НЕЗАВИСИМЫЙ ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Тезисы аналитического доклада **«ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ ЗА СЧЕТ РАЗВИТИЯ ПРОГРАММ АДРЕСНОЙ ПОДДЕРЖКИ НУЖДАЮЩИХСЯ»**

|  |  |
| --- | --- |
| Ответственный редактор - Овчарова Л.Н., д.э.н., директор АНО «НИСП», директор по социальным исследованиям НИУ ВШЭдиректор Института социальной политики НИУ ВШЭ |  |

1. Экономическая стагнация, падение реальных доходов граждан, рост численности населения с доходами ниже прожиточного минимума и обострившиеся проблемы сбалансированности государственного бюджета на федеральном и региональном уровне актуализировали проблему повышения эффективности бюджетной и социальной политики. Сегодня расходы на нестраховые формы социальной защиты граждан составляют 2,6% от ВВП, что сопоставимо с расходами на здравоохранение (3,5%), однако они не позволяют сдерживать рост бедности и нуждаемости, что традиционно является основным функционалом данного сегмента системы социальной поддержки.

2. Система адресных мер социальной защиты бедных и нуждающихся начала складываться 20 лет назад. В середине 90-х годов прошлого века появились жилищная субсидия для бедных, пособия на детей из бедных семей и различные меры адресной поддержки нуждающихся на региональном уровне. С 1 января 2010 г. все неработающие пенсионеры с индивидуальными доходами ниже прожиточного минимума получают доплату, повышающую их индивидуальные доходы до черты абсолютной бедности. В январе 2015 г. вступил в силу Федеральный закон № 442-ФЗ от 28 декабря 2013 года «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», согласно которому меры социального обслуживания предоставляются с учетом оценки нуждаемости. Несмотря на прогресс в развитии адресных программ поддержки нуждающихся, они все еще не стали приоритетной статьей расходов консолидированного бюджета на нестраховые формы социальной поддержки граждан. По состоянию на 2014 г. только 26% расходов консолидированного бюджета на нестраховые формы социальной поддержки граждан предоставляются при прямом контроле нуждаемости (оценки АНО «НИСП»).

3. *Расходы федерального бюджета*. Несмотря на то, что значительная часть нестраховых мер социальной поддержки находится в сфере ответственности субъектов Российской Федерации, роль федерального уровня власти в этой системе не ограничивается установлением общих рамок, в которые должно быть вписано региональное законодательство. Помимо пенсионного обеспечения и обязательного социального страхования, к компетенции Российской Федерации отнесена социальная поддержка многих категорий граждан, оказываемая за счет средств федерального бюджета. Данные Таблицы 1 позволяют понять структуру и объем расходов федерального бюджета по разделу «Социальная политика». Все виды расходов, кроме пенсионного обеспечения, относятся к нестраховым мерам социальной поддержки федерального уровня (ФМСП) и формально могут предоставляется на основе контроля нуждаемости. Если следовать этому правилу, то в 2014 г. 54,6% расходов на социальную поддержку могли предоставляться на принципах прямого контроля нуждаемости.

Таблица 1 – Структура расходов федерального бюджета по разделу «Социальнаяполитика»

| Виды расходов | Объем расходов, млрд руб. | Доля в расходах по разделу «Социальная политика», % |
| --- | --- | --- |
| 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. |
| 1.Пенсионное обеспечение | 1321,8 | 1398,0 | 1567,1 | 34,2 | 36,5 | 45,4 |
| 2.Меры социальной поддержки | 1062,4 | 1099,0 | 1199,7 | 27,5 | 28,7 | 34,7 |
| 3. Межбюджетные трансферты общего характера государственным внебюджетным фондам, из них | 1444,5 | 1301,9 | 639,4 | 37,4 | 34,0 | 18,5 |
| - ПФР | 1337,5 | 1272,9 | 624,5 | 34,7 | 33,2 | 18,1 |
| - ФСС | 107,0 | 29,0 | 14,8 | 2,8 | 0,8 | 0,4 |
| 4. Софинансирование расходных обязательств субъектов РФ | 19,4 | 19,0 | 28,9 | 0,5 | 0,5 | 0,8 |
| 5. Социальное обслуживание | 7,9 | 9,9 | 10,4 | 0,2 | 0,3 | 0,3 |
| 6. Другие расходы | 3,7 | 5,4 | 6,9 | 0,1 | 0,1 | 0,2 |
| Всего по разделу | 3859,7 | 3833,1 | 3452,4 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Источник: рассчитано Гориной Е.А. по данным Федерального казначейства |

По результатам проведенной инвентаризации общее количество мер социальной поддержки, реализуемых за счет средств федерального бюджета, и других социальных гарантий федерального уровня приближается к 300, а число категорий населения, которым оказывается поддержка, превышает 210. Расходы федерального бюджета в этой сфере отличаются высокой степенью концентрации: на первую тройку самых крупных по затратам мер социальной поддержки (предоставление материнского (семейного) капитала, ежемесячная денежная выплата инвалидам, оплата жилищно-коммунальных услуг) приходится более половины всех расходов на меры социальной поддержки, а на первые восемь – более 70% расходов. Официальные данные об общей численности получателей мер социальной поддержки на федеральном уровне отсутствуют. Наши оценки на основе данных о численности получателей отдельных мер в 2013-2014 гг. свидетельствуют о том, что с учетом имеющихся пересечений (один человек может пользоваться несколькими видами поддержки) в систему социальной поддержки за счет средств федерального бюджета вовлечено порядка 20-22 млн человек.

По своему целевому назначению большинство мер социальной поддержки могут быть отнесены к одной из 5 групп: поддержка семей с детьми (30,6% от объема финансирования нестраховой социальной защиты на федеральном уровне); компенсация за вред или ущерб (29,3%); обеспечение минимально приемлемого уровня жизни, что является прототипом помощи в связи с нуждаемостью (14%); поощрение за особые заслуги перед государством и обществом (6,8%); обеспечение в связи с особыми условиями труда (6,3%). Еще 13% - это расходы на меры, предоставляемые на основе смешанных оснований.

4. *Меры социальной поддержки на региональном уровне.* Региональные и местные бюджеты играют важную роль в реализации нестраховых мер государственной политики социальной защиты населения: их собственные средства составляют половину бюджетного финансирования этой сферы. Всего в 2014 г. общие расходы на реализацию мер социальной поддержки отдельных категорий граждан по обязательствам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований составили 669 млрд руб. Согласно федеральному законодательству к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации, отнесено решение вопросов: социальной поддержки и социального обслуживания уязвимых категорий и имеющих заслуги перед государством; организации предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг (ЖКУ); обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В дополнение к этому органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки. Аналогичное право есть и у органов местного самоуправления за счет средств бюджетов муниципальных образований. До настоящего времени оценка общей численности получателей мер социальной поддержки за счет средств регионального бюджета существенно затруднена отсутствием единого регистра. Согласно нашей оценке численность «условных» получателей мер регионального уровня для отдельных категорий граждан (без корректировки на двойной счет) составляет порядка 38 млн человек. Около
3,5 млн человек (инвалиды, ветераны Великой Отечественной войны и боевых действий, лица, подвергшиеся воздействию радиации и пр.), помимо регионального бюджета, получают социальную поддержку за счет средств федерального бюджета. Оценка вовлеченности населения в сферу социального обслуживания также затруднена проблемами учета, который ведется по обращениям, а иногда и по оказанным услугам, а не по лицам, и неизвестно, сколько из лиц, обслуженных за год, обращаются повторно. По данным Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, сфера социального обслуживания охватывает более 500 тыс. человек в стационарных формах и имеет около 14-15 млн клиентов в нестационарных формах обслуживания. Как и в случае федеральных полномочий, на региональном уровне выделяется пять оснований для определения категорий получателей. В структуре численности получателей доминируют категории, которым социальная поддержка предоставляется как признание их особых заслуг, а категории, которым предоставляются меры поддержки в связи обеспечением минимально приемлемого уровня, составляют только 20% от общего числа получателей региональной социальной помощи. Расходы на региональные меры социальной поддержки, предоставляемые с использованием критериев нуждаемости составляют 25% .

5. Результаты проведенного исследования показали, что, если за базу принять все расходы на меры социальной поддержки населения из средств бюджетов субъектов Российской Федерации, то разворот в сторону адресных программ для нуждающихся может коснуться только 22-25%. Это означает, что максимально на основе контроля нуждаемости могут предоставляться меры, финансирование которых составляет половину от всех расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на социальную поддержку.

6. Барьеры развития мер социальной поддержки, предоставляемых на основе контроля нуждаемости: отсутствие политического консенсуса относительно приоритетов в системе социальной защиты населения; отсутствие консенсуса в определении нуждаемости; высокие издержки на контроль нуждаемости при низкой распространенности сферы ее применения.

7. Основные направления и рекомендации по развитию мер социальной поддержки, предоставляемых на основе контроля нуждаемости:

* создание непротиворечивой научно-методологической и нормативной базы определения и измерения критериев нуждаемости, согласованной с социальными ожиданиями населения;
* организация источников информации, позволяющих оценить нуждаемость в мерах социальной поддержки;
* расширение сфер применения критериев нуждаемости.