

Информация об основных итогах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности реализации мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в Мурманской области в 2019-2021 годах»

Коллегия Контрольно-счетной палаты Мурманской области рассмотрела результаты экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности реализации мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в Мурманской области в 2019-2021 годах» (далее – мероприятие).

Объекты экспертно-аналитического мероприятия: Министерство труда и социального развития Мурманской области, органы исполнительной власти Мурманской области (по запросам);

Исследуемый период: 2019 - 2021 годы.

Отчет о результатах проведенного мероприятия представлен аудитором Климовой Н.В.

По результатам мероприятия установлено следующее.

Комплекс мер по реализации государственной семейной политики в части поддержки семей, имеющих детей, в Мурманской области сформирован рядом законов Российской Федерации, законов Мурманской области и иными нормативными правовыми актами, и включает различные виды выплат и пособий, натуральную помощь, иные льготы и гарантии.

Меры государственной поддержки семей, имеющих детей, предусмотренные законодательством Мурманской области, предоставляются при реализации мероприятий ряда государственных программ Мурманской области, в том числе мероприятий регионального проекта «Финансовая поддержка семей, при рождении детей».

Основной объем расходов областного бюджета на предоставление мер государственной поддержки семей, имеющих детей, осуществляется в рамках ГП МО «Социальная поддержка граждан» и «Социальная поддержка», и составляет за 2019 – 2021 годы – 10 808 355,5 тыс. рублей, или в 2019 году – 2,7 % от общего объема расходов областного бюджета, в 2020 – 2021 годах - на уровне 4,5 процентов. Ежегодный рост плановых назначений и кассовых расходов на меры поддержки обусловлен ежегодной индексацией размеров выплат и расширением перечня мер поддержки.

В рамках ГП МО «Социальная поддержка граждан» и «Социальная поддержка» наибольший объем мер направлен на поддержку семей с детьми с учетом уровня их доходов (имеющих низкие доходы) и многодетных семей, а именно, в 2019 году направлено 1 575 828,8 тыс. рублей (или 75,2 % от общего объема расходов на меры поддержки семей с детьми), в 2020 году – 3 265 240,7 тыс. рублей (или 84,5 %), в 2021 году – 4 165 560,5 тыс. рублей (или 85,9 %).

Из общего количества мероприятий по предоставлению мер поддержки семьям с детьми в рамках ГП МО «Социальная поддержка граждан» и «Социальная поддержка» (15-18 мероприятий) в полном объеме за 2019 – 2021 годы исполнены 76,7 % - 84,4 % мероприятий. По показателю степени освоения бюджетных средств мероприятия ежегодно исполнены с высоким уровнем эффективности (более 95 %).

Частичное выполнение мероприятий объясняется заявительным характером предоставления всех выплат, а также несвоевременной корректировкой плановых показателей по отдельным выплатам к концу финансового года, обусловленной в том числе, влиянием показателей рождаемости и оттока населения из Мурманской области.

Эффективность использования средств областного бюджета при достижении основных целей предоставления мер государственной поддержки семьям с детьми в части совершенствования демографической политики и улучшения демографической ситуации в Мурманской области характеризуется следующим.

Высокую востребованность у населения и положительный эффект при реализации демографической политики показывает программа регионального материнского капитала, предоставляемого при рождении третьего и последующих детей. с учетом заявительного характера выплат в 2019 году выдано 1 446 сертификатов на получение регионального материнского капитала, в 2020 году – 1 270, в 2021 году – 1 495, что превышает их плановое количество в 2019 году – на 23,0 %, в 2021 году – на 26,9 %, сопоставимо с численностью родившихся третьих или последующих детей.

Возможность распоряжения средствами (частью средств) материнского капитала по различным направлениям, определенным с учетом степени важности получения семьями помощи от государства, позволяет семьям наиболее быстро воспользоваться средствами. Основными направлениями расходования материнского капитала являются приобретение автомобиля (17,1 % от общего объема расходов областного бюджета на указанные цели), улучшение жилищных условий (14,7 %), ремонт жилого помещения (11,3 %).

Численность получателей ежемесячной выплаты при рождении первого ребенка до достижения им возраста полутора лет, предоставляемой без учета уровня доходов женщинам, родившим первого ребенка в возрасте до 26 лет, составила в 2021 году - 3 477 семей, в т.ч. 1094 семей, обратившихся в 2020 году, что в 3,2 раза больше показателя 2019 года. Учитывая долю семей, обратившихся за выплатой (39,6 %), в общей численности новорожденных детей в 2021 году (6020 детей), данная выплата также наиболее востребована среди мер поддержки, и имеет значимый результат в реализации демографической политики в регионе.

Из мер государственной поддержки женщинам в период беременности и родов при отсутствии каких-либо условий предоставляется с 2020 года каждому новорожденному в Мурманской области только подарочный набор «Подарок новорожденному» средней стоимостью в 2021 году – 4 264,0 рублей. Все выплаты женщинам в период беременности и родов назначаются независимо от дохода семьи, но в большей части предусмотрены для отдельных социальных групп семей (женщинам на случай временной нетрудоспособности, при рождении (усыновлении) одновременно двух и более детей, пособия жене военнослужащего по призыву). Данные выплаты не могут оказывать влияния на демографическую ситуацию.

В период пандемии коронавирусной инфекции в 2020 и 2021 годах численность получателей единовременного пособия женщинам на случай временной нетрудоспособности увеличилась по сравнению с 2019 годом на 36,2 % (с 5 796 человек до 7 897 человек), что указывает на востребованность данной меры поддержки. Однако, размер пособия, установленный федеральным законодательством (для Мурманской области в 2020 году - 945,21 рублей, в 2021 году - 991,52 рублей), также не может являться стимулом для улучшения демографической ситуации.

Степень достижения отдельных показателей результативности мероприятий ГП МО «Социальная поддержка граждан» и «Социальная поддержка» за 2019 – 2020 годы указывает на снижение рождаемости в Мурманской области, на снижение в 2020 году числа рождений третьих и последующих детей, приходящихся на одну женщину.

Позитивная тенденция сложилась по суммарному коэффициенту рождаемости вторых детей и по коэффициенту рождаемости в возрастной группе 35-39 лет, что свидетельствует о смещении среднего возраста матерей в более старшую возрастную группу. Однако, сокращение численности наиболее активных в репродуктивном плане возрастных групп женского населения будет отрицательно влиять на показатели рождаемости.

Эффективность мер государственной поддержки семей с детьми, назначаемых с учетом их доходов, и направленных на увеличение уровня социальной поддержки многодетных семей, малоимущих семей, имеющих детей, повышение уровня доходов семей, имеющих детей, создание условий для повышения уровня их доходов, характеризуется следующим.

Значимый эффект имеют ежемесячные денежные выплаты, предоставляемые в рамках регионального проекта «Финансовая поддержка семей при рождении детей», на которые в общем объеме расходов на меры поддержки семей с детьми ежегодно приходится наибольшая доля расходов:

при рождении третьего или последующих детей до достижения ребенком возраста трех лет в 2019 году – 32,9 %, в 2020 году – 19,9 %, в 2021 году – 16,7%;

в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка в 2019 году – 11,8 %, в 2020 году – 18,7 %, в 2021 году – 19,2 %.

Предоставление выплаты при рождении третьего или последующих детей в исследуемом периоде увеличивало ежегодно доходность около 4 400 семей. Изменения законодательства в части увеличения критерия нуждаемости, использованного для начисления выплаты в связи с рождением (усыновлением) первого или второго ребенка, и возраста детей, до достижения которого начисляется выплата, увеличили в исследуемом периоде численность получателей в 3,2 раза (до 6 221 человек).

Предоставление ежемесячной денежной выплаты на ребенка в возрасте от трех до семи лет включительно с 2020 года увеличило общий объем ассигнований на предоставление всего комплекса мер государственной поддержки на 55,2 % к уровню 2019 года. Средний размер выплаты составил 8,8 тыс. рублей в месяц на ребенка.

Размер ежемесячного пособия на ребенка до достижения им возраста шестнадцати лет в сумме 594,1 рублей в месяц не может существенно влиять на достижение законодательно установленных целей по поддержанию уровня жизни малоимущих и многодетных семей, снижению уровня социального неравенства, обеспечению поддержки материнства, отцовства и детства, повышению доходов населения.

В исследуемом периоде наблюдается снижение эффективности назначения данной выплаты для достижения указанных целей, так, снизились, и численность получателей выплаты (с 11 980 семей на 22279 детей в 2019 году до 9 236 семей на 17 947 детей в 2021 году), и доля кассовых расходов в общем объеме средств, направленных на меры по поддержке семей, имеющих детей (с 11,2 % в 2019 году до 5,3 % в 2021 году).

При этом в настоящее время условия назначения данной выплаты по социальным группам семей, имеющих детей, по их доходам в значительной степени дублируются с условиями назначения ежемесячных денежных выплат на ребенка в возрасте от 3 до 7 лет включительно, и в возрасте от 8 до 17 лет, установленных Законами Мурманской области от 10.04.2020 № 2475-01-ЗМО и от 19.04.2022 № 2751-01-ЗМО.

Среди получателей адресной социальной помощи малоимущие семьи, имеющие детей, составляют ежегодно около 80,0 % (в 2021 году – 9 629 семей), бюджетные ассигнования на данный вид помощи ежегодно осваиваются в полном объеме, что указывает на востребованность выплат, которые в среднем составили в 2021 году – 9,7 тыс. рублей на семью.

Численность получателей единовременного пособия при поступлении ребенка в первый класс (в 2021 году – 4 761,71 рублей) в трехлетней динамике снижается (с 2 492 человек в 2019 году до 1961 человек в 2021 году). Для получателей (семьи с детьми при среднедушевом доходе ниже полуторакратной величины прожиточного минимума и многодетные семьи без учета их дохода) данная мера в большей степени является поддерживающей и не влияет на уровень доходов семьи.

Ежегодно 25 – 29 семей, имеющих детей больных фенилкетонурией получают выплату, размер которой составляет 18,0 тыс. рублей, и с 2011 года не индексировался (индексация не предусмотрена порядком предоставления выплаты), что с учетом инфляционных процессов нивелирует эффективность предоставления данной меры социальной поддержки.

Средний размер ежемесячной денежной выплаты многодетным семьям на оплату коммунальных услуг составил в 2019 году – 2,1 тыс. рублей, в 2020 году – 2,0 тыс. рублей, в 2021 году – 2,4 тыс. рублей, что обеспечило сохранение ранее достигнутого уровня социальной защиты в 2019 году для 3 401 семьи, в 2020 году для 3 778 семей, в 2021 году для 3 278 семей. Снижение численности получателей пособия в 2021 году по сравнению с прошедшими периодами в основном обусловлено заявительным характером назначения выплат и ростом доходов семей, при этом объем расходов на указанные цели увеличился, что связано с ростом тарифов на коммунальные услуги.

Фактически достигнутые значения показателей результативности ГП МО «Социальная поддержка граждан» и «Социальная поддержка» показывают:

доля населения, имеющего денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, в общей численности населения Мурманской области в исследуемом периоде возросла с 9,9 % до 11,81%;

доля детей из семей с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в Мурманской области от общей численности детей в регионе снизилась с 14,32 % до 10,7 %, и с учетом данных Мурманскстата численность детей из семей с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в Мурманской области составила в 2021 году – 15 030 человек (в 2019 году – 23 106 человек).

Разнонаправленная динамика данных показателей позволяет сделать вывод об эффективности в целом комплекса мер поддержки, направленного на повышение уровня доходов семей с детьми.

Меры поддержки семей с детьми, направленные на создание благоприятных условий для жизнедеятельности семьи, рождения детей, минимизации последствий изменения материального положения граждан в связи с рождением детей предусматривались в рамках ряда государственных программ Мурманской области в исследуемом периоде только для многодетных семей и семей с низкими доходами.

Начиная с 2020 года, наиболее востребованной формой поддержки у многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, является получение единовременной денежной выплаты в размере 340,0 тыс. рублей, при этом индексация выплаты нормативными правовыми актами Мурманской области не предусмотрена. В 2020 году – из 2 779 семей, состоящих на учете, денежные выплаты получили 219 семей, земельные участки – 10 семей, в 2021 году – из 2 703 семей - соответственно 106 семей и 21 семья.

Мера поддержки по бесплатному предоставлению земельных участков в настоящее время фактически «не работает», что связано с отсутствием земельных участков, имеющих необходимый для осуществления строительства комплекс коммунальной и дорожной инфраструктуры. Учитывая объективную ограниченность ресурсов для предоставления земельных участков, данная мера поддержки в настоящее время не дает социально значимого эффекта по созданию благоприятных условий для жизнедеятельности многодетных семей.

Изменение источника финансирования расходов на предоставление двухразового бесплатного питания в отношении льготных категорий детей начального общего образования повлекло снижение объема субвенции из областного бюджета и фактической среднегодовой численности детей, получающих бесплатное двухразовое питание в 2020 – 2021 годах (11 264,5 человек) по сравнению с 2019 годом (18 994,5 человек), и дает возможность принятия дополнительных мер по обеспечению бесплатным питанием за счет средств областного бюджета, направленных на улучшение социального и материального положения семей с детьми, в том числе путем изменения критерия обеспеченности семьи (среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума в Мурманской области), либо путем расширения категорий обучающихся – получателей бесплатного питания.

Бесплатными лекарствами по рецепту врача обеспечено в 2019 году – 187, в 2020 году – 130, в 2021 году – 148 детей из многодетных семей в возрасте до 6 лет. Учитывая, что средняя годовая стоимость лекарственных препаратов, предоставленных на 1 ребенка, составила в 2019 году – 795,4 тыс. рублей, в 2020 году – 714,8 тыс. рублей, в 2021 году – 479,4 тыс. рублей, данная мера поддержки имеет социально значимый эффект для нуждающихся многодетных семей в части поддержания для них достойного уровня жизни.

Меры поддержки, предоставляемые в натуральной форме (обеспечение бесплатным питанием, социальными проездными билетами, и другое), являются минимизирующими последствия изменения материального положения граждан в связи с рождением детей.

Анализ эффективности реализации мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в Мурманской области, показал некоторое позитивное влияние комплекса мер поддержки на отдельные категории получателей и благосостояние семей с детьми, однако, к изменению негативной динамики рождаемости в Мурманской области за три года (2019-2021) не привел.

С учетом рисков ухудшения демографической ситуации, обусловленной сокращением численности женщин активного репродуктивного возраста, неблагоприятными тенденциями изменения репродуктивного поведения молодежи, необходимость принятия дополнительных мер, направленных на повышение рождаемости остается в Мурманской области актуальной.

Отсутствие системного подхода к предоставлению мер государственной поддержки семей, имеющих детей, (неопределенность категорий, отсутствие единых критериев нуждаемости и обеспеченности семей, дублирование мер в различных нормативных правовых актах) затрудняет учет семей, требующих поддержки, снижает уровень информированности семей о наличии прав на получение мер поддержки.

По итогам экспертно-аналитического мероприятия на заседании Коллегии Контрольно-счетной палаты Мурманской области утверждён отчет о результатах мероприятия (протокол № 15 от 24.05.2022), а также принято решение направить информационное письмо в Правительство Мурманской области с обобщенными результатами мероприятия и предложениями. Кроме того, принято решение направить отчет в Мурманскую областную Думу, Правительство Мурманской области, Министерство труда и социального развития Мурманской области, Уполномоченному по правам ребенка Мурманской области.