

УДК 339.924

Ю. С. Бут,
здобувач Інституту міжнародних відносин КНУ імені Тараса Шевченка

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ФІСКАЛЬНИХ ІНСТРУМЕНТІВ В ЕКОЛОГІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ

Анотація. Дана стаття присвячена дослідженню досвіду країн Європейського Союзу у використанні фіскальних інструментів для досягнення цілей екологічної політики. Методи використання податкових інструментів розглядається в контексті виконання ними фіскальних та екологічних функцій, а також дотримання європейського принципу рівності в оподаткуванні.

Ключові слова: екологічні податки, соціальна справедливість, ринково-орієнтовані інструменти, податкові надходження, екологічний ефект, споживча поведінка, сталий розвиток.

Summary. This article is dedicated to the analysis of the EU Member States experience of the use of fiscal instruments for achieving environmental goals. The methods for using tax instruments are considered in scope of their fiscal and environmental functions as well as commitment to the European principle of equality in taxation.

Key words: environmental taxes, social justice, market-based instruments - MBIs, tax revenue, environmental impact, consumer behavior, sustainable development.

Постановка проблеми. Енергетична криза 1973-1974 років і стрімке зростання світових цін на нафту призвели до того, що енергоємні виробництва почали втрачати свою конкурентоспроможність. У цей період в ряді країн Європейського Союзу відбулася переорієнтація економічної діяльності, спрямована на економію природних ресурсів (у тому числі енергетичних) за допомогою впровадження нових екологічних технологій виробництва. Європейські держави стали активно використовувати економічні методи, такі як податки, для стимулювання інвестицій в екологічні інновації та заохочення раціонального використання енергії не лише підприємствами, але і комунальним господарством.

В даний час екологічні податки в тій чи іншій формі існують у всіх країнах Європейського Союзу, і ступінь їхнього використання постійно зростає. Водночас схеми їхнього нарахування відрізняються у країнах ЄС, так само, як ефективність їхнього застосування з точки зору як фіскальної так і екологічної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема застосування ринково-орієнтованих економічних інструментів, таких як податкові важелі з метою досягнення екологічних цілей нині знаходиться у фокусі уваги вітчизняної та європейської наукової спільноти, що підкреслює її високу важливість для розвитку соціально-економічних систем ЄС та всього європейського регіону. Серед вітчизняних вчених вагомих внесок у розробку даної теми зробили О. Білорус, О. Веклич, І. Вітер, В. Завгородня, О. Маслюківська, Ю. Мацейко, Л. Мельник.

В зарубіжній науковій літературі дана тема розкрита досить широко. Важливі результати одержали в своїх дослідженнях Д. Віллер, А. Гусев, Г. Кьолін, А. Ласковська, С. Лутковська, Р. Ставінс, Л. Хьоглунд, Т. Штернер.

Постановка завдання. В даній статті зроблено спробу розглянути податкові важелі екологічної політики Європейського Союзу з точки зору їхньої ефективності для досягнення фіскальних та екологічних цілей, а також дотримання соціальної справедливості.

Викладення основного матеріалу. З 90-х років XX сторіччя в екологічній політиці ЄС чітко позначився перехід від прямого адміністрування до більш гнучких механізмів, які включають елементи ринку [1, 157]. До них відносяться, зокрема, ті, які були розглянуті у попередніх розділах: торгівля квотами, принцип «розподілу зусиль» між учасниками, такими як уряд, підприємницькі кола, громадськість та споживачі. Згідно Орхуської конвенції 1998 року, громадяни ЄС також повинні залучатися до природоохоронної діяльності та процесів підготовки, моніторингу та контролю за дотриманням екологічних норм. Громадяни мають право на інформацію, право на участь в підготовці правових актів, право звертатися до суду з питань захисту навколишнього середовища.

Найважливішими інструментами реалізації екологічної політики в Єврозоні є фінансові або ринкові механізми, які здійснюються у вигляді податків, субсидій, торговельних дозволів, і як правило, відкриваються в ціну продукту або послуги, створюючи тим самим приховані витрати, що забезпечують реалізацію екологічної, соціальної та економічної політики.

Сучасні ринкові інструменти екологічної політики можна класифікувати наступним чином:

- торгові дозволи, введені для досягнення зниження несприятливого впливу на довкілля: наприклад, квоти на викиди CO₂, рибну ловлю тощо;
- екологічні податки, запроваджені для регулювання цін і, таким чином, формування еко-орієнтованої поведінки споживачів і виробників;
- екологічні внески, введені, щоб повністю або частково відшкодувати витрати екологічних служб на вирішення таких проблем, як забруднення водних ресурсів, заохорення відходів тощо;
- екологічні субсидії та пільги, які вводяться з метою стимулювання розвитку нових технологій, створення нових ринків екологічних товарів і послуг, а також для підтримки досягнення високого рівня захисту навколишнього середовища підприємствами та державними службами;
- схеми відповідальності і компенсації, мета яких полягає в тому, щоб забезпечити адекватне компенсування наслідків діяльності, небезпечної для навколишнього середовища, а також в якості засобів запобігання та відшкодування збитків.

Практичний досвід наочно показує, що найбільш ефективним є комбінування цих інструментів [2]. Слід зазначити, що частка використання ринкових інструментів в екологічній політиці значно зросла з середини 90-х років XX століття. Особливо це стосується податків, внесків і торговельних дозволів.

Вперше їх застосування офіційно було задекларовано у першій Програмі Європейського Союзу з охорони навколишнього середовища в 1973 році. Запровадження принципу «забруднювач платить» послужило своєрідним стимулом для скорочення державних субсидій на охорону навколишнього середовища.

Історично екологічні податки використовувалися і як інструменти для боротьби із забрудненням навколишнього середовища, і як джерело поповнення бюджету. Отже, запровадження екологічних податків може проводитись з різною метою. В залежності від їхнього призначення, можна виділити три основні типи екологічних податків ЄС:

1) Згідно принципу «забруднювач платить», витрати на регулювання і ліквідацію забруднень навколишнього середовища повинні бути оплачені підприємством-джерелом забруднення. Для цього нарахуовуються платежі, які мають на меті відшкодувати витрати на охорону навколишнього середовища (cost-covering charges). Найпростішим цього виду екологічних платежів, з одного боку, приносить державі прибутки, з іншого, впливає на ціну продукції підприємства-забруднювача. На практиці лише певна частина повних витрат на охорону навколишнього середовища покривається за рахунок даного типу платежів. Це пов'язано з труднощами економічної оцінки екологічного збитку. Дані платежі, у свою чергу, бувають двох видів:

- платежі користувачів екологічних послуг, наприклад, плата за очищення води або вивезення сміття (user charges);
- цільові платежі (earmarked charges), доходи від яких використовуються на різні екологічні цілі, але не з метою надання будь-яких послуг безпосередньо платникові. Прикладом може слугувати фінансування рециклінгових послуг. Як правило, даний вид платежів акумулюється у спеціальних фондах.

2) Екологічні податки можуть мати єдину мету – вплинути на поведінку економічних агентів, без збільшення доходів бюджету. У цьому випадку можна говорити про податки, які стимулюють екологічну поведінку (incentive charge). Такі податки в більшості випадків є потоварними, тобто підвищують ринкову ціну екологічно шкідливих товарів і послуг.

Рівень цього виду екологічних податків може бути встановлений двома шляхами. У першому випадку, коли можливо оцінити збиток, що завдається навколишньому середовищу, ставка податку встановлюється на рівні граничних зовнішніх витрат. У другому випадку, коли це неможливо, рівень податку встановлюється, виходячи з інших критеріїв, таких як, наприклад, запобігання потенційній шкоді довкіллю.

Часто доходи, одержані від стягнення стимулюючих податків, використовуються для подальшого заохочення екологічної поведінки. Наприклад, у Швеції доходи від платежу за емісію оксиду азоту спрямовуються на заохочення підприємств, які скорочують свої викиди в атмосферу [3].

3) Екологічні податки, які головним чином призначені для підвищення доходів державного бюджету, відносяться до фіскальних екологічних податків (fiscal environmental tax). Частина коштів, одержаних від їхнього збору, витрачається на екологічні програми.

Очевидно, що відмінності між цими трьома типами екологічних платежів умовні. Так, платежі користувачів можуть водночас мати стимулюючий ефект, так само, як і фіскальні екологічні податки. Часто важко точно визначити мету запровадження екологічних податків. Більш ясною є область їхнього застосування. Наприклад, податки на використання певних видів палива належать до енергетичних податків (energy taxes), податки на різні види транспорту - до транспортних податків (transport taxes), податки на забруднення навколишнього середовища - до емісійних податків (tax on emissions) або податків на відходи (tax on waste).

Найбільшого поширення в країнах ЄС набули транспортні та енергетичні податки. В тій чи іншій формі вони введені у всіх країнах-членах Європейського Союзу. Слід відзначити, що транспортні та енергетичні податки за своєю суттю є фіскальними, тобто вводяться з метою отримання доходів. Позитивний же ефект для навколишнього середовища в даному випадку є супутнім.

Транспортні податки, як правило, нараховуються в залежності від типу двигуна транспортного засобу.

Енергетичні податки регулюють рівень емісії вуглекислого газу, оксидів азоту і сірки в атмосферу. Наприклад, скорочення споживання вугільного палива за рахунок використання фіскальних важелів, призводить до значного зниження рівнів викидів забруднюючих речовин, таких як SO₂ і NO_x, особливо на території міст.

Податки на тверді відходи стимулюють ефективне управління відходами за рахунок зменшення кількості відходів, які надходять у навколишнє середовище, і збільшення застосування рециклінгових технологій у виробництві.

У країнах ЄС в 2008 році надходження від екологічних податків сформували близько 2,4% ВВП. Серед держав-членів найбільша частка екологічних податків у ВВП була в Данії (5,7%), Нідерландах (3,9%), Болгарії і на Мальті (по 3,5%), а найнижча - в Іспанії (1,6%), Литві (1,7%), Румунії (1,8%) та Латвії (1,9%) [4].

Енергетичні податки становили 72% від загальної суми екологічних податків в ЄС, транспортні податки - 23%, а податки на забруднення навколишнього середовища та користування природними ресурсами - 5%. Енергетичні податки складають найбільшу частину екологічних податків в усіх державах-членах, за винятком Мальти. Найвищі частки податків на споживання енергії зареєстровані в Литві, Люксембурзі, Чехії (по 93% від загальної суми надходжень від екологічних податків) та Словаччині (90%). Найвищі частки транспортних податків були зареєстровані на Кіпрі (50% від суми екологічних податків), Мальті (48%) та в Ірландії (47%), у той час як найвища частка податків на забруднення і ресурсокористування була в Данії (31%), Нідерландах (17%) та Естонії (14%) [4].

Таблиця 1. Надходження від екологічних податків в країнах ЄС у 2008 р. та їх розподіл за видами

	Надходження від екологічних податків, % ВВП	Частка екологічних податкових надходжень, %		
		Енергетичні податки	Транспортні податки	Податки на забруднення та ресурсокористування
ЄС-27	2.39	72.1	23.0	4.9
Бельгія	1.97	63.4	29.1	7.5
Болгарія	3.54	86.7	9.4	3.9
Чехія	2.45	92.7	6.4	0.9
Данія	5.72	36.9	32.4	30.7
Німеччина	2.22	82.4	15.9	1.7
Естонія	2.36	83.7	1.9	14.4
Ірландія	2.43	52.4	47.4	0.2
Греція	1.97	60.2	39.8	0.0
Іспанія	1.63	80.0	19.0	1.0
Франція	2.11	67.9	27.4	4.7
Італія	2.43	78.3	20.4	1.3
Кіпр	3.14	50.1	49.9	0.0
Латвія	1.94	85.2	11.7	3.1
Литва	1.66	93.4	2.7	3.9
Люксембург	2.51	93.2	6.8	0.0
Угорщина	2.70	72.6	21.5	5.9
Мальта	3.52	43.0	48.2	8.8
Нідерланди	3.87	49.7	33.5	16.8
Австрія	2.41	67.7	31.2	1.1
Польща	2.59	87.1	9.7	3.2
Португалія	2.64	72.8	27.2	0.0
Румунія	1.78	79.2	20.2	0.6
Словенія	3.01	78.7	15.8	5.5
Словаччина	1.98	89.9	7.8	2.3
Фінляндія	2.73	64.8	33.2	2.0
Швеція	2.72	80.4	18.7	0.9
Великобританія	2.42	74.1	22.2	3.7
Норвегія	2.66	46.2	43.4	10.4

*Джерело: *Facts and figures on the environment: from environmental taxes to water resources, December 2010*

Досвід використання системи екологічного оподаткування в країнах ЄС свідчить про те, що застосування податкових важелів з метою досягнення певних екологічних стандартів вимагає ретельного попереднього аналізу та обережності у впровадженні.

Для того, щоб екологічний податок виконував своє стимулююче призначення належним чином, його розмір та спосіб нарахування повинні чітко відповідати багатьом критеріям доцільності та враховувати національну специфіку.

Слід зауважити, що при використанні податків для запобігання повітряним забрудненням, як і у сфері управління водними ресурсами, діє правило: найбільшої економічної та екологічної ефективності та найменших втрат у конкурентоспроможності та рівні життя вдається досягти, витрачаючи доходи від податків за цільовим призначенням - на модернізацію систем очищення підприємств та впровадження новітніх екологічно чистих технологій [5].

Оподаткування відходів відіграє важливу роль у стимулюванні використання екологічно нейтральних методів переробки. Екологічний податок діє як важіль, що спрямовує діяльність економічних агентів з традиційного напрямку до напрямку, який більше відповідає принципам сталого розвитку. Його запровадження повинно супроводжуватися низкою заходів, що підтримують розвиток екологічно нейтральних способів переробки відходів та мінімізації їх кількості.

Основна мета податків на відходи полягає в тому, щоб шляхом збільшення витрат, пов'язаних з утилізацією відходів несприятливими для навколишнього середовища способами, підвищити привабливість альтернативних методів управління відходами. Іншими словами, за найбільшими ставками оподатковуються найменш безпечні способи утилізації. Як було зазначено в попередніх розділах, в Європейському Союзі до них відносяться насамперед захоронення.

Грунтуючись на прикладах регулювання генерації та переробки твердих відходів у країнах ЄС, можна зробити висновок, що для успішного досягнення цілей екологічної політики необхідне комплексне використання різних інструментів. Ізольоване застосування податків на відходи за відсутності альтернативних методів утилізації може призвести до негативних наслідків, таких як виникнення стихійних звалищ.

Очевидно, що транспортні податки можуть бути ефективним інструментом для скорочення емісії вуглекислого газу новими автомобілями. Їхня екологічна ефективність у даній області вище ефективності енергетичних податків. Але в нинішній час великий потенціал цього виду податків використовується не повністю. Для того, щоб транспортний податок мав вирішальний вплив на споживчий вибір, необхідно внесення низки змін до чинних податкових схем. Ці зміни повинні, перш за все, включати диференціацію ставок податків залежно від енергетичної ефективності автомобілів. При цьому просте збільшення ставок транспортних податків не може привести до бажаного результату.

При застосуванні транспортних податків для досягнення екологічних цілей, використовується лише сам механізм оподаткування, без врахування розподілу податкових надходжень. Враховуючи, що транспортні податки в європейських країнах є перш за все джерелом коштів для місцевих бюджетів, відповідні зміни у податкових схемах, які не зачіпають фінансових інтересів регіонів, становлять великий інтерес. Тобто, в даному напрямку можливе досягнення компромісу між екологічними цілями (скорочення емісії CO₂) і економічними функціями оподаткування.

Іншою позитивною рисою транспортних податків є відносна простота адміністрування. Контроль над обсягом і складом викидів автомобілів як мобільних джерел забруднення являє собою досить складну задачу, тому єдиним ефективним рішенням буде врахування при оподаткуванні властивостей автомобільних двигунів.

Втім, роль транспортних екологічних податків з точки зору досягнення соціально-економічної справедливості є неоднозначною. Диференціювання ставок транспортних податків в залежності від енергоефективності автомобілів, ймовірно може призвести до того, що податки набудуть регресивного характеру. Це пояснюється тим, що, як правило, більш дешеві (доступні для менш забезпечених груп населення) автомобілі обладнуються менш ефективними двигунами. І, відповідно, менш забезпечені групи населення будуть змушені сплачувати відносно більше транспортних податків. Рішенням цієї проблеми міг би стати розвиток якісного громадського транспорту.

Як і у випадку з транспортними податками та податками на відходи, для того, щоб енергетичний податок здійснював стимулюючу екологічну функцію, недостатньо просто підвищити його ставку. Необхідно за допомогою податкових ставок чітко позначити ті продукти, використання яких небажано, і заохотити споживання тих товарів, які не завдають шкоди навколишньому середовищу.

Проблема рівності в оподаткуванні, аналогічна тій, що виникає для транспортних податків, так само характерна для енергетичних зборів. Вона пов'язана перш за все з тим, що енергетичні податки по суті так само є регресивними, оскільки групи населення із низьким рівнем доходів несуть відносно більший податковий тягар, ніж із середнім та високим. Більшою мірою це стосується балканських і центральноєвропейських країн. В цих державах плата за користування природними ресурсами та послугами у сфері навколишнього середовища (такими як водопостачання і водовідведення, управління відходами тощо) не покриває повністю витрат відповідних галузей [6]. Оскільки держава в значній мірі субсидує ці сфери діяльності, суспільство не отримує правильних ринкових сигналів для зміни споживчої поведінки.

Стосовно енергетичного оподаткування, проблема рівності посилюється також тим, що суми податкових надходжень до бюджету від виробничого сектору та домогосподарств приблизно рівні. Тоді як кінцеве споживання енергії сектором виробництва становить близько 70% від загального споживання в обох секторах [7]. Так, дослідження проведені у Великобританії, показали, що компенсувати регресивний ефект від енергетичних податків можливо лише за умови фінансової підтримки державою найбідніших сімей. Ця підтримка повинна реалізовуватися шляхом адресного встановлення енергозберігаючого обладнання. Завдяки цим заходам можна домогтися зниження емісії CO₂ із дотриманням умов соціальної справедливості.

Висновки. Економічні стимули у вигляді податкових зборів з точки зору формування споживчої поведінки та екологічної свідомості у європейських державах виявилися більш ефективними, ніж адміністративні заходи. Екологічна податкова реформа, здійснювана в ряді країн ЄС з 90-х років XX століття, сприяла зміні моделей виробництва і споживання відповідно до вимог концепції стійкого розвитку.

Хоча схеми екологічного оподаткування, а також мета запровадження і загальна ефективність окремих видів екологічних податків можуть значно відрізнятися в різних країнах ЄС, не можна не відмітити загальну тенденцію до зростання ролі екологічних податків в країнах Союзу. Досвід проведення екологічної податкової реформи в країнах ЄС свідчить про можливість досягнення компромісу між екологічними та економічними цілями розвитку суспільства.

Оскільки проведення податкової політики належить до компетенції органів національної влади держав ЄС, ефективність застосування екологічних податків слід розглядати в контексті приведення країнами-членами національних податкових режимів у відповідність із загальноєвропейськими вимогами.

Подальше вивчення даного аспекту європейської політики може сприяти вдосконаленню існуючих та розробці нових, більш ефективних способів досягнення екологічних цілей за допомогою використання фіскальних інструментів. Використання досвіду країн ЄС у застосуванні податкових важелів екологічної політики також є важливим для реалізації євроінтеграційного зовнішньополітичного курсу нашої держави.

Література

1. Білорус О.Г., Мацейко Ю.М., Вітер І.І. Глобальні стратегії Євросоюзу: монографія / за наук. ред. О.Г. Білоруса, Інститут світової економіки і міжнародних відносин, відділення економіки.- К.: КНЕУ, 2009.- 528 с.
2. Маслоківська 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
3. National Emission Ceilings for 2020 based on the 2008 Climate & Energy Package. NEC Scenario Analysis Report Nr. 6.- International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), 2008
4. Facts and figures on the environment: from environmental taxes to water resources // Environmental statistics in Europe.- 189/2010.- 10 December 2010 // <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/10/189&format=HTML>
5. Air pollution in Europe 1990–2004 / EEA Report No 2/2007.- Copenhagen: EEA, 2007
6. Лутковская С.Ю. Экологические налоги как инструмент природоохранного механизма (опыт ЕС и перспективы для России): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук.- Санкт-Петербург, 2008
7. Georgescu M.A., Cabeça J.C. Environment and energy // Statistics in Focus.-31/2010 // http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-031/EN/KS-SF-10-031-EN.PDF

Стаття надійшла до редакції 20.10.2011 р.

