УДК 336.146

А. В. Белоусов

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В БЕЛАРУСИ НА ОСНОВЕ ОПЫТА ШВЕЦИИ

Аннотация. Статья посвящена направлениям совершенствования практики бюджетирования по результатам в Беларуси. В статье описываются подходы к отражению информации о результативности в бюджетном процессе и формы оценки государственных расходов в Швеции. На основе изучения и анализа шведского опыта в данной области даются возможные рекомендации для Беларуси.

Ключевые слова: бюджетирование по результатам, оценка эффективности.

Республиканские органы государственного управления Беларуси постоянно совершенствуют подходы к управлению бюджетными средствами. Данная работа становится особенно актуальной во время внешних потрясений, когда сокращаются возможности для бюджетного финансирования социально-экономической сферы и возрастает необходимость в выработке таких подходов к бюджетированию, которые позволяют повысить их результативность, экономичность и эффективность. За основу исследования взят пример Швеции, т. к. эта страна признается одним из мировых лидеров в реализации бюджетирования по результатам, обладающим уникальным комплексным и одновременно с этим децентрализованным подходом.

После финансового кризиса 1990-х гг. Швеция провела серию реформ в бюджетно-налоговой системе, среди которых установление четкой роли независимых фискальных институтов и агентств в предоставлении объективных данных и качественного обзора фискальной политики; ориентация бюджета на результат, когда общие государственные расходы классифицируются по 27 отдельным «сферам расходов», образующим структурную основу для оценки результатов. И по настоящее время практика бюджетирования по результатам в Швеции постоянно анализируется и совершенствуется.

Информация о деятельности правительства Швеции включается в годовой бюджетный цикл исполнительной власти и парламента (Риксдага). Общие задачи центрального правительства примерно соответствуют тематической структуре бюджета, а также планам исполнения и отчетам, представляемым в парламент как часть ежегодного законопроекта о бюджете.

В законопроекте о бюджете информация об исполнении (например, планы расходов) сегментирована по 27 сферам (главам) расходов для всех операций центрального правительства. Правительство предлагает, как правило, около двух или трех показателей эффективности по каждой сфере расходов, все из которых согласовываются парламентом посредством ратификации проекта бюджета.

В Правительстве Швеции не существует единого подхода к выбору целей деятельности госорганов. Цели и индикаторы выбираются в соответствии с относительной степенью влияния правительства на объект политики в каждой отдельной сфере. Индикаторы, используемые для измерения прогресса в достижении целей деятельности, включают в себя данные о функционировании госоргана, статистические данные и экспертные оценки. Иногда используется международная статистика, некоторые статьи расходов сравниваются с эталонными показателями (например, успеваемость в рамках Программы международной оценки учащихся ОЭСР, PISA). Удаление индикаторов в сферах, где существует слабая причинно-следственная связь между государственной политикой или направлением бюджетных расходов и результатами имеет два преимущества:

- 1) это позволяет сосредоточить внимание руководства на сферах, для которых индикаторы промежуточных и конечных результатов наиболее актуальны;
- 2) сокращаются объемы обрабатываемой информации и улучшается ее восприятие.

В то же время информация об исполнении бюджета слабо влияет на бюджетный диалог в парламенте. Информация, представленная в отчетах о результативности, обеспечивает хрупкий баланс полноты и детализации. Наблюдается слабая связь между информацией об исполнении бюджета, представленной в годовых отчетах госорганов, и предлагаемыми ассигнованиями на предстоящий бюджетный год. Годовой отчет правительства, представляемый одновременно с Весенним законопроектом о фискальной политике и проверенный Национальным офисом по аудиту, содержит некоторую статистическую информацию, которая объясняет важные статьи расходов по бюджету, но не содержит информации о результативности (социально-экономической) как таковой.

Еще одна проблема для дальнейшей интеграции информации об эффективности в составление бюджета, общая для многих стран ОЭСР, – это количество информации, которую необходимо проанализировать. Шведские парламентарии ежегодно получают большие объемы информации, которую они затем должны преобразовать в конечное число вариантов фискальной политики. Парламент и его комитеты в настоящее время не имеют достаточных ресурсов для обобщения всей информации о результатах деятельности, а также финансовой информации в пригодную для использования форму. Ожидается, что инструменты информационных технологий позволят повысить доступность и актуальность информации о производительности [1].

Многим парламентариям сложно установить связи между показателями эффективности на конец года и вариантами финансирования. Одних отчетов о результативности редко бывает достаточно для установления причины и следствия. Ограниченность знаний о взаимосвязи между измененными уровнями финансирования и последствиями политики еще больше ограничивает актуальность информации, детализированной в отчетах об исполнении бюджета. Та-

ким образом, властям может потребоваться дополнительная информация о производительности (например, из экспертных оценки и обзоров расходов) в дополнение к существующим инструментам бюджетирования по результатам.

Большинство агентств в Швеции имеют значительную свободу выбора показателей эффективности и целей их деятельности. Шведская система результативности (system of performance) дает агентствам право предоставлять информацию, которую они сами считают наиболее подходящей для отражения их деятельности и наиболее точно согласованной со степенью их контроля над промежуточными и конечными результатами.

Ключевые показатели тесно связаны со сферами расходов, однако выбор показателей и целей обычно делегируется агентствам и не интегрируется системно с целями более высокого уровня. Таким образом, на более высоком – правительственном – уровне отсутствует общая логика для предоставления четкой и упорядоченной отчетности парламенту или другим заинтересованным сторонам.

В конце 2000-х гг. в Швеции было устранено единое требование увязывать все операции агентств с конечными целями. Если агентство подозревает, что существует ограниченная причинно-следственная связь между затратами, его деятельностью и конечными результатами, внимание концентрируется на индикаторах текущей деятельности и непосредственных результатов. Это позволило сместить фокус усилий в системе бюджетирования по результатам деятельности с отчетности по доведенным «сверху» показателям, более связанным с повседневной работой агентств, к диалогу об эффективности.

Качество и прозрачность финансовой отчетности в стране очень высоки, с широким спектром отчетов на протяжении всего цикла отчетности как на общеправительственном, так и на уровне госорганов. При этом система оценки политики довольно фрагментирована и представлена рядом отраслевых инспекций, проводящих оценку. Результаты этих оценок предназначены в первую очередь для внутреннего использования, а не для информирования общественности или парламентариев [2].

В Швеции оценка госорганов и их деятельности осуществляется в различных формах – не в рамках единого подхода. Эти оценки в целом высоко ценятся и хорошо принимаются в шведской системе государственного управления, хотя ни одна из них не предназначена специально для сопровождения бюджетного процесса. Три основные формы (процедуры, механизма) оценки – оценка комиссиями по расследованию, аудит эффективности Национальным офисом по аудиту и оценка, проводимая инспекционными органами.

Правительство имеет давнюю традицию проведения комиссий по расследованию для рассмотрения различных альтернатив новым законам перед рассмотрением их в парламенте. Комиссии состоят из одного или нескольких человек и могут включать экспертов, государственных служащих или политиков. Когда правительство назначает комиссию, оно устанавливает руководящие

принципы ее работы, в том числе вопросы, которые должны быть изучены, проблемы, которые необходимо решить, и ожидаемую дату, к которой правительство хочет, чтобы комиссия завершила свое расследование. Объем работы комиссий по расследованию обычно широк и охватывает деятельность нескольких агентств. Это отличается от других форм оценки, которые обычно носят узкий характер, часто ограничиваются одним госорганом или видом деятельности.

Выводы комиссий представляются в отчетах правительству [3]. Эти отчеты являются общедоступными, все заинтересованные стороны и представители гражданского общества могут направлять по ним свои комментарии. Выводы и рекомендации комиссий пользуются большим уважением и часто используются для обоснования мер политики и изменений в правительстве. Однако они производятся вне бюджетного цикла и необязательно содержат заключения об эффективности, результативности и экономичности бюджетных ассигнований.

Аудиты результативности (performance audits) Национального офиса по аудиту Швеции (НОА; Riksrevisionen; National Audit Office) проводятся с целью проверки того, насколько хороших результатов добиваются государственные органы в своей работе, учитывают ли интересы широкой общественности, соответствует ли организация, операции, процесс или функция заявленным целям.

НОА публикует около 30 отчетов об аудиторской проверке в год. Отчеты представляются в парламент, который, в свою очередь, передает их правительству. Правительство должно в течение четырех месяцев сообщать, какие меры оно предприняло и что намеревается предпринять для исправления замечаний по результатам аудита. Результаты аудита эффективности, как правило, обсуждаются в парламенте, и такие обсуждения являются важной частью оценки исполнения государственного бюджета.

Комиссии по расследованию и аудит эффективности НОА представляют собой официальную часть внешней оценки деятельности правительства. Каждый из этих механизмов оценки обычно считается заслуживающим доверия и законным. Однако оценки эффективности по различным сферам они проводят нерегулярно, что недостаточно способствует комплексному обсуждению бюджета в парламенте.

За последнее десятилетие для многих агентств страны появилась еще одна, менее формальная форма оценки. В 1990-х гг. была создана шведская модель инспекции для поддержки национальной оценки, аудита и подотчетности в высоко децентрализованной системе управления с высокой степенью ответственности на местах. Сегодня в Швеции существует сеть инспекционных агентств, каждое из которых связано с одним или несколькими отраслевыми агентствами и действующими как отраслевые внешние оценщики. Например, Шведская инспекция социального страхования следит за работой трех агентств: Шведского

агентства социального страхования, Шведского пенсионного агентства и Шведского налогового агентства.

Работа инспекций может быть заказана правительством или инициирована органом, подлежащим оценке. При этом одни инспекционные агентства могут придерживаться традиционного независимого подхода к внешней оценке, другие – выполнять больше исследовательскую, консультационную работу.

Также в некоторых случаях оценку бюджетных расходов и программ может проводить специализированное государственное или независимое учреждение. Например, Государственное казначейство, входящее в сферу ответственности Министерства финансов, оценивало «Правительственную программу развития по учету гендерной проблематики в государственных учреждениях» (JiM), выполнявшуюся в 2013–2018 гг., и признало ее относительно успешной [4]. Методика оценки Государственным казначейством программы JiM основывалась на совмещении трех подходов: анализ документов, интервью и опросы экспертов.

Таким образом, отличительной особенностью модели программно-целевого метода бюджетирования в Швеции является большая независимость госорганов (министерств и агентств) в определении целей, показателей и способов их достижения. В стране отсутствует единый методический подход к оценке результативности бюджетных расходов, эффективности государственной политики и реализации программ. Оценкой результативности и эффективности бюджетных расходов занимаются комиссии по расследованию, инспекционные агентства и Национальный офис по аудиту при парламенте, при этом последнему принадлежит приоритетная роль. Кроме того, для оценки отдельных направлений расходования бюджета и правительственных программ могут привлекаться специализированные государственные органы и некоммерческие организации. Следует также отметить полную прозрачность всей отчетности о результатах оценки и широкую доступность информации в интернете.

Для Беларуси опыт Швеции может быть полезен в следующих направлениях: концентрация внимания государственными органами на определении степени релевантности показателей госпрограмм и взаимосвязи между мероприятиями и достигнутыми результатами, показателями; проведение для этого углубленного анализа и оценки отдельных узких сфер госпрограмм (например, на уровне задач) со стороны Комитета госконтроля; привлечение к оценке госпрограмм представителей научных кругов, консалтинга, неправительственных организаций; усиление роли парламента в анализе, оценке и контроле за выполнением государственных программ; полное открытие всей финансовой и социально-экономической информации о реализации госпрограмм в интернете и повышение доступности ее восприятия.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Downes, R.** Budgeting in Sweden / R. Downes, D. Moretti, T. Shaw // OECD Journal on Budgeting. – 2016. – № 2. – P. 9–74.
2. Budgetary Governance in Practice: Sweden [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-sweden.pdf>. – Date of access: 03.05.2022.
3. Avslutade utredningar [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.sou.gov.se/>. – Date of access: 03.05.2022.
4. Utvärdering av regeringens utvecklingsprogram för jämställdhetsintegrering i myndigheter. Slutrapport [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer/utvardering-av-regeringens-utvecklingsprogram-for-jamstalldhetsintegrering-i-myndigheter.-slutrapport/>. – Date of access: 03.05.2022.

УДК 336.221

П. А. Васильев, Т. Ю. Васильева

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТРАСЛЕЙ В РОССИИ

Аннотация. Рассмотрены особенности современного налогообложения в разрезе экономических отраслей на примере конкретного региона России. Исследована структура налоговых поступлений, валового регионального продукта, а также проведены собственные расчеты фактической налоговой нагрузки в разрезе видов экономической деятельности Чувашской Республики. Выявлено, что в исследуемом регионе высокую налоговую нагрузку несут такие виды хозяйственных отраслей, как обрабатывающие производства, строительство, добыча полезных ископаемых, а по республике в целом налоговая нагрузка по отраслям экономики распределена неравномерно в связи со сложившейся структурой экономики региона. При этом особенности налогообложения сельского хозяйства способствовали тому, что данная отрасль обеспечила только 0,4 % всех поступивших налоговых платежей Чувашии. Сельскохозяйственная отрасль несет минимальную налоговую нагрузку.

Ключевые слова: налогообложение, налоговые платежи, налоговое администрирование, налоговая нагрузка.

Целью предлагаемого исследования явилось выявление особенностей налогообложения отраслей экономики как в целом по России, так и на примере такого субъекта Приволжского федерального округа Российской Федерации, как Чувашская Республика. В статье применены такие методы исследования, как изучение и обобщение научной литературы, логический и сравнительный методы изучения, а также графическое изображение, изучение и анализ статистических данных Федеральной налоговой службы России, Федеральной службы государственной статистики России.

В научной литературе широко обсуждаются вопросы справедливого налогообложения и оптимальной налоговой нагрузки, при которой сложившийся уровень налогообложения не препятствует развитию экономической активно-