

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Проект: "Увеличение прозрачности местных бюджетов посредством использования технологии индивидуальных социальных счетов" (2001-2004).

Брошюра: «От субсидий производителям к субсидиям потребителям: теория и практика зарубежного опыта»

В последние десятилетия проблема повышения эффективности бюджетных расходов, в том числе на социальную поддержку населения и предоставление социальных услуг незащищенным слоям населения, остро встала как перед экономически развитыми, так и перед развивающимися странами.

Россия не является в данном случае исключением. Катализатором процессов реформирования социальной сферы в нашей стране является наличие избыточных по отношению к финансовым возможностям обязательств государства перед своими гражданами. Существующая система льгот и привилегий оказалась неэффективной как с точки зрения принципов социальной справедливости, так и с точки зрения экономической целесообразности. Кроме того, действующая организация социально значимых услуг, основанная на дотировании государством (или муниципалитетом) их производителей, не способствует появлению у последних желания конкурировать за потребителя, а это, в свою очередь, лишает потребителей возможности влияния на повышение качества получаемых услуг.

Обозначенные проблемы привели к необходимости поиска новых моделей реформирования системы социальной защиты населения в России, в том числе таких, которые бы предусматривали введение адресных принципов предоставления социальной поддержки населению; перевод некоторых категориальных льгот в адресные выплаты; переориентацию бюджетных потоков от производителей – потребителям.

Одной из подобных инноваций, активно обсуждаемой в России, является технология предоставления денежных выплат (субсидий, пособий, материальной помощи, т.е. - потребительских субсидий) на социальные счета граждан. Под социальным счетом в данной технологии подразумевается расчетный счет гражданина в кредитной организации, открываемый им по договору с кредитной организацией и органами, обеспечивающими социальные выплаты, и служащий как для перечисления на него любых социальных выплат, причитающихся гражданину из бюджетов разного уровня; так и для расчета гражданина с предприятиями, организациями и учреждениями, предоставляющими социальные и жилищно-коммунальные услуги.

В то время как в отдельных городах и на примерах отдельных программ уже начинается экспериментальное внедрение социальных счетов, не до конца изученными остаются вопросы, связанные с ожидаемой эффективностью и целесообразностью перехода к данной технологии, ее потенциальными возможностями и ограничениями, определением предпосылок успешного внедрения. Например, известно, что социальные счета не являются распространенной в мире моделью предоставления потребительских субсидий. Вероятно, есть ряд причин, по которым перечисление бюджетных средств на индивидуальные счета граждан является недостаточно эффективным. Вот почему

исследование, проводимое Фондом «Институт экономики города» ставит задачей поиск ответов на вопросы, которые позволят выработать рекомендации относительно масштабов и форм распространения модели социального счета в России.

Целью настоящей публикации как части проводимого исследования является анализ и систематизация зарубежного опыта по предоставлению потребительских субсидий, в т.ч. наиболее приближенного аналога к российской теоретической модели социальных счетов – смарт-карты, для выявления как рациональных, так и неэффективных компонентов данных технологий, уже апробированных за рубежом.

Брошюра включает в себя три главы, в которых рассматриваются следующие вопросы:

- оправданность государственного вмешательства в сферу производства и потребления и анализ возникающих в связи с государственным вмешательством издержек, с точки зрения экономики благосостояния;
- субсидии как механизм государственного вмешательства в сферу производства и потребления;
- переход от субсидирования производителей к субсидированию потребителей на примере различных международных программ;
- институциональные и технологические аспекты внедрения потребительских субсидий.

Первая глава публикации посвящена теоретическому освещению вопроса государственного вмешательства в производство и распределение социальных благ с точки зрения влияния (как положительного, так и отрицательного) на субсидирование производства и потребления.

Давно было замечено, что конкурентная рыночная экономика, несмотря на все свои очевидные достоинства, иногда дает сбои. Такие ситуации, когда децентрализованная экономика (т.е. экономика без государственного участия) не приходит к оптимальному с точки зрения общества состоянию, называются провалами рынка. Провалы рынка, в принципе, требуют вмешательства некоей централизующей силы, которая помогла бы обществу достичь социального оптимума. В качестве этой силы, как правило, выступает государство как наиболее состоятельный в финансовом и политическом смысле экономический агент.

Целью исследования не является оценка всех возможных методов государственного вмешательства, равно как и оценка субсидий как таковых. Дискуссия на эту тему ведется давно. Субсидии представляют собой весьма гибкий инструмент, и часто лишь за счет грамотной замены одной субсидии на другую, более подходящую для данного случая, можно добиться перехода экономики в более выгодное с точки зрения всего общества состояние.

В исследовании применяется следующее определение субсидии: **субсидия** - это любой способ государственного вмешательства, приводящий к одному из следующих результатов:

- цены для потребителей оказываются ниже рыночных;
- цены для производителей оказываются выше рыночных;

- происходит снижение потребительских или производственных издержек за счет предоставления прямой или косвенной поддержки.

Для удобства анализа зарубежного опыта классификация субсидий выстроена в порядке увеличения широты предлагаемого потребительского выбора. Чем шире потребительский выбор, возникающий в результате введения той или иной субсидии, тем больше свободы предлагается получателю государственной помощи (как с точки зрения выбора поставщика, так и с точки зрения выбора услуги), тем с большей вероятностью эта помощь будет соответствовать его индивидуальным вкусам, и тем больше пользы она принесет получателю.

Представленная классификация насчитывает шесть сценариев реализации программ государственных субсидий[1]:

Сценарий 1. Одним из методов исправления несовершенства рынка является государственное предоставление социальных услуг. Например, государство может финансировать бесплатные государственные школы, дома ветеранов, больницы и т.д. Если потребитель услуг оказывается прикрепленным к конкретному предприятию (например, к общеобразовательной школе по месту прописки), его выбор сводится к дилемме «участие/неучастие». Индивидуальный выбор здесь минимальный. Однако потребительский выбор можно расширить, вводя элементы конкуренции между государственными предприятиями.

Сценарий 2. Государство может стимулировать предложение того или иного товара или услуги при помощи субсидий частному производителю. Широта потребительского выбора в этом случае может быть самой разной, непосредственным образом завися от наличия конкуренции на рынке данного товара или услуги. Данный вид государственного вмешательства условно помещен после государственного предоставления услуг, поскольку субсидии производителю подразумевают присутствие на рынке частных фирм и вследствие этого, как правило, большую конкуренцию и больший потребительский выбор.

Сценарии 1 и 2 существуют для субсидирования производства. Далее рассматриваются потребительские субсидии. Принципиальное отличие потребительских субсидий от субсидий производителю заключается в том, что государственный трансферт здесь тем или иным способом переводится на потребителя (кладется на социальный счет, выдается в виде наличных денежных пособий, талонов или ваучеров[2]).

Важным исходным пунктом для анализа преимуществ и недостатков каждого из указанных видов субсидий для настоящего исследования является наличие противоположно направленных векторов увеличения полезности этих видов для потребителей (получателей социальной помощи) и государства как донора. С расширением свободы потребительского выбора, повышающего потребительскую полезность, повышается и вероятность нецелевого (с точки зрения государства) использования средств субсидии, что снижает государственную полезность. Эти противоположно направленные векторы создают основной экономический конфликт, не позволяющий выбрать наиболее эффективный для всех стран и видов помощи тип субсидии.

Сценарий 3. Именные потребительские субсидии в натуральной форме (ваучеры). Одной из распространенных форм такой субсидии являются ваучеры (как правило, имеющие вид бумажного сертификата, дающего право на покупку данной услуги с определенной скидкой). Введение ваучеров предоставляет потребителю право выбирать поставщика услуги, т.е. потребительский выбор в сравнении с субсидиями производителю возрастает (соответствует сдвигу вправо на нашей диаграмме).

Сценарий 4. Обезличенные потребительские субсидии в натуральной форме (талоны). Как и в случае ваучеров, талоны позволяют потребителю выбирать поставщика услуги. Более того, поскольку талоны, в отличие от ваучеров, не имеют привязки к конкретному получателю, они могут передаваться другим лицам или обмениваться на деньги, что расширяет индивидуальный выбор потребителя. Следует отметить, что часто продовольственные талоны предполагают ограничения по выбору поставщика (продовольственные магазины, имеющие право на прием талонов от населения) и по качеству товара (только недорогое продовольствие). Поэтому есть некая условность в том, что в предложенной классификации талоны помещены после ваучеров: в чем-то выбор, предлагаемый ваучерами, шире предлагаемого продовольственными талонами. Данное решение продиктовано в основном тем, что талоны, в принципе, могут рассматриваться как денежный суррогат и, следовательно, предлагать большую свободу выбора.

Сценарий 5. Социальные счета. Денежные средства могут переводиться на личный счет получателя с обязательным условием их целевого использования. Обязательность целевого использования может быть обеспечена различными способами: отказ государственных или муниципальных органов продолжать выплату субсидии в случае нарушения условия; обязательное целевое использование счета (так называемые «связанные деньги») и т.д. С точки зрения широты потребительского выбора социальные счета мало чем отличаются от ваучеров, но вводят принципиально отличную модель финансирования: в случае субсидии, предоставляемой в виде ваучера, финансовые потоки на потребителя не переводятся, в то время как в случае социального счета средства направляются сначала потребителю, а уже потом от потребителя - предприятиям. В принципе, этот вид субсидии находится где-то между ваучерами и денежными пособиями: чем жестче условия, накладываемые на использование средств с социальных счетов, тем ближе этот вид субсидии к ваучеру. И наоборот, чем меньше ограничений накладывается на использование средств, чем мягче наказание за нецелевое использование, тем больше социальный счет напоминает денежную субсидию.

Сценарий 6. Денежные субсидии. Субсидии в денежной форме предельно расширяют потребительский выбор – каждый получатель может потратить деньги согласно своим вкусам.

По сравнению с субсидиями производителю потребительские субсидии расширяют потребительский выбор: граждане, имеющие право на льготную услугу, могут выбирать производителя этой услуги, а иногда и саму услугу. Финансирование потребителя полагается на выбор потребителя, который позволит ему найти наиболее «правильное» соотношение цены и качества. Поэтому на Диаграмме 1 потребительские субсидии находятся правее субсидий производителю (направление роста потребительского выбора на нашей диаграмме – слева направо).

Однако мы уже упоминали, что расширение индивидуального выбора делает менее вероятным целевое использование субсидии. Другими словами, предоставляя потребителю большую свободу индивидуального выбора, нужно понимать, что часть средств будет истрачена потребителем не по назначению, то есть пойдет на увеличение потребления других товаров и услуг.

Помимо классификации различных типов субсидий, в главе систематизированы их достоинства и недостатки. Кратко результаты исследования могут быть представлены в виде следующей таблицы.

Тип субсидии Качество	Государственное производство	Субсидии частным производителям	Именные натуральные потребительские субсидии (ваучеры)	Обезличенные натуральные потребительские субсидии (талоны)	Денежные выплаты
Достоинства	<ul style="list-style-type: none"> § Универсальность § Широта охвата § Доступность § Гарантии целевого использования 	<ul style="list-style-type: none"> § Гарантированное целевое использование § Относительно низкие административные издержки § Поддержка занятости 	<ul style="list-style-type: none"> § Расширение потребительского выбора § Увеличение конкуренции (и как следствие, большая экономическая эффективность производства) § Целевое использование (перепродажа невозможна) 	<ul style="list-style-type: none"> § Благоприятствуют конкуренции § Просты в использовании (по сравнению с ваучерами) § Более низкие, чем у ваучеров, административные издержки 	<ul style="list-style-type: none"> § Минимальное искажение потребительского спроса § Низкие административные издержки § Максимально широкий потребительский выбор § Эффект стыда практически отсутствует
Недостатки	<ul style="list-style-type: none"> § Поддержка неэффективных производств – потери для экономик 	<ul style="list-style-type: none"> § Создание неконкурентной среды § Частая регрессивность в охвате населения § Частое 	<ul style="list-style-type: none"> § Высокие административные издержки § Возможное расслоение общества § Возможное 	<ul style="list-style-type: none"> § Снижается вероятность целевого использования (возможна перепродажа) § Наличие «эффекта стыда» при 	<ul style="list-style-type: none"> § Целевое потребление невозможно проконтролировать § Могут негативно действовать на трудовой

	<p>и</p> <p>§ Возможное ренто-ориентированное поведение предприятий и гос. чиновников</p> <p>§ Искажение потребительского выбора</p> <p>§ Низкое качество услуг</p> <p>§ Отсутствие промежуточного выбора</p>	<p>нерациональное поведение потребителей</p> <p>§ Непрозрачность бюджетов</p>	<p>падение качества услуг</p> <p>§ Проблемы недостатка информации, вследствие несовершенного законодательства</p>	<p>получении потребительской субсидии у клиента</p>	<p>выбор получателей</p> <p>§ Денежные субсидии отменить сложнее, чем натуральные</p>
<p>Возможные модификации</p>	<p>Введение элементов конкуренции: контракты, тендеры</p>	<p>Введение адресных (с точки зрения получателя) субсидий производителю (см. венгерский опыт)</p>	<p>§ Реализация с помощью технологии «смарт-карт»</p> <p>§ Снижение административных затрат через совмещение нескольких услуг в одном ваучере</p>	<p>Реализация через крупные торговые сети, где злоупотреблений меньше</p>	<p>Социальные счета, ограниченные определенным и условиями расходования денег (так называемые «связанные деньги»)</p>

Итак, все виды субсидий имеют свои достоинства и недостатки. Не существует некоего универсального метода, одинаково хорошо подходящего для различных начальных условий и политических целей. **Многое зависит от того, что государство подразумевает**

под общественным благосостоянием: то ли это большее равенство (эгалитарный подход), то ли помощь наиболее бедным (роулсианский подход), то ли суммарную полезность всех членов общества или же что-то еще. Прежде, чем остановить свой выбор на конкретном типе или виде субсидий, нужно иметь четкое представление о поставленной политической задаче. Выбирая тот или иной тип субсидирования, мы что-то приобретаем, но и обязательно чем-то жертвуем, и поэтому важно осознавать, ради чего принимаются эти жертвы.

В ряде случаев приходится выбирать даже между экономической эффективностью и качеством предоставляемой услуги, потому что в конкурентной среде снижение издержек иногда может происходить, прежде всего, за счет падения качества. Данное обстоятельство подчеркивает важность государственного и общественного контроля над качеством услуг в тех сферах, где потребители по тем или иным причинам не могут этого сделать.

Несмотря на внешнюю привлекательность денежных субсидий, часто государство или налогоплательщики могут желать не просто повышения покупательской способности малоимущих граждан, но увеличения потребления ими конкретных товаров или услуг. Денежные субсидии лишают нас возможности проконтролировать целевое потребление услуги, что часто делает их использование нежелательным или даже невозможным. В таких случаях натуральные субсидии, например, в форме ваучеров или социальных счетов (с целевым вкладом) выглядят куда предпочтительнее.

Таким образом, выбор метода финансирования социальных программ во многом зависит от поставленных целей и приоритетности таких аспектов как экономическая эффективность, адресность, качество, и целевое использование средств.

Возможности потребительских субсидий в развитии конкуренции, улучшении адресности, повышении качества услуг и увеличении прозрачности бюджетного процесса проанализированы во **второй главе**, на примере отдельных программ и стран. Там же рассматриваются **проблемы**, возникающие при реализации данных программ.

География представленного опыта достаточно широка и охватывает программы стран Латинской Америки (Чили, Мексика), Юго-Восточной Азии (Индонезия, Пакистан, Бангладеш, Шри-Ланка), Европы (Дания, Польша, Финляндия, Великобритания, Швеция), Новой Зеландии. Уровень экономического развития данных стран также разнообразен: от экономически развитых стран – членов ЕС (Дания, Швеция, США) - до стран с переходной экономикой (Польша, Чешская республика, Венгрия, Узбекистан) и развивающихся стран (Ямайка, Индонезия).

Вторая глава структурирована в соответствии с типологией потребительских субсидий, представленной в теоретической части издания: именные натуральные потребительские субсидии (школьные ваучеры, долевые субсидии на домашние работы, ваучеры на услуги дошкольного воспитания, ваучеры на приобретение жилья) ->> обезличенные натуральные потребительские субсидии (продовольственные талоны) ->> денежные выплаты.

Основой для детального анализа отдельных типов субсидий являются общие их характеристики, определяющие административные аспекты программ.

К ним относятся:

- Установление определенных личных или семейных характеристик, дающих право на участие в программе потребительских субсидий.
- В целом – расширение, но одновременно и установление различных видов ограничений потребительского выбора («промежуточный выбор»): ограничение выбора целевой услугой: между поставщиками (организациями различной формы собственности); между специалистами, выполняющими данный вид услуги (например, доктора); или же альтернативными расходами, попадающими под категорию «медицинские расходы», «транспортные расходы» и т.д. Определение границ данного выбора зависит от конкретных характеристик получателей ваучеров, политической конъюнктуры и степени влияния «доноров» на дизайн конкретной социальной программы.
- Определение возможности развития конкуренции по предоставлению услуги за счет потребительской субсидии. Если ваучер может быть обменен только на заранее установленный товар или услугу у производителя-монополиста, то механизм теряет свое подлинное значение. Важно определить, в чем причины ограниченного выбора производителя: наличие естественных монополий, экономии от масштаба на определенный товар или услугу, высокая стоимость выхода производителя на рынок, отсутствие соответствующей инфраструктуры в сельской местности или же недостаток спроса. Конкретные условия, в конечном счете, определяют необходимость и рациональность использования именно ваучерного механизма предоставления социальных услуг.
- Установление размера и формы предоставления ваучера. Фиксированная или прогрессивная сумма субсидии - важное условие минимизации стимулов к нерациональному потреблению товара или услуги, возникающих в случае полного их финансового покрытия государством.

При рассмотрении каждой программы были выделены как положительные моменты ее технологии, так и издержки, связанные с дизайном программы, способами ее администрирования, финансирования и контроля.

Обзор зарубежных программ обнаружил, что детально разработанная процедура перевода финансовых средств потребителю улучшает прозрачность бюджетного процесса, укрепляет благоприятный экономический климат в конкретном секторе экономики и стране в целом. В то же время, проявление всех вышеперечисленных эффектов потребительской субсидии, существенным образом зависит от действия ряда условий. К примеру: гибкость предложения определяет возможность использования потребителем своего права выбора поставщика услуги. Полная и своевременная информация о производителях, поставщиках и услугах, предоставляемая или регулируемая государством, наряду с контролем качества со стороны государства снижает вероятность предоставления некачественного товара или услуги в ответ на возросший спрос.

Анализ представленного зарубежного опыта показал, что цели, задачи и дизайн программ зависят от уровня экономического развития и институциональных особенностей стран, поэтому технологии программ одного типа в разных странах могут различаться. Для прояснения отдельных аспектов и особенностей реализации программ потребительского субсидирования в **третьей главе** рассмотрены институциональные и технологические

аспекты внедрения потребительских субсидий, и как частный случай, - наиболее развивающаяся сегодня модель предоставления потребительских субсидий – смарт-карта.

Представленные во второй главе страны – Ямайка, Чили, Новая Зеландия, Финляндия – значительно отличаются друг от друга общим уровнем экономического благосостояния, развитием технологии, качеством работы административных органов. Тем не менее, несмотря на столь разные исходные условия, при разработке и реализации программ потребительских субсидий каждая из них сталкивалась с одними и теми же институциональными и административными проблемами:

- полнотой финансирования программ;
- распределением финансовых полномочий между властями разного уровня;
- соотношением уровня государственного и общественного контроля за качеством услуг;
- наличием административных структур для обеспечения адресности предоставления программ.

Как бы тщательно не был продуман дизайн потребительской субсидии, ее успешная реализация окажется под вопросом, если институциональные или административные механизмы не соответствуют необходимым требованиям. Уровень инфраструктуры, нормативно-правовая база, качество функционирования администрирующих органов напрямую влияют на финансовую и политическую устойчивость программы и на ее эффективность с точки зрения снижения издержек и охвата целевой группы.

Вопрос стабильности финансирования является ключевым с точки зрения долгосрочной устойчивости программы потребительских субсидий и ее общественной поддержки. В конечном счете, от объемов и регулярности перевода финансовых средств будет зависеть успех программы в реализации «свободы потребительского выбора» и расширении участия потребителя в экономическом обмене.

Введение потребительской субсидии в условиях отсутствия четко разграниченных финансовых обязательств различных уровней власти чревато не только потерей доверия к модели потребительской субсидии, но также может иметь неприятные политические последствия для органов местного самоуправления. Задержка или невыплата субсидии немедленно скажется на уровне потребления получателей, и рост недовольства со стороны целевых групп может иметь резонанс в местном сообществе и привести к потере политической поддержки программы со стороны доноров.

При переходе к потребительской субсидии разработчики программы возлагают необоснованно высокие надежды на ощутимое повышение качества товаров и услуг, забывая о необходимости контроля со стороны государства. В качестве обоснования часто приводятся доводы: «рынок отреагирует на запросы потребителя по качеству услуги», «участие потребителя в программе – залог контроля». Однако представленный опыт зарубежных программ показал, что конкуренция не обязательно приводит к улучшению качества услуги. Более того, при отсутствии действенных механизмов контроля со стороны государства конкурирующие фирмы могут сокращать издержки, прежде всего, за счет снижения качества.

Государство может контролировать качество товаров и услуг на этапе «входа» производителей на рынок субсидируемой услуги. Примером такого контроля может служить регистрация предприятий-участников программы, отслеживание их соответствия определенным стандартам, наличие лицензии на деятельность. Кроме того, обязательным является контроль на стадии «выхода» конечной продукции. В условиях, когда предложение достаточно гибко, рынок представлен большим числом конкурирующих фирм, а потребитель в состоянии оценить качество услуги, можно ожидать весьма высокую отзывчивость производителя на требования потребителя.

Исследование международного опыта показало, что потребительская субсидия не отменяет государственного контроля качества социальной услуги, а лишь трансформирует его форму. Переход к потребительской субсидии, по сути, должен перенести внимание органов государственного управления с производителя услуги к потребителю, получателю социальной помощи. Именно поэтому наиболее эффективными могут стать механизмы, активно привлекающие к контролю самого потребителя: группы домохозяйств, объединенные по территориальному или другому признаку, товарищества собственников жилья, ассоциации родителей учеников, инициативные группы граждан с ограниченными возможностями (организации инвалидов) и т.д. Роль государственных органов состоит в поддержке таких групп и взаимодействии с ними. Некоторые западноевропейские страны имеют огромный опыт по налаживанию своевременной «обратной связи» с потребителем от этапа подготовки программы до этапа ее мониторинга и оценки.

Анализ программ подтвердил, что адресная социальная помощь, несмотря на все свои очевидные достоинства, имеет и большой недостаток: введение адресности повышает административные затраты. Чем сложнее вводимые фильтры оценки степени нуждаемости потребителя, связанные с необходимостью ее определения, тем сложнее административные механизмы по управлению программой, требовательней подход к техническому и кадровому обеспечению социальных служб. Кроме того, адресность в обязательном порядке предусматривает контроль целевого использования предоставленной субсидии, который, в свою очередь, должен обеспечиваться через обратную связь с потребителем, что также усложняет процедуры реализации программы. Однако современные информационные технологии способны в перспективе, после достижения окупаемости первоначальных затрат, значительно снизить административные издержки, связанные с реализацией адресных принципов предоставления социальной помощи. Об этом, в частности, говорит и рассмотренный в брошюре опыт программы «смаг-карт».

Таким образом, анализ потребительских субсидий с точки зрения экономики благосостояния и обзор международной практики их реализации позволяют сделать следующие выводы:

Во-первых, потребительские субсидии более эффективны в решении проблемы доступа неимущих слоев населения к общественным благам и жизненно важным ресурсам, не потребляемым ими на уровне социально оптимального, при условии отсутствия сдерживающих факторов, таких, например, как: асимметричная информация, нерациональность потребителей или монопольное производство.

Во-вторых, целевой характер потребительских субсидий обеспечивает поддержку программы со стороны доноров (налогоплательщиков), что в свою очередь способствует политической и финансовой ее устойчивости.

В-третьих, современные информационные технологии, такие как смарт-карты, значительно упрощают и совершенствуют систему администрирования программы потребительских субсидий. Хотя, их применение ограничено уровнем развития нормативно-правовой базы в области информационного обмена, наличием соответствующей технической инфраструктуры и доступностью значительных финансовых инвестиций в данную технологию. Однако повышение административных затрат на введение информационных технологий на этапе внедрения, несопоставимо с резким их снижением на этапе эксплуатации программы.

Анализ зарубежного опыта показал что, даже если выбор был принят в пользу потребительской субсидии, государство не должно устраниваться от контроля качества предоставляемых социальных товаров и услуг. Причем особое внимание следует уделить системе реагирования на рекламации потребителей, включая экономические санкции к производителям. Государство также ответственно за предоставление потребителю надежной и полной информации о субсидированном товаре и услуге – необходимом условии рационального выбора потребителя.

Для России потребительские субсидии представляют собой сравнительно новый подход к предоставлению социальной помощи. Наиболее известные и опробованные формы здесь – крупные программы федерального уровня: субсидии на получение жилищно-коммунальных услуг, именные ваучеры на получение ссуды на строительство жилья для военнослужащих. Есть еще ряд небольших местных программ, например, предоставление талонов на питание для малообеспеченных граждан, предоставление талонов на приобретение предметов гигиены, пособия на школьное питание и т.п..

Однако даже этот небольшой опыт предоставления потребительских субсидий пока остается в тени очень большого разговора о необходимости перевода категориальных льгот в форму денежных выплат. В данном случае российские теоретики и практики из всех типов потребительских субсидий рассматривают - как желательный - наиболее оптимальный с точки зрения широты потребительского выбора тип - денежные субсидии.

Вместе с тем, как показал зарубежный опыт, перевод потребительских субсидий в форму денежных выплат должен осуществляться с большой осторожностью, поскольку имеется целый ряд негативных эффектов, связанных с денежной формой предоставления помощи, и ее неэффективность при высоких уровнях бедности и инфляции.

Анализ представленного мирового опыта показал, что в практике нет такой модели социальных счетов, которая была бы в достаточной степени приближена к теоретической модели социальных счетов, разрабатываемой Фондом «Институт экономики города» (Москва) при финансовой поддержке Фонда Форда (Ford Foundation) и Агентства международного развития США. Тем интереснее могут быть результаты работы пилотных проектов, которые используют отдельные элементы технологий потребительских субсидий для реализации разных функций социальных счетов, внедряемые специалистами Фонда «Институт экономики города» в ряде муниципальных образований (г.Магадан, г.Красноармейск Московской области, г.Арзамас Нижегородской области).

Фонд "Институт экономики города"

Почтовый адрес: 125009, Москва, ул. Тверская, д. 20, строение 1
Телефон/факс: (495) 363-50-47, (495) 787-45-20

mailbox@urbaneconomics.ru

[1] Следует понимать, что настоящая классификация является весьма условной, поскольку у каждого сценария есть множество различных реализаций, и некоторые из них находятся на стыке двух категорий, обладая качествами обеих. Бывает и так, что сравнение двух типов субсидий затруднено, поскольку сферы их применения различны, как, например, у продовольственных талонов (обезличенные натуральные потребительские субсидии) и ваучеров на высшее образование (именные натуральные потребительские субсидии).

[2] В принципе, виды и формы государственной помощи потребителю значительно разнообразнее, данного перечисления, ограниченного рамками указанного выше определения экспертов Всемирного банка. Например, органы социальной защиты могут самостоятельно закупать продовольствие в магазинах оптовой или розничной торговли или получать его в виде гуманитарной помощи и раздавать его нуждающимся (в виде продовольственных наборов). Потребительский выбор здесь, как и в случае государственного производства услуг минимальный (на уровне «участие/не участие в программе»). Однако в этом случае мы имеем дело с государственным потреблением (по определению экспертов OECD), а не с субсидиями, хотя здесь, безусловно, происходит финансирование спроса (см., например, Burns, A., and Kwang-Yeol Yoo, 2002. Improving the Efficiency and Sustainability on Public Expenditures in the Czech republic, OECD Economic Department, Working Paper No. 328).