

УДК 369:502

О.П. МАСЛЮКІВСЬКА

ВИКОРИСТАННЯ ПОДАТКУ НА ДВООКИС ВУГЛЕЦЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЕНЕРГОЗБЕРЕЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Економіка України є однією з найбільш енергоємних у світі. За розрахунками енергоємність українського ВВП майже втричі вища, ніж середня енергоємність у країнах ЄС, становлячи станом на 2004 рік 0,89 кг у.п. на 1 доллар США за цінами та паритетом купівельної спроможності. Для порівняння, загальносвітовий показник енергоємності станом на 2004 рік складає 0,39 кг у.п. /\$ США [3, с.8].

Така висока енергоємність обмежує конкурентноздатність України та її економічний розвиток. Різке зростання цін на енергоносії може підірвати економічний поступ України через значну енергомісткість одиниці ВВП країни. А тому питання енергозберігаючих технологій стоїть на сьогодні особливо гостро.

Усвідомлення урядом України необхідності системного підходу до вирішення проблеми енергозбереження реалізувалося у Національній Енергетичній стратегії України на період до 2030 року, прийнятій ним навесні 2006 року, яка передбачає у тому числі зменшення енергоємності ВВП до 0,41 кг у.п. /\$ США на 2030 рік [3, с.8]. Досягнути цієї мети пропонується за допомогою технічної (технологічної) та структурної складової потенціалу енергозбереження, розмір яких за базовим сценарієм розвитку економіки у 2030 оцінюється 198,06 млн. т у.п. за рахунок технічного (технологічного) фактора та 120,30 млн. т у.п. за рахунок структурного фактора при споживанні первинних енергоресурсів на рівні 302,7 млн. т у.п. [3, с.83].

Зрозуміло, що потенціал енергозбереження не зможе бути реалізований без продуманої і грамотної політики державного стимулювання заходів по енергозбереженню. Чи не найважливішим серед інших механізмів для розвитку енергоефективності є оподаткування [1]. Показовим щодо цього є світовий досвід, який доводить успішність майже вісімнадцятирічного використання системи оподаткування двоокису вуглецю як механізму стимулювання інвестицій у енергозберігаючі технології, а отже можливості реалізації зазначеного в українській Енергетичній стратегії технічного потенціалу енергозбереження.

Примітно, що введення податку на двоокис вуглецю, а іноді перегляд ставки оподаткування в бік її підвищення в досліджуваних країнах, супроводжувався одночасним зниженням ставок податку на доходи чи працю. Таким чином податок на CO₂ ставав основою для проведення екологічної податкової реформи.

Для України цей досвід корисний тим, що введення податку на CO₂ з одночасним зниженням певних соціальних податків (наприклад, зниження прибуткового податку з населення, або виплат по соціальному забезпеченню), але без побільшення загального податкового навантаження, сприятиме досягненню більш складного для реалізації потенціалу структурного енергозбереження. Крім того, перенесення податкового навантаження з праці та капіталу на ресурсопотік відповідає рекомендаціям сучасних екологів-економістів як об'єктивної необхідності сучасного світу, який постав перед загрозою екологічних викликів.

Розглянемо докладніше досвід країн Європи в інтеграції податку на CO₂ у схему еколого-трудової податкової реформи (ЕТПР) та потенціал стягнення такого податку для України. Насамперед наведемо характеристику системи оподаткування двоокису вуглецю у семи європейських країнах у порядку введення податку на CO₂.

Фінляндія стала першою у світі країною, яка ввела податок на двоокис вуглецю у 1990 р. за відносно низькою ставкою 1,7 доларів США/тону CO₂, яка поступово зросла в 15 разів. ЕТПР вступила в силу в 1997 року і базувалася на перегляді ставки податку на CO₂ з одночасним зниженням ставки податку на доходи фізичних осіб [9, с.16-17]. Мета оподаткування полягала у стимулюванні енергозберігаючих інвестицій. Податкові пільги надавались на пальне для перегонки нафти, виробництво електроенергії, та авіаційне пальне для міжнародних рейсів. Сьогодні надходження від податку на CO₂ складають 707 мільйонів доларів США щорічно [8].

Швеція першою з європейських країн ввела податок на двоокис вуглецю у 1991 році, проголосивши при цьому перенесення частини податкового навантаження із традиційних джерел – праці та капіталу – на забруднення. Так, уряд країни ввів акцизний збір на викиди діоксидів карбону та сірки, а також збільшив ставки існуючих екологічних платежів. Водночас, була знижена ставка податку на доходи громадян для більшості населення, залишаючись незмінною для найбагатшого прошарку. Загальна сума перенесеного податкового навантаження з праці та капіталу на екологічні платежі у Швеції склала 2,4% від загальних податкових надходжень країни [12].

Сьогодні ставка податку на двоокис вуглецю у Швеції складає 150 доларів США/тону CO₂. Втім цим податком не обкладаються паливні ресурси, які використовуються для виробництва електроенергії, а промисловість має пільги у розмірі 50%. Пальне, яке отримується з відновних джерел, таке як етанол, метан, торф та відходи, звільнені від сплати податку на CO₂. Така схема застосовування податку на двоокис вуглецю сприяла значному зростанню використання відновних джерел для опалення та в промисловості. У вересні 2007 року уряд Швеції оголосив про подальше зростання ставки податку на CO₂ з метою вирішення проблеми зміни клімату [5].

Норвегія ввела податок на CO₂ у 1991 році, хоча тільки у 1998 році уряд прийняв пропозицію про підвищення рівня податків на енергоносії та інші екологічні податки фіскально-нейтральним шляхом, тобто провів ЕТПР. І хоча масштаби проведення ЕТПР визначалися рівнем 0,2% загальних податкових

надходжень, проте податок на CO₂ у 1998 році приніс до бюджету приблизно 2% загальних податкових надходжень, засвідчуючи чималий потенціал впровадження ЕТПР в цій країні [9].

Нідерланди ввели податок на CO₂ у 1992 при ставці 2,8 доларів США/тону CO₂, що стало складовою підвищення податкового навантаження на економіку після введення ряду податків на енергоносії, починаючи з 1988 р. З 1996 р. було вирішено провести екологічну податкову реформу і спрямовувати отримані податкові надходження від оподаткування енергоносіїв на компенсацію промисловості та домогосподарствам. Масштаб реформи склав 0,3% від ВВП та 0,5% від загальних податкових надходжень [9].

Данія ввела податок на двоокис вуглецю у другій фазі проведення ЕТПР (1996-2000 рр.), розпочатої у 1994, із ставкою оподаткування близько 16,8 доларів США/тону CO₂. В цей період акцент було зроблено на ролі надходжень від податків на діоксиди карбону та сірки, які використовувались для компенсації переходу промисловості на нові ставки екологічних податків [6].

У 1999 році після 15 літньої наполегливої боротьби Партія Зелених **Німеччини** реалізувала ЕТПР, яка за масштабами рівна 1% всіх податкових надходжень країни. Зростання ставки податку на бензин, нафтопродукти для опалення та природний газ, а також новий податок на електроенергію фінансувало скорочення внесків працедавців та найманих працівників до фонду соціального страхування на 0,8% (по 0,4% для кожної сторони) [11].

Італія ввела акцизний збір на нафтові продукти відповідно до вмісту вуглецю та встановила податок на споживання вугілля та іншого пального, що використовується на сміттєспалювальних заводах у 1999 році. При цьому, уряд країни передбачав поступове щорічне зростання нових податкових ставок, маючи на меті, перш за все, зменшення викидів парникових газів відповідно до зобов'язань Італії по Кіотському протоколу до Рамкової Конвенції про зміну клімату. Як і в описаних вище країнах, введення податку на двоокис вуглецю супроводжувалося зменшенням інших обов'язкових платежів. Так більша частина доходів (60,5%), отриманих від нових податків в перші роки впровадження реформи, мали на меті стимулювати роботодавців наймати нових працівників із бідного півдня країни, а також фінансувати половину внесків до пенсійного фонду молодих підприємців, які змінювали роботу. Друга частина отриманих доходів (31,1%) витрачалася на різні компенсаційні заходи, а решта (8,4%) – використовувалась для пропагування енергоефективності [9].

Великобританія першою ввела спеціальний податок на зміну клімату (на CO₂) на комерційне та промислове використання природного газу у 2001, вугілля, зрідженого нафтового газу та електроенергію. За рахунок отриманих доходів дуло профінансовано 0,3-0,5% зниження ставки податку працедавцями до фонду соціального страхування, а також заходи по енергозбереженню та розвитку відновних джерел енергії. Звільняються від сплати податку на зміну клімату електроенергія, яка виробляється з відновних джерел, та пальне, яке використовується для виробництва тепла та електроенергії (когенерації) [7].

Наведений досвід дозволяє зробити наступні висновки. По-перше, у всіх досліджуваних країнах, які ввели податок на двоокис вуглецю на початку 1990-

их чи вводять зараз, основною причиною цього є прагнення зменшити викиди парникових газів з метою вирішення проблеми зміни клімату шляхом створення системи стимулювання виробників та споживачів. База оподаткування, як правило, складається з викопного палива та споживання електроенергії. По-друге, в кожній наведеній країні введення податку супроводжувалося зниженням ставок податку на доходи чи працю, а отже податок на CO₂ ставав основою для проведення екологічної податкової реформи. По-третє, ставки податку на CO₂ відрізняються для різних платників і певні сектори промисловості звільнюються від його сплати.

Стосовно **України**, то пропозиції ввести податок на двоокис вуглецю висуваються вітчизняними науковцями протягом останніх десяти років. Втім, лише проектом Податкового кодексу України запроваджується і як саме поняття екологічного податку, і доповнюється перелік основних забруднюючих речовин стаціонарними джерелами двоокисом вуглецю (із ставкою оподаткування 0,2 грн/т CO₂) [4, пункт 5.1.]. У зв'язку з цим науковий інтерес викликає обґрунтування прогнозу потенційних надходжень від такого податку та зменшення за їх рахунок інших податків, наприклад, обов'язкових платежів до Пенсійного фонду України (ПФУ).

Використовуючи дані планованого споживання первинних ресурсів (вугілля, нафти, природного газу) з прогнозного паливно-енергетичного балансу України до 2030 року за трьома сценаріями (оптимістичний, базовий та песимістичний*), наведених у Енергетичній стратегії [3], та, використовуючи методику інвентаризації національних викидів парникових газів, запропоновану Міжурядовою групою експертів зі зміни клімату (МГЗК) за методом базового підходу [10], автор обрахувала прогнозні викиди двоокису вуглецю енергетичним сектором України до 2030 року (таблиця 1).

Таблиця 1.

Прогнозовані викиди двоокису вуглецю енергетичним сектором України за трьома сценаріями, млн. т.

Рік	Оптимістичний сценарій	Базовий сценарій	Песимістичний сценарій
2005	333.02		
2010	364.68	348.90	328.63
2015	415.26	367.80	332.54
2020	428.58	390.65	334.91
2030	507.09	447.92	411.18

Джерело: розрахунки для 2010-2030 років зроблено за прогнозами споживання палива економікою України, зазначених Енергетичною стратегією [3]; обсяг фактичних викидів за 2005 рік обраховано за даними Державного комітету статистики України [2].

* При написанні Енергетичної стратегії України прогнозування розвитку української економіки провадилось в умовах значної невизначеності основних чинників, тому авторами стратегії було передбачено кілька можливих сценаріїв розвитку економіки, які обмежуються двома траєкторіями умов розвитку економіки: найбільш сприятливою (оптимістичний сценарій) та найменш сприятливою (песимістичний сценарій) України. Між ними виділено траєкторію найбільш вірогідного (базового) сценарію.

Проведене дослідження дало можливість дійти наступного висновку. Якщо припустити, що оподатковуватиметься весь сектор енергетики без будь-яких податкових пільг, що мало ймовірним, то нескладні обрахунки покажуть, що за таких умов і відповідно до на вірогіднішого базового сценарію розвитку економіки гіпотетичні надходження від оподаткування двоокису вуглецю складатимуть у 2010 році 70 млн. грн. Для порівняння: якби такий податок існував у 2005 році, то гіпотетичні надходження за законодавчо запланованої Податковим кодексом ставки оподаткування у 0,2 грн/т. CO₂ (0,04 долари США/т. CO₂) склали б 66,6 млн. грн., що становить близько 0,16% від надходжень обов'язкових платежів до Пенсійного фонду України або 0,14% його доходної частини.

Це перше наукове опрацювання можливих надходжень від податку на двоокис вуглецю ілюструє значний фіскальний, але дотепер не залучений, потенціал цього податку в Україні. Слід також зауважити, що на наш погляд запропонована у проекті Податкового кодексу ставка оподаткування є дуже низькою (0,2 грн/т CO₂ або 0,04 долари США/т. CO₂), особливо у порівнянні з наведеними вище ставками Європейських країн, які з часом лише зростають. Так у Фінляндії ставка оподаткування у 1990 році становила 1,7 долари США/т. CO₂, а сьогодні вона вже становить 24,4 доларів. Якби податок на двоокис вуглецю вводився за ставки хоча б у 10 гривень за тону, то податкові надходження у 2005 році склали б 3 330 млн. грн., що становило б близько 5% від надходжень обов'язкових платежів до Пенсійного фонду України або 7% його доходної частини у 2005 році.

Втім питання розміру ставки податку на двоокис вуглецю є непростим і заслуговує окремого дослідження. На нашу думку, в Україні доцільно обрати емпіричний підхід до її встановлення, базований на підборі ставок, які б могли вплинути на поведінку виробника чи споживача, враховуючи їх реальну платоспроможність та еластичність реакції економічних суб'єктів на вуглецевий податок. Розрахунковий же метод, базований на встановленні фактичної шкоди від CO₂, не є поки прийнятним, перш за все, з точки зору невизначеності шкоди від двоокису вуглецю, що пов'язано з проявом ефектів від його накопичення у часі і у глобальному масштабі.

Зважаючи на це та беручи до уваги позитивний досвід Європейських країн, можна рекомендувати поступове плановане збільшення ставки податку на двоокис вуглецю з моменту його введення. Такий шлях обрали майже всі країни, які на сьогодні мають досвід справляння такого податку, оскільки, з одного боку, початкові невисокі податкові ставки не є занадто обтяжливими для платників, а з іншого – сигналізують їм про майбутнє зростання ставки податку, стимулюючи їх до довгострокового планування енергозберігаючих інвестицій. Зрозуміло, що механізм впровадження вуглецевого податку, вимагатиме, в першу чергу, гарантій держави дотримання прописаної стратегії поступового збільшення ставок податку на двоокис вуглецю, підтримане іншими механізмами стимулювання.

Окремого дослідження заслуговує визначення галузей, які отримають податкові пільги. Для цього слід провести ретельний аналіз і уважно зважити коротко- та довгострокові витрати та вигоди для держави від рішення про такі пільги. Так, повне звільнення від оподаткування двоокису вуглецю важливих складових українського експорту – вироби з недорогоцінних металів та мінеральних продуктів, які є водночас одними з найбільш енергоємних складових української економіки – можуть негативно відбитись у довгостроковій перспективі розвитку країни і, по суті, зменшити ефект нового податку на економіку.

З іншого боку, емпіричні дані європейського досвіду свідчать, що енергетичні та вуглецеві податки країни ЄС штучно знизили конкурентоздатність їх підприємств, зайнятих у таких енергоінтенсивних виробництвах, як видобуток і збагачення залізної руди, виплавка сталі, виробництво електроенергії, мінеральних добрив, цементу тощо, що дають левову частку викидів CO₂. Все це призвело до того, що скоротилося не тільки виробництво відповідних товарів і послуг, а й їхній експорт. Проте, вивільнені в результаті такої структурної перебудови ресурси були спрямовані в інші сектори економіки.

Врахувати слід і небажаність різкого збільшення податкового навантаження на стратегічні галузі. Таким чином, можемо рекомендувати доцільність диференціації ставок карбонового податку для різних галузей, але обов'язково із запланованим довгостроковим зменшенням чи скасуванням податкових пільг.

Нарешті, важливо також розглянути механізми повернення надходжень від податку на CO₂, аби дотриматися принципу фіскальної нейтральності. При проведенні ЕТПР в країнах Європи надходження від екологічних податків поверталися у формі зниження рівня соціальних внесків роботодавцями. Реалізація такого сценарію зробить працю дешевшою і згідно з теорією подвійного дивіденду, за певних умов може стимулювати зайнятість. Зважаючи на те, що податок на заробітну платню та інші обов'язкові соціальні платежі, які сплачуються роботодавцями, в Україні становлять 37%, зменшення ставки оподаткування могло б бути прийнятним для суспільства і політично привабливим явищем. Практичним механізмом реалізації може бути надходження коштів від податку на двоокис вуглецю до Пенсійного фонду, для чого вже існує інституційна регуляторна база.

Альтернативним способом повернення вуглецевих надходжень є субсидії для підприємств-платників з метою впровадження екологічно безпечного устаткування, що посилить стимулюючу роль податку до енергозберігаючого інвестування. Проте, український досвід показує, що реалізацію цієї схеми доцільно здійснювати через цільові фонди, а саме Національний екологічний фонд (НЕФ), який виступав би гарантом цільового використання коштів. Однак, на сьогодні НЕФ не є інститутом, а лише рахунком у Державному бюджеті, а отже не може претендувати на роль ефективного розпорядника коштів вуглецевого податку. Очікуванні зміни у створенні окремо діючого

органу НЕФ, можливо, зробить таку схему субсидування не менш привабливою, ніж перша.

Отже, вищенаведені аргументи доводять необхідність та актуальність введення вуглецевого податку в Україні, оскільки введення такого податку сприятиме реалізації потенціалу енергозбереження та структурній перебудові економіки в напрямку ефективного використання ресурсів та зменшення навантаження на довкілля. Більш того, на думку автора, одночасне зменшення податкового навантаження на традиційні джерела податків, такі як праця і капітал, підсилять позитивний вплив від вуглецевого податку.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Веклич О. О. Удосконалення системи екологічного оподаткування. // *Фінанси України*. – 2001. – №2 – С. 3-11.
2. Державний комітет статистики України «Паливно-енергетичні ресурси України» –К., –2006.- 305с.
3. Кабінет Міністрів України. Енергетична стратегія України на період до 2030 року. Розпорядження № 145 від 15 березня 2006, Київ.
4. Проект Податкового кодексу України.
5. Carbon taxes raised to tackle climate change // *The Local* . – 17th September 2007. Internet source <http://www.thelocal.se/8522/20070917>.
6. Danish Ministry of Taxation. *Energy Taxes: The Danish Model*. - Copenhagen: Ministry of Taxation, September 6, 1998. – P.15-16.
7. DEFRA. *Climate change agreements: the Climate Change Levy* // DEFRA website. – 2007.
8. Finish Ministry of the Environment. *Environmentally related energy taxation in Finland*. – 2007. Internet source <http://www.environment.fi/default.asp?contentid=147208&lan=en>
9. Hoerner, J. Andrew and Benoit Bosquet. *Environmental tax reform: the European experience*. – Center For a Sustainable Economy, 2001.–94p.
10. IPCC. *Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories*. Vol. 2: *Workbook*. Paris, IPCC/OECD/IEA.
11. OECD. *Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategise*. – Paris. – 2006. –203p.
12. Swedish Green Tax Commission, *Taxation, Environment and Employment*, Stockholm, Ministry of Finance, 1997. – P.9.