

Використання моделі соціального бюджету для прогнозування соціальних видатків в бюджетному процесі

Н. БАРАНОВА,
кандидат економічних наук,

Н. ПОЛЯК,

З. САМЕРХАНОВА

Центр перспективних соціальних досліджень
Міністерства соціальної політики України і НАН України,
м. Київ

Розглянуто методичні аспекти формування моделі соціального бюджету, зокрема підходи до прогнозування державних соціальних видатків. Запропоновано приклад прогнозного розрахунку державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям залежно від зміни розміру прожиткового мінімуму.

Рассмотрены методические аспекты формирования модели социального бюджета, в том числе, к прогнозированию государственных социальных расходов. Предложено пример прогнозного расчета государственной социальной помощи малообеспеченным семьям в зависимости от изменения размера прожиточного минимума.

The methodological aspects of social budget model formation as well as forecasting public social expenditures approaches, which are used by this model, were examined. Case study for forecasting calculation of the state social assistance to low income families, based on changes of subsistence minimum level, was proposed.

Ключові слова: модель, прогнозування, соціальний бюджет, державний бюджет, соціальні видатки, допомога малозабезпеченим сім'ям, прожитковий мінімум.

Постановка проблеми. Роль науки в сучасній державі надзвичайно важлива, адже наукові дослідження, нові знання та інноваційні технології можуть слугувати джерелом соціально-економічного зростання. Особливого значення наукова та інноваційна діяльність набуває у періоди кризи, коли необхідно забезпечити інноваційний розвиток економіки, створювати передові технології, у т.ч. соціальні, використовувати підходи наукового прогнозування.

На жаль, характерним для науки в Україні є те, що значна частка результатів наукової діяльності не використовується на практиці. Існує протиріччя між інтелектуальним потенціалом науки, провідної практики і рівнем використання наукових досліджень у різних сферах суспільного життя. Престиж науки в державі падає, все частіше з'являються ознаки її деградації. Це має відношення і до прикладної науки, яку все-таки вдалося зберегти за роки незалежності. В останні роки, в протилежність світовій тенденції, коли держави постійно примножують свій науковий та інноваційний потенціал, Україна його втрачає. Навіть наукові розробки, що відповідають світовій практиці, не використовуються

повною мірою. До таких розробок слід віднести модель соціального бюджету, що широко використовується в розвинутих країнах і основною метою якої є розрахунок і прогнозування на коротко- та середньострокову перспективу показників соціальних виплат, як бюджетних, так і фондів соціального страхування.

Аналіз останніх досліджень та виділення недостатньо вирішених аспектів загальної проблеми. Питання соціального моделювання та прогнозування досліджувалися як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями та фахівцями, зокрема І. Бестужевим-Лада, М. Кобелевим, М. Бусленко, В. Дудченко, В. Івановим, В. Патрушевим, В. Паніотто, Ю. Яковенко та іншими. Проте аспект прогнозування державних соціальних видатків в бюджетному процесі на основі моделей, зокрема імітаційних, недостатньо висвітлено в сучасних наукових працях і потребує додаткового дослідження.

Мета публікації полягає в актуалізації такої соціальної інноваційної технології як модель соціального бюджету і висвітленні перспектив щодо її впровадження в практику з метою прогнозування соціальних видатків при формуванні Державного бюджету.

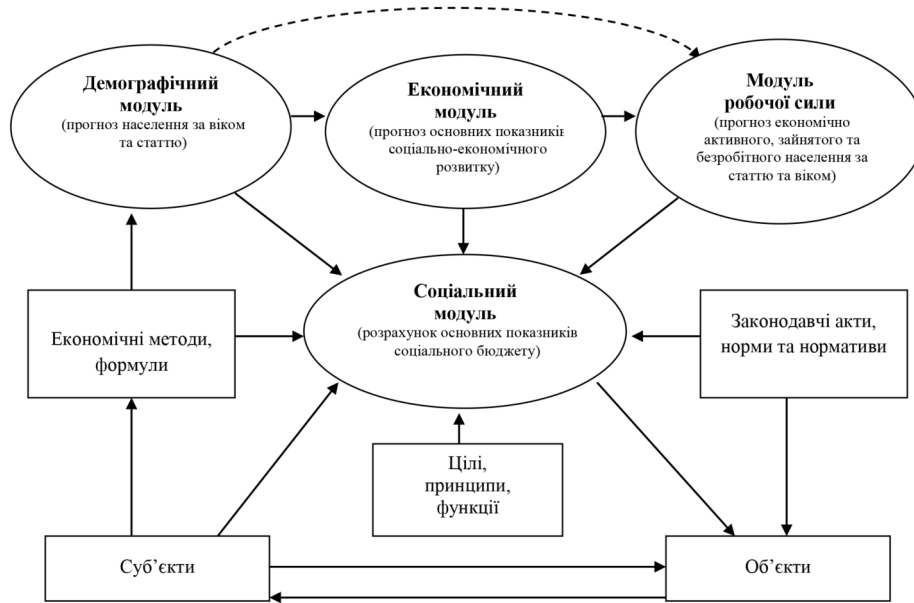


Рис. 1. Структурна схема моделі соціального бюджету

Виклад основного матеріалу. Модель соціального бюджету є імітаційною, економіко-математичною моделлю, яка є інструментом для проведення розрахунків і прогнозування майбутніх видатків і джерел фінансування системи соціального захисту та соціального забезпечення населення при використанні даних макроекономічних і демографічних припущень. Схожі моделі використовуються в таких європейських країнах, як Польща, Латвія, Болгарія, і дозволяють проводити загальну оцінку впливу змін у демографічній структурі населення на виплати соціального забезпечення, імітувати видатки та джерела доходів соціального сектору країн, проводити моніторинг соціальних видатків тощо.

В Україні, модель соціального бюджету розроблена з ініціативи Міністерства праці та соціальної політики України за технічної підтримки МОП та Світового банку у 1999 р. Впровадження в практику, удосконалення та постійна підтримка моделі соціального бюджету здійснюється науковцями Центру перспективних соціальних досліджень Міністерства соціальної політики України та НАН України. Слід зазначити, що модель відповідає принципам соціального прогнозування (системності, адекватності, альтернативності, цілеспрямованості), а також основним вимогам до побудови математичних моделей соціального прогнозування, використовує техніку електронних таблиць, має внутрішні та зовнішні взаємозв'язки¹.

Прогнозування соціальних видатків у моделі соціального бюджету виконується з урахуванням

впливу макроекономічного середовища, демографічних прогнозів, показників робочої сили, соціальних норм і нормативів, визначених законодавством, моделювання реформ по соціальному забезпеченню. За допомогою моделі можна здійснювати розрахунки та прогноз як бюджетних соціальних показників, так і показників позабюджетних соціальних фондів, а також проводити фінансово-економічне обґрунтування соціальних законів та економічний аналіз соціальних показників на перспективу.

Фактично модель соціального бюджету є відображенням самої системи соціального захисту та забезпечення. Вона відображає дві головні характеристики: перша – це цілісність, яка передбачає, що ця модель функціонує в єдності окремих елементів, друга – це подільність на підсистеми (модулі та підмодулі).

Модель соціального бюджету складається з наступних модулів: демографічного, економічного, модуля робочої сили та соціального (рис. 1).

Демографічний модуль використовується для розробки прогнозу чисельності та статево-вікової структури, він надає дані для інших модулів. Модуль робочої сили дозволяє прогнозувати показники ринку праці (чисельність економічно активного, зайнятого, безробітного населення за статево-віковим розподілом). Економічний модуль базується на офіційних прогнозах макропоказників економічного та соціального розвитку, відображає прогнози ВВП, індексу споживчих цін, середньої номі-

¹ Соціальні технології: світовий досвід та тенденції розвитку в Україні: Монографія. – Херсон, Вид-во: ПП Вишемирський В. С., 2008. – С. 247.



Рис. 2. Рівні застосування моделі соціального бюджету

нальної заробітної плати, зайнятості, безробіття тощо. Соціальний модуль є підсумковим, в ньому представлені зведені результати соціального бюджету та безпосередньо здійснюються прогностичні розрахунки основних показників соціального бюджету. Соціальний модуль містить підмодулі державних соціальних витрат, а також витрат та доходів цільових соціальних фондів².

У моделі використовується бюджетний підхід, відповідно до якого доходи та видатки представлені у вигляді балансу. Так, дохідна частина формується за рахунок страхових внесків, інших надходжень і зборів до цільових фондів соціального страхування, а також асигнувань за рахунок державного бюджету. Витратна частина бюджету передбачає розрахунки витрат на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, а також витрат з бюджетів цільових соціальних фондів. Крім того, в моделі соціального бюджету використовуються методи актуарних розрахунків, кількісного аналізу, узагальнення, екстраполяції, моделювання та метод імітації. Використання цих економіко-математичних методів дозволяє побудувати адаптовану до умов ринкових перетворень систему стратегічного прогнозування, яка поєднує в собі механізми прогнозування економічного і соціального розвитку країни.

Досвід роботи з моделлю соціального бюджету показав, що її можна використовувати на різних рівнях державного управління, а саме: на рівні міністерств та відомств, цільових соціальних фондів, а також на регіональному рівні³ (рис. 2).

У зв'язку зі зростанням ролі регіонів у визначенні питань спрямованості соціальних видатків місцевих бюджетів, забезпеченні ефективного використання бюджетних коштів, а також переходу до середньострокового формування бюджетів виникла потреба у розробленні соціального бюджету на регіональному рівні. З цією метою, на основі моделі соціального бюджету, науковцями Центру розроблено регіональну модель та впроваджено соціальний бюджет у Дніпропетровській області (2003–2005 рр.)⁴. Це дозволило на регіональному рівні впорядкувати систему планування видатків соціальної сфери, гарантувати розподіл ресурсів на соціальний захист відповідно до визначених пріоритетів, розробити прогноз соціальних витрат на базі макроекономічних і демографічних показників, соціальних норм і нормативів. Крім того, розрахунок основних показників регіонального соціального бюджету дозволив запровадити дієвий механізм планування соціальної політики в регіоні та допоміг економічно обґрунтувати розрахункові показники видаткової частини місцевого бюджету.

Соціальний бюджет на національному рівні розраховується за відповідними показниками як в абсолютному вимірі, так і у відсотках до ВВП. Прогностичні розрахунки здійснюються більш ніж по 100 показниках. Так, до основних показників соціального бюджету відносяться витрати на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, в також витрати та доходи цільових соціальних фондів. Значної уваги заслуговують витрати на

² Соціальні технології: світовий досвід та тенденції розвитку в Україні: Монографія. – Херсон, Вид-во: ПП Вишемирський В. С., 2008. – С. 253.

³ Соціальні стандарти та гарантії: теоретичні аспекти, проблеми, світовий досвід: Монографія. – К.: ЦПСД, 2007. – С. 105.

⁴ Розробка регіонального соціального бюджету: методичні рекомендації / за заг. ред. Ю. І. Єханурова; за ред. Н. П. Баранової, Н. М. Деевої / Центр перспективних соціальних досліджень Мінпраці та соціальної політики і НАН України, Дніпропетровська обласна державна адміністрація, Дніпропетровська державна фінансова академія. – Дніпропетровськ, ДДФА, 2005. – 208 с.

соціальний захист та соціальне забезпечення, що включають: пільги ветеранам війни та праці; щорічну разову допомогу ветеранам війни та праці; виплату довічних державних стипендій; державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям; допомогу сім'ям з дітьми; державну соціальну допомогу інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам та інші види соціальної допомоги; утримання закладів соціального захисту; виплату житлових субсидій; витрати, пов'язані з соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; витрати на інші заклади та заходи в галузі соціальної політики.

На сьогодні в Україні визнаним фактом є низький рівень життя більшості населення. Одним із важливих показників, що визначає більшість показників соціального бюджету та за порівнянням з яким характеризують рівень життя населення є прожитковий мінімум, який в Україні не відповідає європейським соціальним стандартам. Саме розмір прожиткового мінімуму, відповідно до діючого законодавства України, покладено в основу розрахунку таких державних соціальних допомог:

- Допомоги сім'ям з дітьми (7 видів);
- Допомоги малозабезпеченим сім'ям (3 види);
- Допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам (4 види);
- Допомоги особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу, на догляд за ним (2 види).

На основі моделі соціального бюджету науковцями Центру перспективних соціальних досліджень щорічно здійснюються прогнози розрахунку обсягів видатків вищезазначених соціальних допомог для Міністерства соціальної політики України. Результати цих розрахунків використовуються для підготовки бюджетних запитів при формуванні Державного бюджету України на наступний рік.

У 2013 р. за допомогою моделі соціального бюджету було проведено дослідження впливу підвищення розміру прожиткового мінімуму на обсяг соціальних виплат населенню. Для цього обрано наступні чотири сценарії для проведення відповідних розрахунків:

- **Сценарій I (базовий)** – розрахунки здійснювалися на основі діючого законодавства, відповідно до якого фактичні розміри соціальних виплат не завжди дорівнюють 100% розміру прожиткового мінімуму;
- **Сценарій Ia (доповнений базовий)** – розрахунки здійснювалися з урахуванням того, що розмі-

ри усіх видів соціальних виплат визначені на основі 100% законодавчо встановленого прожиткового мінімуму;

- **Сценарій II (припущення)** – розрахунки здійснювалися на основі припущення, що при визначенні розмірів усіх соціальних виплат розмір прожиткового мінімуму підвищиться у 2 рази;

- **Сценарій III (припущення)** – розрахунки здійснювалися на основі припущення, що при визначенні розмірів усіх соціальних виплат розмір прожиткового мінімуму підвищиться у 4 рази.

Значення розмірів прожиткового мінімуму за окремими соціально-демографічними групами за вищезазначеними сценаріями представлені у табл. 1.

Відзначимо спільне для всіх сценаріїв – те, що показники чисельності одержувачів соціальних виплат та термінів їх призначення залишалися незмінними. Так, сценарії розрахунку обсягів видатків на соціальні виплати відрізнялися лише залежно від зміни відповідних розмірів виплат.

Нижче для прикладу представлено результати прогнозних розрахунків обсягу видатків державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям з урахуванням впливу можливого підвищення прожиткового мінімуму на цю допомогу за різними сценаріями у 2013 р.

Відповідно до законодавства України для визначення розміру надання допомоги використовується рівень забезпечення прожиткового мінімуму, зокрема розмір допомоги визначається як різниця між рівнем забезпечення прожиткового мінімуму для сім'ї та її середньомісячним сукупним доходом. Разом з тим, розмір допомоги не може перевищувати 75% прожиткового мінімуму для сім'ї⁵. Категорії одержувачів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям представлені сім'ями, які складаються лише з працездатних осіб; сім'ями, до складу яких входять непрацездатні особи; сім'ями, до складу яких входять інваліди.

Для розрахунку обсягу видатків для виплати цієї державної соціальної допомоги за вищезазначеними чотирма сценаріями (I, Ia, II, III) були використані відповідні показники з форми 1-ДСД, зокрема, чисельність сімей та середні розміри допомоги для кожної категорії сімей-одержувачів, а також відповідні значення розмірів прожиткового мінімуму для різних сценаріїв розрахунку (табл. 1).

Динаміка середніх розмірів державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям за досліджуваний період (2008–2012 рр.) свідчить про їх поступове збільшення. Слід відмітити, що стабільно найвищим залишається розмір допомоги для сімей, у складі яких є інваліди (рис. 3).

⁵ Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01.06.2000 р. №1768-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1768-14>.

Таблиця 1

Значення розмірів прожиткового мінімуму для різних сценаріїв розрахунку державних соціальних виплат, грн.

№ з/п		сценарій I, Ia			сценарій II	сценарій III
		розміри прожиткового мінімуму відповідають законодавчо затвердженим			прожитковий мінімум збільшено у 2 рази	прожитковий мінімум збільшено у 4 рази
		з 01.01.2013	з 01.12.2013	середньозважений за 2013 р.	у 2013 р.	у 2013 р.
1	Прожитковий мінімум в розрахунку на одну особу на місяць	1 108	1 176	1 113,7	2 352	4 704
	в т. ч.:					
2	для дітей віком до 6 років	972	1 032	977,0	2 064	4 128
3	для дітей віком від 6 до 18 років	1 210	1 286	1 216,3	2 572	5 144
4	для працездатних осіб	1 147	1 218	1 152,9	2 436	4 872
5	для осіб, які втратили працездатність	894	949	898,6	1 898	3 796

Розрахований обсяг видатків у 2013 р. відповідно до сценарію I становив 2 521 814 тис. грн. Порівняння результатів сценарію I з іншими сценаріями показало, що при підвищенні розмірів допомог для окремих категорій сімей-одержувачів державної соціальної допомоги до рівня діючого прожиткового мінімуму (сценарій Ia) обсяг вищезазначених видатків зросте на 13,6% або у 1,1 рази і становитиме 2 865 696 тис. грн. Якщо ж припустити, що розмір прожиткового мінімуму збільшиться у 2 рази (сценарій II), то обсяг видатків на виплату державної соціальної допомоги у 2013 р. зросте у 3,7 рази, і становитиме 9 424 052 тис. грн. Відповідно, збільшення розміру прожиткового мінімуму у 4 рази (сценарій III), призведе до зростання обсягу видатків на державну соціальну допомогу у

8,9 разів порівняно із сценарієм I та становитиме 22 540 766 тис. грн. (рис. 4).

Вплив підвищення прожиткового мінімуму на обсяг виплат державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям представлений у табл. 2.

В результаті проведених розрахунків, загальний обсяг видатків на виплату державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям може зрости: на 13,6% – за сценарієм Ia, на 273,7% – за сценарієм II та на 793,8% – за сценарієм III.

В цілому, проведене дослідження показало, що обсяг видатків у 2013 р. на фінансування усіх видів державної соціальної допомоги, при розрахунку яких використовується прожитковий мінімум, складає близько 37 млрд. грн. У разі розрахунку допомог на

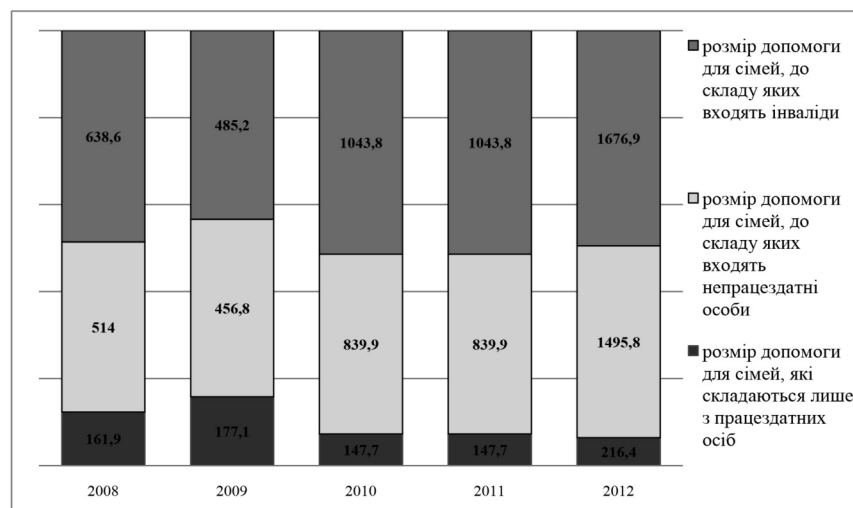


Рис. 3. Динаміка середніх розмірів призначеної допомоги малозабезпеченим сім'ям протягом 2008–2012 рр. (грн.)

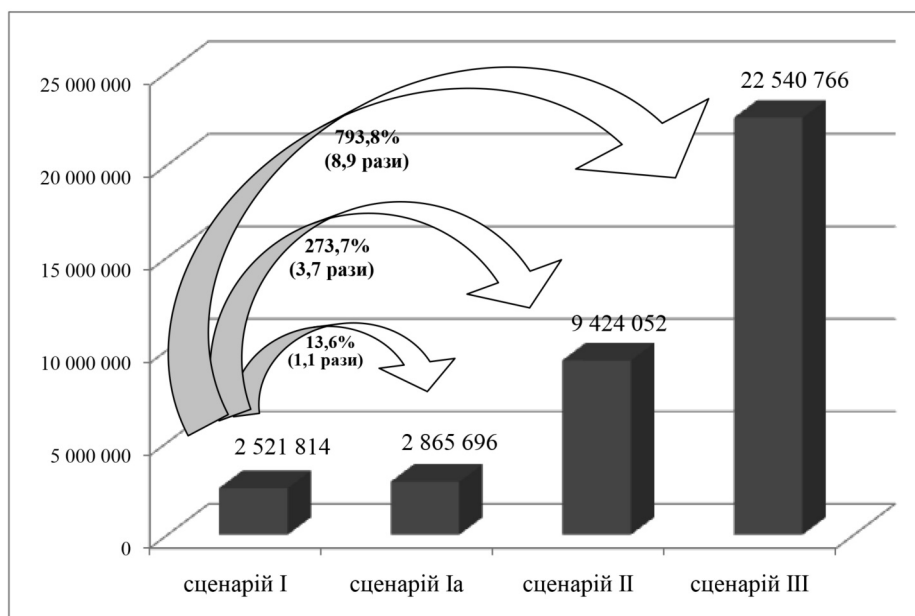


Рис. 4. Обсяги витрат на виплату державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у 2013 р. за різними сценаріями розрахунку, тис. грн.

основі підвищення їх розмірів до рівня діючого прожиткового мінімуму обсяг необхідних витрат з державного бюджету буде складати вже 59,5 млрд. грн. За умови розрахунку розмірів усіх видів державної

соціальної допомоги на основі підвищення розміру прожиткового мінімуму у 2 та 4 рази, обсяг витратів збільшиться відповідно до 123 млрд. грн. та 250 млрд. грн.

Таблиця 2

Вплив підвищення прожиткового мінімуму на обсяг виплат державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям у 2013 р.

Категорії сімей-одержувачів	Обсяг витратків на виплату державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям	
	тис. грн.	зростання порівняно з сценарієм I (разів)
сім'ї, які складаються лише з працездатних осіб		
сценарій I	13 899	-
сценарій Ia	216 921	15,6
сценарій II	473 911	34,0
сценарій III	987 891	71,1
сім'ї, до складу яких входять непрацездатні особи		
сценарій I	2 036 538	-
сценарій Ia	2 173 146	1,07
сценарій II	7 576 815	3,72
сценарій III	18 384 152	9,02
сім'ї, до складу яких входять інваліди		
сценарій I	471 376	-
сценарій Ia	475 629	1,01
сценарій II	1 373 327	2,91
сценарій III	3 168 723	6,72

З огляду на вищезазначене та сучасний соціально-економічний розвиток нашої держави, підвищення розмірів прожиткового мінімуму потребує значних додаткових бюджетних коштів. Однією із пропозицій щодо пошуку таких коштів в останні роки називають відміну пільг населенню.

Результати проведеного дослідження засвідчують, що відміна пільг дозволить вивільнити із бюджету всього 10,3 млрд. грн., що фактично було закладено в державний бюджет у 2013 р. Однак, обсяг зазначених вивільнених ресурсів недостатній для збільшення фінансування усіх соціальних виплат, які залежать від прожиткового мінімуму. Тому, одним із шляхів підвищення рівня фінансування соціальних виплат може бути спрямування коштів, вивільнених в результаті відміни пільг, на покриття окремих видів державної соціальної допомоги. Так, за допомогою моделі соціального бюджету проведено відповідні розрахунки та визначено, що за рахунок повної відміни пільг можна буде підвищити розміри соціальних виплат до рівня прожиткового мінімуму за наступними видами державних допомог:

- допомоги на дітей одиноким матерям;
- допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме;
- державної допомоги малозабезпеченим сім'ям.

Крім того, підвищення розміру соціальних виплат до рівня 2 прожиткових мінімумів, за рахунок вивільнених коштів від повної відміни пільг, можливо для:

- допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме;
- державної допомоги малозабезпеченим сім'ям;
- державної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам.

Відповідно, підвищення розміру соціальних виплат до рівня 4 прожиткових мінімумів, за рахунок вивільнених коштів від повної відміни пільг, можливо лише для допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів, не мають можливості утримувати дитину або місце проживання їх невідоме.

Разом з тим, дослідження показало, що серед усіх видів державної соціальної допомоги, окремої уваги заслуговує допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, яка на сьогодні виплачується у мінімальному розмірі. У 2013 р. її мінімальний розмір становив 130 грн., середній розмір – 365 грн., а загальний обсяг фінансування склав 7 млрд. грн. У разі підвищення розміру цієї допомоги до рівня прожиткового мінімуму, обсяг її фінансування збільшиться у 3 рази і становитиме 22 млрд. грн. Тому, вивільнення коштів від повної відміни пільг дозволить на 68% покрити зазначене підвищення фінансування допомоги по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку.

У дослідженні також розглянуто варіанти часткової відміни пільг для окремих категорій населення, які їх

отримують за соціальною ознакою, що дозволить вивільнені обсяги ресурсів використати для підвищення фінансування відповідних видів соціальних виплат. Так, відміна пільг для інвалідів загального захворювання дозволить підвищити розмір державної допомоги малозабезпеченим сім'ям, до складу яких входять інваліди до рівня 2-х прожиткових мінімумів. Аналіз потенційної можливості відміни пільг для категорій населення, які їх отримують за професійною ознакою, показав, що обсяг фінансування, що буде вивільнено у разі такої відміни становить близько 2 млрд. грн., або лише 19,3% загального обсягу фінансування пільг. Цього обсягу ресурсів буде достатньо для підвищення розмірів наступних соціальних виплат до рівня прожиткового мінімуму: державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям; тимчасової державної допомоги дітям, батьки яких ухиляються від сплати аліментів; допомоги на догляд особі, яка проживає разом з інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу.

Отже, представлені результати дослідження дозволяють зазначити наступне. Розміри державних соціальних допомог, що встановлюються з урахуванням прожиткового мінімуму, не забезпечують гідний рівень життя. Офіційно встановлений в державі прожитковий мінімум необхідно підвищувати, а це потребує додаткових бюджетних коштів. Тому, слід визначити етапи підвищення соціальних виплат залежно від економічного розвитку країни, враховуючи те, що підвищення життєвого рівня населення повинно розглядатися як основна мета планування цього розвитку. На першому етапі необхідно відійти від практики використання рівня забезпечення прожиткового мінімуму та підвищити усі мінімальні розміри соціальної допомоги до рівня прожиткового мінімуму, що забезпечить мінімальний рівень захисту. На другому етапі – здійснювати розрахунки розмірів соціальних допомог на рівні 2-х та більше прожиткових мінімумів, що забезпечить більш високі рівні захисту населення. На третьому етапі – переглянути підходи до розрахунку соціальних виплат відповідно до європейської практики.

Висновки. Вищезазначене доводить, що модель соціального бюджету дозволяє імітувати видатки і доходи в системі соціального захисту населення шляхом застосування математичних розрахунків, оцінювати наслідки вжитих і запланованих заходів соціального сектора. Зокрема, модель дає можливість стежити за тим, як прийняті рішення щодо соціального забезпечення будуть впливати на видатки та можливості фінансування у майбутньому, і які зміни в існуючій системі дозволять покращити фінансовий стан соціальної системи. Впровадження в бюджетну практику моделі соціального бюджету дозволить удосконалити механізм середньострокового бюджетного прогнозування соціальних видатків, як на рівні держави, так і на рівні регіонів, а також забезпечить автоматизацію процесу розрахунку вартості соціальних виплат і мінімізацію суб'єктивного впливу на цей процес.