

Приложение 8. Повышение адресности социальной помощи

В ходе анализа далее используются термины **«нацеленность мер социальной поддержки на малоимущих»**, понимая под этим долю средств социальной поддержки, получаемых малоимущими, в общей стоимости этих средств, и **«охват малоимущих социальной поддержкой»**, понимая под этим долю малоимущих домохозяйств, получающих социальную поддержку, в общей численности малоимущих домохозяйств.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия был проведен анализ структуры социальных выплат и их распределения среди групп населения с разным уровнем доходов на основе данных Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (ВНДН) за 2015-2019 годы (сами обследования проводились в 2014-2018 годах).

Совокупный объем средств социальной поддержки включает значительную долю средств, направляемых на пенсионное обеспечение. В соответствии с Методологическими положениями Росстата по формированию агрегированных показателей доходов домашних хозяйств на основе программы выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах все социальные выплаты делятся на две большие категории:

- пенсии (включающие в себя пенсии по случаю потери кормильца, назначенные детям в возрасте до 16 лет, пенсии по инвалидности, назначенные детям в возрасте до 16 лет, и пенсии и надбавки к пенсии, назначенные лицам 16 лет и более – всего),
- остальные социальные выплаты (далее мы будем их называть «непенсионными» социальными выплатами; они также делятся на несколько групп, которые будут рассмотрены ниже).

Исследование адресности социальных пособий проводилось только для второй категории – «непенсионных» социальных выплат. Также нужно отметить, что

разбиение на доходные группы производилось без учета «непенсионных» социальных выплат, т.е. в качестве дохода домохозяйств рассматривались совокупные денежные доходы домохозяйств **за вычетом «непенсионных» социальных выплат.**

Результаты анализа позволяют сделать вывод о **низком уровне нацеленности выплат на малоимущих.** Согласно нашим расчетам во все рассматриваемые годы доля всего объема социальных выплат, которую получали люди, живущие в малоимущих домохозяйствах, находилась в разные годы на уровне примерно 22–26%. Что касается охвата малоимущих домохозяйств социальными выплатами, то во все эти годы около 19-20% малоимущих домохозяйств не получало никаких социальных выплат.

В то же время для исследования текущего состояния адресности социальных выплат следует более внимательно рассмотреть их структуру и распределение выплат по доходным группам населения. В следующей таблице приведено распределение всего объема социальных выплат (кроме пенсий и надбавок к пенсиям) по доходным группам населения (здесь и далее «ПМ» обозначает величину прожиточного минимума).

Таблица 1. Доли всего объема социальных выплат, приходящиеся на различные доходные группы населения.

Год проведения обследования	До 1 ПМ	От 1 ПМ до 1.5 ПМ	От 1 ПМ до 2 ПМ	От 2 ПМ до 4 ПМ	От 4 ПМ до 6 ПМ
2014	21.8%	16.7%	32.5%	33.0%	8.5%
2015	26.4%	17.6%	32.7%	29.7%	7.9%
2016	26.4%	17.9%	35.4%	28.6%	6.9%
2017	25.4%	16.7%	34.6%	30.3%	6.9%
2018	22.7%	16.9%	33.5%	31.5%	9.1%

Источник: расчеты Счетной палаты по данным ВНДН

Из приведенной таблицы видно, что основная доля социальных выплат – более половины от всего объема – приходится на группу населения с доходами до 2 ПМ (начиная с 2015 года доля населения с доходами до 2ПМ составляла чуть больше 40%, постепенно снижаясь; сейчас это примерно 40% населения с наименьшими доходами, т.е. два нижних квинтиля по доходам¹), при этом большинство получателей выплат, имеющих доход до 2 ПМ, получает доходы менее полутора прожиточных минимумов на человека. Безусловно, большинство из получателей выплат, имеющих доход до 2ПМ, не являются малоимущими, однако они находятся в зоне риска: в случае реализации негативных шоков (болезнь, увольнение и т.п.), либо в случае рождения ребенка они могут оказаться за чертой бедности.

Что касается численности населения, проживающего в домохозяйствах, получающих те или иные социальные выплаты, в разрезе доходных групп, то она приведена в следующей таблице.

Таблица 2. Доли численности населения, проживающего в домохозяйствах, получающих социальные выплаты, в общей численности населения, проживающего в домохозяйствах, получающих социальные выплаты.

Год проведения обследования	До 1 ПМ	От 1 ПМ до 1.5 ПМ	От 1 ПМ до 2 ПМ	От 2 ПМ до 4 ПМ	От 4 ПМ до 6 ПМ
2014	17.5%	15.9%	32.3%	35.8%	10.0%
2015	21.8%	17.9%	35.0%	31.5%	8.4%
2016	22.4%	18.3%	36.0%	30.7%	8.1%
2017	21.5%	17.8%	35.8%	32.6%	7.6%

¹ Следует отметить, что величина дохода в 6 ПМ примерно соответствует нижней границе верхнего дециля по доходам, т.е. доходы менее 6 ПМ получают примерно 90% населения.

2018	19.2%	18.1%	36.3%	32.5%	8.7%
------	-------	-------	-------	-------	------

Источник: расчеты счетной палаты по данным ВНДН

Из этой таблицы видно, что более половины людей, проживающих в домохозяйствах, получающих социальные выплаты, относятся к группе населения с доходами до 2 ПМ (как уже говорилось выше, это примерно 40% населения с наименьшими доходами). Из них большинство получает доходы менее полутора прожиточных минимумов на человека. Как уже было сказано выше, эти люди, даже если они не являются малоимущими, находятся в зоне риска попадания за черту бедности.

Что касается структуры «непенсионных» социальных выплат, то в рамках ВНДН они делятся на несколько больших групп²:

- 1) пособия и другие социальные выплаты, лицам, имеющим право на получение мер социальной поддержки (в среднем около 13–16 тыс. рублей в пересчете на одно опрошенное домохозяйство);
- 2) пособия и компенсационные выплаты на детей (в среднем около 4–5 тыс. рублей в пересчете на одно опрошенное домохозяйство);
- 3) пособия и иная денежная помощь малоимущим семьям и семьям в сложной жизненной ситуации (в среднем около 300–400 рублей в пересчете на одно опрошенное домохозяйство);
- 4) возмещение полной стоимости материнского капитала и единовременные выплаты из средств материнского капитала (в среднем около 5–7 тыс. рублей в пересчете на одно опрошенное домохозяйство);
- 5) жилищные субсидии и иная денежная помощь на оплату жилищно-коммунальных услуг (в среднем около 2.5–3 тыс. рублей в пересчете на одно опрошенное домохозяйство);

² В соответствии с Методологическими положениями Росстата по формированию агрегированных показателей доходов домашних хозяйств на основе программы выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах.

- б) стипендии и другая денежная помощь обучающимся в образовательных организациях (в среднем около 700–800 рублей в пересчете на одно опрошенное домохозяйство);
- 7) пособия по безработице и иные выплаты, предусмотренные для лиц, потерявших работу (в среднем от 300 до 500 рублей в пересчете на одно опрошенное домохозяйство);
- 8) выплаты по уходу за другими лицами, нуждающимися в посторонней помощи (в среднем около 300–400 рублей в пересчете на одно опрошенное домохозяйство).

Рассмотрим подробнее распределение этих социальных выплат по разным доходным группам.

К получателям выплат первой группы относится ряд категорий граждан, имеющих те или иные заслуги перед страной, пострадавшие от неправомерных действий государства либо техногенных катастроф, страдающие от тех или иных тяжелых заболеваний, а также ряд других категорий нуждающихся. Согласно федеральному законодательству сюда относятся³:

- инвалиды войны;
- участники Великой Отечественной войны;
- ветераны боевых действий;
- военнослужащие, проходившие службу не в составе действующей армии;
- лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда»;
- лица, работавшие в период Великой отечественной войны на военных объектах;
- члены семьи погибших инвалидов войны и участников Великой отечественной войны, ветеранов боевых действий;

³ Список приводится согласно вопросам ВНДН.

- лица, удостоенные государственных почетных званий (Герои РФ, Герои СССР, Герои Социалистического Труда);
- инвалиды I, II и III группы;
- дети-инвалиды;
- лица, подвергшиеся воздействию радиации.

Согласно региональному законодательству сюда включаются также следующие категории граждан:

- труженики тыла;
- ветераны труда–пенсионеры;
- реабилитированные или пострадавшие от политических репрессий;
- пенсионеры из числа бывших государственных служащих;
- лица старшего возраста;
- доноры;
- лица, страдающие социально-значимыми, хроническими, тяжелыми и т.п. заболеваниями;
- граждане, удостоенные почетных званий, имеющие особые заслуги;
- ветераны военной службы – пенсионеры;
- участники вооруженных конфликтов в мирное время;
- члены семьи погибших;
- граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию;
- малоимущие граждане;
- лица, имеющие низкий уровень индивидуального дохода;
- отдельные категории специалистов;
- студенты, учащиеся, школьники;
- беременные женщины и кормящие матери;
- дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей;
- дети из отдельных категорий семей;

- семьи с детьми;
- дети войны;
- получатель ежемесячной денежной выплаты при рождении третьего и последующих детей;
- ряд других категорий граждан.

Распределение социальных выплат из первой группы по разным доходным группам приведено в следующей таблице. Как видно из приведенного выше списка, выплаты из первой группы имеют наибольший объем (по сравнению с остальными группами выплат, перечисленными выше).

Таблица 3. Доли объема социальных выплат категории «пособия и другие социальные выплаты, лицам, имеющим право на получение мер социальной поддержки», приходящиеся на различные доходные группы населения.

Год проведения обследования	До 1 ПМ	От 1 ПМ до 1.5 ПМ	От 1 ПМ до 2 ПМ	От 2 ПМ до 4 ПМ	От 4 ПМ до 6 ПМ
2014	11.5%	14.1%	31.8%	41.0%	10.7%
2015	12.6%	15.2%	33.8%	39.7%	9.9%
2016	11.3%	15.1%	35.9%	39.5%	9.3%
2017	12.4%	13.7%	34.5%	39.9%	9.6%
2018	12.3%	14.4%	33.8%	40.5%	9.3%

Источник: расчеты Счетной палаты по данным ВНДН

Из таблицы 3 видно, что примерно половина объема выплат данной категории домохозяйств приходится на группы с доходами до 2 ПМ. На долю же именно малообеспеченных домохозяйств приходится около 12% всех выплат. Кроме того, следует отметить, что данными выплатами не охвачены от 62 до 65% малоимущих домохозяйств.

Рассмотрим следующую категорию социальных выплат – пособия и компенсационные выплаты на детей. Распределение этих выплат по различным доходным группам приведено в следующей таблице.

Таблица 4. Доли объема социальных выплат категории «пособия и компенсационные выплаты на детей», приходящиеся на различные доходные группы населения.

Год проведения обследования	До 1 ПМ	От 1 ПМ до 1.5 ПМ	От 1 ПМ до 2 ПМ	От 2 ПМ до 4 ПМ	От 4 ПМ до 6 ПМ
2014	34.5%	23.0%	37.5%	21.3%	3.3%
2015	44.2%	19.5%	31.2%	15.9%	7.0%
2016	46.3%	21.1%	34.4%	16.5%	2.4%
2017	48.5%	21.7%	34.1%	15.8%	1.5%
2018	45.4%	24.2%	35.9%	13.6%	4.2%

Источник: расчеты Счетной палаты по данным ВНДН

Из приведенной таблицы видно, что основной объем выплат (от 70 до 80%) приходится на группы населения с самыми низкими доходами – до 2 прожиточных минимумов на человека, из которых более половины приходится на малоимущих (кроме 2014 года, когда этот показатель составлял 34.5%). Кроме того, следует отметить, что данной категорией выплат охвачено примерно 60% малоимущих домохозяйств. Следовательно, учитывая приведенные данные, а также то, что значительная доля малоимущих – это именно семьи с детьми, можно сделать вывод о том, что данная категория социальных выплат в значительной мере удовлетворяет пониманию адресности как направленности социальных выплат на малоимущие слои населения.

Для категории социальных выплат «пособия и иная денежная помощь

малоимущим семьям и семьям в сложной жизненной ситуации» распределение объема выплат по доходным группам населения приведено в следующей таблице.

Таблица 5. Доли объема социальных выплат категории «пособия и иная денежная помощь малоимущим семьям и семьям в сложной жизненной ситуации», приходящиеся на различные доходные группы населения.

Год проведения обследования	До 1 ПМ	От 1 ПМ до 1.5 ПМ	От 1 ПМ до 2 ПМ	От 2 ПМ до 4 ПМ	От 4 ПМ до 6 ПМ
2014	35.4%	15.8%	25.8%	28.5%	5.5%
2015	54.9%	15.0%	23.0%	14.9%	3.9%
2016	45.6%	18.1%	28.1%	16.6%	7.8%
2017	40.6%	14.6%	21.5%	30.2%	4.5%
2018	46.9%	10.7%	28.6%	18.3%	4.5%

Источник: расчеты Счетной палаты по данным ВНДН

Из приведенной таблицы видно, что наибольший объем выплачиваемых денег приходится на малоимущих, при этом на группы населения с доходами до 2 ПМ в разные годы приходилось от 62 до 78% от всей выплаченной суммы. Кроме того, следует отметить, что данными выплатами в разные годы были охвачены от 8 до 17% малоимущих домохозяйств. Следует также отметить, что данные выплаты включают в себя не только выплаты малоимущим семьям, но также и денежную помощь в связи с утратой или повреждением имущества, в связи со смертью близких родственников, а также пособия на условиях социального контракта. Таким образом, можно сделать вывод о том, что данная категория выплат, получателями которой являются не только малоимущие семьи, но и семьи, временно находящиеся в сложной жизненной ситуации, имеет достаточно высокую адресность.

Распределение объема выплат из категории «возмещение полной стоимости материнского капитала и единовременные выплаты из средств материнского капитала» по различным доходным группам приведено в следующей таблице.

Таблица 6. Доли объема социальных выплат категории «возмещение полной стоимости материнского капитала и единовременные выплаты из средств материнского капитала», приходящиеся на различные доходные группы населения.

Год проведения обследования	До 1 ПМ	От 1 ПМ до 1.5 ПМ	От 1 ПМ до 2 ПМ	От 2 ПМ до 4 ПМ	От 4 ПМ до 6 ПМ
2014	39.9%	21.0%	35.0%	21.4%	3.4%
2015	47.7%	22.2%	32.6%	17.6%	1.8%
2016	45.7%	22.8%	37.3%	14.1%	2.3%
2017	44.6%	21.9%	37.4%	15.1%	2.4%
2018	41.4%	22.3%	35.4%	19.4%	3.8%

Источник: расчеты Счетной палаты по данным ВНДН

Из приведенной таблицы видно, что наибольший объем выплат – от 75 до 82% приходится на категории с доходами до 1ПМ, а также от 1 до 2 ПМ. Следует отметить, что выплаты из данной категории направлены на помощь семьям с детьми (значительная часть которых являются малоимущими), а также на стимулирование рождаемости. По этой причине данная категория выплат автоматически имеет высокую адресность.

Распределение объема выплат из категории «жилищные субсидии и иная денежная помощь на оплату жилищно-коммунальных услуг» по различным доходным группам приведено в следующей таблице.

Таблица 7. Доли объема социальных выплат категории «жилищные субсидии и иная денежная помощь на оплату жилищно-коммунальных услуг», приходящиеся на различные доходные группы населения.

Год проведения обследования	До 1 ПМ	От 1 ПМ до 1.5 ПМ	От 1 ПМ до 2 ПМ	От 2 ПМ до 4 ПМ	От 4 ПМ до 6 ПМ
2014	5.4%	8.9%	23.1%	42.2%	18.6%
2015	8.0%	11.9%	29.1%	37.5%	14.7%
2016	8.2%	11.1%	28.6%	38.7%	16.3%
2017	7.3%	10.4%	29.8%	41.6%	11.2%
2018	6.3%	8.8%	25.7%	36.2%	24.4%

Источник: расчеты Счетной палаты по данным ВНДН

Из приведенной таблицы видно, что наибольший объем выплат – около 40% – приходится на категории с доходами от 2 ПМ до 4 ПМ, а на долю малоимущих приходится от 5 до 8% всех выплат. Следует признать, что адресность данной категории социальных выплат является не очень высокой. По этой причине для повышения адресности данной категории социальной поддержки следует рекомендовать уточнить критерии ее предоставления.

Распределение объема выплат из категории «стипендии и другая денежная помощь обучающимся в образовательных организациях» по различным доходным группам приведено в следующей таблице.

Таблица 8. Доли объема социальных выплат категории «стипендии и другая денежная помощь обучающимся в образовательных организациях», приходящиеся на различные доходные группы населения.

Год проведения обследования	До 1 ПМ	От 1 ПМ до 1.5 ПМ	От 1 ПМ до 2 ПМ	От 2 ПМ до 4 ПМ	От 4 ПМ до 6 ПМ
-----------------------------	---------	-------------------	-----------------	-----------------	-----------------

2014	23.3%	16.1%	30.9%	29.7%	12.9%
2015	27.5%	24.0%	37.4%	25.4%	8.6%
2016	26.5%	20.0%	37.2%	28.4%	6.3%
2017	21.6%	17.6%	35.2%	29.7%	13.3%
2018	19.2%	16.9%	28.6%	28.0%	21.3%

Источник: расчеты Счетной палаты по данным ВНДН

Из приведенной таблицы видно, что наибольший объем выплат – от 30 до почти 40% – приходится на категории с доходами от 1 ПМ до 2 ПМ, а на долю малоимущих приходится от 20 до 30% всех выплат. Следует отметить, что данная категория социальных выплат предназначена специально для учащихся и студентов, причем критерием назначения стипендий является не только и не столько материальное положение, сколько успеваемость, поэтому адресность данной категории социальных выплат автоматически высока даже несмотря на то, что охват малоимущих выплатами данной категории составляет всего 10–12%.

Распределение объема выплат из категории «пособия по безработице и иные выплаты, предусмотренные для лиц, потерявших работу» по различным доходным группам приведено в следующей таблице.

Таблица 9. Доли объема социальных выплат категории «пособия по безработице и иные выплаты, предусмотренные для лиц, потерявших работу», приходящиеся на различные доходные группы населения.

Год проведения обследования	До 1 ПМ	От 1 ПМ до 1.5 ПМ	От 1 ПМ до 2 ПМ	От 2 ПМ до 4 ПМ	От 4 ПМ до 6 ПМ
2014	44.1%	16.8%	27.7%	18.6%	6.8%
2015	43.0%	20.3%	30.7%	20.1%	5.9%

2016	48.0%	19.9%	32.5%	16.3%	2.8%
2017	46.5%	18.0%	32.2%	17.5%	3.6%
2018	51.8%	16.0%	28.3%	18.5%	1.5%

Источник: расчеты Счетной палаты по данным ВНДН

Из приведенной таблицы видно, что наибольший объем выплат – почти 50% – приходится на категорию с доходами до 1 ПМ, и еще примерно 30% – на категорию домохозяйств от 1 ПМ до 2 ПМ, причем на долю домохозяйств с доходом до 1.5 ПМ приходится от 61 до 68% всех выплат. Охват малоимущих данной мерой поддержки составляет от 7 до 10%. Поскольку данная выплата является целевой и выплачивается безработным и людям, потерявшим работу, то ее адресность автоматически является высокой. Кроме того, из приведенных данных можно сделать вывод о том, что адресность данной категории социальных выплат, понимаемая как целевая помощь малоимущим и людям, находящимся в зоне риска, также весьма высока.

Распределение объема выплат из категории «выплаты по уходу за другими лицами, нуждающимися в посторонней помощи» по различным доходным группам приведено в следующей таблице.

Таблица 10. Доли объема социальных выплат категории «выплаты по уходу за другими лицами, нуждающимися в посторонней помощи», приходящиеся на различные доходные группы населения.

Год проведения обследования	До 1 ПМ	От 1 ПМ до 1.5 ПМ	От 1 ПМ до 2 ПМ	От 2 ПМ до 4 ПМ	От 4 ПМ до 6 ПМ
2014	36.9%	21.3%	34.6%	19.7%	1.4%
2015	40.6%	27.7%	37.9%	20.1%	1.2%
2016	41.7%	27.7%	41.5%	14.8%	1.2%

2017	38.7%	25.2%	38.0%	18.4%	1.8%
2018	42.8%	27.3%	43.5%	12.7%	1.0%

Источник: расчеты Счетной палаты по данным ВДН