

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství *Economia*, a. s., Praha

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vínohradská 49
120 74 Praha 2

Tel.: (02) 253 018 nebo: (02) 215 93 614

Fax: (02) 253 728

Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House *Economia*, Prague

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vínohradská 49
120 74 Prague 2
Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

Obsah

Jiří JONÁŠ: Nobelova cena za ekonomii pro rok 1995 naplnila racionální očekávání 65

Miroslav HÁJEK—Eva RITSCHLOVÁ: Makroekonomické posouzení výdajů na ochranu životního prostředí 72

Jiří ŠILAR: Analýza činnosti Podpůrného a garančního rolnického a lesnického fondu (PGRLF) — 1. část 79

Jiří HUDEČEK: Jak překonávat rozpory mezi finančními potřebami a zdroji pro památkovou péči 88

Heather L. RUTH: Jaké informace potřebuje municipální finanční trh? 99

Dušan MARČEK: Prognózovanie kurzov akcií a charakteristik portfólií 106

Recenze

Vratislav IZÁK: Netradiční výklad peněžní teorie (B. Champ—S. Freeman) 114

Daňové judikáty

Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní: č. 1—4/1996 117

Uprostřed čísla:

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the CR No 5

Contents

Jiří JONÁŠ: The Nobel Price for 1995 Fulfilled the Rational Expectation 65

Miroslav HÁJEK—Eva RITSCHLOVÁ: The Macroeconomic Evaluation of Environmental Protection Expenditure 72

Jiří ŠILAR: Analysis of the Activity of the Support and Guarantee Agricultural and Forestry Fund (PGRLF) — 1st Part 79

Jiří HUDEČEK: How to Overcome the Discrepancy between the Financial Needs and Financial Sources for the Cultural Heritages 88

Heather L. RUTH: What Information is Required by the Municipal Finance Market?. 99

Dušan MARČEK: Forecasting of Stock Prices and Portfolio Attributes 106

Book-Review

Vratislav IZÁK: Non-traditional Interpretation of the Monetary Theory (B. Champ—S. Freeman) 114

Tax judicial decisions

Abstract from Court Decisions Concerning Taxation: No 1—4/1996 117

In the middle of this issue:

Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the CR No 5

Redakční rada: Dr. Ivan Angelis, CSc., Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Doc. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Miroslav Kerouš, Ing. Ivan Kočárník, CSc., Ing. Václav Kupka, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Prof. Jan Švejnar, Ph.D., Doc. Dr. František Vencovský, Ing. Jan Vít, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

Makroekonomické posouzení výdajů na ochranu životního prostředí*

Miroslav HÁJEK—Iva RITSCHELOVÁ**

Pro hodnocení ekonomické výkonnosti země jsou zpravidla využívány makroekonomické ukazatele, jako je hrubý domácí produkt, zaměstnanost, míra inflace a saldo zahraničního obchodu. Cílem makroekonomické politiky přitom je dosáhnout vysokého tempa růstu hrubého domácího produktu, vysoké úrovně zaměstnanosti, stability cenové úrovně a rovnováhy dovozů a vývozů.

Hodnotíme-li meziroční vývoj hrubého domácího produktu v České republice v posledních letech (viz *tabulka 1*), můžeme konstatovat, že byl zastaven pokles a postupně dochází k růstu hrubého domácího produktu, což svědčí o stabilizaci ekonomiky v průběhu procesu transformace. Ve vztahu k ochraně životního prostředí lze konstatovat, že jsou vytvořeny příznivé podmínky pro realizaci cílů státní ekologické politiky.

Z dosažených hodnot makroekonomických ukazatelů však nelze usuzovat na úroveň ochrany životního prostředí, neboť standardní systém národních účtů nezahrnuje všechny aspekty ekonomických aktivit společnosti včetně vztahu k životnímu prostředí. V posledních letech je proto připravován systém tzv. satelitních účtů životního prostředí, které by umožnily zahrnout do základních makroekonomických ukazatelů aspekt kvality životního prostředí a čerpání přírodních zdrojů.

TABULKA 1. Meziroční růst hrubého domácího produktu

v % (stálé ceny)

rok	1991	1992	1993	1994
růst HDP	-14,21	-6,39	-0,94	+2,62

* Výdaje na ochranu životního prostředí (environment protection expenditure) jsou zde chápány ve smyslu definice užívané Evropským statistickým úřadem (ale i většinou zemí EU). Zahrnují výdaje spojené s akcemi a aktivitami, jejichž cílem je jak prevence, tak i následné odstranění, náhrada či vyrovnání škod a ztrát spojených s degradací životního prostředí. Touto poznámkou chceme předejít záměně s pojmy náklady na ochranu a náklady na kompenzaci, v pojetí ekologických nákladů (zpracováno v 80. letech EÚ ČSAV). V tomto pojetí tvoří oba pojmy dvě odlišné položky, z nichž první charakterizuje pouze náklady na prevenci a druhá pouze náklady na dodatečné odstranění škod.

** Ing. Miroslav Hájek, Ministerstvo financí ČR
Ing. Iva Ritschelová, CSc., Krajská statistická správa Ústí nad Labem
Redakce příspěvek obdržela v srpnu 1995.

Jediným v současné době sledovaným ukazatelem, v němž jsou alespoň částečně propojena klasická makroekonomická hlediska s ukazatelem míry ochrany životního prostředí, je podíl výdajů souvisejících s ochranou životního prostředí na hrubém domácím produktu. Hned v úvodu je však třeba podotknout, že není jednoduché analyzovat dosahované hodnoty tohoto ukazatele, neboť vycházejí ze dvou základních rovin hodnocení, a to z již zmíněné ekonomické výkonnosti země reprezentované ukazatelem hrubý domácí produkt na jedné straně a z úrovně ochrany životního prostředí vyjádřené ekologickými výdaji odpovídající záměrům ekologické politiky na straně druhé. Ukazatel poměru celkových výdajů na ochranu životního prostředí k hrubému domácímu produktu nemá pro nás doposud (vzhledem k malé zkušenosti s jeho praktickým využitím) bez komparace s jinými zeměmi dostatečnou vypovídací schopnost. Při tomto srovnání jsou však často podceňovány značná nepřesnost vykazované výše ekologických výdajů a výrazně odlišné ekonomické podmínky jednotlivých zemí.

Výdaje na ochranu životního prostředí

Získávání, využití a srovnatelnost informací o výdajích na ochranu životního prostředí jsou již řadu let živě diskutovanou záležitostí. Stále častěji jsou v této souvislosti prezentována srovnání výdajů zemí Evropské unie (EU) s výdaji, resp. pouze s investicemi do životního prostředí v České republice. Na základě těchto komparací se objevuje mj. i kritika, že výdaje na ochranu životního prostředí v ČR jsou neúměrně vysoké (a to i ve srovnání s ostatními zeměmi střední a východní Evropy).

Cílem našeho příspěvku není posuzovat, zda prostředky vynakládané na ochranu životního prostředí v ČR jsou příliš vysoké, nebo naopak nízké. Rádi bychom však upozornili na určité problémy, které s sebou tato srovnání přinášejí, a na nutnost individuálního přístupu k hodnocení dané země spojeného s důkladnou analýzou metodologických postupů při zjišťování výše výdajů.

Většina členských zemí EU, stejně jako ČR, čelí problému získávání odpovídajících ekonomických informací o oblasti životního prostředí. Málokterá země je v současné době schopna pravidelně a v plném rozsahu publikovat informace o výdajích na ochranu životního prostředí. Z národních statistických ročenek či zpráv o stavu životního prostředí je většinou možné získat pouze údaje neúplné, které navíc zahrnují i další negativní moment, kterým je duplicitní zaúčtování některých výdajů.

Výdaje na ochranu životního prostředí jsou běžně členěny na dvě základní položky — investice a výdaje. Relativně lepší situace z hlediska získávání informací je v oblasti investic. Ve většině zemí je sledování ekologických investic ve větším či menším rozsahu součástí pravidelných statistických zjišťování. Základním problémem, na který však narážíme, chceme-li provést mezinárodní srovnání, je výrazně odlišná metodika šetření. Rozdíly spočívají nejen ve vlastní definici investic na ochranu životního prostředí, ale i ve výběru respondentů — např. jsou zahrnuta pouze určitá odvětví, podniky s určitým počtem zaměstnanců apod. Z uvedeného vyplývá, že pokud mají být v oblasti investičních výdajů prováděna kvalifikovaná srovnání, pak jim nezbytně musí předcházet důkladná analýza užití metodiky šetření.

Ještě obtížnější situace je u zjišťování běžných výdajů na ochranu životního prostředí. Kromě zemí, které jsou všeobecně známé svým progresivním posto-

jem k dané problematice (Holandsko, Francie, Německo), není většina zemí EU z hlediska tvorby metodiky a praktické realizace šetření o mnoho dále než Česká republika.

V reakci na výše zmíněné zejména metodické problémy spojené s identifikací výdajů na životní prostředí, o kterých se v rámci EU, konkrétně v Evropském statistickém úřadu (Eurostat), hovoří již delší dobu, byly před několika lety zahájeny práce směřující k vytvoření Systému pro sběr ekonomických informací o životním prostředí (SERIEE). V rámci těchto aktivit byl v roce 1994 vypracován manuál pro zjišťování národních výdajů na ochranu životního prostředí pro země EU. Cílem manuálu je sjednocením používané metodiky statistických šetření v dané oblasti zajistit co nejvyšší srovnatelnost výstupů. Kromě jiného je v něm tedy konkretizována představa o tom, které položky by se měly započítat do výdajů na ochranu životního prostředí, a naopak, které by zahrnuté být neměly. Doporučovaná klasifikace investičních a běžných výdajů na ochranu životního prostředí v tomto manuálu vychází v rozhodující míře ze standardu EU — „Statistická klasifikace aktivit a zařízení na ochranu životního prostředí“.

Výsledky testování praktické aplikace „manuálu“ mají mj. umožnit analýzu vývoje srovnatelných údajů o výdajích na ochranu životního prostředí v dlouhodobějším časovém úseku jednotlivých zemí EU a zejména otestovat praktickou využitelnost návrhu modelu zjišťování.

Vzhledem k tomu, že prakticky žádná země nesleduje výdaje na ochranu životního prostředí v požadovaném členění, byly chybějící údaje dopočítávány, příp. odhadovány, experty Eurostatu a jiných mezinárodních a národních institucí.

Problematikou komparace metodiky statistického zjišťování výdajů na ochranu životního prostředí se v současné době v České republice zabývá Národohospodářský ústav akademie věd ČR v rámci grantového projektu „Hodnocení dopadu ekonomické reformy na životní prostředí“.

Posouzení vybraných ukazatelů za EU a ČR

V následující části je provedena stručná analýza získaných výsledků výše zmíněného testu a následně i jejich srovnání s údaji za ČR.

Tabulka 2 zachycuje podíl investičních výdajů na ochranu životního prostředí na hrubém domácím produktu jednotlivých zemí EU v časovém horizontu od roku 1985 do roku 1992. Podíl se pohyboval v průběhu celého období v intervalu od 0,2 % do 0,8 %, přičemž k výraznějším odchylkám od této úrovně nedocházelo. Dalo by se tedy říci, že si každá země našla „svou optimální“ úroveň investičních výdajů na ochranu životního prostředí, která odpovídala záměrům její státní ekologické politiky. Vývoj podílu v České republice však má výrazně dynamický charakter. Od roku 1986, kdy daný podíl činil pouze 0,46 %, došlo k jeho zvýšení na 2,11 % v roce 1992 a v roce 1994 dosáhl hodnoty 2,73 %, což je více než trojnásobek maximálních hodnot dosahovaných v zemích Evropské unie. Z prostého porovnání uvedených údajů by bylo možné vyvodit závěr, že z evropských zemí vynakládáme na ochranu životního prostředí největší objem finančních prostředků.

Při formulaci závěrů je však třeba si uvědomit několik důležitých momentů, které toto porovnání ovlivňují:

1. Stav životního prostředí zemí, se kterými srovnání provádíme, je na podstatně odlišné úrovni; znamená to, že i investice vynakládané na zvýšení jeho kvality nutně dosahují jiných hodnot.

TABULKA 2 Podíl investic na ochranu životního prostředí na HDP zemí EU a ČR

v %

	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Německo	0,69	0,79	0,78	0,76	0,73	0,65 ^a	0,62 ^a
Nizozemí	0,57	0,48	0,35	0,36	0,42	0,33	0,33
Dánsko	0,35	0,39	0,48	0,48	0,5	0,49	0,45
Francie	0,33	0,31	0,33	0,33	0,32	0,32	0,32
Itálie	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15	0,15
Portugalsko	0,30	0,28	0,27	0,30	0,29	0,28	0,27
Spojené království	0,61	0,59	0,57	0,58	0,62	0,69	0,76
Belgie a Lucembursko	0,27	0,26	0,25	0,25	0,24	0,24	0,24
Řecko	0,22	0,24	0,22	0,22	0,22	0,21	0,21
Irsko	0,42	0,39	0,40	0,42	0,44	0,44	0,43
Česká republika	0,46^b	0,5	0,58	0,69	1,07	1,31	2,11

^a zahrnuta bývalá NDR^b rok 1986

TABULKA 3 Investice na ochranu životního prostředí

v mld. Kč (běžné ceny)

rok	1991	1992	1993	1994
investice celkem	9,4	17,0	19,9	28,3
z toho: k ochraně ovzduší	3,2	5,8	7,9	13,5

2. Z hlediska vývoje stavu životního prostředí v zemích EU by bylo výhodnější uvádět srovnání konce 70. let s počátkem 80. let, kdy v těchto zemích byla přijata zásadní opatření ve vztahu k ochraně životního prostředí. Tyto údaje však nemáme k dispozici, neboť statistické úřady ve svých šetřeních nevěnovaly v té době dané problematice tak velkou pozornost jako dnes a bylo by obtížné údaje dohledávat či dopočítávat.

3. Výše investic (viz *tabulka 3*) je výrazně ovlivňována úrovní zákonů na ochranu životního prostředí. V ČR byly přijaty zásadní legislativní předpisy na tomto úseku v letech 1990 až 1992. Tomu odpovídá i výše investic na ochranu životního prostředí, neboť k výraznému nárůstu došlo až od roku 1991. Lze přitom konstatovat, že výrazný a zvyšující se podíl na celkových investicích mají akce k ochraně čistoty ovzduší. Projevuje se zde jak vliv samotného zákona o ochraně ovzduší, tak i působení státní ekologické politiky, ve které je mezi jejími prioritami ovzduší na prvním místě.

4. Metodika spojená s identifikací ekologických investic v ČR je doposud odlišná od metodiky EU, podle které byly propočty za jednotlivé členské země prováděny.

Tabulka 4 zachycuje podíl celkových výdajů na ochranu životního prostředí na hrubém domácím produktu jednotlivých zemí EU opět v období od roku 1985 do roku 1992. Tento podíl se pohyboval v intervalu od cca 0,5 % do 1,6 %.

V úvodu bylo řešeno, že pouze v několika zemích EU jsou prováděna regulační statistická šetření běžných výdajů, a to ještě ne ve všech sektorech a odvětvích pro všechny složky životního prostředí. Proto byla pro většinu zemí použita dopočtová metoda, vycházející z poměru běžných a investičních výdajů na ochranu životního prostředí. Na základě algoritmu užitého pro země EU

TABULKA 4 Podíl výdajů na ochranu životního prostředí na HDP zemí EU a ČR

v %

	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Německo	1,50	1,65	1,64	1,63	1,56	1,40 ^a	1,36 ^a
Nizozemí	1,56	1,44	1,36	1,34	1,45	1,38	1,42
Dánsko	0,87	0,91	1,00	1,04	1,09	1,08	1,05
Francie	1,16	1,22	1,23	1,23	1,24	1,26	1,27
Itálie	0,75	0,73	0,71	0,71	0,71	0,71	0,72
Portugalsko	0,48	0,44	0,44	0,55	0,54	0,53	0,52
Spojené království	1,35	1,31	1,28	1,30	1,37	1,46	1,54
Belgie a Lucembursko	0,81	0,80	0,78	0,75	0,75	0,74	0,74
Řecko	0,51	0,45	0,51	0,51	0,51	0,49	0,50
Irsko	0,74	0,72	0,70	0,72	0,74	0,71	0,68
Česká republika	1,24^b	1,35	1,51	1,85	2,89	3,52	5,65

^a zahrnuta bývalá NDR^b rok 1986

TABULKA 5 Podíl investic na ochranu životního prostředí na celkových investicích zemí EU a ČR

v %

	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Německo	3,50	4,11	3,90	3,65	3,39	2,69 ^a	2,66 ^a
Nizozemí	2,85	2,32	1,65	1,61	1,90	1,54	1,60
Dánsko	1,77	2,08	2,70	2,64	2,88	3,03	3,03
Francie	1,71	1,63	1,79	1,86	1,80	1,77	1,70
Itálie	0,66	0,70	0,70	0,72	0,73	0,75	0,79
Portugalsko	1,22	0,87	0,78	0,90	0,90	0,86	0,85
Spojené království	3,53	3,28	2,78	2,77	3,20	4,28	4,92
Belgie a Lucembursko	1,71	1,52	1,32	1,19	1,13	1,15	1,14
Řecko	1,05	1,35	1,16	1,47	1,12	1,04	1,07
Irsko	2,10	2,47	2,45	2,26	2,03	2,25	2,70
Česká republika	1,97^b	2,11	2,43	2,98	4,39	6,07	8,44

^a zahrnuta bývalá NDR^b rok 1986

jsme se pokusili o dopočet běžných výdajů na ochranu životního prostředí a jejich podílu na HDP i za Českou republiku. Vzhledem k tomu, že výše běžných výdajů je v korelaci s druhem a zaměřením investic, je třeba posuzovat dopočetné hodnoty za ČR s určitým nadhledem, neboť — jak již bylo řečeno — skladba našich investic na ochranu životního prostředí je poněkud odlišná.

Z hlediska hodnocení dynamiky vývoje vynakládaných investičních prostředků na ochranu životního prostředí je zajímavé sledovat i vývoj podílu investic na ochranu životního prostředí na celkových investicích (viz *tabulka 5*), který charakterizuje strukturu investic. Tento ukazatel dosahoval v zemích EU hodnot od 0,7 % do 4,9 %. V ČR došlo v letech 1991 a 1992 k výraznému nárůstu podílu investic na ochranu životního prostředí na celkových investicích zejména v důsledku působení nových zákonů na ochranu životního prostředí. V roce 1993 tento podíl poklesl na 7,77 % a v roce 1994 opět vzrostl na 8,50 %.

Investice je třeba chápat z obecného pohledu jako formu realizace podnikatelské strategie, která se vyvíjí za podmínek daných nástroji makroekonomické regulace. Z hlediska struktury investičních výdajů jde současně i o důsledek působení zákonů na ochranu životního prostředí.

Ukazatel poměru investic do životního prostředí k celkovým investicím se v rámci ČR výrazně odlišuje podle území. Zatímco v jihočeském regionu dosahoval v roce 1994 hodnoty 3,71 %, v severočeském regionu 32,74 %.

Snažíme-li se hodnotit „optimální“ výši celkových investic v evropských zemích, docházíme k závěru, že podíl investic k HDP je velmi různorodý a je závislý na konkrétních podmínkách té které země. Takto obezřetně je třeba přistupovat i k hodnocení investic na ochranu životního prostředí. Znovu je proto třeba si při sledování makroekonomických ukazatelů uvědomit výjimečnost období transformace ekonomiky v ČR a zásadních opatření v ochraně životního prostředí.

Závěr

Podíl výdajů na ochranu životního prostředí k hrubému domácímu produktu je významným makroekonomickým ukazatelem vyjadřujícím úroveň péče o ochranu životního prostředí v dané zemi. Při jeho analýze je velmi obtížné hodnotit jeho výši, neboť metodika vykazování výdajů na ochranu životního prostředí je dosud neustálená. Hlavním úkolem pro nejbližší období je proto postupně přejít na jednotný způsob vykazování investic na ochranu životního prostředí a postupně dopracovat i systém sledování provozních výdajů spojených s ochranou životního prostředí.

Při vlastním posouzení dosahované výše podílu výdajů na ochranu životního prostředí k hrubému domácímu produktu je třeba přihlídnout nejen k výši výdajů, které jsou ovlivňovány zejména státní ekologickou politikou a měly by vycházet z tzv. „optimální míry znečištění“, ale také ke struktuře hrubého domácího produktu, čemuž by mělo předcházet modelové řešení této problematiky.

Z hrubého porovnání poměrových ukazatelů výdajů na ochranu životního prostředí se zeměmi EU vyplývá, že tyto výdaje jsou v České republice výrazně vyšší. Státní ekologická politika se proto v příštích letech nezaměří na další zvyšování výdajů, ale na zvýšení efektivity a úsporu finančních prostředků směřovaných na ochranu životního prostředí.

LITERATURA

Implementation of SERIEE, ENV/95/9. EUROSTAT, June 1995, Luxembourg.

Statistická ročenka ČSÚ.

Statistisches Jahrbuch 1994, Wiesbaden.

World Tables 1995. World Bank, New York 1994.

The Macroeconomic Evaluation of Environmental Protection Expenditure

Miroslav HÁJEK, Ministry of Finance of the CR, Prague
Iva RITSCHLOVÁ, Czech Statistical Office, Ústí nad Labem

The basic macroeconomic index of environmental protection is the share of environmental expenditure on Gross Domestic Product. Currently there is a big difference between the Czech Republic and the European Union as to what specifies an environmental expenditure. Therefore, the unification of these specifications is a very important target. In the Czech Republic there is a large amount of environmental expenditures. By establishing a common target, environmental policy will be able to be directed with more effectiveness and force.