

Приоритеты социальной поддержки населения в России

Горина Елена

к.э.н., с.н.с. Центра анализа доходов и уровня жизни

Научный семинар Института социальной политики НИУ ВШЭ,
14 июня 2016 г.

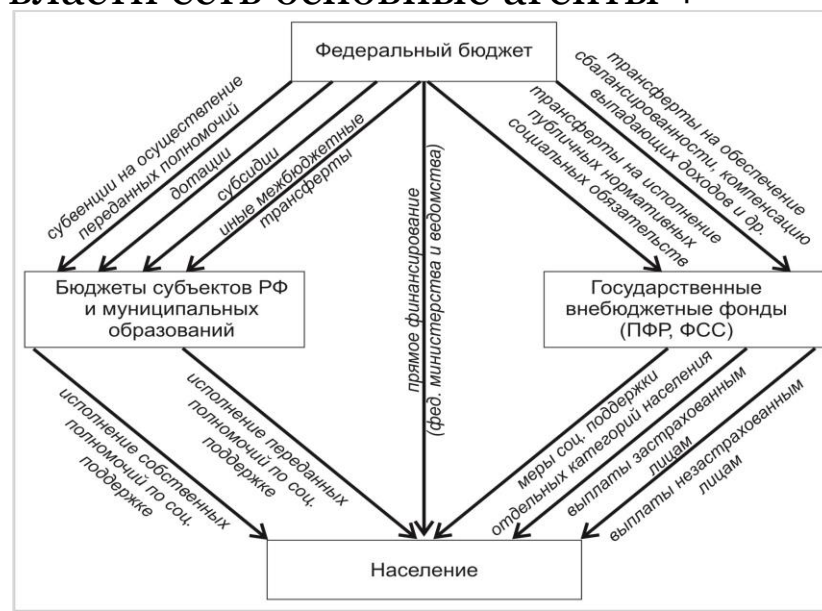
Цель и структура доклада

Проект 2015 года «Анализ расходов бюджетной системы Российской Федерации на реализацию мер социальной поддержки граждан и формирование предложений по их модернизации на примере отдельных регионов»

- Цель доклада – обсудить подходы к изучению приоритетов системы социальной поддержки населения в России, представить результаты этого изучения и выводы о возможных направлениях развития социальной поддержки
- Структура доклада:
 1. Методологические рамки: особенности исследуемой области, подходы к изучению приоритетов, источники данных
 2. Результаты исследования: федеральный и региональный уровень
 3. Выводы и предложения

Методологические рамки: особенности российской системы социальной поддержки

- **Понятийный аппарат** не полностью закреплен в нормативно-правовом поле («социальная поддержка», «социальная помощь», «социальное обеспечение»...)
- **Многоуровневая (сложноподчиненная) система:** меры социальной поддержки (МСП) реализуются на всех уровнях власти, в том числе по переданным полномочиям
- **Многоведомственность (сложносочиненная) система:** различные ведомства, хотя на каждом уровне власти есть основные агенты + различные гос. программы
- **Многоканальность финансирования системы** →



Методологические рамки: основные понятия и ограничения

- Меры социальной поддержки - все виды бюджетных расходов, поступающих в качестве трансфертов населению в виде денежных выплат или в форме товаров и услуг в целях социального обеспечения, основанного на нестраховых принципах (*исключаются: все виды пенсионного обеспечения и пособия по социальному страхованию и социальные услуги в сфере социального обслуживания*)
 - Приоритет - предоставление преимуществ некоторым решениям по отношению к другим; основание для операции упорядочения объектов, реализации предпочтений (*Экономико-математический словарь, 2003*)
 - Приоритеты как (1) структурная и (2) динамическая характеристика
 - Приоритеты: декларируемые VS фактические
- Госпрограмма РФ «Социальная поддержка граждан»: приоритетное направление - «...повышение благосостояния граждан и снижение бедности»
- Декларируемые приоритетные группы для социальной поддержки: семьи с детьми, лица старшего возраста, инвалиды и граждане, находящиеся за чертой бедности

Приоритеты: параметры и инструменты оценки

Параметры

- Целевое назначение МСП →
- Социально-демографические группы получателей →
- Формы предоставления МСП (денежная / натуральная) →
- Принцип предоставления (категориальный подход или критерии нуждаемости) →

Ограничения:

- Возможен преимущественно двухуровневый анализ
- Региональные различия
- На структурные приоритеты влияет соотношение численности групп населения

Инструменты

- Расходы бюджетов разных уровней
- Численность получателей
- Размеры пособий, в т.ч. в динамике
- Изменения условий предоставления МСП
- Программно-целевые установки

Источники данных: возможности и проблемы

Источники

Приоритеты как структурная характеристика:

- Отчеты об исполнении федерального бюджета
- Законы об исполнении бюджетов субъектов РФ
- Статистическое наблюдение в субъектах РФ за:
 - бюджетными расходами на МСП,
 - численностью лиц, имеющих право на МСП и получающих МСП (по категориям лиц),
 - размерами оказываемой поддержки
- Выборочные обследования населения

Приоритеты как динамическая характеристика:

- Нормативные правовые акты субъектов РФ в сфере социальной поддержки – ***Важны изменения!***

Ограничения и проблемы

- Разрозненность информации из разных источников
- Нет четких критериев того, что относится к МСП в стат. наблюдении расходов и численности получателей, не учитываются некоторые виды МСП
- Пробелы в региональных стат. данных по численности получателей и расходам
- Непопулярная разработка собираемых стат. форм, часть информации недоступна

- Временной лаг данных статистики и обследований населения по отношению к бюджетной отчетности

Масштабы системы социальной поддержки в России в 2015 году

Федеральный уровень



Расходы:
более 1400 млрд руб.
(ок. 1,7% ВВП)



Численность
получателей:
~ 20 млн человек
Число категорий
получателей:
более 200
Число мер поддержки:
около 300

Региональный и муниципальный уровень



Расходы:
более 830 млрд руб.
(ок. 1% ВВП)



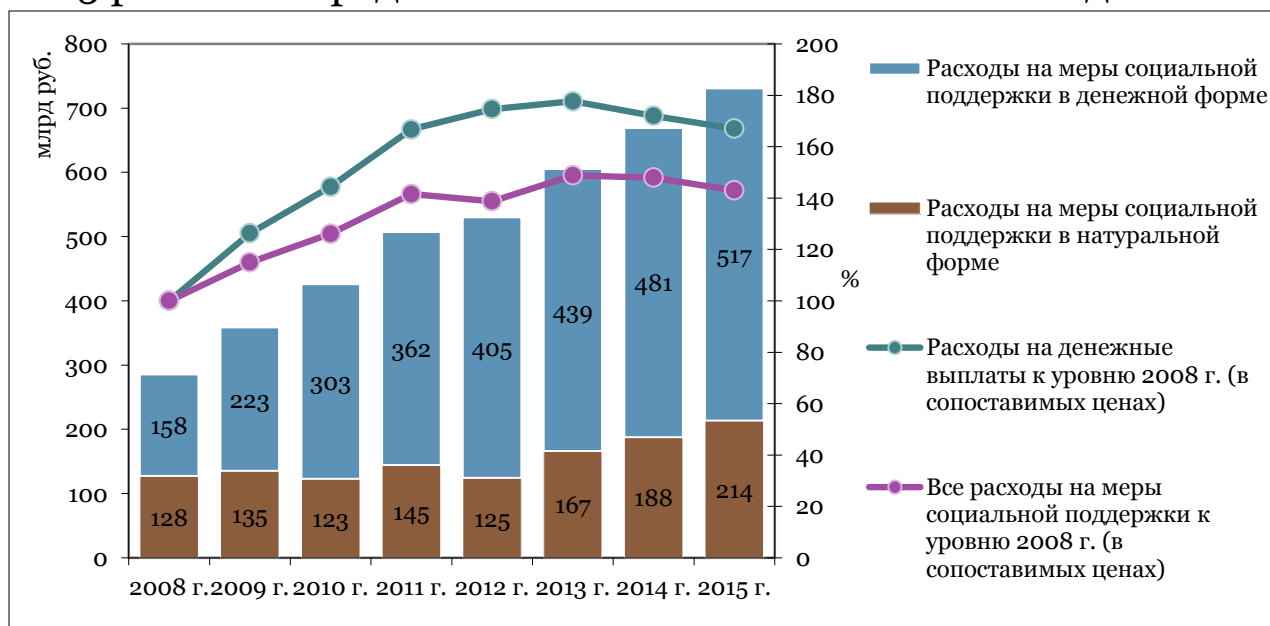
Численность
получателей:
~ 30 млн человек

Денежные и натуральные меры социальной поддержки

Федеральный уровень: более 90% расходов – в денежной форме

Региональный и муниципальный уровень:

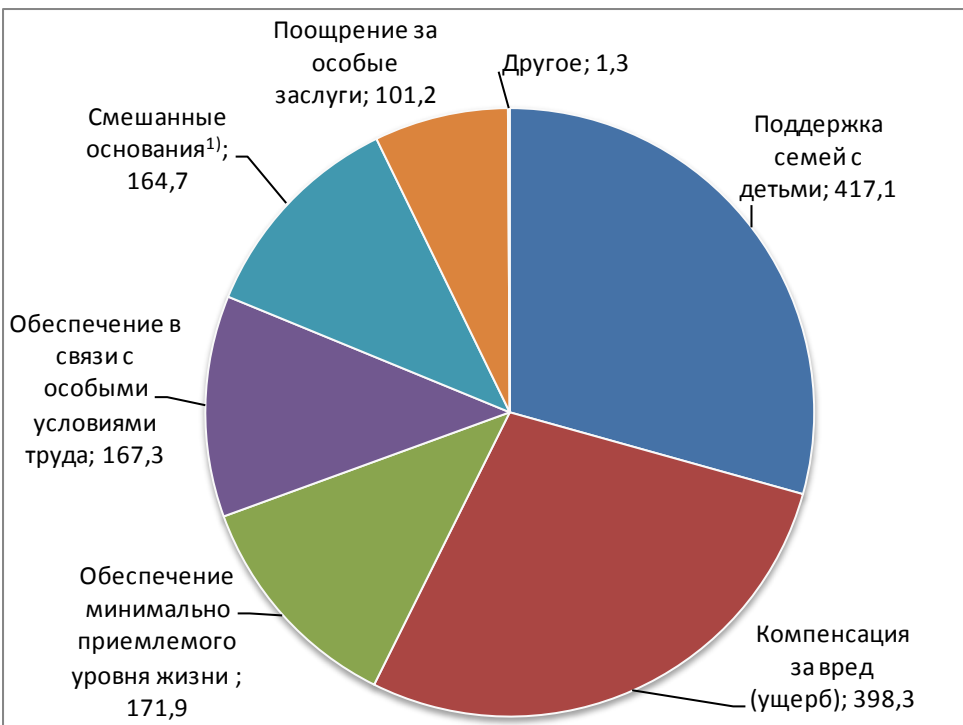
- С 2008 по 2012 годы монетарные виды поддержки в регионах выросли с 50 до 76%. В последние годы – небольшой откат «монетизации»: доля расходов в натуральной форме в среднем выросла с 24% до 29%.
- Около 15 регионов предоставляют МСП исключительно в денежной форме.



Объем и структура расходов консолидированных бюджетов субъектов РФ в 2008-2015 гг. на меры социальной поддержки населения, млрд руб.

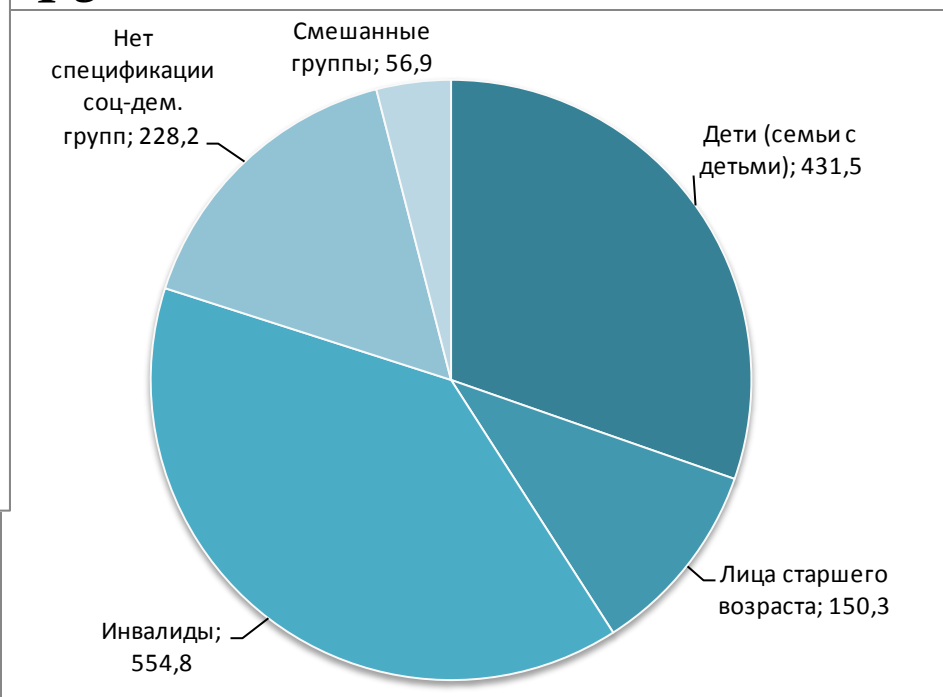
Структура расходов федерального бюджета в 2015 г. на меры социальной поддержки населения

Целевое назначение



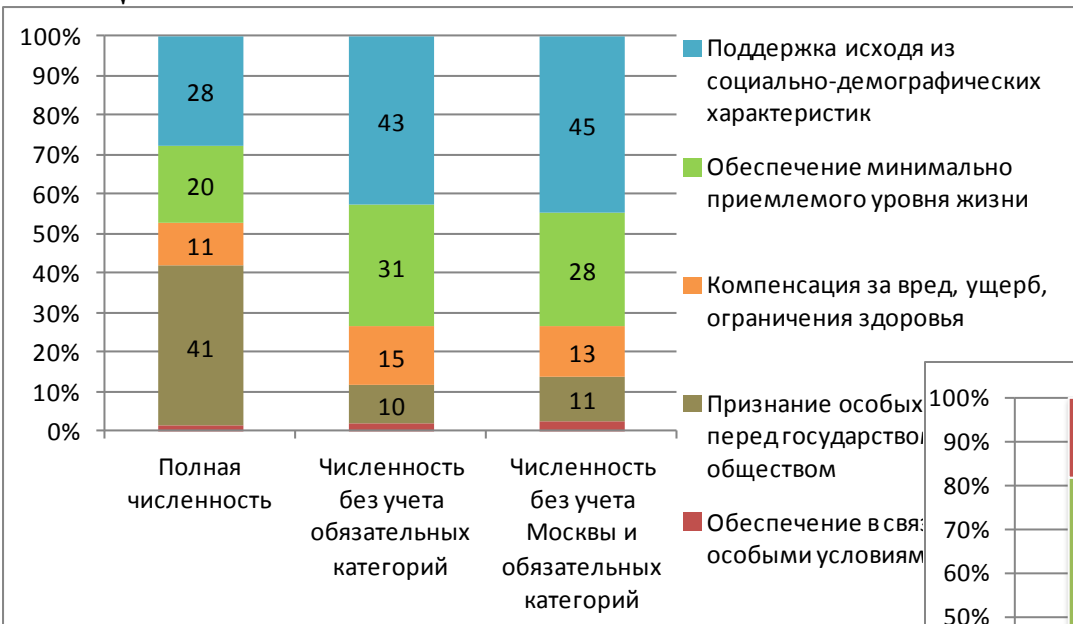
¹⁾ Расходы на оплату ЖКУ и предоставление набора социальных услуг отдельным категориям граждан, а также обеспечение жильем ветеранов, инвалидов, семей с детьми-инвалидами

Социально-демографические группы населения



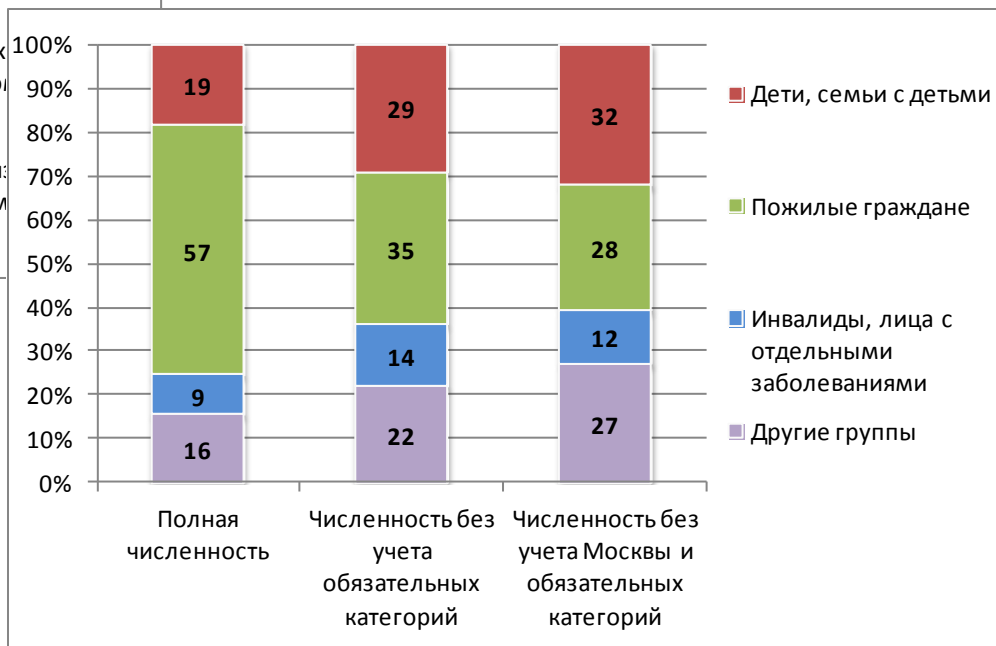
Структура численности граждан, получающих меры социальной поддержки за счет средств консолидированных бюджетов субъектов РФ, в 2014 г.

Целевое назначение



35% в числе получателей региональных МСП – «обязательные категории» (ветераны труда, труженики тыла, жертвы полит. репрессий)

Социально-демографические группы населения



Москва - огромные масштабы социальной поддержки:

- 8% в общей численности населения,
- 86% получателей региональной соц. доплаты к пенсии,
- 42% инвалидов и 24% детей-инвалидов, получающих дополнительные МСП,
- 20% детей из отдельных категорий семей

Какие семьи в наибольшей мере получают поддержку от государства?

*Результаты выборочных обследований населения**

- Чем больше в семье детей, тем больше социальных трансфертов она получает, а их вклад в совокупный доход растет, как и уровень бедности
- Полные семьи получают больше поддержки в виде пособий на детей, чем монородительские семьи (средний размер, частота получения)
- Около 30% бедных домохозяйств не получают никаких социальных трансфертов
- Более 10% совокупного дохода за счет соц. трансфертов обеспечивается в 22% бедных и 9% небедных домохозяйств
- Городские домохозяйства в среднем получают больше трансфертов (по числу и по суммарному размеру), чем сельские, но вклад в доходы у них одинаков
- Вклад социальных трансфертов в доходы максимален среди домохозяйств, проживающих в среднеразвитых регионах (ок. 7%), меньше всего – в регионах-аутсайдерах (ок. 2%)

* Расчеты по данным РМЭЗ-НИУ ВШЭ, ОБДХ и ВВДН (Росстат) выполнены Ю. Лежниной, А. Рудбергом и С. Тер-Акоповым под руководством С. Бирюковой

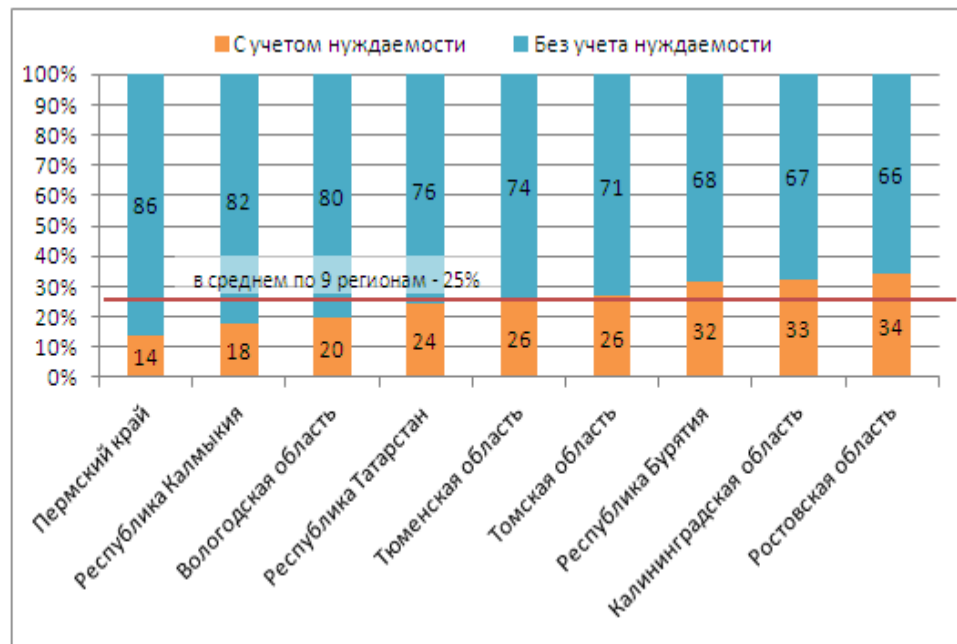
Развитие принципов адресности и нуждаемости: декларируемые и фактические приоритеты

Федеральный уровень: единственная мера с учетом уровня доходов – федеральная социальная доплата к пенсии (3% расходов)

Госпрограмма РФ «Социальная поддержка граждан»: предусматривается переориентация системы социальной защиты населения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований преимущественно на предоставление помощи семьям, находящимся за чертой бедности».

Региональный уровень:

- В госпрограммах субъекты РФ по-разному касаются вопроса о развитии адресного принципа оказания социальной поддержки, но большинство – вскользь
- Нет корреляции между декларируемым приоритетом усиления адресности соц.поддержки и долей расходов регионального бюджета на МСП с учетом уровня доходов (в среднем – 25%; с 2012 года не изменялась)
- С учетом соц.-дем. факторов перераспределить в пользу мер с учетом доходов можно не более 30% средств, расходуемых сейчас на категориальные МСП



Соотношение расходов на МСП, предоставляемых с учетом и без учета уровня доходов, в отдельных субъектах РФ в 2014 г., %

Изменения в «правилах игры» как отражение приоритетов: анализ нормативно-правовой базы

Главный вектор 2014-2016 годов – сдерживание различными способами расходов на меры социальной поддержки

Федеральный и региональный уровни:

- отмена индексации пособий или занижение ее темпов по сравнению с инфляцией
- отмена отдельных МСП
- введение дополнительных условий предоставления МСП для сокращения численности получателей: «ценз оседлости», ограничение сроков обращения, введение критериев нуждаемости (зависит от субъективных приоритетов региональных властей), усиление процедур оценки нуждаемости и т.д.

Изменения направлены на сокращение расходных обязательств, но не приводят к улучшению положения наиболее нуждающихся семей, т.к. выплаты обесцениваются.

Приоритет в рассмотренных регионах отдан семьям с детьми (малообеспеченные и замещающие семьи) при более жестких ограничениях поддержки других социально-демографических категорий.

Основные выводы о российской системе мер социальной поддержки

- Функции, возложенные на систему социальной поддержки, особенно на федеральном уровне, гораздо шире тех, что предписываются ей в рамках концепции социальных рисков (снижение рисков, компенсация и восстановление в случае их воздействия)
- Структурные приоритеты социальной поддержки: денежные пособия по категориальному принципу без выраженного доминирования социально-демографических групп (семьи с детьми, пожилые, инвалиды)
- Разветвленная система трансфертов преимущественно незначительных размеров, предоставляемых по разнообразным правилам, многократно увеличивает административные издержки, не внося существенного вклада в доходы получателей
- Многочисленные разнообразные меры социальной поддержки концентрируются на уровне домохозяйств
- Новый вектор развития для системы социальной поддержки – критерии нуждаемости как способ ограничить рост бюджетных расходов (основной «плацдарм» – на региональном уровне)

Возможные направления развития системы социальной поддержки в России (предложения)

- Развитие нормативной и информационной базы для учета и анализа предоставляемых мер социальной поддержки:
 - единая информационная система социального обеспечения,
 - кодификация понятий
 - четкие критерии отнесения бюджетных затрат к мерам социальной поддержки и по мероприятиям гос. программ в сфере соц.поддержки
- Оптимизация системы МСП: формирование «пакетов» пособий и льгот с однородными правилами предоставления
- Повышение результативности мер, нацеленных на малообеспеченное население
- Частичное перераспределение бюджетных средств в пользу наиболее социально уязвимых групп населения (при сохранении доли расходов на МСП в объеме ВВП (ВРП))
- В долгосрочной перспективе: формирование единой концептуальной рамки системы социальной защиты населения, которая позволит минимизировать несвойственные ей функции и расширить применение принципов учета нуждаемости при предоставлении социальной поддержки

БЛАГОДАРЮ ЗА ВНИМАНИЕ!