

Komentář ekologických organizací k přípravě Strategie hospodářského růstu

březen 2005

**Zelený kruh • Hnutí DUHA • Arnika • Ekologický právní servis •
Greenpeace Česká republika • Centrum pro dopravu a energetiku •
Beskydčan • Přátelé Jesníků – Sojka • Oživení • Sdružení Calla • My
2000 • Ateliér pro životní prostředí • Středisko ekologické výchovy
a etiky SEVER • Econnect • Jihočeské matky • Společnost pro trvale
udržitelný život • Děti Země**

**Zelený kruh • Hnutí DUHA • Arnika • Ekologický právní servis • Greenpeace
Česká republika • Centrum pro dopravu a energetiku • Beskydčan • Přátelé
Jesníků – Sojka • Oživení • Sdružení Calla • My 2000 • Ateliér pro životní
prostředí • Středisko ekologické výchovy a etiky SEVER • Econnect •
Jihočeské matky • Společnost pro trvale udržitelný život • Děti Země**

**Komentář ekologických organizací k přípravě Strategie hospodářského
růstu, březen 2005**

Pro další informace nebo podrobnější diskusi kontaktujte prosím:

Vojtěcha Koteckého, Hnutí DUHA, telefon 604 202 470 nebo 545 214 431, email
vojtech.kotecky@hnutiduha.cz

Zuzanu Drhovou, Zelený kruh, telefon 777 230 356 nebo 222 517 143, email
zuzana.drhova@ecn.cz

Kterými problémy se zabýváme a kde

Ekologické organizace se v tomto komentáři zabývají více různými tématy, která Strategie hospodářského růstu bude nebo by mohla řešit. Pro lepší přehlednost zde proto shrnujeme přehled diskutovaných problémů a odkazy na příslušné stránky:

- Principiální pojetí Strategie, kvalita ekonomického růstu str. 6-7, 8-10
- Konkrétní návrhy win-win řešení str. 11-14
- Ekologická daňová reforma str. 11-12
- Opatření k mobilizaci soukromých investic do zelených odvětví str. 12
- Priority pro výzkum a vývoj str. 13-14
- Reforma dotací, veřejné výdaje str. 13
- Veřejné investice, dopravní infrastruktura str. 20-22
- Ekologická legislativa a konkurenceschopnost str. 15-18 a 10
- Občanská práva v ekologických zákonech, vztah investoři-občané str. 18-20
- REACH (evropská registrace a testování chemických látek) str. 9, 17-18
- Emise skleníkových plynů str. 9

1. Úvod

Strategie hospodářského růstu jako klíčová vládní ekonomická koncepce bude nesporně mít podstatné ekologické dopady. Zelené organizace se proto odhodlaly přispět do debaty komentářem k nejdůležitějším souvislostem mezi těmito dvěma tématy.

Tým připravující Strategii se bohužel nerozhodl připravit strukturovanou konzultaci (nebo jinou formu veřejného připomínkování) k výběru hlavních problémů a/nebo k řešení klíčových témat. Proto se tento komentář věnuje tématům, která za relevantní považujeme podle vlastního uvážení – na základě kvalifikovaného odhadu a zveřejněné struktury Strategie.

Struktura komentáře

Komentář se zabývá čtyřmi tématy:

- v úvodní kapitole poukazuje na klíčový koncepční problém – Strategie musí usilovat nejen o kvantitu, ale také o kvalitu ekonomického růstu (kap. 2);
- upozorňuje na širší kontext Strategie – vláda má také další úkoly, například ochranu zdraví a kvality života, a nemůže na ně rezignovat kvůli jednomu dílčímu tématu, totiž zajištění ekonomického růstu (kap. 3);
- diskutuje příležitosti ke hledání win-win řešení – opatření, jež pomohou splnit cíle Strategie hospodářského růstu a zároveň snižovat znečištění –, včetně čtyřech konkrétních návrhů (kap. 4);
- komentuje tři konkrétní témata, kterými se Strategie možná bude zabývat – veřejné investice do dopravní infrastruktury, občanská práva v ekologických zákonech a ekonomické dopady ekologické legislativy (kap. 5).

Kapitoly 2 a 3 se tedy zabývají převážně kontextem a principy Strategie a jsou více filozoficky laděné. Kapitoly 4 a 5 se zaměřují na dílčí témata, která Strategie řeší, a soustřeďují se na konkrétní praktická řešení. V každé kapitole je několik konkrétních návrhů opatření, která by Strategie mohla obsahovat.

Role Strategie hospodářského růstu

Strategie hospodářského růstu je strategie hospodářského růstu, nikoli státní politika životního prostředí. Není jejím primárním účelem řešit ekologické problémy (a samozřejmě by ani neměla jejich řešení komplikovat). Zelené organizace nemají ambici prosazovat, aby tento úkol suplovala. Tento komentář má dva cíle: (i) hledat příležitosti k synergickým a (ii) pomoci předejít tomu, aby Strategie vládní ekologické úkoly podkopávala.

Ekonomický růst

Strategie hospodářského růstu je strategie hospodářského růstu, nikoli principiální politická debata o cílech a indikátorech ekonomické politiky.

Ekologické organizace považují za důležité, aby české politické špičky otevřely zásadní debatu o dlouhodobých principech hospodářské politiky, relevanci HDP jako hlavního měřítka blahobytu, alternativních ekonomických indikátorech (ISEW, GPI atd.) a limitech ekonomického růstu – tématech, která se zatím řeší jen v akademických kruzích. Nejde o specificky český problém. Podobná debata na potřebné úrovni neprobíhá ani ve většině dalších zemí. Diskuse nesporně zprvu bude ponejvíce principiální a vyústí nanejvýš v zadání

podrobnějšího výzkumu ekonomických, ekologických a sociálních aspektů problému, nikoli v bezprostřední opatření. Je však potřeba ji začít vést.

Příprava Strategie hospodářského růstu ovšem evidentně není správným fórem pro takovou debatu. Podobně, jako se řekněme v (hypotetické) koncepci alokace nové nemocniční kapacity nebude řešit, zda by se měly stavět další nemocnice, ani ve strategii růstu HDP nemá smysl diskutovat, nakolik může HDP dlouhodobě růst a zda právě HDP (a ne jiný indikátor) má být tím, co roste.

2. Kvalita hospodářského růstu

Cílem Strategie hospodářského růstu je

„vytvořit takové podmínky, které budou podporovat konkurenceschopnost České republiky a povzbudí tak hospodářský růst za podmínek respektování sociálních potřeb obyvatel a dodržování environmentálních zásad. Růst ekonomiky umožní zvýšení zaměstnanosti a životní úrovně obyvatel.“ (zdůraznění doplněno)¹

Nelze nezaznamenat úzkostlivý tón, se kterým tým připravující Strategii na mnoha místech zdůrazňuje respekt k ekologickým a sociálním hlediskům. Zda se mu podaří toto své předsevzetí splnit, záleží na tom, bude-li pouze usilovat o kvantitu ekonomického výkonu, nebo zda se na jeho strukturu podívá podrobněji a bude rozlišovat podle kvality.

Kvalita ekonomického růstu

Růst hrubého domácího produktu ani konkurenceschopnost české ekonomiky nejsou samozřejmě cíle. Jde o nástroje, které mají pomoci dosáhnout cíle skutečného: vysoké úrovně kvality života. Při rozhodování o dílčích opatřeních proto Strategie musí hledět na to, aby kvůli zvýšení účinnosti nástroje (například výše HDP) nepoškozovala samotný cíl (kvalitu života).

Například nesporně efektivní (přínejmenším z krátkodobého hlediska) strategií zvýšení hospodářského výkonu české ekonomiky by mohla být razantní sázka na další posílení exportní energetiky. Vláda by mohla motivovat energetické společnosti ke stavbě několika dalších uhelných elektráren, otevřít cestu výraznému rozvoji dolů v Podkrušnohoří, pomoci při hledání vývozních trhů pro vyrobenou elektřinu a celý projekt podpořit fúzí státem kontrolovaných elektrárenských a těžebních podniků do velké energetické korporace i omezením občanských práv a rozhodovací role obcí či krajů. Taková operace by pro prvních několik let nesporně představovala podstatný růstový stimul.

Ovšem takové řešení by zároveň vyžadovalo značné ekologické, ekonomické i sociální oběti. Malá Česká republika je už nyní šestým největším vývozcem elektřiny na světě. Doma zůstává znečištění, odpady a země devastovaná povrchovými doly. Na každou exportovanou terawatthodinu připadá (při současném elektroenergetickém mixu ČEZ) 1240 tun emisí oxidů dusíku, 1440 tun oxidu siřičitého a 0,85 tuny vysoce radioaktivních odpadů. Masivní rozvoj těžby uhlí by za sebou zanechal tisíce lidí vystěhovaných z obcí, které by musely ustoupit dolům. Zvýšila by se strukturální závislost dotčených regionů na jediném odvětví, která už tak představuje vážný sociální problém. Silná energetická korporace by svým postavením poškozovala spotřebitele a blokovala inovační trendy (ilustrativní jsou dopady výrazně dominantní role Electricité de France ve francouzské ekonomice).

Numericky vzato se koruna HDP vyrobená třeba exportem elektřiny rovná koruně HDP vyrobené řekněme diverzifikovaným lehkým průmyslem. Přesto mezi nimi je velký rozdíl.

Rozložení ekonomického výkonu

Podobně záleží na geografickém rozložení. Posílení ekonomického výkonu, které zvýší průměrný příjem v Praze o 500 korun, je méně přínosné než srovnatelný efekt v malé vesnici na Bruntálsku.

¹ Východiska Strategie hospodářského růstu prosinec 2004. Shrnutí politik a koncepcí resortů, str. 13

Není proto důležitý jen statistický objem celé české ekonomiky, ale jeho skutečné rozložení. Podpora hospodářského výkonu bude mít jen malý relativní účinek pro kvalitu života občanů, pokud se jeho zvýšení skoro celé odehraje v Praze, Brně a okresech Mladá Boleslav a Kolín.

Nejde pouze o akademickou úvahu. Účinek Strategie hospodářského růstu bude odlišný, soustředí-li se na opatření podporující několik velkých investičních projektů, nebo pokud vsadí na podporu širokého spektra menších podniků v jednotlivých obcích, městech a regionech. Mezi oběma přístupy nemusí být nezbytně rozpor. Vládní ekonomická politika se však v posledních letech výrazně soustřeďovala na první z nich: snahu přitahovat velké strategické investory. Strategie by měla posílit důraz na roli malých podniků i rozvoj ekonomiky v menších městech a obcích.

Doporučení

Přístup Strategie nesmí být založen pouze na snaze dosáhnout co nejvyššího HDP – tedy na prostém sčítání korun (ekonomického výkonu, investic atd.) v celostátní tabulce Českého statistického úřadu. Měla by také reflektovat kvalitu hospodářského růstu a usilovat o rozvoj perspektivních odvětví a čistých technologií, rovnoměrné rozložení investic, důraz na malé a střední podniky a podobně.

3. Kontext vládní ekonomické politiky

Vláda má ještě také jiné úkoly než ekonomickou politiku. Strategie to musí respektovat. Nemůže dosahovat svých cílů tím, že:

- způsobí škody někde jinde,
- bude požadovat, aby vláda rezignovala na jiné své úkoly.

Hospodářský růst za cenu ekologických škod?

Tento problém se prakticky překrývá s otázkou kvality ekonomického růstu, kterou diskutujeme v předchozí kapitole. Vláda nemůže cíle Strategie hospodářského růstu plnit způsobem, jenž by způsobil vážné škody na zdraví a kvalitě života nebo poškozoval krajinu.

Dost dobře se například nemůže rozhodnout, že v zájmu získání maximálních zahraničních investic obnoví projekty těžby zlata – a kvůli tomu v horním zákoně zruší zákaz kyanidového loužení rud, omezí opozici seškrtním práv obcí či místních občanů a třeba opět vypíše výběrové řízení na průzkum českých zlatých ložisek.

Podobně asi nemůže usoudit, že kvůli rozvoji ekonomiky podnikne opatření, která by pomohla razantně zvýšit export stavebního kamene, štěrkopísků a cementu na úroveň z roku 1992 – což by nesporně rozhýbalo jedno ekonomické odvětví, ale znamenalo znečištění a hluk v řadě postižených obcí, devastaci chráněných krajinných oblastí a nakonec i nevratnou ztrátu zásob kvalitních surovin.

Takové příklady jsou poněkud přitažené za vlasy, protože v obou případech jde o marginální odvětví s minimálním významem pro velikost hospodářského růstu. Navíc masivnímu exportu stavebních surovin více brání velká přepravní vzdálenost než absence aktivní vládní podpory. Jinou, realističtější paralelou je však systematická podpora vývozu elektřiny diskutovaná v kapitole 2 (která, byť v mírnější formě, dnes už de facto vládní politikou je). Všechny tři případy mají jedno společné: vládní intervence by rozpumpovala ekonomický růst, ovšem za cenu nepřijatelných ekologických škod.

Podstatně méně dramaticky vyhlížejícím, ale co do rozsahu škod patrně závažnějším případem by byly razantní škrt v ekologických zákonech. Ovšem takové řešení se liší ještě jinak: zatímco ve shora uvedených příkladech by přínos pro plnění cílů Strategie (zvýšení objemu zahraničních investic při těžbě zlata, zvýšení růstu HDP při exportu surovin nebo elektřiny) byl očividný, dopad snížení ekologických standardů na posílení konkurenceschopnosti je přinejmenším velmi sporný. Toto téma podrobně diskutujeme v kapitole 5.

Rezignace na řešení urgentních problémů?

Podstatně relevantnější otázkou je, zda by vláda měla v zájmu plnění cílů Strategie (vyšší hospodářský výkon, posílení konkurenceschopnosti) prozatím rezignovat na řešení ekologických problémů.

Podle studie OECD, která formulovala a hodnotila 22 hlavních ekologických trendů, pouze tři z nich postupují pozitivním směrem.² Dvanáct trendů je negativních. Před vládou tedy bezesporu leží důležité úkoly. Má je teď o nějakou dobu odložit? Považujeme to za nepřijatelné ze tří důvodů:

² Environmentální výhled OECD, Ministerstvo životního prostředí, Praha 2002

- Za prvé některé problémy jsou příliš vážné a urgentní, aby vláda mohla rezignovat na jejich řešení.

Ilustrativním příkladem je zavedení základních pravidel do spotřeby chemických látek a snížení plošné kontaminace mj. spotřebního zboží rizikovými látkami. Pro 86 % chemikálií, které se v zemích EU používají v množství větším než 10 000 tun ročně, nejsou k dispozici ani základní bezpečnostní a zdravotní data.³ V opakujících se skandálech se sloučeniny běžně používané ve spotřebním zboží ex post ukazují být toxické, endokrinními disruptory nebo jinak nebezpečné: polychlorované bifenyly, freony, ftaláty, bisfenol-A, triclosan, bromované retardéry hoření a další. Vlády a zákonodárci se potom snaží tyto případy dodatečně, ad hoc řešit. Otázkou zůstává, kolik dalších vysoce nebezpečných látek ještě zůstává neodhaleno. Česká vláda musí spolupracovat s dalšími státy EU na zavedení nové legislativy, která by zajistila postupné získání kontroly nad chemikáliemi a vyloučení nejvíce nebezpečných z nich.

Expertní studie zpracovaná pro Evropskou komisi ukazuje, že jen u nemocí z povolání v zemích EU-15 každý rok neřešení tohoto problému znamená asi čtyři tisíce nových případů rakoviny, více než dvanáct tisíc kožních onemocnění a zhruba 3600 dýchacích onemocnění.⁴ Chemikálie navíc poškozují zdraví celé populace. Americká národní akademie věd přisuzuje 3 % všech neurobehaviorálních poruch přímým účinkům toxických látek z životního prostředí. U dalších 25 % případů považuje za příčinu interakci mezi znečišťující látkou a geneticky podmíněnou vnímavostí. Vláda dost dobře nemůže říci, že se problémem nedostatečné kontroly nad chemickými látkami teď nebude zabývat a odkládá jej na později.

Podobně ministři nemohou říci, že se prozatím nebudou zabývat globálními změnami podnebí, respektive rostoucí koncentrací skleníkových plynů. Problém je příliš závažný a urgentní, aby jej šlo odložit řekněme o deset let. V České republice to platí dvojnásob, neboť patří k nejhorším znečišťovatelům: s asi 12 tunami oxidu uhličitého na obyvatele a rok je na jednom z prvních míst v Evropské unii a ve druhé pětici států OECD.

- Za druhé ekologické škody nejen snižují kvalitu života, ale také mají vážné hospodářské důsledky. Zpráva Kokovy skupiny ke střednědobé revizi Lisabonské strategie k tomu poznamenává: *"Failure to act now means greater, and possibly irreversible, damage or higher remedial costs in the long term."*⁵

Patrně nejvýraznějším příkladem jsou emise skleníkových plynů. Dokonce i dočasný mírný pokles konkurenceschopnosti vůči USA nebo Číně v důsledku jednostranných opatření by pro evropské ekonomiky byl levnější než enormní ekonomické škody v důsledku globálních změn podnebí. Snížit znečištění bude Českou republiku i další země EU nesporně něco stát, přinejmenším v krátkodobé perspektivě. (Dlouhodobě bude ekonomická bilance zřejmě pozitivní, protože opatření budou spočívat ve snížení energetické náročnosti ekonomiky.^{6, 7}) Ovšem pro Evropu je lacinější být lídrem a něco si za to připlatit, než nést masivní dopady.

³ Allanou, R., Hansen, B.J., et van der Bilt, Y.: Public availability of data on EU high production volume chemicals, European Chemicals Bureau, Ispra 1999

⁴ Assessment of the impact of the new chemicals policy on occupational health, Risk and Policy Analysts Limited 2003

⁵ High Level Group: Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment, listopad 2004

⁶ Jochem, E., Kuntze, U., et Patel, M.: Economic effects of climate change policy – understanding and emphasising the costs and benefits, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin 2000

⁷ Scenarios for a clean energy future. ORNL/CON-476 and LBNL-44029, Interlaboratory Working

- Za třetí jde o falešné dilema. Dobrá ekologická politika nebude zatěžovat ekonomiku, nýbrž podpoří její modernizaci, a vice versa.

Především ekologická opatření nemusí poškozovat konkurenceschopnost ekonomiky, jak tvrdí podivný mýtus tradovaný v českých politických kruzích. OECD to komentuje:

*"Environmental policies can affect production costs with consequences on the competitiveness of specific sectors or industries. The perceived negative impacts on international competitiveness of the most affected – and often most polluting – sectors is often a major concern. It is, however, important to distinguish clearly between the competitiveness of individual companies and sectors of the economy, and that of the whole economy in general. Competitiveness will have a different meaning at each level. A company or sector is competitive if it is able to compete in international markets, with a satisfactory rate of return. For a country as a whole, the concept of competitiveness is more complex. At the economy-wide level, correcting for market failures – for example, by introducing taxes to reflect the costs of environmental externalities – provides an improvement in overall economic productivity. While it may represent increased costs for one firm or industry, it may lead to reduced costs for others. When evaluating a particular policy, the effects on the economy as a whole should be considered, not just the effects on individual sectors. With all policy reforms, there are likely to be winners and losers in the short term. These impacts can be addressed through flanking measures – for example, to smooth the transition for affected workers to new employment opportunities – but their existence should not hamper the realisation of the longer-term economy-wide environmental and economic efficiency benefits that can be achieved through implementing the policy changes."*⁸

Vláda souhlasí. Ve své pozici ke střednědobému vyhodnocení Lisabonské strategie tento přístup potvrzuje:

*„Správně nastavená environmentální politika vytváří předpoklady pro inovace, rozvoj nových trhů, zvyšování konkurenceschopnosti založené na principu efektivnějšího využívání zdrojů a nové investiční příležitosti. Z tohoto hlediska lze environmentální pilíř Lisabonské strategie vnímat jako konkurenční výhodu pro evropskou ekonomiku."*⁹

Podrobněji se vlivem ekologické legislativy na konkurenceschopnost, včetně empirických výsledků, zabýváme v kapitole 5 tohoto komentáře.

Českou debatu o vztahu ekonomické a ekologické politiky (a především ekonomická i ekologická politika sama o sobě) zatěžuje konzervativní tunelová vize. Nabízí jen monotematická řešení, vzájemné souvislosti omezuje na trade-offs. Takový přístup je zastaralý, neefektivní, drahý a nekvalifikovaný.

Pokud vláda hodlá přijít s moderní strategií, nesmí ji založit na třicet let starých konceptech konfliktu mezi ekologickou a ekonomickou politikou. Musí formulovat kreativní, inovativní přístup zelené modernizace, která nabídne opatření kombinující ekonomická, ekologická i sociální řešení. V kapitole 4 (a některých bodech kapitoly 5) tohoto komentáře nabízíme několik prioritních návrhů.

Group/US Department of Energy, Oak Ridge/Berkeley 2000

⁸ Meeting of environmental policy committee at ministerial level, 20-21 April 2004: agenda issues paper, OECD, Paris 2004

⁹ Návrh Pozice České republiky ke střednědobému vyhodnocení Lisabonské strategie, 30.11.2004

4. Win-win řešení a nástroje

Hledání synergií mezi hospodářskou politikou a snižováním znečištění zůstane jen prázdnou frází, pokud Strategie nebude zahrnovat i konkrétní úkoly a nástroje.

Nejenže by tím vláda přišla o šanci spojit ekologické a hospodářské přínosy. Především by tak promarnila důležitou příležitost k nastartování klíčových trendů modernizace české ekonomiky.

České hospodářství je zastaralé. Průmysl zatěžuje vysoká energetická náročnost. V rozvoji moderních čistých technologií pokulhává pozadu za konkurenčními státy. Unikají mu šance k rozjezdu perspektivních zelených sektorů – a potažmo také důležité trhy. Přitom díky tradici strojírenského průmyslu a dalších souvisejících oborů patříme mezi země, které evidentně mají dobré předpoklady k obsazení předních pozic. Strategie hospodářského růstu by měla pomoci tyto problémy řešit.

Kokova zpráva v této souvislosti poznamenává:

„Europe must pursue the long-term objective of increasing energy and resource efficiency... Increasing energy efficiency and further developing alternative energy sources will not only help to reduce this [oil imports] dependence but could also serve the EU's competitiveness by bringing down the energy bill.“

"Firstly, promotion is needed of eco-efficient innovations in major investment decisions, notably in energy and transport. Establishing an appropriate regulatory framework to allow eco-innovations to be taken up in markets is essential. Nowadays prices are distorted in some markets, leading to a misallocation of resources and creating disincentives for investors and buyers to participate."

Doporučuje přitom několik konkrétních opatření, která by státy Evropské unie měly zavést. Nizozemské předsednictví EU ve druhé polovině 2004 na tomto tématu založilo svoji ekologickou politiku pod titulkem: Clean, Clever, Competitive. Zpracovalo při té příležitosti značné množství podkladového materiálu, včetně studií, informací o best practice příkladech z evropských zemí a opatřeních sloužících k podpoře ekoinovací.

Nabízíme zde čtyři konkrétní nástroje nebo úkoly, která vláda může do Strategie zahrnout. Mimo jiné přitom opět přebíráme doporučení Kokovy zprávy.

Ekologická daňová reforma

Fiskálně neutrální ekologická daňová reforma, která částečně přesune zdanění z práce na spotřebu energie, pomůže řešit tři vážné strukturální problémy české ekonomiky: vysoké náklady na pracovní sílu a nezaměstnanost, velkou energetickou náročnost a mimořádné emise oxidu uhličitého.

Nejde přitom pouze o sociální a ekologické problémy, které současná struktura české ekonomiky způsobuje – vysoký počet lidí bez práce či velký příspěvek ke globálním změnám podnebí. Drahá pracovní síla i plýtvání energií vinou obstarožních technologií zároveň snižují konkurenceschopnost domácích podniků na mezinárodních trzích.

Ekologická daňová reforma není opatření, které by přineslo výsledky přes noc. Bezprostřední, krátkodobý dopad na konkurenceschopnost bude neutrální: zlevní sice práci, ale zároveň zvýší náklady na energii. Dlouhodobě však nastartuje posun ekonomiky k

technologíím či odvětvím s vyšší energetickou efektivností, a zároveň snížením ceny pracovní síly omezí také výrobní náklady a nezaměstnanost.

Podmínkou ovšem je, aby vláda výslovně označila zlepšení konkurenceschopnosti a snižování nezaměstnanosti, energetické náročnosti hospodářství a emisí oxidu uhličitého (a odstranění překážek, které řešení těchto problémů klade současná struktura daňové soustavy) za cíle reformy. Zatím totiž není vůbec zřejmé, zda kabinet hodlá reformou pouze odškrtnout formální (a poměrně marginální) závazky evropské směrnice, nebo zda ji chce aktivně využít jako nástroje k dosažení svých vlastních ekonomických, sociálních a ekologických cílů. Důsledkem jsou letité a neplodné meziresortní spory, ve kterých se mísí debaty o podrobnostech technického řešení s principiálními diskusemi o účelu celého projektu

Doporučení

Strategie hospodářského růstu by měla obsahovat fiskálně neutrální ekologickou daňovou reformu. Musí přitom výslovně stanovit, že půjde o aktivní domácí opatření, které má sloužit k podpoře modernizace průmyslu, zvýšení energetické efektivnosti ekonomiky, vytvoření nových pracovních míst a racionalizaci daňové soustavy – nikoli jen ke splnění minimálních standardů EU. Aby předešla dalším rokům bezvýsledných diskusí, měla by určit konkrétní termín, do kterého vláda předloží takto formulovanou reformu Poslanecké sněmovně. Využít lze mimo jiné podrobných návrhů a dopadových analýz zpracovaných doposud na MŽP, MF, VŠE a Univerzitě Karlově.

Mobilizace soukromých investic do zelených technologií

Rozvoj moderních zelených technologií bude vždy založen na soukromých investicích, nikoli na státních dotacích. Zatímco Státní fond životního prostředí může na obnovitelné zdroje energie vynaložit nanejvýš stovky (spíše jen desítky) milionů korun ročně, nový zákon, který vláda v únoru prosadila v Poslanecké sněmovně, má podle odhadů jen do roku 2010 mobilizovat zhruba 50 miliard korun investic ze soukromých zdrojů.

Totéž platí pro odvětví zvyšování energetické a materiálové efektivnosti, využití druhotných surovin, tzv. zelenou chemii a další čisté technologie. Pokud má Česká republika naskočit na ujíždějící vlak, vláda musí průmysl motivovat k investicím do ekologických sektorů.

Za evropskou špičku mezi motivačními prostředky je považován nizozemský systém, který za přesně stanovených podmínek osvobozuje od daní výnosy z tzv. zelených investičních fondů zaměřených na tato odvětví. Během dvou let zvýšil investice do ekologických sektorů na šestnásobek.¹⁰ Jako příkladné opatření jej doporučuje také Kokova zpráva.

Doporučení

Strategie hospodářského růstu by mezi svá opatření měla zahrnout osvobození od daní pro výnosy z investičních fondů, které se zaměřují na zelené technologie. Vzor přitom představuje úspěšný model použitý v Nizozemsku.

¹⁰ Environmental signals 2001. Environmental assessment report No. 8, European Environment Agency, Copenhagen 2001

Eliminace kontraproduktivních dotací

Nejenže lepší ekologické zákony nemusí více zatěžovat ekonomiku. Právě naopak: někdy stát za vyšší znečištění dokonce ještě platí.

Ekologické organizace dokončují studii, jež dokumentuje, jak vláda miliardami korun z kapes daňových poplatníků financuje trendy, které se jinde s nemalými náklady snaží zastavit: orientaci energetiky na fosilní paliva a emise oxidu uhličitého, ničení turisticky atraktivních částí krajiny, zástavbu zemědělské půdy, sázení nestabilních smrkových monokultur v lesích, plýtvání druhotnými surovinami či stavby zbytečně zvyšující povodňové škody.

Řada dotačních programů, daňových úlev a dalších veřejných výdajů podporuje ekologické škody, namísto aby je zvyšovala. Nejde o českou zvláštnost. OECD kalkuluje, že zrušení světových dotací do těžby a spalování uhlí, ropy a zemního plynu by snížilo emise oxidu uhličitého několikanásobně účinněji než Kjótský protokol.¹¹ Strategie hospodářského růstu by se tímto problémem měla zabývat. Odstranění kontraproduktivních podpor by omezilo ekologické škody s negativními náklady, zvýšilo efektivnost veřejných výdajů a uvolnilo prostředky pro investice do perspektivních odvětví (nebo do snížení deficitu). Kokova zpráva k této věci doporučuje: *"Member States should set a roadmap for...getting prices right through the removal of harmful subsidies."*

V kapitole 5 komentujeme související téma: efektivnost veřejných výdajů na dopravní infrastrukturu.

Doporučení

Strategie hospodářského růstu by měla stanovit, že vláda provede kompletní revizi dotačních programů a hodnocení jejich ekologických dopadů, včetně doporučení k odstranění kontraproduktivních subvencí. Strategie by měla stanovit konkrétní odpovědnost za tuto revizi (nejlépe místopředseda vlády pro ekonomiku, ministr financí a ministr životního prostředí) a termín, do kterého bude dokončena. Ekologické organizace k tomu mohou nabídnout podrobnou analýzu, kterou publikují během dubna 2004.

Priority pro výzkum a vývoj

Pokud nemá Česká republika přijít o příležitosti, které zelené technologie a ekoinovace nabízejí pro modernizaci ekonomiky a získání důležité pozice na mezinárodních trzích, musí je zařadit mezi priority výzkumu a vývoje. Soustředění inovační kapacity vytvoří předpoklad pro rozvoj těchto odvětví v české ekonomice. Mezi konkrétní typy patří především obnovitelné zdroje energie a technologie pro energetickou efektivnost.

Druhým okruhem, kterému doporučujeme věnovat pozornost při rozhodování o prioritách výzkumu, je policy research. Mezi hlavní bariéry rozvoje kvalitního regulačního rámce i dalších nástrojů v tomto oboru patří nedostatek povědomí o inovativních přístupech v českém politickém prostředí a státní správě. Konkrétně v oblasti zelených technologií a ekoinovací by investice do poměrně malého výzkumného týmu soustředěného na výzkum a přinášení progresivních nástrojů znamenalo masivní pokrok v kvalitě domácí debaty a potažmo i používaných nástrojů.

¹¹ Reforming coal and electricity subsidies. Annex I Expert Group on the UNFCCC working paper no. 2, OECD, Paris 1997

Doporučení

Strategie hospodářského růstu by měla mezi priority výzkumu a vývoje zařadit ekoinovace a zelené technologie, s důrazem na obnovitelné zdroje energie a energetickou efektivnost. Česká ekonomika má v těchto odvětvích dobré předpoklady pro rozvoj. Za druhé doporučujeme, aby Strategie žádala o investice do policy research v oblasti ekoinovací a rozvoje zelených technologií, byť třeba v poměrně malém rozsahu.

5. Dílčí témata

V této kapitole komentujeme několik dílčích témat, kterými se autoři Strategie patrně budou více či méně zabývat:

- souvislosti mezi ekologickou legislativou a konkurenceschopností,
- roli občanských práv v ekologických zákonech,
- efektivnost veřejných výdajů, zejména na dopravní infrastrukturu.

Obecný komentář: ověřená fakta vs. jednostranné mýty

Politická debata o souvislostech ekologických opatření a ekonomiky trpí tím, že:

- silně závisí na několika rozšířených mýtech, které se prakticky nezpochybňují, ačkoli vůbec neodpovídají skutečnosti;
- přebírá argumenty a údaje průmyslu jako nesporný fakt („zkušenosti podnikatelského prostředí“), nikoli postoj.

Za prvé proto považujeme za důležité, aby tým připravující Strategii ověřoval fakta namísto přejímání všeobecně rozšířených pověr.

Za druhé musí vzít v úvahu, že ani argumentace průmyslu není chladnou či nezávislou analýzou. European Environmental Bureau poznamenává: *"Průmysl se zpravidla bojí změny, ale když už ke změně dojde, perfektně to umí obrátit ve svůj prospěch."*¹² Stejně jako ostatní aktéři v debatě, také on je postižen určitou měrou iracionality. Například odpor velké části průmyslu proti ekologickým standardům je nepochybný. Ovšem do jeho postojů se promítá jednostranný pohled a především přirozený institucionální konzervativismus. Zkušenost ze sedmdesátých či osmdesátých let ukazuje, že se průmysl ve své opozici často mýlil. Nové standardy nakonec často vedly k modernizaci a posílení na mezinárodních trzích.

Za třetí je nutné, aby Strategie rozlišovala mezi prospěchem některých podniků nebo průmyslových sektorů a prospěchem celé ekonomiky.

Ekologické zákony a konkurenceschopnost

Nová legislativa během posledních patnácti let zavedla důležitá ekologická pravidla. Díky nim se postupně snížily emise oxidu siřičitého, těžkých kovů a dalších zdraví škodlivých látek. Klesá množství znečištění vypouštěného do řek. Krajíně, ve které žijeme, se dostává základní ochrany před neomezenou výstavbou, dobýváním nerostných surovin či těžbou dřeva. Nakládání s toxickými odpady z průmyslu je lépe regulováno, roste recyklace a není možné zřizovat další nezabezpečené skládky.

Svaz průmyslu a dopravy v posledním roce systematicky kritizuje ekologické zákony jako nadměrnou zátěž. Část politických špiček tuto tezi přebírá jako nesporný a všeobecně platný fakt. Považujeme za důležité, aby autoři Strategie důsledně trvali na nezávislém a nepředpojatém hodnocení, a to případ od případu.

Pro širokou veřejnost by bylo obtížně přijatelné snížení ekologických standardů, které chrání naše zdraví a kvalitu života. Přitom bližší pohled na některé argumenty SPD ukazuje, že jsou zjevně mylné a evidentně vyvolané nepochopením současných zákonů. (Viz například kritika

¹² John Hontelez, generální sekretář, European Environmental Bureau, citován v: European chemicals policy reform – from paralysis to action. Conference report 27th September 2002 Copenhagen, European Environmental Bureau, Brussels 2002

37% podílu tzv. kaprových a lososových vod na délce českých řek, vyššího než činí průměr EU.¹³ Podíl těchto citlivých úseků je dán přírodními podmínkami, nikoli administrativním rozhodnutím. Jediným způsobem, jak z českých lososových toků udělat jinou kategorii, by bylo přemístění příslušných řek do menší nadmořské výšky.)

Srovnání prognózovaných nákladů a reálných výsledků zavedení vybraných ekologických zákonů: výsledek porovnání provedených dvěma studii (EU, USA)

Opatření	Prognózy	Reálné náklady
Povinné katalyzátory v evropských autech	400-600 liber na auto	30-50 liber
Protokol OSN o acidifikaci a směrnice EU o emisích z velkých spalovacích zařízení	zvýší cenu elektřiny o 25-30 %	žádný měřitelný dopad na cenu
Americký zákon o čistém vzduchu	51-91 miliard dolarů, mezi 20 tisíci a 4 miliony nezaměstnaných	22 miliard, přínosy 120-193 miliard, nezaměstnanost klesla
Montrealský protokol, zákaz freonů	Evropská federace chem. průmyslu: „ <i>přebudování rozsáhlých sektorů ...bankroty menších firem...dopady na inflaci a zaměstnanost</i> “	hladký přechod na nové technologie, žádné větší problémy
Omezení freonů v klimatizaci aut, USA	cena auta stoupne o 650-1200 dolarů	40-400 dolarů
Kontrola emisí benzenu v americkém chemickém průmyslu	350 000 dolarů na továrnu	prakticky žádné
Standardy pro koksárny, USA, 1976	200 milionů až 1 miliarda dolarů; propočet pro 3 vybrané továrny: 127 milionů dolarů	160 milionů; ve třech citovaných případech celkem 5-7 milionů
Ještě přísnější standardy pro koksárny, USA, konec 80. let	4 miliardy dolarů	250-400 milionů
Limity expozice prachu z bavlny, USA	700 milionů dolarů ročně	83 milionů
Povinné omezení dopadů povrchové těžby uhlí a rekultivace v USA	zvýší cenu o 6-12 dolarů/tunu	0,5-1 dolar
Limity expozice vinylchloridu	limit 2-5 ppm 22 milionů dolarů ročně plus dalších 87milionů za limit 10-15 ppm v sektoru PVC; limit 1 ppm by vůbec nešlo splnit („ <i>ekonomická katastrofa</i> “)	limit 1 ppm zaveden, celkem přišel na 20 milionů dolarů/rok

Zdroj: SEI 1999, Hodges 1997

¹³ Memorandum svazu průmyslu a dopravy ČR k současnému stavu v legislativě a péči o životní prostředí, SPD ČR, nedatováno

Především ovšem obecně není možné vést rovnítko mezi vyššími ekologickými standardy a nižší konkurenceschopností průmyslu. Nelze každý přísnější zákon a priori považovat za faktor oslabující ekonomický výkon. Taková úvaha je pro svoji jednoduchost jistě intelektuálně atraktivní – podle empirických výsledků však prostě mylná.

Vážnou lekcí dávají zkušenosti se starší legislativou, u které už lze srovnávat prognózy s reálnými výsledky. Ex post provedené analýzy řady zákonů v Evropě¹⁴ i USA¹⁵ ukázaly, že původní odhady nákladů ekologických regulací byly téměř vždy dramaticky nadhodnocené (viz tabulka). Rozdíl činí běžně stovky, někdy tisíce procent. Ilustrativním příkladem jsou freony, kde průmysl zprvu varoval před plošnými dopady, včetně masového propouštění a kolapsu celých odvětví. Po zákazu v Montrealském protokolu a jeho dodatcích se hladce přizpůsobil. Během několika let bez větších ekonomických problémů našel technologické náhrady.

Vyšší standard nemusí nezbytně znamenat větší ekonomické dopady. Lepší ekologické zákony často naopak stimulují inovace a zvyšují efektivnost ve spotřebě energie i surovin. Země s kvalitnější legislativou získávají technologický předstih a konkurenční výhodu. Odkazujeme také na diskusi k tomuto tématu, včetně komentáře OECD, v kapitole 3. Zde doplňujeme několik poznámek především k empirické evidenci.

Metaanalýza dílčích studií, které zkoumaly dopady ekologických regulací na konkurenceschopnost amerických firem, nenašla významný měřitelný vliv.¹⁶ V Německu, zemi s nadprůměrnými standardy, se podíl nejvíce regulovaných sektorů na exportních trzích v letech 1970–1990 paradoxně zvětšil ze dvanácti na čtrnáct procent, zatímco celkový podíl domácího zpracovatelského trhu vykazoval opačný trend; totéž platí pro Finsko a Rakousko, které rovněž patří mezi takřkajíc nejzelenější evropské státy.¹⁷ Mezi pět nejvíce konkurenceschopných států světa podle Světového ekonomického fóra patří Finsko (první), Švédsko a Dánsko, tedy tři ze zemí s nejpřísnější ekologickou legislativou vůbec.¹⁸

Zároveň je nutné srovnávat ekonomické náklady s přínosy. Negativní dopady v jednom odvětví se mohou vyrovnávat pozitivními důsledky v jiném sektoru; v konečném výsledku tak regulace může pro konkurenceschopnost ekonomiky znamenat plus. Navíc ekologická opatření snižují náklady veřejného sektoru, jež je nutné také reflektovat. Studie Evropské komise sečetla cenu zavedení nových pravidel povolování chemických látek (tzv. REACH) na 2,8 až 5,2 miliardy euro, rozložených do jedenácti let.¹⁹ Menší toxické znečištění do roku 2020 přímo ušetří v zemích EU dohromady 5 až 20 miliard euro zdravotních výdajů. Kalkulace je založena na odhadu Světové banky o podílu onemocnění způsobených chemikáliemi, přičemž předpokládá redukci negativních účinků chemikálií na lidské zdraví zavedením REACH jen o 10 %. V případě součtu úspor zdravotního systému a zvýšení produktivity práce snížením výskytu cukrovky, Parkinsonovy choroby, hyperthyroidismu, poruch vývoje nervového systému a poklesu IQ a odečteme náklady na zavedení, celkový

¹⁴ Costs and strategies presented by industry during the negotiation of environmental regulations, Stockholm Environment Institute, Stockholm 1999

¹⁵ Hodges, H.: Falling prices. Costs of complying with environmental regulations almost always less than advertised, Economic Policy Institute, Washington D.C. 1997

¹⁶ Jaffe A. B., Peterson, S. R., Portney, P. R., et Stavins, R. N. (1995): Environmental regulation and the competitiveness of U.S. manufacturing: what does the evidence tell us? *Journal of Economic Literature* 33 (1): 132-163

¹⁷ Employment in Europe, European Commission – DG Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Brussels 1995

¹⁸ The Global Competitiveness Report 2004-2005, World Economic Forum, Geneva 2004

¹⁹ Commission working paper: Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restrictions of Chemicals (REACH), establishing a European Chemicals Agency and amending Directive 1999/45/EC and Regulation (EC) on Persistent Organic Pollutants: Extended impact assessment, European Commission, Brussels 2003

čistý přínos pro ekonomiku se pohybuje v intervalu 33 až 260 miliard euro.²⁰ V USA se odhadují na 9,2 miliardy dolarů jen roční náklady spojené s mentální retardací a autismem zapříčiněnými chemikáliemi z prostředí, ve Velké Británii na miliardu liber ročně. Tyto kalkulace však neberou v potaz případy snížení IQ jen o několik bodů vlivem chemických látek. Přitom snížení IQ o 1 % vede ke snížení průměrného celoživotního příjmu o 2,4 %.

Doporučení

Autoři Strategie nesmí akceptovat tvrzení o negativních dopadech ekologických zákonů na konkurenceschopnost jako apriorní, nesporný fakt. Měli by trvat na ověřování skutečného vlivu jednotlivých norem a srovnávat náklady s přínosy, včetně přínosů pro jiné podniky, jiná odvětví nebo zbytek společnosti. Empirické výsledky ukazují za prvé, že varování a prognózy konzervativní části průmyslu se nevyplňují, a za druhé, že vliv ekologické legislativy na konkurenceschopnost je často neutrální nebo i kladný.

Občanská práva v ekologických zákonech, vztah místních lidí a investorů

Důležitým prvkem ekologické legislativy jsou občanská práva. Lidé dnes vědí, že každá velká stavba musí před vydáním příslušných povolení projít základním, byť nezávazným posouzením vlivů na životní prostředí (tzv. EIA). Sdružení místních lidí se mohou vyjadřovat k novému průmyslovému podniku, kamenolomu nebo skládce ve svém sousedství. Počínaje zářím 2005 občané dostanou právo vědět, jaké toxické látky vypouští do vzduchu nebo do řeky továrna v jejich městě.

Předpokládejme, že každý projekt nemusí být a priori správný. Některé stavby mohou způsobit vážné ekologické škody (a tudíž zaslouží zamítnout). Některé navržené záměry nemusí být optimálním řešením problému. Některé námítky místních občanů nebo zelených organizací mohou být oprávněné. Některá rozhodnutí úřadů mohou být špatná.

Potom tedy pro zařazení občanských práv do ekologických zákonů mluví principiální důvody i pragmatické argumenty:

- Velká stavba vedle obce ovlivní každodenní život místních lidí. Týká se jich proto přinejmenším stejně hodně jako investora. Není tedy důvod upřít jim srovnatelná práva, včetně třeba možnosti požádat vyšší úřad o přezkoumání finálního rozhodnutí.
- Seškrtání občanských práv by podstatně snížilo důvěru veřejnosti v politickou reprezentaci i úřady a hlavně: znemožnilo by hledání konsensuálních řešení. Vedlo by ke konfliktům mezi investory a obyvateli míst, kde jsou plánovány kontroverzní projekty. Občanská práva dávají možnost sporné otázky řešit standardním procesem.

Proti občanským právům v ekologických zákonech se ozývají námítky. Nelze se tvářit, jako by tyto výhrady neexistovaly. Považujeme však za důležité za prvé vést debatu o reálné situaci, nikoli o mýtech, a za druhé hledat řešení problémů, ne prohlubovat konflikty.

Diskuse je nyní ovlivněna řadou pověstí o údajném systematickém zdržování velkých staveb vinou občanských práv. Detailní pohled na konkrétní průběh jednotlivých povolení řízení ovšem ukazuje, že například několikaleté zdržení dálnice D8 přes České středohoří způsobily úplně jiné příčiny a že s účastí občanských sdružení nesouviselo. (Územní řízení trvalo šest let. Ovšem pokud sečteme dobu, která byla zapotřebí k vyřízení veškerých námitek a odvolání, dostaneme se k pouhým patnácti měsícům. První čtyři roky

²⁰ Pearce, D., et Koundouri, P.: The social costs of chemicals: the costs and benefits of future chemicals policy in the European Union, WWF-UK, London 2003

občanská sdružení v řízení dokonce vůbec nefigurovala. Také udělování zvláštní výjimky ze zákona zakazujícího stavbu dálnic v chráněné krajinné oblasti zabralo skoro šest let. Ovšem činnost ekologických organizací v tom zabrala nanejvýš docela rozumných osm měsíců. Ministerstvo však strávilo neuvěřitelné tři a půl roku jenom údajným sbíráním podkladů – což samozřejmě bylo v přímém rozporu se zákonnými lhůtami.)

Běžně opakované důvody pro změnu zákonů jsou proto založeny na mylných informacích. Že několik politiků a Svaz průmyslu a dopravy něco tvrdí, ještě neznamená, že to tak je.

(Divočejší verzí téhož mýtu je pověst, že výstavba dálnic postupuje pomalu, protože ekologické organizace skupují pozemky v jejich trasách. Často se jí argumentuje ve prospěch usnadnění vyvlastňování. Jde o naprostou smyšlenku. Ve skutečnosti k něčemu zhruba podobnému u nás došlo jen ve dvou případech. Jedním je projekt dokončený už před několika lety a ve druhém majitelka zemědělských pozemků, na kterou byl činěn nátlak ze strany úřadů, se rozhodla předejít vyvlastnění tím, že část rozprodala řadě lidí.)

Ovšem je nesporným faktem, že současná praxe při aplikaci občanských práv, zejména ve správních řízeních, vede k silné frustraci všech stran – občanů, investorů a nakonec i samotných úředníků.

Důvodem nejsou občanská práva samotná, nýbrž způsob, jakým se s nimi nakládá. Původní příčinu představuje formalistní přístup úřadů: občanům je sice na papíře dána možnost vyjádřit se, ovšem obsahem připomínek se úřady běžně nezabývají. Smetou je ze stolu bez věcné diskuse. Kritiky projektu často po právní stránce doslova šikanují, když zjevně nadržují investorovi a komplikují možnost vyjadřovat se. Proces, včetně námitek místních občanů, se potom soustřeďuje na formálně právní aspekty. Předmětem sporu se stává způsob, jakým se nakládalo s výhradami, nikoli věc samotná. Navíc úřady běžně překračují zákonné lhůty.

Takový stav je zřejmě nejhorší možný. Rozhodování o (oprávněných i neoprávněných) námitkách trvá dlouho, což komplikuje život investorům. Proces se soustřeďuje na formálně právní stránku věci, takže vlastně o námitkách ani nerozhoduje. Je extrémně frustrující pro místní občany a jejich občanská sdružení. Ze všech tří aktérů správních řízení (investor, úřady, občanská sdružení) mají nejmenší prostředky, takže zdoluhavý postup, soustředěný na formální stránku namísto věcného obsahu, právě je zdaleka nejvíce vyčerpává. Přitom sebedelší řízení pro ně nemá žádný efekt: z hlediska oponenta je celkem jedno, zda se špatný projekt postaví za půl roku, nebo kvůli odkladům za pět let.

V zájmu všech stran je, aby úřady rozhodovaly pružně a věcně: převzaly projekt, přijaly případné námitky, nestranně posoudily jejich věcnou oprávněnost, na základě takového posouzení rozhodly, posléze by vyšší úřad stejně rozhodl o případné žádosti o přezkoumání. Není důvod, proč by takový proces měl u velkých staveb trvat déle než několik málo měsíců.

Takové změny patrně nelze dosáhnout přímou legislativní intervencí (zákony jsou celkem dobré), nýbrž jen kulturní změnou v přístupu primárně úřadů, ovšem také investorů i občanské veřejnosti. V rámečku doporučujeme konkrétní opatření.

Zkušenost z progresivních západoevropských zemí (typicky Nizozemsko) ovšem ukazuje, že největší šanci na konsensuální řešení mají projekty, kde investor debatuje s veřejností z dotčených obcí ještě před zahájením formálních povolovacích řízení. Místní lidé potom vidí, že jejich potřeby a požadavky jsou zohledňovány už při přípravě projektu: diskuse se vede nad čistým stolem, nikoli až nad hotovým a fakticky uzavřeným návrhem.

V konečném důsledku se doba přípravy investice zkrátí, protože třecí plochy se otupí již v úvodním vyjednávání. Předpokladem ovšem je, že půjde o skutečné vyjednávání, nikoli o další formalitu, kterou si investor a úřad odbude.

Řadě vážných a zbytečných kontroverzí mezi investory a místní veřejností by tedy předešlo, kdyby stát vybudoval zázemí pro takové neformální diskuse. Možným řešením je například zřízení státem financované, na investorech i úřadech nezávislé agentury zajišťující mediátorské služby a metodiku pro debaty.

Doporučení

Občanská práva v ekologické legislativě jsou přínosná z důvodů principiálních i pragmatických. Pomáhají sporné otázky řešit standardním postupem a tedy předcházet zmatku a konfliktům. Ovšem jejich praktická aplikace v realitě správních řízení na českých úřadech je často vzdálená původnímu záměru i účelu. Pokud se Strategie bude tímto tématem zabývat, měla by řešit problém formalistního přístupu úřadů a omezení debaty na právní otázky. Mohla by navrhnout vypracování více či méně neformálních pravidel (metodický pokyn? best practice guide?), která by doporučovala postup úřadů při účasti občanských sdružení ve správních řízeních, pokud možno včetně doporučení pro ostatní aktéry – investory, občanská sdružení. Odpovědnost za zpracování takových pravidel by měli mít ministr životního prostředí a ministr bez portfeje odpovědný za legislativu, případně ve spolupráci s ministrem pro místní rozvoj.

Za druhé navrhuje, aby Strategie žádala zvážit konkrétní možnosti podpory nezávislé mediace jako cesty k hledání konsensu o projektech mezi investory a místními občany. Jednou z variant řešení může být vytvoření nezávislé, státem financované mediátorské agentury zajišťující služby investorům a vytvářející metodická doporučení.

Efektivnost veřejných výdajů

Strategie hospodářského růstu se nesporně bude zabývat veřejnými investicemi, zejména do projektů dopravní infrastruktury.

Při rozhodování o každém projektu musí samozřejmě být vážena hlediska ekonomická (bude hospodářsky přínosný? a vyplatí se?), ekologická (zatížení okolních obcí zdravím škodlivým znečištěním a hlukem, poškození krajiny, vliv na emise oxidu uhličitého) a dopravní (vliv dopravní indukce – nebude projekt generovat další dopravu, a tedy problém jen o pár let odsouvat a zároveň zvětšovat?). Nejde ovšem jen o srovnání ekonomických přínosů, ekologických dopadů a dopravní smysluplnosti. Považujeme za nutné, aby se Strategie hospodářského růstu zabývala samotným prvním problémem. Nejde jen o to, zda ekonomické přínosy převažují například nad ekologickými dopady, ale také, zda ten který projekt opravdu ekonomické přínosy má. (Totéž platí také pro další dvě hlediska, ovšem ta evidentně nebude řešit Strategie hospodářského růstu a proto se jimi zde nezabýváme.)

Ministerstva totiž prozatím často vycházejí z apriorního předpokladu, že nová dopravní infrastruktura ekonomicky přínosná bude. Konvenční argument soudí, že „výstavba řádně husté dálniční sítě podníká a povzbudí ekonomický rozvoj ve stagnujících regionech“.²¹ Tato premisa tvoří leitmotiv vládní dopravní politiky už řadu let. S tím se rozhoduje o projektech, které v souhrnu přijdou na stovky miliard korun z veřejných rozpočtů.

²¹ Kurfürst, P. (ed.): Jak dálnice (ne)prospívají regionálnímu rozvoji, Program energetických úspor- Český a slovenský dopravní klub, Praha-Brno 1999

Správnost citované premisy je ovšem sporná. Argumentuje především nižšími dopravními náklady a rychlejším spojením. To je nesporně pravda. Ovšem reálné přínosy jsou často zanedbatelné. Částka, kterou firmy zaplatí za dopravu surovin a zboží, tvoří pouze zlomek (ve většině sektorů 2–5 %) výrobních nákladů.²² Navíc část z nich tvoří náklady na nakládání a vykládání. Po jejich odečtení se reálný podíl snižuje na zhruba jedno procento.

Navíc pokud už je snížení dopravních nákladů významné, dálnice pracovní místa spíše přemísťují, než vytvářejí. Může to být i v neprospěch kraje nebo města, kam silnice vede. Nikde totiž není řečeno, že z nového spojení bude profitovat právě tento region. Doprava na dálnicích totiž jezdí oběma směry – takže stejně jako bude levnější zboží dovážet a suroviny vyvážet, zlevní se také přeprava opačným směrem. Může se také stát, že snížení nákladů naopak povede ke zvýšení dovozu výrobků do regionu. Menší místní podniky mohou být vystaveny větší konkurenci, což způsobí naopak odliv podnikatelských příležitostí.²³

Výzkum německého Institutu pro regionální studie v Evropě provedený ve Španělsku a nových spolkových zemích Německa – tedy v místech, která patří k poměrně srovnatelným s českými podmínkami, pokud jde o hustotu dálnic – prokázal, že nová infrastruktura nemusí vůbec k rozvoji místních ekonomik vést.²⁴ Přínos postavených dálnic byl pouze zanedbatelný, přechodný a sporný nebo se vůbec nepromítal do ekonomického rozvoje. Podobně empirické studie z Velké Británie ukazují žádný nebo pouze velmi malý přínos nové silniční infrastruktury pro růst zaměstnanosti či ekonomického výkonu.²⁵

Neznamená to, že se žádná dálnice nevyplatí, nebo že se dálnice nemají stavět. Nelze však a priori předpokládat, že každá bude ekonomicky přínosná. Smysluplnost každého projektu je nutné případ od případu ověřit. Pokud to vláda nedělá, pravděpodobně u řady staveb vyhazuje desítky miliard z kapes daňových poplatníků do koše.

Nejvyšší kontrolní úřad v této souvislosti kritizoval ministerstvo dopravy, že

"vůbec neanalyzovalo současnou společenskou poptávku po dopravě a ani nezkoumalo společenské přínosy projektů dálnic a rychlostních silnic zařazených do [vládní] KONCEPCE [rozvoje dopravních sítí do roku 2010, schválené v roce] 1999. MD mělo k dispozici jen údaje z let 1990-5 o dopravním zatížení silnic, které byly jediným kritériem pro zařazení staveb dálnic a rychlostních silnic do KONCEPCE 1999. I toto kritérium používalo MD nedůsledně... MD trvale podhodnocovalo předpokládané orientační náklady staveb dopravní infrastruktury... [r]ealizace cílů KONCEPCE 1999 je nad finanční možnosti veřejných financí a je z cca 50 % finančně nezabezpečena...MD...nezabezpečilo objektivní vstupní údaje potřebné pro zpracování analýz společenských výnosů navrhovaných staveb dopravní infrastruktury. Nevyloučilo tak riziko, že tyto velké liniové stavby nebudou společensky efektivní."²⁶

Podobným, ale snad ještě více dramatickým případem je debata o kanalizaci dolního Labe. Projekt přijde na asi 6,3 miliardy korun. Nejvyšší kontrolní úřad²⁷ a Světová banka²⁸

²² Tamtéž

²³ Hey, C., Pfeiffer, T., et Topan, A.: The economic impact of motorways in the peripheral regions of the EU. A literature survey for the Royal Society for the Protection of Birds and BirdLife International, EURES – Institute for Regional Studies in Europe, Freiburg 1996

²⁴ Tamtéž

²⁵ McKinnon, A.: The contribution of road construction to economic development, in: Roads and economy, European Federation for Transport and Environment–Centre for Energy Conservation and Environmental Technology, Brussels–Delft 1996

²⁶ Finanční prostředky vynaložené na rozvoj dopravních sítí v České republice, Věstník NKÚ č. 2, července 2003

²⁷ Věstník NKÚ 01/15: Finanční prostředky poskytované na provoz, údržbu a rozvoj vodních cest: 301-305

zpochybnili jeho rentabilitnost. V roce 1995 si tehdejší ministerstvo dopravy a spojů nechalo zpracovat studii, kterou argumentuje ve prospěch efektivnosti stavby. Studie vychází z prognózy vývoje lodní dopravy do roku 2020 – a už teď je jasné, že se nesplnila. Předpověď pro rok 2000 přestřelila o 273 % a trendy ukazují, že rozdíl v roce 2005 bude ještě daleko dramatictější. Novější, o něco nižší prognózy se rovněž ukazují být přehnané. Objem lodní dopravy se v České republice v letech 1988-2001 snížil na pouhých 36 %, hmotnost přepraveného zboží v tunách klesla dokonce na 18 %.²⁹

Především ale není jasné, zda vlastně stavba k něčemu bude. Hladina řeky se zvýší na 1,4 metru. Ovšem o zhruba 300 kilometrů dál v Německu jsou úseky, kde Labe této úrovni nedosahuje. Saská ani spolková vláda přitom nehodlají řeku regulovat. Lodě s větším ponorem tedy k moři stejně patrně nebudou moci jezdit. Ministerstva vedou spor, zda lze očekávat změnu německého stanoviska. Debata však zůstává na úrovni protichůdných tvrzení dvou stran, která nikdo autoritativně a nezávisle neověřoval. Je těžko přijatelné, aby vláda utratila 6 miliard korun na projekt, u kterého panuje podezření, že je možná úplně zbytečný, aniž by tuto obavu přesně a nepochybně ověřila.

Doporučení

Strategie hospodářského růstu se bude zabývat výstavbou dopravní infrastruktury. Vedle respektování dalších (ekologických a dopravních) hledisek musí také nepředpojatě, na základě konkrétních dat, posuzovat ekonomickou smysluplnost jednotlivých projektů. Není možné, aby stát investoval miliardy korun do záměrů, o kterých se pouze a priori domnívá, že samozřejmě budou rentabilní. Doporučujeme, aby Strategie kladla důraz na takové posuzování jednotlivých projektů.

²⁸ Czech Republic: Enhancing the prospects for growth with financial stability, World Bank, Washington D.C. 2001

²⁹ Kanál Dunaj-Odra-Labe: příležitost, nebo hrozba, Hnutí DUHA/CEE Bankwatch Network, Brno 2004