

AZ ENERGIAADÓK MINT A KRÍZISKEZELÉS ESZKÖZEI

Nikula István*

Ahogy az elmúlt évtizedekben a világ energiaigénye meredeken nőtt, úgy vált a mindennapi életünk meghatározó tényezőjévé az energiahordozók ára. Az 1970-es évek olajválságai olyan világgazdasági méretű krízist okoztak, amelynek kezeléséhez több ország is az energiaadók bevezetését látta szükségesnek. Az Egyesült Államok által alkalmazott rendkívüli energiaadó egyszerre kívánta szolgálni az átmenetet a szabályozott és a piaci árak között, egyben megőrizni az ország olajtartalékait, melyet támogatói szerint el is ért. Kritikusai szerint azonban az adó miatt az Egyesült Államok sokkal inkább olajimportra szorult, mint az adó bevezetése előtt és még a várt bevételek is elmaradtak.

A XXI. században azonban a világpiaci ár okozta aggodalmak mellett az energiához kötődő további kihívásokra is reagálniuk kell a döntéshozóknak: a klímaváltozás hatásaira, a környezetszennyezésre, a megújuló energiatermelést és -felhasználást célzó technológiaváltásra. Ennek érdekében egyre több ország döntött bizonyos energiaadó bevezetése mellett. A történelmi példák okán figyelemmel kell lenni az ilyen típusú adókötelezettségek szerteágazó költségvetési, gazdasági, társadalmi, környezetvédelmi és (energia)biztonsági hatásaira. Jelen tanulmány célja annak bemutatása, hogy az energiaadók, mint a kríziskezelés eszközei milyen módon tudnak hasznosulni (és milyen tekintetben kevésbé) akár a megfizethető és tiszta energia, akár a felelős energiafogyasztás és termelés céljainak elérésében.

* Az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola doktorandusza

1. Az energiaadó mint különadó meghatározása

A különféle energiaforrásokat, illetve energiahordozókat számos adónem terhelheti, melyek közül e tanulmányban kizárólag a különadókra kívánok koncentrálni. A különadó hagyományos adóktól való elhatárolását meghatározza már a megnevezése is, vagyis az, hogy a különadók mintegy kiegészítik a hagyományos adórendszert, megalkotásuk oka pedig különféle okok által előidézett válsághelyzetekben keresendő. Egy speciális típusuk, az extraprofit adók esetében, melyet a szakirodalom *windfall profit tax* megnevezéssel illet, a gazdasági körülmények sajátossága a meghatározó, amelyek nagy és váratlan nyereség elérését teszik lehetővé, szinte teljes mértékben a szerencsének köszönhetően.¹ A továbbiakban az energiaadók alatt a krízishelyzetek kezelésére megalkotott, illetve a gazdasági folyamatok okán realizált rendkívüli nyereségeket elvonó azon adónemeket fogom érteni, melyek az energiahordozók értékesítését, fogyasztását, illetve a felhasználása eredményeképpen a légkörbe jutó károsanyag-kibocsátást tekinti adótárgynak.

2. Az első válságkezelő különadók Európában

Az európai kormányok olyan válsaggal néztek szembe 1914-ben, amelyre egyik ország sem számított: az I. világháború első néhány hónapját követően igen súlyos gazdasági és pénzügyi kihívásokat kellett kezelniük, melyet az idő előrehaladtával egyre nagyobb társadalmi krízis is kiegészített. Nem csupán a hadba lépő, de a semleges államokat is érintette, ahogy szinte összeomlott a nemzetközi kereskedelem, és az, ahogy ez együtt járt az áruhiánnyal, az infláció elszabadulásával és a korábban kiépített termelési láncok szétszakadásával. Az élelmiszerárak és a lakásbérleti díjak emelkedése szinte egyszerre jelentkezett Európa államaiban. A kormányok ezért szociális intézkedéseket szorgalmaztak, amik többletforrást igényeltek, miközben a hadi célú kiadások mértéke feltartóztathatatlanul emelkedett. Ezzel párhuzamosan, főleg a háború első felében sokak számára rendkívüli mértékű profit elérését tette lehetővé a nagy háború, hiszen úgy tűnt, a hadviselő felek kielégíthetetlen piacot jelentenek az élelmiszerek, a textilipar, a nyersanyagok, illetve a szállítmányozás számára. Nem csupán a társadalmak igazságérzete, de a költségvetéseken tátongó lyukak is

¹ Darák Péter – Lovas Dóra: Az adórendszer desztantói: a különadók. *Jogtudományi Közlöny*, 2023/11. 481–491.

hamar ezekre a nyereségekre terelték a döntéshozók figyelmét Ekkor születtek meg az első háborús nyereségadók.² Ezek a korábban ismeretlen különadók az „extraprofitok” megadóztatását tűzték ki célul, ahogy kortársak fogalmaztak a „jelen rendellenes idők gyakorlati politikai kérdéseként”³.

A kormányok által tervezett új különadók kidolgozása esetenként igen időigényesnek bizonyult, hiszen egyrészt megpróbálták beazonosítani a háború okán extraprofitot realizáló kereskedelmi és ipari ágazatokat, másrészt egyes adminisztrációk, mint a brit kezdetben vonakodtak az új adópolitikai intézkedésektől, mivel attól tartottak, hogy egy ilyen típusú adó a fennálló adórendszer alapjait vonná kétségbe, illetve szükségtelen torzulást okozna.⁴ Ezzel szemben ellenérvként hozták fel, hogy a méltányosság megköveteli, hogy a rendkívüli körülmények miatt elért többletnyereség különleges fizetőképességet tesz lehetővé, ezért ilyen adót igenis ki kell vetni.⁵

Mind a semleges országok, mint Dánia vagy Svédország, mind a hadviselő felek nem az iparágak, hanem az extraprofit irányából közelítették meg a válság megoldásához kialakítandó adónem jellemzőit. Ennek megfelelően a lehető legtágabb adózói kört célozták meg, amikor mind a magánszemélyek, mind a magánszemélyek esetében a háborút megelőző év(ek)hez képest elért többletnyereséget tekintették az adó alapjának, függetlenül annak forrásától. Ebben a tekintetben tehát még nem került sor az energiaszektor kiemelésére, hanem az olajkutakat, illetve szénbányákat üzemeltető vállalatok, illetve a nyersanyaggal kereskedők is az általános szabályok szerint telestítették a különadó fizetési kötelezettségüket.⁶ Ez nem függetleníthető az I. világháború ideje szerinti világgazdasági jellemzőktől: valamennyi ágazatot egyformán jellemezte a nyersanyaghiány, az emelkedő árak és profitvárokozások, illetve a motorizáció sem érte el még el azt a szintet, ami miatt megkülönböztetett figyelmet igényelt volna ez a gazdasági szektor akár a hadügy-, akár a pénzügypolitikai döntéshozataloknál.

² Nikula István: Válságkezelő kísérletek az államok finanszírozása érdekében az I. világháborúban: az első különadók Európában. *Themis*, 2024/2. 96–128.
<https://doi.org/10.55052/themis.2024.2.96>

³ M. J. Daunt: How To Pay For The War: State, Society and Taxation in Britain, 1917–24. *The English Historical Review*, Vol. CXI., No. 443. (1996) 882–919.
<https://doi.org/10.1093/ehr/cxi.443.882>

⁴ M. J. Daunt: *Just Taxes: The Politics of Taxation in Britain, 1914–1979*. Cambridge University Press, 2002. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511550027>

⁵ M. Billings – L. Oats: Innovation and pragmatism in tax design: Excess Profits Duty in the UK during the First World War. *Accounting History Review*, Vol. 24., No. 2–3. (2014) 83–101.
<https://doi.org/10.1080/21552851.2014.963951>

⁶ Nikula i. m. 96–128.

3. Olajválság és kríziskezelés az Egyesült Államokban

3.1. Az Egyesült Államok energiapolitikája az olajválságot megelőzően

Az USA energiával kapcsolatos szövetségi adópolitikáját négy szakaszra bontja a szakirodalom: az olaj és gáz időszakára 1916-1970 között, az 1970-es évek olajválságára, a Reagan-adminisztráció szabadpiaci érájára és korunk „poszt-reagani” szakaszára.⁷ Jelen tanulmány fókuszában az 1970-es évek krízishelyzetére adott adópolitikai válaszok állnak, azonban a körülmények megfelelő értékeléséhez röviden szükséges kitérni az azt megelőző szövetségi energiapolitikai döntésekre.

A XX. század első évtizedeiben az ígéretes új energiaforrás, az olaj kitermelésének bővítése és ösztönzése állt a mindenkori amerikai kormányok szándékában. Ennek támogatása érdekében igen kedvező adólevonási szabályokat alakítottak ki új kutak létesítésével kapcsolatban, hiszen a beruházók a fúráshoz kapcsolódó munkaerő- és anyagi ráfordításaik költségük jelentős részét („száraz” vagyis sikertelen kútúrás esetén akár 80%-át) is levonhatták.⁸ Mindez elősegítette a kitermelt nyersolaj mennyiségének gyors növekedését, egyben garantálta a tevékenység nyereségességét is. Az új, olcsó energia valószínűleg meghódította az Egyesült Államokat, hiszen míg az olaj részesedése az USA energiatermelésében 1920-ban mindössze 16%-ot tett ki, addig ez 1970-re, vagyis pont az olajválság előtti évekre már 71,1%-ot ért el.⁹ Mindez maga után vonta az amerikai ipar igényeinek átalakulását is: 1951-ben még az ipar 51%-a folytatott szén-alapú termelést, ami 1973-ra 19%-ra csökkent.¹⁰

Az 1960-as években egy hordó nyersolaj ára 1,80 dollár körül alakult, ami azt jelenti, hogy az infláció figyelembevételével az olaj reálértéke fokozatosan csökkent az évtized során, melynek eredményeképpen az amerikaiak kevesebbet fizettek az olajért 1969-ben, mint 1959-ben. Még azt követően is, hogy egy hordó olaj ára 1971-ben 2 dollárra emelkedett, az infláció figyelembevételétől a nyugati országokban az emberek kevesebbet fizettek az olajért 1971-ben, mint 1958-ban. Az olaj rendkívül alacsony ára szolgált alapjául a II. világháborút

⁷ Salvatore Lazzari: Energy tax policy. *American Economics and Politics*, Vol. 1. (2003) 87–108. [a továbbiakban: Lazzari (2003)].

⁸ Uo.

⁹ Uo.

¹⁰ Robert Lacey: *The Kingdom*. (1st American ed.). New York–London, Harcourt Brace Jovanovich, 1981.

követő gazdasági fellendülésnek és a nyugati társadalmak egyre szélesebb körét érintő jólét „hosszú nyarának”. Az Egyesült Államokban is egyre nőtt és nőtt az olaj iránti kereslet. Mivel 1959-től a mindenkori adminisztráció kvótarendszerrel korlátozta a külföldről behozható nyersolaj mennyiségét, így a kínálatot egyre gyorsabb ütemben érte utol a kereslet, mely a kvóták 1973-as teljes eltörléséhez vezetett.¹¹ 1970-ben az amerikai olajtermelés tetőzött, és az Egyesült Államok egyre több olajat kezdett importálni, mely 52%-kal nőtt 1969 és 1972 között.¹²

3.2. Az olajválság okozta krízisre adott amerikai válasz: az ár- és bérszabályozás

A II. világháborút követő majd két évtizedben erőteljes növekedés és alacsony infláció jellemezte az USA gazdaságát, a kedvező körülményeket azonban az 1960-as évek végén felváltotta az egyre gyorsuló ütemű ár-bér spirál. 1965 és 1968 között a szövetségi kiadások 60%-kal emelkedtek – jórészt a délkelet-ázsiai hadi kiadások emelkedésére tekintettel –, a költségvetési stimulus alacsony munkanélküliséghez vezetett, amiből egyenesen következett, hogy a munkavállalók hatékonyabban tudták kiharcolni a fizetésük folyamatos emelkedését. A cégek a növekvő bérköltségek ellentételezése végett folyamatosan emelték áraikat. Rövid időn belül az 5,5%-ot elérő éves infláció tovább gyorsult.¹³ 1971. augusztus 15-én Richard Nixon elnöki rendelet formájában (a *'New Economic Policy'* gazdasági program részeként) 90 napos időszakra ár- és bérszabályozást vezetett be – ami a nyersolaj esetében végül egy évtizedig is hatályban maradt.¹⁴

Bár politikai értelemben egyértelmű siker volt a korlátozás, mivel az amerikaiak 73%-a támogatta az intézkedést, azonban az elnökválasztást követően, 1973-ra a gazdaság a túlfűtöttség jeleit kezdte mutatni. Az Egyesült Államok jegybanki feladatait ellátó Federal Reserve Bank laza monetáris politikája, a szövetségi kormányzat túlköltekezése az árkorlátozásokkal együtt ahhoz vezetett, hogy a lakosság fogyasztása megugrott, szabályos áruhiányt okozva

¹¹ D. B. Drapkin – P. K. Verleger Jr.: The windfall profit tax: origins, development, implications. *Boston College Law Review*, Vol. 22. (1980) 631.

¹² Lacey i. m. 406.

¹³ Joshua Zeits: When Richard Nixon Wrecked the Economy. *Politico*, 2024.9.1., <https://tinyurl.com/6fxt97yp>

¹⁴ Drapkin–Verleger i. m. 639.

a nyersanyagok piacán, majd tovagyrúzótt a nagy- és a kiskereskedelemi ágazatokba is.¹⁵ Az Egyesült Államok gazdaságának egyre fokozódó gondjai és a fogyasztók olajéhsége nem is párosulhatott volna kedvezőtlenebb nemzetközi energiakrízissel, mint amit az 1973-as olajválság jelentett.

Egyiptom és Szíria 1973. október 6-án megtámadta Izraelt, a később „jom kippuri háborúként” elhíresült konfliktusba az Egyesült Államok is beavatkozott, mivel fegyverszállítmányokat juttatott Izraelnek, megfordítva a háború menetét.¹⁶ Erre való tekintettel kuvaitvárosi Sheraton Hotelben 1973. október 16-án tartott OPEC-csúcson bejelentették, hogy az olaj ára hordónkénti 3,01 dollárról 5,12 dollárra fog emelkedni. Október 17-én az arab olajtermelők 5%-kal csökkentették a kitermelést, és olajembargót vezettek be Izrael szövetségesei: az Egyesült Államok, Hollandia, Rodézia, Dél-Afrika és Portugália ellen. Az embargó 1973 októberétől 1974 márciusáig tartott. Mivel Irak és Líbia kivételével minden arab állam csatlakozott az olajembargóhoz, a Közel-Keletről Nyugatra irányuló olajexport 1973 novemberére 60-70%-kal csökkent.¹⁷

Az olajembargó hatásaként mindenhol, így az Egyesült Államokban is drasztikus energiaáremelésre került sor. Egy gallon normál benzin átlagos amerikai kiskereskedelmi ára 43%-kal emelkedett az 1973. májusi 38,5 ¢-ről 1974. júniusi 55,1 ¢-re.¹⁸ Az egyes tagállamok kormányai arra kérték a polgárokat, hogy az energián való spórolás érdekében ne tegyenek fel karácsonyi fényeket, sőt Oregon teljesen be is tiltotta a karácsonyi és kereskedelmi világítást. A politikusok országos benzinadagolási programot szorgalmaztak. Nixon arra kérte a polgárokat, hogy 6 fokkal (Fahrenheit) csökkentsék otthonaikban a termosztátot, a benzin-kiskereskedőket pedig arra, hogy önként ne áruljanak benzint szombat este vagy vasárnap. A benzinkút-tulajdonosok 90%-a betartotta az előírásokat, ami miatt hosszú sorokban álltak az autósok, akik meg akarták tankolni az autójukat, amíg még tehették.¹⁹

A gazdaság helyzete azonban nem akart javulni. 1973 decemberében a Perzsa-öböl olajminiszterei a kőolaj hordónkénti árát 5,11 dollárról immáron 11,65 dollárra emelték, ezzel mintegy 470 százalékos áremelés realizálódott az év eleje óta. A légitársaságok és az autógyártók újabb elbocsátásokat jelentettek be. Kezdett megmutatkozni a korábbi árszabályozás negatív oldala, hiszen a belföldi olajku-

¹⁵ Zeits i. m.

¹⁶ Tarján M. Tamás: A jom kippuri háború kezdete. *Rubicon Online*, 1973. október 6. <https://tinyurl.com/yc3t33wu>

¹⁷ Lacey i. m. 413.

¹⁸ Uo. 406.

¹⁹ Zeits i. m.

taknak hála a kínálat – ugyan mérsékeltebb szinten, de – biztosított volt, ugyanakkor a hatósági árak miatt egyes termékekből, mint a fűtőolajból jelentős hiány alakult ki: az iskolákat országszerte korán bezárták a megtakarítás érdekében. A globális áremelés hatásait így sem tudta kivédeni az amerikai energiaszektor: az erőművek csökkentették a termelésüket, az autósok pedig továbbra is órákon át sorakozhattak, hogy értékes, drága benzint keressenek autóik meghajtására.²⁰

3.3. Az ár, amit az árszabályozás megszüntetéséért kellett fizetni: a *Windfall Profit Tax*

Ford elnök 1975 január 15-én a Kongresszus előtt tartott beszédében kifejezte szándékát az olajra vonatkozó árszabályozás kivezetésére, mellyel egyidőben javaslatot tett egy extraprofit adó, a *Windfall Profit Tax* bevezetésére annak érdekében, hogy az olajkitermelők ne juthassanak indokolatlan nyereséghez. A Kongresszus ennél tágabb, 40 hónapos felkészülést szavazott végül meg, amely idő alatt az árszabályozás továbbra is fenntartható marad, sőt lehetővé tették az elnöknek, hogy döntése nyomán akár 1981 októberéig is hatályban tartsa a hatósági árakat. Végül a Carter-adminisztrációra hárult e feladat végrehajtása. A kabinet hónapokon keresztül tartó viták eredményeképpen arra jutott, hogy az árszabályozás azonnali és teljes kivezetése helyett inkább a szakaszos megszüntetést tartják kívánatosnak, amivel minimalizálható a gazdasági sokk veszélye és biztosítja, hogy a döntés nem emeli meg hirtelen és jelentősen az inflációt. Ennek érdekében az egyes olajtípusok szerint külön-külön időpontban került sor a hatósági szabályok feloldására.²¹

A végleges, a tervezettekhez képest összetettebb szabályok megalkotását jelentősen befolyásolta az 1979-es második olajválság. Az iráni forradalom hatásaként a nyersolaj hordónkénti ára a duplájára emelkedett, majdnem elérve a 40 \$-os árat. A krízissel felérő áremelkedés okai között inkább a globális aggodalmak álltak – mindenki igen jól emlékezett a pár évvel korábbi olajválságra –, hiszen a világszintű olajkitermelés kapacitása mindössze 4%-kal mérséklődött.²² Mindez elképesztő mértékű profitot hozott a közel-keleti kitermelők számára, ami jelzéssel felérő figyelmeztetésként értékelt a Carter-kormányzat: elszabaduló árak, társadalmi felháborodással kísért olajipari rekordprofitok

²⁰ Uo.

²¹ Drapkin–Verleger i. m. 642.

²² Oil squeeze. *Time*, 1979. 02. 05. <https://tinyurl.com/4e9tv2sc>

jellemezhetik az Egyesült Államokat is, ha nem alkotják meg gondosan a szabályokat vagy ha nem vezetik be a soha nem látott nyereségeket elvonó új adót.

Megalkotásának szükségességét abban látta mind az adminisztráció, mind a Kongresszus, hogy az árszabályozás fenntartása hátráltatta volna az energia-takarékossági törekvéseket, a belföldi olajtermelés bővítését és az alternatív energiaforrásokkal kapcsolatos fejlesztéseket, ellenben tovább fokozta volna a külföldi import mértékét. Az adó támogatói igazuk megerősítését látták abban, hogy az árszabályozás kivezetésének hírére rövid idő alatt 50%-kal nőtt az új belföldi olajkútúró tevékenységek száma.²³

Már a törvényalkotás során is számos támogató és ellenző álláspont ütközött az új extraprofit adóval kapcsolatban. Gyakori érvként hangzott el, hogy egész egyszerűen nélkülözhetetlen egy idő bevezetése az árszabályozás megszűntetése miatt, hiszen ennek hiányában azok az olajtermelők, akik az 1973-as olajembargó előtt állították üzembe kútjaikat, indokolatlanul magas haszonra tennének szert, melyet teljes egészében a tőlük függetlenül alakuló világpiaci árnak köszönhetnek. Ellenzői ezzel szemben arra hívták fel a figyelmet, hogy

- a) az adó ebben a formában konfiskáló, vagyis büntető jelleggel vonja el a nyereségét attól, aki azt előállította,
- b) csökkenteni fogja a belföldi olajkitermelést pont akkor, amikor annak bővítése lenne indokolt, és
- c) bonyolultsága miatt rendkívüli adminisztrációs terheket fog szülni.

Támogató e kritikákat azzal hárították el, hogy

- a) az olaj világpiaci árának előre nem látható megugrásával a kitermelők 'meg nem érdemelt' nyereséghez jutnának, amivel szemben a szövetségi költségvetés bevételeinek bővítését érdemes támogatni, ezért a termelők inkább 'prémium biztosításként' tekintsenek az adóra, ami garantálja, hogy az árszabályozás nem tér vissza,
- b) ha valamelyest csökken is a belföldi olajtermelés, ezt az árat meg kell fizetnie az amerikai gazdaságnak, illetve
- c) a meglévő olajlelőhelyek megőrzése és új kutak nyitása érdekében muszáj volt összetett adónemet kialakítani.²⁴

A belföldi nyersolaj kitermelőkre kivetett extraprofit adó (a továbbiakban: WPT) 1980 március 1-jén lépett hatályba. Az adó szerkezete összetetten ala-

²³ Drapkin–Verleger i. m. 700.

²⁴ Uo. 700–702.

kult, mivel megalkotói próbáltak figyelemmel lenni minden piaci körülményre, továbbá egyéb, korábban említett energiapolitikai célok megvalósulását is támogatni kívánták. A fő cél természetesen az árszabályozás okán alacsonyabb belföldi és a lényegesen magasabb világpiaci árak közötti különbség elvonása volt, így azt határozták meg adóalapként (bázis árként az 1979-es belföldi árat határozták meg, mely negyedévente emelésre került bizonyos tényezők, mint például az infláció figyelembevételével.) A tényleges adómérték meghatározásához a nyersolajat különböző kategóriákba sorolták a kút kora, az olaj típusa és a napi kitermelési hozam figyelembevételével. Az egyes kategóriákon belül pedig különbséget tettek aszerint, hogy a kitermelést nagyvállalat, vagy független vállalkozás végzi: utóbbiakra alacsonyabb adókulcsokat állapítottak meg. Felső limitként meghatározták, hogy adott hordó olajra nézve az adóelvonás mértéke sosem haladhatja meg a nyereség mértékének 90%-át.²⁵

A WPT rendszerét az 1. táblázat szemlélteti.

1. táblázat: a WPT szerkezete

Olajtípus	Adókulcs	Alapár (\$)	1988-as alapár (\$)
1979 előtt működő olajkutak	70% (nagytermelő)	12.81	19.54
	50% (független)	12.81	19.54
Tengeri olajmezők, „Stripper” kutak (gazdaságilag hasznos élettartamuk végén járó kutak)	60% (nagytermelő)	15.20	23.19
	30% (független)	15.20	23.19
Nehéz olajat termelő kutak	30%	16.55	29.92
Új olajlelőhelyek	22,5%	16.55	29.92

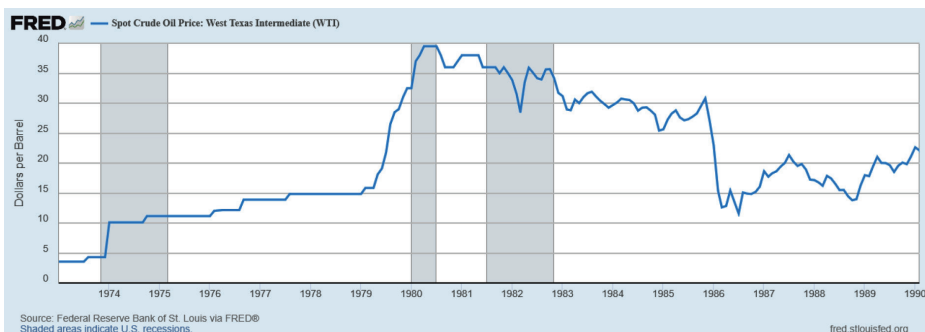
Bár az elnevezése szerint az extraprofitot célozták az új közteherrel, de a működése alapján sokkal inkább egy jövedéki adóhoz hasonló mechanizmus érvényesült. Az érintett adóalanyok ugyanis már értékesítéskor, vagyis még a nyereség mértékének megállapíthatósága előtt megfizették az adót. A WPT-t az eredeti tervek szerint is átmenetileg kívánták csak hatályban tartani: az adminisztráció és a Kongresszus szándékai alapján 1988 és 1991 között havonta csökkentették volna az adóterheket, minden adózó esetében 3-3%-kal.²⁶ A választ, hogy az adó miért lett mégis évekkel hamarabb eltörölve, a gyakorlati következmények ismeretében adhatjuk meg.

²⁵ Salvatore Lazzari: The Windfall Profit Tax On Crude Oil: Overview of The Issues. Congressional Research Service – Report for Congress, 1990.09.12., 6. (a továbbiakban: Lazzari 1990.).

²⁶ Uo. 8.

Lazzari megfogalmazása szerint a WPT volt az ára, amit az amerikai gazdaságnak meg kellett fizetnie ahhoz, hogy az árszabályozást kivezessék. Meglátása szerint ugyanis ennek elmaradása esetén félő volt, hogy a Kongresszus nem járul hozzá a hatósági árrendszer megszüntetéséhez.²⁷ Az aggodalom 1979-1980 fordulóján érthető is volt, hogy az iráni forradalom okozta második olajválság hatására az olaj világpiaci ára meredek növekedésnek indult. A 14 \$-os hordónkénti olajár a kétszeresére nőtt, szakértői prognózisok pedig 1985-re már 50-60 \$ közötti olajárat vetítettek előre. Összehasonlításképp: az árszabályozás eredményeképpen a termelők kb.6 dolláros hordónkénti áron értékesíthették terméküket, mely hirtelen többszörösére ugrott volna. A kongresszusi vitában fel is merült, hogy ennek hatására a termelők nem fektetnének be a kitermelés bővítésébe, hiszen már a meglévő olajkutat értéke is elképesztően növekedne. Sokkal inkább tartották valószínűnek azt, hogy az energiaszektortól teljesen független gazdasági szektorok irányába fordulna az érdeklődési körük, immáron befektetőként.²⁸

Az előrevetített rekord nyereségek láttán a WPT az egyik legnagyobb bevételt realizáló szövetségi adónemként élt a jogalkotók fejében, hiszen terveik szerint a fennállása alatt több, mint 273 milliárd amerikai dollárt jelentett volna a költségvetésnek. Erre az amerikai költségvetésnek igen nagy szüksége lett volna, tekintettel arra, hogy az 1970-es évek végén minden szövetségi büdzsé jelentős, akár 55 milliárd dollárra rúgó deficittel küzdött. Az elképzelésekkel szemben azonban a WPT a teljes fennállása alatt kb. 40 milliárd dollárnyi nettó bevételt termelt a kincstárnak, ennek több mint kétharmadát ráadásul a korai években, 1980-1983 között.²⁹ A vártnál jóval alacsonyabb összegre magyarázatot ad az 1. ábra.



1. ábra: A West Texas Intermediate típusú nyersolaj hordónkénti árának alakulása 1973-1990 között

²⁷ Uo. 11.

²⁸ Drapkin–Verleger i. m. 668.

²⁹ Lazzari i. m. (1990) 10–11.

A nyersolaj árának alakulásából kitűnik, hogy pont a WPT bevezetésének első éveiben volt a legmagasabb az olaj ára, majd 1984-1985 között lassú csökkenésnek indult, végül 1986-ban szinte szabályosan bezuhant. Az adó szempontjából negatív változást felerősítette, hogy a törvényben megszabott bázisárát az infláció mértékével folyamatosan növelni kellett. Mindez ahhoz vezetett, hogy az adó alapja mind felülről (piaci ár csökkenése), mind alulról (törvényi bázisár) folyamatosan zsugorodott, 1986 után pedig jelentősen csökkentek az adóbevételek.

Nem csak a pénzügyi szempontból maradt el a WPT eredménye a várttól. Bár az adó struktúrája úgy volt kialakítva, hogy ösztönözze az új olajkutak létesítését, mégis azt tapasztalták a döntéshozók, hogy az Egyesült Államok jobban az importra szorult, mint az adó bevezetése előtt. Egyes kalkulációk szerint az adó fennállása alatt összesítve 780 millió és 1,6 milliárd hordó belföldi kitermelés esett ki a WPT miatt.³⁰ A negatív hatás tekintetében felmerülhet, hogy a régebbi kutak magasabb arányára tekintettel a kitermelők nem fokozták ezeknek a magasabb adóterhelésű forrásoknak a kiaknázását, hiszen ez pénzügyi érdekeikkel ütközött. Arról nem is beszélve, hogy kezdettől fogva ismert volt az adó átmeneti jellege, így sok kitermelő dönthetett a kitermelés bővítésének elhalasztása mellett, majd ha kedvezőbbre fordul az adókönyezet.

Az olajipar mindvégig fenntartotta az egyik legerősebb kritikáját a WPT-vel szemben, miszerint túlzóan nagy adminisztrációs teherrel járt: a vállalkozás által kitermelt energiaforrást be kellett sorolni a megfelelő kategóriába, meg kellett határozni a kitermelt mennyiséget, el kellett végezni az esetleges levonásokat stb. Ez ráadásul akkor is terhelte a kitermelőket, amikor 1986-tól a nyersolaj piaci ára a törvényi bázisár alá zuhant, vagyis nem kellett adót fizetni.³¹

Nem függetleníthetjük tehát e körülményektől azt, hogy a WPT a tervezettnél jóval hamarabb, már 1988 augusztusában kivezetésre került. Ennek hátterében leginkább a nyersolaj világpiaci árának csökkenése állt. Mivel megszűnt az extraprofit a szektorban, ezért az adó érdemi bevételt már nem generált, viszont az adóalanyok számára – és az adóhivatal tekintetében is – arányban nem álló adminisztratív terhet jelentett. Az olajár 1986-ot követő esése értelemszerűen nem tett jót az olajtermelők nyereségességének sem. A döntéshozók számára azonban szintén kellő súllyal került értékelésre, hogy az Egyesült Államok olajimportjának mértéke kiugróan emelkedni kezdett (1985-ös 32%-os importarány a következő évre 38%-ra nőtt), 1990-re a szakértők már 50%-os import

³⁰ Uo. 24.

³¹ Uo. 26-27.

részarányt vetítettek előre – ami aztán valóban meg is valósult.³² Mindezen körülményekre tekintettel került sor a WPT hatályon kívül helyezésére.

4. Klímaváltozás jelentette krízis kezelése energia- és a kibocsátást terhelő adókkal

Az energiaadók szerepe nem csupán magát az energiaszektorra érintő – és azon keresztül persze messze túlmutató – krízisek kezelésében mutatkozott meg. Már a XX. század második felétől kezdve egyre több ország döntött alkalmazásuk mellett környezetvédelmi célok elérése érdekében, illetve egy sokkal átfogóbb válság, a klímaváltozás elleni küzdelem jegyében is. A Skandináv államok igen korán, Svédország például már 1991-ben vezette be a saját, CO₂ kibocsátást terhelő adónemét. A Skandináv államok közül pedig a svéd energiaadóra azért esett a választásom, mert a svéd gazdaság esetében diverzifikált, hagyományosan jelentős termelő-, feldolgozó-, és szolgáltatóiparról beszélhetünk, emellett az energiatermelés tekintetében is kellően vegyes portfóliót vizsgálhatunk meg. Jelen fejezetben azt kívánom bemutatni, hogy az emberiség előtt álló egyik legnagyobb krízishelyzet kezelésében milyen eredményeket tudtak biztosítani az energia- és kibocsátást terhelő adók egy olyan országban, amely már évtizedek óta alkalmazza azokat.

Az 1990-es években több EU-tagállam is adóreformot hajtott végre, melynek céljai között szerepelt a munkavállalókat terhelő adók mérséklése az energiafelhasználást, illetve az azzal járó károsanyag-kibocsátást terhelő új közterhek egyidejű bevezetésével.³³ Az 1991-es svéd adóreform legjelentősebb eleme az általános forgalmi adó és a jövedéki adó kiterjesztése volt az energiahordozókra, ezt kompenzálандó az energiát addig terhelő általános adókat 25-50% között mérsékeltek, emellett néhány energiaintenzív iparág (cement- és üvegyártás) adólevonási lehetőséghez jutott, illetve néhány, a svéd gazdaság számára kiemelt jelentőségű szektor (olajfinomítás, acél- és fémipar) fontos mentességekhez jutott. De az adórendszer módosítása után az egyenleg mintegy 3 milliárd svéd korona többletet adott. Ezen belül a szén-dioxid adó kezdő mértéke 250 svéd

³² Uo. 28.

³³ Stanislav E. Shmelev – Stefan U. Speck: Green fiscal reform in Sweden: Econometric assessment of the carbon and energy taxation scheme. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, Vol. 90. (2018) 969–981.

korona/tonna volt (akkoriban mintegy 22 eurónak volt megfeleltethető), vagyis összességében a svéd adóterhelés magasnak minősíthető.³⁴

Az adóreformot végrehajtó svéd kormányt az 1991 őszen tartott választást követően egy jobbközép koalíció váltotta, mely a szén-dioxid adót ugyan nem vonta vissza, de az adó mértékét átalakította úgy, hogy a feldolgozóipar esetén azt érezhetően csökkentette, miközben a szolgáltatászektor és a háztartások tekintetében növelte. A feldolgozóipar tehercsökkenését jól kifejezi, hogy az általa fizetett adó összege az 1992-es 3,6 milliárd koronáról a következő évre mindössze 0,5 milliárd koronára csökkent. Ekkorra a szolgáltatászektor és a háztartások által fizetett adó mértéke négyszeresen haladta meg a feldolgozóiparét.³⁵ A háztartások és az ipari szereplők esetében egységes adómérték meghatározására végül csak 2018-ban került sor fokozatos felzárkóztatást követően. Az adó hatályos mértéke 134 euró/tonna.³⁶

Az energiaadók az évek során viszonylagos elfogadottságot nyertek a svéd társadalomban, ennek köszönhetően rendszerük folyamatosan alakult, illetve bővült.³⁷ Ma már pontosabbnak tűnik a környezetvédelmi adók elnevezést használni, hiszen megtalálható köztük energiaadó (üzemanyagok és villamos energia adója, nukleáris energiát terhelő adó, energia-felhasználással járó CO₂-kibocsátást terhelő adó), környezetszennyezést terhelő adók vagy a közlekedést és szállítmányozást terhelő közterhek. Bevételi arányát tekintve ezek közül messze az energiaadók eredményezik a legnagyobb bevételt a környezetvédelmi adók, közül, nagyságrendileg 80%-os részarányban³⁸

Számos kutatás vizsgálta az energiaadók sikerességét a CO₂-kibocsátás alakulásának függvényében. A svéd Környezetvédelmi Minisztérium már a bevezetéstől számított néhány év után (1990-1995 között) mintegy 15%-os kibocsátáscsökkenést állapított meg, ez a csökkenési tendenciát 2001-ben is megerősítették.³⁹ Andersen és munkatársai arra a következtetésre jutottak, hogy a szén-dioxid-adó hatékonyan csökkentette a CO₂-kibocsátást, az energiaadókkal együtt az energiafelhasználás hatékonyságának növekedéséhez,

³⁴ Carsten Daugbjerg – Anders Branth Pedersen: New policy ideas and old policy networks: implementing green taxation in Scandinavia. *Journal of public policy*, 24.2.2004. 229.

³⁵ Uo. 230.

³⁶ Government Offices of Sweden: Sweden's carbon tax. <https://tinyurl.com/yyuehyvu>

³⁷ Thomas Sterner: Environmental tax reform: the Swedish experience. *European Environment*, Vol. 4., No. 6. (1994) 20–25.

³⁸ Shmelev–Peck i. m. 975.

³⁹ Uo.

valamint új technológiák fejlesztéséhez és elterjedéséhez vezettek.⁴⁰ Andersson kutatása is szignifikáns kapcsolatot mutatott ki a CO₂-kibocsátást terhelő adó és a károsanyagkibocsátás csökkenése között. Vizsgálata alapján a svéd közlekedési szektor emissziója a vizsgált időszakban 11 százalékponttal mérséklődött, amelyen belül a szén-dioxid adó 6 százalékpontos csökkenésért felelős.⁴¹

A második világháborút követően a svéd gazdaság fejlődéstörténete szakaszosan írható le, mely jelen tanulmány szempontjából a GDP változása és a CO₂-kibocsátás mértéke szempontjából releváns. Eszerint az 1960-1980-közötti időszakot jelentős gazdasági bővülés jellemezte, mely az első évtizedben a szén-dioxid kibocsátás kétszeresére ugrását is magával hozta, míg második évtized egyfajta stabilizációt jelentett a károsanyag kibocsátásban. 1980-1983 között rövid válságperiódust vészelt át a svéd gazdaság, mely a szén-dioxid kibocsátás jelentős, nagyjából egyharmados visszaesését eredményezte. Az 1990-es évek mindkét mutató esetében stagnálás körüli értékeket mutatott, majd a 2000-2008 között – immár a fokozatosan emelkedő energiaadók időszakában – jelentős gazdasági növekedést ért el a svéd gazdaság, amely szemben a modern közgazdaságtani tapasztalatokkal, már nem járt az üvegházhatású gázok növekedésével együtt.⁴²

Shmelev és Peck 2018-as kutatásában arra kereste a választ, hogy a Svédország által bevezetett környezetvédelmi adók, különösen az energiaadók csökkentő hatással voltak-e a szén-dioxid-kibocsátásra, és ha igen, milyen mértékben. Az általuk alkalmazott Granger-oksági teszt alapján megállapították, hogy a CO₂-kibocsátást terhelő adó bevezetése nem járt azonnali és közvetlen hatással az üvegházhatású gáz kibocsátásának csökkentésére, éppen ezért álláspontjuk szerint az a helyes megközelítés, ha nem kizárólag elkülönítve vizsgáljuk ennek hatását, hanem rendszerszintű elemzést folytatunk. Ennek eredményeképpen az általuk alkalmazott modell megerősítette, hogy a svéd szén-dioxid-kibocsátás csökkenéséhez kimutathatóan hozzájárult egyrészt az új technológiák bevezetése, másrészt a megújuló energiaforrások térhódítása. Utóbbi annak köszönhető, hogy a fosszilis energiahordozók ára tartósan és folyamatosan emelkedő pályán mozgott, mely tendenciára ráerősített a svéd energiaadó is, ezzel támogatva a megújuló energiaforrások versenyképességét,

⁴⁰ Marie Lynn Miranda – Brack W. Hale: A taxing environment: evaluating the multiple objectives of environmental taxes. *Environmental Science & Technology*, Vol. 36., No. 24. (2002) 5289–5295.

⁴¹ Julius Andersson: Cars, carbon taxes and CO₂ emissions. *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment*, 2017.

⁴² Shmelev–Peck i. m. 977.

illetve térnyerését. Összességében tehát megerősítést nyert, hogy a zöld adók Svédországban, ha nem is közvetlen és azonnali kibocsátás-csökkentő hatással jellemezhetők, de közvetett hatás útján elősegítik a zöld átállás szempontjából kívánatos piaci folyamatokat, hozzájárulva a kőolajszármazékok felhasználásának mérséklődéséhez, a megújuló energiaforrások és új technológiák bevezetésének versenyképessé válásához.⁴³

5. Összegző gondolatok

A II. világháborút követően a világ energiafelhasználása soha nem látott mértékben ugrott meg. Mindez azzal járt, hogy a gazdaságok és a társadalmak is sokkal érzékenyebbé váltak az energiapiacot, illetve az energiaellátást érintő krízishelyzetekre. Mivel a világ energiaéhsége a 2020-as években is tovább fokozódik, ezért a kialakuló válságok hatékony és gyors kezelésére a kormányoknak fel kell készülniük. Különös tekintettel a XXI. században az emberiség előtt álló egyik legsúlyosabb kihívásra, a klímaváltozásra. Az üvegházhatású gázok légköri koncentrációja folyamatosan újabb és újabb csúcserkéket ér el, ami felértékeli a zöld átállást támogató, illetve a kibocsátás csökkenéséért vívott harc eszközeinek fontosságát az adópolitikában is.

A tanulmány célja annak áttekintése volt, hogy az elmúlt évtizedek egyes krízishelyzeit milyen eredményességgel tudták kezelni a különadók, illetve az akként bevezetett energiaadók. A különadók már nem voltak ismeretlenek az egyes államok pénzügyminiszterei előtt, hiszen az I. és a II. világháborúban is alkalmazásra kerültek a társadalmi és gazdasági válságok kezelése érdekében. Éppen ezért érthető, hogy az Egyesült Államok számára sem volt teljesen ismeretlen ez az eszköz, amikor az 1970-es évek olajválságai okozta sokkból kellett stabilizálnia a gazdaságát. Az amerikaiak 1945 óta nem láttak hatósági árakat, mégis az olajválság hatására tartósan a tengerentúli mindennapok részévé váltak. Ahogy a tanulmányban is hivatkozásra került, szakértők szerint a *Windfall Profit Tax* volt az ár, amit Amerikának meg kellett fizetnie azért, hogy az árszabályozásokból ki tudjon lépni. Mint ahogy az bemutatásra került, erre alkalmasnak bizonyult a különadó, kivezetéséhez pedig elsősorban az vezetett, hogy az 1980-as évek végén a nyersolaj világpiaci ára jelentősen csökkent – így érdemi adóbevételt nem, csak adminisztrációt generált. Ennek ellenére a szakértői vélemények szerint bevezetésére szükség volt, az esetleges negatív

⁴³ Uo. 980.

gazdasági hatások pedig még mindig kisebbek voltak, mintha extraprofitadó bevezetése nélkül szüntetik meg az árszabályozást. Az elemzett amerikai példa szinte megtévesztő hasonlóságot mutat a 2021. november 15-én Magyarországon bevezetett hatósági üzemanyagárra, majd később a MOL-t érintő extraprofit adóra, mely a Brent típusú olaj világpiaci ára és az orosz Ural olajár közötti különbséget keletkezett nyereség 95%-át vonta el.⁴⁴

Az energiaadók különleges szerepének növekedése azonban nem csupán az akut krízisek megoldásában jelenthet hatékony eszközt, hanem az olyan hosszan fennálló válságok esetében is, mint a klímaváltozás. A skandináv államok már az 1990-es évek elején bevezették azokat az új adókat, amelyek a nagyarányú energiafelhasználást, illetve a szén-dioxid-kibocsátást sújtották közteherrel. A tanulmányban bemutatásra került svéd példában igen magas adótételeket állapított meg a jogalkotó már a bevezetésekor is, mely végül korrigálásra került, s a feldolgozóipar jelentős kedvezményhez és mentességhez jutott. Az évek során folyamatosan emelkedő teher ellenére a társadalom alapvetően elfogadta ezeket az új, környezetvédelmet célzó adókat, így azok a svéd adórendszer tartós részeivé váltak. A bemutatott kutatások alapvetően egyetértettek abban, hogy az energiaadók és a kibocsátást terhelő szén-dioxid adó hozzájárult az üvegházhatású gáz visszaszorításában, illetve a megújuló energiák elterjedésében. A hivatkozott kutatások ugyanakkor rámutatnak annak fontosságára, hogy tartós és érdemi eredményt akkor mutatnak fel ezek az adónemek, ha rendszerszinten, tudatosan átgondolva kerülnek bevezetésre – mert önmagában egy ilyen közteher még nem jelent azonnali és jelentős csökkenést a károsanyagkibocsátás terén.

⁴⁴ Az extraprofit adókról szóló 197/2022. (VI. 4.) Korm. rendelet, 2. §.