



Глоссарий основных терминов, используемых в опросе ОЭСР по бюджетной практике и процедурам

Агентство (Agency)

Подразделение в рамках вопросов ведения министерства, которому была присвоена определенная степень автономности, либо отдельное ведомство, подотчетное министерству. К агентствам могут применяться полностью либо частично различные административно-управленческие и финансовые правила. Применительно к настоящему опроснику, термин «агентство» не включает в себя бюджетные организации или государственные корпорации.

Анализ выгод и затрат (Cost-Benefit Analysis)

Анализ выгод и затрат – это систематизированный процесс подсчета и сравнения полученных выгод и произведенных затрат от осуществления правительственной политики. Он служит двоякой цели: а) определить целесообразность инвестиции либо решения (обоснование/реализуемость), б) создать основу для возможности сравнения различных направлений правительственной политики. Данный метод включает в себя сравнение общих прогнозируемых затрат по каждому варианту действий с общими прогнозируемыми выгодами, с тем, чтобы определить, превосходят ли выгоды затраты и насколько.

Анализ выгод и затрат взаимосвязан с анализом затрат и эффективности, но в то же время отличается от него. В первом случае, выгоды и затраты выражаются в денежном исчислении, с учетом поправок на временную стоимость; таким образом, что движение выгод и затрат в течение определенного временного промежутка приводится к общей базе и исчисляется в терминах «чистой приведенной стоимости».

Анализ затрат и эффективности (Cost-effectiveness analysis)

Анализ затрат и эффективности представляет собой разновидность экономического анализа, в рамках которого проводится сравнение между относительными затратами и итоговыми результатами (эффектом) двух или более вариантов действий. Анализ затрат и эффективности зачастую используется в области услуг здравоохранения, поскольку в ней неуместно исчислять в денежном выражении влияние того или иного варианта действий на здоровье людей. Одна из распространенных величин в рамках данного метода – это «приведенные (пересчитанные) по качеству годы жизни».

Анализ расходов (Spending Reviews)

Анализ расходов – это особый вид правительственной оценки, который осуществляется с конкретной целью: выявить возможности экономии бюджетных средств в рамках

государственного бюджета. Для выполнения данной задачи анализ расходов должен отвечать определенным требованиям. Анализ расходов может использоваться в целях сокращения бюджетного дефицита и/или создания финансового пространства для финансирования более приоритетных программ за счет реструктуризации либо сокращения других программ. В рамках проекта ОЭСР по повышению эффективности расходования средств проводится различие между анализом расходов и другими видами оценки, по следующим трем признакам:

- 1) В ходе анализа расходов оцениваются не только эффективность и результативность программ исходя из выделяемых на них объемов финансирования, но также оцениваются объемы конечных продуктов и итоговые результаты при альтернативных объемах финансирования;
- 2) Ответственность за осуществление анализа расходов лежит на министерстве финансов либо на канцелярии Премьер-министра;
- 3) Решения о последующих действиях, которые предстоит осуществить по итогам анализа расходов, принимаются в рамках бюджетного процесса.

Эти три критерия создают тесную связь анализа расходов с процессом принятия бюджетных решений, как с точки зрения анализа последствий при альтернативных объемах финансирования (т.е. цели анализа расходов), так и с точки зрения бюджетного процесса. Осознавая, что министерства с неохотой будут предусматривать в заявках сокращение объемов выделяемого им финансирования, акцент ставится на лидирующую роль на центральном уровне в целях вовлечения ведомств-участников и обеспечения последовательности (либо справедливости распределения средств). Анализ расходов также отличается и по критериям оценки. По своей природе он может быть *функциональным* (если акцент в рамках анализа расходов ставится на операционной эффективности) или *стратегическим* (если акцент ставится на эффективности и на соответствии инициатив приоритетам высокого уровня).

Для целей данного опросника, при ответе на вопросы следует учитывать и функциональный и стратегический анализ расходов.

Аннулирование (Rescission)

Прекращение финансирования, ранее утвержденного законодательным органом, которое может потребовать законодательного согласования либо утверждения.

Бюджет (Budget)

Всеобъемлющий документ, отражающий финансовые планы правительства и включающий в себя расходы, доходы, дефицит либо профицит и долговые обязательства. Бюджет является основным документом экономической политики правительства, в котором подробно

раскрываются планы правительства по использованию общественных ресурсов в целях выполнения целей и задач политики.

Бюджет для граждан (Citizen's budget)

Бюджет для граждан определяется в настоящем опроснике как легкодоступная для понимания сводная информация по основным параметрам ежегодного бюджета, выносимого на рассмотрение законодательного органа. Такое руководство должно быть автономным документом, разъясняющим, что именно включают в себя ежегодные бюджетные предложения и какие результаты они позволят обеспечить. Хотя в данном руководстве и приводятся ссылки на более подробные документы, чтение этих документов, либо ознакомление с их содержанием, не должно являться обязательным условием для понимания упрощенного бюджета для граждан.

Бюджетные предложения исполнительных органов власти (Executive's budget proposal)

Для целей данного опроса, ОЭСР использует определение международного партнерства в бюджетной сфере. Бюджетное предложение исполнительных органов власти разрабатывается ЦБО по итогам переговоров и анализа предварительных оценок, представленных отраслевыми министерствами/агентствами, которые впоследствии вносятся в парламент в целях их рассмотрения, внесения поправок и последующего утверждения. Природа бюджетного предложения исполнительных органов власти варьируется от страны к стране. В некоторых случаях бюджетное предложение является единым документом, в других – это ряд различных документов. В формате данного опроса, респонденты дают ответы, отталкиваясь от основного бюджетного предложения исполнительных органов, а также от всего массива сопутствующей бюджетной документации, которые исполнительные органы выносят на рассмотрение общественности.

Бюджетный цикл (Budget Cycle)

Бюджетный цикл включает в себя основные вехи либо этапы процесса принятия бюджетных решений, а также их исполнения и последующего анализа этих решений. Более конкретно, бюджетный цикл включает в себя три этапа: подготовка (включая планирование), утверждение и исполнение.

Бюджетный циркуляр (Budget Circular)

Документ/меморандум, который издается центральным бюджетным органом в качестве руководства для отраслевых министерств/агентств при подготовке первоначальных бюджетных предложений/ оценки бюджетных расходов. К примеру, бюджетный циркуляр может содержать информацию либо инструкции по автоматическому сокращению производительности, среднесрочным либо ежегодным лимитам расходов и пр.

Внебюджетные расходы (Off-budget expenditure)

Внебюджетные расходы – это специальные фонды, которые есть в распоряжении правительства и которые не являются бюджетными средствами. Доходы в них поступают за счет специальных взносов, и, возможно, из других источников, таких как комиссионные сборы

и отчисления из налоговых доходов общего характера. Специальные взносы отличаются от комиссионных взносов тем, что они не отражают рыночную стоимость услуг, которые финансируются из доходов. В частности, они могут быть выше либо ниже по соображениям социального характера.

Внешнеэкономическая помощь в области развития (ODA, Overseas Development Assistance)

Комитет помощи по развитию определяет термин «внешнеэкономическая помощь в области развития» как «потоки средств в страны и территории, входящие в списки Комитета получателей такой помощи, либо в многосторонние организации по международному развитию, которые:

- i. предоставляются официальными агентствами, включая государственные и местные правительственные учреждения, либо их исполнительными агентствами; и
- ii. каждый транш из которых:
 - a) преследует, в качестве своей основной цели, содействие экономическому развитию и благосостоянию развивающихся стран; и
 - b) является концессионным по своей природе и включает в себя часть грантовых средств в размере по меньшей мере 25% от общей суммы (подсчитываемой с учетной ставкой в размере 10%)».

Высший орган аудита (Supreme Audit Institution)

Высший орган аудита – это конституционно независимое учреждение, которое наделяется полномочиями законодательным органом (парламентом). Его роль – осуществлять аудит исполнения бюджета исполнительными органами власти (правительством), а также предоставлять отчетность парламенту.

Годовой отчет по итогам финансовой деятельности (Year-end report)

Годовой отчет – это ключевой документ подотчетности правительства. Годовой отчет показывает исполнение доходов и расходов, утвержденных парламентом в законе о бюджете. В годовом отчете должны быть отражены все поправки, внесенные в изначальный вариант бюджета в течение финансового года. Кроме того, годовой отчет либо схожие документы могут включать в себя нефинансовую информацию о результативности деятельности, в том числе сравнение плановых показателей с фактическими результатами, которых удалось добиться. Наконец, годовой отчет зачастую включает в себя широкий обзор финансовых активов и обязательств правительства, его нефинансовых активов и пенсионных обязательств по работникам бюджетной сферы.

Государственная служба/государственный служащий (Civil service/civil servants)

Вид государственной службы, за исключением служащих законодательной власти, судебной власти или военной службы, в которых трудоустройство, как правило, происходит на основе конкурса и экзаменов. Государственная служба / гражданская служба зачастую используются как два взаимозаменяемых термина. Гражданские служащие – это лица, которые принимаются на работу в рамках специальной общегосударственной системы

трудоустройства для государственных служащих (в рамках которой устанавливаются обязанности и условия трудоустройства, включая уровень зарплат, пособий, премиальных, отпуск, кодекс поведения и пр).

Дискреционные расходы (Discretionary spending)

Государственные расходы, которые начисляются в виде ежегодных либо иных периодических ассигнований, а не на основе формул либо критериев, устанавливаемых разрешительным законодательством.

Дополнительные (подзаконные) регламенты (Subordinate regulations)

Дополнительные регламенты – это положения, которые могут утверждаться главой правительства, отдельным министром либо Кабинетом, т.е. органом власти помимо парламента либо конгресса. Учтите, что значительная часть дополнительных регламентов может впоследствии быть оспорена и отклонена парламентом либо конгрессом. Дополнительные регламенты также известны как «подзаконные акты» либо «подзаконные нормативные акты».

Дополнительный бюджет (Supplementary Budget)

Содержит предлагаемые поправки к основному годовому бюджету. Это механизм, посредством которого правительство получает законодательное одобрение расходов, которые отличаются от изначального варианта бюджета и ассигнований. Дополнительные бюджеты обретают юридическую силу посредством внесения поправок в бюджет либо осуществления дополнительных ассигнований.

Исходные ресурсы (Inputs)

Единицы измерения трудовых ресурсов, капитала, товаров и услуг (либо их стоимость), которые используются правительственными организациями либо организациями, финансируемыми правительством, в целях производства общественных благ и услуг.

Итоговые результаты (Outcomes)

Итоговые результаты отражают преднамеренные либо непреднамеренные результаты действий правительства (в рамках политики, программ либо иных видов деятельности). Примеры итоговых результатов включают в себя изменение уровня успеваемости студентов по тестам по итогам увеличения количества часов обучения; изменения в масштабах распространения болезни после осуществления программы иммунизации, либо изменения в уровне неравенства доходов после введения нового социального пособия. Итоговые результаты являются более широким показателем результативности, чем конечные продукты (услуги), и их измерение представляется более сложным, поскольку на них оказывают влияние в том числе и неподконтрольные правительству факторы.

Квази-фискальные виды деятельности (Quasi-fiscal activity)

Квази-фискальные виды деятельности – это любые виды деятельности, осуществляемые государственными предприятиями по инструкции правительства и не проходящие напрямую через бюджет.

Консолидированная полугодовая или годовая отчетность (Consolidated mid-year or year-end report)

Консолидированная полугодовая или годовая отчетность включает в себя сводные финансовые и бюджетные данные по определенному уровню правительства и охватывает всю совокупность учреждений, подотчетных данному уровню правительства. Консолидированный отчет может включать в себя ряд исключаяющих либо консолидирующих проводок помимо ряда отдельных отчетов.

Неправительственные организации (Non-Governmental Organisations)

Организация, создаваемая физическими либо юридическими лицами, которая функционирует независимо от правительства. Термин возник в Организации Объединенных Наций (ООН), и, как правило, применяется для обозначения организаций, которые не входят в состав правительства и не являются обычными предприятиями, преследующими в своей деятельности цели извлечения прибыли. В случаях, если НПО полностью либо частично финансируются правительством, НПО поддерживает свой неправительственный статус путем исключения представителей правительства из состава членов организации. Данный термин, как правило, применяется только к организациям, преследующим широкие социальные задачи, которым присущ и политический оттенок, но при этом они не являются открыто политическими организациями, такими, как политические партии.

Обязательные расходы (Mandatory Spending)

Государственные расходы, которые осуществляются на основании формул и критериев, установленных разрешительным законодательством, а не только на основании периодических ассигнований. В большинстве стран ОЭСР обязательные расходы включают в себя социальные программы.

Органы исполнительной власти (Executive)

Учреждения центрального либо федерального уровня, относящиеся к исполнительной ветви власти. Включают в себя Премьер министра/Президента, кабинет министров, отраслевые министерства и подчиненные им агентства.

Отраслевые министерства (Line Ministries)

Учреждения центрального правительства, в обязанности которых входит разработка и осуществление политики, в соответствии с более глобальной политикой правительства, а также руководство деятельностью находящихся в их подчинении агентств/исполнительных единиц. В некоторых странах отраслевые министерства могут называться департаментами и нести ответственность за свои собственные бюджеты, хотя при этом они подотчетны Центральному Бюджетному Органу (ЦБО) и проходят проверку с его стороны.

Первичное (основное) законодательство (Primary legislation)

Законы, которые должны утверждаться парламентом. Также известно как основное законодательство либо основные законы.

Перераспределение (Reallocation)

Также известно как перераспределение бюджетных средств между статьями расходов. Переводы средств с одного счета/бюджетной линии/программы на другой, которые могут быть ограничены формальными правилами. Для предупреждения злоупотреблений, правительственные организации, как правило, обязаны пройти процесс утверждения такого рода перераспределения средств.

Подотчетность (Accountability)

Наличие обязательства доказать, что работа была выполнена в соответствии с оговоренными правилами и стандартами, либо представить полную и достоверную отчетность о том, в какой степени результаты деятельности соответствуют утвержденным полномочиям и/или планам.

Политика (правительства) (Policy)

Политика правительства – это (i) решение, принимаемое правительством в целях решения социально-экономических проблем страны (либо в случае внешней политики, урегулирования вопросов, касающихся взаимоотношения страны с другими странами), а также решения, касающиеся (ii) способов и методов решения этих проблем. Политика – это ключевой инструмент правительства руководства деятельностью, которая, как правило, принимает форму законов, официальных заявлений либо регламентов, а также создания учреждений, которые впоследствии внедряют различные программы или инициативы, финансируемые либо осуществляемые правительственными организациями в целях решения данных проблем. Помимо внешней политики (т.е. ряда правил, которыми правительство руководствуется во взаимоотношениях с другими странами), правительство, в том числе законодательно, устанавливает фискальную / налогово-бюджетную политику (т.е. правила, которыми правительство руководствуется по отношению к совокупному уровню доходов и расходов), денежную политику (т.е. правила, которыми правительство руководствуется при влиянии на денежные рынки и условия кредитования), а также социальную политику и политику в области окружающей среды.

Полугодовой отчет (Mid-year report)

В полугодовом отчете приводится полностью актуализированная информация об исполнении бюджета, включая актуализированные прогнозы бюджетных показателей по текущему финансовому году, и, как минимум, по последующим двум финансовым годам. В отчете могут быть дополнительно приведены экономические показатели, от которых отталкивается бюджет, а также подробный анализ финансовых активов и обязательств правительства, нефинансовых активов, обязательств по пенсионному обеспечению бюджетных работников и условных обязательств.

См. также «годовой отчет».

Предварительный отчет по бюджету (Pre-budget report)

Предварительный отчет по бюджету призван содействовать более тщательному обсуждению совокупных цифр по бюджету и их влияния на экономическую ситуацию в стране.

Предварительный отчет призван создать соответствующую атмосферу и ожидания для обсуждения окончательного варианта бюджета, раскрыть долгосрочные задачи экономической и фискальной политики правительства, а также выразить планы экономической и фискальной политики правительства на предстоящие бюджетные годы.

Программа (Programme)

Программа – это ряд направлений деятельности правительства, направленный на достижение задач в рамках той или иной политики. Правительственная программа может включать в себя ряд инициатив и может быть направлена одновременно на решение задач в рамках одной или более правительственной политики, при том, что при таком подходе инициативы и политика, как правило, будут тесно взаимосвязаны друг с другом. Пример программы – это инициатива «*Ранний старт*» в США, направленная на содействие интеллектуальному и физическому развитию детей. Программа призвана выполнить несколько (взаимосвязанных) задач правительственной политики, включая обеспечение более эффективных итоговых результатов образовательного процесса и услуг системы здравоохранения для детей, и включает в себя ряд направлений деятельности (например, включение детей в образовательный процесс с раннего детства, более качественное питание и пр.)

Распределение ресурсов (Allocation)

Резервирование фондов в бюджете на цели правительственной программы либо организации.

Расходы (Expenditure)

Термин включает в себя правительственные расходы (либо вложения), которые осуществляются в рамках выполнения обязательств правительства, посредством выплаты средств либо принятия на себя обязательства осуществить такую выплату в будущем.

Резервный фонд (Reserve Fund)

Также известен как резерв покрытия непредвиденных расходов. Отдельный фонд либо статья бюджета, призванная покрыть непредвиденные либо чрезвычайные расходы, которые могут возникнуть в течение бюджетного года, например, в связи со стихийными бедствиями либо вооруженным конфликтом.

Результативность (Efficiency)

Измерение результативности сводится к замеру того, в какой степени в рамках осуществляемой политики, программ и/или организаций удастся добиться максимальной отдачи и итогов из определенного объема вложенных ресурсов (исходных ресурсов). Для того, чтобы определить, удалось ли получить высокий уровень «отдачи от вложенных средств»

либо обеспечить более высокую результативность, как правило, необходимо сравнить результаты с заранее оговоренным стандартом оптимальной результативности.

Результаты / продукты деятельности / услуги (Outputs)

Результаты деятельности или услуги определяются как продукты либо услуги, произведенные либо предоставленные правительственными (либо финансируемыми правительством) организациями. Этот показатель исчисляется за счет прямого измерения объемов продуктов либо услуг, при условии соблюдения соответствующего качества. Примеры могут включать в себя количество часов обучения, число прививок либо объемы выплаченных социальных пособий. Результаты / продукты деятельности либо услуги легче измерить, чем итоговые результаты (outcomes).

Система среднесрочного бюджетного планирования (Medium term expenditure framework)

Система, позволяющая в среднесрочной перспективе интегрировать налогово-бюджетную политику и бюджетирование за счет привязки системы агрегированных фискальных прогнозов к строго соблюдаемому процессу исполнения среднесрочных бюджетных оценок со стороны министерств, которая отражает текущую правительственную политику. Предварительные оценки либо расчеты расходов ложатся в основу бюджетных переговоров в годы, следующие за текущим бюджетным годом, а предварительные оценки приводятся в соответствие с итоговыми результатами в отчетах об итогах налогово-бюджетной политики (МВФ). Оценки доходов и расходов могут быть увязаны с задачами правительства и экономическими прогнозами.

Статья бюджета (Line item)

Статья бюджета – это определенный объем ассигнований, выделенный в отдельную бюджетную линию. В системе государственного бюджетирования статья бюджета означает самый низкий, либо наиболее детальный уровень, по которому, в соответствии с требованиями закона, необходимо политическое одобрение затрат (т.е. ассигнование). Чем ниже этот уровень, тем больше ограничений налагается на полномочия исполнительных органов перераспределять расходы.

Условные обязательства (Contingent liabilities)

Условные обязательства – это обязательства, которые влияют на бюджетную ситуацию в зависимости от событий в будущем, которые могут наступить, либо не наступить. Наиболее распространенные примеры условных обязательств – это государственные гарантии по кредитам, правительственные страховые программы и правовые притязания на правительственные ресурсы.

Фискальные правила (количественные) (Fiscal rule (numerical))

Для целей настоящего опроса, ОЭСР использует определение, схожее с определением Европейской Комиссии. Фискальные правила, выражаемые в количественном исчислении, означают **перманентное ограничение** на решения в области социально-экономической и

бюджетной политики (например, правила, применяемые в течение текущего года, под это определение не подпадают)

Целевые показатели (Performance Targets)

Целевые показатели – это конкретные и измеряемые конечные продукты либо итоговые результаты, которые устанавливаются заранее. Задача правительственной политики, программ либо правительственных организаций – добиться их выполнения в установленные сроки. Результативность деятельности, которая измеряется применительно к целевым показателям, означает сравнение изначальных целевых показателей по конечным продуктам и итоговым результатам с фактическими показателями, которых удалось добиться.

Центральное правительство (Central Government)

В различных странах центральное правительство, зачастую, называют федеральным либо национальным правительством. Применительно к настоящему опроснику, определение центрального правительства охватывает институциональные единицы, контролируемые и финансируемые на центральном уровне, а также некоммерческие организации, контролируемые и в основном финансируемые центральным правительством. Политические полномочия центрального правительства распространяются на всю национальную территорию и охватывают всю национальную экономику; а, следовательно, центральное правительство вправе взимать налоги со всех организационных единиц-резидентов и нерезидентов, которые занимаются экономической деятельностью в данной стране.

Центральный бюджетный орган (ЦБО) (Central Budget Authority (CBA))

Центральный бюджетный орган (ЦБО) представляет собой государственное учреждение, либо несколько координирующих свою деятельность учреждений, функционирующих на центральном/национальном/федеральном уровне правительства, в обязанности которых входит подготовка бюджета и надзор за его исполнением. Во многих странах, ЦБО зачастую является частью министерства финансов /подразделением в рамках министерства финансов/ экономики. Обязанности данного органа варьируются от страны к стране, но в большинстве случаев, в функции ЦБО входит подготовка бюджетных предложений, проведение бюджетных переговоров с отраслевыми министерствами и агентствами, распределение либо перераспределение бюджетных ресурсов, обеспечение выполнения закона о бюджете и проведение периодических оценок результативности деятельности и/или оценок производительности. Несмотря на то, что в полномочия данного органа может входить надзор за исполнением бюджета, казначейские функции по выделению государственных фондов не обязательно входят в область его компетенции. Наконец, крайне важная роль ЦБО заключается в осуществлении надзора и обеспечении бюджетной дисциплины на национальном уровне.

Эффективность (Effectiveness)

Измеряет, в какой степени политика, программа и/или ранее заявленные цели либо задачи организации были выполнены.