


---

# Международный опыт формирования детского бюджета



## О чем свидетельствует международный опыт

Разработкой методологии и формированием ДБ как правило занимается Министерство финансов (Индия, Перу, Россия)

Но в этой роли может выступать также и Аппарат Президента (Сальвадор), и комитет законодательного собрания по социальным вопросам (Уэльс).

Нередко разработке ДБ предшествует принятие Национальной стратегии действий в интересах детей (Россия)

Разработка методологии, как правило, предполагает участие многих заинтересованных сторон – министерств и ведомств, представителей гражданского общества, и для координации всех работ создается межведомственная рабочая группа.

Однако существуют примеры, когда разработка методологии осуществлялась силами одного ведомства (Министерства финансов, Министерства по делам женщин и детей)

В ряде стран ДБ не охватывает расходов местных органов власти. Если при этом на местном уровне есть расходы на детей, то это делает картину неполной.

В России ДБ не охватывает расходов внебюджетных фондов – Пенсионного, Фонда обязательного медицинского страхования, Фонда социального страхования. Это связано с тем, что главное министерство, отвечающее за формирование детского бюджета в России – это Министерство финансов (отвечает только за бюджет, но не за внебюджетные фонды).

### Формулируемые странами цели разработки ДБ

- ✓ обеспечение приоритетности «детских расходов» при планировании бюджета;
- ✓ привязка бюджетных расходов на детей к целям государственной политики; отслеживание цепочек бюджетных расходов от производителей конкретных услуг вплоть до национальных целей;
- ✓ проведение сравнений – между регионами, штатами, областями (если ДБ охватывает местный уровень)
- ✓ измерение общего объема расходов государства на вопросы, связанные с защитой прав детей, отслеживание динамики расходов на детей

## Международный опыт (продолжение)

**Понятие «расходы на детей»:** как правило, учитываются прямые и косвенные расходы. Некоторые страны учитывают также расходы коллективного характера, идущие на благо всего общества. Косвенные и коллективные расходы включаются в ДБ частично. В России в детский бюджет включаются исключительно прямые расходы на детей.

### Сроки:

Там, где ДБ является частью процесса бюджетного планирования (Индия), ДБ публикуется одновременно с законом о бюджете, хотя аналитические таблицы и графики публикуются с некоторой задержкой (меньше года). В тех странах, где ДБ используется как аналитический инструмент, ДБ публикуется примерно спустя 2 года после завершения отчетного периода (Сальвадор, Уэльс). В России федеральная часть ДБ готовится одновременно с проектом федерального бюджета, региональная – с запаздыванием на один год.

### Важно!

Показатели расходов ДБ **не сопоставимы между странами** в связи с большим отличием методологических подходов.

Простой анализ размера и даже динамики расходов на детей **не позволяет оценить достижение целей национальной политики** в отношении роста благополучия детей. То же касается и оценки достижения Целей устойчивого развития, ориентированных на детей.

Для этого «техническое» формирование ДБ должно сопровождаться углубленным анализом эффективности политики в отношении детей (сопоставлением расходов и результатов).

Как показывает практика, конечные результаты (показатели здоровья, уровня образованности и т.п.), как правило, не зависят от объема расходов. Поэтому при оценке эффективности ДБ нужно ориентироваться на показатели непосредственного результата:

- охват детей услугами (вакцинацией, диспансеризацией, образовательными услугами),
- укомплектованность учреждений специалистами,
- укомплектованность учреждений оборудованием,
- своевременность оказания услуг (приезд скорой помощи, наличие очередей в дошкольные детские учреждения, удовлетворение спроса на дополнительное образование и спорт, удовлетворение спроса на санаторное обслуживание и т.п.)

## Детский бюджет в России

Аналитический инструмент, законодательно не закреплен

Наличие точной картины бюджетных расходов имеет исключительно важное значение для формирования объективно обоснованной политики, для оценки эффективности исполнения бюджета и правильного планирования бюджетных расходов.

Министерство финансов с 2013 г. выделяет расходы на детей в составе расходов федерального бюджета при подаче проекта бюджета рассмотрение в Государственную Думу.

Планом мероприятий в рамках Десятилетия детства (2017-2027) было предусмотрено формирование Детского бюджета, который объединял бы «детские» расходы как федерального, так и регионального бюджета.

Такой бюджет был впервые сформирован в 2020 году.

Однако наличие данных о бюджетных расходах – это только часть вопроса.

Чтобы иметь возможность оценить не только общий объем государственных расходов на детей, но также и эффективность этих расходов, необходимо организовать систематический и полный по охвату направлений работы сбор данных о том:

- какие услуги были предоставлены,
- кем они были предоставлены
- какие изменения в ситуации ребенка и его семьи произошли в результате оказания этих услуг



# Что показал ДБ России

Расходы РФ на детей составляют 4,8% ВВП

- расходы за счет федерального бюджета = 0,8% ВВП

- расходы регионов за счет собственных средств = 4,0% ВВП (рис 1)

В долях от консолидированного бюджета:

- федеральные расходы на детей = 2%

- региональные расходы = 13%

Распределение региональных расходов по 4 основным отраслям/функциям (рис 2)

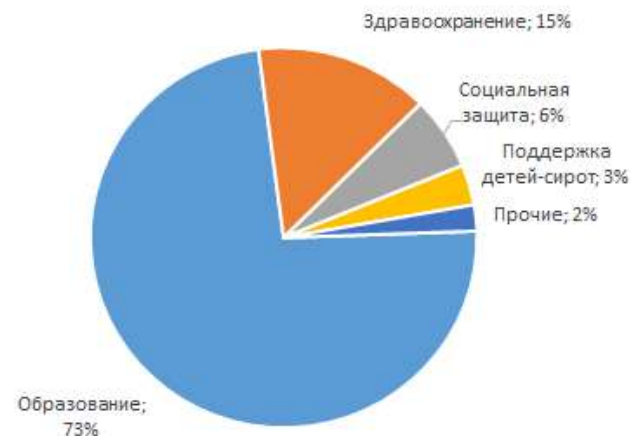


Рис. 2



Рис. 1

## Что дальше?

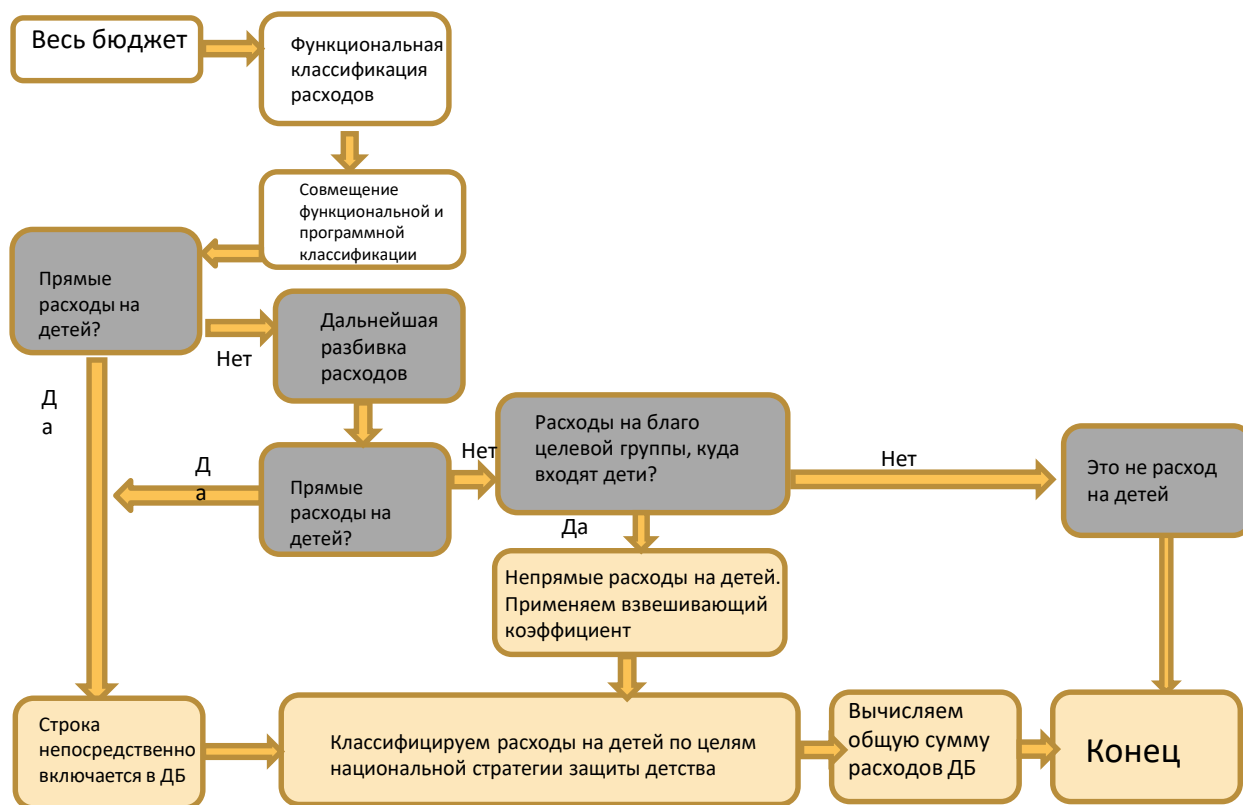
- Не хватает аналитики
- Расходы внебюджетных фондов на детские выплаты и детскую страховую медицину в Детский бюджет не вошли
- Чтобы сделать практику формирования детских бюджетов постоянной, соответствующие формы отчетов должны быть законодательно закреплены
- Не хватает методологии выделения детских расходов из смешанных расходов, где дети – одна из категорий получателей
- Наличие полных данных о расходах и результатах позволило бы использовать финансовые стимулы для поощрения тех, кто добился наилучших результатов в достижении целей национальной политики в области защиты детей

См. Министерство труда и социальной защиты РФ, «Государственный доклад о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации», 2019 год.

<https://mintrud.gov.ru/docs>

# Страновые примеры представления детских расходов и аналитики по ним

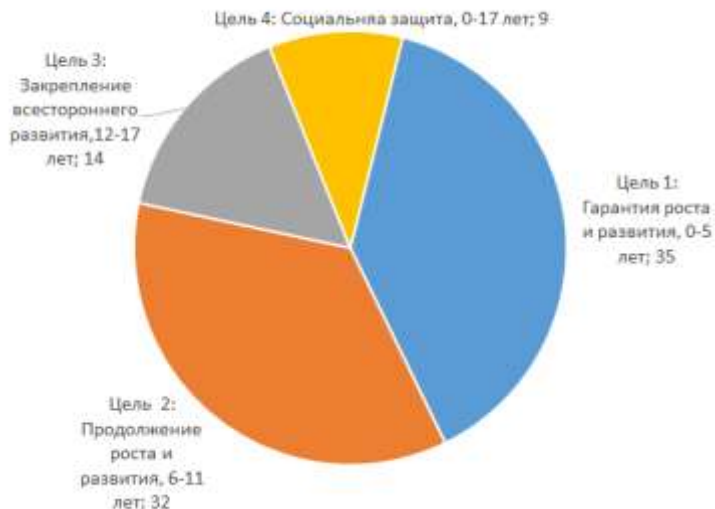
# Процедура формирования ДБ (методология, используемая в Перу)



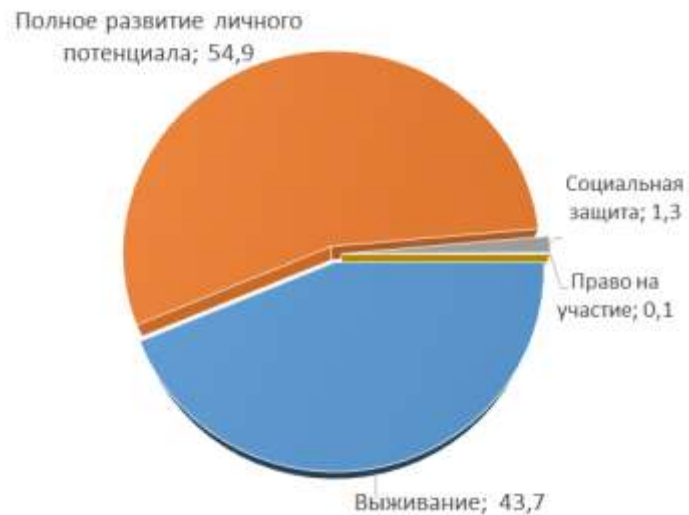


# Представление результатов – в разрезе целей Национальной стратегии развития, в разрезе основных прав ребенка (Перу)

Разбивка расходов ДБ по целям Национального стратегического плана действий



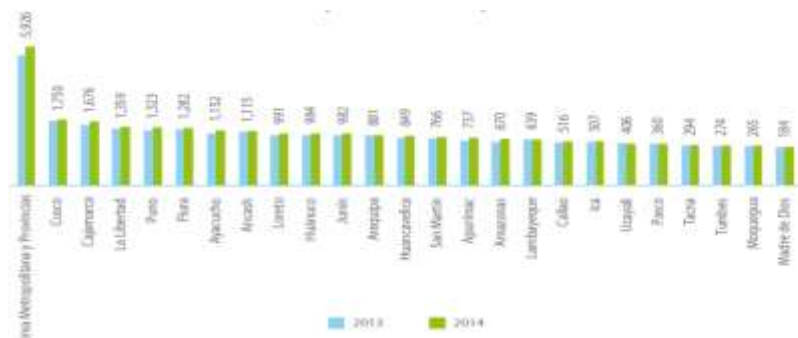
Расходы на детей в разрезе основных прав ребенка



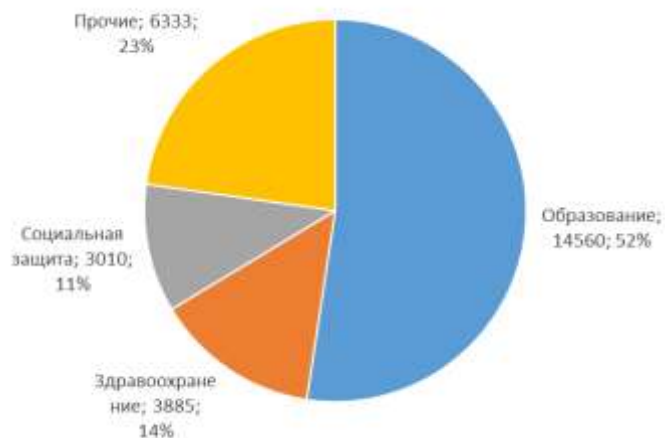
Расходы по возрастным подгруппам в динамике



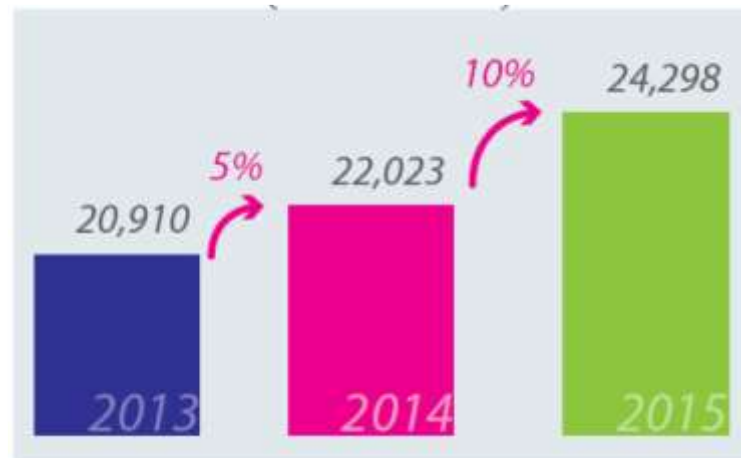
Расходы ДБ в разрезе территорий



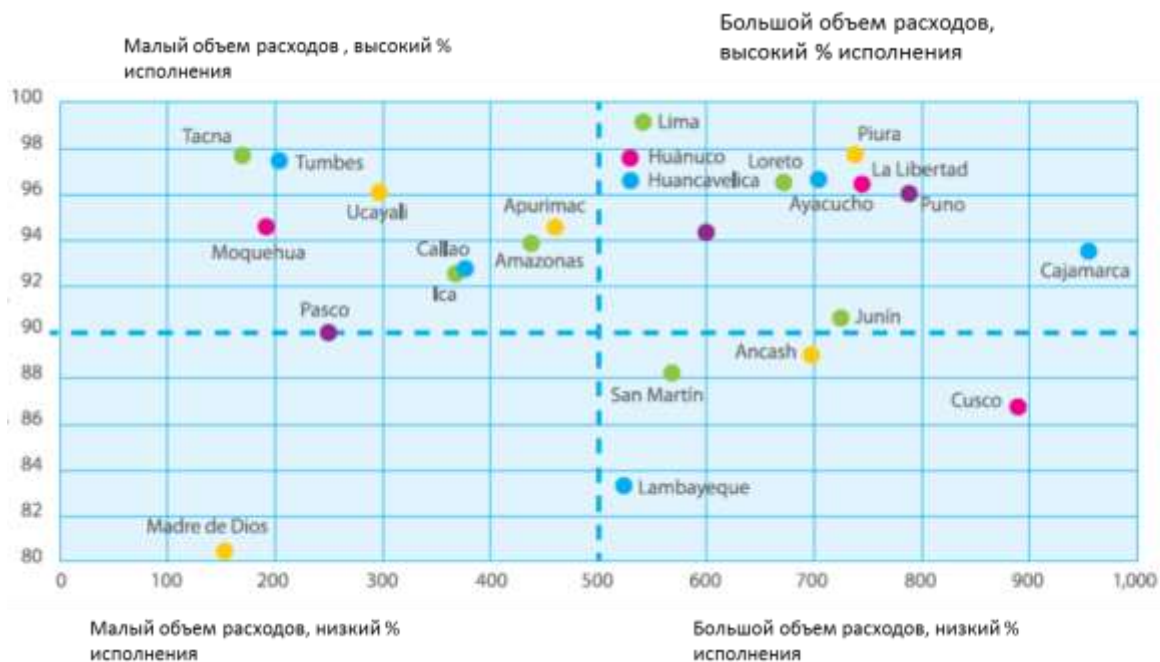
## Расходы ДБ в разрезе основных функций



## Динамика расходов на детей



## Полнота исполнения ДБ в разрезе территорий



## Аналитическая информация по ДБ: основные показатели расходов, индекс таргетированности (Сальвадор)

	Показатель	Расходы за счет центрального и местных бюджетов
Прямые расходы на детей	Всего расходов за год, млн. долл.	1 047,8
	% от ВВП	4,5
	% от расходов бюджета	13,3
	Средние расходы на 1 ребенка за год, долл.	445,7
	Средние расходы на 1 ребенка в день, долл.	1,2
Все расходы на детей	Всего <del>расходов, за год</del>	<del>1 547,9</del>
	Индекс таргетированности	51,9
	% от ВВП	6,7
	% от расходов бюджета	19,7
	Средние расходы на 1 ребенка за год	658,4
	Средние расходы на 1 ребенка в день	1,8

# Особенности формирования бюджета Уэльса (УК)

В расходах выделяются не только расходы на детей, но и расходы на все другие возрастные группы

По каждой строке бюджета решение о методе разбиения по возрастным группам принималось в индивидуальном порядке.

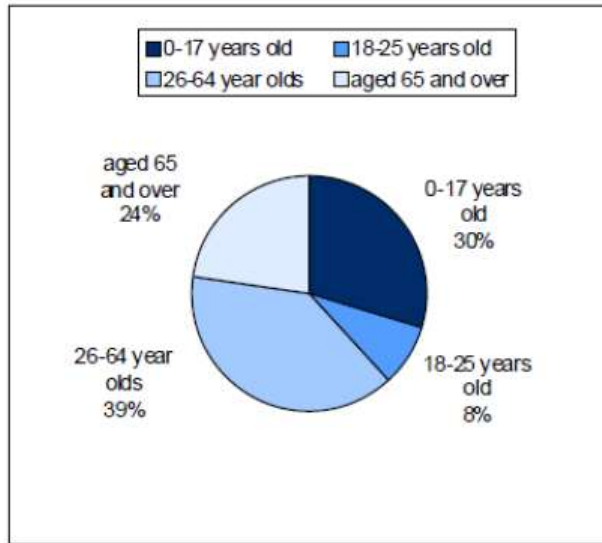
Решение принимала рабочая группа, которая занималась соответствующей бюджетной программой.

Учитывалось мнение гражданских активистов, заинтересованных министерств.

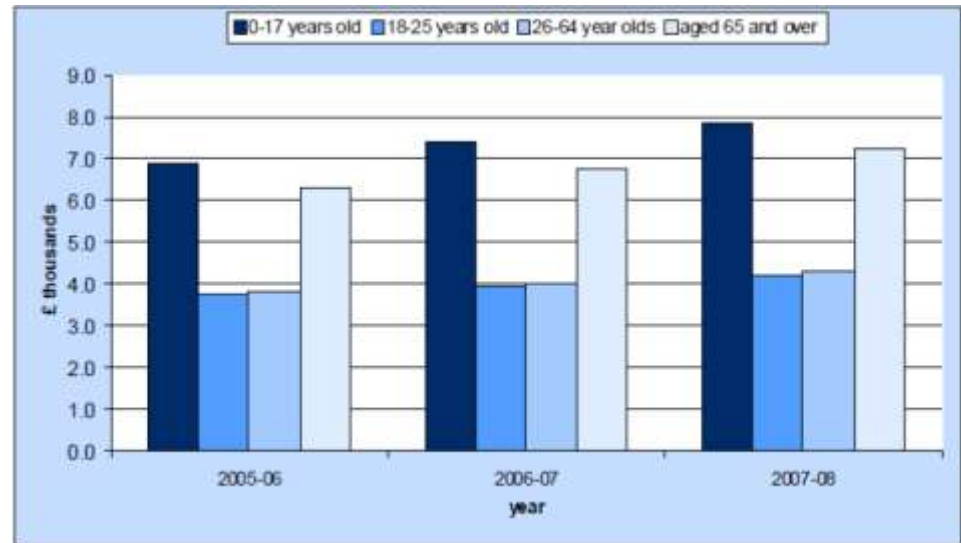
Использовались 3 основных способа отнесения расходов к той или иной возрастной группе:

- **прямые расходы** на детей, молодежь, работающее население и т.д. относились к соответствующей возрастной группе целиком
- **коллективные расходы**, которые затрагивают все население в целом, разбивались на возрастные группы пропорционально численности этих групп. Например, расходы на природоохранные мероприятия, государственное управление, культуру, на благоустройство городской территории разбивались по возрастным группам пропорционально возрастному составу населения
- расходы учреждений, обслуживающих разные возрастные группы, делились между возрастными группами на основании статистической и отчетной информации

Структура расходов консолидированного бюджета Уэльса в разрезе возрастных групп



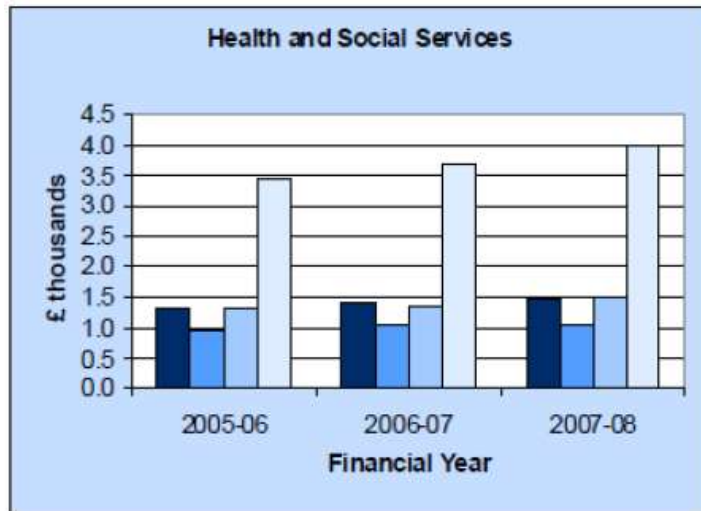
Динамика расходов консолидированного бюджета Уэльса в разрезе возрастных групп, тыс. фунтов.



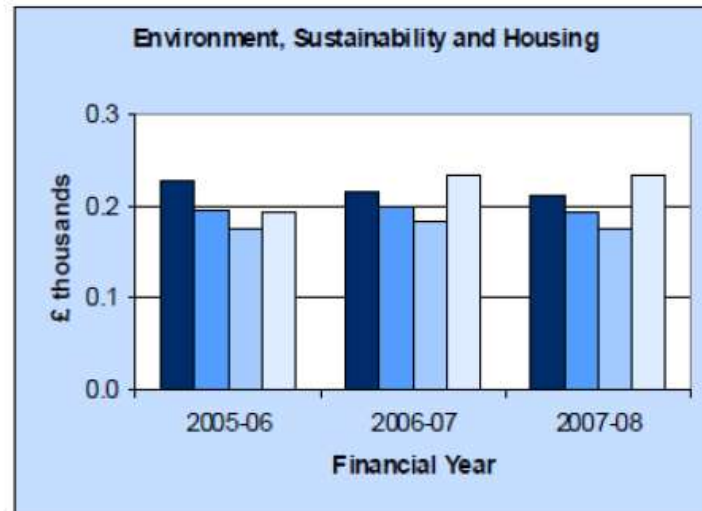
**Замечание:** Графики были бы намного интереснее, если бы можно было возрастную структуру расходов сравнить с возрастной структурой населения и рассчитать индексы таргетированности, посмотреть на динамику этих индексов

# Примеры графиков, отражающих динамику расходов консолидированного бюджета Уэльса в разрезе возрастных групп по министерствам

Здравоохранение и социальное обслуживание



Охрана природы, жилищное строительство



*Замечание: графики были бы намного содержательней, если бы данные о расходах можно было бы сравнить с данными о численности получателей услуг или объемом предоставленных услуг – с численностью пролеченных, численностью арендаторов социального жилья или площадью введенного в строй жилья для разных типов семей*

# Показатели, которые рекомендуется включать в Сопроводительную записку по Детскому Бюджету

## АГРЕГИРОВАННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ

- ✓ Общая сумма государственных (бюджетных) расходов на детей
- ✓ Расходы в расчете на одного ребенка - за год, месяц, в день
- ✓ Доля расходов на детей в ВВП, в совокупных расходах бюджета, в социальных расходах бюджета

## АНАЛИТИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ

Индекс таргетированности (концентрации)

Сопоставление динамики бюджетных расходов и социальных результатов – численности получателей услуг (например, рост числа детей, охваченных вакцинацией), показателей качества предоставленных услуг (например, рост числа школ, подключенных к сети интернет).

Как показывает международный опыт, отсутствие таких показателей существенно снижает информативную ценность Детского бюджета

## СТРУКТУРНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ

- ✓ Состав расходов на детей по отраслям – образование, здравоохранение, социальная защита, культура, спорт
- ✓ Территориальный разрез расходов на детей
- ✓ Состав расходов на детей по видам учреждений – детские сады, начальная школа, общеобразовательные учреждения, детские больницы, реабилитационные центры для детей и т.д.
- ✓ По видам показателей – прямые расходы, косвенные, расходы на коллективные услуги
- ✓ По экономической классификации расходов – текущие расходы, капитальные вложения
- ✓ Исполнение расходов на детей – сравнение показателей, предусмотренных в законе о бюджете, и исполненных затрат

Итоги

## Рекомендуемая литература

Child-Focused Public Expenditure Measurement: A Compendium of Country Initiatives. UNICEF, 2015

Kid's share 2017/ Report on Federal Expenditures on Children through 2016 and Future Projections. The Urban Institute. 2017. USA.

Budget for Children Analysis A Beginners' Guide. Save the Children, 2005

Enakshi Ganguly Thukral. Budget for Children. In: Human Rights and Public Finance. Budgets & the Promotion of Economic and Social Rights, 2015

World Bank. Social Accountability Sourcebook, 2012.