

Опубліковано у: Маслюківська О. П. Еколого-трудова податкова реформа як інструмент реалізації стратегії сталого розвитку // Пріоритети збалансованого (сталого) розвитку України // Матеріали II Українського екологічного конгресу, 27–28 жовтня 2008 р. Ч.1. – К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2008. – С. 178-183.

УДК: 336.2.027:502.33

Маслюківська О.П.

Національний університет «Києво-Могилянська академія»

Еколого-трудова податкова реформа як інструмент реалізації стратегії сталого розвитку

Розробка стратегії сталого розвитку в Україні має відбуватися із зазначенням механізмів та інструментів її провадження. Сучасна вітчизняна й світова наука та досвід розвинених країн по реалізації стратегій сталого розвитку пропонує набір таких інструментів. Серед них чільне місце посідають ринкові інструменти, і, зокрема, екологічні податки. Водночас національна екологічна політика не сповна використовує потенціал цього інструменту, хоча і декларує орієнтиром українських реформ гармонізацію із законодавством Європейського Союзу (ЄС). А тому інтерес представляє аналіз застосування та ролі екологічного оподаткування, як одного із чільних інструментів Стратегії сталого розвитку ЄС.

У червні 2006 року Європейський Союз (ЄС) прийняв нову Стратегію сталого розвитку (ССР), до чого спонукали відмічені тенденції у погіршенні стану довкілля з часу першої ССР 2001р., соціальні та економічні проблеми, а також поповнення цього об'єднання новими членами. Зокрема, нова стратегія сталого розвитку ЄС зазначає наступне: *«країни-члени повинні розглядати подальші кроки переносу оподаткування з праці на споживання ресурсів та енергії та забруднення для сприяння зростанню зайнятості та зменшення негативних екологічних впливів у затратно-ефективний спосіб»* [1, с.24].

Відповідно до звіту 2007р. по виконанню країнами-членами ССР майже всі країни відзвітували про підвищення або введення податків, які стосуються споживання енергоносіїв чи забруднення [2, с.13], хоча і не всі задекларували проведення еколого-трудової податкової реформи (ЕТПР). Під ЕТПР розуміється реформа податкової системи, за якої додаткові надходження від введення нових чи підвищення існуючих податків на забруднення і використання ресурсів та енергоносіїв використовуються для зменшення оподаткування праці.

ЕТПР базується на аргументі подвійного дивіденду: якщо доходи, отримані за допомогою екологічних податків не є адресними, тобто не прив'язані до конкретного використання, то вони можуть стати основою для зменшення податків, які деформують економіку, наприклад податків на працю, за рахунок чого зросте добробут. У такому випадку «першим дивідендом» стане зменшення деструктивного впливу на довкілля та зменшення використання ресурсів та енергії, а «другим дивідендом» – підвищення рівня зайнятості.

Навколо теорії подвійного дивіденду точаться палкі дискусії через так званий «ефект взаємодії податків», який виникає із взаємодії екологічних податків із попередньо існуючими деформуєчих податків. Так, вважається, що політика введення екологічних податків спричиняє підвищення цін на товари, що у свою чергу зменшує реальну вартість заробітної платні і має негативний вплив на постачання робочої сили. А отже, на думку скептиків, існування подвійного дивіденду неможливе, бо негативний ефект на зайнятість може повністю нейтралізувати позитивний вплив від зменшення податкового навантаження на працю [3].

Та останні дослідження вказують на позитивний ефект від використання податкових надходжень, який може повністю компенсувати ефект взаємодії податків таким чином, що загальний результат від ЕТПР буде позитивним [4,5]. Більш того, дослідження впливу екологічного оподаткування на країни-члени ЄС показує, що найсильнішим вплив подвійного дивіденду буде саме при використанні податкових надходжень для зменшення ставки податку на працю [6, с.15], а отже, при проведенні ЕТПР.

Якщо розглянути екологічні податки, то у розвинутих країнах надходження від цієї групи податків в останні 15 років мають стійку тенденцію до зростання як за рахунок підвищення ставок податків, так і за рахунок розширення бази оподаткування. Так у 2004 р. в середньому 2,6% від ВВП чи 6,6% від загальних податкових надходжень 25 країн ЄС припадали саме на екологічні податки [7, с.8].

Прикладний інтерес мають типи податків та надходження від кожної з чотирьох визначених їх груп. Так найбільші надходження утворюються групою енергетичних податків, які відповідають за три чверті надходжень від екологічних податків та одну дванадцятку надходжень від усіх податків. На другому місці – транспортні податки на реєстрацію та використання автомобілів, на які припадає п'ята частина надходжень від екологічних податків та 1,4% всіх податків країн-членів ЄС у 2004р. Податки на забруднення та використання природних ресурсів складають всього 3% від надходжень від екологічних податків.

Зважаючи на вагомість першої групи податків, окремо слід розглянути енергетичні податки.

Енергетичні податки включають податки на енергоносії, які використовуються як транспортними засобами, так і стаціонарними джерелами. Типовими для транспорту є податки на бензин та дизель, а для стаціонарних джерел на пальне, природній газ, вугілля та електроенергію. У той час, як у всіх країнах-членах ЄС, окрім Ірландії та Кіпру, енергетичні податки становлять найбільшу частку від екологічних податкових надходжень, існують суттєві відмінності у ставках податку, які застосовуються в окремих державах.

Важливість енергетичних податків підкреслюється Директивою ЄС 2003/96/ЄС про оподаткування енергоносіїв, яка встановлює мінімальні ставки оподаткування енергоносіїв, які використовуються для спалення у системі транспорту та виробництва електроенергії. Хоча вона не визначає шляхи використання податкових надходжень, та все ж наголошує, що якщо країни-члени не бажають підвищувати загальний рівень податкового навантаження, то зробити це вони можуть шляхом проведення фіскально-нейтральної реструктуризації їх

податкових систем для стимулювання екологічно орієнтованої поведінки та підвищення використання праці, що і реалізується у вигляді ЕТПР [8, §11].

Окрему підгрупу енергетичних податків складає податок на двоокис вуглецю (CO_2), так як енергоносії при згоранні утворюють енергію, паралельно виділяючи двоокис вуглецю. Його не відносять до податків на забруднення з кількох причин. По-перше, на практиці важко виокремлювати податки на двоокис вуглецю, тому що вони часто інтегровані у систему енергетичних податків, наприклад через диференціацію ставки податку на нафтопродукти в залежності від вмісту них вуглецю. По-друге, такі податки частково впроваджуються як заміники інших енергетичних податків. Нарешті, доходи від цих податків часто є досить значними порівняно з доходами від податків на забруднення, що може негативно відобразитися на порівнянні міжнародних аналогічних показників. А тому Євростат рекомендує у випадку, якщо надходження від податку на CO_2 можна відділити від енергетичних податків, формувати їх в окрему підкатегорію [9, с.12].

Нині податок на CO_2 є частиною податкової системи Данії, Фінляндії, Італії, Нідерландів, Норвегії та Швеції, хоча ставка може змінюватися від 1 до 25 доларів США за тону викинутого у довкілля вуглецю, пропорційно до кількості викидів на одиницю виділеного тепла [10]. У цих же країнах вуглецевий податок став основою для проведення ЕТПР.

На сьогодні елементи ЕТПР очевидні у більше десятка країн Європи, серед яких Австрія, Данія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Словенія, Сполучене Королівство, Фінляндія, Швейцарія та Швеція. Нові члени ЄС також використовують успішний досвід своїх сусідів, серед яких піонерами є Чеська республіка та республіка Польща. У найближчі роки можна очікувати проведення ЕТПР і в інших країнах ЄС, як пріоритетний інструмент Стратегії сталого розвитку ЄС.

Для ілюстрації наведемо кілька яскравих прикладів проведення ЕТПР у Норвегії, Німеччині та Великобританії.

Норвегія ввела податок на CO_2 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 CO_2 у 1998 році приніс до бюджету приблизно 2% загальних податкових надходжень, засвідчуючи чималий потенціал впровадження ЕТПР в цій країні [11].

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 природній газ, а також новий податок на електроенергію фінансувало скорочення внесків працевластуваних та найманих працівників до фонду соціального страхування на 0,8% (по 0,4% для кожної сторони) [11].

Великобританія першою ввела спеціальний податок на зміну клімату (на CO_2) 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 працевластуваними 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) [12].

Таким чином накопичений європейський досвід проведення ЕТПР засвідчує, що перенесення податкового навантаження із праці на екологічні податки, є дієвим інструментом як для зменшення негативного впливу на довкілля, так і для отримання додаткових надходжень, які можна використати для зменшення деформуєчих податків, таких як податки на працю. А отже, таке одночасне досягнення екологічного та економічного благополуччя робить ЕТПР привабливим і перспективним інструментом для реалізації стратегії сталого розвитку.

В Україні у напрямку проведення ЕТПР існують лише теоретичні розробки, хоча її принципи співпадають із Концепцією реформування податкової системи України, яка визначає спрямування податкового навантаження на екологічні й ресурсні платежі пріоритетним напрямком [13]. Існуючі напрацювання науковців пропонують використати введення податку на викиди двоокису вуглецю як базу для такої реформи. Оскільки, за розрахунками, потенційні надходження до бюджету від введення податку на CO₂ за десять років можуть скласти до 2-3% національного ВВП [14], то саме цей податок дозволить провести ЕТПР із відчутним ефектом для економіки в цілому. Більш того, реалізація ЕТПР через введення податку на викиди двоокису вуглецю сприятиме зменшенню енергоємності національної економіки та її структурній перебудові в напрямку ефективного використання ресурсів, зменшення навантаження на довкілля і сталого розвитку.

Література:

1. European Council. Sustainable Development Strategy.– EC DOC10917/06, 2006.–29p.
2. ECORYS. Progress on EU Sustainable Development Strategy. Final Report.–Brussels/Rotterdam, 2008.–191p.
3. Bovenberg L. and de Mooij, R.A. Environmental levies and distortionary taxation // *American Economic Review*.–1994.–№94.–P.1085-1089.
4. Schoeb, R. The Double Dividend Hypothesis of Environmental Taxes: A Survey.–Fondazione Eni Enrico Mattei.– 2003.–Working Paper №60.–59p.
5. Nordic Council of Ministers. The Use of Economic Instruments in Nordic and Baltic Environmental Policy 2001-2005.–TemaNord, 2006:525.–295p.
6. Kouvaritakis N. et al. Impacts of energy taxation in the enlarged European Union, evaluation with GEM-E3 Europe.–2005.–TAXUD/2003/DE/308. –40p.
7. European Council. Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes.–Brussels, 2007.–SEC(2007)388.–33p.
8. European Council. Directive 2003/96/EC on restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity // *Official Journal*.– L283.–2003.–p.51–70.
9. Eurostat. Environmental taxes - A statistical guide. Methods and nomenclatures, Theme 2 - Economy and Finance.–Eurostat.–2006.–37p.
10. OECD/EEA Database on instruments used for environmental policy and natural resources management <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries>.
11. Hoerner, J. Andrew and Benoit Bosquet. Environmental tax reform: the European experience.– Center for a Sustainable Economy, 2001.–94p.
12. DEFRA. Climate change agreements: the Climate Change Levy // DEFRA website (www.defra.gov.uk).– 2007.

13. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування податкової системи» від 19 лютого 2007 р. № 56-р.– Інтернет-ресурс: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=56-2007-%F0>.
14. Веклич О.О., Маслюківська О.П. Оцінювання фіскального потенціалу податку на двоокис вуглецю при змінній базі та ставці оподаткування // Фінанси України.–2008.–№6.–С.63–69.