

**ЧЕТВЕРТАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИНИСТРОВ
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ**

**Орхус, Дания
23-25 июня 1998 года**

**РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ СТРАН ЕЭК
С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ
ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ В ЦЕЛЯХ
ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЗАЦИИ
СЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

представлены

Комитетом по экологической политике ЕЭК через Специальную
подготовительную рабочую группу
старших должностных лиц



**ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ**



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

ECE/CEP/45
16 May 1998

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

КОМИТЕТ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

Четвертая Конференция министров
"Окружающая среда для Европы",
Орхус, Дания, 23-25 июня 1998 года

**РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВ СТРАН ЕЭК С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ
ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТОВ В ЦЕЛЯХ ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЗАЦИИ СЕКТОРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ^{1/}**

После принятия в 1992 году рекомендаций ЕЭК по осуществлению Руководящих принципов и соображений ОЭСР, касающихся использования экономических инструментов в экологической политике в странах с переходной экономикой, эти страны перешли к более последовательному и широкому применению экономических инструментов в экологической политике. Многие факты все чаще и чаще свидетельствуют о том, что надлежащим образом разработанные и используемые экономические инструменты могут обеспечивать эффективную охрану окружающей среды. Кроме того, эти инструменты могут содействовать эффективной экологизации экономической политики и обеспечению устойчивого развития. В связи с этим правительствам стран ЕЭК с переходной экономикой предлагается принять во внимание следующие рекомендации.

В полной мере использовать возможности, которые открываются в связи с перестройкой экономики

1. Для эффективного и успешного использования экономических инструментов необходимо четко установить и/или более точно определить права собственности, в том числе на природные ресурсы, а также нормы, регламентирующие ответственность. Кроме того, необходимо создать соответствующую организационно-правовую базу.

^{1/} Подготовлены на Рабочем совещании ЕЭК/ОЭСР по вопросу о роли экономических инструментов в экологизации секторальной политики (Пругонице, Чешская Республика, 8-10 октября 1997 года).

2. В целях предоставления субъектам хозяйственной деятельности реальной свободы выбора и возможности более эффективной адаптации своей работы в части использования экономических инструментов необходимо ликвидировать государственную монополию в не имеющих жизненно важного значения отраслях и произвести соответствующее дерегулирование экономики в условиях перехода к свободным рынкам.

3. Следует в полной мере использовать возможности, которые открываются в связи с реформой экономики и налоговой системы, в частности:

пересмотреть и отменить субсидии, наносящие ущерб окружающей среде, например, в энергетике, промышленности, на транспорте и в сельском хозяйстве. Отмена прямых или косвенных субсидий, таких, как налоговые льготы, для потребителей некоторых видов энергии и транспортных услуг может привести к значительному изменению структуры потребления таких услуг и, следовательно, к сокращению загрязнения. Такой подход должен быть направлен на интернализацию экологических расходов путем введения налогов на те продукты и виды деятельности, которые приводят к более существенному загрязнению, по сравнению с другими продуктами и видами деятельности, и к изменению относительных цен. При отмене или пересмотре субсидий, приводящих к дисбалансу, необходимо должным образом учитывать их цели и выгоды с точки зрения экономики и распределения. Может оказаться более целесообразным заменить эти субсидии единовременными выплатами;

отменить существующие прямые или косвенные налоги и положения налогового законодательства, приводящие к дисбалансу, т.е. те из них, которые могут оказывать отрицательное воздействие на окружающую среду и/или экономику. Если в одних случаях действующие налоги, например налоги на энергию, сборы с транспортных средств или другие связанные с транспортом налоги, могут оказывать положительное экологическое воздействие, то в других они могут приводить к отрицательным последствиям для окружающей среды. Сокращение приводящих к дисбалансу налогов и пересмотр налоговых систем в среднесрочной и долгосрочной перспективе может позволить получить не только экологические, но и экономические выгоды: повышение экономической эффективности в связи с сокращением экономических дисбалансов и более эффективная охрана окружающей среды;

произвести "экологизацию систем налогообложения" (т.е. учет экологических факторов в структуре системы налогообложения) в соответствии с их конкретными экономическими, финансовыми, бюджетными и экологическими аспектами. С точки зрения налоговых поступлений всесторонняя реформа экологических налогов может быть нейтральной: дополнительные экологические налоги, включая налоги за использование природных ресурсов, компенсируются в результате сокращения других налогов и, следовательно, не ведут к увеличению общего налогового бремени. Если приоритет

отдается сокращению дефицита/увеличению поступлений и сокращению экономических дисбалансов, то экологические налоги могут также обеспечить увеличение поступлений при минимальном ущербе для экономики.

Внедрение экономических инструментов

4. Применение экономических инструментов должно определяться четкими экологическими целями. В частности, налоги или сборы за выбросы должны охватывать в первую очередь наиболее важные загрязнители. В этой связи может оказаться более целесообразным сокращать выбросы токсичных загрязнителей с помощью запретов или иных форм непосредственного контроля.
5. Налоги или сборы за выбросы должны быть в максимальной степени увязаны с внешними факторами, т.е. с ущербом, наносимым выбросами загрязнителей. Если налоги взимаются за выбросы, содержащие смеси различных загрязнителей, то в этом случае необходимо найти компромиссный вариант расчета налоговых ставок, который не должен быть либо слишком сложным, либо излишне упрощенным. Базу расчетов налогов или сборов необходимо сделать максимально простой и понятной. Для решения экологических задач ставки налогов должны быть достаточно высокими, хотя в некоторых ситуациях это может оказаться необязательным.
6. С внедрением экологических налогов и сборов страны с низкими первоначальными предельными расходами на борьбу с загрязнением смогут добиться установленных целей в области сокращения загрязнения на основе относительно низких ставок налогов или сборов. Эти ставки могут постепенно повышаться в соответствии с заранее установленным графиком.
7. Новые экологические налоги или сборы могут применяться в отношении продуктов, вызывающих загрязнение, на этапе их производства, потребления или удаления, например налоги на смазочные материалы, удобрения, одноразовые контейнеры, батареи, кормовые химикаты.
8. Необходимо всесторонне изучить возможности использования поступлений от налогов и сборов: сократить налоги, вызывающие дисбаланс, сократить государственный дефицит, увеличить государственные расходы и/или ассигновать соответствующие средства на конкретные цели в области окружающей среды. Поступления от экологических сборов, взимаемых с пользователя (например, сборы за отходы и воду), по-прежнему будут играть важную роль, однако к вопросу о поступлениях от экологических налогов следует подходить с осторожностью. В данном случае существует очевидный риск, что такая политика будет способствовать неэффективному распределению ресурсов; такой подход может также привести к "блокированию" приоритетных статей расходов для правительств и тем самым ограничить их будущий выбор при решении вопросов политики. Резервирование экологических налогов для

целевого финансирования должно использоваться только как временное решение.

9. Должное внимание следует уделить возможному использованию переуступаемых коммерческих разрешений для решения региональных или глобальных экологических проблем, и в частности для борьбы с выбросами парниковых газов.

10. Положительное отношение к экономическим инструментам со стороны субъектов хозяйственной деятельности, в частности министерств, отвечающих за реализацию отраслевой политики, промышленных кругов и других крупных групп, необходимо обеспечивать по линии соответствующих консультаций и сотрудничества на этапах разработки и применения этих инструментов. Например, для изучения путей и методов углубления и расширения текущей налоговой реформы или внедрения новых изменений можно было бы создать "комиссии по экологическим налогам". В состав этих комиссий должны входить представители государственных ведомств (например, министерств финансов, окружающей среды, сельского хозяйства и т.д.), независимые эксперты, члены парламента, представители различных групп, включая природоохранные НПО.

11. Странам с переходной экономикой, которые в перспективе должны присоединиться к Европейскому союзу (ЕС), следует глубже изучить возможности внедрения экономических инструментов, в частности в полной мере воспользоваться преимуществами, предоставляемыми последними изменениями в политике ЕС.

Экономические инструменты, содействующие интеграции отраслевой политики

12. Для того чтобы экономические инструменты играли важную роль в процессе интеграции политики, цели их применения должны быть четкими и понятными. Если конкретную экологическую цель трудно понять в силу сложных взаимосвязей, то поддержка экономических инструментов со стороны субъектов хозяйственной деятельности будет слабой и внедрить такие инструменты будет весьма трудно. Например, необходимо четко определить, направлены ли "экологические" налоги на энергию в первую очередь на сокращение выбросов загрязнителей и экономию энергии или же они используются в качестве источника доходов.

13. В секторе энергетики необходимо отменить существующие субсидии или отказаться от субсидирования добычи ископаемых топлив для стимулирования экономии энергии, повышения энергоэффективности и использования возобновляемых источников энергии. Помощь группам с более низкими доходами, на которых может сказаться эта отмена субсидий, предпочтительно оказывать в форме единовременных выплат. Поскольку энергетика представляет собой крупнейший источник загрязнения и поступлений от налогообложения, одним из наиболее перспективных путей проведения реформы экологического налогообложения является изменение структуры налогов и цен на энергию. Например, вместо применения единообразной ставки налога на топливо (например, за литр) этот налог, по крайней мере

частично, можно было бы устанавливать на основе содержания углерода и других загрязняющих компонентов. Повышение налогов на дизельное топливо для автотранспортных средств может сдерживать чрезмерное расширение автотранспортных перевозок (в частности, коммерческих) и привести к сокращению парка автомобилей с дизельными двигателями, являющихся одним из важных источников загрязнения и шума. Меры, связанные с налогами на авиационное топливо, должны найти поддержку на международном уровне.

14. Необходимо оценить все социальные и экологические издержки перевозок, которые должны компенсироваться пользователями. Это обуславливает необходимость повышения провозных платежей на всех видах транспорта. В ближайшей перспективе провозные платежи необходимо будет существенно повысить на тех видах транспорта, которые в наименьшей степени покрывают обусловленные ими экологические, инфраструктурные и социальные издержки, в частности на грузовом автотранспорте и в секторе легковых автомобилей. В среднесрочной перспективе стоимость перевозок также должна будет увеличиться. Правила, относящиеся к автомобильным стоянкам в городах, должны включать в себя два компонента; введение налогов на автомобильные стоянки общего пользования и сокращение максимальной продолжительности стоянки.

15. В сельском хозяйстве отмена таких мер содействия, как ценовые субсидии и низкие цены на ресурсы (например, на воду для орошения, пестициды, удобрения и кормовые химикаты), также приведет к сокращению отрицательного воздействия на окружающую среду. В частности, необходимо постепенно добиваться универсального применения принципа "платит загрязнитель". В то же время сельское хозяйство обеспечивает для общества необходимые продукты, которые также должны оплачиваться (т.е. необходимо применять принцип "платит получатель").

16. В странах, в которых применяются высокие налоги и сборы, связанные с безработицей и рабочей силой, сокращение таких налогов и сборов может стимулировать создание новых рабочих мест. Определенная часть сокращения налогов на заработную плату может быть покрыта за счет новых или более высоких экологических налогов, которые тем самым могут позволить получить "двойные дивиденды" в форме улучшения ситуации в области охраны окружающей среды и сокращения безработицы. В случае возникновения дефицита государственного бюджета экологические налоги могут позволить компенсировать, по крайней мере частично, сокращение поступлений, вызванное снижением налогов и сборов, связанных с рабочей силой.

Пакеты мер

17. В связи с разнообразием и сложностью экологических проблем экономические меры все в большей степени могут объединяться в комплексные пакеты мер, включающие в себя, в частности, правила и добровольные схемы. Такие пакеты мер должны рассматриваться с

учетом конкретных особенностей и должны увязываться с существующими условиями, конкретной экологической проблемой, числом участников и т.д.

18. В целях более полного учета экологических факторов в секторальной политике необходимо укрепить связи между природоохранными и другими государственными учреждениями (например, в рамках "комиссий по экологическим налогам") и тем самым обеспечить оптимальное использование экономических инструментов в целях решения более широких программных задач.

Контроль и оценка

19. Следует систематически оценивать эффективность экономических инструментов. Эта задача может быть решена путем разработки процедур оценки сбора и обработки соответствующей информации на этапах внедрения и применения конкретного экономического инструмента. Такая оценка может проводиться независимыми органами. Полученные результаты должны содействовать совершенствованию процессов разработки и применения конкретного инструмента (обратная связь).

20. Необходимо также оценить более широкие экономические последствия применения экономических инструментов, в частности их воздействие на инфляцию и международную торговлю, а также на систему распределения (например, возможность отрицательных последствий введения экологических налогов или сборов для системы распределения товаров массового потребления).

Международные последствия

21. При одностороннем введении экологических налогов и сборов можно предусмотреть специальные положения для секторов, работающих в условиях международной конкуренции. Например, поступления от "экологического" налога на энергию могут быть использованы в форме промышленных субсидий для покрытия расходов, связанных с энергосберегающими мерами, разработкой возобновляемых источников энергии и помощью мелким и средним предприятиям. В случае налогов на товары могут применяться "пограничные налоговые корректировки" для освобождения от налогов экспортной продукции и введения внутреннего налога на импортные товары. К отечественным и импортным товарам, соответственно, может применяться равный подход. Этот подход согласуется с принципом "страны назначения" и отвечает правилам Всемирной торговой организации. Освобождение экспортных отраслей от экологических налогов может, однако, нанести ущерб экологической значимости налога. Согласованные действия с другими странами позволят свести к минимуму возможные выбросы и нежелательные последствия для конкурентоспособности.

Последующие меры

22. Помимо двустороннего сотрудничества, международным организациям следует продолжить обмен опытом в области применения экономических инструментов в экологической политике, в частности на основе совместной деятельности ОЭСР/ЕЭК по сопоставлению на общеевропейском уровне национальных систем экологических сборов и налогов на транспорте и в энергетике. Такое сопоставление может быть проведено на базе тематических исследований, подготовленных участвующими странами с учетом соответствующих мероприятий в рамках других форумов, например, созданных на основе "Софийских инициатив".
