



KÖRNYEZETVÉDELMI SZEMPONTBÓL KÁROS TÁMOGATÁSOK A MAGYAR GAZDASÁGBAN

Levegő Munkacsoport – Lélegzet Alapítvány

Budapest, 2004

Ez a dokumentum a Levegő Munkacsoport Zöld könyvtárából származik. A szerzői és egyéb jogok a dokumentum szerzőjét/tulajdonosát illetik. Ha a szerző vagy tulajdonos külön is rendelkezik a szövegben a terjesztési és felhasználási jogokról, akkor az ő megkötései felülbírálják az alábbi megjegyzéseket. Ugyancsak ő a felelős azért, hogy ennek a dokumentumnak elektronikus formában való terjesztése nem sérti mások szerzői jogait.

Ez a dokumentum elektronikus formában szabadon másolható, terjeszthető, de csak saját célokra, nem-kereskedelmi jellegű alkalmazásokhoz, változtatások nélkül és a forrásra való megfelelő hivatkozással használható. Minden más terjesztési és felhasználási forma esetében a szerző/tulajdonos engedélyét kell kérni. Ennek a copyright szövegnek a dokumentumban mindig benne kell maradnia.

Környezetvédelmi szempontból káros támogatások a magyar gazdaságban

**Szerkesztette:
Kiss Károly**

**Levegő Munkacsoport – Lélegzet Alapítvány
Budapest, 2004**

A háttér tanulmányok szerzői:

Ángyán József (Szent István Egyetem)

Beliczay Erzsébet (Levegő Munkacsoport)

Győri Zsuzsanna (Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem)

Kiss Károly (Budapesti Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem)

Kohlheb Norbert (Szent István Egyetem)

Lukács András (Levegő Munkacsoport)

Pavics Lázár (Levegő Munkacsoport)

Pál János (Szent István Egyetem)

Podmaniczky László (Szent István Egyetem)

Szabó Zoltán (Levegő Munkacsoport)

Tanyi Anita (Levegő Munkacsoport)

Ungvári Gábor (Magyar Környezetgazdaságtani Központ)

ISBN 963 216 772 4

Készült a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium

és a PHARE ACCESS 2001 támogatásával.



© Lélegzet Alapítvány – Levegő Munkacsoport, 2004

1075 Budapest, Károly krt. 3/a.

Postacím: 1465 Budapest, Pf. 1676

Telefon: (1) 411-0509, 411-0510

Fax: (1) 266-0150

E-posta: levego@levego.hu

Honlap: www.levego.hu

A szerkesztés lezárva: 2004. augusztus 25-én

Felelős kiadó: Lukács András

Technikai szerkesztő: Susánszky Ferenc

Címlap: Susánszky Ferenc

Saluton Nyomda, Budapest

Felelős vezető: Szabó Imre

Tartalom

Bevezetés	4	8. Közlekedés	19
I. A környezetileg káros támogatások (kkt-k)	6	III. Infrastruktúra-fejlesztés és területhasználat	21
1. A kkt-k beazonosítása	6	1. Közlekedési infrastruktúra	21
2. Megjelenési formák	8	2. Környezetvédelmi infrastruktúra	22
II. Ágazati vizsgálatok	10	Szennyvízkezelés és -tisztítás	22
1. Vízgazdálkodás	10	Regionális hulladéklerakók építése	23
2. Energiaszektor	11	3. Területhasználat	23
Bányajáradék	11	IV. Összegzés	26
Árnyereség	11	1. Következtetések	26
Környezetterhelés	12	1.1 Ágazati támogatások	26
3. Ásványbányászat	12	1.2 A támogatások megjelenésének formái	26
4. Építési szektor	13	1.3 Támogatási mechanizmusok	29
Építőanyagipar	14	2. Ajánlások	31
5. Vegyipar	15	A kutatás során készült tanulmányok jegyzéke	32
6. Mezőgazdaság	16	Irodalomjegyzék	33
Költségvetési támogatások	16		
7. Élelmiszeripar	18		

Bevezetés

A magyar gazdaság legsúlyosabb gondja a magas államháztartási hiány. Alacsony gazdasági növekedés mellett ez egy sor, a jövedelmek csökkentésével és újraelosztásával kapcsolatos, politikai jelentőségre szert tevő, kritikus problémát okoz. 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.¹ Tanulmányunkban a hazai gazdaságpolitika számára mindeddig új megoldást javaslunk: *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 az ún. önkéntes eszközök, majd a kombinált megoldások jöttek divatba.) Nem alkalmaztak viszont mindeztideig egy egészen kézzelfogható és praktikus megoldást, a környezeti szempontból káros támogatások leépítését. Ez gyakran előnyösebb, mint a környezetvédelem más eszközei, hiszen anélkül 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 eme-

léséhez, 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 visszakérül a 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 leszögeznünk, 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

¹ Ld. a Levegő Munkacsoport által évente elkészített zöld államháztartási reformjavaslatokat!

előnyökkel jár. Ezen támogatások miatt ugyan is 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 kttk 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 halma-

zából 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 történik, és a Kormány környezet- és természetvédelmi kötelezettségvállalásai 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 a feladat nagyon egyszerűnek tűnik: ahol az okozó által nem viselt, tehát harmadik személyekre (a társadalomra) áthárított környezeti kár (azaz externália) keletkezik, ott beszélhetünk környezetileg káros tevékenységekről. Ez a meghatározás azonban olyan széles, hogy szinte mindenre vonatkoztatható, hiszen zéró szennyezőanyag-kibocsátás vagy környezetterhelés nem létezik, és ezeket (vagy ezek nagy részét) rendre az egész társadalom viseli.

Ezért egyik 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. a hazai gabonatermesztés nagy részének kiiktatása az éghajlatváltozásra tekintettel), 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 nincs 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 ener-

giahatékonyság 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, 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 kötetében² Jan Pieters tanulmánya nagy hangsúlyt fektet annak vizsgálatára, hogy mi a kapcsolat a „beavatkozási pontok” és hatásaik 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

² OECD: Environmentally Harmful Subsidies: Policy Issues and Challenges. OECD, Paris, 2003.

a támogatások megvonása. Ugyancsak fontos megvizsgálni, hogy a támogatás a változó költségeket vagy az állandó költségeket 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 ad 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. Mindenesetre, ahol

módunk volt rá, ott utaltunk a támogatás megvonásának közgazdasági feltételeire. Egy ilyen jellegű vizsgálatra inkább akkor van lehetőség, amikor egy bizonyos támogatás környezeti hatásaira vagyunk kíváncsiak, nem pedig az összes támogatására.

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 szédelés, butítás stb. az ok, az *semmiképpen* sem tekinthető környezeti kárnak, s a vétkes ágazatokkal kapcsolatos megengedő gazdaságpolitikát sem minősíthetjük környezetileg káros támogatásnak (kkt-nak).

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, kulturálatlanság) *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, 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 túlajtása.) Úgy gondoljuk, hogy a támogatás környezetileg káros voltát mindenképpen ki kell mutatni, de fel kell hívnunk a figyelmet az EU-követelményre is. (Analóg 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 – piac-zavaró 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 eljutottunk, 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, 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 földhasználat vagy a bányászat során). Ezen támogatási fajták csökkentéséhez – az előzőektől eltérően – már szemléleti módosulásra van szükség.

- *A nem internalizált környezeti károk esete*³
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 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 – föltétlen rá szeretnénk irányítani a hagyományosan gondolkodó gazdaságpolitikusok figyelmét.

³ 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”.

- *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 szeméttlerakók) milyen környezeti kárral járnak. A tervezett (vagy már megvalósított) beruházás ugyan közjogilag közjóságnak minősül (hiszen a finanszírozást a törvényhozás hagyta jóvá), 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.

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 okozjuk megterhelésének fő módja a környezetvédelmi adóztatás.

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 te-

szik lehetővé, de ahol lehetőség van rá, ott ilyen jellegű megállapításokat is fogunk tenni.)

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 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 tőkekölségét, 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 vízgálódás 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. 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 tulajdonosok 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.

A szén esetében nem képződik bányajáradék, hiszen 2002-ben fajlagos kitermelési 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 energiaárképzési 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 ösztönöznek 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 kül-

földi 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 környezetileg 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 együttthatók 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 kőolajtermelésé pedig 47–77 milliárd Ft. Ezen összegek egyúttal a környezetileg káros támogatások mértékei.

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 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 kordedvezményes 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 összeütöznek, 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. A szénhidrogének kívüli ásványi nyersanyagok környezetvédelmi szempontból káros támogatásai

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 ún. bányajáradékot kell fizetni, amely mértékének a megállapítása a mindenkori szabályozás feladata. A szénhidrogének (kőolaj, földgáz) esetében ez a mér-

ték jelenleg 12%, azonban 1993-ban még 40% volt. A nemfémes ásványi nyersanyagok (homok, kavics, építőanyagok) kitermelése után fizetendő bányajáradék jóval kisebb mértékű, az államot csupán 5% illeti meg a kitermelt érték után. 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 ár nem tükrözi azt sem, hogy meg nem újuló nyersanyagokról van szó, tehát kitermelésükkel (és főleg az exportjukkal) az ország vagyona csökken. Az állami tulajdonhoz való való értékén aluli hozzájárulás **közvetlen** állami támogatásnak minősül.

Az építőipari nyersanyagok utáni átlagos bányajáradék befizetés 2002-ben kevesebb mint 14 Ft/tonna volt (kerámia nyersanyagok után 5 Ft), ami nevetségesen alacsony összeg. Az állami bevétel mindössze 0,75 milliárd Ft volt az 53,9 millió tonna nyilvántartott kitermelés ellenére. Számításokat csupán a homok és kavics bányászat területére tudtunk elvégezni, aminek során azt kaptuk, hogy az alacsony bányajáradékon keresztül éves szinten 4-5 milliárd forintba rúg a környezetileg káros közvetlen támogatások nagysága.

A közvetett káros támogatások a következők:

- tájsebek helyreállítására fordított állami források (a '90-es években legtöbbször az államra maradt a bányászat befejezése után a tájrehabilitáció),
- alacsony földárak (a bányászathoz a földterületeket a nyugat-európai árakhoz képest rendkívül olcsón lehet megszerezni),
- alacsony biztosítékadási kötelezettség (a bányászati műveletek során, illetve a bányák bezárása után keletkező hosszú távú környezeti károkért a bányavállalkozó általában csak korlátozott felelősséget vállal),
- bányanyitási anomáliák (tömeges sóderbánya-nyitások megfelelő környezeti hatásvizsgálatok nélkül stb.).

Az alacsony járadék a termelés fokozására és exportra ösztönöz, különösen azért, mert nyugati szomszédainknál az alapvető építőipari nyersanyagok kitermelését szigorú szabályozással is fékezik. Ennek megfelelően viszonylag jelentős mennyiség kerül exportra. A Magyarországról származó kő, kavics és homok határparitásos átlagára az elmúlt évtized során egyszer sem érte el a 3 eurót tonnánként. A kitermelés során a környezeti károk nagyságrendekkel meghaladják az egyes termelők által realizált gazdasági hasznot, azaz összességében ez egy „negatív összegű játékot” eredményez.

A környezetileg káros támogatások, az árrendszer nem teszi rentábilissá a legtöbb nyersanyag másodlagos felhasználását sem. Szükséges lenne, hogy olyan árviszonyok alakuljanak ki, amikor a kitermelés helyett az újrahasznosítás az olcsóbb.

4. 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. 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 épí-

téséhez feltételek nélkül nyújtott kamattámogatások hosszú idejű költségvetési terheket jelentenek, míg például az energiatakarékos beavatkozások támogatása energiainport függőségünket is enyhíteni tudná.

Laza környezeti szempontú feltételrendszerre van a kamattámogatások, az állami garanciavállalások és a közösségi pénzek felhasználásának.

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 illetékkedvezménnyel, 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.

Az építés támogatását csak úgy lenne szabadna folytatni, ha egyidejűleg az adórendszer 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 fordítani közösségi célokra.

Támogatni kellene az energiatakarékos épületállomány kialakítását, a korszerűsítési és bővítési célú szelíd beavatkozásokat, a speciális otthonok (idősek, diákok, fecskesházak) 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 egyetemes *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 szállítási igényes tevékenységeknél, a hulladékok kezelésénél és az ún. zöldmezős beruházásoknál,
- az építési szabályozási és engedélyezési eljárások jelenlegi megengedő gyakorlata,
- az építéshelyi 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, miközben az alacsony energiaár, szállítási költségek és bányajáradék a károkat nem fedezi. 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 építés-

helyszíni 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 visszasságok 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* is 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.

5. Vegyipar

A vegyipar fejlődése óriási új lehetőségeket teremtett a mezőgazdaságban, a gyógyszerészetben, épületszerkezetekben, mindennapi használati tárgyainkban. A vegyi anyagok korlátok nélküli terjedése – 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 hatásaikat. 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 katasztrófaelhárítást és készenlét költségeit a vegyi anyag-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 stb., 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 vegyi anyag 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, szállítás rejtett támogatása, valamint az élők munkájának 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 REACH⁴ 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 lobb

mindent megtesz a rendelet felhívítása 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 hivatkozhatnak 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.

6. 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 er

⁴ Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals - a vegyi anyagok új nyilvántartása, értékelése és engedélyezése.

kölcsi és politikai arculatának formálásában, tradícióinak megőrzésében és nem utolsósorban a kultúrtáj ápolásában.

Mindez elegendő lenne ahhoz, hogy az EU mezőgazdasági támogatási rendszerét olyannak 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 vizet, 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 szűklátó körű irányítói mindeddig nem ismerték fel az EU-ban végbemenő változások irányát. Ahhoz a támogatási fajtához ragaszkodnak, amely

idővel majd jelentéktelenné válik, és alig vesz 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 végletét, 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 50%-át jelenti (49%).

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 (50–60 ezer Ft) tettek ki a mezőgazda-

sági területeken. Az egyes költségtényezőket (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.

7. 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 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 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 supermarket. 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.

8. Közlekedés

A közlekedés a legnagyobb energiafelhasználó ágazat és ennek megfelelően az egyik legnagyobb légszennyező és üvegházhatású gázkibocsátó. Az Európai Unióban a fő gazdasági ágakban – az energiaszektor 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 költsé-

geit, és pozitív a költségvetési pozíciójuk. De ha az okozott környezeti károkat is megjelöltük 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 570 milliárd Ft, aminek döntő része (400 milliárd Ft, azaz 70%) az üzemanyagok jövedéki adójából származik. A további, 10 és 50 milliárd közötti fontosabb tételek: regisztrációs adó, gépjárműadó, autópályadíj, gépjármű átírási illeték, cégautók adója, termékdíjak.

Ezzel szemben a gépjárműforgalommal kapcsolatos államháztartási kiadások, illetve bevételkiesések több, mint 3900 milliárd forintot tettek ki, ami 3300 milliárd Ft feletti fedezetlen költséget jelent. Ez tanulmányunk felfogásában a gépjárműforgalomnak nyújtott támogatással egyenlő, ami megfelel az ezévi GDP 16%-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 1200 milliárd forintot kitevő környezeti és egészségi károk szerepelnek, de meglepetésünkre hi-

hetetlenül 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 kedvenc és lépten-nyomon hangoztatott fejlesztési prioritására, a gyorsforgalmi utak építésére, holott az ingyenes parkolás és gépkocsitárolás kb. 350 milliárd forintos állami támogatást jelent. A 100 milliárd forintos határt meghaladó további összegek: közel 200 milliárd Ft egyéb kár, a 160 milliárd Ft bevételkiesést okozó üzemanyag-manipuláció és a közúti bérelszámolás sajátos gyakorlatából származó veszteség.

A nehéz tehergépjárművek évi több száz milliárd forint kárt okoznak. Ennek az internalizálását szolgálhatná az úthasználati díj bevezetése, ami első évben 30–milliárd forint, 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 csempészzel 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 értelmetlen és elfogadhatatlan, hogy a kormány miért nem tesz intézkedéseket a személygépkocsik magánhasználatával kapcsolatos, horrorális összeget kitevő kedvezmények megszüntetésére, illetve megadóztatására. Az ingyenes parkolás, illetve gépkocsitárolás mérséklése is jelentős összegekkel növelhetné az önkormányzatok szűkös büdzsáját, 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 közmű-ollót. A gyorsforgalmi úthálózat kiépítése a mindenkori kormánypolitika egyik legfontosabb törekvése. Most folyik a regionális hulladéklerakók létrehozása.

Már a gázvezeték-hálózat fejlesztésekor érzékelhető volt: a program túlméretezett, hiszen a vezeték kiépítése a kis falvakban ésszerűtlen: a helyben rendelkezésre álló tüzfű 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 cost*) 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 tőkeigényű és hosszú megtérülési idejű, azaz igen költséges tevékenység, e feladatot többnyire az állam végezte el közpénzekből. A magántőke bekapcsolódása (többnyire 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.⁵ A tőkebefektetések helyszínének kiválasztását több tucat tényező befolyásolja, és ezek sorában csak egy az

⁵ Lásd erről: T&E: Roads and the Economy, Brussels, 1995.

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 *környezetiileg 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 környezetiileg 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 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

Unió 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 előirányzatáról duzzadt fel ekkorára (1997. évi áron 300 milliárdra).

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.⁶

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 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 mindössze csak száz-valahány fog megmaradni.⁷

A mások szemétével 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. 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 talajvíz-minőség 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. (Ennek veszélyeire Nyugaton rájöttek. 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 nyereségérdekelt vállalkozásban működő begyűjtőhálózatok a hulladék növelésében érdekeltek, és így ők is a csomagolók, rekálmhordozók lobbicsoportját erősítik.)

3. Területhasználat

A fogyasztói társadalmak kialakulásával mindenhol felgyorsult a társadalmi szükségserűséggel nem igazolható területfoglalás a pi-

⁶ Kerekes Sándor – Kiss Károly: Az uniós csatlakozás környezetvédelmi feltételeinek hatásvizsgálata, 1999.

⁷ Lásd erről: A környezetvédelmi direktívák hazai alkalmazásának....1998.

acgazdaság torzításai 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 biológiailag elszegényedett kultúrtáj tömeges kialakulásához vezetett.

Rohamosan fogy egyik legfontosabb természeti vagyonunk: a termőföld. Különösen vésszesen 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 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 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 telepkek, nagy kapacitású erőművek, gyorsforgalmi utak élveznek prioritást.
- Az ágazati politikák nem veszik figyelembe az interszektorális hatásokat és a fenn tartható fejlődés elveit (pénzügy, mezőgazdaság, vízügy, építésügy, közlekedés, energetika).
- Az önkormányzatok nem érdekeltek közvetlenül a közérdek védelmében, a környezeti minőség megőrzésében. Ebben közre játszik 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 szétterjedéséhez, az utazásigényes életmód terjedéséhez.

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 terjedhetnek.

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 terület-

árak 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,⁸ e kutatás során pedig csak arra volt lehetőség, hogy a problémát érzékeltessük, és a megoldási módokat 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 kitelepülőt terhelő infrastruktúra-kiépítési költség akár négyszerese is lehet, amelyet részben a helyi és központi költségvetés, részben az infrastruktúra régebbi használója fizet meg kerestfinanszírozásban.

⁸ Lásd pl. a BKÁE Környezetgazdaságtani tanszékének tanulmányát a Szigetköznek a gátépítés miatt bekövetkező értékcsökkenéséről, vagy Szerényiné Marjai Zsuzsa munkáit.

IV. Összegzés

1. Következtetések

1.1 Ágazati támogatások

Az ágazatok közül a közlekedés kapja messze a legtöbb környezetileg káros támogatást: 2004-ben kb. 3300 milliárd forintot. Ez nem csak azért van így, mert közel másfél évtizede foglalkozunk a közlekedés okozta környezeti károk számszerűsítésével, s ennek során kidolgoztuk azt a sokrétű módszertant, amellyel ez lehetővé válik, míg más ágazatokban többnyire csak érzékeltetni tudjuk e támogatások meglétét, s a számszerűsítésnek a kezdetén tartunk. A tényleges okok: a motorizáció dinamikusán nő, a GDP fajlagos szállítási igényességét a fejlett szolgáltató gazdaságokban mindaddig nem sikerült csökkenteni (habár nálunk a rendszerváltás átmeneti visszaesést okozott), a közlekedés az egyik legnagyobb energiafelhasználó, és egyedül a közlekedésben nem sikerült stabilizálni a CO₂-kibocsátást. E hatalmas összegből kb. 1200 milliárd forint a fedezetlen környezeti kár és több mint 800 milliárd a kedvezményes gépkocsihasználat.

A fejlett szolgáltatói gazdaságokban (különösen az EU-ban) a közvetlen állami támogatások terén a mezőgazdaság a legerőteljesebben támogatott ágazat. Hazai viszonylatban a 2004. évi 218 milliárd Ft összegű mezőgazdasági támogatásból 108 milliárdot tudtunk környezetileg káros támogatásként beazonosítani, azt az elvet követve, hogy e támogatások nem szolgálják a kevésbé környezetterhelő, többfunkciós mezőgazdaság kifejlődését. Ezen túl a magyar mezőgazdaságban hozzávetőlegesen évi 250 milliárd Ft fedezetlen környezeti kár keletkezik.

A szénhidrogéntermelésben az el nem vont bányajáradéknak köszönhetően kb. évi 100

milliárd forinttal nő a MOL Rt. nyeresége (azaz környezetileg káros támogatása). Az energiaszektorban nem internalizált környezeti károk a villamosenergia-iparban a legnagyobbak (évi 100–150 milliárd Ft).

A többi vizsgált ágazatban legfeljebb a kktk egy-egy speciális esetét tudtuk számokkal is kifejezni; elemzésünk a környezetileg káros támogatások meglétének, okainak és felszámolási lehetőségének a bemutatására szorítkozott.

1.2 A támogatások megjelenésének formái

(a) Közvetlen és közvetett támogatások⁹

A rendszerváltást követően a magyar gazdaságban a közvetlen támogatások köre és mértéke nagymértékben lecsökkent. A termelő ágazatoknak nyújtott államháztartási támogatások – részben a belső egyensúlyhiány, részben ideológiai okok miatt – szinte kiiktatódtak. A fogyasztói ártámogatások leépítésére – a fentiekkel azonos okok miatt – az IMF készített ütemtervet. Jószerivel már csak a tömegközlekedési és vasúti fogyasztói árkiegészítések maradtak meg – ezek viszont környezetileg hasznosak. (A mezőgazdaság támogatása külön történet – erre már fentebb utaltunk.)

Annál több kkt jelenik meg viszont közvetett támogatások formájában. Néhány jelentősebb példa:

- veszélyes vegyi anyagok gyártásának és használatának nem kielégítő szabályozása,
- kedvezményes építési hitelek nyújtását nem kötik energiaracionalizálási és környezetvédelmi feltételekhez,
- kedvezményes gépkocsihasználat,

⁹ Értelmszerűen itt a magántevékenység és a magánfogyasztás támogatásáról van szó.

- autógyáraknak nyújtott kedvezmények (társasági adó kedvezmény, kormánygarancia külföldi hitelekhez, olcsó ingatlanok, vámszabad területen való működés, tetszés szerinti könyvelés és devizaelszámolás engedélyezése stb.),
- a közúti fuvarozók alacsony tranzitdíja,
- a légiközlekedés adókedvezményei,
- az élelmiszerek csomagolóanyaga 25%-os áfájának visszaigénylése.

(b) Természeti erőforrások értéken aluli használata

Leggyakoribb eset a *föld (termőföld), földterület* alulértékelése. Értéken alul használja a földet a bányászat (a rekultivációs alapok nem fedezik még a tájrehabilitáció költségeit sem), az ipar (zöldmezős beruházások), az építőipar (különösen sok területet vesznek igénybe a lakóparkok és a nagy bevásárlóközpontok) és a közlekedés (autópályák és parkolás területigénye). A termőföld piaci értéke függ a piaci viszonyoktól, melyeket ma – a mezőgazdasági termékek túlkínálata következtében – a vevők határoznak meg, s így a nem mezőgazdasági földhasználat gyakran sokszorosán kifizetődőbb is lehet. Ha azonban viszonyítási alapnak a termőtalajok biológiai-ásványi keletkezésének időigényét fogadjuk el, akkor a helyzet egyértelmű: nagyságrendekkel gyorsabban használjuk el a termőföldet, mint ahogy az képződik. A föld értékének mérésére mai napig használt aranykorona-érték nem kielégítő viszonyítási alap többé. Egyebek mellett a területek biológiai sokféleséget és éghajlatot befolyásoló hatását sem veszi figyelembe.

A hazai *vízkezelések* használata esetén nem állapítható meg egyértelműen, hogy a vízkivétel gyorsabb lenne, mint ahogy a készletek újratermelődnének. Nemzetközi összehasonlításban viszont a hazai vízkészlethasználati díjak alacsonyak, s ez azzal a veszéllyel jár, hogy a vízigényes gyártási ágak hozzánk települnek. A vízhasználati díj 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.)

Kőolaj- és földgáz-tartalékaink kiaknázása esetén a fenntarthatóság követelménye azt igényelné, hogy a kitermelés csak olyan mértékben történjék meg, amilyen mértékben a kitermelt mennyiséget egyéb módon pótolni tudjuk (megújuló energiaforrások, energiahatékonyság javítása). Ez természetesen távolról sincs így, s ma még irreális lenne egy ilyen követelményt támasztani. Reális elvárás viszont a megfelelő szintű *bányajáradék* megfizettetése. Ez hazai viszonyok közepette a hazai kitermelési ár és az importár különbözete kellene legyen, mivel a fogyasztói ár képzésének alapja a világpiaci ár. Az indokolt járadéknak azonban csak a 12%-át vonja el az állam, 88%-a a MOL-nál marad.

Ásványi eredetű építőipari alapanyagaink esetében is alacsony a bányajáradék (vagy laza a szabályozás), és ez több anomáliát okoz. Tájesztétikai károsodást (hegyek megcsonkítása), egyéb környezeti ártalmakat, jelentékeny homok- és kavicsexportot (Ausztriába, Szlovéniába és Németországba), továbbá az építőipari bontási anyagok alacsony szintű újrafelhasználását, s ezáltal lerakási gondokat, helyfoglalást.

(c) Nem internalizált környezeti károk

(c) Nem internalizált környezeti károk

A legkifinomultabb és legrészletesebb ilyen jellegű számítások a *közlekedésre* készültek (náunk is és más országokban is), nyilvánvalóan azért, mert a közlekedés okozza a legtöbb környezeti kárt. Mint már említettük, Magyarországon a közlekedés okozta környezeti és egészségi károk mértéke 1 100 milliárd forintra be-

csülhető.¹⁰ Ezek a számítások (úgy nálunk, mint más országokban is) erősen relatívak; az éghajlatváltozás előidézése csak jelzésszerűen szerepel bennük (viszonylag kis összeggel számolnak ahhoz képest, amekkora károkat e folyamat várhatóan okozni fog). Nem jelentéktelen a közlekedés területfoglalása sem.

Az *energiaszektor* környezetterhelése is igen nagy: környezeti károk keletkeznek az energiahordozók kitermelésekor, előállításakor (feldolgozásakor) és felhasználása során. A villamosenergia-termelés kb. évi 100–150 milliárd Ft nagyságú környezeti kárt okoz. Mivel az egyik legnagyobb energiafelhasználó a közlekedés (a háztartások és az ipar mellett), a közlekedésben használt energia környezeti kárai már ismertek. (A másik két felhasználási területen keletkező károk kiszámítása Magyarországon még a kezdeteknél tart.)

Környezeti károkozás tekintetében bizonyára az élvonalban szerepel a *vegyiipar*. Az új vegyi anyagok pl. olyan ütemben jelennek meg, hogy az emberi egészségre gyakorolt hatásuk vizsgálata képtelen tartani az ütemet (és akkor még nem is beszéltünk teljesen ismeretlen, de bizonyára nem jelentéktelen) együttes, szinergikus hatásaikról. A vegyi anyagok okozta környezeti károk megjelennek a mezőgazdaságban (vegyszerek), az élelmiszeriparban (szín- és ízképző, állagjavító adalékanyagok), az építőiparban (festékek, burkoló és szigetelő anyagok), valamint az autógyártásban (hovatovább már nagyobb lesz a műanyagok súlya az autókban, mint a fémeké) és a bútoriparban.

A *mezőgazdaság* a légszennyezéssel, a biodiverzitás csökkentésével és a talajszennyezéssel okoz elsősorban környezeti károkat. Ezek felbecslésére egy angliai számításból indultunk ki, s arra a következtetésre jutottunk, hogy a magyar mezőgazdaság évente legalább 250 milliárd Ft nagyságú környezeti kárt okoz.

Az *építőipar* területfoglalása olyan mértékben túlzott, amilyen mértékben zöldmezős beruházásokat valósít meg a rozsdavezeték hasznosítása helyett, a lakóparkok zöldterületeken épülnek, és az új építkezések nélkülözik a kompaktságot. Amilyen mértékben eltolódik a tevékenység a munkaigényes felújítások helyett az anyag- és energiaigényes új építkezésekre, olyan mértékben szintén környezetileg káros. (Az ilyen jellegű környezetterheléseket természetesen csak jelezzük.)

(d) Káros irányú és mértékű infrastruktúrafejlesztések

Az *autópálya-építéseket* teljes mértékben környezetileg káros támogatásnak tekintjük, hiszen van kiépült közúthálózat, közúton mindenhol el lehet jutni, és vannak környezetbarát szállítási módok (vasút, kombinált fuvarozás). Téveszmének bizonyult az a hit, hogy a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése csökkenti az elmaradott térségek felzárkózását és –tovagyűrűző hatásként – hozzájárul a gazdasági fejlődéshez. Ha tehát ez a hivatkozási alap, akkor az autópálya nem közjószág, és így közpénzekből történő építése nem indokolt. Sokkal inkább indokolt lenne a meglévő úthálózat megfelelő karbantartása, felújítása.

A *szennyvízkezelés és -tisztítás* első számú környezetvédelmi feladattá nyilvánítása az I. Nemzeti Környezetvédelmi Programban, majd az uniós csatlakozásra való felkészülés során indokolt volt, hiszen elmaradásunk e téren még kelet-középeurópai viszonylatban is fennállt és a kérdés megoldatlansága súlyos szennyezéseket okozott a talajban, talajvizekben és a felszíni vizekben. A program végrehajtása során azonban a költségek eszkalálódtak, túllépték a nemzetgazdasági optimumot és egyre inkább a fejlesztésben érdekelt nyomásgyakorló csoportok igényeihez

¹⁰ Általában fedezetlen környezeti kárról szoktunk beszélni, de ez csak akkor helyénvaló, ha ezt az összeget a közúti közlekedés „nettó társadalmi tartozásán” belül értelmezzük, azaz az összes környezeti kár, állami kiadás és elmaradt bevétel összegéből levonjuk a közúti közlekedés államháztartási befizetéseit.

igazodtak, miközben a környezetgazdasági hatékonyság csökkent. Számszerűsíteni e túlhajtást nehezen lehetne (csupán azt mondhatjuk, hogy az 1997-es árakon 770–800 milliárd forintot kitevő 15 éves program egy részéről van szó).

A *regionális hulladéklerakók* hálózatának kiépítése szintén olyan környezetvédelmi infrastrukturális beruházás, amely túlméretezettnek tűnik, s ezért egy része a környezetileg káros támogatások körébe tartozik. A korábban mintegy 3000, az előírásoknak nem megfelelő, sok szennyezést okozó és esztétikailag elfogadhatatlan, többnyire kisméretű lerakó felszámolása indokolt, de a 100 körüli regionális lerakónak olyan szállítási igénye lesz, ami túllépheti a szakszerűen megépítettségéből származó előnyöket. A helyzetet bonyolulttá teszi, hogy e tárolókat európai támogatással kívánjuk megépíteni, s az uniós pénzekhez való hozzájutás feltétele e koncentrált regionális hálózat kialakítása.

1.3 Támogatási mechanizmusok

(a) 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 mindenkori 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 búvókörében 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 azonban még nem kielégítőek. A keletkező extraprofitot az államnak el kellene vonnia és energiaraționalizálási programokat kellene belőle finanszíroznia.
- Az iparpolitika a fejlesztések hangsúlyát a legmodernebb informatikai, elektronikai és energia- és erőforrásmegtakarítási ágazatokra 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.

(b) Jövedelem-, adó- és árpolitika¹¹

- 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.
- 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 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.
- 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 szűkösségéből, hanem a gépkocsi-használók parkolási igényeiből indulnak ki.

(c) A szabályozási rendszer hiányosságai

Míg az előző pontnál arra hoztunk fel példákat, hogy a jövedelem-, ár- és adópolitika hogyan juttatja bevételekhez a szennyezőket, vagy csökkentti 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.
- 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, katasztereket a nyilvántartásukra, felhasználásuk nyomon követésére és az

¹¹ Csak a legpregnánssabb eseteket soroljuk fel.

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 ellenőrizték. 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 anyagoknak 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 érünk 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 termékdíj-rendszer nem eléggé kiterjedt. Több más hulladékanyagot is hatáskörébe kellene vonni (pl. éppenséggel az építési törmelék, 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.

2. Ajánlások

Befejezésül néhány átfogó javaslatot fogalmazunk meg. (Valójában minden tárgyalt hi-

ányosságból vagy anomáliából következnenek részletes megoldási javaslatok.)

- (a) 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.
- (b) Széles körű tájékoztató munkát kell végezni annak érdekében, hogy a közvélemény számára nyilvánvalóvá váljanak ezek az ismeretek.
- (c) A közvetlen és közvetett környezetkárosító támogatásokat meg kell szüntetni. Ez az államháztartásnak hatalmas bevételeket hozna és csökkentené a társadalmi rezsköltségeket (az egészségi és a környezeti károk mérséklése révén).
- (d) A természeti erőforrásokat értékükön kell használatba adni, hogy megőrizzük regenerálódó képességüket.
- (e) Meg kell szüntetni a káros irányú és mértékű infrastruktúra-fejlesztéseket.
- (f) A támogatási politikának a környezetbarát alternatívákra kell koncentrálni.
- (g) Számos területen a téves vagy elégtelen szabályozás okoz anyagi előnyöket a környezetkárosító tevékenységeknek (pl. terület-használat, vegyipar). E szabályozási hiányokat meg kell szüntetni.
- (h) A környezetileg káros támogatások felszámolásából keletkező állami többletbevételekből támogatni kell a környezetbarát alternatívákat.
- (i) Sürgősen ki kellene dolgozni egy szerkezetátalakítási stratégiát a betelepíteni 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.
- (j) A GKM és más tárcák, alapok pályázati rendszerében érvényesíteni kell a környezetvédelmi szempontokat.

A kutatás során készült tanulmányok jegyzéke

1. A támogatások elmélete – környezetgazdasági értékelés
(*Kiss Károly*)
2. A vízkészlet járulék
(*Ungvári Gábor*)
3. Energiatámogatások
(*Pavics Lázár*)
4. A környezetvédelmi szempontból káros támogatások a bányászatban
(*Szabó Zoltán – Pavics Lázár*)
5. A szénhidrogének kivüli ásványi nyersanyagok környezetvédelmi szempont-
ból káros támogatásai
(*Szabó Zoltán*)
6. Környezeti szempontból káros támogatások az építési szektorban
(*Beliczay Erzsébet*)
7. A területfoglalást serkentő támogatások
(*Beliczay Erzsébet*)
8. Környezeti szempontból káros támogatások a vegyiparban
(*Beliczay Erzsébet*)
9. Környezetileg káros támogatások a mezőgazdaságban
(*Kohlheb Norbert – Podmaniczky László – Ángyán József*)
10. Külső költségek a mezőgazdaságban
(*Pál János*)
11. Környezeti szempontból káros támogatások az élelmiszerek esetében
(*Beliczay Erzsébet – Pavics Lázár*)
12. Környezetvédelmi szempontból káros támogatások a közlekedésben
(*Pavics Lázár – Lukács András*)
13. A Gazdasági és Közlekedési Minisztérium 2004-es pályázati rendszere –
az értékelési rendszer környezeti szempontú vizsgálata
(*Győri Zsuzsanna*)

Irodalomjegyzék

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.

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.

KÖRNYEZETVÉDELMI SZEMPONTBÓL KÁROS TÁMOGATÁSOK A MAGYAR GAZDASÁGBAN

Szerte a világon súlyos gond, hogy a környezet és a gazdaság állapotát egyaránt jelentősen rontják a környezetvédelmi szempontból káros állami támogatások. Magyarországon az ilyen jellegű közvetlen és közvetett támogatások évente több ezer milliárd forintot tesznek ki. Ezért ezeknek a támogatásoknak a feltérképezése és mielőbbi leépítése hatalmas erőforrásokat szabadíthat fel a társadalom, a nemzetgazdaság számára, és egyúttal hozzájárulhat a környezet állapotának számottevő javításához.

Ezt a folyamatot kívánja elősegíteni az a kutatómunka, amelyet a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium megbízásából, valamint az Európai Bizottság Phare Access 2001 programja támogatásával több intézmény együttműködésével történik. Ennek a munkának az eddigi eredményeit foglalja össze röviden ez a kötet.