

## Môžeme byť spokojní?

V diskusii o stave životného prostredia v Slovenskej republike, ktorú sme otvorili v čísle 5/1993, prezentovali sme ako prvý príspevok kritický pohľad Spoločnosti pre trvalo udržateľný život v SR. Zaradili sme do nej ďalšie príspevky, ktoré rozoberajú niektoré osobitné hľadiská starostlivosti o životné prostredie.

V snahe nájsť v diskusii riešenia a objektivizovať fakty sme sa obrátili na Jozef Zlochu, ministra ŽP SR, 14. 10. 1993 listom, z ktorého vyberáme:

"Dovoľujeme si obrátiť sa na Vás, vážený pán minister, so žiadosťou o zaujatie stanoviska k prvému príspevku, v ktorom životné prostredie SR hodnotí novokonštituovaná Spoločnosť pre trvalo udržateľný život v SR.

Nastolené problémy si podľa nášho názoru vyžadujú primeranú reakciu zo strany MŽP SR, prípadne iných vládnych inštitúcií. Neradi by sme boli, aby diskusia o tom, či môžeme byť spokojní so stavom nášho životného prostredia, bola jednostranná a nevyvážená.

Možno by bolo vhodné uviesť reakcie MŽP SR rozhovorom s Vami a nadviazať niekoľkými príspevkami pracovníkov ministerstva k niektorým tematickým okruhom. Bola by to dobrá príležitosť na pozadí prvého kritického príspevku demonštrovať prácu a výsledky Vášho ministerstva."

Očakávame, že v ďalších číslach budeme môcť priniesť príspevky do diskusie aj od pracovníkov Ministerstva životného prostredia.

Milan Ružička  
hlavný redaktor

---

## Zvýšenie účinnosti verejných financií v systéme starostlivosti o životné prostredie

Strategickým prvkom hospodárskej politiky ekonomicky vyspelých krajín začína byť trvalo udržateľný rozvoj, ktorý predpokladá zavedenie ekologických princípov do všetkých sfér života spoločnosti.

Riešenie problémov spätých s dosiahnutím trvalo udržateľného rozvoja predpokladá riadenie využívania životného prostredia. Znamená to rozhodovať, do akej miery sa má určitý prírodný zdroj využívať a súčasne, aká časť zdroja sa má alokovať tomu-ktorému z jeho potenciálnych užívateľov.

Určenie miery využívania životného prostredia patrí do oblasti prírodných a technických vied. Ekonómovia sú povolaní riešiť druhú zložku, t. j. problematiku alokácie zdrojov, čo predpokladá umožniť využívanie limitovaných zdrojov životného prostredia tak, aby sa zabezpečilo pre spoločnosť maximum efektov.

Životné prostredie ako "verejný statok" neumožňuje aby decentralizované rozhodnutia o jeho využití viedli k efektívnej alokácii. Verejné financie sa preto stávajú rozhodujúcim nástrojom ekologicky orientovanej hospodárskej politiky v smere:

- uplatňovania štrukturálnych zmien v ekonomike,
- zabezpečovania vyššej miery zhodnotenia výrobných výstupov,
- realizácie ekologicky únosných technológií a inovácií,
- zmien v systéme hospodárenia v poľnohospodárstve a pod.

Vstup štátu do systému ochrany životného prostredia cez klasické nástroje ekologickej politiky (príkazy, zákazy, obmedzenia výroby) je z pohľadu ekonómov neefektívny, nezodpovedá potrebe minimalizovania národných nákladov.

Pri vydávaní príkazov, zákazov a obmedzení rôznym znečisťovateľom sa **efektívnosť národohospodárskych nákladov** zabezpečí len vtedy, ak majú zdroje znečistenia zhodný priebeh hraničných nákladov na zníženie znečisťovania. Keďže túto zhodu nemožno predpokladať, znamená to, že rôzni znečisťovatelia budú na ochranu pred znečistením vynakladať rôznu výšku nákladov, čo znamená rôznu mieru efektívnosti, teda minimalizácia národohospodárskych nákladov sa nedosiahne.

Zabezpečiť **efektívnosť nákladov** predpokladá určitú ekonomicky účinnú platbu za využívanie zdrojov životného prostredia v takej výške, ktorá vyjadrí rovnosť marginálnych nákladov na zníženie znečistenia a marginálnych nákladov na odstránenie vzniknutých škôd. Za predpokladu, že by sa výška platby odvodila od potreby zdrojov financovania ekologických opatrení, môže byť ekonomická účinnosť prísušných ekonomických nástrojov len náhodnou veličinou.

Pri konštrukcii nástrojov ekologickej politiky by iste nebolo správne pochybovať o potrebe ich ekonomickej účinnosti. Avšak v súčasnom prechodnom období u nás možno považovať za rovnako dôležité zohľadnenie i iných kritérií. V tejto súvislosti je inšpirujúci názor poľského teoretika prof. Zylicza (1991), ktorý vidí potrebu implantovať do ich konštrukcie aj ďalšie prvky:

- ekologizáciu,
- regionalizmus,
- akceptovateľnosť,
- zásadu "znečisťovateľ platí".

V navrhovanom komplexe determinantov ovplyvňujúcich konštrukciu ekonomických nástrojov ekologickej politiky je evidentná snaha rešpektovať prechodné obdobie k trhovej ekonomike, implantujúci tak do ich konštrukcie vyváženosť sociálnych a politických cieľov.

Stav, v akom sa naša ekonomika nachádza, opodstatňuje navyše vstup štátu, a to nielen z dôvodu *nápravy chýb minulosti*, ale i z dôvodu *zvýšenej nákladovosti na prevenciu v ochrane životného prostredia*. Ak okrem toho predpokladáme, že ekonomická situácia znečisťovateľov sa v krátkom čase výrazne nezlepší, potom nemožno očakávať, že podniky budú disponovať dostatkom finančných zdrojov potrebných na ochranu životného prostredia.

Ekologické úvery, daňové úľavy a možnosť urýchleného odpisovania ekologických zariadení by mali preto pôsobiť ako stimul k preklenutiu platobnej neschopnosti v smere uplatňovania environmentálnych programov, rozvoja výskumu nových ekotechnológií. Takto sa uplatnené nástroje finančnej politiky stanú *preventívnymi nástrojmi* ochrany životného prostredia.

I keď finančná pomoc vo forme dotácie sa vo všeobecnosti považuje za nezlučiteľnú so zásadou "znečisťovateľ platí", vo vyspelých ekonomikách sa uplatňuje hlavne vtedy, ak sú pre znečisťovateľa stanovené sprísnené normy, ktorých dodržanie by mohlo negatívne ovplyvniť existenciu podniku.

Finančná pomoc štátu môže nadobudnúť *priamu a nepriamu formu*. Pri priamej forme môže ísť o:

- finančnú pomoc spojenú s podielovým financovaním užívateľov;
- finančnú pomoc bez podielovej účasti pôvodcov znečistenia životného prostredia;
- finančnú pomoc nadobúdajúcu formu podielovej účasti na nákladoch znečisťovateľov, ktorí eliminujú alebo úplne zabraňujú znečisteniu životného prostredia;
- štátny intervencionizmus v uplatnení ekologickej politiky.

**Finančná pomoc späť s podielovým financovaním užívateľov** môže mať formu dotácie na ekologické investície, ale i formu plného prefinancovania ekologických investícií. Takáto účasť štátu sa spája s existenciou verejnoprospešných podnikov zodpovedných napr. za dodávku vody a jej odkanalizovanie, správu tokov, zberu a spracovania odpadov a pod.

Finančná pomoc štátu v týchto oblastiach má svoje raciono predovšetkým v zabezpečení plnenia sociálnych funkcií štátu, ale i z hľadiska minimalizácie celospoločenských nákladov (napr. budovanie čistiarň odpadových vôd).

**Finančná pomoc bez podielovej účasti pôvodcov znečistenia životného prostredia** je opodstatnená v prípadoch plošného znečistenia, kde by bolo problematické identifikovať znečisťovateľa. Uplatnenie princípu spoločného daňového bremena má preto opodstatnenie napr. pri vybudovaní zelených pásov v okolí ciest prechádzajúcich osídleným územím, násypov, potrebe ochrany lesov a pod.

**Participácia štátu na nákladoch spojených s financovaním opatrení pôsobiacich pozitívne v smere ochrany životného prostredia** - znižujúcich ekologickú záťaž, má opodstatnenie aj pri budovaní systému diaľkového vykurovania, výstavbe plynovodu, budovaní systému hromadnej mestskej dopravy, podzemných garáží a pod. Vybudovaním systému diaľkového vykurovania sa zabezpečí úspora energie, zníženie emisií z domového kúrenia, vyššia účinnosť odlučovačov a filtrov atď. Vybudovaním elektrickej trakcie systému hromadnej mestskej dopravy sa znížia emisie v ovzduší, hluk a pod.

**Štátny intervencionizmus** v ekologickej politike možno uplatniť vtedy, ak má štát záujem vyvolať zvýšený dopyt po ekologicky prijateľných výrobných postupoch a environmentálnych službách. Tento zámer možno dosiahnuť len vtedy, ak tieto technológie a služby nebudú drahšie než ekologicky neprijateľné. Formy finančnej pomoci môžu byť rôzne, od dotácií na investície, cez intervencie k cenám a pod. Táto forma vstupu štátu do systému ochrany životného prostredia môže byť opodstatnená i v prípade, že by uplatnenie nástrojov ekologickej politiky malo neželateľné sociálne dôsledky (napr. likvidáciu podniku, a tým i zrušenie pracovných miest).

Účasť rozpočtových zdrojov môže mať aj *negatívne dôsledky*, napr. môže viesť k naddimenzovaniu novovybudovaných zariadení, t. j. k vytvoreniu veľkej rezervnej

kapacity (napr. pri budovaní vodných nádrží, čistiarní odpadových vôd a pod.) Z tohto aspektu možno považovať podielové financovanie ekologických investícií uplatňované vo verejnoprospešných podnikoch za nástroj vedúci k neefektívnosti.

Neefektívnosť využitia finančných zdrojov štátneho rozpočtu môže vyvolať i nesprávne stanovenie užívateľských poplatkov ako formy participácie užívateľov na nákladoch poskytovaných služieb. Ak užívateľské poplatky nepôsobia stimulatívne v smere minimalizácie využívania zdrojov životného prostredia, sú neefektívne. Sprievodným znakom tejto neefektívnosti je zvýšenie stupňa znečistenia, resp. nadmerného využívania zdrojov životného prostredia.

*O nepriamej forme finančnej pomoci štátu* možno hovoriť vtedy, ak sa znečisťovateľom pri investovaní do ochrany životného prostredia poskytujú napr. daňové úľavy, resp. úplné oslobodenie od platenia dane, úvery na nízky úrok, možnosť urýchleného odpisovania ekologických investícií a pod. Spektrum finančnej pomoci štátu je široké, účinnosť uplatnenia je však problematické analyzovať. Ekonomickú účinnosť finančnej pomoci štátu možno vyjadriť len vo vzťahu ku konkrétnej ekologickej akcii.

Posledné desaťročie tohto storočia možno považovať za prelomové v hľadaní účinnejších ekoregulatorov. Pri uplatňovaní daňových reforiem sa ekologické aspekty začínajú implantovať medzi kritériá optimalizácie daňových sústav. Takto koncipovaná daňová politika otvára priestor obmedzeniu nadbytočnej spotreby s kumulatívnymi negatívnymi vplyvmi na životné prostredie a súčasne umožňuje reinvestovať zvýšený objem finančných zdrojov do ekologických investícií.

Aby bolo uplatnenie ekologizácie daňového systému pre hospodársku politiku prijateľné, musí byť výhodnejšie oproti iným formám ekonomických nástrojov. Túto prednosť skúmajú v stabilizovaných trhovách ekonomikách už dlhodobejšie, preto nestabilita u nás tým viac evokuje potrebu premysleného postupu. V tejto oblasti sa nemožno spoliehať na teóriu. Skôr, ako sa ekologické zdanenie uplatní, treba skúmať konkrétne podmienky, v ktorých bude pôsobiť (napr. cenovú elasticitu, možnosť substitúcie) a rozhodnutie o jeho prijatí má nasledovať až po zistení ekologickej účinnosti.

Proti účasti rozpočtových zdrojov na ochrane životného prostredia možno uviesť viacero výhrad. Napríklad preberajú časť národohospodárskych nákladov v prípadoch, že sa poskytujú na výroby poškodzujúce životné prostredie (dotácie k cene energie energeticky náročným výrobám). V dôsledku takéhoto subvencovania podnik nemusí tieto náklady prenášať do cien svojich výrobkov, čo znamená, že výrobky, ktorých výroba poškodzuje životné prostredie, stanú sa cenovo prístupnejšie v porovnaní s tými, ktorých výroba nepoškodzuje životné prostredie. Ceny ako nástroj efektívnej alokácie zdrojov životného prostredia sú potom modifikované a nepôsobia v želanom sme-

re. Dotácie takto pomáhajú deformovať cenový mechanizmus, ktorý potom nie je schopný efektívne riešiť alokáciu zdrojov životného prostredia. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že v mnohých prípadoch už samotné odstránenie existujúcich dotácií či subvencií na ekologicky škodlivé výroby by mohlo byť efektívnym opatrením na ochranu životného prostredia.

Avšak aj v súčasných ekonomických podmienkach má účasť štátu na financovaní ochrany životného prostredia svoje opodstatnenie. Štát má povinnosť prebrať zodpovednosť za životné prostredie vždy vtedy, ak nie je známy pôvodca znečistenia, ale aj v tom prípade, ak je jeho "rola" garanta kvality životného prostredia ohrozená, keďže požadované normy kvality životného prostredia nemôžu splniť tí jeho užívatelia, ktorých výroba je spoločensky žiaduca.

Zvýšenie účinnosti využívaných ekonomických nástrojov pri ochrane a tvorbe životného prostredia sa v poslednom období spája s potrebou zavedenia revolvingového fondu. Tento fond by sa mal stať finančnou inštitúciou, ktorá bude poskytovať dlhodobé úvery pri nízkej úrokovej miere pre súkromný i verejný sektor. Zavedenie revolvingového fondu životného prostredia znamená rozšírenie možností získania úverov na ochranu a tvorbu životného prostredia, presmerovanie využitia zdrojov štátneho rozpočtu, ale aj zmeny vo využívaní ekonomických nástrojov. Jeho uplatnením možno predpokladať nielen zvýšenie ekonomickej účinnosti využitia finančných zdrojov, ale aj zvýšenie ekologickej účinnosti, o ktorú v procese ochrany životného prostredia musí ísť predovšetkým.

#### Literatúra

Zylicz, T., 1991: Financing Environmental Protection in Poland the Past and the Future Seminar on Poland.

**"O všetkom zapochybuješ aspoň raz,  
nech by to bola hoc aj malá násobilka,  
podľa ktorej dvakrát dva sú štyri."**

**Georg Christoph Lichtenberg**