

ПРОБЛЕМЫ МОНЕТИЗАЦИИ ЛЬГОТ

Как известно, начиная с 2005 г. правительство Российской Федерации при поддержке думского большинства начало проводить очередную социальную реформу. Однако первый её шаг – монетизация льгот, проводимая без оглядки на общество и реальное положение самой незащищённой её части, вызвала невиданные с 90-х годов стихийные выступления граждан.

Среди прав, нарушение которых настолько серьезно и нестерпимо, что оно создаёт объективную почву для оппозиционных настроений, направленных против существующей власти в масштабах всей страны, – это право на гарантированный государством прожиточный минимум и право на бесплатное образование, медицинскую помощь, на обеспечение в старости. Главный лозунг либеральных экономистов – люди должны заботиться о себе сами – разделяет только 4% населения реформируемой ими страны. Большинство (54%) спустя 15 лет с начала перехода к капитализму уверено, что именно государство, как и в советские годы, должно обеспечивать нормальный уровень благосостояния всем своим гражданам. Сказать им просто надо по-другому – мало, переломить силой эти настроения тоже невозможно. Самое главное – у власти нет ответа на вопрос, как мы здесь оказались, где мы находимся и куда мы идём, ради чего всё. Нет философского осмысления происходящего [1].

Как известно, при советской власти недоплаченное частично компенсировали из так называемых общественных фондов (предоставлением бесплатного жилья, дошкольных учреждений, бесплатным образованием, здравоохранением, льготной путёвкой и т.д.). Однако полезно вспомнить, что часть мелких льгот была роздана уже при Б.Н. Ельцине. Когда сторели все сбережения, когда цены бешено полезли вверх, когда зароптала обнищавшая армия, испуганная власть стала спешно раздавать дополнительные льготы: на транспорт, на обмундирование, на пайки, на коммуналку, на лекарства и т.д.

То, что президент В.В. Путин решился на социальную реформу – отмену льгот – это большая политическая смелость. Но, желая исправить ошибки нескольких советских и российских политиков, он допустил определенный риск, предварительно не решив ряд условий, имеющих решающее значение при монетизации льгот. Так демонтаж льгот начался раньше того, как были увеличены пенсии и минимальные зарплаты; ликвидация льгот не сопровождается параллельным введением прогрессивного налога на сверхвысокие доходы; по-прежнему сохранены льготы чиновников и депутатов. Иначе говоря, власть сняла с себя ответственность за граждан раньше, чем им дали возможность встать на ноги: немного заработать и хоть немного накопить. В результате у людей осталось впечатление, что их снова обманули.

Монетизацию льгот в России можно было начинать только после реформы оплаты труда во всех сферах экономики. Залогом успеха монетизации является такой доход работника, который обеспечивал бы его нормальное участие в производственном процессе и соответствовал ценам на продукты и товары производства. Ещё в 1987 г. ООН приняла рекомендацию, поддержанную правительствами 96 стран мира, о недопустимости минимальной зарплаты ниже 3 долларов в час. При 8 часовом рабочем дне минимальное жалование в перерасчёте на национальную валюту должно составлять около 20 тыс. руб. в месяц [2]. А ведь средняя зарплата в стране и Республике Карелия в 3-3,5 раза ниже, в том числе у работников бюджетной сферы – в 4-5 раз меньше рекомендуемой величины зарплаты.

Нельзя сказать, что власти не знают истинного положения в стране. В Послании 2005 г. Президент России В.В. Путин признал, что у десятков миллионов тружеников зарплаты остаются нищенскими. Глава государства поставил Правительству важнейшие задачи: удвоить в ближайшие годы ВВП и начать в стране реальную борьбу с бедностью. Правда, рациональных с экономической точки зрения и гарантирующее быстрое достижение цели способов этой борьбы пока не предложено. Но время торопит, и видимо, дело идёт к тому, что будут пущены в ход накопленные резервы. Неоднократно заявлялось о существенном повышении в предстоящие 2-3 года зарплаты работников бюджетной сферы, пенсий и довольствия военнослужащих.

С точки зрения здравого экономического смысла монетизация должна быть выгодна всем. Собрать все суммы, в которые обходились льготы бюджету, и отдать их напрямую пользователям, значило бы не только прекратить разворовывание этих средств чиновниками, но и создать условия, при которых деньги тратятся на то, что действительно нужнее всего конкретным людям. Если бы удалось ещё совместить задуманное с адресным принципом, исключив из числа получателей компенсаций заведомо в них не нуждающихся, отстроилась бы рациональная и справедливая система. Бюджет избавляется от тяжкого груза так называемых нефинансируемых мандатов, то есть от оплаты льгот, которые заведомо не могли иметь денежного обеспечения. Деньги обретают реально своё качество всеобщего эквивалента – получи увеличенное пособие и трать, на что заблагорассудится, не взывая более к государству.

Однако, правы те, кто считает, что отмена льгот возможна лишь в условиях достаточно высоких доходов большей части населения. И провозгласить такую цель следовало бы задолго до её достижения, а потом регулярно информировать граждан о продвижении к ней. Вот только в наших условиях, когда даже сравнять наименьшую зарплату с прожиточным минимумом собираются не раньше, чем через несколько лет, безболезненной монетизации льгот пришлось бы ждать, вероятно, до 2015-2020 года.

В соответствии с законом льготники разделены на две группы. Для первой льготы финансируются из федерального бюджета. Сюда включены инвалиды и участники Великой Отечественной войны, члены семей тех, кто погиб на фронте, Герои Советского Союза, Российской Федерации, Социалистического труда и полные кавалеры ордена Славы, ветераны боевых действий, а также члены семей тех, кто погиб в горячих точках. Кроме того, в эту группу входят те, кто служил в воинских частях в годы Великой Отечественной войны, несовершеннолетние узники фашистских концлагерей, блокадники, а также инвалиды первой, второй и третьей групп. В это же число входят афганцы и приравненные к ним категории граждан.

Через республиканский регистр получают денежные компенсации ветераны труда России и Карелии, труженики тыла, по-

страдавшие от политических репрессий в сталинские годы. Сюда же относятся минёры, бойцы истребительных батальонов.

В отношении федеральной категории проблема со льготами решена. Часть льгот им компенсирована выплатами, но отдельные виды социальных услуг, предоставляемые государством, сохраняются в прежнем натуральном виде. Имеются в виду скидки по оплате «коммуналки» и социальный пакет, в который, в частности, входят приобретение лекарств по сниженной цене и безвозмездно, бесплатный проезд в пригородном железнодорожном транспорте и так далее.

Положение, в котором оказалась Карелия, как и другие регионы, очень не простое, ибо в Законе № 122 сказано, что снижать уровень социальной защиты нельзя, а с другой стороны – делается ссылка на возможности региона. Данный закон перед регионами, в том числе и Карелией, поставил серьёзную законотворческую проблему, ибо он предполагает, что регионы должны самостоятельно разработать правовые акты по реализации и конкретизации положений Закона РФ № 122.

С 2005 г. забота о тружениках тыла и ветеранах труда ложится на субъекты Российской Федерации. Хотя их льготы, по сравнению с ветеранами войны, инвалидами первой, второй и третьей степени, небольшие по масштабу, но именно ветераны труда и труженики тыла представляют самые многочисленные группы населения. По данным составленного регистра карельских льготников, в республике на начало 2005 г. насчитывалось более 84 тысяч человек, на которых распространяются меры социальной поддержки, выделяемые из федерального бюджета, и более 105 тысяч человек, за социальное обеспечение которых отвечают республиканские власти [3].

Согласно закону Республики Карелия «О социальной поддержке отдельных категорий граждан» в нашей республике на 2005 г. сохраняются коммунальные льготы и услуги по зубопротезированию и ежемесячно выплачивается в порядке компенсации за услуги телефонной связи, радио и проезд в городском транспорте ветеранам труда и труженикам тыла по 250 руб., а реабилитированным и пострадавшим от репрессий – по 300 руб. По словам заместителя председателя Законодательного собрания Республики Ка-

релия В. Тольского, эта сумма – предел реальных возможностей бюджета и экономики республики [4].

Однако в первые недели действия федерального закона № 122 мы стали свидетелями того, как эта, на первый взгляд, довольно стройная и логическая схема разваливается под напором возмущенных масс: демонстрации и митинги собирают сотни, реже тысячи человек. В итоге властям пришлось удовлетворить хотя бы самые настоятельные реальные или ожидаемые требования различных слоёв и групп населения – от пенсионеров до студентов, от доноров до курсантов военных училищ. А вылилось всё это вместо экономии в солидный перерасход.

Госдума и Правительство Российской Федерации предложили пути выхода из напряженной ситуации, возникшей в связи с реализацией Закона о замене льгот денежными выплатами. Принято с 1 марта 2005 г. повысить базовую часть трудовой пенсии по старости на 36,5% - до 900 руб., с 1 августа 2005 г. провести льготникам индексацию ежемесячных денежных выплат на сумму не ниже коэффициента инфляции за первое полугодие 2005 г., ввести дифференцированные по регионам надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы для военнослужащих и сотрудников внутренних дел, сохранить процентные надбавки к зарплате, стипендиям и пособиям для северян. Для решения транспортной проблемы, которая и стала основным поводом для январских выступлений российских пенсионеров, Дума рекомендовала региональной и местной власти ввести льготный проездной билет [5].

До перехода на денежные компенсации льгот в республике была проведена серьезная подготовительная работа. Ежемесячные денежные выплаты в Карелии начали перечислять льготникам ещё в декабре прошлого года. Республиканские власти сообща выработали единые правила и стандарты для льготного проезда по всей территории Карелии.

В Петрозаводске с 1 марта введён единый проездной билет для всех категорий льготников стоимостью 160 руб. По нему в течение месяца без ограничений можно будет ездить на муниципальных автобусах и троллейбусах. В качестве альтернативы льготники смогут приобретать разовые билеты на проезд с 50% скидкой. На пригородном транспорте также введены проездные билеты стои-

мостью 160 руб. и 50% скидка на разовый проезд. Количество поездок по пригородному проездному билету ограничено восьмью раз в месяц. Наряду с петрозаводчанами проездной билет смогут купить и жители близлежащих районов. Такая же схема льготных пассажирских перевозок в муниципальном транспорте будет действовать и в районах Карелии. Разовыми льготными билетами смогут воспользоваться и все приезжающие из районов республики в г. Петрозаводск.

Правительство Республики Карелия заключило соглашение с руководством Октябрьской железной дороги, по которому все ранее существующие льготы на проезд в пригородном железнодорожном транспорте введены с 15 марта 2005 г. и сохраняются до 15 мая 2005 г. в соответствии с законодательством Российской Федерации. Не изменится система льгот и на водном транспорте [6].

Федеральный закон о монетизации льгот гласит, что совокупные затраты из бюджета республики для представления ежемесячных выплат должны быть не меньше, чем раньше. По данным вице-преьера Республики Карелия В. Бойнича, если раньше бюджет выделял на представление льгот около 300 млн. руб., то сейчас эта сумма составляет около 800 млн. руб. Только на ежемесячные денежные выплаты выделяется 306 млн. руб. [7].

Наибольшее увеличение бюджетных затрат произошло за счёт льгот на услуги жилищно-коммунального хозяйства. В расчёте на месяц оно составило 382 млн. руб. Эти деньги получают органы местного самоуправления для представления 50-процентных льгот. Кроме того, 60 млн. руб. предусмотрено на обеспечение населения твёрдым топливом. Дополнительно предусмотрено 2 млн. руб. в месяц на зубопротезирование.

Несмотря на такие колоссальные расходы, многие ветераны остались недовольны суммой денежных выплат, которые выделены в размере 250 руб. в месяц взамен прежних льгот. Позиция руководства республики в этом вопросе неоднократно излагалась в средствах массовой информации. Пересмотр размера выплат в сторону увеличения может произойти только в том случае, если позволят возможности бюджета. Дополнительные деньги в бюджете могут появиться, прежде всего, за счёт увеличения налоговых поступлений, развития сектора платных услуг, сокращения управленческого аппарата и других резервов.

Можно добавить денег, чтобы минимизировать последствия монетизации. Но нельзя одновременно поменять психологию. Проблема в том – насколько люди психологически готовы к тому, что в корне изменилась система: им дают деньги, и государство больше ими не занимается.

Для установления размера компенсационных выплат желательно определить денежное выражение стоимости льгот. В связи с этим нами выполнен расчёт размера льгот на одного человека ветерана труда на примере жителя г. Петрозаводска.

С учётом транспортных услуг, услуг связи, энерго-бытовых и жилищно-коммунальных услуг средний расчётный размер льгот по всем видам услуг в марте 2005 г. составлял 941,18 руб. В случае пользования пригородным транспортом его величина возрастает до 1141,18 руб. Увеличение размера льгот в марте 2005 г. по сравнению с декабрем 2004 г. вследствие роста тарифов на отдельные виды услуг в целом составило 5,2-6,2%. Однако рост тарифов на жилищно-коммунальные услуги более значителен и достигает 22,0%.

Как уже отмечалось, с 1 января 2005 г. в соответствии с законом Республики Карелия «О социальной поддержке отдельных категорий граждан» не все льготы отменены. В частности на 2005 г. сохранены льготы на жилищно-коммунальные услуги и зубопротезирование. Установленная компенсационная выплата в республике в размере 250 руб. в месяц соответствует в сумме стоимости единого проездного билета в муниципальном транспорте, дополнительной абонентской плате за телефон и радиоточку. Введение единого проездного билета стоимостью 160 руб. в месяц приравнено с возможными затратами на городской транспорт в 540 руб. при использовании разовыми проездными талонами, либо 400 руб. – при приобретении полного проездного билета на месяц.

Конечно же, выиграл тот пенсионер, который не купит даже льготный билет, потому что он ему не нужен. Он получил деньги и сам ими распоряжается. Могут считать себя ущемлёнными те, кто ездит чаще. Это, прежде всего работающие пенсионеры. В подобной ситуации удовлетворить потребности и тех и других пенсионеров в равной степени, конечно же, невозможно. Поскольку региональным властям пришлось сделать проезд более льготным, уменьшив стоимость проездных, правительство Российской Федерации пошло навстречу регионам, выделив централизованную

помощь. Эта целевая субвенция, которую региональные власти направят на погашение понесённых убытков или субсидирование развития транспорта, в том числе муниципального [8].

Суммарная величина сохранившихся льгот на 2005 г. по жилищно-коммунальному хозяйству, включая электроэнергию, газ, водоканал, для жителя города, не пользующегося пригородным транспортом, по состоянию на март 2005 г. составит 313,17 руб. Для жителя, пользующегося пригородным транспортом, общий размер льгот возрастает до 473,17 руб. Удельный вес сохранившихся льгот в сравнении с общим расчётным размером льгот жителя г. Петрозаводска, не пользующегося пригородным транспортом, по состоянию на март 2005 г. составляет 33,4% (при пользовании пригородным транспортом – 41,4%).

В течение 2005 г. следует ожидать рост тарифов на отдельные виды услуг. С марта 2005 г. возросли тарифы на услуги водоканала. В связи с этим суммарный размер сохранившихся льгот к концу 2005 г. может возрасти до 350-450 руб. (в феврале 2005 г. – 305,62 руб.). В случае полной отмены льгот с начала 2006 г. желательно компенсационную выплату увеличить до 600-700 руб. в месяц. Если тарифы на услуги возрастут более значительно, то и размер компенсационной выплаты соответственно должен увеличиться.

Закон, как известно, живой организм. И если практика показала, что в нём есть недостатки и просчёты, то его надо совершенствовать. В настоящий момент необходимо обеспечить максимальную выплату взамен отмены льгот и параллельно внести некоторые коррективы в действие реформы. Необходимо уточнить принцип разделения граждан на льготные категории.

У неработающих категорий льготников нет возможности изменить ситуацию, чтобы обеспечить себе достойную жизнь. В этих условиях обязанность государства – полностью сохранить существующий порядок и предоставить выбор: получать натуральную льготу или денежный эквивалент..

Для работающих льготников, находящихся в определённых правоотношениях, необходимо обеспечить компенсацию, как правило, за счёт средств министерств, ведомств. Правительство не должно перекладывать ответственность на регионы, а должно в оперативном режиме оказать финансовую помощь самым проблемным территориям, а затем федеральный бюджет должен

усилить поддержку большинства регионов, чтобы те могли по возможности сохранить некоторые льготы в натуральном виде. Идеальный выход – перевод с 2006 г. всех льготников в компетенцию федерального бюджета.

Сторонников монетизации льгот больше в сельской местности. Там объём льгот меньше, чем в городе. В городах население к закону о монетизации относится с настороженностью. Обеспокоенность будет сохраняться до тех пор, пока не установятся стабильные тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства, связи, транспорта, электроэнергии и газоснабжения, а также выплаты ветеранам.

Разработчики закона монетизации льгот предполагают, возможно, с 2006 г. отменить имеющиеся льготы по жилищно-коммунальному хозяйству с соответствующей компенсацией их денежными выплатами. Здесь нужно действовать осторожно, чтобы вновь не сделать серьёзных просчётов. Бесспорно, необходимо совершенствовать и сам Закон № 122, чтобы не допустить снижения уровня жизни ветеранов.

В целом можно констатировать, что замена льгот денежными выплатами по масштабам преобразований и по возможности социальной отдаче вполне сопоставима с экономическими реформами 90-х годов.

Литература

1. Г. Ильичев. К чему приводят реформы в незнакомой стране. Известия. 21 января 2005. с. 5.
2. Д. Львов. Заставить человека работать при позорной зарплате – утопия. Экономические новости России и содружества. № 24, декабрь 2004, с. 4.
3. Пресс-служба Правительства РК. «Михаил Зурабов в Карелии». Карелия. 1 марта 2005. с. 1.
4. Н. Шабиев. «Хотели как лучше...» Курьер Карелии. 25 января 2005. с. 2.
5. Т. Шкель «Слушали: Кудрина и Зурабова». Российская газета. 22 января 2005. с. 1.
6. И. Степанов «Единые правила и стандарты». Карелия. 5.02. 2005. с. 2.
7. В. Злобин «Монетизация: дверь оставили открытой». Курьер Карелии. 15 марта 2005. с. 1.
8. А. Кудрин «Ещё раз о 122-м Законе». Российская газета. 12 марта 2005. с. 3.