

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ В РОССИИ

Статья посвящена оценке факторов, влияющих на результативность системы социальной защиты в России с точки зрения анализа ее финансирования. Рассмотрены показатели, определяющие ее эффективность, и определены факторы, влияющие на формирование и состояние современной системы социальной защиты населения России.

Ключевые слова: эффективность системы социальной защиты, факторы формирования системы социальной защиты, финансирование системы социальной защиты.

Оценивая факторы, оказывающие влияние на результативность системы социальной защиты граждан страны, остановимся на воздействии налогов на рассматриваемую систему. Как известно, источники финансирования системы социальной защиты населения носят преимущественно налоговый характер. В последние годы произошли изменения в порядке финансирования системы социальной защиты. НДС в 2014 г. распределяется по бюджетам следующим образом: 15 % – в местный бюджет, 85 % – в бюджет субъекта Федерации; акцизы: 28 % – в федеральный бюджет, 72 % – в региональный; из налога на прибыль, облагаемого по ставке 20 %, 18 % – в региональный бюджет, 2 % – в федеральный. Таким образом, эти три налога пополняют в большей степени бюджеты субъектов Федерации, на которые в основном падает тяжесть по социальным выплатам.

Прямое влияние на финансирование системы социальной защиты россиян, в частности через государственные внебюджетные социальные фонды, оказывают взносы на обязательное социальное страхование: чем больше налоговая база, тем больше платежи. Но по этим платежам существует порог максимальной суммы: отсечение на уровне годового дохода в размере 624 тыс. руб. в 2014 г., т. е. с сумм, превышающих этот порог, взносы 10 % платятся только

в Пенсионный фонд. Суммы ежегодно корректируются исходя из роста средней заработной платы.

Проводя анализ влияния налоговой составляющей на состояние системы социальной защиты¹, нельзя не остановиться на значении налога на доходы физических лиц, особенностью которого в нашей стране является плоская шкала налогообложения, способствующая усилению социального расслоения общества. В существующих условиях начисления НДФЛ отсутствует минимальный необлагаемый минимум заработной платы и прогрессивный порядок налогообложения, позволяющий изымать сверхдоходы и существенно пополнять бюджет страны². То есть, учитывая регрессивный характер страховых взносов и плоскую шкалу налогообложения НДФЛ, граждане со сверхдоходами практически освобождаются от уплаты социальных налогов, что создает чрезмерную нагрузку по социальным обязательствам на государство.

Помимо страховых взносов определенную роль в финансировании социальной защиты граждан имеет налог на прибыль организаций (ставка 20 %), поскольку служит одним из основных источников пополнения доходной части федерального (2 %) и, в основном, регионального (18 %) бюджета, который, в свою очередь, обеспечивает многие социальные расходы. Таким образом, если в 2008 г. почти половина расходов была произведена в натуральной форме, то в 2012 г. уже более 70 % расходов консолидированного бюджета на социальную поддержку были выплачены в денежной форме.

Эффективность системы социальной защиты граждан определяется повышением жизненного уровня населения. Исследования Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования определяют, что уровень благосостояния населения определяется уровнем удовлетворения первичных потребностей и материальным достатком и оценивается показателями, к которым относятся следующие:

- ВВП на душу населения;
- уровень реальных доходов населения (зарботные платы и пенсии);
- децильный коэффициент фондов;
- доля расходов на здравоохранение и образование;
- обеспеченность сферы здравоохранения;
- уровень безработицы.

Рассмотрим влияние уровня безработицы на результативность системы социальной защиты граждан. Критическое повышение количества безработных приводит к снижению результативности социальной защиты, поскольку, помимо снижения налоговых поступлений на фонд оплаты труда, приведет к росту социальной

нагрузки на бюджет (увеличение выплат пособий по безработице и нуждаемости в других социальных гарантиях и помощи). Кроме того, снизится потребление безработными товаров и услуг, что, в свою очередь, окажет негативное влияние на экономику страны, т. е. приведет к сокращению ВВП и сократит поступление косвенных налогов в бюджет.

Эта схема действенна только в том случае, когда поступления в государственный бюджет от налогов и обязательных платежей имеют довольно большую долю в структуре доходной части бюджета, и не работает в отношении стран, экономика которых не ориентирована на сферу материального производства.

Рассмотрим структуру доходной части бюджета РФ в 2013 г.³ Поступления в бюджет от добычи и продажи ресурсов в России в 2013 г. составили 58,1 %. Это свидетельствует о том, что показатель уровня безработицы в нашей стране практически не влияет на состояние системы социальной защиты в России. Тем не менее обратная связь существует: система социальной защиты россиян предназначена для защиты нуждающихся в условиях рынка, в том числе и безработных. Уровень безработицы в течение последних лет не растет при постоянном снижении ВВП и инвестиций, что подтверждает правильность данного вывода.

Проанализируем степень нуждаемости граждан, имеющих низкие доходы. Доля населения, имеющего доходы ниже прожиточного уровня (данные Росстата здесь и далее), в динамике за последние годы составляет:

- 2009 г. – 13 %;
- 2010 г. – 12,5 %;
- 2011 г. – 12,7 %;
- 2012 г. – 11 %.

Таким образом, уменьшается число граждан, нуждающихся в социальной защите. В то же время сокращается население трудоспособного возраста, финансирующее систему социальной защиты страны:

- 2009 г. – 63,0 %;
- 2010 г. – 62,4 %;
- 2011 г. – 61,8 %;
- 2012 г. – 61,2 %.

Судя по структуре населения, эта тенденция будет сохраняться в течение ближайших 10 лет, поскольку, по данным статистики, доля детей в эти же годы невелика.

При этом мы видим тенденцию к увеличению процента граждан трудоспособного возраста среди неимущих при сохранении (по оценкам Госкомстата) доли безработных на уровне 2003 г.

Оценивая степень нуждаемости граждан в социальной защите, остановимся на распределении общего объема денежных доходов населения.

Необходимым условием для оценки факторов, влияющих на современную систему социальной защиты, является анализ расходов на социальную поддержку по субъектам РФ и муниципальным образованиям:

- 2008 г. – 285 234 млн руб.;
- 2009 г. – 358 404 млн руб.;
- 2010 г. – 437 127 млн руб.;
- 2011 г. – 522 459 млн руб.;
- 2012 г. – 529 778 млн руб.

Расходы консолидированных бюджетов субъектов РФ на социальные мероприятия в течение последних лет растут (за 5 лет в 1,86 раза), причем доля расходов в денежной форме постоянно повышается по сравнению с натуральной (2008 г. – 55,31 %; 2009 г. – 59,18 %; 2010 г. – 69,24 %; 2011 г. – 69,36 %; 2012 г. – 70,23 %).

Растут расходы на образование и здравоохранение.

Но в сравнении с развитыми странами в 2010 г. расходы на образование (РФ – 5,2 % от ВВП) были сопоставимы с Японией, но значительно меньше, чем в Дании (7,9 %), Израиле (7,1 %) и США (7,2 %).

Со здравоохранением дела обстоят значительно хуже: расходы РФ сопоставимы с Марокко, Китаем, Таджикистаном. Россия (доля расходов в ВВП 5,4 %) тратит в два раза меньше на здоровье своих граждан, чем Франция (11,7 %), Дания (11,2 %), Германия (11,3 %), США (11,9 %).

Анализируя результативность системы социальной защиты, например в области образования или здравоохранения, помимо количественных показателей – число койко-мест в стационарах на 100 тыс. населения (512), врачей на 100 тыс. населения (501) – необходимо использовать и качественные показатели с целью определения эффективности произведенных расходов. Существуют цифры по внутриотраслевой отчетности, но этих данных нет в открытом доступе.

На основе экспертных оценок был проведен логико-экономический анализ, в результате которого были отобраны 15 факторов, влияющих на формирование современной системы социальной защиты граждан Российской Федерации:

- 1) направленность государственной социальной политики;
- 2) законодательное закрепление основных положений социальной защиты;

- 3) текущее состояние экономики, определяющее уровень социальных расходов государства;
- 4) выбор модели социальной защиты;
- 5) демографическая ситуация в стране;
- 6) уровень стратификации общества;
- 7) развитость страхового рынка в стране;
- 8) степень развития фондового рынка и его инструментов;
- 9) объем финансирования социальной защиты населения;
- 10) степень инвестиционной привлекательности элементов социальной защиты;
- 11) развитие негосударственной системы социальной защиты;
- 12) особенности социально-трудовых отношений;
- 13) распределение ответственности по бюджетным уровням;
- 14) бюджетно-налоговое регулирование социальной защиты;
- 15) количество субъектов социальной защиты.

В результате оценки ответов 100 экспертов автором была построена гистограмма распределения сумм рангов, показывающая степень влияния того или иного фактора на формирование системы социальной защиты граждан Российской Федерации.

На основании полученных данных все факторы были разбиты на три группы по степени их влияния на формирование системы социальной защиты.

В первой группе (наибольшая значимость) приоритеты были расставлены следующим образом:

- направленность государственной социальной политики – 1461 балл;
- текущее состояние экономики, определяющее уровень социальных расходов государства, – 1456 баллов;
- объем финансирования социальной защиты населения – 1418 баллов;
- законодательное закрепление основных положений социальной защиты – 1356 баллов;
- уровень стратификации общества – 1234 балла.

Во второй группе (группа факторов достаточной значимости) приоритеты выглядели следующим образом:

- особенности социально-трудовых отношений – 1098 баллов;
- выбор модели социальной защиты – 958 баллов;
- демографическая ситуация в стране – 864 балла;
- распределение ответственности по бюджетным уровням – 671 балл;
- бюджетно-налоговое регулирование социальной защиты – 448 баллов.

К третьей группе (ограниченно значимые факторы) эксперты отнесли следующие (в порядке убывания):

- количество субъектов социальной защиты – 327 баллов;
- развитие негосударственной системы социальной защиты – 269 баллов;
- развитость страхового рынка – 168 баллов;
- степень инвестиционной привлекательности элементов социальной защиты – 149 баллов;
- степень развития фондового рынка и его инструментов – 123 балла.

Полученные результаты априорного ранжирования факторов, оказывающих влияние на эффективную социальную защиту граждан, подтвердили необходимость совершенствования и модернизации системы социальной защиты населения РФ. Применение данного метода обусловлено тем, что при принятии управленческого решения необходимо руководствоваться приоритетностью принимаемых во внимание факторов. Поэтому на первоначальном этапе реформирования принимают во внимание наиболее значимые факторы первой группы, характеризующие законодательное и экономическое поле, регулирующее состояние системы социальной защиты, а затем – менее значимые и наконец незначительные.

Примечания

¹ Павлова И.В. Модернизация системы социальной защиты граждан РФ: необходимость и возможные направления: Дис. ... д-ра экон. наук. М., 2014. 197 с.

² Бижанов М. Чего можно ожидать от прогрессивной шкалы НДФЛ? [Электронный ресурс] // Российский налоговый портал. URL: http://taxpravo.ru/analitika/statya-142046-chego_mojno_ojdat_ot_progressivnoy_shkalyi_ndfl (дата обращения: 17.11.2014).

³ Структура и динамика доходов и расходов федерального бюджета за 2013 г. [Электронный ресурс] // Министерство финансов Российской Федерации. URL: <http://info.minfin.ru/fbdohod.php> (дата обращения: 06.12.2014).