

Внедрение универсального (единого) пособия по бедности: сколько стоит переход

Аннотация

В настоящей статье рассматриваются отдельные аспекты предложенной авторами концепции универсального (единого) пособия по бедности. Представлены результаты оценки объема бюджетных средств, которые потребуются для полномасштабного перехода на предоставление универсального (единого) пособия по бедности, чтобы оно полностью покрывало дефицит доходов у малоимущих домохозяйств, и сравнения этого объема средств с объемом социальных выплат, финансируемых в настоящее время за счет бюджетной системы.

Ключевые слова:

социальная поддержка, социальные льготы, принцип адресности, критерии нуждаемости, оптимизация мер социальной поддержки

JEL: I38, I39, H53, H75

Последние три года, в условиях новой экономической реальности, российский бюджет находится в «весьма непростых условиях»¹. Это актуализировало, с одной стороны, необходимость повышения эффективности ограниченных бюджетных расходов, в т. ч. в сфере социальной защиты населения, а с другой — потребность в настройке системы мер на оказание социальной поддержки наиболее нуждающимся. Такая постановка вопроса за это время неоднократно подтверждалась на государственном уровне — и федеральным правительством, и президентом².

Проблема эффективности мер социальной поддержки служит предметом внимания как зарубежных [1–5], так и российских ученых [6–8]. Такие исследования проводятся и в НИФИ. В 2015 г. в институте началась разработка концепции универсального (единого) пособия по бедности в целях совершенствования действующей системы мер социальной поддержки. Сама концепция была представлена в предыдущих публикациях авторов [см., напр., 9].

Одна из предлагаемых нами рекомендаций по совершенствованию предоставления мер социальной поддержки «исходя из обязательности соблюдения принципов адресности и нуждаемости»³ связана с введением универсального пособия для малоимущих, которое предоставлялось бы с учетом нуждаемости и было направлено на вывод бедных домохозяйств на самообеспечение и профилактику социального иждивенчества. Универсальное пособие по нуждаемости может стать одним из важных инструментов повышения эффективности бюджетных мер в сфере социальной поддержки населения за счет расширения использования принципа адресности.

¹ Заседание Правительственной комиссии по бюджетным проектировкам. 24 июня 2015 г. (<http://government.ru/news/18603/>).

² Напомним только о выступлении В. Путина на заседании президиума Госсовета по социально-экономической ситуации в регионах в феврале 2015 г.: «Ресурсы должны направляться на социальную защиту тех граждан, которые действительно нуждаются в поддержке. Об этом мы говорим много лет, но системного, ясного решения этого чувствительного и очень важного вопроса для граждан страны пока нет, а такое решение необходимо» (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/47733>).

³ Перечень поручений по итогам заседания президиума Государственного совета. 11 марта 2015 г. (<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/47844>).

Предполагается, что универсальное пособие будет предоставляться в рамках тех средств, которые до его введения направлялись на предоставление мер социальной поддержки малоимущих и безработных на территории субъекта Российской Федерации, а также за счет перераспределения части средств, предоставляемых в настоящее время отдельным категориям граждан без учета нуждаемости, и отмены неэффективных мер (в т. ч. мер, дублирующих федеральные меры социальной поддержки). Универсальное пособие заменит собой большую часть действующих мер социальной поддержки, предоставляемых в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации малоимущим гражданам и семьям, а также безработным. В базовый перечень мер, включаемых в универсальное пособие, должны войти: ежемесячное пособие на ребенка, субсидия на оплату жилья и коммунальных услуг, государственная социальная помощь малоимущим, пособие по безработице.

Одна из задач, требующих решения в процессе разработки концепции универсального пособия по бедности, — оценить объем средств, который потребуется на выплату универсального пособия малоимущим, чтобы оно полностью покрывало дефицит доходов у малоимущих домохозяйств, и сравнить этот объем средств с объемом социальных выплат, финансируемых в настоящее время за счет бюджетной системы. Такое сравнение должно показать, насколько реалистично предположение о том, что универсальное пособие может предоставляться в рамках того объема средств, который направлялся на предоставление мер социальной поддержки малоимущим и безработным гражданам в субъектах Российской Федерации.

Кроме того, в процессе работы над концепцией универсального пособия (далее — Концепция) мы попытались оценить тот объем дополнительных административных расходов, которые нужны для полномасштабного перехода на предоставление социальной помощи по принципу адресности. Данные оценки носят ориентировочный характер и основаны на опыте зарубежных стран, осуществивших переход на предоставление социальной помощи с учетом уровня доходов получателей.

В настоящей статье представлены результаты проведенных нами расчетов и выводы, сделанные на их основе. Все расчеты были выполнены с использованием данных Росстата, полученных в ходе выборочного наблюдения доходов населения и участия в социальных программах (далее — ВНДН)⁴. Однако в ближайшее время будут опубликованы данные обследования домохозяйств за 2015 г. (с данными о доходах граждан в 2014-м), на основании которых расчеты будут актуализированы.

ОЦЕНКА ДЕФИЦИТА ДОХОДА МАЛОИМУЩИХ ДОМОХОЗЯЙСТВ

Согласно разработанной нами Концепции, универсальное пособие будет полностью покрывать дефицит дохода у малоимущих семей (домохозяйств). Численность малоимущих семей и «глубина» их бедности зависит от того, как выбран уровень доходов, отделяющий бедных от небедных. В России этот уровень определяется прожиточным минимумом (далее — ПМ). Бедными (малоимущими) признаются те лица, у которых среднедушевой доход на члена домохозяйства ниже прожиточного минимума. На регионы возложена обязанность устанавливать региональный прожиточный минимум, отделяющий тех, кто вправе получать адресную социальную помощь, от тех, кто не может на нее претендовать.

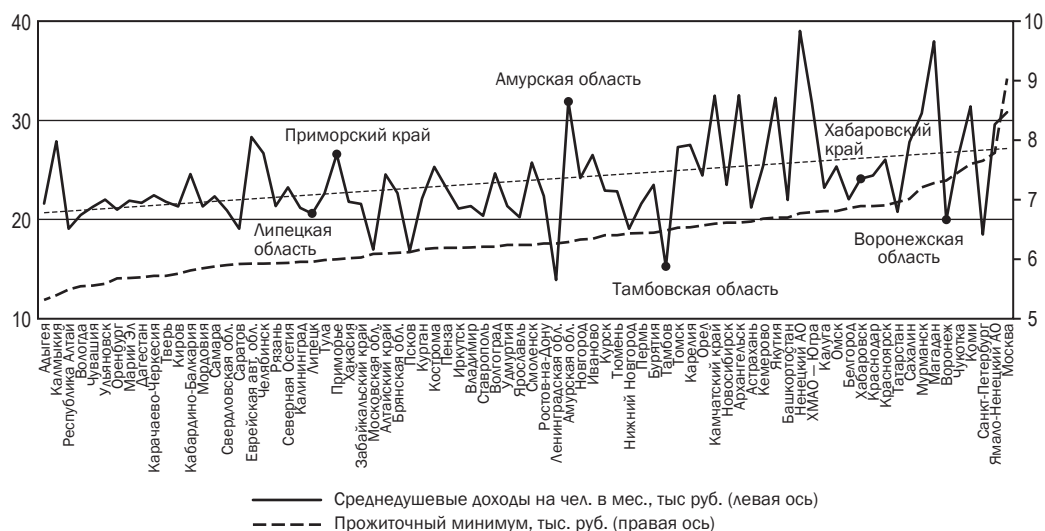
На рис. 1 ниже представлены два графика. Один, сглаженный, отражает уровень среднедушевых доходов по регионам, скорректированный на индекс стоимости жизни: среднедушевые доходы гладко нарастают, потому что регионы упорядочены по этому

⁴ Выборочное наблюдение доходов населения и участия в социальных программах. Росстат, 2014 (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/vndn/survey0/index.html).

признаку: от 12,3 тыс. руб. на человека в месяц в Адыгее до 34,2 тыс. руб. — в Москве; зубчатый график — установленный региональный уровень ПМ.

Рисунок 1

Уровень среднедушевых доходов по регионам, скорректированный на индекс стоимости жизни, и региональный прожиточный минимум, 2014 г.



Источник: рассчитано авторами по данным: ВНДН. Росстат, 2014.

Мы видим, что различия в уровне ПМ между регионами, близкими по уровню среднедушевых доходов, достаточно велики (на графике ПМ отмечены регионы-«соседи» на примере двух территорий — Дальний Восток и Центральное Черноземье). С увеличением среднедушевых доходов явно увеличивается дисперсия кривой ПМ, а ее повышательная тенденция — слабее роста доходов (см. линию тренда). Это говорит о том, что в массе своей регионы придерживаются концепции абсолютного уровня бедности, но чем более «богатый» регион, тем отступления от этой концепции становятся сильнее.

Таким образом, региональные прожиточные минимумы выступают скорее инструментом социальной политики регионов, чем объективным критерием, по которому можно было бы судить об уровне бедности в России в целом или проводить межрегиональные сравнения. Тем не менее в настоящее время оценка уровня бедности в России строится именно с использованием региональных прожиточных минимумов.

В странах ОЭСР принят другой подход к определению линии бедности. Линией, отделяющей бедных от небедных, считается доход, составляющий определенный процент (от 40 до 60) от медианного дохода в конкретной стране. Как правило, это 50 % от медианного дохода.

Попробуем оценить, насколько чувствительна оценка дефицита дохода от выбора линии бедности. Для сравнения были выбраны следующие варианты:

- региональные ПМ (соответствует действующему законодательству);
- 30 % от медианного подушевого дохода в регионе;
- 40 % от медианного подушевого дохода в регионе;
- 50 % от медианного подушевого дохода в регионе;
- 60 % от медианного подушевого дохода в регионе.

В расчетах в качестве дохода, который сравнивался с линией бедности, использовалось понятие совокупного дохода, включающего в себя все денежные доходы, а также

денежную оценку неденежных поступлений⁵ за вычетом социальных выплат. Доход учитывался до получения социальных выплат, поскольку задачей было изучение возможности перераспределения существующих социальных выплат в пользу малоимущих с целью покрытия их дефицита дохода.

Оценка дефицита доходов у населения России (доходы берутся до уплаты налогов и других обязательных платежей) при разных вариантах определения линии бедности представлена в табл. 1.

Таблица 1

Оценка дефицита доходов у населения России

Линия бедности	Дефицит дохода бедного населения, млрд руб.
Региональные ПМ	576
30 % от медианного подушевого дохода в регионе	123
40 % от медианного подушевого дохода в регионе	307
50 % от медианного подушевого дохода в регионе	640
60 % от медианного подушевого дохода в регионе	1155

Источник: рассчитано авторами.

Расчеты показывают, что оценка дефицита доходов при предположениях, максимально приближенных к действующему законодательству (берутся все денежные и неденежные доходы до уплаты налогов и других обязательных платежей, но без социальных выплат, а в качестве критерия малоимущности используются региональные ПМ, построенные с учетом необходимости уплаты налогов), составляет 576 млрд руб. При использовании критерия бедности, принятого в странах ОЭСР (50 % от медианного дохода), оценка дефицита дохода увеличивается до 640 млрд руб. Однако эта оценка очень чувствительна к выбору линии бедности: при повышении линии бедности до 60 % от медианного дохода оценка дефицита дохода возрастает до 1,16 трлн руб., при сокращении до 40 % от медианного дохода она падает до 307 млрд руб. Это говорит о том, что при выборе линии бедности, до которой будут «подтягиваться» доходы малоимущих, следует проявлять большую осторожность: даже небольшое повышение уровня прожиточного минимума может иметь весьма серьезные последствия для бюджета.

Реально в 2013 г. расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных фондов на социальное обеспечение составили 1,873 трлн руб.⁶ Росстат оценивает расходы бюджетов бюджетной системы в 2013 г. на выплату пособий и социальную помощь в 2,07 трлн руб.⁷ После всех выплат дефицит доходов у населения, подсчитанный по методике, максимально приближенной к действующему законодательству, сократился с 576 млрд до 353 млрд руб., т. е. всего на 224 млрд руб.

Насколько чувствительна оценка дефицита дохода к выбору способа расчета доходов? Одна из претензий к действующей методике определения прожиточного минимума заключается в том, что формально он рассчитывается с учетом необходимости уплаты налогов и других обязательных платежей, т. е. включает в себя средства, необходимые для совершения таких платежей. На деле, однако, расходы на непродуктовые товары и услуги, а также

⁵ Вмененный доход от проживания в собственном жилье в этих расчетах в составе совокупного дохода не учитывался.

⁶ По данным Российского казначейства об исполнении бюджета расходы на социальную политику консолидированного бюджета Российской Федерации и внебюджетных фондов в 2013 г.

⁷ Росстат. Расходы на выплату пособий и социальную помощь (по утвержденным данным годовых расчетов показателей денежных доходов), 2013. Эта сумма отличается от оценки расходов на социальное обеспечение тем, что не включает административные расходы, зато включает социальные выплаты, проходящие по разделу «Охрана семьи и детства».

на обязательные платежи учитываются в составе ПМ как определенный процент от стоимости минимального набора продуктов питания⁸, поэтому, например, при сезонном снижении цен на продукты питания ПМ сокращается, в т. ч. и за счет сокращения в нем средств, предусматриваемых на уплату налогов. В зарубежной практике с линией бедности обычно сравнивают располагаемый доход (доход после уплаты налогов и других обязательных платежей), поэтому нами был рассмотрен и такой вариант определения дохода.

Дефицит доходов населения России после уплаты налогов и других обязательных платежей при использовании в качестве линии бедности региональных ПМ составил 675 млрд руб. После выплаты социальных пособий дефицит доходов сократился до 422 млрд руб., т. е. на 253 млрд руб., что, как и в предыдущем варианте расчетов, говорит о крайне низкой эффективности выплат по социальному обеспечению с точки зрения сокращения дефицита дохода.

СРЕДСТВА, РАСХОДУЕМЫЕ НА СОЦИАЛЬНУЮ ПОДДЕРЖКУ НАСЕЛЕНИЯ, И ВОЗМОЖНОСТЬ ИХ ПЕРЕРАСПРЕДЕЛЕНИЯ В ПОЛЬЗУ МАЛОИМУЩИХ

Выше уже приводилась оценка расходов на выплату пособий и социальную помощь в 2013 г. – 2,07 трлн руб. По оценкам, основанным на микроданных⁹, население получило в виде выплат по мерам социальной поддержки 2,2 трлн руб. Как видно, данные достаточно близки, и хотя расхождение в 200 млрд руб. представляется довольно внушительным (о возможных источниках такого расхождения речь пойдет ниже), по оценкам международных экспертов¹⁰, такая степень точности оценок бюджетных данных и данных, полученных на основании обследований домашних хозяйств, достаточно высока. Тем не менее следует иметь в виду, что изложенные в статье результаты расчетов являются оценочными, поскольку строились на микроданных.

В максимально подробной разбивке, возможной при использовании данных обследования¹¹, полученные населением в 2013 г. социальные пособия имели следующий состав (табл. 2).

Таблица 2

Полученные населением в 2013 г. социальные выплаты (кроме пенсий), по данным обследования Росстата, тыс. руб.

Социальная выплата	Объем выплат
Пособия и другие социальные выплаты лицам, имеющим право на получение мер социальной поддержки	1 090 456 060,2
Ежемесячные пособия на детей в возрасте до 18 лет	36 154 681,3
Ежемесячные пособия по уходу за ребенком до 1,5 года	150 390 167,1
Ежемесячные пособия по уходу за ребенком от 1,5 до 3 лет	13 607 555,8
Компенсация родительской платы за детский сад и другие выплаты на детей	61 960 780,6
Денежные выплаты в связи с отсутствием одного или обоих родителей	25 867 851,9
Возмещение стоимости материнского капитала и единовременные выплаты из средств материнского капитала, полученные в 2013 г.	546 619 944,3
Денежная помощь на оплату жилищно-коммунальных услуг	110 088 804,7
Стипендии и другая денежная помощь обучающимся в образовательных учреждениях (включая гранты на обучение)	111 727 702,2
Пособия по безработице и иные выплаты, предусмотренные для лиц, потерявших работу	25 402 837,2

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 января 2013 г. № 56 «Об утверждении правил исчисления величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации».

⁹ ВДН. Росстат, 2014.

¹⁰ В частности, экспертов Всемирного банка в сфере социальной защиты населения.

¹¹ ВДН. Росстат, 2014.

Социальная выплата	Объем выплат
Выплаты по уходу за другими лицами, нуждающимися в посторонней помощи	26 976 736,9
Пособия и иная денежная помощь малоимущим семьям и семьям в сложной жизненной ситуации, выплачиваемые органами социальной защиты	40 079 570,0
Субсидии на ЖКХ	23 013 260,9
ИТОГО:	2 262 345 953,1

Источник: составлено авторами по данным: ВНДН. Росстат, 2014.

Часть этих средств получили малоимущие домохозяйства, под которыми понимаются домохозяйства, средний подушевой доход членов которых (без учета социальных выплат) до уплаты налогов был меньше установленного в соответствующем регионе прожиточного минимума. После получения указанных социальных выплат подушевой доход домохозяйств мог превысить прожиточный минимум, и фактически домохозяйство могло перестать быть малоимущим, однако в целях настоящего исследования малоимущность определяется по состоянию до получения социальных выплат, т. е. без их учета. Выплаченные социальные пособия разделились между малоимущими и немалоимущими семьями следующим образом (табл. 3).

Таблица 3

Распределение выплаченных социальных пособий между малоимущими и немалоимущими домохозяйствами (ДХ), млрд руб.

Наименование вида выплат	Все ДХ	Бедные	Небедные
Пособия и другие социальные выплаты лицам, имеющим право на получение мер социальной поддержки	1090,0	84,9	1005,6
Ежемесячные пособия на детей в возрасте до 18 лет	36,0	15,0	21,1
Ежемесячные пособия по уходу за ребенком до 1,5 года	150,0	52,1	98,3
Ежемесячные пособия по уходу за ребенком от 1,5 до 3 лет	13,3	5,7	7,9
Компенсация родительской платы за детский сад и другие выплаты на детей	62,0	19,1	42,8
Денежные выплаты в связи с отсутствием одного или обоих родителей	25,9	10,8	15,1
Возмещение стоимости материнского капитала и единовременные выплаты из средств материнского капитала, полученные в 2013 году	546,6	184,8	361,8
Денежная помощь на оплату жилищно-коммунальных услуг	110,0	4,8	105,3
Стипендии и другая денежная помощь обучающимся в образовательных учреждениях (включая гранты на обучение)	111,7	18,4	93,4
Пособия по безработице и иные выплаты, предусмотренные для лиц, потерявших работу	25,5	9,7	15,7
Выплаты по уходу за другими лицами, нуждающимися в посторонней помощи	27,0	6,7	20,3
Пособия и иная денежная помощь малоимущим семьям и семьям в сложной жизненной ситуации, выплачиваемые органами социальной защиты	40,0	13,8	26,3
Субсидии на ЖКХ	23,0	4,8	18,2
Итого:	2262,0	430,51	1831,8

Источник: составлено авторами по данным: ВНДН. Росстат, 2014.

Расчеты показывают также, что в результате получения 430 млрд руб. в виде социальных выплат дефицит дохода у малоимущих семей, который первоначально составлял 576 млрд руб., сократился до 352 млрд руб. Это значит, что не все средства из полученных малоимущими семьями пособий пошли на сокращение дефицита их доходов. Некоторые виды социальной помощи, например выплаты, назначаемые за заслуги, выплачиваются независимо от получаемого домохозяйством дохода и сохраняются даже в том случае, когда благодаря полученным домохозяйством пособиям по нуждаемости семья перестает относиться к категории малоимущих. При переходе на универсальное пособие по бедности таким семьям имеет смысл сохранить весь объем назначенных им выплат:

это будет способствовать добровольному переходу малоимущих семей, живущих в основном за счет социальной помощи, на универсальное пособие. Такой подход соответствует опыту стран, осуществивших переход на универсальное пособие по бедности (Грузия, Великобритания).

Можно ли покрыть остающийся дефицит доходов (352 млрд руб.) за счет перераспределения социальных пособий, получателями которых являются небедные семьи, в пользу малоимущих?

Введение принципа нуждаемости при назначении таких выплат, как стипендии и другая денежная помощь обучающимся в образовательных учреждениях (в настоящее время значительная часть этих выплат достается обучающимся из небедных семей), а также пособия по безработице, позволит направить малоимущим домохозяйствам дополнительно 109 млрд руб.

Введение принципа нуждаемости при назначении родителям компенсационных выплат в связи с посещением или непосещением ребенком детского сада позволят довести эту цифру до 151 млрд руб.

Обеспечение 100-процентной адресности по пособиям, назначаемым с учетом нуждаемости, таким как ежемесячное пособие на ребенка, субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг, пособия и иная денежная помощь малоимущим семьям и семьям в сложной жизненной ситуации, даст 66 млрд руб. Итого в пользу малоимущих домохозяйств для покрытия дефицита их доходов в размере 352 млрд, остающегося после получения ими уже назначенных социальных выплат, может быть дополнительно изыскано 217 млрд руб. Остается найти источники покрытия 135 млрд руб., которых не хватает для ликвидации бедности по прожиточному минимуму.

Введение принципа нуждаемости в отношении страховых или квазистраховых выплат, таких как пособия по уходу за ребенком, представляется нам нецелесообразным. Выплаты на детей в связи с отсутствием одного или обоих родителей, в т. ч. опекунские пособия, выполняют особую социальную роль, поэтому их трогать также нецелесообразно. Остаются две самые крупные категории социальных выплат — пособия и другие социальные выплаты лицам, имеющим право на получение мер социальной поддержки (1 трлн руб.), куда входят все категориальные выплаты, и выплаты за счет средств материнского капитала.

Степень детализации доходов от категориальных выплат в обследовании Росстата не позволяет провести их подробный анализ с точки зрения дублирования выплат (федеральные, региональные категории льготников) или их пересечения. Очевидно, что любой пересмотр социальных выплат в сторону уменьшения может быть воспринят их получателями болезненно, поскольку это ухудшает их материальное положение. Однако качественный анализ категориальных мер социальной поддержки, выплачиваемых из региональных бюджетов, проведенный на основании действующего регионального законодательства, показал наличие значительного количества нецелесообразных выплат и пособий, дублирующих мер (когда получателям федеральных пособий назначаются аналогичные региональные пособия), мер, назначаемых ситуативно или недостаточно продуманно. Отчасти такой вывод подтверждает и анализ микроданных. Так, численность небедных получателей федеральных льгот в связи с наличием государственных наград, являющихся одновременно получателями региональных льгот в статусе ветеранов труда, согласно данным обследования Росстата, достигает 259 098 человек, а общий объем получаемых ими ежегодно выплат составляет более 134 млрд руб. в год (свыше 518 тыс. руб. в год в среднем на получателя¹²).

¹² По Закону Российской Федерации от 15.01.1993 № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы» размер ежемесячной денежной выплаты Героям СССР, Героям РФ, ПКОС, членам семей умерших (погибших) Героев в 2016 г. составляет 56 538,84 руб. Героям Соцтруда, Героям Труда РФ, ПКОТС — 41 689,05 руб.

При этом, как показал анализ региональных систем мер социальной поддержки, многие регионы дополнительно осуществляют выплаты данным категориям граждан из регионального бюджета, которые по размеру существенно ниже, чем федеральные выплаты.

Очевидно, что ликвидация дублирующих выплат могла бы высвободить значительные средства, которые могли бы быть направлены на восполнение дефицита дохода у малоимущих.

Точность микроданных и полученных на их основе оценок

Сравнительный анализ данных по объемам ряда социальных выплат, полученных на основании обследования домохозяйств Росстата и из официальных источников, дает представление о том, насколько точны микроданные и можно ли на них полагаться при расчете потребности в социальных выплатах, направленных на поддержку доходов граждан.

Результаты анализа показывают, что в целом население склонно занижать объем полученных им социальных выплат. Едва ли не единственным исключением являются выплаты за счет материнского капитала, которых, по оценкам респондентов, они получили более чем в два раза больше, чем на эти цели было потрачено бюджетных средств, согласно официальным источникам. Причина такого искажения не вполне понятна, однако данное завышение является, по-видимому, основным источником расхождения официальной оценки объема средств, израсходованных на социальное обеспечение населения (2,07 трлн руб.), и оценки, полученной на основе обследования домашних хозяйств (2,2 трлн руб.).

Поскольку никаких предположений в отношении возможности перенаправить средства, идущие на выплаты за счет материнского капитала, в пользу малоимущих мы при расчетах не делали, а объемы поступлений социальных выплат за счет большинства других источников в данных опроса занижены, то полученные нами оценки возможностей высвобождения средств за счет повышения адресности и введения принципа нуждаемости вряд ли являются слишком завышенными.

Оценка административных расходов при переходе на универсальное пособие

Оценка административных расходов, связанных с переходом на предоставление пособий по принципу нуждаемости, проводилась на основании зарубежного опыта. В частности, из него можно сделать вывод, что проверка нуждаемости в программах адресной социальной помощи малоимущим, как правило, носит достаточно сложный характер [4]:

- службы проверки нуждаемости должны быть созданы по месту жительства заявителей;
- регистрация проходит по заявительному принципу (самоотбор);
- проверка нуждаемости предполагает проверку доходов и имущественной обеспеченности: проверяется состав получаемой помощи, размер получаемых доходов, наличие определенных видов имущества;
- к потенциальным участникам программ предъявляются также встречные требования: участие в общественных работах, регистрация в службе занятости;
- требуется проведение регулярных повторных проверок получателей социальных выплат.

Доля административных издержек по программам адресной социальной помощи, реализуемых с проверкой нуждаемости, по имеющимся данным колеблется от 3 % (Армения) до 17 % (Болгария) от общего объема на реализацию программ, но в большинстве программ составляет порядка 10 %.

Как правило, самая большая доля административных издержек приходится на первичную и повторные проверки нуждаемости — это 50–60 % от общего объема административных издержек, но затраты на повышение адресности позволяют обеспечить более

высокую точность отбора, снижение ошибок включения и исключения из программ, и благодаря этому снижается общая стоимость программ.

Объем выплат в рамках программы универсального пособия можно оценить в 600 млрд руб. (примерная оценка дефицита дохода у населения), а объем административных расходов на реализацию этой программы — около 15 % от общей стоимости программы, тогда общая стоимость программы с учетом административных издержек составит порядка 700 млрд руб. В более оптимистичном варианте, когда административные расходы займут 10 % от общей стоимости программы, общая ее стоимость составит около 670 млрд руб. Необходимо уточнить, что речь в данном случае идет о расходах на текущее администрирование системы. Начальные затраты на создание единого социального реестра и организацию служб оценки нуждаемости в эти оценки не входят.

Общий вывод таков. Введение универсального (единого) пособия, которое обеспечит полную ликвидацию дефицита дохода у малоимущих, по всей вероятности, потребует пересмотра критериев нуждаемости и введение таких правил, которые обеспечивают социальную справедливость по отношению к малоимущим. Объем дефицита доходов очень чувствителен к выбору линии бедности, поэтому заранее сказать, какой будет дефицит дохода, когда эти правила будут установлены, достаточно трудно. Если исходить из реалий по состоянию на 2013 г., на ликвидацию дефицита доходов малоимущих граждан потребуется около 600 млрд руб., значительная часть которых (более 2/3) может быть изыскана за счет введения принципа нуждаемости при назначении ряда существующих льгот и повышения адресности выплат, уже сегодня назначаемых с учетом нуждаемости. Тем не менее только за счет ужесточения условий предоставления существующих адресных мер и введения принципа нуждаемости в отношении тех мер, которые направлены на поддержку доходов (например, стипендии, пособие по безработице, компенсация родительской платы за детский сад и др.), но предоставляются без проверки доходов, проблему не решить. Определенная часть средств (около 150 млрд руб.) должна быть перенаправлена малоимущим за счет небедных получателей категориальных льгот. Имеющиеся данные говорят о том, что в этом отношении существуют значительные резервы.

Библиография

1. Grosh M. и др. Для защиты и содействия: Разработка и реализация эффективных систем социальной поддержки / Пер. с англ. М.: Весь мир, 2013.
2. Коуди Д., Грош М., Ходдинотт Д. Обеспечение адресности трансфертов в развивающихся странах: анализ опыта и некоторые выводы / Всемирный банк, 2004.
3. Gentilini U., Omamo S. W. Unveiling Social Safety Nets // WFP Occasional Paper. 2009. № 20.
4. Social protection: the role of cash transfers [Электронный ресурс] / UNDP International Poverty Centre (IPC). June 2006. Режим доступа: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus8.pdf>.
5. Tesliuc E., Pop L., Grosh M., Yemtsov R. Income Support for the Poorest: A Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia / Directions in Development. World Bank, 2014.
6. Андреева Е., Бычков Д., Феоктисова О. А. Актуализация адресности бюджетных мер в сфере социальной поддержки населения: вперед в прошлое? [Электронный документ]. Режим доступа: http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/adress_feoktiswa/adresnost_feoktistova.pdf.
7. Гришина Е. Усиление адресности социальной поддержки малоимущих в России // Социальная политика и социальное партнерство. 2014. № 3.
8. Мисихина С. Г., Гришина Е. Е. Зарубежный опыт и реформирование социальной поддержки малоимущих семей (населения) в России [Электронный ресурс] / SSRN. Режим доступа: <http://ssrn.com/abstract=2341320>.
9. Андреева Е., Бычков Д., Феоктисова О. Оптимизация систем мер социальной поддержки в региональных бюджетах на основе критериев нуждаемости // Финансы. 2016. № 9.

Авторы



Андреева Елена Игоревна, ст. науч. сотр. Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: andreeva@nifi.ru)



Бычков Дмитрий Геннадьевич, к. соц. наук, вед. науч. сотр. Центра бюджетной политики Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: bychkov@nifi.ru)

E. I. Andreeva, D. G. Bychkov

Introducing the Universal Minimum Income Support in Russia: The Cost of the Transition

Abstract

The present paper discusses certain aspects of the proposed concept of introducing universal minimum income support. This paper also presents the estimated amount of funding which is required to close the income gap of all households whose incomes fall below the poverty line for a full transition to a Universal Minimum Income Support system. This amount is compared with the cost of the existing social benefits financed from the budget, including targeted ones.

Keywords:

social support, social benefits, targeting principle, criteria of neediness, optimization of social support

JEL: I38, I39, H53, H75

Andreeva Elena I., Senior Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute
(e-mail: andreeva@nifi.ru)

Bychkov Dmitry G., PhD (Sociology), Leading Researcher, Center for Budgetary Policy, Financial Research Institute
(e-mail: bychkov@nifi.ru)

Authors' affiliation:

The Finance Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation