

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИК СОЦИАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ НАСЕЛЕНИЯ

Е.И. АНДРЕЕВА, e-mail: andreeva@nifi.ru, Центр финансов социальной сферы, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, Москва, Россия.

ORCID: 0000-0002-9985-9872

Д.Г. БЫЧКОВ, кандидат социологических наук. E-mail: bychkov@nifi.ru, Центр финансов социальной сферы, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, Москва, Россия.

ORCID: 0000-0003-4699-7662

О.А. ФЕОКТИСТОВА, кандидат экономических наук. E-mail: feoktistova@nifi.ru, Центр финансов социальной сферы, Научно-исследовательский финансовый институт Министерства финансов Российской Федерации, Москва, Россия.

ORCID: 0000-0002-8169-7975

В статье рассматривается региональная политика социальной поддержки населения с точки зрения ее эффективности. Используются данные репрезентативного обследования домохозяйств, проводимого Росстатом. Под эффективностью региональной политики социальной поддержки понимается эффективность расходов региональных бюджетов на меры социальной поддержки, с точки зрения воздействия этих мер на уровень и глубину бедности, а также на неравенство доходов. На региональные социальные выплаты расходуются средства, сопоставимые с общим дефицитом дохода, однако сократить последний за счет этих выплат удастся лишь на 9%, а снизить уровень бедности – с 12 до 11%. Для повышения эффективности необходимо перераспределить существенную часть социальной поддержки в пользу наиболее нуждающихся.

Ключевые слова: уровень бедности, адресная социальная поддержка, критерии нуждаемости, малоимущие, обследование домохозяйств.

DOI: 10.47711/0868-6351-188-101-110

Социальная поддержка населения в России – предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (*далее* – субъекты, регионы)¹. Расходные обязательства в этой сфере разграничены законодательно, и это разграничение проходит не по мерам социальной поддержки (*далее* – МСП), а по категориям лиц, которым предоставляются эти меры². Кроме того, регионы вправе принимать собственные решения о социальной поддержке различных категорий граждан, в том числе тех, социальная поддержка которых отнесена к расходным обязательствам Российской Федерации (если региональный бюджет не является дотационным)³.

На ближайшие десять лет одной из ключевых национальных целей государственной социальной политики в России провозглашено снижение уровня бедности⁴ в два раза – до 6,6% населения, или на 9,5 млн чел.⁵ Результаты работы обеих уровней власти с учетом разграничения ответственности должны вести к достижению поставленной цели. При этом отметим, что на региональном и федеральном уровнях властями за последние годы проведена значимая работа по совершенствованию адресности социальной поддержки⁶ и повышению эффективности расходов на нее бюджетных средств.

¹ Конституция Российской Федерации, ст. 71.

² Подробнее о разграничении см.: [1, с. 19-21].

³ В соответствии со ст. 130 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

⁴ Определения монетарной бедности и уровня бедности см. в: Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки / Сост. Л. И. Лопатников. М.: Дело. 2003

⁵ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

⁶ Определение адресной социальной поддержки см. в [1, с. 27-28].

Предметом настоящего исследования является эффективность выплатных МСП, осуществляемых регионами за счет собственных средств и в порядке реализации собственных полномочий. Одновременно ставилась задача оценить возможности использования результатов Выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах Росстата (*далее также* – ВНДН, выборочное наблюдение) для такого анализа.

Источник данных. В качестве источника данных были использованы публикуемые результаты ВНДН⁷. Эти данные являются репрезентативными на федеральном и региональном уровнях и позволяют получить подробную информацию о доходах каждого респондента и его домохозяйства в целом, о получаемой им социальной поддержке. Нами использованы данные ВНДН Росстата за 2019 г., их недостатком является запаздывание в актуальности на два года.

Особенность данных выборочного наблюдения состоит в том, что в них указывается только общая сумма выплат, полученных членом домохозяйства. Сведения о размерах отдельных выплат не собираются в ходе интервью, а вносятся Росстатом позднее на основании указанной респондентами принадлежности к одной или нескольким категориям лиц, имеющих право на федеральные или региональные МСП, и данных о среднем размере назначаемых выплат. Такие данные собираются Росстатом в региональном разрезе с помощью форм федеральных статистических наблюдений⁸ и регулярно публикуются в сборниках «Реализация МСП отдельных категорий граждан»⁹.

Если респондент являлся получателем лишь одной МСП, отнесение этих выплат к конкретной мере очевидно. Если нескольких мер – размер выплат по каждой из них устанавливается воспроизведением используемого Росстатом алгоритма вменения. Дело осложняется наличием дублирующих выплат, когда региональный льготник (например, ветеран труда) является одновременно и федеральным льготником (например, инвалид), и обе эти категории льготников имеют право, например, на компенсации расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг. Наши исследования¹⁰ показывают, что такие пересечения на региональном уровне достаточно существенны. Во многих регионах установлено правило, по которому гражданин вправе получать только одну выплату по своему выбору – в таком случае, согласно региональному законодательству, выбирается максимальная выплата из всех, которые могут быть назначены. В настоящем исследовании, как и в расчетах Росстата, учитываются эти и другие подобные особенности.

Методология анализа. Под эффективностью региональных бюджетных расходов МСП понимается адресность этих мер, а также соотношение затрат и достигнутых результатов. Кроме того, эффективность региональной социальной политики нами оценивается по воздействию выплат на уровень и глубину бедности, а также на экономическое неравенство населения (индекс Джини) [2].

Количественной характеристикой глубины бедности является дефицит денежного дохода, который определяется как объем денежных средств, необходимая для доведения доходов населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума до величины прожиточного минимума¹¹.

Еще один показатель – неполный охват региональными выплатами малоимущих домохозяйств. Он указывает на наличие проблем либо с подтверждением права на

⁷ Описание наблюдения см.: URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/vndn-2018/index.html

⁸ № 3-соцподдержка «Сведения о реализации МСП отдельных категорий граждан за счет средств консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации» и № 1-ЕДВ «Сведения о ежемесячных денежных выплатах отдельным категориям граждан в связи с изменением формы предоставления льгот по расходным обязательствам Российской Федерации».

⁹ См. «Методологические положения по формированию агрегированных показателей доходов домашних хозяйств на основании программы выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах». Утверждены Приказом Росстата от 22.03.2019 г. № 164 с изменениями от 29.10. 2019 № 632.

¹⁰ Например, в рамках контракта со Всемирным банком (The World Bank) № 7184052 на выполнение работ по теме: «Совершенствование системы социальной защиты в Российской Федерации», 2016-2018 гг.

¹¹ https://rosstat.gov.ru/free_doc/new_site/population/urov/murov5.htm.

получение МСП (часть малоимущих семей не может подтвердить свой доходный статус), либо с реализацией политики социальной поддержки (например, плохо налажено информирование населения о возможности получения МСП).

В то же время, если получателями социальных выплат являются небедные граждане, то с точки зрения снижения уровня бедности бюджетные средства также расходуются неэффективно [1, с. 47-85]. Это широко распространенная в России практика, когда МСП назначаются не по причине низких доходов, а по принадлежности к той или иной категории, в частности, в силу наличия у человека каких-либо заслуг перед государством или в связи с особыми условиями его труда. Конечно, у социальной поддержки могут быть отличающиеся от сокращения уровня и глубины бедности цели, но в данной работе эффективность социальных выплат рассматривается только с точки зрения решения задачи бедности.

Отношение доли выплат, предоставляемых определенной категории домохозяйств, в общей сумме выплат, достающихся всем типам домохозяйств, к доле представителей той же категории домохозяйств в совокупной численности населения позволяет судить о таргетированности выплат.

При оценке использован также дополнительный набор показателей эффективности, характеризующих распределение выплат по разным типам домохозяйств: регионам, типу населенного пункта, квинтильным группам в порядке возрастания подушевого дохода, группам с денежными доходами ниже и выше величины прожиточного минимума (малоимущие – немалоимущие), составу домохозяйства. Все эти показатели входят в стандартный инструментальный анализ эффективности социальной политики, направленной на снижение бедности [3].

Ряд мер, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов по переданным полномочиям, не относятся к их расходным обязательствам и поэтому не рассматриваются здесь в составе региональной политики социальной поддержки – например, МСП пострадавших в результате радиационных аварий и катастроф, инвалидов и детей-инвалидов, ветеранов и инвалидов Великой отечественной войны. Однако многие регионы ввели свои дополнительные МСП федеральным категориям льготников и финансируют их за счет собственных средств. Такие меры назовем «дублирующие меры», они являются частью региональной политики социальной поддержки.

Анализ региональной социальной политики в целом по всем регионам. Начнем с краткого обзора распределения всего населения России и его доходов по доходным группам (квинтилям), а также по месту проживания (город – село) и уровню дохода (малоимущие – немалоимущие), используя региональный прожиточный минимум (ПМ) (табл. 1).

Распределение общей суммы полученного населением денежного дохода явно тяготеет к верхним доходным квинтилям. Охват населения региональными выплатами высок во всех доходных группах: для нижнего квинтиля он составляет 62%, т.е. столько граждан с самыми низкими доходами получают те или иные региональные МСП; для верхнего квинтиля – 43%. Охват малоимущих граждан региональными выплатами, с одной стороны, достаточно высок – 68%, но, с другой – это означает, что треть малоимущих лиц в России вообще не являются бенефициарами¹² региональных выплат. Большая часть этих выплат – свыше 50% общей суммы – достается представителям двух верхних доходных квинтилей.

Дублирующие выплаты также достаются в основном представителям верхних доходных групп, это лишний раз подтверждает тот факт, что российская региональная политика не направлена преимущественно на помощь гражданам с низкими доходами [4].

¹² Бенефициарами социальных выплат мы считаем прямых и косвенных их получателей, т.е. не только непосредственного получателя, но и всех членов его домохозяйства. Охват региональными выплатами определяется как доля бенефициаров в общей численности рассматриваемой группы или всего населения.

Таблица 1

Распределение населения и региональных социальных выплат по квинтильным доходным группам, типу поселения и по уровню дохода относительно прожиточного минимума; все регионы*

Показатель	Всего	Доходные квинтили, %					Тип населенного пункта, %		По уровню дохода, %	
		1	2	3	4	5	город	село	немалоимущие	малоимущие
Все ДХ**	100,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	74,5	25,5	89,1	10,9
Денежный доход населения	100,0	6,5	11,4	16,2	22,9	43,0	82,7	17,3	97,1	2,9
Малоимущие домохозяйства	100,0	98,1	1,9	0,1	0,0	0,0	48,6	51,4	0,0	100,0
Региональные социальные выплаты	100,0	11,5	15,5	21,1	23,8	28,1	68,7	31,3	92,9	7,1
Дублирующие выплаты	100,0	3,8	12,2	26,8	33,2	24,1	81,4	18,6	98,1	1,9
Охват региональными выплатами	52,4	62,2	56,2	53,5	46,7	43,2	51,5	55,0	50,5	67,6

* Квинтильные доходные группы едины для всех регионов. Деление населения на «малоимущие - немалоимущие» производится относительно регионального ПМ.

** ДХ здесь и далее – домохозяйства.

Источник: Рассчитано авторами по данным ВДН-2019, Росстата.

Один из самых высоких уровней бедности наблюдается среди домохозяйств с тремя и более детьми (табл. 2) [5-6].

Таблица 2

Влияние региональных выплат на изменение уровня бедности по типам домохозяйств; все регионы

Тип домохозяйства	Доля лиц в численности населения, %	Доля в региональных выплатах, %	Охват региональными выплатами, %	Уровень бедности, %		Отношение доли в региональных выплатах к доле в численности населения
				до региональных выплат	после региональных выплат	
Все домохозяйства	100,0	100,0	52,4	11,9	10,9	1,0
без детей	49,2	52,5	46,9	2,2	2,1	1,1
с детьми, всего	50,8	47,5	57,7	21,3	19,4	0,9
в том числе:						
с 1 ребенком	23,5	16,3	46,1	10,2	9,5	0,7
с 2 детьми	19,5	17,1	59,9	21,2	19,6	0,9
с 3 и более детьми	7,8	14,1	87,2	54,9	48,7	1,8
с неполной семьей, всего	4,8	6,0	61,1	29,1	25,6	1,3
в том числе:						
из неполных семей	2,3	3,6	49,1	32,0	28,8	1,6
с пенсионерами, всего	32,8	35,0	68,4	12,5	11,0	1,1
в том числе:						
из пенсионеров	17,4	35,3	71,6	0,5	0,4	2,0
с инвалидами, всего	10,1	15,3	73,3	12,9	11,6	1,5
в том числе:						
из инвалидов	1,5	5,8	68,2	0,5	0,2	3,8
с 1 работающим, всего	29,4	31,9	54,7	19,2	17,8	1,1
в том числе:						
с 1 работающим и детьми	13,8	15,0	63,1	37,6	34,8	1,1
с 2 и более работающими	59,4	44,9	47,2	8,2	7,4	0,8
без работающих, всего	11,2	23,1	73,4	12,4	11,2	2,1
в том числе:						
с детьми	1,3	2,5	79,5	73,0	65,5	1,8

Источник: Рассчитано авторами по данным ВДН-2019 Росстата.

Их доля в общей численности населения невелика – всего 8%, но при этом охват их региональными МСП достаточно высок – 87% (самый высокий уровень среди всех рассматриваемых типов домохозяйств), и он превышает уровень бедности среди домохозяйств этого типа (55%). Это не означает, что все бедные домохозяйства с тремя детьми получают социальную поддержку от региона, но свидетельствует о том, что часть выделяемых на нее бюджетных средств достается немалоимущим семьям.

Доля бюджетных средств, приходящаяся на выплаты многодетным семьям, в общем объеме предоставляемых населению региональных выплат, составляет 14% – это почти вдвое больше, чем доля числа членов таких семей среди населения. Для многодетных семей это отношение равно 1,8 – выше оно лишь у домохозяйств, состоящих только из пенсионеров (2,0), только из инвалидов (3,8) и домохозяйств, в которых нет работающих членов (2,1). Однако уровень бедности в результате оказания помощи снижается у семей данного типа лишь на 6 проц. п., т.е. продолжает оставаться исключительно высоким даже после получения всех региональных социальных выплат. Из этого следует, что получаемые семьями выплаты слишком малы, чтобы вывести их из состояния бедности. Для усиления поддержки таких семей регионам важно не только наращивать охват (за счет тех, кто находится вне поля зрения системы социальной поддержки населения), но и увеличивать размер пособий [7].

Уровень бедности среди домохозяйств с детьми без работающих членов составляет 66%. Доля таких семей в общей численности населения невелика – всего 1%, а получаемая ими поддержка явно недостаточна.

Высокий уровень бедности наблюдается также среди семей с детьми и одним работающим членом. Например, это могут быть полные семьи, в которых отец работает, а мать находится в отпуске по уходу за ребенком. Доля таких семей в общей численности населения приближается к 14%, а доля региональных бюджетных средств, приходящаяся на выплаты этой группе, лишь немногим больше (15%), и преодолеть бедность с таким объемом выплат этим семьям также не удастся.

Самый низкий уровень бедности наблюдается среди домохозяйств, состоящих из одних пенсионеров (0,4%) и домохозяйств, состоящих только из инвалидов (0,2%), но последних достаточно мало (1,5% в общей численности населения), тогда как домохозяйства, состоящие из одних пенсионеров, встречаются достаточно часто (17% в общей численности населения) и на их долю приходится больше трети общего объема расходов на региональные выплаты. Затраченные на эти выплаты средства практически не снижают уже изначально относительно низкий уровень бедности среди представителей этой категории. С точки зрения сокращения бедности такие выплаты следует признать неэффективными.

Таргетирование региональных расходов невысоко: лишь 9 коп. из каждого рубля, расходуемого регионами на МСП, идет на сокращение дефицита дохода (табл. 3). Для некоторых типов домохозяйств эта доля гораздо выше – почти 40% для выплат, назначаемых многодетным семьям, свыше 43% для семей, в которых есть дети, но нет работающих членов. Бедность среди таких домохозяйств выше, чем среди других семей.

Одной из причин низкой эффективности региональной политики социальной поддержки является использование устаревших методик и практик организации и управления в этой сфере, сложившихся три и более десятилетия назад (см., например, [8]).

Среднедушевой дефицит дохода малоимущих домохозяйств всех рассматриваемых нами типов, кроме тех, которые состоят только из инвалидов, превышает средний размер выплат, которые они получают, причем значительно (табл. 4 и 5).

Таблица 3

Влияние региональных выплат на сокращение общего объема дефицита дохода

Тип домохозяйства	Дефицит дохода, млрд руб. в год		Доля региональных выплат, приходящаяся на сокращение дефицита дохода, %
	до региональных выплат	после региональных выплат	
Все домохозяйства	652	555	9,4
без детей	54	51	0,6
с детьми, всего	597	504	19,0
в том числе:			
с 1 ребенком	111	100	6,3
с 2 детьми	205	181	14,0
с 3 и более	281	223	39,7
с неполной семьей, всего	90	74	26,2
в том числе:			
из неполных семей	56	45	28,6
с пенсионерами, всего	192	161	8,5
в том числе:			
из пенсионеров	2	2	0,2
с инвалидами, всего	64	54	6,4
в том числе:			
из инвалидов	0	0	0,1
с 1 работающим, всего	339	290	14,8
в том числе:			
с 1 работающим и детьми	319	271	30,8
с 2 и более работающими	209	174	7,5
без работающих, всего	104	91	5,4
в том числе:			
с детьми	79	68	43,6

Источник: Рассчитано авторами по данным ВДН-2019 Росстата.

Таблица 4

Адекватность размера региональных выплат с точки зрения преодоления бедности

Тип домохозяйства	Средний размер региональных выплат на бенефициара, руб. в мес.	Средний размер дефицита дохода у малоимущих ДХ, руб. на чел. в мес.		Доля региональных выплат в доходах бенефициаров, %
		до региональных выплат	после региональных выплат	
Все домохозяйства	1130	3124	2914	4,4
без детей	1348	2811	2820	4,2
с детьми, всего	959	3156	2924	4,8
в том числе:				
с 1 ребенком	892	2653	2579	3,5
с 2 детьми	866	2837	2701	4,4
с 3 и более детьми	1224	3744	3348	9,9
с неполной семьей, всего	1215	3669	3419	7,1
в том числе:				
из неполных семей	1873	4331	3899	10,8
с пенсионерами, всего	924	2678	2544	3,5
в том числе:				
из пенсионеров	1675	1339	1365	5,5
с инвалидами, всего	1213	2821	2638	5,4
в том числе:				
из инвалидов	3299	677	946	11,2
с 1 работающим, всего	1178	3431	3162	4,9
в том числе:				
с 1 работающим и детьми	1015	3506	3218	6,5
с 2 и более работающими	947	2444	2263	3,4
без работающих, всего	1659	4263	4154	8,9
в том числе:				
с детьми	1375	4618	4423	15,5

Источник: Рассчитано авторами по данным ВДН-2019 Росстата.

Таблица 5

 Некоторые показатели, характеризующие политику ряда регионов
 по социальной поддержке населения

Регион	Уровень бедности, %		Охват населения региональными выплатами, %	Доля региональных выплат в денежном доходе населения, %	Отношение суммы региональных выплат к дефициту дохода до выплат	Доля выплат, дублирующихся федеральными, в общем объеме региональных выплат, %	Индекс Джини	
	до региональных выплат	после региональных выплат					до региональных выплат	после региональных выплат
Российская Федерация	11,5	10,9	52,4	1,2	1,0	10,8	0,323	0,314
Архангельская обл.	11,9	11,4	61,5	1,2	1,1	0,0	0,345	0,335
Брянская обл.	15,0	13,3	49,0	1,6	1,6	0,0	0,267	0,264
Владимирская обл.	10,8	9,7	55,4	1,1	1,0	7,9	0,292	0,297
Волгоградская обл.	11,1	10,5	36,3	1,7	1,4	62,7	0,283	0,277
г. С.-Петербург	0,4	0,4	60,8	1,3	53,5	48,5	0,333	0,328
Калужская обл.	8,3	8,3	49,9	3,3	3,1	9,1	0,322	0,316
Кемеровская обл.	11,3	10,5	41,6	2,2	1,2	57,4	0,299	0,287
Кировская обл.	17,2	16,9	51,4	3,4	1,2	0,8	0,291	0,286
Костромская обл.	9,8	9,3	30,9	0,7	0,5	0,0	0,306	0,322
Магаданская обл.	3,7	2,1	69,0	1,0	3,5	0,0	0,322	0,315
Московская обл.	2,9	2,5	55,0	1,4	6,0	17,2	0,298	0,295
Мурманская обл.	8,9	7,9	56,5	1,5	1,7	0,2	0,311	0,307
Нижегородская обл.	7,7	7,1	53,2	0,9	1,4	0,7	0,260	0,245
Новгородская обл.	12,7	11,7	46,8	1,6	1,2	3,0	0,324	0,318
Респ. Алтай	35,9	34,2	84,8	1,9	0,3	13,2	0,303	0,299
Респ. Башкортостан	9,4	8,5	69,5	4,1	3,8	0,5	0,383	0,373
Респ. Коми	14,4	12,7	52,9	1,5	0,7	6,4	0,306	0,308
Респ. Крым	15,5	15,1	46,3	1,1	0,5	53,3	0,343	0,328
Респ. Марий Эл	12,4	12,2	45,3	4,3	3,2	0,0	0,295	0,290
Респ. Татарстан	4,5	3,8	64,3	0,7	2,3	0,0	0,293	0,290
Сахалинская обл.	5,3	3,8	55,5	1,2	2,1	0,0	0,299	0,293
Свердловская обл.	8,9	7,7	58,7	1,3	1,4	0,4	0,341	0,329
Тамбовская обл.	10,1	8,6	51,3	3,1	3,4	37,1	0,354	0,350
Тверская обл.	10,1	10,0	49,6	0,6	0,5	0,5	0,240	0,244
Тульская обл.	5,1	4,7	35,1	0,6	1,2	9,7	0,327	0,332
Ульяновская обл.	15,3	14,8	52,3	2,3	1,3	0,0	0,288	0,283
Хабаровский край	7,0	6,8	56,6	1,2	1,5	0,0	0,312	0,303
Чувашская Респ.	13,2	13,2	43,1	2,8	1,6	0,0	0,306	0,304
ЯНАО	5,0	4,7	49,6	1,2	5,5	3,3	0,304	0,298
Ярославская обл.	8,1	6,9	73,2	1,9	3,1	48,7	0,289	0,287

Источник: Рассчитано авторами по данным ВНДН-2019, Росстат.

Так средний размер выплат, получаемых многодетными семьями, следовало бы увеличить в три раза, чтобы эти выплаты полностью покрывали среднедушевой дефицит дохода этих семей. Сейчас же он уменьшается в результате региональных выплат совсем незначительно – меньше, чем на среднюю величину полученной выплаты. У многих типов домохозяйств региональные выплаты составляют небольшую долю в доходах, 3-5%. Как правило, это типы домохозяйств, среди которых уровень бедности низок или не слишком высок.

Исключением являются домохозяйства, состоящие только из инвалидов – средняя доля региональных выплат в доходах таких домохозяйств составляет 11%, при том, что малоимущих среди домохозяйств этого типа практически нет.

Рассмотрим некоторые данные, которые характеризуют политику социальной поддержки отдельных регионов.

В табл. 5 представлены данные о ряде регионов, результаты политики социальной поддержки которых выделяются на общем фоне. Например, речь идет о случаях, когда в результате региональных выплат неравенство населения по доходам не только не сокращается, но даже растет. Такое может быть, если региональные МСП в первую очередь достаются относительно обеспеченным домохозяйствам, которые в результате становятся еще богаче. Некоторые регионы чрезмерно дублируют МСП федеральных категорий льготников. В других на поддержку федеральных льготников расходуется большая часть регионального бюджета социальных выплат (Волгоградская, Кемеровская, Тамбовская, Ярославская области, Республика Крым, С.-Петербург).

Если в целом по России охват населения региональными выплатами составляет примерно 52%, то в некоторых регионах он превышает 70%, например, в Республике Алтай, Республике Башкортостан, Ярославской области. Самый высокий охват населения региональными выплатами – в Республике Алтай, но в результате этих выплат уровень неравенства в регионе снижается незначительно – всего на 0,4 проц. п., при этом очень высокий уровень бедности, который наблюдается в этом регионе, также снижается незначительно – с 35,9 до 34,2%. В то же время общий объем региональных выплат в 13 раз превышает имеющийся дефицит дохода жителей республики. Все это говорит о том, что выплаты носят в высшей степени неадресный характер.

Самые низкие показатели охвата демонстрируют Рязанская, Ивановская, Воронежская, Костромская области, Республика Адыгея и Республика Северная Осетия-Алания. При этом доля региональных выплат в денежном доходе населения практически во всех этих регионах очень низкая. Это говорит о слабости системы социальной поддержки в этих регионах – и охват маленький, и размер выплат низкий. В противовес им можно привести пример компактных систем социальной поддержки Республики Чувашия и Республики Марий Эл, в которых размеры выплат достаточно существенны.

Во многих регионах общая сумма региональных выплат превышает объем дефицита дохода малоимущих семей, причем таких примеров много не только среди «богатых» регионов, где малый объем дефицита, но и у «небогатых» регионов – Чувашия, Ульяновская область, Кемеровская область и др. Однако в результате региональных выплат уровень бедности в таких регионах сокращается незначительно, следовательно, большая часть региональных выплат не идет на покрытие дефицита дохода.

Есть регионы с нулевой результативностью с точки зрения снижения уровня бедности за счет региональных выплат, например, г. С.-Петербург, Ленинградская область, Чеченская Республика, Республика Ингушетия и Республика Северная Осетия-Алания. Однако стоит обратить внимание на базовый уровень бедности до региональных выплат в этих регионах: в первых двух регионах он до региональных выплат очень низок, а в последних трех – очень высок. Очевидно, что в первом случае продемонстрировать эффективность таргетирования бедности гораздо легче, чем во втором.

Заключение. Результаты анализа региональных политик социальной поддержки свидетельствуют, что для повышения ее эффективности имеются значительные резервы. На предоставление региональных социальных выплат расходуется объем средств, сравнимый с общим дефицитом дохода. Тем не менее, в результате региональной социальной поддержки дефицит дохода удастся сократить лишь на 9%, а уровень бедности – с 12 до 11%, что говорит о ее неэффективности с точки зрения таргетирования бедности.

Правила предоставления МСП не способствуют эффективности, так как обычно не предполагают учета доходов заявителей и их семей, и меры назначаются по категориальному принципу. Кроме этого, при официальной линии бедности в 1 ПМ, ряд «детских» мер направлены на семьи, подушевой доход которых не превышает 1,5 или 2 ПМ, в результате большинство получателей этих выплат составляют немалоимущие. Наконец, правила назначения субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг изначально предусматривают возможность ее получения и немалоимущими домохозяйствами, и, как показывают расчеты, таких получателей большинство.

Региональные социальные выплаты не оказывают существенного влияния на сокращение уровня бедности, неравенства распределения доходов, дефицита дохода. Значимо влиять на эти показатели могут только меры, достаточно большие как по размеру выплат, так и по охвату населения.

Существующие региональные системы социальной поддержки строятся по заявительному принципу. Регионы, особенно такие, где уровень бедности относительно низок, должны перенастроить не только свои системы МСП, но и управленческие подходы к работе с населением и, в частности, перейти к проактивной политике выявления семей, нуждающихся в помощи.

Необходимо существенно повысить таргетирование МСП, т.е. перераспределить предоставляемую населению социальную поддержку в пользу нуждающихся. Особенно это касается таких регионов как, в частности, Брянская, Костромская, Тверская и Тульская области, Республика Коми, где в результате социальной поддержки доходное неравенство только растет, а также Волгоградская и Кемеровская области, которые большую часть бюджета региональных социальных выплат направляют на поддержку федеральных категорий льготников, в результате уровень бедности населения обоих регионов после оказания социальной поддержки практически не снижается. Для этого целесообразно:

- ввести критерии нуждаемости, в том числе имущественные, при назначении регулярных региональных выплат, отказавшись от дублирующих выплат или значительно сократив их объем;
- повысить доступность региональных МСП для нуждающихся, переходя от заявительного принципа их назначения к проактивному;
- обеспечить универсальный подход при назначении МСП с проверкой доходов: единые критерии нуждаемости при назначении различных адресных МСП должны открывать доступ ко всему набору таких выплат, на которые имеют право семьи, соответствующие этим критериям;
- регулярно рассчитывать и публиковать рейтинг регионов по эффективности политики социальной поддержки.

Литература / References

1. Андреева Е.И., Бычков Д.Г., Гришина Е.Е., Емцов Р.Г., Феоктистова О.А. Развитие эффективной социальной поддержки населения в России: адресность, нуждаемость, универсальность // Научный доклад. М., 2017. 144 с. Режим доступа: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3068625 [Andreeva E.I., Bychkov D.G., Grishina E.E., Yemtov R.G., Feoktistova O.A. Building an Efficient Social Support System in Russia: Targeting, Neediness, Common Eligibility Criteria: Research Paper. M., 2017. 144 p.]
2. Вотнинов А.И., Лазарян С.С., Овчинников В.Н. Выявление факторов неравенства в России с использованием регрессионной декомпозиции // Финансовый журнал. 2019. № 5. С. 74-89. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-5-74-89. [Votinov A.I., Lazaryan S.S., Ovchinnikov V.N. Vyavlenie faktorov neravenstva v Rossii s ispol'zovaniem regressionnoy dekompozicii // Finansovyy zhurnal. 2019. № 5. P. 74-89].

3. Tesliuc Emil, Pop Lucian, Grosh Margaret, and Yemtsov Ruslan. *Income Support for the Poorest: A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia* // International Bank for Reconstruction and Development and the World Bank. Washington DC: The World Bank, 2014.
4. Малева Т.М., Гришина Е.Е., Карцева М.А., Кузнецова П.О. *Бедность в детстве и в старости: не только дефицит доходов*. М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2019. 134 с. [Maleva T.M., Grishina E.E., Kartseva M.A., Kuznetsova P.O. *Bednost' v detstve i v starosti: ne tol'ko deficit dohodov*. Moskva: Izdatel'skij dom «Delo» RANHiGS, 2019. 134 s.].
5. Гришина Е.Е. *Различные аспекты бедности семей с детьми* // ЭКО. 2018. № 3 (525). С. 7-26. [Grishina E.E. *Razlichnye aspekty bednosti semej s det'mi* // ЭКО. 2018. № 3(525). P. 7-26.].
6. Гришина Е.Е., Цацура Е.А. *Вклад региональной социальной поддержки семей с детьми в благосостояние семей, получающих помощь* // Социальная политика и социальное партнерство. 2017. № 7. С. 13-19. [Grishina E.E., Tsatsura E.A. *Vklad regional'noj social'noj podderzhki semej s det'mi v blagosostoyanie semej, poluchayushchih pomoshch'* // Social'naya politika i social'noe partnerstvo. 2017. № 7. P. 13-19.].
7. Малева Т.М., Гришина Е.Е. *Каким должно быть детское пособие?* // Экономическая политика. 2019. № 3. С. 1-16. [Maleva T.M., Grishina E.E. *Kakim dolzhno byt' detskoe posobie?* // Ekonomicheskaya politika. 2019. № 3. P. 1-16.].
8. Малева Т.М., Гришина Е.Е., Цацура Е.А. *Региональные системы социальной защиты: как и зачем вводится адресность* // Регион: Экономика и Социология. 2016. № 4 (92). С. 153-175. [Maleva T.M., Grishina E.E., Saccura E.A. *Regional'nye sistemy social'noj zashchity: kak i zachem vvoditsya adresnost'* // Region: Ekonomika i Sociologiya. 2016. № 4 (92). P. 153-175.].



Статья поступила 25.02.2021. Статья принята к публикации 16.04.2021.

Для цитирования: Е.И. Андреева, Д.Г. Бычков, О.А. Феоктистова. Эффективность региональных политик социальной поддержки населения // Проблемы прогнозирования. 2021. № 5(188). С. 101-110.

DOI: 10.47711/0868-6351-188-101-110

Summary

EFFICIENCY OF REGIONAL SOCIAL ASSISTANCE POLICIES

E.I. ANDREEVA, Center of Social Sphere Finance, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russia

ORCID: 0000-0002-9985-9872

D.G. BYCHKOV, Cand. Sci (Sociology), Center of Social Sphere Finance, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russia

ORCID: 0000-0003-4699-7662

O.A. FEOKTISTOVA, Cand. Sci. (Econ.), Center of Social Sphere Finance, Financial Research Institute of the Ministry of Finance of the Russian Federation, Moscow, Russia

ORCID: 0000-0002-8169-7975

Abstract: The article considers regional social assistance policies in terms of efficiency. The analysis is based on data from a representative household survey conducted by the Federal State Statistics Service (Rosstat). Efficiency of regional social assistance policies is understood as efficiency of regional budget expenditures on social assistance measures in terms of the impact of these measures on poverty rate and gap, as well as on income inequality. The funds spent on regional social transfers are comparable to the total poverty gap, but reduce the latter by only 9% and the poverty rate by only 1% (from 12 to 11%). To increase efficiency, a significant part of social assistance spending should be redistributed in favor of those most in need.

Keywords: poverty rate, targeted social assistance, means testing, the poor, household survey

Received 25.02.2021. Accepted 16.04.2021.

For citation: E.I. Andreeva, D.G. Bychkov, and O.A. Feoktistova. Efficiency of Regional Social Assistance Policies // Studies on Russian Economic Development. 2021. Vol. 32. No. 5. Pp. 518-525.

DOI: 10.1134/S1075700721050038