

УДК 338:502

ТЕОРЕТИЧНЕ ПІДґРУНТЯ ЕКО-ТРУДОВОЇ ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ

О.П. МАСЛЮКІВСЬКА

АСПІРАНТКА

РАДИ ПО ВИВЧЕННЮ ПРОДУКТИВНИХ СИЛ УКРАЇНИ НАН УКРАЇНИ

В останні п'ятнадцять років питання еко-трудової податкової реформи (ЕТПР) зайняло чільне місце на сторінках міжнародних фахових журналів. Більш того, це питання гаряче обговорювалося і на політичній арені, підігрите зростаючим усвідомленням політиками західних країн комплексного характеру екологічних проблем.

Актуалізується це питання і для України, де тривають пошуки джерел для фінансування технологічної модернізації економіки, оскільки питання ЕТПР пов'язане не лише з вирішенням екологічних проблем, а й отриманням додаткових переваг для економіки країни завдяки зростанню рівня зайнятості, технологічних інновацій та ефективної структурної перебудови. На думку Б.М. Данилишина (2004), реальним джерелом фінансування технологічної модернізації економіки є проведення реформування податкової системи саме у напрямі перерозподілу рентних доходів від експлуатації природних ресурсів [2]. І дійсно, як наголошує О.О. Веклич, такі інструменти екологічної політики як податки та плата за ресурси відіграють важливу роль у стимулюванні досягнення сталої діяльності [1].

Для умов України можливість застосування основоположного принципу екологізованої моделі податкової системи – так званого принципу подвійного дивіденду – вперше в вітчизняній літературі виокремили І.М. Синякевич та О.І. Олійник (2002), зазначаючи, що в умовах соціальної напруженості, фінансові ризики при використанні теорії подвійного дивіденду зростають [4]. Проте, палкі дискусії у світовій економічній науці та емпіричний досвід впровадження ЕТПР свідчать, що це питання варте більш детальної уваги українських дослідників.

На нашу думку, еко-трудова податкова реформа може виявитися ефективним способом подолання екологічних і частково економічних проблем в Україні [3]. У цьому напрямку проводяться дослідження у Національному університеті «Києво-Могилянська академія». Зацікавленість виявили і представники українського політикуму.

У чому ж полягає сутність еко-трудової податкової реформи?

Суть ЕТПР полягає в зниженні чи анулюванні певних соціальних податків (наприклад, зниження прибуткового податку з населення, або виплат по соціальному забезпеченню) з одночасним введенням нових податків, пов'язаних з охороною навколишнього середовища, завдяки розширенню бази екологічного оподаткування, але без побільшення загального податкового навантаження.

В іноземній літературі термін, який описує це явище, отримало назву **еко-податкова реформа** (environmental tax reform або ecological tax reform). Втім, в українській літературі використовується визначення «**еко-трудова податкова реформа**» через наступні міркування. По-перше, таке визначення допомагає розмежувати даний вид реформи від процесу реформування лише самої системи екологічних податків, субсидій, грантів та інших екологічних стимулів, що в іноземній літературі отримало назву **еко-фіскальна реформа** (environmental fiscal reform). По-друге, таким чином підкреслюється необхідність одночасного розгляду зміни екологічних податків і таких, що стосуються оподаткування праці, при реформуванні податкової системи.

Ідея ЕТПР зародилася наприкінці 1980-их років як відповідь на досить сильний на той час у західному суспільстві попит на посилення ролі та ефективності екологічного регулювання. Цьому передували дебати з приводу ролі екологічного оподаткування. І хоча використання екологічних податків почало обговорюватися у світі ще на початку 1970-их років, коли ОЕСР визначила і рекомендувала принцип «забруднювач платить», вперше серйозну увагу концепція екологічних податків привернула лише у 1980-их –1990-их роках.

Під впливом теорії екологічного податку наприкінці 1980-их вийшло кілька американських (D. Pearce et al., 1989) та британських (W. Baumol and W. Oates, 1988) робіт з економіки довкілля, які розглядали екологічні податки і як реалізацію принципу «забруднювач платить», і як ефективний ринковий інструмент екологічної політики, фактично протиставляючи їх негнучким контрольно-адміністративним методам. Екологічне оподаткування розглядалося як інструмент для включення вартості шкоди від забруднення до витрат виробника з метою відображення вартості забруднюючої діяльності для суспільства. У такий спосіб воно ставало стимулом для економічних агентів зменшувати рівні екологічно шкідливої діяльності.

Пізніше економісти-екологи (D. Helm and D. Pearce, 1991; D. Pearce, 1992), додали до цієї ідеї теорію «подвійного дивіденду», вважаючи його можливою додатковою перевагою від застосування екологічних податків. Вони довели, що у той час, як більшість податків спотворюють ринкові стимули, екологічні податки виправляють ці спотворення, інтерналізуючи зовнішні ефекти або екстерналії, які виникають при інтенсивному використанні послуг довкілля. І якщо, на їх думку, надходження від екологічних податків спрямувати на фінансування зменшення спотворюючих ефектів інших податків – таких, як податки на працю чи капітал – можна буде досягнути не лише вигоди для довкілля, а й додаткові переваги.

Ця думка пізніше була підтримана ОЕСР та Європейською Комісією, які наголошували, що розроблені й впроваджені відповідним чином екологічні податки можуть сприяти інтеграції екологічної та економічної політики. Важливу роль відіграв офіційний документ Європейської Комісії «Про зростання, конкурентоспроможність та зайнятість» (European Commission, 1993), після якого європейські країни прийняли ЕТПР як політику одночасного впровадження бажаних екологічних та економічних ефектів.

Тоді як екологи-економісти вбачають у ЕТПР ефективний спосіб корекції спотворень на ринку та інтерналізації зовнішніх ефектів, відомий вчений Г. Дейлі

вважає, що ЕТПР є тим інструментом, який допоможе економіці реструктурувати сучасну фінансову систему з метою адаптації до реалій сучасного світу. На його погляд, сучасна проблема деградації довкілля полягає у тому, що сьгоднішні фінансові системи в своїй діяльності керуються цілями іншої ери – того часу, коли в інтересах націй була інтенсивна експлуатація природних ресурсів через збільшення продуктивності праці та капіталу. Однак, нині дефіцитним ресурсом є саме природний капітал. Тому, на думку Г. Дейлі, метою сучасного стану економіки є відповідна реструктуризація фінансової системи, зокрема, ним пропонується перемістити базу оподаткування з праці та доходу на ресурсопотік [12]. За Дейлі, «існуюча нині система оподаткування надзвичайно спотворює ситуацію, оскільки вона оподатковує працю і дохід за наявності високого рівня безробіття майже в усіх країнах, знеохочуючи саме те, чого ми найбільше прагнемо. Нинішня ситуація сигналізує фірмам про доцільність мінімізації використання робочої сили і заміни її, наскільки це можливо, більшим обсягом капіталу та ресурсопотоку. Між тим, було б краще,» – звертає увагу вчений, – «зменшити потік ресурсів у зв'язку з високими зовнішніми витратами, що пов'язані з виснаженням ресурсів і забрудненням, та водночас збільшити використання робочої сили через значні соціальні вигоди, пов'язані із зниженням рівня безробіття» [12].

Викладені ґрунтовні положення були взяті за основу подальшої розробки теоретичних засад ЕТПР к країнам-членам ОЕСР. Не вдаючись в рамки даної статті до їх детального розгляду, слід виокремити деякі основні принципи ЕТПР, які, по суті, є аргументом на користь доцільності її проведення. Йдеться по наступні два базові принципи.

1. *Принцип фінансової нейтральності* полягає у тому, що при зміщенні податкового навантаження з явищ, які є бажаними для суспільства (праця і капітал), на небажані (забруднення та виснажливе використання природних ресурсів), загальні надходження до бюджету не змінюються. Це означає, що суспільний дохід можна отримувати від надходжень оподаткування ресурсопотоку від виснаження природних ресурсів чи забруднення (на чому робив наголос Г. Дейлі та його послідовники).

2. *Принцип подвійного дивіденду*, одного боку, приносить певний результат для економіки (повернення надходжень від податків, які спричиняють дисбаланси в економіці і можуть мати позитивний вплив на економічне зростання та зайнятість), а з іншого – для довкілля, зменшуючи забруднення.

З огляду на значущість цих двох базових принципів, розглянемо їх більш детально.

Стосовно принципу фінансової нейтральності, то для його досягнення необхідно керуватися двома міркуваннями. Перше має відношення до перерозподілу доходів серед усіх платників податку. Так, якщо вважати рівень оподаткування оптимальним, тобто таким, який створює достатні стимули, то перерозподіл має бути нейтральним з точки зору інших екстерналій (скажімо, впливу на оборот чи річний прибуток). Наприклад, у Швеції надходження від податку на оксиди азоту, які викидаються теплоелектростанціями, перерозподіляються серед усіх зацікавлених підприємств, враховуючи вироблену енергію у вигляді електроенергії чи тепла.

Друге міркування щодо досягнення фіскальної нейтральності стосується зменшення чи відміни існуючих податків, якщо вони вважаються неоптимальними. Звичайно, таке рішення матиме макроекономічні та галузеві ефекти. Очевидно, що серед зацікавлених сторін виявляться і ті, які будуть у виграші, і ті, які понесуть втрати. Можна очікувати також уповільнення темпів зростання економіки, підвищення чи зниження зайнятості у конкретних галузях тощо. Втім, оскільки податки, які при ЕТПР пропонуються зменшити чи відмінити, є певним тягарем для економіки, макроекономічні наслідки від введення замість них нових стимулюючих податків, ймовірно матимуть в цілому позитивний ефект, що підтверджується статистичними даними. Так, переважно екологічне заміщення бази оподаткування, що впроваджено у восьми країнах членах ОЕСР, принесло від від 0.2 відсотків до 2.5 відсотків податкових надходжень цих країн [8].

Дослідники виділяють кілька шляхів практичної реалізації принципу фіскальної нейтральності з точки зору зменшення податків на працю, товари, доходи компаній та домогосподарств. По-перше, інтерес становить повернення коштів від додаткового оподаткування саме у сектор, з якого податок було справлено. По-друге, доходи від екологічних податків можуть бути наперед призначені для фінансування конкретних екологічних програм (наприклад, екологічні фонди, екологічні проекти, тренінги, дослідження, соціально-орієнтовані програми тощо). По-третє, доходи можуть бути використані для фінансування компенсаційних заходів для тих економічних агентів, на кого введений податок матиме найсильніший ефект. Так, одноразово виплачена сума компенсації населенню може усунути деякі негативні впливи на домогосподарства з низьким доходом, а субсидії для впровадження менш забруднюючих технологій можуть компенсувати затрати на очистку.

На практиці зустрічаються випадки, коли доходи від оподаткування призначаються для субсидування інвестицій по енерго-ефективності. Втім, такий спосіб повернення коштів зустрічає серйозну критику у порушенні принципу фіскальної нейтральності.

Принцип фіскальної нейтральності відрізняє ЕТПР від екологічного оподаткування через ставлення до нового податку з боку громадськості та підприємців. За умов, коли введення нового, чи підвищення існуючого екологічного податку супроводжується рівноцінним зменшення інших форм оподаткування у спосіб, що не призводить до зміни у загальному фіскальному навантаженні, справляння екологічного податку за проведення ЕТПР може виявитися більш політично прийнятним.

Окрім того, привабливість ЕТПР (завдяки принципу фіскальної нейтральності) полягає ще й у тому, що будь-який податок традиційно розглядається платниками як несправедливий, тому сплачується неохоче. Нейтральність же робить податкові правила більш простими та легкими до розуміння, знижуючи, таким чином, витрати як на їх сплату, так і на адміністрування. Нейтральність також обмежує можливості для платників трансформувати свої фінансові потоки у спосіб, який надасть змогу мінімізувати податкові платежі, а також зменшити лобіювання та судові позови стосовно

спірних питань про класифікацію певних типів прибутку з точки зору оподаткування.

Отже, при проведенні ЕТПР є дуже важливим розуміння конкретизованого тут принципу фіскальної нейтральності, згідно з яким відбувається не підвищення податкового навантаження, а зміщення бази оподаткування. Справді, за експертними підрахунками, екологічні податки в ЄС в середньому складають близько 7% від загальних податкових надходжень, тоді як податки з праці (внески до фондів соціального забезпечення, ПДВ та інші) складає біля 85% [18].

Щодо принципу подвійного дивіденду, то слід зауважити, що основна дискусія про ЕТПР точиться саме навколо нього, оскільки його реалізація фактично означає одночасне досягнення екологічного та економічного благополуччя.

Деякі вищезгадані дослідники наголошують на тому, що, крім користі від зменшення забруднення, екологічні податки можуть створювати й інші переваги в залежності від того, яким чином використовуються отримані в результаті оподаткування доходи. Ці переваги більшість закордонних дослідників поділяють на дві категорії: 1) *економічний (або синій) дивіденд*, який виникає від зменшення фіскальних спотворень у вигляді зростання зайнятості, економічного зростання чи стимулювання технологічних інновацій; 2) *екологічний (або зелений) дивіденд*, який виникає від покращення стану довкілля, наприклад, через зменшення викидів певних забрудників до атмосфери.

Аналіз праць зарубіжних фахівців (R. Mooij, 1999; F. Andre et al., 2003) показує, що існує загальна згода серед економістів щодо існування «зеленого дивіденду» [6,16], проте зустрічається чимало робіт щодо питання про можливість отримання «синього дивіденду» в результаті впровадження ЕТПР [10,11, 17,19,22]. При цьому має право на обговорення версія так званого *слабкого подвійного дивіденду*, яка стверджує, що зростання добробуту від впровадження ЕТПР (де прибуток від впровадження екологічних податків використовується для компенсації зниження інших податків) є більшим, ніж зростання добробуту після реформи, коли екологічні податки повертаються у вигляді одноразових платежів. Також існує гіпотеза *сильного подвійного дивіденду* (незалежно від покращення екологічного благополуччя, неекологічний добробут покращується у порівнянні зі станом до проведення реформи). Крім того, стверджується, що так званий *подвійний дивіденд працевлаштування* виникає у випадку, коли значно скорочується рівень безробіття після впровадження ЕТПР [6].

Нині всі зарубіжні економісти без виключення згодні з існуванням «зеленого дивіденду» і у переважній своїй більшості згодні й з імовірністю існування слабкого подвійного дивіденду. Проте, досі точаться затяті дебати щодо можливості отримання сильного чи подвійного дивіденду працевлаштування [13].

Проведений аналіз сучасної фахової зарубіжної літератури виявив, що дотепер немає однозначної відповіді на питання про існування подвійного дивіденду. Загалом, дослідники сходяться у думці, що ймовірність отримання подвійного дивіденду існує і зростає, якщо ринок має якісь спотворення або через недосконалість податкової системи. Деякі з них (W. Nordhaus, 1993; D. Pearce,

1991; R.Repetto et al., 1992) стверджують, що отримати сильний подвійний дивіденд цілком можливо. В інших роботах (L. Bovenberg, 1994; C. Carraro та A. Soubeyran, 1996) доведено, що ЕТПР може одночасно зменшити рівень забруднення та безробіття. Водночас висловлюється протилежна думка (L. Bovenberg та R. de Mooij, 1994), згідно з якою одночасне зменшення рівнів забруднення довкілля та безробіття абсолютно неможливе через те, що екологічні податки лише посилять попередні спотворення фіскальної системи. Причому, ці автори якщо і допускають ймовірність отримання таких дивідендів, то лише при наявності доволі жорстких умов впровадження екологічних податків, попереджуючи, що досягнення зеленого дивіденду відбуватиметься за рахунок політичних компромісів у інших сферах життя країни.

Основний, математично доведений, аргумент критиків існування сильного подвійного дивіденду полягає у тому, що екологічні та інші податки можуть мати негативний вплив, який не враховується при дослідженні очікуваного подвійного дивіденду. Це може призвести до того, що фіскально-нейтральне зменшення спотворюючих податків за рахунок екологічних виявиться меншим, ніж очікувалось. Наприклад, податки на забруднення підвищать затрати виробництва, а отже, і рівень беззбитковості кінцевої продукції. Цей ефект зменшує реальну заробітну плату, що компенсує підвищення реальної заробітної плати за рахунок зниження податку на зарплату при ЕТПР.

Дебати навколо теорії подвійного дивіденду підкреслюють необхідність використання підходу загальної рівноваги для оцінки наслідків податкової політики на добробут. Втім, як і у будь-якій моделі, важливу роль тут відіграють зроблені припущення, часто визначаючи кінцеві результати моделювання.

Зазначені труднощі отримання чіткого теоретичного висновку спонукають дослідників проводити емпіричний аналіз перевірки економічних ефектів окремої реформи в конкретній країні. Так, виявилось, що у Німеччині – країні, яка впровадила ЕТПР у 1999 році і на сьогодні є лідером за масштабами її проведення ЕТПР – було досягнуто подвійного дивіденду. Так, станом на початок 2006 року, за рахунок проведення ЕТПР було на 2.4% скорочено викиди діоксид карбону, отримано 20 млрд євро додаткових податкових надходжень до бюджету, з яких 90% було розподілено на цілі зменшення податкового тягаря на працю, що створило від 200,000 до 250,000 робочих місць. Крім того, зафіксовано зростання попиту на енерго-ефективні технології, зокрема, попит на автомобілі на газовому пальному зріс на 10%, а на послуги громадського транспорту – до 1,5% [14].

Отже, питання проведення ЕТПР обґрунтовано зайняло провідне місце у зарубіжній фаховій літературі і є предметом жвавих дискусій, оскільки безпосередньо пов'язане з проблематикою вдосконалення податкової бюджетної системи.. В Україні допоки робляться лише перші кроки у цьому напрямку.

Вітчизняні дослідники наголошують на тому, що одна з головних макроекономічних передумов, необхідних для успішного просування країни в напрямі до сталого розвитку, полягає у розробці взаємопов'язаної, простої та зрозумілої структури важелів, стимулів та норм, що орієнтували б виробничо-фінансову діяльність на досягнення сталості [5]. Тому, на наш погляд, нині є своєчасним наукове розроблення ЕТПР як можливого інструменту екологічної політики зокрема і політики держави в цілому.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Веклич О. О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні. – К.: Український інститут досліджень навколишнього середовища і ресурсів. – 2003. – 88с.
2. Данилишин Б., Чижова В. Науково - інноваційне забезпечення сталого економічного розвитку України. // Економіка України. – 2004. – № 3 С. 4 – 11.
3. Маслюківська О.П. Передумови впровадження еко-трудової податкової реформи в Україні та досвід Європи. // Наукові записки. Том 43. Біологія та екологія. – К: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». – 2005. – С. 54-58.
4. Синякевич І.М., Олійник О.І. Методи екологізації податкової системи // Фінанси України, 2002.– №1. С. 28-33.
5. Хазан В. Б. Сталий розвиток України – передумова певності у майбутньому. // Економіка України. – 2001. – № 3 – С. 57 – 63.
6. Andre F.J., M.A. Cardenete, E. Velazquez (2003) Performing an environmental tax reform in a regional economy. A computable general equilibrium approach. Discussion paper No. 2003–125. Tilburg University. December 2003.
7. Baumol, W.J., Oates, W.E., 1988. *The theory of environmental policy*, second ed. Cambridge University Press, Cambridge.
8. Bosquet, B. *Environemtal tax reform: does it work? A survey of the empirical evidence* // *Ecological Economics*. –2000. –№34, p.19-32.
9. Bovenberg L. and de Mooij, R.A. *Environmental levies and distortionary taxation* // *American Economic Review*. – 1994. – # 94. P. 1085-1089.
10. Bovenberg L. *Green policies and public finance in a small open economy* // *Scandinavian Journal of Economics*. – 1994. 96. – P. 343-363.
11. Carraro C. and Soubeyran A. *Environmental taxation and employment in a multi-sector general equilibrium model*, in C. Carraro, (ed.) // *Trade, innovation, environment*. – Kluwer, Dordrecht.: – 1996.
12. Daly, Herman. *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*. –Boston: Beacon Press, 1996.
13. Dulleck, Uwe, Paul Frijters, Rudolf Winter-Ebmer. *Reducing Start-up Costs for New Firms: The Double Dividend on the Labor Market* // *Scandinavian Journal of Economics*. – 2006. – Vol. 108. – Issue 2. Page 317.
14. Görre, Anselm. *Germany's Ecotax Reform: Implementation, Impact, Future Development* // *Ecological Tax Reform. Confernece presentation, 11th April 2006, Tallinn*. Available at <http://www.seit.ee/failid/69.ppt>
15. Helm, D., Pearce, D., 1991. *Economic policy towards the environment: an overview*. In: Helm, D. (Ed.), *Economic policy: towards the environment*. Blackwell, Oxford.
16. Mooij R.A. *The double dividend of an environmental tax reform*, in J.C.J.M. van der Bergh (ed.) // *Handbook of environmental and resource economics*, Edward Elgar. –1999.
17. Nordhaus W. *Optimal greenhouse gas reductions and tax policy in the 'DICE' Model* // *American Economic Review*. – 1993. – #83. – P. 313-317.
18. OECD, 2006. *Database on instruments used for environmental policy and natural resources management* <http://www2.oecd.org/ecoinst/queries/>
19. Pearce, D. *The role of carbon taxes in adjusting to global warming* // *Economic Journal*. – 1991. – #101. – P. 938-948.
20. Pearce, D., Markandya, A., Barbier, E., 1989. *Blueprint for a Green Economy*. Earthscan, London.
21. Pearce, D., *Taxation and the environment: a survey*, January 1992, *Fiscal Studies*, Vol. 13, No. 4, November 1992, Vol. 13, No. 4, pp. 21-57.
22. Repetto R., Dower R., Jenkins R., and Geoghegan J. *Green Fees: How a Tax Shift Can Work for the Environment and the Economy*. World Resources Institute. November 1992.