

august 2020

## Zelená zelenému zdaňovaniu<sup>1</sup>

Marianna Bodáčzová, Martin Haluš a Ivan Haščič

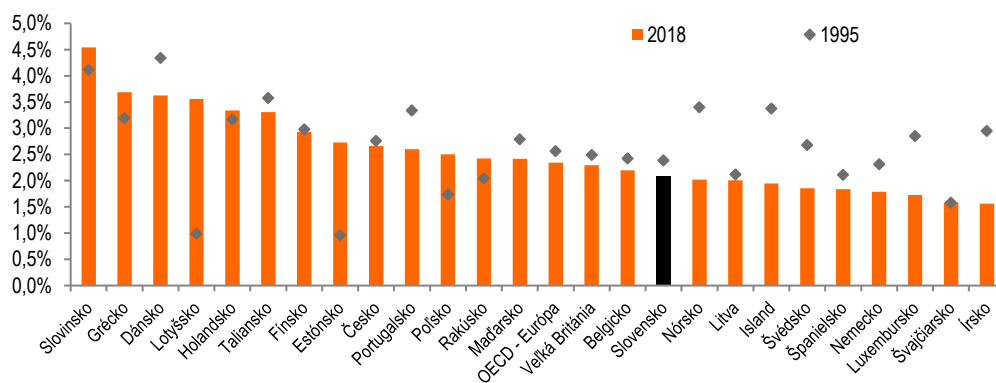
Trhové nástroje sa v životnom prostredí využívajú len v malej miere. Podiel daní súvisiacich so životným prostredím klesá a k výraznému presunu daňového zaťaženia z práce smerom k zeleným daniam nedošlo. Až 88% výnosov z environmentálnych daní bolo zo spotrebných daní z energetických nosičov, pričom ich sadzby nie sú diferencované podľa miery znečistenia. Poplatky za skládkovanie či znečisťovanie ovzdušia nedostatočne stimulujú k environmentálnemu pozitívnemu správaniu a podpora spaľovanie fosilných palív rastie. Pre ozelenie daňového systému by sa mala zohľadniť intenzita znečistenia, rozšíriť daňová báza o ďalšie činnosti znečisťujúce životné prostredie a odstrániť environmentálne škodlivé deformácie trhu. Pre zachovanie environmentálnej účinnosti trhových nástrojov sa musia jednotlivé daňové sadzby každoročne indexovať.

Napriek výrazným zlepšeniam kvality životného prostredia od roku 1990 sa pokrok v ostatných rokoch spomalil a Slovensko pravdepodobne nenaplní niektoré medzinárodné záväzky. Slovensko do roku 2020 nedosiahne cieľ EÚ o recyklácii minimálne 50 % komunálneho odpadu (v roku 2019 bolo recyklovaných 39 % odpadu). Krajina znížila emisie skleníkových plynov v roku 2018 v porovnaní s rokom 1990 o 41 %, najmä v dôsledku zatvorenia neefektívnych energeticky náročných výrobných zariadení počas prechodného obdobia a prijatia energeticky účinnejších technológií naprieč hospodárstvom. Emisie však od roku 2015 stagnovali a bez ďalších opatrení sa do roku 2030 ešte mierne zvýšia, najmä v odvetviach, ktoré nepatria do EU ETS<sup>2</sup>. Okrem toho Slovenskej republike hrozí aj nesplnenie cieľov v oblasti obnoviteľnej energie či energetickej účinnosti.

Podiel environmentálnych daní klesá.

Podiel daní súvisiacich so životným prostredím má klesajúcu tendenciu a k výraznému presunu daňového zaťaženia z práce na environmentálne negatívne činnosti zatiaľ nedošlo. Po postupnom zvýšení v deväťdesiatych rokoch má podiel environmentálnych daní na HDP od roku 2006 klesajúcu tendenciu. Napriek odporúčaniam OECD či EÚ k výraznej zmene v našom daňovom systéme nedošlo. Dôvodom je nerealizovanie úprav na zvýšenie environmentálnych daní a poplatkov a chýbajúca indexácia daňových sadzieb. Podobným výzvam v daňovom systéme čelia aj iné krajiny OECD, len málo z nich zaznamenalo výraznejší nárast environmentálnych daní. Slovensko či Estónsko však naopak posilnili úlohu environmentálnych daní vo svojich systémoch. Ich podiel sa medzi rokmi 2000 a 2016 viac ako strojnásobil.

Prijmy z environmentálnych daní na Slovensku klesajú (ako % z HDP)



Zdroj: OECD

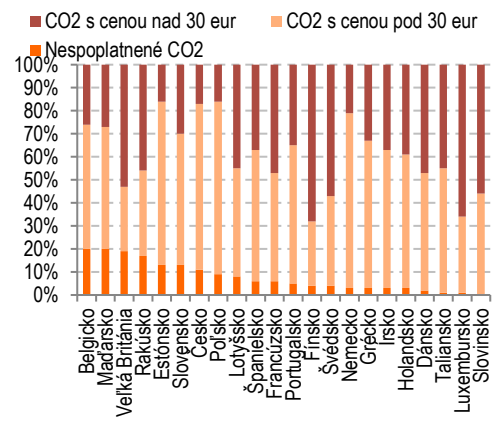
<sup>1</sup> Komentár bol vypracovaný na základe analýzy *Towards a green fiscal reform in the Slovak Republic* vypracovanej v spolupráci s OECD, ktorá je dostupná na stránke IEP v anglickom jazyku.

<sup>2</sup> Európsky systém obchodovania s kvótami

Vypustené emisie čelia nízkemu cenovému zaťaženiu.

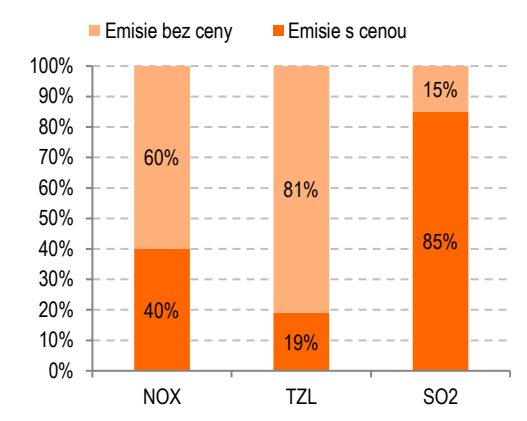
**Väčšina emisií CO<sub>2</sub> a látok znečisťujúcich ovzdušie čelí nízkemu alebo žiadnemu cenovému signálu.** V energetike malo len 30 % emisií CO<sub>2</sub> zo spaľovania fosílnych palív cenu vyššiu ako najnižší odhad nákladov spôsobeného znečistenia. Ďalších takmer 13 % CO<sub>2</sub> bolo emitovaných úplne bez spoplatnenia. Podobne to je aj pri látkach znečisťujúce ovzdušie, kde súčasná výška poplatkov pre stredné a veľké zdroje zodpovedá menej ako percentu odhadovaných škôd. SO<sub>2</sub> emitujú hlavne veľké zdroje znečistenia, čo znamená, že väčšina z týchto emisií je spoplatnená. Oxidy dusíka a prachové častice sú však spoplatnené v oveľa menšej miere. Na tieto látky sa vzťahujú hlavne zdaňovanie dopravných palív a čiastočne poplatky za znečisťovanie ovzdušia. Za viac ako 80 % emisií tuhých znečisťujúcich látok (TZL) však nenesie hlavný znečisťovateľ – domácnosti – žiadne náklady.

**Takmer 13% emisií CO<sub>2</sub> zo spaľovania fosílnych palív ostáva bez ceny, rok 2015**



Zdroj: OECD

**Väčšina emisií TZL pochádza z domácností, ktoré za znečisťovanie nenesú žiadne náklady**



Zdroj: OECD

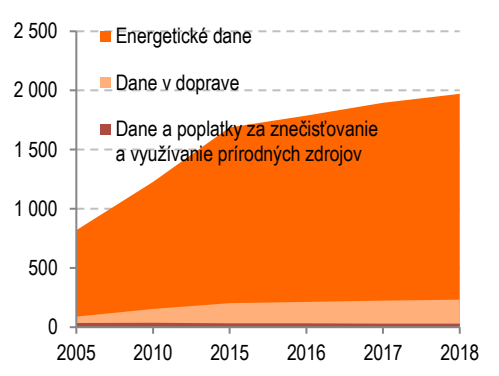
Daňové sadzby by sa mali každoročne prispôbovať cenovej hladine.

**Pre zachovanie účinnosti environmentálnej politiky musia byť daňové sadzby každoročne prispôbované cenovej hladine.** Keďže daňové sadzby sa zvyčajne viažu na základ dane definovaný vo fyzických jednotkách (napr. na tonu odpadu), reálne výnosy v dôsledku inflácie v priebehu času v skutočnosti klesajú. Iné typy daní, napríklad z príjmu či z pridanej hodnoty, nominálne rastú paralelne s mierou inflácie. Automatická indexácia tiež zabezpečuje transparentnosť a predvídateľnosť dlhodobého politického smerovania, čo zvyšuje kvalitu investičných rozhodnutí firiem a domácností.

Sadzby spotrebných daní by mali byť diferencované podľa obsahu CO<sub>2</sub>.

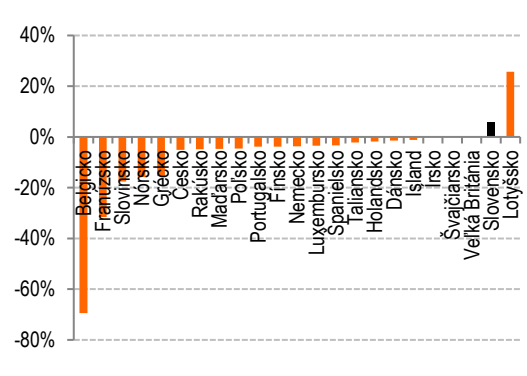
**Sadzby spotrebných daní by mali zohľadňovať intenzitu znečistenia.** Väčšina výnosov z environmentálnych daní bolo zo spotrebných daní z energetických nosičov (88%) a motorových olejov (11%), pričom ich daňové sadzby rozlišujú len druhy paliva ale nie intenzitu znečistenia. Takéto nastavenie je v rozpore s politikou zmeny klímy, ako aj ochrany ovzdušia. Zatiaľ čo daňová preferencia nafty oproti benzínu v krajinách OECD klesá, na Slovensku je tento trend opačný. Navyše štáty zavádzajú rôzne obmedzenia znižujúce používanie dieselových vozidiel pre zlepšenie kvality ovzdušia v mestách. Existuje teda riziko, že Slovensko spolu s inými krajinami s fiškálne výhodnou naftou môže slúžiť ako sekundárny trh pre staré vozidlá. Na zamedzenie takejto situácie je efektívnejším riešením nastaviť spotrebné dane a registračnú daň podľa obsahu uhlíka, resp. látok znečisťujúcich ovzdušie než dotovať zelené alternatívy. Zároveň je potrebné podporiť výstavbu infraštruktúry, ktorá uľahčí prechod na čistejšiu mobilitu.

**Väčšina výnosov je zo spotrebných daní, pričom nezohľadňujú intenzitu znečistenia**



Zdroj: OECD

**Daňová preferencia nafty sa znižuje vo väčšine krajín**



Zdroj: OECD

### Zelená daňová reforma

Základom zelenej daňovej reformy je zvýšenie daní a poplatkov z činností, ktoré majú negatívny vplyv na životné prostredie a verejné zdravie (napr. výroba zhoršujúce kvalitu životného prostredia či tvorba odpadu). Daňové bremeno sa presunie smerom k environmentálnym daniam, čo motivuje k zelenšiemu správaniu. Keďže cena významne ovplyvňuje typ nakupovaných výrobkov a služieb aj úroveň dopytu po nich, navýšenie ceny znečisťujúcich činností môže viesť k výraznému zníženiu emisií skleníkových plynov.

Okrem nastavenia daní a poplatkov je potrebné odstrániť podpory a daňové výnimky, ktoré vyvolávajú negatívny tlak na životné prostredie a verejné zdravie. Pri optimálnom nastavení environmentálnych daní a zohľadnení celkových externých nákladov majú potenciál generovať výnosy, ktoré pomôžu k stabilizácii verejných financií. Pri súčasnom znižovaní daní zo spoločensky hodnotných aktivít (napr. tvorba zisku či príjmu) tak pôjde o fiškálne neutrálnu reformu.

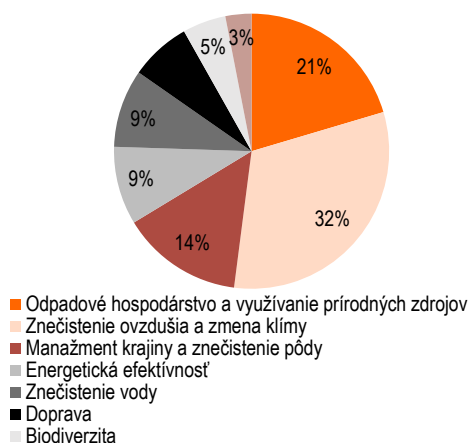
Neoddeliteľnou súčasťou takejto reformy by však malo byť prijímanie opatrení cielených na zmierňovanie možných sociálnych vplyvov.

Daňová báza by sa mala rozšíriť aj v iných oblastiach životného prostredia.

### Environmentálne trhové nástroje by mali byť rozšírené aj do ďalších oblastí životného prostredia.

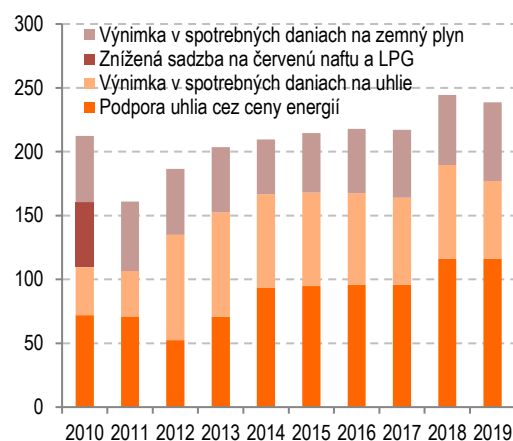
Väčšina existujúcich daní a poplatkov ovplyvňuje zmenu klímy a znečistenie ovzdušia. Ostatné oblasti ako tvorba odpadu, degradácia pôdy či využívanie prírodných zdrojov sú v súčasnosti bez efektívnych cenových signálov a na ich reguláciu sa preferujú skôr nástroje na základe povinností a zákazov. Hoci Slovensko správne zvýšilo poplatky za skládkovanie, na zníženie miery skládkovania na národný cieľ 25 % to **nebude stačiť**. Hoci podzemná voda by mala slúžiť predovšetkým ako zdroj pitnej vody, jej poplatková sadzba je nižšia ako pri odbere povrchovej vody, čo môže vytvoriť tlak na prechod z povrchových na podzemné zdroje aj pre priemyselné (komerčné) účely. V roku 2017 sa zaviedol poplatok za využívanie vody na zavlažovanie v poľnohospodárstve s cenou 0,001 eur za m<sup>3</sup>. Stanovená výška však len v minimálnej miere motivuje k efektívnemu využívaniu tohto vyčerpatelného zdroja. Na Slovensku chýba koherentný mix trhových nástrojov na zmierňovanie negatívnych vplyvov využívania pôdy či ekosystémov.

### Väčšina trhových nástrojov vplyva na zmenu klímy a ochranu ovzdušia



Zdroj: OECD, PINE databáza

### Podpora fosilných palív na Slovensku rastie (v mil. eur)



Zdroj: OECD

Environmentálne škodlivé dotácie je potrebné zrušiť

### Súčasťou ozelenia trhových nástrojov by malo byť postupné rušenie environmentálne škodlivých dotácií a deformácií trhu.

Napriek čiastočnému posunu k výrobe energie z obnoviteľných zdrojov v posledných desaťročiach rastie na Slovensku podpora spotreby fosilných palív. Dôvodom je najmä zdvojnásobenie výkupnej tarifnej podpory pre domáci lignit v dôsledku zvýšených cien emisných povoleniek v systéme EÚ ETS. V roku 2019 bola podpora všetkých fosilných palív na úrovni 239 miliónov eur, pričom väčšina smerovala do uhlia. Hoci Slovensko urobilo ďalší pozitívny posun a ukončí podporu spaľovania domáceho uhlia od roku 2023, výnimky v daňovom systéme naďalej ostávajú. Tieto trhové deformácie navyše okrem odstraňovania motivácií k čistejšej výrobe predstavujú aj významnú záťaž pre verejný rozpočet.

Deformáciu nákladov a zhoršovanie motivácií k ochrane prírody a biodiverzity spôsobujú napríklad cenové dotácie v poľnohospodárstve, dopravnej infraštruktúry a nedostatok súdržnosti pri stanovovaní cien vodných a

energetických zdrojov či mestského rozvoja. V niekoľkých krajinách sa už uskutočnili reformy podpory škodlivej pre biodiverzitu. Napríklad [Švajčiarsko](#) zreformovalo svoje poľnohospodárske dotácie na naplnenie environmentálnych cieľov a úspešne začlenilo ochranu biodiverzity do poľnohospodárskej politiky. Vo [Francúzsku](#) sa rastúce obavy o ľudské zdravie a ekosystémy súvisiace s používaním pesticídov dôležitou hnacou silou zavádzania daní zo syntetických pesticídov.

Materiál prezentuje názory autorov a Inštitútu environmentálnej politiky (IEP), ktoré nemusia nutne odzrkadľovať oficiálne názory Ministerstva životného prostredia SR. Cieľom publikovania komentárov IEP je podnecovať a zlepšovať odbornú a verejnú diskusiu na aktuálne environmentálne témy. Citácie textu by sa preto mali odkazovať na IEP (a nie MŽP SR), ako autora týchto názorov.

Komentár neprešiel recenzným procesom Odborno-metodickej komisie (OMK).