

ТРАНСФОРМАЦІЯ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВОДОКОРИСТУВАННЯ: ОЦІНКА ДОЦІЛЬНОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ TRANSFORMATION OF WATER MANAGEMENT FISCAL REGULATION: ASSESSMENT OF THE EXPEDIENCY TO IMPLEMENT THE EUROPEAN PRACTICE



Ярослав КОТЛЯРЕВСЬКИЙ,
доктор економічних наук,
Державна навчально-наукова
установа «Академія фінансового
управління» Міністерства фінансів
України, Київ

Yaroslav KOTLYAREVSKIY,
Doctor of Economics,
Academy of Financial Management
of the Ministry of Finance
of Ukraine, Kyiv

Ірина ДОВГА,
Державна установа «Інститут
економіки природокористування
та сталого розвитку Національної
академії наук України», Київ

Iryna DOVHA,
Public Institution "Institute
of Environmental Economics
and Sustainable Development
of the National Academy of Sciences
of Ukraine", Kyiv



Система фіскального регулювання водокористування базується на територіально-басейновому принципі встановлення нормативів плати за спеціальне використання поверхневих та підземних вод, що не дає можливості повною мірою відшкодувати вартість водного ресурсу, який залучається у відтворювальний процес. Тому й не дивно, що на порядку денному на сьогодні поставала проблема трансформації системи фіскального регулювання водокористування, щоб диференціювати інструменти фіскального впливу на різні категорії водокористувачів з метою стимулювання процесів ощадливого освоєння водно-ресурсного потенціалу. При цьому чи не найголовнішим завданням є імплементація позитивного європейського досвіду, який дозволить враховувати не лише басейнові умови водокористування, а й роль водного ресурсу у виробничому процесі та створенні готової продукції.

Незважаючи на однозначність проблем фіскального регулювання використання та охорони водних ресурсів, окремі вчені акцентують увагу на різноманітних аспектах регуляторного впливу на водокористувачів за допомогою фіскальних інструментів. Аналізується як сама сутність фіскального інструментарію регулювання водокористування, так і об'єктна база регуляторного впливу. В.Тищенко наголошує, що комплекс проблем фіскального регулювання використання водних ресурсів пов'язаний з відсутністю чітких розмежувань понять податок, збір і плата. У зв'язку з цим вона пропонує до діючого в Україні збору за використання водних ресурсів застосовувати термін плата, оскільки в такому випадку передбачається еквівалентність відносин платника з державою [3]. Зміни до Податкового кодексу України передбачають заміну збору за спеціальне водокористування на рентну плату за спеціальне використання води.

Ц.Огонь вказує на відсутність ефективною системи стимулювання раціонального використання води і на те, що запровадження збору за спеціальне використання водних ресурсів не стало дієвим засобом збереження, відновлення й поліпшення якості значених ресурсів [2]. Тобто існуюча система встановлення нормативів

за спеціальне використання водних ресурсів не закладає відповідних стимулів для бережливого залучення свіжої води у господарський обіг. Водокористувачам вигідніше платити за об'єм використаної води, ніж впроваджувати водозберігаючі технології, що в кінцевому підсумку призводить до необґрунтовано високих рівнів забруднення водних ресурсів.

На думку В.Бардася, при перегляді нормативів плати за спеціальне водокористування мають враховуватися галузеві особливості використання водних ресурсів. Для галузей, де вода є матеріально-речовою основою готової продукції і джерелом надприбутків та присвоєння значних сум ренти, нормативи плати слід збільшити на порядок. Передусім це стосується виробництва алкогольних, слабоалкогольних та безалкогольних напоїв. У житлово-комунальному господарстві, де матеріально-технічна база водопровідно-каналізаційного господарства характеризується високим рівнем зносу та є морально застарілою, що призводить до значних втрат води при транспортуванні і лягає тягарем на кінцевого споживача водних та водогосподарських послуг, у короткостроковій перспективі нормативи плати за спеціальне використання поверхневих і підземних вод не повинні суттєво зростати, оскільки це не даватиме можливості підприємствам закладати інвестиційну складову в комунальні тарифи [1].

З викладеного вище випливає висновок про те, що недосконалість системи фіскального регулювання використання та охорони водних ресурсів перебуває як у площині методологічного забезпечення інструментів фіскального впливу на водокористувачів, так і в площині ідентифікації реальної бази фіскального регулювання водокористування. За таких умов вагомим значення набуває імплементація європейського досвіду фіскального впливу на процеси водокористування.

Оподаткування використання води у країнах-членах ЄС впливає з певних правил ЄС, які, зокрема, закріплені у Водній Рамковій Директиві 60/2000/ЄС, яка є основою водної політики і встановлює принципи відшкодування витрат на обслуговування

У статті розкривається зміст проблем фіскального регулювання водокористування в Україні як методологічного, так і інституціонального характеру. Висвітлено досвід окремих європейських країн щодо використання набору інструментів фіскального впливу на процеси водопостачання та водовідведення, аналізується можливість їх використання у вітчизняній практиці фіскального регулювання використання та охорони водних ресурсів.

The article deals with both methodological and institutional issues of water management fiscal regulation in Ukraine. The experience of certain European countries as to usage of a set of tools of fiscal influence upon the processes of water supply and water disposal has been provided, and the opportunity to use them under the national conditions of fiscal regulation and water resources protection has been analysed.

водокористування. Ця Директива не передбачає конкретних податкових заходів регулювання водокористування, проте наголошує, що екологічні збори можуть зробити вагомий внесок для досягнення цілей у сфері регулювання використання й охорони водних ресурсів. Це означає, що плата за воду повинна включати у себе всі витрати, пов'язані із забрудненням води, які додаються до ринкової ціни послуг з метою заохочення запровадження водоощадних технологій та водоочисних систем на підприємствах.

Податки на воду, імplementовані державами – членами ЄС, розділені на три категорії: плата за забір води; плата за водопостачання та водовідведення; збір за забруднення водних джерел [8].

У законодавчому акті Іспанії, який регулює водогосподарську діяльність, досягнення принципу відшкодування витрат, пов'язаних з водокористуванням, вимагає застосування цілого набору зборів як на загальнонаціональному, так і регіональному рівнях. Більшість таких зборів при споживанні вичерпного ресурсу, при виробництвах, які несуть за собою забруднення водою. Відповідно, збори мобілізуються для фінансування будівництва й модернізації гідротехнічних споруд для забору, транспортування чи очищення води і для повторного її використання.

На загальнонаціональному рівні внесені поправки до законодавчого акту Іспанії, що регулює водогосподарську діяльність, які встановили плату за воду як суспільне благо: платежі за забруднення водою (фінансування вивчення, контролю, захисту і поліпшення середовища у кожному річковому басейні); плату за регулювання водокористування (покриття витрат на державне регулювання стану поверхневих та підземних вод); плату за використання води (для фінансування ремонту та реконструкції інфраструктури водопостачання). Платежі за забруднення водою встановлюють взаємозв'язок між ціною води та рівнем забруднення, що є основою принципу «забруднювач платить». Плата за регулювання водокористування та плата за використання води також мають екологічну спрямованість, оскільки вони направлені на раціоналізацію використання водних ресурсів [6].

На жаль, практика стягнення переважної більшості цих платежів свідчить про те, що існують регулярні затримки зі сплати цих податкових платежів, а це, у свою чергу, ускладнює відновлення фінансової бази, необхідної для адекватного управління, адміністрування та обслуговування гідротехнічних споруд та централізованих систем водопостачання. Фактично жоден із цих платежів не заохочує користувачів раціонально використовувати дефіцитні водні ресурси.

Окрім місцевої плати за водопостачання, водовідведення та очистку стічних вод більшість регіонів Іспанії ввели санітарну плату як засіб досягнення цілей Директиви ЄС про очистку міських стічних вод. Водночас діяльність муніципалітетів щодо очищення стічних вод традиційно фінансується за рахунок користувачів. Отримання субсидій з державного бюджету на будівництво очисних споруд були пов'язані з урегулюванням санітарної плати по регіонах. Насправді цей збір став найпоширенішим екологічним податком на регіональному рівні.

У 2011 році 15 із 17 регіонів застосовували санітарну плату, маючи на меті досягнення двох цілей: зменшення обсягів скидів забруднених стічних вод та фінансування ремонту та реконструкції водної інфраструктури. У всіх регіонах санітарна плата стягується за скидання стічних вод у навколишнє середовище. При цьому вимірювання обсягу збитків, які несуть забруднені стічні води навколишньому середовищу, є досить складним та витратним процесом, а, отже, збір не стягується безпосередньо, а шляхом оподаткування споживання води. Деякі регіони встановили надбавки за надмірний обсяг стічних водах, які скидаються промисловими підприємствами [7].

Рівень плати за воду у Франції варіюється залежно від регіону, оскільки вартість підключення до мережі водопостачання залежить від багатьох факторів, не останнім серед яких є рівень інвестицій у системи водопостачання й водовідведення. Водночас плата

за водопостачання та водовідведення у Франції залишається на невисокому рівні, ставки зросли більш помітно лише в останні роки у зв'язку з необхідністю нарощення обсягів інвестицій у систему каналізації. Однак це зростання залишається нижчим від середнього європейського рівня, оскільки й інші країни також вживають заходів, інвестуючи значні кошти у водопідготовку й каналізацію з метою дотримання правил ЄС.

Незважаючи на відносно невисокі ставки плати за воду для домашніх господарств, цей вид платежу нерівномірно розподілений між різними користувачами. А, наприклад, фермери оплачують близько 4% від вартості використаної води. Така форма субсидіювання не стимулює фермерів ні до економії водних ресурсів, ні до запровадження водоощадних методів ведення сільського господарства [5].

Знаковою в плані фіскального регулювання водокористування є Ірландія, де відсутні прецеденти нестачі води, проте гострою залишається проблема фінансування інвестицій у водну інфраструктуру, об'єкти якої у більшості випадків не відповідають міжнародним стандартам. У деяких містах водопровідна вода не придатна для пиття через понаднормовий вміст бактерій, які не можуть бути очищені у зв'язку із застарілими водоочисними спорудами. Таким чином, щоб забезпечити себе питною водою належної якості, жителі деяких міст Ірландії повинні кип'ятити воду або ж купувати бутильовану питну воду в магазинах. Це призвело до буму бутильованої води у магазинах та низки протестів у різних частинах країни.

Як правило, приводом ставала цінова політика підрядників, які встановлювали лічильники для запровадження режиму економії води. У відповідь на обурення громадськості було оголошено одинадцятигодинну знижку плати за воду для тих домогосподарств, де водопровідна вода не придатна для пиття. Фінансування впровадження водоочисних систем раніше здійснювалося за кошти центрального та місцевих бюджетів, проте таке фінансування не було достатнім для масштабної модернізації об'єктів водогосподарської інфраструктури [4].

У Данії та Нідерландах стягуються податки за забір води. При цьому в обох країнах від такої плати звільнені сільськогосподарські підприємства, а у Данії – ще й промислові. Зелений ефект таких податків залежить від рівня їхньої ефективності в зниженні обсягів забору води. У Нідерландах введення податку фактично збільшило вартість підземних вод більш ніж на 200%, хоча це, як і раніше, залишило її нижчою, ніж вартість використання поверхневих вод. Промислове споживання підземних вод завдяки застосуванню плати за забір води знизилось на 2-12% [9; 10].

Більше того, щороку ЄС збирає близько 20 євро у вигляді податків з кожної людини для підтримки інвестицій у сектор постачання та водовідведення. Саме ці платежі досі залишаються важливим джерелом фінансування інвестицій у Центральній та Східній Європі, так само як були в Південній Європі протягом 1980-1990-х років, де вплив їх був значним: у Португалії, наприклад, кількість домогосподарств, підключених до центральних водопроводів, зросла із 61% у 1989 році до 95% у 1999.

Досвід європейських країн щодо фіскального регулювання використання та охорони водних ресурсів свідчить про високий рівень диверсифікованості набору інструментів та важелів фіскального впливу на водокористувачів як у частині використання, так і відведення води. Типовою рисою системи фіскального регулювання водокористування у багатьох країнах є прив'язка акумуляованих податків за використання води до фінансування об'єктів водогосподарської інфраструктури, що сприяє підвищенню техніко-технологічного рівня систем водопостачання та водовідведення.

Спостерігаються прецеденти надання пільг окремим категоріям водокористувачів, що заздалегідь створює нерівні умови й надає конкурентні переваги певній частині суб'єктів водогосподарської діяльності. Це свідчить про те, що європейський формат фіскального регулювання водокористування передбачає значний набір

фіскальних регуляторів як у сфері використання, так і у сфері охорони водних об'єктів, що дає можливість розширювати реальну базу стягнення водно-ресурсних платежів та формувати фінансові фонди відтворення водно-ресурсного потенціалу й відновлення об'єктів водогосподарської та водоохоронної інфраструктури. Другий фактор має стати як методологічною, так і інституціональною передумовою кардинального переформатування вітчизняної системи фіскального регулювання водокористування в бік диверсифікації інструментів та важелів фіскального впливу на процеси водопостачання та водовідведення, щоб закласти мотиваційні стимули щодо економії свіжої води для водокористувачів у більшості секторів національного господарства.

Отже, максимізація надходжень водно-ресурсних платежів до бюджетів різного рівня залежить від диверсифікації цього виду фіскальних регуляторів з огляду на багатофункціональну спрямованість залучення водних ресурсів у господарський оборот. Варто інституціоналізувати додаткові платежі за надання водогосподарських та водних послуг, використання водних ресурсів у галузях промисловості, де існує квазірента, зумовлена впливом водного чинника. Рентну складову слід враховувати і при перегляді існуючих нормативів плати за спеціальне водокористування виходячи зі значної відмінності величини фіскальної віддачі забраної води в розрізі адміністративно-територіальних одиниць України.

ЛІТЕРАТУРА

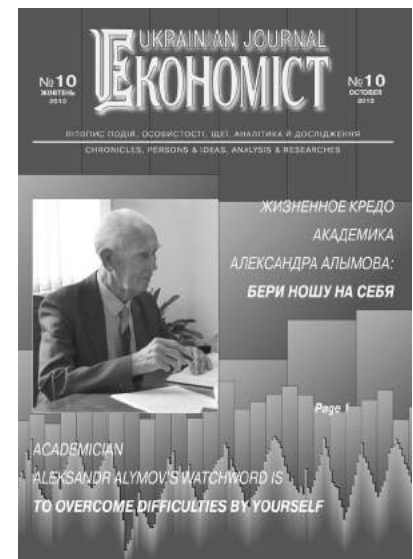
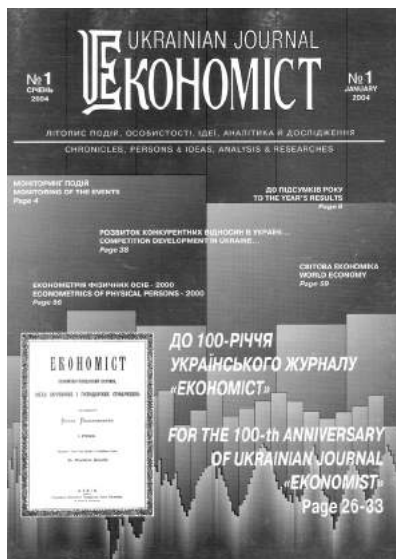
1. Бардась В.М. Удосконалення фіскального регулювання природокористування: Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.06 / Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2015. – 21 с.
2. Огонь Ц.Г. Ефективність оподаткування та проблеми раціонального використання й відновлення водних ресурсів / Ц.Г. Огонь // Фінанси України. – 2010. – № 1. – С. 16-28.
3. Тищенко В.М. Механізм регулювання платного водокористування: Автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.06 / ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К., 2013. – 20 с.
4. Dairymaid Fleming Anger at Irish water charges reaches boiling point BBC News, Boyle and Dublin 1 October 2014 <http://www.bbc.com/news/business-29426733>.

5. French-Property: Real estate, Real living, Real France <http://www.french-property.com/guides/france/utilities/water/>.
6. Gago, A., and Labandeira, X. (1997): «La imposición ambiental: Fundamentos, tipología comparada y experiencias en la OCDE y Spain», Hacienda Pública, 141-142: 193-219.
7. J. Vallés-Giménez, Anabel Zúrate Marco. Environmental taxation and industrial water use in Spain: Investigaciones regionales, ISSN 1695-7253, N.º 25, 2013, pgs. 133-164 <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4226402>.
8. OECD (2003): Task force for the implementation of the Environmental Action Programmer for Central and Eastern Europe (EAP), Centre for Cooperation with Non-Members Environment Directorate CCNM/ENV/EAP(2003)22.
9. Stephen Merrett (1999): The Political Economy of Water Abstraction Charges, Review of Political Economy, 11:4, 431-442 <http://dx.doi.org/10.1080/095382599106904>.
10. Water companies and trends in Europe 2012 By David Hall and Emanuele Lobina August 2012.

REFERENCES

1. Bardas' V.M. Udoskonalennya fiskal'noho rehulyuvannya pryrodokorystuvannya [Improvement of nature management fiscal regulation]. Natsional'nyy universytet bioresursiv i pryrodokorystuvannya Ukrainy, Kyiv, 2015, 21 p. [in Ukrainian].
2. Ohon' Ts.H. Efektyvnist' opodatkovannya ta problemy ratsional'noho vykorystannya i vidnovlennya vodnykh resursiv [The efficiency of taxation and problems of rational use and restoration of water resources]. Finansy Ukrainy, 2010, no. 1, pp. 16-28 [in Ukrainian].
3. Tyshchenko V.M. Mekhanizm rehulyuvannya platnoho vodokorystuvannya [Regulation mechanism of paid water management]. "Instytut ekonomiky pryrodokorystuvannya ta staloho rozvytku NAN Ukrainy", Kyiv, 2013, 20 p. [in Ukrainian].
4. Dairymaid Fleming Anger at Irish water charges reaches boiling point BBC News, Boyle and Dublin, 1 October 2014. Available at: <http://www.bbc.com/news/business-29426733>.
5. French-Property: Real estate, Real living, Real France. Available at: <http://www.french-property.com/guides/france/utilities/water/>.
6. Gago, A., Labandeira, X. La imposición ambiental: Fundamentos, tipología comparada y experiencias en la OCDE y Spain [The environmental taxation: Fundamentals, type compared experiences in the OECD and Spain]. 1997, Hacienda Pública, pp. 141-142, 193-219. [in Galician].
7. J. Vallés-Giménez, Anabel Zúrate Marco. Environmental taxation and industrial water use in Spain. Investigaciones regionales, ISSN 1695-7253, no. 25, 2013, pp. 133-164. Available at: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4226402>.
8. Task force for the implementation of the Environmental Action Programmer for Central and Eastern Europe (EAP). Centre for Cooperation with Non-Members Environment Directorate CCNM/ENV/EAP(2003)22, 2003, OECD.
9. Merrett S. The Political Economy of Water Abstraction Charges. Review of Political Economy, 1999, pp. 11:4, 431-442. <http://dx.doi.org/10.1080/095382599106904>.
10. Hall D., Lobina E. Water companies and trends in Europe. August 2012.

118 років! 1897 – від ідеї журналу до сьогодні – 2015



111 років! 1904 – 1914 – як щомісячний журнал – 1997 – 2015