

Бюджетирование, Ориентированное на Результат (БОР): Основные Принципы и Применение в России

А.Г. Морозов, ст.экономический советник,
Всемирный Банк

Презентация на Конференции «Социальная сфера в
России и децентрализация: вопросы финансирования,
управления и оценки деятельности»

Почему БОР?

Проблемы с традиционной практикой бюджетного планирования:

- Стратегические приоритеты и цели отсутствуют, либо слабо связаны с бюджетным процессом
- Горизонт бюджетного планирования – один год
- Планирование ресурсов, а не результатов
- Отсутствие контроля за бюджетом, либо контроль за «целевым использованием бюджетных средств»
- Подробная смета бюджетных расходов
- Бюджет формируется «от базы» предыдущего года и существующей сети бюджетных организаций

Почему БОР? (продолжение)

- Качество и количество предоставляемых общественных услуг подразумевается, но не планируется
- Основа: функциональная и экономическая классификации расходов
- Нефункциональные системы учета и отчетности
- *Внешний* финансовый контроль как основа финансового контроля
- Финансовый контроль и аудит *процедур* использования бюджетных средств (а не результатов их использования)

Итог: низкое качество бюджетов, низкая социально-экономическая эффективность использования бюджетных средств

БОР (СБОР)

- Четкая формулировка целей и приоритетов государственной политики
- Среднесрочное финансовое планирование (“потолки” расходов по программам)
- Среднесрочные «лимиты» выделения бюджетных средств
- Планирование бюджетных расходов в привязке к целям и приоритетам по программам и администраторам расходов
- Конкуренция между программами
- Ведомственная и программная классификация
- Учет и отчетность по программам и результатам

БОР (СБОР) (продолжение)

- Децентрализация управления и финансовой ответственности распорядителей и конечных получателей бюджетных средств
- Внутренний контроль и подотчетность
- Самостоятельность в оперативном управлении расходами, экономии средств, изменении структуры затрат
- Мониторинг результативности расходов (достижение результата = целевое использование средств)
- Управление по результатам, достигнутым с использованием бюджетных средств
- Стимулирование министерств и их персонала по результатам деятельности

История БОР: Страновой аспект

1965: ООН «Руководство по программному бюджетированию и БОРу»

80-е: НЗ и Австралия, фокус на непосредственные результаты

90-е: Внимание – конечным результатам; США, Швеция, Нидерланды, Великобритания, ряд других стран

2000-е: Франция, Турция, Япония, другие страны

2003-2004: Россия

Основные элементы СБОРа

- стратегическое планирование
- система финансового управления и мониторинга
- управление по результатам

Стратегическое планирование

- определение миссии, целей и задач
- определение списка показателей для целей и задач
- Требования: адекватность, измеримость, объективность, отслеживаемость во времени, ограниченность количества показателей (приоритетность)
- определение приоритетных целей и задач
- определение целевых значений показателей для приоритетных целей и задач
- определение комплекса мер (программ), ориентированных на достижение целевых значений показателей

Стратегическое планирование: пример Великобритании

Министерство труда и социального обеспечения

Конечная цель: Содействовать наличию возможностей и независимости у всего населения

Непосредственная цель №1: Обеспечение наилучших начальных возможностей для всех детей и ликвидация бедности среди детей к 2020 г.

Тактическая задача №1 (совместная задача с Минфином):
Вдвое сократить количество детей, проживающих в семьях с относительно низким уровнем дохода (с 1998-99 по 2010-11 гг), а именно:

- На 5% снизить долю детей, живущих в безработных семьях (с весны 2005 по весну 2008 г.)
- К марту 2008 г. до 65% увеличить долю родителей с детьми, одновременно получающих как доплату и пособие по безработице, так и детские пособия.

Система финансового управления и мониторинга

- среднесрочное бюджетное планирование по программам
- расчет стоимости единицы услуг и непосредственного результата
- система госзакупок
- контроль за использованием бюджетных средств
- система бухгалтерского и управленческого учета
- система управления активами (помещениями, оборудованием и т.д.)
- система внутреннего аудита («аудита эффективности»)

Управление по результатам

- мониторинг показателей
- выявление отставания (недостижения целевых значений)
- определение причин отставания для приоритетных показателей
- разработка оперативных мер (управленческих и финансовых) по исправлению ситуации
- разработка альтернативных программ
- принятие административных, управленческих и финансовых решений исходя из достигнутых результатов

БОР: пример графства Монтгомери, штат Мериленд

HEALTH AND HUMAN SERVICES Children, Youth, and Family Services						
PROGRAM	PROGRAMELEMENT					
Child Care Subsidies	Purchase of Child Care and Working Parents Assistance					
PROGRAMELEMENT MISSION:						
To move lower income families to greater self-sufficiency by subsidizing child care and to assist Temporary Cash Assistance families						
COMMUNITY OUTCOMES SUPPORTED:						
<ul style="list-style-type: none"> • Children and vulnerable adults who are safe • Individuals and families achieving their maximum level of self-sufficiency 						
PROGRAM MEASURES						
	FY01	FY02	FY03	FY04	FY04	FY05
	ACTUAL	ACTUAL	ACTUAL	BUDGET	ACTUAL	APPROVED
Outcomes/Results:						
Percentage of families in Purchase of Child Care with increased overall income (increase in wages earned plus child support collected)	^a NA	^a NA	41	45	73	45
Percentage of families in Working Parents Assistance with increased overall income (increase in wages earned plus child support collected)	34	60	58	60	59	60
Percentage of Working Parents Assistance families receiving child support	78	82	80	80	79	^b 70
Percentage of Purchase of Child Care families receiving child support	NA	34	43	30	44	40
Service Quality:						
Percentage of families rating service as "good" or better	94	90	89	90	89	90
Efficiency:						
Average Purchase of Child Care subsidy per child per month (\$)	380	380	414	410	406	410
Average Working Parents Assistance subsidy per child per month (\$)	314	310	290	310	357	310
Average administrative and case management cost per child per month (\$)	NA	61	51	65	56	66
Workload/Outputs:						
Number of families screened	3,296	3,635	2,958	4,100	^c 2,122	4,100
Number of families authorized to receive a subsidy	NA	2,815	2,672	2,800	2,053	2,800
Average number of children authorized to receive a subsidy (per month)	2,589	2,566	2,900	2,570	2,481	2,570
Inputs:						
Expenditures - Purchase of Child Care (\$000)	9,651	10,425	11,849	11,535	10,021	10,840
Expenditures - Working Parents Assistance (\$000)	3,816	3,063	2,594	3,289	3,099	2,627
Workyears	NA	31.4	31.4	31.4	31.4	^d 29.4
Notes:						
^a Data collection for Purchase of Child Care programs began in FY03.						
^b Working Parents Assistance Executive Regulations were revised in February, 2004. Requirements for the pursuit of child support are no longer as stringent as those in the original program policy. Therefore, the percentage of Working Parents Assistance families receiving child support is projected to decrease beginning in FY05.						
^c As of October 2003, a waiting list was in effect for both programs; therefore, full screening of applicants is not required.						
^d Reflects the elimination of two vacant positions to meet the FY05 budget requirements.						
EXPLANATION:						
<p>Research indicates that child care subsidies are one of the most effective strategies for assisting parents in obtaining and retaining employment. It is important to make sure that families are completely self-sufficient before their incomes exceed program eligibility. Inadequate or un dependable child care may make it impossible for parents to succeed in a job that will support their family. The success of Welfare Reform depends on the ability of Temporary Cash Assistance recipients to obtain affordable child care in order to search for, obtain, and maintain employment. The ultimate goal of providing child care subsidies to families is to keep parents employed so that, over time, their income will increase to the point where they no longer require subsidies to afford child care expenses. Some families, however, may continue to need some level of subsidy over an extended period due to conditions beyond their control (such as the high cost of child care in Montgomery County relative to wages, a low educational level, or a disability that hampers advancement).</p> <p>Due to State budget constraints, the Purchase of Child Care program began a waiting list effective January 15, 2003. Only new families who are receiving Temporary Cash Assistance and are seeking employment or training are exempt from the waiting list. Initially, Purchase of Childcare families on the waiting list who were eligible for Working Parents Assistance received WPA benefits. Effective October 27, 2003, it was also necessary to begin a waiting list for Working Parents Assistance in order to remain within the FY04 appropriation.</p>						
PROGRAM PARTNERS IN SUPPORT OF OUTCOMES: Linkages to Learning, Income Supports, Emergency Services and Child Welfare Services; Maryland Office of Child Support Enforcement; Maryland Child Care Administration; Montgomery County Public Schools; licensed child care providers; Maryland Department of Human Resources; Maryland Committee for Children, Inc.; Montgomery County Child Care Resource and Referral Center; Commission on Child Care.						
MAJOR RELATED PLANS AND GUIDELINES: Program guidelines developed by Federal law, State regulations, and local policies; COMAR Title 07 Department of Human Services, Subtitle 04 Child Care Administration, Chapter 06 Purchase of Child Care; County Executive Working Parents Assistance Regulation.						

БОР: пример графства Монтгомери, штат Мериленд (продолжение)

- Сфера: Здравоохранение и социальные услуги
- Область: Услуги семьям, детям и молодежи
- Программа: Пособия на детей
- Программный компонент: Предоставление детских пособий и пособий работающим родителям
- Миссия программного компонента: повысить обеспеченность семей с низким уровнем дохода посредством субсидирования стоимости услуг по содержанию детей и предоставления временной финансовой поддержки нуждающимся семьям
- Содействует достижению следующих целей местного сообщества:
 1. обеспечение безопасности детей и взрослых;
 2. достижение максимального уровня обеспеченности индивидуумов и семей

БОР: пример графства Монтгомери, штат Мериленд (продолжение)

Программные мероприятия (2001-2004 - факт; 2005 г - план):

1. **Конечные результаты**
 - Показатель №4: процент семей, получающих пособия на содержание детей
2. **Качество услуг**
 - Процент семей, оценивающих качество оказанных им услуг как «хорошее» и выше
3. **Эффективность услуг**
 - Показатель №1: Средний размер пособия на содержание детей (долларов на ребенка в месяц)
4. **Непосредственные результаты**
 - Показатель №2: Количество семей (из числа обследованных), которым подтверждено право на получение пособия на содержание детей
5. **Ресурсы**
 - Показатель №1: Расходы на выплату пособий на содержание детей

Некоторые Выводы для России

- **Многолетний процесс и этапность**
- **Постепенность, «от простого – к сложному»**
 - **Стратегическое планирование – начальный пункт**
 - **Межведомственные задачи – на потом**
 - **Опора на показатели с хорошей статистической базой**
 - **Показатели непосредственного результата более важны в краткосрочном плане, чем конечного**

Некоторые Выводы для России (продолжение)

- **Выбор приоритетов**
 - **Выбор приоритетных целей и задач**
 - **В системе фин.менеджмента акцент на системе госзакупок может дать максимальный бюджетный эффект в краткосрочной перспективе**
 - **Системы ведомственного бюджетного планирования, учета и отчетности – залог успеха в долгосрочной перспективе**
- **Региональные инициативы**
 - **Разные регионы могут иметь разные приоритеты**
 - **Этапность и последовательность действий по БОРу не определена, эксперименты могут помочь**
 - **Эксперименты – на уровне разных субъектов РФ, но не администраторов бюджетных средств**