

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДАННЫХ О РАСХОДАХ БЮДЖЕТОВ СУБЪЕКТОВ РФ НА СОЦИАЛЬНУЮ СФЕРУ

(СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ)

Оглавление

[*Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации в сфере социальной защиты населения и финансовое обеспечение этих полномочий* 3](#_Toc383442166)

[*Сравнительный анализ данных о расходах бюджетов субъектов РФ на социальное обслуживание населения* 10](#_Toc383442167)

[*Степень неравенства населения регионов в обеспеченности финансированием социального обслуживания населения* 14](#_Toc383442168)

[*Сравнительный анализ доступности услуг социальной защиты по регионам* 15](#_Toc383442169)

[*Проблемы методологии измерения объема предоставленных услугсоциальной защиты* 17](#_Toc383442170)

[*Сравнение регионов по доле расходов на закупку услуг в общем объеме расходов на социальной обслуживание население* 18](#_Toc383442171)

[*Краткие выводы* 20](#_Toc383442172)

# *Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации в сфере социальной защиты населения и финансовое обеспечение этих полномочий*

Конституция Российской Федерации[[1]](#footnote-1) относит к ведению Российской Федерации установление основ федеральной политики и федеральные программы в области социального развития Российской Федерации (ст. 71), а социальную защиту, включая социальное обеспечение; - к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72). Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73).

Принципы финансового обеспечения осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации определены федеральным закон "Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".[[2]](#footnote-2) К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), в сфере социальной защиты данный закон относит поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества, организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества; обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями; социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты пособий на оплату проезда на общественном транспорте, иных социальных пособий, а также для возмещения расходов муниципальных образований в связи с предоставлением законами субъекта Российской Федерации льгот отдельным категориям граждан, в том числе льгот по оплате услуг связи, организация предоставления гражданам субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг; организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству.

Решение вопросов местного значения обеспечивается, согласно Конституции, местным самоуправлением (ст. 130). Вопросы местного значения установлены законом Закон «О местном самоуправлении»[[3]](#footnote-3). Согласно этому закону, к вопросам местного значения в сфере социальной защиты населения относятся вопросы обеспечения проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями (ст.14, п.1.6); оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях"(ст. 14, п.1.34). Данный закон также наделяет органы местного самоуправления правом участвовать в осуществлении деятельности по опеке и попечительству (ст.14.1, п.1.4) и оказывать поддержку общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" ст.14.1, п.1.11) – вопросы, который не отнесены законом к вопросам местного значения.

Установленное в перечисленных законах разграничение полномочий между уровнями власти в Российской Федерации в сфере социального обслуживания населения конкретизируются в федеральном законе «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»[[4]](#footnote-4), где более подробно перечислены полномочия каждого из трех уровней публичной власти в Российской Федерации в указанной сфере. Положения этого закона, касающиеся разграничения полномочий, в краткой форме представлены в таблице ниже.

Таблица 1. Разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации, установленное федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации»

| Полномочия федеральных органов государственной власти в сфере социального обслуживания населения | Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в сфере социального обслуживания населения | Полномочия органов местного самоуправления в сфере социального обслуживания населения |
| --- | --- | --- |
| установление основ федеральной политики в области социального обслуживания; принятие федеральных законов в области социального обслуживания и контроль за их исполнением | разработка, финансирование и реализация региональных программ социального обслуживания |  |
|  | определение структуры органов управления государственной системой социального обслуживания и организация их деятельности |  |
|  | создание, управление и обеспечение деятельности учреждений социального обслуживания |  |
|  | поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества; организации и осуществления региональных и межмуниципальных программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, благотворительной деятельности и добровольчества | оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям в пределах полномочий, установленных статьями 31.1 и 31.3 Федерального закона от 12 января 1996 года N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", оказание поддержки общественным объединениям инвалидов, а также созданным общероссийскими общественными объединениями инвалидов организациям в соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 1995 года N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" |
|  | организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству | участие в осуществлении деятельности по опеке и попечительству |
|  | обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями | обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями |
|  | социальной поддержки и социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), социальной поддержки ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны 1941 - 1945 годов, семей, имеющих детей (в том числе многодетных семей, одиноких родителей), жертв политических репрессий, малоимущих граждан, в том числе за счет предоставления субвенций местным бюджетам |  |
| установление методического обеспечения социальных служб | установление порядка координации деятельности социальных служб; |  |
| установление единой федеральной системы статистического учета и отчетности в области социального обслуживания | иные полномочия |  |
| организация и координация научных исследований в области социального обслуживания |  |  |
| развитие международного сотрудничества в области социального обслуживания |  |  |

Действующая бюджетная классификации выделяет следующие категории расходов по функциональному разделу «Социальная политика»:

|  |
| --- |
| ***Состав раздела «социальная политика» в функциональной бюджетной классификации***Раздел 1000 "Социальная политика"Подраздел 1001 "Пенсионное обеспечение"* расходы по выплате денежных пособий (не включая выплаты из Пенсионного Фонда),
* расходы по выплате пособий в натуральной форме, таких как предоставление жилья, питания престарелым, находящимся в специализированных учреждениях
* расходы на выплату ежемесячного пожизненного содержания судьям в отставке, ежемесячной надбавки в размере пятидесяти процентов ежемесячного пожизненного содержания судьям, продолжающим работать, на предоставление государственных гарантий судьям в отставке.

Подраздел 1002 "Социальное обслуживание населения":* расходы на социальное обслуживание населения, обеспечение деятельности учреждений и организаций социального обслуживания).

Подраздел 1003 "Социальное обеспечение населения* расходы с обеспечением мер социальной поддержки граждан, включая все виды пособий и страховых выплат,
* а также осуществление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан, осуществляемых Фондом социального страхования Российской Федерации и Пенсионным фондом Российской Федерации,
* расходы на предоставление социальных выплат гражданам на приобретение (строительство) жилья, обеспечение инвалидов техническими средствами реабилитации, включая изготовление и ремонт протезно-ортопедических изделий, обеспечение путевками в установленных законодательством случаях (за исключением расходов на обеспечение путевками судей, пребывающих в отставке), другие аналогичные расходы
* расходы на выплату дополнительного материального обеспечения судьям, пребывающим в отставке, в соответствии с федеральным законодательством.

Подраздел 1004 "Охрана семьи и детства" * предоставление мер социальной поддержки в виде пособий по опеке и попечительству;
* компенсация части родительской платы за содержание ребенка в государственных и муниципальных учреждениях дошкольного образования;
* перевозка несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей, детских домов, школ-интернатов, специальных учебно-воспитательных учреждений,
* предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из их числа по договорам найма специализированных жилых помещений,
* расходы на выплату гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие радиационных аварий, ежемесячного пособия по уходу за ребенком в возрасте от полутора до трех лет.

Подраздел 1005 "Прикладные научные исследования в области социальной политики":* расходы на обеспечение деятельности государственных учреждений, осуществляющих прикладные исследования и экспериментальные разработки в области социальной политики, а также расходы на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ по государственным контрактам в области социальной политики.

Подраздел 1006 "Другие вопросы в области социальной политики"* расходы на обеспечение деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, учреждений, осуществляющих руководство и управление в сфере социальной политики, расходы на разработку общей политики, программ, планов и бюджетов в области социальной политики, а также расходы на иные мероприятия в области социальной политики, которые не могут быть отнесены ни к одному из перечисленных подразделов.
 |

Анализ состава действующей бюджетной классификации по функциональному разделу «Социальная политика» показывает, что лишь один подраздел из 6 (подраздел 1002) содержит сведения об объемах финансирования социальных услуг. Подразделы 1001, 1003 и 1004 связаны почти исключительно с передачей населению денежных и неденежных трансфертов.

Таблица. Расходы бюджетов всех уровне по разделу 1000 «Социальная политика» в 2012 году, млрд. руб.

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  | Трансферты из федерального бюджета в фонды | Трансферты из федерального в региональные бюджеты | Расходы фед. бюджета после трансфертов | Трансферты из региональных бюджетов в фонды | Трансферты из региональных в местные бюджеты | Расходы региональных бюджетов после трансфертов | Расходы местных бюджетов |
|  |  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1001 | Пенсионное обеспечение | 2 239 801 103,7 | 6 176 081,4 | 474 500 603,2 | 535 344,2 | 38 746,03 | 13 375 869,6 | 5 645 942,3 |
| 1002 | **Социальное обслуживание населения** |  |  | **7 942 647,5** |  | **17 200 130,21** | **175 975 499,8** | **19 307 647,3** |
| 1003 | Социальное обеспечение | 547 758 840,2 | 3 377 876,6 | 352 868 847,3 | 9 230 593,3 | 164 401 541,3 | 742 735 7609,0 | 194 858 626,1 |
| 1004 | Охрана материнства и детства | 207 679 408,1 |  | 11 187 856,3 | 39 981,73 | 50 396 781,7 | 28 437 289,95 | 49 094 973,1 |
| 1005 | Прикладные НИР в области социальной политики |   |  | 142 105,7 |   |  | 87,00 |   |
| 1006 | Прочие расходы (управление) | 1 020 333,8 |   | 4 775 837,9 |   | 9 653 022,92 | 38 634 416,55 | 14 956 307,1 |
| ИТОГО расходы из федерального бюджета |  | 3 857 231 541,70 |  |
| ИТОГО расходы консолидированных региональных бюджетов |  |  | 1 534 518 559,1 |
| ИТОГО расходы бюджетов всех уровне |  | 5 391 750 100,8 |
| В том числе на социальное обслуживание населения |  | **203 225 794,6** |

*Источник:* расчеты ЦФП на основании данных об исполнении федерального бюджета за 2012 год и данных Росказначейства об исполнении консолидированных региональных бюджетов, бюджетов регионов и местных бюджетов.

Фактические расходы федерального, региональных и местных бюджетов в 2012году по подразделам раздела 10 функциональной классификации расходов бюджетов «Социальная политика» представлены в таблице 4 (см.). Данные этой таблицы показывают, что основной объем бюджетных расходов по разделу «Социальная политика» приходится на перечисления в социальные фонды (Пенсионный, Фонд социального страхования) и социальное обеспечение (социальные выплаты). Собственно на социальное обслуживание населения, которое является предметом настоящего исследования, приходится лишь порядка 4% расходов бюджетов всех уровней по этому разделу.

Данные, представленные в таб. 4, показывают, что основной объем расходов на социальное обслуживание населения приходится на региональные бюджеты - 193 175 630 тыс. руб. из 203 225 794,63 руб., которые выделяются на социальное обслуживание населения из бюджетов всех уровней. При этом расходы местных бюджетов на социальное обслуживание населения финансируются почти исключительно за счет региональных бюджетных трансфертов, а не за счет собственных средств местных бюджетов (17 200 130 тыс. руб. из 19 307 647 тыс. руб., или 89%). Из федерального бюджета финансируется содержание федеральных учреждений социального обслуживания – эти расходы составляют не более 4% от всех бюджетных расходов на социальное обслуживание населения.

Итак, анализ фактически произведённых в 2012 году расходов за счет бюджетов всех уровне показал, что социальная политика состоит в покрытии дефицита (потребности в средствах на текущие нужды) Пенсионного фонда и Фонда социального страхования в основном за счет средств федерального бюджета, а также выплате пенсий некоторым категориям служащих непосредственно из федерального бюджета, в предоставлении социального обеспечения (социальных выплат) некоторым категориям населения, включая выплаты в поддержку материнства и детства, а также в социальном обслуживании населения, которое является полномочием регионов и осуществляется в основном за счет средств региональных бюджетов. Именно последняя категория расходов является предметом настоящего анализа.

Далее рассмотрены параметры фактических расходов субъектов РФ в сфере социального обслуживания населения и проведем межрегиональные сравнения.

# *Сравнительный анализ данных о расходах бюджетов субъектов РФ на социальное обслуживание населения*

Результаты представленного в настоящем разделе анализа получены с использованием базы данных, сформированной в рамках первого этапа работ по проекту.

Доля расходов на социальную политику, включая пенсионное и социальное обеспечение, охрану материнства и детства, социальное обслуживание и накладные расходы (НИОКР и управление) в расходах консолидированных региональных бюджетов (2012 г.) составила в среднем по России 15%, при этом доля расходов расходах консолидированных региональных бюджетов на социальное обслуживание судя по официальным отчетным данным составляет лишь 3,8%. Данная цифра, однако, является завышенной, поскольку многие регионы (40 из 83) включают пособия по социальной помощи населению (именно населению, а не сотрудникам учреждений социальной защиты, оказывающих социальные услуги населению) в состав расходов на социальное обслуживание населения. Если исключить эту статью из расходов на оказание социальных услуг (социальное обслуживание населения), «вес» расходов на социальное обслуживание в общем объеме расходов консолидированных бюджетов регионов уменьшится до 2,4%.

Медианное значение этого показателя (доля расходов на социальное обслуживание в общем объеме расходов консолидированного бюджета региона) составляет 2,2% (Тверская область). В общих расходах консолидированного бюджета Ненецкого округа эта доля составляет 0%, поскольку Ненецкий округ не располагает собственными учреждениями социального обслуживания и не финансирует расходы на эти цели из своего бюджета, а население Ненецкого округа получает социальные услуги в учреждениях Архангельской области.

Среди 5 регионов, в бюджете которых доля расходов на социальное обслуживание населения, особенно низка, присутствуют как регионы с низкой бюджетной обеспеченностью (Республика Ингушетия – 0,4%, Карачаево-Черкесская Республика- 0,8%), так и благополучные северные регионы (Ямало-Ненецкий автономный округ – 0,5%, Чукотский автономный округ – 1%. Тюменская область (без автономных округов) – 1,1%). Пятерка регионов с самой высокой долей расходов на социальное обслуживание населения включает Орловскую область (3,2%), город Москву (3,3%), Саратовскую область (3,5%), Астраханскую область (3,7%) и Омскую область (3,8%).

Существует ли какая либо связь между долей расходов консолидированного бюджета региона и возрастным составом населения или подушевой бюджетной обеспеченностью? Возможно, некоторые регионы просто вынуждены тратить на социальное обслуживание населения большую долю своих доходов, поскольку в них высока доля населения старше трудоспособного возраста или общие доходы бюджета настолько низки, что на социальное обслуживание населения приходится тратить значительную дол расходов. Проверка этих гипотез дала следующие результаты.

Доля расходов на социальное обслуживание зависит от демографической структуры населения. Оценка по данным 84 регионов линейной регрессии без свободного члена, где в качестве независимой переменной (y) выступала доля расходов на социальное обслуживание населения, а в качестве независимой переменной (х) – доля лиц старше трудоспособного возраста в общей численности населения региона, показала наличие достаточно тесной зависимости между этими переменными ( R2 = 0,92), при этом коэффициент при независимой переменной (0,001) имеет ожидаемый знак и статистически значим (t-статистика = 31,1). Гипотеза о наличии положительной связи между богатством региона (подушевым уровнем валового регионального продукта) и долей расходов на социальное обслуживание населения не подтвердилась: хотя коэффициент при независимой переменной имеет ожидаемый знак, коэффициент детерминации регрессии слишком низок (18%). Тот же вывод подтверждается и наблюдениями: среди регионов с самой низкой долей расходов на социальное обслуживание находятся и республики Северного Кавказа (регионы с низким ВРП на душу населения), и богатейшие регионы, такие как Тюменская область и ЯНАО, а среди регионов, с наивысшей долей расходов – сверхбогатая Москва и относительно бедные регионы, такие как Саратовская и Орловская области.

Разброс регионов по показателю «Объем подушевых расходов консолидированного бюджета региона на социальное обслуживание населения» представлен на следующем рисунке.

Средний по России объем расходов на социальное обслуживание населения в расчете на одного жителя составляет 1 365 руб. в год. Пять регионов с самым низким уровнем подушевых расходов на социальное обслуживание населения - это Республика Ингушетия (192 руб./чел в год), Карачаево-Черкесская Республика (330 руб. в год), Республика Дагестан (423 руб.), Чувашская Республика (464 руб.) и Кабардино-Балкарская Республика (510 руб.).

Пятерка регионов-лидеров выглядит следующим образом:

* Ханты-Мансийский АО – 2753 руб./чел. в год,
* Камчатский край – 3573 руб./чел. в год,
* Магаданская область - 4256,
* Москва – 4326,
* Чукотский автономный округ – 4457 руб.

Визуальный анализ показывает, что объем подушевых (в расчете на одного жителя) расходов на социальное обслуживание высок у относительно богатых (в смысле подушевой бюджетной обеспеченности) регионов, и низок у относительно бедных. Для проверки этой гипотезы в качестве показателя, отражающего бюджетную обеспеченность регионов, возьмем объема расходов консолидированного бюджета региона на одного жителя.

Оценка линейной регрессии, связывающей подушевые расходы на соцобслуживание с подушевой бюджетной обеспеченностью, дает следующие результаты:

*Расходы на соцзащиту = 0,0102\* подушевая бюджетная обеспеченность + 624,3*

*R2= 0,55 se =0,001 se=89,4*

Таким образом, связь между двумя переменными – подушевым объемом расходов на социальное обслуживание и бюджетной обеспеченностью региона - присутствует, хотя детерминированность этой связи не слишком высока (55%). Представление о том, насколько различаются между собой фактические подушевые расходы на социальное обслуживание и значения, предсказанные с помощью регрессии, дает следующий рисунок.

|  |
| --- |
| **Фактические подушевые расходы на социальное обслуживание и значения, предсказанные с помощью регрессии от подушевой обеспеченности региона, 2012 г. руб./чел. в год** |

*Источник:* отчет Росказны об исполнении консолидированных бюджетов регионов за 2012 г., собственные расчеты авторов. В расчетах использовались расходы консолидированных бюджетов регионов, не скорректированные на покупательную способность рубля (индекс потребительских цен).

Рисунок показывает, что зависимость подушевых расходов на социальное обслуживание в регионах реализуется, скорее, как усредненная тенденция: фактические значения расходов могут быть как больше, так и меньше тех, которые предсказаны с помощью регрессии.

Попытка уточнить зависимость объема подушевых расходов с учетом потребности населения региона в услугах социального обслуживания (расходы на социальное обслуживание в расчет на одного жителя старше трудоспособного возраста) от подушевой бюджетной обеспеченности не дала хороших результатов: коэффициент детерминированности указанной зависимости оказывается еще ниже (22%),чем в предыдущем случае.

Вывод заключается в том, что бюджетная обеспеченность региона не является главным фактором, определяющим объем подушевых бюджетных расходов на социальное обслуживание население, хотя некоторое влияние это фактор оказывает.

# *Степень неравенства населения регионов в обеспеченности финансированием социального обслуживания населения*

В предыдущем разделе было показано, что регионы резко различаются между собой по объему подушевых расходов на социальное обслуживание население. Представленный там рисунок «Подушевые расходы регионов на социальное обслуживание население, 2012 г., руб./чел. в год» Дает некоторое представление о разбросе показателя подушевой бюджетной обеспеченности населения регионов этими расходами, однако данное представление не учитывает разного «веса» регионов с точки зрения численности населения. Чтобы оценить общую степень неравенства распределения расходов на социальное обслуживание между населением регионов, была построена кривая Лоренца, учитывающая не только разброс показателя обеспеченности населения доходами ( в данном случае в качестве доходов населения выступают расход бюджета на социальное обслуживание), но и численность населения регионов, а также рассчитан с коэффициент Джини, отражающий степень этого неравенства.

|  |
| --- |
| ***Справка.*** Коэффициент Джини – это количественный показатель, показывающий степень неравенства различных вариантов распределения доходов., Рассчитать коэффициент можно как отношение площади фигуры, образованной кривой Лоренца и кривой равенства, к площади треугольника, образованного кривыми равенства и неравенства. Чем выше неравенство в распределении доходов, тем больше коэффициент приближается к единице (абсолютное неравенство). И чем выше равенство в распределении доходов, тем меньше данный коэффициент. При абсолютном равенстве он достигает нуля. |

Чтобы построить кривую Лоренца для оценки неравенства для случая, когда в качестве дохода выступает показатель подушевой обеспеченности населения бюджетными расходами на социальное обслуживание, все регионы были проранжированы по уровню этого показателя и по осям первого квадранта (Х,У) были отложены проценты населения и доходов (бюджетных расходоы на социальное обслуживание) накопленным итогом, по проранжированной последовательности регионов. Получившаяся кривая Лоренца имеет следующий вид:

|  |
| --- |
| **Кривая Лоренца для оценки неравенства обеспеченности населения регионов бюджетными расходами на социальной обслуживание[[5]](#footnote-5)** |

Коэффициент Джини оказался равен 0,55. Это значение, равно как и визуальный анализ кривой Лоренца, свидетельствуют о высокой степени неравенства между регионами по данноу показателю. Особенно заметно выделяется из общего ряда регионов город Москва (крайний справа регион на рисунке): на долю москвы приходится 8% населения Росси и 54% общего объема расходов консолидированных бюджетов регионов на социальное обслуживание населения, что свидетельствует о крайне высокой степени неравентса в распределении этого вида доходов между населениемрегионов.

# *Сравнительный анализ доступности услуг социальной защиты по регионам*

Показатель доступности услуг социальной защиты для населения был рассчитан следующим методом:

1. По каждому региону были просуммированы данные Росстата о численности клиентов, получивших социальные услуги в соответствующем регионе в 2010 году, по видам услуг. Росстат публикует соответствующие отчетные данные (число обслуженных клиентов) по следующим видам услуг:
* Центр социальной помощи семье и детям;
* Центр экстренной психологической помощи по телефону;
* Центр психолого-педагогической помощи населению;
* Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних;
* Социальный приют для детей;
* Центр помощи детям, оставшимся без попечения родителей;
* Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями;
* Центр социального обслуживания населения;
* Комплексный центр социального обслуживания населения;
* Кризисный центр для мужчин;
* Кризисный центр для женщин;
* Другие учреждения социального обслуживания.
1. Полученная сумма (общее число обслуженных клиентов) была соотнесена с общей численностью населения. Получившийся показатель – доля жителей, получивших социальные услуги, была использована в качестве показателя доступности социальных услуг.

Сравнение регионов по данному показателю дает следующую картину.

|  |
| --- |
| **Сравнение регионов по показателю доступности услуг социальной защиты населения: отношение числа клиентов, получивших социальные услуги, к общей численности жителей региона, 2012** |

Даже если отбросить два крайних слева региона, в которых число клиентов, получивших услуги социальной защиты, было равно нулю – Ненецкий автономный округ, в котором отсутствуют учреждения социального обслуживания населения, и Республику Ингушетия, не предоставившей данные о численности обслуженных клиентов в Росстат, разрыв между доступностью услуг социальной защиты между регионами получается слишком большим, чтобы этот показатель мог иметь какое-либо содержательное значение: в 1757 раз. Такой разброс можно объяснить только разницей в используемой регионами методологии определения числа обслуженных клиентов. Этот вывод косвенно подтверждается тем, что многие высокообеспеченные регионы оказались среди «отстающих» по числу обслуженных клиентов, а среди лидеров по этому показателю есть регионы, не отличающиеся высокой бюджетной обеспеченностью (Республика Марий Эл, Республика Коми).

# *Проблемы методологии измерения объема предоставленных услуг социальной защиты*

1. Учет предоставленных услуг ведется не по видам услуг, а по видам учреждений, многие из которых предоставляют разные виды услуг, в частности, услуги стационарного содержания и услуги, оказываемые в амбулаторном режиме (режиме посещений) или услуги телефонного консультирования. При этом для всех видов учреждений используется один и тот же измеритель объема предоставленных услуг – число клиентов, получивших услуги. Для измерения объема услуг, оказанных стационарными учреждениями, необходимо учитывать не только количество койко-дней, но и численность прошедших через эти учреждения клиентов. Это позволит также определить средний срок пребывания клиентов в таких учреждениях. Для других видов услуг измерителем объема может быть число посещений или количество телефонных обращений. По аналогии с бюджетным учетом в сфере здравоохранения, где весь объем растрат по функциональной статье расходов 07- «Здравоохранение» делится по видам медицинской помощи, для учета бюджетных расходов и оценки эффективности расходов на социальное обслуживание населения необходимо разделить по видам помощи (стационар, дневной стационар, надомное обслуживание, амбулаторные услуги, телефонное консультирование) и по категориям получателей услуг, хотя бы по основным - дети, лица пожилого возраста, инвалиды, семьи с детьми. В случае социального обслуживания населения подобный учет следует вести не на уровне подразделов, а на уровне целевых статей расходов.
2. Судя по объему услуг, предоставленных некоторыми центрами социального обслуживания населения, учет объема предоставленных услуг введется в них не разрезе клиентов, а в разрезе предоставленных им частичных услуг. Так, один клиент, обратившийся в такой центр, за одно посещение может получить юридическую услугу, услугу психологической поддержки, социально-педагогическую услугу и т.д. Учет посещений в разрезе специалистов важен для правильного планирования нагрузки на специалистов, но для правильной оценки потребности в социальных услугах учет должен вестись именно в разрезе случаев (индивидуальных клиентов). Переход на такой учет потребует и изменения системы работы с клиентом: должен будет появиться ответственный за координацию действий специалистов, работающих с конкретным клиентом, т.е. куратор, ведущий дело конкретного клиента.
3. Данные Росстата свидетельствуют о том, что статистика социального обслуживания населения ведется только в разрезе государственных учреждений. По данным Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в сентябре 2010 года в Российской Федерации, совместно с субъектами Российской Федерации введен единый общероссийский номер детского телефона доверия В настоящее время такие телефоны действуют во всех регионах. В 2011 году они действовали в большинстве регионов России. Однако судя по данным статистического отчета Росстата о числе клиентов, получивших услуги телефона доверия, такие телефоны в 2010 году действовали только в 2х регионах Российской Федерации из 83 0- в Кемеровской области, Республике Марий Эл. По всей вероятности, такое расхождение отчетных данных с действительностью связано с тем, что регионы предоставлю в Росстат только данные о социальных услугах, оказываемых населению государственными учреждениями, тогда как услуги телефонов доверия в основном предоставляются автономными или негосударственными некоммерческими организациями. В результате оказанная населению за государственный счет услуга оказывается неучтенной официальной статистикой.
4. Необходимо привести ведомственный учет и учет Росстатом предоставленных населению услуг социального обслуживания в соответствии с бюджетным учетом расходов на оказание услуг социального обслуживания (стационарные услуги, надомные и т.д. плюс по категориям получателей) с тем, чтобы обеспечить возможность оценивать эффективность бюджетных расходов в этой сфере.

# *Сравнение регионов по доле расходов на закупку услуг в общем объеме расходов на социальной обслуживание население*

Поскольку конечной целью настоящего исследования является выявление факторов, влияющих на качество социальных услуг, в частность, анализ взаимосвязи между объемом финансирования услуг и их качеством, для нас представляет интерес рассмотрение такого фактора, как форма финансирования социального обслуживания населения - сметное содержание учреждений, оказывающих социальные услуги, и закупка социальных услуг в форме государственного задания или заказа.

Такая форма финансирования, как конкурсное размещение государственного заказа на социальное обслуживание населения среди некоммерческих организаций большого распространения пока не получила. Этой формой финансирования социального обслуживания пользуются только 5 регионов из 83, причем в каждом из них объем средств, перечисляемых организациям помимо государственных и муниципальных по статье «Социальное обслуживание населения» не превышает 1% от общих расходов по этой статье.

Что же касается финансирования социального обслуживания населения в виде государственного задания соответствующим учреждениям, то она получила достаточно широкое распространение среди регионов. В среднем по регионам России через эту форму финансируется 46% расходов консолидированных расходов региональных бюджетов на социальное обслуживание населения. По регионам доля этих расходов существенно варьирует (см. рисунок)

**Доля расходов (%), финансируемых через механизм государственного задания и механизм сметного содержания учреждений социальной сферы в регионах России, 2012**



 На данном рисунке по вертикальной оси откладывается доля расходов на социальную сферу, финансируемых в регионе через механизм государственного (муниципального) заказа; соответственно, разность между 100% и вертикальной координатой точки отражает долю расходов, финансируемых в форме сметного содержания учреждений. Регионы упорядочены по возрастанию доли госзаказа в расходах консолидированного бюджета на социальное обслуживание населения. По горизонтальной оси откладывается доля расходов на социальное обслуживание всех регионов с начала упорядоченного списка, включая данный регион, во всех расходах на социальное обслуживание всех регионов. Площадь темной области на рисунке составляет 46% - такую долю занимают расходы, финансируемые в форме государственного заказа, в общем объеме расходов консолидированных бюджетов регионов на социальное обслуживание население. Соответственно, площадь светлой области (сверху) равна 54%.

Длинная плоская «ступень» в левой части графика – это город Москва, на долю которого приходится более 50% всех расходов консолидированных бюджетов регионов на социальное обслуживание населения. Доля госзаказа в расходах г. Москвы на социальное обслуживание составляет всего 19,8% - это четвертый результат с конца, после Кабардино-Балкарии (доля госзаданий - 0%, доля в общих расходах на социальное обслуживание – 0,6%), Астраханской области (доля госзаданий - 10%, доля в общих расходах на социальное обслуживание – 0,4%) и Костромской области (для госзаданий – 16%, доля в общих расходах на социальное обслуживание – 0,2%). В большинстве регионов России (в 70 регионах из 82, не считая Ненецкого АО) доля расходов на социальное обслуживание, превышает 50%. Медианное значение этой доли равно 80%.

Это значит, что большинство регионов в явном виде формулируют задания по объему и качеству услуг социальной защиты, которые должны производить учреждения и организация, занимающиеся социальным обслуживанием населения. При наличии должным образом поставленного государственного (муниципального) контроля за выполнением государственных (муниципальных) заданий это должно служить гарантией качества производимых социальных услуг.

# *Краткие выводы*

Представленный выше сравнительный анализ расходов регионов на финансирование услуг социального обслуживание населения позволяет сделать следующие выводы:

Рассчитать и сравнить объем расходов на одного получателя услуг социального обслуживания по регионам невозможно, поскольку регионы используют разные методологические подходы для определения численности получателей услуг социальной защиты, что приводит к несопоставимости данных о численности клиентов, получивших услуги, по регионам. Учет бюджетных расходов на социальное обслуживание в разрезе социальных услуг не ведется: по каждому региону известна лишь общая сумма расходов на социальное обслуживание. Указанные недостатки учета не позволяют сравнивать регионы ни по объему затрат на конкретные виды услуг социального обслуживания, ни по составу этих услуг. Таким образом, сравнительный анализ региональных политик в области социального обслуживания населения приходится ограничивать объемом расходов на социальное обслуживание население в расчете на одного жителя.

Показатель объема расходов на социальное обслуживание населения в расчете на одного жителя варьирует по регионам от 192 руб. на одного жителя в год до 4 450 руб. в год, причем бюджетная обеспеченность региона объясняет не более 55% вариации этого показателя, т.е. бюджетная обеспеченность не слишком сильно влияет на объем расходов на социальное обслуживание в расчете на одного жителя, но.

Доступность услуг социальной защиты по регионам также не удается проанализировать из-за упомянутых выше методологических различий в оценке регионами объема предоставленных населению услуг.

Большинство регионов используют для финансирования социального обслуживания населения механизм государственных заданий в качестве основного канала: в 70 регионах из 83 более 50% расходов на социальное облуживание населения финансируются через механизм государственных заданий («200 000 1002 0000000 000 240 Безвозмездные перечисления организациям »). Тем не менее, в общем объеме расходов на социальное обслуживание населения безвозмездные перечисления организациям занимают только 46%: картину портит город Москва, на который приходится более 50% всех расходов консолидированных бюджетов регионов на социальную защиту и где через механизм государственных заданий финансируется только 20% расходов на социальное обслуживание населения.

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993). [↑](#footnote-ref-1)
2. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 22.10.2013) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 02.11.2013) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-3)
4. Федеральный закон от 10.12.1995 N 195-ФЗ (ред. от 25.11.2013) "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации". [↑](#footnote-ref-4)
5. Включая расходы на социальное обеспечение, включаемые в бюджетной отчетности в подраздел 1002 – Социальное обслуживание насленения). [↑](#footnote-ref-5)