



Univerzita Karlova v Praze
Fakulta sociálních věd
Institut ekonomických studií

Bakalářská práce

Environmentální daně a ochrana ovzduší v ČR

Květen 2002

Vypracoval: Lukáš Posolda
Konzultant: Mgr. Milan Ščasný

Abstract

This paper discusses question how to improve the quality of environment with help of environmental taxes (environmentally related taxes and fees). As example it uses the air quality because air pollution is externality, which cannot be easily evaluated, the source of pollution is hardly identified and air is a typical public good. Furthermore, air pollution does not respect state borders thus coordination and cooperation in this area on international level is crucial.

In the first section paper deals with environmental taxes in general – their pros and cons. Because the implementation of taxes is a political issue, introduction to analysis of political markets is included. Present air quality is in comparison to the beginning of 90's satisfactory, in some areas major improvements are inevitable. Standards of air quality are set arbitrary and environmental taxes can be used to reach their requirements.

To deal with problems with the air pollution I suggest wide use of present excise taxes and implementation of new taxes on heat, coal, gas and electricity. Because of local character of heavy pollution I suggest implementation of local tolls and annual fees for solid fuels furnace.

Abstrakt

Tato práce se zabývá otázkou, jakým způsobem lze zlepšovat kvalitu životního prostředí pomocí environmentálních daní, neboli daní a poplatků souvisejících se životním prostředím. Pro názornost se zaměřuje na oblast ovzduší, protože znečištění je externalitou, která se obzvláště špatně oceňuje, její původce je špatně identifikovatelný a ovzduší je klasickým veřejným statkem. Znečištění také nerespektuje hranice států, proto je v této oblasti velmi důležitá koordinace a spolupráce na mezistátní úrovni.

V první části se práce zabývá daněmi obecně, jejich výhodami i nevýhodami. Protože zavádění daní je především politické téma, obsažen je i úvod do analýzy politických trhů. Současná kvalita ovzduší je sice ve srovnání s počátkem 90. let uspokojivá, v některých ohledech však musí dojít k razantnímu zlepšení. Standardy kvality ovzduší jsou stanoveny normativně a k jejich dosahování lze využít environmentálních daní.

Pro problémy s ovzduším se diskutuje široké využití spotřebních daní a zavedení nových spotřebních daní na teplo, uhlí, plyn a elektrickou energii. Protože silné znečištění je spíše lokálním problémem, navrhuji zavádění mýtného a poplatků za topeniště na tuhá paliva.

Obsah

1. Úvod	2
2. Environmentální daně	3
2.1. Definice	3
2.2. Proč environmentální daně?	5
2.2.1. Obecná kritéria environmentálních daní	8
2.2.2. Výhody a nevýhody environmentálních daní – shrnutí	9
2.3. Environmentální daň jako Pigouovská daň a alternativní koncept Baumol-Oates	9
2.4. Environmentální daně a ochrana ovzduší	13
2.5. Ekologická daňová reforma	14
2.6. Politické trhy a bariéry implementace	15
3. Ovzduší v ČR – minulost, přítomnost a budoucnost	16
3.1. Historický přehled a vývoj znečištění ovzduší v ČR	16
3.2. Cíle politiky ochrany ovzduší	22
4. Současný přehled daní a poplatků	27
4.1. Charakterizace daní a poplatků souvisejících s ochranou ovzduší v ČR	27
4.1.1. Poplatky a úhrady k ochraně životního prostředí	29
4.1.2. Daně a poplatky v dopravě a energetice	31
5. Návrh a struktura možných environmentálních daní	32
5.1. Stav veřejných financí v ČR	32
5.2. Zavedení nových a změny stávajících daní a poplatků	33
5.2.1. mikro nástroje – místní poplatky	34
5.2.2. makro nástroje – daně	36
5.3. Zavádění a změny daní na politických trzích	42
6. Závěr	43
7. Seznam literatury a pramenů	45
8. Apendix	47
8.1. OECD definition of environmentally related taxes	47
8.2. Eurostat definition of environmentally related taxes (s komentářem)	47
8.3. Emise ze zdrojů znečišťování ovzduší a měrné emise základních znečišťujících látek - základní metodika ČSÚ a ČHMÚ	48

1. Úvod

Znečišťování životního prostředí je hlavní negativní externalitou většiny lidských průmyslových činností. Externalita znamená, že výrobce ani spotřebitel nenesou všechny náklady spojené se směnou produktu nebo služby, tyto náklady jsou přenesené na společnost. Externality jsou jedním ze základních selhání trhu a jejich existence ospravedlňuje zásahy státu do tržního uspořádání a cenové tvorby. Stát trh ovlivňuje nástroji ekonomickými i neekonomickými. Ekonomickým nástrojem státu jsou daně. Jednou ze základních praktických otázek pronásledujících ekonomii už od jejího vzniku je, jak velký má být daňový koláč, z čeho se upeče a kdo ho sní.

Na začátku 90. let byla situace životního prostředí na našem území žalostná a silně znečištěné ovzduší zatěžovalo život celé společnosti, stabilně docházelo na mnoha místech k překračování imisních limitů a tento stav měl neblahý vliv na zdraví obyvatel. Zlepšení kvality ovzduší bylo zpočátku podmíněno legislativními změnami. Plnění nového zákona o ochraně ovzduší společně s útlumem průmyslové výroby v období transformace znamenalo radikální snížení obsahu většiny znečišťujících látek v ovzduší a patří bezpochyby k nejnámennějším úspěchům dekády. Současná situace ale není zatím uspokojivá a ne všechny problémy lze efektivně řešit normativním způsobem, což nahrává využití takových nástrojů, které využívají tržních sil. Mezi tyto ekonomické nástroje patří **environmentální daně**. V této práci se zabývám myšlenkou, jakým způsobem lze zlepšit situaci životního prostředí využitím daňové stimulace.

Existenci těchto daní ospravedlňují právě negativní externality. Jakýkoli produkt či služba, jehož cena v sobě nezahrnuje všechny náklady vzniklé při jeho výrobě, může být zdaněn tak, aby cenová informace nebyla tolik zkreslená. Předmětem této práce není zkoumat přímé působení státu na životní prostředí prostřednictvím výdajů. **Cílem této práce je zkoumat, jakým způsobem lze motivovat subjekty trhu ke změně chování pomocí daní.** Filosofie environmentálních daní je založena na přechodu od zdanění ekonomických pozitiv, jako je práce, kde zdanění spotřeby, která je původcem negativních externalit v podobě znečištění životního prostředí. Zdanění spotřeby na rozdíl od zdanění práce je z ekonomického hlediska více ospravedlnitelné.

V první kapitole této práce se zabývám environmentálními daněmi obecně, nejprve daně definuji, pak popisuji jejich kladné a záporné stránky. Na konci kapitoly se zabývám překážkami, které brání implementaci environmentálních daní, a úvodem do analýzy politických trhů, protože daňové změny jsou především politické téma. V druhé kapitole se zabývám historickým vývojem znečištění ovzduší v ČR, současnými problémy a stanovováním standardů kvality ovzduší. Další kapitola se zabývá stávajícími environmentálními daněmi a je úvodem do debaty poslední kapitoly, ve které diskutuji otázku zvyšování existujících daní a implementaci daní nových.

2. Environmentální daně

2.1. Definice

Hospodin řekl: „Nuže, sestoupíme a zmateme jim tam řeč, aby si navzájem nerozuměli.“

Budování města a věže, První kniha Mojžišova 9-11

Jak je typické pro nově vznikající vědní obory a pro jejich průnik do českého jazyka, zmatení jazyků potkalo i oblast environmentální ekonomie (řada autorů používá i termín enviromentální, ale je to pravděpodobně jen chybou přepisu) a bylo provázeno počátečním tápáním v základních termínech. Můžeme se setkat s termíny zelená, ekologická, environmentální nebo eko-daň. Proto se pokusím nastínit, v jaké fázi se nachází obecné přijímání základních pojmů, se kterými pracuji v této práci. Zmíním se o přístupech domácích autorů (Miroslav Hájek, Milan Ščasný), zahraničních autorů (Tomasz Zylicz) a zahraničních institucí (Eurostat, OECD).

Daně související se životním prostředím (environmentally related taxes¹) jsou definované jako jakékoli povinné neopětované platby státu uvalené ve formě daní, kterým je připisován určitý vztah k životnímu prostředí. Daně jsou neopětované ve smyslu, že užitek poskytovaný daňovému poplatníkovi státem běžně neodpovídá jeho odvodům. Opětované platby, jako jsou různé typy poplatků uvalené v poměru k poskytované službě (např. objem svozu a zpracování odpadů), jsou také do jisté míry mezi environmentální daně zahrnovány (OECD 2000).

Eurostat pro své účely definuje daň² související se životním prostředím jako:

Daň, jejíž daňový základ je fyzická jednotka (případně její proxy), která má určitý prokázaný negativní vliv na životní prostředí (Eurostat 2001).

Eurostat přistoupil k definici velmi obecně a to z velmi dobrých důvodů. Vyšel z přístupu OECD, který považuje za stěžejní dopad daně na relativní ceny produktů a aktivit, které jsou nějakým způsobem spojeny se životním prostředím, společně s dopadem na jejich cenovou elasticitu. Protože v mnoha případech není možné z důvodu komplikací s měřením emisí daň uvalit na objem vypouštěných látek, jsou často zdaňovány produkty před jejich spotřebou (jako například spotřební daně u pohonných hmot) – proto definice používá vztah fyzické jednotky či její proxy k daňovému základu.

Jiným kritériem by mohl být samotný název daně, nebo její účel vytyčený legislativou, tento přístup však není možný, protože se pojmenování v jednotlivých státech různí a některé daně, který mají prokazatelnou spojitost se životním prostředím, nejsou primárně zaváděny jako daně environmentální. Proto Eurostat definoval environmentální daně tak obecně.

¹ Originální znění definice OECD je uvedené v apendixu.

² Originální znění definice Eurostatu s podrobným komentářem je uvedeno v apendixu.

Daně a poplatky související se životním prostředím představují takové daně a poplatky, jejichž daňový respektive poplatkový základ je fyzická jednotka (případně její proxy), která má prokazatelný určitý negativní vliv na životní prostředí (Ščasný 2003).

Ščasný, jak je dobře vidět, doplnil definici Eurostatu o poplatky. Je to pravděpodobně z toho důvodu, že český právní systém v několika případech nazývá daň poplatkem (např. poplatek za znečištění ovzduší, který má zřejmý charakter daně, na rozdíl od místních poplatků za svoz odpadu). Pokud vycházíme z obecné definice daní, rozdíl mezi daní a poplatkem je ten, že u poplatku je přímý vztah mezi státem a platícím subjektem, který za svou platbu něco obdrží (poplatek má tedy jakýsi charakter platby za službu).

Koncept „ekologická“ daň typicky označuje daň, která v širším pojetí napomáhá životnímu prostředí (Zylicz 2002).

Zylicz definoval environmentální daň ještě poněkud obecněji, považují i tuto definici za platnou a domnívám se, že je vhodná v upravené podobě především pro žurnalistiku a účely popularizace.

Hájek se staví k problému definování environmentálních daní více technicky, z pohledu českého práva, které termín ekologická nebo environmentální daň nezná. Ve svém článku o poplatcích k ochraně životního prostředí (Hájek 2001) do množiny poplatků zahrnuje pouze platby státu, která náš právní systém označuje termíny poplatek, úhrada či odvod, ale do této množiny nezahrnuje platby, jako jsou například silniční nebo spotřební daň, které byly primárně zavedeny z důvodů čistě fiskálních, i když jejich spojitost se životním prostředím jim nelze upřít. Hájek připomíná, že anglické výrazy jako **charges** a **fees** neodpovídají terminologii využívané v naší odborné literatuře. Environmentální poplatky definuje Hájek jako **platby, které jsou upraveny zákony k ochraně životního prostředí** a to vždy specificky pro konkrétní případy (např. poplatky za odnětí lesní půdy, poplatky za ukládání odpadů).

Je mi líp zbytečné, abych se pokoušel v práci technicky a právně precizovat používané pojmy, tak jak je zná náš právní systém. Tento přístup přísluší jiným typům studií, které jsou psány pro jiné účely.

Definice, kterou OECD použilo pro mezinárodní srovnání míry využití environmentálních daní není příliš precizovaná a je na škodu, že si ne úplně jednoznačně dokázala poradit s poplatky³. Způsob, kterým definuje environmentální daně Eurostat, je poněkud jednodušší a zdůrazňuje, že daň je spojena s negativním efektem na životní prostředí, který definice OECD také nezmiňuje (protože do definice OECD by se daly zahrnout i pozitivní efekty na životní prostředí, čímž by jsme si naší práci jen zkomplikovaly). Proto v této práci budu vždy vycházet z definice Eurostatu.

³ Důvody k tomu byly s nejvyšší pravděpodobností technické, OECD na základě vlastní definice mezinárodně srovnává země z hlediska využívání environmentálních daní a pokud by do tohoto srovnání muselo započítávat i všechny typy poplatkových plateb, bylo by příliš komplikované. Na definici je i dobře znát, že je vytvořena jednoúčelově – přesně na zadání konkrétního statistického výzkumu.

Pro potřeby této práce budu pracovat s termínem **environmentální daň**, pod kterým by měl čtenář vždy chápat přesnější termín **daň nebo poplatek související se životním prostředím (environmentally related tax)**, stejným způsobem pracuje s termínem i Eurostat (viz. apendix). Obzvláště v češtině by bylo velmi neobratné používat přesnější, ale příliš dlouhý termín.

Označování environmentální daně jako daně **ekologické**⁴ je dle mého mínění nevhodné, už pro zatížení této nálepky nánosem různých zavádějících informací a představ. Používáním tohoto označení se budu zabývat v kapitole Politické trhy.

Myslím si, že termín **environmentální daň** by měl do budoucna převážít a stát se běžně užívaným termínem a nahradit tím dnešní terminologickou rozkolísanost.

2.2. Proč environmentální daně?

Začátek procesu implementace environmentálních daní na úrovni EU se datuje do roku 1992, kdy bylo v *5. environmentálním akčním programu EU* doporučeno širší využití ekonomických nástrojů, jakými jsou environmentální daně. Od té doby se sice na úrovni EU mnoho praktického neudálo, zato na úrovni jednotlivých členských států můžeme hovořit o mnoha úspěšných implementacích. Mezi nejúspěšnější daně patří například zavedení daní na oxidy síry a dusíku a daňové diferenciaci různých typů pohonných hmot ve Švédsku. Jak ukážu později, v ČR se již používá řada daní, které patří do skupiny daní environmentálních a v závěru práce se budu zabývat otázkou, které daně by bylo možné zavést, nebo které stávající rozšířit. Nejprve ale musím vysvětlit jaké jsou důvody pro a proti zavádění environmentálních daní.

Environmentální daně jsem již definoval, ale z definice není jasný důvod jejich využití. Stručně řečeno, **zavádění environmentálních daní je přechodem od zdanění „ekonomických pozitiv“** (např. práce) **ke zdanění „ekonomických negativ“** (znečištění). Environmentální daně se zavádějí z mnoha důvodů, a nejen kvůli jejich pozitivnímu vlivu na životní prostředí. Důvody pro zavádění environmentálních daní jsou:

- efektivní nástroj pro internalizaci externalit (tj. začlenění nákladů externalit do ceny statků a služeb),
- poskytování podnětů ke změně chování výrobců i spotřebitelů směrem k efektivnímu využití zdrojů,
- podpora inovací a strukturálních změn,
- daňové výnosy mohou být použity na zlepšování stavu životního prostředí,
- účinný nástroj pro dosahování cílů politiky životního prostředí.

Mnohé studie prosazující zavádění environmentálních daní v rámci EU (např. EEA 1996) zdůrazňují, že environmentální daně jsou i nástrojem pro boj proti nezaměstnanosti a pro zvyšování konkurenceschopnosti. Nenašel jsem však žádné přesvědčivější důkazy těchto efektů, proto je neuvádím v předchozím výčtu výhod. Naopak se obávám, že co se týče

⁴ Dalším způsobem je použití adjektiva **zelená** daň, které je také „znehodnocené“ používáním

konkurenceschopnosti, efekt daně může být negativní, čehož se obávají i státní administrativy a proto při zavádění environmentálních daní aplikují i různá přechodná období a výjimky.

Proč je ale stávající systém daní nevyhovující? Nutnost změny přístupu v EU k veřejným financím v rámci politiky udržitelného rozvoje v průběhu 90. let je zřetelná zejména z těchto důvodů, které lze bez potíží aplikovat i na naši situaci (EEA 1996):

- Systém zdanění podporoval čerpání neobnovitelných přírodních zdrojů a degradaci životního prostředí. Současně potlačoval vznik pracovních míst a investování do lidského kapitálu.
- Bylo zřejmé, že došlo k selhání tržních cen, neboť v žádném případě neodrážely dostatečně hodnotu přírodního prostředí, resp. nezahrnovaly negativní externality vznikající při výrobě zboží. Byly tak podporovány neudržitelné ekonomické aktivity.
- Změna daňového zatížení může vést k výrazným změnám od environmentálně nebezpečného k udržitelnému ekonomickému vývoji. Zdanění je v tomto případě potřebné zaměřit na environmentálně škodlivé činnosti.
- Zaměření zdanění na znečištění životního prostředí, energii a přírodní zdroje vyžaduje systém vyrovnaní daňového zatížení z důvodu vyhnutí se sociálním dopadům.

Dalším důvodem pro zavádění environmentálních daní jsou i další nepřímé efekty, které jejich zavádění přináší. Z mnoha mezinárodních smluv a závazků pro ČR vyplývá řada úkolů, které bude muset splnit v určitém časovém horizontu. Například naplnění závazků o využívání zemního plynu nebo podílu obnovitelných zdrojů energie lze stimulovat pomocí environmentální daní. U environmentálních daní je neméně důležitý jejich synergický efekt. Pokud je daň zavedená primárně pro ochranu ovzduší environmentálně účinná, její efekt se kromě zlepšení kvality ovzduší projeví i v nižších nákladech na zdravotní péči, zlepšení kvality půdy, podzemních vod atd.

Environmentální daně však nejsou dokonalým nástrojem a jejich širokému využití brání řada důvodů. V mnoha případech to ale nejsou důvody podpořené argumenty, určitou roli hraje i důvěra a zkušenosti. První důvod už plyne ze samotné povahy daní. Primárním cílem každé daně je fiskální výnos, pokud možno stabilní v čase. Pokud je daň environmentálně účinná (tzn. splňuje cíle, pro které byla zavedena, např. snížení emisí), může se stát, že svým stimulačním účinkem bude erodovat svůj daňový základ. Tomuto se však dá předejít různými způsoby, které závisí pochopitelně i od povahy konkrétní environmentální daně. Na druhé straně u některých daní, které zpoplatňují výrobky či služby s nízkou cenovou elasticitou, k erozi daňového základu vůbec nemusí dojít.

Důvody proti zavádění environmentálních daní se dají shrnout do následující skupiny argumentů:

- Hrozí eroze daňového základu, pokud je daň environmentálně účinná.
- Mnoho environmentálních daní má klesající výnosy.
- Je to nepříliš vyzkoušený model a existují obavy z jeho zavádění.

- Může dojít k porušení fiskální neutrality⁵.
- Některé problémy se dají řešit lépe pomocí normativních předpisů (zákony, regule, nařízení) nebo použitím jiných ekonomických nástrojů, jako jsou například obchodovatelná emisní povolení.

Právě v oblasti ochrany ovzduší, kdy znečištění „nerespektuje“ hranice státu a velcí znečišťovatelé jsou snadno identifikovatelní, se v poslední době diskutuje nebo dokonce už zavádí systém obchodování s vlastnickými právy na znečištění, především v oblasti skleníkových plynů. Na konci roku 2002 se na vytvoření prvního mezinárodního systému obchodovatelných emisních povolení CO₂ dohodlo všech 15 zemí EU, systém by měl začít postupně fungovat od roku 2005, členské státy mohou požádat o vyloučení určitých sektorů ekonomiky, ale pouze do roku 2008, kdy se tento systém stane povinným. Pro tyto účely bude zaveden systém kvót emisí oxidu uhličitého – tzv. povolení ke znečištění. V období 2005 až 2007 budou povolení distribuována zdarma, překročení limitu bude pokutováno za každou dodatečnou tunu emisí CO₂. Systém obchodovatelných povolení rozbíhá už i Slovensko. Protože se s nejvyšší pravděpodobností staneme v příštím roce členem EU, nemělo by se u nás dlouho vyčkávat, aby měly podniky, kterých se to bude týkat, možnost přizpůsobení.

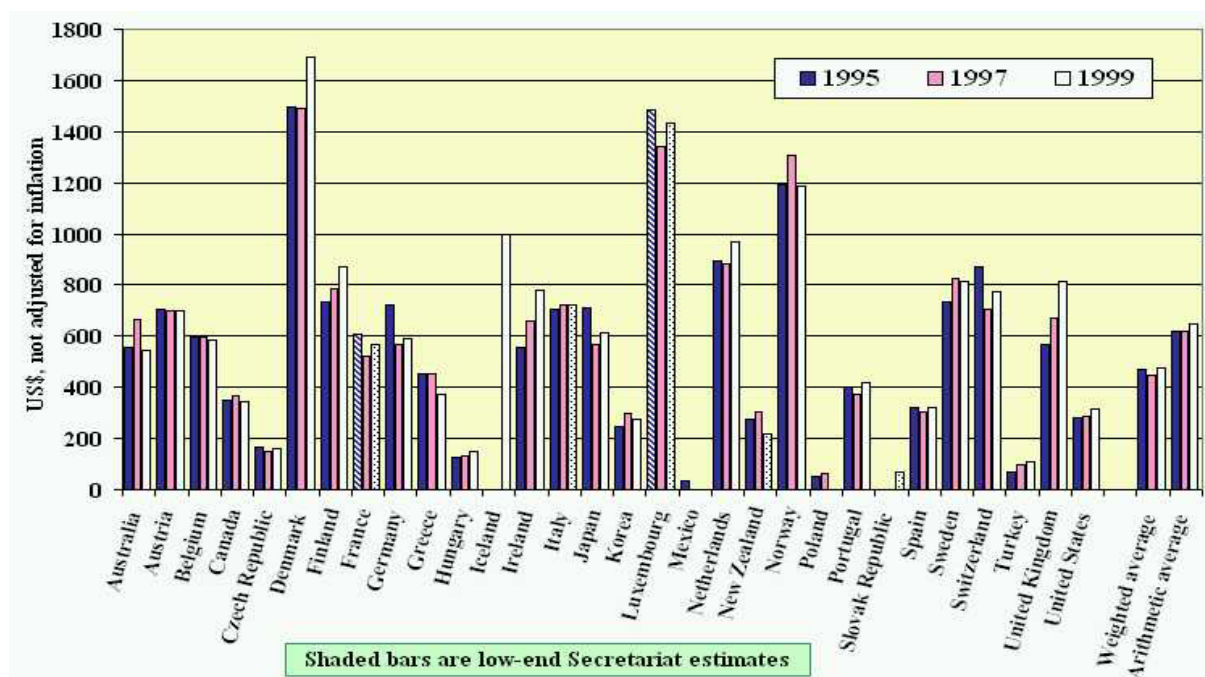
Systém obchodovatelných emisních povolení není vždy úplně vhodný nástroj z jednoho prostého důvodu, součástí tohoto systému mohou být pouze velcí „hráči“, malý a střední firemní sektor se z praktických důvodů nemůže zapojit a přitom se podílí nemalou částí na celkových emisích CO₂ (např. ve Velké Británii se odhaduje podíl těchto firem na celkových emisích CO₂ z odvětví průmyslu na 60%). Proto se jednoznačně musí systém obchodovatelných povolení kombinovat s dalšími ekonomickými nástroji.

Proto je k řešení problémů spojených s chováním velkého počtu subjektů vhodné použít daní, normativními nástroji a obchodovatelnými povoleními lze ovlivnit chování především velkých znečišťovatelů, nikoli malých zdrojů znečištění.

Pro ilustraci využití environmentálních daní ve světě jsem použil následující graf pocházející z již zmiňované studie OECD, ve kterých byly srovnávány jednotlivé státy podle využití environmentálních daní.

⁵ V některých zemích, např. v Německu, mělo být zavedení environmentálních daní kompenzováno snížením jiných daní, od čehož má někdy administrativa tendenci ustoupit, nakonec tedy dojde k celkovému zvýšení daňového zatížení celé ekonomiky. Principem fiskální neutrality se budu zabývat v kapitole Ekologická daňová reforma.

Graf 2.1: Environmentální daně per capita (v US\$)



Zdroj: OECD 2002

V tomto srovnání má ČR oproti ostatním zemím zřetelné rezervy. Pokud bych použil graf srovnávající země podle podílu environmentálních daní na celkovém HDP, tam se naopak ČR řadí mezi země z horní poloviny spektra. Účelově jsem ale použil graf daní per capita, protože i přes problémy s oceňováním znečištění můžeme tvrdit, že znečištění má všude „skoro“ stejnou cenu.

2.2.1. Obecná kritéria environmentálních daní

V diskuzi, jak mají environmentální daně vypadat, nejdříve vymezím základní kritéria. Daně by v obecné rovině měly být:

- efektivní
- transparentní
- spravedlivé
- administrativně jednoduché
- pružné

Bez daní, jak je zřejmé i těm nejzarytějším liberálům, se žít nedá, jen je pochopitelné, že ekonomy už od Adama Smithe trápí, jak ty či ony daně mají vypadat. Z pohledu státu základní funkcí daně je fiskální výnos. Kromě obecných kritérií daní, které jsem uvedl, mají splňovat environmentální daně ještě jednu úlohu.

Environmentální daně by měly být environmentálně účinná. Daň je **environmentálně účinná**, pokud dosahuje svého cíle ve vztahu k životnímu prostředí. European Environmental

Agency (EEA) rozlišuje environmentální daně podle cílů, které dosahují (EEA, 1996):

- poplatky na hrazení nákladů – výnos takové daně či poplatku má pokrýt náklady na využití „služby“ životního prostředí (např. zpracování odpadních vod)
- stimulační daně – jejich cílem je primárně měnit chování subjektů trhu
- fiskální daně – jejich cílem je především fiskální výnos

Jak jsem se již zmiňoval, nelze úplně zahrnovat poplatky za „služby“ životního prostředí mezi ostatní daně a to z důvodů, které jsem vysvětloval v kapitole Definice. Například u poplatku za svoz domovního odpadu si subjekt přímo platí službu a to ještě v objemu, který potřebuje. Nelze opomenout, že i samotná výše ceny této služby má efekt stimulační. Ale u čistoty ovzduší neexistuje služba, která by se dala nakupovat a ze které by měl příjemce služby nějaký prospěch, proto se těmito typy poplatků v této práci nebudu zabývat.

2.2.2. Výhody a nevýhody environmentálních daní - shrnutí

Na konec tohoto oddílu pouze stručně pro větší přehlednost to, co již bylo podrobněji popsáno v předchozích kapitolách.

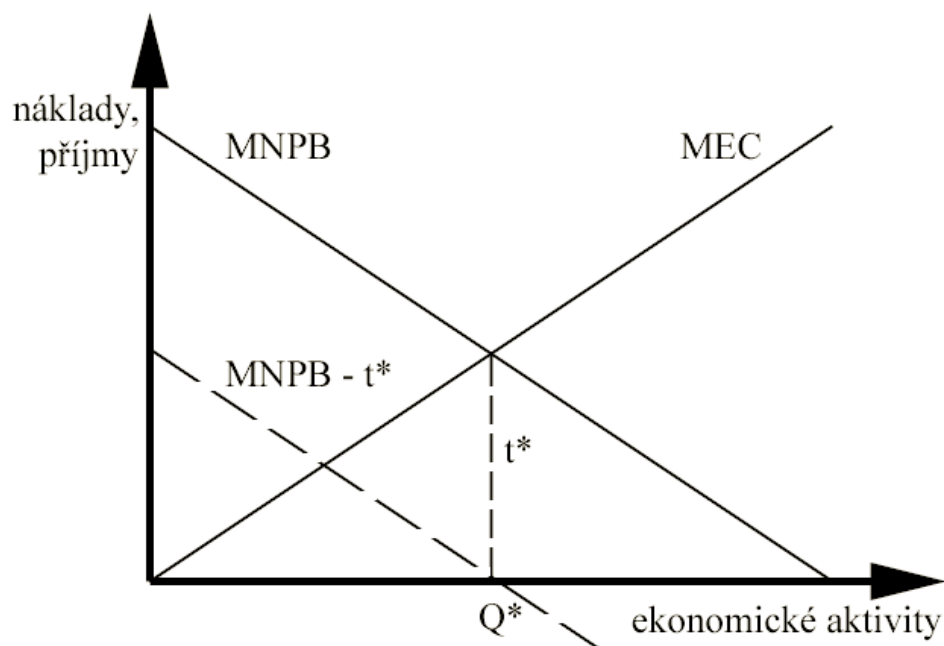
Výhody	Nevýhody
<ul style="list-style-type: none">• Pravdivější cenová informace pro trh• Internalizace negativních externalit• Podpora inovací a ústup zastaralých technologií• Synergické a nepřímé pozitivní efekty• <i>(zvyšování konkurenceschopnosti a boj s nezaměstnaností)</i>	<ul style="list-style-type: none">• Klesající výnosy, pokud jsou daně environmentálně účinné• Koncept zatím v „plenkách“• Potencionální negativní vliv na konkurenceschopnost

2.3. Environmentální daň jako Pigouovská daň a alternativní koncept Baumol-Oates

V této kapitole se pokusím stručně přiblížit dva teoretické přístupy k stanovení sazeb environmentálních daní. Pigouovská daň je klasický koncept, který ve výkladu o environmentálních daních v žádném případě nemůžeme opominout. Arthur C. Pigou v roce 1920 ve své knize *Ekonomie blahobytu* poprvé představil daň, která vyrovnává společenské a soukromé náklady. Pro tuto daň se později vžil termín Pigouovská a je u mnoha ekonomů oblíbeným vzorem pro environmentální daně. Její praktické zavedení má však mnoho překážek, proto v druhé části této kapitoly představím přístup Baumola a Oatese, kteří využívají norem a daní k dosažení společenského cíle akceptovatelného znečištění.

Pigouovská daň je definována jako daň rovná mezním externím nákladům na úrovni optimálního znečištění (Pearce, Turner 1990). Graficky je ilustrována v grafu X. Pokud uvalíme daň na každou jednotku znečištění ve výši t^* tak, aby byla křivka mezních čistých soukromých výnosů (MNPB) posunuta do bodu, kde při maximalizaci soukromého výnosu je dosaženo optimální úrovně znečištění Q^* , pak sazba t^* je Pigouovskou daní, která je rovna mezním externím nákladům v optimu (MEC).

Graf 2.2: Optimální zdanění znečištění



Matematicky se Pigouovská daň vyjadřuje jako hledání maxima ve vztahu:

$$NSB = PQ - C(Q) - EC(Q),$$

kde NSB je čistý společenský zisk, P cena, Q výstup, C soukromé náklady a EC externí náklady. Úpravami dojdeme ke vztahu

$$P = \frac{\partial C}{\partial Q} + \frac{\partial EC}{\partial Q} = \frac{\partial SC}{\partial Q},$$

ze kterého vidíme, že se cena znečišťujícího výrobku musí rovnat mezním společenským nákladům (SC).

Je dobré mít stále na mysli, že žádný reálný poplatek či daň se nemůže rovnat teoreticky správné Pigouovské dani, místo „optimální“ úrovně znečištění spíše můžeme mluvit o úrovni „akceptovatelné“. Teoretický koncept Pigouovské daně bychom mohli dále rozvíjet, ale protože je její praktická aplikace zatížena překážkami plynoucími z její podstaty, budu se zabývat pouze kritikou této daně a navážu konceptem alternativním.

Pigouovská daň trpí dvěma základními neduhy, nebo přesněji řečeno neduhy trpí její praktické předpoklady. V první řadě neznáme funkci mezních externích nákladů. Teorie oceňování externalit s tímto problémem již dlouho zápolí, boj však nemá konce. Jsou již některé nadějnější

pokusy vyčíslení externích nákladů, ale v případě škod spojených se znečištěním ovzduší, je to zhola nemožné. Ani v budoucnosti nemůžeme předpokládat, že budeme mít k dispozici obsáhlé soustavy statistik, které by uváděly mezní škody jednotlivých průmyslových odvětví. Druhým neduhem Pigouovské daně je její samotná výše, má se totiž rovnat mezním externím nákladům na úrovni optimálního znečištění, což je jiná úroveň mezní škody, než jaká je na začátku zavádění daně, kdy je mezní škoda vyšší. Jakým způsobem tedy určit během iterativního procesu výše dávek tak, abychom nakonec dospěly k optimální míře znečištění Q^* ? Ke kritice Pigouovské daně lze ještě dodat, že i její zavedení je nadále prakticky neuskutečnitelné.

William J. Baumol a Wallace E. Oates ve svém článku **Využívání standardů a cen k ochraně životního prostředí** představili od podstaty jiný koncept přístupu k environmentální dani. Tento koncept počítá s arbitrárně stanovenými standardy kvality životního prostředí (například obsah SO_2 v ovzduší po alespoň 90% doby) a následně se zavedením takových daní a plateb, které by vedly k dosažení těchto standardů. Ačkoli tento postup nevede k Pareto-optimální situaci, kterou dosahuje Pigouovská daň, je tento koncept snáze aplikovatelný.

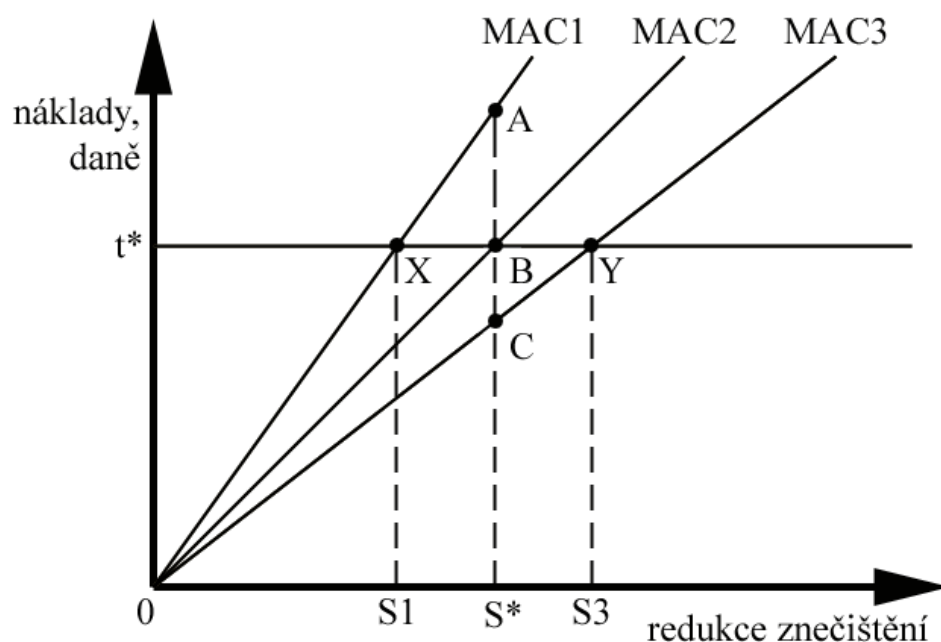
Praktický postup je celkem jednoduchý. Stát se rozhodne, že standardem kvality ovzduší bude obsah x mikrogramů látky na objemovou jednotku a pak odhadne daň tak, aby postupně vedla k naplnění tohoto cíle. Výhoda je v tom, že pokud daň stanovené normy nedosáhne, pak je třeba daň jednoduše zvýšit, nebo v případě, kdy by byla norma dosažena překvapivě „levně“, přehodnotit to, zda standardy kvality ovzduší nemůže být přísnější. Každý znečišťovatel by měl dostatečné stimuly k tomu, aby snížil svou úroveň znečištění a systém by byl transparentní v tom smyslu, že by všichni účastníci trhu znaly cílové podmínky „hry“.

Důležitou vlastností tohoto konceptu je také, že co se týká dosahování specifické úrovně kvality prostředí, je to nejméně nákladný způsob, jak tohoto cíle dosáhnout. Je to levnější způsob, než když se arbitrárně stanoví standard, který musí všichni emitenti dodržet (např. že musí snížit své emise o konkrétní procento), což je kvůli rozdílným mezním nákladům na toto snížení u různých znečišťovatelů pro některé nemožné.

Tyto důležité vlastnosti si jednoduše můžeme ukázat na následujícím grafu. Křivky MAC znázorňují křivky mezních nákladů snížení znečištění třech různých firem (to je pochopitelně z důvodů různého technologického vybavení). Předpokládejme, že standard snížení znečištění stanovíme na S^* . Jeden způsob je, že jednoduše nařídíme firmám snížit emise o toto množství. Jednotlivé firmy se dostanou do bodu A, B a C.

Alternativním způsobem je stanovit daň na úrovni t^* . Daň způsobí, že firmy se dostanou do bodu X, B a Y. Proč je tomu tak, si ukážeme na firmě 1. Až do bodu X je pro firmu 1 levnější snižovat znečištění, od bodu X je ale pro firmu levnější zaplatit daň. Obdobně to proběhne i u zbylých firem. Můžeme se všimnout, že bylo dosaženo stejného výsledku úrovně znečištění jako v případě s nařízením normy bez zavedení daně, pouze s tím rozdílem, že firmy se přizpůsobily na základě svých technologických možností, což je přišlo levněji. Důkaz je jednoduchý.

Graf 2.3: Optimální zdanění znečištění



K provedení důkazu si musíme vyjádřit celkové náklady pro oba způsoby.

Řešení pomocí zavedení standardu:

$$\text{Celkové náklady snížení emisí} = \text{TAC}_{\text{st}} = 0AS^* + 0BS^* + 0CS^*$$

Řešení pomocí zavedení daně:

$$\text{Celkové náklady snížení emisí} = \text{TAC}_{\text{tax}} = 0XS1 + 0BS^* + 0YS3$$

Pro srovnání si vyjádříme vztah TAC_{tax} a TAC_{st} :

$$\text{TAC}_{\text{st}} - \text{TAC}_{\text{tax}} = S1XAS^* - S^*CYS3$$

Snadno se vizuálně můžeme v grafu přesvědčit, že $S1XAS^*$ je větší než S^*CYS3 , což znamená, že:

$$\text{TAC}_{\text{st}} > \text{TAC}_{\text{tax}}$$

Tím jsme dokázali, že dosažení arbitrárně zvoleného znečištění je levnějším způsobem zavedení daně než zavedením pouhého standardu. Tento koncept, ačkoli se ho v jiných případech zavádění environmentálních daní nemusíme držet, nám ukázal jednu důležitou věc a tou je důkaz, že je levnější dosahovat určité míry znečištění cestou daňovou, nikoli normativní. To je důležitý argument proti přímé regulaci.

Tento koncept se potýká s dvěma problémy. Jeden je technického rázu a týká se samotného stanovení výše daně, či gradualistického přizpůsobování daňové zátěže, tak aby bylo dosaženo arbitrárně stanovené optima. Druhým problémem je samotné stanovení tohoto optima, což je otázka společenské volby.

2.4. Environmentální daně a ochrana ovzduší

Pokud zkoumáme otázku, co by obecně měly splňovat environmentální daně a poplatky ve vztahu k životnímu prostředí, v našem konkrétním případě k čistotě ovzduší, odpověď je celkem jednoduchá. Taková daně by měli být přínosné především ze dvou hledisek. Přínosy takových daní by měly být na jedné straně **fiskální** a na druhé straně **environmentální**.

Dalšími přínosy, o kterých se diskutuje, kterými se ale nebudu hlouběji zabývat, jsou zlepšení v oblasti inovací, konkurenceschopnosti a zaměstnanosti. Tato kritéria jsou sice zdůrazňována mnohými studiemi EU, ale jejich úloha je možná více v rovině politické argumentace. Jejich podrobná analýza by zde zabrala příliš mnoho prostoru. Obzvláště pozitivní dopad na zaměstnanost je velmi diskutabilní, protože předpokládaný negativní dopad na zaměstnanost při zavádění environmentálních daní (především z energií) je jedním z hlavních argumentů oponentů implementace těchto daní. Argument pozitivního vlivu environmentální daně na celkovou zaměstnanost plyne z relativního zlevnění práce v případě, že zavedení daně environmentální je kompenzováno snížením daní z příjmu.

Z pohledu státu je u daní souvisejících s kvalitou ovzduší nejdůležitější hledisko fiskální. Pokud se zavádí environmentální daň samostatně a její zavádění není kompenzováno snížením jiné daně, zajímá stát především co nejvyšší daňový výnos. U tohoto kritéria je především důležitá administrativní jednoduchost, aby nebyl režim vybírání příliš nákladný a také vymahatelnost, tzn. aby byl nízký podíl daňových nedoplatků. V druhém případě, kdy se stát snaží u zaváděné daně o fiskální neutralitu, je nejčastějším problémem eroze daňového nákladu. Pokud se jedná o daně z energií a paliv, cenová elasticita těchto statků je relativně nízká a není tudíž důvod se poklesu výnosů tolik obávat (více o tomto v poslední kapitole). Prostředkem proti klesání daňových výnosů je především pečlivý design environmentální daně. U daní, které přímo zpoplatňují objem znečištění, se dá situace řešit tak, že sazba daně se zvyšuje pokaždé, když se znečištění sníží. U tohoto přístupu je důležitá transparentnost, aby subjekty trhu mohly dopředu kalkulovat se zvýšením sazby.

Hledisko environmentální je u státu-vlády v žebříčku priorit zpravidla až za financemi a souvisí s konkrétní politikou životního prostředí, kterou se stát snaží prosazovat. Toto hledisko je celospolečensky důležité. Problém je však hledání optima celé společnosti. Na tuto odpověď se snaží najít teorie veřejné volby. Kritérii společenského optima kvality ovzduší se budu podrobněji zabývat v kapitole Cíle politiky ochrany ovzduší, kde se pokusím naznačit odpověď na otázku, jaké znečištění ovzduší je z pohledu společnosti optimální. Co se týká daní a kvality ovzduší, je důležité, aby konkrétní daň byla environmentálně účinná, tzn. splňuje cíle „společenského optima“. Pokud daň efektivní není, daň nesplňuje environmentální kritéria, má efekt pouze fiskální a je třeba hledat jiné daně nebo nástroje (těmito mohou být normativní nařízení nebo alternativní ekonomické nástroje).

2.5. Ekologická daňová reforma

Významnou součástí reformy veřejných financí bude daňová politika. Vláda po celé čtyřleté období nebude zvyšovat celkové daňové zatížení a bude stabilizovat daňovou kvótu na úrovni roku 2000 včetně realizace opatření proti jejímu možnému autonomnímu poklesu. Vláda bezodkladně zahájí přípravu fiskálně neutrální ekologické daňové reformy.

Programové prohlášení vlády České republiky, srpen 2002

Kapitolu 2.1. Definice jsem začal citátem z bible, pro uvedení do této kapitoly jsem ocitoval dokument neméně důležitý. Znamená to, že naše vláda této problematice věnuje dostatečnou pozornost?

V poslední době se téma environmentálních daní stalo součástí konceptu zpracovávaného nevelkou skupinou domácích odborníků (Moldan, Hájek a další). Tento koncept se stal, alespoň verbálně, součástí vládního programu Špidlova kabinetu. Tento koncept dostal název **ekologická daňová reforma** (EDR) a stručně nastíním, o co se jedná.

Ekologická daňová reforma spočívá v náhradě daní postihujících pracovní úsilí nebo podnikání (daň z příjmu, DPH) daněmi environmentálně příznivými (daň z využívání energie, uhlíková daň nebo daň z těžby neobnovitelných zdrojů). Protože daně z pracovního úsilí tvoří kolem 70 až 80% celkových příjmů našeho rozpočtu, nahradit část těchto daní daněmi environmentálními, je bezesporu přínosné. Základním principem EDR je zachování výnosové (příjmové) neutrality. O co se daňové výnosy z ekologických daní zvýší, o to se výnosy ostatních (zejména přímých) daní sníží.

Součástí tohoto návrhů není pouze přechod od daní snižujících efektivnost ekonomiky k daním environmentálním, které se naopak snaží o zvýšení efektivnosti. Cílem ekologické daňové reformy je celkové ozdravení struktury příjmové a výdajové stránky veřejných financí. Kromě již zmiňovaných pozitivních efektů zavedení environmentálních daní (viz. kapitola 2.2. Proč environmentální daně?) je příjemným důsledkem reformy i dosažení vyšší efektivnosti administrativní, což v dnešní době boje s přebujelostí státní správy a rozsáhlou normativní regulací může přinést další vodu na mlýn reformy veřejné správy.

Neposledním efektem této reformy je zvyšování zaměstnanosti (mj. z důvodu relativního zlevnění práce vůči kapitálu), které se ale z určitého úhlu může zdát jako možným, ale možná příliš optimistickým výsledkem.

Konceptem ekologické daňové reformy se budu ještě zabývat v kapitole Politické trhy. Tuto kapitolu jsem účelově začal tónem poněkud ironickým. Současný přístup vlády k samotné reformě veřejných financí je natolik nedůsledný. Pochopitelně tato nedůslednost je i důsledkem zmítajících se vod našeho politického „rybníka“. Doufejme, že nás čekají poněkud světlejší zítřky.

2.6. Politické trhy a bariéry implementace

Každé nové omezení svobodného využívání společného vlastnictví je spojeno se zasahováním do osobních svobod některých lidí.

Garrett Hardin, Tragedy of Commons

Bylo by naivní předpokládat, že i sebedokonalejší koncept zlepšení jakékoli oblasti veřejné správy, který musí projít demokratickým procesem rozhodování, bude bez potíží a výjimek přijat. Proto se pokusím shrnout, jakým způsobem, s kým a proti komu mohou být environmentální daně prosazeny.

Na začátku této kapitoly se pokusím načrtnout seznam možných překážek bránících implementaci environmentálních daní, zvláště pak daní z energií. Těmito bariérami jsou (EEA, 1996):

- dopad na konkurenceschopnost v některých odvětvích
- dopad na zaměstnanost, především určitých regionů
- dopady na skupiny obyvatel s nízkými příjmy (tzn. že chudší proporcionálně zaplatí více než bohatší)
- rozpory s nadnárodními právními předpisy a pravidly (u nás především spojené s naším budoucím členstvím v EU, kdy naše daňové zákonodárství musí být sladěno s regulami EU)
- názory, že daně musí být příliš vysoké, aby dosáhly požadovaného efektu na životní prostředí
- stálý rozpor mezi změnami chování spotřebitelů a zachováním úrovně spotřeby
- existence některých dotací a pravidel, které mají za následek environmentálně negativní efekt
- kulturní zvyky a vzorce chování

Ekonomickou analýzou politických trhů se zabývají především teorie regulace, teorie maximalizace renty a teorie her. Pomocí modelování vyjednávání a předpokládaného maximalizačního chování účastníků vyjednávání se pokouší popsat relativní vyjednávací sílu konkurujících si subjektů a predikovat výsledek vyjednávání. K modelování je potřeba definovat vyjednávací situaci (hru), cíle zájmových skupin (hráčů) a jejich relativní vyjednávací sílu (Kudrna 1998).

Zájmové skupiny zúčastněné ve vyjednávání o zavedení environmentálních daní jsou:

- 1) stát – vláda
- 2) parlamentní opozice
- 3) voliči – spotřebitelé
- 4) dotčení výrobci (nebo prodejci)

Hlavním hráčem ovlivňujícím přístup vlády je především Ministerstvo financí, kterému „sekundují“ Ministerstvo životního prostředí a Ministerstvo sociálních věcí. Ministerstvo financí je

hráčem spíše konzervativním, k zavádění environmentálních daní se staví zdrženlivě. Jistou roli hraje nedůvěra a nezkušenost s konceptem ekologické daňové reformy a také princip „počkat až co se stane v EU“. Síla vyjednávací pozice je odvozená od početní převahy v parlamentu nad opozicí a také od stranické „disciplinovanosti“ poslanců reprezentujících vládu. Vláda jako předkladatel zákonů si musí především poradit s bariérami, jakou jsou dopad na konkurenceschopnost (kde vstupují do hry dotčené firmy) a dopad na nezaměstnanost v některých odvětvích (kde mohou vstoupit do hry odbory) a dopad na některé sociální skupiny, kterým se zdraží spotřeba, ale nebudou ovlivněni poklesem přímých daní (důchodci apod.).

Druhým hráčem je parlamentní opozice, která se na politických trzích snaží získat co nejvyšší zisk, tzn. vítězství v příštích volbách, tak aby mohla utvořit vládu. Opozice se snaží zpravidla za všech okolností kritizovat vládu za nedostatečnost nebo nepřijatelnost předložených návrhů, ačkoli se vládní návrhy daňových změn mohou naprosto shodovat s volebním programem opozice. Vyjednávací síla opozice je dána její homogenností (protože ji může tvořit více nesourodých politických stran) a vyjednávací silou vlády.

Třetí hráčem je nehomogenní skupina občanů-voličů-spotřebitelů, kteří se stávají o něco důležitějšími před koncem politického cyklu a v této fázi se jim vláda zpravidla snaží zavděčit svojí politikou. Zájmy různých skupin voličů bývají protichůdné. Skupina voličů je organizovaně reprezentována odbory nebo různými NGO (non-governmental organizations) organizacemi, mezi kterými jsou různá ekologická hnutí, občanská sdružení a akademici, které ale nereprezentují zájmy všech. Tyto skupiny mají obecně velmi nízkou vyjednávací sílu. Pouze o něco silnější odbory se vkládají do vyjednávání, až pokud mají navrhované změny výrazněji zasáhnout ekonomické zájmy odborářů.

Poslední zájmovou skupinou jsou výrobci nebo prodejci, jejichž ekonomické aktivity budou přímo ovlivněny v případě, že dojde nebo nedojde k přijetí navrhovaných daňových změn. Tato skupina je o něco více homogenní než skupina voličů, přesto nevystupuje jednotně a vysokou vyjednávací sílu mají především velké ekonomické subjekty, zpravidla velcí znečišťovatelé nebo příjemci velkého objemu energetických výrobků, tzv. energeticky náročný průmysl (výrobci a distributoři energií, paliv apod.). Malé firmy produkující alternativní „ekologické“ výrobky mají vyjednávací sílu zpravidla nízkou.

Konečná fáze vyjednávání o nových zákonech nebo úpravách stávajících se uskuteční v Parlamentu. Obecně se v Parlamentu musí překonávat především bariéry politické argumentace a ideových postojů, faktické problémy často ustupují do pozadí. Je tedy dobré shrnout, které argumenty je možné použít v politické argumentaci na jedné i druhé straně. Následující tabulka se pokouší načrtnout hlavní argumenty pro oba póly politického spektra, i když hranice mezi nimi je často nezřetelná a většina důvodů by byla přijatelná pro obě strany.

„pravcové“ argumenty pro env. daně	„levicové“ argumenty pro env. daně
<ul style="list-style-type: none"> • Narovnávání selhání trhu • Zvyšování konkurenceschopnosti • Efektivní alokace zdrojů • Snižování daní z příjmu nebo zisku 	<ul style="list-style-type: none"> • Pozitivní vliv na celkovou zaměstnanost • Podpora inovací • Zlepšování zdravotního stavu ohrožených sociálních skupin (staří lidé, děti apod.)

Podle European Environmental Agency může být většina bariér implementace environmentálních daní překonána (EEA, 1996):

- odstraněním dotací a pravidel s přímým negativním vlivem na životní prostředí
- rozumnou úrovní opatření zmírňujících dopad v některých oblastech
- důkladným a pečlivým „designem“ daně
- využitím a implementací daně a jejích výnosů jako součásti širšího balíčku hospodářsko-politických opatření a změn
- postupnou (gradualistickou) implementací
- rozsáhlou diskuzí
- informovaností

Zvyšování a snižování daní nebo zavádění nových daní jsou témata především politická. A obzvláště to bude platit v případě daní environmentálních. Proto se domnívám, že nejdůležitější součástí implementace EDR bude hrát **široká diskuse a popularizace tématu**. Hlavní bariérou je především nedůvěra a neznalost *opinion-makers* a *decision-makers*, která plyne z velkého množství předsudků obestírajících toto téma. Negativně působí už samotná terminologie, která se váže k environmentálním daním. Pojmy „ekologický“ a „zelený“ na mnohé účastníky rozhodujícího procesu mívají podobný efekt, jako má červený hadr na býka. Nejenže se termín „ekologický“ zcela oddálil svému původnímu významu, působí často velmi protichůdně. Zatímco označení typu „ekologický výrobek“ je přijímáno pozitivně a je známkou určité kvality produktu, „ekologický aktivista“ nebo „ekologická daň“ může mít nádech pejorativní. Podobně znehodnocený, i když ne takovou měrou, je zdánlivě neutrální termín „zelený“. Proto si myslím, že je nejlepší používat termín „environmentální“, který je ze všech asi nejméně znehodnocen používáním. I European Environmental Bureau, sdružení 133 evropských občanských asociací, používá termín environmentální daňová reforma, nikoli ekologická.

3. Ovzduší v ČR – minulost, přítomnost a budoucnost

3.1. Historický přehled a vývoj znečištění ovzduší v ČR

Jedním z významných mezníků v historii politiky životního prostředí byla konference OSN o životním prostředí člověka v roce 1972 ve Stockholmu. Od této události se datuje řada schválených zákonů a přijatých opatření, které měly, zvláště v prvních letech, výrazný dopad na kvalitu životního prostředí. První roky změn byli zároveň velice nákladné. Toto se však týkalo především světa na západ od železné opony.

Kvalita ovzduší byla jedním z nejkřiklavějších důsledků hospodářské politiky komunistického režimu na území našeho státu. Silný důraz na těžký průmysl, organizace výroby uvnitř RVHP, to vše mělo za důsledek masivní znečištění všech složek životního prostředí, a ovzduší především. Důsledkem těchto čtyř dekad je nejen podíl na špatné zdravotní úrovni obyvatel ČR (alergie, astma, nemoci dýchacích cest a rakovina plic), ale i komplexní poškození a zatížení celého životního prostředí a „vývoz“ znečištění nejbližším sousedům, kteří se tomu prakticky nemohli bránit.

Bylo by pokrytecké svrhovat všechnu vinu na dobu, která je nám relativně blízká. Už v 19. století byly položeny bytelné základy současných problémů. „*Tam, kde ještě před nedávnem šuměl les, dnes již kouří komín továrny*“, není ironický pošklebek, nýbrž radostné zvolání rodící se industriální společnosti. Století průmyslové revoluce i přes éru romantismu, která mimo jiné znamenala první masový „návrat“ lidí k přírodě, spatřovalo ve všem kouřícím, produkujícím a znečišťujícím především pokrok, málokdy však vážný celospolečenský problém. Tato filosofie, i když pozměňená, přežila i do století dvacátého (také díky tomu, že carské Rusko a hlavně Sovětský svaz, objevily svou průmyslovou éru podstatně později) a podstata tohoto myšlení stála i u zrodu společnosti ekonomiky studené války. Na jedné frontě došlo k rozvinutí ekonomiky spotřební, která si už v 70. letech jasně uvědomila možnosti své expanze a na druhé frontě socialistické došlo k rozvinutí spotřeby veřejné, kde nezbylo na osobní spotřebu místo. Pro tento systém ekologická zátěž znamenala neřešitelný problém, jehož řešení bylo neodlučně spjata s rozpadem společensko-politického uspořádání východního bloku.

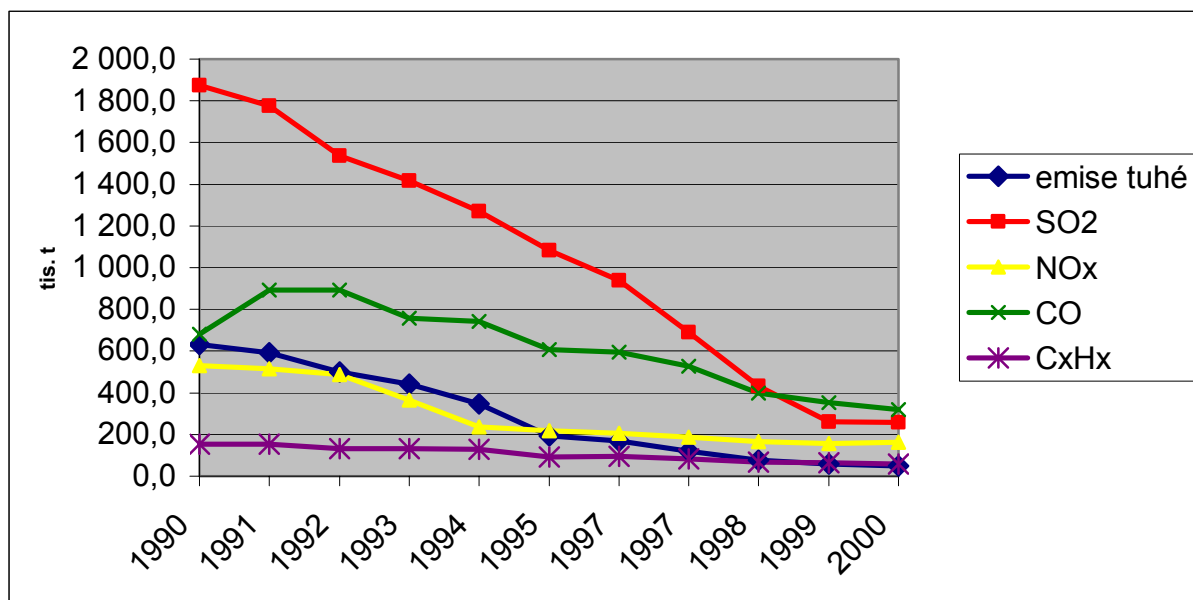
Rád bych zde místo obecnějších úvah uvedl poněkud konkrétnější fakta, jak by se slušelo na práci tohoto formátu, je to však oblast zatím neprobádaná. Nejenže chybí data, ale chybí i podrobnější dějiny hospodářské, což je úkol, který čeká současné a budoucí historiky a dá možná vznik novým vědeckým disciplínám, kdy jedna z nich by se měla zabývat „environmentálními dějinami“.

V České republice a dalších postkomunistických státech se změny v oblasti ochrany životního prostředí ve srovnání s vyspělejším západem udály až výrazně později, a o to byl bohužel dopad na životní prostředí větší. Přes problémy, se kterými se v současné době ochrana ovzduší v ČR potýká, je prokázaným faktem, že poslední dekáda 20. století je bezprecedentním procesem radikálního snížení většiny škodlivých emisí. Troufám si tvrdit, že ve srovnání s ekonomickou transformací se nejednalo o změnu s o nic menší důležitostí.

Pokles emisí znečišťujících, zejména tuhých látek a oxidu siřičitého, se projevil poklesem imisní zátěže, došlo také ke snížení imisní zátěže těžkými kovy, arzenem, kadmíem a olovem a k výraznému snížení oxidu uhelnatého. V oblasti ozónové vrstvy Země byla v roce 1996 zákonem zakázána výroba a dovoz látek na bázi halogenů, které ozónovou vrstvu nejvíce poškozují, spotřeba ostatních látek poškozujících ozónovou vrstvu byla výrazně omezena. Co nebylo vyřešeno uspokojivě, je nárůst oxidů dusíku z automobilové dopravy.

Následné grafy přehledně ilustrují silné pozitivní trendy v poklesech prakticky všech sledovaných emisí v kategoriích REZZO 1-3 (REZZO = registr emisí a zdrojů znečišťování ovzduší). Kategorie 1-3 zahrnuje všechny technologické objekty obsahující stacionární zařízení ke spalování paliv o tepelném výkonu nižším než 0,2 MW (REZZO 3) až po zařízení o tepelném výkonu vyšším než 5 MW (REZZO 1), kde do skupiny „malých zdrojů znečišťování“ (REZZO 3) jsou zahrnuty i plochy, které jsou původcem znečištění ovzduší (např. skládky paliv, surovin, odpadů etc.). Přesný popis jednotlivých kategorií je uveden v apendixu.

Graf 3.1: Emise ze zdrojů znečišťování ovzduší (REZZO 1-3)



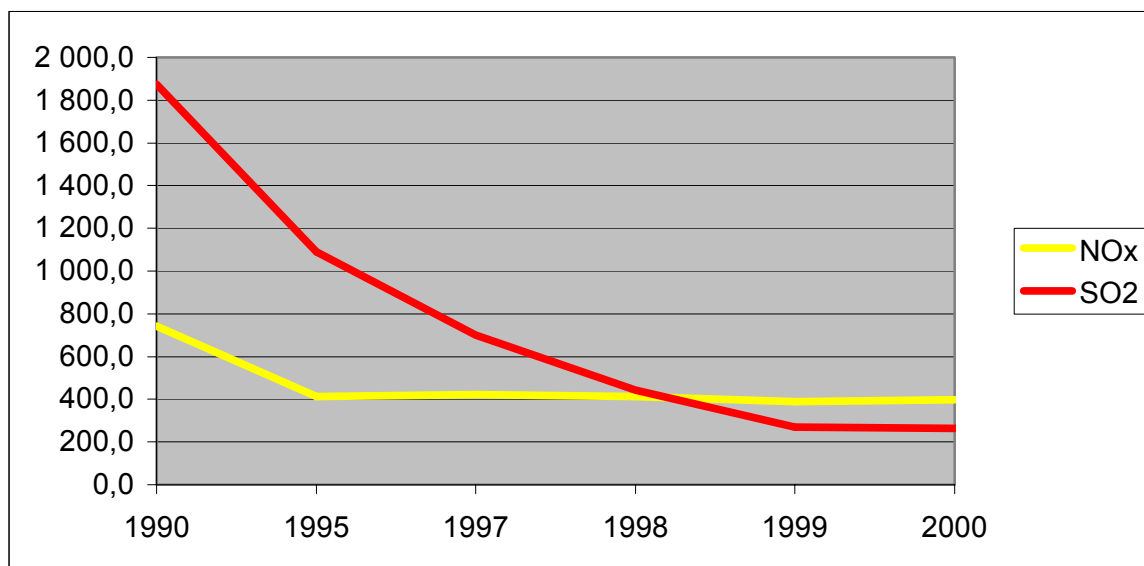
Zdroj: ČSÚ 2002

Neúspěchy ilustruje následující graf zkoumající trendy úrovní emisí oxidů dusíku a oxidu siřičitého v kategorii technologických objektů. Zatímco emise SO₂ nadále klesají, emise NO_x jsou od roku 1995 vesměs stabilní, což je také stav, který je nutno zvrátit. Po úspěšné implementaci zákona na ochranu ovzduší a dosažení slušných výsledků by mohly na řadu přijít, především u emitentů z kategorie REZZO 1, obchodovatelná povolení (např. Slovensko už systém

obchodovatelných emisních povolení rozbíhá). V roce 2000 byla kategorie REZZO 1 původcem 78% objemu emisí SO₂ z celkového objemu emisí

REZZO 1-3 (podíl REZZO 4 na celkové produkci SO₂ je marginální, což jednoznačně neplatí u produkce NO_x a CO), což poskytuje dobrý prostor pro zavedení obchodovaných povolení v této kategorii.

Graf 3.2: Emise No_x a SO₂ u REZZO 1-3 (v tis. t)



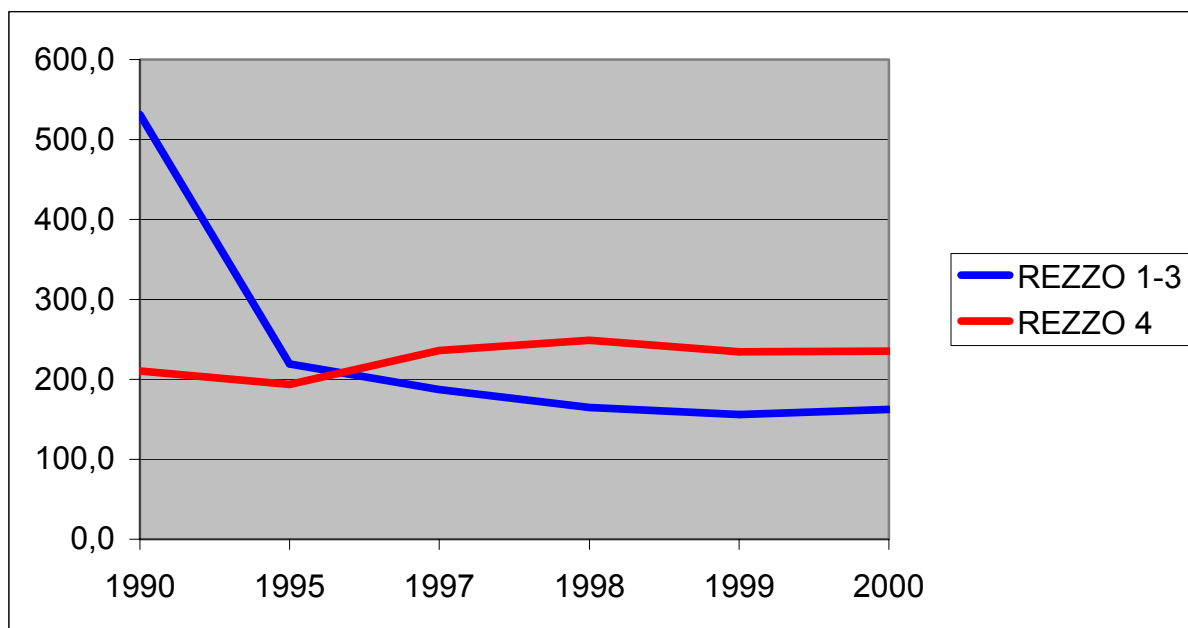
Zdroj: ČSÚ 2002

Na rozdíl od poklesu většiny znečišťujících látek jednoznačně negativní trend ve vývoji můžeme vysledovat, pokud srovnáme trendy emisí oxidů dusíku mezi kategoriemi REZZO 1-3 a REZZO 4, která zahrnuje „mobilní zdroje znečišťování“, tzn. pohyblivá zařízení se spalovacími nebo jinými motory, zejména silniční motorová vozidla a železniční kolejová vozidla. Zatímco pozitivní trend byl u technologických objektů, vývoj v dopravě v poslední dekádě měl trend rostoucí. Na vině je tu několik faktorů. Je to jednak velmi koupěschopná poptávka obyvatel, kdy se auto stalo zcela běžnou součástí většiny domácností (např. Praha má ze všech evropských metropolí nejvyšší počet aut v přepočtu na obyvatele, průměr v ČR byl v roce 1999 36 osobních automobilů na 100 obyvatel) a na druhé straně je rozmach automobilové dopravy, osobní i nákladní, důsledkem (ne)politiky polistopadových vlád. Nepříjemným důsledkem absence propracované dopravní strategie ČR je nejen nedostatečná kapacita silniční sítě, ale i její významné poškození⁶, především ze strany neregulované nákladní automobilové dopravy.

Je dobré dodat, že EU ve své dopravní koncepci pro 21. století klade důraz na železniční dopravu a to především v oblasti dopravy nákladní. Myslím, že tyto vývojové trendy by u nás neměly být opomenuty.

⁶ poškození silniční sítě těžkými nákladními vozidly je další významnou externalitou nezvladatelně zatěžující veřejné rozpočty, je proto i důležitým argumentem pro proporcionalní zdražování automobilové nafty vůči bezolovnatým benzínům

Graf 3.3: Emise NO_x (v tis. t)



Zdroj: ČSÚ 2002

Celkové zlepšení kvality ovzduší v ČR v 90. letech bylo především díky útlumu výroby v těžkém průmyslu a také díky zákonu na ochranu ovzduší, který působil na snížení emisí SO₂ a dalších škodlivin u velkých a středních zdrojů znečištění. Zlepšení bylo dosaženo zejména pomocí odsíření elektráren, účinnějším čištěním spalin a zavedením bezolovnatých benzínů a katalyzátorů v automobilové dopravě. Celkové emise z malých zdrojů (zejména mobilních) zákonem na ochranu ovzduší ovlivněny příliš nebyly, což je dáno tím, že byly zákonem stanoveny limity znečištění, které lze efektivně použít jen u velkých zdrojů. Právě proto se v současné době dostáváme do fáze, kdy se pokoušíme změnit chování velkého množství subjektů a to je možné použitím ekonomických nástrojů. Jak jsem také již ukázal v konceptu Baumol-Oates, snižování znečištění na určitou úroveň pomocí ekonomických nástrojů je levnější než řešení za pomoci nástrojů normativních.

Situace v oblasti emisí tzv. skleníkových plynů není zdaleka tak optimistická, jak se někdy prezentuje. Zatímco země Evropské unie snížily během posledních deseti let emise CO₂ o 3,5 %, je trend v České republice právě opačný, přičemž hlavní podíl na něm má energetika spolu s již zmiňovanou dopravou. Je nutné mít na paměti, že emise CO₂ na obyvatele činily v r. 2001 v ČR 12,6 tun na osobu zatímco v zemích evropské patnáctky činily 8,9 tuny na osobu. Nelze se tedy uspokojit s formálně dobrou výchozí pozicí, neboť značný podíl prozatím dosažené redukce připadá na celkový pokles výkonnosti hospodářství v období počátku transformačního procesu v letech 1990–1993, nikoli na progresivní změny v energetickém hospodářství (MŽP 2002a).

Dalším vývojem a stanovováním nových standardů kvality se zabývám v následující kapitole.

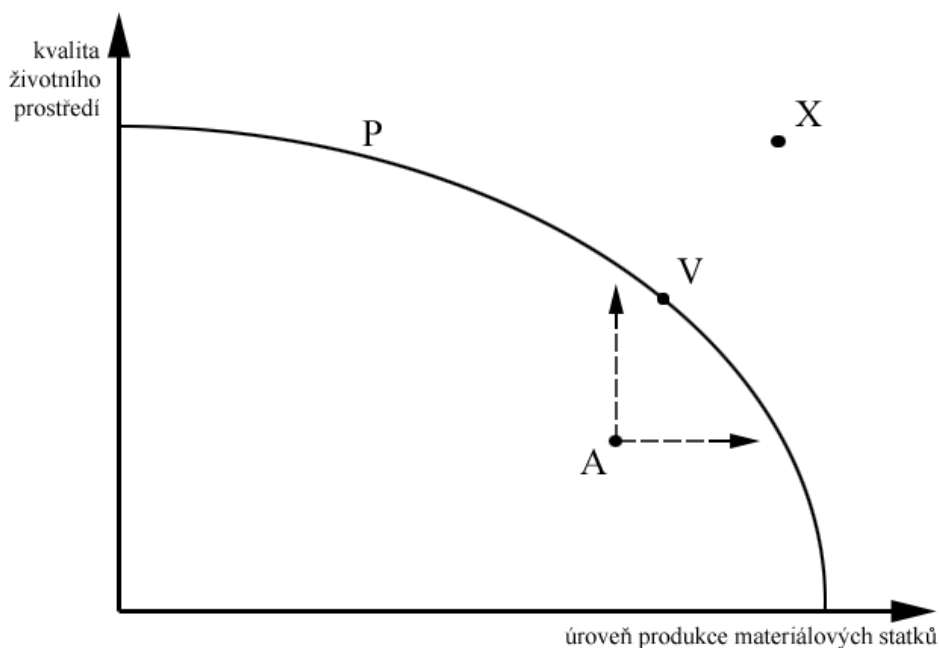
3.2. Cíle politiky ochrany ovzduší

Čistota – půl zdraví.

české přísloví

Obecně je stále velmi rozšířený názor, že dosahování makroekonomických cílů působí proti kvalitě životního prostředí a naopak. Nesprávnost tohoto názoru lze vysvětlit pomocí hranice produkčních možností ekonomiky (viz. následující graf X). Hranice produkčních možností, vyjádřena křivkou P, vymezuje maximální výkonnost ekonomiky, kdy jsou optimálně využity všechny disponibilní zdroje (výkonnost X a všechny body nad křivkou P je nedosažitelná, výkonnost A a všechny body pod křivkou P je dosažitelná). Současně křivka ukazuje kombinaci statků, které ekonomika může efektivně produkovat. V krajních extrémech ekonomika buď alokuje všechny své zdroje do produkce nebo v druhém případě na co nejvyšší kvalitu životního prostředí.

Graf 3.4: Hranice produkčních možností ekonomiky



Výkonnost všech ekonomik se pohybuje pod hranicí P (např. v bodě A) a proto další rozvoj jde na úkor jedné nebo druhé složky, nebo obě složky kombinuje. V případě ovzduší je to hledání optimální úrovně znečištění nebo optimální kvality ovzduší. Jedná se v podstatě o veřejnou volbu, v rámci které se rozhoduje, kterým směrem se bude vývoj ubírat.

Před tím, než se dostaneme k stanovování optimálních nebo společensky přijatelných mezí kvality ovzduší, navážu na předchozí kapitolu a shrnu, jaký je současný a tudíž výchozí stav kvality ovzduší.

Český hydrometeorologický ústav (ČHMÚ) ve zprávě Kvalita ovzduší v roce 2001 celkově situaci hodnotí takto:

Provedené vyhodnocení kvality ovzduší pro rok 2001 indikuje následující problémy z hlediska splnění termínů stanovených novou legislativou ochrany ovzduší:

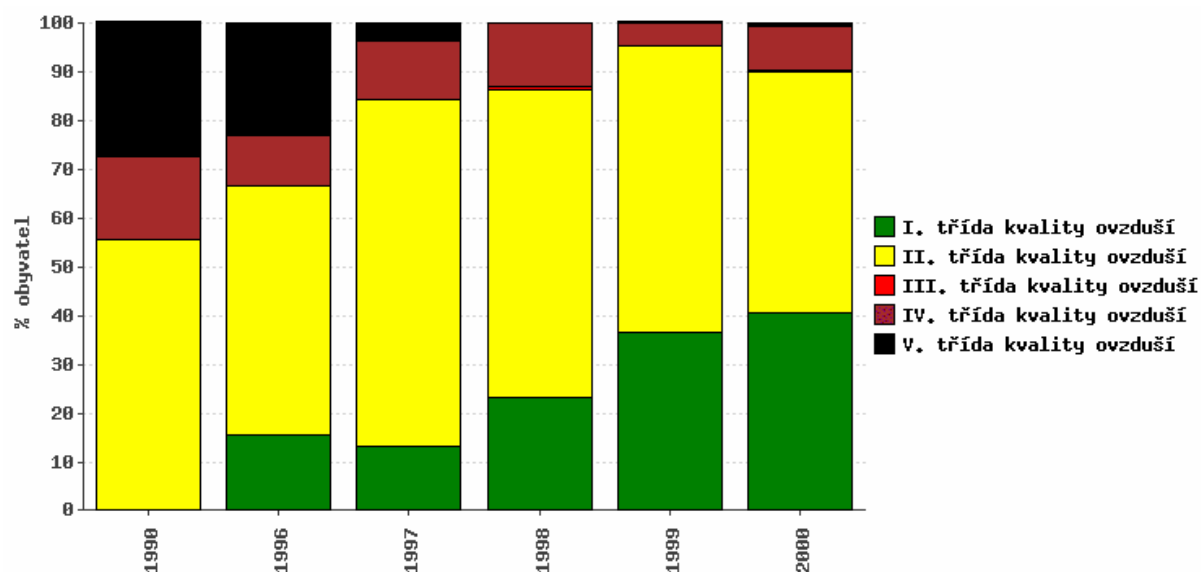
- *Více než 50 % populace je vystaveno koncentracím přízemního ozonu překračujícím cílové imisní limity pro ochranu zdraví populace.*
- *Znečištění ovzduší suspendovanými částicemi (frakcí PM_{10}) překračuje limitní úroveň včetně tolerančních mezí. V oblastech, kde koncentrace PM_{10} v roce 2001 překročily limitní úroveň, žije více než 25 % populace.*
- *Předběžná hodnocení indikují, že dochází k překračování limitních hodnot benzenu v Ostravě a v Praze.*
- *Limitní úroveň pro přízemní ozon pro ochranu vegetace a ekosystémů jsou překračovány na více než 50 % chráněných území.*
- *Limitní úroveň pro ochranu zdraví pro oxid siřičitý i dusičitý byly v roce 2001 překračovány již jen výjimečně na několika málo izolovaných a dopravou exponovaných stanicích a za předpokladu, že se nebude zhoršovat situace lokálního vytápění návratem k tuhým palivům, je téměř jisté, že k termínu platnosti těchto limitů nebude nikde docházet k jejich překračování.*

K hodnocení stavu ovzduší na základě výsledků měření hmotnostních koncentrací látek se používá index kvality ovzduší (IKO). IKO je jeden z možných postupů kvantifikace míry zátěže všemi škodlivinami najednou. Daným plochám jsou přiřazeny kategorie čistoty ovzduší podle následného rozdělení:

- *třída I. – Čisté – téměř čisté ovzduší (Imisní hodnoty všech sledovaných látek jsou nejvýše rovny polovině imisních limitů IH_x)*
- *třída II. – Mírně znečištěné ovzduší (Imisní hodnota některé z látek je větší než polovina IH_x , ale žádný limit není překročen)*
- *třída III. – Znečištěné ovzduší (Imisní limit jedné látky je překročen, imisní hodnoty ostatních látek nepřesahují polovinu IH_x)*
- *třída IV. – Silně znečištěné ovzduší (Imisní limit jedné látky je překročen, imisní hodnoty některých dalších látek $\geq 0,5 IH_x$, ale $\leq IH_x$)*
- *třída V. – Velmi silně znečištěné ovzduší (Imisní limit více než jedné látky je překročen)*

Index zahrnuje znečišťující látky, pro které byly stanoveny imisní limity – oxid siřičitý, prašný aerosol, oxidy dusíku, olovo a kadmium v aerosolu. V následujícím grafu si můžeme prohlédnout, jak je obyvatelstvo vystaveno různým kvalitám ovzduší.

Graf 3.5: Index kvality ovzduší – Souhrnné hodnocení kvality ovzduší podle obyvatel žijících v jednotlivých třídách kvality ovzduší, 1990-2000



zdroj: MŽP ČR

Na základě hodnocení ČHMÚ a IKO můžeme situaci shrnout následovně. V nejhorší kvalitě ovzduší žije v současnosti jen 1% obyvatel, což je oproti roku 1990, kdy se jednalo o téměř 28%, výrazné zlepšení (MŽP 2003). Problémy současnosti jsou spojeny především s nadměrným zatížením dopravy, které způsobuje překračování limitních úrovní suspendovaných částic (PM₁₀), což je ostatně závažným problémem ve většině evropských měst. Zbývající část nadlimitních imisních hodnot má původ v sekundárních anorganických i organických částicích vzniklých chemickou transformací plyných složek (SO₂, NO_x). Řešení bude možné zejména opatřeními na lokálním vytápění a snižováním emisí spojených s dopravou včetně zlepšování úklidu komunikací. (ČHMÚ 2002)

Předchozí hodnocení nám dává vodítko, jakým způsobem lze stanovit společenské cíle kvality ovzduší. V současné době je normativně stanovena kvalita ovzduší zákonem o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. a z tohoto zákona vychází ve svých hodnoceních i ČHMÚ. Stanovování optimálních hodnot hledáním stavu efektivní alokace zdrojů je z důvodu náročného oceňování externalit a některých těžko ocenitelných složek (zdraví, kulturní hodnota krajiny a památek apod.) prakticky nemožné, proto se normy arbitrárně stanovují na základě zdravotních hledisek. Naše legislativa je v souladu se směrnicemi EU, které vycházejí z doporučení Světové zdravotnické organizace (WHO). Dále je ČR vázána i požadavky mezinárodních smluv na ochranu ovzduší (Úmluva EHK OSN o dálkovém znečišťování ovzduší přesahujícím hranice států, Rámcová úmluva OSN o změně klimatu, Montrealský protokol o ochraně ozónové vrstvy Země).

Zákon o ovzduší č. 86/2002 Sb., který zajišťuje soulad s požadavky legislativy Evropských společenství požaduje splnění následujících povinností v předem daných časových limitech :

- Povinnost splnit imisní limity pro znečišťující látky ke specifickému termínu: to se týká například emisí oxidu siřičitého, oxidů dusíku, troposférického ozónu, benzenu, oxidu uhelnatého a olova
- Povinnost splnit emisní limity pro zdroje uvolňující do ovzduší těkavé organické látky, splnit redukční plán emisí prostřednictvím snížení obsahu, nebo náhradou rozpustidel
- Povinnost splnit plán snížení emisí pro existující zvláště velké spalovací zdroje
- Povinnost splnit nové emisní limity pro spalovny
- Provozovat novou imisní síť měření znečištění, hodnotit každé překročení limitu a najít jeho příčinu, zpracovat program opatření tak, aby bylo dosaženo imisního limitu k povinnému termínu

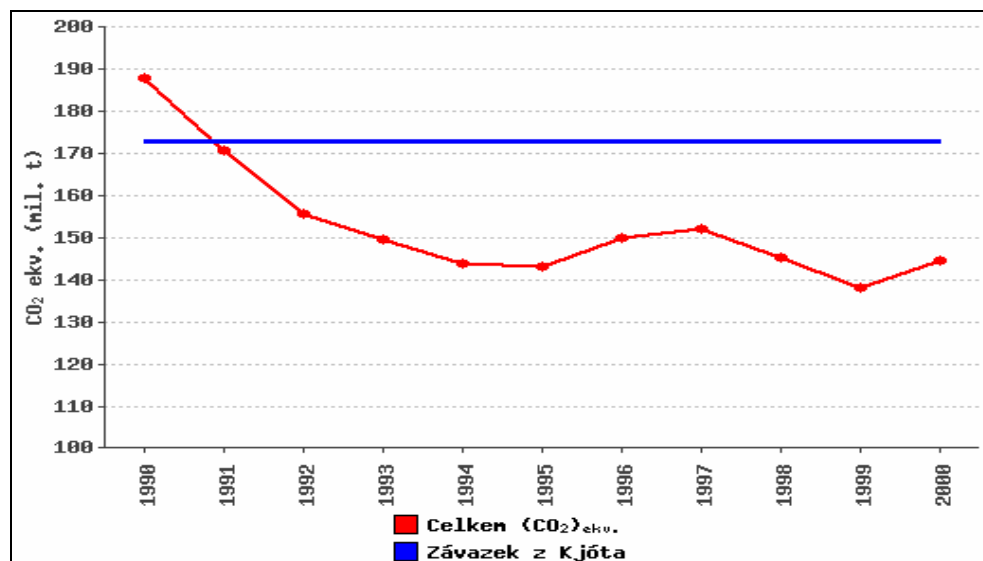
Dále plyne z nové legislativy delegování některých práv a povinností na nižší správní jednotky, kterými jsou kraje a obce (o tom více v poslední kapitole).

Jak vidíme, cíle politiky ochrany ovzduší jsou stanoveny normativně v rámci české legislativy, přesto k jejich naplnění sama existence těchto norem nestačí. Jak již jsem několikrát zmiňoval, naše současná situace je charakterizována zejména problémy mikro-povahy. Je tedy třeba hledat takové environmentální daně, které normativní cíle pomohou naplnit, protože regulace velkého počtu subjektů zákonnými prostředky je v tomto případě velmi omezená. Nutno dodat, že současný stav legislativy není zdaleka konečný. Nejenže významný podíl obyvatel žije v nepřilíh kvalitním prostředí, k přehodnocování legislativních cílů se přistupuje zhruba v pětiletých cyklech, proto můžeme očekávat v budoucnosti další zpřísnování standardů.

Co se týká dokumentu *Státní politika životního prostředí*, který byl vládou schválen v lednu 2001, nejsou arbitrárně stanovené cílové hodnoty příliš náročné (vycházejí ze současných vývojových trendů, nebo dokonce požadují méně než je současný stav) nebo některé, jako například emise CO₂ a NO_x, nejsou vůbec stanoveny.

Problematika ochrany ovzduší se ale neváže pouze na zdravotní rizika. Emise skleníkových plynů jsou další složkou znečištění ovzduší, která je dnes velmi aktuální. Ačkoli s přehledem splňujeme naše závazky plynoucích z Kjótských dohod, není to v žádném případě zásluhou naší snahy o plnění těchto požadavků. Limity stanovené Kjótem vycházejí z naší pozice z počátku 90. let. Sestupný trend emisí oxidu uhličitého byl výsledkem poklesu spotřeby energie vyvolaného výraznými změnami ve struktuře primárních energetických zdrojů a celkovou transformací hospodářství. Bohužel se tento pokles v letech 1993-1997 prakticky zastavil.

Graf 3.6: Celkové emise skleníkových plynů, ČR, 1990-2000



Zdroj: MŽP

I přesto, že splňujeme limity dané mezinárodními úmluvami, je žádoucí tento stav udržet, nebo ještě nadále emise snižovat. Ve srovnání s okolními zeměmi na tom totiž nejsme tak dobře, jak se může na první pohled zdát. Z našich nejbližších východním sousedů jsme na tom, co se týče produkce CO₂ na obyvatele, nejhůře a průměr EU překračujeme o více než tři tuny na obyvatele na rok (průměr EU byl v roce 2001 8,9 t/obyvatele) a slabě překračujeme průměr zemí OECD.

4. Současný přehled daní a poplatků

4.1. Charakterizace daní a poplatků souvisejících s ochranou ovzduší v ČR

Jak již jsem uvedl v kapitole Obecná kritéria, environmentální daně se dají rozlišit podle cílů, kterých se primárně snaží dosáhnout. Pochopitelně mnoho daní nebo poplatků nemá takto jednostranné důvody své existence. Základní typy daní jsou podle European Environmental Agency:

- poplatky na hrazení nákladů – výnos takové daně či poplatku má pokrýt náklady na využití „služby“ životního prostředí (např. zpracování odpadních vod, svoz domovního odpadu)
- stimulační daně – jejich cílem je primárně měnit chování subjektů trhu
- fiskální daně – jejich cílem je především fiskální výnos

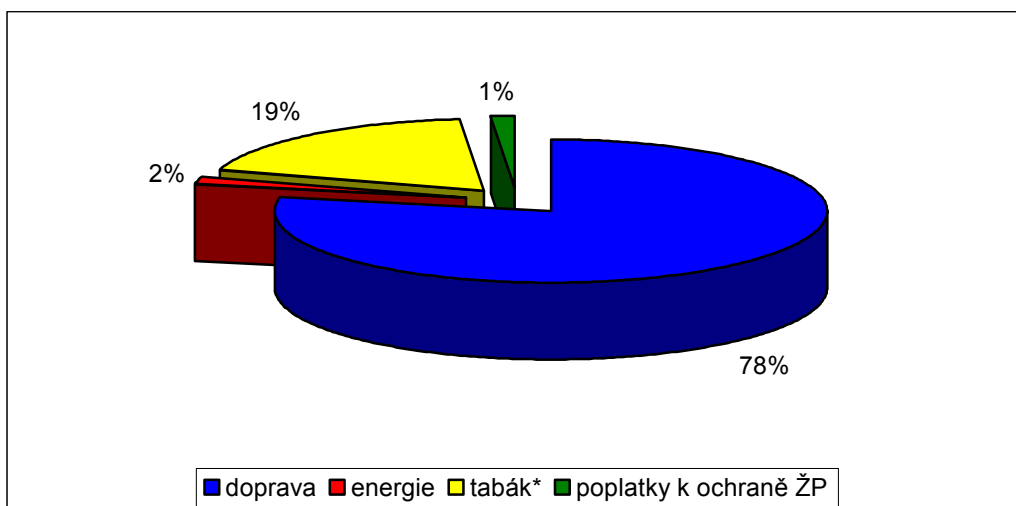
V současné době je v ČR mnoho daní a poplatků, které se dají zahrnout do skupiny daní environmentálních. Na první typ daní můžeme v souvislosti s ovzduším zapomenout, protože v tomto ohledu se žádná „služba“ životního prostředí platit nedá. Z hlediska přesného účetnictví nemůžeme vyčíst kompletní výčet všech daní souvisejících s ovzduším. Teoreticky bychom mohli například mezi daně mající souvislost s ovzduším zahrnout poplatky za skládkování, protože při skládkování některých odpadů uniká metan, ale toto znečištění vůbec není zohledněno při stanovení poplatku. Není však zapotřebí vzhledem k účelu této práce daně související s ovzduším přesně vyčíslit.

V ČR se dají všechny environmentální daně obecně rozdělit do tří skupin (Ščasný 2003):

- poplatky a úhrady k ochraně životního prostředí, mezi které patří:
 - odpady a znečištění
 - přírodní zdroje
 - produkty
- doprava
- energie

Mezi daně, jejichž daňové základy tvoří fyzická jednotka (případně její proxy), která má určitý prokázaný negativní vliv na čistotu ovzduší, patří daně a poplatky, které jsou uvedené a příjmy z nich vyčíslené v tabulce X. Jednoznačně nejvýznamnější příjmy plynou ze spotřebních daní na pohonné hmoty. Poněkud netypicky jsem rozšířil daně vymezené Ščasným o čtvrtou skupinu - **spotřební daň z tabáku**, ačkoli není běžně zahrnována mezi environmentální daně. Podíly jednotlivých čtyř skupin daní na celkovém výnosu jsou uvedeny v následujícím grafu.

Graf 4.1: . Environmentální daně v ČR související s ochranou ovzduší v roce 2001



zdroj: Ščasný 2003 a MF ČR

* kvůli absenci dat o výběru spotřební daně z tabáku v roce 2001 jsem na základě předchozích let použil aproximaci na 14 mld. Kč

V České republice umře ročně přes 20 000 lidí na následky kouření, ale kouření negativně neovlivňuje pouze konzumenty, se zdravotními riziky se váže i kouření pasivní. Životní prostředí nelze pouze chápat ve „širokém“ smyslu (hory, doly, černý les...), ale životním prostředím je i naše bezprostřední okolí, náš každodenní životní prostor. V případě kouření se jedná zejména o takzvané *indoor pollution*, ale i v otevřeném prostoru jsou nekuřáci často vystavováni karcinogenním látkám pocházejícím ze spalování tabáku. Z pohledu celkové čistoty ovzduší je kouření sice nepodstatné, ale z „mikro“ pohledu má kouření výrazný dopad na kvalitu vzduchu kolem nás.

U spotřební daně na tabák se nedá přesvědčivě hovořit o stimulačním účinku této daně, poptávka po cigaretách je sice cenově elastická, ale změna ceny nemá výrazný dopad na úroveň znečištění ve veřejných prostorách. Poptávka po cigaretách je spíše otázkou sociálních trendů než ekonomických modelů chování. Ekonomické nástroje se v případě kouření prakticky nedají využít, na místě jsou pouze prostředky normativní povahy. V květnu roku 2003 přijal Parlament velmi přísné zákony omezující kouření a jeho propagaci a pro změnu situace bude důležité, zda tento předpis bude přísně vyžadován. Dále se touto problematikou nebudu zabývat, protože spotřební daně z tabákových výrobků mají výhradně efekt fiskální.

Tabulka 4.2⁷: Daně a poplatky v ČR spojené se znečišťováním ovzduší

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
mil. Kč										
Poplatky za znečišťování ovzduší	819	1288	1163	1268	1585	1235	963	685	581	634
Úhrady z dobývacího prostoru	26	23	24	24	23	23	24	24	24	24
Úhrady z vydobytých vyhrazených nerostů	293	497	458	461	473	442	427	464	464	464
Poplatky za výrobu a dovoz regulovaných látek a výrobků, které je obsahují (CFC a halony)	0	56	50	39	40	38	36	33	41	76
Energetika: paliva používaná pro stacionární zdroje	2000	2167	4656	1792	1439	1207	1331	1110	1304	1300
Doprava: pohonné hmoty	24000	26505	32204	37121	37920	41730	45600	45614	51552	50150
Silniční daň	4334	4147	3930	4303	4565	4373	5226	5587	5266	5500
Dálniční známky			902	919	992	1644	1947	1709	1725	1800
Silniční mýtné	18	20	21	23	24	29	31	32	32	32
Daně a poplatky spojené se znečišťováním ovzduší	31490	34703	43408	45950	47061	50721	55585	55258	60989	59980

Zdroj: Ščasný 2003

V následujících kapitolách detailněji popisují jednotlivé kategorie environmentálních daní, které souvisí s ochranou ovzduší.

4.1.1. Poplatky a úhrady k ochraně životního prostředí

Poplatky a úhrady k ochraně životního prostředí (ŽP) byly zavedeny výhradně k ochraně ŽP a mají přímý vztah na určitou službu nebo statek životního prostředí. Z existujících poplatků se k čistotě ovzduší vážou pouze poplatky za znečišťování ovzduší, úhrady z dobývacího prostoru a vydobytých vyhrazených nerostů. Úhrady z dobývání a nerostů pocházejí především z těžby uhlí, proto jsem je zahrnul mezi daně se vztahem k ovzduší. Někdo by mohl namítnout, že nepřímo se k ovzduší váže také poplatek za jaderný účet, neboť energie z atomových elektráren je šetrná vůči ovzduší, tudíž poplatek za jaderný účet relativně zdražuje energii z jádra vůči energii pocházející z tepelných elektráren, ale zabývat se do hloubky touto myšlenkou není z hlediska této práce přínosné.

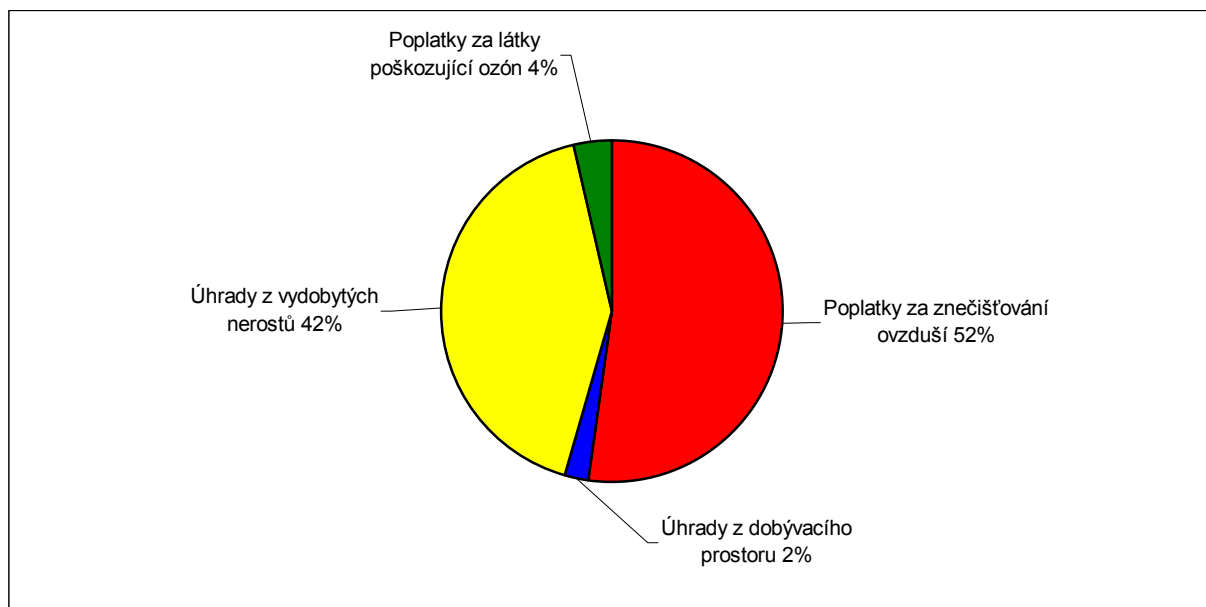
Podíl poplatků za znečišťování ovzduší na celkových příjmech dlouhodobě klesá a nabízí prostor pro zvýšení. Je všeobecně známo, že internalizace externality je v případě poplatků za znečišťování pouze částečná (některé odhady hovoří o tom, že by bylo třeba zvýšit sazby až desetkrát), což nám poskytuje silný argument pro zvýšení těchto poplatků. Ačkoli se moje práce výdajovou stránkou nezabývá, pouze bych dodal, že většina příjmů plynoucích z poplatků

⁷ V tabulce z praktických důvodů neuvádím příjmy ze spotřební daně na tabák, z počtu sledovaných období se mi podařilo zjistit úroveň vybraných daní pouze ve třech obdobích a aproximované příjmy jsem uvedl pro ilustraci v předchozím grafu.

k ochraně ŽP jde do Státního fondu životního prostředí a obcím (úhrady z dobývání a z nerostů) a tudíž vůbec neprochází státním rozpočtem.

Dále do skupiny poplatků patří ještě poplatky za látky poškozující ozón, jejichž výnosy jsou vůči ostatním prakticky zanedbatelné.

Graf 4.3: Poplatky a úhrady k ochraně životního prostředí v roce 2001



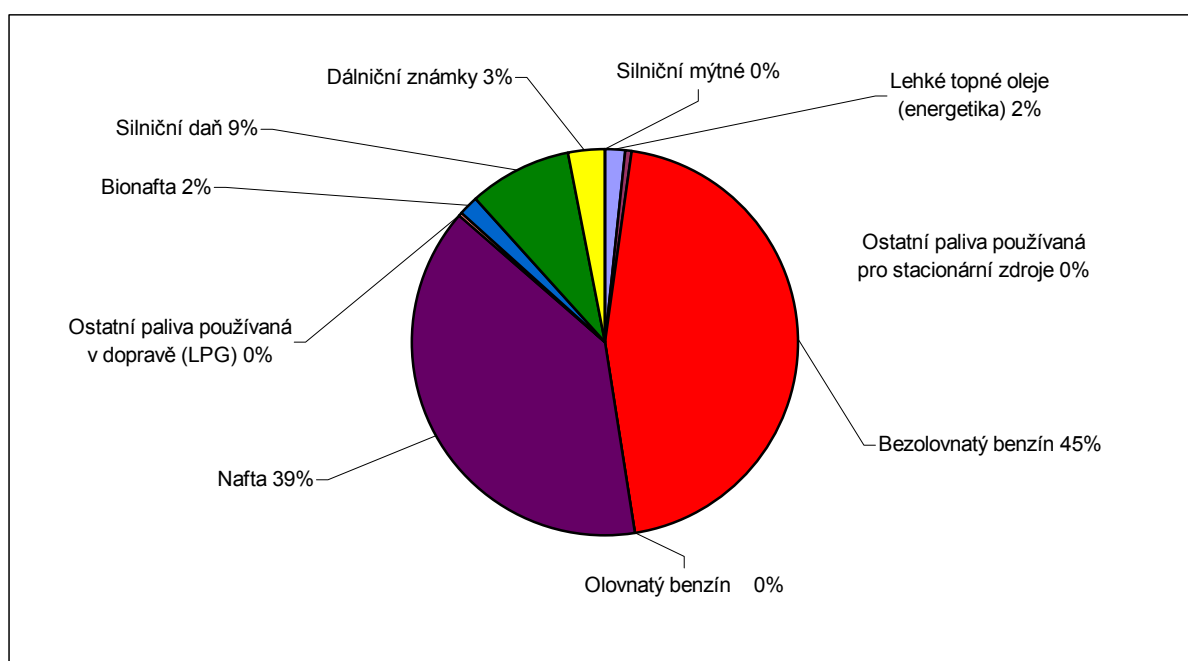
zdroj: Ščasný 2003

4.1.2. Daně a poplatky v dopravě a energetice

Fiskálně jsou poplatky a daně plynoucí z dopravy a pohonných hmot nejvýznamnější složkou příjmů veřejných rozpočtů (pokud si odmyslíme netypickou environmentální daň z tabákových výrobků). Z příjmů environmentálních daní a poplatků z dopravy plynulo až do roku 2001 90–95 % prostředků do státního rozpočtu. Od roku 2001 však podíl státního rozpočtu poklesl na přibližně 70 %. Důvodem poklesu je převod velké části těchto příjmů do Státního fondu dopravní infrastruktury na základě zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury. Daně v dopravním sektoru pocházejí ze zdanění pohonných hmot (spotřební daně) a motorových vozidel (silniční známky, mýtné, silniční daň).

Protože daně z energetiky nejsou objemově významným příjmem, zahrnul jsem je mezi daně z dopravy. Tyto daně pocházejí z paliv používaných pro stacionární zdroje.

Graf 4.4: Daně a poplatky v dopravě a energetice v roce 2001



5. Návrh a struktura možných environmentálních daní

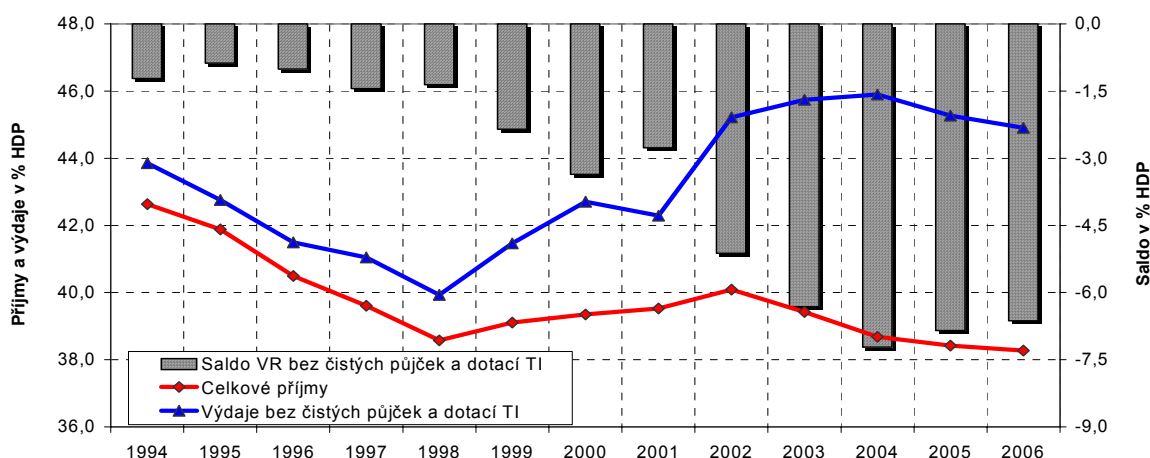
Efektivnost znamená absenci plýtvání.

Zdeněk Štěpánek, Ekonomické aspekty ochrany životního prostředí

5.1. Stav veřejných financí v ČR

Na začátku diskuse o možnostech rozšíření využití environmentálních daní pro ilustraci uvedu a stručně zhodnotím stavu veřejných rozpočtů. Veřejné finance České republiky se již delší dobu pohybují za hranicí udržitelnosti. V současné době probíhá složitá debata na téma reformy veřejných rozpočtů, ze které vyplynuly zatím nepříliš přesvědčivé návrhy. Jednoznačná shoda veřejné debaty je pouze v tom, že současný stav je nezvladatelný a musí se změnit. Následující graf znázorňuje vývoj deficitů veřejných rozpočtů s predikcí do roku 2006, pokud by se současný stav nezměnil.

Graf 5.1: Vývoj příjmů, výdajů a deficitu veřejných rozpočtů v letech 1994 až 2002 s predikcí do roku 2006



Zdroj: MF ČR 2002⁸

Růst fiskálních deficitů nesouvisí pouze s transformačními problémy ani s fází ekonomického cyklu, nýbrž má strukturální charakter (MF 2002a). Prohlubování deficitů je taženo především mandatorními výdaji, jejichž změny vyžadují v první řadě změny zákonů. Na obzoru už se také rýsuje blížící se potíže v podobě stárnoucí populace. Bohužel se naše fiskální politika dostala do situace, kdy ani růstová fáze hospodářského cyklu nedokáže narůstání dluhu zastavit.

⁸ Projekce na roky 2004 až 2006 představují autonomní vývoj vycházející z předpokladu, že ani na příjmové, ani na výdajové straně veřejných rozpočtů nebudou podniknuty žádné úpravy

Pro ilustraci neudržitelnosti současné situace můžeme použít netradičního způsobu srovnání se státy EU v následující tabulce.

Tabulka 5.2: Reálné výdaje na složky HDP a jejich cenová úroveň ve srovnání s EU v roce 2000

	Reálné výdaje v PPS			Cenová úroveň
	ČR	EU	ČR v % EU	ČR v % EU
HDP na obyvatele celkem	12621	22547	56%	43%
Hrubá tvorba fixního kapitálu	2654	4660	57%	58%
Konečná soukromá spotřeba domácností	6245	12822	49%	46%
Konečná spotřeba vlády	4146	4498	92%	26%

Zdroj: MF ČR 2002

V paritě kupní síly dosáhl reálný HDP na obyvatele v ČR 56% průměru EU. Vidíme, že tvorba fixního kapitálu a konečná soukromá spotřeba je proporcionální s úrovní v EU, spotřeba státu je bohužel mimo tyto proporce. Tento jednoduchý příklad ilustruje, že naše veřejné výdaje jsou mimo možnosti současného výkonu naší ekonomiky. Je nebezpečí, i když při současné cenové hladině toto riziko není tolik viditelné, že se konvergence naší ekonomiky k úrovni ekonomiky EU může stát novým zdrojem fiskálních deficitů. Před neudržitelností tohoto stavu už varovaly snad všechny mezinárodní instituce analyzující výkon naší ekonomiky a vláda se v současné době o reformy pokouší.

Jakou formou reforma financí proběhne, není ani dnes zcela jasné a nelze říci, zda bude tato reforma dostatečná. Jedním z nejpálčivějších problémů, před který bude kterýkoli kabinet postaven, bude reforma důchodového systému, která vysoce převyšuje důležitost enviromentalizace naší daňové soustavy a i z pohledu fiskálního je stabilní penzijní systém mnohem důležitější. Na druhé straně je dobré si uvědomit, že v oblasti nemandatorních výdajů může značně pomoci k ozdravení příjmové části rozpočtu rozšíření environmentálních daní.

5.2. Zavedení nových a změny stávajících daní a poplatků

Lepší vrabec v hrsti, nežli holub na střeše.

České přísloví

V současnosti a v nejbližší budoucnosti se nedají očekávat žádné zásadní změny v oblasti environmentálních daní, ministerstvo financí je spíše zdrženlivé a čeká, až jakým způsobem se situace ohledně těchto ekonomických nástrojů vyvine v Evropské unii. Většina změn, které v současnosti probíhají, mají za cíl harmonizovat náš daňový systém se standardy EU.

Jak jsem již ukázal, v situaci, kdy je původcem problémů velké množství subjektů, není velmi účinné používat normativní nástroje, mnohem efektivnější je využít nástrojů ekonomických a tímto způsobem motivovat subjekty ke změně chování. Je-li použito nástrojů normativních, často to

zasáhne i subjekty, na které nebyl zákon zaměřen. Například radikální zpřísnění technických parametrů motorových vozidel by sice vedlo k vytlačení těchto aut ze silnic, ke škodě by ale přišli ti majitelé, kteří svá, byť nevyhovující, vozidla používají pouze zřídka.

Velké množství malých znečišťovatelů ale nepůsobí rovnoměrně na celém území. Problémy jsou hlavně místního charakteru, kde je imisní přetížení otázkou pouze některých lokalit. Proto chci v následující kapitole ukázat, že pouhé zavádění daní na úrovni celostátní nemusí být jediným ekonomickým nástrojem. V kapitole, která ji bude následovat, se zaměřím na daně – jejich současné trendy a některé alternativní návrhy.

5.2.1. mikro nástroje – místní poplatky

Jednoválec je auto, ve kterém se válí jeden člověk.

Erazim Kohák

Nejpalčivější problémy v oblasti kvality ovzduší jsou spíše místního rázu. V první řadě se jedná o místa přetížená automobilovou dopravou, kde dochází k překračování tolerančních mezí u těkavých organických látek, frakcí PM₁₀, oxidu uhelnatého a oxidů dusíku. Nejproblematictější místa se nacházejí v Praze a Ostravě. Druhým zdrojem problémů je individuální vytápění domácností tuhými palivy. Nejenže malé domácí kotle mají nižší účinnost, hoření není tak dokonalé a z toho důvodu uniká při spalování uhlí do ovzduší více škodlivin, ale i tradiční vzorce chování a vrozená šetrnost vedou k tomu, že se v domácnostech spalují i odpady nebo produkty, které by v těchto podmínkách nikdy být páleny neměly. Z malých topenišť pocházejí vůbec nejtoxičtější látky, které se v ovzduší nacházejí.

Zavádění plošných daní na zmíněné problémy efektivně nestačí. Z nového zákona o ovzduší č. 86/2002 Sb. plyne stanovení nebo případně posílení pravomoci krajů a obcí v přenesené působnosti jako orgánů ochrany ovzduší. Kromě rozhodování krajů v povolovacích a správních řízeních pro provozovatele velkých a středních zdrojů emisí znečišťujících látek, mají také orgány obcí v kompetenci střední a malé zdroje.

Orgán obce v přenesené působnosti nařizuje odstranění závad u malých zdrojů, ukládá opatření k nápravě zjištěných závad, vypracovává místní programy zlepšování kvality ovzduší a místní program snižování emisí znečišťujících látek s cílem chránit ovzduší a zdraví obyvatel obce. Také je zmocněn vydat nařízení, jímž může na svém území zakázat některé druhy paliv pro malé spalovací zdroje znečišťování, nebo nařízení jímž může na svém území stanovit podmínky spalování suchých rostlinných materiálů nebo toto spalování zakázat (při stanovení těchto podmínek přihlíží zejména ke klimatickým podmínkám, stavu ovzduší ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě obytné zástavby) (MŽP 2002b).

Z dokumentu *Rozpočtový výhled - Daňová politika 2002 – 2006* plyne, že změny v zákoně o místních poplatcích půjdou podobným směrem. Předmětem návrhu nového zákona o obecních daních budou daně, které nahradí dosavadní místní poplatky. Dojde k transformaci místních

poplatků do podoby daní a budou zavedeny zcela nové druhy nestátních daní. Obce budou mít možnost stanovit sazby těchto daní a případná osvobození od jejich placení.

Z těchto plánovaných změn pro obce plyne, že některé problémy se životním prostředím si budou moci pomoci ekonomických nástrojů vyřešit sami.

Problémy s dopravním přetížením se dají řešit pomocí zavedení **silničního mýtného**. Prvním příkladem evropského velkoměsta, které vyšlo tímto směrem je Londýn. *Congestion charge* neboli poplatek z dopravního přetížení byl zaveden teprve v únoru tohoto roku, a už teď lze hovořit o úspěchu. Během prvních měsíců doprava poklesla o 15-20% a rychlost pohybu v rámci zóny se zvýšila. U nájezdu do zóny nedochází k žádným dopravním kolapsům. Systém funguje tak, že jakékoli motorové vozidlo uvnitř zóny v centru Londýna o velikosti 21 km² musí zaplatit denní mýtné ve výšce 5 liber. Systém využívá 700 kamer, které při vjezdu do zóny snímají poznávací značku a porovnávají ji se záznamy v databázi. Mýtné je možné platit pomocí call-center, poštou, po internetu nebo také zprávami SMS. Při nezaplacení se platí základní pokuta 80 liber, která stoupá s dobou nezaplacení. Dokonce může dojít až k zabavení a fyzické likvidaci automobilu. Výnosy z mýtného město Londýn využívá na podporu městské hromadné dopravy, především autobusů.

Například Praha se potýká s podobnými problémy, centrum je přetížené osobní dopravou. Problémem nejsou jen překračované imisní limity, ale také nadlimitní znečištění hlukem. Praha jako obec doplácí na solidární princip rozdělování daní tím, že mnoho daňových příjmů pocházejících z jejího území je přes státní rozpočet distribuováno jiným obcím. Mýtné by nejen mohlo vyřešit některé problémy s dopravou, ale zároveň by mohlo být významným autonomním příjmem města. Zavedení systému by po technické stránce nebyl závažný problém. Důležitým krokem umožňujícím implementaci mýtného by byla změna zákona o místních poplatcích. Na rozdíl od Anglie by byl o něco větší problém s vymahatelností nezaplacených poplatků, protože naše právo nedává možnost státní policii postupovat podobně razantně jako v britském případě. Stejným způsobem by mohli dopravní přetížení řešit i jiná velká česká města, nebo dokonce malé obce, které jsou postižené dopravou tím způsobem, že přes ně vede silnice s vysokým objemem projíždějících vozidel. Výše mýtného a praktická aplikace může být námětem podrobné analýzy a mělo by být úkolem pro vládu nejen připravit nutné legislativní změny, ale vypracovat i metodiku, kterou by obce a města při zavádění mýtného mohli využít. O tom, že přístup Londýna není osamocený pokus svědčí i to, že se v současné době připravuje směrnice EU, která řeší zavádění elektronického mýtného v Evropě.

Druhým problémem sužujícím obce v topném období je provoz topenišť nízkého výkonu. Nejenže kamna malého výkonu dosahují nižší efektivity, často dochází ke spalování odpadů, z nichž unikají vysoce toxické látky⁹. Na vytápění pevnými palivy se váže ještě další problém sužující nejednu obec. V 90. letech se v rámci zkvalitňování životního prostředí začalo v ČR

⁹ Mezi moudra našich babiček patří i to, že nejvýhřevnější jsou staré boty. Podobných předsudků je ve společnosti mnoho. Dále také lidé často, aby „ušetřili“ poplatky za svoz domovního odpadu, odpadky sami doma pájí v kamnech.

masivně plynofikovat a domácnosti, které zjistili, že topení pevnými palivy je výhodnější než plyn, se navrátily ke kotlům na pevná paliva. Vytápění pevnými palivy je v současnosti stále nejlevnější způsob vytápění domácnosti. K řešení této situace přináším vlastní návrh ekonomického nástroje.

Jednalo by se o **místní poplatek z provozu topeniště na pevná paliva**, který by se platil ročním paušálem za domácnost. Opět by bylo na státní administrativě vypracovat metodiku, kterou by obce mohly použít. Nejenže kontrola by byla podstatně jednodušší ve srovnání s vizuální a čichovou kontrolou kouře (tzv. kauza „čičačů“ z roku 2002), zavedení těchto poplatků by výrazně internalizovalo externalitu a motivovalo by domácnosti k přechodu na jiný zdroj tepla. Zavést tento nástroj by bylo nejvhodnější v obcích, kterou jsou už plynofikované a tudíž mají lidé možnost snadno přejít na jiný zdroj. V rámci metodiky by bylo nutné rozlišit základní třídy kotlů na pevná paliva, protože i technologie kotle hraje významnou roli v efektivitě hoření, a podle různých kategorií by se daly stanovit i různé sazby poplatků. Technické detaily této metody jsou opět námětem pro podrobnější analýzu.

U obou nástrojů je velkou předností, ale zároveň jejich velikou nevýhodou, že se o nich rozhoduje v demokratickém procesu na nejnižší úrovni, tzn. v obci nebo kraji. Lidé tedy rozhodují o svém bezprostředním okolí a je důležité, že toto právo vůbec mají. Nevýhodou je především to, že lidé musí rozhodnout o vlastním omezení. Prosazení mýtného ve velkých městech by bylo podobnější procesu, kterým jsou schvalovány zákony v parlamentu, a protože veřejnost je spíše negativně naladěna proti problémům s dopravou, má tento koncept relativně dobrou šanci na úspěch.

Bohužel, co se týká mého návrhu poplatku z provozu topeniště, šlo by s nejvyšší pravděpodobností o podstatně horší politický problém, plynoucí z kulturních vzorců společnosti. Prosazování by bylo nejnáročnější především v malých obcích, kde problémy dostávají podstatně osobnější charakter a kde se pálení „postaru“ nevnímá tak negativně jako doprava. V případě malých obcí je nejdůležitější dialog a výrazné osobní nasazení. Jedině tak může dojít k úspěšnému zavedení a týkalo by se pravděpodobně jen několika mála obcí.

5.2.2. makro nástroje – daně

V oblasti daní pro nás bude v nejbližší době znamenat největší změny vstup do Evropské unie. Zaniknou hranice, tak jak je známe dnes, čímž se mimo jiné změní postavení celních úřadů. Aby nedošlo k výraznému propouštění, správa spotřebních daní bude zajišťována celní správou. Mnohé daňové předpisy jsou už harmonizovány, nebo jiné začnou platit s datem našeho vstupu. V následujících bodech se budu zabývat tím, jaké změny se už očekávají a připojím i diskuzi na téma zavádění nových daní a zvyšování stávajících nad rámec plánů.

a) spotřební daně na pohonné hmoty a oleje určené pro výrobu tepla

Emise z dopravy patří mezi nejzávažnější problém současnosti, proto změny v sazbách daně z uhlovodíkových paliv a maziv budou velmi důležité. Návrh reformy veřejných financí

z prosince 2002 předpokládá, že daňový systém se v první fázi budou environmentalizovat tímto způsobem. Předpokládá se výraznější nárůst sazby daně u motorové nafty s cílem sblížení sazeb směrem k benzínu, přičemž zůstane zachováno relativní zvýhodnění pro plynná paliva pro pohon vozidel. Důvody jsou k tomu hned dva. Za prvé, ze spalování nafty pochází více škodlivin a za druhé, vozidla na diesellový pohon jsou zpravidla vozidla s vyšší hmotností a dopravní infrastrukturu více poškozují. V současné době činí sazba **daně u bezolovnatých benzínů** 10,84 Kč a za předpokladu stále spotřeby jako v roce 2001 (2 500 tis. t) by každé zvýšení daně o 1 Kč znamenalo kolem 2,5 mld. Kč ročně. Při hypotetickém srovnání sazby **daně z nafty** s úrovní benzínu (rozdíl činní 2,69 Kč) by při stálé spotřebě (2 995 tis. t v roce 2001) znamenalo dodatečný výnos ve výši téměř 8 mld. Kč ročně.

K datu vstupu do EU dojde ke **zdanění minerálních olejů** určených pro výrobu tepla, a to jak lehkých, tak i škodlivějších těžkých topných olejů. Tyto produkty jsou zatím fakticky nulově zatíženy daní, protože se spotřební daň po spálení LTO vrací. Návrhy počítají s tím, že efektivní zdanění bude činit kolem 560 Kč na 1000 litrů. Za předpokladu spotřeby 150 tis. t LTO a 650 tis. t TTO, jak je tomu v současnosti, by výnos činil skoro 0,5 mld. Kč ročně.

Zvýšení sazeb na úroveň minimálních sazeb platných v EU se očekává i u ostatních komodit, kde je sazba platná v ČR pod touto úrovní. Jedná se o zkapalněný plyn mimo dopravu a výrobu tepla, stlačený plyn pro dopravu a stlačený plyn mimo dopravu a výrobu tepla.

Tabulka 5.3: spotřební daně z uhlovodíkových paliv a maziv – sazby platné v EU a v ČR

	Minimální sazba EU ¹⁰ platná	Platná sazba v ČR
Benzin olovnatý v Kč/1000 litrů	10 218	10 840 ¹¹
Benzin bezolovnatý v Kč/1000 litrů	8 702	10 840
Motorová nafta v Kč/1000 litrů	7 429	8 150
Lehký topný olej v Kč/1000 litrů	546	8 150
Těžký topný olej v Kč/t	394	0
Zkapalněný plyn pro dopravu v Kč/t	3 032	2 850
Zkapalněný plyn pro výrobu tepla v Kč/t	0	0
Zkapalněný plyn mimo dopravu a výrobu tepla	1 092	0
Stlačený plyn pro dopravu v Kč/m ³	2,43	0
Stlačený plyn pro výrobu tepla v Kč/m ³	0	0
Stlačený plyn mimo dopravu a výrobu tepla	0,87	0

Zdroj: MF ČR 2002

¹⁰ Směrnice 92/82/EHS – sazby jsou stanoveny v eurech, do tabulky jsou přepočteny na Kč kurzem ze dne 5. 9. 2002 tj. 30,32 Kč/€ (v souladu se směrnicí musí být přepočteno dle kurzu v první pracovní den měsíce října předchozího roku, tj. při datu vstupu do EU k 1. 1. 2004 bude rozhodný kurz k 1. 10. 2003)

¹¹ Prodej olovnatého benzínu byl v ČR ukončen k 1. 1. 2001 vyhláškou č. 244/1999 Sb.; sazba bude aplikována k případným výjimkám.

V budoucnosti se s ohledem na vývoj v EU čeká rozšíření kategorie paliv o další položky jako je uhlí a zemní plyn. Mělo by také dojít k zásadní změně konstrukce spotřebních daní, kdy základem daně nebude objemová jednotka vlastní komodity, ale její zobecněná, zprostředkovaná charakteristika jako například výhřevnost či měrné množství emisí (zejména CO₂) vzniklých při jejím spálení. Uhlí a zemní plyn nejsou o nic méně palivy než minerální oleje nebo benzíny, při jejich zdanění by v žádném případě nešlo o nesystémové kroky. Hypotetické zavedení **daně na uhlí** (hnědé i černé) ve výši 100 Kč/t uhlí by v roce 2001 znamenalo daňový výnos kolem 6,5 mld. Kč (pro ilustraci - maloobchodní cena uhlí se u nás pohybuje kolem 2000 Kč/t hnědého uhlí). Spotřeba uhlí je u nás v čase velmi stabilní, jednalo by se tedy o relativně stabilní daňový výnos.

b) Spotřební daně na tabák

Mezi environmentální daně jsem netradičně zařadil i **spotřební daň z tabáku**, proto uvádím, i jaký je očekávaný vývoj v této oblasti. V přístupové smlouvě se ČR zavázala z dnešních 40 % postupně dosáhnout 57% daňového zatížení cigaret do 31.12.2006. I přes toto významné zvýšení bude důležitější, jakým způsobem budou fungovat nástroje normativní a jejich vynuocování.

c) Silniční daň

Co se týká **daně silniční**, navrhované změny jednoznačně vychází ze směrnic EU (konkrétně ze směrnic 1999/62/ES a 92/106/EHS). Změny se projeví tak, že:

- nebudou se již zdaňovat vozidla registrovaná v jiných členských státech EU,
- sazby daně budou upraveny podle závazných pravidel ES,
- zjednoduší se systém snížení příslušných ročních daňových sazeb pro ekologická vozidla,
- definice kombinované dopravy bude odpovídat směrnici 92/106/EHS pro účely slevy na dani u vozidel používaných v kombinované dopravě.

Myslím, že je třeba více diskutovat zvyšování silniční daně, především v oblasti těžkých nákladních vozidel, které nelze efektivně zdanit pouze pomocí spotřebních daní, protože míra poškození dopravní infrastruktury, kterou tyto vozidla působí, není proporcionální s jejich spotřebou motorové nafty. Nepříjemné je, stejně jako u zvyšování spotřebních daní, že tento krok může mít výrazný dopad na konkurenceschopnost dopravy a ke změnám je nutno přistupovat s ohledem na okolní země.

d) Poplatky a úhrady k ochraně životního prostředí

Předpokládá se, že u úhrad z dobývacího prostoru a úhrad z vyhrazených vydobytých nerostů se tyto poplatky transformují do podoby daní z neobnovitelných zdrojů. Touto transformací bude i možno rozšířit rámec dosavadního zpoplatnění (MŽP 2002a).

Také Ščasný ve své studii (Ščasný 2003) navrhuje rozšíření položek a zvýšení sazeb z dobývání a nerostů a jejich následnou transformaci na **daň za těžbu a dovoz nerostných surovin**. Dodatečný výnos kalkuluje až o 2,5 až 3,0 mld. Kč ročně. Domnívám se, že co se týká

uhlí a zemního plynu (neplatí pro jiné neobnovitelné zdroje), bylo by systémovější zatížit je spotřební daní jako ostatní paliva.

Dále Ščasný navrhuje zvýšení sazeb poplatků za skládkování odpadů, ve kterém by mimo jiné mohl být zohledněn i dopad na kvalitu ovzduší (některé odpady jsou zdrojem skleníkových plynů) a dále navrhuje zavedení poplatků za spalování odpadů. Při dvojnásobném zvýšení sazeb za skládkování a konečnou sazbou 500 Kč/t za spalování odpadů kalkuluje Ščasný dodatečný výnos kolem 2 mld. Kč v roce 2010.

Z hlediska ochrany ovzduší jsou mezi poplatky k ochraně životního prostředí nejdůležitější **poplatky za znečišťování ovzduší**. Podle odhadů jsou tyto poplatky stále velmi nízko ve srovnání s externalitou, kterou působí, mělo by se tedy dále zkoumat, jak je tyto poplatky možné zvýšit. S ohledem na případně zdanění zdrojů (uhlí, plyn atd.) to ale pravděpodobně nebude zapotřebí. Co se týká emisí CO₂ a velkých znečišťovatelů, tak s ohledem na vývoj v EU bude vhodnější zavést trh obchodovatelných povolení, než emise CO₂ zdaňovat podle objemu.

e) Změny v DPH

První kroky reformy veřejných financí zapůsobily spíše „anti-ekologicky“. Novelou zákona o DPH z května 2003 se ČR v oblasti zdanění zboží stala plně kompatibilní s právem Evropských společenství. Touto novelou dojde k 1.1. 2004 k přeřazení zboží, které nemá zásadní vliv na každodenní spotřebu domácnosti, do základní sazby. Bude se jednat o výrobky, které byly doteď zařazením do nižší sazby zvýhodňovány z důvodů šetrnosti vůči životnímu prostředí, jako například solární zařízení pro ohřev vody, větrné turbíny, dřevěné piliny, bionafta, bioplyn, recyklované papíry a kartony. V rámci služeb se přeřadí odvoz odpadu do základní sazby, ale ten nemá k ovzduší prakticky žádný vztah. Na obhajobu tohoto kroku lze uvést, že předchozí úprava byla nesystémová a nekorespondovala se standardy v EU. Na základě vyrovnaní sazeb DPH se ale zároveň bude moci přistoupit k diferenciaci ve spotřebních daních (bionafta atd.).

f) Spotřební daně z elektrické energie

Spotřební daně z energií jsou velmi aktuální a kontroverzní téma. V našem případě plně platí princip „počkat až co stane v EU“. Současná administrativa v tomto směru není ochotná k iniciativě.

Zatímco budoucí zatížení pevných paliv spotřební daní by mělo korespondovat s energetickým obsahem a také s obsahem emisí CO₂, u elektrické energie je třeba vzít do úvahy i míru škodlivosti – tzn. uhlí vs. jádro vs. plyn vs. voda (i velké vodní plochy jsou významným zdrojem metanu, který patří mezi skleníkové plyny). K zdrojům elektrické energie z vody nutno poznamenat, že v tomto směru už těžko můžeme rozšířit naše kapacity.

Domnívám se, že současná vláda se u zdanění elektrické energie drží zbytečně zkrátka, ale s ohledem na současnou politickou situaci se tomu nelze divit. Protože zdaňování elektrické energie bude jedním z prvních kroků, o který se pokusí EU v rámci environmentálního zdanění,

bylo by dobré, především v ohledu na naše výrobce, zbytečně nečekat a daně začít postupně zavádět. Při opatrném designu energetické daně by nemuselo dojít k poklesu konkurenceschopnosti našich výrobců, naopak by to pro ně mohlo v budoucnosti znamenat konkurenční výhodu.

Na druhé straně nelze opomenout, že se bavíme o zdanění energií v situaci, kdy máme regulované ceny elektrické energie a tepla, deregulace by mohla být stejně environmentálně účinná jako zavedení spotřební daně (ale pouze v případě, že by po deregulaci došlo ke zvýšení cen, například v Německu po deregulaci došlo ke snížení cen). Ke zdanění by se tedy mělo přistoupit až po uvolnění cen, kdy to teprve začíná mít smysl.

V oblastech konkurenceschopnosti našich výrobců je pro nás důležité, že v Německu byla už v roce 1999 uzákoněna daň z elektrického proudu, která byla na podzim téhož roku novelizována a zakotvila stupnici obsahující každoroční zvyšování sazeb.

Ministerstvo financí jako hlavní důvod proti zavádění spotřebních daní uvádí erozi daňových základů. Šťasný k tomu dodává: Daňové základy spojené se spotřebou zdrojů energií jsou však z důvodů charakteru naší ekonomiky a společnosti (založené na užití uhlíku) jedny z nejstabilnějších (Šťasný 2003). Jako argument k tomu dodává odhady cenové elasticity poptávky po energiích, které je menší než -0,5 v krátkém období a -1 v dlouhém období. Přesnější odhady jsou uvedeny v následujícím přehledu.

Tabulka 5.4 Cenové elasticity poptávky po výrobcích poškozujících životní prostředí

Cenová elasticita poptávky po energiích:	
elasticity v krátkém období	- 0,13 až - 0,26
elasticity v dlouhém období	- 0,37 až - 0,46
Cenová elasticita poptávky po benzínu:	
elasticity v krátkém období	- 0,15 až - 0,28
elasticity v dlouhém období	- 0,23 až - 1,05

Zdroj: Barde 2000

Tyto argumenty podporuje i odhad Ministerstva průmyslu a obchodu (MPO). Z oficiálních informací MPO vyplývají pro období do roku 2010 plyne, že v každém případě dojde k nárůstu brutto spotřeby elektrické energie (MŽP 2003). MPO dále nepředpokládá, že by se emise sledovaných znečišťujících látek z výroby energie výrazně zvýšily nad současnou úroveň. Jakým způsobem ale MPO ke svým závěrům došlo a jakým cenovým vývojem u elektrické energie počítalo, mi není známo. Co se týká celkové domácí spotřeby elektrické energie, byla spotřeba za posledních pět let velmi stabilní.

Pokud by se elektrická energie zdanila ve výši 0,01 Kč/kWh, znamenalo by to při současné spotřebě výnos 0,5 mld. Kč (spotřeba v roce 2001 byla 50 TWh – ČSÚ 2003). Pokud budeme uvažovat cenovou elasticitu v krátkém období -0,3 (podle předchozí tabulky) a hypotetickou cenu 2 Kč/kWh, znamenalo by to pokles daňového výnosu v prvním roce o pouhé 3 mil. Kč a pokles

celkové spotřeby elektrické energie o 0,6%! Ščasný uvádí, že při předpokládané koncové ceně 3 Kč/kWh a dani 0,30 Kč/kWh by se kolem roku 2010 poptávka za předpokladu cenové elasticity -0,6 snížila o 6% a po započtení inflace by došlo k výpadku na straně příjmů státního rozpočtu pod 0,1% (Ščasný 2003).

Mezi zeměmi OECD patříme mezi energeticky nejnáročnější ekonomiky. Naše energetická náročnost plyne ze stáří používaných technologií v průmyslu. Také v domácnostech je stále ještě velká rezerva v oblasti úspor energií, která plyne nejen z vybavení domácností spotřebiči s vysokou spotřebou, ale k zásadním úsporám může dojít především díky zateplování obytných staveb. V průmyslu také postupem času bude docházet k výměně zastaralého strojového parku. Bylo by tedy vhodné tento prostor zužitkovat zavedením environmentálních daní z elektrické energie, aby tento potenciál byl využit.

g) další možné environmentální daně v ČR

O jakých dalších daních by se dalo ještě uvažovat? Lze nalézt nějakou inspiraci ve státech EU?

Vůbec k neúspěšnějším daním v oblasti ochrany ovzduší v Evropě patří daně ze síry (zdanění pohonných hmot podle obsahu síry) a z oxidů dusíku zavedené ve Švédsku. Daň ze síry měla silný motivační účinek, ale především díky vysoké sazbě. Pozice Švédska je ale úplně jiná než naše, veřejné mínění je podstatně více nakloněno environmentálně příznivým opatřením. U nás je razantní zdražování pohonných hmot prakticky neprůchodné a s ohledem na geografickou polohu i nereálné.

Oblast, která z historických důvodů prakticky vůbec není zdaněna, je **letecká doprava**. Nejenže letecká doprava je zdrojem znečištění ovzduší, jednou z nejhorších externalit letecké dopravy je hlukové zatížení. S ohledem na povahu tohoto odvětví není bez koordinovaného nadnárodního přístupu možné jednostranně na úrovni státu leteckou dopravu zdanit. Avšak existují i příklady takových daní. V Holandsku byl zaveden poplatek za hluk z letecké dopravy, který ale měl pouze fiskální efekt, environmentální účinnost této daně byla nízká. Ve Švédsku díky rozloze území mohli zavést daně na vnitrostátní lety, základem daně byla míra škodlivin z různých typů leteckých motorů.

Co se týká ostatních environmentálních daní zaváděných v různých evropských státech, podle mého názoru už se není z čeho inspirovat. Různé země využívají různé daně, které jsou ale tak nesystémové (např. daň ze žiletek, daň z jednorázového nádobí, daň z jednorázových fotoaparátů, žárovková daň atd.), že vůbec nemá smysl se o jejich zavádění bavit. Za prvé mají prakticky nulový fiskální efekt a za druhé nesplňují ani základní požadavky, které by daně měly splňovat. Využívat těchto daní, které jsou výhradně motivační, bude mít smysl až ve chvíli, kdy bude využito podstatně obecnějších daní z energií a energetických zdrojů.

Daň, o které se u nás zatím prakticky nehovoří, je **daň z tepla**. Vytápění domácností tvoří významnou část spotřeby energií a je nutné poskytnout dostatečné stimuly pro úspory v této

oblasti. Teplo pochází z různých zdrojů, bylo by nutné, stejně jako u elektrické energie, rozlišit sazby daně podle původu (odpadní teplo z elektráren vs. teplo z ostatních zdrojů). Zdanění tepla by mohlo kopírovat proces zdaňování elektrické energie, bylo by tedy nejvhodnější zavést **daň z tepla jako daň spotřební**.

5.3. Zavádění a změny daní na politických trzích

Největší boj se dá očekávat v oblasti spotřebních daní, která by měla činit nejvýznamnější část příjmů i v budoucnosti. Otázkou nebude jen zvyšování, ale především zavádění spotřebních daní na další paliva a energie. Předtím než je konkrétní zákon předložen parlamentu, je zapotřebí, aby prošel vládou. Na vládní úrovni je nejčastějším argumentem eroze daňových výnosů u environmentálních daní. Jak jsem již ukázal v diskusi o zavádění spotřební daně z elektrické energie, nejsou tyto obavy úplně opodstatněné.

S ohledem na stabilitu příjmů je mnohem důležitější objem daňových nedoplatků. Objem nedoplatků v posledních letech osciluje kolem 100 mld. Kč v daňové správě, kolem 7 mld. Kč v celní správě a ve správě sociálního zabezpečení cca 60 mld. Kč. Ukazatelem charakterizujícím vývoj nedoplatků jako stavové veličiny je podíl nedoplatků a kumulativního inkasa daní a cel. Hodnota tohoto indikátoru byla v posledních letech stabilizována. Je-li světovým standardem, že se výběrem daní a cel zabývá cca 0,1 % obyvatelstva dané země, v České republice je to dvaapůlkrát více. Jednou z číselných charakteristik určujících efektivnost výběru daní a cel je podíl nákladů (provozních i investičních) na daňovou a celní správu a celkového inkasa daní a cel. Stávající hodnota 2,5% výnosu použitých na výkon správy je poněkud vyšší než parametry ve vyspělých zemích (USA 0,5%, Británie 1,1%, Německo 1,9% a Polsko 1,5 %) (MF 2002a). V tomto směru máme tedy co zkvalitňovat, což bude podstatně důležitější než případně poklesy příjmů v důsledku environmentální účinnosti daní.

Nejzávažnějším politickým argumentem proti zavádění environmentálních daní bude odklon od zdaňování práce ke zdanění spotřeby, což nebude ochotna akceptovat především levice. Na tuto otázku se má práce nepokouší najít odpověď, pouze dává některá vodítka vedoucí k odpovědi. V budoucnu se bude muset znovu řešit spíše filosofická otázka, jak má vypadat spravedlivé zdanění. Co je důležitější, solidární princip zohledněný v progresivním zdanění práce nebo zdraví obyvatelstva a hodnoty životního prostředí?

U místních poplatků už jsem základní překážky bránící jejich implementaci načrtnul, co se týká implementace jakýchkoli environmentálních daní na úrovni celé ekonomiky, nejdůležitějším kritériem bude v budoucnosti koordinace s EU. Na jedné straně budeme svázáni pravidly hospodářské soutěže a jednotného trhu, na druhé straně se budeme muset vyhnout znevýhodňování vůči okolním zemím.

6. Závěr

Nemá smysl dělat si jakékoli iluze o zásadním přínosu ekonomické analýzy v oblasti daní. Zvyšování daní a zavádění nových je v první řadě politická záležitost a z takové debaty se jakákoli podložená tvrzení mohou úplně vytratit. Přesto je úkolem ekonomie této debatě dávat záchytné body a ty jsem se pokusil ve své práci nastínit.

V teoretické rovině se environmentální daně, neboli poplatky a daně související se životním prostředím, opírají o existenci negativních externalit. V tomto směru se nejčastěji zmiňuje koncept Pigouovské daně, který je však pro praktickou implementaci zcela nevhodný a je odkázán do oblasti čisté ekonomické teorie. V praxi je vhodnější navázat na teoretické koncepty, s jakým například přišli Baumol a Oates. V jejich pojetí je produkt nebo služba zdaněn takovým způsobem, aby se dosáhl arbitrárně stanovený standard kvality životního prostředí.

Tato práce se zabývá otázkou, jakým způsobem lze zlepšovat kvalitu ovzduší. Jednak je to možné pomocí normativních nástrojů, jejichž použití může být nákladnější ve srovnání s ostatními metodami, dále lze vytvořit trh s obchodovatelnými právy na znečištění, což je možné pouze pro velké tržní subjekty a nakonec pomocí environmentálních daní, které využívají tržních sil k dosažení požadované kvality životního prostředí a kterými lze ovlivnit chování velkého množství malých subjektů.

Nejdůležitějším krokem nutným pro zlepšení kvality ovzduší v České republice bude rozsáhlejší zdanění primárních energetických zdrojů. Toto zdanění by mělo zahrnovat zvýšení stávajících spotřebních daní a zavádění nových, především na uhlí, plyn, teplo a elektrickou energii.

Během 90. let došlo k výraznému zlepšení celkové emisní situace. V současné době jsou problémy s kvalitou ovzduší hlavně lokální a pocházejí především z dopravy. Proto navrhuji kromě použití spotřebních daní, které ovlivňují trh jako celek, také použití místních poplatků. Lokální přetížení dopravou lze řešit zavedením mýtného, pro problémy pocházející z individuálního vytápění pevnými palivy lze použít poplatek z provozu topeniště na pevná paliva.

Jakákoli strategie v oblasti daní s ohledem na náš případný vstup do Evropské unie bude muset být koordinována na této úrovni. Klady plynoucí z tohoto vstupu jsou, že standardy EU nás v mnohém přinutí zkvalitnit politiku životního prostředí a že se budeme moci zapojit do evropského systému obchodovatelných povolení, na druhé straně nám členství v unii omezí možnost případné iniciativy nad rámec unijních pravidel a že prosazování nových daní na úrovni EU je podmíněné konsenzem členských zemí.

Environmentalizace daňové soustavy bude v podstatě malou revolucí tohoto systému, protože se od zdanění práce, kde je zohledněn solidární princip odvádění prostředků státu, přechází ke zdanění spotřeby. Tento krok bude znamenat změnu základních axiomů veřejných financí.

Celý proces změny bude od začátku do konce politický a veřejné mínění bude hrát důležitou roli. Česká společnost zatím příliš nevnímá problematiku životního prostředí a není velmi nakloněna novým ekonomickým omezením, i když by byla kompenzována poklesem jiných daní. Proto se bude muset postupovat pomalu a postupně. Motivování tržních subjektů ke změně chování však nelze vnímat jako sociální inženýrství, kterého by se stát měl v každém případě vyvarovat. Stát se v tomto případě snaží narovnávat tržní selhání spojené s existencí externalit.

Odpor proti environmentálním daním bude veliký a já se domnívám, že **nejdůležitější roli vedoucí k úspěšné implementaci bude hrát široká diskuze**, jak v úzkém smyslu na odborné a politické úrovni, tak i na úrovni celospolečenské. Demokracie je založena na vzájemném uznávání práv a svobod a na odpovědnosti vůči sobě a svému okolí. Protože i životní prostředí patří mezi naše odpovědnosti, je úkolem celé společnosti se k problému důstojně postavit.

7. Seznam použité literatury

- Foltýnová, H.: Systém obchodovatelných emisních povolení se rozjíždí, Platforma pro environmentální fiskální reformu v ČR, <http://www.czp.cuni.cz/ekoreforma/cz/>, Praha, 2002
- Hájek, M.: Charakteristika poplatků v ochraně životního prostředí, Podnikové environmentální účetnictví – texty k přednáškám, Ministerstvo životního prostředí, Praha, 2001
- Hájek, M.: Poplatky a daně k ochraně životního prostředí, Finance a úvěr 11/1997, Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Praha, 1997
- Hájek, M.: Struktura výdajů z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí v ČR, Finance a úvěr 1-2/2003, Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Praha, 2003
- Kabele, J., Mlčoch, L. a kol. autorů: Institucionalizace (ne)odpovědnosti: globální svět, evropská integrace a české zájmy, Karolinum, Praha, 2001
- Hájek, M.: Veřejné finance, environmentální daňová reforma a globalizace
- Kudrna, Z.: Institucionální pohled na reformu železnic v Evropě, Acta Universitatis Carolinae Oeconomica 2 – 1998, Univerzita Karlova v Praze, Karolinum, Praha, 1998
- Livingstone, K.: Following road-map towards Union-wide congestion charging, European Voice č. 19, Brusel, 2003
- Pierce, D.W., Turner, R.K.: Economics of Natural Resources and the Environment, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1990
- Ščasný, M.: Environmentální daně a poplatky v České republice v datech, možnosti pro zavedení Environmentální daňové reformy, Platforma pro environmentální fiskální reformu v ČR, <http://www.czp.cuni.cz/ekoreforma/cz/>, Praha, 2003
- Zylicz, T.: Can there be an „ecological“ tax?, Platforma pro environmentální fiskální reformu v ČR, <http://www.czp.cuni.cz/ekoreforma/cz/>, Praha, 2002
- ČHMÚ: Kvalita ovzduší v roce 2001 z pohledu nové legislativy a přehled obcí se zhoršenou kvalitou ovzduší ve smyslu zákona 86/2002 Sb. v roce 2001, Český hydrometeorologický úřad, Praha, 2002
- ČSÚ: Statistická ročenka České republiky 2002, Český statistický úřad, Praha, 2003
- ČSÚ: Statistická ročenka České republiky 2001, Český statistický úřad, Praha, 2002
- EEA: Environmental Taxes – Implementation and Environmental Effectiveness, Environmental Issue Report no. 1, European Environmental Agency, Copenhagen, 1996
- EEA: Environmental Taxes – Recent developments in tools for integration, Environmental Issue Series no. 18, European Environmental Agency, Copenhagen, 2000
- Eurostat: The European Comparison Programme: aggregate – level preliminary results for 2000, Eurostat, Luxembourg, 2002
- Eurostat: Environmental taxes - A statistical guide, Luxembourg, 2001
- MF ČR (MF ČR 2002a): Rozpočtový výhled 2002 – 2006, I. Daňová politika 2002 – 2006 (třetí pracovní verze), Ministerstvo financí České republiky, Praha, 2002

MF ČR (MF ČR 2002b): Rozpočtový výhled 2003 – 2006, koncepce reformy veřejných rozpočtů, Ministerstvo financí České republiky, Praha, 2002

MF ČR (MF ČR 2002c): Střednědobý výhled veřejných rozpočtů na období 2003-2006, Ministerstvo financí České republiky, Praha, 2002

MŽP ČR (MŽP, 2002a): Evropská unie a ochrana ovzduší, Ministerstvo životního prostředí České republiky, www.env.cz, 2002

MŽP ČR (MŽP, 2002b): Metodický návod odboru ochrany ovzduší MŽP ČR pro přípravu Krajských (místních) programů snižování emisí a Krajských (místních) programů ke zlepšení kvality ovzduší, Ministerstvo životního prostředí České republiky, Praha, 2002

MŽP ČR: Národní program snižování emisí České republiky, Ministerstvo životního prostředí České republiky, Praha, 2003

MŽP ČR: Státní politika životního prostředí, Ministerstvo životního prostředí České republiky, Praha, 2001

Vláda ČR: Programové prohlášení vlády České republiky, Praha, 2002

Zákon o ochraně ovzduší, 86/2002 Sb.

8. Apendix

8.1. OECD definition of environmentally related taxes

... environmentally related taxes are defined as any compulsory, unrequited payment to general government levied on tax-bases deemed to be of particular environmental relevance. Taxes are unrequited in the sense that benefits provided by government to taxpayers are not normally in proportion to their payments.

Requited payments to the government, such as fees and charges that are levied more or less in proportion to services provided (e.g. the level of wastes collected and treated), are also to some extent included in the database. The term levy can be used to cover both taxes and, fees and charges. The queries maintain a clear distinction between taxes and fees/charges, but in this introduction, and in the names of the queries, the term "taxes" sometimes includes both taxes and, fees and charges.

8.2. Eurostat definition of environmentally related taxes (s komentářem)

The environmental effect of a tax comes primarily through the impact it has on the relative prices of environmentally related products and activities, in combination with the relevant price elasticities (OECD 2000, p.8). With this in mind, the definition of environmental taxes used in the statistical framework puts emphasis on the potential effect of a given tax in terms of its impact on costs and prices. Instead of trying to elaborate a formal definition of environmental taxes, it was decided to focus on the tax bases that have a particular environmental relevance, and to consider all taxes levied on these tax bases as environmental.

In some cases the tax base is the measured or estimated amount of emissions of a polluting substance, such as NO_x or SO₂. However, it is often difficult and expensive to measure emissions directly, so many taxes are based on proxies for emissions, for example the use of petrol or fuel oil. The tax base was seen as the only objective basis for identifying environmental taxes for the purpose of international comparisons. Other possible criteria, such as the name of the tax, the purpose stated by the tax legislator or the earmarking of the revenue for environmental purposes have proved to be difficult to use in practice. Many taxes are introduced with several purposes in mind, e.g. both to influence behaviour by making a product more expensive to use and to generate revenue. Since the environmental impact of the tax comes mainly through its effect on relative prices, a tax on e.g. petrol introduced for fiscal reasons will have the same effect as one that is introduced with the stated purpose of reducing emissions.

The statistical framework uses the following definition of an environmental tax:

A tax whose tax base is a physical unit (or a proxy of it) of something that has a proven, specific negative impact on the environment.

It was decided to include all taxes on energy and transport in the definition of environmental taxes. Value added type taxes are excluded from the definition (the reasons for this are discussed below). Based on the definition above, it can be argued that the term 'environmental taxes' is not a good description of the taxes involved, since it can be interpreted as referring to taxes with an environmental, rather than a fiscal, motivation. Since motivation is not part of the definition, the term 'environmentally related taxes' is more precise, and this is preferred e.g. by the OECD. However, the more convenient term 'environmental taxes' is in common use, and will be used in these guidelines. It should be noted that although criteria like the name and stated purpose of a tax are not a good basis for defining environmental taxes, they may still be useful for identifying possible environmental taxes.

The general definition of taxes used in the statistical framework is that of the national accounts, which is discussed in some detail in section 2.3 and 2.4. The main point is that taxes are compulsory payments to the government, where the benefits provided to the taxpayer are not directly linked to the payment. Other compulsory payments to the government where the benefits are more directly linked to the payments are usually called fees or charges. In the national accounts they are seen as payments for services. To supplement the definition of environmental taxes given above, a list of environmentally relevant tax bases was agreed upon. The focus is on pollution related tax bases, but in some applications the use or extraction of natural resources, such as water and minerals, is included as well.

8.3. Emise ze zdrojů znečišťování ovzduší a měrné emise základních znečišťujících látek - základní metodika ČSÚ a ČHMÚ

Mezi základní sledované znečišťující látky, vznikající především při spalování tuhých a kapalných paliv a vypouštěné do ovzduší, patří tuhé látky (polévatý prach, popílek), oxid siřičitý (SO₂), oxidy dusíku (NO_x), oxid uhelnatý (CO) a uhlovodíky (C_xH_y).

Množství uvedených znečišťujících látek vypouštěné do ovzduší je vykazováno v Registru emisí a zdrojů znečišťování ovzduší (REZZO), který je v závislosti na druhu zdrojů a jejich tepelných výkonech členěn na:

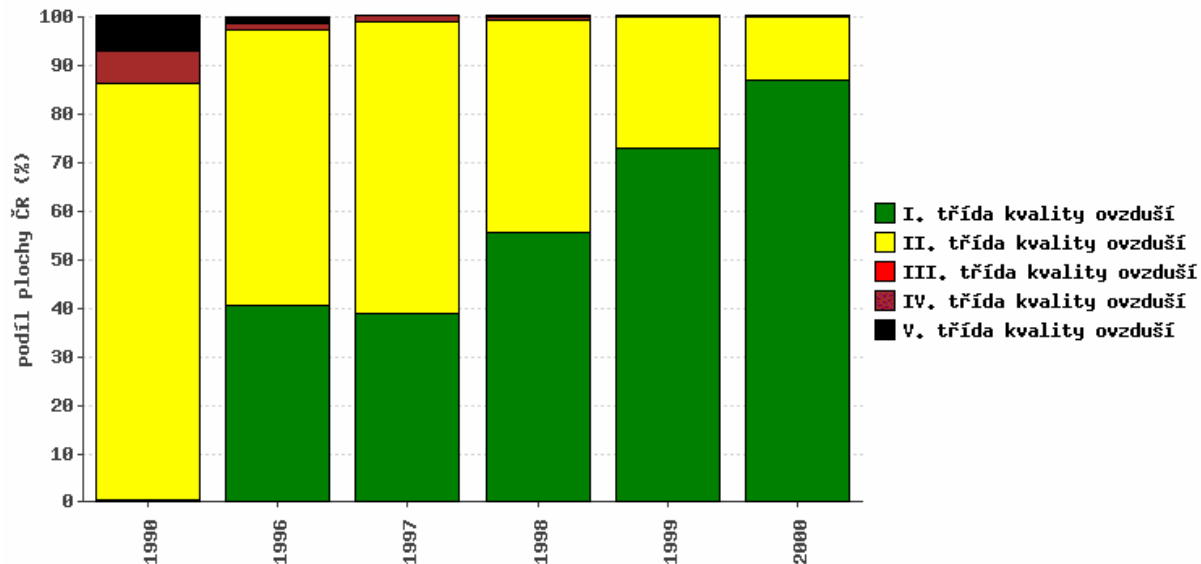
- REZZO 1 - zahrnuje technologické objekty obsahující stacionární zařízení ke spalování paliv o tepelném výkonu vyšším než 5 MW a zařízení zvláště závažných technologických procesů. Zařízení uvedené skupiny jsou označovány jako „velké zdroje znečišťování“.

- REZZO 2 - zahrnuje technologické objekty obsahující stacionární zařízení ke spalování paliv o tepelném výkonu od 0,2 do 5 MW, zařízení závažných technologických procesů, jakož i uhelné lomy a obdobné plochy s možností hoření, zapaření nebo úletu znečišťujících látek. Uvedená skupina je označována jako „střední zdroje znečišťování“.
- REZZO 3 - zahrnuje technologické objekty obsahující stacionární zařízení ke spalování paliv o tepelném výkonu nižším než 0,2 MW, zařízení technologických procesů nespádajících do kategorie velkých a středních zdrojů znečišťování, plochy, na kterých jsou prováděny práce, které mohou způsobovat znečišťování ovzduší, skládky paliv, surovin, produktů a odpadů a zachycených exhalátů a jiné stavby, zařízení a činnosti výrazně znečišťující ovzduší. Uvedená skupina je označována jako „malé zdroje znečišťování“.
- REZZO 4 - zahrnuje pohyblivá zařízení se spalovacími nebo jinými motory, která znečišťují ovzduší, zejména silniční motorová vozidla, železniční kolejová vozidla, plavidla a letadla. Uvedená skupina je označována jako „mobilní zdroje znečišťování“.

Od roku 1995 jsou do bilance zahrnuty emise tuhých látek a oxidu siřičitého z dopravy.

Měrné emise jsou emise znečišťujících látek za určité časové období, připadající na jednotku plochy území.

Graf 8.1: Index kvality ovzduší



Zdroj: MŽP 2003