

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА,
ЭНЕРГЕТИКА И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

ЦЕНА УГЛЕРОДА И ПРАКТИКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОСТУПЛЕНИЙ ОТ НАЛОГА НА CO₂

Еременко И.А.
Декабрь 2021



В экономической деятельности, связанной с использованием ископаемых энергоресурсов, возникают дополнительные расходы, которые несут вред для окружающей среды. Источником такого вреда является все общество, а не только продавцы и покупатели энергоресурсов.



Введение цены на выбросы CO₂ – это необходимый шаг для трансформации ответственности всех в материальную ответственность каждого за использование ископаемого топлива.



Устанавливая налог, отражающий потери общества, правительство делает эти потери обозримыми и материальными.

ИЗМЕНЕНИЕ КЛИМАТА,
ЭНЕРГЕТИКА И ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА

ЦЕНА УГЛЕРОДА И ПРАКТИКИ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
ПОСТУПЛЕНИЙ ОТ НАЛОГА НА
CO₂

Оглавление

Словарь терминов	2
Вступление	3
1. Цена на углерод	4
2. Состояние и примеры углеродного ценообразования в мире	8
2.1. Европейский Союз	9
2.2. Как ЕС использует финансовые поступления от системы торговли выбросами	9
2.3. Дания	10
2.4. Нидерланды	11
2.5. Украина	11
2.6. Латвия	12
2.7. Германия	12
2.8. Финляндия	12
2.9. Швеция	13
2.10. Норвегия	13
2.11. Черногория	14
2.12. Чили	14
2.13. Колумбия	14
2.14. Южная Африка	14
3. Дизайн углеродного налога	16
3.1. Преодоление последствий повышения налога	17
3.2. Способы использования финансовых поступлений, полученных от налога на CO ₂	19
4. Предложения по реформированию налога	25
Приложения	26

СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

- Углеродное ценообразование (англ. carbon pricing) — совокупность политик и мер по установлению цены за тонну выбросов CO₂, обязывающих определенных экономических субъектов уплачивать ее.
- СТВ (англ. Emission Trading Scheme, ETS) – система торговли выбросами.
- ЕСТВ – Европейская система торговли выбросами.
- МЧР – механизмы чистого развития; один из механизмов торговли квотами на выбросы, который применялся в рамках Киотского протокола.
- ПГ – парниковые газы.
- CO₂-е – углеродный эквивалент.
- МОВ – система мониторинга, отчетности и верификации, введенная ЗУ №377-IX в декабре 2019 года во исполнение директив ЕС, является предусловием запуска СТВ, поскольку позволяет сосчитать реальные выбросы ПГ предприятиями.
- СВАМ (англ. Carbon Border Adjustment Mechanism) – механизм пограничной углеродной корректировки, предусматривающий введение сбора (пошлины) на товары, ввозимые в страны Европейского Союза иностранными производителями с менее строгими правилами относительно выбросов, с целью защитить своих внутренних производителей и стимулировать внешних партнеров повысить собственные климатические амбиции и уменьшить риск утечки углерода.
- ОЭСР (англ. OECD) – Организация экономического сотрудничества и развития.
- ОНУВ – определяемый на национальном уровне вклад к Парижскому климатическому соглашению; цель по сокращению выбросов, которую страна устанавливает для себя.
- ОНУВ2 – второй определяемый на национальном уровне вклад Украины к Парижскому климатическому соглашению, утвержденный распоряжением КМУ 30 июля 2021 года. Документ предусматривает, что выбросы к 2030 году сократятся на 65% по сравнению с уровнем 1990 года. Это предполагает сокращение на 7% по сравнению с уровнем выбросов 2019 года¹.

¹ Уряд схвалив цілі кліматичної політики України до 2030 року. Міндовкілля (2021). <https://mepr.gov.ua/news/37842.html>

ВСТУПЛЕНИЕ

Использование ископаемого топлива – нефти, газа и угля – многократно ускорило развитие человечества. За изготовление этих ресурсов никто не платил, ведь мы получили их от природы бесплатно. Ценой за их неконтролируемое использование стало изменение климата, в результате которого среднегодовая температура на планете уже выросла на 1°C за последние двести лет². Изменение климата ставит под угрозу существование цивилизации, поэтому страны во всем мире планируют предпринять или предпринимают действия, чтобы замедлить процесс. Именно поэтому, прежде всего, стоит как можно быстрее прекратить сжигать ископаемое топливо, ведь использование «грязных» видов топлива продуцирует в атмосферу более 70% всех выбросов парниковых газов в мире³. Один из способов справиться с изменением климата – это рыночные и регуляторные механизмы стимулирования сокращения выбросов.

Во многих странах цена на выбросы уже установлена в качестве налога или платы за квоты на выбросы парниковых газов. Европейский Союз (далее – «ЕС») запланировал введение ввозной пошлины на товары, производство которых связано со значительными выбросами (так называемого механизма пограничной углеродной корректировки, англ. CBAM). Создание подобного механизма также рассматривают в США.

В публикации мы анализируем принципы установления цены на выбросы, возможные подходы для эффективного использования этих поступлений и уменьшения негативного воздействия налога на экономику и общество, сравниваем опыт разных стран. Цель публикации – способствовать созданию действенных финансовых механизмов, которые помогут обеспечить сокращение выбросов парниковых газов в регионе.

2 Всемирная метеорологическая организация – WMO “The State of the Global Climate 2020” <https://public.wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate>

3 Our World in Data (2021). <https://ourworldindata.org/emissions-by-sector>

1

ЦЕНА НА УГЛЕРОД

Оплачивая за газ, электроэнергию или бензин, мы полностью или частично оплачиваем стоимость добычи ископаемых энергоресурсов, их доставку, оплату труда или идей тех людей, которые внедрили и поддерживают эти технологии. Существует еще одна цена сжигания ископаемого топлива, о которой мы часто забываем или которую игнорируем — изменение климата. Парижское климатическое соглашение (далее – «Парижское соглашение») окончательно закрепило ответственность человечества за изменение климата. Введение цены на выбросы CO₂ – это необходимый шаг для преобразования этой символической ответственности всех в материальную ответственность каждой гражданки и каждого гражданина за использование ископаемого топлива. Важно отметить, что бизнес и промышленность не ставят под сомнение необходимость сокращения выбросов. Некоторые из них имеют собственные цели углеродной нейтральности, а большинство соглашаются нести связанные с этим дополнительные расходы⁴.

В экономической деятельности, связанной с использованием ископаемых энергоресурсов, возникают дополнительные расходы, несущие вред для окружающей среды, который причиняет все общество, а не только продавцы и покупатели энергоресурсов. Создание экономических благ связано с загрязнением окружающей среды. Однако не все слои общества получают пропорциональное количество этих благ, хотя все «платят» за загрязнение своим здоровьем и худшими условиями на планете. Следующие поколения будут платить еще более высокую цену вследствие изменений климатических условий, которые их ожидают, и многие из них необратимы.

Экономисты считают⁵, что налоги могут помочь частично исправить эту ситуацию. Обычно рыночная

цена товаров не учитывает экстерналии (побочные или внешние эффекты) и недостаточно отражает ущерб, наносимый обществу. Устанавливая налог, отражающий потери общества, правительство делает эти потери обозримыми и материальными. Это стимулирует производителей и потребителей уменьшать использование вредных продуктов и искать альтернативы, которые не наносят или минимизируют такой ущерб. Следовательно, налог на экстерналии, по меньшей мере, частично может помочь исправить несовершенство рынка и стимулировать более эффективное использование ограниченных общественных ресурсов.

Международные исследования утверждают⁶, что включение экстерналии в расходы ведет к постепенному сворачиванию вредной для окружающей среды деятельности и является важным инструментом для достижения полной декарбонизации экономики. Установление справедливой цены на выбросы приводит к пропорциональному повышению стоимости товаров. По сути, стоимость любого товара в таком случае будет отражать его вред для климата. Это будет стимулировать потребителей (как бытовых, так и коммерческих или промышленных) покупать менее вредные товары, что сократит их производство и торговлю ими. В то же время, углеродное ценообразование является источником дополнительных поступлений в бюджет, которые можно направить на развитие климатически-дружественных технологий, компенсации роста тарифов на энергию для уязвимых групп населения и другие цели, не связанные с климатом.

Согласно рекомендациям Коалиции лидеров в области тарификации выбросов углерода (англ. Carbon Pricing Leadership Coalition), достижение целей Парижского соглашения⁷ возможно, если цена на углерод будет установлена в диапазоне \$40–80 за тонну выбросов CO₂ до 2030 года и на уровне \$130–150 за тонну до 2050 года. Текущие цены на выбросы CO₂ и даже их запланированные повышения в большинстве стран

4 Бизнес оценивает потенциал сокращения выбросов парниковых газов в Украине до 40-45% к 2030 году. Европейская Бизнес Ассоциация (2021). <https://eba.com.ua/biznes-otsinyuyepotentsial-skorochennya-vykydiv-parnykovykh-gaziv-v-ukrayini-do-40-45-do-2030-roku/>

5 How should governments use revenue from corrective taxes? Donald B. Marron and Adele C. Morris (2016) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/How-Should-Governments-Use-Revenue-from-Corrective-Taxes-Marron-Morris-1.pdf>

6 Putting a price on carbon: a handbook for U.S. policymakers. Working paper. WRI (2015) <https://www.wri.org/research/putting-price-carbon>

7 Удержание роста глобальной температуры в пределах 1,5-2°C до 2100 года.

Рисунок 1.1.

Использование СТВ, налога на углерод и обоих инструментов параллельно в разных странах по состоянию на 2020 год⁸

* По состоянию на 2021 год

** Канадские федеральные меры «поддержки», применяемые в тех провинциях, где нет налога на углерод. По состоянию на октябрь 2020 г. к этим провинциям принадлежали: Альберта, Манитоба, Нью-Брансвик, Северо-Западные территории, Нунавут, Онтарио, Остров Принца Эдварда, Саскачеван, Юкон.

мира не достигают этого диапазона⁹. Именно цена на выбросы CO₂ будет играть важную роль с точки зрения выполнения определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ) к Парижскому соглашению. Согласно заключению¹⁰ Всемирного банка, цена на выбросы будет способствовать достижению необходимого сокращения выбросов при минимальных затратах для общества. В то же время, углеродное ценообразование рассматривается не как единственный достаточный инструмент, а как часть взаимосвязанного комплекса политик¹¹.

В мире применяется два основных инструмента, устанавливающих цену на выбросы углерода: система торговли выбросами (СТВ) и налог на выбросы диоксида углерода (или углеродный налог). По состоянию на 2020 год, 31 страна использовала СТВ (Евросоюз, Канада, Китай, Австралия и др.), а 30 стран – налог на выбросы (Мексика, Южная Африка, Норвегия и др.). Во многих странах эти инструменты работали параллельно¹².

В СТВ правительство системно устанавливает ограничения на выбросы ПГ и распределяет бесплатные квоты на выбросы между предприятиями. Теоретически, ни одно предприятие не должно получить бесплатные квоты на весь объем годовых выбросов. После распределения квот предприятия должны сокращать выбросы или покупать эти квоты у других предприятий, которым удалось сократить фактические выбросы. Цена квот в таком случае и является ценой углерода. Теоретически, меры по сокращению выбросов будут внедряться теми

предприятиями, которым это будет дешевле, чем покупать квоты. Предприятие, предпринимающее меры по сокращению выбросов ПГ, может продавать свои избыточные квоты другим¹³.

В случае налога правительство определяет ставку, которую предприятия уплачивают либо за выбросы CO₂, либо на основе количества использованного ископаемого топлива. Часто эти системы работают параллельно: предприятия со значительными выбросами охватываются системой торговли, а более мелкие — платят налог. Это позволяет достичь большего сокращения выбросов с такими же затратами на другие мероприятия¹⁴.

Цена на выбросы в СТВ зависит от спроса на квоты, связанного с общим состоянием экономики и эффективностью распределения бесплатных квот на выбросы. Налог устанавливает фиксированную цену, но не обуславливает цели по сокращению выбросов. Преимущество налога перед СТВ заключается в отсутствии дополнительных государственных структур (а значит и расходов на их содержание), необходимых для организации торговли квотами на выбросы¹⁵.

При условии надлежащего планирования их введения, СТВ и налог на углерод, согласно позиции Всемирного банка, обеспечивают реализацию мер по сокращению выбросов по самой низкой для общества цене. Так происходит, поскольку существует конкуренция между экономическими субъектами. Цена на углерод, которую обязаны платить предприятия, ухудшает их конкурентоспособность, поскольку повышается цена на их товары, поэтому они будут искать наиболее выгодные пути, чтобы победить в конкуренции. Если государство будет самостоятельно (не в рамках СТВ) выбирать, какие меры по сокращению выбросов следует

8 Emissions trading and carbon tax: two instruments, one goal. ICAP brief #8 (2020). https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=715

9 State and Trends of Carbon Pricing 2021 (May). The World Bank (2021). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/35620>

10 Carbon Pricing Watch. World Bank; Ecofys (2017). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26565>

11 Carbon Pricing Is Key To Fighting Climate Change-But It's No Silver Bullet. Forbes (2018). <https://www.forbes.com/sites/energyinnovation/2018/11/30/carbon-pricing-is-key-to-fighting-climate-change-but-it-is-no-silver-bullet/?sh=7cb78b737799>

12 State and Trends of Carbon Pricing 2020 (May). World Bank (2020). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33809>

13 Putting a price on carbon: a handbook for U.S. policymakers. Working paper. WRI (2015). <https://www.wri.org/research/putting-price-carbon>

14 Emissions trading and carbon tax: two instruments, one goal. ICAP brief #8 (2020). https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=715

15 Putting a price on carbon: a handbook for U.S. policymakers. Working paper. WRI (2015). <https://www.wri.org/research/putting-price-carbon>

финансировать, определение наиболее дешевых из них для каждого предприятия в различных секторах может оказаться сложной задачей.

СТВ предусматривает постановку количественной цели по сокращению выбросов на уровне государства, которая может охватывать несколько или все секторы экономики. Затем правительство трансформирует эту цель в обязательства предприятий и распределяет между ними бесплатные квоты на выбросы. Количество бесплатных квот всегда меньше, чем совокупные выбросы предприятий. Именно поэтому предприятия, где сократить выбросы парниковых газов дешевле, модернизируются, а другим приходится покупать квоты на выбросы. Таким образом можно добиться прогресса в достижении поставленной государством цели по сокращению выбросов.

В то же время, СТВ связана с большими рисками, чем налог. Если система плохо налажена, это может привести не к сокращению, а росту выбросов¹⁶. В рамках Киотского протокола ряд более богатых стран заявил об определенных целях сокращения выбросов. Одним из способов выполнения этих целей были инвестиции в Проекты, которые должны были привести к сокращению выбросов в более бедных странах. Однако механизм чистого развития (англ. CDM, Clean Development Mechanism) практически не привел к дополнительному сокращению выбросов. Согласно ряду исследований, финансируемые в рамках CDM проекты, вероятно, были бы осуществлены и без продажи единиц сокращения выбросов¹⁷. Цена единиц сокращения выбросов в Европейской СТВ (ЕСТВ), которая является самой большой в мире, долгое время сохранялась слишком низкой по экономическим причинам. Она позволяла предприятиям не предпринимать никаких мер, а просто покупать квоты на выбросы.

Слабое, но важное звено, касающееся не только СТВ, но и углеродного ценообразования в целом, заключается в отсутствии стимулов для глубинных технологических сдвигов и инноваций в экономике. Согласно выводам ученых, сегодня имеется крайне мало эмпирических данных, которые могли бы подтвердить эффективность соответствующих политик (внедрение СТВ или налога на выбросы). Имеющиеся данные и исследования свидетельствуют о том, что эффект углеродного ценообразования на технологические изменения в направлении полной декарбонизации либо отсутствует, либо является очень незначительным¹⁸.

Международная исследовательская неправительственная организация «World Resources Institute» в своей публикации¹⁹ приводит параметры, формирующие систему углеродного ценообразования.

1. Охват: а) плата может взиматься только за выбросы CO₂ или за другие выбросы парниковых газов; б) система может охватывать все или отдельно взятые секторы экономики; в) платят все загрязнители без исключения или только после определенного порога выбросов. Более широкий охват в целом позволяет избежать большего количества выбросов и сделать это дешевле.
2. Точка налогообложения. Собирать плату за углерод можно как на этапе «входа» энергоресурсов в экономику (добыча или импорт газа), так и на этапе их использования. Так, на этапе «входа» цена может охватить больший объем выбросов и администрировать денежный поток лишь от нескольких субъектов. На этапе использования собирать деньги за выбросы частных авто, в жилом секторе и от других мелких источников сложнее. Возможны различные комбинации этих двух подходов.
3. Отчетность и верификация. Четкий контроль за отчетностью по выбросам является ключевым предварительным условием для углеродного ценообразования. Поскольку охваченные системой организации будут стремиться занижать свои выбросы, верификация их объемов обязательна. Это может осуществлять независимая третья сторона или же можно ввести высокие штрафы за недостоверную отчетность.
4. Установление цены или ограничения на выбросы. Эти два решения нуждаются в чувствительном балансе политических, экономических и экологических интересов. Согласно климатическим сообщениям, цену можно определить, основываясь на ожидаемом ущербе от изменения климата. Из фискальных соображений – в зависимости от цели использования поступлений. Обычной практикой является постепенное повышение цены и/или повышение ограничений на выбросы, чтобы у бизнеса было время адаптироваться.

Всемирный банк и Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) рекомендуют придерживаться следующих принципов при внедрении углеродного ценообразования²⁰:

- справедливость – платить за углерод должны те, кто больше всех на нем зарабатывают, а уязвимые группы, которые может затронуть углеродное це-

¹⁶ Carbon Pricing's Disappointing Effect on the Pace of Technological Change. Institute for advanced sustainability studies (2021). <https://www.iass-potsdam.de/en/news/carbon-pricings-disappointing-effect-pace-technological-change>

¹⁷ How additional is the Clean Development Mechanism? Analysis of the application of current tools and proposed alternatives. Oeko-Institut (2016). https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf

¹⁸ The effect of carbon pricing on technological change for full energy decarbonization: A review of empirical ex-post evidence. Johan Lilliestam et al (2020). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/wcc.681>

¹⁹ Putting a price on carbon: a handbook for U.S. policymakers. Working paper. WRI (2015). <https://www.wri.org/research/putting-price-carbon>

²⁰ The FASTER principles for successful carbon pricing : an approach based on initial experience. World Bank Group (2015). <https://www.oecd.org/environment/tools-evaluation/FASTER-carbon-pricing.pdf>

нообразование через цепочки в экономике, должны быть защищены;

- предсказуемость и стабильность – политические пределы углеродного ценообразования должны давать последовательный, значимый и прогнозируемый сигнал инвесторам;
- прозрачность – существует потребность в своевременной и постоянной коммуникации со всеми заинтересованными сторонами, а также системе, которая обеспечит мониторинг и верификацию проектов по сокращению выбросов;
- надежность и экологическая целостность – углеродное ценообразование должно приводить к сокращению выбросов CO₂ без какого-либо дополнительного вреда для окружающей среды.

Введение адекватного углеродного ценообразования – это, прежде всего, политическое, а не экономическое решение, основанное на выполнении Парижского соглашения и желании устойчивого низкоуглеродного развития страны. Плата за углерод в той или иной форме означает для стран региона признание изменения климата одной из самых больших угроз для своих граждан. Например, в 2014 году в Украине, чтобы отреагировать на угрозу того времени, ввели военный сбор, который платят все граждане. Изменения климата, вызванные деятельностью человека, несут в себе серьезные последствия и угрозы²¹, а углеродное ценообразование является одним из ответов на них. В то же время цена на выбросы тонны CO₂ должна быть достаточно высокой, чтобы стимулировать сокращение выбросов и отказ от продуктов с большим углеродным следом.

21 Экодия, «Изменение климата в Украине и мире: причины, последствия и решения для противодействия». <https://ecoaction.org.ua/zmina-klimatu-ua-ta-svit.html>

2

СОСТОЯНИЕ И ПРИМЕРЫ УГЛЕРОДНОГО ЦЕНООБРАЗОВАНИЯ В МИРЕ

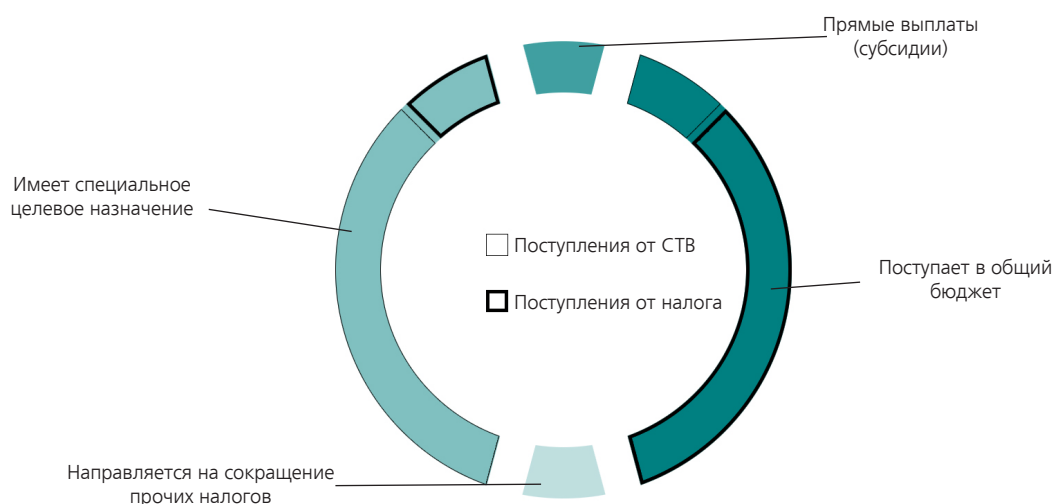
В 2021 году в мире функционирует 61 инструмент углеродного ценообразования: СТВ или налог на CO₂. Они охватывают 21,5% всех выбросов парниковых газов. В разных инструментах цена одной метрической тонны CO₂ варьируется от менее чем \$1 до 137²². Суммарные поступления от углеродного ценообразования в 2019 году составили \$48 млрд, из них 53% собрано благодаря налогу на выбросы, а 47% – при помощи СТВ²³. Большинство денег, собранных от налога на CO₂, поступали непосредственно в бюджеты стран, а поступления от СТВ чаще всего имели целевое назначение. На рисунке 3.1 изображено использование поступлений от СТВ и налога по четырем направлениям: общий бюджет, целевое назначение (финансирование конкретных программ), уменьшение других налогов

и прямые субсидии для домохозяйств или предприятий.

Экономисты, правительства, бизнес, неправительственный сектор и различные международные организации призывают ускорить внедрение углеродного ценообразования²⁵. Для защиты национальных производителей страны с высокими ставками налога могут ввести пошлину на товары со значительным углеродным следом. В марте 2021 года Европарламент принял резолюцию о разработке механизма пограничной углеродной корректировки (англ. CBAM)²⁶. Отдельные исследователи предполагают, что ЕС может установить исключения из CBAM для стран, где углеродное ценообразование соответствует уровню Евросоюза^{27,28}.

Рисунок 2.1.

Структура механизмов сбора платежей за выбросы CO₂ и их расходы, весь мир (собственные расчеты на основе Global Carbon Account in 2020)²⁴



22 State and Trends of Carbon Pricing 2021 (May). The World Bank (2021). <https://blogs.worldbank.org/climatechange/state-and-trends-carbon-pricing-2021>

23 Global Carbon Account in 2020. Institute for Climate Economics (2020). <https://www.i4ce.org/download/global-carbon-account-in-2020/>

24 Global Carbon Account in 2020. Institute for Climate Economics (2020). <https://www.i4ce.org/download/global-carbon-account-in-2020/>

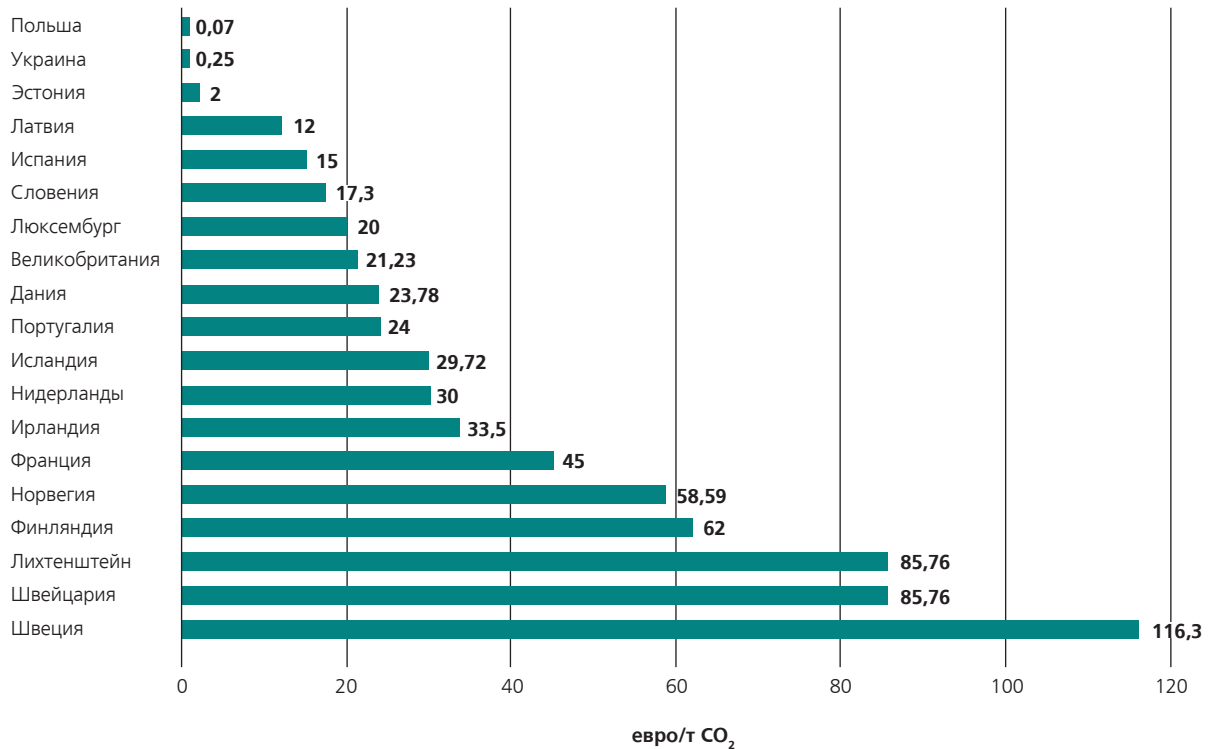
25 Calls Increase to Use Carbon Pricing as an Effective Climate Action Tool. UNFCCC (2020) <https://unfccc.int/news/calls-increase-to-use-carbon-pricing-as-an-effective-climate-action-tool>

26 A WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism. Decision adopted by the European Parliament (2021). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.pdf

27 Carbon Border Tax Could Jolt World Trade. Boston Consulting Group (2020). https://image-src.bcg.com/Images/BCG-How-an-EU-Carbon-Border-Tax-Could-Jolt-World-Trade-Jun-2020_tcm9-252002.pdf

28 EU Urges Trading Partners to Impose CO₂ Price to Avoid Levy. Bloomberg Green (2021). <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-03-23/eu-urges-trading-partners-to-put-a-price-on-carbon-to-avoid-levy>

Рисунок 2.2.

Ставка налога на выбросы CO₂ в различных странах Европы и в Украине по состоянию на 2021 год²⁹

Далее мы анализируем работу углеродного ценообразования в странах Европейского Союза, поскольку он является важным торговым партнером и геополитическим ориентиром для стран региона; Чили, Черногория, Латвия, Колумбия и Южная Африка являются экономически сопоставимыми со странами региона; информация по другим странам приведена для сравнения. В приложении 1 представлена сравнительная таблица основных параметров налога на CO₂ в этих странах.

2.1. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

В ЕС объединены обе основные системы углеродного ценообразования: торговля квотами на выбросы и налог на CO₂. Европейская система торговли выбросами (далее – «ЕСТВ») охватывает десять тысяч предприятий по всему ЕС, включая авиацию, и регулирует 40% выбросов парниковых газов³⁰. В некоторых странах секторы экономики, не охваченные системой, платят налог на CO₂. Из 27 государств-членов ЕС 16 стран ввели налог на CO₂ в той или иной форме. Также страны различными способами используют поступления от налога. Кроме того, страны ЕС оказывают поддержку объектам, которые платят налог или подпадают под СТБ:

1. Швеция и Финляндия снизили налоги на прибыль.
2. Дания и Великобритания снизили социальные начисления для предприятий; часть поступлений (5-20%) они вкладывают в поддержку энергоэффективности³¹.
3. Все страны ЕС предоставляют часть квот бесплатно предприятиям, ориентированным на экспорт, однако эта форма поддержки должна прекратиться к 2030 году.

2.2. КАК ЕС ИСПОЛЬЗУЕТ ФИНАНСОВЫЕ ПОСТУПЛЕНИЯ ОТ СИСТЕМЫ ТОРГОВЛИ ВЫБРОСАМИ

В Директиве, которой была внедрена ЕСТВ, отмечается, что не менее 50% финансовых поступлений от торговли выбросами должны использоваться на климатические цели³².

Оставшуюся часть поступлений страны распределяют по своему усмотрению. На протяжении периода с 2013 по 2019 годы из 49 млрд евро, полученных при помощи

²⁹ Carbon Taxes in Europe. Tax foundation (2021). <https://bit.ly/3cToY0c>

³⁰ EU Emissions Trading System. European Commission (2021) https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en

³¹ A revision of Ukraine's carbon tax. Reaching Ukraine's energy and climate targets. Low Carbon Ukraine project (2021). https://www.lowcarbonukraine.com/wp-content/uploads/LCU_Reaching-Ukraines-energy-and-climate-targets.pdf

³² Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council (2003) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:02003L0087-20180408>

Таблица 2.1.

Использование финансовых поступлений от ЕСТВ для поддержки промышленности

Инструмент	Фонд для инноваций ³³	Фонд для модернизации ³⁴
Наполнение	10 млрд евро за период с 2021 по 2030 годы	2% от продажи квот за период с 2021 по 2030 годы
Цель	Промышленное внедрение низкоуглеродных решений с целью выведения их на рынок	Дополнительная поддержка для 10 наименее развитых членов ЕС
Использование	<ol style="list-style-type: none"> 1. Инновационные низкоуглеродные технологии и процессы в энергоемкой промышленности, в частности разработка продуктов с более низкой углеродоемкостью, чем аналоги 2. Инновационные решения для генерации из ВИЭ 3. Технологии и системы хранения энергии 4. Улавливание углерода из атмосферы и его переработка (CCU) 5. Сооружение и использование технологий улавливания и хранения углерода (CCS) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Производство и использование энергии из ВИЭ 2. Энергоэффективность 3. Технологии хранения энергии 4. Модернизации энергосетей, включая центральное отопление, трубопроводы и электросети 5. Справедливый переход для зависимых от ископаемого топлива регионов: трудоустройство, профессиональное обучение и образование работников и рабочих, стартапы и другие инициативы по трудоустройству

ЕСТВ, 35,7 млрд евро (73%) было направлено на климатические цели³⁵.

В сентябре 2020 года в ЕС обновили правила работы СТВ на период 2021–2030 годы, уменьшив долю бесплатных квот на выбросы и предусмотрев дополнительные условия относительно их получения. Одним из таких условий является самостоятельное внедрение мер по сокращению выбросов предприятиями, попадающими под действие ЕСТВ. Поддержку получают только те отрасли, в которых углеродное ценообразование может побуждать предприятия переносить вредные производственные мощности в другие страны. Также лишили поддержки технологии с чрезмерно высоким потреблением электроэнергии на единицу продукции³⁶. Согласно обновленным правилам, созданы два инструмента поддержки предприятий в рамках перехода к низкоуглеродным технологиям: Фонд для инноваций и Фонд для модернизации (табл. 3.1.) На финансирование этих инструментов к 2030 году будет направлено от 4,8% до 6% поступлений от ЕСТВ (почти €25 млрд). Согласно Директиве, которой была внедрена ЕСТВ, не менее 50% поступлений от торговли выбросами должны направляться на климатические цели. Оставшуюся часть поступлений страны распределяют по своему усмотрению. На протяжении периода с 2013 по 2019 годы из 49 млрд евро, полученных при помощи ЕСТВ, 35,7 млрд евро (73%) было направлено на климатические цели.

Несмотря на требование использовать 50% поступлений от ЕСТВ на энергетические и климатические меры, в последние годы страны-члены ЕС направляли на

такие проекты в действительности почти 80% поступлений. Остальные 20% поступали в общий бюджет³⁷. Поступления от ЕСТВ в 2019 году составили 14 млрд евро, а в 2020 – 19,2 млрд.

Использование поступлений от ЕСТВ для поддержки климатически дружественных мер, как и любые меры по поддержке промышленности, ограничивается законодательством ЕС относительно государственной помощи бизнесу.

2.3. ДАНИЯ

Налог на выбросы CO₂ в Дании был введен в 1992 году, а с 1995 года страна начала возвращать часть собранных средств различным секторам промышленности. Выбросы в промышленности сократились на 23% на протяжении десятилетия после введения налога³⁸. Налог применяется к ископаемому топливу и фторсодержащим газам. Ставка налога составляет 25,8 долл./т CO₂, он охватывает 40% выбросов парниковых газов в стране. Поступления от налога в 2020 году составили €650 млн³⁹. Для уменьшения налогового давления у предприятий есть возможность платить на 25% меньше налога, при условии подписания с правительством добровольного соглашения о принятии мер по уменьшению использования энергии. Весь объем налога в Дании поступает в государственный бюджет. Наряду с налогом тяжелая промышленность и энергетика Дании платит за выбросы через ЕСТВ. Поступления от продаж разрешений на выбросы в 2020 году составили €73,56 млн, которые направляются на исследования и инновации посредством программы Демонстрации энергетических технологий (англ. Energy Technology and Demonstration Programme).

33 Modernization fund. European commission (2021). https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund_en

34 Innovation fund. European commission (2021). https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/modernisation-fund_en

35 Fit for 2030: Making EU ETS revenues work for people and climate. WWF (2021) <https://www.wwf.eu/?3962441/Making-EU-ETS-revenues-work-for-people-and-climate>

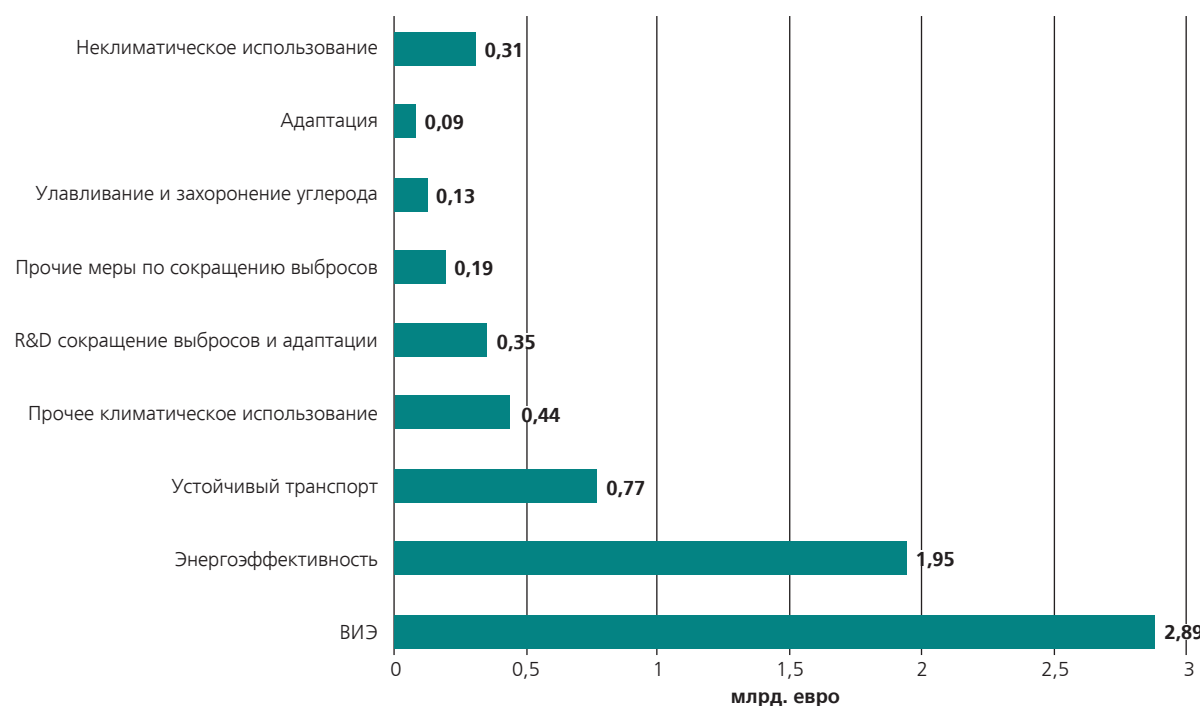
36 State of the Union: Commission adopts revised EU Emission Trading System State aid Guidelines. European Commission (2020). https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1712

37 Using Carbon Revenues. World bank (2019). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32247>

38 Carbon Taxes: A Review of Experience and Policy Design Considerations. National Renewable Energy Laboratory (2009). <http://www.nrel.gov/docs/fy10osti/47312.pdf>

39 Climate Mitigation Policy in Denmark: A Prototype for Other Countries. International Monetary Fund (2020). <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/WP/2020/English/wpiea2020235-print-pdf.ashx>

Рисунок 2.3.

Использование финансовых поступлений от ЕСТВ за 2013-2015 годы в Евросоюзе⁴⁰

2.4. НИДЕРЛАНДЫ

В Нидерландах пока нет налога на CO₂, но правительство рассматривает введение такого налога параллельно с ЕСТВ. Если цена квот в ЕСТВ будет ниже установленного правительством уровня, предприятия будут платить эту разницу в форме налога. Нижний уровень цены предполагается в размере 18 евро/т CO₂ с момента введения и будет расти до 43 евро/т CO₂ в 2030 году. Налогом планируется охватить сектора, уже охваченные ЕСТВ, а также мусоросжигательные установки. Уплачивать налог будут только те предприятия, которые превысят определенное предельное значение.

Поступления Нидерландов от ЕСТВ составили €197,44 млн в 2020 году. В рамках национальных планов и программ по климату правительство Нидерландов будет поддерживать: меры по энергоэффективности зданий, реформирование транспортного сектора (переход на общественный транспорт, электротранспорт и велосипед, лучшую логистику), развитие ВИЭ путем предоставления грантов (в 2021 году бюджет программы составил €5 млрд), дополнительные субсидии на СЭС и ВЭС и прочее⁴¹.

2.5. УКРАИНА

До 2019 года в Украине налог на выбросы CO₂ взимался как одна из составляющих экологического налога и составлял 0,41 грн за тонну выбросов CO₂ (€0,013 по состоянию на 2019 год). С 2019 года он взимается все еще в составе экологического налога, но на отдельный бюджетный счет, а ставка увеличилась до 10 грн (€0,32). Все поступления зачисляются в общий фонд бюджета. Этот налог платят стационарные источники выбросов, имеющие годовые выбросы более 500 тонн CO₂. Налог охватывает только треть выбросов парниковых газов в Украине. Большую часть дохода от налога платят угольные ТЭС и металлургические заводы. В 2020 году его платили 7347 предприятий⁴². Доходы бюджета от налога за 2019 и 2020 годы, то есть после его повышения, составили €32,6 и €30,8 млн соответственно⁴³. Вся сумма налога на CO₂ поступает сейчас в общий фонд государственного бюджета, то есть отсутствует целевое направление этих средств на меры, связанные с сокращением выбросов.

С 1 января 2021 года начала действовать система мониторинга, отчетности и верификации (МОВ) выбросов парниковых газов, являющаяся частью Директивы 2003/87/ЕС⁴⁴. Согласно Соглашению об Ассоциации с ЕС, Украи-

⁴⁰ Using Carbon Revenues. World bank (2019). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32247>

⁴¹ Measures to reduce greenhouse gas emissions. Government of the Netherlands (2021) <https://www.government.nl/topics/climate-change/national-measures>

⁴² Письмо Государственной налоговой службы №ЗПИ/99-00-04-01-01-10 от 30.04.2021 в ответ на информационный запрос автора исследования.

⁴³ По данным отчетов о поступлениях налога от Госказначейства (2021 год). <https://www.treasury.gov.ua>

⁴⁴ Разъяснение по внедрению системы мониторинга, отчетности и верификации выбросов парниковых газов для операторов установок. Министерство защиты окружающей среды (2020). <https://mepr.gov.ua/news/36624.html>

на обязана ввести СТВ, и внедрение системы МОВ стало первым шагом. Запуск СТВ запланирован на 2025 год.

2.6. ЛАТВИЯ

В Латвии постепенное повышение углеродного налога является частью государственной политики по достижению целей сокращения выбросов и доведению уровня углеродного ценообразования до цены в ЕСТВ. С 1 января 2020 года налог вырос с 4,5 евро/т CO₂ до 9 евро/т CO₂ и продолжит расти до 15 евро/т CO₂ в 2022 году. Ранее 40% поступлений направлялись в местные бюджеты, но сейчас все поступления идут в государственный⁴⁵. Налог на выбросы CO₂ платят предприятия энергетического сектора, не охваченные ЕСТВ. В общей сложности налогом облагается 15% выбросов парниковых газов. Годовые поступления от налога на CO₂ составляют 8,44 млн евро⁴⁶. Поступления от налога направляются на охрану окружающей среды и меры по противодействию изменению климата⁴⁷.

Часть предприятий Латвии охвачена ЕСТВ. Поступления от торговли квотами в 2019 году составили €18,58 млн. В Национальном плане действий Латвии по климату и энергетике⁴⁸ предусмотрены такие меры: финансирование энергоэффективности и ВИЭ в секторе зданий и отопления, гранты на ВИЭ для частных домов, поддержка биогазовых установок, развитие общественного транспорта и велосипедной инфраструктуры.

2.7. ГЕРМАНИЯ

В Германии к 2021 году непосредственное углеродное ценообразование осуществлялось исключительно посредством ЕСТВ. Опосредованно цена на углерод устанавливалась через связанные с топливом сборы и налоги⁴⁹.

В рамках реформы налога на CO₂ Германия создает внутреннюю систему торговли квотами, которая будет охватывать секторы, не входящие в ЕСТВ. Однако эта система будет регулировать не объемы выбросов, а объемы использования топлива, из которого образуются эти выбросы. Платить этот налог будут не производители или импортеры энергоносителей, а крайнее звено постав-

щиков газа, угля и жидкого топлива (всего четыре-шесть тысяч компаний), которые продают его конечным потребителям⁵⁰. С 2021 года цена на выбросы CO₂ устанавливается в секторах транспорта и зданий, где раньше такой цены не было. В обоих секторах доминирует ископаемое топливо: газ, топливный мазут, бензин и дизель. Треть выбросов парниковых газов образуется в этих секторах⁵¹. Для поддержки промышленности помощь будут получать компании, в чьих расходах доля энергоносителей составляет более 20%. Также на 10% вырастут жилищно-коммунальные субсидии для граждан.

В прошлом у Германии есть положительный опыт добровольных договоренностей между правительством и промышленниками страны. В 1995 году была подписана первая декларация об обязательствах сокращать выбросы. Согласно ей, определенные предприятия должны были провести экомодернизацию, а правительство, в свою очередь, освобождало их от уплаты налога на выбросы CO₂⁵².

С 2012 года часть поступлений от торговли квотами в рамках ЕСТВ в Германии направляется в Специальный энергетический и климатический фонд. Фонд финансирует меры по трансформации энергетики и защите климата в Германии и других странах⁵³.

2.8. ФИНЛЯНДИЯ

В Финляндии налог на CO₂ был введен в 1990 году. В 2021 году его ставка составляла 62 евро/т CO₂. Налогом охвачено 36% выбросов парниковых газов. Он применяется к сжиганию ископаемого топлива, но не применяется к предприятиям, которые используют его в качестве сырья. Для уменьшения влияния налога некоторым отраслям снизили ставку налога на прибыль предприятий. Поступления от налога (2019) составляют 1,6 млрд. евро. Эта сумма распределяется в соотношении 50/50 между общим фондом государственного бюджета и пропорциональным сокращением налога на прибыль⁵⁴. Поступления Финляндии от ЕСТВ составили €98,33 млн (2020).

⁴⁵ State and Trends of Carbon Pricing 2020 (May). World Bank (2020). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33809>

⁴⁶ Carbon pricing across the world: how to efficiently spend growing revenues? Institute for Climate Economics (2018). https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2018/10/20181106_PC55_Carbon-Revenues_vENG.pdf

⁴⁷ Предложения по развитию инструментов углеродного ценообразования в Украине. Vivid Economics (2019). <https://bit.ly/3giWBte>

⁴⁸ Latvia adopts climate and energy plan and long term strategy. Bankwatch Network(2020). <https://bankwatch.org/blog/latvia-adopts-climate-and-energy-plan-and-long-term-strategy>

⁴⁹ Pricing carbon: An important instrument of ambitious climate policy. Edited by the Heinrich Böll Foundation Brussels (2020). <https://www.boell.de/sites/default/files/2020-09/The%20Pricing%20of%20CO2.pdf>

⁵⁰ Pricing carbon: An important instrument of ambitious climate policy. Edited by the Heinrich Böll Foundation Brussels (2020). <https://www.boell.de/sites/default/files/2020-09/The%20Pricing%20of%20CO2.pdf>

⁵¹ Germany's carbon pricing system for transport and buildings. Clean Energy Wire (2020). <https://www.cleanenergywire.org/factsheets/germanys-planned-carbon-pricing-system-transport-and-buildings>

⁵² Большая промышленная экологизация или Как осуществлять экомодернизацию предприятий в ЕС? European Business Association (2020). <https://eba.com.ua/velyka-promyslova-ekologizatsiya-abo-yak-zdiysnyuyut-ekomodernizatsiyu-pidpryemstv-u-yes/>

⁵³ What is the Climate Initiative about? Federal ministry for environment, Nature Conservation and nuclear safety (2017). <https://www.bmu.de/en/topics/climate-energy/climate/climate-initiative/general-information/>

⁵⁴ Environmental and Energy Taxation in Finland. Economic Council of the Finnish Prime Minister's Office (2000). http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/622996/10400_Environmental+and+Energy+Taxation+in+Finland.pdf/bf880b78-6d64-461e-92c1-c823904bbb94?version=1.0

Таблица 2.2.

Непрямое налогообложение CO₂ посредством других налогов и платежей в Германии (2018)

	Единицы измерения	Ставка налога или акциз	Непрямое налогообложение CO ₂ , за тонну CO ₂
		Евро за единицу	Евро за тонну CO ₂
Сектор тепла			
Уголь (тепло)	евро/ГДж	0,33	3,47
Легкие сорта мазута	евро/1000 л.	61,35	23,03
Тяжелые сорта мазута (тепло)	евро/тонну	25,00	7,87
Природный газ (тепло)	евро/МВт-ч.	5,50	30,23
Сжиженный газ (тепло)	евро/100 л.	6,06	20,56
Жидкое топливо			
Этилированный бензин	евро/1000 л.	721,00	315,90
Обычный бензин	евро/1000 л.	654,50	286,76
Дизель	евро/1000 л.	470,40	179,06
Природный газ (топливо)	евро/МВт-ч.	13,90	76,40
Сжиженный газ (топливо)	евро/100 л.	18,03	61,16
Сектор электрогенерации			
Уголь	евро/ГДж	0	0
Тяжелые сорта мазута (электрика)	евро/тонну	25	7,87
Природный газ	евро/МВт-ч.	0	0
Плата за электрогенерацию в рамках ЕСТВ	евро/квоту	15,82	15,82
Налог на электрику	евро/МВт-ч.	20,50	22,78
Дополнительные сборы	евро/МВт-ч.	75,55	83,94
Всего за электрику	евро/МВт-ч.	118,87	122,54

2.9. ШВЕЦИЯ

Швеция ввела налог на выбросы CO₂ в начале 1990 годов. Ставка налога составляет 116,3 евро/т CO₂. Налогом облагается все ископаемое топливо, учитывая соотношение содержания углерода. Это позволяет существенно упростить систему налогообложения, поскольку нет необходимости замерять выбросы напрямую⁵⁵. Налог охватывает 40% от общего количества выбросов парниковых газов. Поступления от налога полностью зачисляются в государственный бюджет и не имеют целевого назначения. В 2019 году сумма собранного налога составила €2042,67 млн. Предприятия, охваченные ЕСТВ, не платят налог. Поступления Швеции от торговли квотами на выбросы в рамках ЕСТВ составили €56,52 млн (2020)⁵⁶. Проект Национального плана по климату и энергетике Швеции⁵⁷ предусматривает финансирование следующих мер: грантовый фонд на меры по сокращению выбросов во

всех секторах, коммуникационные и консультационные меры, разработка местных климатических и энергетических стратегий, отдельная грантовая программа для инновационных мер, скидки на автомобили с низкими выбросами CO₂ (до €5800 для автомобилей с 0 выбросов), программа отказа от использования ископаемого топлива на транспорте, поддержка развития ВИЭ и прочее.

2.10. НОРВЕГИЯ

Северные европейские страны первыми ввели налог на выбросы CO₂ еще в 1990 годах. Благодаря налогу на CO₂ планировалось снизить налоги на прибыль и защитить климат. Таким образом, Норвегия реализовала схему «ноль поступлений», согласно которой сборы от налога на CO₂ были использованы для снижения налога на прибыль⁵⁸.

С 1 января 2018 года налог на CO₂ вырос до 58,59 евро/т CO₂-е. Сельское хозяйство, сжигание мусора и некоторые другие секторы освобождены от уплаты. В настоящее

⁵⁵ Sweden Carbon Tax. Government of Sweden (2021). <https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/>

⁵⁶ Report on the functioning of the European carbon market. European Commission (2020). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0740&from=EN>

⁵⁷ Sweden's draft integrated national energy and climate plan. Ministry of the Environment and Energy (2020) https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/sweden_draftnecp.pdf

⁵⁸ A revision of Ukraine's carbon tax. Reaching Ukraine's energy and climate targets. Low Carbon Ukraine project. https://www.lowcarbonukraine.com/wp-content/uploads/LCU_Reaching-Ukraines-energy-and-climate-targets.pdf

время изучается возможность введения налога и в этих секторах. Поступления от налога в 2020 году составили \$1,758 млн, налогом охвачены 66% выбросов страны⁵⁹.

Не являясь членом ЕС, Норвегия присоединена к ЕСТВ; рассматривается возможность охвата системой и сектора сжигания мусора⁶⁰. На протяжении третьей фазы работы ЕСТВ (2013-2019 годы) Норвегия продала 18,5 млн ед. сокращение выбросов, это почти 3% от общего объема торговли квотами в ЕСТВ.

2.11. ЧЕРНОГОРИЯ

В начале 2020 года Черногория приняла решение о разработке внутренней СТВ с намерением позже присоединиться к ЕСТВ. Минимальная цена на разрешения на выбросы составляет 26 долл./т CO₂. Система будет охватывать энергетику и промышленность. Поступления от продажи разрешений будут поступать в Фонд защиты окружающей среды и будут направлены на природоохранные меры, проекты в сфере ВИЭ и поддержку инноваций. Дата запуска системы пока неизвестна. Налога на выбросы CO₂ в Черногории нет.

2.12. ЧИЛИ

В Чили ставка налога на выбросы CO₂ составляет 5 долл./т CO₂, а сам налог был введен в 2017 году. Налог платят стационарные установки мощностью от 50 МВт в секторе энергетики и промышленности. Налог охватывает 39% выбросов ПГ страны. Поступления от налога зачисляются в государственный бюджет без специального назначения, но правительство синхронно с налогом увеличивает расходы на образование и здравоохранение. В 2020 году благодаря налогу было собрано \$290 млн. Система в Чили служит примером применения ставки налога для сокращения выбросов, а поступлений – для развития социальной сферы.

По заказу правительства Чили было смоделировано влияние на экономику от повышения налога на CO₂ до уровня, необходимого для достижения углеродной нейтральности к 2050 году. Результаты моделирования показали, что повышение налога с 5 до 10,7 долл./т CO₂ и охват им всех выбросов от сжигания ископаемого топлива приведет к сокращению ВВП на 0,04% к 2050 году по сравнению со сценарием без налога⁶¹.

⁵⁹ State and Trends of Carbon Pricing 2021 (May). The World Bank (2021). <https://blogs.worldbank.org/climatechange/state-and-trends-carbon-pricing-2021>

⁶⁰ State and Trends of Carbon Pricing 2020 (May). World Bank (2020). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33809>

⁶¹ Green growth opportunities for the decarbonization goal for Chile. Ministry of Finance, Government of Chile (2020). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/968161596832092399/pdf/Green-Growth-Opportunities-for-the-Decarbonization-Goal-for-Chile-Report-on-the-Macroeconomic-Effects-of-Implementing-Climate-Change-Mitigation-Policies-in-Chile-2020.pdf>

2.13. КОЛУМБИЯ

С 2017 года в Колумбии налог на выбросы CO₂ начали платить производители и импортеры жидкого топлива, полученного из ископаемых энергоресурсов, и природного газа для ограниченного круга потребностей. Введение налога было частью налоговой реформы, направленной на повышение производительности и создание источников финансирования новой стратегии развития страны. Ставка налога составляет 5 долл./т CO₂. Налог охватывает 24% выбросов ПГ в стране. Поступления от налога в 2020 году составили \$230 млн. Согласно целевому назначению, налог зачисляется в Фонд экологической стабильности и устойчивого сельского развития на территориях, охваченных конфликтом.

В Колумбии продолжается разработка национальной СТВ. Поступления от продажи разрешений на выбросы планируется направить на меры по сокращению выбросов и обслуживанию самой СТВ.

2.14. ЮЖНАЯ АФРИКА

В Южной Африке налог на выбросы применяется ко всем парниковым газам в секторах сжигания ископаемых энергоресурсов, промышленным процессам и неконтролируемым утечкам парниковых газов. Ставка налога составляет 8 долл./т CO₂-е, он охватывает 80% выбросов парниковых газов в стране. Она увеличится на 2% + уровень инфляции к 2022 году. Для поддержки промышленности устанавливается нулевая ставка налога с учетом следующих условий:

- 60% выбросов от любой налогооблагаемой деятельности;
- 10% выбросов в секторах, где существует угроза снижения международной конкурентоспособности;
- 5% выбросов, если предприятие инвестирует в меры по сокращению выбросов на производстве.

Также до 15% выбросов предприятия, они могут купить международные единицы сокращения выбросов и не платить за них налог. Финансовые поступления от налога направляются на поддержку установки солнечных водонагревателей, энергетические субсидии для домохозяйств с низким уровнем дохода, улучшение общественного транспорта, сокращение доли автотранспорта и увеличение доли железной дороги в грузоперевозках. Для дополнительной поддержки домохозяйств и энергоемкой промышленности поступления будут компенсировать часть налогов, уплачиваемых производителями электроэнергии⁶². По предварительным оценкам правительства, поступления от налога за

⁶² Using Carbon Revenues. Partnership for Market Readiness (PMR), World bank (2019). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32247>

бюджетный год 2020/2021 составят \$129,5 млн. Отдельных бюджетных расходов на меры по сокращению выбросов не осуществляется, но правительство выдает гранты на меры по адаптации к изменениям климата и восстановлению после природных катастроф⁶³.

Размер налога связан с уровнем экономического развития стран, то есть в более развитых странах ставки налога выше. Но, за исключением размера ставки, все страны применяют разные подходы к углеродному ценообразованию и используют поступления с разными целями. В некоторых случаях дизайн углеродного налога может стимулировать экономическое развитие. Странам региона следует планировать собственную систему углеродного ценообразования, исходя из местных условий и исторических реалий.

63 Budget Review 2020. National Treasury of Republic of South Africa (2020). <http://www.treasury.gov.za/documents/national%20budget/2020/review/FullBR.pdf>

3

ДИЗАЙН УГЛЕРОДНОГО НАЛОГА

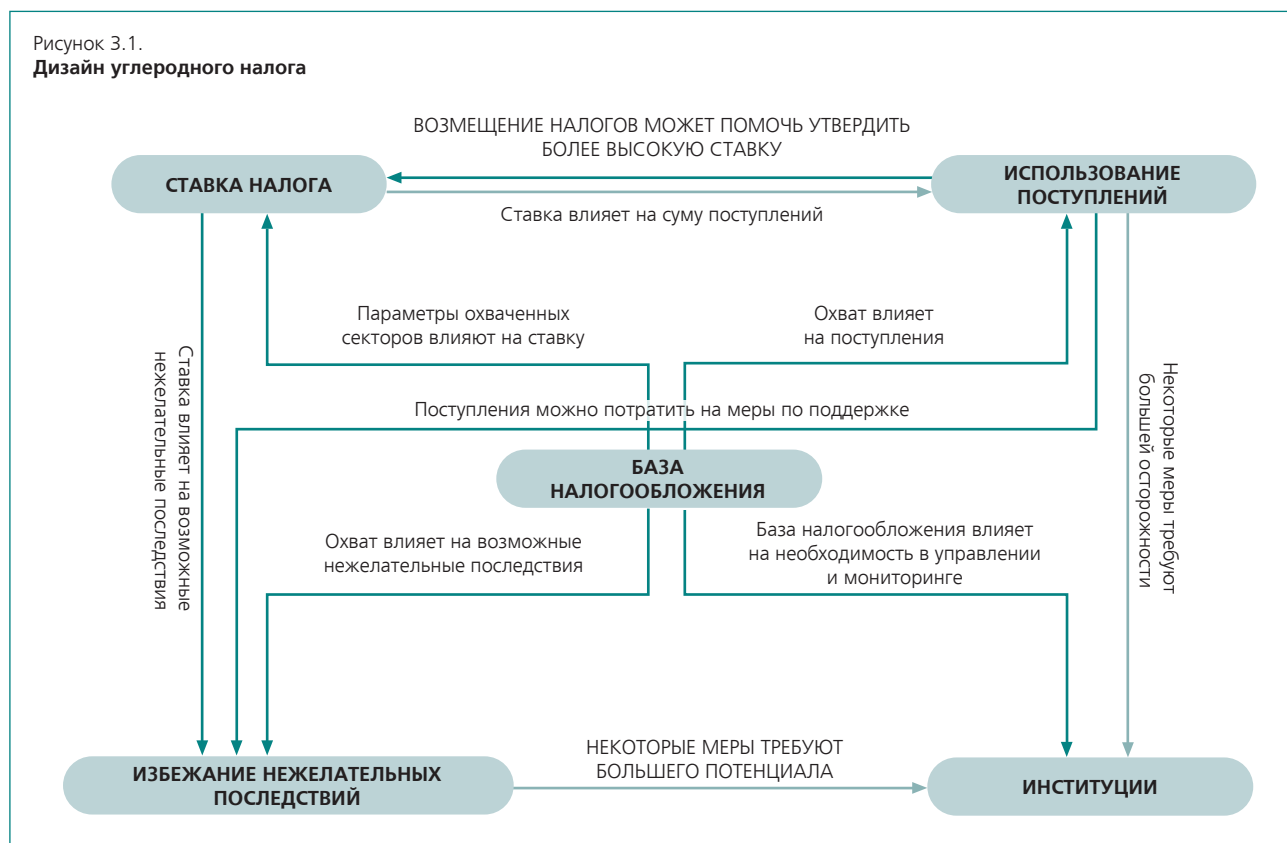
Налог на CO₂ – это комплексный инструмент со многими особенностями. Взаимосвязи между различными параметрами углеродного налога можно изобразить с помощью схемы (рис. 3.1.)⁶⁴.

Введению углеродного налога должна предшествовать подготовительная работа. Опыт других стран свидетельствует о том, что обработка видения цели налога и понимание национальных условий будет способствовать лучшей оценке последствий различных форм архитектуры налога.

Самое важное – определить цель, которой правительство хочет достичь с помощью этого налога. Примером

цели может служить сокращение выбросов CO₂, увеличение поступлений в государственный бюджет или стимулирование и развитие чистых технологий. Более конкретная цель позволяет четче определить основные параметры налога.

Понимание национальных условий означает анализ структуры выбросов в различных секторах и возможности правительственных органов администрировать налог. Не менее важным фактором является уровень поддержки налога среди общественности, политиков и бизнеса. К тому же понимание того, кому введение налогов принесет больше убытков, позволит спланировать компенсационные меры.



64 Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers. Partnership for Market Readiness (PMR), World Bank (2017). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26300>

Таблица 3.1.

Контрольный список для разработки углеродного налога⁶⁵

Выбрать базу налогообложения	Выбрать ставку налога	Учесть возможные негативные последствия	Определиться, как использовать поступления	Обеспечить надзор и контроль
Какие секторы охватить? Какие виды парниковых газов? Выбрать точки контроля (англ. points of regulation); Определить, какие организации будут регулировать и составлять ограничения (в соответствующих случаях).	– обосновать расчеты ставки налога; – определить изменение ставки в дальнейшем; – смоделировать влияние разных ставок налога на выполнение целей политик;	– оценить риски «утечки углерода» или отрицательных рыночных воздействий; – оценить расходы и выгоды от мер по предупреждению воздействий; – разработать критерии для оказания поддержки;	– рассчитать ожидаемые поступления; – определить баланс между распределением поступлений, снижением налогов и увеличением расходов; – решить допустимость приобретения разрешений на выбросы для выполнения обязательств по налогу;	– обозначить роли и функции для управления налогом; определить, можно ли эти функции выполнить с учетом текущих возможностей государственных органов; – внедрить четкие и прозрачные процедуры координации ключевых органов; – ввести адекватные наказания за нарушения.

3.1. ПРЕОДОЛЕНИЕ ПОСЛЕДСТВИЙ ПОВЫШЕНИЯ НАЛОГА

Среди основных негативных последствий, которые может повлечь за собой внедрение/повышение налога на выбросы CO₂, можно выделить:

- снижение конкурентоспособности определенных предприятий либо секторов в результате повышения себестоимости их продукции из-за налога;
- повышение цены товаров или услуг для конечных потребителей, в частности, уязвимых групп населения. В странах региона это могут быть цены на электроэнергию и тепловую энергию. Поскольку бедные слои населения тратят на энергоресурсы большую долю семейного бюджета, то повышение налога на CO₂ на них повлияет сильнее;
- снижение международной конкурентоспособности определенной экспортной продукции, например, стали, и, как следствие, ухудшение торгового баланса страны.

Потеря конкурентоспособности в краткосрочном периоде может компенсироваться выгодами в долгосрочной перспективе. Из-за необходимости сокращать выбросы предприятия будут внедрять новые технологии и эффективные способы производства, которые усилят их конкурентные позиции, в частности на международном рынке. ЕС уже запланировал до 2023 года ввести ввозную пошлину на товары с большим углеродным следом. Китай и США также рассматривают подобный механизм. Поддержка или планирование производства товаров с высокими выбросами ПГ при производстве создает дополнительные риски для инвестиций.

⁶⁵ Адаптировано на основе таблицы из Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers. Partnership for Market Readiness (PMR), World Bank (2017). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26300>

Меры по компенсации негативных последствий можно разделить на две большие группы:

1. сокращение налогов, включая их отмену для определенных предприятий, уменьшение других налогов, установление квоты на выбросы без уплаты налога и прочее;
2. меры по поддержке, включающие субсидии и компенсации для предприятий, которые не влияют на сумму уплаченного налога, но уменьшают вызванную им финансовую нагрузку.

Учет влияния налога на конкурентоспособность в краткосрочных и долгосрочных периодах – важный фактор для определения объемов и видов поддержки. Обычно углеродный налог не оказывает существенного влияния на общие расходы предприятий. Значительно больше влияют другие статьи, в частности, стоимость труда и энергоресурсов. Считается, что качество инфраструктуры, уровень образования и эффективность институтов влияют на производительность страны значительно сильнее экологического законодательства⁶⁶. Опыт стран, внедривших углеродное ценообразование, обычно свидетельствует о том, что оно не ухудшает конкурентные позиции бизнеса⁶⁷.

В то же время, если предприятия длительное время не внедряют технологии, обеспечивающие сокращение уровня выбросов, несмотря на ценовые и социальные сигналы, правительство может справедливо решить, что они будут нести финансовые последствия за свое бездействие.

⁶⁶ Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers. Partnership for Market Readiness (PMR), World Bank (2017). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26300>

⁶⁷ A revision of Ukraine's carbon tax. Reaching Ukraine's energy and climate targets. Low Carbon Ukraine project (2021). https://www.lowcarbonukraine.com/wp-content/uploads/LCU_Reaching-Ukraines-energy-and-climate-targets.pdf

Таблица 3.2.

Обзор мер по предотвращению негативных рыночных последствий налога на CO₂ (англ. distributional risks)⁶⁸

	Мера	Преимущества	Недостатки	Примеры стран
Снижение налога	Освобождение от уплаты	Достаточно легкие для внедрения. Можно направить исключительно в секторы, в которых возможны негативные последствия.	Ослабляют ценовой сигнал налога. Сложно заранее предугадать ставку и охват секторов. Потеря налоговых поступлений.	Британская Колумбия (Канада), Япония, Швейцария, ЮАР
	Сниженные ставки	Низкая вероятность проблем с международным правом. Могут служить условиями в соглашениях, связанных с промышленностью.	Нарушают принцип «загрязнитель платит». Риски судебных исков от промышленности, не получающей поддержки.	Швеция, Франция
	Возмещение налога на CO ₂			Дания, Ирландия, Финляндия
	Разрешение сокращать выбросы в других секторах или покупать квоты на выбросы в других секторах (англ. offsets)	Стимулирует сокращение выбросов в секторах, не охваченных налогом. Стимулирует частные инвестиции в сокращение выбросов.	Сложно администрировать. Уменьшает налоговые поступления. Может создать дополнительные угрозы для окружающей среды.	Мексика, Южная Африка
Меры по поддержке	Выплаты на основе объема производства	Сохраняют ценовой сигнал.	Высокие и неопределенные расходы для бюджета. Необходимость в работе с большими объемами данных. Снижают стимулы к использованию других продуктов.	В Швеции для налога на NO _x .
	Программы поддержки	Сохраняют ценовой сигнал и стимулируют сокращение выбросов. Поддерживаются промышленностью. Гибкие по форме: гранты, налоговые кредиты, ссуды, гарантии и т.д.	Затратны для бюджета (пусть и в меньшей степени, чем освобождение от уплаты). Возможны ограничения со стороны международных требований к государственной поддержке.	ЮАР, Австралия, Ирландия, Швейцария, Япония
	Сокращение прочих налогов	Сохраняют ценовой сигнал. Имеют потенциал улучшить общие экономические условия.	Затратные для бюджета. Сложно поддержать исключительно сектора, в отношении которых существуют угрозы.	Британская Колумбия (Канада), Франция
	Прямые субсидии населению	Сохраняют ценовой сигнал. Граждане могут легко получить. Поддерживаются населением. Выгодны с социальной и экономической точек зрения.	Затратные для бюджета.	Австралия

⁶⁸ Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers. Partnership for Market Readiness (PMR), World Bank (2017). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26300>

С экологической точки зрения оказание поддержки охваченным налогом предприятиям является более эффективной мерой по сравнению с освобождением от уплаты или сниженными ставками. Это позволяет сохранить ценовой сигнал налога. Расходы на оказание поддержки являются меньшими, чем сокращение поступлений в результате освобождения от уплаты⁶⁹. В то же время, между размером пособия и суммой уплаченного налога не должно быть прямой связи, поскольку это будет стимулировать сохранять текущий уровень выбросов для получения пособия. Расчет на стороннюю помощь негативно влияет на готовность предприятий принимать меры самостоятельно. Схема поддержки должна предусматривать меры, предупреждающие такой эффект⁷⁰.

Любые меры по поддержке, сокращению налогов или различные формы помощи конкурируют с использованием поступлений в других сферах (медицина, образование). По нашему мнению, каждая гривна, не уплаченная в бюджет в результате освобождения от налога, должна приводить к сокращению выбросов как основной цели углеродного ценообразования. Критерием выбора формы поддержки должна быть ее экономическая эффективность с точки зрения сокращения выбросов.

Законодательство ЕС запрещает выделять государственную помощь предприятиям, если она предоставит им дополнительные конкурентные преимущества по сравнению с предприятиями в других странах. В ряде исключений государственная помощь разрешена, в частности, в рамках содействия развитию регионов с низким уровнем жизни или высокой безработицей, а также развитию отдельных отраслей, если это не влияет на международную торговлю.

3.2. СПОСОБЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ, ПОЛУЧЕННЫХ ОТ НАЛОГА НА CO₂

Опросы относительно введения новых налогов свидетельствуют о том, что население более одобрительно воспринимает их введение, если сразу известно, на что будут расходоваться эти поступления⁷¹.

Распределение поступлений от углеродного налога требует тонкой балансировки различных интересов. Промышленность хочет сохранить конкурентоспособность, политики хотят доверия избирателей, а общественные ор-

ганизации и международные партнеры – сокращения выбросов. Авторы публикации «Making Climate Policy Work» (2020) отмечают, что проблемы с распределением денег начинаются в том случае, если достичь всех трех целей пытаются при помощи одного инструмента. Вместо этого они рекомендуют разделить подходы и инструменты на три категории в зависимости от поставленных целей. К первой категории относятся инструменты, удовлетворяющие ожиданиям политиков, ко второй – инструменты, которые будут способствовать сокращению выбросов при помощи двух портфелей мер: трансформация экономики и первоочередные наиболее экономически целесообразные меры, к третьей – инструменты, которые будут обеспечивать социальную справедливость в адаптации к налогу на CO₂. Требования к прозрачности и эффективности распределения средств при помощи политических инструментов (первая категория) в таком случае могут быть меньшими по сравнению с двумя другими. Но информация о количестве денег, распределяемом через каждый инструмент, должна быть публичной и прозрачной.

В Украине примером «политического» механизма государственной поддержки, который, в частности, должен был вести к сокращению выбросов, может служить действующая с 2014 года программа «Теплые кредиты». Программой довольно население и она имеет постоянную политическую поддержку, хотя в отсутствие мониторинга результатов по сокращению энергопотребления невозможно достоверно узнать и рассчитать, какого количества выбросов удалось избежать благодаря ей. Примером фонда для сокращения выбросов может служить Фонд энергоэффективности, который имеет более жесткие условия относительно контроля и отслеживания эффективности израсходованных средств⁷². В этом разделе мы приводим конкретные предложения по использованию поступлений, которые, в зависимости от их дизайна, могут служить каждой из трех целей.

Существует два принципиальных подхода к использованию поступлений:

1. «Ноль поступлений», согласно которому общие доходы бюджета остаются почти неизменными; обычно он реализуется путем снижения других налогов или автоматического распределения поступлений от налога как субсидии домохозяйствам или бизнесу;
2. «Увеличение расходов» – распределение поступлений от налога на конкретные задачи для достижения различных общественных целей: климатические цели (субсидии на технологии ВИЭ) – поддержка образования, социальной сферы или стимулирования инвестиций. Этот подход может принимать одну из трех форм: увеличение расходов из общего бюджета, увеличение целевых фондов или финансирование государственного долга.

⁶⁹ Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers. Partnership for Market Readiness (PMR), World Bank (2017). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26300>

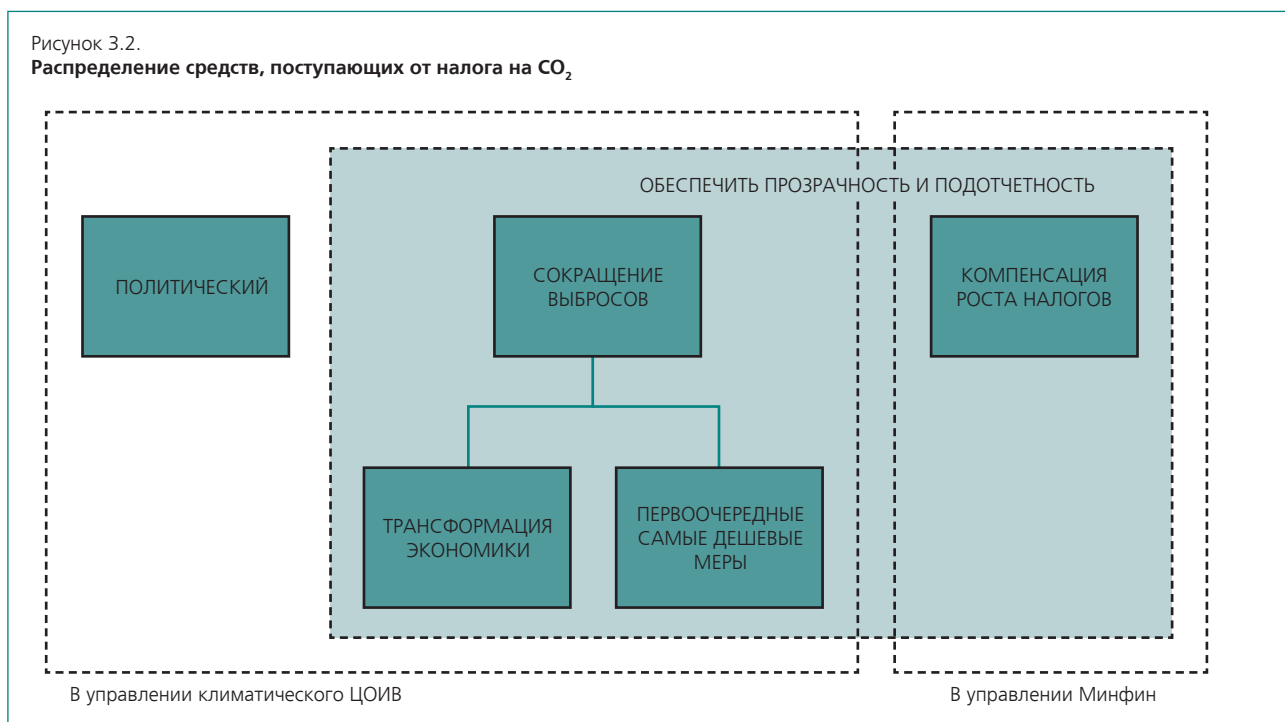
⁷⁰ Carbon Policies and Climate Financial Regulation Ulrich Hege, Frédéric Cheronnier, Toulouse School of Economics (2020). <https://financeincommon.org/carbon-policies-and-climate-financial-regulation>

⁷¹ How should governments use revenue from corrective taxes? Donald B. Marron and Adele C. Morris (2016). <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/How-Should-Governments-Use-Revenue-from-Corrective-Taxes-Marron-Morris-1.pdf>

⁷² Более детально подход с тремя фондами обоснован в книге Making Climate Policy Work. Danny Cullenward, David G. Victor (2020). <https://www.wiley.com/en-us/Making+Climate+Policy+Work-p-9781509541805>

Рисунок 3.2.

Распределение средств, поступающих от налога на CO₂



Часто страны выбирают комбинацию этих подходов. Ниже мы приводим описание различных политик по использованию поступлений от налога на CO₂.

Сокращение прочих налогов. Можно компенсировать потери экономики от налога на CO₂, снизив другие налоги или отчисления. Исследования рекомендуют снижать налоги на труд (начисления на заработную плату, например), на прибыль предприятий или на доходы от капитала^{73,74}.

Выплаты потребителям энергоресурсов или гражданам. Поступления от налога на CO₂ можно вернуть домохозяйствам в качестве периодических выплат. Для справедливости суммы выплат можно ввести определенные критерии. Такой подход популярен ввиду честности и простоты внедрения. В штате Калифорния (США), например, за счет доходов от СТВ гражданам компенсируют часть платежки за электричество. Благодаря этой политике гарантируется, что более бедные домохозяйства точно получают компенсацию за рост платежей, вызванный налогом⁷⁵. К тому же, благодаря выплатам гражданам политики могут обеспечить общественную поддержку сохранения и роста налога на CO₂ в будущем, поскольку отмена или сокращение налога приведет и к уменьшению выплат.

Однако эти выплаты не должны быть напрямую связаны с объемом выбросов соответствующего субъекта.

Финансирование дефицита бюджета или государственного долга. Некоторые экономисты полагают⁷⁶, что ожидание будущего повышения налогов, связанное с выплатой государственного долга, может замедлять экономический рост. Именно поэтому использование финансовых поступлений от налога на CO₂ для выплаты государственного долга и, как следствие, избегание будущего роста налога будет положительно влиять на экономику. Ирландия ввела налог на выбросы в 2010 году. После мирового кризиса 2008 года страна решила направить поступления от налога на финансирование дефицита бюджета. В последующие годы финансовые поступления от налога позволили существенно замедлить рост государственного долга, а также привели к сокращению выбросов⁷⁷.

Поддержка мер по сокращению выбросов. Правительственная поддержка исследований и демонстрационных мер по сокращению выбросов в энергетике, промышленности, транспорте и других секторах может компенсировать нехватку частных инвестиций на эти нужды. Кроме того, это позволит снизить стоимость новых технологий, что также уменьшит выбросы и, как следствие, суммы уплаченных налогов. Население одобрительно относится к расходованию поступлений от налога на исследования и инновации⁷⁸.

Поддержка низкоуглеродных инноваций в сфере энергетики. Надлежащий уровень налога будет стиму-

⁷³ Putting a price on carbon: a handbook for U.S. policymakers. Working paper. WRI (2015). <https://www.wri.org/research/putting-price-carbon>

⁷⁴ How should governments use revenue from corrective taxes? Donald B. Marron and Adele C. Morris (2016). <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/How-Should-Governments-Use-Revenue-from-Corrective-Taxes-Marron-Morris-1.pdf>

⁷⁵ Putting a price on carbon: a handbook for U.S. policymakers. Working paper. WRI (2015). <https://www.wri.org/research/putting-price-carbon>

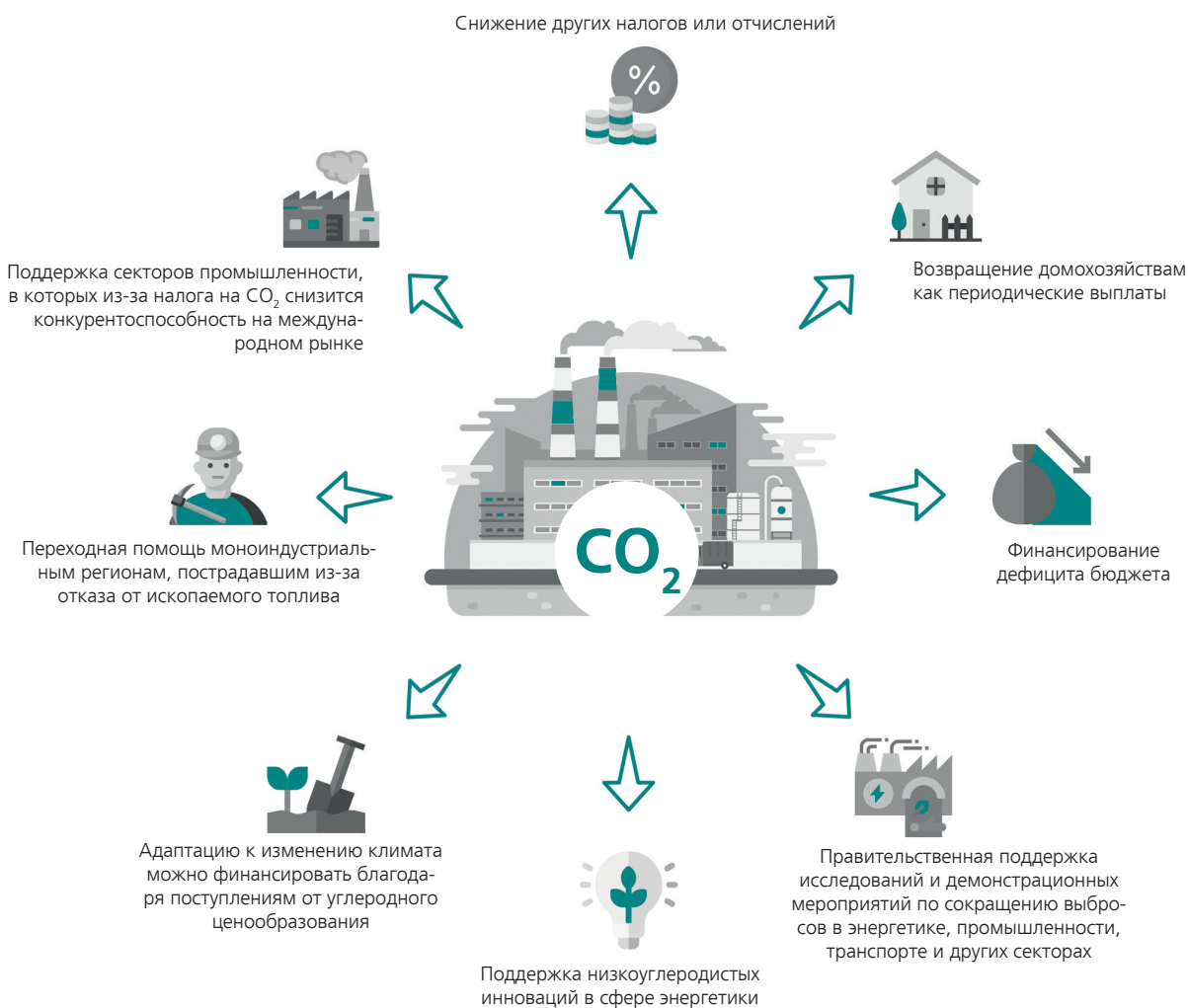
⁷⁶ Там же.

⁷⁷ Там же.

⁷⁸ Там же.

Политики по использованию поступлений от налога на CO₂

Изображения: vecteezy.com, flaticon.com



лизовать промышленность и потребителей выбирать более новые технологии с меньшими выбросами. Такая ситуация повысит коммерческую привлекательность инвестиций в исследование и разработку товаров, имеющих меньший экологический след. Даже предприятия, которые не могут разрабатывать собственные инновации, будут внедрять новые технологии, доступные на рынке⁷⁹. Впрочем, тратить поступления от налога на слишком рискованные проекты не стоит, поскольку заметные неудачи могут подорвать общественную поддержку в целом. Вероятность отмены или снижения налога будет сигнализировать инвесторам, что на него не стоит обращать внимание, а это будет способствовать планированию более «грязных» проектов. Поэтому правительство должно четко заявить о намерениях сохранить и повышать налог в долгосрочной перспективе⁸⁰.

⁷⁹ Taxation, Innovation and the Environment. Executive Summary. OECD (2010). <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/46177075.pdf>.

⁸⁰ How should governments use revenue from corrective taxes? Donald B. Marron and Adele C. Morris (2016). <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/How-Should-Governments-Use-Revenue-from-Corrective-Taxes-Marron-Morris-1.pdf>

Внедрение мер по адаптации. Согласно выводам Межправительственной группы экспертов по изменению климата, несмотря на усилия человечества по сокращению выбросов, некоторые негативные последствия изменения климата неотвратимы. Адаптацию к ним можно финансировать благодаря поступлениям от углеродного ценообразования. К тому же меры по адаптации, например, высадка зеленых насаждений и восстановление болот, увеличат поглощение выбросов CO₂, а это облегчит достижение климатических целей. В ЕС подсчитали, что €1, потраченный на предупреждение последствий изменения климата, позволит избежать расходов в размере €4 на борьбу с ними⁸¹.

Переходная помощь моноиндустриальным регионам, которые пострадают из-за отказа от ископаемого топлива. Часть поступлений от налога можно направить на поддержку общин, наиболее зависимых от производства или потребления ископаемых энерго-

⁸¹ Funding opportunities for disaster risk management within EU cohesion policy. European Commission (2021) https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/climate-change/funding-risk-prevention/

Таблица 3.3.

Целесообразность государственной поддержки с разными ставками налога

Потери общества	Налог на CO ₂	Решение, которое должно принять государство для сокращения выбросов наиболее экономически целесообразным способом	Влияние на предприятие
Не учтены в налоге	отсутствует/слишком низкий	Выгодно ввести/повысить налог (государство не знает, какие меры для предприятий будут самыми дешевыми и логичными для сокращения выбросов)	Предприятия не заинтересованы во внедрении каких-либо мер
Недостаточно учтены	низкий (недостаточный)	Государству невыгодно поддерживать меры, которые предприятия все равно внедрят под влиянием налога	Предприятия предпринимают некоторые меры, которые стоят недорого и позволяют платить меньше налога
Полностью учтены в налоге	экономически выверенный, заранее спланированный на перспективу		Предприятия внедряют и планируют наиболее выгодные меры по сокращению выбросов, чтобы платить минимум налогов

ресурсов. Одна из форм помощи – перекалфикация работников и работниц определенных отраслей, в которых ожидается сокращение занятости (угледобычи, например), и постепенная диверсификация местной экономики. В Украине в 2020 году был создан Координационный центр по трансформации угольных регионов, целью которой является разработка соответствующей стратегии⁸².

Прочая помощь для промышленности. Часть поступлений может быть направлена на поддержку секторов промышленности, в которых из-за налога на CO₂ снизится конкурентоспособность на международном рынке. Впрочем, вышеупомянутое сокращение прочих налогов может обеспечить достаточную поддержку. Следует сохранить ценовой сигнал налога, то есть предприятиям должно быть дорого производить выбросы CO₂. Поэтому помощь промышленности не должна привязываться к уровню выбросов (чем больше выбросы, тем выше помощь)⁸³. По данным Öko-Institut, в центральной Европе секторам с высоким потреблением электроэнергии к 2030 году нужно будет возвращать от 16% до 27% поступлений от цены на выбросы CO₂ в электрогенерации⁸⁴.

При разработке политик перераспределения денег от углеродного налога следует помнить о его главной цели — снизить выбросы парниковых газов. С этой точки зрения, ценность затрат на поддержание перехода промышленности к низкоуглеродным техноло-

гиям может быть значительно меньшей. Существуют риски оказания поддержки мерам, которые предприятия внедрились бы и без поддержки, исключительно под влиянием налога⁸⁵. К тому же возможность получить помощь может побуждать предприятия принимать те меры, которые являются более стоимостными по сравнению с простой уплатой налога⁸⁶. В этой ситуации сокращение выбросов на 1 тонну CO₂ обойдется обществу дороже. Это замечание справедливо только в том случае, если ставка налога соответствует ущербу, нанесенному обществу от выбросов. В случае, если ставка налога ниже, то для экономической эффективности сокращения выбросов целесообразно повысить ставку, а не оказывать помощь предприятиям. Со своей стороны это позволит сократить субсидирование чистых технологий, поскольку из-за более высокой ставки налога они станут конкурентоспособными⁸⁷. Описанные в этом абзаце закономерности обосновывают только экономическую эффективность сокращения выбросов. В действительности значительное влияние на принятие решения о выборе системы перераспределения поступлений от налога на CO₂ будут иметь социальные соображения, а также заинтересованность правительства в поддержке определенных технологий.

Следует иметь в виду, что если налог будет работать эффективно, то поступления от него должны постоянно сокращаться, потому что предприятия будут уменьшать выбросы парниковых газов.

⁸² Угольные регионы ожидают постепенной трансформации — Чернишов. Укринформ (2021) <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3209425-vugilni-regioni-ocikuut-na-postupovu-transformaciu-cernisov.html>

⁸³ Putting a price on carbon: a handbook for U.S. policymakers. Working paper. WRI (2015). <https://www.wri.org/research/putting-price-carbon>

⁸⁴ Pricing carbon An important instrument of ambitious climate policy A study by Felix Chr. Matthes. Volume 48 of the Publication Series Ecology. Edited by the Heinrich Böll Foundation Brussel (2020). <https://www.boell.de/sites/default/files/2020-09/The%20Pricing%20of%20CO2.pdf>

⁸⁵ Чтобы платить меньше налога, завод планировал установить систему улавливания углерода за собственные средства. Государству не выгодно давать заводу грант на установку таких фильтров.

⁸⁶ Заводу выгоднее платить налог на CO₂, чем улавливать выбросы CO₂, потому что стоимость последних выше стоимости уплаты налога. Возможность получить государственный грант на фильтры будет побуждать завод воспользоваться ею, чтобы начать платить меньше налога.

⁸⁷ How should governments use revenue from corrective taxes? Donald B. Marron and Adele C. Morris (2016). <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/How-Should-Governments-Use-Revenue-from-Corrective-Taxes-Marron-Morris-1.pdf>

Таблица 3.4.

Воздействие различных способов использования поступлений на цели политики⁸⁸

	Цели определенной политики					
	Стимулировать экономический рост	Снизить налоги	Сохранить и создать рабочие места	Стимулировать сокращение выбросов	Уменьшить стоимость соблюдения	Ноль поступлений
Снизить диспропорциональные (англ. distortionary) налоги	+	+	+	-	-	+
Финансировать дефицит бюджета	+	+	? ^{б)}	-	-	+
Поддерживать занятость	+	+	? ^{а)}	-	-	+
Выплаты домохозяйствам	? ^{а)}	-	?	-	-	? ^{а)}
Поддерживать конкурентоспособность	+	-	+	-	+	-
Реагировать на изменение климата	+	-	+	? ^{а)}	+	-
Поощрять инновации	+	-	+	+	+	-

а) Мнения относительно последствий этой меры в экономической литературе разделились.

б) Воздействие зависит от способа получения поступления.

в) Часть экономистов не относит выплаты домохозяйствам к подходу «ноль поступлений», а считает их увеличением государственных расходов, в частности, на администрирование таких выплат.

Существуют различные причины, усложняющие стимулирование сокращения выбросов во всех секторах исключительно налогом. Например, увязать выбросы парниковых газов в сельском хозяйстве с деятельностью конкретного предприятия-плательщика почти невозможно. Следовательно, еще одно вероятное применение поступлений от налога на CO₂ – это побуждать к сокращению выбросов такие секторы, в которых этого невозможно достичь введением налога. Финансирование базовых исследований в сферах энергетики или здоровья может иметь поддержку общества, поскольку результаты таких исследований имеют множество применений⁸⁹.

Направление поступлений от налога на определенные цели (англ. earmarking). С точки зрения экономики, эффективное распределение поступлений от налога достигается благодаря рыночным инструментам, которые побуждают экономических субъектов самостоятельно выбирать объем внедрения и тип мер по сокращению выбросов. Как сравнить, может ли финансирование конкретных целей привести к чрезмерному или недостаточному расходованию средств. С другой стороны, для целевого финансирования проще получить общественную поддержку.

На практике самым легким решением оказывается не создание дополнительных инструментов (фонды) для формализации целевого финансирования. Раз-

рабатывается бюджетная программа, объем финансирования которой будет зависеть от суммы поступлений от налога в определенном году. Например, в США в 2010 году из налога на деятельность соляриев начали финансировать реформу здравоохранения, хотя формально этот налог поступал в общий бюджет⁹⁰. Решение о целевом финансировании фиксирует государственные обязательства на годы до нового решения. Однако рыночные условия и технологии меняются быстрее, чем принимаются законы, поэтому существуют риски неэффективного использования средств, выделенных на целевое финансирование. Кроме того, в странах со слабыми институтами группы интересов могут существенно повлиять на цели, на которые будет выделяться финансирование. Отдельные фонды для распределения поступлений от налога могут восприниматься как «дополнительные деньги», поскольку эффективность их расходов будет анализироваться менее придирчиво, чем бюджетные расходы⁹¹.

Оплата за сокращение выбросов. ОЭСР предлагает такую меру как часть политики по восстановлению экономики после COVID-19⁹², однако ее можно трактовать также как отдельный способ использования по-

⁸⁸ Putting a price on carbon: a handbook for U.S. policymakers. Working paper. WRI (2015) <https://www.wri.org/research/putting-price-carbon>

⁸⁹ How should governments use revenue from corrective taxes? Donald B. Marron and Adele C. Morris (2016) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/How-Should-Governments-Use-Revenue-from-Corrective-Taxes-Marron-Morris-1.pdf>

⁹⁰ How should governments use revenue from corrective taxes? Donald B. Marron and Adele C. Morris (2016) <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/How-Should-Governments-Use-Revenue-from-Corrective-Taxes-Marron-Morris-1.pdf>

⁹¹ Carbon Tax Guide: A Handbook for Policy Makers. Partnership for Market Readiness (PMR), World Bank (2017). <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26300>

⁹² Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery, OECD (2019). <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/green-budgeting-and-tax-policy-tools-to-support-a-green-recovery-bd02ea23/#endnotea0z4>

ступлений от налога на CO₂. С целью стимулирования сокращения выбросов в секторах, для которых экономический сигнал налога недостаточен, правительство может установить цену за сокращение выбросов. Экономические субъекты или муниципалитеты будут получать финансовую помощь на основе количества выбросов, которого они смогли избежать. Значение цены должно увязываться с разрывом между ставкой налога на выбросы и тем уровнем углеродного ценообразования, которое позволит достичь целей Парижского соглашения. ОЭСР допускает возможность финансирования таких расходов за счет государственных займов, поскольку они будут стимулировать экономический рост. Ограничить сумму расходов можно, если сосредоточиться на наиболее критичных инновациях в области сокращения выбросов. С повышением налога в будущем распространение на рынке этих инноваций поможет всем секторам сократить выбросы. Учитывая период восстановления после кризиса, правительство может принять решение не повышать налог на CO₂ немедленно, а утвердить траекторию повышения, чтобы у промышленности было время подготовиться, и оказать надлежащую поддержку на протяжении подготовительного периода.

4

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ НАЛОГА

1. **Начать широкую специализированную дискуссию относительно реформы налога.** У большинства заинтересованных сторон есть собственное мнение, иногда даже расчеты относительно реформы налога и использования поступлений. Однако диалог с целью выработки приемлемой для всех сторон реформы отсутствует. Такой диалог должен сопровождаться комплексным и детальным моделированием влияния различных вариантов реформы на экономику. К тому же следует принять политическое решение по цели налога, которое зафиксировало бы целевые показатели для моделирования. По нашему мнению, целью налога должно быть сокращение выбросов и переход к низкоуглеродной экономике. Все решения относительно дизайна налога и схемы использования поступлений следует принимать с точки зрения максимально возможного сокращения выбросов.
2. **Направить поступления от налога на достижение конкретных целей.** Отсутствие целевого использования налога воспринимается плательщиками исключительно как финансовое бремя. В контексте отказа от угля будет уместно исследовать возможности поддержки угольных регионов за счет поступлений от налога, внедрить программы квалификации и переквалификации лиц, имеющих профессии, которые вскоре исчезнут в связи с предполагаемым отказом от ископаемого топлива. Часть поступлений от налога можно передать общинам для осуществления мер по сокращению выбросов в муниципальной энергетике и транспорте. По нашему мнению, одним из критериев выбора способа использования поступлений должно быть сокращение выбросов на 1 израсходованную денежную единицу.
3. **Оценить влияние различных альтернатив дизайна реформы углеродного налога на конкурентоспособность бизнеса.** Несомненно, чтобы найти такой баланс ставки налога и цели использования поступлений возникнет необходимость в длительном и информированном диалоге с бизнесом, что, с одной стороны, будет стимулировать сокращать выбросы, а с другой – не приведет к ухудшению конкурентоспособности предприятий. Опыт Швеции и США свидетельствует о том⁹³, что рост ставки налога не обязательно будет сдерживать экономическое развитие.
4. **Охват налога.** Самое легкое решение – применение *upstream tax*, когда налог уплачивается на точке входа энергоресурсов в экономику: импорт или добыча. При таком условии стоимость энергоресурсов автоматически будет расти для всех субъектов, однако возникает потребность в детальной разработке системы компенсаций и мер, чтобы защитить и поддержать наиболее уязвимые слои населения и экономические субъекты. Также можно рассмотреть налогообложение содержимого парниковых газов в разных видах топлива и рассчитывать налог на основе объема использования топлива. К тому же налогом следует охватить сектора, производящие выбросы CO₂, но не связанные с энергетикой: мусор и сельское хозяйство. Выбор конкретного варианта требует моделирования влияния на экономику, определения критериев выбора и широкой общественной дискуссии, чтобы гарантировать политическую приемлемость реформы.
5. **Внедрить другие инструменты климатической политики.** Нам не удалось найти исследования, которые могли бы установить четкую корреляцию между повышением цены на CO₂ и сокращением выбросов. Во всех случаях действует комплекс политик и инструментов, а также оказывают влияние внешние факторы. Поступления от углеродного налога (и СТВ в будущем) ни в коем случае не должны использоваться только для поддержки бизнеса, тем более загрязнителей. Они должны способствовать появлению дополнительных инструментов, которые в сочетании со ставкой налога и СТВ помогут странам региона сократить выбросы устойчивым способом (который учитывает экономические, экологические и социальные интересы).

⁹³ Looking Back on 30 Years of Carbon Taxes in Sweden. The Tax Foundation (2020). <https://taxfoundation.org/sweden-carbon-tax-revenue-greenhouse-gas-emissions/>

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1.

Сравнительная таблица ситуации с налогом на CO₂ в некоторых странах

Страна	Ставка налога, дол./т CO ₂	Доля выбросов CO ₂ , охваченная налогом	Поступления от налога, млн дол.	Использование поступлений
Украина	0,41	29%	82,4	Поступает в общий бюджет
Нидерланды	Планируется введение налога, который будет расти с 21 до 49 дол./т CO ₂ в 2030 году			
Дания	25,8	40%	738,5	Поступает в общий бюджет
Финляндия	83,97	36%	1800	Поступает в общий бюджет
Швеция	119	40%	2314	Поступает в общий бюджет и используется для пропорциональной компенсации из-за снижения подоходного налога. Для компенсации введены различные сокращения налогов, снижение социальных платежей для работодателей и освобождение от уплаты налога на прибыль, еще большие налоговые скидки для домохозяйств с низкими доходами
Латвия	10,82	15%	10	С 2020 года 100% налога поступает в государственный бюджет, до этого 40% получали местные бюджеты
Германия	Налог только планируется			Поступления будут направляться на уменьшение надбавки, которую потребители платят за зеленый тариф, другую поддержку бизнеса и граждан, а также поддержку климатических мер
Норвегия	70,42	66%	1758	Компенсация корректировки других налогов, зачисление в пенсионный фонд (в случае налогов – на жидкое топливо)
Черногория	Нет налога			
Чили	5	39%	168	Поступает в общий бюджет и распределяется министерством финансов
Колумбия	4,45	24%	161	Финансирование проектов в сфере охраны окружающей среды и сельского развития
Южная Африка	7,38	80%	43	Поступает в общий бюджет

УДК ЕРЕ -70

502.335:36.226.44:336.226.46

Настоящая публикация издана при поддержке Представительства Фонда имени Фридриха Эберта и инициативы ОО «Центр экологических инициатив «Экодия» в рамках реализации проекта, финансируемого Федеральным министерством экологии, охраны природы и ядерной безопасности Германии в рамках проекта Международной Климатической Инициативы (ИКИ) и Шведского агентства международного

развития (SIDA) через Шведское общество охраны природы (SSNC).

Мнения, выводы или рекомендации принадлежат авторам настоящей публикации и не обязательно отражают взгляды Фонда. Ответственность за содержание публикации несет исключительно авторский коллектив.

Supported by:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety

based on a decision of the German Bundestag

Общая редакция: Засядько Е., Аккерманн А., Коваль-Гончар М.

Координация: Засядько Е.

Ере -70 Еременко И.

Цена углерода и практики использования поступлений от налога на CO₂ / И. Еременко; под ред. Засядько Е.В. - Киев: Центр экологических инициатив «Экодия», Представительство Фонда им. Фридриха Эберта в Украине, 2021 год. - 28 с.

Настоящий документ запрещено копировать в коммерческих целях без специального разрешения Фонда имени Фридриха Эберта или ОО «Центр экологических инициатив «Экодия».

Заказчик: Фонд имени Фридриха Эберта.

Распространяется бесплатно.

© Фонд имени Фридриха Эберта, 2021 год

АВТОР

Еременко И.А.
Эксперт, ОО «Экоклуб»

ИСХОДНЫЕ ДАННЫЕ

Фонд имени Фридриха Эберта | Представительство
в Украине
01004 Украина, Киев, Пушкинская 34

Ответственный за печать:
Марсель Рьотиг | Директор, ФФЭ Киев
Тел.: +38 (044) 234 0038 | Факс: +38 (044) 451 4031
<http://fes.kiev.ua>

Заказ публикаций:
mail@fes.kiev.ua

Коммерческое использование всех публикаций, изданных Фондом им. Фридриха Эберта (ФФЭ) не разрешается без письменного разрешения ФФЭ.

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ФОНДА ИМ. ФРИДРИХА ЭБЕРТА
В УКРАИНЕ**

Фонд имени Фридриха Эберта (ФФЭ) - это политический фонд, центральный офис которого находится в Германии. Наша деятельность сосредоточена на ключевых идеях и ценностях социал-демократии: свободе, справедливости и солидарности. Наше международное сотрудничество обеспечивается сетью представительств в более чем 100 государствах. Наши усилия направлены на поддержку политики мирного сотрудничества и прав человека, помощь в создании и консолидации демократических институтов, основывающихся на принципах социальной справедливости и

верховенства права, таких как свободные профсоюзы и сильное гражданское общество.

Мы активно выступаем за социальную, демократическую и конкурентоспособную Европу в рамках евроинтеграционных процессов. Именно в духе этих принципов Представительство ФФЭ в Киеве, со времени основания в 1996 году, поддерживает диалог с украинскими партнерами, в том числе по широкому кругу вопросов, таких как демократическое устойчивое развитие и безопасность человека.

ЦЕНА УГЛЕРОДА И ПРАКТИКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПОСТУПЛЕНИЙ ОТ НАЛОГА НА CO₂



В экономической деятельности, связанной с использованием ископаемых энергоресурсов, возникают дополнительные расходы, которые несут вред для окружающей среды. Источником такого вреда является все общество, а не только продавцы и покупатели энергоресурсов.



Введение цены на выбросы CO₂ – это необходимый шаг для трансформации ответственности всех в материальную ответственность каждого за использование ископаемого топлива.



Устанавливая налог, отражающий потери общества, правительство делает эти потери обзримыми и материальными.