

Глава 2. Социальные льготы: эффективность и справедливость, доступность и качество

2.1. Из истории вопроса

Во время новогодних каникул 2005 г. настроение многих россиян было омрачено последствиями вступления в силу с 1 января Федерального закона № 122 с длинным названием «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В народе он получил название Закон «О монетизации льгот». И хотя замена льгот денежными компенсациями – это далеко не единственная инициатива данного закона, в начале текущего года именно эта реформа стала причиной массового протеста пожилых людей.

Принимая во внимание, что в стране на протяжении нескольких лет продолжался экономический рост, и законодательная и исполнительная власти обещали не ухудшить положения населения в ходе монетизации льгот, обратимся к описанию последствий реализации упомянутого закона. С чем же столкнулись льготники в первые дни 2005 г.? Прежде всего, большинству из них пришлось заплатить за проезд в общественном транспорте, причем сама оплата выросла на 15–20%. Одновременно с этим по сравнению с предыдущим месяцем увеличились и счета за ЖКУ.

До настоящего момента тема монетизации льгот остается актуальной для средств массовой информации, лиц, принимающих управленческие решения, и экспертного сообщества. Согласно оценкам министра финансов, на финансирование компенсационных выплат правительство выделило из федерального бюджета на 500 млрд. рублей больше, чем в 2004 г.

В данном разделе представлены результаты социальной экспертизы процесса замены натуральных льгот денежными компенсациями с целью ответить на вопрос: почему единственная социальная реформа действующего Правительства РФ столкнулась с массовым недовольством граждан?

Начнем с небольшого напоминания о том, как формировалась система льгот, появившаяся задолго до нынешних времен. Льготы для дворян, военных, государственных служащих и других людей, имеющих определенные заслуги перед государством – это все прародители действующей системы льгот. В советское время льготы были частью распределительного механизма, который, при уравнительном подходе к оплате труда, обеспечивал, тем не менее, неравенство в доступе к материальным благам.

Однако на протяжении прошлого века функции льгот трансформировались:

- в 1920–1940-х гг. льгота являлась формой признания и социальной наградой за заслуги перед Отечеством;
- в 1950–1980-х гг. льгота выступала инструментом дифференцирования доступа различных категорий населения к социальным благам при уравнительной функции заработной платы.

В целом эти функции обеспечивали дифференциацию в рамках общества, декларирующего всеобщее равенство в доступе к материальным благам, причем механизмы дифференциации, в основном, имели скрытый (теневой) характер и концентрировались в сфере распределения жилья, обеспечения доступа к качественным услугам (медицинским, санаторно-курортным, транспортным и пр.). В результате финансирование данного направления социальной поддержки было непрозрачным и обеспечивало поддержку наиболее обеспеченной части общества.

В первые годы становления рыночных отношений, сопровождавшиеся резким снижением реальной заработной платы и пенсий, льготы стали использовать как инструмент поддержания уровня и качества жизни большинства населения. Федеральные и региональные власти приняли большое число законодательных актов, предоставляющих льготы на оплату лекарств, транспорта, жилищно-коммунальных и других услуг для большого числа категорий граждан, при этом законодательные инициативы на 70% не были обеспечены соответствующими финансовыми ресурсами. В результате отдельные программы не финансировались вообще, а по ряду из них финансирование не превышало 50% (транспортные услуги, лекарства). На рынке льготных товаров и услуг сложилась следующая ситуация: некоторые льготы стали дефицитными (например, льготы на лекарства и санаторно-курортное лечение), а по другим льготам, для которых был характерен разрыв схем платежа и потребления (льготы на транспорт, ЖКУ), начала накапливаться задолженность государственного бюджета перед предприятиями, предоставляющими эти виды социальной помощи. В результате многие льготники вышли из числа получателей, а оставшиеся имели неравный доступ ко льготам. Таким образом, сектор городской инфраструктуры оказался в кризисном состоянии. В данной главе мы представляем результаты, характеризующие включенность населения в программы социальных льгот до монетизации, и моделируем последствия ее реализации на уровне домашних хозяйств.

Информационной базой исследования выступают данные НОБУС.

2.2. Что мы имели до монетизации льгот

Характеризуя систему социальных льгот до момента монетизации, в первую очередь, мы должны ответить на два вопроса: (1) кто имеет право на льготы; (2) каковы эти льготы? Особенностью существующего в России мониторинга данной социальной программы является то, что он основан на ведомственной статистике организаций и учреждений, оказывающих услуги, и система персонального учета получателей льгот стала формироваться только в ходе подготовки Федерального закона № 122. Поэтому основные категории граждан, имеющих право на льготы, можно идентифицировать только посредством обзора законодательных актов, согласно которым выделяется 20 групп льготополучателей:

- инвалиды Великой Отечественной войны и инвалиды боевых действий;
- участники Великой Отечественной войны;
- ветераны боевых действий;
- военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 г. по 3 сентября 1945 г. не менее шести месяцев; военнослужащие, награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период;
- лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»; кроме того, признанные инвалидами;
- бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны; кроме того, признанные инвалидами;
- лица, проработавшие в тылу в период с 22 июня 1941 г. по 9 мая 1945 г. не менее 6 месяцев, исключая периоды работы на временно оккупированных территориях СССР; лица, награжденные орденами или медалями СССР за самоотверженный труд в период Великой Отечественной войны;
- члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий и приравненные к ним лица;
- ветераны труда;
- реабилитированные лица и лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, являющиеся получателями пенсии независимо от оснований ее назначения;

- инвалиды и семьи, имеющие и воспитывающие ребенка-инвалида;
- лица из числа ветеранов подразделений особого риска;
- граждане, принимавшие участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения; граждане, эвакуированные в 1986 г. из зоны отчуждения; граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания, связанные с радиационным воздействием вследствие чернобыльской катастрофы;
- инвалиды вследствие чернобыльской катастрофы; члены семей умерших участников ликвидации последствий чернобыльской катастрофы и члены семей погибших (умерших) вследствие лучевой болезни и других заболеваний, возникших в связи с чернобыльской катастрофой;
- граждане, принимавшие непосредственное участие в работах по ликвидации последствий аварии в 1957 г. на производственном объединении «Маяк»; граждане, получившие или перенесшие лучевую болезнь и другие заболевания вследствие аварии на производственном объединении «Маяк», а также члены семей погибших (умерших) вследствие аварии;
- неработающие лица, удостоенные почетных званий, являющиеся получателями пенсии независимо от оснований ее назначения;
- другие категории региональных льготников.

Той или иной категории граждан на основании соответствующего законодательства предоставлялось право на льготы, перечень которых, как правило, повторялся за незначительным исключением. Это: жилищно-коммунальные услуги, установка телефона и абонентная плата за телефон и радио, проезд в общественном транспорте, зубопротезирование, санаторно-курортное лечение, проезд к месту лечения и обратно, лекарственное обеспечение.

Коротко остановимся на описании процедур и правил, регулирующих систему функционирования отдельных льгот.

Жилищно-коммунальная льгота. Оплата жилищно-коммунальных услуг льготников осуществляется по фактическим условиям проживания. Данный порядок, разумеется, выгоден гражданам, имеющим благоустроенное жилье, которые изначально обладают преимуществом по количеству и видам услуг перед жильцами неблагоустроенного и частного сектора, и, более того, с учетом дополнительного регионального законодательства (в частности, например, в Республике Коми) полностью не платят как за жилищные, так и за коммунальные услуги. При этом стоимость оплаты по видам жилья расходуется в несколько раз.

Установка телефона. Право на данную льготу по федеральным законам определено лишь для ограниченных категорий граждан, к которым отнесены инвалиды Великой Отечественной войны и инвалиды боевых действий, реабилитированные лица и граждане, подвергшиеся воздействию радиации, а также граждане из подразделений особого риска. Однако реализация права внутри определенной категории зависела от наличия двух факторов: финансовых возможностей бюджета и технической возможности телефонизации того или иного населенного пункта. В результате ежегодно только от 5 до 15% льготников (в зависимости от региона) могли реализовать свое право на бесплатную установку телефона.

Абонентная плата за телефон и радио. Непосредственная связь этой льготы с предыдущей характеризует и фактические показатели реализации права на льготу: около 40–50% граждан не имеют телефона при наличии соответствующего права.

Проезд в общественном транспорте. Экономические реформы в России существенно повлияли на деятельность всех без исключения предприятий, в том числе и транспортных. И как результат реформ – значительное сокращение единиц общественного транспорта, ликвидация убыточных рейсов. В этой ситуации, в первую очередь, пострадали сельские районы, а значит, жители этих районов, которые при этом относятся к тем или иным льготным категориям, не могли реализовать свое право на проезд. В последние годы появились проблемы с реализацией льготы и в городской местности, поскольку муниципальным властям все сложнее стало

организовывать процесс предоставления транспортной льготы при наличии нескольких перевозчиков. Можно с уверенностью констатировать, что данная льгота в *натуральном* ее виде, с учетом изменения экономических отношений в стране, являлась самой *неправильной* из всех существующих, так как изначально не могла быть выгодной для всех участвующих сторон. Она была не выгодна государству, так как механизм учета пользующихся льготой граждан и, соответственно, бюджетных средств являлся чрезвычайно затратным и потому чаще всего отсутствовал. Не выгодна она была и перевозчикам, так как не было полного возмещения понесенных ими расходов. Удобна эта льгота была лишь для самих льготников в связи с простотой реализации: количество поездок, маршрутов, видов транспорта не ограничивалось, а подтверждением права на проезд служило удостоверение о принадлежности к той или иной категории. Однако с увеличением на рынке транспортных услуг числа перевозчиков возникла необходимость систематизировать процесс реализации данной натуральной льготы. В связи с этим сократилось количество льготных маршрутов, появилось ограничение на число одновременно перевозимых в транспортных средствах ветеранов. Стало возникать социальное напряжение среди граждан, имели место факты дискриминации пассажиров: некоторых не впускали в транспорт, других саживали с маршрутов. Таким образом, необходимость реформирования этой области ощущалась все острее.

Зубопротезирование. По федеральному законодательству право на данную льготу имели многие категории граждан, в том числе самые многочисленные, такие как ветераны труда и инвалиды. Анализ показателей по нескольким регионам говорит об очень незначительном количестве льготников (не более 5% населения), имеющих возможность реализовать свое право на протезирование зубов. Основной причиной этого явился недостаток бюджетного финансирования. Серьезной проблемой, на наш взгляд, было также отсутствие четко продуманного порядка предоставления льготы и, прежде всего, по периодичности протезирования. Данный недостаток имел отношение ко всем видам льгот в рамках федеральных законов по социальной защите граждан, что в результате приводило к различным толкованиям норм тех или иных законов в различных регионах России.

Санаторно-курортное лечение. Если дифференцировать льготы с точки зрения их полезности по отношению к жизни и здоровью граждан, то санаторно-курортное лечение можно поставить на одно из первых мест. По Федеральным законам право на получение бесплатной путевки в санатории имели, прежде всего, инвалиды, а также граждане, здоровью которых был причинен вред по тем или иным причинам: подвергшиеся воздействию радиации; служащие из подразделений особого риска; «чернобыльцы»; реабилитированные жертвы политических репрессий. Эти категории довольно многочисленны. Стоимость данной льготы в расчете на одного человека была чрезвычайно высока, причем ежегодно увеличивалась, что изначально ставило этот вид социальной помощи в разряд труднодоступных для всех нуждающихся граждан, имеющих на нее право. В результате, число граждан, ожидающих путевки по 5–8 лет, значительно превысило численность реально получивших эту льготу.

В рамках регионального законодательства категории граждан с правом на санаторно-курортное лечение были расширены. Так, например, в Республике Коми в их число вошли участники Великой Отечественной войны (ВОВ) и приравненные к ним лица, труженики тыла, члены семей погибших и умерших инвалидов ВОВ, граждане пожилого возраста, имеющие определенный трудовой стаж, одиноко проживающие граждане старше 80 лет, Почетные доноры Республики Коми. Подобные решения региональных властей, с одной стороны, имели положительное значение для людей, но, с другой, – усугубляли ситуацию с реализацией законов. Таким образом, люди имели право на льготы, а возможности ими воспользоваться были незначительны. При этом вследствие увеличения количества льготников и видов льгот, многие производители услуг недополучали возмещения затрат.

Проезд к месту лечения и обратно. Данная льгота напрямую связана с предыдущей и очень важна при получении гражданами путевок в санатории, находящиеся далеко от места их жительства. Анализ исполнения законов показывает, что серьезных проблем с реализацией права льготников на проезд к месту лечения и обратно не было.

Лекарственное обеспечение. Механизм предоставления лекарств по льготным рецептам отработывался в России на протяжении ряда лет и для граждан был удобен. Рецепты выписывались в медицинских учреждениях по месту жительства льготника, перечень лекарственных препаратов был достаточно обширным. Однако с реорганизацией аптечных учреждений и, в результате, их коммерциализации ситуация стала резко меняться. Приобретение лекарств по льготным рецептам осуществлялось лишь в бюджетно-страховых аптеках, количество которых было существенно сокращено, что создавало неудобства для граждан. Кроме того, все чаще стали возникать ситуации, когда бесплатных лекарственных средств или лекарств со скидкой из перечня препаратов для льготников в аптеках не было, или эти лекарства предлагались только за полную стоимость.

Теперь посмотрим, как выглядит эта конструкция на уровне индивидов и домашних хозяйств, и начнем с оценки масштабов вовлеченности населения в программы социальных льгот. В первую очередь ответим на вопрос: сколько людей и домохозяйств имеют право на льготы, а сколько получают их? В данном случае мы будем вести наблюдение за категориями льготников, которые объединяют не менее 0,1% населения, при этом более мелкие группы объединены в тип «прочие льготные категории». Начнем с оценки распространенности права и фактов получения льгот на индивидуальном уровне. Основные результаты, полученные на данных НОБУС, приведены в табл. 2.1. Итак, о своем праве на льготы заявило 27,2% населения, при этом 6% или 8,6 млн. человек одновременно принадлежат к нескольким категориям, что существенно усложняет процессы бюджетирования и администрирования данной системы. Городские жители имеют больший доступ к системе льгот, но эти различия не особенно значительны: в крупных городах право на льготы имеют 29,4% населения, а в сельской местности 25,1%. Самой распространенной является такая группа льготополучателей, как «ветеран труда», к которой относится 15% всего населения или 34% населения в возрасте 40 лет и старше.

Как уже отмечалось ранее, ряд льготных ресурсов принял характер дефицитного товара, кроме того, нередкими оказались случаи, когда право на льготу есть, но нет возможности в принципе в конкретном населенном пункте получить данную услугу. В результате практически треть ветеранов труда не пользовались в полном объеме льготами, которые им полагались в соответствии с законодательством, а в крупных городах таковыми оказались 40% от общей численности проживающих в данных населенных пунктах ветеранов труда. Существенно ограничены в доступе ко льготам такие категории населения, как инвалиды I-й и II-й групп, граждане, подвергшиеся воздействию радиации, и те, кто имеет профессиональные льготы. Анализ доступности льгот в поселенческом разрезе указывает не неоднозначность данного процесса в городской и сельской местности.

Таблица 2.1. Численность представителей категорий населения, имеющих право на получение различных социальных льгот¹

Категории льготополучателей	Всего		Крупные города		Сельская местность	
	Доля имеющих право на льготы	Доля льготников, не пользующихся льготами	Доля имеющих право на льготы	Доля льготников, не пользующихся льготами	Доля имеющих право на льготы	Доля льготников, не пользующихся льготами
Инвалиды (кроме инвалидов войны):	1,1	9,7	1,0	5,5	1,2	14,7
I степени (III группы)						
II степени (II группы)	4,4	10,0	6,3	11,5	3,3	11,5
III степени (I группы)	0,8	5,4	0,9	6,3	0,8	5,7
Инвалиды ВОВ и инвалиды боевых действий на территориях других государств)	0,3	0,1	0,3	–	0,3	0,1
Участники ВОВ, другие категории граждан, имеющие льготы в связи с ВОВ	1,4	0,8	2,1	3,7	1,0	0,8
Ветераны боевых действий на территориях других государств	0,2	1,4	0,2	1,0	0,2	1,4
Труженики тыла	1,8	2,8	1,8	4,5	1,6	3,2
Члены семей погибших (умерших) инвалидов, участников ВОВ и боевых действий на территории других государств	0,4	1,8	0,5	–	0,5	2,9
Ветераны труда	15,0	27,1	17,3	40,3	13,3	26,6
Реабилитированные граждане, лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, и их близкие родственники	0,4	1,0	0,3	0,7	0,5	1,0
Граждане, подвергшиеся воздействию радиации	1,4	14,9	0,1	-	2,0	17,5
Работники органов, имеющих льготы по профессиональному признаку	1,4	12,2	0,8	10,6	1,6	9,0
Граждане, занятые на тяжелых работах, на работах с опасными или особо опасными условиями труда	0,2	2,3	0,2	6,5	0,1	1,4
Граждане, имеющие ребенка-инвалида	0,4	0,1	0,3	–	0,5	0,1
Другие категории граждан, имеющих право на льготы	3,5	15,7	6,8	22,6	2,5	8,3

¹ Один человек может принадлежать к нескольким льготным категориям.

Что касается ветеранов труда, то, как уже отмечалось, горожане имеют больше ограничений, однако живущие на селе инвалиды и граждане, подвергшиеся радиации, наоборот, чаще не получают полагающихся им льгот.

Вместе с тем, оценки вовлеченности населения в систему льгот, опирающиеся на учет людей, не совсем корректны, поскольку ресурсы, получаемые через участие в анализируемой социальной программе, перераспределяются внутри домохозяйства. Следовательно, эффекты от доступа к данному ресурсу имеют отношения ко всем членам домохозяйств, в составе которых есть представители льготных категорий. Переход на домохозяйственный уровень существенно расширяет масштабы участия населения в программе социальных льгот: по данным НОБУС 50,7% домохозяйств имеют в своем составе людей, законодательно получивших право на различные льготы, и почти треть из них принадлежит к двум и более категориям льготополучателей (рис. 2.1).

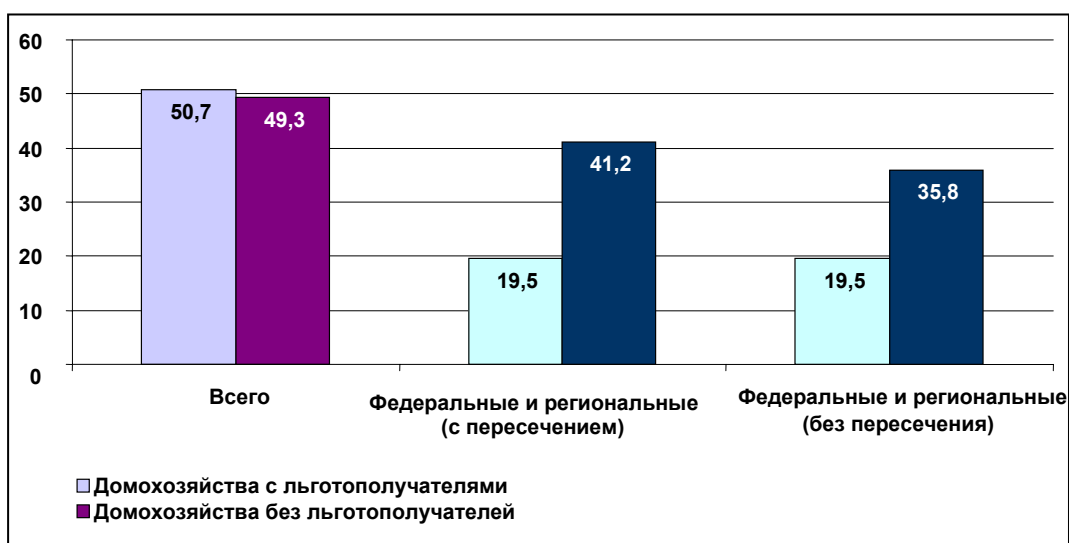


Рисунок 2.1. Домохозяйства, имеющие в своем составе получателей льгот, %

Анализ распределения представителей льготных категорий по децильным группам указывает на то, что они достаточно широко представлены во всех децильных доходных и расходных группах. Среди получателей льгот максимальные риски бедности характерны для инвалидов III-й группы, ветеранов боевых действий на территориях других государств и граждан, имеющих детей-инвалидов. В то же время работники, имеющие льготы по профессиональному признаку, занятые на тяжелых работах и в подразделениях особого риска, инвалиды Великой Отечественной войны в большей степени представлены среди наиболее обеспеченных категорий населения. Следовательно, если мы говорим о том, что бедные должны иметь приоритетный доступ к льготам, то система льгот, действующая до начала процесса монетизации не выполняла данной функции, что мы уже отмечали, рассматривая структуру доходов и располагаемых ресурсов.

В среднем на одно домохозяйство-льготополучатель приходится 1,36 представителя льготных категорий (табл. 2.2). Это означает, что домохозяйства в основном (68%) получают льготы за счет одного члена семьи. Среди небедных семей представительство граждан, имеющих право на льготы, выше, чем среди бедных. Эту тенденцию подтверждают как характеристики вовлеченности домохозяйств в систему льгот (табл. 2.5), так и показатели концентрации льготополучателей на уровне домохозяйства (табл. 2.6). Следовательно, с точки зрения участия, бедные не являлись приоритетной группой для государственных социальных программ натуральных льгот и субсидий.

Граждане, имеющие право на льготы, в большей степени концентрируются в семьях, состоящих только из пенсионеров, пенсионеров с другими иждивенцами, а также в сложных семьях, в состав которых входят родственники старших возрастов (Приложение 5, табл. 5.1). Это объясняется тем, что, согласно действующему законодательству, право на льготы, в основном, имеет пожилое население страны, так как именно люди преклонного возраста имеют заслуги перед государством или ограничены в жизнедеятельности в связи с состоянием здоровья. Социальная помощь в виде льгот и дотаций в меньшей степени затрагивает молодое поколение: по данным НОБУС, средний возраст льготополучателей – 62 года, в то время как средний возраст населения, не охваченного льготами – в два раза моложе.

Таблица 2.2. Средние значения концентрации категорий льготополучателей, льгот и видов льгот по данным обследования НОБУС, %

	Концентрация категорий льготополучателей		Концентрация льгот		Концентрация видов льгот	
	Все домохозяйства	Домохозяйства получатели	Все домохозяйства	Домохозяйства получатели	Все домохозяйства	Домохозяйства получатели
Всего	0,69	1,36	1,97	4	1,54	3,1
В том числе среди бедных и небедных:						
бедные	0,51	1,32	1,24	3,4	1,01	2,8
не бедные	0,73	1,37	2,13	4,1	1,66	3,2

Теперь обратимся к анализу второго, не менее важного вопроса: что и в каком объеме получают домохозяйства через программу категориальных льгот? Наиболее распространенными являются льготы на оплату жилищно-коммунальных услуг и транспорта. В поселенческом разрезе наиболее дифференцировано потребление транспортных льгот: они распространяются на 52,8% домохозяйств, живущих в городах с населением 1 млн. человек и более, и 27,4% сельских семей. Получатели льготных путевок представлены только среди 2,6% семей. Те, кто имеют льготы на оплату лекарств и медицинских услуг, представлены среди 19,8%, и мы не можем говорить об ограничении доступа сельских жителей (табл. 2.3).

Таблица 2.3. Распространенность видов льгот, %

Виды льгот	Доля домохозяйств, получающих отдельные виды льгот	В том числе проживающие в:				
		мегаполисах	крупных городах	средних городах	малых городах и ПГТ	селах
Льготы на ЖКУ	41,4	45,7	42,1	40,8	39,7	38,8
Льготы на медицинские услуги и лекарства	19,8	22,2	18,4	22,0	20,6	17,9
Льготы на транспорт	38,7	52,8	44,1	37,4	30,2	27,4
Льготы на путевки	2,6	4,9	2,7	2,3	2,1	1,5
Льготы на обеспечение недвижимым имуществом	4,0	1,7	4,1	5,3	3,4	4,7

Результаты исследования, позволяющие оценить доступность льгот для бедных и небедных домохозяйств, указывают на то, что небедные в большей степени включены в программы социальных льгот, и это справедливо для всех основных видов льгот (табл. 2.4).

Таблица 2.4. Распространенность видов льгот среди бедного и небедного населения, % от численности бедных и небедных домохозяйств

Виды льгот	Бедные домохозяйства	Небедные домохозяйства
Льготы на ЖКУ	28,2	49,5
Льготы на медицинские услуги и лекарства	11,7	21,3
Льготы на транспорт	24,2	47,5

Ранее мы уже отмечали, что не все граждане, имеющие право на льготы, получают их в полном объеме, и это достаточно распространенное явление. В результате, после того как мы исследовали факт получения льгот на уровне домохозяйства, формулировка «получают льготы не в полном объеме» оказалась расшифрована следующим образом: 1,7% опрошенных семей, при наличии права на льготы, не получали их вообще, а 20% домохозяйств сталкивались с фактом неполного получения. В данном случае мы учитывали только объективное неполучение, т.е. исключили случаи, когда несколько членов семьи имеют право на льготы на оплату ЖКУ, а реально используется только самое ресурсоемкое право одного человека. В табл. 2.5 мы привели матрицу сочетания различных видов льгот на домохозяйственном уровне, из которой следует, что одновременно пять наиболее распространенных видов льгот получает всего лишь 0,3% от общего числа российских домохозяйств, а четыре вида льгот – 2,5%. Самой распространенной является такая модель участия в анализируемой социальной программе, когда домохозяйство получает одновременно льготы на транспорт и на оплату ЖКУ – 17,9% от всех российских семей. Когда к данному набору еще добавляется получение льготных лекарств, то формируется вторая по популярности модель участия в программе льгот, в которую включены 10% домохозяйств. Важно отметить, что 6,3% имеют только льготы на оплату ЖКУ.

Таблица 2.5. Концентрация отдельных видов льгот

Льготы на ЖКУ	Льготы на мед. услуги и лекарства	Льготы на транспорт	Льготы на путевки	Льготы по обеспечению недвижимым имуществом	Доля категории домохозяйств в совокупной численности домохозяйств выборки, %
нет льгот					51,0
+					6,3
	+				1,1
		+			5,0
			+		0,0
				+	0,1
			+	+	0,0
		+		+	0,2
		+	+		0,1
		+	+	+	0,0
	+			+	0,0
	+		+		0,0
	+		+	+	0,0
	+	+			0,8
	+	+		+	0,1
	+	+	+		0,1
	+	+	+	+	0,0
+				+	0,2
+			+		0,0
+			+	+	0,0
+		+			17,9
+		+		+	1,5
+		+	+		0,3
+		+	+	+	0,0

+	+				2,1
+	+			+	0,2
+	+		+		0,0
+	+		+	+	0,0
+	+	+			10,0
+	+	+		+	1,3
+	+	+	+		1,2
+	+	+	+	+	0,3
Всего					100,0

Максимальное количество льгот концентрируется в семьях «чистых» пенсионеров: 85% неработающих пенсионеров, 80% одиноких пенсионеров и 86% супружеских пар пенсионеров имеют хотя бы одну льготу. В то же время семьи с высокой иждивенческой нагрузкой, отличающиеся вследствие этого более высоким риском бедности, остаются практически без государственной поддержки. По данным НОБУС, из системы социальных льгот оказываются исключенными 79,5% неполных семей с детьми и более 60% многодетных семей, а именно эти семьи имеют максимальный риск бедности и, согласно обозначенным политиками приоритетам развития, должны стать приоритетной группой для системы социальной защиты.

Теперь обратимся к данным, позволяющим понять значимость такого ресурса, как льготы для российских семей. Несмотря на то что этой проблеме уделено достаточно много внимания при анализе структуры доходов и располагаемых ресурсов, ряд аспектов остались еще не представленными.

Во-первых, посмотрим, насколько равномерно распределены льготы между домохозяйствами получателями. Обозначенные выше модели доступа к данному ресурсу дают основания полагать, что мы имеем дело с неравным участием, что, собственно, и демонстрируют показатели неравенства. Для распределения ресурсов, получаемых через программу льгот, фондовый коэффициент дифференциации составил 63,8 раз, а коэффициент Джини – 0,520. Это свидетельствует о чрезвычайно высоком неравенстве в доступе ко льготам. Оставляя за рамками анализа контекст справедливости такого распределения, отметим, что монетизация такого процесса чрезвычайно сложна, а схема «монетизировать так, чтобы никто не пострадал», практически невозможна. Она реализуема только в том случае, если каждое домохозяйство будет иметь индивидуальную схему монетизации, но в таком случае особого смысла в замене натуральных поступлений денежными компенсациями нет. Поэтому запись в Федеральном законе № 122 о том, что в ходе замены натуральных льгот денежными компенсациями не должно ухудшиться положение льготников – это невыполнимая декларация. Если реализовать данную схему, то объемы ресурсов, направляемых на компенсационные выплаты, должны будут в 5 раз превышать объемы сложившегося финансирования.

Еще раз обратимся к оценке значимости натуральных льгот в денежном измерении, для чего определим долю стоимостной оценки натуральных льгот в располагаемых ресурсах домохозяйств. Данные обследования бюджетов домашних хозяйств (ОБДХ), проводимого ФСГС, указывают на то, что стоимостная оценка таких натуральных поступлений составляет 2,3% от общего объема располагаемых ресурсов. Близкие оценки получили мы и по данным обследования НОБУС (3,6%), однако если рассматривать только домохозяйства-получатели, то значимость натуральных субсидий и льгот увеличивается более чем в 2 раза (до 8,5%). Данный ресурс значим как для бедных, так и небедных домохозяйств-льготополучателей, при этом у бедных их доля в располагаемых ресурсах выше: 10,1 против 7,6%.

Расчеты стоимостной оценки системы льгот, действовавшей до принятия Федерального закона №122, указывают на то, что в среднем одному домохозяйству-получателю во II-м квартале 2003 г. данная социальная программа представляла услуги на 425 рублей (табл. 2.6).

Таблица 2.6. Стоимостная оценка льгот и доля льгот в располагаемых ресурсах получателей, НОБУС 2003 г.

	Доля льгот в располагаемых ресурсах получателей, %	Стоимостная оценка льгот и субсидий, руб. на домохозяйство	Стоимостная оценка льгот и субсидий, руб. на человека
Одиночки пенсионного возраста	12,1	332	332
Одиночки не пенсионного возраста	11,9	332	332
Супруги – пенсионеры	8,3	481	241
Супруги – не пенсионеры	6,8	353	185
Супружеская пара с одним ребенком	6,7	439	152
Супружеская пара с двумя и более детьми	7,1	459	119
Супружеская пара с одним ребенком и другими родственниками	5,8	483	120
Супружеская пара с двумя и более детьми и другими родственниками	5,3	504	93
Одиночка с детьми	11,7	437	220
Одиночка с детьми и другими родственниками	7,3	475	133
Домохозяйства взрослых	6,8	449	179
Итого	8,7	425	224

Семьи пенсионеров, одиноких матерей с детьми и одинокие граждане в трудоспособном возрасте получали максимальный выигрыш от участия в программах неденежных социальных трансфертов. Семьи пенсионеров попадают в число тех, кто больше всех выигрывает от участия в данной социальной программе за счет получения большого числа льгот. Одинокие матери с детьми отнесены к данной группе, в основном, за счет льгот на оплату лекарств, медицинских услуг и летнего отдыха детей. Среди одиночек трудоспособного возраста, также имеющих максимальный эффект от получения натуральных льгот, представлены три группы: (1) те, кто получают льготы за счет занятости на предприятиях с тяжелыми условиями труда; (2) получатели профессиональных льгот; (3) инвалиды в трудоспособном возрасте.

Анализ доступности льгот для жителей различных типов поселения на основе показателя объема получаемых ресурсов указывает на очевидный выигрыш горожан: в среднем для жителей крупных городов стоимостная оценка получаемых льгот в два раза выше, чем у сельских (568 руб. в расчете на одно домохозяйство-получатель в крупном городе и 265 руб. – в сельской местности). В структуре располагаемых ресурсов бедных семей льготы составляют большую долю, однако в абсолютном выражении небедные получают больше. В частности, небедные одинокие пенсионеры получали через льготы 350 руб., а бедные – 205 руб. Подобная ситуация характерна для всех социально-демографических групп. Из общего объема финансовых ресурсов, направляемых во II-м квартале 2003 г. на предоставление льгот населению 60% приходится на оплату услуг ЖКУ, 25% – оплату транспорта, 12,5% – оплату льгот на лекарства. В целом по нашим оценкам в 2003 г. население потребило льгот на сумму 120 млрд. руб. Помимо рассматриваемых выше видов льгот в данную сумму также включены расходы на льготную оплату пребывания детей в детских садах. Напомним, что в данном случае учтены только реально предоставленные льготы, включающие не только расходы бюджета, но и издержки предприятий, предоставляющих населению льготные услуги, и не получивших соответствующего возмещения от государства.

2.3. Влияние различных льгот на снижение уровня и глубины бедности домохозяйств

Помня о том, что одна из заявленных целей монетизации – это снижение уровня бедности, мы попытались дать ответ на вопрос: выполняют ли пособия и льготы свою экономическую и социальную функции выравнивания доходных возможностей? Для этого были выполнены следующие шаги: (1) определено соотношение доходов и располагаемых ресурсов получателей пособий и доходов тех, кто пособий не получает; (2) выявлены различия в уровне, глубине и остроте бедности этих групп респондентов; (3) проверены гипотезы о кумулятивном эффекте пособий для преодоления бедности; и (4) определен перераспределительный эффект пособий применительно к выходу из бедности.

В качестве аналитического инструмента были выбраны индексы Грира, Фостера, Торбеска (P_α), поскольку они обладают рядом полезных аналитических свойств и допускают различные виды декомпозиции как по социально-демографическим группам, так и по источникам доходов².

Анализ бедности начнем с учета влияния льгот, поскольку переход на их денежный эквивалент может изменить профиль распределения доходов, уровень неравенства и бедности. В табл. 5.2 Приложения 5 представлены результаты расчета индексов бедности для показателя располагаемых ресурсов. Все население разделено на две группы: получатели и не получатели льгот. В качестве линии бедности принят средний прожиточный минимум для РФ на момент обследования – 2137 рублей.

Уже на начальном этапе анализа мы подтвердили ранее полученный вывод: доля бедных домохозяйств, имеющих неденежные льготы, существенно ниже, чем небедных. Немного выше доля бедных среди получателей льгот на оплату услуг ЖКУ. Рассмотрим кумулятивный эффект влияния на бедность неденежных льгот (табл. 2.7). Примечательным является то, что глубина бедности среди тех, кто не имеет льгот в два раза больше. Вклад получателей льгот в уровень бедности – ниже, чем не получающих их. Отсюда следует простой вывод, что получатели льгот в терминах располагаемых ресурсов в среднем менее бедны, чем те, кто их не получает.

Как льготы влияют на бедность? Для начала мы провели симуляцию, при которой располагаемые ресурсы населения были перераспределены таким образом, что доходы бедных пропорционально возросли на сумму льгот, которые были условно изъяты у населения, находящегося выше линии бедности. В результате уровень бедности снизился на 10%, что представляется весьма существенным. Что же произойдет, если денежные доходы получателей льгот в результате их монетизации возрастут на сумму эквивалентную денежной оценке этих льгот? Уменьшит ли это бедность? Если да, то насколько? Собственно, показатель располагаемых ресурсов уже включает денежную оценку льгот. При вычитании оцененной суммы льгот из показателя располагаемых ресурсов уровень бедности возрастает до 0,357, а вменение денежной оценки льгот снижает уровень бедности на 3,5%.

Таблица 2.7. Индекс бедности Грира, Фостера, Торбеска (P_α) по показателю располагаемых душевых ресурсов домохозяйств декомпозицией по группам субсидий и льгот

$\alpha=0$				
Уровень бедности		Доля групп	Относительный вклад в бедность	Абсолютный вклад в бедность
Общий	0,317			
для получателей льгот	0,295	0,494	0,460	0,146
для лиц, не получающих льгот	0,339	0,505	0,540	0,171
$\alpha=1$				
Уровень бедности		Доля	Относительный вклад	Абсолютный вклад в

² Foster J., Greer J., Thorbecke E. A Class of Decomposable Poverty Measures // Econometrica. 1984. Vol. 52. No. 1.

		групп	в бедность	бедность
Общий	186,891			
для получателей пособий льгот	146,959	0,494	0,389	72,742
Для лиц, не получающих льгот	225,900	0,506	0,611	114,249

Изменения не столь велики, однако интересно проследить, как распределяются эти средства среди получателей. Что произойдет в результате вменения этих сумм: рост среднего дохода или перераспределение в пользу бедных, или как они соотносятся между собой? Согласно М. Равайону и Г. Датту³, изменения в индекса $P\alpha$ могут быть выражены как сумма компоненты роста и компоненты перераспределения между двумя периодами t_1 – до монетизации натуральных льгот и t_2 – после монетизации:

$$\underbrace{P(\mu^{t_2}, \pi^{t_2}) - P(\mu^{t_1}, \pi^{t_1})}_{\text{вариация}} = \underbrace{[P(\mu^{t_2}, \pi^{t_1}) - P(\mu^{t_1}, \pi^{t_1})]}_{\text{вклад эффекта роста}} + \underbrace{[P(\mu^{t_1}, \pi^{t_2}) - P(\mu^{t_1}, \pi^{t_1})]}_{\text{вклад эффекта перераспределения}} + R$$

где R – остаток, получающийся вследствие чувствительности декомпозиции к выбору начального периода декомпозиции. Если есть только две возможности для выбора, то остаток будет равен нулю, если средняя или распределение не изменились между двумя периодами.

$P(\mu^{t_2}, \pi^{t_1})$ – индекс FGT для первого периода, когда все доходы первого периода $y_i^{t_1}$ умножены на отношение $\frac{\mu^{t_2}}{\mu^{t_1}}$.

$P(\mu^{t_1}, \pi^{t_2})$ – индекс FGT для второго периода, когда все доходы второго периода $y_i^{t_2}$ умножены на отношение $\frac{\mu^{t_1}}{\mu^{t_2}}$.

Компонента роста доходов схватывает эффект изменения среднего уровня доходов между двумя периодами, при условии, что сохраняется распределение первого периода. Компонента перераспределения схватывает эффект изменений в характере распределения между двумя периодами, при условии сохранения среднего уровня доходов первого периода. Остаток отражает взаимодействие между изменениями в средних и распределении.

Мы проводим декомпозицию при условии, что состав получателей льгот между периодами t_1 и t_2 не изменится, а денежное содержание этих льгот будет эквивалентно их оценке в натуральном выражении (см. табл. 2.8).

Таблица 2.8. Результаты декомпозиции эффекта роста и перераспределения бедности в группе получателей субсидий и льгот

Вклад	Роста доходов	Перераспределения доходов	Остаток
$\alpha = 0$, разность индексов $0,357 - 0,317 = 0,040$			
	0,021	0,016	-0,003
$\alpha = 1$, Разность индексов $210,820 - 186,891 = 23,929$			
	16,682	6,245	1,003

В целом, самое масштабное уменьшение уровня бедности произошло вследствие прироста денежных доходов, перераспределительный эффект очень мал.

³ Ravallion M., Datt G. Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brasil and India in the 1980's // Living Standards Measurement Study Working Paper No. 83. The World Bank, Washington, DC. <http://www-wds.worldbank.org/>

Декомпозиция FGT по источникам доходов [3] выявила, что в среднем вклад в линию бедности, составляющую 2137 руб., при дефиците бедности 186,89 руб., составил по денежным доходам – 1883,09 руб., а по пособиям – 67,01 руб., что равняется всего 3%.

Таким образом, роль натуральных пособий в элиминировании бедности крайне мала. Перераспределительный эффект в случае монетизации этих льгот будет также минимален. Более того, в настоящий момент распределение этих льгот смещено в пользу групп населения с доходами выше уровня бедности.

2.4. Монетизация льгот: как должно было быть, и что получили

Согласно Федеральному закону № 122 о монетизации льгот, предполагалось решить следующие задачи.

1. Разграничить расходные полномочия между региональными и федеральными бюджетами.
2. Ликвидировать отдельные нефинансируемые обязательства.
3. Сократить расходные обязательства, закрепленные в федеральном законодательстве.
4. Возложить на региональные и местные органы власти ответственность по балансированию доходных возможностей и новых расходных полномочий⁴.

Для населения данная реформа означала разделение всех льготных категорий получателей на региональные и федеральные, и для федеральных категорий были установлены размеры денежных выплат, дифференцированные по категориям льготополучателей. В ходе разработки механизмов реализации данного закона был введен «социальный пакет» для федеральных льготников, практически предусматривающий сохранение льгот на лекарства и оплату санаторно-курортного лечения. Региональным властям предписывалось разрабатывать свои механизмы монетизации, но положение льготников не должно было ухудшаться.

Проведенный нами обзор основных изменений, предусмотренных новым законодательством, позволил увидеть следующую схему замены льгот денежными компенсациями.

1. К федеральным льготникам отнесены: все инвалиды; участники Великой Отечественной войны и другие категории граждан, в связи с участием в военных действиях; члены семей погибших и умерших участников военных действий; граждане, подвергшиеся воздействию радиации.

3. Относительно остальных льготных категорий изменения регулируются региональным законодательством, но Федеральный закон устанавливает правило, что эти изменения не должны привести к ухудшению положения граждан, имеющих льготы.

4. Законом предусмотрены размеры компенсаций, которые получают граждане, отнесенные к федеральным льготникам. В дальнейшем, в ходе реализации нового законодательства, из этих сумм будет вычтена стоимость социального пакета (450 руб.), предусматривающего сохранение натуральных льгот на оплату санаторно-курортного лечения и лекарственного обеспечения. Размеры денежных компенсаций, реально выплаченных населению, представлены в табл. 2.9.

Таблица 2.9. Размер денежных выплат льготникам федерального уровня

Категории населения, которые в соответствии с установленным законодательством порядке имеют право на получение различных социальных льгот	Размер выплат без социального пакета, руб./месяц
Инвалиды (кроме инвалидов войны)	
I степени (III группы)	350
II степени (II группы)	550
III степени (I группы)	950

⁴ Выступление Г.В. Курлядской на Третьей ежегодной научной конференции Независимого института социальной политики в феврале 2005 г. <http://www.socpol.ru/news/conf2005.shtml>

Инвалиды Великой Отечественной войны и инвалиды боевых действий на территориях других государств (инвалиды войны)	1550
Участники Великой Отечественной войны, другие категории граждан, имеющие льготы в связи с великой отечественной войной	1050
Ветераны боевых действий	650
Члены семей погибших (умерших) инвалидов, участников Великой Отечественной войны и боевых действий на территории других государств	150
Граждане, подвергшиеся воздействию радиации	1250

В связи с тем, что Федеральный Закон № 122 предполагает разделение всех льготников на региональных и федеральных, на рис. 2.2 выше представлены две схемы данного разделения. Они позволяют сделать выводы о том, какое количество домохозяйств после замены льгот денежными компенсациями будет зависеть от федерального и регионального бюджетов.

Сумма долей домохозяйств с федеральными и региональными льготниками превосходит размер сегмента домохозяйств с льготниками по двум причинам: во-первых, 10% домохозяйств имеют в своем составе представителей, как федеральных, так и региональных льготных категорий (см. схему на рис. 2.2. с пересечением), а во-вторых, 4,6% семей включают льготников, одновременно проходящих по региональным и федеральным программам (см. схему на рис. 2.2 без пересечения). Такие домохозяйства, по-видимому, должны иметь право выбора между федеральной или региональной схемами замены льгот денежными выплатами. Если все «сложные» случаи пересечения региональных и федеральных полномочий будут разрешены путем их отнесения к федеральному мандату, то домохозяйства с региональными льготниками составят 31,2%. На самом деле, данный результат обозначает одну из точек социального напряжения, поскольку деление на федеральных и региональных получателей льгот проходит через семейные бюджеты и вносит элементы обиды и субъективного ощущения несправедливости в пределах одной семьи.

В целом доля домохозяйств, где есть региональные льготники, в 2 раза выше группы домохозяйств с федеральными льготниками, при этом на момент обследования домохозяйства с федеральными льготниками в среднем получали через программу льгот 504 руб., а с региональными льготниками – 436 руб. Это означает, что на макроэкономическом уровне для обеспечения равенства возможностей региональных и федеральных льготников объем ресурсов на компенсации региональным льготникам должен составить 173% от федерального мандата. Реально это соотношение составило 50% по состоянию на 1 января 2005 г. Данный результат показывает, что дискриминация региональных льготников была заложена в механизме реализации нового законодательства еще на этапе утверждения федерального и региональных бюджетов.

На основе имеющихся у нас данных об участии домохозяйств в программе неденежных социальных льгот и параметров реформирования данной системы с учетом норм, заложенных в Федеральном Законе № 122, мы смоделировали последствия для домашних хозяйств, оперируя изменением уровня располагаемых ресурсов. Для этого, помимо соблюдения выше обозначенных правил, мы адаптировали компенсации 2005 г. к доходам 2003 г., назвав данный сценарий «Все правила Федерального закона № 122 соблюдены». Он отображает ситуацию, когда нет социального пакета, и региональные льготники получают льготы в прежнем объеме. В данном случае результаты указывают на то, что социальные последствия выглядят достаточно оптимистично: практически нет проигравших, 80% не меняют своего положения на шкале располагаемых ресурсов, и 20% выигрывают от процесса монетизации.

В значительной степени это абстрактный сценарий, поскольку при существующем неравенстве в распределении неденежных льгот практически невозможно выполнить обязательство «материальное положение не ухудшится» по отношению ко всем получателям.

Что мы получили в результате монетизации? Реальная картина оказалась отличной от ситуации «никто не пострадал». Но прежде чем комментировать полученные результаты, которые представлены на рис. 2.2, остановимся на методологических аспектах тестируемых сценариев монетизации.

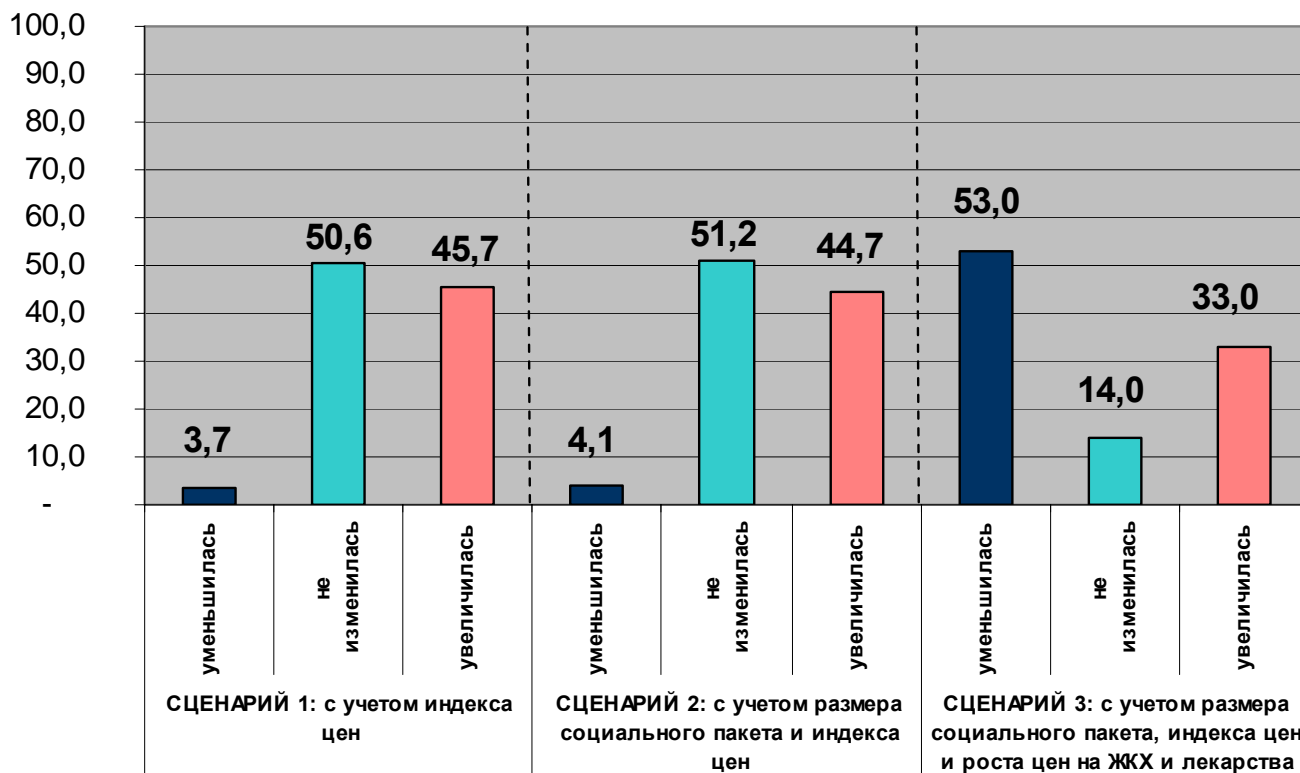


Рисунок 2.2. Изменение величины располагаемых ресурсов всех домохозяйств после монетизации льгот, %

Сценарий 1.

1. Доходы 2003 г. адаптированы к условиям 2005 г., и все льготы, за исключением льгот на оплату ЖКУ, отменены.

2. Федеральным льготникам добавлены доходы в соответствии с представленными ранее размерами компенсационных выплат.

3. Региональным льготникам добавлено по 250 руб. на человека, что соответствует стандартам поддержания системы льгот на региональном уровне.

В результате реализации такого сценария появилось порядка 3,7% пострадавших домохозяйств, в которых проживает около 8,5 млн. чел, но большинство льготников улучшили свое положение.

Введение социального пакета (рис. 2.3, Сценарий 2) существенно не повлияло на результаты монетизации.

Проблема заключается в том, что, одновременно с началом монетизации льгот, на 28% возросли цены на оплату ЖКУ и примерно на 13% увеличились цена на транспорт (рис 2.2, Сценарий 3). Именно эти изменения повлекли рост числа пострадавших до 53%, и фактически половина страны оказалась под воздействием негативного эффекта монетизации.

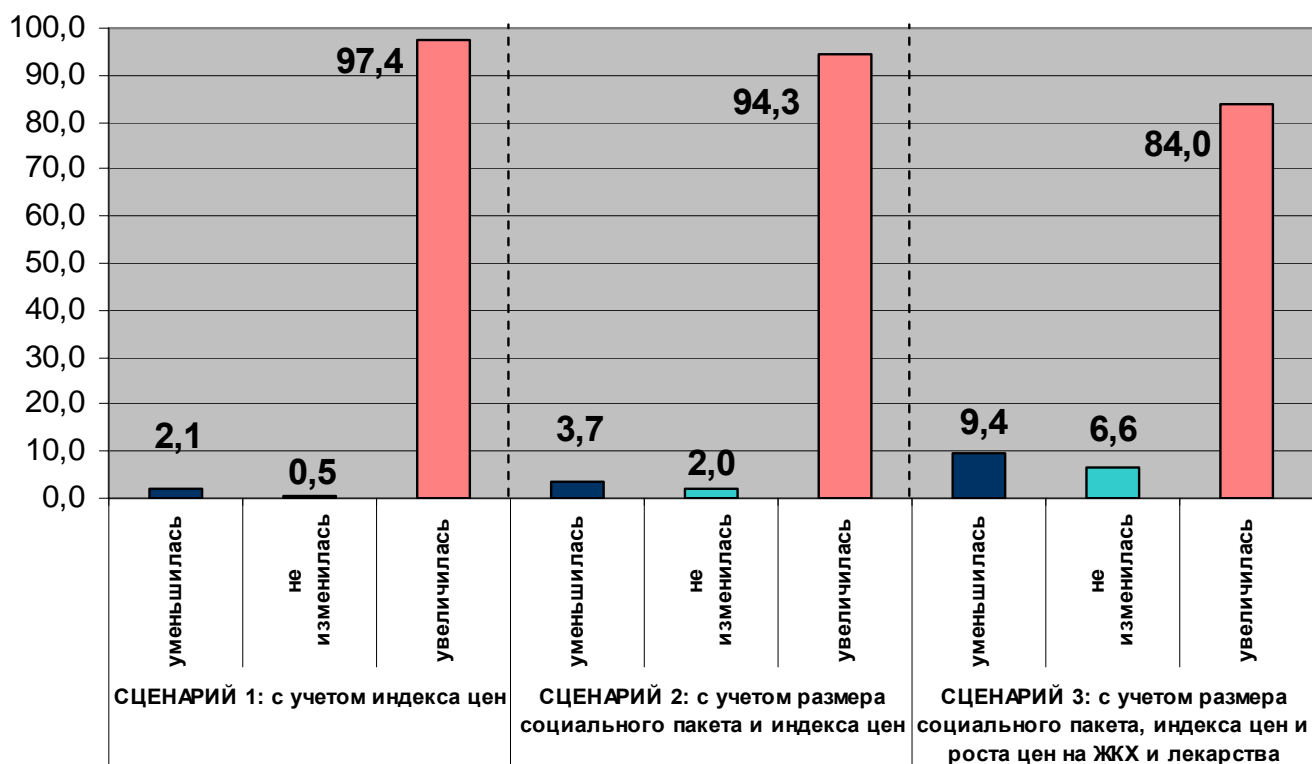


Рисунок 2.3. Изменение величины располагаемых ресурсов домохозяйств с льготополучателями федерального мандата после монетизации льгот, %

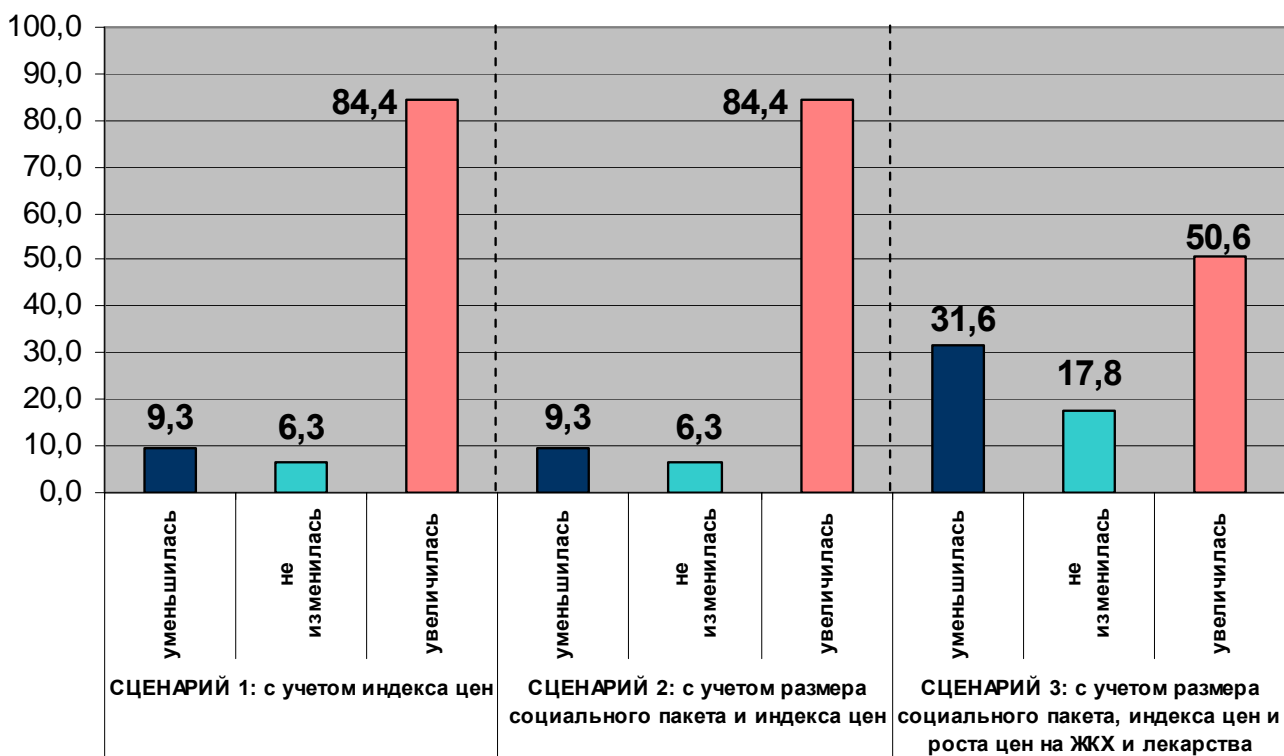


Рисунок 2.4. Изменение величины располагаемых ресурсов домохозяйств с льготополучателями регионального мандата после монетизации льгот, %

На рис. 2.3–2.4 отображены последствия монетизации располагаемых ресурсов домохозяйств, имеющих в своем составе федеральных и региональных льготников. Очевидно, что через систему федеральных льгот домохозяйства получили больше ресурсов, и даже в случае самого радикального из тестируемых сценариев (Сценарий 3) 84% из них получили больше, чем потеряли. Среди региональных льготников, численность которых вдвое больше, доля пострадавших в 3 раза выше. Следовательно, региональная модель компенсации натуральных льгот денежными выплатами оказалась одной из самых напряженных.

Надо заметить, что льготополучатели из крупных городов пострадали больше всех, и это было подтверждено их поведением в первые дни 2005 г., так как именно крупные города стали центрами социального возмущения.

Подчеркнем, что в данном случае представлены результаты модельного анализа. Что касается региональных льготников, то жизнь оказалась гораздо разнообразнее. Полностью монетизировали льготы только четыре субъекта федерации РФ, еще шесть, в том числе и Москва, полностью сохранили систему натуральных льгот, а остальные приняли некоторые половинчатые решения, оставив льготы на транспорт и лекарства. Важно также подчеркнуть, что в дальнейшем и федеральным льготникам была предоставлена возможность получения льготного проездного билета, поэтому монетизация в данном случае оказалась не полной.

Справедливости ради следует отметить, что рост цен на ЖКУ и транспорт не связан с реализацией Федерального Закона № 122, данные действия – ответственность совершенно других институтов государственной власти, но факт одновременного старта роста цен на услуги и введения денежных компенсаций вместо льгот связали данные процессы в один узел. Результатом стало падение уровня жизни населения в условиях роста ВВП и вопреки обещаниям повышения уровня жизни.

Несмотря на то что замена натуральных льгот денежными компенсациями потребовала от государства увеличения расходов одного только федерального бюджета в 3–4 раза и оказалась достаточно дорогостоящей программой, она не привела к существенному сокращению уровня бедности. В случае, когда мы не связываем с монетизацией рост цен на оплату ЖКУ и транспорта, уровень бедности снижается с 32,2% от общей численности населения до 26,8% (табл. 2.7). Таким образом, можно утверждать, что монетизация льгот сокращает бедность среди федеральных льготников: до монетизации льгот среди них доля бедных составила 36,6% а после монетизации (по сценарию 2) она снизилась до 26,4%. При этих же сценарных условиях бедность среди региональных льготников сокращается с 25,7 до 20,9% от общей численности региональных льготников. Если же не разделять рост цен и монетизацию, то наблюдается даже некоторый рост уровня бедности (табл. 2.10), и именно этот результат есть реальность, но не связанная с реализацией Федерального Закона № 122. Подчеркнем, что даже в случае федеральных льготников только 18% ресурсов, направляемых на компенсационные выплаты, будут получены бедными семьями, поскольку большинство граждан, имеющих право на льготы, представлены в среднедоходных слоях.

Таблица 2.10. Динамика уровня бедности в результате монетизации льгот, в зависимости от типа населенного пункта, % от численности населения, НОБУС, 2003 г.

Тип населенного пункта	С учетом стоимости льгот, но без учета монетизации	С учетом денежных выплат вместо льгот и социального пакета (сценарий 1)	С учетом денежных выплат вместо льгот, социального пакета и ростом цен на ЖКХ и лекарства (сценарий 2)
Город, 1 млн. человек и более	21,3	20,5	23,3
Город, 20–999,9 тыс. человек	30,1	37,7	31,2
Населенный пункт менее 20 тыс. человек, ПГТ	38,0	34,6	37,2
Село	41,3	38,0	39,9

Итого	32,2	26,8	32,6
--------------	-------------	-------------	-------------

Подчеркнем, что представленные сценарные расчеты не подтверждают распространенную гипотезу о том, что монетизация льгот будет способствовать существенному снижению бедности в сельской местности.

Основные выводы

Подводя итог исследованию влияния монетизации льгот на ресурсную обеспеченность российского населения, остановимся на системных противоречиях и ошибках реализации закона о замене натуральных льгот денежными выплатами.

1. Замысел закона предполагал:

- ликвидацию нефинансируемых мандатов;
- формирование прозрачных отношений федерального и регионального бюджетов и предприятий, оказывающих услуги;
- восстановление справедливости по отношению к гражданам, имеющим право на льготы, но не получающим их (предполагалось, что это в основном сельские жители);
- снижение уровня бедности в сельской местности.

2. Реально получилось следующее:

- ликвидировали часть нефинансируемых мандатов;
- значительную часть нефинансируемых мандатов переложили на региональные и местные органы власти;
- разграничили полномочия между региональным и федеральным бюджетами;
- улучшили финансовое положение организаций, оказывающих услуги на льготной основе;
- улучшили финансовое положение большей части федеральных льготников, но уровень бедности в сельской местности существенно не снизился;
- наладили персональный учет льготников;
- большинство регионов монетизировали систему льгот по минимуму.

3. Системные противоречия закона проявились в том, что произошла замена идеи реформы социальных льгот разграничением бюджетных полномочий регионального и федерального уровней.

4. На фоне этих противоречий проявились и издержки реализации закона, которые в основном связаны с тем, что он стартовал в условиях отсутствия информационной базы о льготниках и экспертизы распространенности льгот.

5. Социальная обстановка была осложнена тем, что оказались синхронизированы во времени два процесса: монетизация и рост цен на услуги, предоставляемые на льготной основе. Несмотря на то что это были разные социально-экономические события, на микроуровне они были восприняты как последствия монетизации льгот.

6. Региональные и федеральные власти оказались «по разные стороны баррикад», а социальные работники, непосредственно контактирующие с населением, позиционировали данную реформу как инициативу федеральных властей, и поэтому именно с этой ветвью власти население связывало неудачи в первые месяцы функционирования программы монетизации льгот. В дальнейшем, в значительной степени благодаря новым финансовым вливаниям в данную социальную программу, социальное напряжение уменьшилось, и население стало нейтрально относиться к проводимой социальной реформе.