

## ИССЛЕДОВАНИЯ СОВРЕМЕННЫХ РЫНКОВ

*И. С. Меркурьева, М. В. Никольская*

### ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ МОНЕТИЗАЦИИ ЛЬГОТ НА ПРОЕЗД В ГОРОДСКОМ ПАССАЖИРСКОМ ТРАНСПОРТЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

В статье исследуется проблема выбора между денежной и натуральной формами социальных трансфертов. Показано, что для получателя в большинстве случаев денежные трансферты оказываются предпочтительными; одним из возможных исключений является ситуация неэквивалентной монетизации. Предложен метод оценки последствий монетизации; его апробация на основе данных НОБУС позволяет оценить финансовые последствия реформирования системы транспортных льгот в Санкт-Петербурге как положительные.

#### ВВЕДЕНИЕ

Начало 2005 г. в России было отмечено массовыми протестами населения, неудовлетворенного немедленными последствиями начавшейся после вступления в силу Федерального закона РФ № 122 от 22 августа 2004 г. реализации реформы по монетизации системы социальных льгот. В значительной мере эти протесты были вызваны недостаточной проработанностью плана действий по реализации политического решения, включая информирование населения и согласованность действий разных уровней власти, а не несогласием с самой сутью реформы. Вопрос целесообразности монетизации льгот в России и сегодня не теряет актуальности с точки зрения как оценки эффективности результатов уже внедренных реформ, так и разработки новых решений в области социальной политики.

В статье представлены результаты исследования проблемы выбора между предоставлением льгот в натуральной и денежной формах. Опираясь на классические результаты экономической теории, в работе предпринимается попытка сформулировать принципы обоснования выбора формы социального трансферта — денежной или натуральной — на примере

реформирования системы предоставления льгот на проезд в городском пассажирском транспорте.

Можно выделить целый ряд факторов, влияющих на выбор формы социального трансферта. В первую очередь следует отметить, что выбор зависит от того, с чьей точки зрения рассматривается проблема. Задача предоставления социального трансферта предполагает наличие как минимум двух заинтересованных сторон: донора, средства которого являются источником финансирования трансферта, и реципиента — получателя трансферта. Соответственно, решение о форме предоставления трансферта может зависеть как от соотношения интересов сторон, так и от системы их предпочтений. В статье анализируются преимущества и недостатки двух видов трансферта, разрабатывается методика обоснования выбора формы трансферта с точки зрения сопоставления совокупных выгод и потерь для общества. Предполагая альтруистичность донора, основное внимание в исследовании уделяется интересам реципиента. Безусловно, на практике огромное значение имеет вид льгот, относительно которых принимается решение, а также степень радикальности решения — эти характеристики значительно различаются даже в рамках российской реформы по монетизации льгот 2005 г. В качестве примера применения разработанной методики в статье оцениваются результаты монетизации льготного проезда в городском пассажирском транспорте в Санкт-Петербурге.

Статья имеет следующую структуру. В первой части изложены теоретические основы выбора предпочтительной формы социального трансферта и представлены основные преимущества и недостатки обеих форм. Во второй части описаны основные принципы реформы по монетизации льгот, а третья часть характеризует особенности монетизации льгот на проезд на транспорте в различных регионах России. В четвертой части проведена оценка результатов реформирования системы льготного проезда в городском общественном транспорте Санкт-Петербурга. Эмпирическая часть исследования основана на данных опроса НОБУС — Национального обследования благосостояния домохозяйств и их участия в социальных программах.

#### **ДЕНЕЖНЫЕ И НАТУРАЛЬНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ С ПОЗИЦИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ**

Проблема выбора между натуральными и денежными социальными трансфертами изучается экономистами на протяжении, по крайней мере, последних тридцати лет. Исследования включают работы таких авторов, как Бьюкенен [Buchanan, 1977], Брюс и Вальдман [Bruce, Waldman, 1991], Блекорби и Дональдсон [Blackorby, Donaldson, 1988], Манро [Munro, 1992], Викари и Сандлер [Vicary, Sandler, 2002], Гаспарини и Пинто [Gasparini, Pinto, 2006].

Проблема социальных трансфертов, как правило, анализируется с позиций парето-оптимальности и возможности парето-улучшений. Одно из первых исследований на эту тему принадлежит Л. Сороу [Thurow, 1974]. В этой работе обосновывается предпочтительность денежной формы социальных трансфертов над натуральной. Основными аргументами в пользу денежной формы являются защита потребительского суверенитета и предоставление потребителю свободы выбора направления расходования полученной помощи. Далее в большинстве случаев исследователи приходят к выводу о том, что предоставление трансфертов в натуральной форме может быть предпочтительно лишь для решения информационных проблем на рынке.

В данном разделе предпочтительность форм трансфертов рассматривается с позиций реципиента. Поведение реципиента описывается в рамках классической теории рационального выбора потребителя, располагающего некоторым уровнем дохода ( $I$ ) для потребления доступных комбинаций товаров и услуг с целью максимизации совокупной полезности от потребления. Предполагается, что потребитель распределяет доход между двумя видами товаров: товар 1, на потребление которого предоставляется некоторая льгота, и композитный товар 2, цены товаров обозначаются как  $P_1$  и  $P_2$ , а объемы потребления — как  $X_1$  и  $X_2$  соответственно.

Форма предоставления льготы на товар 1 определяет вид бюджетного ограничения реципиента. На рис. 1 показаны бюджетные ограничения в двух возможных ситуациях — в случае предоставления льготы: 1) в денежной форме; 2) натуральной форме. Предоставление льготы на приобретение товара в денежной форме приводит к параллельному сдвигу бюджетного ограничения на величину льготы ( $L$ ), в то время как предоставление аналогичного количества товара на льготных условиях в натуральной форме — к сдвигу и изменению формы бюджетного ограничения индивида.

Рисунок 1 показывает, что предоставление натуральной льготы на продукт ведет, с одной стороны, к возможности увеличить объемы потребления товара, но с другой — к ограничению его выбора этим товаром. Денежная выплата увеличивает финансовые возможности льготника, не ограничивая свободы выбора. Затененный треугольник показывает упущенные возможности реципиента, или множество наборов товаров, которые оказываются недоступными в случае предоставления трансферта в натуральной форме.

Очевидно, решение задачи будет зависеть и от вида предпочтений реципиента. На рис. 2 представлено графическое решение задачи потребительского выбора для двух типов получателей льготы, имеющих одинаковое бюджетное ограничение и разные предпочтения, характеризующиеся кривыми безразличия  $U^1$  и  $U^2$ .

Для индивида, предпочтения которого описываются кривыми безразличия  $U^1$ , форма предоставления льготы не имеет значения: в любом слу-

чае решение задачи потребительского выбора смещается из точки  $A_0$  в точку  $A_1$ , соответствующую пересечению новой бюджетной линии и наиболее высокой кривой безразличия. Для второго индивида, обладающего системой предпочтений  $U^2$ , предоставление льготы в денежной форме имеет те же последствия, что и для индивида с предпочтениями  $U^1$ : оно приведет к смещению решения из точки  $B_0$  в точку  $B_1$ . Однако если льгота предоставляется в натуральной форме, то точка  $B_1$  окажется недоступной и решение переместится в точку перелома бюджетного ограничения, соответствующего предоставлению льготы в натуральном виде —  $B_2$ . Поскольку кривая безразличия  $U^2_2$ , на которой лежит новое решение  $B_2$ , расположена ниже кривой безразличия  $U^2_1$ , не достижимой при предоставлении льгот в натуральной форме, для индивида с системой предпочтений  $U^2$  будет выгоднее получать льготы в денежной форме.

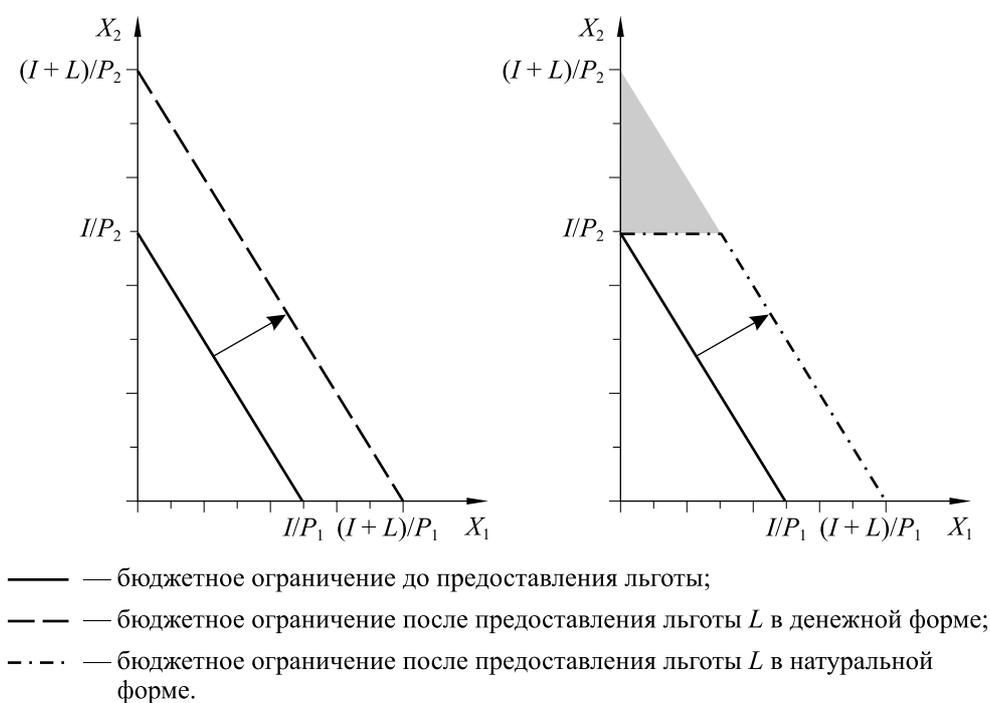


Рис. 1. Изменение бюджетного ограничения реципиента в зависимости от формы предоставления льготы

Приведенная иллюстрация подчеркивает основное преимущество предоставления трансферта в денежной форме — обеспечение суверенитета выбора потребителя. В целом модель позволяет сделать следующие выводы: с точки зрения реципиента, более предпочтительно предоставление

льгот в денежной форме. Если при этом размер денежной льготы позволяет приобрести тот же набор благ, что и при предоставлении льготы в натуральной форме, то предоставление льгот в денежной форме обеспечивает парето-оптимальность трансфера. Более того, эти результаты действуют и для модели с произвольным количеством реципиентов.

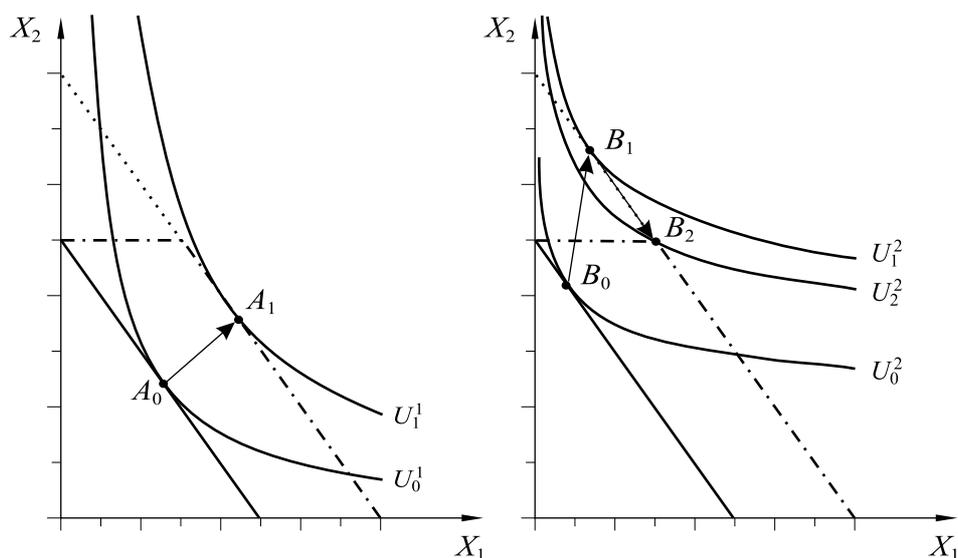


Рис. 2. Решение задачи потребительского выбора в зависимости от системы предпочтений получателя льготы

Помимо выводов, полученных на основе рассмотренной модели, можно привести ряд дополнительных аргументов в пользу предоставления льгот в денежной форме. К основным проблемам, решению которых способствуют денежные трансферты, относятся:

- ♦ *неоднородность потребительских предпочтений*: в результате значительных расхождений предпочтений и интересов потребителей определение набора благ для льготного потребления, удовлетворяющего интересам большинства, может оказаться практически невозможным. В этом случае проще предоставить льготу в денежной форме, обеспечив для реципиента возможность самостоятельно осуществлять выбор;
- ♦ *фактор времени*: льгота может предоставляться одновременно после наступления события, вызвавшего потребность реципиента в определенных благах. В этом случае предоставление льготы в денежной форме может быть направлено на компенсацию расходов, ранее понесенных реципиентом;

- ♦ *административные расходы*: степень нуждаемости и, соответственно, необходимый размер льготы могут значительно различаться на уровне индивидуальных реципиентов, делая процесс предоставления льгот в натуральной форме сложно администрируемым и дорогостоящим. Для системы предоставления натуральных льгот сумма затрат, необходимых для ее поддержания, может быстро превысить непосредственно сумму трансфертных платежей; для денежных трансфертов совокупные расходы, как правило, ниже;
- ♦ *теневые рынки*: в результате льготного предоставления отдельных товаров в натуральном виде искаженный в результате введенных ограничений потребительский спрос может удовлетворяться через теневые рынки. Примером может служить спекуляция при выдаче продовольственных карточек.

В целом приведенные выше рассуждения свидетельствуют о преимуществах трансфертов в денежной форме по сравнению с натуральной. Тем не менее в ряде случаев эти преимущества могут оказаться не столь однозначными. Например, нестабильные *макроэкономические условия* — высокие темпы инфляции или неустойчивая бюджетно-финансовая система — могут делать выплаты в денежной форме менее надежными, чем предоставление товаров и услуг в натуральной форме.

*Неоднородность управленческих способностей* индивидов и издержки реципиента, связанные с принятием решения, — это еще один аргумент в пользу натуральных трансфертов. Чтобы решить, как лучше потратить полученные в виде трансферта средства, реципиенту может потребоваться собрать большое количество информации, взвесить альтернативы, постоянно чувствовать стресс, стараясь понять, насколько верно было принятое решение. В результате издержки принятия решения о приобретении того или иного блага могут превзойти преимущества денежных выплат. Например, на основании подобных рассуждений предоставление льготного медицинского обслуживания может оказаться целесообразным именно в натуральной форме.

Преимущества предоставления трансфертов в денежной форме также не столь однозначны с точки зрения донора. Действуя исключительно из альтруистических соображений, донор, как и реципиент, будет склонен предпочитать не ограничивающие свободу потребительского выбора денежные трансферты; при этом состав потребительской корзины реципиента будет ему безразличен. Однако, с точки зрения донора, обеспечение суверенитета выбора потребителя, являющееся основным преимуществом денежных трансфертов, наталкивается на проблему, связанную с *различиями в способностях индивидов самостоятельно принимать компетентные решения*. Такие группы населения, как дети, душевнобольные, умственно отсталые, наркоманы и т. д., могут по разным причинам считаться неспо-

собными самостоятельно распоряжаться полученными на правах льготы средствами. Предоставление льготных товаров и услуг в натуральной форме является одним из возможных путей решения этой проблемы. Такая помощь направлена на принятие решений, которые с точки зрения общества получатель льготы принял бы, будучи полностью дееспособным.

Соглашаясь на передачу трансферта, донор рассчитывает на получение некоторого положительного социального эффекта. Обычно он заинтересован в *мониторинге эффекта* от предоставляемого трансферта, в том числе для предотвращения действий реципиента, направленных на извлечение выгоды из филантропического поведения донора. К таким действиям можно отнести сокращение или сокрытие реципиентом реального дохода с целью повышения величины трансферта, а также использование полученных денежных средств на приобретение благ, не предусмотренных донором (например, алкоголя и табака вместо продуктов питания). В результате социальные льготы, особенно если они предоставляются в денежной форме, могут стать объектом поиска ренты. Если донор считает, что предоставление льгот может вызывать у реципиента подобное поведение, он будет пытаться принимать специальные меры, поощряющие реципиента к действиям в желаемом для донора направлении. Предоставление льготы в натуральной форме наиболее полно удовлетворяет предпочтениям донора с точки зрения контроля за направлением расходования средств трансферта.

#### МОНЕТИЗАЦИЯ ЛЬГОТ В РОССИИ: РЕФОРМА 2005 г.

Интересно, что, несмотря на широкое признание экономистами преимуществ предоставления для реципиента социальных трансфертов в денежной форме по сравнению с натуральной, начавшаяся в России в январе 2005 г. реформа по монетизации натуральных льгот встретила массовое неприятие населения. С теоретической точки зрения такую реакцию можно обосновать, если учесть некоторое своеобразие сложившейся на момент проведения реформы системы натуральных льгот.

Система социальных льгот в России достаточно сложна: на федеральном уровне по состоянию на 2000 г. действовало свыше 50 нормативно-правовых актов, регулирующих предоставление разнообразных пособий, социальных выплат, льгот и компенсаций различным категориям граждан, социальной помощи нуждающимся, дотаций предприятиям и организациям, производящим товары и услуги для населения. Эти нормативные акты определяли около 156 видов социальных выплат, льгот, пособий и дотаций, оказываемых 236 различным категориям населения [Центр стратегических разработок..., 2000]. Льготами было охвачено более 103 млн человек, что составляет 71,5% населения страны, а необходимый для полного покрытия принятых государством социальных обязательств объем средств составлял

около 70% средств консолидированного бюджета [Николаев и др., 2003]. В результате значительное количество введенных льгот оставалось недофинансированным, а дальнейшая политика в направлении расширения категорий льгот и их получателей угрожала еще большим усугублением проблемы неплатежеспособности всей системы социальной защиты населения.

В этой сложной системе можно выделить несколько основных областей, предусматривающих для определенных категорий граждан потребление товаров или услуг на льготных условиях. К числу областей, в которых до 2005 г. отдельные виды товаров или услуг предоставлялись в натуральной форме на льготных условиях (бесплатно или со скидками), относятся:

- ♦ *транспорт*: проезд на различных видах транспорта, возмещение расходов по приобретению и использованию личных транспортных средств;
- ♦ *медицинское обслуживание*: обеспечение лекарствами и изделиями медицинского назначения; предоставление санаторно-курортного, амбулаторного и стационарного обслуживания, бесплатное зубное и ортопедическое протезирование;
- ♦ *коммунальные услуги*: льготы по оплате жилья и жилищно-коммунальных услуг, освобождение от оплаты или скидки с абонентской платы за телефон; первоочередное право на улучшение жилищных условий, бесплатная и/или первоочередная установка телефона;
- ♦ *обеспечение собственностью*: предоставление транспортных средств в личное пользование, строительство или капитальный ремонт жилья, предоставление земельных участков.

Началом нового этапа в реформировании системы социальной поддержки и защиты населения можно считать 2001 г., когда была утверждена «Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы)» [Программа..., 2001], предлагавшая сосредоточить внимание политики в области социальной поддержки населения на таких основных направлениях, как:

- ♦ проведение полной инвентаризации льгот с целью ликвидации избыточных и противоречивых;
- ♦ повышение адресности социальной помощи и эффективности выявления нуждающихся групп населения для увеличения размеров помощи за счет сокращения числа реципиентов;
- ♦ улучшение качества предоставляемых социальных товаров и услуг, в том числе путем предоставления получателям помощи возможности выбора поставщиков;
- ♦ обеспечение прозрачности и эффективности системы финансовых отношений между получателями помощи, донорами и государственными бюджетами различного уровня.

В системе социальных льгот были запланированы не только пересмотр и отмена избыточных и неисполняемых обязательств, но и разработка адекватных компенсационных механизмов. Более того, была озвучена идея перевода некоторых льгот (прежде всего для работников правоохранительных органов и военнослужащих) в денежную форму.

Идея монетизации льгот была значительно расширена и воплощена в Федеральном законе РФ № 122 от 22 августа 2004 г. (далее Закон № 122) [О внесении изменений..., 2004]. Хотя Закон № 122 часто называют «Законом о монетизации льгот», следует отметить, что непосредственно проблеме монетизации льгот посвящена лишь незначительная часть этого документа. Вводная часть закона определяет одну из его основных задач как «приведение системы социальной защиты граждан, которые пользуются льготами и социальными гарантиями и которым предоставляются компенсации, в соответствие с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой» [О внесении изменений..., 2004]. Монетизация некоторых льгот рассматривается лишь как один из возможных способов достижения поставленной цели. Наряду с монетизацией предусмотрены такие механизмы совершенствования системы социальных льгот, как отмена избыточных обязательств, изменение характера мер социальной защиты, перераспределение источников предоставления льгот, установление базовых величин компенсаций и выплат и т. д. В целях упорядочения системы социальной защиты населения были внесены изменения в 154 Федеральных закона, все они отражены в Законе № 122. Эти изменения в основном касаются определения статуса льготных категорий граждан, порядка, размеров и форм предоставления льгот и социальных гарантий. В соответствии с введенными изменениями были определены новые принципы распределения полномочий и ответственности за исполнение мер социальной защиты населения между различными уровнями государственной и муниципальной власти. В основу новой системы положено разделение ответственности между уровнями власти по категориям получателей, а не по видам льгот. Получатели льгот делятся на две категории: федеральные и региональные. Для первой категории меры по социальной защите и их характер устанавливаются на федеральном уровне (в том числе и непосредственно Законом № 122), а для иных категорий — на уровне субъектов РФ.

Кроме того, Закон № 122 строго определил, что вне зависимости от уровня государственной власти, на котором принимается решение о предоставлении социальной защиты, все взятые обязательства должны быть выполнены в полном объеме. В результате региональные органы власти

столкнулись с необходимостью принятия ряда непростых решений о перечне сохраняющихся льгот, о форме или пропорции их сохранения, а также о размере компенсации в случае перевода отдельных льгот в денежную форму. Решая поставленные задачи, регионы в значительной степени исходили из своих сильно различающихся финансовых возможностей. Неоднородность решений, принятых регионами, ярко проявляется в колебаниях размера региональных единых денежных выплат (РЕДВ), которые в июле 2005 г. составляли от 50 руб. в Московской области до 505 руб. в Мурманской области [Гонтмахер, 2005].

В целом реформа системы социальных льгот непосредственно коснулась 45 млн человек по всей стране. Мнения экспертов в вопросах оценки ее предварительных итогов существенно разнятся. Так, по данным независимого института социальной политики, в результате монетизации снизились доходы 53% семей, при этом наиболее пострадавшими от реформы оказались ветераны труда, проживающие в крупных городах, а в наибольшем выигрыше — ветераны войны из сельской местности [Иванова, 2005]. Напротив, согласно оценкам Центра экономических и финансовых исследований и разработок, 78% получателей льгот в результате проведения монетизации оказались в выигрыше. По расчетам Центра, при условии сохранения реципиентами моделей потребительского поведения после ввода денежных компенсаций их доходы вырастут в среднем на 236 руб. В то же время 22% получателей льгот, пострадавших в результате реформы, потеряют в среднем 151 руб. своих доходов. Однако исследователи полагают, что эти потери в основном ложатся на получателей льгот, имеющих альтернативные источники доходов (например, заработная плата для работающих пенсионеров), поэтому в целом эффект от реформы будет положительным.

Понятно, что оценки последствий монетизации льгот, агрегированные по всей стране и системе в целом, могут скрывать проблемы, связанные, например, с отдельными регионами или видами льгот. Результаты, характеризующие общую ситуацию как благополучную, могут скрывать отдельные провалы системы, поэтому возникает необходимость в более подробном анализе на уровне отдельных категорий социально незащищенных групп населения. В качестве примера такого анализа далее в работе рассматриваются особенности последствий монетизации льгот на проезд в городском пассажирском транспорте Санкт-Петербурга.

#### **ОСОБЕННОСТИ МОНЕТИЗАЦИИ ЛЬГОТ НА ТРАНСПОРТЕ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ**

Особое внимание к последствиям монетизации льготного проезда в общественном пассажирском транспорте связано в первую очередь с тем, что именно этот вид льгот был практически полностью монетизирован во

всех регионах страны, тем самым предоставляя широкие возможности для анализа целесообразности принятого решения. Следует отметить, что в Законе № 122 проблема льготного проезда в пассажирском транспорте непосредственно не упоминается, что свидетельствует о происхождении достаточно единодушной инициативы о монетизации данного вида льгот со стороны региональных органов власти. Принимая во внимание, что преобразования, связанные именно с этой льготой, вызвали наиболее активные протесты со стороны населения и стали основной причиной массовых демонстраций с призывом вернуть льготу, можно предположить, что реформирование данной отрасли принесет неочевидные на первый взгляд, но значительные положительные эффекты для общества. Тем интереснее рассмотреть подробнее причины и возможные последствия принятого на региональном уровне решения.

Необходимо также отметить несоответствие реакции населения на проведение монетизации и выводов экономической теории. Получатели льгот выступили за их сохранение в натуральном виде, что противоречит сформулированным во второй части статьи теоретическим аргументам в пользу денежной формы трансфертов для реципиентов. Объяснение можно найти в важной особенности транспортных льгот в российской системе социальной защиты населения, без учета которой анализ может получиться не совсем корректным. Количество доступных реципиенту поездок на любом из видов городского общественного транспорта, предоставлявшихся по натуральной транспортной льготе, нормативно не ограничивалось. В результате мы имеем дело с льготой на бесконечное количество предоставляемого блага, для которой бюджетное ограничение реципиента принимает форму горизонтальной прямой (рис. 3), однако, по сути, количество фактически совершенных поездок определялось исключительно потребностями и физическими возможностями реципиента.

Таким образом, при проведении монетизации возникает задача определения размера денежной компенсации, необходимой для поддержания неизменного уровня удовлетворенности реципиента. В данном случае необходимо обратить особое внимание на допущение об эквивалентном размере денежной компенсации при проведении монетизации, положенное в основу рассуждений в первой части статьи. Рассмотрим, что изменится, если сумма денежного трансферта будет не эквивалентна реальной стоимости натуральной льготы.

С теоретической точки зрения ценность денег для индивида выше или равна ценности, получаемой им от потребления отдельного товара. В результате возможно возникновение ситуации, в которой неэквивалентная монетизация (денежная выплата меньше, чем стоимость предоставляемых товаров) для реципиента будет предпочтительнее, чем натуральная льгота.

Получив льготу в денежной форме, индивид свободен приобрести любой доступный набор товаров. Свобода выбора и есть та ценность, ради которой индивид может согласиться пожертвовать частью потребления товара, предоставляемого по льготе. Определим, когда может иметь место подобная ситуация.

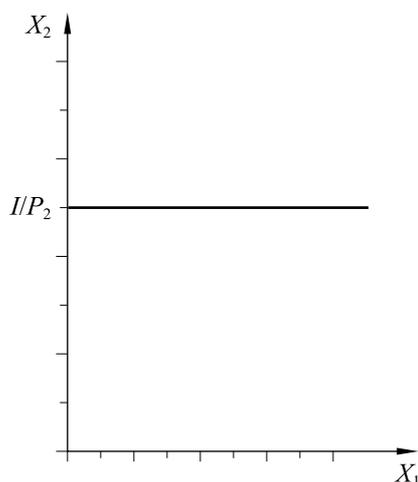


Рис. 3. Бюджетное ограничение потребителя при неограниченном размере льготы

Как обсуждалось выше, по системе предпочтений реципиенты могут быть разделены на две группы: на тех, для кого оптимальный набор благ не зависит от формы предоставления льготы, и тех, для кого оптимальный набор, достижимый при системе денежных выплат, оказывается более предпочтительным. Рассмотрим, какие последствия для представителей обеих групп будет иметь неэквивалентная монетизация, при которой предлагаемый денежный платеж на величину  $\Delta$  меньше стоимости благ, предоставившихся в натуральном виде  $L$  (рис. 4).

Для реципиентов, принадлежащих к первой группе (карта кривых безразличия  $U^1$ ), предоставление неэквивалентной денежной выплаты приводит к сдвигу бюджетного ограничения влево, в результате которого они окажутся не в состоянии приобрести ранее доступный набор благ ( $A_0$ ). Независимо от величины параметра  $\Delta$  решение задачи потребительского выбора смещается из точки  $A_0$  в точку  $A_1$ , лежащую на более низкой кривой безразличия  $U_1^1$ . Таким образом, положение представителей первой группы в результате проведения неэквивалентной монетизации неизбежно ухудшится.

Результаты проведения неэквивалентной монетизации для индивидов второго типа (карта кривых безразличия  $U^2$ ) неоднозначны, так как изначально для удовлетворения их потребностей было достаточно меньшего

количества блага 1, чем предоставлялось по льготе. В системе натуральных льгот эти индивиды максимизировали свою полезность на более низком уровне, чем это было бы возможно при предоставлении денежных выплат (см. точку  $B_0$  на рис. 4). Замена натуральных льгот денежной выплатой позволяет индивиду переключиться на потребление более предпочтительных товаров, не снижая или даже повышая общий уровень полезности. Например, на рис. 4 представлена ситуация, в которой уменьшение льготы на величину  $\Delta$  приводит, как и для индивидов первой группы, к сдвигу бюджетного ограничения влево, однако при этом индивиду с картой кривых безразличия  $U^2$  оказывается доступен набор благ, лежащий на той же кривой безразличия, что и до проведения монетизации (точка  $B_1$  на кривой безразличия  $U_0^2$ ). Соответственно, предоставление компенсационной выплаты в размере  $T < \Delta$  приведет к улучшению положения индивида с такой системой предпочтений. Однако если снижение размера компенсационной выплаты превысит величину  $\Delta$ , то индивид перейдет на более низкую кривую безразличия и окажется в числе пострадавших от реформы.

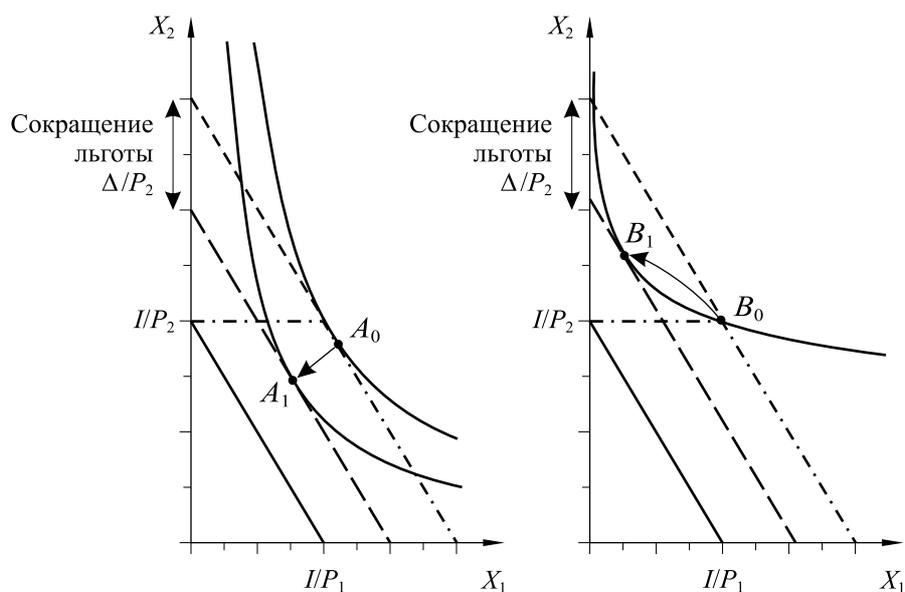


Рис. 4. Последствия неэквивалентной монетизации для индивидов с разными системами предпочтений

Рассмотренные ситуации показывают, что в зависимости от индивидуальных предпочтений последствия монетизации могут по-разному оцениваться отдельными членами общества. Для оценки последствий монетизации с точки зрения общества в целом в данной работе предлагается

использовать критерий Калдора–Хикса<sup>1</sup>: «Состояние  $A$  является предпочтительным по сравнению с состоянием  $B$ , если те, кто получает выгоды от перехода к  $A$ , могут компенсировать [компенсация носит скорее гипотетический характер и фактически может и не предоставляться] убытки тем, кто их от этого перехода понес, и все еще остаться в выигрыше» (цит. по: [Дроздова, 2004, с. 96]). Таким образом, если в результате проведения монетизации индивиды с системой предпочтений второго типа получают выгоды, компенсирующие потери индивидов с системой предпочтений первого типа, и все еще остаются в выигрыше, то решение о проведении монетизации следует считать целесообразным.

Поскольку в данном случае не представляется возможным оценить систему предпочтений отдельных индивидов, дальнейший анализ будет строиться на оценках фактических объемов потребления транспортных услуг: мы будем считать, что в условиях предоставления неограниченного количества перевозок по льготе фактическое потребление соответствует оптимальному уровню для данного индивида. Выгоду или потери индивидуального реципиента от проведения монетизации набора льгот на блага  $k \in 1 : K$  в таком случае можно оценить по формуле:

$$b_i = L_i - \sum_{k=1}^K n_{ki} p_k, \quad (1)$$

где  $L_i$  — размер компенсационного платежа, полученного индивидом  $i$ ;  $n_{ki}$  — число единиц товара  $k$ , потреблявшегося по льготе индивидом  $i$  до проведения монетизации;  $p_k$  — рыночная стоимость единицы товара  $k$ .

Индивид получает выгоду от монетизации, если значение  $b_i > 0$ , и терпит убытки, если  $b_i < 0$ . Сложив значения показателей  $b_i$  для всех индивидов, можно рассчитать общий показатель целесообразности монетизации ( $B$ ):

$$B = \frac{\sum_{i=1}^n b_i}{n} = \frac{\sum_{i=1}^n \left( L_i - \sum_{k=1}^K n_{ki} p_k \right)}{n}. \quad (2)$$

Положительное значение  $B$  свидетельствует об оправданности проведения монетизации с точки зрения агрегирования индивидуальных предпочтений членов общества, в то время как отрицательное значение говорит о том,

---

<sup>1</sup> Проведенный анализ показывает, что из-за различий в системе предпочтений индивидов практически невозможно достичь ситуации, в которой решение о монетизации окажется парето-оптимальным (если только размер компенсационного платежа не превысит реальную стоимость предоставляемых по натуральной льготе благ).

что понесенные одной частью членов общества убытки не смогут быть компенсированы выгодами, полученными другой частью. В следующем разделе статьи приводится пример применения предложенного метода оценивания последствий монетизации льгот на транспорте для Санкт-Петербурга.

#### ОЦЕНКА ПОСЛЕДСТВИЙ РЕФОРМЫ 2005 г. НА МИКРОУРОВНЕ

Для анализа результатов монетизации льгот на проезд в общественном транспорте Санкт-Петербурга рассматривается целесообразность принятого решения при установленных размерах компенсаций.

Расчеты проводились по данным обследования НОБУС, проведенного Росстатом в апреле–мае 2003 г. В опросе приняли участие 44 529 домохозяйств из 79 регионов России. Из всех респондентов в Санкт-Петербурге проживало 2085 человек; право на бесплатный проезд на всех видах городского пассажирского транспорта в месяц, предшествовавший опросу, имело почти 35% респондентов. Воспользовались этим правом 580 человек (27,8% выборки). Интенсивность, с которой получатели использовали свое право на льготу, значительно различалась: их количество составило от 1 до 98 поездок за месяц, причем половина пользователей льготы совершает не более 20 поездок (рис. 5). На момент обследования стоимость проезда в городском общественном транспорте Санкт-Петербурга составляла 6 руб. в автобусах, троллейбусах и трамваях и 7 руб. — в метрополитене. В целях данного исследования цена была принята равной 6,5 руб. Таким образом, средняя стоимость проезда одного получателя льготы за месяц составила 186 руб.

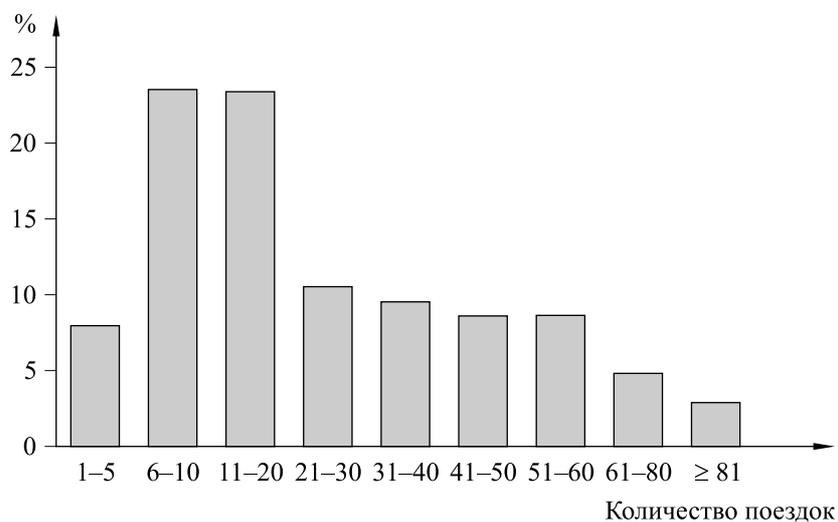


Рис. 5. Распределение получателей льгот по количеству поездок, совершенных за месяц

Поскольку стоимость проезда для групп населения, не имевших права на льготы, в результате монетизации не изменилась, можно считать, что на уровень их благосостояния реформа не повлияла. Для упрощения анализа из рассмотрения также исключены индивиды, не пользовавшиеся правами на льготы, а также получатели льгот, в результате реформы лишившиеся права на бесплатный проезд в городском транспорте. В последнем случае мы имеем дело с отменой льготы, а не с монетизацией, поэтому оценка благосостояния представителей этой группы не укладывается в рамки анализа изменения формы трансферта. Таким образом, основное внимание уделяется льготникам, получившим денежную выплату взамен натуральных льгот. В Санкт-Петербурге для всех этих категорий в РЕДВ была предусмотрена одинаковая компенсация в размере 230 руб.

При заданных условиях значение показателя  $V$  по выборке составило 43,8 руб. При этом сумма выгод потребителей оценивается в 50 883 руб., а убытков — 25 479 руб. В целом доля получателей льгот, на которых пришлись выгоды, составила 66%, а потерпели убытки 34%. Полученные результаты свидетельствуют о том, что в целом проведение монетизации должно быть признано целесообразным: выгоды, полученные членами общества в результате реформы, превосходят потери от нее. Тем не менее необходимо оценить, как проведение монетизации сказалось на положении отдельных получателей льгот.

Практически по всем проанализированным показателям и категориям количество льготников, получивших выгоду, превосходит число тех, кто понес убытки (по всем половозрастным и доходным группам). Среди всех льготных категорий граждан можно выделить лишь две, для которых потери от монетизации превысили выгоды, — это ветераны боевых действий на территориях других государств и работники органов, имеющие льготы по профессиональному признаку (табл. 1). С точки зрения других характеристик наиболее пострадавший в результате реформы льготник — это льготник, на момент опроса имевший работу. Подобный результат можно объяснить тем, что количество поездок для неработающих льготников в среднем в месяц на 1 человека составило около 18, в то время как работающие пользовались общественным транспортом около 47 раз в месяц. В результате именно работающие льготники пострадали больше всего, поскольку их потребности значительно превосходили компенсированный минимум.

Поскольку для анализа были доступны данные всего за один период, предшествующий монетизации, то все расчеты основывались на предположении о том, что потребитель сохранит свое поведение и не изменит количества совершаемых поездок после монетизации. Однако можно ожидать, что при предоставлении благ на льготных условиях в неограниченном количестве возникает избыточный спрос, на величину которого потре-

ние блага может уменьшиться после монетизации льготы. В некоторых ситуациях величина избыточного спроса может быть значительной. Анализ последствий монетизации будет более корректным при наличии возможности оценить эту составляющую спроса. Вследствие невозможности получения таких оценок мы ограничиваемся предположением о том, что спрос на транспортные услуги мало эластичен, поэтому рассчитанные характеристики останутся релевантными после проведения монетизации транспортных услуг. Более того, если учесть возможные изменения в структуре спроса, то корректировка показателя будет происходить лишь в сторону его увеличения, что будет свидетельствовать об увеличении выгоды потребителей в результате изменений и о большей целесообразности монетизации в случае реформы в Санкт-Петербурге.

Таблица 1

**Соотношение выгод и убытков от монетизации для отдельных категорий получателей льгот**

Категория получателей льгот	Доля получивших выгоды	Доля потерпевших убытки	<i>B</i>
1	2	3	4
Инвалиды I степени	72,0	28,0	84,4
Инвалиды II степени	74,9	25,1	75,6
Инвалиды III степени	66,7	33,3	64,3
Инвалиды Великой Отечественной войны и инвалиды боевых действий на территориях других государств (инвалиды войны)	100,0	0,0	146,8
Участники Великой Отечественной войны, другие категории граждан, имеющие льготы в связи с Великой Отечественной войной	75,7	24,3	88,3
Ветераны боевых действий на территориях других государств	66,7	33,3	-90,7
Труженики тыла в годы Великой Отечественной войны	85,0	15,0	104,6
Члены семей погибших (умерших) инвалидов, участников Великой Отечественной войны и боевых действий на территории других государств	100,0	0,0	141,6
Ветераны труда	69,3	30,7	58,0
Реабилитированные граждане, лица, признанные пострадавшими от политических репрессий, и их близкие родственники	100,0	0,0	67,5

Окончание табл. 1

1	2	3	4
Граждане, подвергшиеся воздействию радиации	50,0	50,0	35,0
Работники органов, имеющих льготы по профессиональному признаку	0,0	100,0	-197,6
Другие категории граждан, имеющих право на льготы	56,6	43,4	9,0

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее исследование посвящено проблеме перехода от натуральной формы льгот к денежной. Предпочтительность разных видов трансферта оценивалась с позиций двух участников трансфертных отношений: донора и реципиента. Было показано, что с точки зрения экономической теории денежные трансферты являются более предпочтительными для реципиентов, в то время как для донора предпочтительность формы трансферта определяется неоднозначно и зависит от многих факторов. Более того, было выяснено, что для реципиентов решающее значение при монетизации имеет сумма компенсационного платежа. При эквивалентной выплате предпочтения реципиентов однозначно оказываются на стороне денежных выплат, однако неэквивалентный платеж может приводить к разным результатам, зависящим от системы предпочтений конкретного реципиента.

Для оценки последствий монетизации с позиции множества реципиентов было предложено использовать критерий Калдора-Хикса. На основе этого критерия был предложен общий показатель целесообразности монетизации, позволяющий сравнивать выгоды и потери реципиентов в результате монетизации. При помощи разработанного метода на основе данных обследования НОБУС были оценены последствия монетизации льгот на проезд в городском пассажирском транспорте Санкт-Петербурга. Результаты расчетов показали, что общий показатель целесообразности монетизации для проведенной реформы принял положительное значение, что свидетельствует об оправданности проведения монетизации при заданных условиях. Тем не менее данный результат был получен на основе ряда предположений, поэтому некорректно лишь на его основе однозначно утверждать, что монетизация льгот в национальных масштабах также была целесообразна. Несмотря на ограничения предложенного метода, задача оценки последствий монетизации всего комплекса льгот, реализованной в России в 2005 г., может быть решена путем суммирования отдельных показателей по различным льготам и регионам. Однако при проведении подобного анализа необходимо иметь в виду фундаментальный характер проблем российской системы социальных льгот, требующий хорошо продуманных, носящих ком-

плексный характер преобразований, при которых инфраструктурные и организационные аспекты реализации реформ не должны отставать от структурных и управленческих решений.

### Литература

- Гонтмахер Е.* Блин комом: Итоги монетизации // Ведомости. 2005. № 134 (1415).
- Дроздова Н. П.* Актуальные проблемы экономической теории: эволюционный и неоинституциональный подходы: Учебно-метод. пособие. СПб.: Издат. дом С.-Петербур. гос. ун-та, 2004.
- Иванова С.* Конец социализма // Ведомости. 2005. № 246 (1527).
- Николаев И., Шульга И., Артемьева С., Калинин А.* Экономика льгот // Аналитический доклад. Аудиторско-консалтинговая компания ФБК. М., 2003.
- Программа* социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы), утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2001 года № 910-р.
- 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“». Федеральный закон РФ № 122–ФЗ от 22 августа 2004 г.)
- Центр* стратегических разработок. Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу // Бюджетная система России. 2000. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.budgetrf.ru/Publications/Programs/Government/Gref2000/Gref2000000.htm>
- Blackorby C., Donaldson D.* Cash versus Kind, Self-Selection, and Efficient Transfers // The American Economic Review. 1988. Vol. 78. N 4. P. 691–700.
- Bruce N., Waldman M.* Transfers in Kind: Why They Can be Efficient and Nonpaternalistic // The American Economic Review. 1991. Vol. 81. N 5. P. 1345–1351.
- Buchanan M. J.* The Samaritan's Dilemma // Freedom in Constitutional Contract / Ed. by J. M. Buchanan. Texas: Texas A&M University Press, 1977. P. 169–185.
- Gasparini L., Pinto S.* Equality of Opportunity and Optimal Cash and In-Kind Policies // Journal of Public Economics. 2006. Vol. 90. N 1/2. P. 143–169.
- Munro A.* Self Selection and Optimal In-Kind Transfers // The Economic Journal. 1992. Vol. 102. N 414. P. 1184–1196.
- Thurow L.* Cash Versus In-Kind Transfers // The American Economic Review. 1974. Vol. 64. N 2. P. 190–195.
- Vicary S., Sandler T.* Weakest-Link Public Good: Giving In-Kind or Transferring Money // European Economic Review. 2002. Vol. 46. N 8. P. 1501–1520.

Статья поступила в редакцию 4 марта 2007 г.