

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ СФЕРОЙ ОБРАЩЕНИЯ ТБО

В статье рассматриваются вопросы создания и функционирования эффективно работающей сферы обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО). Особый акцент делается на основных экономических элементах механизма управления сферой обращения ТБО – ценовой и налоговой системах, касающихся этой сферы. Предложения, обоснованные в статье, предлагаются, исходя из главной посылки – внедрения в эту сферу хозяйственной деятельности нормально работающих рыночных отношений, которые должны прийти на смену существующим гибридным отношениям.

Ключевые слова: твердые бытовые отходы, сфера обращения ТБО, ценовая и налоговая система.

Рыночные отношения в России в наименьшей степени затронули сферу обращения с твердыми бытовыми отходами (ТБО) – в этой сфере нет конкуренции, нет разумной налоговой политики, тарифообразование строится на затратном механизме, а финансирование ее ведется по остаточному принципу. В то же время сфера обращения с ТБО представляет собой сложную социально-экономическую систему, игнорирование проблем которой может привести к весьма драматическим последствиям. Еще в памяти всех «мусорный кризис» в Италии в 2008 году, который чуть было не привел к отставке правительства. А этот кризис возник в стране, где сфера управления ТБО рассматривается как одна из равноправных сторон хозяйственного механизма. В России, где долгие годы этой сфере не уделялось должного внимания, начинают проявляться кризисные явления в этой сфере. Задача экономической науки – обеспечить хозяйственников научно обоснованными подходами к управлению в этой сфере, а также создать эффективно работающие механизмы.

Тарифы в этой сфере устанавливаются, как правило, для трех групп потребителей: население, бюджетные организации и прочие потребители. Тарифы для населения устанавливаются для каждого человека в соответствии с нормой накопления ТБО и обычно включаются в плату за коммунальные услуги. Разработка тарифов на вывоз ТБО осуществляется органами местного самоуправления, утверждение – решениями законодательных органов. Формирование тарифа начинается с планирования себестоимости вывоза отходов на следующий календарный год [1]. Порядок включения затрат в себестоимость услуг по вывозу ТБО регламентируется методикой планирования, учета и калькулирования себес-

тоимости услуг жилищно-коммунального хозяйства, утвержденной постановлением Госстроя РФ от 23.02.1999 г. №9. На следующем этапе планируется объем вывоза отходов с территории определенного муниципального образования. К полученной таким образом себестоимости вывоза 1 м³ отходов добавляется соответствующая величина налога на добавленную стоимость и определенный уровень рентабельности для данной категории плательщиков. Последний показатель утверждается органами местного самоуправления для населения и бюджетных организаций, самим предприятием жилищно-коммунальной сферы – для прочих категорий. Органы местного самоуправления утверждают также себестоимость сбора и захоронения 1 м³ отходов, тестируя список включенных в себестоимость затрат и внося при необходимости коррективы.

Более чем значительный разброс тарифов на вывоз ТБО для населения по муниципалитетам, который наблюдается повсеместно в России, обусловлен отсутствием как единой методики, так и подхода к тарифообразованию. Колебания тарифных ставок для других категорий природопользователей в муниципалитетах также существенны. Если формирование тарифов для населения и бюджетных организаций основывается на сложившемся уровне затрат, в которых определяющими позициями является песок для захоронения отходов, заработная плата с начислениями, ГСМ, то для коммерческих организаций при формировании тарифов большое значение имеет также рыночная конъюнктура, т.е. цены определяются более свободно. Однако при этом отсутствуют рычаги, способные заставить предприятия, организации, учреждения платить за вывоз мусора – отходы часто идут в общий поток жилищных отходов.

Проведенная автором в ряде муниципальных образований экспертиза экономической обоснованности величины тарифов на обработку ТБО выявила серьезные расхождения с применяемыми значениями [2]. Замечания в основном касались организации бухгалтерского учета на предприятиях, нормативно-правовой базы и эффективности управления (прежде всего – оперативного учета). Детальный обзор структуры затрат предприятий различных муниципальных образований показывает, что калькуляция затрат далека от полноты учета всех расходных составляющих сбора отходов. Обычно в бюджетах показываются только прямые затраты. Однако в некоторых случаях в состав затрат не включена даже стоимость топлива. В дополнение к этому отчисления на амортизацию и содержание оборудования, если вообще производятся, далеки от адекватности.

Удельные затраты для бюджетных организаций и прочих юридических лиц определяются аналогичным образом, также с применением норм образования отходов. Как и в случае с населением, эти нормы могут не соотноситься с реальным образованием отходов, а тариф за кубический метр, установленный для населения и бюджетных организаций, может не соответствовать расчетным удельным затратам. Для обеих групп фактически принимаемые тарифы должны характеризоваться ценовой доступностью и экономической обоснованностью.

На практике это означает, что тариф может быть установлен выше или ниже определенной расчетами удельной стоимости. Однако большинство домашних хозяйств области в настоящее время платят тариф, который, по крайней мере, покрывает стоимость сбора отходов.

Финансовая сторона деятельности муниципальных предприятий по работе с отходами не всегда прозрачна. Расходы на захоронение отходов не всегда включаются в тариф, поэтому он часто не подразделяется на две составляющие (сбор и транспортировка ТБО и захоронение ТБО). В результате имеет место отток средств, предназначенных для организации захоронения отходов, в другие сферы. Часто имеет место также нецелевое использование средств, поступающих за вывоз и размещение отходов, – они могут использоваться на покрытие убытков от прочих видов работ. На боль-

шинстве предприятий не формируется амортизационный фонд.

Другой существенной проблемой является задолженность потребителей за оказанные услуги по вывозу ТБО, которая является частью более общей проблемы своевременной оплаты всех жилищно-коммунальных услуг. При этом уровень собираемости платежей за вывоз ТБО по муниципальным образованиям Калининградской области достаточно стабилен, в разных муниципалитетах он составляет от 80% до 95%.

В организации финансирования сферы обращения с отходами в России имеются существенные типичные проблемы, которые, во-первых, связаны с недостатком средств, направляемых в эту сферу, во-вторых, с отсутствием единого подхода к формированию тарифной и ценовой политики. Утвержденные в муниципальных образованиях тарифы в большинстве случаев не являются экономически обоснованными, что обусловлено отсутствием разработанных для городов области норм образования ТБО как для населения, так и для предприятий и организаций. При этом видимая тарифная рассогласованность муниципальных образований области является определенным препятствием для совершенствования региональной системы обращения с ТБО, в частности при проведении работ по реконструкции действующих и строительству новых межмуниципальных полигонов ТБО. В этой связи первоочередной экономической задачей по совершенствованию системы обращения с отходами является разработка единой тарифной политики, которая должна приблизить тарифы к экономически обоснованному уровню, способствовать развитию инфраструктуры системы обращения с ТБО.

В свою очередь, при формировании тарифа на вывоз ТБО для населения складывается несколько противоречивая ситуация, вызванная конфликтом интересов основных участников сферы обращения с отходами:

– предприятия, оказывающие услуги в сфере ЖКХ, заинтересованы в максимально высоком тарифе, покрывающем все расходы, существующие и планируемые;

– потребители отрицательно воспринимают рост тарифов, поскольку он превышает темпы инфляции и не гарантирует повышения качества оказываемых услуг;

– органы местного самоуправления, борясь с социальной напряженностью, сдерживают рост тарифов административными методами;

– бюджеты муниципальных образований в силу неотработанного и неустоявшегося порядка распределения налоговых поступлений не могут покрыть разницу между экономически обоснованным и утвержденным тарифом.

Это в конечном итоге приводит к значительной дифференциации тарифов на вывоз ТБО по муниципальным образованиям области, недостатку денежных средств на развитие инфраструктуры обращения с отходами, отсутствию устойчивой базы, обеспечивающей привлечение инвестиций и сбалансированное отраслевое развитие.

Таким образом, при реализации региональной стратегии обращения с отходами необходимо учитывать как минимум три взаимосвязанных финансово-экономических аспекта, таких как: совершенствование учетной системы, тарифной политики, обеспечение устойчивого финансирования отраслевого развития.

С точки зрения влияния на эффективность производства и финансовое положение поставщиков услуг, а также финансирования капиталовложений сложившаяся практика образования тарифов в сфере обращения ТБО обладает рядом недостатков.

1. Методологическая основа построения формулы расчета тарифа.

Сам принцип построения формулы диктует неверные ориентиры, так как ставит величину дохода в прямую зависимость от роста эксплуатационных затрат. Предприятие-монополист, оказывающее услуги по сбору, транспортировке и размещению отходов, имеет прямую заинтересованность в завышении своих издержек, что и происходит при использовании нормативного подхода. Трудно представить, какие стимулы к экономии материальных и энергоресурсов может предоставить такая конструкция построения тарифа.

2. Использование формулы «нормируемые затраты + регулируемая рентабельность» при низком уровне рентабельности.

При крайней политизированности процесса установления тарифов, утверждая тариф с низкой рентабельностью, органы государственной власти и управления обычно пытаются продемон-

стрировать, что они стоят «на страже интересов» потребителей услуг – местного населения или предприятий. Однако низкая рентабельность ЖКУ делает неустойчивым финансовое положение поставщиков услуг и не позволяет им накапливать достаточные инвестиционные ресурсы.

3. Высокие нормативы удельного расхода ресурсов на единицу продукции (услуг). Фактически этот пункт следует из основного методологического недостатка формулы, отмеченного ранее. В качестве инструмента контроля основных элементов (или статей) затрат используются «нормативы», определяющие, сколько ресурсов (электроэнергии, трудозатрат и т.д.) может быть использовано для производства единицы товаров и услуг. В нашем случае норматив по отходам может быть установлен, например, на единицу продукции, на 1 м² торговой площади, на 1 человека и т.п. Затраты на ресурсы, потребленные в пределах, установленных нормативами, относятся на себестоимость. Затраты на ресурсы, потребленные сверх установленных нормативов, являются проблемой предприятия – поставщика услуг и могут быть покрыты только из чистой прибыли. Проблема состоит в том, что часто эти нормативы сильно отклоняются от фактических показателей, причем имеются постоянные стимулы к их завышению. Это не способствует эффективному расходованию ресурсов и снижению удельных затрат.

4. Неадекватное отражение величины амортизационных отчислений и ремонтных работ. Нормы амортизационных отчислений по основным фондам полигонов в тарифах занижаются вследствие их изначально низкой «исторической» стоимости и отсутствия регулярно проводимой и адекватной оценки по восстановительной стоимости. Часто амортизационный фонд расходуется не по назначению: например, на выплату заработной платы, финансирование других текущих затрат. Статья «ремонтные работы» в смете тарифа представлена обычно достаточно слабо, так как является предметом переговоров специализированного предприятия, оказывающего услуги по обращению с отходами, с городскими властями. Во всяком случае, ее величина незначительна в структуре тарифа.

Таким образом, процесс совершенствования политики тарифообразования состоит из двух направлений:

1) улучшение учета состава эксплуатационных затрат, используемых при калькуляции тарифа;

2) включение дополнительных факторов, связанных с повышением инвестиционных возможностей деятельности по обращению с отходами, в величину тарифа.

Эти направления являются взаимодополняющими и, по нашему мнению, могут на практике реализовываться в последовательности, соответствующей указанному цифровому порядку.

Налогообложение образования отходов не является общепринятым в мировой и европейской практике, но и не носит исключительный характер. Поскольку работы по детализации налога на опасные отходы не проводят различий в терминологии, трудно сказать, в каких странах взимается налог за опасные отходы аналогично налогу на отходы потребления, связанному с услугами. Например, в Чешской Республике налог взимается на местном уровне. Часть дохода направляется в те муниципалитеты, где расположены полигоны опасных отходов, другая часть – в государственный экологический фонд. Многие городские власти используют этот доход для пополнения средств, расходуемых на сбор и размещение отходов. По другим данным, налогом облагаются операторы свалок/полигонов отходов, т.е. этот тип налога на полигоны отличается от налога на образование отходов, взимаемого с предприятия - производителя отходов.

В теории существуют два основных подхода к установлению уровня налога:

– расчет ущерба через оценку внешних экологических последствий или

– расчет затрат на снижение загрязнения, т.е. определение уровня, необходимого для достижения положительного экологического эффекта.

В обоих случаях нужно добавить затраты на мониторинг и управление. Установление налога или его обновленного варианта, даже при наличии административных структур, потребует от промышленных предприятий, экологических организаций и налоговых служб дополнительных усилий по его изучению. В Российской Федерации сделать расчет таких затрат для налога на образование отходов будет сравнительно проще, чем для нового налога на полигоны.

Теоретически считается, что наиболее эффективным подходом (т.е. таким, который приведет

к самой высокой «чистой прибыли» для общества) является налог, основанный на оценке ущерба при маргинальном уровне загрязнения, т.е. последнем уровне, достигнутом при выбросе. При однородной среде и однородных видах выбросов всем выбросам будет соответствовать одинаковый уровень налога. Однако затраты на восстановление ущерба не одинаковы – они различны в зависимости от загрязняющего вещества и среды-получателя.

Проводился ряд исследований, в которых стоимость включалась в соотношение затраты/приобретения для внешних последствий от размещения, сжигания, утилизации и повторного использования отходов. Большинство работ были посвящены оценке стоимости размещения и сжигания отходов потребления. Кроме того, существуют исследования по оценке затрат на транспортировку отходов, но, поскольку почти 100 процентов промышленных отходов складывается и обрабатывается на территории предприятия, целесообразно сосредоточить внимание на экологических последствиях размещения отходов на полигонах и уничтожения на специализированных установках (мусоросжигателях). Однако по мере расширения сети внешних полигонов промышленных отходов доля промышленных отходов, вывозимых с предприятий, будет увеличиваться, следовательно, уместно будет рассматривать вопрос об оценке ущерба при транспортировке. В целом существует ряд источников по оценке затрат/приобретений для внешних экологических последствий при атмосферных выбросах, однако попытки оценить экологические последствия воздействия размещения отходов на полигонах и уничтожения в мусоросжигателях для водоемов и почвы в количественном и стоимостном отношении немногочисленны. Загрязнение почвы и воды происходит в основном на территории объекта, и поэтому его трудно измерить. Уровень такого загрязнения в большой степени зависит от качества почвы/воды и конкретного местоположения полигона относительно, например, грунтовых водоемов или загрязняемых водных объектов.

Таким образом, оценка нанесенного ущерба потребует очень тщательного анализа на основе данных большого количества экологических аудитов, для того чтобы произвести инвентаризацию полигонов и мусоросжигателей, включая все места размещения/складирования отходов на про-

мышленных предприятиях. Затем надо систематизировать эти полигоны по группам и собрать данные по выбросам/сбросам в атмосферу, воду и почву, а также все характеристики сред - получателей загрязнения на выборочных полигонах/мусоросжигателях по каждой группе. Разработано несколько компьютерных программ для учета экологических воздействий от различных видов деятельности по обращению с отходами в пересчете на единицу массы компонентов отхода, размещенного на полигоне, уничтоженного в мусоросжигателе и т.д. Например, программа WISARD [3], которой пользуются в Агентстве по окружающей среде Великобритании для оценки экологического воздействия на жизненный цикл от различных видов деятельности по обращению с отходами.

Так как этот налог распространяется на все отрасли и все предприятия, следует собрать данные о затратах на снижение загрязнения по всем отраслям промышленности. Для каждой отрасли характерен свой тип отходов и нормы образования. В России такие нормы выражены в конкретных величинах [2]. Необходимо разработать матрицу для конкретизации данных по количеству предприятий в каждой отрасли, типичным видам отходов/выбросов по предприятиям в этих отраслях, а также по другим характеристикам загрязнения/образования отходов и дополнить информацией по территориальному распределению предприятий для каждой отрасли. Затем следует собрать данные по всем возможным методам/технологиям по контролю загрязнения в области безотходных технологий (экологически чистых) и технологий очистки/обработки отходов (снижения токсичности). Затраты на внедрение технологий также зависят от того, к какой степени контроля она принадлежит (первичный, вторичный контроль или даже третьей степени).

Системы налоговых скидок позволят производителям отходов и компаниям/предприятиям по обращению с отходами сохранить фонды внутренних инвестиций в снижение образования отходов. Такие налоговые скидки могут

осуществляться в форме получения налоговых выгод пропорционально той части прибыли предприятия, которая пополняет фонды, предназначенные для природоохранной деятельности; накопления средств для реализации природоохранных мероприятий на предприятии вместе с социальными фондами; налоговых скидок в зависимости от НДС и налога с продаж при закупке оборудования для снижения воздействия на окружающую среду; предоставления рассрочек по выплатам кредитов или отсрочек погашения кредитов, полученных на реализацию природоохранной деятельности. Через год предприятия должны предъявить свидетельства того, что капиталовложения были сделаны или делаются, и только после этого они смогут претендовать на остальную часть налоговых льгот. При отсутствии таких доказательств предприятия будут вынуждены заплатить налог не только за текущий год, но и за предыдущий.

Вторым способом является использование доходов от налога в целях уменьшения бремени других налогов, т.е. социального налога (реформа экологического налога или налоговый нейтралитет). В этом случае имеющиеся инвестиционные ресурсы останутся на том же уровне при дальнейшем поощрении снижения налоговых затрат компаниями посредством инвестирования в деятельность по уменьшению образования отходов и наравне с капиталовложениями в производительность и производство. Оба случая означают для российского правительства нейтралитет в отношении доходов, т.е. бюджетная позиция правительства не должна меняться. Если это неприемлемо в связи с большим бюджетным дефицитом в РФ, можно использовать комбинацию двух вариантов при условии, что один из них, предпочтительнее второй, в конечном итоге закрепится в российской налоговой системе.

Реализация предложенных подходов в области тарифообразования и налогообложения, на взгляд автора, сможет оказать реальное влияние на эффективность обращения ТБО в России.

Список использованной литературы:

1. Методика расчета тарифов на удаление и обезвреживание твердых бытовых отходов. – М.: Академия народного хозяйства им. Плеханова, 2002. – 27 с.
2. Иванов А.В. Финансово-экономические механизмы в системе обращения с отходами: Монография. – Калининград, Балтийский институт экономики и финансов, 2007. – 72 с. OECD (2004).
3. Towards Waste Prevention Performance Indicators. – Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD): 197 pp.