

IX Конгресс ЕВРОРАИ

«Аудит в сфере социального обеспечения, проведенный региональными органами внешнего государственного финансового контроля»

Нант, Франция

20 октября 2016 года



Мы считаем сегодняшнюю тему обсуждения исключительно актуальной, уже услышали (и еще, безусловно, услышим) много полезной информации, касающейся результатов проведенных аудитов в сфере социального обеспечения коллегами из различных европейских государств.

Хотим поблагодарить региональную счетную палату Земли Луары за теплый прием и возможность высказаться по вопросу, который для всех российских регионов чрезвычайно важен и требует своего разрешения.



Мы с коллегой представляем контрольно-счетную палату Волгоградской области. Это один из южных регионов Российской Федерации

В прошлом году мы также провели большую работу по оценке эффективности мер социальной поддержки, действующих в нашем регионе. Разрешите поделиться с вами результатами этой работы. Но для этого мы должны перейти на родной язык.



Проведение столь трудоемкой и ответственной работы было вызвано серьезными обстоятельными. И главное из них – это ежегодный рост нагрузки на бюджет региона. Обусловлен он необходимостью исполнения принятых ранее расходных обязательств по предоставлению мер социальной помощи различным категориям граждан.

Не секрет, что сегодня российская экономика в силу многих, в том числе и внешних факторов, переживает не лучшие времена. Не исключение в этом плане и экономика Волгоградской области.



Как видно из приведенного слайда, расходы регионального бюджета за последние три года практически не увеличиваются, а в текущем году даже снижены в связи с принятием решения о сокращении размера госдолга. Соответственно доля расходов на социальную политику в бюджетных расходах увеличивается.

Поэтому основной целью аудита системы социальной помощи населению Волгоградской области стало **выявление резервов** для сосредоточения ограниченных общественных ресурсов на оказание помощи самым нуждающимся. Для этого необходима **разработка механизмов социальной помощи исходя из нуждаемости и адресности**.

Перед проведением аудита нами была проанализирована существующая система мер социальной помощи и поддержки населению Волгоградской области. Анализ проводился по следующим направлениям:



-по составу;

-по источникам и обязательности предоставления;

- по категориям и численности получателей;
- по действующему порядку назначения мер социальной поддержки.

Российским законодательством предусмотрены меры социальной поддержки для отдельных категорий граждан (например, для инвалидов, ветеранов войн), которые предоставляются за счет бюджета федерации. Кроме того, законодательством России установлены категории и виды социальной помощи, которые являются *обязательными*, но финансируются за счет средств регионов. Соответственно по части из них регионам предоставлено право *самостоятельно устанавливать* порядки и размеры таких выплат. Также при наличии финансовой возможности региональные власти могут принимать решения о предоставлении *дополнительных* мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, которые также финансируются за счет бюджетов регионов.

Что показал предварительный анализ действующей системы мер социальной помощи и поддержки населению Волгоградской области?



Из 94 мер социальной помощи выплатного характера:

- 35 - предоставляется за счет средств бюджета федерации;
- 2 – на условиях софинансирования (из бюджетов федерации и региона);

-57 – за счет средств регионального бюджета, причем только 16 из них являются обязательными, установленными в соответствии с требованиями законодательства России, а 41 – это дополнительные меры, установление которых законодательством РФ не предусмотрено.



В Волгоградской области порядка 2,3 млн. получателей мер социальной помощи, в том числе около 1,9 млн. человек получает помощь за счет средств бюджета региона и фактически половине из них предоставляются *дополнительные меры* социальной помощи.



Годовая потребность в ассигнованиях на социальную помощь населению региона составляет 14,9 млрд. руб., 9,9 млрд. руб., то есть большую часть (66%) из которых должен изыскать региональный бюджет.

Таким образом, *предварительный анализ показал* - действующая в регионе система мер социальной помощи характеризуется значительным количеством видов пособий и выплат. При этом назначаются они по большей части без учета критериев нуждаемости и адресности, т. е. по формальной принадлежности к социально уязвимой категории населения.

Сложившаяся в Волгоградской области система мер социальной помощи сохраняет в себе элементы советского социального обеспечения, когда в условиях централизованного регулирования оплаты труда помощь

оказывалась потенциально нуждающимся категориям граждан. При этом потенциальная нуждаемость практически совпадала с реальной. Сегодня подход по принципу «дать понемногу всем, кто, *возможно*, нуждается» вступает в противоречие с резко возросшей дифференциацией доходов граждан. Такой подход по большей части не сориентирован на решение задач государственной социальной и демографической политики.

Размер пособий установлен произвольно, без привязки к объективному показателю (например, к прожиточному минимуму). Как правило, он зависит от имеющихся финансовых ресурсов.

В результате соцподдержка не оказывает существенного влияния на благосостояние получателя, равномерно распределяясь как на действительно нуждающихся, так и на достаточно обеспеченных граждан. Другими словами, бюджетные средства «распыляются» в отсутствие адресности её предоставления наиболее нуждающимся.



Данный вывод можно проиллюстрировать следующим примером:

На малоимущую семью из 4-х человек (родители и 2 ребенка) по действующему законодательству приходится 9 различных мер социальной помощи. Ежемесячный доход от указанных мер на 1 члена семьи составляет 1652 рубля. Если один из родителей предположительно будет зарабатывать 23929 рублей в месяц (это средняя зарплата в экономике региона за 2014 год), среднемесячный доход на 1 члена данной семьи составит 7634 рубля, что составит лишь 90% прожиточного минимума.

Приведенный пример является подтверждением того, что при установлении размера социальных пособий отсутствует какая-либо системность и обоснованность.

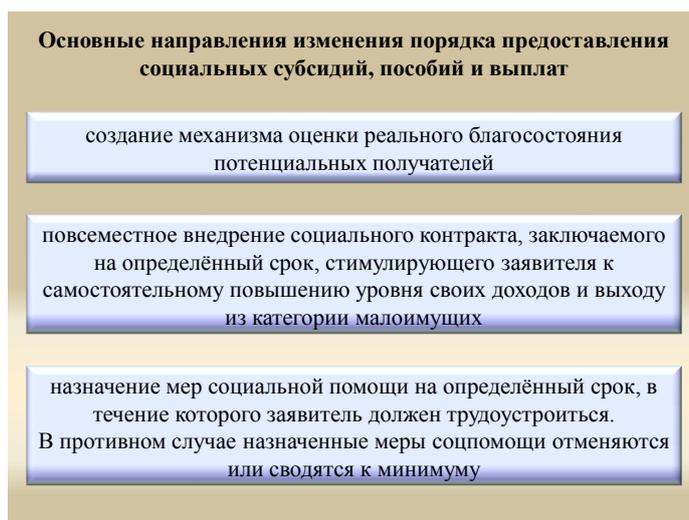
Основные задачи аудита

- пересмотр установленных социальных выплат и льгот на основе принципов адресности и нуждаемости;
- анализ оснований, позволяющих претендовать на меры социальной помощи;
- исключение из регионального законодательства норм об обеспечении социальными выплатами категорий лиц, имеющих возможность получать соответствующие выплаты за счет средств федерального бюджета;
- отмена не влияющих на повышение реального уровня доходов социальных выплат, так называемых неэффективных выплат;
- изменение порядка предоставления субсидий, пособий, выплат путем предоставления более полных сведений о доходах для подтверждения статуса малоимущей семьи.

Какие задачи поставили мы перед собой, проведя предварительный анализ действующей системы социальной помощи, которые должен был решить аудит?

Основных задач, решение которых мы ставили перед собой для достижения цели аудита, - пять, в том числе:

- 1) пересмотр установленных социальных выплат и льгот на основе принципов адресности и нуждаемости;
- 2) анализ оснований, позволяющих гражданам претендовать на меры социальной помощи;
- 3) исключение из регионального законодательства норм об обеспечении социальными выплатами категорий лиц, имеющих возможность получать соответствующие выплаты за счет средств федерального бюджета;
- 4) отмена не влияющих на повышение реального уровня доходов социальных выплат, так называемых неэффективных выплат;
- 5) изменение порядка предоставления субсидий, пособий, выплат путем предоставления более полных сведений о доходах для подтверждения статуса малоимущей семьи.



Решение последней задачи (а она, на наш взгляд, является наиболее важной) предполагалось за счет следующих мероприятий:

Во-первых, создания механизма оценки реального благосостояния потенциальных получателей;

Для этого мы предложили уполномоченному органу исполнительной власти ввести в практику работы обследование материально-бытовых условий проживания граждан с целью выявления у них дорогостоящего недвижимого и движимого имущества (например, транспортных средств), а также проводить мероприятия по установлению соответствия декларируемой заработной платы ее действительному размеру.

Во-вторых, повсеместного внедрения социального контракта, заключаемого на определённый срок, стимулирующего заявителя к самостоятельному повышению уровня своих доходов и выходу из категории малоимущих;

В-третьих, назначения мер социальной помощи на определённый срок, в течение которого заявитель должен трудоустроиться. В противном случае назначенные меры соцпомощи отменяются или сводятся к минимуму.

Второй докладчик

Для объективной оценки системы социальной помощи жителям области, выработки приоритетных направлений и критериев адресности предоставляемой помощи был образован *экспертный совет*. В состав совета вошли представители регионального парламента, администрации Волгоградской области, и, учитывая социальную значимость проводимого мероприятия, - также представители профсоюзов и общественности.

Экспертным советом было принято решение изучить опыт других регионов РФ с лучшими практиками и сопоставимыми показателями социально-экономического развития.



В частности был изучен практический опыт Тамбовской, Белгородской и Липецкой областей. Ему предшествовал сравнительный анализ социально-экономических и бюджетных показателей этих регионов и Волгоградской области за 2014 год.



Из проведенного анализа следовал вывод, что при более низких показателях бюджетных расходов на 1 жителя, большем размере дефицита бюджета и при в общем-то сопоставимом размере среднемесячной заработной платы занятого в экономике населения



расходы на соцобеспечение и на соцсферу в целом в расчете на 1 жителя в Волгоградской области значительно превышают аналогичные показатели в других регионах. Да и количество получателей социальных выплат и льгот в нашей области существенно превышало другие регионы.

Сравнение мер социальной помощи и поддержки в Волгоградской и Белгородской областях

Волгоградская область			Белгородская область		
Наименование выплаты	Кол-во получателей	Расходы на год, млн. руб.	Выплата	Кол-во получателей	Расходы на год, млн. руб.
1. Ежемесячное адресное социальное пособие (150 руб.)	197 264	255,6	-	-	-
2. Единовременное социальное пособие (до 20 т.р.)	33 335	118,4	1. Единовременное пособие (до 50 т.р.)	20 257	35,6
3. Компенсация затрат на газификацию жилья (16,6 т.р.)	2 490	42,1	-	-	-
4. Компенсация затрат по установке телефона (90% стоимости)	2	0,1	-	-	-
5. Социальный контракт (37,5 т.р.)	800	30,5	2. Социальный контракт (до 50 т.р.)	2 258	7,2
итого	233 891	446,7		22 515	42,8

Например, в Волгоградской области 233 тысячи получателей мер социальной помощи, установленных федеральным законом №178-ФЗ, с расходами 446,7 млн. руб. в год, а в Белгородской области, которая по многим социально-экономическим и бюджетным показателям превосходит Волгоградскую область, - всего 22 тысячи получателей на 42,8 млн. рублей.

Таким образом, сравнения, которые мы сделали, изучив опыт других регионов, свидетельствовали о неэффективных механизмах назначения мер социальной помощи в нашей области. Применяемые механизмы не учитывали реальную нуждаемость граждан, что в свою очередь приводило к увеличению числа заявителей, имеющих право на социальную помощь, и, как следствие, повышало нагрузку на бюджет региона. Причем зачастую в виде малоэффективных мер, а в конечном итоге приводило к социальному иждивенчеству.

Об этом ярко свидетельствуют случаи, когда за пособиями по малоимущности обращаются граждане, реальный уровень благосостояния которых не соответствует ими заявленному.

Так, как показали наши проверки, в списках получателей пособий, назначенных по малоимущности, оказались граждане, представившие «нулевые» налоговые декларации и весьма скромные доходы, обладая при этом крепкими домовладениями недавней постройки, легковым и грузовым автотранспортом, несколькими торговыми точками и т. д.



Так, весьма показателен случай выплаты социальной помощи семье из четырех человек, глава которой является одновременно директором и главным бухгалтером двух коммерческих организаций по реализации

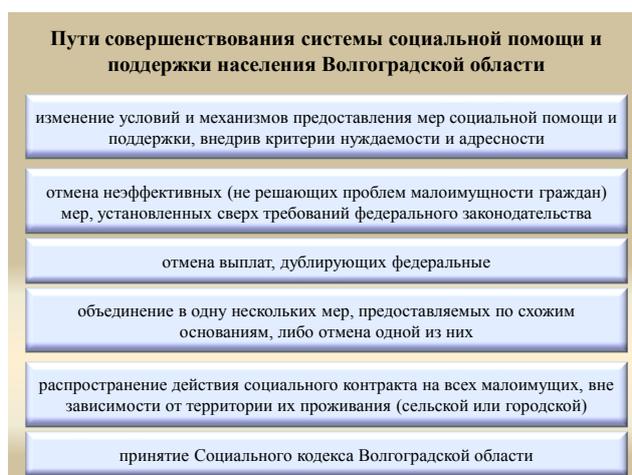
нефтепродуктов и еще одной – по предоставлению финансовых консультаций. Его супруга – финансовый директор одной из перечисленных организаций. Согласно представленным справкам в каждой организации они получают по 1 тысяче рублей в месяц. Сумма выплаченных на эту семью различных пособий по малоимущности за 2015 год составила 67 тыс. рублей.

Примеры неэффективных мер социальной помощи			
Мера	Потребность на 2015 год	Количество получателей	Размер помощи в день на получателя
Целевая потребительская субсидия малоимущим на оплату продуктов питания многодетным (1 раз в полугодие в размере 197 руб.)	173,2 млн. руб.	376 750	1,3 руб.
Ежеквартальная выплата на каждого ребенка из многодетной семьи в размере 289 руб.	92,3 млн. руб.	72 725	3,2 руб.

В качестве примера неэффективных, то есть оказывающих ничтожно малое влияние на уровень доходов нуждающегося мер социальной помощи, можно привести целевые потребительские субсидии малоимущим гражданам. Средняя стоимость предоставляемого 1 раз в полугодие талона на получение продуктов питания (197 руб.) и соответственно средний размер помощи в год (490 руб.) позволяют заявителю повысить уровень своего благосостояния на 1 рубль 30 копеек в день. Между тем из областного бюджета на эти субсидии требуется 173 млн. руб. в год.

Аудит показал - значительная часть мер социальной поддержки за счет средств областного бюджета установлена по категориальному принципу. Это означает, что критерием поддержки является не нуждаемость, а формальная принадлежность как к социально уязвимой (потенциально) категории населения, так и к отдельным категориям без признаков нуждаемости.

Почти половина получателей соцпомощи является получателями дополнительных, то есть установленных в отсутствие соответствующих требований федерального законодательства мер. Между тем потребность в их финансовом обеспечении составляет порядка 4 млрд. рублей в год.

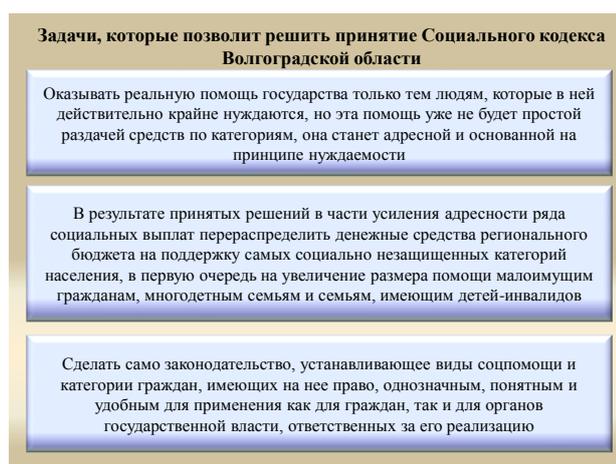


По результатам проведенного аудита мы предложили следующие **пути совершенствования системы социальной помощи и поддержки**:

- изменение условий и механизмов предоставления мер социальной помощи и поддержки, внедрив критерии нуждаемости и адресности;
- отмена неэффективных (не решающих проблем малоимущности граждан) мер, установленных сверх требований федерального законодательства;
- отмена выплат, дублирующих федеральные;
- объединение в одну нескольких мер, предоставляемых по схожим основаниям, либо отмена одной из них;
- распространение действия социального контракта на всех малоимущих, вне зависимости от территории их проживания (сельской или городской);
- принятие Социального кодекса Волгоградской области.

Экспертный совет согласился с выводами палаты о необходимости *перехода на принцип нуждаемости* при предоставлении гражданам мер социальной поддержки, в наибольшей степени соответствующий принципу социальной справедливости. Было признано, что предлагаемое палатой уточнение состава мер социальной поддержки и изменение условий их предоставления будет способствовать формированию более эффективной, открытой и понятной системы социальной поддержки, а значит и эффективности бюджетных расходов.

Экономия средств областного бюджета за счет совершенствования системы социальной помощи, то есть выявленные в ходе проведенного аудита резервы, позволят реально сосредоточить ограниченные общественные ресурсы на оказании помощи действительно нуждающимся жителям Волгоградской области.



Итогом нашей работы стало принятие в декабре прошлого года Социального кодекса Волгоградской области. Его принятие позволило перейти от неразберихи к простым и ясным правилам и решить главную задачу, поставленную Президентом РФ, - помогать людям, которые в помощи государства крайне нуждаются. И эта помощь не должна быть простой раздачей бюджетных средств по категориям, она должна стать исключительно адресной и основанной на принципе нуждаемости.

Например, придётся доказывать свою финансовую несостоятельность гражданам, относящим себя к категории малоимущих. Раньше для получения государственной социальной помощи таким

гражданам достаточно было заявить о своей малоимущности, в том числе по причине отсутствия работы, без объективной оценки его благосостояния и возможностей, принимаемых заявителем по самостоятельному выходу из категории малоимущих граждан. С принятием Социального кодекса при предоставлении социальной помощи будет оцениваться имущественное состояние заявителя, а в случае неосуществления им трудовой деятельности - принимаемые им усилия по поиску работы через государственную службу занятости.

Принятые решения в части усиления адресности ряда социальных выплат позволили перераспределить денежные средства регионального бюджета на поддержку самых социально незащищенных категорий населения. В первую очередь высвободившиеся средства будут направлены на увеличение размера социальной помощи малоимущим гражданам, многодетным семьям и семьям, имеющим детей-инвалидов.

Например, пострадавшие в чрезвычайных ситуациях граждане согласно региональному законодательству получали в экстренном порядке на первоочередные нужды по 20 тыс. рублей. С вступлением в силу Социального кодекса эти выплаты возрастут до 50 тыс. рублей.

Социальный кодекс Волгоградской области вступил в силу с 01.07.2016. Он пришел на смену 172 нормативным правовым актам региона, формировавшим областную систему мер социальной помощи и поддержки.

Думается, очевидные «плюсы» проделанной работы совсем скоро станут заметны всем – и реально нуждающемуся в государственной поддержке населению Волгоградской области, и органам власти, заинтересованным в эффективном региональном бюджете, и даже оппонентам, которых тоже немало. Ведь без создания четкой и понятной системы в социальной сфере весьма сложно обеспечить безопасность экономически незащищенных слоев населения.



Спасибо за внимание

Игорь Дьяченко, Лариса Горгоцкая
Контрольно-счетная палата
Волгоградской области