetlen a vasút újjáélesztése mind minőségi, mint környezetvédelmi szempontból. A mozdonyok villamosítását és a meglévő dízelmozdonyok fejlesztését (pl. szűrők használatával) támogatni kell.

Egy hatékony árképzési rendszerben az áraknak tükrözniük kell a pótlólagos egységni infrastruktúrahasználat minden költségét (határköltség). Az árpolitika kialakításánál ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy a jelen tanulmány nem tartalmaz becslést minden érvényesítendő költségre. Hiányoznak például a torlódási károk, a területfoglalás költségei, valamint az infrastrukturális kiadások és bevételek. A vizsgált költségeket, azaz a baleseti és a

környezetvédelmi külső költségeket beépítve az árakba – ami már egy jó kiindulópont – a következő átlagos díjakat lehet kiszabni a közúti közlekedésre:

- a személygépkocsikra 3,3 eurócentet kilométerenként,
- a tehergépkocsikra átlagosan 4,4 eurócentet tonnánként és kilométerenként, vagy pontosabban: gépjármű-kilométerenként 3,2 eurócent (könnyű tehergépjárművek esetében) és 6,6 eurócent (kamionok esetében) között. Tonna-kilométerben mérve a díj 1 és 9,7 eurócent között mozog, a könnyű tehergépjárművek egységköltsége a magasabb a kisebb rakodótér következtében. (A tanulmány nem vizsgálta a tehergépkocsik útrongálásának költségeit. Amennyiben ezt a tényezőt is beépítenék az árakba, akkor a kamionokra sokkal nagyobb összeg jutna, hiszen az útrongálás a tengelyterhelés ötödik hatványával arányos. Ez utóbbi azt jelenti, hogy egy kamion annyi kárt okoz az utakban, az út alatt futó közművekben és az út mellett elhelyezkedő építményekben, mint százezer kisteherautó.)

A gépjármű-közlekedés elengedhetetlen a gazdaság, a kereskedelem működéséhez. Ez azonban nem lehet érv amellett, hogy a közlekedés külső költségei ne épüljenek be az árakba, hiszen ezen az alapon szinte minden gazdasági (al)ágazat igényt tarthatna arra, hogy az állam többlettámogatásban részesítse a többi gazdasági és egyéb ágazat rovására. El kell érni azt is, hogy a közlekedési beruházások értékelésénél minden költség és haszon kerüljön mérlegelésre, beleértve a külső költségeket is.

## II. A közlekedés külső költségei Nyugat-Európában (2. melléklet)

A svájci INFRAS és a német IWW kutatóintézetek 2000-ben újabb közös tanulmányt jelentettek meg A közlekedés külső költségei - baleseti, környezeti és torlódási költségek Nyugat-Európában<sup>126</sup> címmel. A munka az 1995-ben megjelent hasonló témájú kötet frissített és kibővített változata. A kutatást a Nemzetközi Vasútegylet (UIC) pénzügyi támogatásával végezték, az eredmények megbízhatóságát azonban maguk a neves kutatóintézetek szavatolják. Ezt támasztja alá, hogy az Európai Unió 2001-ben elfogadott új közlekedéspolitikája, valamint az Európai Környezetvédelmi Ügynökség is elismeri a tanulmányban közölt adatok helyességét. (Az UIC szerint egyébként a tanulmány nem vette teljes mértékben figyelembe az összes külső költséget, és így a várhatónál kedvezőbb eredményt mutatott ki a közút javára...)

A tanulmány alapillérei a következők:

- Vizsgált költségkategóriák: Balesetek, zaj, levegőszennyezés (egészségügyi hatás, anyag-károk, bioszféra kárai), éghajlatváltozási kockázat, forgalmi torlódás, egyéb környezetvédelmi és nem környezetvédelmi hatások.
- Vizsgált országok: 17 európai ország (az EU tagállamai, Svájc és Norvégia)
- Vizsgált időszak: a tanulmány részletes adatokat tartalmaz 1995-re, és durva becsléseket 2010-re vonatkozóan (az utóbbiak az EUROSTAT emissziós előrejelzésein alapulnak).
- Vizsgált közlekedési eszközök :
  - közúti közlekedés: személygépkocsi, motorkerékpár, busz, könnyű tehergépjármű, nehéz tehergépjármű
  - vasúti közlekedés: személy- és teherszállítás
  - légi közlekedés: személy- és teherszállítás
  - vízi közlekedés: országon belüli áruszállítás
  - Funkcionális és térségi megkülönböztetés:
    - városi és városok közötti személyszállítás
    - áruszállítás rövid és nagy távolságra.

*A tanulmány kétféle költséget vizsgál:*

- Egyrészt teljes és átlagos költséget országonként és közlekedési eszközönként minden költségkategóriára vonatkozóan. Ezek a főként statisztikai,

<sup>126</sup> External Costs of Transport – Accident, Environmental and Congestion Costs of Transport in Western Europe. INFRAS Zürich, IWW Karlsruhe. Kiadó: International Union of Railways, Párizs, 2000. március

nemzeti átlagértékek alapul szolgálhatnak az infrastrukturális beruházások árstratégiájának kidolgozásához és szociális-gazdasági értékeléséhez.

- Másrészt határkölséget (pótlólagos költséget) közlekedési eszközönként és helyzetenként, amely a „közlekedés” egy egységgel való növekedésének költséjét fejezi ki.

*Baleseti valamint környezeti teljes és átlagos költség 1995-ben* • A közlekedés teljes külső költsége – a torlódási költség nélkül – 530 milliárd euró volt 1995-ben, ami a vizsgált 17 ország GDP-jének 7,8%-a. A teljes költség legnagyobb részét, 29%-át, a balesetek teszik ki. A levegőszennyezés 25%-ban, az éghajlatváltozás 23%-ban járul hozzá a kárösszeghez. Kisebb részben okoz költséget a zaj (7%), a városiasodás kedvezőtlen hatása (a gyalogosok idővesztése 1%-a, a térhiányból adódó veszteségek szintén 1%-a a teljes költségnek) és a tájkép helyreállítása (3%). A maradék 11%-ot a háttérfolyamatok környezeti költségei teszik ki, amelyek leginkább a levegőszennyezéshez, az éghajlatváltozáshoz és a környezeti kockázathoz kapcsolódnak. (A háttérfolyamatokhoz olyan tevékenységeket soroltak, amelyek nélkülözhetetlenek a közlekedéshez, azonban csak közvetetten kapcsolódnak hozzá: az energiatermelés, a gépjárművek gyártása és karbantartása, valamint utak és egyéb infrastruktúra építése és fenntartása. Megjegyezzük, hogy véleményünk szerint a tanulmány ezeknek a költségeknek csak kisebb részét vette figyelembe. Más kimutatások szerint ugyanis a háttérfolyamatok külső költségei elérhetik az összes külső költség 40 százalékát is.)

Közlekedési módok szerint a legnagyobb károkat a közúti közlekedés okozza, mégpedig az 530 milliárd euró 92%-át. Rangsorban ezt követi a légi közlekedés 6%-kal. A vasúti közlekedés mindössze 2%-ban, a vízi közlekedés 0,5%-ban járul hozzá a teljes külső költségekhez.

A költségek kétharmada származik személyszállításból és egyharmada teherszállításból.

A személyszállításon belül a személygépkocsi-közlekedés átlagköltsége 87 euró/1000 utaskilométer, míg a vasúti 20 euró, ami 4,4-szer kevesebb a közúti személyszállítás külső költségénél. A vasúti közlekedés kedvezőtlen hatásai leginkább az éghajlatváltozás, a levegőszennyezés, illetve a zaj. A légi közlekedés egyértelműen az éghajlatváltozással hozható összefüggésbe.

Az áruszállításban a légi közlekedés átlagos külső költsége jelentősen meghaladja az összes többi közlekedési mód költségét. Ennél a pontnál figyelembe kell venni, hogy az egyes áruszállítási módoknál eltérő lehet az áru értéke és mennyisége tonnában mérve. Repülőgépen szállítják például a különösen értékes minőségi, de könnyű árut. A nehéz tehergépjárművek által okozott átlagos külső költség 72 euró/1000 tonna-kilométer, ami 3,8-szor magasabb, mint a vasúti teherszállításé.

*A külső költségek változása az idő előrehaladtával* • A tanulmány szerint az 1995-re becsült költségek lényegesen magasabbak, mint az 1991-re számolt

értékek. A részletes összehasonlítás nehéz egyrészt azért, mert a kutatók egy sokkal következetesebb adatbázist vettek alapul, másrészt új költség-kategóriákat is tartalmaz a tanulmány. Harmadrészt a levegőszennyezés hatásait – főként az egészségre gyakorolt hatásait – és az éghajlatváltozás kockázatait korszerűbb, kiterjedtebb módszerekkel számították, ami nagyobb költségeket eredményezett.

1995-re vonatkozólag tehát már pontosabb összegeket kaptak a tanulmány szerzői a számos költségtényező mélyebb ismeretének és a jobb adatoknak köszönhetően.

**1. táblázat.** Külső költségek változása az 1991. évi és az 1995. évi becslés alapján (milliárd euró/év)

Költség-tényező	1991			1995			%-osváltozás 1991/1995
	személy- szállítás	áruszállítás	összesen	személy- szállítás	áruszállítás	összesen	összesen
Balesetek	126,5	21,6	148,1	136,7	19,3	156	+5%
Zaj	23,9	14,1	38,0	24,3	12,3	36,6	-4%
Levegőszennyezés	28,3	14,3	42,6	69,2	65,1	134,3	+215%
Éghajlatváltozás	30,8	13,0	43,8	82,8	39,0	121,8	+178%

**Előrejelzés 2010-re** • A kiadványban szereplő adatok szerint a közlekedés teljes külső költsége 42%-kal fog nőni 1995 és 2010 között. Ez a közlekedés iránti kereslet növekedéséből adódik, illetve a környezeti károk felmérésének fejlődéséből. A legmagasabb növekedés a légi és a közúti közlekedés külső költségeiben várható.

Az előrejelzett technikai fejlődés nem fogja ellensúlyozni a forgalomnövekedést. Ezáltal az átlagos költségek is növekedni fognak.

A tanulmány szerint a közúti áruszállítás külső költségei átlagosan 15%-kal nőnek 2010-re, a közúti személyszállításban pedig 8%-os növekedés várható. A technikai fejlődésnek köszönhetően a levegőszennyezés kedvezőtlen hatásai mérséklődnek. Jelentős mértékű növekedést jeleznek az éghajlatváltozás által okozott károkból, mivel az energia-megtakarítás nem arányos a forgalomnövekedéssel.

A vasúti személyszállítás külső költsége 2%-kal fog csökkenni, áruszállítás esetén azonban 14%-os növekedés várható főként az éghajlatváltozás kárainak növekedése következtében.

A légi közlekedésben az átlagos költség 16%-kal növekedhet személyszállítás, és 18%-kal áruszállítás esetén. Ezzel ellentétben a vízi közlekedés külső költségei 34%-kal esnek vissza.

**2. táblázat.** Az átlagköltség százalékos változása 1995 és 2010 között

Átlag-költség változása 1995-2010	Személyszállítás átlagos költségének növekedése						Áruszállítás átlagos költségének növekedése						
	közút				vasút	légi	közút				vasút	légi	vízi
	autó	motor- kerék- pár	busz	Közút össze- sen			könnyű teher- gép- kocsi	nehéz teher- gép- kocsi	Közút össze- sen				
Balesetek	17	18	17	19	33	39	18	8	13				
Zaj	5	4	24	7	5	-32	5	1	2	27	-32		
Levegő- szennyezés	-20	66	-1	-18	-45	-8	-19	-10	-11	-29	139	-68	
Éghajlatváltozás	12	39	35	14	23	23	34	32	74	44	23	27	
Természet és tájkép	22	24	23	23	-20	-24	25	24	25	0	-25	52	
Városok hatása	9	9	6	10	10		9	9	9	39			
Háttér- folyamatok	-1	46	18	1	2	21	12	12	26	9	27	-21	
Összesen	6	20	12	8	-2	16	11	6	15	14	18	-34	

**Határköltségek és átlagköltségek összehasonlítása** • A következő táblázat bemutatja mind a határköltségeket, mind az átlagköltségeket kategóriánként és közlekedési módonként. A becslési intervallum bizonyos helyeken nagy, mivel a szerzők figyelembe vettek különböző gépjármű fajtákat (benzinüzemű, dízel és villamos jármű) és forgalmi helyzeteket (városi, illetve városok közötti közlekedés).

**3. táblázat.** Átlag- és határköltségek közlekedési módonként

Határköltség (Átlagköltség), euró/1000 ukm, ill. tkm	Közút					Vasút		Légi		Vízi
	autó	motor- kerék- pár	busz	könnyű teher- gépkocsi	nehéz teher- gépkocsi	személy	áru	sze- mély	áru	áru
Balesetek	11-54 (36)	79-360 (250)	1-5 (3,1)	44-163 (100)	2,3-11 (6,8)	0-1 (0,9)	0 (0)	0-1 (0,6)	0 (0)	0 (0)
Zaj	0,2-21 (5,7)	0,6-53 (17)	0,1-7,5 (1,3)	5,3-496 (36)	0,6-52 (5,1)	0,2-23 (3,9)	0,1-1,6 (3,5)	2,3-17 (3,6)	17-87 (19)	0 (0)
Levegő- szennyezés	5-17 (17)	14 (7,9)	4-25 (20)	28-118 (131)	14-50 (32)	2-24 (4,9)	1-6,8 (4)	0,8-2 (1,6)	0,8 (2,6)	4,5 (9,7)
Éghajlat- változás	12-25 (16)	9,6 (14)	5,5-11 (8,9)	125-134 (134)	15-18 (15)	4,2-8,9 (5,3)	4,2-5,3 (4,7)	36-42 (35)	117 (154)	4,7 (4,2)
Természet és tájkép	0-1,8 (2,5)	0-1,8 (2)	0-1,3 (0,8)	0-23 (23)	0-8,9 (2,2)	0-0,8 (0,7)	0-0,3 (0,5)	0-2,9 (1,7)	0-8,5 (8,5)	0-0,5 (0,5)
Városi hatás	10,7-11,7 (1,5)	6,7-7,4 (1,1)	3-3,2 (0,5)	75-83 (12)	8-9 (1,3)	0 (0,9)	0 (0,9)	0	0	0
Háttér- folyamatok	3,3-6,7 (8,6)	2,7-5,4 (6,1)	2,8- 6,5 (4,3)	40-72 (69)	4,2-8,8 (8,7)	1,1-9,8 (3,8)	0,4- 3,4 (5)	4,1-4,6 (5)	18-23 (21)	0,6- 1,4 (2,6)



Mint már említettük, a határkölség széles intervalluma egyrészt az eltérő forgalmi helyzetekből adódik. Városban például a határkölségek jelentősen magasabbak, mint városok közötti közlekedés esetén. A közúti személyszállítás külső költsége 113 euró/1000 utaskilométer városon belül és 34 euró városok közötti közlekedésnél. A városokon belüli tehergépjármű forgalom 91,5 euró/1000 tonna-kilométer kárt okoz, amíg városok között 40 eurót.

### Átlagkölségek országonként

4. táblázat. Külső átlagkölségek Nyugat-Európában 1995-ben

Átlagkölség, euró/1000 ukm, ill. tkm	Személyszállítás átlagos költségei						Áruszállítás átlagos költségei					
	közút				vasút	légi	közút			vasút	légi	vízi
	autó	mo- tor- kerék- pár	busz	közút öss- sze- sen			köny- nyű te- her- gép- kocsi	ne- héz te- her- gép- kocsi	közút öss- sze- sen			
Ausztria	104	336	19	95	10	46	514	44	44	11	234	15
Belgium	108	310	65	108	27	40	554	87	99	22	208	21
Dánia	75	216	32	68	51	43	500	54	60	20	191	0
Finnország	85	205	40	79	20	51	440	57	66	15	238	14
Franciaország	78	299	34	77	8	48	529	84	128	10	193	16
Németország	113	360	38	110	25	48	569	88	96	28	199	20
Görögország	68	318	38	70	26	49	425	45	64	23	196	0
Írország	77	254	67	79	31	44	492	50	53	38	215	0
Olaszország	78	244	38	77	20	52	521	72	84	26	218	70
Luxemburg	102	362	48	98	33	23	581	79	84	27	117	25
Hollandia	92	294	35	89	23	51	536	68	64	10	262	24
Norvégia	73	181	55	73	16	58	562	115	136	15	199	0
Portugália	61	310	16	60	21	44	468	71	79	27	198	0
Spanyolország	64	217	18	61	17	47	459	59	93	24	167	0
Svédország	72	182	40	69	8	51	405	69	89	6	212	0
Svájc	96	300	41	96	15	43	643	134	160	13	205	0
UK	88	291	70	88	37	44	509	63	81	11	211	31
A 17 ország	87	298	38	85	20	48	505	72	88	19	205	17

A teljes költség legnagyobb részét (25%) Németország okozza, azt követi Franciaország, Olaszország és Nagy-Britannia, amely országok mindegyike körülbelül 15%-kal járul hozzá a vizsgált költséghez.

**Torlódási költségek** • A torlódási költség az egész tanulmányban külön témaként szerepel, mivel tárgya és mérése eléggé eltér a többi költségétől, főként a teljes költséget illetően.

A teljes torlódási költség definíciója a jóléti gazdaságtan elmélete szerint olyan költség, ami a meglévő infrastruktúra nem hatékony használatából adódik. A tanulmány egy kiterjedt 1995. évi vizsgálatra alapozva ad becslést a teljes és átlagos közúti torlódási költségre, és egy útdíj-rendszerbe való beépítésükből származó bevételre, valamint a torlódásból adódó idővesztesség költségeire. A tanulmány által alkalmazott megközelítésben a vasúti és a légi közlekedést nem érinti a torlódás problémája.

A közúti közlekedés számított torlódási költsége hozzávetőlegesen 33,3 milliárd euró volt 1995-ben, ami Európa GDP-jének 0,5%-át teszi ki. Ez a költség nem egyenletesen oszlik el a földrészen, leginkább a nagy ipari országokban jelentkezik, úgymint Angliában, Franciaországban, Németországban és Észak-Olaszországban.

A személyszállítás torlódási költségei, illetve bevételei 70–80%-a a városi forgalomban jelentkezik, a fennmaradó rész pedig a nagy távolságra utazásnál. Áruszállítás esetén a városi torlódási költség aránya mindössze 25–45% a vizsgált 17 országban.

Az előrejelzések szerint 2010-re a teljes torlódási költség drasztikusan, 142%-kal fog nőni, szám szerint 80,2 milliárd euróra. A városok közötti úthálózaton 124%-os, a városi utakon 188%-os növekedés várható. Ezek a becslések azzal a feltételezéssel élnek, hogy az infrastruktúra kapacitása nem változik, ami nem valószínű Európa fő útszűkületeiben.

A torlódásra vonatkozóan korábban említett két további adat a pótlólagos időköltség (időkiesés költsége), ami 128 milliárd euró, a GDP 1,9%-a, valamint az optimális torlódási díjból származó bevétel, ami 254 milliárd euró, a GDP 3,7%-a lenne.

Végül de nem utolsósorban meg kell említeni, hogy nagyon fontos a különböző közlekedési eszközök közötti kapcsolat vizsgálata. A személyszállításban még mindig a vasúti közlekedés jár a legkisebb külső költséggel, az áruszállításban pedig a vasúti és a vízi közlekedés egyformán kedvezőbb a közútinál környezetvédelmi szempontból.

# HULLADÉKGAZDÁLKODÁS

• Bartus Gábor •

## Bevezetés

Mielőtt figyelmünket a hulladékokra koncentráljuk, érdemes megjegyezni, hogy önmagában a hulladékgazdálkodás nehezen határolható el az általában vett anyaghasználattól, attól, hogy a gazdaság miként alakítja át a természettől elsajátított erőforrásokat különféle termékekké, majd azokat hogyan használjuk. Az elhasznált termékek újbóli felhasználása a gazdaságban például szűk értelemben vett hulladékgazdálkodási szempontból gazdaságtalan lehet – az újrahasznosítás (szelektív gyűjtés, szállítás, a hasznosítási technológia működtetése) magasabb társadalmi költségekkel járhat, mint ugyanezen anyagok lerakása –, viszont társadalmi jóléti értelmet nyer, ha figyelembe vesszük, hogy az újrahasznosított termék kivált egy primer erőforrásokból előállított másikat, azaz természeti erőforrásokat takarít meg.

A mai gazdaságok alacsony hatékonyságú hulladékgazdálkodásának első sorban az az oka, hogy nem integrálják a döntésekbe a hulladékok „előéletének” gazdasági vonatkozásait. Egyes államok vagy éppen az Európai Unió válogatott kényszereket próbál alkalmazni az újrahasznosítás kikényszerítésére, miközben a termékek előállításához szükséges erőforrások kitermelése továbbra is filléres tétel a termelés költségei között. A termelő vállalatokat jelenleg nem sok minden ösztönzi arra, hogy a természeti erőforrások kimélőbb használatával állítsák elő termékeiket.

A hulladékgazdálkodással kapcsolatosan többféle támogatástípus fordulhat elő:

- Azok az állami támogatások (költségvetési kiadások), melyek különösen hulladékontenzív (azaz sok hulladék keletkezésével együttjáró) tevékenységekre fordítódnak, s ilyenénképpen a hulladéktermelés támogatásának is tekinthetők.
- A bányászati tevékenységek támogatásának fokozatos leépítésével, az ipari közvetlen támogatások EU-n belüli versenyszempontú tilalmával ezen támogatások megszűntek. Nem elképzelhetetlen, hogy egyes támogatott fejlesztéseknek (például a most induló EU támogatási alapok felhasználásakor) van hulladékgazdálkodási vonatkozása is, ezek azonban nem olyan jelentősek, hogy külön foglalkozni kellene velük (minden tevékenységnek vannak ugyanis is kisebb-nagyobb mértékben hulladékai).
- Azok a burkolt támogatások, amelyek az okozott környezeti kár/társadalmi költség meg nem fizetetésének formájában mutatkoznak meg. Ez esetben a nem megfelelő környezeti szabályozás biztosítja a jóléti szempontból optimálisnál nagyobb hulladéktermelést.

- Lényegesek a mai magyar gazdaságban a hulladékkezelő eljárásoknak nyújtott állami támogatások. Mind a hazai adófizetők forintjaiból, mind külső forrásokból (EU alapjai: PHARE, ISPA, Strukturális és Kohéziós Alapok) jelentős nagyságú összegek fordítódnak hulladéklerakók megépítésére, a szelektív hulladékgyűjtés és a hasznosítás támogatására.

A továbbiakban e két utóbbi támogatási típussal foglalkozunk.

## I. A hulladékkezelés meg nem fizetett költségei

A nem internalizált hulladékgazdálkodási költségek társadalmi jóléti veszteséget okoznak, alapvetően a következő két tényező miatt:

- ha a hulladékokat nem megfelelően kezelik, s a hulladék kárt, társadalmi költségeket okoz (pl. illegálisan tárolt veszélyes hulladékok);
- ha a hulladékokat kezelik ugyan, de a kezelés minősége nem megfelelő (pl. budapesti hulladékégető folyamatos szennyezése; dorogi hulladékégető Duna-szennyezése).

A hulladékkezelésért fizetett díjak (lakossági vagy gazdálkodói) legtöbb esetben nem tartalmazzák a kezelés teljes költségét, főképpen nem az externáliákat. Helyesebben fogalmazva: nemhogy a külső költségeket, de még a piaci költségeit sem fizetjük meg a hulladékkezelési díjakban. A terhelések költségeit így részben az adófizetőkre terítik szét (ha az externália felszámolása a jelenben megtörténik), részben a jövő generációkra hárítjuk. Különböző kutatási eredményekre támaszkodva bemutatjuk a meg nem fizetett externáliák átlagos nagyságát például hulladéklerakás és hulladékégetés esetére.

Közgazdasági értelemben a hulladéklerakás költségeket le nem fedő árazása az optimálisnál nagyobb keresletet fog támasztani a hulladéktermelésre, azaz nem ösztönzi a hulladéktermelőket az ártalmatlanítás alternatívájaként szóba jöhető hasznosítás és megelőzés elérhető költségű módozatainak igénybevételeire. A hulladéklerakásra és a hulladékégetésre kifizetett támogatások minden egyes forintja biztatás a további hulladékkezelésre.

Az állam feladata lenne a hulladékkezelés külső költségeinek megfelelő szabályozó (például hulladékkibocsátási díj, a hulladéklerakást és az égetést terhelő járulék) bevezetése. Ha a szabályzó mértéke ennél kisebb, vagy egyenesen nulla, akkor a hulladékkibocsátás szintje a társadalmi optimumot meg fogja haladni. Persze a „túlszabályozás” sem hasznos: ekkor egy olyan mértékű hulladékviSSza fogás történik, ahol a megelőzés költsége nagyobb lesz, mint az a környezeti kárköltség, ami akkor állt volna elő, ha a hulladékkibocsátás

megtörténik. Mindkét hiba az optimumtól való eltéréshez, társadalmi hatákonyságromláshoz vezet, azaz a társadalomra többletterhet ró elkerülhető környezeti károk vagy túlzott mértékű szennyezéscsökkentő technológiai költségek révén.

A helyzetet bonyolítja, hogy a helyesen beárazott hulladékkezelés alól a hulladéktermelők kibújhatnak, ha a fizetendő ár magasabb mint a fizetési hajlandóságuk. Az illegális, de ingyenes hulladéktól való megszabadulási módot nem is olyan nehéz megtalálni, így válnak az erdőszélek spontán szemétdombokká. Az illegális lerakás persze visszaszorítható, de a megfelelő rendszerességű, hatékonyságú és szigorúságú ellenőrzésnek szintén nem jelentéktelenek a költségei. Ezért a fenti árat optimalizáló eljárásba be kell vonni az illegális lerakással kapcsolatos költségek vizsgálatát is. Ebből következően ésszerű és hatékony lehet, ha a hulladékkezelés teljes társadalmi költségét teljes egészében mégsem tükrözi a szolgáltatásért kért ár, hanem az figyelembe veszi az érintettek fizetési hajlandóságát, az illegális lerakással okozható kár nagyságát és az ellenőrzés költségeit is. Így a hulladékkezelés kapcsán kifizetett állami támogatások hatékonyak és elfogadhatóak lehetnek, de erről a következő pontban még lesz szó.

Ahhoz, hogy a hulladéktermelők felé a külső költségek meg nem fizetése miatt fellépő burkolt támogatást megszüntessük, szükséges lenne ismerni ezeket a külső költségeket.

A hazai hulladékgazdálkodási externáliák nagyságának meghatározására még nem folyt átfogó kutatás (legalábbis a szerző erről nem tud), így első sorban európai adatokra, felmérésekre támaszkodhatunk. A következő táblázatban összefoglaltuk a hulladékok által okozott külső társadalmi költségek nagyságára vonatkozó európai tanulmányok becsléseit.

**1. táblázat.** A hulladékkezelés külső költségei (euro/tonna hulladék)

Technológia	Külső költség		
	European Commission (2000)	Sedee et. al. (2000)	Coopers & Lybrand and CSERGE (1997)
Égetés energia hasznosítással	-43 - +77	18	-24,8 (széntüzelés kiváltásánál) 14,6 (átlagos erőművi kibocsátás kiváltásánál)
Égetés energia hasznosítás nélkül		30	
Lerakás	11-20	9,5	4,4

Forrás: MAKK, 2003

Az 1997-es Coopers&Lybrand/CSERGE felmérés egyértelműen konzervatív metodikája, óvatossága miatt inkább a másik két forrás értékeivel kalkulálhatunk tovább. Ezek szerint a lerakás külső költsége 9,5-20 €/t, míg a hulladékégetése -43 és +77 €/t között alakul. Figyelembe véve az EU-átlag és Magyarország nemzeti jövedelmében megfigyelhető különbséget is, a hazai

externáliák nagyságát 1450-3000 forint/tonna értékre becsülhetjük a lerakók esetében. Égetésnél pedig –6500-11500 forint/tonna externális költséggel számolhatunk. A középértékeket tekintve pedig lerakóknál (kerekítve) 2250 Ft/t, égetőknél 2500 Ft/t, azaz gyakorlatilag azonos érték adódik.

**2. táblázat.** A hulladékártalmatlanítás (lerakás és égetés) becsült hazai külső költségei

	Externália nagysága (Ft/t)
minimális érték	1500
átlagos érték	2500

Forrás: Az előző táblázat alapján

Ez az eredmény jól korrelál az EU tagállamokban alkalmazott, a hulladéktermelést terhelő díjmértékekkel, melyek többsége az 5-20 €/t, azaz a (260 Ft/€ árfolyamon) 1300-5200 Ft/t sávba esik.

### Az Európai Unió tagállamainak kísérletei a külső költségek internalizálására •

Az EU szabályozása a tagállamokat hulladékgazdálkodási tervek elkészítésére kényszerítette. A tizenötök közül 12 egy országos szintű, míg 3 több regionális szintű terv megalkotásával tett eleget ezen kötelezettségének. A hulladékgazdálkodás tervezésekor, a szabályozásra vonatkozóan, a közvetlen előírások dominanciája volt jellemző. Ezen előírások ma is kizárólagosak a veszélyes hulladékok szabályozásában, míg a nem veszélyes hulladékok esetében egyre több gazdasági ösztönző eszköz jelenik meg.

A Közép-Kelet-Európai országokban is megjelentek a gazdasági szabályozók. Leggyakoribbak természetesen a használati díjak, azok az eszközök, melyekkel a hulladéktermelők az elszállítás, gyűjtés és ártalmatlanítás költségeit fizetik meg. Néhány ország alkalmaz betétdíjakat a folyékony élelmiszerek csomagolóeszközeinél, illetve termékdíjakat például az elemek és akkumulátorok körében.

A hulladéklerakás megadóztatása egyre szélesebb körben alkalmazott eszközzé vált Nyugat-Európában. 2001-2002-ben kilenc EU-tagállamban alkalmaztak lerakási adót, összesen 1,7 milliárd € bevételt eredményezve. A fejlődést jellemzi, hogy míg 1990-ben mindössze két ország alkalmazta a lerakási adókat, addig 1992 és 2000 között ezt további hét államban vezették be.

A bevezetésre különböző indokokkal került sor, ide tartozik a lerakóba tartó hulladékáram nagyságának csökkentésére való ösztönzés, a megelőzés és a hasznosítás elősegítése, a lerakás externális költségeinek elszámolása, s természetesen a költségvetési bevételek növelése. A legfrissebb értékelések ugyan a lerakási adók hatását igen kérdésesnek ítélik meg a települési szilárd hulladékok mennyiségének csökkentése terén, mindazonáltal a lerakási adók árjelző hatásúak a fenntarthatóbb hulladékgazdálkodási gyakorlat kialakulásának ösztönzésében.

A lerakási adó célja, működési elve és gyakorlata, továbbá mértéke rendkívüli

vül változatos képet mutat, s jelentős eltérések figyelhetők meg a különböző országok között. A lerakási adók bevezetésének általános oka a lerakáshoz kapcsolódó környezeti költségek internalizálása. Sőt, Dániában és Hollandiában a lerakási adó a zöld adóreform részeként, bevételének felhasználásával hozzájárul más, elsősorban a munkához kapcsolódó adók kiváltásában. Ausztriában és Svájcban az adóbevételt a korábban nem megfelelően megépített és üzemeltetett lerakók által okozott szennyezések felszámolására fordítják.

A lerakási adót alkalmazó EU-tagállamok felsorolását az alkalmazott adómérték szerint a 3. táblázat tartalmazza. A legmagasabb tonnánkénti díjat, 79 €-t Hollandiában vetnek ki a hulladékokra. Az adómérték lehet differenciált a lerakandó hulladék fajtájától függően, mint Olaszországban vagy Nagy-Britanniában; s lehet egységes, mint például Svédországban. Dániában (és a nem EU-tag Norvégiában is) nem csak a lerakott, hanem az elégetett hulladékokra is érvényes az adó. Ausztriában pedig differenciált az adómérték attól függően, hogy a lerakó rendelkezik-e az energiahasznosítást célzó lerakógáz-kezelő rendszerrel vagy sem.

**3. táblázat.** Alkalmazott lerakási adók mértéke az EU-15 tagállamokban, 2002

A lerakási adó nagysága (€/t)	Tagállamok
21 – 79 között	Dánia
	Hollandia
	Svédország
5 – 20 között	Ausztria
	Belgium
	Finnország
	Franciaország
	Nagy-Britannia
	Olaszország
nem alkalmazzák	Görögország
	Írország
	Luxemburg
	Németország
	Spanyolország
	Portugália

Forrás: EEA

**A hazai termékdíj szabályozás néhány problémája** • A fokozott hulladékgazdálkodási problémákat okozó néhány termékcsoport esetében 1995-től kezdve fokozatosan került bevezetésre a termékdíj fizetési kötelezettség. A termékdíj elméletileg a nem hasznosított termékek adóztatásával ösztönözhetne az újrahasznosításra. Különösen a csomagolások, illetve a csomagolási hulladékok esetében a szabályozás kedvezményekkel, továbbá egy meghatározott időperiódusban normatív jellegű díjvisszatérítésekkel jelentősen „felpuhult”.

Bevezették a kötelező újrahasznosítási arány intézményét, mely a termékdíjtól átvette a szabályozás vezérlő szerepét. A termékdíj tulajdonképpen egy olyan bírsággá vált, amelyet akkor kell megfizetni, ha egy kötelezett nem teljesítette az érvényes hasznosítási arányt (mentességi szabályok).

Időközben a normatív jellegű hasznosítási támogatás megszűnt, sőt a Kövice (környezetvédelmi céllelőirányzat) 2005-től tervbe vett eltörlése után visszaállításának nem is lesz intézményi alapja.

A problémát tulajdonképpen a mentességi szabályok továbbélése, a kötelező hasznosítási hányad alapú szabályozás jelenti, amely jellegénél fogva megakadályozza, hogy a társadalmi jóléti szempontból optimális mennyiségű hulladék kerüljön hasznosításra: azaz újrahasználatba vagy újrafeldolgozásra. A hatékony újrahasznosítási szint elméletileg azon mennyiség lenne, ahol a hasznosítás határkölsége éppen egyenlő a hulladékká válással kapcsolatos határkölségek összességével, aminek externális hányadát kellene a termékdíj segítségével a piac számára érzékelhetővé tenni.

Itt hívjuk fel a figyelmet Palmer és Walls (1994) elméleti, a lehetséges szabályzóeszközöket összevető munkájára. A kutatók azt találták, hogy bár az input oldali szabályozás képes az elsődleges és az újrahasznosított nyersanyagok arányának optimális beállítására adott kibocsátás, illetve hulladék-képződés mellett, ezek az eszközök nem alkalmasak a hulladékmennyiség optimalizálására. A kibocsátás, illetve a hulladékelőállítás optimális mennyiségét csak olyan politika szolgálja, amely az előbbi eszközöket kombinálja a termék adóztatásával (termékdíj) vagy támogatásával (a környezetbarát termék szubvencionálása). Az amerikai szerzők szerint a legtöbb esetben a termékdíj és az újrahasznosítás szubvenciója a legelőnyösebb megoldás. Javasolják még a termékdíj és az újrahasznosítási beruházás adókedvezménye párosítást, valamint az elsődleges nyersanyagok megadóztatását. A legkevésbé hatékony megoldásnak az újrahasznosítási hányad normaként való megszabását tartják.

**Összefoglalás** • Fentieket egybevetve azt állíthatjuk, hogy Magyarországon a hulladéktermelők jelentős olyan állami támogatásban részesülnek, ami az okozott társadalmi költségek meg nem fizetésével valósul meg. Az ilyen externáliák szabályozására irányuló kísérletek pedig többségükben és általában határozatlanok, a legkevésbé hatékony szabályzóeszközöket választják, s ezeket is kedvezmények és mentességek változatos rendszerével puhítják fel.

## *II. A hulladékkezelés állami támogatása*

A hazai országos szintű hulladékgazdálkodás kiadásokra vonatkozó terveit a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény értelmében készülő Országos Hulladékgazdálkodási Terv (a továbbiakban: OHT) tartalmazza. Az



OHT jellemzője, hogy azt „együtt kell olvasni” a mindenkori Nemzeti Környezetvédelmi Programmal, illetve az éves költségvetési törvényekkel. Míg az átfogó tervezési feladatokat az OHT teljesíti, addig az érdemi költségvetési forrásokat a két utóbbi rendelkezés, természetesen közöttük a költségvetés a súlyosabb.

Az OHT a 2001-2002-es időszakra például összesen mintegy 50 milliárd forintos állami támogatással megvalósuló fejlesztést tűzött ki célként.

**4. táblázat.** Fejlesztésekre fordított kiadások megoszlása, 2001-2002 (OHT)

forrás	milliárd Ft
központi költségvetés	10,6
önkormányzatok	6,7
egyéb hazai források	25,7
EU támogatása	7,2
összesen:	50,2

*Világosan látható, hogy az állami szerepvállalás mintegy 50%-os a hulladék-gazdálkodási beruházásokban, tehát jelentős súlyú, mértékű támogatásról van szó.*

**Az állami támogatások hatékonysága a lerakóépítések esetén (1990-1999)** • A Magyar Környezetgazdaságtani Központ 2000-ben végzett kutatásában (Opportunities and Constraints in Private Public Partnerships in Municipal Waste Management in Central and Eastern Europe) többek között vizsgálta a hulladéklerakók esetében folyósított állami támogatások hatásait, eredményeit is. Az alábbiakban hosszabban idézünk e tanulmány megállapításáiból.

„Céltámogatást 1993-ban 8 település kapott, forráshiány miatt azonban csak két beruházás valósult meg. Tekintve, hogy 1996-ig sem a gyűjtőközre, sem a depók műszaki kialakítására nem voltak követelmények, a tervezők és az engedélyező hatóságok sem rendelkeztek elegendő tapasztalattal, így az elkészült beruházások műszaki színvonala változó. Több esetben állami támogatással olyan lerakó is megépülhetett, amelynek hatására környezetszennyezés következett be (pl. Cegléd). A műszaki követelmények hiánya a KKA [Központi Környezetvédelmi Alap] támogatások esetében is több, hasonlóan gyenge színvonalú vagy kifejezetten káros megoldás támogatásához vezetett (pl. Nagykovács). Az 1993-1996 közötti időszakban a hulladékgazdálkodás színvonala látványosan emelkedett, hosszú lemaradást hozott be. Az újonnan létesült lerakók többségén kiépült a szükséges infrastruktúra, szociális épületek létesültek, általánossá vált a hídmerleg alkalmazása, üzembe állították az első kompaktorokat. A fejlődés nagymértékben köszönhető a nyugati befektetőknek, amelyek magukkal hozták a know-how-t, sok esetben gépeket, berendezéseket és jelentős részük környezetvédelmi elkötelezettséget is.

A modernizált műszaki követelményrendszer először 1996-ban volt kötelezően teljesítendő a céltámogatásért (illetve KKA-támogatásért) pályázó hulladéklerakó-tervek számára. Ez vezette be a regionalitás fogalmát a hulladéklerakók támogatási rendszerébe: a tervezett lerakóknak minimum 20 km-es gyűjtőközteret és 10.000 lakost kellett kiszolgálnia. A regionalitási követelményt a KKA pályázati felhívásai 1999-re egészen 80.000 főig emelték, a céltámogatási követelmény azonban csak 20.000-re emelkedett. A Közlemény rögzíti a lerakható és nem lerakható hulladékok listáját, a létesítéshez szükséges engedélyeket, a védőtávolságokra vonatkozó előírásokat, a hely kiválasztásnál figyelembe veendő szempontokat és azokat a területeket, ahol nem lehet lerakót létesíteni. A Közleményben megtalálható a támogatásban részesíthető létesítmények, beruházási elemek és berendezések listája. Az általaj érzékenységetől függően a lerakókat három építési osztályba sorolja, amelyek esetében eltérő műszaki megoldásokkal kell elkészíteni a szigetelést. A szigetelési osztály és a lerakómedence méretétől függő fajlagos költségek is szerepelnek a kiadványban, aminek alapján a támogatások megítélhetők. Ezekkel kapcsolatban megjegyzendő, hogy a méretgazdaságosságot kevésbé veszik figyelembe: az azon méret alatti lerakókat, amelyek gazdaságosan 25.000 főt képesek ellátni, a számítások szerint alul, e határ felett pedig túlfinaaszírozzák.

A nem támogatott lerakókra jogi kötelező erővel nem bíró Közlemény nagyvonalúsága miatt kevés támpontot ad a tervezőknek, beruházóknak, kivitelezőknek. A megfelelő részletesség hiánya miatt az ellenőrzés sem lehet elég korrekt. Az elbírálás és ellenőrzés hiányosságai miatt még e lazán megfogalmazott követelmények sem mindig teljesülnek. A kivitelezők többsége önkormányzat, amelyek szakértői a beruházást – kellő tapasztalat és előírások híján – egyszerű földmunkának tekintik, néhány szigetelési munkával kombinálva.

1990-1999 között az országban céltámogatás, KKA-támogatás, az egyéb alapokból nyert források és a szakmai befektetők finanszírozásával több mint 40 lerakó épült. Ez 300-400 régi depónia bezárását, rekultivációját tette lehetővé, amely munka jelentős részét el is végezték. Rekultivációra azonban még irányelv sem készült (mint a depóniaépítés esetében), így ezen munkák minősége is ingadozó lehet. A gyűjtőközterekre vonatkozó követelmények (nem következetes) emelésének és (a pályázatok elbírálása során szintén nem következetes) betartatásának hatására a lerakók által ellátott területek nagysága nőtt. A koordinálatlan feltételek, pályázati elbírálás és ellenőrzés hatására a regionalitás elve nem érvényesül. A támogatási rendszer kellő előkészítése, országos hulladékártalmatlanítási koncepció híján a regionálisnak nevezett lerakók az ország egyes területein egymást érik (pl. Csongrád megye), máshol teljesen hiányoznak (pl. Bács-Kiskun megye) – ami nem jelenti azt, hogy a környezetszennyező, szabályozatlan szemétdombok nagy tömege nem üzemelne.

A támogatás megítélésekor, a regionalitási követelmény teljesítésének elbírálásakor az állami támogatás nélkül épült regionális lerakók létét (jóllehet eddig összesen három ilyen épült) nem is vették figyelembe. A koordináció

tekintetében kivételt jelent Fejér megye esete. Itt a helyi vezetés a 90-es évek elején hulladékgyűjtésközpontú tervet készített, majd azt szívós munkával betartatva elérte, hogy a megye területén összesen öt, valóban regionálisnak tekinthető depóniát létesítettek. A koordináció azonban itt nem terjedt túl a közigazgatási határon: a bicskei lerakóberuházást annak ellenére elindították, hogy a szomszédos Komárom megyében 20 km-es körzetben két regionális lerakó is található (Tatabánya, Oroszlány).

Céltámogatásból 1995-től 1999-ig összesen 6,6 milliárd forintot ítéltek meg települési szilárd hulladéklerakó építésekhez, a KKA-ból 1992 és 1999 között ugyanerre a célra 1,5 milliárd forintot különítettek el, a különböző decentralizált alapokból pedig néhány tíz millió forinttal támogatták az ilyen beruházásokat. A felhasznált összegek azonban ennél jóval kisebbek: 1991 és 1999 között céltámogatási keretből 5,1 milliárd forint került kiutalásra a nyerteseknek, a KKA esetén a kiutalásokról adat nem áll rendelkezésre.

A Környezetgazdálkodási Intézet által készített adatgyűjtésből bővebb információk állnak rendelkezésre a Központi Környezetvédelmi Alapból 1992 és 1999 között támogatott lerakókról. Az adatbázisban 50 KKA által támogatott lerakó szerepel. Ezek 542 települést és 3 millió lakost látnak el elvileg. A beruházások értéke 7,7 milliárd forint összesen, ebből 1,7 milliárd forint a KKA-támogatás. A lerakók összes kapacitása 13 millió m<sup>3</sup>, további 6,6 millió m<sup>3</sup> tartalék bővítési lehetőséggel. A létesített lerakótér fogad az érintett 3 millió fő számára 12,7 évre elegendő lerakási kapacitást biztosít. A lerakók közül 31 megfelel az 1994-ben kiadott Közlemény műszaki követelményeinek, 7 részben felel meg (ásványi szigetelés van, de minősége ismeretlen), nem felel meg 10 lerakó. Ennek ellenére az adatokat gyűjtő intézet véleménye szerint a létesített lerakók így is a hazai gyakorlatnál magasabb színvonalú elhelyezést tesznek lehetővé. Ki kell hangsúlyozni, hogy ezek az adatok csupán a szerződésekben szereplő vállalások, így a valóságban megvalósított beruházások ettől eltérhetnek.

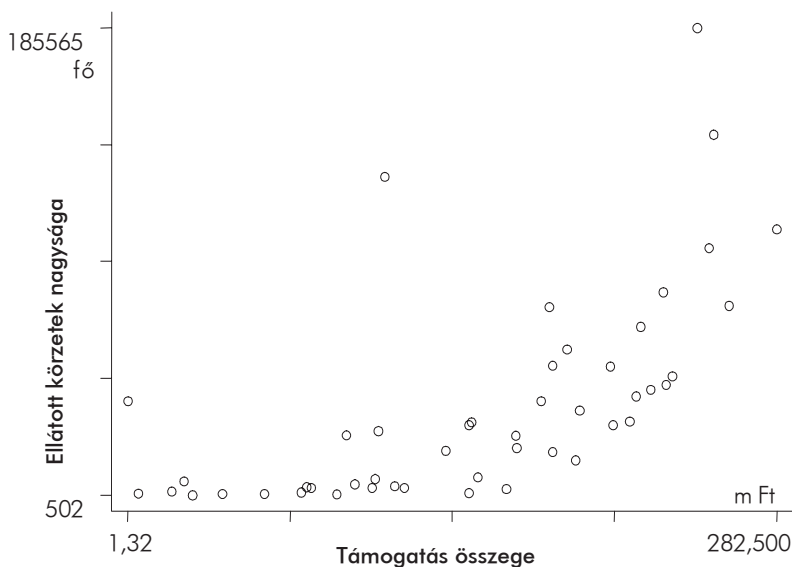
A céltámogatásokban részesült lerakókról nem készült hasonlóan részletes elemzés, ezekről csupán a támogatás megítélését kihirdető Kormányközleményekből van információnk: 1996 és 1999 között 45 település kapott hulladéklerakó-építési beruházásra céltámogatást, amelyekhez 251 másik település társult, azaz összesen 296 település jutott állami forráshoz innen összesen 6,6 milliárd forint értékben. 1991 és 1999 között folyóáron összesen 5,1 milliárd forintot fordítottak lerakóépítésre a céltámogatási keretből. Az 1996 után támogatott lerakóknak már elvileg teljesítenie kellett a KTM által kidolgozott műszaki követelményrendszert.

A Környezetvédelmi Alap által támogatott beruházások adatainak behatóbb elemzése további érdekes tényeket közöl az állami támogatás működési mechanizmusáról. A támogatott beruházások között több az olyan, ahol a megvalósított lerakó mérete viszonylag kicsinek mondható: a tervezett medencék méreteinek 50%-a 168.000 m<sup>3</sup>-nél, 75%-a 320.000 m<sup>3</sup>-nél kisebb. Ezek a méretek a korábban idézett tanulmányban használt feltételezések szerint kb. 15

és 40 ezres népességű gyűjtőközrteknek felének meg. Erre látszik utalni az is, hogy a támogatások 37,5%-a 1,32 és 1,9 millió forint közé esett. A beruházások teljes összege szoros összefüggést mutat ( $R^2=0.8142$ ) a kapott támogatással, a támogatások átlagos mértéke a beruházásban pedig 26%. Tekintve, hogy a KKA-ból kapható támogatás felső határa 30%, ez azt látszik bizonyítani, hogy amennyiben valaki sikerrel pályázott, akkor gyakorlatilag biztosan megkapta a maximálisan igényelhető összeget. A támogatások aránya a nagyobb lera-  
kók esetében erősebben szór, mint a kicsik esetében, ami alátámasztja, hogy a nagyobb beruházások kisebb mértékben függenek az állami támogatások pénzügyi feltételeitől.

A következő ábráról leolvasható, hogy a támogatás nagysága a nagyobb körzrteket kiszolgáló beruházások esetében van inkább összefüggésben a körzrtek méretével, s ami felveti a támogatások hatékonyságának a kérdését.

**1.ábra.** A KKA-támogatások és a támogatott hulladéklerakók által ellátott gyűjtőközrtek összefüggése



A jelenlegi magyarországi hulladékgazdálkodási politika elsősorban a pozitív ösztönzőket helyezi előtérbe. A fentiekben bemutatott támogatási rendszer egyrésről az állami területfejlesztési politika céljait, másrésről a környezetvédelmi célokat igyekszik szolgálni. Az egyes források közötti koordináció meglehetősen laza. Az egyes forrásoknál elvben tudnak arról, hogy más állami forrásokból is igényeltek az adott pályázatra támogatást, érdemi együttműködés is tapasztalható a legtöbb esetben. Általánosságban elmondható, hogy

az elbírálás során előnyt élveznek a több önkormányzatból álló társulások pályázatait, tehát a regionalitást támogatja a rendszer. Jóllehet léteznek jogszabályok az egymás közötti koordinációra, az egyes állami források eltérő prioritásrendszerei egymás között nincsenek megfelelően egyeztetve, így gyakran egymás ellen dolgoznak a különböző intézmények döntéseik hatásait illetően. Legmarkánsabb példája ennek, hogy a Kac regionalitási követelményeinek szigorodását a céltámogatás megszerzésének feltételei nem követték. Sok lerakóépítési pályázat, amely a Kac-nál a „regionalitási vizsgán megbukik”, a céltámogatást megkapja, így a szerényebb eszközökkel rendelkező környezetvédelmi tárca kevésbé képes befolyásolni a fejlesztéseket országos szinten egy átfogó, minden támogatásra jogosult intézmény által elfogadott stratégia híján. Ennek hatására az országban egymás mellett léteznek – és gyűjtőkörzetükkel átfednek – a korszerű regionális lerakók és a műszaki, környezetvédelmi előírásokat kielégítő kisebb lerakók, illetve a semmilyen előírásnak meg nem felelő szemétbányák óriási tömege.

Az állami támogatási rendszer szociális-gazdasági kiegyenlítő és környezetvédelmi célokat is szolgál. E kettős szerepből is adódik, hogy a hulladék-gazdálkodási támogatások értékelése némileg ellentmondásos, elsősorban a céltámogatások esetében. A kicsi és szegény települések viszonylag könnyen hozzájuthatnak a hulladéklerakó megépítéséhez szükséges forrásokhoz. A gondok később, az üzemeltetés során jelentkeznek. Bár a lerakónak nem kell kitermelnie a beruházás költségeit, a kis gyűjtőkörzettel rendelkező depóniáknak és szolgáltatóknak a működési költség fedezése is gondot okozhat, azaz így is önkormányzati támogatásra szorulhat később. A hulladékkezelési támogatások jelenlegi rendszerében tehát a hatékony működés ígérését hordozó regionális lerakók építésének támogatása (környezetvédelmi, gazdasági szempont) kevésbé játszik szerepet, mint a hulladékkezelés közszolgáltatásként való felfogásából adódó szociális szempontok.”

Bár az előző vizsgálat ideje óta lassan négy év telt el, kevés olyan változást tapasztalhattunk, mely az állami támogatások jelentős hatékonyságjavulását mutatták volna. Csak reménykedhetünk abban, hogy az EU-csatlakozás okán megszigorított hulladéktartalmatlanítási technológiai-környezeti követelmények, s az EU-támogatások szabályai javíthatnak valamit a támogatások hatékonyságán.

A támogatások rossz hatékonyságából eredő veszteségeken azonban nem a támogatások teljes eltörlésével kellene túllépni. Mint azt a következőkben – szintén egy korábbi vizsgálatunk eredményeit felhasználva – bemutatjuk, a hulladékkezeléshez nyújtott állami támogatásnak fontos szerepe lehet egy társadalmilag hatékony hulladékgazdálkodási rendszer kialakításában.

A tudomásunk szerint ezidáig egyetlen magyarországi települési hulladékos fizetési hajlandóság mérés 1997-ben volt egy Szegedhez közeli kistelepülésen, Röszkén (Kaderják, Pál és Bartus, 1997). E vizsgálat néhány következtetését ismertetjük az alábbiakban.

„Magyarázatra szorul, hogy a gyakorlatban a jogszabályok által megkö-

vetelt normák be nem tartása a hulladékkezelés területén is tipikus jelenség. (Általában is jellemző a magyar környezetvédelemre a szigorú előírás - nem megfelelő hatékonyságú ellenőrzés - hiányos teljesítés láncolat.) Megítélésünk szerint egy fontos magyarító tényező a „korszerű” előírások alkalmazásának túlzott költségeivel kapcsolatos. Az „európai” környezetvédelmi követelményeknek megfelelő lerakó megvalósításának magas költsége, s az ezáltal szükségessé tett szemétdíj sok esetben a lakosok „hasznait” tükröző fizetési hajlandóságuktól jóval magasabb. A magyar környezetvédelem „top down” jellege tükröződik ebben a környezetvédelmi szektorban is: míg a döntéshozók és döntéshozók már többségükben tisztában vannak a természeti erőforrások megóvásának stratégiai jelentőségével, illetve azzal, hogy e nélkül nincs EU-csatlakozás, addig a polgárok nem szívesen áldoznának lényegesen többet környezetvédelemre.

A lakosok preferenciáinak és a fizetendő díjnak a jelentős eltérése - politikai feszültségeken túl - a szabályozás kikerüléséhez, illegális megoldások kereséséhez vezethet. Az illegális lerakás megakadályozása, az ellenőrzés jelentős erőforrásokat igényel; gyakorlatilag szinte kivitelezhetetlen, hogy ellenőrzéssel az illegális lerakást teljesen kizárjuk. Az illegális lerakással kapcsolatos költségek számbavétele egyébként érdekes eredményekre vezethet. Így Fullerton és Kinnaman (1995) szerint, ha az illegális lerakás reális alternatíva, akkor gazdaságilag optimális lehet, ha a hulladéktermelőket szubvencionáljuk a legális megoldások használatáért, ami kedvezményes igénybevételi díjat jelent.

A lakosok fizetési hajlandósága és a kalkulált hulladékos szolgáltatási díj jelentős eltérése esetén is rendelkezésünkre állnak lehetőségek, amelyek kihasználásával fenti különbség csökkenthető. Intenzív kampánnyal, a lakosok korrekt tájékoztatásával bemutatathatók a jelenlegi nem megfelelő hulladékelhelyezéshez kapcsolható károk, illetve bemutatathatók a korszerű kezelés előnyei. Vizsgálatunk arra utal, hogy az informáltsággal együtt nő a fizetési hajlandóság is.

A Röszkén vizsgált, az egyes fejlesztési alternatívák aggregált hasznára vonatkozóan évente az alábbi értékeket kapjuk:

**5. táblázat.** Az egyes fejlesztési alternatívák teljes haszna Röszkén, évente (1997)

Program	Forint/év
„Helyi fejlesztés”	987.523
„Elszállítás”	1.170.512

A fizetési hajlandóság alakulását befolyásoló legfontosabb változónak a válaszadó kora tűnik: a válaszadók más fontos jellemzőit adottnak tekintve az életkor növekedésével a fizetési hajlandóság szignifikánsan csökken. Ez az eredmény magyarázható szociális okokkal. Ugyanakkor az idősebb korosztályok érzékenysége egy olyan jövő-orientált programmal kapcsolatban, amit a felmérés során vizsgáltak, természetszerűleg alacsonyabb lehet, mint a fiatalabbaké.

A másik fontosnak tűnő változó a végzettség: a válaszadó iskolai végzettségének növekedésével a fizetési hajlandóság nő. Különösen szembeötlő a fizetési hajlandóság növekedése, ahogy a 8 osztályt vagy annál kevesebbet végzők csoportjából a középfokú végzettségűek kategóriájába lépünk. A középfokú illetve felsőfokú végzettséggel rendelkezők csoportjai között a különbség nem ilyen éles.

Fontosnak tartjuk végül egy további eredmény ismertetését. Azok a válaszadók, akik rendszeresen maguk (is) szállítanak szemetet a szeméttelrepre, átlagosan jelentősen többet hajlandók az egyes fejlesztési alternatívák megvalósításáért fizetni, mint azok, akiknek ilyen közvetlen „szemetes” tapasztalatuk nincsen. Ezt az eredményt indokolhatja, hogy a válaszadók ezen körét a javuló szolgáltatás közvetlen kiadásoktól és fáradtságtól kímélheti meg – azaz a válaszadók „racionálisak” voltak ajánlataik kialakításakor. Felmerül ugyanakkor egy további szempont is: a válaszadók ezen köre közvetlen tapasztalattal rendelkezik a szeméttelrepet jellemző állapotokról, azaz időről időre maga is szembesül a lesújtó környezeti állapotokkal. Elképzelhető, hogy - legalábbis részben - ezen közvetlen tapasztalatnak, informáltságnak tulajdonítható e válaszadói kör magasabb fizetési hajlandósága.

A jelen elemzés egyik nem várt – talán kivételes – megállapítása volt, hogy Röszkén a regionalitásra törekvő központi politikai akarattal szemben még mindig meglehetősen erős a helyi lábon állás támogatottsága. A röszkei felmérésben kitűnt az elszállítási alternatíva meglehetősen magas elutasítási aránya. A megkérdezettek az elutasítás indokaként többször említették, hogy a röszkeiek sem szeretnék, ha mások szemetét ide hordanák. A másik, gyakran említett ellenérv azt hangsúlyozta, hogy a falu szeméttelrepeének megszüntetése kiszolgáltatott helyzetbe hozná a röszkeieket; az elszállítást végző cég tetszése szerint alakíthatná a szolgáltatás díját. Mások úgy fogalmaztak, hogy egy Röszke nagyságú településnek kell, hogy saját szeméttelrepe legyen. Ez az alternatíva szemmel láthatóan megosztotta a falu lakosságát: a fizetési hajlandóság értékek is erősen szóródnak ezen alternatíva esetén. Figyelemre méltó ugyanakkor, hogy a valamely alternatívát határozottan választók fizetési hajlandósága, bármely alternatíváról is legyen szó, jelentősen meghaladja az ezen alternatívára vonatkozó átlagos fizetési hajlandóságot. Úgy tűnik, hogy a válaszadók ezen köre az, amely figyelemre méltó érdeklődést mutat és határozott véleménnyel rendelkezik a helyi hulladékos problémákról.

A lakosságitól eltérően állapítják meg a települési lerakót igénybevevő gazdálkodó szervezetek díjait. Ezek kivétel nélkül mennyiségarányos díjak, s általában magasabbak a lakoságinál. Ám a tapasztalatok szerint a vállalatok fizetési hajlandósága sem sokkal magasabb. Gyakori, hogy a helyi szakértők a gazdálkodókat teszik felelőssé az illegális lerakóhelyekért. A fizetést így kikerülő gazdálkodók ilyen tevékenysége mögött az alábbi okokat sejtjük: 1. A vállalat nem szívesen kerül a lakossági szolgáltatás keresztfinanszírozói szerepébe; 2. A vállalat tisztában van az ellenőrzés rendkívüli ritka voltával, s az esetleges büntetés alacsony mértékével; 3. Az erdőszélre kiöntött kommunális

jellegű hulladékot nem tekinti a környezetre veszélyesnek; 4. A kisvállalkozások többsége igen éles versenyhelyzetben van, ahol minden „költségsökkenés” számít.”

## Összefoglalás

Általában a regionális hulladéklerakó létesítést nem lehet károsnak minősíteni, káros lehet viszont az elhelyezkedés-méret-kapacitás-stb. rossz megválasztása. Jelenleg – átfogó számítások és kutatási eredmények híján – nem lehet határozottan állást foglalni abban, túlzott, megfelelő vagy éppen elégtelen koncentráció valósul-e meg a regionális lerakók megépülésével. Azt tudjuk, hogy a lerakó méretének növekedésével a lerakás határköltsége csökken, a szállítás határköltsége pedig nő. Elvileg, amilyen kapacitásnál a két határköltség egyenlő, ott az optimális lerakóméret, ami ráadásul nem is általánosítható, mert ahány térség, annyiféleképpen alakulnak a költségviszonyok.

Ami mindenképpen szükségesnek látszik a hulladékkezelés hazai állami támogatásával kapcsolatban, az a következőképpen foglalható össze:

- Részletesebb és pontosabb eseti számításokra van szükség egy-egy beruházás optimális telepítési helyének, méretének meghatározásakor;
- A különböző helyi/regionális fejlesztési elképzeléseket egymással össze kell hangolni, a hatékonyságot az egymással való viszonyban is vizsgálni szükséges;
- Adatokat, ismereteket kell gyűjteni a hulladékokhoz kapcsolódó külső költségek típusait, nagyságát illetően;
- Ismeretekkel kell rendelkezni a különböző hulladékgazdálkodási eszközök (megelőzés, hasznosítás, égetés, lerakás) egymáshoz viszonyított hatékonyságáról, az eszközök arányának jövőbeli alakulásáról, s az adott támogatási döntések során ezeket figyelembe kell venni.

Mindezen támpontok nélkül a hazai hulladékgazdálkodási állami támogatások alacsony hatékonyságú (tehát környezetileg káros) felhasználása szinte kódolva van a rendszerbe.

## Felhasznált irodalom

- Aumônier, S. and Troni, J., 2000: Research Study on International Recycling Experience, London: ERM Ltd.
- Beede, D.N. and D.E. Bloom, 1995: The Economics of Municipal Solid Waste. World Bank Research Observer 10(2); 113–50.
- Bennett, J.T. and M.H. Johnson, 1979: Public versus Private Provisions of Collective Goods and Service: Garbage Collection Revisted; Public Choice 34, 61–62.



- Burger F., Szabó S. és Zsótér G., 1999: Az EU hulladékgazdálkodási szabályozásának hatásvizsgálata. Zöld Belépő. Budapest.
- DeLong, J.V., 1994: Of Mountains and Molehills: The Municipal Solid Waste „Crisis” Brookings Review Spring 32–39.
- Department of Environment, Transport and Regions [DETR], 2001: Recovery and Recycling Targets for Packaging Waste in 2001 (Regulatory Impact Assessment). London: DETR.
- Fullerton, D. and Kinnaman, T.C., 1995: Garbage, recycling, and illicit Burning or Dumping, J. of Env. Economics and Management 29, 78–91.
- Hogg, D., 2001: Costs for Municipal Waste Management in the EU, Final Report to DG Environment. Eunomia Research and Consulting.
- Kaderják, P., Pál, G. és Bartus, G., 1997: A hulladékelhelyezés megoldási lehetőségei és a lakosok fizetési hajlandósága Budapest: QUERCUScoop & HIID.
- KTM, 2000: Kiegészítés az OHT költségvetési kihatásairól, a 2001–2002 évekre meghatározott feladatok finanszírozása és az ANP-ben figyelembe vett költségek.
- MAKK, 2000: Opportunities and Constraints in Private Public Partnerships in Municipal Waste Management in Central and Eastern Europe. Budapest: Magyar Környezetgazdaságtani Központ.
- MAKK, 2003: Az Európai Unió szilárdhulladék-gazdálkodással kapcsolatos egyes jogszabályi kötelezettségei átvételének modellezése, Budapest: Magyar Környezetgazdaságtani Központ.
- Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2003–2008 [OHT], 2001: Budapest: Környezetvédelmi Minisztérium.
- OECD, 2004: Addressing the Economics of Waste, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Palmer, K. és Walls, M., 1994: Anyagfelhasználás és a szilárd hulladékok ártalmatlanítása: Az elképzelések elemzése, Washington, DC: Resources for the Future.

