

КАК ДОБИТЬСЯ РОСТА ЭКОНОМИКИ БЕЗ УЩЕРБА ДЛЯ ЭКОЛОГИИ

ИГОРЬ ДЕРЕВЯГО,

кандидат экономических наук

Обеспечение устойчивого экономического развития в современном мире становится все более сложной задачей по причине ограниченности природного потенциала и обострения экологических проблем. Выходом из непростой ситуации может стать концепция «зеленого роста», реализация которой в значительной степени определяется содержанием налогово-бюджетной политики государства.

СМЕЩЕНИЕ АКЦЕНТОВ

Суть «зеленого роста» экономики выражается в нацеленности на повышение благосостояния при одновременном сохранении природных активов. Данный подход предполагает согласование экологических и хозяйственных интересов.

По мере обострения экологических проблем повышается популярность концепции «зеленого роста», и она приобретает все большее влияние на политику государств и работу отдельных предприятий. Здесь Беларусь не является исключением. Важным шагом в этом отношении стала разработка Национального плана действий по развитию зеленой экономики в Беларуси до 2020 года.

Нужно отметить, что в данном документе основное внимание уделяется мерам технического и отраслевого характера, в то время как институциональные аспекты отходят на второй план. В рамках такого подхода развитие зеленой экономики в большей степени рассматривается

как рост отдельного («зеленого») сектора, влияние которого в целом ограничено. Однако успешное решение экологических проблем требует системного подхода и не должно ограничиваться отдельными видами деятельности. Приоритетом новой политики должны стать институциональные преобразования, а не частные отраслевые и технические меры.

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ

Величина и направленность налогов и бюджетных расходов оказывают решающее влияние на структуру экономики и во многом определяют поведение потребителей и производителей.

В упомянутом выше национальном плане не предусмотрены мероприятия, непосредственно связанные с налоговым регулированием и бюджетным финансированием. Тем не менее, косвенно их важность признается присутствием таких критериев оценки соответствия хозяйственной деятельности принципам зеленой экономики, как «доля «зе-

леных» налогов в общей сумме налоговых поступлений», «доля расходов государственного бюджета на охрану окружающей среды», «уровень субсидирования жилищно-коммунальных услуг».

Очевидно, что переход к «зеленому росту» предполагает изменения в налогово-бюджетной политике. Например, нам не обойтись без смещения налогового бремени с труда и добавленной стоимости на потребление и использование природных активов. Особое внимание в данном случае должно уделяться «зеленым» налогам. Новые подходы соответствуют рекомендациям Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Что касается бюджетных расходов, то, учитывая их роль в формировании совокупного спроса (в Беларуси размер бюджетного финансирования приближается к 30% от ВВП), характер таких затрат может существенно влиять на структуру потребления и инвестиций. В рамках «зеленой» политики приоритетом для государственного финансирования

становятся сферы, которые обеспечивают рост ВВП за счет повышения отдачи от ресурсов, сохранения экосистем, инвестиций в экологически безопасную деятельность при снижении субсидий для экологически опасных секторов.

В целом эффективность налогово-бюджетной поддержки «зеленого роста» (иногда такую политику называют «зеленый кейнсианизм») определяется рядом факторов.

Во-первых, привлекательность госрасходов в «зеленом» секторе значительно увеличивается во время рецессии или кризиса. Если отсутствует достаточно возможностей для реализации эффективных проектов, стоимость альтернативного инвестирования падает. Это дает возможность без видимых потерь вкладывать средства в «зеленый» сектор, где доходность обычно ниже, чем в традиционном, что позволяет существенно повлиять на структуру экономики и повысить ее экологическую безопасность без потери доходов.

Приведенный аргумент подтверждается поведением ряда стран во время рецессии 2008–2009 годов. Так, например, в Южной Корее 80% от пакета стимулирования (79 млрд USD) оцениваются как «зеленые» расходы, в Европейском союзе – 60%. Данный опыт вполне может использоваться в Беларуси, учитывая высокую роль государства в экономике, а также проблемы с поиском выгодных проектов для инвестирования.

Во-вторых, кейнсианская политика предполагает действие мультипликативного эффек-

та. По оценкам ОЭСР, «зеленый» сектор является более трудоемким по сравнению с традиционным и требует в зависимости от сферы деятельности на 20–30% больше рабочих мест. Это значит, что при прочих равных условиях «зеленые» инвестиции не только повышают уровень занятости, но и увеличивают мультипликативный эффект: чем выше доля в расходах заработной платы, тем больше средств остается у населения и бюджета (меньше направляется на импорт и покупку сырья и энергии) и участвует в кругообороте доходов, создавая дополнительную стоимость.

В-третьих, государственные инвестиции важны с точки зрения инновационного развития в секторе. Бизнес не склонен вкладывать деньги в новые рискованные сферы деятельности, которые менее прибыльны, чем традиционные. Ноу-хау сами по себе требуют много времени (иногда десятки лет) на совершенствование и адаптацию к рынку, чтобы стать конкурентоспособными. Поэтому роль господдержки особенно важна в период становления и создания новых «зеленых» технологий, чтобы помочь им преодолеть отставание от традиционных направлений.

Тут положительным примером является альтернативная энергетика. Лидером в этой области можно считать Германию (постепенно ее примеру последовали и другие страны), которая создала льготные условия для производства солнечной, ветровой энергии, что повлекло за собой приток в отрасль частных инвестиций. В результате постоянного совершенствования технологии и организации производства даже без поддержки государства

альтернативная энергетика сегодня вполне способна конкурировать с традиционной. Например, получение электроэнергии с использованием солнечных батарей (фотоэлементов) за последние 40 лет стало дешевле в 250 раз и сейчас во многих частях мира это самый дешевый источник электричества.

НАЛОГОВАЯ ПОЛИТИКА

В официальной белорусской статистике величина «зеленых» налогов не отражается. В то же время в странах – членах ОЭСР, ЕС, ряде других государств соответствующий учет ведется. В частности, согласно европейской статистике, существует структурное разделение «зеленых» налогов на энергию и энергоносители (включая топливо и выбросы CO₂), транспортные средства, загрязнение и изъятие природных ресурсов. При этом большую часть поступлений, как правило, обеспечивает налог на энергию и энергоносители (более 70% от общей суммы), который значительно опережает налоги на транспорт (около 20%).

На протяжении последних десяти лет доля «зеленых» налогов по отношению к ВВП в ЕС составляет около 2,5%. Среди европейских государств очевидным лидером здесь является Дания (более 4% в 2014 году). Также высокий уровень таких поступлений имеют Греция, Хорватия, Словения, Италия, Нидерланды (более 3%). Последнее место по степени экологизации налогообложения в Европейском союзе у Литвы и Швейцарии (по 1,7% в 2014 году).

Стоит отметить, что в ряде стран высокий показатель поступлений «зеленых» налогов обусловлен благоприятными

природными условиями для размещения курортов и, как следствие, платежей за использование рекреационных ресурсов. Это касается Греции, Хорватии, Словении, Италии, Кипра, Турции и т.д. Значимость для них экологических сборов в большей степени объясняется спецификой местного налогообложения (курортные сборы могут по своей сути замещать земельный налог).

В странах за пределами Европы доля «зеленых» налогов по отношению к ВВП, как правило, существенно ниже. Особое беспокойство в данном случае вызывают крупные государства, которые вносят наибольший вклад в загрязнение окружающей среды на глобальном уровне. Так, по данным на 2014 год в Китае доля «зеленых» налогов по отношению к ВВП составила только 1,33%, в США – 0,72%, в Индии – 0,95%.

В Беларуси статистика «зеленых» налогов не ведется. Однако сопоставимую оценку можно провести исходя из структуры поступлений, используемой в ЕС. В отечественной официальной отчетности отражаются экологический налог, налог за добычу (изъятие) природных ресурсов, сбор за проезд автомобильных транспортных средств. Кроме того, исходя из ставки акциза на автомобильное топливо и его количества, потребленного за год, реально рассчитать сумму налога на энергоносители. По оценке, проведенной для 2014–2015 годов, в Беларуси отношение суммы перечисленных платежей к ВВП составляет 1,6–1,7%. Данное значение находится за нижней «европейской» границей (в лучшем случае вплотную

к ней приближается). Мы отстаем даже от европейских аутсайдеров, тогда как разрыв с лидерами составляет два и более раз.

Очевидно, что переход к «зеленому росту» требует повышения «зеленых» налогов в нашей стране. Однако этот процесс нельзя рассматривать как способ увеличения бюджетных доходов. Главной целью в данном случае должно стать создание ценовых стимулов к рациональному использованию природных активов и снижению воздействия на окружающую среду. Необходимо соблюдать следующие условия:

- «зеленые» налоги целесообразно привязывать к натуральным, а не стоимостным характеристикам потребления ресурсов и энергии. Чтобы присутствовал мотивационный эффект, важно обеспечить зависимость ставки налога от экологической опасности материала (продукта или услуги);

- увеличение «зеленых» налогов необходимо компенсировать снижением других налогов, в первую очередь на труд. Это позволит потребителям почувствовать компенсационный эффект и ослабит негативное восприятие от повышения стоимости на экологически опасные товары и услуги. По предварительным расчетам рост цен на топливо в Беларуси до среднеевропейского уровня за счет увеличения акциза позволит отменить подоходный налог без ущерба для доходов бюджета;

- повышение «зеленых» налогов имеет смысл только для товаров и услуг, спрос на которые эластичен по отношению к цене. В противном случае потребитель не будет реагировать на рост стоимости и уменьшать потребление вредной продук-

ции, а значит, увеличение налога не приведет к снижению воздействия на окружающую среду.

В конечном итоге увеличение роли «зеленых» налогов за счет смещения налоговой нагрузки с труда на потребление и использование природных активов приведет к изменению конкурентоспособности отраслей. Очевидно, что в более выгодном положении окажутся трудоемкие производства. В белорусской промышленности – это текстильные и швейные предприятия, которые больше всего страдают от конкуренции с дешевым импортом. В экономике в целом в выигрыше окажется сфера услуг, в частности образование (занимающее главное место в инновационном развитии), а также финансовая сфера, от которой зависят инвестиционные возможности экономики.

РАСХОДЫ БЮДЖЕТА

Наряду с налогами, неотъемлемой частью фискального регулирования является бюджетное финансирование в виде прямых расходов или в форме косвенной поддержки, включая различные льготы и субсидии. По ряду объективных причин «зеленый» сектор не всегда способен конкурировать с традиционным бизнесом в условиях свободного рынка. Это затрудняет привлечение финансов на рыночной основе. Поэтому господдержка является важнейшим условием успешного развития направления.

Оценить уровень господдержки сектора можно путем соотношения «зеленых» расходов консолидированного бюджета и ВВП. В современной бюджетной классификации выделяется только одна статья подобного пла-

на – охрана окружающей среды. По данным европейской статистики, в среднем бюджетные расходы на эти цели в ЕС составляют 0,8–0,9% от ВВП. Более 1% в 2012 году данный показатель достигал в Чехии, Франции, Люксембурге, Мальте, Нидерландах. Минимальное значение (0,3%) отмечается на Кипре, в Финляндии и Швеции. Для сравнения: в Беларуси в 2012 году индикатор находился на уровне 0,2% от ВВП, а в 2014–2015 годах – 0,1%. Таким образом, наша республика по уровню господдержки «зеленого» сектора существенно отстает от соседей.

Признавая важность бюджетного финансирования деятельности по охране окружающей среды как инструмента политики «зеленого роста», стоит отметить некоторую условность данного критерия.

Во-первых, потребность в таких затратах зависит от ряда факторов, включая масштаб накопленных проблем. Очевидно, что государства, в которых сравнительно слабо развиты экологически опасные производства, испытывают меньшую потребность в природоохранных затратах, в отличие от стран с высоким вкладом материало- и энергоемких видов деятельности в ВВП.

Во-вторых, источником финансирования «зеленого» сектора не может быть только государство. Как правило, большую часть расходов, связанных с охраной окружающей среды, несут непосредственно загрязнители, другие заинтересованные коммерческие либо неправительственные организации. Их вклад зависит от многих обстоятельств, включая наличие эко-

номических и административно-правовых стимулов (а не только бюджетной поддержки).

В-третьих, инвестиции в новые технологии, модернизацию производства вполне способны привести к снижению загрязнения и потребления материальных ресурсов. При этом они не будут учитываться как расходы на охрану окружающей среды, если уменьшение экологической нагрузки не являлось их основной целью. Например, обновление парка общественного транспорта путем замены старых дизельных автобусов новыми обычно приводит к снижению вредных выбросов в атмосферу.

В-четвертых, расходы на развитие направления важны не сами по себе, а в соотношении со структурой и направленностью бюджетного финансирования в целом. В данном отношении более информативна оценка господдержки «зеленого» сектора в сравнении с бюджетным финансированием экологически опасной деятельности. Так, например, в Беларуси существует практика субсидирования жилищно-коммунальных услуг. Это приводит к занижению стоимости ресурсов и стимулирует их чрезмерное потребление. С позиции «зеленого роста» целесообразно устранение подобных бюджетных субсидий.

В-пятых, косвенные меры господдержки не учитываются прямо в отдельных статьях расходов или доходов. Их оценка требует дополнительных исследований и усложняется ограниченным доступом к информации. Косвенные меры условно можно объединить одним термином – перекрестное субсидиро-

вание, которое означает не прямое финансирование из бюджета, а переток средств из сектора в сектор благодаря политике в сфере ценообразования, предоставления различных льгот и так далее. Наличие такой практики существенно усложняет анализ господдержки «зеленого роста», хотя в отдельных случаях может оказывать ему содействие. Например, это касается установления фиксированных повышенных тарифов, по которым электросети обязаны закупать «зеленую» электроэнергию.

Говоря о господдержке в Беларуси в целом, стоит отметить, что на современном этапе ее основными объектами (без учета бюджетной сферы) выступают сельское хозяйство, транспорт, жилищно-коммунальная сфера. Подобная направленность в первую очередь обусловлена социальными приоритетами. Учитывая, что перечисленные сферы деятельности по ряду направлений одновременно являются главными источниками антропогенной нагрузки на экосистемы (бытовые отходы, загрязнение почв и атмосферы, сброс сточных вод, эксплуатация земельных ресурсов), характер их развития имеет важное значение для политики «зеленого роста». В данном контексте важно, чтобы оказываемая помощь направлялась на повышение экологической безопасности в этих отраслях (развитие электротранспорта, органического сельского хозяйства, энергосбережения и пр.), а не стимулировала дополнительное потребление и усиленную эксплуатацию ресурсов за счет искусственного занижения цен, как это часто происходит на практике. ■