

Ekologizace daňové soustavy

1. Životní prostředí a ekonomika

Představíme-li si životní prostředí skutečně jako prostředí kolem nás, pak je zcela zřejmé, že každá ekonomická aktivita musí být nutně se životním prostředím ve vzájemné interakci. Jak fáze výroby, tak i fáze následující, tedy spotřeba a případná likvidace produkovaných komodit, je tak či onak spojena či svázána s využíváním životního prostředí, ať už např. formou čerpání přírodních zdrojů, energií či využívání prostředí jako úložiště nežádoucích látek (emise do ovzduší, odpady). Podobných příkladů lze pochopitelně nalézt celou řadu.

Zcela zásadním problémem, který z ekonomického hlediska s využíváním životního prostředí souvisí, je ten, že **k řešení zcela elementárních ekonomických úloh nelze použít tržní mechanismus**. Zjednodušeně řečeno, tento mechanismus, který na základě vzájemné interakce nabídky a poptávky stanovuje rovnovážnou cenu a produkované množství a zajišťuje tak optimální alokaci zdrojů, v tomto případě selhává. (*Pozn.: Teoretické pozadí tržních selhání obecně lze nalézt v základní literatuře k oblasti ekonomie, konkrétnější artikulaci ve vztahu k životnímu prostředí v literatuře zabývající se problematikou ekonomiky životního prostředí – např. Šauer et al., Ekonomika životního prostředí, skriptum, Vysoká škola ekonomická v Praze, 1999*).

2. Využití daní jako jednoho z nástrojů ekologické politiky

Statky životního prostředí (nicméně nejen ty) mají v ekonomice tedy do jisté míry specifickou povahu. Trh je efektivně alokovat nedokáže, proto do vzájemných vztahů mezi znečišťovateli a poškozenými (nebo obecněji společnostmi) vstupuje **stát** formou různých mechanismů, kterými se snaží o nápravu. Možností k této nápravě existuje celá řada, a tak máme k dispozici poměrně rozsáhlou škálu opatření či nástrojů, kterými můžeme na jednotlivé subjekty působit tak, abychom je motivovali či nutili k chování žádoucím směrem.

Daně obecně patří ke skupině mechanismů, které lze pro účely ochrany životního prostředí využít. Lze při tom postupovat dvěma způsoby – **daňově zvýhodnit** to, co považujeme za žádoucí (formou daňových úlev, osvobození od daně atp.), nebo naopak **daňově zatížit** to, co je z hlediska životního prostředí nežádoucí (což je přístup tzv. ekologické daňové reformy, která bude diskutována podrobněji).

Celé řešení je každopádně třeba vidět v **širších ekonomických souvislostech**, což má za následek, že celý problém je výrazně složitější než se na první pohled zdá. Především je třeba brát v potaz **celkové daňové zatížení ekonomiky** (daňové břemeno). To je tvořeno nejen daněmi jako takovými, ale také poplatky a dalšími platbami, jako jsou např. platby sociálního pojištění. Přestože výnosy z těchto plateb jsou využívány pro jiné účely (daně jsou příjmem státního rozpočtu, poplatky jsou příjmem mimorozpočtových či místních fondů atp.), jejich dopad na jednotlivé ekonomické subjekty je obdobný.

Ochrana životního prostředí je s fungováním ekonomiky velmi úzce svázána a nelze oba aspekty posuzovat odděleně. Na jedné straně je rozhodně mylné přistupovat k ochraně životního prostředí „až na to bude ekonomika mít“, druhý extrém ve smyslu „chraňme životní prostředí, ať to stojí co to stojí“ taktéž příliš pozitivního nepřinese. Vždy bude třeba volit takový kompromis přístupů, který na jedné straně bude životní prostředí chránit a zlepšovat jeho kvalitu, na druhé straně však nebude podvazovat ekonomický rozvoj nadměrnou zátěží ekonomiky.

Cílem ekologické politiky není pouze trestat či sankcionovat ekologicky nešetrné chování ve smyslu řešení „na konci potrubí“ (i když opatření tohoto typu zřejmě mají určité opodstatnění). Snahou je spíše pomocí **vhodných nástrojů** vytvářet takové **podmínky**, aby se jednotlivé subjekty (firmy, domácnosti) chovaly žádoucím směrem. Je ekonomickou realitou, že drtivá většina subjektů hledá při svých aktivitách nejvýhodnější řešení především ve vztahu k nákladům a je tedy zřejmé, že pobídky pro šetrnější chování bude třeba orientovat tímto směrem.

Tato situace je tristní především proto, že řada podniků prochází rekonstrukcí či obnovou a z hlediska ochrany životního prostředí by bylo žádoucí, aby obnova měla jiný kvalitativní charakter ve smyslu udržitelného rozvoje. Je pochopitelně z ekonomického hlediska nesmyslné nahrazovat stávající technologii, která je v polovině své životnosti, technologií s ekologicky výhodnějšími parametry, nicméně v případě, kdy jde o její rekonstrukci, je již na místě uvažovat o volbě mezi technologií „klasickou“ a technologií šetrnou. Bude-li existovat jednoznačný stimul pro zvýhodnění šetrnější technologie, pak není důvod k tomu, aby investor tuto variantu nezvolil.

Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že na ekonomickou aktivitu má pochopitelně kardinální vliv **celkové daňové břemeno ekonomiky**, ke kterému ekologicky orientované platby ve formě poplatků či ekologických daní přispívají. Vzhledem k tomu, že celkové daňové břemeno je v řadě zemí včetně zemí vyspělých již značně vysoké, existuje zde ekonomicky odůvodnitelný tlak proti jeho dalšímu zvyšování. Je tedy třeba hledat takové řešení, které sice přinese pozitivní efekty v oblasti ochrany životního prostředí, nicméně nebude mít likvidační dopady na ekonomiku či nepodvázá její další ekonomický rozvoj.

3. Ekologická daňová reforma

Z výše uvedeného vyplývá, že z teoretického hlediska lze při zdanění z hlediska životního prostředí nežádoucích komodit v zásadě postupovat následujícími **třemi způsoby**:

- **Zdanit komodity s výrazně negativními dopady na životní prostředí** a výnos těchto daní směřovat zpět do oblasti životního prostředí pomocí různých podpor atd. Účelové vázání daňových výnosů na ochranu životního prostředí je lákavá varianta a zdá se mít řadu výhod, avšak je vykoupena navýšením celkového daňového břemene ekonomiky, což je z hlediska její ekonomické akceptovatelnosti a prosaditelnosti značně pádný argument, proto bývá obvykle odmítána.
- Opačnou možností je **shodně nastavené zdanění, které by však bylo rozpočtově neutrální** v tom smyslu, že by k navýšení celkového daňového břemene nedocházelo. Rozpočtová neutralita by byla dosažena snížením jiných plošných daní a plateb. Oproti první variantě tak chybí možnost přerozdělování výnosu zpět na ochranu životního prostředí, nicméně pozitivní efekty tohoto řešení jsou natolik výrazné, že **z ekonomického hlediska je tato varianta jednoznačně upřednostňována před ostatními**.
- Třetí možností je jakýsi **hybrid mezi těmito variantami**, kdy určitá část výnosu je používána pro specifické účely. Z hlediska hodnocení se jedná o kompromis mezi výhodami a nevýhodami obou předchozích přístupů.

Vzhledem k tomu, že daňové břemeno a míra celkového přerozdělování je i ve většině vyspělých států značná, je první varianta zpravidla zamítána jako ekonomicky nevhodné řešení. V případě zbývajících variant pak hovoříme o tzv. **ekologické daňové reformě**, protože se nejedná o prosté navýšení daní, ale o **úpravu celkového daňového systému**. V podmínkách České republiky je preferována varianta **úplné rozpočtové neutrality** (kompensace zvýšení daní snížením jiných plošných plateb).

Vzhledem k tomu, že daňová soustava je v podstatě velmi zásadní prvek každé ekonomiky a měla by zůstat jedním z jejích stabilních prvků, je navrhováno, aby k řešení formou ekologické daňové reformy byly zvoleny ty komodity, které mají **opravdu výrazné negativní dopady na životní prostředí**. Pro zdanění v rámci ekologické daňové reformy je tedy voleno relativně omezené množství komodit, které se však na klíčových environmentálních problémech podílejí rozhodujícím způsobem. Jedná se o **fosilní paliva** (především uhlí, motorová a topná paliva) a **elektřinu**.

Dosažení rozpočtové neutrality je opět teoreticky možné řadou způsobů, z nichž každý má své výhody i nevýhody. Obecně nejvíce doporučovaným řešením je **snížování daňového zatížení pracovní síly**. Od tohoto přístupu si jeho autoři slibují dosažení tzv. double dividend, neboli dvojího přínosu. Tato myšlenka znamená, že na jedné straně bude dosaženo zlepšení kvality životního prostředí (díky zdanění nežádoucích komodit), ale dojde zároveň k realizaci aktivní politiky zaměstnanosti (díky snížení daňového zatížení pracovní síly).

V rámci ekologické daňové reformy je tedy navrhováno **zatížit vybrané komodity daní spotřebního typu, jejíž výnos plyne do státního rozpočtu, a na této úrovni provádět jejich kompenzaci snížením daňového zatížení pracovní síly**. Toto řešení v sobě nese úsporu administrativních nákladů, protože systém spotřebních daní již v dnešní době spolehlivě funguje a i když jsou ke zdanění navrhovány komodity, které dosud zdaněny nejsou, nepřinesou nějaký výrazný nárůst administrativních nákladů spojených s jejich správou.

4. Problémové okruhy při realizaci ekologické daňové reformy

Přestože koncept ekologické daňové reformy vypadá na první pohled jednoduše, jedná se o značně komplikované a značně obtížné řešení. Především lze upozornit na následující problematické okruhy:

Zdaněné komodity

I když z výše uvedeného textu plyne, že okruh uvažovaných komodit ke zdanění je poměrně malý, přesto lze diskutovat nad určitými konkrétními detaily. Zdanění rozhodně nebudou podléhat obnovitelné zdroje energie.

Určité diskuse spíše technického charakteru jsou vedeny v případě zdanění elektřiny, kterou lze teoreticky danit dvojím způsobem – pomocí zdanění vstupů (tedy uhlí, zemního plynu atd.), které se následně promítne do ceny elektřiny. Toto řešení umožňuje odlišit ekologickou škodlivost jednotlivých nosičů energie, nicméně v případě mezinárodního obchodování a vratků daně je značně komplikované (finální produkt – elektřinu – po uvedení do sítě nelze zpětně rozlišit dle původu).

V případě kapalných a plyných uhlovodíkových paliv je problém také třeba vidět v souvislosti se schodkem bilance zahraničního obchodu – drtivou většinu těchto komodit (v podstatě 100 %) těchto zdrojů Česká republika dováží za světové ceny a podílejí se tak na jejím negativním vývoji. Snížení spotřeby v důsledku zdanění se tedy pozitivně projeví i v této oblasti.

V dlouhodobém horizontu jsou jako další komodity ke zdanění uvažovány další přírodní zdroje (stavební suroviny, voda atp.). Tato myšlenka je již nyní teoreticky diskutována, nicméně se v prvních krocích reformy se zdaněním těchto komodit zatím nepočítá.

Náběh daňových sazeb

Další diskutovanou oblastí je samotný náběh daňových sazeb, který může být lineární či může nabývat jiných forem (pomalejší na začátku a zrychlený ke konci reformy atd.). Rozhodně nejde o nějaké šokové navýšení, ale o zcela jasně a veřejně dopředu deklarovanou **strategii růstu sazeb**.

Samotné sazby se v případě České republiky budou jednoznačně odvíjet od vývoje v Evropské unii v této oblasti. V Evropské unii je reforma tohoto typu zvažována již delší dobu a v případě realizace bude navýšení sazeb daní na tyto komodity zahrnuto do tzv. minimálních sazeb spotřebních daní, které mají členské státy

povinnost dosáhnout. Vzhledem k tomu, že Česká republika je jeden ze států, který usiluje o členství v EU, bude náběh sazeb logicky **kopírovat vývoj v EU**.

Dopady realizace reformy na podniky

V tomto případě se jedná o **naprosto klíčový aspekt celé reformy**. Tak, jak již bylo zmíněno v předchozím textu, při konstrukci ekologické daňové reformy je třeba sledovat její požadovaný efekt na straně jedné, tedy z pohledu stimulace k ekologicky šetrnému chování, na druhé straně je třeba brát v úvahu dopady této reformy na ekonomiku (tedy nejen podniky, ale i domácnosti – viz níže). Oba tyto aspekty tvoří navzájem provázaný celek, kdy velký stimulační efekt reformy je provázen také **velkými negativními dopady na ekonomiku**, což je z pohledu ekonomiky jako celku **nežádoucí**. Snaha o co největší snížení dopadů na ekonomiku však může ve svém důsledku vést k **nedostatečnému stimulačnímu efektu reformy** a tím k nulovým či velmi nízkým přínosům pro životní prostředí, což rozhodně také není jejím smyslem. Jde tedy o to **nalézt rovnováhu** mezi těmito dvěma alternativami, což je značně obtížný úkol.

Vzhledem k tomu, že negativní dopady ekologické daňové reformy na podniky, vedoucí k poklesu konkurenceschopnosti těchto podniků, jsou jedním z klíčových aspektů této reformy na úrovni EU, je této otázce věnována značná pozornost. V návrhu ekologické daňové reformy je obsažen mechanismus, který tyto dopady zmírňuje, nicméně pokud možno tak, aby ekologický efekt reformy nebyl zasunut zcela do pozadí. V zásadě se k tomuto účelu využívá **dvou základních mechanismů**.

Prvním je **osvobození od platby daně** za spotřebu těch energetických produktů, které jsou v podnicích využívány pro specifické (v návrhu přesně definované) technologické účely, především pro využití jako katalytických činidel či pro účely chemických redukcí atd. Cílem tohoto opatření je ochrana těch technologických procesů, které energetické produkty sice využívají, nicméně k neenergetickým účelům.

Na druhé straně existuje skupina podniků, které produkty využívají energeticky, nicméně jejich **energetická náročnost je taková, že dopad reformy by pro ně byl skutečně velmi výrazný**. Vzhledem k tomu, že se obvykle jedná o podniky těžkého průmyslu či jiných národohospodářsky klíčových odvětví, je zřejmé, že bude existovat odůvodnitelná snaha o vytvoření takového mechanismu, který by dopady reformy na tyto podniky **zmírnil** tak, aby jim poskytl dostatek času pro přizpůsobení. Na druhou stranu se však jedná o významné znečišťovatele životního prostředí, je tedy opět třeba hledat určitou **rovnováhu** mezi možnými dopady a přínosy reformy v těchto odvětvích.

V rámci EU jsou však uplatňována poměrně přísná pravidla pro využití tzv. **státní pomoci** a každá snaha o nedovolenou podporu domácích podniků ve smyslu jejich zvýhodnění před konkurencí je velmi tvrdě napadána ze strany Evropské komise. V rámci EU tedy **není možné nějakému podniku poskytnout daňovou úlevu jenom proto, že se jedná o tradiční odvětví či jeho konkurenceschopnost je velmi nízká**.

Dopady na podniky budou každopádně při volbě výnosově neutrálního řešení do jisté míry kompenzovány snížením zdanění na straně pracovní síly (viz další text).

Dopady realizace reformy na obyvatelstvo

Podobně jako podniků, tak i domácností se reforma nějakým způsobem dotkne. Přirozeně více budou zasaženy ty domácnosti, které ve vyšší míře spotřebovávají energetické zdroje. Dosavadní analýzy nicméně ukazují, že **dopady na domácnosti budou v podstatě velmi malé** a je odhadováno, že budou představovat v průměru několikaprocentní nárůst nákladů domácnosti.

Na druhé straně je jasné, že na určité skupiny domácností mohou být dopady této reformy velmi výrazné. Tato otázka je aktuální především u těch občanů, kteří ze svých příjmů již **neplatí daně** (např. důchodci) a kteří tak kompenzací na straně snížení zdanění práce nebudou adekvátně kompenzováni. Zde je třeba hledat jiný mechanismus. V tomto případě jsou uvažovány určité adresné finanční příspěvky či podpory, i když možností je přirozeně celá řada.

Dosažení daňové neutrality

Obecně přijímaným konceptem je dosažení daňové neutrality za současného snížení daňového zatížení pracovní síly. Toho je možno docílit celou řadou způsobů, především **snížením sociálního pojištění** (které za zaměstnance platí v poměrně významném poměru také zaměstnavatel), **daní z příjmů či jiných plateb spojených se zatížením pracovní síly**. V případě ČR tato otázka stále ještě zůstává otevřena, protože systémy lze přirozeně různě kombinovat a doplnit je např. mechanismem finančních příspěvků pro sociálně slabé domácnosti.

Ekologická daňová reforma a další nástroje ekologické politiky

V souvislosti s realizací ekologické daňové reformy, která představuje jeden ze zásadních pilířů ekologické a fiskální politiky, je třeba také adekvátním způsobem definovat její pozici v rámci ostatních nástrojů ekologické politiky.

Je zřejmé, že ekologická daňová reforma **přebírá funkce a úkoly některých dosavadních nástrojů** (např. poplatky), a je tak na místě uvažovat o jejich reformě. Podobně se ekologická daňová reforma zaměřuje na některé problémy, které již budoucnou nebudou potřebovat tak vysokou finanční podporu jak tomu bylo dosud.

Každopádně by systém nástrojů ekologické politiky měl být vyvážen tak, aby nedocházelo ke vzájemné interakci jednotlivých nástrojů a kontraproduktivním efektům.

5. Realizace ekologické daňové reformy v České republice

V České republice se na přípravě ekologické daňové reformy již intenzivně pracuje. V listopadu loňského roku vláda ČR vzala na vědomí tzv. koncepci ekologizace daňové soustavy, která principy ekologické daňové reformy obsahuje, a uložila její další rozpracování.

Případný časový horizont realizace této reformy se pohybuje v souvislosti se vstupem ČR do EU kolem roku 2004. Na první pohled se zdá být předčasné zabývat se přípravou reformy v takovém předstihu, nicméně problémové okruhy, které byly v předchozím textu nastíněny, s sebou nesou takové množství nevyřešených otázek, které vyžadují širší meziresortní spolupráci, že časový prostor pro realizaci rozhodně není nadbytečný. Na celou reformu je třeba se dívat jako na dlouhodobé strategické řešení, jehož vhodné nastavení může přinést pozitivní efekty jak na straně životního prostředí, tak i na straně ekonomické. Rozhodně je na místě věnovat přípravě této reformy dostatek času tak, aby obě stránky reformy (tedy zdanění i jeho kompenzace) byly dostatečně vyvážené.

Vláda tak dala zřetelně najevo, že tato myšlenka bude i nadále rozpracovávána, přičemž v dalších krocích již zřejmě budou navrženy konkrétní kroky a podoba této reformy. Celé společnosti je tak jasně prezentován signál, že ochrana životního prostředí a využívání přírodních zdrojů bude rozhodně předmětem zájmu a že volba ekologicky šetrného řešení rozhodně není chybným krokem do budoucna.

*Ing. Tomáš Chmelík,
odbor ekonomiky životního prostředí*

Český výbor pro omezování následků katastrof pokračuje

Koncem března se na svém jarním zasedání sešel Český národní výbor pro omezování následků katastrof (ČNV ONK), který sdružuje více než 30 pracovníků ministerstev životního prostředí, vnitra, zemědělství, pro místní rozvoj a dalších ústředních orgánů, specialistů z vědeckých a výzkumných ústavů, Hasičského záchranného sboru, civilní ochrany, zástupců pojišťoven, vysokých škol, Českého červeného kříže, soukromého sektoru i občanů. Úkolem ČNV je pomáhat při zlepšování koordinace a spolupráce všech výše uvedených typů organizací a složek při prevenci a snižování následků katastrof.

Zprávu o činnosti v roce 2000 přednesl jeho předseda Ing. Ivan Obrusník, DrSc., z Českého hydrometeorologického ústavu. ČNV ONK pracoval v loňském roce pod novým názvem (původně Český národní výbor pro snižování následků přírodních katastrof) v souladu se změnami v mezinárodním kontextu, kdy Dekádu pro snižování přírodních katastrof (IDNDR), pracující pod OSN, nahradila Mezinárodní strategie pro snižování katastrof (ISDR).

K úspěchům loňského roku patří založení a provoz vlastních webových stránek (<http://www.chmi.cz/katastrofy.html>), které přispívají ke zlepšení informovanosti nejen mezi členy, ale jsou určeny též pro širokou veřejnost. Stránky totiž přináší přehled školicích materiálů, informace o mezinárodní činnosti zejména ve středoevropském regionu. Po reorganizaci civilní ochrany a hasičského záchranného sboru a přechodu na nový systém krizového řízení (k 1. 1. 2001) došlo i k úpravě adresáře výboru. Kontakty jednotlivých členů a následná koordinace například pozitivně ovlivnily činnost při jarních povodních, když předtím byla identifikována a následně odstraněna některá slabší místa v systému varování obyvatelstva.

Výbor ocenil aktivní práci své regionální pobočky se sídlem v Ostravě pod vedením Ing. A. Hoška (ČHMÚ), který o akcích pobočky v roce 2000 informoval.

V loňském roce byl Český národní výbor pro odstraňování katastrof hlavním iniciátorem dvoudenního jednání představitelů národních výborů ISDR středoevropských zemí (CEUDIP), které uspořádali polští kolegové v červnu ve Varšavě. Tématem jednání byla Úloha médií v době před katastrofou a během ní, neboť právě sdělovací prostředky mohou pomoci snížit následky katastrofy. Delegáti na jednání přijeli z Maďarska, Slovenska, Německa, Spolkové země Sasko, České republiky a z mezinárodního sekretariátu ISDR ze Ženevy (další informace lze získat na internetové adrese www.unisdr.org).

V roce 2001 hodlá Český národní výbor ONK svoji činnost zaměřit především na následující aktivity:

- V návaznosti na novou krizovou legislativu přehodnotit organizační strukturu a inovovat činnost čtyř pracovních skupin (pro včasné varování, pro osvětu a vzdělávání, pro analýzu rizik a skupinu pro hygienické a epidemiologické zabezpečení)
- Pomáhat při uplatňování nových krizových zákonů
- Zvyšovat úroveň znalostí obyvatelstva při přírodních katastrofách s cílem minimalizace ztrát

- Pokračovat v mezinárodních aktivitách, připravit se na zasedání CEUDIP 25. až 27. června 2001 v Bratislavě. Ústředním tématem tohoto setkání bude porovnat legislativu pro krizové řízení a prevenci katastrof ve středoevropských zemích.



V další části pracovního setkání ČNV ONK seznámil členy výboru se současnou situací v ženevském mezinárodním sekretariátu ISDR prof. J. Němec. Zúčastnění vyslechli Mgr. V. Lysenka (MŽP), který podal přehled o katastrofách geologického původu (seismické jevy, sesuvy půdy, stará důlní díla) a možnostech jejich výskytu v České republice. Výbor věnoval též pozornost informaci o současném stavu v předpovědní a hlásné povodňové službě včetně pravomocí povodňových komisí za nových podmínek. Zástupce Generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru Ing. J. Veličko hovořil ve svém vystoupení o změnách v systému krizového řízení v případě technologických a přírodních katastrof a vyzval členy výboru, aby se zasadili o inovaci smluv pro zabezpečení

všech nezbytných podmínek krizového řízení.

Kontakt na ČNV ONK: www.chmi.cz/katastrofy. Ing. Ivan Obrusník, DrSc., předseda výboru a ředitel ČHMÚ, Na Šabatce 17, 143 06 Praha 4, tel: 02/4016503.

Věra Dřevíková,
Český národní výbor pro omezování následků katastrof