

Монетизация льгот в России: микросимуляционный анализ

*Данный проект получил финансовую поддержку
институциональной грантовой программы МОНФ и
исследовательского центра GET РЭШ*

Реформа монетизации льгот – зачем?

- К 2005 году в России сформировалась чрезвычайно сложная система натуральных социальных льгот - свыше 1000 льгот и мер социальных гарантий.
Основные льготы на покрытие расходов
 - Услуг ЖКХ
 - Медицинского обслуживания и предоставление лекарств
 - Общественного транспорта
 - При этом, особенности функционирования системы льгот
 - Отсутствие адекватного финансирования
 - Неравенство доступа к натуральным льготам
 - Отсутствие полноценного контроля за расходованием средств
 - Возможный путь решения проблемы – монетизация натуральных льгот
-

Начало реформы в январе 2005 года – волна недовольств

- Реформа вызвала волну протеста во многих регионах России
- Это привело к тому, что во многом правительство и региональные власти пошли на попятную
- Так ли плоха реформа или проблема состоит в плохой подготовке, как финансовой, так и информационной, реформы и отсутствии координации действий между министерствами и ведомствами, между уровнями власти?

План

- Что предполагал первый этап реформы?
- Особенности и возможности микросимуляционного анализа
- Данные
- Текущие результаты анализа
- Планы последующего анализа

Реформа: Федеральный закон 122-ФЗ

- Перераспределение ответственности за льготников между федеральным и региональными бюджетами в отношении типов льготников, а не видов льгот, как было ранее
- Ряд натуральных федеральных льгот заменены денежной выплатой. Введен так называемый социальный пакет – 450руб/мес
- Региональные льготники – решение о монетизации отдано на откуп регионам. Задача региональных властей- не ухудшить ничье положение
- Федеральные льготники: пример - инвалид войны

Услуга	До реформы	После реформы
Оплата телефона, ЖКУ	50%	Сохранена
Общественный транспорт	Бесплатно	Отменена
установка телефона	Бесплатно	Отменена
Лекарства, санатории, дома отдых	Бесплатно	Отменена, но включена в социальный пакет
Денежный трансферт	Отсутствует	1550 рублей

Была ли готова страна к реформе?

- Нельзя с первого взгляда оценить, выиграют или проиграют попавшие под действия реформы люди - реформе такого рода должна предшествовать глубокий аналитический анализ и информационная подготовка населения
- На самом деле – данная реформа представляет собой две широкомасштабные реформы
 - Разделение полномочий между бюджетами
 - Монетизация льгот
- Начало реформы совпало с традиционным для 1 января ростом тарифов на общественный транспорт, ЖКУ

Результаты нашей оценки последствий реформы

- Для подавляющего большинства семей в стране реформа выгодна, так как позволяет увеличить уровень благосостояния
- Во всех регионах страны доля семей за чертой бедности уменьшается в худшем случае от 0.5 до 6.5%
- При отсутствии региональных схем компенсации льготников есть проигравшие семьи – эффект дифференцирован по регионам
- “Достойная” компенсация проигравших не достаточно покрыта бюджетными трансфертами (по крайней мере заявленными в начале реформы) из центра в регионы

Метод анализа последствий реформы- микросимуляции

- Шаг 1. Построение базы данных о семьях в России на основе опроса до начала реформы
 - Шаг 2. Определение новых, послереформенных, значений институциональных параметров
 - Шаг 3. Расчет послереформенного индивидуального профиля респондентов и семей
 - Шаг 4а. Анализ нового распределения респондентов
 - Шаг 4б. Агрегирование респондентов на уровне страны/регионов/типов
-

Что позволяет оценить данный метод анализа?

- Предсказать изменение бюджетных расходов центра и регионов
- Изучить изменения уровня жизни отдельных категорий населения по различным критериям агрегирования (уровень доходов, пол, возраст, место жительства, вид льготной категории)
- Проследить перераспределительные последствия реформы
- Сравнить различные сценарии реформы, например, по критерию достижения ими заявленных целей
- Выявить слабые места (регионы, группы населения и т.д) реформы, где требуются дополнительные меры поддержки

Данные

- Национальный мониторинг благосостояния семей и участия в социальных программах (НОБУС), 2003

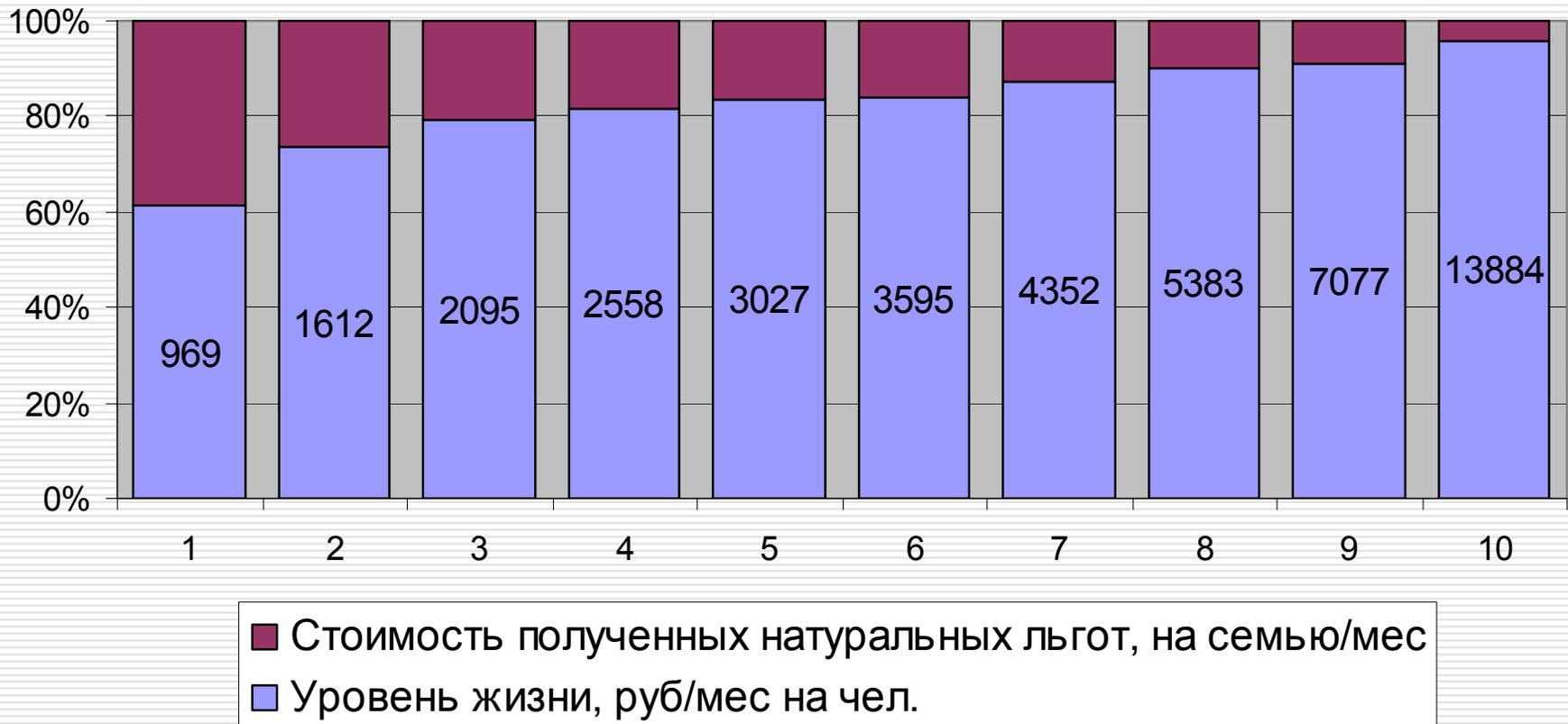
44500 домохозяйств, 117000 респондентов из 79 регионов России, выборка репрезентативна в целом по стране и в 46 регионах.

- В базе данных представлена детальная информация о
 - Социо-демографических характеристиках семей и ее членов
 - Структуре доходов
 - Структуре расходов
 - Социальных льготах
 - Осведомленность респондента о положенных ему льготах
 - Положенные льготы и полученные льготы
 - Оценка рыночной стоимости полученных респондентом натуральных льгот

Корректировка данных

- Благосостояние семей = полное потребление + пользовательская стоимость товаров длительного пользования
- Заполнение пропущенных данных (в первую очередь в отношении льгот по медицинскому обслуживанию)
 - Модель Хекмана
 - Вмененные данные на основе процедуры hot deck
- “Старение данных”: корректировка роста заработной платы, пенсий, социальных выплат, региональных цен.

Дореформенное распределение благосостояния и социальных льгот, по децилям



Распространенность социальных льгот:

- В **68%** семей были получатели льгот
- Только **30%** тех, кому положены льготы, их получали
- **31%** - доля федеральных льготников среди всех льготников

Группа	Лекарства	Общественный транспорт
Россия	17%	40%
<i>Региональные льготники</i>	16%	40%
<i>Федеральные льготники</i>	41%	47%
Городское население	18%	54%
Сельское население	15%	18%

Распространенность социальных льгот, региональный разрез

Доля льготников

Min	20%	Тюменская обл.
Max	39%	Воронежская обл.

Доля федеральных льготников

Min	11%	Камчатская обл.
Max	50%	Санкт-Петербург

Доля получавших заявленные льготы

Min	14%	Якутия
Max	85%	Москва

Симуляции реформ

- Цель данных симуляции: оценить последствия от реформы в предельном случае, когда региональные власти бездействуют
 - мы предполагаем, что для региональных льготников утрачиваются все натуральные льготы и не дается никаких денежных компенсаций
- В реальности – региональные власти предпринимали определенные компенсационные меры, либо сохраняли часть натуральных льготы
 - предельный случай продемонстрирует нам наихудший вариант развития событий
- Корректируя затем исходную симуляцию мы можем оценить, сколько денег потребуется регионам, чтобы обеспечить беспроблемное положение региональных льготников в условиях реформы

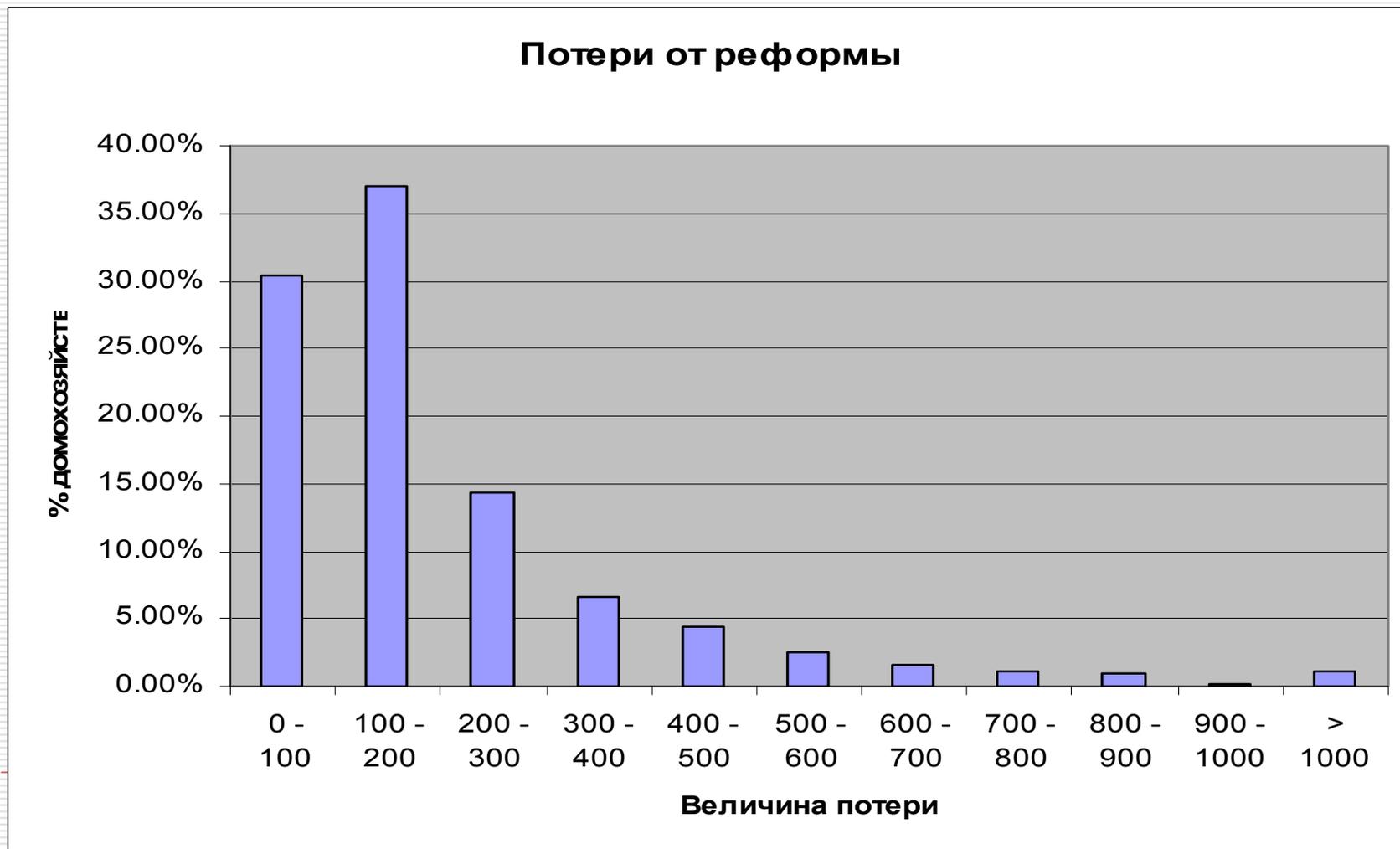
Симуляции реформы-1:

- Отмена льготы на общественный транспорт.
 - Федеральные льготники получают при этом денежную компенсацию
 - Региональные льготники не получают ничего

Благосостояние семей: 78% населения выигрывают, средний выигрыш- 236 руб

Группа	До реформы, руб.	После реформы, руб.	Рост благосостояния	% вышедших из бедности
Россия	6739	6882	2%	2%
Пенсионеры	5544	5805	5%	3%
Инвалиды	5726	6350	11%	9%
Ветераны	5901	6587	12%	7%
Все льготники	6211	6442	4%	3%
Городское население	7362	7498	2%	2%
Сельское население	5695	5853	3%	2%

Проигравшие: 22% семей проигрывают



Социальный портрет проигравших

Характеристики	Все проигравшие семьи	Семьи, проигравшие более 500 рублей в мес./на чел.
Средний подушевой доход	6677	8715
Среднее число людей в семье	2.0	1.5
Средний возраст	59	60
Средняя доля пенсионеров	63%	53%
Средняя доля региональных льготников	83%	96%
Средняя доля семей, проживающих в городах	80%	80%
Средний доход после реформы	6516	7942

Симуляции реформы-2

- К отмене транспортной льготы добавляем отмену льготы на лекарства
- Оценка последствия реформы меняется незначительно

Коррекция реформы:

- Региональные льготники получают региональный “социальный пакет”, включающий услуги общественного транспорта и обеспечение лекарствами
- Варьируем размер “социального пакета” и разрешаем льготникам выбирать между денежной компенсацией и натуральной льготой
- Оцениваем структуру выбора, расходы региональных бюджетов

Коррекция реформы: региональный социальный пакет.

Стоимость "регионального пакета" , руб.	450	400	300	200	100	50
Доля выбравших натуральные льготы, %	2.9	3.7	7.1	11.7	20.3	28.8
Общая стоимость реформы, млрд. руб. в год	211	191	153	120	101	103
Денежные выплаты, млрд. руб. в год	197	173	125	80	36	16
Затраты на предоставление транспортных льгот, млрд. руб. в год	12	15	24	37	62	83
Затраты на предоставление льгот на лекарства, млрд. руб. в год	2	2	3	3	4	4

Выводы

- Заявленная реформа монетизации льгот выгодна для большинства населения страны
- Однако заявленные объемы трансфертов из центра в регионы, с целью обеспечения выигрыша абсолютно всех категорий льготников, недостаточны – в лучшем случае компенсация региональных льготников стоит 100 млрд. рублей в год, в то время как на 2005 год запланировано 90 млрд.

Выводы - 2

- Переложение ответственности центра на региональные власти за провал начального этапа реформы не вполне обоснован: расчеты показывают, что даже в предельном случае бездействия региональных властей проигрыш 22% далеко не самых бедных семей не объясняет масштабы открытого протеста населения в январе 2005.
- Скорее – проблема в информационной неподготовленности реформы. Данные ВЦИОМ о росте доли населения неоптимистично относящихся к данной реформе поддерживает нашу гипотезу.
- Очередной урок на будущее – реформы надо готовить заранее и объяснять их возможные последствия населению.

Дальнейший анализ*

- Добавление в модель льгот по ЖКУ
- Построение специфических региональных сценариев реформ
- Моделирование функций полезности домохозяйств с целью учета эффекта замещения

* - финансирование отдельных направлений дальнейшего анализа получено в рамках индивидуального гранта EERC